

论欧盟的气候治理责任

[德]塞巴斯蒂安·哈尼施 [德]玛蒂娜·维特罗夫索娃
于芳译

内容提要:本文以角色理论为视角,对欧盟的气候政策进行了分析。一方面,美国对《巴黎协定》的执行意愿有所减弱;另一方面,新兴经济体的二氧化碳排放量大幅增加,导致历史累积排放量排名的变化。上述两种趋势要求欧盟在气候政策方面扮演中心角色。虽然在《京都议定书》的谈判过程中发挥了领导作用,但欧盟目前需要推动减缓气候变化的便利化、南方国家的适应性努力以及聚焦新兴经济体的“碳中和”发展。

关键词:国际气候政策 欧盟 领导角色 “共同但有区别的责任”

引言

根据1992年《联合国气候变化框架公约》(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)第3条和第4条的规定:“共同但有区别的责任”原则(Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities, CBDR & RC)是国际环境法的核心指导原则。这一原则以所有国家主权平等为基础,但也认识到不同国家对气候变化产生不同影响,且各国的气候保护能力有所不同这一现实。因此,该原则建立的国际气候治理体系要求所有国家承担责任,同时对于各国的温室气体减排量有不同规定,以不危及当前和未来世代需求为标准。^①

环境保护责任和气候保护责任的动态要素在于,它不仅要求发达国家因自己曾经造成的污染而采取措施,也要求发达国家具有较高的环境保护能力(历史正义),帮助

^① Charlotte Kreuter-Kirchhoff, „Schutzverantwortung im Völkerrecht“, in Hanno Kube et al. (Hrsg.), *Leitgedanken des Rechts. Festschrift für Paul Kirchhoff zum 70. Geburtstag*, Heidelberg: C. F. Müller, 2012, S.1115–1126, 1122.

和支持发展中国家采取环境保护措施(现时正义)。^①对于“共同但有区别的责任”原则的详细解读始终存在争议,但该原则在区分发达国家和发展中国家的气候保护责任时仍旧适用;如在采取某些措施的期限不同、使用不同的测量年份、制裁错误行为或是发达国家向发展中国家提供资金和技术支持等问题方面。^②

在此背景下,本文提出在1992年《联合国气候变化框架公约》通过以及1997年《京都议定书》实施以来,欧盟及其成员国的气候保护责任类型已经发生变化。一方面,我们认为,由于发展中国家的二氧化碳排放量快速增长,发达国家包括欧盟在历史上造成环境污染的意义发生变化。^③工业国家历史上排放的二氧化碳在整体排放量中的占比明显降低,但同时支持发展中国家在短期内减少碳排量以实现全球升温不超过2度的责任越来越重大。另一方面,我们注意到,2015年《巴黎协定》的签署和随后特朗普总统于2017年宣布美国退出^④大大改变了《巴黎协定》中“共同但有区别的责任”原则所具有的法律义务性质。^⑤由于现在主要由各国自己决定减排计划,欧盟内部反对大幅度二氧化碳减排政策的呼声不断增强,欧盟必须通过外交行为加强自己的影响力。^⑥

我们认为,上述两种发展趋势导致人们对欧盟在气候政策上的角色期待发生了变化。为了避免人类气候变化达到危险程度,欧盟要扮演“国际气候政策领导角色”,仅

① “共同但有区别的责任”(CBDR&RC)原则的基本内容参见 Harald Winkler and Lavanya Rajamani, “CBDR & RC in a Regime Applicable to All,” *Climate Policy*, No.14, Issue 1, 2014, pp.102-121.

② Joanne Scott and Lavanya Rajamani, “EU Climate Change Unilateralism,” *The European Journal of International Law*, Vol.23, Issue 2, 2012, pp.469-494, p.478.

③ Katharina Michaelowa and Axel Michaelowa, “Equity and Development: Developing Countries in the International Climate Negotiations,” in Urs Luterbach and Detlef Sprinz, eds., *Global Climate Policy: Actors, Concepts, and Enduring Challenges*, The MIT Press, 2018, pp.263-296, p.263.

④ Die Austrittsankündigung der USA vom Juni 2017 wird indes erst im November 2019 (nach den US-Präsidentenwahlen) aufgrund langer Übergangsregelungen rechtskräftig werden. (2017年6月,美国的退出申请因联合国规定程序直到2019年11月才正式生效,再加上一年的退出程序,相当于等到2020年美国大选结束后才能正式退出)

⑤ Sebastian Harnisch und Jale Tosun, „Die Klimavereinbarung von Paris; eine erste politikwissenschaftliche Analyse“, *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht*, 2016(39), Sonderheft der ZfU zur Pariser UN-Klimakonferenz, S.72-87.

⑥ Deutsche Welle, “Blocked EU Fails on Climate Pledge, Despite Increasing Public Pressure,” 21. 6. 2019, <https://p.dw.com/p/3Kp0g>, last accessed on 12 September 2019.

在自身二氧化碳减排方面做出表率还不够,而且基于欧盟内部的不同声音也难以实现。^① 欧盟应当促成新的政策性国际联盟,为贯彻实施《巴黎协定》赋予更多的谈判动力。^②

为了实现上述目标,欧盟必须迅速而有针对性地通过资金支持和技术转让遏制发展中国家碳排放量的增长。唯其如此,才能让发展中国家以动态发展的眼光,完成“共同但有区别的责任”中本国应承担的任务,同时具备相应的能力使全球碳排放量保持稳定。简而言之,除了常年做出表率以外,欧盟必须更重视让发展中国家具备减少碳排放量的政策能力,从而真正成为国际气候政策中的“领导协调者”。

本文分为五个部分:第一部分首先从理论视角简要介绍责任概念及其在欧盟的使用情况;第二部分从角色理论出发探讨国际责任;第三部分主要分析对欧盟气候政策角色的外部期待、重要他者的行为发生了哪些重要变化,特别是特朗普总统领导下的美国以及最重要的发展中国家(中国和印度)的行为变化;第四部分分析欧盟对其气候政策角色的内部期待及其在《巴黎协定》签署前后气候政策上的角色行为;第五部分汇总实证研究结果,并简要进行理论总结。

一 国际责任和欧盟的对外行动

“国际责任”这一概念在国际关系学科中主要出现在两个理论框架中。^③ 从结构现实主义(代表人物为肯尼思·沃尔兹)视角看,责任来源于国际体系中重要单位的结构主权平等,即各个国家及其实现目标的不同能力(权力资源)。^④ 由于权力资源决定了国家相对于所有其他行为体的地位,因此最有权力的国家在国家体系中为该国家体系负有特别的责任。“在功能相似但能力不同的单位中的任何领域……能力最

^① Alexandra Lindenthal, *Leadership im Klimaschutz. Die Rolle der Europäischen Union in der internationalen Umweltpolitik*, Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2009; Thomas Hickmann, „Die richtungweisende Führungsrolle der Europäischen Union in der internationalen Klimapolitik“, in Jochen Franzke (Hrsg.), *Europa als Inspiration und Herausforderung: sozialwissenschaftliche Sichten aus Deutschland und Polen*, Potsdam: Universitätsverlag, 2011, S. 63–85; Ole Elgström, “Legitimacy, Credibility and Coherence—Perceptions of EU Roles in Global Climate Change Negotiations,” EUI Working Papers RSCAS, No.6, 2015.

^② Karin Bäckstrand and Ole Elgström, “The EU’s Role in Climate Change Negotiations: From Leader to ‘Leader’,” *Journal of European Public Policy*, Issue 10, 2013, pp.1369–1386.

^③ 参见 Christopher Daase et al. (Hrsg.), *Politik und Verantwortung. Analysen zum Wandel politischer Entscheidungs- und Rechtfertigungspraktiken*, Baden-Baden: Nomos, 2017, S. 244–435.

^④ Unter der Bedingung fehlender Herrschaft in der internationalen Politik streben sie primär danach, ihr eigenes Überleben zu sichern. (在国际政治缺乏最高权威的条件下,国家主要追求保障自身的生存)

强的单位承担特殊责任”。^①

在现实主义理论传统中,责任主要源自物质实力;而在社会建构主义理论中,责任源自基于可确定的价值行为的行为体。^② 首先是通过相互认可主权——承认国家平等,然后通过认可在国际社会中特权意义上的权威(不平等)构建责任。^③

在社会建构视角下,经由对社会权力以权威和特权形式的认可形成不同形式的责任,从而进入各个国家体系不断变化的社会结构中。^④ 因此,本文在研究中采用国际责任的如下定义:“(国际)^⑤责任是一组有区别的义务,其分配是集体商定的,它们为在形式上平等和物质能力不平等的世界中管理集体问题提供了社会差异化原则”。^⑥

当我们考察欧盟核心的安全政策文件——2016年的《欧盟全球战略》中对“责任”一词的使用情况时,“责任”或者“负责任的行为”等表达出现了50多次——政治学对欧盟世界政治责任的探讨则十分有限。^⑦ 对欧盟外交行为的基本伦理原则的大讨论主要集中在欧盟作为“规范性力量”(Ian Manners 2002; Richard Whitman 2011)、作为“文明力量”(François Duchêne 1973; Jan Orbie 2012),或者作为“道德力量”(Lisbeth Aggestam 2008; Chris Meikle 2016)的角色模式上。^⑧但对责任的研究还未成为欧盟外交政策研究中的一条主线(Forschungsstrang)。

① Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, McGraw-Hill, 1979, p.198.

② Die Zuschreibung von Akteursfähigkeit oder weitergehend Völkerrechtssubjektivität betrifft nicht nur Staaten, sondern zunehmend auch internationale Organisationen sowie Einzelpersonen oder Gruppen(不仅是国家,也有越来越多的国际组织、个人或者团体行为逐渐拥有国际法主体的行为体能力特征),参见 Toni Erskine, ed., *Can Institutions Have Responsibilities? Collective Moral Agency and International Relations*, Palgrave Macmillan, 2003.

③ Daniel Philpott, *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations*, Princeton University Press, 2001, pp.11-12.

④ Robyn Eckersley et al., *Special Responsibilities*, Cambridge University Press, 2012, p.10.

⑤ 原引文中没有“国际”一词,此处由作者哈尼施及其博士生维特罗夫索娃(Martina Vetrovcova)提出并加上。——译者注

⑥ Robyn Eckersley et al., *Special Responsibilities*, p.10; 参见 Alain Pellet, “The Definition of Responsibility in International Law,” in James Crawford et al., eds., *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, 2010, pp.3-16.

⑦ Hartmut Mayer and Henri Vogt, eds., *A Responsible Europe? Ethical Foundations of EU External Affairs*, Palgrave Macmillan, 2006; Hartmut Mayer, “Is It Still Called ‘Chinese Whispers’? The EU’s Rhetoric and Action as a Responsible Global Institution,” *International Affairs*, No.84, Issue 1, 2008, pp.61-79.

⑧ François Duchêne, “The European Community and the Uncertainties of Interdependence,” in Max Kohnstamm and Wolfgang Hager, eds., *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*, Macmillan, 1973, pp.1-21; Ian Manners, “Normative Power Europe: a Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, No.40, Issue 2, 2002, pp.235-258; Lisbeth Aggestam, “Ethical Power Europe?” *International Affairs*, No.84, Issue 1, 2008, pp.1-11; Richard Whitman, ed., *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*, Palgrave Macmillan, 2011; Jan Orbie, “Civilian Power Europe: Review of the Original and Current Debates,” *Cooperation and Conflict*, No.41, Issue 1, 2012, pp.123-128; Chris Meikle, *Ethical Norm Promotion in European Union Foreign Policy: Responding to the Arab Uprisings in the Southern Neighbourhood*, Ph.D. Dissertation, Otago, 2016.

如果沿用梅尔(Hartmut Mayer)提出的欧盟作为“负有全球责任的机构”这一角色模式,可以为欧盟负责任的行为提出六个指导性原则:(1)肇事者原则。欧盟有义务避免或者减少自身行为带给自己或其他行为体的负面影响;(2)受益者原则。欧盟有责任在自己从某种情况下受益时不让其他行为体蒙受伤害或损失;(3)共同体原则。作为国际社会的一个成员,欧盟有义务遵守该共同体的(国际)法和规则;(4)行动能力原则。当国际社会中存在合法义务的时候,欧盟如具有相应的能力则应当履行该义务;(5)合法期待原则。当其他行为体对欧盟提出合法期待时,欧盟有采取行动的义务;(6)共识原则。当欧盟宣布自愿采取行动后,有采取行动的义务。^①

下文我们将采用梅尔提出的欧盟角色的理想模式“欧盟作为负有全球责任的机构”,将欧盟视为国际角色的扮演者。国际角色这一概念和其他概念如“外交身份”或者“战略文化”相比,更适合分析不断变化中的国际社会和责任共同体中欧盟的功能和社会地位。^②对欧盟的角色期待,特别是其包容性、矛盾性的属性,一方面产生于国际社会对欧盟的期待,即来自所谓“重要(外部)他者”(外部期待);另一方面,欧盟成员国和欧盟机构对欧盟作为国际行为体机构的角色也抱有期待(内部期待)。

二 角色理论和建构国际责任共同体

政治学家赫德利·布尔认为,“国际秩序就是追求国家社会或国际社会的基本或主要目标的行为模式”。^③关于国际秩序如何形成,在国际关系学中有两场争论:20世纪50年代关于“分析层次的争论”(Level-of-Analysis-Debate)中主要讨论的是,国际秩序是否以及在何种程度上由行为体(国家)或者结构(如权力格局)来塑造;^④随后在90年代的行为体-结构争论中,聚焦于行为体和结构之间是否存在因果关系以

^① Hartmut Mayer, “Is It Still Called ‘Chinese Whispers’? The EU’s Rhetoric and Action as a Responsible Global Institution,” pp.65-66.

^② In der Politik werden kollektive Entscheidungen regelmäßig auf Rollenträger, u.a. Repräsentanten, übertragen und individualisiert. Es folgt, dass die Rollenträger dann für diese Entscheidungen „verantwortlich gemacht“ werden können, d.h. zur Rechenschaft gezogen werden können(政策中的集体决策通常由角色扮演者如代表做出,即集体决策个人化,因而“使得”角色扮演者为决策“负责”,以及“被追究责任”),参见 Christopher Daase, „Verantwortung in der Politik und Politik der Verantwortung: Eine Einleitung zum Sonderheft“, in Christopher Daase et al. (Hrsg.), *Politik und Verantwortung. Analysen zum Wandel politischer Entscheidungs- und Rechtfertigungspraktiken*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft MbH. & Co., 2017, S. 3-11, 6.

^③ Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, 1977, p.9.

^④ 参见 David J. Singer, “The Level of Analysis Problem in International Relations,” *World Politics*, No. 14, Issue 1, 2007, pp.77-92.

及/或者建构关系,并在多大程度上存在这些关系。^①

在行为体-结构争论中,角色理论起到了中间人的作用。角色理论认为,行为体和结构首先通过互动这一独特的第三层次产生。^② 亚历山大·温特具体阐述了“行为体的身份”和“国际关系的社会秩序”虽被视为不同的文化,但是相互建构(Co-Constitution)。^③

因而,温特的“角色”概念承担了分析的桥梁作用。通过角色(作为互动现象)既能稳定或改变行为体的身份,也能稳定或改变某一机构如欧盟的秩序结构。^④ 为了便于分析,温特区分了角色身份和国际角色,前者是行为体对自身在国际社会中社会地位作用的自我认知,后者是集体建构的结构性地位,来源于互动并赋予角色身份以(外部)意义。^⑤ 当行为体接受其被赋予的角色期待时,会把这些期待和角色行为模式内化为自己的角色身份。^⑥ 角色作为社会结构的属性,根据不同的导向与组合形成国际秩序中的不同文化。根据温特的观点,如果出现某种特定的角色类型(敌人、对手或者朋友),那么通过相应的互动会形成霍布斯文化、洛克文化和康德文化。^⑦

因此,角色被视作经由内部期待和外部期待建构而成的社会地位,并表明该行为体在一个有组织的团体中的作用。^⑧ 正因为角色是各种期待的总和,因此有可能出现内外期待不一致的现象,进而产生内外期待之间的矛盾(角色内冲突)或者同一个行为体不同角色之间的冲突(角色间冲突)。^⑨ 另一个重要的区分是对外部期待的完全内化(角色扮演)与行为体自身对角色的重新诠释(角色塑造)。最后,“他者角色确定”(altercasting)这一概念指通过自身的角色扮演赋予对方某个特定的角色。“他者角色确定”可以稳定现有机制或者引发其演变。^⑩

^① Audie Klotz et al., “Moving beyond the Agent-Structure Debate,” *International Studies Review*, No.8, Issue 2, 2006, pp.355-381.

^② Cameron Thies, *The United States, Israel, and the Search for International Order: Socializing States*, Routledge, 2013, p.21.

^③ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999, p.162.

^④ Ibid., p.42.

^⑤ Ibid., p.227.

^⑥ Ibid., p.251.

^⑦ Ibid.

^⑧ Sebastian Harnisch, “Role Theory: Operationalization of Key Concepts,” in Sebastian Harnisch et al., eds., *Role Theory in International Relations: Contemporary Approaches and Analyses*, Routledge, 2011, pp.7-15, p.8.

^⑨ Cristian Cantir and Juliet Kaarbo, *Domestic Role Contestation, Foreign Policy, and International Relations*, Routledge, 2016; Sebastian Harnisch, “Conceptualizing in the Minefield: Role Theory and Foreign Policy Learning,” *Foreign Policy Analysis*, No.8, Issue 1, 2012, pp.47-71.

^⑩ Sebastian Harnisch, “Role Theory: Operationalization of Key Concepts,” pp.36-45, p.42.

例如,行为体尝试扮演国际领导角色,那么只有当其他行为——通常是国家——都追随该国领导时才能出现稳定的局面。如果没有追随者角色,领导国家没有明确定义的目标团体,或者没有足够的必要资源来实施领导,那么国际机制以及追随者角色行为的社会效果将会削弱。^①从这个意义上看,国际领导角色应被视为一系列单独角色的集合,这些单独角色“源自团体成员对一个或者多个团体成员的期待以及他们的自我期待,期待领导角色应在多大程度上通过自己的资金和追随者来实现团体目标或者为团体继续发展做出贡献”。^②

从功能上看,作为理想类型的领导角色集合由议程设置功能、代表功能和调解功能组成。议程设置功能是指在某种不安全的情况下确定团体目标;代表功能是指对所有团体成员的需求能够做出响应;调解功能是指调和相互矛盾的目标和要求。^③

从角色理论出发,责任秩序的形式取决于领导者角色和追随者角色各自所属的社会团体的类型和互动结构,在这里取决于国际社会的类型和互动结构。要想成功扮演领导角色,除了团体成员数量、团体目标之外,领导者相对于团体的(物质)实力具有决定性作用。^④如果领导者只拥有小部分资源用以实现团体目标,且通过调解成员的目标分歧不足以形成合法的追随者角色,那么现领导结构必然发生变化,从而在各自的社会秩序中建立新的、更合法的权威结构和责任结构。在国际社会中,发挥领导作用的责任承担者是国家还是国际组织不那么重要,因为早在1949年海牙国际法院就认可联合国已经通过其成员国的职能转移而承担了他们的职责和责任,因此,联合国作为国际法的主体可以承担国际责任。^⑤

三 气候治理中的责任:美国和中国的角色变迁

在国际社会中,有几个国家对于领导者角色和追随者角色的形成比其他国家更为重要,因为它们拥有更大的经济潜力,其二氧化碳排放量的体量或增长速度对于实现

^① Lisbeth Aggestam and Markus Johansson, "The Leadership Paradox in EU Foreign Policy," *Journal of Common Market Studies*, No.55, Issue 6, 2017, pp.1-18, p.4.

^② Sebastian Harnisch, „Deutsche Führung in der internationalen Gesellschaft: ein rollentheoretischer Ansatz“, in Sebastian Harnisch und Joachim Schild (Hrsg.), *Deutsche Außenpolitik und internationale Führung. Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft MbH. & Co., 2014, S. 17-55, 23.

^③ Sebastian Harnisch, „Deutsche Führung in der internationalen Gesellschaft“, S. 24-25.

^④ Lisbeth Aggestam and Markus Johansson, "The Leadership Paradox in EU Foreign Policy," p.6.

^⑤ Alain Pellet, "The Definition of Responsibility in International Law," pp.6-7.

议定的团体减排目标至关重要。此外,在其他政策领域常常发挥领导作用的国家可以利用已经获得的信任来承担领导责任。以这些物质标准和非物质标准来衡量,可以将巴西、俄罗斯、印度、中国、印度尼西亚和欧盟、美国、日本一道视作国际气候政策中确立领导角色的“重要他者”。^①

在国际气候谈判中,到目前为止只有美国、中国、印度和欧盟被其他国家和国际观察者赋予了重要领导期待。^② 研究显示,不仅领导职责发生了变化——帕克(Charles Parker)等人区分了结构型领导(基于能力的领导)、方向型领导(目标导向型领导)、理念型领导(以信念为基础的领导)和工具型领导(基于谈判的领导)——不同时期内不同领导者的特征也在不断变化。他们进一步指出,这些领导国家在将自己的目标融入各自领导角色中时并不都取得了同样的成功。^③

在气候政策上发挥领导作用的国家中,欧盟并没有因为自己的联盟属性而获得特殊地位。欧盟特别早就明确而连贯地表达了气候政策上的领导主张。^④ 不过,欧盟并不总是能够实现其领导主张,因为在国际社会中找不到同欧盟相同的领导方式和目标,或者找不到足够的追随者。帕克等人通过问卷调查发现,欧盟在哥本哈根世界气候大会(2009年的《联合国气候变化框架公约》缔约方第15次会议)上获得的认同最多,但在谈判中认同优势逐渐消失,到2015年巴黎气候大会(《联合国气候变化框架公约》第二十一届缔约方大会)前,这一优势仅得到部分恢复(见表1)。^⑤

① See Charles F. Parker et al., “Fragmented Climate Change Leadership: Making Sense of the Ambiguous COP-15 Outcome,” *Environmental Politics*, No.21, Issue 2, 2012, pp.268-286; Detlef Sprinz et al., “Major Countries,” in Urs Luterbach and Detlef Sprinz, eds., *Global Climate Policy: Actors, Concepts, and Enduring Challenges*, pp.171-216, p.172.

② See Charles F. Parker et al., “Climate Change Leaders and Followers: Leadership Recognition and Selection in the UNFCCC Negotiations,” *International Relations*, No.29, Issue 4, 2014, pp.434-454; Charles F. Parker et al., “Assessing the European Union’s Global Climate Change Leadership: From Copenhagen to the Paris Agreement,” *Journal of European Integration*, No.39, Issue 2, 2017, pp.239-252.

③ Stellvertretend Sebastian Oberthür and Lisanne Groen, “Explaining Goal Achievement in International Negotiations: The EU and the Paris Agreement on Climate Change,” *Journal of European Public Policy*, No.25, Issue 5, 2018, pp.708-727.

④ Rüdiger Wurzel and James Connelly, eds., *The European Union in International Climate Change Politics: Still Taking the Lead?* Routledge, 2017, p.4.

⑤ Charles F. Parker et al., “Assessing the European Union’s Global Climate Change Leadership: From Copenhagen to the Paris Agreement,” p.245.

表1 对领导角色的认同

	《联合国气候变化框架公约》第十四届缔约方大会(2008年)	《联合国气候变化框架公约》第十五届缔约方大会(2009年)	《联合国气候变化框架公约》第二十届缔约方大会(2014年)	《联合国气候变化框架公约》第二十一届缔约方大会(2015年)
欧盟作为领导者	62%	46%	48%	41%
中国作为领导者	47%	48%	48%	54%
美国作为领导者	27%	53%	52%	59%

注:表由作者自制。数据来源于 Charles F. Parker et al., "Assessing the European Union's Global Climate Change Leadership: From Copenhagen to the Paris Agreement," pp.239-252, p.247。

欧盟在气候政策上的领导角色失利不仅要归因于缺乏追随者,而且必须归因于当时奥巴马总统率领美国重返国际气候政策舞台。在乔治·W·布什总统任期内,美国先是拒绝了《京都议定书》,继而放弃了积极的领导角色。而奥巴马总统自2009年1月上任后立刻明确宣布要在气候政策领域再次成为领导者,并在哥本哈根世界气候大会上巧妙引导了整个谈判过程,成功实现目标:所有二氧化碳排放国(除最不发达国家外)都对称性地接受了具有约束力的减排义务,同时美国愿意接受适度的减排要求(2020年二氧化碳排放量同2005年相比减少17%)。^①不过,美国政府无法说服其他伙伴,特别是中国政府,接受同样的固定减排目标,因为许多国家怀疑美国政府面对共和党主导的国会可能会缺乏执行力。^②因此,在哥本哈根世界气候大会上只能达成一份宽松的意向书,但这仍然标志着欧盟主张领导权的重要转折点。美国、中国和印度这几个最大的二氧化碳排放国此前一直在《京都议定书》的法律约束力之外,《哥本哈根宣言》首次将它们纳入其中,并且哥本哈根世界气候大会的决议实际上也主要是由新兴经济体和美国共同推动达成的,欧盟的参与较少。^③

巴黎气候大会谈判前夕,奥巴马政府首先在双边谈判中得到中国领导人习近平主

^① Guri Bang and Miranda Schreurs, "The United States: The Challenge of Global Climate Leadership in a Politically Divided State," in Rüdiger Wurzel and James Connelly, eds., *The European Union in International Climate Change Politics: Still Taking the Lead?* pp.239-253.

^② Charles F. Parker et al., "Fragmented Climate Change Leadership: Making Sense of the Ambiguous COP-15 Outcome," p.280.

^③ Charles F. Parker and Christer Karlsson, "Climate Change and the European Union's Leadership Moment: An Inconvenient Truth?" *Journal of Common Market Studies*, No.48, Issue 4, 2010, pp.923-943.

席的同意,发表了联合声明(2014年9月14日),这是关于减少二氧化碳排放量、开始经济增长去碳化的第一个有约束力的承诺。在巴黎,美国代表团基于国家气候保护承诺,主要致力于在哥本哈根世界气候大会上业已启动的提案和控制程序,在其他事务上都跟随欧盟组织的联盟。^①

2017年特朗普总统正式上任后,美国在很大程度上放弃了气候政策的领导权主张。上任后不久,特朗普总统就宣布美国最快将在2020年11月适时退出《巴黎协定》。美国一开始比较迟疑,随后逐渐不再遵守此前制定的气候保护目标。^②不过,如果将特朗普总统到目前为止的二氧化碳减排措施和通过引入可再生能源技术、能源向页岩气的过渡以及美国许多州、城市、地区 and 企业的减排做法联系起来看,未来几年美国仍旧有可能减少其二氧化碳排放量。^③

比较中美两国的国际气候政策可以发现,首先两国都曾拒绝参与《京都议定书》要求的具有法律约束力的责任框架,二者都在《哥本哈根协议》中放弃了消极行为。但区别主要存在于责任的分配上。中国认为,发达国家因为历史上累积的二氧化碳排放量而应当比发展中国家承担更多责任。中国强调气候公正理论的观点,认为发达国家资源丰富,要求其向发展中国家进一步提供资金支持和技术转让。^④然而,最晚从2000年之后中国的这一观点面临较大压力,因为中国自身经济迅速发展,不断壮大的中间阶层的生活方式导致二氧化碳大量排放,2007年成为世界上最大的二氧化碳排放国。2013年,每个中国人的平均碳排放量首次超过了全球公民平均水平,中国成为仅次于美国的历史累积排放量大国。^⑤

中国在新兴经济体中对气候变化的领导权主张发生了变化。在严厉批评《哥本哈根协议》未能达成具有法律约束力的减排承诺之后,中国的态度在2010年代发生了明显变化。中国代表团在2011年于德班召开的第17届联合国气候变化大会(COP17)上宣布,愿意接受有约束力的2020年以后的减排目标。在2014年的中美气

^① Guri Bang and Miranda Schreurs, "The United States: The Challenge of Global Climate Leadership in a Politically Divided State," pp.239-253.

^② Frank Jotzo et al., "US and International Climate Policy under President Trump," *Climate Policy*, No.18, Issue 7, 2018, pp.813-817.

^③ Christopher S. Galik et al., "Evaluating the US Mid-Century Strategy for Deep Decarbonization amidst Early Century Uncertainty," *Climate Policy*, No.17, Issue 8, 2018, pp.1046-1056.

^④ Charles F. Parker et al., "Fragmented Climate Change Leadership. Making Sense of the Ambiguous COP-15 Outcome," p.278.

^⑤ Detlef Sprinz et al., "Major Countries," p.182; Our World in Data, "CO₂ and Greenhouse Gas Emissions, October 2018," <https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions>, last accessed on 9 September 2019.

候磋商中,中国宣布,国内的二氧化碳总排放量将在2025年左右显著下降,而不是从2030年才开始下降。^①在第十五届联合国气候大会和巴黎气候大会上,中国代表团也表示愿意和其他主要排放国一起在自愿减排的基础上建立新的减排机制。^②在美国宣布退出《巴黎协定》后,中国领导人仍旧坚持当前的减排承诺,还宣布要进一步努力以实现升温幅度不高于2度的目标。^③

印度和中国一样也属于新兴经济体。印度人口众多,碳排量占全球总排放量的比例较高,增长速度也比较快。^④印度碳排放总量高,人均碳排量却较低。^⑤和中国不同,印度政府在签署了《联合国气候变化框架公约》后在较长时间内一直坚持后殖民时代的气候政策角色,即发达国家应当承担主要的减排责任,同时要求对发展中国家提供大量转移支付来建设其减排能力。^⑥

但在《联合国气候变化框架公约》第十五届缔约方大会谈判过程中,这一传统上比较消极的气候政策角色发生了变化。印度政府首次自愿接受减排承诺,以换取发达国家、其他发展中国家的互惠承诺,这是京都谈判中没有出现过的现象。结合贝茨(Joachim Betz)的观点,我们认为这种角色转变可以追溯到趋同的外部期待(印度作为负责任的国际行为体)和内部期待,即通过提高能源效率和使用可再生能源来减少对能源进口的依赖。^⑦此外,在《联合国气候变化框架公约》第十五届缔约方大会和《联合国气候变化框架公约》第二十一届缔约方大会谈判的筹备阶段,印度代表团参与了“基础四国”联盟(BASIC)的框架,更多地考虑自愿、自治的减排措施,例如通过扩大利用太阳能来降低经济增长的能源消耗强度,努力达到升温不超过2度的目标。特别

① Xinlei Li, “China: From a Marginalized Follower to an Emerging Leader in Climate Politics,” in Rüdiger Wurzel and James Connelly, eds., *The European Union in International Climate Change Politics: Still Taking the Lead?* pp. 254–269, p.260.

② Stellvertretend Sebastian Oberthür and Lisanne Groen, “Explaining Goal Achievement in International Negotiations: The EU and the Paris Agreement on Climate Change,” p.715.

③ Isabel Hilton and Oliver Kerr, “The Paris Agreement: China’s ‘New Normal’ Role in International Climate Negotiations,” *Climate Policy*, No.17, Issue 1, 2017, pp.48–58; “Climate Home News,” 2 July 2019, <https://www.climatechangenews.com/2019/07/02/china-pledges-strengthen-climate-plan-2020/>, last accessed on 11 September 2019.

④ Christoph Böhringer, “Two Decades of European Climate Policy: A Critical Appraisal,” *Review of Environmental Economics and Policy*, No.8, Issue 1, 2014, pp.1–17.

⑤ Detlef Sprinz et al., “Major Countries,” p.190.

⑥ Navroz K. Dubash, “The Politics of Climate Change in India: Narratives of Equity and Cobenefits,” *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, No. 4, Issue 3, 2013, pp. 191 – 201; Katharina Michaelowa and Axel Michaelowa, “Equity and Development: Developing Countries in the International Climate Negotiations,” pp.263–296.

⑦ Joachim Betz, “India’s Turn in Climate Policy: Assessing the Interplay of Domestic and International Policy Change,” GIGA Working Papers, Issue 190, 2012.

是在巴黎,印度政府提出了雄心勃勃的减排目标,并拟通过太阳能产业的迅速发展来实现,使印度可以为峰会的成功做出重大贡献。^①作为对美国政府退出《巴黎协定》的回应,印度总理莫迪宣布印度将恪守承诺并进一步严格执行,以达到升温不超过2度的目标。^②

比较美国、中国和印度三个国家气候政策领导角色的变化,可以得出以下结论:一方面,这三个国家在哥本哈根世界气候大会(2009年)和巴黎气候大会(2015年)前后,在参与和承担责任方面都变得更加主动,反对欧盟的核心立场,主张采取自愿的、主要是具有政治约束力的减排措施。另一方面,三个国家主要塑造了《哥本哈根协议》,而《巴黎协议》的重要条款则更符合欧盟的雄心壮志。^③

四 欧盟在国际气候政策中的责任与角色

学术界关于可持续发展议程或者发展基于规则的国际贸易体系的讨论中越来越多地关注到欧盟的道德权威及其价值观。^④学术讨论中要求欧盟必须对消除其他大陆的贫困承担道义责任,因为它对前殖民地负有历史性责任,同时又是目前世界上最富裕的地区之一。^⑤

即使在欧盟机构的自我认同中,联盟的高级代表长期以来也明确强调全球责任是欧盟的指导原则之一。《欧洲联盟条约》第3条规定,欧盟在与其他国家的关系中代表其价值观和利益,可以保护本国人民和外国人民的福祉:“它为各国人民之间的和平、安全、全球可持续发展、团结和相互尊重,自由和公平贸易,消除贫困和保护人权,

^① Joyeeta Gupta, “The Paris Climate Change Agreement: China and India,” *Climate Law*, No.6, Issue 1-2, 2016, pp.171-181; Kirsten Jörgensen, “India: The Global Climate Power Torn between ‘Growth-first’ and ‘Green Growth’,” in Rüdiger Wurzel and James Connelly, eds., *The European Union in International Climate Change Politics: Still Taking the Lead?* pp.270-284.

^② Lok Sabha Secretariat, *Paris Climate Change Accord: Recent Developments*, New Delhi, 2017.

^③ Stellvertretend Sebastian Oberthür and Lisanne Groen, “Explaining Goal Achievement in International Negotiations: The EU and the Paris Agreement on Climate Change,” p.716.

^④ Andrew Moravcsik, “Europe Is Still a Superpower. And It’s Going to Remain One for Decades to Come,” *Foreign Policy*, April 2017, <https://foreignpolicy.com/2017/04/13/europe-is-still-a-superpower/>; Europäisches Parlament, „Die Europäische Union und die Welthandelsorganisation“, April 2019, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/161/die-europaische-union-und-die-welthandelsorganisation>, last accessed on 3 September 2019.

^⑤ Karen E. Smith, “The ACP in the European Union’s Network of Regional Relationships: Still Unique or Just One in the Crowd?” in Karin Arts and Anna K. Dickson, *EU Development Cooperation: From Model to Symbol*, Manchester University Press, 2013, pp.60-79.

特别是儿童权利;严格遵守和发展人权,特别是维护联合国宪章原则做出贡献”。^①

欧盟的气候政策也不例外。欧盟自20世纪90年代初以来视自己为国际气候政策的先锋。^②除了自我期待以外,外界也对欧盟抱有期待,因为很多发展中国家希望欧盟基于其历史责任——作为自工业化以来第三大温室气体排放者——及其现在的经济实力,对国际气候保护做出重大贡献。^③

因此不难理解,欧盟在1996年就提出了减少排放量的全球目标,拟将全球平均温度相对于前工业水平的升高幅度控制在2度以内。^④继1997年京都气候变化大会之后,欧盟发挥了重要作用,宣布了与1990年基准年相比减少8%的联合减排目标。欧盟征收共同碳税的提案在各个成员国的抵制下失败后,自2005年成立了第一个跨境排放交易系统(ETS)。^⑤

在哥本哈根世界气候大会谈判的前夕,欧盟再次试图通过在2007年出台《2020气候和能源一揽子计划》(以下简称《一揽子计划》)来发挥带头作用。《一揽子计划》规定:具有约束力的立法将使温室气体排放量减少20%(与1990年的水平相比),可再生能源占欧盟可再生能源能耗的20%,能源效率提高20%。^⑥欧盟通过针对发展中国家的短期气候保护项目寻求建立一个联盟,并达成雄心勃勃且具有法律约束力的减排协议,以巴西、印度和中国为首的“基础四国”联盟与美国共同构成了多数,赞成基于自愿承诺的政治协议。欧盟通过“以身作则”的领导招募追随者的战略可能在很大程度上失败了,因为欧盟只能部分地达到先前在京都承诺的减排目标。^⑦

在这种令人失望的经历之后,欧盟越来越多地寻求建立“志同道合的联盟”,特别

① Eur-Lex, „Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung)“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex:12012M/TXT>, last accessed on 12 August 2019.

② Sebastian Oberthür and Claire Roche Kelly, “EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges,” *The International Spectator*, No.43, Issue 3, 2008, pp.35-50; Rüdiger Wurzel and James Connolly, eds., *The European Union in International Climate Change Politics: Still Taking the Lead?* Tom Delreux and Frauke Ohler, “Climate Policy in European Union Politics,” in Finn Laursen, eds., *The Oxford Encyclopedia of European Union Politics*, Oxford University Press, 2019.

③ Oliver Geden und Felix Schenuit, „Klimaneutralität als Langfrist-Strategie. Die Ausgestaltung des EU-Nullemissionsziels und die Folgen für Deutschland“, *SWP-Aktuell*, No.38, 2019.

④ Europäische Gemeinschaft, “Climate Change - Council Conclusions 8518/96,” (Presse 188-G) 26 Juni 1996, https://europa.eu/rapid/press-release_PRES-96-188_de.htm, last accessed on 11 September 2019.

⑤ Europäische Kommission, Emissionshandelssystem (EU-EHS), https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_de, last accessed on 7 September 2019.

⑥ Europäische Kommission, „Klima- und Energiepaket 2020“, https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_de, last accessed on 2 September 2019.

⑦ Charles F. Parker and Christer Karlsson, “Climate Change and the European Union’s Leadership Moment: An Inconvenient Truth?” pp.923-943; Charles F. Parker et al., “Fragmented Climate Change Leadership: Making Sense of the Ambiguous COP-15 Outcome,” pp.277-278.

是与进步的发展中国家一道。^①最初,在2010年建立了所谓“卡塔赫纳对话”(Cartagena Dialog),召集包括欧盟在内的“气候进步”的发达国家和发展中国家,以追求在《联合国气候变化框架公约》框架下达成具有法律约束力的共同目标。^②这个非正式论坛在2015年重新焕发了活力,巴黎气候大会上,欧盟和许多较小的发展中国家建立了“雄心联盟”,不久美国和巴西等国家也加入进来。该联盟成功地改变了气候大会上的谈判格局,倡导更加雄心勃勃的气候协议。^③

迄今为止,欧盟在巴黎的新角色被称为“领导调解者”(Leadiator)。这个角色将“领导者”和“调解人”的角色结合在一起,并表明不同领导职能之间的重点转移。^④这一具有调解作用的领导角色使欧盟更加成功,因为2015年的《巴黎协定》显然使巴黎超越了美国、中国和印度作为潜在领导人的(较低)野心;该协定为所有国家设定了平等的法律义务,并规定了公平、雄心勃勃的目标和可量化的承诺。它建立了一个评审机制,规定了定期通报国家自主贡献(每5年一次),此外,还包括升温幅度低于2度的目标要求。^⑤

除了在会议上与主办方法国巧妙地进行谈判外,建立一个包括许多发展中国家在内的广泛联盟的倡议以及雄心勃勃的自我承诺(2030年二氧化碳排放量与1990年基准年相比减少40%)构成了欧盟成功的原因。^⑥在谈判前夕,欧盟明确限制了其雄心勃勃的目标,特别是在法律义务和可核查性方面,使其接近美国、中国和印度的目标,

① Robert Falkner et al., “International Climate Policy after Copenhagen: Toward a ‘Building Blocks’ Approach,” *Global Policy*, No.1, Issue 3, 2010, pp.252-262.

② Stellvertretend Sebastian Oberthür and Lisanne Groen, “Explaining Goal Achievement in International Negotiations: The EU and the Paris Agreement on Climate Change,” p.720.

③ Dieser Koalition stand die Gruppe der „gleichgesinnten Entwicklungsländer“ (Like Minded Group of Developing Countries) gegenüber, der Staaten wie China, Indien und Saudi-Arabien angehören. (这个联盟有别于包括中国、印度和沙特阿拉伯在内的“立场相近的发展中国家”)

④ Hickmann et al. (2010) bezeichnen das Verhandlungsgeschick der EU als die „unternehmerische Form“ derer Führungsrolle (Hickmann 等人将欧盟的谈判技巧称作其领导角色的“企业家形式”); Thomas Hickmann et al., „Die richtungweisende Führungsrolle der Europäischen Union in der internationalen Klimapolitik“, *WeltTrends Papiere*, 2010 (15); 参见 Karin Bäckstrand and Ole Elgström, “The EU’s Role in Climate Change Negotiations: From Leader to ‘Leadiator’,” pp.1369-1386.

⑤ Stellvertretend Sebastian Oberthür and Lisanne Groen, “Explaining Goal Achievement in International Negotiations: The EU and the Paris Agreement on Climate Change,” p.714.

⑥ Stefan C. Aykut, „Musterschüler? Frankreich, Deutschland und Europa in den Verhandlungen über das Paris-Abkommen zum Klimaschutz“, *DGAP Analyse*, 2016 (5); Wolfgang Obergassel et al., “Phoenix from the Ashes—An Analysis of the Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change,” Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, 2016; Charles F. Parker et al., “Assessing the European Union’s Global Climate Change Leadership: From Copenhagen to the Paris Agreement,” pp.239-252.

这一做法产生了积极的影响。^①

在特朗普总统领导下,美国政府宣布将于2020年11月退出《巴黎协定》之后,欧盟仍致力于履行《巴黎协定》规定的义务。但是,联盟在全球气候斗争中更难觅盟友。^②例如,巴西现任总统贾尔·博尔索纳罗(Jair Bolsonaro)就职之前一直是《巴黎协定》的重要支持者,上任后却站到了特朗普政府一边,拒绝在2019年冬季主办《联合国气候变化框架公约》第二十五届缔约方大会。

欧盟通过作为最不发达国家和小岛国的“桥梁建造者”来应对这一新形势。欧盟致力于提供资金支持以及转让气候保护技术、可持续技术等方面的合作。^③此外,凭借国际气候基金(绿色气候基金)将近一半的资源,欧盟成员国愿意为最不发达国家以及受气候变化影响最大的国家提供有力的资金资助以保证气候保护措施。欧盟还发起了全球气候变化联盟(GCCA),为最不发达国家和小岛屿国家提供技术和经济援助。^④如华沙机制建立于2013年,旨在处理与气候相关的损失和损害,它还向受气候变化影响的国家及其减排和适应措施提供政治和经济支持。尽管欧洲人拒绝对气候变化的后果承担任何赔偿或责任,但他们仍然为国际气候保护提供了大量资助,以此做出自己的贡献。

通过将气候变化活动的重点放在与欧盟全球整体预算相比有潜力实现更大减排效果的地区,欧盟至少间接回应了来自一些中东欧成员国的抵制。这些成员国担心,由于对燃煤电站的依赖,它们自己进一步的减排措施可能导致竞争力下降和失业率上升。例如,2011年欧盟委员会提出2050年气候和能源“路线图”时,波兰表示反对。

尽管在巴黎气候大会上,所有欧盟国家都致力于在21世纪下半叶实现“气候中性”目标,但成员国之间在气候政策上仍存在根本差异。如在2019年6月的欧洲理事

^① Stellvertretend Sebastian Oberthür and Lisanne Groen, “Explaining Goal Achievement in International Negotiations: The EU and the Paris Agreement on Climate Change,” p.720.

^② Jean-Claude Juncker, Präsident der Europäischen Kommission, erklärte daraufhin, dass die EU ihre Führungsrolle im Klimaschutz in enger Zusammenarbeit mit anderen Partnern, wie China und der Afrikanischen Union, intensivieren werde. 前欧盟委员会主席让-克洛德·容克称,欧盟将在气候保护方面更紧密地与其他伙伴(如中国、非盟)合作,强化领导角色。

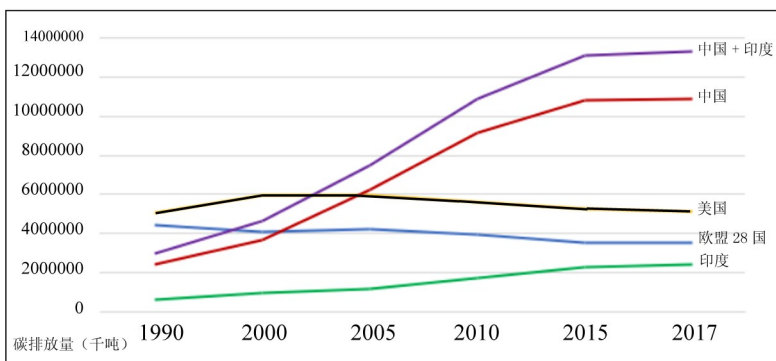
^③ Stellvertretend Sebastian Oberthür and Lisanne Groen, “Explaining Goal Achievement in International Negotiations: The EU and the Paris Agreement on Climate Change,” pp.720-721; Susanne Dröge und Vijeta Rattani, „Nach dem Klimagipfel in Kattowitz. Wichtige Elemente der EU-Klimaagenda 2019“, *SWP-Aktuell*, 2019 (15).

^④ Europäische Kommission, Internationale Klimaschutzfinanzierung, https://ec.europa.eu/clima/policies/international/finance_de, last accessed on 7 September 2019.

会会议上,大多数国家和政府领导人都赞成欧盟到 2050 年实现“气候中性”。^①但因维谢格拉德集团中的捷克、波兰和匈牙利表示反对而未能达成完全一致,削弱了决议的影响力。决议中注明绝大多数成员国(非全体欧盟成员国)必须在 2050 年之前实现拟议的“温室气体中立”目标。^②

虽然一些政府(如瑞典和法国)公布了最迟在 2050 年之前实现净零排放目标,并呼吁收紧气候政策目标,但中欧和东欧成员国要求其他成员国做出更多让步:作为实现其国家减排目标的交换条件,它们要求化石能源供应者提供更多的供应安全承诺和政治让步。^③但是,如果事实证明欧盟的其他成员国遭到勒索,这可能会破坏欧盟承诺减排义务的信誉,并可能在其他国家引发效仿。

图 1 对比潜在领导国家的二氧化碳排放量



注:图由作者自制。数据来源于 Marilena Muntean et al., “Fossil CO₂ Emissions of all World Countries-2018 Report,” Luxembourg, 2018。

① Im November 2018 hat die Europäische Kommission eine Strategie für ein bis 2050 zu realisierendes wohlhabendes, modernes, wettbewerbsfähiges und klimaneutrales Europa mit dem Titel „A Clean Planet for all“ (Ein sauberer Planet für alle) veröffentlicht. (2018 年 11 月, 欧盟委员会公布了一份战略提案《给所有人一个清洁地球》, 拟到 2050 年实现富裕的、现代化的、有竞争力及“气候中性”的欧洲的目标)

② Europäischen Rat, „Tagung des Europäischen Rates am 20. Juni 2019-Schlussfolgerungen“, 20. Juni 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/39942/20-21-euco-final-conclusions-de.pdf>.

③ Karolina Jankowska, “Poland’s Clash over Energy and Climate Policy: Green Economy or Grey Status Quo?” in Rüdiger Wurzel and James Connelly, eds., *The European Union in International Climate Change Politics: Still Taking the Lead?* pp.163-178; Severin Fischer and Oliver Geden, „Die europäische Energie- und Klimapolitik“, in Peter Becker and Barbara Lippert (Hrsg.), *Handbuch Europäische Union*, Wiesbaden: Springer VS, 2018, S.1-19.

五 结论

在本文中,我们将欧盟从1992年《联合国气候变化框架公约》签署以来在国际气候政策中承担责任的假设概念化为不同的领导角色。此举有双重意图:一方面,希望以这样一种方式将国际责任概念化,将其作为具有特殊权利和义务的重要社会地位,既容易理解也适用于研究分析;另一方面,将责任概念化为领导角色表明,(成功)承担责任可以理解为自我认同和外部认同随历史发展而发生变化的过程。

我们的实证研究展示了欧盟能够在过去几年中在不同程度上实现领导角色的三个要素,即议程设定、调解和代表。欧盟对《京都议定书》的达成做出重大贡献,对《哥本哈根宣言》的产生几乎是局外人,主要通过议程设置和调解在巴黎气候大会上推动建立了“雄心联盟”。分析表明,哥本哈根气候大会上欧盟的“以身作则”战略失败了,欧盟由于内部冲突而无法履行先前做出的减排承诺,而国际社会认为美国、印度和中国都能提供同样质量的领导。这种情况表明领导角色及其相关的责任属性是相互关联的概念。

具体而言,这对国际气候政策意味着两层含义:一是全球碳排量的构成和增长越是由欧盟以外的国家决定,则欧盟通过其自身的榜样行为对限制气候变化的实质性贡献就越小。这种转变明显体现在对碳排放量强劲增长的新兴经济体印度和中国的责任分配上;二是欧盟可以成功承担更多国际责任的方式主要体现在,通过增加资金支持和技术转让帮助发展中国家减少二氧化碳排放,同时维持其经济可持续发展。

上述情况带来了两个概念上的挑战:角色理论概念化必须能够描绘责任的转移——为谁承担责任以及对于哪个(历史)排放期——也必须能够描绘对某种领导的自我期待和外部期待。对于《巴黎协定》谈判期间以及达成之后欧盟承担责任类型的变化,我们建议将欧盟的角色称为“领导调解人”。该角色表明,欧盟现在将其领导角色的重点放在其他国家的减排能力建设上,因为欧盟的历史排放责任已经变得相对较轻,而当前限制发展中国家排放的责任重要性增强。

正如艾格斯特伦(Ole Elgström)所强调的那样,^①第二个概念性挑战是要分析把握欧盟领导角色的可信度。就我们的目标而言,可信度可以理解为基于行动动机的、

^① Ole Elgström, “Legitimacy, Credibility and Coherence—Perceptions of EU Roles in Global Climate Change Negotiations,” EUI Working Papers RSCAS, No.6, 2015.

宣称的角色行为与实际角色行为之间关系的确定性。从这个意义上讲,欧盟领导角色至少通过两种方式赢得了公信力:一方面,通过宣布和团体目标一致的减排目标;另一方面,合理的行为动机可以解释欧盟的领导行为,例如减少欧盟成员国的气候风险或在国际上赢得良好声誉,欧盟因而被视为具有国际行动能力的行为体。^①

如果欧盟因其内部关于遵守气候目标的矛盾而失去国际社会对欧盟领导角色的认可,^②这可能对其招募追随者的能力产生负面影响。但是,由于在特朗普总统领导下的美国、在莫迪总理领导下的印度、在博尔索纳罗总统领导下的巴西宣称要领导气候政策都无法令人信服,因此国际社会的期待将转移到欧盟身上。^③ 联盟应该预见并接受这些期待,并通过不断承担更多责任来推动《巴黎协定》的落实。

(作者简介:塞巴斯蒂安·哈尼施[Sebastian Harnisch],德国海德堡大学经济与社会科学学院教授;玛蒂娜·维特罗夫索娃[Martina Vetrovcova],德国海德堡大学政治科学学院博士生。责任编辑:齐天骄)

① Stellvertretend Sebastian Oberthür und Lisanne Groen, "Explaining Goal Achievement in International Negotiations: The EU and the Paris Agreement on Climate Change," p.718.

② Der fehlende Konsens unter den Mitgliedstaaten mit Blick auf die bis 2050 zu realisierende Klimaneutralität war ein Rückschlag für die Rolle der EU als Vorreiterin in der internationalen Klimapolitik. Miguel Arias Cañete, EU-Kommissar für Klimaschutz und Energie, erklärte, dass ohne eine weitere Ambitionssteigerung die von der EU im Rahmen des Pariser Abkommens festgelegten langfristigen Ziele nicht zu erreichen sind(在2050年前实现气候中性目标上成员国之间缺乏共识,这对欧盟的国际气候政策先锋角色是一个打击。欧盟委员会负责气候行动与能源事务的委员米格尔·阿里亚斯·米涅特称,如果不进一步扩大雄心壮志,欧盟根据《巴黎协定》制定的长期目标就不可能实现)。Press Conference by Commissioner Miguel Arias Cañete, Long-term Strategy, https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-6595_en.htm, last accessed on 28 November 2018. Im Vergleich dazu setzten sich Staaten wie Costa Rica ambitioniertere Ziele, die unter anderem beinhalten, dass ihre Wirtschaften in naher Zukunft treibhausgasneutral werden. (与之相比,哥斯达黎加等国雄心勃勃的目标中还包括本国经济在不久的将来变为温室气体净零排放)。

③ Inwiefern die chinesische Führung unter Präsident Xi eine klimapolitische Führungsrolle beanspruchen kann, erscheint derzeit ungewiss, denn mit der Seidenstraßen-Initiative für transregionale Infrastrukturprojekte gehen erhebliche umwelt- und klimapolitische Risiken einher, die entsprechende Rollenerwartungen an eine chinesische Führung dämpfen könnten.