

新形势下的全球气候治理与中国的角色

刘元玲

【内容提要】 当下全球气候治理面临前所未有的困境，陷入低谷。困境突出表现在“内忧外患”两方面：“内忧”主要指《巴黎协定》如何落地为可操作的规则；“外患”则是美国宣布退出《巴黎协定》但“退而不走”。在这样的情况下，全球气候治理何去何从，日益走近世界舞台中央的中国将扮演怎样的角色，是当下尤为值得探讨的问题。

【关键词】 全球气候治理；内忧外患；美国；中国

DOI: 10.19422/j.cnki.ddsj.2018.04.012

2017年11月6日至18日，来自全球196个国家、33家联合国机构、80个政府间组织和1005个非政府组织的2.5万人出席了在德国波恩举办的《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)第23届缔约方大会(COP23)、《京都议定书》第13次缔约方大会、《巴黎协定》首次缔约方大会第二阶段会议等多个相关活动。透过此次世界气候大会这个多棱镜，可以发现当前全球气候治理“内忧外患”并存。“内忧”集中体现在《巴黎协定》如何落地为可操作的规则，“外患”则是美国宣布退出《巴黎协定》但“退而不走”。

《巴黎协定》后续谈判所面临的挑战

2016年11月4日正式生效的《巴黎协定》和一系列相关决议为2020年后全球应对气候变化的国际合作奠定了法理基础，是继《京都议定书》后全球气候治理的又一个重要里程碑。《巴黎协定》是一份框架性协定，如何将其细化为具有可操作性且被广泛接受的具体规则，让全球气候治

理在减排、减缓、适应、资金、技术、损失损害、核查等各方面取得进展，是该协定所面临的难点和挑战。具体而言，主要体现在以下两个方面。

一是机制问题。《巴黎协定》达成的重要成果之一是不断提高治理力度，目的是通过建立长效机制来解决各国“自主贡献”度与公约目标以及长期目标之间出现的差距问题。其中，各国定期提交和更新国家自主贡献是各方行动的实际载体，不断强化的透明度体系则是确保各国应对气候变化的政策与行动得以实施的基础条件，应运而生的全球盘点机制就是建立“自下而上”贡献目标与长期目标之间联系的制度保障。然而，全球盘点由哪些机构进行、需要哪些信息、信息来源是什么、进程如何实施、其产出和影响是什么？这些问题在2017年11月举行的《联合国气候变化框架公约》第23届缔约方大会上有所阐述，但大都尚未达成共识，还需要付出更多的艰辛和智慧来探索。

二是资金问题。这是全球气候治理体系的又一重大问题，也是气候治理谈判中最难解决的问题之一。按照

《哥本哈根协议》和《坎昆协议》的要求，发达国家应在2010—2012年出资300亿美元作为绿色气候基金的快速启动资金，并在2013—2020年间每年出资1000亿美元帮助发展中国家积极应对气候变化。但自2011年该基金正式启动以来，资金的落实与执行情况步履维艰，而无论按照怎样的计算方法，至今仍远未达到既定目标，不断遭受冲击的发达国家与发展中国家之间的互信也成为未来谈判的一大障碍。

美国“退而不走”造成的困境

美国总统特朗普上任以来，在国内政策制定、信息传播、选人用人、财政预算等方面采取一系列反气候治理的政策与行动，被美国环保署前署长吉娜·麦卡锡认定为“纯粹是倒行逆施”。外交是内政的延续，正是在这样的背景下，特朗普于2017年6月宣布美国退出《巴黎协定》。

根据《巴黎协定》第28条，美国必须先退出《联合国气候变化框架公约》，然后退出《巴黎协定》，一年之后方可生效。也就是说，美国最快



2017年11月6—18日，来自全球196个国家、33家联合国机构、80个政府间组织和1005个非政府组织的2.5万人出席了在德国波恩举办的《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）第23届缔约方大会（COP23）。图为德国环境部长芭芭拉·亨德里克斯（左）在大会开幕式上发表讲话。

须到2020年11月才能完成退出。目前相关细则谈判都在《巴黎协定》特设工作组和常设附属机构下进行，这些机构均隶属于《联合国气候变化框架公约》缔约方大会。因此，即便美国退出《巴黎协定》，只要其不退出《联合国气候变化框架公约》，它仍然可以对落实该协定的重要议题施加影响和进行干预。

这样一来，退出《巴黎协定》的美国将继续对协定的后续实施细则施加影响，从《联合国气候变化框架公约》第23届缔约方大会来看，这些影响和干预毫无建设性。例如，美国在会议期间通过在《联合国气候变化框架公约》网站上传声明，指出所有的资金承诺都没有法律约束力。美国还公开宣称将继续参加谈判以保护自身利益；美国的国内政策还在完善中，公约相关决定对这些政策没有约束力。^[1]可以说，美国对全球气候治理从原先“拖后腿”转变为现在“泼冷水”，构成全球气候治理前所未有的新挑战。鉴于其经济体量、能源消耗、碳排放以及超强影响力，其“退而不

走”将给全球气候治理带来巨大挑战。

第一，全球温控目标达成难度再度加大。《巴黎协定》的目标之一是努力在2100年将全球温度控制到不超过工业化前1.5℃，这对相关各方提出了极为苛刻的要求。在此目标下，全球相关各方必须立即采取强有力的行动来实现减排、脱碳和固碳等措施。很显然，美国作为全球第一大经济体和第二大碳排放国对目标达成具有重要影响。美国宣布退出《巴黎协定》，使得全球批准或接受该协定的168个缔约方的碳排放量占比从88%减少至70%。^[2]大部分研究机构对美国碳排放及实现国家自主贡献目标的可能影响的分析结果都持不同程度的悲观态度。例如，气候行动追踪者的研究表明，特朗普削弱美国气候政策的行动可能导致美国的温室气体排在2025年从目前的65.5亿吨二氧化碳当量增加到68亿吨二氧化碳当量。第21届世界气候大会决议表明：各国国家自主贡献的综合减排效果距离实现2℃的温升目标仍有约150亿吨二氧化碳当量的缺口，美国退出又额

外增加8%—13%的新差距。^[3]

第二，美国退出加剧资金问题解决难度。特朗普声称美国将停止向绿色气候基金注资，使得发展中国家实施《巴黎协定》变得更加困难。基于两年报的数据，2014年发达国家向发展中国家提供的公共资金支持为405亿美元，距离每年1000亿美元的目标仍有较大差距，其中美国提供的资金为48.36亿美元，占11.9%。根据经济合作与发展组织（OECD）给出的路线图，2020年发达国家提供的公共资金支持应达到668亿美元，除去其中来自多边开发银行的295亿美元，仍有373亿美元需要由发达国家提供，与2014年资金规模相比，还有134亿美元的缺口。而美国的退出预计将使这一差距进一步扩大17.4%。^[4]这就使得本就匮乏的气候资金难上加难。

截至2017年7月17日，绿色气候基金总共收到各国捐助资金66.1亿美元，其中美国为10亿美元，占总额的15%，各国承诺捐资总额为102.9亿美元，尚余35.3亿美元缺口。其中约有10.6亿美元缺口由汇率变动造成，而20亿美元是因为特朗普政府拒付，约占拖欠资金的54%。^[5]

第三，美国退出导致全球气候治理赤字不断增大。全球气候治理一路颠簸走来，政治推动的疲软和大国领导的空缺是长期的困扰。目前欧盟自身面临诸多内外困扰，在领导气候治理时力不从心，小岛国虽然有强烈的利益诉求，但国际影响力相对较弱。此前，正是由于《京都议定书》具有强制性的法律约束力，美国国会出于维护自身经济免受外部约束与伤害的考虑，拒绝批准该议定书。《巴黎协定》则不同，它在很大程度上是迁就美国的产物，甚至当年美国气候特使斯特

恩带着该协定回国时曾宣称“这代表了美国的胜利”。^[6]从本质上讲,《巴黎协定》并不具有强制性法律约束力。特朗普政府仍然要坚决退出,理由依旧是要保护美国经济利益免收外来约束与伤害。这种情况下,美国“退而不走”参加谈判依旧是旨在维护美国国家利益。由此可见,全球气候治理进步不易,退步却不难。

当然,美国联邦政府退出并不代表美国彻底退出了《巴黎协定》。布鲁金斯学会的萨哈博士就指出:“在联邦政府无所作为或少有作为的情况下,美国州和地方积极参与,推动清洁能源发展和相关应对气候变化的政策实施,这为在全美更大范围内开展气候行动奠定了基础。”^[7]但研究表明,缺少联邦政府支持,执行力最强的美国地方政府的减排力度也十分有限,不能达到应对气候变化所需要的规模;地方政府的气候行动权威性不足,很多规则和立法的权限还把持在州政府和联邦政府手里;地方政府常常出现的财政紧张也不利于长效应对气候变化。^[8]这使得美国应对气候变化的非国家行为的政策与行动非常有限,无法冲抵联邦政府缺席所带来的负面影响。

事实上,特朗普执政以来,在奥巴马执政时期被压抑的反对气候治理的声音和力量得以释放,使得原本积极应对气候变化的基础有所松动和弱化。^[9]未来几年(如果特朗普连任成功则是七年),美国在全球气候治理中“退而不走”的状态,将会在多大程度上给其他形式的退出者提供理由,又会在多大程度上给后续的气候谈判造成阻挠,当前还很难做量化评估。但从《联合国气候变化框架公约》第23届缔约方大会中可以见微知著。

对此,有研究指出:“眼下的问题是:有这么一个大块头在谈判圈子里待着,不仅阻挠进程,更无耻地声明谈出来的结果我想遵守就遵守,不想遵守就不遵守,这谈判还能谈吗?”^[10]

新形势下中国在全球气候治理中的角色与影响

改革开放40年来,中国取得了巨大经济成就,但随之而来的是巨大的能源消耗和温室气体排放。在这样的背景下,中国在全球气候治理中的态度立场、政策应对以及产生的影响已发生根本改变,从消极应对转为积极参与,由局外到边缘进而成为全球气候治理的中心成员之一。当前,全球气候治理在“内忧外患”的不断冲击下已进入低谷,中国的角色更加引人注目。

习近平主席在2017年1月联合国日内瓦总部发表的主旨演讲中提出:《巴黎协定》的达成是全球气候治理史上的里程碑,不能让这一成果付诸东流。各方要共同推动协定实施。中国将继续采取行动应对气候变化,百分之百承担自己的义务。在2017年10月召开的中国共产党第十九次全国代表大会上,习近平总书记指出:要坚持环境友好,合作应对气候变化,保护好人类赖以生存的地球家园……中国将继续发挥负责任大国作用,积极参与全球治理体系改革和建设,不断贡献中国智慧和力量。^[11]

如何为全球气候治理贡献中国力量和中国智慧呢?笔者认为,就力量而言,主要是指拥有物质财富并放眼国际来理解这种财富所包含的责任;就智慧而言,其重要前提是思维方式的根本性转变。尤其是在面对全球气候变化这一超越时空的挑战面前,人

们的思考方式必须超越自身所在的时空,放眼长远并在国家战略的高度进行认识。

一、中国力量

在力量方面,中国自改革开放以来取得了举世瞩目的经济成就,在此基础上,为应对气候变化,促进可持续发展,中国政府通过实施调整经济结构、提高能源效率、开发利用水电和其他可再生能源、加强生态建设等方面的政策和措施,为减缓气候变化做出了显著的贡献。概括来讲,中国力量主要体现在两个方面。

一是观念转变的力量。回顾中国参与全球气候治理的过程可以发现,中国在全球气候治理中从消极应对转为积极参与,由局外到边缘进而成为全球气候治理的中心成员之一,并在推动全球气候治理的健康发展上发挥了积极的影响。驱动这种转变的因素很多,然而不容忽视的对气候问题的认知在发生转变,由原来的“应对气候变化会限制中国的发展”转变到“应对气候变化会促进中国的发展”,这一点既可以从相关的政府文件中找到依据,也可以从参与气候谈判的专家学者那里得到印证。这种观念的变化成为中国在世界气候谈判大会上政策立场发生转变的重要原因。也就是说在气候问题上形成了新观念,这种观念最终推动了国内政策和国际气候外交的转变。

二是中国气候政策的稳定性和连续性。中国逐步强化低碳发展顶层设计和制度建设,制定发布了《“十二五”控制温室气体排放工作方案》《国家应对气候变化规划(2014—2020年)》《国家适应气候变化战略》等重大政策文件,涉及应对气候变化的减排、减缓和适应等各个方面,并探索各种

新的方式来积极参与全球气候治理和提高国内气候治理的政策多样性。例如,2015年,中国宣布出资200亿元人民币建立“中国气候变化南南合作基金”,支持其他发展中国家应对气候变化。2017年12月,中国启动全国碳市场。尽管诸如碳市场的松紧度和配额发送、数据报告核查制度、能力建设等都还面临一些问题,但是建设全国碳市场对引导相关企业转型升级,促进中国绿色低碳和更高质量发展具有积极推动作用。2018年1月1日开始实施的《中华人民共和国环境保护税法》,作为中国第一部专门体现“绿色税制”、推进生态文明建设的单行税法也将对绿色发展发挥积极影响。地方政府配合国家气候治理战略取得了积极成果,“在气候治理中,中国地方政府为全球气候变化减缓和适应做出了重大的贡献,这一贡献体现在量化指标和具体措施两个方面”。^[12]

二、中国智慧

中华文明作为一个独特的文明体,有着自己独特的历史积淀和文化积累,在生态文明、环境保护方面也有很多的资源值得挖掘研究和重新应用。有学者指出:中国作为全球气候治理的重要参与者,授之以道为要,授之以渔次之,授之以鱼再次。授之以鱼主要是宣介“鱼”的存在和机遇。授之以渔主要是传播捕“鱼”的方式。授之以道,主要是开导转观念,转方式,自主创新。^[13]在气候问题上,相关的“中国之道”可以从以下几个方面进一步深入研究运用并发扬光大。

一是“天人合一”的生态文明思想如何内化为个体和社会的一种高尚道德追求和文明生活水准,从而树立人类与自然的生命共同体观念,规范

人的实践行为,保持人类与自然关系的和谐。

二是“道法自然”的哲学思想如何具体地用来指导人们的生产和生活实践,从而让人们回归“去奢尚俭”的生活消费思想,这也是生态文明能够取得成功的关键因素。具有世界影响力的后现代思想家、生态经济学家小约翰·柯布关注中国的发展,对中国寄予厚望。作为西方世界最早公开提出“生态文明的希望在中国”的知名学者,他在2017年10月13日北京召开的“生态文明与中华民族复兴”的研讨会上指出:“我和许多西方人都是最早从中国听来‘生态文明’这个词,生态文明包含了一个特别伟大的思想,我想它对西方人的思维方式具有深远影响……中国有得天独厚的实现生态文明的资源优势,只要认识到位,运用得当,就一定能避免西式现代化的弊端。”^[14]

三是“克己复礼”这一古老的中华文化观念如何进一步从处理人与人之间的关系推广到处理人与自然的敬畏与热爱,恢复对大自然的健康友好态度,这也是中华文明所蕴含的深厚且宝贵的生态文明哲学,尤其值得我们深入学习研究并应用在日常实践中,也值得当下这个世界上沉湎于物质主义和消费主义的人们深刻反思。2017年12月,联合国副秘书长、环境规划署执行主任索尔海姆在“中国环境与发展国际合作委员会年会”中指出:“美丽中国、生态文明是非常鼓舞人心的口号,相信这些中国的口号能传递到其他国家。”

如果中国能够首先在中华大地上把这些传统且宝贵的生态文明哲学思想重新激活、运用并发扬光大,那么

将不仅在全球气候治理而且在更广泛意义上的全球环境治理领域发挥更加积极深远的影响。■

【本文系国家自然科学基金委员会应急管理项目“美国新一届政府决定退出《巴黎协定》的主要动因分析与识别”(项目编号71741015)的阶段性成果】

(作者单位:中国社会科学院
美国研究所)

(责任编辑:甘冲)

[1] 朱松丽、王文涛:《美国在COP23的表现》, <http://www.tanjiayou.com/article-23207-1.html>.

[2] http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php.

[3] Climate Action Tracker, 2017. The Trump administration's effect on the climate: 2025 US emissions scenarios based on the policy package in play. http://climateactiontracker.org/assets/publications/briefing_papers/CAT_2017-05-15_TrumpAdminEffects.png.

[4] <http://www.oecd.org/dac/stats/climate-change.htm>.

[5] http://unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/green_climate_fund/items/5869.php.

[6] CAPUS. Special Envoy for Climate Change Todd Stern on the Outcome of the 2015 U.N. Climate Conference. <https://www.americanprogress.org/events/2015/12/04/126751/the-road-through-paris-us-special-envoy-for-climate-change-todd-stern-on-the-2015-un-climate-conference/>

[7] Devashree. Saha, "Sub-National Climate Change Actions Prevail Over National Politics", <http://www.brookings.edu/blogs/planetpolicy/posts/2014/11/05-climate-change-national-politics-saha>.

[8] Stephen M. Wheeler. State and Municipal Climate Change Plans: The First Generation, *Journal of the American Planning Association*. 2010.

[9] 刘元玲:《变与不变:特朗普政府时期美国气候政策与行动》,《美国研究蓝皮书(2017)》,北京:中国社会科学出版社,2017年版。

[10] 同[1]。

[11] 《习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》, <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>.

[12] 马丽:《地方政府与全球气候治理——对中国地方政府低碳发展的考察》,北京:中国社会科学出版社,2015年版,第208-209页。

[13] 潘家华:《美国退出〈巴黎协定〉的负面冲击和正向效应》,载《中国社会科学院报》,2017年11月8日。

[14] 思群:《许嘉璐教授与柯布院士对话:人类永续发展的关键在于生态文明》, <http://scholarsupdate.hi2net.com/news.asp?NewsID=23674>.