

应对气候变化 巴黎气候大会能带来希望吗？

中国社会科学院美国研究所 刘元玲

根据联合国的既定谈判进程，今年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、一次承上启下的大会

说最后机会乃言过其实。不过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”。¹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

¹ 《联合国气候变化框架公约》

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，并随着时间发展逐渐走向消亡。

从国际合作的角度来看，对该制度最具杀伤力的非美国莫属。美国作为全球最大的能源生产国和消耗国之一，也是全球温室气体排放（无论历史还是当代，无论按国别还是人均）最多主要国家之一，同时又是全球综合国力最强的发达国家，在应对气候变化方面具有不可替代的重要性。然而，长期以来美国基于以下两点逻辑在国际气候治理进程中保持消极的游离姿态：对内而言，如果美国按照国际规定实施减排，那么将有损美国经济和就业；对外来讲，由于广大发展中国家没有进入减排轨道，所以美国减排于事无补。据此，美国在小布什政府时期宣布退出《京都议定书》，拒绝 UNFCCC 中对发达国家的要求。美国在国际气候治理进程中的缺位成为很多其他发达国家不作为的借口，发挥了消极的示范效应。

从制度设计本身来看，广大发展中国家经济快速发展带来温室气体排放剧增，成为国际气候治理进程中不容忽视的影响因素，而旧的制度设计并未在这个方面做到未雨绸缪。由于未能将这些新兴的温室气体排放大国合理有效地纳入管理轨道，该制度设计的信度效度以及合法性也理所当然受到质疑。

从谈判进程来看，该制度并没有做到真正的公平全覆盖，随着气候变化成为显学，每次气候峰会都是应者云集，然而值得忧虑的是，为气候变化“贡献最少”却在现实中受其影响最严重的很多非洲小国和最不发达国家，出于各种原因，他们往往举国找不到一个（毋宁说代表团）既有专业技能又能在世界气候大会中真正代表本国利益的谈判代表，因此他们的诉求很难被听到，更别提被满足。

从谈判目标设定和实际完成情况来看，该制度设计并没有能力促使相关各方完成最初的目标设计。无论是在减排、减缓还是适应的方方面面，取得的成果都很难令人乐观。最突出的莫过于资金问题，发达国家承诺到 2020 年每年提供 1000 亿美元以帮助发展中国家应对气候变化，但到目前承诺远未实现。

除了以上的诸多困扰，国际经济形势的大起大落以及地缘政治的动荡起伏都对旧的国际气候制度产生了显著的消极影响。例如，2008 年美国金融危机以及

欧债危机的持续发酵转移了人们对气候问题的重视；面临恐怖袭击、难民危机以及乌克兰地缘冲突等多重压力下的欧盟在气候领导方面愈加力不从心；中东地区持续的动荡冲突也稀释了国际社会在应对气候变化方面的努力。

说到底，旧的国际气候制度安排所面临的、至今未被克服的最大挑战在于穷国和富国的分歧。发达国家与发展中国家在应对气候变化问题上存在广泛深刻的分歧。古人云“一人则一义，二人则二义，十人则十义，其人兹众，其所谓义者亦兹众，是以人是其义，以非人之义，故交相非也。”²如今在国际气候治理舞台上，穷国与富国各自怀抱自己的“义”去贬低攻击对方的“义”，互不相让，这是天下大乱的原因，也是气候治理之路越走越难的根源。如何“一同天下之义”，至今仍是无解之谜。

旧的制度安排在面临这重重困境下，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。

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？

非也。应对气候变化，希望不在巴黎。

（二）巴黎气候峰会的挑战

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中花水中月。

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

²邓晓芒，“中西正义观的比较”，2014年11月23日，
<http://zxdj.jnu.edu.cn/zxdjw/jt/jzlc/2014/11/23/10532934375.html>

主贡献（INDC）的减排承诺机制。按照该规定，各国在2015年10月前提交各自的INDC文件，联合国负责相关的监督等职责。基于此，法国作为本届气候大会的主办国，提出了四大目标：（1）与会的196个国家与地区签署一份控温普遍协议，将全球温度上升控制在2摄氏度以内。（2）邀请参与国发表各国的减排贡献。这些报告有助于联合国气候大会对当前全球气温情况加以了解，以便调整控温措施。（3）本届气候大会将集中讨论融资与技术转让问题。资金方面的目标已经确定，即到2020年时融资1000亿美元，以支持经济不发达的国家采取控制气温变化的措施。法国希望能够筹集到足够的绿色减排基金，这笔钱能否到位，关系到减排计划的后续推进情况。（4）吸纳非国家政府类参与者，如企业和地方政府，为各国的气候政策提供有效的补充与支持。推动大会着眼于技术创新和理念创新，只有各国共同努力，降低低能耗技术的应用成本，同时改变全球能源消费理念，才能真正帮助各国把减排目标变成现实。

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积极性，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。

在我看来，这是一种过于乐观的判断。意大利的共产党人葛兰西有句名言：为达到乐观的目标，必须具备悲观的思维。这些悲观的思维并非高深莫测的理论，而是普通实在的大众心理。我们想一下，在一个家庭中，人人都追求个人利益最大化，最终导致整个家庭其乐融融还是分崩离析？在一个国家中，如果人人都追求个体利益最大化，最终将导致国家利益最大化还是空心化？在我们所处的国际社会，各国追求本国利益最大化最终导致的是整个国际社会的繁荣稳定还是恰恰相反？

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，基于目前的状况，两度的目标必将落空。2015年8月27日，专注研究气候与能源问题的美国智库“气候与能源解决中心”(C2ES)做了各国INDC的比较。³并指出，目前全球温室气体排放水平是510公吨二氧化碳当量，而到2030年和2050年，这一数字应分别下降到350亿公吨和200亿公吨，并最终在本世纪末争取实现接近零排放——如果届时的年排放量高于上述水平，就需要达到“净负排放”。近期对美国、欧盟和中国减排承诺的分析显示，如果上述三方能够履行承诺，那么2030年全球年排放量将显著低于目前的“基准”水平。但是有一个问题不容忽视。因为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。⁴这一巨大的差距所表明的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很可能由于力度不够，最后还得告吹。

目前，力度不够已经是摆的现实，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。

资金问题的解决困难重重。尽管法国总统奥朗德指出如果没有资金方面的坚强承诺那么就不会有一个成功的协议。”⁵但是这个问题上各国之间的分歧仍旧很大，从目前峰会之前的协商来看，该问题还没有得到解决的迹象，将在巴黎峰会上成为争论的焦点。

另外，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

³COMPARISON TABLE OF SUBMITTED INDCs (AS OF August 27, 2015)

<http://www.c2es.org/indc-comparison>

⁴中外对话，弗格斯·格林，“展望巴黎峰会：如何保证全球变暖不超过2摄氏度”

⁵Fiona Harvey, Paris climate talks could fail, warns Francois Hollande,

<http://www.theguardian.com/environment/2015/sep/07/paris-climate-talks-could-fail-warns-francois-hollande>

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。并且目前似乎也有一些积极进展，2015 年上半年，气候峰会的组织代表已经与 600 万家企业合作，希望与政府共同铺设一条清洁、可预测、变革的道路。例如：法国保险公司 Axa 表示，2015 年将抛弃 5 亿欧元的煤矿投资，转而加大绿色投资力度，计划到 2020 年绿色投资金额增至原来的 3 倍达 3 亿美元；六家欧洲最大的石油和天然气集团表示愿意制定全球碳排放市场定价系统。⁶

这些信息都是令人鼓舞的，不过，在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。

联合国主要的气候官员指出，“承诺减排的国家将会看到温度升到可能提高到 2.5-3 度，后期还会上升。巴黎协议不会是一个完美的协议，但是将会是一个进步的协议。”⁷法国气变谈判大使劳伦斯·图比娅娜表示：“巴黎气候大会的目的是凝聚共识实现节能减排目标，我们不会使用惩罚手段，因为减排是缔约国的意愿，而非被迫。我们没有惩罚机制，但是我们有监督机制，可以通过气象卫星来检查各国的减排效果。

考虑到巴黎气候峰会“承上”而来的种种困难与挑战，以及随“启下”而来的新问题与压力，对巴黎气候峰会的期待不能太高，体会它的难处，巴黎气候峰会不会带来多大的新希望。

然而，巴黎峰会也不会是一个令所有人沮丧的峰会。正如法国政府所提出的，即使承诺本身还不充分，只要它能够创造一个机制，通过该机制能够使得各国不断修订和升级自己的承诺，最终实现目标，那么巴黎大会就是一个成功的大会。

⁶ “宜家未来五年承诺 10 亿欧元用于可再生能源” <http://services.ppsj.com.cn/2015-6-10/4899191258.html>

⁷ Damian Carrington, Paris climate summit pledges won't avoid dangerous warming – UK and UN <http://www.theguardian.com/environment/2015/sep/16/paris-climate-summit-pledges-wont-avoid-dangerous-warming-say-uk-and-un>