



G20参与全球气候治理的 动力、议程与影响

董 亮

【摘 要】近年来,二十国集团高度重视气候变化问题,其作用日益不可或缺。这种重要性是由其内在属性决定的:一是机制内包含诸多主张减排的欧盟国家;二是集团内国家派别的划分与UNFCCC框架内谈判的阵营高度相似,具有谈判的连续性;三是气候变化问题被反复嵌入经济议题,成为制度化进程的一部分。在外部关系上,全球气候治理的延续性为G20机制提供了讨论和形成减排行动的不同时空条件;与UNFCCC的互动,保持了G20内基本相同的气候议题,责任、资金等问题。正是由于这种内在属性和外在关系,G20获得了持续参与全球气候变化治理的动力,其影响体现在:以UNFCCC框架下谈判为基础的政治再承诺;通过规范或政策倡议为气候治理与可持续发展提供了新的内容与原则。

【关键词】G20;《巴黎协定》;全球气候治理;动力;议程;机制竞争;UNFCCC

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

doi: 10.13654/j.cnki.naf.2017.02.006

【文章编号】1003-7411(2017)02-0059-(12)

【收稿日期】2016-10-26

【基金项目】教育部长江学者与创新团队发展计划项目(CWZD201405)

【作者简介】董亮,外交学院亚洲研究所助理研究员。(北京 100037)

本文研究的问题是二十国集团(G20)参与全球气候治理的原因以及为何其作用日益重要?2016年9月,G20领导人峰会在中国杭州举行,并受到国际社会广泛关注。本次杭州峰会的主题是“构建创新、活力、联动、包容的世界经济”。这是G20第一次围绕落实2030年可持续发展议程(SDGs)制定具体行动安排,并在推动《巴黎协定》的落实过程中施加重要影响。^[1]值得一提的是,在这一过程中,中国作为主办国发挥了领导作用。^[2]

在《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)体系之外,作为整体G20已经成为一支重要的气候治理力量和不可或缺的对话平台。^[3]因此,它在气候问题上的作用、议题设置、角色定位和前景等领域受到国际关系学者的关注。关于这类作用,一些研究认为政府间气候谈判已经

超越联合国系统,其中对 G20 的认识大多是从气候变化机制复杂性(Climate Change Regime Complex)^[4]、碎片化的气候治理制度(Fragmented Climate Governance Architecture)^[5]以及跨国气候治理(Transnational Climate Governance)的视角出发,^[6]这些理论视角均是从全球层面理解 G20 作为一个平台的影响。但这些视角一方面忽略了 G20 机制内的动因,特别是气候问题与经济发展的深度关联,另一方面,也没能充分解释全球气候制度背景为 G20 参与气候治理所提供的机遇。

作为国际经济合作的主要平台,国际社会对 G20 在全球治理相关领域发挥自主性作用报以较高期待。G20 与 UNFCCC 两者在议程上具有密切的相关性,其在全球气候治理中的动力、议程及其影响具有十分重要的研究价值。本文认为在气候问题上,G20 的内在属性、外在国际制度环境均对它参与国际气候治理产生了深远的影响。

一、G20 参与全球气候治理的动力

众所周知,G20 本质上是一个国际经济合作论坛,由原八国集团以及其余 12 个重要经济体组成,其宗旨是推动老牌工业化发达国家与新兴市场国家之间就实质性问题进行开放、具有建设性的对话、讨论与研究,寻求开展相关国际合作并促进国际金融稳定和全球的经济增长。因此,G20 本身并非是为应对全球气候变化所建立的国际机制,气候议题也不应该是 G20 议题的核心内容。然而,事实恰恰相反,G20 不断通过多种方式塑造国际气候政策。G20 的内在属性与外在关系是理解其参与全球气候治理动力的重要维度。

就 G20 内部而言,大体具有减排自主性、集团政治派别、制度化进程这三重内在属性。

第一,G20 是在应对国际金融危机的背景下逐渐强化的,因此,它具有应对国际危机的自发性动力。在气候变化领域,G20 减排的自主性主要来源于机制内所包含的诸多减排倡导国,如欧盟国家。同时与 G7 相比,G20 具有更大的全球代表性,因此,在全球经济变革中具有更多的合法性,这就更有力地支撑了其全球气候政策变革的引导力。

第二,由于气候与经济关联度极高,集团内国家派别的划分与 UNFCCC 框架内的谈判阵营也高度相似,这为气候治理从联合国框架转移至 G20 机制提供了对接条件。

第三,随着 G20 的制度化进程不断加深,气候变化问题被反复嵌入经济议题,成为制度化进程的一部分。气候变化议题的不断细化是机制化进程不断深入的结果。G20 对全球气候治理

的倡议已经成为自身机制能力建设的一部分。

在外部关系上,这参与动力来源主要体现在延续性治理背景与机制互动两个方面:第一,气候治理的延续性背景为 UNFCCC 框架外的各类机制(包括 G20)提供了讨论气候变化和形成减排行动的不同时空条件,为各类机制的发展设置了宏观背景,

表 1 G20 参与全球气候治理的动力来源

内在属性	特征
减排自主性	众多积极减排国家的推动
集团内派别	与气候谈判集团相似
制度化进程	气候与经济议题高度关联
外在关系	特征
UNFCCC 等机制的互动	气候治理议程的相似性
治理的延续性背景	与全球气候治理的时空联系

资料来源:笔者自制。

这些机制也进一步保持了气候变化问题在国际上的能见度及其在国际议程中的较高排序。^[7]

第二, G20 与 UNFCCC 等机制的常规性互动。在讨论气候变化问题时, G20 与其他机制保持了相似的国际气候议程, 如

近期《巴黎协定》中的国家自主贡献(NDCs)、资金及全球盘点等问题。

在具体的参与形式上, G20 通过政治承诺、规范与政策倡议、机制竞争三种路径实现其全球气候治理的影响力。一直以来, G20 在应对全球环境治理中充当了较为积极的角色。首先, 气候议题已经嵌入到 G20 进程之中, 政治再承诺回应了全球气候治理的延续性影响。G20 是以 UNFCCC 框架下谈判为基础, 进一步表明对低碳发展和经济转型的政治决心。其次, 规范倡议是由国家自主性所决定, 这些倡议作为变革全球气候治理的规范来源, 形成新的气候与可持续发展认识, 并进一步丰富全球气候治理的内容与原则。这也是 G20 参与气候变化的一个具体路径。再次, 机制竞争的产生是由全球气候治理分散的局面所导致, G20 与其他治理机制所产生的竞争, 特别是与 G7 间的竞争, 主要体现在如何达成共识、机制效力、话语权等方面。总之, 这些集团属性与外在治理环境形成了 G20 参与全球气候变化治理的相应动力和影响渠道。

表2 G20参与全球气候治理的方式

参与方式	特征
政治承诺	对全球经济转型、低碳发展的认可
规范与政策倡议	对 UNFCCC 等框架的进一步丰富
机制竞争	与类似机制在有效性、合法性、话语权等的竞争

资料来源: 笔者自制。

二、G20 全球气候议程的变迁

当前, G20 国家的温室气体排放量占全球总量的 77%。^[8]不仅如此, G20 在全球气候治理中具有较强的集团代表性, 形成了类似国际谈判集团的板块多样性。具体来说, G20 成员涵盖面广, 其成员国的人口占全球的 2/3, 国土面积占全球的 60%, 国内生产总值占全球的 90%, 贸易额占全球的 80%, 兼顾了发达国家和发展中国家以及不同地域的利益平衡。自从 G20 内出现气候议题后, G20 在全球气候治理中推动的议题不断变迁, 但却一直与联合国框架下的国际谈判同步发展。

(一) G20 内气候议题的出现

回顾 G20 的历史可以发现, 自 2007 年开始气候议题一直受到格外重视。2007 年在南非召开的 G20 部长会议就在议题上将经济与气候变化进行了关联。2009 年 4 月, G20 第二次峰会在伦敦召开, 英国将信贷恢复、气候适应以及国际金融机构改革等的发展议题列为会议的核心议题。伦敦峰会公布了总额 1.1 万亿美元的全球经济复苏和增长计划, 提振了全球信心。

特别是, 2009 年 9 月美国匹兹堡峰会, 对 G20 参与全球气候治理具有重要的意义, 与伦敦峰会共同为推动哥本哈根大会做出了努力。匹兹堡峰会不仅从法律和机制上奠定了 G20 的重要地位, 而且《匹兹堡公报》明确表示“决心采取有力行动应对气候变化威胁; 重申 UNFCCC 的目标、条款和原则, 包括共同但有区别责任的原则; 强化 UNFCCC 作为谈判主体制度的地位, 并推动在哥本哈根大会上达成包括减缓、适应、技术和资金的协议。”^[9]可以说, 匹兹堡峰

会为在哥本哈根气候大会上争取达成协议提供了重要的政治动力。自此之后,气候变化问题成为历次峰会的重要议题。G20在参与全球气候治理时也更为主动、自信,作用与日俱增。

究其原因,G20内气候议题的出现是由于气候变化与促进经济复苏存在密切的关联性。世界各国有效应对气候变化问题,需要通过发展更加低碳的工业技术来限制温室气体排放,进而促进经济增长和就业,并增加商业和投资机会。^[10]因此,气候变化后来不断嵌入G20议程,这是机制内在进程化的需求表现。

(二)议题推动与议题变化

全球气候治理需要体现代表性、公平性和有效性等原则,而G20则具有代表性、平等性和实效性的特点。在代表性上,G20的构成兼顾了发达国家和发展中国家以及不同地域的平衡;在平等性上,G20采用协商一致的运作原则,使得新兴市场国家能够同发达国家在相对平等的地位上就国际经济金融事务交换看法;在实效性上,通过一系列重要决定,G20峰会在应对金融危机、促进世界经济复苏、推动国际金融货币体系改革过程中发挥了重要作用。^[11]国际气候谈判历时多年进展缓慢,而G20的这种实效性对全球气候治理而言具有一定的吸引力。因此,诸多非政府组织、市民社会期待G20在应对气候变化上的作为。

表3 2009~2016年G20峰会与气候变化议题

峰会	时间	气候议题类型	具体作用
伦敦峰会	2009	新兴议题	G20峰会首次讨论气候变化。
匹兹堡峰会	2009	核心议题(公报第32条)	推动哥本哈根大会。
多伦多峰会	2010	一般性议题(公报第41条)	支持《哥本哈根协议》的落实。
首尔峰会	2010	核心议题(公报第66条)	推动坎昆会议取得平衡、成功的结果。
戛纳峰会	2011	核心议题(公报第21条)	推动德班气候变化大会。
洛斯卡沃斯峰会	2012	一般性议题(公报第71条)	设立气候变化融资研究小组,与坎昆协议保持一致。
圣彼得堡峰会	2013	核心议题(公报第100,101,102条)	落实坎昆、德班和多哈会议的成果。
布里斯班峰会	2014	一般性议题(公报第19条)	推动绿色气候资金,通报国家自主决定的贡献。
安塔利亚峰会	2015	一般性议题(公报第24条)	推动巴黎气候大会,控制升温低于2摄氏度的目标。
杭州峰会	2016	核心议题(主席国声明及公报第19条)	推动《巴黎协定》实施。

资料来源:笔者根据G20历次峰会公报整理, <http://www.g20.org/hywj/lnG20gb/>。

当前,G20已经成为重要的国家集团治理平台,涉及世界上最具重要性的国家,包括最大的发达国家和主要新兴市场国家。^[12]而就集团政治而言,G20可进一步细分为五个小集团:美国为核心的G7、德国和法国为核心的欧盟、中国为核心的金砖集团、拉美集团以及穆斯林集团。^[13]与之相同的是,全球气候治理也形成了集团政治的格局,少边主义(Minilateralism)与集团政治(Group Politics)在国际气候谈判中盛行。在最为重要的议题上,进行这种少边方式的谈判,可能更容易达成共识,推动全球气候治理。^[14]关于少数国家决定国际气候治理走向的研究已经证明集团化政治的重要作用。

表4 G20国家的减排分类

减排态度	国家	G20气候议程推动国
最积极	英国、法国、意大利、墨西哥、德国	
积极	印度尼西亚	英国、法国、美国、德国、
倡导适度减排	南非、美国、中国、印度、巴西、土耳其	意大利、土耳其、中国
不积极	阿根廷、日本、韩国、俄罗斯、加拿大、澳大利亚、沙特阿拉伯	

资料来源：作者整理。

这种划分与UNFCCC框架下的国际气候谈判极为相似。两个制度框架内，国家间的板块化比较清晰，有助于延续国际气候谈判和进行政治博弈。有学者认为，相比由190多个国家参与的UNFCCC谈判，在G20框架内讨论全球气候治理具有更高的效率。^[15]

根据UNFCCC秘书处提供的计算生效所需温室气体排放占比的数据，排放大国的排名如下：中国（20.09%）、美国（17.89%）、欧盟（12.08%）、俄罗斯（7.53%）、印度（4.10%）、日本（3.79%）、巴西（2.48%）、加拿大（1.95%）、韩国（1.85%）、墨西哥（1.70%）。^[16]值得注意的是，这些主要排放国都是G20成员国。根据上表，半数G20国家在全球气候治理中表现出了较为积极的态度，这说明在G20框架内气候议题是受到广泛关注的。从2009~2016年历次峰会来看，气候变化议题都备受关注。虽然G20由于机制的非正式性、成员国偏好的异质性、不同议题的相互关联、联合国谈判平台的低效使得G20的议题范围变得越来越广泛，但是气候变化一直是G20机制的核心议题之一。^[17]

（三）G20推动巴黎气候大会的进程

在2015年巴黎气候大会前的最近三届峰会上，气候议题不仅扮演了重要的角色，而且成为G20机制内激烈争夺的领域，并且这三次峰会所形成的倡议和政治共识为《巴黎协定》的达成以及未来2020年后全球气候治理做出了重要贡献。

第一，2013年俄罗斯圣彼得堡峰会表明了G20应对全球气候变化的决心。在其公报中，G20指出气候变化将继续对世界经济产生重要影响；G20重申了致力于应对气候变化的政治承诺，并欢迎UNFCCC第18次缔约方大会的成果；G20表示要全面落实坎昆、德班和多哈会议的成果，推动第19次缔约方大会取得成功。针对2015年巴黎的节点（benchmark）气候大会，G20表示要积极配合法国举办该会议，力图达成协议书或法律文件，或对所有缔约方适用的具有法律效力的成果。在这次峰会上，G20还提出支持启动绿色气候基金，其气候变化融资研究小组根据UNFCCC的目标、条款和原则，起草关于G20成员有效调动气候资金的报告。

第二，2014年澳大利亚布里斯班峰会进一步落实绿色气候基金（Green Climate Fund）的方案。美国和欧盟成功克服来自东道国澳大利亚和沙特阿拉伯的阻力，承诺支持用以解决全球变暖对贫穷国家影响的绿色气候基金。G20峰会同意敦促各国尽快就2020年之后的减排计划做出承诺。《布里斯班峰会公报》称：“我们支持应对气候变化的强力有效举措。”该公报提出各国在2015年第一季度作出具体的减排承诺。尽管G20峰会的主办国澳大利亚一直试图将有

关气候变化的讨论剔除峰会议程,但美国总统奥巴马承诺将向绿色气候基金捐资 30 亿美元,使得澳大利亚的计划受挫。G20 敢于直面气候变化的挑战和履行大国承诺,特别是中国、美国与其他大国推翻了澳大利亚的企图,将气候变化提上峰会议程,推动了气候议程的讨论,表现了大国在应对气候变化问题上的严正态度。

第三,2015 年土耳其峰会推动了《巴黎协定》的达成。在全球应对气候变化形势越发紧迫的现状下,凡是国际性会议,气候议题从不缺席。距离巴黎气候大会仅有两周时间的 G20 安塔利亚峰会,在其主题“共同行动以实现包容和稳健增长”的引领下,对气候变化及能源问题表现出极高的关注度。^[18]在峰会上,由于在应对气候变化的具体段落文字上存在的分歧,有关会议成果文件的谈判一直持续到周一凌晨。一些关键性的分歧包括,是否提及将全球气温控制在工业时期水平以上 2℃ 的国际共识目标;审议各国履行温室气体减排承诺情况的程序,以及如何分配气候行动的负担。其中,印度却表达了不同的意见,尤其反对五年监督机制。但大部分 G20 国家认为,该协议应侧重审查机制,允许对每个国家的进展情况进行定期监测。此外,沙特和印度反对全球升温 2℃ 的目标。^[19]最后,《安塔利亚峰会公报》表明 G20 致力于在巴黎缔约方大会上达成富有雄心的全球减排协议,反映共同但有区别和各自能力(CB-DR&RC)原则,同时考虑各国不同国情,并提出落实好各国的“国家自主贡献”(NDCs)方案。这一表态称得上是对巴黎气候大会的有力声援,缓解了达成巴黎成果的政治压力。

总之,上述三次峰会所取得的成果对 UNFCCC 框架下的国际气候谈判起到了重要的作用,特别是推动了巴黎气候谈判周期。土耳其峰会公报还特别确认了 UNFCCC 是气候谈判的主要国际政府间机制,鼓励所有 G20 成员向《联合国气候变化框架公约》提交国家自主贡献,重申《利马气候行动倡议》设定的目标,并且致力于推动巴黎气候大会达成的富有雄心的协议。

三、G20 杭州峰会与《巴黎协定》的生效和落实

2015 年 12 月,经过多年准备,各国达成主要针对 2020 年后国际气候治理的《巴黎协定》。《协定》确立了 2020 年后,以“国家自主贡献”目标为主体的国际应对气候变化机制安排。通过 G20 峰会的政治倡议与大国示范作用,《协定》于 2016 年 11 月正式生效,为 2020 年后全球气候治理迈出了历史性的一步。

(一)《巴黎协定》的核心内容与生效要求

2015 年达成的《巴黎协定》旨在维持全球温度“较工业化前水平升温控制在 2℃ 之内,并努力把升温控制在 1.5℃ 之内”。这一目标超越了在哥本哈根大会达成一致并在坎昆确认的目标,也就是说,认可“在科学上,关于全球气温的升高应该低于 2℃ 的观点”。虽然各缔约方不能就全球温室气体排放必须达到峰值的特定日期达成一致,但是该协定表明这一峰值必须尽快达成,并且快速减排必须遵循“在本世纪下半叶,在人为源排放与清除温室气体汇之间达成平衡。”^[20]

与《京都议定书》(Kyoto Protocol)不同,《巴黎协定》并没有为各缔约方建立减排的强制目标。首先,在协定第 2 条,《巴黎协定》规划了一个整体气候变化目标,并在《协定》第 2 条第 2 款,呼吁缔约方履行《协定》。依据“平等、共同但有区别(CBDR)和各自能力(RC)原则”,由

各国来决定其减排目标。其次,在第4条第9款,缔约方必须每五年调整其减排贡献,而这些贡献必须随时间而增加,体现依据各国不断变化能力之下“最大可能的决心”。第三,在第14条中,协定表明为确保整体目标的实现,缔约方大会(COP)将每五年盘点各缔约方“实现本协定目的及其长期目标”的进程。也就是说,国家自主贡献将被盘点(全球总结)和通告。

可以说,《巴黎协定》是一项具有国际法效力的条约。然而尽管具有约束性,它包含了为数不多的强制性条款,最明显的是,NDCs及其减排承诺采取了政治目标、而不是法律义务的形式。可以说,国际社会以进程的发展取代了《巴黎协定》赋予的信任,评估程序与交互式后续行动转变为刺激减排效果。与此同时,《巴黎协定》还存在诸多需要细化和明确的内容。对于如何实施《协定》,2016年11月摩洛哥大会的谈判主要解决《巴黎协定》的下列内容:如,第4条第10款,自主减排的共同时间框架;第6条第7款,建立可持续发展机制的规则;第9条第7款发达国家报告其资金贡献的程序和指导方针;第11条第5款能力建设的制度安排;第15条第3款建立了履约委员会的方式和程序。^[21]

根据要求,《巴黎协定》的生效分为两个步骤并需满足两个条件。两个步骤即《巴黎协定》将于2016年4月22日至2017年4月21日开放供各方签署,随后《巴黎协定》将供各方加入,各方应将各自批准、接受、核准或加入的法律文书交予《巴黎协定》的委托保存人。生效的两个条件包括:至少55个缔约方加入协定并且涵盖全球55%的温室气体排放量,在条件得到满足后的第30天,《巴黎协定》将正式生效。

然而,《巴黎协定》在2016年面临的最大问题是如何快速生效以及保持全球的政治动力。对此,2016年4月,G20发布了历史上第一份关于气候变化问题的主席声明,承诺于2016年4月22日或之后尽早签署《巴黎协定》,并推动《协定》尽早生效。总之,G20机制做出了重要贡献。2016年9月,G20领导人峰会第一次围绕落实2030年可持续发展议程(SDGs)制定具体行动安排,同时一如既往地关注全球气候问题以及《巴黎协定》的落实问题。由于G20国家占全球大部分排放比例,因此,在G20框架内推动《巴黎协定》直接影响生效的时间,其紧迫性与重要性不言而喻。

(二)G20杭州峰会对《协定》生效的推动

杭州峰会针对气候变化的影响、绿色金融和可持续发展目标(SDGs)三个重要议题进行了集中的协商,对于继续促进2030年可持续发展目标和《巴黎协定》的实施起到了重要推动作用。最后达成的《杭州峰会公报》,对《巴黎协定》的生效与落实产生了重要影响。

第一,G20明确表示通过强力和有效的支持和行动应对气候变化。G20各国承诺一旦国内程序允许,将尽快完成加入《巴黎协定》的各自国内程序,以及推动《协定》在2016年底前生效的努力。G20确认发达国家根据气候变化巴黎大会成果,履行其在UNFCCC下所做的为发展中国家采取减缓和适应行动提供包括资金在内的实施手段的承诺的重要性。

第二,G20重申能源合作对构建更清洁的能源未来与确保可持续能源安全、从而推动经济增长具有重要作用,强调能源来源和通道多样化的重要性。G20重申承诺在中期内规范并逐步取消低效的、鼓励浪费的化石燃料补贴,同时向贫困人群提供支持。此外,G20提到天然气是一种低排放的化石燃料,将通过加强合作寻求解决方案,以推动在天然气开采、运输和加工

方面最大程度减少环境影响。

第三,《杭州公报》重申了绿色气候基金提供支持的重要性。绿色气候基金是2011年南非德班气候大会的核心议题之一,主要构想是发达国家需在2020年前每年拿出1000亿美元帮助发展中国家应对气候变化。这一资金问题也是近年来国际气候谈判争议的焦点之一。G20还提出要推动在包括《蒙特利尔议定书》和国际民航组织在内的有关多边场合取得成果。^[21]

G20对气候的关注受到了中美的大国示范作用的积极影响。作为主办国,中国发挥了公认的领导作用。^[2]时任联合国秘书长潘基文宣布,截至2016年10月6日,已有74个国家正式批准了气候变化《巴黎协定》,这些国家的温室气体排放量占全球总量的58.82%,《巴黎协定》满足了所需的生效条件,可以于2016年11月4日正式生效。

四、G20在全球气候治理中的影响

历来,G20在全球气候治理中是以UNFCCC为基础,通过推动UNFCCC进程,以表明G20机制应对全球气候变化的政治决心。G20在全球气候治理中一直承担积极的建设者角色。当前,G20在2020年后国际气候治理中的作用主要体现在:

第一,G20对联合国气候大会所形成机制的再承诺。在G20平台讨论全球气候问题,具有较高的讨价还价效率、集团优势。而在与UNFCCC的关系上,G20平台可能是补充性的。根据对参与2013年到2014年国际气候谈判政府代表的问卷调查,仅有14%的政府官员认为G20具有全球气候治理的合法性。大部分政府官员依然认为联合国主导的多边谈判最具全球气候治理的合法性。^[22]

在与UNFCCC的对比中,G20的机制合法性具有巨大差距。因此,G20的作用在于对UNFCCC的补充,而对UNFCCC成果的再承诺稳固了这种关系。同时,G20不可避免地会在解决经济问题的基础上向气候变化议题拓展。虽然这会产生G20与联合国权力相互重叠、竞争的问题,但是目前在UNFCCC框架内应对气候变化仍为主流,因此,G20的作用主要体现在补充和推动联合国机制之上。

第二,G20将气候变化与可持续发展议程的规范关联,是对全球气候治理的再补充。G20主要解决的是经济问题,而联合国则侧重于政治和安全事务,这两个全球性机制能够共存互补。^[23]G20通过机制化的气候变化议题讨论容易形成新的倡议和共识。由于目前G20峰会的决策并没有约束力,为了达成政治上的共识,会议的成果基本上都是一些以声明或宣言方式体现的原则性意见,因此,G20的成果文件缺乏具体、可操作的内容和可落实的措施。^[24]因此,这种机制更适合国际规范与政策倡议,如2016年峰会就将《巴黎协定》与2030年可持续发展议程的倡议关联,提升了可持续发展和气候变化的政策相关性。

与此同时,G20提出为支持环境可持续前提下的全球发展,需要扩大绿色投融资。对此,绿色金融研究小组提交了《G20绿色金融综合报告》,同时由其倡议了一系列自愿可选措施。这体现了G20增强金融体系、动员私人资本开展绿色投资能力的用意。由于气候变化影响到经济发展、自然资源和脱贫,如何应对气候变化已成为实现可持续发展的棘手问题。^[25]因此,应对气候变化长期减排目标下的低碳经济转型,不应成为对经济社会发展的制约,而是作为

难得的发展机遇,更是各国实现自身可持续发展的根本路径。在全球气候变化合作进程中,要为其创造一个实现可持续发展的路径。^[26]

在国际倡议上,G20推动了气候变化《巴黎协定》的及时实施,这有利于进一步落实发达国家和国际组织就气候资金所做的承诺,进而在中期规范并逐步取消低效的、鼓励浪费的化石燃料补贴,并认识到有必要为贫困人口提供支持。此外,鼓励所有G20成员考虑自愿参与对低效的、鼓励浪费的化石燃料补贴进行的同行审议。^[27]这些倡议使得气候变化在其他机制内取得了进展。G20认为如果《巴黎协定》能在2030年可持续发展议程中得到实现,将有利于全球经济转型。

第三,在G20机制内,也存在国家派别与减排责任的较量。由于“共同但有区别的责任”原则、公平原则和各自能力原则在《巴黎协定》得到了体现,因此,全球各国一道采取的减缓行动要体现出区分了发达国家和发展中国家不同的历史责任和现实义务。根据《巴黎协定》,大多数国家应对气候变化的阶段性目标主要针对2020~2030年这一时间段。在长达31页《巴黎协定》中,各国虽然设立了一个自下而上的国际减排机制,但如何落实这一新的机制仍不明确。这一协定在具体细节上仍比较模糊,如减排将如何实施、如何评估已经取得的进展以及如何惩罚没有完成“国家自主减排贡献”承诺的国家。

一些西方国家试图在2015年峰会上去除CBDR原则,但是遇到了印度的顽强阻击,最后不得不在公告中继续保留。^[28]在这一原则下,《巴黎协定》中对减缓、适应、资金、技术、能力建设、透明度、全球盘点等各要素都做了全面平衡的安排。^[29]但一些极具挑战性的关键议题,包括公约的共同但有区别的责任和公平原则、资金以及减排的雄心等问题仍然悬而未决。此外,巴黎大会应对如何实现2020年1000亿美元气候融资承诺有明确承诺。但一直以来,资金的谈判困难重重,发达国家在这一问题上模糊处理发展中国家的关切。因此,这些责任与资金问题也在G20平台内反复提及,并寻求解决的办法。

第四,G20与G7机制在气候变化治理上的竞争。全球气候治理领域包含多个直接或间接影响联合国进程的国际平台,包括政府间气候变化专门委员会(IPCC)、七国集团(G7)和G20、主要经济体能源和气候论坛(Major Economies Forum on Energy and Climate),经济合作与发展组织(OECD)、国际能源机构(IEA)。其中,G7与G20具有高度的类型相似性和竞争关系。2016年,G7峰会在日本闭幕之际发布了《G7伊势志摩首脑宣言》(G7 Ise-Shima Leaders' Declaration)。七国领导人重申向发展中国家提供应对气候变化资金支持的承诺,并宣布支持在21世纪末实现全球经济“去碳化”。为此,G7决心到2050年实现全球温室气体排放量较2010年减少40%至70%,以推动“去碳化”进程。^[30]然而,G7机制在应对全球气候变化问题上也备受诟病,特别是在减排行动和资金承诺上,一些非政府组织和市民社会对此表示不满,指出七国集团虽为全球减排提出了目标,但其自身努力仍让人失望。此外,G7在资金问题上动作迟缓,也引起了国际社会的批评。可以说,G20作为一个全球经济治理机制具有更大的代表性和合法性。与G7相比,G20的机制化有利于引导新兴工业国家在国际议题、规则和全球治理领导权的竞争。与之相比,G20具有在全球气候治理中扮演更为重要的角色的潜力。

2017年,德国接替中国担任G20轮值主席国,并提出了“塑造互联世界”的主题。为此,德

国还设定了三个主要目标:确保稳定性、提高可持续性与承担责任。德国表示将与中国一道扩大全球气候治理的阵营,提高 G20 在落实《巴黎协定》过程中的重要作用。总之,G20 在全球气候治理中的影响体现在提升政治动力、进行规范与政策倡议、机制内发达国家与发展中国家围绕资金进行博弈,以及与 G7 为代表的相似机制进行竞争等方面。

五、结语

综上所述,G20 对应对全球气候变化的再承诺有利于维持减排的自发动动力。在全球气候治理中,G20 的功能定位有助于形成更广泛的国际共识和政策倡议。

首先,从目前的情况来看,G20 作为一个对话平台,机制化建设不断稳定发展。虽然 G20 参与的全球气候治理还处在补充和倡议相关主张的阶段,但 G20 在这一领域影响力的提升是显而易见的。G20 峰会机制将会在此问题上进一步推动应对全球气候变化。G20 将制定落实 2030 年可持续发展议程行动计划,采取集体行动和国别行动,在积极推进本国落实工作的同时,为其他发展中国家落实承诺提供支持,以切实行动为联合国主渠道工作贡献力量。

其次,《巴黎协定》中的国家自主贡献(INDC)是一项自下而上应对气候变化承诺减排的新模式,以各国提出的国家自主决定贡献目标和行动计划为基础,以自愿合作行动的形式确立了 2020 年后全球应对气候变化的新机制。^[31]但是,由于这种减排方式更具开放性和灵活性,因此,需要更多的政治动力及监督,需要更多的制度动力。因此,G20 在未来全球气候治理中的作用仍大有可为。

与此同时,在杭州举行“二十国集团领导人峰会”期间,中国率先向联合国秘书长潘基文交存了《巴黎协定》批准文书。杭州峰会所取得的成功,也将中国引领全球气候治理摆上台面。在全球经济仍面临下行风险,地缘政治形势更加复杂多变,加之欧洲难民危机影响持续和保护主义不断复苏的情况下,中国杭州峰会在应对全球气候变化问题领域取得了进一步政治共识,这也是在 2014 年北京 APEC 会议后,再次体现了全球领导力。

在《巴黎协定》所确立的自下而上的框架下,中国设定了四大减排目标:第一,到 2030 年,中国单位 GDP 的二氧化碳排放要比 2005 年下降 60%~65%;第二,到 2030 年,非化石能源在总能源当中的比例要提升到 20%左右;第三,到 2030 年左右,中国的二氧化碳排放要达到峰值,并且争取尽早地达到峰值;第四,增加森林蓄积量和增加碳汇,到 2030 年中国森林蓄积量要比 2005 年增加 45 亿立方米。^[32]在积极参与全球气候治理的同时,中国也可利用《巴黎协定》倒逼国内经济转型。为此,日本全球环境战略研究所(IGES)不仅积极评价了中国杭州峰会的成功,也认为中国作为大国利用其 20 国集团主席身份做出了巨大的努力,提升了国际形象,提出了全球气候治理的主张。

总之,中国已经积极加强了 G20 机制内的国际气候合作。^[33]中国将气候变化与可持续发展问题列为 G20 的重点议题,并围绕这一重点推动国际议程,扩大了中国的国际政治经济影响力,为《巴黎协定》生效创造了条件,体现了国际担当。因此,可以预见,中国将会进一步借助 G20 平台进行国际气候倡议,并深刻影响 2020 年后全球气候治理的走向。

参考文献

- [1] 巴黎协定[EB/OL].UNFCCC, <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/chi/l09c.pdf>.
- [2] 二十国集团协调人会议关于气候变化问题的主席声明[EB/OL].http://www.g20.org/hywj/dncgwj/201604/t20160408_2219.html.
- [3] 董亮.国际环境政治研究的变迁及其根源[J].教学与研究, 2016(5): 103-112.
- [4] Kim, J. A., Chung, S-Y. The Role of the G20 in Governing the Climate Change Regime[J]. International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, 2012, Vol.12, No.4: 361-362.
- [5] Zelli, F., Asselt H. V. Introduction: The Institutional Fragmentation of Global Environmental Governance: Causes, Consequences, and Responses[J]. Global Environmental Politics, 2013, Vol.13, No.3: 4.
- [6] Okereke C., Bulkeley H., Schroeder H. Conceptualizing Climate Governance beyond the International Regime[J]. Global Environmental Politics, 2009, Vol.9 No.1: 58-78.
- [7] 董亮, 张海滨. IPCC如何影响国际气候谈判: 一种基于认知共同体理论的分析[J]. 世界经济与政治, 2014(8): 64-83.
- [8] Energy and Climate Outlook 2014, <http://globalchange.mit.edu/research/publications/other/special/2014Outlook>
- [9] 二十国集团匹兹堡峰会领导人声明[EB/OL]. 2009-09-25, http://www.g20.org/hywj/lnG20gb/201511/t20151106_1229_1.html.
- [10] 董亮, 张海滨. 2030年可持续发展议程对全球及中国环境治理的影响[J]. 中国人口·资源与环境, 2016(1): 8-15.
- [11] 二十国集团[EB/OL]. http://www.g20.org/gyg20/G20jj/201510/t20151027_871.html.
- [12] Mike Callaghan, On 'Minilateralism': Why We Need the G20[EB/OL]. <http://www.lowyinterpreter.org/post/2013/02/18/on-minilateralism-Why-we-need-the-G20.aspx>.
- [13] 徐凡. G20机制化建设与中国的战略选择——小集团视域下的国际经济合作探析[J]. 东北亚论坛, 2014(6): 37.
- [14] Eckersley R., Moving forward in the Climate Negotiations: Multilateralism or Minilateralism?[J]. Global Environmental Politics, 2012, Vol.12, No.2: 40.
- [15] Pandey C. L., The Limits of Climate Change Agreements: from Past to Present[J]. International Journal of Climate Change Strategies and Management, 2014, Vol. 6, No.4: 381.
- [16] 祁悦: 签署《巴黎协定》对全球气候合作的意义和影响[EB/OL]. 2016-04-24, <http://mt.sohu.com/20160424/n445922066.shtml>.
- [17] 刘宏松. G20议题的扩展及其对机制有效性的影响[J]. 国际论坛, 2015(5): 7.
- [18] 张琪. G20的纠结: 应对气候变化积极、化石燃料补贴难弃[N]. 中国能源报, 2015-11-23(6).
- [19] Michal Addady: India Resists Global Climate Change Efforts at G20 Summit[EB/OL]. 2015-11-17, <http://fortune.com/2015/11/17/india-resists-climate-change/>.
- [20] Streck C., Keenlyside P., Unger M.: The Paris Agreement: A New Beginning[J]. Journal for European Environmental & Planning Law, 2016, Vol.13: 10, 5-6.
- [21] 二十国集团杭州峰会公报[EB/OL]. 2016-09-05, http://www.g20.org/hywj/dncgwj/201609/t20160906_3392.html.

- [22] Hjerpe M., Nasiritousi N., Views on Alternative Forums for Effectively Tackling Climate Change[J]. Nature Climate Change, 2015, Vol.5: 864-867.
- [23] 金灿荣. G20 的缘起与前景[J]. 现代国际关系, 2009(4): 4.
- [24] 方晋. G20 机制化建设与议题建设[J]. 国际展望, 2010(3): 23.
- [25] 可持续发展目标[EB/OL]. 联合国, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/zh/climate-change-2/>.
- [26] Falkner R. International Negotiations: Towards Minilateralism[J]. Nature Climate Change, 2015, Vol.5, No.9: 805-806.
- [27] G20 财长和央行行长会公报[EB/OL]. 中华人民共和国财政部, 2016-07-25, http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201607/t20160724_2367837.htm.
- [28] Nitin Sethi, India Defended Climate Change Red-lines at G20 Meeting[N]. 2015-11-20, <http://twtnetwork.org/climate-change-gcf/india-defended-climate-change-red-lines-g20-meeting>.
- [29] 何建坤. 全球气候治理新机制与中国经济的低碳转型[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2016(4): 5-12.
- [30] G7 Ise-Shima Leaders' Declaration[EB/OL]. <http://www.mofa.go.jp/files/000160266.pdf>, 转自: <http://www.globalchange.ac.cn/view.jsp?id=52cdc0665432fc8c01556375d87800af>.
- [31] Sabel C. F., Victor D. G., Governing Global Problems under Uncertainty: Making Bottom-up Climate Policy Work[J]. Climatic Change, 2015: 12-13. doi: 10.1007/s10584-015-1507-y.
- [32] 强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献[EB/OL]. 国务院新闻办公室网站, 2015-11-18, <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/yg/2/Document/1455824/1455824.htm>.
- [33] Implications of the G20 Summit in Hangzhou, China, for Climate Change, Green Finance and Sustainable Development Goals[R]. IGES Briefing Note, Institute for Global Environmental Strategies (IGES), 2016-9, <https://pub.iges.or.jp/pub/implications-g20-summit-hangzhou-china-climate>.

[责任编辑 李英武]