

欧盟气候外交的战略困境及政策转型*

冯存万 朱 慧

内容提要:自上世纪 90 年代起,欧盟通过雄心勃勃的气候外交战略获得了国际气候谈判领导者的地位。以 2009 年哥本哈根大会为起点,以国际航空碳税政策的失败为标志,欧盟的气候外交战略陷入了结构性与工具性的双重困境。欧盟外交角色定位不明且行动效率低下、气候外交模式偏重技术官僚主导、经济基础存在结构性制约、气候外交与总体外交战略存在逻辑对冲是导致这一困境的主要因素。为巩固既有利益及重获气候谈判领导权,欧盟于 2010 年开始制定并实施了若干转型政策。总体来看,转型政策呈现出重视中期战略、注重能源安全、维护伙伴关系以及强调规制主义等特征。这些转型政策将在一定程度上弱化气候外交困境的影响,使欧盟更加接近其气候外交的战略目标。

关键词:欧盟 气候外交 外交战略 气候治理 国际格局

一体化进程中的欧盟,一直在通过各种外交努力来提升国际影响力。在为内部发展提供新动力、为国际影响提供新砝码的战略考量指引下,应对气候变化成为欧盟重点关注的国际议题。它不仅是欧盟展示其外交战略宏伟蓝图的重要组成部分,更被广泛视为拯救与提升欧盟一体化进程的核心议题。^①

一 欧盟气候外交战略困境及成因

自 20 世纪 90 年代初以来,欧盟就以积极的姿态参与国际气候谈判并因其资金、

* 本文为教育部 2012 年人文社会科学研究青年基金项目“欧盟气候外交与中国对策研究”(项目编号:12YJCGJW003)的阶段性成果;本研究成果亦受到武汉大学“70 后研究项目——中国和平崛起战略研究”项目的支持。

^① Lisanne Groen and Arne Niemann, “The European Union at the Copenhagen Climate Negotiations: A Case of Contested EU Actorness and Effectiveness”, *International Relations*, Vol.27, No.3, 2013, p.309.

技术及其规则优势而成为关键参与者之一。当国际气候谈判进程因美国于2001年退出《京都议定书》而陷入僵局后,欧盟以更加坚定、有力的举措来强化内部气候治理、塑造国际气候谈判格局,明示其将承担国际社会应对气候变化之战役的领导者角色,并推出了若干项着眼长远的气候外交战略。其中,欧盟分别于2005年及2007年推出国际上首个超国家碳排放交易体系(ETS)与“能源气候一揽子计划”(亦称2020计划),并于2009年针对哥本哈根大会提出了若干项关键目标。^①通过上述步骤,欧盟建立了担当应对气候变化国际领导者的雄心战略。^②这一战略的基本逻辑是:“欧洲认为自己能够在(在应对气候变化领域)起到示范作用,并自信能够在技术、标准等方面产生激励作用,由此占据国际政治的战略高地”。^③欧盟气候外交战略包含如下三个层次:第一层,在世界范围内建立并推广欧盟的气候治理模式。通过技术革新以及“最优实践”(Best Practice)将欧盟的环境标准“扩展”到世界其他地区,通过自身实践而为全球气候治理创造引领模式;第二层,凭借自身的技术优势和产品竞争力而把握低碳经济时代的“游戏规则”,抢先制定具有示范性和约束性的低碳经济规则,进而将其扩展成为具有竞争优势的国际通行标准,打造欧盟在气候治理领域的规则制定权;第三层,通过气候外交增加欧盟在国际政治、国际道义方面的收益,提升国际影响力,构建欧盟的国际主导权。

在2009年12月的哥本哈根气候大会上,欧盟的气候外交战略遭遇戏剧性的挑战,由会议初期的美欧联合向中国等新兴大国施压,急剧转变为美国同基础四国私下达成协定,促成了《哥本哈根协议》,而长期以来以充任国际气候治理领导者为己任的欧盟则被置于旁观者的地位,成为被边缘化的角色。欧盟所预期的为世界定规则、充当国际气候治理领导者的外交战略不仅没有实现,反而陷入了政策倡议被其他缔约方否定或忽视、领导角色受到公开质疑与批评、气候谈判进程被他国主导的复杂困境。^④哥本哈根会议使欧盟的气候外交雄心顿然受挫,欧洲国家充满了“失望而沮丧的情

^① 这四项目标分别是:第一,对发达国家及发展中国家的减排及融资的承诺机制设定规则;第二,面向未来的全球气候协议设立综合性的法律框架,其中应包括航空碳税、碳市场机制和国际技术转移等;第三,设立支持与援助发展中国家的快速启动的基金;第四,实现《联合国气候变化框架公约》与《京都议定书》的并轨。参见 The Copenhagen Climate Conference: Key EU Objectives, MEMO/09/534, Brussels, 2 December 2009, [http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-09-534_en.htm? locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-09-534_en.htm?locale=en), last accessed on 25 April 2015.

^② Charles F. Parker and Christer Karlsson, “Climate Change and the European Union’s Leadership Moment: An Inconvenient Truth?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.48, No.4, 2010, p. 924.

^③ John R. Schmidt, “Why Europe Leads on Climate Change”, *Survival*, Vol.50, No.4, 2008, pp.83-96.

^④ Rosa Maria Fernande Martin, “The European and International Negotiations on Climate Change, A Limited Role to Play”, *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 8, Issue 2, 2012, p.200.

绪”,它们普遍认为这次气候大会对欧盟来说是个巨大的失败。^① 时任欧盟委员会主席的巴罗佐也坦言《哥本哈根协议》与欧盟最初的期望相去甚远。^② 欧盟在哥本哈根气候大会所遭遇的挫折并非“一日之寒”,在激进的欧盟气候外交目标与迟滞的国际气候谈判进展之间,在欧盟颇具理想主义的自身诉求与多方胶着牵制的国际气候谈判格局之间,均存在着差距与裂痕。因此,哥本哈根大会上欧盟的“被边缘化”虽然令其猝不及防,但也仅仅是其气候外交困局的初始体现。在随后的气候谈判进程中,尽管欧盟采取多方举措试图重夺对国际气候谈判的领导权,而且也因提倡并推动各方通过了“德班路线图”而再度缩短了与其所期望的国际气候谈判领导者地位之间的距离,但依然未能跳出它所深陷的外交困境。如果说哥本哈根气候大会折射了欧盟气候外交的结构性困境,那么它于2011年强势推出的国际航空碳税政策所遭遇的抵制则表明其外交政策工具也遭遇了失败。以创建碳排放交易体系为基础,欧盟试图强制推行国际航空碳税,结果导致全球大部分国家联合起来共同反对欧盟,其中美国、中国、印度和俄罗斯等在碳排放及交易领域具有举足轻重之地位的国家都对欧盟扩大碳排放交易计划适用范围的企图进行了猛烈抨击。^③ 也正因为国际社会的强烈反对,欧盟的这项政策于2012年底暂停实施。从哥本哈根大会到航空碳税的搁浅,欧盟气候外交战略所处的困境已清晰可见。这一困境的核心问题在于欧盟付出了巨大的外交成本但未取得它所期望的国际影响力和主导权,亦无法如其所愿来塑造国际气候治理机制与进程。

作为世界上最活跃的气候治理行为体,欧盟在具备观念、技术及资金等多重优势的同时却未能如愿推进外交战略,这说明其气候外交战略本身在外部环境判断、目标设定及路径设计等方面存在重大缺陷。欧盟气候外交战略遭遇困境的原因是多方面的,但在当前气候问题的国际关注程度高于实际行动力度的客观背景下,需要欧盟重视和反思的是自身的原因,即欧盟应该审视自身的外交战略设计,包括欧盟自身的行动角色定位及外交行动能力的失衡问题。依笔者之见,可以从如下几方面来判断其困境形成的关键原因。

^① James Kanter, “EU Blames Others for ‘Great Failure’ on Climate”, December 22, 2009, http://www.nytimes.com/2009/12/23/world/europe/23iht-climate.html?_r=1, last accessed on 12 December 2014.

^② Statement of President Barroso on the Copenhagen Climate Accord, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-588_en.htm, last accessed on 24 April 2015.

^③ Thomas Bernauer, Robert Gampfer and Aya Kachi, “European Unilateralism and Involuntary Burden-sharing in Global Climate Politics: A Public Opinion Perspective from the other Side”, *European Union Politics*, Vol. 15, No.1, 2014, p.147.

第一,欧盟作为外交行为体的角色定位不明及行动效率低下。欧盟对外关系中的角色定位不明及行动效率低下历来为国际社会所诟病,在气候外交领域也不例外。虽然欧盟在气候谈判领域已有近20年的历练,但并未将自身塑造成为气候变化舞台上的成熟角色。^① 由于气候行动条约属于欧盟的“混合条约”,参与气候谈判的除代表欧盟的“三驾马车”之外,还包括各成员国的代表。这种多层组织结构导致参与谈判的欧洲代表人数众多,轮值主席国在谈判中需要协调各成员国代表的立场、协助欧盟委员会推进谈判,任务十分繁重。此外,每半年一次的轮值主席国轮换使谈判领导权延续困难、效率低下。而欧盟各国在参与气候谈判的过程中,均不愿为欧盟在哥本哈根大会上提出的雄心勃勃的倡议而牺牲本国的特殊利益。^② 因此,虽然欧盟矢志在联合国体制下形成一个综合性的国际协议并担当领导者角色,并且在气候外交的既往实践中欧盟也堪称关键参与者之一,但其内部各方的立场分歧及配合不力已经在客观上成为钳制其气候外交战略的重大因素。随着国际气候谈判议题的日趋复杂以及欧盟自身规模及成员国数量的增加,欧盟领导人内部沟通的时间成本持续上升,甚至远超欧盟与其他任何第三方的谈判时间。受制于这一客观事实,欧盟无法通过欧盟委员会代表在国际气候谈判进程中发出统一的声音,^③这是导致欧盟气候外交战略在哥本哈根大会上遭遇挫折的主要原因之一。值得注意的是,《里斯本条约》的出台虽然为欧盟政策的连贯性提供了一定的保证,但是在欧委会主席、欧洲理事会主席和“高级代表”三者当中谁来行使气候外交职能方面,新条约没有给出清晰的答案。^④

第二,欧盟气候外交的谈判模式存在局限性。欧盟气候外交模式鲜明地体现出规范性及技术主导型的双重特征。欧盟在气候外交过程中推崇并遵循规范的立场,既是气候变化全球治理的规范属性使然,也与长期以来欧盟对外政策一体化的路径有密切关联。在气候外交实践中,这一规范性体现为欧盟深信并积极推广自身的气候治理模式及规则,将确立具有可量化、可评估、可核查的减排目标作为外交指针。而实际上,气候变化是一个综合性的议题,参与国际气候谈判及治理进程的国家因议题不同而发

^① Schunz Simon, “Explaining the Evolution of European Union Foreign Climate Policy: A Case of Bounded Adaptiveness”, *European Integration Online Papers*, Vol.16, 2012.

^② Lisanne Groen and Arne Niemann, “The European Union at the Copenhagen Climate Negotiations: A Case of Contested EU Actorness and Effectiveness”, p.313.

^③ Louise van Schaik, Draft Chapter “The EU’s Disappointing Leadership on Climate, or Should We be Less Judgemental?”, in K.E. Jørgensen and K.V. Laatikainen eds., *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, Policy, Power*, Routledge, 2012.

^④ 傅聪:“欧盟应对气候变化的全球治理:对外决策模式与行动动因”,《欧洲研究》2012年第1期,第65-80页。

挥的影响力也各有差异。因此,尽管欧盟在内部气候治理及国际气候外交两方面采取了积极的行动措施,但其应用自身规范性资源来施加影响并试图决定国际气候谈判之规范主导权的行动能力是十分有限的。^①正如学者罗伯特·福克纳(Robert Falkner)所言,尽管规范性的意图是一种颇具意义的力量,但它并不足以保证通过环境外交来实现内部政策的国际化。^②因此,欧盟的规范性气候外交尽管声势浩大,但充其量也只是将欧盟塑造为“一个在设定温室气体减排目标方面具备领导力的参与者”。^③与中国、美国等国的外交官主导型气候谈判模式不同,欧盟采用及遵循的技术主导型谈判模式使得气候谈判长期处于专业、技术型官僚的掌控之下,由于技术专家欠缺相应的宏观国际视野和外交经验,其谈判立场及手段缺乏战略性高度。^④从这一角度来看,欧盟在碳市场方面的努力也存在着一种悖论:欧盟将错综复杂的国际碳市场建立于技术型决策者的长期预测基础之上,必然导致其进程的迟滞与前景的不确定性。

第三,欧盟经济的结构性制约。欧盟气候外交战略既是着眼于欧洲未来国际影响力的核心举措,更是立足于欧盟自身经济基础之上的对外战略,因此,欧盟的经济制约因素将极大地限制其气候外交战略的走向与路径选择。一方面,欧盟能源对外依赖严重,支撑其国民经济生产及生活的石油、天然气等重要资源均有较高比例来自进口。强化能源供应安全是欧盟推行气候外交战略的主要目的之一,但从实践观之,欧盟激进的气候外交战略不仅未能获得主要能源供应国的积极回应,反而引发了诸多质疑及不合作姿态。为了保障当下的能源供应,欧盟必须将业已推出的气候治理目标和措施进行折中妥协,因此,能源需求使得欧盟的气候治理战略陷入了一种进退两难的困境。另一方面,欧盟基于自身内部气候治理进程的相对优势而设计出引领世界的气候外交战略,但2009年以来发生的债务危机使得欧盟经济状况急转直下,进而直接削弱了欧盟内部气候治理的持续进展。欧盟内部诸多国家以及企业出于经济利益的考虑,纷纷偏离了欧盟设定的节能减排、碳交易等气候治理轨道,尤其是诸多企业以大量减排可能导致工作岗位流失为由纷纷强烈要求欧盟修改既有规则。欧洲议会环境委员会委员克里斯·戴维斯曾感叹:“企业界的游说活动极为有效……政治家根本不敢做任何

^① Louise Van Schaik and Simon Schunz, “Explaining EU Activism and Impact in Global Climate Politics: Is the Union a Norm-or Interest-Driven Actor?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.50, No.1, 2012, p.183.

^② Robert Falkner, “The Political Economy of ‘Normative Power’ Europe: EU Environmental Leadership in International Biotechnology Regulation”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 14. No. 4, 2007, p.520.

^③ Christer Karlsson, Charles Parker and Mattias Hjerpe, “Looking for Leaders: Perceptions of Climate Change Leadership among Climate Change Negotiation Participants”, *Global Environmental Politics*, Vol. 11, No.1, 2011, p.90.

^④ 傅聪:“欧盟应对气候变化的全球治理:对外决策模式与行动动因”,《欧洲研究》2012年第1期,第65-80页。

可能导致某个行业关停或工作岗位流失的事情。”^①欧盟成员国及企业界对气候治理的凝聚力下降在很大程度上削弱了欧盟气候外交的内部基础。值得注意的是,欧盟制定的2020计划由于注重对气候治理及低碳经济转型的目标,相对忽视了能源安全及经济发展,因此在遭遇经济危机之后,欧洲范围内的能源价格及效率表现不佳已引发欧洲企业的极大不满。2013年10月,多家欧洲能源巨头联合向欧委会施压,批评政府采取针对可再生能源及无条件入网的支持政策;在欧洲范围内具有重要影响力的工业集团“企业欧洲”(Business Europe)则更为直接地批评欧盟的2020计划,指责其ETS、可再生能源计划及电力市场结构拖累了欧洲经济。^②

第四,欧盟气候外交的单边主义路径与欧盟总体外交战略逻辑的对冲。欧盟气候外交在表现出其全球气候治理理念之前瞻性的同时,也折射了欧盟气候外交与总体外交之间的逻辑对冲。冷战结束以来,欧盟在诸多国际事务中秉承了外交、斡旋、谈判、协商的模式,并成为多边主义的典范。而在气候外交领域,则呈现出强制推行规范、奉行单边主义以激发域外气候治理行动的特征。^③综合欧盟气候外交所处的背景及政策内容,这种单边主义的特质与层次则更为鲜明。首先,欧盟将内部气候变化法律适用于欧盟域外温室气体排放领域,构成了欧盟气候外交单边主义的基础。欧盟曾试图推行的国际航空碳税政策便是其鲜明例证。根据有关测算,一架从美国旧金山飞往英国伦敦的航班所排放的碳,29%发生在美国领空,37%发生在加拿大领空,25%发生在公海领域,只有不足9%发生在欧盟领空。^④可见,从属地管辖的角度来看,欧盟试图对域外航线征收碳税的行为已经构成了强制性的单边行为。其次,欧盟针对发展中国家采取了选择性的气候外交措施。欧盟环境外交政策的基本逻辑是基于自身利益而把环境问题经济化与政治化,这对发展中国家而言有其不可避免的局限性。^⑤在针对京都第二承诺期的气候谈判中,欧盟近年来所主张的发展中国家也应承担强制性、义务性减排责任的立场已经与众多发展中国家、特别是发展中大国所坚持的“气候问题的

① “欧盟欲用气候政策引领世界 碳交易市场被指破产”,中国新闻网, <http://finance.chinanews.com/cj/2012/02-21/3686473.shtml>, 2015年2月6日访问。

② 金玲:“欧盟能源-气候战略:转型新挑战和新思路”,《国际问题研究》2014年第4期,第40页。

③ Joanne Scott and Lavanya Rajamani, “EU Climate Change, Unilateralism”, *European Journal of International Law*, Vol. 23, No. 2, 2012, p.469.

④ See Statement of Nancy N. Young, Vice President of Environmental Affairs, Air Transport Association of America, “The European Union’s Emissions Trading Scheme: A Violation of International Law”, 27 July 2011, pp.4-5, <http://republicans.transportation.house.gov/Media/file/TestimonyAviation/2011-07-27-%20Young.pdf>, last accessed on 24 February 2012.

⑤ 谭伟:“欧盟推行环境外交的原因及局限性”,《求索》2010年第7期,第168页。

本质是发展问题”基本主张形成尖锐冲突。尽管欧盟一直以合作姿态积极推动针对发展中国家的气候治理资金及技术转移,但其实践效果及力度仍无法抵消欧盟在碳税征收及减排责任等立场方面的单边主义色彩。客观而言,这种单边主义也是欧盟气候外交的复杂性体系的外在映像:一方面体现了欧盟基于能力自信而为全球社会提供气候治理制度的迫切心态,另一方面也充分说明现实环境中欧盟气候外交战略的矛盾性以及不适应性。

二 欧盟气候外交的转型政策设计

对欧盟而言,哥本哈根气候大会是其气候外交战略确立以来直面国际气候谈判体系的矛盾集中爆发并直接受挫的一次沉痛经历。因此,欧盟将哥本哈根大会视作重大转折点,着手对气候外交战略加以调整,使此前高调而雄心勃勃的气候外交趋于相对谨慎、低调而务实。必须强调的是,2009年爆发的债务危机在很大程度上对欧盟气候外交政策转型产生了决定性的影响,使其在总体基调、目标设计与政策选择上都受到重大制约。危机中的欧盟各国债务问题突出,信用等级下降,即使英、法、德等国的债务也突破了历史纪录或接近发债预期区间的上限水平。从总体来看,欧盟债务危机使得欧洲经济萎缩、政治与社会动荡风险增大、成员国之间分歧加剧、欧洲民众对一体化信任降低且离心力增强。欧债危机引发的一系列问题及潜在威胁,迫使欧盟的政治议程发生重大改变:欧盟内部的经济危机应对成为迫在眉睫的核心议题,而包括气候外交在内的对外政策在政治议程中的地位及比重则明显下降。“在许多情况下,欧盟都没有专门的时间而只是在讨论债务危机的间歇才讨论外交政策问题,为外交领域的创新性思维和行动留下的空间很小。”^①大体来看,欧债危机导致大部分欧盟国家的财力变弱,迫使它们把更多精力付诸于稳定与提升经济,减少对新能源行业的开发与补贴,进而使其推动气候外交的能力及举措受到限制。但客观上欧盟亦不可能抛弃已经确立的气候外交战略目标及国际影响力,而为了长远的气候治理目标和低碳经济发展前景,欧盟唯有奋力地在应对债务危机的同时尽力坚守气候外交的轨道。可以说,后哥本哈根时代,欧盟的气候外交政策转型是在债务危机风暴的裹挟下负重前行,力求保证在当前经济稳定与未来低碳目标之间的微妙平衡。

正是在欧债危机的阴影之下,2010年3月,欧委会发布题为“后哥本哈根国际气

^① 徐龙第、孙友晋:“主权债务危机下的欧盟外交”,《国际问题研究》2013年第1期。

候政策:重振全球气候变化行动刻不容缓”的政策文件,明确了后哥本哈根时代的欧盟气候外交战略,这份被看做是欧盟气候外交转型宣言的文件在三个方面做了整体部署。首先,文件调整了欧盟对哥本哈根气候大会的态度,目的在于重振欧盟的气候外交形象和雄心。文件认为虽然哥本哈根会议令人失望,但依然有可取之处,比如会议达成的《哥本哈根协议》与欧盟将全球升温控制在2℃以内的核心目标之间并不冲突,且加入该协议的发达国家和发展中国家温室气体排放量已合计超过了全球排放总量的80%。欧盟认为这“朝着缔结具有法律约束力的应对气候变化全球性协议迈出了一步”,欧盟将在此基础上进一步推动谈判。欧盟在这份文件中明确地提出了重获全球气候治理主导权的战略目标,而作为实现这一目标的最快捷方式之一是启动实施《哥本哈根协议》,立即兑现2010-2012年间每年为发展中国家提供24亿欧元资金援助的承诺,以保障欧盟的信誉,并提高受援国应对气候变化的能力。其次,文件重申并扩充了欧盟的全球气候治理目标。文件强调,除了确保2℃的升温控制目标,未来的全球协议还必须将环境完整性(environment integrity)目标包括在内。文件强调《京都议定书》仍然是联合国气候谈判进程的中流砥柱,但其涵盖国家少、约束力不强以及森林排放计量规则和2008-2012年间其他国家排放权(AAU)的处置等遗留问题必须得到有效的解决。再次,文件设定了未来的国际气候谈判路线图并提出了一系列政策建议。这方面的内容包括将《哥本哈根协议》中的政治性原则作为未来全球气候协议的基础纳入联合国气候变化谈判文本中;在2010年底之前的两轮磋商中为后续谈判制定一份进度表;确定谈判文本中依然存在的立场差别以及《哥本哈根协议》没有涉及的议题,如完善国际碳排放交易市场以及减少航空和海运业的碳排放等;拟定在2010年底墨西哥第十六次(COP16)大会谈判进展的基础上,于2011年在南非第十七次大会(COP17)上达成具有综合性及法律约束力的最终协议。同时,文件仍坚持欧盟在自身量化减排目标方面到2020年比1990年减排20%、在其他国家“对等减排”条件下降至30%的既定立场,但要求欧委会提出欧盟实现30%减排目标所需的具体政策,并在欧盟2020计划基础上,着手制定欧盟2050年实现向低碳经济转型的路线图。

在2010年气候政策文件的框架基础上,欧盟开始逐步推出若干项具有针对性的举措,以期通过气候政策的转型来实现其气候外交战略的总体目标。欧盟认为,有效应对气候变化的核心要务在于面向低碳经济及低碳社会的成功转型。^①2011年3月,

^① EEAS and the Services of the Commission, Joint Reflection Paper, “Towards a Renewed and Strengthened EU Climate Diplomacy”, Brussels, 9 July 2011, p.1.

欧盟发布《欧盟 2050 低碳经济路线图》,提出欧盟的总目标是在充分满足经济社会可持续发展、大众生活能源需求的同时,积极利用各种低碳技术,在 1990 年基础上到 2050 年降低温室气体排放 80%–95%。该路线图也提出了实现总体目标的若干条基本路径,如实现能源技术的多元化、发展核电技术、提高可再生能源比例、促进能效技术研发和节能减排、强化碳捕获及储存技术的研发及商业化应用。为了明确低碳发展与欧盟整体进步之间的关系,同时也为了强调应对欧债危机之影响的必要性,2011 年举行的欧盟气候论坛发布了《欧盟的新增长路径》报告,提出了提高经济增长、增加就业和减少碳排放的三大目标,并认为三大目标之间存在相互促进的关系。其中,提高能效和发展可再生能源成为减排的核心内容。^①如果说“2050 战略”是欧盟在后哥本哈根时代重拾气候外交领导者地位之决心的标志,那么 2014 年欧盟所推出的“2030 气候与能源战略”(以下简称“2030 战略”)则更进一步说明了欧盟气候政策的转型特征。实际上,随着欧债危机影响的进一步扩大,确保就业与稳定经济成为欧洲国家的首要任务,对减排目标不自信甚至消极抵触的情绪在各国间普遍蔓延,而来自民间及企业界的质疑与抨击也极大地动摇了欧盟持续推进低碳减排政策的基础,这就决定了“2030 战略”目标是一个介于欧盟面向“2020 计划”的近期目标和面向“2050 战略”长期目标之间的妥协性中期目标。该政策内容以碳减排为核心,兼及可再生能源,要求欧盟成员国在 2030 年之前将温室气体排放量削减至比 1990 年水平少 40%,且可再生能源在欧盟能源结构中所占比例不低于 27%;要求重组欧盟碳排放交易体系(EU-ETS),使之成为碳减排的主要手段。欧盟将“2030 战略”与“2050 战略”相结合,组建了后哥本哈根时代内部气候治理转型政策的基本架构,充分体现出注重内部气候治理基础、强化应对经济危机的双重目标理念。值得注意的是,后哥本哈根时代的欧盟气候外交更加注重内部气候治理的对外示范意义,且欧盟对这种转型的必要性及未来效果也颇为自信,正如英国外交大臣气候变化特使大卫·金所说,当我们同其他国家谈判的时候,与其说如果你做什么我们才做什么,不如说我们在做什么,你们要做什么。^②

在调整内部气候治理目标与路径的基础上,欧盟再次努力提高对气候外交的关注程度,重新确定对国际气候谈判的领导信心,并在以下两个方面展开了气候外交的转型尝试。首先,在关于国际气候谈判的总体格局及原则方面,欧盟希望建立一个具有

^① Carlo C. Jaeger et al., “A New Growth Path for Europe”, European Climate Forum, Potsdam, March 2011.

^② “英国外交大臣:我们关心中国碳排放峰值最优时刻”,第一财经日报, <http://www.yicai.com/news/2015/01/4567026.html>, 2015 年 2 月 8 日访问。

综合性、普遍性以及法律约束力的全球新协议,同时建议该协议覆盖并要求所有国家对减排做出法律承诺,其中对中国、印度等新兴国家的减排责任及行为提出了更加明确的量化承诺要求。而针对国际气候谈判的“共同但有区别的责任”原则,欧盟提出以“当代的和动态的方式”对其加以调整,并以修订后的原则为基础来塑造和调整2015年的气候协议。但在现实的谈判过程中,欧盟的立场与以中国、印度为代表的新兴国家存在着明显的分歧。而正是出于对这一客观情势的了解,欧盟气候治理的立场相较于哥本哈根会议之前表现得更加务实而谨慎,同时也呈现出一种有趣的政策转型态势:同样是出于务实而谨慎的立场,欧盟的气候治理转型战略在内部体现为由长期向中期靠拢,而气候外交预期则是适度延长时限,即在2011年德班会议与2012年多哈会议上将达成未来全球气候机制时间推迟至2015年。其次,通过多方面、多层次的国际接触,增加欧盟同气候谈判参与方的合作,并通过相应的合作计划来扩大欧盟的影响力。哥本哈根大会后,欧盟在加强与主要经济体沟通的同时,也与小岛屿国家、拉丁美洲与加勒比海国家等结成气候自愿联盟卡塔纳赫论坛。这类转型措施的实施效果显著,欧盟不仅借此使既往的气候外交影响力得到一定程度的恢复,而且成功地在2011年底德班平台的建立过程中发挥了主导作用。正是出于对这一成效的肯定,欧盟在2013年对外行动署出版的一份报告中明确指出:“为支持达成2015年协议及实现低碳发展路径,欧盟应加大力度、采取多种方式来实施有效的气候外交战略、强化欧盟在国际谈判中的声音。”^①

三 欧盟气候外交政策转型特点与趋势

哥本哈根大会暴露了欧盟气候外交战略的多重困境,而迄今为止欧盟所推出的转型政策也仅仅是为帮助欧盟走出这一困境的尝试性举措,在欧盟重获国际气候领导者角色之前,这一转型政策必然会经历反复的试错与调整而呈现出流变性。不过,由于欧盟气候外交的固有特性及国际环境的客观限制,我们依然可以发现其中的转型特点及趋势。

第一,从长远战略转向中期战略。

国际气候谈判的艰难进程与反复跌宕,使得欧盟意识到气候治理的阶段性和渐进发

^① European Union External Action, “EU Climate Diplomacy for 2015 and Beyond”, Reflection Paper, http://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/docs/eeas_26062013_en.pdf, last accessed on 24 March 2015.

展之必要。此外,欧盟与成员国权限共享与相互牵制的气候治理机制也导致“欧盟善于制定措施但疏于落实”的弊端,这一事实也在“2010 战略”中得到体现。^① 因此,欧盟在已有“2020 气候治理”近期目标与“2050 战略”长远目标的基础上,着手制定介于两者之间的“2030 战略”治理目标。具体而言,面向 2020 年的“三个 20%”目标促进了温室气体减排、可再生能源发展和能源节约,并且在经济危机背景下有效解决了 420 万人的就业问题。但与国际社会对欧盟的期望以及欧盟自身可挖掘的减排潜力相比,“2020 计划”目标仍显得谨小慎微,不足以树立欧盟在世界范围的气候治理榜样之威信,更不足以保障欧盟对今后国际气候谈判及治理进程的主导权。欧盟统计局数据显示,欧盟成员国虽然已稳步推进实现可再生能源的目标政策,但还需要出台新政策以保持前进的步伐,2020 年之后如果没有合适的政策框架,可再生能源增长将陷入低迷。欧盟委员会在 2014 年 1 月向欧洲议会和欧盟理事会提交的报告中提及,欧盟 2012 年的碳排放相比 1990 年减少了大约 18%,欧盟有强制减排义务的 15 个成员国已经完成了 12.2%的减排量,超出了 8%的原定减排目标。该报告进一步提出,如果欧盟在现有政策基础上加大行动力度,就有可能在 2030 年实现 40%的碳减排目标。因此,根据 2050 战略远景路线图,并考虑到各成员国的经济承受能力、竞争性、能源安全等因素,欧盟提出了“2030 战略”,并试图通过这一中期战略的制定与实施来增强其气候战略的可操作性。在欧盟看来,“2030 战略”会让欧洲落实在全球气候行动中的份额,同时还会帮助其减少对进口天然气和石油的依赖,促进绿色科技产业的发展和可持续增长,为企业提供长期稳定的投资前景预期。值得注意的是,尽管环保主义者对“2030 战略”的减排目标并不满意,认为其减排 40%的目标实际上是对已经过时的“2020 计划”目标的简单套用,但欧盟官员指出这已经是在欧债危机影响下所能做出的最大承诺。^② 而部分欧盟成员国、重工业游说团体以及欧委会的支持者也表示,在资金捉襟见肘的时期,他们已无力承担过多的减排责任。^③ 可见,坚持相对保守的中期目标将是未来一段时间内欧盟气候政策的主要特点之一。

第二,从重视环境治理的全球规范转向重视能源安全的现实利益。

哥本哈根峰会之前,欧盟一直努力通过“气候-能源”政策实现低碳经济政策转

^① Rosa Maria Fernande Martin, “The European and International Negotiations on Climate Change, A Limited Role to Play”, *Journal of Contemporary European Research*, Vol.8, Issue 2, 2012, pp.192-209.

^② Brook Riley, “EU’s 2030 Climate Plans Based on Flawed Analysis”, *Euroobserver*, April 9, 2014, <http://euroobserver.com/opinion/123801>, last accessed on 12 August 2015.

^③ “欧债危机使欧盟无力主导气候谈判”,转引自 http://www.cma.gov.cn/2011xz/2012zhuan/20121119/2012111904/201211/20121127_192595.html, 2015 年 8 月 12 日访问。

型,推动实现气候变化、能源安全和经济竞争力三重目标之间的有效平衡,希望将这一发展模式树立为国际社会的“模范”,维护欧盟的影响力。^①随着债务危机对欧盟持续冲击以及乌克兰危机所导致的欧盟-俄罗斯关系的恶化,欧盟及成员国的政要、民众对自身能源安全的忧虑程度大幅攀升。按照欧盟的预计,未来一段时期,传统能源的国际价格将呈总体上升趋势,这将对欧盟经济复苏产生不利影响。因此,开发利用可再生能源、提高能源效率也可以在一定程度上规避传统能源价格上升对欧盟经济造成的外部冲击,确保欧盟经济的安全与增长。对此,前欧盟委员会主席巴罗佐也表示,应对气候变化的行动关乎地球未来,而能源政策是欧盟竞争力的关键所在,两者并不矛盾,而是相辅相成。在注重欧盟自身能源安全的同时,欧盟也注意到通过能源安全这一途径来影响他国气候外交立场的可能性。在欧盟看来,中国、印度、南非等国在经济及社会发展过程中有巨大的能源需求。因此,如欲推动这些新兴经济大国在减排方面有较大进步,应该将能源政策作为施加影响的一个重要入口。总之,能源安全在欧盟的气候外交转型设计中成为关键的考虑因素,并将继续决定着今后的气候外交取向。正是出于这一考虑,欧盟“2030 战略”及“2050 战略”的出台,优先突出了能源安全的重要性,也实现了政策重点由环境向能源的转变。基于同样的原因,欧盟委员会决定将气候变化谈判和能源问题的管辖权限由对外关系总司转至气候变化与能源总司,以增强气候谈判与能源安全事务之间的协调性。

第三,从强调主导地位的强硬风格转向维护伙伴关系的温和风格。

在重申欧盟对引导国际气候谈判及治理之战略目标的同时,欧盟也开始关注到国际力量对比变化、特别是新兴国家崛起对气候治理议题所产生的影响。如果说在哥本哈根大会前,欧盟对中国、印度、巴西等国采取的是强制、批评的姿态,硬性要求这些新兴大国遵循欧盟设定的气候治理路线,那么哥本哈根大会后,特别是债务危机的拖累使得欧盟在国际气候谈判领域的领导能力下降,也迫使其改变了对新兴国家的态度。此外,从2010年开始,欧洲理事会常任主席范龙佩、欧盟委员会主席巴罗佐以及欧盟外交和安全政策高级代表阿什顿在不同场合均表达了对国际格局演变的关注和思索。他们一再强调,世界权力迅速向新兴大国转移,尤其是哥本哈根气候变化会议凸显了中国、印度、巴西等发展中大国的重要性,欧盟必须慎重思考如何与它们更好地合作,如何重新界定和有效捍卫自身的利益,如何在全球事务中发挥与经济地位相适应的政治影响。欧盟领导人越来越清楚地认识到,应对金融和经济危机、能源安全、气候变

^① 金玲:“欧盟能源-气候战略:转型新挑战和新思路”,第33页。

化、反恐、移民以及有组织犯罪等全球性挑战,单凭一己之力无法解决,必须与其他国家特别是一些大国紧密合作。2011年德班会议的成功使欧盟更加确信伙伴关系的积极作用,并于2013年明确提出希望增强这类举措以应对即将到来的2015年气候协议的挑战。^①值得注意的是,欧盟认为,注重与这些新兴大国的合作关系并不意味着单纯发展与它们的双边关系,而是可以通过既有多边框架来强化彼此在气候变化领域的合作。比如,欧盟首席气候谈判代表指出,在认可联合国机制的同时,加强其他国际机制解决气候问题的作用是十分关键的,其中一些问题应在二十国集团峰会机制下解决,特别是一些更需要协调的问题则应在正式的国际组织框架内解决,比如世界贸易组织。^②在欧盟看来,在非联合国框架内解决全球气候变化问题扩大了在不同层次开展立法工作的机制框架。尽管非联合国框架很难提出明确的解决方案,但可以通过对共识和普遍途径的界定来巩固和强化气候问题的讨论成果,并推动其深入发展。综合上述思考,欧盟认为气候外交的最关键步骤之一即是推动与强化遍布世界各地的合作伙伴关系,包括那些在气候谈判进程中具有重要影响力的国家或国家集团。^③在欧盟看来,这些国家应该包括美国、中国、俄罗斯、南非、印度、巴西以及非洲国家、东盟国家等。

第四,从基于政府间主义的单边示范模式转向具有法律效力的顶层设计。

在哥本哈根大会之前,欧盟认为自身减排成就可以在世界范围内起到极大的示范与促进作用,同时也可以借用道德制高点及话语权来对其他国家“耳提面命”。欧盟委员会曾建议,将欧盟温室气体排放交易系统在2015年前推广到包括美国、加拿大、日本和澳大利亚在内的经济合作与发展组织的所有成员国,并在2020年前进一步推广到世界其他主要高污染国家,形成一个全球性的排放交易系统。但哥本哈根大会上美国与基础四国等撇开欧盟达成协议的事实让欧盟感觉到了这种示范模式的软弱无力,同时也持续感受到全球气候变化趋势下的巨大压力,因此,欧盟转而寄希望于在全球社会建立起对各缔约方均具有显著约束力的全球协定。2011年以来,欧盟将达成具有综合性、全球性和法律约束力的全球气候协议作为气候外交的主要目标,并将2015年巴黎气候大会作为实现这一目标的时间节点。欧盟委员会指出:“2015年全球

^① European Union International Action, EU Climate Diplomacy for 2015 and Beyond, Reflection Paper, Consultative Communication of the Commission, COM(2013) 167, 26 March 2013.

^② 杨雪:“后京都时代:欧盟气候变化外交——基于2012年5月欧盟安全研究学会报告”,《法制博览》2014年第11期。

^③ EEAS and the Services of the Commission, Joint Reflection Paper, “Towards a Renewed and Strengthened EU Climate Diplomacy”, p.2.

气候协议应该将当前自下而上、非约束性决策模式与未来具有法律约束力、兼具自下而上及自上而下等两种路径的模式有效连接起来,使全世界回归到同一个碳排放轨道上来,确保未来地球升温小于 2°C ”。^① 在2014年的利马气候峰会上,欧委会曾发表声明,希望在2015年巴黎气候大会上签署一项全球协议,以“要求所有国家用一个清楚、透明和容易理解的方式,阐述各国自己规划的减少碳排放的目标”,并进一步指出:“这种方式能够让我们(各国)量化自己规划的(减排)贡献”。^② 在这一理念的指引下,欧盟将推动建立全球性气候协议贯穿于气候外交政策转型过程中,并成为具有标志性意义的政策目标。

四 结 语

欧盟气候外交困境的形成原因是多方面的,且这一困境及其成因仍将持续一段时间,并对欧盟的气候外交转型产生深刻的影响。尽管欧盟为重获国际气候治理领导权付出了多方面的努力,但客观而言,欧盟所采取的气候转型政策并未从根本上消除前文所述的困境形成因素,甚至存在着政策缺失或错位的情况,比如气候外交谈判模式仍未进行根本改革,新能源补贴资金缺口因债务危机而不能得到解决,等等。从某种意义上说,目前已采取的转型措施仅仅是欧盟在多重危机压力之下所仅有的若干项选择而已,这意味着自哥本哈根大会以来的气候外交困境仍将继续。从外部看,欧盟如果没有更具雄心的新目标以及具体举措,恐怕很难激励国际上的主要排放国,如美国、俄罗斯等,在维护人类生存空间的高尚理念感召下做出相应的承诺。值得注意的是,在欧盟看来应积极争取的气候外交领导者地位,实则是其他国家无意相争的次要目标。^③ 因此欧盟所采取的积极气候外交措施很可能受到其他国家谨慎甚至消极的政策回应,从而再次遭遇战略落空的窘境。此外,欧盟在向发展中国家提供应对气候变化所需的资金及技术援助意愿上一一直处于低迷态势,而欧债危机导致的经济衰退则必然扩大这一态势。即使在为2015年巴黎气候大会而积极筹备的过程中,欧盟也并没

^① Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “The 2015 International Climate Change Agreement: Shaping International Climate Policy beyond 2020”, Brussels, 26.3.2013, COM(2013) 167 final.

^② European Commission – Press Release, “Lima Outcome Keeps Climate Talks on Track for Paris Agreement”, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2632_en.htm, last accessed on 23 May 2015.

^③ Rosa Maria Fernandez Martin, “The European Union and International Negotiations on Climate Change. A Limited Role to Play”, *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 8, Issue 2, 2012, pp. 192–209.

有清晰展现它对发展中国家最关心的气候资金问题的立场,这势必会增加发展中国家乃至更多谈判缔约方对欧盟的失望与抵制的情绪。面对融资不力这一气候外交的短板,荷兰气候变化专家路易斯指出:“欧盟关于巴黎条约的愿景和欧盟减排目标都是植根于欧洲的土壤中。这样的政策并不会缓解来自发展中国家、主要经济体以及美国对这种欧盟单边气候变化政策的阻力”。^①从内部看,欧盟在转型政策方面也有诸多争议。比如“2030 战略”的气候能源目标受到了欧委会能源委员的公开质疑,委员们认为欧盟的目标不但无助于全球升温控制,还会给欧盟带来高昂的成本,从而延长欧盟经济复苏进程。不过,客观而言,欧盟所推行的气候外交战略仍然具有强大的合理基础。其中,全球应对气候变化的客观需求、欧盟自身强大的气候治理技术力量以及领先国际社会的低碳经济等发展理念,仍旧是构建欧盟在气候治理领域中比较优势的不可替代因素。欧盟委员会主席容克表示,希望欧盟能够在 2015 年联合国巴黎气候大会之前成为领导世界对抗全球变暖的力量,并将这种力量保持下去。^②因此,欧盟近年来遭遇的外交困境也只是其发展过程中的一个环节,尽管目前这一困境没有得到明显的改善,但并不能因此而否定其气候外交战略的存在价值,更不可小觑其未来复苏的力量。

(作者简介:冯存万,武汉大学政治与公共管理学院副教授;朱慧,武汉大学政治与公共管理学院国际关系专业硕士研究生。责任编辑:宋晓敏)

^① “2015 年巴黎气候协议:‘跛脚’的欧盟气候贡献目标”,<http://www.weather.com.cn/climate/2015/02/qh-bhyw/2278424.shtml>, 2015 年 5 月 16 日访问。

^② http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/moedas/announcements/climate-change-challenge_en, last accessed on 12 March 2015.