

达成“阿联酋共识”的中国贡献

China's contribution to reaching the UAE Consensus

■文 / 侯黎强¹ 张倩² 赵晓艺³ 刘梦羽³

2023年12月13日,伴随着一声短促而清脆的木槌敲击声,迪拜世博城中响起的掌声久久没有停息。在《巴黎协定》达成8年后的第一天,全球气候治理迎来又一个具有历史意义的时刻——备受瞩目的《巴黎协定》首次全球盘点成果终于达成,196个缔约方向协定实施迈出了标志性一步。

气候变化导致的极端天气及气候灾害等持续为全球多国带来巨大损失,部分国家低碳转型政策出现波动,并打着气候旗号实施单边主义、保护主义措施。在此背景下,于阿联酋迪拜召开的《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)第二十八次缔约方大会(COP28)被寄予众望,国际社会期待COP28为全球应对气候变化凝心聚力,发出更加明确和强有力的政治信号。COP28成功举办被国内外媒体普遍评为2023年十大新闻之一。

COP28闭幕数月有余,这场参会人数创历史之最的大会就《巴黎协定》的首次全球盘点、公正转型、适应、损失和损害基金等多项议题达成“阿联酋共识”。来自196个《公约》缔约方、2300余个观察员组织及近1300家媒体的约10万人见证了全球气候治理再次向前迈进。

来之不易的《巴黎协定》首次全球盘点

中国生态环境部作为气候变化谈判中

方牵头部门,高度重视此次代表团参会工作。生态环境部部长黄润秋甫抵机场即直奔大会会场开展双边会见,分别约见COP28主席、《公约》执秘,亮明中方立场主张,并出席全球盘点高级别会议,为首次全球盘点指明方向。

虽然盘点整个过程有两年时间,但前一年半是技术性对话交流,确切地说,只有COP28期间不到半个月的时间才是各国谈判全球盘点并做出最终决定的“尖峰”时刻。面对“时间紧任务重”的特殊情形,大会开幕式还没结束,各国谈判代表就收到全球盘点第一场正式谈判的时间和地点,一转眼的功夫,三百多名代表齐聚在屋子里。

“全球盘点的核心任务是定期评估《巴黎协定》实施总体进展,并为各方下一步努力提供参考信息。它是协定力度循环的关键制度设计,每5年一次承上启下滚动推进实施。它也是一项集成式议题,涵盖了减缓、适应、资金等全面领域,有海量内容需要谈判,每天磋商到凌晨是常态。”COP28中国代表团负责全球盘点议题谈判的董冠洋介绍。COP28上,全球盘点谈判受到会场内外高度关注。“各国相关议题领域谈判代表也是密切跟踪、严阵以待,曾出现七八十名资金议题谈判代表浩浩荡荡集体坐镇全球盘点谈判会场的壮观场面”,参与谈判的梁媚聪表示。

全球盘点的谈判从来不是坦途。尽管大家都认可首次全球盘点达成一致决定对于维护现有《巴黎协定》制度的有效性具有重要意义,但各方对于全球盘点的期待各不相同。发展中国家普遍要求确保公平,实现自身减贫和可持续发展需求,获得有效支持和友好合作环境;部分发达国家否认自身历史累积排放,拒绝盘点其2020年前行动力度不足、出资不足等问题,希望通过全球盘点破坏《公约》下“共同但有区别的责任”等原则。还有一些国家打着科学的旗号、以气候变化的名义企图对其他国家进行遏制打压。

在如此焦灼的情形下,中国尊重科学、立足公平,以客观理性视角看待和回应科学研究结论,呼吁各方务实行动、团结合作,竭力为多方达成共识提供动力。谈判艰难推进,但中国持续积极建设性地参与全球盘点的各项工作,始终代表最广大的发展中国家争取可持续发展和获得支持的权利,为首次全球盘点达成全面、平衡、积极的成果持续提供“中国方案”。

在一场借鉴当地传统议事方式的“Majlis”(意为“集会”)上,面对部分发达国家一味要求发展中国家提高力度和行动,却不愿意为发展中国家提供支持的顽固姿态,中国代表团团长、生态环境部副部长赵英民用生动的比喻指出当下困境:“应对全球气候变化就像196个运动员一起参加马拉松比赛,率先完成工业革命、现在拥有先进技术和能力的发达国家,就像是第一批出发、装备齐全、跑在前列的运动员,全球共同目标是尽快实现《巴黎协定》目标,发达国家应当遵循共区原则,带头进一步大幅减排的同时,为第二批出发、跑在后面的发展中国家提供支持和帮助,才能实现全球更早地完成这场马拉松比赛,即实现达峰和净零的目标。”

为推动大会共识,中美气候特使多次坦诚讨论,外媒一度将出现在中国代表团办公室外的时任美国气候特使克里的接驳车视为大会的“积极信号”。

面对错综复杂的谈判形势,时任中国气候变化事务特使解振华也感叹COP28是他16年气候谈判经历中感到最困难的一届大会。尽管如此,他依旧积极乐观并鼓励各界一起提供建设性方案,“我们的目标是找到一个明确而正确的未来方向,并体现最大的包容性,让大家都能够接受的结果,我们对此应当有信心。”

白天要参加双边会见、媒体采访等活动,晚上还

要和主席国商讨大会成果的落地方案,中国代表团各位领导的日程都非常紧凑、时间表精准到分钟。每当夜晚降临,迪拜世博城中的人群和燥热逐渐褪去,灯光中接驳车仍然在会场中来回穿梭,中国代表团的新一轮工作才刚刚开始。

每年大会日程临近尾声时,便是各方争议最焦灼时。COP28主席国散发全球盘点成果文件的那个傍晚,团领导带领全团谈判代表争分夺秒地研究,与基础四国、立场相近的发展中国家积极协调,持续和主席国、所有缔约方一道积极推动对话磋商,寻求共识,鼓励各方展现灵活和建设性,代表团同志连夜坚守,紧盯大会最新进展。最终通过全团上下齐心协力、不懈努力,成功推动大会完成首轮全球盘点,并就多项议题达成理想成果。

在各方的共同努力下,全球盘点最终达成了包含196段、长达二十多页的决定,总结了全球在减缓、适应、资金、技术转移和能力建设等领域的集体进展,识别了当前的挑战与障碍,并为未来行动指明了方向。

全球盘点的案文中,化石燃料无疑是最受关注的内容之一,也是各方分歧最大的议题。在此前的各种版本更迭中,如何表述化石燃料成为“字斟句酌”的较量,是缔约方代表的争议焦点,更成为导致本次大会拖堂的主要原因。闭幕式上,大会主席敲下手中的那只小木槌,终于给化石燃料的命运做了宣判。在最终文本中,案文绕开了对“逐步减少(Phase down)”或“逐步淘汰(Phase out)”这类具有政治立场之争,而是以“转型脱离(Transitioning away)”的字眼表述。这是有史以来第一次在缔约方会议的最终协议中提及化石燃料,迈出了历史性的一步。

成果维护了《公约》及其《巴黎协定》的目标、原则和制度安排,推进了国际社会强化气候行动的意愿和决心,巩固了全球不可逆转的绿色低碳韧性转型的趋势,向国际社会发出了携手共同应对气候危机强有力的积极信号。

全球盘点对于全球气候进程具有积极作用,其成果维护了国际社会对于《公约》及其《巴黎协定》的信心,坚定了全球持续应对气候变化努力的决心,尤其在有关能源转型、国家自主贡献等核心要点方向,都能从中美阳光之乡联合声明找到相关表述的源头,这也充分体现了中美双方对于COP28的引领作用。另一方面,相对全面、客观地评估了自《巴黎协定》签订以

来全球行动的进展、不足和挑战,为未来我们更好地应对气候危机以及根据国情和能力提高全球的行动力度提供了建议。

“公正转型工作方案”:新议题、新征程

面对气候危机,全球必须致力于推动系统性转型,但如果应对不当,转型过程有可能引发新的风险。比如,快速的经济转型可能会加剧社会不平等、流离失所和失业等影响经济发展的问题。在绿色低碳转型进程中,新的行业会发展壮大,部分传统行业将走向萎缩,由此带来群体间、产业间及国家间不同层面的公正问题,各方利益很难平衡,这正是公正转型议题源起的背景之一。

2022年在埃及举行的COP27授权建立了独立的“公正转型工作方案”议题,明确了“公正转型”由关注就业问题向经济社会综合事务的拓展,完成了“公正转型”从“应对措施”议题下的一个关注领域向《公约》谈判中一个独立议题的转换。

中国代表团在COP28全程始终坚定维护《公约》及其《巴黎协定》目标、原则和机制安排,立足生态文明建设、人类命运共同体等重要理念,引导各方加强应对气候变化和能源安全、粮食安全等需求有效协调,在可持续发展框架下推进公正绿色转型。

作为新设立的谈判议题,各国对新议题如何开展工作还存在广泛分歧,包括对新议题的目标设定、覆盖的主要内容、谈判组织方式、工作机制等问题。部分发达国家认为公正转型是国内议程,相应投资应各国统筹;发展中国家普遍认为公正转型是在全球气候治理背景下实施,既是各国国内事项也是《公约》下的国际多边进程,既要考虑国内行业和地区发展的公正,也要考虑国家和区域间的气候公正,新议题工作内容应包括让“共同但有区别的责任和各自能力原则”在《巴黎协定》全面实施中更具体可操作,明确公正转型的支持方式和力度等。在工作内容方面,各方在新议题是否覆盖适应问题上存在分歧;在建立资金机制方面,发展中国家特别强调把“公正转型工作方案”做“实”,需要建立资金保障机制以及技术和能力建设的支持机制;部分发达国家以信息和知识分享来定位新议题功能,不支持建立议题相关资金机制。

中方全程参与COP28期间公正转型议题谈判,积极支持发展中国家共同立场,主张在气候公正下推进

全球绿色低碳发展转型,强调公正转型既是各国国内事项也是《公约》下国际多边进程,既要考虑国内行业和地区发展的公正权益,也要考虑国家和区域间在公平、公正的环境下开展气候行动。

COP28期间举行了首次公正转型高级别部长级圆桌会议,中国代表团团长、生态环境部副部长赵英民发言阐明我方立场:一是尽快明确公正转型路径工作方案,推动公正转型议题开展实质性工作;二是强调为发展中国家实施公正转型提供切实的支持和帮助,确保向发展中国家提供资金、技术和能力建设等支持,不让一个发展中国家掉队;三是排除人为干扰和障碍,全面强化国际合作,反对任何形式的保护主义和单边措施,营造团结合作的积极氛围。

为推进谈判取得进展,中国代表团开展了与各国代表全面接触和磋商。在部长、团长层面与多方代表就合作原则、合作框架与支持方式、力度等开展磋商;在议题层面就不同要素具体表述方式及如何引用《公约》条款表述等进行讨论。这些积极努力,不仅促进了各方彼此了解诉求、增进相互理解,也促进各方最后在案文上达成共识。

COP28经历了多种曲折,各方最终达成“阿联酋公正转型工作方案”决定案文。该决定关注了发展中国家面临特别的经济环境和发展需求,确定了工作方案未来主要工作领域,明确了新议题未来开展工作的形式等实质性内容。会议成果反映了各方在“公正转型工作方案”上的初步共识。与此同时,作为新兴议题,各方在包括未来工作安排、如何体现发展中国家特殊需求和特殊情况、如何向发展中国家提供资金、技术、能力建设支持,如何反对单边措施、促进国际合作等问题上尚存诸多有待解决的问题,各方将持续展开磋商,共同推进公正转型议题发展及全球公正转型进程。

为维护发展中国家共同利益贡献中国方案

COP28是适应议题谈判的关键节点。2021年的COP26决定建立并启动为期两年的“格拉斯哥—沙姆沙伊赫全球适应目标工作计划”。历经两年的磋商研讨,在COP28上各方就达成并实施全球适应目标框架展开了激烈博弈,发达国家与发展中国家在适应议题上政治分歧巨大。

发达国家普遍将适应气候变化圈定在各国自身

义务的狭小范畴中,利用多种手段阻拦适应谈判达成对于发展中国家有利的成果,同时部分发达国家还明确反对在“共同但有区别的责任”原则下推进适应气候变化行动,反对案文中任何与发达国家出资义务和出资承诺有关的表述。

中方全程深入参与COP28期间适应议题的谈判,作为立场相近发展中国家适应议题下全部四个子议题的集团协调人,就全球适应目标遵循的原则、目标、时间表和具体内容等关键问题,积极与各方保持密切协调。

中方参与适应议题的谈判人员刘硕每天需要参加中国代表团内部协调会、七十七集团加中国协调会、发展中国家各自集团的协调会、发展中国家与发达国家共同召开的磋商会等4个层级、10余场磋商,每日工作时长超12个小时。

COP28会址迪拜世博城占地巨大,部分协调会甚至要步行15分钟以上才能到达。每日数万步的奔走是在COP28期间的常态,为此刘硕的一双平底皮鞋开了胶,磨破了皮,鞋底几近脱落。有时,为了将发展中国家的关切及时传递给主席国,她在赶赴下个会场的路上简单找个地方坐下,将笔记本电脑放在腿上便敲起了邮件。紧张的工作状态让按时吃饭变得奢侈,一次一盒盒饭她硬是从中午带到了晚上才有时间扒拉两口。这也是代表团代表们工作的缩影。

在整个代表团的努力下,中方的立场主张有力引领了大会谈判的进程。中方明确指出了发达国家在其工业化进程中毫无节制地排放了大量温室气体,导致了气候变化,其应承担适应气候变化的主要责任,减少发展中国家适应气候变化的额外负担。中方还指出,发达国家应遵循《公约》下“共同但有区别的责任”原则,尽快落实其向发展中国家提供资金、技术和能力建设支持的承诺,提高发展中国家适应能力,履行发达国家应尽义务。中方观点得到了广大发展中国家的积极响应和有力支持,最终在大会成果文件里得到了较充分的体现。

在中方的努力下,COP28达成“阿联酋全球气候韧性框架”(以下简称“框架”),其中提出了水资源与水环境、农业生产与粮食安全等7个关键领域的具体适应目标。

“框架”的达成打破了部分发达国家试图拖延全球适应目标和适应路径达成,从而逃避出资义务的目的。

这一成果为各国适应行动提出了明确的方向和时间表,在拓展国际合作、获取资金、技术和能力建设支持等方面具有积极推动作用。

巩固“共同但有区别的责任”原则,发展中国家获更多资金支持

作为大会最为务实的议题之一,气候资金议题往往成为各缔约方谈判的焦点。资金问题是个老问题,也是广大发展中国家的核心关切之一。

长期气候资金议题涉及审议发达国家1000亿美元出资承诺履行和未来安排情况。在发展中国家共同努力下,发达国家承认尽管未能如期实现每年1000亿美元气候资金目标,2021年实现约891亿美元出资,已接近兑现承诺。但发展中国家认为,发达国家统计口径过于宽泛,其实际出资额远远低于该数字,要求发达国家尽快实现这一目标的坚决态度将推动发达国家继续提高资金透明度并加速其承诺履行进度。

在2021年底举办的COP26上,各缔约方同意讨论设立新的集体量化资金目标,并以1000亿美元为基础展开讨论,但各方对“共同但有区别的责任”原则的理解存在一定分歧,发展中国家坚持不能重新解读该原则,而部分发达国家则强调新目标谈判的时代背景较《公约》及其《巴黎协定》通过时有了较大不同,应按各国发展进程进行调整。

参与资金问题谈判的冯超表示,资金议题谈判历来胶着,COP28期间他每天的工作时长往往超过12个小时,甚至持续到凌晨一两点。发达国家与发展中国家分歧之大可见一斑。进入会场第一时间将电脑和手机都插上电源已经成为职业习惯,以保证不至于因电量耗尽影响随时可能需要进行的沟通交流。作为最大的发展中国家,在COP28期间,中国在推动资金议题上扮演了极为重要的角色。“我们带着发展中国家往前冲,和发达国家的观点进行了直接碰撞。”

中国代表团团长、生态环境部副部长赵英民在COP28期间参加新的集体量化目标高级别部长会议时表示,新的集体量化目标应体现《巴黎协定》的重要原则共识,坚持共同但有区别的责任原则,并敦促发达国家应提高提供气候资金的公共资金占比、适应资金占比及赠款和优惠贷款占比,并与发展中国家一道尽快制定气候资金定义和方法学。有力地呼应了其他发展中国家的合理诉求。

在中国的引领和推动下，COP28形成的资金议题成果再次巩固了《巴黎协定》中的“共同但有区别的责任”原则，促使发达国家切实履行出资义务并提高资金透明度，并强化了发展中国家的用款权和自愿捐资权。发达国家也普遍承认未能如期实现气候资金目标，会继续朝着1000亿美元目标前行。同时，各缔约方明确了2024年的谈判会议安排，为推动新的集体量化目标议题下一步务实谈判打下了基础。

在中方和广大发展中国家的积极努力下，在资金领域的新议题“损失和损害”基金方面，COP28也取得积极进展。“损失和损害”基金的设立旨在为因气候变化而脆弱的发展中国家提供支持。根据COP27的授权，决定于COP28上审议通过设立“损失和损害”基金的相关案文。为此，2023年共召开了5次过渡委员会谈判，并在COP28开幕伊始就通过了新基金设立的决议案文。

在发展中国家的积极推动下，COP28首次就发达国家和发展中国家“损失和损害”基金的出资责任形成了区分表述。

截至目前，共有近20个国家和地区，向“损失和损害”基金认捐6.61亿美元，成为COP28大会中最大亮点之一。

多边共识的每一步都来之不易，犹记得大会闭幕前最后一天下午，会场外各国国旗和标语“Action builds trust”（意为“行动塑造信任”）横幅在暮色中缓缓飘扬。面对片面摘取政府间气候变化专门委员会（IPCC）结论并借“科学不容置疑”口号造势、企图转嫁减排和出资责任的行为，中方坚持公平正义，引导各方客观认识全球气候变暖和温室气体累积效应的事实，用科学研究和事实数据进一步明确发达国家历史责任，引导会议以科学的态度对待“科学”。中方坚定维护多边主义，揭批部分发达国家绿色贸易壁垒等单边措施损害全球气候努力，为我等广大发展中国家平稳有序推进绿色低碳转型守住应有空间，为低碳技术和产品的国际交流、贸易创造公平环境。很多难忘的瞬间发生在大会会场B5区58栋，这是中国代表团办公室所在地，是代表团领导不辞劳苦开展了百余场双多边会见及活动、广做各方工作的地方，也是谈判代表们在匆匆辗转会场的间隙“吃口泡面”和讨论案文的地方。办公室楼下，便是中国角。大会期间中国角围绕可再生能源、数字化转型、气候投融资等主题举

办了百余场活动，吸引万余人前来交流，其中外国嘉宾占比达到40%以上。期间，中方作为《生物多样性公约》COP15主席国，正式发起“昆明—蒙特利尔全球生物多样性框架”实施倡议，与阿方共同发表联合声明，引导全球强化协同应对气候变化与生物多样性保护；与美、阿共同主办“甲烷和非二氧化碳温室气体峰会”，发出引领全球环境与气候治理的“中国声音”。

中方贡献受到了各方的高度评价。巴西、南非、沙特等多个发展中国家谈判代表及COP28主席国阿联酋等高级别官员都对中国代表团坚持原则、积极推动COP28及后续气候变化多边进程给予高度认可和赞赏。多方普遍认为，中言出必行，不仅建设性参与气候治理进程，更以实际行动切实引领着全球气候行动。联合国南南合作办公室主任迪玛·哈提卜认为，应对气候变化需要全球合作，中国提出的共建“一带一路”倡议在这方面提供了独特机会，做出了很好示范。世界可持续发展工商理事会执行副总裁沃雷表示，中国在发展可再生能源方面取得的成就是惊人的，中国以外的人可能没有意识到正在发生的转变的规模。博茨瓦纳环境、自然资源保护与旅游部长菲尔达·凯伦说，中国通过分享专业知识、提供资金支持和促进技术交流，为减少温室气体排放、增强气候适应能力和促进可持续发展的全球努力作出贡献。老挝自然资源与环境部长本坎·沃拉吉说，中国在利用绿色低碳能源方面已成为全球引领者，同时也是南南合作的积极实践者和支持者。来自加纳、基里巴斯、尼日利亚、柬埔寨、哥斯达黎加、马拉维、乍得的部长级代表也对中国在应对气候变化南南合作方面做出的努力和取得的成效予以高度评价，表示愿与中方一起继续在应对气候变化领域加强合作。

COP28的大幕落下不久，但对于中国代表团来说，这场马拉松却未曾停歇，已经开启了阿塞拜疆COP29各项准备工作。新一届气候大会的脚步在临近，各方聚焦和关注作为负责任发展中大国的中国在其中发挥的积极作用。在这场应对气候变化的跑道上，中国代表团将以新的姿态为全球应对气候变化进程全力以赴。

作者单位：1.中国日报社；
2.中国环境报社；
3.生态环境部宣传教育中心