

迈向气候正义:小岛屿国家联盟与气候变化 损失损害机制的演变

刘丽坤

(聊城大学 政治与公共管理学院, 山东 聊城 252000)

摘要:小岛屿国家联盟是全球气候治理体系变革的主要推动者和倡导者,自二十世纪九十年代以来,它采用渐进式策略,重塑了气候变化损失与损害机制的理念范式。小岛屿国家联盟通过渲染“生存危机”叙事,将极端天气事件和海平面上升等不可逆影响从边缘议题推进到了全球治理议程的中心。从1991年“气候变化保险基金”政策构想的提出,到2022年沙姆沙伊赫气候大会设立第一个“损失与损害基金”,小岛屿国家联盟对全球气候治理范式进行了重塑,完成了气候变化损失与损害机制从理念到现实的跨越。通过建立华沙国际损失与损害机制,小岛屿国家联盟成功明确了工业化国家提供技术与资金支持的义务。在《巴黎协定》框架下,它超越了传统赔偿模式的局限,成功将非经济损失纳入国际法律保护的范围。小岛屿国家联盟的实践既彰显了边缘弱势国家通过规范性权力重构国际规则与规范的潜力,也揭示了多边国际机制中根深蒂固的结构性不公。这一双重性为理解全球气候治理的正义困境提供了关键镜鉴。

关键词:小岛屿国家联盟;损失与损害;气候变化

中图分类号: D815

文献标识码: A

文章编号: 1672-1217(2025)06-0098-11

收稿日期: 2025-09-05

基金项目: 山东省社会科学规划研究项目(24CKFJ06)暨2024年度打造高水平对外开放新高地研究专项:
“一带一路”倡议下山东与加勒比国家气候合作研究。

作者简介: 刘丽坤(1981-),男,山东阳谷人,聊城大学政治与公共管理学院讲师,聊城大学加勒比研究中心
研究员,法学博士。

DOI:10.16284/j.cnki.cn37-1401/c.2025.06.005

气候变化损失与损害机制的出现与发展和小岛屿国家联盟的不断努力和推动密切相关,小岛屿国家联盟是最早意识到气候变化不可逆影响的国家之一,在全球气候谈判中始终作为变革先行者和范式开创者,通过提出具体政策倡导和国际合作,逐步使损失与损害问题从边缘走向中心。气候变化损失与损害问题的全球治理过程既是气候脆弱国家维护生存权的抗争史,也是全球气候正义的实践史。作为这一进程的核心推动者,小岛屿国家联盟凭借其独特的“逆向领导力”,^①将原本边缘化的气候灾难补偿诉求逐步转化为全球气候治理的核心议程,深刻重构了全球气候责任的分配逻辑。从1991年“气候变化保险基金”政策构想的提出,到2022年沙姆沙伊赫气候大会设立首个“损失与损害基金”,小岛屿国家联盟对全球气候治理范式进行了重塑,完成了损失与损害机制从理念到现实的跨越。

一、小岛屿国家联盟概述

小岛屿国家联盟作为一个独特、且非常重要的国际气候谈判的政治力量,对气候变化背景下脆弱国家的生存诉求具有独特且重要的意义。从《联合国气候变化框架公约》谈判的初期到2024年巴库气候大会,小岛屿国家联盟通过对联合声明、规范倡导和区域合作机制的持续运用,不断巩固了小岛屿国家在全球气候治理中的发声能力,大力推动损失与损害这一新气候治理范式,战略性地把气候危机的不可逆性推向全球气候谈判的舞台中央。

(一)小岛屿国家联盟的缘起

^①李骏、宋昱洋:《小岛屿国家联盟在国际气候谈判中的“逆向领导力”成因分析》,《气候变化研究进展》2023年第6期,第810-805页。

小岛屿国家联盟是由最容易受到气候变化损害的 44 个小岛屿与低地沿海国家组成的国际性联盟，其宗旨是在气候变化和可持续发展谈判的进程中代表小岛屿发展中国家的利益，该组织的宗旨不仅是在国际政治舞台上统一和放大国际体系中边缘国家的声音，而且要坚定地维护这些国家的利益。^① 小岛屿国家联盟的成型是基于小岛屿国家对全球环境恶化及气候变化损害的关心。小岛屿国家联盟是一个区域性组织，该组织是由印度洋、地中海、加勒比海、大西洋、太平洋的小岛屿国家及其属地组成。^② 伯利兹、苏里南、圭亚那虽然不属于小岛屿国家，但它们仍然是该联盟的成员国，因为它们隶属于加入小岛屿国家联盟的加勒比共同体。

小岛屿国家在大气污染、气候变化等问题上的责任比较小，但因为脆弱的生态系统，对气候变化的影响特别敏感，所以它们面临的风险特别高，受到的后果也特别严重。海平面上升会让风暴带来的洪水更加破坏生态环境，造成生命损失，甚至让很多低洼的岛屿完全被海水淹没。这些小岛屿国家共同关心的问题和相似的观点，是促使小岛屿国家团结起来的重要原因，不过这些问题和传统上把某个地方划分成更大地理和地缘政治集团的考虑不一样，小岛屿国家联盟这种统一机制，可以把这些相似的关心和观点集中起来，为共同的利益和目标而努力。^③

一直以来，小岛屿国家在统一国际代表权的问题上是不统一和不协调的。事实上，在一些关系重大的国际问题上，小岛屿国家往往不能或很少派遣代表参与。这在很大程度上是源于资金不足和以往统一小岛屿国家代表权努力的失败。直到 20 世纪 80 年代，生态环境的恶化日益威胁到小岛屿国家的生存，使得小岛屿国家在国际舞台上实现声音的统一与代表权的协调成为迫切的需要。

1987 年，在马尔代夫的约 1200 个岛屿上发生了前所未有的海啸，造成了洪水泛滥和严重破坏。马尔代夫总统穆蒙·阿卜杜勒·加尧姆对此次灾难给予了高度重视，并在国际论坛上提出大气污染、气候变化、全球变暖及海平面上升等问题，引起国际社会对这场灾害可能对世界，特别是低洼岛国带来的潜在灾难性影响的关注。由此，马尔代夫政府于 1989 年 11 月在马累召开了关于海平面上升的小国会议。这是首次将小岛屿国家的环境部长及其高级技术官员聚集一堂，共同探讨这些问题及其影响，以期达成适当且具有凝聚力的应对战略。此次会议产生了《关于全球变暖和海平面上升的马累宣言》，决定成立一个行动小组（由基里巴斯、马耳他、马尔代夫、毛里求斯和特立尼达与多巴哥组成），以监督关于海平面上升的小国会议决策与建议的执行情况，并寻求跟进全球及区域应对战略。尽管该行动小组适合在国家层面拟定并推动一项小国行动纲领，但它并不能构成或代表所有小岛屿国家，也不具备进行政府间谈判的适宜机制。^④ 在全球气候谈判中传达小岛屿国家所面临问题的迫切需求，促成了小岛屿国家联盟这一概念的成型。1990 年 11 月，在日内瓦举行的第二届世界气候大会上，小岛屿国家联盟作为实现小岛屿国家目标的重要组织机制得以确立。

小岛屿国家联盟的成员国通过各自常驻纽约的联合国代表团进行协商与合作，它没有固定的秘书处、正式的章程和固定预算。小岛屿国家联盟基于协商和共识原则而运行，决策一般由大使级全体会议做出，且力求通过磋商达成所有成员国的一致，确保外交步调一致。小岛屿国家联盟的主席国是其主要协调者，

^①<https://www.aosis.org/about/member-states/>，访问日期：2025 年 6 月 26 日。

^②小岛屿国家联盟的成员国包括：安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、古巴、多米尼克、多米尼加共和国、格林纳达、圭亚那、海地、牙买加、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳达、苏里南、特立尼达和多巴哥、库克群岛、斐济、基里巴斯、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、瑙鲁、纽埃、帕劳、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、东帝汶、汤加、图瓦卢、瓦努阿图、佛得角、科摩罗、几内亚·比绍、马尔代夫、毛里求斯、圣多美和普林西比、塞舌尔、新加坡、美属萨摩亚、关岛、荷属安的列斯群岛、波多黎各、美属维尔京群岛。

^③Leo I. Heileman, “The Alliance of Small Island States (AOSIS): A Mechanism for Coordinated Representation of Small Island States on Issues of Common Concern”, *Ambio*, Vol. 22, No. 1 (Feb., 1993), p. 55.

^④Leo I. Heileman, “The Alliance of Small Island States (AOSIS): A Mechanism for Coordinated Representation of Small Island States on Issues of Common Concern”, *Ambio*, Vol. 22, No. 1 (Feb., 1993), p. 55.

对外代表小岛屿国家联盟与联合国及其他地缘集团进行谈判与沟通，对内主持内部会议。小岛屿国家联盟的谈判小组是由常驻日内瓦、纽约等国际会议中心的成员国大使和外交官组成，负责在重要国际会议（如联合国气候大会）召开前，组织小岛屿国家联盟的内部会议，讨论谈判策略，起草立场文件以及统一谈判口径。而且，针对不同的议题（如损失与损害、适应、减缓等），小岛屿国家联盟会指定某个成员国或专家担任协调员，其职责是深入研究相关议题，整合集团内部意见，且作为相关议题的谈判代表与其他地缘集团进行谈判。

（二）气候变化对小岛屿国家的影响

小岛屿国家联盟是全球层面关注气候变化问题的主要集团之一，是全球受气候变暖不利影响最大、处境最危险的国家集团。^① 虽然小岛屿国家在文化、语言和经济方面有很大不同，但气候脆弱性是它们的共同特点，因此它们在气候变化问题上团结在一起。^② 气候变化对小岛屿国家的影响是一个多维度、多层次的问题，主要涉及到海平面上升及极端天气事件的频发。

海平面上升对于小岛屿国家而言是灭顶之灾，由于水在自然状态下热胀冷缩，冰川和极地冰盖融化，全球气温上升导致海平面上升，热胀冷缩占海平面上升的贡献率为 57%，冰盖和冰川融化占海平面上升的贡献率为 28%，极地冰盖融化占海平面上升的贡献率为 15%，进入气候系统的超过 80% 的额外热量被海洋吸收。海洋相对于陆地而言对气候变化的反应存在明显的滞后性，即海洋温度变化滞后于大气温度变化，海洋对全球变暖的反应较慢，海洋热容量大，需要更多时间来吸收和释放热量，这种滞后性导致即使温室气体排放量保持不变，海平面也会在未来很长一段时间内继续上升。^③ 小岛屿国家多处于低海拔地带，平均海拔仅比海平面高出 1-2 米，根据《气候变化下小岛屿国家海平面上升状况 2024》报告，1993—2023 年，太平洋、印度洋部分小岛屿国家周边海域海平面上升速率达 6.9 毫米/年，远超全球平均水平（3.4 毫米/年），预计到 2100 年，在中等排放情景下，海平面将上升 0.51 米，在高温温室气体排放情景下，海平面将上升 0.68 米，直接威胁岛屿陆地的生存。^④ 这将导致岛民失去土地，无家可归、失去生计。

许多太平洋岛国都对海平面上升及其导致的土地流失感到非常担心，所罗门群岛和密克罗尼西亚的一些低洼太平洋岛屿已经消失，比如所罗门群岛北部的卡莱岛和拉皮塔岛，还有许多岛屿因为海平面上升而受到严重的侵蚀，这种侵蚀自 20 世纪中期以来就一直在发生。由于海水侵蚀，所罗门群岛北部的赫塔赫塔岛和索戈莫乌岛在 20 世纪分别失去了 62% 和 55% 的陆地。努阿塔姆布岛上，海平面上升造成 51% 的土地和 50% 房屋遭到损毁，整个社区被迫迁移，海平面上升使得潮汐洪水发生的频率更高，海平面上升还使沿海含水层的盐度上升，对于低洼的太平洋岛屿和环礁而言，沿海含水层是唯一的淡水来源，海平面上升使得这个淡水供应的质量下降。^⑤ 小岛屿农业、旅游、渔业形成经济、社会、生态的三维支柱，海平面上升经由盐水入侵、海岸侵蚀、海洋生态系统崩溃等途径，造成三大产业连环崩塌，这样的危机既危及短期经济稳定，又会永远改变岛屿国家的生存方式和文化身份。

气候变化通过温室气体累积引发全球变暖，破坏大气能量平衡和环流模式，导致极端天气事件频率和

①张庆阳：《小岛屿国家面临“灭顶之灾”》，《中国减灾》2013 年第 24 期，第 42 页。

②Pamela S. Chasek, “Margins of power: Coalition building and coalition maintenance of the South Pacific island states and the alliance of small island states”, *Review of European Community & International Environmental Law*, 14 (2) 2005, p. 132.

③Intergovernmental Panel on Climate Change (2008). Climate change 2007: Synthesis report. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4_syr_full_report.pdf, 访问日期：2025 年 6 月 27 日。

④<https://www.nmdis.org.cn/c/2024-11-06/82208.shtml>, 访问日期：2025 年 6 月 27 日。

⑤Adelle Thomas, “Climate Change and Small Island Developing States”, *Annual Review of Environment and Resources*, 2020, 45:1 - 27, p. 6.

强度显著增加。^① 研究表明,海洋表面温度每升高 1℃,热带气旋的潜在最大风速提升约 7%,^② 而西北太平洋区域 4~5 级超强台风的发生频率每十年增加 8%。^③ 而且大气持水能力随着温度上升导致降雨极端化,极端降水事件对小岛屿国家的影响很大,小岛屿国家由于地理位置和脆弱的生态系统,经常遭受气候威胁,比如根据联合国政府间气候变化专门委员会 2021 年报告,小岛屿发展中国家过去几十年经历更多且更强烈的降水事件,引发洪水,山体滑坡,基础设施受损等。^④ 比如 2017 年飓风“玛丽亚”登陆多米尼加的时候,引发了 600 毫米以上的降水量,把 90% 以上的房屋毁坏掉,造成经济损失高达 GDP 的 226%,这种极端降水不但给当地居民生活带来麻烦,而且加重了粮食和水的短缺状况。^⑤

极端降水事件也会给小岛屿国家社会经济发展带来长期影响,比如斐济 2016 年受热带气旋“温斯顿”影响时,约 35 万人受到影响,约占总人口的 40%,农业部门损失约为 1.2 亿美元。^⑥ 这些灾害既损害了经济基础,又促使很多国家依靠国际援助来恢复基础设施和公共服务,更严重的是,由于全球变暖,极端降水事件的频率和强度预计会进一步增多,这会使小岛屿国家面临更大的生存困难,所以,提升气候适应能力并开展国际合作成了这些国家应对极端降水的主要策略。^⑦

二、气候变化损失损害理念的提出

气候变化损失与损害理念的提出,开启了全球气候治理体系对不可逆气候影响逐步制度化的过程,这一进程既反映了气候脆弱国家对气候危机紧迫性的政治诉求,也体现了科学界对气候变化归因与影响评估的深化。损失与损害政策框架的形成历经几十年南北国家间的权力博弈与认知迭代,可追溯至 20 世纪 90 年代初的气候谈判。

20 世纪 80 年代末至 90 年代初,全球气候变化的影响开始显现,尤其体现在极端天气事件频发、海平面上升和生态系统退化等方面。对于小岛屿国家而言,这些问题尤为紧迫。由于地理位置的特殊性,小岛屿国家直接受到海平面上升、热带气旋、干旱等极端气候现象的威胁。例如,马尔代夫、图瓦卢等国家面临国土被淹没的风险,而加勒比岛国则频繁遭受飓风袭击,导致基础设施损毁和经济损失。

在这种背景下,小岛屿国家成为最早呼吁国际社会关注气候变化不可逆影响的群体。1991 年,在《联合国气候变化框架公约》谈判的初期,瓦努阿图代表小岛屿国家联盟提交了一份提案,建议设立一个国际保险基金,以应对因气候变化导致的土地丧失和其他不可逆损害。^⑧ 这份提案的核心内容是,发达国家应为历史上的温室气体排放负责,并通过资金和技术支持帮助发展中国家应对气候变化带来的不可逆后果。这一提案直接指向气候影响的“归责”问题,但遭到美国、欧盟等发达国家的强烈反对,后者以“历史责任难以量化”及“避免法律追责”为由,在 1992 年通过的《联合国气候变化框架公约》正式文本中删除了保险机制

①Intergovernmental Panel on Climate Change (2021): Climate Change 2021: The Physical Science Basis. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Chapter08.pdf, 访问日期: 2025 年 6 月 27 日。

②Kerry Emanuel, “Response of Global Tropical Cyclone Activity to Increasing CO₂: Results from Downscaling CMI”, *Journal of Climate*, 2021, Vol(34), p. 61.

③Knutson, T. et al. (2020). Tropical Cyclones and Climate Change Assessment: Part II. Projected Response to Anthropogenic Warming, *Bulletin of the American Meteorological Society*, Vol. 101, No. 3 (March 2020), pp. E308-E310.

④Intergovernmental Panel on Climate Change (2021): Climate Change 2021: The Physical Science Basis. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Chapter08.pdf, 访问日期: 2025 年 7 月 1 日。

⑤https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/Dominica_mp_012418_web.pdf, 访问日期: 2025 年 7 月 1 日。

⑥https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/FAOSitRep_FijiTropicalCycloneWinston_140416.pdf, 访问日期: 2025 年 7 月 1 日。

⑦https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Climate_Action_Support_Trends_2019.pdf, 访问日期: 2025 年 7 月 1 日。

⑧Negotiation of a Framework Convention on Climate Change, Elements Related to Mechanisms, A/ac.237/WG.II/CRP.8., <http://unfccc.int/resource/docs/a/wg2crp08.pdf>, 访问日期: 2025 年 7 月 1 日。

条款,仅模糊提及“合作应对不利影响”,将损失与损害议题隐性地纳入适应框架。^①

尽管提案被否决,但是瓦努阿图的提案还是有开创性的意义,它首先提出了损失与损害的概念,即损失与损害是由于气候变化导致的无法逆转或者无法适应的后果,比如土地丧失,文化遗产破坏,生物多样性减少等。它还强调了发达国家的历史责任,发达国家应该承担主要的资金义务。当时国际社会对气候变化的认识还处在初级阶段,减缓是解决气候问题的主要手段,很多发达国家认为减少温室气体排放就可以避免气候变化的最严重后果,所以对损失与损害这个议题并不认同,结果就是瓦努阿图的提案并没有得到广泛的认同,但它的提出也为以后的讨论打下了基础。2001年第七次缔约方会议(COP7)在马拉喀什召开时,气候变化保险机制再次成为会议议题,此后2003年,《公约》下的两个工作组开始对保险相关的行动方案展开讨论。2004年第十次缔约方会议(COP10)在布宜诺斯艾利斯召开之际,小岛屿国家联盟专门提出要召开专家会议,全面研究气候变化风险评估和保险机制建立问题。2005年蒙特利尔第十一次缔约方会议(COP11)上,虽然孟加拉国代表最不发达国家集团提出了气候变化损害赔偿的问题,但是这一倡议并没有得到足够的重视。^②

随着科学研究的深入,人们开始意识到气候变化带来的不可逆影响。2007年政府间气候变化专门委员会发布第四次评估报告,指出适应未来全球变暖的影响和已经发生的影响是必要的。^③这些科学发现给小岛屿国家的诉求给予了强有力的支撑,而且提升了公众对气候变化问题的关注度。就在这种大环境下,在2007年的《巴厘行动计划》当中,《公约》缔约方第一次把损失与损害的概念纳入到正式议程里,针对这一情况,小岛屿国家联盟在2008年递交了一个多窗口机制的提案,用来应对气候变化所引发的损失与损害。这个提案包含三个互相依赖的部分。第一是“保险部分”,专门用来应对极端天气状况所导致的财政风险;第二是“补偿部分”,用来处理诸如海平面上升之类渐渐加重的负面后果;第三是“风险管理组件”,用以支撑风险管理工具。^④

同时,国际非政府组织开始协同推进损失与损害理念的宣传。世界自然基金会发表《超越适应:在气候变化下为损失损害支付赔偿的法律义务》的报告,呼吁在《联合国气候变化框架公约》下设立一个赔偿机制,指出光靠减缓、适应两条路子还不足以应对气候危害;德国观察组织也发布了几份讨论文件,主张设立一个全球范围内的保险公司来应对气候变化影响。这标志着国际社会对于损失损害理念讨论逐步升温。^⑤

2009年哥本哈根气候大会期间,小岛屿国家联盟在提交的议案里再次提出建立损失损害机制的想法,该机制期望整合系统性风险管理方案,制订风险缓释策略,并创建起依靠保险机制的风险分摊与转移体系,但是这个包含很多解决办法的提案最后由于美国和欧盟的联合抵制而没能被列入到大会成果文件之中,此后,围绕损失损害问题,发达国家与发展中国家之间产生了一些严重的分歧,发达国家坚决反对提及任何补偿和恢复的内容,在2010年于波恩召开的气候大会上,欧盟以及加拿大等发达国家反对在《联合国气候变化框架公约》里设立任何新的机制,美国仅愿意接受小岛屿国家联盟所提出的关于保险方面的条

^①Roberts Erinand Saleemul Huq, “Coming full circle: the history of loss and damage under the UNFCCC”, *International Journal of Global Warming*, 2015, 8(2), p. 149.

^②Lisa Vanhala and Cecilie Hestbaek, “Framing Climate Change Loss and Damage in UNFCCC Negotiations”, *Global Environmental Politics*, 16(4), 2016, p. 115.

^③Parry, M. L., Canziani, O. F., Palutikof, J. P., van der Linden, P. J. and Hanson, C. E. (eds.). *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg2/ar4_wg2_full_report.pdf, 访问日期: 2025年7月3日。

^④Veera Pekkarinen, Patrick Toussaint & Harro van Asselt, “Loss and Damage after Paris: Moving beyond Rhetoric”, *Carbon & Climate Law Review*, Vol. 31, 2019, p. 32.

^⑤Lisa Vanhala and Cecilie Hestbaek, “Framing Climate Change Loss and Damage in UNFCCC Negotiations”, *Global Environmental Politics*, 16(4), 2016, p. 116.

款。^①

尽管在《公约》框架内如何以及是否应当处理损失和损害问题方面的分歧日益加大，但是 2010 年第 16 次缔约方大会还是取得了一些进展。这次大会通过了《坎昆适应框架》，这是《公约》历史上第一次把损失和损害问题作为一个独立问题纳入气候谈判议程，同时制定了为期两年的工作计划，围绕三个主题展开：一是评估与损失和损害相关的风险；二是研究应对损失和损害的办法；三是确定公约在采用这些办法时所起的作用。

这一时期政策话语的发展也为 2013 年损失损害华沙国际机制的形成打下了基础，同时暴露出南北国家之间深层的矛盾，发展中国家主张损失和损害问题具有“补偿性”，发达国家则坚持认为损失和损害问题是“风险管理”，避免为历史上产生的排放承担责任。但《坎昆适应框架》的通过标志着国际社会对损失和损害问题的重视，标志着气候变化损失损害理念制度化的开始。

三、气候变化损失损害理念的制度化

在 2012 年多哈世界气候大会召开前，国际社会对损失与损害理念的讨论持续升温，最不发达国家集团也变得愈发活跃，在《联合国气候变化框架公约》之外，越来越多的非政府组织，如行动援助、德国观察、世界自然基金会等，参与到有关损失与损害理念的政策影响讨论中来，并为小岛屿国家联盟提供从宣传到法律援助等各方面的支持。^②

小岛屿国家联盟既在政策上大力推动，又通过科研与宣传让国际社会对损失与损害问题的重视度明显提升，小岛屿国家联盟成员参与政府间气候变化专门委员会撰写相关的评估报告，让有关损失与损害的内容得到体现。2012 年政府间气候变化专门委员会发布的特别报告《管理极端事件和灾害风险以推进气候变化适应》，深入分析了极端天气事件给人类和自然系统造成的危害，给出了一些关于损失与损害问题的应对意见，这些研究给损失与损害理念制度化赋予了科学支撑，也使国际社会对损失与损害问题的认识得到加强。^③

小岛屿国家联盟还通过举办国际会议和发布研究报告来强调气候变化不可逆影响的紧迫性，比如 2014 年在萨摩亚举行的第三届小岛屿发展中国家国际会议上，小岛屿国家联盟成员就发布了《萨摩亚途径》，呼吁国际社会对损失与损害问题给予更多关注和支持。^④ 这些活动既提高了公众意识，又给政策制定者提供了宝贵的参考资料，小岛屿国家联盟经由早期倡议，政策推动，科学支撑以及公众宣传等种种办法，把损失和损害观念从理论讨论推进到实际操作当中。

多哈世界气候大会上，很多发展中国家施加压力，大会才决定在《公约》第 19 次缔约方大会上形成制度性安排来应对损失和损害问题。多哈气候大会的决定首次表明了《联合国气候变化框架公约》在应对损失和损害问题上的中心地位，而且形成了制度安排的框架方向，给华沙气候大会的机制创建赋予了法理根基。^⑤ 在华沙气候大会召开以前，77 国集体和中国持续沿用多哈会议时期的团结态势，经由高频度的非正式会议加强内部协调，77 国集体和中国于 2013 年召开十几场闭门磋商，成为气候脆弱国家尤其是小岛屿国家联盟形成突破程序限制的政策实验场。这些会议旨在达成两个主要目的，一是扩大谈判范围，把损失

^①马明飞、王新瑞：《气候变化所致损失和损害的发展检视与思考》，《环境保护》2024 年 Z3 期，第 74 页。

^②Lisa Vanhala and Cecilie Hestbaek, “Framing Climate Change Loss and Damage in UNFCCC Negotiations”, *Global Environmental Politics*, 16(4), 2016, pp. 117-118.

^③Christopher B. Field, Vicente Barros, Thomas F. Stocker, Qin Dahe, ed., *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp. 109-437.

^④<https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-69-15>, 访问日期：2025 年 7 月 4 日。

^⑤多哈里程碑与行动：https://climatenetwork.org/wp-content/uploads/2021/02/doha_summary_chinese_final_web.pdf, 访问日期：2025 年 7 月 4 日。

和损害从技术议题提升为制度安排,二是细致设计机制框架,就极端天气和海平面上升等缓发事件制订差别化的管理办法,这种自下而上的议程设定策略,抵消了发达国家掌控议程的主导权。

《联合国气候变化框架公约》秘书处于2013年9月在斐济楠迪组织的专家会议,成为技术路径探索的关键节点。会议严格遵循多哈决定第7条要求,重点剖析缓发事件的特殊治理需求。从盐碱化农田的渐进性退化到跨境气候移民的社会成本核算,系统识别发展中国家在监测预警、风险评估等领域的能力缺口。更具战略意义的是,会议将“未来需求”细化为可操作指标,如建立区域级气候数据库、开发灾害建模工具等,这些成果为损失损害机制的建立提供了技术支持。2013年6月波恩附属履行机构会议的议程争端,暴露出制度性谈判的结构性障碍。发达国家以程序问题为盾牌,阻挠将损失与损害议题纳入正式议程,导致会议未产生任何实质性决议。但发展中国家创造性运用“走廊外交”,在两周会期内持续开展非正式对话,成功守住三个底线:机制独立于适应框架的讨论空间、资金支持与技术转让的绑定关系、小岛屿国家的特殊优先地位。这种“双轨并行”策略既维护了公约程序的严肃性,又确保了核心议题不被边缘化。

从博弈焦点可见深层理念冲突。发展中国家着力将损失与损害建构为气候正义议题,强调历史责任与补偿义务;发达国家则坚持技术治理路径,通过知识共享淡化资金责任。这种张力在楠迪会议的技术方案设计中尤为明显——小岛屿国家坚持将补偿机制纳入风险评估模型,而欧盟专家则主张限定于保险工具开发。最终,2013年的磋商形成“最大公约数”,即,在避免直接提及法律责任的前提下,为技术设施与资金机制留下接口,这也为沙姆沙伊赫气候大会设立独立损失损害基金埋下伏笔。

在华沙气候大会前,围绕建立气候变化损失与损害国际机制的谈判已显现南北国家间的核心分歧。根据《联合国气候变化框架公约》第3/CP.18号决定要求,多国主动提交了关于损失损害国际机制设计的立场文件,其中发展中国家阵营展现出高度协调性。以斐济为代表的77国集体(涵盖小岛屿国家、最不发达国家等气候脆弱群体)和中国明确提出,需建立专门国际机制应对极端天气和缓发事件引发的损失,尤其强调该机制应包含三大功能:全球层面的行动评估与协调、多层次应对方案的开发实施、以及向各国提供风险评估与管理技术指导。这一诉求直指发展中国家在资金、技术层面的系统性短板。

相较之下,欧盟和挪威等发达国家的提案更显保守。欧盟主张延续既有工作计划,认为机制职能需优先于形式确定。挪威虽提出包含知识协调、全球议程衔接、行动落实三要素的“华沙平台”,但坚持将其嵌入坎昆适应框架,回避独立机制构建。这种渐进式路径与发展中国家对独立资金机制和决策权的迫切需求形成鲜明对比。

最具突破性的是小岛屿国家联盟的提案。由瑙鲁代表的小岛屿国家联盟不仅要求设立独立执行委员会,更首创“技术+资金”双支柱架构。技术机构负责开发预防工具与修复方案,资金机构则需建立专属融资渠道,二者均被赋予组建专家组的权限。这一设计首次将“补偿”概念纳入国际机制框架,试图突破发达国家长期抵制的法律责任边界。

各方提案共同揭示了三个关键共识。一是损失与损害议题亟需超越临时工作组的制度升级;二是知识共享与行动协调构成机制核心功能;三是国家层面的风险管理需国际技术支持。但根本分歧在于机制的独立性,发展中国家要求拥有独立决策机构与专项资金池,而发达国家则通过将机制置于适应框架下,规避法律义务与强制出资责任。这种结构性矛盾最终导致华沙机制在成立时成为折中产物——虽设立执行委员会,但资金来源仍依赖既有适应基金,且回避赔偿条款。这些早期谈判细节预示了后续的沙姆沙伊赫气候大会设立独立损失损害基金的艰难历程,也凸显气候治理中系统性权力失衡的深层挑战。^①

经由艰难的谈判,2013年的华沙气候大会最后决定要设置一个专门针对损失和损害问题的国际机制,也就是华沙损失和损害国际机制(Warsaw International Mechanism, WIM),这是第一个专门针对气候变化损失和损害的国际机制,华沙国际机制的出现表明损失和损害问题在国际气候治理体系当中得到了正式

^①Linda Siegele, “Loss and damage under the Convention”, *Research Handbook on Climate Change Law & Loss and Damage*, ed., Meinhard Doelle and Sara L. Seck, London: Edward Elgar Publishing Limited, 2021, pp. 91-95.

的认可，这个机制的主要目的就是提升国际上的合作力度，从而去帮助发展中国家应对气候变化带来的不可逆转的影响。华沙国际机制确定了三个领域：风险评估、风险管理、风险转移和保险，并设立执行委员会负责具体工作。之后巴黎气候大会在《巴黎协定》中加入了关于损失和损害的单独条款，使得损失和损害问题和华沙机制得到了进一步的认可，损失和损害的工作在《联合国气候变化框架公约》下得到了制度性确立。

尽管《巴黎协定》第八条已将“损失与损害”理念纳入了全球气候治理框架，但这一条款存在明显的模糊之处，导致其在实施进程中出现了多重障碍。《巴黎协定》第八条的核心内容明确了应对气候变化所带来的损失和损害的重要性，且将华沙国际机制明确为执行机构，包含了应急准备、预警系统、及应对缓发事件等八个合作领域。但是，《巴黎协定》第八条第3款排除了赔偿依据，这实际上为发达国家构建了一个“法律避风港”，使得该机制不具有任何约束力，且面临两大障碍。

其一、制度设计存在缺陷。《巴黎协定》将临时托管角色赋予世界银行，这引发了发展中国家对世界银行行政成本高企和效率低下的担忧。同时，华沙国际机制将其功能限于对话协商与知识共享，且缺乏资金支配权，也缺乏执行能力。从技术层面来说，归因科学进展缓慢，这使得确定特定气候事件与历史排放之间的因果关系变得极为复杂，而评估非经济损失（如生态系统退化、文化遗产损失）缺乏科学的标准化方法，以及生态脆弱国家缺乏数据收集能力，这都阻碍了有效的索赔。

其二、政治争议阻碍了气候变化损失损害机制的发展。欧美发达国家强调气候风险管理而非补偿机制，并坚持要求新兴经济体提供资金支持。而发展中国家则强调“共同但有区别的责任”原则和发达国家的历史责任。这一南北分歧在资金规模、资格标准和分配规则等问题上持续存在。

四、气候变化损失损害机制的新发展

近年来，随着气候变化影响的加剧，损失与损害问题在国际气候谈判中的重要性进一步提升。巴黎气候大会之后，在发展中国家，尤其是在小岛屿国家联盟的推动之下，气候变化损失与损害机制在资金机制、科学认知、政策工具以及国际合作等方面取得了一系列的突破。

（一）资金机制的突破：沙姆沙伊赫气候大会设立“损失与损害基金”

气候变化对最脆弱国家的影响日益严重，尤其是在小岛屿国家、最不发达国家和非洲国家中，极端天气事件导致的经济损失和社会冲击已经超出了其适应能力。2022年7月，受强季风降雨影响，巴基斯坦发生大规模的洪涝灾害，导致1719人死亡、3300万人受影响、房屋损毁、道路受损，世界银行预计本次灾害的损失将高达400亿美元。根据Markandya和González-Eguino(2019)的研究，中东以及北非、南非以南、南亚、中国、东亚和拉美等地区因气候变化导致的超出适应范围的损失和损害预计在2030年将达到2900至5800亿美元，到2050年有可能增加至1.13至1.74万亿美元。^①类似事件表明，仅靠适应措施已无法应对气候变化带来的不可逆后果，因此迫切需要建立专门的资金机制来支持这些国家。

在历次气候大会中，小岛屿国家联盟都是推动建立损失和损害资金机制的主力军。2022年在沙姆沙伊赫气候大会上，小岛屿国家联盟联合最不发达国家集团，利用巴基斯坦洪涝灾害的国际影响力，向发达国家施压，迫使其同意设立专门的“损失与损害基金”，以帮助脆弱国家应对气候变化的严重影响。这是国际社会第一次明确承诺为气候变化造成的不可逆损失提供资金支持，使损失和损害问题从理论讨论走向了实践。该基金主要目的是帮助气候脆弱国家应对气候变化的直接和间接后果，包括经济和非经济损失。它可以帮助修复受极端天气事件破坏的基础设施，补偿因失去土地而流离失所的人们，保护文化遗产和生态系统等。

^①“损失和损害”基金的设立与未来展望：<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1750894233882901394>，访问日期：2025年7月12日。

虽然损失与损害基金的设立是一个重要的进步，但是它如何真正地实施下去仍然面临着很多的问题。首先就是资金来源问题，发展中国家认为应该由发达国家来承担主要的责任，拿出专项资金，但是发达国家却不愿意承认损失与损害是一种“赔偿”，他们害怕这样会导致法律责任问题。在 2024 年举行的巴库气候大会上，损失与损害基金的资金来源与运营模式仍然存在争议。其次就是资金分配机制的设计，怎样才能保证资金能够公平透明地分配给最需要帮助的国家地区，并且不能出现重复资助或者资源浪费的情况，这也是未来需要解决的一个难题。还有就是一些国家认为应该将基金使用的范围扩大到中等收入国家，这样才能帮助到更多受到气候变化严重影响的地区。^① 尽管有争议，但是沙姆沙伊赫气候大会做出的决定为损失与损害资金机制的建立打下了基础。

（二）科学支持的深化：IPCC 报告与风险评估工具的发展

气候变化损失与损害机制若想有效运作，科学的支持必不可少，要准确衡量气候变化的影响，计算出损失和损害的程度，并预估未来的风险走向，这些均是制订气候政策，分配资源的根基所在，近些年来，科学研究在这方面取得了很大进步，给损失与损害机制给予了更为牢靠的科技支撑。2023 年，政府间气候变化专门委员会在第六次评估报告当中，针对损失与损害展开分析，报告表明，全球气温持续上升时，极端天气事件的发生频率和强度都会大幅度增长，这就会引发更大的经济损失范围，人类福祉受到的伤害也会相应增多。^② 比如海平面上升可能引发低洼沿海地区永久被淹没，干旱和热浪会严重影响农业生产和水资源供给，政府间气候变化专门委员会还提到了非经济损失，文化遗产遭受破坏，生物多样性减少，心理健康问题加重，^③ 这些研究给国际社会认识损失和损害的多种特性给予了关键的科学支撑，也给政策制定者制订全面应对策略给予了参照。

除了传统的科研工作，技术工具的研发也给损失与损害机制带来新的活力，比如依靠卫星遥感和大数据分析的风险评估平台，可以协助各国随时观察气候变化带来的影响并预估潜在危险，类似的工具已在某些试点项目里被采用，就拿联合国、世界气象组织和世界银行联合推动的“气候风险早期预警系统”来说，它凭借先进的气象模型和人工智能技术，向最不发达国家和小岛屿发展中国家供应精确的灾害预报服务，进而缩减生命财产损失。^④ 保险行业的创新也为损失与损害机制提供了新思路，比如“指数型保险”，其会设置一些触发条件，一旦达到这些条件，就会立即赔付，给受灾社区提供资金支持，这种模式在加勒比地区以及非洲部分地区被采用并取得不错的效果。

（三）政策工具的创新：区域合作与地方行动

气候变化损失和损害的影响有着很高的空间差异性，各个地区所面临的问题和需求也不尽相同，所以，单一的全球机制无法符合全部国家的实际需求，要形成多层次的治理框架，就一定要结合区域合作和地方行动。

地区上，一些国家集团已经开始系统地对损失与损害展开联合行动，比如加勒比共同体创建了“加勒比灾害风险管理机构”，经由区域协调和资源共享，提升成员国应对极端天气事件的能力，该机构不但给予

^①<https://www.teriin.org/sites/default/files/2023-11/Loss%20and%20Damage%20Discussion%20Paper%20-%20updated.pdf>.

^②https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2023/03/IPCC_AR6_SYR_PressRelease_zh.pdf. 访问日期：2025 年 7 月 18 日。

^③Intergovernmental Panel on Climate Change. 2022. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. H. Pörtner, D. Roberts, M. Tignor, et al. (eds.). Cambridge: Cambridge University Press. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>. Intergovernmental Panel on Climate Change. 2022. Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. P. Shukla, J. Skea, R. Slade, et al. (eds.). Cambridge: Cambridge University Press. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/> 访问日期：2025 年 7 月 6 日。

^④https://www.cma.gov.cn/2011xwzx/2011xqhbh/2011xdtxx/202111/t20211101_4104659.html, 访问日期：2025 年 7 月 10 日。

技术支撑，而且帮成员国去申请国际资金，用以灾后重建和恢复工作。^① 另一个典型案例就是非洲联盟所推动的“非洲适应加速计划”，其中就设立了一个气候适应专项基金，专门用来支持各个成员国去应对气候变化所带来的长期影响，这个项目也得到了不少国际捐助方的支持，绿色气候基金以及联合国开发计划署都参与其中。

地方层面，很多社区正采用革新性的适应办法来缩减损失与损害的影响，比如孟加拉国的“浮动花园”项目借助传统的农业技术，在洪水频繁出现的地方栽种耐水作物，既保障了粮食安全，又削减了经济损失，类似的做法还有尼泊尔的“社区森林管理”项目，经由改良和守护森林资源，提升生态系统应对气候变化的适应能力，而且给当地居民赋予可持续的生计来源。

这些地方行动体现了基层社区的韧性，也给全球损失与损害机制的设计给予了有用的经验，它们显示，因势利导的解决办法常常比自上而下的政策更有成效。

（四）国际合作的加强：多方利益相关者的参与

应对气候变化损失与损害问题需全球合作，牵涉民族国家政府、国际组织、私营部门、学术界和民间社会等诸多利益相关方，近些年来，各方的合作力度不断加大，形成更为多元化的气候治理格局。

《联合国气候变化框架公约》依然在气候变化损失与损害问题领域起着关键的作用，借助华沙国际机制推动损失与损害政策的制定与执行，另外其他国际组织也在该领域做出了积极的贡献，世界银行出台了“气候变化行动计划”，旨在支持各国制定并实行适应气候变化的政策及项目，国际货币基金组织经由其气候融资机制，向遭受气候变化影响严重的国家给予财政援助与债务免除。^② 这些举动显示，国际社会正试图一起应对气候变化带来的难题，给受波及的国家和社区给予必要的援助和支持。

私营部门的加入给损失和损害机制带来新动力，保险公司和再保险公司正在研发新的金融工具来分散气候变化带来的风险，有些跨国公司也参与到气候适应项目当中，这是它们履行社会责任的一种表现，比如微软在2020年宣布将在未来十年做到碳负排放，并且拨款资助发展中国家的气候适应工作。^③ 民间社会组织在倡导损失与损害议题上起到了关键作用，“全球气候正义联盟”“气候行动网络”等社会组织发起了国际倡导活动并发布了政策分析报告，一直呼吁发达国家要正视自身的历史排放责任，还要给予资金支持来应对气候变化带来的损失与损害。^④ 一些地方性的非政府组织也在社区层面开展宣传及能力建设项目，让居民了解气候变化带来的影响，并且学习适应的方法，提升社区的韧性与应对能力。

气候变化损失与损害机制的新发展体现出国际社会对损失损害问题重视程度持续提升，从沙姆沙伊赫气候大会设立损失与损害基金，到政府间气候变化专门委员会报告给予科学支撑，再到区域合作与地方行动多种多样，这些发展很振奋人心，不过资金来源、分配方式和技术转让等事情仍然要解决。将来，国际社会须携手合作，一起应对气候变化造成的不可逆转的影响，为达成全球气候正义作出更大努力。

结 语

气候变化所致损失与损害政策的提出并不是一蹴而就的，它经历了一个从开始讨论到建立机制最后达成国际共识的过程，在科学依据的证明之下，发展中国家与小岛屿国家对于损失和损害的诉求和呼声也被充分地体现出来，一系列的重要国际会议让国际社会达成了——一个基本的共识，那就是要帮助那些最弱小、最脆弱的国家和地区应对气候变化所造成的损害。损失与损害机制虽然在目前阶段还处于发展中，但是重

^①<https://caricom.org/institutions/caribbean-disaster-emergency-management-agency-cdema/> 访问日期：2025年7月19日。

^②<https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2023/05/Financing-Loss-and-Damage.pdf> 访问日期：2025年8月10日。

^③<https://blogs.microsoft.com/blog/2020/01/16/microsoft-will-be-carbon-negative-by-2030/> 访问日期：2025年8月28日。

^④https://climatenetwork.org/?spm=5176.28197581.d_text_model_experience.7.1e5929a4FQttiL 访问日期：2025年7月29日。

要性已经被大家所认识，并且在未来也一定还是会作为气候变化谈判的核心问题。从边缘议题到全球气候治理的核心支柱，损失与损害机制的演进史就是小岛屿国家联盟用“弱者的武器”重新定义国际规则的故事。那些散落在三大洋上的微型国家，靠着精准卡住“道义制高点”和“法律切入点”，为自己赢得了一席之地，也改变了整个全球气候责任体系，小国集团的战略智慧在这其中显露无疑。

Advancing Climate Justice: AOSIS and the Evolution of Loss & Damage Mechanisms Under Climate Change

LIU Li-kun

(School of Political Science and Public Administration, Liaocheng University, Liaocheng 252000, China)

Abstract: This paper shows that the Alliance of Small Island States (AOSIS), as one of the prime movers of the reform of the international climate governance system, has opted for a reformist approach to fundamentally reconceptualising and redefining the normative basis of the loss and damage mechanism of climate change. Thus, after the 1990s, AOSIS has used the “crisis rhetoric” to move from background issues (such as the sea-level rise and extreme weather events) to the frontline of the global agenda. With a climate insurance scheme proposal of a “Climate Change Insurance Fund” as its initial policy proposal, the AOSIS has progressively deepened the implementation of the climate governance frameworks at the global level. As Warsaw International Mechanism for Loss and Damage built, it has become more developed to indicate the legal responsibilities of developed countries to supply the fund and technology as an institution. In the structure of WIM, it was no longer limited by the value of conventional compensation concepts or objectives and managed to incorporate the valueless losses as the subject of global law. The case of AOSIS’s practice both shows the vulnerability states’ capacity to remake international norms using normative power and evidences the structural injustice embedded in multilateral procedures. This twofold characterization is crucial to grasp the justice problems implied in the global climate governance.

Key words: Alliance of Small Island States; loss and damage; climate change

[责任编辑 文刀]