

# 华沙会议 折射未来国际气候关系趋势

□傅平

2012年多哈会议结束了2007年启动的巴厘路线图谈判进程,几年来先后在减缓(包括议定书第二承诺期)、适应、资金、技术等四大支柱方面形成多项决议。2013年《联合国气候变化框架公约》华沙会议前,发展中国家普遍期待这是一次“落实的大会”,即进一步明确发达国家采取哪些具体切实的行动落实“巴厘路线图”谈判成果,明确这些行动的路线图和时间表。其中,如何落实发达国家资金承诺又最受关注,因此发展中国家还普遍期待这是一次“资金的大会”。然而,华沙会议“都不满意但都能接受”的结果与广大发展中国家的会前期待差距显著。

(一)关于提高2020年前行动力度。提高2020年前行动力度,是指如何落实2012年多哈会议完成的巴厘路线图谈判

成果,在2020年前提高适应、发达国家减排温室气体与发展中国家减缓气候变化以及对发展中国家的资金、技术和能力建设支持等行动的力度和透明度。会议结果之一是敦促发达国家重新审视其到2020年的量化减排承诺,并加强对发展中国家的支持力度和透明度。在具体谈判议题方面,中国代表团指出,会议“围绕资金、损失和损害问题达成了一系列机制安排,为推动绿色气候基金注资和运转奠定基础”。与资金相关的机制安排主要是发达国家就其如何提高气候资金规模的战略和方法提交双年度报告;气候公约召开资金问题双年度部长级对话、研讨会等。与损失和损害相关的机制安排是指建立“损失与损害华沙国际机制”,同意2014年开启关于该机制的具体谈判。奠定绿色气候基金(GCF)注资和运转基础主要是指在关于GCF董事会报告及对GCF指导的

决议中明确,为了尽快启动GCF初始筹资程序并由发达国家尽快及时、大量捐资,需在2014年12月前做好相关准备。此外,与资金相关的会议决议内容还有两点:一是决定设立关于发展中国家林业减排和增加碳汇的“REDD plus华沙框架”,以发挥GCF作用为核心,并通过多渠道予以支持,美国、挪威、英国在会议期间承诺将为该框架捐资2.8亿美元;二是法国、德国、奥地利、比利时、瑞士、挪威、瑞典、芬兰等八国向议定书下适应基金已支付或承诺捐资1亿多美元,支持适应基金董事会完成到2013年底的筹资目标。

(二)关于构建2020年后国际气候新协议。2011年联合国气候变化德班会议决定建立“增强行动德班平台特设工作组”,重点内容是开展关于2020年后国际气候制度的谈判,加强公约实施,并于2015年达成适用于所有缔约方的全面协议,因此这一谈判又称为德班平台谈判,谈判结果可简称2015新协议。2015新协议出台之前,德班平台谈判都是在过程中,先后的各相关决议都是在为新协议作准备。华沙会议关于德班平台谈判的决议,一方面重申基本共识,即该项谈判以公约原则为指导,维护了后续谈判的政治基础,要求各方抓紧继续细化新协议的减缓、适应、资金、技术等要素,按既定时间表达成新协议,并邀请各方为2020年后强化行动开展国内准备工作。另一方面,此次决议在德班平台开启以来首次记载了“所有缔约方贡献”,而不是公约第4.2条强调的“发达国家缔约方承诺”。绿色气候基金、



“损失与损害华沙国际机制”和关于林业的“REDD plus 华沙框架”等并没有明确规定到2020年终止,但是在德班平台谈判已经开启的情况下,此类机制和框架应该需要公约缔约方会议适时予以重新认可,才能在2020年后继续有效。

华沙会议结果充分表明发达国家与发展中国家分歧严重,谈判形势错综复杂。通过华沙会议,可以分析预测未来国际气候关系趋势。

(一)遵循公约框架和原则仍然是大方向,但“共同但有区别的责任”原则的一贯定位遭遇挑战。华沙会议表明,发展中国家在遵循公约框架和原则这一根本问题上仍能团结一致,普遍把公约作为今后国际气候制度与合作的“基本法”,坚持发达国家与发展中国家之间“共同但有区别的责任”。发达国家近年来一直试图突破公约原则,但又不可能在短期内,更不可能通过一次缔约方会议就达到目的。因此,公约框架和原则仍然在德班平台谈判中得到遵循,将体现到2015新协议中,作为2030年之前气候变化国际合作的基石。同时,纵观近年来的几次缔约方会议,发达国家正在依托其在国际政治经济关系中固有的强势地位,有预谋、有步骤地通过德班平台谈判架空公约,强化“共同责任”,否定“区别责任”。还有一种越来越公开的论调,就是新兴的发展中大国与其他发展中国家之间也应该承担“有区别的责任”。此外,发达国家在气候变化科学与社会经济研究方面也做起文章,例如评估各国历史累积排放,通过调整年代、增加农业等部门、改变方法等做大发展中大国的历史责任。这些都表明,“共同但有区别的责任”原则的一贯定位正在遭遇挑战。资金问题同样体现这一趋势。从华沙谈判传出的消息表明,发达国家已经表现出2020年前就要求发展中国家承担出资义务,宣称这也属于发达国家“动员”资金,不违背哥本

哈根和坎昆协议,并试图写进缔约方决议。发达国家还企图将主要用于加强发展中国家行动透明度的预算全部纳入核心预算,由各国按照联合国会费比例出资,借加强透明度相关工作给发展中国家强加义务。中国对这一趋势有着清晰的认识。中国代表团团长、国家发展改革委副主任解振华在2012年多哈会议结束后表示,发达国家淡化其历史责任和“共同但有区别的责任”原则的倾向进一步明显;在2013年华沙会议结束后表示,德班平台谈判基本体现“共同但有区别的责任”原则。这是中国代表团首次使用“基本”来形容一次气候大会对“共同但有区别的责任”原则的遵循情况。

(二)美欧合流与发展中国家阵营分化正在上演并将愈演愈烈。从现在往回看,美国是2009年哥本哈根会议的最大赢家,不仅表现了领导力,使欧盟遭遇“滑铁卢”。自此以后,国际气候制度谈判基本沿着美国的思路演化,即用各国自主行动模式取代议定书自上而下强制义务模式,欧盟则逐步放弃国际气候制度唯一领头羊的观念,越来越接受各国自主行动的模式。美欧在“路线”问题上基本取得了一致,全面合流只是时间问题。华沙会议更突出地表明,美欧在诸多议题上共识在增加,分歧在减少。发展中国家内部则从原来的基本“路线”和众多议题都能够保持一致,演化为在不同议题下的利益诉求多元化。“77国集团加中国”分化已是不争的事实,内部按区域、地缘、国力、立场等形成的不同集团利益冲突愈发明显和公开,着力方向愈发异化,相互牵制愈发增强,甚至个别具有一定区域和地缘影响力的发展中国家已经公开表达有利于发达国家的观点。

(三)未来国际气候关系将突出呈现松散的特征。“各国自主行动”取代自上而下的强制义务是国际气候关系更为

松散的集中表现。这不仅已经成为美欧对未来国际气候制度的基本思路,也被发展中大国所接受,相互争论的只是自主行动的定性范围、定量力度和行动透明度。对于中小发展中国家,除了小岛屿国家因切实遭受海平面上升、台风肆虐等危害而迫切要求制定严厉减排目标并给予援助外,大多数国家的主要目的是在气候公约这个平台上保护本国既得利益并争取更多利益,例如资金、技术和能力建设支持,损失损害赔偿等。事实上,发达国家已经在减排、资金等问题上率先开启松散的国际气候关系。继美国坚持不参加议定书之后,日本、加拿大、俄罗斯也已宣布不再参加议定书第二承诺期,日本还在华沙会议中推翻了2009年在哥本哈根会议上的承诺,将2020年比1990年减排25%改为增排3%。在资金方面,发达国家2009年承诺到2020年动员每年1000亿美元的长期资金,现在则百般推委,迟迟不肯在公约下拿出落实路线图和时间表,却在公约外通过多边、双边渠道提供少量资金;在报告履行2010—2012年300亿美元快速启动资金义务方面,将出口信贷、非优惠发展援助甚至私营资金都统计进去;自2009年决定建立绿色气候基金以来,进展缓慢,而且只建制度、不见项目的情况还将延续至少一年,“钱”景不佳;澳大利亚等个别国家则无视公约规定,公开宣称新兴发展中大国应该承担出资义务。

以上三个趋势对于发展中大国有利有弊。发展中大国的两大战略依托——公约和阵营不再坚不可摧,而今后国际气候关系自下而上的松散模式又提供了新的回旋余地。面对错综复杂的未来,发展中大国应高度重视,早做准备,妥为应对。□

(作者单位:中国清洁发展机制基金管理中心)

责任编辑 王静君