

马拉喀什大会后的全球气候治理

刘元玲¹

经过近两周时间的密集磋商，2016年11月7日至18日，《联合国气候变化框架》第22次缔约方会议（COP22）、《京都议定书》第12次缔约方会议（CMP12）、以及《巴黎协定》第一次缔约方会议（CMA1）在摩洛哥马拉喀什闭幕。全球共有190多个国家和地区的代表参加，一些企业、科研机构和非政府组织以出席展会和边会形式参与。除通过有关决定外，大会17日还通过《马拉喀什行动宣言》，重申支持《巴黎协定》，强调各方应当做出承诺，以实际行动落实协定内容。作为一次旨在落实行动的全球气候大会，马拉喀什大会对推动全球气候治理具有怎样的影响？未来全球气候治理面临怎样的机遇和挑战，将是本文要探讨的内容。

一、马拉喀什大会的召开背景及需解决的问题

2015年12月，将近200个《联合国气候变化框架公约》的缔约方齐聚巴黎，为2020年后全球应对气候变化做出顶层设计，最后签署《巴黎协定》。该协定是人类历史上继《京都议定书》之后第二个具有法律约束力的气候条约。继中美两国在2016年G20杭州峰会前向联合国秘书长潘基文递交了《巴黎协定》批准文书后，欧洲议会于10月4日、加拿大和尼泊尔在10月5日相继批准该协定。至此，全球共计74个缔约方提交了批准文书，所有这些缔约方的碳排放总量占全球排放总量约58.82%。这样，《巴黎协定》正式满足其生效所需的两个条件：至少55个缔约方批准，且这些国家至少占全球55%的温室气体排放量。因此在2016年11月4日，《巴黎协定》正式生效，成为历史上生效最快的多边国际条约之一。截至到11月19日会议闭幕，全球共有111个国家批准，这些国家的温室气体排放占比超过75%，并且还不断有新的国家参与批准该协定（截止到2017年1月22日，已经有125个国家批准了该协定）。该协定的正式生效为全球经济的绿色、低碳甚至去碳化转型释放明确信号。

作为《巴黎协定》签署生效后首次缔约方会议（CMA1），同时也是《联合国气候变化框架》第22次缔约方会议（COP22）和《京都议定书》第12次缔约方会议（KP12），此次大会要讨论的主要议题包括几个方面：

¹刘元玲，中国社会科学院美国研究所。

一是如何加强2020年之前应对气候变化的行动力度，以实现2020年前减缓、适应、资金技术支持与能力建设等方面的目标。在2020年之前，《联合国气候变化框架公约》、《京都议定书》、以及“多哈修正案”所达成的共识、出台的决定和各国做出的承诺，应该如何兑现。

二是11月15日启动的《巴黎协定》第一次缔约方大会将围绕该协定的具体问题，以及各国落实国家自主贡献（INDC）的行动情况展开磋商。截止到2016年年底，已有将近190个国家提交了应对气候变化的自主贡献，2018年将对此展开全球性的促进性对话，因此需要对各国的整体落实情况进一步明确。与此同时，由于《巴黎协定》只是确定了未来全球应对气候变化国际合作的框架性安排，提出了中长期的目标，并没有给出具体的方案和实施细节。因此，马拉喀什大会需要开展一系列的谈判，并做出一些具体安排，最终把《巴黎协定》所有规定通过一系列的机制、制度安排来加以落实。

三是“共同但有区别责任”的原则落实问题，其核心就是发达国家要为发展中国家提供资金、技术和能力建设的支持，这种支持究竟能否落实到位，包括2025年后将如何提升气候资金的承诺等问题，也是此次大会的谈判焦点和难点。

四是未来长期目标问题。此次会议还将协商2050年长期低温室气体排放发展战略，以及增强2020年后各国应对气候变化雄心的五年评议机制等议题。

二、此次大会取得的成果

经过为期近两周的密集磋商，此次马拉喀什大会取得了一系列的成果。COP22主席提出了两个决议草案文本供缔约方通过：一个是CMA1中关于执行《巴黎协定》的事宜；另一个是为COP22中关于《巴黎协定》生效以及《巴黎协定》首届缔约方大会的筹备事宜。

在关于执行《巴黎协定》方面，CMA1大会一致通过了主席提出的文本草案。主要内容包括：在2017年11月COP23期间评估《巴黎协定》的落实进展；适应基金将适用于《巴黎协定》，此基金将遵循2018年COP24第一环节的第三部分的决定。同时，关于适应基金的治理、机构安排、保障框架以及运营模式将在《京都议定书》缔约方大会下讨论并决定；邀请《联合国气候变化框架公约》的缔约方大会继续协调《巴黎协定》的落实，加速推进2018年12月举行的COP24产生进一步成果，继续协调国家自主贡献方案中关于气

候适应的通报工作²。

在《巴黎协定》生效以及该协定第一届缔约方会议（CMA1）的筹备方面，COP22 大会决包含五个方面，一是尽快完成《巴黎协定》制定的工作计划，最迟必须在 2018 年 COP24 将成果提交到该协定缔约方会议第一环节的第三部分。二是邀请缔约方于 2017 年 3 月 31 日前提交对于适应基金的治理、机构安排、保障框架以及运营模式的意见。三是要求 COP22 主席与 COP23 主席共同合作，就组织 2018 年促进性对话与各缔约方展开磋商，在 2017 年共同向 COP23 大会进行汇报。四是 2020 年前的增强行动，缔约方大会强调了《京都议定书》“多哈修正案”的重要性，并呼吁尚未批准“多哈修正案”的各《京都议定书》缔约方需加速批准进程。五是缔约方大会关注到 2016 年 10 月国际民航组织大会的决议，并对《蒙特利尔协议》第 28 届缔约方大会通过的基加利修正案表示欢迎³。

最后一天，缔约方大会发布了《长期气候融资战略》，该战略提到，各缔约方决定于 2017 年和 2018 年举办长期气候融资问题的研讨会，旨在扩大气候资金的规模⁴。

三、此次大会的意义

此次大会恰似《巴黎协定》本身，并非让所有人满意，但它却是国际社会当下可达到的最可行状态，远非完美，但最可行。正如中国代表团团长解振华接受记者采访时称，马拉喀什气候大会为国际社会进一步应对气候变化树立了信心，但“并不圆满”⁵。

首先，此次大会向国际社会表明各国积极应对气候变化、落实《巴黎协定》的决心，给国际社会树立了信心。马拉喀什大会和历届气候大会一样，其本身就是保证在应对气候变化问题上的全球合作和广泛参与，这对全球气候治理能否取得有效成果具有不可替代的深远影响。另外，大会在召开前后的一系列准备、出台的决定以及相关报告方面都再次向国际社会释放了两个明确的信号，即全球经济向绿色低碳转型以积极应对气候变化是大势所趋，

²http://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/auv_cma1_matters_relating_to_the_implementation_of_the_paris_agreement.pdf

³http://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/auv_cp22_i4_eif.pdf

⁴http://unfccc.int/files/meetings/marrakech_nov_2016/application/pdf/auv_cp22_i10a_itf.pdf

⁵“主席‘赶进度’，马拉喀什气候大会创十年最快闭幕纪录”
http://news.china.com.cn/live/2016-11/19/content_37360832.htm

《巴黎协议》并非终点而是起点，既为各国指明了前进的方向，也为各自努力的力度留下了余地。

与会各方的分歧尤其是发达国家和发展中国家之间的分歧远未得到弥合，但也应该看到各方就主要分歧进行的沟通，既展现出灵活性和建设性，又使得发展中国家对资金等问题的关切得到了一定的回应和安排。

中国在积极应对气候变化问题上的坚定信念和强有力的实践行动，尤其是气候变化南南合作基金等创新型的气候资金可以增加发展中国家应对气候变化的信心，尽管这类气候资金并不能够取代《联合国气候变化框架公约》框架下的气候资金，但在发达国家气候资金承诺迟迟未曾兑现的情况下，中国的做法无疑提振了此次大会的信心，成为一个亮点。

其次，也要承认此次大会依旧是“负重前行”，很多历史遗留问题尚未解决的同时又面临一系列的新的困难和挑战。其中最大的一个“负重”在于世界经济发展短期内难以完成深度调整，且“反全球化”的趋势日趋显现。除此之外，未来全球气候治理还将面临一下挑战：

一是 2016 年美国大选带来的不确定性。对气候变化问题历来持消极对抗态度的唐纳德·特朗普就任美国第 45 任总统，并且实现了共和党在参议院和众议院占多数席位的局面。这不仅对美国自身在应对全球气候变化问题上带来很大的不确定性，很可能出现短时期内的停滞甚至倒退，而且对全球气候治理的未来短期内蒙上了阴影。因为特朗普及其共和党历来反对奥巴马政府在气候问题上的一系列做法：包括承认全球气候变化的存在；认可人类燃烧化石燃料对全球气候变化造成的影响；主张采取一系列积极行动来降低碳排放、适应气候变化、积极参与国际合作。甚至在其就职典礼一结束，其团队就立刻在白宫网站中删去了“气候变化”的所有相关内容，发布了“美国第一能源计划”，并在计划中宣称要废除美国《应对气候变化的行动计划》。⁶ 奥巴马在两届总统任期内几乎是“尽其所能”的来积极推行其一系列的应对气候变化的国内行动、国际双边和多边的气候合作，但是最终仍旧属“壮志未酬”，很多想法由于得不到相应的政治资源支撑而被迫放弃、搁浅、稀释、软化。特朗普的上台将会使得在过去八年内被压抑和控制的气候变化问题上的“反对派”的力量和影响得到释放，从而使得美国自身在应对气候变化问题上的力度和效率不如从前。

⁶ <https://www.whitehouse.gov/america-first-energy>

由于美国在全球气候治理进程中所具有的不可替代的重要性，这一转向必将对全球气候治理未来发展短期带来很大的负面影响。《巴黎协定》作为全球各国历时七年、多方博弈才达成的相对平衡的方案，倘若因美国国内政治格局的改变而失败，那么全球治理作为国际关系核心议题可行性都将遭受到严重的质疑。可以说，全球气候治理如果离开了美国的积极参与和支持，势必成为一场无望的努力。

二是就此次马拉喀什大会具体的谈判内容而言，发达国家和发展中国家在“谁依据什么原则具体该做什么”的老问题上依旧分歧巨大，突出体现发达国家与发展中国家在资金问题上的分歧甚至对立。这种局面将随着特朗普上台变得更加突出，他曾经明确提出不会为全球气候治理的绿色气候基金（GCF）提供资金支持，认为这会削弱美国的竞争力。

美国的这一转向势必会影响到欧洲以及日本等发达国家的态度和做法。早在 2009 年，发达国家就承诺到 2020 年每年为发展中国家提供 1000 亿美元资金以支持其应对气候变化。但近七年来始终无实质性进展。《巴黎协定》中要求发达国家在 2025 年起应该在 1000 亿美元气候资金的基础上继续扩大调动资金的规模，以协助发展中国家更好地落实协定。尽管在 COP22 之前，发达国家提供了 1000 亿美元资金承诺的路线图，但该路线图缺乏必要的透明度，并未明确 OECD 国家将如何落实这笔资金。在资金来源、核算等方面，发达国家与发展中国家仍存很大异议。

三是欧盟作为曾经在应对气候变化问题上领导者，囿于自身所面临的种种困境，在新形势下面对该问题表现的力不从心。正如中国社会科学院欧洲研究所所长黄平研究员所指出的，欧洲面临五重困境，一是由于金融危机冲击至今经济疲弱复苏乏力；二是随着欧盟不断扩大其政治整合能力下降；三是欧盟面临恐怖主义袭击尚无有效应对之策；四是难民涌入导致社会问题层出不穷消耗了很大政治资源；五是随着英国脱欧等因素导致欧盟内部的领导力与执行力大大弱化⁷。就现在发展趋势来看，欧盟所面临的种种困境在短期内很难得到彻底的改变和扭转，从而不能对推动全球气候治理诸如积极的正面影响。

四是围绕《巴黎协定》后续谈判的技术性安排，与会各方也有不同意见。如何让该协定的细则安排平衡体现各方诉求，是未来气候谈判的难点。此次

⁷黄平研究员 2015 年 11 月 19 日于北京唐拉雅秀大酒店“《论全球气候治理》专著发布暨研讨会”上的发言。

马拉喀什大会决定中就发达国家 2020 年前提高行动力度等议题体现较弱，期待在今后气候治理进程中能够作出进一步安排⁸。

四、结语

有效的国际气候治理不仅依靠一个有法律约束力性的全球协定，更重要的是各国各地区的行动和努力，持续有力的国内气候政策与行动尤为关键，尤其是那些在该问题上能够发挥巨大影响力的各个大国。此次马拉喀什大会期间，美国选出了新一届“反气候”的总统特朗普，这不仅让当时在会议现场的美国工作人员泪洒会场，也给整个全球气候治理蒙上阴影。好在包括中国、欧盟和小岛屿国家政府等先后明确无论美国气候政策如何改变，自己都将坚定落实气候承诺。同时，公民社会也会一如既往地发挥正面影响，尤其是考虑到美国各州和各级地方，以及市场的巨大影响力都在美国气候行动中一直发挥着重要作用，民间社会在继续推动并监督未来特朗普政府的执政方面也是有可期待的地方。全球气候治理的未来，路阻且长。

（责任编辑 陈莹）

本文发表于《绿叶》2017年第二期

⁸ “气候大会达成《巴黎协定》程序安排”
<http://www.ncsc.org.cn/article/xwdt/gjxw/201611/20161100001820.shtml>