

坎昆气候会议认识与展望^{*}

潘家华 王 谋 连蕙珊

【提 要】哥本哈根会议后,2010年联合国气候谈判举行了四次“工作组”谈判会议以及坎昆会议前的部长级会议,就谈判会议的程序性问题和谈判案文进行了磋商,为推动坎昆气候大会取得积极进展,化解分歧、积聚政治意愿。坎昆会议中,缔约方围绕谈判基础案文、《京都议定书》第二承诺期以及各个具体议题展开了多方博弈,发达国家在谈判中表现出相互配合和立场的一致性,发展中国家因利益诉求的差异,形成共同立场难度增大。会议在缔约方的相互妥协下形成涉及多项议题的综合决议,包含和反映了《哥本哈根协议》中的政治共识,在技术、适应、资金等问题上均取得进展。坎昆会议增强了国际社会对联合国气候谈判的信心,会议成果也为下一步谈判规划了方向。

【关键词】《联合国气候变化框架公约》 国际气候制度 谈判 坎昆

〔中图分类号〕F06 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2011)02-0014-05

历时两周的《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)第十六次缔约方大会和《京都议定书》第六次缔约方大会于2010年12月11日在墨西哥海滨城市坎昆落下帷幕,大会形成的“坎昆共识”主要包含了公约长期合作行动特设工作组(AWG-LCA,以下简称长期合作行动工作组)以及《京都议定书》附件一国家进一步承诺特设工作组(AWG-KP,以下简称《京都议定书》工作组)谈判成果。这些成果总体上维持了双轨制谈判的格局,并为2011年国际气候谈判规划了方向。

一、坎昆会议的背景

根据《巴厘行动计划》授权,联合国气候谈判应该于2009年哥本哈根气候会议确立2012年后国际气候制度框架。尽管世界各国对哥本哈根会议给予了高度的重视,会议取得的成果

仍然有限,并干扰了《公约》谈判正常进程,为2010年气候谈判增加了不确定性。

1. 哥本哈根会议有得有失,开辟了新的“战场”。2009年哥本哈根气候大会进行了空前的全球政治动员,126个国家领导聚首哥城,以期巴厘路线图划上句号。但事实证明,不管是政治意愿还是谈判案文的磋商,哥本哈根会议都尚未达到能完结谈判的程度。哥本哈根会议在主要大国首脑的推动下,形成了《哥本哈根协议》,锁定了部分政治共识。由于《哥本哈根协议》的程序性问题如小集团磋商、缺乏透明度等,该协议并未获得缔约方大会表决通过,是一份对缔约方不具约束力的“灰色协议”。同时,与《公约》协商一致的谈判方式大相径庭的

基金项目:科技支撑计划(2007BAC03A07);973计划(2010CB955701)。

不透明的“小集团”磋商模式，也导致部分国家对主办国谈判组织方式的强烈不满和对《哥本哈根协议》的抵触。但从推动谈判总体进程来看，《哥本哈根协议》也具有积极贡献。《哥本哈根协议》坚持了“双轨”以及“共同但有区别的原则”；对发达国家及发展中国家减排承诺和行动作出了要求，发达国家就资金问题提出了2012年前每年100亿美元以及到2020年每年1000亿美元的承诺。与此同时，《哥本哈根协议》也超出《巴厘行动计划》授权，在发展中国家实施减排行动目标以及透明度(ICA)问题上，为国际气候谈判开辟了新的“战场”。

2. 2010年气候谈判在彷徨中前行，在抵触中寻求共识。哥本哈根会议后，缔约方在气候谈判程序性问题上存在分歧，对于谈判案文的选择也有不同的理解和倾向，还有部分国家反对《哥本哈根协议》。这些问题导致2010年国际气候谈判伊始，在程序、方向和具体内容等方面都不太明确，需要通过对话，重新构建谈判基础，并开展实质性内容的磋商。2010年国际气候谈判在坎昆会议之前一共进行了4次工作组谈判会议。4月波恩会议为期3天，就2010年大会开几次、如何开等程序性问题交换了意见，是哥本哈根会议后就谈判程序性问题开展讨论、化解抵触、重塑谈判信心的会议；6月波恩会议，缔约方就谈判基础文本交换意见，寻求谈判起点以及如何对待已有共识，如《哥本哈根协议》等问题；8月波恩谈判中，长期合作行动工作组主席欲推动形成新的缔约方谈判案文，鼓励缔约方在其提供的主席案文基础上提出各自诉求，以期新形成的案文能全面反映各方立场，并成为后续谈判的基础案文；10月天津会议，缔约方一方面就8月波恩谈判形成的案文进行磋商，一方面也接受各方新的提议，谈判案文未减反增至70多页。天津会议后，缔约方在多个议题上立场对立，欲通过坎昆会议两周的磋商解决那么多的分歧，困难重重，于是国际社会纷纷对坎昆形成突破性成果降低了预期。

3. 坎昆会议前部长级会议(Pre-COP)，一线曙光。坎昆会议前由墨西哥政府组办了高级

别(部长级)会议，为陷入困局的气候谈判带来了一线曙光。该会议中，各国部长就坎昆会议的成果及形式、要素进行了讨论，形成了一些基本共识，并将这些共识带回各国，争取国内的谈判授权，对各谈判代表团进行了动员。这次会议对推动坎昆谈判取得进展起到了非常积极的作用。

二、坎昆会议中的多方博弈

通过4次工作组会议以及坎昆会议前部长级会议的磋商，国际社会对坎昆会议取得进展寄予了期望，各缔约方也希望在坎昆会议成果中能更好地体现其利益诉求。然而，谈判中的矛盾依然存在，各方分歧尚未化解，坎昆会议成为多方利益博弈的战场。

1. 谈判基础案文选择尽显各方利益之争。坎昆会议之前，长期合作行动工作组主席抛出与天津会议后缔约方谈判文本有所差异的主席案文，供缔约方参考。主席案文目的是为了促成坎昆会议形成成果，删除或者模糊化处理了部分立场明显对立和尚存争议的表述，以期化解矛盾、形成共识。是否以主席案文为基础进行谈判，各方立场不一，缔约方都希望选择于己有利的案文开展谈判。总体来看，主席案文模糊化的表述方式，比较有利于发达国家减轻资金、减排等义务，更受发达国家欢迎。发展中国家则多坚持应基于天津会议以来缔约方推动形成的、能全面反映各方立场的案文为基础开展谈判。谈判基础案文选择之争，无疑是坎昆会议各方争斗的焦点问题之一。

2. 《京都议定书》存废之争。《京都议定书》是目前唯一具有法律约束力的国际气候协议。但坎昆会议上，日本等个别发达国家公开表示“不管在什么情况下，日本都绝不会在《京都议定书》的第二阶段承诺任何减排目标”，意在抛弃《京都议定书》，实现“并轨”谈判。发展中国家对抛弃《京都议定书》的提法给予了反驳，坚持《京都议定书》第二承诺期是2012年后国际气候制度的重要组成部分，并要求发达国家缔约方切实履行议定书承诺，并积极

极参与议定书第二承诺期有关问题的谈判。

3. 发达国家的团结与发展中国家的分歧。坎昆会议中,发达国家表现了整体一致性和团结。发达国家在谈判中,利益诉求以及立场相对统一。他们既不希望单方面提高减排目标,在资金和技术问题上也都不愿积极做出承诺,并要求发展中国家承担减排义务,在谈判中立场一致、表现团结。发展中国家由于自然环境和经济发展水平千差万别,各自利益诉求差异较大,任何一个议题谈判都需要平衡多种因素,在谈判中很难形成共同立场,削弱了作为整体的谈判影响力。发达国家立场一致,与发展中国家的分歧形成对比。

4. 公约秘书处强力推进,磋商力度加强。与2010年前四次工作组谈判会议相比,坎昆会议谈判过程中,各方促成坎昆会议取得成果意愿增强,两个谈判工作组主席以及负责协调各议题谈判协调人更为推动缔约方形成共识不遗余力,通过增加集团内部协调会和缔约方协调会等磋商时间,促进各方就特定议题形成共识。长期合作行动工作组主席在两周内几易其稿,先后推出4个版本的主席案文供缔约方参考,力推谈判取得进展。

三、认识坎昆会议成果

通过两周密集的谈判磋商,坎昆会议形成了一系列决议,其中尤以长期合作行动工作组、《京都议定书》工作组成果引人关注。在具体案文成果之外,坎昆会议在会议组织等问题上也取得积极成果。

1. 会议程序问题获赞赏。有别于哥本哈根会议小集团秘密磋商、大会主席空降案文等形式,坎昆会议自始至终强调并贯彻了透明性、包容性等缔约方大会的组办原则,并坚持由缔约方共同推动谈判取得成果,增强了国际社会对《联合国气候变化框架公约》多方谈判机制取得成果的信心,进一步明确和肯定了《联合国气候变化框架公约》在国际社会应对气候变化问题上的主渠道地位。

2. 继续坚持“双轨”谈判。尽管日本、俄

罗斯等个别发达国家公开表示对《京都议定书》第二承诺期持有异议,在多方协调努力下,坎昆会议还是以缔约方大会决议形式明确《京都议定书》第二承诺期将继续开展谈判,确保“双轨”谈判进程的延续。

3. 将《哥本哈根协议》共识反映到谈判案文中。《哥本哈根协议》是多国领袖达成的政治共识,但由于哥本哈根会议的程序性问题,该协议一直未获得缔约方大会通过而成为缔约方会议决议。坎昆会议在多个议题案文中已将哥本哈根形成的积极共识融入新案文,并作为未来谈判基础案文的组成部分。

4. 案文瘦身凝聚共识。天津会议后,在长期合作行动工作组由缔约方谈判形成的案文中,关于具体问题的表述,通常有3~5个选择项,反映了缔约方的不同诉求。坎昆会议各国推动形成共识的政治意愿增强,在具体议题上展现了更大的灵活性,并通过相互妥协,减少了分歧。坎昆会议长期合作行动工作组案文由8月波恩会议70页案文加上天津会议后的约30页案文,大幅缩减为29页,凝聚了共识,也更加凸显了未来谈判的焦点问题。

5. 在资金、技术、适应等议题上取得进展。与会前各方预期一致,坎昆会议在资金、技术、适应等议题上取得了比较平衡的进展。《哥本哈根协议》中所提及的快速启动资金以及到2020年每年1000亿美元的长期资金已经写入新的案文,但资金来源以及使用形式尚需进一步谈判。在缔约方会议指导下建立新的资金治理机构,即绿色气候基金(新基金)的提议也在缔约方大会上获得一致共识,并就董事会组成及委托经营机构做出了相关设计和意向性安排。在技术议题中,会议通过建立技术机制,包括技术执行委员会和气候技术中心网络,促进国际技术合作,但没有涉及知识产权问题。在适应议题上,会议通过建立“坎昆适应框架”以及“适应委员会”,就适应问题机制、机构建设形成了共识。

四、展望德班

2010年公约缔约方大会将在南非德班举行,

德班会议之前，也将开展多轮工作组磋商会议，促进谈判取得进展。坎昆会议成果为 2011 年谈判工作以及德班会议打下了基础。

1. 确定了长期合作行动工作组 2011 年谈判案文。基于何种案文进行谈判，一直是困扰谈判的重要问题。坎昆会议将缔约方大会通过的长期合作行动工作组案文，明确定义为缔约方会议形成的谈判成果，也就同时确立了该成果将作为后续谈判的基础案文，缔约方可以也应该基于该案文进行谈判。

2. 明确了后续谈判的主要问题。坎昆会议在资金、技术、适应等议题上取得了比较大的进展，形成了一些框架性的共识，后续谈判将进一步细化条文；在共同愿景、减缓等核心议题上，各方仍存较多分歧，达成共识尚需开展多轮磋商。这些需要继续开展谈判的内容均已获得缔约方会议授权继续谈判，并成为 2011 年谈判中的工作重点。这些议题主要包括：《京都议定书》第二承诺期和附件 B 即发达国家减排目标的修改；共同愿景部分 2 度目标，^① 是否与全球排放峰值以及温室气体浓度目标挂钩问题；美国减排承诺的可比性问题；透明度问题。资金来源与治理、技术、适应、能力建设以及 REDD+^②等议题，将在运作实施等具体问题上展开进一步谈判。

3. 基础四国、美国、欧盟仍将发挥领导作用。南非是发展中国家集团的中坚力量，也是基础四国的重要成员。作为德班会议主席国，南非的这些身份将更加有利于主席国与发展中国家以及基础四国的协调与沟通，更容易获得这些国家在会议组织以及推动会议取得突破性进展等方面的支持。基础四国在德班会议中也可能发挥更积极的领导作用。美国在 2010 年底国会换届选举后，共和党赢得众议院多数席位，为 2011 年美国气候立法更增添了阻力；再加上美国自金融危机后，经济复苏不畅，气候问题在政府事务中优先序列不高的局面仍旧难以得到改观。美国减排目标不能立法确定，必将继续拖延或阻扰国际气候谈判进程。欧盟经济复苏势头尚好，公布的欧盟整体减排效果也好于预期，但受美国气候立法所累，单方面承诺提

高整体减排目标至 30% 的难度也较大。总体来看，欧盟在 2011 年谈判中有能力也可以发挥更积极的作用，推动谈判进展。

4. 如何打破谈判僵局。坎昆会议取得了一些积极进展，但在减缓等核心议题上分歧大于共识，南北僵持格局依旧。这其中关键问题在于美国减排目标的可比性以及减排目标的法律化。美国如果无法在这些问题上更加明确，目前的谈判僵局很难改观。美国以国内立法为先，再考虑接受国际协议的做法，也广受国际社会诟病。

坎昆会议在多个议题上取得进展，也进一步凸显了减缓议题的僵持所在，更突出了美国减排目标问题阻碍谈判进程的事实与责任。然而，从目前美国国内气候变化立法形式来看，通过一部全面的、综合的、具有国家排放总量限制的法律，并作为美国履行国际减排承诺的基础，困难仍旧很大，气候立法在政府工作计划中优先地位也并不靠前。国际气候谈判如果一味等待美国国内立法的支撑，那么欲在核心问题上取得突破必然举步维艰。而且，国际社会所表现的耐心等待，并没有给美国如何促进国内立法推动谈判进展施加太大压力，这种被动等待反而促使美国更加习惯了拖延和逃避承诺，并试图将国际关注焦点转移到发展中国家减排行动方面。

尽早确立 2012 年后国际气候制度是维护气候安全的需要，也是绝大多数参加谈判的缔约方的意愿。打破谈判僵局，需要有更多方案或思路，如在美国缺失的情况下或者美国弱参与情况下达成气候协议，或者其他国家达成协议后形成世界与美国谈判的形势，这些思路目前来看也许不是各方参与谈判的最终目的，但可以团结有意愿的国家不必受制于美国国内立法进程，积极开展谈判活动，并推动谈判取得进展。这样的进程也无疑会给美国施加更大压力，

① 与工业革命前相比全球气温上升不超过 2 度。

② REDD+，即 Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation+。“REDD”意为减少发展中国家毁林及森林退化排放，意为发展中国家的造林、再造林项目，保护、可持续经营森林项目和增加森林碳汇项目。

帮助提升气候问题在其国内的优先序列,促使美国尽快做出实质性减排承诺。

尽早确定未来国际气候制度,对缔约方是有利的,各国可以在一个既定的框架下早规划、早行动,也更有利于实现环境安全,减少气候风险。美国的强权政治,并不能影响有意愿开展减排行动与国际合作的国家加强联系并建立合作机制。这些新的谈判思路如果能促进“双轨”谈判取得进展,仍然值得考虑和尝试。

五、对中国的影响和意义

坎昆会议成果,总体来看坚持了双轨制,在资金、技术、适应等方面也取得了比较平衡的进展,也为下一步谈判规划了方向。2011年谈判中,中国需要与国际社会,尤其是发展中国家缔约方一起,坚持《京都议定书》,维护“双轨”谈判进程。对于包括中国在内的新兴经济体来说,维护双轨制,在某种意义上,形式重于内容。我们需要通过《京都议定书》第二承诺期以及长期合作行动工作组共同愿景、减缓、适应、资金等各个议题的谈判,争取一个相对宽松的发展机遇期。利用未来十年时间,

加快工业化、城市化进程,冲击排放峰值,为日后的发展和减排积累资金、技术资源。

在关注谈判的同时,更要重视协同国际国内两个大局发展,通过气候谈判实现“以外促内”,充分利用好国际交流、对话、合作的机会以及适当利用国际社会对我国的压力,加速我国技术、管理水平升级,健全法律法规和相关制度体系,促进实现我国“2020年控制温室气体排放行动目标”,客观上推动节能减排、经济转型和产业结构调整,增进能源安全,促进实现社会经济的可持续发展。

本文作者:潘家华是中国社会科学院城市发展与环境研究所所长、研究员,中国社会科学院可持续发展研究中心主任,中国社会科学院研究生院博士生导师;王谋(通信作者)是中国社会科学院城市发展与环境研究所副研究员;连蕙珊是英国伦敦政治经济学院国际政治经济学专业2009级硕士研究生

责任编辑:王姣娜

Review and Outlook of Cancun Climate Change Conference

Pan Jiahua Wang Mou Lian Huishan

Abstract: After the Copenhagen Climate Change Conference, four “Working Group” meetings and one Pre-COP Ministerial meetings were held for the preparation of the Cancun 2010 United Nations climate change negotiation. In these preparatory meetings, parties exchanged their views on the “procedure issues” and the negotiation text. These efforts enhanced the political will which laid the ground for the progress of Cancun Conference. The key issues negotiated in the COP16 were the negotiation text, the second commitment period of Kyoto Protocol and other specific topics. During the negotiation, the consistent stance and cooperation among developed countries were in the contrary with the diverse interests among developing countries which led to inconsistent negotiation positions and increased the negotiation difficulties. In the end by mutual compromises, the Conference Parties have reached a comprehensive resolution which reflected the political consensus of Copenhagen Accord and included the progress of technology, adaptation and finance issues. The Cancun Conference has enhanced the world's confidence of the United Nations climate change negotiation, and the outcome of the conference will guide the future negotiation.

Key words: UNFCCC; international climate regime; negotiation; Cancun