



Copenhagen Accord and Chinese Negotiation Strategies

Mingde Cao*

Abstract

The Copenhagen Climate Change Conference began with high expectations but ended in despair. It reached the so-called Copenhagen Accord with some dissenters. In order to achieve the ultimate objective of the Convention to stabilize the greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that will prevent the anthropogenic interference with the climate system, the increase in global temperature should be kept at below 2 degrees Celsius when compared to the pre-industrial period. The Copenhagen Accord calls for deep cuts in global emissions so as to reach this goal. The Accord provides that new and additional predictable and adequate funding should be given to developing countries. The Accord stipulates that the Copenhagen Green Climate Fund should be established to support the projects, programmes, policies and other activities in developing countries related to climate change mitigation. Parties have different opinions on the Copenhagen Accord, the main result of the Copenhagen Climate Summit because of their different perspectives. There are two opposing views on the Copenhagen Accord. The positive one holds that the Accord has made the USA and other large emitters of developing nations commit to significant greenhouse gas emission reductions. The negative one holds that the Accord does not contain binding targets for greenhouse gas emission reductions and is not a legally enforceable agreement. The EU played a limited role at the Copenhagen negotiations, while the USA and China played a central role, and will continue to take leadership in the future climate change negotiations.

* Professor of Civil Commercial and Economic Law School, China University of Political Science and Law, Beijing (email:mingde-cao@vip.163.com).

哥本哈根协定及中国未来的谈判策略

曹明德*

摘要：哥本哈根协定明确了将大气中温室气体的浓度控制在 2℃ 增长幅度以下的公约所确定的最大目标，并规定为发展中国家提供规模增加的、新的额外的、可预见的和适当的财政援助并改善资金获取的途径，决定成立哥本哈根绿色气候资金支持在发展中国家与减缓有关的计划、项目、政策和其他活动。各国由于对该次大会的期望和观察视角的不同对谈判所取得的成果《哥本哈根协定》存在着肯定和否定两种截然不同的观点，美国和中国对该协定的达成发挥了关键作用，中国在未来谈判中应坚持双轨制和发展中国家身份。

关键词：哥本哈根协定；气候变化框架公约；COP15；谈判策略

一、引言

哥本哈根气候变化大会的社会关注度超乎寻常，来自世界上 193 个国家的代表汇集在丹麦首都的贝拉会议中心，经过历时 12 天的谈判，达成了一份附有反对国家名单脚注的《哥本哈根协定》，可以说这次的气候峰会是进程一波三折、希望与失望并存、会议组织工作最差、结果出乎意料的联合国历史上没有先例的大会。从谈判的一开始，各国的分歧就十分明显。77 国家集团加中国等发展中国家与欧盟、和以美国为首的伞形集团（包括加拿大、澳洲和日本）在《哥本哈根协定》文本（草案）及一些重要条款上各执己见。中国、巴西、印度、南非等“基础国家”提出了“北京文本”，这为后来《哥本哈根协定》得以通过的重要基础。而欧洲国家则事先炮制出“丹麦文本”，“丹麦文本”的核心是为缔约国设定了双“50”的减排目标，即到 2050 年，全球温室气体的排放量应在 1990 年排放量的基数上削减 50%。三大阵营在谈判过程中各不相让，谈判进程硝烟弥漫，大会之后仍有不少问题需要在未来的墨西哥城等数轮后续谈判中加以逐步解决。

二、对《哥本哈根协定》的简要评价

*中国政法大学民商经济法学院教授、法学博士，email:mingde-cao@vip.163.com。本文受“教育部人文社会科学研究项目基金资助”，是教育部一般项目《气候变化法律研究》（项目批准号：09YJA820089）的阶段性成果。

对该次大会取得的成果《哥本哈根协定》的评价存在两种极其不同的观点。一种观点认为，《哥本哈根协定》是一个巨大的进步。David Doniger 认为，美国总统奥巴马和基础四国领导人提出的《哥本哈根协定》突破了数年来谈判的僵局，并取得了三大目标：一是这一协定规制了世界上所有的温室气体排放大国进行真正的减排；二是这一协定确立了评估国家减排义务的透明框架；三是这一协定启动了史无前例的财政来源用于帮助贫困和脆弱的国家应对气候变化的不利影响，保护其森林，并采用清洁技术。¹他反驳了以下几种消极论调：一是该协定未能有效地将气温增长幅度控制在 2℃ 以下，二是该协定未能将削减排放量具体化，三是该协定的承诺没有法律约束力，四是该协定威胁到《联合国气候变化框架公约》的未来，五是该协定类似于小布什总统的“主要经济体进程”（MEP），六是该协定不会打动美国参议院。²

Rob Fowler 教授认为，《哥本哈根协定》及其两个决定（COP15、CMP15）的最有可能的评价是既不成功也不算失败。而对大多数人而言，哥本哈根大会没有达成有法律约束力的协定以及没有具体解决议程安排的很多重要事项是失败的明显标志。³很多期待在大会上解决的关键问题均留待以后来解决。《哥本哈根协定》的地位是不明朗的，它是大会所提出而没有经过大会通过的协定，甚至没有取得“软法”的法律地位。

Christian Egonhofer 和 Anton Georgiev 认为，哥本哈根气候大会原先目的是在《京都议定书》第一承诺期期满前通过谈判达成一个新的生效的协议，从这个意义上来说哥本哈根大会是一个失败。⁴至少对欧盟来说是如此，因为，欧盟期待达成一个综合的可操作性的协议，包括根据各自的责任和能力确定的温室气体减排义务和财政援助，并对从现在到 2050 年所剩下的累积的 15500 亿吨二氧化碳当量的碳预算进行分配。⁵

不管《哥本哈根协定》是政治协定还是法律协定，它是国际社会共同应对气候变化的又一次不同寻常的一个重要成果，该协定首次将美国纳入到承诺温室气体强制减排的轨道，并促使包括中国在内的发展中国家和新兴经济体承诺更有力度的削减排放目标，尽管发展中国家不愿意承担强制性的减排义务，并在解决发达国家向发展中国家、小岛

¹ D. Doniger, *The Copenhagen Accord: A Big Forward* (available at http://swithboard.nrdc.org/blogs/ddoniger/the_copenhagen_accord_a_big_st.html).

² Ibid.

³ R. Fowler, 'An Initial Assessment of the Copenhagen Outcomes', posting of Rob Fowler, Rob.Fowler@unisa.edu.au, envlawprofessors@lists.uoregon.edu, (Dec. 20, 2009) (on file with author).

⁴ J. Broder, '5 Nations Forge a Climate Deal, but Many Goals Remain Unmet', *The New York Times*, Dec. 18, 2009.

⁵ C. Egonhofer and A. Georgiev, 'The Copenhagen Accord-a first stab at deciphering the implications for the EU' (available at <http://www.ceps.eu>).

屿国家和最不发达国家提供财政援助的资金来源上向前迈进了一步，而且在减排透明度和尊重发展中国家主权以及绿色气候基金的设立等方面达成了框架性的协议，为 2010 年的墨西哥城谈判打下了基础。但是，也应当看到，该协定在一些重大问题上没有取得实质进展，只是将其推延到未来的谈判中，未来发达国家承诺的强制性减排目标以及发展中国家的自愿减缓行动仍然存在激烈的相互博弈，这依然取决于各缔约国在应对气候变化方面的政治意愿。可以预见的是，各国在减排方面仍有一定的让步空间。换言之，在未来的共同行动中，各国将视别国的减排力度来调整自己的减排目标，至少美国和欧盟均有强化减排目标的空间。《哥本哈根协定》是全球应对气候变化的新的重要的起点，也是向前迈进了一大步。

三、中国在未来气候变化国际谈判中的策略

哥本哈根回合之后中国如何应对未来的气候变化国际谈判？从国际法的角度观察，在气候变化的责任分担上中国应坚持历史责任原则以及共同但有区别的责任原则。首先是历史责任原则，因为今天的气候变化问题实际上是发达国家过去和现在人为地排放温室气体所造成的，发达国家理应对其行为引发的后果负责，为其行为付费，这是我们进行国际谈判的一个前提和基础。发达国家自产业革命以来温室气体排放的历史已近 200 余年，其历史累积排放量高，而中国实现改革开放政策至今仅 30 年左右，历史累积排放量较低。其次，我们应坚持共同但有区别的责任原则。发达国家与发展中国家共同承担保护地球气候资源的责任，这是各国的共同责任。有区别的责任应理解为发达国家应当在技术上、资金上援助发展中国家减缓和适应气候变化并支持其能力建设。以上述一般原则为前提，在温室气体减排责任分配问题上中国应坚持如下具体原则：一、人均排放权原则，中国人均排放量并不高，尽管已经超过了世界平均水平，这个原则对中国来说没有印度那样好用，因为印度 10 亿多人口，但是排放量不大，中国现在是世界上排放大国，但与发达国家相比，人均排放量很低。如，美国温室气体的人均排放量相当于中国的近 6 倍。二、满足公民生存需要原则。中国的温室气体排放主要是用来满足公民的基本的能源需求和物质需求，而西方国家主要是满足其消费者的奢侈性需求，这两种需求在性质上是不同的，这一点对中国来说特别重要，中国有 9 亿农民，他们基本上不消耗多少能源资源，他们对全球变暖的影响是很小的，满足公民对能源资源的基本需求也是保障公民人权的重要内容之一。三、实质公平原则。中国是世界工厂，中国生产

的产品供西方国家消费，把污染留给了中国，西方国家将污染严重的产业转移到发展中国家，现在反过来又限制这些国家的温室气体排放，这是不公平的。来源于西方国家的消费占中国温室气体排放量的 15%-20%，在计算排放义务分配时应当考虑这一因素。但是我们注意到眼下欧美国家对来自于中国产品的实行贸易制裁，比如反倾销、反补贴或对中国产品征收惩罚性的关税，所以这个问题很值得重视。我们应当研究制定法律对欧美国家的部分产品征收碳关税，以便对欧美部分国家采取的边境贸易措施予以回击。从法律上来说，如果我们没有相应的碳税法律则不能对来自于国外的同类产品征收碳税，否则会违反 WTO 的非歧视待遇和国民待遇原则。

四、中国坚持双轨制和发展中国家身份。这是中国参加谈判的前提之一，中国作为《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》的缔约国、批准国，是非附件 B 国家，不承担强制性的减排义务，中国政府宣布的 2020 年减排目标也是国内的自愿减排目标，因此，应继续《京都议定书》和巴厘岛路线图所确立的双轨制并延续这一路径前进。而美国政府（包括现在的奥巴马政府）不愿意批准《京都议定书》，但愿意在《联合国气候变化框架公约》的框架下承诺其强制性的减排目标。

五、中国应启动国内的碳市场和排放权交易制度建设，可以预见未来谈判的一个重要内容是碳市场，可能会改变目前单一的以项目为基础的碳交易制度，而采用综合性方法的来构建碳市场和排放贸易体制。因此，我们应探讨在国内实施碳排放贸易制度，从而为构建国际碳市场提供基础数据、方法和程序方面的经验，并主导国际碳市场规则的制定。