

哥本哈根联合国气候变化第十五次大会中期评论

本周五，数十万的示威者在丹麦首都哥本哈根的大街上游行，呼吁世界各国采取大胆的联合行动，以应对气候变化。对哥本哈根国际气候大会日益增加的公共压力也鼓舞了各国政府和抗议分子。这种鼓舞是值得欢迎的；八国集团、20国集团、受到广泛报道的美国和中国双边会谈以及亚太经合组织首脑会议等一系列高层会议得以举行，但均未表现出达成一个更具包容性和有针对性的全球气候新协议的政治意愿，因此进入哥本哈根会议之后，各方士气低落。

共有一百二十多名国家元首确认出席此次大会的高层会议，这有助于提升士气。然而，此次大会堪称历史上规模最大的气候变化大会，一周以来各方在关键问题上的立场仍大相径庭，包括发达国家的减缓承诺、对发展中国家的资金支持以及诸多的细节方面。

在《京都议定书》上的持续分歧

关于是否根据《京都议定书》的最初授权并推进到第二个承诺阶段这一问题上，局面十分紧张。尽管就第一阶段结束后、2013年开始的第二阶段的相关细节方面的谈判已经进

行了近三年，尽管发展中国家强烈要求加强《京都议定书》，发达国家则在其下一步削减问题上坚持立场，声称这应是新协议决定的一部分。

然而，由于所谓“新协议”缺乏一个明确的终止日期，发展中国家虽然也承认《京都议定书》不足以解决气候变化问题，但也拒绝简单将其放弃。目前，他们认为新协议应是该议定书的补充。因此，许多发展中国家坚持认为，如果无法在《京都议定书》上取得进展，发达国家就不应期望从新协议中获得什么。尽管如此，由于这么多的国家元首和政府首脑参加，这意味着达成某种形式的协议是确定的，虽然其内容结构和有效性仍有待观察。

文本泄漏的余波

过去一周来，由于一些最终协议的草案文本泄露，情况变得更加复杂。第一份草案文本是各方过去两年来一直在构思推敲的文本，在一定时期曾达到200页，包括各种方案和建议。大会第四天，两个谈判轨道的主席自行推出了两个文本，各方反应不一。同天，

非洲集团和小岛屿国家联盟（AOSIS）也各自提出了他们关于“新协议”的文本建议。此外，各方普遍知道另外还有两个正在小范围磋商的文本，一个是由丹麦政府准备的，另一个则是由巴西、南非、印度和中国组成的发展中大经济体集团 BASIC 准备的。

在大会举办地贝拉中心走廊上散发的一堆草案文本中，有几个格外引发了争议。大会第二天，当所谓“丹麦文本”的草案文件向公众泄露后，一些发展中国家的代表团首次看见此文件，各方情绪激动。该文本由丹麦政府和其他一些发达国家磋商草拟，受到了广泛指责，尤其是其中包含对发展中国家强制性排放削减的内容。显而易见，丹麦政府原本希望在谈判最后一周的中期才提交此文本，但由于其明显缺乏雄心，各方普遍不满，因此基本上被扔进了垃圾箱。据报道，唯一对该文本感到高兴的国家就是美国。

除了长期存在的南北分歧外，有谣言认为，历史上十分团结的“77 国集团加中国”内部也出现了隔阂，这一集团共有 132 个发展中国家组成统一联盟，形成了强有力的谈判团体。其中包括中国、印度和沙特等在内大的发展中国家，对图瓦卢这一波利尼西亚小国提出并被小岛屿国家联盟（AOSIS）普遍支持的建议并不苟同。这导致许多观察家认为，77 国集团的团结正在削弱。然而，该集团迅速召开一系列的新闻发布会，强调共识点，明显是为了急于显示其团结阵线。

两个谈判轨道，即《京都议定书》和长期合作特设工作组（LCA）的主席提出了目前文本的精简版本，供各方考虑作为最终决议的基础，这时乌云密布的谈判才出现了一些可能取得突破的曙光。该版本于周五提出，这正是各国部长们将抵达哥本哈根的前一天。有一些成员对主席未经要求便自行提出文本感到不满。但是，各种文本的扩散使局面变得无法控制，并增加了主席文本发挥牵头作用的可能性。小岛屿国家联盟（AOSIS）和非洲集团也于同一天提出了其文本草案，其草案如何被各方考虑以及是否可能被纳入主席文本仍有待观察。

贸易议题充满争议

气候变化谈判在很多方面对贸易和发展产生了影响，而且这已经成为谈判争议的核心问题。这包括以下几方面：

资金支持

根据世界银行估算，为了帮助发展中国家将排放控制在一定的水平，防止全球温度变暖增加 2 度，每年需要 1400 亿到 1750 亿美元的资金支持。另外，还需要大量资金来支付应对气候变化的成本，根据来源不同大约需要 300 亿到 1000 亿美元。周五，欧盟承诺将在今后三年向“快轨”基金提供 100 亿美元。这比各方原来期望从欧盟获得的资金要多，但仍远远低于发展中国家的要求。其他发达

国家的出资承诺以及长期资金承诺仍不清楚。例如，美国就不愿意做出高水平的长期资金支持承诺，担心这无法获得国会批准。

边境措施

各国政府在单边贸易措施方面也发生了争执，一些国家称这是为了保护竞争力，另外一些国家则声称这是为了解决气候变化的减缓问题。美国存在一些担心，认为减排将损害美国的工业，使其转移到排放标准相对宽松的国家，因此一些利益集团推动通过边境措施来获得保护。在回答美国是否会考虑将制裁作为其气候变化政策应对的一部分时，美国商业部长骆家辉表示：“为美国公司获得平等的竞争条件是十分重要的。”这一信息上周在华盛顿获得了回应，俄亥俄州的民主党议员 Sherrod Brown 表示，参院气候变化法案除非包括碳税的内容，否则不会获得通过，参院和众院其他一些议员也对此表示认同。

但是，碳税遭到了一些发展中国家的强烈反对，他们认为这是贸易保护主义措施，也不符合多边贸易规则。77 国集团和中国正在尝试先发制人，想在决议中纳入反对出于气候变化目的而使用单边贸易措施这样的文字。推动“共同愿景”和“应对措施的经济和社会后果”的谈判集团也都在讨论这一问题。

截止到周六晚上，各方就一个介绍性段落达成了一致，但实质性问题仍有待解决。主要

发达国家，尤其是美国和欧盟倾向于参照《联合国气候变化框架公约》第 3.5 条，该条款主要借用了《关贸总协定》第 20 条的文字。《联合国气候变化框架公约》第 3.5 条规定：“为了防止气候变化而采取的方法，包括单边方法，不应构成任意或不合理歧视，或构成对国际贸易的变相限制……”

还有国家提出了技术转让的建议，认为这是解决应对措施的一个途径。这是很有意思的一个进展，增加了技术在有关解决缓解和适应方面作用的另一个层面上有关讨论。仍在讨论的一个段落提出成立一个“论坛，旨在开展各种活动，包括确定和解决应对措施的经济和社会负面影响、分享信息、推动并就应对战略进行合作并探讨减少尤其是对发展中国家的负面影响的途径等。”这一建议具有创意，可能会为贸易和气候变化机构以及参与者之间的建设性合作开启一条道路。

农业

各方也就在农业领域开展“合作性的行业方法”继续进行讨论，这也明显引起了各方在贸易方面的关注。尽管相关文本仍在括号当中，但其中已经包括了限制设置国际实施标准或“任何其他可能对可持续发展产生负面影响并对农业领域的国际货物和产品贸易体系产生壁垒或扭曲的措施”的文字。原则上，其中具有操作性的文字将推动在农业领域减缓技术的研究、发展和转让方面的合作，其中

也包括有助于气候适应的技术支持。这也可能将《联合国气候变化框架公约》项下的机构“下属科技咨询机构”的工作延伸到农业领域的减缓，并“考虑到与适应之间的关系”，在该机构下建立一个工作计划。令人瞩目的是，与一个月前的版本不同的是，新的文本考虑到了农业和粮食安全之间的关系、小型和边缘型农民的利益以及传统知识，这些问题对最贫穷发展中国家格外具有重要性。

舱载燃料

另外一个与贸易有关的问题是海运和空运燃料问题，即所谓“舱载燃料”。由于80%左右的产品都是通过船舶进行国际运输，因此征收航运燃料税将明显对世界贸易产生影响。虽然船舶和空运燃料并不受《京都议定书》的约束，但它们有可能成为新的气候变化协议的一部分。在哥本哈根的谈判桌上有好几个建议，内容五花八门，从直接征税、设置上限一直到贸易体系等都有。澳大利亚、挪威、巴西和印度支持在《联合国气候变化框架公约》项下就舱载燃料进行讨论。但墨西哥、新加坡、加拿大、美国、日本、巴拿马和中国等国家则认为应由国际海运组织（IMO）来处理舱载燃料税问题。欧盟提出的一个建议提出通过《联合国气候变化框架公约》来制定目标，由国际海运组织（IMO）来负责实施。

未来一周的走向

各国部长于本周末陆续抵达，并已经开始举行小范围的会议，讨论一些最为棘手的未决问题。丹麦政府正分别与一些国家和集团进行单独会晤。尽管今后几天并无正式的工作计划，但各方均期待由主持哥本哈根气候变化大会的丹麦气候和能源部长 Connie Hedegaard 发出邀请，进行小范围的讨论。有可能会挑选一些国家，利用其元首下周三和周四仍在哥本哈根之际，要求他们举行会谈，以便打破现有的僵局。

国际贸易和可持续发展中心（ICTSD）将于12月21日就贸易问题、大会最终成果以及未来愿景进行报道。各方已经同意将在哥本哈根会议之后继续就诸多细节进行谈判，并于明年12月份在墨西哥举行联合国气候变化第十六次大会。

讨论经济和社会影响的应对措施

- 该讨论主要集中于两点：成立一下属机构，处理应对措施的经济和社会影响问题；是否应要求发达国家做出专门承诺。
- 发达国家声称《联合国气候变化框架公约》项下已经存在的通报机制不足，而发展中国家则倾向于建立一个下属机构。发展中国家表示，他们也倾向于要求发达国家做出承诺，禁止单方面措施，为已经产

生的损害做出赔偿。

- 77国集团，尤其是其中的非洲集团，支持建立一个“永久性论坛”，处理有关建立一个机构性机制的问题。
- 发展中国家表示，倾向于要求发达国家建立一个详细的、具有法律约束力的承诺，发达国家则普遍对这一提议表示反对。
- 印度表示尤其支持创建一个旨在防止“任意和不合理的”贸易壁垒的机制的想法。印度代表团正在推动对这些壁垒进行分类，将其分为与碳泄露有关的“财政”和“非财政”边境措施。
- 有关贸易和气候变化的共识仍然遥遥无期。77国集团支持有关文本应提及《联合国气候变化框架公约》第3至5条的想法。这些条款禁止采取任意或不合理并影响国际贸易的减缓措施。

www.ictsd.org

访问ICTSD网址，获取不同语言版本的《桥》每日快报，免费订阅ICTSD相关刊物。