

# 后京都时代国际气候制度的发展趋势

陈 迎

(中国社会科学院可持续发展研究中心, 北京 100732)

**摘 要:**《京都议定书》生效是国际社会应对全球气候变化的重要里程碑。议定书生效后, 议定书的实施成为当务之急。这一急务的完成不仅需要从国际层面上对相关法律程序进行完善和运行, 而且需要附件 I 缔约方制定和实施新的减排政策措施, 完成议定书规定的减排义务。后京都国际气候制度谈判启动在即, 国际气候制度的发展面临重大变革。

**关键词:**京都议定书; 后京都; 国际气候制度

**中图分类号:**X8      **文献标识码:**A

在 1997 年京都会议 8 年之后, 由于俄罗斯在关键时刻的批准, 经国际社会艰苦谈判而出台的《京都议定书》终于在 2005 年 2 月 16 日得以生效。议定书的生效是国际气候制度发展的重要里程碑。它标志着国际社会通过合作为减缓全球气候变化迈出了重要的一步, 其将对世界经济和国际政治关系产生深远的影响。同时, 议定书生效后, 也带来一系列需要解决的新问题。后京都时代国际气候制度的发展正在酝酿一场重大的变革, 大国博弈的局面仍然扑朔迷离。

## 一、《京都议定书》的实施问题

生效之后, 首先需要解决的是议定书本身的实施问题。从国际层面看, 需要召开公约缔约方大会暨第一次议定书缔约方会议 (COP/MOP1), 以完成相关法律程序、预算、启动报告及审评制度等。从各国国内层面看, 主要是承担减排义务的附件 I 国家制定和实施本国减排政策措施, 力争完成议定书规定减排目标。

### 1. 国际法律程序的完善和运行

收稿日期: 2005 - 06 - 13

作者简介: 陈迎, 中国社会科学院可持续发展研究中心研究员。

根据气候公约秘书处公布的信息,公约第 11 次缔约方大会暨第一次议定书缔约方会议将于 2005 年 11 月 7 - 18 日在加拿大蒙特利尔召开。会议将举行主要涉及组织性、程序性、仪式性以及一般性立场声明的高级别会议,正式通过已经达成的各项决议,解决某些遗留问题。由于公约缔约方与议定书缔约方覆盖国家或地区的范围不重合,为了建立和完善议定书下各职能机构,本次会议将由议定书缔约方代表通过选举,替换一些诸如清洁发展机制(CDM)执行董事会的管理机构中非议定书缔约方的代表,建立负责议定书执行、监督、核查任务的履约委员会等相关机构,作为以往谈判的遗留问题,会议还将讨论决定与履约问题相关程序和机制的法律形式。

随着议定书的生效,全年总预算额为 545.5793 万美元的议定书临时性预算方案也已生效。由于生效时间在 2 月中,2005 年实际执行时间为 10 个半月。因此,根据实际执行时间的比例折算,本年度预算额度为 477.3819 万美元。议定书各缔约方应付款项根据联合国的评估方法计算得出,不过分担最多的国家将不超过总额的 22%。2006 - 2007 年度执行议定书的预算问题已列入 2005 年 6 月在德国波恩召开的第 22 次公约附属机构会议(SB22)讨论的议题。

议定书生效后,为了监测和评估各缔约方履行义务的实际效果,承担减排义务的附件 I 国家要在 2006 年 1 月 1 日前提交第四次国家信息通报,报告其在履行议定书规定各项义务方面取得的进展及完成减排目标的情况。同时,联合履行(JI)、排放贸易(ET)、清洁发展机制(CDM)三个灵活机制投入运行。各缔约方若要获得参与上述灵活机制的合法资格,必须经过严格的报告和审评程序,计算出允许排放额度以及可用于交易的额度。根据议定书相关规定,附件 I 国家应在 2007 年 1 月 1 日前提交相关报告。随后在 1 年内,将针对每一份报告逐个国家展开审评,整个审评阶段大约为期 16 个月。

尽管议定书通过之后已过了 8 年,8 年来各缔约方围绕议定书的生效实施做了不少准备,但在法律的具体运行过程中,仍要遇到新问题,需要各方共同参与,通过谈判协商来处理。

## 2. 各国国内减排政策的制定和实施

议定书从通过到批准生效历时近 8 年,致使从生效到 2008 年第一承诺期开始真正用于实施的时间已经所剩无几。1990 年到 2002 年间,附件 I 缔约方温室气体排放总量降低了 6.3%,其中经济转轨国家减少了 40%,而其他附件 I 国家排放量增加了 8.4%。具体情况见表 1。

表 1 主要附件 I 国家减排目标和实际排放量的比较

	附件 I 国家	规定减排目标 ( % )	1990 - 2002 年实际排放量变化 ( % )
议 定 书 缔 约 方	欧 盟	- 8	- 2.5
	其中 :德 国	- 21	- 18.6
	英 国	- 12.5	- 14.5
	意大利	- 6.5	+ 8.8
	法 国	0	- 1.9
	西班牙	+ 15	+ 40.5
	希 腊	+ 25	+ 26
	葡萄牙	+ 27	+ 40.5
	日 本	- 6	+ 12.1
	俄罗斯	0	- 38.5
	乌克兰	0	- 47.4
	加拿大	- 6	+ 20.1
	新西兰	0	+ 21.6
非议定书 缔约方	美国	- 7	+ 13.1
	澳大利亚	+ 8	+ 22.2

由表中数据可见,欧盟规定的减排目标是 8%,经欧盟内部的分担协议,德国、英国承担了主要的减排任务,减排目标由 8% 分别增加到 21% 和 12.5%,而对一些经济发展水平相对较低的成员国,如西班牙、希腊和葡萄牙,则允许其排放量有较大幅度的上升,排放目标分别由减排变为增长 15%、25% 和 27%。但 1990 - 2002 年间,欧盟排放实际仅下降 2.5%,距 8% 的目标尚远。其中英、法超目标完成减排任务,德国接近完成指标,而意大利未减反增,一些被允许排放增长的国家如西班牙、葡萄牙,实际排放增长幅度大大超过了规定限度。可见,即使是推动国际气候谈判中立场最坚定的欧盟,在 2003 年的第二次“欧洲气候变化计划(ECCP)”进展报告中也承认,现有的减排措施对完成减排目标是不够的,未来需要制定和实

施新的减排措施。目前,欧盟内部排放贸易体系(ETS)自 2005 年 1 月起已经投入运行,当月就有 600 万吨的 CO<sub>2</sub> 排放额度成功交易。市场预计,今年欧盟内部排放贸易的交易额将高达 50 亿美元。同时,欧盟各成员国也纷纷引入新的政策措施,促进减排。英国设立了碳基金(Carbon Trust),鼓励商业和公共部门开发和应用低碳技术。

日本要完成减排 6 % 的目标也非易事。1990 - 2002 年日本排放总量增长 12.1 %,日本经济产业省预计,在 30 个产业部门中有 11 个可能无法实现温室气体减排目标。日本环境省提议对石化燃料征收环境税,通过经济手段限制企业 CO<sub>2</sub> 排放量。面对严峻的履约形势,许多日本学者建议引入碳税和大幅增加风力发电。为了完成减排目标,日本不得不从 2006 年起从海外购买 1900 万吨的 CO<sub>2</sub>。

与日本同样需要减排 6 % 的加拿大到 2002 年为止的排放上升幅度比日本还要高,达 20.1 %。面对减排压力,加拿大在 2002 年提出了一个总投资 37 亿美元的国内减排计划,这还不包括从海外购买减排额度的支出。预计 2008 - 2012 年的第一承诺期内,加拿大这一支出可高达 10 亿美元。

俄罗斯和乌克兰作为经济转轨国家,自 1990 年以来由于经济衰退,带来了大量的“热空气”。在批准议定书问题上,俄罗斯为了权衡各方面的利益关系,为自己争取更大利益,立场一度摇摆不定,在得到欧盟支持其加入 WTO 的承诺之后最终倒向了欧盟一边,从而挽救了《京都议定书》的命运。就在 2005 年 2 月 15 日议定书生效前夕,俄罗斯经济发展和贸易部向政府提交了有关实施《京都议定书》的综合性计划。尽管出售“热空气”对于俄罗斯等经济转轨国家而言具有巨大的经济上的诱惑力,但面对发展中国家实施 CDM 项目的竞争,面对国际法律与国内法律的衔接以及国内法律制度仍不够完善等问题,实施议定书,尤其是在国际排放贸易市场上发挥更大的作用,也需要付出巨大的努力。

美国和澳大利亚是至今没有批准《京都议定书》的最后两个发达国家。1990 - 2002 年期间,美国排放总量非但没有完成 7 % 的减排指标反而增长了 13.1 %。在全球为《京都议定书》生效而欢欣鼓舞的时候,美国布什政府再次重申不批准议定书。这一强硬立场遭到国际社会的强烈批评。不仅如此,美国不少地方政府不顾政府的立场纷纷宣布自己的减排计划。2001 年,新英格兰等 6 个州和加拿大的几个省联合协定,到 2010 年把温室气体排放降至 1990 年水平,并在 2020 年再降 10 %。2005 年 5 月 16 日,西雅图联合纽约、旧金山、洛杉矶等 131 个城市,宣布到 2012 年实现在 1990 年基础上减排 7 % 的目标。2005 年 6 月 5 日,加州州长施瓦辛格在联合国世界环境日大会上宣布,加州将采取新的措施,在未来 5 年内将温室气体排放减少 11 %,到 2020 年减少 25 %,到 2050 年减少 80 %。这些地方政府在实施减排上的积极态度是对美国政府的一个巨大讽刺。有人批评布什退出议定书并非为了保护美国的经济利益,而更多的是在保护少数石油、汽车巨头的商业利益。美国尽管退出议定书,但作为公约缔约方,2 月 15 日依然宣布拨款 58 亿美元用于与气候变化相关的科学研究,力求在气候变化研究领域继续占据领导地位。

澳大利亚是世界人均排放量最高的国家之一,煤炭出口在澳大利亚经济中占有重要地位。1990 - 2002 年间,澳大利亚的排放量增长了 22.2 %。但在议定书生效之际,澳大利亚环境部长 Ian Campbell 为其立场辩解称,虽然澳大利亚没有批准议定书,但并没有停止减排

的努力,而且近期成效显著。在未来 5 年将拨款 20 亿澳元用于开发利用可再生能源,以促进减排。澳大利亚还准备实现议定书规定的减排目标。其不批准议定书主要是认为,没有美国和发展中大国(如中国)等排放大国的参与,任何减排协议都不会对环境有什么实际效果。

## 二、《京都议定书》实施过程中与 WTO 规则的协调问题

温室气体减排具有很强的经济含义,《京都议定书》与其说是环境协定,不如说是经贸协定。但是,《京都议定书》与 WTO 规则作为两个性质完全不同的法律体系,其目标、手段、参与成员范围等都大不相同。议定书生效后,作为一部新的国际环境法律,在具体实施过程中,与现有国际经济贸易规则(如 WTO 规则)之间可能存在不协调或潜在的冲突,必须加以妥善协调。

实际上,多边环境协定(MEAs)与现有 WTO 规则的关系问题已经受到重视。根据 2001 年 11 月 WTO 第四次部长级会议通过的《多哈宣言》第 31(i) 条的规定,已经将该问题作为 WTO 下贸易与环境委员会的特别议题展开谈判。目前谈判选取的 14 个重点关注的多边环境协定中就包括了《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》。《京都议定书》与 WTO 规则的潜在冲突至少表现在以下三个方面:

### 1. 缔约方国内减排政策

附件 I 缔约方为了完成减排义务,必须在其国内采取一系列政策措施。例如,通过补贴等经济手段鼓励可再生能源或低碳能源的开发利用;对在本国市场销售的产品规定最低能源效率标准;向通过认证的产品授予生态标志;引入碳税或能源税;通过政府采购政策向“绿色产品”倾斜等等。这些政策在实施中可能被认为违反了在 WTO 框架下“最惠国待遇”(MFN)和“国民待遇”的基本原则,或触犯了《补贴与反补贴措施协议》(SCM)和《技术性贸易壁垒协议》(TBT),有可能侵害其他未承担减排义务同时又是 WTO 成员的利益。尽管 WTO 规则在处理环境问题方面留有一定的灵活性,但能否以保障人类、动植物的生命或健康的名义在 WTO 规则体系下将所有减排措施完全合法化以及议定书的实施将会给国际经贸关系带来怎样的影响,不可避免地会引起广泛关注。

### 2. 国际碳排放贸易制度

统一的 JI、ET、CDM 国际碳排放贸易市场,作为《京都议定书》的重要组成部分,直接与现有国际贸易体系发生联系。在这一制度的建立和运作中,必须解决一系列问题,以避免与 WTO 规则发生冲突。例如:如何分配排放权才不违反 WTO 有关补贴的规则,应用 WTO 的哪些规则来规范新兴市场的交易行为及相关服务,如何对待新加入市场的外国企业才符合国民待遇原则等。面对新兴且蓬勃发展的国际碳排放贸易市场,人们甚至还来不及从理论上明确参与贸易的对象即“排放额度”在 WTO 下到底应定义为“商品”还是“服务”或是其他新的什么。除国际排放贸易制度之外,各国往往还建立了国内排放贸易市场。当国内市场与国际市场或 JI/CDM 合作项目发生联系时,还必须确保不能对满足同样要求的不同国家采取歧视的政策。这些涉及与 WTO 规则协调的新问题都值得深入研究。

### 3. 争议解决与强制机制

《京都议定书》与 WTO 分别有自己的争议解决与强制机制。对于争议解决机制,由于议定书与 WTO 的成员范围不同,如果发生与减排措施相关的贸易争议的一方是议定书的非缔约方,就不能应用议定书的争议解决机制而必须到 WTO 规则下解决争议。对于强制机制,目前议定书并没有针对非缔约方的专门措施,履约机制中对不能完成规定减排义务的缔约方也多以促进手段为主,只将未完成的减排额度增加 30% 后转入下一承诺期,强制手段相对薄弱。但无论如何,从 WTO 规则讲,不允许以实现环境目标为名对非缔约方或不能完成义务的缔约方采用限制贸易的手段,否则就会与 WTO 规则发生冲突。

## 三、京都国际气候制度的变革

议定书生效,各国关注的重点已转向后京都国际气候制度的构建问题。2012 年后议定书第二承诺期减排义务的谈判将在 2005 年启动。人们在议定书迟迟难以生效的漫长等待中,早已对京都模式带来的种种弊端有所不满,第二承诺期不太可能继续延用京都模式来确定减排义务。如何协调各方的利益分歧促进国际气候制度向着更加公平有效的方向发展将是国际社会共同面临的一个严峻挑战。围绕这一主题,国际气候谈判必将经历一个更加漫长而曲折的过程。

### 1. 决定国际气候制度走向的主要因素

后京都谈判需要考虑的首要问题是如何巩固现有联盟和扩大联盟。议定书生效的姗姗来迟已经直接动摇了那些已经批准的国家采取减排行动的信心。减排最积极的欧盟,其内部原来就存在不同意见,东扩之后要在所有成员之间达成共识就更困难了。说服美国重返议定书的努力收效甚微,美国一再强调没有中国、印度、巴西等发展中大国参与减排的国际协定对于美国来说是“不公平的”。可见巩固现有联盟不易,扩大联盟更难。

概括来看,决定未来国际气候制度走向的主要因素有 4 个方面:一是各国的政治意愿。它取决于复杂的国际政治关系。二是科学和经济上的不确定性。它既可以作为推迟减排的挡箭牌,也可以成为要求尽早行动的推进剂。人类社会不得不在不确定性条件下做出关系命运的重大选择,这正是谈判之所以如此充满变数的原因。三是各国的国家利益。尽管气候变化是人类面临的共同挑战,但各国是否参与这一国际合作的价值判断仍是各自的国家利益。四是要协调各国利益的分歧。未来国际气候制度需要具备灵活的制度框架,允许不同国家从自身需求出发,采取不同的履行义务的方式。

### 2. 未来国际气候制度的基本要素

马拉喀什会议后,有关后京都国际气候制度的研究就已兴起。议定书生效后,后京都问题更成为国际社会关注的焦点,各种不同观点或设计方案层出不穷,数不胜数。综合来看,不同方案的讨论大多离不开以下几个方面的内容:

第一,为长期目标而定义一个危险水平。这一问题各方争议很大,欧盟极力推崇 2 上限,强调短期行动必须符合长期目标。

第二,减排目标与国际排放贸易机制。后京都方案讨论的重点仍是不同国家之间减排

义务的分担问题。为了更好反映各国的具体国情和特殊需求,后京都时代国际制度很可能针对不同类型或分组的国家制定不同类型的减排目标。国际排放贸易制度是《京都议定书》的重要组成部分,也是实现成本有效性原则的重要途径。后京都国际气候制度应该从现有制度框架中吸取有益的元素。

第三,重点部门。一些学者建议,如果国家层次的减排义务难以接受,可以先从诸如电力、交通、土地利用、能源等重点部门入手制定行业减排目标或实施特殊技术措施。

第四,可持续发展的政策措施。通过实施可持续发展的政策促进实现发展中国家发展与减排的双赢。

第五,技术途径。技术是实现减排的最终途径。技术依靠市场发挥作用。未来国际气候制度可以通过技术开发、技术合作和技术转移直接推动减排。国际制度应设立电力或汽车行业的长期减排目标,应促进氢能、生物质燃料、碳捕获或贮藏等技术的大规模应用。

第六,适应问题。《京都议定书》主要针对减缓气候变化,对适应问题关注不够。后京都国际气候制度一种可能是达成单独的适应议定书,另一种可能则是将减缓、适应与可持续发展密切关联,形成一个一揽子的可持续发展综合协定,将减缓措施和适应措施囊括其中。

后京都国际气候制度面临重大的变革。但《联合国气候变化框架公约》作为世界上参与国家最多、影响范围最广的国际环境协定,其法律地位不可动摇,其所确立的“共同但有区别”的责任、可持续发展等一系列基本原则不可动摇,国际气候制度将遵循这些原则不断向前发展。

### 3. 大国领导人会议模式

近年来,气候变化问题已经成为大国领导人会议讨论的热点问题。大国领导人会议已经成为在联合国气候公约框架之外供大国间探讨后京都国际气候制度发展的新论坛。产生这一模式有两个方面的原因,一方面是大国的确占据了全球排放总量的很大份额,只有大国参与减排行动才能对全球减排起到实质性的效果;另一方面是现有气候公约框架下的谈判,由于缔约方众多,各方关注点不同,利益分歧严重,导致谈判的低效率。然而,这一模式也明显是对已确定的国际气候制度的一个挑战。大国领导人会议只选择排放大国参与磋商,忽略人均收入和人均排放量等其他指标,打破了长期以来《公约》谈判中确定的发达国家与发展中国家阵营的分野,把大部分发展中国家排除在外,对于维护发展中国家的整体利益必然带来不利影响。

总之,《京都议定书》只是国际气候制度形成和发展迈出的第一步,未来国际气候制度仍将处于一个不断发展演化的进程中。为了减少气候变化对人类社会的危害,建立一个更为公平有效的国际气候制度,是人类社会的共同利益所在。