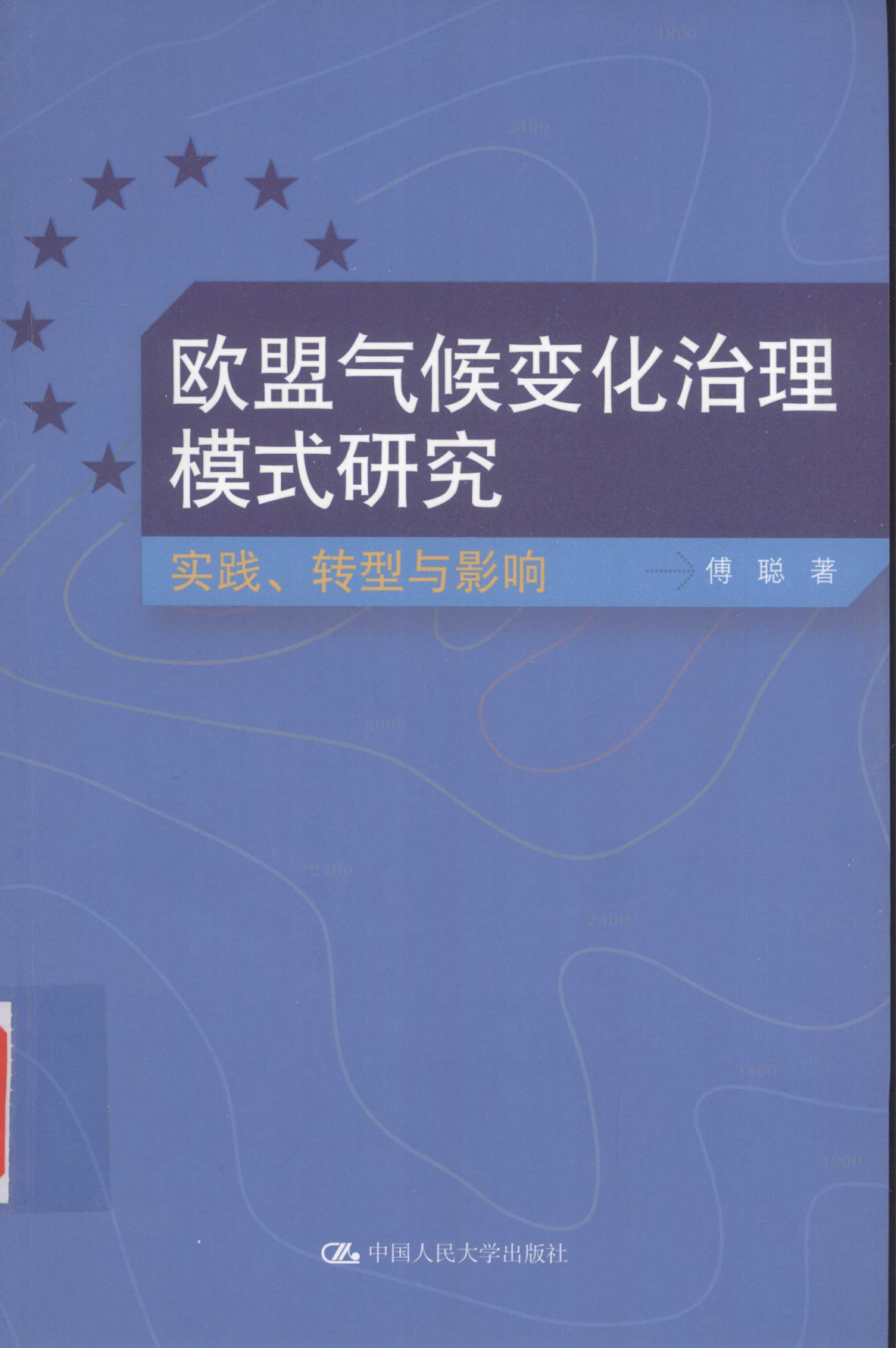


The background of the cover is a dark blue map with light blue contour lines. In the upper left corner, there are several dark blue stars of varying sizes, arranged in a semi-circular pattern. The title is written in large, white, sans-serif characters on a dark blue rectangular background.

欧盟气候变化治理 模式研究

实践、转型与影响

→ 傅 聪 著



欧盟气候变化治理 模式研究

实践、转型与影响

→ 傅 聪 著



中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

欧盟气候变化治理模式研究：实践、转型与影响/傅聪著. —北京：中国人民大学出版社，2013.6

ISBN 978-7-300-17713-7

I. ①欧… II. ①傅… III. ①欧洲国家联盟-气候变化-对策-研究 IV. ①P467

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 141898 号

欧盟气候变化治理模式研究：实践、转型与影响

傅 聪 著

Oumeng Qihou Bianhua Zhili Moshi Yanjiu

出版发行	中国人民大学出版社				
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080		
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)		
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)		
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)		
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)				
经 销	新华书店				
印 刷	涿州市星河印刷有限公司				
规 格	155 mm×235 mm 16 开本	版 次	2013 年 10 月第 1 版		
印 张	21.5 插页 1	印 次	2013 年 10 月第 1 次印刷		
字 数	296 000	定 价	78.00 元		

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

本书出版得到科技部“十二五”国家科技支撑
计划课题（2012BAC20B06）的资助

引言



一、气候变化治理研究的重要意义

气候变化已经成为人类社会面临的严峻考验之一。这场考验不仅在于全球变暖对生态系统和人类及其后代的生活环境构成威胁，还在于它对当今世界经济和社会发展模式提出了挑战。温室气体减排行动会对当前以化石能源为基础的经济结构和社会生活方式产生巨大而深远的影响。

从环境保护的角度看，气候变化可被视为一种大气污染。人类排放的二氧化碳（CO₂）量超出了生态系统的承载能力，引发了生态退化和环境恶化。自然生态系统是一个联通循环的综合体，其退化、恶化产生的不良后果不受国家边界的约束，没有任何一个国家或地区能够使自己不受气候变化的影响，也没有任何一个国家或地区可凭一己之力应对这一挑战。从国际政治经济学的角度看，气候变化可被视为一项全球公共问题。国际公共问题治理必然会产生一种共同的、整体的利益。这种共同利益是不可分割的，可以被所有成员共享，这就要求公共事务管理采取合作性的集体行动方式。气候变化治理也要通过个体供给、联合消费的形式来进行。因而，应对气候变化需要国际社



会共同制定行为规范，以避免搭便车及外部性引起的供应和维护问题。

气候变化治理行动具有重大政治意义，它已被纳入高级国际政治议程。气候变化治理事关和平与安全，对国际秩序具有重大影响。气候危机对地区治理形成挑战，削弱了一些本来就很贫弱的国家的政治稳定性，还加剧了资源匮乏地区发生军事和民事冲突的可能，给人类的集体安全带来了威胁。例如，苏丹达尔富尔地区本就存在对自然资源的争夺，气候变化使得这种争夺更为激烈。联合国环境规划署（UNEP）的报告称，气候变化引起的“荒漠化显然与冲突有关，有强烈的迹象显示，荒漠化给游牧社会造成的困境是造成当前达尔富尔地区冲突的原因之一”。气候难民还成为加剧边界冲突和引发国际安置纠纷的导火索。孟加拉湾诸岛因持续的全球变暖造成海平面上升，已不再适宜居住，大约有 400 万人口需要被重新安置。非洲的大批气候难民也给地中海沿岸的欧盟国家造成诸多困扰。此外，气候变化治理还可以通过降低对化石能源的依赖，抑制中东和其他能源富集地区为争夺资源爆发冲突的可能。2007 年和 2011 年，联合国安理会就气候变化问题两次组织公开辩论，显示了国际社会对气候政治的高度重视。

气候变化治理事关南北方国家公平与发展方面矛盾的解决。气候变化可以强化或者减弱世界政治经济权利分配中的分歧，还可能稳定或改变财富在各国间和各国内的分布。其原因在于，在经济增长与碳排放尚未“脱钩”的情况下，限制碳排放即意味着限制国家未来的发展空间。发达国家自 1750 年以来的温室气体排放量占全球累计总排放量的 80%，然而气候变化给发展中国家造成的负面影响远高于发达国家。因此，平衡南北方国家在应对气候变化治理行动中的责任、权利和义务成为全球气候变化治理的核心议题。

气候变化治理方式还具有重大经济战略意义。减少人类生产中排放的温室气体将会对工业部门，如能源产业、高耗能的重工业、运输业和建筑业等产生深远的影响。人类的工业文明以化石能源为构建基础，减少 CO₂ 排放不啻于一场后工业时代的“工业革命”。这场变革

对人类和各国或地区的影响都是不容忽视的。在应对气候变化的全球联合行动中,低碳、节能、可再生能源方面的技术革新将成为未来全球经济发展的引擎,绿色低碳技术的开发、利用与转让蕴藏着巨大的商机。气候变化治理将引领世界进入一个低碳的时代和可持续发展的轨道。

二、欧盟气候变化治理的特点

欧盟在全球气候变化争论、政策回应和国际气候变化制度构建过程中发挥了引领作用。欧盟是自 1750 年以来温室气体历史累计排放量仅次于美国的全球第二大排放体,其 1990 年的 CO₂ 排放量占全球工业化国家排放总量的 24.2%。欧洲国家较早地意识到并开始了应对气候变化的行动,其气候变化治理对全球机制的发展产生了重大的影响。欧盟作为一个超国家的区域组织,在应对全球变暖问题上采取统一协调成员国行动的方式,逐步推进气候政策的一体化。这种一体化的气候政策不仅有利于减少成员国各自为政造成的不经济,还可使排放贸易拥有更大的内部市场,更好地发挥降低减排成本的作用。欧盟在实现自身气候变化战略的同时,推动、引领了国际气候机制的发展,其气候变化治理的特点可以概括如下:

首先,经济和政治利益考量促使欧盟积极开展气候变化治理行动。欧盟严重依赖进口能源,以应对气候变化为契机,提高能源效率、实施能源结构和能源市场改革均符合其根本利益。欧洲企业在可再生能源和能源效率方面的技术与研发能力均居世界领先水平,推动国际气候变化制度构建可以为欧盟技术开拓新的市场,为欧洲经济塑造一个长期的增长点。气候变化治理是一项综合性强、涉及众多部门的行动,气候变化政策一体化对欧盟超国家力量的培养具有积极的政治意义。另外,应对气候变化为欧盟提供了一个深化欧洲内部认同和展现其全球作用的机会。欧盟在国际气候变化机制构建中的表现反映了欧盟外交政策的一体化程度。成功的国际气候谈判,可以说服成员国政府在更多的对外行动领域向欧盟让渡主权,使欧盟的一体化更加深入。



其次，欧盟气候变化治理形成了较为完备的政策体系和独特的治理方式。欧盟形成了以应对气候变化、适应气候变化，以及低碳科技创新战略为基础的综合性的气候变化政策体系，该体系涵盖能源工业、重工业、汽车业、运输业等众多经济部门，采用了排放交易、税收等政策工具。欧盟气候变化治理带动了欧洲能源结构转型和向低碳经济的转型；发展绿色低碳技术提高了欧盟在全球的科技竞争力；多层网络治理与新型软性治理相结合的气候变化治理方式，使欧盟在全球应对气候变化行动中成为一支独特的力量，发挥了巨大的引领作用。

再次，随着欧盟政治一体化的深入，欧盟气候变化治理模式呈现出新动向。作为享有超国家权能的国际组织，欧盟对内维度和对外维度的气候变化行动分别适用超国家决策程序和政府间决策程序。适用不同的决策程序，欧盟机构发挥的作用有所不同：在超国家决策程序中，欧盟委员会（简称“欧委会”）享有气候变化立法的动议权，欧洲议会和欧盟理事会享有共同决策权；在政府间决策程序中，欧盟理事会包揽了气候变化国际谈判立场的动议权和决策权，欧洲议会在其其中的影响力极其有限。《里斯本条约》反映了欧盟政治一体化的进展，特别是在对外关系方面，新设欧洲理事会常任主席和欧盟外交事务与安全政策高级代表，提升了欧盟对外行动的代表性和一致性，这也在一定程度上带动了欧盟气候变化治理的演变。具体来说，《里斯本条约》生效后，欧委会气候行动委员和气候行动总司在2010年初开始运转，加强了欧委会在气候变化治理中的地位与作用。在国际气候协议谈判场合，《里斯本条约》加强了欧盟的对外代表性，也让曾经在哥本哈根出现过的多位成员国首脑争相代表欧盟表达立场的乱象没有再次上演。气候变化治理方式的转型体现为：在保留了经常出现于环境治理中的权威式决策、法条主义和干预主义的规制方式的同时，气候变化治理中出现了开放式协调、自我约束、市场灵活机制等新的治理元素。

最后，欧盟向外部世界输出气候变化治理模式，提升了欧盟的对外整体形象和影响力。冷战结束后，全球环境外交日益凸显，应对气

候变化成为欧盟展现价值观和发挥影响力的重要舞台。欧盟通过全球气候变化治理加强了其在外交事务上的影响力,并以气候变化政策及治理模式推动、引导了全球气候变化机制构建。具体表现为:欧盟推动了国际气候变化机制框架的确立,率先承诺并积极履行《京都议定书》。在“后京都”谈判阶段,欧盟呼吁世界各国达成一项具有法律约束力的、覆盖所有主要排放国家的全球行动计划,并单方面承诺了2012—2020年减排目标。虽然在2009年哥本哈根气候大会被边缘化,但在调整战略后,欧盟成功地搭建了“德班增强行动平台”,确定了2020年后国际气候变化协议的并轨谈判方式和时间表。多年来的积极行动反映了欧盟在全球气候事务中构建领导者形象与地位的渴望。当然从另一个角度看,考虑到单方面的环境改善行动可能会在一定时期内损害先行方的国际竞争力,特别是会使其在国际贸易竞争中处于劣势,因此欧盟向国际社会推销其气候变化治理模式,也是搭建一个平等的国际低碳经济竞赛舞台所必需的。

研究欧盟气候变化治理的政策和决策、措施和手段,并分析其得与失,可为我国落实科学发展观、实现经济发展与环境保护的平衡、走上低碳发展的可持续道路提供宝贵的借鉴经验;研究欧盟气候变化治理,还有利于开拓中欧全球气候变化治理的合作领域。分析、把握欧盟在国际气候变化政治和外交中的立场与行动,可以帮助我国更好地参与国际气候变化协议谈判,更好地在国际气候变化行动中发挥作用,为我国和平崛起创造良好的国际政治经济环境。

三、气候变化治理分析框架:理论的视角

选取适当的理论工具对欧盟气候变化治理行动进行分析是很重要的。但是,每一种理论都有立论的前提并以一定的事实作为分析的基础,因而有其自身的边界。就像没有一种经验分析能够穷尽所有事实,也没有一种理论可以解释所有现象,欧盟气候变化制度研究亦是如此。

在欧洲一体化理论中,“政府间主义”和“超国家主义”在对理论流派进行类型学分析时具有较高的辨识度。在高级政治领域,或在



政治敏感性强的事项上，欧洲一体化的动力主要来自成员国的推动；在低级政治领域，或在有关技术性、管理性和行政性的事项上，新功能主义所谓的“溢出效应”使得“超国家”倾向更为突出。这也是早期欧洲一体化研究主要关注的论题。但是，在应用于欧盟气候政策分析时，这种类型学的解释框架并不完备。对自然环境的科学探索表明，自然生态系统的联通循环性使环境问题不仅是地区性、技术性和管理性问题；伴随着对自然环境科学领域认知的增长和对环境伦理的反思，人类意识到环境还牵涉公平、发展和安全，环境问题的某些方面已进入高级政治范畴。

有鉴于此，因权力的转移而使主权国家政府在政策网络中的地位和作用变得模糊的多层治理理论，似乎更适合被用来分析欧盟的气候变化治理。以治理视角观察欧盟气候变化领域的一体化和制度建设具有以下几个方面的优势：

第一，与传统行政相比较而言，治理理论在治理的主体、客体和方式上增添了新的内涵，因而更加适合于分析人与自然的关系。具体来说，治理主体权利的来源是多元的，而非一元的政府权力；治理客体具有广泛性，而不受领土疆界限制；治理的方式强调上下互动的合作协商，而非单向度的命令控制。另外，治理视角可以将政策制定与制度建设联系起来；它既允许对欧盟的规范性议题进行讨论，同时还不会与欧盟的经验性研究相脱节。^①

第二，多层治理理论既构成了欧盟气候政策制定的背景，又可以解释欧盟的共同普遍利益如何被界定、优先化，以及如何通过成员国国内层面的制度化行为使欧盟决策转化成具体的政策行动。按照菲利普·施密特（Philippe Schmitter）的观点，多层治理是在以地域划分的不同层级上，相互独立而又相互依存的诸多行为体之间形成的通过持续协商、审议和执行等方式做出有约束力的决策的过程，这些行为体中没有一个是拥有专断的决策能力，它们之间也不存在固定的政治等

^① 参见〔英〕安特耶·维纳、〔德〕托马斯·迪兹主编：《欧洲一体化理论》，123页，北京，世界知识出版社，2009。

级关系。^① 欧盟的制度体系恰好形成了成员国国家权力向上、向下、向外的多维度转移,即中央政府的权威同时向超国家层面、次国家层面以及公共—私人网络的分散和转移。在多层治理中,决策权力不是由成员国政府垄断,而是扩散到次成员国、成员国和超国家层面。欧盟气候变化治理的决策权由超国家行为体、国家政府、区域和地区行为体授权的代理机构行使,具有不同层面管辖权的行为体之间形成了相互依赖的关系。

第三,多层治理中“治理网络”的发展与气候变化/环境规制的发展特征相吻合。欧盟的政治体系可谓是一个协商谈判的体系,“治理网络”中采用非等级制的决策模式,包含公共机构和私人行为体的动态网络的重要性在不断增加^②,各个公私决策行为体之间没有等级之分,为解决随时提出的政策任务而建立的非正式、网络式的决策小组发挥的作用越来越大。这种围绕议题而形成的由不同类型的行为体构成的参与主体在政策进程中发挥了重要作用,使欧盟多层治理经常被描绘成“网络中的治理”。由社会运动引发的气候变化/环境规制的发展也经历了由权威政府机构的命令和控制转为吸收个人、非政府团体的参与,从而形成了一个由利益攸关者构成的参与主体。“治理网络”特征让多层治理理论在分析欧盟气候变化治理政策时更加得心应手。

四、本书的篇章结构

本书依循实证主义研究思路,采用个案研究与对策研究相结合的研究方法,对欧盟气候变化治理进行定性分析。本书主要探讨如下几个问题:(1) 欧盟气候变化治理的动因和基本诉求是什么?(2) 欧盟气候变化治理模式是什么?(3) 欧盟气候变化治理的绩效怎样?(4) 欧盟气候变化治理对外部世界产生了何种影响?

^① 参见吴志成、李客循:《欧洲联盟的多层治理:理论及其模式分析》,载《欧洲研究》,2003(6)。

^② 参见[德]贝娅特·科勒-科赫等:《欧盟研究中的“治理转向”》,载《欧洲研究》,2007(5)。

目 录

引言.....	1
第一章 欧盟气候变化治理背景.....	1
第一节 欧洲工业化历程与碳排放发展趋势.....	1
第二节 欧盟气候变化治理内部动因	15
第三节 欧盟气候变化治理的国际环境	32
第二章 欧盟气候变化治理实践	43
第一节 治理目标	43
第二节 政策发展历程与基本内容	50
第三节 治理手段与工具	84
第三章 欧盟气候变化治理模式转型——理论视角的思考.....	101
第一节 气候变化决策机制及其发展变化.....	101
第二节 气候变化多层治理及其转型.....	126
第四章 欧盟气候变化治理绩效评估——以向低碳经济 转型为评价体系.....	134
第一节 气候变化治理困难与障碍.....	134
第二节 气候变化治理效果评价与改进.....	152



第五章 欧盟气候变化治理对外部世界的影响·····	178
第一节 欧盟气候外交取向·····	178
第二节 欧盟气候外交实践·····	181
第三节 欧盟气候变化全球治理的效果·····	235
第六章 欧盟气候变化治理发展趋势与启示·····	247
第一节 欧盟气候变化治理的发展趋势·····	247
第二节 欧盟经验对中国的启示·····	253
参考文献·····	259
主要中英文术语对照表·····	268
附录一 《联合国气候变化框架公约》·····	273
附录二 《京都议定书》·····	297
附录三 对《京都议定书》的多哈修正·····	321
后 记·····	328

图表目录

图 1—1	1750—2004 年西欧地区化石燃料 CO ₂ 排放量	5
图 1—2	1871—2008 年德国化石燃料 CO ₂ 排放量	6
图 1—3	1750—1870 年西欧地区 CO ₂ 排放及其年增长率	6
图 1—4	1792—1870 年德国 CO ₂ 排放及其年增长率	7
图 1—5	1871—1914 年西欧地区 CO ₂ 排放及其年增长率	10
图 1—6	1871—1914 年德国 CO ₂ 排放及其年增长率	10
图 1—7	1951—2008 年西欧地区 CO ₂ 排放及其年增长率	12
图 1—8	1951—2008 年德国 CO ₂ 排放及其年增长率	13
图 2—1	欧盟气候变化治理框架图	84
图 2—2	JI 和 CDM 项目运行图	99
图 3—1	欧盟环境理事会工作流程图	122
图 4—1	欧盟与成员国的权能分配	137
图 4—2	可持续发展、低碳经济、绿色经济概念外延图	154
图 4—3	2004—2006 年欧盟及成员国温室气体排放情况	156
图 4—4	EU15 主要产业部门的温室气体排放情况	159
图 4—5	1990—2010 年 EU27 温室气体排放强度	168



图 4—6	2000—2010 年 EU27 能源消费碳排放强度	169
图 4—7	2005—2009 年欧盟可再生能源业就业情况	173
图 4—8	2010 年欧盟可再生能源业就业在整体就业中的 比重	173
表 1—1	2005—2020/2030 年减排行动对全球 GDP 的 影响	24
表 2—1	欧盟国家 2008—2012 年温室气体减排指标 一览表	45
表 2—2	2013—2020 年欧盟成员国温室气体减排指标 一览表	47
表 2—3	汽车燃料最低消费税率	86
表 2—4	取暖燃料和电力最低消费税率	86
表 2—5	成员国排放配额及在欧盟中所占比重	90
表 2—6	CDM 和 JI 基本特征比较	98
表 3—1	欧盟理事会决策机构配置一览	110
表 3—2	欧盟环境决策中的行为者	115
表 3—3	欧盟对外气候行动决策的分析层次	119
表 3—4	欧盟气候变化治理转型中的变量	133
表 4—1	2008—2011 年欧盟及成员国温室气体排放情况 (未使用灵活机制和碳汇)	162
表 4—2	2008—2011 年欧盟及成员国非 ETS 部门 温室气体排放情况	163
表 4—3	欧盟及成员国第一承诺期目标完成情况(使用 碳汇和灵活机制)	165
表 4—4	“欧盟研究和技术开发框架计划”(FP1~ FP7) 预算	171
表 4—5	全球清洁能源技术专利在全部专利中的比重 (1988—2007 年)	171
表 4—6	清洁能源技术分类排名(1988—2007 年)	172

表 4—7	欧委会排放交易系统第三阶段配额调整方案	176
表 5—1	2005—2011 年援助国跨部门 ODA 情况概览	231
表 5—2	2006—2008 年 DAC 成员国减缓气候变化 援助情况	232
表 5—3	全球气候变化联盟 2008—2010 年行动预算	233
表 5—4	四种领导权模式一览	237

第一章 欧盟气候变化治理背景

全球变暖是一种全球气候变化现象，它表现为大气和海洋温度的非正常升高。大气、海洋环流的影响遍及整个地球，没有哪个国家和地区可以置身其影响之外，因此可以说气候变化是全人类都要面临的公共问题。公共问题的解决需要的不是一国或几国的行动，更不是单方面的个体决策，而是建立在多方合作基础上的国际公共治理。尽管全球公共问题治理存在严重的搭便车现象，欧盟却有强烈的动机积极推行区域内气候变化治理，并在全球范围引领国际气候变化机制的构建。欧盟形成应对气候变化政策的背景，包括欧洲工业革命以来的CO₂排放趋势，以及欧盟实施气候变化治理的内在行动逻辑和国际气候变化谈判大环境。这也是本章探讨的主要问题。

第一节 欧洲工业化历程与碳排放发展趋势

联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）指出，人类活动的规模已开始对全球气候系统产生干扰。1850年以来的全球地表温度器测资料显示，目前全球平均气温和海温的升高都毋庸置疑地证明了全球气候在暖化。在一个较长的历史时期，全球平均气温经历了由冷变暖转冷后再次变暖的波动过程。20世纪90年代以来，地球大气和