

中国对《巴黎协定》第一次全球盘点的贡献

China's contributions to the first-ever global stocktake of the Paris Agreement

■文 / 高翔

《联合国气候变化框架公约》(以下简称《气候公约》)第二十八次缔约方大会(COP28)于2023年12月13日在阿联酋迪拜闭幕,大会成功完成了《巴黎协定》下首次全球盘点,总结评估了全球实施《巴黎协定》的进展,为未来全球气候治理进程引导了方向。中国代表团为全球盘点的成功作出了重要贡献。

一、全球盘点的规则和安排

《巴黎协定》建立了以国家自主贡献、透明度、全球盘点和履约四项机制为整体的逻辑体系,在尊重各国自主决定贡献的前提下,以透明度机制确保各国信息分享,以履约机制促进各国个体履约,以全球盘点促进全球朝向共同目标迈进。

全球盘点的进程并非只发生在COP28大会这14天,而是起始于2021年格拉斯哥气候变化大会(COP26),并在2022—2023年持续开展,直到COP28划上句号。这些安排是源自《巴黎协定》及其实施细则。

《巴黎协定》第14条建立了全球盘点机制,要求每五年以全面和促进性的方式,审议全球减缓、适应以及实施手段和支持问题的履行情况,以评估实现《巴黎协定》宗旨和长期目标的集体进展。2018年卡托维兹气候变化大会,各方通过谈判达成了全球盘点实施细则,规定全球盘点包括信息收集、技术评估和成果审议三个阶段。COP28开展的全球盘点实际上只是成果审议阶段。因此,讨论中国对第一次全球盘点的贡献,也需要全面地看过去这两年。

二、中国的贡献

在2018年《巴黎协定》一揽子实施细则达成后,自2019年以来,西方发达国家和部分发展中国家开启了聚焦全球各国减排承诺目标力度不足,以学术模型情景为标尺,试图迫使当前排放量大的国家进一步提高减排目标的进程。在这种意图和行动下,《气候公约》及其《巴黎协定》下的多边进程出现了以减排

为中心,以“科学不容谈判”为口号,以当前排放大国要实现不了全球温升控制目标负责为话术,以打破各国贡献自主性为目的,偏离正确轨道的风险。在这种背景下,中国代表团始终坚持维护《气候公约》及其《巴黎协定》制度框架,特别是共同但有区别的责任原则和国家贡献的自主性,维护多边进程的全面、包容、平衡、雄心与务实。

第一,中国始终主张肯定《巴黎协定》达成以来的积极成就,为全球盘点的成果奠定了乐观基调。各国承诺的减排目标加总,与学术研究推论的全球减排路径存在缺口,引发一些国家和团体的焦虑,进而在多双边进程中以批评指责为基调向别国施压。中国政府和学者则看到《巴黎协定》达成以来,《气候公约》几乎所有缔约方都已经加入了《巴黎协定》,协定的所有缔约方都提出了国家自主贡献,涵盖全球经济80%以上的经济体都提出了碳中和愿景,全球可再生能源发展迅猛、应用成本大幅下降,这些都证明了《气候公约》下多边机制的吸引力和有效性;进而在这种乐观的视角下去正视当前减排目标存在的缺口,提出坚持《气候公约》原则,构建更加包容开放、合作共赢的全球气候治理体系,解决减排不足问题的主张。

第二,中国提出目标、进展、实施手段缺一不可的全面“力度观”,为全球盘点的成果提供了理念指导。针对一些国家将气候行动的雄心等同于提出目标承诺数值大小的理念误区,中国自2020年以来通过6次国家提案和历次多边谈判、技术对话、双边磋商等,阐述要实现《巴黎协定》设定的目标,就必须全面提高国家自主贡献目标力度、目标落实进展力度以及资金、技术、能力等实施手段力度的主张,得到越来越多国家的支持。最终全球盘点的成果不仅注意到各国自主贡献目标的不足,也关注到既有目标落实进展的不足,尤其是首次在缔约方大会决定中对发达国家落实2020年减排目标不力的事实表达关切,以及关注发展中国家面临的资金、技术、能力不足问题。这为全球

盘点敦促各方正视和加快落实进展、构建实现目标的必要条件、加大为发展中国家提供支持力度、避免空提口号提供了依据。

第三,中国秉持对科学的理解,引导基于科学决策和谈判的正确方式。一些国家以不科学的态度,对科学结论断章取义,片面强调科学模型的计算结果,而不顾科学研究的条件假设,形成不计成本、不顾公平的减排政策结论。中国政府和科学家以严谨求实的态度,坚持尊重政府间气候变化专门委员会(IPCC)指出的模型计算结果不足,最终推动各方就全球达峰目标不等于各国“一刀切”,各国达峰的时间应考虑公平和各国国情、可持续发展和减贫的需要而决定等共识。

第四,中国坚持先立后破,统筹考虑能源安全及能源低碳转型,引导各方客观、务实看待化石能源在能源转型过程中的作用,捍卫国家核心发展利益。在一些国家的地缘政治意图、意识形态和舆论引导下,全面淘汰化石能源,尤其是“肮脏的”煤,加快淘汰并禁止新建任何煤电,成为气候谈判和全球治理中的一种极端立场。根据BP数据显示,2022年,与英国3%、美国10%、欧盟12%的煤炭消费占比相比,中国、印度煤炭消费占比仍较高,占55%,南非占69%,印度尼西亚占45%,在大力发展可再生能源的基础上,逐渐削减煤炭消费是唯一可行的路径。自2021年格拉斯哥气候变化大会以来,中国团结立场相近的发展中国家,坚持先立后破,推动缔约方会议就逐渐削减而不是立即淘汰煤炭和化石能源,呼吁各国根据国情为全球能源转型做贡献而不是为各国设定淘汰化石能源的目标达成共识。

第五,中国坚持减缓和适应并重,扭转以减排为中心的倾向,推动全球适应目标框架取得里程碑式成果。减缓和适应在应对气候变化行动中缺一不可,但是多边进程中发达国家以适应是各国自己的事情,没有外部性为由,缺乏对探讨全球适应目标和行动、为发展中国家适应行动提供支持的意愿。尽管《巴黎协定》第七条规定确立了全球适应目标,但发达国家始终迟滞关于全球适应目标内涵、行动、支持的谈判。中国发挥在发展中国家中相对领先的研究优势,坚定支持“七十七国集团+中国”提出逻辑完整、合理务实的全球适应目标框架。尽管与减缓目标的可量化、可比较、可汇总相比,因适应需求和行动的多元性和差异性、实践和研究不充分等原因,全球适应目标框架还

很粗略,但各方在全球盘点中就此首次达成共识,迈出了全球合作推动适应行动的坚实一步。

第六,中国坚持区分法律义务与全球需求,对气候资金的内涵和关系进行了澄清。《气候公约》设定了发达国家向发展中国家提供气候资金支持的义务,这一“气候资金”的概念得到了《巴黎协定》的继承;但同时《巴黎协定》也提出“使资金流动符合温室气体低排放和气候适应型发展的路径”的目标,对“气候资金”的概念进行了拓展。发达国家在谈判和国际合作中,普遍主张拓展后的概念,以图淡化其在《气候公约》及其《巴黎协定》下出资的法定义务,尤其是转移其向发展中国家提供资金支持没有达到1000亿美元的矛盾焦点。中国坚持严格遵循和落实国际法,团结发展中国家要求发达国家首先要落实国际义务,最终在全球盘点中明确了拓展后的气候资金是对发达国家出资义务的补充的定位,同时对发展中国家的资金需求、发达国家履约不足等情况表达了关注。

三、展望

总的来说,中国在整个《气候公约》及其《巴黎协定》实施过程中,始终坚定维护《气候公约》及其《巴黎协定》确定的目标和原则,严格遵循国际共识开展国内行动,基于科学并基于规则参与和引领全球气候治理,为确保全球盘点的进程和结果符合《巴黎协定》规定、展示真实的全球进展、各方进一步强化行动力度指明方向做出了重要贡献。

按照《巴黎协定》规则,各国将在2024年结合全球盘点成果,制定各自新一轮的国家自主贡献,并于2025年提交。在国内,我国学术界需要进一步结合全球盘点成果强化研究,为国家提出2035年国家自主贡献目标及其实施路径提供政策建议。在国际上,我国也应当继续坚持共同但有区别的责任原则,共同捍卫多边主义,共同促进公平正义,加强与发达国家的对话与合作,加强在南南合作和“一带一路”等机制下与发展中国家的绿色低碳发展合作,共同推动可持续发展,强化绿色转型发展战略对接,加强互帮互助,探索发展和保护相协同的新路径。[本文系国家社会科学基金项目(21AZD063)的阶段性成果]

作者简介:国家应对气候变化战略研究和国际合作中心研究员