

DOI: 10.15918/j.jbitss1009-3370.2020.3374

# 《巴黎协定》减排承诺下不履约情事程序研究

杨博文

(南开大学 法学院, 天津 300350)

**摘要:** 在全球气候治理的新形势下,《巴黎协定》第 15 条提出将建立一个能够让各国遵守减排承诺的履约机制。这种履约机制建立的核心是对没有履行减排承诺的缔约国制定不履约情事程序。减排承诺下的不履约情事程序是一种促进性的、不以惩罚性为主的履约保障程序,各缔约方就该程序的制定尚未能达成一致。在处理不履约情事程序和条约强制性要素的关系、不履约情事如何体现共同但有区别责任原则以及其与透明度规则、全球盘点机制的关系等方面困境重重。为构建一个履约实效和减排计划相匹配的程序规则,应当以独立性履约委员会为监管主体,结合国家减排能力,明确不履约的各种情事边界和执行措施。制定包含资金、技术支持的援助性条款,同时对恶意逃避履约等情况也制定谴责、中止相关权利等条款。不履约情事程序仍然会以鼓励履约为主,以期对各缔约方履行减排承诺和遵守履约目标进行保障。

**关键词:** 巴黎协定; 减排承诺; 履约机制; 不履约情事程序

**中图分类号:** D996.9

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1009-3370(2020)02-0134-08

全球气候治理已经在国际社会达成共识,《巴黎协定》为全球应对气候变化提供了第二份具有法律约束力的文件,提出了基于国家自主贡献的减排承诺,这种自下而上的自主减排模式按照各缔约国所设定的减排目标来实现,中国根据减排目标制定了应对气候变化方案<sup>①</sup>。不同于以往《京都议定书》等应对气候变化的国际条约所规定的二氧化碳减排模式,《巴黎协定》提出了全新的以国家自主贡献(Intended Nationally Determined Contributions, INDC)为主的自下而上的减排新模式<sup>②</sup>。这种减排模式旨在要求各缔约国结合本国的国情在共同但有区别责任原则的指导下,对减排的目标进行设定,并按照所提交的减排承诺进行自主减排,减排方案是具有动态性和复合性的<sup>③</sup>,各国需要按照时间节点提交、评估减排的贡献。这也就难以避免地产生法律实效的不确定性<sup>④</sup>。这种基于国家自主贡献减排承诺的履行需要有相应的履约机制作为基础保障条件。《巴黎协定》在第 15 条中已经明确地提出要建立履约机制来对协定所规定内容的执行、遵守提供保障<sup>⑤</sup>。这就需要制定有关履约机制的实施细则和程序性条款等内容。其中,第 15 条还提出了应当设立具有独立性的履约委员会,该委员会实际上是能够客观地评价各国所提交的减排贡献,并对未完成履约目标的国家进行援助、支持抑或是对恶意逃避履约、拒不减排的国家给予一定的警示和谴责。《巴黎协定》的法律文本中均是原则性的表述,在落实减排承诺、建立履约机制方面需要以原则性的表述为基础,制定引导性实施原则、可操作的实施细则、程序性条款、履约模式与不履约情事清单等内容。这些实际上也是继 2017 年波恩气候大会以后仍然需要谈判的重要议题。按照《巴黎协定》的总目标和计划,这些细则应当在其特设工作组和其他附属机构间制定和出台。不履约情事程序作为履约机制中的核心要素,主要是为保证各国能够根据自己提交的国家自主贡献减排承诺合理开展减排行动。按照《巴黎协定》第 15 条所提出的原则来看,这种不履约情事程序(Non-Compliance Procedure, 简称 NCP)的建立应当是一种援助性的、鼓励性的规则<sup>⑥</sup>,并不是一种惩罚性和对抗性的规则。实际上是能够鼓励和推动各缔约国能够自愿地履行承诺,而不是被动地实施减

收稿日期: 2018-11-29

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“《巴黎协定》下国家自主贡献履约评估机制研究”(18CFX079)

作者简介: 杨博文(1990—),男,南开大学与日本爱知大学联合培养博士研究生,E-mail:15222508254@163.com

①《中国应对气候变化国家方案》,https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/zgylhg/jsyfsz/qhbb/t326968.htm.[2007-06-01].访问时间:2018 年 9 月 30 日。

②《巴黎协定》第 15 条:“第(一)款 兹建立一个机制,以促进执行和遵守本协定的规定。第(二)款 本条第一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、非惩罚性的方式。委员会应特别关心缔约方各自的国家能力和情况。第(三)款 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,每年向作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议提交报告。”

©1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

排计划,程序规则的设定也要求必须保证公平、公正以及透明。不履约情事程序并不只是体现一种事后救济的法律效果,而是应当作为一个保证各国的减排承诺有效实施而采取的预防性的程序性措施和安排。因此,在履约机制下构建基于减排承诺的不履约情事程序,对减少未来国际社会由于气候变化引起争端和诉讼等问题也具有十分重要的理论意义和现实意义。

## 一、《巴黎协定》不履约情事程序的效力特征与边界范畴

各缔约国按照条约内容的要求来切实地贯彻落实本应达到的标准、目标是履约的主要内涵,这就需要国际法主体根据条约所设定的权利和义务进行履行。履约机制是一种国际机制,国际机制是作为国际制度的重要组成部分,是由原则、规范、规则和决策程序组成的<sup>[9]</sup>,而不履约情事程序就是履约机制中有关决策程序的一个重要内容,主要是列出非遵循条约的情况,并制定条款对其采取一定的措施(援助性的或者警示性的)让缔约国能够重新达成减排承诺。不履约情事程序的法律效力体现在条约是否能最终达到设定的目标,其有效性反映了条约缔结的目的,同时还体现了一种客观中立的规范性法律价值。

### (一)国家自主贡献下不履约情事程序的法律效力

《巴黎协定》是一个全面、均衡和有效的具有法律约束力的文件,明确了缔约国和《巴黎协定》之间的关系<sup>[6]</sup>。《巴黎协定》第15条中明确了应当制定履约机制作为保障各缔约国减排目标的实施和执行,这就是建立不履约情事程序的法律渊源<sup>[7]</sup>。如果当事国没有遵守条约内容也即违反了国际法中的条约必守原则,这项原则作为一项基本原则<sup>[8]</sup>,强调了《巴黎协定》作为应对气候变化的国际条约已经被缔约国合法签订,在有效期间里当事国应当遵守有关义务。不履约情事程序将在当事国没有按照所提交的减排目标和国家自主贡献的情况下发挥其效力,这主要是通过一个国家或者是多个国家对别国的不履约行为提出,抑或是被《巴黎协定》的秘书处提出,然后交由《巴黎协定》的权力机构进行判断和评估,进而采取一定的措施。

从法律效力的层次分析来看,《联合国气候变化框架公约》为进一步实施减排行动而制定了次一级法律文件,《京都议定书》《巴黎协定》均属于此。《巴黎协定》强调的是一种对世义务和道义责任,同时也是一种集体行动的体现,因而各国需要提交国家自主贡献减排承诺<sup>①</sup>。这就为各缔约国能否按时履行承诺在法律层面上带来了不履约的风险<sup>[9]</sup>,因此,这种法律效力实际上通过“软约束”的方式实现。不履约情事程序是确保各缔约国能够按照所提交的国家自主贡献的承诺,进而实现减排效果。不履约情事程序是在专门机构的审查以后,对缔约国没有遵守《巴黎协定》的条款才会发生效力。对没有遵守的情事、原因进行识别和判定,并根据判明的内容对不能遵守条约内容的缔约国采取措施鼓励和促进其能够达到对条约遵守<sup>[9]</sup>。不履约情事程序的效力是条约保障机制能够发挥作用的一部分,是保证其独立的规范性价值实现,同时也是体现和保证条约有效性的基础。

### (二)体现促进性和非惩罚性特征的程序规则

为保证条约实施的有效性,国际社会有两种处理不履约情事的方法,这两种方法分别是外交管制和强制执行。这些方法也构成了不履约情事程序的一部分。不过《巴黎协定》所强调的是从促进性、鼓励性的角度让未能履约的国家达到履约的效果,是一种“软法约束”,从自愿性的角度强调依靠合作来解决问题。鼓励性、非惩罚性的不履约情事程序更加符合全球气候治理的理念,缔约国往往在能力范围内遵守其在条约项下的减排承诺,不遵守条约是非自愿的,是由于缺乏知识和能力而不是缺乏意愿而发生的<sup>[11]</sup>。因此,这更符合预防和利益衡平的观念。传统的履约机制强调的是对环境义务的履行和对违反条约内容的处罚,但在全球气候治理的新格局下已经没有对当事国的责任进行严苛的考量,而更多考虑的是对已经造成损害的补救措施,意在强调以合作方式来解决减排困境的非对抗性和一致性<sup>[12]</sup>。《巴黎协定》减排承诺下的不履约情事程序在条款的组成上应当是一种预防性的而并非是一种救济式的。将鼓励性、非惩罚性以及援助性作为不履约情事程序的主要特征实际上更加能够反映履约机制的核心目标,也就是通过合作的方式来对《巴黎协定》的减排义务切实履行和遵守<sup>[13]</sup>。

### (三)不履约情事所包含的边界范畴

不履约情事程序作为《巴黎协定》第15条履约机制的清单式条款,对哪些情况属于缔约国不履约的情事理应进行规定,同时也应当明确什么情况下属于不履约,其涵盖的范围都有哪些内容。很多发达国家的观

<sup>①</sup>the Synthesis report on the aggregate effect of INDCs, available at <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions/synthesis-report-on-the-aggregate-effect-of-intended-nationally-determined-contributions>, visited on September 30, 2018.

点是:“针对履约问题,仅能够被条约约束的个体义务条款所适用,这包括诸如提交国家自主贡献以后的执行、评估;资金、技术支持等减排能力建设等。”但是大部分缔约国则表示履约机制应当覆盖所有条款。《巴黎协定》所设立的履约委员会应当考虑将促进和执行双重职能合并一体,两者虽为一体,但是也有程序启动的时间先后差别,例如,通过对不履约情事审查以后,应当首先对不履约缔约国进行促进履约,进而触发其执行的职能。缔约方自主触发方式应当作为委员会工作启动方式,这种方式也在各缔约方的讨论中被共同采纳<sup>①</sup>。对触发不履约情事程序后所采取的措施,涵盖的范围应当以援助性措施为主,但是必须包含预警、宣告不履约等具有谴责性的措施<sup>②</sup>。在“共同但有区别责任原则”的指导下,履约情事应当充分考虑到各国的减排能力、基本情况等。同时,为保证不履约情事程序的透明性、公正性,应当对委员会的自由裁量权行使进行限制,设立监察机构对委员会的工作进行定期的评议和审查,这样也可以将透明度规则、全球盘点机制等融入到履约机制当中。

## 二、《巴黎协定》缔约方针对不履约情事程序建立的焦灼与困境

联合国气候变化波恩会议(2017)中各缔约方就《巴黎协定》不履约情事程序的建立也只是停留在阐述原则与观点阶段,并未能达成一致意见<sup>③</sup>。不履约情事程序的建立实际上旨在预防气候变化的不利影响产生,而非事后惩罚。在《巴黎协定》第15条中构建该条款的首要目标是保障履约。因此,在波恩气候大会的缔约方谈判中所面临的焦灼点和困境有三个方面:首先是如何体现程序的促进性与援助性的同时又能体现条约强制性的特征;其次是《巴黎协定》第15条内容中在设计具体细则时如何体现共同但有区别责任原则;最后,如何对非履约程序规则的设计来对协调与《巴黎协定》第13、第14条的透明度规则和全球盘点机制的关系<sup>④</sup>。

### (一) 兼顾促进性条款与条约强制性要素双重效力的窘境

《巴黎协定》中针对某一国家在未能遵守条约规定完成碳减排计划而触发不履约情事程序的,如何界定这种“促进性”措施的实施细则还尚未能达成一致。促进性和非惩罚性条款的设立是以各当事国对减排计划已经尽最大可能完成的基础上,需要有各国的减排目标、具体行动安排以及在实施过程中确实存在的困境和问题作为根据。当事国触发这种鼓励性、非惩罚性的不履约情事程序以后,如何制定援助性措施的内容、方法是各缔约方争议的焦灼点。促进性、援助性的程序规则能够使得非因主观意愿不能达到减排目标的缔约国得到帮助和扶持是有效的,但对于蓄意不履约的缔约方反而是一种纵容。如果不履约情事程序的内容中可以包含《巴黎协定》履约管理机构对未履约国家的警告,那么这种警告将会被一些国家所质疑,但事实上这能够起到一种良性的提示作用,防止当事国未能对不履约的严重性足够重视。一般而言,缔约国往往在力所能及的情况下会遵守其在协定有关规则下的承诺,不遵守协定内容大多是非自愿的,可能是由于缺乏资金、技术和能力而不是缺乏减排意愿而发生的。因此,不履约情事程序对当事国而言一般是起到促进的作用,通过提供援助来鼓励、促使承诺的达成。不过,在当事国出于主观恶意不遵守减排承诺时,如果没有设定警告或谴责性条款,在这种情况下,缔约方将在未来的几年中继续不遵守国家自主贡献的减排计划,最终导致“恶性循环”和“滚雪球式”减排计划拖沓,如果不通过扩大外交手段来使用更有力的、强制性的措施来加强遵守,条约的强制性要素将会减弱,其法律效力在转化为国内法的过程中也将大大缩减。

### (二) 不履约情事程序中如何体现共同但有区别责任原则

现阶段各缔约方的争议焦点是不履约情事程序是否需要共同但有区别责任原则的具体体现。共同但有区别责任原则是国际环境法的主要原则之一<sup>⑤</sup>,《巴黎协定》在履约中主要是对各缔约方所提交的减排目

<sup>①</sup>Submission on agenda item 7 of the Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement on “Modalities and procedures for the effective operation of the committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement”.

<sup>②</sup>J Blakely, T Wilson, F Franco Post-Paris climate governance: facilitating implementation and compliance with the Paris agreement, available at <https://www.americanuniversity.org/sis/gep/upload/Spring-2016-Climature-Practicum-Report-1.pdf>. visited on September 30, 2018.

<sup>③</sup>Bonn Climate Change Conference Information on the proposed programmed budget for the biennium 2018-2019, available at <https://unfccc.int/bonn-climate-change-conference-may-2017>, visited on September 30, 2018.

<sup>④</sup>the compliance mechanism of the Paris agreement, available at <https://unfccc.int/process#:a0659cbd-3b30-4c05-a4f9-268f16e5dd6b>, visited on September 30, 2018.

<sup>⑤</sup>共同但有区别责任原则源于国际环境法,该原则构成国际合作、构建和提升发展中国家履行国际环境法的能力,以共同应对全球环境问题的法律基础

标的遵守,这是针对所有缔约方而言的。除此之外还包括发达国家为发展中国家提供的资金、技术上的支持,而这些并非是针对所有缔约方而言<sup>①</sup>。大多数发展中国家认为不履约情事程序的建立应当将共同但有区别责任原则作为基本原则,这涉及到履约委员会也要对发达国家和发展中国家制定不同的程序规则。但是,一些发达国家表示共同但有区别责任原则作为实体条款的统领性原则<sup>②</sup>,而不履约情事程序规则作为《巴黎协定》中履约机制的一部分,可以被缔约方所适用。发达国家还认为缔约国既然已经签订了条约,则必须遵守条约的原则、内容,各缔约方应当遵守条约的义务和责任。而发展中国家认为不履约情事程序应当以条约的原则作为准则,发展中国家对于减排的能力建设还需要依靠发达国家给与发展中国家所提供的资金、技术等,而这些属于发达国家的义务,发展中国家的履约不能大多是因为减排的能力缺乏,这种和发达国家基于政治意愿的缺乏两者之间的不履约情事不能够同等对待<sup>③</sup>。因此,新的气候治理模式中的共同但有区别责任原则是否要具体体现在不履约情事程序中也随着各缔约方之间的博弈而愈渐成为争议的焦灼之处,各缔约方也未能在谈判和讨论中形成一致性的意见<sup>④</sup>。

### (三)协调透明度规则、全球盘点与不履约情事程序关系的复杂性

不履约情事程序在《巴黎协定》保障履约机制得以有效运行中具有十分重要的作用。和其他环境条约有所差异的是,针对各缔约国能够按时遵守约定,《巴黎协定》在第13、第14条中建立了报告与审评的透明度规则(The Transparency Framework)以及对各缔约国减排情况进行评估的全球盘点机制(Global Stock-take)。从法律文本的表述上看,透明度规则、全球盘点机制与履约机制三者之间实际上是相互联系的,而且三者的目的均为保证各国能够按照提交的减排计划开展应对气候变化行动。在处理这三者之间的关系上,如何保证在执行和实施过程中能够达到相互融合却不发生冲突、重叠而降低效率的细则,是厘清不履约情事程序地位的核心和关键<sup>⑤</sup>。不履约情事程序与透明度规则之间相互协调的困境首先主要集中于所能披露的透明度范畴,也就是说条款的设定中应当明确哪些内容是不违背国家主权原则而可以披露的信息。其次,对于国家自主贡献的评估问题。针对国家自主贡献的审议、评估需要结合各国所提交的减排计划、目标,通过最终的减排实际行动对其进行评估,这其中应当考虑到的是各国的国情,不过,从透明度的角度上看,如果某一缔约方在国家自主贡献未能履约的情况下,履约委员会采取促进、援助性措施时如何能够将各国成熟、先进减排经验进行信息共享,促进国家间的交流互通是透明度规则和不履约情事程序两者协调中比较复杂的问题<sup>⑥</sup>。最后,对于不履约情事发生以后,委员会能否根据透明度规则,将当事国未能达到的减排额度、当事国的减排现阶段情况进行披露也是具有争议的。不履约情事程序与全球盘点机制之间相互协调的困境首先集中于全球盘点实际上基于国家自主贡献的审议,这无疑和透明度规则关联度极大,信息的公开和全球盘点以后对于结果的评审是全球盘点机制和不履约情事程序连接的关键点。此外,《巴黎协定》是采取自愿减排模式,在促进性、非惩罚性与非对抗性的原则下,如何能够使得缔约方能够自主地进行减排信息的披露,并能够公开实际遇到的问题也是判断是否属于“不履约情事”的关键所在。因此,在三者关联性极为密切的情况下,在协调关系的基础上既能够保证相互之间能够融合衔接,同时还要避免三者之间的重叠、矛盾,是在建立不履约情事程序时所面临的焦灼点。

## 三、应然选择:《巴黎协定》不履约情事程序的要素结构

### (一)触发不履约情事程序的运作主体

#### 1.《巴黎协定》履约委员会的构成

根据《巴黎协定》第15条的内容,应当建立触发不履约情事程序的运行框架。框架内容包含对履约问题组

<sup>①</sup>Vijeta Rattani:Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement adopts revised agenda at the Bonn climate talks,Wednesday 01 June 2016. available at <https://www.downtoearth.org.in/news/ad-hoc-working-group-on-the-paris-agreement-apa-adopts-revised-agenda-at-the-bonn-climate-talks-54035>,visited on September 30,2018.

<sup>②</sup>S Mujeri. The fall of the common but differentiated responsibility principle:an evaluation in context of the Paris climate change agreement. available at <http://146.141.12.21/bitstream/handle/10539/24390/It's%20DOne%20CBDRmasters.pdf>. visited on September 30,2018.

<sup>③</sup>截至2017年11月1日,共有澳大利亚、新西兰、欧盟、印度尼西亚、马尔代夫代表小岛国、埃塞俄比亚代表最不发达国家、伊朗代表立场相近发展中国家等14个国家或集团代表提交了第二轮提案。中国在第二轮提案中针对上述三个问题进行叙述:在第15条机制与其他机制的联系方面,主要阐述了与透明度、全球总结、市场机制以及其他支持机制的关系,主张为体现第15条机制的促进性,机制应与资金、技术和能力建设机制建立关联,以帮助能力欠缺的发展中国家获取支持。[http://www.360doc.com/content/17/11/07/11/27794381\\_701614290.shtml](http://www.360doc.com/content/17/11/07/11/27794381_701614290.shtml).

织管理的机构,并规定“应由一个以专家为基础的委员会组成,可以称为履约委员会(简称‘委员会’),其性质和职能应保证透明、公开”,“委员会应特别注意各缔约方国家能力和经济情况”,委员会将每年向《巴黎协定》缔约方会议提出报告<sup>①</sup>。作为《巴黎协定》的缔约方会议,在公平地域代表性的基础上,成员组成上体现均衡理念。《巴黎协定》执行委员会的主要职能将接受、审议和报告关于不履约情事程序的内容,并在出现不履约情事程序的情况下,提供更多潜在的涉及履约问题的信息。委员会中并未设定分支机构,这也体现了《巴黎协定》所提倡的促进性的特征。《巴黎协定》委员会这种非惩罚性的性质也表明这是一种更具合作性的方式。在发现缔约国未能履约时,其促进履约职能将会体现。两种职能的作用发挥实际上与触发不履约情事程序的相关条款(分别是援助性条款和制裁性条款)相互对应<sup>②</sup>。对于运作主体上还应当包含履约委员会的结构、分支机构及其任务。履约委员会应每年向缔约方会议提出报告,并可设立技术专家小组提供协助。此外,履约委员会拥有执行和促进两个职能。执行的职能可以审查发达国家缔约方和那些有减排承诺的发展中国家缔约方遵守承诺的情况等。促进职能可以只审查发展中国家履行其承诺的情况,它有责任帮助这些缔约方履行承诺。但是,两种职能对各方适用的措施是相同的,也就是被称为“减排行动建议”,包含了关于采取何种措施的条款。

## 2. 履约委员会针对缔约国不履约情事的审查范围

由于在《巴黎协定》第15条中并没有对审查的范围进行限制,因此涵盖了《巴黎协定》下的所有承诺,这其中有关于国家自主贡献的减排承诺、也包括对减排过程中需要的资金、技术的承诺,还有缔约国在本国进行减排能力建设的承诺<sup>③</sup>。实际上履约委员会对于不履约情事的审查也和多边环境条约的范围和内容保持一致。履约委员会对缔约国不履约情事审查之前可以进行预警提示,对缔约国不符合减排目标和方法论的报告可以进入“预期不履约”阶段的审查<sup>④</sup>。委员会在对不履约情事出现以后的补救措施方面,与《京都议定书》执行委员会(Kyoto Protocol Compliance Committee)执行部门的诉讼程序不同的是,《京都议定书》的履约委员会的诉讼程序只适用于发达国家<sup>⑤</sup>,还有在措施的涵盖范围上,《巴黎协定》中的不履约情事程序不区分积极和消极的措施。然而,在《巴黎协定》对发达国家和发展中国家都进行了规定,并进一步强调了委员会工作的性质。这说明《巴黎协定》的涵盖范围要更加广泛,也体现了其“自下而上”的减排模式<sup>⑥</sup>。

### (二) 履约委员会的运作方式及触发程序的主要形式

惩罚性措施和非惩罚性措施之间的界限在哪里是有争议的。特别是,各方争论的焦点集中于声明不遵守、发出警告或暂停特权等措施是否具有惩罚性。这些应当在进一步的谈判中加以明确<sup>⑦</sup>。触发不履约情事程序通常有三种形式,第一种是由任何一方对其本身提出的不履约情事问题;第二种是任何一方对另一方提出的不履约情事问题;第三种是专家评审组的报告所提出的缔约方不履约的情事问题<sup>⑧</sup>。然后相关部门进行初步审查,以确定这些问题是否有足够的信息支持,是否基于议定书的要求<sup>⑨</sup>。在此阶段,虽然不履约情事程序中规定了一般程序,促进的分支的主要作用是提供建议和促进化援助的机构,尤其是发展中国家和经济转型国家列入附件I通过这种援助,它的目标是保证和提高他们遵守减排承诺。通过分析其他多边环境条约后可以发现,条约中对援助性措施的理解相当广泛。首先,行动计划已成为可供同类委员会使用的情事清单中一个突出的、经过验证的标准措施。此外,其他多边环境协定下的有关机制虽然是鼓励性、援助性的,但是也包括诸如发出警告或暂停权利和特权等措施<sup>⑩</sup>。

### (三) 触发不履约情事程序以后的救济措施选择

《巴黎协定》第15条所规定的方式和程序可以包括促进遵守和促进执行的各种措施。应当包括以下内容:(1)提供信息咨询或建议。对未履约情况进行审查,并对当事国提供咨询、建议等帮助。(2)对特定的减排

① S Oberthür, E Northrop. The Mechanism to Facilitate Implementation and Promote Compliance with the Paris Agreement: Design Options. Available at [https://www.researchgate.net/profile/Sebastian\\_Oberthuer/publication/325078639\\_The\\_Mechanism\\_to\\_Facilitate\\_Implementation\\_and\\_Promote\\_Compliance\\_with\\_the\\_Paris\\_Agreement\\_Design\\_Options/links/5af54f36a6fdcc0c030b24c5/The\\_Mechanism\\_to\\_Facilitate\\_Implementation\\_and\\_Promote\\_Compliance\\_with\\_the\\_Paris\\_Agreement\\_Design\\_Options.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Sebastian_Oberthuer/publication/325078639_The_Mechanism_to_Facilitate_Implementation_and_Promote_Compliance_with_the_Paris_Agreement_Design_Options/links/5af54f36a6fdcc0c030b24c5/The_Mechanism_to_Facilitate_Implementation_and_Promote_Compliance_with_the_Paris_Agreement_Design_Options.pdf). visited on September 30, 2018.

② Michaela Danneman. The Paris Agreement's Compliance mechanism. Stockholm University. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1049560/FULLTEXT01>. visited on September 30, 2018.

③ UNFCCC. Compliance under the Kyoto Protocol, available at <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/compliance-under-the-kyoto-protocol>, visited on September 30, 2018.

④ Kyoto protocol NCP, Article VI (1a), VI (1b), VI(3)。

⑤ Kyoto protocol NCP, Article VII, 2。

⑥ 例如,1992年环境规划署制定的《2004年生物多样性公约》第六节第2段,2003年《巴塞尔公约》第F节,第a段等

行动提出建议。表明当事国应该采取某些减排措施或解决资金问题、技术支持特定来源的援助。(3)促进国家间减排能力建设的互助交流。指当事国通过促进双方之间的交流互信等寻求帮助<sup>①</sup>。根据《巴黎协定》第6条的相关内容<sup>②</sup>,实际上是反映了委员会的双重援助属性,体现了通过国际合作的方式共同减排的理念,这更加符合国际环境法的基本原则和理念。虽然清单的重点是委员会可作为个别案件提出申诉的受理单位,但委员会在解决申诉期间可以创造各种手段和有关体制安排之间协调的机会。例如,委员会可以与缔约方、当事国进行口头或书面交流,也可以促进与有关支持机制的沟通,帮助有关方面解决执行问题。有关非惩罚性措施的具体细则,因为并非所有措施都适用于不履约情事程序所列的问题,因此委员会将不得不根据当前的情况进行相应的调整。

#### 四、实然构建:《巴黎协定》不履约情事程序的细则

##### (一)体现促进性条款与强制性条款并重的效力

《巴黎协定》的不履约情事程序规则建立是基于促进性、非惩罚性的原则,但是在当事国因原因不履约时,《巴黎协定》独立的履约机构将会通过补救措施和谴责来明晰责任并强制其遵守。从不履约情事程序产生的效力以及发挥功能上来看,这种程序性规则实际上旨在确定当事国能够接受的责任,并不是通过审判的方式将两方置于原告与被告,该规则制定的假设前提就是基于缔约国均不会产生非善意的违反<sup>[21]</sup>。然而,促进措施并不总是以使当事方恢复遵守为目的,特别是在他们缺乏合作意愿的情况下。强制执行的条款实际上是基于当事国未达减排目标是该国战略谋划的蓄意结果,预期的执行成本高于遵守其义务。

因此,应对之策应是通过扩大外交手段来使用更有力的措施来加强遵守。在这些情况下,不履约情事程序可能会转变成类似于司法程序的规定,当发现主观不履约时,通过补救措施来确定责任并强制该缔约国进行遵守(也即完成年度减排计划和国家自主贡献目标)。需要注意的是,鼓励性、非惩罚性和强制执行的两个条款并不是相互对立的,而是反映出需要区分缔约国不履约的态度和情事,最终用以反映各方不遵守的各种原因<sup>③</sup>。

##### (二)从资金、技术支持与能力建设方面体现共同但有区别责任

缔约方执行具体减排计划的时间表以及提交两年一度提交的减排清单以及测量、报告和核查(MRV)体系、资金承诺等内容均会被《巴黎协定》履约委员会审议。关于应适用这些条款的缔约方类型的问题应当按照“共同但有区别责任原则”加以区分,对发达国家缔约方及其在减缓、资助、技术转让和能力建设方面的承诺应当重点作为不履约情事程序的内容考量范围<sup>[22]</sup>。此外,应当建立平台来处理促进和执行等程序,包括不履约的早期预警。促进的、合作的、非对抗性的、非惩罚性的、透明的和及时的决议是这一进程的结果<sup>④</sup>。对于共同但有区别责任原则的具体体现,应当规定非遵守情事程序的目的,即确保发达国家遵守并促进发展中国家的执行。在此同时,它强调发达国家和发展中国家根据《联合国气候变化框架公约》共同但有区别责任的原则所规定的条款:发达国家在减缓、适应、资金、技术开发和转让、能力建设、行动和支持透明度方面的强制性条款;以及发展中国家关于减缓、适应和行动透明度的自愿性促进条款。应当规定对当事国情况审查后,提供相应的履约帮助和支持,从资金、技术以及减排能力建设方面给予咨询意见和现实援助。

##### (三)不履约情事程序应作为透明度规则和全球盘点机制的纽带

不履约情事程序实际上应当与《巴黎协定》的其他核心机制密切联系,并应和其他机制间形成协同效应。不履约情事程序是在对各国在不能履约的情况进行审查后所提出的具有援助性的程序规则,这与第

<sup>①</sup>S Oberthür, E Northrop. The Mechanism to Facilitate Implementation and Promote Compliance with the Paris Agreement: Design Options. Available at [https://www.researchgate.net/profile/Sebastian\\_Oberthuer/publication/325078639\\_The\\_Mechanism\\_to\\_Facilitate\\_Implementation\\_and\\_Promote\\_Compliance\\_with\\_the\\_Paris\\_Agreement\\_Design\\_Options/links/5af54f36a6fdcc0c030b24c5/The-Mechanism-to-Facilitate-Implementation-and-Promote-Compliance-with-the-Paris-Agreement-Design-Options.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Sebastian_Oberthuer/publication/325078639_The_Mechanism_to_Facilitate_Implementation_and_Promote_Compliance_with_the_Paris_Agreement_Design_Options/links/5af54f36a6fdcc0c030b24c5/The-Mechanism-to-Facilitate-Implementation-and-Promote-Compliance-with-the-Paris-Agreement-Design-Options.pdf). visited on September 30, 2018.

<sup>②</sup>缔约方认识到,有些缔约方选择自愿合作执行它们的国家自主贡献,以能够提高它们减缓和适应行动的力度,并促进可持续发展和环境完整。缔约方如果在自愿的基础上采取合作方法,并使用国际转让的减缓成果来实现国家自主贡献,就应促进可持续发展,确保环境完整和透明,包括在治理方面,并运用稳健的核算,以主要依作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议通过的指导确保避免双重核算。作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议指定的一个机构的监督,应旨在:(a)促进减缓温室气体排放,同时促进可持续发展;(b)奖励和便利缔约方授权下的公私实体参与减缓温室气体排放;(c)促进东道缔约方减少排放量,以便从减缓活动导致的减排中受益,这也可以被另一缔约方用来履行其国家自主贡献;(d)实现全球排放的全面减缓。

<sup>③</sup>Louise Fournier. Compliance Mechanisms under the Kyoto Protocol: Lessons for Paris. Available at [https://www.researchgate.net/publication/316635610\\_Compliance\\_Mechanisms\\_under\\_the\\_Kyoto\\_Protocol\\_Lessons\\_for\\_Paris/download](https://www.researchgate.net/publication/316635610_Compliance_Mechanisms_under_the_Kyoto_Protocol_Lessons_for_Paris/download).

<sup>④</sup>第10/COP.4号决定,第3段。

13(5)条行动透明度框架相辅相成<sup>①</sup>,第13(5)条的内容是明确和追踪成员国在第4条下实现各自国家自主贡献方面所取得进展,同时也是为了能够保证各缔约国能够按照减排行动计划完成年度目标,达到履约的效果。《巴黎协定》第15条有效地促进透明度框架的执行,并支持各方进行更多的合作<sup>[23]</sup>。不履约情事程序的建立应当通过列明缔约国未能履约的各种情况,分别对待和解决,进而能够以更为集中的方式解决现实问题,从而补充了透明度框架。不履约情事程序中包含了对因非主观原因不能履约的缔约国提供援助,这与《巴黎协定》第14条针对全球盘点的执行手段相联系<sup>②</sup>。各缔约方是否触发不履约情事程序可以根据第14条的规定纳入全球盘点。最后,不履约情事程序的构建还能够有助于解决《巴黎协定》第6条(b)(c)所提出的国家间二氧化碳减排合作与转化的问题<sup>③</sup>、鼓励和便利公私实体纳入减排单位,对全球气候治理提出新模式和新方法。不履约情事程序的建立应当保证公平、公正以及公开的竞争环境、有效地建立信任,以此解决缔约国减排能力建设问题,通过建立对模糊问题的澄清规则和防止搭便车行为等来加强《巴黎协定》的实施。

## 五、结语

缔约方对《巴黎协定》的遵守应当根植于法律的稳定、长效。在对全球气候治理的立法干预中,法律要素的框架结构在支持有效的气候治理方面具有基础性和独特性的作用。缔约方国家建立了气候行动的体制基础,并推动了后续立法的执行。通过对《巴黎协定》不履约情事程序的细则建立,完善并增设详细条款,这其中包括:建立目标和范围、性质、结构、触发、后果等。不履约情事程序的细则制定应当分为发达国家履约机制和发展中国家促进机制。确保发达国家缔约方的遵守和促进发展中国家缔约方的执行。资金和技术支持以促进履约,考虑到发达国家缔约国不遵守规定的原因、种类、程度和次数,制定具有指示性的不履约情事清单。不履约情事程序仍然会以鼓励履约为主,以期对各缔约方履行减排承诺和遵守履约目标进行保障。不履约情事程序的建立还应当体现共同但有区别责任的原则,这就是要在条款的设定上注意缔约方各自的国家能力和情况。以独立性履约委员会为监管主体,结合国家减排能力,明确不履约的各种情事边界和执行措施,推动国际气候法庭的建立。

### 参考文献:

- [1] 解振华. 应对气候变化挑战 促进绿色低碳发展[J]. 城市与环境研究, 2017(1): 3-11.
- [2] 陈贻健. 国际气候法律新秩序的困境与出路: 基于“德班——巴黎”进程的分析[J]. 环球法律评论, 2016(2): 178-192.
- [3] 秦天宝. 论《巴黎协定》中“自下而上”机制及启示[J]. 国际法研究, 2016(3): 64-76.
- [4] 石瑶. 从“不履约情事程序”探究国际环境条约的遵守机制[D]. 吉林: 吉林大学, 2015.
- [5] 刘志云. 国际机制理论与国际法学的互动: 从概念辨析到跨学科合作[J]. 法学论坛, 2010, 25(2): 54-60.
- [6] 解振华. 《巴黎协定》是应对气候变化进程中的里程碑[EB/OL]. (2015-12-23)[2018-07-24]. [http://www.xinhuanet.com/live/2015-12/23/c\\_128559382.htm](http://www.xinhuanet.com/live/2015-12/23/c_128559382.htm).
- [7] BODANSKY D. The legal character of the Paris agreement[J]. Review of European Comparative & International Environmental Law, 2016, 25(2): 142-150.

<sup>①</sup>行动透明度框架的目的是按照《联合国气候变化框架公约》第2条所列目标,明确了解气候变化行动,包括明确和追踪缔约方在第4条下实现各自国家自主贡献方面所取得进展;以及缔约方在第7条之下的适应行动,包括良好做法、优先事项、需要和差距,以便为第14条下的全球总结提供参考。支助透明度框架的目的是明确各相关缔约方在第4条、第7条、第9条、第10条和第11条下的气候变化行动方面提供和收到的支助,并尽可能反映所提供的累计资金支助的全面概况,以便为第14条下的全球总结提供参考。各缔约方应定期提供以下信息:(a)利用政府间气候变化专门委员会接受并由作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议商定的良好做法而编写的一份温室气体源的人为排放量和汇的清除量的国家清单报告;(b)跟踪在根据第4条执行和实现国家自主贡献方面取得的进展所必需的信息。

<sup>②</sup>以评估实现本协定宗旨和长期目标的集体进展情况,成为全球总结(或全球总结)。评估工作应以全面和促进性的方式开展,同时考虑减缓、适应问题以及执行和支助的方式问题,并顾及公平和利用现有的最佳科学。作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议应在2023年进行第1次全球总结,此后每5年进行1次,除非作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议另有决定。全球总结的结果应为缔约方提供参考,以国家自主的方式根据本协定的有关规定更新和加强它们的行动和支助,以及加强气候行动的国际合作。

<sup>③</sup>作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议应定期评审本协定的执行情况,并应在其授权范围内做出为促进本协定有效执行所必要的决定。作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议应履行本协定赋予它的职能,并应:(a)设立为履行本协定而被认为必要的附属机构;(b)行使为履行本协定所需的其他职能。

- [8] 李浩培. 条约法概论[M]. 北京:法律出版社,2003:329-347.
- [9] 王瑞彬. 落实《巴黎协定》:制约与超越[J]. 国际问题研究,2017(1):45-56.
- [10] ZAHAR A. A bottom-up compliance mechanism for the Paris agreement[J]. Social Science Electronic Publishing,2017,1(1):69-98.
- [11] 朱鹏飞. 国际环境条约履约机制研究[J]. 法学杂志,2010(10):16-18.
- [12] VOIGT C. The compliance and implementation mechanism of the Paris agreement[J]. Review of European Comparative & International Environmental Law,2016,25(2):161-173.
- [13] 宋英. 《巴黎协定》与全球环境治理[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),2016,53(6):59-67.
- [14] 吕江. 《巴黎协定》:新的制度安排、不确定性及中国选择[J]. 国际观察,2016(3):92-104.
- [15] 李慧明,李彦文. “共同但有区别的责任”原则在《巴黎协定》中的演变及其影响[J]. 阅江学刊,2017,9(5):26-36.
- [16] 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(2):54-95.
- [17] OBERTHUR S,NORTHROP E. Towards an effective mechanism to facilitate implementation and promote compliance under the Paris agreement[J]. Climate Law,2018,8(1-2):39-69.
- [18] 刘婷婷. 国际环境条约履约机制的具体实践研究[J]. 现代商贸工业,2011,23(17):253-254.
- [19] 宋冬. 论《巴黎协定》履约机制的构建[D]. 北京:外交学院,2018.
- [20] OBERTHUR S. Options for a compliance mechanism in a 2015 climate agreement[J]. Climate Law,2014,4(1-2):30-49.
- [21] YOUNG O R. Environmental governance;the role of institutions in causing and confronting environmental problems [J]. International Environmental Agreements,2003,3(4):377-393.
- [22] 黄锐. 中国提交应对气候变化国家自主贡献文件[EB/OL]. (2015-06-30)[2018-09-30]. [http://www.xinhuanet.com//2015-06/30/c\\_1115774780.htm](http://www.xinhuanet.com//2015-06/30/c_1115774780.htm).
- [23] ONZIVU W. Health in global climate change law:the long road to an effective legal regime protecting both public health and the climate[J]. Carbon & Climate Law Review,2010(4):364-382.

## The Construction of Non-Compliance Procedures under the Paris Agreement on Carbon Emission Reduction Commitments

YANG Bowen

(School of Law, Nankai University, Tianjin 300350, China)

**Abstract:** Under the new situation of global climate governance, the Paris agreement proposes in article 15 to establish a compliance mechanism that can promote compliance and enable countries to abide by their emission reduction commitments. The core of this compliance mechanism is to establish non-compliance procedures for parties that fail to fulfill their emission reduction commitments. However, the non-compliance procedure under the emission reduction commitment is a promotion and non-punitive compliance safeguard procedure, and the parties have not reached consensus on the formulation of the procedure. There are many difficulties in dealing with the relationship between non-compliance procedures and mandatory elements of treaties, how non-compliance embodies the principle of common but differentiated responsibilities, and its relationship with the rules of transparency and the global inventory mechanism. In order to build a procedure rule that matches the actual effect of compliance and emission reduction plan, the independent compliance committee should be the subject of supervision, and the national capacity of emission reduction should be combined to define the boundary of various circumstances and implementation measures for non-compliance. Assist clauses including financial and technical support are formulated. Meanwhile, reprimand and suspension of relevant rights are also formulated for cases of malicious evasion of compliance. However, non-compliance procedures will continue to mainly encourage compliance, with a view to ensuring the parties' compliance with emission reduction commitments and compliance with compliance targets.

**Key words:** Paris agreement; emission reduction commitments; compliance mechanism; non-compliance procedures

[责任编辑:箫姚]