

从大国共治到南北分治

——从沙姆沙伊赫大会看全球气候治理进程*

于宏源

[内容摘要] 在全球气候治理合作进程受阻、气候治理驱动力不足背景下,《联合国气候变化框架公约》第二十七次缔约方大会(沙姆沙伊赫大会)的召开无疑为各国继续开展应对气候变化合作注入了信心。此次大会体现出全球气候治理进程正经历从“大国共治”到“南北分治”的转型:以中美为代表的大国在气候领导力、1.5℃温控目标、温室气体排放监管、气候资金来源等方面的分歧不断扩大,大国间气候治理合作停滞;同时,发展中国家一致认为发达国家应为全球气候变化负责并为受害国提供赔偿金,导致发达国家和发展中国家间形成对垒局面。作为负责任的大国,中国应积极承担国际责任,维护广大发展中国家利益,同时提升自身的气候韧性和制度性领导力,妥善应对“南北分治”的新局面和新挑战。

[关键词] 气候治理 沙姆沙伊赫大会 大国共治 南北分治

[作者简介] 于宏源,上海国际问题研究院比较政治和公共政策研究所所长、研究员

全球气候治理是一个不断演化的多中心、多维度体系,其依托“公约+议定书+协定+附件”的制度平台,并呈现出以美国为首的伞形集团国家、欧盟及成

* 本文系国家社会科学基金一般项目“拜登上任以来中美碳外交关系的非线性变化和应对研究”(项目编号:21BGJ054)的阶段性研究成果,笔者衷心感谢《国际关系研究》审稿专家和编辑的指导。

员国、“77国集团+中国”等竞合态势。^① 2015年达成的《巴黎协定》总体上实现了公平、效率和大国利益的平衡。^② 2022年11月6~18日,《联合国气候变化框架公约》第二十七次缔约方大会(COP27)在埃及沙姆沙伊赫举办,来自近200个国家和国际组织的4万余名代表参与了此次气候大会。与会代表围绕粮食安全、《巴黎协定》第6条、全球盘点、升温目标及应对措施、碳排放计量的“共同标准”、气候赋权行动、性别与气候等议题进行了广泛的磋商,并通过了《沙姆沙伊赫适应气候变化议程》,^③其中囊括了30项解决气候适应差距成果和《全面预警行动计划》。最为重要的是,沙姆沙伊赫气候大会历史性地通过了为受气候灾害重创的脆弱国家设立“损失和损害基金”的决议。围绕这项决议,发达国家和最不发达国家、小岛屿国家、气候脆弱型国家、新兴发展中大国的分歧加深。

纵观2022年的全球气候变化谈判进程,美国等主要西方大国追求相对收益,试图通过强化与发展中大国的竞争保持自身优势,这可能导致气候治理中一直存在的“南北分歧”向着“南北零和博弈”方向发展。美西方国家国内的技术民族主义与市场保护主义交织,二者相互强化,成为阻碍气候变化领域大国间共治的障碍。^④ 同时,随着当前地缘政治竞争趋向激烈,美国针对中国在全球化背景下所获利益的不满不断增加,这促使其在全球气候治理领域出现牺牲全球共同利益,转向强调相对收益的趋向。此次沙姆沙伊赫气候大会中,中美双方分歧扩大,大国间就气候治理合作的共识显著下降,“大国共治”模式逐渐式微,国际社会开始进入“南北分治”的全球气候治理新局面。

^① Charles F. Parker and Christer Karlsson, “The UN Climate Change Negotiations and the Role of the United States: Assessing American Leadership from Copenhagen to Paris,” *Environmental Politics*, Vol. 27, No. 3, pp. 519 ~ 540.

^② 张中祥、张钟毓:《全球气候治理体系演进及新旧体系的特征差异比较研究》,《国外社会科学》2021年第5期,第138~150页。

^③ “COP27 Presidency Launches Adaptation Agenda to Build Climate Resilience for 4 Billion by 2030,” <https://climatechampions.unfccc.int/cop27-presidency-announces-ambitious-climate-resilience-agenda/>.

^④ 于宏源:《全球治理的混合格局和中国参与》,《欧洲研究》2022年第1期,第34页。

一、复杂背景下的沙姆沙伊赫气候大会

进入“人类世”以来,^①全球气候治理的非线性变化和复杂发展特征逐渐凸显。一方面,气候危机不断加深,不断地对人类社会的生活方式和经济发展模式提出挑战,使得“转型”和“适应”成为气候治理的核心议题;另一方面,地缘政治的不稳定性和经济民族主义的上升导致各国冲突频繁、分歧加深,“单边主义”“退群外交”拉动了全球气候治理进程呈现非线性特征。随着绿色经济转型日益成为全球气候行动的主要逻辑,发达国家试图进一步提高环境标准,通过“碳边境调节措施”等途径构筑新的绿色壁垒,将减排责任转嫁给发展中国家。^②

2022 年是《联合国气候变化框架公约》签署 20 周年,此次沙姆沙伊赫气候大会的召开正处于全球气候治理的“关键时刻”。首先,2021 年在英国格拉斯哥举行的《联合国气候变化框架公约》第二十六次缔约方大会(COP26)谈判在气候资金上分歧较难弥合,未能在气候适应治理方面取得较大积极进展,全球气候行动已见滞缓趋势。在格拉斯哥气候大会上承诺进一步提高国家减排承诺的 200 余个国家,目前仅有 20 余国做出了具体行动;发达国家曾在 2009 年哥本哈根气候大会上作出承诺,将在 2020 年前每年向受气候变化严重影响的气候脆弱型国家提供 1000 亿美元融资,以支持其气候韧性和气候灾难重建,但这一承诺至今仍未兑现。其次,世界局势的急剧变化阻滞了全球气候治理的进程,这主要体现在三个方面:其一,新冠疫情的爆发导致人类健康、维持国家经济发展和社会稳定成为了国际社会的重要关切,气候变化在全球政策性议程中的重要性下降;其二,以美国为首的西方国家为维持自身世界霸主的地位,大行单边主义和盟友政治,推行“小圈子外交”战略,通过七国集团构建“气候俱乐部”,严重阻碍了全球气候

^① 2000 年诺贝尔奖得主保罗·克鲁岑提出“人类世”(Anthropocene)的概念。奥兰·扬强调“人类世”下的全球治理困境,即需要提高全球环境治理和经济社会系统的匹配度。见 Paul Crutzen and Eugene Stoermer, “The Anthropocene,” *Global Change Newsletter*, No. 41, 2000, pp. 17 ~ 18; [美]奥兰·扬著,杨剑等译:《复合系统:人类世的全球治理》,上海人民出版社 2019 年版。

^② 李昕蕾:《清洁能源外交:全球态势与中国路径》,中国社会科学出版社 2019 年版。

治理合作进程；其三，俄乌冲突的爆发严重阻碍了全球新能源技术开发进程，美西方与俄罗斯的制裁与反制裁措施以及北溪管道爆炸，导致俄罗斯对欧洲的新能源出口通道不畅，造成了欧洲能源危机，欧洲被迫减缓“绿色新政”中的新能源努力，转而使用煤炭等非清洁的传统能源，欧洲应对气候变化进程停滞。再次，沙姆沙伊赫气候大会召开之际正值美国中期选举，美国的中期选举结果会对美国的气候行动力度产生影响。美国民主党议员、众议院气候危机特别委员会主席凯西·卡斯托认为共和党如果在国会中期选举中获胜，可能会给美国应对气候变化的努力带来麻烦。^① 拜登政府希望美国能够在削减排放方面成为世界领导者，但却遭到了共和党人的政治反对。虽然拜登政府在中期选举中的表现好于预期，但民主党还是丢掉了众议院的控制权，加之特朗普宣布参加2024年美国大选，都给全球气候治理带了不确定性。在上述背景下，沙姆沙伊赫气候大会的召开对促进全球气候合作、提振国际社会共同应对气候变化信心具有积极作用。

二、全球气候治理中大国共识的下降

基于大国共识的国际合作是应对气候变化的必由之路。大国是国际社会的主要行为体，在经济实力、制度性领导力、国际话语权等方面掌握绝对优势，是全球共同应对气候变化的中流砥柱；同时，大国作为温室气体的主要排放源，是全球气候治理的重点关注。2009年，美国的奥巴马政府将气候治理作为与世界大国开展合作的优先议题，强调了“大国共治”的重要性。^② 此后，从哥本哈根气候大会到德班气候大会，传统的基于《京都议定书》和南北分野的“双轨谈判”模式逐渐发展成为“适用所有缔约方的法律约束力的成果”，即《巴黎协定》。

2009年哥本哈根大会之后，国际社会开始步入“大国共治”的新型全球气候

^① Valerie Volcovici and William James, “Democrats at COP 27 Worry Republican Election Gains Will Hurt Climate Agenda,” <https://www.reuters.com/world/us/democrat-lawmaker-castor-says-republicans-want-nix-climate-committee-2022-11-10/>.

^② The White House, “President Obama’s Climate Action Plan,” https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/cap_progress_report_final_w_cover.pdf.

治理模式,开始强调所有国家共同减排。2011 年,南非德班大会设立“德班增强行动平台”,将原有的“双轨制”合二为一。2013 年华沙大会强调要达成适用于全部 195 个谈判方的协议;2014 年利马大会开始要求全部国家都提交国家自主贡献方案;2015 年巴黎气候大会中通过的《巴黎协定》将自下而上的气候治理新模式固定化,使全球责任共担和自愿减排原则的结合取代了南方优待原则成为“共同但有区别的责任和各自能力”原则的新内涵。2018 年卡托维兹气候谈判大会通过了《卡托维兹气候一揽子计划》纲领文件和《巴黎协定》的实施细则,成为全球气候治理进程步入“大国共治”的关键节点。发达国家和新兴发展中国家均公布了本国的自主贡献目标:中国承诺到 2030 年实现 25% 的能源来自非化石燃料并在 2060 年实现碳中和;美国的目标是到 2030 年温室气体排放总量在 2005 年的基础上减少 50% ~ 52% 并争取达到上限以及在 2050 年实现碳中和;欧盟的目标是到 2030 年将排放量从 1990 年的水平减少 55% 并实现 40% 的能源来自于可再生能源;^①巴西的目标是到 2025 年单位国内生产总值温室气体排在 2005 年的基础上减少 37% ;南非政府计划于 2050 年将温室气体排放量控制在 3.98 ~ 5.1 亿吨目标,为实现此目标,南非将投入 1300 万美元为相关政策实施提供“基于证据的支持”、800 万美元用于开发围绕气候变化规划的工具和政策;德国提出单位国内生产总值温室气体排放到 2030 年在 1990 年基础上减少 55% ;日本预计到 2030 年温室气体排放总量在 2013 年的基础上减少 46% ,同时提出建立和实施联合信用机制;印度提出到 2030 年单位国内生产总值温室气体排在 2005 年的基础上减少 45% ,实现约 50% 的电力累计装机容量来自以非化石燃料为基础的能源资源。俄罗斯的目标是到 2030 年将比 1990 年的水平减少 30% 的排放量,并承诺到 2060 年实现碳中和。

大国领导决定全球环境与气候治理路径,^②并为集体行动提供了选择性激

① 《气候峰会 COP 26:中国、美国、印度、俄罗斯和欧盟等排放大户有哪些减排行动?》, <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/science-59119218>。

② Christian Downie and Marc Williams, “After the Paris Agreement: What Role of the BRICS in Global Climate Governance?” *Global Policy*, Vol. 9, No. 3, pp. 398 ~ 407.

励。中美合作是推动气候治理格局发展的关键杠杆,^①大国利用双边及各种俱乐部治理或小多边平台交流立场,形成共识有助于为推进全球多边谈判进展,有助于加强行动能力、增进政治互信,推动气候治理目标的实现。^②表1就展示了中美大国合作与气候谈判进程的协同关系。实际上,在主要大国开展以追求绝对收益为特征的“猎鹿博弈”合作时期,《巴黎协定》突出的“自主贡献”以及自下而上治理思路背后的网络化治理模式,本身就体现了中美欧等大国间的政治互信,以及在这一背景下对于次优气候治理成果的追求。

表1 全球气候治理主要进程及大国合作情况

重要事件	主要成果	中美大国合作和气候谈判进程
2009年哥本哈根第十五次缔约方大会	《哥本哈根协议》	《中美加强气候变化、能源和环境合作的谅解备忘录》;中美清洁能源联合研究中心;中美能源合作项目;《关于建立中美可再生能源伙伴关系的合作备忘录》;哥本哈根大会上“基础四国”领导人和奥巴马举行会谈
2011年德班第十七次缔约方大会	“德班增强行动平台”	2011年胡锦涛访美,双方发布《中美联合声明》
2012年多哈第十八次缔约方大会	开启2020年后全球框架工作程序	第四轮中美战略与经济对话;中美绿色合作伙伴计划签字;第三届中美能效论坛举行
2013年华沙第十九次缔约方大会	《华沙共识》重申核心原则——协议适用于全部195个联合国气候大会谈判方	中美气候变化联合声明;中美气候变化工作组;习近平和奥巴马会晤;“中美绿色合作伙伴计划”;第五轮中美战略与经济对话气候变化特别会议
2014年利马第二十次缔约方大会	通过《利马协议》,要求全部国家都提交国家自主贡献目标文件,这些文件将张贴在联合国网站	中美气候变化联合声明;中美能源和环境十年合作框架联合工作组会议;中美绿色合作伙伴计划研讨会;第六轮中美战略经济对话气候变化问题特别联合会议
2015年巴黎第二十一次缔约方大会	通过《巴黎协定》,国家自主贡献得到国际法律确定	第七轮中美战略与经济对话气候变化问题特别联合会议;首届中美气候智慧型/低碳城市峰会;《中美气候领导宣言》;《中美元首气候变化联合声明》

① 于宏源:《多利益攸关方参与全球气候治理:进程、动因与路径选择》,《太平洋学报》2021年第2期,第1~14页。

② Charles F. Parker and Christer Karlsson, “The UN Climate Change Negotiations and the Role of the United States: Assessing American Leadership from Copenhagen to Paris,” *Environmental Politics*, Vol. 27, No. 3, pp. 519~540.

(续表)

重要事件	主要成果	中美大国合作和气候谈判进程
2021 年格拉斯哥第二十六次缔约方大会	《格拉斯哥气候协议》	《中美应对气候危机联合声明》;《中美格拉斯哥联合宣言》
2022 年沙姆沙伊赫第二十七次缔约方大会	《沙姆沙伊赫适应气候变化议程》;《全面预警行动计划》;“损失和损害基金”	

来源:笔者自制

在沙姆沙伊赫气候大会中,南北国家矛盾凸显,发展中国家集体向发达国家索赔,以中美为代表的新兴发展中大国和发达国家间分歧不断,关键议题上的共识难以达成。就全球气候治理和气候问题谈判的总体进程来看,各方在分歧中适当妥协,从共识中推进合作。

一是中美分歧扩大,矛盾上升。以中美为代表的新兴发展中国家和发达国家在全球气候治理中的矛盾不断上升,对全球应对气候变化合作产生重要影响。国际气候行动网络全球政治战略负责人哈吉特·辛格表示,美国是历史上最大的排放国,而中国现在是最大的排放国,两国在气候问题上必须搁置政治分歧。^①标准普尔全球高级副总裁卡洛斯·帕斯夸尔称美国和中国之间的紧张关系将对全球安全议程、政治议程和气候议程造成损失,可能波及整个亚洲的贸易问题。^②

目前,中美两国在气候治理方面的矛盾主要集中于:第一,全球气候治理政治领导力的竞争。与特朗普政府的“退群外交”战略不同,拜登自上任以来,一直谋求本国在全球气候治理中的领导力塑造。2021 年 4 月 22 日,拜登政府举行“领导人气候峰会”,聚集全球主要经济体的领导人进行气候问题磋商,标志着美国重回全球气候治理舞台;^③2021 年 9 月 17 日,“主要经济体能源与气候论坛”领导人会议以视频形式举行,美国呼吁各国加强气候行动;2022 年 11 月 11 日,美

① “Fraying U. S. -China Relations Could Have Huge Implications for Earth,” <https://www.cnbc.com/2022/11/10/cop27-us-china-relations-extremely-worrisome-for-climate-progress.html>.

② 《能源安全再度成为全球关注焦点》, https://www.cnfin.com/yw-lb/detail/20220311/3556379_1.html.

③ The White House, “Fact Sheet: President Biden’s Leaders Summit on Climate,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/fact-sheet-president-bidens-leaders-summit-on-climate/>.

美国总统拜登在沙姆沙伊赫气候大会上重申美国在气候变化问题上的领导地位,并承诺美国将致力于阻止全球变暖的灾难性后果。气候问题一直是中国政府的重要关切,党的二十大报告指出“要统筹产业结构调整、污染治理、生态保护、应对气候变化,推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展”。^① 在国际层面,中国通过元首外交、峰会外交塑造自身在全球气候治理领域的领导力:中国在二十国集团、联合国气候变化缔约方大会、联合国《生物多样性公约》缔约方大会等多边场合不断传播中国的生态治理思想和智慧,加强中国在国际气候合作中的领导力和话语权。中美气候领导力的竞争日益显著。第二,可再生能源领域的竞争。拜登政府的气候新政强调把建设实现公平、清洁的能源作为推动美国到2050年实现净零排放的主要途径。拜登政府承诺,到2030年,温室气体排放量将减少50~52%,中期目标是到2035年实现电力部门零碳污染和净零排放,到2050年实现净零经济。^② 这包括到2035年将美国建筑库存的碳足迹减少50%,在2030年底前部署超过50万个新的公共充电站,到2035年实现100%零碳电力。^③ 中国已经成为全球可再生能源技术和资源大国,并积极构建以可再生能源产业为主体的新型供应链。2020年中国新增可再生能源发电装机1.39亿千瓦,可再生能源发电量超过2.2万亿千瓦时,占全部发电量比重接近30%。^④ 中国光伏产业为全球市场供应了超过70%的组件,风电整机制造占全球总产量超过40%。^⑤ 2021年中国电动汽车充电基础设施达200多万台,^⑥ 建成世界最大规模充电网

① 《习近平:高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/25/c_1129079429.htm。

② Justin Worland, “The Biden Administration Is Already Calling on China to Do More on Climate Change,” <https://time.com/5933657/john-kerry-china-climate-change/>; Mark Elder, “Optimistic Prospects for US Climate Policy in the Biden Administration,” Institute for Global Environmental Strategies, February 2021, pp. 1~26, <http://www.js-tor.org/stable/resrep30503>.

③ The White House, “Remarks by President Biden at the Virtual Leaders Summit on Climate Session 5: The Economic Opportunities of Climate Action,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/23/remarks-by-president-biden-at-the-virtual-leaders-summit-on-climate-session-5-the-economic-opportunities-of-climate-action/>.

④ 《水电总院:2025年我国半数发电装机将来自可再生能源》, <https://news.bjx.com.cn/html/20210707/1162471.shtml>。

⑤ 《中国制造为全球供应链提供坚实支撑》, <https://xhpfmapi.xinhuanet.com/vh512/share/10404296?channel=weixin>。

⑥ 王政:《我国建成全球最大规模充电设施网络》,《人民日报》2021年10月29日,第01版。

络,有效促进了交通领域能效提高和能源消费结构优化。中美双方在可再生能源的技术垄断、市场份额、供应链建设、第三方出口等方面的竞争愈演愈烈。第三,美国政府不断挤压中国在全球气候治理中的战略空间,通过对华持续施压谋求中国承担更多的不合理的减排责任。一方面,美国不断指责中国已进入“发达国家行列”却仍在享受国际环境机构的资助;反复强调中国应将“碳达峰”“碳中和”时间提前,增加减排责任;指责中国通过“一带一路”合作平台在沿线国家建设高排放、高污染的工程项目,向海外转嫁减排责任。另一方面,美西方俱乐部式外交呈现出对华合围形态。美日宣布建立“美日气候伙伴关系”,推进美日清洁能源和能源安全倡议和日美清洁能源伙伴关系;^①美韩峰会聚焦能源安全合作,解决关键矿物的采购和加工问题促进关键产品韧性供应链的重要性;^②美国—东盟峰会则聚焦供应链中的去中国化。美国以上诸多外交行为呈现出地缘政治和地缘经济上对华合围的态势,具有明显的去中国化特点,尤其是聚焦在绿色供应链领域消解中国优势。

二是围绕温控1.5℃目标的分歧加剧,存在难以保持与《巴黎协定》1.5℃目标相一致的风险。《巴黎协定》的全球温升1.5℃目标近年来面临严峻现实挑战。联合国环境规划署于2022年10月底发布的气候行动报告显示,国际社会仍未能制定出将升温限制在1.5℃以内的“可靠”途径。如果各国遵守对2030年做出的承诺,全球温度将在本世纪末上升2.4~2.6℃,甚至有可能是2.8℃。^③随着全球能源危机频发和俄乌冲突导致的能源供应链断裂不断冲击着国际气候合作格局,实现1.5℃温控目标正变得愈发困难。沙姆沙伊赫大会期间,巴西、沙特阿拉伯等发展中国家坚决反对1.5℃的目标,强调维持在2℃之下的可行性。第二十八次缔约方大会主席国阿联酋则表示“只要世界有需要”阿联酋将继续提供石油

① The White House, “Fact Sheet: The U. S. -Japan Competitiveness and Resilience (CoRe) Partnership,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-the-u-s-japan-competitiveness-and-resilience-core-partnership/>.

② The White House, “United States-Republic of Korea Leaders’ Joint Statement,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/21/united-states-republic-of-korea-leaders-joint-statement/>.

③ 联合国环境规划署:《2022年排放差距报告》, <https://www.undp.org/zh-hans/resources/2022nianpaifangchajubaogao>。

和天然气。^①

三是围绕甲烷等非二氧化碳类温室气体纳入监管争议的加剧。《巴黎协定》中涉及的仅仅是二氧化碳,而并没有给甲烷排放制定指标,西方国家则力主将甲烷纳入国际排放监管体系。2022年6月17日,美国、欧盟和其他11个国家正式启动了在格拉斯哥大会发起的“全球甲烷承诺”,设定了减排30%的集体全球目标。沙姆沙伊赫大会期间,美国和欧盟召开了甲烷问题部长级会议并公布了一项联合协议以强化甲烷减排管控,^②并希望其他国家签署。协议称,美国和欧盟将对能源行业采取国内和国际措施,比如制定政策停止常规的天然气排放和燃烧,扩大对重大排放事件的检测等。^③目前,已有150多个国家签署了减少甲烷排放的全球协议,比2021年增加约50个,但其中并不包括世界上最大的甲烷排放国中国,也不包括俄罗斯。

四是作为会议焦点的损失与损害基金机制的原则和资金来源存在分歧。损失和损害基金机制的未来影响是全球性和实质性的。目前对损失损害机制的基金设置分歧在于:一是共区原则分歧,尽管沙姆沙伊赫大会将其首次纳入谈判,但欧美发达国家的一项关键要求表示,该基金将针对被认为是最脆弱的贫困国家,不希望资金流入高收入的发展中国家。欧盟的妥协方案要求中国向该基金提供资金。发达国家还要求高收入的发展中国家,比如石油资源丰富的波斯湾国家出资补偿受气候变化影响的贫穷国家。二是对援助情况的原则性限制,发达国家要求,除贫穷国家外,基金资助的对象需具备包括具体指海平面上升、强风暴以及科学家认为与气候变化有关的其他因素造成的突然或可能无法修复的破坏。三是资金来源问题,谈判草案承认资金来源的多样性,但尚未就谁应向该基金缴款、这笔钱将来自何处以及哪些国家将从中受益做出任何决定。而全球气候受损资金缺口巨大,筹备基金存在较大压力。

① “As Long as the World Needs Oil and Gas, We’ll Give It, Says UAE Climate Change Minister,” <https://www.cnbc.com/2022/09/28/uae-climate-change-minister-on-energy-and-climate-policy.html>.

② “Global Methane Pledge -- U. S. -EU implementation update at COP27 (11. 17. 22),” <https://www.aeaweb.org/forum/3264/global-methane-pledge-eu-implementation-update-at-cop27-11>.

③ “Global Methane Pledge: From Moment to Momentum,” <https://www.state.gov/global-methane-pledge-from-moment-to-momentum/>.

五是在逐步削减化石燃料上未取得新进展。目前本次通过的协议草案并未包括有关逐步减少所有化石燃料使用的内容,只是提到了逐步减少煤炭使用、逐步取消低效的化石燃料补贴,这与在格拉斯哥大会上达成的共识保持一致。文件中还出现“低排放和可再生能源”,被看作是一个重大妥协,从而为天然气留出更多发展空间。^①跟 2015 年以来的历次气候峰会协议相比,草案在若干部分特别提到了可再生能源,而不是低碳或清洁能源。这种修辞进一步给核电或天然气留足空间。同时,印度与非洲国家在石油和天然气方面存在分歧。印度呼吁将减少对煤电依赖的规定扩大到所有化石燃料,也让谈判陷入了僵局,这种抵制尤其来自资源丰富的非洲国家,这些国家对刚刚开始开采的石油和天然气满怀期待,视之为发展的关键动力。

六是发达国家倾向于通过以邻为壑的竞争性政策维持经济和技术优势。这一趋势的进一步发展不仅将削弱主要大国间的气候治理互信,也将扭曲基于“共同但有区别的责任原则”,扩大全球气候适应资金的缺口。沙姆沙伊赫大会发起了大规模气候融资措施以及清洁能源和基础设施投资的倡议,但全球金融资本为获得更多的经济收益,集中投资可再生能源领域或关注传统能源的效率提升,而不是发展中国家亟需的气候适应投资,且美欧气候变化减缓项目投资多数流入本国。发达国家气候资金长期口惠而实不至,导致发展中国家的气候适应能力和绿色低碳建设迟缓,南北科技和绿色低碳发展水平差距拉大,不利于发展中国家可持续发展进程。广大发展中国家要求根据“共同但有区别责任原则”推进全球发展治理的迫切性不断增长,这也是本次大会能够通过损失与损害机制的重要动力来源。

三、全球气候治理南北分治的表现

全球气候变化是全人类的共同挑战,随着全球气候治理的发展,气候治理机

^① “Sharm el-Sheikh Implementation Plan,” https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop27_auv_2_cover%20decision.pdf.

制不断演进,气候治理目标逐渐明晰,气候治理制度规则不断完善。但是由于发展中国家和发达国家的国情和历史发展问题,在责任分担、资金技术援助等问题上一直存在较大分歧,在治理举措等方面也存在较大差异。

一是自然灾害和气候适应成为最不发达国家气候治理的重点。气候变化的不断加深带来了严重的自然灾害,据不完全统计,从2016年《巴黎协定》签订以来,全世界共发生自然灾害2927次,造成约12.2万人死亡,经济损失约12508.9亿美元。^① 根据政府间气候变化专门委员会的数据,到2030年,即使全球变暖仅1.5℃,世界上近一半的人口将面临气候变化影响的严重风险。^② 最不发达国家在基础设施、卫生状况、科技发展、经济水平等方面发展落后,是严重的气候灾害受害者,亟待加强气候适应力和韧性建设。沙姆沙伊赫气候大会对增强气候适应力,特别是最不发达国家的气候适应力给予了广泛关注。塞内加尔代表最不发达国家集团强调全球适应目标对于有效实施《巴黎协定》的重要性,并呼吁在沙姆沙伊赫大会上就全球适应目标取得具体的里程碑式成果。^③ 《沙姆沙伊赫实施计划》第20条特别提出“强调最不发达国家基金和气候变化特别基金在支持发展中国家采取行动应对气候变化方面的作用,欢迎对这两个基金作出的认捐,并请发达国家进一步向这两个基金捐款”。^④

二是损失与损害基金成为发展中国家诉求。发展中国家在沙姆沙伊赫气候大会上明确提出了建立损失与损害基金的诉求:一方面,部分发展中国家认为发达国家是全球气候变暖的罪魁祸首,要求发达国家提供赔偿金帮助本国的气候复原力建设。孟加拉国敦促发达国家在2025年前将其提供的适应资金增加一倍,其气候行动将需要2300亿美元才能在未来27年(2023年至2050年)内得以实施;该国要求各国元首和政府首脑确保从今年到2025年每年为全球气候基金

① EM-DAT/The International Disasters Database, <https://public.emdat.be/data>.

② 政府间气候变化专门委员会:《全球升温1.5℃特别报告》, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_zh.pdf。

③ “Dakar Least Developed Countries Group Ministerial Declaration on Climate Change 2022,” https://www ldc-climate.org/press_release/dakar-least-developed-countries-group-ministerial-declaration-on-climate-change-2022/.

④ “Sharm el-Sheikh Implementation Plan,” <https://unfccc.int/documents/624444>.

提供 1000 亿美元,并敲定后 2025 时代的融资机制。^① 南非环境部长芭芭拉·克里西呼吁立即向遭受气候灾难打击的发展中国家提供财政援助,并向美国和欧洲最富有的国家提出这一要求。^② 另一方面,发展中国家呼吁石油、煤炭等传统能源行业的私营部门也要承担损失与损害资金,主要由国家以额外税收的形式向私营部门收取。安提瓜和巴布达首相加斯頓·布朗在沙姆沙伊赫气候大会上表示,现在是时候让化石燃料公司为其利润缴纳全球碳税,作为损失和损害的资金来源,希望石油巨头为气候变化和海平面上升造成的损失买单,帮助遭受气候变化最严重影响的小岛屿国家。^③ 联合国秘书长古特雷斯也在气候大会的第一天提出,各国政府对化石燃料公司因大流行病带来的暴利征税,并将资金重新分配给因食品和能源价格上涨而苦苦挣扎的人们,以及因气候危机而蒙受损失和破坏的国家。^④

三是发展中国家集团碎片化趋势不断发展,但在原则性问题上仍能保持团结。沙姆沙伊赫气候大会凸显了发展中国家气候治理的碎片化趋势:首先,发展中国家集团呈多样化特点。受经济发展水平、社会制度、地域差异影响,不同发展中国家集团诉求相异,缺少统一协调机制。“G77 + 中国”强调了发达国家建立自然灾害补偿基金的重要性;非洲集团强调了非洲作为气候脆弱地区的特殊气候需求和情况,要求更多资金来建立非洲气候适应力;小岛屿国家联盟的主要诉求是引领海洋气候行动;拉丁美洲和加勒比国家联盟呼吁科学支撑所有行动并强调气候融资数量和质量方面的缺陷。发展中国家集团的诉求无法统一,围绕气候行动这一核心,各集团呈伞状结构向不同方向发力,无法聚集合力共同应对

① “COP27: Bangladesh Wants Climate Finance Doubled by 2025,” <https://www.thedailystar.net/environment/climate-crisis/news/cop27-bangladesh-wants-climate-finance-doubled-2025-3170696>.

② “Africa Wants Climate Reparations Now and Debt Help, Creecy Says,” <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-11-13/south-africa-wants-loss-and-damage-payments-now-help-on-african-debt?leadSource=uverify%20wall>.

③ Rosie Frost, “COP27: Small Island Nations Call for Windfall Tax on Big Oil to Pay for Loss and Damage,” <https://www.euronews.com/green/2022/11/08/cop27-small-island-nations-call-for-windfall-tax-on-big-oil-to-pay-for-loss-and-damage>.

④ “‘Cooperate or Perish’: At COP27 UN Chief Calls for Climate Solidarity Pact, Urges Tax on Oil Companies to Finance Loss and Damage”, <https://news.un.org/en/story/2022/11/1130247>.

气候变化,削减了发展中国家集体参与在全球气候谈判中的力量。其次,发达国家发起多种类型的气候倡议,使部分发展中国家“选边站队”,加入不同的发达国家阵营。2022年11月7日,西班牙和塞内加尔与25个国家和20个组织的领导人发起了国际抗旱联盟;^①同年11月14日,七国集团轮值主席国德国和60个脆弱国家在沙姆沙伊赫大会上启动了“全球气候风险盾牌倡议”;^②美国、日本牵头的“能源公正转型伙伴关系”将帮助印度尼西亚以煤炭为主的电力系统实现清洁转型。^③受主导大国政治考虑的影响,全球气候治理各机制的着眼点不同,成员国利益相异,导致各气候倡议相互重叠,机制间错轨严重,大大降低了全球气候治理的效率和强度,导致全球气候治理出现“意大利面碗效应”。^④

不过,在治理机制碎片化发展的同时,发展中国家在应对气候变化的国际合作中依旧保持了团结一致立场。第一,始终坚持“发展中国家是气候变化最严重的受害群体”的立场。尽管不同发展中国家在气候治理中的利益诉求有所区别,但发展中国家坚持认为自身是全球气候灾难最大的受害者,呼吁发达国家对本国提供经济和技术援助。第二,始终坚持“发达国家应就全球气候变化负主要责任”的统一立场。中非共和国总统图瓦德拉强调,富裕国家和主要污染者是“危害人类的最大罪魁祸首”;^⑤巴基斯坦总理谢里夫敦促发达国家为气候变化的

① United Nations Convention to Combat Desertification, “World Leaders Launching International Drought Resilience Alliance at COP27,” <https://www.unccd.int/news-stories/press-releases/world-leaders-launching-international-drought-resilience-alliance-cop>.

② “COP27 - France Contributes to the Global Shield Against Climate Risks (Paris, 14 November 2022)” <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/climate-and-environment/news/article/cop27-france-contributes-to-the-global-shield-against-climate-risks-paris-14>.

③ European Commission, “Joint Statement by the Government of the Republic of Indonesia and International Partners Group Members on the Indonesia Just Energy Transition Plan,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_6892.

④ 贾格迪什·巴格瓦蒂在1995年提出了“意大利面条碗”效应(Spaghetti Bowl Effect)一词,起初是形容众多双边自由贸易协定和区域贸易协定中不同的优惠待遇和原产地规则就像碗中的意大利面条一样交织在一起,后来被学界拓展用来形容制度重叠和杂糅造成的治理失效这一现象。参见 Jagdish Bhagwati, “US Trade Policy: The Infatuation with FTAs”, Discussion Paper Series, 1995, No. 726。

⑤ “COP27: What Are They Saying at the Climate Summit?” <https://www.reuters.com/business/cop/cop27-what-are-they-saying-climate-summit-2022-11-07/>.

影响买单；^①马尔代夫环境部长阿米纳特·肖纳表示该国需要历史上造成碳排放和气温上升的发达国家向遭受最严重影响的国家提供财政援助。^②第三，强调气候融资在发展中国家应对气候变化努力中的重要性。在沙姆沙伊赫大会上，印度敦促发达国家加强应对气候变化及其导致灾害所需的技术和资金支持；来自非洲大陆的领导人和谈判代表表示资金是非洲谈判团的主要优先事项之一；塞舌尔总统拉姆卡拉旺表示，小岛屿国家联盟的领导人在为损失损害寻求新的融资机制。

四、中国的应对策略

全球气候治理已经走过30年历程，其逐渐从对全人类发展的“宏观倡导”聚焦到“气候危机”“气候适应”“气候韧性”等具体议题。中国始终是全球气候治理的坚定推动者和积极实践者。在气候治理规则方面，中国坚持遵循《联合国气候变化框架公约》的目标和原则，积极履行《巴黎协定》规定的气候目标，主动提交本国的减排贡献计划，推动全球气候治理体系向更加公平、科学、有效、可持续发展的方向发展；在气候利益攸关方层面，中国始终秉持多边主义和多主体共治原则，鼓励企业、个人、国际组织在全球气候治理中发挥积极作用，同时进一步凸显科学认知在塑造全球气候治理中的作用。^③在气候变化问题愈加凸显，全球气候行动分歧加大，气候治理南北分治问题突出的背景下，中国的发展与气候变化深度交织、关联密切，应对气候变化是中国实现可持续发展，为国际社会贡献中国力量的关键一环。

第一，警惕全球气候治理倒退趋势，团结立场相近国家，建立区域性气候行动平台。一是需要充分认识到当前全球气候治理正在经历停滞甚至倒退的趋

① Lynne O' Donnell, "Pakistan Leads Charge for Climate Justice at COP27," <https://foreignpolicy.com/2022/11/09/cop27-pakistan-climate-loss-damage-floods-aid/>.

② "COP27: Minister Shauna Hails Deal As A Win For The Multilateral System," <https://en.thepress.mv/14678>.

③ 《中国应对气候变化的政策与行动》白皮书, http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/27/content_5646697.htm.

势,主要原因在于以英美为首的发达国家没有按《巴黎协定》履行自身的减排责任且未提供足额的气候融资,这一趋势随着国际冲突的加深愈演愈烈,正在侵蚀30年来全球气候治理取得的积极成果。二是避免大国向我国转嫁气候治理责任。美西方国家不断炒作中国的国家身份问题,持续向中国施加更多的减排责任,中国需要积极推介自身在气候治理中取得的成果,扩大国家社会对中国在气候治理中的信任和认可,避免大国的进一步施压或转嫁气候赔偿。三是团结立场相近国家,坚定代表发展中国家立场。中国与其他发展中国家是气候变化的严重受害者,在全球气候治理中享有共同利益;中国需要坚持发展中国家达成的关于“发达国家应为全球气候变化买单”的立场,联合立场相近国家向发达国家施压,推动大国履行气候责任。四是优先联合气候受灾状况相近、利益攸关度高的周边国家,首先构建域内的共同气候行动平台,再进一步扩大气候治理“朋友圈”,打造中国主导的、以气候适应为核心议题的气候俱乐部,应对美西方的对华合围之势。

第二,妥善处理与发达国家的关系,兼顾国际斗争与合作,通过气候合作化解政治分歧。首先,要避免发达国家通过转嫁责任、转移焦点等方式淡化自身的全球气候责任,中国应联合气候受害国共同推动发达国家尽快在2025年之前,在2019年水平之上,将其集体气候适应资金至少翻一倍。其次,国家间合作是全球气候治理有效性的首要保障,中国需要积极与大国开展沟通合作,搁置在气候治理中的制度性争议,充分利用联合国气候大会、二十国集团、领导人峰会等多边平台增进气候适应、灾害预警等议题的交流合作,共同推进应对气候变化的进程。最后,善于利用气候治理的外溢性特点,以积极的气候合作促进中国与英美大国的政策沟通和利益互通,避免大国间战略误判,增强国家间的行动协调。

第三,加速绿色能源转型,强化能源供应链韧性建设,发展绿色金融产业。当前国际能源市场的剧烈波动为各国能源转型带来很大的不确定性。一方面,全球能源危机频发凸显了传统化石能源的优势,将引发各国对过快能源转型的再思考;另一方面,传统化石燃料价格飙升,在一定程度上又强化了新能源产品的竞争力。中国应将更多的政策和资金投入发展到发展可再生能源和储能技术,刺

激可再生能源低碳技术创新,降低可再生能源开发利用成本。金融市场已经成为国际可再生能源投资的中坚力量,中国应该积极发展绿色信贷、绿色债券、绿色保险、绿色发展基金等多种金融资产属性的绿色金融,充分发挥市场导向的绿色金融对企业绿色技术创新的作用;应重视新能源定价权和定价体系建设,立足新能源产业优势和资金优势,在碳定价、新能源定价方面拓展建章立制能力,形成以人民币为计价的数字化交易机制和交易中心,推动地区和全球绿色转型。

第四,提升自身气候竞争力,利用气候外交谈判和多边协调能力,在全球气候治理中发挥制度性领导作用。当前,全球气候治理大国领导力缺位,俄罗斯和欧盟陷入了俄乌冲突的泥潭无法自拔,美国一方面面临俄乌冲突的压力,另一方面着眼于复苏国内日益衰退的经济状况,无法在全球性事务中发挥积极作用。国际社会对于中国在全球气候治理中发挥积极作用的期待提高,期待中国为应对全球气候变化提供更多的中国方案。中国可以充分利用其在改革开放进程中建立的“试点——推广”模式进行低碳政策创新,提升自身的绿色竞争力并探索低碳转型模式,然后逐渐扩散成国际规范;同时,应充分利用亚洲基础设施投资银行、金砖国家开发银行、二十国集团等新兴金融机构和治理平台让资金更多流向低碳领域,培育低碳经济的高科技企业,最终提升中国的引领性力量,逐步从多边规则参与者成为塑造者、引领者。