

# 再论欧盟在全球气候治理中的领导力<sup>\*</sup>

刘宏松 解 单

**[内容摘要]** 欧盟在哥本哈根气候变化大会和巴黎气候变化大会上均有发挥领导作用的意愿。然而,欧盟在两次气候变化大会上的领导作用却迥然相异:在哥本哈根气候变化大会上,欧盟对最终达成的政治协议影响甚微;在巴黎气候变化大会上,欧盟成功上传了政策偏好。对于这一差异,本文给出的解释是,在不具备足够领导力资源的情况下,欧盟在全球气候治理中的领导力只能以领导合力的方式实施;欧盟能否发挥领导作用,取决于其能否通过采取合作领导策略与中美两国建立合作领导关系。在哥本哈根气候变化大会上,欧盟与中美两国存在重大分歧,这使得欧盟无法采取合作领导策略,因而未能发挥领导作用。在巴黎气候变化大会上,欧盟与中美两国之间相对较小的分歧使其得以采用合作领导策略。欧盟与中美两国建立起合作领导关系,成功推动了《巴黎气候协定》的达成,并将其政策目标上传至协议文本。

**[关键词]** 欧盟 全球气候治理 领导力 领导策略 哥本哈根气候变化大会 巴黎气候变化大会

**[作者简介]** 刘宏松,上海外国语大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师,上海外国语大学欧盟研究中心研究员;解单,上海外国语大学国际关系与公共事务学院研究生

## 一、导 言

《联合国气候变化框架公约》的达成是全球气候治理领域取得的里程碑式成

\* 本文是2015年霍英东教育基金会高等院校青年教师基础性研究项目“倡议与塑造:中国在全球治理中的新角色研究”(项目编号:151093)的阶段性研究成果。感谢《国际关系研究》匿名审稿专家提出的建设性意见!作者文责自负。

就。此后,公约缔约国达成了《京都议定书》、《巴黎气候协定》等一系列气候治理安排。在全球气候治理事业向前推进的过程中,围绕气候治理理念和方式展开的政治角逐也逐渐显现出来。一方面,《联合国气候变化框架公约》中确定的“共同但有区别的责任”原则在发达国家和发展中国家之间的争议持续存在。另一方面,受自身治理能力和经济发展水平影响,各国难以就减排目标和措施达成一致。这使得国际气候谈判常常陷入僵局。

有效的领导力有助于打破国际气候谈判僵局。奥兰·扬(Oran R. Young)明确指出,“领导力是决定制度谈判成败的关键”。<sup>①</sup> 谈判的本质是“自利行为体之间解决集体行动难题的‘制度性议价’过程,当存在有效领导力时,这一过程更有可能达成一致”。<sup>②</sup> 与其他领域类似,大国或关键行为体通常在全球气候治理机制谈判中扮演着领导者角色。

在气候治理领域,欧盟具有治理意愿高、治理能力强、治理经验丰富等特点,而且长期以来积极致力于全球气候治理机制的发展。具体而言,欧盟在低碳技术及碳交易制度方面占据优势。欧盟自2005年以来,就在成员国范围内实施温室气体排放交易制度。这是世界上最早实施的多边温室气体排放权交易制度,具有全球示范性。<sup>③</sup> 2010年,欧盟委员会发起了世界上最大的低碳与可再生能源示范项目投资计划(NER300)<sup>④</sup>,并做出了设立全球能源效率与可再生能源基金等一系列支持欧盟低碳技术的创举。<sup>⑤</sup> 在技术和制度的支持下,欧盟不仅成功实现了《京都议定书》第一承诺期的减排目标,还提前完成了2007年设定的2020年在1990年基础上减排20%的目标。欧盟从1990~2014年已减排23%,正在

---

① Oran R. Young, *Creating Regimes: Arctic Accords and International Governance*, Ithaca: Cornell University Press, 1998, p. 21.

② Oran R. Young, “The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment,” *International Organization*, Vol. 43, No. 3, 1989, pp. 373~374.

③ 叶江:《试论欧盟的全球治理理念、实践及影响——基于全球气候治理的分析》,《欧洲研究》2014年第3期,第82页。

④ NER 300是一个供资方案。它为创新型低碳能源示范项目汇集了约20亿欧元的资金。[https://ec.europa.eu/clima/policies/innovation-fund/ner300\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/innovation-fund/ner300_en)。

⑤ “Innovation Fund,” [https://ec.europa.eu/clima/policies/innovation-fund\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/innovation-fund_en).

向到2020年减排24%，甚至25%的目标努力。<sup>①</sup> 基于自身治理能力和治理成效，欧盟制定了雄心勃勃的气候治理目标。2010年，欧盟委员会发布了《欧洲2020战略》，旨在追求兼具智慧、可持续性和包容性的目标。<sup>②</sup> 2011年，欧盟委员会又发布了《欧洲2050低碳经济路线图》。该文件提出：在以1990年温室气体排放量为基准的情况下，欧盟在2020年之前的年减排目标应逐年递增1%左右；在2020~2030年间的年减排目标应逐年递增1.5%；在2030~2050年的减排目标应逐年递增2%。<sup>③</sup> 此外，欧盟还积极推动建立一项覆盖全球的、强制性的、具有法律约束力的国际减排协议。<sup>④</sup>

行为体的政策偏好能否上传至国际协议，是衡量该行为体在气候治理领域是否发挥领导作用的重要依据。在哥本哈根气候变化大会中，欧盟的政策偏好未能上传至协议文本；而在巴黎气候变化大会上，欧盟推动各国达成了《巴黎气候协定》，成功上传了政策偏好。为什么欧盟在两次国际气候谈判中发挥的领导作用由弱变强？既有文献将这一转变归因于主场外交、自主贡献方式等因素。比如，塞巴斯蒂安·奥博图尔（Sebastian Oberthür）等学者认为，欧盟之所以能够在巴黎气候变化大会上发挥领导作用，主要原因在于主场外交、秘密外交和恰当的谈判策略。<sup>⑤</sup> 拉多斯拉夫·季米特洛夫（Radoslav S. Dimitrov）也强调巴黎气候谈判中秘密成分的重要性。<sup>⑥</sup> 中国学者董亮则认为，主场外交和构建雄心联盟的谈判策略是巴黎气候谈判取得成功的主要原因。<sup>⑦</sup> 阿斯拉克·布朗（Aslak Brun）

---

① 康晓：《气候变化全球治理的制度竞争——基于欧盟、美国、中国的比较》，《国际展望》2018年第2期，第96页。

② European Commission, “EUROPE 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth,” <http://59.80.44.100/ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.

③ European Commission, “A Roadmap for Moving to A Competitive Low Carbon Economy in 2050,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0112>.

④ 曹慧：《全球气候治理中的中国与欧盟：理念、行动、分歧与合作》，《欧洲研究》2018年第5期，第58页。

⑤ 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*, Vol. 24, No. 1, 2017, p. 1.

⑥ Radoslav S. Dimitrov, “The Pairs Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors,” *Global Environmental Politics*, Vol. 16, No. 3, 2016, pp. 5~7.

⑦ 董亮：《欧盟在巴黎气候进程中的领导力：局限性与不确定性》，《欧洲研究》2017年第3期，第74~92页。

也强调自主贡献方式激起了各国的参会热情，并使得《巴黎气候协定》更容易达成。<sup>①</sup>此外，查尔斯·帕克(Charles F. Parker)等学者从理念型领导力和工具型领导力的角度解释了欧盟为什么从哥本哈根气候变化大会上的失败走向了巴黎气候变化大会上的成功。<sup>②</sup>这些研究的不足之处在于，其仅关注到巴黎气候变化大会上的有利条件、欧盟的领导力资源及其采取的谈判策略，忽视了作为领导者的欧盟以何种策略发挥领导作用。

本文认为，在2009年哥本哈根气候变化大会和2015年巴黎气候变化大会上，欧盟自身的领导力资源有限，均不足以影响谈判结果。在前一次大会中，欧盟因条件所限，无法采取合作领导策略，致使自身政策目标未能实现。在后一次大会上，欧盟采取了合作领导策略，争取到中美两国的支持，最终促成了《巴黎气候协定》，并将自身偏好成功上传至协议文本。

本文的结构安排如下：第二部分在评估欧盟领导力资源的基础上提出本文的分析框架；第三部分和第四部分为案例分析，分别检视哥本哈根气候变化大会和巴黎气候变化大会上欧盟面临的约束条件及其应对方式、各方谈判结果以及欧盟发挥的领导作用；第五部分为结论。

## 二、欧盟的领导力资源与合作领导策略的作用条件

领导力包括领导力资源和领导作用两个维度。领导力资源是领导作用得以发挥的基础。为评估欧盟的领导力资源，首先需要对领导力概念及领导力资源的构成要素进行辨析。

### (一) 领导力类型与领导力资源

奥兰·扬指出，领导力是“人们为解决或规避阻碍各方在制度性谈判过程中

---

① 董亮：《欧盟在巴黎气候进程中的领导力：局限性与不确定性》，《欧洲研究》2017年第3期，第76、86页。

② Charles F. Parker, Christer Karlsson and Mattias Hjerpe, “Assessing the European Union’s Global Climate Change Leadership: From Copenhagen to the Paris Agreement,” *Journal of European Integration*, Vol. 39, No. 2, 2017, pp. 239 ~ 252.

获得共同利益的集体行动问题而做出的努力”。<sup>①</sup>他还指出，“领导力并不是指那些对成功的谈判结果产生作用的参与方的行为，而是可鉴别的、明确的行为形式，与谈判结果无关”。<sup>②</sup>基于此，奥兰·扬将领导力分为结构性领导力、知识性领导力和创新型领导力（也有学者称之为企业家型领导力）三种类型。结构性领导力的实施方往往掌握着大量物质资源，并善于将其转化为讨价还价的筹码；知识性领导力的实施方善于生产新的知识资本和新的思维模式，往往通过改变行为体观念的方式来达成目标；创新型领导力的实施方通常拥有丰富的谈判技巧，善于凝聚各方共识，以此达成目标。<sup>③</sup>

继奥兰·扬之后，一些学者提出了其他类型的领导力。尽管这些学者提出的领导力类型名称不一，但其内涵却有诸多相似之处。阿瑞德·安德达尔（Arild Underdal）提出的强制性领导力（coercive leadership）<sup>④</sup>和马尼斯提出的“大棒加胡萝卜”型领导力（stick and carrots leadership）<sup>⑤</sup>与奥兰·扬所界定的结构性领导力并无本质上的差异，二者均强调国家硬实力的作用。此外，帕克等欧洲学者对理念型领导、方向型领导、工具型领导等领导类型的界定与奥兰·扬所界定的知识性和创新型领导力也有诸多共通之处。<sup>⑥</sup>有研究进一步指出，由于创新型领导力

① Oran R. Young, “Political Leadership and Regime Formation: on the Development of Institutions in International Society,” *International Organization*, Vol. 45, No. 3, 1991, p. 285.

② Ibid., p. 286.

③ Ibid., pp. 281 ~ 308.

④ Arild Underdal, “Leadership Theory: Rediscovering the Arts of Management,” in William Zartman, eds., *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994, pp. 178 ~ 197.

⑤ Raino Malnes, “‘Leader’ and ‘Entrepreneur’ in International Negotiations: A Conceptual Analysis,” *European Journal of International Relations*, Vol. 1, No. 1, 1995, pp. 87 ~ 112.

⑥ 其中，理念型领导力是指“通过提供特定的知识和理论，界定特定问题的概念和解决方案，影响其他行为体的认知和偏好，设定议程和塑造制度”；方向型领导力主要“通过单边示范力，即先驱国家通过采取单边行动进行领导，为其他行为体提供示范和前进的方向”；工具型领导力是指“在特定问题领域运用高超的谈判和协调技巧及外交手段来发挥议题引领作用”。参见 Arild Underdal, “Leadership Theory: Rediscovering the Arts of Management,” in William Zartman, eds., *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994, pp. 178 ~ 197; Raino Malnes, “‘Leader’ and ‘Entrepreneur’ in International Negotiations: A Conceptual Analysis,” *European Journal of International Relations*, Vol. 1, No. 1, 1995, pp. 87 ~ 112; 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. 5, 2010, pp. 923 ~ 943; 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》，《当代亚太》2015年第4期，第142 ~ 143页。

本质上是对特定知识的运用,因此可以视为知识性领导力的一个子类型。<sup>①</sup>除结构性领导力和知识性领导力外,社会性领导力的作用也不容忽视。因此,领导力应当包括结构性领导力,知识性领导力和社会性领导力三种类型。<sup>②</sup>本文采用这一分类方式,结合这三种领导力的作用机理,评估欧盟的领导力资源。

结构性领导力是一种实施者运用各种物质性权力资源来影响其他行为体的规则接受意愿或妥协意愿的领导力类型。它通过强制性权力或诱致性权力的行使来发挥作用。知识性领导力是一种实施者以问题性质、解决方法和制度设计等方面的知识来影响其他行为体认知的领导力类型。它通过改变其他行为体对问题重要性和紧迫性以及制度方案合理性的认识来促成国际制度的形成。社会性领导力是一种实施者借助其他行为体的规范性信仰来说服其接受特定制度规则和决策程序的领导力类型。它通过其他国家对制度倡议主体合法性认同来发挥作用。<sup>③</sup>

在同一议题领域,具有治理意愿的行为体占有的领导力资源的相对多少,决定了其各自的领导力水平。理想状态下,如果行为体在上述三个领导力层面均占优,那么其综合领导力水平必然更高。但在实践中,更多的情况是,行为体在上述某一个或某两个方面具有相对优势。领导力资源占优的行为体,更有可能发挥更强的领导作用。对于特定行为体而言,除了借助自身的领导力资源以外,还可以通过采取合作领导策略来促成自身目标的实现。所谓合作领导策略,指的是行为体通过与其他重要行为体构建合作关系,进而调动各方的领导力资源来影响议价结果的行为。如果有领导意愿的行为体没有足够的领导力资源,采取合作领导策略是其替代选择。需要指出的是,该行为体能否采取合作领导策略,取决于是否具备合作条件,下文将讨论这一问题。

## (二) 欧盟领导力资源的变化

根据上述三种领导力类型,本文将探究欧盟的领导力资源经历的变化。首

---

① 刘宏松:《为什么冷战后国际制度的形成不由美国所愿》,《世界经济与政治》2013年第8期,第72~75页。

② 同上,第73页。

③ 同上,第73~76页。

先,在结构性领导力方面,欧盟占有的领导力资源有所下降。受2008年全球金融危机影响,欧盟的相对经济实力一直在下降。如图1所示,2009年,美国的GDP总量是欧盟的84%,而中国的GDP总量仅为欧盟的29.9%;到了2015年,美国的GDP总量反超欧盟,中国的GDP总量达到欧盟的67%。欧盟不得不接受这样一个事实:“国际层面的经济权力分配正急剧变化,伴随着新兴大国的崛起,欧盟的相对权力正在下降”。<sup>①</sup>这意味着,相对于中美两国,欧盟可以调动的经济资源呈下降之势。当中国、美国和欧盟三方在气候治理领域竞相争取其他国家支持时,欧盟在前期尚有结构性领导力优势,后期已丧失这一优势。

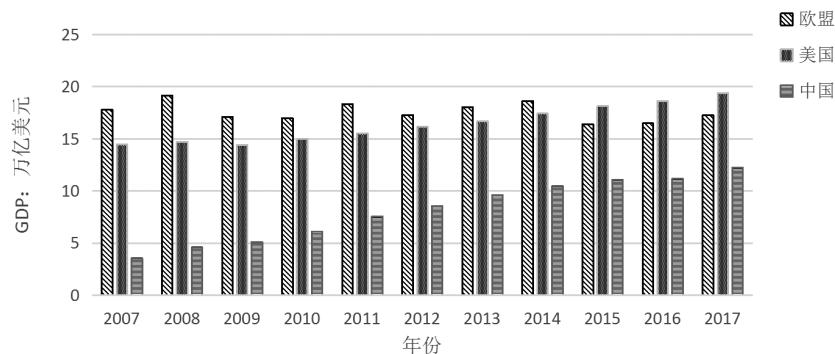


图1 2007~2017年欧盟、美国和中国的GDP总量

数据来源：[https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&locations=CN-EU-US&name\\_desc=true&start=2000&view=chart](https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&locations=CN-EU-US&name_desc=true&start=2000&view=chart)。

其次,在知识性领导力方面,欧盟面临的局势不利于其发挥领导作用。诚然,欧盟在气候治理领域做出了表率,但受金融危机、债务危机和难民危机影响,其表率作用不可避免地遭到削弱。欧盟在2007年通过了有关能源和应对气候变化的一揽子方案,并设定了三个20%的目标:到2020年将其温室气体排放量在1990年基础上至少降低20%;将可再生清洁能源占总能源消耗的比例提高到20%;将煤、石油、天然气等一次性能源消费量减少20%。<sup>②</sup>但对于欧盟而言,落

① Karin Backstrand and Ole Elgstrom, “The EU’s Role in Climate Change Negotiations: From Leader to ‘Leader’,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, No. 10, 2013, p. 4.

② European Commission, “A Post-2012 Global Climate Regime,” [http://ec.europa.eu/environment/climat/future\\_action\\_com.htm](http://ec.europa.eu/environment/climat/future_action_com.htm).

实上述承诺并不容易。事实上,自2009年以来,欧盟及其成员国政策制定者的首要任务是应对各种危机,因此环境议题的政治重要性和政治关注度逐渐下降。<sup>①</sup>如2010年,虽然欧盟将实现绿色增长纳入《欧洲2020战略》,<sup>②</sup>但该战略的重心在于经济增长,而非保护环境。这势必损害欧盟在气候治理领域的知识性领导力。

最后,在社会性领导力方面,外界对欧盟在气候治理领域领导力的认可度有所下降。社会性领导力强调其他行为体对实施者的自愿追随。任何意图成为领导者的行为主体如果不能被他者承认,那么其任何争取领导力的行为都会大打折扣。<sup>③</sup>查尔斯·帕克等学者就主要行为主体的领导力认可度问题调查了3557名来自各国的国际气候谈判的参与者。如调查结果(见表1)所示,2008~2015年间,欧盟的领导力认可度基本呈下降趋势;相较而言,中国和美国的领导力认可度呈上升趋势。<sup>④</sup>这说明,与2009年哥本哈根气候变化大会时期相比,2015年巴黎气候变化大会时期欧盟的社会性领导力有所下降。

表1 2008~2015年受访者对主要行为主体的领导力认知(数据为百分比形式)

领导者	COP 14	COP 15	COP 16	COP 17	COP 18	COP 19	COP 20	COP 21	趋势
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008~2015
欧盟	62	46	45	50	51	48	48	41	-21
中国	47	48	52	50	48	42	48	54	+7
美国	27	53	50	42	39	42	52	59	+32

注:COP14-21是指《联合国气候变化框架公约》第14~21次缔约方大会。

资料来源:Charles F. Parker, Christer Karlsson and Mattias Hjerpe, "Assessing the European Union's Global Climate Change Leadership: from Copenhagen to the Paris Agreement," *Journal of European Integration*, Vol. 39, No. 2, 2017, p. 245.

① Tom Delreux and Sander Happaerts, *Environmental Policy and Politics in the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016, p. 36.

② 《欧洲2020战略》于2010年通过。虽然其目标之一是实现可持续增长,但绿色增长其实只是该战略的一部分。从本质上讲,实施该战略的主要目的是促进经济增长、创造就业机会、提升竞争力。

③ Charles F. Parker, Christer Karlsson and Mattias Hjerpe, "Climate Change Leaders and Followers: Leadership Recognition and Selection in the UNFCCC Negotiations," *International Relations*, Vol. 29, No. 4, 2015, pp. 434~454.

④ Charles F. Parker, Christer Karlsson and Mattias Hjerpe, "Assessing the European Union's Global Climate Change Leadership: From Copenhagen to the Paris Agreement," *Journal of European Integration*, Vol. 39, No. 2, 2017, p. 245.

以上评估表明,从2009~2015年,欧盟的结构性领导力、知识性领导力和社会性领导力资源均呈下降趋势或基本呈下降趋势。按照领导力资源决定领导作用的逻辑,欧盟在全球气候治理中的领导作用应该发生同向变化。然而,事实正好相反。欧盟在2009年哥本哈根气候变化大会上未能发挥领导作用,在2015年巴黎气候变化大会上却大有建树。这一令人困惑的现象可以从领导策略的角度做出解释。

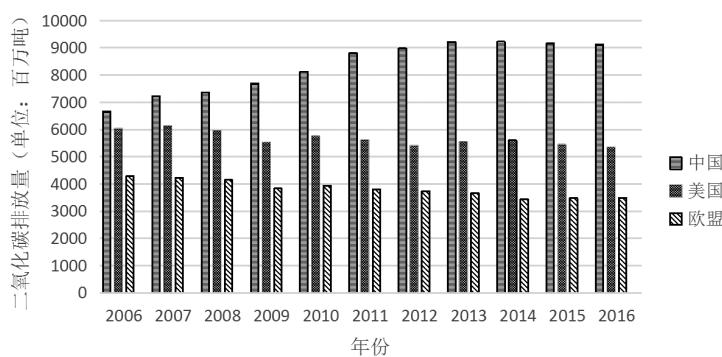


图2 2006~2016年中国、美国和欧盟的二氧化碳排放水平

数据来源:2017版《BP世界能源统计年鉴》报告中文版,[https://www.bp.com/content/dam/bp-country/zh\\_cn/Publications/StatsReview2017/2017% E7% 89% 88% E3% 80% 8ABP% E4% B8% 96% E7% 95% 8C% E8% 83% BD% E6% BA% 90% E7% BB% 9F% E8% AE% A1% E5% B9% B4% E9% 89% B4% E3% 80% 8B% E6% 8A% A5% E5% 91% 8A% 20% E4% B8% AD% E6% 96% 87% E7% 89% 88%.pdf](https://www.bp.com/content/dam/bp-country/zh_cn/Publications/StatsReview2017/2017% E7% 89% 88% E3% 80% 8ABP% E4% B8% 96% E7% 95% 8C% E8% 83% BD% E6% BA% 90% E7% BB% 9F% E8% AE% A1% E5% B9% B4% E9% 89% B4% E3% 80% 8B% E6% 8A% A5% E5% 91% 8A% 20% E4% B8% AD% E6% 96% 87% E7% 89% 88%.pdf)。

事实上,当前气候治理领域已呈现出“碎片化的领导图景”<sup>①</sup>,欧盟早已不再是气候治理领域的唯一领导者,已很难凭一己之力左右气候谈判结果。中美两国的碳排放水平(见图2)和经济实力决定了两国在“碎片化的全球气候治理领导图景”中占有一席之地。欧盟能否通过采取合作领导策略与中美两国建立合作关系,成为决定其能否发挥领导作用的关键因素。

<sup>①</sup> Charles F. Parker, Christer Karlsson, Mattias Hjerpe and Björn-Ola Linnér, “Fragmented Climate Change Leadership: Making Sense of the Ambiguous Outcome of COP-15,” *Environmental Politics*, Vol. 21. No. 2, 2012, pp. 268~286.

### (三)合作领导策略的作用条件

合作领导策略是有领导意愿的行为体在缺乏领导力资源情况下的替代选择。这一策略得以成功运用的条件是关键行为体之间立场相容。这里的立场相容存在两种可能:一是关键行为体的立场相同;二是关键行为体虽有一定分歧,但不存在重大分歧,各方可以通过积极努力消除或搁置分歧。具体到全球气候治理领域,欧盟在国际气候谈判中面临两种情况:一是与中美两国存在重大分歧,合作条件不存在,合作领导策略无法采用,缺乏领导力资源的欧盟无法凭一己之力发挥领导作用;二是与中美两国之间立场相容,合作条件出现,合作领导策略可以采用,欧盟可以借助领导合力发挥领导作用。领导合力的形成意味着欧盟与中美两国集三方之力共同应对气候谈判问题。在国际气候谈判中,如果欧盟与中美两国形成领导合力,就可以运用更多的物质资源赢得更多追随者的支持,也可以通过更加平衡地设置谈判议程等方式规避气候谈判中可能出现的问题,以此来促成全球气候治理新方案。

在哥本哈根气候变化大会上,欧盟的表现属于上述第一种情况。欧盟与中美两国在谈判目标上存在重大分歧,不具备采用合作领导策略的条件,因而未能形成领导合力。在谈判的最后环节,欧盟被中美等国边缘化,对最终达成的政治协议影响甚微。在巴黎气候变化大会上,欧盟的表现则属于第二种情况。欧盟与中美两国的立场趋近,这为欧盟采取合作领导策略创造了条件。欧盟通过采取合作领导策略与中美两国建立起合作领导关系。三方面形成了领导合力,赢得了更多行为体的支持,最终促成了《巴黎气候协定》。欧盟也因此成为巴黎气候变化大会的一大赢家。本文将以哥本哈根气候变化大会和巴黎气候变化大会两个案例为上述观点提供实证说明。

## 三、哥本哈根气候变化大会案例分析

### (一)欧盟的谈判立场及其与中美两国的分歧

在哥本哈根气候变化大会上,最初主导谈判的行为体是欧盟、中国和美国。

欧盟希望实现以下几个关键目标。第一,欧盟希望达成一份由全球参与、目标远大、全面并且具有法律约束力的协议。<sup>①</sup>第二,欧盟主张全球升温低于工业革命前水平的2℃,这要求发达国家要做出有雄心的、具有法律约束力的、可量化的减排承诺,同时要为发展中国家提供资金支持。第三,在减排目标方面,欧盟主张到2020年,发达国家整体应该在1990年的排放基础上减排30%,发展中国家整体的温室气体增长速度应该比目前预期的增长率低15%~30%。<sup>②</sup>第四,在对发展中国家的资金援助方面,欧盟主张包含一个2010~2012年针对发展中国家的快速启动的融资计划,以及一个自2013年起明显促进公、私资金流向发展中国家的协议。<sup>③</sup>

欧盟的上述谈判目标与中美两国的谈判目标存在重大分歧。首先,气候谈判原本是在《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》两个平行“轨道”上进行的。在哥本哈根气候变化大会上,欧盟主张两个轨道的谈判进程应该产生一个单一的、全新的和具有法律约束力的条约,该条约应包含《京都议定书》的基本要素和包括美国在内的所有发达国家进一步减排的承诺以及发展中国家的减排行动等。<sup>④</sup>中国则坚持谈判应采取“双轨制”。美国既主张达成单一的具有约束力的协定,又指出该协定应与2012年后的《京都议定书》共存。<sup>⑤</sup>其次,在减排承诺方面,中国主张发达国家作为整体到2020年应在其1990年水平上至少减排40%,发展中国家国内适当的减缓行动由发展中国家提出,有别于发达国家强制性的条约义务,且该减缓行动要以发达国家提供“可测量、可报告和可核实”的技术、资金和能力建设支持为条件。<sup>⑥</sup>由此可见,在减排问题上,中国对发达国家和

① European Commission, “EU Key Objectives for A Post-2012 Global Climate Agreement,” [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/0013/info\\_sheet\\_key\\_objectives\\_final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/0013/info_sheet_key_objectives_final_en.pdf).

② Ibid.

③ European Commission, “The Copenhagen Climate Conference: Key EU Objectives,” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-09-534\\_%20en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-09-534_%20en.htm).

④ Ibid.

⑤ Daniel Bodansky, “The Copenhagen Climate Change Conference: A Postmortem,” *American Journal of International Law*, Vol. 104, No. 2, 2010, p. 4.

⑥ 《落实巴厘路线图——中国政府关于哥本哈根气候变化会议的立场》, [http://www.gov.cn/gzdt/2009-05/21/content\\_1321022.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2009-05/21/content_1321022.htm)。

发展中国家的减排要求与欧盟截然不同。再次,在资金援助方面,中国主张发达国家缔约方每年应至少拿出占GDP一定比例(如0.5~1%)的资金用于向发展中国家提供“适应基金”、“技术获取基金”等资金支持。<sup>①</sup>这一点上,中国与欧盟不存在明显分歧。最后,欧盟主张建立一个针对各国行动的全面的“测量、报告和回顾”体系,<sup>②</sup>美国与之立场相似,但中国却拒绝任何形式的国际回顾。<sup>③</sup>

## (二) 应对方式与谈判结果

### 1. 欧盟的应对方式

为实现上述谈判目标,欧盟综合运用了结构性领导力和知识性领导力资源。首先,欧盟发挥其结构性领导力优势的主要做法是:承诺向发展中国家提供气候援助资金来帮助其实现气候减适目标,以此来换取其对欧盟谈判目标的认可和支持。<sup>④</sup>其次,欧盟通过自身的减排目标和减排成绩来为其他行为体树立典范,以求赢得其他行为体的效仿。再次,欧盟极力促使其他行为体相信包含“自上而下”模式、具有法律约束力和明确时间表的做法要优于那种采取自上而下模式的、自愿的、采取承诺和回顾结构的气候治理方式。<sup>⑤</sup>

结构性领导力资源最容易见效,但此时的欧盟缺乏结构性领导力资源,其利用资金援助诱导其他行为体支持其谈判目标的策略未能奏效。在知识性领导力方面,虽然欧盟有一定优势,但其治理目标和治理经验难以被其他行为体效仿。2003年,欧盟就通过了建立欧盟排放交易体系的法律请求,并于2005年初正式生效。2007年,欧盟又设定了三个20%的目标,并出台了一系列政策文件,为

---

① 《落实巴厘路线图——中国政府关于哥本哈根气候变化会议的立场》, [http://www.gov.cn/gzdt/2009-05/21/content\\_1321022.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2009-05/21/content_1321022.htm)。

② European Commission, “EU Key Objectives for A Post-2012 Global Climate Agreement,” [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/0013/info\\_sheet\\_key\\_objectives\\_final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/0013/info_sheet_key_objectives_final_en.pdf).

③ Daniel Bodansky, “The Copenhagen Climate Change Conference: A Postmortem,” *American Journal of International Law*, Vol. 104, No. 2, 2010, p. 236.

④ Charles F. Parker, Christer Karlsson and Mattias Hjerpe, “Assessing the European Union’s Global Climate Change Leadership: From Copenhagen to the Paris Agreement,” *Journal of European Integration*, Vol. 39, No. 2, 2017, pp. 246 ~ 247.

⑤ Ibid., p. 242.

2012年之后的国际气候变化制度勾勒蓝图;<sup>①</sup>此外,欧盟在哥本哈根气候变化大会上承诺到2020年,将无条件减排至少20%。如果发达国家进行类似的减排,且发展中国家根据各自能力对全球减排工作做出足够的贡献,那么欧盟承诺将减排30%。<sup>②</sup>欧盟的种种减排举措和减排承诺为其他行为体树立了榜样,但却让其他行为体难以追随。尽管欧盟具有丰富的气候治理经验,但未能以此吸引追随者。

欧盟在自身领导力资源不足的情况下,客观上需要与其他关键行为体建立合作领导关系。然而在谈判过程中,欧盟与中美两国在谈判目标和治理理念上分歧太大,且欧盟不愿做出让步,这使得彼此矛盾难以调和,无法形成合作条件。例如,欧盟与中国对《公约》确立的“共同但有区别的责任”原则的理解截然不同,欧盟强调“共同”,而中国力主“区别”。在减排承诺方面,欧盟提出了雄心勃勃的谈判目标,而美国和基础四国的谈判目标则温和得多。<sup>③</sup>2009年11月,新兴经济体拒绝认可2050减排目标的行为也表明,中国及其他快速发展的国家担心签署有可能损害其经济发展潜力的减排目标。<sup>④</sup>并且,在哥本哈根气候变化大会开始之前,在中国的积极推动下,基础四国已达成一致意见——如果发达国家试图说服它们设定更具雄心的目标,它们将退出谈判。<sup>⑤</sup>同时在美国国内,大多数美国人认为,气候变化问题并不是一个需要优先解决的问题。2009年民意调查结果显示,仅有43%的美国公民支持有可能降低经济增长速度的气候立法。<sup>⑥</sup>在此情况下,奥巴马总统因担心国际层面的承诺会危及国内气候立法的通过,并未做好应对国际气候政策挑战的准备。<sup>⑦</sup>在减排模式方面,《京都议定书》通常被视为

---

① European Commission, “A Post-2012 Global Climate Regime,” [http://ec.europa.eu/environment/climat/future\\_action\\_com.htm](http://ec.europa.eu/environment/climat/future_action_com.htm).

② European Commission, “The Copenhagen Climate Conference: Key EU Objectives,” [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-09-534\\_%20en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-09-534_%20en.htm).

③ Lisanne Groen and Arne Niemann, “EU Actorness and Effectiveness under Political Pressure at the Copenhagen Climate Change Negotiations,” pdf, pp. 23~24.

④ Susanne Dröge ed., “International Climate Policy: Priorities of Key Negotiating Parties,” pdf, p. 6.

⑤ Clara Brandi, “EU Climate Leadership in Copenhagen and Beyond,” in Stefan Gänzle, Sven Grimm and Davina Makhan eds., *The European Union and Global Development: An “Enlightened Superpower” in the Making?* Palgrave Macmillan, 2012, p. 184.

⑥ “German Marshall Fund of the United States, Transatlantic Trends 2009,” pdf, p. 23.

⑦ Susanne Dröge ed., “International Climate Policy: Priorities of Key Negotiating Parties,” pdf, p. 6.

“自上而下”减缓模式的代表，欧盟一直是该模式的坚定支持者。<sup>①</sup>然而，欧盟的这一提议遭到了中国等发展中国家的强烈反对，发展中国家更希望采用“自下而上”的自主减排方式。由于存在上述种种分歧，欧盟无法采用合作领导策略。

## 2. 谈判结果

在哥本哈根气候变化大会上，欧盟与中美两国之间的分歧一直没有消除。在哥本哈根气候变化大会后期，欧盟的诉求由于无法获得有效支持，最终被边缘化。在谈判过程中，中国提出的理念得到了基础四国和一些非洲国家的支持，在会议后期，温家宝总理与美国、巴西、印度、南非等四国领导人成功会晤，使《哥本哈根气候协议》草案落定。因此，在哥本哈根气候变化大会上，基础四国领导人和奥巴马总统发挥了关键作用，最终促成了《哥本哈根气候协议》。<sup>②</sup>

当然，中美并非不存在分歧。比如，起初中美双方在有关措辞上存在分歧。中国希望使用“对话和讨论”之类的表述，美国则更偏好“核实和审查”之类的措辞。<sup>③</sup>这一问题最终通过移除协议中有关中国和其他国家所反对的那部分内容得以解决。在哥本哈根气候变化大会之前，美国就认为此次会议要促成一份政治协议而非一份有法律约束力的文件。在这一问题上，美国与包括中国在内的基础四国的立场是一致的。最终，美国和基础四国领导人一致同意将该协议由“具有法律约束力”降级为“一份脆弱的政治协议”。<sup>④</sup>

需要指出的是，尽管中美两国促成了《哥本哈根气候协议》，但两国对协议内容的要求不像欧盟那样雄心勃勃。在达成一项有法律约束力的协议方面，中美两国的领导意愿不足，而目标远大的欧盟却因条件和策略限制未能有效发挥领导作用。

---

① 康晓：《气候变化全球治理的制度竞争——基于欧盟、美国和中国的比较》，《国际展望》2018年第2期，第109页。

② 《国务院总理温家宝出席哥本哈根气候变化会议纪实》，[http://www.gov.cn/ldhd/2009-12/24/content\\_1496008.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2009-12/24/content_1496008.htm)。

③ Raj Chengappa, “The Earth in ICU,” <https://www.indiatoday.in/magazine/radar/story/20100104-the-earth-in-icu-741655-2009-12-24>.

④ John J. Kirton and Ella Kokotsis, *The Global Governance of Climate Change: G7, G20, UN Leadership*, Farnham: Ashgate Publishing Company, 2015, p.233.

### (三) 欧盟的领导作用

哥本哈根气候变化大会结束后,欧盟委员会主席巴罗佐直言,《哥本哈根气候协议》远远没有达到欧盟的预期。<sup>①</sup> 在协议性质方面,《哥本哈根气候协议》只是一份政治协议,全文只有两页半,仅仅包含12项条款。该协议仅在几个重要领域做出了模糊规定,并不包含任何细节性说明。这与欧盟提出的“达成一份全球参与、目标远大、全面并且具有法律约束力的协议”的目标明显不符。在全球温升方面,《哥本哈根气候协议》确定了温升控制在2℃的目标,这是唯一一项接近欧盟目标的规定。与欧盟预期不符的是,该协议并未说明如何实现这一目标。

表2 《哥本哈根气候协议》与欧盟谈判立场对比

气候治理行动目标	《哥本哈根气候协议》相关条款	《欧盟哥本哈根气候变化大会谈判立场》相关表述
协议性质	无约束力的政治协议	全球参与、目标远大、全面且具有法律约束力的协议
温升目标	温升控制在2℃的目标	低于工业革命前水平的2℃
减排目标	附件一缔约国的整体减排目标在1990年水平上降低5%~17%	要求发达国家做出可量化的减排承诺,到2020年,发达国家整体应该在1990年的排放基础上减排30%,发展中国家整体的温室气体增长速度应该比目前预期的增长率低15%~30%。
气候资金	截至2012年,每年向发展中国家提供300亿美元气候资金来帮助发展中国家进行适应和减排工作;截至2020年,每年将提供1000亿美元。	应包含一个2010~2012年针对发展中国家的快速启动的融资计划,以及一个自2013年起明显促进公、私资金流向发展中国家的协议

资料来源:《哥本哈根气候协议》,<https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/107.pdf>;欧盟谈判立场资料来自[https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/0013/info\\_sheet\\_key\\_objectives\\_final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/0013/info_sheet_key_objectives_final_en.pdf)。

在减排力度方面,该协议规定,附件一缔约国的整体减排目标在1990年水平上降低5%~17%。这与欧盟提出的减排目标相距甚远。在帮助发展中国家减排和适应方面,该协议仅仅简要提及将提供技术转移、能力建设、金融资源等;在向发展中国家提供气候资金方面,该协议规定,在2010~2012年间,发达国家每年提供300亿美元来帮助最脆弱的发展中国家进行适应和减排工作;截至2020

<sup>①</sup> “Statement of EU Commission President Barroso on the Copenhagen Climate Accord,” [http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_9364\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_9364_en.htm).

年,在有意义的减缓行动和透明度实施方面,发达国家每年将联合动员 1000 亿美元以满足发展中国家的需要。<sup>①</sup> 欧盟没有实现将快速启动的融资计划纳入协议等目标。由此可见,欧盟未能在哥本哈根气候变化大会上发挥领导作用。

#### 四、巴黎气候变化大会案例分析

##### (一) 欧盟的谈判立场及其与中美两国的分歧

2015 年 9 月,欧盟理事会发布了一份名为《欧盟在联合国巴黎气候变化大会上的立场:理事会结论》<sup>②</sup> 的官方文件,其中包括欧盟针对此次巴黎气候变化大会的 25 项谈判目标。这些政策目标大致可分为两类:第一类是具体政策目标,主要包含可量化的减排目标和有明确截止日期的行动计划;第二类是倡议性政策目标,主要包含一些呼吁各国提升本国应对气候变化的意识和决心、积极落实《巴黎气候协定》的倡议等。

就第一类政策目标而言,首先,减少温室气体排放仍是欧盟参与巴黎气候谈判的首要政策目标。<sup>③</sup> 其次,欧盟鼓励其他国家积极提交国家自主贡献预案是欧盟的另一个重要政策目标。最后,在气候资金问题上,欧盟及其成员国承诺在减排行动和透明度实施过程中增加气候资金的流动性,以求在“2020 年前发达国家每年联合动员 1000 亿美元”这一目标中增加其份额。<sup>④</sup>

就第二类政策目标而言,欧盟建议《巴黎气候协定》中应当建立一个与“低于 2℃”一致的全球减排目标,需包含由所有缔约方制定的公正、有雄心且可量化的减排任务,并包含一个动态的为期 5 年的减排机制,所有缔约方要么提交不低于先前水平的新任务,要么提交当前任务。<sup>⑤</sup> 另外,欧盟还强调适应、市场的使用以

---

① “Copenhagen Accord,” <https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/107.pdf>.

② European Council, “EU Position for the UN Climate Change Conference in Paris: Council Conclusion,” <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/18/council-conclusions-un-climate-change-conference-paris-2015/>.

③ Ibid.

④ Ibid.

⑤ Ibid.

及透明度和问责机制等在《巴黎气候协定》中的地位。欧盟主张“适应”必定会在《巴黎气候协定》中处于核心地位；强调《巴黎气候协定》应制定一个透明的减排核算和报告框架等。

在巴黎气候变化大会召开之前，中美双方已就谈判立场基本达成一致。双方在 2015 年《中美元首气候变化联合声明》中阐明了双方对此次谈判结果的共同预期。欧盟与中美两国的分歧主要表现在治理理念、减排目标和透明度机制方面。在治理理念方面，欧盟与中国延续了对“共同但有区别的责任”原则的理解分歧；在减排目标方面，中国和美国各自设置的减排目标不像欧盟提出的目标那样高远；在透明度等机制方面，欧盟设定的审核标准比较严苛，而中国更强调这些机制在实施过程中应保持一定的灵活性，并且没有就透明度的实施提出可操作的规则。

尽管存在上述分歧，但欧盟与中美两国仍然存在合作的可能性。相较以往，美国在气候治理行动上更加积极。美国政府出台了《总统气候变化行动计划》等一系列旨在加强减排的气候政策，以此来对气候变化带来的威胁做出反应。此外，美国更加注重气候领域的国际合作。2013～2015 年间，美国与中国连续 3 年发布了《中美气候变化联合声明》，以此来巩固双方在气候领域的合作。与此同时，中国也积极实施了一系列气候变化行动计划，通过优化产业结构、调整能源结构、发展低碳能源等多种方式控制温室气体排放，<sup>①</sup>在此基础上，中国从拒绝接受对发展中国家实施强制性减排，逐渐转向了自愿单位 GDP 量化减排、确定 2030 峰值目标等。<sup>②</sup>此外，2014 年，中国与欧盟正式启动了全新的碳排放交易试点合作项目，欧盟出资 500 万欧元，与中方分享先进经验。<sup>③</sup>总体而言，中美两国已在国内采取了有力措施建设绿色低碳和气候适应型经济，以此助力全球应对气候变化的行动。<sup>④</sup>这在客观上缩小了中美两国与欧盟在治理理念上的差距。

---

① 《中国应对气候变化的政策与行动（2011）》白皮书，，[http://www.gov.cn/jrzq/2011-11/22/content\\_2000047.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2011-11/22/content_2000047.htm)。

② 曹慧：《全球气候治理中的中国与欧盟：理念、行动、分歧与合作》，《欧洲研究》2018 年第 5 期，第 53 页。

③ 《“碳排放交易”合作 中欧启“三年计划”》，<http://www.bjnews.com.cn/world/2014/05/22/317819.html>。

④ 《中美元首气候变化联合声明》，[http://www.gov.cn/xinwen/2016-04/01/content\\_5060304.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-04/01/content_5060304.htm)。

中美两国在《中美元首气候变化联合声明》明确提出的“全球平均气温控制在2℃以内”的减排目标与欧盟的谈判立场相吻合。中国主张发达国家和发展中国家以不同的方式增强气候行动透明度的要求也与欧盟主张的透明度机制相符。因此,尽管欧盟与中美两国在谈判立场上仍然存在分歧,但这种分歧不属于不可调和的重大分歧。

## (二) 应对方式与谈判结果

### 1. 欧盟的应对方式

在巴黎气候变化大会上,欧盟采取了合作领导策略,通过调整自身政策目标,争取到中美两国的支持。长期以来,欧盟与发展中国家对“共同但又有区别的责任”原则的理解存在差异。在巴黎气候变化大会上,欧盟并没有固守这一点,其主张的“国家自主贡献”模式与发展中国家主张的减排模式殊途同归。欧盟不再执着于“自上而下”减排模式,中美两国以及印度等发展中国家主张的“自下而上”模式由此得到确认,<sup>①</sup>这就降低了各方在谈判立场上的分歧程度。由于各国减排承诺在巴黎气候变化大会之前已被知晓,<sup>②</sup>所以在会议期间,美国国务卿约翰·克里能够说服对此不情愿的国家,使其相信坚持有约束力的减排承诺将会导致会议失败。<sup>③</sup>由此可见,欧盟通过转变自身对减排方式的态度,赢得了中美两国的支持。欧盟的上述转变意义重大。大卫·维克托(David Victor)认为,“让各国自行设定减排承诺”(即国家自主贡献)是更深层次国际合作的起点。<sup>④</sup>

除治理理念外,欧盟还在减排目标和能力建设方面与中美两国形成了领导合力。例如,欧盟不再坚持“所有国家减排目标应与欧盟提出的2℃目标保持一

---

① Charles F. Sabel and David G. Victor, “Governing Global Problems under Certainty: Making Bottom-up Climate Policy Work,” *Climate Change*, Vol. 144, No. 1, 2017, pp. 15~27.

② Raymond Clemence, “The Two Sides of the Paris Climate Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough?” *Journal of Environment and Development*, Vol. 25, No. 1, 2016, p. 5.

③ Ibid., p. 6.

④ David Victor, “Why Paris Worked: A Different Approach to Climate Diplomacy,” [https://e360.yale.edu/features/why\\_paris\\_worked\\_a\\_different\\_approach\\_to\\_climate\\_diplomacy](https://e360.yale.edu/features/why_paris_worked_a_different_approach_to_climate_diplomacy).

致”,转而要求对透明度、问责制以及“目标机制”做出硬性规定。<sup>①</sup>再如,在能力建设方面,欧盟率先垂范,承诺向发展中国家提供更多资金支持。奥巴马政府也表示愿意提供一定数额的气候资金,<sup>②</sup>由此表达了运用结构性领导力资源的意愿。此外,在巴黎气候变化大会召开前,为获得印度的支持,比尔·盖茨加入了奥巴马政府创立的一个为可再生能源提供资金并且规模可能最大的公私伙伴关系中。<sup>③</sup>

最后,欧盟为巩固与中美两国的合作领导关系,还采取了诸多外交手段。欧盟比以往更加关注影响谈判的非正式渠道,包括会前的气候外交和国际气候倡议活动、会议期间对非国家行为体的管制,以及构建联盟、搭桥和建立议题联系等。<sup>④</sup>比如,欧盟在会议期间向法国会议主席提出了许多书面的搭桥建议,在立场较为极端的各方之间搭桥。<sup>⑤</sup>再如,2015年全年,欧盟积极开展双边气候外交,与中国、巴西等国相继发表声明,取得了重要成果。与此同时,欧盟还在推动各国制定应对气候变化的国家行动计划过程中发挥了影响,主动与美国接触,寻求共同点。<sup>⑥</sup>在三方已有合作基础上,欧盟通过构建“雄心联盟”进一步粘合了其与中美两国的合作领导关系。美国参与了“雄心联盟”,这在扩大该联盟影响力的同时,也加强了欧盟与美国的合作领导关系。中国虽然没有参与“雄心联盟”,但其也无力反对欧盟的主张。原因在于,欧盟首先在“雄心联盟”内部与各国就《巴黎气候协定》中的长期目标、法律形式和审查程序等内容达成了一致意见,这基

① 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*, Vol. 24, No. 1, 2017, p. 12; Wolfgang Obergassel, Christof Arens, Lukas Hermwille, Nico Kreibich, Florian Mersmann, Hermann E. Ott and Hanna Wang-Helmreich, “Phoenix from the Ashes: An Analysis of the Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change,” pdf, p. 34.

② 最初,奥巴马政府单方面承诺提供30亿美元气候资金,但最终形成的协议中并没有明确列出美国的出资额。

③ Raymond Clemence, “The Two Sides of the Paris Climate Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough?” *Journal of Environment and Development*, Vol. 25, No. 1, 2016, p. 7.

④ 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*, Vol. 24, No. 1, 2017, p. 6.

⑤ Sebastian Oberthür, “Where to Go from Paris? The European Union in Climate Geopolitics,” *Global Affairs*, Vol. 2, No. 2, 2016, p. 122.

⑥ Sebastian Oberthür and Lisanne Groen, “The European Union and the Paris Agreement: Leader, Mediator, or Bystander?” *WIREs Climate Change*, Vol. 8, No. 1, 2016, pp. 4~5.

本上决定了《巴黎气候协定》的整体内容,其他国家已没有多少回旋余地。<sup>①</sup>这使欧盟提出的透明度机制等政策目标得以实现。<sup>②</sup>

## 2. 谈判结果

在巴黎气候变化大会上,欧盟与中美两国构建起合作领导关系,成功推动各国达成了《巴黎气候协定》。该协定在多个重要方面取得了进展。将全球平均温升维持在低于工业革命前水平的2℃并继续努力将温升限制在工业革命前水平的1.5℃,这一目标的引入为全球碳排放设定了上限;<sup>③</sup>自主贡献方式的引入,打破了发达经济体和发展中经济体关于“共同但有区别的责任”原则的长期争执;透明度以及全球盘点等机制的引入,从制度层面保障了各国为气候治理做出切实贡献。

### (三) 欧盟的领导作用

巴黎气候变化大会的谈判成果凝结在《巴黎气候协定》中。该协定共有29条规定,既包括没有法律约束力的“决定”,也包括有法律约束力的“协议”。其内容可分为减缓行动、适应行动、气候变化支持行动(资金、技术、能力建设支持等)和透明度行动(透明度、全球盘点等)四大类。

如表3所示,在减排目标方面,《巴黎气候协定》对全球温升的规定反映了欧盟的意愿。<sup>④</sup>不过,《巴黎气候协定》没有像欧盟希望的那样对减排任务做出具体规定。在适应行动方面,《巴黎气候协定》的条文规定比欧盟主张更加细致和具体。在气候变化支持方面,《巴黎气候协定》虽然对发达国家应对发展中国家提供的资金和技术进行了说明,但并未提出具体数额。这与欧盟明确提出的2020年之前发达国家应向发展中国家动员1000亿美元的气候资金这一主张有一定差距。在透明度方面,《巴黎气候协定》对透明度、国家自主贡献以及全球盘点的规定,比欧盟的主张更加详细。

---

① 董亮:《欧盟在巴黎气候进程中的领导力:局限性与不确定性》,《欧洲研究》2017年第3期,第85页。

② Charles F. Parker, Christer Karlsson, Mattias Hjerpe, “Assessing the European Union’s Global Climate Change Leadership: From Copenhagen to the Paris Agreement,” *Journal of European Integration*, Vol. 39, No. 2, 2017, pp. 239 ~ 252.

③ 李慧明:《全球气候治理与国际秩序转型》,《世界经济与政治》2017年第3期,第66页。

④ Pa Ousman Jarju, “A Diplomatic Approach to Raising Climate Ambition,” <https://www.iied.org/diplomatic-approach-raising-climate-ambition>.

表3

《巴黎气候协定》与欧盟谈判立场对比

气候治理行动目标	《巴黎气候协定》相关条款	《欧盟在联合国巴黎气候变化大会上的立场》相关诉求
减缓行动	<p>第二条第一款：将全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上低于<math>2^{\circ}\text{C}</math>之内，并努力将气温升幅限制在工业化前水平以上<math>1.5^{\circ}\text{C}</math>之内，同时认识到这将大大减少气候变化的风险和影响</p> <p>第四条第一款：全球温室气体排放尽快达到峰值，发展中国家可能需要更多时间，要求21世纪下半叶全球实现碳中性，即温室气体源的排放与汇的清除之间的平衡。</p> <p>第四条第四款：发达国家缔约方应当继续带头，努力实现全经济范围绝对减排目标。发展中国家缔约方应当继续加强它们的减缓努力，鼓励它们根据不同的国情，逐渐转向全经济范围减排或限排目标</p>	<p>第三条：为达到<math>2^{\circ}\text{C}</math>以下的全球温升目标，2020年全球温室气体排放达到峰值；2050年至少降至1990年水平的50%；2100年接近<math>0^{\circ}\text{C}</math>甚至更低；与1990年相比，2050年减排80~95%</p> <p>第十条第一款：建立一个与“低于<math>2^{\circ}\text{C}</math>”一致的全球减排目标</p> <p>第十条第二款：包含由所有缔约方制定的公正、有雄心且可量化的减排任务，与《联合国气候变化框架公约》原则一致</p>
适应行动	<p>第七条第一、第四款：缔约方兹确立关于提高适应能力、加强复原力和减少对气候变化的脆弱性的全球适应目标，以促进可持续发展，并确保在第二条所述气温目标方面采；取充分的适应对策；认识到强化适应努力可能会增加适应成本。缔约方应定期提交或更新适应信息通报</p> <p>第七条第十款：各缔约方应当酌情定期提交和更新一项适应信息通报</p>	<p>第十一条：提议“适应”必须处于《巴黎气候协定》的核心地位；呼吁所有缔约方计划、准备和回应气候变化带来的负面影响；加强监察、报告、信息共享和合作，旨在增强适应行动的有效性</p>
气候变化支持规则	<p>1. 资金支持：</p> <p>第四条第五款：应向发展中国家缔约方提供支助，以根据本协定第九条、第十条和第十一条执行本条，同时认识到增强对发展中国家缔约方的支助，将能够加大它们的行动力度</p> <p>第九条第一款：发达国家缔约方应为协助发展中国家缔约方减缓和适应两方面提供资金，以便继续履行在《公约》下的现有义务</p> <p>2. 技术支持：</p> <p>第十条第一款：缔约方共有一个长期愿景，即必须充分落实技术开发和转让，以改善对气候变化的复原力和减少温室气体排放</p> <p>第十条第六款：应向发展中国家缔约方提供支助，包括提供资金支助，以执行本条，包括在技术周期不同阶段的技术开发和转让方面加强合作行动，从而在支助减缓和适应之间实现平衡</p> <p>3. 能力建设支持：</p> <p>第十一条第三款：所有缔约方应当合作，以加强发展中国家缔约方履行本协定的能力。发达国家缔约方应当加强对发展中国家缔约方能力建设行动的支助</p>	<p>1. 资金支持：</p> <p>第十四条：欧盟及其成员国承诺加大气候资金动员力度，增加其在“发达国家2020年前每年联合动员1000亿美元”这一目标中的份额；强调《巴黎气候协定》有关气候资金的条款应是动态的，且要能够通过反映国家变化的能力和责任的方式，来适应多变的现实，满足变化的需要</p>

气候治理行动目标	《巴黎气候协定》相关条款	《欧盟在联合国巴黎气候变化大会上的立场》相关诉求
透明度规则	<p>1. 透明度： 第三条：作为全球应对气候变化的国家自主贡献，所有缔约方将采取并通报第四条、第七条、第九条、第十条、第十一条和第十三条所界定的有力度的努力，以实现本协定第二条所述的目的 第十三条第一款：为建立互信和信心并促进有效履行，兹设立一个关于行动和支助的强化透明度框架，并内置一个灵活机制，以考虑缔约方能力的不同，并以集体经验为基础 第十三条第四款：《公约》下的透明度安排，包括国家信息通报、两年期报告和两年期更新报告、国际评估和审评以及国际磋商和分析</p> <p>2. 国家自主贡献： 第四条第二、第三款：各缔约方应编制、通报并保持它计划实现的连续国家自主贡献；各缔约方的连续国家自主贡献将比当前的国家自主贡献有所进步，并反映其尽可能大的力度，同时体现其共同但有区别的责任和各自能力，考虑不同国情 第四条第八款：在通报国家自主贡献时，所有缔约方应根据第1、第21次《公约》缔约方大会号决定和作为本协定缔约方会议的《公约》缔约方会议的任何有关决定，为清晰、透明和了解而提供必要的信息 第四条第九款：各缔约方应根据第1/第21次《公约》缔约方大会号决定和作为本协定缔约方会议的《公约》缔约方会议的任何有关决定，并从第十四条所述的全球盘点的结果获取信息，每五年通报一次国家自主贡献</p> <p>3. 全球盘点： 第十四条第二款：作为本协定缔约方会议的《公约》缔约方会议应在2023年进行第一次全球盘点，每五年进行一次，除非作为本协定缔约方会议的《公约》缔约方会议另有决定</p>	<p>1. 透明度： 第十五条：《巴黎气候协定》应建立一个共同的规则体制，包含适用于各缔约方的透明度和责任规则，同时承认这些规则的适用将因能反映国家能力和各自情况的任务类型而有所不同 第十六条：强调《巴黎气候协定》应包含一个透明的减排问责和报告框架</p> <p>2. 国家自主贡献： 第七条：欢迎各国提交国家自主贡献预案；强调欧盟及其成员国在2015年3月6日已提交国家自主贡献预案，并且其自主贡献目标是一个约束性目标，该目标规定其在2030年温室气体至少减排至1990水平的40%；督促所有尚未提交的国家尽快提交；欢迎创造有利于交换有关“低于2℃目标的总工作水平”观点的机会</p>

资料来源：《巴黎气候协定》，<http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/chi/10a01c.pdf>；《欧盟在联合国巴黎气候变化大会上的立场》，<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/18/conclusions-un-climate-change-conference-paris-2015-65715/>。

整体来看，《巴黎气候协定》在很大程度上反映了欧盟的意愿（见表4）。由此可见，欧盟在巴黎气候变化大会上发挥了领导作用。

表4 欧盟谈判立场与《巴黎气候协定》的契合度

类别	减缓行动 减排目标	适应行动	气候变化支持规制			透明度规制		
			资金 支持	技术 支持	能力 建设	透明度	国际自 主贡献	全球 盘点
匹配度	部分	完全	部分	无	无	完全	完全	无

注：无表示欧盟立场文件中没有相关诉求。

图表来源：作者自制。

## 五、结 论

2009~2015年间,欧盟在全球气候治理领域的领导力资源不升反降。这说明,欧盟在哥本哈根气候变化大会和巴黎气候变化大会上发挥的领导作用由弱到强的转变,不能归因于领导力资源的变化。本文给出的解释是,欧盟能否通过采取合作领导策略与中美两国建立合作领导关系,是决定其能否发挥领导作用的关键因素。哥本哈根气候变化大会上,欧盟与中美两国的分歧太大,难以弥合,这使得欧盟无法采取合作领导策略。尽管各国在此次大会上达成了一份政治协议,但该协议远未达到欧盟预期的事实说明欧盟未能发挥领导作用。而在巴黎气候变化大会上,欧盟与中美两国之间相对较小的分歧使其得以采用合作领导策略。欧盟通过调整自身政策目标和开展各种外交活动,与中美两国建立起合作领导关系,成功推动了《巴黎气候协定》的达成,并将其政策目标上传至协议文本。这一结果表明,欧盟在巴黎气候变化大会上发挥了领导作用。

本文的研究结论确证了全球气候治理领域碎片化领导格局业已形成的事 实。欧盟只是“碎片化的全球气候治理领导图景”中的关键行为体之一。欧盟有限的领导力资源不足以支持其以一己之力在全球气候治理中发挥领导作用。在不具备足够领导力资源的情况下,欧盟在全球气候治理中的领导力只能以领导合力的方式实施。

《巴黎气候协定》达成后不到两年,美国在全球气候治理中的领导意愿发生了逆转。2017年6月,特朗普政府宣布退出《巴黎气候协定》。美国的退出之举,在为全球气候治理带来挑战的同时,也为中欧双方深化合作领导创造了契机。美国宣布退出《巴黎气候协定》后不久,中国和欧盟领导人重申了双方在2015年《巴黎气候协定》中做出的承诺,同意加强合作,推进协定实施。<sup>①</sup> 中欧在落实《巴黎气候协定》问题上的一致态度说明,双方仍将可能保持在全球气候治理中的领导合力。

---

<sup>①</sup> 《第十九次中国—欧盟领导人会晤成果清单》, [http://www.xinhuanet.com/world/2017-06/04/c\\_1121081995.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-06/04/c_1121081995.htm)。