

· 气候法学 ·

《巴黎协定》下国家自主贡献的 双重义务模式

陈贻健*

内容提要：《巴黎协定》下的国家自主贡献总体上并不构成一项缔约方义务。但为推动缔约方规范并实施其国家自主贡献，《巴黎协定》就国家自主贡献的部分事项为缔约方设定了相关义务，除此之外的其他相关义务设定则主要交由缔约方自主决定。上述义务在来源、内容、性质、约束力等方面均呈现出分化特征，由此形成了以国家自主贡献为中心的双重义务模式。该模式有利于化解国际气候合作遭遇的政治僵局，但也在运行中凸显出其内在的规范困境。相应的规范完善包括通过《巴黎协定》缔约方会议的决定对源于条约规范的相关义务进行规则补充，借助国家自主贡献的实践推动缔约方自主决定的相关义务的识别和类型化，以及强化贡献监督机制之促进性功能的有关规则。我国作为《巴黎协定》的重要推动者和积极践行者，应根据国家自主贡献双重义务模式的完善趋势和要求做好法律应对。

关键词：《巴黎协定》 国家自主贡献 单方面声明 碳达峰碳中和 碳排放权交易

《巴黎协定》下的国家自主贡献（Nationally Determined Contributions，以下简称“NDCs”）是当前国际气候变化法的核心概念。〔1〕《巴黎协定》各缔约方的应对气候变化目标和行动主要体现在其提交的NDCs文件中。因此，如何围绕NDCs为缔约方设定相关义务以推动各缔约方规范并实施其NDCs，并最终实现《巴黎协定》的目标，是2015年巴黎气候大会及其后历次缔约方会议关注的核心问题。相较于《京都议定书》为附件一缔约方确立的强制量化减排义务而言，《巴黎协定》并未对NDCs的法律性质作出明确界定，更未将其总体上设定为一项

* 深圳大学法学院教授。

本文系国家社科基金一般项目“后巴黎时代气候变化法的演变及应对研究”（17BFX155）的阶段性成果。

〔1〕《巴黎协定》有关NDCs的核心条文主要是第3条、第4条，起到了衔接第2条的目的、原则与其他条款的作用。

其中，第3条建立了NDCs与《巴黎协定》其他核心条文之间的联系，第4条则具体规定了缔约方在NDCs下的主要相关义务和其他内容。第4条共19款，是《巴黎协定》中款数最多的条文。

缔约方义务，〔2〕而是采取了一种迂回的规范方式，即围绕与 NDCs 有关的部分事项尤其是程序事项为缔约方设置了相关义务，并通过《巴黎协定》下的条约规范细化以程序内容为主的相关义务，同时将以实体内容为主的相关义务的设定主要交由缔约方自主决定。上述相关义务在来源、内容、性质和约束力等方面均呈现出分化特征，体现了《巴黎协定》缔约方会议作为整体机制与各缔约方之间在权力分配上不同于京都模式的新形态。这种新的权力分配和义务设定模式在形式上仍然延续了国际环境法程序化的特征，但实质上已经突破了通过条约规范统一配置程序和实体义务的一般做法，出现了与条约规范并行的由缔约方自主决定的义务发展路径。本文将这种新的权力分配和义务设定模式概括为 NDCs 的双重义务模式。〔3〕为推动各缔约方规范并实施其 NDCs 以实现《巴黎协定》的目标，本文将以 NDCs 的双重义务模式为核心，揭示该模式的基本结构，分析该模式在运行中凸显的规范困境，并提出规范完善的相关建议。

一、国家自主贡献双重义务模式的基本结构

NDCs 的双重义务模式是以《巴黎协定》的相关规范为核心依据，由源于条约规范并以程序内容为主的相关义务和由缔约方自主决定并以实体内容为主的相关义务构成。

（一）双重义务模式的核心规范依据

NDCs 双重义务模式的规范形成与国际气候谈判中的权力分配机制变化紧密相关。国际气候谈判的进程实际上也是缔约方会议作为一个整体机制与各缔约方之间就应对气候变化议题进行权力分配的过程。在《京都议定书》下，权力分配更多以缔约方会议为中心，主要通过缔约方会议“自上而下”地进行目标设定和减排义务分配，由此形成了以附件一国家率先承担强制量化减排义务为核心的京都模式，〔4〕并试图通过该模式影响和推动其他非附件一国家也逐步加大减排力度。但京都模式下附件一国家的履约效果并不理想，非附件一的发展中国家的温室气体尤其是二氧化碳排放总量也逐年增长。〔5〕这种情况引发了部分附件一国家对京都模式有效性和公平性的强烈质疑，导致美国、加拿大等部分缔约方相继宣布退出《京都议定书》。京都模式逐步陷入名存实亡的境地。为避免遭遇类似的失败，《巴黎协定》确立了以 NDCs 为核心的新模式，这一模式的创新之处是总体上并未明确 NDCs 的法律性质，而是将确定 NDCs 部分义务尤其是实体义务的决定权赋予各缔约方，由缔约方通过 NDCs “自下而上”

〔2〕 See Paris Agreement, Art. 3. 该条相关规定为：“作为全球应对气候变化的国家自主贡献，所有缔约方将（are to）采取并通报第 4 条、第 7 条、第 9 条、第 10 条、第 11 条和第 13 条所界定的有力度的努力（ambitious efforts），以（with the view to）实现本协定第 2 条所述的目的。”条文中采用了“有力度的努力”（ambitious efforts）这一较为模糊的概念来界定 NDCs，总体上并未明确 NDCs 的法律性质。

〔3〕 有学者从不同层面提到了 NDCs 相关义务的分化。See Benoit Mayer, *International Law Obligations Arising in relation to Nationally Determined Contributions*, 7 (2) *Transnational Environmental Law* 252 (2018); Jonathan Pickering et al., *Global Climate Governance Between Hard and Soft Law: Can the Paris Agreement's 'Crème Brûlée' Approach Enhance Ecological Resilience*, 31 (1) *Journal of Environmental Law* 17 (2019); 柳华文：《“双碳”目标及其实施的国际法解读》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》2022 年第 2 期，第 18 页以下；高翔、樊星：《〈巴黎协定〉国家自主贡献信息、核算规则及评估》，《中国人口·资源与环境》2020 年第 5 期，第 11 页；何晶晶：《从〈京都议定书〉到〈巴黎协定〉：开启新的气候变化治理时代》，《国际法研究》2016 年第 3 期，第 83 页以下。

〔4〕 See Kyoto Protocol, Art. 3. 1.

〔5〕 See Nicole Grunewald and Inmaculada Martinez-Zarzoso, *Did the Kyoto Protocol Fail? An Evaluation of the Effect of the Kyoto Protocol on CO₂ Emissions*, 21 *Environment and Development Economics* 1-2 (2016).

地决定其应对气候变化的目标和行动,同时通过《巴黎协定》下以程序义务为主的条约规范强化对缔约方NDCs的约束。上述变化反映了国际气候变化法实际上已从传统国际公法的权威模式向治理模式偏移。《巴黎协定》通过对缔约方义务采取这种迂回设定方式,向缔约方转移了部分权力,消除了缔约方对气候条约会过分限制其经济社会发展自主权的担忧,从而保证了条约参与的普遍性。由此可见,NDCs双重义务模式形成的深层原因,是《巴黎协定》对《京都议定书》权力机制困境作出的规范调整。

这种规范调整集中体现在《巴黎协定》的NDCs有关条文中。这些条文以《巴黎协定》第3条、第4条为基础,通过《巴黎协定》其他条款以及缔约方会议有关决定的规则补充,构成了NDCs双重义务模式的规范体系。其中,第3条对NDCs的总体性质和内容作出了期望性规定。第4条则规定了NDCs的相关核心义务和其他内容,分别涉及与NDCs相关的贡献目标、核心程序和实体义务、力度提升要求、专门性支助义务、增强的透明度框架、全球盘点、登记、核算等。〔6〕

特别需要关注的是第4条第2款和第3条,这两个条款为NDCs双重义务模式的形成提供了核心的规范依据。第4条第2款规定:“各缔约方应(shall)编制、通报并保持它计划实现的连续国家自主贡献。缔约方应(shall)采取国内减缓措施,以(with the aim of)实现这种贡献的目标。”〔7〕该款两句的规定均使用了“应当”(shall)的表述。在国际条约中,“shall”与“must”“be required”等措辞一样,在文义解释上通常意味着一项有约束力的法律义务的存在。〔8〕该款以《巴黎协定》文本中较为少见的确定性表述为缔约方设定了两项与NDCs相关的义务。第1句在内容上侧重于“编制、通报并保持”的程序性行为,而未要求在实体上“实现”NDCs设定的贡献目标。因此,各缔约方编制、通报并保持它计划实现的连续NDCs应当是一项程序义务。第2句则强调缔约方应采取行动的具体类型及其目标,从而为缔约方确立了一项实体义务。但纵观《巴黎协定》其他条款以及缔约方会议通过的有关决定,均只是对第1句设定的程序义务的内容、要求和标准等予以细化,而未对第2句设定的概括性实体义务作进一步补充。结合第3条对NDCs的总括性规定来看,《巴黎协定》框架下的条约规范只是侧重于推动以程序内容为主的NDCs相关义务的细化和发展,而对以实体内容为主的NDCs相关义务,则主要交由缔约方自主决定。

因此,以《巴黎协定》第4条第2款和第3条为核心规范依据,NDCs在规范方式上独特地混合了由《巴黎协定》条约规范“自上而下”施加的相关义务和主要由缔约方“自下而上”通过其NDCs自主决定的相关义务,由此形成了NDCs双重义务模式的基本结构。

(二) 源于条约规范的相关义务

源于条约规范的相关义务目前是NDCs双重义务模式的主体部分。这部分相关义务在来源上以条约规范为基础,在内容上以程序性规则为主,并通过缔约方会议的有关决定不断具体化以增强其约束力。源于条约规范的相关义务不仅包括《巴黎协定》第4条及其他相关条款设定的义务,还包括《通过〈巴黎协定〉》的第1/CP.21号决定以及《巴黎协定》缔约方会议作出的《与第1/CP.21号决定减缓一节有关的进一步指导意见》(以下简称《NDCs的进一步

〔6〕 See Paris Agreement, Arts. 3 & 4.

〔7〕 Paris Agreement, Art. 4.2.

〔8〕 See Daniel Bodansky, *The Legal Character of the Paris Agreement*, 25 (2) *Review of European, Comparative & International Law* 145 (2016).

指导意见》)、《〈巴黎协定〉第4条第12款所述公共登记册运作和使用的模式和程序》(以下简称《公共登记册的模式和程序》)和《〈巴黎协定〉第4条第10款所述国家自主贡献的共同时间框架》(以下简称《NDCs共同时间框架》)等有关决定不断细化或补充的义务。〔9〕

《巴黎协定》第4条第2款第1句设定的义务是NDCs源于条约规范的相关义务的核心。该规定为缔约方设定了编制、通报并保持计划实现的连续NDCs的义务。其中,编制、通报、保持均以缔约方提交的NDCs文件为载体,编制主要是为NDCs通报所做的文件准备活动,而保持则主要是通报NDCs文件后维持其持续状态、根据需要更新以及按周期连续提交的活动。从内容上看,该项义务总体上是以通报为核心的程序义务,据此也可以将其概括为NDCs的通报义务。从性质上看,该项义务总体上应被视为一项行为义务,即只要缔约方证明存在通报的行为即可,而对通报的内容和质量,相关条约规范并未提出强制性的义务要求。贡献的内容和质量之类的实体部分,属于缔约方自主决定的范畴。

以第4条第2款第1句设定的通报义务为基础,《巴黎协定》其他相关条款以及缔约方会议作出的决定进一步明确了通报义务的规范性内容,细化了相关程序规则,或设定了其他相关程序义务。《巴黎协定》的其他相关条款主要包括第4条第8、9、12、13、16、17、18款以及第13、14、15条。其中,第4条第8款要求缔约方应(shall)为NDCs的清晰、透明和可理解提供必要信息,第9款要求缔约方通报NDCs时应(shall)从全球盘点的结果获取信息,并明确了缔约方NDCs通报义务的共同时间框架,即每5年通报一次;第12款则明确了NDCs文本的提交、记录和保存方式,即应(shall)提交秘书处通过单独的公共登记册记录和保存,而非作为《巴黎协定》的附件。〔10〕第4条第16、17、18款则是对区域经济一体化组织及其成员的NDCs通报义务的补充规定。与前述规定不同的是第4条第13款设定的核算义务,该款要求缔约方应(shall)核算它们的NDCs,尤其是NDCs中的“人为排放量和清除量”;〔11〕此外,《关于核算第1/CP.21号决定第31段所述国家自主贡献的指导意见》(以下简称《NDCs核算指导意见》)第12段(b)项要求缔约方确保NDCs的通报和实施在基线方面保持方法上的一致性。这也表明,核算既可能是在NDCs文件编制过程中、也可能是编制完成后的要求,所以其作用环节不仅包括通报过程,而且包括通报完成后的实施、监督过程。因此,核算应被视为与NDCs的通报相关但同时存在于NDCs的实施、监督等环节的一项独立的程序义务。

上述规定中,需要进一步展开分析的是第4条第8、9、13款以及《通过〈巴黎协定〉》的第1/CP.21号决定。《巴黎协定》第4条第8、9、13款除对NDCs通报义务的规范内容进行细化或设定其他相关程序义务外,还要求缔约方应(shall)根据第1/CP.21号决定和《巴黎协定》缔约方会议的任何有关决定履行该款下的相关义务,从而赋予了《巴黎协定》缔约方会议的有关决定以法律效力。〔12〕这些有关决定主要是指《NDCs的进一步指导意见》《NDCs共同时间框架》等。其中,《NDCs的进一步指导意见》还包含了《巴黎协定》第4条

〔9〕 See Decision 1/CP.21, Adoption of the Paris Agreement, FCCC/CP/2015/10/Add.1; Decision 4/CMA.1, Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1; Decision 5/CMA.1, Modalities and procedures for the operation and use of a public registry referred to in Article 4, paragraph 12, of the Paris Agreement, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1; Decision 6/CMA.1, Common time frames for nationally determined contributions referred to in Article 4, paragraph 10, of the Paris Agreement, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1.

〔10〕 See Paris Agreement, Arts. 4.8, 4.9, 4.12.

〔11〕 See Paris Agreement, Art. 4.13.

〔12〕 See Paris Agreement, Arts. 4.8, 4.9, 4.13.

第8款的信息提供义务和第13款的核算义务相关的指导规则,即《关于第1/CP.21号决定第28段所述促进国家自主贡献清晰、透明和可理解的信息的进一步指导意见》(以下简称《NDCs信息指导意见》)以及《NDCs核算指导意见》。上述决定文件总体上旨在对《巴黎协定》第4条第8、9、13款下的NDCs相关义务予以具体化,但其具体内容是否构成法律义务还需结合文件表述分析。如果指导意见的特定内容具体、明确,且不允许有其他“迂回”方法,则该指导意见的相应条文构成《巴黎协定》相应条款下缔约方义务的规范性内容来源。例如,《NDCs共同时间框架》第2段明确规定,缔约方应(shall)自2031年起对其NDCs适用共同时间框架,该时间框架即应构成NDCs通报义务的规范性内容。如果指导意见的内容缺乏具体性和明确性,则不构成NDCs相关义务的规范内容。例如,《NDCs核算指导意见》包括其附件均采用了诸多“酌情”和“如适用”等灵活性表达,并未要求缔约方必须采取指导意见中规定的核算方法,也未对缔约方使用不同方法时的核算差异问题作出强制性安排,则相关规定并未构成NDCs核算义务的规范性内容。

此外,还需注意《巴黎协定》第13、14、15条。NDCs是《巴黎协定》规则设计的核心,围绕这一核心同时也为促进整个协定的实施,《巴黎协定》分别借助第13、14、15条建立了增强的透明度框架、全球盘点以及履行和遵守机制,并通过《〈巴黎协定〉第13条所述行动和支助透明度框架的模式、程序和指南》(以下简称《增强的透明度框架指南》)、《〈巴黎协定〉第14条和第1/CP.21号决定第99-101段有关的事项》(以下简称《全球盘点有关的事项》)、《〈巴黎协定〉第15条第2款所述促进履行和遵守的委员会有效运作的模式和程序》(以下简称《履行和遵守的模式和程序》)进行了规则细化和补充。^[13]这三个机制作为《巴黎协定》的监督机制,当然也是NDCs的监督机制。^[14]不过,监督三机制中增强的透明度框架和全球盘点的相关要求可能直接构成NDCs相关义务内容的来源,而履行和遵守机制的相关要求则并不构成此种来源。其原因在于,《巴黎协定》第4条第8款明确要求缔约方应(shall)根据第1/CP.21号决定和《巴黎协定》缔约方会议的任何有关决定在通报NDCs时提供增强的透明度框架所需的必要信息,第9款也明确缔约方应(shall)根据第1/CP.21号决定和《巴黎协定》缔约方会议的任何有关决定在通报NDCs时从全球盘点的结果获取信息;^[15]而履行和遵守机制则无此类明确的规范联系,因而其相关规则只是为NDCs相关义务的实施和遵守提供外部监督依据,也非规范性内容来源。

(三) 缔约方自主决定的相关义务

从根本上说,NDCs双重义务模式的具体内容取决于条约规范下义务的细化和补充,以及缔约方自主决定义务的形成和发展。缔约方自主决定的相关义务实际上更体现了NDCs双重义务模式的独特性。当然,从当前缔约方NDCs的国家实践来看,缔约方自主决定的相关义务更多地还是一个开放的、动态的概念。《巴黎协定》第3条采用了“有力度的努力”(ambitious

[13] See Decision 18/CMA.1, Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2; Decision 19/CMA.1, Matters relating to Article 14 of the Paris Agreement and paragraphs 99-101 of decision 1/CP.21, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2; Decision 20/CMA.1, 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, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2.

[14] See Daniel Bodansky, Jutta Brunnée & Lavanya Rajamani, *International Climate Change Law*, Oxford University Press, 2017, p. 242.

[15] See Paris Agreement, Arts. 4.8, 4.9.

efforts) 这一较为模糊的概念来界定 NDCs 的性质。因此,理论上由缔约方自主决定的相关义务既可以是程序义务,也可以是实体义务,只要符合第 3 条“有力度的努力”的宽泛界定即可。但实践中,通常认为由缔约方自主决定的相关义务主要是实体义务,原因主要有以下几点:一是从程序义务和实体义务的关系看,实体义务涉及减缓、适应、资金、技术和能力建设等内容,更直接影响到缔约方的实体利益,因此缔约方更不可能将其设定权交由条约规范确定;二是从《巴黎协定》以及缔约方会议有关决定的文本来看,源于条约规范的相关义务确实主要是程序义务,由此可反向推论,《巴黎协定》及其缔约方会议的意图是将条约规范未明确规定的实体义务交由缔约方自主决定;三是从各国提交的 NDCs 文件的内容来看,总体上也都是围绕贡献目标和行动等实体内容进行通报的。

需要注意的是,由缔约方自主决定的 NDCs 相关义务总体上并非直接来自条约规范,并不意味着这些义务完全不受条约规范的约束。恰恰相反,《巴黎协定》以及缔约方会议通过的有关决定形成的条约规范体系,为缔约方自主决定的 NDCs 相关义务的形成和发展提供了背景和范围。缔约方自主决定的义务的发展可能性,需要结合条约规范尤其是《巴黎协定》第 3 条的期望性规定来理解。第 3 条的相应规定为,“作为全球应对气候变化的国家自主贡献,所有缔约方将 (are to) 采取并通报第 4 条、第 7 条、第 9 条、第 10 条、第 11 条和第 13 条所界定的有力度的努力 (ambitious efforts), 以实现本协定第 2 条所述的目的”。^[16] 该条并未采用约束性的表述,而是用期望性的规定 (are to) 列举了缔约方自主决定的贡献内容。这些内容几乎涵盖了《巴黎协定》的所有核心领域,具体包括第 4 条有关 NDCs 的碳达峰碳中和目标以及通报、减缓、专门性支助、核算等相关内容,第 7 条的适应,第 13 条的增强的透明度框架以及第 9、10、11 条的资金、技术和能力建设的一般性支助。也就是说,缔约方在这些领域均有可能通过自主决定的方式设定具体义务。其中,第 4 条实际上已经明确了两项概括性的实体义务,即减缓义务和支助义务。第 4 条第 2 款第 2 句要求“缔约方应 (shall) 采取国内缓解措施,以 (with the aim of) 实现这种贡献的目标”,强调的是缔约方应采取行动的类型及其目标,从而明确了缔约方的 NDCs 应包括实体性的减缓义务。而第 4 条第 5 款则要求缔约方“应 (shall) 向发展中国家缔约方提供支助,以根据本协定第 9 条、第 10 条和第 11 条执行本条,同时认识到增强对发展中国家缔约方的支助,将能够加大它们的行动力度”,^[17] 从而引入了一项旨在加大发展中国家 NDCs 下的行动力度的专门性支助义务,该项义务来源于缔约方在《巴黎协定》第 9、10、11 条下的资金、技术和能力建设的一般性支助义务。不过,《巴黎协定》以及缔约方会议通过的决定对于这两项实体义务均未作出进一步的细化规定,这显然也是留待缔约方自主决定的内容。

分析和揭示由缔约方自主决定的 NDCs 的相关义务,必须结合《巴黎协定》以及缔约方会议通过的有关决定,同时更应立足于各缔约方提交的 NDCs 文件。截至 2022 年 9 月,《巴黎协定》所有 193 个缔约方都至少提交了一份 NDCs 文件,其中 166 个缔约方提交了最新版的 NDCs 文件。^[18] 此外,非缔约方厄立特里亚 (Eritrea) 也提交了其第一份 NDCs 文件。^[19] 实

[16] Paris Agreement, Art. 3.

[17] Paris Agreement, Art. 4. 5.

[18] See Synthesis report by the secretariat, Nationally determined contributions under the Paris Agreement, FCCC/PA/CMA/2022/4, Summary.

[19] See The State of Eritrea Nationally Determined Contributions (NDCs) Report to UNFCCC (Final), unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/NRC Eritrea.pdf. 本文所引互联网文献,最后访问日期均为 2023 年 8 月 19 日。

践中,部分缔约方 NDCs 的贡献目标和采取的国内减缓措施的具体种类已经呈现出相当程度的一致性,但由于各缔约方提交的 NDCs 在形式和内容上往往存在程度不同的差异,在贡献的目标和措施“受约束”的力度上,各缔约方表述的明确性和具体性程度往往并不相同,因而 NDCs 对减缓、支助等实体义务的规则细化和补充功能还有待加强。总体而言,由缔约方自主决定的相关义务在明确性和具体化方面还有提升空间,其定型化义务种类的形成还有赖各缔约方 NDCs 实践的进一步推动。

二、国家自主贡献双重义务模式的规范困境

NDCs 的双重义务模式既是一种创新,也是一种妥协。该模式将以实体内容为主的义务设定权交由缔约方自主行使,同时也强调条约规范下以程序内容为主的相关义务的具体化,既消除了多数缔约方对自身经济社会发展主权受限的担忧,也尽量兼顾《巴黎协定》的实施效果,在优先保证《巴黎协定》可接受性的同时,兼顾其有效性。考虑到京都模式遭遇的政治僵局,《巴黎协定》下 NDCs 双重义务模式的设计可能是当下相对更优的制度选择。当然,该模式也展现出一定的制度脆弱性和破坏性。^[20] 在 NDCs 的双重义务模式下,其源于条约规范并以程序内容为主的相关义务虽初具体系,但仍欠完备性和有效性,而由各缔约方自主决定并以实体内容为主的相关义务尚在动态发展之中,由此导致该模式在实践运行中暴露出一些问题,并折射出其内在的规范困境。当前应对气候变化的形势日益紧迫,对《巴黎协定》的第一次全球盘点也将于 2023 年底展开,^[21] 在此背景下,探究 NDCs 双重义务模式面临的规范困境,对该模式的发展完善以及全球应对气候变化合作的推进具有重要意义。

(一) 贡献目标和温控目标之间的差距

在 NDCs 的双重义务模式下,由于总体上缔约方受到的程序约束力度有限,而实体约束则更为不足,理性的缔约方自然会倾向于对其 NDCs 中拟实现的目标和采取的国内减缓措施进行模糊处理或尽量减小其力度,而坐享其他缔约方减缓行动带来的收益。如果多数缔约方均采取这种“搭便车”的态度,则各缔约方 NDCs 目标的总和效果与《巴黎协定》温控目标之间的差距将难以弥补。目前已有不少研究表明,当下各缔约方提出的 NDCs 力度过小,其目标的总和效果根本不足以将全球温度上升幅度限制在“远低于 2℃”和“尽量低于 1.5℃”的目标之内。联合国大会明确指出,《巴黎协定》缔约方迄今提交的 NDCs 仍然不足。^[22] 2022 年《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)秘书处发布的《〈巴黎协定〉之下的国家自主贡献》综合报告显示,如果汇总缔约方提交的所有 NDCs,预计 2030 年全球温室气体排放量比 2010 年水平增加 10.6%。参照政府间气候变化专门委员会(以下简称“气专委”)的调查结果,增加的温室气体排放在中等情景下可能导致 21 世纪末全球气温上升约 2.7℃。^[23] 联合

[20] See Sharaban Tahura Zaman, *Exploring the Legal Nature of Nationally Determined Contributions (NDCs) under International Law*, 26 (1) Yearbook of International Environmental Law 110 (2015).

[21] See Paris Agreement, Art. 14.2.

[22] See Protection of Global Climate for Present and Future Generations of Humankind, UN Doc A/RES 75/217, 29 December 2020, para. 6.

[23] 参见前引 [18], Synthesis report by the secretariat, 第 29 页。

国环境规划署也得出类似结论，即 2030 年新的减排承诺对全球排放的总体作用不足。^[24] 民间机构“气候行动跟踪”（Climate Action Tracker）也指出：“自 2021 年格拉斯哥气候大会以来，如果各缔约方不更新其 NDCs，根据现行的排放政策，世界将朝着 2030 年目标升温 2.4℃ 的结果前进，甚至更高，可能达到 2.7℃。”^[25] 因此，贡献目标的总和效果与温控目标之间的差距是一个各方普遍担忧的问题。

从规则层面分析，该问题的持续存在与 NDCs 双重义务模式对缔约方贡献目标的约束有限紧密相关。其一，贡献目标并非缔约方 NDCs 的效果标准。《巴黎协定》规定，“缔约方应（shall）采取国内减缓措施，以实现（with the aim of achieving）这种贡献的目标”。^[26] 通常认为，该句为缔约方设定了一项采取国内减缓措施的实体义务，但同时用“以实现”这一非约束性表述弱化了该项实体义务与贡献目标之间的实质关联，也未将贡献目标确定为判断国内措施的效果标准。因此该项义务通常被解释为一项行为义务而非结果义务，^[27] 即只要缔约方采取了国内减缓措施，并且这些减缓措施形式上具有实现贡献目标的目的，即视为履行了此项义务。其二，贡献目标受到的程序约束有限。尽管在 NDCs 双重义务模式下，源于条约规范的程序义务规则日益细化，但细化的程度和产生的约束力度仍然有限，对贡献目标的约束更是不足。《巴黎协定》第 4 条第 8 款就缔约方通报 NDCs 设定了必要信息提供义务，以促进 NDCs 的清晰、透明和可理解。这些必要信息主要体现在《NDCs 信息指导意见》第 7 段所指的附件一中，但该附件一并未直接明确缔约方的 NDCs 应包含目标要素，只是通过参考点（酌情包括基准年）可量化信息、实施时限和（或）时期以及范围和覆盖面等信息要素，间接促进了贡献目标的明确。^[28] 至于如何通过程序约束促进贡献目标的实现，则更未作出相应规定。其三，《巴黎协定》的温控目标与缔约方 NDCs 之间缺乏实质性的规范联系。《巴黎协定》将“加强《公约》的履行，包括其目标（including its objective）”纳入自身的目标体系，明确了《公约》最终目标与《巴黎协定》温控目标的联系，^[29] 同时将温控目标进一步具体化为更具操作性的碳达峰碳中和目标，即“为了（in order to）实现第 2 条规定的长期气温目标，缔约方旨在（aim to）尽快达到温室气体排放的全球峰值，同时……在本世纪下半叶实现温室气体源的人为排放与汇的清除之间的平衡”。^[30] 《NDCs 信息指导意见》则明确要求缔约方在提交 NDCs 时说明其 NDCs 如何能为《巴黎协定》的温控目标和碳达峰碳中和目标作出贡献。^[31] 但由于该规定缺乏明确性，缔约方如何就此作出说明以及如何就缔约方的说明进行评估，均具

[24] See UNEP, *Emissions Gap Report 2021: The Heat Is On - A World of Climate Promises Not Yet Delivered*, <https://www.unep.org/events/publication-launch/emissions-gap-report-2021>.

[25] Climate Action Tracker, *Despite Glasgow Climate Pact, 2030 climate target updates have stalled*, <https://climateactiontracker.org/publications/despite-glasgow-climate-pact-2030-climate-target-updates-have-stalled/>.

[26] Paris Agreement, Art. 4. 2, second sentence.

[27] See Lavanya Rajamani, *The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations*, 28 *Journal of Environmental Law* 354 (2016).

[28] See Decision 4/CMA. 1, Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP. 21, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add. 1, Annex I.

[29] See Paris Agreement, Art. 2. 1.

[30] See Paris Agreement, Art. 4. 1.

[31] See Decision 4/CMA. 1, Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP. 21, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add. 1, Annex I, para. 7.

有极大的弹性,因此很难对缔约方的NDCs及其目标形成实质性的规范效力。上述规范现状一定程度上加剧了NDCs贡献目标的总和效果与温控目标之间的差距。

(二) 贡献的差异化特征和可比性难题

贡献目标的总和效果和温控目标之间的差距体现的是缔约方集体履约效果不足,而贡献的可比性问题则侧重于缔约方个体之间的履约效果对比。由于缔约方的履约效果集中体现在减缓环节,《巴黎协定》明确要求缔约方在核算其NDCs中的减缓成果时,应根据缔约方会议通过的指导,促进环境完整性(environmental integrity)、透明性(transparency)、精确性(accuracy)、完备性(completeness)、可比性(comparability)和一致性(consistency),并确保避免双重核算。^[32]在这些特征要求中,可比性居于核心地位。一是因为可比性包含了核算NDCs需要的其他特征要求,意味着NDCs的形式和内容必然符合环境完整性、透明性、精确性、完备性和一致性的要求,同时也满足增强的透明度框架下的清晰、透明和可理解要求,能客观体现缔约方个体的履约进展;二是因为可比性是NDCs能在缔约方之间形成诱导合作的可信动机以及同侪压力的基础。然而,从目前的实践来看,NDCs双重义务模式存在的规则局限进一步加大了各缔约方NDCs的差异化,增加了对比的难度。

首先,缔约方通报NDCs的相关规则的一致性和有效性欠缺。在NDCs的程序义务规则方面,虽然《NDCs的进一步指导意见》及其附件就NDCs的信息和核算等形式方面的要求提供了具体指引,但只是要求缔约方在第二次及随后通报NDCs时应(shall)适用这些指引,而对缔约方首次提交及更新的NDCs则只是大力鼓励(strongly encourages)或可选择(may elect)适用这些指引,^[33]因此目前缔约方提供的NDCs在形式上差异较大。如欧盟提交的首次NDCs已完全涵盖《NDCs的进一步指导意见》的要素并对关键信息均以表格化的形式呈现,而其他大多数缔约方的NDCs在篇幅、结构和关键信息的覆盖度以及呈现形式上都存在较大差异。^[34]在实体义务规则方面,根据《巴黎协定》的规定,缔约方NDCs中应包含拟采取的国内减缓措施和贡献目标,^[35]至于是否包含适应、增强的透明度框架下的要求以及资金、技术和能力建设支助等内容,则应属于缔约方自主决定的范围。正因如此,各缔约方通报的NDCs在内容上的差异化也更明显。例如,发展中国家缔约方的NDCs普遍包含本国特殊国情、适应、支助需求等内容,而发达国家的NDCs则基本未包含此类内容。

其次,缔约方会议有关决定中的灵活性安排相对偏多。目前缔约方会议根据第1/CP.21号决定和《巴黎协定》通过的有关决定主要包括《NDCs的进一步指导意见》(包括《NDCs信息指导意见》《NDCs核算指导意见》)、《公共登记册的模式和程序》以及《NDCs共同时间框架》等。其中,《公共登记册的模式和程序》《NDCs共同时间框架》因事项单一,所以规则非常明确,而《NDCs的进一步指导意见》中的灵活性安排则相对偏多,在诸多规则中均通过“酌情”“如适用”等限定语或者例外规定为缔约方提供了灵活选择。例如,在规定缔约方用于核算的任何温室气体数据和估算方法应与其温室气体清单一致时,使用了“如适用”的

[32] See Paris Agreement, Art. 4. 13.

[33] See Decision 4/CMA. 1, Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP. 21, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add. 1, paras. 7, 14.

[34] 同前引[28]。

[35] See Paris Agreement, Art. 4. 2, second sentence.

限定；在规定缔约方努力将所有类别的人为排放或清除量纳入其 NDCs 之后，又通过“对不被纳入的任何类别的人为排放或清除作出解释”的补充规定设置了例外。^[36] 如果考虑到更广义的灵活性安排，则贡献的可比性更差。例如，《巴黎协定》允许缔约方在自愿的基础上利用市场机制转让减缓成果来实现 NDCs，并要求在运用该市场机制时应依《NDCs 核算指导意见》进行稳健的核算以避免双重核算，^[37] 但实际上，《NDCs 核算指导意见》及其相关附件中，均缺乏通过市场机制合作执行 NDCs 的相关核算规定。

最后，有关 NDCs 编制和核算能力支持的专门性条款缺失。缔约方 NDCs 能否实现高效、准确的核算，除了需要统一的信息、核算等规则的指引以外，还有赖于缔约方具备基本一致的 NDCs 编制和核算能力。如果能力存在差异，自然也会加剧 NDCs 的差异化。有研究指出，全球至少 150 个缔约方在碳核算方面经验不足，许多国家在这一领域几乎没有专业技术知识。^[38] 但《巴黎协定》以及缔约方会议决定中有关能力建设的条款，仍缺乏 NDCs 编制和核算能力支持的专门性规定。各缔约方提交的 NDCs 文件中，也普遍缺乏相关的支持性内容。在资金、技术和其他能力建设事项的支持需求同样突出的情况下，如何解决 NDCs 编制和核算能力的支持问题，也需要在缔约方会议的决定以及缔约方 NDCs 文件中得到体现。在该问题得到解决之前，缔约方编制和核算 NDCs 能力的差异对 NDCs 可比性造成的障碍仍会存在。

（三）贡献监督机制促进性功能的失调

增强的透明度框架、全球盘点以及履行和遵守机制是《巴黎协定》的监督机制，同时也是 NDCs 的监督机制。NDCs 贡献目标的总和效果不足和贡献的差异化特征不仅受制于 NDCs 内部相关义务规范的完善状况，同时也受制于外部监督机制的功能发挥。总体而言，NDCs 的监督机制在功能上具有突出的促进性而不具备传统国际法监督机制的对抗性和惩罚性。《巴黎协定》框架下并未建立对抗性的争端解决机制和惩罚性的责任追究机制，增强的透明度框架、全球盘点以及履行和遵守机制都特别强调各自的促进性。例如，《增强的透明度框架指南》要求，“以促进性、非侵入性、非惩罚性和尊重国家主权的方式”实施增强的透明度框架相关安排；^[39]《全球盘点有关的事项》则“决定全球盘点将以全面、促进性、有效和高效的方式进行”；^[40]《履行和遵守的模式和程序》要求履行和遵守委员会“应以专家为主，并且是促进性的，行使职能时应采取透明、非对抗的、非惩罚性的方式”，同时“不得作为执法和争端解决机制，也不得实施处罚或制裁”。^[41] 在《巴黎协定》下加强贡献监督机制的对抗性和惩罚性不具备规范基础和现实条件。而且，由于监督机制相关规则总体上均在弱化与缔约方 NDCs

[36] See Decision 4/CMA.1, Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, Annex II, paras. 2 (b), 3 (b), 4.

[37] See Paris Agreement, Art. 6.2.

[38] See Catherine Martini, *Transparency: The Backbone of the Paris Agreement*, <https://envirocenter.yale.edu/transparency-the-backbone-of-the-paris-agreement>.

[39] Decision 18/CMA.1, Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, Annex, Chapter 1, Section B, para. 3 (a).

[40] Decision 19/CMA.1, Matters relating to Article 14 of the Paris Agreement and paragraphs 99-101 of decision 1/CP.21, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, Chapter 1, Section “Overarching elements”, para. 9.

[41] Decision 20/CMA.1, 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, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, Annex, Chapter 1, para. 2.

的规范联系，即便其单一的促进性功能也难以得到有效发挥。

尽管监督三机制分别通过《增强的透明度框架指南》《全球盘点有关的事项》《履行和遵守的模式和程序》的相关规定，初步建立了各自与NDCs之间的规范联系，并在一定程度上细化了NDCs相关义务的规范性内容，但总体而言缺乏对缔约方NDCs明确、具体和有效的约束，在涉及可能对缔约方义务产生直接影响的规则细化时，往往转向使用非规范性的表述方式，因而对缔约方NDCs相关义务的影响有限。例如，《增强的透明度框架指南》将“审议缔约方履行和实现《巴黎协定》第4条下的NDCs的情况”纳入了技术专家审评的范围，^[42]仅从字面意义看，该要求已涉及对缔约方NDCs实体内容的审评，这样的措辞在有关NDCs的规则中是少见的。不过接下来的第147、148、149段即依次对技术专家的审评进行了限制，其中第147段要求技术专家审评“应（shall）特别注意发展中国家缔约方各自的能力和国情”，第148段强调技术专家审评“将（will）以促进性、非侵入性、非惩罚性和尊重国家主权的方式进行，并避免对缔约方造成不当负担”，而第149段则进一步明确要求技术专家组不得（shall not）审评缔约方NDCs的充分性或适当性。^[43]综上可见，《增强的透明度框架指南》对缔约方履行和实现NDCs情况的审议，应仅理解为程序审评，即该项规定的技术专家组审评的范围应只限于增强透明度框架下的程序要求，而不涉及对实体内容的适当性或充分性评价。就全球盘点而言，《全球盘点有关的事项》建立了全球盘点与NDCs之间的规范联系，明确了缔约方NDCs的总和效果及缔约方在落实NDCs方面的总体进展（包括跟踪履行和实现NDCs取得的进展所必需的信息）是全球盘点审议的信息之一。^[44]上述规定也与《巴黎协定》第4条第9款下缔约方的程序义务相呼应，该款要求缔约方应（shall）从“全球盘点的结果获取信息（be informed），每五年通报一次国家自主贡献”。^[45]至于如何通过获取信息更新和加强缔约方的NDCs，《巴黎协定》《全球盘点有关的事项》均无明确安排。因此，该条规定并未建立全球盘点结果和NDCs之间有效的、实质性的规范联系，缔约方获取全球盘点的结果信息后，是否应根据该信息更新和加强NDCs，应属于缔约方自主决定的事项。此外，《履行和遵守的模式和程序》虽将缔约方未通报或未持续通报NDCs的情形作为启动审议的条件，但该决定对此进行了补充规定，即履行和遵守委员会对有关问题进行审议时将不会讨论贡献的内容，^[46]由此明确将NDCs的通报义务限缩为一项独立的、程序性的行为义务，即履行和遵守委员会审议的事项仅限于缔约方是否通报或连续通报了其NDCs。因此，尽管监督机制和NDCs之间建立了初步的规范联系，但监督机制对NDCs的监督不仅未涉及实体内容，而且在程序义务的监督方面也缺乏明确、具体和有效的规范支持，从而导致其促进性功能的发挥也缺乏有力的规范保障。

[42] See Decision 18/CMA.1, Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, Annex, Chapter 7, Section A, para. 146 (b).

[43] See Decision 18/CMA.1, Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, Annex, Chapter 7, Section A, paras. 147, 148, 149 (b).

[44] See Decision 19/CMA.1, Matters relating to Article 14 of the Paris Agreement and paragraphs 99-101 of decision 1/CP.21, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, Chapter 2, para. 36 (b).

[45] See Paris Agreement, Art. 4.9.

[46] See Decision 20/CMA.1, 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, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, Annex, Chapter 3, para. 23.

三、国家自主贡献双重义务模式的规范完善

双重义务模式下 NDCs 的规范困境加剧了其在全球应对气候变化需求的脱节。气专委 2021 年起陆续发布的《第六次评估报告》明确排除了自然变率对气候变化的显著影响，肯定并提高了人为因素作为引起全球气候变化主因的信度水平，并以更详实有力的科学研究证据揭示了气候变化带来的紧迫形势。报告指出：人类的影响“毋庸置疑”（unequivocal）已经使大气、海洋和陆地变暖。除非在未来几十年大幅减少二氧化碳和其他温室气体排放，否则 21 世纪全球变暖将超过 2℃。^[47] 考虑到这一事实性因素，应进一步增强 NDCs 双重义务模式的规范完善，提升缔约方 NDCs 的力度和总和效果，确保《巴黎协定》应对气候变化目标的落实。

（一）源于条约规范的相关义务的规则补充

《巴黎协定》以及缔约方会议作出的有关决定推动了源于条约规范的相关义务的精细化。但这种精细化工作一旦对缔约方的贡献目标、减缓行动等实体内容产生直接影响，则往往难以推进。因此，要促进源于条约规范的相关义务的完善并增强其实效性，仍需在《巴黎协定》以及缔约方会议决定的基础上，进一步推进相关义务规则的补充和完备。

一方面，需要加快制定关于 NDCs 特征的指南。各缔约方对 NDCs 的形式和内容有共同的理解并借助更一致的方式加以表达，是实现 NDCs 通报义务和其他义务进一步规范化的基础，也是提升 NDCs 可比性的必要前提，同时客观上会间接强化缔约方之间诱导合作的可信动机和同侪压力，促进缔约方 NDCs 的通报和实施。《公约》缔约方大会要求《巴黎协定》特设工作组就 NDCs 的特征制定进一步的指南，供《巴黎协定》缔约方会议第一届会议审议和通过，^[48] 《NDCs 的进一步指导意见》也对 NDCs 的特征指南的制定作出了安排。^[49] 鉴于《巴黎协定》下的条约规范对于 NDCs 的程序规则已经逐步体系化，NDCs 的国家实践也已经全面展开，应立足于《巴黎协定》以及缔约方会议决定的文本内容，提炼出 NDCs 形式和内容上的共性。NDCs 特征的指南旨在描述适用于 NDCs 的一般特征。作为源于条约规范的相关义务的规则补充，其内容也更侧重于程序性方面，即提炼条约规范中涉及 NDCs 的有关规则体现的形式特征，以指导缔约方从形式上规范其编制、通报和保持 NDCs。这些形式特征包括：缔约方应提供减缓目标和参考点的量化信息，实际上目前的缔约方实践也支持这一特征的普遍性，93% 的缔约方 NDCs 均符合这一形式要求；^[50] 倡导性的目标类型，例如是以绝对目标、相对目标、强度目标、碳达峰碳中和目标中的哪一类型为主，^[51] 对于发展中国家缔约方，应同时列明在获得发达国家相应支助条件下的 NDCs 目标和无法获得发达国家特定支助条件下的 NDCs 目标；NDCs 应覆盖的排放行业和温室气体种类；气专委最新的假设和方法；真实和有意义的数据和

[47] See IPCC, 2021: *Summary for Policymakers*, in *Climate Change 2021: The Physical Science Basis, Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, 2023, pp. 4, 14.

[48] See Decision 1/CP.21, Adoption of the Paris Agreement, FCCC/CP/2015/10/Add.1, Chapter 3, Section “Mitigation”, para. 26.

[49] See Decision 4/CMA.1, Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, para. 20.

[50] 参见前引 [18], Synthesis report by the secretariat, 第 5 页。

[51] 参见陈艺丹、蔡闻佳、王灿：《国家自主决定贡献的特征研究》，《气候变化研究进展》2018 年第 3 期，第 296 页。

基线基础；对全球盘点结果的反馈；自愿合作机制的采用；力度提升特征，例如确保缔约方一旦选择将某一源或汇纳入 NDCs 文件就不应在以后将其排除；等等。形式特征除了提炼一般性的构成要素，也应提炼原则性的特征要求。例如，应结合增强的透明度框架下对信息提供的清晰、透明和可理解的要求，以及有关 NDCs 核算的环境完整性、透明性、精确性、完备性、可比性和一致性的要求，提炼出以可比性为核心的原则性的特征要求，使得 NDCs 特征的指南既能体现 NDCs 的客观特点，又能符合缔约方、非缔约方利害相关方（non-Party stakeholders）等使用者和监督者的主观需要。

另一方面，进一步修订和细化《NDCs 信息指导意见》《NDCs 核算指导意见》。就《NDCs 信息指导意见》的相关规则而言，重点是对其第 9 段提及的缔约方说明自身 NDCs 具有公平和雄心的要求施加更细致的规则约束。从目前已提交的 NDCs 来看，多数缔约方未提及与公平和雄心有关的独立证据，也较少将自身 NDCs 的贡献置于全球 NDCs 整体中进行考虑。因此，在进一步修订和细化《NDCs 信息指导意见》时，应明确缔约方在说明自身 NDCs 符合公平和雄心的要求时，需提供相应信息予以印证，并通过力度提升规则对灵活性安排的使用逐步施加限制。此外，为避免缔约方援引一些不符合公平和雄心的原则作为依据，应明确列出因违反公平原则而不建议作为参照的指标，比如自身效益的发展、符合自身目标、高峰年或最低成本路径等。就《NDCs 核算指导意见》的相关规则而言，则需要针对缔约方选择适用不同方法产生的差异制定相应的处理规则，同时，结合《巴黎协定》第 6 条下可持续发展机制的要求，制定统一的避免重复核算的规则。此外，为了避免缔约方将一些重要的人为排放或者清除排除在核算之外，或者将一些不适当的人为排放或者清除纳入核算之中，应明确规定不宜排除或者纳入的人为排放或者清除类别，并要求缔约方对上述任何偏离指导意见的行为作出明确解释。

（二）缔约方自主决定的相关义务的识别和类型化

《巴黎协定》下的 NDCs 具有较大的“国家自主决定”特征，各缔约方的减缓目标和行动方案等通常借助其 NDCs 文件列明。NDCs 之所以能成为缔约方自主决定的相关义务的产生途径，在于其符合作为国家义务来源之一的单方面声明的要件。国外有学者指出，《巴黎协定》下的 NDCs 属于《维也纳条约法公约》第 31 条中提到的条约的“嗣后协议”或“嗣后实践”，构成产生法律约束力的单边行为。^[52]我国亦有学者指出，我国和其他缔约方包含“双碳”目标的 NDCs 是基于《巴黎协定》作出的，不是一般的政治或者政策性声明，而是具有法律性质的单方面声明。^[53]事实上，根据国际法委员会对能够产生国际法义务的单方面声明的解释，NDCs 在特定情形下符合单方面声明产生国际法义务的要件。^[54]具言之，声明是基于《巴黎协定》的背景作出，并由官方授权的机构以书面形式向《巴黎协定》秘书处提交从而表明受其约束的意愿，其内容主要围绕贡献的目标和措施展开，通常由缔约方领导人或其他获得授权的代表在重要的国际场合进行公开宣布并往往伴随之后的多次重申。因此，从单方面声明的角度判断，缔约方的 NDCs 可以作为相关义务的来源。

当然，各缔约方提交的 NDCs 在形式和内容上存在程度不同的差异，例如在贡献的目标和措

[52] See Jorge E. Vinuales, *The Paris Agreement on Climate Change*, 59 *German Yearbook of International Law* 27 (2016).

[53] 参见前引 [3]，柳华文文，第 19 页。

[54] 这些要件主要包括：声明必须由合格的国家主管当局或经授权的人员作出；公开表明接受约束的意愿；由声明的内容、背景和随后的反应予以证明；以口头或书面形式提出，但必须以明确和具体的措辞表述；可以针对整个国际社会、一个或几个国家或其他实体。See *Guiding Principles Applicable to Unilateral Declarations of States Capable of Creating Legal Obligations, with Commentaries Thereto*, in *Yearbook of the International Law Commission, 2006, Vol. II (Part Two)*, Chapter IX, p. 161.

施受约束的意愿上,各缔约方表述的明确和具体程度往往不同,这也是识别缔约方 NDCs 是否设立了相关义务的难点。例如,欧盟在其首次和更新版 NDCs 中表示要为各成员国设定具有约束力的目标 (sets individual binding targets),^[55] 这表明欧盟的 NDCs 包含了一项有法律约束力的贡献目标,为实现该目标的实体义务的形成提供了依据。而印度在该国首次 NDCs 文件中明确表示,其提出的是一项自愿目标,“而不是一项依据《公约》的有法律约束力的目标”。^[56] 当然,实践中缔约方提交的 NDCs 文件的表述方式会更复杂,需要结合文件表述作出一定的解释。例如,美国在其更新版 NDCs 中提出“正在设定”(is setting) 一个全经济范围的减排目标,^[57] 由于没有明确提及 NDCs 目标的约束力,也缺乏明确具体的时间框架,由此应将美国提交的 NDCs 解释为并未将实现其贡献目标设定为一项法律义务。上述情况表明,由于表述不统一,实践中如何识别各缔约方 NDCs 是否就某项具体内容设定了法律义务,存在较大困难。

要在前述基础上进一步对缔约方自主决定的相关义务进行类型化,显然存在难度。从未来发展角度而言,可通过以下两个途径推动该项工作。其一是通过国内立法进一步明确 NDCs 的相关义务。以欧盟的 NDCs 为例,在设定了 2030 年全经济范围内温室气体排放与 1990 年相比至少减少 55% 的约束目标之后,欧盟又通过一系列内部立法落实其 NDCs 中的量化减排目标。这些立法包括综合性的《欧洲气候法》以及具体领域的碳排放权交易制度、可再生能源和能源效率的指令、关于建筑能源性能的指令以及关于促进清洁和节能道路运输车辆的指令等。^[58] 上述立法对欧盟 NDCs 的量化减排目标进行进一步分解,例如将欧盟碳排放权交易体系以外其他部门的排放量按一定比例分配给各成员国,同时通过能源、建筑、交通等各个领域的细化措施为上述目标的实现提供制度保障,使得欧盟 NDCs 中的减排义务得以明确化、具体化。其二是通过国内气候变化诉讼逐步明确 NDCs 的相关义务。尽管早期气候变化诉讼大多只是以人权等宽泛的权利为基础提起,但《巴黎协定》通过后,以本国政府违反与 NDCs 相关的应对气候目标和措施要求等为由提起诉讼的案件日益增加。^[59] 随着类似案件的增加,各国 NDCs 有关内容的法律约束力也会通过法院判决得以明确。通过上述两个途径,将会有更多缔约方自主决定的 NDCs 相关义务得以明确并逐步类型化。

需要说明的是,由缔约方自主决定的相关义务只是意味着义务的直接来源并非条约规范,但并不意味着义务完全与条约规范无关,相反,这些义务的规范性形式和内容都会受到条约规范的影响。例如,《NDCs 信息指导意见》对 NDCs 提交信息的规范,无疑会对实体义务包含的贡献目标等规范性内容起到间接塑造作用。另外,从理论上说,缔约方自主决定的义务类型除了减缓、支助等实体义务之外,也同样可在不与条约规范冲突的情况下,通过 NDCs 的国家实践发展出个别化的程序义务。但这种情况应属少数,也并非探讨 NDCs 双重义务模式的规范完善时需要关注的重点。

(三) 贡献监督机制促进性功能的规则强化

在《巴黎协定》框架下,要实现贡献监督机制功能的均衡性和全面性,暂时不具备现实

[55] See Update of the NDC of the European Union and its Member States, https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf.

[56] See India First NDC, <https://unfccc.int/documents/497567>.

[57] See The United States' Nationally Determined Contribution, <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/United%20States%20NDC%20April%202021%202021%20Final.pdf>.

[58] 同前引 [55]。

[59] See UNEP, *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*, <https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2023-status-review>.

条件,也不可能获得多数缔约方的支持。就贡献监督机制促进性功能的强化而言,可以采取的规范完善路径主要有:其一,完善利用现有的最佳科学的相关规则。利用现有的最佳科学是《巴黎协定》序言提出的总体要求。^[60]在当前的国际气候变化谈判实践中,气专委的评估报告被视为现有的最佳科学的载体。贡献监督机制的运行要实现有效性,显然需要利用现有的最佳科学。例如,在全球盘点的开展过程中,明确要求缔约方应当“利用现有的最佳科学”。^[61]为了能够更好地运用气专委最新评估报告的科学结论对缔约方NDCs进行专家审评和促进性评议等监督,同时也使缔约方在通报和实施其NDCs的过程中能够更充分地认识到气候变化的紧迫形势,有必要完善利用现有的最佳科学的相关规则,促进监督机制中的信息提交周期与气专委的评估周期相衔接,要求缔约方在通报和实施其NDCs过程中充分考虑气专委的最新科学评估结论,同时在NDCs监督机制实施过程中建立缔约方和气专委评估专家之间的对话机制,使气专委的评估结果能够成为贡献监督机制促进性功能发挥的规范要素。其二,完善气候赋权行动义务的相关规则。《巴黎协定》特别强调了缔约方的气候赋权行动义务,包括加强气候变化教育、培训、公共意识、公众参与和公众获取信息。^[62]该项义务是贡献监督机制促进性功能发挥的一个重要条件。虽然缔约方会议就该项义务专门通过了第17/CMA.1号决定,并对气候赋权行动联络点的建立、国家气候赋权行动战略的制定和执行、气候赋权行动的支持等方面作出了相应的规则安排,但这些安排总体上都使用了鼓励性条款而非强制性的规范表述。未来仍需为私营部门、金融机构、城市和其他次国家级主管部门、政府间组织、非政府组织、国际组织等广泛的非缔约方利害关系方参与贡献监督机制提供更具体、更具约束力的规则安排。^[63]其三,完善相关的专门性支助义务规则。通过贡献监督机制为缔约方识别其通报和实施NDCs过程中面临的问题,并为相关缔约方解决这些问题提供改进手段,是贡献监督机制促进性功能的内在要求。这对于缺乏通报和实施NDCs条件和能力的发展中国家缔约方来说,更具有特殊意义。《巴黎协定》设定了对发展中国家缔约方的专门性支助义务,^[64]而《NDCs的进一步指导意见》重申并强调了上述支助义务,尤其指出这种支助的目的是为加强缔约方编制、通报和核算NDCs的能力。^[65]因此,通过贡献监督机制识别缔约方通报和实施其NDCs过程中面临的问题之后,还应当为有需要的缔约方完善其NDCs的通报以及加强其NDCs的实施提供支助。提供支助的方式包括促进缔约方与资金机制相关经营实体以及其他相关机构的接触、向有关缔约方提出支助建议等。^[66]这方面的规则也同样需要通过缔约方会议作出决定予以进一步细化和完善。

当然,贡献监督三机制间的规则衔接对其促进性功能的总体提升也有积极作用。^[67]其

[60] See Paris Agreement, preamble.

[61] See Decision 19/CMA.1, Matters relating to Article 14 of the Paris Agreement and paragraphs 99-101 of decision 1/CP.21, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, Chapter 1, para. 1.

[62] See Paris Agreement, Art. 12.

[63] See Decision 17/CMA.1, Ways of enhancing the implementation of education, training, public awareness, public participation and public access to information so as to enhance actions under the Paris Agreement, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2.

[64] See Paris Agreement, Art. 4.5.

[65] See Decision 4/CMA.1, Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, para. 1.

[66] See Decision 20/CMA.1, 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, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, Annex, Chapter IV, paras. 30 (a), 30 (b).

[67] See Anik Kohli, *Making Sense of Transparency and Review in the Paris Agreement*, 26 Yearbook of International Environmental Law 66 (2015).

一，由于统计工作和清单编制受到客观条件的限制，目前发达国家提交的透明度报告中的最新清单数据只能提供到2年前，而许多发展中国家实际上只能提交4年前的数据。这一状况不利于各缔约方分享最新经验，对全球盘点的时效性也提出了巨大挑战。^[68]增强的透明度框架下的信息滞后加上全球盘点本身的时滞性，使得全球盘点的效果大打折扣。在增强的透明度框架下，缔约方会议应进一步强化对发展中国家的履约支持，提高其履约能力，尽量缩短提交的透明度报告与数据实际产生之间的时间差，为后续全球盘点提供及时、准确的信息，进而提升盘点结果的科学性和有效性。其二，在增强的透明度框架以及履行和遵守机制之间建立起正式的规范联系，将增强的透明度框架下的专家审评结果作为履行和遵守机制的触发因素，允许履行和遵守委员会利用专家审评结果提出履约建议。其三，为进一步强化全球盘点结果对缔约方的约束力，缔约方会议应允许履行和遵守委员会针对缔约方未能按照全球盘点结果进一步改进或提高其NDCs的行为发起新一轮的履行和遵守审评。通过上述系统性的安排，NDCs监督机制之间的衔接能够得到进一步加强，其促进性功能能够更好地传导至NDCs的通报和实施环节。

四、我国对国家自主贡献双重义务模式的法律应对

在NDCs的双重义务模式下，以程序内容为主的相关义务将在概括性条款的基础上逐步借助缔约方会议通过的有关决定得到细化，主要体现为NDCs的通报义务的完善，有关实体义务的内容则主要交由缔约方自主决定，并逐步借助通报义务的履行而更具可比性，因此对各缔约方的约束呈现“前松后紧”的状态。尽管我国形式上可以利用NDCs双重义务模式提供的弹性空间，暂不明确自身NDCs目标和措施的法律约束力，^[69]但同时必须充分考虑到，NDCs的双重义务模式经由条约规范和国家自主决定两条途径的规则发展，并借助增强的透明度框架、全球盘点以及履行和遵守机制等监督机制的不断强化，事实上会对我国NDCs的通报和实施产生重要影响。

因此，我国应提前全面审视《巴黎协定》以及缔约方会议决定的相关要求，为进一步完善我国NDCs做好充分准备，并在积极履行国际义务与充分考虑国情因素、切实维护国家利益之间努力实现平衡。实际上，NDCs的双重义务模式赋予了缔约方较为充分的灵活性和自主决定权以实现这种平衡。对于条约规范下以程序为主的NDCs相关义务，我国应总体上按其要求逐步对NDCs通报予以优化，同时充分利用NDCs相关程序性规范中的灵活性安排，使之符合我国的国情和需要。对于由国家自主决定并以实体内容为主的NDCs相关义务的发展，需要区分有法律约束力的目标和措施以及不具有法律约束力的目标和措施。对于后者，我国可以充分利用《巴黎协定》框架下现有的灵活性安排进行处理；对于前者，则应通过专门的气候变化立法予以确认，从而为国内新能源技术以及碳市场的发展等应对气候变化实践提供明确的规范预期。

（一）根据条约规范的要求补充和澄清关键信息

考察各缔约方更新版或第二次提交的NDCs文件可以发现，在编制体例和内容方面，多数缔约方总体上保持了与条约规范要求的一致性，按照《NDCs信息指导意见》列举的7个核心

[68] 参见王田、董亮、高翔：《〈巴黎协定〉强化透明度体系的建立与实施展望》，《气候变化研究进展》2019年第6期，第689页以下。

[69] 例如，在我国更新版的NDCs文件中，对于碳达峰碳中和目标均使用了“力争”或“努力争取”实现的期望性用语。参见《中国落实国家自主贡献成效和新目标新举措》，<https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-6/《中国落实国家自主贡献成效和新目标新举措》.pdf>。

要素列明了相应信息。同时,缔约方一般还会根据《NDCs核算指导意见》的要求,列明其采用的核算方法以及相应的温室气体清单报告。^[70]不过,总体上发展中国家缔约方的NDCs差异较大,部分编辑体例和内容相近的NDCs一般从基本国情开始,再列明NDCs的目标和面临的气候变化挑战,以及已采取气候行动措施的成效和未来拟采取的新举措。印度、沙特、埃及等还在NDCs文件中提出本国在实现NDCs方面面临的资金、技术和能力建设需求。此外,发展中国家缔约方提交的NDCs文件往往忽略或淡化了一些关键信息,比如基准年量化信息、减排覆盖的行业范围和温室气体种类、规划过程、假设和方法、公平性和力度评估等。^[71]我国更新版的NDCs在力度和雄心等方面为很多发展中国家作出了表率,在关键信息上也大致涵盖了实施的时间框架、覆盖的部分行业范围和个别温室气体种类等信息,但同时也存在遗漏或模糊必要的关键信息等问题。例如,尽管我国更新版的NDCs明确提出了碳达峰碳中和目标,即“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”,但其中对于碳达峰包含的温室气体明确仅限于二氧化碳,而对于碳中和目标中的“碳”则没有明确是狭义的二氧化碳还是广义的温室气体。因此,我国应在国内应对气候变化实践经验的基础上,进一步调整既有NDCs的编制体例和内容,使其更符合《巴黎协定》以及缔约方会议通过的《NDCs信息指导意见》《NDCs核算指导意见》等有关决定中的条约规范的相关要求。在具体操作中,可以保持既有体例和内容的核心架构不变,以附件形式列明指南要求缔约方提交的必备信息。比如,贡献目标的具体类型、参考点的可量化信息、碳达峰碳中和目标覆盖的具体行业范围和温室气体种类、单位GDP碳排放强度指标覆盖的具体行业和温室气体种类、核算温室气体源和汇的方法、量化评估政策措施的减排效果所使用的方法、根据国情对NDCs公平性和力度的评估、我国NDCs如何有助于实现《公约》和《巴黎协定》的目标等。同时,我国也应加快建立符合国情的、统一规范的碳排放统计核算体系,并在NDCs中列明NDCs的相关数据来源、监测和核算方法,增强相关数据的可信度。

(二) 充分利用相关程序性规范提供的灵活性安排

在补充和澄清NDCs的关键信息以及履行其他NDCs相关义务的过程中,我国还应充分利用NDCs条约规范内置的灵活性规则,确保NDCs的进一步完善和落实符合我国国情和需要。《巴黎协定》下有关NDCs的条约规范总体遵循了共同但有区别的责任和各自能力原则,突出了灵活性特征,在为缔约方设置以通报义务为核心的规范要求的同时,也为缔约方特别是发展中国家缔约方提供了诸多灵活的规则安排,允许相关缔约方依国情决定是否以及如何遵循相关义务的要求。比如,《增强的透明度框架指南》规定,是否适用指南中为依能力需要灵活性的发展中国家缔约方规定的某种灵活性,将由各国自行决定。^[72]《NDCs信息指导意见》在规定参考点(酌情包括基准年)的可量化信息时,允许缔约方不提交基准年、目标年份等的数值。^[73]《NDCs核算指导意见》则允许缔约方在提供自己使用的核算方法信息的前提下,继续使用气专委评估以外的其他方法,并允许缔约方在例外情形下无需保持用于核算的温室气体排放数据和估算方法与温室气体清单一致,允许缔约方在作出解释的情况下自行决定将

[70] 参见前引[18], Synthesis report by the secretariat, 第13页。

[71] 参见前引[3], 高翔等文, 第12页。

[72] See Decision 18/CMA.1, Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2, Annex, Chapter 1, Section C, para. 6.

[73] See Decision 4/CMA.1, Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, Annex 1, para. 1 (b).

哪些类别的人为排放或清除从 NDCs 中排除等。〔74〕

基于维护国家利益的立场，我国在通报自身的 NDCs 时应充分利用这些灵活性规则。例如，我国在通报 NDCs 时不能忽略各国已将 NDCs 作为辩论公平责任分担阵地的现实，应当立足于我国作为发展中国家的基本国情以及我国资源禀赋的特殊情况，深入阐述自身 NDCs 目标的公平性和雄心水平。对于公平性，可以通过更多的具体指标加以说明，这些指标包括排放责任（如分别以历史、当前或预测的未来人均排放量和总排放量进行说明，尤其不应忽视人均历史累积排放指标）、经济能力和发展指标（如人均 GDP、与健康 and 能源获取有关的指标）、适应气候变化的脆弱性等。对于雄心水平，虽然在更新版 NDCs 中我国已经很大程度上进行了阐明，〔75〕但未来还应当人均排放量、与照常情景对比的排放变化等指标方面加以深入阐述和说明，展示我国 NDCs 在全球气候行动中预期能够发挥的作用或者贡献。此外，在编制 NDCs 时，我国还应当基于国情，针对是否获得资金、技术和能力建设等方面的援助，分别提出有条件的 NDCs 目标和无条件的 NDCs 目标。总之，对于 NDCs 相关程序性规范提供的灵活性规则，应强调“充分利用、能用尽用”，因为考虑到 NDCs 力度不断提升的要求，缔约方会议并不鼓励各国使用它们在以前的 NDCs 中没有使用的灵活性安排。因此，在前期的 NDCs 中充分利用可能的灵活性对缔约方是有利的。当然，在使用灵活性安排的过程中，也应当遵循相关程序性规范的要求。例如，按照《增强的透明度框架指南》的相关要求，“简明地澄清能力限制”并“提供与这些能力限制有关的改进的自主估计时间框架”。〔76〕

（三）谨慎确认部分贡献实体内容的法律约束力

在 NDCs 的双重义务模式下，如涉及国家自主决定的义务内容尤其是实体部分的内容，我国可根据自身的能力和国情自主决定是否设定相关义务以及设定相关义务的范围、内容等。尽管这方面的义务尚处在动态发展中，但是我国不能忽视部分缔约方 NDCs 的国家实践事实上对 NDCs 双重义务模式形成的改造趋势。例如，欧盟在其 NDCs 文件中提出的有法律约束力的气候中和目标以及在 NDCs 国家实践中采取的碳边境调节措施，〔77〕事实上已经对各缔约方的 NDCs 通报和实施产生深刻影响。因此，在平衡国际义务履行和国家利益保护的基础上，我国可以根据不同情形区别考虑涉及 NDCs 实体内容的表述。对于一些当下能够实现并符合国内经济社会发展转型需要的目标和行动措施，例如碳达峰目标，应尽可能使用强制性语言进行表述，反之则尽量使用非强制性语言。一旦我国经过综合的国情评估决定对部分 NDCs 目标和措施采用强制性语言进行表述，为了确保这部分 NDCs 的实体内容能够得到贯彻和落实，我国应通过专门性的国内气候变化法予以明确。事实上，通过气候变化法或其修正案将本国的应对气候变化目标和行动法定化，已成为主要发达国家和地区的有效做法。〔78〕尽管从短期来看，我国已经形成了以中共中央国务院相关意见为核心并包含各地方各部门政策在内的“1+N”应对气候变化政策体系，NDCs 的通报和实施可以依靠该政策体系推进，但从长远来看，我国 NDCs 目标及其行动的规范和落实仍有赖于相关立法。我国正在积极推进的国家层面的碳排放权交易立法可以理解为对 NDCs 个别减缓措施的国内法承认。〔79〕

〔74〕 See Decision 4/CMA.1, Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.1, Annex II, paras. 1 (b), 2 (b), 4.

〔75〕 参见前引〔69〕，《中国落实国家自主贡献成效和新目标新举措》。

〔76〕 同前引〔42〕。

〔77〕 参见前引〔55〕。

〔78〕 参见田丹宇、柴麒敏主编：《国外应对气候变化立法纵览》，中国环境出版集团 2022 年版，前言。

〔79〕 参见《关于公开征求〈碳排放权交易管理暂行条例〉（草案修改稿）意见的通知》（环办便函〔2021〕117号）。

结 语

深入分析 NDCs 双重义务模式的基本结构可以发现,该模式已经突破了传统国际环境法依靠“自上而下”的条约规范进行义务设定的单一路径,进一步将以实体内容为主的相关义务的设定权交由缔约方行使。因此,NDCs 的双重义务模式体现了《巴黎协定》独特的制度创新。但这种制度创新也蕴含着制度风险,可能因赋予各缔约方过大的自主决定权而损害其有效性,进而导致集体履约不足的规范困境。为避免上述制度风险,有必要进一步推进 NDCs 双重义务模式的规范完善。相应的规范完善可分别依循双重义务模式下的条约规范和缔约方自主决定两条基本路径推进:通过《巴黎协定》缔约方会议的决定对源于条约规范的相关义务进行规则补充,包括加快制定关于 NDCs 特征的指南、进一步修订和细化 NDCs 的信息和核算等方面的规则;借助缔约方 NDCs 的国家实践推动缔约方自主决定的相关义务的识别和类型化。此外,强化贡献监督机制促进性功能的有关规则是 NDCs 双重义务模式规范完善的一个外部推进路径。作为《巴黎协定》的重要推动者和积极践行者,我国应当在坚持平衡国际义务履行与国家利益保护的基本立场下,为推动自身 NDCs 的完善和落实做好准备。一方面,在充分考虑国情的基础上,遵循 NDCs 条约规范的要求履行编制、通报和保持连续 NDCs 的义务,同时充分利用 NDCs 相关程序规范中的灵活性安排维护自身权益;另一方面,谨慎强化我国 NDCs 的实体义务,有区别地对 NDCs 的部分实体内容进行国内立法确认。

Abstract: Nationally Determined Contributions (NDCs) under the Paris Agreement do not generally constitute obligations for the Contracting Parties. However, in order to help Contracting Parties standardize and implement their NDCs, the Paris Agreement sets out their obligations in respect of some matters of NDCs, while other obligations are left to their own discretion. Those obligations are characterized by a division in terms of source, content, nature and binding force, thus forming a dual obligation model centered on NDCs. This model is conducive to resolving the political deadlock in the international climate cooperation, but is also faced with inherent normative difficulties that are highlighted in its operation. The corresponding normative improvements include supplementing the relevant obligations derived from treaty norms through the decisions of the Conference of the Parties to the Paris Agreement, promoting the identification and classification of the relevant obligations determined by Contracting Parties autonomously through the practice of NDCs, and strengthening the rules related to the facilitative function of the supervision mechanism of NDCs. As an important contributor and active practitioner of the Paris Agreement, China should adopt legal measures in accordance with the improvement trends and requirements of the dual obligation model of NDCs.

Key Words: the Paris Agreement, Nationally Determined Contributions, unilateral statements, carbon peak and carbon neutrality, carbon emissions trading
