



# 联合国气候变化框架公约23年

■文、图/夏堃堡

作者简介：现任环境保护部科技委员会委员，曾任国家环保局国际合作司司长、联合国环境署能力建设部主任、环境署驻华代表等职。



## Twenty three years of the United Nations Framework Convention on climate change

《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)于1992年5月9日在纽约通过,同年6月在里约环发大会开放签字,并于1994年3月21日生效。这是1992年联合国环发大会《21世纪议程》框架下的三个称为“里约

公约”的重要多边环境协议之一,现有195个缔约方。

此后,各缔约方开始谈判一个具有操作性的议定书。经过艰苦的谈判,1997年12月11日通过了《京都议定书》(Kyoto Protocol)。《京都议定书》于2005年2

月16日生效,现有192个缔约方。

### 《公约》主要内容

《公约》的最终目标是将大气层中的温室气体的浓度稳定在一个不对气候系统造成威胁的人为干扰的水平上。这样的水平应当在一个时间范围内得以实现,使生态系统能够自然地适应气候变化,保证粮食生产不受到威胁,使经济发展能够可持续地进行。

《公约》第三条确定了这个法律制度的指导原则,包括促进可持续发展、共同但有区别的责任的原则和预防的原则等。该条款还包括一些经济的原则,如“为应对气候变化采取的措施,包括单方面措施,不应当成为国际贸易中任意或无理的歧视手段或变相的限制措施”。

《公约》下的行动者分为几类。第一类是《公约》附件一缔约方,包括发达国家、经济一体化组织和经济转型国家(CEITs)缔约方。经济一体化组织仅欧洲共同体(EC)一家,EC后来改为欧洲联盟(EU)。《公约》附件二列出了经济合作和发展组织(OECD)国家,即发达国家缔约方的名单。第二类是非《公约》附件一所列缔约方,即发展中国家缔约方。《公约》下的行动者还有联合国机构、其他政府间组织和国际组织、《公

约》缔约方大会和它的附属机构、《公约》基金机制全球环境基金和《公约》秘书处,以及民间社团、工商界和新闻媒体等。

气候变化法律制度确定了缔约方的不同义务和权利。首先,《京都议定书》确定了附件一缔约方在2008到2012年五年间总的削减指标,即将他们六种主要温室气体排放总量在1990年的水平上减少5.2%。《京都议定书》附件B规定了附件一各缔约方不同的限制或削减指标,譬如欧盟和日本要分别减少8%和6%,俄罗斯保持在原来的水平上,澳大利亚增加8%。这个法律制度没有对发展中国家确定减排指标。

第二,所有的缔约方都有报告的义务。但是对不同国家集团在报告的频率和数据要求上是不一样的。所有缔约方都要制定国家应对气候变化国家方案,但对不同类型国家的国家方案的具体要求细节和目的也不一样。

第三,发展中国家缔约方还享受某种权利。他们提供报告的义务是以向他们提供财政资助为先决条件。发展中国家还可以通过清洁发展机制得到资金支持。对发展中国家的这种财政支持是给他们提供他们为保护全球环境所需要的额外资金。发达国家也应当向他们提供技术转让。

### 最近10年谈判历程

《公约》缔约方大会是《公约》的决策机构。从1994年《公约》生效后的10年间,共召开了10次缔约方大会。



#### 蒙特利尔气候变化大会

2005年11月28日-12月10日在加拿大蒙特利尔召开了《气候变化框架公约》第11次缔约方大会和《京都议定书》第1次缔约方会议。会议正式通过了马拉喀什协议(Marrakesh Accords),确定了《京都议定书》实施的规则。《公约》缔约方大会决定成立《京都议定书》附件一缔约方进一步承诺特别工作组(AWG-KP),以讨论工业化国家在京都议定书下2012年以后进一步的减排承诺。缔约方大会还决定举行一系列称为“对话”的会议,来研究《公约》下长期合作的问题。

为了讨论2012年以后的合作安排,蒙特利尔气候变化大会以后召开了一系列会议,其中包括在波恩等地召开的AWG-KP和《公约》“对话”会议,2006年11月在肯尼亚内罗毕召开的《公约》第12次缔约方大会和《京都议定书》第2次缔约方会议,以及2007年9月24日在纽约联合国总部召开的气候变化高级别会议等。

## 巴厘岛气候变化大会

2007年12月在印度尼西亚巴厘岛召开了《气候变化框架公约》第13次缔约方会议和《京都议定书》第3次缔约方会议。巴厘岛气候变化大会的主要内容是讨论2012年以后的减排计划。通过谈判,各方达成了一个两年的行动计划,即《巴厘路线图》。《巴厘路线图》要求在2009年12月以前达成一个2012年以后的减排计划。这个路线图设立了两条行动路线,即两轨,一轨在《公约》下,达成了一个《巴厘行动计划》,建立了

一个长期合作安排特别工作组(AWG-LCA),目的是制定一个《公约》下长期合作的全面计划,要在2009年制定完成。《巴厘行动计划》确定了四个关键内容:减缓、适应、资金和技术。这个计划包括每个领域下一个要求工作组进行讨论的问题清单,并要求在长期合作行动上形成共同的认识。另一轨在《京都议定书》附件一缔约方进一步承诺特别工作组下进行,决定在2009年12月前完成附件一缔约方第二个承诺期的谈判。



## 哥本哈根气候变化大会

2009年12月7日到19日,在丹麦首都哥本哈根召开了联合国气候变化大会。这次大会包括《气候变化框架公约》第15次缔约方大会和京都议定书第5次缔约方会议。同时,科学技术咨询附属机构第31次会议、实施附属机构31次会议、《京都议定书》附件一缔约方进一步承诺特别工作组第10次会议,以及《气候变化框架公约》长期合作行动特别工作组第8次会议等也同时召开。

2009年12月16日到18日召开了大会的高级别部分。全世界115名国家领导人参加。中国国务院总理温家宝出席高级别部分。这是外交史上在联合国总部以外召开的规模最大的一次国家领导人的聚会。大会引起了全世界广泛的关注,约有40000人参加会议。这些情况说明说明了全世界的领导人和公众对气候变化的重视。

大多数国家就一个题为《哥本哈根协议》的文件达成了共识。由于少数国家反对,按照协商一致的原则,这个文件没有得到通过,但大会通过了“无法律约束力的哥本哈根协议”的决议。联合国秘书长潘基文说:“《哥本哈根协议》为全球达成一项减少和限制温室气体排放的协议迈出了重要的一步。”

《哥本哈根协议》达成了许多重要的减少温室气体的政治共识。缔约方同意,根据政府间气候变化专门委员会(IPCC)第四次评估报告的科学分析,必须减少全球温室气体的排放,以使全球升温不超过2℃等等。许多人认为,《哥本哈根协议》为人类应对气候变化制定了一个框架。

《哥本哈根协议》中关于发达国家的减排承诺的条款是十分软弱的。许多人认为,它实际从《京都议定书》倒退了。发达国家没有就具有法律约束力的减排指标做出

承诺,也没有为温室气体何时达到峰值确定时限。该协议建议,发达国家和发展中国家都向《公约》秘书处递交他们减排承诺的信息。

关于发展中国家的减排行动问题,《协议》主要对发展中国家的减排行动实行“测量,报告和核实”(MRV)作了说明。这是一个哥本哈根会议前谈判比较困难的一个问题。《协议》指出,发展中国家对得到资金、技术和能力建设方面支持的行动将接受MRV,但对于没有得到支持的行动由本国自己进行测量和核实,然后再报告给秘书处,也可以接受“国际磋商与分析”,但这个概念还要进一步定义。

《哥本哈根协议》最成功的部分是关于资金方面的协议。发达国家承诺向发展中国家为减缓和适应气候变化采取行动提供资金。从2010年到2012年,发达国家将向发展中国家提供300亿美元快速启动

资金。从长期来看,每年发达国家将筹措1000亿美元的资金,一直到2020年。但是如何使这些资金承诺得以实现,《协议》中没有明确。

《哥本哈根协议》决定建立四个机制:减少发展中国家森林砍

伐造成的排放,包括森林保护机制(REDD-plus);一个在缔约方大会下的研究如何实现资金条款的高级别委员会;哥本哈根绿色气候基金;以及一个技术转让机制。

哥本哈根大会决定延长《京都

议定书》附件一缔约方进一步承诺特别工作组和《气候变化框架公约》长期合作行动特别工作组的工作,从而保证了“双轨”谈判继续进行,以最终达成具有法律约束力的协议。



巴西、南非、印度和中国“基础四国”领导人在哥本哈根气候变化大会期间磋商

### 天津气候变化谈判

2010年10月4日到9日在中国天津召开了《联合国气候变化框架公约》下的长期合作特别工作组第12次会议(AWG-LCA 12)和《京都议定书》下的附件一缔约方进一步承诺特别工作组第14次会议(AWG-KP 14)。这是2010年11月底至12月初在墨西哥坎昆举行的联合国气候变化框架公约第16次缔约方大会和京都议定书第6次缔约方会议召开前的最后一次工作组会议。

AWG-LCA 12次会议讨论了2010年散发的一个谈判案文。该案文包括了《巴厘行动计划》最重要的内容:长期合作行动共同的观点、减缓、适应以及资金、技术和能力建设。会议对有可能达成一致意见的案文进行了讨论,有些部分取得了一致意见,使案文

的分歧有了很大的减少。经这次会议修改后的谈判案文将递交在坎昆召开的会议上进一步讨论。

AWG-KP 14次会议讨论了当年8月AWG-KP 13次会议上散发的一个文件。这个文件包含了若干个决议草案,特别是关于《京都议定书》3.9条的修改(附件一缔约方进一步承诺,灵活机制,以及土地使用、土地使用变化和林业)。缔约方最终在减少文件中提出的方案数量方面做出了努力,使一些实质性问题的谈判取得了进展。在这次讨论的基础上,产生了一个《主席建议》的修改稿,这个修改稿将提交给坎昆会议进行讨论。

天津气候变化会议减少了很多分歧,增加了共识,为坎昆联合国气候变化大会达成协议打下了基础。



### 坎昆气候变化大会

坎昆气候变化大会于2010年11月29日至12月11日在墨西哥坎昆市举行。会议最后通过了《坎昆协议》，包括了两个谈判轨道下通过的决议。

在公约这一谈判轨道方面，通过了一个1/CP.16决定。在这个决定中，缔约方认识到，为了使全球平均升温控制在2℃，需要对全球排放进行大量的削减。缔约方也一致同意在2015年前的审议中对加强全球长期目标进行考虑，包括将全球平均升温控制在1.5℃这样一个建议。缔约方也注意到了发达国家和发展中国家分别提出的减排目标和合适的国家减缓行动。1/CP.16决定也涉及到减缓的其它方面，如测量、报告和核实；减少发展中国家由于森林砍伐和森林退化造成的排放；发展中国家森林保护的作用以及可持续发展的森林管理和增加森林碳汇等问题。关于“国际磋商与分析”，缔约方达成了遵循尊重主权、非侵入性、非惩罚性和促进性原则的共识。

缔约方也同意建立几个新的机制，例如坎昆适应框架和适应委员会，以及技术机制，包括技术执行委员会(TEC)和气候技术中心和网络(CTCN)。资金方面1/CP.16决定建立一个绿色气候基金(GCF)，作为公约新的资金机制。它将由一个24人的委员会进行管理。缔约方同意建立一个过渡委员会来设计该基金的细则，并建立一个常务委员在资金机制方面协助缔约方大会。他们也注意到发达国家关于资金方面的承诺，即在2010到2012年之间提供快速资金300亿美元，并联合在2020年以前每年筹措1000亿美元。

在《京都议定书》这个谈判轨道方面，通过了一个1/CMP.6决定。该决定包括要求尽快完成《京都议定书》下的长期合作特别工作组的工作，并将谈判结果递交缔约方大会通过，以保证在第一和第二个承诺期之间没有空挡。《京都议定书》缔约方会议要求附件一缔约方提高他们的减排目标，以使它们同政府间气候变化委员会(IPCC)第四次评估报告中所确定的总减排量相一致。缔约方也通过了一个2/CMP.6关于土地使用、土地使用变化和林业(LULUCF)的决定。

坎昆气候变化大会决定将两个特别工作组的工作延长至德班联合国气候变化大会。

### 德班气候变化大会

联合国德班气候变化大会于2011年11月28日至12月11日在南非德班举行。这次大会包括《气候变化框架公约》第17次缔约方大会和《京都议定书》第7次缔约方会议。12480名代表参加了会议，包括5400名政府官员，5800名来自联合国机构、政府间机构和民间组织的代表，以及1200名媒体代表。

德班气候变化大会原计划12月9日闭幕，但会议一直开到11日清晨，经过一系列激烈的辩论，最终取得了积极的成果。《公约》缔约方大会通过了19项决定，《议定书》缔约方会议通过了17项决定，还批准了若干《公约》附属机构达成的结论。会议成果涉及一系列问题，包括：《京都议定书》下建立第二个承诺期；《公约》下的长期合作行动；建立“加强行动德班平台特设工作组”（简称“德班平台”），开始谈判适用于所有缔约方的具有法律约束力协议的新的过程；以及绿色气候基金的运转等。

坎昆会议以后，德班大会发生了新的转折，不仅拯救了《京都议定书》，而且也通过了一项决议，开始为达成一项范围更加广泛的21世纪气候法律框架进行谈判。这项谈判要在2015年前完成，作为2020年后各方贯彻和加强《公约》、减少温室气体排放和应对气候变化的依据。人们认为，德班为一个新的谈判过程提供了足够的动力。许多人欢迎德班大会通过的决议，特别是关于绿色气候基金和德班平台等决议。



出席多哈气候变化大会的“基础四国”代表团团长与联合国秘书长潘基文合影

### 多哈气候变化大会

联合国多哈气候变化大会于2012年11月26日至12月8日举行。这是第一次在中东举行的气候变化大会。这次大会包括《气候变化框架公约》第18次缔约方大会和《京都议定书》第8次缔约方会议，9000多名代表参加。

多哈气候大会原计划12月7日下午闭幕，但会议一直开到8日晚上9:34，各方才达成协议。大会达成了名为“多哈气候途径”(Doha Climate Gateway)的一揽子协议，从法律上正式确定了《京都议定书》第二承诺期，《气候变化框架公约》长期合作行动特设工作组达成了包括共同愿景、减缓、适应、资金、技术等在内的协议，并在此基础上停止了《京都议定书》附件一国家进一步承诺特设工作组和《气候变化框架公约》长期合作行动特设工作组的工作。此外，发展中国家受气候变化负面影响的事实得到认可，“气候变化的损失和损害”被正式载入国际气候法律文件。最后，会议还确定了“德班增强行动平台”下一步工作计划，全面启动关于2020年以后国际气候制度的谈判进程。

针对《京都议定书》第二承诺期，会议解决了期限为五年还是八年这一关键性问题，决定第二承诺期为2013-2020年，并要求附件一国家最迟到2014年重新

审查第二承诺期的量化减排承诺，从而保留它们进一步提高减排力度的可能性。

针对“长期合作行动”，会议再次确认全球平均升温最高不超过2℃这一目标，呼吁发达国家进一步提高减排目标。针对资金问题，发达国家重申到2020年每年筹集1000亿美元支持发展中国家应对气候变化，而2013-2015年筹措资金规模不低于2010-2012年间的300亿美元快速启动资金。此外，会议针对“巴厘路线图”中各个核心要素作了相应的制度性安排，包括绿色气候基金、技术执行委员会、技术中心和网络、适应委员会、“测量、报告和核实”体系等。对于一些争议性较大的核心问题，包括提高减排力度、资金等也都有所安排，转入新的谈判进程，保留了继续谈判和达成协议的希望。

在去年德班协议的基础上，会议又决定全面启动关于“德班增强行动平台”这一新的谈判进程，并制定了时间表，要求于2015年之前达成一项适用于所有缔约方的协议，具体包括：2013年举办系列会议，探讨各种旨在缩小2020年减排目标差距的行动方案；2014年底谈判最终文本草案中的各种要素；2015年5月前提出一份谈判文本。

很多评论指出，多哈会议是对现实的妥协。发达

国家没有在坎昆和德班会议基础上进一步提高减排目标,对于发展中国家所关注的中期资金承诺也留待华沙气候大会解决,被认为具有重要意义的“损失与损害”补偿国际机制也非常模糊,有待进一步落实。

### 华沙气候变化大会

联合国华沙气候变化大会于2013年11月11日-23日在波兰华沙举行。这次大会包括《气候变化框架公约》第19次缔约方大会和《京都议定书》第9次缔约方会议。8300多名代表出席,其中4000多名为政府代表。

会议原计划11月22日闭幕,在延长了27个小时后,会议于23日晚闭幕。大会主要达成了以下协议:(一)就德班增强行动平台通过一个决定,邀请缔约方启动并增强国内的准备力度,以确定各国自己的贡献量,并下决心加速《巴厘岛行动计划》和2020年前减排目标的完全实现。该决定基本体现“共同但有区别的责任原则”;(二)决定建立一个关于损失与损害的华沙国际机制;(三)决定建立一个“华沙减少发展中国家森林砍伐和退化,包括保护造成的排放(REDD+)框架”,就此通过了包括资金、机构安排和方法等七项决定;(四)关于资金的决定再次确认发达国家到2020年每年筹措1000亿美元的承诺,以及自18次缔约方大会以来所做出的承诺,敦促发达国家从各种渠道筹措更多的公共气候资金。在2014-2020年

间,要求他们每两年提交一份增加气候资金的战略和方法的报告。

华沙气候谈判十分艰苦,发达国家极力推卸历史责任,对于切实兑现承诺减排并向发展中国家提供资金和技术支持缺乏政治意愿。虽然在发展中国家的压力下,他们承认了以前作过的资金承诺,但既没提出时间表也没提出具体的集资战略和方法;对建立损失与损害补偿机制,也是在国际社会的巨大压力下初步同意,但没有实质性承诺;一些发达国家对落实2020年前减排目标仍缺乏力度,日本等个别发达国家甚至还出现了减排目标严重倒退。这些都引起发展中国家的强烈不满,为今后的谈判带来了负面影响。

世界自然基金会(WWF)等多家环保民间组织,对气候谈判的进展十分失望,在会议结束前集体退出大会。他们认为,谈判正在开倒车,华沙会议不会达成什么实质性成果。

中国、印度、巴西和南非组成的“基础四国”提出了促成大会成功的四点建议,包括要加大落实以往承诺的力度,尽快开启德班平台的谈判,要在减排、适应、资金、技术和透明度等关键问题上取得平衡结果,全球应对气候变化新协议应有约束力等。他们还表示,“基础四国”将为此共同做出努力。联合国秘书长潘基文在会见“基础四国”代表时,充分肯定了四国应对气候变化积极有力的行动。



### 利马气候变化大会

联合国利马气候变化大会于2014年12月1-14日在秘鲁利马举行。这次大会包括《气候变化框架公约》第20次缔约方大会和《京都议定书》第10次缔约方会议。11000多名代表参加,其中6300多名为政府代表。

大会集中对加强行动德班平台特别工作组的结果进行谈判,目的是推动2015年在巴黎《公约》第20次缔约方大会上达成一项适用于所有缔约方的具有法律约束力的协议,包括讨论在2015年递交应对气候变化“国家自主贡献”(intended nationally determined contributions, INDCs)所需要的信息和程序,以及巴黎谈判案文的要素等。大会通过的1/CP.20号决议邀请所有缔约方在2015年第21次缔约方大会前尽早向《气候变化框架公约》秘书处递交国家自主贡献文件。

大会最后通过了一项关于推进德班平台的决议,

该决议的附件包含了巴黎大会谈判案文的要素。大会还通过了《利马气候行动呼吁书》，启动了为明年达成一项协议的谈判、递交和审核“国家自主贡献”以及提高2020年前减排目标的进程。利马大会还通过了其他18项决议，包括推动“损失与损害补偿华沙国际机制”的运作、建立关于性别问题的利马工作方案以及通过《利马教育和意识提高宣言》等。

资金问题一直是气候谈判的一个焦点。在这次会议上，绿色气候基金的集资有了一定的进展，大会结束时，发达国家和部分发展中国家总共承捐102亿美元，超过了原来预期的100亿美元。但是，发达国家关于到2020年每年筹集1000亿美元支持发展中国家应对气候变化的承诺在这次会议上没有得到落实。

“国家自主贡献”将是2015年巴黎协议的一项核心内容，但包括哪些部分，发达国家和发展中国家存在着重大的分歧。发达国家主张只包括减缓，而发展中国家主张还应该包括适应和实施手段（资金、技术和能力建设）。最后通过的决议表述比较模糊，即“邀请缔约方考虑包括一个适应的组份”，而资金、技术和能力建设没有列入。

在会议延长42个小时的情况下，由于发展中国家不懈的坚持，通过的决议反映了已经发表的《中美气候变化联合声明》的提法，即“缔约方大会强调将在2015年达成一个有力度的、反映共同但有区别的责任和各自能力原则以及符合各国国情的协议这一承诺”，从而打破了僵局。

大会通过的决议是各方妥协的产物，但就2015年巴黎协议草案的要素基本达成了一致，初步明确了各方2020年后应对气候变化“国家自主贡献”所涉及的信息和程序，为2015年在巴黎的谈判打下了基础。

### 中国履约状况

中国于1992年6月13日在联合国环发大会上签署了《气候变化框架公约》，并于1993年1月5日向联合国交存批准书；中国又于1998年5月29日签署了《京都议定书》，并于2002年8月30日向联合国交存了核准书。

中国作为一个负责任的发展中国家，对气候变化问题给予了高度重视，成立了由国务院总理担任组长的国家应对气候变化领导小组，建立了国家气候变

化对策协调机制。作为履行《公约》的一项重要义务，2007年，中国政府发布了《应对气候变化国家方案》。中国根据可持续发展战略的要求，采取了一系列应对气候变化的政策和措施，认真落实《国家方案》中提出的各项任务，努力建设资源节约型、环境友好型社会，提高减缓与适应气候变化的能力，为履行《公约》，减缓和适应气候变化做出了积极的贡献。

中国发挥负责任大国的作用，积极和建设性地参与国际气候谈判多边进程，坚持和维护联合国气候变化谈判的主渠道地位，加强发展中国家整体团结协调，维护发展中国家共同利益，加强与发达国家气候变化对话与交流，增进相互理解，反对以应对气候变化为名设置贸易壁垒。

中国坚持《公约》的原则和基本制度，坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则，推动《公约》及其《京都议定书》的全面、有效和持续实施，积极建设性参与全球2020年后应对气候变化强化行动目标的谈判，与国际社会共同努力，建立公平合理的全球应对气候变化制度。

中国坚持将减缓和适应置于同等重要的位置。在减缓方面，中国认为发达国家应当带头减少温室气体的排放。同时，发展中国家应根据它们的国情，在发达国家资金和技术支持下，在可持续发展的框架内采取合适和有效的减排措施。中国的立场是，发达国家要有法律约束力的减排指标，而发展中国家要采取自愿的行动，努力减少温室气体的排放。中国认为，适应对发展中国家更为重要。在取得财政和技术支持的情况下，它们应当采取现实的、紧迫的和积极的适应行动。

关于资金和技术，中国认为，发达国家应当兑现其做出的向发展中国家提供资金和技术的承诺，使发展中国家能够得到采取减缓和适应行动的必要的资金、技术和能力。作为发展中国家的中国有权取得这种资金和技术。

中国长期坚持《气候变化框架公约》和《京都议定书》是应对气候变化的主要工具。2007年巴厘气候变化大会达成“巴厘路线图”以后，中国坚持气候谈判应当在《联合国气候变化框架公约》下的长期合作特别工作组(AWG-LCA)和《京都议定书》下的附件一缔约方进一步承诺特别工作组(AWG-KP)两个轨道

下进行谈判,并坚持《京都议定书》要建立第二个承诺期。2011年底召开的德班气候变化大会上,中国推动建立“加强行动德班平台特设工作组”(简称“德班平台”),开始谈判适用于所有缔约方的具有法律约束力协议的新的过程,以及通过关于绿色气候基金的运转等方面的决议。2012年底召开的多哈气候大会达成了名为“多哈气候途径”的一揽子协议,从法律上正式确定了《京都议定书》第二承诺期,《气候变化框架公约》长期合作行动特设工作组达成了包括共同愿景、减缓、适应、资金、技术等在内的协议,并在此基础上停止了两个特设工作组的工作。2013年11月的华沙气候变化大会上,中国、印度、巴西和南非组成的“基础四国”提出了促成大会成功的四点建议,包括要加大落实以往承诺的力度,尽快开启德班平台的谈判,要在减排、适应、资金、技术和透明度等关键问题上取得平衡结果,全球应对气候变化新协议应有约束力等。“基础四国”为华沙气候变化大会取得的成果做出了实质性的贡献。

中国认真履行《气候变化框架公约》和《京都议定书》,承担与发展阶段、应负责任和实际能力相称的国际义务,落实2020年控制温室气体排放行动目标,在可持续发展的框架下积极应对气候变化,为保护全球气候做出积极贡献。

2013年以来,中国政府紧紧围绕“十二五”应对气候变化目标任务,全面落实“十二五”控制温室气体排放工作方案,继续通过调整产业结构、节能与提高能效、优化能源结构、增加碳汇、适应气候变化、加强能力建设等综合措施,应对气候变化各项工作取得积极进展,成效显著。2014年,我国单位国内生产总值能耗和二氧化碳排放分别比2005年下降29.9%和33.8%。我国已成为世界节能和利用新能源、可再生能源第一大国,为全球应对气候变化作出了实实在在的贡献。

中国在2014年9月颁布了《国家应对气候变化规划(2014—2020年)》,明确了2020年前中国应对气候变化工作的指导思想、主要目标、总体部署、重点任务和政策导向。到2020年,单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%—45%,非化石能源占一次能源消费的比重到15%左右,森林面积和蓄积量分别比2005

年增加4000万公顷和13亿立方米。产业结构和能源结构进一步优化,工业、建筑、交通、公共机构等重点领域节能减排取得明显成效,工业生产过程等非能源活动温室气体排放得到有效控制,温室气体排放增速继续减缓。

2014年11月,中美双方发表了《中美气候变化联合声明》。中美两国元首宣布了两国各自2020年后应对气候变化的行动。美国计划于2025年实现在2005年基础上减排26%—28%的经济范围减排目标并将努力减排28%。中国计划2030年左右二氧化碳排放达到峰值且将努力早日达峰,并计划到2030年非化石能源占一次能源消费比重提高到20%左右。认识到这些行动是向低碳经济转型长期努力的组成部分并考虑到2°C全球升温目标,双方均计划继续努力并随时间而提高力度。

在气候变化国际谈判中,中国继续发挥积极建设性作用,推动2014年12月在秘鲁利马举行的联合国气候变化大会取得积极成果,为在2015年联合国巴黎气候大会上达成在《联合国气候变化框架公约》下适用于所有缔约方的一项议定书、其他法律文书或具有法律效力的协定打下了基础。

中国于2015年6月30日向《公约》秘书处提交了应对气候变化国家自主贡献文件《强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献》。文件重申了2009年中国向国际社会宣布的并在2014年颁布的《国家应对气候变化规划(2014—2020年)》中明确的到2020年应对气候变化的目标;文件确定了中国2030年的自主行动目标:二氧化碳排放2030年左右达到峰值并争取尽早达峰;单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降60%至65%,非化石能源占一次能源消费比重达到20%左右,森林蓄积量比2005年增加45亿立方米左右。中国还将继续主动适应气候变化,在农业、林业、水资源等重点领域和城市、沿海、生态脆弱地区形成有效抵御气候变化风险的机制和能力,逐步完善预测预警和防灾减灾体系。

中国国家自主贡献文件还回顾了中国在应对气候变化方面所取得的成效,介绍了为实现上述目标所采取的政策和措施,以及2015年气候变化协议谈判的立场。