

英国脱欧叙事情境下的气候政治

赵 斌

摘 要 英国脱欧无疑是全球化及区域化进程中的逆流,对欧洲一体化的未来和欧盟气候政治的发展构成了严重冲击。脱欧之后的英国,将在内向化发展尤其是英国国内生态建设和气候变化治理方面进行政策调整。对于全球气候政治进程和全球气候治理而言,当前应加强新兴大国气候政治合作,发挥新兴大国群体在全球气候治理进程中的主导作用。中国气候外交,应审慎应对全球气候政治格局分化重组之挑战。

关键词 英国脱欧;欧盟;全球气候政治;全球气候治理;中国气候外交

中图分类号 D55 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2018)03-0077-09

基金项目 国家社会科学基金青年项目(15CGJ009)

英国脱欧(Brexit)是近年来国际社会中的一大热点问题,它使得全世界不得不重新思考欧洲一体化的未来。英国脱欧,不仅影响其国内政治,而且有可能使世界政治发生一定程度的重组,并在一些具体议题上引发变化甚或连锁反应。全球气候变化是典型的全球政治难题,不妨称其为全球气候政治。全球气候政治呼唤全球气候治理,以应对全球气候变化的现实威胁和未来风险。英国脱欧,同样可能对其国内气候政治、欧盟气候政治乃至全球气候政治的发展进程构成冲击。本文拟从英国国别政治、欧盟层次和全球气候政治层面对英国脱欧进行综合分析,以尽可能全面认知英国与欧盟“分道扬镳”后的气候政治动态,从而为中国气候外交提供理论思考和现实启迪。

一、脱欧前英国气候政治的变化机制

20世纪80年代,英国保守党政府主张电力部门私有化,并以燃气发电替代燃煤发电,客观上推动了温室气体减排。得益于此,随后工党执政,在1997年的京都谈判中占据有利地位,工党政府甚至因此而提出更具雄心的减排计划——2010年实现二氧化碳减排20%(以1990年为基准年)。不过,该时期英国气候变化与能源政策的实效,只能说是“雷声大雨点小”,一方面原因在于诸如有组织的商业利益游说团体极力反对“气候变化税”(Climate Change Levy),从而使得政府减排行动大打折扣;另一方面由于燃料价格攀升引发公众不满,也使得英国国内气候政策停滞不前^[1](P194-205)^[2](P291-297)。

2002年以来,自然科学尤其气候科学知识不断刷新英国国内对气候变化的认知,英国在碳排放交易方面也走在世界前列,甚至成了后来欧盟碳排放交易体系(EU ETS)的先驱。2006年,英国经济学家尼古拉斯·斯特恩(Nicholas Stern)及其研究团队发布的《斯特恩报告》(Stern Review),改变了气候变化的经济学话语,尽管这并非首个分析气候变化的经济学报告,但却是影响力最大、最知名的,讨论了气候变化对世界经济的影响,思考了气候变化的可能后果,因而必须采取措施,以有效应对气候变化风险^[3]。需要指出的是,在2006年以前,环境(气候变化)议题在英国国内政治议程中仍然处于“低位政治”(low politics)范畴,保守党和工党主要在口头允诺、政策制定方面谋求所谓战略“优先安排”(preference accommodation),以迎合环保选民,而且两大政党之间尽可能避免环境问题纷争,以避免因环保政策成本提高而使大批选民疏离^[4](P747-767)。具体到气候变化,影响仍十分有限,甚至对于

主要的环境非政府组织而言也不具有议题优先性——气候变化不得不与诸如生态保护和污染防治等议题一道,呼吁公众关注或政策支持。可见,提升气候变化议题的重要性,扭转其在英国国内政治中的边缘化窘况或曰地位劣势,有赖于科学、政治和公众等多方合力——这三方力量之间存在相互联结,例如公众支持有可能受到(科普和宣传意义上的)科学和政治引导。科学上,2003-2004年,英国政府首席科学顾问大卫·金(David King)通过多次演讲强调气候变化威胁,宣称这种威胁甚至大于恐怖主义,意在提升公众对气候变化的认知,并在国际顶级期刊《科学》上发表相关文章,主张深化有关“适应、减缓气候变化”的科学研究^[5](P176-177)。政治上,2004年9月,时任英国首相布莱尔(Tony Blair)试图敦促国内商业集团就应对气候变化采取行动,并将气候变化视作可能提升英国国际地位的关键议题,英国的气候政治因而甚至发生分离,即国内气候政治发展迟缓,与其在国际舞台上的气候变化议题引领角色(如2005年7月的八国集团峰会的气候议程由英国主导),形成鲜明对比^[6](P572-592)。公众方面,由于国际政治与国内政治的相互交织,英国“引领”全球气候政治的努力为政府加分不少,反过来也使国内气候政策的公众支持度飞涨。根据民意调查数据显示,2005-2006年的英国公众对气候变化表示“相当关注”(fairly concerned),关注度高达80%。需要指出的是,随着资讯的发达,媒体在引导公众的气候变化政治关切方面也发挥了重要作用^[7](P765-780)。

2007年4月17日,联合国安理会首次将气候环境议题纳入议程,而背后的力推者正是英国——时任英国外交大臣玛格丽特·贝克特(Margaret Beckett)担任当月安理会轮值主席,主打“气候外交”,力图使气候变化安全化,这反过来是为英国工党争取必要的国内政治支持,并在八国集团、欧盟层面尽可能使英国发挥先导作用^[8](P1142-1144)^[9](P56)^[10](P22)。2008年,“气候变化”一词首次出现在英国政府部门名称当中——能源与气候变化部(Department of Energy and Climate Change, DECC)应运而生。同年,《气候变化法案》(Climate Change Act, CCA)正式通过生效,英国因而成为世界上首个就气候变化应对而立法的国家。而且,英国还是首个表示2025年前逐步取消燃煤电站的主要经济体国家。可见,在并不久远的气候变化治理史上,英国率先垂范,在气候治理探索进程中作出了一定的开拓性贡献。

不过,需要指出的是,尽管自20世纪80年代以来,“气候变化”在英国已有不少讨论和累积关注度,然而从语言学 and 话语传播的角度来分析,“气候变化”的政治化色彩始终较浓。如上提到的英国政府领导人,其实也更多是将气候变化视作经济和技术议题,而或多或少忽略了该议题的人文与社会向度——他们(英国政客)往往对科学证据进行取舍,旨在操控或曰“驯服”(taming)气候变化,而非与现实难题作斗争,因此包含政治与社会等复合意义上的气候变化叙事亟待重塑^[11](P212-231)。于是,不难理解尤其2007-2008年国际金融经济大危机爆发以后,英国政府更多将应对气候变化置于摆脱经济危机的相关议程安排之下,以追求所谓绿色发展和经济复苏之“双赢”,而2009年哥本哈根气候大会以来,全球气候政治发展进程举步维艰,加之欧洲整体经济状况堪忧,英国应对气候变化的国内国际行动也相应放缓。

总体而言,退欧前英国气候政治的变化机制,在于英国国内政治、科学、公众参与等多方面要素联动,而政治更多处于支轴地位。可见,作为政治变化过程的退欧,势必会对英国气候政治的未来构成冲击。

二、退欧对英国气候政治的影响

与英国前首相戴维·卡梅伦(David Cameron)倡导所谓“最绿色政府”(greenest government ever)计划不同的是,现任英国首相特蕾莎·梅(Theresa May)一方面表示《气候变化法案》是“必须的、充满雄心的”,另一方面其幕僚长尼克·蒂莫西(Nick Timothy)又将该法案描绘为一种“单方面的、荒谬的自残(行为)”(unilateral and monstrous act of self-harm),而且特蕾莎·梅政府上台伊始,即解散能源与气候变化部,并将该部门并入商业、创新与技术部,组建成新的商业、能源与工业战略部(Department of Business, Energy, and Industrial Strategy, BEIS)——新部门号称“为商业、工业战略、科学、创新、能源和气候变化担负联合责任”,显然这些领域并非按字母顺序排列,因为具体到“气候变化与工业”方面的职位设置其实较低^{[12][13][14]}。

与国内政策相对应,英国的国际气候政策也进行了适度调整。值得注意的是,尽管坚持推动脱欧进程,然而英国政府仍然在 2016 年 11 月批准了《巴黎协定》。一旦英国离开欧盟,则自然需要拿出自身“国家自主贡献”(NDC)方案,只不过截至目前,英国新政府并未能给出与上届政府根本不同的气候政策,其政策倾向尚有待观察。当然可以肯定的是,由于脱欧而引发的英国气候政治相关领域的调整或变化,较为明显的议题领域至少涉及如下三个方面:

第一,碳排放交易体系变革。作为欧盟气候政策支柱的碳排放交易体系,也是当今世界最大的碳排放交易体系。那么,如同其他欧盟成员国甚至非欧盟的欧洲经济区,英国的发电和工业排放其实也为欧洲碳排放交易体系所覆盖,而脱欧自然也使得英国这些领域的发展前景充满不确定性。例如,英国方面认为,欧盟通过一些看起来似乎无效的折中方案(退装货物许可和市场稳定储备机制)来试图完善碳排放交易体系,这些方案所折射出来的新的难题也亟待改革^[15]。如果说脱欧意味着离开欧盟排放交易体系,那么英国就不得不制定新的碳价以符合其自主意愿下的碳预算。无独有偶,脱欧还可能使英国面临(欧盟)最低碳价(carbon price floor)向(英国)碳税的转型问题,所带来的经济影响自然可能包括那些温室气体排放者,将极大受到碳税水平的制约——有研究显示,目前的最低碳价实际低于碳排放的社会成本,那么碳价提升或许有望增进英国的社会福利和国民共同收益,比如有可能使地方空气污染程度降低^[16](P1-26)。

第二,可再生能源及与气候相关的其他政令获益。2014 年,欧盟提议 2030 年实现 27% 的可再生能源目标,尽管欧盟委员会提出了相关执行机制,却并没有给出针对任何成员国的强制目标。在随后开启的脱欧谈判中,英国自然也可能不受制于(欧盟)任何法定可再生能源目标,这对英国而言可能还是有利的^[17](PS4-S11)。此前,英国不得不实施一些附加的、重叠的、低效的政策,以便达到可再生能源目标,离开欧盟,则根据《气候变化法案》而设定的减排目标似乎就成了英国气候政策的唯一目标,而这种减排目标通过排放交易或碳税等形式追求合适的碳定价,因之也可能变得更有效率,同时为清洁能源技术提供支持,其他辅助政策亦可能同步完善^[18](P209-225)。

第三,清洁技术研发支持可能减少。众所周知,英国在高等教育、科学、工程等方面长期居于世界领先地位,且在低碳新技术研发方面的优势尤为突出。于是,长远来看,脱欧有可能冲击英国本土的绿色经济,因为它毫无疑问将失去欧盟清洁能源创新基金。而且,与脱欧相伴随的一系列负效应也可能并发,从而使得英国逐步失去如能源计划支持、结构和投资基金等,且脱欧本身还可能使低碳投资的不确定性增加,从而有可能使英国的低碳投资大打折扣^[19]。事实上,2015 年巴黎气候大会期间,不少国家都意识到有关低碳创新基金的现状与预期之间的巨大鸿沟,公共或私人基金投入也都存在不同程度的不足,而低碳创新基金的不足将使得气候变化治理和经济社会发展的成本更为高昂^[20](P131-166)。显然,与非环保技术比起来,清洁技术研发可能带来广阔且积极的外溢效应,而与清洁技术研发相配套的基金投入不足,或将直接导致英国经济的竞争力下降,何况创新本身带有公益性,需要获得政府支持以确保创新在全社会范围内的实践最优化^[21]。

此外,脱欧还可能削弱英国自身在全球气候政治中的话语权。在应对气候变化问题时,传统上英国可能借助的欧盟平台消失,这使得英国失去了一个重要的发言场所。2016 年以来,包括恐怖主义袭击、跨境难民等欧洲问题也开始困扰英国,脱欧因之表明英国国家战略和外交政策或许带有一定的保守性和内向特征,然而可能产生的负效应也几乎是可以预见的。更遑论从中长期来看,气候变化给英国带来的威胁甚至远大于脱欧负效应,而且将在未来数十年决定英国政治的发展^[22]。气候变化的复杂性,尤其是与安全话语(security discourse)相互交织,气候变化安全化使得不同的行为体牵涉其中,从治理逻辑主体来看,也就必然要求更为宽广、更具治理水平和深度的政治参与^[23](P205)。如此,脱欧必然意味着原本就已经复杂难解、困难重重的气候变化治理难度加大,也对英国的内政外交提出严峻考验。倘若脱欧之后的英国不能在自主方案及选择上走出远比过往欧盟平台更优(或至少不逊色于欧盟)的探索路径,那么这不仅可能影响英国的国内经济政治社会发展水平,还可能对英国的国际形象和软实力建设构

成冲击。

三、脱欧对欧盟气候政治的影响

对于英国外交与环境政策而言,欧盟成员国身份具有深远的影响。20世纪70年代和80年代,英国在欧盟中的国际形象大跌——英国的二氧化硫排放量属欧盟成员国中最高值,且海水同样遭到污染^[24](P121)。然而,政策及决策执行往往较为迟缓,即使付出实践,所制定的目标仍太低,因而治理效果之差可想而知^[25](P263-275)。鉴于此,欧盟成员国身份竟成了影响英国环境政策及其目标转向的重要助推因素,而且环境政策倡导者来自德国、荷兰、丹麦、瑞典和芬兰的所谓“环境先锋”(environmental pioneers),他们要求提高标准,以避免因成员国层次进展不利而使欧盟环境政策大打折扣^[26](P19-43,189-211)^[27](P68)。因此,英国不少重要的环境政策和优先安排其实都源自欧盟,例如有研究发现,海滩的清洁度是人们选择前往与否的决定因素,干净卫生的海滩环境不仅可以吸引游客和拉动地方经济增长,还能实现环境质量和经济收益双赢^[28](P576-588)^[29](P653-667)。况且,自欧共体在1992年里约地球峰会首次提出温室气体稳定目标起,不少立法与监管措施以及有关市场机制,引入到共同体(联盟)与成员国层次,欧洲成了气候变化问题技术解决方案与标准乃至先进管理方法的来源地。例如,欧洲在区域温室气体总量管制与排放体制方面走在世界前列;成立于2007年的国际碳行动合作组织(ICAP),旨在通过强制碳总量管制与排放交易体制来积极实现碳市场;德国的二氧化碳减排计划、法国的环境协商会议(Grenelle Environnement)和英国的《气候变化法案》等成员国的气候政治“成功探索”甚至不亚于欧盟层次的努力^[30](P10)。

2015年巴黎气候大会后诞生的《巴黎协定》,是国际社会有关全球气候变化治理的一项具有里程碑意义的新制度安排。2016年6月10日,欧盟委员会开启批准《巴黎协定》的立法程序,以尽快执行该协定。作为一项新的全球气候政治安排和制度建设成果,《巴黎协定》覆盖近200个缔约方,为2020年后全球应对气候变化作出安排。2001年以来,英国的能源和气候政策生发于欧盟政策框架,且英国是欧洲能源市场自由化和气候变化政策的重要推动力量之一。英国的能源市场与欧洲融为一体,与欧盟的其他成员国一样,英国加入了欧洲碳排放交易体系和欧洲单一碳市场。显然,脱欧意味着英国和欧盟在能源和气候变化领域需要重新谈判。这类谈判耗时至少两年,且目前仍然不甚明朗,尤其是英国在欧洲能源和碳市场中的地位,需要重新评估。以英国的《气候变化法案》为例,它为2050年减排80%设定了目标(以1990年为基准年),英国国内政党基本都遵从这一目标设定,那么脱欧则意味着英国将为《巴黎协定》的“自主贡献”给出自身的自愿承诺或减排方案,而非与欧盟的标准保持一致:一方面,英国似乎希望追求更为强有力的气候行动,因为英国政府可能提交更具雄心的“自主贡献”方案并自由决定实施强硬的气候政策(英国脱欧公投后所提出的碳预算甚至涵盖了从2028到2032年的减排计划,远超出欧盟的“自主贡献”标准);另一方面,脱欧也可能削弱欧盟应对气候变化的实践及行动能力,比如欧盟由于不得不考虑缺少英国以后的气候政策走向,与《巴黎协定》相匹配的气候和能源立法因之也可能趋于迟缓甚或难产,毕竟,欧盟失去了传统阵营当中温室气体减排的一大支持者,而这显然也会在国际决策方面削弱欧盟的影响力^[31]。

根据最新的统计数据(截至2017年6月),欧盟的温室气体排放量是英国的8倍^[32]。2016年11月30日,欧盟委员会公布名为“全欧共享清洁能源”(Clean Energy for All Europeans)的一揽子提案,旨在到2030年实现欧盟范围内减排40%的目标(以1990年为基准年),并且涵盖了电力市场规则及治理、能源效率、可再生能源、技术革新和运输^[33](PS134-S143)。然而,英国脱欧可能使欧盟的既定目标大打折扣,如英国碳排放交易体系,由于政策低效、成本高昂,有关应对气候变化的强有力行动的政治意愿事实上被削弱;此外,脱欧也可能会削弱欧盟在气候变化领域的外交软权力,欧盟是全球碳排放的重要参与者,英国脱欧可能会降低欧盟的全球气候政治谈判能力——处于欧盟之外的英国,将蜕变为某种“中等强国”,好比全球气候政治中的加拿大和韩国^[34](PS151)。

四、脱欧对全球气候政治的影响

英国脱欧不仅给全球气候政治进程带来冲击,使全球气候治理的前景增添不确定性,而且还与其他全球问题如欧洲难民危机一道,导致欧洲联盟的整体性遭遇极大挑战。事实上,欧洲难民危机的严重后果也助燃了脱欧进程,而英国保守党阵营中的气候变化怀疑论者不乏其数,也可能对将来的气候变化治理造成不利影响。

2015年的《巴黎协定》,是继《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》之后全球气候政治发展进程的又一大里程碑。几乎所有国家都参与和批准协定,作为世界上最大的单一市场,欧盟的气候政治领导者地位难以避免因为英国脱欧而遭到削弱。进而,由脱欧进程带来的金融市场波动可能影响世界,引发经济衰退,反过来对全球气候政治发展的影响也可能持续,且更多是消极的——金融市场波动引发的经济衰退,一般情况下也会对环境造成负面影响,因为在政治议程当中,环境规制和气候政策此时总会居于次要地位,且总会被当作是经济增长的负担,全球衰退还可能导致能源与气候部门的预算投入大幅度削减^[35]。

尽管国际社会为应对气候变化作出了长期不懈的努力,然而由于气候变化治理本身带有长期性、不确定性和全球公共问题属性,成了典型的集体行动难题,全球气候政治亦似乎始终停留徘徊于“国际气候政治”(倘若全球气候政治的进步意义更甚于国际气候政治)。因此,某种程度上讲,气候政治在国际层次或同样受制于无政府状态。换言之,领导者缺失或嬗变,在全球气候政治变迁史上一度成为常态。那么,就全球政治而言,昔日全球霸主退出区域一体化安排,英国对全球的影响如何?是否意味着领导者角色的缺失或嬗变?这些自然而然就成了摆在国际社会面前的理论与现实双重困惑。如上文所述,英国有关减缓气候变化的国内行动,对其他国家(尤其欧盟成员国)具有较好的示范效应。然而,英国脱欧进程开启以来,气候政策也相应调整,如削减碳捕获和碳固存预算,可能导致英国低碳化发展的前景更不明朗,进而也可能使得原本就很难称得上全球气候政治领导者的英国角色更加弱化,脱欧之后的英国气候外交或仍须在全方位的、国际层次上寻求突破。当然,回顾历史不难发现,英国在国际关系尤其传统安全领域长期承担着某种创始国地位,如八国集团(G8)、经济合作与发展组织(OECD)、联合国气候变化框架公约(UNFCCC)、世界贸易组织(WTO)、世界银行(World Bank)、北大西洋公约组织(NATO)等。同时英国还是联合国安理会常任理事国,且由于英美之间的特殊关系及广布全球的产业网络,英语语言在可见的将来仍居于主导地位,而英国也因此仍可能在东西方贸易、教育、技术交流等方面占据中心位置。

早在1979年,由世界气象组织召开的世界气候大会,英国承诺为应对气候变化采取行动,时任首相玛格丽特·撒切尔(Margaret Thatcher)将气候变化列入国家战略和国际关系议程,尤其使后者长期关注传统安全和冲突议题的局面有所改观。随后,英国应对气候变化的行动,在整个欧盟成员国中可以算得上率先垂范。倘若没有英国的持续努力和行动所施加的积极影响,欧洲少数对气候变化持怀疑态度的成员国(如波兰、匈牙利、捷克共和国、斯洛伐克)有可能会阻滞欧盟气候变化与能源政策的进展。那么,脱欧则意味着英国在国际谈判中将以独立的姿态来呈现其立场和主张,而未来这种“新的”英国气候政治实践或曰行动能力,可能取得的成效很大程度上或仍将取决于其影响欧盟的程度。如上所述,既然英国曾经的欧盟成员国身份对英国国内及欧洲气候政治具有双重意义,那么脱欧则可能产生气候政治领域的“真空地带”,而这显然需要各方(包括英国、欧盟,甚至其他利益攸关方)建构起新的(气候)政治秩序或制度架构。由是观之,英国仍然需要在全全球气候政治中谋取自身的话语权——响应国际社会应对气候变化之需求,以占领全球政治公平正义的道德制高点。具体到政策导向或预估方面,英国可能需要继续在其国内采取积极行动,充当环境政策的开拓者,并在国内与国际层次通过投资清洁技术创新来推动经济增长;须建立新的(并强化原有)多边协议和平台,以鼓励可持续发展和气候变化应对承诺,这些平台包括世界银行、经济合作与发展组织,或全球经济与气候委员会(Global Commission on the Economy and the Climate);与欧盟之间亟须确立一种新的双边关系,以就温室气体减排目标、制度

建设和技术转移等方面继续共同协作;以脱欧为契机,专注内部事务,即强化英国国内政策,包括对共同农业政策(Common Agricultural Policy)和低碳经济投资方向等方面给予更多的政策目标关切^[36]。换言之,脱欧在乐观主义者看来,并非否定气候变化,而英国仍可能在气候变化治理当中发挥重要作用,甚至仍然会是全球气候政治的“领导者”^[37]。

综上,从全球视野来审视英国脱欧叙事情境下的气候政治变化,可以肯定的是,英国国内政治、欧盟气候政治和全球气候政治都可能因为脱欧而发生变化。或者说,英国脱欧必然引发全球气候政治系统效应。从现象间相似度来看,2017年6月1日,美国特朗普政府宣布退出《巴黎协定》,也是近期国际热点之一,且似乎与英国脱欧一道,使全球气候政治与全球气候治理的前景蒙上阴影,充满不确定性。然而,通过回溯全球气候政治变迁史,不难发现其中的“倒退”亦并非特例——如2001年美国小布什政府退出《京都议定书》,2011年加拿大步其后尘。更何况,如上文所述,英国脱欧也可能并不意味着完全“倒退”,对气候变化治理而言,甚至还可能是英国、欧盟以及整个国际社会进行调整应对、制度革新的契机所在。中国气候外交,同样可能从英国脱欧获得一些战略启迪或经验教训。

五、脱欧对中国气候外交的启迪

英国脱欧不仅影响其自身、欧盟,还可能牵涉到国际社会中的其他行为体。有一种比较具有代表性的观点认为,英国脱欧,象征着欧盟在全球气候政治中的领导权的进一步流失甚或坍塌,而同时中国等新兴大国似乎因此而迎来机遇——有望引领全球气候政治,承担起相应的领导者责任,并在全球气候治理方面作出更大贡献^[38]。这种看法在2017年美国退出《巴黎协定》之后似乎更得到强化,如欧盟迫切希望中国成为全球气候政治领导者^[39]。然而,对中国气候外交而言,须冷静观察、审慎应对:

首先,英国脱欧,意味着中国气候外交的侧重点或需要根据形势进行调整。中国政府一贯支持欧洲一体化进程,但同时也尊重欧洲(包括英国)人民的选择。自2009年哥本哈根大会以来,作为新兴大国,同时仍作为发展中国家阵营中的一员,中国气候外交的主要博弈对象自然是发达国家(包括欧盟和伞形国家)。其中,与欧盟之间的气候政治互动,由于英国脱欧,势必从双边关系演化为多边外交,即一方面需要重点考虑和观照作为整体的欧盟在全球气候政治中的利益诉求和基本立场,寻求最大公约数,增添协商渠道,拓宽合作空间;另一方面则开始不得不进一步深化国别研究,尤其应根据双边贸易、低碳经济和清洁技术创新等具体议题导向,与英国之间寻求必要的气候政治合作,寻找利益共存,尽可能实现合作共赢。2015年的《巴黎协定》为温室气体减排提供了一个全球范围内的新的制度框架,以规避全球变暖的极端风险。同时,由于“国家自主贡献”这一制度创新,《巴黎协定》的践行事实上有赖于各缔约国内制度支持、合作及更强有力的行动参与。如上文所述,在欧盟成员国中,英国曾引领气候治理创新30年,而脱欧带来的不确定性,或可能削弱这种优势。也就是说,从英国方面看,不论出于未来继续加强气候政治话语权、寻求国内低碳经济发展,还是脱欧之后自主探索和社会进步需要,势必需要深化与中国等新兴大国之间的对话或合作。

其次,英国脱欧,可以算是全球化、区域一体化进程中一股“逆流”。但是,不论英国脱欧,还是美国特朗普政府退出《巴黎协定》,需要让中国气候外交乃至中国整体外交研究进行反思的是一种“思维惯性”——举凡欧美国家在处理全球问题中遭遇困难、挫折、挑战,都想当然以为是中国外交的机遇所在。事实上,中国虽为新兴大国,但“兴”毕竟仍为进行时。或者,不妨理解“兴”的另一面仍为发展中、待崛起、待成长。因此,仍应坚守本国的核心利益,同时寻求在国际社会当中适当拓展“相容利益”,从而避免游离于体系秩序之外而徒增崛起压力或阻力,但这不等于想当然以为中国需要因此而承担过多的大国责任或国际义务,因而尤其需要警惕新的“中国责任论”陷阱,避免因成本强加而引发战略透支^[40](P40)。何况,中国还是发展中国家、世界最大的温室气体排放国,“国家自主贡献”率先垂范、展现负责任大国形象固然重要,但全球气候治理本身是一个长期事业,需要国际社会渐进努力,而不可能一蹴而就,更不能牺牲本国国家利益和社会需求,毕竟政府的合法性自现代国家发展以来即取决于能否满足以及在多

大程度上满足民众对社会福利的分配^[41] (P25-26)。更遑论当前, 中国特色社会主义进入新时代, 社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾^[42] (P11)。

最后, 英国脱欧之于全球气候政治, 或与 2017 年美国退出《巴黎协定》一道, 昭示着全球气候治理“3.0 时代”的到来。如果说 2001 年以前的“南北两极”对立为全球气候治理“1.0 时代”, 2001-2009 年为欧盟领导的全球气候治理“2.0 时代”, 那么 2009 年以来的新兴大国主导, 孕育新的国际制度和规则, 表明全球气候治理开始向“3.0 时代”过渡^[43] (P50-51)。以巴西、南非和中国等为代表的新兴大国, 开启了全球气候治理的“第三条路”, 表现为新兴大国协调作用突出、基础四国 (BASIC) 松散联合主导、多个群体间相互重叠^[44] (P12-13)。那么, 2015 年巴黎大会和 2016 年马拉喀什大会之后, 中国气候外交仍需加强与发展中国家世界的“南南合作”, 尤其强化新兴大国间气候政治合作机制 (如基础四国和金砖国家平台), 从而既有望争取全球气候政治公平正义、重塑全球气候治理, 又可能提高议事效率、探寻气候变化集体行动难题的化解之道、推动全球气候制度变迁^[45] (P78-79)。鉴于气候变化自中共十八大以来已经上升至中国国家战略的高度, 中国须继续坚持维护联合国气候变化框架公约、京都机制和巴黎协定所构筑的制度框架, 并尽可能协调发达国家与发展中国家之间的气候政治互动和对话, 努力实现全球发展可持续, 也为中国的和平发展与崛起进程赢得宝贵的战略空间^[46] (P165)。正如中共十九大报告中指出的, 中国秉持共商共建共享的全球治理观, 支持联合国发挥积极作用, 支持扩大发展中国家在国际事务中的代表性和发言权, 继续发挥负责任大国作用, 积极参与全球治理体系改革和建设, 不断贡献中国智慧和力量^[42] (P60)。

参考文献

- [1] Neil Carter. Combating Climate Change in the UK: Challenges and Obstacles. *The Political Quarterly*, 2008, 79(2).
- [2] Tony Blair. *A Journey*. London: Hutchinson, 2010.
- [3] Nicholas Stern. *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- [4] Neil Carter. Party Politicization of the Environment in Britain. *Party Politics*, 2006, 12(6).
- [5] David King. Climate Change Science: Adapt, Mitigate or Ignore? *Science*, 2004, 303(5655).
- [6] Kunal Khatri. *Climate Change*//Anthony Seldon. *Blair's Britain, 1997-2007*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- [7] Neil Gavin. Addressing Climate Change: A Media Perspective. *Environmental Politics*, 2009, 18(5).
- [8] Oli Brown, Anne Hammill, Robert McLeman. Climate as the “New” Security Threat: Implications for Africa. *International Affairs*, 2007, 83(6).
- [9] 张小军. 全球变暖升温“气候外交”. *瞭望*, 2007, (17).
- [10] John Vogler. *Climate Change in World Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016.
- [11] Rebecca Willis. Taming the Climate? Corpus Analysis of Politician's Speech on Climate Change. *Environmental Politics*, 2017, 26(2).
- [12] James Randerson. Cameron: I Want Coalition to Be the “Greenest Government Ever”. *The Guardian*, 2010-05-14. <https://www.theguardian.com/environment/2010/may/14/cameron-wants-greenest-government-ever>.
- [13] Leo Hickman. Revealed: The Time When Theresa May Spoke Out on Climate Change. *Carbon Brief*, 2016-07-12. <https://www.carbonbrief.org/revealed-when-theresa-may-spoke-out-on-climate-change>.
- [14] Nick Timothy. Port Talbot, Globalization – and the Governing Class that Gains from Mass Immigration While Poorer People Lose Out. *Conservative Home*, 2016-04-05. <http://www.conservativehome.com/thecolumnists/2016/04/nick-timothy-port-talbot-should-make-us-question-the-unthinking-liberalism-of-our-governing-classes.html>.
- [15] Cameron Hepburn, Jacquelyn Pless, Alexander Teytelboym. Response to the House of Lords Economic Affairs

- Committee Inquiry into the Economics of UK Energy Policy: A Focus on Electricity, 2016-09-29. <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/economic-affairs-committee/the-economics-of-uk-energy-policy/written/39333.pdf>.
- [16] Ian Parry, Chandara Veung, Dirk Heine. How Much Carbon Pricing is in Countries' own Interests? The Critical Role of Co-benefits. *Climate Change Economics*, 2015, 6(4).
- [17] Catherine Barnard. Law and Brexit. *Oxford Review of Economic Policy*, 2017, 33(S1).
- [18] Samuel Fankhauser, Cameron Hepburn, Jisung Park. Combining Multiple Policy Instruments: How Not to Do It. *Climate Change Economics*, 2010, 1(3).
- [19] Ian Johnston. Climate Change Subsidy Slashed by Government Days after Brexit Vote. *Independent*, 2016-08-04. <http://www.independent.co.uk/environment/brexit-climate-change-renewable-energy-subsidies-cut-theresa-may-decc-eu-referendum-a7171801.html>.
- [20] Daron Acemoglu, Philippe Aghion, Leonardo Bursztyrn et al. The Environment and Directed Technical Change. *American Economic Review*, 2012, 102(1).
- [21] Antoine Dechezlepretre, Ralf Martin, Myra Mohnen. Knowledge Spillovers from Clean and Dirty Technologies. Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper No.151, September 2013. <http://101.96.8.164/www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2013/10/WP135-Knowledge-spillovers-from-clean-and-dirty-technologies.pdf>.
- [22] John Prescott. Climate Change Is Much Greater Threat to Britain than Brexit and It'll Dominate Politics for Decades to Come. *Mirror*, 2017-11-18. <http://www.mirror.co.uk/news/politics/climate-change-much-greater-threat-11546658>.
- [23] Delf Rothe. *Securitizing Global Warming: A Climate of Complexity*. New York: Routledge, 2016.
- [24] Chris Rose. *The Dirty Man of Europe: Great British Pollution Scandal*. London: Simon and Schuster, 1990.
- [25] Neil Carter, Philip Lowe. Environmental Politics and Administrative Reform. *The Political Quarterly*, 1994, 65(3).
- [26] Andrew Jordan. *The Europeanization of British Environmental Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002.
- [27] Rüdiger Wurzel. *Environmental Policy-Making in Britain, Germany and the European Union: The Europeanisation of Air and Water Pollution Control*. Manchester: Manchester University Press, 2002.
- [28] John McKenna, Allan Williams, J. Andrew G. Cooper. Blue Flag or Red Herring: Do Beach Awards Encourage the Public to Visit Beaches? *Tourism Management*, 2011, 32(3).
- [29] Robert Morgan. Preferences and Priorities of Recreation Beach Users in Wales, UK. *Journal of Coastal Research*, 1999, 15(3).
- [30] 严双伍, 赵斌. 美欧气候政治的分歧与合作. *国际论坛*, 2013, (3).
- [31] Claudio Marcantonini. The Impact of Brexit on Climate Policy: The EU and the Paris Agreement. 2016-07-04. <http://fsr.eui.eu/eu-paris-agreement/>.
- [32] Greenhouse Gas Emissions Statistics, Eurostat Statistics Explained, June 2017. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Greenhouse_gas_emission_statistics.
- [33] Michael Pollitt. The Economic Consequences of Brexit: Energy. *Oxford Review of Economic Policy*, 2017, 33(S1).
- [34] Cameron Hepburn, Alexander Teytelboym. Climate Change Policy after Brexit. *Oxford Review of Economic Policy*, 2017, 33(S1).
- [35] Emilie Mazzacurati, Camille LeBlanc. What Brexit Means for Climate. *Huffington Post*, 2016-06-29. http://www.huffingtonpost.com/entry/what-brexit-means-for-climate_us_5770b72be4b0fa01a1404ae2.
- [36] Clea Kolster, Sophie Smith. The UK post-Brexit: A Leader in Climate Change Diplomacy? Grantham Institute Discussion Paper, April 2017. <http://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/grantham-institute/public-publications/discussion-papers/The-UK-post-Brexit,-a-leader-in-climate-change-diplomacy.pdf>.

- [37] Laura Paddison. Brexit is Not A Vote against Climate Change Says UN's Climate Chief. *The Guardian*, 2016-06-28. <https://www.theguardian.com/sustainable-business/2016/jun/28/brexit-is-not-a-vote-against-climate-change-says-uns-climate-chief>.
- [38] Shane Tomlinson. Brexit Will Leave US, China Running Global Climate Policy. *Climate Home*, 2016-05-27. <http://www.climatechangenews.com/2016/05/27/brexit-will-leave-us-china-running-global-climate-policy/>.
- [39] Alissa de Carbonnel. E. U. Looks to China for Climate Leadership. *Scientific American*. <https://www.scientificamerican.com/article/e-u-looks-to-china-for-climate-leadership/#>.
- [40] 赵斌. “利益相容”与新型国际关系建构——英美、英德关系(1898-1945年)的历史镜鉴. *欧洲研究*, 2017, (3).
- [41] 阮建平. 成本强加: 美国强化对华竞争的方式探析. *东北亚论坛*, 2017, (3).
- [42] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日). 北京: 人民出版社, 2017.
- [43] 柴麒敏. 全球气候治理迎接“3.0时代”. *瞭望*, 2017, (22).
- [44] 赵斌. 群体化: 新兴大国参与全球气候治理的路径选择. *国际论坛*, 2017, (2).
- [45] 赵斌. 全球气候治理的“第三条路”? ——以新兴大国群体为考察对象. *教学与研究*, 2016, (4).
- [46] 赵斌. 新兴大国气候政治研究新进展: 理论与实践. *当代世界与社会主义*, 2017, (1).

Climate Politics in Brexit Narrative Scenario

Zhao Bin (Xi'an Jiaotong University)

Abstract The Brexit could undoubtedly be thought to be a countercurrent in globalization and regionalization, so as to bring out severe impacts on European Integration and the development of European Union's climate politics. The U.K. may turn to inner/domestic development, which is meant to adjust the policies on ecological and climate governance issues. As for the global climate politics, especially the governance for that, it is necessary to strengthen the Emerging Powers' cooperation and promote their leading role in global climate governance. For China's climate diplomacy, it should still be cautious of the challenges from the reconstruction of global climate politics.

Key words Brexit; EU; global climate politics; global climate governance; China's climate diplomacy

■ 收稿日期 2017-09-14

■ 作者简介 赵 斌, 法学博士, 西安交通大学马克思主义学院副教授, 西安交通大学国际问题研究中心副主任, 英国爱丁堡大学国际关系学博士后; 陕西 西安 710049。

■ 责任编辑 叶娟丽