

哥本哈根会议余波：达成共识将促成协议？2010 展望

2009 年 12 月 19 日上午，彻夜谈判后，联合国哥本哈根气候变化大会“记录了”（即不认同也不反对）《[哥本哈根协议](#)》，该协议由中国、美国、印度、巴西、南非在欧盟支持下于前一天起草完成。

该协议是不具法律约束力的，这就意味着仍需继续磋商方能使其达成。

CBI 对该协议倍感失望，认为必须争取在 2010 年达成更具实质性的协议，才能使全球减排行动步入正轨。该协议未能就某些重要问题为企业指明清晰的方向，这些问题包括减排水平、碳市场的发展、以及对新兴技术开发部署的扶持。2010 年，必须尽快就这些问题取得进展，否则，企业对投资低碳技术长期价值的信心可能会进一步下降。据报道，哥本哈根会议后，欧盟碳排放交易计划的碳排放配额价格暴跌了近 10%。

前进中面临的挑战是将该协议作为平台尽快达成更健全的具有法律约束力的协议。本简报是 CBI 对《哥本哈根协议》（以下简称《协议》）及其含意的分析，内容包括以下几个方面：

- 《协议》条款有限，缺乏细节，令人失望
- 围绕提高欧盟减排目标的辩论继续，对竞争力的顾虑依然存在
- 达成具有法律约束力协议的巨大障碍仍在——尤其是（缺少）美国法规
- 联合国程序的有效性正在讨论之中
- 中国崛起为大国，欧盟地位削弱
- 英国决不能失去减排势头，要实现低碳商机最大化

《协议》条款有限，缺乏细节，令人失望

哥本哈根会议召开前夕，CBI 在欧洲商会制作的[哥本哈根记分卡](#)及理查德·兰伯特 11 月份在《泰晤士报》上发表的一篇文章中提出了一项成功的气候变化协议所应具备的条件。我们认为《协议》必须符合的标准是（以前是现在也是）：

- 主要经济体透明减排——为提高欧盟减排目标提供充分理由
- 碳市场未来发展的有力信号
- 资金协议大纲
- 航空航海跨境制度框架
- 保护企业的创新行动——通过现有知识产权



气候变化主管：芮安·凯莉

电话：0207 395 8188 电邮：rhian.kelly@cbi.org.uk

CBI, Centre Point, 103 New Oxford Street, London WC1A 1DU

电话：+44(0)20 7379 7400 传真：+44(0)20 7240 1578 网址：www.cbi.org.uk

会长：理查德·兰伯特 主席：海伦·亚历山大

《协议》未能就上述大部分问题取得进展。

《协议》中没有**减排**水平参考，只是‘认可’了将全球气温升幅控制在 2 度以内的需要，并将 1 月 31 日定为发达国家提交 2020 减排目标和发展中国家提交“合适的国家减排措施”计划的截止日期。

关于**透明性**这一备受争议的话题，《协议》规定发展中国家利用各自的监控和核实机制跟踪各自的排放量，并规定‘根据可确保国家主权得到尊重的、明确界定的方针’，（通过每两年一次的国家间的沟通）将结果呈报给联合国审查。这一‘承诺和审查’制度代表着一种比强加于《京都议定书》签署国的模式更宽松的新型遵从模式。

《协议》就**碳市场**给出了模糊而有保留的信号，要求签署国‘采取多种[减排]手段，包括利用市场的机会’。这与我们所期待的明晰的市场信号相差甚远——是对遵循欧盟碳排放交易计划模式打造国际碳市场的努力的打击。

在**资金**问题上确实取得了实质性进展，《协议》要求发达国家在 2010 年至 2012 年期间提供 300 亿美元支持发展中国家应对气候变化（即所谓的快速启动资金），并做出了 2020 年之前每年提供 1000 亿美元的承诺。英国承诺为快速启动资金提供 26 亿美元——是欧盟 106 亿美元捐款的一部分，日本提供 110 亿美元，美国提供 36 亿美元。

航空航海减排问题在协议中未有提及。

《协议》没有直接提到对**知识产权**的变更，但 2010 年需要开展更多会谈的事实意味着这并未提下议程。对于技术转移至发展中国家的问题（被一些国家拿来当作对知识产权做出变更的理由）提出了新的**技术机制**参考，以扶持国家间的技术部署。

围绕提高欧盟减排目标的辩论继续，对竞争力的顾虑依然存在

各国家/地区在 1 月 31 日前在《哥本哈根协议》中添加各自的（2020）减排承诺，欧盟将（再次）商讨是否要提高其减排目标（从 20% 提高到 30%）。CBI 认为任何决定都必须基于透明的影响评估，包括对其他主要经济体努力的考虑，解决对行业竞争力和潜在碳泄漏（产业转移到环境法规宽松的地区/国家）的真实顾虑。

从法律的角度来看，与欧盟 2020 减排目标相关的规章规定，一旦继《京都议定书》后的协议达成而且该协议使所有发达国家做出 2020 减排承诺，欧盟（需接受委员会的影响评估并获得欧洲议会和理事会新法规的批准）需将减排目标提升至 30%。

鉴于《协议》（附录中将于 1 月 31 日补充完整的）减排目标不具法律效力的性质，CBI 认为其无法触发这一程序，但仍有实施政治策略的空间——内阁可以命令委员会启动这一程序评估提高减排目标的行为。在其他主要经济体不采取相应措施的情况下，从商业的角度来看这将是具有争议的行动。

英国政府尚未表明其立场。然而，有人认为，英国将减排目标从 20% 提高到 30% 并不会造成太沉重的边际成本，因为达到 20% 的目标所需采取的措施最费钱（包括从可再生能源中获得更高比例能源的责任）。

在欧洲的其他地区，成员国对这一问题存有分歧——部分政府希望停留在当前 20% 的减排目标，其他国家却渴望设定更高的目标。

CBI 认为在当前阶段，了解其他国家的目标水平前，欧盟如提高减排目标似乎有些草率。尤其

是美国，仅仅承诺在 2020 年前在 2005 年的基础上削减 17%，比欧盟制定的目标要低的多（与欧盟的 20%-30%相比，美国的仅相当于 1990 年的 3-4%）。其他国家提交各自的减排目标后，在考虑对欧盟的当前减排目标做出改变前需对实现各自目标所需努力的可比性加以全面分析。

达成具有法律约束力的协议的巨大障碍仍在——尤其是（缺少）美国法规

在当前政府的领导下，美国对与气候变化有关的国际会谈参与性增强，美国官员对会谈的各个方面的积极影响在哥本哈根会议中发挥到了极致。就是说，美国国内政策的持续不确定性是进一步达成全球气候协议的一大绊脚石。

奥巴马总统在会谈之前承诺，在 2020 年前将美国的排放量削减 17%（以 2005 年排放量为基线）。这是 2009 年众议院通过的法案中确定的减排水平，需参议院通过。然而，实现的可能性越来越小，医疗法案仍未敲定，参议院还有一堆排在气候法案之前的其他法案（包括医疗法案、银行改革法案、经济刺激法案、移民法案）要处理。夏季过后中期竞选将成为议程主导（使得所有易受攻击的中西部民主党，尤其不愿支持任何限额和贸易法案），处理法案的时间极其有限。

法规——或法规的缺乏——仍是外交辩论的最重要的元素。如果奥巴马可以依赖不具法律效力的协议制定国内法规，美国在谈判中就会有明确的立场从而可推进谈判进程，然后，达成取代《京都议定书》的协议就成为可能。因此，《协议》可被看作是达成实质性协议的垫脚石。

然而，鉴于立法和政府面临的时间压力，还有另一种可能。奥巴马曾公开表示，如果国会不立法，将命令美国环境保护署根据《清洁空气法案》赋予它的制裁权控制碳排放量。这可能意味着没有联邦限额和交易计划——但确实是一种可促进减排的规章与经济处罚的混合体，是美国实现减排的“次佳”机制，可能削弱欧洲企业打造国际碳排放交易市场的雄心。

联合国程序的有效性正在讨论之中

除了《协议》在美国的进展，2010 年上半年的重点仍是新的国际协议应通过何种机制得以达成。根据《联合国气候变化框架公约》正式磋商体系下的流程，新协议的详细文本必须经 192 个国家都参与的全体会议一致同意方能通过，这一流程在哥本哈根会议上被证明是笨重而无效的。

尽管哥本哈根会议已经过了两年的磋商，但直到高级部长和政府首脑在第二周末开始小组谈判时才有了明显的进展。在此之前，全体会议在大部分问题上都进展缓慢，经过数小时（数天和数周）的漫长谈判都没有取得任何实质性成果。

这就引发了一个问题，即：《联合国气候变化框架公约》的全球共识流程是否是推出重要国际行动的最实用论坛？《协议》约束力薄弱，只是通过美国直接与几个新兴主要经济体协商达成的，2010 年，包括排放量占全球大多数的发达国家和主要经济体的其他论坛，比如 20 国集团，可能会在联合国中占主导地位。

这可能会改变参与国际流程的形式，重点转移至具有影响力的双边（比如欧盟-中国）协议、20 国集团会议、能源与气候变化主要经济体论坛（美国 2009 年发起，由 17 个主要经济体组成）。

无论哪种流程，高级部长和政府首脑的参与都很重要。继哥本哈根会议的政治“失灵”后面临高级部长和政府首脑脱离气候变化会谈的风险。但哥本哈根会谈证明，若没有最高级别的政治干预，就不可能达成具有法律约束力的文本，谈判员只被授权讨论细节问题，将于 2010 年末在墨西哥城举办的联合国气候变化高级会谈上政治领导仍需再次发挥作用达成协议。

中国崛起为大国，欧盟地位削弱

哥本哈根会议一方面代表着《联合国气候变化框架公约》流程的失败，另一方面也展示了中国更独断的气候外交手段以及西方谈判者和政府应对措施的准备不足。中国忽略曾令其不安的具有约束力的减排目标界定协议时的独断外交行为，表现出展现其果断和自信的意愿。

2010年，中国和发达国家尤其是美国之间在气候变化问题上可能会出现一种新局面，美国在哥本哈根会议上对中国的立场被证明无效，直到第11小时奥巴马改变方针后会谈才取得了成果。

中国成长为大国，在气候变化会谈中与美国势均力敌，中国作为“77国集团加中国”的领袖地位日益薄弱。虽然该集团仍在某些磋商中被利用，中国和77国集团中小国之间的利益差异已赤裸裸地暴露出来，在2010年或造就一种新局面。但中国在很多非洲国家的投资（以及因而具有的影响力）可能意味着该集团仍具有一定的生命力。

主要新兴经济体在哥本哈根会议上的作用凸显了BASIC（巴西、南非、印度、中国）集团日益显著的重要性。这些国家负责与美国磋商最终协议，并且第一次接受了减排义务，是消除《京都议定书》确立的发达国家（需要控制排放量）和发展中国家（无需控制排放量）之间差异的一步。

然而，不应将这个新兴主要经济体集团看作一个统一的集团，中国作为超级大国坚持自身利益，其他的BASIC国家可能将结成与美国、中国相抗衡的新联盟。

欧盟已表明了“达成协议”的意愿，期望在会议中占据领导地位。现实更令人清醒——欧盟被置身达成协议的会谈之外，欧盟对所达成协议的支持也被看作是理所当然。显然，欧盟在将来的会谈中应“明智出击”，否则可能会像一位印度观察员说的那样‘欧盟……领导过多，虽然积极响应，但无法影响结果’。

英国决不能失去减排势头，要实现低碳商机最大化

CBI认为，哥本哈根会议未能制定具有约束力的全球减排目标使得英国在《气候变化法案》设立的法规和政策框架内尽快推进向低碳经济转型的计划变得更为重要，当前的重点是采取无需全球协议并能为企业带来利益和机会的行动。

然而，CBI [监控经济低碳化进程的最新气候变化跟踪系统显示](#)，24个指标中仅有4个步入正轨。提高能效方面的缓慢进展尤为令人担忧，企业和家庭每天浪费1500万英镑的能源，需要采取有力行动鼓励在家中和办公场所采取隔热措施、改用省油汽车、及其他节能措施。

过去6个月中CBI跟踪系统显示在4个方面取得了进步：引入新的计划体系、扶持核能开发、进入欧盟碳排放交易计划的下一阶段、航空航海部门采取行动减少排放量。但总的来讲，仍落后于实现2020减排目标所需的政策，比如说对零碳家庭的界定，更实用的敏感计量器的推出计划。

CBI希望政府加快步伐制订计划协助英国节省家庭和工作场所用能源，还希望更多的企业监控自身能源使用，采取措施降低能耗，让员工、客户、和供应链参与提高能效。