

# “后格拉斯哥时代”全球气候治理

## "Post-Glasgow" Global Climate Governance

■文 / 刘元玲



随着《联合国气候变化框架公约》第26次缔约方大会（COP26）的闭幕，自2021年11月14日，全球气候治理进入“后格拉斯哥时代”。如何评估COP26的成败？如何在错失时间窗口的当下开启大国应对气候危机的新局面？面对近在眼前的气候危机，若要确保人类社会文明发展的生生不息，国际社会还可做些什么？

### 一、来之不易：格拉斯哥气候峰会的成果

由来自200多个国家的政府、企业、非政府组织等领域的3万多人登记参加的COP26，在推迟一年后于2021年10月31日正式开幕。经过延期一天的艰苦谈判，终于在2021年11月13日晚，由饱含热泪激动的阿洛克·夏尔马——在过去3天只睡了6个小时的他——宣布《格拉斯哥气候协议》（以下简称《协议》）达成，会议顺利闭幕。自此，全球气候治理来到“后格拉斯哥时代”。

《协议》包含了此次气候峰会最主要历史使命，即完成《巴黎协定》的实施细则，包括市场机制、透明度、国家自主贡献等相关问题的讨论。主要内容有：（1）再次确认将气候升温的幅度控制在与工业化前水平相比高1.5℃的水平非常重要，这是2015年《巴黎协定》中规定的重要

“安全线”；（2）要求各国加快结束对煤炭和化石燃料的补贴；（3）富裕国家未能实现其在2020年之前每年提供1000亿美元帮助发展中国家的目标，《协议》对此深表遗憾，并承诺从2023年起每年提供1000亿美元的气候融资；（4）各缔约方都同意在2022年重新审视并加强从当前到2030年的排放目标，即国家自主贡献目标（INDC）。包括到2030年比2010年的水平减少45%的二氧化碳排放量，并在本世纪中叶实现碳中和等。此外，《协定》还为国际碳汇市场设定了详细规则，几乎各缔约方都赞同打造初步规则，让政府和企业能创造、估算、交换碳排放权，并通过全球交易系统降低碳的净排放，很大程度上弥补之前碳汇市场的漏洞。

COP26的另一个重大成果还在于峰会期间中美两国发布了《中美关于在21世纪20年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言》（简称《联合宣言》），这份酝酿了9个多月的外交成果，反映了中美两国领导人的高瞻远瞩和具体工作层面的勤勉努力，成为COP26的一大亮点，也是中美气候外交的一项重大成果，为未来中美气候外交在正确方向的推进夯实基础。联合国秘书长古特雷斯称这是“朝着正确方向迈出的重要一步”。美国有线电视新闻网（CNN）评论称，中美气候行动联合宣言

为COP26带来惊喜。

几乎每次COP会议的召开都会被看作是“拯救地球的最后机会”，而COP会议的每个决议几乎都被称为“具有历史性意义”。如果能找到10条理由证明格拉斯哥气候峰会是成功的，那么反之亦然。有趣的是，参会的3万人中间，持成败两种观点的都大有人在。

那么，究竟该如何看待格拉斯哥气候峰会的成果？

会议主席夏马尔评价此次会议所取得的成果“其生命力是脆弱的”，我们既可以把关注点放在“生命力”上，也可以把关注点放在“脆弱”中。如果我选择将重点放在“脆弱”上，难免失望泄气甚至削弱前进的动力；反之如果我多看“生命力”的部分，则会把更多的精力转移到可持续的进步上来。因此，是否看好COP26以及“后格拉斯哥时代”的全球气候治理，这似乎更多是个体的选择与决定。

## 二、影响“后格拉斯哥时代”全球气候治理的几个因素

全球气候治理的下一个里程碑在哪里？国际社会协同共创应对气候危机的高光时刻是何时？目前恐怕无人能答，全球气候治理一路走来都是“脆弱”与“生命力”共存，2022年将在文明古国埃及召开的COP27能否展现新活力，取决于各种因素交织构成的合力。尽管目前一切都在动态的发展中，但以下几个因素的发展，将会影响“后格拉斯哥时代”全球气候治理的“生命力”状态。

1. 各国尤其是碳排放大国的自主贡献目标设定与推动落实情况，直接决定了“后格拉斯哥时代”的全球气候治理的基本局面。联合国环境规划署在2020年发布的《排放差距报告》中表示，尽管新冠肺炎疫情导致二氧化碳排放量出现短暂下降，但世界仍然朝着截至本世纪末升温超过3°C的方向发展，远远超出了《巴黎协定》所规定的“将全球升温幅度控制在2°C内，并致力于实现1.5°C温控目标”的水平。根据气候行动追踪组织预测，为到2030年将全球变暖控制在1.5°C以内，世界需要每年减少近270亿吨温室气体排放量。但目前包括COP26在内的承诺，仅大约实现目标的1/4。

为此，各国的目标必须更具雄心，并推动该目标的落实。如何才能做到这一点？依旧是困难重重。其中一个思考是：即便有高昂的成本付出，似乎更有必

要通过创新的方式将《巴黎协定》规定的5年一盘点推进为3年甚至2年一盘点，从而在这个急迫的问题面前，推动国际社会进入紧急行动模式。

2. 资金问题上的切实推进，发达国家在该问题上的真诚履约将是恢复信任、推动合作的必要条件。众所周知，实现温控2°C或1.5°C以内的目标所需要的变革规模和程度都是史无前例的，我们的生产与生活方式都要因此发生大的转变，而这一转变涉及五大洲上所有国家和人民的生活生产、能源、土地、工业、城市及其他各种系统的转变。如此宏伟的改变，需要在低碳技术和能效层面的巨额投资，有研究指出，倘若实现1.5°C温控目标，到2050年，低碳技术和能效领域投资必须比2015年增加约5倍。这些资金难道是从第三世界来吗？难道主要靠发展中国家吗？《格拉斯哥气候协定》给了贫穷国家更多的承诺，但没有保证他们最终会得到更多长期以来一直被告知将获得的财政援助。发达国家在该问题上承担其责任、履行其承诺，将是“后格拉斯哥时代”在应对气候危机上的必要条件。

发达国家目前提出的拟向发展中国家在后续几年提供的资金支持同其承诺的每年1000亿美元还有较大差距，在公共资金和可量化的资金可预测性上谈判还有很长的路要走。即便兑现了承诺，联合国称这些资金仍达不到相对贫穷国家的实际需要。到2030年，光是气候适应成本就要达到3000亿美元，此外还有对于农作物歉收和气候灾害的补助。2022年，联合国一个委员会将对资金情况进行通报。各国政府还会在2022年、2024年和2026年就气候问题进行进一步磋商。

与此相关的另一个问题是有关“损失与损害”的话题，极端天气对脆弱国家尤其是贫穷国家的打击远比预期更严重、更频繁。当前富国没有兑现承诺，即使兑现也不足以弥补这些重大损失和人道主义灾难。美联社报道称，到2050年，这些冲击可能会达到一些贫穷国家GDP的1/5。而富裕国家不同意提供这部分资金的机制，美国和欧盟等拒绝建立一个基金，用来补偿贫穷国家因气候变化遭到的破坏。许多国家对这一决定感到愤怒，但仍支持了协议，寄希望于明年的气候大会能在这些问题上有进展，COP27之前对此问题的磋商将会是“后格拉斯哥时代”的又一个热点话题。



3.谈判方式的改革与创新,是“后格拉斯哥时代”取得全球气候治理进步的重要方面。在目前全球气候治理呈现信任赤字、领导力赤字、工作量极其巨大、专业要求日益提高、新冠肺炎疫情导致线下面谈机会减少的背景下,当前谈判机制要求联合国全体将近200名成员在不到两周的时间内取得共识,这是一件几乎无法完成的任务,导致几乎所有的COP会议都要挑灯夜战,延期再延期。

探讨新的沟通谈判方式,通过方法论上的创新或许能推动该议题取得进展,从而可以推动全球气候治理在国家和非国家层面的多元化、多轨道、多形式的稳定推进。例如,印度在此次峰会上就控煤问题的最后表态,差点导致协议“流产”,如果能在5年盘点的时候将煤炭问题上立场各异的国家,分别选派代表并提前对“Phase out”还是“Phase down”进行磋商和沟通,那么将可能避免在会议最后一刻再次出现纷争,不断削弱彼此间仅存的信任与合作氛围。还比如,减排CO<sub>2</sub>之外的其他温室气体有助于实现控制升温1.5℃的目标,并产生改善空气污染等重要的协同效应,在2018年年底召开的全球气候行动峰会以及随后在卡托维兹举行的COP24峰会期间都强调了该问题,或许可以根据对此议题的关注程度,组成一个自愿的“非CO<sub>2</sub> 减排俱乐部”,定期交流信息并赋

能各行为体在该议题上的减排、减缓、适应等工作。

### 三、格拉斯哥气候峰会凸显大国联合行动的重要性

气候危机是全人类共同面对的系统性问题,理论上也是需要所有国家和非国家行为体的共同应对。然而,涉及该问题的产生原因、影响后果、应对策略方面,不同国家所扮演的角色差异巨大,所谓“谁依据什么,该做什么”的话题,历年来争吵不休。在很多问题上,我们会发现分歧随处可见,然而,COP至今所走过的几十年的历程,让我们看到大国联合行动不仅在COP26中发挥重要作用,在“后格拉斯哥时代”,大国协同合作将更加具有重要性,某种程度上主导着“后格拉斯哥时代”全球气候治理这股脆弱生命力的发展壮大。

首先,从排放数据上看,大国合作对完成《协议》的承诺具有不可替代的重要性。2021年,碳排放排名前六的国家和地区(中国、美国、欧盟、印度、俄罗斯、日本)的排放量占全球碳排量约68%,其中在中国、美国、欧盟的碳排放量占比超过50%。作为世界两大经济体,中美合起来的碳排放量占据了全球总量的40%以上。如果作为温室气体排放主体国家能够联合行动,毫无疑问将对气候危机的缓解产生重大积极影响。



其次,从行动力上看,大国合作推动全球气候治理的向前发展。应对气候危机是一项集体行动,回顾该行动的历程会发现,尽管中间出现过曲折和反复,但是大国协同合作、率先垂范的作用显著。例如,欧盟曾经在一定时期内在议题设置、技术储备以及气候目标的设定与践行方面发挥引领作用;而中美气候合作曾作为全球气候治理顶层设计的主要推动力,最终促使《巴黎协定》的达成。在此次格拉斯哥气候峰会的闭幕前夕,中美宣布达成强化气候行动的联合宣言,为COP26最后几天的谈判注入新的动力,并为《巴黎协定》的推进铺平道路,受到国际社会广泛好评。

中欧双边的环境与气候合作始于20世纪90年代,是最早纳入双方政府合作的领域之一,已形成机制化、跨领域、多元化的合作。在过去两三年时间里,中欧不断加强沟通协调,推动双边环境与气候高层对话机制不断深化。有报道称“该机制呈现频次高、议题广、成果丰、反响积极等特点”,而这又不断为全球气候治理注入新活力。

最后,从国际局势的发展尤其是中美关系发展来看,气候问题是黏合剂,是中美双边少有的合作平台,尤为值得尊重与珍惜。迄今为止,气候变化作为中美关系中的重要“议题性合作”,其“鲁棒性”(Robustness)较强,也就是说,在中美双边关系面临众所周知的巨大考验的背景下,依然能够保持稳定向前发展,这不仅有利于双边关系的健康发展,也是未来全球治理发展的一大福音。

中国气候特使解振华先生曾在格拉斯哥峰会中指出:在气候危机面前,中美之间的共识大于分歧,使其成为一个具有巨大合作潜力的领域……中美合作可以办成许多有利于两国和世界的大事。2021年11月25日,生态环境部应对气候变化司副司长陆新明在例行发布会上表示,中国将尽快建立21世纪20年代强化气候行动工作组与美方开展双边合作,加速绿色低碳转型和气候技术创新。作为两个大国,中美承担重大责任,在考虑各国国情的基础上,采取强化的气候行动,将有效应对气候危机,顺应世界潮流。

#### 四、气候变化能否成为国际合作的净土?

国际合作里从来没有净土,全球气候治理这个领域同样如此。有的只是在斗争与妥协中的艰难前行或者不幸倒退,而这种斗争与妥协不仅在国家间,还在各国内部。例如,假设美国没有乔·曼钦这样的政治人物,或者说美国的政治制度最终能“消解掉”这号人物对拜登气候战略的制约影响,那么全球气候治理或许因此能更有起



色;再如,尽管国际社会依旧对中国的“3060”目标有这样那样的解读,但是中国在未来倘若能在化石能源的减少、可再生能源的增加方面切实发力;在提高能效、降低能耗方面取得更大进步,并在海外能源投资方面有所不同,那将会对全球气候治理发挥不可替代的重要推动影响。

全球气候治理走过的历程很难用几个简单的词语概括其成败,关于“谁依据什么,该做什么,以及如何评估”的问题将始终贯彻在整个COP峰会的方方面面,也贯穿在大国合作的各个层面。即便如此,回顾2021年中美在气候外交领域的实践与成果,这种实践本身就是在非“净土”的国际气候合作中发挥“净化”的作用,参与这项活动的双边人士都是值得尊敬的。我们期待这种“净化”过程一旦开启,就不要停止,我们也盼望这种“净化”行为能在更多国家行为体和非行为体之间展开,从而带动全球气候治理向更加光明健康的方向迈进。📖

**作者单位:**中国社会科学院美国研究所