

在气候影响升级的时代 为损失与损害公平筹资

Equitable financing of loss and damage in an era of escalating climate impacts

■文 / 曾迦慧

从印度和巴基斯坦的热浪到东非的饥荒,我们深处气候紧急情况的迹象变得日益明显。在气温比工业化前水平高出1.1°C的气候下,世界各地都已受到影响。正如过去12个月发生的事件所显示,人们正遭受深刻的气候影响,包括生命、土地、文化、家园和生计的损失,农业系统的破坏和混乱,以及流离失所和粮食无保障情况的增加。

随着气温的上升,极端天气事件的频率和强度也随之上升。“十年一遇”的热浪发生的频率提高到了3倍,如果升温1.5°C,该频率则预计增加至4倍(见表1)。救助儿童会的分析表明,与1960年相比,2020年出生的人平均将目睹2倍数量的野火、近3倍的河水泛滥和作物歉收以及2.6倍的干旱。

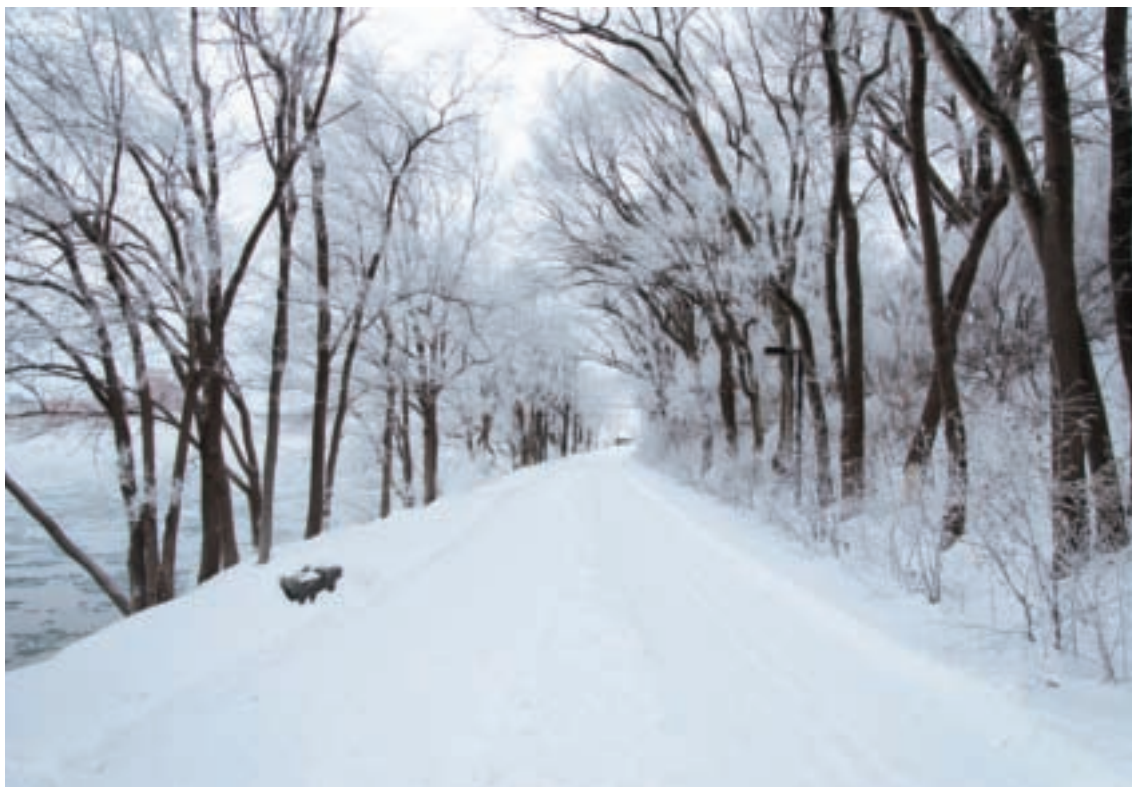


表1 频率不断增加的“十年一遇”天气事件

高于工业化前水平不同温度下，“十年一遇”天气事件增加的频率				
天气事件	+1.1°C (当前气温)	+1.5°C (未来6-11年的气温)	+2°C (未来约30年的气温)	+4°C (21世纪内不太可能达到的气温)
热浪	2.8倍	4.1倍	5.6倍	9.4倍
干旱	1.7倍	2倍	2.4倍	4.1倍
极端降水	1.3倍	1.5倍	1.7倍	2.7倍

来源:联合国政府间气候变化专门委员会(2021)

计算损失和损害的成本

与气候变化有关的损失和损害无疑是高昂且致命的。《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)中对“损失和损害”没有国际公认的定义,但该技术术语指当气候变化超出所能适应的范围或缺乏此种适应时所产生的后果和损害。这些影响包括经济与非经济两方面,涵盖缓发性进程和天气事件,如海平面上升、冰川融化、逐步升温 and 干旱,以及突发极端天气事件,如风暴和暴雨。

气候影响及其相关的损失和损害与日俱增。

气候影响的成本已然高昂,且还将随着每一度的升温继续飙升。如图1所示,近几十年来,与极端天气相关灾害造成的经济损失显著增加。根据怡安(Aon)的数据,2021年是造成经济损失最大的四类灾害均与气候相关的首年。每种灾害的经济损失都超过了200亿美元。2021年极端天气事件的总经济成本约为3290亿美元:这一数字处于历史第三高位,仅次于2017年和2005年。表2提供了近年来关于极端天气事件及其在国家层面经济影响的惊人实例。

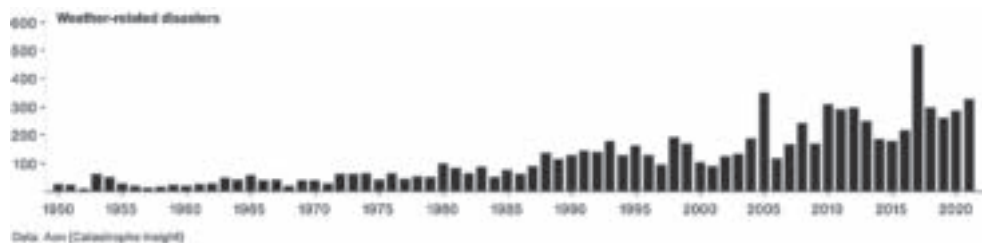


图1 怡安对1950-2020年与天气相关灾害造成的全球经济损失的估计

来源:怡安(2021)《巨灾洞察报告》;数字以2021年实际价值计算的10亿美元为单位。

惊人的未来代价

随着突发和缓发事件愈加频繁地发生,气候影响的成本只增不减。与损失和损害有关的未来成本估计在2900亿至5800亿美元之间(见表3)。尽管这一数字很高,但与化石燃料行业获得的数十亿美元补贴和利润相比,这些成本不值一提。2021年,25家石油和天然气公司的利润为2050亿美元。联合国开发计划署估计,全球化石燃料的补贴为每年4230亿美元。损失和损害事件在世界各地发生,但与富裕国家相比,易受气候影响的低收入国家缺乏应对的安全保障和资源。以下便是体现这一区别的例证。德国前总理安格拉·默克尔在2021年夏季洪灾发生后

几周就宣布提供300亿欧元的重建基金。相比之下,瓦努阿图就主要因2015年“帕姆”飓风后的重建,使其公共债务近年来翻了一番。气候变化对债务困境和主权信用评级的影响是深处气候危机国家的一个严重关切。气候风险较高的国家,特别是低收入和小岛屿发展中国家,已经在为获得资金而付出更多。因此,对气候变化责任最小的国家将为应对气候变化的融资付出最大的代价。金融系统中对气候相关风险的核算仍然至关重要,但像这样的意外伤害必须得到补救。

损失和损害超出了我们可以量化或标价的范围。非经济损失和损害影响深远,包含生命、文化认同、本

表2 近期与极端天气相关损失和损害事件的实例

事件	估计损失
西欧的洪水（2021年）	
超过200人丧生	全西欧损失456亿美元
美国的飓风“哈维”（2017年）	
1300万人受灾，至少88人丧生	估计损失至少为1250亿美元
多米尼加的飓风“玛丽亚”（2017年）	
31人丧生，80%的岛屿人口受灾	总损害9.31亿美元，损失3.82亿美元，相当于国内生产总值的226%
南非的干旱（2015-2017年）	
开普敦在经历近一个世纪以来最严重的旱灾后被宣布为灾区	西开普省农业部门估计损失4.32亿美元，3万个工作岗位流失
瓦努阿图的热带气旋“帕姆”（2015年）	
11人丧生，6.5万余人流离失所	总损失4.49亿美元，相当于国内生产总值的64%

表3 损失和损害的未来成本估计

来源与年份	估计成本
红十字与红新月联合会 “无所作为的代价”（2019年）	2030年：与气候有关灾害的人道主义资金需求或将增长到每年200亿美元。
经济学人智库（2019年）	通过衡量各国直接面临的气候变化和极端天气事件的损失发现，到2050年，受到风险影响的GDP将为： 非洲（最易受影响）：4.7% 拉美：3.8% 中东：3.7% 东欧：3.7% 亚太：2.6% 西欧：1.7% 北美：1.1%
Markandya和González-Eguino （2018年）	发展中国家的年度剩余损失总额： 2030年：2900亿-5800亿美元 2040年：5510亿-10000亿美元 2050年：1.1万亿-1.7万亿美元
气候分析（2015年）	气候变化对发展中国家的宏观经济损失预计为： 2030年：4000亿-4310亿美元 2050年：1万亿-1.8万亿美元
德勤（2022年）	到2070年，3°C升温或将造成美国14.5万亿美元经济损失。

土和地方知识、人类健康、生物多样性和领土的损失。处理损失和损害这一关键因素的条款是关键，其中包括经济补偿，以承认所造成的伤害并支持未来的福

祉。由妇女承担的损失和损害往往被忽视。例如，妇女的无偿照护和家务劳动在灾难发生后可能会增加，但在损失和损害评估中往往没有体现。虽然量化妇女对

家庭的贡献并不容易,但不确认这一点会导致妇女在损失和损害筹资的讨论中被边缘化。

当前筹资与目的不相适应

对碳排放和气候变化负有最大责任的是富裕国家和公司,然而它们却没有为自身已经造成的和仍在造成的损害付出代价。富裕国家贡献了大约92%的超额历史排放,并对37%的当前排放负责。

另一方面,受气候变化影响最严重的是世界最贫穷的国家和社区,它们正在为所负责任最小的气候危

机付出代价。例如,肯尼亚、埃塞俄比亚、索马里和南苏丹加起来只贡献0.1%的全球排放量,而这些国家的人民在洪水和两年干旱中正遭受严重的饥饿。

显然,现行弥补损失和损害的安排是不足的。尽管成本不断增加,资金仍然严重短缺。乐施会的最新研究表明,近年来估计资金短缺额是20年前的11倍,从数百万美元上升到数十亿美元(见图2)。令人担忧的是,研究的估计还显示,在过去5年中,涉及极端天气事件的呼吁平均只得到54%的资金,这导致了280亿至330亿美元的资金缺口。

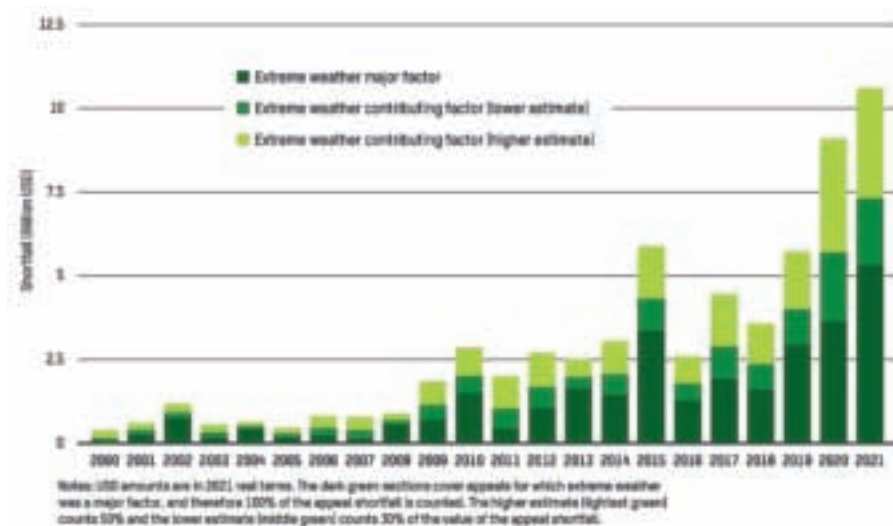


图2 2000—2021年与极端天气有关的联合国呼吁的资金短缺情况


不仅资金严重缺乏,其分配也经常受到捐助国政府的偏好和地缘政治考虑,以及其国内关注程度的影响。现有处理损失和损害的资金安排主要包括人道主义和发展援助以及保险。然而,这些安排与损失和损害所需的公平和自动支持机制不一致,后者是根据责任,以公正的方式提供资金。为有效处理损失和损害,我们需要一个新的金融机制来指导行动。

这一金融机制需要高层次的中央协调机构,以确保资金能充足、有效、公平地提供,并以气候公正为指导原则。它不仅将容纳一个专门用于弥补损失和损害的新基金,而且除其他外,还将以公平和基于受援国实际需求的方式管理资金支付。

然而,仅有一个新的金融机制并不够,新的以及有创新的资金来源至关重要。这些资金来源必须保证公平,并确保重担由最有责任以及最有支付能力的主体承担,例如对国际航运和飞行常客征税等。

对化石燃料开采征税每年可以为气候变化的受害者带来数千亿美元的收入。它可以与国际油污赔偿基金类似,后者由国际油轮公司缴款,并对受石油泄漏影响的沿海社区进行赔偿。

气候变化是一个我们无法否认的现实。即使各国采取有力措施来减少排放,气候变化带来的后果也无法避免。因此,气候影响的成本只会继续飙升。如果现在不采取行动,无论是在减少排放还是处理损失和损害,都会给世界带来更大的灾难,特别是对那些最贫穷的人。

简而言之,富裕国家必须对自身已经造成的、并且仍在造成的气候损害负责。世界不能让这些国家继续无视它们对遭受气候变化严重影响的社区所造成的伤害。当然,无论是北方国家还是南方国家,所有排放国都应为其造成的气候影响负责和买单。

作者介绍:乐施会总裁