

國際戰略研究 簡報

2024年1月12日

第153期

北京大学国际战略研究院

Institute of International and Strategic Studies, Peking University

“COP28 后全球气候变化与非传统安全治理新图景” 研讨会暨第十六期“北阁沙龙”纪要

北京大学国际关系学院助理教授 徐沁仪

2024年1月5日，北京大学国际战略研究院召开“COP28后全球气候变化与非传统安全治理新图景”研讨会暨第十六期“北阁沙龙”。来自亚洲基础设施投资银行、中国社会科学院、中国农业科学院、国家应对气候变化战略研究和国际合作中心、北京大学、清华大学、外交学院等高校和研究机构的12位专家学者，深入分析第二十八届联合国气候变化大会在具体议题上所取得的进展，研讨全球气候治理的机制发展、相关机构的革新趋势，以及新治理格局下中国对全球气候治理的引领作用。

一、COP28 具体议题盘点

2023年12月于迪拜闭幕的第二十八届联合国气候变化大会（《联合国气候变化框架公约》第二十八次缔约方大会，以下简称《公约》和“COP28”）是有史以来规模最大的联合国气候变化大会，有超过150位国家元首出席会议，总参会规模近十万人，两周的会议在经历了复杂的谈判后最终形成了《阿联酋共识》。在地缘政治和国际关系多重变化的大背景下，气候治理集中呈现了多种行为体矛盾与共识相互交织的复杂场景，本次气候大会的决议案文也反映了各国在气候议题合作上所存在的一致性与巨大张力。本次大会究竟取得了何种进展，各国/各集团间日益显著的隔阂应如何调和以最大程度实现《巴黎协定》目标？与会专家聚焦COP28背景下的全球气候治理，重点围绕全球盘点、适应、损失与损害、公正转型等具体议题展开了讨论。

全球盘点：本次COP28谈判的核心之一是依据《巴黎协定》的要求进行首次“全球盘点”。全球盘点每五年一次，旨在对照《巴黎协定》目标检查进展情况，并为下一轮国家自主贡献提供信息，内容包含减缓、能源转型、可再生能源发展与能效提升目标、适应、能力建设、资金等。此次全球盘点

最引人注目的进展即为 28 条有关化石燃料的内容，提出各国以“公正、有序和公平的方式，推进能源系统向脱离所有化石能源的方向转型”。外界将此视为各国首次同意放弃化石燃料，甚至是结束化石燃料时代的信号。与会专家认为，当前对 28 条的认知存在一些偏差，原文用词的语气并不强烈，所以各国可能会依照自身获益的方式来加以解读。与此同时，有关“转型”的资金和配套机制并未展开说明。有专家指出，全球盘点设计之初其目的就是为了解决雄心不足的问题，但是当前有关全球盘点的决议仍存在较大的细化和完善空间，发达国家和发展中国家分歧显著，短期较难弥合差距。

适应： COP28 就全球适应目标及其框架达成共识，取得了诸多进展。如建立了阿联酋全球气候恢复力框架；正式明确了适应在水资源、粮农系统、健康、生态系统、基础设施、减贫和生计以及保护文化遗产等重点领域的分目标，确定了适应的四个关键步骤的分项目标；同时较之之前给出了宽容的时间线。在适应的 implements 措施，特别是保障资金的动员上也取得了一些进展，资金方面要求督促适应与减缓达到平衡，敦促发达国家缔约方在 2025 年之前将其向发展中国家缔约方提供的用于适应的集体资金在 2019 年的基础上至少翻一番。COP28 还决定启动一项为期两年的工作计划，制定关于衡量目标进展情况的指标，以确定并根据需要制定具体目标的指标和可能的量化要素。

损失与损害：“气候资金”一般包括三类，即减缓、适应和损失与损害。2022 年 COP27 上决定设立损失与损害基金，此举被视为当年气候大会最重要的成就之一；而本届气候大会上，损失与损害基金决议草案也在第一天就得到快速通过，是这次 COP28 第一个通过的议题。本次会议上一些发达国家也对损失与损害基金提出了进一步的出资承诺，当前总额达到了 7 亿多美元，但其中美国的出资较低，甚至低于大多数发达国家。与此同时，有专家指出，本次大会主办方阿联酋出资损失与损害基金，此举虽对应对当前资金显著不足、发达国家履约乏力的局面有所贡献，但也一定程度上模糊了损失与损害资金的出资主体，不利于督促发达国家履行责任，后续的制度设计和规模可能是棘手的问题。

公正转型和单边措施：据国际劳工组织估算，气候转型可能导致全球约 8000 万个工作岗位发生变动。公正转型作为 COP28 的热题，其概念仍未明确，学术界也存在争议。很多发展中国家希望将其作为政治性的议程，甚至有国家认为应该在公正转型的议题下去评估其他议题达成的决议是否公正。有学者指出可以从两个方面来理解“公正转型”。一是从过程的角度评价转型，例如是否有多方参与的、民主的、充分对话的机制，或是否在决策过程中有对弱势群体设立保护机制。二是从结构的角度来看，采取行动的成本是否得到了公平地分担，收益是否公平地分享。与会专家还提及公正转型不应局限于国内层面，不能忽视其与“共同而有区别的责任”的联系，这也是本次大

会上发展中国家与发达国家争议的重点。在应对措施方面，欧盟碳边境调节措施的实施使得全球对防止碳泄露为基础的单边贸易措施的具体感知提升，世界各国尤其是发展中国家对单边措施的负面影响高度关注。但在协商规则下，单边措施最后案文将三个议题下的内容整合到全球盘点下，单边措施如何反映到后续不同议题的谈判中有待各方进一步磋商。既有贸易规则和基于减碳目标的贸易措施之间的关系，以及协调新的争端解决机制是多边贸易和气候谈判中都不可忽视的重要问题。

二、全球气候治理发展趋势

大国战略竞争的升级加剧了传统安全议题的冲突，也对非传统安全治理的现有格局产生了重要影响。大国竞争和地缘政治冲突加剧，能源危机与气候俱乐部等复杂性问题增多，以及贸易与气候领域呈现出动荡新态势等激发了一系列的不确定性。气候问题的外溢属性导向的对全球范围内既有治理机制和机构革新的诉求会如何发展？这些问题亟待深入探索。

第一，各方分歧明显，协调难度进一步加大。本次《阿联酋共识》形成于不利的国际政治经济环境之下，绝大多数议题的谈判过程焦灼，可以说 COP28 是近年来最难形成共识的一次会议。以气候适应举例，发展中国家的核心关切是行动与支持必须与全球适应目标紧紧挂钩，并且基于共同但有区别的责任以及公平原则，要求发达国家必须出资。发达国家同意适应资金至少翻倍，但一直未给出明确路线图。发达国家在本次会议上尤其强调引入私营资金、强化现有国际绿色融资机制改革等，躲避应尽义务和履约责任。发展中国家内部同样存在分歧，例如在适应目标量化还是定性化的问题上，非洲集团、小岛国集团以及最不发达国家集团力推量化目标，但由此可能造成过度承诺的问题，为适应治理的发展带来潜在的风险和不确定性。与会专家指出，除却立场差距，发达国家和发展中国家在气候治理实践和能力上的差距进一步扩大。与此同时，气候资金的缺口仍然巨大。COP15 以来发达国家每年 1000 亿美元的气候资金承诺是否落实存在争议，发展中国家在适应和实现清洁能源转型上的资金显著不足。联合国环境规划署报告显示，仅就适应资金而言，发展中国家的资金缺口约为每年 1940 亿美元至 3660 亿美元。目前，在 2025 年后新的集体量化资金目标上国家间分歧仍然显著，预计资金议题将成为 2024 年谈判的核心焦点。

第二，主渠道治理成效受质疑，主席国驱动力显著提升。有学者指出，由于主渠道下的减排成效受到质疑，多国会进一步从具体行业领域目标的角度展开推动全球目标的行动。由于现阶段谈判的成果往往差强人意，谈判轨道外磋商合作显著扩大。本次大会也在谈判轨道外达成一系列合作倡议和成果，这可能会对未来《公约》和《巴黎协定》的角色地位和多边框架下的履约产生影响。与此同时，在 COP 下的谈判呈现出主席国驱动的态势，谈判

由締約方主導的局面被打破，主席國推動談判決議達成的作用愈發顯著，與會專家對此現象及其可能帶來的後果也提出了一定的擔憂。

第三，多邊機構改革呼聲顯著，綠色化進程面臨多重挑戰。與會專家表示，近年氣候治理中要求多邊機構改革的呼聲日盛，其原因包括：一是應對全球性的關鍵問題進展緩慢，不符合預期。二是國家行為體作為應對主體的能力受到質疑。疫情後全球經濟恢復疲軟，且存在顯著的恢復程度不均衡的問題，需要國際組織在既有規則和議程上進行調整以適應氣候和疫情後經濟恢復的平衡挑戰。三是氣候治理對發展融資的要求日益提升。當前各國都在積極尋求國際層面的抓手，迫切需完善國際金融體系以提供更多的服務，健全有效動員私人資本的國際融資機制。國際組織的綠色化改革也面臨諸多困難。以多邊開發銀行為例，資金的來源、對債務問題的處理、信用評級會受到的影響是改革立時就會面臨的問題。從長遠來看，多邊機構越來越多地參與氣候相關的議題，也越來越多地將氣候相關的标准涵蓋到項目和機制的評價體系當中，如何處理氣候治理和傳統發展議題的關係，如何進行優先級排序以平衡效率、發展和氣候治理的問題，以及如何保障政策干預的有效性等都是多邊機構綠色化改革會面臨的考驗。

三、新治理格局下中國對全球氣候治理的引領

當前全球氣候治理已經成為非傳統安全領域和國際社會的優先事項。全球氣候災難頻發，疫情強化了國際社會對全球性挑戰的關注，各類國際組織和金融機構都開展了務實的研究、倡議、研討和改革行動，世界各國相關的產業鏈、供應鏈和私營部門也在進一步加快轉型和對既有規制進行重塑。與會專家認為，在當前的綠色轉型大背景下，中國的綠色低碳技術和產品為世界的低碳轉型和減排做出了巨大的貢獻，中國近年來的氣候治理實踐也為全球氣候治理的發展奠定了良好基礎，不斷以實際行動踐行“以實則治、行勝於言”的氣候治理理念。與此同時，綠色低碳轉型已經成為各國產業競爭的核心，圍繞其外溢領域（如貿易）相關規則制定權的博弈是戰略競爭的關鍵，在帶來挑戰的同時也必然帶來新的增長機遇。有關專家提出，在參與全球氣候治理的進程中，中國應適時、主動地去思考國家角色變化的走向，積極平衡中西方文化中对履約內容不同的認知和習慣，充分展示中國的氣候行動以及政策制定的規則，構建有效的話語體系，提供為國際社會所認可的公共產品，在新治理格局下積極引領全球氣候治理。

編輯：崔志楠 審核：于鐵軍

地址：北京 北京大學北閣

郵編：100871

網址：www.iiss.pku.edu.cn

電話：+86-10-62756376

傳真：+86-10-62753063

郵件地址：iiss@pku.edu.cn