

中美欧关于 2020 年后国际气候协议的设计

——一种比较分析的视角*

高小升, 石晨霞

[关键词] 2020 年后国际气候机制; 主要谈判方; 利益诉求; 未来走向

[摘要] 中美欧不仅是世界主要温室气体排放体, 而且在应对气候变化中地位特殊, 因而中美欧的谈判立场对 2020 年后国际气候协议的设计至关重要。中美欧在 2020 年后国际气候协议的法律地位、指导原则、减排承诺以及适应问题等核心要素上, 既有共同立场, 但也存在一定的分歧。中美欧三方的立场与其在 2020 年后国际气候谈判中追求的利益密切相关。从目前来看, 2020 年后国际气候机制将是国际法约束力较弱、应对气候变化雄心偏低但参与方较广的混合式软性气候治理机制。

[作者简介] 高小升, 西北农林科技大学马克思主义学院讲师(陕西 杨凌 712100); 石晨霞, 上海国际问题研究院助理研究员(上海 200233)。

2015 年 11 月 30 日—12 月 13 日的联合国巴黎气候大会经过艰难博弈最终通过《巴黎协定》, 这标志着 2020 年后应对气候变化的基本框架得以确定, 然而许多实质性内容仍有待在新成立的巴黎协定特设工作组(Ad Hoc Group on Paris Agreement)下进行谈判, 以便就 2020 年后国际气候机制做出最终的安排。中国、欧盟和美国不仅是世界前三大温室气体排放体, 而且三方在应对气候变化问题中地位特殊。作为构建 2020 年后国际气候机制的主要谈判方, 中美欧都有着怎样的谈判立场? 在构建 2020 年后国际气候机制中有着怎样的利益诉求? 它们的立场会对 2020 年后国际气候机制的最终安排产生何种影响? 这些问题值得深入探讨和研究。

一、中美欧在 2020 年后国际气候协议设计上的共识与分歧

自 2012 年德班平台谈判启动伊始, 各方在谈判程序、谈判框架以及具体议题上就表现出了前所未有的激烈争执和严重分歧, 即使联合国巴黎气候大会确立了 2020 年后国际气候机制的基本框架之后亦是如此。2020 年后国际气候协议的法律地位、各方减排义务的确定以及应对气候变化问题等仍是包括中美欧在内的各方立场差异较大的议题。

1. 2020 年国际气候协议的法律地位。

联合国德班气候大会第 1/CP.17 号决定对 2020 年后国际气候协议法律地位的模糊性界定使各方对其产生了不同的诠释, 2015 年底的联合

* 本文系国家社科基金项目“国际社会对中国梦的认知和评价研究”(项目编号:14CKS005)和西北农林科技大学基本科研业务费—人文社科项目(项目编号:2014RWYB16)的阶段性成果。

国巴黎气候大会虽然决定2020年后国际气候协议(即《巴黎协定》)处于《联合国气候变化框架公约》(简称《公约》)下,但未能明确其最终的法律地位问题。因而,2020年后国际气候协议的法律地位问题仍将是巴黎气候大会后各方争执和需要解决的核心议题之一。

欧盟表示,“《公约》下新的议定书是2020年后国际气候协议最为有效的法律形式”。^{[1](P19)} 欧盟还认为,2020年后国际气候协议还应包含一系列确保协议执行以及推进现有国际气候机制有效运作的大会决定(COP decisions)。^[2] 此外,欧盟提出2020年后国际气候协议应是一个透明的、动态和有法律约束力的协议,以便其能够依据全球经济和地缘政治形势的变化对各方的承诺做出调整。^[3]

美国提出2020年后国际气候协议应能够提升应对气候变化雄心、吸引缔约方广泛参与和能经得起时间考验,并为所有缔约方规定同样法律性质的应对气候变化义务。^[4] 美国同时表示该协议不管是议定书、协定还是执行协议等,其均应由核心要素(hub)和辅助决定(spoke decisions)、由具有法律约束力的条款和无法律约束力的条款共同组成。^[5]

中国认为2020年后国际气候协议应是一项具有法律约束力的公约实施协议,反对所有缔约方承担法律性质、内容和力度一样的应对气候变化义务。^[6] 至于2020年后国际气候协议的法律形式,中国主张先内容再形式,形式服从于内容。^[7] 中国还建议,2020年后国际气候协议可以采取核心协议加大会决定的形式,减缓、适应、资金、技术转让等要素应在核心协议中均衡体现。^{[8](P14)}

2. 2020年后国际气候协议的指导原则。

2015年联合国巴黎气候大会明确指出《巴黎协定》将以《公约》附件形式存在,这意味着《公约》原则,特别是共同但有区别的责任原则将是2020年后国际气候协议的指导原则。然而对于该指导原则的内涵,中美欧态度和立场不一。

欧盟强调2020年后国际气候协议应以《公约》的原则为指导,各缔约方承担的责任应依能力不同而有所区分,但又表示不接受对共同但有区

别责任原则的静态阐释。美国也声称不反对《公约》的原则应用于2020年后国际气候协议,但主张依据各国不同的国情、发展水平、减排潜力和能力等因素对这些原则作出新的阐释。^{[9](P6)} 中国认为,2020年后国际气候协议应完全遵循《公约》的原则、条款和结构,尤其是共同但有区别的责任原则。

3. 2020年后的减排承诺。

就减排承诺的性质而言,美欧坚持所有国家的承诺具有同等的法律约束力,美国还提出了可供考虑的三种选择:(1)减排承诺的某些因素应具有国际法约束力,包括减排承诺列入日程、提供减排信息、报告减排执行情况和接受评估等;(2)没有国际法约束力的减排承诺;(3)强调国内措施以及本国方案进行约束的减排承诺。^[10] 中国则坚持发达国家应作出有法律约束力、涵盖所有经济领域的减排承诺和目标,发展中国家在依据各自国情,在接受来自发达国家充足支持前提下采取多样化的减排行动。^[11]

对于减排目标的确定,中美欧基本同意采取“自主决定贡献+评估”的基本模式,但对后期评估确定目标的依据有一定差异。欧盟将排放情景、GDP、人口总数、发展需要、减排潜力和减排成本作为考虑因素,美国将国情、能力,减排机会和发展水平作为主要衡量指标;中国则坚持以历史责任、各自能力以及应对气候变化科学的要求来确定各方减排目标或者承诺。

对于减排承诺的类型,中美欧均认为减排承诺类型可以多样化,但对减排承诺类型的差异有着各自的理解和立场。欧盟主张各方可以做出形式多样的减排承诺,但所有类型的减排承诺均应具有三大要素:(1)对排放和汇的清除必须有透明的估算方法;(2)清楚界定减排承诺涵盖的温室气体种类、行业领域以及汇的来源等;(3)以二氧化碳当量表示温室气体排放强度。^[12] 美国期望各方承诺量化减排目标或者其总体减排效果是可量化的,减排承诺可以是多种承诺方式的综合。^[13] 中国主张发达国家承诺减排目标应该是具有法律约束力、可比性和涵盖所有行业 and 所有温室气体,而发展中国家则结合各自国情提出排放强度目标、

偏离正常排放、实施低碳战略的政策和计划等灵活的减排方式。^[14]

4. 2020年后的适应气候变化问题。

对于适应问题在2020年后国际气候协议中的地位,中美欧均强调适应问题对应对气候变化的重要性。欧盟指出,适应和减缓同等重要,2020年后国际气候协议应最大化地促进两者的协同。美国也表示适应问题应是2020年后国际气候协议最基本和重要的组成部分。

对于2020年后适应气候变化的目标,欧盟认为是实现适应气候变化的可持续发展;美国坚持适应气候变化的目标不仅是帮助农民种植更适应降雨量变化的粮食作物或者帮助社区和政府建立灾害早期预警体系,而且更重要的是协助制定国家适应气候变化规划,^[15]中国则强调2020年后应加强发达国家对发展中国家的资金、技术、能力建设等方面的支持。

对于适应气候变化的实施方式,中美欧均主张要继续推进《公约》下正在开展的适应工作和充分利用现有的适应气候变化制度安排,如坎昆适应气候变化框架(CAF)等。美欧反对建立新的适应机制,中国则希望建立专门的适应气候变化公约附属机构。

对于2020年后适应气候变化的支持,中美欧则相对立场一致,美欧支持和欢迎绿色气候基金逐步均衡用于适应和减缓气候变化,并且至少将50%适应资金分配给包括最不发达国家(LDCs)、小岛国家(SIDS)和非洲国家等最易受气候影响的地区。中国也提出以《公约》下适应机制与其他适应安排的合作以及绿色气候基金增强对适应的投入来推进对发展中国家适应的支持,同时兼顾小岛国家、最不发达国家和非洲国家急迫的当前需求。

二、中美欧在2020年后国际气候协议设计上的利益诉求:共同与区别

从以上的分析可以看出,中美欧在2020年后国际气候协议的设计上既存在一定的共识,但又显现出不小的分歧。中美欧的立场与三方在应对

气候变化中追求的利益密切相关。

1. 中美欧在2020年后国际气候协议设计上的共同利益。

中美欧在2020年国际气候协议设计上的共同利益是中美欧三方共同而且积极推进2020年后国际气候谈判的根本原因,具体来说,中美欧欲在2020年后的应对气候变化中实现以下共同利益:

第一,降低日渐凸显的生态脆弱性。中国是拥有13亿多人口的发展中国家,也是遭受气候变化不利影响最为严重的国家之一。近10年来,中国在极端气候事件中有7.6万人死亡,造成了多达4.7万亿人民币的经济损失。^[7]美欧国家虽然具有较强的适应气候变化能力,但是受气候变化负面影响也越来越大。1880年以来全球地表平均温度上升0.8℃,而欧洲大陆则上升了1.4℃。^{[16](P4)}1998—2013年间,美国经历了12个有史以来最热的年份,并在2011—2012年间遭受了25个气候灾害。^[17]这些促使中美欧必须做出反应以最大限度地减少气候变化带来的负面影响。

第二,满足对能源不断增长的需求,缓解能源安全。从能源结构和能源消耗来看,保障中美欧能源供应安全均面临着巨大的挑战。欧盟严重依赖化石能源,预计到2030年,石油、天然气和固体燃料(主要是煤炭)仍将占欧盟一次性能源消费的33.8%、27.3%和15.5%,^{[18](P11)}而且能源严重依赖进口,未来二三十年进口能源占欧盟能源总需求的比例预计还会从现在的50%提高到70%。^{[19](P3)}对美国来说,获取安全、廉价和清洁的能源仍是美国需要解决、事关美国国家安全的重要问题。美国总统国家安全顾问汤姆·邓尼龙(Tom Donilon)称,“能源不仅是美国国内经济和国际领导力的基础,而且是影响国家间关系的战略要素”。而对正处于经济发展转型和工业化的中国来说,能源安全更是一个重大挑战。中国不仅严重依赖煤炭等化石能源,而且消耗量巨大,仅2012年中国的煤炭消费总量就达40亿吨,几乎占当年世界煤炭消耗总量的一半。^[20]在此情况下,通过应对气候变化,提高能源效率,发展清洁能源来缓解和巩固能源安全就成为中美欧共同的

选择。

第三,借助应对气候变化展示和塑造国际形象。中美欧国情不同,但均希望借2020年后国际气候谈判塑造良好的国际形象和增强国家软实力。欧盟希望以积极的应对气候变化承诺和行为,以及与其他国家的联盟来巩固欧盟在国际气候领域的主导地位。美国在全球气候谈判中的立场一直饱受诟病,美国国际气候形象不断恶化,国际气候领导权也旁落欧盟,这在一定程度上降低了美国的国际信誉和外交影响力。奥巴马政府希望借应对气候变化问题来重塑美国的国际可信度和提升美国的外交影响力。随着国力的上升和国际地位的改善,国际社会要求中国承担量化减排责任的国际压力越来越大。为减轻国际压力,树立负责任的大国形象,提升国家软实力,中国在2020年后国际气候谈判中的立场也愈来愈积极。

2. 中美欧在2020年后国际气候协议设计上的利益差异。

作为当今世界前三大温室气体排放体,中美欧国情和发展阶段的差异使它们在2020年后国际气候协议上的利益诉求存在一定的错位。

对欧盟来说,除了实现上述共同利益外,欧盟还期望实现以下利益:(1)获得应对气候变化的“先发优势”。作为应对气候变化的先行者和领导者,欧盟希望获取两种形式的“先发优势”:一是将气候变化新技术出口到其他承担减排目标的国家来获得经济收益;二是发展颇具竞争的新技术来实现引领国际技术研发方向,进而确立在国际经济领域的主导地位和对国际经济规则的制定权。(2)维持欧盟排放贸易体系中碳价格的稳定以推进欧盟经济的尽快转型。欧盟早就提出了走实现经济发展和环境保护双赢的可持续发展道路,并希望通过应对气候变化来实现欧盟经济的可持续发展转型,然而作为欧盟气候政策的主要支柱——欧盟排放贸易体系下的碳价格持续走低,导致欧盟经济转型缺乏足够动力。因而欧盟希望2020年后国际气候协议能够激发欧盟碳市场的活力,提高碳交易的价格,推进欧盟经济的尽快转型。(3)预防碳泄漏(carbon leakage),提高欧盟经济国际竞争力。受经济危机的影响,欧盟在

2020年后国际气候谈判中认为倘若其他主要经济体(尤其是美国和新兴经济体)不承担量化减排承诺的话,欧盟的减排努力不仅会为它们增加的排放所抵消,而且还会削弱欧盟经济的国际竞争力。(4)为欧盟创造新的就业机会。近年来,欧盟失业率一直居高不下,而应对气候变化将为欧盟创造新的绿色工作机会。英国领英咨询公司(Cambridge Econometrics)和欧盟气候总司的研究也显示,40%的欧盟减排目标新增就业机会70万个,如果加上欧盟实现可再生能源和提高能效目标所创造的工作机会,欧盟新增的就业机会将达到120万个。^{[21](P622)}这些利益诉求促使欧盟积极参与2020年后国际气候协议的设计,但同时又有点犹豫和保守。

美国奥巴马政府认为,全球气候挑战事关机遇、安全和生存。^[22]因而美国欲在2020年后国际气候协议设计中实现下述利益:(1)巩固国家安全。美国认为气候变化问题不仅影响美国能源安全供应,而且给美国国家安全带来了巨大挑战。2014版《美国四年防务评估报告》将气候变化视为引发恐怖活动和其他形式暴力活动发生的助燃剂,^[23]2015版《美国国家安全战略报告》将气候变化视为重要的安全威胁。^[24]因而美国奥巴马政府期望通过应对气候变化降低其给国家安全带来的冲击。(2)提升美国经济竞争力和推动经济增长。一直以来,美国认为应对气候变化会损害美国的经济的发展,而且会让美国经济的国际竞争力受到冲击。因而美国意在通过积极参与对2020年后国际气候协议设计施加影响,使所有主要温室气体排放者承担量化减排义务,杜绝碳泄漏和提升美国经济的国际竞争力。美国还希望借应对气候变化问题促进美国的投资和创造新的就业机会,实现绿色新政(green new deal)。奥巴马曾言,“唯有解决了气候变化问题,经济才有可能实现可持续增长”。^[25](3)实现奥巴马的个人政治目标。当前奥巴马的第二任期所剩无几,奥巴马也开始考虑能给美国留下什么样的政治遗产。而应对气候变化一直是奥巴马政府想建功立业的领域,加上国会中期选举中民主党的惨败,奥巴马希望在对外关系上有所斩获来挽回在国内政治中失

去的面子。与此同时,美国国务卿克里对气候变化也有强烈的个人偏好,美国总统气候变化特使斯特恩也是全球气候政策的积极推动者,加上对美国相对有利的国际气候谈判形势,这些都促使美国积极参与2020年后国际气候协议的设计。

中国是世界第一大温室气体排放国,但同时也是发展中国家,中国期望通过2020年后国际气候协议实现以下利益:(1)降低温室气体排放,减少环境污染。化石能源不仅使中国的排放总量剧增,而且给中国带来了严重的环境污染。根据世界银行和国家环保部的估计,中国空气和水污染带来的健康成本约为GDP的4.3%。^{[26](P3)}与此同时,中国民众对环境保护愈来愈关注,上海交通大学对中国35个城市1000多名居民的调查显示,大约60%的中国城市居民希望政府在激活经济的前提下优先考虑环境保护。^{[27](P7)}(2)使发达国家率先承担减排责任,为未来争取更多发展空间。发达国家是气候变化的始作俑者,然而包括中国在内的发展中国家却是气候变化的主要受害者。因此,中国从公平和历史责任出发,希望美欧发达国家在2020年后承担更具雄心的应对气候变化责任,同时避免过早承担量化减排承诺,从而为未来争取更大的发展空间。(3)实现经济重组和创造新的经济增长点。改革开放以来的中国经济高速增长是以巨大的能源消耗和严重的环境污染为代价的。然而这种经济发展模式已经难以为继,经济结构亟需进行重组,更需要寻找新的增长点。应对气候变化不仅能够增加对新能源以及清洁能源的投资来获取经济收益,而且使中国经济向可持续发展转型,同时也为中国创造了新的绿色增长和就业机会,可谓一举三得。基于此,中国在2020年后国际气候谈判中的立场从拒绝承担任何形式的量化减排目标到暗示中国在2020年后会承担某种形式的量化减排责任,再到宣布中国将尽力在2030年左右达到排放峰值。

三、中美欧影响下2020年后国际气候机制的未来前景

《巴黎协定》的通过代表了各方就2020年后

应对气候变化达成前所未有的共识,自下而上的“国家自主决定贡献”的自愿减排方式也开启了国际气候治理的新阶段,更凸显出主要温室气体排放体在2020年后国际气候机制中举足轻重的地位和影响。作为世界前三大温室气体排放体,中美欧的谈判立场对2020年后国际气候协议的最终设计有着至关重要的影响。在中美欧的影响下,2020年后国际气候机制的未来发展趋势逐渐显现。

首先,2020年后国际气候机制日渐凸显出国际法律约束力弱的混合气候治理特征。不管是《公约》还是《议定书》均采取了自上而下的气候责任分摊方式,其虽然保证了应对气候变化努力的充足性和有效性,然而却导致了参与性不足的问题。因而在经历了失败的联合国哥本哈根气候大会后,各方达成的《哥本哈根协议》和《坎昆协议》均转而采用自下而上的方式来确定各方的减排承诺与目标。这种趋势在2020年后国际气候谈判中表现得更加明显,这不仅体现在美欧发达国家主张各方以国家自主决定贡献(INDCs)的方式确定各方应对气候变化目标,而且体现于中国从反对到在一定程度上接受美欧的立场,并着手准备和确定中国2020年后的国家自主决定贡献。2014年《利马决议》要求各方在2015年3月31日前向《公约》秘书处提交国家自主决定贡献,并在经过国际评估之后作为确定各国应对气候变化责任的基础。2015年联合国巴黎气候大会正式将这一方式纳入《巴黎协定》中,并自2023年起每五年对国家自主决定贡献的进展进行评估。这意味着2020年后国家责任的分摊将采用“自主决定+后期评估”的模式。鉴于自主决定国家贡献的自下而上性和后期评估的自上而下性,因而2020年后国际气候协议是融合了自上而下和自下而上分配模式优势的混合气候机制结构。与此同时,由于2020年后国际气候协议要吸引美国加入,这就要求其国际法律约束力必将大大降低,因为任何具有较强国际法律约束的国际气候协议在美国的生效都需要得到美国国会的批准,而在当前美国的国内政治氛围中要获得美国国会的批准是几乎不可能的。由此,美国支持和能够批准的

2020年后国际气候协议必将是一个国际法约束力相对较弱的混合气候治理机制。

其次,共同但有区别的责任原则成为《巴黎协定》的指导原则,但其内涵将发生变化。2015年联合国巴黎气候大会做出决定,《巴黎协定》将以《公约》附件的形式存在,这就意味着2020年后国际气候协议将继续以共同但有区别的责任为指导原则。^{[28](P2)}然而,鉴于变化的内外形势,共同但有区别的责任原则应用于2020年后国际气候协议时其内涵将发生变化,原因有三:一是美欧等发达国家对传统的发达国家与发展中国家区分的质疑。1992年,发达国家的排放不仅占据了全球的主要份额,而且经济发展水平远远高于发展中国家,如今,发展中国家经济有了很大程度的提升,并且成为全球温室气体的主要增长源。32个发展中国家的人均国内生产总值(GDP)已经高于欧盟最穷成员国,2009年中国、巴西、印度和南非等发展中国家的排放比《京都议定书》通过时分别增加了221.6%、22.2%、89.6%和34.4%。^{[29](P4)}这为美欧发达国家提供了要求主要发展中国家承担量化减排责任和对《公约》附件国家进行重新分组的借口。二是发展中国家在共同但有区别责任原则上立场的分化。在2020年后国际气候谈判中,发展中国家气候集团立场差异越来越大,譬如气候变化脆弱性较高的最不发达国家、小岛国家等支持将发展中国家进行再区分为新兴经济体、中等收入国家、最脆弱和不发达国家,从而给它们规定不同的减排行为。^{[30](P17)}在德班平台谈判新出现的六个气候联盟中,仅有基础四国(BASIC)和志同道合者国家集团(LMDC)支持保持《公约》附件对国家的区分,而气候脆弱者论坛(CVF)、卡塔纳赫气候对话(CD)、德班联盟(The Durban Alliance)和拉丁美洲及加勒比国家独立联盟(AILAC)等则主张打破《公约》规定的南(发展中国家)北(发达国家)区分。^{[31](P751-766)}三是中国、巴西、印度等主要发展中国家立场的调整。为促使2020年后气候谈判取得进展,中国不再激烈地争论“共同但有区别的责任”原则在政治上意味着什么,而是更加强调各自应该做什么,同时更加强调“共同”的部分,更少探讨“有区别”这三个字。^[32]

巴西承诺将2025年排放水平比2005年减少37%,2030年比2005年减少43%。印度的立场也出现了松动。这些使得共同但有区别的责任原则将继续存在,但正朝着美欧等发达国家所期望的方向发展。

再次,《巴黎协定》的通过将对2020年后的国际应对气候变化努力产生双重影响。《巴黎协定》采取“自主国家决定+后期评估”的混合式国际气候治理模式对应对气候变化既是机遇也是挑战。就机遇而言,《巴黎协定》采取自下而上的方式确定应对气候变化责任将激起世界各国参与应对气候变化的兴趣,增加了2020年后国际气候机制的参与性。中美欧对2020年后国际气候机制的积极参与不仅具有政治意义,而且还将推动和促使更多国家参与到应对气候变化的国际进程中来,这无疑将提升2020年后国际社会应对气候变化的雄心。在中美欧的积极推动下,目前已有195个国家提交了国家自主决定贡献,这些国家占全球排放的95%,这为2020年后有效应对气候变化奠定了一定的基础。然而《巴黎协定》也给有效应对气候变化带来了一定的挑战。《巴黎协定》中“自主决定国家贡献+后期评估”的气候目标确定方式增强了应对气候变化的广泛参与性,但自主决定气候目标往往导致气候变化雄心偏低。欧盟2030年气候和能源政策目标在政治上代表了欧盟能够做出的最高承诺,但就气候科学和有效应对气候变化而言却远远不够。^{[33](P134)}美国2025年减排目标是美国在2020年后国际气候谈判中做出的重大承诺,但与实现全球升温不超过2℃美国应承担的责任相比,美国做得还不够。^[34]由于缺乏统一的标准,各国提交国家自主决定贡献目标缺乏可比性且存在很大的不确定性。^[35]不仅如此,美欧在2020年后气候谈判中的缺乏雄心的应对气候变化承诺还会带来其他国家的效仿。按照当前195个国家提交的国家自主决定贡献计算,未来全球升温将达到3℃。由此,2020年后全球应对气候变化的有效性将面临巨大压力。

最后,减缓气候变化和适应气候变化在2020年后国际气候机制中的地位将更加均衡。减缓和适应原本是应对气候变化中同等重要的两根支

柱,然而以往的国际气候机制却体现出“重减缓、轻适应”的特征。2020年后国际气候谈判提升了适应气候变化的重视程度:2013年联合国多哈气候大会要求各方就适应气候变化问题提交独立的立场文件,2014年联合国利马气候大会明确提出将适应和减缓气候变化并重,2015年联合国巴黎气候大会决定将适应气候变化列为《巴黎协定》要实现的三大目标之一,并且成为《巴黎协定》中的独立条款(第七条和第八条)。然而适应气候变化地位的提升仍面临一定的挑战:一是美欧等发达国家虽然强调适应气候变化的重要性,但缺乏相对详细的行动计划。二是以减缓气候变化为中心的国际应对气候变化思维惯性在短时间内难以改变。包括美欧的不少国家提交的国家自主决定国家贡献仅仅包含了在减缓气候变化上的贡献,而将适应等其他要素抛到了一边。三是资金问题也限制着适应气候变化在国际气候机制中地位的提升。由于适应气候变化亟需发达国家的资金支持,然而美欧等发达国家在资金问题上口惠而实不至,加上来自发达国家有限的资金支持也被用于帮助发展中国家减缓气候变化。这也决定2020年后国际气候机制中减缓和适应气候变化的地位将更加均衡,但是对减缓气候变化的重视和支持仍将高于适应气候变化。

结 语

2015年联合国巴黎气候大会通过的《巴黎协定》开创了国际社会应对气候变化的新进程,大会东道国法国总统奥朗德(Francois Hollande)称,“在巴黎,我们见证了多次革命的出现,在这其中,最美丽和最和平的革命已经发生,那就是气候革命”。^{[36](P42)}接下来对各方来说,首当其冲的就是《巴黎协定》的批准和生效以及如何将其内容落到实处。鉴于《巴黎协定》的框架性特点,将其内容具体化将成为新成立的巴黎协定特设工作组的工作重心,其也事关《巴黎协定》的未来。从目前来看,上述目标的实现有赖于以下三组关系的处理:一是如何保持2020年后国际气候机制的广泛参与性与应对气候变化雄心的平衡;二是地位相对

下降的发达国家与地位正日渐上升的发展中国家应对气候变化义务的平衡;三是2020年后国际气候协议中减缓气候变化与适应气候变化的平衡。正如中国国家主席习近平在巴黎气候大会开幕式上的讲话所言,“巴黎协定不是终点,而是新的起点”。^[37]2020年后国际社会应对气候变化的努力仍有很长的路要走,让我们拭目以待。

参考文献:

- [1] UNFCCC. Views on a Workplan for the Ad hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, Submissions from Parties [R]. UN. Document No. FCCC/ADP/2012/MISC. 3, 30 April 2012.
- [2] Submission by Greece and The European Commission on Behalf of the European Union and its Member States; the 2015 Agreement-Priorities for 2014 [EB/OL]. February 28, 2014, http://unfccc.int/files/bodies/application/pdf/el-02-28-eu_adp_ws1_submission.pdf.
- [3] European Commission. The Paris Protocol-A Blueprint for Tackling Global Climate Change Beyond 2020, COM (2015)81 final [EB/OL]. Brussels, 25 February, 2015.
- [4] U. S. Submission—September 2014 [EB/OL]. http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSP-SubmissionUpload/106_99_130574173391309924-US%20submission%20fall%202014%20FINAL.pdf.
- [5] U. S. Submission on the 2015 Agreement [EB/OL]. October 17, 2013, http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_usa_workstream_1_20131017.pdf.
- [6] China's Submission on the Work of Ad Hoc Working Group on Durban Platform for Enhanced Action [EB/OL]. March 5, 2013, http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_china_workstream_1_20130305.pdf.
- [7] 温泉,李绍飞.发改委解振华:希望世界真实理解中国发展阶段[J].瞭望新闻周刊,2013,(43).

- [8] 中华人民共和国国家发展和改革委员会. 强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献[R]. 2015-06-30.
- [9] Todd D. Stern. The Shape of a New International Climate Agreement[R]. Speech delivered at the Conference “Delivering Concrete Climate Change Action: Towards 2015”, 22 October, 2013.
- [10] U. S. Submission on Elements of the 2015 Agreement[EB/OL]. 12 February, 2014, http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/u.s._submission_on_elements_of_the_2105_agreement.pdf.
- [11] China's Submission on the Work of the Ad Hoc Working Group on Durban Platform for Enhanced Action[EB/OL]. 3 March 2013, http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_china_workstream_1_20130305.pdf.
- [12] Submission by Lithuania and the European Commission on Behalf of the European Union and its Member States: Further Elaboration of Elements of a Step Wise Process for Ambitious Mitigation Commitments in the 2015 Agreement[EB/OL]. 16 September 2013, http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/adp_eu_workstream_1_mitigation_20130916.pdf.
- [13] U. S. Submission on Elements of the 2015 Agreement[EB/OL]. 12 February, 2014, http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/adp/application/pdf/u.s._submission_on_elements_of_the_2105_agreement.pdf.
- [14] China's Submission on the Work of the Ad Hoc Working Group on Durban Platform for Enhanced Action[EB/OL]. 6 March 2014, http://unfccc.int/files/bodies/application/pdf/20140306-submission_on_adp_by_china_without_cover_page.pdf.
- [15] U. S. Submission—September 2014[EB/OL]. http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSP-SubmissionUpload/106__99__130574173391309924-US%20submission%20fall%202014%20FINAL.pdf.
- [16] European Commission. The European Union Explained: Climate Action[M]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014, p. 4.
- [17] 元简. 认知因素对美国气候政策的影响[J]. 国际问题研究, 2013, (6).
- [18] Commission of the European Communities. Commission Staff Working Document: Annex to the Green Paper—A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy, What is at Stake—Background Document[R]. SEC (2006) 317/2, 2006.
- [19] Commission of the European Communities. Green Paper: A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy[R]. COM (2006)105 Final, Brussels, 8. 3. 2006.
- [20] Stephen Junor. China's Climate Change Paradox[J]. The Diplomat, September 30, 2014.
- [21] H. Pollitt et al.. Macroeconomic Analysis of the Employment Impacts of Future EU Climate Policies[J]. Climate Policy, Vol. 15, Iss. 5, 2015.
- [22] Bureau of Public Affairs of U. S. Department. Addressing Climate Change: A Top U. S. Priority[EB/OL]. <http://www.state.gov/documents/organization/223375.pdf>.
- [23] Department of Defense of United States of America. Quadrennial Defense Review 2014 [EB/OL]. March 4, 2014, http://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf.
- [24] The White House. National Security Strategy [R]. February 2015, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf.
- [25] Office of the Press Secretary of The White House. EU-US Summit: Joint Statement[EB/OL]. March 26, 2014, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/03/26/eu-us-summit-joint-statement>.
- [26] Rafael Leal-Arcas. The BRICS and Climate Change [J]. International Affairs Forum, 2013.
- [27] Aurélie Faure-Schuyer and John Seama. China's Coming of Age on Climate Change: Just in time

- for Paris? [J]. Center for Energy and Center for Asian Studies of IFRI, May 2015.
- [28] UNFCCC. Adoption of the Paris Agreement, Proposal by the President[R]. UN. Document No. FCCC/CP/2015/L. 9/Rev. 1, 12 December 2015.
- [29] Andrei Marcu. The 2015 Climate Agreement: What's in it for the EU? [J]. Brussels: Center for European Policy Studies, 17 October 2014.
- [30] UNFCCC. Views on a Workplan for the Ad hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, Submissions from Parties [R]. UN. Document No. FCCC/ADP/2012/MISC. 3/Add. 1, 15 May 2012.
- [31] Lau Øfjord Blaxekjær and Tobias Dan Nielsen. Mapping the Narrative Positions of New Political Groups under the UNFCCC[J]. Climate Policy, Vol. 15, Iss. 6, 2015.
- [32] 张斌. 气候谈判, 中国立场微变[N]. 经济观察报, 2014-12-08.
- [33] Rafael Leal-Arcas and Luigi Carafa. Road to Paris COP21: Towards Soft Global Governance for Climate Change[J]. Renewable Energy Law and Policy Review, No. 2, 2014.
- [34] Don Henry. How the US's Post-2020 Climate Target Could Fit into a Global Deal[M]. Melbourne: The Conversation Media Group Ltd, 3 April 2015.
- [35] Thomas Damassa et al. . Interpreting INDCs: Assessing Transparency of Post-2020 Greenhouse Gas Emissions Targets for 8 Top-emitting Economies[J]. World Resources Institute, December 2015.
- [36] IISD (International Institute for Sustainable Development). Summary of the Paris Climate Change Conference: 29 November-13 December 2015[J]. Earth Negotiation Bulletin, Vol. 12, No. 663, 15 December 2015.
- [37] 习近平. 携手构建合作共赢、公平合理的气候变化治理机制——在气候变化巴黎大会开幕式上的讲话[N]. 新华每日电讯, 2015-12-01.

Comparison of Stances of China, US and EU on Post-2020 Climate Agreement

Gao Xiaosheng¹, Shi Chenxia²

(1. School of Marxism, Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi 712100;

2. Shanghai Institutes for International Studies, Shanghai 200233)

[Key words] post-2020 climate regime; major negotiating parties; interest; future trends

[Abstract] China, US and EU are not only the main greenhouse gas emitters, but also enjoy a special position in combating against climate change, which means three parties' negotiating stances are of importance for design of post-2020 climate agreement. As to the main elements of post-2020 climate agreement which includes legal form, guiding principles, mitigation commitments and adaptation, China, US and EU have common ground in some aspects and differ in others. The three parties' stances are closely related to their goals to attain in post-2020 climate negotiation. Under the influence from China, US and EU, the main character of post-2020 climate agreement has appeared. Judging from current developments, post-2020 climate regime is most likely soft climate governance structure with less international legal stringency and low climate ambition but broad participation.

[责任编辑 刘蔚然]