



青年学者文库

多层治理视角下 欧盟气候 政策决策研究

巩潇沅 著

THE STUDY OF EU' S CLIMATE
CHANGE POLICY-MAKING:IN
THE PERSPECTIVE OF
MULTI-LEVEL GOVERNANCE

天津出版传媒集团
天津人民出版社



青年学者文库

多层治理视角下 欧盟气候 政策决策研究

巩潇泫 著

天津出版传媒集团
天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

多层治理视角下欧盟气候政策决策研究 / 巩潇泫著

. — 天津 : 天津人民出版社, 2018.12

(青年学者文库)

ISBN 978-7-201-14265-4

I. ①多… II. ①巩… III. ①欧洲国家联盟—气候—政策—研究 IV. ①P46-015

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 266757 号

多层治理视角下欧盟气候政策决策研究

DUOCENGZHILISHIJIAOXIA OUMENGQIHOUZHENGCEJUECE YANJIU

出 版 天津人民出版社
出 版 人 刘 庆
地 址 天津市和平区西康路35号康岳大厦
邮政编码 300051
邮购电话 (022)23332469
网 址 <http://www.tjrmcbs.com>
电子信箱 tjrmcbs@126.com

策划编辑 王 康 王佳欢
责任编辑 王 琤
装帧设计 明轩文化·王烨

印 刷 高教社(天津)印务有限公司
经 销 新华书店
开 本 787毫米×1092毫米 1/16
印 张 20.5
插 页 2
字 数 200千字
版次印次 2018年12月第1版 2018年12月第1次印刷
定 价 88.00元

版权所有 侵权必究

图书如出现印装质量问题,请致电联系调换(022-23332469)

本书出版得到天津外国语大学“十三五”综合投资规划
“天外法政学术精品培育计划”项目的资助

前 言

本书的主要研究对象是欧盟气候政策决策,需要解决的问题是在多层治理的制度框架下,欧盟气候政策是如何做出的。具体来说,在决策过程中有哪些行为体参与其中,各自发挥了怎样的作用,又是怎样通过互动影响决策进程和政策结果的。为此,本书选择在多层治理视角下,结合决策分析理论对上述问题进行分析。在分析中,本书选择从结构维度和过程维度入手,对参与欧盟气候政策决策的多层次、多样化行为体及其各自权限划分进行解读,同时对这些行为体通过博弈与制衡达成妥协的互动过程进行分析,力求从全面的、综合性的视角对欧盟气候政策决策进行研究。

这一选题是具有理论和现实意义的。从理论意义方面来看,目前对于欧盟多层治理的研究更多地强调参与行为体的多层次性,将其视为欧盟治理模式转变的一种形式或标志。对于多层治理模式下欧盟政策决策(尤其是决策的过程维度)的分析较少,且多集中于对某一单独的行为体在多层治理中作用及影响力的分析。在对于欧盟政策决策的研究中,也缺乏经验研究。在欧盟气候政策的既有研究中,多将其视为给定条件并以此分析欧盟在全球气候治理中的表现,而缺乏对于其决策过程的分析。因此,在本书中,通过将多层治理分析视角与决策分析理论相结合的方式,搭建起研究的分析框架,这样既能够准确反映欧盟目前的现实情况,也能够从静态和动态两方面,为问题分析提供一个更加全面的思路。

从研究的现实意义来说,同样作为全球气候治理中的关键行为体,中国与欧盟在全球气候治理中都承担了重要的角色,并且都已经认识到应对气候变化问题的重要性和迫切性。但无论是在制度建设方面,还是在具体的气候治理行动上,中国都尚处于起步阶段,缺少经验。而欧盟在全球气候治理以及国际气候谈判中收获了普遍公认的影响力和领导力,这也与其内部气候治理中的优秀实践密不可分。因此,对欧盟气候政策决策进行研究,一方面有助于了解欧盟已经取得的优秀经验,为中国气候立法和气候行动提供借鉴;另一方面,有助于更加深入地了解欧盟决策中不同行为体的利益诉求和发挥影响力的方式,为中国与欧盟在全球气候治理中开展双边或多边外交提供指导和帮助。

作为最先认识到气候保护问题重要性的国际行为体之一,欧盟的气候政策经历了形成、发展到目前相对成熟的一个过程。这一发展过程本身是在多重动力机制的推动下进行的,体现了全球层面、成员国层面以及次国家层面在气候变化问题上的利益诉求。在这一过程中反映出两个主要特点:一是参与行为体的逐渐增多,二是涉及议题领域的逐渐扩展。这些特点反映在政策结果中,一方面体现为气候政策在欧盟权能划分中属于成员国与欧盟权能共享的议题领域,在欧盟气候政策中涵盖了包括绿皮书、白皮书、指令、条例等多种立法形式,辅之以技术手段、财政手段、市场手段等政策工具;另一方面则体现在气候问题不仅仅被视为一个简单的环境问题,而是带有愈发浓郁的经济、安全、政治和社会问题的色彩,在政策制定和实施过程中,除了环境部门之外,与之密切相关的能源、交通、农业、建筑等部门也参与其中。因此,欧盟气候政策往往以一揽子政策的形式表现出来,带有明显的综合性色彩。

本书从多层治理视角入手,结合决策分析理论,搭建起了本书的分析框架。在目前欧盟的气候政策领域中,多层治理制度框架特征明显,多层治理

视角为分析当下的欧盟决策提供了一种更加全面且具有说服力的分析思路。多层治理本身包括了静态与动态两方面的内涵。在静态方面,涉及的是对于欧盟气候政策决策中的结构维度分析,即分析参与欧盟气候政策决策的主要行为体及其各自权限,以及他们在决策中发挥作用、施加影响力的方式和途径。作为欧盟与成员国权能共享的议题领域,欧盟气候政策决策中涉及的行为体主要包括:来自欧盟层面的欧盟委员会、欧洲议会、部长理事会、欧洲理事会以及欧洲经济和社会委员会、欧盟地区委员会等欧盟机构,以及国家层面的各成员国政府和与气候议题相关的各部门。同时,来自次国家层面的地区或地方政府以及气候(环境)保护非政府组织、利益集团、企业、智库、个人等社会力量也可以通过直接或间接的途径参与到欧盟气候政策决策中去。

在动态方面,即对欧盟气候政策决策的过程维度进行分析,分析多层次、多样化行为体的互动是如何开展的,其中反映出怎样的博弈与制衡关系。这种博弈与制衡首先反映在欧盟内部不同层次之间,最为突出的表现就是欧盟决策模式上的区别,欧盟气候政策决策主要体现为共同决策模式、强化的政府间主义模式、公开协调模式以及欧盟监管模式。在同一层次的行为体当中也存在这种博弈制衡关系,比较突出地反映在欧盟机构之间权力分配和职能划分中。另外,这种博弈制衡关系还可以通过欧盟机构内部的表决方式体现出来。

欧盟气候政策决策一般遵循“确定议题、提出提案——讨论并通过立法——立法实施及评估”这样一个过程,在保证多层次行为体有效发挥作用并且坚持欧盟基本规范的原则下进行。其中,欧洲理事会主要负责为欧盟确定长期和整体性的发展方向,在它的建议下,欧盟其他机构可以就某一问题开展具体工作。欧盟委员会拥有唯一的提案权,它需要在开展充分咨询的基础上做出立法提案,并在委员会内部进行表决通过。在提案的准备过程中,

欧盟委员会可以通过发布绿皮书等多种形式向公众介绍提案涉及的基本内容,并主动寻求利益相关者的意见和建议。同样,利益相关者也可以通过直接或间接途径向欧盟委员会传达自身利益诉求和对于提案的期许。经欧盟委员会通过后的提案将被提交至相关机构,一般是欧洲议会和部长理事会,同时还需要向欧洲经济和社会委员会以及欧盟地区事务委员会进行咨询。多数欧盟气候政策在决策过程中使用的是“普通立法程序”,在少数情况下或处理与之相关的问题时,也会采用“特殊立法程序”。在“普通立法程序”中,会经过一个最多“三读”的程序对提案进行讨论和通过。成员国则需要针对具体情况,直接采纳或将欧盟立法转化为国内法后进行实施,同时需要在规定时间内将政策实施情况向欧盟委员会进行报告,由欧盟委员会进行监督和评估,评估结果也会为之后的提案或对现行政策的修订提供依据。

欧盟先后制定了《2020年气候与能源一揽子政策框架》《2050年低碳经济路线图和能源路线图》《2030年气候与能源政策框架》三项具有代表性的气候政策。这三项气候政策都是在国际形势推动、对欧盟规范的追求以及成员国政策实践的共同影响下做出的。决策过程中都体现了多层次、多样化行为体的参与及其为了目标达成而进行的协商和妥协。政策结果反映了拥有不同利益诉求的行为体在协商谈判后达成的妥协。

目前,欧盟已经建立起比较成熟的综合性气候政策体系,气候政策研究也被视为推动一体化深入发展的一个重要议题领域。欧盟气候政策决策体现为一个多层次、多样性的行为体围绕解决共同问题、实现共同利益的目标,而进行的博弈制衡的互动过程。欧盟气候政策决策反映出了两个主要的发展趋势:第一,虽然在目前欧盟气候政策的决策过程和政策结果中依然体现出浓厚的政府间主义色彩,但是随着参与行为体的增加、表达利益诉求的途径增多,这一色彩会逐渐淡化;第二,在多层治理背景下,由于参与行为体日益增多、利益日趋分化,欧盟会持续进行对决策过程的优化,力求尽可能

地缩短决策时间、推动妥协的达成,从而实现在提升政策民主性的同时,能够兼顾政策有效性这一目标。



目录

CONTENTS

绪 论 / 1

一、研究背景与研究对象 / 1

二、研究综述 / 8

三、研究方法 / 39

四、研究意义及创新点 / 41

五、研究结构框架 / 46

第一章 多层治理视角下的欧盟决策 / 51

一、欧盟多层治理的制度框架 / 51

二、决策结构:多层次、多样化的行为体 / 55

三、决策过程:行为体间多样性的互动 / 59

四、本章小结 / 63

第二章 多层治理下欧盟气候政策的发展及特点 / 70

一、欧盟气候决策的动力机制:多层次行为体的推动 / 70

二、欧盟气候政策的形成和发展 / 78

三、欧盟气候政策及特点 / 83

四、本章小结 / 101

第三章 欧盟气候政策决策中的结构维度分析 / 103

一、欧盟机构在气候政策决策中的职权划分 / 105

二、成员国参与气候决策的方式 / 124

三、次国家行为体及其参与气候决策的方式 / 142

四、本章小结 / 167

第四章 欧盟气候政策决策的过程维度分析 / 171

一、欧盟决策遵循的基本原则 / 172

二、欧盟气候政策决策模式：多层次行为体的权力划分 / 178

三、欧盟气候政策决策程序：多层次行为体的互动方式 / 187

四、本章小结 / 204

第五章 欧盟 2020、2030、2050 气候政策决策的比较分析 / 214

一、决策动力：多重情境因素对多层次行为体的影响 / 214

二、决策过程：多层次行为体的参与互动 / 224

三、政策结果：多种利益诉求的妥协 / 269

四、决策比较与评价 / 271

五、本章小结 / 278

第六章 欧盟气候政策决策对中国的启示 / 280

一、欧盟气候政策决策的特点 / 282

二、欧盟气候政策决策的发展趋势 / 285

三、中国的气候治理现状 / 288

四、全方位提升中国的气候治理能力 / 292

参考文献 / 296

图表目录

表 1	约翰·皮特森和伊丽莎白·邦博格对欧盟决策的层次分析	/ 19
表 2	弗里茨·沙普夫对欧盟决策模式分类示意图	/ 20
表 3	海伦·华莱士对欧盟决策模式分类示意图	/ 21
图 1	马丁·耶尼克对欧盟多层治理体系的理解示意图	/ 54
图 2	《里斯本条约》对欧盟议题领域的权限划分	/ 80
表 4	欧盟气候政策的主导方法	/ 98
图 3	成员国气候政策的关键动力和促进因素	/ 132
图 4	2020 年成员国温室气体减排限制(与 2005 年相比)	/ 133
图 5	次国家行为体的影响方式	/ 158
图 6	欧盟委员会内部决策程序	/ 190
图 7	普通立法程序中的“三读”过程	/ 192
图 8	欧盟委员会咨询工作示意图	/ 193
图 9	欧洲议会内部决策程序	/ 193
图 10	部长理事会内部决策程序	/ 196
图 11	“侵权程序”流程图	/ 201
表 5	2016 年欧盟委员会侵权调查	/ 203
图 12	欧盟地区事务委员会作用示意图	/ 208
表 6	2014 年欧盟对 2020 一揽子政策完成情况预期表	/ 222
表 7	欧盟成员国可再生能源发展目标示意图	/ 230
图 13	欧盟委员会绿皮书获得反馈来源示意图	/ 252

绪 论

一、研究背景与研究对象

本书试图在多层治理框架下对欧盟气候政策的决策机制进行分析,研究问题即欧盟气候政策是如何制定的?其中包含了这样五个具体的问题:欧盟气候政策制定过程中包含哪些行为体?哪些因素促使这些行为体参与其中?这些来自不同层面的行为体是如何发挥作用的,他们的作用方式和影响力是否一致?欧盟气候政策决策中的互动机制和程序设计是怎样的?多层次、多元化行为体的参与对欧盟气候政策的有效性产生了怎样的影响?

(一)研究背景

气候变化描述的是因温室气体排放对大气造成影响,而引起地球表面温度变化这一自然现象。很长一段时间以来,气候变化都被局限于气候、环境等相关的学科领域中,作为一个科学问题进行讨论,并且获得了丰富的成

果。科学家从多种角度对引起气候变化的原因进行了分析,^①人类活动作为其中原因之一,受到了日益广泛的重视。早在 20 世纪 80 年代中期,科学家就已经对“人类活动引起全球变暖”这一问题发出过警告。得益于技术水平的进步,相关研究不断深入发展,科学家也积累了更加广泛的数据来支持这一观点。根据联合国政府间气候变化专门委员会(Intergovernmental Panel on Climate Change,缩写为 IPCC)发布的第四次评估报告,人类活动造成的温室气体在大气中的浓度上升,是导致气候变暖的主要原因,相较于 1970 年的数据,到 2004 年人为排放的温室气体增幅高达 70%。人类活动对于气候变化造成的影响确实占了非常大的比重,而人为气候变暖已经对自然生态系统造成了明显影响。^②

近年来,受到极端天气频繁发生、南北两极出现冰雪覆盖减少等自然灾害的影响,气候变化问题受到公众日益广泛的关注。这些问题不仅对自然环境造成了破坏,也影响到经济和社会的正常发展运行。对于一些小岛国家来说,由气候变化造成的海平面上升甚至已经对其生存造成了严重威胁。气候变化不再只是一个单纯的科学问题或环境问题,其内涵随着危害程度和影响范围的扩大而不断扩展,已经具备了政治、经济、社会和安全问题的特点。^③为此,除了公众和气候保护非政府组织外,越来越多的行为体开始重视气候变化问题,要求采取行动来减缓或适应气候变化带来的危害。考虑到气候变化问题本身具有的跨国性特点,围绕减缓和适应气候变化而进行的气候行

① 在王伟男所著的《应对气候变化:欧盟的经验》一书中,将气候变化的成因进行了归纳总结,主要介绍了“温室效应说”“太阳活动说”“天文冰期说”这三种,还有“潮汐调温说”“海洋调温说”等。其中“温室效应说”主要涉及的是人类活动的影响,其余则基本属于自然原因。

② IPCC, Summary for Policymakers, <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg2/ar4-wg2-spm.pdf>.

③ 张海滨:《气候变化对中国国家安全的影响——从总体国家安全观的视角》,《国际政治研究》2015 年第 4 期。

动在全球范围内逐渐开展。但是仅仅依靠部分行为体的积极参与是无法有效解决问题的。国际社会也逐渐认识到需要就气候行动达成一个全球性共识,囊括最广泛的行为体参与其中,并为实现应对气候变化这一共同目标采取实质性的措施。

1985年,在奥地利小镇维拉赫(Villach)召开了关于评估二氧化碳及其他温室气体对气候变化的作用及影响的国际会议,这次会议也被普遍视为气候变化问题政治化的开端。^①在两年后召开的多伦多会议上,国际社会开始探讨气候变化对全球安全的影响,同时号召各国重视通过合作方式共同来应对气候问题。这次会议也为后续的国际气候大会和气候变化框架公约的制定打下了基础。1988年,联合国气候变化政府间工作委员会(Intergovernmental Panel on Climate Change,缩写为IPCC)成立,专门负责处理气候变化相关问题的研究工作。1990年,气候变化框架公约政府间谈判委员会(International Negotiating Committee,缩写为INC)成立,将国际气候合作又向前推动了一步。在1992年第二届联合国环境与发展大会上,《联合国气候变化框架公约》(United Nations Framework Convention on Climate Change,缩写为UNFCCC,以下简称《框架公约》)获得通过,这也为国际社会应对气候变化问题确立了基本政策框架。按照要求,国际社会需要每年召开缔约方会议(Conferences of the Parties,缩写为COP),就气候行动的进展进行评估,并就其发展规划进行讨论。为了更加有效地落实《框架公约》内容,确立全球气候治理机制,1995年,第1次缔约方大会成立了“柏林授权特设小组”(Ad Hoc Group on the Berlin Mandate,缩写为AGBM,以下简称“特设小组”)。“特设小组”在对发达国家减排目标进行分析论证后,制定了《京都议定书》(Kyoto

^① Laurence Boisson de Chazournes, “United Nations Framework Convention on Climate Change”, New York, 9 May 1992, <http://legal.un.org/avl/ha/ccc/ccc.html>. 高小升:《欧盟气候政策研究》,社会科学文献出版社,2015年,第32页。

Protocol,以下简称《议定书》)作为《框架公约》的第一个附加协议,并于1997年第3次缔约方大会时获得通过。虽然在后续过程中,以美国为代表的部分发达国家片面追求本国利益。不顾国际责任,做出退出《议定书》的决定,但是《议定书》作为气候领域第一份具有约束力的国际协定,依然为全球气候治理提供了指导和规范。按照规定,《议定书》的第一承诺期应于2012年结束,而关于后京都阶段的气候谈判应不迟于2005年启动。2005年11月,在加拿大蒙特利尔召开了《框架公约》第11次缔约方大会,同时也是《议定书》第1次缔约方会议,正式启动了《议定书》第二阶段有关温室气体减排等内容的谈判,同时也开启了关于后京都气候机制的讨论。

欧盟作为最早认识到气候保护重要性的行为体之一,在《议定书》的制定和实施过程中扮演了领导者和主要推动者的角色。^①欧盟向其他行为体提供了诸多优秀的实践经验,积极推动谈判进程,并且督促各国尽快通过《议定书》,与美国等发达国家的消极态度形成了鲜明的对比,获得了国际社会的普遍认可。欧盟这些做法与其自身对气候变化议题的重视、内部气候治理的优异表现密不可分。^②从这一点出发,对欧盟气候政策决策进行分析具有很强的现实意义。

① 对于欧盟作为全球气候治理领导者及国际气候机制推动者的讨论比较丰富,See Joyeeta Gupta and Michael J. Grubb,eds. *Climate change and European leadership: A sustainable role for Europe?*. London: Springer Science & Business Media, 2000. Sebastian Oberthür and Claire Roche Kelly, "EU leadership in international climate policy: achievements and challenges", in *The international spectator*, 2008, Vol. 43, No. 3, pp. 35-50. Christer Karlsson, Charles Parker, Mattias Hjerpe and Björn-Ola Linnér, "Looking for leaders: Perceptions of climate change leadership among climate change negotiation participants", in *Global Environmental Politics*, 2011, Vol. 11, No. 1, pp. 89-107.

② Miranda A. Schreurs and Yves Tiberghien, "Multi-level reinforcement: explaining European Union leadership in climate change mitigation", in *Global Environmental Politics*, 2007, Vol. 7, No. 4, pp. 19-46.

(二)研究对象

本书力求解释的问题是欧盟气候政策是如何做出的,即对欧盟气候政策决策进行分析,为了更加明确本书的研究对象,需要首先对以下方面进行说明:

1.对于欧盟行为体角色的认知

从欧共体成立开始,学术界就围绕着如何界定欧共体(欧盟)的行为体角色,或如何理解其在国际社会中的定位,进行了诸多讨论,至今尚未达成统一的观点。“准国家”(quasi-state)或国际组织^①等观点都具有一定的说服力。按照迈克尔·史密斯(Michael Smith)的观点,欧盟还可以被理解为一个“过程”,^②由其中各种正式和非正式的制度、规则以及行为体共同构建其具体行为。在丹尼尔·托马斯(Daniel Thomas)对欧盟行为体角色进行的分析中,欧盟首先被理解为一个基于趋同利益而存在的集合行为体,在此基础上可以将欧盟理解为一个政体,再进一步将其理解为一个进化的实体,随着时间推移在不同议题领域显示不同程度的行为体身份。^③

在国际社会中,欧盟往往被认为是一个“特殊的行为体”(sui generis),^④与其他国际行为体相比具有明显的特殊性。但是这里的特殊性主要是为了突出与民族国家或国际组织相比,欧盟在组织结构、制度建设以及治理模式方面的特点,并不意味着欧盟不具备与其他国际行为体进行比较的资格,也

① Jozsef Borocz and Mahua Sarkar, "What is the EU?", in *Social Science*, 2006, Vol.20, No.2, pp. 153-173. 赵晨:《欧盟的“民主赤字”与民主化之路》,《欧洲研究》2010年第3期。

② Michael Smith, "The European Union and a changing Europe: establishing the boundaries of order", in *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 1996, Vol.34, No.1, pp.5-28.

③ Daniel C. Thomas, "Still Punching below its Weight? Actorness and Effectiveness in EU Foreign Policy", *UACES 40th Annual Conference*, 2010.

④ Jakob C. Hrgaard, "International relations or European integration: is the CFSP sui generis?", in *Rethinking European Union Foreign Policy*, Vol.47, No.4, 2004, p.26.