

能源科技與環境 + 全球化 + 現代中國

各國自掃門前雪 氣候談判陷僵局



■ 全球氣候暖化，南極冰川逐年溶化導致海平面不斷上升，影響生態環境。

溫室氣候

氣候變化是人類面臨的共同挑戰。國際社會一直在尋求通過建立合理的減排機制，盡力降低溫室效應氣體排放所造成的經濟和社會等方面的負面影響。近20年來，聯合國氣候大會一直尋求各國政府同心協力，加強合作，推動二氧化碳減排取得實質成果。

2010年的聯合國氣候談判坎昆會議於去年12月11日結束。大會各方互相妥協，最後通過了《聯合國氣候變化框架公約》和《京都議定書》兩個工作組分別遞交的決議，決議同意推遲到2011年達成一項用以取代《京都議定書》的協定。坎昆會議的結果雖然不盡滿意，但還算可以為各國所接受，聯合國氣候談判的艱巨任務只好留待明年在南非召開的德班大會來討論。聯合國氣候談判的道路舉步維艱，下文將逐一闡述聯合國氣候談判的進程、各方立場及面臨的主要問題。 ■ 葉子 華東師範大學教師



■ 在2010年聯合國氣候談判坎昆會議中，大會各方同意推遲至今年達成一項用以取代《京都議定書》的協定。圖為與會代表參加《聯合國氣候變化框架公約》附屬理行機構(SBL)第33次會議。資料圖片



■ 世界各國對合作改善溫室氣體排放方面未達成共識，導致溫室效應持續，造成氣溫不斷上升。資料圖片

「後京都」問題：時間表待落實

一、《聯合國氣候變化框架公約》

氣候變化首次提上國際議程，作為一個國際社會關注的問題可以追溯到1979年第一次世界氣候大會上，但直至1990年，氣候變化問題才進入聯合國政府間談判中。1990年政府間氣候變化小組發表了第一份氣候變化評估報告。在此基礎上，聯合國大會於1990年建立了政府間談判委員會，開始進行氣候變化框架公約的談判。

1992年6月在巴西里約熱內盧舉行的聯合國環境與發展大會上，150多個國家制定了《聯合國氣候變化框架公約》（簡稱《公約》）。目前全球已有190多個國家批准了《公約》，成為其締約方。《公約》是世界上第一個為全面控制二氧化碳等溫室氣體排放的具有法律約束力的國際公約，亦是國際社會在對付全球氣候變化問題上進行國際合作的一個基本框架。

《公約》的目標是減少溫室氣體排放，將溫室氣體的濃度穩定在使氣候系統免遭破壞的水平上，其中確立了5項基本原則：

1. 「共同而區別」的原則。公約要求已發展國家採取具體措施限制溫室氣體的排放，並向發展中國家提供資金以支付他們履行公約義務所需的費用。
2. 要考慮發展中國家的具體需要和國情。發展中國家只承擔提供溫室氣體源與溫室氣體匯國家清單的義務，制訂並執行含有關於溫室氣體源與匯方面措施的方案，不承擔有法律約束力的限控義務。
3. 各締約國方應當採取必要措施，預測、防止和減少引起氣候變化的因素。
4. 尊重各締約方的可持續發展權。
5. 加強國際合作，應對氣候變化的措施不能成為國際貿易的壁壘。

二、《京都議定書》

1992年後，幾乎每年聯合國都召開《聯合國氣候變化框架公約》締約大會。這一階段最為顯著的成果是1997年12月在日本京都舉行的第3次締約方大會，各方通過了《京都議定書》（簡稱《議定書》）。《議定書》對2012年前主要已發展國家減排溫室氣體的種類、減排指標和額度等作出了具體規定，確定已發展國家（工業化國家）在2008至2012年的減排指標，以工業化國家在1990年排放量的基礎上減排5%。

2000年11月份在海牙召開的第6次締約方大會期間，世界上最大的溫室氣體排放國美國堅持要大幅度折扣其減排指標，導致會議陷入僵局，大會主辦者不得不宣布休會。美國退出《議定書》為國際減排進程設置了障礙。但《公約》締約國特別是歐盟極力想把美國拉回到《議定書》。

《議定書》只規定了2012年前的各國減排標準，對2012年後的溫室氣體排放沒有規定，隨著時間推移，「後京都」問題逐漸顯現。

《議定書》只規定了2012年前的各國減排標準，對2012年後的溫室氣體排放沒有規定，隨著時間推移，「後京都」問題逐漸顯現。

三、「後京都」問題

2007年12月，第13次締約方大會在印尼巴厘島舉行，會議着重討論《議定書》第一承諾期在2012年到期後如何進一步降低溫室氣體排放。聯合國氣候變化大會通過了「巴厘島路線圖」，啟動了加強《公約》和《議定書》全面實施的談判進程，致力在2009年年底前完成《議定書》第一承諾期2012年到期後全球應對氣候變化新安排的談判並簽署有關協定。

2008年7月，八國集團領導人在八國集團首腦會議上就溫室氣體長期減排目標達成一致共識，表示尋求其他締約國共同實現到2050年將全球溫室氣體排放量減少至少一半的長期目標。但是，八國集團沒有給出相應的具體安排。

2009年12月，聯合國氣候變化大會將在丹麥首都哥本哈根舉行。會議通過的《哥本哈根協議》維護了《公約》及其《議定書》確立的「共同但有區別的責任」原則，並使聯合國氣候會議從一般原則性談判轉向實質性談判。

在2010年11月底開始召開的坎昆會議上，《議定書》的存廢已成為大會的主要焦點。美國早已退出《議定書》，日本、加拿大和俄羅斯等《議定書》簽署國希望廢除該項氣候協議，而玻利維亞和委內瑞拉等發展中國家卻希望保留協議。

儘管如此，會議最後還是通過決議，同意推遲到2011年達成一項用以取代《議定書》的協定，承認目前各方作出的承諾不足以緩解氣候變化，要求富裕國家到2020年每年投入1,000億美元，達成一項旨在遏止毀林的協議，並將各國在哥本哈根會議上達成的減排協定納入聯合國決議當中。

在會議前景不佳的情況下，部分國家轉而推動延長《議定書》的期限，這被廣泛認為是坎昆會議期待成果的主要替代方案之一。決議對棘手問題「《議定書》第二承諾期」採用了較為模糊的措辭：《議定書》特設工作組應「及時確保第一承諾期與第二承諾期之間不會出現空檔」。這一說法雖然認可存在第二承諾期，但並未給出落實第二承諾期的時間表。



■ 南極半島正在溶化的浮冰。資料圖片

利益難均攤 談判有難點

聯合國氣候談判難以取得突破，根本原因在於國際減排的利益難以均攤。2005年啟動的《議定書》第二承諾期談判的焦點和難點是溫室氣體減排目標設定、減排責任劃分、資金援助與技術轉讓等核心議題。在坎昆會議上，談判焦點甚至轉移到《議定書》第二承諾期存廢的問題。美國長期游離於《議定書》之外，不承認強制減排目標。會議一開始，日本就宣布拒絕承認《議定書》第二承諾期，要求建立一個新的減排框架協議取而代之，並給新興經濟體設定減排目標。

在多輪談判中，不但已發展國家和發展中國家存在矛盾，甚至已發展國家內部亦存在利益衝突。

已發展國家與發展中國家的分歧

已發展國家強調要求所有國家包括發展中國家都要參與長期減排行動，認為發展中國家的國內溫室氣體減排行動應依靠自身的努力。同時還把發展中國家減排問題的討論，引向對發展中國家新類別的劃分，提出了發展中國家新的分類標準，要求「快速發展的發展中國家」、「較發達的發展中國家」等採取更多的減排行動。

發展中國家強調「共同但有區別的責任」原則和公平原則，強調已發展國家的歷史責任。批評已發展國家擠壓發展中國家的溫室氣體排放空間，沒有向發展中國家提供足夠的技術轉讓、資金和能力幫助建設。

已發展國家間的分歧

美國提議氣候變化全球談判應脫離聯合國框架，轉而在二十國集團(G20)框架下推進。歐盟則表示，除非包括美國在內的其他經濟體再次確認其在《哥本哈根協議》中所做出的減排協議，否則歐盟必然拒絕將自身減排目標納入富有約束力的全球協定，反映已發展國家內部出現「討價還價」的裂痕。

各國立場有別

歐盟 歐盟一向是推動國際氣候問題前行的重要力量。歐盟承諾到2020年會在1990年的基礎上減排20%，並表示願意與其他已發展國家一道將減排目標提高到30%。歐盟同時呼籲已發展國家幫助發展中國家應對氣候變化。完全支持已發展國家在減排問題上承擔主要責任，支援巴厘協定中提到的工業國到2020年前將溫室氣體排放量減少至較1990年低25%至40%的水平。歐盟委員會提出，從2013年到2020年，歐盟每年拿出20億至150億歐元幫助發展中國家應對氣候變化。

美國 美國是已發展國家中唯一沒有簽署《議定書》的國家，拒絕對溫室氣體減排義務作出承諾，對發展中國家提供氣候資金和技術轉讓的要求無動於衷。

日本 2009年9月時任首相鳩山由紀夫表示，日本承諾到2020年在1990年的基礎上減排25%，但2010年12月坎昆氣候大會剛開始時，日本就宣布拒絕承認《議定書》第二承諾期，要求建立一個新的減排框架協議取而代之，並給新興經濟體設定減排目標。

中國確立的減排目標是到2020年單位國內生產總值(GDP)二氧化碳排放比2005年有「顯著下降」。中國還確定2020年單位GDP二氧化碳排放比2005年降低40%至45%；非化石能源佔一次能源消費15%；2020年森林面積比2005年增加4,000萬公頃，到2050年開始減少碳排放。

中國

中國在談判中堅持《公約》、《議定書》和巴厘路線圖，堅持雙軌制，要對《公約》和《議定書》分別做出決定。中國認為已發展國家應率先進行大幅減排，發展中國家應擁有可持續發展的空間。已發展國家拿出GDP的1%，為較貧困國家提供補貼以遏制二氧化碳排放。

其他發展中國家

印度和巴西等發展中大國敦促已發展國家到2020年在1990年的基礎上減排25%至40%，並切實兌現向發展中國家提供資金和技術轉讓的承諾。在發展中國家中，最不發達國家和小島國是氣候變化的最大受害者。2009年8月，最不發達國家和小島國聯盟發表聯合聲明，呼籲已發展國家到2020年在1990年基礎上減排45%以上。

■ 無論西方大國還是新興發展中國家，發展工業時都會排放大量溫室氣體。資料圖片



1. 為甚麼「後京都」談判會陷入僵局？試列舉三例說明。
2. 你如何看待中國在聯合國氣候談判中的立場和作用？
3. 有人說聯合國氣候談判很難有進展，你對該說法有何意見？



想一想

- 延伸閱讀
1. 「直面坎昆」, sina新聞中心, <http://news.sina.com.cn/z/cancun2010/index.shtml>
 2. 「寄望坎昆」, 搜狐綠色, <http://green.sohu.com/cop16/>
 3. 「綠色中國 競跑未來」, 騰訊新聞, <http://news.qq.com/zt2010/hitcancun/>