



坎昆气候变化谈判会议值得期待的主要成果

为第 16 次缔约方大会献言献策

2010 年 12 月，194 个国家代表齐聚墨西哥坎昆，继续就应对气候变化的国际行动展开谈判。联合国气候变化框架公约坎昆会议（第 16 次缔约方大会，COP16）必须发挥三个关键作用，以保证国际气候变化政策能够不断向前推进，并重建哥本哈根会议中以及会后遗失的信任。

首先，在坎昆会议上，国际社会需要向各国人民证明他们是有能力共同合作应对气候变化问题的。世界各国更需要在坎昆会议上获得一些进步，证明国际体系是能够正常运作的。这是重中之重，因为如果此次会议被认为失败则会更加难以在联合国系统中创造有利的政治氛围以促成实际行动，并且也可能导致公众和国家越来越偏离合作的轨道。

第二，坎昆会议需要就主要实施行动达成一致——例如，应用清洁能源技术，减少森林砍伐，提高各国适应气候变化的能力，等等。虽然坎昆会议不可能解决实施行动的各个方面，但是仍然有可能在每项行动中都取得显著进步。必须改变“若要达成协议，则必须所有方面都达成一致”的想法。各国需要从较为容易的问题入手，针对每一小点各个击破，逐步建立共识，以重建信心。

第三，第 16 次缔约方大会需要聚集动力，并取得足够大的进步，这样第 17 次缔约方大会和里约 2012 地球峰会才能够完成其它的承诺计划和实施步骤的制定。

关注“行动”与“支持”

第 16 次缔约方大会需要让人们产生一种期待：这次会议和将来的会议都将让政界和公众关注各国采取了哪些减排行动，提供了哪些支持，以促成清洁能源的应用、减少森林砍伐并适应气候变化的影响。

行动、行动还是行动！ 占了世界排放超过 80% 的国家如今已经承诺将在国内采取具体行动，削减导致全球变暖的温室气体排放。ⁱ 政治表态，公众与媒体的关注以及国际谈判的态势过于关心“协议”（或者谈判文本）的具体内容是什么。而对于各国承诺采取什么行动，各国在国内的具体减排步骤是什么，以及如何协助各国实现低碳经济的转型等问题缺乏足够的关注。坎昆会议需要重建期待，让大家有望看到各国将在国内逐步实施具体的行动，并在之后的每一次缔约方大会上向国际社会报告行动成果。这种报告的形式应该逐步变得更为正式化，但是在坎昆会议上我们应该期待各国用非正式的形式报告它们的行动。各国应该要么说“我们一事无成”要么说“我们做了这些或哪些，但需要更多改进”。我们亟需让各国知道全世界不仅仅关注他们说了什么，还关注他们做了什么。

关注‘快速启动资助’。 在哥本哈根会议中，发达国家承诺在 2010 年至 2012 年期间为发展中国家提供 300 亿美元的资助，用于应用清洁能源、削减森林砍伐导致的排放以及适应气候变化带来的影响。建立信任的关键是发达国家要用切实的方法证明他们“快速启动”资助的承诺正在变成真金白

银，ⁱⁱ 但是也应该重视获得资助的实地项目。对这两方面的关注将促使人们期望看到资金已经到位，而且这部分资金已被用于实质性的项目当中。

就重点问题的具体方面的决定达成一致

第 16 次缔约方大会必须取得一些实质性的进展，在国际应对气候变化中的一些关键方面达成一致。ⁱⁱⁱ 这其中包括以下几方面。^{iv}

测量、报告与核查以及融资是核心。 坎昆会议要取得成果的关键是至少解决一部分的测量、报告与核查（MRV, Measurement, Reporting and Verification）以及融资的问题。如果发展中国家在 MRV 上没有任何进展，发达国家不可能同意在其他问题上更进一步——例如对于通过减少森林砍伐和破坏来降低碳排放（REDD, Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation）、适应气候变化以及技术转移等问题。同时，若融资停滞不前，则发展中国家不愿意在 MRV 中让步。这两个问题在每次谈判中都纠缠不清。在坎昆会议上，这两大问题需要至少解决以下几个方面。

发达国家的测量、报告与核查（MRV）^{1v} 的进展依赖于在以下方面达成一致：

1. *发达国家的 MRV 实施方式的详细框架。* 以发达国家排放透明度的现有体系为基础，坎昆会议的协议不能仅限于哥本哈根协议中的规定，因为它只是保证“目标和融资计算的严格性、全面性和透明性”。坎昆协议需要包含规则明确的协议。
2. *发达国家的国际磋商与分析（ICA, International Consultation and Analysis）的结果建立流程。*^{vi} 各国应该在坎昆达成一致，建立一种流程，为发达国家制定 ICA 的最终规定，并完成一些细节性的指导，使之成为 ICA 的最终细则的主导原则。

发展中国家的国家通讯和 MRV 的进展依赖于在以下方面达成一致：

1. *国家通讯的发布频率、内容和范围。* 在坎昆会议上，各国需要决定非附件一国家需要发布国家通讯的频率是多少（例如，每 4-6 年一次完整版的国家通讯，每两年一次中期国家通讯），在每类通讯里面将有什么具体的组成部分（例如，中期国家通讯将包括排放清单和各国减排行动的详情），每次通讯内容需要具体到什么程度（例如，中期国家通讯要至少包括主要排放源的排放清单，而完整版的国家通讯要包括所有排放源的数据）。更具体的建议参见 NRDC 最新发布的报告。^{vii}
2. *负责为非附件一指南制定更详细的指南的机构、时间表和内容标准。* 坎昆会议不可能解决国家通讯的全部细节，所以第 16 次缔约方大会需要阐明： UNFCCC 哪个下属机构负责制定进一步

的细节，例如，附属履行机构（SBI, Subsidiary Body for Implementation），指南何时终稿（例如，截止到第 17 次缔约方大会），以及指南必须包括哪些细节才能保证谈判的有效开展。

3. *国际磋商与分析（ICA）的结构建立流程*。坎昆需要一个明确的流程，为非附件一国家建立 ICA 程序。该决定将需要包括的组成部分与上述附件一国家行动的 ICA 一致。

坎昆需要解决融资机构安排和资助来源问题：

创建一个新的气候变化的全球基金，制定基金管理方式的细节（例如，理事会的组成），运行机构职责范围的划定标准，整套基金运作指南的建立流程，使得该基金在 COP17 前能够运作起来。

建立一套程序，讨论通过哪些方法可以获得大量、长期融资。这包括审核气候融资高级顾问组的报告以及指明未来道路，考虑如何大幅增加资源投入。^{viii}

针对融资与其他协助的 MRV，需要在以下方面达成一致才能够取得进展：

1. *“快速启动”融资的中期报告结构*。该报告结构将作为一个报告、跟踪和评估快速启动资助的平台，而同时一个更为详细和正式的报告结构也在建立过程中。它需要随着时间的推移逐步改进，并添加更多细节，但目标应是确保报告的速度及透明性，并且包含足够多的信息以给予各方一些信心。^{ix}

2. *融资的通用的报告格式的发布频率、内容和范围，以及完成格式制定的过程*。各国应在坎昆同意他们将为气候融资建立一个通用的报告格式。他们也需要认同这种报告的提交，报告的参量是什么（例如报告的信息有哪些类，融资来源是什么，报告细节程度有多深），以及如何审核/核查该报告，以保证信息的准确性。

可以就关键的实施行动达成一致——在 REDD，技术和适应气候变化上取得进展。在哥本哈根的会议上，对于通过 REDD、应用清洁能源以及适应气候变化等议题，各国已在国际合作的一些基本性问题上离达成一致近在咫尺了。虽然有些方面还仍然存在争议，但是坎昆会议有可能在一些关键性方面达成共识，使得各国就上述三个问题能够采取切实的行动。新的气候变化全球基金将作为一种渠道，动员各类资源和援助力量，促进发展中国家的 REDD、清洁能源和适应气候变化的进展。通过在短期内快速启动资金的方法也在调动资源。在 REDD、清洁能源和适应气候变化上的决定可以作为一种重要的指导，保证所有的资源都得到有效的调动。这些决定也需要建立协商一致的保护机制，把资源的使用产生的环境和社会影响减少到最小。因此，REDD，清洁能源和适应气候变化的坎昆决定至少需要在以下几个方面达成一致。

建立 REDD 的部分参量。在哥本哈根，各国曾非常接近在如何应对来自 REDD 排放的问题上达成一致。此类排放占了世界总排放量的 15% 左右。在坎昆，各国应同意创建一种框架，开始落实明确的指导，保护生物多样性、社会福利、土著居民和社区的权利、并保护自然森林。该协议应鼓励所有国家采取强有力的措施，消除导致森林砍伐和破坏的因素。

创建相关机制，帮助发展中国家应用清洁能源。如今有一个 13 万亿美元的机遇，帮助发展中国家在未来二十年内应用清洁能源，满足这些国家不断提高的能源需求。在坎昆，各国应同意创建一个“技术中心”，在世界不同的地区建立“网络”，帮助发展中国家利用重点专业知识来应用清洁能源。这些机制将为寻求援助的发展中国家提供专门的技术、资金、以及疑难解答援助。

制定适应气候变化的体制性安排，帮助那些已经感受到气候变化影响的最弱势的国家。在坎昆，各国应着手勾勒出一套组织架构，使得全球气候基金能够推动并资助适应气候变化的活动，重点支持最易受到气候变化影响的国家和最不发达的国家的适应性活动。此协议也应推动国家层面的工作流程，强化从规划到实施的全范围的适应性行动。

保持蒙特利尔议定书下氢氟烃 (HFC) 的进展。坎昆会议采取的任何行动都不应干预蒙特利尔议定书规定的逐步淘汰HFC生产的行动，这是 91 个发达国家和发展中国家今年 11 月份在曼谷的一份宣言中支持的一项行动。^x

关于 NRDC

NRDC（美国自然资源保护委员会）是一家国际非营利环保组织，拥有超过130万名会员和在籍积极行动者。自1970年成立以来，我们的律师、科学家和其他环保专家一直孜孜不倦地保护着自然资源、公共卫生与环境。NRDC的总部位于纽约，在华盛顿、洛杉矶、旧金山、芝加哥、蒙大拿州以及北京均设有办公室。更多信息，请访问www.china.nrdc.org（中文网站）和www.nrdc.org（英文网站）。

英文访问请联系 Jake Schmidt, NRDC 国际气候政策主任，电邮：jschmidt@nrdc.org；或 Barbara Finamore, NRDC 中国项目主任，电邮：bfinamore@nrdc.org，

中文访问请联系 Alvin Lin, NRDC 中国气候与能源政策主任，电邮：alin@nrdc.org 或李旻，传播主管，电邮：yangli@nrdc.org

ⁱ 参见http://switchboard.nrdc.org/blogs/jschmidt/110_countries_copenhagen_accord.html

ⁱⁱ 快速启动承诺的独立概要，参见<http://www.wri.org/publication/summary-of-developed-country-fast-start-climate-finance-pledges>

ⁱⁱⁱ 坎昆协议应该采取“决定”的形式。并不具有法律“约束力”，但是各国应该遵守他们协商一致的决定。

^{iv} 有一些是由各国直接关联的，所以一个方面的进展有可能促使另外一个方面的进展。

^v 我们的观点是推动发展中国家的MRV将要求发达国家的MRV也取得相似进展。若发展中国家认为发达国家的自身的MRV系统非常弱小，则发展中国家不可能改进自己的MRV。

^{vi} 哥本哈根达成的协议的其中一个要素就是规定让发展中国家排放和国家通讯的监控与报告接受“国际磋商与分析”。虽然哥本哈根协议没有为发达国家规划同样的流程，但是我们觉得这样做的重要性仍然很大。

^{vii} 国家通讯是UNFCCC的主要报告职能。发展中国家和发达国家均通过国家通讯进行报告。NRDC就有关该过程的更多细节和改进建议发布了一份最新报告，参见：<http://www.nrdc.org/policy/reports.asp>

^{viii} 哥本哈根协议同意：“到 2020 年实现每年共同集资 1000 亿美元的目标，用于满足发展中国家的需求”。气候融资高级顾问组不久前发布了一份报告，指出增加资源的若干选择：

<http://www.un.org/wcm/content/site/climatechange/pages/financeadvisorygroup>

^{ix} 荷兰计划可以成为这种中期报告的平台，参见：<http://www.faststartfinance.org/>

^x 更多详情，参见：http://switchboard.nrdc.org/blogs/ddoniger/progress_on_hfcs_the_super_gre.html