

中国关于全球盘点的提案

一、议题授权

根据《巴黎协定》第 14 条，《巴黎协定》缔约方大会（以下简称 CMA）应定期盘点《巴黎协定》履行情况，评估实现《巴黎协定》宗旨和长期目标的集体进展。全球盘点应以全面和促进性的方式开展，考虑减缓、适应以及实施手段和支持，并顾及公平和利用现有最佳科学。全球盘点的结果应为缔约方以国家自主贡献的方式根据《巴黎协定》的有关规定更新和加强其行动和支持，以及加强气候行动的国际合作提供信息。根据《巴黎协定》缔约方大会第 19/CMA.1 号决定第 19 段：请附属科学技术咨询机构和附属履行机构主席在全球盘点信息收集和准备阶段，征集第 19/CMA.1 号决定第 36 和 37 段所述信息输入。中国欢迎这一提案的机会，并提出如下意见。

二、全球盘点的主要任务

全球盘点是推动落实《巴黎协定》的重要机制，通过全面、促进性地盘点评估全球整体在减缓、适应、实施手段和支持等方面的履约进展，识别障碍、缺口、需求和机会，交流经验教训和最佳实践，帮助缔约方遵循公平、共同但有区别的责任的原则，以自主决定方式采取行动、加强支持，并强化国际合作。该机制应以推动落实为出发点，聚焦实实在在的履约践诺进展，而非空洞的数字目标或口号，以解决方

案为导向，为各方特别是发展中国家在可持续发展框架下实现公正转型、加强适应能力和水平、发达国家加强提供实施手段和支持，以及强化国际合作、摒弃单边壁垒提供信息。

三、相关信息

（一）减缓领域

盘点《巴黎协定》履约进展的实质是要明确我们在哪里，这是实现《巴黎协定》目标的基础。本次次全球盘点于 2021—2023 年开展，客观而言 2020 年前履约进展及其经验教训是了解我们所处进度的核心有效信息。

最新科学研究政府间气候变化专门委员会（IPCC）第 6 次评估报告（AR6）关注工业革命以来的全球温升，1850—2019 年的全球人类活动造成了大约 1.1 摄氏度的升温，其中有 58% 是 1990 年前排放的。1850—2019 年，北美地区和欧洲地区的历史累积人为二氧化碳排放量分别占全球的 23% 和 16%，为各区域中最高；以 2018 年为例，北美区域基于生产侧和消费侧的人均排放为 16 吨和 17 吨，均远高于全球其他地区，其中基于消费侧的排放是非洲区域的 20 倍（IPCC AR6 WGIII）。

气候科学和《公约》及其《巴黎协定》都明确提出发达国家负有率先大幅减排的义务。IPCC 指出，如果全球要实现 2° C 温升控制目标，《公约》附件一缔约方需要在 2020 年比 1990 年减排 25%—40%（IPCC AR4）。但根据 2009 年附件一缔约方做出的 2020 年全经济范围量化减排承诺，以

1990 年为基准年折算后，整体承诺减排量仅相当于 2020 年比 1990 年减排 12.6%，远低于科学要求。按照 2022 年 4 月发达国家最新通报的温室气体清单，截止 2020 年，一半以上的发达国家缔约方（欧盟作为一个整体）距离实现 2020 年减排目标还有很大差距，一些国家仅仅完成了承诺减排目标的一半，另有些国家不仅没有实现减排还出现了温室气体排放显著增长。联合国环境规划署（UNEP）发布的《2021 年排放差距报告》明确指出，多个发达国家的气候政策无法支撑其实现 2030 年国家自主贡献减排目标，亟需制定更加强有力的政策措施。

（二）适应领域

长期以来，全球适应进展严重滞后，全球适应目标至今不明，发达国家未提供充分有效支持，发展中国家受到气候变化日益严峻的不利影响，疫情进一步加剧发展中国家脆弱性。IPCC AR6 WGII 指出，尽管全球在区域尺度层面的适应规划和实施行动不断增加并取得了初步进展，但目前的适应水平与应对影响和减少气候风险所需的水平之间仍存在适应差距。发展中国家在其国家信息通报、国家自主贡献、技术需求评估等反复报告以下适应问题及需求，包括清洁饮用水供应不足、农业病虫害、外来物种入侵、森林火灾、乱砍滥伐、森林病虫害、气象和观测设施不完善、洪涝灾害、干旱、海岸侵蚀、海平面上升导致海水入侵、疟疾等其他虫媒病、存储不当造成的粮食浪费等。20 个发展中国家在全球环

境基金（GEF）支持下编制了国家适应计划，但 GEF 至今尚未建立支持发展中国家落实国家适应计划的机制。发达国家对发展中国家适应气候变化提供支持的规模、系统性、可持续性和长期性亟待加强，目前的支持力度远远不能满足发展中国家适应气候变化基本需求。

在适应资金方面，UNEP 指出，到 2030 年发展中国家的年适应成本可能从 1400 亿美元到 3000 亿美元不等，预计到 2050 年，每年适应成本将高达 5000 亿美元（UNEP, 2021）。与为减缓提供的支持相比，发达国家对发展中国家开展适应行动提供的支持严重不足，呈现极不平衡状态并且日趋严重。2020 年前，发达国家对发展中国家适应支持上，长期存在投入资金量占比低、资金流向不透明、技术转让和能力建设实质支持力度弱等问题，未能履行其承诺的责任和义务。

（三）实施手段和支持领域

关于资金。根据《公约》及其《巴黎协定》，发达国家应为发展中国家减缓和适应提供资金、技术、能力建设等实施手段和支持。尽管发达国家从多边、双边和区域等渠道动员了一定公共和私营资金，但存在以下主要问题：**一是**未兑现 2020 年前每年为发展中国家提供 1000 亿美元气候资金的承诺，并缺乏对发达国家兑现 1000 亿美元资金承诺情况的系统性评估，致使全球对总体进展缺乏清晰认识，无法为设计 2020 年后资金安排提供有效经验和信息。根据资金常设委员会（SCF）《第四期气候资金流向双年度报告》，《公约》

附件二发达国家缔约方在其提交的透明度双年度报告（截至2020年10月）中报告的公共资金支持为2017年的454亿美元，2018年的518亿美元。74%的支出符合气候专属性，主要通过双边、区域和多边渠道向发展中国家提供支持。二是发达国家落实出资义务和承诺情况与发展中国家需求存在巨大差距。UNEP指出，即使将本世纪末的温升控制在2度范围内，到2050年发展中国家气候资金需求每年仍达到2500亿至5000亿美元（UNEP，2016）。经SCF发布的《发展中国家需求报告》汇总发展中国家资金需求提案指出，若按来自153个发展中国家缔约方的国家自主贡献（NDC）数据，共有78个国家NDC涉及气候资金需求，到2030年前合计需求是5.8至5.9万亿美元。若按149个缔约方提交的国家信息通报（NC）统计，需求为8.8至8.9万亿美元；若按62个缔约方的双年更新报告（BUR）统计，累计需求达11.5万亿美元。但《巴黎协定》达成后，发达国家向匹配发展中国家需求的出资意愿持续降低，未能制定具有雄心的2025年前资金目标，不愿就2025年后资金目标提出自身明确安排，不仅削弱气候治理多边进程政治互信的基础，还进一步迟滞了发展中国家开展应对气候变化行动的步伐，严重影响了全球应对气候变化的努力和成效。三是气候资金定义不明，存在资金贴标等双重计算问题。发展中国家和诸多研究机构、国际组织均指出，发达国家提供的资金支持绝大部分来自于官方发展援助（ODA），且绝大部分发达国家并未指明这些

支持与既有的向发展中国家提供的环境与可持续发展各领域官方发展援助是否存在重复计算，如生物多样性保护、淘汰臭氧层损耗物质、防治荒漠化等，无法体现是否有效履行了《公约》要求附件二缔约方承担“提供新的、额外的资金支持”的义务。**四是**发达国家提供的公共资金，特别是赠款支持严重不足。目前发达国家提供的气候资金支持大部分并非赠款，且大多需要繁琐复杂的申请流程。根据发达国家向《公约》提交的双年报显示，部分发达国家的赠款比例不足10%。

关于技术开发与转让。目前的气候友好技术转让活动远无法支撑《巴黎协定》10.1条关于技术开发与转让的长期愿景：一是当前的气候友好技术转让主要以私营部门为主体基于市场的传统方式实现，发达国家政府转让意愿、公共投入和支持均不足。二是发展中国家经过技术需求评估（TNAs）识别出有针对性系统性的技术需求并形成了大量的技术行动方案（TAPs），但因缺乏后续资金和技术支持无法得到有效落实。三是《公约》技术机制虽已建立了相关知识信息平台、技术机构网络和技术援助体系，但因尚未与资金机制建立有效的联系，缺乏充足稳定可持续的经费保障，难以有效支撑《巴黎协定》目标下发展中国家气候友好技术转让的实际需求。

关于能力建设。《公约》下的能力建设支持一直缺乏系统性和连续性，主要在个人（关注知识、技能和培训）、组

织/机构（关注组织绩效和机构合作）和系统（通过监管和经济政策创造有利环境）三个层面展开。尽管包括《公约》在内的许多发展和环境机制下开展了数十年的能力建设努力，但发展中国家在能力建设机制建设方面进展并不均衡。巴黎能力建设委员会也指出尽管在国家一级与气候行动有关的能力建设方面取得了一定进展，但发展中国家在执行 NDC 的减缓和适应方面仍存在体制、技术和资金的能力差距和需求。这些差距和需求的范围和规模在各国之间存在显著差异。

四、中方对全球盘点的建议

（一）原则

全球日益频发的极端气候事件再次敦促人们认真审视全球应对气候变化的实效，提醒我们空喊口号和目标数字无法实现目标，实现《巴黎协定》目标、有效应对气候变化必须聚焦落实承诺和行动。中方认为，全球盘点应紧扣授权，遵循《公约》及其《巴黎协定》目标及原则，针对全球整体进展，全面、平衡、促进性开展盘点，推动全球兑现承诺、落实行动、加强合作。

一是全球盘点应对标《巴黎协定》目标，遵循公平、共同但有区别的责任和各自能力原则，考虑不同国情，基于历史、客观、科学、系统和多边义务视角，确保发展中国家在可持续发展框架下实现公正转型的权利。

二是全球盘点应全面平衡盘点各领域进展。当前适应以及实施手段和支持领域盘点进度远落后于减缓，应尽快扭转重减缓、轻适应、回避支持的情况。特别是要就适应，以及发达国家提供资金、技术、能力建设等实施手段支持领域信息严重缺失的现状其原因进行系统梳理，并提供明确指导。

三是全球盘点应聚焦集体进展，遵循促进性、非侵入性原则。盘点应基于全球集体进展，为全球实施《巴黎协定》、落实气候承诺、加强国际合作提供重要信息，供各方以自主决定的方式参考。全球盘点不应违背《公约》及其《巴黎协定》原则，针对国别或提出侵入性、干涉性要求。

四是全球盘点应加强国际合作、反对单边措施。促进国际合作是全球盘点的重要目标。有效应对气候变化需要开放健康的全球经济做支撑，全球盘点应促进国际合作，反对以应对气候变化为名义发起单边措施和绿色壁垒。

五是全球盘点应遵循公开透明、协商一致、缔约方驱动原则，确保缔约方充分有效参与进程，并形成缔约方驱动的成果，同时欢迎非缔约方利益相关方广泛参与。

（二）具体建议

1.在全球盘点圆桌会、各阶段产出及最终成果中专题梳理呈现 2020 年前履约进展及差距。2020 年前实施和力度情况是评估落实《巴黎协定》进展、了解我们所处进度的核心信息，是回答如何实现《巴黎协定》目标的关键参考和互信基础。这对于全球全面有效持续实施《公约》及其《巴黎协

定》、各国积极负责任地提出并落实国家自主贡献和长期低排放发展战略，具有重大现实意义。相关技术审评应纳入全球温室气体排放的累积效应、人均历史排放情况、国家温室气体排放清单、关于 2020 年前实施和力度圆桌会综合报告及各方提案、第二次周期性审评相关信息及其他相关资料。在全球盘点各阶段产出报告中专章梳理发达国家历史排放责任、2020 年前行动进展和经验、履约差距以及弥补差距的建议等，在最终成果中将 2020 年前履约进展和经验教训作为重要组成部分。

2.全球盘点应分析发展中国家实现公正转型的挑战和成本，提出经济和技术可行的可选方案，收集各缔约方在减缓、适应、实施手段和支持主题下的良好实践和优秀案例，整理形成气候行动案例集作为全球盘点的重要成果。全球盘点应当就如何妥善处理气候行动与转型发展关系提供有效信息，就发展中国家实现公正转型面临的挑战和成本进行评估，为发展中国家在可持续发展框架下开展气候行动提供经济和技术可行的方案，同时敦促发达国家落实率先减排义务，大幅提前并显著先于全球时间表实现净零排放，并为发展中国家提供与行动力度相匹配的资金、技术、能力建设等实施手段支持。

3. 系统梳理全球适应努力及适应资金进展，分析适应领域信息严重缺乏原因，加快明确全球适应目标并实现“可量化”，梳理适应资金需求、适应资金翻倍承诺落实进展和

缺口，并提出明确指导。全球适应目标不明确，适应行动重规划、轻落实、信息严重缺失，适应支持严重不足等现状，极大限制了全球适应进展，阻碍全球可持续发展。尽管现有适应信息多是零散的、小规模，且为应对短期风险的一般性规划，全球盘点应系统梳理全球适应行动和支持的现有信息。针对适应措施实施时间较长、定量信息搜集难度大等障碍，亟需量化全球适应目标、明确适应行动实施方向、加速提出适应量化信息方法，完善适应成效分析工具研发和示范，为未来获取可利用的适应信息、准确识别区域适应发展需求和差距、制定符合长期全球盘点机制的适应进展信息平台提供服务，特别应帮助发展中国家增强这方面能力。

4. 系统梳理发达国家提供资金、技术、能力建设等实施手段和支持进展，包括每年向发展中国家提供 1000 亿美元资金支持落实情况、2025 年前长期资金落实情况、发展中国家资金需求等，提出补齐资金缺口的方案和路线图，深入分析资金相关信息严重缺乏、实施手段和支持义务落实进展缓慢现状和原因，并提供明确指导。盘点还应对《公约》体系内的资金机制进行详细盘点，例如全球环境基金、绿色气候基金、适应基金的减缓与适应获资情况对比、基金战略规划与进展和实现其战略的资金缺口等；并对《公约》外资金机制，如气候投资基金等现状进行盘点，理清资金机制体系与发达国家公共资金流向的关系和资金机制在公共资金的占比。

五、关于中国应对气候变化优良实践

我国高度重视应对气候变化工作，将应对气候变化作为推进生态文明建设、实现高质量发展的重要抓手，实施积极应对气候变化国家战略，采取调整产业结构、优化能源结构、节能提高能效、建立市场机制、增加森林碳汇等一系列政策措施，取得了突出成效。

未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期，我国生态文明建设也进入了以降碳为重点战略方向、推动减污降碳协同增效、促进经济社会发展全面绿色转型、实现生态环境质量改善由量变到质变的关键时期。党的二十大报告为我们进一步做好应对气候变化工作指明了方向。中国将积极稳妥推进碳达峰碳中和。实现碳达峰碳中和是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革。立足我国能源资源禀赋，坚持先立后破，有计划分步骤实施碳达峰行动。完善能源消耗总量和强度调控，重点控制化石能源消费，逐步转向碳排放总量和强度“双控”制度。推动能源清洁低碳高效利用，推进工业、建筑、交通等领域清洁低碳转型。深入推进能源革命，加强煤炭清洁高效利用，统筹水电开发和生态保护，积极安全有序发展核电。完善碳排放统计核算制度，健全碳排放权市场交易制度。提升生态系统碳汇能力。积极参与应对气候变化全球治理。

下一步，我们将继续实施积极应对气候变化国家战略，围绕落实党的二十大报告有关部署，坚持统筹产业结构调

整、污染治理、生态保护、应对气候变化，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，坚持系统观念，处理好发展和减排、整体和局部、长远目标和短期目标、政府和市场的关系，推动应对气候变化工作不断取得新进展。

（一）提前超额完成 2020 年减缓目标

在哥本哈根气候变化大会前夕，中国向世界做出了郑重承诺：到 2020 年单位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年下降 40%~45%，到 2020 年非化石能源占一次能源消费比重达到 15%左右。在此间的十年中，中方坚定实施积极应对气候变化国家战略，坚定不移推进应对气候变化工作。截至 2020 年底，中国碳强度较 2005 年降低 48.4%，非化石能源占一次能源消费比重达 15.9%，大幅超额完成到 2020 年气候行动目标。中国不仅提前超额完成了向国际社会做出的气候承诺，于 2020 年 9 月宣布提高国家自主贡献力度，二氧化碳排放力争于 2030 年前达到峰值，努力争取 2060 年前实现碳中和。2021 年 10 月，中国向《公约》秘书处正式提交《中国落实国家自主贡献成效和新目标新举措》，提出新的国家自主贡献目标，二氧化碳排放力争于 2030 年前达到峰值，努力争取 2060 年前实现碳中和。到 2030 年，中国单位国内生产总值二氧化碳排放将比 2005 年下降 65%以上，非化石能源占一次能源消费比重将达到 25%左右，森林蓄积量将比 2005 年增加 60 亿立方米，风电、太阳能发电总装机容量将达到 12 亿千瓦以上。

（二）制定落实双碳目标“1+N”政策体系

1) 为强化对碳达峰碳中和各项工作的组织领导和统筹协调，中国成立碳达峰碳中和工作领导小组。各省（区、市）成立碳达峰碳中和工作领导小组，加强地方碳达峰碳中和工作统筹，建立了上下联动、统筹有序的工作机制。2) 将绿色低碳发展作为国民经济和社会发展规划的重要组成部分。将排放控制目标融入中国“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要，并要求各省（区、市）将绿色低碳发展作为地方“十四五”规划的重要内容，明确具体目标和工作任务。3) 中国碳达峰碳中和“1+N”政策体系构建完成，为实现碳达峰碳中和目标提供了充分保障。“1”是中国实现碳达峰碳中和的指导思想和顶层设计，由 2021 年发布的《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》和《2030 年前碳达峰行动方案》两个文件共同构成，明确了碳达峰碳中和工作的时间表、路线图、施工图。“N”是重点领域、重点行业实施方案及相关支撑保障方案，包括能源、工业、城乡建设、交通运输、农业农村、减污降碳等重点领域实施方案，煤炭、石油天然气、钢铁、有色金属、石化化工、建材等重点行业实施方案，以及科技支撑、财政支持、统计核算、人才培养等支撑保障方案。

（三）可再生能源发展

中国不断加大节能减排力度，加快能源结构调整，构建清洁低碳安全高效的能源体系。确立能源安全新战略，推动

能源消费革命、供给革命、技术革命、体制革命，全方位加强国际合作，优先发展非化石能源，推进水电绿色发展，全面协调推进风电和太阳能发电开发，在确保安全的前提下积极有序发展核电，因地制宜发展生物质能、地热能和海洋能，全面提升可再生能源利用率。深化能源体制改革，促进能源资源高效配置。中国可再生能源实现跨越式发展，水电、风电、光伏发电、生物质发电总装机规模分别连续 17 年、12 年、7 年和 4 年稳居世界首位。截至 2021 年底，中国可再生能源发电装机和风电装机、光伏发电装机均占全球装机的 1/3 以上，分别为 33%、40%和 36%，水电装机容量占全球总装机 29%。

（四）编制实施国家适应气候变化战略

中国一贯坚持减缓和适应气候变化并重，推进和实施适应气候变化重大战略。2022 年 6 月，中国发布《国家适应气候变化战略 2035》，提出新时期中国适应气候变化工作的指导思想、主要目标和基本原则，依据各领域、区域对气候变化不利影响和风险的暴露度和脆弱性，划分自然生态系统和经济社会系统两个维度，明确了水资源、陆地生态系统、海洋与海岸带、农业与粮食安全、健康与公共卫生、基础设施与重大工程、城市人居环境、敏感二三产业等重点领域，多层面构建适应气候变化区域格局，将适应气候变化与国土空间规划结合，提出覆盖全国八大区域和京津冀、长江经济带、粤港澳大湾区、长三角、黄河流域等重大战略区域的适应气

候变化行动，并进一步健全保障措施，为适应气候变化工作提供了重要指导和依据。

（五）构建山水林田湖草沙一体化的自然生态系统，提高适应气候变化能力

习近平主席提出，要推动绿色发展，促进人与自然和谐共生。中方始终认为，大自然是人类赖以生存发展的基本条件，应当尊重自然、顺应自然、保护自然，站在人与自然和谐共生的高度谋划发展。统筹推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，优化国家生态安全屏障，部署实施山水林田湖草沙一体化保护修复工程。统筹陆地和海洋适应气候变化工作，实施基于自然的解决方案。聚焦水资源、陆地及海洋海岸带生态系统等主要方面，全面提升自然生态系统适应气候变化能力。

（六）推进全国碳排放权交易市场建设

碳排放权交易市场是推动实现中国碳达峰碳中和的重要政策工具，具有推动能源结构调整、节能和提高能效、生态保护补偿等作用，通过市场机制支持地方和企业推动减排的同时充分保障民生，为处理好经济发展与碳减排的关系提供了有效途径。中国推动全国碳排放权交易市场（以下简称全国碳市场）于2021年7月16日正式启动上线交易。截至2022年10月27日，全国碳市场第一个履约周期累计运行310个交易日，碳排放配额累计成交量1.96亿吨，累计成交额86.01亿元，市场运行总体平稳有序，交易价格稳中有

升。地方试点碳市场运行平稳，北京、天津、上海、重庆、广东、湖北和深圳 7 省（市）碳市场试点共覆盖电力、钢铁、水泥等 20 余个行业近 3000 家重点排放单位，截至 2022 年 10 月 21 日，试点碳市场配额累计成交量 5.51 亿吨，成交额 144.32 亿元。全国碳市场激励约束作用初见成效，企业减排意识和能力水平得到有效提高，促进企业减排温室气体和加快绿色低碳转型的作用初步显现。