

桥哥本哈根快报

第三期

2009 年哥本哈根联合国气候变化峰会

12 月 21 日

第 15 届联合国气候变化大会：雷声大，雨点小

在筋疲力尽和饱受挫败的代表们返回各自的首都时，《桥》哥本哈根快报撰写了《联合国气候变化框架公约》项下气候变化谈判的总结报告，聚焦于贸易和可持续发展的相关议题上。本文是《桥》哥本哈根快报有关第 15 届联合国气候变化大会三期报道中的最后一期。如需获取不同语言版本的报道，请登录：

<http://ictsd.org/climate-change/copenhagen-updates/>。

联合国气候变化大会历经 2 周的激烈谈判之后，少数领导人于上周五晚间举行了闭门磋商，其他上百位领导人则在另外一个房间等候。他们敲定了一项政治协议，从而勉强避免了一场彻头彻尾的灾难性结果。尽管对主要经济体（也称“主要排放国”）的让步对解决气候变化起着关键作用，在哥本哈根达成的协议并不足以解决最关键的要素，这些要素将稳定气候、保护脆弱群体不受伤害并确保发展中国家继续实施可持续发展。

三页纸的[《哥本哈根协议》](#)由美国、中国、印度、巴西和南非牵头达成，它并未实现各

方两年前举行第 14 届气候变化大会时的期望，不是一份具有政治约束力的协议。哥本哈根谈判于上周六正式落幕，此次大会由丹麦首相拉斯穆森主持，其进程充满了相互的不信任。在最后几天，100 多位国家首脑齐聚哥本哈根时，达成协议杳无踪影。一小部分政治领导人不甘心空手而归，于是亲自操笔，并敲定了一项协议，而其他大多数领导人及其部长只能在全会大厅中等候。在当天晚间协议成形时，许多领导人还未被充分征求意见，于是不满情绪暴发。一些国家后来拒绝了该协议，导致其最终变成了最终决定的附件，由气候变化大会在其决议中“予以注意”。

事实上，该协议是由少数国家达成的政治声明，获得了一些国家的支持，同时也被其他国家所拒绝。该协议今后如何会出现什么变化以及在下次气候变化大会之间其正式的地位如何，这些都不得而知。为了达成决议，联合国的包容性程序在联合国秘书长的鼻子底下以及在大会秘书长的推动下被弃之不顾。第 15 届气候变化大会对未来气候变化决策的影响仍有待观察。然而，许多国家对联

联合国机制的信任遭到破坏，这一点是毫无疑问的。

协定剖析

该协议承认，世界需要遏制全球变暖，不使其温度上升超过前工业化时期的 2 摄氏度，但它并未具体说明发达国家应采取的更深度的排放削减，而这是避免上述 2 摄氏度的关键因素。值得注意的是，《联合国气候变化框架公约》的 193 个缔约方中的大多数是小岛国家联盟（AOSIS）、最不发达国家（LDCs）以及非洲集团为代表，他们均发出警告，认为 1.5 摄氏度才是绝对的上限，2 摄氏度则意味着其公民将遭受苦难、大规模移民甚至是死亡。除了在发达国家减缓措施上缺乏具体内容外，该协议在发展中国家自主遏制其碳强度方面也只是做了十分笼统的规定。

该协议也宣布将于今后 3 年设立 1000 亿美元的基金，帮助发展中国家来实施减缓和适应措施。然而，所期待的资金水平远远不能达到世界银行、麦肯锡和联合国发展计划署等机构测算的解决适应和减缓问题所需要的水平¹。此外，该资金还包括已经被打了折扣的公共和私营融资，在如何达到这一水平上也缺乏确定性，而且更为重要的是，它也未就

发展中国家所要求的可持续融资和资金更易获得做出保证。

《哥本哈根协议》中最为棘手的一个要素是排放削减的汇报和透明度问题。这一问题对美国至关重要，但是对中国则是充满争议。中国认为这是对国家主权的侵犯，也是发达国家控制竞争力的手段。最终结果是，未接受国际资金支持的减缓行动将只是通过《联合国气候变化框架公约》项下的标准汇报工具——国别通报来报告，每两年一次。受到国际资金支持的减缓行动将注册登记，并接受国际测量、汇报和核查。值得注意的是，为了确保达成这些透明度工具，美国牺牲了其提出并在协议最初文本中提及的“2050 年前全球削减 50%”的措辞。随着“《联合国气候变化框架公约》项下的长期合作行动”（LCA）的推进以及《哥本哈根协议》的政治指示开始对 LCA 文本产生作用，这些要求的相关影响将肯定会被昭之天下。

达成气候变化国际协议的目标已经被推迟，只是由于《哥本哈根协议》未就达成有约束力的国际协议制定最终期限，其被推迟多久尚不清楚。在气候变化大会的决议中，缔约方成功达成一致意见，决定明年将继续 LCA 临时工作组和《京都议定书》的谈判进程。

值得注意的是，有一项提案建议明年在瑞士日内瓦举行永久性谈判，并获得了一些国家的支持。这一方式与其他复杂的国际谈判的

¹ 参见 2009 年 12 月 BioRes Review 发布的《弥合气候变化融资和贸易援助之间的差距：弱小发展中国家的相关问题》，<http://ictsd.org/i/news/bioresreview/64075/>

方式相仿，并受到许多发展中国家的推崇，其原因是这将使他们能获得其常驻日内瓦代表团的协助，其中多数代表团均具有经济、社会和环境谈判的持续能力。

贸易议题的当前状况

为了达成一项直接影响消费和生产的全球协议，就需要考虑其对贸易的影响。事实上，美国未能签署《京都议定书》的直接原因就是其国会存在关注，认为发展中国家无需受相同的生产标准约束，因此签署该议定书将使他们获得不公平的贸易优势。目前，美国的工会和产业利益集团正要求采取边境措施，以此作为通过解决排放和能源问题法案的前提条件。这一问题导致一些评论家发出了警告，认为这此法案的通过将引发国家之间的“绿色贸易战”，会导致 WTO 争端解决机制的介入并圆成各国之间已经十分微妙的关系。

另外一个相关问题是，海运和空运所使用的燃料污染严重已经是臭名昭著，这也引起了哥本哈根会议的关注，一些国家呼吁对这些舱载燃料征收关税。这些燃料并不受《京都议定书》相关规定的约束。然而，在一项新的气候变化协议中，这一情况可能会出现变化。有一些提案被提交，其内容从直接征税、设置上限和修改贸易体系不等。

考虑到气候变化问题在国际贸易上的敏感性，这些问题在谈判中悬而未决就不令人惊讶了。下面是在这些对国际贸易和发展直接相关的领域的谈判成果的总结。

边境碳措施

无论是叫碳调整措施（BCAS）、边境税收调整措施（BTAS）还是边境税措施

（BTMS），它们最后都涉及同样一个问题：在一个国家特定产品的生产未做温室气体排放的“相应抵消”时，另外一个国家就可以对从该国进口的该产品采取单边措施。边境碳措施是充满争议的。另外一方面，发达国家的利益集团担心，如果在国内采取排放规定，就将鼓励一些产业在实施低水平的排放标准的国家开工设厂。华盛顿的国会议员表达了这样的关注，他们正在考虑通过一项法案，将实施 BCAS 作为气候变化政策一揽子方案的必要成份。

然而，许多发展中国家抑制这些碳措施。印度参加哥本哈根会议的气候变化首席谈判代表 Jairam Ramesh 表示：“我们绝对反对这些措施，绝对反对。”这些话是总结了许多发展中国家在 BCAS 问题上的观点。BCAS 的幽灵至少引起了三方面的关注：1、BCAS 将与国际贸易规则发生冲突，这些规则要求对相同产品实施相同的待遇；2、BCAS 可能成为变相的贸易保护主义；3、BCAS 的概念忽

视并损害了在处于不同发展水平的国家之间实施“共同但有区别的责任”的原则。

目前，有关方面正在探讨拟定一项关于应对措施的经济和社会影响的文本，以此来解决边境碳措施结果。有三个选择被置于谈判桌上。第一个是禁止其使用的强烈措辞。第二是选择将借用《联合国气候变化框架公约》第3.5条的措辞，该条款则使用了《关贸总协定》第20条的语言。第3.5条规定：“为应对气候变化所采取的方法，包括单边措施，不应构成对国际贸易的不公正或不合理歧视，也不能构成变相的限制……。”第二个提案也借用了第3.5条的措辞，但就为缔约方提供额外的舒适度制定了具体的文字，这有可能成为各方可以接受的中间道路。

除了BCAS之外，许多国家在哥本哈根大会上就免费额度的竞争力的影响表示关注，该额外是“上限和贸易机制”的必要内容。这些额外和补贴别无二致，而且在实施差别碳应对措施的情况下，它将影响供国际交易的产品相对成本。《哥本哈根协议》未就BCAS或额外制定相关条款。

农业

在哥本哈根气候变化大会之前以及在会上，农业最终在气候变化谈判中受到了额外关注。其主要原因有二：第一，农业生产是温室气体的主要排放源，至少对全球排放的

14%负责；第二，该行业将受到全球变暖导致的气温上升、干旱、洪水以及降水不确定等因素的严重影响。行业方法谈判小组已经专门为农业单独拟定了一项文本。在哥本哈根会议上，该文本布满了括号，这表明各方共识几乎没有。到今天为止，情况仍是如此。然而，在哥本哈根谈判中，该文本已经发生了变化，现在强调气候变化和食品安全之间的关系。该文本也承认传统知识的重要性，并呼吁专门为此制定工作计划。许多科学家和专家对林业和农业在《联合国气候变化框架公约》中受到了如此多的关注大为不解，其它类似议题包括土地使用、碳固存功能以及排放等。

技术和知识产权

在大幅削减温室气体排放中的最大障碍是全球减少石油依赖性的新技术研发的发展。这一观点是有道理的。在普遍缺乏研发和获得相关技术能力的发展中世界，此项挑战尤为突出。在《联合国气候变化框架公约》的谈判中，各方正采取各种措施，努力使绿色技术更易获得和更易使用。缔约方正在考虑一系列的机制、基金和计划，其中一些措施反映了WTO中的有关动议。在此方面，值得注意的是，《哥本哈根协议》呼吁建立“技术转让机制”，旨在促进技术研发和转让。这样一个机制将需要进一步澄清，也需要采取实施措施，以便缔约方在LCA谈判中阐述其立场。

适应和融资

融资是谈判中的最大难点。尽管各种测算不尽相同，气候变化适应和减缓将代价巨大这一事实是毫无争议的。尤其是对 LDCs 和小岛发展中国家 (SIDS) 而言，如果他们也将适应气候变化所带来的环境和经济变化的话，就需要可预测的长期融资来源。世界银行于 2009 年测算，为了帮助发展中国家实施减缓措施、防止世界变暖超过 2 摄氏度的话，就需要提供 1400 至 1750 亿美元的资金。为了协助发展中国家针对全球变暖导致的环境变化而采取调整措施，则需要更多的资金。

美国、欧盟和日本均在哥本哈根就融资发布了声明，这立刻成为国际媒体的头版头条。欧盟承诺将在今后 3 年提供 100 亿美元的资金设立“快轨”基金，这比各方原来期待的欧盟可能的出价水平要高。日本则提出在今后 3 年提供 150 亿美元的资金，这使得发达国家关于今后 3 年每年筹集 100 亿美元的承诺更接近了一步，该金额是在哥本哈根会议上做出的。同时，美国表示在 2020 年之前每年出资 1000 亿美元设立气候变化基金表示支持，这将通过公共和私营资金的组合来实现。然而，与长期融资相关的最为重要的细节，包括如何筹集每年 1000 亿美元仍不清楚。

整理头绪

显而易见的是，国际治理和联合国决策程序在哥本哈根遭到了打击。各缔约方离开时，对这些机制以及其达成成果的能力的信任度下降。考虑到这些机制的笨拙无力，再加上一些领导人声称在接待时未受到尊重，世界领导人不大可能就此问题再次聚会，至少在短期之内是这样。

至于气候变化，世界各国在通过国际政治程序解决这一问题方面的情况并不比两年前改观多少。由于缺乏相关协议，贸易问题将开始进一步侵入气候政策领域，尤其是在 BCAS 的演变和应对方面。同时，由于在国际层面缺乏清晰的管理信号，碳市场虽然具有投资和技术研发的潜力，但仍将脆弱不堪，而且气候变化技术研发的资金流入也将明显不足。这些问题在《哥本哈根协议》中也未予涉及。

距离明年墨西哥城的气候变化大会还有十二个月，前途并非一片光明。哥本哈根在推动对话和增进了解方面的成果可能值得一书。就前者而言，主要排放大国之间在最高政治层面进行了前所未有的坦诚的意见交换。由于各方认为谈判官员不具备弥合技术分歧的能力，因此他们在谈判中的冷嘲热讽也就不足为怪了。谈判暴露出一些政治意愿和授权的隔阂。在另一方面，尽管一些公众的怀疑持续增加，大部分人意识到了气候变化、其

根源和危害。在推动达成必要和有效的解决方案方面，这些均是重要的步骤。从现在开始到 2010 年墨西哥大会，球仍在美国国会和利益集团的场地上，也在美国政治领导人的场地上，需要他们率先采取行动。

www.ictsd.org

访问ICTSD网址，获取不同语言版本的《桥》刊物，免费订阅相关刊物。