

论后巴黎时代气候变化履约机制的 建构路径及我国的策略^{*}

易卫中

(湖南科技大学 法学与公共管理学院 湖南 湘潭 411021)

摘 要: 履约机制是国际环境条约特有的履约监督保障机制,气候变化《巴黎协定》第15条也规定应设立一个履约机制。该机制的设立应遵守“共同但有区别的责任”原则、可持续发展原则,吸收其他气候条约履约机制的合理内核,灵活措施与强制措施相辅相成。在机构设置、受案范围、程序安排上,履约机制应充分体现《巴黎协定》的目的,并协调与其他机制的关系。我国应加强对履约机制相关理论和实践的研究,积极参与《巴黎协定》履约机制的谈判与建构,为气候变化人类命运共同体的建设贡献力量。

关键词: 气候变化; 巴黎协定; 履约机制; 人类命运共同体

中图分类号: DF969 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-6431(2020)02-0092-06

DOI:10.13715/j.cnki.jxupss.2020.02.015

《巴黎协定》是历史上批约生效最快的国际条约之一,翻开了全球气候变化治理崭新的一页,在应对未来气候变化带来的挑战中,无疑将发挥着极其重要的作用。虽然特朗普宣布退出《巴黎协定》,但绝大多数国家表达了坚定实施该协定的决心。2019年12月2日,第25届联合国气候大会如期在西班牙首都马德里召开,它是2020年后开启全面实施气候变化《巴黎协定》的阶段前最后一届大会。《巴黎协定》即将全面实施,但如果没有切实保障落实条约义务的机制,内容再好的协定也不过是一件漂亮的摆设。无论是发达国家还是发展中国家,都需要积极履行协定项下的义务,才能使协定发挥出应有的作用。如何促进《巴黎协定》各缔约方积极履行条约义务,发挥各缔约方在气候变化治理中的积极作用,防止全球气候进一步恶化,履约机制(compliance mechanism)设置是否科学合理是关键之一。作为国际环境条约的一种特殊的履约保障机制,目前《巴黎协定》仅在其第15条对履约机制进行了框架性的规定,亟待进一步具体化、明确化、体系化。

一、后巴黎时代履约机制设立的必要性

美国宣布退出《巴黎协定》的行为虽然对日后协定的实施将带来巨大影响,但并不排除将会再次加入的可能性,气

候变化的全球性、治理的多边性将会最大限度地吸引各国的努力。《巴黎协定》最终将在各缔约方的努力下得以顺利实施,为保障各缔约方对协定的执行和遵守,其履约机制的合理建构是摆在各国面前的首要任务。

(一) 内部需求

首先,《巴黎协定》第15条规定,①急需设立一个机制以促进缔约方“执行和遵守本协定的规定”,也就是急需设立一个履约机制;但对其工作模式、程序、体系及机构设置则没有涉及。因此,在《巴黎协定》即将全面实施的背景下,有必要由缔约方大会对该履约机制各方面的事项进行谈判、协商并最终确定下来。

其次,《巴黎协定》目标的达成、透明度、气候资金机制等的落实,本质上也有赖于一个科学的履约机制以促使缔约国自觉履行条约义务。而《巴黎协定》对“共同但有区别的原则”某种程度的失守,使各缔约方尤其是发达国家等碳排放大国对减排义务产生懈怠,更需履约机制来督促。此外,《巴黎协定》“自下而上”减排方案虽然具有自身优势,但也不可避免地造成随意性等弊端,需要履约机制来尽可能保障气候正义。

^{*} 收稿日期:2019-12-01

作者简介:易卫中(1972—),男,湖南娄底人,法学博士,湖南科技大学法学与公共管理学院讲师。

基金项目:本文系湖南省社科规划基金项目“应对气候变化PPP模式法律问题研究”[16YBA148]阶段性成果。

① 《巴黎协定》第15条规定“1. 兹设立一个机制,以促进执行和遵守本协定的规定。2. 本条第1款所述的机制应由一个委员会组成,应以专家为主,并且是促进性的,行使职能时采取透明、非对抗的、非处罚性的方式。委员会应特别关心缔约方各自的国家能力和情况。3. 该委员会应在作为《巴黎协定》的缔约方会议的《公约》缔约方会议第一届会议通过的模式和程序下运作,每年向作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议提交报告。”

(二) 外部需求

除了《巴黎协定》本身急需建立一个科学合理的履约机制之外,国际社会气候变化的政治经济环境,也需要尽快启动《巴黎协定》履约机制的建立程序,以保障各缔约方尽可能履行协定项下的义务,给各缔约方以实施协定的充分信心。

首先,英美气候政策变化带来的负面影响呼唤强有力的履约机制。英国启动脱欧和美国宣布退出《巴黎协定》导致气候政策的可能变化将严重影响《巴黎协定》的效力以及各国的履约意愿与能力。但我们不应夸大特朗普政府退出《巴黎协定》所产生的负面影响。因为即使美国退出《巴黎协定》,至多会迟滞“巴黎气候进程”,但绝不会终止或逆转“巴黎气候进程”。^{[1]184-193 275}面对美国的退约,欧盟不会退缩,而是加大力度推动《巴黎协定》的实施。^{[2]43-60 6}法国和意大利等欧盟国家、欧盟理事会以及其他国家的回应和行动充分说明了这一点。但《巴黎协定》目前对“不履约”行为尚无惩罚机制,国际社会对此也仅有道义谴责。这就要求建立具体的履约机制,对不履约行为予以制度规范,最大限度减少不履约行为,确保《巴黎协定》得到遵守与落实。

其次,发展中国家履约能力不足需要履约机制保驾护航。《巴黎协定》虽采取了“自下而上”的模式,但发展中国家受经济发展程度、低碳技术与资金等方面的制约,不可避免地会出现履约不能的情况,这与发达国家的故意不履约行为应区别对待,需要在履约机制的建立中予以明确规定,给予发展中国家更多机会,最终保障协定得以实施。

二、后巴黎时代履约机制设立的目标与原则

(一) 设立履约机制的目标

《巴黎协定》作为《联合国气候变化框架公约》(以下简称“UNFCCC”)下的一个国际条约,其履约机制设置的目的是促进各缔约方执行和遵守协定规定,该目标的达成最终将与UNFCCC第2条所设目标一致,即将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上。这一水平应当在足以使生态系统能够自如地适应气候变化,确保粮食生产免受威胁并使经济发展能够可持续地进行的时间范围内实现。这一最终目标的实现应通过相关具体目标来达成,即便利、促进缔约方遵守和执行《巴黎协定》所规定的义务和承诺,协助缔约国履约、检讨不履约案件、并应依据UNFCCC、《巴黎协定》的相关规定以及国际法原则、规则等,主要以协商性、透明性与务实性等方式与手段处理不履约事宜,并对受影响的缔约国提供程序保障,平等对待情况相同的缔约国。

(二) 履约机制设立所应遵循的主要原则

首先,遵循共同但有区别的责任原则(以下简称“共区原则”)。真正的公平、正义应是国际环境法、国际社会所竭力追求的基本价值。作为一种合理价值诉求的气候正义,是环境正义运动向气候变化领域的延伸,^{[3]22-29}在气候变化及其治理中,这些基本价值则主要由UNFCCC所规定的“共区原则”加以体现。该原则包含两个方面的内容,一是“共同责任”,即要求国际社会相关国家都参与到应对气候变化问题

的行动中;二是“区别责任”,即应该考虑各国不同的情况和能力,及其对气候变化产生的历史影响和将来发展的需求,要求它们承担不同的义务和责任。这项原则被一系列国际环境条约所接受,并在此基础上设计、实施了各种机制、制度和措施。^{[4]59-67}气候变化作为越来越复杂的全球治理问题,当然离不开各国的共同努力,但各国在经济、社会、人为活动和发展上往往存在较大差异,许多发展中国家在治理能力上与发达国家相比有较大差距,如果简单讲求形式上的公平,反而会造成实质上的不平等。因此,不得不考虑各国在气候变化的治理中,所承担义务应有大小、多寡、轻重之别,以实现实质公平、代际公平和程序公平。

《巴黎协定》虽然不再严格区分发达国家和发展中国家两大阵营,由各缔约国根据自身情况自主减排,但仍然要求发达国家在资金、技术和能力培养上对发展中国家进行援助,体现了“共区原则”在协定中的延续。^{[5]88-102}履约机制作为实施《巴黎协定》的重要机构和程序,其设计与建构是否科学合理、是否能体现绝大部分国家的关切、是否能最大程度上发挥各缔约国的主动作用,是协定能否最终落实的关键。因此,在设计过程中,首先应考虑并遵循“共区原则”,以促进发达国家更好地发挥其在气候变化治理中的主导作用,有利于发展中国家积极加强气候变化治理能力建设,同时鼓励其最大限度地履行自己承担的治理义务与责任。

其次,遵循可持续发展原则。气候变化对人类与环境的和谐共处与发展提出了新的挑战,作为促进和协助缔约方遵守条约义务和责任的履约机制,在设计中也应尽可能考虑到可持续发展原则的要求。可持续发展的提出源于20世纪70年代,当时自然资源耗竭、土壤退化、植被破坏等环境问题凸显,导致人类重新认识到人类活动对环境造成的损害,反思人类社会发展与自然的关系。在经历了1972年《斯德哥尔摩宣言》、1980年《世界保护战略》、1987年《布伦特兰报告》、1992年《里约宣言》和《21世纪议程》、2002年《约翰内斯堡可持续发展宣言》后,可持续发展原则得到了国际社会的充分肯定。

可持续发展原则包括两方面的内容,一是人类与环境的关系,即环境的可持续问题;二是人类自身的关系,即发展问题。可持续发展原则在气候变化中的意义,是指通过降低敏感性(通过适应)和/或受影响程度(通过减缓),提高人类的适应能力和减缓能力,降低对气候变化的脆弱性。气候变化的负面后果将会阻碍各个国家实现可持续发展的能力。直接通过增加不利的影响,或者间接通过削弱适应能力,气候变化很可能放缓迈向可持续发展的步伐。在气候变化国际法治中,1992年里约会议通过的UNFCCC中有6处提及可持续发展,且都出现在比较重要的条款中。《京都议定书》中有5处写到可持续发展,并将其作为清洁发展机制的实施目的。

《巴黎协定》是气候变化国际法体系中重要的新篇章,履约机制作为国际环境条约的特殊争端解决机制,在设计和建构时理应坚持和承袭UNFCCC所建立的原则,使其程序和机制有助于人类与环境的友好和谐相处,促进可持续发展。

三、后巴黎时代履约机制设立的制度借鉴

《巴黎协定》作为继《京都议定书》的又一个气候变化治理领域的国际条约,在设置履约机制时,毫无疑问应吸收气候变化领域中相关公约履约机制的合理内核,借鉴其他环境条约履约机制的精髓,参考其他国际条约自设的争端解决机制的有益部分。

(一) 吸收气候变化条约中履约机制的合理内核

UNFCCC 第 13 条规定了履约机制为“多边协商程序”,虽该机制并未真正实施,但对国际环境条约尤其是气候变化条约履约机制的建立树立了良好的理念。《京都议定书》中,为了确保缔约方履约,减少或杜绝不履约的情况而对履约机制进行了规定。但是,就履约机制中至关重要的不履约程序,议定书也只提出了十分有限和原则性的要求,其第 18 条只是粗略地规定“缔约方会议应在第一届会议通过适当且有效的程序和机制,用以断定和处理不遵守本议定书的情势,包括就后果列出一个指示性清单,同时考虑到不遵守的原因、类型、程序和次数,依本条可引起具拘束性后果的任何程序和机制应以本议定书修正案的方式通过。”因此,2005 年 11 月 28 日至 12 月 10 日,在蒙特利尔召开的作为《京都议定书》缔约方会议的 UNFCCC 缔约方会议第一届会议中,讨论并制定了与《京都议定书》之下的履约有关的程序与机制,设立了履约委员会、促进事务组、强制执行事务组、委员会全体会议等机构;制订了履约问题的提交、分配和初步分析程序、一般程序、强制执行事务组的工作程序、快速程序以及上诉程序;规定了促进事务组以及强制执行事务组对不履约实施的后果。

因《巴黎协定》与《京都议定书》同属 UNFCCC 体系,其履约机制的建设,应吸收《京都议定书》履约机制的合理之处,比如机构设置、不履约处理程序、不履约后果的实施等在实践中被证明,对缔约方不履约情事的处理具有较好的效果。对《京都议定书》履约机制在理论和实践中暴露出来的问题,从制度上加以完善,比如履约机制中履约委员会与强制执行事务组、促进事务组之间职能的划分,各事务组在适用法律文件时的冲突等。

《京都议定书》之所以没有得到完美实施,与其履约机制的不足具有一定的联系。这也是联合国气候机制碎片化在履约机制中的体现。^{[6]94-103} 故后巴黎时代应避免重蹈覆辙,应该对气候变化领域履约机制的设置有一个较为统一、完整的认识,吸纳 UNFCCC 缔约方在一系列会议中对履约机制建立的讨论、协商、谈判中的科学理念,力争建设一个能适用于整个气候变化条约体系的履约机制,避免气候治理履约保障机制的碎片化。

(二) 吸纳其他国际环境条约履约机制的精髓

国际环境条约中最早针对缔约国是否遵守公约规定而订立特殊履约机制的是维也纳保护臭氧层公约的《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》(以下称《蒙特利尔议定书》)。1987 年在《蒙特利尔议定书》谈判接近尾声时,美国代表提议建立一个机制来处理不履约问题,但因时间仓促,

缔约方未能就具体程序达成一致。于是在议定书第 8 条规定:缔约国应在其第一次会议上审议并通过用来断定对本议定书条款的不遵守情形及关于如何对待被查明不遵守规定的缔约方的程序及体制机构。但第一次缔约方会议未能如期完成该任务,会议决定建立一个特设法律专家工作组起草不履约情事和处理不履约缔约国的程序和机构的建议。该特设法律专家工作组在 1989 年、1991 年 4 月和 11 月先后召开三次会议,起草了“处理不履约程序”(non-compliance procedures,以下称 NCP)文本。议定书的缔约国会议(Meeting of the Parties,以下称 MOP)在 1992 年哥本哈根修正案第四次 MOP 时正式通过有关 NCP 的决定,履约机制终于建立起来。该 NCP 具有巨大的示范效应,此后许多国际环境条约纷纷仿效。

《控制危险废物越境转移及其处置的巴塞尔公约》(以下称《巴塞尔公约》)在 2002 年第六次缔约方大会(Conference of the Contracting Parties,以下简称“COP”)时决议成立一个“促进履约与履约机制”;《生物多样性公约》下的《卡塔赫纳生物安全议定书》在 2004 年第一次 MOP 时通过“履约程序与机制”。《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》(以下称《斯德哥尔摩公约》)、《在环境问题上获得信息公众参与决策和诉诸法律的公约》(以下称《奥胡斯公约》)、《粮食与农业植物遗传资源国际条约》、《防止倾倒废物及其他物质污染海洋公约》(1972 年)的 1996 年议定书等相继建立了履约机制。《濒危野生动植物种国际贸易公约》(以下称《华盛顿公约》)虽然没有通过 COP 正式通过所谓的履约机制,但该公约定期地通过大会或常设委员会讨论缔约国针对公约下的贸易或其他义务的执行状况进行检讨,针对这一实务运作是否应通过制定所谓的“公约履约指导原则”将其“明文化”,由公约常设委员会指定一工作小组进行讨论,该小组在 2004 年第十三次 COP 时提出一个草案供缔约国讨论。而《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》(以下称《鹿特丹公约》)在 COP 领导之下,谈判、讨论履约机制的建立。在区域性国际环境条约方面,《保护阿尔卑斯山公约》、《越境情况的环境影响评价公约》、《长距离越境空气污染公约》、《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》、《保护和利用跨界水道和国际湖泊公约》(1992 年)的 1999 年水与健康议定书、《关于保护地中海不受污染的巴塞罗那公约》也相继建立了履约机制。

气候问题也是环境问题的一个部分,尽管不同的环境条约设立的履约机制在机构设置、程序安排等方面具有一定的差异,但是其核心精神、理念、主体部分是相同的。在履约机制设立的目标、运作的指导原则、处理不履约涉及条约特定条款与否、与条约争端解决机制的关系、履约机制启动的管道、履约机制下的组织与程序、认定不履约后的处理等方面既有各自的特点,又有相同之处,对这些条约的履约机制进行比较,总结出一些共性和经验。后巴黎时代气候变化履约机制在建设时,应尽可能对这些环境条约履约机制的共性和

经验加以借鉴。

(三) 参考其他国际条约自设的争端解决机制

某些非环境条约如 WTO 等也设有独特的争端解决机制,这些机制的内容、程序、适用范围及其实际运行也可为《协定》履约机制的建构带来更宽泛的启示。

四、后巴黎时代履约机制的具体设想

毕竟履约机制是为了实现《巴黎协定》而设置的,当然应充分考虑《巴黎协定》的各种目标和对缔约方的义务要求,尽可能满足气候变化与各缔约方的需求,促进各缔约方遵守该协议。履约机制应是一个系统和整体,包括履约基本规则体系、履约判定体系和不履约反应体系;应该是围绕国家自主贡献展开的机制创设,加强技术转让、资金等方面的履约考量。^{[7]109-116} 履约基本规则体系是由行为主体、行为规则以及与履约实质目标相关的其他规则组成的。通过指明条约的规制对象、规制方法,该体系或机制决定着履约及违约的动力、行为和程度。履约判定体系包括收集、分析和评估有关当事方的履约或不履约行为及相关参数,以及报告、搜集、核查相关信息的行为主体、行为规则和监控过程。自我报告、独立监测、数据分析和公开发表是该体系的核心内容,它可以对遵守和实施条约的有关主要信息,如数量、质量以及存在问题,借助有关数据来进行深度分析。不履约反应体系由针对不履约行为而采取的正式或非正式的诱导、限制措施的行为主体、行为规则和过程组成。^{[8]6-14} 该体系决定着对不履约行为反应的类型、可能性、规模以及适当性。启动主体可以多样化,尽可能包括秘书处。应该设立一个促进性的履约委员会,成员应以专家为主,涵盖科技、社会、经济、法律等方面,行使职能时采取透明、非对抗、非惩罚性的方式。该委员会应在作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议第一届会议通过的模式和程序下运作,每年定期向作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议提交报告。此外,还应设立补偿保证金体系和履约基金会,切实促进履约,具体制度可设计如下。

(一) 机构设置

履约委员会。《巴黎协定》第 15 条已经明确规定,应该设立一个机制来促进执行和遵守本协定,该机制应由一个委员会组成。故首先应该设立一个履约委员会。该委员会的人员应由相关科学、法律、技术、社会经济等领域的专家组成。考虑到区域、专业平衡与需要,委员会人数可以设定为 12 人,联合国五个区域集团各派两名成员,小岛屿发展中国家和最不发达国家各派一名成员,并兼顾性别平衡。委员会通过全体会议、主席团、秘书处和至少两个工作小组来开展工作。

秘书处。从《京都议定书》履约机制看,虽然秘书处并非履约机制的正式机构,但在履约的每一个程序中,都离不开秘书处的参与,因此,建议在《巴黎协定》的履约机制中,明确将秘书处纳入其中,并赋予其相应的职能,如启动对有关违约方的履约程序等。

主席团。由工作小组正副组长、正副秘书长、委员会全

体会议正副主席组成。

委员会全体会议。委员会全体会议由工作小组和秘书处组成。

专家小组。专家小组由法律、技术、经社等领域的专家组成,并考虑到区域平衡。处理由各启动履约机制单位提出的争议事项。

上诉机构。由相关法律、技术、经社等领域的专家组成,成员为 5 或 7 人,处理对各专家小组裁决不服的争议。

履约基金会。履约机制设立的主要目的是促进和协助各缔约方遵守协议和公约,但一些缔约方往往因自身经济条件的限制,心有余而力不足,设立履约基金会,以在需要的时候对这些履约能力不足的缔约方提供经济、技术上的援助。

补偿保证金委员会。当争议提交专家小组或上诉小组做出裁决之后,就面临着违约方或者履约能力不足方对受损方的补偿,设立补偿保证金委员会,让各缔约方事先即提供相应比例的补偿保证金,以保证当不履约的缔约方遇到不愿或不能进行充足的补偿时,对受损方提供补偿,或者采取其他措施,尽可能降低不履约方对气候的损害。

(二) 明确受案范围

国际环境条约的履约机制与传统争端解决机制存在着一定的联系和冲突。《巴黎协定》如果沿用当前履约机制与传统争端解决机制相互关系的规定,那么,从理论上讲,仍然无法避免一个争端同时由履约机制和争端解决机制处理的尴尬,因此,建议在建立履约机制的过程中,明确履约机制的受案范围,且规定这些争议不适用传统的争端解决方法与程序。但这样可能限制履约机制应有的作用,因此,受案范围应是概括性的,并补充规定,凡涉及条约履约事项应优先由履约机制处理和解决,当然,若已经提交国际仲裁或国际司法程序的,则不适用这种优先性。

(三) 受案程序

启动程序。如遇某一缔约方具有违约或不履约情事,该缔约方、其他缔约方、专家审评组和秘书处可以直接向履约委员会提出,启动不履约程序。当然启动方应掌握了充足的证据支持其指控。在现有国际环境条约中,《蒙特利尔议定书》、《巴塞尔公约》、《卡塔赫纳生物安全议定书》、《京都议定书》的履约机制和程序中都规定了缔约国自己启动、其他缔约方启动、秘书处或特定的专家审评组启动的方式。《蒙特利尔议定书》和《巴塞尔公约》的履约机制规定秘书处可以启动履约程序,同样要适用他国启动的实质证据要求,并分别规定了程序要求。《生物安全议定书》没有规定秘书处启动方式。《京都议定书》规定,履约委员会可通过秘书处接受专家审评组向缔约方会议提交的报告中提出的履行问题,对此存在不同的看法,有的认为该规定是秘书处启动的一种形式,有的则认为是专家审评组启动,还有的认为是一次性地将审查专家组报告的权利授予履约委员会,实际上是规定了履约委员会可根据有关报告自行启动履约程序。

《巴黎协定》第 17 条规定,根据 UNFCCC 第 8 条设立的秘书处应作为本协定的秘书处,且 UNFCCC 第 8 条第 2 款和

第3款关于秘书处职能及行使职能的安排,比照适用于巴黎协定,并应行使本协定和作为《巴黎协定》缔约方会议的UNFCCC缔约方会议所赋予的职能。因此,秘书处作为一个协助各缔约方汇编和传递《巴黎协定》所需信息的机构,如果在行使职能时,察觉到了缔约方不履约的蛛丝马迹,并随后掌握了相关证据,那么赋予它启动不履约程序的职能显然是必要的。

不履约情事的初审与任务分配程序。履约委员会收到各方提交的不履约情事的报告后,委员会主席团根据各工作小组的不同职能,将履行问题分配给适当的事务组。有关事务组应在收到这些问题之日起在规定时间内对履行问题进行初步分析;并通过秘书处以书面形式将决定告知有关缔约方。如果作出的是进一步处理的决定,则应提供一份说明,列出履行问题、说明该问题依据的信息和将处理该问题的事务组。

不履约情事判断的一般程序。在对不履约情事进行初步判断后,确有不履约情况就会启动一般程序,更深度地进行审查,且无具体时间的规定,直到查明情况为止。在进行一般程序时,每一事务组应根据《巴黎协定》有关条款提交的专家审评组的报告、有关缔约方提交的信息、针对另一缔约方提出履行问题的缔约方提交的信息、UNFCCC与《巴黎协定》附属机构的报告及其他工作组提供的信息进行审议,并可征求专家的咨询意见,并将审议的所有信息都提供给有关缔约方。当事国需要递交有关履约情况的材料,必要时派员到场阐述实际状况,说明其为履约做出的努力;此外,应当积极开展国际合作,通过政府间组织和非政府间组织搜集相关证据。具体事务组综合专家意见,结合证据,做出包括结论和理由的最终审议决定,并由秘书处以书面形式通知当事国及其他缔约方并予以公布。对于履约委员会的决定,相关缔约国可以提出书面意见,交有关工作组进行下一步的审议。

上诉程序。为保证缔约国的权利,应规定上诉程序。凡是缔约方对有关工作小组或履约委员会作出的不履约处理结果不满意,可以向上诉机构提出上诉。上诉应在履约委员会对不履约事情做出最终判断后规定时间内(如60天)向上诉机构提出。上诉机构应在该缔约方提出上诉后的第一届会议上审议上诉案件,并由出席会议的全体缔约方代表进行表决。

强制执行程序。在气候变化国际法制领域,由于减排不利于经济发展,缔约国履约的主动性本身就差,加之气候变化问题涉及到诸多政府、非政府组织、跨国公司、国内企业、个人利益,涉及许多专业知识,这更给国际机构确定、执行环境责任增添了难度。《京都议定书》履约机制在实践中暴露出的软弱无力,导致减排计划和减排措施并不能落实到位。因此,在《巴黎协定》履约机制的建设中,应尽可能避免这一不足。虽然应重点完善以帮助性措施为主而以惩罚性为辅的履约体系,^{[9]160-167}但仍可以借鉴其他国际条约的争端解决机制,设立相应的强制执行程序,以增强履约机制的权威

性和威慑力。^{[10]99}对履约机制做出的具有法律约束力的裁决,无论是初审还是上诉决定,履约委员会应进行监督,一旦发现违约方不履行或不完全履行决定,则可以启动强制执行程序。通过限制、禁止甚至取消缔约国根据《巴黎协定》而取得的某些资格、增加跨国碳交易税费、限制国际贸易等强有力的方式,迫使违约方履行裁决。

五、我国的应对策略

我国积极参与了历次世界气候大会,立场和诉求不仅对遏制气候全球变暖和保护环境发挥着重要作用,甚至在一定程度上影响着国家间关系的发展。尤其是在2015年的巴黎世界气候大会上,会前我国分别与美国、法国、印度和巴西等国家签署了应对气候变化联合声明,在协调立场的同时也锁定了我国的利益诉求,为大会的成功作出了非常重要和积极的贡献,充分展现负责任大国担当,为应对气候变化全球合作起到重要引领作用。中国提出的“国家自主贡献”,是为实现《巴黎协定》目标尽到的最大努力。^{[11]198-209}在对国际气候变化国际法律制度的遵守上,认真遵守条约将带来最大的国家利益和国际影响。但是,我国国内相关气候变化法律制度的缺失、气候变化国际法人才的不足等因素将影响我国对气候变化条约的遵守。因此,需要深入研究履约机制,充分认知履约机制制度体系,积极参与《巴黎协定》履约机制的建设,在缔约方会议上提交相关方案,推动气候变化国际法治的整合;同时积极将气候变化条约转变为国内法,激发国内公众、企事业单位的能动性,积极搭建履约平台;制订保障履约行为的国内立法,建立有效的履约管理体制,提升履约能力。

(一) 深入研究履约机制的相关理论。履约机制是国际环境条约特有的制度,后巴黎时代履约机制所应具有灵活性和非对抗性,它的产生条件、约束力、性质与特征、以及与其他国际环境条约中履约机制的异同,它与传统争端解决机制的关系,它的发展前景与完善,它对国际法理论的推动与发展等方面的问题都有待深入研究。总之,与时俱进,加强对履约机制的研究,充分认知和重视履约机制的制度体系,加强国际法律人才的培养和利用,积极参与国际法律制度的建设,在缔约方大会上提出自己关于履约机制的提案,为我国争取更为宽松的履约条件乃当务之急。

(二) 积极参与《巴黎协定》履约机制的谈判和建构。《巴黎协定》面临建构新的履约机制,这对我国具有非常重要的意义,轻则关系到我国对《巴黎协定》履约的状况,重则关系到我国对气候变化治理的成效。我们在加强对履约机制有关理论研究的同时,应积极参与该机制和程序的设计,在相关会议中提出我们的观点、展示我们的提案,表现我国的关切,充分发挥我国在履约机制建构中的话语权。在全球气候治理碎片化的今天,我国可能打开“机会之窗”,合理利用现有国际法、国际制度和国际规范,更主动地参与新规则制定,从而有效推动全球气候政治发展和全球气候治理善治。^{[12]94-103}

(三) 加强履约能力的建设。《巴黎协定》强化了我国的

履约要求,我国未来通报什么、怎么通报、与伙伴国家通报内容的一致性程度,都将影响着公约机构对我国履约情况的评价。^{[13] 113-124}我国是发展中大国,就许多国际环境条约而言,面临着履约能力不足问题。这与我们国内有关环境立法缺失和环境治理能力不足具有很大的关系。因此,应积极推动保障履约的国内立法,积极将气候变化条约转变为国内法,建立有效的履约管理体制,加强履约宣传和培训。激发国内公众、企事业单位的能动性,积极搭建国内多元化的履约平台。

(四)我国亟需制定与《巴黎协定》配套的法律法规。我国气候领域的法律法规处于起步阶段,应借助于《巴黎协定》生效带来的绝佳时机,尽快建立科学的法律法规体系,其中包括与履约机制相适应的法律规范,约束国内相关的金融机构、私营部门、重点工业行业等机构,为我国更好地履约搭建应有的法治平台。

参考文献:

- [1] 罗丽香,高志宏.美国退出《巴黎协定》的影响及中国应对研究[J].江苏社会科学,2018(5).
- [2] 李慧明.特朗普政府“去气候化”行动背景下欧盟的气候政策分析[J].欧洲研究,2018(5).

- [3] 王雨辰,张星萍.论后巴黎时代全球气候治理的伦理困境与可能的出路[J].江汉论坛,2018(11).
- [4] 宋英.《巴黎协定》与全球气候治理[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2016(6).
- [5] 何晶晶.《巴黎协定》的人权维度[J].人权,2017(6).
- [6] 赵斌.全球气候政治的碎片化:一种制度结构[J].中国地质大学学报,2018(5).
- [7] 梁晓菲.论《巴黎协定》履约机制:透明度框架与全球盘点[J].西安交通大学学报(社会科学版),2018(3).
- [8] 黄婧.《京都议定书》履约机制探析[J].西部法学评论,2012(1).
- [9] 陈贻健.论气候变化法的科学基础——社会建构主义的视角[J].江西社会科学,2016(10).
- [10] 宋冬.论《巴黎协定》履约机制的构建[R].外交学院博士论文,2018.
- [11] 徐崇利.《巴黎协定》制度变迁的性质与中国的推动作用[J].法制与社会发展,2016(6).
- [12] 赵斌.全球气候政治的碎片化:一种制度结构[J].中国地质大学学报,2018(5).
- [13] 肖峰.论“一带一路”背景下我国履行《巴黎协定》的机制创新[J].海关与经贸研究,2018(4).

责任编辑:饶娣清

Study on the Construction Path of Compliance Mechanism in the Post Paris Era and China's Response

YI Wei - zhong

(School of Law and Public Management, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan, Hunan 411021, China)

Abstract: The compliance mechanism is a special mechanism for monitoring and guaranteeing the performance of international environmental treaties. Article 15 of the Paris Agreement on climate change also stipulates that a compliance mechanism should be established. The establishment of the mechanism should abide by the principle of "common but differentiated responsibilities" and the principle of sustainable development, absorb the reasonable core of other climate treaty compliance mechanisms, including the flexible measures and compulsory measures complement. In terms of institutional setting, scope of accepting cases and procedural arrangements, the compliance mechanism should fully reflect the purpose of the Paris Agreement and coordinate the relationship with other mechanisms. China should also strengthen the research on the theory and practice of compliance mechanism, and actively participate in the negotiation and construction of compliance mechanism of Paris Agreement.

Keywords: climate change; Paris Agreement; compliance mechanism; community with a shared future for mankind