

羞辱、激憤與「共識」：巴庫COP29氣候資金鬧劇

關於2025年後氣候融資安排的談判在崩潰邊緣達成了一份資金數量和品質皆低的協定。這也帶來聯合國氣候談判共識決策的問題。



2024 11 23

COP29

Maxim Shemetov/Reuters/

阿塞拜疆首都巴庫是世界上最早的石油城。世界首座工業油井就在市區裡海之濱，周邊至今綴滿了正在工作的小型油泵。即便是站在海邊，進入鼻腔的都是油氣的味道。石油、天然氣和石油製品占阿塞拜疆出口總額的九成。阿塞拜疆和歐盟正計劃大幅增加雙方的天然氣貿易來替代輸歐俄氣。

11月11日至24日臨城五時許，第29屆聯合國氣候大會（《聯合國氣候變化框架公約》第29屆締約方大會，簡稱COP29）在這裡舉行。這是繼前年埃及、去年阿聯酋之後，聯合國氣候大會連續第三年在產油國舉行。

這場大會的舉行，時值特朗普當選，烏克蘭和中東兩場已造成深刻地緣政治裂痕的戰爭正在進行，聯合國多邊治理框架正面臨高度的不確定性。

與此同時，今年致命的洪水、風暴和熱浪橫掃全球南方和北方。聯合國環境規劃署10月發佈的《2024排放差距報告》警告：2024有望成為歷史上最熱一年，世界升溫正處在1.3度——已與《巴黎協定》設置的1.5度目標相距不遠。在危機面前加碼氣候行動，確保1.5度目標的存活，提升適應能力，是多邊氣候治理的當務之急。

在一個已經深刻分裂的世界，面臨更加動蕩的前景，會議最主要的目標卻恰恰是商定2025年之後提供給發展中國家的氣候資金安排，從而確保其有資源加碼氣候行動，使其與1.5度目標一致。這讓這屆大會在某種意義上成為十年來最關鍵、也最具政治性的氣候談判。但是，圍繞新資金包的規模和資金的品質，發達國家和發展中國家在會前早已相持不下。



2024 11 22

COP29

Murad Sezer/Reuters/

訴求大相徑庭

根據2009年《哥本哈根協定》，當前發達國家每年向發展中國家提供的氣候資金約1000億美元。這個數字並非基於發展中國家的真實需求，而是憑空提出的一個政治目標。但發展中國家的真實需求遠遠超出這個數位。

聯合國2021年的一份報告評估了發展中國家履行《巴黎協定》和《聯合國氣候變化框架公約》所需的資金量，結論是2026-2030年之間總計需要近6萬億美元。2022年，由著名經濟學家尼古拉斯·斯特恩（Nicholas Stern）等人組成的獨立高級別氣候融資專家組（IHLEG）的評估認為，到2030年除中國以外的發展中國家需要每年1萬億美元的外部氣候融資。

引用前一份報告，印度和阿拉伯集團在今年2月分別提出每年1萬億和1.1萬億美元的量化目標，並提出它應主要有撥款和優惠貸款構成。「G77+中國」集團今年6月「貼心」地為發達國家支招，提出後者可以通過徵收「金融交易稅」、「軍火商稅」、「時尚稅」和「大科技公司壟斷稅」籌集僅相當於其0.8%GDP的4410億美元氣候資金，這樣就可以撬動足夠的私人資金來實現每年可以向發展中國家提供的1.1萬億美元氣候融資。

國際NGO則呼籲發達國家採用「污染者付費」原則為NCQG籌資。綠色和平在今年提議OECD國家向化石能源企業徵收「氣候損害稅」，他們測算認為，從2024年起向每噸二氧化碳徵收5美元，每年增加5美元，到2030年就可以一年籌集9000億美元。

在數量之外，發展中國家還要求新融資安排明確定義「氣候融資」，剔除市場利率貸款、私人貸款和出口信貸，杜絕將政府開發援助重新包裝為氣候融資，同時增加資金的可及性和透明度。他們的訴求緣於過去的失望，在本應在2020年實現的「每年1000億」拖了兩年才據說可能實現，而且品質良莠不齊，其中甚至包括在日本開義大利霜淇淋店、和在孟加拉國建煤電廠的投資。

而發達國家則自始至終避談這個名為「新集體量化目標」（New Collective Quantified Goal，簡稱「NCQG」）的資金包的數位，反倒是提出應當擴大出資國範圍，將中國、海灣石油國家等高排放和有經濟實力的國家也納入其中。但是包含這些國家的「G77+中國」集團則堅持：提供氣候資金是《巴黎協定》第9條規定的發達國家的義務，NCQG的設置應該遵循「共同和有區別的責任和各自能力原則」。

COP29中國代表團團長趙英民在會議期間接受《南方週末》採訪時說：「根據《巴黎協定》，發達國家應為發展中國家提供資金；鼓勵其他締約方自願出資。打個比方，發達國家向發展中國家履行出資義務，這是必答題；私營部門融資是選答題；其他國家自願出資是課外題。」



2024 11 20

2024

Sean Gallup/Getty Images

在巴庫大會之初，前述IHLEG專家組再次發佈報告，依然認為除中國外的發展中國家到2030年的外部氣候融資為每年1萬億美元，但是這個數位到2035年上升為1.3萬億美元，其中包括公共和私人資金。

COP29期間，立場相近發展中國家集團、印度、南非等發展中國家提出NCQG總量應為每年1.3萬億，其中包括每年6000億美元的公共資金。此外，在氣候變化面前最為脆弱的小島嶼發展中國家和最不發達國家兩個集團亦在會議期間提出，應在NCQG中分別獲得390億美元和2200億美元的最低分配額度。

今年以來，在巴庫和德國波恩就NCQG的多次談判缺乏進展，發達和發展中國家對資金規模毫無共識，對擴大出資國範圍問題針鋒相對，讓各方預料巴庫會談定將十分艱難。

談判僵局遷延

這種僵局一直延續到21日週四——原定會期的倒數第二日。當天新一版NCQG草案中仍然沒有出現目標資金數量，卻將碳市場作為氣候融資的來源之一。這意味著，發達國家購買發展中國家的減排積分來抵消自身碳赤字、減輕自身減排負擔也可以被視為氣候融資。這被視為偏離了發達國家在《巴黎協定》下的氣候融資責任。

與此同時，會議另一條談判軌道——減緩工作專案（Mitigation Work Program）的談判也幾近崩潰。發達國家和部分氣候脆弱發展中國家試圖在其決議草案中重申去年阿聯酋氣候大會所達成的「從化石能源轉型」語言，並設置量化目標，但遭到沙烏地阿拉伯、包括中國在內的「立場相近發展中國家」集團，以及伊朗、印度和非洲集團的反對。

另一條名為「阿聯酋對話」的軌道，則因為沙烏地阿拉伯的激進阻撓而無法寫入任何包含「化石能源」字樣的條款。該軌道原本意在執行去年的「首次全球盤點」成果，其中包括號召「到2030年可再生能源裝機量增加兩倍、能效提升一倍」，並歷史首次在氣候談判決議中寫入了「從化石能源轉型」的表述。

於是，整場會議陷入了一個更大的僵局——發達國家要求部分發展中國家對能源轉型表現出更大的承諾，並擴大出資國範圍，在此基礎上再談錢。但後者則堅持提供氣候資金是《巴黎協定》下發達國家的義務，何況這是一場「融資COP」（締約方會議），發達國家不應以能源轉型和擴大出資國範圍作為提供氣候融資的條件。



2024 11 22

直到18日，終於有報導援引不具名的歐盟官員的話說，歐盟正在考慮資金包的「核心層」約為2000-3000億美元，至於由何種資金構成卻仍不明朗。11月20日，在新聞發佈會上被問及對這些數位的看法時，代表立場相近發展中國家的玻利維亞談判代表迭戈·帕切科（Diego Pacheco）的回答僅僅是：「這是玩笑嗎？」他的照片加上這句話隨即被做成表情包，在出席者中流傳。

巴庫大會中場之際，在巴西里約舉行的G20峰會本被期待向地球另一端的氣候談判輸送破解僵局的政治動能。但19日發佈的G20領導人宣言中對NCQG和能源轉型都未包含有力語言，更未提及出資國擴大問題。亞洲協會中國氣候中心主任李碩在同日告訴我，這反映出在不確定的的地緣政治前景面前，大國對氣候問題都想「穩妥操作」。G20佔當前世界溫室氣體排放的77%。

會場內，人們開始抱怨這是有史以來最進展最慢的COP，預言談判可能奔潰。21日晚上，聯合國秘書長古特雷斯趕到巴庫會場，呼籲各方軟化強硬路線。

「2500億」的羞辱

22日是原定會期的最後一天，午後出爐的新一版NCQG主席案文才第一次出現關於資金規模的數位，印證了此前的傳言。其第8條中設置的NCQG量化目標為「不晚於2035年達到每年2500億美元」。這個數字不僅遠遠低於發展中國家的要求，而且只需到11年後達成。其中沒有2026-2034年如何遞增資金和評估落實情況的條款，因此只需高於目前的每年1000億美元即可。

此外，資金的構成也不必是來自發達國家的公共財政撥款或優惠貸款，而是可以「來自於廣大的來源，雙邊和多邊，包括替代性融資來源。」其第8條C款允許締約方將不屬於《巴黎協定》框架之內的多邊開發銀行提供和動員的氣候相關資金計入上述目標，第9條「邀請」發展中國家以包括「南南合作」在內的形式貢獻於上述目標，都進一步減輕了發達國家貢獻於NCQG的道義負擔和操作壓力。此外，其中也沒有包含小島嶼發展中國家和最不發達國家此前要求的最低資金分配額度。

小島嶼國家聯盟（OASIS）在一份聲明中稱，新案文相當於是問各締約方在氣候雄心上「你們能有多低？」（「How low can you go?」「low」也有「差勁」的意思。）稱其為「卑劣的安慰劑」。

全球要求氣候公正運動（Global Campaign to Demand Climate Justice）的多位發言人在新版發佈後立即來到媒體中心門口，準備發言。該團體是全球數百家要求氣候公正的團體的聯盟，今年其核心訴求是要求發達國家履行對發展中國家的出資責任。他們的核心口號簡單有力：「Pay up！」（付錢！）



其成員機構「消除貧困鬥爭」（War on Want）的執行主任阿薩德・萊赫曼（Assad Rehman）對我表示，這份草案是一場「羞辱」，發展中國家必須拒絕它。

在被問及為什麼主席會拿出「2500億」這個非常小的數字的時候，亞洲人民和債務和發展運動的利迪・納克皮爾（Lidy Nacpil）告訴我：「他可能賭的是很多全球南方國家氣候危機如此深重，因此會接受任何東西，相對於什麼都沒有。但是我們必須結束這種因為懼怕一無所獲而被迫接受任何東西的遊戲。」

行動援助美國分部（ActionAid USA）的布蘭頓・吳（Brandon Wu）在新版案文發佈後在媒體中心前向記者表示，只需要到2035年實現的2500億美元可以包括市場利率的貸款，可以包括公共資金撬動的私人投資，其中沒有任何基於公共撥款的「核心」，沒有任何條款規定發達國家有義務提供此類資金。

前巴巴多斯金融服務委員會主席、旨在改革國際金融體系以改善發展中窮國在多重危機下財政處境的「布裡奇頓倡議」（Bridgetown Initiative）的設計師阿維納什・佩爾紹德（Avinash Persaud）在一份聲明中表示，「2500億」這個數位甚至不足以覆蓋發展中國家的氣候適應需求——誠然，同一份案文自身都在第3條中承認發展中國家直到2030年每年的氣候適應資金需求為2150到3870億美元。包括備災在內的「氣候適應」行動，由於不像發展電動車和光伏、風電等「氣候減緩」行動那樣可以對私人部門產生可觀的經濟效益，因此被廣泛認為更加應當使用公共資金支援。

在「2500億」這個數位之外，新案文還在第7條中號召「各參與方共同努力，在不晚於2035年將來自所有公共和私人來源的氣候行動資金擴大到至少每年1.3萬億美元」。表面上，這回應了發展中國家此前對這個數位的要求，以及發達國家自己此前提出的「內核」加「週邊」的雙層資金架構。儘管發達國家和發展中國家此前對「內核」規模大小各執己見，但都表示它應由品質較高的公共資金構成。但眼下的這個「2500億」卻可以由各種資金構成，再加上外面又套了一個抽象的「1.3萬億」，使其雖然論規模看上去像個緊實的「核心」，但論質地卻是個疏鬆的「週邊」。

被問及「1.3萬億」時，布蘭頓・吳告訴我：「這更加毫無意義。他認為它甚至可以包括發展中國家的國內投資。比如馬來西亞把國內預算用在退出自己的煤電上，也可以被記入這1.3萬億。「這不是從發達國家向發展中國家轉移資金，但這一直就是這個空間內對氣候融資的理解。」阿薩德・萊赫曼則表示：把「1.3萬億」寫入，只不過是為了混淆視聽。

22日晚間，著名的氣候行動網路國際（CAN International）代表335家國際公民社會團體向擁有130多個成員的「G77+中國」集團主席國烏干達親手遞交了一封連署信，信中號召該集團拒絕當前

草案，稱「沒協定好過一個壞協定」。「23日，談判進入加時。午後，氣候公正團體在會場內舉行了兩周以來規模最大的一場抗議活動，「沒協定好過壞協定！」的齊聲呼喊一聲疾過一聲，響徹巨大的會場。



2024 11 23

當天晚上，下屆氣候大會主辦國巴西在晚上9點臨時召集新聞發佈會。環境部長馬里納·席爾瓦（Marina Silva）表示，作為下屆主辦國，巴西有責任在此次會議上推動NCQG談判取得成果，因為下一屆COP的主題是關於各國即將提交的新一輪覆蓋到2035年的氣候行動目標（國家自主貢獻，簡稱「NDC」）。她指出，沒有資金，與1.5度一致的NDC就無從談起，但「2500億」差不多只是調整通脹後的「1000億」。她提出，參照前述IHLEG專家組的報告結論，NCQG應該包括到2030年提供300億、到2035年提供390億的公共資金，這樣才有望撬動足夠私人資金來實現總量1.3萬億的目標。這兩個核心資金的數量已經低於巴西所在的G77+中國集團此前要求的4410萬億，和一些發展中國家提出的6000億，可謂一種妥協。

席爾瓦身邊的巴西氣候變化國務秘書安娜·托尼（Ana Toni）表示：「我們會工作到最後一刻，這樣我們就不會冒險擾亂氣候變化多邊體系，尤其是在這個地緣政治背景下。我們每個人內心都被喚起了一種責任感，我希望這種責任感和投身精神可以贏得勝利。」

「誰該出錢？」的法律爭議

在發展中國家締約方和公民社會團體譴責新版NCQG案文數量不足、質量不夠的同時，一場關於NCQG法律依據的爭議在23日浮出水面。他們驚訝地發現，22日新案文使用「《1/CP.21決定》第53段」作為依據，免除了發達國家使用公共資金支持發展中國家氣候行動的法律義務。而他們長期堅持的立場是，根據《巴黎協定》第9條，發達國家具有這樣的義務。究竟發生了什麼？

2009年的《哥本哈根協定》第8條約定，發達國家「動員」公私資金支持發展中國家的氣候行動，目標是到2020年達到每年1000億元。其資金「來自於廣大的來源，雙邊和多邊，包括替代性融資來源。」——這個表述與最終NCQG決定中的一致。

但是2015年的《巴黎協定》第9.1條約定發達國家「應提供資金」，而9.3條約定發達國家在履行上述出資責任的基礎上「繼續帶頭動員資金」。這勾勒出一種雙層的遞進式責任——發達國家在完成「提供資金」這道「必答題」的基礎上，應當繼續做動員多種資金的「選答題」。

眾所周知，《巴黎協定》在2015年在巴黎舉行的氣候大會上獲得採納，但是鮮為人知的是，締約方對《巴黎協定》的採納是基於一個這個《1/CP.21決定》，詳細界定了《巴黎協定》的操作方式。對2025年之後「新集體量化目標」的相關條文出現在這份《決定》中，而非《巴黎協定》本身。

據第三世界網路當年對巴黎磋商的記錄，發達國家尤其是美國反對在《巴黎協定》中出現資金規模。

但這份《決定》卻並沒有細化《巴黎協定》勾勒出的那種雙層責任。《決定》的53段迴避了第9.1條，而僅引用第9.3條，將《哥本哈根協定》中每年1000億美元的資金「動員」目標延長到2025年，並約定在這一年舊目標到期前在每年1000億美元的基礎上，「根據發展中國家的需要和優先事項」（而非拍腦袋拿出的政治目標），設置一個新的集體量化目標，即NCQG。對9.1條的架空，讓《1/CP.21決定》第53段事實上是在延續《哥本哈根協定》第8條，而非細化《巴黎協定》第9條。這讓NCQG資金的性質與《哥本哈根協定》中的無異——都是發達國家對各種公私資金的「動員」。



2024 11 20 COP29 Melike Futtu Peter Dejong/AP/

在聯合國網站上所能找到的三個版本的《1/CP.21決定》草案中，該條的表述都無不同。在第三世界網路和地球談判簡報（Earth Negotiation Bulletin）對當年談判的詳細記錄中，皆未出現各方就該段發生爭論的記載。在美國和歐盟2022年以來就NCQG提交給《聯合國氣候變化框架公約》秘書處的11份立場陳述立場陳述中，僅2022年歐盟的一份提及了《1/CP.21決定》，但僅將其作為陳述NCQG目的的依據，而不涉及出資責任問題。

面對發展中國家和公民社會團體對發達國家迴避9.1條出資責任的激烈抨擊，23日下午出爐的又一版NCQG草案只在第8條最前面增加了一句「重申巴黎協定第9條」，但依然是根據《1/CP.21決定》第53條來設置NCQG，並把「2500億」增加到「3000億」，但是關於資金構成和目標達成時間的表述都未改變。上述語言最終進入了24日凌晨全會通過的終版NCQG決議。

行動援助國際（ActionAid International）全球氣候公正主任特麗莎·安德森（Teresa Anderson）表示，「此前關於出資責任的辯論一直是：美國說『發達國家沒有出資責任，因為《巴黎協定》第9.3條』，但發展中國家說『不，你們有，因為第9.1條』。現在我們終於看到這一點黑紙白字地寫在《1/CP.21決定》中，才意識到這個『第53段』有多麼糟糕」。她稱這條為一個「潛伏條款」（sleeper text），等著十年後一朝躍起免除發達國家的責任。

「我們觀察的一場磋商中，發展中國家要求NCQG文本中引用《巴黎協定》第9.1條，因此幾乎肯定是因為發達國家在美國的帶領下拒絕了這一要求，才導致這一條沒有出現。」布蘭頓·吳說。

南北對立之間的聲音

到23日下午，不僅是圍繞資金問題的立場依然大相逕庭，談判各方的信任基礎似乎也正在崩塌。這已是一個加時的週六，很多代表的回國航班定在周日。如果當天依然沒有協議，人們很清楚會發生什麼——即便意願繼續談，最後也有可能因為大量代表因為趕飛機離去而使會議缺少法定參會人數，導致沒有協定，重演本月剛在哥倫比亞卡利結束的《生物多樣性公約》第16次締約方會議最後的情形。在巴庫談不出資金，明年發展中國家就拿不出像樣的2035年NDC，不僅極大增加明年巴西貝倫（Belem）會談的難度，而且何談保住1.5度？

根據《2024排放差距報告》，即便充份執行所有當前無條件和有條件NDC，到世紀末地球仍有2/3的機會分別升溫2.8和2.6度。要保住1.5度目標，各國必須顯著提升NDC的雄心。

談判室內也在陷入混亂。巴拿馬氣候特別代表胡安·卡洛斯（Juan Carlos）在談判室外對記者說：「兩小時前我還以為我們快要達成協定，但現在我甚至不知道在發生什麼。」

傍晚5點，主席拿出了又一版案文，內容與之前沒有實質性差別。小島嶼國家聯盟和最不發達國家集團看到案文後就集體走出會議室，以示抗議。

小島嶼國家聯盟主席、薩摩亞自然資源和環境部長塞德里克·舒斯特（Cedric Schuster）在一份聲明中說：「我們發現自己被持續的缺乏包容所侮辱，我們的呼籲被置之不顧。」他表示，所有談判決議包都缺乏實質，尤其是缺少與小島嶼發展中國家和最不發達國家的特殊需求和境遇相關的內容。他呼籲各方尊重《巴黎協定》對發達國家向發展中國家提供充足支持的約定。但在這個問題之外，他還說道：「我們有關氣候減緩的關鍵要求也被忽略了。我們需要看到進展，跟進我們去年同意的從化石能源轉型。我們被告知在這屆COP我們要忘記所有這些，就好像我們不是身處這個至關重要的十年，就好像1.5攝氏度目標沒有危在旦夕。」



2024 11 24 COP29 Cedric Schuster Rafiq Maqbool/AP/

這樣，他同時把矛頭指向NCQG的拉垮，和其他談判軌道上弱化減排和能源轉型語言。由於聯合國氣候談判以國家集團而非個體為單位進行，因此會議室外的普遍印象是，「要資金」還是「要減排」的對壘是處在「發展中國家」和「發達國家」之間的二元對立。這也反映在會場內能見度極高的高舉「氣候公正」旗幟的公民社會團體的立場中。這些來自全球各地、互相緊密協調的團體今年將資金問題作為其造勢活動的絕對重點。他們一致要求發達國家履行《巴黎協定》義務，支付他們欠發展中國家的「氣候債務」，同時反對擴大出資國範圍，反對發達國家把發展中國家減排作為提升己方出資雄心的先決條件。他們常使用「全球南方」和「全球北方」來指涉雙方，指出兩者關係中的殖民和被殖民關係，將實現「氣候公正」視為一種「去殖民」議程。但是，舒斯特的發言，揭示了一個簡單的事實：很多脆弱的發展中國家既要資金，也急需全球減排。他們被夾在本不應有的二元對立中岌岌可危，並缺少能見度。

無獨有偶，在離場抗議事件前不久，德國外長貝爾伯克（Annalena Baerbock）面對一群德國記者發言的錄音在會場內流傳。她說：「我們正面對著少數化石能源國家的地緣政治把戲。他們的戲臺是最窮和最脆弱的國家的脊背。我們作為歐盟不會接受一份犧牲受氣候變化影響最深的人的協定。」她表示，氣候金融和二氧化碳減排緊密相關，為此歐盟已經增加了到2035年的資金承諾，作為歷史排放者已經「承擔起了責任」。「我們現在需要的是在各大洲之間創造條件來實現氣候公正，在實現可行的氣候融資的同時繼續我們去年在迪拜選擇的路線（注：指「從化石能換轉型」首次被寫入聯合國氣候磋商決議）。」

或許貝爾伯克高估了己方展現的責任感，但如果只是「少數化石能源國家」出於一己利益私利阻撓提升減排雄心，給了發達國家捂緊錢包提供藉口，那麼這顯然也不符合發展中國家的利益。

化石能源不擴散條約倡議（Fossil Fuel Non-Proliferation Treaty）的哈吉特·辛格（Harjeet Singh）站在離場抗議發生的會場外觀望。他在兩周的會議期間有極高的能見度，不僅是因為他色彩鮮亮的服裝和錫克頭巾，更是因為他頻頻出現在氣候公正團體的發佈會上和抗議行動現場，並密集接受媒體採訪，是這場運動的主要的發言人之一。我上前問他，貝爾伯克說的「少數化石能源國家」指誰。

「我認為那是沙烏地阿拉伯。」他答道。

我問：「那如果它在阻撓有關減排和能源轉型的內容寫入檔，它是否應該被點名批評？」

辛格：「我個人的看法是它應該被點名。」

我問：「那麼氣候公正運動是否打算點名批評它？」

辛格：「還沒有，因為我們發現發達國家還沒打算支付它們的公平份額。但是當然，如果沙烏地阿拉伯真的已經到了妨礙（氣候行動）雄心的程度的話，我們就應該點名批評它，以及任何弱化雄心的國家。」

我問：「它是否已經在這麼做了？」

辛格：「我可以有把握地告訴你：是的。最不發達國家集團的朋友告訴我，他們正在這麼做。」

我：「那麼你們的運動是否會點名批評它？」

辛格：「我們會點名批評它。我們只是希望一些締約方代表可以先發聲來提供依據，但對點名批評它我們不會有任何猶豫。」

我們的對話剛結束，手機上出現了《衛報》的推送，報導揭露沙烏地阿拉伯被主席國給予對談判檔特殊的編輯權，從而刪除其中有關減排和化石能源的語言。



2024 11 19

COP29

Joshua A. Bickel/AP/

終局

綿延高闊的COP29會場其實只不過是用鋼架、塑鋼板和布幔搭建在巴庫奧林匹克體育場內的臨時建築。此時，這座板房所臨時容納的國際氣候多邊治理體系也變得像一座「紙牌屋」，在兇險的地緣政治前景面前岌岌可危。

夜幕降臨，會議將在是日以失敗收場，還是冒失去法定參會人數的風險拖延到次日，充滿猜測。公告屏上一度顯示晚上十點舉行全會，但隨即消失。接近七點，巴西代表團解散了原本打算一同參加全會的巴西記者，因為認為晚上不會再舉行全會，但幾分鐘後又召集了起來——主席公告晚上八點舉行全會。

在阿塞拜疆12世紀波斯語詩人尼扎米（Nizami）命名的全會大廳內，COP29主席巴巴耶夫（Mukhtar Babayev）快速地宣讀一批批不太有爭議的議程的編號，詢問「是否有反對？」後在1-3秒內落槌通過。由於持續缺乏異議導致過多的機械性重複，讓他宣佈「那就這麼決定」的聲音逐漸變成自言自語般的低聲咕囁。有一次他甚至忘了擊槌而直接進入下一個環節。僅有的高潮是《巴黎協定》關於全球碳市場的第6條通過時的掌聲——但那也是一個充滿了爭議和未決事項的話題。

全會在休會數小時後於子夜進入下半場，照例快速連續通過多份決議後，凌晨兩點半，巴巴耶夫終於讀出了NCQG決議的標題和文件編號，但在全場還來不及屏住呼吸的時候直接落槌通過——甚至都沒有抬頭詢問有否異議。會場內爆發出了掌聲，但顯然不來自所有人。

印度代表昌德尼·拉伊納（Chandni Raina）隨即發表了一個長達13分鐘的言辭激烈的演講，儘管常規限時是3分鐘。「這是一起不幸的事件，它延續了多起此類不幸的不遵守包容性原則、不尊重締約國立場的事件。我們通知了主席國和《公約》秘書處我們要在採納該決議之前做一個陳述，但是所有人都能看到，這是被排演的，我們對這起事件極為失望。」她指出這是大會缺少信任和合作的表現。她特別指出其中的第8條C款將多邊開發銀行資金計入氣候融資的做法，將使得發展中國家成為此類融資的主要貢獻者。她指出這不是從1000億美元的進步，而是發達國家將氣候融資責任轉嫁給多邊開發銀行中的發展中國家股東。她宣佈，印度反對採納該檔。會場內響起熱烈的掌聲。

奈及利亞總統氣候特使恩基魯卡·馬杜埃奎（Nkiruka Maduekwe）後演講雖然簡短得多，但火藥味更濃：「發達國家說自己要帶頭直到2035年才籌集3000億，這是個笑話！這不是我們可以輕易接受的事，這不是可以鼓個掌就強迫我們接受的事..... 你們期待我們拿出雄心勃勃的NDC，NCQG本應是給我們一個現實的融資目標，3000億美元是不現實的，讓我們和自己說實話吧。」

古巴、玻利維亞也表達了對NCQG決議的反對。來自玻利維亞，此前反問記者「這是個笑話嗎？」的迭戈·帕切科說這個結果「供奉起了氣候不公正」。

歐盟氣候專員沃普克·霍克斯特拉（Wopke Hoekstra）則耐人尋味地說：「我們生活在一個地緣政治面臨真正挑戰的時代，我們不能幻想它很快就會變好。所以達成協定真的是了不起的。」

中國和美國這兩個最大的排放國都沒有發言。美國氣候變化高級顧問約翰·波德斯塔（John Podesta）在歐盟發言後離開了會場。他在會議第二日的新聞發佈會上曾坦率承認，美國在有力的氣候領導力和大選後突然的脫離接觸之間的反覆搖擺讓人失望，即將上臺的特朗普政府將逆轉現任政府在氣候行動上的努力，「但這就是現實」。中國在大會期間未有高調舉動，但成功地免於被納入出資國序列。

終版NCQG決議草案於凌晨1點左右被上傳至聯合國官網，應該是全會進入下半場之前剛剛定稿。相較先前版本，其第9條中強調了發展中國家只是被「鼓勵」以「自願」形式出資，免除了出資國範圍擴大之虞。並在27條增加了一個「從巴庫到貝倫1.3萬億路線圖」，由本屆和下一屆COP主席國阿塞拜疆和巴西共同牽頭共同尋求擴大氣候融資——似乎是給發展中窮國在數量畸低和品質存疑的「3000億」面前，對融資還會進一步擴大畫出了一個想像空間。但是，提交NDC的時限是明年COP30之前，很難說這種含混的許諾是否有助於他們提升NDC力度。

「共識」的函數是幾度？

尚不清楚在兩個最脆弱國家集團離場抗議和閉幕全會進入下半場之間的幾個小時發生了什麼——或僅僅是在新版草案和最終落槌通過之間的那一個多小時。但無論如何，多個國家發言對NCQG草案不滿，此外，有超過10億人口、排放佔世界3%的最不發達國家集團在會後的聲明中稱NCQG決議被「強行通過」（bulldozed）。為什麼決議仍然通過了？

這緣於聯合國氣候談判的決策不採用投票表決，而採用十分含糊和寬泛的「共識決策」來採納決議。根據《碳簡報》（Carbon Brief）一篇文章的介紹，聯合國氣候談判制度對什麼是「共識」沒有任何操作定義，而只是含糊地將其等同於「沒有正式的異議」。但正如印度的抗議所揭示的，即便「正式的異議」也可以被主席忽略。文章總結道：在聯合國氣候體制下，達成共識是一種「混亂的過程」。

在排除少數異見的同時，這種機制卻也允許少數國家破壞已有共識。據報導，沙烏地阿拉伯在整個會議的各條談判軌道中百般阻撓，成功阻止去年阿聯酋共識中關於能源轉型的語言進入今年的所有決議。

《碳簡報》的文章指出，聯合國氣候體制之所以在上世紀90年代初建立之時採用了「共識決策」，乃是同時緣於石油國出於阻撓能源轉型和發達國家擔憂被迫出資而拒絕採用投票決策。在這屆氣候大會上，兩者的「遠見」為他們贏得了各自的勝利。

但更多跡象顯示，發展中窮國之所以未能聯合發起更強的異議聲浪，只是因為他們如利迪·納克皮爾擔心的那樣，在焦灼現實和暗淡前景面前，實在不敢空手而歸，想抓住一根稻草。巴拿馬的氣候特別代表胡安·卡洛斯在一份聲明中說：「這是我們可以磋商和向著共同目標努力的唯一空間。我們接受了案文是因為我們沒法不帶著一份協議離開巴庫，但是我們完全不滿意。」

根據聯合國環境規劃署的計算，如果各國延續當前政策的結果是世紀末升溫3.1度，充分執行無條件和有條件NDC則分別是2.8和2.6度，如果萬幸將所有尚無明確行動路線圖的「零碳」豪言壯語實現，那麼是1.9度。那麼，人類國家間「共識決策」的函數是幾度？是否會低於1.5，或哪怕是2度？或許等明年巴西貝倫COP30同時討論NCQG和NDC的時候，會有更清晰的答案。

儘管NCQG決議通過後在雪片般飛來的各方反應中被稱作「背叛」和「1.5度的死刑」，但《聯合國氣候變化框架公約》秘書長西蒙·斯蒂爾（Simon Stiell）在閉幕致辭中卻將其稱作一份「人類的保單」。與此同時，他的新聞官們好像被過分曲折的談判搞糊塗了。其凌晨四點半的新聞通稿稱新決議「把給予發展中國家的公共資金翻兩番，保護生命和生計」，儘管決議中清楚地寫著那個計劃在11年後才達成的「3000億」將來自公共、私人，林林總總，其中一部分還很可能來自發展中國家自己。

（本報導的采寫受到Internews的地球新聞網路和斯坦利和平與安全中心聯合組織的「2024氣候變化媒體夥伴計劃」的支援。）