

# 《哥本哈根协议》的国际法解析

曾文革

(重庆大学 法学院,重庆 400044)

**摘要:**旨在为《京都议定书》2012年第一期承诺到期后的全球温室气体减排签署新协议的哥本哈根气候峰会在达成了一份不具法律约束力的《哥本哈根协议》后落幕。《哥本哈根协议》坚持了“共同但有区别的责任”原则和“双轨制”的谈判机制,就全球升温上限、资金、技术以及透明度等问题做出了原则性的规定,其制度框架为进一步开展全球气候变化谈判开创了一个新起点。由于协议的形成机制、实体内容和制度约束力等方面存在着一定的法律局限性,因此,如何将协议中的政治意愿变成具有法律约束力的权利与义务将成为后续谈判中面临的最大挑战。

**关键词:**气候变化;哥本哈根协议;国际法

**中图分类号:**DF969

**文献标志码:**A

**文章编号:**1008-5831(2010)01-0024-07

2009年12月7日至19日,《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)第十五次缔约方会议暨《京都议定书》(以下简称《议定书》)第五次缔约方会议在丹麦首都哥本哈根召开,会议目标是为《议定书》2012年第一期承诺到期后的全球温室气体减排达成新的协议。经过马拉松式的艰难谈判,联合国气候变化大会于12月19日下午在达成不具法律约束力的《哥本哈根协议》(Copenhagen Accord)(以下简称《协议》)后闭幕。

## 一、《协议》的签订及其主要内容

### (一)《协议》产生的背景与过程

鉴于全球气候变化问题日益严重,加上金融危机之后世界迫切需要寻找新的可持续经济增长点,世界各国都对本次哥本哈根气候峰会给予了高度重视。如果哥本哈根大会不能取得实质性进展,那么就意味着在2012年以后很可能会出现一段没有强制性减排协议约束的“法律真空期”,因此,本次会议被广泛视为是“人类拯救地球最后的一次机会”<sup>[1]</sup>。来自193个缔约方的大约4万名各界代表,包括119名国家领导人和国际机构负责人出席了本次大会,其规模在气候变化的谈判中史无前例。

持续近两周的谈判可谓一波三折,发达国家和发展中国家两大阵营的激烈交锋一直持续始终。大会第二天,“丹麦草案”<sup>①</sup>的披露,引发了发展中国家谈判代表的强烈不满,“77国集团+中国”的坚决反对使会谈从一开始就差点陷入无法控制的局面。经过艰苦的讨价还价,11日气候大会终于产生了两份关键性文件,分别是《公约》长期合作行动计划的主席案文和《议定书》修正案的主席案文,文件确认了发展中国家所坚持的谈判“双轨制”。14日,在担任大会主席的丹麦官员试图抛弃《议定书》,从而逃避其国际减排义务的情况下,非洲国家举行的

收稿日期:2010-01-08

作者简介:曾文革(1966-),男,重庆人,重庆大学法学院教授,法学博士,博士生导师,主要从事国际经济法和环境与资源保护法研究。

①该草案由包括英国、美国和丹麦在内的西方工业发达国家共同起草,擅自为发展中国家制定人均排放目标,接受国际核查,并由世界银行掌控融资拨款权,其用意在于发达国家可以根据发展中国家的“实际表现”来决定是否提供资金援助。

抗议活动使大会谈判进程一度被迫中断。整个谈判真正进入“哥本哈根时间”是会议最后两天举行的联合国气候变化大会高级别会议。会议期间,包括联合国秘书长潘基文、中国总理温家宝和美国总统奥巴马在内的大多数国家领导人都参加了会谈,这也让以往鲜有政府领导人出席的联合国例行谈判大会,在会议的最后阶段升级为全球领导人峰会。在哥本哈根会议的最后时刻,会议决定以附加文件的方式通过了经激烈谈判和磋商而达成的《协议》,喧嚣一时的哥本哈根会议在会期延长一天之后终于落下了帷幕。

## (二)《协议》的主要内容

《协议》全文 12 条,主要内容包括以下几方面<sup>[2]</sup>。

### 1. 明确了全球 2℃ 的升温上限

全球气温升幅究竟应控制在多少摄氏度以内?是否应该设定一个排放峰值年限?对这些问题,科学界有不同的观点,哥本哈根会议上各方也出现了立场分歧。欧盟国家主张与工业化开始前相比,全球平均气温上升幅度应控制在 2℃ 以内,否则将带来严重的环境灾难。而一些非洲国家和小岛屿国家因受气候变化影响严重,在会上提出应将全球气温升幅控制在 1.5℃ 以内,并希望全球温室气体排放能在 2015 年前达到峰值。

经过激烈的争论之后,《协议》最终采纳了以中国为代表的发展中国家的意见。首先,《协议》首次正式确认了将全球温度控制到较工业革命前不超过 2℃ 的水平,同时表示在 2015 年前对协议及其执行情况实施进行一次评估,包括考虑将每年全球平均升温控制在 1.5℃ 以内的问题<sup>[2]</sup>。其次,《协议》在提出全球和各国的排放应“尽快”达到峰值的同时,承认发展中国家达到排放峰值所需要的时间应该“更长一些”,强调“实现经济社会发展和消除贫困是发展中国家首要和压倒一切的优先任务”,并指出“低碳排放发展战略对于可持续发展而言是必不可少的”<sup>[3]</sup>。《协议》的上述规定兼顾了不同国家、不同发展阶段、不同减排目标的特点,最大程度地反映了世界各国尤其是发展中国家的意愿,维护了发展中国家的发展权,阐明了发展中国家应该走“发展优先、发展与减排统筹安排和相互促进”的道路<sup>[3]</sup>。

### 2. 明确了量化的和可预期的资金机制

在资金方面,经过发展中国家的坚持和争取,

《协议》就资金问题取得了重要进展。首先,协议要求发达国家根据《公约》的规定,向发展中国家提供“更多的、新的、额外的以及可预测的和充足的”资金,帮助和支持发展中国家的进一步减缓行动,以加强《公约》的实施。其次,在资金的数量上,要求发达国家集体承诺在 2010 - 2012 年间提供 300 亿美元“新的额外资金”。在采取实质性减缓行动和保证实施透明度的情况下,发达国家承诺到 2020 年每年向发展中国家提供 1 000 亿美元,以帮助发展中国家应对气候变化,尤其是最不发达或最受影响的国家。再次,协议规定将建立具有发达国家和发展中国家公平代表性管理机构的多边资金,并通过建立哥本哈根“绿色气候基金(Copenhagen Green Climate Fund)”来发放。最后,协议决定建立一个高水准的工作小组来研究潜在资金资源的贡献度<sup>[4]</sup>。尽管协议中发达国家提供资金的数量距非洲等发展中国家的要求仍有一定差距,资金来源的表述也没有如发展中国家要求的应主要来自发达国家的公共资金,但在联合国气候变化谈判中发达国家首次给出明确的资金支持数额,这还是第一次。

### 3. 明确了技术机制

在技术援助方面,《协议》规定发达国家应当提供“充足的、可预测的和持续的”技术以及能力建设,以支持发展中国家,尤其是最不发达国家和位于小岛屿的发展中国家以及非洲国家实行对抗气候变化的举措<sup>[5]</sup>。在技术开发与转让行动方面,《协议》决定设立一个“技术机制(Technology Mechanism)”,以加快技术研发和转让,支持适应和减缓行动<sup>[6]</sup>。同时,《协议》希望通过利用“碳交易市场”来提高减排措施的成本效益,并促使发展中国家实现低碳排放的发展战略<sup>[7]</sup>。这些措施将有望为推动碳排放清洁技术的大规模应用提供机制和制度上的保障。

### 4. 明确了缔约方减排行动的透明度机制

《协议》还对所谓“透明度”问题,即“可测量、可报告、可核查”的“三可”问题做出了明确而合理的界定。依照规定,发达国家的减排目标应接受《公约》下“严格的、充分的、透明的”审查。而作为《公约》非附件一国家的发展中国家,只有获得国际支持的国内减缓行动才需要根据缔约方大会通过的指导方针,接受国际的测量、报告和核实。自主采取的减缓行动只接受国内的测量、报告和核实,有关结果每

<sup>[2]</sup> 参见《哥本哈根协议》第 1 条、第 12 条之规定。

<sup>[3]</sup> 参见《哥本哈根协议》第 2 条之规定。

<sup>[4]</sup> 参见《哥本哈根协议》第 8 条至第 10 条之规定。

<sup>[5]</sup> 参见《哥本哈根协议》第 3 条之规定。

<sup>[6]</sup> 参见《哥本哈根协议》第 11 条之规定。

<sup>[7]</sup> 参见《哥本哈根协议》第 7 条之规定。

两年一次以国家通报的方式予以通报<sup>⑧</sup>。这些规定既符合“巴厘行动计划”对“三可”做出的规定<sup>⑨</sup>,又表现出包括中国在内的广大发展中国家增加透明度的诚意,有效地维护了发展中国家的经济政治利益和国家主权。

### 5. 创设了强化森林保护的 REDD 机制

《协议》中的一大亮点就是达成了一项对保护森林的国家进行经济补偿的规定,即在肯定“减少滥伐森林和森林退化引起的碳排放是至关重要的”同时,决定建立一项“REDD-plus(REDD+)”机制,以“提高森林对温室气体的清除量”<sup>⑩</sup>。这个被称为“REDD+”的机制源于与会各国在哥本哈根会议期间通过的一项名为《减少因森林砍伐和森林退化引起的排放》(Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation,简称 REDD)的协议,旨在通过发达国家出钱、发展中国家护林的机制,达到减少森林砍伐和退化的目标<sup>[4]</sup>。这是《议定书》中没有的,是《协议》中的一项突破性成果。

## 二、《协议》的国际法意义

全世界千百万民众对哥本哈根气候峰会给予了极大的期望,就是希望在这个大会上可以达成一个积极的、公平的并有法律约束力的气候拯救协议。然而,大会的最终结果却是通过了这样一个篇幅短小、内容扼要、又不具有法律约束力的文本——《哥本哈根协议》,对其评价可谓是毁誉参半。消极的评论认为:“对于图瓦卢、对于喜马拉雅的冰川、对于无力游泳的北极熊、对于不断遭受洪涝飓风侵袭的各地的底层普通老百姓而言,来自哥本哈根的一只美丽的绣花枕头既不能添饱肚子,也无法提供居所的庇护,丝毫没有用。”<sup>[5]</sup>还有评论认为“《协议》不具有法律约束力,作为联合国的一份文件,身份也不明不白,基本就是一纸空文”<sup>[6]</sup>。而积极的评论则认为:“协议作为‘巴厘路线图’谈判进程中的一个重要成果,其共识将成为下一步谈判的基础,标志着全球合作应对气候变化取得了重大进展,对于最终达

成具有法律约束力的协议将起重要的推动作用。”<sup>[7]</sup>《纽约时报》也认为“这一妥协性结果是一项虽带有缺陷但是向前迈出的基本的一步”<sup>[8]</sup>。

客观地讲,虽然国际社会对《协议》产生的影响褒贬不一,但其以下方面的国际法意义仍不可否定。

(一)《协议》坚持了“共同但有区别的责任”的国际环境法基本原则

根据《公约》及其《议定书》所确立的“共同但有区别的责任”原则精神,发达国家的温室气体减排是必须履行的强制性义务,而发展中国家的减缓排放则是自主性和自愿性行动,这是两种性质截然不同的减排。此次会议上,大多数发展中国家都提出了各自的量化减排指标,其中中国和巴西的减排力度都比较大<sup>⑪</sup>,得到了与会代表的普遍肯定。然而,发达国家一方面对自己的减排目标设定得比较低<sup>⑫</sup>,另一方面却对发展中国家的自主减缓行动说三道四,甚至要将两种不同性质的减排目标挂钩。经过激烈谈判而达成的《协议》,在“共同但有区别的责任”原则下,最大范围地将各国纳入了应对气候变化的合作行动,在发达国家实行强制减排和发展中国家采取自主减缓行动方面迈出了新的步伐。主要表现在以下方面:首先,协议规定《公约》附件一的《议定书》缔约方将继续减排,美国等《公约》附件一的非《议定书》缔约方将承诺履行到2020年的量化减排指标。《协议》尽管在减排问题上没有提出具体的量化指标,但将发达国家与发展中国家的减排任务作为两个条款分别列出,明确规定发达国家要“进一步加强《议定书》提出的减排任务”,同时要求发展中国家“采取减缓行动”<sup>[3]</sup>。其次,协议中有关附件一国家提供2020年量化的减排指标以及发展中国家提供在可持续发展框架下采取的减缓行动的格式上,在中国等发展中国家强力坚持下,发达国家最终放弃了混淆发达国家和发展中国家之间的区别、用同一张附表格式的主张,而改为分别用不同格式的

⑧参见《哥本哈根协议》第4条至第5条之规定。

⑨对于发展中国家是否也要作出“可衡量、可报告、可核实”的减排承诺或行动问题,“巴厘行动计划”有明确规定,即发展中国家只有得到国际技术、资金和能力建设支持的减缓行动,才接受“三可”审评。参见“巴厘行动计划”第1条(b)(ii)项之规定。

⑩参见《哥本哈根协议》第6条之规定。

⑪中国宣布到2020年单位国内生产总值的二氧化碳排放比2005年下降40%~45%的目标,巴西承诺到2020年在预期基础上减排36.1%~38.9%。数据参见:谢来. 中国希望达成有法律约束力协议[OB/OL]. (2009-12-25). <http://news.bjnews.com.cn/2009/12/08/54470.shtml>.

⑫例如,美国承诺到2020年在2005年基础上减排17%,这一减排目标仅相当于在1990年基础上减排4%,低于《议定书》给它规定的第一承诺期2008年至2012年减排7%的规定;欧盟承诺争取到2020年将温室气体排放量在1990年基础上减少20%,并愿与其他发达国家一道将中期减排目标提高到30%;日本承诺到2020年在1990年基础上减排25%,但前提条件是所有主要排放国参与减排,这违背了气候变化谈判所遵循的“共同但有区别的责任”原则;俄罗斯承诺到2020年在1990年基础上减排20%至25%;加拿大承诺到2020年在2006年基础上减排20%,但这仅相当于在1990年基础上减排2%。然而,根据IPCC的估计,发达国家的中期减排目标应达到25%至40%,才能避免全球变暖至危险水平,因此,主要发达国家承诺的这些减排目标对于减缓全球变暖趋势是远远不够的。以上这些数据参见谢来. 中国希望达成有法律约束力协议[OB/OL]. <http://news.bjnews.com.cn/2009/12/08/54470.shtml>. 欢迎访问重庆大学期刊社 <http://qks.cqu.edu.cn>

附表一和附表二的方式,显示出了发达国家和发展中国家在减排义务上的本质区别。再次,在减排透明度问题上,《协议》规定发达国家的减排目标应接受《公约》下“严格的、充分的、透明的”审查;发展中国家则在“确保国家主权获得尊重”的前提下递交国家报告。《协议》的这些规定,都充分体现了“共同但有区别的责任”原则立场,为确保气候变化谈判沿着正确轨道前进创造了必要条件。

(二)《协议》坚持了“双轨制”的谈判机制,维护了发展中国家立场和利益

所谓“双轨制”的谈判机制,是指在《公约》和《议定书》两个谈判轨道下进行的谈判。之所以出现这种情况,主要是因为各缔约国希望能够有效促使美国进入新的框架。全球排放最多的发达国家美国于2001年退出了《议定书》,成为观察员身份,而非缔约国,因此,在《议定书》下所进行的谈判,无法有效促使美国加入。然而,美国是《公约》的缔约国,可以在框架公约下进行相关谈判。同时,近年来由于发展中国家,如中国、印度经济的发展,这些本不在《议定书》下承担义务的发展中国家迈入了温室气体排放大国行列。因此,在《公约》谈判进程中,美国和中国、印度等无需承担减排目标的国家将在此框架下就如何有效参与2012后的国际框架进行谈判;《议定书》下的谈判就是议定书中的发达国家缔约方对2012年后进一步加大减排承诺的谈判<sup>[9]</sup>。

本次大会出现了一个斗争的焦点:即一些发达国家主张把双轨谈判合二为一,彻底抛弃《议定书》,其目的是希望重新达成一个新的协议,让发达国家和发展中国家共同承担减排的责任。如果废除《议定书》,就意味着发达国家和发展中国家的责任界限可能被重新定义,那么“共同但有区别的责任”原则就失去了实质内容和执行依据。在发展中国家的激烈抗争下,大会最终还是采用了“双轨制”的谈判机制,两个谈判进程并行推进。其中,在《公约》框架下的谈判主要集中在长期合作的共同愿景,发展中国家国内适用的减排行动,减排行动的“三可”——可测量、可报告、可核准,以及资金和技术等问题上。在《议定书》框架下,主要讨论发达国家的进一步减排问题,内容涉及减排的总量目标、减排基准年、第二承诺期的时间、新增温室气体和未来的灵活机制走向等。同时,本次大会还决定延长《公约》下长期合作行动特设工作组和《议定书》关于附件一国家第二承诺期减排指标特设工作组的授权,从而确保了哥本哈根会议之后继续维持“双轨”谈判的进程,发

展中国家一贯坚持的这一立场和利益在协议中得到了较好的维护。

(三)《协议》为墨西哥会议达成法律约束力文件奠定了软法基础

《议定书》第一承诺期将于2012年到期,国际社会亟需制定一项新的协议作为《议定书》的接替方案来对2012年后的全球温室气体减排做出规定。由于《协议》不具有法律效力,因此,它只能被视为是一份过渡性的或者是临时性的国际文件,但其达成的现有共识将为明年在墨西哥召开的《公约》第十六次缔约方大会上形成一项具有法律约束力的协议奠定基础。一方面,《协议》具有国际组织宣言或决议的性质,属于国际“软法”文件,其所包含的国际环境法原则、规则和制度在事实上得到了大多数国家的认可,因而具有比较大的政治和道义影响力,为国际法的“硬法”——国际条约的形成创造了条件<sup>[10]</sup>。《协议》所坚持的“共同但有区别的责任”原则、“双轨制”的谈判机制以及就全球升温上限、资金、技术以及透明度等问题做出的相关规定为在墨西哥大会上开展全球气候变化谈判提供了一个立足现实的制度框架,对于最终达成具有法律约束力的协议将起到重要的推动作用。另一方面,就最终形成的《协议》而言,与会的193个缔约方中的188个国家投了赞成票,这表明了参与国的广泛性是哥本哈根会议取得的最大成绩。它决定了未来气候谈判主体的代表性,是对《公约》和《议定书》的重要扩展。虽然可以预期的是,墨西哥气候变化谈判的任务将更加艰巨和复杂,但只要各国能充分展示政治诚意并照顾彼此的利益关切,从《协议》达成的现有成果这个起点出发,就能找到一条切实推进谈判的道路,最终达成促进国际社会有效应对气候变化的法律共识。

### 三、《协议》存在的法律局限性

虽然《协议》的积极意义不容否定,但从国际法的角度来分析这份艰难达成的《协议》,在形成机制、实体内容和制度约束力等方面仍然存在着法律局限。

#### (一)协议的达成缺乏广泛性

从广泛性的角度来说,《协议》的最终出台充分反映了大国在整个谈判中的主导性。在经过了近两周的激烈讨论,大会仍没有实质性结果要出台的迹象之下,最后时刻,由美国和包括中国、印度、巴西、南非在内的“基础四国”<sup>⑬</sup>在召开闭门会议之后,终于达成了“哥本哈根协议草案”提交大会讨论。但来自图瓦卢、委内瑞拉、玻利维亚、古巴以及苏丹等发展中国家,向这份协议发起了猛烈的攻击。他们痛

<sup>⑬</sup>“基础四国”具体是指:中国、印度、巴西、南非四国,其称呼来源于各国英文的首字母缩写 BASIC,基础之意也喻指中国、印度、巴西、南非为当今世界最重要的发展中国家。

批这份协议是由5个国家在未经和其他各方协商讨论的情况下闭门产生的,程序上“不民主、不透明”,并谴责大会主席动用不寻常程序,以各方同意“注意到(take note of)2009年12月18日产生的《哥本哈根协议》”之形式,强行达成了草案决议。

协议的产生过程凸显了联合国在议事程序上存在的局限性:即一旦出现可能引起争议的问题,一般首先在主要的利益关系方小范围内达成妥协,然后才扩大到全体成员。这就导致了大部分成员往往由于其小国或落后国家的地位在事实上就被排除在全球气候保护协议的形成过程之外。它们不能够进入到这关键性的谈判之中,也几乎不能在会议上对其决定产生实质性影响。其结果必然使众多成员对联合国的磋商程序和决策机制产生质疑。如何更广泛地吸收发展中国家参与谈判,如何考虑落后国家、岛屿国和非洲国家在应对气候变化国际会议上的特殊需求和参与的平等性就成为了联合国气候变化大会议事制度改革的关键。

### (二) 协议内容过于原则化,缺乏可操作性

细究《协议》本身,这份只有短短12条的协议在包括发达国家具体的减排目标、长期资金和技术机制等关键问题上——留白。这不能不说是《协议》最大的缺憾。

其一,《协议》文本指出,需要将全球气温上升的幅度限制在不超过工业化前水平 $2^{\circ}\text{C}$ 。不过,这“不超过 $2^{\circ}\text{C}$ ”并非一个正式目标,而只是“认识到从科学角度而言”,全球气温上升幅度不应该比 $2^{\circ}\text{C}$ 高,其用语的模糊性就使得全球升温上限这一关键目标确定的严谨性大打折扣。就全球碳排放峰值年的确定问题,协议仅仅使用了“尽早”一词,并没有做出明确的时间限制。

其二,没有规定发达国家到2020年的中期减排目标和到2050年的长期减排目标。将发达国家在《议定书》第二承诺期(2012-2020年)的减排目标以法律的形式固定下来,原本是哥本哈根会议的主要使命之一。然而,在这个问题上,《协议》未能像《议定书》附件那样,以具有法律约束力的协议形式将每个国家的减排目标确定下来,而只是附上了一份各发达国家拿到谈判桌上的减排目标作为参考。《协议》虽然要求与会各国在2010年2月1日以前要宣布2020年前的减排目标,但并没有提及如果未能履行这一目标将要承担的后果。就2050年长期减排目标的确定问题,之前外界希望达成的一个长期目标是应承诺全球在2050年前较1990年减排50%~90%,而协议在此问题上未能做出明确规定。

其三,对于发展中国家最关心的资金支持和技

于发展中国家的资金与技术支持承诺,原本也是哥本哈根会议的重要议题之一,但是也没有达成预期共识。发达国家暂时只愿意就未来3年每年的资金作出承诺,发展中国家则要求长期融资。在长期资金上,发达国家在协议中作出的不迟于2020年每年提供1000亿美元的承诺,却未明确各个发达国家将出资多少以及这些资金的具体来源。在技术转移上,发达国家在谈判中依然老调重弹,大谈知识产权保护问题,不愿无偿或低价向发展中国家提供相关技术。因此,协议对技术转移也未能达成实质性的制度安排。

### (三) 协议不具有法律约束力

哥本哈根当地时间2009年12月19日上午11时,联合国秘书长潘基文在举行的新闻发布会上宣布“我们最终促成了一个协议(seal a deal)”,称各方同意“注意(take note of)2009年12月18日产生的《哥本哈根协议(Copenhagen Accord)》”。联合国政策计划助理秘书长罗伯特·奥在同一个发布会上解释,“注意(take note of)”在联合国的法律术语语境中,等同于接受(accept),即各方一致同意该文件成为联合国附录文件。但对此文件持有保留意见的国家和地区,不必签署。而伊朗代表则发言指出,根据向联合国法律部咨询的意见,“注意到”的文件并不构成一个条约执行的基础和依据,因为所有文件都有可能被缔约方会议“注意到”<sup>[1]</sup>。

分析以上对于《协议》自身定性的用语“注意(take note of)”、“持有保留意见的不必签署”就反映了这一协议效力的弱质性,表明各缔约方对它的接受程度还存在着分歧。该协议要想成为联合国的官方协议,就必须由与会的193个国家一致背书通过。但是包括古巴在内的5个发展中国家对《协议》投了反对票。因此,《协议》不属于《公约》所有缔约方达成的一致共识,也未能成为联合国气候变化框架公约框架内的正式法律文件。就协议性质而言,由于最终没有确定具有约束性的减排目标,《协议》仅具有政治约束力,而不具有法律效力,其在定性上可以被认为是具有“软法”性质的国际文件,是制定具有法律约束力的国际协议的前身或者是先导。

### 四、《协议》尚待解决的法律问题

由于哥本哈根会议未能达成具有法律约束力的协议,会议之前便存在的几大分歧仍然悬而未决,所有在哥本哈根会议上预期要实现的目标都要在明年墨西哥会议上继续进行谈判。整个国际社会目前面临的重大挑战是,如何将《协议》中的政治意愿变成具有法律约束力的国际法文件。对于各国政府来说,哥本哈根会议已成为过去,现在注意力应该转移到对未来谈判的跟进上。国际社会要想就《议定书》

第二承诺期的国际减排制度做出具体安排,使哥本哈根会议上发展中国家与发达国家利益冲突的焦点问题在墨西哥会议上达成共识,取得积极进展,还需在以下尚待解决的法律问题上做出巨大努力。

(一)促使国际社会在墨西哥会议上达成具有法律约束力的协议

联合国气候变化公约秘书处将于2010年5月在德国波恩进行新一轮气候变化谈判,于2010年12月在墨西哥首都墨西哥城举行公约缔约方第十六次大会。由于此次达成的《协议》中并没有明确其变为具有法律约束力文件的时间表,所有在哥本哈根会议上未能实现的目标都要在2010年墨西哥会议上继续进行谈判,因此,将《协议》内容法律化成了人们对墨西哥会议最大的期待。从过去多年的实践看,这种无法律约束力的协定对各国并不具有很强的执行力。由于缺乏惩罚机制,对任何减排不达标行为,除了道义上的谴责之外,并没有其他应对之法。在气候变化的议题中,“具有法律约束力”的本质体现,关键是要建立具体的执行机制、监督机制和惩罚机制,这也是《议定书》未能解决的问题。作为有约束效应的国际法律文件,《议定书》至今没有惩罚细则,以至不能充分规制发达国家的违约风险。由于这些重大缺陷的存在,自《议定书》第一承诺期(2008-2012年)生效起,发达国家并未在减缓行动上取得任何显著成果,全球温室气体排放依然呈上升趋势<sup>[12]</sup>。因此,2010年在将《协议》法律约束化的谈判中,应通过一系列具体的、可操作的执行、监督和惩罚机制来实现其国际法律规制的目的。国际气候谈判将会是一个艰巨而渐进的过程。希望在2010年的墨西哥,全球政治领袖能达成一份具有法律约束力的协议,以接过《议定书》的接力棒。

(二)发达国家应按照“共同但有区别的责任”原则细化《协议》内容

由于《协议》中对于发达国家要采取的行动规定得过于原则化,所以关于“发达国家到底减排多少”、“发达国家对发展中国家的减排援助如何落实”等焦点问题几乎无一取得实质性进展。因此,在接下来的谈判中重点是如何按照“共同但有区别的责任”原则将发达国家的减排义务以法律的形式明确固定下来,这样才不会使发达国家做出的减排承诺和资金援助成为“空头支票”。

其一,应明确发达国家到2020年量化的减排指标,以及对其减排指标进行测量、报告和核实的准则。在发达国家2020年减排指标问题上,所有发达国家尤需加大力度,不仅要在《协议》确定的全球2℃升温上限的基础上做出进一步明确的减排指标承诺,而且要采取切实的行动实施减排,其减排效果

还应主动接受《公约》下“严格的、充分的、透明的”审查。缺少了这样的机制,国际社会就无法采取必要的行动应对气候变化,而发展中国家也不会相信工业化国家愿意在解决他们自己所导致的问题时能承担其应尽之责。

其二,应明确发达国家提供资金和技术的数量、方式及管理机制。发展中国家的行动规模在很大程度上取决于能否通过国际合作行动有效地提供资金和清洁技术。因此,发达国家必须澄清资金和技术供应的方法以及发展中国家将如何分配和使用这些资金和技术。就《协议》中明确提出的哥本哈根“绿色气候基金”以及“技术机制”,也需要制定出具体实施细则,以使这两大机制具有切实的可操作性。

(三)应确保在未来的气候谈判中进一步维护发展中国家的利益

广大发展中国家作为全球气候变暖最直接和最脆弱的受害者,其在发展经济的同时,如何有效应对气候变化、积极参与全球气候谈判并将自身的利益需求体现在国际法律文件之中,是未来气候谈判应关注的一个重点。国际社会尤其需要在以下两个方面做出努力,以此来维护发展中国家的利益。

其一,发展中国家如何有效参与谈判的问题。为了使国际气候保护法律制度的制定更具有广泛性,未来全球气候规则在制定时必须遵循民主和透明的谈判机制:一方面,谈判有关机构的主席和秘书应当尽量保持谈判基础(文案)的准备程序更加公开和透明,使这个过程更加公正和平衡地反映不同的立场,尤其是广大发展中国家、岛屿国和非洲落后国家的切身利益需求;另一方面,应当改变决策机制,反对大国控制规则制定的“暗箱操作”行为,应当保障所有缔约方的知情权和表决权,以广泛吸收发展中国家进一步参与整个气候谈判进程。

其二,发展中国家如何参与减排的问题。为了促使本次哥本哈根会议取得成功,包括中国、印度、巴西等国在内的发展中大国都做出了自己的减排承诺。然而,发达国家在表示愿意掏钱的同时,又提出要包括中国在内的发展中国家减排行动公开透明为附加条件,要求发展中国家接受国际“三可”作为前提。由于发展中国家减排接受国际“三可”,相当于将自己的自主减排行动置于与发达国家为了偿还历史排放债务而应承担的减排义务同样的标准之下,并且会限制自身为了发展和脱贫而必须的排放空间,因此严重损害了发展中国家的切身利益<sup>[13]</sup>。虽然《协议》中就发展中国家的减排方式做出了原则性的规定,但对于发展中国家减排性质以及减排方式的细则问题肯定将是未来谈判中争议的一个焦点,发达国家也还会以此作为在资金和技术承诺上

讨价还价的一个砝码。在该问题的解决上,还需双方进一步的谈判和妥协,但必须要明确的一点是:坚决反对发达国家将两种不同性质的减排目标相挂钩,发展中国家履行其减排承诺的方式和程度取决于发达国家在资金和技术转让等方面承诺的切实履行,并以保证发展中国家经济和社会的可持续发展为前提。

气候变化问题是21世纪人类社会面临的最严峻挑战之一,事关人类生存和各国发展,需要国际社会携手努力、合作应对。气候变化全球治理的重点不在于谁是受害者,谁应该付出代价,而是如何建立共识,通过共同的规范和标准进行合作以减缓全球变暖的趋势。国际社会应该认真总结哥本哈根气候大会的经验和教训,在现有谈判成果上继续前进,希望2010年的墨西哥会议能够有所作为,达成有法律约束力的国际法协议。

#### 参考文献:

- [1] 人类发展报告2007/2008——应对气候变化:分化世界中的人类团结 [OB/OL]. (2009-12-25). [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_20072008\\_CH\\_Overview.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_CH_Overview.pdf).
- [2] Copenhagen Accord, Draft decision -/CP.15 [OB/OL]. (2009-12-27). <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/l07.pdf>.
- [3] 刘江,尚军.《哥本哈根协议》——全球应对气候变化新起点 [OB/OL]. (2009-12-28). [http://www.gov.cn/jrzq/2009-12/24/content\\_1495846\\_2.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2009-12/24/content_1495846_2.htm).
- [4] Methodological guidance for activities relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and

- enhancement of forest carbon stocks in developing countries, Draft decision -/CP.15 [OB/OL]. (2009-12-28). [http://unfccc.int/files/na/application/pdf/cop15\\_ddc\\_auv.pdf](http://unfccc.int/files/na/application/pdf/cop15_ddc_auv.pdf).
- [5] 王晓军. 直击哥本哈根:一只名为哥本哈根的绣花枕 [OB/OL]. (2009-12-26). <http://icare.greenpeace.org.cn/viewnews-193>.
  - [6] 杜悦英. 哥本哈根协议不是终点 [N]. 中国经济时报, 2009-12-24.
  - [7] 谭晶晶,王小鹏. 中国专家认为:“哥本哈根协议”是“巴厘路线图”谈判进程中的标志性成果” [DB/OL]. (2009-12-27). <http://www.gov.cn/jrzq/2009-12/22/content-1494131.htm>.
  - [8] 世界争议气候峰会成果 英媒称会议就是一场灾难 [N]. 环球时报, 2009-12-21.
  - [9] 李俊峰,乔黎明. 波兹南,离哥本哈根还有多远? [J]. 世界环境, 2009(1):34.
  - [10] 王曦. 国际环境法 [M]. (第2版). 北京:法律出版社, 2005:30,74.
  - [11] 哥本哈根归来有话说. [OB/OL]. (2010-01-02). <http://www.ceweekly.cn/Html/magazine/2009122846988066441.html>.
  - [12] Members of the Global Agenda Council on Climate Change. Shaping an Opportunity Out of Crisis [M/OL]. World Economic Forum Annual Meeting 2009. (2009-12-30). [http://www.weforum.org/pdf/climate/ClimateChange\\_GACmessage.pdf](http://www.weforum.org/pdf/climate/ClimateChange_GACmessage.pdf).
  - [13] 方利平,吴倩. 气候大会谈争吵13天达成“画饼充饥”协议 [OB/OL]. (2009-12-20). [http://intl.ce.cn/sjjj/qy/200912/20/t20091220\\_20652327.shtml](http://intl.ce.cn/sjjj/qy/200912/20/t20091220_20652327.shtml).

## An Analysis on the “Copenhagen Accord” from the Perspective of International Law

ZENG Wen-ge

(College of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

**Abstract:** Copenhagen Climate Summit which was designed to sign a new agreement on the future global action to reduce emissions of greenhouse gases after the expiry of the first commitment phase of “Kyoto Protocol” in 2012, ending up with a non-legally binding document named “Copenhagen Accord”. The provisions in “Copenhagen Accord” about the limit of global warming, fund, technology and the issue of transparency which were based on the principle of “common but differentiated responsibilities” and the “twin-track” negotiating mode provide a starting point for the further negotiations. The “Copenhagen Accord” has legal limitations on the procedure, the content and the legal effect of the accord itself. Therefore, how to turn the political will in “Copenhagen Accord” to legally binding rights and obligations has become the biggest challenge in the follow-up negotiations.

**Keywords:** climate change; Copenhagen Accord; international law

(责任编辑 胡志平)