

书香中国学术文库

绿色气候基金融资正当性研究

李宗录 著

教育部人文社会科学研究青年基金项目《绿色气候基金融资正当性研究》（项目编号为13YJC820050）资助出版

吉林人民出版社

书香中国学术文库

绿色气候基金融资正当性研究

李宗录
著

教育部人文社会科学研究的青年基金项目《绿色气候基金融资正当性研究》（项目编号为13YJC820050）资助出版

吉林人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

绿色气候基金融资正当性研究 / 李宗录著. -- 长春:
吉林人民出版社, 2016. 11

ISBN 978-7-206-13219-3

I. ①绿…

II. ①李…

III. ①气候-基金-融资-研究

IV. ①F830.59

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 282255 号

绿色气候基金融资正当性研究

LUSE QIHOU JIJIN RONGZI ZHENGDANGXING YANJIU

著 者: 李宗录

责任编辑: 郭 威

封面设计: 中联学林

吉林人民出版社出版发行 (长春市人民大街 7548 号 邮政编码: 130022)

印 刷: 北京天正元印务有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 14 字 数: 194 千字

标准书号: ISBN 978-7-206-13219-3

版 次: 2017 年 1 月第 1 版 印 次: 2017 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 42.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社联系调换。

目 录

CONTENTS

绪 论	1
一、IPCC 第五次评估报告肯定了全球气候变暖的事实	1
二、世界气候谈判进程的简要回顾	6
三、哥本哈根会议以来资金机制的谈判进程	14
第一章 绿色气候基金设立的原因、宗旨和目标	22
第一节 绿色气候基金设立的原因	23
一、现有资金机制的资金规模严重不足	23
二、现有资金机制的资金来源不可预测	24
三、现有资金机制的运行效率有待提高	24
四、现有公约内资金机制政治色彩趋浓	27
五、现有公约内基金不能满足气候资金的需要	27
第二节 绿色气候基金的宗旨和目标	31
一、绿色气候基金的宗旨	31
二、绿色气候基金的目标	33
第三节 绿色气候基金的组织架构	37
一、绿色气候基金理事会的构成	38
二、绿色气候基金其他结构组织	39

三、绿色气候基金的临时受托管理人 43

四、绿色气候基金与 UNFCCC 和 COP 的关系 46

第二章 绿色气候基金融资的正当性原则 49

第一节 公平原则及其对绿色气候基金融资的意义 50

一、气候正义视角下公平原则的解读 50

二、公平原则在碳排放分配方案中的体现 59

三、公平原则对绿色气候基金融资的意义 65

第二节 共同但有区别的责任原则及对基金融资的意义 69

一、共同但有区别的责任原则的萌芽、产生与发展 69

二、共同但有区别的责任原则内涵的重新解读 73

三、CBDR 原则视角下绿色气候基金融资正当性的解读 82

第三章 绿色气候基金融资的正当性标准 91

第一节 绿色气候基金融资正当性标准的确立 92

一、公约、协议和协定中既有正当性标准的阐释 93

二、绿色气候基金融资期待确立的正当性标准 97

第二节 基于正当性标准对传统气候资金来源的评价 101

一、财政拨款和优惠贷款的正当性标准评价 102

二、国际碳交易市场融资的正当性标准评价 104

三、多边发展银行等气候融资的正当性标准评价 105

第四章 绿色气候基金创新性融资来源的构想与评价 106

第一节 创新性融资来源构想提出的背景和依据 106

一、创新性融资来源构想提出的背景 106

二、创新性融资来源构想提出的依据 107

第二节 特别提款权融资构想方案 108

一、特别提款权的含义 108

二、基于特别提款权的三种融资构想方案简介	109
三、IMF 基于特别提款权的融资构想方案解析	110
四、对基于特别提款权融资构想方案质疑的评析	114
五、我国政府的立场与该融资构想方案的未来	117
第三节 国际航空和海运燃料排放税方案	120
一、国际组织针对国际航空和海运排放问题的谈判进程	121
二、国际航空和航海业燃料排放征税融资方案的设计构想	123
第四节 其他创新性融资来源的构想方案	126
一、全球碳税方案	126
二、金融交易税方案	128
三、将化石燃料补贴转化为气候资金方案	128
四、分配数量单位的拍卖方案	129
第五节 创新性融资来源构想的正当性评价	130
一、基于正当性原则对创新性融资来源构想的评价	130
二、基于正当性标准对创新性融资来源构想的评价	134
第五章 私营部门融资的正当性问题与风险化解	138
第一节 私营部门参与气候融资的必要性	138
一、私营部门的简要说明	138
二、私营部门融资将是气候资金的重要来源	140
第二节 正确看待私营部门气候融资的正当性问题	143
一、私营部门气候融资是否与正当性原则相冲突	143
二、私营部门融资与正当性融资标准的关系	146
第三节 私营部门气候融资的风险与化解	149
一、私营部门气候融资存在的风险	149
二、提供经济信号是化解私营部门融资风险的首要因素	152
三、化解私营部门气候融资风险的潜在工具	155
四、私营部门融资风险化解工具的适用示例	165

第六章 绿色气候基金正当性融资机制的构建 178

第一节 绿色气候基金正当性融资机制的框架构想 178

 一、资金调动机制的框架构想 179

 二、资金分配机制的框架构想 182

第二节 绿色气候基金资金筹集分担机制的方案选择 185

 一、五种潜在的资金筹集分担方案简述 185

 二、一种兼顾责任与能力资金筹集分担机制的方案 191

 三、对以上方案的正当性评价和方案选择 193

第三节 绿色气候基金之发展中国家间的资金分配机制 197

 一、基于发展中国家自主贡献减排的资金分配方案的利弊分析 197

 二、符合国家优先性发展的项目资金分配标准 199

 三、对最不发达国家与小岛屿国家资金分配的特殊考虑 201

余 论 203

参考文献 207

绪 论

一、IPCC 第五次评估报告肯定了全球气候变暖的事实

政府间气候变化委员会(IPCC)第五次气候变化系列评估报告(AR5)包括三个报告,这三个报告相对独立又相互关联,分别是2013年9月审议通过的第一工作组报告《气候变化2013:物理科学基础》(包括决策者摘要和报告全文),于2014年3月审议通过的第二工作组报告《气候变化2014:影响、适应和脆弱性》以及2014年4月审议通过的第三工作组报告《气候变化2014:减缓气候变化》。这三个气候变化评估报告共同构成了目前对气候变化事实、影响、适应和减缓的现状和未来最全面权威的科学评估,成为国际社会认识和应对气候变化的重要科学依据。^①

评估报告《气候变化2013:物理科学基础》^②的核心结论如下:(1)气候

① 参见周波涛,巢清尘,黄磊:《IPCC第五次评估报告第一工作组报告核心结论与解读》,载《应对气候变化报告(2014)》,社会科学文献出版社2014年版,第98页。

② 2013年9月23-27日,政府间气候变化委员会(IPCC)在瑞典斯德哥尔摩召开了第五次评估报告(AR5)第一工作组(WGI)第12次会议和IPCC第36次全会,审议通过了IPCC第五次评估报告第一工作组报告《气候变化2013:物理科学基础》决策者摘要,并接受了报告全文。自2007年IPCC第四次评估报告(AR4)发布以来,随着气候系统观测资料质量和数量的明显提高、气候系统模式的发展以及科学研究的不断深入,国家科学界在气候变化自然科学领域取得明显进展。IPCC第五次评估报告第一工作组报告对这些最新研究成果进行了综合性评估,主要集中于气候变化事实、气候变化原因和未来气候变化趋势三个方面。

系统多圈层的一致变化从多种角度印证了近百年全球气候变暖的事实,体现在以下几个方面:气温升高、①海洋变暖、②冰冻圈退缩、③海平面上升、④温室气体浓度增加。⑤ (2)通过辐射强迫能够定量描述人为和自然因素对气候变化的影响,得出结论认为,人类活动导致了20世纪50年代以来一半以上的全球气候变暖。⑥ (3)未来温室气体继续排放将导致全球气候系统进一步变暖,限制气候变化需要大幅度和持续地减少温室气体的排放。未来在温室气体继续排放的情景下,全球地表温度将继续升高,海洋将持续变暖;一些极端气候事件(如热浪、强降水)发生频率将增加;全球冰川体积和北半球春季积雪范围将进一步减少,北极海冰将继续消融;海平面将继续上升。累计二氧化碳排放很大程度上决定了21世纪末的全球地表温度,即使停止二氧化碳排放,气候变化仍将维持数百年。如果要在可能性大于33%、50%和66%的条件下实现2100年升温不超过2℃(与1861-1880年相比),全球可累积排放的空间约为15700亿、12100亿和10000亿吨碳。⑦

评估报告《气候变化2013:物理科学基础》的意义:(1)利用更多的观测和研究证据证明了气候变暖的基本事实,进一步确认了人类活动和全球变

① 近130余年来(1880-2012年),全球地表平均温度上升约0.85℃,全球所有地区几乎都经历着地表增暖的过程。

② 近40年来,气候系统增加的净能量中有90%以上储存在海洋,其中60%储存在海洋上层(0-700米),致使其变暖,洋面附近的升温幅度最大。

③ 1971年以来全球冰川普遍出现退缩,平均每年约减少2260亿吨的冰体。近20年来格陵兰冰盖、南极冰盖的冰储量在减少,北极海冰范围自1979年以来明显缩小。

④ 1901-2010年间,全球平均海平面上升了0.19米,上升速率为每年1.7毫米。

⑤ 自工业化以来,全球大气二氧化碳、甲烷和氧化亚氮等温室气体的浓度持续上升。2011年大气中二氧化碳、甲烷、氧化亚氮的浓度分别为391ppm、1803ppb和324ppb,分别比工业化前高出40%、150%和20%,为近80万年来最高。

⑥ 1750年以来,总辐射强迫为正值,导致了气候系统变暖;1970年以来,人为辐射强迫呈快速升高趋势,增加速率比之前的年代要快;2011年人为辐射强迫值为每平方米2.29瓦,比自然因素太阳辐射度变化产生的辐射强迫(每平方米0.05瓦)高出40倍。1750年以来二氧化碳浓度增加对辐射强迫的贡献最大,其辐射强迫值为每平方米1.68瓦,可见人类活动在气候变暖中的作用。这一结论的可信度在95%以上。

⑦ 参见周波涛,巢清尘,黄磊:《IPCC第五次评估报告第一工作组报告核心结论与解读》,载《应对气候变化报告(2014)》,社会科学文献出版社2014年版,第99页。

暖之间的因果关系,强化了应对气候变化的科学合理性,将进一步使其成为一项需要长期关注的全球事务。总体而言,IPCC 第五次评估报告第一工作组报告较为全面、客观地反映了目前国际科学界在气候变化科学问题上的认知水平。(2)深化了国际社会对气候变化的科学认知。该报告主要评估了气候变化的自然科学基础,重点内容是气候变化的观测事实、气候变化的检测归因和未来气候变化的预估。与 AR4 相比,AR5 从更多层面和角度进一步印证了近百年气候变暖的事实。人类活动影响气候系统的证据更多、更强,在区域温度变化、水循环、冰雪圈和海洋等方面,提出了人为因素导致气候变化的新证据,人为变暖的检测归因分析也从全球尺度细化到区域尺度。而且,新一代气候系统模式及其性能的改进有助于提高未来气候变化预估的可信度。(3)为国际社会采取应对气候变化行动提供了重要科学基础。IPCC 第五次评估报告第一工作组报告给出的结论是气候变化影响、适应、减缓和政策的基础。其对全球变暖事实、与人类活动的关系和对未来继续变暖预测的进一步确认,将极大地提升国际社会应对气候变化的信心和决心。IPCC 对 2℃ 温升目标下的累积排放空间进行的量化评估,强化了温升目标与排放量的关系,给出了在不同概率情况下未来总排放空间的选择,限定了未来的总排放空间,必将对联合国气候变化框架公约下的德班平台谈判进程和气候变化国际事务产生重要影响。

评估报告《气候变化 2014:影响、适应和脆弱性》核心结论如下:(1) IPCC 第五次评估报告第二工作组报告在第一工作组报告评估的气候变化事实的基础上,进一步确认了气候变化对自然和人类系统已经产生了广泛的影响。^① 其中,报告分别对水资源、生态系统、农业人类健康等方面进行了科学评估,指出自然系统相对于人类系统而言,受气候变化影响的证据最为有力和全面,同时人类系统的某些影响也可以归因于气候变化。此外,AR5 GW II 报告也对气候变化下复杂世界的脆弱性和暴露度进行了评估,指出由

① See IPCC, Climate Change 2013: The Physical Science Basis (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).

于区域发展过程的差异,非气候因子和多方面的不公平造成了区域之间脆弱性和暴露度的差异,由此导致所面临气候变化风险和应对气候变化能力的区域差异。^① (2)报告采取不同升温水平评估了未来气候变化对水资源、生态系统、海岸系统和低洼地区、人类健康、经济部门、城市和农村等 11 个领域和亚洲、欧洲等 9 大区域(大洋)自然生态系统与人类活动的可能影响,同时考虑不同领域和不同区域的适应潜力,预估了不同升温水平和适应措施下领域或区域所面临的风险,并提出了相应的适应措施。其中,报告指出降低和管理气候变化风险的基本途径主要有两点:一是,以风险管理为切入点评估气候变化的影响和适应;二是,气候恢复能力路径是积极应对气候变化及其影响的可持续发展之道。^②

评估报告《气候变化 2014:减缓气候变化》^③核心结论如下:(1)报告强调“经济和人口增长”是驱动温室气体排放的主要因素。1970 年以来的 CO₂ 累积排放约占总历史累积排放的一半,最近十年是排放增长量最多的十年。^④ (2)报告基于对基准情景的评估,指出“为了避免对气候系统造成危险的干扰,需要摆脱一切照常的做法。”报告基于对 300 余个基准情景的评估指出:如果没有额外的减少温室气体排放的努力,未来全球排放增长预期将继续由全球人口和经济增长驱动。在不考虑额外减缓行动的基准情景

① 参见李修仓,姜彤,巢清尘等:《IPCC 第五次评估第二工作组报告的核心结论与解读》,载《应对气候变化报告(2014)》,社会科学文献出版社 2014 年版,第 106 页。

② 参见李修仓,姜彤,巢清尘等:《IPCC 第五次评估第二工作组报告的核心结论与解读》,载《应对气候变化报告(2014)》,社会科学文献出版社 2014 年版,第 109 页。

③ IPCC 第三工作组第 12 次会议于 2014 年 4 月 7-11 日在德国柏林召开,各国政府代表对报告决策摘要进行了逐行审议,第五次评估第三工作组报告《气候变化 2014:减缓气候变化》及其决策摘要最终于 2014 年 4 月 12 日的 IPCC 第 39 次全会上通过。报告基于全球范围的最新研究成果,聚焦于减缓气候变化问题,重点围绕全球相对于工业化前温升不超过 2℃ 这一核心目标,对减缓气候变化的原则及概念框架、温室气体减排趋势和影响因素、减缓的目标与路径、行业部门的减排潜力与成本、国际气候体制与国内及区域政策、气候融资等问题做了全面评估,系统给出了有关实现 2℃ 温控目标涉及的原则和框架问题、历史轨迹、未来减排空间和路径、部门减排要求和可行性以及国家、区域、国际层面的政策和资金需求等一系列重要结论。

④ 此外,报告还给出了引入森林和土地利用相关的 CO₂ 累积排放后 CO₂ 历史累积排放的区域和国别分布,大幅降低了发达国家在历史累积排放中的比重。

下,到21世纪末,全球平均表面温度相对于工业化前(1850-1900年)将升高3.7-4.8℃。基准情景下的温室气体浓度将在2030年超过450ppm CO₂当量。^①报告基于对减缓情景的评估,建立了不同浓度情景和温升之间的关系,给出了不同浓度情景对应的实现温升控制在相对于工业化前(1850-1900年)不超过2℃的可能性。报告基本将450ppm CO₂当量浓度情景(2100年大气CO₂当量浓度情景(大于66%的可能性)将2100年相对于工业化前的温升控制在2℃以内。^②(3)报告基于对减排情景的评估指出:“实现2℃温控目标需要将从目前到本世纪末累积CO₂排放量控制在10000亿吨左右,在成本最优的情况下,相应的排放路径要求全球2030年的排放量需低于2010年水平,并在2050年实现深度减排。”除了减排空间,报告还给出了可能实现2℃温控目标的典型排放路径,即“全球2030年的温室气体排放要限制在300-500亿吨CO₂当量,相当于比2010年下降0%-40%,^③全球2050年的温室气体相对于2010年应减少40-70%,2100年的全球温室气体排放应减至近零。”

尽管评估报告《气候变化2014:减缓气候变化》强调了“经济和人口增长”是驱动温室气体排放的主要因素以及减缓气候变化的紧迫性,但该报告同时指出:“实现不同减缓情景的经济成本差异很大,但不会对经济产生重大影响”。^④报告进一步指出:“减缓气候变化行动将产生大量的协同效应,对气候政策的协同效应进行有效管理可更好地奠定采取减缓行动的基础,

① 2011年的大气CO₂当量浓度水平约为430ppm(不确定性范围为340-520ppm)。

② 但是报告也没有完全否定其他浓度情景实现2℃温控目标的可能性。例如报告指出:500ppm CO₂当量浓度情景如果在2100年前暂时不出现过冲超过530ppm CO₂当量的话,仍有多半可能(大于50%的可能性)。

③ 报告特别强调了2030年这一年的排放水平对实现全球2℃温控目标的重要性,指出“将减缓行动延缓至2030年甚至之后将大幅度增加转型难度,并降低实现全球2℃温控目标的可能性和选择方案。

④ 报告指出,假设全球所有经济体立刻同时采取减缓措施,有全球统一碳价,所有关键技术的获取都不存在障碍的理想情景下,为实现450ppm CO₂当量浓度情景目标,全球将面临消费量损失(如2030年为1-4%),同时全球消费增速每年将减少0.04-0.14个百分点。”但是,如果限制特定技术(如可再生能源、核能、CCS等)的获取和允许部分国家延迟采取减缓行动都将大幅度增加减排成本。

促进可持续发展。”本次评估的情景结果指出,在可能实现2℃温控目标的减缓情景下,提供空气质量和保障能源安全的成本都将降低,同时还有利于保障人类健康、保护生态系统和自然资源,并保持能源系统的稳定性;效率提高和行为方式的转变将带来重要的协同效应;在能源终端部门采取减缓行动所带来的协同效应将超过其潜在的负面影响,且通过补充的政策措施,潜在的负面影响是有可能避免的。在可持续发展框架下可对气候变化政策的协同效应进行更为全面的评估,有效管理协同效应可促进可持续发展。

IPCC第五次评估第三工作组报告呈现如下特点:(1)报告以风险管理和不确定性为切入点,采用了紧密围绕全球相对于工业化前温升不超过2℃这一全球政治共识的新的思路主线,基于对过去和当前的排放趋势的分析识别减缓气候变化的挑战,基于情景分析给出与一系列浓度目标一致的长期减缓路径,进而识别出不同经济部门的可行减缓选择和相应的政策选择。(2)与第四次评估报告相比,本报告强化了对应对气候变化政策的集成风险和不确定性,社会、经济、伦理的概念和方法,以及公平和可持续发展等减缓气候变化相关的框架性、概念性、基础性问题的探讨和评估。(3)报告紧扣全球2℃温控目标,强化了对最可能实现全球2℃温控目标的低浓度情景的全方位评估。(4)报告从跨部门的角度侧重评估了城市化进程和城市形态对排放的影响和相应的减缓措施。(5)报告从国别与次国别、跨区域和国际四个层面强化了对减缓气候变化的政策措施的评估,并设置单独章节讨论资金问题。^①

二、世界气候谈判进程的简要回顾

1992年5月22日联合国政府间谈判委员会就气候变化问题达成了《联合国气候变化框架公约》(United Nations Framework Convention on Climate Change,以下简称UNFCCC或者“公约”),并于1992年6月4日在巴西里约

^① 参见傅莎,邹骥,张晓华,祁悦:《IPCC第五次评估第三工作组报告最新结论的解读分析》,第114页。

热内卢举行的联合国环境发展大会上通过了该公约。^①该公约共识性地达成了各国在应对气候变化方面负有“共同但有区别的责任”，共同在于申明应对气候变化危机是人类的共同的要求和行为，各国负有共同的责任和义务，区别则在于指出各国，尤其是发达国家和发展中国家，在承担责任和履行义务方面有着不同的要求。发达国家因在造成气候危机的历史过程中负有主要责任，且现实拥有雄厚的经济能力和先进的技术、管理能力，因而应当承担应对气候变化的主要责任；发展中国家则根据自身的经济等能力，承担与其能力相适应的次要责任。这一原则放映了不同国家在经济发展水平、历史责任和当前人均排放水平上的差异。

公约生效后，于1997年12月在日本京都通过了实施该公约的《京都议定书》。该议定书遵循了“共同但有区别的责任”原则，明确表达了发达国家承担应对气候变化所应承担的主要责任，规定了发达国家的强制减排义务，要求发达国家在2012年前，将二氧化碳等温室气体的排放量在1990年的基础上减少5.2%；而中国、印度等在内的发展中国家则无须承担强制性目标的温室气体减排义务。《京都议定书》需要占全球温室气体排放量55%且至少55个国家批准后才具有国际法效力。该议定书计划于2002年生效，但由于美国中途退出推延了议定书的生效时间，在俄罗斯加入后，《京都议定书》最终于2005年2月正式生效。《京都议定书》的生效具有两方面的重要意义：一是确定了国际社会在应对气候变化领域的“自上而下”的减排机制，^②该减排机制对发达国家规定了强制性的减排任务；二是开启了公约与

① 参见朱家贤：《环境金融法研究》，法律出版社2009年版，第3页。

② 在全球气候保护的可持续目标方面可以说一直有两种不同思路，一种是“自上而下”，另一种则是“自下而上”。前者需要首先确定全球长期目标，从该目标出发计算满足长期目标的全球碳预算，再对各国进行公平分配，《京都议定书》可以说是这一模式下的阶段性产物。“自下而上”是指各国估算各自满足基本需求的碳排放量，经过汇总得到全球总排放量，据此判断能否满足保护全球气候的长期目标。如果超出，就需要重新调整形成反馈机制。哥本哈根会议后各国申报减排目标的做法正是后一种趋势的体现。

议定书的“双轨”气候谈判机制,^①一方面签署《京都议定书》的发达国家要履行《京都议定书》的规定,承诺2012年以后的大幅度量化减排指标,另一方面,发展中国家和未签署《京都议定书》的发达国家(主要是指美国)则要在公约下采取进一步应对气候变化的措施。“双轨制”的确立是国际社会为达成一份能得到广泛认同的气候协议而取得最大成果,也是京都强制减排模式的主要特征之一。

虽然《京都议定书》于2005年生效了,但其有效期至2012年即终止。为了明确2012年后国际应对气候变化的机制和安排,2007年12月,公约缔约方第13次会议暨《京都议定书》缔约方第3次会议在印度尼西亚巴厘岛举行,制定了《巴厘行动计划》(俗称“巴厘路线图”)。根据《巴厘行动计划》授权,联合国气候谈判应该于哥本哈根气候会议上确立2012年后的国际气候制度框架。尽管世界各国对哥本哈根会议给予了高度重视,会议取得的成果仍然非常有限。南北国家在《京都议定书》第二承诺期、共同愿景、中期减排目标、资金机制、技术转让、国际贸易等问题上总体成对立之势,这种对立的主要原因是缔约方实施减排行动和开展国际合作的政治意愿不足,更直接说就是发达国家减排决心不够,提供资金和技术的帮助也远远不足。

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

① 2005年2月《京都议定书》生效,同年12月的蒙特利尔会议以“双轨制”启动了新一轮谈判进程:“一轨”是指在议定书下设立一个特设工作组,即《京都议定书》之下《公约》附件一缔约方进一步承诺特赦工作组(AWG-KP),职能是审议并提出发达国家在2012年之后减排的建议,以供缔约方参考,就附件I国家(发达国家和经济转轨国家)第二承诺期的减排义务进行谈判;另“一轨”是指发展中国家和未签署《京都议定书》的发达国家(主要指美国),要在气候公约下启动为期两年的促进国际应对气候变化长期行动对话。2007年12月在印尼巴厘岛召开的气候变化大会确定了巴厘路线图,在公约下设立促进长期合作行动的特设工作组,即《公约》之下的长期合作行动问题特设工作组(AWG-LCA)该工作组向公约和议定书的所有缔约方开放,基本职能是在每年的缔约方大会间隙进行谈判启动一个新的谈判进程,与原有谈判进程一起构成了国际气候谈判“双轨”并行格局。经过此后的多轮磋商,在2009年底哥本哈根气候变化大会前,两个工作组在广泛汇集缔约方意见的基础上形成了各自的谈判案文。^②参见谷德近:《从巴厘到哥本哈根:气候变化谈判的态势和原则》,载《昆明理工大学学报》(社会科学版)2009年第9期,第31-33页。

导聚首哥本哈根,以期巴厘路线图画上句号。但是,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》。由于《哥本哈根协议》形成的程序性问题,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有约束力的“灰色协议”。《哥本哈根协议》坚持了双轨制以及“共同但有区别的责任”原则;对发达国家及发展中国家减排承诺和行动做出了要求,发达国家就资金问题提出了2012年以前每年100亿美元以及到2020年每年1000亿美元的承诺。

2010年的坎昆会议在资金、技术、适应等议题上均取得了形式上的进展。《哥本哈根协议》中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,绿色气候基金也获得一致共识;在“技术”议题上,明确了要通过建立技术机制,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;在适应问题上,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、机构建设达成了共识。^① 这些共识和进展,一定程度上打破了哥本哈根会议后国际谈判进程停滞甚至倒退的僵局,为国际气候制度谈判注入了信心。然而,坎昆会议只是在这些议题的框架结构上达成了共识,在更为关键的具体内容层面缔约方还是南辕北辙。在共同愿景、减排目标以及《京都议定书》第二承诺期等焦点问题上,坎昆会议没有取得实质性进展。

坎昆会议阻止了气候协议谈判的“并轨”,体现了共同但有区别的责任原则,使得双规谈判得以维系。但是,气候谈判的重心已经倾向于公约“轨道”谈判,即公约长期合作行动特设工作组(AWG-LCA)这一轨道上,而京都议定书轨道的谈判,形式似乎大于内容。坎昆协议中关于京都议定书附件一国家进一步承诺特设工作组的决议,全文不过两页,共6条内容,只是涉及发达国家第二承诺期温室气体减排目标单一问题及其履约的灵活机制

① 参见中国社会科学院城市发展与环境研究所课题组:《回顾与展望:前期谈判进展及对德班会议走向的判断》,载《应对气候变化报告(2011)》,王伟光、郑国光主编,社会科学文献出版社2011年版,第2-4页。

和可能影响,并未涉及其他问题;AWG-LCA的决议则长达29页,含147条内容和4个附件,内容涉及巴厘行动计划的六大要素:长期合作行动的共同愿景、适应、减缓、资金、技术和能力建设。这也意味着,双轨谈判机制已经出现明显的不对称现象:谈判的重心已严重偏向公约轨道。^①如果公约下的谈判涵盖发达国家和发展中国家2010年的减排承诺或行动,并成为有法律约束意义的国际协定,有可能出现气候谈判实质上的“双轨合一”。

自从“德班平台”谈判启动以来,主要谈判方都就谈判预期成果提出了设想。这些设想中有一些带有理想化的成分,但多数考虑到了国家政治经济和气候变化谈判进展的现实,基本上肯定了一条“自下而上”的减缓目标设定规则。所谓“自下而上”主要是指由各国根据其能力和意愿自行提出减缓的目标或行动承诺,与议定书或欧盟内部式地先确立整体目标,再按照一定标准和规则分解落实到各国的“自下而上”模式相对应。^②而且,我国有学者认为,从德班平台出现到多哈会议之前,“双轨制”实际上已经演化为“三轨”并存(《京都议定书》特设工作组、长期合作行动特设工作组和德班增强行动平台特设工作组),德班平台的推进相对延缓了双轨制下的谈判低效的状况,同时中止了长期合作行动的轨道,将国际气候谈判逐步转移到德

① 参见中国社会科学院城市发展与环境研究所课题组:《回顾与展望:前期谈判进展及对德班会议走向的判断》,载《应对气候变化报告(2011)》,王伟光、郑国光主编,社会科学文献出版社2011年版,第13-14页。

② 参见高翔:《联合国气候变化谈判进程》,载《应对气候变化报告(2014)》,王伟光、郑国光主编,社会科学文献出版社2014年版,第24页。例如,欧盟在2012年首次“德班平台”提案中,就提出所有国家都要作出有法律约束力的减排承诺,这些承诺可以是“光谱”式的,随后又进一步解释说“光谱”意味着各国提出的承诺类型可以是绝对减排目标、相对减排目标、碳中性、相对基准年的减排或是偏离“照常发展情景”,能够反映不同的国情;之后又对不同的减缓承诺类型提出了相应的信息报告要求。但欧盟同时强调要将“自上而下”与“自下而上”相结合,充分考虑实现2摄氏度目标的科学要求,各国根据国情、责任、能力、发展需求,共同朝向2摄氏度目标努力,形成“国家自主决定承诺+2摄氏度力度评估”的规则。美国在其提案中也表示,新的谈判成果要使各国都“自下而上”,根据国情和各自能力做出“光谱”式的减排贡献,并自行选择实施措施,但也强调要制定相应规则,确定各国提出减排贡献要求,而不能任意决定。在2013年底波兰华沙举行的公约暨议定书缔约方会议上,各国同意启动“国家自主决定贡献”(Intended Nationally Determined Contributions)的准备工作,基本是对上述“自下而上”减缓目标设定模式的确认。