

疫情后谁将继续领导全球气候治理

——欧盟的衰退与反击

寇静娜, 张 锐

摘 要: 全球气候治理机制并非线性连续发展, 而是一种停滞与跃升交替出现的间断平衡模式, 其中, 对治理现状不满的领导者是气候治理不断突破发展的动力。欧盟在全球气候治理中始终致力于扮演领导者角色, 面对后巴黎时代全球治理的疲软, 自 2019 年底开始通过包括《欧洲绿色协议》、资金保障计划、碳边境税等在内的措施, 试图重塑自身领导力, 即使 2020 年新冠肺炎爆发后, 欧盟仍持续加强并深化重塑行动的影响力与效果。但疫情作为重大变量仍然导致气候谈判更加复杂且不确定性增强, 也令欧盟很难重返《巴黎协定》时期的巅峰状态。同时鉴于中国应对疫情的有力表现与 2060 年实现“碳中和”的承诺, 以及美国大选局势明朗化, 分析得出中美欧三方共同合作领导全球气候治理将成为后疫情时代最可能的现实选择。

关键词: 气候治理; 疫情; 欧盟; 《欧洲绿色协议》; 碳中和

中图分类号: D814.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2021)01-0087-18

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2021.01.008

从 1992 年《联合国气候变化框架公约》设立以来, 全球气候治理经历从无到有, 从口号到行动, 从减排分配模式“自上而下”到“自下而上”近三十年的发展历程, 目前已经形成由全球一百九十多个国家共同参与、具有法律约束力的国际气候治理体系。全球气候治理的复杂性、多变性及多元诉求需要负责任大国的参与协调, 凭借其有效的领导力克服集体行动困境, 才能推动并达成预期的治理成效。

全球气候治理机制运行以来, 欧盟始终致力于成为全球气候治理谈判的重要推动者、应对气候变化政策的倡导者、对发展中国家气候治理援助的先行者、推广相关技术与行动方案的引领者^①。但随着欧盟努力推动 2015 年《巴黎协定》(以下简称《协定》) 获得通过后, 其领导力却没有延续此前的表现, 呈现逐渐衰退态势, 全球气候治理也陷入停滞不前的困境。尽管各国围绕如何落实《协定》持续展开谈判, 却并未取得实质性成果。国内外学者虽然围绕国际气候治理机制的效能、制度设计以及不同国家领导力在其中的作用开展了多维深入的广泛研究, 但较少分析气候治理的演进模式与运行逻辑, 且对后巴黎时代全球气候治理中欧盟领导力的起伏不定缺乏系统性观察与归因

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“中国可再生能源的战略困境与转型发展研究”(17CGJ024)

作者简介: 寇静娜, 法学博士, 太原理工大学经济管理学院副教授, 中国人民大学欧洲问题研究中心研究员, kcoco222@163.com (山西 太原 030024); 张锐, 法学博士, 全球能源互联网发展合作组织经济技术研究院研究员 (北京 100052)

致谢: 感谢匿名评审专家的建设性意见!

^① 详细内容可参见: 康晓:《全球气候治理与欧盟领导力的演变》, 载于《当代世界》2019 年第 12 期; 张锐、寇静娜:《全球清洁能源治理的兴起: 主体与议题》, 载于《经济社会体制比较》2020 年第 2 期。

分析。尤其是2020年新冠肺炎疫情在世界范围内引发的深层次震动^①已经成为当前气候治理的最大突发变量，必须考虑疫情对全球气候治理及其领导者的实际影响。

本文提出，全球气候治理的进程并非线性发展，而是呈现一种跃升与停滞交替出现的间断平衡模式。基于这种判断，笔者一方面将研究周期设定在《协定》通过后至2020年《协定》生效前近5年的时间段，围绕四届《联合国气候变化框架公约》缔约方大会（以下简称气候大会）前后欧盟的具体表现，考察欧盟如何维护与重塑其在全球气候治理上的领导力；另一方面，着重考量新冠肺炎疫情作为突发因素介入2020年这一全球气候治理的关键时间节点，对欧盟在全球气候治理中的传统影响力和领导地位回归带来怎样的冲击，并综合研判未来全球气候治理的可能变局与新领导集体的形成。

一、全球气候治理的间断平衡演进与领导力

学界对全球气候治理机制的效果评价普遍较为消极，从国家中心主义、理性主义等角度，提出了“制度碎片化”、“机制复合体”等观点。李慧明、于宏源、王明国等学者基于国家中心主义视角，认为由于参与主体的多样性及其对狭隘国家利益的执念，全球气候治理体系呈现出权力流散化、制度碎片化、多个治理中心并行且经常衍生冲突的特征，而且鉴于其涉及数量庞大的多元行为体，责任认定与问题解决可能会加深治理的复杂程度，相较于其他环境问题的治理结构，气候治理的碎片化程度更严重、更难以应对^②。但也有学者认为碎片化的治理机制并不意味着治理的必然失序。Young等认为，如果对治理系统中的有效互动进行分类并实行针对性引导和整合，可以促使碎片化机制有序运转^[1]。Keohane等认为，在一个缺乏等级制度且利益冲突广泛的国际体系中，日益增长的全球化和相互依存增加了大众对各类国际治理网络的需求^{[2](P2-4)}。他们从理性主义出发，指出在利益和权力较为分散的全球气候治理领域，各国高度差异化且频繁变动的合作动机往往只能形成约束力和执行力均不足的机制复合体，表现为一个“不分等级且没有核心制度的组合机构”^[3]，长期处于一体化的紧密体制与彻底碎片化的松散体制之间的过渡状态。这种状态虽然可以解释非国家行为体的参与主动性，却削弱了国家行为主体基于权力与利益格局变化的主观能动性。从现有研究可以发现，目前的理论探讨更多关注制度的结构性特征与运作效果，较少关注机制演进的过程及其蕴含的机理。

（一）间断平衡理论与气候治理机制

本文尝试运用间断平衡理论，分析特定复杂领域的治理机制，阐释其非线性、非连续的演进机理。该理论源于生物学界。1972年，美国古生物学家N. Eldredge和S. Gould提出了一种进化学说，强调新物种一旦形成就会处于进化停滞状态，直到下一次物种形成的到来，一个系谱（Pedigree）长期所处的静止或平衡状态才会被短期的、爆发性的进化所打破。20世纪90年代，Baumgartner等将这一理论引入公共政策领域，解释政策机制在演进发展过程中表现出“较长时间稳定与突然变迁”的特点，即“决策的过程是停滞和剧变互相结合、平衡期和重大间断期相互交错

^① 2020年初席卷全球的新冠肺炎疫情在欧美各国并没有得到有效控制，秋冬季节后又迎来了迅速恶化的第二波疫情，对大部分国家造成了全方位的深度影响，且还在持续扩大。

^② 更多讨论内容可参见：李慧明：《全球气候治理制度碎片化时代的国际领导及中国的战略选择》，载于《当代亚太》2015年第4期；于宏源、王文涛：《制度碎片和领导力缺失：全球环境治理双赤字研究》，载于《国际政治研究》2013年第3期；王明国：《全球治理机制碎片化与机制融合的前景》，载于《国际关系研究》2013年第5期；王明国：《机制碎片化及其对全球治理的影响》，载于《太平洋学报》2014年第1期。

的, 单一的某一方面均无法对政策的变迁作出合理而详尽的解释”^[4]。这一理论被运用到国际关系领域一些议题的探讨, 如国际规范与决策的发展、国际法的变迁、环境机制以及近半个世纪国际能源组织的演变等, 均表现出相关特点^①。

显然, 全球气候治理机制始终呈现出间断平衡理论的特征, 即常态化停滞与突发性跃升相结合, 两种状态交替出现、相互影响、彼此渗透。具体而言, 常态化停滞是指在取得一次治理重大进步后, 由于各行为体维持全新利益分配格局的诉求及取得阶段性成功后的惰性, 治理机制逐渐缺乏回应新需求、解决新问题的主动性与能动性。随着这种状态的固化, 治理进程进而出现效率缓慢、功能不彰、行动僵化、既有路径依赖等消极特征。突发性跃升指在一个较短的时间段内, 治理机制的权威性、聚合性及行动能力得到了有效激发, 治理进程随之取得了突破性进展与全局性成就。其中, 分析机制摆脱停滞、实现跃升的驱动力至关重要, 因为气候治理机制的停滞并非完全的暂停或“休眠”。通过探寻停滞表象下各行为体的真实意图和具体行动, 可以发现机制本身和身处机制的行为体都在期望尽可能进入跃升期, 诉求推动机制创新或治理变革、化解共同危机、实现相关利益的重大变迁与转向, 只是并非所有期望均能化为现实驱动力。

很早已有西方学者指出, 国际机制演进的驱动力源于参与者的满意程度。如果参与者满意, 机制维持现状; 如果出现广泛的不满意, 机制就可能在成本允许的基础上发生变化^{[5](P10-35)}。结合间断平衡理论, 笔者认为在大国主导国际政治经济秩序的背景下, 推动机制跃升作用最大的驱动力来自居于主导地位的国际行为体对治理现状的不满, 及其展现出的改造机制的领导力, 即不满态度与有效领导力两者缺一不可。在当今全球气候治理机制中, 如果没有出现积蓄不满情绪与态度的领导者, 几乎无法推动机制实现从停滞迈入跃升的演变。弱小参与者(如小岛屿国家)无论是否满意都很难影响整体格局。

(二) 领导力与全球气候治理机制的间断平衡模式

国际领导者的不满本身并不会改变机制, 只有当不满的领导者展现相应领导力的情况下, 机制才有可能发生演进变化。Young 和 Underdal 对领导力的定义已经被学界广泛接纳。Young 指出, 机制体系中的领导者为了在制度性谈判中获取共同利益, 可以创造或制定更好且对自己有利的制度克服集体行动困境, 以此获得更多回报^[6]。Underdal 认为在一组非对称关系中, 领导力是一个行为体为了特定目标在特定时期引导或指挥其他行为体所采取的行动^{[7](P176-178)}。全球气候治理的领导力表现为一种影响集体行动方向, 并将自身偏好扩散上升为国际共识的能力, 大致可划分为结构型、方向型、工具型三种类别。结构型领导力强调权力势能对其他国际行为体的引导与改变, 旨在实现秩序重塑、等级配置与权利义务的分配, 可以看作是一种强制型领导; 方向型领导力通过单边示范行动及其产生的感召性影响, 为其他行为体提供参照榜样与道义模板 (Moral Template), 使各方集体行动处于一种近乎世界主义 (Cosmopolitanism) 的话语框架之中; 工具型领导力侧重于“在特定问题领域运用高超的谈判和协调技巧及外交手段发挥议题引领作用”^[8], 行为体通过主动承担、有效解决具体问题, 试图改变或重塑现有结构。

不同时期的气候治理重点不同。在气候机制拥有多元主体的复杂格局中, 能够推动机制演进的

^① 该理论在国际规范、环境治理、国际法以及能源机制等领域都有学者展开研究与论述。详情可参见: G. Goertz: *International Norms and Decision-Making: A Punctuated Equilibrium Model*, Rowman & Littlefield, 2003; O. R. Young: *Institutional Dynamics: Emergent Patterns in International Environmental Governance*, MIT Press, 2010; P. F. Diehl, C. Ku: *The Dynamics of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010; J. D. Colgan, R. O. Keohane, T. V. Graaf: *Punctuated Equilibrium in the Energy Regime Complex*, *Review of International Organization*, 2011 (2)。

不满领导者总能同时施展上述两种或三种领导力，而非依赖某种单一类型。如欧盟在《京都议定书》谈判期间侧重于结构型与方向型，既通过 2008 年金融危机前欧盟较为雄厚的经济实力与竞争力对其他国家施加影响，又以身作则，率先提出减排承诺、设立碳排放交易机制；在《巴黎协定》谈判时期，一些学者将欧盟的领导力表现总结为方向型与工具型相结合，并将其命名为“协调型领导”（Leadiator），强调欧盟并非单一站在技术领先角度或道德高地对其他国家进行压制或催促，而是重视与不同类型国家或国家集团的对话与协商，借此提高气候目标设定的认同度^[9]。在此基础上，兼具不满与领导力的国家还需尽可能吸引更多利益相似的其他行为体，得到更大规模国家团体的响应，建立有效的集体行动联盟，才能推动机制的演化变革。

综上所述，气候治理的间断平衡模式体现出一种可以推导、归纳出规律的运行逻辑（如图 1 所示）。鉴于碎片化互动的整合难度以及机制复合体的“松散无中心”状态，如果没有领导者出现，全球气候治理机制的进化将在大部分时期处于停滞状态，气候行动窒碍难行。如果领导者对全球气候治理中各行为体利益难以整合、缺乏合力的散乱局面不满时，气候治理机制存在演进的可能，即尽可能将不满的参与者联盟扩大化，形成破解治理散乱局面、提出解决方案的合力，推动治理机制前进，以便获得有利于所有参与方的正向成果。由于各行为体存在基于自身利益诉求的、各不相同的减排立场，气候治理可能出现不同走向：第一种情况是参与者立场互不妥协，领导者也不具备改变僵局的领导力，治理只能重新回到或继续维持停滞无序状态；第二种情况是领导者以压倒性权威或自愿投入大量资源“另起炉灶”，组建新的机制；第三种情况是多数参与者乐于接受的结果，即在不满意且有效领导者的协调与推动下，各方觉得符合自身利益，积极采取行动改变现状，对现有规则秩序进行改造并取得治理的新进展。比如《京都议定书》（第二阶段）和《协定》的通过，就是不满气候治理现状的领导者对治理进程停滞与无序的反击，推动治理进入跃升期。

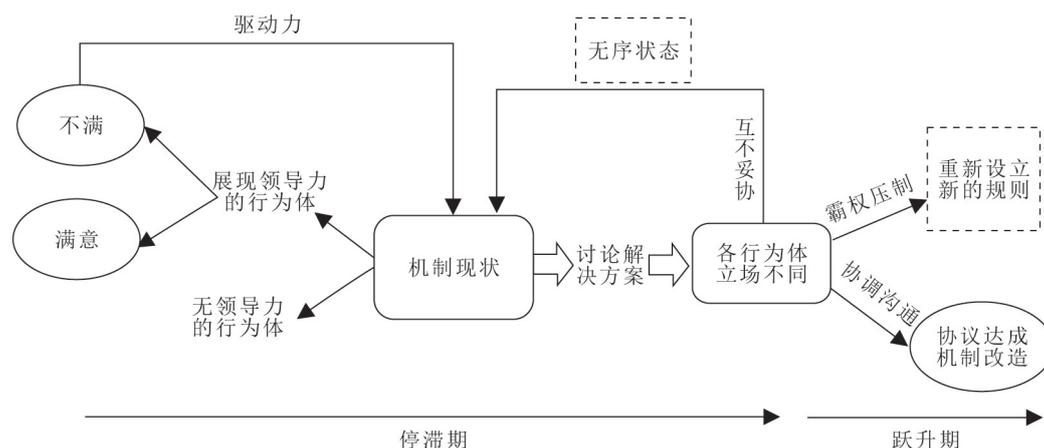


图 1 全球气候治理机制的间断平衡模式

资料来源：由笔者归纳绘制。

2020 年前，全球气候治理机制的发展过程可以大致分为四个间断平衡演进阶段（如图 2 所示），1992 年《联合国气候变化框架公约》的成功签署可视为第一次跃升，1997 年《京都议定书》的通过、2009 年哥本哈根气候大会以及 2015 年《协定》的胜利是随后的三次跃升。鉴于哥本哈根谈判的失败将各国立场分歧彻底表面化，对改变减排责任分配模式具有转折意义，因此也被看作是一次“失败带来的进步”。每一次跃升均与领导者的努力驱动密不可分，其中，除了奥巴马政府时期的美国与《协定》后逐渐崛起的中国外，欧盟从未缺席任何一个阶段，始终扮演对气候治理现状不满的领导者角色，在每一个停滞期均通过各种方式不断促进各国趋同立场，尽可能推动全球气候

治理获得有效谈判成果。但气候治理的领导者角色并不固定，尤其是 2020 年疫情的爆发对全球气候治理格局及领导者造成了多维度、深层次、广范围的影响，破坏性解构了此前欧盟主导把控下的传统格局。因此，尽管欧盟追求领导者的态度和行动坚定不变，但《协定》生效后至今，欧盟并不稳定的表现意味着符合条件的大国均可成为不满的领导者，推动全球气候治理摆脱停滞。基于以上判断，本文重点考察后巴黎时代欧盟领导力的衰退及其做出的努力，探究分析新冠肺炎疫情对欧盟重振行动的冲击效应和对 2020 年后全球气候治理领导格局带来的变化与影响。

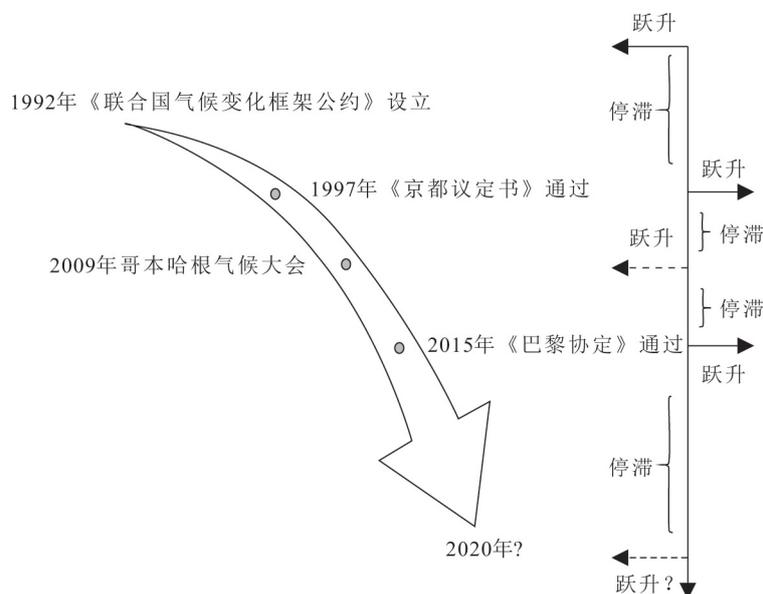


图2 全球气候治理的演进发展

资料来源：由笔者归纳绘制。

二、后巴黎时代欧盟气候治理领导力的衰退

《京都议定书》早期阶段（1997—2005年）^①和2009年哥本哈根气候大会之前^②，欧盟始终是国际气候治理机制的首要领导者，以积极的气候能源政策和减排承诺，向其他国家证明绿色低碳原则与经济增长发展可以实现兼顾与并行。随着2008年金融危机爆发、哥本哈根气候谈判的失败以及奥巴马时期美国在气候治理机制中影响力的逐渐壮大，欧盟开始通过发挥不同类型的领导力继续保持领导优势，尤其是在《巴黎协定》谈判期间，利用主场优势、欧盟委员会、轮值主席国、气候行动理事会及对外行动署等机构的政治资源，以联盟组合、议题结合组成的各种外交工具，身体力行地发挥“协调型领导”的作用，平衡各国立场，推动《协定》正式落地，展现出具有主导地位的领导力。

但随着《协定》在2016年11月4日正式生效，历经摩洛哥、斐济与波恩、卡托维兹、马德里四届联合国气候大会，全球气候治理进展并不理想，并未就落实与执行《协定》目标达成一致共识。各国在数次气候谈判和相关任务分解中展开政治博弈，相较于微小的收获或共识，更多的是陷

^① 这一阶段为《京都议定书》从通过到正式生效时期。

^② 在哥本哈根气候谈判中，欧盟与发展中国家就减排任务分歧巨大，在中国与美国的努力下最终达成了一个没有法律约束力的协议，在此过程中欧盟被边缘化。

入漫长、反复的纠纷与分歧之中。其中,欧盟在气候治理机制中的影响开始明显减弱,即后巴黎时代至疫情爆发前,欧盟陷入领导力持续衰退状态。

(一) 从实际行动看,欧盟承担国际责任不力且话语权减弱

在气候治理的间断平衡模式下,“大小年”特征明显。由于参与各方情绪上的“懈怠”与落实工作的复杂性,2015年后全球气候治理陷入低谷徘徊,欧盟在国际层面的行动力和影响力也呈衰弱态势。2016年摩洛哥马拉喀什召开的第22届气候大会(COP22)虽然针对《巴黎协定》细节展开探讨,但仅就推动未来两年如何落实《协定》的具体程序作了议程表和路线图,欧盟基本毫无作为。2017年斐济与波恩共同主办的第23届气候大会(COP23)^①进一步证明,欧盟的领导力已经很难在重要议题上取得成果。一方面,作为美国退出《协定》以来的首次联合国气候大会,欧盟在会议期间竟然选择与美国站在同一立场,即仅关心2020年后各国的减排目标和行动方案,回避讨论2020年前减排在全球评估、新的市场机制、损失与损害等程序性问题上的具体安排,甚至回避《协定》中规定发达国家要在2020年前落实每年1000亿美元出资目标的具体方案和路线图探讨,完全没有显示出欧盟在气候治理上的一贯积极态度。

另一方面,欧盟也没有推动关于公平性问题的建设性讨论,原因是欧盟受制于内部繁琐流程,起草并通过法律提案时间过长,根本无法在短期内发起更多气候行动。如2007年3月,欧盟理事会审议通过的能源与应对气候变化一揽子计划中提出2020年要达到“20-20-20”^②的目标,历经一年多时间,直到2008年底才正式生效,甚至《京都议定书(多哈修正案)》也到2017年12月21日才批准通过^③,在执行国际承诺的效率上十分缓慢。此外,欧盟提出新兴经济体应采取更多减排行动的说法遭到了包括中国和印度在内国家的强烈反对,均拒绝将增加的气候责任转移给新兴经济体的提议,要求按照“共同但有区别责任”的原则来解释《协定》下的平等公平。各国的消极表现将欧盟领导力的衰退展露无遗。

(二) 从国际影响看,欧盟对外的感召力明显下降

领导力衰退还表现在整体行动中对其他国家的影响不足,亦或出现各执一词、国家利益至上的分化。欧盟虽始终强调其是为数不多且有能力和决心继续支持全球气候治理的行动者,但曾经“振臂一呼、众国响应”的场景已不复存在,尤其是经过成果微弱的斐济与波恩气候大会,随着2018年第24届气候大会在波兰卡托维兹召开,欧盟的领导力进一步受到挑战与瓦解。

2018年,全球温室气体减排政策的明确性与实际行动之间的差距达到最大化。尽管全球采取了各种严苛的气候治理措施,温室气体排放量仍迅猛飙升。国际能源署(IEA)报告显示,当年全球能源需求增长了2.3%,主要来自化石燃料,温室气体排放量升至创纪录的330亿吨,比上年增长1.7%,是2010年以来最快增速^[10],达到历史最高水平,从根本上否定了2020年前逆转减排趋势的可能性。在这种严峻形势下,欧盟在卡托维兹气候大会中一直试图寻找盟友加强合作,虽然竭力阐述并推动确定了《巴黎协定》几乎所有条款的规则与程序,达成了一份详细操作手册(Rule

^① 此次大会是一个小岛屿国家作为主席国第一次举办的气候大会。作为当前严重受到气候变化影响的贫穷国家,斐济面对气候变化带来的生存影响十分典型,但由于无力承办如此庞大的会议,德国协助其在波恩《气候公约》秘书处总部主办这次活动。这是首次既有工业化发达国家,同时又有气候脆弱国家合办的 climate 大会。

^② “20-20-20”已经变成一种被大众认可的统称说法,即欧盟到2020年温室气体排放要在1990年基础上减少20%,可再生能源占整个能源比重提高到20%,能源效率要提高20%。

^③ 《京都议定书(多哈修正案)》于2012年通过,设立了第二承诺期,要求38个发达国家要在2013—2020年承诺期内,将温室气体的全部排放量从1990年的水平减少18%。多国较早就批准了该法案,如2014年中国就已提交接受书。

Book)^①, 但重重矛盾抵消了欧盟成员国不断靠拢的努力。美国退出《协定》撕裂了传统的跨大西洋伙伴关系, 欧盟以及德、法等国领导人都反复表示对此“深感失望”, 德国环境部长 S. Schulze 认为“甚至会引起多米诺骨牌效应”^[11], 动摇其他国家的减排决心。发展中国家和民间社会也对欧盟仅停留于纸面表态感到不满, 尤其对欧盟未能增强 2020 年前短期气候雄心表示失望。比如, 欧盟虽然积极参与领导“塔拉诺阿对话”(Talanoa Dialogue)^②, 就推动 1.5°C 的目标发布了“塔拉诺阿呼吁行动”(Talanoa Call for Action) 的声明, 强调这是一个雄心勃勃且可被看作复兴 2015 年巴黎目标的有效行动主张, 但在小岛屿国家和民间团体看来, 这一声明只是为了弥补其在资金支持、损失与损害问题上消极态度的另一种虚伪掩盖, 根本没有对全球温室减排产生任何促进作用。

更严重的是, 一些曾经坚定追随欧盟气候引领的国家, 立场也出现转变, 甚至走向了对立面。马德里气候大会主办权的一波三折就是证明。2015 年《协定》谈判后期, 欧盟联合 79 个非洲国家、加勒比与太平洋地区国家, 组成“雄心壮志联盟”(High Ambition Coalition), 提出将全球升温控制在 1.5°C 等目标。巴西作为该联盟成员之一, 对欧盟的气候领导始终坚定支持, 随后也成为第 25 届联合国气候大会的承办国。但 2018 年 J. Bolsonaro 当选巴西总统后, 彻底扭转国家立场, 加入气候治理反对者行列, 甚至公开表态“在环境保护问题上, 巴西不欠世界任何东西”^③, 宣布不再担任第 25 届气候大会的东道国。欧盟不得不挖掘其他拉丁美洲国家在气候外交中的潜在作用, 积极与拉美和加勒比独立协会(AILAC)^④ 开展合作, 主办权交由智利接棒, 但由于智利国内的骚乱问题最终将主办地转移到西班牙。

(三) 从权威性看, 欧盟自身的减排雄心陷入内耗

欧盟在全球气候治理中的领导力很大程度来源于自身超前且超高的减排目标设定, 即通过领先全球的气候与能源目标对几乎所有参与国构成治理的“道德压制”, 以实际发展证明削减温室气体排放、提高可再生能源占比和能源效率与经济增长并不相悖。借助自身的减排目标, 不仅可以让碳排放量高的国家向欧盟靠拢, 减少谈判内耗, 还可以坚定小岛屿国家或不发达国家的环境保护信心, 进一步支持全球气候治理的具体行动落实。但《巴黎协定》生效后的很长一段时间, 欧盟内部的分裂日益加重, 成员国之间巨大的经济与能源结构差距令其雄心勃勃且不断提高的减排目标没有形成一致性共鸣, 影响了作为整体的欧盟领导力权威。

相较于经济发达、可再生能源占比高、减排压力小的“老欧洲”成员国, 以波兰、捷克为主的维谢格拉德集团(Visegrád Group)经济动荡、失业率居高不下且能源结构以煤炭为主, 是欧盟领导并推动全球气候行动的障碍。2014 年, 欧盟正式提出 2030 年削减温室气体排放 40% 的中期减排目标, 维谢格拉德集团与保加利亚和罗马尼亚组成“V4+2”组合, 明确表示反对, 认为步伐太快难以跟随。随后, 基于可再生能源占比和能源效率的提高^⑤, 2018 年 6 月, 欧盟气候行动与能源专员 M. A. Cañete 提出应将 2030 年目标增至 45%, 波兰等国仍然表示无法接受, 导致这一议题继续受阻^[12]。2019 年 2 月, 欧洲议会环境委员会再次建议将 2030 年的减排目标升至 55%, 多数中

① 该手册并不包括碳排放交易和清洁能源发展机制等市场工具在内的《巴黎协定》第六条, 被搁置到下一届气候大会再讨论。

② 这是第 23 届联合国气候大会斐济担任缔约方大会主席期间引入的一个论坛, 包括民间社会成员, 主要目的是尽可能多的收集关于国家自主贡献的具体信息, 了解清楚到 2020 年下一轮国家自主贡献之前距离目标的差距。

③ 2019 年 3 月 23 日, 巴西总统 J. Bolsonaro 在拉美进步论坛上发表演说提出该论点。

④ 全称为 The Independent Association of Latin America and the Caribbean, 由智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、危地马拉、洪都拉斯、巴拿马、巴拉圭和秘鲁八个国家组成。

⑤ 2018 年欧盟通过“人人共享的清洁地球”(A Clean Planet for all) 战略, 其中包括 2030 年可再生能源占比目标从 27% 提高至 32%, 能源效率增至 32.5% 的目标。

右翼欧洲人民党的反对投票令这一目标持续搁置^[13]。直到新一任欧盟委员会领导集团就任,才被纳入最新增长战略《欧洲绿色协议》(European Green Deal)中,折中表述为“2030年的减排目标应达到50%,力争向55%靠拢”^[14]。

不仅如此,欧盟2050年“气候中立”(Climate Neutral)的远景减排目标也受到维谢格拉德集团的消极抵抗^①,尤其是燃煤发电占比达到85%的波兰,坚决反对欧盟雄心勃勃的减排目标和行动,强调欧盟激进的气候政策是波兰能源结构的巨大威胁^[15]。波兰总理M. Morawiecki公开表态,“波兰的能源转型成本高于那些能够依靠多种能源维持自身经济的其他国家,不同意以损害波兰经济为前提的任何提议”^[16]。这些内部的分歧与矛盾均抵消并削弱了欧盟作为气候治理领导者“一个声音”的权威性。

三、疫情变量与欧盟气候治理领导力的重塑

经过三次成果匮乏的气候大会,2019年底马德里气候大会的核心任务是完成仅剩的《巴黎协定》第六条涉及碳交易和碳市场机制与合作内容的谈判,但欧盟根本无法弥合各国分歧,历经坎坷且创造最长会议时间的大会最终毫无实质性成果。不过,从另一角度看,处于停滞状态的全球气候治理并非毫无生机,欧盟已经意识到自身领导力的不断削弱和治理缺失导致整体格局的失序无为,对气候治理现状的不满再次形成体系推动力,并借助新的手段与工具开始重塑领导力。更重要且反转的是,2020年初的疫情爆发作为突发性变量不仅没有削弱欧盟的“斗志”,反而进一步激发其重振领导力的决心,试图通过对2020年后更长远目标的重视与投入,在修复疫情带来负面影响的同时,谋求在恰当的时间节点再次促发全球气候治理进入下一个跃升期。

(一) 疫情前后欧盟对全球气候治理停滞的不满

面对《巴黎协定》通过后全球气候治理的停滞不前以及自身领导力的持续低迷,欧盟内部的不满从普通民众逐步向官方层面传导,更始料未及的是疫情发生后甚至对其产生了自下而上的深化效应,而非转移或减弱。欧洲民间的气候民主具有历史传统,从20世纪70年代开始以反核、环境保护为主体的公共抗议活动始终活跃。伴随绿党的全面崛起,应对气候变化在欧洲早已不再是单纯的环境议题,而是成为普通民众表达权力诉求的重要空间。因此,大众对气候议题的高涨热情令其很难容忍欧盟在气候治理行动上的迟缓。2019年,绿党在欧洲议会选举中大获全胜成为第四大党团;在德国,绿党成为仅次于执政党的第二大党;在法国、英国、芬兰、爱尔兰的票数相较于上一次选举增长了一倍^[17],标志着欧盟的政治重心出现转移,即气候变化的绿色议题已经成为“政治正确”,欧盟以先锋者的姿态引领全球气候治理具有强大的民意基础。绿党的崛起壮大与青年选民的政治倾向密不可分。据统计,法国18至24岁的选民约25%投票绿党,德国同年龄段对绿党的投票比例甚至高达34%。欧洲生态绿党联盟主要候选人Y. Jadot坦率地表示,欧洲正处于“绿色浪潮”之下^[18]。德国最初在“退煤”行动上的犹豫^②就遭到了国内民众数次大规模抗议,不得不于2019年1月宣布退煤时间表,到2038年将关闭全部84座燃煤发电厂。

在此背景下,欧盟民众对气候议题的热情已经全面向青少年传导,而疫情进一步扩大了这种影

^① 在《欧洲绿色协议》谈判过程中,捷克和匈牙利通过讨价还价,逼迫欧盟委员会将核能纳入气候治理方案才肯首肯签字,波兰成为唯一一个拒绝签署《协议》的欧盟成员国。

^② 2017年,法国、荷兰、芬兰、意大利、葡萄牙及奥地利等欧盟成员国加入英国和加拿大共同组织的“弃煤发电联盟”(The Powering Past Coal Alliance),旨在2030年前彻底淘汰煤炭发电,但当时德国并未加入。德国作为全球最大的褐煤生产国,国内煤电比重近三分之一,彻底退出煤炭的能源转型代价高昂,因此,德国联邦政府一度纠结是否退出。

响。2018年, 16岁的瑞典女孩 G. Thunberg 发起“星期五为未来”的抗议活动, 成为全球青少年表达对气候治理不满的主要舞台。该运动以超乎想象的速度覆盖全欧洲, 仅2019年3月25日一天的活动, 全球就有超过100万参与者, 其中欧洲各国青少年踊跃参与, 法国就有4万余人走上街头。“环保少女”Thunberg 在各类公共场合多次批评并“声讨”各国应对气候变化的迟缓行动, 2020年3月直接现身欧盟议会, 现场指责欧盟只是“假装”全球气候治理的领导者, 设定2050年气候中立目标就是一种“投降与放弃”^[19], 得到了众多支持与拥护。这意味着疫情也没有削弱民众对气候变化与治理持续停滞的关注, 尤其是这种停滞很大程度上被认为是欧盟领导不足导致的。

相较于普通民众的坦率与直接, 欧盟官方的不满较为“委婉”, 通过新一届领导层成立后的具体行动与举措间接表达。冯德莱恩作为新一任欧盟委员会主席从竞选期间就宣布了以“绿色”为关键词的施政纲领, 这一纲领就是《欧洲绿色协议》^[20] (以下简称《协议》) 的前身。她虽然没有直接批评上一届欧盟领导层在应对气候变化方面的不足, 但试图区别于前任表现、重振欧盟作为全球气候治理领导者的决心再明显不过。不仅如此, 欧盟公布《协议》的时间节点也十分耐人寻味, 进一步透露出欧盟对目前全球气候治理的失望与不满情绪。2019年11月28日, 距离马德里气候大会召开不到3天, 欧洲议会以压倒性票数宣布欧洲进入“气候紧急状态”^[21], 为《协议》2050年“气候中立”目标造势, 随后在马德里气候大会期间选择公布整个《协议》。一边是欧盟史无前例的绿色新政, 雄心勃勃的减排目标以及在此目标下涉及经济、社会、自然领域的全方位可持续改造; 另一边则是马德里气候大会的无所作为, 各国之间漫长而激烈的谈判并没达成任何实质性成果, 被视为《协定》后最无用的一届气候大会。欧盟通过刻意选择的时间点, 营造出与全球气候治理停滞无为状态的剧烈反差与鲜明对比, 释放出欧盟试图再次领导全球气候治理的强烈信号。接踵而至的新冠肺炎疫情将刚公布的重磅《协议》进一步提升到了史无前例的战略高度。

(二) 疫情变量下欧盟领导力的重塑行动

疫情在全球范围内爆发是始料未及的。此前, 各国共识聚焦于必须做出更大的努力才能实现《巴黎协定》的目标, 尤其是2018年联合国政府间气候变化专门委员会 (IPCC) 将全球平均气温上升目标调整为 1.5°C ^[22] 后更加迫切, 但共识并未化作实际行动, 后巴黎时代各国减排立场分歧只增不减。疫情作为突变量介入, 进一步破坏了全球气候治理原本就停滞不前的计划与行动。欧盟成为例外, 因为以冯德莱恩为首的新一任领导集团上任并宣布重大改革, 与疫情的爆发被压缩在很短的时间段内, 面对疫情对社会与经济带来的全方位打击, 欧盟领导层急需做出一些有效行动, 提振广大民众的信心与自身形象。在全球气候治理议题上, 基于已有的不满基础, 修复并重塑此前不断衰退的领导力成为最有效也是最可行的选择。在疫情后实际重塑领导力的过程中, 欧盟不再像《协定》签订期间只关注政治手段, 而是通过《欧洲绿色协议》雄心勃勃的减排目标将具体行动的焦点逐渐转向贸易手段与经济领域。

1. 提高权威性: 《欧洲绿色协议》的不断强化。2019年底公布的《欧洲绿色协议》是一个前所未有的、覆盖欧盟所有经济领域的全新发展战略 (如图3所示)。作为极具革命性的绿色发展框架, 它包括推动欧盟经济向可持续发展转型、作为全球领导者以及出台《欧洲气候公约》三大支柱, 是欧盟新一届领导层试图恢复在全球气候治理领导力的关键性行动。其一, 可持续发展作为核心内容, 具体包括中远期气候目标、清洁可负担能源、清洁循环经济转型、能源效率、生物多样性等八项行动计划, 旨在通过大量投资、融资确保公平公正转型。其中, 首当其冲提出要在2050年实现“气候中立”的目标。“气候中立”又被称为碳中和或净零排放, 指温室气体最终实现零排放的标准, 也是气候治理的最高目标, 欧盟也因此成为全球第一个承诺向零碳目标迈进的国家集团。其二, 欧盟重申其全球气候治理领导者的定位, 表示将借助外交手段、贸易工具、发展政策等方式保障《巴黎协定》的顺利执行, 不仅要求成员国2020年《协定》生效后的有效落实, 还帮助各国设

定并更新国家自主贡献目标、远期战略规划，以身作则号召全体缔约方履行承诺，努力向全球绿色可持续发展的坚定倡导者和践行者迈进。

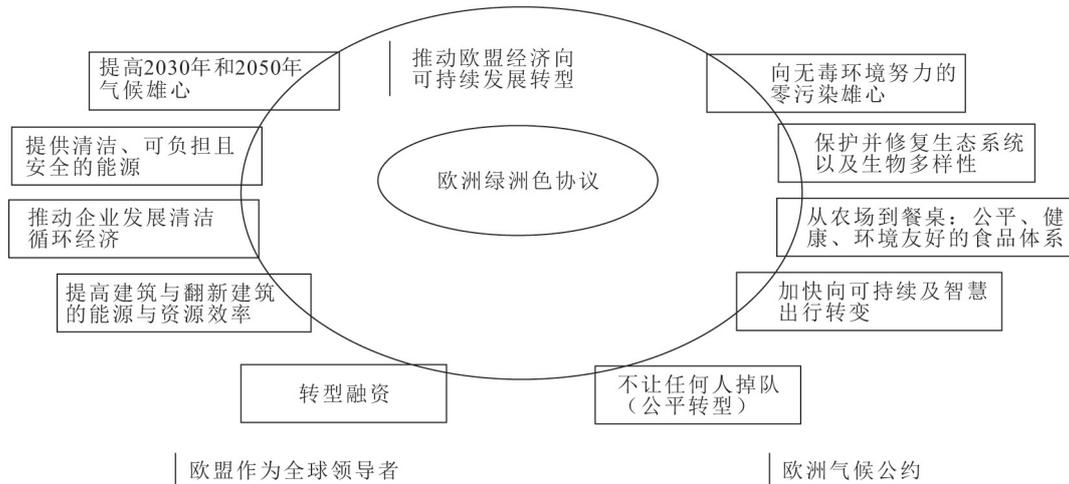


图3 《欧洲绿色协议》框架图

资料来源：笔者根据欧盟公开资料整理绘制。

冯德莱恩将《协议》的通过形容为“欧洲登上月球的时刻”^[23]，强调此举不仅能够奠定欧盟2020年以后五到十年的发展重心，也是能否再次恢复全球气候治理机制领导力的核心支柱。新冠肺炎疫情爆发与冲击后，《协议》作为欧盟重返全球气候治理领导者的关键行动不弱反强。为了保障《协议》的有效性和可执行度，提升其战略高度和法律权威性，2020年3月欧盟出台《欧洲气候法》草案，要求以立法形式明确2050年“气候中立”目标、对成员国的约束性及实现远景目标的路线图与行动方案，还就下一步设置《欧洲气候公约》展开公众意向收集，确保官方、大众和利益攸关者的广泛共识和协同治理，加强欧盟气候治理行动的合法性和支持度基础。4月底，冯德莱恩在欧盟委员会的公开宣言中再次宣布对抗疫情的经济振兴计划必须考虑气候问题，重申《协议》在经济复苏中的重要性，是引领欧盟经济应对气候挑战的“指南针”^[24]。德国总理默克尔也紧随其后，在2020年“彼得斯堡气候对话”上表示，不会牺牲气候保护来弥补新冠肺炎疫情下的经济损失，气候行动必须作为经济复苏的重要组成部分^[25]。

2. 扩大实际影响：大规模资金投入，保障计划落实。新一届欧盟领导层为了《欧洲绿色协议》的顺利推动，在疫情爆发前就已宣布出台一系列资金保障计划，旨在通过大规模资金投入进一步促进欧盟领导力恢复。疫情不仅没有削减相关经济支持，反而再次扩大了支持规模与范围。2019年底，欧洲投资银行将重点转向气候治理，欧洲投资银行行长W. Hoyer指出，“气候问题是欧盟政治议题的头等大事”^[26]。近五年内，该行已经对有效降低温室气体排放的可再生能源领域累计投入超过650亿欧元的资金，并宣布从2021年底起，将彻底停止对石油、煤炭等传统化石能源项目投资。2020年1月，欧盟提出“欧洲可持续投资计划”（Sustainable Europe Investment Plan），旨在从2020年开始的十年内吸纳包括公共部门与私人领域在内的1万亿欧元，推动气候治理和可持续发展，并帮助各成员国摆脱化石能源依赖，实现能源转型。这项经济支持计划要求于2014年启动的“投资欧洲计划”（InvestEU）在下一个跨度年（2021—2027年）的财政预算框架内将气候治理列入重点关注领域。而全新的经济调节工具“公平转型机制”（Just Transition Mechanism），从预算中划拨75亿欧元，再借助其他金融工具筹集1000亿欧元，帮助在绿色转型过程中受较大影响的国家和地区。

疫情发生后,资金保障在已有规划基础上进一步得到加强。德、法两国于2020年5月率先发起约5千亿欧元的欧洲复苏计划,欧盟紧随其后宣布推出名为“欧盟下一代”(Next Generation EU)的一揽子复苏计划提案^[27],要求在已有1.074万亿欧元预算基础上,额外增加7500亿欧元作为专项复苏资金,重点推动以绿色经济为核心的转型升级目标,并于7月正式通过。这意味着欧盟约1.8万亿欧元的长期预算投资中,将有近四成资金用于努力应对气候变化的相关绿色产业。不仅如此,欧盟委员会考虑到能源基础设施作为绿色交易的重要工具,在实现“气候中立”目标中具有关键促进作用,从“欧洲联通设施”(CEF)专项基金中特别拨款9.8亿欧元投入欧洲大型能源基建项目^[28],并强调将在2021—2027年预算期内为该基金继续投入87亿欧元的预算,强化支持脱碳附加值高的项目。总之,欧盟将绿色转型作为其应对疫情影响的经济增长战略,冯德莱恩表示此举“更有助于欧盟整体竞争力的提高”^[29],成为欧盟重返全球气候治理领导舞台的强力举措。

3. 创新有效工具:碳边境税的设立。气候治理并非单一领域,涉及能源、交通、工业、建筑、基础设施和金融等在内的各行各业。作为全球最大的碳排放地区之一,欧盟早在2015年就成立了能源密集型产业高级别专家小组,专门关注能源密集型产业的脱碳问题^[30],试图寻找解决方案,希望通过税收手段或贸易工具,切断全球碳减排责任的传递链条,避免国际化产业转移引发的碳扩散风险,切实推动全球减排的整体成效。基于这种判断,冯德莱恩在《欧洲绿色协议》中正式提出“碳边境税”(Carbon Border Tax)概念,并在2020年初世界经济论坛中表示欧盟委员会已将碳边境税提上议程,加速推进。

碳边境税的思路来自对碳排放交易体系漏洞的弥补。欧盟发现,碳排放交易体系虽然通过强制规定境内企业碳排放额以控制温室气体排放达到减排目的,却存在一种副作用,即如果欧盟碳排放交易体系(EU-ETS)规定的碳价高于促进低碳投资的标准,钢铁或水泥等基础材料行业^①就可能将部分生产或投资转移到欧盟境外其他地区。这种“碳转移”风险通常会促使成员国在碳定价计划中给予相关行业豁免权,进一步抑制碳价信号,抵消大多数行业的减排可能,形成恶性循环。这种将区域内产生的部分或全部碳排放转移到没有规划碳成本的国家做法,会引发全球关于碳定价或监管体系对环境有效性的质疑。欧盟认为,一种经过调整的类似于消费税的边境税可以在很大程度上规避上述问题,即通过包含碳定价的进口商品对出口产品进行补偿。这被统称为“边界碳调整措施”(Border Carbon Adjustments,简称BCAs)。

秉持以上认知,欧盟将自己定位为新兴低碳产业的发起者。BCAs虽然是一个“政治雷区”,极大可能引发各国的反对或不满,但经过对相关贸易政策可行性的详细研究与探索^②,相较于其他无效选择,仍可作为提高欧盟气候领导力和影响力的有效工具。欧盟认为,气候治理要求发达国家或工业国家必须以比新兴经济体和发展中国家更快的速度减少排放,通过碳定价激励低碳投资等在内的气候友好型技术在更大范围内被采用是降低排放的可行方法。疫情的逐渐扩大与严重化也未阻止欧盟对碳边界税的推进,反而呈强化态势。2020年7月,欧盟委员会在通过经济复苏计划的同时,启动关于碳边界税调整机制的公开磋商,强调这一创新性工具可以帮助欧盟向更绿色和可持续的经济有效过渡,更好地反映欧盟的气候雄心^[31]。作为全球第一个以碳边境税作为贸易工具,降低碳流动的国家集团,欧盟试图借此在全球气候治理体系中占据主导权的态度再明显不过。

^① 钢铁、水泥或化学制品等基础材料行业碳排放量约占全球温室气体排放量的25%,详情可参考:IEA: *Energy Technology Perspectives* 2017, <https://www.iea.org/topics/energy-technology-perspectives>。

^② 可参见相关研究:L. Bartels: *The WTO Legality of the Application of the EU's Emission Trading System to Aviation*, *European Journal of International Law*, 2012 (2); R. Ismer, K. Neuoff: *Border Tax Adjustment: A Feasible Way to Support Stringent Emission Trading*, *European Journal of Law and Economics*, 2007 (2)。

四、疫情后全球气候治理格局的变化

2020年已经成为全球气候治理“分水岭”的转折年，此前各国主要围绕如何落实细化《巴黎协定》的执行路线图展开博弈，处于一个分歧不断且实际治理基本停滞的状态。比如，现有国家自主贡献的时间表非常宽泛，各国选择了不同的基准年，关于采用共同时间表的决定也被推迟到2031年。这意味着各国可以在此前任何时间段创建国家自主贡献目标，对实现 2°C 至 1.5°C 的温控目标形成了极大压力。2020年作为《协定》通过后的第一个执行年，其规则手册能否按照既定时间表的要求推进成为各方关注的焦点。更棘手的是，新冠肺炎疫情席卷全球且在欧美国家的二次扩大传播彻底打破了气候大会的既定计划，各国围绕气候治理的核心要素“减排”的表态与实际行动基本停滞。尽管欧盟重返全球气候治理领导舞台的行动看似未受疫情的冲击与影响，但实际上很难达到理想成效，下一阶段的气候治理格局充满了不确定性。

（一）欧盟重塑领导力行动评价：“心有余而力不足”

在全球气候治理的间断平衡模式下，如要保障《巴黎协定》设定任务（如图4所示）的有效执行，需要不满且强有力的领导者推动各国立场趋同，尽快摆脱停滞进入下一个跃升期。其中，谁将继续领导全球气候治理成为关键所在，这也是本文讨论的核心议题。欧盟展现出重返领导者地位的坚定决心，甚至在欧洲社会与经济全面遭受疫情重创后，新一届欧盟领导层仍通过系列行动加速推进绿色转型，努力提升其在气候治理中的国际影响力。欧盟委员会在应对疫情经济的一份声明中明确表示：“虽然现阶段所有政治焦点都集中于新冠病毒，但欧盟仍将继续进行包括《欧洲绿色协议》在内的长期政策优先事项的准备工作。”^[32]冯德莱恩在欧洲议会全体会议中也指出，“迟早都能找到新冠病毒的疫苗，可应对气候变化却没有疫苗，欧洲需要现代、清洁、健康的经济重启计划建设一个不重复昨天老路的新未来”^[33]，为了“美丽的星球和子孙后代”，欧盟会将这场大流行危机转变为机遇，重建更具韧性且更灵活的绿色经济模式。

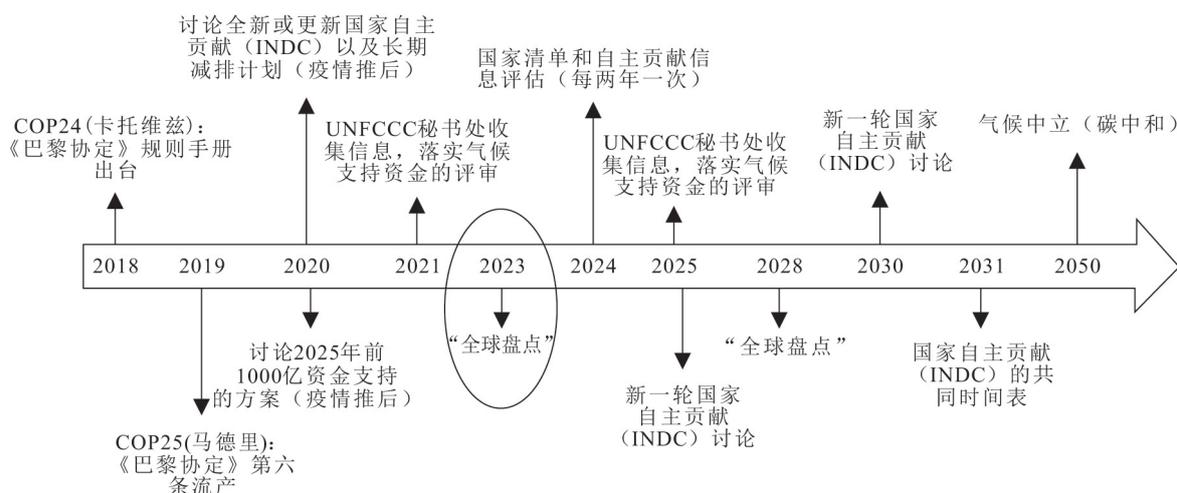


图4 2020年前后全球气候治理的任务时间线

资料来源：由笔者归纳绘制。

尽管如此，欧盟已经很难恢复2015年推动《协定》达成时近乎一家独大的主导性领导权。一方面，欧盟雄心勃勃的减排目标与领导力重塑行动主要以对内为主。《协议》的通过与强化、资金投入保障以及碳边境税的工具创新等行动均围绕欧盟自身展开，疫情很大程度影响了欧盟对外影响

力的扩散。比如,欧盟作为全球公共气候资金最大的提供者,明确表示将坚定迈向落实《协定》1000亿美元的目标,对相关国家提供气候适应资金的支持,因为包括小岛屿国家在内的最易受气候变化影响的小国为了实现减排目标,在财政层面十分依赖欧盟。欧盟公开数据表示,自2013年以来,用于引导相关国家减少温室气体排放和应对气候变化影响的捐款总额已经增加一倍以上,其中2015年增至176亿欧元,2018年已经达到217亿欧元并将持续增长^[34],但疫情令“自顾不暇”的欧盟将此类对外援助无限期停摆,直接导致其国际影响力大受影响。另一方面,欧盟内部的振兴基本以发达成员国为主,维谢格拉德集团依靠妥协与退让勉强跟随,对欧盟的支持上限仅限于公开场合的“不反对”,难以弥合的气候鸿沟迫使欧盟以“不完整”的姿态重返气候治理领导的舞台。疫情的冲击使欧盟面临历史上最严重的经济衰退,成员国经济萎缩将达到7.4%。欧盟经济事务专员P. Gentiloni直接表示,“预计到2021年底,仅德国、奥地利等国的经济可能恢复到2019年底的水平”^[35],经济复苏更大可能“不均衡”地在各成员国展开。因此,欧盟对外影响力的下降以及内部因经济重创与不均引发的分歧,不仅客观上削弱了经济复苏计划对绿色转型的促进效应,更直接导致其在下一阶段“心有余而力不足”,难以独自把控全球气候治理的领导权。

(二) 全球气候治理将陷入更多不确定性与更长停滞期

基于现有分析可以预判,2020年后全球气候治理模式并不会出现类似2015年《巴黎协定》通过这样的跃升。所有参与气候治理的国家都需要面对一个现实:疫情对全球各国经济造成系统性和全局性的冲击^①已成既定事实,全球气候治理很长一段时间都将处于应付疫情与如何落实《协定》的过程,治理状态的不确定性将更加凸显。遭受严重打击的欧盟对气候治理领导权的重塑行动更多停留在欧盟官方层面,很难将应对气候变化的宏大目标与各成员国具体经济复苏战略有机结合起来,控制碳排放、履行国际承诺势必会给防控疫情、复苏经济让位。换言之,疫情后欧盟的领导作用更多是示范性,即“气候中性”目标将令其率先成为国际上首个零碳排放地区,而非此前实质上把控气候治理走向与谈判进程的全球性资源和技术供给中心。正如联合国秘书长古特雷斯发出的警告,“一边是新冠肺炎疫情,一边是气候变化,各国政府的表现证明,他们尚不具备同时应对两场全球性危机的能力”^②。

此外,延期的第26届气候变化大会(COP26)拉长了全球气候治理的停滞期。2020年4月初,《联合国气候变化框架公约》秘书处宣布由于疫情的因素,原定于2020年11月举行的格拉斯哥气候大会被延期到2021年举行。大会主席阿洛克·夏尔马表示,“疫情作为全球史无前例的挑战,各国必须集中精力应对”^[36],令原本就充满不确定性的气候治理更难以摆脱困境。虽然主席团反复强调确保气候治理目标的势头并不会因为延期而削弱,还要加强年轻一代的参与以应对挑战,但间断平衡下的停滞期延长已经成为不争的事实。因为资金作为落实《协定》最关键的问题仍处于分歧中,发达国家迄今为止还未就1000亿美元的气候资金支持达成具体方案,原本计划2020年底开展相关落实方案新一轮的讨论也随着大会延期再次落空。而且,由于此类资金具有气候特殊性,不仅要防止出现对现有发展资金的“绿色清洗”^③,还需要吸引更多公共来源的资金。秘书处计划从2021年开始,收集相关信息并每两年召开一次气候融资部长级对话,通报气候资金的落实情况,

^① 2020年初新冠肺炎疫情爆发后,IMF预测全球经济将进入1929年大萧条以来最严重的衰退。IMF总裁格奥尔基耶娃公开表示,全球正面临1929年大萧条以来最糟糕的经济后果。

^② 参见新华网:《应对疫情莫忘全球气候治理》,http://www.xinhuanet.com/energy/2020-03/25/c_1125763343.htm。

^③ 绿色清洗是指反对气候变化治理所开展的公共关系策略。它通过一些没有实际效果的口头行动转移公众注意力,为自己树立绿色清洁的形象,避免遭受公众严格审查以便获得决策合法化。

也因为疫情对经济的严重冲击变得未知,甚至有可能不了了之。资金未落实前,各国根本无法在气候治理上达成有效共识。

(三) 中美欧携手领导并推动全球气候治理成为最大可能

从1992年全球气候谈判开启至今,只有中国、美国、欧盟和印度被赋予重要领导期望,这与它们占全球近一半碳排放量密切相关。除欧盟以外,美国与印度各不相同的表现令中国脱颖而出。美国2019年11月已经正式启动退出《巴黎协定》程序,并于大选前正式退出^①,但拜登的胜选意味着美国极大可能扭转立场,履行其竞选时的承诺,包括执政后将召开全球气候峰会,与主要碳排放国领导人开展对话合作;实现美国高达2万亿美元用于气候行动的支持,为发展中国家提供绿色债务减免;大力发展清洁能源,努力在2030年前实现电力行业碳中和,2050年前净零排放等^[37]具体行动计划。可鉴于美国国内的竞选纠纷、社会矛盾深化、意识形态撕裂以及疫情的重大打击,同样“心有余而力不足”的拜登上台后在气候治理上的承诺效果将大打折扣,即实际行动上难以实现独自领导。因此,美国前期更多只能依靠部分地方政府、非政府组织来推动部分治理议程,只有拜登政府逐渐正轨化后才能确保其重拾奥巴马政府的“气候遗产”,再次回归全球气候治理。印度作为温室气体排放仅次于中国和美国的国家,尽管在《协定》谈判时公开承诺2030年实现40%电力来自绿色能源的目标,并在美国宣布退出《协定》时表示继续坚守承诺,但其从未公开表态要在全球气候变化问题上发挥领导作用,躲避国际责任的意图十分明显。

反观同样作为新兴经济体的中国,面对2017年特朗普上任后美国的各种“退群”行为,就明确表示要在国际气候治理中发挥强有力的领导作用,且早在2011年德班气候大会时已宣布愿意接受2020年后全球减排目标。中国不仅继续与广大发展中国家保持共同立场,与77国集团一起要求发达国家正视向发展中国家提供资金支持以应对气候变化的法律义务,还坚持2030年减排承诺^②,以实际行动扭转了温室气体在国内快速增长的局面,朝升温幅度不高于2℃的目标努力^③。更重要的是,习近平主席在第七十五届联合国大会上强调人类需要自我革命,明确表态中国将提高国家自主贡献力度,碳排放力争于2030年前达到峰值,努力争取2060年前实现“碳中和”^④,成为疫情后全球应对气候变化最坚定的引领者。

基于以上分析,中国、美国与欧盟携手合作领导全球气候治理,而不是进一步走向对立或拮据具有很大可能性。虽然这并不意味着中美欧必然可以形成一个全新的合作领导架构,但三方共同填补疫情后全球气候治理领导的空白,激发全球气候治理机制活力成为当前最现实的选择。目前,中国在气候治理领域中的崛起及与欧盟的合作基础与意图已十分明晰。2018年7月发布的《中欧领导人气候变化和清洁能源联合声明》以及《关于加强碳排放交易合作的谅解备忘录》中,双方强调“应对气候变化和清洁能源领域的合作将成为包括经济关系在内的中欧双边伙伴关系的主要支柱之

^① 2019年11月4日,美国向联合国提出退出《巴黎协定》的要求,根据规定,退出过程需要一年,因此,2020年11月4日美国正式退出《巴黎协定》,成为迄今为止唯一一个退出协定的缔约方。

^② 中国在巴黎气候大会时正式提出了到2030年的国家自主贡献目标:温室气体排放2030年左右达到峰值并争取尽早达峰;单位国内生产总值温室气体排放比2005年下降60%~65%,非化石能源占一次能源消费比重达到20%左右,森林蓄积量比2005年增加45亿立方米左右。

^③ 参见国务院网站:《中国应对气候变化的政策与行动2019年度报告》, http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/27/content_5456146.htm。

^④ 参见新华网:《习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话》, http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-09/22/c_1126527652.htm。

一”^①。中国外交部长王毅表示,“气候变化已经成为中欧合作的新亮点”^②。2020年9月,习近平主席还在与德国和欧盟领导人视频会晤中决定,建立环境与气候高层对话,全面打造中欧绿色合作伙伴,同时期召开高级别中欧绿色复苏研讨会,进一步提升双方气候合作力度。总之,可以充分证实的是,疫情后中国、美国与欧盟均具备推动《巴黎协定》落实和绿色低碳转型的合作意图、姿态与能力。

五、结 语

全球气候治理机制在间断平衡模式下经历了数次跃升与停滞,表现出不断向前演化的趋势。这种趋势具备行动上的连贯性,很难由于外力的介入或阻碍而完全终止。因此,应理性客观看待气候治理进程中的停滞或趋缓,认清停滞与跃升交替出现是机制常态化的表现形式,但必须重视大国的领导力是推动全球气候治理必不可少的条件^{[38](P34-35)}。欧盟在《巴黎协定》达成后领导力持续衰退,随着冯德莱恩的上任与官民层面不满的积蓄,试图通过一系列行动再次重返领导者舞台,并在疫情后做出了更大尝试与努力。但欧盟在全球温室气体排放不到10%的占比意味着难以突破的自身局限性,其重塑行动更多停留在提高自身国际话语权与塑造先锋形象上,无法独自撼动全球气候治理的减排格局。加上疫情带来的复杂影响、中国的承诺与崛起以及美国大选的结果,未来全球气候治理格局将很可能呈现中美欧三方共同主导的局面。2020年新冠肺炎疫情在世界范围内爆发和持续扩散对全球气候治理的运行机制、规则框架及内在驱动等带来深远影响已是不争事实,仅靠一个国家或国家集团的领导根本无法应对气候变化如此大范围的全球挑战。中国、美国与欧盟在多边框架下建构三方合作的全球化路径,才能真正有效应对气候变化。

当前,中国在应对全球性挑战与提供全球公共产品方面已经成长为具有国际影响力与话语权的领导型国家,尤其是习近平主席提出中国在2060年前实现碳中和的郑重承诺将成为撼动全球气候治理格局的关键行动、影响未来应对气候变化的重要转折点。作为全球发展贡献者、国际秩序维护者以及负责任大国,从微观层面出发,中国应积极促成三方合作,尽力在2023年第一次“全球盘点”之前,化解气候治理过程中的尖锐矛盾与突出分歧,形成清晰透明的减排共识和可执行的资金支持计划,携手各国带动全球合作,承担国际责任,追求后巴黎时代气候治理的不断深入及《协定》共同目标的尽早实现。从宏观层面出发,无论国际环境如何变化,中国更应练好内功,做好自己的事,坚实推进碳减排、碳中和这一具有里程碑意义的减排进程,以气候治理为切入点,促进中欧、中美的双边合作,化解特朗普执政期间带来的国际紧张局势与负面效应,带动国际社会各方经济、技术、环境领域乃至政治领域关系的发展,为深化落实“人类命运共同体”理念、维护国际多边主义、共同建构世界生态文明和美丽地球一道努力。

参考文献

- [1] Young, O. R., L. A. King, H. Schroeder. Institutions and environmental change: Principal findings, applications, and research frontiers[J]. *Ecological Economics*, 2010(3).

^① 参见新华网:《中欧领导人气候变化和清洁能源联合声明》, http://www.xinhuanet.com/energy/2018-07/17/c_1123136631.htm。

^② 参见新华网:《王毅:“气候变化是中欧合作亮点”》, http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-12/17/content_5461844.htm。

- [2] Keohane, R. O., J. S. Nye. Introduction[A]. J. S. Nye, J. D. Donahue. *Governance in a Globalizing World* [C]. Washington D. C. : Brookings Institution, 2000.
- [3] Raustiala, K., D. Victor. The regime complex for plant genetic resources[J]. *International Organization*, 2004(2).
- [4] Baumgartner, F. R., B. D. Jones. Agenda dynamics and policy subsystems[J]. *The Journal of Politics*, 1991(4).
- [5] Simon, H. A. *Models of Bounded Rationality*[M]. Cambridge: MIT Press, 1982.
- [6] Young, O. R. The politics of international regime formation: Managing natural resources and the environment [J]. *International Organization*, 1989(3).
- [7] Underdal, A. Leadership theory: Rediscovering the arts of management[A]. W. I. Zartman. *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity* [C]. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994.
- [8] 李欣蕾. 全球气候治理领导权格局的变迁与中国的战略选择[J]. *山东大学学报(哲学社会科学版)*, 2017(1).
- [9] Bäckstrand, K., O. Elgström. The EU's Role in climate change negotiations: From leader to "leaditor"[J]. *Journal of European Public Policy*, 2013(10).
- [10] IEA. *The Global Energy and CO₂ Status Report 2019/The Latest Trends in Energy and Emissions in 2018* [EB/OL]. https://webstore.iea.org/download/direct/2461?fileName=Global_Energy_and_CO2_Status_Report_2018.pdf, 2020-06-15.
- [11] The Associated Press. *EU Hopes US will Rethink Choice to Pull Out of Climate Pact* [EB/OL]. <https://abcnews.go.com/Technology/wireStory/germany-world-united-climate-pact-us-pullout-66758678>, 2020-06-16.
- [12] George, S. *EU Aims to Increase 2030 Carbon Reduction Target to 45%* [EB/OL]. <https://www.edie.net/news/11/EU-likely-to-increase-2030-carbon-reduction-target-to-45/>, 2020-07-13.
- [13] Morgan, S. *EU Parliament Votes for 55% Emissions Cuts by 2030* [EB/OL]. <https://www.euractiv.com/section/climate-strategy-2050/news/eu-parliament-votes-for-55-emissions-cuts-by-2030/>, 2020-07-14.
- [14] Radowitz, B. *EU Commission Proposes 50-55% Emissions Cut by 2030 in Green Deal* [EB/OL]. <https://www.rechargenews.com/transition/eu-commission-proposes-50-55-emissions-cut-by-2030-in-green-deal/2-1-722451>, 2020-07-18.
- [15] King, E. *Poland Cannot Afford Share of EU 2030 Climate Target* [EB/OL]. <https://www.climatechange-news.com/2016/07/21/poland-cannot-afford-share-of-eu-2030-climate-target/>, 2020-07-14.
- [16] Asia News. *Poland Left Out of EU's 2050 Climate Neutrality Targets* [EB/OL]. <https://asianews.press/2019/12/13/poland-left-out-of-eus-2050-climate-neutrality-targets/>, 2020-08-16.
- [17] Matteo, B. D. *The Rise of Green Politics in Europe* [EB/OL]. <https://www.insideover.com/politics/the-rise-of-green-politics-in-europe.html>, 2020-08-18.
- [18] Jordans, F. *Frank Jordans's in European Election Raises Climate Change Agenda* [EB/OL]. <https://www.sfgate.com/world/article/Rise-of-Greens-in-European-election-raises-13899333.php>, 2020-08-21.
- [19] Gehrke, L., G. Thunberg. *EU Climate Law is Surrender* [EB/OL]. <https://www.politico.eu/article/greta-thunberg-eu-climate-law-is-surrender/>, 2020-08-23.
- [20] European Commission. *European Green Deal* [EB/OL]. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf, 2020-08-27.
- [21] The European Parliament. *The European Parliament Declares Climate Emergency* [EB/OL]. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20191121IPR67110/the-european-parliament-declares-climate-emergency>, 2020-08-25.

- [22] IPCC. *Special Report on Global Warming 1.5°C* [EB/OL]. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_SPM_version_report_LR.pdf, 2020-08-25.
- [23] Hutchinson, I. *Europe's Man on the Moon Moment: Von Der Leyen Unveils EU Green Deal* [EB/OL]. <https://www.theparliamentmagazine.eu/printpdf/9415>, 2020-09-04.
- [24] European Commission. *Statement by Ursula Von Der Leyen, on the Role of the European Green Deal in the Economic Recovery* [EB/OL]. <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I190013>, 2020-09-05.
- [25] Merkel, A. *Looking at the Economy and the Environment Together* [EB/OL]. <https://www.bundesregierung.de/breg-en/search/digitaler-klimadialog-1749204>, 2020-09-05.
- [26] Hoyer, W. *Using Green Public Finance to Fight Climate Change* [EB/OL]. <https://esg.theasset.com/ESG/39247/using-green-public-finance-to-fight-climate-change>, 2020-09-09.
- [27] European Commission. *Europe's Moment: Repair and Prepare for the Next Generation* [EB/OL]. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-europe-moment-repair-prepare-next-generation.pdf>, 2020-11-18.
- [28] European Commission. *1980 Million in EU Funding Available for Clean Energy Infrastructure* [EB/OL]. https://ec.europa.eu/info/news/energy-union-eu980-million-eu-funding-available-clean-energy-infrastructure-2020-mar-13_en, 2020-09-11.
- [29] Bloomberg News. *Von Der Leyen Says EU Wants to Lead Green Recovery* [EB/OL]. <https://www.msn.com/en-us/money/markets/von-der-leyen-says-eu-wants-to-lead-green-recovery-nef-update/ar-BB1b89kX>, 2020-11-21.
- [30] European Commission. *Commission Creates High Level Expert Group on Energy Intensive Industries* [EB/OL]. https://ec.europa.eu/growth/content/commission-creates-high-level-expert-group-energy-intensive-industries-0_en, 2020-09-08.
- [31] European Commission. *Commission Launches Public Consultations on Energy Taxation and a Carbon Border Adjustment Mechanism* [EB/OL]. https://ec.europa.eu/taxation_customs/news/commission-launches-public-consultations-energy-taxation-and-carbon-border-adjustment-mechanism_en, 2020-11-19.
- [32] European Commission. *Consultation on the Renewed Sustainable Finance Strategy* [EB/OL]. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/2020-sustainable-finance-strategy-consultation-document_en.pdf, 2020-09-13.
- [33] European Commission. *Speech by President Von Der Leyen at the European Parliament Plenary on the New MFF, Own Resources and the Recovery Plan* [EB/OL]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_877, 2020-09-13.
- [34] European Council. *Climate Finance: EU and Member States' Contributions up to 21.7 Billion in 2018* [EB/OL]. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/11/08/climate-finance-eu-and-member-states-contributions-up-to-21-7-billion-in-2018/>, 2020-09-11.
- [35] Herszelnorn, D. M., B. Smith-Meyer. *The EU's COVID-19 Economic Heartattack* [EB/OL]. <https://www.politico.eu/article/the-eus-covid-19-economic-heart-attack/>, 2020-09-14.
- [36] COP Bureau of the UNFCCC. *The COP26 UN Climate Change Conference Set to Take Place in Glasgow in November has been Postponed due to COVID-19* [EB/OL]. <https://www.ukcop26.org/cop26-postponement/>, 2020-09-17.
- [37] Biden, J. *The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice* [EB/OL]. <https://joebiden.com/climate-plan>, 2020-11-21.

[38] Young, O. R. *The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale* [M]. Cambridge: MIT Press, 2002.

Who will Continue to Lead Global Climate Governance in Post COVID-19 Era

— The EU's Decline and Counterattack

KOU Jing-na, ZHANG Rui

Abstract: The global climate governance mechanism is not a linear continuum, but an intermittent equilibrium pattern of stagnation and leapfrogging, in which leaders dissatisfied with the status quo are the driving force behind the breakthroughs in climate governance. The European Union has always been committed to playing a leading role in global climate governance. Facing weak global governance in the post-Paris era, EU has been attempting to reinvigorate its leadership through measures including *the European Green Deal*, financial guarantee scheme, carbon border tax since the end of 2019, and has continued to strengthen and deepen the impact and effectiveness of its reinvention actions even after the outbreak of new coronary pneumonia in 2020. However, the epidemic remains a significant variable that makes climate negotiations more complex and uncertain, and makes it difficult for EU to return to the peak state of *the Paris Agreement*. At the same time, given China's effective countermeasures against the epidemic and its commitment to achieve "carbon neutrality" by 2060, as well as the clarity of the U. S. election, the paper concluded that a tripartite cooperation and leadership in global climate governance will be the most feasible and realistic option in the post COVID-19 era.

Key words: climate governance; COVID-19; EU; *European Green Deal*; carbon neutrality

(责任编辑 朱 蓓)