

制度供给差距视域下的迪拜气候大会:发展与困境

于宏源

[内容摘要] 气候变化治理集体行动的基础在于国际制度供给。2021年格拉斯哥气候大会通过《巴黎协定》的实施细则后,多边气候谈判的重点是落实该协议并增强雄心和行动。《阿联酋共识》围绕《巴黎协定》目标进行全球盘点并致力于提升全球减排雄心与实现气候公正,但也呈现出多重制度供给等问题,发达国家与“全球南方”国家的分歧加剧,气候集体行动出现失效的趋向。因此,作为“全球南方”国家中的重要行为体,中国有能力也有责任为弥合当前制度供给差距贡献力量。实际上,中国基于南南合作与能源转型而形成的独特气候制度供给方式正是解决当前一系列问题的关键。

[关键词] 制度供给 迪拜气候大会 气候治理 公共产品 气候资金

[作者简介] 于宏源,上海国际问题研究院公共政策与创新研究所所长、研究员

[中图分类号]D815 [文献标识码]A [文章编号]2095-5715(2024)04-0101-18

气候变化是人类面临的重大挑战,气候变化治理集体行动的基础在于国际制度供给。一些研究认为,环境治理具有复杂性、长期性、整体性的特点,而全球环境治理主体则具有自主性、交互性与环境适应性等特征,环境治理领域内制度复合体的形成既能与国家气候治理政策建立紧密联系,也能促进国家和全球气候治理结构的相互协调。^① 由于复杂适应性治理系统业已成型,全球气候变化治

^① 于宏源:《全球能源—粮食—水的系统治理与综合应对》,东北财经大学出版社2023年版,第10~29页。

理体系的韧性、适应性等特征日益受到重视,^①相关文献提出了“制度聚类”^②“条约拥堵”^③“多中心体系”^④等理论和观点。

气候变化领域的制度供给是人类最大规模的集体行动之一,因为气候变化是人类迄今为止面临的最为严重、规模最为广泛、影响最为深远的问题之一,并且气候行动正处于决定性的十年。气候变化背景下极端天气灾害频发。联合国环境规划署执行主任英格·安德森表示:“地球上没有一个人或经济体不受到气候变化的影响,因此我们需要停止在温室气体排放、全球高温和极端天气方面创下不必要的纪录。相反,我们必须摆脱信心不足、行动不足的老套路,并开始进行新的行动:减排、绿色和公正的转型,以及气候融资。”^⑤2021年格拉斯哥气候大会通过《巴黎协定》的实施细则后,气候谈判的重点是落实该协议并增强雄心和行动。但2023年迪拜气候大会呈现出气候投融资资金断链、大国共治失衡、发达国家继续主导气候治理制度供给等问题。同时,发达国家与“全球南方”国家之间的分歧加剧,气候治理集体行动出现失效的趋向。因此,将《联合国气候变化框架公约》及其《巴黎协定》确立的目标、“共同但有区别的责任”等原则,以及全球气候谈判上达成的共识、做出的承诺落到实处,至关重要。^⑥作为负责任的发展中大国以及“全球南方”国家的重要代表,中国始终在为弥合全球气候治理制度供给差距贡献力量。

① Carina Wyborn, “Co-Productive Governance: A Relational Framework for Adaptive Governance,” *Global Environmental Change*, Vol. 30, 2015, p. 65.

② Sebastian Oberthür, “Clustering of Multilateral Environmental Agreements: Potentials and Limitations,” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 2, No. 4, 2002, pp. 317 ~ 319.

③ Alexander Hicks, *Social Democracy and Welfare Capitalism: A Century of Income Security Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 2000, pp. 22 ~ 27.

④ Elinor Ostrom, “Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems,” *American Economic Review*, Vol. 100, No. 3, 2010, pp. 641 ~ 643.

⑤ Inger Andersen, “Rising together against the Impacts of Climate Change at COP28,” <https://www.unep.org/news-and-stories/speech/rising-together-against-impacts-climate-change-cop28>.

⑥ 陈梦阳、郭爽、邵背平:《新华时评:落实“阿联酋共识”关键在于兑现承诺》, http://www.news.cn/world/2023-12/15/c_1130029729.htm。

一、迪拜气候大会和全球气候治理制度供给

从气候制度供给来看,随着气候谈判逐步从关注减排指标的制定过渡到关注低碳发展,国际社会更加强调气候减排和适应过程中的国家能力建设,特别是气候变化领域的国际公共产品供给问题。

从制度供给内涵来看,气候治理的制度供给本质上是“人类世”时代独特的全球公共产品,拥有公共产品定义中的非竞争性和非排他性。联合国《人类发展报告》^①提出,地球已经进入“人类世”时代,“全球环境治理”体系需要创新国际制度的供给模式。^② 全球公共产品与一般公共产品相比,涉及更大地理范围的集体行动,因此在提升供给能力方面必须解决更大程度的异质性问题。^③

从制度供给主体来看,气候领域的制度供给依靠的是引领者提出、集体共建、后来者维护的“三位一体”供给模式。但理性和自利的国家难以实现集体行动,^④使气候变化叠加的全球生态环境治理赤字问题加剧。^⑤ 全球气候制度供给因其自主性带来的对特殊“技术支撑”的要求,导致在当今社会只有部分大国或集团具有完整且有效的供给能力,因此制度供给侧必然属于相应大国或集团。从制度供给过程来看,全球气候治理可以被视为多元主体为应对气候变化而形成的一系列规范、准则和互动模式。^⑥ 全球气候治理需要基于适应性管理和共同

① UNDP, “Human Development Report 2020-The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene,” <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2020>.

② Oran R. Young, *Governing Complex Systems: Social Capital for the Anthropocene*, Boston: The MIT Press, 2017, pp. 2 ~ 5.

③ Wolfgang Buchholz and Todd Sandler, “Global Public Goods: A Survey,” *Journal of Economic Literature*, Vol. 59, No. 2, 2001, pp. 489 ~ 491.

④ Oran R. Young, *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Ithaca: Cornell University Press, 1989, p. 199.

⑤ United Nations Environment Programme, “Making Peace with Nature: A Scientific Blueprint to Tackle the Climate, Biodiversity and Pollution Emergencies,” <https://www.unep.org/resources/making-peace-nature>.

⑥ 李昕蕾:《气候安全与霸权护持:美国气候安全战略的全球推进》,《国际安全研究》2023年第2期,第81~109页。

管理的理念,^①通过社会生态系统加以推进。

当前,国际社会正处于转向新气候治理体系的历史性时刻。新气候治理体系有其独有的特征,即“自下而上”的新机制、共同领导和参与主体多元化。^②近年来,国际社会对全球气候治理进程的重视程度日益加深,针对该问题所形成的共识日益增多。从2015年巴黎气候大会开始,每届缔约方大会均实现了一定程度的进步,其中关于制度供给差距的议题始终是气候谈判和大国协调的重点(见表1)。

表1 近年来全球气候变化制度供给的主要成果

年份	重要事件	主要成果
2015	巴黎气候大会	《巴黎协定》
2021	格拉斯哥气候大会	《格拉斯哥气候协议》
2022	沙姆沙伊赫气候大会	《沙姆沙伊赫适应气候变化议程》 《全面预警行动计划》
2023	迪拜气候大会	《阿联酋共识》 《关于首次全球盘点成果的决定》

图表来源:作者自制。

第一,在大国协调推进气候治理制度供给方面,中美、中欧通过双边合作与交流,为气候大会后续议程的提出及通过提供了良好氛围、底层背书和领导力基础。总体上看,2023年11月中美两国发表的《中美关于加强合作应对气候危机的阳光之乡声明》与中欧环境与气候领域政策对话有助于大国气候协调,有助于为全球气候制度供给提供良好的大国集体行动环境。^③

具体来看,法国“新全球融资契约峰会”、中欧峰会等高层对话进一步拉动中欧对全球气候治理的引领;中美双边合作则通过《中美关于加强合作应对气候危

① Derek Armitage, Melissa Marschke and Ryan Plummer, “Adaptive Co-Management and the Paradox of Learning,” *Global Environmental Change*, Vol. 18, No. 1, 2008, pp. 86 ~ 88.

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页。

③ 《生态环境部部长黄润秋在2024年全国生态环境保护工作会议上的工作报告》, <https://www.cenews.com.cn/news.html?aid=1110785>。

机的阳光之乡声明》体现,^①该声明是拜登政府时期中美气候领域合作的第三份共识文件,是对2021年4月《中美应对气候危机联合声明》及11月《中美关于在21世纪20年代强化气候行动的格拉斯哥宣言》的优化和落实。

然而,当今国际社会正处于百年未有之大变局下,各国在意识形态、经济利益等领域的对抗色彩逐步影响到全球气候治理领域。所以,全球气候治理距离形成理想的制度供给逻辑链条仍相差甚远。随着绿色低碳供应链成为全球经济竞争高地,大国间竞争早已外溢到气候和新能源领域。国际政治失序使得气候能源治理的大国“正和博弈”逐渐被“零和博弈”取代,电动车、光伏和风电等也成为欧美遏制中国绿色竞争力的行动的重要打击对象。因此,未来全球气候治理的大国共识仍然堪忧。

第二,在多元治理与多利益攸关方合作供给气候治理制度方面,各国地方政府、企业和公民社会等对全球气候治理的参与程度和影响日益增加,与主权国家、联合国相关机构,及其他国际组织的互动和组合也日益增加。多元化和复合化的气候治理主体共同对全球气候治理进程产生了重大影响。在《联合国气候变化框架公约》之外,主要大国、石油生产国和气候脆弱国家等也开始建设与巩固既有的各种倡议或俱乐部机制,从而建立多样的气候合作机制。这其中既有围绕能源转型和净零目标的多边倡议俱乐部,也存在先发布排放限制,进而向煤电、油气、甲烷、海洋领域延伸,并为相关产业发展设限的多边倡议。除此之外,还有企业、政府与绿色供应链相关的气候倡议机制,如先行者联盟、全球绿色目标伙伴2030^②等国际倡议,以及气候变化领域由联合国倡导的全球零碳竞赛。^③迪拜气候大会立足于以上合作机制,进而设立了以下13项具体倡议,着重关注化石燃料、能源转型、气候治理等多领域问题。

① 《中美发布关于加强合作应对气候危机的阳光之乡声明》, http://www.news.cn/2023-11/15/c_1129976165.htm。

② 《古特雷斯呼吁建立全球伙伴关系以解决新冠危机、气候变化并实现可持续发展目标》, <https://news.un.org/zh/story/2021/05/1085062>。

③ “Race To Zero Campaign,” <https://unfccc.int/climate-action/race-to-zero-campaign>。

表2 迪拜气候大会设立或加强的倡议汇总

倡议名称	主要参与方
自然与人类高雄心联盟	英国、法国、哥斯达黎加、阿联酋、智利等
气候和清洁空气联盟部长级会议	孟加拉国、加拿大、加纳、墨西哥、瑞典和美国及联合国环境规划署
《COP28 关于气候、救济、恢复与和平的阿联酋宣言》	美国、英国、日本、中国、缅甸、哥斯达黎加、阿联酋等
《COP28 阿联酋气候融资框架宣言》	美国、英国、法国、菲律宾、印度、阿联酋等
《适应性作物和土壤愿景》	美国、非盟、联合国粮食与农业组织
气候行动高雄心多层次伙伴关系联盟	美国、阿联酋、法国、巴西、墨西哥、菲律宾、土耳其等
《全球可再生能源和能源效率承诺》	美国、巴西、墨西哥、泰国、尼日利亚等
《全球甲烷倡议》	美国、欧盟、加拿大、德国、日本、土库曼斯坦、哈萨克斯坦、肯尼亚等
《关于可持续农业、韧性粮食体系和气候行动的阿联酋宣言》	美国、意大利、印度尼西亚、阿联酋、中国、埃塞俄比亚、巴西等
《气候与健康宣言》	阿联酋、巴西、中国、美国、日本、印度尼西亚、墨西哥等
《全球降温承诺》	联合国环境规划署、阿联酋、巴西、哥斯达黎加、法国、尼日利亚、英国、美国等
《COP28 关于气候、自然和人类的联合声明》	中国、阿联酋、伯利兹、巴西、加拿大、哥伦比亚、哥斯达黎加、法国、埃及、英国、美国等
《化石燃料不扩散条约》	阿联酋、捷克、塞浦路斯、挪威、哥伦比亚等

图表来源:作者自制。

第三,迪拜气候大会取得了一系列进步(见表2),包括:就“适应”全球目标达成一致;损失和损害基金的启动;对该基金首次承诺的保证;对公正、公平地放弃化石燃料的明确呼吁;重申将升温限制在1.5摄氏度以内。^①具体项目上,迪拜气候大会倡议推出了工业转型加速器,以促进能源、重工业和交通等高排放行业的脱碳,为进一步实现《巴黎协定》目标作出新的历史贡献,更成为全球脱碳加速器的重要组成部分。^②除此之外,针对化石能源,迪拜气候大会推出了具体的

^① David Waskow et al., “Unpacking COP28: Key Outcomes from the Dubai Climate Talks, and What Comes Next,” <https://www.wri.org/insights/cop28-outcomes-next-steps>.

^② 《双碳情报,COP28:新工业转型加速器(ITA)计划启动》, <https://mhuanbao.in-en.com/html/huanbao-2383408.shtml>。

改良措施,即在格拉斯哥气候大会提出“逐步降低煤炭使用”议程基础上,首次覆盖所有化石能源,明确“转型脱离化石能源”议程。针对发展中国家提倡的碳捕获与封存技术,迪拜气候大会将碳捕集、利用与封存写进《阿联酋共识》会议文本,并提出加快碳捕集、利用与封存作为减排和碳移除技术的推广。迪拜气候大会强调了保护森林和防止毁林的重要性,提出在2030年前紧急行动起来,并提出设立结果导向的激励机制来促进森林保护议程取得进展。迪拜气候大会明确全球温室气体排放总量在2023年达到历史高峰,较之前增加了1.2%,达到了574亿吨的新纪录;同时,在国家分配中呈现出严重不均衡趋势,即国家内部与国家之间排放量分布极不均衡,反映出全球能源使用的不平等。^①结合迪拜气候变化大会的结果来看,尽管大会在全球盘点、损失与损害基金等具体项目中取得较大进展,但仍出现了诸多有关全球气候治理制度供给失衡的趋向。

二、全球气候治理制度供给差距的表现

当前气候变化领域的国际法体系呈现“公约+议定书+附件”的法律范式,并依托持续不断的国际谈判而逐步完善。这一进程多呈现出软法供给为主的特点,因此,当前气候制度供应无法发挥国际法规制的实效。^②因此,全球气候治理的制度供给与理想状态相比仍旧存在较大的差距。

(一)气候投融资的制度供给差距

一般而言,体系中的大国是国际公共产品的主要提供方,而这涉及到气候治理中的领导机制,以及如何在气候谈判中发挥引领作用的问题。伴随后巴黎时代利益诉求多样化的趋势日益明显,谈判集团之间、集团内部的协调,以及多利益行为体之间互动模式的确立等问题成为影响全球气候治理成效的关键。多边气候谈判长期以来是在各谈判阵营之间艰难拉锯,因此,如何处理好各谈判方及

^① UNEP:《2023 排放差距报告》, <https://www.unep.org/zh-hans/resources/2023nianpaifangchajubaoga>。

^② 李威:《从〈京都议定书〉到〈巴黎协定〉:气候国际法的改革与发展》,《上海对外经贸大学学报》2016年第5期,第62~73页。

谈判集团之间的矛盾从而推进气候制度供给成为重要议题。

当前,发达国家和部分金融机构已经对气候投融资做出了承诺,但这些承诺的落实缺乏制度保障。同时,各方在履行承诺时动力不足,甚至出现发达国家和部分金融机构从自身利益出发,在资金上倾向于投入服务自身私利产业的问题,忽视了“全球南方”国家的利益。^①

首先,资金断链问题是气候治理领域制度供给的“痼疾”。这在迪拜气候大会上仍未得到彻底解决。根据经济合作与发展组织的统计,哥本哈根气候大会上发达国家做出的在2020年前每年给予发展中国家不低于1000亿美元的气候资金的承诺推迟到了2022年才勉强实现。同时,各国政客更加关心资金总量,对资金类型和效率缺乏关注。事实上,赠款、低息贷款和商业资金能够发挥的作用具有很大区别。另一方面,目前尚未出现合适的第三方机构对发达国家所提供的气候资金带来的真实和额外的减排量和气候适应效果进行评估。英国曾经发文批评气候资金的水分,认为气候资金存在缺少类型统计和披露、额外性考虑不足和使用领域气候属性弱等问题。

多家多边开发银行在迪拜气候大会期间宣布提升气候融资水平:世界银行宣布将每年45%的资金投向气候相关的项目,比之前35%的目标提升10%,每年大约增加90亿美元;^②亚洲开发银行提出要在2020~2030年间将投入气候变化资金从20亿美元提升到100亿美元。^③总体上,目前已有五家多边开发银行承诺增加关于气候灾害豁免债务偿还的条款,并发出联合声明称要使用统一方法评估气候资金带来的影响。然而,气候谈判与多边开发银行改革仍然是全球气候治理制度供给的堵点。迪拜气候大会上五家多边开发银行的联合声明中并没有给出细节,也未提及是否有独立第三方进行评估。而且,多边开发银行融资周期通常相较商业银行的3个月时间更长,一般需要6个月到2年时间,因此其真正

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1~4页。

② 《世行宣布加大对气候变化领域融资支持》, http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2023-12/04/nw.D110000renmrb_20231204_6-15.htm。

③ Achimu Andrew:《亚行与合作伙伴推出亚太自然融资倡议》, <https://www.adb.org/zh/news/adb-and-partners-launch-nature-financing-initiative-asia-and-pacific>。

实现融资的确切时间只会更加延后。此外,多边开发银行具有比商业银行更完善的社会指标评价体系,但其实际上并不希望为收益率低或风险高的气候友好项目背负大量的不良贷款。因此2023年迪拜气候大会上所达成的联合声明是否会成为多边开发银行帮助解决制度供给问题的标杆仍需时间证明。

其次,迪拜气候大会在淘汰化石燃料和给予贫穷国家实质性气候适应支持方面存在缺陷。发达国家与发展中国家关于淘汰石油提成的分歧正在逐步扩大,有关碳捕获与封存技术的发展更是被批判为“延长石油和天然气生产与消费”的主要工具。迪拜气候大会是以格拉斯哥气候大会为基础并寻找共识的极限,相关缔约方正面临着一些重大挑战,如经济发达国家和欠发达国家之间的气候资金融资问题。尽管融资常设委员会就发达国家原先承诺的对适应资金的增加未能到位,及部分脆弱发展中国家已经面临超出其最大应对气候变化能力这两种情况做好了准备,但实际操作层面上仍存在令人难以信服的问题,世界银行与国际货币基金组织如何更好地开展具体工作仍待考察。

最后,气候投融资领域的制度供给差距同样巨大。在迪拜气候大会中,各国认为当前正处于气候资金的供需鸿沟不断扩大,各主要行为体忽视适应问题,2025年新集体量化目标尚未决定的困局之中。针对以上分析,迪拜气候大会呈现出“心有余而力不足”的状态:迪拜气候大会《阿联酋共识》中没有明确的动议来阻止以美国和欧盟为首的气候单边主义与绿色经济的“重商主义”行为;适应基金的认捐数额无法实现目标需求;关于新集体量化目标的最终决定也仅限于程序而非行动。尽管部分发达国家已经推出各类政策试图促进融资问题的进一步解决,但实际政策仍突出关照本国利益诉求,极大程度上忽视非盟友国的需求。

具体来看,拜登政府上台后在应对气候治理变化之际推出更多单边保护主义色彩严重的机制与政策,明确了美国自身气候安全的优先性,并将气候问题称为“气候危机”,以强调其在美国国家安全中的重要地位。^① 尽管美国推出的《基

^① 于宏源:《拜登政府气候政策的内容、特点与前景》,《当代世界》2024年第2期,第32~37页。

基础设施投资和就业法案》和《通胀削减法案》中也涵盖价值近4000亿美元的清洁能源和气候资金,但该法案实际是在保护美国自身安全的基础上,进一步深入建构了以美国为主导的能源体系,将非盟友及定义为竞争对手的行为体驱赶在外,在气候治理领域大搞“小多边”气候外交。这进一步扩大融资领域制度供给空隙。相较于美国,欧盟在“碳边境调节机制”推进方面的态度更为强硬,2019年出台的《欧洲绿色协议》和2020年发布的《增强欧洲2030气候雄心》不仅提出将2030年的减排目标设定为55%,^①而且将“碳边境调节机制”明确纳入欧盟气候政策一体化进程。^② 欧盟及美国通过各种政策及协议将全球气候治理错误地划定为俱乐部模式,在具体融资问题上采取盟友优先、拒绝外来行为体的做法,不仅未能实现大国领导下的全球气候治理,更是再次扩大了气候融资制度供给差距。

总之,美国和欧盟在气候资金相关问题上大搞俱乐部模式,追求建立一个“碳壁垒和贸易保护”同盟,在内部互相之间不征收“碳关税”,^③对自身和盟友大力投资。但是面对发展中国家进行转型的资金需求,美欧却优先保护自身利益,至于金融机构能在多大程度上完成气候融资履行承诺,目前仍是未知。

(二) 减缓合作的制度供给差距

当前与减缓相关的制度供给差距主要聚焦于身份与需求的不对应问题上,即发达国家与发展中国家针对谁应率先减排存在巨大分歧。发展中国家强调应由排放量大的发达国家率先作出贡献,而以美国和欧盟为首的发达国家选择对该话题避而不见,采取“小多边外交”“气候俱乐部”等模式限制气候治理的全球合作,规避自身应有的减排目标。

① European Commission, “The European Green Deal,” https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF; European Commission “Stepping up Europe’s 2030 Climate Ambition Investing in a Climate-neutral Future for the Benefit of Our People,” https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/communication-com2020562-stepping-europe%E2%80%99s-2030-climate-ambition-investing-climate_en.

② European Commission, “Questions and Answers: Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM),” Brussels, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3661.

③ 于璇、柴麒敏:《COP28后全球碳中和进程的新形势、新变局、新共识》,《电器》2024年第2期,第20~22页。

首先,“对气候治理下的制度供给的迫切需要”这一共有观念建构出现较大问题。这一共有观念在历史中一直依靠联合国而建构,但观察迪拜气候大会可以发现,单纯依靠联合国建构应对气候变化的多边共识从而实现具有雄心的减排目标已非常困难。迪拜气候大会指出,为实现 1.5 摄氏度温控目标,各国需要在 2024 年到 2030 年之间年平均减排 30 亿吨二氧化碳。而这一条件的实现需要美国及欧盟展现更强的领导力,并与中国提出的务实方案协调。然而,发达国家多选择将竞争与对抗色彩放置到气候治理中,将气候治理的制度供给视作进一步加深自身盟友体系的工具。日益深化的“俱乐部模式”严重影响到全球各国共有观念的建立。在气候治理领域中的主导文化应是康德而非洛克文化,这种国际政治文化若要形成,就需要世界各国(尤其是排放大国)重新建构集体意识,并引领其他国家深化气候合作,从而在国际社会中形成良好循环。

其次,在具体国家贡献的差距上,迪拜气候大会未能严格减少高收入国家的排放量,也未能阻止中低收入国家排放的进一步增长。^① 大国自身也更加倾向于采取保护本国私利的能源政策,放弃在制度供给领域中持续努力。美国在缩小全球排放差距方面的主要作用可能集中在改变美国国内政策。在全球范围内,平衡能源安全和脱碳考虑,以及在去全球化趋势下寻求国际合作是两大关键挑战。^② 基于此,为应对全球气候变化挑战,各国政府不仅需要做出更大承诺,还需要支持更多的非国家行为体共同参与行动。在具体项目上,碳定价被认为是解决全球气候治理问题的重点工具,精心设计的碳定价工具可以很容易地、直接地、以最低的经济成本为这些努力作出贡献。^③

具体来看,迪拜气候大会为全球实现 1.5 摄氏度温控目标提供了明确路径,即到 2030 年全球可再生能源装机增加两倍,全球年均能效增加一倍,建立净零排放能源系统等。尽管迪拜气候大会在报告中试图进一步缩小排放差距,但是在最终落实层面仍主要关注目标制定、概念划分等“软性”领域,无法实现对行为体

① UNEP:《2023 排放差距报告》, <https://www.unep.org/zh-hans/resources/2023nianpaifangchajubaogao>。

② 杨解君:《实现碳中和的多元化路径》,《南京工业大学学报(社会科学版)》2021 年第 2 期,第 14~18 页。

③ Stuart Evans and Aaron Z. Wu, “What Drives Cooperation in Carbon Markets? Lessons from Decision-Makers in the Australia-EU ETS Linking Negotiations,” *Climate Policy*, Vol. 21, No. 8, 2021, p. 1086.

的强制执行。与此同时,关于减排的具体实现路径,各国间也出现极大分歧。部分发达国家故意强调减少化石燃料的使用而刻意忽视化石燃料对于发展中国家的不可替代性,以中国为代表的发展中国家则强调历史维度上的排放总量的重要性,号召发达国家担负其应有的历史责任。关于利用碳捕集、利用与封存等实现减排目标,双方各持己见,在迪拜气候大会上并没有达成具有实际意义的最终结果。这些分歧体现出关于减缓的制度供给呈现差距扩大化趋向,暴露出当下制度供给混乱无序的现状。

最后,发达国家日益主导气候治理议程,忽视“全球南方”国家的气候适应等诉求。理想状态下,发达国家要带头兑现出资承诺,帮助发展中国家提高应对气候变化的适应能力和技术能力。^①但是由于气候治理的制度供给对科学技术的极大需求,加之发达国家与大部分“全球南方”国家在该领域差距的日益增大,在解决或试图寻找解决路径时缺乏“全球南方”国家的声音。结合迪拜气候大会中发达国家与发展中国家宣布的重要举措,不难发现以美国和欧盟为首的发达国家或集团纷纷“大放异彩”。发达国家在气候治理中强调“俱乐部模式”“小多边主义”等集团话语,在具体目标与法案中,大量使用“带动”“引领”发展中国家字眼,却同时大肆宣传俱乐部准入标准,试图将气候俱乐部设定为全球气候治理的分界线。^②在此基础上,越南、印尼所公布的能源转型计划均提及国际合作伙伴的重要性,并将自身气候治理进程的主导行为体设定为发达国家。以上成果深刻体现了当前大部分发展中国家受制于发达国家且无法保证发达国家真正带动自身发展的困境。

尽管发展中国家在当前气候治理的制度供给中主动“让位”给发达国家是受到自身科技落后、人才缺乏等客观因素制约,但由于发达国家开始大搞气候俱乐部模式,发展中国家理想下的“北方带动南方发展”路径无法形成,甚至恶化成为“北方主导南方并最后抛弃南方”的事实。这一问题的具体表现是:相关政策并

^① 李嘉宝:《气候治理,发达国家须拿出诚意》, <http://world.people.com.cn/n1/2021/0427/c1002-32089206.html>。

^② 李昕蕾:《国际非政府组织与全球气候治理:一种治理嵌构的理论视角》,中国社会科学出版社2023年版,第92~93页。

未具体提及发达国家对发展中国家的技术、人员援助,更缺乏在制度制定领域为发展中国家提供公正、有区别的待遇。因此,在长期“被主导”的观念影响下,部分发展中国家逐步被发达国家所影响,建构起气候治理领域中“追随者”身份,从而彻底放弃自身在全球气候治理中的声音,沦落为发达国家在气候治理中的“弃子”。

总之,全球气候治理面临领导失衡与制度碎片化两个方面的问题,^①呈现出领导和制度双赤字的特征。^② 尽管全球环境治理的参与门槛和参与成本都持续降低,但是碎片化的国际环境法体系下的气候治理和履约难度增加。^③ 特别是随着美西方试图通过“小多边主义”“气候俱乐部”等把控全球气候制度供给的,利用“跨大西洋伙伴”等平台继续谋求在环境领域的引领力、话语权和制度创设力,全球气候责任存在偏视和转移的趋势,发展中国家对制度公共产品的集体诉求被忽视。

三、弥合制度供给差距的中国力量

当下全球气候治理制度的供给与需求之间存在较大缺口,^④其主要原因可概括为以下三点:第一,中美博弈加剧削弱了两国在气候变化问题上的协调与合作,影响了全球气候治理的深入推进。在全球气候治理中,中美两国的关键地位使得中美合作已经超越了双边影响,而具有了突出的全球效应,^⑤中国与美国实际上可以发挥各自的优势,形成推进全球低碳转型的合力。但是,美国拜登政府为维护其宏观层面上的全球霸权,试图在解决气候危机的同时保持其霸权地位,

^① Rajeesh Kumar, “The United Nations and Global Environmental Governance,” *Strategic Analysis*, Vol. 44, No. 5, 2020, pp. 479 ~ 480.

^② Maria Ivanova, “UNEP in Global Environmental Governance: Design, Leadership, Location,” *Global Environmental Politics*, Vol. 10, No. 1, 2010, pp. 33 ~ 35.

^③ Antonio Cardesa-Salzmänn and Endrius Cocciolo, “Global Governance, Sustainability and the Earth System: Critical Reflections on the Role of Global Law,” *Transnational Environmental Law*, Vol. 8, No. 3, 2019, pp. 437 ~ 439.

^④ UNEP, “Making Peace with Nature: A Scientific Blueprint to Tackle the Climate, Biodiversity and Pollution Emergencies,” <https://www.unep.org/resources/making-peace-nature>.

^⑤ 樊星等:《COP28 全球盘点成果解读及全球气候治理形势展望》,《气候变化研究进展》2024 年第 2 期,第 253 页。

把气候变化问题与其他重大外交安全议题区别对待,采取“照单点菜式”^①的外交,阻止国际秩序的转变。中美在全球气候治理中的对抗不但影响各自的碳中和进程,而且也严重影响到全球低碳转型的整体进程和节奏。

第二,地区冲突扰乱全球气候治理体系的正常运行。俄乌冲突等地缘冲击加快了一些国家清洁能源转型的步伐,促使其提高可再生能源的目标。欧盟提出的 REPowerEU 计划,^②进一步提高了可再生能源发展目标,并推出了一系列具体措施,这对气候治理是有利的。但是,俄乌冲突极大吸引了美欧等发达经济体的注意力,导致欧盟军事预算增加 26% 以上,使其将更多资金和资源投入俄乌冲突而非全球气候治理上,从而制约了其制度供给的意愿和能力。^③

第三,“绿色壁垒”规则层出不穷。美西方国家通过气候制度和低碳技术标准、主导技术扩散并重组以美西方为中心的产业链、加强国际“去风险”的竞争,对基于《巴黎协定》和世贸组织的公平性与普惠性原则造成了挑战。美国的《通胀削减法案》和对华电动车等产品的贸易制裁措施,欧盟单边主义的碳边境调节机制和《电池法案》,都不仅严重冲击世贸组织的公平自由贸易原则,也损害了作为气候制度基础的“多边主义”和“共同但有区别的责任原则”。美西方贸易领域的过度安全化已经外溢到气候领域,使全球气候治理整体行动的空间受到压缩。

面对全球气候危机下的制度供给差距,作为“全球南方”国家之一的中国有能力且有责任为全球气候治理制度供给贡献力量。^④ 作为世界上最大的发展中国家,中国克服自身经济、社会等方面困难,实施一系列应对气候变化战略、措施和行动,在参与全球气候治理,应对气候变化方面取得了积极成效。^⑤ 近年来,有

① 谢来辉:《中美气候博弈中的权力与责任》,《国外理论动态》2023 年第 1 期,第 25 页。

② REPower, “EU: Affordable, Secure and Sustainable Energy for Europe,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en#diversifying_our_energy_supply.

③ 于宏源:《全球能源—粮食—水的系统安全与综合应对》,东北财经大学出版社 2023 年版,第 62 ~ 67 页。

④ 杨博文:《巴黎协定后全球气候多边进程的国际规则变迁及中国策略》,《上海对外经贸大学学报》2023 年第 5 期,第 69 页。

⑤ 《中国应对气候变化的政策与行动》, https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/27/content_5646697.htm。

研究认为中国经济已进入中速增长新态势。^① 针对当前复杂的气候治理环境与经济中速发展局面,中国在气候治理制度供给领域发挥领导力时需要考虑到自身的困境,深刻把握中欧合作模式创新及中德气候合作整体向好趋势,并将其作为中国提升全球气候治理中制度性权力的重要支柱,在此基础上继续夯实中欧、中德气候领域合作的基础。

首先,新兴发展中大国的发展模式和经济转型困境制约中国在全球气候治理中的最终表现,而中国基于南南合作与能源转型而形成的独特气候制度供给方式正是解决这一问题的关键途径。本轮全球化的主要特征是中国的发展模式加速全球产业化进程。中国经济部分依赖国际市场,是全球的煤炭、钢铁、木材及其他矿产资源的首位进口国。中国的经济整体呈现出大进大出同资源消耗并存的局面。而气候变化议题是和国内的森林、资源、矿产、土地开发、渔业资源开发、水资源使用模式相互关联。从长期而言,中国和全球世界经济的位置及关系必须发生结构变化,中国的世界工厂定位必然伴随中国科学技术与经济发展发生转变。

欧美对低碳技术的垄断以及装备制造业中的地域性知识产权授权都限制了中国绿色竞争力的提升。由于全球经济低碳化的趋势不可阻挡,更加积极地推动中国经济的低碳转型就显得尤为重要。一方面,大力发展低碳经济是适应国际贸易中供应链低碳化这一新形势的需要,实现增长模式的绿色低碳转型,保障我国经济可持续发展的唯一途径。^② 由于碳排放标准较高的经济体可以通过加利福尼亚效应推动全球碳排放标准的提高,^③中国商品必须未雨绸缪地应对未来市场的发展趋势。

另一方面,由于低碳经济发展尚在初期,许多技术、制度、规则等尚不健全,中国与西方国家几乎站在同一起跑线上,将有更好的机会在经济转型中建构新

① 蔡红标:《中国经济仍具中长期竞争优势保持横盘就是胜利》, <http://finance.people.com.cn/n1/2017/1213/c1004-29704280.html>。

② 靳玮、王弟海、张林:《碳中和背景下的中国经济低碳转型:特征事实与机制分析》,《经济研究》2022年第12期,第89页。

③ 张华:《环境规制竞争最新研究进展》,《环境经济研究》2017年第1期,第100页。

的经济竞争力。未来低碳产业的高速增长将开启新的投资机会、创造新的产业增长点,而这也将成为中国未来经济增长的重要推动力,促进中国产业结构的优化升级。^① 基于此,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,从而比西方国家更快地推动低碳经济、技术、政策的发展和传播。具体而言,整体低碳转型需要更多且持续的资金投入,亚投行、金砖国家新开发银行、二十国集团等新兴金融机构和治理平台有能力且有责任让资金更多流向低碳领域。同时,中国可以借鉴硅谷模式培育低碳经济的高科技企业,通过市场规则使得资本与技术更好结合,在低碳经济领域处理好国家与市场关系,从而最终提升中国在低碳发展领域的引领性力量。

其次,目前中欧合作模式创新及中德气候合作整体向好趋势明显,这是中国提升全球气候治理中制度性权力的重要支柱。中欧拥有悠久的气候合作历史。自1992年《联合国气候变化框架公约》达成以来,中欧是发展中国家与发达国家气候治理与绿色经济合作的典范,中欧绿色伙伴关系为《巴黎协定》与全球碳中和目标实现作出了巨大贡献。具体来看,中欧在能源转型领域有着休戚与共的命运,并且双方已经通过中欧领导人峰会等机制签署了《中欧能源安全联合声明》《中欧气候变化联合声明》以及《中欧领导人气候变化和清洁能源联合声明》等文件。在“共同但有区别的责任原则”下,中欧在工业、交通、建筑、能源等领域引领绿色低碳化转型进程。例如,中德经济技术合作论坛自1995年由两国领导人发起成立以来已成功举办十一届,先后推动200多个重大合作项目落地,成为中德经济技术领域重要的双边机制与合作平台,在促进两国政策交流、项目对接、产业合作等方面发挥重要作用。^② 中德汽车业的良性互动和共赢合作,将为全球汽车业探寻电动化智能化的转型之路提供有力支撑。^③

最后,中国在气候治理制度供给领域领导力的发挥需要持续夯实中欧气候领域合作的基础。驻欧盟使团团长傅聪大使就曾表示:“绿色是中欧关系的重要

① 李晓华:《低碳经济转型取向及中国产业的国际竞争力》,《改革》2013年第7期,第46页。

② 《携手绿色发展,实现互利共赢》, https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202306/content_6887922.htm。

③ 《新能源汽车成为中德合作新舞台》,《台声》2023年第8期,第52~53页。

底色,中欧在绿色转型方向志同道合,绿色合作大有可为。”^①面对气候变化这一全人类重大挑战,中欧宜携手建设绿色伙伴关系,倡导零碳发展模式,深化清洁能源领域合作:一是应推动清洁能源产业投资与绿色贸易,加强关键核心技术合作和创新,合作建设全球清洁能源供应链;二是应加快构建中欧新型能源电力系统,本着优势互补、互利共赢的原则,在可再生能源发展路线图的指导下加强国际合作、实现双方的能源转型;三是应共同发展可再生能源并维护资源产业链韧性,引领应对气候变化的《巴黎协定》制度建设,合作增强全球的可持续发展能力。中欧在2015年《中欧气候变化联合声明》、2016年《中欧能源合作路线图》以及2019年《关于落实中欧能源合作的联合声明》等文件的基础上深化合作,将为世界应对气候变化和能源转型提供更广泛的技术解决方案,加快推进全球碳中和目标的实现。^②

中国始终提倡通过南南合作与大国协调路径解决气候治理的制度供给不足问题。作为发展中国家、“全球南方”国家的一员,中国与其他发展中国家同舟共济,坚定维护发展中国家共同利益,有效推动应对气候变化南南合作,^③为共同构建公平合理、合作共赢的全球气候治理体系贡献力量。^④中国和巴西等其他发展中大国可以借助“一带一路”倡议、二十国集团、世贸组织等多边机制进一步推进南南合作,通过维护绿色产业发展、技术创新合作和推动国际规则制定来推进“全球南方”绿色发展。

四、结 语

自2015年巴黎气候大会以来,全球气候治理研究日趋重视制度供给问题。

① 《驻欧盟使团团长傅聪大使会见欧委会气候行动总司总司长范登贝尔格》, https://www.fmprc.gov.cn/zwbd_673032/wshd_673034/202306/t20230606_11090424.shtml.

② 江思羽:《碳中和目标下的欧盟能源气候政策与中欧合作》,《国际经济评论》2022年第1期,第136页。

③ 于宏源、汪万发:《绿色“一带一路”建设:进展、挑战与深化路径》,《国际问题研究》2021年第2期,第115页。

④ 崔译戈:《国际观察:中国方案助力推动应对气候变化南南合作》, <http://world.people.com.cn/n1/2023/1231/c1002-40150194.html>。

在 2024 年 6 月波恩气候变化会议上,发达国家与全球南方就气候资金等制度供给问题的分歧愈发严重。^① 全球气候治理的制度供给差距不在于没有制度,而在于制度供给的理想与现实之间的差距。全球气候治理的制度供给差距削弱了主要大国的相互信任,美西方国家以安全为名通过控制供应链来主导全球治理,发展中国家则往往在制度性权力方面陷入了被动地位,这种不对等的力量关系势必延缓《巴黎协定》实施进程。^②

全球气候治理的制度供给差本质是发达国家与全球南方的利益不对称造成的。当前中国作为全球南方的领导者,在全球气候治理的制度供给中地位愈发重要。虽然中国受到了许多不公正的待遇,但更应在制度供给过程中融入全球南方国家的利益。由此,国际社会应采取更加积极的措施,通过更多的对话和更多多边化的合作弥合分歧,防范泛安全化对国际合作的侵蚀,缩小制度供给的理想与现实之间的差距,共同应对全球气候治理制度供给差距的挑战,以维护全球治理体系的稳定和可持续发展。

① The UNFCCC, “Steep Mountain Still to Climb Ahead of COP29,” <https://unfccc.int/news/june-climate-meetings-take-modest-steps-forward-steep-mountain-still-to-climb-ahead-of-cop29>.

② 郭栋:《能源“武器化”的大宗商品逻辑、历史演变与地缘效应评估》,《现代金融导刊》2022 年第 11 期,第 13 页。