

气候变化损失和损害问题研究

黄桑叶

浙江大学公共管理学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2023年4月24日; 录用日期: 2023年5月9日; 发布日期: 2023年7月10日

摘要

气候变化损失和损害问题自1991年由小岛屿国家联盟提出以来,一直是国际气候谈判中极具争议性的话题,尤其受到大多数发展中国家的关注。历经三十余年的谈判,国际社会在这一问题上取得了阶段性进展,但也存在着许多难点问题亟待解决。2022年11月举行的第27届联合国气候变化大会首次通过了设立气候“损失和损害”基金的历史性决议,向实现“气候正义”迈出关键一步。但是,气候变化损失和损害问题的解决仍然面临诸多挑战。各方在利益诉求上有诸多分歧,现有规则和机制效力不足,基金的持续推进存在极大不确定性,发达国家履约难题,都将成为推动全球气候变化减少损失和损害进程的巨大阻碍。本文旨在厘清损失和损害的基本概念,梳理损失和损害问题的提出及其在国际谈判中的历史进程,分析损失和损害的焦点问题并提出可能的解决方法,最后合理预测未来的发展情况,希望能为推动全球治理发展提供新思路。

关键词

气候变化, 损失和损害, 华沙机制, 补偿基金

Research on the Loss and Damage of Climate Change

Sangye Huang

School of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou Zhejiang

Received: Apr. 24th, 2023; accepted: May 9th, 2023; published: Jul. 10th, 2023

Abstract

Since the issue of loss and damage caused by climate change was put forward by the Alliance of Small Island States in 1991, it has been a highly controversial topic in international climate negotiations, especially by most developing countries. After more than thirty years of negotiations, the

international community has made phased progress on this issue, but there are also many difficult issues that need to be solved urgently. The 27th United Nations Climate Change conference held in November 2022 adopted for the first time the historic resolution to establish a climate “loss and damage” fund, which is a key step towards achieving “climate justice”. However, the resolution of climate change losses and damages still faces many challenges. There are many differences in the interests and demands of all parties, the effectiveness of existing rules and mechanisms is insufficient, there is great uncertainty in the continuous promotion of the fund, and the difficulty of developed countries in fulfilling the contract will become a huge obstacle to promoting the process of reducing losses and damages caused by global climate change. This article aims to clarify the basic concepts of loss and damage, sort out the proposal of loss and damage issues and their historical process in international negotiations, analyze the focus issues of loss and damage, propose possible solutions, and finally reasonably predict future development, hoping to provide new ideas for promoting global governance development.

Keywords

Climate Change, Loss and Damage, Warsaw Mechanism, Compensation Fund

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

近半个世纪以来,全球变暖、生物多样性减少、大气污染、极端天气等气候变化问题日益严峻,气候风险急剧上升,严重威胁了人类的生存与发展。其中,小岛屿国家联盟(Alliance of Small Island States,以下简称 AOSIS)等脆弱型发展中国家受到的损失和损害尤其严重。气候变化损失和损害问题在《联合国气候变化框架公约》(以下简称 UNFCCC)谈判中被提出,并在学界引起广泛讨论。由于气候变化的国际减缓和适应措施的效果在近年来并不理想,要求赔偿因气候变化引起的损失和损害的呼声愈演愈烈,“气候正义”也越来越成为人们的普遍诉求。当前,气候变化损失和损害问题的解决仍然面临诸多现实性阻碍,学界缺乏对现阶段新问题及其应对措施深入研究。因此,探讨国际社会如何有效应对气候变化损失和损害问题具有重要的理论和现实意义。

2. 气候变化损失和损害的概念

截至目前,学界对气候变化损失和损害(Climate Loss and Damage)尚没有统一的定义。通常来说,气候变化损失和损害被理解为尽管存在或不存在缓解或适应措施但仍会产生气候变化的负面影响,可能包括因高温天气和传染病增多导致的人类死亡率和发病率上升、不平等和贫困率上升、因干旱和高温造成的水和能源安全风险,以及经济产出减少和经济衰退[1]。损失和损害往往和“适应极限”(Limits to Adaptation)挂钩。适应极限指适应对策不再提供抵御气候影响保护的临界点,可以分为软限制和硬限制。损失和损害在达到适应极限之前也在发生,还会在达到适应极限时加剧。

从分类上看,损失和损害可以分为经济性和非经济性:经济性损失和损害是指可以对其进行货币价值评估的消极影响,非经济性损失和损害是指难以或不可能对其进行货币评估的消极影响。也有学者区分了“损失”和“损害”,如安娜·洛佩兹(Ana Lopez)认为“损失”指赔偿或修复是不可能的不利影响,如淡水资源损失,“损害”指赔偿或修复是可行的不利影响,如风暴破坏建筑物的屋顶或由于沿海巨浪

损坏红树林[2]；普伊赫(Puig)认为损失是软限制，损害是硬限制[3]。学者张晨阳根据《巴黎协定》第八条“避免、尽量减轻和处理”的表述，提出损失和损害可以分为可避免和不可避免两类[4]。

联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)第二工作组在第六次评估报告中指出，损失和损害已经发生，并将随着气候变暖的加剧而增长；损失和损害不可避免且分布不均；现有治理体系无法全面解决损失和损害问题。因此，未来有必要明确损失和损害的定义，根据定义合理制定解决方案，并在之后的气候治理安排中有效落实。

3. 气候变化损失和损害问题在 UNFCCC 下的谈判进程

损失和损害问题最早在 1991 年提出，瓦努阿图代表 AOSIS 提出建立一个国际保险基金作为集体分担方案，但最终的 UNFCCC 文本未予采纳并回避了这一问题。随着气候变化问题导致的负面影响日益严峻，损失和损害问题在 2007 年巴厘岛会议(COP13)再次被提出，并被列入《巴厘岛行动计划》，表述为“处理特别易受气候变化不利影响的发展中国家与气候变化影响相关的损失和损害”。自此，气候变化损失和损害问题开始出现在 UNFCCC 决定中，并经过多年的不断发展和完善，形成了一系列新成果(见图 1)。



来源：根据 UNFCCC 文本整理。

Figure 1. Development process diagram of loss and damage issues under UNFCCC

图 1. 损失和损害问题在 UNFCCC 下的发展进程简图

2008 年在波兹南会议(COP14)上，AOSIS 首次提出应对气候变化损失和损害的多窗口机制。2010 年

坎昆会议(COP16)决定建立由 UNFCCC 的附属履约机构(SBI)负责实施的与气候变化损失损害议题相关的两年工作计划¹, 该问题自此正式成为 SBI 和 COP 的正式议程内容。2012 年多哈会议(COP18)确认在下一年大会中设立一项有关损失和危害的新机制², 为建立华沙机制(WIM)奠定基础。

2013 年华沙大会(COP19)建立 WIM 及其执行委员会, 主要目标是在坎昆适应框架(CAF)下解决气候变化损失和损害问题, 该机制是基于自愿的促进性合作机制[5]。2015 年巴黎会议(COP21)在与会国的激烈谈判后达成《巴黎协定》第 8 条规定, 将损失和损害单列为一条, 并明确该议题不涉及责任或赔偿。2019 年马德里会议(COP25)授权成立圣地亚哥网络(SNLD), 为发展中国家应对损失和损害问题提供技术协助。2021 年格拉斯哥会议(COP26)细化 SNLD 的主要功能, 最终同意在 COP27 上正式启动 SNLD。2022 年 11 月举行的沙姆沙伊赫会议(COP27)决定设立损失与损害专项基金, 进一步安排建立 SNLD 的相关机制。

4. 损失和损害焦点问题评述

4.1. “建构模糊”方案的呈现

在损失和损害问题上, 以欧美为首的发达国家集团和以 AOSIS 为首的发展中国家集团由于立场不同在核心诉求上存在巨大分歧。以欧美为首的发达国家普遍反对将损失和损害列为单独条款、建立损失损害的新机制和建立专项基金, 认为更多的国家包括一些发展中国家也应该出资应对气候变化, 多年来一直在阻挠和拖延相关进程。发展中国家则希望尽快落实损失和损害的相关机制和资金支持, 但在具体细节上的诉求也不尽相同, 如 AOSIS 和最不发达国家都主张损失损害条款列为单独条款并且建立新机制和资金联系, 阿拉伯集团则反对给发展中国家引入赔偿责任和额外的出资义务。各国不同诉求的背后实质上是经济利益和地缘政治的考量, 这也致使气候谈判进程缓慢, 通过的解决方案呈现出“建构模糊”³的特色。带有政治妥协性质的解决方案在许多关键性问题上模棱两可, 甚至直接回避了某些有极大分歧的讨论, 这会导致在现实应用中实践困难, 难以真正解决气候变化问题。

4.2. 追责机制的缺失

CAF 下的 WIM 是损失和损害问题的主要治理机制, 其核心职能是“以全面、综合和一致的方式, 推动执行处理与气候变化不利影响相关的损失和损害的方针”⁴, 具体结构如图 2 所示。但是, 该机制并非惩罚性或对抗性的赔偿机制, 只是基于自愿的促进性国际合作机制, 不涉及追责体系和法律效力等问题。《巴黎协定》第 8 条虽然将损失和损害问题单独列为条款, 但却没有提及补偿机制和气候移民安置以及损失和损害的资金安排, 还明确了损失和损害不能涉及赔偿或责任的条款。也就是说, 如果有缔约国未履行协议承诺, 根据当前的损失和损害机制也无法对该国追究国家责任, 机制的实际效力明显不足。从本质上来说, WIM 仍然只是 UNFCCC 之下各缔约方相互妥协的结果体现, 几乎无法解决事后气候变化损失和损害问题的实质性行动。

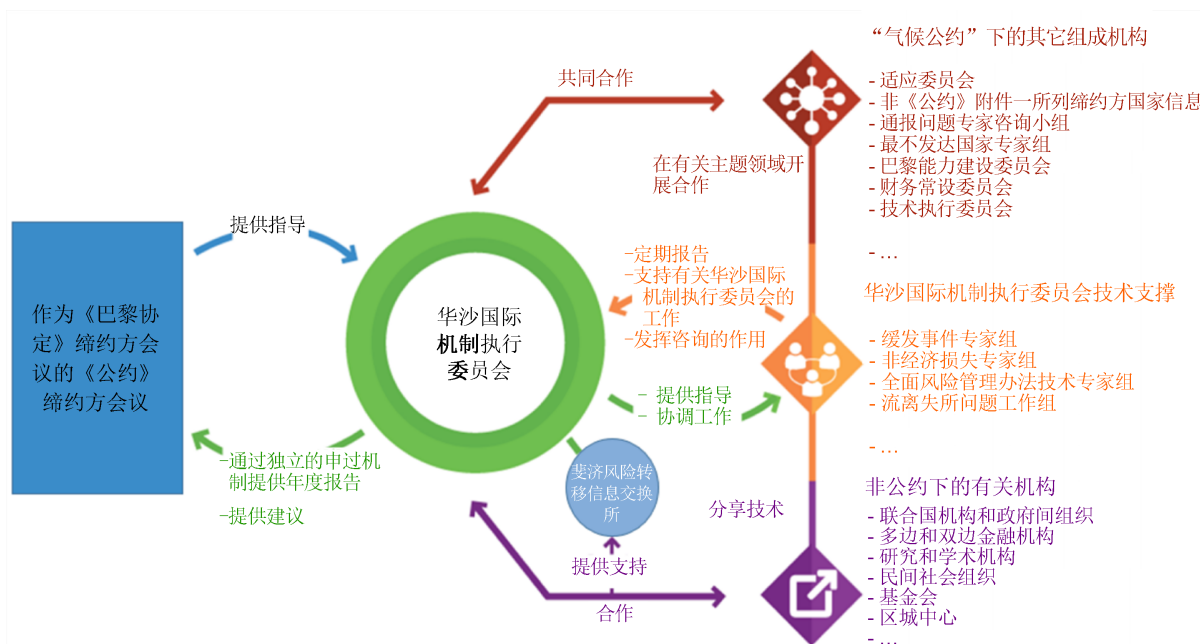
¹ 《坎昆协议》,

<https://unfccc.int/process/conferences/pastconferences/cancun-climate-change-conference-november-2010/statements-and-resources/Agreements>, 访问时间: 2022 年 12 月 19 日。

² 《多哈协议》, <https://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a01.pdf>, 访问时间: 2022 年 12 月 19 日。

³ 建构模糊是修辞学概念, 在本文主要指在谈判主体利益冲突强烈或者谈判时间严重不足时所采取的一种政治妥协策略, 即通过不同的语言描述同时满足相互冲突缔约方的利益诉求和政策主张。Drazen Pechar, “Use of Ambiguities in Peace Agreements”, *International Conference on Language and Diplomacy*, 2001, pp. 163-200.

⁴ 《气候变化影响相关损失与损害华沙国际机制》, <https://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/chi/10a01c.pdf>, 访问时间: 2022 年 12 月 20 日。



来源: The United Nations, <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Poster%20WIM%20structure%20Chinese.pdf>, 访问时间: 2022 年 12 月 20 日。

Figure 2. Warsaw mechanism structure diagram
图 2. 华沙机制结构图

4.3. 损失和损害基金存在诸多不确定性

2022 年 11 月的沙姆沙伊赫会议通过了设立损失和损害基金的历史性决议, 但该决议不包含任何该基金的实施细节。基金何时开始运作? 具体如何运作? 到底需要多少钱? 谁来掏钱? 谁接受这笔钱? 这些问题都亟待解决, 只能等待之后的气候谈判去给出答案。但可以知道的是, 这并不是短期内可以迅速落实的。基金具体筹资和分配方式的讨论极有可能会是长久的拉锯战, 再加上发达国家推卸出资责任, 基金推进的过程可想而知是相当艰难的。而且, 仅仅依靠发达国家提供资金远不能满足现实的需要, 但扩大融资渠道也是难题。据非洲开发银行称, 预计非洲 2020~2030 年的年度气候融资缺口将有 99.9 亿~1272 亿美元⁵, 可以想象全球所需的气候融资将是一个天文数字。不仅如此, 事实上即使设立了基金, 资金仍然是一个大问题。如已有的最不发达国家基金、气候变化基金及适应基金等, 由于是自愿认捐性质都面临着资金不足的问题。如果损失和损害基金无法获得稳定的资金来源, 解决损失和损害问题不过是一纸空谈。可见损失和损害基金能否顺利推进和真正发挥作用都存在极大不确定性。

4.4. 履约难题

早在 2009 年哥本哈根会议上发达国家就曾作出承诺, 到 2020 年每年向发展中国家提供 1000 亿美元气候资金支持, 但如美国、英国、加拿大等国至今未完全兑现。根据经合组织(OECD)的计算, 发达国家 2020 年提供和调动的资金仅有 833 亿美元, 而这个达成承诺以来所提供的最高资金金额也远低于 1000 亿美元⁶。发达国家作出承诺却不能落实, 很容易降低各缔约方对现有条约和体系的信任感, 不利于气候

⁵非洲开发银行, 《2022 年非洲经济展望》, 2022, p. 93. <https://www.afdb.org/en/documents/african-economic-outlook-2022>, 访问时间: 2022 年 12 月 20 日。

⁶OECD, 《2013-2020 年发达国家提供和动员的气候资金趋势》, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f0773d55-en/index.html?itemId=/content/publication/f0773d55-en&_csp_=5026909c969925715cde6ea16f4854ee&itemIGO=oecd&itemContentType=book, 访问时间: 2022 年 12 月 20 日。

治理的发展。一方面是由于现有条约和体系缺乏约束力；另一方面是因为各国本质上没有在损失和损害问题上达成共识，对各自利益的考量远大于对气候变化的关注。在气候变化带来的负面影响日益严峻的大背景下，各缔约方有必要真正认识到气候治理的重要性，在气候谈判中积极合作，严格遵守协议条款，共同推动各项成果落实。

5. 未来展望

尽管历经三十余年的谈判历程，气候变化损失和损害问题在 UNFCCC 下形成的规范成果仍然是极为有限的。气候变化损失和损害问题在取得一定进展的同时也存在诸多不足之处。各方在该问题上存在巨大分歧，WIM 处于初步发展阶段，SNLD 模式的功能定位尚在建构之中，损失和损害专项基金具体如何运作还有待商讨，如何解决履约难题和机制效力问题是国际机制普遍存在的痛点。故而可以预测，未来国际社会关于气候变化损失和损害的谈判会愈发激烈，且这一过程可能是缓慢且充满巨大不确定性的。但是，随着国际社会对气候变化的日益关注，笔者相信，气候损失和损害问题会日益成为关键性议题并在未来取得更有效、更有实践意义的规范性成果。在本部分中，笔者拟提出未来谈判可调整的以下四个大方向。

5.1. 全面落实气候变化损失和损害问题解决方案

损失和损害问题解决方案的落实将是一个长期的过程，后续的国际谈判应着重于“落实”主题，从根本上完善解决方案，尽量避免模糊不清的定义和指向不明确的条款叙述，补充具有实践指导意义的内容。可采取的具体措施是在 UNFCCC 框架下，加强气候变化损失和损害问题的谈判，制定更加具体、有效的行动计划；采取更加积极的适应措施，例如改善灌溉设施、改善风暴排水系统等；支持发展中国家应对气候变化，发达国家应该向发展中国家提供技术和经济支持，帮助发展中国家采取适当的行动；建立气候变化信息共享平台，促进各国之间气候变化信息共享和合作。

5.2. 完善 WIM 追责机制

从目前来看，WIM 机制是解决气候变化损失和损害问题的主要途径。因此，未来 WIM 机制的发展有必要在责任机制和资金安排上有所突破，才能良好应对气候变化造成的负面影响。比如 WIM 增设追责条约确认承担责任的主体和责任形式，并制定相关的规则和程序，以确保追责机制的公平性和透明度；对 SNLD 作出具体财政安排，特别是对于那些受到气候变化影响最严重的国家和地区，应该提供更多的财务和技术支持；WIM 应加强完善和高效的技术支持，以帮助发展中国家应对气候变化造成的损失和损害问题，特别是在预防、减轻和应对自然灾害方面。

5.3. 建立全面风险管理框架

解决气候变化损失和损害问题还可以通过建立全面风险管理框架来实现，以解决损失和损害基金存在不确定的问题。后续气候谈判应设法明确基金的具体实施细节，在筹资和分配上着力体现公平正义，还要确保基金能够获得稳定资金来源。除了损失和损害基金外，还可以考虑的调整点是建立保险制度。WIM 的第一个两年工作计划也提到过处理气候变化损失与损害的金融工具与手段，其中包括具有风险分担和转移能力的全面风险管理能力、灾害风险保险、应急资金、气候主题债券、灾害债券以及发展能够抵御气候变化的融资方式和其他创新金融工具与手段⁷。利用金融方法进行风险转移可以有效减轻损失和损害的资金负担，具体可以通过各国或私营企业帮助脆弱型国家购买保险或发行灾难债券等来实现。保

⁷ 《气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制执行委员会根据第 3/CP.18 号和第 2/CP.19 号决定拟订的第一个两年期工作计划》，<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2014/sb/chi/04c.pdf>，访问时间：2022 年 12 月 20 日。

险制度的出现可以为合理处置气候变化损失和损害引起的风险提供一种制度保障。

5.4. 将气候变化损失和损害问题纳入国际硬法责任范畴内

要解决气候变化损失和损害问题,根本上是看解决机制的实际效力。履约难题根本上是由于 UNFCCC 框架所确立的国际气候治理机制在规范属性上呈现典型的软法特征,即不具有法律上的强制力和约束力 [6]。除了督促大国尽快兑现承诺履行责任以外,还可以考虑引入具有硬法特征的国家责任来解气候变化损失和损害问题。当前学界有主张适用国际责任法项下的“国际不法行为责任”及其在近代针对“国际法不加禁止行为”而形成的“国家严格赔偿责任”。但笔者认为气候变化损失和损害如导致气候变暖的温室气体排放行为本身不具有违法性,属于国际法不加禁止行为,不适用国际不法行为责任;且和跨界损害有根本区别,气候变化损失和损害数量往往难以确定且行为国和受害国具有重合性,也不适用于国家严格赔偿责任。笔者认可林灿铃提出的适用于国家补偿责任的观点,且该责任是一种例外责任,可以发生在损害发生前也可以发生在损害发生后,意在因公共利益而遭受特别损失者提供补救[7]。

6. 结论

气候变化损失和损害问题自 1991 年提出以来至今,在 UNFCCC 下取得了一些制度性成果,但仍然缺乏实质性的解决方案。不可否认的是,如何避免或减轻气候变化导致的损失和损害是当今世界各国共同面临的难题,也是事关可持续发展的关键性议题。因此,在气候日益恶化的全球背景下,对气候变化损失和损害问题进行研究具有重要意义。本文明确气候变化损失和损害的概念,追溯气候变化损失损害在 UNFCCC 下的谈判进程,对焦点问题进行评述并对未来做出展望,最后提出可调整的两个大方向,以切实推动解决气候变化损失和损害问题的进程。希望在未来,气候变化损失和损害问题能得到实质性的解决,这将有力推动全球气候变化问题的全球治理行动发展。

参考文献

- [1] The United Nations. (2022) Loss and Damage: A Moral Imperative to Act. <https://www.un.org/en/climatechange/adelle-thomas-loss-and-damage>
- [2] Surminski, S. and Lopez, A. (2015) Concept of Loss and Damage of Climate Change—A New Challenge for Climate Decision-Making? A Climate Science Perspective, *Climate and Development*, 3, 267-277. <https://doi.org/10.1080/17565529.2014.934770>
- [3] Daniel, P. (2022) Loss and Damage in the Global Stocktake. *Climate Policy*, 2, 175-183. <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.2023452>
- [4] 张晨阳. 国际应对气候变化所致小岛屿国家损失和损害研究[J]. 太平洋学报, 2017, 25(9): 11-23.
- [5] Lees, E. (2017) Responsibility and Liability for Climate Loss and Damage after Paris. *Climate Policy*, 17, 59-70. <https://doi.org/10.1080/14693062.2016.1197095>
- [6] 程玉. 论气候变化损失与损害的国际法规则[J]. 太平洋学报, 2016, 24(11): 12-22.
- [7] 林灿铃. 气候变化所致损失损害补偿责任[J]. 中国政法大学学报, 2016(6): 74-82.