

德班，蹒跚中的里程碑

——南非气候变化大会走笔

■ 巢清尘

德班，南非美丽的港口城市，她的宁静在2011年11月28日被联合国气候变化大会的喧嚣打破，1.2万多参会人员纷至沓来，会议一直持续到12月11日。大会按照“巴厘路线图”授权，经过艰苦谈判，在比预定结束时间推迟了35个小时之后，最终通过了德班一揽子成果，主要包括《联合国气候变化框架公约》（以下简称《公约》）下长期合作行动、《京都议定书》（以下简称《议定书》）第二承诺期、2020年后各国合作行动进程和绿色气候基金等一系列安排。

德班会议一揽子成果，是相互妥协、平衡各方利益的结果。总体维护了公约和议定书的基本框架，进一步坚持了多边机制、广泛参与和公开透明以及缔约方驱动原则，在发展中国家关心的资金、适应、技术和能力建设等问题上取得了一定积极进展，为今后全球应对气候变化做出了基本的制度性安排，具有“里程碑”式意义，体现了国际社会应对气候变化行动积极向上的一面。但是，会议未能全部完成“巴厘路线图”谈判，各方在一些关键问题上分歧依旧，《京都议定书》第二承诺期尽管明确，但由于加拿大、日本、俄罗斯的退出，以及减排指标的确定是依据“自下而上”的申报方式，意味着《议定书》第二承诺期的弱化。特别是新制度的建立如何能继续体现“共同但有区别的责任”和公平原则，将是很多发展中国家高度关注的问题，未来谈判仍将是长期和艰难的过程。

会议在《坎昆协议》基础上，对减缓、适应、技术开发和转让、能力建设和透明度等问题做出了进一步安排。减缓方面，要求发达国家进一步澄清其减排指标，决定通过研讨会方式讨论发展中国家减缓行动的多样性，并就增强发达国家减缓目标和发展中国家减缓行动透明度机制做出了安排；建立了《公约》下的适应委员会，用以协调全球适应行动，帮助发展中国家尤其是最不发达国家提高适应能力；启动了技术转让机制，技术中心与网络等相关机构的运行模式和工作程序获得通过；进一步细化了审评模式和机制安排。未就全球长期减排目标和峰值时间框架达成一致。决定将特设工作组的期限延长到2012年，就未尽事宜继续磋商。

《议定书》第二承诺期从2013年1月1日开始，结束时间是2017年12月31日还是2020年12月31日，将由《议定书》特设工作组在其第17次会议上决定。会议未通过关于第二承诺期修正案，仅“邀请”《议定书》附件一缔约方在2012年5月1日前提交其量化减排目标的“信息”，并在其第17次会议上加以“考虑”。强调了附件一国家整体减排目标2020年应在1990年基础上至少降低25%~40%。《议定书》第二承诺期的安排将在今年的缔约方第18次大会上正式被批准。

会议决定建立“加强行动的德班平台特设工作组”，负责2020年后适用于《公约》所有缔约方的新法律条约制度的具体安排。工作组将于2012年上半年开始工作，并尽早且不迟于2015年完成其工作，以保证新的法律条款于2020年后生效。条款将涵盖减缓、适应、资金、技术转让、行动透明性、支持和能力建设等公约现有框架下的所有方面。决定启动加强减排的工作计划，探讨确保所有缔约方尽最大努力减排的行动和选择，2012年第一次谈判会议期间将举行会间研讨会讨论有关事宜。大会期间，各国代表围绕2020年后的减排安排应该被称为“法律框架”、“法律条约”还是“法律结果”互不相让，最终列入的有“议定书”、“法律文书”或“具有法律效力的协议成果”三个选项。

会议正式启动了绿色气候基金（GCF），批准GCF作为公约资金机制下正式运行的法律实体；就基金治理模式和机制安排、资金来源、国家主导原则等问题做出了规定，要求在2012年缔约方第18次大会前完成GCF的机制安排。

（作者单位：国家气候中心）



会议期间非政府组织每天向表现最差的三个国家授予“化石奖”（摄影 巢清尘）