

《巴黎协定》铸就全球气候治理新秩序

“Paris Agreement” creates new order for global climate governance

■文/冯相昭



巴黎气候变化大会尘埃落定,一项具有约束力的《巴黎协定》给出了2020年后全球气候治理的制度安排。作为历史上第一份覆盖近200个国家和地区的全球减排协定,《巴黎协定》首次确立了包括全球温升、适应和资金在内的三项长期目标,其中全球温升控制目标设定为2℃,并努力限制在1.5℃内。《巴黎协定》框架下的国家自主贡献是一项涵盖了减排、适应、资金、技术转让、能力建设等内容的综合行动计划,较为充分地体现了共同但有区别的责任原则。《巴黎协定》标志着全球气候治理从“自上而下”的强制减排模式正式转变为“自下而上”的自主贡献承诺模式。中国按照国家主席习近平提出的摒弃零和博弈思维,既彰显了主动参与国际治理、推动巴黎大会成果最终达成的积极形象,又捍卫了自身的发展中国家定位和发展空间。展望未来,中国有信心有能力在国际气候治理变革乃至全球治理体系重塑中发挥更大的话语权、影响力。

2015年12月12日,《联合国气候变化框架公约》

第21次缔约方会议暨《京都议定书》第11次缔约方会议在巴黎尘埃落定,并最终达成一项凝聚所有196个缔约方(195个国家+欧盟)共识的《巴黎协定》,为2020年后全球气候治理给出了较为明晰的制度安排。《巴黎协定》是此次气候变化大会重要成果之一(另一成果为19页的缔约方决议),共12页29个大条目,其中包括目标、减缓、适应、损失损害、资金、技术、透明度、盘点机制等内容。《巴黎协定》的通过是继1992年《联合国气候变化框架公约》和1997年《京都议定书》之后国际社会应对气候变化努力的又一里程碑事件,将对全球气候治理新秩序以及未来我国社会经济可持续发展产生深远影响。

同样的约束力,多样的长期目标

在过去的几天内,《巴黎协定》在国际社会引发广泛热议。联合国秘书长潘基文说:“应对全人类面临的最为复杂的气候变化问题,我们已经进入了一个全球合作新时代。全球所有国家为了共同的目标采

取共同应对措施,这是有史以来的第一次,这曾经无法想象,现在势不可挡。”事实上,作为历史上第一份覆盖近200个国家和地区广泛参与的全球减排协定,《巴黎协定》的达成标志着全球应对气候变化迈出了历史性的坚实一步。

《巴黎协定》是一份具有法律约束力的多边共识文件,将于2016年4月22日至2017年4月21日开放签署,与《京都议定书》一致,至少55个参与国签署且排放占比超过全球的55%才能让协定生效。协定生效后,条约文本中所规定的内容将对所有当事缔约国产生法律约束力,除非当事国决定退出。通读协定文本,我们发现大多为程序性规定条款,即在确立综合性长期目标的基础上,围绕如何实现这些目标,各国基于共同但有区别原则和各自能力等原则采取差异化行动,所有国都被要求制定并公布低排放增长的长期战略,2020年前向秘书处提交到2050年乃至更长期间的低碳战略。这与《京都议定书》有所区别,后者具有很强的法律约束力,例如发达国家必须定期汇报减缓目标执行情况并接受严格审评、履约不力将受到惩罚等。

《巴黎协定》的亮点之一是首次确立了包括全球温升、适应和资金在内的三项长期目标,即一是把全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上低于2℃之内,并努力将气温升幅限制在工业化前水平以上1.5℃之内;二是提高适应气候变化不利影响的能力并以不威胁粮食生产的方式增强气候韧性和温室气体低排放发展;三是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。相比之下,《公约》仅仅是规定了较为虚化的最终目标,即“减少温室气体排放,减少人为活动对气候系统的危害,减缓气候变化,增强生态系统对气候变化的适应性,确保粮食生产和经济可持续发展”。同时,提出为实现长期温控目标,缔约方尽快达到温室气体排放的全球峰值,且在本世纪下半叶实现温室气体源的人为排放与汇的清除之间的平衡。《京都议定书》则不同,它主要明确了发达国家的温室气体减排目标,即在2008—2012年承诺期内6种受控温室气体气体排放总量从1990年水平至少减少5%。

不变的责任原则,变化的治理模式

坚持共同但有区别原则(简称共区原则)是我国在气候谈判进程中的核心关切之一,《巴黎协定》很

好地继承了这一公约原则。在持续两周的谈判进程中,坚持公约原则和强调责任划分始终是发达国家和发展中国家间的最大分歧,特别是在减排行动力度和对发展中国家的支持方面。在减排行动上,发达国家希望一些发展中国家与他们一样,进行全经济范围绝对量减排。在资金支持上,发达国家倾向模糊有关其支持力度的案文表述,并希望一些发展中国家也承担支持义务。发展中国家则主张,发达国家和发展中国家的减排责任必须有所区别,发展中国家可以采取多样化减排行动,且行动取决于自身发展的需要及发达国家提供的支持。最终达成的《巴黎协定》,其框架下的国家自主贡献涵盖了减排、适应、资金、技术转让、能力建设等内容的综合行动计划,较为充分地体现了共同但有区别的责任原则,即各国在巴黎协定确立的长期目标指导下,基于各自国情和能力,自主决定采取的适当行动,应能体现各自的最大意愿和力度雄心。对发达国家而言,不但要确定涵盖全经济部门的绝对量化减排目标,还要在自主贡献中明确向发展中国家提供资金、技术、能力建设等支持的内容,且按照透明度要求接受专家组审查。对发展中国家而言,排放达峰时间可以晚于发达国家,减排目标可以逐步过渡到绝对量化减排,对应适应、资金、技术转让和能力建设方面,除体现自己采取自主行动外,还要强调对发达国家提供支持的需求。此外,对最不发达国家和小岛国还有特别关照,允许他们根据自己特殊国情决定是否提交低排放发展长期战略。

《巴黎协定》标志着全球气候治理从《京都议定书》“自上而下”的强制减排模式正式转变为“自下而上”的自主贡献承诺模式。在新模式下,各缔约方提出的行动目标,无论涉及减排、适应还是资金,一旦自主决定,都将建立在不断进步(progression)的“自主贡献”基础上。为强化这种“自下而上”自愿减排行动的有效性,构建合理的盘点、审评和透明度机制安排是关键。其中就盘点而言,《巴黎协定》规定,2018年将安排一次盘点各国自主贡献整体力度的“促进性对话”,算是全球盘点机制的一次预演,以评估减排进展与长期目标的差距,推动各国制定新的自主贡献承诺,同时邀请政府间气候变化专门委员会(IPCC)在此之前提交一份关于全球升温1.5℃的影响及其相关全球排放路径的专题评估报告。从2023年起,每五年将对全球应对行动的总体进展进行一次盘点,以帮助

各国提高减排力度、加强国际合作,兑现全球应对气候变化长期目标。此外,《巴黎协定》在为发展中国家提供必要灵活性、向发展中国家提供响应能力建设支持的基础上,强化了对各缔约方行动与支持透明度的要求。

大国的担当,小国的搅局

《巴黎协定》的最终达成,在某种意义上可以讲是包括中国在内的几大主要经济体共同努力的结果。虽然各缔约方均有达成协议的强烈政治意愿,但谈判进程并不顺利,在12月5日出炉的第一版协定草案中,各国在长期目标、共区、资金、透明度、力度、盘点等重点问题上存在明显分歧,分歧标识在草案文本中多达939处;12月9日,大会发布第二版协定草案,与第一版相比删除了大约2/3存在不确定性的内容,但在资金、共区和长期目标上,各国依然无法达成一致。为推动谈判进程,在会议期间大国之间互动频繁,中、美、欧及“基础四国”、非洲集团等各重要谈判方均举行了密集的双边磋商,寻求妥协方案。东道国法国的积极努力也值得称道,一方面顶着暴恐压力,诚邀140多个国家领导人出席大会开幕式,发挥领导人与会对谈判的政治推动力;另一方面注重与大国协调对表,强调民主参与,公开透明,广纳各方意见,注意把控节奏,弥合分歧。需要强调的是,中美、中法分别在2015年9月和11月达成的气候变化双边联合声明为会议最后阶段各方寻求共识发挥了重要作用。

需要指出的是,谈判进程中从来都不缺搅局者,而这类“重要”任务通常由较小的国家或国家集团担当。这次也不例外。12月8日,谈判进入白热化的第二周,一个名曰“雄心壮志联盟”(High Ambition Coalition)横空出世,号称是一个由发达国家和发展中国家共同组成的新集团,成员包括欧盟、美国 and 79个非洲、加勒比海和太平洋国家,集团主谋是马绍尔群岛的外长,美国气候变化特别代表斯特恩与欧盟气候委员卡内特则是推动联盟走上前台的政治推手。其主要诉求是协定需全球温升控制在1.5℃以下,要有法律约束力,依照科学建议设定清晰的长期减排目标,对各国自主减排目标制定一个周期为五年的核查机制,建立一个统一的跟踪各国减排进程的透明度机制。他们的某些要求将在一定程度上模糊甚至动摇《公约》所规定的共区原则,遭到了中国、印度等国家

的强烈反对,而最终的协定文本成功地捍卫了公约的共区原则。此外,仅占全球温室气体排放量0.03%且尚未提交国家自主贡献文件的尼加拉瓜,在大会期间成为全球首个宣布无意发布一项遏制全球变暖的全国计划的国家,甚至在最后一天还拒绝接受《巴黎协定》,最终得益于大会主席法国外长法比尤斯的迅速救场,协定才最终得以通过。

顺势而为,中国积极推动国际气候治理新格局

习近平总书记曾明确指出应对气候变化是自身发展需要,是我们自己要做,而不是别人要我们做。所以,在国际气候谈判进程中适时发声,结合自己的绿色发展实践倡议全世界积极向绿色低碳、气候适应型和可持续发展转型,已成为中国参与国际气候治理、开展环境外交的重要内容。而《巴黎协定》的达成有力地见证了中国主动参与和适时引领国际气候变化新秩序构建的成功实践。正是由于从2014年以来大国外交活动的长袖善舞,中国和几个主要发达国家、基础四国在核心谈判议题上凝聚了共识;在谈判期间,中国与东道国法国、美国、欧盟、基础四国以及立场相近国家等利益集团围绕分歧密集双边磋商,寻求最大公约数。这些努力一方面推动了巴黎大会成果的最终达成,另一方面捍卫了中国的发展中国家定位和发展空间,维护了大多数发展中国家的广泛利益,同时也彰显了中国顺势而为、主动参与国际治理的积极形象。

巴黎气候变化大会的事实证明,按照国家主席习近平提出的摒弃零和博弈思维,中国有信心且有能力在国际气候治理变革中发挥更大的话语权、影响力,而这一次气候外交和环境外交的胜利,对于中国未来积极参与国际政治经济新秩序构建乃至全球治理体系的重塑也积累了宝贵的经验。

巴黎气候变化大会曲终人散,作为共识,世界经济低碳转型进程势必加速,对于中国而言,在“十三五”及未来一段时期内,要统筹国内和国际大局,除顺势而为积极参与《巴黎协定》相关实施规则的谈判之外,在国内应顺应经济新常态和国际形势新变化,以有效控制温室气体排放和积极适应气候变化为主题,坚持科技创新、管理创新和体制机制创新相结合,全面深化改革,实现绿色低碳协同发展、兑现国家自主减排承诺目标。

作者单位:环境保护部环境与经济政策研究中心