

红十字国际委员会呼吁

《联合国气候变化框架公约》第二十七次 缔约方大会在冲突环境下加强气候行动



气候变化和环境退化威胁着人类的生存。即刻采取重大政治举措减缓气候变化对于逆转这一危机给人类和环境造成的极端毁灭性后果至关重要。即使实施了雄心勃勃的缓释措施，气候破坏仍将持续对几代人的生活造成严重影响。因此，提高气候适应能力和增加相应资金支持对于限制气候变化引发的人道影响同等重要。¹

遭受武装冲突和其他暴力的国家是最易受气候危机影响的国家之一，其中绝大多数是世界上最不发达的国家。战争对社会造成的破坏性影响严重限制了其适应气候变化的能力。²理论上，考虑到这些国家极为脆弱且能力严重受限，它们必然能够在气候行动中得到优先重视；然而在实践中，这些国家却在气候行动和气候融资领域最受忽视。在这些国家和地区，采取相适应的气候行动，对于减少人道需求、维护发展成果、避免系统性崩溃和长期脆弱性至关重要。

在《联合国气候变化框架公约》第二十七次缔约方大会（COP27）召开前夕，红十字国际委员会敦促各缔约方和缔约方大会理事机构作出三项承诺，确保陷入冲突局势中的民众不被遗忘：

- 首先，承认遭受冲突的国家因其适应能力有限而极易受到气候风险的影响。
- 其次，履行国际性承诺，在尤其易受气候变化影响的国家加强气候行动，也势必要在遭受冲突和暴力的国家增强气候行动。
- 最后，确保这一行动能够得到定向融资的充分支持。

¹ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC, Cambridge University Press, Cambridge, 2022: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf.

² 关于气候风险和武装冲突交汇时所造成人道后果的深入概述，见红十字国际委员会，《当雨水变为沙尘：理解并应对武装冲突和气候及环境危机对民众生活所造成的多重影响》，日内瓦，2020年。

1

承认遭受冲突的国家因其适应能力有限而极易受到气候风险的影响。

国际社会已承诺向极易受气候变化影响的国家提供支持。大多数遭受武装冲突和暴力的国家均属此列。事实上，绝大多数被认为极易受气候变化影响且适应力最差的国家都深陷冲突泥潭。³这并非由于气候变化直接导致冲突，而是因为气候变化加剧了冲突引发的人道需求，同时冲突亦加剧了对帮助民众应对和适应气候变化至关重要的机构、基本服务、基础设施和相关治理的脆弱性。更加明确地认识这一独特脆弱性，有助于将更多精力集中在应对民众需求的可持续途径上，并确保在这些地区即刻采取充分的气候行动。

我们敦促《联合国气候变化框架公约》缔约方：

- 承认并提请关注遭受冲突的国家和社区在面对气候风险时独特的脆弱性，这对于确保在此类环境下采取充分的气候行动至关重要。

2

履行国际性承诺，在尤其易受气候变化影响的国家加强气候行动，也势必要在遭受冲突和暴力的国家增强气候行动。

在遭受冲突的地区，为帮助社区适应气候变化的支持尤为薄弱，原因在于在此类环境中，长期项目规划面临挑战。在《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》中，发达国家缔约方已同意以资金和专业技术的形式向其他国家提供支持，其中包括许多受武装冲突和暴力影响，且易受气候变化影响的国家，尤其是最不发达国家、小岛屿发展中国家和非洲国家。⁴同时，可持续发展目标建立在不让任何一个人掉队的承诺之上。⁵履行这些承诺要求采用有针对性的方法，抵及身处动荡环境的民众并提供支持，从而使其能够应对并适应气候变化。

我们敦促《联合国气候变化框架公约》缔约方：

- 加大行动力度，巩固在受冲突影响国家开展的气候行动的成果，特别是针对这些地区与气候变化相关的损失和破坏，要在防备、应对和构建复原力方面强化相关知识和实践。
- 确保气候行动不仅覆盖遭受冲突的国家，还要涵盖最为脆弱的社区，即使其所处地区环境动荡且难以抵及。在这方面，由地方推动，并与中央层面相辅相成的气候变化适应工作和减灾工作至关重要。
- 解决组织内部的结构性和壁垒，以确保气候行动信息全面且将冲突因素纳入考量。

3 圣母大学全球适应倡议 (ND-GAIN) 国别指数总结了国家面对气候变化和其他全球挑战的脆弱性及其在提升复原力方面的意愿：<https://gain.nd.edu/our-work/country-index/>。

4 《巴黎协定》重申发达国家有义务支持发展中国家的气候变化减适工作。大多数同时受气候变化和武装冲突影响的国家均属于《巴黎协定》所认定的潜在支持对象。见2015年12月12日《〈联合国气候变化框架公约〉巴黎协定》：https://unfccc.int/sites/default/files/chinese_paris_agreement.pdf及1992年《联合国气候变化框架公约》第4条第1款：https://unfccc.int/sites/default/files/convention_text_with_annexes_chinese_for_posting.pdf。

5 “不让任何一个人掉队”是2030年可持续发展议程及其可持续发展目标的核心转型承诺，代表了所有联合国会员国对消除一切形式的贫困、结束歧视和排斥、减少使人们落后并损害个人和全人类潜力的不平等和脆弱性的明确承诺：<https://unsdg.un.org/zh/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>。

3

确保气候行动能够得到定向融资的充分支持。

气候融资工作目前存在两大显著失衡问题，严重限制了在受冲突影响的脆弱国家采取充分气候行动的潜力。首先，就所获资金水平而言，稳定的中等收入国家和世界上最不发达国家之间存在巨大差异，而后者包含大量受冲突或暴力影响的国家。尽管《巴黎协定》承诺增加对最不发达国家的支持，但在2016年至2020年间，经济合作与发展组织（经合组织）提供的气候资金仅有约17%惠及这些国家，70%则流向了中等收入国家（并且只有22%的资金提供给了经合组织所定义的57个脆弱国家）。⁶

在最不发达国家之间，资金分配也不均衡，最脆弱国家往往得到的资金也最少。而在各国内部，气候融资往往无法惠及受冲突影响的地区，尤其是在非政府控制区域，从而将数百万人排除在资金覆盖范围之外。这不仅反映了受冲突影响地区常因风险过高而被排除在外的现实，还反映出国际气候融资中只有一小部分用于地方行动。⁷其次，尽管各国在《巴黎协定》中承诺确保将资金更平衡地投入到适应与减缓气候变化的两种用途，但用于适应气候变化的资金却依然大幅落后。为了缩小气候融资的差距，需要不懈努力，重新审视当前获取气候融资的标准和风险评估方法，并制定在受冲突影响地区开展工作的专门方法。在讨论气候相关的损失和损害时，重要的是要确保不在无意中造成类似的融资缺口。

我们敦促《联合国气候变化框架公约》缔约方：

- ✎ 审查融资机制的管理方式，确保不因规避风险而将数百万人排除在亟需的支持之外，并考虑依据不同项目规划引入专项筹资窗口，从而确保项目惠及最为脆弱和偏远的社区。
- ✎ 从政策和法规层面指导融资机制，确保气候行动能够合理灵活地在受冲突影响的脆弱环境中得以开展。
- ✎ 确保提供多种规模的气候适应资金，以鼓励针对不同国家和地区的具体需求开展大型和小型项目。在冲突环境中，通过简化资金接收流程，向能够进入受冲突影响环境、被赋予在该环境中开展行动的职责，并具备专业知识的行为方提供支持以确保各方资金的交付，从而使现有的融资机遇得以充分利用。

⁶ OECD, *Aggregate trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013–2020*, OECD, Paris, 2022.

⁷ Cao, Y., Alcayna, T., Quevedo, A. and Jarvie, J., *Exploring the Conflict Blind Spots in Climate Adaptation Finance: Synthesis report*, Supporting Pastoralism and Agriculture in Recurrent and Protracted Crises (SPARC), 2021; International Institute for Environment and Development (IIED), *Access to climate finance; workshop report (theme 2)*, London, IIED, 2021.

气候变化会引发冲突吗？

气候变化不会直接引发武装冲突，但有可能通过加剧种种经过复杂的相互作用而最终导致冲突的因素，间接增加武装冲突发生的风险。这些因素包括社会排斥、历史冲突和恩怨、经济风险、环境退化和资源管理方面的紧张关系。⁸在一个拥有坚实机构，可以提供社会保护、化解紧张局势、以可持续和公平方式管理资源的使用和分配，并确保包容性发展的和平环境下，气候变化不会导致暴力冲突。这类机构对于适应气候变化至关重要。

受冲突、其他暴力和脆弱性影响的国家往往因缺乏强有力的治理和包容性机构而饱受苦难。在这些地方，气候变化通过进一步削弱机构、系统和人们的应对机制，可能会加剧并延长冲突和不稳定局势。气候变化还可能加剧部族间暴力，特别是在资源已经过度紧张、当局可能无力解决紧张局势的社区。

红十字国际委员会的角色

红十字国际委员会的职责及其特有的人道使命基于国际法、《国际红十字与红新月运动章程》以及红十字与红新月国际大会决议。气候风险问题对我们至关重要，因其严重加剧了我们所服务社区的需求和脆弱性。

根据[红十字国际委员会实施《人道组织气候与环境宪章》的行动计划](#)，我们和[国际红十字与红新月运动](#)的其他组成部分以及社区、国家、学术界和私营部门密切合作，旨在帮助人们在面对气候变化、武装冲突或其他暴力局势的多重影响时增强应对风险的复原力。到2025年，我们会将气候和环境风险因素纳入所有项目的考量。与之密切相关的是我们的目标：即到2030年，最大限度地提高我们的环境可持续性，并将温室气体排放量较2018年降低至少50%。红十字国际委员会还将继续运用我们的影响力，在历经武装冲突或暴力局势的地方进行组织动员，即刻开展更加雄心勃勃的气候行动和环境保护工作。而且为在武装冲突地区实现这一目标，尤其应促进尊重国际人道法下与保护自然环境有关的规则和建议。这可以减缓环境退化，从而减少受冲突影响社区所面临的伤害和风险，包括气候变化所造成的伤害和风险。⁹

8 IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC, Cambridge University Press, Cambridge, 2022.

9 红十字国际委员会，《当雨水变为沙尘：理解并应对武装冲突和气候及环境危机对民众生活所造成的多重影响》，红十字国际委员会，日内瓦，2020年；红十字国际委员会，《武装冲突中保护自然环境的准则：国际人道法与保护自然环境相关的规则和建议，附评注》，红十字国际委员会，日内瓦，2020年。