

危机、韧性与风险： 《巴黎协定》下的全球气候治理

徐沁仪

内容提要 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。《巴黎协定》是继《京都议定书》之后第二份具有法律约束力的国际气候行动承诺，也是当前全球气候治理所依托的基础性机制。面对国际形势复杂化和气候风险破坏性增加的局面，《巴黎协定》现有机制安排在危机中具有维持和恢复对关键议题治理的能力，其治理体系的底层逻辑并未动摇，治理目标也相对稳固。虽然动荡的国际形势导致其执行力度出现波动，但目前尚未对其治理韧性造成实质性挑战。《巴黎协定》现阶段主要的风险点集中在如何确保公平与分配，促进减排目标的实现以及处理大国和分散的小集团关系等方面。当前，全球气候治理的发展呈现总体稳定，短期波动与不确定性增加的综合态势。

关键词 非传统安全 气候治理 《巴黎协定》 全球治理 治理韧性

* 徐沁仪：北京大学国际关系学院助理教授。（邮编：100871）

** 本文是北京大学学科建设项目“全球气候治理中的国家角色冲突与气候领导力”（项目编号：7101303175）的阶段性成果，同时受到能源基金会项目“碳中和目标下中国2035年低碳发展目标与战略研究”的支持（项目编号：G-2110-33468）。笔者感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议，文责自负。

2022—2023年以来，国际战略格局的变革加速。全球疫情的余波造成的治理困境仍在持续，全球经济低迷、地缘政治冲突升温、能源和粮食危机加剧等一系列突发问题与挑战造成诸多未知风险，国际政治与全球治理格局的焦点趋向于传统安全议题。大国战略竞争、国际贸易冲突和公共卫生危机等国际局势的剧烈变化领域前所未有地影响到气候治理领域，进而也直接影响各国温室气体减排的政策制定和实施。

自《巴黎协定》诞生以来，相关研究多数集中分析其有效性，即其制度安排能否实现预期的控温目标。^① 在国际形势不确定性日益增强之时，评估《巴黎协定》是否有效固然重要，但更重要的是《巴黎协定》下的气候治理“韧性”(Resilience)——即在当前的复杂形势下既有机制能否维持主要功能，并复原到正常的治理状态；能否具有足够的能力去应对多重不确定性带来的挑战？《巴黎协定》未来的发展中有哪些显著的风险点值得注意，又可能导致何种场景的发展趋势？气候治理已经成为国际多边合作与谈判的核心议题，也是中国参与全球治理的关键环节。^② 《巴黎协定》的发展关乎全球气候治理的整体格局和国家可持续发展的战略布局，需要对其在剧烈变化的国际形势中面对多重冲击的适应与复原能力(治理韧性)以及发展趋势进行系统性评估与分析，以便更系统地审视在国际战略格局变动等多重冲击之下非传统安全领域的治理模式与合作方式变化特点。为此，本文将通过构建全球气候治理机制的韧性评估框架，分析当前国际形势对全球气候治理的治理韧性影响评估《巴黎协定》及其治理机制存在的主要风险，从而进一步探究全球气候治理机制发展的前景和趋势。

一、治理韧性的内涵与相关研究

近年来，在国际关系、公共政策及安全研究等领域中，关于韧性的理论与政策讨论逐渐增多。韧性主要衡量行为体是否能够在突发危机下持续地提供符合设定标准的产品和服务，其核心特点是行为体能够应对危机并且迅速回

^① Kilian Raiser, et al., "Is the Paris Agreement Effective? A Systematic Map of the Evidence," *Environmental Research Letters*, Vol.15, No.8, 2020.

^② 于宏源：《从大国共治到南北分治：从沙姆沙伊赫大会看全球气候治理进程》，《国际关系研究》2023年第1期，第31页。

归危机前状态的综合能力。^①其中,“气候韧性”的概念常聚焦于分析某项事务对气候的适应能力,即将气候视作变量,分析特定领域受气候变化影响的情况、应变能力及调整策略(如评估农业的气候韧性)。^②由此,在气候变化治理领域的研究中,“韧性”问题常作为气候适应的子议题出现。^③这类“气候韧性”研究往往旨在评估特定系统/项目预见和应对气候变化造成的自然冲击及复原的能力,而非分析气候治理体系和机制自身受到外部形势变化的影响。^④从国际气候合作与相关机制发展的角度,对全球气候治理体系演化及治理韧性的相关研究可归纳如下:

1. 治理需求论。此类研究多基于气候治理体系存在的物质性需求。随着气候变化风险的加剧要求各利益相关方采取积极行动参与全球气候治理进程。缓解气候风险的现实需求会导致相应的治理体系不断强化。此外,物质性需求还包括全球气候治理发展相关的市场因素等,主要体现为环境产品市场的不断扩大以及与此相关产业的发展。^⑤气候变化冲击与经济利益需求的合流,进一步导致气候行动上升到国家战略和外交关系层面,气候变化进入到国家安全和战略竞争议程已经成为全球性现象,能源转型和新能源产业的发展已经成为大国经济竞争的新赛道,环境产品贸易摩擦也成为国际贸易政治中一个热点议题。这些与气候变化相关的新竞争或冲突,也进一步扩大全球气候治理体系的边界和拓宽介入国际政治和经济关系的渠道,从而增强了主要利益主体对全球气候治理体系的需求。^⑥与之相对应,如以上多重治理需求在短期发生剧烈波动,那么,治理韧性会受到冲击。

① David Chandler and Jon Coaffee, eds., *The Routledge Handbook of International Resilience*, London and New York: Routledge, 2016; Ivan T. Robertson, et al., “Resilience Training in the Workplace from 2003 to 2014: A Systematic Review,” *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, Vol.88, No.3, 2015, pp. 533-562; Lindsey Jones, et al., “Advancing Resilience Measurement,” *Nature Sustainability*, Vol.4, No.4, 2021, pp. 288-289.

② Frank A. Ward, “Enhancing Climate Resilience of Irrigated Agriculture: A Review,” *Journal of Environmental Management*, Vol.30, 2022, 114032; Sara Mehryar, “What Is the Difference between Climate Change Adaptation and Resilience?” Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science, September 12, 2022, <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/explainers/what-is-the-difference-between-climate-change-adaptation-and-resilience/>, 2022-12-15.

③ 李昕蕾:《全球气候危机中的能源安全韧性治理》,《国家治理》2022年第17期,第20—25页。

④ Onyinye Prince Choko, et al., “A Resilience Approach to Community-Scale Climate Adaptation,” *Sustainability*, Vol.11, No.11, 2019.

⑤ Alison Ming, et al., “Key Messages from the IPCC AR6 Climate Science Report,” Cambridge Centre for Climate Science, October 29, 2021.

⑥ 张海滨等编著:《气候变化与国家安全》,北京:商务印书馆2022年版,第15—20页。

2. **复合结构论。**这类研究从气候治理嵌入其他治理领域的情况出发,强调气候问题的复杂性和议题的高度交互性,并认为这两种特点交织所形成的复杂性的议题关联,使治理机制不容易受外部影响而崩溃,从而有助于增强全球气候治理机制的韧性。实际上,气候治理作为一个全球性集体行动,不仅包含一系列复杂的合作问题,需要在国家、产业和相关利益集团之间进行多层次的利益协调,其治理行为还涉及到贸易、融资、援助和能源等不同议题领域。从治理实践来看,这一过程中的多重利益分配,不同议题联系所产生的额外收益及围绕这些收益的竞争或冲突,复杂治理任务所使管理存在不确定性,都使全球气候行动难以形成单一且严格等级式的制度化治理模式,而是在不同层次、不同议题上围绕特定利益需要形成分散化的机制,从而组合成为多层次、多维度的治理体系。^① 这些特点导致全球气候行动相关的机制安排出现了碎片化和复杂化的发展趋势,但是,跨议题领域联系所形成复合结构也增强了整个治理体系的韧性,使其面对各类形势和治理条件的变化更具适应性。^②

3. **机制发展论。**此类研究从机制发展的角度衡量治理能力,认为相较于《京都议定书》,《巴黎协定》更具备包容性和弹性,且在透明度、参与者多元化(主权国家、非国家/次国家行为体),援助与能力建设,适应性和新议题的关切等方面进步显著,推动了气候规范的传播,促进了主要利益相关者多层次交流。^③ 与此同时,从机制发展角度看《巴黎协定》也存在诸多问题和不足,如缔

① Robert O. Keohane and David G. Victor, "Cooperation and Discord in Global Climate Policy," *Nature Climate Change*, Vol.6, No.6, 2016, pp. 570-575; Nataliya Stranadko, "Global Climate Governance: Rising Trend of Translateral Cooperation," *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol.22, No.2, 2022, pp. 5-19.

② 伦敦玛丽女王大学教授莱亚尔-阿卡斯·拉斐尔(Leal-Arcas Rafael)等人在有关气候治理机制能力的分析中提出气候治理发展过程的“外交-法律-政治经济”三支柱。他们认为,《巴黎协定》中的创新战略促进了三者的一致性从而得以具备较强的适应性和稳定性,也缓解了气候治理中日益增长的民族主义利益分歧的产生。该研究通过讨论《巴黎协定》对外交/法律/政治经济层面合作基础的连结和巩固作用来评价其治理韧性,说明评估气候合作机制的治理基础是分析其治理韧性-危机后复原力的前提。Leal-Arcas Rafael and Antonio Morelli, "The Resilience of the Paris Agreement: Negotiating and Implementing the Climate Regime," *Geo. Envtl. L. Rev.*, Vol.31, 2018, pp. 1-64.

③ Nathan Cogswell, et al., "Toward More Effective Implementation of the Paris Agreement: Learning from 30 Years of Experience," *World Resources Institute Working Paper*, October 2021; Pieter W. Pauw, et al., "Conditional Nationally Determined Contributions in the Paris Agreement: Foothold for Equity or Achilles Heel?" *Climate Policy*, Vol.20, No.4, 2020, pp. 468-484; Robert Falkner, "The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics," *International Affairs*, Vol.92, No.5, 2016, pp. 1107-1110; Raymond Cléménçon, "The Two Sides of the Paris Climate Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough?" *The Journal of Environment & Development*, Vol.25, No.1, 2016, pp. 3-10, 20-24.

约国之间关于机制发展方向的分歧仍然存在,气候变化的相关科学评估仍面临一些质疑和争论,“国家自主贡献”“全球盘点”(global stocktake)等安排的制度化水平还有待提高,以及围绕《巴黎协定》合作或气候缓解行动的路径依赖不足等。多数研究者对此表现为审慎态度,认为相应机制继续完善和深化的空间仍然很大。^①

总结以上内容,相关分析对全球气候治理产生的基础、治理目标的议题嵌套和交互性,以及治理体系发展等角度的思考,都为“气候治理韧性”提供了诸多有益的参考。由此,本文将从治理基础、治理目标和治理方式三个维度来构建当前全球气候治理体系的治理韧性评估框架,即衡量气候治理机制生发的基础条件,原本设定的目标和具体达成方式等方面,受到国际形势变化的冲击后的复原力表现及未来走向,从而综合评估气候治理领域主要机制的动态变化。区别于“有效性”评估,“韧性”评估重在衡量变化,如既有目标是否会受到外力干预而发生改变,治理方式效力有无出现动态削弱等。

二、气候治理韧性的评估框架

《巴黎协定》反映了2020年后全球以及参与的国家行为体、非国家行为体和次国家行为体等多层面、多维度和多领域应对气候变化的总体制度安排。有别于有效性分析中重点在于对“能不能”的评估(能否达成既定目标),气候治理的韧性分析侧重于对“是否还能”的分析,即面临变化中的国际形势,当前的治理协作机制“是否还能”持续供给公共产品。由此,需要分析以下问题:全球气候治理基础是否动摇,全球气候治理目标是否改变,以及全球气候治理方式的执行是否存在问题。

(一) 全球气候治理基础:物质动力和规范压力

治理基础指的是当前合作机制能够生成的基本条件,包括物质性动力和规范化压力两个层面。具体来说,物质性动力主要指推动全球气候治理的自然冲击(人类活动对气候产生的影响及气候变化对人类社会的影响),以及与

^① Robert O. Keohane and Michael Oppenheimer, "Paris: Beyond the Climate Dead End Through Pledge and Review?" *Politics and Governance*, Vol.4, No.3, 2016, pp. 142-151; 蒋含颖等:《气候变化国际合作的进展与评价》,《气候变化研究进展》2022年第5期,第596—598页。

全球气候治理发展相关的市场因素(国家促进相关产业发展,推动低碳经济转型过程中获得的收益和物质性激励)。《联合国气候变化框架公约》第二条明确提出全球气候治理的最终目标是“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”。^① 人与气候的关系及气候对人类社会的影响是展开全球气候合作的基础,也是《巴黎协定》开展的物质性基础。因此,衡量《巴黎协定》治理韧性的首要的物质性条件是评估近年来气候影响的自然冲击。

物质性动力的第二个层面需要考虑市场因素。市场激励源于市场机会——绿色低碳技术和产业发展相关的全球竞争在一定程度上有利于推动全球气候治理进程。^② 当国家有能力生产并推广绿色产品使用时,他们能够以较低成本使清洁能源逐步替代传统资源,同时可以依据竞争优势将其产能输出到其他市场。这促使这类国家更有可能积极参与环境与气候合作。在此过程中,一国对绿色产品的推广以及更具雄心的环境和减排措施,有助于占领国际监管框架谈判和制定中的优势位置。由此,相关国家会通过规范性力量推动绿色产品被更多的市场接受和推崇,从而进一步增加其产品竞争力。一方面,参与环境与气候合作的国家越多,可以增加相关行业和产品的潜在市场;另一方面,一些企业也寻求通过影响国家参与环境和气候合作谈判的过程来扩大他们在国际竞争中的优势(例如,游说政府设定特定产品的关税和市场准入条件来增加外国进口产品的成本)。

规范化压力主要包括两个层面:一是气候治理已经形成的国际规范对各国气候行动的要求(规范压力),以及来自非政府组织和公众等非国家行为者的国内绿色激励(green pressure/motivation)。绿色激励代表了一种社会压力,是由各国的国内绿色团体(如以环境保护和气候行动为活动宗旨的非政府组织)和国际性的非政府组织所形成的社会性力量。国内团体和公众可以敦促一个国家更加积极参与国际环境合作,是国内层面促进国际气候合作机制运行的核心治理基础。特别是当这些社会群体拥有强大的政治权力时,它们往往会成为国家利益构成的关键影响因素。研究表明,当气候问题成为公众

^① The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), [https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-AC.237-18\(PARTII\)-ADD.1](https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-AC.237-18(PARTII)-ADD.1), 2022-11-15.

^② 张海滨:《全球气候治理的历程与可持续发展的路径》,《当代世界》2022年第6期,第18—19页。

的头等大事并增加到政治议程上时,相关议题往往成为选举激励的代名词。^① 强烈的绿色动机如公众社会关注、非政府组织压力,可以直接作用于国家参与国际气候合作的意愿如影响国家是否的参与/批准气候协议以及是否实施严格的气候政策等。

自然冲击(环境动力)、市场激励(市场动力)、规范约束(规范/政治压力)和绿色激励(社会压力)代表了从国内和国际两个层面影响《巴黎协定》存续和发展的四种推动力量。它们共同构成了全球气候治理与合作生成与持续的物质性和规范性基础,也是全球气候治理中诸多机制运行的底层逻辑。

(二) 全球气候治理目标:宏观目标和关联目标

《巴黎协定》的重要贡献之一在于明确了全球气候治理的宏观目标,其第二条明确提出:“把全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上低于2℃之内,并努力将气温升幅限制在工业化前水平以上1.5℃之内。”^②《巴黎协定》设定的该具体目标从气温升幅和量化目标的角度明确了《公约》中整体目标。^③

落实到国家主体上,《巴黎协定》的次级执行依托的是各国的国家自主贡献(Nationally Determined Contributions, NDCs),从长远来看在于各国陆续实现碳中和,从而保障全球范围内的净零排放。《巴黎协定》的第四条明确说明了气候治理与合作的宏观目标同碳达峰和碳中和的关系,并将碳中和作为实现《巴黎协定》目标的主要技术措施。^④ 到2022年底,已有约140个国家和地区明确了碳中和的减排目标和时间。作为核心关联目标,碳中和目标的变化与波动将直接影响到《巴黎协定》的韧性衡量。

(三) 全球气候治理方式:多边约束与自主贡献

全球气候治理方式韧性的评估主要在于分析其机制运行受当前国际形势的影响程度。在减缓目标下,国家自主贡献、支持机制、市场机制等领域的进展与变化,以及在此过程中主要国家行为体的互动状态是衡量执行层面治理

① Kathryn Harrison and Lisa McIntosh Sundstrom, eds., *Global Commons, Domestic Decisions: The Comparative Politics of Climate Change*, Cambridge: MIT Press, 2010.

② Paris Agreement, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/FCCC-CP-2015-L.9-Rev.1,2022-12-01>.

③ 张海滨:《全球气候治理的历程与可持续发展的路径》,第16页。

④ Paris Agreement, Article 4.

韧性的核心。^①

国家自主贡献是《巴黎协定》最主要的创新治理方式,反映作为治理主体的国家行为体在宏观层面减排目标与政策实施。帮扶机制(资金、技术等)是体现共区原则和保障减排实施的重要手段。长期以来,市场机制是《联合国气候变化框架公约》下全球气候治理探索的重要内容。《巴黎协定》在原有基础上发展了两种碳市场机制,包括侧重于加强双边、区域和多边排放信用交易的“合作方法”(cooperative approaches)和以项目为主的“可持续发展机制”(sustainable development mechanism)作为国际碳交易新的制度基础。^②当前,受制于发展中国家和发达国家之间碳定价的巨大差异,碳市场链接规则与监管的高度复杂性,碳市场之间的全球协同还很困难。^③现阶段重点还是分析主要碳交易市场的开展情况和受影响程度。另外,也需分析与之相关的更广泛的《巴黎协定》下全球气候治理—国际贸易的互动与治理现状,包括对贸易和碳排放产生影响的政策如碳关税。从《巴黎协定》治理方式来看,其能否平稳维持或恢复到震荡前(尤其是相较2022年)水平是评估该维度韧性的关键。

三、《巴黎协定》下全球气候治理的韧性分析

运用以上的评估框架对《巴黎协定》的治理韧性进行分析。首先,治理基础(物质性动力和规范化压力)本质上回答的是“是什么促使并奠定了治理/合作”。这也是运用该框架评估《巴黎协定》治理韧性需要首要考量的维度;其次,治理目标(宏观目标和关联目标)体现的是合作的终极要义——坚持并最终完成目标是气候谈判与合作的支柱,其内容包含对《巴黎协定》宏观治理目标及核心的减排关联目标的考量;再次,《巴黎协定》治理方式的韧性主要在于评估其机制执行层面的变化,以及主要行为体的互动进程受当前国际形势的影响程度。针对以的韧性评估中三个维度所对应的具体指标,评估的等级序

① 气候适应是全球气候治理的又一核心,既可以将其理解为治理目标,也表现在治理方式上。长期以来,全球气候治理在适应领域的发展相对滞后,目标不明,包括“国家适应计划”在内的众多有关提高发展中国家气候适应的方案与规划都缺乏具体的实现机制,气候适应的治理机制实践短期内受国际形势变化的影响有限,属于落实层面的固有问题而非韧性评估中会受到影响的典型领域。相应地,国际形势的持续变化也会进一步扩大气候适应建设所面临的挑战。

② 高帅等:《〈巴黎协定〉下的国际碳市场机制:基本形式与前景展望》,《气候变化研究进展》2019年第3期,第222—225页。

③ 王云鹏:《论〈巴黎协定〉下碳交易的全球协同》,《国际法研究》2022年第3期,第92—94页。

列排布依据“稳定—不确定”变化具体分为“趋强、稳定、波动、冲突”四个指标评价标准,以刻画机制从稳定运行到不确定性增加的发展和变化过程。

(一) 全球气候治理基础尚未动摇

自然冲击是展开全球气候合作的基础,也是《巴黎协定》开展的首要物质性基础。近年来,极端天气和灾害频发。联合国政府间气候变化专门委员会(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)第一工作组的报告《气候变化2021:自然科学基础》的研究展示了近年来气候系统发生的广泛而快速的变化。^①一些影响是不可逆转的,特别是海洋、冰原和全球海平面的变化。一旦气候临界点被突破,就可能造成严重破坏性影响,包括冰原崩溃、海洋环流突变、发生复杂的极端天气事件和远超预估的全球变暖幅度。《中国气候变化蓝皮书(2022)》也表明,高温、强降水等极端天气气候事件趋多、趋强。2020年后尤其是2021年多项气候变化指标都打破观测纪录。^②

物质性动力的经济激励层面则产生了一些波动。全球新能源市场及技术革新与发展受国际形势和能源危机的影响,全球绿色创新产业和低碳经济发展受挫,经济激励助推的国家层面的治理动力产生了一定波动。欧盟报告认为,2022年能源短缺和脆弱性根本原因在于其长期对进口能源的过分依赖以及,及过多使用天然气作为能源转型的过渡方案。欧盟内部也存在能源市场尚未完成整合以及欧盟成员国间能源税制体系不一致等问题。与此同时,相关研究显示,能源危机或许并不会长期影响欧洲低碳经济转型,虽然存在一定的能源风险,但危机“可以被视作欧盟更快实现转型的契机,也再次证实了欧洲能源体系脱碳的必要性”。^③由此,经济刺激层面的物质性动力出现一定波动,也可能使得欧洲触底反弹,继而加快转型。能源危机使低碳经济转型,产业发展与国家利益(安全)进一步捆绑。因此,低碳经济和绿色创新产业短期走向虽有波动,下一步的发展反而可能趋强。

在社会压力方面,《联合国气候变化框架公约》缔约方第27次会议

^① IPCC, “Climate Change 2021: The Physical Science Basis,” <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>, 2022-11-10.

^② 中国气象局气候变化中心:《中国气候变化蓝皮书(2022)》。

^③ European Parliament Research, “Towards Carbon Neutrality Through Ambitious Transformation of the EU Energy System,” European Added Value Unit, July 2022, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)730346](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)730346), 2022-11-10.

(COP27, 以下称“沙姆沙伊赫会议”)的参会人数居历届会议前列。在会前,就有超过 400 家非政府组织向主办方提交签名的公开信要求将政府将“损失与损害”资金作为议程重点,促成谈判。从最终沙姆沙伊赫会议的结果来看,会议成功设立损失损害基金。^① 社会压力常和气候雄心呈现出相反的发展趋势,即气候雄心和行动不足的时候,非政府组织领导的活动和社会运动往往更多,以敦促国家开展更有力的气候行动,强化公众认知并推动政策发展。总体来看,社会与公众意识层面形成的国际气候规范压力变化不大,国际组织及公开会议中的表态显示当前国际规范对于气候治理的要求相对稳定。

(二) 全球气候治理目标相对稳固

《巴黎协定》明确了全球气候治理的长期目标是将 21 世纪全球气温升幅相较于前工业化时期上升幅度控制在 2℃ 以内,并寻求将温度上升幅度限制在 1.5℃ 以内。2021 年,格拉斯哥会议重申了 1.5 摄氏度内的治理目标,而沙姆沙伊赫会议虽未强调减排,也基本守住了该原则。全球升温越多,就越可能面临难以预测的严峻风险仍是广泛的基本共识。^② 即使关于《巴黎协定》能否有效实现控温目标存疑,《巴黎协定》明确的宏观控温目标作为全球气候治理与合作的基础认同仍然成立。控温的宏观目标认知稳定。

与此同时,受到国际形势和能源危机的影响,世界范围内尤其是欧洲多国存在一些重启燃煤发电或推迟退煤进程的举措。2022 年,“北溪”天然气管道发生泄漏,一方面造成了甲烷大量外泄,产生了气候影响;另一方面也影响了欧洲能源基础建设。目前来看,这些影响造成短期的剧烈波动(如影响能源价格,化石能源退出进程),但并不倾向会造成整体碳中和目标的颠覆打击。国际层面多数国家并没有放弃碳中和,一些次国家行为体近期的碳中和的目标在短期会受到影响,目前更多表现为部分针对具体行业的小幅调整。可以看到,全球范围内围绕《巴黎协定》具体实施的次级目标出现了一些变化,但是,基本上各国向着碳中和发展的趋势并没有改变。

^① Letter to the Heads of Delegation, “Agree on the Loss and Damage Finance Agenda Item for the COP27 Climate Conference,” <https://climatenetwork.org/resource/letter-put-loss-damage-on-the-cop27-agenda/>, 2022-12-15.

^② UNFCCC, “Sharm el-Sheikh Implementation Plan,” https://unfccc.int/documents/624444?gclid=EAIaIQobChMI3efshvuR_AIVX8EWBR0VygCmEAAAYASAAEgLJBfD_BwE, 2022-12-15.

(三) 落实全球气候治理举措存在的困难

当前,国际形势对《巴黎协定》下气候治理核心减排机制的执行和国家行为体间互动过程的影响主要体现在两个局势变化上:一是大国战略竞争加剧,二是贸易与气候领域的新态势。

1. 世界格局回归现实主义场景,大国战略竞争加剧。大国竞争加剧是近年来国际政治格局变化的最显著特征。2010年,中国的国内生产总值(GDP)超越日本,中国在成为全球贸易强国的同时,战略影响力也随之增强——这种变化引起美国的高度担忧,也强化了关于如何应对中国崛起的辩论。最终美国放弃了长期采取的“接触战略”和试探调整,转向战略对抗。战略转变的集中的体现就是中美贸易摩擦持续不断升级:2011年,奥巴马政府时期提出《跨太平洋战略经济伙伴协定》(TPP)作为战略竞争的工具,在这一时期还是市场导向为主的间接对抗;2018年,特朗普政府发起了高强度的贸易战以及2021年拜登政府推动的“印太经济框架”(IPEF),体现了这一战略升级强化。中美两国既是传统意义上全球经济体系中的核心国家,又是碳排放体量最大的经济体,两国的合作态度将很大程度影响全球气候合作的走向。^①

2022年后,俄乌冲突及随之而来的能源危机造成多国减排计划的执行生变。俄罗斯是世界上最大的天然气出口国和第三大原油与煤炭出口国(2020年数据),^②俄乌冲突直接导致以欧盟国家为主的很多国家在能源供给上的短缺,短期急速上涨的化石燃料价格,区域和全球范围内的投资风险加大。一些国家的货币政策紧缩,多数欧洲国家选择进一步扩张公共债务,增加财政支出来缓解经济和能源短缺问题。能源危机加重了多数欧洲国家经济走弱并带来了相应的汇率贬值和国债压力,也持续影响了气候政策的实施。

首先,天然气紧缩使得欧洲部分转向煤炭。天然气在欧洲国家实现碳中和的路径当中起到关键作用,而天然气去俄化的行为直接导致一些国家综合能源规划和减排实施路径发生变化。据国际货币基金组织(IMF)统计数据,

^① Judy Da Zhu, “Cooperative Equilibrium of the China-US-EU Climate Game,” *Energy Strategy Reviews*, Vol.39, 2022, 100797.

^② Bob Dudley, “Statistical Review of World Energy,” <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>, 2022-12-10.

与2021年相比,2022年1—8月期间,欧盟的煤进口量增长35%,^①主要国家的电力来源部分回归煤炭。虽然多数欧洲国家的政策制定者及欧盟承诺这些转变是暂时的,但给减排及既定能源转型安排所带来的影响不可忽视——尤其是继气候大会重申了全球控温目标不变,以及联合国政府间气候变化专门委员会的第六次报告确认了迫在眉睫的减排举措是守住该目标的唯一路径时,该转变对全球气候目标的实现打击巨大。^②相应地,当一些欧盟成员国开始采用煤炭作为补充替代,其在气候治理领域所累积的国际信誉也会受到影响,形成减排成效、去煤炭化号召和行为之间的张力。这也将进一步弱化当前本就不甚明朗的气候领导权归属,让更多的不发达经济体信心减弱。其次,是对多国财政的影响。2022年,欧盟政府为保护家庭和企业免受不断上涨的能源支出影响而拨款的资金超过3000亿欧元,如希腊和意大利将约3%—4%的国内生产总值用于能源支持计划,而这一数字预计还将持续上升。由此,要持续推进欧盟的可持续发展议程,以及实现当前欧盟2030年气候目标每年需要再增加数千亿欧元的投资。^③

复杂的国际形势变化给后疫情时期的全球气候合作带来了难度和不确定性,而实际上疫情本身也是全球气候治理的不稳定因素。在疫情开始之初,研究预测多认为因为疫情所造成的生产停滞和封锁会利好减排,且疫情可能成为减少化石能源使用,实现低碳发展的契机。^④然而,多数政府在很大程度上未能抓住机会实现能源重新布局。2021年,全球煤炭和石油使用量出现大幅反弹,全球碳排放的年增长量近乎空前。^⑤

2. 贸易与气候领域的新态势。碳排放涉及生产和交换的多个环节,减排政策也几乎影响了贸易经济相关的各个部门。相较于其他环境问题,气候变

① P. Bhanumati, et al., “Greenhouse Emissions Rise to Record, Erasing Drop During Pandemic: The Latest Data from the IMF’s Climate Change Indicators Dashboard Provides a Worrying Picture,” IMF Blog, June 30, 2022, <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/06/30/greenhouse-emissions-rise-to-record-erasing-drop-during-pandemic>, 2022-11-15.

② IPCC, “Sixth Assessment Report,” <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>, 2022-11-15.

③ Dimitar Lilkov, “Will the Energy Crisis Dampen EU Climate Ambitions?” LSE blog, October 4, 2022, <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2022/10/04/will-the-energy-crisis-dampen-eu-climate-ambitions/>, 2022-11-15.

④ Rolando Fuentes, et al., “COVID-19 and Climate Change: A Tale of Two Global Problems,” *Sustainability*, Vol.12, No.20, 2020, 8560.

⑤ IEA, “World Energy Outlook 2021,” <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2021>, 2023-05-25.

化对国际贸易的影响往往更加显著。在此基础上,行为体通过政策手段鼓励更可持续的生产、消费和行为转变通常被认为是积极的、可取的,但也容易产生争议和导致贸易摩擦,如欧盟的碳边界调整机制广受争议。

各国未来为实现各自国家自主贡献和碳中和的远景目标,区域和全球层面的和气候相关的政策调整会逐步增加,减排的国内政策措施溢出影响到国际贸易的部分会愈加显著,这也必然带来更多的贸易摩擦和争端。随着此类问题的增加,国际社会迫切需要能够稳定分享和讨论此类政策问题的平台,并持续推进建设解决摩擦的机制。^①

当前,世界贸易组织(WTO)自身的改革仍然面临重重困难,环境和气候相关问题的协商与解决条件处于谈判的停滞地带。多边贸易体系弱化是近年来贸易领域呈现出的突出特征。2018年,世界贸易组织改革启动以后,现代贸易规则、发展中成员资格的认定、特殊与差别待遇和履约等问题引起成员国之间激烈纷争。与此同时,地区层面的贸易谈判却愈加活跃。地区层面贸易协定的竞争趋向激化,形成了对新贸易规则有着不同适应性的贸易政策联盟。气候问题是全球性问题,和气候变化相关的一些贸易冲突和摩擦需要在多边框架中进行系统的讨论和解决,然而,多边贸易体系持续弱化,改革缓慢。世界贸易组织的争端解决机制陷入瘫痪等境况,也使运用该框架完善气候与贸易争端解决机制的构想前景不明。在欧盟碳边境调节机制不断推进的同时,国家间担忧主要集中在质疑相关方案是否会成为以气候变化为借口的贸易保护工具。随着此类碳关税和气候贸易政策的发展,其对发展中国家的影响需要被重点衡量,部分国家的竞争力可能会受到影响,被排除出关键市场。同时,也需考量“气候产品—碳关税”成为新一轮市场准入和市场竞争代理人的可能。“绿色壁垒”以及新的基于“碳”的贸易规则,如碳边境调节机制与传统国际贸易规则的联系与张力的问题会愈发凸显(包括新的国家/区域规则是否违背原有的世界贸易组织体系下规则、如何裁定是否违规、如何协调,等等)。对上述问题的担忧和潜在存在的威胁将直接影响具体行业的国际贸易市场,并具有扩大化趋势。基于绿色发展和减排的规范也将持续干预甚至重塑既有的国际贸易规则,深刻地影响到各国在气候—贸易相政策上的安排与合作

^① Richard Baldwin and Dmitry Grozoubski, “Strengthening the Multilateral Trading System: the ‘WTO Rising’ Imperative,” in Lili Yan Ing and D. Rodrik, eds., *New Normal, New Technology, New Financing*, Jakarta: ERIA and IEA, 2022, pp. 141-152.

选择。

与此同时,近两年来,拜登政府显著强化了与多国的贸易和基础设施建设合作,其中,不乏与能源,气候适应与能力建设,以及低碳经济发展相关的内容。美国强化气候参与本质上是通过贸易纽带将美国的能源独立和绿色经济转型计划渗入到其全球伙伴关系的布局之中。在2022年的沙姆沙伊赫会议上,拜登总统再次强调美国作为全球气候领导者的角色,同时宣称将帮助低收入和中等收入国家建立抵御气候影响的能力和提升气候适应力。从表现来看,美国力图再次成为全球气候治理的领导者,而其国际承诺与国内治理(国会支持和两党竞争)在气候问题上的张力及其相关的工业战略、产业政策的联动情况,势必会作用于国际贸易格局和气候资金的全球分配,影响全球气候治理进程。

总之,当前国际形势变化产生的一般性影响给治理方式的具体实施领域产生实质性变化。对减排来说,这意味着用新能源替代传统化石能源的步伐可能放缓,新技术手段的推进受到一定影响。从沙姆沙伊赫会议的谈判情况来看,相较于之前会议对于强化减排承诺及推进清洁能源转型的努力,减排议题在会议的谈判环节遇冷,并未取得显著突破。截至2022年9月,有20余个国家在格拉斯哥会议(COP26)之后对其国家自主贡献内容进行了调整,其中,提供显著更强有力的国家自主贡献目标的国家寥寥无几。^①整体来看,减排承诺无明显衰减,但受外力影响的波动性在逐步显现。与此同时,沙姆沙伊赫会议虽然实现了“损失与损害”议题在资金安排和谈判议程设置上的突破,但在最终决议当中并没有包含该资金机制具体执行的时间线,在责任划分以及同既有原则规范的关系问题上仍旧存在诸多争议。在承诺之外,目前,没有明确证据表明发达国家承诺的1000亿气候援助资金会按时落实。在当前国际风波的影响下,现有规划和承诺的落实情况尚需进一步验证。

与此同时,全球排放交易体系(Emission Trading System, ETS)的建设进程在推进之中。最新报告表明,2022年全球范围内碳市场仍取得一定的发展。

^① United Nations Climate Change, “2022 NDC Synthesis Report,” https://unfccc.int/ndc-synthesis-report-2022?_gclid=EAIaIQobChMImf2XpPS4_wIVznKLCh13ogWaEAAYASAAEgLSPPD_BwE, 2023-05-30.

截止2023年1月,有28个有效的排放交易体系,以及8个正在开发之中。^①其中,规模最大且发展最成熟的跨国排放交易体系是欧盟排放交易体系(EU ETS)。相较于能源使用和能源替代进程上的倒退担忧,总体来看能源危机并未对欧盟排放交易体系造成的影响较小。危机和随之上升的减排压力反而在欧盟政策层面凸显了欧盟排放交易体系的重要性,得以更快推进。^②但是,《全球碳交易市场进展2022年度报告》也显示不同碳市场政策的设计细节上存在差异并且差异的影响有扩大的趋势。^③不同国家和区域之间碳价格的变化趋势多样且多不稳定,市场发展的不确定性仍在增加。受到国际局势影响,“七国集团”(G7)所宣布在2022年建成的气候俱乐部,相较于其初期提出的发展规划有所放宽放缓。其基调被确定为“开放、合作与包容”并以促进气候减缓政策,加速绿色转型、提升工业脱碳变革、强化国际气候合作和伙伴关系作为主要发展支柱。^④该气候俱乐部是否会依托碳税机制有进一步的举措尚不可知,对于《巴黎协定》是良好补充与互动,还是某种意义上会发展成更具雄心且具有替代效应的模式尚不确定。但从欧盟曾表态基于碳边境调节机制发展有关碳定价和贸易俱乐部的计划,以及美国对碳边境调节税进入贸易议程的积极态度来看,^⑤“七国集团”建立的气候俱乐部有向基于碳定价/碳交易的贸易俱乐部发展的倾向。

最后,在减少化石能源方面,受到局部冲突和能源危机的影响,多国对化石能源的使用和依赖短期上升。沙姆沙伊赫会议的成果文件《沙姆沙伊赫实施方案》在一定程度上回避了化石能源的问题。例如,在有关淘汰化石燃料补贴的问题上基本维持了格拉斯哥会议的表述,最终也并未在削减化石燃料进程方面有更进一步的发展。受到国际形势的影响,部分国家出于国家安全的考虑对于加快能源转型的顾虑上升,经典的环境—发展问题的基础上又增加

① International Carbon Action Partnership, “Emission Trading Worldwide Status Report 2023,” <https://icapcarbonaction.com/en/publications/emissions-trading-worldwide-2023-icap-status-report>, 2023-05-25.

② Ibid.

③ International Carbon Action Partnership, “Emission Trading Worldwide Status Report 2022,” <https://icapcarbonaction.com/en/publications/emissions-trading-worldwide-2022-icap-status-report>, 2022-12-15.

④ G7 Germany, “Terms of Reference for the Climate Club,” <https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2022/12/20221212-g7-establishes-climate-club.html>, 2023-05-30.

⑤ 胡王云:《〈巴黎协定〉下全球气候治理的俱乐部模式及其功能和风险》,《太平洋学报》2023年第2期,第27—30页。

了能源使用在需求导向上的关切。对这部分国家来说,短期内减少甚至淘汰煤炭以及其他化石燃料的相关举措可能再一步大幅延后。

从上述结果来看,《巴黎协定》治理基础目前表现是最为稳固的,治理目标虽然受到一定程度的成本上升的影响呈现出短期波动,但从联合国气候大会及后续各方表态的决心来看仍相对稳固。治理行动的四个方面则呈现出分歧显著增加,表现出“趋强”到“冲突”剧烈浮动的态势。《巴黎协定》治理韧性的三个维度:治理基础、治理目标和治理方式呈现出了等级式排列。作为底层逻辑的治理基础未动摇,治理目标也相对稳固,而在动荡国际形势影响下的治理方式(减缓、帮扶、市场等)的执行上确实出现一定变化。综合来看,《巴黎协定》底层的治理逻辑是稳定甚至趋强的,对应的执行层面存在波动与冲突,但仍处于可控范畴,并未对治理韧性的原则层面(基础和目标)造成结构性挑战。《巴黎协定》具有较强的治理韧性。

四、《巴黎协定》的风险点与发展前景

在分析《巴黎协定》治理韧性的基础上,需要进一步对《巴黎协定》的未来走向与发展前景做出判断——具体包括对其机制设计与当前运行中的风险点盘点,以及可能出现的不同变化场景。

(一)《巴黎协定》存在的主要风险点与新变量

《巴黎协定》强调国家自主的模式设计是治理模式争议下的妥协产物,因此其机制具有灵活性,但《巴黎协定》也存在潜在风险点,体现在以下几点。

1. 公平与分配机制缺失。第一,“共同而有区别的责任”的原则落实和公平性机制的建设问题。有别于《京都议定书》,《巴黎协定》改变了原先的附件体系(Annex system),一定程度上淡化了原本基于附件体系划分的发展中—发达国家权责关系。《巴黎协定》强调“自下而上”的自主贡献模式,一方面,将气候治理的权责、方式和节奏交回主权国家,赋予国家更大的治理灵活性;另一方面,在制度基础层面,也相对弱化了源于历史排放责任的国家气候治理责任差异,转为由国家自主制定基于其能力的减排规划。“共同而有区别的责任”虽然作为根本原则之一仍被尊重和提及,但在核心机制设计和运作上并没有充分地体现对历史性权责问题的考量。与此同时,《巴黎协定》在公平性建

设计及考虑发达/发展中国家不同的能力基础和发展水平方面表现较弱,尚未确立有助于公平性机制建设的评价、监督和完善机制。例如,没有明确建立发达和发展中国家的差异化评估指标,以及测算各方贡献公平性的机制与方法。第二,气候资金缺口。目前,发达国家对发展中国家援助的气候资金缺口仍然庞大。哥本哈根会议起承诺的富裕国家每年向欠发达国家提供1000亿美元的气候援助资金一直没有切实落实。

2. 治理力度的优化困境。第一,《巴黎协定》有效性不足。国家自主贡献设计之初就表现出对自主性依赖过高,国家自主贡献不是一个定额机制,而是一个不断增加的动态过程,且这个过程完全仰赖于各缔约方逐期不断加强自身的减排能力建设。多数测算对当前力度下《巴黎协定》能否实现其宏观目标存在怀疑,而“实现目标”是《巴黎协定》存在的首要意义。第二,《巴黎协定》执行缺乏监管力,国家间气候治理绩效的差异不存在奖惩机制,对行为体的持续性约束和激励动力不足。在监督和管理缔约国对各项机制的履约方面,《巴黎协定》缺乏明确规则和标准,从而缺乏有效约束,各方在适用范围和方式上享有较大自决权和自主空间。气候治理中的“积极分子”和“拖后腿者”所获得的差异性结果在《巴黎协定》中几乎没有体现,选择性激励和问责机制不明,在制度上难以持续保障行为体稳定有效的治理行为。

3. 新变量影响力上升。第一,变化中的国际形势和大国关系。国际形势变化下出现影响治理结果的新变量,如地缘冲突和能源危机,直接影响到去煤化进程,一些国家的减排计划受到外力干预。影响气候治理的新的变量不断增加,使得预测变得困难,也使得《巴黎协定》中各国本可预期的气候政策与行动趋向不确定。

第二,分散的小集团/气候俱乐部与协商壁垒。受国际政治和经济形势影响气候治理国家集团化的趋势可能进一步加强——国家间基于各种考量形成的小集团可能会进一步增多,而且国家会更加依赖于通过小集团和俱乐部的方式去沟通和协调问题。分散的小集团和俱乐部相关风险点有二:(1)俱乐部基于议题、组织形式、准入门槛、约束力等方面的不同会在运作和影响上存在很大的差异。严格的俱乐部会具有明确/潜在的准入门槛,准入门槛的设计可能受国际形势影响较大且俱乐部成员可能会运用排他性好处(如贸易上的优惠待遇)裹挟希望加入的国家。俱乐部也可能通过加强气候变化和其他领域(如国际贸易、科研、技术等)的议题联系,形成气候议题外溢来扩大俱乐部的

影响力,使得气候在其中扮演代理人的角色(如设置以气候治理为借口的绿色壁垒),从而进一步加剧冲突;(2)如气候治理与其他议题绑定加深,小集团受制于政治、经济和认同的差异限制,则协商壁垒难以打破,气候治理在这种情况下容易成为了传统安全议题的牺牲品,从而影响有效合作的推进。

(二)《巴黎协定》的发展前景

综合《巴黎协定》的治理韧性和主要风险点,其发展前景可能出以下五种可能:强化、维持、分层化、边缘化、替代。这五种趋势也分别反映了当前国际形势下全球气候治理发展的不同走向。

1. 传统安全博弈升级,气候治理机制强化。当前,国际形势复杂,干扰全球治理的因素持续增多,国际合作的不确定性显著增加。全球气候治理是为数不多的在规范性上具有普遍认同,且有着成熟合作框架和较为有活力合作方式的治理议题。《巴黎协定》在一定程度上成为最广泛国家行为体的合作平台,在当前仍然能够组织有效谈判和对话。当传统安全议题回归并且成为博弈和争论焦点的时候,作为非传统安全代表的气候治理问题有机会成为其他议题谈判难以达成,合作容易破裂时维系全球合作的突破口。由此,《巴黎协定》所提供的谈判与合作平台的重要性更加凸显。《巴黎协定》不仅仅包含国家行为体,也包含非国家和次国家行为体,其机制也广泛涵盖市场和非市场机制,能够彼此协调和发挥的空间充足,在此国际形势变化频仍的多事之秋,其所产生的沟通与合作意义可能超越单纯的气候治理本身,其发展有一定的概率会得到强化,在普遍关注的议题以及核心机制的执行层面取得显著突破。

2. 气候治理韧性平衡有效性不足,维持机制运行。即使关于《巴黎协定》的有效性争议颇多,多数研究也普遍认同《巴黎协定》作为平台的积极作用,它对规范和价值观传播的促进,以及在推动可持续发展和环境绩效优化方面的重要价值。虽然在有效性方面存在一些问题,但《巴黎协定》的韧性能力值得肯定。从《巴黎协定》被正式提出到格拉斯哥会议的实施细则大致落实经过六年时间,《巴黎协定》中存在的问题,包括谈判和实践过程中的问题也相对明确,各方对于如何完善《巴黎协定》具有一定的共识基础。相较于过去,当前形势下需要付出的额外成本上升,风险和不确定性增加,从表现来看较多国家更倾向于在《巴黎协定》下气候治理议题的突破性发展上有所保留,争议性议题尤其可能搁置。短期内,《巴黎协定》相关机制的完善方式与落实很可能会逐

步推进,但涉及到资金和技术援助的落实,部分机制标准和执行的明确等方面可能会推动的相对缓慢。具体国家对国家自主贡献的落实情况可能差异较大,一定数量的国家可能无法完成其目标,而《巴黎协定》作为定期交流平台的特性可以得到保障,可以预期在变化时期其仍能保障有效的多边和多层次沟通。

3. 《巴黎协定》专业性机制分离,出现分层化趋势。《巴黎协定》的一大突出特征在于其不仅包含了减缓的具体量化目标,也涉及多项落实机制中多元主体的参与模式,从而可以有更多不同层级的行为体以更灵活的形式加入气候治理进程。近年来对《巴黎协定》落实细则的不断完成本身也是其制度化过程的反映,而基于《巴黎协定》的这一特点,另一种可能的发展场景即为“分层化”的变化前景。“分层化”指的是《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》作为统筹的整体框架,其相关的一些专业性机制从优化实施的角度发展为相对独立的组织机构,形成与《巴黎协定》之间在落实和执行层面的“总—分”关系(不一定是直接的隶属关系)。这些推动专业领域发展的机构/机制如能与《巴黎协定》形成有效配合,则可以在《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》的统筹架构之下,以非《巴黎协定》直接作用机制的方式助力完成《巴黎协定》的整体目标。

4. 《巴黎协定》机制升级空间受限,现有架构边缘化。边缘化指的是《巴黎协定》架构仍然存在,每年的谈判和机构的正常运行仍然存续,但各国对于《巴黎协定》的实施效果高度存疑甚至不再信任。合作虽然在继续,但《巴黎协定》作为全球气候治理所依托的核心机制的地位逐步丧失,谈判可能长期处于进展缓慢,甚至半停滞状态。这种情况发生的前提条件是:(1) 国际形势进一步恶化,区域冲突与对抗增多,传统安全问题持续增加;(2) 《巴黎协定》被广泛认定无法取得预期的目标且调整空间有限;(3) 围绕《巴黎协定》相关机制的改革和完善方案无法推进,谈判陷入一定的僵局(类比当前世界贸易组织的处境);(4) 小规模的合作方式更具气候雄心和可操作性,更加权威的区域组织或小范围的气候俱乐部取代了《巴黎协定》的实际地位。如果以上情况发生且持续(或者存在长期持续的倾向),则《巴黎协定》可能被边缘化,丧失其当前气候合作中的核心地位,但其主要机制作用和功能仍能保持。

5. 《巴黎协定》执行持续乏力,发生替代转型。《巴黎协定》接替《京都议定书》,被广泛认为是唯一可能的妥协方案,短时间内很难达成其他类似或者超

越。因此,基于《巴黎协定》自身设置的弹性和良好韧性,以及综合考虑其有效性(各方对于治理目标仍抱有期待),《巴黎协定》被完全取代的情况并不会轻易发生。如果国际形势趋向稳定,大多数国家稳步过渡到低碳经济运行轨道上,那么《巴黎协定》的推进和执行也会有长足、显著的强化,在中长期到长期的发展自然会稳定。如果未来在国家自主贡献、气候资金与援助、市场/非市场机制普及与完善等方面持续无法实现有力突破,反而在走下坡路,那么,为实现控温目标,《巴黎协定》可能逐步发生转型。如果在谈判中出现了更被认同的激励措施和执行手段,《巴黎协定》可能会取代,形成新的国际性协作约定模式;如果《巴黎协定》始终推进缓慢,也难以保证缔约各方会另起炉灶产生其他的合作形式,从而在本质上消解《巴黎协定》实际功能,使其性质和定位发生变化。

基于当前国际形势,《巴黎协定》的韧性分析更侧重于短中期的评估与风险预测,而对其发展前景的分析则更多包含对长期场景的刻画。以上的五种发展场景中的“分层化、边缘化、替代”是相对于“稳定”和“趋强”两种积极场景所构建出的《巴黎协定》趋向弱化的可能情况。当前,基于《巴黎协定》韧性的评估结果,明显的弱化并不太可能发生。实际上,这三种“弱化”形式也并不是完全消极的走向。就治理效果而言,也可能是气候合作发生了长足的发展,从而更具雄心和效能的新合作方式替代了当前的协作与治理模式。一些走向(如分层化)导向的是更加聚焦的发展可能,甚至是具体议题局部影响力和机制功能增强的结果。与此同时,该过程也必将经历全球气候治理在政策制定与实施上“分裂—趋同”的过程。对一些国家而言,在趋同和趋同强化的气候政治发展过程中,可能面临国内比较优势和政策自主性的丧失,继而影响其发展空间与战略窗口期。目前来看,《巴黎协定》仍代表着多边气候框架下具有广泛包容度的全球气候治理与合作形式,其价值与韧性值得肯定和维护。

结 语

传统安全问题的显著增加不仅造成了非传统安全治理的次序降级,也持续加剧了非传统安全领域的治理危机,如地缘政治冲突与能源危机、粮食危机、财政危机等。韧性研究的本质在于评估行为体受到外力冲击后表现出的复原和适应能力,治理韧性在此基础上更强调分析既有治理机制在危机状态

下的情形。在整体国际形势不确定性上升的大背景下,韧性成为分析和理解风险的重要视角。《巴黎协定》下全球气候治理面对国际形势变化的韧性和发展方向关乎全球气候合作的新格局,并影响着各缔约方的碳中和规划与绿色战略发展布局。面对传统安全影响的冲击,《巴黎协定》下全球气候治理机制的适应与复原能力(治理韧性)以及发展前景需要被系统性评估。文章构建了全球气候治理机制的韧性评估框架,从治理基础(物质性动力和规范化压力)、治理目标(宏观目标和关联目标)、治理方式(执行与主要行为体当前的互动进程)三个维度对《巴黎协定》下全球气候治理的治理韧性进行分析,并盘点了当前危机格局下既有机制的主要风险点及可能出现的五种发展走向。在此基础上,拓展了全球气候治理韧性研究的理论议程,并在政策方面探索了全球大变局时代国家在气候变化这一关键的非传统安全领域推动治理模式与合作方式创新的可能性,从而寻求可行的应对方案,防范可能的冲突风险。

从《巴黎协定》的风险点和可能的发展场景来看,它确实有完善与深化的必要,这并不是由于其韧性不足,而是由于其有效性的争议。从治理基础和目标等方面来看,《巴黎协定》的韧性较强,具有在剧烈变革的国际形势中存续、恢复和发展的能力。从历史经验的角度来说,《巴黎协定》是在《京都议定书》的基础之上进一步发展而来,在制度设计上兼顾了参与度、自主性和约束力等,这些特点都有助于增强其应对治理危机的韧性。当前,《巴黎协定》可能的发展趋势多样,并且具有较强的不确定性,这就需要主要国家对其发展进行引导,以期它能够趋向可预期的变化形式,以维持和推动全球气候行动。这就需要主要国家坚持多边主导导向的谈判与合作,团结多元主体,完善国内/国际层面法规,协调气候治理与贸易、能源和技术创新等方面的关系,以在国际格局变革和大国竞争加剧的形势下促进关乎全球利益的气候行动。