

回首 2007: 气候改变政治?

邢悦/文

在很多人的眼里, 2007 年堪称气候变化年。年初, 政府间气候变化专业委员会 (IPCC) 便陆续发布系列研究报告, 为世人敲响全球变暖加剧的警钟, 气候变化遂成为 2007 年各大国际会议的焦点议题。从布宜诺斯艾利斯、蒙特利尔、内罗毕到巴厘, 从联合国安理会就气候变化与安全问题的展开辩论, 召开气候变化会议、八国集团与五国领导人峰会, 到亚太经合领导人非正式会议, 气候变化都是一个难以回避的重要话题。

联合国秘书长潘基文在《联合国气候变化框架公约》第 13 次缔约方大会 (即巴厘岛谈判) 的开幕式上说, 科学家们为了保护环境已经做出巨大贡献, 现在是政治家们行动的时候了。而 2007 年围绕气候议题展开的政治博弈, 却令我们喜忧参半: 政治家们是行动起来了, 而且都信誓旦旦地声称要为防止气候变化出力, 遗憾的是, 大部分国家实质上依然各为其国。

分裂的两大阵营

曾经有人认为, 当前围绕气候变化的政治博弈主要是南北对话在环境问题上的表现, 是发达国家和发展中国家政治经济矛盾的延伸。2007 年, 这两大阵营依然就温室气体的减排问题争议不休, 但更值得我们关注的是, 阵营内部本已存在的分歧突然扩大, 使不同国家集团在应对气候变化的问题上更难以形成集体一致的共识。

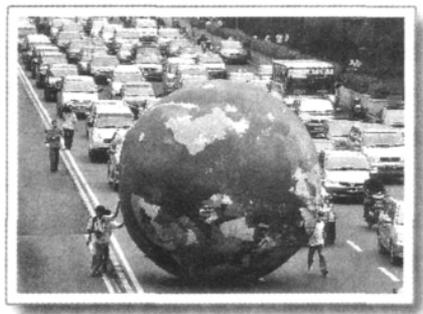
在发达国家内部, 欧盟和以美国为首的“伞形国家集团”已是泾渭分明。最近连“伞形国家集团”内部都已经开始分化。澳

大利亚在新总理陆克文宣誓就职后立即签署了《京都议定书》, 让美国成为惟一未确认该协议的发达国家。

欧盟一直是推动气候变化谈判最重要的政治力量。欧盟支持发达国家在议定书第二承诺期率先采取减排行动, 并明确表示不给发展中国家设定减排义务, 愿意积极推进与发展中国家在低碳技术方面的交流与合作, 并呼吁发达国家在 2020 年前将排放量减少 25%~40%。

美国、加拿大、新西兰和日本等国则基本反对减排。在巴厘岛谈判前, 美国长期拒绝作出明确减排承诺, 并试图撇开联合国, 沿自己规划的方向推动减排。参与巴厘岛谈判的美国代表团团长沃森说, 华盛顿正沿着自己规划的方向推动环保事业, 美国将在明年举行世界温室气体排放大国间的单独对话, “具体的减排数字可以在那时候再仔细讨论。”

美国的立场得到了日本和加拿大的支持。在减排目标上, 他们都担心设定减排目标会“影响本国的经济发展”。除此之外, 这些国家还要求发展中国家在减少排放温室气体上发挥作用, 承担减排任务。在美国眼里, 中、印等也是排放二氧化碳的大国, 也必须设立减排标准。



充满环保气氛的巴厘岛

反观数量庞大的发展中国家阵营, 虽然至今尚能在一些重大问题上团结一致, 但现在也已经不是铁板一块, 内部纷繁复杂的矛盾使得发展中国家形成整体立场的难度越来越大。

一些最不发达的国家对减排问题态度宽松, 愿意在许多关键议题的谈判中做出妥协。以沙特为首的石油输出国组织却坚决反对在任何关键的议题谈判上达成协议。包括基里巴斯、瑙鲁、纽埃、所罗门群岛等 33 国形成的小岛国联盟, 则一直积极推动国际社会立即采取实质性减排行动应对气候变化, 支持欧盟提出的目标。至于名列“金砖四国”的中国、印度和巴西态度和多数发展中国家一致——在许多重大议题的谈判中, 既不愿意轻易做出妥协, 也不希望像沙特那样放弃所有国际合作的可能性。不过, 这三个国家都反对为发展中国家设立强制减排标准。正如参加巴厘岛谈判的中国代表团副团长苏伟所说: “中国正处于工业化过程中, 有必要保持经济增长以满足人民和抗击贫困的基本需要。”

各有所思是分歧之因

无论是掩盖分歧, 还是激化分歧, 都不是应对气候变化的明智之举。我们当然可以对某些国家不负责任的态度加以道德上的谴责, 但这无助于在气候变化问题上达成有效的国际合作, 将气候变化问题完全道德化, 反而有可能引发新一轮的对立和冲突。所以, 应对分歧、争取合作的第一步, 应当是具体分析各国态度不同的原因, 方有可能找到实现国际合作的途径。

欧盟之所以对全球温室气体减排采取积极主动的姿态,原因大概有以下几点。第一,气候变化对欧洲的影响比较大。第二,欧洲是当前世界上环保观念最强的地区,环保型政党(如绿党)对欧盟的政策有较强的影响。第三,温室气体减排成本极低,根据欧洲气候变化计划的结论,欧盟实现承诺的总成本为37亿欧元,相当于2010年GDP的0.06%,对经济的负面影响非常小。第四,欧盟减排技术的优势可能转化为技术壁垒和经济效益。第五,欧盟一直对高环境标准给其商品出口竞争力造成的消极影响颇为不满,希望通过对其内部现行生态标准的扩散,降低其主要竞争对手的生态竞争优势。

与此形成鲜明对照的是以美国为首的伞形集团。因诞生一代名著《寂静的春天》而被视为全球环保运动发源地的美国,当然不会不知道人与自然需要和谐共处的道理,美国政府在此问题上的保守态度更多还是由其“国情”决定的。第一,美国地域广阔,对气候变化的敏感性不及欧洲。第二,美国减排温室气体的成本远高于欧盟。如果美国认同《京都议定书》规定的7%减排目标,那么美国实际减排幅度应达到37%,经济成本代价非常高,会削弱美国的经济竞争力。第三,布什政府背后的利益集团有石油企业和美国中西部农业。如接受强制性减排指标和充当“全球环保领导”,都会伤及这两个共和党传统票仓的利益。

少数贫困落后的非洲国家之所以在谈判中愿意妥协,是因为它们温室气体排放量极低,同时渴求资金和技术援助。而石油输出国组织则担心全球减排会影响到国际石油市场,希望在实现经济多样性后再考虑减排问题。以中、印、巴为代表的多数发展中国家在妥协和对抗中采取中庸政策,主要是基于本身经济利益的考虑——发展中国家如果像发达国家那样硬性减排,必然损害尚未成熟的国民经济,不仅贫困人口不能脱贫,已脱贫的人

口可能还要返贫。

小岛屿国家和其它发展中国家态度不太一样,因为它们是气候变化的直接和最大受害者。专家预测,未来100年地球气温还可能上升1.4~5.8℃,海面高度则相应上升80厘米左右,个别岛国不到那时候,就已经被淹没在海水之中了。联合国秘书长潘基文说,如果巴厘岛谈判无果而终,“后果很严重”。而对于这些小岛国来说,后果已经很严重。

各取所需是合作之基

既然各国在应对气候变化方面有如此之多的分歧,为何2007年的这场政治博弈还会以“巴厘岛路线图”如此漂亮的句号结尾呢?很多人认为,关键是因为美国在国际压力下作出了妥协。但是,这个解释实在是太乐观了。美国毕竟是当今唯一的超级大国,哪会轻易迎合大多数国家的意愿?国际压力真能奏效,布什政府岂敢退出《京都议定书》?从实际情况看,各国在应对气候变化问题上的合作基础,不是因为美国态度的变化,而是因为各个集团都从“巴厘岛路线图”中获得了自己想要的好处。

美国之所以接受“巴厘岛路线图”,原因之一是其他国家已经作出巨大让步,既没有硬性规定减排的具体数字,又没有详细阐述向发展中国家转移技术的计划,从而大大减轻了美国的责任。原因之二是通过数年的拖延,美国可能已经积攒了足以在环保市场上占据优势的技术资本。最近几年,布什政府一边在温室气体减排目标问题上拖后腿,另一边却为发展环保高科技产业投入了大量政府补贴。看来,美国可能已有信心在减排市场上和欧盟一较长短了。

欧盟在“巴厘岛路线图”上同样收获颇丰。首先是IPCC报告的权威性得到国际承认,这意味着欧盟提出的减排指标具备了坚强的科学依据。其次是将美国这个全球最大的温室气体排放国拉进了其主



八国峰会前,绿色和平组织成员抗议美国的环保态度

导的国际协议之中,可以在一定程度上约束美国的行为,同时又凸显了欧盟应对气候变化问题的国际地位。

虽然发展中国家没有得到发达国家关于技术、资金等支持的具体承诺,但发展中国家也顶住了发达国家的压力,没有承担确定的减排数字。更重要的是,“巴厘岛路线图”承认经济社会发展和消除贫困仍是发展中国家“首要的和压倒一切”的优先解决问题,这使得发展中国家不至于因噎废食,在认可全球减排的同时捍卫了经济发展的合法性。

可以说,“巴厘岛路线图”是一个多赢的结果,是一次公平的多方妥协,保证人类有机会在应对气候变化问题上采取共同行动。

各尽所能是合作之道

不过,“巴厘岛路线图”并不等同于应对气候变化的康庄大道。因为再漂亮再完美的协议,如果落实不好依旧是一纸空文。《京都议定书》通过的这十年来,真正能够履行责任的寥寥无几,除了法国、德国、英国和瑞典等少数国家努力减排之外,印度、加拿大、爱尔兰、西班牙等大多数国家不仅难以兑现最初的诺言,反而执行得

越来越差,一些贫穷的发展中国家更是远远地落在后面。面对经费的紧张、原油价格的上涨和各国执行政策的不力,再好的合作协议也有可能成为水中月镜中花。在应对气候变化问题上实现国际合作,不能把希望放在一两个国家身上,而需要各国各尽所能,完成自己力所能及的任务。

对发达国家来说,应该正视自己的历史责任和当前人均排放水平仍然居高的现实,制定更加长远和更加严格的目标,持续不断地进行减排,带头节约和合理利用能源。同时,发达国家还应该帮助发展中国家更快更好地发展。而有些发达国家已经开始行动。据人民网2008年1月6日报道,日本政府准备向包括中、印在内的41个发展中国家应对气候变暖的活动进行资金援助,帮助这些国家建设节能项目和制定环保行动纲领。

对于发展中国家来说,最重要的是转变发展的道路。发达国家一直在对发展中国家施加“减排”压力,使得一些发展中国家产生受害情结。有人甚至认为,全球变暖是发达国家抑制“后发”国家发展势头的阴谋。结果,“先发展后治理”的观点在一些发展中国家很有市场。

发达国家应该承担更大的责任,发展中国家的权利也不能被无理地剥夺,这没有错。问题是,发达国家对于气候造成的负面影响是无法逆转的,这并不意味着“后发”国家也要重走同样错误的道路。况且,发展中国家转变发展道路,在经济发展的同时避免给气候变化带来负面影响,实际上是对自己负责,而不是对发达国家卑躬屈膝。因为在面对全球变暖带来的灾害时,发展中国家比发达国家更脆弱,更经不起折腾。

2007年上半年,英美科学家公布的一份有关全球变暖将引发海平面上升的研究报告指出,如果人们不对温室气体排放进行有效控制的话,到2050年,全球平均气温将上升2度。该报告称,除中国外,印度、孟加拉国、越南、印尼也位于受气候变

化和海平面上升影响最严重的国家之列。荷兰、丹麦等发达国家可通过高投入的沿海工程阻止海平面上升,而沿海的发展中国家只能通过改变人口走向来回避危机。因此,即便只是为了自己未来的生存着想,发展中国家也必须走出另外一条可持续发展的道路。

中国作用至关重要

在应对气候变化的国际政治博弈中,中国无疑是发展中国家阵营里倍受关注的一员。由于经济持续高速增长,中国将很快成为温室气体世界排放大国,并因此面临着越来越大的国际压力。然而,危机也是转机,压力可成动力,挑战带来机遇。中国完全可能在这一问题上扮演负责任大国的角色,发挥出大多数国家难以企及的独特作用。具体而言,中国既应当成为国际合作的协调者,又应当成为转变发展道路的榜样。

有学者认为,中国应该当仁不让地拿出道德勇气和决心,“去带头挑战美国政府危害全人类的恶劣态度”。这种说法看起来大义凛然,但实质上将美国排斥在减排工作之外,却不是明智之举,更非中国能力所及。反观今日围绕气候变化议题进行的政治博弈,基于中国乃是目前最具潜力的发展中大国,上可以和发达国家沟通,下可以和发展中国家交流,那为何不充当二者之间的黏合剂,以推动全球形成合作共识和实践呢?

相对而言,转变发展道路对中国来说可能是更为严峻的挑战。从整体上说,中国已经开始重视和处理气候变化问题,但节能减排的现状还不能令人乐观。

一方面,中国已经把对气候变化问题的重视程度,悄然提升到了最高

层面上。2007年6月和9月,在参加八国集团与五国领导人峰会以及亚太经合组织领导人非正式会议时,胡锦涛主席均把气候变化作为主要演讲内容,重点阐述了中国应对气候变化的原则立场和有关成就。2007年10月15日,胡锦涛总书记更是在党的十七大报告中明确提出“加强应对气候变化能力建设,为保护全球气候作出新贡献”。2007年5月《中国应对气候变化国家方案》出台,成为全世界发展中国家第一个应对气候变化的国家方案。不久前,中国决策层更是将节能减排等要求纳入官员考核体系,并实行“一票否决”,还将相关数据统计权上收中央。

但另一方面,实现政府预定的节能减排目标还需要更多努力。国家环保总局环境与经济政策研究中心学术委员会主任胡涛日前承认,2007年节能减排没有实现预期目标。国内有媒体评价道,如果不采取果断措施,“十一五”期间的节能目标可能也很难实现。更让人担心的是,对于节能减排这种惠及子孙万代的大事,内地公众普遍都比较默然,相关宣传和推广工作并不到位。

因此,在控制温室气体的排放方面,中国仍有更长的路要走。这是对“中国特色”的考验,也是对中国未来大国地位的考验。从某种程度上说,中国转变发展道路的成败,将对国际社会应对气候变化挑战的政治博弈,产生至关重要的影响。

(作者单位:清华大学国际关系学系)



2007年9月24日,联合国气候变化问题高级别会议在纽约联合国总部召开