



国际气候法律新秩序构建中的 公平性问题的研究

On the Issue of Fairness in the Construction of
New International Climate Legal Order

陈贻健 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



国际气候法律新秩序构建中的 公平性问题的研究

On the Issue of Fairness in the Construction of
New International Climate Legal Order

陈贻健 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

国际气候法律新秩序构建中的公平性问题研究/陈贻健著. —北京:北京大学出版社, 2017. 11

ISBN 978-7-301-28888-7

I. ①国… II. ①陈… III. ①气候变化—国际立法—研究 IV. ①D996.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 249883 号

- 书 名 国际气候法律新秩序构建中的公平性问题研究
GUOJI QIHOU FALÜ XINZHIXU GOUJIAN ZHONG DE GONG-
PINGXING WENTI YANJIU
- 著作责任者 陈贻健 著
- 责任编辑 郭瑞洁
- 标准书号 ISBN 978-7-301-28888-7
- 出版发行 北京大学出版社
- 地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871
- 网 址 <http://www.pup.cn>
- 电子信箱 law@pup.pku.edu.cn
- 新浪微博 @北京大学出版社 @北大出版社法律图书
- 电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027
- 印刷者 北京宏伟双华印刷有限公司
- 经 销 者 新华书店
- 730 毫米×1020 毫米 16 开本 16.75 印张 292 千字
- 2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷
- 定 价 39.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

国家社科基金后期资助项目

出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目,旨在鼓励广大社科研究者潜心治学,支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审,从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响,更好地推动学术发展,促进成果转化,全国哲学社会科学规划办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求,组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学规划办公室

目 录

引 言	1
第一章 国际气候法律新秩序构建进程的展开	3
第一节 国际气候法律新秩序构建的背景	4
第二节 国际气候法律新秩序构建进程的开启	8
第三节 新秩序进程的具体展开及其特征	13
第二章 国际气候法律新秩序构建中的公平性问题	19
第一节 气候变化领域公平性问题的理论概述	19
第二节 新秩序构建中公平性问题的论争和制度困境	39
第三节 公平性问题的综合解决框架	57
第三章 减缓领域的公平性问题	85
第一节 有关减缓议题的谈判进程	85
第二节 减缓领域公平性问题论争分析	92
第三节 减缓领域核心议题的公平性问题分析	98
第四章 适应领域的公平性问题	119
第一节 适应领域的公平性问题概述	119
第二节 适应领域面临的主要公平性问题	127
第三节 适应气候变化的实践探索和公平性问题的解决	131
第五章 资金、技术和能力建设领域的公平性问题	140
第一节 资金、技术和能力建设领域概述	140
第二节 资金领域的公平性问题	145
第三节 技术领域及其专门化进程中的公平性问题	170
第四节 能力建设领域的公平性问题	182

第六章 “气候与贸易”的公平性问题	199
第一节 “气候与贸易”作为关联议题的提出	199
第二节 “气候与贸易”的公平性问题	201
第三节 “气候与贸易”公平性问题的制度协调	210
第七章 国际气候法律新秩序构建中的公平性问题与中国的应对 ...	218
第一节 中国面临的国际气候法律新秩序构建新形势	219
第二节 中国在新秩序构建谈判中的应对策略	224
第三节 中国的应对气候变化立法	234
主要参考文献	251

引言

以《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》或 UNFCCC)及其《京都议定书》为基础的国际气候变化法律秩序虽然确立了量化强制减排模式,并提出了灵活市场三机制等创新性的制度安排,但它一直面临诸多公平性争议与现实挑战。2007年巴厘岛会议后开始的“双轨制”谈判一直试图解决承担量化强制减排义务的《公约》附件一国家与美国等游离于《京都议定书》的国家之间的分歧,但进展极其有限。2009年的哥本哈根气候大会曾被寄予厚望,但最终却没有形成有法律约束力的谈判成果,“双轨制”的谈判努力严重受挫。全球气候谈判在陷入低潮之际,也引发了国际社会“气候变化法律秩序向何处去”的思考。2011年召开的德班会议可以视为这种思考之后开始的新实践。时任联合国秘书长潘基文先生在德班气候会议召开之前指出:“我们不能放弃在未来达成新的气候变化公约的构想,这项公约要具有包容性、有约束力,并且对所有国家公平有效。”^①这一论点不仅提出了构建新的更具包容性的、约束力的国际气候法律秩序的期望,也将公平性、约束力作为描述国际气候变化法律新秩序的两项基本特征。可以说,南非德班气候会议的召开开启了国际气候法律新秩序构建的进程。“德班一揽子协议”(Durban Package Outcome)的通过,则以国际法律文件的形式更明确地提出制定全球气候新协议的目标。2015年巴黎气候大会通过的《巴黎协定》,是德班之后新进程谈判成果的集大成者,它标志着国际气候变化法律秩序的转向,重新将所有《公约》缔约方国家囊括在新协议之下,并确立了“自下而上”式的国家自主贡献减排模式。

虽然《巴黎协定》尚未生效,但德班以来构建全球气候新秩序的进程已经展开并形成了区别于京都模式的新框架。对新秩序的构建而言,面临的最核心的问题仍然是公平性问题。德班之后新秩序构建的进程中,虽然也不同程度的提及要遵循《公约》确定的各项原则,但并未明确这些原则并予以强调。巴黎大会之前这种情况得以转变,几个主要大国如中美、中法、中国和欧盟间

^① 崔伟宏、[美]S·弗雷德·辛格、[法]万森·库尔提欧、承继成编著:《自然是气候变化的主要驱动因素》,中国科学技术出版社2012年版,第315页。

的联合声明重新传达了《公约》的原则,尤其是公平原则,《巴黎协定》前言更是对公平原则的基础性地位予以了明确。由此可见,公平原则仍是构建国际气候法律新秩序的核心法律原则,公平性问题仍是国际气候新秩序构建中的核心问题。公平性问题的解决程度如何,决定了新秩序能否最终建立以及建立后能否真正有效运行。从《巴黎协定》确立的国家自主贡献方案来看,新秩序构建中的公平性问题出现了以可接受性代替公平性的实质争论的倾向。这一实用主义的做法虽然有利于维持新秩序在主体方面的广泛性,获得最大程度的支持,但是对公平性问题的解决却没有实质性的推进,也不利于应对气候变化目标的实现。因此,在未来国际气候法律新秩序构建的进程中,秉持务实的精神固然重要,但也不应回避关于公平性问题的实质性争论。公平性问题实质争论的协调和解决,有助于在新秩序构建的过程中形成长期愿景和价值共识,促进应对气候变化最终目标的实现。因此,公平性问题是国际气候法律新秩序构建中的核心问题。

第一章 国际气候法律新秩序 构建进程的展开

从德班到巴黎气候大会的进程表明,国际气候变化法律秩序的构建出现了新的转向。2011年德班会议提出,将推动国际社会在2015年前拟定一项《公约》之下对所有缔约方适用的议定书、法律文书或某种有法律约束力的议定结果^①,可视为这一转向的开端,之后历经多哈、华沙、利马及至巴黎气候大会后《巴黎协定》的达成。这一进程清晰地预示了国际气候法律秩序的构建在程序上逐步终结双轨制的同时,在实体上也逐步转向了囊括所有缔约方的“自下而上”的自主减排模式。这种转变虽然形式上仍然发生在《公约》项下,但与以双轨制和强制量化减排为基本特征的京都模式存在明显不同,甚至与《公约》的基本精神都有偏离。^②因此,我们可以将德班到巴黎开启的进程视为《京都议定书》之后国际气候法律新秩序构建的初始阶段,《巴黎协定》的达成是这一阶段成果的集中体现。但《巴黎协定》的达成,只是为2020年后的新秩序描绘了一幅看似“全面、均衡、有力度”的大致图景^③,其构建以及后续的具体实施过程还将面临着主体立场分化、程序低效、行动与目标背离等一系列的理论困境与现实挑战。如何以公平原则为基础,依靠制度构建和路径转变摆脱困境,构建出减排雄心与减排实效相匹配且符合公平理念的国际气候法律新秩序,从而实现《公约》“将气候系统的变化稳定在适应人类生存和发展的水平上”的目标,实现《巴黎协定》重申的2℃甚至1.5℃的温控控制目标^④,将是后巴黎时代面临的核心且极为艰巨的任务。

① 1/CP.17 Art. 2, FCCC/CP/2011/9/Add. 1.

② 其中一个例证是《巴黎协定》没有再明确提及历史责任问题,由此可能会导致在发达国家的“率先义务”以及“区别责任”的落实上都可能进一步弱化,从而削弱了“共同但有区别责任”原则的基石并使新秩序的构建最终偏离《公约》的轨道。See “Post-Paris climate: the historic Agreement”, *Down to earth* (New Delhi, India), (12) 2015.

③ 参见汪闽燕、李况然:《巴黎协定达成迈出历史性一步》,载《法制日报》2015年12月15日第10版·环球法治。

④ See Decision -/CP.21 Para. 10, FCCC/CP/2015/L.9/Rev. 1.

第一节 国际气候法律新秩序构建的背景^①

国际气候法律新秩序构建进程的展开,是有关气候变化的认知发展的结果,也是国际气候谈判推进的结果。随着气候变化事实和不利后果的严重性日益明显,应对气候变化国际合作的共识进一步增强,加之京都机制和长期合作行动平台已不能适应应对气候变化的形势,国际气候谈判在经历哥本哈根气候大会短暂的低潮后^②,开始进入一个新秩序构建的阶段。

一、气候变化事实及其损害后果的确定性日益增强

国际气候法律新秩序构建进程的展开建立在对气候变化及其损害后果的科学认知之上。尽管有人对气候变化的事实及其损害后果的科学结论提出质疑^③,但是以政府间气候变化委员会(以下简称 IPCC)的评估报告为基础的结论毫无疑问已经取得了多数共识的地位。从 IPCC 最新发布的第五次评估报告(AR5)的基本结论中我们可以清晰地看到,气候变化事实的确定性和后果的严重性已经非常明显。在气候变化的科学事实问题上,AR5 指出,全球气候系统变暖的事实是毋庸置疑的,自 1950 年以来,气候系统观测到的许多变化是过去几十年甚至近千年以来史无前例的。^④ 全球几乎所有地区都经历了升温过程,1880—2012 年全球平均温度已升高 0.85℃(0.65—

① 本节主要内容已在《环球法律评论》2016 年第 2 期刊发。参见陈贻健:《国际气候法律新秩序构建的困境与出路:基于“德班—巴黎”进程的分析》,载《环球法律评论》2016 年第 2 期。

② 对哥本哈根后的低潮期,应当辩证看待:一方面,它没能达成有法律效力的文件,确实极大地打击国际社会对应气候合作的信心。See Jacqueline Peel, Lee Godden and Rodney J. Keenan, “Climate Change Law in an Era of Multi-Level Governance”, 1 *Transnational Environmental Law* 245, 280 (2012); D. Bodansky, “The Copenhagen Climate Change Conference: A Postmortem”, 104 *American Journal of International Law* 230, 240 (2010)。另一方面,《哥本哈根协议》仍然凝聚了一定的共识,同时也为新秩序构建提供了文本借鉴,如《巴黎协定》确定的“自下而上”模式实际上可以回溯到《哥本哈根协议》。See Kathryn Hochstetler, Manjana Milkoreit, “Emerging Powers in the Climate Negotiations: Shifting Identity Conceptions”, 67 (1) *Political Research Quarterly* 224, 235 (2014); Jacqueline Peel, Lee Godden, Rodney J. Keenan, “Climate change law and governance from the ‘bottom up’: Introduction to the special issue”, 2 *Climate Law* 459, 468 (2011)。

③ 在对气候变化的事实及其后果的认知日益确定的情况下,“怀疑论”的声音也一直没有停止:典型的事件有哥本哈根气候大会前后的“气候门”“曲棍球杆门”事件;典型的论著有 S. 弗雷德·辛格和丹尼斯·T. 艾沃利所著的《全球变暖——毫无来由的恐慌》(Unstoppable Global Warming: Every 1500 Years)等。参见陈贻健:《气候正义论:气候变化法律中的正义原理和制度构建》,中国政法大学出版社 2014 年版,第 93—94 页。

④ 参见政府间气候变化专门委员会:《气候变化 2013:自然科学基础》(第五次评估报告第一工作组报告决策者摘要,第 6 页, B1),载 IPCC 官网: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5_SPM_brochure_zh.pdf。最后访问时间:2016 年 7 月 18 日。

1.06℃);过去30年,每10年地表温度的增暖幅度高于1850年以来的任何时期。温室气体继续排放将会造成进一步增暖,并导致气候系统所有组成部分发生变化。^①就气候变暖与人类活动的关联程度而言,IPCC历次评估报告的认知也日益确定,并从定性表述逐步转向定量表述。在AR5中,IPCC明确指出,人类对气候系统的影响是明确的,从大气温室气体浓度增加、正辐射强迫、观测到的变暖以及对当前气候系统的科学认识均清楚地表明这一点,“人为影响是造成观测到的20世纪中叶以来变暖的主要原因,这一结论是极有可能的(extremely likely,95%—100%的概率)”^②。(IPCC关于全球变暖归因的认知请见图表1)在气候变化带来的后果和影响上,AR5第二工作组(WGII)报告评估了气候变化对人类健康、人类安全、生计与贫困的影响,并明确指出气候变化已经对人类健康和安全造成了负面影响,气候变化、气候变率和极端气候事件给城市和农村的贫困人口增添了额外的负担,与气候变化相关的风险增大。^③本世纪的气候变化,将继续加剧现有健康问题,增加人类的迁徙,放大冲突的驱动因素的影响,对许多国家的关键基础设施造成不利影响,给小岛国和有很长海岸线国家的领土完整带来风险;整个世纪,气候变化将减缓经济增长,进一步威胁粮食安全,使减贫更为困难,贫困问题更加突出。^④

图表1 IPCC历次评估报告关于全球变暖归因的认知

年份	报告	基本结论	可信度	评估方法	对谈判的影响
1990	第一次评估报告(FAR)	人类对气候产生影响	直接证据还非常有限	定性	1992年《联合国气候变化框架公约》
1995	第二次评估报告(SAR)	人类对全球气候产生了可以分辨的影响	有证据表明	定性	1997年《京都议定书》的制定
2001	第三次评估报告(TAR)	近50年观测到的大部分增暖可归因于人类活动	可能(66%—90%的概率)	定量	《京都议定书》的生效和执行

① 参见政府间气候变化专门委员会:《气候变化2013:自然科学基础》(第五次评估报告第一工作组报告决策者摘要,第6页,B1),载IPCC官网:http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5_SPM_brochure_zh.pdf。最后访问时间:2016年7月18日。

② IPCC(AR5-WGI):《气候变化2013:自然科学基础—决策者摘要》,载IPCC官方网站:http://www.ipcc.ch/home_languages_main_chinese.shtml,最后访问时间:2016年6月28日。

③ 参见IPCC(AR5-WGII):《气候变化2014:影响、适应和脆弱性—决策者摘要》,载IPCC官方网站:http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgII_spm_zh.pdf,最后访问时间:2016年6月28日。

④ 参见张存杰、黄大鹏、刘昌义等:《第五次评估报告气候变化对人类福祉影响的新认知》,载《气候变化研究进展》2014年第4期。

(续表)

年份	报告	基本结论	可信度	评估方法	对谈判的影响
2007	第四次评估报告(AR4)	20世纪中叶以来观测到的大部分全球平均温度的升高是由人类活动引起的	很可能(>90%的概率)	定量	2007年《巴厘路线图》的制定
2014	第五次评估报告(AR5)	人为影响是造成观测到的20世纪中叶以来变暖的主要原因	极有可能(95%—100%的概率)	定量	2015年《巴黎协定》的制定

二、应对气候变化国际合作的共识进一步凝聚

尽管各国在气候脆弱性和减排成本等方面存在差异,从而导致各国在应对气候变化的积极性方面也存在差异。^①但随着国际社会对气候变化事实及其后果确定性认知的增强,以及国际气候谈判进程的推进,还是使得各国的共识得到了进一步的凝聚。德班之后,这种情形表现得更为明显,尤其是在主导国际气候谈判进程的中国、美国和欧盟等国家或国家集团之间:首先,欧盟是国际气候谈判的倡导者和主要推动者,各成员国均以积极的态度参与应对气候变化行动。^②巴黎大会前,欧盟与中国签署了《中欧气候变化联合声明》(2015年6月),其后作为巴黎气候变化大会主办国的法国也与中国签署了《中法元首气候变化联合声明》(2015年11月),声明中体现了各方应对气候变化的强烈意愿和共识;其次,作为“伞形国家”核心的美国尽管在国际气候谈判中历来受到诟病,但近年来在应对气候变化国际合作方面与其他国家包括发展中国家的共识也在逐渐加强,如2011年11月《中美气候变化联合声明》的签署使世界上最大的两个温室气体排放国家形成了应对气候变化的合作共识;2014年9月《美印能源和气候变化合作计划》拓展了原有的《美印清洁能源发展合作计划》达成共同应对气候变化长期合作的愿景^③,2015年9月,美国和印度又就能源安全、气候变化和清洁能源签署了一份重要合作备忘录;最后,由于中国近年来碳排放总量及人均排放量增长极其迅速,本身也面临极大的减排压力、环境压力和经济转型压力,尤其是近年来以霾污染为典型样态的累积性环境问题的爆发,也进一步促进了中国政府和公众对

① 参见 Detlef Sprinz, Tapani Vahtoranta, “The Interest-based Explanation of International Environmental Policy”, 48(1) *Int. Organ* 77, 81(1994).

② 崔大鹏:《国际气候合作的政治经济学分析》,商务印书馆2003年版,第103页。

③ 参引自美国国务院网站: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/09/232328.htm>, U. S. - India Energy and Climate Change Cooperation, 最后访问日期2016年7月18日。

于气候变化问题的重视。这次中国国家领导人习近平亲自出席巴黎气候大会即表明官方基本立场和态度的转变。^① 应对气候变化国际合作共识的凝聚,为构建国际气候法律新秩序提供了价值层面的基础,为《巴黎协定》及今后新秩序的构建创造了观念层面的条件。

三、“京都模式”和“长期合作行动”已不能适应应对气候变化的要求

气候变化的事实及其不利后果日益确定且日趋严峻,应对气候变化国际合作的全球共识也在进一步增强。但在如此紧迫的应对气候变化的形势之下,已有的传统“京都模式”和《长期合作行动》谈判并不能很好地适应全球应对气候变化的现实需要。

一方面,《京都议定书》的减排效果和前景堪忧。首先,《京都议定书》确立的量化强制减排的相关费用主要是由发达国家承担,而由此带来的收益却是由所有缔约方共同享有,这就可能诱发发展中国家的“搭便车”和“道德风险”,即使得减排国家难以或不会主动采取积极的行动以应对气候变化;其次,从市场机制的效果看,《京都议定书》提供的灵活减排三机制的实施造成了国家间财富通过市场交易转移的同时,还可能增加温室气体减排边际成本的不确定性,并没有起到促进全球减排的激励效果^②;最后,即便“京都模式”项下针对发达国家的强制性量化减排行动能够得到实施,其总量仍然远远不能适应温升控制的目标要求。根据 IPCC 的预估,要达到控制全球升温不超过 2℃ 的目标,发达国家整体到 2020 年排放量需要比 1990 年水平降低至少 25%—40%。^③ 而《京都议定书》附件 I 国家在 2012 年底第一承诺期中的总体减排承诺水平才仅有 5.2%;第二期承诺即便实施,其量化减排责任所涵盖的范围也不到目前全球排放总量的 13%,不到发达国家排放总量的 40%。^④ 况且,近年来主要发达国家已经宣布的 2020 年国内减排目标根本无法保证前述温升控制目标的实现。^⑤ 除此之外,2011 年德班会议之后,加拿大、日本、俄罗斯等国先后宣布退出《京都议定书》,致使“京都模式”的制度前景和实施效果更加黯淡。

另一方面,“长期合作行动”并没有带来可比的、量化的减排行动。后京

① 参见《习近平谈气候变化:任何一国都无法置身外》,载新华网:http://news.xinhuanet.com/politics/2015-11/26/c_1117262795.htm,最后访问时间:2016 年 1 月 30 日。

② 参见王璟珉、魏东:《〈京都议定书〉的缺陷分析》(自然科学版),载《中国海洋大学学报》2007 年第 3 期。

③ 参见于宏源:《试析全球气候变化谈判格局的新变化》,载《现代国际关系》2012 年第 6 期。

④ 同上。

⑤ 参见李硕:《开启气候政治新纪元:德班气候变化谈判回顾》,载《中国能源报》2011 年 12 月 19 日第 009 版。

都时代所带来的全球各国对《公约》及其《京都议定书》实施成效的普遍不满,以及发达国家实际减排幅度的不理想,致使全球应对气候变化的国际进程即将面临失败的危险。为扭转败势,2007年巴厘会议通过了“巴厘行动计划”(Bali Action Plan),作为后京都时代的谈判基础,并成立了“《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。^①该工作组所确立和倡导之长期合作行动安排的核心任务便是将游离于《京都议定书》外的其他国家,包括美国等少数发达国家,重新纳入全球温室气体减排的进程当中。根据长期合作行动计划,美国等发达国家当前所确立的减排目标要与《京都议定书》中附件国家I所提出的减排目标要有可比性,并且在当前的情况下还要进一步提高减排的目标。^②但实际情况是,许多“跳船”的伞形国家既不愿意与《京都议定书》附件I国家的目标相比较,也不会主动提高减排的目标。故而长期合作行动机制下的谈判尽管消耗了大量的资源,却仍然停留在理论争议层面且止步不前,并未产生实际有效的减排方案和行动。

第二节 国际气候法律新秩序构建进程的开启

虽然德班气候大会召开之前的国际形势并不乐观,但会议还是通过在“一揽子协议”明确了要在未来的气候会议上制定和通过一项适用于所有《公约》缔约方的新全球气候协议的立法任务,从而正式开启了国际气候法律新秩序构建的进程。这一进程具体体现为以《公约》为基础的国际谈判历程,并在一定程度上延续了之前国际气候谈判中的主要相关议题。目前的阶段性成果主要体现为2015年底通过的《巴黎协定》,《巴黎协定》确立了更具广泛性和约束力的新秩序初步框架。总体而言,这是一个承前启后、有别于京都时代的新进程。

一、德班平台开启了国际气候法律新秩序构建的进程

在后京都进程的历次气候会议中,2009年的哥本哈根气候大会曾被广泛寄予厚望,但这次会议却“无果而终”,没有达成具有法律约束力的决议,更未能为后京都时代确定一个新的应对气候变化的国际机制。而后京都时代的应对气候变化的基本任务则被转移至后续的国际谈判。2010年底在墨西

① 参见《巴厘行动计划》,第2、3、4、5条,载《气候变化框架公约》缔约方大会第13/CP.13号决定。

② 有关长期合作行动的内容,请参见谷德近:《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。

哥召开的坎昆会议,在国际社会较低的预期中缓慢推进,继续围绕原有的减缓领域、适应领域以及资金支持、技术转让和能力建设等领域的问题进行谈判,进展有限。例如,在资金支持方面,再次强调了在2010—2012年期间通过国际机构提供金额接近300亿美元的新的和额外的资源的集体承诺,但在发达国家承诺的强制量化减排目标上并没有取得新的进展。

由于坎昆会议并没有为后京都进程作出实质性的安排,自巴厘岛路线图绘制以来积累的问题和困难转移到了2011年11月28日至12月9日在南非德班召开的气候变化公约第17次缔约方会议(COP17)上。而从这次会议召开的背景来看,形势丝毫不能让人乐观:从世界经济的总体形势看,一方面,总体的经济发展状况还没有从2008年年底的金融危机中复苏;另一方面,经济二次衰退的可能性随时存在,从各主要经济体的经济形势来看,情况同样糟糕,作为国际气候谈判先锋的欧盟各国深陷财政危机之中,欧元面临崩溃的危险;美国的失业率自进入危机之后一直居高不下、经济增长仍然乏力,而且美国正处在总统大选阶段,其气候变化政策并不明朗;日本经济长期低迷,并受到地震海啸和福岛核电灾难的打击,对其应对气候的立场产生了极其消极的影响。上述经济方面的消极影响波及世界许多国家。从政治方面而言,这一阶段世界各国的政治局势也相较京都时期面临更多的问题,在政治、经济因素的双重夹击下,世界许多国家的政府对应对气候变化的立场和态度发生了转变,经济复苏相较气候变化问题成为各国迫在眉睫的任务。上述背景无疑使德班会议的前景蒙上了一层黯淡的阴影,因此,国际社会对于德班会议的成果并没有过多期待。此次会议召开前,媒体的关注度也远低于哥本哈根会议。作为前期的谈判准备,2011年6月中旬在波恩召开了非正式会议,这次会议虽然在适应、技术转让等部分议题上取得了一些进展,如草拟了适应委员会规范,计划建立气候技术中心及其网络。但是这些细节方面的进展弥补不了波恩会议在核心议题上的退步。在减缓议题方面,以欧盟和其他伞形国家为主体的推动力量趋向谨慎并对第二承诺期的量化减排方面设定了先决条件,加拿大、日本、俄罗斯则明确表示不会在《京都议定书》第二承诺期作出量化减排的承诺,澳大利亚在减排上的立场则摇摆不定,美国仍然游离《京都议定书》之外。^① 这一情况的出现,无疑是《京都议定书》生效以来最大的一次倒退,分化了京都时代以来国际社会形成的共识,降低了国际社会应对气候变化的决心和意愿,也使人们对德班会议的期望降到前所未有的低点。但是,正是在这样的背景下,德班会议反而得以迈出后京都国际

① 参见吕学都,《德班世界气候大会成果解读与中国未来面临的挑战》,载《阅江学刊》2012年第2期。

气候谈判过程中的重要一步。

之所以说德班会议开启了国际气候法律新秩序构建的进程,其根本原因在于会议启动了一个旨在囊括所有缔约方的新平台,即“德班增强行动平台”(Durban Platform for Enhanced Action),这一平台要求从2012年开始启动一个谈判进程,到2015年制定一份适用于所有国家(包括发达国家和发展中国家)的议定书或法律文件,以供2020年由各国作出决议。这一平台具有以下特点:第一,在德班平台下提出了将所有国家囊括在内的决心。从京都时代以来,国际社会应对气候变化的行动都不是完整意义上的集体行动,一方面是因为作为温室气体排放大国、作为发达国家集团大国的美国一直游离在《京都议定书》之外,另一方面是因为发展中国家由于自身解决贫困和发展问题的特殊需要,也一直采取的是非强制性的“自愿减排”。这样的减排模式通过《议定书》第一承诺期的实践证明,其效果并不理想,很难实现《公约》所确定的稳定气候系统以及相应的温升控制目标。第二,从时间上来说,它开始于《议定书》第一承诺期结束后,避免了国际气候谈判进程的中断,形式上具有承前启后、继往开来的意义。第三,德班平台是未来气候谈判的主导性平台。根据德班会议以及多哈会议的精神,目前《议定书》第二承诺期虽然得以延续至2020年,但这一轨道更多的只具有形式的意义,因为附件I国家在新的全球气候协议制定前,不可能独自作出具有实质意义的减排承诺,即使有承诺,也只是作为在德班平台下的一种谈判筹码提出。因此,《议定书》第二承诺期的意义只是在于保持国际社会应对气候变化进程的形式上的完整性和延续性,未来国际气候谈判中真正实质意义的是德班平台。

德班平台开启的新进程在时间安排上虽然是一种大致性的,但实际上背后进行了深入的考量。根据新进程的要求,其确定的提出初步谈判方案的时间是2015年。这个时间的选择实际上显示了新进程对于气候变化背景信念在推进国际气候谈判重要性的考虑。IPCC于2014年推出第五次气候变化评估报告(AR5)。从历次国际气候谈判的经验来看,科学认知的推进是气候变化谈判推进的前提,其中IPCC历次气候变化评估报告都作为推进气候变化科学认知的决定性因素在其中发挥了极其积极的作用,为应对气候变化的谈判,尤其是为各国政府的政治立场的形成提供了科学基础。从IPCC评估报告的编写过程来看,发达国家在其中占据主导地位,这种情况在新进程中仍会继续,发达国家仍然会影响甚至决定着气候变化的背景信念问题。而发达国家的意图在近年的气候谈判中表现得很清楚,即要将所有国家尤其是发展中大国纳入减排框架内。而且,从历次IPCC评估报告的基调来看,强调全球变暖以及其中的人为因素影响的基调仍将延续,唯一变化的只会是在具

体的方法和证据上。2013年以来陆续发布的IPCC第五次评估报告(AR5)进一步确认了全球气候变化变暖的事实,并进一步提高或证气候变化归因的确定性程度。为切实应对气候变化,应当启动一个范围更广、力度更大的全球减排协议。历经德班、多哈、利马,直至巴黎气候大会,这个新的全球减排协议已经初步形成。

二、国际气候法律新秩序与“旧”秩序的关系

基于前面的分析,我们可以将国际气候法律新秩序界定为德班会议之后形成和启动的全球应对气候变化法律机制,这一机制主要有德班平台下以《公约》为基础开启的新的全球气候协议的谈判,也包括围绕原有的资金、技术、能力建设等议题形成的新机制。这一新秩序的进程仍然是在《公约》之下展开的,其中也涉及《议定书》第二承诺期问题,在各个议题上与原有的国际气候谈判进程保持着紧密的联系,同时也有其自身的目标和任务。该进程的集中法律成果主要体现为2015年的《巴黎协定》,体现了与京都机制不同的特征和趋势。

(一) “旧”秩序是新秩序的基础

德班之后的国际气候法律秩序无论从时间、程序、议题、目标、主体广泛性、约束力上来说,确实有新的一面,尤其是国家自主贡献的提出,改变了京都机制确立的“自上而下”的应对气候变化的基本模式,因此我们可以称之为“新秩序”。而“旧”秩序主要指的是原有秩序,“新”“旧”之分在这里没有强调优劣区分的意义,主要强调的是时间先后的差别并为研究方便的需要而划分。如果我们把德班之后的国际气候法律秩序构建的进程称为“新秩序”,则对应的德班之前在《公约》及其《京都议定书》之下建立的国际气候法律秩序暂可称为“旧”秩序。新秩序的构建不是推倒重来,也不是无中生有的,“旧”秩序和新秩序之间最大的联系是“旧”秩序实际上构成了新秩序的基础。

首先,新秩序构建是“旧”秩序事实上的延续。德班会议的召开,只是《公约》缔约方会议中的一次,在时间上,它承接了坎昆会议,在议程上,它是自哥本哈根气候大会以来未能解决的一些主要议题的延续讨论,即便是对后2020年新的全球气候协议谈判的启动,也可以视为《公约》之下长期合作行动的工作成果之轨道上,因为《议定书》第二承诺期仍然存在,实际上仍延续了之前的“双轨道”。其次,新秩序构建只是刚刚开始,它在理念、原则等方面仍然延续了“旧”秩序的某些精神。长期以来的国际气候谈判形成了一系列自身的理念和原则,其中包括对气候变化不确定性问题的认知,应对气候变