

气候外交背后的利益博弈

陶正付

【摘要】随着世界各国对气候变化问题的日益重视,气候外交开始成为外交舞台的新主角。气候变化问题正演变成一个涉及全球环境、国际政治、世界经济、国际贸易等问题的复杂议题。气候外交下隐藏的是各国政治、经济利益的博弈。尤其是南北之间发展权问题以及发达国家之间的主导权问题的争夺更为激烈。气候外交正逐渐衍生为发达国家主导世界政治经济秩序的新工具和发展中国家面临的新“壁垒”。各主权国家必须超越意识形态和主权意识的藩篱,协调与平衡主权利益与国际共同利益的关系,健全与完善气候变化国际制度,推进公正有效的气候变化国际合作,共同应对这一挑战。

【关键词】气候外交 国家利益 发展权 主导权

【中图分类号】B82 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2009)01-0125-06

进入新世纪以来,环境污染和气候变化对人类的威胁,日益引起国际社会的重视,并逐渐成为有别于传统安全观的政治话题。围绕全球气候问题的国际交锋愈演愈烈,气候外交开始走上前台,成为国际外交的核心内容。这对世界局势和国家关系的发展以及各国发展模式的调整都将产生深远的影响。然而,我们在重视全球气候问题,关注烽火连天的气候外交的同时,更应该关注气候外交背后隐藏的各国利益博弈。

一、发展权争夺

气候问题归根到底是发展问题,在气候变化中,发展中国家的发展权问题其实早就得到联合国的承认。作为“气候变化宪章”的1992年《联合国气候变化框架公约》明确指出,历史上和目前全球温室气体排放的大部分源自发达国家,发展中国家的人均排放仍相对较低,发展中国家在全球排放中所占的份额将会增加,以满足其经济和社会发展需要。随着“后《京

都议定书》”谈判序幕的拉开,发展权问题受到发展中国家尤其是中国、印度等发展中大国的重视。2007年6月4日中国政府正式发布《应对气候变化国家方案》,开宗明义地指出:“气候变化既是环境问题,也是发展问题,但归根到底是发展问题。”科学研究也证明气候变化主要是发达国家自工业革命以来大量排放二氧化碳等温室气体造成的,其影响已波及全球。而发展中国家一方面要重视减缓气候变化问题,另一方面还要发展经济,消除贫困,实现可持续发展。为了发展,目前还必须进行一定的生存排放。

但发达国家对此并没有充分理解和全面承认。众所周知,发展中国家解决发展与减排这一矛盾的关键是掌握必要的减缓技术和手段,而这些技术和手段主要掌握在发达国家手中,他们应当向发展中国家转让技术,这也是公约中所确立的一个重要原则:发展中国家履行议定书的义务将取决于发达国家提供资金、技术转让的程度。但目前的情况是发达国家不仅不愿意搞技术转让,甚至还采取技术封锁。这一

方面是因为,对很多发达国家的企业而言,环保技术是高利润的保证,绝不肯轻易赠人,发达国家依然希望依靠在技术和经济领域的优势,占有环保产业市场的高端,既要发展中国家减排,又可从它们的减排过程中牟利。而更为重要的原因是气候变暖对发达国家和发展中国家的影响不同。在几乎所有情况下,最有可能遭受气候变化危害的国家,都是世界上较为贫困的国家。据IPCC(政府间气候变化专门委员会)估计,最不发达的非洲地区受全球暖化的影响将会最深,其粮食产量会大大下降,到2020年将有多达2.5亿人面临饮用水短缺问题,小岛屿国家更面临直接被海水淹没的可能性。与此同时,那些遭受气候变化危害最小而且在应对气候变化方面条件最为优越的国家,则通常都是世界上最为富裕的国家。2007年4月6日公布的联合国气候变化报告称,气候变暖会给不同的国家造成不平等的影响。非洲、太平洋以及热带国家也是全球最贫困的国家所在的地区,将要承担气候变暖带来的负面影响,而发达国家所在的北方地区则会从气候变暖中受益。尽管气候变化会引发海平面上升,一些海岸地区和小岛面临淹没,但是气候变暖会让加拿大、俄罗斯这样的北方国家受益。在未来几十年中,北方国家会由于气候变暖而使冷冬减少、农业增收。

因此就应对气候变化问题来说,发达国家显然拥有更大的灵活空间。“最初的说法是,我们同舟共济,这种说法很容易向世人兜售”,耶鲁大学经济学家罗伯特·门德尔松说,“但科学研究并不支持这种说法,我们并不是同舟共济。”^①部分原因在地理方面:大多数发达国家都地处中纬度地区,气候温暖,既不太热,也不太冷。很多发达国家自然条件优越,土地肥沃,拥有适宜作物生长的季节或者法国和新西兰那种温和的天气。不过,发达国家拥有的一个更重要的利器却是它们的财富,这些财富至少相当一部分都是在过去一个多世纪里通过燃烧煤炭、石油和其他化石燃料实现工业化而逐步积累起来的。在美国,农业生产仅占经济总量的4%;在马拉维,90%的人生活农村,大

约40%的经济总量来源于靠天吃饭的农业。显而易见,面对一场气候灾难,美国的承受能力远远超过了马拉维这样国家。因此,在南北之争上,发达国家特别是美国迟迟不愿做出实质性的让步,其用意是显而易见的。

全球气候谈判中的南北之争的最终解决,需要南北双方的共同努力,特别是发达国家要拿出足够的决心和诚意,毕竟他们掌握着主动权。

二、主导权之争(西西之争)

一直以来,工业化国家特别是美欧之间对气候变化的政策理念和框架就存在重大差异。首先,在政策理念上,欧盟主张主要通过减少温室气体排放达到遏制全球气候变暖趋势;美国则认为减排应以不阻碍经济发展为前提,解决气候变暖问题要依靠清洁的、可再生的替代能源的开发和推广。其次,在解决全球气候变暖的框架方面,欧盟坚持在联合国框架内制定“可衡量、有约束力、可执行目标”的应对气候变化全球系统,积极推动敲定2012年“后《京都议定书》”谈判的“路线图”,并在2009年前达成协议。而美国作为《京都议定书》的“叛逆者”,布什在2007年5月31日应对气候变化长期战略中建议,于2008年年底与全球15个主要温室气体排放国设立温室气体减排长期目标。这无异于要在欧盟倡导的联合国框架外另搞一套,与欧盟主导的“后《京都议定书》”谈判唱对台戏。

欧洲之所以在气候问题上较美国更为积极,是因为环境政策目前已成了欧盟彰显“统一外交”的重要手段,欧盟希望以“气候牌”作为自身的“特色外交”,在未来的世界政治外交事务中居于领导地位。

华盛顿经济战略学院院长克莱德·雷普斯托维茨分析说:“在英国、德国和法国以及一些欧洲小国,环保就意味着‘选票’。执政的社会党政府发现自己越来越依赖于绿党的政治支持。”

^① 《广州日报》2007年4月8日。

绿党之所以能吸引人，部分原因是因为它找到了人人都关心的问题，并以一种积极的方式满足了日益明显的欧洲独立感。”随着欧共体演化为欧盟，并着眼于“强化”其经济和政治一体化，环境政策也成了彰显欧洲性的重要手段。所有的欧洲人都以自己处于领导地位而骄傲。“在某种意义上，环境保护主义，尤其是应对气候变化方面的环境政策，成为欧洲民族主义的一种表达方式，也可以说是欧洲的独立宣言。”此外，曾担任过俄罗斯政府总理顾问的米哈伊尔·杰里亚金也指出：“欧盟的积极性具有政治意味。在残酷的全球竞争环境中，欧洲经济的高度生态性负担已经越来越明显地制约欧洲的发展，所以他们希望迫使其主要竞争对手，首先是美国，也要提高类似的生态成本支出。对欧洲最有力的解决办法就是把它内部现行的生态标准扩散到全球其他地区，首先也是它的战略竞争对手美国，让他们失去部分‘生态竞争优势’。”^①

作为世界政治经济霸主的美国当然不甘心看到自己被日益边缘化。《京都议定书》刚一生效，利用京都模式下向发展中国家提供技术转让没有做出明确承诺的弱点，美国与中国、印度、日本、澳大利亚和韩国 2005 年 7 月组成了一个亚太清洁发展机制，并发表了《亚太清洁发展和气候新伙伴计划意向宣言》。此外，美国还分别发起了“氢能经济国际伙伴计划”、“碳收集领导人论坛”、“甲烷市场化伙伴计划”、“第四代国际论坛”、“再生能源与能源效益伙伴计划”等游离于联合国气候变化谈判之外的合作机制。2008 年年初，迫于国内外压力，布什首次提出要用更强的力度发展太阳能、核能、清洁煤等技术，通过技术创新和转让来应对气候变化，希望在《京都议定书》之外，形成由美国主导的新模式。这种新模式要求把发展中国家纳入减排体系，从发达国家减排变成全球减排。实际上，这否定了“共同但有区别的责任”原则。

日本也不甘示弱，日本前首相安倍晋三提出一个“美丽星球”计划，争夺应对气候变化的话语权，希望主导气候谈判。并提出到 2050

年全球削减 50% 的“日本版指标”，积极促使美国、中国和印度自觉戴上“减排紧箍咒”。福田接任安倍上台后，不仅在达沃斯会议上提出了“清凉地球构想”，更进一步提出了“亚洲经济环境共同体”概念。日本瞄准亚洲，通过对各国提供环保法制支援，如派专家、接受环保法律制定者为研修生，对外输出日本版环保法制标准，构筑亚洲环保法制体系，为日本输出环保技术、确立日本标准创造条件。

欧美日等发达国家围绕全球应对气候变暖政策主导权的争夺，不只关心地球有没有变热，更是在为自身经济寻找增长点。双方交替上演“气候秀”的实质，是希望打破《联合国气候变化框架公约》的“共同但有区别的责任”原则，及相关国际组织安排确定的国际社会应对气候变化的框架和基本原则，推卸发达国家在气候变化问题上的义务和责任，让发展中国家替他们买单。

三、经济利益之争

欧美之争表面是减排标准上的分歧，其背后隐藏的却是经济和商业利益的争夺。欧洲之所以在气候外交上咄咄逼人，主动出击，其底气和资本是经济优势。近年来欧盟人口增长缓慢，一些国家甚至出现负增长，经济发展趋于稳定，外延型发展的余地不大。根据欧洲气候变化计划（ECCP）的结论，欧盟实现承诺的总成本为 37 亿欧元，相当于届时（2010 年）GDP 的 0.06%，对经济的负面影响非常小。另外，欧盟的企业在开发低碳能源和提高能效方面具有优势，若世界经济向低碳经济转型，全球价值数千万亿美元的工业设备及基础设施都要进行更新，可以为欧盟企业提供巨大的商业机会。因此，欧盟一直是气候变化领域承担减排责任的标兵。^② 美国在这个问题上之所以态度强硬，绝不是因为美国科学家不相信全球变暖的危害，而是不愿在经济上输给欧盟。美国人口和经济仍处于增长期，经济对外扩张的趋势比较明显，

① 吴金勇、刘婷：《气候政治》，《商务周刊》2007 年第 5 期。

② 《中国经营报》2007 年 12 月 9 日。

温室气体排放呈明显增长趋势。根据美国能源部和环保署的预测,京都目标要求美国在1990年基础上减排7%,但由于美国在1990年代经济增长较快,且近年来实际温室气体排放一直呈上升趋势,所以实际的减排幅度可能高达37%。因此,要实现《京都议定书》规定的减排目标,美国比欧洲要付出更高的经济成本。沃顿经济气候预测联合会的一份调查就显示,如果美国按照《京都议定书》行动,那么每年要花掉3000亿美元。^①

全球气候变暖对世界各国既是巨大的挑战,也蕴藏着难得的发展机遇,谁能抓住机遇,战胜挑战,谁就能在未来的气候谈判中占据主动,赢得先机,并能获得巨大的经济利益。仅以中国为例,按照建设“资源节约型、环境友好型社会”的目标要求,仅节能减排方面,中国的环保市场规模就相当可观。据美国能源基金会数据显示,2005年到2020年,中国能源总投资将达到18万亿元人民币,其中可再生能源和节能、环保的投资将达到7万亿,平均每年节能环保的投资规模为3000亿~4000亿元。^②另据中国商务部预计在未来十年里,中国环保机械市场的需求总量有三种情况:(1)如果2001年~2010年国家环保投资占同期国民生产总值的1.3%,市场对环保机械的需求量约为4100亿元人民币。(2)如果2001年~2005年环保投资占同期国民生产总值的1.5%,市场对环保机械的需求量约为1980亿元人民币。(3)如果2006年~2010年国家环保投资占同期国民生产总值的1.7%,市场对环保机械的需求量约为3200亿元人民币。^③

面对如此巨大的商机,全球范围的气候经济争夺战已经打响。目前最引人注目的是气候交易市场的建立。2007年7月,欧洲碳交易市场总额已达到10亿吨,交易额达到254亿美元。仅西门子公司在环境和气候保护技术领域就拥有大约3万项专利,每年在生态友好型技术方面的投入超过20亿欧元,其目标是到2011年使其所有工厂和业务机构的能效提高20%。还有一些企业和机构成立基金或开发项目,鼓励企业采取减排措施。比如英国气候变化资本集团

(Climate Change Capital,简称CCC),是一家特殊的商业投资银行,是世界第一家致力于运用金融手段发展节能环保等投融资项目的专业投资机构,目前公司管理的基金额度达到15亿美元,是目前为止此领域全球最大的商业投资基金。

尽管美国总统布什拒绝在《京都议定书》上签字,但对气候市场交易机制的探索并未停止。2003年成立的芝加哥气候交易所(CCX),是全球第一个也是北美唯一自愿性参与温室气体减排量交易并对减排量承担法律约束力的先驱组织和市场交易平台。此外,它也是全球唯一同时开展二氧化碳、甲烷、氧化亚氮、氢氟碳化物、全氟化物、六氟化硫6种温室气体减排交易的市场。2004年,芝加哥气候交易所在欧洲建立了分支结构——欧洲气候交易所。北京神雾热能技术有限公司成为美国芝加哥气候交易所的最新成员,也是来自中国的第一位会员。^④

而当环保与经济发展发生冲突时,即使最为激进的所谓环保主义者,也暴露出了其实用主义的立场,气候战最终恢复其本来面目,演变成了彻头彻尾的经济战。德国著名的环保组织德国环境和自然保护联合会主席胡贝特·魏格尔2007年12月在柏林发表的一次讲话中,批评德国默克尔政府的气候政策是“双重游戏”。他说,一方面,默克尔敦促欧盟成为环保“先锋”,但另一方面又恰恰是德国因为汽车工业利益而封杀欧盟准备在交通领域所推出的减少温室气体排放措施。魏格尔说,这样的做法“损害了德国的信誉”。而2007年12月17日出版的德国《经济周刊》中题为《为了汽车的气候战争》的封面文章指出,“当法国和部分欧盟国家向德国的顶级汽车生产厂商宣战时,默克尔做

① 寇维维、纪双城:《地球变暖谁是真凶?》,《环球时报》2007年6月1日。

② 栾璐:《气候变化资本嗅出中国新能源商机》,《中国产经新闻》2007年9月28日。

③ 《中华建筑报》2001年5月27日。

④ 冯志卿:《气候市场交易,离你并不遥远——买卖气候》,《中国投资》2007年第8期。

出了反应。在气候保护的外衣下，（欧盟内部）集团利益激烈碰撞”。^①

四、领土资源之争

2007年7月9日，加拿大宣布要以派遣巡逻艇和修建深水港等举措，来维护该国北冰洋“西北通道”的“主权”。8月2日，俄罗斯两艘深海潜水器潜入4000米下的北冰洋洋底，在那里插上了该国国旗。6日美国也派出它的重型破冰船前往北冰洋举行科学考察活动。丹麦、挪威等靠近北冰洋的其他国家，在此前也早就宣称本国领土与北冰洋海底相连，因此对北冰洋地带拥有主权。随着北冰洋周边国家对北冰洋争夺战的愈演愈烈，气候外交掩盖下的领土资源之争开始浮出水面。

一份多国合作得出的北极气候调查报告显示，全球变暖使北冰洋的积冰正在以每10年9%的速度消融，在不久的将来，北冰洋地区一年里将有五个月适合航海。这样，北冰洋很快就将可能成为一个新的世界航运中心，其地缘枢纽地位将凸显。而在冰层融化之后，深藏在北冰洋水底的油气资源，也将开始具备开发条件，可以拿它来弥补许多国家的能源不足，也可拿它来作为重要的战略资源，增加一些国家在国际经济、政治中的筹码。如果未来北冰洋占世界储量1/4的油气资源也被开发利用，加上北冰洋成为名副其实的海上航道，气候变暖就将使世界能源开发地图发生变化，也使世界战略交通地图发生变化。^②

原来，是气候变暖为人类送来了一块“肥肉”。可是，这块“肥肉”如何去吃又由谁去吃呢？世界能源地图和交通商路的任何大的变化，从以往人类史来看，都意味着并非仅仅在经济，也在政治和军事等方面连带变革世界地缘政治格局。如果说目前参与到北冰洋主权纠纷的其他各方，所怀所想主要是资源和航道所带来的经济利益的话，那么，世界主要两个大国美国和俄罗斯除此之外，不言而喻还想到了控制北冰洋所具有的地缘政治好处。美国和苏联在那么长的冷战时期，所争所抢的，很多时候不就

是世界能源所在地和世界交通枢纽吗？

北冰洋权益纷争的魔盒已经打开，现在所看到的还只是序幕。无疑，好戏还在后头。英国外交大臣玛格丽特·贝克特2007年5月10日警告说，除非采取更多措施抑制温室气体排放，否则气候变化可能让全世界步入一个争夺水以及其他稀缺资源的新时代。英国《卫报》援引贝克特的话说，气候变化造成的争端已经在非洲出现。她说，苏丹达尔富尔危机的根源正是一场“牧民和农民之间争夺因不断改变的气候而日益稀缺的资源的战争”。贝克特是在英国皇家联合服务研究所（the Royal United Services Institute）讲话时发表上述言论的。她引证说，加纳也在酝酿类似的争端。有报道表明，由于气候变化导致撒哈拉沙漠不断扩张，富拉尼牧民已经武装起来，卷入了与当地农民争夺水资源和耕地的冲突中。贝克特说，中东地区拥有全球5%的人口却只有1%的水资源，其受到的影响可能尤为严重，特别是在雨水稀少的沙特阿拉伯、伊朗和伊拉克等国家。她说，尼罗河进入埃及的流量可能减少80%，同时尼罗河三角洲水位上升也会给埃及带来威胁，作为农业中心地带，这里发生洪灾将导致200万人口转移，影响国内稳定。“基于资源引发的冲突并不新鲜。但是在气候变化形势下，我们有了新的可能带来惨重损失的驱动力。”贝克特的讲话回应了欧盟于今年1月发布的类似警告。欧盟表示，全球变暖可能引发地区冲突、贫困、饥荒、大规模迁徙，以及疟疾、登革热等传染性疾病的传播。联合国秘书长潘基文表示：“目前全球尤其是亚洲正遭受严重的水资源危机的困扰，各国对水资源的争夺有可能引发战争”。^③

一些学者，比如香港大学学者章大卫也从理论上对此进行了深刻研究。章大卫及其同事2007年7月在《人类生态学》杂志上发表一篇

- ① 吕鸿：《“气候外交”背后的利益碰撞》，《人民日报》2008年1月3日。
- ② 程亚文：《北极纷争都是气候惹的祸》，《南方都市报》2007年8月6日。
- ③ 《联合国秘书长警告水资源短缺有可能引发战争》，来源：www.chinadaily.com.cn/hqgj/2007-12/05con。

文章。他们在研究了中国过去 1000 多年的历史后发现,寒冷的气候会引发食物短缺,食物短缺会进一步导致战争。据此,他们指出世界未来的战争和冲突,非常可能起因于气候变化及因气候变化而发生的生态资源短缺,“那些资源丰富和资源短缺的地区可能会成为冲突的热点地区。”^①

气候变化是人类共同面临的威胁,它跨越了主权国家的地理边界,跨越了不同政体的国度,需要主权国家超越意识形态和主权意识的藩篱,协调与平衡主权利益与国际共同利益的关系,健全与完善气候变化国际制度,推进公正有效的气候变化国际合作,共同应对这一挑

战。否则,气候外交就会衍生为发达国家主导世界政治经济秩序的新工具和发展中国家面临的新“壁垒”。解决气候变化问题也就成了一句空话。

本文作者:曲阜师范大学马克思主义学院
副教授、法学博士

责任编辑:周勤勤

① 杨学祥:《冻灾肆虐在于毫无防范:防灾意识薄弱是最大的灾难》。http://www.kexue.com.cn2008-6-10。

Concealed Interest Contest behind Climate Diplomacy

Tao Zhengfu

Abstract: As more and more attention has been paid to climatic changes by the whole world, climate diplomacy is evolving into a complicated problem relating to global environment, politics, economy and international trade. What concealed behind climate diplomacy are the contests for political and economic interest, among which the contest for developing rights between South and North, and the dominating rights among developed countries is especially intense. Climate diplomacy is gradually becoming a new tool which developed countries use to keep international political and economic order as well as a new “barrier” which developing countries are faced with. Every sovereign nation needs to overcome ideological differences and consciousness of sovereignty to coordinate and balance national interest and common interest of the whole world, to improve international institutions on climatic changes, and to promote effective international cooperation, so as to cope with the challenge together.

Key words: climate diplomacy; national interest; developing rights; dominating rights

观点选萃

利益相关者视角下的民办高校法人治理

黄志兵等

宁波大学教育经济与管理专业研究生黄志兵等人在《利益相关者视角下的民办高校法人治理》一文中指出:与企业相比,民办高校更是一种典型的利益相关者组织。教师、学生、出资者、政府等是民办高校的权威利益相关者。民办高校法人治理,是民办高校利益相关者相互作用的过程,其主要功能是分配所有权和控制权,确定学校目标、评估学校目标的完成和监督等。从利益相关者视角来看,民办高校法人治理实质上是利益相关者共同治理问题。利益相关者要求下的董事会治理是利益相关者共同治理的有效实现方式。利益相关者要求下的董事会治理原则包括教育内部规律与外部规律统一原则、平衡协调原则、多样化原则。

(马光 摘编)