

在可持续发展的道路上再聚共识

——马拉喀什气候大会总结报告

Get a consensus on the road to sustainable development

■文 / 刘哲



2016年11月7-19日，COP22在摩洛哥马拉喀什召开。

引言

2016年11月7-19日，《联合国气候变化框架公约》第22次缔约方大会（COP22）在摩洛哥马拉喀什召开，会间同时召开的还有《京都议定书》第12次缔约方大会（CMP12）和《巴黎协定》（Paris Agreement, PA）第1次缔约方大会（CMA1）。此外，公约科学技术附属机构第45次会议（SBSTA45）、公约履约附属机构第45次会议（SBI45）、巴黎协定特设工作组第一阶段第二部分会议（APA1-2）也同期召开。在PA刚刚生效，美国大选结果出炉的时间节点上，马拉喀什气候大会为未来全球气候治理，以及全球低碳、绿色、可持续发展指明了方向。本文

从马拉喀什气候大会的总体情况、主要内容、结论和启示几个方面来总结此次会议的成果，为制定未来发展战略和政策抉择提供参考。

一、马拉喀什气候大会的整体情况

此次马拉喀什气候大会的参会人数约为22500人，其中有15800名政府代表，5400名联合国机构官员，还有1200名媒体记者。相较往届，此次会议的规模较小、人数较少。总体来看媒体关注度不高，而且媒体对本次会议关注的焦点在很大程度上受到了美国大选的冲击。

会议第一周集中安排技术谈判，SBSTA、

SBI、APA 下的谈判密集地在此期间完成，关于能力建设、适应等预期产生成果的议题，如期完成了谈判任务，而资金、透明度、减缓等议题也达成了阶段性的共识。此次会议共形成 35 项决议，其中 25 项 COP 决议，8 项 CMP 决议，2 项 CMA 决议，这些大会决议为巴黎协定技术谈判的后续工作进行了指导，并决定了适应基金将服务于巴黎协定等内容。

会议的第二周是高层对话，在《巴黎协定》的光环和美国大选结果的冲击下，各界对本次会议并未抱过高的预期，与大会各项成果一同出台的还有一份政治立场文件，包括美国在内的各国首脑和政府代表，共同发声，达成了《马拉喀什行动倡议》（MARRAKESH Action Proclamation for Our Climate and Sustainable Development），为各方普遍消极的谈判情绪注入了一剂强心剂。PA 为全球广泛参与气候治理搭建了自下而上的平台，实现了最大范围的多参与、低门槛的国际治理模式。此次会议是对 PA 这一里程碑式国际气候协议的极大肯定，肯定了其包容性、可塑性和创新性。

二、主要成果内容

适应。本次会议共有 7 个适应领域的议题，分别在 SBSTA 和 APA 下进行。涉及到的问题主要有：

（1）适应信息通报与国家自主贡献信息（NDC）的关系；（2）适应登记簿的内容和要素，及其与 NDC 的关系；（3）适应信息通报的目的、特征和要素；（4）适应出资等。适应议题的核心还在于出资问题，发达国家，包括欧盟和伞形国家在内的出资源普遍消极，在巴黎协定的光环下，发达国家在适应出资问题的谈判语言上更为保守和后退，拒绝将敦促（urge）、鼓励（encourage）等表述用于发达国家出资相关内容中，主张所有国家应承担共同的出资义务。发展中国家，以 77 国集团和中国（G77+China）为核心，为了缓和谈判气氛，采取了迂回的策略，在适应出资问题上淡化出资义务和渠道，强调资金的使用。关于适应信息通报的目的，发展中国家仍希望这是一个交流适应资金需求的平台，而发达国家则认为这是一个交流经验看法的机制，是国家适应计划（NAP）的摘要，应尽量简化。总的来看，这次谈判中，适应议题的进展不大，成

果内容均为程序性的安排，各方还在表述各自的观点，交锋比较激烈，但共识较少。

损失损害。损失损害议题的主要内容有（1）对华沙机制（WIM）的审查时间和频率；（2）损失损害议题的谈判定位。损失损害议题是小岛国和最不发达国家主推的，今年大会对损失损害机制进行了审查。小岛国和最不发达国家还希望将这一审查机制固化，经过谈判，决议通过每隔不超过 5 年完成对 WIM 的一次审查，关于下次审查时间的讨论和谈判将于 2019 年再次开启。关于 WIM 的谈判定位问题，即 WIM 放在 COP 下还是 CMA 下进行谈判的问题，非洲国家集团由于很多集团内部缔约方尚未对巴黎协定批约，强烈要求仍将 WIM 放在 COP 下而不是 CMA 下谈判。而美国却强调应该只在 CMA 下谈判 WIM 相关问题，并且不应涉及补偿的问题。小岛国和菲律宾等缔约方也对这一问题表示关切。关于这一问题，首先，WIM 是 COP 下的议题，是坎昆适应框架的授权和成果，在 COP 下的谈判很难取消，而巴黎协定也授权了 CMA 对 WIM 问题进行细化，那么从法理上说，WIM 也可以放在 CMA 下谈判。关键问题是，如果将 WIM 放在 CMA 下谈判，就很难依据“共同但有区别的责任”原则，来敦促发达国家进行出资，出资义务将会被打散和分散。损失损害问题很多都是适应的内容，目前虽然已经成为独立议题并且成立了固化机制，但是很难新增资金窗口，实质上是弱化了适应议题的相关诉求。此次会议的成果也多为程序性安排，无实质进展。

能力建设。本次会议能力建设议题主要有三个主题，分别是第三次综合审议《公约》下能力建设框架的执行情况；第三次综合审议《议定书》下





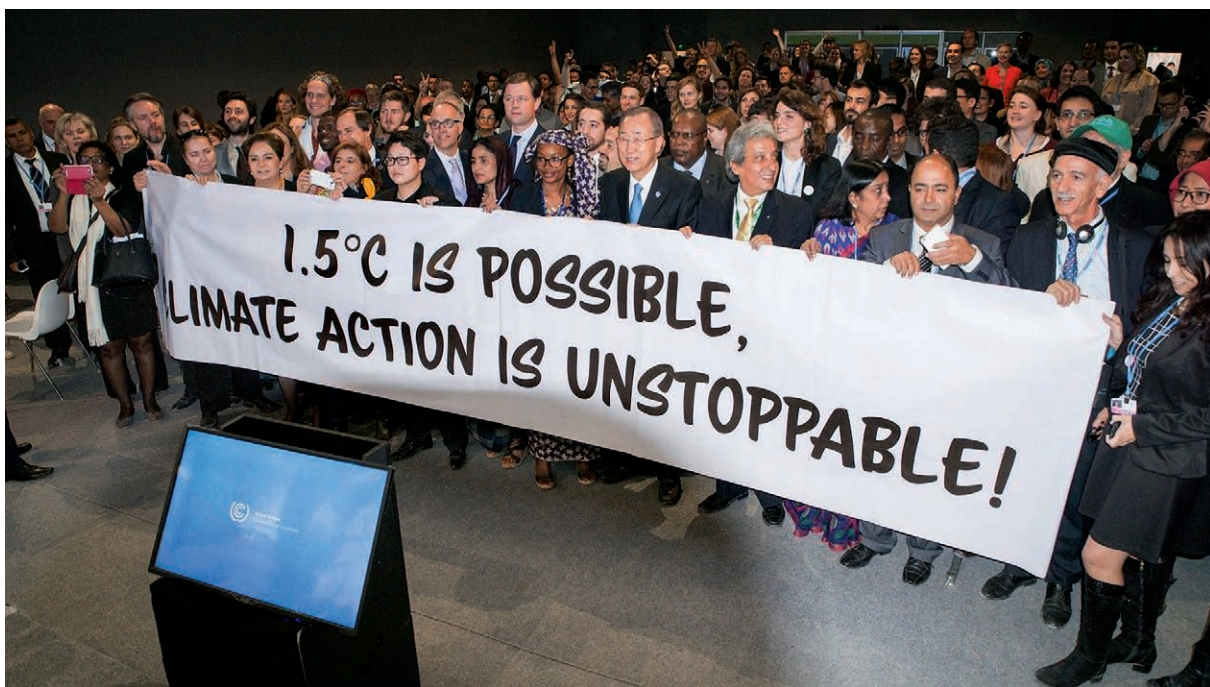
能力建设框架的执行情况；巴黎能力建设委员会（PCCB）相关问题。会议最终 PCCB 的工作方案，选出了 12 位能力建设委员会委员，我国谈判代表当选其中之一。会议还决定 2017 年能力建设的主要工作就是促成各缔约方在《巴黎协定》框架下提交国家自主贡献（NDC）。能力建设在巴黎协定中被列为优先支持的领域，特别是透明度相关的能力建设问题受到了各方关注。在未来的谈判中，围绕透明度机制建设的能力建设，将在更为具体的机制，如 PCCB 下展开，相关动向值得跟踪关注。

三、焦点和难点问题

长期资金。这次会议所讨论的长期资金还是 2020 年前发达国家 1000 亿美元的出资路线图的问题。这次会议上，发达国家抛出了一个 1000 亿美元路线图，并要求在成果文件中明确，各缔约方“欢迎（welcome）、欣赏（appreciate）、这一扎实（concrete）的路线图（road-map）”。然而这一所谓的路线图与之前经合组织国家（OECD）的气候资金路线图报告类似，资金的来源中包含了大量的发达国家双多边对外直接援助、多边开发银行的优惠贷款等内容，并不能满足所谓的“新的”和“额

外的”公共资金来源的要求。因此，经过发展中国家谈判代表的坚持，在成果文件中，只表述为“欣喜的注意到”（notice with appreciate）。可以说，资金的谈判历来是重点和难点，此次会议这个问题更为突出。美国新一届政府很可能大幅消减甚至取消对全球气候治理的资金支持，结合目前的国际经济和政治形势来判断，未来国际气候的公共资金将很难新增。在这个预期下，未来的资金谈判将很难达成共识，私人部门和市场在气候资金问题上的作用不容忽视。《公约》下谈判的气候资金主要指公共资金，这是在“共同但有区别的责任”原则指导下，发达国家应该承担的减排和支持的历史责任。目前发达国家由于自身经济萧条和出资政治意愿低落，拒不承认这种道义上的历史责任。一方面，发展中国家应在谈判中不断申明立场，争取获得发达国家的谅解和共识，另一方面，要积极的参与非公共渠道资金机制的建立和规则设置，并充分利用南南合作机制发声。

透明度机制及关联议题。目前 APA 谈判中透明度主要指应对气候变化的行动和支持的透明度，具体包括透明度的模式、程序和指南（MPGs），谈判的主要问题在于（1）MPG 的要素；（2）如何体现



当各国重申对巴黎协议的承诺时,民间社会对马拉喀什气候谈判作出回应。

发展中国家灵活性; (3) 2017、2018 年的工作安排。与透明度的议题本身同等重要的关联问题还包括,国家自主贡献相关议题、全球盘点相关议题和巴黎协定促进实施和履约议题。可以说,这四个 APA 下的议题从信息的登记、报告、评审、执行等几个环节,共同构成了 PA 的透明度机制。虽然目前的谈判看似分散,但实际上内在的关联盘根错节,而且很多问题都在逻辑上有一致性,需要统筹考虑当前和未来的各种情况,综合决策。可以说,这一整套透明度机制是 PA 自下而上气候治理框架的精华,参与这套机制的规则设置就掌握了未来气候话语的主动权,这不仅关系到国际气候治理的有效性,还会对各缔约方国内的环境治理产生深远的影响。

弱约束条件下的减缓。PA 的正文中并没有明确各国的减缓义务,可以说是 PA 的遗珠之憾。在弱约束条件下,如何保证全球的减排行动能够满足全球升温控制的 2 度目标是短期可见的极大挑战。在这种情况下,一方面要充分利用 NDC 履约及全球盘点机制,从道义上要求发达国家承担全经济范围内、全要素、全气体覆盖的量化减排义务,另一方面,要充分考虑如何通过市场化手段,为发展中国家的减排行动谋取应得的补偿。

四、结论和启示

马拉喀什大会为全球可持续发展再聚共识。此次马拉喀什大会如预期所见,并未达成实质性成果。而且在巴黎协定具体细节尚未完全敲定,巴黎协定第一次缔约方大会草草开幕的情况下,马拉喀什大会实质上实现了巴黎协定后,下一次重要文件出台前的过渡。值得肯定的是,此次马拉喀什大会为全球可持续发展和全球气候治理再一次凝聚了各缔约方高层政治领袖的共识,增强了各方继续行动的信心。

巴黎协定的技术谈判任重道远。巴黎协定的技术谈判刚刚展开两轮,未来在透明度、资金等领域的技术谈判还存在很大的分歧,要想达成政治共识,需要极大的政治智慧和谈判技巧。我国绿色、低碳、可持续发展、生态文明建设、一带一路战略等的落实等都与全球应对气候变化的主题一致,需要我国在国内环境治理和气候外交领域发挥更加重要的作用。巴黎协定的落实,将极大地带动全球环境治理水平的提升,我国应该参与到规则设置的前沿,主动引领未来国际治理规则的制定。[1]

作者单位: 环境保护部环境与经济政策研究中心