

中欧引领全球气候治理合作探索

China and the EU take the lead in exploring global cooperation on climate governance

■文 / 王志芳 张丹

从当前全球气候治理整体发展趋势来看,气候治理的推进已经不是单独某个国家能够起决定作用的。一方面,全球气候治理需要大量持续的财力投入,非一国所能负担,另一方面,全球气候治理制度构建需要持续的科技和实践投入,亦非一个国家所能完成。特别是长达十几年金融危机的持续影响,全球经济进入长期衰退,随着传统霸权秩序的衰落,全球气候治理呈现出扁平化的发展趋势,体现为权力分散的多元共治特征。全球气候治理与全球治理有相似的发展趋势,但全球气候治理的多元化是以排他对抗还是以合作共赢模式推进,决定了未来全球气候治理是分裂的还是包容的。

一、全球气候治理特点

全球治理领域不同议题下的治理具有不同的特征,对于较新的治理领域来说,既需要新的知识理论的支撑,也需要新的治理框架作为基础;而对于外溢功能较强的领域来说,示范带动的作用也必不可少。但全球气候治理领域更为突出的特征是,要以发达国家和发展中国家的共同参与为基础。

(一) 全球气候治理正外部性强

气候变化是全球性的环境问题,其公共属性决定了任何国家都无法单独解决,只有各国通力合作,才可能从根本上减缓

全球气候变化。与其他治理领域(如经济)谁参与谁受益不同,当前阶段气候治理主动参与者付出的努力对其他旁观者会产生正向效应,搭便车具有显而易见的益处,积极主动参与在一定意义上是需要“奉献精神”的。因此,气候治理全球领导权的掌握者更需要以良好的示范带动和能够激发其他国家的动力,让大家相信未来有更美好的发展。对于具有明显正外部性的治理议题,想获得领导权的主体并非都能真心实意去做公共产品的付出,社会对气候治理的积极推动和真实付出更多是从道义的角度去感受和理解,由此先导性、示范性的付出更容易获得气候治理全球领导权的支持,尤其是通过示范、知识、话语、道义产生的引领和追随,以至形成的示范引领式和追随式的领导模式更适合当下的情景。

(二) 气候治理以科学认知为基础

全球气候治理的推进始终以科学认知的深化为基础,这决定了领导权必然有引领性理论和知识作支撑。由于气候变化的产生起源于人类行为,是人类社会演变的副产物,人类对气候变化的认知起源于对气候科学的认知,气候科学研究进展日益增多,人类对气候治理的认知也就越清晰。因此,即使气候变化问题从最初的科学问题转变为国际政治(经济)问题,也仍然将气候科学研究作为博弈基础。气候变

化的科学问题涉及多个自然科学与社会科学以及诸多交叉学科,使得气候治理本身的科学性、知识性要求非常强,决定了气候治理的领导权一定要有相关知识和理论的优势。从全球治理实践来看,一国国内气候科研水平决定其在气候谈判等国际制度构建过程中的地位。全球气候治理涉及减缓、适应、资金、技术、能力建设、碳汇、碳交易等复杂的内容,在任何一个领域,只要有行为体率先行动且有助于该问题解决,并在随后的进程中吸引其他行为体紧跟其行动,就能具有类似领导权的权威。当前气候科学的前沿领域还是由欧美国家占据,气候变化框架公约最重要的科学依托——IPCC报告就是由发达国家科学界牵头,发展中国家的参与度尽管逐年提升,但在其中仍然以追随为主,而以权威科学依据为基础正在制定形成的国际制度规则标准等也是以欧盟国家等为主导。

(三) 气候治理需要所有国家的合作

气候治理的公共属性非常明显,需要全球从南到北积极参与其中。在当前对气候影响最为突出的能源消费领域,发达国家和发展中国家的贡献均占较大的比重,国际能源署(IEA)发布的《可再生能源2018——分析和预测至2023》报告显示,欧盟、中国、美国、巴西和印度已经成为世界上最为主要的可再生能源消费市场,且2017—2023年可再生能源消费占总体能源消费比例增长均将相当可观,分别从17%到20.5%,从8.9%到11.6%,从10.2%到11.9%,从42.1%到44.3%,从10.8%到12.1%。《联合国气候变化框架公约》成立伊始,全球气候变化治理领域就形成了两大阵营——以欧美为首的发达国家阵营和近些年来以中国及新兴国家为首的发展中国家阵营,至今发达国家与发展中国家在气候公约框架内的博弈仍然占据主要议题,这也为气候治理需要两大阵营的有效参与奠定了必要的现实基础,未来发达国家与发展中国家的代表各自牵头、共同合作,才能有效推进全球气候治理。当前以中美欧三边为主的全球气候治理格局中,美国显然无诚意,能带动和代表发达国家与发展中国家的只有欧盟和中国。欧盟始终在构建全球规则方面付出自己的努力,作为发达国家知识输出型的典范,欧盟在相关方面已经能够形成较强的引领作用。而中国作为发展中国家中有效减排示范的典型,无论是自身意愿还是历史责任都将其推动到前方。

二、中欧全球气候治理合作的驱动力

(一) 气候治理国际格局转变是外部驱动力

中美欧气候合作达成难,全球气候治理需要更积极有效的模式。在目前的国际政治经济局势下,全球气候治理中影响力最大的三方即中国、欧盟、美国,但这三方难以达成有效的合作治理共识。中美欧作为全球温室气体的三个重要排放者,是全球气候治理的三个关键利益方,也是全球气候治理的关键推动者。但美国在气候变化问题上的功利主义明显,美国政界和社会从未就气候变化的科学性形成共识。据《金融时报》报道,2019年舆观(YouGov)调查显示,15%的美国民众是气候变化怀疑者,共和党人中气候变化怀疑者比例更高达30%。美国“气候怀疑论”力量的强大直接造成美国两党在气候变化问题上的分裂,以及在气候变化问题上国际表现得不稳定,这也是拜登政府气候政策落实的最大障碍。在美国国内关于气候变化态度难以达到一致的情况下,中美欧三边治理在可预见的时间内难以达成有效合作意向。

(二) 中欧气候治理互补优势是合作内驱动力

根据世界货币基金组织提供的数据,2021年中国与欧盟GDP分别为全球第2、3名,开展气候治理领导合作具备了必要的物质实力,加之欧盟的知识/规则塑造能力和中国的示范引领能力,以及双方开展合作的良好意愿,均构成中欧开展气候治理领导权合作的基础。

在全球气候治理领域,欧盟具有公认的知识/规则塑造能力强、经验丰富、治理意愿高等特点。欧盟及其成员国长期以来积极致力于全球气候治理机制的构建,很多做法都是其他国家气候治理学习的来源。2005年欧盟就建立了欧盟排放交易法律体系,并在成员国范围内实施温室气体排放交易制度,对全球其他地区的碳排放交易制度产生了积极的启发作用。欧盟的气候能源政策则具有较强的稳定性、连续性、系统性与国际化。欧盟在经济社会的各个领域都形成了以应对气候变化为核心的政策体系,“Fit for 55”一揽子计划和《欧洲气候法》的颁布,从规划和法律支撑角度,保障2030年和2050年目标逐步落到实处。欧盟所主张的发达国家基于1990年基础的绝对减排模式已成为国际社会最为认同的标准,也成为衡量各国承诺可比性的重要基准。2021年欧洲理事会正式通过《欧洲气候法》,首次将2050年碳中和目标写入法律,将政治承诺转变为法律义务和投资诱因,并确

保经济和社会的所有部门都为这一目标作出贡献。此外,欧盟从外交策略上利用先进知识、技术和丰富经验,不断引入新的气候词汇,比如“温室气体”“温室效应”“污染者付费”“国家自主贡献”等概念和原则皆来源于欧盟。

中国碳市场覆盖排放量已超过40亿吨,是全球覆盖温室气体排放量规模最大的碳市场。中国对气候减排承诺的积极落实是主动承担气候治理国际责任的表率,向全球表明自身减排之路义无反顾。由于在落实《巴黎协定》开展自主节能减排、向发展中国家提供绿色投资等方面的行动积极有效,中国逐渐得到国际社会的认可。2020年12月,习近平主席在气候雄心峰会上郑重宣布:到2030年,中国单位国内生产总值(GDP)二氧化碳排放将比2005年下降65%以上,非化石能源占一次能源消费比重将达到25%左右。2021年9月,中国宣布不再新建境外煤电项目。中国的表率对其他发展中国家/组织的气候治理有较强带动作用。基础四国作为发展中国家阵营应对全球气候变化的积极代表,在中国的带动下改善其能源强度,对减缓2000-2017年全球碳排放增长发挥了重要作用,与同期所有发达国家能源强度减排总贡献相当。

中欧近几年在气候治理方面开展了良好合作。2018年第二十次中国欧盟领导人会晤联合声明强调,双方在中欧机制中开展坦诚而持续的合作十分重要。中欧携手推进全球气候治理不断取得成效,2018年卡托维兹气候大会上,《巴黎协定》实施细则在中欧合作推动下得以通过,将对全球有效落实《巴黎协定》产生重要推动作用。受美国影响,欧盟对我国持较为矛盾的合作心理,但在2019年3月欧盟委员会发表《欧盟—中国:战略展望》对华的“三重定位”中,有关气候变化领域欧盟与中国的关系是伙伴关系。2021年初,中国、欧盟和加拿大共同举办第五届气候行动部长级会议,召集全球重要经济体的部长,重点讨论如何促进全球合作、强化气候治理信心、驱动经济低碳复苏。

三、中欧气候治理领导权合作建议

《中国—欧盟能源合作路线图(2016-2020)》指出,中欧高度依赖进口化石能源,总计约占全球能源消费量的三分之一。中欧全球气候治理合作,无论从直接减排还是从间接减排带动方面,都将为全球气候治理带来巨大改变。

(一) 强化互利共赢的多边主义

强化互利共赢多边主义共识,凝聚力量共同推动气候治理。相比其他全球性问题,气候治理更需要全球经济体广泛参与,求同存异、互利共赢,而不是先入为主、单边获益。求同存异、平等互利的多边主义为中国在全球气候治理中赢得越来越多的支持。中国通过南南气候合作,长期推动提升发展中国家应对气候变化的能力,得到广泛赞誉。2015年中国设立气候变化南南合作基金以来,已与34个国家开展了合作项目。联合国秘书长古特雷斯五次高度评价中国在应对气候变化国际合作中发挥的领导作用和表率作用。欧盟的多边主义以自身需求为核心,在关键问题上出现分歧时,往往选择回避或另起炉灶。2015年《巴黎协定》签署后,欧盟对自身的全球责任(发达国家2020年前每年落实1000亿美元减排资金)一再回避,集中推动自身具有优势的2020年后减排标准与政策等,导致权威性日益下降。2015年欧盟在巴黎气候大会上组织成立的“雄心联盟”久已不发挥作用,欧盟在全球气候治理领导力方面已经陷入自己制造的困境中。摆脱伪多边思维,从互利共赢的角度融合其他主体的共同利益,才可能重新站到领导者的高度。因此,中欧气候治理领导权合作,必然要以求同存异、互利共赢的多边主义为基础,才能在权威性方面获得支持。

(二) 加强气候治理规则合作

气候治理需要气候科技、管理、金融、碳交易减缓等多领域的知识和规则构建。当前以中国为代表的发展中国家气候科研能力和气候外交能力有限,对气候治理国际规则制定的影响较弱,在IPCC国际气候公共知识建构中发挥的作用有限。欧盟较早关注并开展了气候治理方面的知识和规则研究,在全球居于引领地位,借助欧盟的优势,中欧开展气候治理知识/规则合作,可带动全球气候治理进入科学规范的轨道。为此对中欧合作提出以下建议。

一是应加强气候科学技术及管理政策领域的合作。欧盟在建筑、交通、工业生产等领域的碳减排和替代具有一定核心技术优势,且具备丰富的从技术转化为管理和政策体系的经验。中国有广阔的市场和多元的环境形态,能够提供多样的实践场景,随着综合实力的不断提升,中国开展气候科研的人才资源总量也在不断增长。中欧可以在气候(包括蓝碳)科研和技

术管理政策规则方面开展务实合作,并通过两个经济体所涵盖的庞大市场空间,开展先导性的管理政策示范。二是应加快绿色国际标准的推广普及。金融支持对经济体系的绿色低碳转型至关重要,但全球缺乏统一的绿色低碳金融标准。当前中欧在绿色资产分类标准制订、气候友好型经济活动界定等方面均已展开协同合作。2021年11月,中欧《可持续金融共同分类目录》在COP26期间发布,明确了约80项双方共同认可的气候友好型经济活动,为全球绿色低碳经济行为的认定提供了可参考的话语标准。中欧应继续统一和拓展绿色金融的内涵和标准规范,进一步提升其在相关领域的一致性,并为相关标准的国际化提供蓝本。同时,欧盟应结合其海外投资计划、中国应结合“一带一路”倡议合作计划,各自通过全球投资,逐步将相关标准推向国际。三是应尽快开展碳定价国际机制合作。中国碳排放权交易体系是全球最大的碳市场,欧盟碳排放交易体系是全球发展最成熟的跨行业区域性碳排放交易体系。据世界银行的数据,截至2021年,全球碳排放交易利润增长近60%,达到840亿美元,首次超过碳税收入。中欧应通过合作,探索实践跨境碳排放交易和储备调节机制,适度引入配额和拍卖等多种方式开展并活跃国际跨境碳交易,逐步建立可包容不同经济发展水平的国际碳排放交易机制等。同时,参考欧盟业已建立的制度体系,通过双方示范合作,构建普适性碳排放测量、报告和核查机制,并逐渐形成国际化的操作指南和指导。尝试开展中欧跨边境碳税调节机制合作,不断提升对钢铁、电力、水泥等重要基础工业部门的碳排放标准核定的能力,为发展中国家对接相关机制探索经验。

(三) 加强全球气候治理示范合作

中欧作为发展中国家和发达国家经济体的代表,在气候变化问题上分别处于“减排”和“达峰”的不同发展阶段,借助中国在发展中国家的良好声誉,中欧可在气候治理援助和商业示范中加强合作,以行动带动全球大部分国家开展气候变化应对行动。

一方面,可通过对外援助合作,推动标准化的减排措施在亚非拉广大发展中国家得到普遍应用。近年来,中国不断加大应对气候变化的对外援助力度。2015年9月,中国宣布投资200亿元建立气候变化南南合作基金。在巴黎气候大会上,习近平主席进一步提出在发展中国家开展10个低碳示范区、100个减

缓和适应气候变化项目及1000个应对气候变化培训名额的“十百千项目”,将气候变化南南合作推向新高度。而欧盟在2009年哥本哈根气候大会受到孤立后,明显加强了对发展中国家的气候资金和知识供给。未来双方可基于目前在亚非拉国家的社会基础和援助计划,合作开展气候应对技术推广和政策援助,结合双方在实践和知识等方面的优势,提升援助综合效率,为中欧合作领导全球气候治理不断累积民生和实践基础。

另一方面,要促进中欧全面投资协定(CAI)尽快生效,推动包括第三方市场在内的项目合作。先从环保领域第三方市场合作着手,推动协定的完善和部分生效。目前中欧在非洲的第三方市场缺少气候治理示范性合作,可针对非洲国家的具体需求,依托“一带一路”倡议相关资源,结合中国海外园区建设等开展合作。通过政府间协议提供融资和安全保障等,积极在“一带一路”沿线国家开拓第三方市场,中欧可合作落实绿色低碳示范推广项目的投资,并推动企业有效开拓国际绿色投资市场,且带动标准化绿色金融工具的普及应用。

四、结论

党的十八大以来,中国越来越重视“制度性权力”,并逐渐向“体系引领者”角色转变。党的十九大报告强调,中国正“引导应对气候变化国际合作”,并在当前推动构建人类命运共同体的外交实践中要“坚持环境友好,合作应对气候变化”。2022年6月24日,习近平主席在全球发展高层对话会上宣布,把南南合作援助基金整合升级为“全球发展和南南合作基金”,并在30亿美元基础上增资10亿美元,为包括非洲在内的广大发展中国家有效应对气候变化等危机带来重要转机。2022年6月22日,欧洲议会通过了关于碳排放治理的三项关键欧盟法律草案,包括碳排放交易体系(ETS)的改革、碳边界调节机制(CBAM)相关规则的修正,以及社会气候基金的设立。三项草案通过审议,意味着国际气候治理在机制构建方面又有了进一步务实的尝试,意味着欧盟在气候治理知识/规则领导力方面有了更多优势。中欧若能有意谋求全球气候治理合作,将不但为自身的经济转型带来新活力,也能够真正带动大部分国家走上绿色发展之路。■

作者单位:商务部研究院