

应对气候变化 希望不在巴黎大会

刘元玲

根据联合国的既定谈判进程,11月30日至12月11日,第21届联合国气候变化大会(COP21)将在法国巴黎召开,将近200个国家以及相关非政府组织的领导将出席,集中讨论如何通过集体行动以应对全球气候变化。

联合国秘书长潘基文表示,巴黎气候大会是当前国际社会的优先议题之一,必须要出现一个重大转折,以标志着全球各国对抗气候变暖的信心和决心。与此同时,各路媒体也不断宣称此次大会是拯救地球的最后机会,并呼吁不要重蹈2009年哥本哈根气候大会的覆辙。

一次承上启下的大会

作为国际气候治理进程中一次承上启下的大会,此次巴黎峰会具有特殊的重要性和深远的影响力,值得重视。所谓“承上启下”,是指:国际气候治理的旧制度安排,经历了二十多年的实践检验后,绝大部分已基本宣布失效,亟待改革。本届巴黎峰会如何在层峦叠嶂的问题丛林中杀出一条血路,在全球气候形势越来越严峻、留给人类解决问题的时间越来越紧迫的情况下,为国际社会指明一条前进的方向,从而为全人类点亮希望之光。

自1990年联合国常委会批准气候变化框架公约(UNFCCC)谈判至今,国际气候谈判已经走过了25个年头,历届谈判的最终目标是“将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上。”

为实现该目标,公约自上而下地提出诸多原则和制度设计,其中首要原则是:各缔约方应在公平的基础上,并根据他们共同但有区别的责任和各自能力,为人类当代和后代的利益保护气候系统,因此,发达国家缔约方应当率先对付气候变化及其不利影响,简称“共区原则”。

与此同时,UNFCCC在设立之初还设定了减排进程,建立了长效机制,使政府间报告各自温室气体排放和气候变化情况,为实现共区原则采取了双轨制的谈判模式以区分发达国家和发展中国家的责任与义务,并签订了首份具有法律约束力的文件《京都议定书》,对发达国家提出了强制减排要求,要求发达国家统一推动资金和技术转让,帮助发展中国家应对气候变化,承诺采取措施以争取2000年世界温室气体排放量维持在1990年的水平。

就当时的情况而言,该制度安排具有科学合理性,体现了国际社会应有的公平正义原则。

然而,该制度安排在一开始就遭遇诸多挑战,在面临重重困境下,不得不主动或者是被动放弃了很多核心要素。例如,发展中国家与发达国家的差距依然历历在目,但是体现二者差距以反应国际社会公平正义的“共区责任原则”基本上面目模糊。

这种自上而下的制度安排并没有达到国际气候治理的目标,因此也正是在这样的背景下,国际社会开始新治理模式的探索以更好地应对该问题,哥本哈根大会正因此被寄予厚望却无功而返。正式在这个意义上说,巴黎气候大会持续具有承上启下的特殊意义和价值。

INDC更像是无奈之举

巴黎峰会能否给我们一个华丽转身?能否化阻力为动力从而点亮希望的灯塔以引领国际气候治理的前进方向?

应对气候变化,希望不在巴黎。

事实已经表明曾经自上而下的制度安排基本上宣告失败。这是因为:尽管国际社会可以“自上”制定宏伟目标,但缺乏“自下”的努力,雄心勃勃的顶层设计抵不过无所作为的底层现实。而国际社会的无政府状态决定了对那些不合作的国家除了采取舆论谴责和一声叹息外,所能做的实在

有限。例如，当美国退出《京都议定书》，拒不履行发达国家的责任，国际社会也是无计可施。这样，当初锁定的目标也难免成为镜花水月。

作为一种应对，2013年华沙气候变化大会上提出了“自下而上”的国家自主贡献(INDC)的减排承诺机制。按照该规定，各国在2015年10月前提提交各自的INDC文件，联合国负责相关的监督等职责。对此，有人提出这种基于各国理性判断的减排目标设定将最大限度的发挥各国的主动性，从而为国际气候治理提供活力和希望。也就是说，他们认为实现各国利益优化和国际社会的集体应对行动可以很好合二为一，达到优势互补。

但笔者认为，这是一种过于乐观的判断。无论对家庭、国家还是国际社会而言，我们所拥有的资源空间是有限的，与之对照的是个体和各国的欲望无论在理论上还是在实际中都是可以无限的，这一矛盾使得立足于满足个体利益最大化的制度设计最终结果并非完美有时反而酿成灾难。

就气候变化而言，零和博弈的色彩更为突出，因为一旦限定了排放空间，那么任何一国多排放，必定意味着其他国家少排放，与之相关的经济利益就要受到压制。因此，崇高的国际理念与现实的国家利益相遇，前者往往甘拜下风，“为全人类明天而奋斗”要么直接让位于“为本国人民当下幸福而努力”，要么将后者包装成前者，从而让国际社会的集体利益趋于无望。

从这个意义上讲，INDC的提出更像是无奈之举而非明智之举，已经有研究指出2030年的减排目标基准量和各国提交巴黎协议的2030年减排总预算之间存在大约200亿到250亿公吨碳当量的差距，这一巨大的差距所表明恰恰是该制度设计的显著缺陷。因此，如果自上而下的目标设计由于得不到各国的配合最终告吹，那么自下而上的贡献目标则很可能由于力度不够，最后还得告吹。

目前，力度不够已经是明摆的现实，雪上加霜的是即便这力度有限的计划，也面临巨大的现实挑战。气候问题上的“老领导”欧盟在目前几大危机叠加的现实困境中将很难把气候问题置于政治议程首位；“新主人”美国则受制于国内政治制度设计下的政治极化从而在根本上制约了美国在气候问题上的作用；作为发展中大国与排放大国的印度其温室气体排放峰值还遥遥无期；中国在经济下行压力下如何实现绿色崛起也是困难重重……

多元化制度安排仍需探索

被称为亮点的多元化制度安排，并非看上去那么美。本次气候大会提出要吸纳如企业和地方政府等非国家政府类参与者，为各国的气候政策提供有效的补充与支持。的确，作为温室气体的排放源，企业以及地方政府富有更直接的责任，将他们纳入到治理体系中很有必要。

不过，保持良好预期的同时，我们也需要格外谨慎。如何保证这些多元化的参与者将气候变化问题始终作为优先议题，在排放以赚取利润 VS 减排减少利润甚至付出成本之间，巴黎气候大会能在多大程度上影响他们的选择？

近来德国大众汽车的造假丑闻就是一个警醒，德国大众尚且如此，我们如何指望千千万万名不见经传的小企业都具有高尚的道德情操，在利益面前岿然不动，在损失面前大义凛然，而一心一意地埋头减排呢？

巴黎大会的多元化安排如何能保持初衷而避免事与愿违，很有太多功课要做。