

COP28焦点和难点： 加速气候行动的新开端

Topics in focus and difficulties at COP28: A new beginning to accelerate climate actions

■文 / 李政¹ 马海晶² 胡彬³



《联合国气候变化框架公约》第二十八次缔约方大会（COP28）于2023年11月30日—12月13日在阿联酋迪拜举行。本届COP被视为继2015年以来最重要的气候会议，在新冠疫情以来更加复杂的地缘政治背景下，完成对《巴黎协定》实施情况的首次全球盘点，事关《巴黎协定》的成败，被视为关键十年内所需气候行动的转折点。

这场蓝区超过10万参会者（是上一届的2倍多）的史上“最热闹”大会，以其数千场活动展现了多元参与度和更强的包容性。大会第一天就宣布达成启动旨在帮助受气候变化影响严重的发展中国家的“损失与损害”基金的协议，主席国阿联酋带头投资1亿美元，这无疑为大会营造了良好的势头。虽然后续好消息似乎不断更新，但在化石燃料未来角色的这一核心谈判上，国际社会凸显了深刻分歧，谈判举步维艰，几近陷入僵局。

各国就全球盘点决议文本关于化石燃料的表述产生了严重的分歧，极其失望和担忧、缺乏雄心、处于彻底失败边缘的指责充斥场内外，此时中方的表态备受关注。中国代表团在2023年12月9日举行首场集中媒体采访，中国气候变化事务特使解振华坚定表示，

不解决化石燃料问题，COP28难以取得成功。他也坦言这是近年来最困难的大会，已形成的27页案文有206个问题需要解决。中方积极与各主要缔约方密集磋商，“以找到一个符合《巴黎协定》精神，反映能源转型大趋势，正确的能指明未来努力方向，反映正能量，体现最大包容性，各方都能接受的解决方案”。可以说中方在关键时刻为关键谈判输入了坚定不移的立场和信心。

交织着各方的期盼与担忧，经过两周多的争论和博弈，戏剧性的一幕发生了。本来预计会有许多争论和辩论的会议开场仅仅几分钟，大会主席苏尔坦·贾比尔（Sultan Ahmed Al Jaber）即迅速敲响协议达成的小锤，一份承载着近200个缔约方意见的“阿联酋共识”出人意料地宣告通过，听众在短暂的错愕之后便起立鼓掌，有些人甚至不敢相信自己的耳朵。这份气候变化领域具有历史性的协议文本包含196条内容，共21页，史无前例地将“转型脱离（transition away）化石燃料”首次写入协议，呼吁各方采取行动，“以公正、有序和公平的方式从能源系统中摒弃化石燃料，在这关键的十年加快行动，以便在2050年实现

符合科学的净零排放。”虽然最终协议在措辞上并未提及西方国家、最容易受到海平面上升和热带风暴影响的低洼岛国所要求的“逐步淘汰化石燃料”，毋庸置疑这依然是历史性的突破。

“阿联酋共识”的主要内容：

- 以第一次全球盘点（GST）为核心，提出了保持1.5摄氏度可及所需的雄心勃勃的行动。

- 前所未有地提出在能源系统中，在这个关键的十年，以公正、有序和公平的方式逐步远离化石燃料，以便在2050年实现符合科学的净零排放。

- 鼓励缔约方在下一个国家自主贡献目标中加速“雄心勃勃的全经济减排目标”。

- 提出了一个新的具体目标，即到2030年将可再生能源增加两倍，能源效率翻倍。

- 认识到需要大量扩大适应资金，以满足紧急和不断增加的需求。

- 为全球金融架构改革注力，首次承认信用评级机构的作用，并呼吁扩大优惠和赠融资规模。

大会主席苏尔坦认为当天达成的协议“是一个加强的、平衡的，毫无疑问是历史性的加速气候行动的一揽子计划”。大会发布了11项承诺和宣言，包括有史以来首个关于粮食系统转型和健康的宣言、关于可再生能源和效率的宣言，以及重排放行业脱碳的倡议。各方就启动损失和损害基金等重要议题达成一致，在全球适应目标框架、公正转型路径工作方案、推动全球金融架构改革等方面都实现突破。

COP28是在应对气候危机的决定性时刻召开的，此时全球应对气候变化已形成基于科学基础的气候共识和愿望，已有超过150个国家先后宣布了碳中和目标。错综复杂的国际形势使各国认识到差异化合理需求的正当性，所有国家迎来了疫后安全和多维发展的急迫挑战。然而，各方缺少减少温室气体排放和气候正义方面的路径和方向。

大会议程着眼现实，将各方争论的焦点置于首要和核心位置，并坚定地以包容性为导向，遵循《巴黎协定》公平、共同但有区别的责任和各自国情原则，融合各方不同要求的本质内涵及其共通部分，这意味着在追求共同目标的共识下，对于处于不同发展水平的国家，时间表、途径和目标可以有所不同，这让通过务实行动去达成目标成为真正可能。

在达成的最终成果上，案文通过平衡表述产生各方接受的整体目标，使全球气候治理危局得以平稳着陆在生命线上，并且规划了未来全球加速转型的方向和路径。比如案文绕开了对phase out（淘汰）vs. phase down（减少）、abated（减弱）vs. unabated（不减）这类具有政治立场之争，而是转移到了Transitioning away from all fossil fuels（逐步远离化石燃料），成功将争论的焦点由立场转化为现实情境下的技术路径选择上，从而既没有回避能源转型这一中心问题，又摆脱了案文措辞的束缚，将世界置于一條明确的道路上。

最为重要的是，大会完成了对《巴黎协定》的首次全球盘点，并提出了保持1.5°C目标可及所需的行动，从而在根本上维护了《巴黎协定》的权威和信誉。“阿联酋共识”认为本届大会“确实是改变游戏规则COP”，这一点在推动落实《巴黎协定》上得到了淋漓尽致的体现。COP28加快了正常的谈判步伐，启动了COP27上制定的公正过渡工作计划——这项为期五年的计划正在推动《巴黎协定》所有支柱的愿景得到公正实施。可以说，COP28发出了进一步加强《巴黎协定》实施的积极信号，让缔约方重新审视：困境之下，全球需要回归《巴黎协定》寻找答案。COP28的成功是《巴黎协定》机制及其奉行的多边主义的胜利。在陷入何去何从之际，世界再次通过《巴黎协定》华丽地转身，把多边分歧化为多边共识，在当前复杂的地缘冲突、经济增长放缓、能源粮食危机形势下，向全世界传递了团结合作的希望，有力证明了《巴黎协定》是解决气候问题的最佳途径。

大会能够屡屡突破僵局，与会各方的准备也密不可分。主席国奉行的“动员最具包容性的COP”原则，迎来了包括156位国家元首和政府首脑、22位国际组织领导人、780多名部长、500名市长、5万多名学生以及数万计多利益攸关方在内的超过60万人的广泛参与，大会议程积极收集来自多方的声音，让所有人看到新的希望。各方充分沟通，让大会第一天就实现“开门红”。

多边共识提前反馈，有利于大会成功举办。2023年9月，清华大学气候变化与可持续发展研究院、欧洲气候基金举办巴黎协定之友高层对话会，中国气候变化事务特使解振华与欧洲气候基金首席执行官劳涵思·图比亚娜（Laurence Tubiana）作为联合主席共同召集了包括COP28候任主席苏尔坦，联合国气候变化框架公约（UNFCCC）执行秘书西蒙·斯蒂尔（Simon Stiell），前任执行秘书帕特里夏·埃斯皮诺萨（Patricia



大会落幕时,中美两国特使微笑着握手。在日益动荡的世界中,中美携手应对气候变化为加强全球团结提供了特殊的可能 摄影 / 新华社记者 王东震

Espinosa)等5届历任COP大会主席,以及包括发达国家和发展中国家气候官员在内的30多位成员,就如何解决差距以促进《巴黎协定》全面、有效和持续实施,以及如何确保COP28取得成功,进行了充分的讨论和沟通,最后的意见和共识发表在会议主席总结中,提交各国及联合国秘书长。会议提出的原则和诸多建议,为COP28会议文件提供了支持。

大会召开前,中美两国共同发表《关于加强合作应对气候危机的阳光之乡声明》,就气候行动的大纲达成一致。对此,COP28主席苏尔坦·贾比尔迅速发表了一份声明,表示中美达成的共识是COP28开幕前取得的一项重要成果。声明的部分内容成为涉及近200个国家的迪拜协议的基础,为COP28可能出现的争议焦点通过中美合作找到搭桥方案,为COP28注入重要动能。

当然,本届COP亦留下诸多遗憾和不足,成为实干家未来尤其需要关注的方向。

气候融资方面,发达国家1000亿美元的承诺(2009年在哥本哈根COP15会议期间承诺)至今尚未兑现,严重影响发展中国家和发达国家的互信,并因此阻滞了全球应对气候变化的进程。

“损失损害基金”协议的承诺额在会议最后一天达到了7.92亿美元,但与联合国报告估计的每年4000亿美元的需求相比相差甚远。该基金并未对规模作出

明确规定,对资金效益缺乏科学精准的评估。这或将导致资金量维系在发达国家的慷慨程度及其资金来源上;而发达国家则试图拉入发展中国家弥合巨大资金缺口。

在适应方面,全球预警系统进展不足,而预警系统能保护易受极端天气影响的国家,特别是小岛屿发展中国家和最不发达国家,以及整个非洲大陆。

站在加速气候行动的新开端,真正的考验来自如何补足疏漏,化承诺为现实。正如COP28的中国代表团团长、生态环境部副部长赵英民所言,“大会展现了当前国际社会共同应对气候变化的努力,也反映了各方愿坚持多边主义,积极展现更多灵活性、建设性的趋势。”这的确是个好开端。各国各界如何抓住契机,以终为始,快速推动公正有序的能源转型,是COP28留给全球气候治理框架下所有缔约方以及多利益攸关方的现实命题。📺

作者介绍:

1. 清华大学气候变化与可持续发展研究院院长,世界大学气候变化联盟秘书长;
2. 清华大学气候变化与可持续发展研究院传播主管;
3. 清华大学气候变化与可持续发展研究院全球气候治理研究主任