

人大国发院系列报告

# 专题研究报告

2014 年 1 月 总期第 14 期

(世界经济与政治系列报告 WEP201403)

## 当前欧盟应对气候变化政策的新动向

房乐宪 (中国人民大学国家发展与战略研究院、国际关系学院)



**国家发展与战略研究院**  
National Academy of Development and Strategy, RUC

## 人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深度研究，以达到“服务政府决策、引领社会思潮、营造跨学科研究氛围”的目标。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务进行决策。目前由纪宝成教授担任名誉院长兼学术委员会主任，陈雨露教授担任院长，刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学国学馆（紧邻新图书馆）

电话：010-62515049

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>

Email: nads\_ruc@126.com, nads@ruc.edu.cn

## 摘要

欧盟在气候变化领域一直非常活跃,不仅在自身内部提出一系列应对政策,而且在国际气候谈判领域寻求扮演领导者的角色。气候变化甚至也是欧盟与发展中国家关系中的一项主要内容。本报告重点结合 2013 年欧盟在应对气候变化领域发布的有关主要政策文件,对其新近表述的相关立场及其政策含义进行解读。本报告首先阐述了 2013 年欧盟出台的《适应气候战略》的核心内涵,然后解读了作为欧盟气候适应战略配套文件的《发展气候适应战略指导方针》。在此基础上,分析了欧盟在华沙气候大会的政策立场及力推所谓“平衡的一揽子协议”谈判进程。最后,简要评估了欧盟气候政策新动向的含义及其对中国的启示。

**关键词：**欧盟气候变化政策 气候适应战略 气候谈判

## 一、引言

气候变化作为当今世界一个全球性的议题，日益受到国际社会的关注和重视。联合国政府间气候变化专门委员会第一工作组2013年9月27日在斯德哥尔摩审议并通过了关于气候变化科学基础的最新评估报告。报告重申，全球变暖是明确的，而且自上个世纪50年代以来很多可观察到的变化是前所未有的。人类活动影响极其可能是20世纪中期以来气候变暖的主要原因。新的评估报告甚至强调，气候变化要比原来认识到的更加严重，而有95%以上的把握可以确认气候变化主要是人类活动造成的。<sup>1</sup>该报告发布后，欧盟委员会负责气候问题的委员康妮·海德戈德（Connie Hedegaard，国内也译为康妮·赫泽高）表示，“现在问题不是是否相信气候变化问题，而是是否遵循科学的问题。当所有科学家以100%的把握警告你气候变化时，那就为时已晚。当你的医生有95%的把握认为你已患有严重疾病，你就应该立刻寻求治疗。当我们这个星球的健康处在危险之时，我们为什么要去毛更大风险呢？”。她进一步强调，欧洲将继续带头与气候变化作斗争，欧洲已经有了雄心勃勃的相关立法，并将继续为下一步行动做好准备……欧洲将继续要求所有排放者采取更多的行动。<sup>2</sup>

欧盟在气候变化领域，不仅在自身内部提出了一系列政策主张，而且在国际气候谈判领域也曾扮演积极主动的角色。正如有分析指出，在推动欧洲内部及国际气候变化政策方面，欧盟长期扮演领导者

---

<sup>1</sup>Climate Change 2013: The Physical Science Basis, IPCC, 27 September, 2013.

<sup>2</sup>引自欧盟委员会官方网站：IPCC science report: climate change unequivocal, human influence at least 95% certain. [http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news\\_2013092701\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2013092701_en.htm)

角色。<sup>3</sup>当今气候变化也是欧盟与发展中国家关系中的一项主要内容。客观而论，欧盟在推动气候变化领域的国际合作和全球治理方面，确实发挥了不可替代的影响，甚至“领导者”作用。过去很长一段时期，与其他发达经济体相比，欧盟的建设性作用较为突出。当前关于气候变化的国际谈判处于艰难而敏感时期，加强对欧盟气候变化政策内涵及其新动向的研究具有重要现实意义。本文将重点结合2013年欧盟在应对气候变化领域发布的有关主要政策文件，对其新近表述的相关立场及其政策含义进行解读。

## 二、《欧盟适应气候战略》的出台及核心内涵

气候变化及其负面损害已经成为一个无法回避的现实，在寻求减缓气候变化进一步加剧的同时，同样需要严肃思考如何适应气候变化的挑战。适应气候变化意味着要提前预料气候变化的负面影响，并采取适当行动阻止或将可能造成的损害降到最低。对此，欧盟做出了前瞻性的判断和反应，强调适应气候变化战略在地方、区域、国家、欧盟及国际社会等所有治理层次上都是迫切需要的。

面对近年来欧洲地区气候反常和自然灾害不断增加的严峻现实，虽然适应气候变化的倡议和行动大部分需要在区域和地方层面采取具体行动，但是，欧盟注意到气候变化影响已经跨越各个成员国的边界，而且应对和适应气候变化的能力在欧洲内部不同地区、人群、经

---

3 Christian Egenhofer and Monica Alessi: EU Policy on Climate Change Mitigation since Copenhagen and the Economic Crisis, CEPS Working Document, No. 380 / March 2013. [http://aei.pitt.edu/40658/1/WD380\\_Egenhofer\\_%26\\_Alessi\\_Final\[1\].pdf](http://aei.pitt.edu/40658/1/WD380_Egenhofer_%26_Alessi_Final[1].pdf)

济部门和区域之间也存在巨大差异。因此，跨越地域或成员国层面，在整个欧盟层面采取行动就显得十分必要。欧盟的角色作用对加强成员国之间的协调团结、确保欧洲内部应对能力处于劣势的地区和受气候变化影响最严重地区采取必要的适应措施，都是不可或缺的。

为此，欧盟委员会 2013 年 4 月正式通过《欧盟适应气候战略》文件。<sup>4</sup>该战略文件旨在对气候变化的影响作出反应，使欧洲具有更强的气候适应性。主要通过促进成员国之间的进一步协调和信息共享，强化所有治理层次上的准备工作和能力建设，确保欧盟所有相关政策都涉及适应气候变化的考虑，进而补充成员国层面采取的行动。

《欧盟气候适应战略》开篇就表示，气候变化的影响正在被欧洲和全世界日益感受到。为避免气候变化的最严重风险、特别是大规模的不可逆转的影响，减缓气候变化必须继续作为国际社会的优先议程。面对气候变化影响将继续增大的前景，欧洲别无选择，必须采取适应措施应对不可避免的气候影响及其经济、环境和社会代价。欧盟有必要通过连贯、灵活且注重参与的方式，制定和遵循恰当的气候变化适应战略。

如前所述，欧盟气候适应战略的总体目标是使欧洲具有更强的气候适应性。具体而言，欧盟主要关注三大目标，每项目标的实现都配套了相应的行动计划。<sup>5</sup>

其一，促进成员国的行动。有效适应措施的最大挑战之一是实现

---

<sup>4</sup>European Commission, An EU Strategy on adaptation to climate change, Brussels, 16.4.2013, COM(2013) 216 final

<sup>5</sup>European Commission, An EU Strategy on adaptation to climate change, Brussels, 16.4.2013, COM(2013) 216 final, part 4.



各个规划和管理层次上的协调和连贯性。全球层面的推荐手段就是国家适应战略。确保国家适应战略和国家风险管理计划之间的共同方法和充分连贯性至关重要。欧盟将为气候适应提供财政支持。欧盟委员会将用多年度工作项目界定战略目标和优先主题，优先考虑那些应对主要的跨部门、跨地区、跨国界问题的旗舰适应项目。

为实现此项目标，该战略文件提出相应的行动计划：一是欧盟委员会将鼓励所有成员国通过全面的适应战略。目前已有 15 个成员国通过了各自的适应战略。<sup>6</sup> 欧盟委员会正为成员国制定气候适应战略提供指导原则，帮助成员国发展、执行和评估各自的气候适应政策；二是将提供资助帮助成员国建设气候适应能力，并逐步提升在欧洲的气候适应行动；三是还将通过发起自愿承诺支持欧盟内部城市层面的气候适应行动。比如欧盟委员会倡议的“欧盟城市适应行动”

(EU-Cities Adapt)，旨在培训欧盟内部城市层次上的利益攸关方，并交流气候适应知识。

其二，确保信息更通畅的决策。虽然气候适应决策知识在不断增加，但关于气候适应的重要知识差距依然存在。强调坚实的知识基础对于驱动相关技术创新和支持创新性气候适应技术的市场配置至关重要。欧盟未来的研究和创新项目，比如 2020 地平线项目 (Horizon 2020) 将考虑气候变化适应问题。

为此，需要采取的行动计划包括：一是弥补关于气候适应的知识差距。欧盟委员会将进一步与欧盟成员国和利益攸关方合作，改进这

---

<sup>6</sup>截止 2013 年 1 月，奥地利、比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、匈牙利、爱尔兰、立陶宛、马耳他、荷兰、葡萄牙、西班牙、瑞典和英国共 15 个国家已经通过了国家适应战略。

些知识差距，并确定相关政策工具和解决办法。还将促进全欧盟范围的气候脆弱性评估；二是进一步发展“欧洲气候适应平台”

(Climate-ADAPT)。<sup>7</sup>欧盟委员会将完善获得相关信息的途径，发展“欧洲气候适应平台”和其他相关平台（包括成员国和地方气候适应门户网站）之间的互动，并对不同政策经验的成本-效益评估和创新性资助给以特别关注。

其三，欧盟层面的气候防护行动：促进主要脆弱部门的气候适应能力

文件强调，欧盟委员会的优先考虑和责任就是把气候适应措施纳入欧盟的政策和项目之中，作为欧盟气候防护行动的途径。相关行动计划包括：一是为共同农业政策、共同渔业政策的气候防护提供便利，进一步促进农业、渔业等主要脆弱性行业的适应性和凝聚力政策；二是确保欧洲基础设施更具气候适应性；三是促进针对自然和人为灾害保险的使用。总之，欧盟气候适应行动包括把减缓和适应气候变化纳入欧盟相关产业部门政策和资金，包括海洋和内陆水问题、森林、农业、生物多样性、基础设施及建设、气候减缓和社会问题。<sup>8</sup>

此外，该战略文件还明确了有关欧盟气候适应的治理、财政资助和评估等问题。<sup>9</sup>欧盟委员会将便利政策协调，通过现有的气候变化委员会（Climate Change Committee.）寻求与成员国的合作。今后欧

<sup>7</sup>“欧洲气候适应平台”于2012年3月发起，旨在提供支持气候适应政策和决策的有用资源，比如气候适应规划配套工具和个案研究数据库、包括从欧盟到地区、国家和地方等层次的气候适应行动信息。

<sup>8</sup>欧盟委员会网站，Adaptationactions, [http://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what/index_en.htm).

<sup>9</sup>European Commission, An EU Strategy on adaptation to climate change, Brussels, 16.4.2013, COM(2013) 216 final, part 5.



盟预算中用于气候变化的比例要增加（比如至少占总预算的 20%）。

欧盟的几个基金和国际金融机构，比如欧洲投资银行、欧洲复兴开发银行等也将支持欧洲气候适应行动。还强调监督和评估气候变化适应政策具有重大意义。欧盟委员会将提出指标帮助评估欧盟层面的气候适应措施和相关脆弱性。

气候适应战略的提出，反映了欧盟应对气候变化工作的综合性及全面性。在适应战略中，欧盟关注人与自然的和谐、防灾减灾、生态脆弱与生物多样性、人类健康、水资源等众多目标，从而将单一的减排目标拓展到了以人和环境共生的适应领域。在控制温室气体排放、发展低碳经济和实施碳交易等一系列措施之后，适应气候变化作为欧盟的另外一个政策着力点，成为其在 2012 年之后应对气候变化工作的重要内容。在未来一段时期，适应战略将成为欧盟应对气候变化政策中与减缓气候变化同等重要的内容。<sup>10</sup>

### 三、作为配套文件的《发展气候适应战略指导方针》及行动步骤

与发布《欧盟气候适应战略》同时，作为配套文件，欧盟委员会特别发布了《发展气候适应战略指导方针》<sup>11</sup>。欧盟认为该文件确定的原则尤其有助于实现其气候适应战略第一个目标。该指导方针旨在使欧洲气候适应平台关键部分，即气候适应支持工具更具有可操作

<sup>10</sup>中国国家发展和改革委员会应对气候变化司网站：“欧盟气候变化政策进展”。  
[http://qhs.ndrc.gov.cn/qhbhzs/t20120727\\_494193.htm](http://qhs.ndrc.gov.cn/qhbhzs/t20120727_494193.htm)

<sup>11</sup>European Commission, Guidelines on developing adaptation strategies, Brussels, 16.4.2013SWD(2013) 134 final.

性。该文件简要回顾和总结了欧盟部分成员国层面的国家气候适应战略和适应行动的共同性优点（比如，都有部门关注焦点，都把气候适应整合并纳入现有国家项目和政策，利益攸关者都有不同程度的参与，都认识到有效沟通和提高意识的重要性，都体现为不断演化的进程等）和限制性因素（比如，缺乏跨边界影响的考虑，需要进一步的气候变化风险和脆弱性评估，缺乏具体的行动计划，缺乏监管和评估，缺乏资金等）。在此基础上，重点规划了气候适应战略指导方针的基本结构，具体而言就是提出了气候适应支持工具的 6 个步骤。<sup>12</sup>

步骤一：为气候适应做好准备。这包括获得和确保高层支持（即确保来自政治决策者或高级公共管理部门对气候适应行动的长期承诺）；设定行动进程（包括建立气候适应核心团队，与其他相关行政机构保持联系，确定受影响的利益攸关方并将他们纳入气候适应进程）；估算所需要的人力和财政资源，并确定长期的潜在资金来源；收集信息（包括获得有关实际或潜在气候变化相关影响的初步概况，明确相关气候适应的持续活动，探索成员国内部或外部的良好实践，澄清有关重要术语以便达成共识，交流气候变化和气候适应需求）；有效沟通和提高气候适应意识。

步骤二，气候变化风险和脆弱性评估。包括分析以往的天气事件如何影响有关国家；进行气候变化分析和脆弱性评估；将气候变化跨界影响纳入考虑；发展应对气候适应知识差距和不确定性的途径；选择国家层面的主要关注并确定战略方向。文件表示，遵循本步骤内提

---

<sup>12</sup>Ibid, part 4 and part 5.

出的指导方针,有助于解决气候变化影响和气候适应等专门知识不足问题、相关知识交流和传播的不充分协调、现有资源和可用方法的不充分利用、如何克服不确定性和知识鸿沟从而避免不作为等问题。<sup>13</sup>

步骤三,确定气候适应选择方案。包括针对国家层面的主要关注收集适当的气候适应选择方案;探索气候适应的良好实践和现有措施;详细描述气候适应选择方案。遵循本步骤下的指导方针有助于解决气候适应决策准备过程中具体行动不足的问题,有助于确定相关行动及其潜在共同收益过程中的困难。

步骤四,评估气候适应选择方案。这涉及根据时间、成本、收益和行动评估可能的选择方案;评估交叉性问题、气候适应方案的交替使用和协同;确定各个适应方案的优先次序并选出更优先方案;最终准备战略文件并获得政治认可。

步骤五,气候适应方案的执行。该步骤下的指导原则将提供有关连接适应战略和行动计划建议以及把气候适应纳入现有部门政策的具体建议和潜在政策工具。具体包括确定和充分利用气候适用融入现有政策工具的切入点或者创设新的气候适应工具;与负责方案执行的利益攸关方寻求一致。文件该部分还以表格的方式,对气候适应可能的政策工具进行了概述——涉及法律手段、经济手段、信息手段、伙伴关系手段、混合规划或战略性手段,认为这些政策工具各有利弊和各自适应范围(参见表一)。<sup>14</sup>

表一: 各种可能的气候适应政策工具概览

<sup>13</sup>Ibid, pp.16-20.

<sup>14</sup>Ibid, part5, pp.28-29

政策工具	优势	弱点	最适宜领域
法律工具（法律、规则、政策、政令）	控制效果快速有力；有效实现目标	不太流行或有政治风险；实现目标不灵活；需要监督：通常执行复杂、代价高昂。	确保最低水平的执行；紧急形势
经济手段（税收、收费、税收激励、补助、无息贷款、政府采购）	行为控制通过经济刺激而非禁令或要求；运用市场机制，执行灵活。	不受欢迎（税收）或代价高（补助）；行为变化不确定性使目标实现并非总能保证。	培育创新；创设可赢利的市场；法律手段的替代物
信息手段（研究报告、宣传册、网站、事件、标签等）	因成本-效应和个人自由的有限干预，所以是非政治性的，也无疑问；培育公众意识和个人责任。	只有间接的、且常常是软弱或不确定的影响；效果难以估量。	解决方案符合个人私利的新问题；促进公众意识。
伙伴关系手段（公司间的自愿协议、伙伴、合作项目等）	非强制性，故政治上没有问题；几个行为体资源共享；公共部门有成本效益。	过程复杂（交易成本高）；目标实现有不确定性；经常是无效率的。	行为体因缺乏资源而单独无法解决的问题。

混合规划或战略性手段（规划、战略、行动计划和项目等）	促进整体主义视角；呈现概观并建立联系；结合几个手段，利用它们的优点，避免弱点	执行通常困难；需要几个行为体的合作。	解决复杂问题的系统方法。
----------------------------	--	--------------------	--------------

Source: European Commission, Guidelines on developing adaptation strategies, Brussels, 16.4.2013SWD(2013) 134 final. Part 5.

步骤六，监督和评估。本步骤下的指导方针，就规划有效监督和评估进程以及大多数现有适应战略所缺失的因素提出具体建议，并就有待考虑的指标类型提出建议。包括为气候适应政策的目标和适应方案提出合适的监督和评估条款；确定可度量的指标等。

另外，文件还提出了欧盟如何支持气候适应行动：提供相关知识基础；把气候适应纳入欧盟其他政策，资助政策工具和组织等。<sup>15</sup>

#### 四、欧盟力推所谓“平衡的一揽子协议”谈判进程

2013 年欧盟不仅在内部推出一系列涉及气候适应的政策文件和行动计划，而且在对外层面也在积极推动所谓“平衡的一揽子协议”谈判。其中最具代表的就是在 2013 年下半年，欧盟出台参加华沙气候变化会议立场文件。<sup>16</sup> 2013 年 10 月 14 日，欧盟环境部长会议讨论通过了欧盟出席 2013 年 11 月 11 日-22 日在华沙举行的《联合国气

<sup>15</sup>Ibid, part 5.

<sup>16</sup> Council of the European Union, PRESS RELEASE, 3262nd Council meeting, 19th session of the Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change, 14 October 2013.  
<http://www.chinamission.be/chn/omdt/t1092149.htm>  
<http://www.chinamission.be/chn/omdt/t1092149.htm>



候变化框架公约》第 19 次缔约方会议的立场文件。立场文件强调华沙会议至关重要，各国一方面应认真落实此前缔约方会议达成的决议，同时应推进德班平台谈判工作，为 2015 年达成适用于 2020 年后的全球气候变化新协议奠定基础。欧方主张新协议具有法律约束力，并适用于公约所有缔约方。

欧盟的这一立场文件再次表达了应对气候变化的现实紧迫性。为此，欧洲理事会主席结论声明重申，全球温室气体排放至 2020 年需达到峰值，至 2050 年，至少比 1990 年削减排放 50%。强调气候适应和气候减缓密切联系，而且都对确保气候变化不可避免的影响继续处于可控状态至关重要。强调所有各方在处理气候变化负面影响方面都应发挥关键作用；提出了 2020 年以前气候减缓雄心；强烈鼓励所有各方在华沙气候会议上提出自己的气候减缓承诺；重申发达国家作为一个整体到 2020 年的温室气体排放比 1990 年的水平减少 25-40%，发展中国家作为一个团体应当实质性地低于当前可预知的排放增长率，至 2020 年温室气体排放减少 15-30%。此外，还重申欧盟将有条件地提高自身减排份额（至 2020 年其温室排放减少 30%。），前提是其他发达国家也承诺做出类似减排，以及一些比较发达的发展中国家根据其责任和各自能力也要做出足够贡献。当然，欧盟也呼吁就 2020 年以前气候减缓目标进一步加强国际合作，呼吁华沙气候大会启动各有关方 2015 年形成一个雄心勃勃的气候减缓协议的进程。要求所有缔约方于 2014 年就要准备提交各自的减排时间表，并强调各国提交



的减排承诺必须透明、可度量、可核查、可比较和具有雄心。<sup>17</sup>

简言之，该立场文件特别强调了形成一项对公约所有缔约方都具有法律约束力的国际协议，并强调 2015 年新协议必须包含能够定期审查的条款，包括提出承诺水平，确保共同责任原则，以及报告和审核要求，确保行动透明度、市场机制的恰当运行等。所有这些都对发展中国家形成更大压力。

这次华沙气候大会主要有三个目标：落实气候资金；建立损失损害补偿机制；为 2020 年后的新气候协议确立时间表和路线图，其中碳减排时间表和资金落实是发达国家和发展中国家争执的核心。然而，发达国家阵营仍漠视发展中国家的合理需求。欧盟力主各国在 2014 年就提出减排计划，为 2015 年最终达成协议留出足够时间。欧盟气候专员康妮·赫泽高明确表示，各国不能拿出时间表让她非常沮丧，更指责“一小部分发展中国家反对拿出减排目标的时间表”。值得注意的是，由于欧盟的强硬态度，2013 年 11 月 22 日晚，一些发展中国家联合发起了对欧盟的批评，纷纷指责欧盟制定的碳减排时间表，根本不符合发展中国家的实际减排能力。<sup>18</sup> 另外，根据 2009 年达成的相关决议，发达国家承诺在 2010 年至 2012 年出资 300 亿美元作为绿色气候基金的快速启动资金，并在 2020 年前达到每年出资 1000 亿美元的目标，以帮助发展中国家积极应对气候变化，但目前绝大部分资金尚未真正到位。11 月 23 日凌晨，在华沙中断的气候谈

---

<sup>17</sup>Ibid, pp.7-12.

<sup>18</sup> 华沙气候大会艰难落幕 距离“满意”路途遥远华沙气候大会艰难落幕 距离“满意”路途遥远，《第一财经日报》，2013 年 11 月 25 日。

<http://finance.eastmoney.com/news/1351,20131125340191728.html>

判被迫继续，委内瑞拉谈判代表克劳迪娅·萨勒诺(Claudia Salerno)代表中国、印度、沙特阿拉伯和马来西亚等国发言，继续谴责欧盟的态度“严重破坏了在本次谈判中建立的信心和信任”。经过26小时“加时”谈判，最终就上述问题达成了所谓的妥协。欧盟和其他发达国家坚持的减排时间表，华沙气候大会没有达成一致意见，发展中国家坚持的资金落实也最终未能落实。发达国家表示，除了计划中的2020年后每年1000亿美元，不会额外提供资金。<sup>19</sup>这将仍是今后气候谈判博弈的主要焦点之一，也直接关乎发展中国家的根本利益。

## 五、基本评价及对中国的启示

2013年欧盟通过的气候适应战略及其后续行动计划对欧洲具有重要意义。首先，这是对欧盟及其成员国既往采取的气候适应措施的进一步系统化。为应对当前和今后气候变化影响提拱了框架和行动机制；其次，进一步提出了鼓励和支持欧盟成员国在气候适应方面的行动步骤，对增强欧洲主要经济和政策部门的气候适应性具有重要现实意义。欧盟气候适应战略允许各成员国之间实施有弹性的适应行动，特别是对一些刚刚开始实施适应战略的国家提供支持，并提供一揽子的解决方案，这有助于鼓励更多成员国尽快出台各自的国家适应气候战略。再次，近期欧盟出台的这一系列气候适应政策文件，凸显了欧洲在气候变化问题上的前瞻性认识和危机意识。这不仅对欧盟内部进一步提高气候意识具有重要推动作用，同时也将在一定程度程度上确

---

<sup>19</sup>同上。

保欧洲在国际气候谈判进程中争取更多的主动。因为即便欧盟自身提出的减排方案一时难以获得其他各方的完全认可，但因为在此领域的细致研究和战略规划，很可能有助于欧盟在此领域的政治博弈中获得某种意义的战略主动。也即是说，欧盟在今后的国际气候谈判进程中，将会更加不遗余力地向其他有关方坚定推行自己的气候政策理念，并最大限度地维护自身利益。近期刚刚结束的华沙气候大会上，欧盟的举动就很清楚地体现了这一点。

欧盟的气候适应战略及其行动计划，实施仍面临不少制约因素。比如，因欧洲债务危机仍未退去，资金问题是很现实的限定因素。2013年11月的华沙气候大会，包括欧盟在内的发达国家普遍在出资帮助发展中国家应对气候变化上继续后退，就是明显例子。另外，随着日本、澳大利亚、加拿大等主要缔约方纷纷要退出《京都议定书》第二承诺期规定的相关义务，欧盟及其成员国也在该问题上面临更大困境，其本身的积极性也大受影响。欧盟一贯积极的建设性角色也随之开始退色。欧盟近期的气候政策表态，明显看出也是在放宽对自身的责任要求，强调应对气候变化的责任和能力虽然不同，但随着时间的推移也要有相应变化，甚至坚持2015年的国际气候协议必须反映这种不断变化的新现实。欧盟希望全球气候新协议能够具有法律约束力，并适用于《联合国气候变化框架公约》所有缔约方。显然欧盟试图也要把新兴经济体及众多发展中国家尽快纳入强制减排名单之列。在气候责任上，正如中国国家发改委会副主任、华沙气候大会中国代表团团长解振华2013年11月18日接受媒体采访时指出的，共同但有

区别责任原则必须得到坚持。虽然到目前为止,没有一个国家公开反对新的协议要坚持共同但有区别的责任原则,但实际上,一些国家正在努力通过自己的政策措施对这一原则进行淡化。<sup>20</sup>欧盟名义上尽管没有否定“共同但有区别的责任原则”,但实质上也越来越强调所谓“共同”原则。自2009年哥本哈根气候大会以来,欧盟的这种政策倾向日益明显。这是需要包括中国在内的发展中国家需要认真对待的一个新动向。有学者分析欧盟近些年气候变化政策时,指出其表现出“单边主义倾向”,认为欧盟把自身气候变化法的应用范围扩展(比如试图强行把航空领域纳入碳排放交易体系),实际是在从事一项充满争议并且极具风险的实验,认为在气候变化领域,欧盟当前正卷入一种“偶然的单边主义”战略。该战略由2个核心部分构成:第一,它涉及把欧盟自身的气候变化法案应用到欧盟之外产生的温室气体排放;第二,它在如下意义上把这种地理性的扩展视为偶然性的,即如果国际性的或第三方气候变化的充分管制已经到位,欧盟也许会同意不坚持要求对外部世界应用其气候变化法案。<sup>21</sup>

不过还应注意,与日本、加拿大等国甚至宣布减排“倒退”计划的非常消极负面倾向相比,欧盟在气候变化国际谈判中还是保持了比较积极的姿态。作为世界上官方发展援助最大的贡献者,欧盟及其成员国表示愿意继续向发展中国家提供气候资助。相比其他发达经济体,其态度还是较为积极的。欧盟委员会负责气候事务的委员康妮·赫泽

<sup>20</sup> 周锐 俞岚:“气候谈判现四大争议 解振华详解中国立场”,中国新闻网,2013年11月19日。

<sup>21</sup> Joanne Scott, Lavanya Rajamani: EU Climate Change Unilateralism, European Journal of International Law, Volume .23, Issue 2, 2012. pp.469-494.

高近期接受新华社记者专访时表示，应对气候变化既需要“自上而下”的全球气候协议约束，也需要“自下而上”的各国主动减排，而中国近年来的气候努力非常“振奋人心”。欧盟希望进一步加强与中国的气候合作，愿意继续与中国分享欧洲的经验教训，特别是推动中国碳排放交易市场建设。赫泽高同时承认，未来国际气候新协议中各国减排责任应当是“共同但有区别责任”，发达国家应当比发展中国家做出更多努力，特别是向落后国家、非洲国家、小岛国等提供气候资金援助。她还表示，近年来欧洲持续受到经济债务危机的困扰，但民众依旧支持欧盟在应对气候变化方面作出的努力，并相信这种努力能带来许多附加收益，特别是帮助欧洲实现更明智、更可持续的经济增长。<sup>22</sup>就此而言，欧盟应对气候变化的政策理念还是与包括中国在内的发展中国家有不少能够契合或对话协商的空间。欧盟在气候变化领域的积极主动姿态，其实自上个世纪 90 年代初联合国气候制度形成初期就比较明显。欧盟一直渴望在应对全球气候变化的斗争中扮演领导者角色。这种愿望表现为欧盟非常积极地参与国际气候变化谈判，特别在谈判和批准《京都议定书》期间，以及此后极力争取 2012 年后国际气候制度改革。这些举措也激发了欧盟内部气候政策的发展。欧盟近年来出台综合性的气候和能源一揽子政策，把欧盟内部气候立法的协调提升到前所未有的水平，进一步强调了欧盟发挥“表率作用”的雄

---

<sup>22</sup>中国气候变化信息网：“欧盟气候委员赫泽高：中国气候努力振奋人心”，<http://www.ccchina.gov.cn/http://www.ccchina.gov.cn/Detail.aspx?newsId=42343&TId=58Detail.aspx?newsId=42343&TId=58>。2013 年 12 月 16 日访问。



心。<sup>23</sup>

欧盟近年来在出台一系列减缓气候变化影响的政策措施后，适时出台了自身的气候适应战略，进一步增强了应对气候变化的意识，更加全方位的气候应对思路获得进一步完善。不仅如此，欧盟也在气候变化问题上已经准备投入更多资金。例如，欧洲议会 2013 年 11 月 13 日，正式通过决议，批准 2014-2020 年欧盟预算案，同意期间整个欧盟预算的 20% 将用于气候相关项目和政策。这一承诺是目前气候项目预算份额所占比重的 3 倍，意味着未来 7 年在欧盟所有主要政策当中用于气候开支的总额将达到 1800 亿欧元。为此欧盟委员会气候委员康妮·赫泽高表示，这是欧洲应对气候危机努力的重要一步，气候行动将被纳入所有主要政策领域。这再次凸显了欧洲在应对这一严峻挑战的引领地位。她甚至坚信欧盟是世界上第一个把气候行动纳入其总体预算的地区。<sup>24</sup>

欧盟近期推出的气候适应战略及其后续举措，对中国的气候政策具有重要启示意义。中国近年来在重视气候减缓政策及措施的同时，也开始强调气候适应问题。2013 年 11 月，中国也发布了《国家气候适应战略》。这是由国家发改委联合财政部、农业部等 9 部门历时 2 年多共同编制完成，系统全面地规划了中国未来一段时期在气候适应方面中国将要遵循的政策理念和实施内容。正如该政策文件所指出的，本战略在充分评估气候变化当前和未来对我国影响的基础上，明

<sup>23</sup> Louise Van Schaik and Simon Schunz, Explaining EU Activism and Impact in Global Climate Politics Is the Union a Norm- or Interest-Driven Actor? *JCMS* 2012 Volume 50. Number 1. pp.169.

<sup>24</sup> European Commission Press Release: An EU budget for low-carbon growth, [http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/budget/docs/pr\\_2012\\_03\\_15\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/budget/docs/pr_2012_03_15_en.pdf)



确国家适应气候变化工作的指导思想和原则，提出适应目标、重点任务、区域格局和保障措施，为统筹协调开展适应工作提供指导。<sup>25</sup>值得指出的是，该战略文件在很大程度上也和欧盟已有的相关战略文件有许多共识。比如，都非常严肃地正视气候变化带来的严峻形势，都试图提出明晰的目标任务，都重视行动步骤和保障措施的落实等。而且，正如欧盟的气候适应战略那样，中国新近发布的国家气候适应战略也强调目标和行动的阶段性，强调要根据形势变化适时调整。<sup>26</sup>

此外，2013年11月举行的第16次中欧领导人会晤期间，中欧双方共同发表《中欧合作2020战略规划》，也充分体现了中欧对气候变化蕴含严峻挑战的深刻认识，并据此从促进可持续发展的战略高度，明确规划了加强气候变化领域合作的重要内容：即基于联合国政府间气候变化专门委员会最新报告，加强《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》有关有效国际气候变化措施的实施，为德班平台强化行动进程和执行多哈会议成果服务；合作支持补充倡议；对联合国秘书长潘基文计划于2014年9月举行世界领导人气候峰会表示欢迎，帮助全球转向低碳经济；合作建立绿色低碳发展的战略政策框架，以积极应对全球气候变化，改善环境质量和促进绿色产业合作；通过开展中欧碳排放交易能力建设合作项目，推动中国碳排放交易市场建设，运用市场机制应对气候变化；加强在航空环境保护和可持续发展

<sup>25</sup> 国家发展和改革委员会等：《国家适应气候变化战略》，2013年11月。

<sup>26</sup> 例如，中方文件明确提到，“本战略目标期到2020年，在具体实施中将根据形势变化和工作需要适时调整修订”。参阅《国家适应气候变化战略》，2013年11月。

方面的合作，探讨如何处理航空对环境的影响等。<sup>27</sup> 该战略规划所提出的中欧气候变化领域合作思路将赋予中欧关系更务实的内涵。

对中国而言，应该继续充分利用中欧全面战略伙伴关系的整体框架，密切关注欧盟在气候变化政策的新动向，更加积极主动地探索与欧盟加强务实合作的新领域。毕竟中欧在气候合作及气候谈判领域还是存在比较多的对话空间和契合点。首先，要继续重视与欧盟在多边和双边国际场合的政策对话和沟通，特别是在联合国气候大会等多边舞台，既要重视其与其他发达国家政策立场日益趋同的倾向，也要关注欧盟自身政策立场的特殊性，积极发现和利用与欧盟政策理念的更多契合点和对话空间。换言之，对欧盟和其他发达国家的气候行动和政策还是要区别对待，因为欧盟毕竟在相关政策立场方面比其他发达经济体更倾向于同情和理解发展中国家的气候应对需求和关切；第二，中国要在积极推进与欧盟整体层面的气候合作同时，还要更加扎实地强化与欧盟内部主要成员国在气候变化领域的务实合作与交流。应进一步深化与德国、英国等主要成员国既有的气候变化伙伴关系，并寻求与更多欧洲国家建立气候伙伴关系等。继续执行“中德气候变化项目”、“中意气候变化合作计划”、“中挪气候变化适应战略应用研究项目”等已有双边项目；更有效组织中欧、中德、中丹等气候变化双边磋商，推动有关框架协议和气候变化合作谅解备忘录的签署，更好地推动相关合作项目实施。第三，更加系统全面地研究欧盟有关气候变化政策和战略构想的新动向，注意学习和借鉴欧盟在气候变化战

---

<sup>27</sup>中国外交部网站：《中欧合作 2020 战略规划》，  
[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/1179\\_611310/t1101803.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/1179_611310/t1101803.shtml)。

略规划方面展现出的前瞻性和系统性视野,深入分析和总结欧盟气候适应战略及其指导方针所提出的行动步骤及其政策措施,从而更好地完善和修正我们自身的相关气候战略和政策规划。

供稿:中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时,应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告,请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=402>。