

巴库气候大会与全球气候治理碎片化

——范式演变、结构性困境与中国路径

于宏源 张潇然

[内容摘要] 巴库气候大会和《巴库团结契约》折射出全球气候治理正处于碎片化加剧阶段,各国在气候融资、能源转型和碳市场机制等核心议题上仍存在较大分歧,这既反映了全球治理体系的复杂性,也突显了各国间的利益博弈。当前,尽管全球层面的多边合作面临挑战,南南合作和区域性合作仍在一定程度上推动全球气候行动的发展。中国作为全球气候治理的关键一员,不仅积极利用多边框架推动协作,还在南南合作及绿色金融领域展现出显著作用。本文认为面对气候变化的共同挑战,单边主义及治理机制碎片化或将增加全球行动的不确定性,而多边协作与技术创新仍是优化未来治理模式的关键所在。中国在全球气候治理中持续发挥着建设性作用,为推进全球治理整合化提供了可行方案。如何在碎片化治理的现实困境中构建更加稳定、公正和高效的气候治理体系,将是未来全球气候合作的关键议题。

[关键词] 气候变化 全球治理 巴库气候大会

[作者简介] 于宏源,同济大学政治与国际关系学院特聘教授;张潇然,上海财经大学法学院博士生

[中图分类号]D815 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2095-5715(2025)03-0132-23

《联合国气候变化框架公约》(以下简称《框架公约》)第二十九次缔约方会议,即巴库气候大会通过了《巴库团结契约》等一揽子成果。作为全球气候多边主义进程的节点,在“特朗普 2.0”背景下,巴库气候大会一方面释放了气候资金和适应等强化集体行动、维护《巴黎协定》为基础的气候多边主义的积极信号,与会方聚焦气候融资、能源转型、国家自主贡献调整、碳市场规则等核心议题进行

深入谈判;^①另一方面也暴露出多元挑战下气候治理碎片化的趋势。在美国单边主义和逆全球化回潮背景影响下,各国在责任分担、资金承诺及政策目标上的谈判进展缓慢。发展中国家呼吁发达国家履行资金承诺,并建立更为公正透明的融资机制,以支持“全球南方”国家的绿色转型;发达国家却在资金规模、分配模式及责任划分上立场不一,使得全球气候融资目标难以实现。即使面对“全球南方”国家需要数万亿美元以过渡至更清洁的经济的现实,巴库气候大会却仅提出了一个新的“雄心不足”的全球气候融资目标,即到 2035 年,发达国家将“带头”为发展中国家每年筹集 3000 亿美元。^②与此同时,能源转型议题的谈判也揭示了国家间的利益冲突,阿拉伯国家集团反对以淘汰化石燃料为核心目标的国际约束性协议,而欧美国家在碳市场机制和绿色技术合作上亦存在政策分歧。

本文从跨领域功能机制协调薄弱、全球共识碎裂、机制合法性稀释、系统反馈断裂四个方面出发,结合卢曼系统论分析全球气候治理碎片化的具体表现,剖析巴库气候大会谈判过程,探讨碎片化的治理模式对全球气候合作有效性的影响;同时,通过分析巴库气候大会上的具体谈判进展,特别是围绕气候融资问题的争论,探讨治理碎片化如何削弱全球合作的成效。本文指出,尽管“碎片化”在既有研究中常被视为一种制度现象,但本文借助系统论的分析路径,将其视为现代社会复杂性在气候治理领域中的结构化表现,是一种深层次“系统间/系统内协调失效”。在此框架下,本文也特别关注中国气候治理方案所体现的治理系统的修复潜力。通过多边合作的强化参与以及推动南南合作与南北对话,中国不仅积极接入多个功能子系统(如政治、国际法、资金技术援助)的耦合接口,同时也为制度分立格局提供联通路径。在全球盘点、资金透明度建设、技术共享与能力建设等议题中,中国同样展现出对系统反馈的敏感性,并努力推动全球气候治理向更高层次的协同性与责任分配合理化方向演化。

① “Outcomes of the Baku Climate Change Conference - Advance Unedited Versions (AUVs),” UNFCCC, <https://unfccc.int/cop29/auvs>.

② Carbon Brief, “COP29: Key Outcomes Agreed at the UN Climate Talks in Baku,” November 24, 2024, <https://www.carbonbrief.org/cop29-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-baku/>.

一、全球气候治理的碎片化困境

全球治理的碎片化现象突出表现为治理主体的多元化、制度嵌套及制度安排分散化、去中心化“机制复合体”^①以及政策执行的分歧化。“碎片化”这一概念最早由国际法和国际关系学者提出,旨在描述全球治理体系中治理主体、法律规范及执行机制的分散现状。国际法委员会指出,国际法律体系的碎片化主要表现为不同条约和规范的重叠、交叉甚至冲突;^②阿米塔·阿查亚和弗兰克·比尔曼强调气候变化等领域的全球治理架构碎片化;^③弗兰克·比尔曼等人为“碎片化”在全球治理中的三种形式奠定概念框架,他们将全球治理碎片化的类型分为:机构重叠、规范不一致、权力在多行为者中分散。^④

与现有研究多采用制度主义、国际组织研究、治理理论等路径从治理碎片的结构入手不同,回溯这一现象背后的社会结构逻辑,可能对治理碎片化的根本机制进行解释。卢曼指出,现代社会已实现高度的功能分化,世界社会由多个相互并行、各自封闭的功能系统共同构成。^⑤这些系统之间由于运算代码不同、沟通媒介各异、结构耦合路径有限,极易出现协调失败与意义错位。在此逻辑下,系统论指出,治理碎片化并非混乱与失序的问题,而是现代社会制度复杂性展开的现象。对此,卢曼的系统论提供了一种“非统合”的协调机制。他在承认各子系统运行封闭性基础上,通过“结构耦合”的方式实现系统与环境的有限沟通。这种协同形式既避免了对多元制度的强行整合,又保障了不同功能制度在自身逻辑

① 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,第107~121页。

② 国际法委员会第58次会议,《国际法不成体系问题:国际法多样化和扩展引起的困难》, https://legal.un.org/ilc/texts/1_9.shtml, 2006年,第9页。

③ Amitav Archaya, “The Future of Global Governance: Fragmentation May be Inevitable and Creative,” *Global Governance*, Vol. 22, No. 4, 2016, p. 453. Frank Biermann, Philipp Pattberg, Harro van Asselt and Fariborz Zelli, “The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis,” *Global Environment Politics*, Vol. 9, No. 4, 2009, p. 16.

④ Ibid., pp. 14~40.

⑤ 秦明瑞:《复杂性与社会系统——卢曼思想研究》,《系统辩证学学报》2003年第1期,第19~25页。

下的有序运行,从而为“社会秩序是如何可能的”这一问题提供了新的理论回答。^①因此,在全球治理呈现出制度多元、权威分散、协同低效等特征下,系统论可以为理解和应对治理碎片化提供重要理论支撑。

碎片化与去中心化同时也正成为全球气候治理演化的显性趋势,这揭示出气候政策协调面临的结构性困境。当前气候治理体系在制度内部与外部互动层面均呈现碎片化特征,但系统之间仍存在一定程度的互动与协作,构成“合作型碎片化”的格局。从卢曼系统论视角出发,碎片化可被理解为功能分化的各社会子系统中,运作逻辑差异的外在体现。^②碎片化治理呈现出多样化的组织形式,制度间表现出不同程度的对接与冲突状态。全球治理结构中呈现出的互动样态可区分为协同型、合作型与冲突型三类:协同型模式中,各制度共享核心规范,意义结构与观察视角高度一致,沟通顺畅、协调性强,如《蒙特利尔议定书》下的臭氧层治理,通过普遍原则、制度不可分性与长期互惠性构建有效合作机制;^③合作型模式则表现为多元并存但目标趋同,不同制度虽维持运作自主性、但可通过“结构耦合”建立最低限度的对接与共识,正如大卫·维克托和基欧汉所言,目前尚缺乏一个统一的制度来统筹管理气候变化的限制工作,而是存在一组松散结合的具体制度,即所谓的制度复合体,^④《巴黎协定》中的国家自主贡献机制灵活性安排也回应了治理多元性的现实需求;^⑤冲突型模式则体现出制度系统在意义界定、价值排序与利益表达上的根本差异,各系统难以实现对他者输入的转译,典型表现为不同机制间的规则竞合与主张对立,^⑥如《巴黎协定》的环保原则与世贸

① 秦明瑞:《系统的逻辑:卢曼理论中几个核心概念的演变》,《社会科学辑刊》2018年第5期,第77~84页。

② Michael Zürn and Benjamin Faude, “Commentary: On Fragmentation, Differentiation, and Coordination,” *Global Environmental Politics*, No. 3, Vol. 13, 2013, pp. 119~130.

③ John Gerard Ruggie, “Multilateralism: the Anatomy of an Institution,” *International Organization*, Vol. 46, No. 3, 1992, pp. 561~598.

④ David G. Victor and Robert O. Keohane, “The Regime Complex for Climate Change,” *Perspectives on Politics*, No. 1 Vol. 9, 2011, pp. 7~23

⑤ UNFCCC, “Nationally Determined Contributions (NDCs),” <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs>.

⑥ Julia C. Morse and Robert O. Keohane, “Contested Multilateralism,” *The Review of International Organizations*, Vol. 9, No. 4, 2014, pp. 385~412.

组织的非歧视性原则之间存在规范张力,^①又如基因资源主权与知识产权保护原则的制度冲突。^②系统论既解释了制度间协调难度,也说明为何协同需建立在意义兼容的前提下。系统间虽封闭运作,但在“认知开放”基础上仍可通过结构耦合实现有限协调。因而,改善治理的关键不在于强制统一,而在于设计可支持意义生成与逻辑对接的耦合机制,以提升系统间的互动性与合作治理效能。

尽管上述类型反映出制度间合作难度,但碎片化并不必然等同于失序,其内部亦可能孕育制度创新与治理重构的契机。^③社会系统通过功能分化以应对复杂性,而系统的扩展往往并非源自整体性规划,而是在局部冲突、结构松动或沟通障碍中逐步形成新的运作逻辑与意义结构。因去中心化的治理结构提升了体系的灵活性与适应性,使不同国家和治理主体可依据自身资源与能力,通过多边、双边或区域平台推进差异化的气候行动。

表 1 全球气候治理进程中的关键节点

年份	重要事件	主要成果
2007 年	巴厘气候大会	“巴厘路线图”成功通过,强调所有发达国家缔约方都要履行可测量、可报告、可核实的温室气体减排责任。
2009 年	哥本哈根气候大会	无国际法约束力、以“附注”形式被缔约方大会提及的《哥本哈根协议》。
2015 年	巴黎气候大会	通过《巴黎协定》,国家自主贡献得到国际法律确定。
2021 年	格拉斯哥气候大会	《格拉斯哥气候协议》完成《巴黎协定》实施细则谈判。
2022 年	沙姆沙伊赫气候大会	《沙姆沙伊赫实施计划》设立“损失与损害”基金的决议。
2023 年	迪拜气候大会	《阿联酋共识》完成首次历史性的全球盘点。
2024 年	巴库气候大会	《巴库气候团结契约》达成妥协后的融资目标,到 2035 年发达国家每年提供至少 3000 亿美元资金的目标,并设立了全球每年 1.3 万亿美元的气候融资目标。

图表来源:作者自制。

① 王干、万志前:《世贸组织框架下贸易规则与环保条款的协调及困境》,《国际贸易问题》2005 第 8 期,第 118 ~ 122 页。

② Kal Raustiala and David G. Victor, “The Regime Complex for Plant Genetic Resources,” *International Organization*, Vol. 58, No. 2, 2004, pp. 277 ~ 309.

③ Elinor Ostrom, “Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change,” *Global Environmental Change*, Vol. 20, No. 4, 2010, pp. 550 ~ 560.

20 世纪末,全球气候治理仍在依赖集中管控模式。《京都议定书》强调“自上而下”模式,依靠法律约束力推动全球减排。然而由于京都模式过于依赖法律的规制能力,并力图通过统一的规范涵盖多元主体间复杂的经济利益、权力关系与道德诉求,忽视了中国功能系统在全球治理中的不可替代性,因此该模式最终因排放责任分配不均、发展中国家未被纳入强制减排义务等问题而受挫。为此,自 2007 年巴厘岛气候大会和 2011 年德班气候大会以来,全球气候治理逐渐转向更加灵活的机制。在 2009 年为世界银行撰写的一份报告中,埃莉诺·奥斯特罗姆率先注意到了这一趋势,并呼吁在气候治理方面采取更加“多中心”的方法。

随着《巴黎协定》的签署,全球气候治理进入新阶段,从以谈判为驱动力的模式逐渐过渡至以治理实践为导向的模式,有力地推动了国际气候治理进程。《巴黎协定》一方面允许各国根据自身国情设定自主贡献以提升气候治理机制的开放性与灵活性,另一方面也引入非缔约方利益相关者概念。在实践中,气候治理越来越依赖多元行动者自主参与,治理系统也趋于功能分化。与此同时,各国及行动者根据自身利益在不同机制间来回切换,也导致制度沟通困难、协调机制缺失。因此气候治理碎片化愈发严重,政策难以整合,全球协同面临挑战。

《巴黎协定》后,全球气候治理实践进入制度建构与规则落实阶段,历届气候变化大会呈现由条约主导向多元参与转变的趋势。此后 10 年间,全球气候治理体系在规则建构方面取得实质进展。马拉喀什气候大会首先启动了规则书谈判,随后卡托维兹气候大会完成了国际自主贡献报告格式与透明度机制构建,巴库气候大会敲定了第 6 条碳市场机制,标志《巴黎协定》框架基本到位。同时,“损失与损害”议题也在发展中国家推动下持续升温,沙姆沙伊赫气候大会设立专项基金后,迪拜气候大会上该基金启动运作,反映出南方国家在全球议程中的影响力提升。另外,迪拜气候大会还首次完成了气候治理成果的全球盘点,为未来评估减排进展提供数据支撑。

尽管 2024 年巴库气候大会在机制协同与整合平台构建方面有所推进,但全球气候治理碎片化的结构性问题依然严峻。气候治理制度协调性不足与共识基础弱化的趋势持续显现。首先,资金承诺落实严重滞后已成为治理碎片化的核

心诱因之一。尽管巴库气候大会提出了新集体量化目标,但由于缺乏法律约束机制与明确责任划分,仍受到广泛质疑。适应议题虽获得普遍关注,但相关资金承诺难以兑现。经济合作与发展组织数据显示,全球适应性融资目前仅能覆盖实际需求的约十分之一,资金分配结构性失衡问题依旧突出。^① 其次,国家自主贡献目标更新进展缓慢,削弱了全球行动路径的一致性。截至目前,多数缔约方未提交最新版国家自主贡献。全球碳排放总量仍远高于实现《巴黎协定》1.5°C 控温目标所需的减排轨迹,气候治理有效性面临挑战。^② 再次,制度执行层面反复摇摆进一步削弱了全球政策预期与方向稳定性。从格拉斯哥气候大会提出“逐步减少煤炭”到沙姆沙伊赫气候大会回避化石能源表述,再到迪拜气候大会使用“逐步摆脱化石燃料”表述后,巴库气候大会将相关讨论再次推迟处理,这反映出能源转型议题在全球治理体系中的博弈烈度不断上升。最后,地缘政治格局变化加剧了气候治理结构的不确定性。2025 年特朗普当选后明确反对《巴黎协定》,美国立场再次波动,直接影响多边共识的稳定性;^③ 迪拜气候大会和巴库气候大会的主办国阿联酋与阿塞拜疆作为石油依赖型国家,其经济利益与气候目标之间的张力亦引发广泛争议,客观上影响了大会公信力与议题推动的中立性。总体来看,从制度约束、执行路径到政治结构,碎片化已深刻渗透至气候治理的各个层面。如何在多边体系内部构建更具协调性、回应性与规范性的制度架构,成为亟需破解的全球治理难题。

全球气候治理体系在演进过程中的碎片化趋势更显露出制度耦合度不足、共识机制弱化、治理场域过度扩展与系统反馈失效等多重治理困境。第一,功能系统间耦合不足,领域间协同机制薄弱。尽管碳市场机制是连接环境治理与经济制度的核心工具,但制度细则自马拉喀什气候大会起被持续讨论,直至巴库气

① UNEP, “Adaptation Gap Report 2024,” November 7, 2024, <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2024>.

② Matthew Ryan Zefferman, “Cultural Multilevel Selection Suggests Neither Large or Small Cooperative Agreements are Likely to Solve Climate Change Without Changing the Game,” *Sustainability Science*, Vol. 13, No. 4, January 2018.

③ UNFCCC, “The United States’ Nationally Determined Contribution Reducing Greenhouse Gases in the United States: A 2035 Emissions Target,” <https://unfccc.int/sites/default/files/2024-12/United%20States%202035%20NDC.pdf>.

候大会才最终完成第 6 条的谈判。这一过程显示出政治系统与经济系统之间缓慢的耦合进程。“损失与损害基金”虽已设立并启动,但其筹资结构尚未嵌入现有金融体系。据经济合作与发展组织数据,2022 年全球气候融资中超过 60% 为减缓项目,适应融资长期处于结构性不足状态。^① 迪拜气候大会虽然提出承诺到 2030 年将全球可再生能源发电装机容量增加两倍,但目前相关财政支持与产业政策路径并未明确,系统间低整合度难以支持目标实现。^② 这些案例均表明,气候治理尚未实现与经济、科技、法律等关键系统的结构性衔接。

第二,政治系统内部通信机制呈现碎裂态势。各行为体在谈判中缺乏统一的沟通语法、共识基础或议程焦点,各国在历史责任、减排路径、能源政策等关键问题上分歧严重。格拉斯哥气候大会中“逐步淘汰煤炭”表述在印度等国的坚持下最终被修改为“逐步减少”;^③ 在巴库气候大会谈判中,石油生产国同样阻止了在关键气候文件中提及化石燃料的内容;^④ 在《巴黎协定》第 6 条谈判中,关于碳市场的双重计算、交易透明度、抵消机制是否计入国家贡献等问题,发达国家与新兴经济体立场持续分歧。这些都反映出政治系统内部在机制设计与执行路径上的深度割裂。

第三,气候治理议题过度扩展导致机制碎片化与合法性稀释。随着国际社会对“气候正义”与“多元包容”的重视,近年气候议题不断扩展,出现了如性别平等、青年参与、转型金融教育等更多议题,每个议题又包含各自的倡议、目标与话语体系。此外,发达国家和部分发展中大国倾向于通过双边或小多边合作模式

① OECD, “Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2022,” May 29, 2024, https://www.oecd.org/en/publications/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-2022_19150727-en/full-report.html.

② IRENA, “COP28 Goal of Tripling Renewables Feasible Only with Urgent Global Course Correction,” March 19, 2024, https://www.irena.org/News/pressreleases/2024/Mar/COP28-Goal-of-Tripling-Renewables-Feasible-Only-with-Urgent-Global-Course-Correction-ZH?utm_source=chatgpt.com.

③ Fiona Harvey, Damian Carrington and Libby Brooks, “Cop26 Ends in Climate Agreement Despite India Watering Down Coal Resolution,” The Guardian, November 13, 2021, <https://www.theguardian.com/environment/2021/nov/13/cop26-countries-agree-to-accept-imperfect-climate-agreement>.

④ “Future Role of Fossil Fuels Sees Oil Producing Nations Under Attack at COP29,” The Euro-Mediterranean Economists Association, April 9, 2025, <https://euromed-economists.org/future-role-of-fossil-fuels-sees-oil-producing-nations-under-attack-at-cop29/>.

补充甚至替代多边框架。同时,历届气候大会期间也涌现大量边会倡议与非正式机制,如全球甲烷承诺、森林保护倡议、气候投融资平台等。这些机制虽丰富了治理参与形式与议题覆盖度,但由于各自标准、报告方式和合法性基础不一,因此将不利于整合治理资源,并造成机制拥堵、资源分散及反馈体系混乱。^①

第四,制度系统与社会公众之间的认知脱节不断加剧。《巴黎协定》签订后,联合国已成为全球气候治理的核心调控者,拓展了气候治理的主体并增强了非国家行为主体的作用,但该机制在发展中国家代表性、问责机制、透明度等方面仍然存在民主合法性缺失的问题。^②气候大会谈判文本表述趋向技术化,频繁使用“逐步淘汰”“逐步减少”等模糊表达,使公众难以判断实质性成果。尽管社会运动、青年组织等非国家行为体在边会上持续发声,但影响力仍难有效传导至正式议程制定之中。^③这些因素叠加,损害了公众对气候治理体系的信任基础。

二、全球气候治理碎片化在巴库气候大会的表现

与以往相比,巴库气候大会在治理系统内部封闭化与外部环境分歧持续扩大两方面表现更加突出,呈现治理碎片化的新样态——各国表现出“论坛购物”心态,选择符合自身利益的机制,而非共同推动全球减排目标。另外,政策冲突和资金流动的不确定性未能在此次大会上得到解决,使得发展中国家难以制定长期气候适应战略。在系统分散、话语差异的背景下,全球气候治理的核心挑战已从统一的目标设定转向如何建立更具耦合度的治理系统整合机制,以克服碎片化带来的政策冲突与执行困境。

(一) 治理机制的自我封闭与反馈接收机制弱化

社会系统具有自我创生的特征,即倾向只接纳与其内部运行逻辑相一致的

① Sylvia I. Karlsson-Vinkhuyzen and Jeffrey McGee, “Legitimacy in an Era of Fragmentation: The Case of Global Climate Governance,” *Global Environmental Politics*, Vol. 13, No. 3, 2013, pp. 56 ~ 78.

② Karin Bäckstrand and Jonathon W. Kuyper, “The Democratic Legitimacy of Orchestration: the UNFCCC, Non-state Actors, and Transnational Climate Governance,” *Environmental Politics*, Vol. 26, 2017, pp. 764 ~ 788.

③ “Inside the Negotiations to Decide the Fate of Our Planet,” WIRED, November 4, 2021, https://www.wired.com/story/cop-26-climate-crisis-negotiations/?utm_source=chatgpt.com.

信息,并通过不断复制自身结构与规则而维持运作。当气候治理系统缺乏对外部环境刺激的有效反馈机制时,来自边缘国家、公众与科学团体等外部环境的真实诉求,难以进入内部决策逻辑。这将导致诸如融资机制、碳市场、适应制度等关键子系统之间的耦合关系逐步削弱,系统协同演化能力下降,治理结构整体呈现出碎片化趋势。巴库气候大会在气候融资等议题上的谈判过程即反映了当下气候治理体系的这一困境。在被誉为“融资大会”的巴库气候大会谈判过程中,资金分配不均与发达国家履约不足引发了广泛争议。尽管发展中国家长期以来持续强调公平、公正与透明的气候资金分配机制,但发达国家在大会期间仍延续以往回避实质性回应的惯性做法。在巴库大会议上,包括阿拉伯国家集团、中国、印度以及小岛屿国家在内的发展中国家特别强调了资金充足性这一原则,其支持的气候融资目标大致为 1.1 ~ 1.3 万亿美元。^①然而美欧等发达经济体既在落实现有承诺时态度不明,又试图重新界定资金提供的责任范围,从而将富裕的新兴经济体纳入其中,此外还积极推动私人投资等其他资金来源以规避自己的实际支付义务。^②

对于适应议题,巴库气候大会同样延续了之前的分歧。在迪拜气候大会通过的全球适应目标议题中,发展中国家主张设立明确的资金指标,使用“执行手段”语言;发达国家则担心增加财政义务而反对纳入这类表述。这一适应议题上的分歧在巴库气候大会上亦未弥合,大会虽通过了“巴库路线图”,但在资金指标、“转型适应”概念等方面由于各国仍存在深层分歧而进展停滞,国家适应计划的决策也被推迟至 2025 年继续谈判。^③

① UNFCCC, “Arab Group Draft Decision Text NCQG,” May 6, 2024, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/20240506_Arab_Group_Draft_Decision_Text_NCQG_vF_Updated.pdf; UNFCCC, “LMDC Submission on Interventions Delivered During 9th Technical Expert Dialogue (TED) and the First Meeting of the Ad-hoc Work Program on the New Collective Quantified Goal,” April 23, 2024, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/LMDC_written_inputs_MAHWP1.pdf; UNFCCC, “Submission on the New Collective Quantified Goal on Climate Finance,” June 4, 2024, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/MAHWP2_written_inputs_AOSIS.pdf.

② United Nations Climate Change, “New Collective Quantified Goal on Climate Finance,” November 24, 2024, <https://unfccc.int/documents/644460>.

③ UNFCCC, “CMA 6 Agenda Item 9 (a) -Matters Relating to the Global Goal on Adaptation,” November 22, 2024, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/GGA_4.pdf.

回顾巴库气候大会部分谈判可见,尽管来自南方国家、对公平融资与结构性支持的呼声日益高涨,但制度体系仍未建立体系化通道以吸纳、回应和转化这些外部信息,反而持续复制以往的模糊协商与回避策略。这种制度运行模式不仅削弱了气候治理机制的动态调整能力,也导致现实诉求与治理结果之间的不匹配。因此,治理系统的自我封闭成为当前全球气候治理碎片化加剧的重要根源。在缺乏有效反馈机制的条件下,气候治理体系中的关键子机制间结构耦合关系趋于弱化,协同演化难以实现,治理系统在结构上呈现出明显的碎片化倾向。

(二) 制度沟通的符号化与空洞化

系统论认为社会系统的基本单元不是人或行动、而是沟通,只有当信息、传达、理解三个过程共同发生时沟通才算完成,并且下一次沟通才可能继续。“社会系统就是沟通的网络。它不是人组成的,不是规则组成的,而是由沟通——以及沟通所引发的进一步沟通——所构成的。”^①在现代社会中,由于功能分化的各系统在沟通逻辑与语境上彼此不可通约,因此跨系统沟通在结构上面临障碍。为此,社会发展出“符号化的传播媒介”,通过简化选择、压缩复杂性,使沟通得以在系统边界之间进行。在国际气候谈判中,不同国家或行为体往往具备类似系统的沟通封闭性,各自具有独立的制度语言与偏好。为了达成共识,谈判文本通常采用模糊、抽象的表述,使各方可在不同理解下接受同一协议。这虽有助于推动谈判进程,却也造成了协议在不同制度语境中被多重解读的可能性,削弱了其指令性与执行力。沟通的碎片化进一步导致了治理的碎片化。

巴库气候大会《团结契约》的文件和声明多用抽象笼统的词句来掩饰各方分歧、塑造表面共识。首先,在气候资金目标上,最终文本避免了对资金来源国和落实机制的明确规定,而是呼吁所有行为体共同努力,通过所有公共和私人来源共同努力实现每年至少 1.3 万亿美元资金目标。^②考虑到现有公共气候资金增长趋势、通货膨胀率,以及大量资金通过贷款而非无偿援助等形式提供,一些分析

① Niklas Luhmann, *Social Systems*, Redwood City: Stanford University Press, 1995, pp. 137 ~ 178.

② 联合国气候变化框架公约:《与资金有关的事项主席的提案决定草案-/CMA.6 气候资金新集体量化目标》,2024 年 11 月 11 日至 22 日, <https://unfccc.int/documents?f%5B0%5D=category%3AOfficial%20documents&f%5B1%5D=topic%3A537>。

甚至认为,发达国家几乎不需要额外的预算努力就能实现这一目标。^①其次,谈判中对术语的选择也体现出符号化策略。在全球适应目标计划中,最终文本几乎避谈具体问题,仅从技术中立角度规划技术指标体系建设,社会包容、性别平等、人权、生态系统与儿童脆弱性相关的内容仅在报告中以指标方式展现,并且允许各国“自选”报告内容。^②决议中频繁提到“各利益相关方的参与”,并采用“鼓励”“酌情”等非约束性用语,^③这种做法虽然避免了进一步的分歧和争端,却使协议失去了一些实质性的价值指引。对于“逐步淘汰化石燃料”这样的敏感词汇,大会索性避而不提,以免无法达成一致。

当协议文本停留于原则宣示和模糊目标时,后续落实就无从着力。基于“模糊的词语和虚假语言”的协议并不能使公众理解协议要旨,因此难以产生舆论压力,监督各国履行。这也造成了国际沟通与公众意识间的脱节,气候协议在社会层面失去了应有的传播和动员效果。最终,谈判文本的意义结构未能在各参与方之间真正对接,导致各功能系统间无法有效耦合。

(三) 政治通信碎裂与多中心化

系统理论强调政治系统只会处理那些“可执行的政策”,所有外部信息都必须经由内部代码选择、过滤与再解释。^④因此,在全球多主权并存的情境下,各国政治系统面对气候治理等全球议题时,往往仅吸收符合国内制度逻辑与政治利益的部分信息,排斥统一协调逻辑的可能。这种选择性沟通造成的结构性闭合,正是无政府状态下政治通信难以整合、全球气候治理碎片化加剧的重要制度成因。这一特征在2024年巴库气候大会中表现尤为突出。

会前,以中国、印度、巴西和南非为代表的“基础四国”重申发展中国家在气候治理中的发展权诉求,并承诺加强对其他发展中国家的资金与技术支持,试图

① Jonathan Beynon, Karen Mathiasen and Ian Mitchell, “The \$300 Billion COP-Out: And Where We Go from Here,” November 28, 2024, <https://www.cgdev.org/blog/300-billion-cop-out-and-where-we-go-here>.

② United Nations Climate Change, “Decision -/CMA.6 Global Goal on Adaptation,” November, 2024, <https://unfccc.int/documents/644457>.

③ United Nations Climate Change, “Report of the Conference of the Parties on Its Twenty-ninth Session, Held in Baku from 11 to 22 November 2024. Addendum. Part Two: Action Taken by the Conference of the Parties at Its Twenty-ninth Session,” March 27, 2025, <https://unfccc.int/documents/644941>.

④ 黄证堤:《卢曼行政官僚系统理论之初探》,《行政暨政策学报》2014年第59期,第1~54页。

在“全球南方”内部构建统一立场。^①然而,作为“全球南方”的关键力量,“基础四国”在若干制度性议题上仍存在明显分歧。例如印度对全球碳市场机制改革持保留态度,担忧其可能压缩国家发展空间;中国则更关注绿色产业链的国际协同与市场准入。四国间重心各异,缺乏统一协调机制与制度化接口,导致其对更广泛南方国家的集体带动能力受到制约。在此背景下,即便“全球南方”在政治意愿层面具备共识趋向,也难以在实践中转化为统一有序的制度行动路径。^②

另外,尽管二十国集团试图通过“1.5°C 任务路线图”与“缔约方会议主席三驾马车机制”重建合作框架,但其成员间在责任分配、资金来源及实施路径上的立场分歧依旧尖锐。“致力于确定机制,并特别关注最脆弱的人群,不让任何人掉队”这种模糊的表述进一步反映出成员间的立场差异。这些都成为最终导致倡议效果受限的重要原因。

同时,欧美国家内部的政策不一致也加剧了全球气候领导力的削弱:一方面,美国气候政策受国内党争掣肘,特朗普政府的上台预示着美国气候政策倒退的未来走向;另一方面,欧盟内部亦非铁板一块。如波兰等东欧国家基于能源转型成本考虑,对激进减排持保留态度;^③英国虽更新了国家自主贡献并承诺至2035 年减排 81%,但国内经济压力使英国的能源政策执行充满不确定性。^④

与此同时,多元利益攸关方的相关行动亦成为全球气候治理碎片化趋势的另一要因。跨国企业、城市联盟、非政府组织等自下而上的行动呈扩张态势,却往往标准不一、缺乏衔接。如绿色和平组织与世界自然基金会分别就资金缺口与生态脆弱区优先投资提出不同主张,再如壳牌、英国石油公司等能源企业在地

① 中华人民共和国生态环境部:《基础四国气候变化部长级联合声明》,2024 年 7 月 21 日, https://www.mee.gov.cn/xxgk/hjyw/202407/t20240724_1082427.shtml。

② 严双伍、肖兰兰:《中国与 G77 在国际气候谈判中的分歧》,《现代国际关系》2010 年第 4 期,第 21~26 页。

③ Alicja Ptak, “After Year in Power, Polish Government is Failing to Fulfil Its Energy Transition Promises,” Notes from Poland, January 17, 2025, <https://notesfrompoland.com/2025/01/17/after-year-in-power-polish-government-is-failing-to-fulfill-its-energy-transition-promises/>。

④ Department for Energy Security and Net Zero of U. K., “UK’s 2035 Nationally Determined Contribution Emissions Reduction Target Under the Paris Agreement,” January 30, 2025, <https://www.gov.uk/government/publications/uks-2035-nationally-determined-contribution-ndc-emissions-reduction-target-under-the-paris-agreement>。

缘政治和市场压力下重新调整投资方向,重新关注化石燃料,^①这些都展现出在绿色转型中不同行动体利益逻辑的显著冲突。因此,全球气候治理正呈现出高度政治通信碎裂的格局:主权国家间缺乏统一理解结构,非国家行动体之间难以整合资源与规范,协调中枢的国际治理机构缺位。

(四) 功能系统耦合失败

全球气候治理正从早期的议题协调不灵演变为如今更深层的系统耦合机制断裂。巴库气候大会展现出的碎片化并非传统意义上议题之间的技术协调失效,而是功能系统之间的协同逻辑缺失与反馈机制断裂。耦合机制障碍使全球气候治理从制度网络走向系统解构,公共目标与功能行为体之间的意义界面不断瓦解,进而削弱了全球气候行动的系统性动员能力。

首先,在气候融资领域,尽管联合国绿色气候基金被视为多边资金调度的核心平台,但各国仍普遍寻求区域性或双边替代方案,如欧盟的“全球门户计划”、中国的绿色发展倡议、美国的“重建更好世界计划”等。不同机制在融资来源、项目标准等方面相互竞争,造成当前气候融资体系资金分散、协调不足与流程复杂,发展中国家在申请资金时面临程序繁冗与分配不均,整体融资效率与公平性受到削弱。^②其次,碳市场与国际贸易系统之间的结构性脱耦日益严重。欧盟以防止碳泄漏为由启动碳边境调节机制,但其政策是否符合世界贸易组织有关国民待遇与最惠国待遇原则仍存争议。^③虽然欧盟认为碳边境调节机制属于“环境例外”,但包括中国、印度、南非在内的多个发展中国家在巴库气候大会上明确表示担忧,认为该机制构成实质性贸易壁垒。与此同时,全球现有 38 个排放交易系统正式运行,另外还有 20 个系统尚处于开发过程中,^④但全球碳信用标准尚未

① “BP to Ditch Renewables Goals and Return Focus to Fossil Fuels,” Reuters, February 25, 2025, https://www.reuters.com/business/energy/bp-ditch-renewables-goals-return-focus-fossil-fuels-2025-02-24/?utm_source=chatgpt.com.

② “A Climate Finance Framework: Decisive Action to Deliver on the Paris Agreement,” The Independent High-Level Expert Group on Climate Finance, November, 2023, <https://ndcpartnership.org/knowledge-portal/climate-toolbox/climate-finance-framework-decisive-action-deliver-paris-agreement>.

③ 陈红彦:《欧盟碳边境调整机制的合法性考辨及因应》,《法学》2021 年第 12 期,第 177 ~ 192 页。

④ “Emissions Trading Worldwide: 2025 ICAP Status Report,” ICAP, April 22, 2023, <https://icapcarbonaction.com/en/publications/emissions-trading-worldwide-icap-status-report-2025>.

实现沟通互联,统一碳市场的制度架构依然缺位。

再次,全球能源转型路径分化明显。欧盟持续推动煤炭退出与清洁能源投资;印度、南非等国则强调煤炭在国家能源安全中的作用,要求更长过渡期与资金支持;阿拉伯国家则反对淘汰化石燃料为目标的国际约束性条款,认为这将损害其经济根基。在巴库气候大会谈判草案文本中,“逐步摆脱化石燃料”便由于争议而被移出,仅仅通过提及“去年决议第 28 段”来间接引用化石燃料议题。^①各国能源治理与财政政策、国家安全系统之间缺乏必要的协调接口,使得能源转型路径在全球层面趋于分化,难以形成结构性整合。最后,尽管本次气候大会涵盖了甲烷排放、森林保护、农业、性别平等、气候融资、教育和技术等多个议题,但不同议题在内容安排、目标设定与机制衔接上并未形成联动,且各利益相关方就文本推进路径无法达成一致,常常出现对具体文本段落一再删改、拖延的情况。

三、全球气候治理碎片化困境的重构路径

巴库气候大会在多重不确定因素中仍释放出一定积极信号,为制度重构提供了有限契机。大会最终通过“巴库团结契约”,表明多边主义仍具韧性。会议围绕气候融资可及性、适应机制重构、碳市场规则演进等核心问题展开多轮博弈,反映出全球气候治理正逐步进入机制联动与结构优化的新阶段。正是在持续积累的制度压力与南方国家诉求愈发集中的背景下,气候治理碎片化现象引发了多边体系内部的路径调整趋势。因此,如何平衡责任公平、资金可及与多边协调,已成为当前气候治理体系必须面对的制度重构问题。

(一) 应对气候适应资金缺口,推动融资制度发展

当前气候融资治理结构仍高度倾向于发达国家的规则与优先事项,发展中国家的资金压力与政策需求难以有效进入制度议程。这表明现有治理结构中反

^① CHN Staff, “COP29 Bulletin Day 11: Global South Slams Proposal for \$250bn Climate Finance Goal,” Climate Home News, November 22, 2024, https://www.climatechangenews.com/2024/11/22/cop29-bulletin-day-11-no-finance-deal-better-than-bad-deal-campaigners-say/?utm_source=chatgpt.com#fossil.

馈机制的缺失,导致发展中国家在治理体系中的边缘化趋势持续加剧,具体表现为“资金适配性与可及性”两大问题。资金适配性问题,即以最不发达国家和小岛屿国家的气候脆弱性融资需求与现有资金规模的不适配。在巴库气候大会上,联合国秘书长古特雷斯警告称,到 2030 年全球适应资金缺口或高达 3590 亿美元,这凸显出气候脆弱国家适应需求与资金供给之间的巨大鸿沟。^① 尽管 2021-2022 年全球气候资金融资近 1.3 万亿美元,与 2019-2020 年的 6530 亿美元相比几乎翻番,但在全球国内生产总值中的占比仅为 1%。^② 发达国家在资金分配上同样存在偏差,2016-2022 年发达国家调动气候资金统计表明,只有约 2% (20 亿美元) 的国际气候融资流向了小岛屿发展中国家,17% (142 亿美元) 流向了最不发达国家。^③

与此同时,融资模式结构也未能真正缓解发展中国家的资金可及性问题。发达国家提出以“1 美元撬动 16 美元私人资本”的融资理念,但研究表明,中低收入国家与低收入国家的实际杠杆率仅为 1:1.06 与 1:0.37,远低于预期。^④ 巴库气候大会期间,包括阿拉伯国家集团、中国、印度以及小岛屿国家在内的发展中国家已经提出诉求,呼吁将气候融资目标提升至 1.1 至 1.3 万亿美元,并明确提出其中至少 50% 的资金应以赠款形式发放,^⑤以减轻债务负担。此外,对于气候融资中的贷款而非赠予模式,发展中国家普遍持谨慎态度,认为高利率贷款可能会进一步加剧经济负担,特别是对资金可及性本就远低于预期的脆弱国家而言更是雪上加霜。这些都表明,发展中国家的真实诉求未被治理系统充分接收与转化,迫切需要建立反馈机制给予回应。

① UN Environment Programme, “Adaptation Gap Report 2024,” November 7, 2024, <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2024>.

② 中国气象局:《世界气象组织 2023 年全球气候状况报告发布称 2023 年为最暖一年》,2024 年 3 月 26 日, https://www.cma.gov.cn/2011xwzx/2011qxwxw/2011qxxyw/202403/t20240326_6155947.html。

③ OECD, “Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2022,” May 29, 2024, https://www.oecd.org/en/publications/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-2022_19150727-en/full-report.html.

④ 联合国贸易和发展会议:《发展筹资:在 COVID-19 之后调动可持续发展资金》,2022 年 3 月 21 日, https://unctad.org/system/files/official-document/tdb_efd5d2_ch.pdf。

⑤ “Climate Finance and Adaptation,” ERIA, July 7, 2023, <https://www.eria.org/publications/financing-infrastructure-for-climate-change-adaptation-in-developing-east-asia/>.

因此,构建以最不发达与小岛屿国家为核心的南方国家诉求反馈机制是应对治理碎片化、破解制度封闭的可能路径。应将诉求反馈机制纳入气候融资新集体量化目标资金分配机制与项目评估体系,并推动各类融资平台实现可及性绩效审查制度,系统评估资金分配是否真正覆盖最脆弱国家与群体,从而构建回应性更强的制度接口,破解治理体系的自我封闭性逻辑。

(二) 弥补气候治理话语碎片化,提升发展中国家气候话语权

制度性话语模糊长期困扰着国际气候谈判。表面上的文本共识难以转化为具体执行路径,这已经成为全球气候治理碎片化的关键诱因之一。巴库气候大会上,各方围绕关键概念展开激烈博弈,为达成最低限度共识,会议最终文本呈现出高度模糊倾向:其一,“逐步摆脱化石燃料”被移出草案,仅通过转引《全球盘点》第 28 段内容间接表达;其二,适应议题中,发展中国家坚持使用“执行手段”语言,而发达国家则用“酌情”“鼓励”等非约束性措辞回避财务责任;其三,作为成果之一的“巴库适应路线图”采取“自选”“自愿”报告机制,政策执行绑定性与透明度大幅下降。这些模糊安排削弱了制度沟通的清晰性和执行力,限制了政策信号的传递。

对于制度语言与实际行动之间的落差,已有国家开始了弥合嫌隙的尝试。中国在南南合作框架下积极落实会议共识,推进大会语言具体化。一方面,中国持续倡导在谈判中强化对发展中国家明确、可执行政策需求的回应;另一方面,通过与多边机构(如亚投行、世行、亚开行)合作,推动将“气候适应”与“气候融资”转化为可量化项目。截至 2023 年 6 月,亚投行批准项目总额达 412 亿美元,其中应对气候变化领域融资占比超过 50%,展现出以实际融资机制支持发展中国家适应能力建设努力。^① 这种“语言—机制—行动”的转化路径,为其他发展中国家参与并受益于多边融资机制提供了范式支持。

为更好解决制度语言碎片化问题,应在国际层面建设更加明确、统一且可执行的谈判语言框架。一方面,可推动设立谈判术语的协调机制,尽可能就某些争

^① “一带一路”建设工作领导小组办公室、生态环境部:《绿色丝绸之路发展报告(2023)》,中国环境出版集团 2023 年版。

议性核心概念建立清晰的表达方式,并形成制度化语言约束。特别是对“全球适应目标”“国家适应计划”“损失与损害基金”等敏感议题中,各利益攸关方应减少模糊表述的空间。另一方面,还可以将政策术语的可理解性纳入评估指标。通过引入公众对语言可理解性的测试机制,将条款清晰度与执行导向性纳入制度评估指标体系,同时通过公众反馈促使谈判文本向政策工具转化,提升制度语言的操作性与治理能效。

(三)完善多边气候机制,整合各利益攸关方意志

巴库气候大会期间的种种分歧反映出当前全球气候治理中的多边协调机制功能弱化,各方政治意志分裂明显,这不仅阻碍了统一气候行动路径的形成,也妨碍了谈判成果的执行,具体表现为不同国家集团在关键议题上立场分化:“基础四国”虽在会上一致要求发达国家履行减排与融资责任,但四国在碳市场制度安排方面也存在明显分歧;阿拉伯国家集团坚决抵制与“淘汰化石燃料”相关的国际约束性条款,此举最终导致该表述退出文本草案;小岛屿国家与最不发达国家代表团更是在会议中途退场,以抗议其气候诉求被忽视。这些现象反映出当前多边制度难以有效整合各方意志,缺乏对弱势国家诉求的制度性回应空间。

尽管政治层面的共识尚未形成,但巴库气候大会仍旧推动了一系列具有操作性与技术性的多边合作倡议,为未来制度重构打下基础,充分展现了全球气候治理结构中的多边协调潜能。大会期间提出的“全球储能与电网发展承诺”“氢能宣言”及“绿色能源区域合作走廊”等机制,意在通过技术平台搭建合作桥梁,推动清洁能源转型。^①同时,多个国家更新了国家自主贡献目标:阿联酋承诺到2035年将温室气体排放量较2019年减少47%,并力争于2050年实现净零排放;^②巴西将2035年减排目标从59%上调至67%;^③英国则计划在2035年前将温

① COP29 Baku Azerbaijan, “Initiatives for COP29,” <https://cop29.az/en/presidency/initiatives-for-cop29>.

② UAE Ministry of Climate Change and Environment, “The United Arab Emirates’ Third Nationally Determined Contribution (NDC 3.0),” November, 2024, https://unfccc.int/sites/default/files/2024-11/UAE-NDC3.0.pdf?utm_source=chatgpt.com.

③ UNFCCC, “Brazil’s NDC- National Determination to Contribute and Transform,” November, 2024, https://unfccc.int/sites/default/files/2024-11/Brazil_Second%20Nationally%20Determined%20Contribution%20%28NDC%29_November2024.pdf?utm_source=chatgpt.com.

室气体排放量降至 1990 年水平的 81% 以下。^① 此外,全球多边合作也成为能源转型的关键,例如新加坡与赞比亚之间签署的碳信用交易协议,标志着南北国家间在碳市场合作方面迈出了务实一步。^② 虽不足以弥合全部分歧,这些努力却显示出多边机制在能源转型和项目合作层面仍具备一定的协调潜能。

未来气候治理应在坚持包容性基础上,重构多边协调机制的政治与技术双重路径:一方面,应设立常设性的区域协调平台,聚焦于各国家集团间诉求的预判、沟通与协调,尤其需加强发展中国家之间的南南协作能力;另一方面,应推动技术合作机制与资金支持机制联动设计。在项目层面建立跨国共建、共享、共治模式,并从操作层面重塑制度耦合路径。通过结构性的制度连接与程序化的谈判机制安排,逐步缓解政治异质性对治理协同的系统干扰。

(四) 消减碎片化外溢影响,加强跨系统协同

在当前全球气候治理体系中,不同功能系统间缺乏有效耦合,导致政策领域联动性不足,碎片化趋势持续加剧。能源、金融、法律、科学等功能系统在应对气候变化时各自为政,缺乏制度化的连接与协作平台。巴库气候大会集中体现了上述系统脱耦问题,进一步暴露了全球气候治理的复杂性。尽管会议推出“氢能宣言”“全球储能与电网承诺”等多个能源转型倡议,但由于缺乏全球统筹平台,各国路径分化严重,难以形成合力。^③ 在碳市场方面,《巴黎协定》第六条国际碳市场实施细则虽已通过,但主要停留在规则框架层面,尚未落实建立跨机制间的协调接口与执行路径。此外,对于性别、粮食与弱势群体保护等议题,因缺乏与主流融资机制及技术机制的制度对接,也未能融入整体治理架构,形成治理联动。

尽管系统协调仍面临挑战,但仍然有多国提出了若干具有跨系统整合意图的制度构想。例如,巴西积极推动绿色投资与财政制度改革,提出设立“巴西投资平台”“热带森林永久基金”等。通过这些方案,巴西力图突破传统援助路径,

① UNFCCC, “United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland’s 2035 Nationally Determined Contribution,” January, 2025, https://unfccc.int/sites/default/files/2025-01/UK%202035%20NDC%20ICTU.pdf?utm_source=chatgpt.com.

② Janice Lim, “COP29: Singapore and Zambia Ink Carbon Credit Deal,” Business Times, November 19, 2024, <https://www.businesstimes.com.sg/esg/sustainable-finance/cop29-singapore-and-zambia-ink-carbon-credit-deal>.

③ COP29 Baku Azerbaijan, “Initiatives for COP29,” <https://cop29.az/en/presidency/initiatives-for-cop29>.

实现主权性资金的可持续流动。德国则计划进行双边债务改革,针对中等收入国家,在双边债务基础上引入“气候条件”,将主权层级的财政机制正式纳入气候治理体系的制度创新。^①此外,预计在2025年贝伦气候大会上,《巴黎协定》多边框架下的气候投融资与技术合作将进一步制度化。这些新兴提案正逐步推动气候金融、能源转型与国家治理结构之间的系统性交汇。

未来国际社会应推动建立专门的跨系统协同平台,用于测试并协调不同机制间的互动关系。基于当前全球气候治理工作进程,碳市场与气候融资机制之间的对接效果应当被尤为注意。建议国际层面应构建一套共同评估标准体系,对各类政策机制在目标设定、规则设计与实施操作上的兼容性进行持续监测。同时,应加强国家、国际组织间的数据共享,从而推动构建统一的政策跟踪与效果评估系统,以提升制度透明度与反馈接纳能力。只有在能源、金融、法律、科学等多功能系统之间建立稳定、可持续的连接通道,全球气候治理才能跳出分散化的治理困境,迈向真正协同化、结构化的应对模式。

四、推进全球气候治理整合发展的中国方案

中国宜逐步由全球治理的参与者转向规则供给者与系统协调者,通过多边机制嵌入、南南合作深化与南北协同机制构建,为气候治理结构性整合提供“中国方案”。中方应积极参与适应资金法定化、“损失与损害基金”常设化等规则设计,推动“公正转型工作组”设立,并对气候资金来源机制提出结构性方案,如规范化缴纳路径与全球绿色税制探索。^②同时,通过金砖机制、非洲绿色伙伴关系等合作平台,中国可深度介入气候治理机制重构,为弥合全球南北分裂和制度碎片

^① “Germany Plans Bilateral Debt Reforms to Push Global Climate Investments,” Reuters, April 26, 2024, <https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/germany-plans-bilateral-debt-reforms-push-global-climate-investments-2024-04-26/>.

^② UNFCCC, “Ten Years Since the Paris Agreement: How Far We have Come & the Journey Ahead – UN Climate Chief Delivers Major Speech in Brasília,” February 6, 2025, <https://unfccc.int/news/ten-years-since-the-paris-agreement-how-far-we-have-come-the-journey-ahead-un-climate-chief-delivers>.

化提供平台型治理思路。^①

一是强调维护《框架公约》体系所确立的“共同但有区别的责任”原则,反对责任再定价逻辑下的“能力替补论”。美国再次宣布退出《巴黎协定》后,部分国际机制与智库将气候资金缺口责任引向中国,^②主张中方应为全球气候损失基金提供更多资金来源。中国宜重申“历史责任+能力差异”双重标准,明确全球北方国家在气候资金领域的法律义务不可转嫁。“损失与损害基金”不应沦为“自愿承担”机制,其资金来源应坚持“强制缴纳+无偿补助”的基本原则,不得以发展中大国为替代性出资方。同时,中国也要进一步联合南方国家设立“融资公平指数”,发起对现有资金体系的结构性的审视,提升制度话语力,^③并有效规避“能力越大、责任越重”的叙事回潮。这些举措旨在重塑全球气候融资机制的耦合结构,提升南方国家对资金流向与制度运行的结构性反馈能力。

二是通过南南合作机制提升边缘系统的适应能力与介入深度。当前,全球适应机制尚未实现功能整合,国家适应计划实施迟缓,适应资金长期滞后于减缓资金,造成系统内资源分配失衡。对此,中国需要强化与全球南方国家的制度性协作,提升集体议价能力。在贝伦路线图推进过程中,一方面可深化中巴合作、金砖国家机制、南南合作气候平台与非洲绿色伙伴计划等多边合作平台,深度介入贝伦机制构建,推动气候融资法定化与责任边界明晰。目前根据中国《应对气候变化南南合作行动》报告,中国依托“一带一路”绿色发展国际联盟、非洲光带计划等平台,为 41 个发展中国家提供超 1770 亿元人民币资金支持,在光伏、低碳工业、农业韧性等领域提供绿色发展路径。通过制度与经验共享,中国有效推动南方国家在绿色基础设施、适应项目和气候投融资标准方面建构自主能力。另一方面,中国在未来可进一步推动南南合作平台的升级与机制化,参与设立“公

① Lee Kuan Yew School of Public Policy Centre on Asia and Globalisation, “China-India Brief #251,” January 28, 2025, <https://lkyspp.nus.edu.sg/cag/publications/center-publications/publication-article/detail/from-rivals-to-partners-how-can-india-and-china-work-together-to-achieve-global-climate-goals>.

② “World Reacts to Trump Withdrawing US from Paris Climate Pact,” Reuters, January 1, 2025, <https://www.reuters.com/business/environment/world-reacts-trumps-plan-withdraw-us-paris-climate-pact-2025-01-20/>.

③ 国际法委员会第 58 次会议,《国际法碎片化问题:国际法多样化和扩展引起的困难》,2006 年,第 9 页, https://legal.un.org/ilc/texts/1_9.shtml。

正转型工作组”,提升南方国家在适应资金、技术主导权等制度议题中的话语权。同时,加强与非洲联盟、东盟等地区机制的衔接,借此打破现有评估体系对南方项目设立的准入壁垒,提升资金公平分配。^① 这种以“区域机制+制度支持”为特征的合作形式,为全球气候治理输入新的功能模块与结构耦合的可能。

三是推动南北协作机制由“单向输送”向“制度共建”转型。系统稳定运行依赖于不同子系统间的稳定接口,而当前全球气候治理体系中,南方国家普遍面临评估机制不公、融资门槛高、规则输入单一等问题。中国可进一步加深规则制定参与程度,将气候资金来源机制纳入多边治理架构,积极引导气候融资体系改革方向。在2025年贝伦气候大会谈判进程中,中国可积极参与气候资金执行机制、适应资金预算化、损失与损害基金常设化、全球气候税制探索等核心议题。在多边合作方面,中国可进一步推动中欧气候治理联盟稳定发展,在绿色金融、碳市场对接、标准互认等领域深化制度型合作,^②减少欧洲以“规范输出”形式向中国施压的外部空间。中欧也可在世界贸易组织框架下加强环境标准共识,共同协调在气候资金规则设计方案。另外,中欧还可以协同清洁工业计划和绿色发展的对接。德国方面提出希望在贝伦气候大会上与中国建立绿色税收试点合作和绿色信用评级标准互通机制,^③中方可借此平台将压力转化为合作动能,在坚持南方独立议价权的前提下,参与全球资金机制与金融规则的联合制定。南北合作是全球气候治理整合化发展的关键路径之一。推动南北合作,促进绿色供应链标准共建、技术认证互认和碳市场对接,加速金融与市场系统之间的制度衔接,推动多功能系统之间形成新型“结构耦合”机制,不仅有助于发展中国家实现绿色低碳转型,更能提升全球气候治理的整体协调性和有效性。

① 《中国—非盟绿色投资倡议平台年度评估报告(2023)》,中非合作论坛秘书处档案。

② European Commission, “Environmental Cooperation with Other Countries,” February, 2025, https://environment.ec.europa.eu/international-cooperation/environmental-cooperation-other-countries_en.

③ 巴贝尔·科夫勒与刘振民对话摘要,《中德绿色投资机制协调备忘录》,2025年3月。

五、结 语

综上所述,巴库气候大会作为《巴黎协定》实施深化阶段的重要制度节点,是延续 1992 年《联合国气候变化框架公约》多边主义的重要桥梁,在强化资金机制、适应技术机制协同与推动国家承诺更新方面取得一定进展,但也凸显出全球气候治理体系在结构层面临的深层碎片化困境。无论是在气候融资的资源配置、公正分配与制度接轨问题,还是在碳市场规则、适应安排及政治语言的表达方式上,当前的多边机制仍存在功能系统间沟通失灵、制度接口薄弱与跨领域协调缺位等共性难题,难以为气候行动构建稳定的结构基础。本文基于卢曼系统论的分析框架,将碎片化理解为功能系统高度分化条件下耦合机制失效的制度表现,指出治理体系中反馈机制断裂、符号系统脱嵌以及意义结构非同构是当前气候治理结构性低效的关键根源;并在此基础上,提出应通过反馈机制嵌入、制度语言具体化、跨系统平台搭建与适应机制重构等路径,重启系统间的结构耦合逻辑,提升全球气候治理的整体协同性与制度化水平。未来如何在制度高度分化的世界社会中实现结构协同与共识生成,将成为重塑全球气候治理基础秩序的关键议题。有鉴于此,中国有望在全球气候治理转型中发挥制度整合与平台建构的关键作用。一方面,可通过推动南南合作制度化、扩大多边平台规则供给能力,强化发展中国家群体在全球治理中的集体能动性;另一方面,可通过构建更具包容性和响应性的制度设计,推动广大发展中国家实现从“参与者”向“规则塑造者”的角色跃升,合力解决共识难以凝聚、治理目标分散的现实困境。