

后哥本哈根时代气候治理的经济学思考

李佳致

(南京大学经济学院金融系,江苏南京 210046)

摘要: 伴随着2009年的结束,哥本哈根气候大会也落下了帷幕。后哥本哈根时代如何治理全球气候依然是一个悬而未决的重大问题。各主权国家关于气候治理问题的激烈争论,与其说是各国间的政治博弈,倒不如说是经济博弈。因此,该文认为,在后哥本哈根时代,全球气候治理只有寄望于制度建设及其约束。

关键词: 气候治理;经济学;制度建设

中图分类号: X196 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2010)39-0031-05

1 气候灾难:应对气候变化任务紧迫

气候变化是当今全球面临的重大挑战,无论哪个国家或哪个人都不能独善其身。在1906年到2005年间,地球表面已经暖化了约0.74摄氏度。自1993年以来,每年全球海平面的上升速度达到了近3毫米,如果人类仍然对温室气体的排放不加以控制,那么,全球升温将无法得到有效的缓解,预计到2100年时,海拔较低的沿海地区将面临着严重的威胁。

按照科学界的研究,气候不断变暖,将给全球带来灾难性的后果。其巨大的负面影响主要表现在两个方面:一是在经济方面,人类最主要最高端的经济活动主要集中在沿海地区,如果温室气体排放过多导致海平面上升,进而淹没了当今经济发达的沿海地区,人类必将会遭受到不可估量的经济损失;二是海平面上升将使得沿海国家和地区及岛屿国家被淹没,许多现今气候宜人的地区也将因为气温升高和气候变化而变得不再适宜于人类居住,这会使得这些地区的人民失去自己世代生活居住着的家园,直接受影响的人数占到全人类总人数的十分之一,此外,沙漠化、降雨形态的改变等都可能造成人们安全饮用水和食物的减少,甚至是腹泻、疟疾等疾病的肆虐。这些一旦发生,必将是全人类的灾难。

正由于应对气候变化的紧迫性和重要性,从1991年国际上第一次气候谈判开始后,以应对气候

变化为中心的谈判与会议就没有停止过。

而最具里程碑式意义的是《京都议定书》。为了防止气候变暖趋势的恶化,149个国家和地区的代表在1997年12月于日本东京举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方第三次会议上签订了《京都议定书》。该议定书要求在2008-2012年间全球温室气体排放量削减5.2%,其中欧盟将6种温室气体的排放量削减8%,美国削减7%,日本削减6%,并确立了“共同而有区别”的原则,考虑发展中国家的具体情况和需要,不作明确要求,而要求发达国家应率先采取措施应对气候变化。

显然,《京都议定书》只规定了截至2012年温室气体排放限制目标,而2012年以后的减排目标尚未确定。2007年12月,180多个国家和地区的代表在印度尼西亚的巴厘岛通过了“巴厘路线图”,从而确定了世界各国今后加强落实《联合国气候变化框架公约》的具体领域。“巴厘路线图”的主要内容是:首先,强调了国际合作。“路线图”在第一项的第一款指出,依照《联合国气候变化框架公约》原则,特别是“共同但有区别的责任”原则,考虑社会、经济条件以及其他相关因素,与会各方同意长期合作共同行动,行动包括一个关于减排温室气体的全球长期目标,以实现《公约》的最终目标。其次,把美国纳入进来。由于拒绝签署《京都议定书》,美国如何履行发达国家应尽义务一直存在疑问。“路线图”明确规定,《公约》的所有发达国家缔约方都要履行可测量、可报告、可核实的温室气体减排责任,美国也不例外。第三,强调了另外三个在以前国际谈判中曾不同程度受到忽视的问题:适应气候变化问题、技术开发和转让问题以及资金问题。第四,为

下一步落实《公约》设定了时间表。“路线图”要求有关的特别工作组在2009年完成工作,并向《公约》第十五次缔约方会议递交工作报告,这与《京都议定书》第二承诺期的完成谈判时间一致,实现了“双轨”并进。

《京都议定书》以来,全世界已经普遍接受了“两度共识”,即全球平均气温不应比工业化前上升超过2摄氏度,也就是说,以1990年的温室气体排放量为基准年,到2020年发达国家应减排25%—40%,到2050年全球应减排50%。然而,为了实现控制“两度”的目标,全球温室气体要减排50%的任务,在发展水平严重不均衡的世界各国间该如何分解呢?如果不能很好地分解并形成约束性指标任务,“两度共识”必将无法实现,而气候灾难也必将不可避免地发生。

2 多方博弈:气候谈判的主要角力

在温室气体减排问题上,尽管各个国家有着共同的目标,并且坚持着共同的原则,但就应如何具体地去实现这一目标却存在着较大的意见分歧,进而形成了美国、欧盟以及以中国、印度、墨西哥、巴西、南非五大新经济体为首的广大发展中国家这几大博弈主体。

美国是世界上最大的经济体,也是世界上最大的温室气体排放国,可以说,如果没有美国的参与,减排的目标是难以实现的。然而,美国在减排事宜上的态度在2001年其决定退出《京都议定书》时就已经十分明显了,可以说,当时的国际社会对美国这种只顾一己暂时的经济利益而不顾全局长远发展的做法进行了谴责甚至是谩骂,但布什政府仍旧一意孤行,将错误进行到底。如今,国际社会从长远出发,为全局考虑,在《京都议定书》和《联合国气候变化框架公约》下开展双轨制谈判,使得不在《京都议定书》缔约国之内的国家,尤其是美国,可以参与进来,共同讨论和应对全人类所面临的巨大挑战。虽然奥巴马总统上台后,在应对温室气体及气候变化方面显示出了积极的姿态,然而当其公布计划到2020年,将在2005年的水平上减排17%时,人们发现美国所谓的积极姿态实质上也不过是“零减排”而已。虽然这届美国政府在做法上有所缓和,但实际仍是在延续着过去布什政府的态度,对自己的减排任务推三阻四,反而一味地要求发展中国家做出

超出其承受范围的让步,显然有对己对人执行双重标准的嫌疑。

在减排问题上,欧盟提出其减排是有条件的,要视其他国家的减排情况而定。而其成员国内部其实是存在分歧的,这主要还是源于东西欧的经济发达程度的差异。一方面,东欧国家目前正处于转型期,过重的减排任务无疑会成为巨大负担,难免会使其经济发展受到抑制;另一方面,西欧国家经济发达,但由于受到刚刚过去的金融危机的冲击,其国内大多数产业尤其是制造业等重要部门仍未完全恢复,于是,在气候变化问题上一贯扮演着积极支持角色的西欧国家大多也临阵倒戈,转而与美国同一阵营。但就转让资金和技术方面,欧盟国家较美国积极很多,他们提出愿意推进与发展中国家合作促进低碳经济的发展,并且愿意拿出一部分资金来帮助发展中国家,而美国则根本不愿意以低价拿出先进的减排技术给发展中国家。

由于中国、印度等发展中大国的崛起,在美国和欧盟之外,还形成了第三大阵营,即广大的发展中国家。20世纪末各国签订的《京都议定书》采用“共同而有区别”原则,并未明确对发展中国家的减排任务作明确的要求。21世纪以来,这些新经济体虽然目前仍存在着产业结构不合理,人口增长过快等经济和社会方面的问题,但就经济发展速度、尤其是进出口贸易量等方面可谓迈出了很大的一步。当然,因快速发展而造成的温室气体的排放量也日渐增长,这些国家自然也就被发达国家列为“相对发达的发展中国家”行列,被要求与发达国家一样承担减排责任,成为发达国家企图推卸责任的对象,这绝对是违背了“共同而有区别”的原则的。此外,有数据显示,从工业革命到20世纪50年代,人类由于化石燃料燃烧释放的二氧化碳中发达国家占了95%;而从20世纪50年代至本世纪初,发达国家的排放量仍旧占到了77%。可以说,正是发达国家在过去的两百年间,在他们完成工业化的过程中毫无节制地排放温室气体,才造成了今天全球气候的恶化。然而,如今气候变化的最大的受害者却是发展中国家,他们一方面未能完成自身的发展,另一方面又被要求大幅减排,于情于理都实在难以服众。尽管如此,但大多发展中国家基于全局考虑,还是主动提出了减排承诺,这与发达国家的迟疑推脱形成了极其鲜明的对比。

3 博弈实质:经济利益争夺与公地悲剧

表面上看,哥本哈根气候大会的多边谈判固然是—场浩大的政治博弈,但不可否认的是,其本质上则是一场经济博弈。

近些年来,关于应对气候变化的各种国际会议上,与会国之间争吵热烈,争吵的主题看似十分广泛,如:气候变化对本国本地区已经或以后可能造成的恶劣影响、能够减少温室气体排放的技术问题、改善人类的生产和消费行为对气候恶化有着缓和作用等,然而,被最频繁提到的甚至可以说是贯穿于会议始终的关键词是:减排份额、减排资金、技术转让和低碳经济。

当《京都议定书》即将到期之际,就在过去的两年里,全世界发生了一次规模空前、震撼巨大的金融危机,并蔓延到各国经济的几乎各个领域,发达资本主义国家受到冲击极大。恰在这样一个后危机时代,应对气候变化的国际会议接踵而来,要求发达国家大幅减排、提供资金以及转让技术,这难免让尚未从大危机的阴影中完全恢复的发达国家无法接受。

在哥本哈根,发达国家无视其自身发展过程中对气候造成的伤害,无视历史责任,无视全局的长远利益,企图将沉重的减排责任强加于发展中国家。归根究底,发达国家的不愿减排根本上是出于本国经济发展考虑。

同时,发达国家对发展中国家施加如此大的压力,一则发展中国家正处于高碳和能源密集型发展阶段,其经济和碳排放量迅速同步增长,二则中国、印度、巴西等新经济体的崛起使发达国家开始担心,发达国家企图以气候大会来制约这些发展中大国的经济发展。从这层意义上说,类似哥本哈根气候大会这样的国际气候大会往往成为发达国家制约发展中国家经济发展的政治工具。

另一方面,发展中国家当然也十分明白发达国家气候谈判及碳减排的真实意图,而同发达国家展开了白热化的博弈。于是,发展中国家就提出发达国家应当对发展中国家的减排提供资金和技术上的支持,并在资金及技术提出了一些具体要求。而发达国家基于自身利益的考虑,要么在提供资金和技术转让方面口惠而实不至,要么在资金与技术的提供上与发展中国家的要求存在很大的差距。发达国家之所以不能爽快地拿出资金和技术来支持发展

中国家应对气候变化,其根本原因就是出于经济利益方面的考虑。

各国基于将建立以而在国际气候大会上竞相博弈,这本无可厚非。但各国在博弈的同时必须明白,全球气候治理问题实质上是一个经济学上的公共品问题,气候变化是全球面临的挑战,应对全球的气候问题则必须要各国形成一个集体而采取共同的行动。然而,真实的情况是,地球村毕竟还未团结到实现无国界的境界,因而,这就使得各国在将短期的经济发展和长期的环境保护进行权衡时面临着一个十分艰难的抉择。经济学上理性人假设告诉我们,个体为实现自身利益最大化都希望能够免费搭便车,让成本由其他人承担,而自己只享受好处,于是,公共品的生产成为问题。而更令人担忧的是,在一国内,作为公共品,即使一国国内没有私人企业愿意提供,但还有该国政府作为供应主体。而国际社会上都是一个个主权独立的国家,没有明确的决策和行动的主体,公共品的提供变得更加困难,只能由各国之间激烈的争论和博弈来解决。

显然,发达国家作为一个个“理性”的个体,努力将发展中国家纳入减排计划,对他国锱铢必较,指望别人会让步,而对自己承诺的减排数字却能降则降,很明显,这是在希望能够做“搭便车者”。“搭便车”行为无疑会损害整体的利益或其他成员国的利益,诱发矛盾与冲突,还会对其他成员国行动积极性造成负面影响,是应坚决予以克服的。因此,从这个角度说,各国在气候治理问题上难以采取共同行动,还与气候治理作为公共品的特性有关。正因为是公共品,则更需要各国走出“经济人”误区而采取共同治理的行动,否则,全球气候治理必将落入“公地悲剧”陷阱。

4 制度约束:走出气候治理“公地悲剧”的保证

地球只有一个,人的生命也只有一次,为了避免今天无序状态下全球气候不断恶化的趋势,各国必须携起手来,通过协商制定制度以对各个主权国家的温室气体排放进行硬性约束,否则,人类因气候恶化而将遭遇到的厄运必定不可避免。因此,制度约束将是人类走出气候治理“公地悲剧”的唯一保证。

关于遏制气候变暖的制度供给,则必须是各个主权国家作为参与人通过反复磋商、谈判而形成的

一个结果,借用主流经济学的概念,可以将其称之为“博弈的均衡”。问题的关键是,如何能、何时能供给出这样一项至少能兼顾到绝大多数主权国家当前发展与未来可持续发展要求的制度出来呢?由于各个国家发展的水平、阶段等存在着重大的差异,因此,也就注定了供给出制度并通过制度来约束各个主权国家的温室气体排放必将是一项十分艰巨而挑战的任务。尽管如此,制度供给依然是当今全球气候治理中最为迫切的需要解决的问题。

制度约束之所以是人类走出气候治理“公地悲剧”的唯一保证,这是因为:

第一,从可能性方面讲,有效的制度可以帮助各国实现一国利益最大化,从而激励各国努力从事减少温室气体排放的经济活动、技术创新,从而为全球温室气体减排打下坚实的经济、技术基础。

诺思和托马斯认为,有效的制度是经济增长的关键,而它之所以有如此作用,是因为它可以使得从事经济增长所需要的活动的社会收益率和私人收益率几乎相等,这样人们必然有激励去从事这些活动。很显然,虽然温室气体减排是绝对符合所有国家利益最大化的,但这种利益则是长期的、是以后才能看得见的,而不减排得到的将是当前就可以享受到的可观的经济利益。如果能够在兼顾到各国长远利益与眼前利益的基础上而建立起类似于分配减排量(即量化各国可排放的温室气体数量)的制度,则必将大大激励各国努力从事有利于减少温室气体排放的经济结构调整、技术创新等活动的全面开展。

第二,从必要性方面讲,有效的制度可以发挥对主体的约束功能,为主体提供稳定的预期,减少不确定性,降低交易成本,使各个主体自觉遵守制度约定,从而为全球温室气体减排打下坚实的合作基础。

制度一旦制定,各国温室气体的可排放量的边际是清晰的,他们也很清楚突破这个边际所要承担的成本有多高,这样,各个国家之间的分歧与争论必将最大程度地减少,温室气体减排将能够有计划、有步骤地扎实执行。当每个主权国家都自觉遵守制度约束时,各个主权国家在温室气体控制方面就有了共同合作的基础,从而人类所期望可持续发展目标也就自然而然地实现了。

第三,从可行性方面讲,气候变暖正在或即将给每个国家带来重大灾难,而气候治理又不是一国之

力所能及的,各国都有治理气候的热切愿望,也都希望有一个可操作的、量化的、有约束力的制度,从而为制度的执行提供了坚实的可行基础。

虽然各国基于自身发展阶段等方面的考虑,在温室气体减排量上还存在很大的分歧,但期望通过供给出一个各国都可接受的制度来约束温室气体排放则是一致的。试图供给出一个兼顾各国各种利益诉求的约束制度很可能是不现实的,但供给出一个兼顾绝大多数国家或主要大国利益的制度应该是可能的。二次大战期间供给出的治理世界政治秩序的联合国也并非兼顾到所有国家利益的,同样,供给出一个能够给全世界带来福利的气候治理制度,很可能也需要大国更多地发挥作用。按照新制度经济学的理论,若采取绝对民主的方法,要让一个集体内的每个个体都采取一致行动则几乎是不可能的。事实上,所谓一致行动,只能是大多数个体或几个主要个体的共同行动。在今天,在各国对温室气体减排都有共同诉求的背景下,中国、美国等几个主要大国在温室气体减排上尽早达成一致,才是供给出约束制度的基本前提,否则,议而不决只能是错失时机,进一步增加未来治理气候的成本。因此,在制度约束的供给及其执行方面,大国有着更多的责任与义务。

参考文献

- [1] 杨德才. 新制度经济学[M]. 南京: 南京大学出版社, 2007.
- [2] 陈刚等. 《京都协议书》与集体行动逻辑[J]. 国际政治科学, 2006, (2).
- [3] 武德俊. 哥本哈根: 在焦虑与期待中迫近[J]. 节能与环保, 2009, (8).
- [4] 杞人. 气候在变暖, 气候谈判却在变冷[J]. 生态经济, 2009, (8).
- [5] 张山. 后哥本哈根时代的国际气候政治[J]. 中国经济, 2010, (2).
- [6] 胡鞍钢. 通向哥本哈根之路的全球减排路线[J]. 当代亚太, 2008, (6).
- [7] 李雁. 迈向哥本哈根: 我们准备好了吗? [J]. 世界环境, 2009, (1).
- [8] Greenlaw. 全球合作应对气候变化——哥本哈根会议及之后的前景展望[EB/OL]. 2009-12-8. <http://www.greenlaw.org.cn/blog/?p=1608>.

The Economic Thought on Climate Management in Post-Copenhagen Times

Li Jiazhi

(*Academy of Economics, Nanjing University, Nanjin, Jiangsu Province 210046, China*)

Abstract: With the end of the year 2009, the UN Climate Change Conference in Copenhagen has come to an end. It is still a pending issue on how to harness the global climate in post-Copenhagen times. It seems that the climate debate among all nations is more of an economic game than of a political one. Therefore, this paper concludes that the global climate management is bound to depend on the global institutional construction and control.

Key words: post-Copenhagen times; climate management; economic game