

# COP26 气候协定：以退为进

证券研究报告

2021 年 11 月 15 日

作者

环境问题归根结底仍是政治问题，协商和妥协的过程是各国对发展规则制定权的角力。在后疫情时代，滞胀的经济现状和破碎的供应链让国家之间相互妥协变得更加困难，传统能源价格上涨所引发的能源安全问题进一步增加了达成任何一个减碳承诺的难度。

因此，这次 COP26 大会的气候公约，最重要的成果是弱化了净零和气候目标，软化了消减化石能源的表述，强调关注发展中国家、传统行业从业人员和弱势群体的利益，强调关注发展平衡和技术平衡，达成了一个兼顾各方诉求的中庸结果。大会完成了《巴黎协定》遗留问题的谈判，对碳交易市场、透明度和共同时间框架做出了具体规定。全球碳市场建设进程迈出重要一步，后续进程值得密切关注。

其次，今年的能源危机推动了世界重新思考新旧能源关系、重新权衡能源的稳定与清洁。11 月 12 日国家印发《推进资源型地区高质量发展“十四五”实施方案》，提出保障国家资源能源安全，建立安全可靠的资源能源储备、供给和保障体系。这可能意味着中国的能源体系转型将更多先立后破，明年政策或将出现微调。

**风险提示：**中美关系变化超预期；全球碳市场建设进程慢于预期；公约承诺落实程度弱于预期

宋雪涛

SAC 执业证书编号：

S1110517090003

songxuetao@tfzq.com

郭微微

guoweimei@tfzq.com

分析师

联系人

相关报告

2021年11月1-13日，第26届联合国气候变化大会（COP26）在英国格拉斯哥举行。

首先是新冠疫情的长期大流行和极端气候现象的频繁出现，提高了各国对人类生存命运问题的重视，其次是疫情之后主要经济体都将发展绿色能源产业、拉动经济复苏作为走出衰退的产业政策，让这次会议具有解决气候、能源和现实问题的紧迫性。但是不久前煤气油价格上涨所引发的能源安全问题和疫情反复下各国暴露出来的经济问题，又给各国相互妥协达成协议增加了难度。

**难度体现在对 COP26 提出了协商目标的争议程度上。**

**具体而言，COP26 提出了四个协商目标：**（1）到本世纪中叶全球实现净零排放（net zero，指的是包括二氧化碳在内的所有温室气体），确保 1.5 度的目标可以实现；（2）适应气候变化保护社群和自然栖息地，支持和鼓励受气候变化影响的国家保护和恢复生态系统、建立防御和预警系统，建立更具弹性的基础设施和农业；（3）为前两个目标动员资金，敦促发达国家必须兑现每年筹集至少 1000 亿美元气候融资的承诺；（4）确定实施巴黎协定所需的规则，加快政府、企业与民间社会之间的合作。

**从争议程度上看，第一个目标是谈判的最大难点。**中国气候变化事务特使解振华指出，《巴黎协定》“将全球平均气温较工业化前水平升幅控制在 2 摄氏度之内、并且尽可能控制在 1.5 摄氏度之内”的目标取得了各国的共识，体现了巨大的包容性；中方不希望在此次会议上因为目标重新设定而进行谈判，产生分歧，耽误了要解决的实际问题。

除此之外，各国在取消化石能源补贴、为贫困国家应对气候变化提供财政支援以及《巴黎协定》第 6 条的全球碳市场框架规则等问题也存在较大分歧，这使得会议结束时间推迟了一天。

**从各方诉求上看，先发展再达峰的发达国家想要更严苛的气候目标，发展中达峰的发展中国家很难把减排放在最优先的地位，受海平面上升、超大型风暴或沙漠扩大威胁的气候脆弱国家强调发达国家应担负起气候变化的历史责任、兑现适应资金的经济援助的承诺，沙特和澳大利亚希望放慢削减化石能源。**

**根据 COP26 前泄露的近 3.2 万份联合国文件，各国关于化石燃料削减目标和核电发展的异议可以大致分为四类：**其一是石油和煤炭生产国（如沙特、澳大利亚）认为报告关于减少化学能源使用的建议过于激进；其二是煤炭消费国（如印度）认为化石能源转型可能会推高能源价格；其三是化石能源生产和使用大国（如中国、澳大利亚、日本和 OPEC）支持碳捕获和封存技术（CCS），对报告关于 CCS 可行性不确定的表述有异议；其四是印度和东欧国家认为报告应当对核电抱有更积极的态度。

联合国秘书长古特雷斯表示，“各国在气候变化方面的共同意愿尚不足以克服一些深层次的矛盾。”

11月13日，近 200 个参会国家谈判代表达成一份名为《格拉斯哥气候公约》的联合公报，围绕适应和资金提出了期待、做出了呼吁，并就《巴黎协定》实施细则的遗留问题达成了共识。

**从结果来看，这份《公约》既有进展，也有迂回。**

公约出现进展的一面，突出体现了【平衡】二字，坚持了《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》所明确的“公平”、“共同但有区别的责任”、“基于各自能力”原则。

**平衡的一面是发展平衡，关注发达国家和发展中国家的关系。**

公约指出，发达国家应当帮助发展中国家适应和减缓气候的变化。

例如 “敦促发达国家缔约方 2025 年向发展中国家缔约方提供的气候适应资金至少比 2019 年的水平增加一倍，以实现减缓和适应之间的平衡”；“深感遗憾地注意到发达国家缔约方到 2020 年每年联合筹集 1000 亿美元的目标尚未实现，欢迎发达国家缔约方和气候融资交付计划作出更多承诺”，“敦促发达国家缔约方到 2025 年全面紧急实现 1000 亿美元的目标，并强调透明度在履行承诺方面的重要性”。

公约还明确了能源转型和气候适应需要关注发展中国家、弱势群体和传统行业从业人员的利益，指出要在转型过程中“根据国情向最贫困和最弱势群体提供有针对性的支持”，“有必要提供支持实现公正转型”，“考虑到发展中国家缔约方的优先和需求”。

**平衡的另一面是技术平衡，用技术进步推动新旧能源平稳过渡，实现对气候的适应性转型。**

公约呼吁缔约方加快开发技术、推行政策“向低排放能源系统过渡，包括部署清洁电力和能效考评，逐渐减少未减排的煤电、取消低效的化石燃料补贴”；强调迫切需要资金、能力建设和技术转让，“根据现有的最佳科学提高对气候变化的适应能力、增强复原力、减少脆弱性”。

**公约迂回反复的一面，体现为【弱化净零和气温目标】。**

由于缔约方观点的分歧，公约没有对实现净零的时间、净零的定义和气温目标做出比《巴黎协定》更强的约束，也没有约定每个国家在未来十年内应减排多少、以何等速度减排，而是重申了巴黎协定的温度目标，指出“与升温 2° C 相比，升温 1.5° C 时气候变化的影响将小得多，决心努力将升温幅度限制在 1.5° C”，要求（request）缔约方“必要时在 2022 年底前根据不同国情重新审视和加强其国家自主贡献中的 2030 年目标，以与《巴黎协定》的温度目标保持一致”，邀请（invite）缔约方“考虑减少包括甲烷在内的非二氧化碳温室气体排放的进一步行动”。

此外，公约对消减化石能源的表述有所弱化。第一版草稿呼吁淘汰煤电和化石能源补贴（the phasing-out of coal and subsidies for fossil fuels），但最后通过的版本改为了减少“未被削减”（未采用碳捕获和封存技术减排）的煤电和对化石燃料的“低效”补贴（the phasedown of unabated coal power and phase-out of inefficient subsidies for fossil fuels），并新增了关注弱势群体和实现公正转型的表述。

**格拉斯哥气候大会的超预期之处在于【中美联合宣言】。**经历了近 30 场视频会谈和在上海、天津、伦敦、格拉斯哥的四次面对面会谈后，10 日中美发布了一份联合宣言，承诺加强气候合作，捍卫《巴黎协定》的成果。

这份名为《中美关于在 21 世纪 20 年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言》的文件主要讲了四部分内容：第一，中美双方将在未来十年采取更多减排措施，以使《巴黎协定》的升温承诺成为可能；第二，双方希望与各方一道，推动格拉斯哥大会取得成功；第三，双方将落实 4 月在上海发布的联合声明，在清洁能源、煤炭、电力、保护森林等领域开展具体的行动；第四，双方计划建立“21 世纪 20 年代强化气候行动工作组”，定期举行会议以应对气候危机并推动多边进程。

联合宣言特别提到了甲烷，指出“两国特别认识到，甲烷排放对于升温的显著影响，认为加大行动控制和减少甲烷排放是 21 世纪 20 年代的必要事项”，明确中方计划制定一份全面、有力度的甲烷国家行动计划，争取在 21 世纪 20 年代取得控制和减少甲烷排放的显著效果。11 月 2 日出台的《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》提到“加强甲烷等非二氧化碳温室气体排放管控”，联合宣言对甲烷的管控提出了更高的要求，可能给化石能源、废弃处理和农牧业带来进一步的发展约束。

正如联合国秘书长古特雷斯的评价，COP26 达成的《格拉斯哥气候公约》反映了当今世界的利益、矛盾和政治意愿。环境问题归根结底仍是政治问题，协商和妥协的过程是各国对发展规则制定权的角力。在后疫情时代，滞胀的经济现状和破碎的供应链让国家之间相互妥协变得更加困难，传统能源价格上涨所引发的能源安全问题进一步增加了达成任何一个减碳承诺的难度。

因此，这次 COP26 大会的气候公约，最重要的成果是弱化了净零和气候目标，软化了消减化石能源的表述，强调关注发展中国家、传统行业从业人员和弱势群体的利益，强调关注发展平衡和技术平衡，达成了兼顾各方诉求的中庸结果。大会完成了《巴黎协定》遗留问题的谈判，对碳交易市场、透明度和共同时间框架做出了具体规定。全球碳市场建设进程迈出重要一步，后续进程值得密切关注。

其次，今年的能源危机推动了世界重新思考新旧能源关系、重新权衡能源的稳定与清洁。11月12日国家印发《推进资源型地区高质量发展“十四五”实施方案》，提出保障国家资源能源安全，建立安全可靠的资源能源储备、供给和保障体系。这可能意味着中国的能源体系转型将更多先立后破，明年政策或将出现微调。

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_29574](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_29574)

