

经京都时代中国气候问题的战略抉择

陈欢 厦门大学法学院

【摘要】从已签订的《联合国气候变化框架公约》、《京都议定书》以及哥本哈根气候大会达成的《哥本哈根协议》可以看出发达国家和发展中国家立场和观点上存在着巨大的分歧,国际气候谈判举步维艰。本文就气候变化问题的背景入手进行论述,再就中国对气候问题的认识、对国家气候问题所坚持的立场、原则、作用进行讨论,以期归纳后京都时代中国就此问题的战略抉择。

【关键词】气候变化 京都议定书 共同但有区别责任

近年来,气候变化问题(Climate Change)带来的自然环境和经济生活的影响越来越突出。国际社会所讨论的气候变化问题,简言之,即由于大气中以二氧化碳为主体的温室气体的积累,导致地球温度趋于上升的变化。

一、气候问题的国际谈判进程及成果

面对这样的威胁,国际社会也正在积极寻求对策。1988年底世界气象组织(WMO)和联合国环境规划署(UNEP)联合建立政府间气候变化专门委员会,即IPCC。自目前为止该组织共编写和出版了四次评估报告。这些评估报告为国际社会提供了全球气候变化情况最权威的科学技术统计和认定,成为国际社会应对气候变化的重要决策依据。1994年《联合国气候变化框架公约》在得到50个国家的批准后正式生效,这也是国际社会进行合作共同应对气候变化的首次实践。但是公约的进一步实施依赖于缔约以后的继续谈判并制定相应的实施措施。于是明确规定各国减排指标的《京都议定书》应运而生,1995年《京都议定书》谈判开始,2005正式生效。中国于1998年5月签署并于2002年8月核准。日本、俄罗斯、欧盟及其成员国也随即批准。美国于1998年签署,但2001年美国退出《京都议定书》,成为目前为止游离于《京都议定书》以外的唯一的发达国家。截止2009年3月,全球已有170多个国家和地区签署该协定书,批准国家的人口数量占全世界总人口的80%。2009年哥本哈根气候大会达成不具法律约束力的《哥本哈根协议》。

二、气候谈判进程的中国战略抉择

1. 中国就气候问题谈判的基本原则。“共同但有区别责任原则”是中国和广大发展中国家所坚持的气候变化减排责任的基本原则。这一原则的基本含义是:气候问题是全球性问题,世界各国应共同面对,但在具体责任承担方面,发达国家应当承担比发展中国家更多的义务。依共同但有区别的责任原则的要义,发展中国家实现持续经济增长和消除贫困是正当的优先需要,发达国家“应当率先对付气候变化及其不利影响”。这一原则可以追溯到1972年《人类环境宣言》。

《中国关于全球环境问题的原则立场》指出“目前存在的全球环境问题,主要是发达国家在过去一两个世纪中盲目追求工业化造成的后果。直到现在,发达国家依然是世界资源的主要消耗者和污染的主要排放者,因此,它们对全球环境问题负有不可推卸的责任;同时,发达国家在长期无偿地使用人类资源的基础上得到了发展,拥有较强的保护全球环境所需要的资金和技术力量,理应承担更多的实际义务”。一方面,全球变暖和气候变化不是因为某一个国家排放温室气体而导致的,是全世界国家共同行为的结果,而且全球环境问题的解决必须依靠世界各国的共同努力,因此责任是“共同的”。另一方面,每个国家在排放温室气体并造成气候变暖时的作用大小又是不同的。发达国家、主要的工业化国家在工业扩张时期大量排放温室气体是造成全球变暖的主要原因,发展中国家和不发达国家的责任比较小,而且发达国家的减排成本较低,对经济发展的阻碍较小,发展中国家则将付出极大的代价,因此,责任又应当是“有区别的”。

中国在哥本哈根气候会议上承诺在2020年前单位GDP碳强度下降40%到50%,已相当于减排15亿吨CO₂,占全球减排量的四分之一。哥本哈根气候会议上中国首席谈判代表解振华表示:中国作为发展中国家,对全球减排并不负有出资帮助别国的义务,相反是接受发达国家资金与技术援助的对象。但是,中国愿意将国际援助让给最欠发达的非洲国家和受气候变化影响最大的小岛屿国家优先使用。在全球利益观之,这一原则也从根本上符合公平和正义的理念,而中国以实际行动承担了超出作为发展中国家只需负的“有区别”的责任。

2. 中国的气候谈判中所起的作用。在国际气候制度谈判过程中,中国不仅是一个积极的、活跃的、负责任的参与者,而且也是重要的建

设者。有学者在评价中国在国际制度建设过程中的作用时讲到“中国在国际制度中的作用既不是单一的挑战者或者伙伴、旁观者或领导,而是几种角色都要选择,在不同问题、不同时期、不同领域起不同作用……”中国尽管可以采取灵活多变的外交谈判策略,但中国参与战略的立足点必须放在维护国家的根本利益,这必然形成对发达国家的“环境霸权”挑战。发达国家凭借其政治、经济、科技实力具有一定的主导优势,但在气候问题谈判进程中,发展中国家还有很大发挥作用的空间,中国谈判过程中应该起到主导作用,争取“话语权”。

现在气候谈判面临的最大的两个难题,一是让美国参与在《京都议定书》使得这份具有法律效力的议定书能够落到实处。另一个就是如果能让发展中国家更有效的参与气候谈判,享受到合理的权利,并承担相应的责任。中国是发展中国家的代表,在发展中国家的谈判阵营扮演着领导者和协调者的角色。“77国集团加中国”是国际气候谈判过程中最主要的政治力量。中国和广大的发展中国家有着相同的利益。既在发展中国家参与等关键问题上,坚持原则立场、毫不退让,又在某些情况下为争取更大的国际支持而采取灵活、妥协的策略,推动气候谈判不断向前发展。中国坚持的“共同但有区别的责任原则”及哥本哈根会议上公开表示愿意将气候援助资金让给更需要的国家充分表现了中国对发展中国家利益的关切。哥本哈根会议最后,美国与中国、印度、南非和巴西等发展中国家达成一项非约束力的“五国协议”即《哥本哈根协议》。联合国秘书长潘基文表示:根据《哥本哈根协议》,富裕国家给发展中国家出资的承诺,将由2010年1月1日开始“立即执行”。虽然这份协议并不尽人意:草案篇幅很短,文件中对各国的具体温室气体减排目标并没有提及。一些发展中国家指责中国没有有力促成一份具有执行力和实际意义的协议的达成。谈判矛盾的激增,各国不能达成一致的看法,并非是中国的过错,相反中国对气候谈判进程所做的努力是不可磨灭的。

3. 中国在气候问题谈判中与发达国家的政治博弈。气候问题谈判过程也国际政治博弈过程,中国积极利用外交手段维护自己利益,并推动气候问题解决的发展。而任何国际事务的参与都少不了美国,美国作为当今世界唯一的超级大国,在许多国际制度中具有决定性的“话语权”。欧盟是气候变化公约谈判的启动者,也是目前为止气候公约最积极的参与者。欧盟人口增长缓慢,经济发展步入成熟阶段,能源利用效率高,温室气体排放已呈现逐步下降的趋势。而美国为满足自我能源消费和经济扩张需求,其温室气体排放仍呈现上升的趋势。欧盟相比美国有较大的减排优势。在这种谈判过程中,欧盟也实现了自己制约美国的目的。欧盟一方面希望通过气候公约的制度工具来打击美国的竞争力,牵制美国的经济,但另一方面,为了对中国、印度等发展中大国施压,又往往与美国形成妥协。美国在对抗欧盟制约作用的同时,也试图通过制度工具来限制中国的崛起。中国虽然要反对美国在国际事务中我行我素的单边主义,但作为排放大国在气候变化问题上也与美国存在一定的共同利益。由此观之,中美欧在气候公约的谈判中形成复杂的相互制衡的关系。中国处在这样复杂的关系中,必须巧妙地利用多边协调的国际制度来维护自身利益。

参考文献:

[1] [中]杨兴. 气候变化框架公约研究——国际法与比较法的视角[M]. 北京: 中国法制出版社, 2007.

[2] [中]国家环境保护总局政策法规司. 中国缔结和签署的国际环境条约集[M]. 北京: 学苑出版社, 1999.

[3] [中]叶自成. 中国实行大国外交战略势在必行——关于中国外交战略的几点思考[J]. 世界经济与政治, 2001(1)