

## 对安理会有关气候安全问题的初步分析与对策建议

2018年7月11日，联合国安理会第三次就气候安全议题进行辩论，探索气候安全的国际治理问题，尽管与会各方普遍认为气候变化已经对安全构成严重威胁，但对如何解决气候安全问题，尤其是安理会如何发挥作用尚存争议。气候变化作为非传统安全问题，对国家安全和国际安全具有重要影响，自20世纪80年代小岛屿国家首次提出该问题以来，国际社会对气候安全的认识不断提高。如何在坚持《联合国气候变化框架公约》主渠道的同时，正确认识气候安全问题，科学把握安理会在气候安全问题上的定位，推动形成协同高效的国际气候安全治理机制，更好发挥负责任大国作用，值得我们深思和熟虑。

### 一、安理会气候安全问题的提出

2007年以来，联合国安理会对气候变化与安全问题先后举行3次辩论，分别是：气候变化（S/PV.5663，2007年4月17日）、维护国际和平与安全：气候变化的影响（S/PV.6587，2011年7月20日）及维护国际和平与安全：理解和应对与气候相关的安全风险（S/PV.8307，2018年7月11日）。发表主席声明2份，另有1份决议也涉及气候变化问题，这些都表明气候安全已成为安理会关注的问题之一。

从主席声明、决议及联合国秘书长讲话看，小岛屿与非洲国家面

临的气候风险及安全问题较为严峻，气候风险已对国际安全构成挑战。2011 年安理会主席声明强调：一些国家、特别是低洼小岛屿国家因海平面上升丧失领土，可能产生安全问题。2017 年安理会 2349 号决议也明确指出：气候变化已对乍得湖和更广泛的萨赫勒地区的稳定产生不利影响，并强调各国政府和联合国需要进行风险评估，并制定风险管理战略。2018 年安理会主席声明再次确认了气候变化等因素对乍得湖和更广泛的萨赫勒地区稳定的不利影响，并对由此带来的人道主义局势表示关切。时任秘书长潘基文指出，气候变化不仅加剧了国际安全的威胁，而且其自身也带来安全风险，极端天气和海平面上升对人的生命和基础设施产生破坏性影响，造成安全真空。联合国环境规划署执行主任阿齐姆·施泰纳表示，气候变化加剧区域稀缺性水资源和土地资源争夺，已成为造成达尔富尔、中非共和国、肯尼亚北部和乍得等局部冲突的重要因素。联合国常务副秘书长阿米娜·穆罕默德在第三次辩论会上指出，气候变化是实实在在的威胁，正在以无情的速度发展。

从历次会议辩论的主要内容看，各国普遍认可对气候风险及其安全问题需采取重大行动，但对如何解决气候安全问题认识不同。首次辩论会由英国召集，包括小岛屿国家和工业化国家等 50 多位代表参加，发达国家和小岛屿国家倾向于将气候变化定性为安全问题，表示气候变化关系到世界各国的集体安全，要从预防冲突的角度解决气候安全问题。但一些发展中国家对此持保留意见，认为气候变化是社会经济发展问题，应由更具代表性的联合国大会处理。第二次辩论会主

席国为德国，65 位代表做了发言，就安理会是否考虑气候变化安全或将其留给负责可持续发展问题的其他联合国机构，特别是气候公约、联合国大会和经济和社会理事会处理，发表各自意见，一些国家欢迎安理会作为必要的补充，也有一些国家则认为，这将冒犯联合国其他机构。第三次辩论会时隔 7 年后再次召开，由瑞典作为主席国，虽然发言者一致认为，气候变化及其影响，包括荒漠化、干旱、洪水等，已经对粮食安全等构成严重威胁，但对安理会处理气候变化问题的责任范围仍存在分歧，代表们提议任命一位气候和安全问题秘书长特别代表，并在联合国系统内设置气候安全专门机构，以协调处理气候安全问题。

从主要国家的核心观点看，安理会辩论会议主席国和常任理事国等多数国家，对安理会在气候安全问题上发挥作用持积极态度。英国明确提出：气候变化关系到各国在相互依存世界中的集体安全，并强调气候变化会加剧现有的紧张局势，增加冲突爆发的可能性，预防冲突是安理会的主要工作，要求安理会对新的威胁作出独特贡献。法国认为：气候变化加大最脆弱区域和国家的安全威胁，安理会必须负起它的责任，建立真正的预防性外交，有效应对国际安全面临的新挑战。美国认同气候变化对小岛屿发展中国家的生存构成威胁，支持安理会解决气候安全问题。德国强调：预防冲突是安理会的重要作用，敦促建立预防性外交的整体框架，尽最大努力预防危机。瑞典强调：在风险评估、机构设置等方面，安理会可发挥更大作用，并积极推动将气候安全问题列入 2019 年 9 月秘书长气候峰会议程。俄罗斯强调：气

候变化不是国际安全的普遍性挑战，反对安理会介入该问题。中国对气候安全问题的认识也在不断深化，前两次辩论中，中国表示气候变化是可持续发展问题，应由经济和社会理事会、联合国大会以及《联合国气候变化框架公约》（以下简称《气候公约》）来处理，第三次辩论时强调，国际社会要树立人类命运共同体意识，树立共同、综合、合作和持续的新安全观，妥善处理与气候相关的安全风险。

## 二、各方对气候安全问题的主要立场

从安理会三次辩论会议各方讨论和关注焦点看，第一次会议主要是认识之争，围绕气候变化是安全问题还是发展问题进行辩论；第二次会议主要是体制之争，各方对安理会是否应介入气候变化问题有不同观点；第三次会议主要是行动之争，各方讨论针对气候安全问题，安理会应如何行动。

小岛屿国家强调气候变化使其成为最脆弱的群体，海平面上升严重威胁其生存，要求安理会对气候安全问题作出有力反应。第一次辩论，瑙鲁代表太平洋小岛屿国家指出气候变化对其造成的危害，迫使大量人口迁移，安理会是维护国家领土完整与安全的重要机构，希望安理会做出积极贡献。第二次辩论，瑙鲁代表小岛屿国家再次强调其面临的生存挑战，要求安理会正式承认气候变化对国际和平与安全构成了威胁，应将气候变化视为与核扩散或恐怖主义同等的威胁，并任命一位气候和安全问题特别代表，评估联合国应对气候安全影响的能力。第三次辩论，瑙鲁代表小岛屿国家强调，尽管达成了《巴黎协定》，

但气候变化并没有消失，在我们有生之年，气候不会回归正常，呼吁任命一名负责气候与安全问题的秘书长特别代表，在气候变化造成的安全问题上促进区域和跨界合作、参与预防性外交和支持冲突后局势调解。

非洲国家认为气候变化带来的不利影响是其局部冲突的重要起因之一，要求安理会协调一致积极预防气候安全问题。第一次辩论，加纳、纳米比亚等国表示，非洲大陆广大地区遭受的气候变化威胁日益严峻，干旱与洪水加重，导致粮食短缺、传染病蔓延、大规模流离失所以及社会不稳定等新安全问题。第二次辩论，肯尼亚提出气候变化不仅影响到自身国家安全，也影响到所在地区的和平与稳定，苏丹认为，气候变化导致的旱灾和荒漠化是达尔富尔冲突的基本起因之一，安理会要担负起应对新威胁的责任。第三次辩论，埃塞俄比亚表示，根据《联合国宪章》，安理会有责任分析冲突和安全影响，采取措施来管控气候变化引发的安全风险和冲突；苏丹表示，武装冲突和国际恐怖主义活动不再是对国际和平与安全的唯一主要威胁，气候变化加剧了政治和武装冲突，对国际及地区和平与安全产生了明显的影响。

发达国家普遍支持小岛屿国家和非洲国家在气候安全问题上的关切和诉求，要求安理会采取积极行动。英国积极推动安理会在气候安全方面发挥作用，强调预防冲突是安理会的重要职责，承诺投入77亿美元用于国际气候融资，帮助因气候变化而遭受重大损失的国家。德国提出建立预防性外交的整体框架，建议安理会要采取前瞻性行动，预防危机发生。法国呼吁必须超越体制辩论，动员整个联合国

来应对气候安全挑战，安理会处理气候安全问题不会破坏《巴黎协定》和其他应对气候变化多边框架。荷兰强调针对气候变化的相关威胁，安理会必须履行责任，采取适当行动。波兰指出有效预防气候变化引起的冲突，肯定比应对其后果更具成本效益。

发展中国家整体立场有所变化，前两次辩论多数反对安理会干预气候安全问题，第三次辩论则支持安理会一定程度介入。前两次辩论，77 国集团等认为，尽管气候变化可能会产生某些安全问题，但本质上是可持续发展问题，应由经济和社会理事会及联合国大会解决，安理会不是解决气候变化问题的适当场所。第三次辩论，伊拉克指出，安理会审议气候安全风险是国际社会应对气候变化迈出的重要一步，也是减轻气候风险、避免潜在冲突的预防性措施。哈萨克斯坦表示，要通过气候外交认清气候相关的安全威胁，它是联合国预防冲突的重要部分。科威特指出，气候变化危及某些国家的安全，引发人道主义灾难，安理会是联合国减轻气候变化影响及安全风险所作努力的重要组成部分。特立尼达和多巴哥代表加勒比共同体 14 个成员国发言，指出气候变化问题会加剧所有人面临的安全风险，小岛屿发展中国家面临的风险加速更快。

### **三、安理会处理气候安全问题的利弊分析**

安理会处理气候安全问题，未来面临的机遇和挑战不容忽视。一方面，可以为国际社会合作应对气候变化进程提供新的动力，推动国际社会有效应对气候风险与安全问题；另一方面，与《气候公约》协

商一致的谈判原则不同，安理会是**大国博弈的平台**，我国也可能会面临更大的减排与出资压力。

**一是有利于发挥联合国整体作用，协同应对气候变化问题。**从联合国各部门职能分工以及安理会辩论看，《气候公约》仍是联合国应对气候变化问题的主渠道，安理会仅介入气候安全问题的应对，其程度和范围相对有限，不会影响到《气候公约》的正常运行，反而会成为《气候公约》的有益补充，进而带动整个联合国系统形成合力，共同应对气候变化。考虑到气候变化问题的长期性以及气候安全问题的紧迫性，安理会的有效参与可能为全球应对气候变化注入新的动力，也有可能加快气候公约多边谈判的进程。

**二是有利于倒逼采取更加有力行动，主动管控气候安全问题。**目前《巴黎协定》下各国自主承诺总体不足，已有研究表明，全球平均气温升高将会显著超过 1.5 至 2 摄氏度的目标。对于许多小岛屿国家和非洲国家来说，气候危险现在已然存在，未来还会加剧，并很可能将成为威胁这些国家生存和区域稳定的主要因素，进而加剧整个世界和平与安全面临的威胁。考虑到为确保全球平均温升控制在 2 摄氏度以下的目标，国际社会理应加大减排力度，安理会的适当介入有利于从预防气候安全的角度，倒逼国际社会强化应对气候变化行动，主动降低气候风险。

**三是可能会加大我国在气候安全问题磋商中面临的压力。**《气候公约》有 193 个会员国参与，强调“共同但有区别的责任”，谈判采取协商一致的原则进行。而安理会由 15 个理事国组成，其中 5 个常任

理事国，不是普遍参与的决策机制，而是大国博弈的舞台。当前我国温室气体排放独占鳌头、经济位居世界第二，是五大常任理事国中唯一尚未实现碳排放达峰的国家，容易成为各方关注的焦点，甚至可能成为相关主张的“少数派”，而且由于气候安全问题的道义性质，我国不宜行使否决权，因此如何提升我国在安理会气候安全问题上的话语权，更好维护国家利益和国际形象面临巨大挑战。

四是可能会加大我国在温室气体减排和气候出资方面的压力。作为最大的排放国和安理会常任理事国，对解决全球气候安全问题无疑需要作出适当贡献。在第二次辩论中，哥斯达黎加提出安理会常任理事国都是主要排放国家，并因其否决权而具有特殊权力，理应在温室气体减排承诺上作出表率，然后扩大至排放量和经济能力相当的其他国家。玻利维亚也呼吁建立一个气候和环境国际法庭，以制裁那些不遵守减排承诺的国家，并提议将全球防务和安全支出削减 20%，用于解决气候变化问题。无疑，作为负责任的发展中大国，需要我们有效应对可能面临的进一步提高减排行动力度以及新的出资的压力。

#### **四、应对气候安全问题的对策建议**

应对气候变化是人类共同的事业，需要我们在坚持《气候公约》主渠道作用的同时，对气候安全问题持灵活、开放和建设性态度，推动建立协调统一、灵活高效的气候安全国际治理机制，为推动构建人类命运共同体做出中国贡献。

一是坚定不移地发挥联合国气候公约主渠道作用。《气候公约》

确立了“共同但有区别的责任”原则，生效 20 多年来，在各方共同努力下，全球应对气候变化工作取得了积极进展。也是在各方共同努力下，《巴黎协定》成为历史上批约生效最快的国际条约之一，开启了全球合作应对气候变化的新阶段。习近平主席在出席世界经济论坛 2017 年年会开幕式并作主旨演讲中强调，《巴黎协定》符合全球发展大方向，成果来之不易，应该共同坚守，不能轻言放弃，这是我们对子孙后代必须担负的责任！在新形势下，也需要通过各方共同努力，切实履行《气候公约》及其《巴黎协定》相关义务和承诺，确保向发展中国家，尤其是小岛屿和非洲国家提供充足稳定的资金支持，有效降低这些脆弱国家面临的气候风险和安全威胁。

二是充分发挥联合国大会在气候问题上的领导作用。根据《联合国宪章》，联合国大会可讨论与国际和平与安全相关的任何问题，并就其提出建议。气候变化也是联合国大会关注的重点议题之一，2008 年第 62 届联合国大会就气候变化问题举行主题辩论，2017 年第 72 届联大主席莱恰克再次将气候变化问题作为联大工作的重点。习近平主席 2017 年初在联合国日内瓦总部的演讲中强调，中国将坚定维护以联合国为核心的国际体系，坚定维护联合国在国际事务中的核心作用。在新形势下，也需要我们充分运用好联合国首脑峰会的平台及议题设置，推动国际社会就气候变化重大问题作出正确的政治抉择，推动国际社会在气候安全问题上取得共识，并督促联合国系统加强在应对气候变化问题上的协调，形成有效应对气候变化问题的各方合力。

三是支持安理会在处理气候安全问题上的独特作用。安理会作为

集体安全机制的核心，在解决事关世界和平与安全的重大问题上具有不可替代的作用。面对气候变化问题已经给国际安全构成的威胁、并引发人道主义危机和冲突的新形势，国际社会势必要求安理会做好应对气候变化风险加剧或危机扩大的预防和化解，这就需要安理会加强对联合国系统有关气候风险的理解，提高气候安全风险综合识别分析、预测预警和防止冲突等管理能力，也需要加强与联合国气候公约秘书处、联合国环境规划署、联合国粮农组织等相关机构沟通协调，探索建立预防气候风险协同应对的有效机制，建立分工明确、协调一致、高效有力的气候安全应对体系。

**四是主动为国际社会解决气候安全问题贡献中国智慧。**党的十九大报告明确指出：气候变化等非传统安全威胁持续蔓延，要合作应对气候变化，保护好人类赖以生存的地球家园，要支持联合国发挥积极作用，要推动构建人类命运共同体，建设持久和平、普遍安全、清洁美丽的世界，这些都为中国参与国际气候安全治理指明了方向。这就需要我们秉持开放、灵活、积极的态度，妥善处理好发展中国家定位与负责任大国的关系，统筹协调好公约主渠道与其他多边机制及平台的关系，充分发挥好南南合作与“一带一路”国际合作机制的作用，推动将气候安全纳入国家安全体系建设，推动国际气候安全治理机制建设，共同推动构建人类命运共同体。

（刘长松、徐华清供稿）

注：本文摘自《气候战略研究》简报 2018 年第 14 期