

本文见《财经》杂志 2009 年第 21 期 出版日期 2009 年 10 月 12 日

《京都议定书》悬念

《财经》特派记者 曹海丽

10月5日,周一下午,中国外交部气候变化谈判特别代表于庆泰,以及“77国集团加中国”(G77+China)主席、苏丹气候谈判大使卢蒙巴(Lumumba Di-Aping),联手出现在联合国曼谷气候谈判会场的新闻发布室。

“现在看来,发达国家的意图已经昭然若揭——”卢蒙巴开门见山地说,“就是要扼杀《京都议定书》。”

于庆泰随后也批评说:“在进入游戏的最后五分钟时,游戏的一方却试图更改规则,设立一套新的体系。这是对巴厘岛路线图授权(mandate)的颠覆。”

这是发生在为期近两周(9月28日至10月9日)的曼谷气候谈判会议上的戏剧性一幕。今年12月,将在哥本哈根举行《联合国气候变化框架公约》(下称《公约》)第十五次缔约方大会。曼谷会议作为此前最后两场工作小组会议之一,其结果将对哥本哈根会议产生重要影响。

然而,距离哥本哈根会议已不足两个月的时间,曼谷会议不仅未在核心议题上取得任何实质性进展,反而被一场围绕是否要终结《京都议定书》的争议所裹挟。

这一切,使得站在曼谷遥望哥本哈根,显得更加山高水远。

先天缺陷“美国造”

1997年12月,在日本京都举行的《公约》第三次缔约方大会通过的《京都议定书》,是全球应对气候变化进程的一个划时代事件。作为迄今惟一具有法律约束力的国际公约,它已于2005年生效。

按照规定,在从2008年至2012年的第一承诺期内,所有发达国家都应把温室气体排放量下降到比1990年减少至少5%的水平。

目前,《京都议定书》已经获得了170多个国家的批准。但作为发达国家中最大的温室气体排放国美国,却在2001年退出了这一协定。随后,澳大利亚也宣布退出了《京都议定书》。

2007年12月,澳大利亚总理陆克文签署《京都议定书》,美国成为惟一没有加入《议定书》的发达国家。没有美国这个世界上经济实力最强大、人均温室气体排放量高企的国家的参与,《京都议定书》注定是一个有着先天缺陷的国际公约。

由于美国未加入《京都议定书》,2007年底出台的“巴厘岛路线图”,不得不作出专门规定,要求未签署的发达国家履行可测量、可报告、可核实的温室气体减排责任,以及和《京都议定书》设定的减排目标“可比较”的减排行动。

美国新任总统奥巴马上台后,一改前任布什政府在气候谈判上的负面形象,显示出积极介入的姿态,并采取了一系列措施,来鼓励清洁能源和新能源的发展。

然而,美国国会的立场却未有根本变化。加上新政府的头号政策医疗改革,占据了国会的大部分时间和精力,使得《气候变化和能源法案》直到今年6月才在美国众议院获得通过。

这份法案虽然被认为是美国迈出的一大步,但仍远远落后于《京都议定书》确定的第一承诺期目标。根据该法案,美国将在2020年实现在2005年的基础上减排17%。而按照美国能源部能源情报署(EIA)的估算,从1990年到2005年,美国的温室气体排放量已经从50亿吨增长到60亿吨;因此,这一2020年的减排目标,仅相当于在1990年的基础上减排微不足道的0.3%。

由于日程繁忙,该法案直到今年9月底才被送至参议院。就在曼谷会议召开不久,奥巴马政府能源和气候变化政策办公室主任卡罗尔·布朗纳(Carol Browner)在接受媒体采访时称,以目前的进展来看,参议院不太可能在哥本哈根会议之前通过该法案。这就意味着,美国将不可能在哥本哈会议上给出任何具体的减排数字。而且在可预见的未来,美国国会也不可能批准带有强制减排要求的《京都议定书》。

另起炉灶?

作为《京都议定书》的倡导者,欧盟一直扮演着气候变化领导者的角色,并坚持在现有的《京都议定书》和“长期合作行动”这两个《公约》双轨制下谈判。

然而,自今年8月的波恩会议以来,欧盟的立场却出现了微妙的转折。它们开始谈论双轨并一轨,以一个新的“单一法律框架”取代目前的《京都议定书》。

“无论从哪个角度来说,我们(欧盟)都希望有一个有实质内容的《京都议定书》。”10月7日,欧盟环境部负责人卡尔法尔金伯格(Karl Falkenberg)在一个新闻发布会上解释。

“但我们开始意识到,要想实现目标,我们必须扩大参与的范围。我们需要一个单一的法律框架,其中包含我们在《京都议定书》中所做的一切,但同时具有更广泛的参与——美国是其中一方面,那些新兴的排放大国是另一方面。”他补充说。

欧盟环境总干事荣格-麦兹格(Artur Runge-Metzger)在10月9日举行的新闻发布会上进一步解释,设立一个新的单一法律框架并不意味着要“扼杀《京都议定书》”,而是把《京都议定书》已有的谈判内容转移到新的法律框架中,并不需要重新谈判,但可以把美国和发展中国家都纳入进来,扩大参与的范围。

荣格-麦兹格表示,新的法律框架仍将坚持“共同但有区别的责任”的原则,他们并不要求发展中国家承诺具体减排目标,但希望发展中国家采取更为“实质”、更为“有效”的减排行动。

在回答《财经》记者提问时,荣格-麦兹格表示,新的框架也将要求美国受具体减排目标的法律约束。

尽管欧盟一再强调并非要“扼杀《京都议定书》”,以 77 国集团加中国为首的发展中国家纷纷予以强烈谴责。

在接受《财经》记者采访时,中国外交部气候变化谈判特别代表于庆泰表示,发达国家的目的就是要终结《京都议定书》,冲淡甚至实质性否定“共同但有区别的责任”的原则,这是包括中国在内的发展中国家不能接受的。

“(它们)千方百计逃避自己应该承担的义务,逃避历史责任;千方百计把负担和责任转嫁给发展中国家。”他说。

于庆泰表示,包括中国在内的发展中国家之所以很看重《京都议定书》,是因为该协议反映的是“共同但有区别”责任的原则,以及历史责任原则,即目前的温室气体主要是由发达国家在过去的 100 多年时间里排放造成的,发达国家应该承担绝对减排的责任。

世界自然基金会(WWF)全球气候项目主管金·卡斯腾森(Kim Carstensen)对《财经》记者分析,要实现把美国纳入其中的目标,有三种可能的选择。

一是修正《京都议定书》。但鉴于美国国会不会批准一个具有强制约束力的国际公约,可做的只能是冲淡《京都议定书》,让其变得约束力很弱。

二是谈判两个议定书,一个是针对现有附件一发达国家的经过完善的《京都议定书》,另一个是针对美国和发展中国家的具有一定法律约束力的新协议。鉴于美国目前尚不能承诺具体的减排目标,可以等待将来时机成熟时再补充进去。

第三种即最后一种选择,就是制定一个单一的法律框架,所有的国家都包含在内。目前发达国家倾向的便是最后一种。

僵局如何破

任何为满足美国而削足适履的“修正主义”提议,更不用说完全抛弃《京都议定书》,都很可能会激怒包括中国在内的发展中国家,使得哥本哈根会议面临更大的困境。

发展中国家政府间政治智囊机构“南部中心”(The South Center)主席马丁·科尔(Martin Khor)对《财经》记者批评说,发达国家一再强调把发展中国家纳入单一法律框架之中,只提“共同承担”不提“区别对待”,“是希望把自己降到发展中国家的地位”。

更何况,如果另起炉灶,意味着整个谈判要从头开始。在 10 月 8 日举行的新闻发布会上,《公约》秘书处执行秘书德波尔(Yvo de Boer)公开呼吁,“在你没有穿上新鞋前,不要扔掉旧鞋。”

即使不脱离《京都议定书》，从曼谷会议来看，关键的两个核心议题——发达国家在第二承诺期的减排目标，以及对发展中国家的资金支持方案——仍没有任何实质性的进展。

巴厘岛达成的气候变化“路线图”，提出了“发达国家到 2020 年，至少应在 1990 年基础上减排 25%至 40%”的目标。到了 2009 年 6 月，在德国波恩举行的第六次《京都议定书》工作小组会议上，包括中国在内的发展中国家重新调整了立场，提出到 2020 年，发达国家应在 1990 年的基础上减排 40%至 45%的目标。

目前欧盟的公开承诺是，到 2020 年可以减排 20%；如果中国和印度能采取进一步的行动，欧盟可以承诺减排 30%。而日本新一届政府，提出的有条件减排目标也仅仅是到 2020 年减排 25%。

此外，在发达国家向发展中国家给以资金支持问题上，目前仅欧盟提议，可以每年向发展中国家提供 20 亿欧元至 150 亿欧元(约合 29 亿美元至 220 亿美元)的资金，用于帮助后者实现从化石燃料向清洁能源转换。但这离发展中国家应对气候变化的要求仍有相当大的差距。

就在 9 月 30 日，世界银行在华盛顿和曼谷同时发布的一份报告显示，从 2010 年到 2050 年间，发展中国家每年需要为适应气候变化多支出 750 亿美元至 1000 亿美元。仅中国所在的东亚和太平洋国家，每年就要多支出 250 亿美元。

德波尔呼吁，主要发达国家的领导人在最后的关头给予政治支持。但问题在于，政治突破口可能来自何方？

在世界自然基金会全球气候项目主管卡斯腾森看来，突破口或仍在欧盟。巴厘岛会议，正是由于欧盟在最后关头拿出了自己的减排目标，使谈判僵局峰回路转。

事实上，就在曼谷会议结束的前一天，10 月 8 日，挪威政府宣布到 2020 年，在 1990 年的基础上减排 40%的目标，成为迄今承诺减排目标最高的一个国家，也是首个达到发展中国家要求的减排目标的发达国家。

在 10 月 9 日曼谷会议闭幕大会上，当挪威代表现场宣布这一消息时，全场响起了热烈的掌声。