

# 《巴黎协定》生效：前路还有几道坎儿？

文 / 田慧芳



田慧芳  
环境经济学博士，  
中国社会科学院世界  
经济与政治研究所  
全球治理研究室副主任  
副研究员

10月5日，《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)网站宣布，占全球总排放量56%以上的72个缔约方批准了《巴黎协定》，协定已经跨过生效门槛，将于2016年11月4日正式生效。截至11月1日，已经有192个成员国签署了《巴黎协定》，代表全球排放量63%的89个缔约方批准或加入了协定。它是历史上批约生效最快的国际条约之一，生效比原先设想的提早了三年，充分展现了各国共同应对气候变化的信心、决心和加强国际合作的空前意愿。

2015年12月，近200个国家一致通过了继《京都议定书》之后第二份具有法律约束力的气候协定《巴黎协定》，为全球应对气候危机提供了一个包容、动态、持续的治理框架。发达国家与发展中国家在这一框架下共同为2020年后的全球减排目标贡献力量。《巴黎协定》的生效翻开了国际社会合作应对全球气候挑战的新篇章，但协定生效并不意味着尘埃落定，它只是全球气候行动从文本走向现实的第一步。未来各国还需要制定详细的国内政策和措施，来促进该协议的顺利实施，而这一过程注定充满不容忽视的变数与挑战。

首要的挑战是政治上的不确定性因素对协定落实的冲击。2016~2017年是美欧大选的密集之年。目前，美国大选正在如火如荼地进行，英国新首相上台后内阁面临大换血，德国、荷兰、法国、匈牙利等也将于2017年上半年启动领导人或议会换届选举。大选结果或多或少地会给《巴黎协定》的落实增添变数。协定中各国自主决定贡献的机制使各国可以按各自情况进行目标调整，政府换届后各国做的更多还是更少充满不确定性。比如，美国政局的变动很可能影响未来美国对国际承诺的履行情况。尤其在气候变化问题上，美国两党的分歧明显，民主党人比较积极，共和党人则非常消极。若希拉里当选，有望继续奥巴马的气候政策并执行《巴黎协定》；如果特朗普入主白宫，很可能由于党内利益抵制气候变化工作，使得美国现有的义务规定存在落空危险。由于有签署《京都议定书》后又退出的先例，再加上特朗普在竞选中提出了赤裸裸的反移民、反全球化、反气候协定的竞选宣言，这些氛围和情绪很可能影响新一届美国政府的政策抉择，给《巴黎协定》和《联合国2030年议程》的

具体落实带来负面影响。

其次，《巴黎协定》的实施还需要加强2020年之前《公约》和《京都议定书》及多哈修正案所达成的承诺的兑现落实。同时还有一系列程序、模式和方法学问题有待谈判确定，包括制定落实的时间表和路线图，进一步明确《巴黎协定》中的一些具体细节问题，比如各国自主贡献目标的计量标准和指标选择、透明度原则、2020年后资金支持的具体额度、市场机制的模式与程序以及怎样利用气候谈判时机提高各国减排力度等。“承诺+审评”实质上是一种相对松散的“自下而上”的减排机制，协定中“每五年盘点和更新”的机制更多是把分歧交由未来去解决，这是个未知数。气候资金与低碳技术转让问题也一直是气候谈判中的痼疾。目前发达国家承诺的2020年之后在1000亿美元基础上继续增资的计划已经被推后到2025年。资金兑现力度远远不足，气候融资机制面临创新改革挑战。

再有就是，如何弥补自主减排承诺与全球1.5℃减排目标之间的差距，依然是未来全球气候行动的长期挑战。联合国环境署《2015排放差距》报告指出，全球应对气候变化的减排努力，包括巴黎气候变化大会之前的工作及“国家自主贡献”全部落实，也仅能使2030年的排放量降至540亿吨二氧化碳当量。这一减排水平将使全球走向2100年升温3℃的轨道，与2℃的减排目标存在很大差距，更别提1.5℃目标。因此未来需要各国不断提高减排力度，但五年一次的审议和减排目标调整并不能保证各国一定会增强各自的减排目标，同样也无法保证各国减排目标与2℃目标的差距最终会被弥合。如何加强全球适应机制、设置更具体的长期减排目标、建立明确的程序以便接受定期审核、建立一个基于统一计算规则和报告的有力机制以增加互信等，都是对未来气候治理的挑战。在国内减排的市场机制尚不完备、减排行动主要依靠政府驱动的情况下，减排力度的大幅增加也必然会给中国等发展中大国的经济发展带来更多挑战和压力。

《巴黎协定》只是未来国际气候进程的起点，新的气候治理机制将处于不断持续调整的过程中。这一进程还需要加强对各缔约方的督促，需要更多国家的合作以及更多的努力。□