

《巴黎协定》后全球气候谈判进展与展望

王克 夏侯沁蕊*

摘要:2015年达成的《巴黎协定》在确定长期目标、平衡“自上而下”与“自下而上”机制和动态评估方面具有重要的开创意义,同时也见证了全球气候治理“二分法”解构、大国外交与全球民主平衡、决策视野扩大及广泛参与等趋势性转型。本文总结了全球气候谈判演进的四个阶段,归纳了《巴黎协定》所代表的新特点与新进展,识别出后巴黎时代全球气候治理中的关键问题。结合中国国内外形势变化,本文提出中国应坚持已有承诺、维护《公约》基本原则、合理管控国际社会预期、坚决维护多边机制并开展多层次对话商谈等政策建议。

关键词:气候谈判;巴黎协定;全球气候治理

一、气候谈判历史回顾

人类对于人为造成的气候变化问题的关注已持续近40年。1979年第一次世界气候大会上,科学家发出二氧化碳浓度增加导致全球升温的警告,气候变化首次进入国际社会的决策视野。而后,1988年政府间气候变化专门委员会(IPCC)成立,气候科学评估体系逐渐确立;1990年政府间谈判委员会(INC)成立,正式开启应对气候变化的政治进程。气候谈判在曲折中演进的历程,大致可以分为四个阶段(见表1):

第一阶段,1990-1994年,以达成一份国际公约为主要目标,开启国际合作应对气候变化新时代。由于气候属于跨越国别、跨越代际的最大尺度的“公共物品”,在各国认识到气候变化的潜在影响及人类温室气体排放的负面效应后,亟需在国际层面达成共识,共同行动,谨防“搭便车”现象的产生。经过历时15个月的五轮艰难谈判^①,政府间谈判委员会起草出《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC,2014),以“将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统

*王克,中国人民大学环境学院,国家发展与战略研究院,邮政编码:100872,电子信箱:wangkert@ruc.edu.cn;夏侯沁蕊,中国人民大学环境学院,邮政编码:100872,电子信箱:cherry.qrxiahou@gmail.com。

本文系科技部改革发展专项“巴黎会议后应对气候变化急迫重大问题研究”项目课题1“巴黎会议后全球气候治理的走向研究”的阶段性成果。感谢匿名审稿人提出的宝贵建议,文责自负。

受到危险的人为干扰的水平上”为目标,确立共同但有区别的责任原则(CBDR)、各自能力原则、预防原则、可持续发展原则与国际合作原则五大基本原则^②。1992年5月9日,《公约》在纽约联合国总部通过,并于6月联合国环境与发展大会期间开放签署。1994年3月21日,《公约》达到50个国家批准的生效条件,正式成为指导全球应对气候变化进程的纲领性文件。

表1 国际气候谈判四阶段总结

历程	时间	目标	主要成果	缔约方主要义务	
				发达国家	发展中国家
第一阶段	1990-1994年	达成一份应对气候变化的国际公约	《联合国气候变化框架公约》	率先应对气候变化及其不利影响;为发展中国家提供资金、技术和能力建设支持。	以经济和社会发展及消除贫困为优先事项;在发达国家支持下应对气候变化。
第二阶段	1995-2005年	达成一份具体化《公约》内涵的议定书	《京都议定书》 《马拉喀什协定》	量化的减排承诺;为发展中国家提供资金、技术和能力建设支持。	自愿化、非强制性减排要求;国家信息通报、排放清单、国家行动方案等。
第三阶段	2005-2012年	贯彻延续《京都议定书》第二承诺期	“巴厘路线图” 《哥本哈根协定》 《坎昆协议》 《〈京都议定书〉多哈修正案》	量化的减排目标、资金机制、技术转让机制。	国家适宜的减缓行动。
第四阶段	2011-2015年	制定一个适用于所有缔约方的法律成果	“德班增强行动平台特设工作组” 《巴黎协定》	自下而上的“国家自主贡献”,发达国家与发展中国家之间行动力度有所区别。	

资料来源:王克,雷红鹏,杨宝路,毛紫薇.《中国城市低碳发展规划读本》及笔者整理。

第二阶段,1995-2005年,以具体化《公约》内涵为目标,达成具有强制性量化责任的《京都议定书》。《公约》只是对全球气候治理进行了框架上的安排,尚未形成对各国具有约束力的具体目标,1997年12月通过的《京都议定书》实现了对其的发展与完善。《京都议定书》紧紧围绕着“共同但有区别的责任”原则,为主要工业化国家设置了2008-2012年温室气体排放量相对1990年水平降低5.2%的上限,并考虑到发展中国家尚未完成的工业化进程和较低的历史排放责任,对其实行自愿化、非强制性的减排要求。《京都议定书》是“自上而下”全球气候治理体系的典型代表,于2005年正式生效。

第三阶段,2005-2012年,以贯彻延续《京都议定书》第二承诺期为目标,推进特别行动工

^①资料来源:国家信息通报<http://tnc.ccchina.gov.cn/Detail.aspx?newsId=56886&TId=202>。

^②资料来源:UNFCCC website. United Nations Framework Convention on Climate Change. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>。

工作组(AWG-KP)与长期合作行动特设工作组(AWG-LGA)“双轨制”谈判。《京都议定书》的第一承诺期涵盖2008-2012年,而当时的排放第一大国美国宣布退出,导致整体行动进程减缓。为促进长期更广泛的气候合作,各国于2007年通过“巴厘路线图”,确认围绕《联合国气候变化框架公约》与《京都议定书》的“双轨”谈判,并设定2009年达成新协定的时间表。“共同但有区别的责任”原则得到丰富和深化,在发达国家承担量化减排义务、对发展中国家提供资金、技术和能力建设支持的同时,也要求发展中国家承担国家适宜的减缓行动(NAMAs),共同纳入行动进程。尽管2009年哥本哈根大会并未如期达成实质性成果,但却坚持了“巴厘路线图”的谈判进程,缔约方最终于2011年德班会议就实施《京都议定书》第二承诺期达成一致,并于2012年通过《〈京都议定书〉多哈修正案》,正式完成第二承诺期的具体安排。

第四阶段,2011-2015年,以制定一个适用于所有缔约方的法律成果为目标,达成里程碑式的《巴黎协定》。尽管气候谈判中经过妥协,从法律上确保了《京都议定书》第二承诺期自2013年起正式实施,但由于加拿大、日本、新西兰、俄罗斯等发达国家明确拒绝加入,第二承诺期陷入了实质上的“僵局”(吕学都、莫凌水,2013)。2011年德班会议决定设立一个单独的“德班增强行动平台特设工作组”(ADP)以在2015年前为2020年后应对气候变化行动搭建一个所有缔约方参与的框架为目标。德班平台顺利完成其任务,在各国政要的大力支持下按期达成《巴黎协定》,回归了全球共同应对气候变化的初衷。

总结上述四个阶段,整体上全球共同应对气候变化的行动势头保持强劲,各国在妥协与退让中共同推动多个阶段性成果的达成。从演进的趋势上来看,以“共同但有区别的责任原则”为中心,发达国家和发展中国家的地位与作用随着国家实力和地缘政治格局的变化而产生了微妙的调整。发展中国家逐渐深度参与,传统的“二分法”一步步淡化,发展中国家和发达国家界线日益模糊。《巴黎协定》打破了“自上而下”气候治理的惯有范式,开创了以“国家自主贡献”(INDC)为核心的“自下而上”行动进程,使得发展中国家的行动和承诺被赋予更高的要求与期待。后巴黎时代,各国开启谈判《巴黎协定》实施细则的新进程,既是上述四个阶段全球目标与基本原则的深化和延续,又因《巴黎协定》确定的创新机制体现出一些与时俱进的特征。

二、《巴黎协定》体现的全球气候治理新特征

2015年12月12日,196个缔约方在第21届联合国气候变化大会(COP 21)上通过《巴黎协定》,就2020年后全球气候治理框架达成全面共识。2016年10月5日,《协定》达到“双55”的生效条件,于一个月后正式生效,创下了国际公约生效速度的记录。截至2017年12月,共有197个国家通过^①,170个国家批准,彰显了各国共同应对气候变化的动力与决心。

^①由于巴勒斯坦于2015年12月18日加入《联合国气候变化框架公约》,目前共197个缔约方。美国尽管提出退出《巴黎协定》,但直到2020年才会生效。

《巴黎协定》所代表的里程碑意义,集中体现在其开拓的新的全球气候治理模式上。以《京都议定书》第一、第二承诺期为代表的“自上而下”进程逐渐走向末路,以中国、印度为代表的新兴大国被赋予更高的减排希望和责任,国际社会亟需寻找新的途径协调各主体之间的关系。具体而言,《巴黎协定》从长期目标、履约机制与演进方式三个方面产生了重要突破(张俊杰等,2016)。

第一,明确提出长期目标,即将全球温升幅度控制在2℃范围内,为1.5℃目标而努力,同时在本世纪下半叶实现净零排放^②。虽然2℃目标最早在2010年坎昆会议上已经达成了具有法律效力的共识(王真、邓梁春,2016),但1.5℃目标直至《巴黎协定》才首次被正式写入谈判成果文件,国际社会应对气候风险的意识在逐渐加强。长期目标伴随着对温室气体排放空间及排放路径的约束。根据《IPCC第五次评估报告》(AR5),如果没有额外减排(基准情景),中值气候响应的2100年全球平均表面温度将比1850-1900年平均值高3.7~4.8℃;要保持2100年相对于工业化前水平升温在2℃以下,到2050年全球的人为温室气体排放需比2010减少40%~70%,到2100年排放水平接近零或以下;要将升温限制在1.5℃,2050年需比2010年减排70%~95%。同时崔学勤等(2016)的研究指出与2℃目标相比,1.5℃目标下全球2011-2050年累计碳排放空间将减少约1/4,2011-2100年累计碳排放空间将减少超过一半。更大雄心目标的提出为各国碳排放削减提供了更强的压力和动力。

第二,建立了“自上而下”与“自下而上”相平衡的全球气候治理模式。1997年《京都议定书》以典型“自上而下”的“二分法”为基石,为工业化国家制定了整体的减排目标,并通过分解产生每个国家的具体量化任务。但在没有超主权的国际强制力的情况下,这种模式实质上缺乏有效的监督机制,并长期因“不公平”缘由为发达国家所诟病。2013年华沙气候大会上,一种新的以“国家自主贡献”为标志的“自下而上”模式应运而生,既缓和了国家内部的政治阻力,又确保了各缔约方参与的“共同但有区别的责任”原则。

“国家自主贡献”是基于自主参与原则由各缔约方编制、通报并保持计划实现的法律文件,通过五年的更新周期不断提高力度,确保实现《巴黎协定》的长期目标。这种混合模式给予各缔约方高度的自由度,使其可以在综合考虑经济状况、历史责任、排放趋势等情况下作出对国际社会的承诺。尽管自愿性的本质使得各国提交的文件呈现内容、形式、力度等方面的巨大差异,但却很大程度上促进了整体的行动势头。截至2017年12月,已有代表192个国家的165份“国家自主贡献”提交至《公约》秘书处,占全球总排放的96.4%^②。

第三,形成以“全球盘点”为中心的动态评估机制,推动“国家自主贡献目标”与《巴黎协

^①资料来源:UNFCCC website. Paris Agreement. http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf。

^②数据来源:WRI. CAIT Climate Data Explorer. <http://cait.wri.org/inde/#/map>。

定》长期目标的协同。根据《2017全球碳预算报告》(GCP, 2017)的结论,2016年全球CO₂的平均浓度已经达到了402.8ppm,比以往更接近450ppm的国际公认“警戒线”,同时2017年碳排放仍预计提升2.0%,为全球气候行动敲响警钟。但由于第一次“国家自主贡献目标”文件准备时间仓促,各国为了防止“搭便车”行为的发生,都为自己的减排留有一定余地。据联合国环境署(UNEP, 2017)估计,目前各国针对2030年的承诺累计只覆盖了完成《巴黎协定》升温目标所需力度的1/3左右,有条件“国家自主贡献”文件共有11Gt二氧化碳当量的差距,无条件“国家自主贡献”文件的差距拉大到13.5Gt^①。各国“国家自主贡献”也存在覆盖温室气体种类、排放目标种类、目标年、基准年、涵盖部门等巨大差异。鉴于上述问题,《巴黎协定》第十四条规定自2023年起每五年开展一次旨在评估实现协定宗旨和长期目标集体进展情况的“全球盘点”,《巴黎协定》决议第20条确立了2018年展开针对长期目标进展的“促进性对话”,各缔约方也在2017年11月的波恩气候大会(COP 23)上达成2019年对2020年前行动的盘点安排。多重评估机制彰显了各缔约方对气候行动的重视与努力,也释放了不断趋向实现长期目标的积极信号(如图1)。

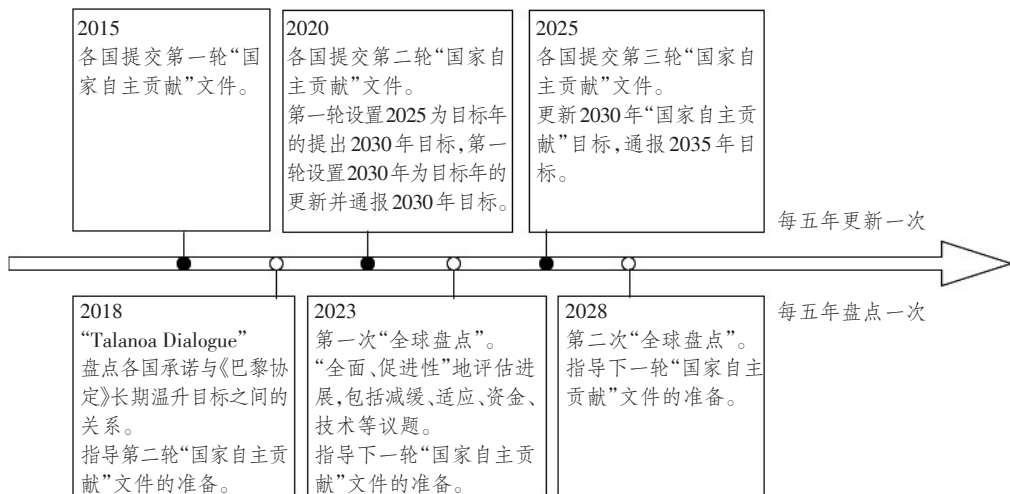


图1 《巴黎协定》确立的动态评估机制

三、《巴黎协定》与全球气候谈判新走向

不同于1997年的《京都议定书》,《巴黎协定》谈判过程中国际社会政治格局、经济格局、排放格局已经发生了颠覆性的改变,因而《巴黎协定》的达成不但体现于机制的创新,而且伴随着全球气候治理体系的趋势性转型。

首先,发达国家与发展中国家“二分法”逐步解构,南北阵营分化重组,减排义务分配原则

^①有条件“国家自主贡献”指的是发展中国家在接受发达国家资金、技术与能力建设支持后能达到的目标,对应的无条件“国家自主贡献”即为无需资助即可完成的目标。

面临重构。在1992年《联合国气候变化框架公约》达成之初,发达国家占全球人口20%,却排放了70%的温室气体(陈向国、李俊峰,2013),属于当之无愧的“排放主体”,而随着新兴大国的迅速发展,中国于2006年赶超美国成为全球第一大排放国,印度于2009年赶超俄罗斯成为第四大排放国。目前,仅中国一国就占全球排放近30%,发达国家整体只产生了40%左右的碳排放(张丽华、姜鹏,2015),全球排放布局发生了颠覆性扭转。与排放占比对应的是减排动力与责任的变化。一方面,伴随着高排放、高污染的化石燃料支撑的工业化进程,部分发展中国家国内面临严峻的环境污染与生态破坏问题,产生了由内而外的低碳转型需求。中国、印度作为两个新兴发展中大国,在低碳能源、技术等领域进行了积极探索,中国已成为全球可再生能源第一大生产国、消费国与投资国,引领着全球低碳转型趋势,印度也大力发展太阳能,在“国际太阳能联盟”等倡议中展现一定的领导力。发展中国家正日益走向国际舞台的中心,主动、积极地践行其减排承诺。另一方面,《京都议定书》期间认同的只由发达国家承担责任的“二分法”被日益抛弃。尽管《巴黎协定》附属于《联合国气候变化框架公约》之下,四次重申坚持“共同但有区别的责任”的基本原则(薄燕,2016),却因表述中增加了“同时要根据不同的国情”等新的内容而为发达国家提供模糊解读的空间。部分发达国家着重强调“责任的共同性”,向新兴发展中大国施压,试图搁置历史责任而强制各国承担减排义务。同时,传统的发展中国家集团出现分化,形成石油输出国、小岛屿国家等新的利益团体,“基础四国”也因发展阶段差距拉开出现立场分歧,气候谈判的参与方正经历着立场、责任与话语权的调整与重构。

其次,大国外交与全球民主之间的平衡在谈判中的作用日益明显。中国和美国分别是全球最大的发展中国家和发达国家,也是全球前两大排放国,因而其一举一动深刻影响着全球的减排动力与承诺。在美国总统奥巴马的任期内,两国气候外交取得了长足的发展。哥本哈根气候大会前,中美在第一轮“战略与经济对话”中将“气候变化与能源问题”置于重要位置,达成了“增进理解、扩大共识、发展合作、互利共赢”的谅解备忘录。2013年4月、2014年11月与2015年9月,两国共同发表两份《中美气候变化联合声明》与一份《中美元首气候变化联合声明》,深化双边合作,重申气候承诺,向其他国家树立了榜样,为《巴黎协定》的达成奠定了坚实的基础。特朗普总统上台之后,美国气候立场不确定性增强,中、欧、加等大国则坚决重申气候承诺,维持全球气候行动的势头。2017年5月第八届“彼得斯堡气候对话论坛”上,中国、欧盟、加拿大就推动《巴黎协定》落实展开了对话,并于2017年9月15-16日联合发起第一次气候行动部长级会议。主要大国通过高级别的互动,奠定了全球气候行动的基调,提升了应对气候变化的信心和决心。中国作为一个积极的参与者,为发展中国家集团发声,为维护全球民主平衡,推动务实合作起到重要作用。

第三,《公约》外机制与非国家主体逐渐显化,形成对《公约》内谈判的补充力量。联合国体制下的气候谈判每年只进行两次,但活跃的非政府组织、跨国公司、学术机构、媒体和次国

家集团对《巴黎协定》的达成和生效起到了持续的推动作用。巴黎气候大会(COP21)共吸纳了36276位参会者,其中36%均为非政府组织及各类机构^①,通过发布报告、公众传播、交流经验、维护权利等方式,代表不同利益相关方的个体积极发声,促进《巴黎协定》的合理性与平衡性。在落实方面,2016年10月国际民航组织第39届大会通过了《国际民航组织关于环境保护的持续政策和做法的综合声明——气候变化》和《国际民航组织关于环境保护的持续政策和做法的综合声明——全球市场措施机制》两份重要文件,形成了第一个全球性行业减排市场机制。同时2016年和2017年两届“二十国集团领导人峰会”(G20 Summit)都在公报中重申气候承诺,进一步确认世界经济绿色转型大趋势。公约外进程的持续进行,为《巴黎协定》的国家主体注入行动的积极信号,提高了气候承诺的透明度与影响力。

第四,随着气候科学的不断完善,气候变化作为非传统安全的一部分,日益进入更广泛的决策视野。《IPCC第五次评估报告》(AR5)详细阐述了气候变化带来的风险,特别提出温升在1~4℃时一些物理系统或生态系统可能面临较高的突变或巨变的危险;“十九大报告”将气候变化问题列入与恐怖主义、网络安全、重大传染疾病等并列的非传统安全威胁之中;国际知名期刊《柳叶刀》也发布报告(The Lancet, 2017),论证气候变化和执行《巴黎协定》对公众健康的影响。尽管美国特朗普政府从多个角度体现出对应对气候变化的排斥态度,2017年11月通过的“2018财年国防授权法案”仍将气候变化影响作为一项重要的研究内容,要求国防部提交书面报告,甄别五大军种面临的十大自然威胁^②。从研究领域来看,气候变化问题的研究涉及环境、经济、政治、科学等各个学科,横跨局地到全球的空间与历史到未来的时间视野,研究主体多元化,视角多样化,逐步成为各国全面规划、综合决策、发展转型的重要指导。

第五,美国退出《巴黎协定》,国际应对气候变化的势头有所减弱,发达国家与发展中国家分歧重新显现,气候领导力呈现真空。2017年6月1日,美国总统特朗普以《巴黎协定》对美国不公平为理由,宣布美国将退出《协定》,不再履行其中的承诺。自从就任总统以来,特朗普大幅调整奥巴马时期的能源与气候政策,撤销“奥巴马气候变化总统行动计划”以及“清洁电力计划”,通过重要人事任命和部门预算大幅削弱执行机构能力,并发布“美国能源第一计划”“能源独立政令”等一系列“反环保”“反低碳”的能源政策。美国联邦政府的一系列行动和举措,使得获得全球最广泛共识的《协定》生效仅半年就受到意想不到的打击。

美国退出后,短时间全球气候治理呈现出减缓、资金和治理“三大赤字”(傅莎等,2017)。从减缓气候变化的努力来看,在美国退出的情景下,各国要实现升温控制在2℃以内的长期目标,碳排放空间需要进一步缩小,中国预计减排1.1%~5.0%,欧盟预计减排1.7%~5.5%(戴瀚程

^①数据来源:UNFCCC. COP21 List of Participants. <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/misc02p01.pdf>。

^②资料来源:http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2018/November2017Amended/fy2018_r1a.pdf。

等,2017)。原本表现积极的发达国家都呈现了立场上的普遍后退。例如,欧盟曾在2009年哥本哈根会议前提出2020年相对于1990年减排20%,如果达成一个全球协议则提升减排力度至30%的目标。然而自美国退出后,欧盟在第一届气候谈判上仅强调2016相对于1990年已经减排23%的事实,对是否能减排30%避而不谈。澳大利亚、加拿大、日本等“伞形集团”成员则一致跟随美国立场,对2020年前加强行动力度、损失损害议题的推进极力阻拦,避免进一步承担资金与行动责任。资金问题上,美国曾是向发展中国家提供气候融资最多的国家,每年公共部门与私人部门融资合计超过50亿美元(UNFCCC,2014),新任总统上台后对绿色气候资金(GCF)、政府间气候变化委员会(IPCC)等重要机构的撤资为短期气候融资造成不小压力。美国政府在《公约》网站上发表声明,称发达国家2020年前每年为发展中国家提供1000亿美元资金支持的已有承诺为“理想数字”,否定其法律约束力,大幅削弱了其他发达国家的行动势头和发展中国家应对气候变化的能力。治理结构方面,在美国宣布退出《巴黎协定》后,世界各国、国际组织及企业机构虽对其不负责任的大国作风表达了不满,但尚不存在同时具备领导能力与领导意愿的团体重新扛起大旗,以领导全球低碳进程的走向。短时间内各国仍处于应对格局变化,进一步确定谈判立场的适应状态。

四、后巴黎时代全球气候谈判展望

首先,尽管目前的气候谈判存在美国退出、发达国家整体后退等多重变数,从中长期来看,全球的发展趋势是不可逆转的。全球煤炭消费自2015年开始下滑,天然气价格跌破新低,可再生能源自2000年起每年以4%的增速递增,并在2016年占到全球发电的四分之一(IEA,2017)。从各国提交的“国家自主贡献”文件来看,74.36%都包含了可再生能源的目标,109个国家提出了具体的定量目标,2030年预计全球共计仍有1.7万亿可再生能源的投资需求(IREA,2017)。在低碳领域的政策动态、技术进步与投融资趋势都为后续谈判奠定了很好的基础。与此同时,企业和非政府主体的推动作用日益明显。美国退出后多州政府联合成立了“美国气候联盟”,自下而上坚持减排与转型的义务承诺,前纽约市长与加州州长共同发布《美国承诺》报告,展现国内尚未衰减的转型势头。“自下而上”的市场作用作为滋生《巴黎协定》的重要土壤,也反过来通过正反馈提升全球转型速度,促进《巴黎协定》的尽快落实。

第二,《公约》内谈判作为气候议题讨论的主要渠道,已经不再是单一渠道,各种国际机制需共同持续推动气候变化问题的主流化进程。二十国集团(G20)作为包含全球2/3人口,60%国土面积,90%生产总值的重要多边机制,自2009年将气候变化作为核心议题,已连续多年在达成多边共识、强化行动力度方面发挥重要作用(董亮,2017)。亚太经济合作组织(APEC)、八国集团(G8)、国际海事组织(IMO)、国际民用航空组织(ICAO)等跨国集团的议程中也逐渐包含应对气候变化的讨论,将其视为关系发展引擎、经济安全、行业规划的重要因素。考虑到

《公约》众多缔约方达成共识的艰难,《公约》外的机制以其灵活、高效、务实的优点在提供科学支持、协助公众传播、交流实践经验、采取务实行动方面作出了全面而有力的补充,同时《公约》内谈判也逐渐与外部讨论有机结合,吸纳其对话合作的交流特点,共同为各国气候政策主流化提供动力与支撑。

第三,“国家自主贡献”加总与2℃甚至1.5℃目标之间的排放差距及弥补措施仍是未来讨论的核心问题。现有研究(IPCC, 2014; UNEP, 2017; CAT, 2017)表明,各国目前的行动力度将导致本世纪末前地球升温3℃以上,且大气二氧化碳浓度日趋逼近2℃警戒线水平。在此基础上,排放差距来自哪里、如何弥补排放差距将是后续谈判的焦点。2018年波兰气候大会将举办以当前进展、目标以及实施路径为三大主题的“促进性对话”,2019年进行对2020年前行动的盘点,2023年开启五年一轮的“全球盘点”进程,如何将这此些进程与目标的更新有力结合,将“自上而下”与“自下而上”的机制无缝对接,提高各缔约方行动的透明度并避免“搭便车”行为的产生,还需制度和机制的创新与完善。

第四,在提高力度的基础上,公平的责任分配是确保上述机制可接受、可持续的关键。“共同但有区别的责任”原则经历了近20年的演变,已经产生了极为丰富的内涵,在经历了《巴黎协定》的全员参与与美国退出后“二分法”再次显现后,未来排放责任分担的不确定性有所加强。总体而言,美欧会更倾向于排放量分配方案,如基数方案和平等方案,而发展中国家会更倾向于能力方案和责任方案等减排量分配方案(崔学勤等,2016)。这些方案如何折中,还需观察后续的谈判进程。

五、中国的挑战与对策

后巴黎时代,对中国而言既是挑战也是机遇。中国虽属于发展中国家,却已成为全球最大的能源生产与消费国和第一大碳排放国,中国的政策动向,深刻影响着国际的转型趋势和结构调整。在美国退出《巴黎协定》后,国际社会对中国填补领导力赤字的呼声越来越高,部分国家希望中国加大承诺弥补排放差距,也有部分发展中国家希望中国加强资金与技术支持。对于中国成为气候“领导者”的观点,国内需谨慎对待。一方面,气候治理在一定意义上属于提供全球公共物品,处理不好各国间的权衡很容易造成“搭便车”现象,为中国增加承担责任的负担,缩小在国际气候治理进程中的政策回旋余地。中国总体上仍处于工业化中期向后期的过渡阶段,面临城乡差异、收入差距、经济下行等多重压力,盲目地承担责任只会降低其在世界范围的竞争实力。另一方面,领导力的承担需要强大的政治依托,中国自上世纪以来的外交进程大多以“参与者”为主,尚未形成稳定的政治同盟,也缺少全球治理的经验(傅莎等,2017)。中国的领导需以发达国家稳固坚定的气候承诺为支撑,在各国行动不确定性增强的当下,着重防止发达国家借此否认“共同但有区别的责任”,抛弃历史责任而违背气候公平

的可能。因此,现阶段中国仍应权衡其责任与能力,以坚持既定战略和目标不动摇为基本原则,从行动上而非言论上树立负责任的大国形象。

首先,坚定承诺,将应对气候变化纳入国家的整体发展战略。气候行动与中国解决大气污染、化解过剩产能、调整能源结构高度相关,可以成为经济结构低碳化转型的重要抓手。化石能源消费所产生的二氧化碳占全球人为活动温室气体排放的2/3(何建坤,2016),中国作为世界最大的化石燃料消费国,面临巨大的环境与政治压力。2013年,国务院印发《大气污染防治行动计划》,将“加快调整能源结构,增加清洁能源供应”作为重要一条,对煤炭消费总量、清洁能源替代利用、能效提升等提出了具体要求,从决策层明确了中国能源转型的意向与方向。作为最大的发展中国家,中国拥有全球领先的制造业水平、超超临界燃煤机组、智能电网等低碳技术及巨大的市场消费潜力,有望抢占未来全球低碳市场的竞争高地。通过经济发展理念、生产方式、价值观念、消费观念等多层次转型,中国可能探索出一条早于并低于传统工业化国家碳排放达峰的创新路径,摆脱高污染高排放的锁定效应。

第二,坚持发展中国家定位,坚持“共同但有区别的责任原则”,坚决维护发展中国家利益。积极行动与中国坚持发展中国家定位和“共区原则”并不矛盾。考虑到中国作为一个发展中国家的历史责任、发展阶段、能力和国情,盲目认定减排责任和援助义务既不理性,也不客观。从承担在全球气候治理体系中应该承担的责任去思考中国在全球气候进程中的角色,要求国内统一立场,慎重对待国际社会对中国当“领导”的要求。与此同时,坚持与发展中国家的战略同盟,充分认识落实协定的后续谈判可能存在的困难,加强团结,协调立场,坚持《公约》的原则和条款,切实反映发展中国家的诉求,正确理解和践行习近平总书记所倡导的“人类命运共同体”的建设性态度。

第三,合理管控国际社会预期,加强国内国际舆论引导。特朗普政府提出的能源独立、煤炭产业复兴等口号潜在地扼制了中国气候行动的势头,有可能导致更多“气候怀疑论者”的涌现。对此,需要加强国内的政策宣传与舆论引导,特别针对气候变化的科学基础、气候变化对中国的负面影响、中国加强应对气候变化行动的必要性以及对中国发展转型的正面意义等方面加强科普,避免国内部分气候变化阴谋论的反弹。从国际来看,部分媒体过于强调中国煤炭消费的负面效益,尚未认识到中国对于全球减排的突出贡献。因此,还需加大宣传中国碳排放2030年左右达峰甚至提前达峰的重要意义,介绍中国对创新低碳发展道路的探索与实践,同时为其他面临同样发展需求的发展中国家作出示范和借鉴。此外,伴随中国达峰行动的最新进展以及国际社会应对气候变化的最新日程,中国可以考虑进一步加强自主贡献目标,但是需要选择合适的时机,并伴随充分的预期管理,服务于国家整体发展战略与外交战略,提高国际影响力与国家形象。

第四,维护多边机制,与各方团结合作。中国在发展本国生态文明理念,总结成熟经验的

同时,通过南南合作与“一带一路”战略平台与众多发展中国家合作,互学互鉴,成果共享,提供了大量自发主动的资金、技术与能力建设支持,充分彰显出负责任的大国形象。多边机制是《公约》下各方合作的主要渠道,中国作为全球排放第一的特殊的的发展中大国,拥有独特的沟通桥梁优势。一方面需与“基础四国”、G77国集团统一立场,为发展中国家争取权利;同时又要发挥大国的话语权与影响力,深化与发达国家的对话交流,创新气候治理的体制与机制。中国对于弥合各国立场差异、提高国际社会信任与共识、推动外交合作都可发挥其他国家难以替代的建设性作用。

最后,多层次对话商谈,避免将气候谈判作为国家间互相指责的场所。“自下而上”的“国家自主贡献”安排为各国提供了充足的灵活度与自由空间,同时也导致了“搭便车”心理与行动余地的产生。后巴黎时代的气候谈判不再延续《京都议定书》时期的强制性义务,发达国家与发展中国家都作出了一定让步,各参与方需实现从“减排责任”向“自主贡献”的思维转换。波恩气候大会上,主席国斐济将2018年“促进性对话”命名为“Talanoa Dialogue”,意为“坦诚心扉地讲故事”,号召各国直视目前的差距与目标,通过平等的对话与磋商解决力度提高的机制设计问题。中国将在2018年4-5月的波恩中期会议上参加针对发展中国家的“观点分享”研讨会,介绍国内气候行动并回答国际提问。届时以合理的方式传递中国思想,与其他国家互换经验并保持良性的互动关系,对于平稳推进后续进程、奠定未来谈判基调都有重要意义。

参考文献:

- [1] 薄燕.《巴黎协定》坚持的“共区原则”与国际气候治理机制的变迁[J]. 气候变化研究进展,2016,(3):243-250.
- [2] 陈向国,李俊峰. 盼望中国早日成为能够承担更多责任的发达国家[J]. 节能与环保,2013,(8):18-24.
- [3] 崔学勤,王克,邹骥. 美欧中印“国家自主贡献”目标的力度和公平性评估[J]. 中国环境科学,2016,36(12):3831-3840.
- [4] 戴瀚程,张海滨,王文涛. 全球碳排放空间约束条件下美国退出《巴黎协定》对中欧日碳排放空间和减排成本的影响[J]. 气候变化研究进展,2017,13(5):428-438.
- [5] 董亮. G20参与全球气候治理的动力、议程与影响[J]. 东北亚论坛,2017,26(2):59-70
- [6] 傅莎,柴麒敏,徐华清. 美国宣布退出《巴黎协定》后全球气候减缓、资金和治理差距分析[J]. 气候变化研究进展,2017,13(5):415-427
- [7] 何建坤. 全球低碳化转型与中国的应对战略[J]. 气候变化研究进展,2016,12(5):357-365.
- [8] 吕学都,莫凌水. 多哈世界气候大会成果及其影响[J]. 阅江学刊,2013,(2):25-29.
- [9] 王克,雷红鹏,杨宝路,毛紫薇. 中国城市低碳发展规划读本[R]. 2015.
- [10] 张俊杰,王克,张志强,孙永平. 全球气候治理:从中国方案到中国行动[N]. 光明日报,2016-11-23(15).
- [11] 王真,邓梁春. 巴黎气候会议对全球长期目标的新发展[J]. 气候变化研究进展. 2016,12(2):92-100.
- [12] 张丽华,姜鹏. 从推责到合作:中美气候博弈策略研究——基于“紧缩趋同”理论视角[J]. 学习与探索,2015,(4):55-60
- [13] CAT. Improvement in Warming Outlook as India and China Move Ahead, but Paris Agreement Gap still

Looms Large[R]. 2017.

[14] GCP. Carbon Budget and Trends 2017[R]. 2017.

[15] IPCC. Fifth Assessment Report[R]. 2014.

[16] IEA. World Energy Outlook[R]. 2017.

[17] IREA. Untapped Potential for Climate Action: Renewable Energy in Nationally Determined Contributions [R]. 2017.

[18] The Lancet. The Lancet Countdown on Health and Climate Change: From 25 Years of Inaction to a Global Transformation for Public Health[R]. 2017.

[19] UNEP. The Emission Gap Report 2017[R]. 2017.

[20] UNFCCC. Standing Committee on Finance 2014 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows Report[R]. 2014.

Progress and Prospects of Global Climate Negotiations after the Paris Agreement

Wang Ke^{a,b} and Xiahou Qinrui^a

(a: School of Environment and Natural Resources, Renmin University of China;

b: National Academy of Development and Strategy, RUC)

Abstract: Paris Agreement, reached in 2015, is an important breakthrough in setting long-term goals, balancing "top-down" and "bottom-up" mechanisms and achieving dynamic assessments. It also reflects the transition of the deconstruction of the global climate governance dichotomy, the balance between world power diplomacy and global democracy, the expansion of decision-making horizon and the participation of a wide public. The paper summarized the four phases in the global climate negotiation, the new characteristics and trends reflected in the Paris Agreement, and some key issues in the future climate governance. In light of China's domestic and international situations, suggestions were proposed such as committing to its pledges, safeguarding basic principles of the UNFCCC, controlling international social expectations, participating in multilateral mechanisms and promoting multi-level dialogue and discussions.

Keywords: Climate Negotiations; Paris Agreement; Global Climate Governance

JEL Classification: F64, Q54

(责任编辑:卢玲)