

全球气候治理的新形势

周绍雪

气候变化是我们时代一大难题。尽管人类尚有时间应对这一挑战，但仍需全世界空前的团结和努力。为凝聚共识，高效实现《巴黎协定》的各项目标，联合国将于2019年9月23日召开气候行动峰会，届时来自全球各地政府、金融界、商界和民间社会的领导人将汇聚一堂，为避免全球变暖给人类带来毁灭性灾难，采取有力行动，全力抓住这一历史性窗口期。应对气候变化的“行动篇”，将再次成为国际社会的热点。

全球气候治理问题发展的三种状态

从人类开始认识气候变化，历经30多年的曲折谈判，到全球气候治理框架得以基本形成，气候变化问题大体经历过三种状态。

科学家对地球大气温度的关注，是气候变化问题最初的状态。早在1824年，法国著名数学家和物理学家约瑟夫·傅立叶（Joseph Fourier）首次提出地球大气层可能是一种隔热体，这一观点成为“温室效应”的首次发现。20世纪60年代末70年代初，人类工业化带来了严重的环境污染和生态危机，使生态环境与气候变化等问题开始逐渐获得国际科学界的关注，科学家共同体成为了全球气候问题的发起者。1971年，来自14个国家的科学家以“研究人类对气候的影响”为主题，在瑞典首都斯德哥尔摩召开会议。这是第一次有关人类活动与气候变化关系的会议。会后发布了题为《无意中造成的气候变化：人类对气候的影响研究》的报告。1979年，在日内瓦召开了第一次世界气候大会，针对与会科学家们就二氧化碳将导致地球升温提出的警告，大会首次将气候变化作为一个重要的国际问题提上议事日程，制定了世界气候研究计划，并开始努力构建应对气候变化的国际机制。从此，确立了全球气候研究和应对的起点，气候变化的全球治理逐步展开。

气候变化问题由此进入第二种状态，即在联合国的推动下，逐渐成为世界政治的重大问题。1988年12月，联合国大会通过决议，决定在联合国环境规划署（UNEP）和世界气象组织（WMO）成立政府间气候变化专门委员会（IPCC）。IPCC对气候变化领域的各项问题进行研究和总结，通过定期的科学评估为全世界提供全面综合的科学信息，其评估报告反映了当前科学界在气候变化问题上的认识水平，是国际社会认识和了解气候变化问题的重要渠道，也是各国政府制定相关政策的重要科学依据。IPCC由全球数千名各领域的专家组成，显示了人类在面对气候变化问题上的空前合作，也标志着气候变化问题成为了世界政治中的重大议题。在IPCC第一次评估报告的基础上，联合国环境规划署和世界气象组织开始致力于推动国际社会达成一项政府间气候变化公约。

国际公约的制定，可以在国际制度层面，探讨制定具有法律约束力的气候治理体系，也标志着气候变化问题进入了第三种状态——解决气候变化问题的状态。IPCC成立后，以民族国家为主体的应对气候变化国际谈判开始推进。在联合国框架下，从1990年国际气候谈判启动，迄今为止的30年间，国际气候制度的演进大至经历了以下几个阶段：第一阶段，1990—1994年，国际气候谈判正式启动，《联合国气候变化框架公约》（下称《公约》）达成，全球气候治理框架得以确立的阶段。第二阶段，1995—2005年，《京都议定书》达成并生效的阶段。《京都议定书》遵循“双轨制”，在其第一承诺期内，为发展中国家和发达国家规定了不同的责任义务，贯彻了《公约》中“共同但有区别”的原则。其中，规定发展中国家要在《公约》下采取进一步应对气候变化的措施，而发达国家则需履行具有法律约束力的定量减排目标和义务。第三阶段，2005—2015

年,《巴黎协定》的达成阶段。2015年12月,联合国在巴黎召开了《公约》第21次缔约方会议,会议最终通过了《巴黎协定》。《巴黎协定》是继《公约》和《京都议定书》后,在全球应对气候变化的进程中具有里程碑意义的成果,是全球共同努力应对气候变化、拯救地球迈出的关键一步。

全球气候治理博弈阵营的变化

全球气候治理进程中,气候谈判博弈阵营发生多次重组,比较鲜明变化为如下四次。

首先,在谈判达成《公约》的阶段,博弈主要在发达国家和发展中国家间进行。发达国家强调当前的成本和未来的影响,主张制定统一的碳排放政策,从《公约》谈判开始就不断地要求发展中国家尽早承担减排或限排温室气体的义务。而发展中国家则强调历史责任和现实义务,坚持“共同但有区别的责任原则”,希望尽量推迟自身承担减排义务的时间,博弈的焦点为发展中国家是否应该承担绝对量化减排指标。据此,在气候谈判中形成了发达国家与发展中国家两大阵营。

其次,在《京都议定书》阶段,气候博弈阵营出现了分化,原有的两大阵营大体分化成三大集团。其中,减排主张最为激进的是以欧盟为首的欧盟、小岛国联盟和最不发达国家集团,主张“自上而下”地实行高标准的温控目标和减排力度。第二个集团,是除欧盟以外的其他发达国家(美国、加拿大、俄罗斯、日本、澳大利亚等国),因其在地图上的分布形状得名为“伞形集团”,“伞形集团”不及欧盟集团主动,但又要保持气候治理话语权,主张以发展中大国的量化减排为前提实施自身的减排。“中国+77国集团”形成第三个集团,强调公平,主张在坚持“共同但有区别”的原则基础上,基于各国自身的发展阶段和条件进行减排。此时,三大集团博弈的焦点集中在,发达国家施行高标准量化减排,是否要以发展中大国的量化减排为前提。

再次,在《巴黎协定》达成阶段,博弈各方的经济实力对比以及各自国内经济发展需求都发生了变化,在发达国家和发展中国家两大阵营的基本格局下,利益各方围绕主导权、发展权与生存权展开多重斗争,形成了多主体交织覆盖的利益格局。其中,发达国家阵营里,奥巴马一改以往美国政府在气候变化问题上的消极作风,推行绿色新政,于巴黎气候大会正式召开前,与中国签订了《中美气候变化联合声明》,一时弱化了欧盟在国际气候谈判中的主导地位。在发展中国家阵营中,以中国、印度、巴西和南非为代表的“基础四国”,与小岛屿国家及最不发达国家等利益集团分歧更加显著。前者的基本立场是主张发达国家和发展中国家依据公平原则各自履责,后者则出于担心海平面上升国土被淹、对外部技术支持和资金援助的渴望,立场更趋向发达国家靠拢。此时博弈各方的焦点问题是,如何做到不触碰任何一方的“红线”,使近200个缔约方共同签署一份《巴黎协定》。

最后,《巴黎协定》达成和后续细则的谈判阶段,在去全球化的背景下,气候博弈原有阵营出现了普遍的分裂现象。以2018年波兰卡托维兹气候大会为例,原发达国家阵营的“伞形集团”中,在化石能源的使用上,美国(2020年11月才能正式退出《巴黎协定》)、澳大利亚、俄罗斯和沙特立场相近,加拿大和新西兰的立场转而趋向欧盟。发展中国家阵营中的“基础四国”,巴西和印度分别在市场机制和碳信用额度监管规则问题上保有各自的主张,“基础四国”达成共识出现困难。如何采取高效、稳定和全面的行动来落实《巴黎协定》,成为近期各方博弈的焦点。

新时期全球气候治理面临的挑战

后《巴黎协定》时代,气候变化成为威胁人类愈加紧迫和严峻的挑战。

首先,自然条件方面,气候变暖带来的自然灾害在全球范围愈演愈烈。2013年发布的IPCC第五次评估报告指出,气候系统的暖化是毋庸置疑的,1983年至2012年的这30年比之前几十年都要热,每10年的地表温度均高于1850年以来的任何时期,过去30年极有可能是近800年至1400年间最热的30年;科学家们还指出,自1950年以来,地球海平面的上升速度高于过去2000年,1901年至2010年,全球平均海平面上升了19厘米;地表温度升高、冰川减少和海平面上升导致极端天气增加。此次报告统计,从上世纪50年代开始,地球上的极端天气就已开始增多,包括强降雨、热浪、洪水、干旱等,正不断给人类带来灾难。到了2018年底,世界气象组织在其发布的《2018年全球气候状况声明》中指出:目前全球长期变暖趋势仍在持续,2018年全球

平均温度创下有记录以来的第四高位，有记录以来 20 个最热的年份都出现在过去 22 年中，而排名前四的年份都出现在过去 4 年中；包括海平面上升、海洋升温和酸化以及海冰和冰川融化等其他明显的气候变化迹象仍在继续显现，而极端天气在所有大陆都留下了破坏的痕迹。对此，世界气象组织秘书长塔拉斯说：“我们是完全了解气候变化的第一代人，也是能够对此采取行动的最后一代人。”

其次，“逆全球化”潮流使全球气候治理步履维艰。巴黎会议之后，以 2016 年特朗普当选美国总统并于 2017 年宣布退出《巴黎协定》为代表，“逆全球化”之风对全球气候治理造成了阻碍。而且，美国对全球自由贸易的破坏，也会直接影响全球气候治理的国际合作与转型进程。美国气候立场的倒退，使气候治理的资金缺口扩大、全球气候治理中大国率先垂范的力量和影响严重削弱、国际气候合作信心动摇、《巴黎协定》的普遍性与合法性受到伤害，对全人类携手应对气候变化带来了消极影响。

再次，对发展中国家而言，落实和实施《巴黎协定》的一系列目标与安排涉及能源利用和经济社会发展转型，这与发展中国家消除贫困、发展教育、就业和增加收入等目标存在冲突，加之全球范围的“逆全球化”思潮和保护主义倾向，又使发展中国家在保持经济增长、实现社会进步与转变产业结构与发展方式等方面需要应对更为复杂与艰难的局面，使其完成《巴黎协定》的 NDC 目标更加困难。

由于绿色低碳、节能减排的发展方式已形成国际共识和历史潮流，而且，美国在世界格局中的地位和影响力也已经发生了变化，因此，全球气候治理进程会因“逆全球化”之风和美国的退出产生波动，但并不会停止或者倒退。2018 年 12 月，《公约》第 24 次缔约方大会在波兰卡托维兹举行，大会近 200 个缔约方一致通过了《巴黎协定》实施细则及一揽子协议，就减缓、适应、透明度、全球盘点、雄心和力度的提升以及资金和市场机制的问题达成了不同程度的共识。

全球气候治理进程中，中国用诸多努力展示出开放、合作的态度，超出了外界的预期，受到国际社会的高度评价，并逐渐从全球应对气候变化的参与者，成为了贡献者和引领者。未来中国对全球气候治理的贡献，将不仅限于落实已有的国际气候制度，还会体现在未来对国际气候制度的制定、修改和完善上。