

全球气候治理背景下共同但有区别原则的实施困境及解决方案

刘诗妍

贵州大学法学院, 贵州 贵阳

收稿日期: 2023年6月12日; 录用日期: 2023年6月28日; 发布日期: 2023年8月17日

摘要

气候治理不单单是一个环境问题, 而更多的关乎各个利益团体之间的纷争与政治博弈。随着各国综合国力的此消彼长, 《联合国气候变化框架公约》确定的共同但有区别原则也遭到了各方势力的质疑与不执行的挑战。经过拉锯式的国际谈判之后, 《巴黎协定》最终确立了以国家自主贡献为核心的全球气候治理的新格局。这个结果是发达国家、发展中国家、最不发达国家与小岛屿国家之间的妥协、利弊权衡之后的结果。然而, 自主贡献率逐渐发展, 则很有可能突破共同但有区别原则所要求的气候正义。因此, 要坚持比例原则; 开启国际气候合作的崭新模式; 利用好国际组织的组织、协调功能; 加强国际间的技术交流与合作。使得共同但有区别原则能够保持初心, 维护好气候正义。

关键词

共同但有区别原则, 国家自主贡献率, 巴黎协定

Difficulties in Implementing the Common but Differentiated Principle in the Context of Global Climate Governance and Responses

Shiyan Liu

Law School of Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Jun. 12th, 2023; accepted: Jun. 28th, 2023; published: Aug. 17th, 2023

Abstract

Climate governance is not just an environmental issue, but more about disputes and political

games between various interest groups. With the change of the comprehensive national strength of all countries, the principle of community established by the United Nations Framework Convention on Climate Change has also been questioned and challenged by various forces. After protracted international negotiations, the Paris Agreement has finally established a new pattern of global climate governance with nationally determined contributions at its core. This result was the result of a compromise and trade-offs between developed countries, developing countries, least developed countries and small island States. However, the gradual development of autonomous contribution rates is likely to break through the climate justice required by the common zone principle. Therefore, we should adhere to the principle of proportion; Opening a new model of international climate cooperation; Making good use of the organizing and coordinating functions of international organizations; Strengthening international technical exchanges and cooperation so that the principle of the common area can maintain the original intention and safeguard climate justice.

Keywords

Common but Differentiated Principle, National Independent Contribution Rate, Paris Agreement

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. 前言

当前, 国际社会并没有一部国际环境法可以规制气候变化, 在这种情形下, 迫于温室效应带来的恶果, 各国通过不断的谈判确立了若干环境责任原则, 并将其确立为创建环境机制的基础。这些原则不仅是国际上环境法的渊源, 而且也是环境法的发展基础^[1]。其中, 共同但有区别责任原则为国际气候治理做出了重大贡献。共同但有区别原则缘起于 1992 年的联合国环境与发展会议, 之后在漫长的国际会议和谈判中得到发展与确认。在《京都议定书》设定的第一承诺期内, 发达国家与发展中国家作为天然对立的两个阵营, 在谈判过程中就碳排放量产生了巨大的分歧。根据《京都议定书》与《联合国气候变化框架公约》确定共同但有区别原则(简称 CBDR 机制), 发达国家需要承担强制性减排义务, 而发展中国家被赋予了减排义务的“豁免权”, 拥有 10 年的宽限期。

而第一承诺期结束进入后京都进程后, 各国之间的谈判一度陷入僵局, 其主要原因在于各利益阵营之间存在天然的冲突, 发达国家倾向于淡化其历史责任和共同但有区别原则, 模糊其与发展中国家之间的差距, 而发展中国家始终坚守碳减排是一种道义责任而非法律责任, 突出发达国家在气候变化史上造成的“公地悲剧¹”。这说明在后京都时代下, CBDR 原则两面夹击, 面临着被解构的风险^[2]。

囿于全球温室效应招致的恶果, 2015 在巴黎气候变化大会上, 近 200 多个缔约方经过周璇, 一致同意通过的《巴黎协议》共 29 条², 确立了 2020 年后以“国家自主贡献”为主体的气候变化制度, 从而更新了 CBDR 原则, 即对该原则进行了解构和组合³。但发展中国家承认自愿减排机制并不意味着共同但有区别原则已经退出历史的舞台, 发展中国家的让步是出于对保护气候资源的担当。国际社会依然应该坚持气候在时间上的代际性, 重视全球气候治理正义和矫正正义, 坚持在共同但有区别原则下的碳减

¹ 公地作为一项资源或财产有许多拥有者, 他们中的每一个都有使用权, 但没有权利阻止其他人使用, 而每一个人都倾向于过度使用, 从而造成资源的枯竭。同时, 公共物品因产权难以界定而被竞争性地过度使用或侵占是必然的结果。

² 包括目标、减缓、适应、损失损害、资金、技术、能力建设、透明度、全球盘点等内容。

³ 即以共同责任为主的“自下而上”的自愿减排规则。

排[3]。

2. 共同但有区别原则深陷政治博弈的窠臼

全球气候治理更多体现的是各利益阵营之间的政治博弈和对经济发展空间的争夺。在国际气候大会上，一共有三个阵营，最具有话语权的阵营分别是发达国家、发展中国家，其中最没有话语权的阵营是最不发达国家、小岛屿国家[4]。三方各执己见，互不让步，直接导致了国际谈判的屡谈屡败，使得共同但有区别原则的存在受到威胁。

2.1. 美国等发达国家对共同但有区别原则的抵制

美国一开始就认为共同但有区别原则带有歧视性色彩，不够公平，因此自始就对 CBDR 原则持保留态度。虽然在第一承诺期内，美国接受由共同但有区别原则搭建的国际环境框架，但之后美国屡次退出以“CBDR 原则”为核心的《京都议定书》，包括小布什政府和特朗普政府，意图淡化自身历史责任，夸大发展中国的未来责任，摆脱《京都议定书》的束缚，重新构建一个以市场为核心的气候治理体系[4]。同时，对于《巴黎协定》确定的发达国家向发展中国家提供节能减排的资金和技术支持，以美国为首的发达国家以保护知识产权为借口，一拖再拖，从未履行，甚至在 2012 年的多哈会议上，美国明确表示不会转让清洁技术。在自身不积极履行缔约协议的情况下，发达国家还意图通过给与最不发达国家和小岛屿国家气候资金支持，来离间和挑唆他们在国际谈判中向发展中国家施压。所以，在很长一段时间里，美国等发达国家对共同但有区别原则持坚决反对的态度。特别国随意退出缔约协议的做法严重的影响了国际气候谈判，阻碍了全球的气候治理。

2.2. 发展中国家对共同但有区别原则的内部分歧

发展中国家受制于经济发展水平、核心清洁技术壁垒等原因，并未在气候治理中承担强制减排的义务，但是大多数发展中国家出于国家担当与经济转型发展的需要，积极向联合国递交了国家自主贡献承诺，体现了他们肩负碳责任的决心。在这些发展中国家之中，最具代表性的要数中国、印度、巴西、南非。中国是初始共同但有区别原则的坚定拥护者，早在 2007 年，中国就颁布了《中国应对气候变化的政策与行动》，于 2015 年提交了国家自主贡献承诺，并且积极履行责任，在 2020 年 9 月的联合国大会的一般性辩论上提出了“双碳”目标，彰显了大国担当与大国实力。2022 年，在发表的《北京宣言》中，更是联合了 41 个发展中国家明确提出了共同但有区别原则。观之印度，在 2008 年时，印度就设定了“应对气候变化国家计划”和“能效行动计划”。2021 年，印度更是在第二十六次缔约方大会上提出在 2070 年实现净零排放的目标。南非成立了总统气候委员会，在 2004 年通过了《南非应对气候变化国家战略》，实施了具有严格监管和评估的强化减缓系统，制定了长期低排放发展战略。至于巴西，作为“基础四国”之中，碳排放量最少的国家，由于亚马逊森林的庇佑，因此巴西早期的一大气候政策就是加强对森林的保护。在 COP26 举办前夕，巴西政府启动了“国家绿色增长计划”同时巴西还表示：将把 2030 年减少温室气体目标从 43% 提高到 50%，并承诺在 2050 年实现碳中和，从而促进碳减排的实现。

故而，可以得知，发展中国家一直以来就坚守 CBDR 原则。尤其是在德班会议上，“中国、印度、巴西、南非”四国坚持全国的气候治理必须以 CBDR 原则指导全球碳责任的分配。但在德班会议结束之后，四个国家内部产生了一些分歧。这些分歧体现在双轨制的存废、发达国家的资金援助上，比如巴西和南非认为可以适当妥协，同意发达国家对双轨制的部分调整，但中国和印度却坚决反对这一制度。又比如在气候资金支持援助上，印度认为其减排的前提是发达国家提供 1 万亿美元的支持，而南非却认为非洲国家历史以来积贫积弱，应该被首先考虑。四国之间在内部可以存在分歧，但不能展露于外，给发达国家趁虚而入的机会，动摇共同但有区别原则的地位。

2.3. 最不发达国家与小岛屿国家毫无话语权

小岛屿国家是气候变化中最大的受害者，因其领土位置极易受到气候变化的影响而不保。大部分的小岛屿国家虽然是发展中国家，但是它们却未能够与广大发展中国家站在同一战线，它们迫切希望新兴的大经济体国家能承担起强制定量的碳减排责任。这样一来，小岛屿国家在责任承担上持有同欧美等发达国家相同的看法。最不发达国家与小岛屿国家一样，都是受到气候变化影响最大的国家，他们最希望得到资金的支持，用以应对气候变化带来的不利影响，而这些国家在气候谈判中也没有什么话语权，经常为达成一些关键性条款而做出妥协。但是这些国家最希望发达国家能够履行他们的承诺，也乐意与发展中国家进行合作共同应对气候变化，是支持共同但有区别原则的国家。

3. 共同但有区别原则的应有之义

3.1. 坚持共同但有区别原则的法律属性

当前，《巴黎协定》的规定是明确要求发达国家强制履约的，但是发达国家屡屡否定自身带来的历史气候灾难，企图把发展中国家的经济发展扼杀在碳减排的摇篮里，这些行为都充分表明发达国家缺乏治理气候问题的良知与正义观念。然而，温室效应已经严重的影响到了全球的生产和生活，更甚的是，些许国家的生存空间因此受到限制。人类社会就是一个大的地球村，而全球的气候变化并不在局部展开，而是深入到世界的每一个角落，所以，没有哪一个人可以置身事外^[5]。而且，气候问题不仅仅是一个关乎环境和生存的议题，而更多的是涉及国家发展的问题，是对一个国家道德底线和伦理站位的深度考量。气候博弈虽然是政治博弈，但也要坚持公知的正义和底线，发达国家理应为过往造就的历史责任买单。是故，发展中国家应该坚持比例原则，在公平正义的气候责任分担的基础上实行碳减排，毫不动摇地以共同但有区别原则为履约地前提^[6]。要实现环境正义，就必须培养全人类气候正义观念，激励多主体参与构建公平的气候治理框架、探索超越国家主权的治理机制，可以更好地履行全球气候治理的正义实践，积极实施《巴黎协定》的全球气候治理部署。

3.2. 协调两个利益阵营之间的矛盾与冲突

在《京都议定书》中，商定的共同但有区别原则并没有得到发达国家的遵守，因而宣告失败。然而在之后的《巴黎协定书》之中，大部分发展中国家向联合国递交了国家自主贡献量，使得各个缔约国处在同一个国际法律体系之内，随后，各国又在国内确定了各自的减排政策，布局了长期的减排规划。这样一来，发达国家态度不如从前蛮横，发展中国家也承担了因妥协而产生的法律义务，很好地平衡了发达国家与发展中国家之间关于气候治理机制地难题，促进了国际气候的进一步谈判与合作^[7]。

3.3. 开启国际气候合作的崭新模式

为了回避《京都议定书》中减缓额度固有的分配冲突，《巴黎协定》从《京都议定书》的“自上而下”模式朝着“自下而上”模式转变^[8]。《巴黎协定》遵循共同但有区别责任原则的“自我区别”方式，由各缔约国根据各自国情制定、提交并履行区别性义务。各缔约国在国际和国内利益的权衡下，相对自主灵活安排合作的形式，并根据本国情况动态调整合作幅度，体现了新模式下国际合作的灵活性和动态性，从而开启了国际气候合作的崭新模式。

3.4. 发挥国际组织的功能

全球气候治理早就有了相关的国际组织，只是这些国际组织缺乏应有的权威性。虽然制定的规则缺少对国家的强制性，但是他们的气候治理谈判中的组织、协调作用也不能忽视。这些国际组织能够缓和

好国际间的矛盾与冲突，促进各国之间就气候治理达成共识。比如，世卫组织领导着气候治理工作；联合国环境规划署与世界卫生组织一直在推动发展中国的环境保护；全球环境基金会致力于通过发展中国家的环境保护项目提供资金，帮助保护环境；在这些国际组织的引领和协助之下，共同但有区别原则会不断得到发展与完善。

3.5. 增强各缔约国家面对温室效应的信心

虽然面对发达国家的反对式的威吓，发展中国家提交了自主贡献方式，但是为了防止各个国家对递交的贡献率没有约束，未确定减缓碳减排的长短期规划、责任范围、责任形式。同时也为了避免发达国家逃避历史责任，缩小区别，发展中国家夸大发达国家的历史排放量，夸大区别，从而导致不断地消耗对方利益阵营的信赖，削减对共同应对气候变化的信心。CBDR 原则的“最大努力”和“只进不退”约束了各缔约国区别义务的内容，增强了各缔约国共同应对气候变化的信心[9]。

3.6. 促进国际社会的技术交流与合作

英国气象办公室表示，2023 年夏天的全球气温可能超过此前最热的 2016 年夏天，到 2024 年，人类很有可能第一次突破《巴黎协定》的提出的“升温不超过 1.5℃”警戒线，因此可以得知，当前人类正在遭受由碳排放引发严重气候问题，或许会比科学家的预测的形式更为严峻⁴。所以，各国之间都应该相互包容很妥协，以此来因对气候变化带来的巨大挑战。对于发达国家而言，应该遵守《联合国气候变化框架公约》中的规定，承认发展中国家有优先发展经济的需要；牢记自身历史责任，承担向发展中国家提供气候资金和气候技术支持的义务，而不应该以技术易受到知识产权的约束和限制为借口和托词[10]。值得注意的是，发展中国家也应该为秉持着学习和请教的态度，虚心借鉴发达国家的气候治理技术，积极的与发达国家建立友好的合作关系，从而不断地提升治理气候的能力和水平，而不是以弱凌强，道德绑架发达国家。

4. 结语

全球气候变化是全人类亟需解决的难题，对于气候的治理需要坚持气候正义，以便更好更公平地落实 CBDR 原则，真正的推进气候治理，从而造福全世界人民。共同但有区别原则是一个具有生命力的气候治理指导性原则，虽然其存在着一定的局限性也面临着各方的冲突与一系列挑战，但是它却为气候治理贡献了力量，为减缓全球气候变化的进程做出了巨大的贡献。所以，十分有必要随着时代的变化，各方势力的此消彼长来调整和完善 CBDR 原则，坚守气候正义。

参考文献

- [1] 刘健, 彭丽娟. “共同但有区别责任”内涵审视与适用研究——以国际气候变化谈判为视角[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2016, 40(3): 35-39.
- [2] 刘晶. 全球气候治理新秩序下共同但有区别责任原则的实现路径[J]. 新疆社会科学, 2021(2): 90-98.
- [3] 聂芳, 范姣艳. 全球气候治理背景下共同但有区别责任原则实现路径[J]. 湖北经济学院学报(人文社会科学版), 2023, 20(5): 78-81.
- [4] 吴琼. 论共同但有区别责任原则[D]: [硕士学位论文]. 呼和浩特: 内蒙古大学, 2022.
- [5] 吴昂. 人类命运共同体视域下国际环境法治实现研究[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2021, 23(2): 13-26.
- [6] 周琛. 论碳中和愿景下的共同但有区别责任原则[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2023, 76(2): 152-163.
- [7] 邵莉莉. 碳中和背景下国际碳排放治理的“共同责任”构建——共同但有区别责任的困境及消解[J]. 政治与法律,

⁴《预警！厄尔尼诺可能要卷土重来，今年或迎来史上最热的夏天》，载搜狐网，https://www.sohu.com/a/670190963_121644215，2023 年 6 月 10 号访问。

2022(2): 30-43.

- [8] 寇丽. 共同但有区别责任原则: 演进、属性与功能[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2013, 31(4): 95-103.
- [9] 李鑫, 魏姗, 李惠娟. 全球气候治理背景下中国气候金融发展的挑战和应对[J]. 中国环境管理, 2023, 15(1): 55-63.
- [10] 冯帅. 特朗普时期美国气候政策转变与中美气候外交出路[J]. 东北亚论坛, 2018, 27(5): 109-126+128.