

关于欧盟正式提交长期低排放发展战略的初步分析^①

2020年3月5日，欧盟理事会正式通过决议，并于次日向《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）秘书处提交了《欧盟及其成员国长期温室气体低排放发展战略》，承诺欧盟将于2050年前实现气候中性（净零碳排放）。从2016年至今，共有15个《巴黎协定》缔约方正式递交了到本世纪中叶的长期温室气体低排放发展战略，其中欧盟的这份无疑是最受关注的。欧盟还在其提交的战略中毫不掩饰对推动其他排放大国提高减排力度以实现《巴黎协定》长期目标的意图，并正在酝酿出台单边的碳关税措施。这所传达出的政策信息值得我们予以关注。

一、欧盟提交长期战略的决策背景及主要动向

欧盟目前是温室气体排放总量占全球第三位的重要经济体，根据欧盟联合研究中心（JRC）的最新数据显示，欧盟化石能源燃烧的二氧化碳排放在全球排放总量占比已经从1970年的26.6%下降到2018年的9.1%；人均排放从1970年的9.51吨减少为2018年6.78吨二氧化碳。从1990至2018年，欧盟在减少温室气体排放约23%的同时，经济增长了61%左右，在当前全球经济的分工体系下，已经实现了温室气体排放和经济增长的脱钩。

2018年11月28日，欧盟委员会（European Commission）提出了《给所有人一个清洁星球——一份欧盟对于建设繁荣、现代、有竞争力的气候中性经济体的长期战略愿景》，首次提出欧盟将在2050年前实现气候中性的目标。2019年12月，新上任

^① 本文发表于《气候战略研究简报》2020年第5期。

的欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩（Ursula von der Leyen）提出了《欧洲绿色新政》（European Green Deal），再次确认了欧盟在 2050 年前实现气候中性的长期战略，并提出提高 2030 年目标力度的动议，气候变化的相关事务也从原来的欧盟委员会委员改由排名第一的执行副主席弗兰斯·蒂默曼斯（Frans Timmermans）牵头负责。该长期战略的目标在同年 12 月 12 日得到了欧洲理事会（European Council）的国家首脑们的支持和背书，彼时一成员国（波兰）对此还存在异议，并被记录在案，但这次会议的结论对欧盟长期战略的共识形成起到了决定性的作用。2020 年 1 月 15 日，欧盟议会（European Parliament）以 482 赞成、136 反对、95 弃权的投票结果正式通过了《欧洲绿色新政》的决议。2020 年 3 月 5 日，经过历时一年多的议会、机构和社会公众等多轮讨论，欧盟理事会（Council of the European Union）的各国部长们最终批准了《欧盟及其成员国长期温室气体低排放发展战略》，并向 UNFCCC 秘书处正式递交。

在向联合国提交的长期战略及所附的欧洲理事会结论中，欧盟希望各方能够了解气候变化议题已成为欧盟的优先事项，欧盟同意并实施这一雄心勃勃的社会和经济转型，旨在激励全球采取应对气候变化的积极行动，并证明向气候中性迈进不仅势在必行，而且是可行和可取的。欧盟还重点强调了向气候中性的转变将带来重大机遇，如经济增长潜力、新的商业模式和市场、新的就业机会和技术创新。欧盟将致力于气候政策的主流化，确保所有相关立法和政策都应 与气候中性目标的实现保持一致，同时还将审查修订已有的法律法规，包括成员国层面已颁布的政策。欧盟委

员会要定期报告气候中性转型的社会、经济和环境影响。

同时，欧盟也坦诚，实现气候中性需要克服巨大的挑战，特别是考虑到欧盟成员国的不同国情，因此需要足够的措施、激励、支持和投资以确保实现一个符合成本效益的、公正、公平、平衡的转型。为此，欧盟将会推动设立 1000 亿欧元的“公平转型基金”，并将在 2021 年至 2030 年间，由欧洲投资银行（EIB）提供总额为 1 万亿欧元的投资支持，类似这样的资金支持在 2030 年后还会继续，同步还要撬动市场投资。欧盟也承认能源安全的重要性，尊重成员国决定其本国能源结构和选择最适当技术的权利，特别是部分国家还将利用核能。此外，为保护欧盟的贸易竞争力，以及用符合世贸组织（WTO）规则的方式解决碳泄漏问题，欧盟将提出针对高排放部门的碳边境调整机制，以促进第三国遵守最高的国际环境和安全标准。

为保障欧盟长期温室气体低排放发展战略和绿色新政的顺利实施，2020 年 3 月 4 日，欧盟委员会还公布了《欧洲气候法》（European Climate Law）的草案，旨在为 2050 年前实现碳中和目标建立法律框架并启动修订相关法规。欧盟委员会强调，这将成为欧洲历史上第一部旨在应对气候变化、实现温室气体净零排放的法律，也是《欧洲绿色新政》各项举措的核心。最近两个月内，欧盟围绕长期低排放发展战略的出台频频出手，这在成员国内部和国际社会引起了广泛的讨论。支持者主要认为，欧盟长期低排放发展战略的确立，对提高全球应对气候变化的行动力度有利，将推动欧盟转向更可持续的增长，并有可能使欧盟在新一轮技术和产业竞争中保持优势，特别是《欧洲气候法》一旦正式

通过并实施，“将从法律层面确保欧盟气候政策的一致性，既能为欧洲的工业发展和投资者增加长期的确定性和透明度，又能为经济合作伙伴们仿效欧盟应对气候变化提供依据”。另一方面，反对者则认为，目前欧盟提出的 2050 年前实现气候中性的目标虽然有雄心，但缺乏更具体的实施路径和政策细节，而且对其中存在的风险和不确定性预估不足。此外，也有舆论认为，欧盟应该更多地将精力放在提高近中期的行动力度并提高对发展中国家的支持。

二、《巴黎协定》下长期战略提交的总体进展分析

《巴黎协定》第 4.19 条和巴黎气候大会 1/CP21 号决议第 35 段要求所有缔约方应不晚于 2020 年向 UNFCCC 秘书处通报本世纪中叶长期温室气体低排放发展战略。自 2016 年以来，先后已有德国、美国、墨西哥、加拿大、贝宁、法国、捷克、英国、乌克兰、马绍尔群岛、斐济、日本、葡萄牙、哥斯达黎加和欧盟提交了共 15 份长期低排放发展战略，还有瑞典、芬兰、丹麦、新西兰等国也发布了其长期低排放战略的相关信息，如附表所示。

从已提交战略的体例看，因为《巴黎协定》和相关决议没有规定统一范式，所以目前各方提交的样式和结构差异很大。较长的有如美国提交了近 200 页，包括了研究报告、模型方法学说明及大量的情景分析，较短的有如欧盟仅 4 页，只是提出了 2050 年目标及简短的重要关切。目前，大部分战略都涵盖减排目标和范围、部门和行业的实施路径等，如德国、加拿大、日本等，长度较适中的都在百页左右。此外，墨西哥、马绍尔群岛、斐济和葡萄牙还将适应相关内容纳入了长期战略。

从已提交战略的法律约束力看，大部分战略并未在国内正式立法以确立 2050 年目标的法律效力。目前，只有英国、德国通过了国内立法，欧盟的《气候法》仍在欧洲议会的动议日程中。其中，英国是全球较早以国内立法形式确立净零碳排放目标国家，新修订的《气候变化法案》已于 2019 年 6 月 27 日正式生效。此外，在未提交长期战略的国家中，瑞典、丹麦、新西兰等都已经通过国内立法明确了气候中性或净零排放的目标，芬兰相关立法草案也在修订和批准过程中。

从已提交战略的减排目标看，除贝宁^②外，几乎所有缔约方都提出了到 2050 年全经济范围的量化温室气体减排目标（包括非二氧化碳排放控制目标）。马绍尔群岛、斐济、葡萄牙、哥斯达黎加和欧盟明确在提交的战略中写入了 2050 年前实现气候中性或温室气体净零排放的目标；德国同时提出了 2050 年实现气候中性的原则性目标和在 1990 年基础上减排 80%至 95%的约束性目标；英国在提交长期战略后，在本国立法中更新了 2050 年气候中性的目标，但并未重新提交 UNFCCC 秘书处。美国、加拿大、日本等伞形国家不约而同都以 2009 年八国集团峰会时约定的减排 80%为 2050 年的目标，但却选用了 2005 年而非 1990 年作为基准年（日本甚至没有明确基准年）。此外，也有法国、捷克、乌克兰等发达国家选择了低于减排 80%力度的目标。目前，发展中国家中仅有墨西哥、贝宁、马绍尔群岛、斐济、哥斯达黎加提交了长期战略。

从已提交战略的实施路径看，各国提出的重点减排领域和配

^② 贝宁仅提交了 2016 至 2025 年的《低碳和气候韧性发展战略》，没有提及任何有关 2050 年的目标。

套政策较为类似，但根据不同国情各有侧重。大多数战略都将能源/电力、工业、交通、建筑等重点部门减排、增加碳汇、创新技术、提高投资等作为长期战略的重点，但在实施路径上有不同差异。美国、加拿大、日本、欧盟等发达国家和集团高度关注长期减排对经济竞争力的影响，重视先进低碳产业和高新技术的发展，并对投资、就业、价格、市场或贸易等问题较为关注；英国、法国则较为注重管控温室气体排放的计划，运用碳预算的方法来设定中长期减排路径，已经提出了较为具体的各领域、各阶段目标；而墨西哥、马绍尔群岛、斐济等发展中国家更强调适应气候变化的重要性，关注减排背后的资金和技术需求。总体来看，面对如此长期且深刻的转型，各国都表示长期战略已不仅仅是一项环境的议程，而是极大范围地触及到了发展的方方面面。

三、初步思考和建议

2020 年全球气候治理面临极为复杂的形势，除了新型冠状病毒肺炎疫情的影响和不确定性之外，一方面按照《巴黎协定》的既定时间表各缔约方需要正式提交到本世纪中叶的长期温室气体低排放发展战略，国际社会对减排差距和提高力度问题尤为关注，特别是对排放大国的动向；另一方面现任美国联邦政府虽已于 2019 年 11 月 4 日正式启动退出《巴黎协定》程序，但大选之后也可能存在新的变化，逆全球化或单边主义的后续走向也将极大地影响大国间的博弈。此次，在继今年气候大会的东道国英国之后，欧盟也以较强的政治动员能力率先出台了 2050 年前实现气候中性的长期战略，并将其作为经济、社会和环境发展的首要战略，这必将对全球气候治理带来影响。今年是中欧合作的大

年，气候变化问题必将成为双方谈判的焦点。当前，我国正在研究制订长期温室气体低排放发展战略的过程中，对长期战略报告的形式和内容仍存在着不同的讨论，应该说，上述已提交的长期战略可以作为我们的借鉴，但总体上我们仍需要有“以我为主”的判断。

一是统筹考虑基本国情和责任担当研究制订长期战略。《巴黎协定》第 4.19 条规定，长期战略的拟定应顾及共同但有区别的责任和各自能力，并考虑不同国情。习近平总书记多次指出，当今世界正处于百年未有之大变局，到本世纪中叶，全球局势无疑将发生较大的变化，一方面我们应该用动态的眼光来看待我国的长期低排放发展战略，另一方面我们始终要立足于当前我国自身国情、发展阶段、发展战略和国际责任担当来自主地研究制订我国的长期低排发展战略。既要尊重经济发展、能源消费和温室气体排放的客观规律，又要主动作为，坚定不移地实施好积极应对气候变化的国家战略，以低排放发展协同推动经济社会高质量发展和生态环境高水平保护。

二是在国内争取形成最大范围的低排放发展共识。党的十九大提出了本世纪中叶的强国建设目标和战略，各部门和领域都在论证 2020 年实现全面小康后的两个“再奋斗十五年”的实施路径。长期低排放发展战略并不简单是生态环境部门的事务，实则关系到我国经济社会发展的方方面面，涉及到能源和产业革命以至生产力和生产方式的深层次转型，因此需要动员各部门、行业及全社会的贡献。也只有在广泛征求部门和行业意见建议基础上，在跨领域的范围内取得最大程度的共识，才能真正科学合理地、

公正平衡地确立我国本世纪中叶低排放发展的目标并在今后得到较好的实施。

三是对碳关税可能带来的影响和风险应有预案和评估。考虑到全球经济发展前景不明朗和贸易保护主义抬头的情势，应系统评估欧美等主要贸易伙伴未来可能采取的单边碳边境调节机制或其他变相的绿色贸易壁垒的可能影响和风险，特别是针对欧盟在其长期战略和《欧洲绿色新政》中提及的2021年即将出台的“选定行业的碳边境调节机制”。欧盟在2012年曾短暂地发起过国际航空的单边碳关税动议，后因中国、美国、俄罗斯、印度等29个国家联合签署《莫斯科会议宣言》表示反对不了了之。类似更大范围的政策出台有可能使处在国际分工产业链生产加工环节的发展中国家承担更多的不恰当的减排责任。应考虑对我国可能列入碳边境调节机制的航空、煤炭、钢铁、建材、化工、装备制造等行业进行筛查和研究，量化分析出口敏感行业可能存在的挑战，对该机制的实际减排效果及对《巴黎协定》实施的政治经济影响进行科学评估，并提出公平合理、合作共赢的对策和建议。

四是要加强对打好全球气候治理外交牌的研究与支撑。新的历史时期我国要更好地参与、贡献和引领全球生态文明建设，推动和引导建立公平合理、合作共赢的全球气候治理体系，需要我们深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想、生态文明思想和外交思想，准确分析全球气候治理新形势和新特征，为到本世纪中叶全球合作共同应对气候变化问题贡献中国智慧、中国方案和中国故事，彰显我国负责任大国形象，推动构建人类命运

共同体。当前，各方对我国发挥全球气候治理领导力和提高力度抱有期望，我们应有所引导，积极争取最广大的支持，提出妥善、平衡的综合性方案，包括在长期战略实施上的中欧合作，尽快做好相关研究，有效支撑 2020 年即将举办的第 22 次中欧领导人会晤、中欧特别峰会(27+1)及中国-中东欧国家领导人会晤(17+1)等相关议题磋商。

(柴麒敏、徐庭娅 供稿)

附表：已提交长期战略或明确提出气候中性目标的国家

缔约方	提交日期	战略名称	长期减排目标
德国	2016年11月14日	《气候行动计划 2050：德国政府的气候政策原则和目标》（已立法）	2050年较1990年减排80%~95%/气候中性
美国	2016年11月16日	《美国本世纪中叶深度脱碳战略》	2050年较2005年减排80%或更多
墨西哥	2016年11月16日	《气候变化本世纪中叶战略》	2050年较2000年减排50%
加拿大	2016年11月17日	《加拿大本世纪中叶长期低温室气体发展战略》	2050年较2005年水平降低80%
贝宁	2016年12月12日	《低碳和气候韧性发展战略 2025》	/
法国	2017年12月28日	《法国国家低碳战略》	2050年较1990年减排75%
捷克	2018年1月5日	《捷克气候保护政策》	2050年排放总量3900万吨，相当于较1990年减排80%
英国	2018年4月7日	《清洁增长战略：走向低碳未来》（已立法）	2050年较1990年水平降低80%/气候中性 ^③
乌克兰	2018年7月30日	《乌克兰2050年低排放发展战略》	2050年下降至1990年水平的31%-34%
马绍尔群岛	2018年9月25日	《2050年气候战略：点亮前路》	2050年前实现气候中性
斐济	2019年2月25日	《斐济低排放发展战略 2018-2050》	2050年前实现气候中性
日本	2019年6月26日	《巴黎协定下的长期战略》	2050年前减排80%
葡萄牙	2019年9月20日	《碳中和2050路线图：葡萄牙碳中和长期战略》	2050年前实现气候中性
哥斯达黎加	2020年2月28日	《国家脱碳计划 2018-2050》	2050年前实现气候中性
欧盟	2019年3月6日	《欧盟及其成员国长期低排放发展战略》	2050年前实现气候中性
丹麦	未提交	《气候法》（已立法）	2050年前实现气候中性
瑞典	未提交	《综合能源和气候政策的决议》（已立法）	2045年前实现气候中性 ^④
芬兰	未提交	《碳中和芬兰》	2035年前实现气候中性
新西兰	未提交	《零碳法》（已立法）	2050年前实现碳中和性（除甲烷之外的温室气体）

^③ 英国在2018年在提交给UNFCCC的《清洁增长战略》中提出2050年较1990年水平降低80%，2019年通过立法修改减排目标，提出在2050年实现净零碳排放。

^④ 瑞典议会2009年通过《综合能源和气候政策的决议》，提出2050年实现净零碳排放。2017年6月通过《气候法案》，更新减排目标，提出2045年实现净零碳排放。