



林茂草肥 陈鸿钧 / 摄

G20峰会与全球气候治理

Outlook for G20 Summit in the context of global climate governance

■文 / 萧赛骞 陈莹婕

随着高温、山火、洪涝等极端天气事件的频率和强度不断增加,全球气候变化严重冲击着自然生态系统与社会经济系统,发展中国家首当其冲,其可持续发展前景正遭受巨大挑战。在此背景下,印度作为主办国,将今年二十国集团(G20)峰会的主题定为“天下一家”(梵语:Vasudhaiva Kutumbakam,或One Earth·One Family·One Future),强调所有生命休戚相关,也传达了希望

人类与其赖以生存的生态系统和谐共生的愿景。届时,43个代表团首脑(Head of Delegations)将于2023年9月9日至10日齐聚新德里。本次峰会聚焦的气候有关议题包括减灾、气候融资、能源安全、清洁能源以及公平包容的可持续发展。本文将简要梳理G20在全球气候治理中扮演的角色、2023年印度G20取得的进展,以及在气候风险加剧的背景下,对G20峰会的展望。

G20在全球气候治理中发挥着重要作用

G20是由发达国家和新兴经济体组成的国际经济合作论坛,旨在推动主要经济体围绕国际金融体系改革、全球经济发展等问题进行开放而有建设性的讨论,促进国际金融系统稳定与经济可持续增长。G20的主题和议程由轮值主席国主导,基于协商一致原则来达成联合声明或公报,以展现对重点议题的共识与政治意愿。随着气候变化逐渐成为全球金融系统面临的系统性风险,G20从仅关注财金问题的平台逐步演变为主要经济体针对全球性挑战进行协商与对话的机制。过去十多年里,G20通过轮值主席国的议程设置以及二十国的国别气候行动,在全球气候治理中的参与和《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)进程的互动逐步增加,为全球气候治理提供了助力和补充。

G20在主题和议程设置中逐步纳入环境、气候与可持续议题。2009年美国匹兹堡峰会首次将“能源安全与气候变化”纳入领导人联合公报,并承诺将逐步淘汰低效的化石能源补贴,增加清洁能源的供应并提高能效。2015年,《巴黎协定》达成,需要各国尽快递交批准文书以达到正式生效条件。2016年,中国在杭州主办G20峰会,峰会前夕,中国与美国领导人在杭州共同向联合国秘书长递交了各自的国家批准文书,以行动支持《巴黎协定》的生效,展示了共同应对气候变化的雄心和决心。在杭州峰会期间,各国首脑重申发达国家提供包括资金在内的实施手段以支持发展中国家采取减缓和适应行动的重要性。此外,结合主席国中国在绿色金融领域的政策经验,本次峰会成立了绿色金融学习小组,其后在2021年升级为可持续金融工作组,成为G20常设工作组。而当全球气候治理遭遇困境时,G20峰会也在一定程度上为各国提供了一个凝聚共识、展现领导力的契机。2017年,美国正式退出《巴黎协定》,当时的主席国德国在G20峰会期间积极协调其余十九国形成十九国公报,共同承诺将坚定不移落实《巴黎协定》,为当时的全球气候治理保持了一定的政治势头。可以看到,G20通过逐步纳入气候和可持续发展议题,为UNFCCC的落实提供了一定的政治“助力或推力”,并能发挥轮值主席国的主动性,在其良好实践或核心关切方面发挥“拉动”全球气候治理进程的作用。G20成为UNFCCC框架之外的协调各国的重要力量,在应对气候变化和实

现可持续发展目标领域发挥积极作用,助推全球经济低碳、韧性、包容、可持续转型。

另一方面,从G20成员国人口、经济(85%)和碳排放总量(80%)在全球的占比来看,G20在国家层面的气候行动对助力全球气候落实至关重要。2023年,G20成员国在国内以及国际合作方面加快了气候行动、能源转型与构建韧性的步伐。中国可再生能源装机突破13亿千瓦,历史性超过煤电,并在4月发布的《2023年能源工作指导意见》中提出全年风光装机增加1.6亿千瓦左右的目标。欧盟理事会进一步提高欧盟碳排放交易体系(EU ETS)的减排目标,即到2030年,纳入EU ETS的各相关行业排放水平需要比2005年下降62%(此前目标为43%)。EU ETS现有的免费配额将在2026—2034年之间逐步取消。印度加速推进可再生能源的发展,通过“国家绿氢使命”计划,批准1974.4亿卢比(约172.3亿元人民币)用于绿氢的生产、使用和出口,其目标是到2030年,将印度的绿氢产能提升至500万吨/年,每年避免约5000万吨的二氧化碳排放。此外,印度更新了“国家电力计划”,可再生能源装机占比将在2026—2027年达到55%(占能源结构的35%),在2031—2032年达到66%(占能源结构的44%)。作为全球第一大煤炭出口国,印度尼西亚的气候政策主要围绕能源转型。印度尼西亚承诺到2030年将温室气体排放量相较于“一切如常”(BAU)情景无条件减少32%,并在2050年前淘汰煤电。

2023年印度G20进展概览

截至目前,本届G20已经分别召开财金、能源、环境和气候等部长级会议并发布了成果文件。值得一提的是,G20首次建立了减灾工作组,聚焦早期预警、韧性基础设施和减灾金融框架以及灾后恢复与重建。此外,部长级会议针对气候投融资和能源转型等议题展开讨论,但未能就发展中国家债务重组和淘汰化石能源补贴等关键议题达成共识。以上议题也是将于今年年底举办的《联合国气候变化框架公约》第二十八次缔约方大会(COP28)中各缔约方的核心关注。

建立减灾工作组

面对气候变化引发的极端天气冲击,G20于今年首次建立了减少灾害风险(DRR)工作组。该工作

组今年共举办了三次会议,聚焦五个行动领域:早期预警系统的全面普及,抗灾和气候韧性的基础设施,减灾的金融框架,灾后复原、恢复及重建,基于自然和生态系统的减灾方案。今年7月,工作组发布成果文件,强调现有的政策和投资方案与《仙台减少灾害风险框架》的目标并不完全一致,成员国将致力于把减少灾害风险纳入经济、金融、社会、气候和环境、国际合作以及私营部门等各个领域。工作组鼓励国际金融机构和多边开发银行扩大对DRR和气候韧性基础设施的投融资规模,向不发达国家、小岛屿发展中国家等提供与其未来转型相符的解决方案。同时,工作组鼓励将基于自然和生态系统的解决方案纳入区域、国家和地方在防灾减灾、气候适应和生物多样性保护等领域的政策制定,并对DRR相关的基础设施开展评估。在成果文件的基础上,G20也将公布减灾路线图与行动方案,以响应联合国大会在《仙台减少灾害风险框架》中期审查报告中的行动呼吁。

承诺扩大气候投融资规模,强调资金多元化

全球气候投融资缺口不断扩大,发展中国家面临的挑战尤为显著。若要实现《巴黎协定》长期温控目标,到2050年,全球能源转型需动员共计150万亿美元。据统计,2019-2020年年均气候投融资规模为6530亿美元,且流向气候适应与减缓领域的资金极不平衡,超过九成气候投融资用于减缓。联合国环境规划署发布的《2022年适应差距报告》显示,发展中国家的适应成本是当前气候适应资金的5-10倍。与此同时,受新冠肺炎疫情和经济下行等因素影响,发展中国家正承担着较大的债务负担和违约风险,这进一步挤压了发展中国家动员国家财政资金以及国际资金支持其气候韧性、低碳转型和可持续发展的空间,由于贷款仍是气候投融资的主要工具,应对气候变化的投融资有可能进一步加剧发展中国家的债务负担。

G20财长和央行行长的第三次会议于今年7月17日至18日举行,围绕五个议题展开对话:全球经济与全球健康、可持续金融与基础设施、国际金融架构、国际税收、金融部门与金融普惠,达成了需要扩大融资规模、拓宽多元化资金渠道的共识。各国承诺扩大可持续融资的规模,重申发达国家需要兑现UNFCCC框架下原计划于2020年落实的为发展中国家每年

提供1000亿美元气候资金的承诺。这一目标最晚需于2023年实现,并保持提供资金规模至2025年。然而,发达国家成员国的部长们并未在此次会议中作出任何新的实质性承诺。在韧性城市投融资方面,会议通过基于自愿参与的《G20未来城市融资原则》和《G20/经合组织未来城市融资报告》,为构建包容、有复原力且可持续的城市动员更多资金并有效利用现有资源。

会议还强调了公共资金对发展中国家落实《巴黎协定》的重要性,因此需要完善多边开发银行的网络,使其在动员气候投融资方面发挥更大作用。各国通过了《落实G20对多边开发银行资本充裕框架(CAF)的独立审查建议路线图》,建议多边开发银行进一步审慎地提高其风险容忍度,探索更多向私营部门转移风险的路径,在短期内加强自我披露和评估的能力。会议呼吁多边开发银行落实CAF并定期审查进度。据估算,CAF建议的措施如能落实,可以在未来十年产生约2000亿美元的额外贷款空间。

新冠肺炎疫情暴发后,G20将共同应对全球挑战,实现有韧性、包容、可持续的复苏等议题纳入议事日程,面对新冠肺炎疫情下低收入国家的债务困境,G20在2020年发起了“暂缓债务偿付倡议”(DSSI)。本届部长级会议在债务缓释问题上因分歧和出席率低而进展有限。会议提出可以通过“气候韧性相关的债务条款”(climate-resilient debt clauses)帮助中低收入国家缓债,并将此项列入了国际金融体系建设工作组的未来工作事项中。

聚焦清洁能源转型, 未落实淘汰化石燃料的目标

截至目前,超过半数G20成员国已经制定了在本世纪中叶实现净零排放或碳中和的目标,并强调部署可再生能源和推动能源清洁转型的重要性。自2009年起,G20成员国承诺要逐步淘汰低效的化石燃料补贴,然而在淘汰化石燃料的时间表和路线图上一直未能达成一致。

本次G20能源转型部长级会议于今年7月22日举行,会议聚焦能源安全、能源转型融资以及可再生能源的普及和开发等议题。低成本的融资、技术合作和普及新型清洁能源技术等议题在会议中被反复提及。遗憾的是,会后部长们并未发表任何公报,也仍

未就淘汰化石能源的量化目标或时间表达成共识。据报道,印度曾在今年4月第二次能源转型工作组会议上提议成员国可采用“多种路径”以淘汰化石能源,而非设定统一的时间表及目标。根据该会议的官方新闻稿,各国部长对此议题未能达成一致意见。会议中有关能源转型的计划书和原则均为自愿参与,且缺乏量化指标。

气候变化背景下, G20峰会展望

今年7月是全球有记录以来的最热月份,全球月均温度首次升温超1.5°C。联合国秘书长古特雷斯发出警告,我们已从全球变暖的时代进入到了“全球沸腾”的时代(the era of global boiling)。世界各地的极端高温、洪涝、山火正不断加剧生态系统恶化以及经济社会可持续发展的挑战。G20在减灾工作组成果文件中强调气候变化是灾害风险的驱动因素之一,因此再次重申对UNFCCC和《巴黎协定》的承诺。行动窗口期在缩小,每一次国际公约会议以及多边对话都是凝聚共识、缩小行动差距的机会。2023年的UNFCCC第28次缔约方会议(COP28)将公布《巴黎协定》首次全球盘点的结果,各国亟须基于此结果逐步增强国家气候行动。面对当前的全球挑战和资金缺口,今年9月的G20峰会可以在以下五个方面展开磋商,形成合力,发挥“拉动”作用,为COP28奠定基础。

其一,落实能源转型的具体目标,在淘汰化石能源和制定可再生能源目标等方面提出更有雄心、更具体的路径。基于已有的技术和政策框架,探讨淘汰低效化石能源补贴的方法和路径,并通过国家间产业层面的合作推进其落实。结合能源转型部长级会议中的多份“自愿行动计划书”,在加快能源转型和降低融资成本上达成更具有雄心的共识。

其二,构建有韧性的经济、社会和基础设施,以应对气候变化日益加剧的挑战。G20国家可以基于自身区域气候特征和发展情况,综合评估不同社会经济部门面临的气候风险,并通过国际合作帮助气候脆弱性较高的发展中国家开展风险评估。G20国家也可通过完善适应投融资领域的相关标准以及国家间标准的互认,动员更广泛的社会资本流入气候适应领域,尽量降低气候变化可能带来的冲击与损失。

其三,探讨公正转型路径,推进包容的国际对话。

关注气候脆弱人群和发展中国家,确保其能够公平地获得资源,如水、食物、就业机会、能源、科技等,以实现联合国可持续发展目标(SDGs)的协同推进。G20可以考虑在公正转型相关讨论下建立多利益相关方参与的专门或联合工作组,逐步设立明确、具体、可衡量的目标,为推动公正转型营造多元和包容的讨论空间。

其四,推动发达国家落实已有的资金承诺并对气候资金作出新的实质性承诺,优化气候投融资治理框架,确保减缓与适应资金的平衡,并推动公共资金对气候投融资的动员和撬动作用。此外,可以共同推动更为严格的气候相关信息披露标准,提高气候投融资相关统计的数据质量。在保持适度的监管和审核机制的前提下,考虑简化发展中国家获得气候资金的申请程序和审批流程,使资金能更快地应用于气候减缓、适应和损失与损害。

其五,考虑使用更灵活和多元的方式应对发展中国家的债务问题,提升其债务偿还能力和资金流动性。将债务重组问题纳入峰会的讨论,推动G20《债务处理共同框架》的改革,同时考虑创新的债务置换手段,赋能脆弱国家,提升其债务的可持续性。根据各国国情,在债务重组之外,可以考虑设定相应指标以置换债务减免或延期,在条件适当的情况下,鼓励设定气候或自然相关的指标进行债务置换,实现减轻其债务负担并支持其可持续发展的双重效益。

作者单位:北京绿研公益发展中心



梦里水乡 危继军 / 摄