

Apr. 11
2022

国际组织与多边动态
2022年第2期

国际气候谈判 发展历程回顾

中国社会科学院 (CASS)
世界经济与政治研究所 (IWEPI)

本期执笔

兰馨彤 田怿晨 廖小凯

中国社会科学院世界经济与政治研究所
全球治理研究团队成果发布
Global Governance Perspectives



专题序言

自上世纪 90 年代以来，为了应对气候变化世界各国已经进行了长达 30 年的谈判，并先后达成《联合国气候变化框架公约》（以下简称《公约》）、《京都议定书》（以下简称《议定书》）及《巴黎协定》。气候变化是全球性的问题，需要各个国家制定各自的减排目标和细则共同应对。由于利益诉求的不同导致各国在国际气候谈判中对全球减排义务的分担上存在诸多矛盾和分歧，国际气候谈判一度陷入僵局。直至 2015 年《巴黎协定》达成，全球气候治理开启新阶段。全球气候治理是多边动态中非常重要的议题之一，本文按照四个阶段梳理了全球气候治理在多边平台上的谈判历程，为今后做深入研究提供参考。



No. 1

第一阶段：1988 ~ 1997 全球气候治理机制的初建

ipcc

在全球化进程日益加快以及气候变化问题日益突出的情况下，1988 年，联合国大会通过了《为了当代人和子孙后代保护全球气候》的决议以呼吁各国给予气候变化问题相应关切。1988 年 11 月，在联合国环境规划署和世界气象组织的共同推动下政府间气候变化专门委员会（IPCC）得以成立，该委员会对气候变化科学知识的现状进行整理，以分析气候变化对环境、社会和经济的影响，提出适应气候变化的对策，为后续《公约》的达成提供了重要的理论支撑。



1990 年 12 月，第 45 届联合国大会决定成立政府间谈判委员会（第 45/212 号决议），国际气候谈判的进程由此拉开帷幕。1991 年 2 月至 1992 年 5 月，谈判委员会经过 6 轮谈判，最终在 1992 年 6 月正式签署《公约》。截至 2016 年 6 月全球有 197 个国家成为《公约》缔约方。1994 年 3 月《公约》正式生效，确立了处理全球气候变化问题的根本指导原则和国际气候谈判的总体框架。《公约》的目标是减少温室气体排放，减少人为活动对气候系统的危害，减缓气候变化，增强生态系统对气候变化的适应性，确保粮食生产和经济可持续发展。《公约》首次提出了“共同但有区别的责任”，并以此作为划分发达国家和发展中国家的气候减排义务标准。



1995 年首次《公约》缔约方大会（COP1）通过了“柏林授权”，决定各缔约方谈判并制定一项具有法律约束力的议定书，以此来明确规划在一定期限内发达国家的减排指标。1996 年日内瓦会议通过



《日内瓦部长宣言》，规定“柏林授权”中所提议定书的谈判和制定应将各国的气候保护措施纳入法律的框架内，使其更具有约束意义。



1997 年第三次缔约方大会（COP3）在日本京都举行，各国签署了继《公约》后的第二个具有里程碑意义的气候减排文件——《京都议定书》，《议定书》对 2012

年前主要发达国家减排温室气体做出了具体规定，通过一系列严格和具体的减排限制，确定了“自上而下”的强制减排机制，旨在继续推进《公约》所作承诺的履行进程，促进可持续发展进程。

No. 2

第二阶段：1997 ~ 2009 全球气候治理机制的艰难发展



随着发展中国家快速的工业化发展，碳排放量的增大使以中国和印度为代表的新兴经济体成为被敦促减排的主要对象。由于《议定书》只明确了发达国家承担气体减排的责任，未对发展中国家做出规定，遭到了由美国、加拿大、日本、俄罗斯、新西兰、澳大利亚等非欧盟发达国家组成的伞形集团的抵制，并强调发展中大国也应承担应有的气候减排责任。2003 年 COP9 在意大利米兰举行，在美国退出《议定书》的情况下，俄罗斯仍然拒绝批准其议定书，致使该议定书不能生效。为了减少由抑制气候变化带来的经济损失，大会通过了约 20 条具有法律约束力的环保决议。直至 2004 年由欧盟出面允许俄罗斯加入世界贸易组织为由才使其最终批准加入《议定书》，

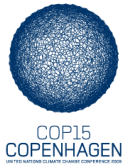


使之最终生效。《议定书》的承诺期主要分为两个阶段，第一阶段为 2008-2012 年，“所有发达国家温室气体总排放量应在 1990 年的基础上减少 5.2%”；第二阶段为到 2020 年将温室气体排放量较 1990 年减少 20% 以上。



2005 年 COP11 在加拿大蒙特利尔举行，此次大会开启了发达国家第二承诺期的谈判，此后针对第二承诺期的具体减排指标谈判正式启动。

2007 年 COP13 在印尼巴厘岛举行，大会着重讨论《议定书》一期承诺到期后，如何进一步控制并降低温室气体的排放。会议通过的《巴厘岛行动计划》，确立“巴厘路线图”，提出了“双轨”并进的谈判形式，“一轨”针对签署《议定书》的发达国家，谈判敦促其履行《议定书》中减排指标；另“一轨”面向发展中国家，在获得发达国家技术援助和行动方面资金的情况下发展中国家应采取适当的气候减缓行动。“双轨制”谈判模式体现了国际社会为全球气候治理所做出的努力与妥协。但由于“巴厘路线图”是妥协的产物，发达国家对此做不同解释，随着谈判的深入，各方矛盾再次显现。



2009 年 COP15 在哥本哈根召开，大会通过了《哥本哈根协议》，会议仍采用“双轨”的谈判方式，将气候减排目标更加具体化，以 2°C 作为气温变化上限。但是由于各缔约国所形成的主权利益攸关方集团对减排

义务的不同立场，针对“责任共担”等焦点问题存在意见分歧，未获得多数成员国的签署，而使《哥本哈根协议》成为不具有法律约束力的气候减排协议，被寄予厚望的哥本哈根大会最终以失败告终，国际气候谈判的发展陷入僵局。

No. 3

第三阶段：2009 ~ 2015 全球气候治理机制的停滞



由于《哥本哈根协议》只对谈判中的减缓、适应、资金和技术等主要要素提供了方向性指导，回避了各主权利益攸关方的根本矛盾，遗留问题将由下一届气候变化大会继续寻求解决办法，哥本哈根气候大会不得不延长巴厘路线图授权。2010 年的坎昆气候大会再次决定延长谈判授权。



2011 年 COP17 在南非德班举行，大会决定实施《议定书》第二期承诺并开启“绿色气候基金”，同时建立德班增强行动平台特设工作组，即“德班平台”，约定不晚于 2015 年达成一个在《公约》下、自 2020 年生效并适用于各缔约国的新协议，以保持气候减缓行动的连续性。但整体而言仍无法调和发达国际和发展中国家在气候减排中的利益矛盾。2012 年多哈大会就 2013 年起执行以 8 年为期限的《议定书》第二承诺期达成一致，从法律上确保了在 2013 年实施《议定书》第二承诺期。加拿大、日本、新西兰及俄罗斯明确不参加第二承诺期。



2014 年 COP20 在秘鲁利马举行，大会生成《利马气候行动呼吁》，明确了华沙气候大会提出的“国家自主贡献（INDC）”，并要求各缔约国在 2015 年提交各自减排计划，国家自主贡献对国际气候制度发展之路具有标志性意义，更多考虑到各国的自身国情，在各国国家利益的基础上推进合作，更易于吸引各方的参与。国际气候治理体系模式由“自上而下”转向以自主贡

献为核心的“自下而上”模式，大会同时通过了巴黎协议相关草案，为 2015 年巴黎气候大会的召开奠定了基础。

No. 4

第四阶段：2015 至今 全球气候治理机制的新发展

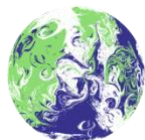


中美两国在巴黎气候大会召开前夕两次发表气候变化联合声明，积极推动全球应对气候变化，发挥了重要的引领作用。2015 年 COP21 在法国巴黎召开，此次谈判达成了继《公约》和《协定书》之后的第三个关于应对气候变化的国际法律文本——《巴黎协定》。该协定于 2016 年 11 月正式生效，确立了 2020 年后的全球气候治理框架。《巴黎协定》作为新时期全球气候治理减排文件，主要体现在三方面：一是对长期目标的规划不同，相对于《议定书》中笼统的规定将温室气体排放量消减到 1990 年水平的 5%，《巴黎协定》则是将气候升幅定在工业化水平 2°C 以内，并努力实现 1.5°C 的目标；二是要求参与气候减排行动的缔约国范围不同，《议定书》只针对发达国家采取具体的减排行动，对发展中国家并未要求采取实际的行动，而《巴黎协定》要求所有缔约方根据国情和总体减排目标提交自主贡献计划；三是气候减排形式不同，国际气候治理体系模式由《议定书》“自上而下”转向以《巴黎协定》倡导的自主贡献为核心的“自下而上”模式。《巴黎协定》不仅成为气候治理进程中的新框架同时也是国际气候谈判向前发展的又一里程碑。





由于存在利益冲突,在落实《巴黎协定》的过程中也并非一帆风顺。2016 年 COP22 在摩洛哥马拉喀什举行,大会通过《马拉喀什行动宣言》,但就发达国家出资问题上仍存在分歧。2017 年 6 月美国特朗普政府宣布退出《巴黎协定》,10 月废除国内《清洁电力计划》,此举增加了各国的减排负担,同时也增加了实现 2°C 温控目标的困难,全球气候治理进程被严重阻碍。2018 年 IPCC 提交《全球变暖 1.5°C》特别评估报告,要求到 2030 年,全球碳排放量需要比 2010 年的水平下降约 45%,到 2050 年左右达到碳中和,一些石油生产国(俄罗斯、美国、沙特、科威特等国)拒绝接受。12 月, COP24 在波兰卡托维兹举行,大会最终通过《巴黎协定》的实施细则,确保《巴黎协定》的全面实施,但对于碳市场的管理未能达成一致,也未就加强国家自主贡献做出承诺。2019 年 COP25 在西班牙马德里举行,主要就《巴黎协定》实施细则中的遗留问题进行谈判,但谈判各方在资金、技术、能力、可持续发展机制等方面仍有严重分歧。



近年来大国对解决气候问题的意愿与决心有所提升,加强了推动合作的战略举措。2020 年 9 月,中国宣布碳达峰和碳中和目标,这反映了《巴黎协定》“最大力度”的要求,体现了中国应对气候变化的最大决心。2021 年 2 月美国重新加入《巴黎协定》,联合国表示欢迎。2021 年 COP26 在英国格拉斯哥举行,大会达成《格拉斯哥气候公约》。会议就《巴黎协定》第 6 条关于碳交易的市场机制达成了协议,通过了“6.2 合作方法”以及“6.4 减排机制”两个决定。6.2 条的核心是国际减排成果(ITMO)转让的问题,即《巴黎协定》某缔约方可以通过购买在另一缔约方产生的减排量,完成自身在《巴黎协定》下做出的自主减排贡献(NDC)目标。6.4 的核心是设计了一个新的减排量生成机制,这个新机制将取代《京都议定书》下



的清洁发展机制（CDM），预计这些规则将为国际碳交易市场奠定基础。11 月 11 日，在 COP26 举行期间中国和美国发表《中美关于在 21 世纪 20 年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言》，“在有意义的减缓行动和实施透明度框架内，到 2020 年并持续到 2025 年每年集体动员 1000 亿美元的目标”也写入了中美格拉斯哥宣言中，以回应发展中国家需求，强调尽快兑现该目标的重要性。

总体而言，2015 年达成的《巴黎协定》以及后续通过的实施细则极大地推动了全球气候治理进程，呼吁世界各国尽早实现碳达峰碳中和。但截至目前，2021 年至 2030 年的全球减排承诺尚未达成，未来全球气候治理能否顺利推行取决于各国领导人的决心与政治智慧。

全球治理研究团队

任琳 熊爱宗 鲁桐 吴国鼎
陈兆源 黄宇韬 韩永辉 宋锦
刘玮 沈陈 田旭 彭博

研究助理团队

兰馨彤 苏山岳 孟思宇 杨嘉豪 孙振民

