

# 联合国气候安全问题最新进展及对策建议

2019年1月25日，联合国安理会针对气候安全问题进行了第四次公开辩论，会上发达国家普遍支持将气候安全问题列入安理会工作计划，并将其作为关键议题纳入联合国气候峰会，这一提议也得到了小岛屿国家、中美洲和加勒比地区和非洲国家的广泛支持，国际社会就气候安全问题达成共识的愿望更加强烈。联合国秘书长古特雷斯也呼吁，气候变化让人类站在事关存亡的十字路口，如果我们不能有效应对，人类社会将遭受不可逆转的巨大损失。中国作为安理会常任理事国与最大的温室气体排放国，如何彰显负责任大国形象，防范气候安全风险，需要我们科学预判和有效应对。

## 一、全球气候安全问题形势日益严峻

当前全球气候安全风险日益突出，洪涝干旱、海平面上升等日趋严重，气候变化对经济社会发展造成的负面影响也越来越严重，更是加剧了粮食供给、局部武装冲突、资源竞争等问题和矛盾。加上全球气候灾害类型和地区分布明显不均衡，也加大了各国和各地区应对气候变化的难度，区域气候安全问题有进一步恶化的趋势，亟需国际社会尽快采取集体行动。

一是全球气候安全形势更加严峻，极端天气事件和气候灾难给世界各国造成了巨大损失。政府间气候变化专门委员会（IPCC）发布的

1.5 度特别报告显示，全球温室气体排放浓度持续增加，2017 年全球温室气体浓度平均值达到 405ppm，全球平均气温比前工业化时代上升近 1 摄氏度，并且保持继续上升的态势。如果温度上升达到 1.5 摄氏度，低洼地区、人类健康、生态系统、海洋等将面临巨大冲击，造成人们生计丧失、粮食短缺、流离失所及健康受损，贫困和最脆弱人群受到的影响最大。因此，为避免这些不利情况的出现，全球必须立即进行系统变革。2018 年，全球表面温度是自 1880 年以来第四温暖的年份，全球升温也使冰川稳定性结构失衡，导致频繁发生冰崩和冰川跃动等灾害。10 月，雅鲁藏布江被冰崩引发的冰川泥石流阻断，上游形成的堰塞湖最大库容量达到了 6 亿立方米。据联合国减少灾害风险办公室的数据显示，2018 年全球所有地区都受到极端天气的不利影响，共有 6170 万人受到洪水、干旱、风暴和野火等影响，造成 10373 人死亡。

二是区域气候安全问题趋于恶化，海平面上升、气候冲突及气候难民等问题亟待解决。由于受海平面上升与极端天气事件影响，马尔代夫、瑙鲁、图瓦卢、斐济、巴布亚新几内亚等太平洋岛国面临的生存威胁日益凸显。2018 年，太平洋岛屿论坛峰会通过《博埃区域安全问题宣言》，强调气候变化是太平洋地区各国人民生计、安全和福祉所面临的单一最大威胁，呼吁安理会及国际社会加快应对气候安全问题，该宣言是迄今关于气候安全威胁的关键性文件，得到了国际社会的积极支持。由于受到飓风、热带风暴和干旱的影响，危地马拉、尼加拉瓜等中美洲和加勒比地区必须应对因气候灾害而流离失所的

1800 万人，其难度远超过欧洲处置 100 万难民。由于受气候变化引发的资源冲突对非洲国家及区域稳定产生较大影响，苏丹、科特迪瓦、阿尔及利亚、赤道几内亚、南非等非洲国家因气候变化而加剧了当地的武装冲突，已有数百万人面临生存挑战。联合国难民署的数据显示，2018 年 1-7 月，索马里境内就新增加 64.2 万名流离失所者，在乍得湖流域和萨赫勒地区，气候冲突表现明显。

三是不仅广大发展中国家深受气候灾害风险威胁，美国等发达国家也难独善其身。2018 年，全球约有 3540 万人受到洪水影响，其中印度喀拉拉邦最为严重（2300 万人），造成 2859 人死亡；受风暴影响的人口多达 1280 万人，导致 1593 人死亡，经济损失巨大，例如台风“燕子”给菲律宾造成 125 亿美元损失，飓风“佛罗伦斯”和“迈克尔”也给美国造成 300 亿美元损失；全球约 930 万人受到干旱的影响，包括肯尼亚（300 万）、阿富汗（220 万）和中美洲（250 万）等，热点移民国家有危地马拉、洪都拉斯、萨尔瓦多和尼加拉瓜；欧洲和北美洲野火造成的死亡人数创下历史纪录，希腊野火造成 126 人死亡，成为欧洲历史上最致命的野火，美国加州野火导致 88 人死亡，以及 165 亿美元经济损失；低收入国家特别容易受到干旱和极端气候等灾害的影响，2018 年，受自然灾害影响人口最多的两个国家分别为印度（2390 万）和菲律宾（649 万）。

## 二、联合国安理会公开辩论更加聚焦

针对气候灾害和由此导致的地区冲突对人类社会发展的灾难性影响，对国际和平与安全构成了重大威胁，由德国提议召开的安理会第四次气候安全问题公开辩论(S/PV.8451)，与前几次会议相比，会议更聚焦于安理会应对气候安全需尽快采取的行动措施，各国均提出了操作性很强的政策建议。

一是随着气候灾害引发的安全问题与人道主义危机日趋严重，各国普遍支持安理会在气候安全方面发挥积极作用。联合国主管政治和建设和平事务的副秘书长迪卡洛强调，秘书长将预防冲突作为优先事项，安理会已认识到气候变化对马里、索马里和西非以及萨赫勒、中非和苏丹稳定的不利影响，联合国将在气候安全方面更加积极作为，安理会正在积极推动制定综合风险评估框架，支持各国制定气候风险预防和管理战略，联合国其他机构也将积极参与。联合国开发计划署(UNDP)表示：如不迅速采取行动，到2050年，撒哈拉以南非洲、拉丁美洲和南亚将有1.4亿人被迫移民。德国、比利时、加拿大、西班牙等国强调，气候变化是21世纪全球最大的安全挑战，气候安全与安理会预防冲突职能密切相关，应将其纳入安理会工作计划，采取具体措施减少气候变化的安全影响，同时进行系统气候风险分析、预测与预警，为各国提出行动建议。小岛屿国家和发达国家对任命气候安全问题特别代表及其职能范围，提出了明确要求，要求联合国各机构应更有效地开展工作，特别代表应向秘书长和安理会通报气候风险，

促进区域和跨界合作，监测气候安全问题的潜在“临界点”，酌情参与预防性外交等。

二是通过辩论与交流，协调应对、综合施策解决气候安全问题的思路更加清晰。总体上，各国普遍认为气候风险与安理会预防冲突职能密切相关，需要统筹协调、综合施策。菲律宾强调，安理会应将气候变化作为首要的、也是最重要的关切。哈萨克斯坦、卡塔尔、哥斯达黎加等国呼吁安理会解决气候冲突问题，并要求联合国大会和经济及社会理事会加强协同配合。厄瓜多尔、墨西哥等国表示，安理会处理气候安全问题是《联合国气候变化框架公约》的补充，可推动整个联合国系统，以跨领域的方式有效应对挑战。印度尼西亚强调，安理会必须更好地应对气候变化的安全影响，确保安全与发展之间相互促进、协同增效。

三是各方针对全球应对气候安全方面可采取的行动措施提出了具体建议，部分发达国家作出资金或技术支持承诺。阿联酋表示，气候变化使一些国家面临流离失所，甚至灭绝性的生存威胁，各国和联合国系统都需采取行动解决气候安全问题，通过提供生计或教育培训等有针对性的发展和人道主义援助项目，以减轻气候风险。巴基斯坦表示，气候变化引发的威胁阻碍国家发展，国际社会必须帮助发展中国家获得所需的技术、资金和能力。圣文森特和格林纳丁斯呼吁安理会鼓励碳排放大国进行深度减排，并保护所有人免受气候变化的安全威胁。英国首相特蕾莎·梅明确表示将帮助遭受气候灾害损失的国家，并承诺英国 2016-2020 年向国际气候基金提供至少 70 亿美元支持。

法国表示《巴黎协定》确定了全球应对气候变化前进的道路，法国将与牙买加一道，在气候峰会期间为减缓与适应资金筹集发挥重要作用。美国将向面临极端天气事件和其他自然灾害的国家提供人道主义援助，开发更好的办法和措施来减轻不利的气候影响。澳大利亚提出将减少灾害风险纳入发展援助，帮助太平洋国家等建立关键基础设施。挪威提出将协助气候脆弱国家提高抵御自然灾害的能力，适应气候变化的影响，并敦促各国把气候安全问题纳入发展和安全政策。

### 三、国际社会应对气候安全路径更加清晰

减缓气候风险重在预防，加强对气候风险的因素分析与综合评估是制定风险管理战略的关键，而积极推动落实联合国《仙台减轻灾害风险框架（2015-2030年）》以及《2030年可持续发展议程》，对于降低气候脆弱国家面临的风险和弥补适应缺口，努力实现气候安全与防灾减灾、可持续发展相互促进、相辅相成，同样具有重要意义。

一是加强对气候安全风险的预警、分析与评估。气候安全问题成因复杂，与安全、发展、人权和人道主义等因素密切相关。国际社会普遍认为，安理会应增强对气候安全风险的理解，努力识别确定应对气候安全威胁的最佳做法，积极推动对气候风险采取行动，设立气候安全问题协调机构，加强联合国系统的协调应对。联合国秘书长减少灾害风险特别代表玛米·米足特瑞（Mami Mizutori）就表示，将全球变暖限制在1.5摄氏度以内所剩的时间已经不多，各国必须改善管理灾害风险的方式，采取积极行动适应气候变化，以减少灾害风险。气

候风险的早期预警工具有助于世界各国加强应对，健全的风险评估分析有助于制定联合风险管理战略。瑞士、希腊、智利、欧盟等国家强调，安理会应将应对气候变化纳入联合国早期预警和预防冲突工作，建立气候安全风险信息收集、分析、评估和预警机制，并将气候风险纳入区域或国家局势分析，联合国应帮助各国起草应对计划，采取系统措施防止、减少和解决现有风险，推动发展中国家建立韧性社会。他们还呼吁安理会应全面实施 2016 年启动的外勤支助部战略，以减少环境足迹及大型维和行动对东道国产生的不利环境影响。

**二是在可持续发展框架下积极化解气候安全风险。**气候变化对经济增长、生态安全和人体健康等经济社会可持续发展产生重大影响，飓风、干旱和海平面上升是全球气候威胁的最主要形式。《联合国 2030 年可持续发展议程》明确指出，要采取紧急行动应对气候变化及其影响，加强各国应对气候灾害和自然灾害的抗灾能力和适应能力。萨赫勒和乍得湖流域国家以及小岛屿发展中国家更容易受到气候风险的影响，要减少气候灾害对这些脆弱国家的影响，不仅需要各国提升遏制全球排放的能力，也需要加快实施联合国《2030 年可持续发展议程》，将应对气候变化的措施纳入国家战略、规划和政策，加强气候适应、防灾减灾与应急准备的协同配合，以提升恢复力和加强区域合作为重点。联合国安理会、大会和经济及社会理事会等机构，也要协调一致，综合施策，积极推动全球可持续发展。

**三是在防灾减灾框架下有效降低气候安全风险。**《仙台减轻灾害风险框架（2015-2030 年）》为制定国家恢复计划和降低气候风险提供

了蓝图。在全球范围内，针对极易受到飓风、洪水、山体滑坡和地震影响的国家，减少气候风险需各国减少温室气体排放，并为脆弱国家的适应工作提供资金和技术支持，帮助其改进预警系统、信息传播以及加强极端气候事件应对能力等，并尽可能地减少伤亡。对于孟加拉国、肯尼亚等更容易受到气候冲击的贫穷国家，提供早期预警系统及高质量的天气信息对降低气候风险至关重要。要充分发挥联合国减少灾害风险办公室的沟通协调作用，不断完善发展中国家灾害应对和管理体制，加强减少区域气候灾害风险国际合作，有效应对气候变化带来的最具破坏性的影响。

#### **四、我国应对气候安全问题的对策建议**

从世界气候安全的最新态势以及安理会辩论主要内容来看，要求安理会在应对气候安全问题方面发挥积极作用已成为国际主流，我国作为常任理事国理应顺势而为。一方面，积极推动建立协同高效的国际气候安全治理体系，加强国际合作与交流，共同解决全球气候适应与安全问题；另一方面，要在习近平总体国家安全观与生态文明思想指导下，加快推动国内适应型社会建设，为我国中长期经济社会持续健康发展提供气候安全保障。

**一要找准角色定位，推动建立协同高效的国际气候安全治理体系。**气候变化问题面前，没有一个国家可以独善其身。积极推动发达国家要在加大自身减排力度的同时，支持发展中国家应对气候安全挑战。坚持《联合国气候变化框架公约》作为全球应对气候变化的主渠道作

用，支持安理会发挥积极作用，推动联合国系统形成分工明确、协调统一、团结高效的应对气候安全治理体系。支持设立秘书长气候安全问题特别代表，推动安理会在气候风险评估、预警、报告及协调应对方面发挥更大作用，加大针对遭受气候灾害国家的人道主义援助，持续降低气候变化对武装冲突的推动作用，着力提升气候风险形势严峻国家或地区的适应气候变化能力建设。

**二是加强国际合作交流，共同提升主动适应气候变化能力与水平。**推动构建人类命运共同体，需要各国加强合作，采取集体行动来解决全球气候变化问题。中国将认真履行《联合国气候变化框架公约》《巴黎协定》等相关义务，结合自身国情与能力，继续加强应对气候变化南南合作，帮助发展中国家特别是小岛屿国家解决资金、技术和能力建设等适应缺口。作为联合发起国，中国将积极支持委员会为全球适应气候变化贡献解决方案，支持各国将气候风险纳入其经济发展战略和投资计划，优先满足世界上最贫穷和最脆弱人群的适应需要，加强与“一带一路”沿线国家在适应气候变化领域的务实合作，针对遭受气候灾害的国家提供及时的人道主义援助，针对气候脆弱国家提供力所能及的资金和技术支持，支持发展中国家提升应对气候灾难风险的能力，为提升全球气候安全水平做出中国贡献。

**三是加快构建气候适应型社会，全面提高防御气候安全风险能力。**气候安全是我国经济社会持续健康发展的重要保障，是实现社会主义现代化强国建设的重要支撑。实施积极应对气候变化国家战略，认真落实好《国家适应气候变化战略》主要目标与重点任务，加快构建气

候适应型社会，充分发挥应对气候安全与生态环境保护、城市建设管理、防灾减灾等的协同作用。尽快启动针对国内重点生态系统、重点区域、重点行业、重点人群的气候风险评估，并制定具有可操作性的应对方案。持续推动气候适应型城市试点建设与城镇化高质量发展，将降低气候灾难损失与提升脆弱人群的健康水平，作为提升人民群众获得感、幸福感和安全感的重要途径，为协同推动经济高质量发展和生态环境高水平保护提供强有力支撑。

（刘长松、徐华清供稿）