

德国智库动态

四川外国语大学德国研究中心

第 11 期 2015 年 11 月 30 日

本期主要内容

- ✚ 2015 巴黎气候大会：未来气候制度的新开端
- ✚ 南海岛屿争端：美国取得新回合的胜利

2015 巴黎气候大会：未来气候制度的新开端

2015 年国际气候政策指向新目标：到 2015 年 12 月为止，《联合国气候变化框架公约（UNFCCC）》的 195 个成员国要在 2020 年后如何处理气候变化带来的政治挑战这一问题上达成一致意见。这些问题包括气候保护、对气候变化的适应、可能的损失和危害、对所有被视为必要措施的技术转让与资助。在即将于法国首都（11 月 30 日至 12 月 11 日）举行的第二十一次缔约方会议（COP21）上，各国要通过一项包含目标协议和措施办法的所谓巴黎协议。

2009 年在哥本哈根，各国未就《京都议定书》到期后新的国际气候制度的启动达成一致意见，自此以后谈判已持续了六年。当时仅确定了新协议的一些轮廓，欧盟及其成员国想要坚持《京都议定书》的模式，并未准备在哥本哈根取得谈判成果。美国、中国和印度这些大国在当时坚持自己的利益，阻碍了具有国际法律效力的协议出台。

为 2020 年后制定的新的气候制度不能仅仅以有效的气候保护作为衡量标准，还要能够实现广泛且持续的“气候危机管理”。那么新制度该如何规划制定呢？其中一个重要的部分是，让正在经历经济增长的新兴工业化国家加入到国际气候保护中来。如此一来，存在于工业化国家与发展中国家的“防火墙”就会被拆除，新兴工业化国家至今仍觉得自己置身气候保护的责任之外。另一个重要部分是，以捐助国的可靠承诺为基础，通过气候融资和能力培养使经济实力薄弱的缔约国得到帮助。同时新制度还应保持灵活变通，以便平衡 195 个参与国的利益。

尽管标准很高，但在巴黎通过新协议的可能性仍然很大。为何如此？首先，美国自 2013 年起真正开始致力于实现自己的气候目标，并以双边交流的方式促使中国和印度进一步参与到气候政策的合作当中。在与中国的交谈中，双方于 2014 年解除了长期以来严重影响国际气候政策合作的相互封锁。在巴黎气候大会的准备过程中，通过德国和欧盟的努力，已有更多的工业化及新兴工业化国家——如巴西、加拿大、日本——承诺支持长期气候保护。

其二，在哥本哈根气候大会之后举行的多轮 UNFCCC 谈判中，各国已经就新制度的一些重要原则达成了一致。其中包括，采取以国家气候政策为基础的自愿缔约的办法，而不再实行国际协商的责任分摊原则。截至 2015 年 11 月已有超过 150 个缔约国向 UNFCCC 秘书处提交了自己的“国家自定贡献方案”(INDCs)。

方案中除了包含气候保护的目标外，发展中国家还要给出规划好的气候变化适应措施。INDCs 是让更多缔约国加入新的气候制度的手段，超越了气候保护的框架。

其三，借助 2010 年建立的绿色气候基金（GCF），一个旨在建立让各方感到公平的气候融资分配方案的机构首次得以成立。

其四，贫困的发展中国家打算在 2020 年后全面的气候管理中给予气候变化适应和气候保护同等程度的重视，并在资金和技术上充分支持气候变化适应对策的实施。因为自哥本哈根气候大会以来气候融资的金额不断增多，给 INDCs 的具体实施和 GCF 的首批项目提供了保障，因此可以被看做是一种正面的发展方向。

然而在巴黎，各国能否就 2020 年后气候政策的所有要点给出明确的协商结果仍然无法预料。目前的情况是，2016 年后的气候制度还要继续构建。例如，各国在 INDCs 中所宣告的气候保护目标还不足以达到在本世纪末使气温上升不超过 2 摄氏度的要求。并且，由官方和私人捐助者承担的 2020 年后的气候融资在捐助国只能逐步投入使用。

毕竟为长期解决气候变化所带来的不断增长的挑战而部署发展援助政策的战略才刚开始。技术上的个别问题必须进一步探索，这既是为了确定各国的气候适应需求，也是为了支援首次想要参与到气候保护中来的国家。

对美国、中国、印度和欧盟这样的大国来说，重要的是要将 2020 年后的气候保护政策与本国能源政策中的优先战略相协调。此外欧盟、美国和其它在气候污染上背负着历史罪名的国家必须履行其在气候资助上的责任，以避免对将要在巴黎进行的交易造成危害。对于德国和欧盟来说，2016 年出现了许多与重要的参与国合作的机会。鉴于德国能源转型计划所呈现的效果以及欧洲在气候政策上的经验，新兴工业化国家完全有兴趣参与合作。中国政府计划在 2017 年引入《排污权有偿使用和交易制度》，为此其需要大量帮助。印度政府想要同时促进燃煤发电和可再生能源规模的扩大，在这方面德国也可以给予援助力量。

虽然美国在气候谈判上取得了重要突破，但决不能确定其在 2016 大选年是否会继续积极的参与到 UNFCCC 气候问题议程的制定中来。美国 2015 年气候外交政策与德国主持下的 G7 峰会之间良好的互动态势可能会在巴黎峰会上终结。或许可以设想在 2016 年由中国主持，以及次年由德国主持的 G20 峰会上还可以继

续这一态势。到那时或许才完全具备了同美国一起在顶层政治层面继续制定气候政策的条件。

与此相反，还在犹豫不决地让自己适应着其它大国在谈判中的优先地位的欧盟，必须在 2016 年顺利通过立法程序，以期达到为 2030 年设定的气候目标（排污量比 1990 年减少 40%）。正如德国在东、西欧成员国间所起到的调停人的作用一样，在这种情况下其同样应该充当欧盟碳排放交易体系改革和能源利用效率立法的支持者。

巴黎气候大会上将要就那些内容进行谈判？

当前在 UNFCCC 框架下的谈判涉及三个方面：排污源、温室气体浓度以及气候变化的直接后果。至今在《京都议定书》框架下的气候制度主要聚焦于排污源和减排（减少温室气体排放、森林保护）问题上。主导思想是，通过谈判以具有约束力的合同的形式制定出一个全球气候制度，在此基础上确定如何将全球变暖限制在 2C° 以下，以及各 UNFCCC 缔约国应该做出哪些贡献。这种处理办法在考虑到某些困难境况时是最优选择——如地球环境是全球的公共财富，其要通过全球行动来保护。然而如果国家之间和行为体之间的合作没有使之受到约束的国家机构作为基础，那么合作将是无效的，因为每个国家都很容易将气候保护的代价交由其他国家承担而自己却不实施或只实施少数规定（搭便车现象）。而且对于许多国家来说，出于政治和经济的原因也很难履行全球性协议。巴黎气候大会的目的在于，将 INDCs 融入到一个新的协议中，使之尽可能具有约束力，并逐步提高各国的承诺。据称会上将首次出台一份关于气候变化后果的协议，其中气候变化适应拥有与气候保护同等重要的地位。

从 1992 年 UNFCCC 建立至今“共同但有区别的责任和能力原则”（CBDR&RC）就作为气候制度制定的条件。就这点而言，将在巴黎商议得出的解决办法也应被看做是公正的。为此可供参考的因素有，一个国家对气候变化的历史贡献及其未来在气候保护和气候变化适应中的应对能力。气候融资和技术转移可以作为平衡各国利益和促进广泛合作的手段，并因此而促使 CBDR&RC 原则的实现。

气候框架公约的谈判遭到了强烈批评，因为似乎从中并不会得出一个可以全

面解决不断加剧的气候变化问题的办法。然而在国家、区域和地区层面——也是由于 UNFCCC 的推动——形成了许多气候政策的动议和措施，它们由国家或非国家行为体——例如以民间团体和企业的自发行动或城市间联合的形式——推动。到目前为止还没有将各种次国家层级和跨国界的行动与全球气候制度联系起来的系统尝试。

2015 国际气候问题谈判的成功取决于哪些方面？

2015 年气候谈判指向的目标是，为 2020 年后的全面气候政策建立一个全球性框架。为此 195 个缔约国必须达成一致意见。无论约束程度和实质内容怎样，能够取得一致意见就已经是一个外交突破了。因为各缔约方在个别问题上的分歧很大。

新协议将要达到这些要求：首先要指明协调各国气候政策措施和制定限制温室气体排放的长期目标的途径，以使气温升高不超过 2 摄氏度的目标得以实现。为此必须准备好提供相关信息，审核目标并随着时间的推移重新对其进行商议。其次，新协议必须对风险进行归类 and 分配，这些风险随着气候政策的实施和持续发生的气候变化而产生。为此，必须就适应措施、损失和危害的控制以及援助行动（资金提供和技术支持）进行商定。

为了能够达成一致，必须对一些实质性议题进行充分的探讨和确定，否则就要制定出一个计划，以便在接下来的谈判中取得结果。这些议题包括：其一，该如何处理已经提交的 INDCs，也就是说，是否可以将其作为新协议的一部分，未来应该如何对其进行审核及更新。UNFCCC 秘书处 2015 年 11 月的审核表明，根据各国目前所提交的 INDCs，可预测 2030 年之前碳排放量的增长将会降低，但绝达不到扭转全球碳排放发展趋势的要求，而这对于气温升高不超过 2 摄氏度的目标是至关重要的。根据“气候行动追踪”（Climate Action Tracker，简称 CAT）组织的分析，目前各国提交的 INDCs 只能实现到本世纪末将气温升高限制在平均 2.7 摄氏度以下。UNFCCC 秘书处的估值在 3.3 摄氏度以下。

其二，必须就气候融资问题达成一致意见。在 2010 年坎昆气候大会上就已经通过了在 2020 年之前每年为发展中国家筹措 1000 亿美元的决定（到 2014 年为止的实际资金筹措累计约为 610 亿美元）。然而悬而未决的问题的是，2020 年

后的资金筹措该怎样保障，是否应该投入更多资金。同样未明确的问题还有，怎样能够实现全球性投资方向的转移。此外，许多发展中国家提交的 INDCs 的制约条件是其必须得到 2020 年后获得支援的承诺。

除了在国家层面和国际层面同时实施的计划——例如德国的能源转型计划，2030 年议事日程（联合国可持续发展目标，简称 SDGs）对巴黎气候大会来说也具有信号效应。与 UNFCCC 谈判相似，2015 年 9 月通过的 17 项可持续发展目标为工业化国家、新兴工业化国家和发展中国家在克服全球性挑战上的合作创造了新的基础。因为在这一过程中所有国家都承诺会参与到克服贫困、保护环境和资源以及规划可持续发展路径的行动中来，为之做出自己的贡献。

德国在谈判中的作用

德国对全球温室气体排放的影响是有限的，因为其温室气体排放量占比很低，仅占全球总排放量的 2.4%（见图表）。然而德国的国民经济在许多方面都超越国界对全球温室气体的排放有着重要意义。德国对高效技术及创新工艺，政治手段及部门管制方法（如能源转型计划）的输出产生了所谓的溢出效应（Spillover-Effekte），促使其它国家更多地投入到气候保护中来。

另一方面，极度依存于全球市场的德国国民经济也造成了国外温室气体排放的增多，因为国外家庭和企业消费来自德国的产品和服务。然而这并不算入德国温室气体排放的统计中。德国到 2020 年将温室气体排放量降低 40%（相对于 1990 年）的气候目标只涉及产生于德国境内的温室气体排放，不包括其在国际上和欧盟范围内产生的排放效应。此外，德国的目标与欧洲气候政策的实施密不可分，因为德国超过 40% 的碳足迹是由欧洲碳排放交易体系决定的-德国工业及电力生产中碳排放量的降低对欧盟范围的碳足迹不起作用。德国如果想要在气候保护中继续前进，就不得不加强欧盟范围内相应的气候政策的发展。

德国政府成功地利用 2015 年 G7 峰会东道国的身份为即将在巴黎展开的谈判做了准备。七月在德国举行的 G7 峰会上，一直犹豫不决的成员国加拿大和日本也承诺长期坚持持续到本世纪中期的脱碳目标，该目标的主要内容是停止使用化石燃料。在美国自 2014 年起与中国和印度举行的双边会谈的配合下，现在已经具备了使新兴工业化国家参与合作的重要推动因素。然而为了强化新的气候制

度，与重要谈判国的合作在 2015 年之后还要进一步发展与深化。

图表：2005 和 2012 年 G20 成员国温室气体排放量（单位：公吨）及其全球比重（百分比）

名次	2005 温室气体排放量（单位：公吨）	全球占比	名次	2012 温室气体排放量（单位公吨）	全球占比
1 中国	7345.03	18.9	1 中国	10975.50	24.5
2 美国	6841.50	17.6	2 美国	6235.10	13.9
3 欧盟	4953.34	12.8	3 欧盟	4399.15	9.8
4 俄罗斯	2141.35	5.5	4 印度	3013.77	6.7
5 印度	2081.93	5.4	5 俄罗斯	2322.22	5.2
6 日本	1336.84	3.4	6 日本	1344.58	3.0
7 德国	940.59	2.4	7 巴西	1012.55	2.3
8 巴西	840.19	2.2	8 德国	887.22	2.0
9 加拿大	722.57	1.9	9 印度尼西亚	760.81	1.7
10 墨西哥	656.93	1.7	10 墨西哥	723.85	1.6
11 英国	636.75	1.6	11 加拿大	714.12	1.6
12 印度尼西亚	626.62	1.6	12 韩国	693.33	1.5
13 意大利	563.39	1.5	13 澳大利亚	648.23	1.4
14 韩国	559.27	1.4	14 英国	553.43	1.2
15 澳大利亚	558.84	1.4	15 意大利	465.20	1.0
16 法国	515.98	1.3	16 南非	462.60	1.0
17 南非	407.72	1.1	17 法国	457.34	1.0
18 沙特阿拉伯	352.08	0.9	18 土耳其	419.70	0.9
19 阿根廷	328.34	0.8	19 沙特阿	352.08	0.8

			拉伯	
20 土耳其	319.47	0.8	20 阿根廷	338.00
				0.8

(本文节译自德国科学与政治基金会 2015 年 11 月份分析报告,作者亚历苏珊·德勒格 (Susanne Dröge)。)

南海岛屿争端：美国取得新回合的胜利

随着十月底美国军舰在中国控制的水域进行示威性航行,南海争端进入新回合的较量,在此轮较量中美国展示出了更加强硬的姿态。克里斯蒂安·贝克 (Christian Becker) 认为现在是时候做出妥协了。

今年十月末美国派遣导弹驱逐舰“拉森号”进入紧邻部分南海岛屿和环形珊瑚岛的海域。今年春天中国在相同岛屿和环形珊瑚岛建立防御工事的行动曾一度引起国际骚动。那时反对中国实施岛屿建设的国家主要是同样对部分南海岛屿提出主权要求的越南和菲律宾。在这件事上他们得到了美国和日本的支持。然而当时除了严正抗议,没有再听闻其它行动,人们普遍认为中国已经通过扩建岛礁创造了有利于自己的既成事实。

然而现在美国却用海上军事行动对此做出了回应,虽然美国已不是第一次在这一区域采取行动,但这一次却是真正意义上想要遏制中国对南海岛屿主权要求的行动。美国“航行自由计划”(Freedom of Navigation)的目的就在于,使美国的海军和空军在由自己定义的国际水域中实施完全自由的活动。

虽然人们常常为岛屿争端找出各种军事策略和经济方面的理由,但在这里核心问题却是国家威望。一方面中国想要证明自己作为一个正在崛起的大国能够顶住阻力实现自己的利益,并坚持自己的世界秩序观。这个信号不仅要向国外,也要向国内传递,目的是使中国领导层在自己的公众面前呈现出一个国家利益保护者的形象。另一方面,美国作为太平洋地区的大国不想造成自己受他国迫使而接受现状改变的印象。

现在北京面临的问题是,人们提出的要求都不能实现。无论在当前还是可预见的未来中国政府都没有可能阻止美国军舰在自己控制的水域进行示威性航行。如果中国政府动用武力的话,那么就将被世界各国认为是冲突挑起者,而中国已

经很长时间没有为此做过准备了。如果其试图利用非军事手段——例如用渔船或海岸警卫队实施封锁——阻止美国军舰的话，那么就有可能给人以弱勢的印象，而这与其想要对外展示的有自信的大国形象是大相径庭的。

中国除了继续容忍美国军队的其它行动外，几乎没有其它选择。即使是措辞尖锐的声明或其它方面——例如经济领域——的对策也无法阻止中国已经给人们造成的印象，也就是其无法为自己的主权要求找到有力的证据。

显然中国也认识到了自己在美国“拉森号”导弹驱逐舰通过南海后立即发表的措辞严厉的声明只会让自己继续陷在死胡同中。中国的高级军官发出警告称，中国人民解放军不会容忍侵犯中国领土的行为，中国的国家媒体甚至说他们不畏惧战争。这听起来确实令人生畏，然而中国政府的反应越强烈，意料之中的下一次巡航行动的影响就会越明显，也会让中国更加难看。而美国方面已经宣告会再一次实施巡航行动。

现在已经明确的是，中国政府不想让安全与军事政策对话的途径中断：美国的巡航行动刚过去不久，负责此次军事行动的美国太平洋司令部指挥官就到北京做客。也是在“拉森号”巡航行动后不久，在一次于马来西亚举行的多边对话会议的间隙，两国国防部长举行了会面。此事件虽然是二者交谈的主题，但与事件发生后中国做出的直接反应以及中国国家媒体中的报道态度相比，双方的语气缓和了许多。

中国政府事实上选择了接受美国的行动，这可能产生深远的影响：东南亚国家可以清楚地看到中美之间的对抗，并会权衡自己在两大行为体之间该怎样确定自己的立场。如果它们感觉到雄心勃勃的中国到了紧要关头就会变成纸老虎，那么这一定会成为他们倾向美国的重要但不唯一的因素。

美国取得的回合胜利是危险也是机遇

在某种程度上美国赢得了最新一轮的岛屿争夺。然而其“航行自由”计划不会每次都能见效。目前中国可能处在死胡同中，但一个感到被过度挤压的人也会变得危险。因此现在给中国一个可以有序撤退的机会是很重要的。做为让美国停止军事行动的回报，可以谨慎地引入至今都被中国政府拒绝的岛屿争端多边对话模式。虽然这对中国来说可能是一副苦药，但这或许是一个走出死胡同，使所有

参与者都能获益的出路。

(本文译自德国科学与政治基金会 2015 年 11 月份评论文章, 作者亚历克里斯蒂安·贝克 (Christian Becker).)

《德国智库动态》由四川外国语大学德国研究中心根据德国各大权威智库的公开信息编译, 每月 30 日出版。

地址: 四川外国语大学德国研究中心, 重庆市沙坪坝区烈士墓, 邮编 400031

电话/传真: +86 23 6538 5696

电子邮件: dgyjzx@sisu.edu.cn

网址: dgyj.sisu.edu.cn