

艰辛焦灼中的希望之光

——记第28届联合国气候变化大会

The light of hope in the midst of hardship and anxiety

■文 / 邱爽 巢清尘



2023年11月30日至12月13日,《巴黎协定》通过后的第八年,联合国层面又一次具有里程碑意义的《联合国气候变化框架公约》第二十八次缔约方大会(COP28)在阿联酋迪拜召开,大会就《巴黎协定》的首次全球盘点、减缓、适应、损失与损害基金等多项议题达成“阿联酋共识”,特别是在“逐步脱离化石燃料的转型发展”方面,提出将进一步强化全球向绿色低碳新阶段转型。

一、关注热度超高、盛况空前的大会

往届气候变化大会的参会人数一般在1万—4万,2022年埃及沙姆沙伊赫COP27约有4万人参会,2021年英国格拉斯哥COP26约有3.8万人参会,2015年法国巴黎COP21约有3万人参会,2009年丹麦哥本哈根COP15约有2.6万人参会。而本次大会全球有超10万人参加,是有史以来参会人数最多的一届。大会比预定时间“只”晚了23个小时结束,这对于近十多年来的气候谈判来说已不是一个可怕的“拖堂”时间了,而这20多个小时的延迟确保了大会取得成功。

《巴黎协定》建立了自2023年起每五年进行一次全球盘点的机制,评估实现《巴黎协定》宗旨和长期目

标的集体进展情况。本次会议的重要议题就是开展首次全球盘点,其结果将为未来国家自主贡献(NDCs)的更新、气候行动及其国际合作的加强提供信息。会议关注的重要问题还包括损失与损害基金的启动和运行、全球适应目标的推进、能源公正转型等。

能源公正转型是实现气候目标的重要途径。2021年英国格拉斯哥COP26在决议中首次呼吁“加快努力逐步减少未加装减排设施的煤电和逐步停止低效化石燃料补贴”。发达国家一直强调要加速化石能源的淘汰速度,与发展中国家和拥有化石燃料大国的分歧持续不断升级。关于“彻底淘汰”(phase out)还是“逐步减少”(phase down)化石燃料使用的讨论在本次COP28的会前就达到了前所未有的热度。再加上本次大会的主席苏尔坦既是阿联酋气候变化特使,也是阿布扎比国家石油公司总裁,这样的“双重身份”在会前就为他带来不少质疑声,但苏尔坦一直强调将推动COP28达成最具雄心的成果。

会前和会中,多个国际组织发表报告助推了各方对大会的关注热度。世界气象组织发布的《2011—2020年全球气候:气候变化加速的十年》报告显示,2011—2020年是有记录以来陆地和海洋最暖的十

年。联合国环境规划署发布的《2023年排放差距报告：破纪录——气温再创新高，但世界（再度）减排未果》显示，要想保持将全球变暖控制在1.5°C以内而不明显超出的可能性，唯一的办法就是在这十年间大幅加大实施力度，所有国家都加速推进整个经济系统的低碳发展转型。各种信息都指向，目前人类正处于应对气候变化的关键时期。

二、对未来具有强劲动力的成果

2023年12月13日近中午时分，近200个缔约方的代表通过了“阿联酋共识”，包含全球盘点、全球适应目标框架、公正转型工作方案等决议，有媒体描述为这是“历史性的”。全球盘点决议文本包含196条，认识到有必要按照1.5°C目标深入、快速和持续地减少温室气体排放。鼓励缔约方在下一次国家自主贡献中提出雄心勃勃的全经济减排目标，涵盖所有温室气体、行业和类别，并与将全球变暖限制在1.5°C的目标保持一致。明确了到2030年，全球可再生能源装机规模增加两倍，全球能源效率年均提高速度翻一番的目标。强调了加快推进逐步减少未加装捕集和封存措施的煤电，在全球范围内加快实现净零排放的能源系统，在21世纪中叶之前或中叶左右使用零碳和低碳燃料。提出要以公正、有序、公平的方式减少能源系统对化石燃料的依赖，要在关键的最近十年加快行动，以便在2050年实现与科学所述相一致的净零排放。要加速零排放和低排放技术应用，包括可再生能源、核能、碳移除技术以及低碳氢能生产。到2030年，要加速并大幅减少全球非二氧化碳排放，特别是甲烷排放。通过发展基础设施和迅速部署零排放和低排放车辆，加快减少各种道路运输的排放，尽快逐步取消对低效的化石燃料补贴。

大会最充满戏剧性的是，最不发达国家、小岛屿国家等发展中国家翘首以待的、曾经历尽坎坷在COP27大会通过的建立损失与损害基金，居然在大会首日，随着主席苏尔坦·贾比尔快速敲下的小锤就达成了决议草案。各方一致同意世界银行将临时托管损失与损害基金，试用期为四年。设立和运作损失与损害基金的门槛为2亿美元。基金启动后，阿联酋立即认捐了1亿美元，随后以德国为首的欧盟国家、英国、美国和日本也做出了捐款承诺，至大会闭幕时已累计认捐7亿多美元，将用于所有发展中国家应对气候变

化带来的损失与损害。

大会最艰苦的进展是全球盘点案文的敲定。2023年12月11日临近大会闭幕前一天，各方对“全球盘点”第一版主席案文的分歧仍然较大，持续将近5小时的全体部长级会议对能源转型、化石能源使用的表述（“phase out” or “phase down”）讨论无果。几易其稿，多项选择。随着12月13日一早发布的新版主席案文，大会迎来重要转机：新版案文中使用“摆脱”（Transition away from）化石能源这一落地方案，缔约方表示了接受。全球盘点决议“承认”（acknowledges）全球气候行动取得了重大的集体进展，指出在当前所有最新的国家自主贡献目标全部能落实的情况下，到21世纪末，全球平均温升可以被控制在2.1—2.8°C范围内，比《巴黎协定》通过前预测的4°C温升有了较大提升。决议还“注意到”（notes），全球GDP超过87%的经济体已提出了包括用气候中和、碳中和、温室气体中和、净零排放等来表述的“净零”目标。如果这些战略和目标都能得到充分实施，有望将全球温升控制在2°C之内。但同时，决议也指出，尽管全球气候行动取得了积极进展，但目前全球温室气体排放轨迹仍与落实《巴黎协定》的温控目标要求不一致，全球亟须大幅强化减排力度，弥合减排差距。提出到2030年和2035年，分别需要将全球温室气体排放控制在2019年水平上减少43%和60%，到2050年实现二氧化碳的净零排放。强调了虽然全球应在2020年至2025年实现温室气体达峰，但并不意味着所有国家都会在这个时间段内达峰，达峰时间可能受到可持续发展、消除贫困的需求和公平的影响，需符合不同国家的国情，以及技术、资金和能力建设支持。鼓励缔约方以更新国家自主贡献的方式，提出覆盖全经济范围的减排目标，包含所有温室气体、部门和类别。发达国家应按《巴黎协定》中的相关规定，继续带头实现全经济范围的绝对减排目标。

“阿联酋共识”明确和继续坚持了《联合国气候变化框架公约》中的重要原则。关于共同但有区别的责任与各自能力原则，谈判中发展中国家不断强调不能对所有国家不加区别地设置一致的雄心目标和时间框架，应体现发达国家的率先作用，应考虑到发展中国家的国情和实现目标所需要的支持。最终的决议体现了共同但有区别的责任与各自能力原则，但是关于发达国家需率先行动落实目标或考虑不同

国情区分性的表述有限。关于多边主义,在大会的第一周,各种单边措施被很多国家屡屡提及并深表担忧,包括欧盟碳边境调节机制(CBAM)、美国通胀削减法案(IRA),因为实施这些单边政策可能会对很多国家的贸易和经济产生不利影响,决议强调了各方应当合作促进支持和开放的国际经济体系。

三、万花筒似的会间花絮

每年一度的联合国气候变化大会可以说是一次“万国博览会”,在蓝区内除了名正言顺的缔约方磋商外,会场充满了各类组织的“摆摊”“选秀”。其中备受瞩目的一个活动就是评选公布“化石奖”,它诞生于1999年的波恩第五次缔约方会议(COP5),由国际气候行动网络(Climate Action Network International)发起,每天都会公布给当天表现不佳的“选手”,大会结束前会颁给在本次大会期间应对气候变化态度最为消极的国家,旨在提醒所有国家积极应对气候变化并采取切实行动。大会结束前,COP28的“化石奖”隆重揭晓:冠军得主是新西兰,亚军是日本,季军是美国。

COP28“化石奖”季军美国对损失与损害基金的捐款仅为1750万美元,相较于美国历史排放责任对全球造成的气候变化不利影响来说,这份出资可谓九牛一毛,更不用与美国在军费开支上的慷慨数额相比较。该组织直言“让美国照照镜子,反思其资金分配”。亚军日本连续四年获得“化石奖”,其提出的氢能计划,不仅成本高、效率低,在减少二氧化碳排放的同时可能会增加其他温室气体排放。冠军新西兰的新政府上台后,推翻了石油和天然气的勘探禁令,宣布重新开放部分水域的石油和天然气勘探计划,不得不说这是一项政策倒退。

大会期间,各类非国家主体表现活跃,承诺和宣言层出不穷,涉及能源转型、自然解决方案、健康、粮食以及投融资等领域,这些也为气候行动力注入了活力和动力。《关于韧性粮食体系、可持续农业及气候行动的阿联酋宣言》得到了152个国家的支持,并在大会期间为粮食系统部门的气候积极行动筹集了超过71亿美元。有30个新成员参与的“淡水挑战”计划,承诺在2030年前努力保护和恢复地球上30%的退化淡水生态系统。COP15(联合国《生物多样性公约》)主席国中国以及近30个国家/地区和联盟共同签署了《COP28气候、自然与人类联合声明》。中国、美国、阿联酋等68个国家签

署了《COP28阿联酋促进性别平等的公正转型与气候行动伙伴关系》。美国、欧盟、阿联酋、英国等123个国家(地区)签署了《全球可再生能源和能效承诺》,承诺到2030年将全球可再生能源发电装机规模增加两倍,至少达到1.1万吉瓦,并将全球年平均能效提高速度从每年2%左右提升到4%以上。有66个国家批准了《全球降温承诺》,计划到2050年将冷却相关的排放较当前水平减少68%,到2030年大幅增加可持续降温措施,并将新型空调的全球平均效率提高50%。有50家石油和天然气公司签署了《石油和天然气脱碳宪章》,承诺到2030年结束常规燃烧,实现甲烷的净零排放,并最晚在2050年实现净零排放生产。有13个国家批准了《COP28阿联酋全球气候投融资框架领导人宣言》,呼吁全球每年投入50亿—70亿美元,推动绿色转型的经济发展。

四、充满期待和观察的未来

会后各方纷纷就大会成果表示祝贺。大会主席苏尔坦强调“阿联酋共识”的达成是人类应对气候变化的一个重要里程碑,首次在减少化石燃料、甲烷(并未做量化目标)和其他温室气体排放等重要问题上给出了相关表述。公约执行秘书西蒙·斯蒂尔表示这是结束化石燃料使用的起点,为可再生能源的开发利用打了一剂“强心针”,像CCUS(碳捕集、利用与封存)等减排技术的开发和大规模应用也将起到越来越重要的作用。美国总统气候问题特使约翰·克里表示,这是比以往更强烈、更明确的对1.5℃温控目标的呼吁,将继续推动迅速的能源转型。而发展中国家则表示未能解决发展中国家面临的严峻挑战。塞内加尔环境与可持续发展部负责应对气候变化的官员表示,协议只是反映了最低目标,并且“凸显了与发展中国家需求和可用资金之间的巨大差距”。中国代表团团长、生态环境部副部长赵英民表示,各方展现了当前国际社会共同应对气候变化的努力,为下一步全球气候治理进程指明了方向;但发达国家在自身的减排以及对发展中国家的资金、技术等承诺的兑现方面还有严重不足。

中国作为全球温室气体排放大国,气候行动备受世界关注。自宣布“双碳”目标以来,中国一直在言出必行地充分落实应对气候变化承诺,取得了有目共睹的成就。本次大会承载着全球和各国的期望,期待国际社会更加团结合作,共同创造更美好的未来。📌

作者单位:国家气候中心