

碳排放权分配与国际气候谈判中的气候公平诉求

王文军 庄贵阳

摘要 从京都到德班气候大会,以“气候公平”为主旨的碳排放权分配方案正逐渐从研究领域走向政治舞台,中德印三国学者提出的“碳预算”方案是其中的典型代表。“碳预算”方案是基于总量控制的碳排放权分配方法,在人际公平与政治可行性之间寻求平衡点,一定程度上代表了部分发达国家和新兴经济体对未来国际气候谈判中“公平”含义的理解。随着德班会议的结束,2012年后国际气候政治走向逐渐明朗,“德班增强平台特设工作组”开始为建立2020年全球新型减排行动框架寻找可行方案,以便适合所有缔约方参与。“气候公平”将成为未来国际气候谈判的主要内容。通过对不同国家的“碳预算”方案进行比较,可以看出各方案对同一“公平原则”有不同阐释,实质内含了对国家发展权的争夺,为此中国应该争取主动,通盘考虑,以免落入公平陷阱。

关键词 基础四国 国际气候谈判 碳预算方案 碳排放权分配 气候公平

自2005年《京都议定书》正式生效后,国际社会对2012年后的国际气候制度如何构建进行了热烈的讨论。从哥本哈根气候大会到刚闭幕的德班气候大会,发展中国家以何种形式参与全球减排行动、美国在2012年后能否进入京都机制,承担法定减排义务,一直是国际气候政治关注的焦点,南北双方僵持不下。在这种情况下,由中国、德国、印度等国学者相继提出的在2℃升温阈值控制的前提下,通过“碳预算”形式将碳排放权在全球范围内进行分配的方案,作为一种能够体现“公平”原则的温

* 王文军,中国科学院广州能源研究所博士后(广州 510640);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 100005)。

** 感谢中国社会科学院城市发展与环境研究所陈迎研究员对本文提出的中肯建议。

室气体排放权分配方案,正逐渐得到国际社会的广泛重视。在2011年12月的德班气候大会上,基础四国学者联合发表了一份报告,对来自发展中国家有关碳排放权分配的主要观点和方法进行了提炼和整合,提出碳排放权分配的“公平性”是未来国际气候制度的核心。^①可见,这种以“气候公平”为主旨的碳排放权分配方案正逐渐从研究领域走向政治舞台,有必要对其内容、要素和特点进行解析,揭示不同碳排放权分配方案“公平”原则后面的国家利益诉求,为我国参与应对全球气候变化行动提供参考。

一、国际气候谈判与碳排放权分配方案

在京都议程中,国际气候谈判主要围绕各国的温室气体减排义务分配展开:即在一定的减排目标下,各国通过协商承诺减排义务,采取市场或者行政手段履行减排义务。《京都议定书》就是基于各国现实排放水平,按照协商好的减排比例承诺2008—2012年附件一国家的温室气体减排义务。但是,由于这种协商式谈判缺乏坚实理论依据,谈判结果既不稳定、也乏高效,且容易衍生减排机制的可持续性问题。事实上,正是因为《京都议定书》在通过、生效和履约过程中屡生风波,^②才使国际社会对2012年后的全球气候协议如何制定争论不休;特别是对于未来国际谈判采用“单轨”还是“双轨”制,^③在哥本哈根会议和坎昆会议上,这种争论达到了白热化程度。为解决争端,国际社会出现了各种替代方案,在众多提案中,碳排放权分配方案由于其坚实的理论基础、灵活的机制设计和内涵的公平理念,得到了发达国家和发展中国家的共同关注。在“碳排放权”构思下,不存在“并轨”与否,而是通过总量控制,按照一定标准对全球所有主权国家分配碳排放权,使各国的排放活动受所分配的碳排放权约束,将各国的减排义务内化在制度设计中。这类方案为更多国家特别是发展中国家参与全球减排活动提供了制度前提,也为发达国家量化减排义务提供了理论依据。在德班气候大会上,基础四国的学者正式提出将碳排放权分配作为主要内容构建2012年后国际气候制度的方法,强调公平分配碳排放空间,使各国得到“平等”的可持续发展,是达成全球性气候协议的基础。

^① BASIC Experts, Equitable Access to Sustainable Development: Contribution to the Body of Scientific Knowledge, BASIC expert group: Beijing, Brasilia, Cape Town and Mumbai, 2011.

^② 主要围绕新兴经济体和发展中国家是否也承担具有法律约束力的减排义务产生分歧,如美国因发展中国家没有强制性减排义务而退出《京都议定书》,俄罗斯以批准《京都议定书》为条件换取加入WTO。

^③ 2007年12月,由180多个国家共同签署的《巴厘路线图》为应对气候变化谈判的关键议题确立了明确议程,其中最基本的一个条款就是实行双轨制谈判:一方面,签署《京都议定书》的发达国家要履行《京都议定书》的规定,承诺2012年以后的大幅度量化减排指标;另一方面,发展中国家和未签署《京都议定书》的发达国家(主要是指美国)则要在《联合国气候变化框架公约》下采取进一步应对气候变化的措施。但是在随后的谈判过程中,欧盟及一些发达国家节外生枝,提出了脱离“巴厘路线图”的新要求,主张把《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》双轨谈判合并成一轨,彻底抛弃《京都议定书》,在《联合国气候变化框架公约》下重新谈判制定一项单一法律文件。就2012年后的京都谈判在“双轨”还是“单轨”下进行,发达国家和发展中国家代表展开了激烈的争论。

基于总量控制的碳排放权^①分配是一种自上而下的总量分配方法:将碳排放总量视为有限公共资源,并假定地球公民对这一公共资源具有同等的所有权,形成碳排放权,按照一定标准将碳排放权分配到国家。据此,国家的排放权利和义务不再单纯依赖政府间通过谈判和博弈来确定,而是由分配标准确定;这样,政治上的讨价还价转变为对分配标准和分配原则的讨论,增强了谈判内容的客观性。此外,将碳排放权在世界范围内分配,无形中将所有国家纳入全球减排活动,满足了发达国家要求新兴经济体和发展中国家在 2012 年后承担一定减排义务的要求;同时,碳排放权标准的可谈判性为发展中国家争取发展权利提供了空间。从发展角度看,碳排放权的概念也有利于市场机制在未来发挥更大的作用,促进世界新经济增长点的形成。因此,基于总量控制的碳排放权分配方案,逐渐受到国际社会的关注。

迄今,国际上对碳排放权分配提出了许多方案。^②从方案的利益归属看,有一些利于发展中国家的包括历史累积排放权的分配方案,有一些是利于发达国家的分配方法,如“祖父原则”;从理论依据上看,有的基于庇古的“污染者付费”,有的遵从科斯“产权界定”理论;从方案的核心要素看,有公平要素和效率准则,等等。这些利益考虑、理论基础和核心要素综合反映在各种分配方案中,有着不同的权重,形成了各具特点的国际碳排放权分配方案。如温室气体排放权框架^③以“污染者付费”为依据,以经济/收入水平为分配标尺,将富人作为主要的减排主体,具有显著的“发展导向型”分配特点;碳预算方案^④的一个理论工具是科斯的“产权定理”,力图对初始权利的分配实现公平与正义;全球排放贸易体系方案^⑤侧重效率设计,对“科斯定理”在碳排放权交易中的应用进行经济可行性的分析,也可以作为前两种方案的市场机制设计补充。

由于碳排放权分配方案实际上是一种所有权分配方案,其基本构成要素有分配总量、分配标准和分配结果。对总量的计算方法、分配标准的设定不同,会直接影响到分配结果,其中,保证分配标准的公平性是影响分配方案的重要环节。

① 国际上对大气中的温室气体浓度按照二氧化碳当量进行折算,因此,本文将温室气体排放权统称为碳排放权。

② IPCC 第四次评估报告对此有详细的介绍。

③ P. Baer, T. Athanasiou, S. Kartha and E. Kemp-Benedict, “The Greenhouse Development Rights Framework: The Right to Development in a Climate Constrained World”, 2008 (revised second version), <http://www.eco-equity.org/docs/TheGDRsFramework.pdf>, 2009-07-02.

④ 中国社会科学院潘家华研究员等基于人文发展基本需求碳排放的理论,在 2003 年“基本需求碳排放”的研究基础上,于 2006 年提出人均“历史碳存量”和“现实碳流量”的“碳标”方法,随后进一步发展演化为基于人均历史累积排放和保护全球气候的“碳预算方案”。在 2008 年波兰波兹南联合国气候大会第十四次缔约方会议“碳预算”专题边会后,碳预算方案的基本思路和方法得到了国际社会的广泛关注。2009 年初,英国政府正式推出五年碳预算管理;2009 年 8 月,德国气候变化顾问委员会正式提交“预算途径”方案,印度资源与能源研究所和第三世界网络也提出了与碳预算类似的方案,日本政府现任内阁顾问、前首席气候变化谈判代表西村善也提出了碳预算与全球排放贸易体系的思路。以上基于“预算管理”思路的方案,统称为“碳预算方案”。有关潘家华研究小组关于碳预算的最新研究,参见 Pan Jiahua and Chen Ying, “Carbon Budget Proposal: A Framework for an Equitable and Sustainable International Climate Regime”, *Social Sciences in China*, Vol. XXXI, No. 1, February 2010, pp. 5—34.

⑤ Mutsuyoshi Nishimura, “How can the Global Emission Trading System Based on Carbon Budget Save the Planet and Keep All Economies Thriving?” Paper submitted to Chinese Forum of Social Sciences on “Carbon Budget and Climate Justice”, Beijing, April 15—16, 2010.

二、碳排放权分配的公平原则

碳排放权分配方案和其他任何权利分配方案类似,分配标准是否“公平”对方案的顺利实施起着举足轻重的作用。自政府间气候谈判启动以来,减排义务分配的公平问题就引起了国际社会的关注。在《京都议定书》生效前,对公平原则的讨论主要是方法学的尝试,^①分配的对象是减排量;随着气候变化科学认知的深入,对全球碳排放进行总量控制已经达成共识,分配的对象不再是单一的减排量,碳排放权作为一种新的分配对象进入了人们的视野。而目前国际社会对碳排放权分配方案的讨论最多的也是各种分配方案的公平性。公平原则包含了相当丰富而深刻的伦理学内涵。它不仅包括人与人的关系,也涉及人与自然的关系;不仅是代内公平,还有代际公平;不仅要实现结果的公平,也要保证过程的公平。^②

在经济增长与碳排放尚未脱钩的情况下,碳排放权意味着国家发展权。作为一种人权,发展权是实现其他人权特别是经济和社会权利的重要基础,^③获得平等发展的机会是各个国家的天赋权利,也是个人的天赋权利,^④《维也纳宣言和行动纲领》强调“平等、自由和均等的发展机会”是发展权的核心。因此,按照公平原则对碳排放权进行分配,使每一个地球公民获得同等的碳排放权是合乎人权的。但是,碳排放权并不等于发展权,由于温室气体存在的历史累积排放问题,赋予了“公平”更复杂的内容。有学者认为,对“公平”的诉求实际上反映了其所代表国家和国家集团的利益,不可能存在让全球所有国家和集团都满意的所谓“公平”性的原则和指标。^⑤国际上出现的碳排放权分配方案对“公平”的不同阐释也证实了这个问题,发达国家与发展中国家学者提出的各种碳排放权方案,在分配标准和结果上大相径庭。因此,要使碳排放权分配方案能够真正被各方接受,成为国际气候谈判的基础方案,如何使分配标准的“公平性”得到国际社会认可至关重要。

从方法学上看,《京都议定书》议程前后的公平原则一脉相承,之前对公平问题的讨论为以后的研究奠定了基础,因此,本文首先对京都议程中国际气候方案按照公平原则进行分类:^⑥

① A. Rose, et al., “International Equity and Differentiation in Global Warming Policy: An Application to Tradable Emission Permits”, *Environmental and Resource Economics*, Vol. 12, No. 1, 1998, pp. 25—51.

② 庄贵阳、陈迎《国际气候制度与中国》北京:世界知识出版社,2005年,第132页。

③ 吴卫星《环境权研究——公法学的视角》北京:法律出版社,2007年,第127页。

④ 第三十四届联合国大会第34/46号决议。

⑤ 何建坤、刘滨等《有关全球气候变化问题上的公平性分析》,《中国人口·资源与环境》2004年第6期,第12—15页。

⑥ 王文军《国际气候方案的福利经济学分析》北京:中国社会科学院研究生院博士论文,2010年7月,第13页。

第一类: 基于现实的公平原则

(1) 祖父原则: 承认所有主权国家都具有平等的排放温室气体和不被污染的权利, 而且现有的排放格局是合理的。因此, 主张按照各国现有排放的相对份额分配未来温室气体排放权;

(2) 人均平等原则: 假设所有个人都有平等的污染权利, 因此人口越多的国家污染权利越大, 所应得的排放权就越多, 按照国家人口相对份额分配排放权。

第二类: 基于结果的公平

(1) 水平公平准则: 将相对福利的平等作为分配是否公平的标准, 要求分配后各国的净福利变化占 GDP 的比例相等;

(2) 垂直公平原则: 假设排放权的分配能带来收益, 通过累进分配排放权的方式, 使人均 GDP 高的国家从排放权的分配中所获得的收益低, 人均 GDP 低的国家获得的收益高。以碳排放权的分配为手段改善低收入国家的福利状况, 促使各国的福利水平趋于一致;

(3) 环境公平原则: 走出人类中心主义局限, 从生态系统的权利优先出发, 要求排放权的分配应使环境价值最大化;

(4) 支付能力原则: 在现有的能源结构和生产方式下, 经济规模与温室气体排放正相关。一般而言, 经济能力越强的国家造成的污染越大, 按照“污染者付费”原则, 造成污染的国家应该承担相应的减排责任, 因此, 经济能力越强的国家减排责任越大, 排放权的分配与减排行动挂钩。其分配原则是: 分配结果应该使所有国家的总减排成本占 GDP 比例相等。

第三类: 基于过程的公平原则

(1) 罗尔斯最大最小原则: 基于“无知面纱”和对经济落后国的人文关怀, 要求为最贫穷的国家分配较多的份额, 使其净收益最大化;

(2) 一致同意原则: 出于国际协议能顺利达成和实施的目的, 认为只要国际谈判过程是公平的, 如果排放权的分配获得大多数国家的赞成, 这个分配方案就是公平的;

(3) 市场正义原则: 推崇市场化和自由化, 认为市场是公正和万能的, 如果将排放权以拍卖的方式出售给竞价最高者, 市场能够自动实现资源配置最优化。

尽管当时国际社会对第二类公平原则的讨论最热烈, 由于在《京都议定书》第一承诺期具有强制性减排义务的主要是发达国家, 因此, 《京都议定书》采用了受到发达国家追捧的“祖父原则”分配方案。^①

在 2012 年后的谈判议程中, 如果要求发展中国家参与强制减排活动, 就不可能按照“祖父原则”分配碳排放权, 因为发展中国家的历史和现实排放水平远远低于发

^① 《京都议定书》第三条第七款对减排义务的分配有详细的说明: 具有减排义务的国家以其在 1990 年或某一个基准年的温室气体排放量(以二氧化碳当量计)为基准, 以附件 B 规定的减排百分比, 承担相应的减排义务, 五年内完成减排目标。这意味着在基年排放高的国家, 具有较大的排放空间。http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpchinese.pdf.

达国家,这种基于现实排放水平分配碳排放空间的方法有失公允,是对经济欠发达国家发展权明目张胆的侵害,必将遭到所有发展中国家的抵制。在这种情况下,有学者^①融合上述第二类和第三类公平原则,基于人文发展基本需求碳排放的理论,提出了“基本需求碳排放”观点,随后进一步发展演化为基于人均历史累计排放和保护全球气候的“碳预算方案”。由于这种方法重视公平,具有可操作性,兼顾各国的发展权利,很快得到国际社会的重视,^②之后出现了一系列以碳预算为研究框架的碳排放权方案,均以“人际碳排放量的预算公平”为准则对未来国际气候制度进行设计。本文下面以其中典型的三个方案(中国、德国和印度三国学者提出的碳预算方案)为例,分析发达国家和新兴经济体国家在同一研究框架下对“公平”概念的不同演绎。

三、中德印碳预算方案的“公平性”比较

2008年以来,中国、德国、印度三国学者相继提出“碳预算”方案,建议采用预算方法对全球碳排放权进行分配,最终实现碳排放权的“人际公平”。这三个方案都将“公平”与否的判断标准定义在“地球人具有同等的碳排放权”上,显示出对“公平”的内涵有基本一致的认识。中国社科院学者提出的碳排放权分配方案(以下简称“中国方案”)明确表示:人与人之间的公平是公平理念的基本内涵。德国学者提出的碳排放权分配方案(“德国方案”)认为:虽然公平原则不强制每个人的实际排放水平完全相等,但是它却暗含着人均排放公平应该是分配国家排放预算的基础。印度学者提出的碳排放权分配方案(“印度方案”)坚持将“公平”作为碳排放权分配的基本原则,并提出了最小公平概念(minimal notion of equity),即根据所有国家的人口总数平均分配可用的全球碳空间。可见,三种方案都将“人口”作为碳排放权分配的基本单位和实施公平原则的手段,具有研究思路和方法上的可比性。

根据碳预算的研究框架,中、德、印三国碳排放权分配方案设计主要有五个步骤:第一步,确定预算总量——对可供分配的碳排放权总量进行估算;第二步,预算分配——按照“人际公平”标准对碳排放权总量进行分配;第三步,对历史排放问题在预算中的份额进行讨论;第四步,对碳排放权的分配结果进行操作层面的讨论和后续机制设计;第五,论证方案的公平性和可行性。本文根据三国碳排放权分配方案的全文内容,简化了设计流程和技术细节,采用框图形式将各国碳排放权分配方案中的主要因素直观地表达出来,并在其后对这三种碳排放权分配方案中有关“公平”标

^① Pan Jiahua, “Meeting Human Development Goals with Low Emissions: An Alternative to Emissions Caps for Post-Kyoto from a Developing Country Perspective”, *International Environmental Agreements: Politics, Law, Economics*, Vol. 5, No. 1, 2005, pp. 89—104.

^② 2008年美国《科学美国人》、路透社、英国BBC、法国《世界报》等西方主流媒体对碳预算方案进行了广泛报道,给予积极评价。2009年初,英国政府正式推出五年碳预算管理。瑞典斯德哥尔摩环境研究所正式加盟德国气候变化顾问委员会,主张碳预算途径。

准的具体内容进行解析。图1—图3分别是中国、印度和德国的碳排放权分配方案的路线图。

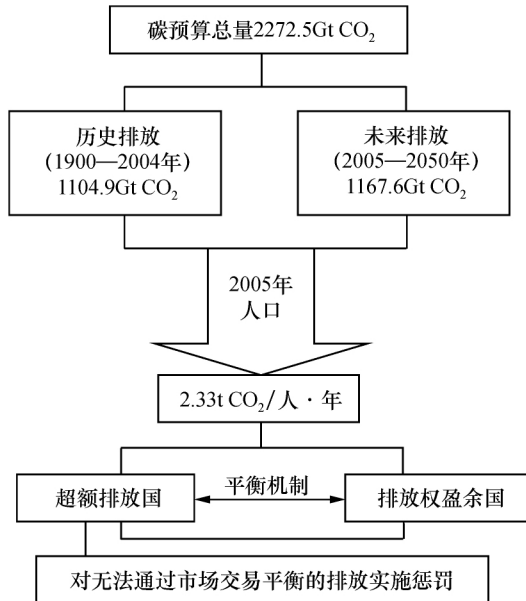


图1 中国社科院学者提出的碳排放权分配方案路线图

资料来源:根据潘家华、陈迎《碳预算方案:一个公平、可持续的国际气候制度框架》(《中国社会科学》2009年第5期)整理。

从以上路线图可见,三国碳排放权分配方案的基本特征是:在对碳排放权进行总量预算的前提下,尝试以“公平”的方式分配温室气体排放权,使各国的人均排放权均等,考虑了历史累积碳排放问题,并将市场机制作为帮助各国实现预算内排放的主要手段,“公平”和“政治可行性”是方案追求的目标。尽管各方案的预算期和预算量不一样,从分配结果看,人均排放权的差异不大,从这个意义上实现了方案设计的初衷——“碳排放权的人际公平”。

但是,实现碳排放权的人际公平并非方案的唯一目标,任何政策设计都会受利益的驱动,碳排放权分配方案也不例外,以上三个方案分别代表了发达国家、两种排放类型的新兴经济体^①在国际气候谈判中对国家利益的诉求,因此在碳排放权总量预算、预算账户的要素、预算实施机制等方面有所区别,在这种区别的表象下,反映的是理论和理念的不同,以及更深层次的国际利益诉求。下面围绕各个方案统一“公平”标准包含的不同内涵进行讨论。

1. 遵循的公平原则和理论基础不同

中国方案注重“抽象人”的伦理公平,要求碳预算的分配保障每个人的基本排放

^① 以印度为代表的新兴经济体国家,人均排放水平低于世界平均线,碳排放总量较高;以中国为代表的新兴经济体,人均排放水平高于世界平均线,碳排放总量高。

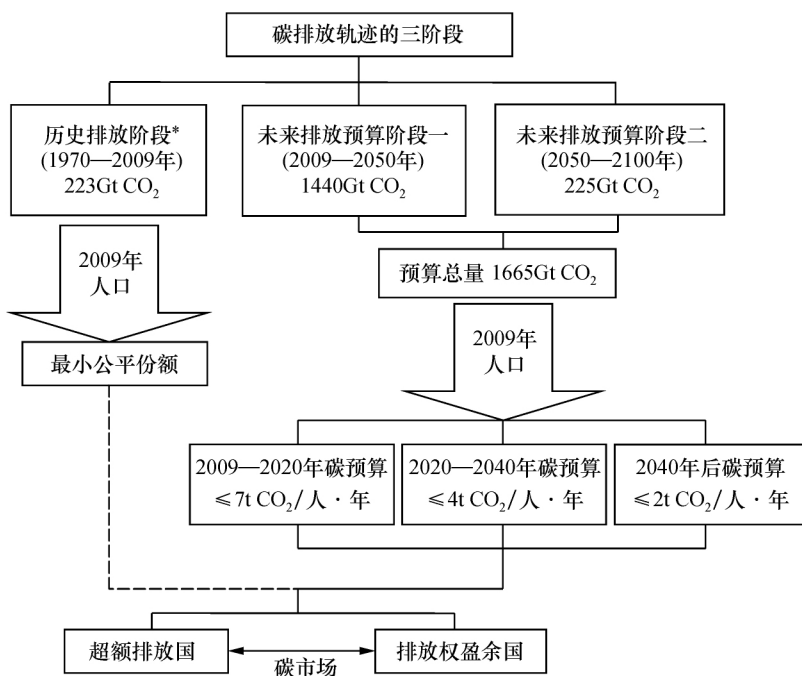


图2 印度塔塔社会科学研究所科技与社会研究中心提出的碳排放权分配方案路线图

资料来源: 根据 Tejal Kanitkar , T. Jayaraman 等人在 2010 年 4 月北京举行的“2010 年经济论坛: 气候公平与碳预算方案国际研讨会”上提交的论文“Global Carbon Budgets , Emissions Trajectories and Burden Sharing in Mitigation Actions”整理。

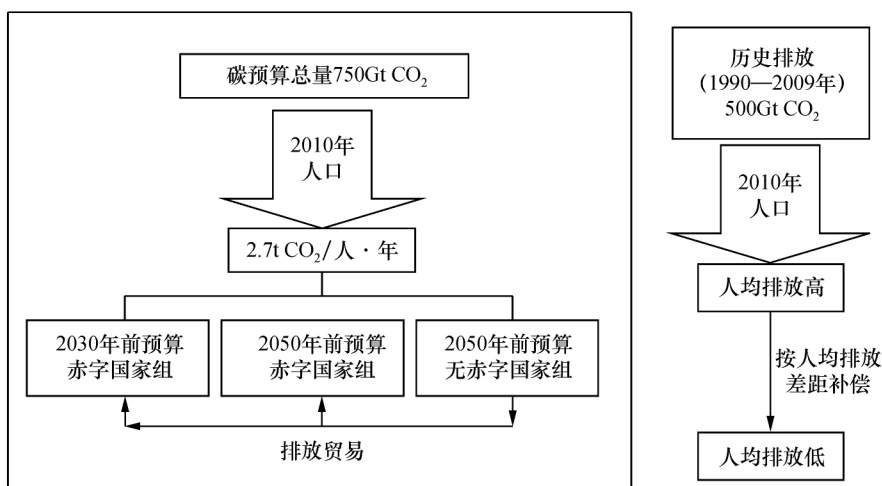


图3 德国 WBGU 提出的碳排放权分配方案路线图

资料来源: 根据德国气候变化顾问委员会(WBGU) 2009 年公布的“Solving the Climate Dilemma: The Budget Approach”文件整理。http://www.wbgu.de/wbgu_sn2009_en.html.

需求,将分配主体——人,与分配对象——温室气体排放权,在时空上严格对应;强调作为分配主体的“人”不受地域、民族、信仰和时间的限制,是抽象的地球公民概念,不仅指向当代和未来,还包括历史人的碳排放权。因此,各国所获得的碳排放权受到其历史排放水平和人口数量的影响。

印度方案重视公平,更强调方案的政治可接受性。以“最小公平份额”为碳排放权的最小单位,按照人口将碳排放权分配到各国。与中国方案不同的是,印度方案对碳排放权在历史时期和未来预算的分配进行了独立核算。使未来所有国家,无论历史排放水平如何,都会按照“最小公平份额”获得相应的碳排放权利。^①历史排放水平对国家碳排放预算总量的影响,只有在对总排放预算账户进行核算时才能体现出来,但是方案并没有明确指出,历史碳排放是否需要纳入总预算账户。这就为发展中国家和发达国家留下了想象的空间。在公平的理论依据上,印度方案接近罗尔斯的最大最小原则。

德国方案遵循瓦里安(Varian)对公平的定义,^②从效率和人际分配公平两个方面建立分配公平的标准。在按照人口平均分配碳排放权的公平原则下,将未来40年的碳排放权平均分配给未来的地球人,并建立市场交易机制以使方案具有可行性。德国方案认为,由于大部分发达国家的历史排放水平较高,如果将历史排放权纳入分配体系,将造成效率损失,因此,方案对历史排放问题进行了预算外考虑,以人均排放差额补偿的方式解决历史超排放问题。

2. 有关“公平”标准的有效期不同

尽管三国学者提出的碳预算方案在分配的公平标准和工具上具有一致性,但是,由于各方案的侧重点和代表的国家利益不同,在对待历史排放问题上态度迥异。总体上看,发展中国家学者认为,公平应该体现时空一致性,只有将历史排放问题考虑进来,才是真正公平的气候方案;发达国家则认为对未来排放行为进行管理是谈判重心,只要做到公平地分配未来的碳排放权,就不违背公平原则。而且,在发展中国家内部,基于不同国家利益诉求所体现出来的对“公平”的理解也是不同的。

中国学者坚持人际公平原则贯穿历史和未来,既强调代内公平,也强调代际公平,不仅包括这一代人和下一代人之间的公平,还包括这一代人和上一代人之间的公平。整个150年的碳预算期中,历史时期是105年,未来预算期为45年,因此,中国方案具有显著的历史追溯情结。

印度态度暧昧,从时间上看,印度方案将历史排放基期确定在1970年,介于中国方案的1900年和德国方案的2010年之间;从碳排放权的分配看,尽管历史和未来碳排放权使用的是同一种分配方法,不违背公平原则,但是彼此相对独立,没有对历史

^① 注意这一点和中国方案是不同的,在中国方案里,如果历史实际排放水平超过了国家碳排放权总量,未来碳排放权为负数。尽管中国方案对此提出了解决方法,但是从账面上看,这些超排放国家未来已经没有碳排放权。

^② H. Varian, "Equity, Envy, and Efficiency", *Journal of Economic Theory*, Issue 9, 1974, pp. 63—91.

和未来进行具体的联结机制设计;提出了历史排放问题,但在设计各国未来碳排放路径时,对未来排放量的估算采用的是各国基于现实排放水平的情景分析法,不涉及历史问题,避免了代表不同国家利益的学者对方案的争议。由于印度碳排放水平低,而碳排放权多,无论哪种分配方法对印度而言只是“热空气”的增减,因此,对印度学者而言,方法的公平性和方案的政治可行性是关键。

德国方案对历史排放问题的态度比较鲜明:第一,根据污染者付费原则,历史超额排放需要解决,方法是按照1990—2010年间各国实际人际碳排放之间的差额,通过资金和技术手段进行补偿;第二,对历史排放产生的遗留问题与未来碳排放权分配问题进行分别讨论,保证各国在2010—2050年间按照年人均 2.7tCO_2 的标准进行排放,并在2050年趋向人均碳排放 1t 的水平。从图3可以看出,德国方案实际由两个部分组成:未来碳排放权分配和历史碳排放权的分配与补偿,这两个部分的分配方法一样,但是进行独立管理,历史与未来自成体系互不干扰。以上三点,显示德国方案偏重未来,强调预算的性质。因为方案的历史排放责任追溯期为20年,未来预算期为40年;从历史排放责任的基期选择看,在1990年后大部分工业国家的排放水平在稳步下降,而发展中国家进入了工业化过程,排在增长,两类国家的人均排放差距逐渐缩小,^①这样的补偿设计显然有敷衍之嫌;此外,方案要求各国在2050年趋同 $1\text{tCO}_2/\text{人}\cdot\text{年}$ 的设计与1997年英国全球公共资源研究所提出的“紧缩与趋同”方案^②在本质上是一样的,而事实证明“紧缩与趋同”对发展中国家而言是不公平的,也不可。从这个角度看,可以认为德国方案的公平性有限。

3. 阐释“公平”内涵的立足点不同

在经济发展与温室气体排放正相关的情况下,碳排放权代表了发展权,不同碳排放权方案代言了不同国家的利益。以上三种碳排放权分配方案也分别代表了不同类型国家的利益。

在中国方案中,由于历史补偿期为100年,未来预算期为50年,那些早期工业化国家存在严重的超额排放问题,未来面临的是大量的碳排放债务,发展空间缩小;反之,那些新兴经济体和发展中国家可以从历史排放权的跨期转移和债权主张中,获得更大的发展空间。

印度方案对碳排放权的历史和未来的关系描述模糊复杂。从印度的国情和立场看,由于这个问题是发达国家和发展中国家在气候谈判中矛盾对立的焦点,而争论的结果如何对印度发展权产生的影响不大,因此,学者们对这个问题进行了模糊化处理,让读者在混乱的关系中做出自利的判断,从而得到大多数国家的支持。总

^① 王文军《德国WBGU方案的解析与中国社会科学院方案比较》,《气候变化研究进展》2010年第2期,第147—151页。

^② “紧缩与趋同”方案由英国全球公共资源研究所(GCI)于1997年提出。该方案设想发达国家与发展中国家从现实出发,逐步走向人均排放目标趋同,从而在未来某个时点上实现全球人均排放均等。Global Commons Institute, “Contraction and Convergence: A Global Solution to a Global Problem”, London, UK, 1997, <http://www.gci.org.uk/contconv/cc.html>.

体上看,印度方案维护了大多数低排放发展中国家的发展权益,支持并改进了德国碳预算方案中的“紧缩与趋同”原则,提出的分阶段趋同路线为发达国家的低碳经济发展提供了“软着陆”空间。可见,印度方案期望通过制度设计兼顾发达国家和发展中国家的国家利益,使方案具有政治可行性。

与中国方案相反,德国方案的历史补偿期为 20 年,未来预算期为 40 年,考虑到发展中国家和新兴经济体面临着实现工业化和经济增长的任务,而发达国家正逐渐走上经济脱碳化道路,要求所有国家不考虑历史累积排放,按照人均碳排放标准进行国家排放的控制和管理,不利于发展中国家的工业化过程,制约了发展中国家的发展空间,这样的方案无法得到发展中国家的首肯,是不现实的。尽管德国方案的公平程度尚待商榷,但是由于方案将发展中国家关注的历史排放问题象征性地纳入方案设计,既能体现“代际公平”,增强方案的公平性,又可以通过机制设计将这种“对历史责任的追溯”控制在发达国家可接受的范围内,同时对发展中国家需要增加排放以谋求经济增长表示认同,设计思想包含了“公平”要素,因此从性质上看,仍然属于一个公平的国际气候提案。

四、结论与政策建议

国际气候协议涉及各国的政治经济利益,只有公平的国际气候协议才有可能得到各缔约方的认同。然而,“公平”作为一种主观价值判断,与其生长的文化土壤有关,在选择实现“公平”的手段上也受到国家利益的左右,因此“公平”的含义和标准存在争议。从以上三份碳排放权分配方案可见,即便有着共同的公平概念——人均碳排放权均等,实现公平分配的共同工具——人口,各方案的人均碳排放权分配结果差距不大,但是从国家角度出发,各国的碳排放预算总量在不同方案中仍然存在较大区别,国家发展权在其中起着主导作用。

在 2012 年后的国际气候议程中,全球参与减排行动,特别是发展中大国和新兴经济体作出与其经济能力相应的总量减排承诺,已是必然趋势。尽管在德班气候大会上有关坚持“双轨”谈判和继续《京都议定书》第二承诺期的意见成为大会主流并得到认可,但是,加拿大、日本、俄罗斯等国已明确表示不签署第二承诺期,^①加拿大于 2011 年 12 月 12 日正式宣布退出《京都议定书》,^②美国也一直拒绝强制减排承诺,虽然最后表态支持欧盟的决定,也没有明确赞成 2012 年后的国际气候制度延续京都模式,可见在现行国际气候制度下,发达国家和发展中国家的分歧难以消弭。

^① 裴广江、苑基荣《德班气候大会艰难通过决议》,《人民日报》2011 年 12 月 12 日,第 3 版。http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2011-12/12/nw.D110000renmrb_20111212_2-03.htm?div=-4。

^② 赵军《加拿大宣布将正式退出京都议定书》,中国气候变化信息网,2011 年 12 月 13 日,<http://www.ccchina.gov.cn/cn/NewsInfo.asp?NewsId=30562>。

实际上,只有欧盟和发展中国家参加的国际气候协议不仅有悖《公约》的精神,也难以完成到2050年将升温幅度控制在1.5—2℃的目标。因此,德班会议在确定实施《京都议定书》第二承诺期的同时,也启动了“德班增强行动平台特设工作组”(“德班特设工作组”)。拟在借鉴各国相关研究成果的基础上,为所有《公约》缔约方在未来参与全球减排行动设计法律工具。^①这就意味着,未来的国际气候协议必定由大部分国家制定的强制减排承诺组成,所有《公约》缔约方将成为减排主体,而非仅仅是目前《京都议定书》附件一国家。“德班特设工作组”的设立显然是在为京都机制下的减排格局寻找替代方案,可以预见,在未来国际气候协议中“共同责任”将是主要内容。在这种情况下,各国提出的国际减排义务分摊方案,其合理性、公平性和可行性将成为“德班特设工作组”设计法律工具时需要重点考虑的内容,间接影响了未来的国际气候谈判格局。

在哥本哈根气候大会上,中国、印度等发展中国家分别提出了本国的强度减排计划,显示了发展中国家,特别是新兴经济体在减少温室气体排放方面的努力与决心,得到了国际社会的认可。在此次德班会议上,基础四国学者联合提出的碳排放权分配方案综合了巴西、南非、中国和印度的学者们对碳排放权分配方法的考虑,代表了新兴经济体对未来国际气候协议中“公平”原则的渴望与解读。这个方案也许不是一个最完美的国际气候提案,但是至少向着未来国际气候协议构建“公平”原则跨出了重要一步。在本文分析的三个“碳预算”方案中,中国方案和印度方案作为基础四国提出的碳排放权分配方案主要文件之一在德班会议上被正式提出,显然其科学性、公平性和可行性是经得起论证的。

作为一种对发展权和潜在财富进行分配的制度设计,碳排放权分配方案中最引人关注的是分配标准的设计,这直接涉及各国的国家利益。因此,在未来的国际气候提案中,可能存在一些以“公平”为名的不公平方案,与“祖父原则”和“紧缩与趋同”方案相比,这些设计精巧的所谓“公平”的碳排放权分配方案更具迷惑性。因此,在对未来国际气候提案进行公平性论证时,可以参考以下评价原则,以免落入公平陷阱。

第一,方案的公平性论证。碳排放权作为一项基本人权,必须遵循权利和义务对等原则。无论何种形式的权利分配方案,只有赋予主体的权利和义务对等,才符合公平的内涵。在不同时期出现的各种国际气候提案中,“公平”要素都或明或暗地发挥重要作用,包括京都议程中的“祖父原则”、“紧缩与趋同”和德班会议上出现的“公平与可持续发展挂钩”原则。但是,由于不同文化对“公平”内涵的理解不同,导致不同利益集团在发生冲突时,难以为自身的公平性找出一个客观评价,造成国际气候谈判迁延不前。采用“权责对等”的评价标准,是我国未来在国际气候谈判中用以宣传和判断一项国际气候提案公平性的最好手段。

^① UNFCCC, “Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action”, Draft decision -/CP.17, <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/l10.pdf>, 2011-12-10.

第二, 温室气体在大气中的滞留期很长, 决定了碳排放权分配的连续性。由于目前气候系统的变化是 100 多年前的人类排放活动引起的, 而且我们现在的减排行动也是在为稳定未来气候系统而努力, 因此, 不能将历史、现实和未来割裂开来, 这也是一个重要原则。既要考虑工业化国家在工业化过程中已经排放了大量的温室气体, 同时也不忽视发展中国家未来巨大的排放要求, 才是未来国际气候谈判中应该持有的态度。这里需要慎重考虑的是, 在制定碳排放权分配标准时, 如何对历史排放和未来排放赋予不同的权重, 使所有国家都能够获得可持续发展的排放空间; 考虑发展中国家经济发展和脱贫对排放权的需求, 使其在力所能及的情景下, 走低碳发展道路。也只有这样的分配标准, 才能获得大部分国家的认可。

第三, 强调“共同但有区别的责任”原则符合公平准则。我们讨论人类社会应对气候变化中的“公平性”问题, 首先面对的就是一个不公平的背景和现实。2007 年中国与能源燃烧相关的人均 CO₂ 排放为 4.58 吨, 刚刚达到世界平均水平。而同期美国和澳大利亚的人均排放分别达到 19.10 吨和 18.75 吨。即使是在温室气体减排上力度很大的德国和英国, 人均排放也达到 9.71 吨和 8.60 吨, 远远超过中国。^① 在这样一个不公平的现实基础上寻求“公平”, “共同但有区别的责任”原则提供了指南, 因此, 坚持在《联合国气候变化公约》和《京都议定书》下进行 2012 年后的国际气候制度建设是发展中国家应该坚持的原则。

第四, 处理好碳排放权分配的超国家性质和国家主权之间的关系。由于温室气体所具有的同化(assimilative)、点源(point-source) 和均匀混合(uniformly mixed) 等特点, 世界任何角落排放的温室气体都会增加大气中的温室气体浓度, 继而对气候系统产生影响, 因此, 对碳排放权进行国际性管理是必要的。同时, 国家作为权利主体, 有权利对本国领土范围内产生的各种排放活动进行管理、计算和核查, 定期公布温室气体排放国家信息通报, 尊重各国平等自主管理国家内部事务的权利, 属于政治公平。

(责任编辑: 陈志瑞)

^① 联合国开发计划署(UNDP): 《中国人类发展报告: 迈向低碳经济和社会的可持续未来》, 北京: 中国对外翻译出版公司 2010 年 4 月, 第 25 页。