

巴黎气候大会成就与不足解析

上海国际问题研究院研究员 于宏源

12月12日,巴黎气候变化大会在延期一天后,终于达成协议。那么,各方争议的焦点在哪里?为何最终能达成协议。本版编辑特请与会的专家做详细的分析。



于宏源

相关链接

气候大会历史演变

1992年里约环境与发展大会签订了《联合国气候变化框架公约》。全球气候变化治理进程拉开序幕。《联合国气候变化框架公约》作为一个框架性的造法条约,明确规定了各附件所列国家按照“共同但有区别的责任原则”承担具体承诺。《公约》规定每年举行一届缔约方会议,就公约的履行等具体问题磋商。1997年京都第三次缔约方大会通过了《京都议定书》,强调自上而下、强调发达国家必须承担有法律约束力和时间表的减排义务,并引入碳市场机制。2007年巴厘岛第十三次缔约方大会通过了“巴厘路线图”,开始要求所有国家包括发展中国家也于2009年达成2012年《议定书》第一阶段到期后的全球减排协议。2009年哥本哈根第十五次缔约方大会主要成果是无国际法约束力的以“附注”形式被缔约方大会记录在案的《哥本哈根协议》。

哥本哈根大会之后,全球气候治理开始强调所有国家共同减排,并逐渐提出了自下而上的减排模式。2011年南非德班大会设立德班增强行动平台,2013年华沙大会强调要达成适用于全部195个联合国气候大会谈判方的协议。2014年要求全部国家都提交国家自主贡献,自上而下的气候治理已成定局。自2013年开始国际气候谈判已逐渐从“联合国气候变化框架公约”和“京都议定书”的双轨制转向“德班平台”阶段。

巴黎大会主要成果

德班平台在2015年的法国巴黎气候会议上达成协议,涉及2020年之后的应对气候变化国际制度安排,其基本原则是具有法律约束力,并由所有国家参与,其基本内容包括减缓、适应、资金、技术、透明度和能力建设,国际社会达成共识,能源转型、低碳经济、气候韧性提升成为21世纪实现可持续发展目标的迫切和优先任务,也是绿色发展的重要机遇。《巴黎协议》是一个公平合理全面平衡富有雄心持续有效具有法律约束力的协议。《巴黎协定》包括目标、减缓、适应、损失损害、资金、技术、能力建设、透明度、全球盘点等内容,如争取把温度升幅限定在1.5°C,并把减排量减至400亿吨,承诺每5年定期回到谈判桌前强化气候行动,承诺2020年后达到1000亿美元绿色气候资金,通过筹资、能力建设和技术促成低碳转型,并帮助最脆弱国家应对极端气候事件影响等。

中美欧面向合作同努力 发展中国家阵营有分化

问:巴黎大会最终达成了什么成果?与以前大会相比,有无实质性进展?据您现场观察,博弈状态如何?有无令您印象深刻的例子?

答:过去在气候谈判“南北对立”的基本政治格局下,尽管不同国家或国家集团之间存在着错综复杂的利益关系,但欧盟、以美国为首的伞型国家集团以及代表发展中国家的“77国集团加中国”基本上是决定公约演化进程的三支最主要的政治力量。从巴黎气候大会的结果来看,至少中、美、欧三方向合作方面积极发展,彼此合作共识也推动了发展中国家和发达国家弥合分歧、共同应对气候变化。然而除此之外,此次大会也出现了新的博弈格局。立场相近的发展中国家集团很活跃,在巴黎大会也发挥了积极作用,由巴西、南非、印度和中国组成的基础四国,均属于新兴工业化国家,经济发展阶段和利益相对接近,在谈判中是不可忽视的力量。

“G77+中国”也发表联合声明,要求发达国家正视向发展中国家提供资金支持以应对气候变化的法律义务,立即兑现其对绿色气候基金的承诺,并且提高资金支持力度。正如联合国强调,各缔约方都在关键时刻,做出了对本国人民有益、对子孙后代负责、促进全世界可持续发展的正确抉择。

同时,欧盟、美国和79个“非洲、加勒比海

和太平洋”国家组成了“雄心壮志联盟”,联盟重点关注四个议题:第一,希望巴黎协议是具有法律约束力的;第二,在全球变暖问题上,设置同科学意见相一致的明确长期目标;第三,引入审查机制,每五年一次审查国家排放承诺;第四,创建统一跟踪核查系统,追踪各国达到其减排目标的进程。这个所谓的“雄心联盟”实际上是西方媒体炒作的一个概念,貌似轰动故事背后,是西方媒体刻意秀秀,向中国、印度等国家施加舆论压力。

而随着发展中国家之间发展程度的差距越来越大,发展中国家谈判阵营的立场差异和分歧逐渐扩大,发达国家阵营联手遏制发展中大国的可能性增多。原来的“77国集团+中国”和基础四国互动谈判模式虽然是发展中国家阵营最重要的互动形式,但是发展中国家合作正受到发达国家外部化和发展中国家内部原有矛盾的侵蚀。当前发展中国家的整体排放量已经超过发达国家。因此在减排目标方面,发展中国家内部的分歧逐渐扩大化,新兴发展中大国内部因基本国情和能源发展阶段的差距分歧也在逐渐增多。中国仍属于发展中国家,要继续维护发展中国家的利益和团结,但也应正视发展中国家阵营不断分化的事实,比如巴西在巴黎大会上加入了“雄心壮志联盟”,与中国印度唱反调。

“区别责任”细节未能强化 发达国家不愿更多担责

问:《巴黎协议》还存在哪些不够完善之处?

答:《巴黎协议》在区分发达和发展中国家方面有待加强。《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》所搭建起来的国际气候制度框架,在发达国家与发展中国家之间竖了一道“防火墙”,两者责任、义务与权利显著不同。“共同但有区别责任和各自能力”是《公约》所确定的应对气候变化国际合作基本原则,具有不可动摇的地位。随着气候变化灾害紧迫性的一再强化,发达和发展中国家都应该在力所能及的范围内做出国家自主贡献,其中发达国家应该做得更多更好。但对“共同但有区别的责任”原则,发达国家与发展中国家依然存在重大分歧。因此《巴黎协议》的内容细节没有使“共同但有区别责任原则”进一步强化,反而出现发展中国家认为与发达国家的区别模糊的局面。特别是目前发达国家与发展中国家之间的矛盾正逐渐转变为排放大国和排放小国之间的矛盾,这个趋势对于发展中国家来说非常不利。排放大国与小国的划分最早是由美国提出的,并得到了欧盟及其他一些国家的支持。这种划分的依据是现实排放量和减排潜力。欧洲和美国都认为过去按照穷国和富国来划分减排责任的方式应逐渐被排放大国和排放小国的区分法所取代。

美欧在气候谈判中实施“抓大联小”的策略加速这种趋势。“抓大”就是要将所有排放大国都纳入同一个减排框架,主张以“大国减排”取代“发达国家减排”,否定《京都议定书》模式的谈判框架,落实发展中国家量化减排目标。“联小”就是与其他发展中国家一起要求发展中大国承担量化减排责任。欧盟还利用最不发达国家和小岛屿国家要求国际社会采取更严厉减排措施的诉求,通过资金和技术援助许诺,分而施压,并将中国等发展中大国的减排与欧盟资金援助承诺相挂钩。

在资金方面,《巴黎协定》明确指出,发达国家将继续提供和筹集资金以支持发展中国家,发达国家同意将2020年前每年筹集1000亿美元的承诺延续到2025年,但是如何实现、如何评估审查发达国家的资金援助等在《巴黎协定》中有所淡化,此外发达国家对应承担的资金和技术义务表现消极,反而以此为由头,分化发展中国家,而且在长期资金、绿色气候基金的机构设置和运行机制方面大做文章,在技术转移方面强调市场机制,淡化发达国家的出资和技术转移义务,强化出资者的主导地位。一些发展中国家希望从发达国家无偿获得资金和技术成了一种良好愿望。

提高自愿减排水平有望 气候谈判呈现三种轨迹

问:气候大会谈判呈现出什么特点?发展中国家和发达国家主要分歧点在哪里?

答:过去的20多年来,气候变化谈判轨迹呈现出碎片化、扁平化和自愿模式同步发展的三种轨迹:碎片化指的是气候谈判过程中不同阵营之间和内部的差异性日趋增多,表现在以下三个方面:一是随着发展中国家之间发展程度和差距越来越大,发展中国家谈判阵营的立场差异和分歧逐渐扩大;应对气候变化的潜在矛盾逐渐表面化,尤其在减排目标和责任等方面;二是发达国家阵营在气候变化中长期减排方面立场的固有差异仍未解决,对国际合作模式的认识差异增多;三是以《联合国气候变化框架公约》为核心的气候变化治理机制受到质疑。

扁平化指的是建章立制的权力从西方主导到被各国所分享,特别是发展中大国力量迅速上升。气候变化谈判过程中,参与谈判的各国力量 and 影响力发生变化。这种发展既表现在行为体数量,也表现在行为体影响力的变化方面。以欧美为推动的气候变化谈判进程已经无法适应当前的时代要求,西方国家在气候变化领域议程设置和建章立制的能力都在不断下降,但西方国家在具体谈判领域仍不愿意放弃领导权。发展中大国已群体性崛起,它们正在走向国际舞台中心,打破西方大国对全球气候变化应对规则和决策程序的垄断,同时它们也积极提出一些新的全球治理理念和治理方案。

自愿承诺国际机制的关键在于,在现有的碳排放核算方法论基础上,各国主动承诺一定时期内的碳减排量,但该承诺并不具有强制性,从而与在《京都议定书》框架内的强制减排形成了鲜明对比。在自愿减排框架下,相比于之前包含强制性减排承诺的《京都议定书》,其承诺的减排水平出现大幅下滑,这在一定程度上体现了各国在新的发展背景下,在碳减排意愿上所出现的某种变化,同时,也考虑到原有减排框架的某些缺陷,进而普遍调低了原有的承诺减排水平。

当然,国际社会可以以当下的自愿减排框架为新起点,逐步通过提高各国的参与度及碳排放覆盖率来推进实现有利于气候变化应对的减排水平,直至越过某个临界点,届时,或是继续沿用自愿减排框架,或是采取新的强制性减排机制,我们都有望到达高水平的减排均衡,实现气候与福利的双赢。

话语权向发展中大国倾斜 中国对气候治理贡献良多

问:中国为本次大会,作出了哪些贡献?

答:展望未来,发展中大国群体性崛起,有能力积极主动参与全球气候变化规则和治理方案制定工作。全球气候谈判话语权和倡议权逐渐向中国等发展中大国倾斜的可能性也在增强,随着全球政治经济格局的“东升西降”,发达国家在气候变化领域议程设置和建章立制的能力受到一定削弱,发展中国家理应与时俱进进一步掌握气候公正和发展权的阐释和建章立制权力。随着中国经

济的持续增长,中国对全球气候变化的影响仍在扩大,中国面临的国际社会压力仍将持续,而全球气候变化问题的解决需要中国的积极参与的呼声也越来越大。

中国对于巴黎大会进程的贡献和积极推进不可忽视:从去年北京APEC会议开始,中国与美国、欧盟、法国以及很多主要发展中国家联合行动,宣布了一系列应对气候变化的行动和声明,为巴黎气候谈判内容和过程奠定良好的基

础;同时,中国积极推进南南合作,从资金到能力建设,自愿为其他发展中国家提供力所能及的支持,也为目前尴尬的国际气候资金池提供补充。

国际合作不是寻求单一减排目标的最大化,而是在各种机会和限制面前,在公平有效、南北差距和低碳发展等诸多相互补充或相互冲突的目标间保持平衡并做出选择。“共赢”原则推动巴黎大会协议达成务实而有效的目标,不要求一次使所有问题都得到妥善解决,而是在未来几十年分阶段逐步解决全球关于气候变化具体的、自上而下的量化分配方案问题,实现应对气候变化权利、能力、效用、程序等制度性安排。“共赢”原则也是与后代地球人类的共赢,相信我们的子孙后代会有更大智慧最终解决气候变化这一全人类的难题。