

# 国家温室气体清单评审那些事儿

## Those of the review of National Greenhouse Gas Inventory

■文 / 朱松丽



又到金秋季节。这个时节也是一直以来《联合国气候变化框架公约》(简称公约)组织附件一缔约方(发达国家)温室气体清单年度评审的时间段。在2020年前,每年8月下旬到10月中旬,公约秘书处所在城市德国波恩总要接待一拨又一拨国际专家,对缔约方提交的国家报告和数据表格进行集中评审。专家们在莱茵河边的公约大厦21层大会议室密集工作6天,产出一份评审报告初稿之后离开。少数专家会进行“入国评审”(in country review),即在缔约方邀请和秘书处安排下赴该评审国家工作6天,与该官员和专家密集研讨后,产出一份报告。之后这份报告会专家组和缔约方之间往返几次,达成一致后对外公布。缔约方接受了评审报告之后,就要按照专家建议进行整改,取得的进展应反映在下次提交的国家报告中。

2020年以来,这项工作转到线上。遭遇到很多困难,最难克服的大约是时差问题。波恩的工作人员只能选择在中午召开集体会议,一开场就要求大洋洲专家发

言,因为那边已经星星点灯了,而南美专家尚睡眠惺忪,他们的早晨刚刚开始。中国专家的时间比大洋洲专家略强一点,但大部分会议依然持续到深夜,撑不住的话只能请求先行告退。一个评审周期下来人仰马翻。秘书处叫苦连连——这样下去不仅新手专家得不到充分学习,资深专家们恐怕也要流失殆尽了。苦中取乐,所有会议的最后环节都是各位专家集体打开摄像头,熟悉的笑脸如花般次第开放在屏幕上,飞吻、挥手,有的西服革履正襟危坐,有的便装素颜怀抱宠物,共同期盼不久能够线下相聚。从2022年开始,评审工作进入了线上线下混合模式。

无论模式怎样,这个过程展示了“充分交流”“协商一致”的议事规则。专家研读报告检查数据,发现问题之后经秘书处提交给缔约方,缔约方做出书面回答。如果确认在清单透明度、准确性、完整性、可比性和一致性以及报告格式方面存在问题,将反映在报告中。如果专家组和缔约方之间意见相左,通常秘书处会进行



协调,通过进一步澄清、措辞修改等方式寻找到双方都接受的说法。

国家清单编制和评审基本是个技术活,技术方面的分歧都好解决,但一旦混杂进政治问题就有点困难了。而在气候治理的大框架下,政治分歧或多或少都要渗透到技术工作中。2016年清单评审就出现了这样的现象。

事情要先回溯到2014年。2014年3月克里米亚地区“成为”俄罗斯领土后,后者随即掌控了该地区的社会经济发展统计信息,据此估算出它的排放情况,编入了俄罗斯国家报告中,于2016年4月提交给公约秘书处(国家报告中的数据有两年的滞后期)。乌克兰的反应非常迅速,紧跟着俄罗斯的步伐发布了一则声明:

请各缔约方注意,俄罗斯在它的2016年国家报告中包含了乌克兰克里米亚自治区的信息,这与联合国大会2014年3月27日通过的68/262决议精神(《关于乌克兰领土完整》)是相违背的——该决议反对通过非法公投改变克里米亚地区的版图归属。

同时,乌克兰在自己的国家报告中,痛陈由于数据缺失造成无法计算克里米亚地区排放,2014年排放数据不得不出现了严重缺失。针对乌克兰的反应,俄罗斯也随即发布声明:

克里米亚地区并入俄罗斯领土是该地区人民的自主选择,符合联合国于1970年颁布的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》精神,同时俄罗斯杜马也通过了相关法律条款。

面对这样的挑战,公约秘书处特意当年的俄乌报告评审小组配备了优秀专家队伍:俄罗斯专家组的组长之一是来自芬兰的瑞塔(Riitta),芬兰前统计局局长、IPCC清单特别工作组首任组长;乌克兰专家组组长之一是来自巴西的马塞罗(Marcelo),资深气候政策专家;另外两个组长均来自东欧国家,通俄语。由于评审过程保密,工作细节外人不得而知,但仔细翻阅2016年以来俄乌提交的国家报告和针对这些报告的专家审评报告,可以发现诸多“蛛丝马迹”,完全有可能“脑补”

专家组的纠结、和俄乌之间的往来磋商以及公约秘书处的协调作用。

首先,在2016年针对俄罗斯国家报告的审评报告中,开篇不久就可以看到一则专家组声明,以脚注形式呈现:

专家组注意到此次审评的国家报告中涉及俄乌两国的领土纠纷。这里特别说明:专家组按照授权发布的审评报告不能被解读为专家组或公约的官方立场,因此,此评估报告并不说明专家组对领土争议的影响进行了反馈。

专家组之所以要首先做出这个声明,是因为联大决议虽不具有法律意义,但公约作为联合国系统下的国际条约,它组织发布的报告显然不能违背或忽视联大精神。但另一方面,要想让报告通过,还要争取俄罗斯这个大国的谅解。可想而知,前面有了这个略显“强硬”的声明,后面的报告正文就要做出一定妥协了,力争平衡。果不其然,专家组刻意忽略掉一个“技术问题”,那就是俄罗斯2014年数据包括克里米亚信息,但1990-2013年显然不包括。放在

任何一个其他国家,这都是个明显的“不一致”和“不完整”问题,但这次专家就“视而不见”了,不要求俄罗斯剔除或单列2014年“奇异数据”。同时也万万不会提出让俄罗斯补充克里米亚其余年份数据的建议。

不知道经过几轮往复,最终俄罗斯同意报告发布,同时通过一则罕见的声明表示强烈不满。这则声明位于审评报告的结尾处:

公约要求缔约方提交覆盖所有地理疆域的排放信息,俄罗斯实事求是,认真履行公约义务,而专家组采取的立场说明他们的分析具有明显的主观性,试图影响政治进程。

再来看2016年另一个专家组出具的乌克兰审评报告。该报告的一个篇章“小心翼翼”地指出,此处缺失了克里米亚地区数据,建议下一年度乌克兰尽可能提出详细可行的方法论来估算全部领土的排放。同样精心的择词间接反映了专家组与联大精神保持同向的共同态度,但也能咂摸到专家组的隐忍:这个问题被定性为“透明度有欠缺”,而不是“不完

整”。另外,这个“透明度有欠缺”的结论“降级”到某个部门篇章(能源部门)中,而没有被认定是一个综合性问题。理论上,数据缺失是跨部门的,不仅能源部门,工业、农业、林业也都缺失,但专家组忍痛没有将其放到应有的位置,避免太过显眼。

等到2017年俄乌两国再次分别提交国家报告的时候,情况发生了意想不到的变化:(从表面上看)俄罗斯在国家报告将2014年的克里米亚数据剔除,不再包含在自己的国家信息中,但同时发布了单独声明:


乌克兰国家报告中公然宣称“俄罗斯非法占领克里米亚地区”,针对这一问题,俄罗斯认为……(此后行文与2016年声明类似)。

而乌克兰方面,除了数处义愤填膺地提及俄罗斯的“非法占领”外,采用近似估算方法,粗略计算了克里米亚2014-2015年的排放,纳入自己的国家清单中。

既然俄罗斯已经做出“让步”,专家组大松了一口气,审评报告再没提及任何关于克里米亚或领土争议的字眼;同时,由于乌

克兰提出了新方法论,专家组愉快地接受了乌方的努力,认定上一次专家组提出的问题已经得到解决,不必再进行了。

难题就这样得到了各方都能接受的答案,虽然乌克兰将信将疑,一有机会就在气候会议的一般性辩论中质疑俄罗斯(但基本已经无人理睬了)。此后,每一次提交国家报告都会上演类似的戏码:乌克兰估算克里米亚数据,同时痛斥俄罗斯“非法侵占”克里米亚,并在顿巴斯地区挑起新的纷争;俄罗斯放弃计算克里米亚排放,但每次都发布单独声明,对乌克兰国家报告中的说辞进行驳斥。

2022年以来国际局势又发生了剧烈变化。国家清单年年交年年审,以上问题大约还会再次上演。相信在各方努力下,清单评审进程还会向世人展示妥善解决纠纷的和平途径。这里有专家组的克制、国际组织的协调和相关国家的妥协。希望这一好的实践能够对其他国际问题的解决提供参考。

**作者单位:**中国宏观经济研究院能源研究所

