

# 国际气候谈判困局与 东亚合作<sup>\*</sup>

张磊 庄贵阳

**【内容提要】** 国际气候谈判在现状与目标之间存在较大落差,在一定程度上已陷入困局。哥本哈根会议所出台的《哥本哈根协议》除了不具有法律约束性之外,在共同愿景、减缓、适应、技术和资金等问题上也同《巴厘行动计划》授权目标有较大落差。作者认为,国际气候谈判当前迫切需要解决的问题是尽快使《哥本哈根协议》具有法律效力,并使其内容更加细化。在未来国际气候合作中,东亚国家间存在着一些共同利益,它们之间可以有所作为。其中,机制建设是东亚地区气候合作的基础,而探索不同类型的机制并使之常态化是东亚国家未来工作的一个重要方向。

**【关键词】** 国际气候谈判; 东亚合作; 机制建设

**【作者简介】** 张磊, 国家行政学院讲师, 博士; 庄贵阳, 中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员。(北京 邮编: 100872)

**【中图分类号】** D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2010)07-0051-14

---

<sup>\*</sup> 本文系笔者于2010年5月28日参加由中国社会科学院亚洲研究中心、中国社会科学院世界经济与政治研究所《世界经济与政治》杂志共同主办的“亚洲研究论坛·亚洲合作与发展”的论文修改稿,感谢会议点评专家提出的建设性修改意见,同时也感谢《世界经济与政治》杂志匿名评审专家的意见,文中观点由笔者个人负责。

举世瞩目的《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)第十五次缔约方会议暨《京都议定书》第五次缔约方会议(哥本哈根气候大会)已落下帷幕。会议推出了《哥本哈根协议》,但该协议并不具有法律约束性。在哥本哈根会议之后,应对气候变化的全球行动仍将艰难上路,各国已纷纷为下一次在墨西哥坎昆召开的《公约》第十六次缔约方会议着手准备。国际气候合作何去何从?当前谈判的现状与目标之间的差距是什么?留待未来解决的问题有哪些且该如何行动?作为国际政治经济影响力和温室气体排放能力与日俱增的东亚国家在未来全球和地区气候行动中的合作是否可以做得更多,又该如何合作?笔者认为,对这些问题研究和回答,既有助于将国际气候谈判从理想的期待引入到理性的磨合,也可以推动东亚地区应对气候变化的合作。

## 一 谈判困局:现状与目标之落差

自1990年联合国大会启动一项气候公约的谈判起,国际气候谈判经过了三次授权,产生了三份重要的政治协议。其中,前两次授权是1990年的联合国大会和1995年《公约》缔约方第一次会议通过的“柏林授权(Berlin Mandate)”,二者分别于1992年和1997年制定了《公约》和《京都议定书》。第三次授权是2007年在印度尼西亚巴厘岛举行的《公约》第十三次会议之上,会议通过了《巴厘行动计划》,启动了哥本哈根谈判,其当前的结果是出台了《哥本哈根协议》。

哥本哈根谈判的启动为美国退出《京都议定书》后的国际气候合作进程低谷带来了一线曙光,全球对其充满了巨大期待,丹麦人为此将哥本哈根(Copenhagen)誉为“希望哈根(Hopenhagen)”,<sup>1</sup>但国际社会对哥本哈根会议结果的一般感观是,会议没有通过一个减排路线图。而从研究的角度来看,评价哥本哈根会议的成效,还需要比较谈判结果与授权目标之间的差距。根据《巴厘行动计划》,哥本哈根谈判的目标是要制定一份在内容上包含“一个愿景”和“四个支柱”的全球应对气候变化协议。一个愿景指的是长期合作行动的共同愿景,包括一个长期的全球减排目标。四个支柱则指的是减缓(mitigation)、适应(adaptation)、技术(technology)和资金(finance)。<sup>④</sup>对两者进行比较分析,作为哥本哈根谈判结果的《哥本哈根协议》除了未能具备法律效力之外,在内容上也无法全面完成《巴厘行动计划》的授权,主要表现在以下几个方面:

<sup>1</sup> 王尧:《不管“希望哈根”吹来怎样的风全球变暖也是公民自己的事》,载《中国青年报》,2009年12月7日。

<sup>④</sup> 以“FCCC”开头的均为《联合国气候变化框架公约》的谈判文件编号,参见《联合国气候变化框架公约》官方网站: [http://unfccc.int/FCCC/CP/2007/6/A/dl\\_1\\_pp\\_3-4](http://unfccc.int/FCCC/CP/2007/6/A/dl_1_pp_3-4)

其一,在共同愿景上,《哥本哈根协议》虽然明确了全球减排行动的长期目标,但却未能以科学上通行的方式将该目标进行量化。《哥本哈根协议》同意按照政府间气候变化专门委员会(IPCC)第四次评估报告所述愿景,将全球气温升幅控制在 $2^{\circ}\text{C}$ 以内。至于为了落实这一目标,全球应当将温室气体减排到什么程度,哥本哈根会议却未能达成共识。实际上,IPCC报告对此也有建议,主张全球排放量到2050年时至少应比2000年水平减少50%,将大气中的温室气体浓度维持在450ppm。也就是说,《哥本哈根协议》所确立的长期愿景相对而言仍属于比较模糊的,并不是一个具体的、可量化的目标。

其二,在减缓行动上,既没有确立一个长期的行动目标,也没有制定中期的行动目标;既没有一个全球性的行动目标,也没有明确各国的各自行动目标。减缓行动是国际气候谈判核心的、首要的问题。按照《巴厘行动计划》的要求,所有发达国家均应提出可衡量、可报告、可核实以及可比性的国家减缓行动;发展中国家在可持续发展方面应采取可衡量和可报告的适当国家减缓行动,并应得到以可衡量、可报告和可核实的方式提供的技术、资金和能力建设的支持和扶持。然而,在《哥本哈根协议》中,除了未能明确IPCC报告所建议的到2050年的长期减缓行动目标之外,该协议也没能明确各国到2020年的中期减缓行动目标。该协议只是提出,各国在2010年1月31日之前向秘书处提交中期减缓行动目标。关于减缓问题,按照《公约》所确立的“共同但有区别”责任原则,发达国家和发展中国家所采取的行动有所区别。国际气候谈判也一直遵循着这一原则进行。至少到《巴厘行动计划》为止,尚没有政治协议或文件要求发展中国家做出量化的减缓行动,但对于发达国家的这一要求则是十分明确的。

IPCC报告也分别提出了发达国家的长期和中期减缓目标:在长期目标方面,主张发达国家到2050年比1990年水平减排80%;而中期目标则是到2020年,其应比1990年水平减排25%—40%。令人遗憾的是,哥本哈根会议却连发达国家的上述目标都未能写进《哥本哈根协议》。实际上,发达国家的这些目标已经得到了包括欧盟和部分伞形集团国家在内的大部分发达国家的认可。也正是由于这种结果,才使得全球对哥本哈根会议的结果产生了较大的失落感。

其三,在适应行动上没有实质性的规定。作为在应对气候变化与减缓行动并行的问题,适应行动问题由于科学上的复杂性而无法像减缓问题那样变得具体化,因而在国际合作上也显得难以取得进展。根据《巴厘行动计划》国际适应行动合作应包括:通过脆弱性评估、确定各项行动的轻重缓急、资金需要评估、能力建设和应对战略;将适应行动纳入部门和国家规划、具体的项目和方案、鼓励执行适应行动的手段以及其

他方式以扶助所有缔约方能够抗御气候的发展和减少脆弱性,同时考虑到特别易受气候变化不利影响的发展中国家特别是最不发达国家和小岛屿发展中国家的迫切和眼前需要;进一步考虑到非洲受干旱、荒漠化和洪水影响的国家的需要。《巴厘行动计划》对适应问题的笼统规定本身就反映了关于这一问题的谈判难度,加上哥本哈根会议的复杂形势,《哥本哈根协议》对适应行动虽然有所提及,但基本上没有什么具体内容。

其四,在技术问题上,有所进展,但仍有待于具体化。《巴厘行动计划》要求加强技术开发和转让方面的行动以支持减缓和适应行动,具体包括:确立有效的机制和手段,消除技术开发和向发展中国家缔约方转让技术的障碍,提供资金和其他激励办法以利于获取无害环境技术,加快部署、推广和转让无害环境技术,合作研究和开发当前技术、新技术和创新技术。相对于减缓和适应问题,《哥本哈根协议》在技术开发与转让问题上所取得的进展较大。它第一次提出了建立技术机制(technology mechanism),以加快技术研发和转让,支持适应和延缓气候变化的行动。对于技术机制应当包括哪些内容,该协议却未能阐述,对技术机制的具体化工作仍将留待于未来的谈判解决。

其五,在资金供给上,《哥本哈根协议》虽然提出了具体的额度,但与期待仍有差距。关于向发展中国家供资问题,《巴厘行动计划》主张重点考虑改进获取资金及资助的途径,包括为发展中国家提供官方资金和优惠资金;采取积极激励办法促进发展中国家加强执行国家缓解战略和适应行动;创新供资办法,协助特别易受气候变化不利影响的发展中国家缔约方解决适应方面的费用;在可持续发展政策基础上设法激励执行适应行动;调动公共和私营部门的资金和投资,包括便利采取无害于碳减排的投资选择;对发展中国家特别是最易受影响的发展中国家适应费用评估方面能力建设的资金和技术的支持,以协助确定它们的资金需要。在“一个愿景”和“四个支柱”中,哥本哈根会议在提供资金的问题上取得的进展较为明显。《哥本哈根协议》第一次明确提出了发达国家向发展中国家提供资金援助的金额:在2020年以前每年筹集1000亿美元资金用于解决发展中国家的减排需求。这些资金的总来源包括政府资金和私人资金、双边和多边筹资等。《哥本哈根协议》设立了哥本哈根绿色气候基金(Copenhagen Green Climate Fund)来对这些资金进行管理。此外,发达国家还承诺在2010年至2012年期间提供300亿美元的快速启动资金。笔者认为,虽然哥本哈根会议在资金问题上取得了较大的进展,但这种进展也只是相对的。实际上,如果按照哥本哈根会议之前各方所确立的基本意向,到2020年,发达国家每年应向发展中国家供资其国

内生产总值 (GDP) 比例的 0.5% - 1%。其数额是 1 500 亿美元至 3 000 亿美元。<sup>1</sup> 由此看来,《哥本哈根协议》关于资金问题的规定与国际期待是有差距的。

综上所述,哥本哈根会议的结果与《巴厘行动计划》的授权目标之间具有较大的落差。有学者甚至认为,《哥本哈根协议》的出台是对《京都议定书》确定的“全球治理”方式的放弃,相对于《京都议定书》的制订方式,它在四个关键方面存在严重缺失:一是没有法律约束力,亦无防范不履约的条款。二是无法保障各国的行动具有可行性。三是不能保证各国承诺的总和足以实现避免升温 2°C 的集体目标。四是这只是—个部分国家而非全体认可的协议,将对经历了近 20 年的国际谈判进程构成危害。<sup>④</sup> 虽然人们有理由对哥本哈根会议的结果表示出一定的失望,但国际气候合作之门依然敞开,—系列问题仍有待于日后的会议来解决。

## 二 待解问题:效力与细则之并进

哥本哈根会议的结果对谈判进程的推动产生了一定的积极影响,国际排放贸易协会 (International Emissions Trading Association IETA) 对此次会议归纳了三点作用:第一,国家元首们参加了谈判。气候谈判不再仅仅是环境部长或环境工业部长们的事,还上升到了世界领导人的认定议题。第二,世界上最大的排放体正在倾向于成为未来谈判的主要行为体。第三,最重要的是,就像发展中大国提出国内减排行动—样,发达国家开始将严肃的资金问题摆在桌面上。双方现在都意识到没有吸引对方的其他方式,因此都以气候行动而非承诺来向前推进,这是一种重要的推进举措。<sup>④</sup> 不论人们怎么看待和评价哥本哈根会议,在全球应对气候变化的严峻形势下,追问哥本哈根会议的“功”与“过”已经—没有多少意义。当前需要探讨的是,如何有效地解决哥本哈根会议所未能解决的问题。

对于国际应对气候变化合作的待解问题,当前迫切需要解决的是,如何将—个没有法律约束性的《哥本哈根协议》变得具有法律效力,并使之在内容上更加具体。这很可能将成为 2010 年在墨西哥召开的《公约》第十六次缔约方会议—项最重要的工

<sup>1</sup> 《气候大会因丹麦文本起争议 中国罕见嘲讽发达国家》,载《21 世纪经济报道》,2009 年 12 月 10 日;张斌:《中方代表谢振华:哥本哈根谈判六大焦点》,载《经济观察报》,2009 年 12 月 15 日。

<sup>④</sup> Stephane Hallette, “A Roadmap for Post-Copenhagen Years” February 3 2010, <http://www.climateactionpolicy.eu/2010/02/a-roadmap-for-post-copenhagen-years>

<sup>④</sup> IETA, “Copenhagen Opportunities Missed But the Direction Is a Little Clearer” *International Emissions Trading Association*, December 20, 2009

作,具体包括三个方面的工作内容:

首先,使《哥本哈根协议》具有法律约束性。虽然《哥本哈根协议》未能落实《巴厘行动计划》的授权目标,但由于谈判新协议在时间上的代价十分昂贵,各方已经不太可能抛弃《哥本哈根协议》来重新谈判。国际气候谈判的一个理性选择应是,拓宽《哥本哈根协议》的政治共识基础,使其为更多国家所接受,并最终获得各国通过而具有法律效力。截至2010年6月15日,已有123个国家向《公约》秘书处表示认可《哥本哈根协议》。《哥本哈根协议》的政治共识基础大为提升。但是,要使《哥本哈根协议》具有法律效力,还需要各国进一步拓宽政治共识,在内容上对协议进行完善,使其反映各国应对气候变化的共同诉求。

其次,使控制升温在 $2^{\circ}\text{C}$ 之内的共同愿景在执行上变得具有可操作性。《哥本哈根协议》主张控制全球气温升温在 $2^{\circ}\text{C}$ 内,第一次将《公约》的最终目标进行了量化。但是,这一量化后的目标能否实现以及如何落实,《哥本哈根协议》对此并没有涉及。大部分国家已按照《哥本哈根协议》要求向《公约》秘书处提交了各自到2020年的中期减排行动目标。从目前情况来看,各国所提交的目标均只为在哥本哈根会议期间所陈述的目标,并无更积极的承诺。而已提交国家的减排行动之和并不能达到控制升温在 $2^{\circ}\text{C}$ 之内的要求,即到2020年前使全球温室气体排放达到峰值。因此,控制升温在 $2^{\circ}\text{C}$ 之内的目标的实现依然比较遥远。在墨西哥会议中,中期减排问题仍将成为各方争夺最激烈的焦点。在某种程度上,这一问题也将成为《哥本哈根协议》能否获得通过而具有法律效力的重要决定因素。然而,从当前的国际气候政治形势来看,主要各方在中期减排问题上并没有做出进一步承诺的打算,共同愿景的最终实现仍然存在着很大的不确定性。因此,在近期谈判中,各方仍需在共同愿景的具体化和可操作化方面寻找共识点、发掘妥协的替代条件。

最后,平衡“四个支柱”间的关系。减缓、适应、技术和资金是《巴厘行动计划》授权的四大谈判内容。受制于谈判形势,在哥本哈根会议中,各方在减缓问题上更为关注,而其他三个方面受重视的程度则相对较弱。不可否认的是,减缓问题始终是国际气候政治中的首要问题,但对其的重视并不意味着应偏废其他问题。在近期谈判中,除了继续就长期和中期减排目标等减缓问题进行谈判之外,各方还应平衡地讨论在适应、技术和资金等问题上的行动。一方面,减缓和适应是应对气候变化的两个轮子,对二者之一都不能偏废,否则应对气候变化的车子将失去平衡而前进艰难;另一方面,发达国家向发展中国家的技术转让和资金供给是发展中国家采取减缓和适应行动的基础。技术和资金上的援助是发展中国家应对气候变化的能力建设的重要条件。发达

国家只有依据《公约》和《巴厘行动计划》向发展中国家转让清洁发展技术和提供应有的资金援助,发展中国家才有能力采取相应的减缓和适应行动,《公约》的最终目标才有可能在南北各方共同努力的基础上得以实现。在技术问题上,谈判的工作方向应是细化技术机制的规则、明确技术开发和转让清单、制定技术转让指南等。在资金问题上,工作的中心则应包括监督快速启动资金的及时到位、落实《哥本哈根协议》所规定的资金、明确资金供给的来源、细化“哥本哈根绿色气候基金”的职能、制定资金分配指南以及合理安排所筹集资金在发展中国家的分配。

归纳起来,国际气候谈判近期的方向主要有两个:一是关于《哥本哈根协议》法律效力问题的谈判;二是《哥本哈根协议》有关细则的谈判。从历史经验来看,这两个方向的工作对于国际气候合作的进程至关重要,直接关系到谈判的进程。在《京都议定书》谈判时期,如果从议定书文本问世开始计算,其法律效力问题用了八年时间(1997年至2005年)才得以解决,而议定书的细则问题则更是花费了十几年时间。对于《哥本哈根协议》而言,其谈判形势严峻于《京都议定书》谈判时的状况。首先,在法律效力问题上,《京都议定书》文本从一开始就为各方所接受,所谈的只是议定书的生效问题;而《哥本哈根协议》却还要先讨论文本的政治认同,然后才是生效问题。其次,在细则问题上,《京都议定书》的机制一般都有条款规定,需要做的只是依据条款来进行细化,而《哥本哈根协议》几乎所有条款都十分宽泛,都需要通过细则来加以规范。因此,笔者认为,《哥本哈根协议》的法律效力和细则问题的谈判将会更加艰难,谈判工作所付出的努力也会更多。

### 三 东亚合作:利益与机制之探讨

东亚国家(本文所探讨的东亚合作指的是中国、日本、韩国以及东盟国家之间的合作)在应对气候变化问题上有着各自的利益诉求,但也拥有广泛的合作基础。如果仅从应对气候变化的角度考虑,东亚国家不同的利益诉求源自于各自的发展水平、温室气体排放能力和气候变化脆弱性。日本和韩国的发展水平最高,中国、日本和韩国的温室气体排放能力较大,而东盟国家则在面对气候变化时更为脆弱。这使得东亚国家在国际气候谈判中有着不同的关切重心,并通过在谈判集团的“站队”方式中得以表现。从当前国际气候谈判的集团分布来看,东亚国家分别处于三个不同的谈判集团。日本和欧盟之外的发达国家一起,同处于“伞形集团(Umbrella Group)”;<sup>1</sup> 中国和

<sup>1</sup> 伞形集团成员包括:美国、日本、加拿大、澳大利亚、新西兰、俄罗斯、乌克兰、挪威和冰岛。

东盟国家均为“七十七国集团加中国”成员；而韩国则与瑞士、墨西哥另立“门派”，属于“环境完整性集团（Environmental Integrity Group, EIG）”。从集团的立场来看，成立于1997年的伞形集团，其初衷是为了反对在《京都议定书》中制定激进的减排目标。<sup>1</sup> 在哥本哈根谈判中，伞形集团国家（特别是美国和加拿大）依然是国际气候合作进程的“拖后腿者”。七十七国集团加中国的立场是维护《公约》的“共同但有区别的责任”原则，推动发达国家首先采取应对气候变化行动，尽力维护发展中国家的发展权益和发展空间。环境完整性集团虽然号称维护环境的完整性，但由于影响力的弱小而难以发挥实质性作用，在哥本哈根会议上的立场则主要是希望推动城市的减排进程。<sup>④</sup> 东亚国家在集团上的分立，在很大程度上也是《公约》谈判的“潜规则”所致。根据惯例，“只有集团的代表可以参加许多非正式磋商，只有集团的代表可以进入最后阶段的谈判。”<sup>⑤</sup>其结果是，各国不得不根据各种标准寻找一个集团来“依靠”。实际上，分属于不同集团的东亚国家在立场或利益上有很多共同的合作基础。

首先，东亚国家有推动国际气候合作进程的共同意愿。虽然分属于不同的谈判集团，但东亚国家有意愿为应对全球气候变化付诸努力。且不说态度一向相对积极的中国、韩国和东盟国家，即便是属于伞形集团成员的日本也有较为强烈的推动国际气候合作进程的愿望。日本在2009年9月的联合国气候变化峰会上提出，日本到2020年比1990年水平减排25%的目标。作为《公约》附件一的国家，这一目标虽算不上雄心勃勃，但较美国等其他伞形集团成员而言却十分积极。而对于《哥本哈根协议》日本的态度也是比较积极的，它认为《哥本哈根协议》是第一份涵盖了控制升温在2°C以内，所有国家都有减缓行动，加强供资等重要问题的全面性协议，是通向《公约》最终目标的，公平、有效、全面的，主要经济体均参与的单一的全球协议的奠基石。<sup>⑥</sup> 据此看来，日本与美国的立场也并非一致，与美国同在一个集团在一定程度上不过是受谈判“潜规则”的限制。因此，如果抛开集团成见和规则的因素，东亚国家的根本立场还是一致的，即都愿意推进全球气候合作的步伐。截至2010年6月15日，东北亚三国（中、日、韩）均已表示认可《哥本哈根协议》。在东盟国家中，<sup>⑦</sup> 印度尼西亚、新加坡、越南和老挝也对协议表示认可，而马来西亚、菲律宾、泰国、缅甸和柬埔寨则尚未表态。

<sup>1</sup> Sebastian Oberthur and Hermann Ott *The Kyoto Protocol: International Climate Policy for the 21st Century*, New York: Springer, 1999, pp. 17-18.

<sup>④</sup> FCCC/AWGLCA/2009/MISC.6/Add.1, pp. 36-38.

<sup>⑤</sup> Jos Romeró, “An Assessment of the Swiss Experience with the Environmental Integrity Group in the UN-FCCC Process”, p. 11, <http://www.klim.chevron.com.tr/sunumlar/romero.pdf>

<sup>⑥</sup> FCCC/AWGLCA/2010/MISC.1, pp. 20-21.

<sup>⑦</sup> 在东盟十国中，文莱尚不是《联合国气候变化框架公约》缔约方。



从表 1 中可以看到,在已表态的东亚国家中,无论是发达国家,还是发展中国家,无论是《公约》附件缔约方,还是《公约》的非附件缔约方,大都通过自身行动以推动全球气候合作进程,并对未来谈判有着共同期待:谈判以公平、透明、有效的方式推进,细化《哥本哈根协议》条款,落实《巴厘行动计划》授权目标。

表 1 东亚国家气候谈判立场

国家	是否认可协议	中期减缓行动/适当减缓行动	未来期待
中国	是	到 2020 年,单位 GDP 碳强度比 2005 年下降 40% 至 45%;非化石能源占一次能源消费的比重达到 15% 左右,森林面积比 2005 年增加 4 000 万公顷,森林蓄积量比 2005 年增加 13 亿立方米	把关于长期目标、发展中国家自主减缓行动透明度、资金和技术支持的共识转化成工作组谈判案文;发达国家尽快提出具体减排指标,提交分摊 300 亿美元资金支持的具体出资方案;确保墨西哥会议实现《巴厘行动计划》授权目标;不可抛弃《公约》和《京都议定书》另辟进程;坚持“协商一致”的决策机制,确保谈判公开、透明和广泛参与
日本	是	到 2020 年比 1990 年减排 25%	以连贯、一致和平衡的方式讨论协议条款
韩国	是	到 2020 年比“一切照常”排放减少 30%	以《哥本哈根协议》为基础建立 2012 年后的气候机制
印度尼西亚	是	到 2020 年减排 26% (基线不详)	谈判应以透明、包容和有效的方式进行;实现《巴厘行动计划》授权目标
老挝	是		
新加坡	是	到 2020 年比“一切照常”排放减少 16%	以最有效和透明的方式细化协议,重点包括:适应,《公约》附件一缔约方减缓目标,非《公约》附件缔约方适当减缓行动(NAMA)、“三可”、快速启动资金的方式和提交、长期供资机制、技术机制、减少毁林排放机制、NAMA 登记
越南	是		发达国家在中期和长期减缓目标方面应起带头作用;发展中国家应采取适当减缓行动

注:“三可(MRV)”指的是监督上的“可衡量”、“可报告”和“可核查”。

资料来源:《联合国气候变化框架公约》网站, [http //unfccc .int](http://unfccc.int); 韩国外交与通商部网站, [http //www. mofat go kr](http://www.mofat.go.kr)

其次,东亚国家在应对气候变化问题上可以需求互补。发展水平、排放需求、气候变化脆弱性的不同使东亚国家表面上具有不同的利益,但在实际上,这些因素也使得东亚国家之间有着很强的利益互补,特别表现在减缓、技术和资金方面。在减缓问题上,中、日、韩三国的排放水平较高、排放能力较大,而东盟国家则相对较小。这为地区减缓气候变化合作提供了基础。在现有国际合作经验下,东亚国家至少可以探讨在清洁发展机制下的合作。

此外,在全球一些国家做出具有约束性的量化减排承诺的趋势下,东亚国家也可以探讨通过联合履约,甚至是排放贸易等现有机制和经验下的减缓合作。在技术问题上,中国排放水平的日益升高在很大程度上是由于清洁技术水平的低下,而日本的技术水平则较高。通过东亚地区,特别是中日两国的技术共同研发和技术转让,既可以使提升技术条件低的国家的技术能力和降低其单位排放,也可以使技术条件高的国家以资金或排放权的形式获得技术转让的回报。而在资金问题上,日本是《公约》附件一的国家,理所当然应当在提供资金的问题上付诸应有行动。在哥本哈根会议期间,日本曾表示,将在2010年至2012年间出资约100亿美元,帮助发展中国家抗击全球变暖及保护生物多样性。<sup>1</sup>在地区气候合作中,相信日本也会在资金问题上向发展中国家提供援助。韩国虽非《公约》附件一国家,但发展水平也较高,2008年居联合国开发计划署(UNDP)发布的人类发展指数的第25位,因而也有能力在地区合作上提供一定的资金。相对而言,东盟国家在总体上相对而言发展水平较低,需要一定的资金支持。所以,东亚国家在资金问题上的供给双方比较分明,可操作性比较强,只是需要探讨资金的使用如何使地区温室气体排放降低具有额外性。

最后,东亚国家在适应气候变化问题上具有合作潜力。除了中国和少数东盟国家外,其他东亚国家基本上均为岛国,虽然算不上小岛国,但在面对气候变化时也具有较高的脆弱性。即便是对面积广袤的中国来说,由于其地理条件、人口分布、地区和城乡二元结构等原因,气候变化的脆弱性也较高。在2008年10月举行的“东亚峰会气候变化适应能力建设研讨会”中,与会各方总结了东亚国家在面对气候变化时的共同特征,包括人口稠密程度、人居设施薄弱、海岸线漫长、生态系统脆弱等因素。近年来,东亚地区干旱、洪涝、高温热浪、台风、风暴潮等极端气候事件愈发频繁,气候变化成为影响东亚各国经济社会发展的重大挑战之一。<sup>④</sup>因此,东亚国家在气候变化问题上都有

<sup>1</sup> 王国培:《美5年出8500万美元减排资金 日3年提供百亿美元》,载《东方早报》,2009年12月16日。

<sup>④</sup> 刘燕华主编:《东亚峰会气候变化适应能力建设研讨会主席总结》,载《适应气候变化——东亚峰会成员国的战略、政策与行动》,北京:科学出版社2009年版,第131页。

很强的适应需求。在应对气候变化问题的两个轮子中,如果说减缓是一个需要全球合作才能最终解决的问题,那么适应问题首先选择的策略则应当是地区合作。所以,东亚国家在适应问题上具有很大的合作潜力,这其中包括气候条件的共同研究、气候系统综合管理、适应技术与资金需求评估、防灾减灾、救援机制的合作等。

总之,东亚国家有广泛的合作基础,应当加强本地区的气候合作。近年来,气候变化合作的地区化趋势已经日益明显,就连《公约》框架下谈判的地区集团也越来越多。目前,参与《公约》谈判的地区集团有:欧盟、非洲集团(African Group)、拉美国家倡议集团(Latin American Initiative Group GRILA)、中部集团(Central Group CG)<sup>1</sup>和CACAM(Central Asia, Caucasus, Albania and Moldova)。<sup>④</sup>在气候合作地区化的趋势下,东亚合作已经从必要性转移到了可行性的探讨,即讨论如何采取合作。对东亚地区合作可行性探讨的角度有很多,以下仅从机制的视角进行讨论。

虽然关于东亚地区气候合作的研究尚为数不多,但该地区在应对气候变化问题上的合作实践早已经开展,并已形成了一定的机制。如果从“与气候议题的关联性”和“是否为常态机制”两个维度分析,东亚地区气候合作机制可以划分为四个类别(参见图1)。

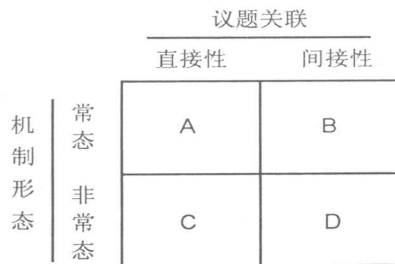


图1 东亚气候合作机制的类型

A: 直接性常态机制。这种类型机制在东亚目前是亚太清洁发展与气候伙伴计划(A Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate APP)。APP并非为了东亚气候合作而建立的机制,而是包括了美国、加拿大、澳大利亚、中国、印度、日本和韩国等七个亚太国家。但是,作为一种直接涉及气候议题的机制,APP在减排和清洁发展合作上是在联合国框架外的对《京都议定书》的一个很好的补充机制,也取得了一定的合

<sup>1</sup> 中部集团由11个中、东欧国家组成的集团,其成员包括:保加利亚、捷克、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、匈牙利、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚和克罗地亚。

<sup>④</sup> 关于气候谈判的地区集团的介绍参见张磊:《国际气候政治集团化:功能、演化与前景》载《新视野》,2010年第2期,第94-96页。

作成效。与此同时,作为一种常态的机制,APP也拥有明确的合作愿景和项目安排。尽管APP并非纯粹的东亚机制,但中、日、韩三国在该机制中已开展了良好的合作。东亚国家完全可以将APP作为一座合作的桥梁,积累合作经验,培育合作基础。

B: 间接性常态机制。亚太经济合作组织(APEC)和东亚峰会是东亚地区关于气候合作的间接性常态机制。2007年9月,以“加强大家庭建设,共创可持续未来”为主题的第十五次APEC领导人非正式会议明确表示对气候变化问题的关注。会议通过了《悉尼宣言》,为APEC成员提高能源效率设置了意向性目标,即到2030年,APEC地区的单位产值能耗比2005年至少减少25%,森林覆盖面积到2020年时至少增加2千万公顷。<sup>1</sup>2007年会议后,气候变化问题成为APEC的一项重要议程,其后的每次会议都会予以关注。由于东亚国家均为APEC成员,它们可以充分利用这个年度性的常态机制探讨地区气候合作问题。与APEC相比,另一个间接性常态机制——东亚峰会的东亚特征更为明显。东亚峰会是在“东盟+3”(10+3)机制的基础上建立起来的,从2005年首次会议开始,迄今已召开了四次。当然,东亚峰会也并不是仅限于东亚国家之间的对话,澳大利亚、新西兰等国家也参与其中,它是迄今真正意义上属于东亚地区的最高级别论坛。在2007年11月召开的第三届东亚峰会上,气候变化问题成为主要议题之一,与会领导人签署并发表了《气候变化、能源和环境新加坡宣言》。而在2009年的第四届峰会中,与会领导人也表示,将继续为哥本哈根会议取得成功做出积极贡献,并一致同意要共同努力确保哥本哈根大会的成果符合《公约》和“巴厘岛路线图”的原则和规定。也就是说,虽然并非为专门针对气候变化问题的机制,但东亚峰会这个东亚最高级别的常态性地区合作机制对气候变化问题的关注程度也日益上升。

C: 直接性非常态机制。中日韩气候变化政策对话会是东亚气候合作的直接性非常态机制,迄今已召开了三次。该机制为中、日、韩三国和东亚地区应对气候变化的政策措施和行动以及讨论国际气候谈判形势提供了交流平台。这一机制目前还未实现常态化,对话会的召开时间和议程设置取决于国际气候合作形势的发展和三国的政治需要。或许是受非常态化的制约,该机制也并未扩大到整个东亚地区。

D: 间接性非常态机制。中、日、韩领导人会议是目前东亚地区应对气候变化问题上的一个十分重要的间接性非常态机制。需要指出的是,该机制与在“10+3”会议期间的三国领导人会议并非同一机制,它是为探讨和解决东亚地区问题而专门设立的平台。迄今为止,中、日、韩领导人会议已召开了三次。其中,2009年10月召开的第二

<sup>1</sup> APEC, “Strengthening Our Community: Building a Sustainable Future,” Sydney, Australia, September 2007.

次会议主要关注的是应对气候变化等可持续发展问题。这次会议发表了《中日韩可持续发展联合声明》表示三国将加强对话,紧密合作,根据“共同但有区别”责任的原则共同推动哥本哈根会议取得积极成果,包括建立2012年后应对气候变化的有效国际合作框架。而在2010年5月底举行的三国领导人会议共同发表了《2020中日韩展望》在其中表示欢迎哥本哈根会议(COP15/CMP5)的成果,支持《哥本哈根协议》。基于哥本哈根会议的积极成果,三国将加强合作,根据《联合国气候变化框架公约》的原则,特别是“共同但有区别”的责任原则共同推动墨西哥会议(COP16/CMP6)取得成果,包括建立2012年后应对气候变化的有效国际合作框架。三国领导人还表示“支持三国环境部长采取切实行动,必要时与适当的地区或国家框架合作,落实2010年5月第12次三国环境部长会议通过的《三国环境合作联合行动计划》的十大优先合作领域。”<sup>1</sup>其中,十大优先合作领域中的第二项即为气候变化。中、日、韩领导人会议虽已召开过三次,但目前仍然属于非常态化,对气候变化问题的关注也是非常态化的。三国领导人目前正在努力的一个方向正是使这一机制常态化,第三次会议决定于2011年建立三国合作秘书处,以支持领导人会议、外长会议、其他部长级会议和外交高官磋商等三国磋商机制的运行和管理,协助探讨落实合作项目。

## 四 结论

从长远来看,就机制建设问题而言,东亚气候合作需要从纵向和横向两个维度着手(见图2)。首先,在纵向方面,应扩大和深化直接性常态机制。在具体做法上,笔者认为,其应包括探索更多的间接性非常态机制,逐渐将间接性非常态机制转化为间接性常态机制;发掘更多的直接性非常态机制,并努力使之常态化,变成直接性常态机制;对于间接性常态机制,需要强化气候变化问题在机制中的地位,争取成为机制中的例行问题之一;对于直接性常态机制,则需要夯实政治基础,拓宽气候议题领域,推动合作深化发展。至于如何对新机制进行探索、设立和转化,则还需要学术界和政策制定与执行者们共同研究和摸索。

其次,在横向方面,可采取辐射型的拓展方式。由于中、日、韩三国在发展水平上更为相近、在各领域的相互依存更为紧密,可作为东亚气候合作机制建设的一个“核心圆”,通过首先强化三国的合作,增进合作意愿和基础,从而推广和拓宽到整个东亚地区。在中、日、韩“核心圆”之外,则是东亚合作机制。“核心圆”的功能仅在于促进

<sup>1</sup> 《2020中日韩合作展望》,新华社,2010年5月29日, <http://news.xinhuanet.com/2010-05/29/>

地区在气候议题上的合作基础,而不是充当领导作用。所以,“核心圆”所建立的任何与气候议题有关的机制应当努力使之拓展到三国之外。无论是中、日韩“核心圆”,还是东亚地区气候机制,其最终目的都是为了推动全球气候合作进程。因此,建立东亚地区气候机制,并不意味着要排斥地区之外的国家或地区,而是应将东亚地区气候合作的成功理念进一步向亚太地区、乃至全球推广。此外,地区气候机制的建立还应是一种双向的推动过程。换句话说,东亚也应借鉴全球、亚太和其他地区的合作经验,全球和亚太合作也可以推动东亚的气候合作,促进中、日、韩“核心圆”合作的强化。总而言之,东亚地区有诸多成形的和非成形的、常态的和非常态的气候合作机制,值得深入地进行探讨和研究,并转化为实效的合作成果。

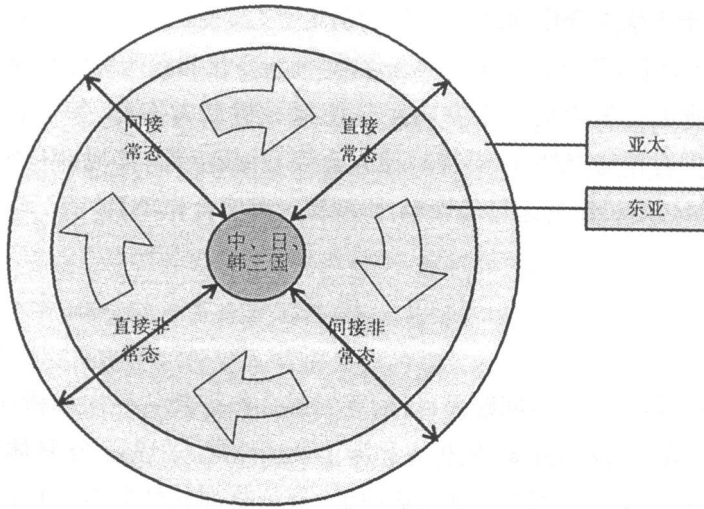


图 2 东亚气候合作建设机制

最后还值得提及的是,韩国目前正在积极申办 2012年联合国气候变化大会。作为国际气候合作过程中的一个分界点,2012年对于全球应对气候变化行动至关重要。而对于东亚国家而言,帮助和推动韩国申办 2012年联合国气候变化大会或许可成为地区气候合作的一次重要契机,以此建立地区气候互信机制,夯实地区气候合作基础。

[收稿日期: 2010-05-17]

[修回日期: 2010-06-17]

[责任编辑: 赵远良]

ASEAN norms can constantly adjust themselves through the collisions among different regional powers and ideas, maintaining regional security and promoting regional integration

**【Key Words】** ASEAN, norms, dilemma, regional integration

**【Author】** Lin Yongliang, Ph. D. Candidate in School of Political Science and Public Administration, Shandong University

### **The United States and East Asian Security Governance: An Analysis based on the Externality of Public Goods**

**Guo Yanjun (36)**

**【Abstract】** With the establishment of the bilateral military alliance system after the WW II, the United States has become the leader in the East Asian security system. However, in post-Cold War era, the exclusive US-Japan alliance has been unable to provide adequate security public goods in East Asia while the multilateral mechanisms in which the U. S. participated has in effect been “privatized”, one way for the United States to seek its regional dominance. It inevitably leads to a negative externality of the public goods. Based on the public goods externality theory, the U. S. control-type of security model can no longer provide the public goods required in East Asia. Therefore, a governance-based security model should be fostered to make up the defects and meet the growing demand of public goods for regional security.

**【Key Words】** East Asian security, public goods, externality, security control, security governance

**【Author】** Guo Yanjun, Assistant Research Fellow in EASC, China Foreign Affairs University, Post-Doctor in CSS, Peking University

### **Predicament of International Climate Negotiation and East Asian Cooperation**

**Zhang Lei Zhuang Guiyang (51)**

**【Abstract】** International climate negotiation (ICN) is now under a predicament. The Copenhagen Accord unveiled in COP15 is out of legal effect and has a big gap with the authorization of Bali Action Plan in terms of shared vision, mitigation, adaptation, technology,

and finance. The imperative issues to address in ICN currently are to put the Accord into effect and make it more detailed. In future cooperation, East Asian countries can contribute more with their shared interests. The mechanism construction is the foundation for regional cooperation in East Asia; it will be an important task for East Asian countries to explore and normalize different types of mechanisms.

**【Key Words】** international climate negotiation, east Asian cooperation, establishment of mechanisms

**【Authors】** Zhang Lei, Ph.D. Candidate at School of International Studies, Renmin University of China; Zhuang Guiyang, Senior Research Fellow of Institute for Urban and Environmental Studies, CASS.

### **Carbon-Related Border Adjustment Measures in Climate Change Negotiations**

**Dong Yan** (65)

**【Abstract】** Carbon-related border adjustment measures (BAMs) is an important issue in areas of climate change and international trade. China is the possible targets of BAMs due to its high emission and large exports. From economics analysis, this paper argues that carbon-related BAMs cannot solve the competitiveness issue and carbon leakage issue at the same time; trade policy is not an efficient policy to solve climate change issues. From political economy analysis, BTAMs shows the games among different interest groups.

**【Key Words】** climate change, carbon-related BAMs, carbon tariff mitigation

**【Author】** Dong Yan, Associate Research Fellow, Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences

### **Climate Change and American Protectionism: A Case Study of the Sino-U.S. Trade Frictions**

**Li Shujun** (83)

**【Abstract】** The author summarizes the academic views on the causes of American protectionism, and then analyzes this thesis from the international and American perspectives. Under the pretext of the climate change, the trade protectionism in the U.S. is driven by