

## 《联合国气候变化框架公约京都议定书》

编写：劳伦斯·布瓦松·德·查佐尔内斯

日内瓦大学法学院教授，国际公法与国际组织系负责人

### 法律框架

科学界关于人类造成的温室气体排放导致气候变化的警告引起了国际反响，并很快促成了《联合国气候变化框架公约》（《气候公约》）的磋商。在不到 17 个月的时间内已有超过 140 个国家对旨在“将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到人为干扰的危险的水平上”（第 2 条）的多边框架表示了赞同。《公约》于 1992 年在里约热内卢召开的联合国环境与发展会议上开放签署。《公约》包括了一系列共同制定的关于如何实现目标的国家承诺（第 4 条）。早在对《公约》进行磋商时，关于国家承诺对于有效解决人为排放对气候变化的影响不够具体的想法就已经存在。一开始就商定，由缔约方会议第一届会议依据最佳科学信息审评作为发达国家的附件一缔约方的承诺在《公约》生效后是否充足（第 4 条第 2 款 d 项）。1995 年于柏林召开的缔约方会议第一届会议发现附件一缔约方之承诺履行“不充足”，并通过了“柏林指令”，概述了协商附件一缔约方减少温室气体排放量的更为具体的义务及时间框架的具体步骤和时间表。《公约》所有缔约方都可参加将在柏林指令特设小组内部进行的关于新法律文書の协商。

### 协商步骤

为了在 1997 年 12 月 11 日于京都召开的缔约方会议第三届会议上获得通过（FCCC/CP/1997/7/Add.1，第 1/CP.3 号决定），特设小组最终完成了自己的工作，然而这一工作并不轻松。与对《公约》进行磋商时一样，不同国家及国家集团提出了自己的观点。美利坚合众国原则上接受稳定排放量的目标，但对任何排放量的减少表示反对。另外，欧洲国家倾向于最高 15% 的排放量限制，但除非美利坚合众国做出同样的承诺，否则他们不会表示同意这一目标。发展中国家要求发达国家做出严格的承诺，但本身又态度强硬地不愿做出自己的承诺。发展中国家的要求也不尽相同，比如，一些小岛屿国家、石油输出国和木炭消费国分别表达了在地理和经济方面的担忧。最终达成一致的目标为：在 2008 年至 2012 年承诺期内，附件一缔约方将总排放量从 1990 年水平至少减少 5%（第 3 条第 1 款）。这一目标不仅超过了在《公约》中达成的承诺，即附件一缔约方将其排放量稳定在 1990 年的水平（第 4 条第 2 款 b 项），而且，如果附件一缔约方大多数的经济合作与发展组织国家在签订公约后进一步大量增加排放量的话，这一目标还对这些国家有着重大的潜在经济含义。在“柏林指令”的指导下，《京都议定书》并没有对发展中国家规定新的承诺，而是重申了《公约》第四 4 第 2 款中非附件一缔约方的现有承诺。

### 《京都议定书》与《马拉喀什协定》

《京都议定书》创造性地引入了基于市场的机制，以帮助附件一缔约方履行新的严格承诺。这些机制使得缔约方可以通过在其他国家进行有利于气候的投资和排放权贸易达到遵守规定的目的。然而，《议定书》中概述的机制还需要在操作规定、指导方针和程序上进一步加以明确。84 个签署了《议定书》并声明其批准意愿的国家中，有很多国家在对《议定书》的具体实施步骤有了更清晰的了解之前并不情愿真正采取行动。因此，公约缔约方会议对有待进一步明确的《议定书》实施条款进行了协商。由于《议定书》一旦生效会有很大的利害关系，协商遇到了重大阻碍，在 2000 年 12 月几乎陷入停顿。然而，当最大的温室气体排放国也宣布退出谈判后，反而激起了《议定书》支持者的决心，对实施程序的

协商成功地于次年得以继续，并于 2001 年 11 月在缔约方会议第七届会议上通过了《马拉喀什协定》。《马拉喀什协定》包含 39 项缔约方会议的决定，并为最终批准《议定书》提供了急需的模式框架和实施规则。《议定书》于 2005 年 2 月 16 日生效：在不少于 55 个《公约》缔约方、包括其合计的二氧化碳排放量至少占附件一所列缔约方 1990 年二氧化碳排放总量的 55% 的附件一所列缔约方已经交存其批准、接受、核准或加入的文书之日后第九十天起生效（第 25 条第 1 款）。

### 承诺的履行

《议定书》第二条和第三条概述了附件一所列缔约方将实施的履行其量化的限制和减少排放承诺（QELRC）的措施，包括执行和定期审批旨在提高能源效率、保护和增强集汇以及在考虑到气候变化的情况下促进可持续农业方式的国家政策。缔约方将通过互相合作及信息交流加强这些政策的单独效力和组合效力。此外，这些政策还将通过诸如使发展中国家和特别脆弱国家所受不利影响最小化的方式加以实施。缔约方的排放限制承诺涉及的六种温室气体列在《议定书》的附件 A 中。每种温室气体都被赋予了一个二氧化碳当量值。附件一所列缔约方应就这些气体的排放和清除情况以透明且可核查的方式定期起草报告，并应个别地或共同地确保其在 2008 年至 2012 年这第一个承诺期内人为二氧化碳当量排放总量不超过按照《议定书》附件 B 中所载量化的限制和减少排放承诺计算的分配数量。

《议定书》第 4 条概述了共同履行承诺的程序。如缔约方同意共同执行，则应通知公约秘书处其协定的条款。订立协议的缔约方，只要其排放总量不超过按照《议定书》附件 B 中所载量化的限制和减少排放承诺计算得出的分配数量，就应被视为履行了这些承诺。这一机制在应减少排放和固存的集团内部给予了订立协议的缔约方达成协议的灵活性，使得在废除附件 B 中所列的减少排放承诺时会考虑到代价问题。欧洲共同体成员国从此机制中获益匪浅，并建立了所谓的欧洲“泡沫”。

### 基于市场的机制

《议定书》包括三个基于市场的机制，旨在帮助附件一所列缔约方以最符合成本效益的有效方法实现其减少排放的目标。这些机制赋予了缔约方一定的灵活性，有利于其遵守各自的减少排放承诺。

(1) **共同执行 (JI—第六条)**：共同执行早在《公约》第 4 条第二款 a 项中就已提出，并在《议定书》及其实施规则中得以实施。这一机制使得排放削减单位（ERU）可以在附件一所列缔约方之间转让。如一国有旨在减少各种源的排放或增强各种汇的清除的项目，即可向购买排放削减单位的国家转让排放削减单位。排放削减单位的获得不能代替国内行动，只能作为补充。附件一所列缔约方可以授权私营部门在缔约方的负责下参加产生、转让或获得排放削减单位的行动。

(2) **清洁发展机制 (CDM—第十二条)**：清洁发展机制支持附件一所列缔约方通过在非附件一所列缔约方资助减少排放项目来实现自己的承诺。同时，这些项目还服务于促进可持续发展及技术、专有技术的转让。作为投资回报，附件一所列缔约方获得经证明的排放削减（CER）。私有和公有实体都可获准参加清洁发展机制活动。清洁发展机制的运行和证明由执行理事会监督。经证明的排放削减的产生带来的部分收益转入适应基金，以协助特别易受气候变化不利影响的发展中国家支付适应费用。

(3) **排放贸易 (第十七条)**：《议定书》引入的第三个基于市场的机制允许附件一所列缔约方为履行其承诺参与排放贸易。排放贸易是对为实现限制和减少排放而采取的本国行动的补充。

## 遵守机制与争议的解决

《议定书》第十八条提出建立一个遵守机制。对此机制的规则与程序的拟定交由缔约方会议完成，这些规定的核心可以在《马拉喀什协定》中找到。《议定书》和《公约》对缔约方提交报告的要求是评估缔约方是否遵守的依据。这一机制反映了所建立的体制的集体性。鉴于实现最大可能的遵守是关乎所有缔约方的利益的，该机制特别强调能动性和促使缔约方遵守承诺。该机制在性质上是一种避免争议的措施：对不遵守的原因进行处理，从而使不遵守的缔约方回到遵守的道路上。在遵守委员会下设立了两个分支机构：促进机构负责向缔约方提供执行《议定书》方面的建议和协助，如有需要，促进对缔约方的资金与技术协助（《京都议定书》第四条、第十四条——有关遵守的程序和机制，第 27/CMP.1 号决定）。执行机构则确定缔约方是否不遵守其承诺及是否可能因此对结果造成影响；其范围包括宣布不遵守，暂时剥夺不遵守之缔约方参加基于市场的京都机制的资格，以及下一个承诺期中借入的分配数量之按比例增长（第五条、第十五条）。在履行《议定书》中如出现争端，应适用《公约》第 14 条，通过传统的谈判手段、调解和提交国际法院或国际仲裁庭解决争端。

### 《议定书》的局限与未来的展望

一开始就很清楚，《京都议定书》对减少人为排放及其对全球气候变化的影响的作用有限；这不仅因为其减少排放承诺的法律范围是暂时的——最终期限为 2012 年，还因为其同意不对未列入《公约》附件一的缔约方在执行共同但有区别的责任之原则方面引入任何新的承诺（第 10 条）。一些未列入附件一的缔约方正在高速工业化，其排放量很可能在当前的承诺期中赶上发达国家。另外，并不是所有被认为对历史及当前排放水平负主要责任的国家都加入了《议定书》，从而进一步限制了该文书减缓气候变化的潜在作用。作为议定书缔约方会议的公约缔约方会议第一届会议（COP/CMP）上启动了一项有关此限制的双轨程序：（1）成立了一个有关列入《京都议定书》附件一缔约方进一步承诺的特设小组（AWG-KP），协商自 2012 年起的下一个承诺期的新承诺，其成果将尽早获得通过，以避免在《京都议定书》第一个承诺期末与后续承诺期之间出现中断。（2）建立关于长期合作行动的对话，通过加强《公约》的实施解决气候变化问题。对话的成果在 2007 年 12 月于巴厘召开的缔约方会议第十三届会议上做了介绍。

根据 2007 年巴厘缔约方会议通过的行动计划，新一轮谈判启动了。又一个《公约》附属机构被建立，负责及时制定一个有效、持续实施《公约》的方案，以在 2009 年 11 月 30 日至 12 月 11 日在哥本哈根召开的缔约方会议第十五届会议上通过。根据《公约》设立的长期合作行动特设小组（AWG-LCA）主要围绕五大因素进行协商：建立长期合作行动的共同观点、适应、减缓、技术和资金来源。除考虑发达国家缔约方的承诺外，工作组还考虑发展中国家缔约方适当的减缓措施，包括砍伐森林和森林退化导致的排放减少，以保护集汇。

巴厘会议讨论了政府间气候变化问题小组第四次评估报告，该报告预测，根据“目前的气候变化减缓对策和相关可持续发展实践，全球温室气体排放将持续增长”。同时，该报告还警告，“由于与气候进程和反应有关的时间范围问题，即使有效减少温室气体排放从而稳定温室气体的浓度，人为导致的全球变暖和海平面升高将持续几个世纪”，而“未减缓的气候变化从长期看将很可能超出自然和人类体系的适应能力”。因此，一个关于《议定书》2012 年后下一个承诺期新的、甚至更严格的承诺的协议将是至关重要的，包括有关如何加强适应活动及提高特别易受气候变化不利影响的发展中国家的适应能力的政策。2008 年 7 月北海道首脑会议上 8 国集团首脑发出了“2050 年前至少实现全球排放减少 50%”的呼吁就是一个信号，意味着应就行动和措施的规模达成一致。

## 相关资料

### A. 法律文书

《联合国气候变化框架公约》，纽约，1992年5月9日，联合国，《条约汇编》，第1771卷，第107页。

### B. 文件

缔约方会议第十三届会议报告，2007年12月3日至15日，巴厘。增编。第二部分：缔约方会议第十三届会议采取的行动（《巴厘行动计划》）（FCCC/CP/2007/6/Add.1）。

气候小组，2007年：气候变化2007年：综合报告。第一、第二和第三工作组对政府间气候变化问题小组第四次评估报告的贡献[核心撰写组、R. K. Pachauri 和 A. Reisinger（编辑）]。气候小组，瑞士，日内瓦，第104页。

气候小组，2007年：气候变化2007年：自然科学基础。第一工作组对政府间气候变化问题小组第四次评估报告的贡献[S. Solomon、D. Qin、M. Manning、Z. Chen、M. Marquis、K. B. Averyt、M. Tignor 和 H. L. Miller（编辑）]。剑桥大学出版社，联合王国剑桥和美利坚合众国纽约，第996页。

气候小组，2007：气候变化2007年：影响、适应和脆弱性。第二工作组对政府间气候变化问题小组第四次评估报告的贡献[M. L. Parry、O. F. Canziani、J. P. Palutikof、P. J. van der Linden 和 C. E. Hanson（编辑）]，剑桥大学出版社，联合王国，剑桥，第976页。

气候小组，2007年：气候变化2007年：减缓气候变化。第三工作组对政府间气候变化问题小组第四次评估报告的贡献[B. Metz、O. R. Davidson、P. R. Bosch、R. Dave、L. A. Meyer（编辑）]，剑桥大学出版社，联合王国剑桥和美利坚合众国纽约，XXX页。

作为京都议定书缔约方会议的公约缔约方会议第一届会议报告，2005年11月28日至12月10日，蒙特利尔。增编。第二部分：作为京都议定书缔约方会议的公约缔约方会议第一届会议采取的行动：第27/CMP.1号决定（FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3）。

缔约方会议第七届会议报告，2001年10月29日至11月10日，马拉喀什。增编。第二部分：缔约方会议第七届会议采取的行动（《马拉喀什协定》）（FCCC/CP/2001/13/Add.1）。

缔约方会议第三届会议报告，1997年12月1日至11日，京都。增编。第二部分：缔约方会议第三届会议采取的行动：第1/CP.3号决定：“通过《联合国气候变化框架公约京都议定书》”（FCCC/CP/1997/7/Add.1）。

### C. 著作

L. 布瓦松·德·查佐尔内斯，“技术与资金协助”，见 D. Bodansky，J. Brunée 和 E. Hey（编辑）《国际环境法牛津手册》，纽约，牛津大学出版社，2007年，第947-973页。

L. 布瓦松·德·查佐尔内斯和 M. M. Mbengue，“论不遵守《京都议定书》的程序的法律性质”，见 S. Maljean-Dubois（编辑）《气候变化-国际控制攸关得失》，巴黎，法语文献，2007年，第73-109页。

L. 布瓦松·德·查佐尔内斯，“关键经济问题考验下的公共利益管理：关于气候变化的《京都议定书》”，《法国国际法期刊（1997年）》，第701-715页。

- J. Brunée, “京都议定书: 检验遵守理论的根据?”, 《Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht》, 第 63 卷 (2003 年), 第 255-280 页。
- W. Th Douma、L. Massai 和 M. Montini (编辑), 后《京都议定书》时代——环境变化的法律和政策挑战, 海牙, T.M.C. Asser 出版社, 2007 年。
- D. Freestone 和 C. Streck (编辑), 实施京都议定书机制的法律问题: 让京都运作, 牛津, 牛津大学出版社, 2005 年。
- J. Hovi、C. Bretteville Froyn 和 G. Bang, “执行《京都议定书》: 惩罚性后果能否重新促使遵守?”, 《国际研究回顾》, 第 33 卷 (2007 年), 第 435-449 页。
- K. Kulovesi, “私营部门与《京都议定书》的执行: 经验、挑战和前景”, 《欧共体和国际环境法回顾》, 第 16 卷 (2007 年), 第 145-157 页。
- I. H. Rowlands, “大气和外层空间”, 见 D. Bodansky、J. Brunée 和 E. Hey (编辑), 《国际环境法牛津手册》, 纽约, 牛津大学出版社, 2007 年, 第 315-336 页。
- R. Silveira da Rocha Sampaio, “从森林看条约: 《京都议定书》十年后在清洁发展机制下展开的关于森林和林业活动的辩论”, 《福德姆国际法期刊》, 第 31 卷 (2008 年), 第 634-683 页。
- C. Streck 和 J. Lin, “让市场发挥作用: 清洁发展机制运行回顾与改革需求”, 《欧洲国际法期刊》, 第 19 卷, 第 2 期 (2008 年), 第 409-442 页。
- W. Wang 和 G. Wisner, “《气候变化公约》及《京都议定书》的执行和遵守制度”, 《欧共体和国际环境法回顾》, 第 11 卷, 第 2 号 (2002 年), 第 181-198 页。
- E. Zedillo, 全球警告——看后京都时代, 华盛顿, Brookings Institution 出版社, 2008 年。