

聚焦《联合国气候变化框架公约》第二十八次缔约方大会(COP28)

# 损失与损害成联合国气候大会焦点议题

《联合国气候变化框架公约》第二十八次缔约方大会(COP28)11月30日在阿联酋迪拜开幕当天,就启动损失与损害基金达成一致。该成果为本届大会传递积极信号,但对受气候变化影响最严重和最脆弱的群体来说,这还远远不够。

## 什么是损失与损害

世界气象组织发布的最新报告显示,截至10月底,2023年全球平均气温较工业化前(1850年至1900年)的基线高出约1.4摄氏度。全球多地正面临气候变化带来的严重影响,导致生命和生计遭受损失,以及领土、农田、生物多样性和生态系统丧失和退化等。

损失与损害是联合国气候谈判中的常用术语,但《公约》并没有就其定义达成一致。损失与损害通常被理解为由于缺乏减缓和适应措施,或尽管采取了措施,气候变化仍带来的负面影响。热浪、飓风等极端天气事件,以及海平面上升、荒漠化、海洋

酸化和盐碱化等都会造成损失与损害。

气候变化造成的损失与损害存在于经济和非经济两方面。经济损失与损害可以用货币价值来衡量,例如重建因洪水而受损的基础设施成本,或干旱导致的农业收入损失。非经济损失与损害是指难以或无法用货币价值衡量,如生物多样性的丧失等。

专家指出,对于受气候变化影响最严重的脆弱国家来说,损失与损害可能是永久性的。



▲12月2日,在阿联酋迪拜的联合国气候变化大会举办地,一名参会者在中国角前和熊猫玩偶拍照。

## 损失与损害始终是争论焦点

自上世纪90年代初《公约》建立以来,受气候变化影响最严重的国家和地区持续呼吁发达国家向其提供应对损失与损害的资金支持,损失与损害一直是气候变化谈判中各方争论的焦点之一。

1991年,在《公约》起草阶段,小岛屿国家联盟就强调需要解决脆弱国家面临的损失与损害问题,并提议建立一个保险机制为受到海平面上升影响的国家提供资金支持。然而,直到2007年的巴厘岛气候变化大

会才将损失与损害的概念纳入正式谈判文本。2021年,在《公约》第二十六次缔约方大会(COP26)上,脆弱国家组成联盟主张创立针对损失与损害的金融机构或基金,虽然没有成功,但这次大会建立了为期两年的格拉斯哥对话机制以讨论损失与损害基金事宜。

损失与损害基金是在去年《公约》第二十七次缔约方大会(COP27)上正式建立的,基金受益方是发展中国家。此后,经数次过渡委员会会议,该基金终于在COP28启动。不过,因为损失与损害决议没有提及规模或资金补充周期,这也引发了人们对该基金长期可持续性的质疑。

## 发达国家需要承诺更需要行动

损失与损害是不可避免的,而且分布不均,发展中国家和弱势群体遭受的损失与损害尤为严重。随着全球变暖加剧,未来的损失与损害会加剧。

基金,还是适应资金,甚至是损失与损害基金,发达国家都有出资的责任和义务,发展中国家是自愿出资。损失与损害基金的受益方是发展中国家。

供1亿美元,英国、日本、美国也做出相关承诺。英国国际环境和发展协会执行主任汤姆·米切尔表示,迄今的基金总额“非常非常小”。比利时布鲁塞尔自由大学的气候金融研究员罗曼·魏克曼斯表示,发达国家“愿意为该基金投入多少钱还有待观察”。

发展中国家和脆弱国家地区代表认为,一些发达国家的气候承诺一直是“放空炮”。美国生物多样性中心代理联合执行董事苏安君对新华社记者说,美国为战争投入数百亿、千亿美元,但在损失与损害基金上只承诺1750万美元,而且此前的承诺也还没有兑现,“真让人感到羞耻”。

2015年《巴黎协定》明确规定,无论是气候

基金启动当天,阿联酋和德国分别承诺提

尽管国际社会对基金启动表示欢迎,不少

## 声音

### 发达国家应充分兑现气候承诺

“我们是受气候变化影响最大的群体之一,(对未来的)信心不会来自发达国家的承诺,真的不会,因为等待他们兑现承诺似乎要‘永远’那么久。”国际原住民气候变化论坛联合主席欣杜·奥马鲁·易卜拉欣在阿联酋迪拜参加《联合国气候变化框架公约》第二十八次缔约方大会(COP28)时对新加坡记者说。

发展中国家是气候变化问题最大的受害者,在这一问题上,发达国家负有历史责任、法律义务和道义责任。然而,发达国家长期不兑现承诺,为履行气候责任和义务所付出的实际行动更微不足道,远远比不上他们对全球气候造成的破坏程度。

发达国家企图在气候问题上占据道义制高点,但这取决于行动而不是空口承诺。国际社会普遍呼吁,发达国家应负责任地对气候变化,采取积极且务实的态度,率先减排,尽快兑现气候资金承诺,明确适应资金翻倍路线图。这关系到南北互信、气候正义和人类未来。

#### 气候变化的历史责任是气候正义的核心问题

“我们现在看到的巨大损失与损害,是30年来发达国家在加快减排,向发展中国家提供气候融资方面拖拖拉拉的结果。”德国海因里希·伯尔基金会助理总监利亚娜·沙拉泰克说。

联合国政府间气候变化专门委员会第6次评估报告指出,工业革命以来,全球人类活动造成的升温有58%是1990年前排放造成;1850年至2019年,北美地区和欧洲地区的历史累积人为二氧化碳排放量分别占全球的23%和16%,为各区域中最高。

英国《自然·可持续发展》杂志刊发研究显示,全球约90%的过量碳排放源自美国等发达国家。印度气候智库能源、环境和水资源委员会的报告显示,在美国、澳大利亚等高收入国家,即使是收入水平最低的10%的个人碳排放量也是印度、巴西或东盟地区最贫困的10%的个人碳排放量的6至15倍。

然而,气候变化带来的大部分损失与损害却要发展中国家来承担,造成了严重的气候不公平。据联合国官网,目前世界上有一半人口生活在气候“危险区”,在那里,人死于气候影响的可能性要远高于其他地方。COP28主席苏尔坦·贾比尔指出,“许多脆弱国家,特别是小岛屿发展中国家和最不发达国家,已经在经历超出人们所能适应的气候变化后果。”

工业化发展导致的“气候灾难不是电影,而是我们真实的生活”,来自乍得牧民社区的易卜拉欣说。她曾在2021年被美国《时代》杂志列为“下一代领袖”,是联合国可持续发展目标倡导者。“在我的家乡,4000万人的生命、生活、生计依赖于得湖的资源。而如今,乍得湖水资源已消失90%,人们不得不互相争夺已所剩无几的自然资源。”她说。

#### 发达国家气候承诺“不值得信任”

对遭受气候变化影响的发展中国家而言,发达国家的承诺已不值得信任。“我们不想再听他们说了什么,因为发达国家2009年做出的承诺至今都没有兑现,我们需要看到他们承诺的气候变化赔偿真正抵达社区。”易卜拉欣说。

根据《公约》及其《巴黎协定》“共同但有区别的责任”原则,排放量大的发达国家必须首先采取行动,迅速减少排放,较富裕的国家应向发展中国家提供应对气候变化资金。

但在减缓领域,按照2022年4月发达国家最新通报的温室气体清单,截至2020年,一半以上的发达国家减排目标距离实现2020年减排目标还有很大差距,一些国家仅仅完成了承诺减排目标的一半,还有一些国家根本没有实现减排,还出现了温室气体排放显著增长。联合国环境规划署发布的《2021年排放差距报告》指出,多个发达国家的政策无法支撑其实现2030年国家自主贡献减排目标,亟需制定更有力的政策措施。

对于排放量较低、极易受到气候影响的脆弱国家,如许多小岛屿发展中国家和最不发达国家,适应气候变化是首要任务。建造抗风暴住房、种植耐旱作物、安装可靠供水设施、投资社会安全网,这些都是适应气候变化的必备条件。然而,长期以来,全球适应气候变化的进展严重滞后,适应目标至今不明,发达国家未提供充分有效支持,气候变化日益严峻进一步加剧发展中国家脆弱性。

此外,在实施手段和支持领域,根据《公约》及其《巴黎协定》,发达国家应为发展中国家提供资金、技术、能力建设等帮助来适应气候变化及减缓其影响。但实际上,发达国家给予的相关支持却十分有限,且存在诸多问题。其中,资金问题是制约发展中国家采取相应行动的最大障碍。发达国家曾在2009年哥本哈根联合国气候变化大会上承诺,到2020年每年向发展中国家提供1000亿美元气候资金支持,但至今尚未兑现。在技术支持方面,发达国家转让意愿、公共投入和支持均远远不足,导致发展中国家大量技术方案无法有效落实,能力建设存在差距。

#### 发达国家的行动只是“沧海一粟”

迄今为止,发达国家为应对全球气候变化采取的实际行动“如同沧海一粟,远远不够。”德国罗莎·卢森堡基金会顾问奈特·内拉·洛朗指出。

国际社会普遍呼吁,发达国家应该提供更多资金,帮助各国适应气候影响。随着气候变化规模不断扩大,气候适应的成本也越来越高。联合国环境规划署最新发布的《2023年适应差距报告》指出,据估算,目前发展中国家每年适应气候变化所需资金约为2150亿美元至3870亿美元,可资金缺口却高达1940亿美元至3660亿美元,比之前估计的范围高出50%以上。其中原因就在于目前发达国家筹集的资金远远不足以帮助发展中国家适应气候变化,估计仅为发展中国家所需适应资金的十分之一到八分之一。

尽管COP28在开幕当天就启动损失与损害基金达成一致,承诺为遭受气候变化最严重破坏的国家提供必要资金,但英国国际环境和发展协会执行主任汤姆·米切尔表示,迄今为止基金的总额“真的非常非常小”。

根据荷兰“跨国研究所”等欧洲智库近期联合发布研究报告《气候之火:北约将军费开支提升至占国内生产总值2%的目标将如何加速气候崩溃》,对气候危机负有最大责任的西方国家不仅未能兑现援助发展中国家的资金承诺,反而在通过不断增加军费开支大大增加了军事行动的碳排放。报告显示,目前全球军费开支已达创纪录的2.24万亿美元,其中一半以上来自拥有31个成员国的北约。

美国生物多样性中心代理联合执行董事苏安君对新华社记者说,美国为战争投入数百亿、千亿美元,但在损失与损害基金上只承诺1750万美元,而且此前的承诺也还没有兑现,“真让人感到羞耻”。

### 国际能源署署长:中国是清洁能源领域的冠军

国际能源署署长法提赫·比罗尔4日在《联合国气候变化框架公约》第二十八次缔约方大会(COP28)中国角举办的一场主题边会上说,中国在太阳能、风能等清洁能源和电动车行业发展方面成绩斐然,“是清洁能源领域的冠军”。

在这场主题为“循环经济助力降碳中国实践”的边会上,比罗尔指出,各国应该看到,中国在清洁能源领域取得了许多显著成就。此外,中国的重要贡献还体现在降低了清洁能源设备的市场价格,这对世界其他国家发展清洁能源都有帮助。

据中国生态环境部10月发布的《中国应对气候变化的政策与行动2023年度报告》,截至2022年底,中国非化石能源消费比重达到17.5%,可再生能源装机容量达到12.13亿千

瓦。截至今年6月底,全国新能源汽车保有量达1620万辆。

在迪拜举行的联合国气候大会上,发展绿色清洁能源是各国代表普遍关注的话题,清洁能源在降低温室气体排放和应对气候变化方面的作用受到广泛重视。

据国际能源署10月底发布的《2023年世界能源展望》报告,到2030年,世界能源系统将发生重大变化,可再生能源在全球电力结构中的份额将接近50%。

在这份报告发布之际,比罗尔曾呼吁各国政府、企业和投资者支持清洁能源转型,因为清洁能源转型能够带来“新的工业机会和就业机会,更强大的能源安全、更清洁的空气、更普惠的能源供给和更安全的气候”。

### 中外企业家呼吁积极响应全球应对气候变化行动

中外知名企业家在《联合国气候变化框架公约》第二十八次缔约方大会(COP28)期间呼吁,全球工商界应积极响应《巴黎协定》和迪拜气候大会行动目标,共同应对全球气候变化挑战。

在12月1日举行的一场以“面向全球碳中和的企业可持续发展战略”为主题的中外知名企业家对话会上,来自浙江吉利控股集团、智利CMPC集团等企业的20位中外知名企业家围绕“全球碳中和对企业的影响及其应对行动”和“企业碳中和的技术与管理创新”两个议题展开深入交流,共同发表《为全球宜居气候而行动——COP28气候大会企业倡议》,呼吁积极研发利用可再生能源等技术,建立更加可持续的商业模式。

这些中外知名企业的代表在对话环节分享了他们各自企业的绿色低碳发展实践。其中,美国贝克休斯公司持续为碳捕捉、封存和利用,以及氢能、甲烷排放管理等能源低碳转型领域提供尖端的技术解决方案,公司董事长兼首席执行官洛伦佐·西莫内利分享了绿色低碳技术创新进展。蒙牛集团面向2030年设定了牧场减碳、可再生能源使用、绿色工厂等方面的具体目标,持续通过数字化创新,把生产环节的碳排放降到最低。

世界可持续发展工商理事会会长兼首席执行官贝德凯高度评价中国近年来在可持续发展和加速实现碳中和所作出的贡献和努力,赞扬中国工商界在可持续发展方面的生动实践,并表示中国企业在国际社会共同应对气候变化挑战方面发挥着不可或缺的作用。

中国气候变化事务特使解振华在会上表示,在应对气候变化进程中,企业是重要参与方,也是实现碳中和、愿景的主体。希望中外企业家抓住住机遇,积极作为,为产业链、供应链减碳赋能,为全球应对气候变化和可持续发展作出更大贡献。



▲12月3日,人们在联合国气候变化迪拜大会“绿区”参观。



▲12月3日,一名参观者在联合国气候变化迪拜大会“绿区”扫码使用共享脚踏车。



▲这是12月3日拍摄的联合国气候变化迪拜大会“绿区”的沙特阿拉伯馆。