

《联合国气候变化框架公约》

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

人类对气候变化的影响

全球变暖，即 20 世纪全球平均气温上升，主要原因是人类活动引起大气中温室气体（GHG）浓度上升；1970 年至 2004 年间，温室气体的人为排放量增加了 70%（政府间气候变化问题小组（气候小组）第四次评估报告）。温室气体对大气的影响使得地球表面的温度发生变化，大体上说，这是一种自然产生的现象，原因是大气中的某些气体（如二氧化碳、水蒸气、甲烷、一氧化二氮和氟氯烃）将热量反射回地球表面；如果没有这种现象，我们的地球将会非常寒冷，不宜居住。

1980 年代中期，科学家就发出警告，全球变暖正在超出自然变异的范围，这很大程度上归因于人类活动和温室气体人为排放的增加。计算技术的发展使得我们可以开发复杂的、更真实的因果关系模式与气候变化对人类和生态系统构成的风险模式。1985 年于奥地利菲拉赫召开的评估二氧化碳及其他温室气体对气候变化的作用和连带影响国际会议上，科学家呼吁政治家们合作寻求减缓人为导致的气候变化的政策。1988 年发现的臭氧洞和热浪进一步提出了采取行动的迫切需要。

商议一个全球法律框架

国际上很快达成了共识：各国应该考虑制定一个有法律约束力的气候变化公约，以解决未列入臭氧层保护体制（即 1985 年的《保护臭氧层维也纳公约》和 1987 年的《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》）的温室气体排放问题。第一步，国际气象组织（气象组织）和联合国环境规划署（环境署）于 1988 年建立了政府间气候变化问题小组（气候小组），作为一个政府间科学机构，为决策者提供有关减缓及适应的最新科学研究及其政策影响评估。1990 年在日内瓦召开的第二次世界气候会议清楚表明，发达国家和发展中国家在如何看待气候变化问题上存在着“南北”分歧。对发达国家而言，气候变化在当时主要是科学和环境问题，而发展中国家则强调任何未来体制对贫困和发展的意义。看起来南北双方的共同立场是基于不同且通常有分歧的有关义务的根本利益。发达国家一方，大多数经济合作与发展组织的国家倾向于通过一项减少全球温室气体排放的协定，但对减少到什么程度没有达成一致意见。相反，美利坚合众国原则上同意有必要达成一个环境协定，但不愿受任何减少排放义务的制约。发展中国家一致要求新的法律文书不得妨碍其经济发展。抛开立场问题，在利益方面也有分歧：石油输出国担心新的制度会限制矿物燃料的使用而影响其收益，木炭消费国担心其主要能源在未来的使用，小岛屿国家和低洼沿海国家结成了联盟以保护自己不受海平面升高的威胁。

发展中国家认为气候小组注重科学的程序不能完全解决其顾虑，并反对建立一个由气象组织和环境署主持的谈判委员会的提议。因此，联合国大会主持成立了一个气候变化框架公约国际谈判委员会（国际谈判委员会）（1990 年 12 月 21 日第 45/212 号决议）。国际谈判委员会对联合国所有会员国及专门机构开放，其职权是及时地“就包含适当承诺的框架公约和任何可能达成一致的有关法律文书进行谈判”，以在 1992 年于里约热内卢召开的联合国环境与发展会议（环发会议）上开放供签署。

艰苦的谈判努力涉及 140 多个国家，耗时不到 17 个月，委员会终于完成了

自己的任务，《联合国气候变化框架公约》于 1992 年 6 月 4 日至 14 日在环发会议上开放供签署，其后又在联合国纽约总部开放供签署直至 1993 年 6 月 19 日。截至该日期，《公约》共有 165 个签署方，并于 1994 年 3 月 21 日生效。《联合国气候变化框架公约》共收到 192 份批准文书，成员几乎遍布全球（截至 2008 年 8 月 26 日）。

《联合国框架公约》及其目标

《公约》及其相关法律文书的长期目标为“[...]将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上”（第 2 条）。《公约》对气候变化的定义为“除在类似时期内所观测的气候的自然变异之外，由于直接或间接的人类活动改变了地球大气的组成而造成的气候变化”（第 1 条第 2 款）。

注意到温室气体排放的最大部分源自发达国家并考虑到发展中国家对发展的关注，《公约》支持公平和可持续发展的原则，并呼吁各国按照共同但有区别的责任原则和各自的能力尽可能广泛合作。在履行各项承诺时，《公约》各缔约方应考虑受到特别影响的国家的需要和关注，如低洼沿海地区、内陆国和过境国、小岛屿国家、依赖矿物燃料的国家和有干旱和半干旱地区、有容易发生旱灾和沙漠化的地区、有森林地区、有容易遭受自然灾害地区、有城市大气严重污染的地区、有脆弱生态系统地区的国家，以及最不发达国家和经济容易受到应对气候变化的措施所造成的不利影响的国家（第 4 条第 8 至 10 款）。

《公约》列出了一系列适用于所有缔约方的普遍承诺，而具体承诺只适用于列入附件一和附件二的发达国家。《公约》认可已有的其他管制温室气体排放的国际协定；尤其提出《公约》的承诺不适用于《蒙特利尔议定书》已经加以管制的温室气体。共同但有区别的责任原则同时也是履行第 4 条第 1 款所列普遍承诺的主导原则。温室气体排放的国家清单的编制和定期更新为未来规划和实现《公约》的长期目标提供了科学基础。未来的普遍承诺包括长期国家规划、传播控制排放的技术和方法、汇的维护、合作性适应规划、调整环境政策、系统观测及建立数据档案、信息交流、以及促进教育、培训和提高公众意识。附件一所列的发达国家对限制温室气体的人为排放目标做出了承诺，目的在个别地或共同地使温室气体的人为排放回复到 1990 年的水平。发达国家遵从比发展中国家更为严格的递交报告的要求，且必须协调造成温室气体排放增加的有关经济和行政手段（如补贴和能源定价）以及定期审查其政策（第 4 条第 2 款）。附件二所列的国家代表了附件一所列的国家的一小部分，它们的义务是向发展中国家提供新的和额外的资金来源以使其遵守第 12 条第 1 款规定的国家报告要求。它们还向发展中国家提供资金以支付其履行普遍承诺的全部增加费用及帮助特别易受气候变化不利影响的国家支付适应这些不利影响的费用（第 4 条第 3 款和第 4 款）。附件二所列国家还有责任促进向其他缔约方特别是发展中国家缔约方转让或使它们有机会得到无害环境的技术，并支持增强发展中国家缔约方的能力（第 4 条第 5 款）。

制度和资金机制

缔约方会议是《公约》的最高机构。缔约方会议做出促进履行《公约》的决定并定期审评《公约》的效力。为此目的，缔约方会议有权审评《公约》规定的国家报告、缔约方义务和机构安排，审评第 4 条第 2 款的承诺是否充足，应要求为协调国家措施提供便利，以及就为实现《公约》目标所必需的任何事项提出建议。观察员可出席缔约方会议的年度会议（第 7 条）。

除了缔约方会议，《公约》另外还设立了四个机构：一个秘书处（第 8 条），现常设于德国波恩；二个附属机构，一为附属科技咨询机构（第 9 条），一为附属履行机构（第 10 条）；一个资金机制（第 11 条）。两个附属机构都向所有缔约方开放，由具有相关专门知识的政府代表组成。政府代表们就最新科学知识和各

缔约方就履行《公约》所采取措施的总体进展和影响做出评估。他们只向缔约方会议报告，缔约方会议有权进一步建立必要的附属机构。

《公约》还建立了一个在赠予和转让基础上提供资金，包括用于技术转让的资金机制。该机制在缔约方会议的指导下运行，其运作可委托一个或多个现有的国际机构负责。《公约》提出，该资金机制应在一个透明的管理制度下公平和均衡地代表所有缔约方（第 11 条第 2 款）。最初被委托临时行使职权（第 12 条第 3 款）的全球环境基金因此进行了重组，并被 1998 年第 3/CP.4 号决定认可为《公约》的资金机制。

遵守机制和争端的解决

《公约》建立了两个补充机制来解决与履行《公约》有关的问题和争端（第 13 条和第 14 条）。为了帮助缔约方克服履行《公约》中遇到的困难，并致力于促进对《公约》的理解和避免出现争端设立一个多边协商程序。缔约方会议负责决定该程序的运作和建立一个常设的多边协商委员会。有关第 13 条的特设工作组于 1998 年完成了自己的工作，但没有能够就协商委员会成员的数量、任期和地理分布达成一致。特设工作组的报告在 1998 年缔约方会议第四届会议上获得通过，报告列出了协商程序。协商程序遵循的前提是促进性、合作性、非敌对性以及非司法性。缔约方可以表达他们对自己和委员会其他缔约方在履行中遇到的困难的关注。如果协商不能避免争端，第 14 条提出了更传统的双边争端解决程序：谈判，应要求成立一个调解委员会，或者在有关国家同意的情况下递交国际法院或国际仲裁机构裁决。

更严格的承诺

早在国际谈判委员会成立时，联合国大会就呼吁委员会考虑气候小组的科学作用。与气候小组的合作在《公约》下得以继续进行，特别是通过缔约方会议和附属科技咨询机构。如果说气候小组的第一次全球气候变化评估报告为《公约》的成功谈判做出了巨大贡献，那么 1995 年的第二次评估报告对《京都议定书》的贡献也同样巨大。各国政府在通过《公约》的时候早已知道《公约》的普遍承诺和特别承诺对于认真应对气候变化问题来说并不充足。因此，缔约方会议早在其第一届会议上就通过了一项决定，启动新一轮的商谈以通过一项议定书或另一个法律文书的方式加强第 4 条第 2 款 (a) 和 (b) 项规定的附件一列国家的特别承诺。经过谈判，1997 年缔约方会议第三届会议通过了《京都议定书》，其实施程序载于 2001 年的《马拉喀什协定》（包含三十九个缔约方会议决定）。《京都议定书》于 2005 年 2 月 16 日生效。

气候小组随后的评估报告和来自其他渠道的科学证据肯定了《公约》确定的承诺和《议定书》似乎不能充分有效地减缓对气候变化的人为影响。2005 年 12 月启动了一次关于通过加强《公约》的实施来解决气候变化问题的长期合作行动的对话，2007 年 12 月缔约方会议第十三届会议通过的《巴厘行动计划》启动了新一轮加强国际努力以对抗气候变化的谈判。建立了一个《公约》下的长期合作行动特设工作组，就一个有关适应、减缓、技术开发和转让、资金和对长期合作行动的共同设想的长期气候变化协定进行商谈。特别工作组商谈的结果将在 2009 年 11 月 30 日至 12 月 11 日于哥本哈根召开的缔约方会议第十五届会议上呈现。

参考资料

A. 法律文书

《保护臭氧层维也纳公约》，维也纳，1985 年 3 月 22 日，联合国，《条约汇编》，第 1513 卷，第 293 页。

《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》，蒙特利尔，1987年9月16日，联合国，《条约汇编》，第1522卷，第3页。

《联合国气候变化框架公约京都议定书》，京都，1997年12月11日，联合国，《条约汇编》，第2303卷，第162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，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，联合王国剑桥和美国纽约，996页。

气候小组，2007年：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，976页。

气候小组，2007：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，联合王国剑桥和美国纽约，XXX页。

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）。

缔约方会议第四届会议报告，1998年11月2日至14日，布宜诺斯艾利斯。增编。第二部分：缔约方会议第四届会议采取的行动：第3/CP.4号决定：“审议资金机制”（FCCC/CP/1998/16/Add.1）。

第13条问题特设工作小组第六届会议报告，1998年6月5日至11日，波恩（FCCC/AG13/1998/2）。

缔约方会议第一届会议报告，1995年3月28日至4月7日，柏林。增编。第二部分：缔约方会议第一届会议采取的行动：第1/CP.1号决定：“柏林授权：审查《公约》第4条第2款（a）项和（b）项是否充足，包括关于议定书的提案和关于后续行动的决定”（FCCC/CP/1995/7/Add.1）。

气候小组第二次评估综述——关于与解释《联合国气候变化框架公约》第2条有关的科学技术信息。
<http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-en.pdf>

气候小组第一次评估报告。1990年：

– 气候变化的科学评估——第一工作组的报告[J. T. Houghton、G. J. Jenkins 和 J. J. Ephraums（编辑）]剑桥，剑桥大学出版社，联合王国，第365页。（决策者摘要，气候小组/气象组织/环境署，联合王国气象局，布拉克内尔，第26页）。

- 气候变化影响评估——第二工作组的报告[W. J. McG Tegart、G. W. Sheldon 和 D. C. Griffiths (编辑)], 澳大利亚政府出版局, 澳大利亚。(决策者摘要, 气候小组/气象组织/环境署, 澳大利亚政府出版局, 第 32 页)。

- 气候小组应对策略——第三工作组的报告, 爱兰德出版公司, 美国, 第 270 页。

C. 学术论著

K. A. Baumert, “发展中国家加入国际气候变化机制: 未来应汲取的教训”, 《乔治·华盛顿国际法评论》, 第 38 卷 (2006 年), 第 365-407 页。

D. Bodansky, “《联合国气候变化框架公约》: 评述”, 《耶鲁国际法期刊》, 第 18 卷 (1993 年), 第 451-558 页。

劳伦斯·布瓦松·德·查佐尔内斯、R. Desgagne、M. Mbengue 和 C. Romano, 《对环境的国际保护》, 巴黎, Pedone, 2005 年, 第 341-434 页。

劳伦斯·布瓦松·德·查佐尔内斯, “从京都到海牙, 中间经过了布宜诺斯艾利斯和波恩: 抑制温室效应”, 《法国国际关系年鉴》, 第 1 卷 (2000 年), 第 709-718 页。

劳伦斯·布瓦松·德·查佐尔内斯, “《联合国气候变化框架公约》: 迈向可持续发展的道路”, 见 R. Wolfrum (编辑), 《执行环境标准——以经济机制作为可用手段?》, 柏林, Beiträge zum Ausländischen Öffentliches Recht und Völkerrecht, Springer Verlag, 1996 年, 第 285-300 页。

M. Bothe, “《联合国气候变化框架公约》: 前所未有的多层次管理挑战”, 《Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht》, 第 63 卷 (2003 年), 第 239-254 页。

P. Cullet, “国际环境法中的区别对待及其对国际环境法演化的作用”, 奥尔德肖特, 阿什盖特, 2003 年。

J. Depledge, “气候体制的突破?”, 《环境政策与法律》, 第 36 卷 (2006 年), 第 14-19 页。

A. Gillespie, 《气候变化, 臭氧消耗和空气污染: 科学和政策范畴中的法律解释》, 莱顿, Nijhoff, 2006 年。

P. Sands, 《国际环境法的原则》, 第二版, 剑桥, 剑桥大学出版社, 2003 年, 第 317-390 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. Verheyen, “蒙特利尔之后的气候变化体制: 再看《联合国气候变化框架公约》第 2 条”, 《欧洲环境法年鉴》, 第 7 卷 (2007 年), 第 234-256 页。

X. Wang 和 G. Wisner, “《气候变化公约》及《京都议定书》的执行和遵守体制”, 《欧共体和国际环境法评论》, 第 11 卷, 第 2 号 (2002 年), 第 181-198 页。

F. Yamin 和 J. Depledge, 《国际气候变化体制——规则、制度和程序指南》, 剑桥, 剑桥大学出版社, 2004 年。

E. Zedillo, 《全球警告——看后京都时代》, 华盛顿, Brookings Institution 出版社, 2008 年。