

气候变化与中国参与国际公共产品供给的战略选择

程 铭 (东北林业大学, 黑龙江哈尔滨 150040)

摘要 公共产品的分析在国际分析中非常有用, 由气候变化所引发的全球治理行动, 由于受到国际公共产品自身特性的影响而使气候治理产品陷入供给困境, 发达国家在气候大会上所表现出的集体不作为, 既让我们看到了公共产品领域里国际集体行动的不易, 同时带来了发展的机遇和抓手, 当前可以从以下几个方面来有效统筹我国应对气候变化战略与国家发展战略的路径选择: 参与国际公共产品供给原则量力而行; 推动国际气候制度建设, 争取气候谈判中的主动权; 加强顶层设计, 推进可持续发展战略。

关键词 气候变化; 国际公共产品; 战略选择

中图分类号 S-9 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2015)36-342-03

1 气候变化与国际公共产品

公共产品理论属于公共经济学的范畴, 瑞典经济学家林达尔首先于 1919 年在其《公平税收》一文中提出了“公共产品”一词, 和私人产品相对, 公共产品主要表现为可供不同的消费者共同使用, 公共经济学的奠基人马斯格雷夫在《美国财政理论与实践》一文中指出, 公共产品所产生的利益不仅限于购买产品的消费者, 其他人也可以分享到公共产品利益^[1]。由于公共产品的非排他性的特点, 使其研究从一开始就与合作问题紧密相连, 而在国际关系领域里, 随着国际相互依赖的不断加深, 人们对全球治理和全球性问题的持续关注, 公共产品理论也逐渐被应用到国际政治事务的研究中, 1999 年由联合国开发计划署发展研究中心组织编写、牛津大学出版社出版了《全球公共产品: 21 世纪的国际合作》一书, 之后, 国际公共产品理论成为国际政治领域中探讨如何应对全球公共问题的重要研究工具。

关于国际公共产品的研究, 始于经济学界, 奥尔森等学者首先以北约国家间共同维护安全的问题为案例, 从国际公共产品的角度探讨了国际合作的问题; 斯蒂格里茨认为, 国际公共产品主要有五类, 包括国际经济稳定、国际安全与和平、国际环境、国际人道主义援助^[1]; 全球公共产品国际特别工作组认为国际公共产品是指那些对国际社会至关重要, 由于单个国家无法单独处理而需要发达国家和发展中国家集体行动来提供的公共产品; 世界银行也从外部性的角度对国际公共产品进行了定义, 认为国际公共产品包括商品、资源、服务、规章制度和政策体制等产品, 它们是通过国家间的合作和集体行动来实现的。从以上的定义来分析, 国际公共产品主要强调它的公共性和国际性, 按照这一特性进行分类, 国际公共产品主要有三种: 第一种是国际性的天然共有物, 如空气或公海, 这些产品在原始状态下具有典型非竞争性与非排他性; 第二种是国际性的人造共有物, 如非商业知识、专利知识; 第三种是国际性政策结果或条件, 如世界和平、金融稳定、环境的可持续性。

全球气候属于国际性的天然共有物, 人类共享一片天空, 呼吸共有的空气, 但大气环境污染、气候变暖和异常气候现象的增加, 使气候变化问题成为了国际社会重点关注的全球性问题, 气候外交也成为了外交领域的热点。在应对全球气候变化这个问题上, 1992 年, 联合国政府间谈判委员会通过了《联合国气候变化框架公约》, 该公约缔约方自 1995 年起每年召开缔约方会议以评估应对气候变化的进展。作为它的补充条款, 1997 年, 联合国气候变化框架公约参加国制定了《京都议定书》, 使温室气体减排成为发达国家的法律义务, 按照 2007 年通过的《巴厘路线图》的规定, 2009 年 12 月, 来自 192 个国家的谈判代表, 在丹麦首都哥本哈根召开了世界气候大会, 商讨 2012 年到期的《京都议定书》的后续方案。从《联合国气候变化框架公约》到《京都议定书》再到哥本哈根会议, 各国政府、国际社会都在为改善全球气候状况努力寻求有效的国际公共产品供给。但遗憾的是全球温室气体排放量最大的国家美国却没有批准《京都议定书》, 加拿大于 2011 年 12 月也宣布退出《京都议定书》, 哥本哈根会议经过反复的磋商仍没达成实质性的协议。2013 年的华沙气候大会, 由于发达国家与发展中国家在历史责任、兑现承诺、提供资金技术等关键问题上争论不断, 导致会议不得不连续延期。2014 年的利马气候大会也是分歧明显、成果有限, 其矛盾焦点都集中在“责任共担”的问题上。当全球气候变化成为全人类共同面对的重大挑战之时, 如何让人类在气候灾难面前实现国际合作似乎成了更大的挑战。

2 应对气候变化的国际公共产品供给困境

国际公共产品自身的特性给国际公共产品供给带来了许多困难, 虽然气候变化是国际社会普遍关注的全球性问题, 极端气候的危害性与全球治理的紧迫性在国际社会也取得了高度共识, 但在国际无政府状态下, 国际气候合作还是遇到了难以逾越的障碍。

2.1 集体行动的悖论 国际公共产品的供给首先是一种集体行动, 关于集体行动的研究, 以公共选择理论的奠基者曼瑟尔·奥尔森的《集体行动的逻辑》为代表。在奥尔森看来, 社会科学的传统理论提出的“一个具有共同利益的群体, 一定会为实现这个共同利益采取集体行动”的假设, 往往不能很好的解释和预测集体行动的结果, 相反, 共同利益的存在有时候却恰恰阻碍了集体行动, 个人自发的自立行为往往

基金项目 黑龙江省哲学社会科学项目, 国际气候谈判背景下黑龙江林业话语权提升途径研究(14C007); 东北林业大学重点建设项目, 当代中国外交政策与政治。

作者简介 程铭(1980-), 女, 黑龙江哈尔滨人, 讲师, 博士, 从事环境政治与中国外交研究。

收稿日期 2015-11-30

导致对集体不利、甚至产生及其有害的结果,而理性个体的最佳策略选择则是进行“搭便车”。所谓“搭便车”就是个人即使不对其消费行为付费或不对公共产品的提供作出贡献,他仍然无法被排除在消费者集体之外,那么理性的个人就没有任何动机对公共产品的生产和提供作出贡献^[2]。搭便车现象成为集体行动中最难解决的问题。

在全球相互依存日趋紧密的当今世界,各国需共同应对全球气候变化、探寻可持续发展的道路虽已成为国际社会的共识,但在协定减排数量、达成减排协议时,发达国家希望发展中国家也要承担相应的减排义务,发展中国家认为当前气候问题出现主要是源于发达国家在过去的工业化进程中对环境破坏所带来的结果,因此应该承担必然的减排任务,不应以环境保护为借口而限制发展中国家的发展。由此,各国的自利行为最终导致哥本哈根会议仅仅颁布了一个不具备法律约束力的意愿声明。而更多国家是想搭上气候治理的便车,爽约于《京都议定书》的美国也只是重申了之前做出的承诺,并附加了苛刻的条件,美国在哥本哈根会议上也只不过扮演了一个搭便车的小角色。全球气候治理也难免陷入集体行动的困境。

2.2 非排他性与非竞争性的作用 公共产品相对于私人产品而言,具有非排他性和非竞争性的特点,即一个人即使没有对公共产品做出贡献,也无法排除他对公共产品的消费或排除的成本过高而构成不经济的行为;而即便他对公共产品进行了消费也不影响他人对这种产品的消费数量和质量。在国际公共产品领域里,特别是在全球气候治理这个问题上,这两大特点表现的更为普遍和突出。清新的空气、受到保护的大气层、温室效应的减缓等国际公共产品能让世界所有国家的人民受益,不论这个国家是否对此做出了自己的贡献。

就公共产品研究而言,在集体福利中,集体边际效益难以等于个体边际成本之和,个体很难在集体行动中获得帕累托最优,由于公共产品非排他性非竞争性消费特征上没有多少变化的余地,所以,有学者主张在国际关系中,要促使国家加入合作就应该设定某种根据成员的贡献而设定大致的关于享受权利的门槛,更多通过改变公共产品的排他性而达到建立国际集体行动的目的。但遗憾的是,在全球气候治理这个问题上,由于气候产品的完全非排他性非竞争性的特点,使得无法通过设定享受优质气候的门槛来实现集体行动的目标。

2.3 成本分担与利益补偿机制的缺失 依据西方经济学的观点,无论是个人还是国家,无论是生产私人产品还是公共产品,在进行行为选择时都会是一个理性的行为体,成本和利益的核算都是首要的。在机会成本——生产者所放弃的使用相同的生产要素在其他生产用途中所能得到的最高收入——的计算中,虽然各国都希望改善气候环境,但当考虑到如何对稀缺资源进行有效配置的问题时,标榜世界领导国的美国都会以“减少温室气体排放将会影响美国经济发展”为借口而拒绝批准《京都议定书》,更多的发展中国家自

然在减排与经济成本核算中做出与美国同样的选择。即使有国家愿意为气候治理付出一定的代价,它也很难做出这样的决定,因为在奥尔森看来,由于公共产品的非排他性和非竞争性的特点,就不可能有“成本分担机制”。

在哥本哈根会议上,发达国家除了就减排目标讨价还价外,还要求中国、印度等发展中国家也承担具体的减排任务,但如果考虑到历史排放、人均排放等指标,发展中国家则认为不应由他们来承担发达国家经济进步的成本,因此还不能接受发达国家的这一要求;在资金支持和技术转让的问题上,发展中国家希望发达国家能提供一定的资金与技术支持用于减少碳排放,但在哥本哈根会议上,美国和欧盟只承诺到2012年提供300亿美元的资金支持,对2012年以后的资金支持问题未作表态;对于技术转让问题则以保护知识产权为由拒绝提供更多的技术支持。虽然这些问题在后来的气候会议上取得了一些进步,但仍如水中月、镜中花一般,如果成本分担机制和利益补偿机制无法在发达国家与发展中国家之间取得共识,全球气候治理就无法取得实质性的进展。

3 我国参与气候变化公共产品供给的战略选择

在国际公共产品的供给中,国际集体行动本身并不是单一领域的国际合作,在全球化与复合相互依存日趋深化的时代,国际集体行动中所反映出来的国家间关系和彼此之间的利益相关性,将有助于对国际关系的理解,同时,我们也要认识到公共产品本身在国际关系中的重要性以及对国家实现其自身国家利益的价值大小,也决定了国际合作的难易程度^[2]。在相互依赖的世界里,全球性问题的突显和理性行为体追求自身利益最大化的结果是国际公共产品供给的不足,如何通过选择和行动来实现公共产品的有效供给是每个国家需要思考的急切问题,对于这个问题,作为发展中国家的中国又应该如何应对和处理呢?

在气候变化问题上,我国政府一直秉持原则性与灵活性并重的战略,从1990年国际气候谈判启动开始,到《联合国气候变化框架公约》的缔结,《京都议定书》的签订,再到哥本哈根、坎昆、多哈联合国气候大会的召开,中国一直积极参与,是国际气候变化谈判的重要成员。广泛参与各种多边与双边合作:全面参与联合国气候变化专门委员会(IPCC)工作组的科学评估工作、积极发起并参与政府间气候变化组织的项目运作、开展清洁发展机制项目合作、加强与美国、欧盟、日本等发达国家及发展中国家应对气候变化的合作,拓展与气候变化非政府组织的合作等,在这些合作中,中国在坚持不承诺减排义务和反对将气候变化与其他问题挂钩的原则的同时,也在努力推进有利于可持续发展的国内政策。

在“十一五”计划中,我国首次将节能减排作为国家工作的重点,并提出到2010年单位GDP能耗比2005年降低20%左右,经过努力,2008年底单位GDP能耗比2005年降低了10.1%,2009年上半年降低了13%,到2010年累计单位GDP能耗下降19.1%。为改善能源结构、保护环境,实现国家的可持续发展,2006年我国颁布了《可再生能源法》,促进可再生能源的开发利用;为履行《联合国气候变化框架公约》,

2007年6月,我国政府制定了《中国应对气候变化国家方案》,明确了到2010年我国应对气候变化的具体对策;2012年,中共十八大再次重申了生态文明建设的重要性,第一次提出了“推进绿色发展、循环发展、低碳发展”的理念;2014年利马气候大会期间,我国政府又推出《碳排放权交易管理暂行办法》,标志着适用于全国碳市场的国家层面政策正式出台。在这些积极作为的同时,也要深入思考全球气候合作陷入困境给我们带来的挑战和机遇,从而有效统筹我国应对气候变化战略与国家发展战略的路径选择。

3.1 参与国际公共产品供给原则量力而行 国际公共产品供给是一个复杂而又无顶层权威的集体合作结果,在国际关系领域里,“霸权稳定论”是国际公共产品研究中的代表性理论,克拉斯纳认为霸权国提供公共产品有助于其实现国家利益,罗伯特·吉尔平在《世界政治中的战争与变革》一书中也认为霸权国家对维持国际和平起着很重要的作用,也有学者将霸权国家提供的公共产品分为“善意霸权”和“强制性霸权”,前者强调的是利益计算先于权力,后者强调的是权力设置先于利益。批判该理论的学者则认为真正的国际公共产品在国际社会中并不常见,美国等发达国家主导的国际经济贸易、金融等国际机制并不具有完全的公共性。而应对气候变化这一国际合作从公共性的角度来讲是典型的具有“非排他性”和“非竞争性”特点的国际公共产品,在对此类产品的供给上乐于主导国际合作的美欧等国也在利益先于权力的计算中表现出了集体的不作为。

对于仍处于发展中国家的中国来讲,在参与国际公共产品提供的问题上首先要明确自己的立场,虽然广泛关注并希望改善全球气候状况,但根据发展财政的观点,发展中国家在一定的发展阶段上,发展财政在国家经济发展、赶超中起到重要作用,也是对公共财政的重要制约因素。我国当前仍处于发展阶段,还无力接受有法律约束力的国际量化减排标准(减排的可测量、可报告、可核查),我国政府也在不同时间和场合多次重申了中国现阶段不承担减排义务,但将继续努力减缓温室气体排放的增长率,走可持续发展道路的立场。这是中国对如何参与提供国际公共产品的一种审慎的态度,也是一种对世界负责的大国气概。

3.2 推动国际气候制度建设,争取气候谈判中的主动权 虽然现阶段还不能接受有法律约束力的国际量化标准,坚持“共同而有区别的责任”,但首先是负有保护地球、爱护环境、促进人类可持续发展的共同责任。为此,我国在哥本哈根会议之前将减排目标纳入国民经济和社会发展中长期规划,中共十八大首次将科学发展观确立为党的指导思想,并再次重申了生态文明建设的重要性。与之相对比的是,欧盟虽然仍占着绿色政治的道德高地,但欧盟内部的主权债务危机让其暂时淡化了对气候变化问题的关注,加之欧盟本身

排放量就要远小于美国,对世界所产生的外部负效应也小得多,转换到国际谈判桌上的权力和影响力也自然会被弱化。美国在气候谈判中一直扮演了一个想搭便车的角色,始终没有彰显其领导力。美国的跟随者加拿大因无力支付交易于2011年12月正式宣布退出《京都议定书》,日本因核泄漏也放弃了原来的减排目标。相反,发展中国家在气候变化大会上的影响力却在不断提高。

有鉴于此,我国应该抓住发达国家应对气候变化问题有所松懈的机会,加强与发展中国家的合作,研究如何建立有效的国际气候制度来规范各国的行为,增加对国际公共产品供给的话语权,成为国际公共产品供给中的利益共同体,将中国的国家利益与人类利益更好的融合在一起。

3.3 加强顶层设计,推进可持续发展战略 为了应对气候变化,我国政府强化了一系列与之相关的政策措施。2001年,国家气候变化对策协调机构组织了《中华人民共和国气候变化初始国家信息通报》的编写工作;2004年,国务院通过了《能源中长期发展规划纲要(2004-2020)》(草案);2005年2月,国务院审议通过了《中华人民共和国可再生能源法》;2005年12月,国务院发布了《关于发布实施〈促进产业结构调整暂行规定〉的决议》和《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》;2007年6月,国务院批准并正式发布实施《中国应对气候变化国家方案》;2012年,科学发展观被确立为党的指导思想;2013年7月,国务院调整了国家应对气候变化工作领导小组组成单位和人员,李克强总理任领导小组组长,初步建立了国家应对气候变化领导小组统一领导、国家发展改革委归口管理、有关部门和地方分工负责、全社会广泛参与的应对气候变化的管理体制和工作机制。

气候变化问题其实质是发展问题,我国要想成为负责任的大国牵头国际公共产品的供给,首先应以推动自身可持续发展为前提,以上凡此种种政策措施,是政府提供给国民的公共产品,只有将国内的公共产品供给做好,才能身先示范推动国际公众产品供给的发展。因此,从某种意义上来说,气候变化其实是一个抓手,我国政府应借此加强顶层制度设计、加强战略研究、调整产业结构,转变经济增长方式,转变人民的生活方式,以国际公共产品供给为推手,推进国际战略实施,加强国际合作、发挥大国作用,增强在国际公共产品决策中的影响力。同时,以国际集体行动推动国内集体行动,切实落实可持续发展战略,维护国家发展权益,最终为全人类的发展做出积极有效的贡献。

参考文献

- [1] 李志斐. 东亚安全机制构建——国际公共产品提供与地区合作[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 22-27.
- [2] 熊炜. 国际公共产品合作与外交谈判——利益、制度和进程[M]. 北京: 世界知识出版社, 2014: 31, 38.