

《京都议定书》的前途及其 国际经济和政治影响

陈 迎 庄贵阳

【内容提要】作为国际气候谈判的重要里程碑,《京都议定书》的前途备受国际社会的关注。本文分析和归纳了《京都议定书》一旦批准生效可能带来的国际经济和政治影响,并结合海牙会议国际气候谈判的最新进展,对其发展前景进行了展望。

【关键词】气候变化;《京都议定书》;经济影响;国际政治关系

【作者简介】陈迎,1969年4月生,中国社会科学院世界经济与政治所副研究员、博士;庄贵阳,1969年9月生,中国社会科学院世界经济与政治所助理研究员。(北京 邮编:100732)

【中图分类号】X21 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006-9550(2001)06-0039-07

引 言

1997年12月,《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)第三次缔约方会议(COP3)通过了《京都议定书》,首次为附件I国家规定了具有法律约束力的具体减排目标,并引入了联合履行(JI)、排放贸易(ET)和清洁发展机制(CDM)三个灵活机制。在经济全球化加速发展的大背景下,发达国家的减排行动不仅会影响到其自身的经济发展,而且必然波及目前尚未承担限排或减排义务的发展中国家,甚至影响到整个国际经济与政治格局。京都会议之后,有关议定书前途及其对国际经济与政治的影响等问题引起了学术界的极大兴趣。当然,由于气候变化在科学、社会经济影响及国际制度安排等方面都存在很大的不确定性,议定书涉及的许多重大议题仍在谈判之中,目前许多分析很

大程度上只能是预见、猜测,甚至假设情景。即便如此,中国作为发展中大国和国际气候谈判的重要成员,了解和分析议定书对中国的潜在经济和政治影响,对于制定中国气候变化战略及外交对策仍是一个具有重要现实意义的新课题。

《京都议定书》的经济影响

《京都议定书》绝不仅仅是一个国际环境协定。在经济全球化加速发展的时代,随着全球统一的国际大市场的形成,国际资本流动范围的不断扩展,以及跨国公司在世界经济中扮演越来越重要的角色,各国经济活动之间的联系日益紧密。一旦议定书批准生效,减排义务得到切实履行,灵活机制得到广泛应用,发达国家的减排行动将通过世界经济和国际贸易大循环的传递作用,对包括我国在内尚未承诺限排或减排义务的

发展中国家带来显著的间接经济影响。

1. 对经济福利的总体影响

多数学者认为,附件 I 国家的减排行动通过国际能源市场变动影响各国经济福利的总体水平,其一般规律是:附件 I 国家的减排行动将提高使用化石燃料能源的成本,降低对这些排放温室气体能源的需求,从而导致能源价格下降,全球能源贸易量下降。这种变化通过国际贸易体系的波动,影响到未参与减排行动的非附件 I 国家,其中能源出口国受到损失最大,且一国经济对能源出口的依赖性越大,损失越大,如石油输出国组织(OPEC)国家;而能源进口国,如中国和印度,可能因石油价格的下降而获得利益。例如, Mustafa Babiker & Henry Jacoby 采用 EPPA - GTAP 模型的计算结果,到 2010 年《京都议定书》对附件 I 国家(除东欧外)造成的经济福利损失约在 0.5 ~ 2% 之间,而非附件 I 国家中,依赖石油出口的中东、北非等地区的国家的经济福利损失可能达到 2.4 ~ 3.7%,某些能源进口国获益幅度约在 0.3% 以内。

此外,也有学者进一步从国际贸易分工的角度指出,发达国家减排造成产品成本上升,拉动出口价格上升。随着收入和进口需求减少,使进口价格也相应下降。由于大部分发展中国家在国际贸易分工中处于初级产品和原材料出口的较低层次,尤其当初级产品和原材料出口在国民经济中占有较大比例时,发展中国家脆弱的经济有可能遭受沉重的打击。一国经济福利所受的综合影响,取决于初级产品和原材料出口的损失,能否从石油进口以及与发达国家相比竞争力增强的能源密集产品出口的收益中获得平衡。如 Paul M. Bernstein 等采用 MS - MRT 模型的研究结果表明,当不允许排放贸易时,附件 I 国家都遭受不同程度的经济损失,在非附件 I 国家中,墨西哥和 OPEC 国家的经济福利损失达到 1.39%,而中国和印度的净收益约为 0.34%。允许不同程度的排放贸易将有助于缓解不利影响,但对中国和印度没有好处。当仅允许附件 I 国家内部排放贸易时,东欧和前苏联地区某种程度上将垄断排放权市场,而获得极大利益。

2. 碳泄漏问题

“碳泄漏”(Carbon Leakage)是指附件 I 国家减排会引起非附件 I 国家排放量的增长,它是《京都议定书》经济影响在全球环境上的反映。导致碳泄漏的重要原因是生产过程能源密度的变化,即生产成本变化

引起附件 I 国家与非附件 I 国家能源密集产品相对竞争力的变化,促使附件 I 国家向着降低能源密度方向进行产业结构调整,导致能源密集型工业(如钢铁、水泥、建材、化工等)向非附件 I 国家转移。实际上,发达国家向着金融服务业、高技术产业等领域的产业调整早已开始,减排不过是加速这一进程的步伐。

发达国家普遍担心严重的碳泄漏不仅不能减少全球温室气体的排放,反而刺激了非附件 I 国家排放的增长,可能导致全球总排放量上升,对全球环境造成不利影响。这是发达国家要求发展中国家参与全球减排行动一个最重要的理由。但在目前发展中国家未承诺限排或减排义务的情况下,发达国家学者也承认,议定书规定的三个灵活机制对附件 I 国家完成减排目标至关重要,相比而言,虽然有碳泄漏问题,但不会很严重,不必过分担心。例如,荷兰 CPB 的 Johannes Bollen 等采用 Worldscan 模型在 IPCC《排放情景特别报告》A1 和 B1 两种排放情景下计算得到的碳泄漏率均在 20% 左右。在生产总量、生产的能源密度以及能源碳密度三个产生碳泄漏的主要途径中,生产的能源密度变化是最重要的影响因素。从净商品和服务出口的角度分析,大部分的碳泄漏最终流向附件 I 国家的终端消费。也就是说,非附件 I 国家排放增长的主要原因是向附件 I 国家出口更多同时从附件 I 国家进口较少的能源密集型产品。值得注意的是,尽管能源密集型工业的转移可能给发展中国家带来一定的外资流入和出口效益,但与能源密集型工业转移相伴而来的国际污染的转移,有可能给发展中国家的可持续发展带来不利影响。同时,从长远的观点看,发展中国家从自身发展的需要,也必须主动地、逐步地进行自身产业结构的调整,培育低能耗的高新技术和高附加值产业,避免被锁定(lock - in)在国际产业加工的最底层。

Mustafa Babiker and Henry Jacoby (1999), "Developing Country Effects of Kyoto - type Emission Restriction", in Proceedings of IPCC Expert Meeting on Economic Impact of Mitigation Measures, The Hague, The Netherlands, 27 ~ 28 May, 1999.

Paul M. Bernstein, W. David Montgomery, Thomas Rutherford and Gui - Fang Yang (1999), "Effects of Restrictions on International Permit Trading: the MS - MRT Model", 同上。

Alan S. Manne & Richard G. Richels (1999), "The Kyoto Protocol: A Cost - Effective Strategy for Meeting Environmental Objectives?", Stanford University's Energy Modeling Forum 16 Study, 1999.

均假设较高的经济增长率,尤其是非附件 I 国家,但 B1 相对 A1 假设自发能源效率改进速度较快,这使得完成议定书规定减排任务的压力减小,同时前苏联由于减排目标低于排放情景而产生大量“热气”(hot air)。

Johannes, TonManders and Hans Timmer (1999), "Kyoto and Carbon Leakage: Simulations with Worldscan", 27 ~ 28 May, 1999.

3. 对国际资本流动的影响

国际资本流动的改变是《京都议定书》经济影响的又一重要方面。经济学理论认为,不同国家之间存在较大的减排边际成本差异,是建立国际排放市场的内在推动力。由于各国边际减排成本相差悬殊,对于高减排成本的国家,可能导致资金外流、汇率贬值、刺激出口;而对于低减排成本的国家,可能导致资金流入、汇率升值,短期内可以降低真实利率、刺激国内需求,中长期可以提高资本存量,从而促进 GDP 增长。由于国际资本在可以流动的范围内总是寻求最低生产成本,以获得最高的投资回报,因此,无论是否存在国际排放贸易,任何附件 I 国家的减排政策都会造成不参与减排国家能以相对较低的成本进行减排的国家因增加国际资本的流入而受益。大规模资本流动可能引发国际汇率波动。

如根据 Worwick J. Mc Kibbin 等采用一般均衡的 G- Cubed 模型的研究结果,当不允许地区间排放贸易时,美国相比“其他 OECD 国家”减排成本较低,减排带来的 GDP 损失最小,投资增长较快。而“其他 OECD 国家”由于减排成本较高,资本的投资回报率低,面临资本严重外流的危险。到 2010 年,累计资本外流高达 3700 亿美元,2020 年增长至 4900 亿美元。这些资本大部分流向美国,小部分流向发展中国家。尽管前苏联和非附件 I 国家存在许多廉价的减排机会,但由于其吸纳外资的能力有限,大部分国际资本的重新配置仍然发生在 OECD 国家之间。

4. 跨国公司的作用

温室气体减排对能源及能源密集型产业的发展将产生重大影响。因此,《京都议定书》通过之初,企业界出于对自身竞争力和行业经济利益的考虑,大多持怀疑和抵制态度,以经营能源密集型产品为主的大型跨国公司尤其如此。他们往往凭借其雄厚的经济实力和社会影响力,通过行业协会极力游说政府,通过发布研究报告进行公众舆论宣传,在国际谈判中也相当活跃。如 1989 年成立的“全球气候联盟”(GCC)就是一个以美国企业与企业联盟为主要成员的国际组织,对于美国政府决策和 IPCC 都具有一定影响力。他们坚持认为,有关气候变暖的证据仍不够充分,未来影响不确定性很大;另一方面,任何具有法律效应的减排协议都将导致失业率上升和价格上涨,从而影响经济增长,降低社会福利。

近年来,一些大型跨国公司及其行业协会的态度开始出现比较积极的转变。这一方面是由于公众环保意识的不断增强,企业管理者已经意识到,抵制温室气体减排将使企业丧失信誉,承受公众和舆论的强大压力;另一方面,更为重要的是,一旦议定书得以生效实施,尚未为减排做好充分准备的企业,将会因生产成本增加而丧失竞争力。因此,必须严肃面对未来可能面临的挑战,通过调整公司经营战略,主动适应减排政策的需要。不仅如此,具有眼光的企业领导者也逐渐意识到,随着国际排放市场的建立和国际能源技术的发展,减排将带来许多商业机会,企业应该利用这些新的市场机遇发挥自身的积极作用,在为自身创造商业利益的同时也为全球环境保护作出贡献。要变减排的压力为自身发展的动力,这或许是企业界态度发生积极转变的根本原因。例如,英国 BP 石油公司制定的企业内部减排目标是到 2010 年在 1990 年基础上减排 10%,相当于相对基准排放线(BAU)减排近 40%。同时,公司还建立了内部的排放贸易制度,使油田、炼厂等下属经营部门以最低成本完成减排目标。

在经济全球化时代,跨国公司作为国际直接投资、先进技术和管理经验的重要载体,日益发挥着重要的作用。在国际减排行动中,跨国公司凭借其在经济、技术、地域分布等方面的便利条件,有可能在向发展中国家的国际资本流动和技术转移方面扮演重要角色。但需要注意的是,尽管一些大型跨国公司积极性很高,但议定书规定承诺减排义务的主体是国家政府。跨国公司要发挥作用,不仅需要国际制度框架的支持,也需要有关国家建立相应的国内法律制度。2000 年 4 月,“国际石油企业环境保护协会”(IPIECA)召开了“实施京都机制中的机遇、问题和障碍”研讨会,呼吁国际社会在机制设计中鼓励企业的参与,减少对机制应用的各种限制条件,减少制度障碍以及不确定性给企业参与带来的风险。

模型将发达国家分为美国、日本、澳大利亚和其他 OECD 国家 4 个子集团。

Worwick J. Mc Kibbin, Martin T. Ross, Robert Shackleton and Peter J. Wilcoxon (1999), "Emission Trading, Capital Flows and the Kyoto Protocol", 27 ~ 28 May, 1999.

Rodney Chase (1998), "Climate Change - A Role for Business", Deputy Group Chief Executive and Chief Executive of BP Oil speaks at Chatham House, London, 27th Nov., 1998.

International Petroleum Industry Environmental Conservation Association (IPIECA) (2000), "Summary of IPIECA Workshop on Opportunities, Issues and Barriers for Practical Application of the Kyoto Mechanisms", April, 2000.

5. 与世界贸易规则的协调

世界贸易组织(WTO)是制定国际贸易规则、协调国际贸易关系的最重要国际经济组织。自1994年乌拉圭回合谈判,环境与贸易关系问题引起国际社会的重视并成立了贸易与环境委员会(CTE)。有学者评价《京都议定书》与其说是一个环境协定,不如说是一个贸易协定。议定书的实施涉及许多国际贸易规则,并有可能与现有WTO规则发生冲突。例如:

(1) 灵活机制。三个灵活机制是《京都议定书》的重要特征。但目前还不清楚,根据WTO的定义,灵活机制涉及的排放额度是作为“商品”(goods)还是作为“证券”(securities,一种可转让的金融工具)来对待。如果作为商品进行交换,可能违反禁止歧视来自不同WTO成员国同类商品的最惠国(MFN)待遇原则。而如果作为可转让的证券,则在贸易体系中将被视为一种“服务”。根据乌拉圭回合《服务贸易总协定》(GATS),各国对待国内与国外服务提供者不能违反非歧视性原则。此外,排放额度的初始分配也会发生问题。如果排放权被视为政府对企业的一种金融资助,则根据WTO《补贴和补偿措施协定》(SCM)的非歧视性原则,排放权的分配不能只针对部分企业或部门。

(2) 碳税。碳税是温室气体减排的重要政策措施,但也有可能违反WTO的要求。如果国外商品没有如国内商品一样征收相同碳税,则国内企业在与国外企业的竞争中将会处于劣势。“边界税调节”可以通过对进口商品征税使之达到国内商品同样的水平,而对出口商品不征税以增强其在国际市场上竞争力的方法加以解决,但至今国际上对该税收调节方法在WTO规则下的合法性尚未达成共识。

(3) 补贴。通过补贴促进可再生能源的开发利用或燃料转换是温室气体减排的又一重要政策措施。如前所述,如果补贴损害了国外生产者在市场竞争中所占份额,则根据SCM的非歧视性原则,这种补贴也是违反WTO规则的。

(4) 不履约条款。议定书用于鼓励缔约方完成温室气体减排目标的政策措施也可能与WTO规则发生冲突。如果一国为了完成减排目标而采用贸易限制政策和措施,则决策者将不得不面临如何协调环境目标与贸易目标的新课题。

除上述经济影响之外,《京都议定书》的实施无疑

还将有力地促进能源、林业、农业等领域的技术进步、技术扩散和新技术的应用,推进包括发展中国家在内的全球可持续发展进程。

《京都议定书》的政治影响

《京都议定书》除带来上述经济影响之外,对国际关系的政治影响也不容忽视。

1. 发展中国家面临越来越大的国际压力

《京都议定书》最主要的政治影响就是发达国家将利用一切手段加紧要求中国、印度、巴西等发展中大国参与全球减排,并尽早承诺限排或减排义务,使发展中国家面临越来越大的国际压力。正如英国牛津能源研究所 Benito Müller 的观点,《京都议定书》至少具有以下三重目标,即:

(1) 法律目标:通过议定书的批准生效,为减排温室气体提供国际法律基础和保障;

(2) 环境目标:到2008~2012年,附件I国家温室气体排放量在1990年基础上总体减排5.2%;

(3) 政治目标:通过附件I国家率先减排温室气体的示范作用,说服发展中国家加入全球减排行动。

发达国家很大程度上将政治目标置于优先地位,而环境目标仅仅是象征性的。在发达国家阵营内部,尽管各利益集团之间存在一定分歧,但在发展中国家参与全球减排问题上的立场是基本一致的。为此,西方学者一方面研究如何将发展中国家纳入全球减排义务分担体系;另一方面极力推崇全球排放贸易制度的优越性,向发展中国家宣传参与全球温室气体排放市场的诸多好处。如:吸引外资开发国内低成本减排机会;出售排放额度可获得可观的经济收入;促进减排技术转移;减少局部空气污染,有益于农业、林业等经济部门和公众健康;通过碳税和税收再循环政策(用碳税替代对劳动力或资本的税收)减少现存市场的税收扭曲,等等。他们预测,中国的减排成本最低,减排潜力巨大。如MIT-EPPA模型预测在2010年基准排放

Jennifer Lee (2000), "The Kyoto Protocol Could Violate WTO Trade Rules, Say Experts", *WeatherVane* (Feature), April 26, 2000.

Benito Müller, "Does US Ratification Really Matter?", <http://associnst.ox.ac.uk/energy/13.html>.

情景(BAU)基础上减排 10%,日本、欧盟和美国的减排成本分别是中国的 16 倍、6 倍和 4 倍。1999 年 9 月,在美国副总统戈尔转交给朱总理的一份美国经济顾问委员会(CEA)有关中国的研究报告中,收集了西方学者利用不同能源经济模型针对中国未来减排的一系列研究结果。根据西方学者的计算,到 2010 年中国相对当年 BAU 的减排幅度在 14~24%之间,第一承诺期内 2008~2012 年预计出售排放权的年收入将在 4~14 亿美元。

如此诱人的经济利益并不能令人信服。因为这些计算往往高估了中国的可能收益,而回避可能带来的不利影响。其原因除政治因素外,还有数据来源、参数选择、假设条件等技术因素,以及经济模型本身的缺陷。例如,对减排引起产业结构调整、能源结构转换等经济成本考虑不足,在减排经济成本之外很少考虑社会成本(如煤炭行业的失业问题),无法反映阻碍按经济效率标准选择的许多机制和制度因素(如能源系统的惯性和惰性,市场失灵和行政力量的不适当干预),实际上全球减排市场的运作不可能达到模型所假设的完全竞争、充分交易的理想状况,等等。

2. 发展中国家阵营的内部分化

自 1991 年启动国际气候谈判至 1992 年签署公约,发展中国家阵营强调发达国家的历史责任,要求公约明确体现公平和“共同但有区别责任”的原则等重大问题上表现出空前的团结一致。公约通过以后,尽管发展中国家阵营内部存在一定的矛盾分歧,但经过艰苦的协调工作,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。但是,京都会议之后,随着在议定书三个灵活机制、吸收汇(亦称碳汇)、资金援助和技术转移等重大问题上具体规则和实施方案的逐渐细化,经济利益的分配变得越来越现实和紧迫。国际气候谈判明显表现出南北对立界线日渐模糊,发展中国家阵营的内部分化不断加剧,集团多样化趋势得到强化的趋势。目前,发展中国家阵营至少分裂为以下几个子集团:

(1) 环境脆弱、易受气候变化严重影响且自身排放量很小的小岛国联盟(AOSIS),以及自愿承诺限排或减排目标的国家,如阿根廷和韩国,他们都是减排目标全球化的推进者。

(2) 对 CDM 持极高期望的国家,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。

(3) 反对承诺义务的能源消费大国,如中国和印度,强调大气作为人类共有资源,资源利用的权利和分配的公平性,要求环境发展空间。

(4) 以 OPEC 为代表的能源输出国,由于能源输出在其国民经济中占有主导地位,非常担心全球减排引起全球能源市场的紧缩,并由此给本国经济带来巨大的负面影响。

谈判随时可能产生新的利益子集团。气候变化谈判之艰难,很大程度上正是因为所有国家都是“游戏”的参与者,又没有两个国家在气候变化问题上的利益趋向是完全相同的。发达国家很可能利用发展中国家阵营的内部利益分歧,在施加政治压力的同时辅以经济补偿加以分化瓦解。在未来国际谈判中,内部协调的任务可能比对外交锋更为复杂和艰巨。

3. 气候科学的“政治化”

京都会议后,围绕《京都议定书》减排义务的履行和将来减排义务分担问题的南北对立不断加剧。在此背景下开展的政府间气候变化专门委员会(IPCC)《第三期评估报告》(TAR)的撰写和审评引起了各国政府的高度重视。特别是负责减排的社会经济影响及对策建议的第三工作组,学术之争与政治斗争紧密交织,气候科学的“政治化”倾向相当明显。发达国家履约和发展中国家参与是其中两个最敏感的问题,既有学术背景又有极强的政治含义。各国的评估意见也主要集中于此。根据有关统计结果,发达国家凭借其强大的经济实力、科研力量和信息优势,提供评审意见较多,尤以美国政府的意见最为全面、系统和尖锐。例如,针对第一章“发展、公平、可持续性”与气候变化,美国明确表示不能接受,强烈指责该章没有体现新古典经济学(即常规市场经济理论)在发展及可持续性中的地位和作用,没有权衡好发展、公平与可持续性之间的关系。对于发达国家履约问题,美国坚持弹性履约,要求删除报告中所有涉及限制使用三个灵活机制的讨论。针对发展中国家参与问题,美国指责工作组将发展中国家高排放低增长情景作为基调分析,要求增加高排放方案,并提出要包括“自愿”承诺方式。由此可见,美国对

U. S. Council of Economic Advisers, “The Economics of Greenhouse Gas Emissions Abatement in China, A Preliminary Analysis”, September 1999.

评估报告的审评意见,更多的不是依据科学认识,而是政府的政治立场。

日渐明显的气候科学“政治化”倾向也给了我们一个启示:国际谈判不仅在会场进行,政治战、外交战离不开科学研究的支撑。政治“科学化”是对科学“政治化”的最好回应。

4. 承诺限排或减排义务可能面临国家安全挑战

尽管目前中国尚未承诺限排或减排义务,但从长远来看,中国一旦以某种形式承担了具有法律约束力的限排或减排义务,并直接参与全球排放市场,还将面临经济安全、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。

首先,最大的政治风险是在不具备条件的情况下,过早承担或承担超过自身能力的义务。这不仅将严重损害我国的经济利益,还将使中国失去未来的发展空间。目前,有关我国承诺义务的底线仍缺乏深入系统的研究,给国家外交决策带来很大难度。

其次,无论通过 CDM 还是 ET,中国一旦参与全球排放市场,就不可避免地面临前苏联、东欧以及其他发展中大国的竞争。中国能否在激烈的竞争中将潜在收益变为现实,低成本减排机会能否维持下去,如何使国际资本流入服务于中国可持续发展目标,并防止其起破坏性作用,如污染转移、对汇率的冲击等,都直接关系到中国的经济安全。

再次,限排或减排使中国不得不进行必要的能源结构调整和燃料替代。减少煤炭使用而更多依赖进口石油和天然气将会给中国带来严峻的能源安全挑战。中国必须建立自己的清洁、高效、可持续的能源体系,在满足环境目标的同时保障能源安全。

最后,当缔约方明确承担具有法律约束力的限排或减排义务后,履约问题可能使国家主权面临严峻挑战。例如,与公约和议定书相关的监督、执行、核查程序与维护国家主权间的潜在冲突;国际非政府组织(NGO)地位日益上升,可能构成对政府权威的制约;一旦完不成减排目标,缔约方还必须承担相应法律后果,不仅可能遭受经济上的惩罚,还会造成国际形象的损害,等等。

《京都议定书》的前途

根据规定,议定书要生效至少需要 55 个国家的批准,其中附件 I 国家 1990 年排放量之和要达到总排放的 55%。《京都议定书》的前途取决于欧盟、以美国为首的伞型国家、发展中大国等利益集团的态度,以及它们之间复杂的互动关系。

欧盟是气候谈判的发起者和重要的推动力量。基于欧盟在人口、经济发展和能源结构方面的比较优势及其较强的环境意识,欧盟对待凝聚多年艰辛谈判而达成的《京都议定书》持相当积极的态度,甚至不惜在美国不批准的情况下仍坚持推进这一进程。在西欧,国际环保组织不断呼吁国际气候谈判各方尽早批准《京都议定书》并使之在 2002 年底生效。2002 年是里约会议和气候公约签署 10 周年,选择这一年份不仅希望借助“里约+10”的响亮口号使全球气候变化问题进一步引起国际社会的广泛关注,同时也是考虑国家经济体系和能源系统都具有很大惯性,如果不尽早采取实质性的减排行动,必然影响实现议定书规定减排目标的可行性。2000 年 3 月 8 日,欧共体启动了“欧洲气候变化计划”(ECCP),并签署从 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),不仅为欧盟在第六次缔约方会议(COP6)后批准议定书做准备,而且为在 2008 年实施全面国际排放贸易之前取得必要的经验。

美国是世界最大的温室气体排放国,1990 年排放占全球总排放量的约 1/4,占附件 I 国家排放量之和的 36%,美国无疑在决定《京都议定书》前途的博弈中起到关键作用。然而,美国坚持任何气候变化的国际协议都应该是基于市场的、灵活的和全球的,将中国、印度、巴西等发展中大国“有意义的参与”作为批准议定书的先决条件。布什新政府上台后,以减排影响美国经济增长和发展中国家未承担义务为由表明了拒绝执行议定书的强硬立场,遭到了国际社会一致的强烈抨击。至今,欧盟,甚至与美国同属伞型国家集团的日

Jennifer Lee (2000), "European Commission Makes Plans to Launch Emission Trading", *WeatherVane (Trading Post)*, March 15, 2000.

本等都在积极游说美国重新考虑其气候外交政策。实际上,自 80 年代以来有关国际环境的法规迅速发展,美国作为世界性大国、富国,在其中发挥的作用十分有限。在过去 20 年已通过的 5 个全球性环境公约中,有 4 个都是在美国未批准情况下生效的。尽管气候变化问题相比其他全球性环境问题有其特殊性,但有这些先例说明美国的态度往往并不能阻挡国际环境谈判的进程。但另一种观点认为,如果美国不参与和强烈反对,即便形成了某种环境制度规范,其影响力也会大打折扣。

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。果真如此,国际气候谈判将面临一次大的倒退。延误将使人类付出更高的代价。但《京都议定书》的历史地位不可动摇,其基本框架和要素仍将是未来谈判的重要基础。目前,有关《京都议定书》一旦失败后的前途也有不同的看法。一种观点主张从长远目标出发重新谈判,为自 1990 年以来经济增长较快的国家重新设定经济上更为可行的减排目标和时间表,并以此为起点,建立一个长远目标,强调建立排放贸易制度并促进市场不断发育以及启动发展中国家参与进程等。另一种观点主张从短期目标出发对议定书中的定义做短期调整,使现有规定义务更宽松,如放松对碳汇、非 CO₂ 温室气体统计口径以及 CDM 成果的定义等。前者基本上无异于另起炉灶,其难度和费时可想而知,而后者则必然损害议定书框架的整体性和完整性,过度的灵活性也会对全球环境造成不利影响。

2000 年 11 月 13 ~ 25 日在荷兰海牙召开了第六次缔约方会议。会前国际社会普遍希望本次会议能就实现议定书规定的减排目标的具体细则取得实质性进展,促成议定书在 2002 年批准生效。但遗憾的是,由于美国等少数发达国家执意要求以现有或新增植被吸收汇,或者在发展中国家实施 CDM 项目,替代国内实质性的减排行动,而遭到多数国家的强烈反对,使会议无果而终。海牙会议的主要分歧集中在是否对三个灵活机制的利用加以限制、是否将吸收汇项目作为 CDM 项目、吸收汇的估算方法、履约程序的强制性后果等关键问题,欧盟与以美国为首的伞型国家间存在严重分歧。

欧盟强调“海外减排”只是国内减排行动的一种补充形式,要求设置 50% 的上限对灵活机制的利用加以

限制;而美国等伞型国家强调灵活履约和基于市场的环境政策,反对任何形式的限制条件。关于吸收汇,欧盟认为必须谨慎使用森林吸收量的估算方法,CDM 项目中不应该包括吸收汇项目,而美国等则希望通过本国和海外吸收汇项目,缓解减排的经济压力。这一问题在发展中国家中也很难取得一致立场。一些在植被覆盖和造林方面有优势的拉美国家,出于通过 CDM 吸引外资的考虑表示赞同,而中国等大多数国家认为吸收汇在概念、基础数据和估算方法等方面仍缺乏足够的科学认识,同时与减排项目相比,向发展中国家进行有益的技术转让的机会很少,因而反对将吸收汇项目作为 CDM 项目。日本除在上述两个关键问题上附和美国的立场外,针对发展中国家要求增加官方发展援助(ODA)的呼声,主张使用 ODA 投资 CDM 项目,并把核电技术也作为 CDM 项目。同时,考虑到本土减排较高,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措施。日本的立场与作为京都会议东道主时比较积极的态度相去甚远,因而遭到国内外的强烈指责。

尽管海牙会议无果而终令人遗憾,但大会决定暂时休会,到 2001 年 7 月在波恩复会,仍给人们希望在失望中留下一线新的希望。可以想见,即将召开的 COP6 第二阶段会议是一场充满变数、异常艰难的激烈较量。为了不使《京都议定书》的成果付之东流,各国不得不进行政策调整,能否在一系列关键问题上取得妥协,世人将拭目以待。

[收稿日期:2001 - 03 - 19]

[修回日期:2001 - 04 - 19]

[责任编辑:刘庆芳]

即 1992 年生效的《国际控制危险废物转移的巴塞尔公约》、1994 年生效的《国际海洋法公约》、1983 年生效的《保护珍稀物种的波恩公约》以及 1996 年生效的《防治荒漠化国际公约》,见 John Anderson (2000), "Could the Kyoto Protocol Go Forward Without U. S. Ratification", *WeatherVane* (at the Negotiating Table), March 9, 2000.

Henry D. Jacoby (2000), "COP - 6, Kyoto and the Long Term", *Arco Forum on Climate Change Economics and Policy*, John F. Kennedy School of Government, March 15, 2000.

海牙会议情况参见 International Institute for Sustainable Development (IISD), "Summary of The Sixth Conference of The Parties to The Framework Convention on Climate Change: 13 ~ 25 November 2000", 及 "COP - 6: Building Castles in The Sand or Air?" <http://www.iisd.ca/vol12/enb12163e.html>.