

国家自定贡献预案(INDC)——国际范围讨论的梳理与分析

2014年9月19日
CPG INDC 工作组机构

INDC 背景材料：供媒体参考

从本月起到今年年底，将是全球及主要大国气候外交和气候政治密集活动时期。9月23日，联合国气候变化峰会将在美国纽约召开。这是继哥本哈根气候大会之后，世界各国首脑和政要首次广泛参与的重要会议，旨在提升气候变化问题的重要性，使国际社会采取更加坚实的气候措施，并为2015年底在巴黎达成新的全球气候协议注入政治承诺。此后，十月波恩的德班平台（ADP）谈判会议，以及年底利马的气候谈判大会，都面临各方新的期待。

国际气候谈判进程正进入新的关键时期。从2009年哥本哈根的“过山车”（仅达成不具有法律效力的哥本哈根协议），2010年坎昆大会扭转局势重新推进谈判，到2011年达成京都第二承诺期（后2012年）政治承诺并开启德班平台，此刻，将新的谈判节点定在了2015年，以期完成2020年之后的国际气候制度。倒计时已开始，距离巴黎大会只有不到一年半的时间，全球也正在经历着越来越严重的气候灾害。今年，新的第五次IPCC报告发布，更是提醒我们，在应对气候变化上时不我待。

在此背景下，活跃在气候变化领域，跟进气候谈判的中国NGO（见下），在2011年形成中国民间气候变化工作组（China Climate Policy Group-CPG），近期将围绕新气候协议的核心议题展开交流与合作。到COP20前，中国民间气候变化工作组将通过梳理谈判议题、跟进谈判进程、以民间视角对关键问题提出观点等，来积极推动气候变化谈判的进程。此篇分析文章，旨在为即将参加纽约气候峰会和年底利马大会的媒体以及参与气候谈判的其他利益相关方提供背景信息及梳理，增加各方对此议题的关注与持续跟进。

Q0 INDC 简介

根据去年华沙气候变化大会的[决议](#)（气候变化谈判简史见[这里](#)），今年年底在利马举行的联合国气候变化大会（COP20/CMP10）有两个具体任务要完成：一是就后2020气候协议的要素（elements）案文达成一致，二是确定在新协议中的国家自定贡献预案（Intended Nationally Determined Contribution, INDC）所需提交的信息。

INDC是在华沙会议上被“发明”出来的新缩略语，但是它的核心内涵——即不同国家应该承担什么样的责任/开展什么样的行动来应对气候变化——实际上是联合国气候变化谈判一直以来的焦点，例如京都议定书中发达国家的量化减排承诺，哥本哈根气候大会各国提出的量化减排和排放控制目标，以及资金的承诺。在通往巴黎气候协定谈判道路上，这些内容被放在INDC这样一个专有名词和专门的进程中。INDC进程要求首先由各国在一定时间范围内自主提出愿意采取哪些行动或者说达到哪些目标，然后通过评议/审议的进程来评估这些国家主动提出的贡献是否满足科学上应对气候变化的需要，是否体现出公约所确定的相关公平原则，各国再根据审议的结果决定是否调整自己的INDC，这一过程的成果期望在巴黎的气候协定中以某一种法律形式确立下来。

在今年6月波恩的德班平台(ADP)会议上，各国针对INDC的形式、内容等热烈地交换了意见（波恩会议详情见[这里](#)）。之后ADP两位主席通过[主席笔记](#)(note from co-chairs)，[非正式文件](#)(non-paper) 和[谈判案文草案](#)(draft text)的形式把各国的观点罗列出来，将在2014年10月的ADP会议上讨论。

Q1 INDC 内涵

- 申报预案并不代表最终确定结果(Intended):

程序上是国家依据自己的国情提出，是国家作为《联合国气候变化框架公约》（以下简称《公约》）主体的主动行为。从“预案”到成为具有法律效力的谈判成果还需一个谈判或/和审议的过程。

- 国家自定而不是国际分配(Nationally determined):

具体内容、形式以及量化目标是国家根据各自的国情和对于公平/共同但是有区别的责任和能力的理解自主制定，而不是通过谈判先建立全球目标再进行分配。虽然看上去是一个各国提分别目标然后放在一起的自下而上的过程，但实际上由于在制定中需要考虑全球控制升温 2 度以内的总体目标，所以在内容上还是具有一些总量分配或者说自上而下的元素。

- 贡献而不是承诺(Contribution):

对这些预案或者目标的最终的法律形式不做预设，也就是说并不一定所有国家提出的贡献都具有相同的法律约束力。这一问题有待谈判进程来确认。

Q2 INDC 的原则

INDC 将基于公约框架下共同但有区别责任等重要原则，并在此基础上有所深化。

- 共同的责任:

控制全球温升在 2 度以内（与工业化之前的水平相比）的目标。国家应该在文件中说明为什么自己所承担的目标是符合科学要求的。

- 责任的区别:

国家递交的 INDC 之间必然存在形式、内容或/和数量上的差异，国家需要对这种差异的理由做出说明，也就是阐明自己对能力，责任和目标之间的关系（公平和有雄心的贡献）的理解。

- 挑战:

各国对“公平”作为一种普世价值的公开解读，而这种解读必须是建立在一套价值判断和方法学应用之上。例如一些国家可能会强调现有能力的重要性（“能力越大，责任越大”），也有一些国家会比较强调历史责任的重要性（债务继承）。这属于价值判断，在这种价值判断的基础上，还需要有一套言之成理的计算方法。其实对于“公平责任分担”的研究一直在进行中，创绿中心在《[气候公平](#)》的报告中列举了三种主要的研究成果。虽然这些成果没有被正式采纳为国家的立场，但是其构建公平的理论和应用的方式可以为 INDC 的提出提供参考。

- 主要分歧:

一）《公约》在上世纪 90 年代初定下的发达国家与发展中国家的分组，成为目前发达国家与一些发展中国家的主要分歧所在。发达国家认为这一分组已经无法体现 21 世纪第二个 10 年的国际形势，无论从能力还是历史责任的角度，国家之间的区别已经从原来的两极分化转化为多元复杂的光谱形态。因此原有的“发达国家承担定量减排责任，发展中国家开展自愿行动”的模式已经无法适应性新的情况。而一些发展中国家则认为公约的

附件（分组）是公约的重要组成部分不容改写。因为虽然一些国家 20 多年来经济得到长足的发展，但并没有改变自己仍是发展中国家的状态，也不能改变《公约》中对于“发达国家应该率先采取行动”的表述。发展中国家可以根据国情自愿开展更加积极的行动，但是原有的二分结构作为《公约》的既有框架必须予以保留。

二）对于国家行动与历史责任与现有能力相关这一点，各方没有原则上的分歧，但是这一点在具体解读上有所不同：一些发展中国家认为发达国家的行动应该与其历史责任更加紧密地相对应，发展中国家则根据自己的能力尽力而为；而不少发达国家则认为因为气候变化威胁非常严重，需要尽快应对，应该“有力出力”，即更多考虑各国目前的能力（发达国家即使承认历史责任，对于计算历史责任的起始年也存在争议）。换句话说，发达国家认为，从“发达国家要承担历史责任”可以推出“发达国家要率先采取行动”，但是推不出“发达国家的减排贡献必须严格与其自工业化以来的排放贡献成比例”。当然，各国的能力也不能仅仅看 GDP 或者人均收入，因为发展中国家的减贫工作也需要消耗大量的国内资金，真正能投入应对气候变化的资金与人均收入的比例和发达国家还是有区别的。同时，能力也不仅指资金，同时还有技术、管理、组织能力等等。

Q3 INDC 可能包括的形式

INDC 的形式可以包括定量目标、政策/规划和项目等。定量目标中除了定量减排目标，还可以是相对量减缓的目标。定量的目标可以是带条件的目标，也可以是定量的需求。资金、适应和技术等方面也可有相应的定量目标。政策目标可以包括例如取消化石能源补贴的路线图，碳排放权交易机制建设这样的内容，像中国的“万家企业节能行动”作为具体项目也可以纳入到 INDC 中。

下表举例说明了减缓和资金可能的形式。

	减缓	资金
定量目标	与 xx 年相比减排 x%（在 xx 条件下可以提升 x%）； 与 xx 年相比碳排放强度减少 x%（在获得 xx 支持的情况下可以提升 x%）； 在 xx 年排放达到峰值，峰值额为 xx； 在 xx 年能效提升 x%； 在 xx 年可再生能源（或非碳）能源比例上升至 x%；	在 xx 年之前每年提供\需要 xx 美元公共资金开展应对气候变化的行动； 在 xx 年之前每年提供 xx 美元公共资金给绿色气候基金；
政策	化石能源补贴削减计划； 可再生能源发展计划； 碳税/碳排放权交易体系	气候变化的公共资金规划（单一年份，或多个年份）； 私营部门资金筹集措施（如国际碳税，金融税等）
项目	行业能效提升（万家企业节能）项目	

Q4 INDC 可能包括的内容

- 减缓目标，时间维度上可以有一个近期（如：2025 或 2030）和中长期（如：2050）年的目标。形式可以是绝对量的减排目标（与一个基准年相比较）或者绝对量控制目标增长限额；相对量的减排目标，例如人均碳排放，或者单位 GDP 的碳强度；达到排放峰值的年份和峰值的额度，能效目标，可再生能源比例等。近期目标和中长期目标之间存在一定的联系：一个有力度的长期目标和一个弱的短期目标显然是不相称的。

但是也存在一种可能性，就是定下一个长期的定量目标，然后把一些有力度的政策性行动作为近期目标，按照“摸着石头过河”的逻辑也是说的通的。

- 适应目标，不如减缓目标那么容易定义定量目标，但是可以纳入政策行动。
- 资金、技术、能力建设、透明度实际上与减缓和适应是两个维度的问题（如下图），而且同时包括“供”和“需”的两面，即有能力的国家可以提出自己能向国际社会提供哪些支持，而能力欠缺的国家则可以把自已的需求提出来。

	长期目标	短期目标	资金 (供/需)	技术 (供/需)	能力建设 (供/需)	透明度 (供/需)
减缓						
适应						

● 主要分歧：

在 INDC 的讨论中，总的来说，发达国家希望能专注于减缓相关的贡献，而发展中国家则希望能有一个把适应、技术、资金、能力建设包括在一个更加综合与平衡的形式中。

Q5 INDC 的进程

- 起草：国家政府有关部门（如负责节能减排的政府机构）
- 咨商：国内相关团体（主要利益相关方）
- 提交：2015 年 3 月底之前准备好的国家就可以开始提交，越早提交国内准备的时间就越短而被审议的时间就越长。
- 审议：可以是 UNFCCC 多边程序，也是可以由研究机构、NGO 等进行的民间评议

在 INDC 的解释说明中会存在两种思维的方式的交融，一种就是“供/需”的比较，就是从解决问题的角度出发，通过逐步弥合供给和需求之间的差距；另一种就是“还债”的思维，就是你现有的 INDC 是否与你的历史责任成比例。这也体现了“公平”与“雄心”之间的张力，一方面，没有公平，就不会有合作；另一方面，没有雄心，再和谐的合作也可能效力不足（不足以解决问题）。所以审议也应当针对这两个方面来进行。审议的方式可能会在 2014 年或 2015 年的气候大会上明确下来，一种可能性是成为一个正式的工作进程（如成立相关工作组），而如何把这个进程变成一个相互鼓励而不是相互指责的进程需要一定的智慧。

对于“公平”的审议，比较理想的是谈判进程中有一个“公平参照框架”作为各国 INDC 的参照系来衡量是否公平。不过除此之外也有很多灵活的形式来审议各国目标的公平性，例如，使用多个分析框架和指标，民间（非官方的与谈判并行）的渠道来开展评议，评议过程集中在主要国家而不是所有的国家以提升效率等。需要避免的是审议沦为一个空架子，各国自说自话自己做事，没有机制来促进各国的雄心，这样在哥本哈根开始浮现的“承诺和审议”最后就会只剩下“承诺”。

声明：以上内容基于公开可得信息整理，并非代表各机构观点。

注：中国民间气候变化工作组（China Climate Policy Group-CPG）成立于 2011 年，是 NGO 范围内的学习、分享平台。通过定期的分享会，CPG 旨在提高国内 NGO 参与国际谈判和国内政策倡导的能力。

CPG INDC 工作组机构（排名不分先后）



参考信息：

- 《气候公正》，创绿中心，2013年 <http://www.ghub.org/?p=1807>
- Höhne, N., Fekete, H., Ellermann, C., and Sandra Freitas (2014a). "Differentiated mitigation commitments in a new climate agreement." Least-Developed Countries Paper Series. http://ldccclimate.files.wordpress.com/2013/12/ldcp13_differentiated-committments.pdf
- Höhne, N., Fekete, H., Ellermann, C., and Lina Li (2014b). Intended Nationally Determined Contributions under the UNFCCC, Ecofys discussion paper, <http://www.ecofys.com/en/publication/intended-nationally-determined-contributions-under-the-unfccc/>
- Morgan, J., Tirpak, D., Levin, K., & Dagnet, Y. (2013). "A pathway to a climate change agreement in 2015: Options for setting and reviewing GHG emission reduction offers." Working paper. World Resources Institute, Washington, DC. http://www.wri.org/sites/default/files/options_for_setting_and_reviewing_ghg_emission_reduction_offers.pdf
- Organisation for Economic Cooperation and Development and International Energy Agency (OECD & IEA). (2013). "Establishing and understanding post-2020 climate change mitigation commitments." Climate Change Expert Group Paper 2013(3), October.
- OECD and IEA, (2014). "Built to last: Deigning a flexible and durable 2015 climate change agreement" Draft discussion document (work-in-progress), and recent presentations prepared for the Climate Change Expert Group Global Forum, http://www.slideshare.net/OECD_ENV/briner-oecddurable2015-built-to-last-ccxg-gfmarch2014, and http://www.slideshare.net/OECD_ENV/kato-oecd-durable2015-ccxg-gf-march2014
- Vieweg, M., Sterk, W., Höhne, N., Hagemann, M., Fekete, H., Duscha, V., Cames, M., Schumacher, K., Hare, B., & Rocha, M. (2014). "Squaring the circle of mitigation adequacy and equity -options and perspectives." Research Report for German Federal Environment Agency (UBA), Dessau-Roßlau, http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_15_2014_squaring_the_circle_of_mitigation_adequacy_4.pdf