

G20 参与全球气候治理分析

李建涛

(广西师范大学马克思主义学院, 广西壮族自治区桂林市, 邮编: 541006)

摘要: G20 作为全球治理的重要平台, 有着作为非正式对话的机制的优势。随着气候议题的影响逐步扩大, 全球气候治理成为二十国集团的重要议题。对二十国集团气候议题的历史梳理分析, G20 因为自身的非正式对话机制可以与气候多边主义形成有机互动, 并且发挥自身的灵活性优势来弥补全球气候治理产生的弊端。但也因为非正式的机制, G20 面对着合法性与有效性的质疑。如何协调二十国集团在气候治理中非正式机制的优势与缺陷, 是未来二十国集团发展的方向。

关键词: 二十国集团; 全球气候治理; 非正式性

中图分类号: (D467) **文献标识码:** (A)

一、G20—全球气候治理的重要平台

二十国集团(the Group of Twenty, 以下简称:G20)是基于 1999 年七国集团财长会议倡议成立, 包括了八国集团和国际社会中另外 12 个重要经济体, GDP 总量约占全球的 85%, 贸易额约占全球的 80%, 人口总量约占全球的 70%, 碳排放总量约占全球的 80%。[1]G20 是布雷顿森林体系框架内非正式对话的一种新机制。非正式国际机制是:“指成员国依据彼此所追求目标之间能够达成的共识来建立, 并根据彼此共同利益或‘君子协定’以及相互之间的监督来保障协议实施的国际论坛。”[2]G20 起初是应对全球金融问题而组建的危机应对机制, 自 2008 年国际金融危机爆发后, 在美国倡议下, G20 从部长级会议提升为领导人峰会, 2009 年匹兹堡会议后开始向长效治理机制转型。G20 主要有三种特点: 第一, 涵盖多种类型的国家。可以大致分成五个小集团: 以美国为核心的 G7, 以中国为核心的“金砖五国”, 以德法为核心的欧盟, 拉美集团和穆斯林集团。[3]第二, G20 非正式国际机制的特点, 其本身组织的灵活性在处理国际事务间的便利性就凸显出来, 每年的轮流主席制就决定了组织灵活性特征, 在机制官僚化程度较低, 决策执行速度比正式国际机制快。第三, G20 本身非正式国际机制的属性导致了其合法性遭到了质疑, 并且也决定了其组织有限的影响力, 使得组织的有效性难以得到保证。

气候变化问题与经济问题相互交织是 G20 议题的延伸拓展至气候变化的支撑。根据联合国政府间气候变化专门委员会(Intergovernmental Panel on Climate Change 以下简称“IPCC”)第五次评估报告第二工作组的结论, 未来温升达到 2℃左右可能导致全球年经济损失占总收入的 0.2%~2.0%。[4]气候变化给部分国家带来的损失, 将通过连锁反应与发酵, 波及到与之有经济联系的国家 and 地区, 从而造成系统性、全球性的金融动荡。随着 G20 的制度化进程不断加深, 气候变化问题被反复嵌入经济议题, 成为制度化进程的一部分, 气候变

化议题的不断细化是机制化进程不断深入的结果。[5]G20 峰会从应对金融危机应对机制向长效治理机制的转型,议题的延展也是未来 G20 发展的方向,而又因为气候变化与经济的密切联系,因此 G20 议题的“泛气候化”成为趋势。2015《巴黎协定》之后开创了气候治理机制的多变时代,实现了单边气候治理主体向多边治理主体的嬗变,这一现象被称为“气候变化的体制复合体”,这意味着多层面、多领域、多行为复合形成的治理体系框架日渐显现。^[6]G20 逐步一支重要的气候治理力量和不可或缺的平台,根据 G20 本身组织的特点,G20 为行为体提供了相互协调沟通的平台。

综上所述,G20 诞生之初作为应对金融危机而形成的全球重要的治理平台,由于气候变化与经济议题的关联性的外部驱动力的作用,G20 从应对金融危机的治理机制向长效治理机制的转型的内部自身发展的需要,并且 2015 年《巴黎协定》开创的气候治理主体多元性的时代背景下,这三大因素的共同影响下催生了 G20 议题朝着气候议题的延伸,并且逐步成为全球气候治理的重要平台。

二、G20 峰会中的气候变化议题历史梳理

(一) 2009 年到 2013 年气候议题逐渐引起国际社会重视

回顾 G20 历史,2007 年南非部长级会议就将经济问题与气候问题相互联系,2009 年 4 月英国伦敦峰会中提到各国应重视气候变化问题,并提到:“其依据是各国负有共同但有区别责任的原则。”同年 9 月美国匹茨堡峰会首次将 G20 定义为“首要的国际经济合作论坛”,对 G20 参与全球气候治理具有重要的意义,提到稳步形成可持续经济增长的时候需要迫切对气候变化问题进行讨论,重申《联合国气候变化框架公约》(United Nations Framework Convention on Climate Change 以下简称“UNFCCC”)的目标、条款和原则,包括共同但有区别责任的原则,并且给哥本哈根大会的开展达成了“减缓、适应、技术和资金”[7]的相关协议。

2010 年 6 月多伦多峰会主题为“复苏和新开端”,领导人宣言中提到重申可持续发展的“绿色复苏”的承诺,并且通过坎昆协定来达成《公约》的共识。同年 11 月的首尔峰会上各国达成深化对气候问题紧迫性的认识,并且继续重申《公约》的目标、条款与原则,努力推动坎昆会议取得平衡性的成果。2011 年 11 月戛纳峰会上,气候融资成为缔约国的优先任务之一,提到气候资金的来源:“重申气候变化融资的来源将非常广泛,包括公共部门和私营部门,双边渠道和多边渠道以及创新型融资方式。”[8]2012 年 6 月洛斯卡沃斯峰会上,提出在落实坎昆—德班协定的体系下建立 G20 气候变化融资小组,拓展气候资金来源的渠道。2013 年 9 月圣彼得堡峰会上,应对气候变化与能源问题、可持续发展成为峰会的关注重点,在补充性倡议中提出:“利用《蒙特利尔议定书》的专长和机制消减氢氟碳化物的生产和消费”[9]并将把氢氟碳化物控制在《公约》框架内的排放计量和报告范围内。

(二) 2014 年到 2019 年气候议题围绕《巴黎协定》为主

2014 年 11 月布里斯班峰会中提出,要推动在 2015 年巴黎气候大会上形成在公约适用

的框架下各个缔约国达成共识的，并且具有法律强制性效应的文书与成果。

2015 年《巴黎协定》的签署，所以这一年成为应对气候变化及其影响的关键之年，因此如何落实《巴黎协定》成为 2015 年以来 G20 进程面对的时代问题。2015 年 11 月的安塔利亚峰会与第 21 届联合国气候变化大会时间仅仅差距两个星期左右。峰会明确了气候变化是世界所面临的最严峻挑战之一，并且“重申《利马气候行动倡议》关于控制气温升幅低于 2 摄氏度的目标” [10]，在公报中指出联合国气候大会是国际政治间的主要谈判机制，斟酌各国的基本国情，鼓励提交国家自主贡献，最后支持第 21 届联合国气候大会的成功召开。

2016 年杭州峰会，这是 G20 峰会首次在中国召开，对中国在全球气候治理角色中意义重大。杭州峰会的一个重要战略目标是推动 G20 的机制转型，即从一个危机应对机制转变为长效治理机制。在《巴黎协定》的框架之下，重申发达国家和国际组织应当继续支持发展中国家和新兴国家气候治理，继续支持 G20 气候资金研究小组开展工作来拓展气候资金的来源来支持发展中国家应对气候变化的问题，大力发挥绿色金融的作用来促进可持续发展。“G20 号召多边开发银行和发展融资机构将应对气候变化的行动纳入发展战略，并鼓励多边开发银行提交应对气候变化的行动计划。” [11]

2017 年 6 月美国退出《巴黎协定》，面对这样的压力，在 2017 年 7 月汉堡峰会上，本届峰会的创新之处在于将气候变化与能源两大议题合并，成立了可持续性工作组，并核准通过《G20 促进增长的气候和能源汉堡行动计划》 [12]。2018 年 11 月布宜诺斯艾利斯峰会中提出绿色金融融资的重要性与紧迫性，并提出各国要着重投资适应极端天气的基础设施，各国将承诺继续支持《公约》的相关事宜并推进“塔拉诺对话”的达成。2019 年 6 月大阪峰会的创新之处在于：在绿色金融方面继续动员和协调公共资金和私人融资来促进可持续发展，以达到多方面的减排与弹性发展的创新，针对这一非国家行为范式的创新，公报提到：“将根据每个国家的具体情况，研究广泛的清洁技术和方法，包括智慧城市、基于生态系统和社区的方法、基于自然的解决方案以及传统和本土知识” [13]

（三）2020 至今，疫情后气候治理的新阶段

2020 年 11 月在沙特阿拉伯首都利雅得举行，这是在疫情冲击下首次以视频形式举行的二十国峰会，重点围绕“人民赋能”“守护地球”“塑造新机遇”三大领域展开政策协调和国际合作，关于气候议题中提出确保可持续发展未来，并且支持应对气候变化和生物多样性丧失等紧迫的环境挑战。在领导人宣言里首先承认气候变化对于金融行业的冲击力度是巨大的，并且在确保可持续未来上需要将环境、能源、气候视为这个时代最重要的挑战，其次在节能减排方面提出根据 UNFCCC 及《巴黎协定》要求发达国家承诺在 2020 年底提出温室气体低排放战略，并且提出《碳循环经济 CCE 平台》及其减少、再利用、循环利用和消除（4R）框架，最后在气候资金方面提供和调动广泛的财政资源，以协助发展中国家的适应和缓解气候变化的压力，并且要让发达国家每年动员 1000 亿美元来帮助发展中国家和不发达国家，并每五年更新一次其 2020 年后目标，这种“棘轮机制”旨在推动承诺朝着《巴黎协定》所

需要的方向发展。

2021年11月G20在罗马举行，此次峰会主题为“人、地球与繁荣”，主要聚焦当前全球面临的两大最紧迫挑战：新冠肺炎疫情防控与气候变化。首先在气候治理方面继续重申致力于实现《巴黎协定》的“1.5℃”控温目标，其次在发达国家对发展中国家的气候治理的资金方面重申发达国家承诺2020年前每年动员1000亿美元并延续至2025年，并且提到G20期望国际金融机构参与到《巴黎协定》的共建目标之中，拓宽气候治理资金来源，并且支持联合国2030年的气候治理大会，希望国际金融机构支持发展中国家的新兴市场和发达国家落后产业可持续复苏、国家自主贡献和长期低温室气体排放发展战略。

综上对G20气候议题的历史梳理，气候变化是G20难以绕开的主题之一。纵观峰会表现的关键维度，自2008年领导人峰会以来，总体而言，G20对气候变化的关注远低于经济增长的主要议题，每次峰会平均仅将5%的公报用于气候变化。从2018年5%的气候公报开始，到2019年上升到10%，2020年达到12%的高位，2008年至2020年间，G20做出了94项气候承诺。对G20峰会的气候治理理念和具体措施进行分析得到世界主要经济体之间通过政策协调达成的应对气候变化的共识，并随之影响联合国气候变化大会的议程。G20组织的非正式性与协调性的务实治理机制是其本身拥有的独特优势，但是同时也面临着合法性和有效性挑战。

三、G20在气候治理中的优势与挑战分析

（一）G20气候治理的优势分析

1. “大多边”与“小多边”机制的良性互动

气候治理的多边主义以“框架公约+议定书”模式为主，这种“软约束”的模式，既缺乏严厉的惩罚机制，也无充分的激励机制，使全球陷入“减排悖论”，并且成员国构成众多，发达国家和发展中国家的减排责任分配上形成巨大的鸿沟，从而导致全球气候治理日渐式微，进一步削弱了全球气候治理议程的进展。相比于注重“大而全”的《公约》机制，专注与“小而精”的“小多边主义”则可以规避气候多边主义存在的弊病。学界对小多边主义尚未有统一的定义。但在以下方面已然达成共识：“小多边主义国家数量上应当多于两个而小于多边主义缔约国数目，小多边主义国家间有一致的目标，通常就多边主义无法达成的事项而在小多边主义国家间进行合作。”[14]根据2020年的统计，近10年排放份额占比位居前五位的为中国、美国、欧盟、印度、俄罗斯，占到全球温室气体总排放量的59.7%。[15]由于G20成员产生了世界上大部分的温室气体排放，它必须在全球发挥领导作用。碳排放大国可以将G20为代表的气候治理体系外的“小多边主义”为平台，发挥G20作为非正式国际机制的灵活性作用。

在气候小多边主义下的G20机制不求大而全、一揽子解决气候问题，而是采取“分解”的治理理念与策略，将庞大的全球气候问题的“面”转化气候治理政策的“点”，并且执行决策效率高、成本低且留有政策回转余地。当《公约》机制存在难以解决的分歧的时候，G20

机制作为《公约》机制外的气候治理的作用就是搁置其中的分歧转而对特定部门或特定问题开展务实有效合作。成员国在对气候议题进行讨论的时候可以进行开放、诚恳的非正式交流，在考虑到自身意愿和能力后各方提出“有限的承诺”来促进成员国意愿的提高与目标的塑造。G20 气候承诺使用的语言、具有短期时间表并参考 UNFCCC 或气候法，可以彰显其合法性。在这个体系中成员之间无需改变对气候变化的基本立场，求同存异，开展务实行动与合作项目较易达成共识。[16]

2. 非正式机制下的灵活性特征

由于 G20 自身的非正式性特征，因此彰显了论坛的灵活性。其灵活性一方面体现在成员国构成的灵活性之中，G20 和 G7 被称为“G 体系”，这个优势就在于就在于其敏捷性(agility)、反应性(responsiveness)和定制化(customization)。[17]G20 的构成灵活性可以分为三大部分：G7 为代表的发达国家、中国为首的金砖五国、中等国家或者中等强国组成的称之为“MITKA”的集团，成员包括墨西哥、印尼、土耳其、韩国和澳大利亚。[18]因此 G20 在成员构成上比 G8 更有代表性，同时也规避了 UNFCCC 因为过多成员国而导致的效率低下问题。

另一方面灵活性体现在论坛性质的灵活性之中。G20 在诞生之初不签订《宪章》等法律文件，达成的国际协议目的是达成共识，所以在议事规则上采取“协商一致”的原则。在《巴黎协定》开创多元气候治理主体之后，G20 作为非正式对话机制的软性的约束力契合了联合国气候大会的“自主贡献”的原则，而且 G20 给各国之间开放谈话的平台，减少了成员国之间相互协商的不透明性，使得议程设置的一致性创造了契机，并且 G20 峰会的特征决定了领导人的政治承诺会达成特殊的政治影响。2015 年安塔利亚峰会上，距离巴黎大会就只有两周时间，本次峰会就气候变化问题表现了极大的关注度。在会议上印度反对五年监督机制，并且沙特和印度反对全球升温 2℃ 的目标。但是在最后共同达成《安塔利亚峰会公报》，其中表明：“G20 致力于在巴黎缔约方大会上达成富有雄心的全球减排协议，反映共同但有区别和各自能力原则，同时考虑各国不同国情，并提出落实好各国的‘国家自主贡献’方案。”[19]

(二) G20 气候治理的挑战分析

1. 合法性受到质疑

G20 诞生之初由于没有以法律文件为基础，建立以后达成的国际协议呈现出一种“软约束”，通过的各项《声明》与《公报》只提供一种方向性的政治引导作用，领导人峰会中做出的只是一种保证型的政治承诺，而非契约型的法律承诺。[20]G20 尽管与 G8 集团相比具有更大的代表性，在经济体量上和人口占比上占据优势，但 G20 采取“选择性”成员资格原则也会给它带来严重的合法性缺陷，尤其是在选择成员的时候过于注重经济实力的标准，这会让广大发展中国家对 G20 的合法性与代表性产生质疑，非成员国的意见在 G20 机制中如何得到代表的问题却没有进行回答，客观上使得 G20 陷入“合法性”和“有效性”的两难困境。G20 的成员构成受到许多中小国家所批评，受气候变化影响较大的中小国家没有被纳入

其中讨论气候议题。例如最不发达国家、小岛屿联盟国家和非洲集团国家都是气候议题的重要成员，但只有南非在其中有席位，其余国家都是非成员国。没有这些国家参与而达成的协议会缺乏可信度其合法性受到了动摇，因此会遭到非二十国集团成员国家的批评。

另外，G20 也被批评为“少边主义”或“精英多边主义”，因为在其中大国决定机制内的集体事务彰显了权力政治的霸权色彩。尽管普遍化组织原则是多边主义的要求之一，但是在 G20 内部机制中，多边讨论只在成员国内部进行讨论，非成员国的诉求难以得到考虑，这就容易导致成员国和非成员国之间的撕裂，使世界局势滑入少边主义或“精英多边主义”的泥潭之中。具体到气候变化议题之中，G20 如何保证非成员国的减排诉求，是增进其合法性的重要方式，例如如何维持小岛国家联盟、最不发达国家、基础四国、伞形国家集团等组织之间的气候议题诉求的平衡。

2. 有效性如何得到保障

非正式性是 G20 的特殊优势，彰显灵活性的同时也会使合法性受到质疑，当合法性缺失时 G20 机制的运作就无法得到相关行为体的承认与支持，就会损害 G20 机制的有效性。为了避免 G20 沦为国际外交的“拍照秀”或“清谈馆”，因此需要考察 G20 机制的有效性，可以从两个方面进行考量：G20 提出的相关协议能否得到遵守与执行；治理行动是否推动了问题的解决。

对 G20 成员国遵守联合国的“国家自主贡献”（Nationally Determined Contribution 以下简称“NDC”）的减排目标为考察有效性为例，以最新的 2030 减排目标承诺进行考量，已经有 12 个国家承诺净零目标，其中 6 个是法律文件，2 个是政策文件，4 个是政府公告。2021 年 6 个 G20 成员国更新了新的 NDC 目标，与之前的 NDC 相比，每年减少约 3 亿吨二氧化碳当量。在学者布列塔尼·沃伦（Brittaney Warren）所做的针对 2008 年到 2021 年 G20 衡量的气候变化承诺的有效性所做的汇总统计中，“平均的合规比例仅为 69%，没有达到 70% 的预计目标。” [21] 并且气候承诺和承诺有效百分比并不是随着时间的渐进而逐步重视的。

（如表 1）在《2021 排放差距报告》中指出 G20 成员将无法实现其新的无条件 NDC 以及其他已宣布的 2030 年减排承诺。但从减排量中报告予以表扬，其中指出 2030 年 G20 成员的总排放量预计将比 2020 年评估排放量低约 2 亿吨二氧化碳当量，说明了 G20 成员对降低排放量预测做出了重大贡献。所以如何确保各成员国有效落实历次峰会达成的共识和行动计划，防止峰会流于形式，同时不改变其“非正式”的灵活优势，这是 G20 的两难境遇，也是未来 G20 亟需解决的问题。

表 1 G20 气候承诺表现[22]

时间与地点	领导人气候承诺	提及气候变化的字数与每个文档中与气候变化相关的单词总数百分比	承诺有效百分比
2008 年华盛顿	0	47 (1.3%)	—
2009 年伦敦	3	45 (1%)	33%
2009 年匹兹堡	3	767 (8.2%)	33%
2010 年多伦多	3	376 (3.4%)	100%
2010 年首尔	8	351 (2.2%)	50%
2011 年戛纳	8	654 (4.6%)	37%
2012 年洛斯卡沃斯	6	410 (3.2%)	50%
2013 年圣彼得堡	11	888 (3.1%)	27%
2014 年布里斯班	7	232 (2.5%)	71%
2015 年安塔利亚	3	597 (4.3%)	85%
2016 年杭州	2	787 (2.5%)	100%
2017 年汉堡	22	3600 (10.4%)	40%
2018 年布宜诺斯艾利斯	3	398 (4.7%)	100%
2019 年大阪	13	655 (9.9%)	38%
2020 年利雅得	3	681 (12%)	66%
2021 年罗马	21	3092 (31%)	—

参考文献

- [1]汪万发,许勤华.二十国集团峰会框架下的全球绿色治理[J].亚太经济,2022(03):1-8.
- [2]Donald Puchala and Raymond Hopkins, "International Regimes:Lessonsfrom Inductive Analysis", in Stephen Krasner,ed.,International Regimes,Peking University Press,2005,p.65.
- [3]Robyn Eckersley;Moving Forward in the Climate Negotiations:Multilateralism or Minilateralism?[J]. Global Environmental Politics,2012;12(2):24- 42.
- [4]IPCC.Climate Change 2014:Impacts,Adaptation,and Vulnerability.Parta:Global and Sectoral Aspects.Contribution of Working Group II to theFifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change[M].Cambridge:CambridgeUniversityPress,2014.
- [5]董亮.G20 参与全球气候治理的动力、议程与影响[J].东北亚论坛,2017,26(02):59-70+128.
- [6]李慧明.全球气候治理碎片化时代:国际领导供给与中国的战略选择[J].社会科学文摘,2016(01):13-15.
- [7]二十国集团匹兹堡峰会领导人声明[EB/OL].人民网,<http://world.people.com.cn/n1/2016/0816/c1002-28640411.html>
- [8]二十国集团领导人戛纳峰会宣言[EB/OL].人民网,<http://world.people.com.cn/n1/2016/0816/c1002-28640352.html>
- [9]二十国集团圣彼得堡峰会领导人声明[EB/OL].人民网,<http://politics.people.com.cn/n/2013/0911/c99014-22889656-5.html>
- [10]G20 Leaders'Communiqué[EB/OL].G20 Information Centre,<http://www.g20.utoronto.ca/2015/151116-communicue.html>
- [11]G20 Leaders'Communiqué:Hangzhou Summit[EB/OL]G20 Information Centre,<http://www.g20.utoronto.ca/2016/160905-communicue.html>
- [12]G20 Leaders'Declaration:Shapingan Interconnected World[EB/OL]G20 Information Centre,<http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-G20-leaders-declaration.html>
- [13]G20 OsakaLeaders'Declaration[EB/OL]G20InformationCentre,<http://www.g20.utoronto.ca/2019/2019-g20-osaka-leaders-declaration.html>
- [14]赵玉意.气候变化“小多边主义”法治研究[J].国际经济法学刊,2022(02):110-122.
- [15]UNEP,UNEP Copenhagen Climate Centre.Emissions Gap Report 2020[R/OL].(2020.12.09)
- [16]胡王云,张海滨.国外学术界关于气候俱乐部的研究述评[J].中国地质大学学报(社会科学版),2018,18(03):10-25.DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2018.03.018.
- [17]Kim,Joy Aeree,and Suh-Yong Chung, "The Role of the G20 in Governing the Climate Change Regime",International Environmental Agreements:Politics, Lawand Economics, Vol.12No.4, 2012, pp.361-374.
- [18]王文,王鹏.G20 机制 20 年:演进、困境与中国应对[J].现代国际关系,2019(05):1-9+33+62.
- [19]董亮.G20 参与全球气候治理的动力、议程与影响[J].东北亚论坛,2017,26(02):59-70+128.
- [20]朱杰进.非正式性与 G20 机制未来发展[J].现代国际关系,2011(02):41-46.
- [21]Brittaney Warren, G20 2021 Rome Climate Change Performance[EB/OL] G20 Information Centre,<http://www.g20.utoronto.ca/analysis/211227-warren-climate-performance.html#fntA>

[22]资料来源: Brittaney Warren, G20 2021 Rome Climate Change Performance[EB/OL] G20 Information Centre,<http://www.g20.utoronto.ca/analysis/211227-warren-climate-performance.html#fntA>

G20 Participation in Global Climate Governance Analysis

Li Jiantao

(Guangxi Normal University, Guilin/Guangxi, 541006)

Abstract: As an important platform for global governance, the G20 has the advantage of being an informal dialogue mechanism. As the influence of climate issues gradually expands, global climate governance has become an important issue for the G20. Based on the historical analysis of the G20 climate issues, the G20 can form an organic interaction with climate multilateralism because of its informal dialogue mechanism, and make use of its flexibility to make up for the shortcomings of global climate governance. But also because of the informal mechanism, the G20 faces questions about its legitimacy and effectiveness. How to coordinate the strengths and weaknesses of the informal mechanism of the G20 in climate governance is the direction of the future development of the G20.

Keywords: G20; global climate governance; informality

作者简介: 作者简介: 李建涛 (1999-) 广西贺州市人, 性别男, 汉族, 硕士在读, 就读于广西师范大学, 研究方向, 马克思主义中国化研究, 邮政编码: 541004, 电子邮箱: 1185311395@qq.com, 电话: 13237776604