



太平洋岛国发展论坛
第三次峰会闭幕

发表应对气候变化宣言

本报综合报道 为期3天的太平洋岛国发展论坛第三次峰会9月4日在斐济首都苏瓦闭幕。会议发表了《气候变化苏瓦宣言》,呼吁世界各国加速削减温室气体排放,共同应对气候变化。

宣言说,气候变化使太平洋岛国蒙受不可逆转的损失,威胁岛国民众生存,侵犯岛国民众人权。宣言强调,在应对气候变化问题上,发达国家应发挥带头作用,增加技术转让和应对气候变化融资,加强能力建设支持,以帮助发展中国家,尤其是包括小国在内的最脆弱国家提高应对气候变化的能力。

宣言呼吁今年年底在法国巴黎召开的联合国气候大会达成具有法律约束力的协议。据悉,太平洋岛国领导人将把这份宣言带到联合国气候大会上向全世界展示。此次峰会的与会领导人认为,峰会实现了联合国气候大会召开前太平洋岛国协调立场,统一口径的预期目标。

斐济、密克罗尼西亚联邦、汤加、瑙鲁、法属波利尼西亚等20多个国家和地区的元首、政府首脑和高级官员参加了本次峰会。

全球森林面积损失惊人

热带国家成重灾区

本报讯 总部位于美国华盛顿的世界资源研究所日前发布报告指出,2014年全球损失了超过1800万公顷林地,相当于两个葡萄牙的国土面积。这份报告以美国马里兰大学和谷歌公司提供的数据库为依据,指出热带国家受影响最大,占990万公顷,超过损失林地面积的一半以上。

报告指出,2014年全球森林损失面积为2001年以来最多的一年。数据指出,东南亚湄公河流域、南美的大查科地区(包括巴拉圭、阿根廷和玻利维亚)、西非和马达加斯加成为新的重点地区。

按国家看,2014年森林面临损失速度最快的国家是柬埔寨,其次是塞拉利昂、马达加斯加、乌拉圭、巴拉圭、利比里亚、几内亚、几内亚比绍、越南和马来西亚等。

报告指出,对橡胶和棕榈油需求的逐渐增长,以及大豆种植面积、农场和其他农产品生产的扩大导致在一些意想不到的地区也出现了林地面积缩小的现象。

报告还强调,全球热带雨林最多的巴西在过去10年中亚马逊树木砍伐率下降了70%,被认为是林地保护方面的成功案例。

据《参考消息》报道

中阿环保论坛即将召开

10国政要出席

本报见习记者张平 崔万杰银川报道 记者从宁夏回族自治区环保厅获悉,目前已经确定10个国家的外宾将出席中阿环保论坛。

据介绍,2015中国-阿拉伯国家环境保护合作论坛(以下简称“中阿环保论坛”)由环境保护部和宁夏回族自治区共同主办,由中国-东盟环保合作中心、宁夏自治区环保厅、博天环境集团股份有限公司三方共同承办,是2015中国-阿拉伯国家博览会的一项重要活动。论坛主题为“绿色丝路”和中阿环境合作伙伴关系,将于9月11日-12日在宁夏银川举办。

目前,中阿环保论坛各项准备工作正在顺利推进。约旦、苏丹、巴勒斯坦、埃及、阿联酋、科摩罗、摩洛哥、阿曼、索马里、巴林等10个国家的5名环境保护部副部长,3名驻华大使等其他代表将参加论坛。

除宁夏自治区外的西北4个省区和全国4个少数民族自治区及与宁夏自治区重点合作省区环保系统主要负责人确定参加论坛,近50家国内重点环保企业和阿拉伯国家企业代表将参会参展。预计参加论坛的中外来宾、专家、学者、参展商达300余人。

联合国2015年第三轮气候谈判闭幕

凝聚高层共识 注入政治动力

据新华社电 联合国2015年第三轮气候谈判9月4日在德国波恩落幕。各方在本轮谈判中继续就定于年底在巴黎达成气候协议交换意见,但在大部分关键议题上未取得明显进展,谈判进程面临提速压力。

本轮谈判于8月31日开始。来自190多个国家和地区的代表的代表按照不同议题分成8个小组,围绕主持谈判的两名联合主席整理的80多页谈判案文进行讨论。在此过程中,各方进一步澄清了各自立场,并在一些问题上交换意见。

谈判主席丹尼尔·赖夫斯泰德评价说,本轮谈判得到各方深入参与,富有成效。

不过,在发展中国家和一些非政府组织看来,各方在减排、资金

等大部分关键议题上仍然在进行概念性讨论,迟迟未能针对具体案文逐段磋商,谈判进展速度并不令人满意。

中国气候谈判首席代表苏伟表示,气候谈判是一个长期过程,需要充分阐述立场、反复磋商,才能尽可能聚同化异,找到大家都能接受的方案。但随着巴黎气候大会的临近,剩余的谈判时间确实不多,谈判速度应该有所提高,尽快进入磋商案文的阶段。

在9月4日举行的闭幕会议上,各方同意由主席根据本轮谈判情况,重新整理一份更加简要、清晰的案文,以帮助推进下轮谈判。

目前各方围绕新协议的主要分歧包括2020年后减排责任划分以及发达国家如何落实对发展中

国家的资金、技术支持。在新协议是否要包括对与气候变化相关的损失和损害进行补偿的机制、对各国自主决定的行动目标如何评估等具体安排上,各方也尚未形成广泛共识。

在巴黎大会之前,各方还将于10月19日-23日在波恩进行最后一轮正式谈判。除此之外,一系列涉及气候变化议题的高层政治会议也将在未来两个月举行,其中包括已于9月6日-7日在巴黎举行的气候变化非正式部长级会议,9月15日将在美国纽约举行的联合国大会等。

分析人士指出,这些会议虽然不是联合国气候谈判的正式组成机制,但有助于各方凝聚高层共识,为气候谈判注入政治动力,帮助巴黎大会取得成功。



图为德班平台特设工作组联合主席Ahmed Djoghlaoui和Dan Riedinger致开幕词。图片来自IISD网站



从INDC看全球气候治理体系变化

差异化目标能否对准靶心?

冯相昭 刘哲田 春秀 王敬

哪些国家提交了INDC?

截至9月8日,《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)网站上共提交了31份INDC文件,涉及57个缔约方(其中欧盟的INDC在3月6日由其轮值主席国拉脱维亚提交),根据世界资源研究所估算,已提交INDC国家的温室气体排放总量约占全球的59%。

从国家分布看,提交INDC的附件一国家(主要指发达国家)共有38个,即欧盟(28国)、美国、俄罗斯、加拿大、新西兰、日本、澳大利亚、挪威、瑞士、列支敦士登、摩纳哥;先后提交INDC的非附件一国家共有19个,包括安道尔、加蓬、埃塞俄比亚、摩洛哥、墨西哥、塞

尔维亚、中国、韩国、新加坡、马歇尔群岛、肯尼亚、马其顿、贝宁、吉布提、特立尼达和多巴哥、刚果民主共和国、多米尼加、阿尔及利亚和哥伦比亚。截至目前,印度、巴西、南非等其他基础四国成员国尚未提交。

从文件本身来看,各缔约方已提交

的INDC文件篇幅长短不一。篇幅最短的是附件一国家阵营中的冰岛和俄罗斯,不足3页。比较而言,非附件一国家提交的INDC文件篇幅更长,最长的当属中国,长达20页,这在某种意义上也体现了中国对于气候变化谈判和国家自主贡献承诺的高度重视。

各国提交的INDC差异体现在哪些方面?

从已提交INDC文件涵盖的要素来看,所有缔约方的INDC都包括了减缓内容,其中所有附件一缔约方均避免谈适应,而非附件一缔约方的INDC都在不同程度上涉及了适应问题,墨西哥甚至承诺了适应的量化目标,即到2030年最脆弱城市减少50%等。

此外,一些非附件一缔约方,如埃塞俄比亚、摩洛哥和墨西哥,在其INDC中还提及资金、技术与能力建设等方面的支持信息。针对减缓目标承诺方面,各缔约方的INDC更是表现出很大的差异。具体总结如下:

减排承诺形式、基准年和目标年选择

温室气体减排承诺形式多样是目前已提交INDC文件的一个重要特征。现有表现形式主要包括相对于基准年的绝对量减排、相对于基准情景(Business as usual, BAU)的绝对量减排、强度减排和排放峰值年4种方式,其中欧盟、美国、俄罗斯、加拿大、日本、澳大利亚等主要发达国家都采用了固定基准年绝对量减排目标的形式,墨西哥、加蓬、摩洛哥、埃塞俄比亚、肯尼亚、吉布提、安道尔、韩国、阿尔及利亚、刚果采用了相对“基准情景”(BAU)绝对减排的形式,中国、新加坡和墨西哥则采用了碳强度减排的目标形式。

此外,一些缔约方还承诺了峰值年目标,如墨西哥承诺将于2026年底前

碳排放量达到峰值,中国和新加坡则提出将在2030年左右排放达峰。

目标年和基准年选择也不尽相同。除了美国和加蓬选择2025年作为目标年,其他缔约方均以2030年作为目标年。就基准年而言,大多数缔约方选择1990年或2005年,墨西哥、日本选择2013年作为基准年,加蓬则将2000年作为基准年。

此外,一些国家还提出了2050年远期目标,例如欧盟提出2050年比1990年减排80%-95%,美国提出2050年减排80%或者更多,瑞士提出2050年比1990年减排70%-85%,挪威提出2050年实现碳中和,墨西哥提出2050年比2000年减排50%等。

目标涵盖部门和减排气体种类

在目标涵盖部门方面,几乎所有缔约方的减缓目标均涵盖所有经济部门,安道尔则仅涵盖能源和废弃物处置领域。

在目标涵盖的温室气体种类方面,附件一缔约方的减排目标都包括了《京都议定书》规定的6种(不包括三氟化氮NF₃)或所有7种温室气体(含NF₃)。非附件一缔约方涵盖的温室气体种类有所差异,如中国的量化承诺目标中仅涉及二氧化碳,减排难度无疑最大;非洲的加蓬、摩洛哥、埃塞俄比亚、肯尼亚、吉布提、阿尔及利亚、刚果民主共和国以及美洲的哥伦比亚、特立尼达和多巴哥只承诺了常用的3种温室气

体(二氧化碳、甲烷、氧化亚氮)减排目标;墨西哥则不仅涉及除三氟化氮之外的6种受控温室气体,而且还提出到2030年短寿命气候污染物之一——黑炭的排放将在BAU情景下减少51%。

核算方法

针对土地部门核算而言,目前尚难以形成共识。欧盟将在2020年前最终确定土地部门核算方法学,美国和加拿大在其INDC中澄清了土地部门排放的具体核算方法,新西兰则指出最终确定的土地部门核算方法学应考虑土地利用的多重目标等因素。

从与《京都议定书》核算规则衔接的角度看,瑞士明确提出了2021年-2030年时间段的减排目标,这与《京都议定书》的规定类似,新西兰、挪威也在贡献中提出将进一步制定2021年-2030年时间段的排放控制目标,而根据欧盟排放目标的内部落实执行机制,欧盟也将制定类似的时间段目标。

法律属性

尽管提出自主贡献承诺目标被视为各缔约方的国家自主行为,目前在《公约》体系下也并没有确定的国际法律属性,但就目前已经提交的贡献看,其承诺减排目标的法律属性有所不同,所依据的法律法规也有很大差异。

欧洲理事会在《首脑会议》已于2014年10月就此问题达成一致,欧盟委员

INDC对后2020年国际气候治理体系影响几何?

INDC在一定程度上动摇了UNFCCC的基石——“共同但有区别的责任”原则

《联合国气候变化框架公约》明确了“共同但有区别的责任”原则,要求发达国家在全球应对气候变化进程中率先垂范。时至今日,发达国家的人均历史累计排放仍普遍高于500吨碳,而发展中国家的这一数据从几吨碳到几十吨碳不等,远未达到发达国家的平均水平,发达国家的历史责任没有改变。因此,关于INDC的形式和内容,发展中国家仍应以《公约》原则为指导,要求发达国家承担量化减排义务,并对发展中国家的减缓和适应行动给予充分支持。

从目前几份发展中国家提交的INDC来看,对国家资助贡献的条件,即对发达国家所给予支持的要求,阐述明显不足。这将给未来谈判带来困难,很容易使INDC成为发达国家曲解“共同但有区别的责任”原则的工具。

弥合INDC与2℃温升目标之间的差距将成为未来谈判难点

各国已达成普遍共识,认为全球温升在2050年前控制在2℃以内则能使人类社会在较大的概率水平上控制气候变化带来的巨大风险和损失。2008年的“八国峰会”上,各国达成进一步共

识,认为“到2050年温室气体排放量至少减半”,便可在很大程度上实现全球温升不超过2℃目标,即到2050年,全球温室气体排放应至少在1990年基础上减排50%,其中发达国家至少减排80%。

而依据目前已经提交的31份INDC进行保守估算,与1990年相比,欧盟削减40%、挪威削减40%、俄罗斯削减25%-30%、日本约削减19%、美国约削减15%;加拿大、新西兰的排放量分别增加约6%和44%。可见,附件一国家的减排承诺雄心不足,个别国家甚至出现大踏步倒退;非附件一国家的减排贡献亦与2℃目标的实现差距甚远。

未来的全球气候治理如何弥合2℃目标差距将成为工作难点。首先,这种“自下而上”的贡献方式没有区分发达国家和发展中国家的贡献性质和是否附加条件,同时也无法保障发达国家为实现2℃目标进行必要且充分的量化减排承诺。其次,这种贡献方式没有统一的计量方法,在核算其距离2℃目标差距时,在方法论方面尚未达成共识。第三,这种贡献最终以何种法律形式呈现,如何对各缔约方实施排放约束也没有明确,为其后续履约设下了障碍,各方需密切关注履约、核查、奖惩等环节的后续谈判,完善《公约》体系的透明度机制。

INDC与巴黎协议如何挂钩尚难确定

关于“巴黎协议”的法律形式,目前多数人判断将是“核心协议+附件/缔约方决议”的形式。而谈判场上关于INDC的地位和法律性质也存在不同的争论。有缔约方认为核心协议就应该是减缓为主要内容的INDC;有缔约方认为INDC应作为核心协议的附件,具有共同的法律效力,并定期评审和更新。这两种观点都将使INDC在未来的气候治理框架中发挥更为重要的作用。

此外,也有缔约方认为INDC目前不具备各方谈判的基础,在各方原则立场尚未足够接近的情况下,INDC无法作为主要谈判要素成为“巴黎协议”的主要内容,而应该以缔约方决议,或者更为松散的形式存在,留待后续谈判进一步落实。

这种观点关于INDC的争论,如厘清围绕INDC的气候公平和正义等原则性问题留下了充分的空间,但是在操作上存在诸多障碍,很难在“巴黎协议”中达成具体的内容。从发展中国家的立场来看,INDC的谈判应该更加关注原则和立场问题,特别是发展中国家在减缓和适应行动的贡献中获得何种资金、技术和能力建设等方面的支持,

将是未来谈判应关注的重点。如果无法得到具体的支持内容,起码应该在“巴黎协议”中获得相关谈判的授权,为后续谈判留有余地。

INDC可能使“自下而上”承诺机制成为全球气候治理体系主流模式

自从2013年华沙会议上提出INDC,气候治理体系中一种“自下而上”的承诺方式和行动组织方式逐渐成为了主流。虽然这其中存在着巨大的风险,为全球应对气候变化的行动增加了更多的不确定性,但是其趋势似乎很难扭转。

发展中国家应该意识到这种变化的趋势,一方面,仍需要在《公约》主渠道内进行积极而有建设性的谈判,争取更多的公共支持来完成未来的减排行动;另一方面,要充分注意《公约》主渠道之外的多方行动,如其他国际组织、城市行动、行业行动、私人部门等对气候变化问题的关注,并在这些领域秉承《公约》原则,尽量争取发展权益。《公约》的原则仍应是未来国际气候治理体系的指导原则,这样,发展中国家虽然在形式上出现《公约》主渠道下阵营的分化,但仍能在其他领域最大程度地维护发展权益。

作者单位:环境保护部环境与经济政策研究中心