

doi:10.12006/j.issn.1673-1719.2018.193

朱松丽. 从巴黎到卡托维兹: 全球气候治理中的统一和分裂 [J]. 气候变化研究进展, 2019, 15 (2): 206-211

Zhu S L. From Paris to Katowice: the unified and divided in global climate governance [J]. Climate Change Research, 2019, 15 (2): 206-211



## 从巴黎到卡托维兹： 全球气候治理中的统一和分裂

朱松丽

国家发展和改革委员会能源研究所, 北京 100038

**摘要:** 《巴黎协定》达成之后的实施细则谈判从一开始就面临各种挑战。尽管如此, 卡托维兹气候大会基本完成了实施细则的磋商, 通过统一规则的制定夯实了基于规则的气候治理框架, 为“自下而上”的松散协定注入了更多规则绑定强制性色彩, 提升了协定的法律地位。会议也见证了气候世界的分裂, 包括主要缔约方立场的退化、谈判集团的分化重组、利益集团的博弈、对科学报告的分歧等, 从而使关于力度的磋商没有实质进展。从巴黎到卡托维兹的谈判路程表明治理全球化、治理效率以及国家主权之间暂时存在“不可能三角”。未来的谈判应促进从规则到行动的转变。

**关键词:** 巴黎协定; 卡托维兹气候大会; 全球气候治理; 实施细则

### 引言

2015年12月,《联合国气候变化框架公约》(以下简称公约)第21次缔约方大会(简称巴黎会议)成功顺利达成《巴黎协定》(以下简称协定),标志着应对气候变化国际合作将进入新阶段<sup>[1]</sup>。细化和落实协定的艰巨任务需要在2017—2018年这两年内完成,争取在公约第24次缔约方大会(COP24)上通过。2018年12月中旬,COP24在波兰卡托维兹落下帷幕,会议达成了基本完整的一揽子实施细则<sup>[2]</sup>,个别未决议题留待来年继续讨论<sup>[3]</sup>。在全球化进程和多边主义遭遇阻碍的当下,能够达成这样的成果实属不易。全球气候治理的规则得到具体化和统一化,但落实

长期目标最需要的雄心和力度依然难有进展。全球进程退化背景下的利己主义、利益集团的固守、社会问题的凸显使得气候世界面临更多分裂。与全球化类似,全球气候治理中也面临“不可能三角”。

### 1 背景:《巴黎协定》的后续谈判任务

COP24被称为巴黎会议之后最重要的气候会议。2016年在马拉喀什召开的第22次缔约方大会(COP22)通过决定<sup>[4]</sup>,要求缔约方在两年内完成协定的实施细则谈判,促进协定的实施。作为一个面面俱到、得到190多个缔约方认可的协定,它的平衡是精心设计的,例如参与度和力度

收稿日期: 2018-12-21; 修回日期: 2019-01-10

资助项目: 科技部发展改革专项“巴黎会议后重大紧迫问题研究”课题“巴黎会议后全球气候治理的走向研究”

作者简介: 朱松丽,女,副研究员,zhusongli@eri.org.cn

之间的平衡、灵活性和约束力之间的平衡、各个要素之间和要素内部的平衡<sup>[5]</sup>。实施细则谈判中偏重任何一点都可能破坏这种平衡，加剧协定落地的难度。关键的后续谈判任务包括以下几点。

(1) 1.5℃目标的科学评估。协定将1.5℃作为长期目标的选项明确写入文件，但针对该目标的研究非常稀少。因此公约“邀请”IPCC开展特别研究，为缔约方提供最新的科学认知。理论上，这不是一个谈判问题，但对气候治理中的长期目标、力度评估有重要影响。

(2) 国家自主贡献（NDC）相关内容，例如性质、范围、信息要求和核算。由于各国提交的NDC没有统一的表达方式，对其进行核算充满不确定性。一些国家提供了减排的区间而不是具体数字，一些国家的NDC言辞模糊，缺乏必要的细节，比如未阐明其覆盖的部门与温室气体类型、基准年份、土地利用源汇的计算方法等<sup>[6]</sup>。同时，一些NDC是建立在附加条件上的，比如他国的资金或技术援助。而这些不确定性不但会导致对各国实际努力的估计偏差，更会导致对全球未来政策评估的不确定性。

(3) 全球盘点。该议题将解决全球盘点如何进行、盘点结果如何应用等关键问题。考虑到这个议题的艰巨性，公约安排了“促进性对话”活动（别名为Talanoa对话）、非国家行为体参与空间，试图通过这些方式推动磋商。然而“促进性对话”如何介入政治进程、非国家行为体参与缔约方磋商的合法性都需要解决。

(4) 透明度。需要完成协定下“统一框架”的细化问题，包括整合现有的碎片化的报告、审评/分析、多边进程机制，并具体讨论“灵活性”如何体现、能力建设需求如何评估等悬而未决的问题。

(5) 资金机制。包括资金目标、资金信息前评估、资金支持后评估方法和机制。这是发展中国家非常看重的议题；与之相关的还有适应基金、损失和损害。

(6) 发达国家2020年前减排和支持力度。2012年《京都议定书》第二承诺期达成之后，这

两个问题久拖不决，在发展中国家的坚持下一直在议程中占据着重要位置。

## 2 协定实施细则谈判过程和成果分析

### 2.1 谈判内容和过程安排

细则谈判任务既琐碎又艰巨，不可能由协定特设工作组（APA）独立完成，公约大会以及各个附属机构也都承担了部分磋商任务（表1<sup>[7]</sup>）。议题多而分散，因此保证各议题之间的平衡进展是个巨大的挑战。2017—2018年间，公约共组织了4次为期2周的磋商以及1次为期1周的加会。到卡托维兹会议前夕，谈判案文长度达到306页<sup>[8]</sup>。

### 2.2 谈判成果分析：通过统一规则为协定注入更多“自上而下”色彩

经过10天（2018年12月2日—12月11日）的工作组谈判和6天（12月10日—12月15日）的部长级磋商，卡托维兹谈判落幕，大会通过基本完整的实施细则一揽子决定（Katowice climate package）。纵观整个细则，这是一个以减缓为中心的统—规则体系，传统的“二分法”色彩更加削弱，两大阵营之间的区分继续缩减；作为平衡，发展中国家享有一定程度灵活性，区分被灵活性逐步替代，同时在资金方面有所收获。而在力度提升方面，大会没有实质进展。

**减缓：**规定了缔约方提交未来NDC时需要明确的信息和核算规则，缔约方可以选择与自身NDC相适应的上报信息。对于发展中关注的NDC范围问题，决定申明以减缓为中心的信息和核算规则不排斥在NDC中纳入其他内容；NDC的性质将继续讨论。

**适应：**适应通讯是国家驱动和灵活的，是否递交不具有强制性；递交之后不进行缔约方之间的比较也不接受审评；作为平衡，适应基金未来将专门服务于协定，适应登记簿也将上线；损失和损害在透明度和全球盘点规则正文中体现，避免了仅在脚注中被提及的命运。

**透明度：**对于协定缔约方，现有的基于《坎

表 1 协定实施细则磋商议题一览<sup>[7]</sup>

Table 1 The arrangements of negotiation items under Paris Agreement working programme<sup>[7]</sup>

巴黎会议授权	相关议题	磋商机构
协定第 4 条 (NDC); 1/CP21, 22 ~ 35 段	NDC	APA
	NDC 登记簿	SBI
	NDC 时间框架	SBI
	应对措施	SBSTA/SBI
协定第 6 条 (合作执行); 1/CP21, 36 ~ 40 段	合作方式	SBSTA
	合作机制规则、形式和步骤	
	非市场机制	
协定第 7 条 (适应); 1/CP21, 41, 42 和 45 段	适应通讯、适应基金	APA
	适应登记簿	SBI
	适应组织机构	AC, SBSTA/SBI
	适应需求评估	AC, SBSTA/SBI
	发展中国家适应努力评估	AC/LEG, SBSTA/ABI
	促进适应融资方法论	AC/LEG, SCFSBSTA/SBI
	适应及其支持评估	AC/LEG, SCFSBSTA/SBI
	华沙损失和损害机制	WIM ExCom
协定第 9 条 (资金); 1/CP21, 52 ~ 64 段	公共资金核算 (资金后评估, 9.7)	SBSTA
	资金信息	COP
	适应资金	APA
	公共资金信息评估 (资金前评估, 9.5)	SBI (报告信息)
		APA (报告机制)
协定第 10 条 (技术); 1/CP21, 66 ~ 70 段	技术机制周期评估	SBI
	技术框架	SBSTA
协定第 11 条 (能力建设); 1/CP21, 81 段	能力建设组织机构	COP
协定第 12 条 (教育培训等); 1/CP21, 82 ~ 83 段	强化教育、培训、提高公众意识等活动的执行	SBI
协定第 13 条 (透明度); 1/CP21, 84 ~ 98 段	行动和支持的透明度形式、过程和指南	APA
协定第 14 条 (全球盘点); 1/CP21, 99 ~ 101 段	全球盘点细则	APA
协定第 15 条 (履约); 1/CP21, 102 ~ 103 段	履约实施细则	APA
其他事宜	新的融资目标等	APA

注: SBI 为公约附属执行机构; SBSTA 为公约附属科技机构; AC 为适应委员会; LEG 为最不发达国家专家组; SCF 为资金常设委员会; WIM ExCom 为华沙损失和损害国际机制执行委员会; COP 为公约大会。

昆协议》透明度规则 (泾渭分明的双年报 / 双年更新报、专家审评 / 技术分析、多边评估 / 促进性观点分享) 最晚到 2024 年 12 月 31 日休止; 双年透明度报告系统将统一替代上述规则; 缔约方应不晚于 2024 年 12 月 31 日前提交第一次双年透

明度报告, 公约不晚于 2028 年组织第一次协定意义下的评审。必须报告的内容包括: 国家清单和 NDC 进展评估信息, 发达国家提供的资金、技术和能力建设支持。如上文所述, 适应信息可选。公约下的其他报告义务延续, 例如每 4 年递交一

次国家信息通报（发达国家继续接受审评、发展中国家不接受审评），发达国家递交年度清单报告并接受审评。当国家信息通报与双年透明度报告重合时，两份报告可以合二为一，但必须增加关于气候研究、系统观测、教育、培训和公众意识内容以及适应信息。适用灵活性条款的发展中国家自我甄别，明确具体条款并提出改进计划时间表。对于发展中国家需要的支持，决定申明在接收到申请的情况下继续为发展中国家提供能力建设支持（但没有说明资金来源）。

**全球盘点：**相关决定没有技术性附件，篇幅相对短小，框架性约定居多。总体而言全球盘点将以缔约方驱动的方式进行，考虑公平和科学研究进展；步骤包括信息收集和准备、技术评估以及对产出的考虑（consideration of the output）；建立技术和高级别对话进程；强调盘点的重点是集体评估，不针对单一国家。

**资金：**基于在减缓和透明度机制中的“让步”，决定要求发达国家提供项目级别的资金资源信息，由公约秘书处发布综合报告，通过研讨会和部长级高级别会议进行讨论。措辞避免了发达国家反对的审评（review）字眼。开始提交信息时间将由 2020 年的决定明确；2020 年还将启动确定新的资金支持目标（ $\geq 1000$  亿美元/年）的进程。

**市场机制：**没有达成共识，磋商将在 2019 年继续。焦点问题在于如何保证环境完整性，即减排量被转让之后，提供减排量的缔约方是否应该对自身排放进行调整，保证减排量不被一个以上缔约方利用。这个显而易见的问题遭到了巴西的阻击。

**雄心和力度提升：**在 COP24 上共有 3 个议题与此相关，即 IPCC 1.5℃ 特别报告、促进性对话和（发达国家）2020 年前减排/支持力度。对于 IPCC 报告，大多数国家表示欢迎，少数国家表示反对，印度和中国保持缄默。最终的决定中采用了“认可 IPCC 科学工作意义”“感谢科学家工作”“欢迎及时发布”等折中字眼；对于贯穿 2018 年谈判的促进性对话，大会表示“注意到其成果”“希望各国在准备 NDC 的时候参考”；对

于 2020 年前减排力度，相关决定重申之前的共识，例如敦促各国尽快批准《多哈修正案》、2020 年更新初始 NDC 或提出新的 NDC 等。

### 3 巴黎会议后分裂的气候世界

巴黎会议之后，“逆全球化”“去全球化”的风潮迭起，全球化进程陷入低谷，为全球气候治理带来额外挑战。2016 年以来，特朗普当选美国总统、英国脱离欧盟公投成功、意大利修宪公投遭否决、法国荷兰极右势力一度猖獗等事件标志着去全球化风潮的开始。主要表现为反对外来移民、反对自由贸易<sup>[9]</sup>、收回国家主权、减少国际公共物品的提供、压制新兴国家<sup>[10]</sup>等国家利己主义<sup>[11]</sup>行为。在去全球化背景下，全球气候治理难以独善其身。2017 年美国新任总统特朗普宣布退出协定，气候政策发生颠覆性变化<sup>[12]</sup>；在美国政策影响下发达国家立场出现集体退化<sup>[13]</sup>，以巴西为代表的发展中国家政策也出现退缩<sup>[14]</sup>。

分裂的气候世界在卡托维兹会议集中体现。会场外，波兰煤炭工人和煤炭产业要求“公平正义”<sup>[15]</sup>，法国“黄马甲”运动迫使总统让步；会场内，波兰主席团提出了“西西里亚团结和公平转型宣言”，呼吁转型过程中谁都不能落下、谁都不能被伤害，而在提升力度方面不置一词。一方面，应邀发布的 IPCC 1.5℃ 特别报告被认为是目前关于 1.5℃ 最好的科学认知、最紧迫的警告，IPCC 也在会场上做了 3 次公开宣讲；另一方面，沙特、美国及俄罗斯等油气生产大国反对“欢迎”该报告，引发了会议开场以来最大的分歧。此外，东道国还低调发布了“林业应对气候变化宣言”<sup>[16]</sup>，而 2018 年 1 月 800 名欧洲科学家的联名信使现场观察员对林业的减缓贡献将信将疑<sup>[17]</sup>。社会团体的负面压力（一直以来社会团体都以正面力量出现）、主席团的立场选择、关键缔约方的消极立场共同造成最终成果中力度的缺失。

原本相对团结的发达国家集团出现了明显的裂痕，伞型集团发言频率明显降低，美国持续消灭“二分”的努力，在资金和力度方面更加消极；

加拿大、新西兰在部分关键问题上的立场与欧盟趋同，澳大利亚保持低调。原本就逐渐分裂的发展中国家集团更加分裂。公约决定已经将最不发达国家（LDC）和小岛屿国家（SIDS）从非附件一国家中“分离”出来，给予特殊考虑；立场相近发展中国家（LMDC）和拉美独立国家联盟（AILAC）、LDC的立场相对；“基础四国”中的巴西一反谈判历史中颇具建设性的姿态，造成市场机制磋商停滞；印度对全球盘点中对公平考虑不充分持明确保留态度，在未来的磋商中应会就此发力<sup>[18]</sup>，而这一点在基础四国中并未形成共识。LDC、非洲集团、SIDS集团、AILAC集团、环境整体性集团、欧盟频频互动。会议最后几天，在巴黎会议上正式亮相的“雄心联盟”再次发布宣言，要求通过有力度的谈判成果<sup>[19]</sup>。然而签署这个宣言的缔约方数量（26）比2015年（79）已经大幅缩水，更少了美国、巴西这样的重量级国家（在巴黎会议上美国和巴西现场宣布加入该集团）。

气候领袖更加模糊不清。曾经被寄予厚望的欧盟完全失去了将2020年目标提升到30%的可能性，因为到目前为止的减排进展是22%。欧盟的中坚力量德国，其排放量从2009年以来就没再出现下降，2020年下降40%的目标已经成为泡影（目前只完成了32%），同时对欧盟委员会提出的2050年实现碳中性的长期目标，德国保持沉默<sup>[20]</sup>。在COP24上德国宣布将对适应基金的捐赠提高一倍，被认为是用资金买减排信用。新兴国家的发展阶段还不足以让这些国家贸然成为“领袖”。

#### 4 展望：全球气候治理需要从规则到行动

卡托维兹会议完成了协定实施细则的磋商，夯实了基于规则的气候治理框架，为“自下而上”的松散协定注入了更多规则绑定的强制性色彩，提升了协定的法律地位。但是会议在提升力度方面没有实质作为。区别色彩趋淡的规则体系使全球气候治理走向统一，而全球化遇阻、主要国家气候政策的大幅度后退、两大阵营边界模糊化、

谈判主体的利益诉求更加多元化使气候治理处于暂时分裂状态。这是协定达成之时没有预料到的形势。这种困境一方面使力度提升面临挑战，另一方面也会增加细则执行的不确定性，特别是在发展中国家实施细则需要有力支持的条件下。

从哥本哈根到巴黎会议再到卡托维兹会议的进程显示全球气候治理也存在“不可能三角”<sup>[21-22]</sup>。治理全球化、治理效率和国家利益（国家主权），在目前政治现实下，只可能同时保证其中两个目标而不可能面面俱到。实际上协定是一种高度全球化但治理效率暂时不高的模式，是一种中等程度的全球气候治理。以自下而上为主的模式保障了国家利益和治理全球化，但折损了治理效率。

在公约框架内，下一步的磋商将进入相对平静的阶段，以解决未决问题、继续夯实细则为主。下一轮相对瞩目的气候谈判将在IPCC第六次评估报告发布之后、第一次全球盘点进行之时到来。公约框架外，以2019年9月纽约气候峰会为代表的活动将从各个方面促进力度的提升。而从统一到符合科学要求的行动，需要各个方面的全面突破：各国强有力的政治意愿、技术的快速突破、生产生活方式的根本性转变。积极的信号是技术进步速度在世界范围内加快<sup>[23]</sup>，但依然不能弥补全球排放的反弹<sup>[24]</sup>，其余两个要素更需要时间和时机。■

#### 参考文献

- [1] 杜祥琬. 应对气候变化进行历史性阶段[J]. 气候变化研究进展, 2016, 12 (2): 79-82
- [2] UNFCCC. Decisions adopted at the climate change conference in Katowice, Poland, 2-14 December 2018 [R/OL]. 2018 [2018-12-20]. <https://unfccc.int/katowice>
- [3] UNFCCC. Matters relating to article 6 of the Paris Agreement and paragraphs 36-40 of decision 1/CP.21 [R/OL]. 2018 [2018-12-15]. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/auv\\_cp24\\_i4\\_Art.6.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/auv_cp24_i4_Art.6.pdf)
- [4] UNFCCC. 1/CMA.1: matters relating to the implementation of the Paris Agreement [R/OL]. 2016 [2017-01-31]. <https://unfccc.int/resource/docs/2016/cma1/eng/03a01.pdf>
- [5] 朱松丽, 高翔. 从哥本哈根到巴黎: 国际气候制度的变迁和发展[M]. 北京: 清华大学出版社, 2017

- [6] Damassa T. Interpreting NDCs: assessing transparency of post-2020 greenhouse gas emissions targets for 8 top-emitting economies [R/OL]. 2015 [2017-08-01]. [http://www.wri.org/sites/default/files/WRI\\_WP\\_InterpretingNDCs.pdf](http://www.wri.org/sites/default/files/WRI_WP_InterpretingNDCs.pdf)
- [7] UNFCCC. 1/CP.23: Fiji momentum for implementation [R/OL]. 2017 [2018-05-31]. <https://unfccc.int/decisions?f%5B0%5D=session%3A4102>
- [8] UNFCCC. PAWP compilation, version of 9 September [R/OL]. 2018 [2018-09-10]. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Latest%20PAWP%20documents\\_9Sep.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Latest%20PAWP%20documents_9Sep.pdf)
- [9] 周琪, 付随鑫. 美国的反全球化及其对国际秩序的影响 [J]. 太平洋学报, 2017 (4): 1-13
- [10] 刘明礼. 西方国家“反全球化”现象透析 [J]. 现代国际关系, 2017 (1): 32-37, 44, 63-64
- [11] 马峰. 全球化与不平等: 欧美国国家民粹浪潮成因分析 [J]. 社会主义研究, 2017 (1): 129-140
- [12] 朱松丽, 高世宪, 崔成. 美国气候变化政策演变及原因和影响分析 [J]. 中国能源, 2017, 39 (10): 19-24, 31
- [13] 朱松丽. 美国能源 / 气候调整对斐济 / 波恩气候大会的影响 [J]. 中国经贸导刊, 2018, 1 (下): 67-69
- [14] Tollefson J. Brazil's lawmakers push to weaken environmental rules [J]. Nature, 2018, 557: 17
- [15] Karl M, Megan D, Natalie S. Leaked: draft UN declaration to “ensure decent future” for fossil fuel workers [R/OL]. 2018 [2018-12-04]. <http://www.climatechange.news.com/2018/09/24/leaked-draft-un-declaration-ensure-decent-future-fossil-fuel-workers/>
- [16] Polish Government. The ministerial Katowice declaration on forests for the climate [R/OL]. 2018 [2018-12-18]. [https://cop24.gov.pl/fileadmin/user\\_upload/Ministerial\\_Katowice\\_Declaration\\_on\\_Forests\\_for\\_Climate\\_OFFICIAL\\_ENG.pdf](https://cop24.gov.pl/fileadmin/user_upload/Ministerial_Katowice_Declaration_on_Forests_for_Climate_OFFICIAL_ENG.pdf)
- [17] Beddington J. Letter from scientists to the EU parliament regarding forest biomass [R/OL]. 2018 [2018-12-11]. [https://www.dropbox.com/s/18sx5b10h02x395/UPDATE%20800%20signatures\\_Scientist%20Letter%20on%20EU%20Forest%20Biomass.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/18sx5b10h02x395/UPDATE%20800%20signatures_Scientist%20Letter%20on%20EU%20Forest%20Biomass.pdf?dl=0)
- [18] Third World Network. Decisions for implementation of Paris Agreement adopted [R/OL]. 2018 [2018-12-18]. [https://twnetwork.org/sites/default/files/TWN\\_update13\\_5.pdf](https://twnetwork.org/sites/default/files/TWN_update13_5.pdf)
- [19] High Ambition Coalition. Statement on stepping up climate ambition [R/OL]. 2018 [2018-12-12]. [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/news/20181211\\_statement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/news/20181211_statement_en.pdf)
- [20] Climate Action Network. Issue 6 of ECO newsletter for COP24. 2018 [2018-12-06]. [http://www.climateactionnetwork.org/sites/default/files/eco\\_08.12.2018.pdf](http://www.climateactionnetwork.org/sites/default/files/eco_08.12.2018.pdf)
- [21] Rodrik D. The globalization paradox: democracy and the future of the world economy [R]. New York and London: W. W. Norton, 2012: 368
- [22] 葛浩阳. 经济全球化真的逆转了吗: 基于马克思主义经济全球化理论的探析 [J]. 经济学家, 2018 (4): 11-18
- [23] Climate Action Tracker. CAT warning projections global update [EB/OL]. 2018 [2018-12-12]. <https://climateactiontracker.org/publications/warming-projections-global-update-dec-2018/>
- [24] Figueres C, Quéré C L, Mahindra A, *et al.* Emissions are still rising: rump up the cuts [J]. Nature, 2018, 564: 27-30

## From Paris to Katowice: the unified and divided in global climate governance

ZHU Song-Li

*Energy Research Institute, National Development and Reform Commission, Beijing 100038, China*

**Abstract:** The negotiation on rule book of Paris Agreement faces challenges as soon as it was started. Nevertheless, the negotiation was generally done in Katowice climate conference by passing the rule book by which the rule-based climate regime is enhanced. Meanwhile, the rule book injects more attribution of ‘top-down’ to Paris Agreement which is characterized by ‘bottom-up’ and loose mechanisms, as a result the legal position of Paris Agreement is promoted. However, the conference also witnessed further separation of the climate world, shown as the union or re-grouping of negotiation groups, the degradation of major parties, arguments from interest groups, disagreements on latest sciences output. All these made no progress in ambition promotion. The road from Paris to Katowice shows we can’t simultaneously pursue governance efficiency, national self-determination, and global climate governance. Future negotiation should convert unified rules to real actions.

**Keywords:** Paris Agreement; Katowice climate conference; Global climate governance; Rule book