



Committed to Improving
Economic Policy.

Research Note

2021.11.11(Y-Research RN126)

马鑫/第一财经研究院特约研究员

www.cbnri.com

研究简报

热点

COP26 草案出台，中美达成气候行动联合宣言

摘要

11月10日，《联合国气候变化框架公约》第二十六次缔约方大会主办国英国公布了一份协议草案。草案包括四大内容：气温升幅控制在1.5度内；加快淘汰化石燃料；富裕国家向发展中国家提供资金以及敦促各国在2022年底前加强其国家自主减排计划目标。然而，要让各国妥协并最后达成共识仍面临几个方面的障碍。与此同时，在大会闭幕前夕，中美“出乎意料”的宣布达成强化气候行动联合宣言，不仅为具有里程碑意义的《巴黎协定》铺平了道路，更为全球气候谈判的最后几天注入了新的动力。

正文

马鑫/第一财经研究院特约研究员

11月10日，在苏格兰格拉斯哥召开的《联合国气候变化框架公约》第二十六次缔约方大会（COP26）公布了一份协议草案。草案共七页，由COP26主办国英国公布，尚未成为最终文件。近197个国家的COP26代表将在未来几天就此展开协商，需要所有参与国同意后才能达成最终共识。

一、协议包括四大内容

1、气温升幅控制在1.5摄氏度以内

协议草案承认将升温限制在1.5摄氏度十分重要。草案强调，与2摄氏度相比，升幅限制在1.5摄氏度时，气候变化带来的影响将小得多。科学家们表示，全球必须将气候变化幅度控制在1.5摄氏度以内（与工业化前水平相比），以避免气候危机恶化并接近灾难性情景。

2、化石燃料

协议草案要求各国政府“加快结束对煤炭和化石燃料的补贴”。因为如果要减少温室气体排放，就必须逐步淘汰化石燃料。不过，草案并没有给出具体日期。

3、富裕国家向发展中国家提供资金

该草案在较长一节中提出了一些强硬要求，即需要兑现世界上最富裕国家十多年前做出的每年向发展中国家提供1000亿美元气候融资的承诺。该目标本应在2020年实现，但没有实现。这些资金应该用于帮助发展中国家减少碳排放，同时也让他们能够适应危机的影

响。

4、敦促各国在 2022 年底前加强其国家自主减排计划目标

决议草案敦促各缔约方重新审视并加强各国自己决定的在 2030 年之前达成的减排目标,争取在 2022 年底前使本国的减排贡献与《巴黎协定》的温度目标保持一致。草案呼吁快速、深入和持续地减少全球温室气体排放,包括到 2030 年比 2010 年的水平减少 45%的二氧化碳排放量,并在本世纪中叶实现碳中和。

二、达成共识面临挑战

法国外贸银行 9 日发布报告称,此前的 G20 峰会上各国就气候变化问题达成的共识较少,这意味着 COP26 的结果可能难尽如人意。长远来看,COP26 可能标志着全球应对气候问题的战略将由合作转为各自为营,这对发展中国家是不利的信号。各方达成妥协和共识面临着几个方面的挑战。

1、各国缺乏互信

上一次重大的气候会议是 2015 年在巴黎举行的气候峰会,但国际关系至今已经出现翻天覆地的变化。美国在特朗普任期内闹出“退群风波”,直至今年美国才重返巴黎协定。拜登虽然提出了雄心勃勃的气候新政,但新政究竟能走多远还是未知数,美国相对分散的权力结构是拜登气候目标实现过程中的一个关键难点。另外,当年多个岛国、发展中国家和欧盟组成了“高目标联盟”,在 2015 年的峰会上推动了多项计划,当前这个联盟的影响力已经大不如前。此外,国际社会曾经承诺提供约 1000 亿美元来协助贫穷国家应对气候变化的挑战,但至今未能成为现实。联合国秘书长古特雷斯在前往格拉斯哥之

前指出了各国互相信任的重要性。他指出，如果要达到真正的成功，而不是海市蜃楼，就需要更大的野心和更多的行动。“这需要很大的政治动员，否则不可能，而这也需要关键角色互相信任。”

2、工作量太大

这次峰会原定去年举行，但因为新冠疫情推迟，造成峰会期间各国代表的工作量很大，因此格拉斯哥会议的议程十分紧密。累积的工作导致很多颇具争议的议题的讨论被延误。此外，关于如何落实巴黎气候峰会的一些复杂细节，经过六年的讨论仍未最终确定，包括提高透明度、碳交易市场、协调各国减排的时间表等。

3、谈判方式不合时宜

很多参加气候变化谈判的外交人员都觉得，这种透过联合国框架谈判的方式已经变得不合时宜。因为这种机制要求联合国全体 197 名成员取得共识，加上谈判讲求法律和技术讨论，令实际上可以讨价还价的空间并不多。另外，代表们都不愿意通过视频会议达成任何共识，宁可等到面对面谈判时再做决定。

同时，有两个现实原因使得各国在气候问题上达成的共识较少。首先，欧洲的电力危机日益严重，并且正蔓延到其他地区；其次，中国和俄罗斯领导人未能亲身出席会议，他们在协调气候问题、推动各国达成共识方面具有非常关键的作用。

三、中美达成气候行动联合宣言

在 COP26 闭幕前夕，中美宣布达成强化气候行动联合宣言，引起各方极大关注。

据中国生态环境部官网发布的消息，11月10日，中国和美国在

联合国气候变化格拉斯哥大会期间发布《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》。双方承诺继续共同努力，并与各方一道，加强《巴黎协定》的实施。中美双方同意建立“21 世纪 20 年代强化气候行动工作组”，该工作组将定期举行会议以应对气候危机并推动多边进程，聚焦在此十年强化具体行动。美国彭博社称，中美达成气候协议出乎意料，打破两个超级大国之间的僵局，标志着陷入地缘政治竞争的两个超级大国之间难得的合作时刻。中美达成的此项协议，不仅为具有里程碑意义的《巴黎协定》铺平了道路，更为全球气候谈判的最后几天注入了新的动力。