



气候灾害防治之国际环境法机制探析

林灿铃 张玉沛

An Analysis of the International Environmental Law Mechanism for Climate Disaster Prevention and Control

LIN Canling ZHANG Yupei

在线阅读 View online: <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2023.1969>

您可能感兴趣的其他文章

Articles you may be interested in

基于受灾人员损失的应急资源网络多周期配置

Disaster Chain, Loss of Victims in the Disaster and Multi-period Allocation of Complex Emergency Resources Networks

北京理工大学学报(社会科学版). 2017(4): 105 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2017.1562>

中国自然灾害应急管理问责特点、逻辑及优化

Characteristics, Logic and Optimization of Accountability for Natural Disaster Emergency Management in China

北京理工大学学报(社会科学版). 2021, 23(5): 122 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2021.2825>

气候变化全球治理的新发展——国际航空业碳抵消与削减机制

New Development in Global Governance of Climate Change—Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation

北京理工大学学报(社会科学版). 2019(3): 39 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2019.2492>

环境健康风险视域下环境标准的理性反思与规范

Rational Reflection and Normative Approach to Environmental Standards under the Perspective of Environmental Health Risks

北京理工大学学报(社会科学版). 2021, 23(1): 137 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2021.2275>

“人类命运共同体”语境下国际法价值理性的增进

The Realization of the Value Rationality of International Law in the Context of “A Community of Shared Future for Mankind”

北京理工大学学报(社会科学版). 2019(4): 162 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2019.1520>

基于企业治污行为的环境税率动态调整机制

Analysis of Dynamic Adjustment Mechanism for Environment Tax based on Enterprises' Pollution Control Behavior

北京理工大学学报(社会科学版). 2018(1): 45 <https://doi.org/10.15918/j.jbitss1009-3370.2018.3494>



关注微信公众号，获得更多资讯信息

DOI: 10.15918/j.jbitss1009-3370.2023.1969

气候灾害防治之国际环境法机制探析

林灿铃, 张玉沛

(中国政法大学 国际法学院, 北京 100088)

摘要: 极具突发性、多样性和极端性的气候灾害造成的损失损害已严重威胁到人类的持续生存和可持续发展。迄今, 国际社会虽然对于气候灾害防治的重视程度在不断提高, 十分注重气候灾害的预警与防御、国际协作等机制的构建, 但于应对气候变化之不利影响尤其是气候灾害所致损失损害的防治上, 在相关政府间应对气候变化进程的统筹协调、系统性和执行力、资金支助以及“南北合作”的主导性等方面存在着明显的局限性。对此, 国际社会应以预防原则为主旨, 以“华沙机制”为中心, 加强国家之间以及相关国际组织间的协调, 细化“华沙机制”的相关规定, 并于气候变化所致损失损害责任范畴内加强气候灾害防治之能力建设, 以切实推动气候灾害防治之国际环境法机制的进一步完善。

关键词: 国际环境法; 气候灾害; 损失损害; 灾害防治; 法律机制

中图分类号: F912.6

文献标志码: A

文章编号: 1009-3370(2023)01-0102-12

气候变化在 21 世纪主导着灾害的格局^[1]。由气候变化导致的气候灾害给人类的生存和发展带来巨大的代价, 不仅给相关受灾国家的生命、财产、环境、旅游资源等在内的利用价值造成不可逆转和永久性的损失损害, 甚至还可能会引发全球范围的能源短缺以及经济和政治动荡。其中, 以广大发展中国家遭受的损失损害最为突出。环境无国界, 气候灾害所致损失损害具有显著的全球性。鉴此, 如何加强气候灾害防治之能力建设并进一步完善气候灾害防治之国际环境法机制成为摆在人类面前亟待解决的、关乎人类持续存在和发展的关键问题。

一、气候灾害及其所致损失损害

气候变化影响着人类的生存和发展, 是人类共同面临的一项长期挑战。其作为产生灾害风险的潜在因素之一^①, 自 20 世纪 50 年代以来, 对灾害的“贡献”正日益加大。随着气候变化导致的气候极端事件的发生频率和强度的提高, 气候灾害愈发频繁, 其多样性、突发性和极端性愈发明显, 所致损失损害也愈发严重。

(一) 气候灾害的界定及特点

人们在日常生活中所讲的“灾害”通常即指“自然灾害”^{[1][2]}。自然灾害作为自然环境变异作用于人类社会的后果, 其类型具有多样性, 气候灾害仅为其中之一。与仅由自然或人为因素导致的自然灾害不同, 气候灾害与自然和人为因素的结合有关^[3]。且有证据证明, 由气候变化导致的气候灾害可归因于人为因素的证据有所加强^[3]。结合国际法委员会、联合国国际减灾战略署 (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, UNDRR, 以下简称“国际减灾署”) 对“灾害”这一用语的具体表述^[3]以及政府间气候变化专门委员会 (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC, 以下简称“专门委员会”) 2012 年《管理极端事件

收稿日期: 2022-09-14

基金项目: 中国政法大学横向科研项目“国际环境争端解决机制研究”(1031-23618042)

作者简介: 林灿铃 (1963—), 男, 教授, 博士生导师, E-mail: lcanling@163.com; 张玉沛 (1997—), 女, 博士研究生, E-mail: bitzhangyupei@163.com

① 联大第 69 届会议文件 (A/69/L.67) 《2015—2030 年仙台减灾框架》, 第 3 页。

② “灾害” (Disaster) 的类型有很多种, 除了通常意义上所指的“自然灾害”以外, 还包括人类活动引起的生物灾害和技术灾害。

③ 国际法委员会一读通过的《发生灾害时的人员保护条款草案》中将“灾害”定义为造成广泛的生命损失、巨大的人类痛苦和危难、或大规模的物质或环境损害, 从而严重扰乱社会运转的一个灾难性事件或一系列事件; 而国际减灾署则将“灾害”界定为: 使社区或社会的正常运行出现剧烈改变的可能导致生命损失、损害或其他健康影响、财产损失、社会和经济破坏或环境退化的过程、现象或人类活动。

和灾害风险推进气候变化适应特别报告》^[44]和《气候变化2014年综合报告》^[5]中有关(气候)灾害、极端天气与气候事件、气候极端事件^①等相关术语的解释,“气候灾害”可进一步理解为由自然和人为因素结合导致的气候极端事件造成某个社区或社会的正常运行出现剧烈改变,造成大范围人员、物质、经济或环境的不利影响,例如干旱灾害、洪涝灾害、风灾(包括台风、狂风、风暴潮)等,以及由此引起的土地沙漠化、沙尘暴、盐碱化、山体滑坡、泥石流、农作物生物灾害等。较之其他自然灾害类型,气候灾害主要具有以下特征:

第一,全球生态系统的一体性决定大气的环流效应以及大气、海洋、陆面的相互作用可导致同一时期在不同半球、不同纬度、不同地区、不同国家接连发生严重的气候灾害;第二,气候灾害作为一种不受国界限制的全球性威胁,容易引发全球范围的多米诺骨牌效应,发生于某一国家或地区范围的气候灾害造成的不利影响波及全球环境、人口、政治、经济、文化、卫生、安全等各个方面,具有全球属性;第三,20世纪中叶以来,随着全球气候变暖程度的不断加深导致气候灾害的类型化特征明显,且不同类型的气候灾害的影响范围及周期性等特点也存在较大差异;第四,气候灾害常常发生于发展不平衡的地区,如环境退化、在危险地区快速和无规划的城市化、管理失控和贫困人口缺少生计等暴露度和脆弱性高的地区,是气候极端事件与脆弱的社会条件相互作用的结果。有证据表明,暴露度和脆弱性是导致气候极端事件发生并决定气候灾害后果的严重程度的主要驱动因素^[48]。

(二)气候灾害所致损失损害

摆在人类面前的现实是:由气候变化导致的气候灾害可使生态环境进一步恶化进而诱发新灾害的发生。不只是某一个或某一些国家和地区,大气的流动性决定了气候变化所致损失损害的后果遍及全球所有国家和国家管辖以外的地区^[678],且有科学证据表明,当今发生频率更加频繁、持续时间更长、所致损失损害程度更加严重的气候灾害导致生态系统正在以前所未有的速度持续退化,预计未来几十年内这一状况还将进一步加剧。生态系统退化严重扰乱了全球各地的生产生活秩序,使全球越来越多的人面临粮食危机和生计完全崩溃,对生态系统自身的复原力或生产力、社会经济系统的运作以及人类健康和福利产生了重大的有害影响^[7]。

灾害给人类社会生存和发展带来的代价是巨大的!可使原本可供人类居住的土地被夷为平地或是变为水乡泽国;很多世界文化遗产遭受严重损失损害;一些原始部落可能遭受灭顶之灾;生态环境短期内难以恢复;受灾国家的供水系统彻底瘫痪,无法提供可供饮用的净水增加了传染病肆虐的可能;许多获救者留下永久性心理创伤……回顾21世纪初对人类造成损失损害严重的三次灾难:2004年印度洋海啸,2008年缅甸“纳尔吉斯”飓风,2010年海地7.0级大地震均造成超过数以十万计的人员死亡,对多个受灾国家的生命、财产、环境、旅游资源等在内的利用价值造成不可逆转和永久性的损失损害。

气候灾害所致损失损害的严重性告诉我们,国际社会通过国际合作的方式加强气候灾害防治之能力建设,进一步完善气候灾害防治之国际环境法机制(以下简称“气候灾害防治机制”)已迫在眉睫。气候灾害面前并非人人平等。广大发展中国家中的脆弱人群由于经济与科技发展水平落后、灾前风险信息的缺乏、灾害立法、规划等的参与度低以及灾后受灾者的不平等待遇甚至被歧视等原因往往更容易受到气候灾害的影响。在气候变化主导21世纪灾害格局的时代背景下,如何有效预防灾害发生,把灾害造成的各种不利影响降到最低,成为国际社会需共同努力解决的问题^②。我们需要每一个国家都参加进来,进一步完善包括气候灾害防治机制在内的应对气候变化的国际法制,否则不能抗击气候变化,更无法应对气候灾害所致损失损害的严重后果。

^①应当认为“气候极端事件”(climate extremes)是“极端天气事件”(extreme weather events)及“极端气候事件”(extreme climate events)的总称,包含“极端”和“缓发”两个维度。“极端天气事件”与“极端气候事件”的区别在于时间尺度的不同,前者通常发生于不到一天至几周的时间范围内,而后者则发生在更长的时间尺度上。当“极端天气事件”(例如干旱或降水频率和强度)持续一定的时间,如某个季节,它可归类于一个“极端气候事件”,特别是如果该事件产生一个平均极值或总极值(如某个季节的干旱或暴雨)。从这个角度来说,“气候极端事件”包含“极端”(extreme weather)和“缓发”(slow-onset)两个维度。

^②联大第69届会议文件(A/69/L.67)《2015—2030年仙台减轻灾害风险框架》,第6页。

二、气候灾害防治机制的主要内容及其不足

随着国际社会对于灾害防治重视程度的不断提高,气候灾害防治机制亦不断丰富和发展。尽管如此,气候灾害防治机制仍面临诸多不足,亟需国际社会进一步推动完善。

(一)气候灾害防治机制的主要内容

现行气候灾害防治机制框架形成于联合国协调引领国际灾害防治的历史进程中,迄今已有三十多年的历史。从1989年联大联合国(General Assembly of the United Nations,以下简称“联大”)通过《国际减少自然灾害十年国际行动纲领》(以下简称“《国际减灾十年行动纲领》”)直至今日,与气候灾害防治机制相关的国际框架被不断充实、完善和细化,重点涉及灾害防治之预警与防御、国际协作和能力建设领域。

1. 现行机制框架形成之历史进程

迄今为止,联合国协调引领国际灾害防治已有三十多年的历史。1987年12月11日联大通过决议将1990—2000年定为“国际减少自然灾害十年”(以下简称“国际减灾十年”)^①,其目标之一为“增强每一国家迅速有效地减轻自然灾害的影响的能力”^②,而气候灾害防治机制问题则于1989年12月第44届联大通过的《国际减灾十年行动纲领》中首次提出,^③并特别注意发展中国家的气候灾害防治机制问题,要求国际社会协助发展中国家估价灾害的潜在破坏力并建立预警机构和抗灾机构。^④为实现包括此目标在内的五项目标,一并规定了国家一级须采取的政策措施及联合国将采取的行动^⑤。随后,联合国成立的国际减灾署和在联合国组织举行的三次世界减灾大会及其通过的相关减灾战略与行动框架^⑥中对于气候灾害防治机制问题均有涉及。

此外,联大2015年9月25日通过的第70/1号决议《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》(以下简称“《2030年议程》”)提出的与灾害风险紧密地相互作用和影响的17个可持续发展目标中的目标9、目标11和目标13^⑦与气候灾害防治之能力建设密切相关,包括为了实现可持续发展目标向发展中国家提供财政、技术和技能支持、有利的政策环境、以低廉的价格普遍提供因特网服务等^⑧。2016年国际法委员会制定的《发生灾害时的人员保护条款草案》贯穿灾害发生的全过程,规定在灾前阶段、灾害发生后的立即应对行动以及早期的恢复阶段,包括灾后重建阶段,应对灾害的国际合作包括提供人道主义援助,协调国际救灾行动和通信,提供救灾人员、设备和物资以及科学、医学、技术资源^⑨。2020年12月21日联大第75/216号决议《可持续发展:减少灾害风险》强调易受灾发展中国家应得到特别关注,面对气候灾害,必须加强国际合作,预防、限制和减少重大损失损害的发生并优先向发展中国家提供能力建设方面的支持^⑩。

① “国际减灾十年”是由原美国科学院院长弗兰克·普雷斯博士于1984年7月在第八届世界地震工程会议上提出,此后这一计划得到了联合国和国际社会的广泛关注,联合国分别在1987年12月11日通过的42届联大169号决议、1988年12月20日通过的43届联大203号决议以及经济及社会理事会1989年的99号决议中都开展国际减灾十年的活动作了具体安排,1989年12月第44届联大通过了经社理事会关于国际减轻自然灾害十年的报告,决定从1990年至1999年开展“国际减轻自然灾害十年”活动,规定每年10月的第二个星期三为“国际减少自然灾害日(International Day for Natural Disaster Reduction)”,2009年联合国大会通过决议改每年10月13日为国际减轻自然灾害日,简称“国际减灾日”。

② 联大第44届会议文件(A/RES/44/236)《国际减少自然灾害十年国际行动纲领》,第208页。

③ 气候变化仅为导致灾害风险潜在因素之一。其他诸如贫穷和不平等现象、无序快速城市化和土地管理不善造成的后果以及造成问题复杂化的各种因素,如人口变化、制度安排薄弱、非风险指引型决策、缺乏对减少灾害风险私人投资的规章和奖励办法、复杂的供应链、获得技术的机会有限、自然资源的不可持续使用、不断恶化的生态系统、大流行病和时疫等都可能导致灾害发生。尽管如此,一些灾害的强度越来越大并因气候变化而更加严重。

④ 联大第44届会议文件(A/RES/44/236)《国际减少自然灾害十年国际行动纲领》,第208页。

⑤ 联大第44届会议文件(A/RES/44/236)《国际减少自然灾害十年国际行动纲领》,第209页。

⑥ 减少灾害问题世界会议报告(A/CONF.172/9)《建立一个更安全的世界的横滨战略:防灾、备灾和减轻自然灾害的指导方针及其行动计划》;减少灾害问题世界会议报告(A/CONF.206/6)《兵库宣言》《2005—2015年兵库行动纲领:加强国家和社区的抗灾能力》;联大第69届会议文件(A/69/L.67)《2015—2030年仙台减灾框架》。

⑦ 《2030年议程》目标9“建设具有韧性的基础设施”;目标11“建设包容、安全、韧性和可持续的城市与居住区”;目标13“采取紧急行动应对气候变化及其影响”。

⑧ 联大第70届会议文件(A/70/L.1)《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》,第18—19页、第21页。

⑨ 联大第69届会议文件(A/69/10)第四章《关于发生灾害时的人员保护》,第14页。

⑩ 联大第75届会议文件(A/RES/75/216)《可持续发展:减少灾害风险》,第4页、第7页。

至关重要的是《联合国气候变化框架公约》(以下简称“《框架公约》”)下“气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制”(Warsaw International Mechanism on Loss and Damage, WIM)即“华沙机制”的确立及其发展、《巴黎协定》第8条^①的相关规定、政府间气候变化专门委员会《2012年〈管理极端事件和灾害风险推进气候变化适应特别报告〉决策者摘要》《气候变化2014年综合报告》等无一不与气候灾害防治机制的构建密切相关,气候灾害防治机制经过不断地细化、充实和完善,逐渐形成了当前气候灾害防治机制框架。

2. 气候灾害防治之预警与防御

在气候变化大背景下,旱灾、暴雨洪涝、高温热浪、沙尘暴、霜冻、冰雹、暴雨、雷雨、大风、雪灾等气候极端事件不断增多,使人类生存、生活、安全等面临极其严峻的复杂形势。因此,迫切需要加快气候灾害防治之预警与防御体系建设,加强气候极端事件及气候灾害发生规律的研究,提高监测和预测水平,增强预警与防御能力,从而有效预防、限制和减轻气候灾害所致损失损害,促进人类社会健康发展。

当前,国际社会在气候灾害防治之预警与防御方面已存在一定的国际实践基础。例如,2005年1月第二届世界减灾大会呼吁“尽早建立世界性预警系统”^②以促进气候灾害防治的国际合作;第三届世界气候大会^③确立“气候预测和信息为决策服务”的主题,强调建立“全球气候服务框架”的终极目的,以帮助各国决策者获得准确、及时的气象信息以及气象预测情况。“国际减灾十年”的经验证明,广泛的灾害风险管理常常需要多部门、跨学科相互交叉、相互协作。因此,各学科和机构之间,要致力于互相促进交流和开展合作。气候灾害防治需要全人类的广泛参与,每一个国家、每一个个体都有参与灾害预警与防御的义务。正如《日内瓦减灾战略》^④指出,要从总体上改变现有的减灾观念,即要从灾后反应转变为灾前防御。为此,应在国家、区域和全球范围内进一步提高人们对自然、技术和环境致灾因子可能对现代社会造成危害的风险的认识,确立国家政府在灾害防治中的责任,通过建立减少灾害风险的网络,提高社区防御灾害的能力,预防、限制和减轻气候灾害所致损失损害。

3. 气候灾害防治之国际协作

生态系统的各个要素相互关联,各种复杂的环境现象皆具普遍联系。气候灾害不仅涉及某个方面、某些领域,更全面涉及人类生活的方方面面,不仅涉及灾害援助,更涉及人道主义^⑤,不仅涉及受灾人群也涉及救灾人员,即“促进充分而有效地应对自然灾害以满足有关人员的基本需求,充分尊重其权利。”^⑥在气候灾害防治中必须加强全方位、多主体的国际协作,协同致力于气候灾害所致损失损害的援助。

气候灾害防治之国际协作涉及双边、区域和全球合作三个层面。其中,双边合作有如2013年中国和泰国双方共同合作建设的服务于泰国交通、电力和环境等多个国家重点领域,为泰国提供农作物收成预测和气象灾害预测等各种服务的地球空间灾害监测、评估和预测系统项目;在区域合作层面,为交流灾害防治经验、推动交流合作并监督区域和全球合作框架与行动计划的执行,自中国政府发起的亚洲区域部长级减灾大会成立以来,先后形成多个宣言和行动计划,涉及区域减灾合作、减灾与发展、适应气候变化与减灾和地方减灾能力建设等多项会议主题;全球合作则主要围绕联合国减灾救灾合作^⑦和世界减灾

① 《巴黎协定》第8条:“……二、气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制应置于作为本协定缔约方会议的《公约》缔约方会议的权力和指导下,并可由作为本协定缔约方会议的《公约》缔约方会议决定予以强化和加强。三、缔约方应当在合作和提供便利的基础上,包括酌情通过华沙国际机制,在气候变化不利影响所涉损失和损害方面加强理解、行动和支持……”。

② 2005年1月18日—22日第二届世界减灾大会通过的《2005—2015年兵库行动框架:提高国家和社区的抗灾力》。

③ 第三届世界气候大会由世界气象组织及其合作伙伴共同组织于2009年8月31日—9月4日在日内瓦召开,来自150多个国家和地区约1500位与会者将在为期5天的会议上讨论应对全球气候变化的问题。大会分为专家会议(8月31日—9月2日)和高层会议(9月3日—4日)两部分。专家会议旨在讨论“全球气候服务框架”的具体内容,高层会议主要讨论该框架的实施问题。

④ 《日内瓦减灾战略》于1999年7月9日联合国国际减灾十年委员会在日内瓦举办的“国际减灾十年论坛”上通过。

⑤ 受灾国在灾害发生时有责任在其领土上确实保护和协助那些人旨在维护受灾害影响的人的生命和尊严,并保证这些人获得所需要的人道主义援助。这个责任是在受灾国领土内确保生命权的核心。国际法委员会. 发生灾害时的人员保护条款草案案文及其评注. 2014。

⑥ 联合国减灾救灾合作指的是由联合国国际减灾战略系统(ISDR)和人道主义事务协调厅(OCHA)制定协调具体的减灾救灾行动计划,报联合国副秘书长兼紧急救济协调员(ERC)批准,与众多联合国机构开展的协同工作。

大会^①确立的协调人道主义救灾援助、转让防灾减灾知识与技术、交流防灾减灾结果与经验教训和促进防灾减灾与气候变化挂钩等灾害防治重点领域展开。在全球合作层面,联合国严格遵循人道主义援助指导原则,并在人道主义事务协调厅(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA)主导下进行灾情评估、信息搜集和传递、呼吁国际社会关注、协调各方联合救援并制定长期复原计划。以2004年印度洋海啸为例,联合国秘书长在收到受灾国申请国际援助的请求后,立即任命紧急救灾副协调员玛加丽塔·瓦尔斯滕伦作为人道主义援助特别协调员,派往灾区与受灾国政府进行高级别协商以提供国际援助^②。

4. 气候灾害防治之能力建设

气候灾害防治之能力建设作为国际应对气候变化能力建设在气候灾害防治领域中的具体体现,指由发达国家提供资金和技术、教育培训、公共宣传和透明信息通报等各种援助措施,旨在提高发展中国家预防、限制和减轻由自然和人为因素结合导致的气候极端事件造成某个社区或社会的正常运行出现剧烈改变,造成大范围不利的人员、物质、经济或环境影响的能力。其重点在于以国际、区域、次区域和跨边界合作的方式在全面理解灾害风险、加强灾害风险治理,管理灾害风险、投资以及灾后救援及重建方面开展广泛而深入的国际合作从而增强广大发展中国家的灾害防治能力。

第一,就全面理解灾害风险而言,国际社会通过开展包括技术转让在内的国际合作促进分享和使用适当非敏感性数据和信息以及相关技术和服务^③,并在国际上建立、传播和分享关于此方面的良好做法。在核心数据获取方面,灾害流行病学研究中心的EM-DAT数据库可为备灾决策合理化,并为脆弱性评估和确定优先事项提供客观基础的国家及国际层面的人道主义行动服务;仙台框架监测系统(Sendai Framework Monitor)通过“国际自愿”(international voluntary)方式收集《仙台框架》下七个全球具体目标^④的综合数据并向相关国家政府机构和利益攸关方披露灾害风险相关信息,以便进一步规划防灾、减灾和备灾措施,预防、限制和减轻灾害所致损失损害。此外,联合国开发计划署、外层空间事务厅、粮食及农业组织、亚洲及太平洋经济社会委员会在支持各国收集和分析相关领域的灾害损失和风险数据、利用相关观测技术以及发展能力方面亦发挥重要作用^⑤。

第二,加强灾害风险治理是实现有效灾害风险管理^⑥的重要前提,在此方面主要通过积极参与全球、区域和次区域减少灾害风险平台建立共同信息系统以交流与灾害风险指引型政策、方案和投资有关的做法、良好经验和知识。联大在此方面设立了旨在审查减少灾害风险的进展、分享良好做法并讨论最新发展和趋势的全球减少灾害风险平台。此外,目前有非洲、美洲和加勒比地区、阿拉伯国家、亚太地区以及欧洲和中亚五个旨在展示减少灾害风险的实际应用、交流经验并制定联合声明、战略和行动计划,为决策者和从业人员提供指导的区域平台。在2015年后的《仙台框架》时代,区域平台主要围绕灾害防治提供指导并提出相关解决方案来应对灾害风险并加强社区和国家复原力。

① 世界减灾大会即“联合国世界减灾10年会议”,第一届世界减灾大会于1994年5月23日在日本横滨召开,第二届世界减灾大会于2005年1月18—22日在日本神户召开,第三届世界减灾大会于2015年3月18日在日本仙台召开。

② OCHA在第一时间派遣五个联合国灾害与评估协调小组到受灾国家评估受灾程度与所需援助的详情。OCHA还在印尼和斯里兰卡建立人道主义信息协调中心,24小时不间断工作,协调16个联合国机构、18个红十字会与红新月会国际联合会救灾小组、35个国家的军事资源以及160多个国际非政府组织、私营公司、民间社会团体的救灾行动。

③ 联大第69届会议文件(A/69/L.67)《2015—2030年仙台减轻灾害风险框架》,第10页。

④ 《2015—2030年仙台减轻灾害风险框架》:为支持对实现本框架成果和目标的全球进展情况进行评估,商定了七个全球性具体目标……这七个全球具体目标是:(a)到2030年大幅降低全球灾害死亡率,力求使2020—2030年十年全球平均每100 000人死亡率低于2005—2015年水平;(b)到2030年大幅减少全球受灾人数,力求使2020—2030年十年全球平均每100 000人受灾人数低于2005—2015年水平;(c)到2030年使灾害直接经济损失与全球国内生产总值的比例下降;(d)到2030年,通过提高抗灾能力等办法,大幅减少灾害对重要基础设施的损害以及基础服务包括卫生和教育设施的中断;(e)到2020年大幅增加已制订国家和地方减少灾害风险战略的国家数目;(f)到2030年,通过提供适当和可持续支持,补充发展中国家为执行本框架所采取的国家行动,大幅提高对发展中国家的国际合作水平;(g)到2030年大幅增加人民获得和利用多灾种预警系统以及灾害风险信息 and 评估结果的几率。

⑤ 联大第75届会议文件(A/75/226)《〈2015—2030年仙台减少灾害风险框架〉的执行情况秘书长的报告》,第3—4页。

⑥ “灾害风险治理”是指指导、协调和监督减少灾害风险和相关政策领域的机构、机制、政策和法律框架以及其他安排体系以实现透明、包容、集体和高效的善治;而“灾害风险管理”则是指应用减少灾害风险政策和战略来预防新的灾害风险,减少现有灾害风险和管理残余风险,有助于加强复原力和减少灾害损失。

第三,协调、持续和适当的资金支助对于协助广大发展中国家发展和增强本国灾害防治能力而言至关重要。目前用于气候灾害防治之能力建设的资金主要来源于应对气候变化的四大基金^①、官方发展援助(Official Development Assistance, ODA)、世界银行和区域开发银行等国际金融机构及包括联合国减灾信托基金^②在内的融资机制提供的财政支持和贷款^③、援助国及其他援助方给予的人道主义援助等。尽管联合国开发计划署于2020年启动主权风险保险和防范风险融资机制以为残余风险提供金融保护,但风险转移也并不能替代为减少现有风险和预防新风险提供资金的工具^④。

第四,国际社会目前在灾后救援及重建方面采取的措施主要包括在区域和全球层面交流和分享经验教训和良好做法、在灾中和灾后共享救灾能力和资源、共同举办演习和演练以及促进多灾种预警机制的信息分享和交流等。2016年国际法委员会《发生灾害时的人员保护条款草案》要求援助国及其他援助方在灾害发生后的救灾阶段提供人道主义援助,提供救灾人员、设备和物资并提供相关通行便利、分享和交流与灾害有关的信息及科学、医学和技术资源等^⑤。国际恢复平台(International Recovery Platform)在此方面召集相关高级决策者和从业人员,在年度国际复苏论坛上交流经验,分享在复原、恢复和重建中的经验和教训。

(二)气候灾害防治机制的不足

在现行气候灾害防治机制框架下,尽管致力于帮助广大发展中国家减少灾害风险提高抗灾能力、稳定全球秩序进而推进实现可持续发展目标的气候灾害防治之能力建设涉及灾前减少灾害风险和灾后救援、复原、恢复和重建等方方面面,但亦存在与相关政府间进程的统筹协调力度不足、缺乏系统性及执行力、资金支助规模不足以及“南北合作”主导性不强的问题而显示出其明显的局限性。以下将分述之。

1. 与相关政府间进程的统筹协调力度不足

气候灾害所致损失损害的全球属性及其联动效应决定气候灾害防治之能力建设的开展必须与气候变化、生物多样性、土地荒漠化和可持续发展等相关政府间进程统筹协调、协同增效才能真正提高广大发展中国家灾害防治的整体能力。2013年设立的旨在为特别易受气候变化不利影响的发展中国家提供帮助的“华沙机制”即要求各缔约方通过其他相关进程,促进处理气候变化不利影响方针的一致性^⑥;2015年通过的促进减少灾害风险的《仙台框架》明确指出该框架提及的气候变化问题属于《框架公约》的任务范畴,对此,应在所有相关政府间进程内以有效连贯方式减少灾害风险^⑦;此外,基于可持续发展目标间的相互联系和相互作用,2015年《2030年议程》亦要求加强可持续发展政策间的一致性^⑧。与之相关联,2015年《巴黎协定》中“全球适应目标”为促进政府间进程的统筹协调提供保护伞,呼吁“缔约方兹确立关于提高适应能力、加强复原力和减少对气候变化的脆弱性的全球适应目标,以促进可持续发展……。”^⑨联大第75/216号决议《可持续发展:减少灾害风险》指出应注重加强抗灾能力以及实现可持续性和可持续发展目标^⑩,在根据《框架公约》通过的《巴黎协定》,以及《仙台框架》、《生物多样性公约》、《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》(以下简称“《防治荒漠化公约》”)和《2030年议程》之间酌情进行有效的统筹协调^⑪,联大第76/204号决议亦对

① 应对气候变化的四大基金即由《框架公约》指定的全球环境基金(Global Environment Facility, GEF)负责运作的气候变化特别基金(Special Climate Change Fund, SCCF)和最不发达国家基金(Least Developed Countries Fund, LDCF)、《京都议定书》项下的适应基金(Adaptation Fund, AF)和2009年哥本哈根气候大会建立的绿色气候基金(Green Climate Fund, GCF)。

② 联大第44/236号决议《国际减少自然灾害十年》设立“联合国减灾信托基金”(the United Nations Trust Fund for Disaster Reduction),该基金源于各国政府、国际组织和包括私人部门的其他来源提供的自愿捐助并由联合国秘书长经管。

③ 联大第69届会议文件(A/69/L.67)《2015—2030年仙台减轻灾害风险框架》,第22页。

④ 联大第75届会议文件(A/75/226)《〈2015—2030年仙台减少灾害风险框架〉的执行情况秘书长的报告》,第8页。

⑤ 联大第69届会议文件(A/69/10)第四章《关于发生灾害时的人员保护》,第38—40页。

⑥ FCCC/CP/2013/10/Add.1, P8.

⑦ 联大第69届会议文件(A/69/L.67)《2015—2030年仙台减轻灾害风险框架》,第5页。

⑧ 联大第70届会议文件(A/70/L.1)《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》,第25页。

⑨ 《联合国气候变化框架公约》第21届缔约方会议文件(FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1)《通过〈巴黎协定〉》附件《巴黎协定》,第23页。

⑩ 联大第75届会议文件(A/RES/75/216)《可持续发展:减少灾害风险》,第2页。

⑪ 联大第75届会议文件(A/RES/75/216)《可持续发展:减少灾害风险》,第4—5页。

此进行重申,提出应在统筹协调相关框架公约的同时,“尊重有关的任务规定,以增进协同增效和抗灾能力。”^①

但就当前气候灾害防治之能力建设来看,其与相关政府间进程的统筹协调力度明显不足。为有效实现2015年后三大全球议程——《巴黎协定》《仙台框架》和《2030年议程》的目标,加强各框架公约之间的一致性并更有效地利用有限资源的设想还处于初步阶段,追求更大的政策整合和强化适应行动面临前所未有的协调水平、对更多和更高分辨率数据的需求以及获得财政和技术支持的能力等多重挑战^②。

2. 缺乏系统性及执行力

总体而言,气候灾害防治之能力建设更加侧重于“防灾”领域,且本身即具有较强原则性的相关国际规则举措往往围绕特定行动领域展开,适当监督和执行机制的缺失以及相关组织机构间协作的系统性和协调性不足导致气候灾害防治之能力建设缺乏明显的系统性。有关战略、框架、计划和措施的落实主要依靠各个国家各级政治领导层的国际承诺来推进实施^③,此种“国际自主承诺”的方式导致相关举措执行力不足,在现实运作过程中与预期目标存在较大差距。

以确立2015—2030年地方、国家、区域和全球各级各部门减少灾害风险行动计划和预期成果目标的《仙台框架》为例,该框架围绕“加强发展中国家……的执行能力和能量”“大幅提高对发展中国家的国际合作水平”^④展开,针对“投资”作出了原则性规定,明确为了实现减少灾害风险提高抗灾能力的目标,区域和全球各级应“推动学术、科研实体和网络与私营部门之间的合作,开发有助于减少灾害风险的新产品和服务,尤其是那些能够帮助发展中国家和应对其特殊挑战的产品和服务。”^⑤在监督和执行方面,《仙台框架》的执行、贯彻和审查主要由国际减灾署以“适当和及时的方式定期审查进展情况”^⑥的方式进行,对于并未履行相关承诺或履行承诺的程度尚未达到框架预期目标的情形,国际减灾署往往通过加强倡议和建议的方式倡导各级各部门积极履行相关承诺。根据2019年最不发达国家向仙台框架监测系统提供的数据,《仙台框架》的实际执行情况与其预期目标相差甚远^⑦。尽管各国政府和利益攸关方对减少灾害风险作出了“坚定承诺”,但广大发展中国家继续因气候灾害而遭受不成比例的巨大人员和经济损失。

3. 资金支助规模不足

在资金支助方面,目前为减少灾害风险、灾后救援和重建提供的资金支助落后于灾害风险产生的速度及其日益增加的复杂性,不足以实施针对多灾种、注重预防的减少灾害风险战略,以人道主义援助为主的灾后救援资金支助不足以使广大发展中国家实现加强备灾以作出有效响应并在复原、恢复和重建中让灾区“重建得更好”的目标。

就官方发展援助^⑧而言,其本身即存在援助规模不足的问题。2010年发展援助委员会(Development Assistance Committee, DAC)成员国提供的官方发展援助总额达到历史最高值,约占成员国国民总收入的0.32%,离联合国设定的0.7%的目标存在较大差距^⑨。其中,与灾害防治相关的资金支助更是仅占官方发展援助总额的一小部分。在2010年至2019年总计1.17万亿美元的官方发展援助资金中,只有11%(1330亿美元)与灾害防治相关,55亿美元用于防灾和备灾,而用于应急或灾害响应的资金数额则达到1198亿美元,77亿美元用于重建、复原和恢复^⑩。可见,用于应急或灾害响应的资金比例远远超过了重建、复原和恢复以及防灾和备灾的比例,用于减少灾害风险的资金仅占官方发展援助总额的0.5%^⑪。有限用于减少灾害风险的资金还存在缺乏有效针对性的问题,许多高灾害死亡率的国家在防灾和备灾方面获得

① 联大第76届会议文件(A/RES/76/204)《可持续发展:减少灾害风险》,第8页。

② FCCC/TP/2017/3, P29。

③ 联大第69届会议文件(A/69/L.67)《2015—2030年仙台减轻灾害风险框架》,第6页。

④ 联大第69届会议文件(A/69/L.67)《2015—2030年仙台减轻灾害风险框架》,第6页。

⑤ 联大第69届会议文件(A/69/L.67)《2015—2030年仙台减轻灾害风险框架》,第15页。

⑥ 联大第69届会议文件(A/69/L.67)《2015—2030年仙台减轻灾害风险框架》,第22页。

⑦ 联大第75届会议文件(A/75/226)《〈2015—2030年仙台减少灾害风险框架〉的执行情况秘书长的报告》,第11页。

⑧ “官方发展援助”(Official Development Assistance, ODA)是旨在促进发展中国家经济发展和福利的政府援助。其有两个来源:联合国专门机构、基金和方案的赠款援助及诸如世界银行和国际农业发展基金(农发基金)等联合国系统贷款机构的贷款。

资金支助的水平微乎其微^[109]。许多中等收入国家面临高灾害风险但多数由于没有资格获得多边和双边贷款机构的优惠贷款,因而常常借助公共或私人债务来为灾后恢复和重建供资,包括中等收入国家在内的发展中国家获得融资的机会明显不足^[101]。此外,实践表明用于防灾备灾、灾后重建、复原和恢复的资金支助总是在重大灾害发生之后才予以系统供资,此种供资的事后性并不能及时有效的帮助广大发展中国家预防、限制和减少重大损失损害的发生^②。除官方发展援助外,包括依靠各国政府、国际组织和私人部门等自愿捐助而设立的联合国减灾信托基金在内的融资机制^[113]及人道主义援助在为广大发展中国家统筹减少灾害风险、灾后救援及重建方面提供的资金支助显然也不能满足其实际需求。

在国际应对气候变化资金机制方面,长期以来,以公共赠款为主要筹资方式的应对气候变化四大基金存在资金规模小、重减缓轻适应和申请附加条件多等问题。在其实施的五个主要领域中,很明显投入到减缓领域中的资金量远远大于投入到适应、低碳技术转让、能力建设和帮助发展中国家履约四个领域^[12]。而防灾减灾作为国际气候资金在适应领域资助的项目类型之一^④,广大发展中国家在此方面获得的资金支助更是难以满足其实际需要。即便是专门用于资助适应领域的适应基金,截至2017年也才仅为54个国家资助开展66个适应项目,其中资助开展防灾减灾的项目更是仅占7%^[13]。就绿色气候资金^⑤而言,尽管其致力于在缓解和适应领域实现资金支助的均衡并旨在将适应领域至少50%的资金用于支助特别脆弱国家,包括最不发达国家、小岛屿发展中国家和非洲国家,但就2020年资金支助情况来看,用于减缓领域的资金总额约为适应领域的二倍^[14],离均衡资助比例1:1的目标还存在较大差距。

总的来说,国际社会在气候灾害防治之能力建设领域提供的资金支助还不能达到协调、持续和适当的要求,显然还不能起到协助广大发展中国家发展和增强其本国灾害防治能力的作用,广大发展中国家继续因气候灾害遭受不成比例的巨大人员和经济损失。

4.“南北合作”主导性不强

各国在进行国际、区域、次区域和跨边界的国际合作的过程中,也离“南北合作辅之以南南合作和三角合作”^⑥相差较远^⑦。就南南合作、南北合作以及三角合作的关系而言,目前“南北合作辅之以南南合作和三角合作”已被证明是减少灾害风险提高抗灾能力的关键,而南南合作和三角合作是南北合作的补充,发展中国家倡导南南合作和三角合作的努力亦不应削弱发达国家提供的南北合作^⑧。气候灾害防治之能力建设主要依靠发达国家与发展中国家在气候灾害防治领域开展广泛而深入的“南北合作”来实现。在国际应对气候变化领域,尽管不断重申“南南合作”补充而非取代“南北合作”,但就目前的国际现实来看,囿于南北国家间价值观念、利益诉求等方面的差异,“南北合作”在应对气候变化国际合作模式中的主导性并未得到充分体现。

三、气候灾害防治机制的完善

人类利益的实现机制是国际社会应当努力合作探寻的对象^[15]。完善气候灾害防治机制的关键在于确

① 联大第75届会议文件(A/75/226)《〈2015—2030年仙台减少灾害风险框架〉的执行情况秘书长的报告》,第12页。

② 例如,在2015年尼泊尔地震发生后,支助尼泊尔用于防灾和备灾的官方发展援助资金从2010—2014年平均700万美元增加到2015—2019年的7050万美元(即2015年戈尔喀地震前后);在泰国2012年大洪水发生后,支助尼泊尔用于防灾和备灾的官方发展援助资金占2010—2019年获得支助总额的近三分之二。

③ 国际货币基金组织项下的减灾信托基金,向符合条件国家提供前期赠款,用于减免他们对国际货币基金组织的到期债务。目前减灾信托基金也存在资金不足的问题,仅有略高于2亿美元,而潜在需求为10亿美元。国际货币基金组织呼吁成员国协助确保这一机制得到充足的资金补充,以便应对当前的危机。

④ 国际气候资金在适应领域资助的项目主要分为三个类型:一是宏观政策项目;二是防灾减灾项目;三是公众适应意识提升项目。

⑤ 当前绿色气候资金下设减缓和适应两个资金窗口,致力于在(缓解气候变化领域)能源生产和获取;运输;建筑、城市、工业和设施;森林和土地利用;(适应气候变化领域)健康、食品和水安全;人民和社区的生计;基础设施和环境建设;生态系统和生态系统服务八个部门提供资金支助。

⑥ 联大第69届会议文件(A/69/L.67)《2015—2030年仙台减轻灾害风险框架》,第21页。

⑦ 所谓“南南合作”(South-South cooperation)是指发展中国家之间分享知识和技术并采取集体行动来应对共同的发展等各种挑战;而“南北合作”(North-South cooperation)则是指发达国家向发展中国家提供资金、技术和能力建设的支持;“三角合作”又称“三方合作”(Triangular Cooperation)作为一种新的、可充分调动多方资源开展气候变化国际合作的模式,于2009年联合国南南合作高级别会议发表的《内罗毕宣言》中被正式提出,是指传统捐助国和多边组织通过提供资金、培训、管理和技术系统以及其他形式的支持促进南南倡议的合作。

⑧ 联大第69届会议文件(A/69/L.67)《2015—2030年仙台减轻灾害风险框架》,第21页。

保与气候灾害防治之能力建设相关的战略、框架、计划和措施落到实处。对此,国际社会应进一步加强国际合作将气候灾害防治之能力建设置于气候变化所致损失损害责任范畴内予以考虑,以环境保护的“黄金规则”——预防原则为核心,以“华沙机制”为中心加强组织机构间的协调并细化其中相关规定。

(一) 置于气候变化所致损失损害责任范畴内

气候变化所致损失损害问题于2007年巴厘岛气候变化大会被正式提出,大会通过之《巴厘岛行动计划》^①要求缔约方考虑特别脆弱的发展中国家应对气候变化不利影响相关损失与危害的方法与策略。全球气候治理并将涉及多个行为体间的复杂博弈^[16]。基于各国在气候变化所致损失损害问题上的价值观念、利益诉求的差异性,以美国为首的发达国家和以小岛屿国家联盟为核心的发展中国家就此问题斗争激烈。经过漫长且复杂的气候谈判,最终于2013年建立“华沙机制”,旨在为最脆弱国家和地区应对气候变化带来的极端气候提供帮助。但令人遗憾的是,该机制并未涉及如何处理此种损失损害的实质内容。

就气候变化和气候灾害所致损失损害的关系而言,应当认为气候变化所致损失损害^②包括但不限于由气候灾害所造成的各种不利影响,诸如由于气候变化导致海平面上升而失去土地等可能不会或在短时间内不会引发气候灾害的发生,但由于海岸侵蚀、失去土地等不利后果的产生亦对相关受灾国家造成了不同程度的损失损害。此外,基于导致损失损害发生的行为性质、不利后果的有形和/或无形性及其跨界性等方面的特征,气候变化所致损失损害并非“帕劳提案”所指的“跨界损害”也不适用“国家对其国际不法行为所承担的责任”而应适用另一合乎其特性的责任——“气候变化所致损失损害国家补偿责任”^{[6]77-78}。

在现行国际应对气候变化规则制度安排下对气候灾害防治之能力建设进行行之有效的国际法规制是不现实的。缺乏系统性及执行力的规则制度也难以从根本上提升广大发展中国家减少灾害风险提高抗灾能力的灾害防治能力。笔者认为,就气候灾害防治之能力建设国际法规制路径选择而言,应以预防原则为核心,在气候变化所致损失损害补偿责任范畴内对气候灾害防治之能力建设作出针对性机制安排,细化“华沙机制”相关规定、加强组织机构间的协调统一以完善气候灾害防治机制。

(二) 以预防原则为核心

“预防原则”^③是国际环境法中一项被普遍接受的国际习惯,被称为环境保护的“黄金规则”。其含义为,在国际性、区域性的环境管理中,对于那些可能有害于环境的物质和行为,即使缺乏其有害的结论性证据,亦应采取各种预防性手段和措施,对这些物质或行为进行控制或管理,以防止环境损害的发生^[17]。该项原则是与“先污染、后治理”为特征的末端治理原则相对应的损害控制原则,贯穿环境损害发生前的风险预防以及损害发生后的损害预防全过程。其所要致力于实现的目标具有层次性——首要目标在于采取积极的、预期性的事前措施以避免环境损害行为或事件的发生,反映完全避免潜在不利影响的概念和意愿(减少环境损害风险);在环境损害行为或事件已经发生或不可避免的情况下,其目标则转化为限制、减轻由环境损害行为或事件引发的损害后果(限制、减轻环境损害后果)——在无法实现首要目标的情形下才能“退而求其次”^[18],以体现防患于未然的思想。

正如前述,气候灾害作为一种不受国界限制的全球性威胁,所致损失损害往往波及全球各个国家和地区,由其所致不利后果的不可逆转性和不可恢复性促使国际社会应将“预防原则”作为气候灾害防治机制的核心原则,将发达国家向广大发展中国家提供资金和技术、教育培训、公共宣传和透明信息通报等各种能力建设援助措施适用于气候灾害发生前的风险预防阶段以及灾害发生后的损失损害预防阶段。

与预防原则致力于实现的目标所具有的层次性相对应,气候灾害防治之能力建设也应区分层次、把握关键。从1994年第一届世界减灾大会通过的成果性文件《横滨战略及其行动计划》中首次提出“预防灾害胜于应付灾害”以来,几乎所有有关气候灾害防治的国际法律文件都特别强调灾害风险“预防”的优

① FCCC/CP/2007/6/Add.1, P3-7。

② 所谓“气候变化所致损失损害”是指由人类温室气体排放行为引起的气候变化导致的在生命、健康、财产、环境等方面出现的严重威胁国家生存和可持续发展的可避免的或不可避免的、实际的或潜在的不利后果。

③ 有学者将“风险预防原则”(precautionary principle)作为国际环境法的基本原则,但实际上“预防原则”包含所谓“风险预防原则”;还有学者将“预防原则”进一步划分为“损害预防原则”(或称“防止原则”,在英文中表述为“principle of prevention”或“principle of preventive action”或“preventive principle”)和“风险预防原则”,这一划分实则毫无必要。

先性和重要性。国际减灾署的统计数据亦表明,每投资1美元用于减少灾害风险,就可以为灾后救援节省约15美元^[9];而在广大发展中国家的预警系统上花费8亿美元每年即可避免30亿~160亿美元的损失^[10]。由此可见,减少灾害风险在相当程度上比灾害发生后的紧急应对更具成本效益。对此,气候灾害防治之能力建设应以灾害风险预防为首要目标并辅之采取各种援助措施以预防、限制和减轻气候灾害所致损失损害。

(三)以华沙机制执行委员会为中心加强组织机构间的协调

气候灾害防治之能力建设涉及领域的复杂性和综合性要求气候灾害防治机制的完善应进一步加强《框架公约》内外组织机构的协调统一。对此,可以考虑在“华沙机制”与各相关组织机构之间开辟直接的联络渠道,使及时的信息流能够推进具体工作领域。

1. 设立综合行动专家组

气候灾害防治之能力建设作为处理气候灾害所致损失损害问题的重要内容之一,应当在组织机构设置层面纳入“华沙机制”的制度设计中。

2013年设立的“华沙机制”下设有“华沙国际机制执行委员会”(以下简称“执行委员会”),在缔约方会议的指导下行使“以全面、综合和一致的方式,推动执行处理与气候变化不利影响相关的损失和损害的方针”的职能^①。为协助执行委员会履行相关职能,2014年《框架公约》第二十届缔约方会议决定可在执行委员会下设立专家工作组、小组委员会、专门小组、专题咨询小组或重点任务特设工作组,协助履行华沙机制的职能并向执行委员会报告^②。当前,执行委员会下设有侧重于缓发事件、非经济损失、行动和支持、综合风险管理技术、移民、流离失所和人员流动五个协助其履行任务的专家组,但就各个专家组开展工作的情况来看,目前每个专家组下的行动计划主要涉及查明、探索和推进潜在政策、对数据、工具和知识进行盘点、编制工作开展清单、总结国际经验教训等^③,仍未涉及有关处理气候灾害所致损失损害的实质性问题,各个专家组所开展的工作还处于初级阶段。鉴此,为了促进包括气候灾害防治之能力建设在内的有关气候灾害所致损失损害问题不断向前发展,未来可将上述五个专家组作为与其他组织机构进行信息收集、获取及互换的枢纽,在执行委员会下另设综合行动专家组,将上述五个专家组获取的相关信息按照诸如资金、技术、能力建设等国际支持领域进行进一步分类、归纳和处理,用以针对性地指导上述相关方面的国际支助,并结合具体实践中存在问题通过综合行动专家组对上述五个专家组的行动计划及时做出调整,最大程度的保证各类援助措施满足广大发展中国家的实际需求。

2. 加强《框架公约》内外相关组织机构的协同性

气候灾害防治之能力建设涉及资金和技术、教育培训、公共宣传和透明信息通报等各种援助措施,联合国相关机构、基金和方案及其他相关机构和利益攸关方对此应当考虑到各部门工作开展的协调一致性,推动资源的最佳使用。此外,亦应加强联合国与涉及减少灾害风险提高抗灾能力工作的其他国际和区域组织、金融机构和捐助机构的内在协调,在统筹协调相关政府间进程的同时尊重有关任务规定,以增进协同增效和抗灾能力。

充足的资金支助是增强广大发展中国家气候灾害防治整体能力的关键。在此方面,应当加强与应对气候变化的四大基金、官方发展援助、世界银行和区域开发银行等国际金融机构以及包括联合国减灾信托基金在内的融资机制、人道主义援助等相关组织机构的协调,保证各组织机构和部门在气候灾害防治之能力建设方面开展工作的统筹协调性。此外,亦应建立良好的信息互通机制,在信息互通互享的基础上实现对各自任务的调整以促进气候灾害风险预防为主辅之灾后救援及重建等其他领域的资金支助。综合行动专家组可根据各组织机构间就气候灾害防治资金支助方面存在的问题进行经验总结、分享最佳做法并指导华沙执行委员会下的五个专家工作组对其行动计划进行调整以促进广大发展中国家获得更为协调、持续和适当的资金支助。

① FCCC/CP/2013/10/Add.1, P6。

② 第2/CP.20号决定,第8段。

③ 气候变化框架公约第27届缔约方会议文件(FCCC/SB/2021/4)《气候变化影响相关损失和损害华沙国际机制执行委员会的报告》。

(四) 细化“华沙机制”

尽管从内容上讲,“华沙机制”既没有从法律上为损失损害定性也没有具体规定具有拘束力的处理措施,但该机制存在本身就说明国际社会对于气候变化所致损失损害问题的重视。就气候灾害防治之能力建设而言,未来可通过进一步的国际谈判以预防原则为核心在气候变化所致损失损害责任范畴内将“华沙机制”下没有实质性承诺的规则充实细化为具有针对性、可操作性和执行力的规则,真正实现设立该机制之目的。

第一,“资金”作为最敏感、最核心的问题,可参照《京都议定书》强制减排表课以发达国家资金支助义务,以确保对遭受气候灾害的发展中国家提供减少灾害风险提高抗灾能力的相应费用,亦即课以发达国家“气候变化所致损失损害补偿责任”之“补偿”之责。此外,亦应积极推动绿色气候基金在项目合作开展中为气候灾害防治之能力建设提供更为充分的资金支助。截至2020年底,捐助者已向绿色气候基金认捐超过10亿美元且已有96%的资金认捐经通过创建捐款协议得到确认^[1]。这为该基金在气候灾害防治之能力建设领域提供更为协调、持续和适当的资金支助提供现实基础。此外,亦应充分发挥灾害风险转移产品和服务的作用,推动制定和加强灾害风险转移和分担机制以对残余风险提供金融保护作用。

第二,在强化支持方面,有效减少气候灾害风险需要开展广泛的适应活动,包括开展暴露性和脆弱性评估、加强相关信息获取和互享以及建立多灾种预警系统等^[2]。对此,国际社会应进一步推动全球、区域、次区域和专题平台的作用,促进跨境合作,充分提升气候灾害风险评估和非敏感减灾信息共享的能力,进一步加强对于建立气候信息系统、气候灾害预警系统、增强建设、加强和扩大复原力和适应能力等项目^①的支持,促进气候灾害风险的国内公共和私人投资以及国外的直接投资等,以为广大发展中国家提供更为广泛的国际支持。

第三,在积极动员和保证专业知识方面,应当整合和利用当地社区在气候灾害防治方面所具有的传统知识、做法和价值以及在当今科技水平不断发展下不断积累的科学知识并应充分发挥相关利益攸关方的作用,鼓励各利益攸关方广泛参与并参与积极行动,提供知识、经验和资源,推动广大发展中国家实现减少灾害风险提高抗灾能力的目标。此外,掌握专业技术的高水平人才作为气候灾害防治工作顺利开展的重要前提之一,亦应促进广大发展中国家加强医疗小组、搜寻和救援小组、工程师和技术专家等专业人员的培训,以提高灾后救援效率。

四、结语

于人类社会而言,灾难莫过于天灾人祸!而天灾往往导致人祸,人祸又加剧天灾。然,无论如何,不争的事实是自然灾害实实在在是影响人类社会经济增长的不可忽视的因素,其对生产、生活、交通、物流等衣食住行乃至人类文明皆具重大甚至是致命之影响,气候灾害尤甚。与气候灾害所致损失损害的严重性形成鲜明对比,现行气候灾害防治之国际环境法机制面临与相关政府间进程的统筹协调力度不足、相关国际规则举措缺乏系统性和执行力、广大发展中国家获取的资金援助不足以及“南北合作”在应对气候变化国际合作模式中的主导性不强等现实问题,严重阻碍全球气候灾害防治进程的协调发展。在气候灾害防治之国际环境法机制的路径选择方面,国际社会应特别考虑广大发展中国家现实需求,突破现行气候变化规则及其制度安排以确保相关战略、框架、计划和措施落到实处。如此,气候灾害防治之国际环境法机制必将得到进一步完善。

参考文献:

- [1] The Centre for Research on the Epidemiology of Disasters. The human cost of disasters: an overview of the last 20 years (2000—2019)[R]. New York: UN Office for Disaster Risk Reduction, 2020.
- [2] UN Office for Disaster Risk Reduction. Terminology(Hazard)[EB/OL]. (2017-02-02)[2021-07-20]. <https://www.undrr.org/terminology/disaster>.

^① 目前,绿色气候基金在适应气候变化领域下针对建立气候信息系统、气候灾害预警系统、增强建设、加强和扩大复原力和适应能力等项目正在开展针对性的项目合作支助。

- [3] The Working Group I. AR6 climate change 2021: the physical science basis(summary for policymakers)[R]. Geneva: Intergovernmental Panel on Climate Change, 2021.
- [4] 第一和第二工作组. 2012年《管理极端事件和灾害风险推进气候变化适应特别报告》决策者摘要[R]. 日内瓦: 政府间气候变化专门委员会, 2012.
- [5] 第一、第二和第三工作组. 气候变化2014年综合报告[R]. 日内瓦: 政府间气候变化专门委员会, 2014.
- [6] 林灿铃. 气候变化所致损失和损害补偿责任[J]. 中国政法大学学报, 2016(6): 74-82.
- [7] WMO Members. Institutional contributors and Individual contributors. state of the global climate 2021: WMO provisional report[R]. Geneva: World Meteorological Organization, 2021.
- [8] 国际法委员会. 发生灾害时的人员保护条款草案案文及其评注[R]. 纽约: 国际法委员会, 2014.
- [9] The Secretary-General of the OECD. OECD factbook 2011—2012: economic, environmental and social statistics official development assistance[R]. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 2011.
- [10] UN Office for Disaster Risk Reduction. International cooperation in disaster risk reduction target F[R]. New York: UN Office for Disaster Risk Reduction, 2021.
- [11] International Monetary Fund. IMF makes available \$50 billion to help address corona virus[EB/OL]. (2020-03-04)[2021-08-15].<https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/04/sp030420-imf-makes-available-50-billion-to-help-address-coronavirus>.
- [12] 田丹宇. 国际应对气候变化资金机制研究[D]. 北京: 中国政法大学, 2014.
- [13] Adaption Fund. Adaption fund 10 years of innovation, action & learning[R]. Washington: Adaption Fund, 2017.
- [14] Green Climate Fund. Annual results report 2020[R]. Incheon City: Green Climate Fund, 2020.
- [15] 刘卫先. 环境保护视野下“人类共同遗产”概念反思[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2015, 17(2): 121-128.
- [16] 赵斌. 全球气候治理困境及其化解之道: 新时代中国外交理念视角[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2018, 20(4): 1-8.
- [17] 林灿铃. 国际环境法: 修订版[M]. 北京: 人民出版社, 2011: 166.
- [18] 周忠海. 论危险活动所致跨界损害的国际赔偿责任[J]. 河南省政法管理干部学院学报, 2007(5): 68-77.
- [19] UN Office for Disaster Risk Reduction. About UNDRR, our work[EB/OL]. (2021-12-15)[2021-12-27].<https://www.undrr.org/about-undrr/our-work>.
- [20] Adaption Fund. Project sectors(disaster risk reduction)[EB/OL]. [2021-08-16].<https://www.adaptation-fund.org/projects-programmes/project-sectors/disaster-risk-reduction/>.

An Analysis of the International Environmental Law Mechanism for Climate Disaster Prevention and Control

LIN Canling, ZHANG Yupei

(School of International Law, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: The loss and damage caused by extremely sudden, diverse and extreme climate disasters have seriously threatened the sustainable survival and development of human beings. So far, though the international community has been paying more and more attention to the prevention and control of climate disasters, and has attached great importance to the establishment of mechanisms such as early warning and defense of climate disasters, and international cooperation, it is still difficult to deal with the adverse effects of climate change, especially the prevention and control of loss and damage caused by climate disasters. On the other hand, there are obvious limitations in the overall coordination, systematization and execution, financial support and the dominance of “North-South cooperation” among relevant intergovernmental processes in addressing climate change. In this regard, the international community should take the precautionary principle as the standard, take Warsaw International Mechanism on Loss and Damage as the center, strengthen the coordination between countries and relevant international organizations, refine the relevant provisions of Warsaw International Mechanism on Loss and Damage, and deal with the loss and damage caused by climate change, strengthen the capacity building of climate disaster prevention and control within the scope of compensation responsibility of loss and damage caused by climate change, so as to effectively promote further improvement of the international environmental law mechanism for climate disaster prevention and control.

Keywords: international environmental law; climate disaster; loss and damage; prevention and control of disaster; legal mechanism

[责任编辑:孟青]