

试析国际气候谈判中的国家集团及其影响

庄贵阳 陈 迎

[内容提要] 国际气候谈判是一个错综复杂的过程。在《联合国气候变化框架公约》及《京都议定书》的相关谈判中,不同的国家及国家集团发挥着各不相同的作用。国际气候谈判涉及到国家利益,因而在减缓温室气体排放的国际合作中既有南北矛盾,也有发达国家间的内部分歧,发展中国家集团也出现了分化趋势。文章指出,发达国家率先采取实际减排行动是建立有效的国际合作机制的前提,也是化解南北矛盾与分歧的一种有效方式。作者认为,各国家集团在全球气候变化领域的国际合作中做出某种“妥协”,也具有一定的积极意义。

[关键词] 气候谈判 国家集团 美国 日本 欧盟 发展中国家

[作者简介] 庄贵阳,1969年9月生,中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员;陈迎,1969年4月生,中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员。北京 邮编:100732

自1991年联合国为缔结防止气候变化公约启动政府间谈判以来,国际气候谈判走过了10年的发展历程。国际气候谈判的核心是确定温室气体的具体减排目标和实现减排的途径。1992年6月在里约地球首脑大会上通过的《联合国气候变化框架公约》(1994年3月生效),明确了南北国家间“共同而有区别的责任”的原则,为后续国际谈判提供了法律基础。而1997年12月在日本京都签署的《京都议定书》(尚未生效),在为发达国家明确了温室气体的减排目标和达成期限的同时,也引入了三个灵活机制,为发达国家在全球范围内以成本有效方式进行减排提供了新的选择途径。由于温室气体减排涉及到国家利益,因而各国家集团在历史责任划分、发展空间分配、采取对策的时间和具体减排方式的选择等方面存在矛盾与分歧,既有合作,又有斗争。不同的国家集团由于其所处的条件不同,发挥的作用及其影响也各不相同。温室气体减排关系到人类共同的未来,《京都议定书》能否拥有光明的前途,还取决于各国家集团能否在自身利益与全球利益之间、国家利益之间作出某些妥协与调整。

一 国际气候谈判中的国家及国家集团

气候变化问题表面上是一个环境问题,其实质是政治问题 and 经济问题。由于气候变化的发展和影响在科学上还存在着不确定性,以及减缓和适应气候变化对经济发展的深远影

指联合履约(JI)、排放权贸易(ET)和清洁发展机制(CDM)。

响,国家集团之间在许多关键问题上还存在严重利益分歧。

首先,国际社会在减缓温室气体排放的成本与收益方面还未达成共识。虽然在全球层面上,稳定或减少温室气体排放具有巨大的潜在收益,但是,防止气候变化努力的收益只有从长远看才变得明显,而这种减缓的费用却必须在今天付出。从谨慎预防的原则出发,人类需要为减缓和适应气候变化采取行动,但采取行动就面临着现实的成本。控制温室气体排放量意味着减少化石能源的使用,而到目前为止,人类社会的发展是以能源而且主要是化石能源为基础的。清洁能源的转换,节能技术的开发,都需要大量的资金投入。温室气体产生的主要来源是无处不在的,包括能源生产、工业能源的使用、运输和农业耕作。这些活动在全球 GDP 中占绝大部分份额,并同样深深地扎根在工业国和发展中国家经济体的生产结构中。因而对气候变化而言,预防所花费的费用要更高,而收益相对较低。此外,向清洁生产方式转换所需的许多技术还相当昂贵。长远而言,可再生能源在生产中可能起到更为主要的作用,但风能和太阳能目前在大范围内还不是化石燃料经济合算的替代物。即使在那些今天经济上已经可行的地区,市场的扭曲和准入壁垒也限制了它们的应用。

其次,气候变化的影响、减缓和适应气候变化具有利益不均衡性。气候变化的影响具有区域性特点,气候变暖可能给一些地区带来发展机遇,给另一些地区带来灭顶之灾。如前苏联地区,气候变暖带来了更好的农业生产条件,而对太平洋小岛国(AOSIS)和低海拔国家(如孟加拉国)来说,海平面上升简直就是国家生死存亡的问题。但是,绝大多数发展中国家仍将一些生产活动,如毁林开荒(释放二氧化碳、并销毁了碳汇),养殖牲畜和种植水稻(释放甲烷)以及燃用化石燃料(释放二氧化碳)作为比减少温室气体排放更优先的有收益的社会行为。同时,不同国家、地区或经济部门的减排成本不同,也带来了利益的不均衡。石油输出国组织(OPEC)担心减少温室气体排放对石油消费的影响,要求在经济上得到补偿。发展中的大国要求发展的权利,不愿过早地参与限排或减排。而发达国家则把发展中国家有意义的参与作为批准《京都议定书》的最低条件(主要是美国)。

回顾国际气候谈判的发展进程,大体经历了三个阶段。第一阶段:从 1991 年启动国际气候公约谈判开始,发展中国家团结一致,强调发达国家在气候变化问题上的历史责任,要求在公约有关对策实施条款中明确体现南北间的公平和“共同但有区别责任”的原则;第二阶段:公约通过以后,尽管内部的矛盾分歧在加剧,但依旧维持了南北对立的基本格局,在反对为发展中国家增加新义务的斗争中,“77 国集团加中国”模式依然取得极大成功;第三阶段:《联合国气候变化框架公约》第三次缔约方会议(即京都会议)通过了《京都议定书》,在为附件 1 国家(发达国家和转轨国家)制定了具有法律约束力削减目标的同时,也引入了三个灵活机制,由此,发展中国家集团内部出现利益分歧,出现发展中国家集团内部分化的趋势。

1998 年 11 月,在阿根廷召开的国际气候公约第四次缔约方会议,通过了《布宜诺斯艾利斯行动计划》。会上,一直以整体出现的发展中国家集团围绕如何履行《京都议定书》义务显现出分化的征兆,但就确保南北间义务分担的公平性问题仍保持了空前的团结。从 COP4 的交涉过程可以看出,发达国家具有明确的战略和团结力,而发展中国家却分裂为 3 个集

据政府间气候变化专门委员会(IPCC)的估计,大气中二氧化碳增加一倍所导致的花费在发展中国家相当于 GDP 的 2%—9%,在工业国相当于 GDP 的 1%—1.5%之间。参见世界银行:《1999/2000 年世界发展报告》(中文版),第 92 页。

团：第一集团：自愿承诺削减目标的国家，如阿根廷和韩国，它们是减排目标全球化的推进者；第二集团：期待 CDM 的国家。这些国家把 CDM 作为获取外汇的渠道，期望 CDM 尽早实施能给本国带来经济收益，如南美的墨西哥和巴西，以及最不发达的非洲国家；第三集团：对于作为共有资源的大气的交易主张公平性 (equity) 和权利 (entitlement) 的国家，如中国和印度，不希望承诺减排义务，要求环境发展空间。从 COP5 及以后的交涉谈判可以看出，发达国家集团和发展中国家集团两极构造日渐模糊，正出现集团多样化的趋势 (如图 1)。

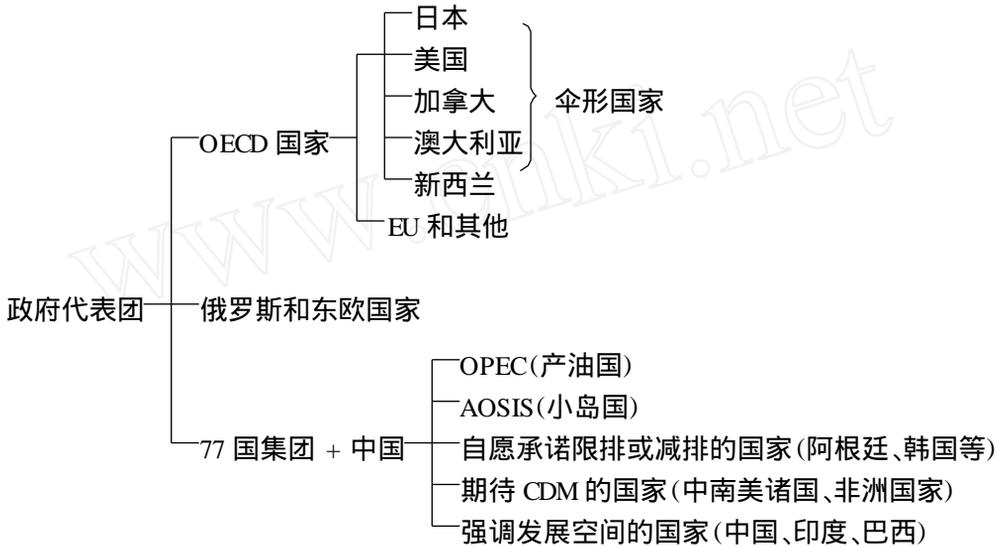


图 1 参加缔约方会议的不同国家利益集团

目前，就京都机制的具体实施细则以及发展中国家参与问题上，欧美国家之间、南北国家之间存在严重分歧。关于发达国家的履约问题主要争议在欧美之间，表现在履约方式的选择上。美国强调市场途径，通过温室气体排放许可证的贸易来“弹性”履约；而欧盟要求地区限额减排，防止因“弹性”履约而转移排放，使减排目标落空。关于发展中国家的参与问题，主要表现为南北之争。发展中国家希望争取发展空间（温室气体排放涉及发展水平与前景），而且历史累积排放有限，不愿过早承诺；而部分发达国家坚持认为，如果没有发展中国家的参与，全球温室气体排放难以得到有效控制。

总之，鉴于气候变化的影响和减排温室气体所揭示的成本与利益不同，各国家集团之间存在难以调和的矛盾与分歧，因而建立有效的国际合作机制是解决这一问题的关键。

二 《京都议定书》的前途与各国家集团的态度

在 COP5 部长级会议上，各国环境官员相继发言，呼吁应该努力使《京都议定书》在 2002 年生效。选择 2002 年这样一个具有标志意义的年份，一方面是因为 2002 年正好是《联合国

The Policies and Agenda of Buenos Aires: Fact sheet 1, Center for Science and Environment, 1998.

气候变化框架公约》签署 10 周年，“里约 + 10”作为一个响亮的口号，有助于使全球气候变化问题进一步引起国际社会的广泛关注。另一方面，也是考虑到《京都议定书》规定减排目标实施的可行性。国家经济体系和能源系统都具有很大的惯性，如果不尽早采取实质性的减排行动，则必然影响减排目标的完成。《联合国气候变化框架公约》第 6 次缔约方会议（COP6）被认为是关系到《京都议定书》前途的一次非常重要的会议。在会议之前，方方面面都希望本次会议能够最终出台实现减排指标的细则供缔约方批准，使议定书能在 2002 年如期生效，真正起到减缓全球变暖的结果。然而，由于各主要国家集团在吸收汇和“海外减排”等一些关键议题上没能达成协议，致使这次会议无果而终（见表 1）。从气候变化国际谈判中主要利益集团的力量对比来看，围绕《京都议定书》的批准生效，气候变化国际谈判中呈三足鼎立之势的欧盟——美国（进而伞型集团）——发展中大国，陷入了一个难解的循环之中。《京都议定书》能否拥有光明的前途，关键在于循环之中的各方谁将首先打破怪圈。

表 1 COP6 主席案文与各国家集团的反应

国家或国家集团	对京都机制的利用不加量的限制	在发展中国家植树包括在发达国家减少部分之中	严格估算森林吸收二氧化碳量	完不成减排目标时实施惩罚措施	对发展中国家设立新的援助资金
日本			×	×	
美国			×		
欧盟	×	×			
发展中国家	×				

注：表示赞同，×表示反对，表示发展中国家的主张因国而异。

欧盟 首先，欧盟（EU）是国际气候谈判的最初发动者，一直是全球减排最主要的推动力量，并希望担当谈判领导者的角色。从实现最终稳定全球气候系统的长远环境目标的角度看，欧盟希望凝聚多年艰辛谈判而达成的《京都议定书》能够获得批准生效，而不是半途而废。当然欧盟积极推动国际气候谈判也有利用自身在减排成本方面的比较优势，抬升国际市场竞争力方面的考虑，对手主要针对美国。

早在京都会议之前，欧盟就提出到 2010 年在 1990 年基础上减排 15% 的目标，这一目标相对美国至多持平的态度要积极得多。在利用市场机制降低减排成本方面，欧盟主张主要依靠国内减排行动，对“海外减排”的比例加以限制，这与美国最大限度地利用市场机制，缓解国内减排压力的立场也有很大不同。鉴于欧盟可用于植树的空地很少，实施吸收汇方案将使欧盟处于不利地位。欧盟建议在使用吸收汇时必须谨慎，CDM 项目中不应该包括吸收汇项目。2000 年 3 月 8 日，欧共体（EC）启动了欧洲气候变化计划（European Climate Change Programme, ECCP），并签署了从 2005 年开始在欧盟内部实施温室气体排放贸易的建议书（Green Paper）。ECCP 和建议书同时指出，实施排放贸易计划的目的在于为欧盟在第六次缔约方会议（COP6）后批准《京都议定书》做准备。选择 2005 年开始排放贸易是为了在 2008 年实施全面国际排放贸易之前取得必要的经验。2000 年 4 月 28 日，欧共体又采纳了一项旨在提高欧盟成员国能源效率的行动计划，明确指出这一计划的目的在于为完成《京都议定

于 2000 年 11 月 13 ~ 25 日在荷兰海牙召开。

指美国、日本、加拿大、澳大利亚和新西兰。由于立场接近，故被称为伞型集团。

Jennifer Lee (2000) :“ European Commission Makes Plans to Launch Emission Trading ”, Weathervane (Trading Post) , March 15 , 2000.

书》减排义务创造一个全球的、具有连贯性的能源战略。根据行动计划,通过提高能源效率措施,应使欧盟完成在未来10年能源密度在BAU基础上平均每年下降1%的目标。由此降低能源消费所带来的CO₂减排量将达到《京都议定书》规定欧盟减排总量的40%左右。从减排的实际行动来看,从1990年至1996年,欧盟温室气体总排放量约下降了1%,其中欧盟内第一排放大国、分担着欧盟总减排量目标的75%的德国下降了10%,第二排放大国英国下降了5.8%,位居第三、四位的意大利和法国排放有轻微上升,分别为1.6%和1.1%。尽管种种迹象表明欧盟批准议定书的态度相当积极,但它同时也在观望美国的态度。

美国 美国作为世界最大的温室气体排放国,1990年排放量占全球总排放量的约1/4,占附件国家排放量之和的近36.1%,美国无疑在决定《京都议定书》前途的博弈中起到关键作用。早在京都会议之前,美国众议院就通过了一项决议,为其批准《京都议定书》设定了前提条件,包括“海外减排机制”和主要发展中国家“有意义的参与”等。克林顿总统在执政期间,未将议定书提交国会讨论批准的一个重要原因就是反对批准议定书的参议员占据多数。在美国,社会各界(政府、学术界、工业界、环境团体)对美国减排成本还未达成共识。持传统观点者认为,现有的技术不足以实现温室气体减排的近期目标,开发新技术需要时间,将这些技术引入市场亦需要付出较高的代价。他们一方面担心减排会对美国经济造成冲击,损害美国企业在国际市场的竞争力,另一方面害怕与履约相关的国际监督、执行、核查机制对美国权威形成制约和挑战。将发展中国家参与减排作为美国履行减排义务先决条件,这种明知不可为而为之的“要高价”策略,不过是自己不参与减排寻找借口。如果美国不批准议定书,那么失去了排放权的销售对象的俄罗斯也不会批准,所以议定书也不会生效。这样一来,美国就会争取在制定新的议定书时控制主导权。从实际行动来看,《京都议定书》规定美国的减排目标是在1990年基础上减排7%,而1990~1996年间,美国温室气体的总排放量不仅没有下降,反而上升了8.7%。正如表1所表示的那样,看重灵活机制的作用,主张对灵活机制的应用不加任何限制,是美、日、加、澳、新等伞型国家的主要利益交合点。美国、日本、加拿大等少数发达国家执意推销所谓的“抵消排放”和“换取排放”方案,并试图以此代替减排。即不想真正减少本国温室气体的排放,而是以现有植被或新植被吸收二氧化碳的能力抵消本国的超标排放,或者在发展中国家实施CDM项目,来换取在本国继续大量排放温室气体的指标。这种毫无诚意的承诺自然遭到了广大发展中国家和欧盟的反对。

日本 日本作为1997年京都会议的东道主,在调和各方意见分歧方面发挥了很大作用,表现了相对灵活的积极态度。《京都议定书》后日本减排温室气体的战略是最大限度减少排放量,剩余部分由政府在国际市场上购买排放权。日本从国内来说,削减温室气体有4个支柱。第一是加强省能源法的执行力度,即限制战略;第二是在政府和经团联间达成协

Jennifer B. Thatcher (2000): "EU Adopts Energy Efficiency Plan With Kyoto in Mind", *Weathervane* (Feature), May 3, 2000.

OECD (1999): "National Climate Policies and the Kyoto Protocol", OECD Publications, 1999.

【日】西条辰义:《欧美日的地球环境战略》,载《钻石》周刊,2000年5月27日。

如一些发展中国家纷纷指责发达国家提出CDM是一种环境帝国主义行为,认为该计划帮助他们假借逃避减少温室气体排放量的责任才是真正目的。《引发争议的“清洁发展机制”》,新华社伦敦2000年11月22日英文电。

议,企业自我限制,即“协定”战略;第三是建设几乎不排出温室气体的核电站,即原子战略;第四是呼吁“控制使用石油等”,即“呼吁战略”。但是,不管哪一种战略,都不是“既减少温室气体又有利益”的经济刺激办法。日本政府对完成议定书规定的6%的减排义务的途径做出了规划:即2.5%减排通过与能源相关的政策措施实现,3.7%减排依靠吸收汇,HFC、PFC和SF₆排放增长为2%,剩余1.8%的减排任务通过灵活机制来完成。此外,针对发展中国家要求增加官方发展援助(ODA)的呼声,日本政府主张使用ODA投资CDM项目,主张把核电技术作为CDM项目。同时,为了避免一旦完不成减排义务而受到严厉惩罚,日本在履约机制谈判中极力反对诸如违约罚款等强制性手段,主张采用比较温和的、促进性的措施。

日本的这种态度转变,主要还是出于经济利益上的考虑。早在京都会议之前,日本政府经过试算所确定的温室气体减排目标是在1990年基础上减少2.5%的排放。而6%的温室气体减排承诺目标(出于东道国的考虑)如何实现确实是个难题。日本的能源效率世界第一,通过与能源相关的政府措施实现减排目标的潜力非常有限。因而在海牙气候会议上日本同美国一道,主张最大限度地利用吸收汇和京都机制。

发展中国家《京都议定书》的批准生效需要至少55个国家,在38个附件国家之外,至少还需要17个非附件国家的批准,但这显然不会构成阻碍议定书批准生效的障碍。根据《京都议定书》,非附件国家的义务仅限于提交国家信息通报,制定减缓和适应气候变化的计划,加强能力建设等非核心义务,而尚未承担具体的限排或减排义务。促进《京都议定书》批准生效,使发达国家确实在全球减排行动中担负率先减排的责任,并履行其在资金援助和技术转移方面的义务,是符合发展中国家一贯立场的。

但是,问题并没有这么简单(一厢情愿)。美国把发展中国家“有意义的参与”作为其批准《京都议定书》的最低条件。《京都议定书》以后,发达国家利用一切手段加紧向发展中国家施压,要求中国、印度、巴西等发展中大国尽早参与全球减排并承担明确的限排或减排义务。为此,发达国家为发展中国家设计了多种不同方案。同时,为了说服发展中国家,西方学者还极力推崇全球排放贸易制度优越性,宣传发展中国家通过参与全球温室气体排放市场将得到的各种好处,如:吸引大量外国直接投资,用于开发大量低成本减排机会;通过出售排放额度获得可观的经济收入;促进减排技术转移;减排局部空气污染,有益于农业、林业等经济部门和公众健康;国内通过征收碳税和税收再循环(用碳税替代对劳动力或资本的税收),可以减少现存市场的税收扭曲,尤其是能源市场因能源补贴造成的扭曲,等。在美国等发达国家的游说和鼓励下,阿根廷等少数发展中国家已经提出了自愿承诺目标,中南美诸国和一些非洲国家对CDM表现出了浓厚的兴趣,希望尽早付诸实施。但是,考虑到一旦以某种形式承担了具有法律力的限排或减排义务,并直接参与全球排放市场后,必将面临经济安全、能源安全、履约的法律责任问题等一系列关系国家安全的严峻挑战,主要发展中国家大

[日]茅阳一:《日本的京都议定书对策》,载《对地球温暖化的挑战》,东洋经济新报社,第3页。

有“软义务”,如不具有法律约束力的自愿承诺,也有“硬义务”,即具有法律约束力的排放目标;有固定数量的排放上限(cap或ceiling),如在BAU基础上减排若干百分点,也有为避免BAU预测的不确定性,根据未来实际的经济、人口和其他指标而设计的减排目标方案,如单位GDP碳密度指标,或单位GDP温室气体排放指标;有不需明确减排目标而仅以项目合作方式进行减排的清洁发展机制(CDM),也有需要接受明确排放目标才能参与的排放贸易(ET);有明确要求从2008—2012年第一承诺期就开始参与,也有设计一定的宽限期,或满足某种形式的阈值后再加入全球减排义务的分配,如根据人均收入、人均排放或全球人均排放指标设计的阈值;等等。

国在承诺义务之前,会根据自身发展的需要,正在并将继续为气候变化问题作出自己的贡献,但不可能在参与减排和限排的原则立场上作出让步。

三 结束语

海牙会议的无果而终的确令人失望。2001年7月在德国波恩召开第二阶段会议的决定,使人们在失望中看到了新的希望。海牙会议没有达成协议,等于给缔约方、特别是发展中国家和环保主义者继续努力、争取制定出更令人满意的协议提供了余地。从海牙气候会议的实际情况来看,各国家集团对向发展中国家设立新的援助资金达成了共识,争议的焦点集中在吸收汇和海外减排的比例等问题上,这将是影响第二阶段谈判、关系到《京都议定书》前途的关键议题。如果最终的谈判结果是各国家集团间的某种妥协的话,那么,欧盟和部分发展中国家要求对吸收汇持谨慎态度的主张可能被尊重,有关吸收汇的定义和计算方法等要通过科学研究以尽量减少不确定性,由后续国际谈判逐步加以解决。而美、日等所主张的最大限度地利用京都机制的要求将在一定程度上得到满足。

当然,国际社会在促进《京都议定书》尽早批准生效的同时,也应预见到议定书半途流产的可能性。根据规定,《京都议定书》生效需要至少55个缔约方批准,同时其中附件1缔约方的CO₂排放量之和至少占附件1所列缔约方1990年CO₂排放量的55%。由于新任总统小布什来自以石油为重要产业的得克萨斯州,一般认为,小布什上台后,美国在气候变化问题上的立场可能更趋保守。从理论上讲,美国1990年的排放量占发达国家排放总量的36.1%,即使没有美国的批准,议定书仍然可能生效。但对于气候变化而言,任何国家的单边行动都不可能具有实质性的效果。目前在国际环境政治领域存在一种倾向认为,如果美国致力于形成某项环境公约并发挥领导作用,那么这一环境制度的制定极有可能成功。相反,如果没有美国的参与,或者由于美国的强烈反对,即便形成了某种环境制定规范,其影响力也要大打折扣。任何控制温室气体排放的协定,如果不能将第一排放大国美国包含在内,绝对就是失败的。考虑到日本的排放量占8.5%,仅日、美两国就占到了44.6%,"伞型集团"本身就可以阻止议定书生效。如果国际社会敦促《京都议定书》批准生效的努力不幸失败,则国际气候谈判进程将面临一次大的倒退。各方为达成新的议定书,又会重新回到谈判桌前展开新一轮更为艰难的较量。如果气候变化的确将给地球生态系统和人类社会带来严重威胁,延误为减缓气候变化而采取行动的宝贵时间,就意味着人类社会将为此付出更高的代价。

为此,根据《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》的有关原则,发达国家应率先采取实际行动。同时,各国家集团应本着务实的精神,从全球长远利益出发,努力寻求有效的国际合作机制。国际合作机制是建立在讨价还价、金融激励和在某些情况下对贸易及资金有限度控制的基础之上的。在国家主权与国际规则的制约之间,在国家利益与全球利益之间做出某种“妥协”,也应该具有一定的积极意义。

(日) 细田卫士(监译):《地球环境政治入门》,有斐阁,1998年,第208页。