

## 为什么我们必须坚持 《京都议定书》继续有效

第三世界网络：林丽玲

### 背景

一些发达国家正在策划让《京都议定书》失效。这些国家向媒体和社会公众错误地传播《京都议定书》2012年有效期到期的信息，并鼓吹2009年12月在哥本哈根举行的联合国气候变化会议是讨论和同意新条约或为新条约奠定基础，以取代《京都议定书》，即所谓的“后京都”协议。

### 事实真相

没有什么可以脱离真相。事实真相正如一位高级谈判代表所说，“《京都议定书》不是酸奶，它没有到期日”。只有附件一（发达国家）缔约方温室气体减排第一个承诺期，是从2008年开始，至2012年结束。所有其它条款和《京都议定书》的内容仍然有效。这是《京都议定书》的框架方式。附件一缔约方第二及以后的承诺期要持续不断地进行谈判。

事情的发展也是如此。众所周知，自2006年起三年来，国际社会一直就《京都议定书》附件一国家下一个承诺期的减排指标在特设工作组进行谈判，并定于2009年达成协议，从而使第二个承诺期从2013年可以生效，确保两个承诺期没有间断。这些谈判是关于实施《京都议定书》，而不是为了终止《京都议定书》。

2007年12月在巴厘，联合国气候变化大会通过了“巴厘岛路线图”，按照该路线图成立了长期合作行动特设工作组第二轨道。该工作组的目的是加强落实《联合国气候变化框架公约》实施，工作组应在2009年完成有关工作，为从“现在，以及2012年和以后”商定一致行动。而《京都议定书》就是按照《公约》，对附件一发达国家如何减排和减排额度等作出了具体规定。

### 两条轨道，两项成果

《京都议定书》特设工作组(AWG-KP)是按照《京都议定书》的谈判轨道。长期合作行动特设工作组(AWG-LCA)按照《联合国气候变化框架公约》。在哥本哈根，会有两项成果，它们法律与实质上都不相同。

对于AWG-KP，其法律的成果是明确的，即就附件一缔约方下个承诺期减排额度对《京

都议定书》3.9条作修正案。至今已有12个修正案建议，并已提交缔约方。哥本哈根会议将讨论这些建议，并且缔约方通过今后要履行的修正案。

对于AWG-LCA，其法律的成果较为不确定，仍在讨论。“巴厘岛路线图”只指出应在哥本哈根会议获得“商定的成果”并达成一项决定。有不同的“决定”形式，可以是一个缔约方大会（COP）的决定，或缔约方会议的系列决定，可以是框架公约下的另一个国际条约或议定书。（注：术语“批准的成果”，有时《联合国气候变化框架公约》秘书处和一些国家用来指一项新的国际条约）。

## 发达国家的想法

一些发达国家想在哥本哈根会议就合并上述两个谈判轨道和成果达成一个单一的协议（或对单一的协议奠定基础）。这将意味着2012年后《京都议定书》的终止。

发达国家包括日本和澳大利亚一直在宣传合并两个谈判轨道。美国已表示将不作《京都议定书》缔约方。

欧洲联盟理事会“关于欧盟哥本哈根会议立场的结论”指需要一个“单一的具有法律约束力的机制”，并强调“依照《京都议定书》及相关原则，制定一个从2013年1月1日生效的有法律约束力的协议，作为2009年12月哥本哈根会议的成果。”实际上，欧盟呼吁第一个承诺期结束后，《京都议定书》终止有效。

## 想法的起因

人们起初认为，这些发达国家提出合并两个谈判轨道想法的主要动机，是为了迫使“主要经济体/排放国家”，或“发达的发展中国家”，即中国、印度、巴西和南非等国家，也承诺受国际约束的减少温室气体排放，废除附件一和非附件一国家区别，要求一些发展中国家达到（或接近）发达国家的减排承诺水平。（《京都议定书》只规定附件一国家减排指标，而附件一所列国家是按《联合国气候变化框架公约》列入。）

然而，现在人们认识到，这些发达国家提出合并两个谈判轨道想法的主要动机也包括想降低其已承诺的减排额度，以及避免国际约束力的减排承诺。美国坚持单方面或据本国情况承担减排义务立场，就反映了上述动机。根据美国这一立场，美国只要依据本国立法，以制定减排额度，而不像其它国家那样，向国际社会承诺多边体系规定的减排额度。这也意味着美国减排额度由其本国制定，并不接受国际社会的谈判结果。

美国已退出《京都议定书》，但仍是《联合国气候变化框架公约》缔约方。在美国也接受的“巴厘岛路线图”中，要求美国采取同附件一国家具可比性的努力，细节正由AWG-LCA谈判制定中。这是国际社会已经给予美国的让步。美国应该同其它国家一起成为《京都议定书》缔约方，而不是因为它是历史上最大的排放国家，而且仍然是绝对的和人均最污染国家让国际社会向它让步。

“巴厘岛路线图”第1B(i)只要求美国采取“可比性”的努力，而不是把美国纳入附件一国家。美国享受到这一特殊待遇，可能促使其它发达国家想从《京都议定书》“大逃亡”。

## 影响

如果发达国家这些想法得以实现，将产生非常严重的影响。

《京都议定书》是唯一具有法律约束力的国际议定书，它量化规定每个附件一国家承诺的减排目标。在特定承诺期内，所有附件一国家须实现一个总的目标，每个国家又规定

各自的目标（欧洲共同体国家有一个联合目标）。

这些具体指标必须在规定时间内达到。如果有附件一国家不按已定的时间表达达到其目标，将按有关规定被处罚。

《京都议定书》虽然有不少缺陷，但是它是目前唯一要求附件一国家量化减排，和有约束力时间表和违约处罚的国际条约。失去它，特别是在没有更好的替换条约时失去它，前景是很危险的，且达成更完善条约机会似乎也越来越渺茫。

对第二个及以后的承诺期减排目标不能达成一致意见是违反国际法的行为。根据《京都议定书》，达成附件一国家第二个及以后的承诺期减排目标对所有缔约方有约束。其3.9条规定，“附件一国家对以后承诺期减排目标应是本议定书附件B的修正案，应按照第21条第7款执行。”（下划线为本文作者所加）

达成第二个及以后的承诺期内减排目标是《京都议定书》对缔约国规定的责任。不按照以上条款达成第二个承诺期内减排目标不仅是附件一国家违反了《京都议定书》规定的有法律约束力的义务，而且是全体缔约方违反了《京都议定书》规定的有法律约束力的义务。

一些发达国家现在建议的新单一协议中，把承诺减排目标变为各自国家的约束目标，而不是国际的约束目标，所以与《京都议定书》规定的目标性质不同。这是对国际准则的重大降级，并且使国际气候变化制度倒退多步。

此外，这些新制度的建议也显示出很低的雄心。在AWG-KP，附件一国家推动所谓的“自下而上”的保证，累加后的目标远远低于科学和公平性要求的总目标。在另一方面，发展中国家坚持要求用原则和科学方法，以确定总排放减少量，以此确定的总排放减少量由附件一国家比例分摊。单一国家目标体系将意味着各国只会做他们从政治意愿上准备做的，而不是什么科学和公平性要求做的，而且也不具有国际的法律约束力。

如果放弃《京都议定书》，进行新的单一协议谈判，这将意味新的国际气候变化条约可能需要许多年才能生效，如果没有足够的国家批准，新条约也可能永远不会生效。新协议谈判将更加复杂和更具争议性，谈判很可能需要很长的时间。这是我们这个星球和穷人负担不起的。

这也使《京都议定书》的国际履约制度面临着一个不确定的未来。虽然总是可以进一步改善，但是存在不再拥有国际履约制度的风险。

## 发展的进程

法律上讲，很难终止《京都议定书》。因为需要所有缔约方以协商一致同意结束它。那么什么是那些正在策划终止《京都议定书》的国家的可行选择呢？

在程序上，发达国家正试图合并两个特别工作组。他们要求两个特别工作组更密切的合作，协调和协作，以及连贯性和全面性，以推动两个特别工作组一步一步地合并。他们一方面拖延AWG-KP的讨论，另一方面加速AWG-LCA的讨论。同时，他们有系统地将他们感兴趣的问题从《京都议定书》和AWG-KP转移到AWG-LCA讨论。

对于发达国家，有如下可能的情景发生（这些情景不是互相排斥的）。

其一是AWG-KP的轨道正式并入AWG-LCA的轨道，从而有效地结束按照《京都议定书》对附件一国家第二个承诺期减排目标的谈判，而继续AWG-LCA轨道的谈判。

其二是《京都议定书》下第二个承诺期承诺目标谈判失败。这将使得所有缔约方违反

《京都议定书》3.9条中的规定，没有就以后承诺期为附件一国家规定减排额度。在这种情况下，虽然《京都议定书》书面上仍然有效，但很可能它将成为一个“空壳”。

其三是寻求AWG-LCA的具有法律约束力的成果，以取代《京都议定书》。如果《京都议定书》的基本内容转移到AWG-LCA，并进行讨论，最后按“巴厘岛路线图”达成一项具有法律约束力的文件，那么《京都议定书》将有效地终止或无存在意义。发达国家将有效地“采摘樱桃”，即他们将《京都议定书》中喜欢的内容，如市场机制，移植到一个新的法律文件予以通过。

按照1969年维也纳公约第59条条约法关于“终止或搁置现行条约或以新条约取代现行条约”规定：

“1、如果所有缔约方就同一事项达成新条约，原有条约被视为终止，并且

(A) 除另经确定，缔约方同意这一事项应以新条约为准；”

这意味着，对同一事项的新条约，将终止先订条约。

## 美国的问题

由于美国不是《京都议定书》缔约方，并没有减排的量化承诺，所以美国伤脑筋的问题是在“巴厘岛路线图”第1b条(i)条提及在《联合国气候变化框架公约》规定须做的和须做与《京都议定书》附件一国家具“可比性的努力”。

发展中国家一直坚持认为，附件一国家量化减排承诺必须在AWG-KP 确定，这是《京都议定书》所要求的。而后AWG-LCA按AWG-KP确定的附件一国家减排承诺，确定美国应做的“可比性的努力”。

## 结论

《京都议定书》继续有效是至关重要的，特别是在没有更好的替代条约情况下。这样，哥本哈根会议必须就附件一国家第二个承诺期减排额度达成《京都议定书》修正案，它将具有法律约束力。这是哥本哈根会议成果的唯一最重要的部分。

不能达成有约束力的《京都议定书》附件一国家第二个承诺期的进一步减排目标，标志着附件一国家违反了国际条约，辜负了所有已真诚缔约的国家的正当期望。这将使得国际应对气候变化制度变为对附件一国家缺乏科学定量目标，缺乏具有国际约束力的目标，以及缺乏国际履约制约的制度。所有迹象表明，发达国家正在制定一个非常不健全的气候制度。

正当世界需要和要求一个公平和有效的应对气候变化的制度时，发达国家想要放弃唯一对附件一国家减排有量化目标和具有国际法律约束力的《京都议定书》，同时，他们想将减排责任转嫁到发展中国家，不承担发达国家的历史和现实的责任。这既不实际，也不公平。

《联合国气候变化框架公约》呼吁发达国家履行在应对气候变化的领导作用。为了哥本哈根会议成功，发达国家必须兑现《京都议定书》下第二个承诺期的具有法律约束力的承诺，必须兑现《联合国气候变化框架公约》下的其它有关适应、资金和技术等的承诺。发达国家必须履行其已作的承诺，不能逃避。

哥本哈根会议的成功及以后的成功，需要努力消除协议规定与实际行动的差距，需要消除缔约方之间的不信任感。哥本哈根会议要取得成功，最需要发达国家全面实施其承诺，并在所有国家之间建立真正的伙伴关系，以遏制气候变化和实现《联合国气候变化框架公约》的最终目标。