



人大重阳
RDCY

研究动态

第 **118** 期
2015 年 3 月 19 日

2015 年气候谈判：欧盟立场分析与中国应对建议

中国人民大学重阳金融研究院客座研究员 文佳筠

欧洲希望今年 12 月在巴黎签署的气候协议，这是个雄心勃勃且具有法律约束力的计划。欧盟现在比较担心的是，中美两国目前主导了所能够达成的气候协议，所以欧盟打算积极联合小岛国、最不发达国家集团、拉美的“独立拉丁美洲和加勒比海地区美国协会”（IALAC，Independent Association of Latin America and the Caribbean，包括哥斯达黎加，智利，哥伦比亚和秘鲁等）以及印度、南非、巴西等，向中美施压。这些集团总共包括 100 多个国家，如果欧盟成功实现与这些国家的联合，其舆论影响不可小视。比如，南非一向和欧盟走得比较近，其政府中的白人



大多比较亲欧盟且在非洲国家中起到领袖作用，其作用需要重视。

中国应重视欧盟态度

所有这些挑战，中国最好都要提前做好预案。不仅要更多地与欧盟对话，而且要更多地和上述这些发展中国家做好交流和沟通。印度和南非在去年利马谈判期间明确表示，中国选择在 APEC 期间的中美气候联合声明中发表其 2030 年峰值，让他们措手不及，非常被动。尽管中国事前在基础四国（中国、印度、巴西、南非四国）中通报了 2030 年峰值，但是选择在利马会议或纽约峰会这样的多边场合公布，还是在基础四国会议这样的发展中国家平台公布，或者和美国共同公布，其政治意义是非常不一样的。但中国偏偏选择了对美国最有利，对中国以及其他发展中国家最不利的中美联合声明，难怪印度、南非会郁闷。这样的事情，非常不利于发展中国家的团结以及中国自身的利益，今后应该尽量避免。

欧盟对中国在中美气候联合声明中表达出来的减排诚意表示欢迎；但同时，对于中国和美国搞 G2，把从前的气候领袖欧盟甩在一边，欧盟有了一种被边缘化的感觉，这也是现在欧盟要积极拉拢那些发展中国家的一大动力。所以，从各方面来看，中美联合声明都是中国送给美国的一份大礼，除非中美因此在其他方面（比如南海问题）有所利益交换，否则奥巴马在此次交易中是成功做到了“空手套白狼”。事已至此，中国可以做的弥补就是，积极和各方展开对话，表达减排诚意的同时，再次表达中国不是要和美国搞 G2：中美做为两个最大的排放国，当然需要积极合作，但中国同时也会积极和其他各国合作，推动联合国进程。考虑到美国至今年复一年

对中国太阳能产业搞“双反”，而欧盟尽管也曾经在美国的撺掇下对中国太阳能产业提出过“双反”，但很快就达成了谅解协议，中欧合作的基础应该不比中美合作的基础差。

中国如何巧妙回避“事前评估”

如今谈判中有一个争论的焦点是是否需要“事前评估”（ex-ante review）环节，即是否要对各国提出的减排目标事前评估。欧盟现在在力推事前评估，预计也会得到小岛国、最不发达国家集团和 IALAC 集团的支持。中国目前的立场是不太愿意有事前评估，因为这有可能被他人利用要求中国进一步提高减排目标。对此，中国不宜直接反对事前评估，但可以更加巧妙的使用“拖”字诀和“推”字诀。

1. “拖”字诀：我们支持事前评估，但基于种种考虑，事前评估应该在 2015 年巴黎会议之后、2020 年协议生效之前进行。

2. “推”字诀：我们支持事前评估，其审查内容应该全面考虑公约和德班平台的共识等各方面，比如需要包括评估对发展中国家的资金援助和技术转让是否足量，责任是否得到履行，可持续发展的权力是否得到尊重等。也就是，在事前评估的具体措施中尽量多塞入发达国家不喜欢的内容，让美国等出面做恶人来反对，而不是我们自己出头来反对。

促进中欧达成更多共识的三大建议

对欧洲尤其法国来讲，重要的是巴黎会议取得成功，至少是表面上的成功。如果再来一次类似哥本哈根的失败，将是欧洲不可承受之重。对中国来讲，我国参与气候谈判要达到两重目的：对外是尽量争取和保证发展空间；对内是促进节能减排，向资源节约型、环境友好型社会转型。对外谈判的底线一向是，2020 年以前不承诺全经济体减排只提 GDP 强度减排，不承诺过早峰值，这些底线目前都已经达到。而对内，考虑到越来越严重的雾霾，石油、天然气甚至煤炭的进口依存度会越来越高，哪怕没有气候变化，环境安全、能源安全所带来的转型压力都会越来越大。所以从中国的角度来看，也同样希望巴黎会谈取得成功，以更好的推动国内的低碳转型。尽管中欧关于会议成功的理解和侧重点会有所不同，但从中是可以找到一些共同点的。下面就此提三个建议。

1. 中国 2030 年的减排路线图中的一些关键要素，比如 2030 年的强度减排目标，要达到的树林碳汇之类，在向联合国平台提交和公布之前，可以考虑在中欧或者中法一些双边场合宣布，给欧洲一些面子。

2. 全球资助的新能源上网电价补贴（Globally funded renewable energy feed-in tariff）政策。众所周知，由德国在 1990 年代首先实施的新能源上网电价补贴对太阳能、风能的推广居功甚伟，现在许多发展中国家也试图效仿，但由于资金等多方面的限制，该政策可以改进提高的空还很大。

2014 年，苏丹代表以非洲集团名义向联合国秘书处提出建议，要求秘书处成立一个专门的平台，推动新能源上网电价补贴政策，并以绿色气候基金为主导推动

相关融资。据了解，法国对此议案比较感兴趣，觉得这是会议可以取得的具体成果之一，正在为此和非洲集团积极接触并讨论。该平台如果成立，对中国也是极大的利好，毕竟中国现在是全球最大的太阳能生产商，相关产品从性价比来看，中国制造毫无疑问最具竞争力。

新能源上网电价补贴意味着绿色气候基金为主导推动相关融资扩大发展中国家新能源市场，也就意味着目前产能过剩的中国太阳能生产商有更大的国际市场。同时，瑞典对此议案也相当有兴趣，秘书处如果成立相关平台的话有可能出资资助先行试点项目。据瑞典气候大使安娜·琳德斯黛 (Anna Lindstedt) 女士介绍，如果相关项目得以实施，瑞典是否有兴趣让中国也加入三方合作，中国可以为受资助的国家提供人员培训，毕竟中国在利马会议之前成立的南南合作气候基金的主要资助方向就是，对其他发展中国家提供能力建设。中国产品本来性价比就高，由中国为受资助国提供人员培训，这样中方设备被采购的可能性又提高了。琳德斯黛女士对此三方合作的建议表示欢迎。

所以，在全球资助的新能源上网电价补贴一事上，中国可以推动促成和非洲、欧洲两方面的积极对话，争取从先行试点项目就参与其中，不但有利于建立更好的国际形象，而且也有利于中国相关产业走出去。

3. 航空碳税。航空碳税一直是个争议很大的话题，欧盟曾经试图强力推动全球范围的航空碳税，但在美国、俄罗斯、中国、印度等国的强力反对和潜在的贸易战威胁下，欧盟在此问题上一再让步，目前同意在 2016 年之前不再对使用欧洲境内机场的外国航班征收碳排放税。当时在和欧盟的争议中，中印冲在第一线。这貌似中印立场的成功，但其实为此付出了巨大的政治代价：一方面给发达国家人群造

成了不愿意应对气候变化的印象，另一方面造成了其他一些发展中国家尤其是最不发达国家对中印的不满。欧洲最初的提案是国际航空碳税用于气候融资，中印搅黄了这件事，这引起了指望着气候融资的国家的不满。而同样反对欧盟提案的美国和俄罗斯却反而没有受到类似的负面影响。他们反对的理由很简单，能够负担得起航空飞行的人就应该为应对气候变化出资，不管他来自纽约、北京还是新德里，“如果中印不交航空碳税那我们也不交”，他们躲在中印背后看中印和欧洲互斗。

其实，中印有更好的应对方法。从笔者和欧盟人士的多方接触来看，欧盟对其目前的航空碳税方案可以改良，接受对发展中国家无整体负担的条件——对来自发展中国家航空公司的航空碳税返还给发展中国家用于应对气候变化——这样既尊重了国家之间共同但又区别的责任，对发展中国家整体不造成负担，但同时对所有飞行乘客一视同仁的征税，让这些先富起来的人群承担起他们应该承担的环保义务。据了解，欧盟和一些发展中国家在此问题上一直在接触和讨论，有可能提出相关的改良议案。若到那时，中国现在的反对理由就更加站不住脚了，会比较被动。其实，中国在国际谈判的层面一直坚持共同但又区别的责任，在国内贫富分化加剧的现实下同样也应该推行共同但又区别的责任，让先富人群承担义务。中国可以考虑在国内开始征收航空碳税用于国内的节能减排（比如新能源补贴之类的项目），在国际层面上论述和欧盟的航空碳税实质等同，那么欧盟就没有理由对中国航空公司征税了。这样，一方面建立了积极应对气候变化的国际形象，同时掌握先手：自己收自己用总是更掌握主动权，比欧盟或者联合国收税再返还更好。笔者曾经和马来西亚气候谈判首席代表 Gary XX 博士谈到过相关问题，他说：“欧盟想收我们的航空碳税，没门，我们不接受他们的治外法权；我们亚洲国家应该联合起来，自己

收自己用。”中国可以先从国内做起，如果有意借此事推动亚洲的经济一体化，还可以向 Gary 博士建议的那样，进一步推动亚洲国家联合起来建立亚洲地区的航空碳税。

从产业角度看，在国际层面上建立航空碳税，长远来看，将有利于高铁相对于航空业在中短途旅行上的竞争，这对中国高铁走出去是有利的。

近年来，中国在全世界推销高铁，但结果并不尽如人意，这并非由于中国高铁缺乏竞争力，更多的原因是高铁所需要的人口密度、经济条件以及不同交通模式竞争等多方面要素导致。目前，汽车、火车等交通工具都受到燃油税、EU-ETS 等或明或暗的碳排放约束，偏偏航空涉及最高碳排放量的交通方式受到的约束最小，这无疑是不合理的。以柏林和慕尼黑之间的交通为例，选择高铁或者航空的乘客旅行总时间接近，航空无疑更加高碳耗能，但机票反而比高铁票更便宜，缺乏碳排放约束导致对航空业的实质补贴是原因之一。对这样的中短途旅行，航空碳税的建立无疑可以推动更多的旅客选择火车而不是飞机，长远来看，推动国家更多的选择修建或者更新高铁，无疑更加有利于中国高铁走向世界。