

◎ [市场]

以 IPPP 为基础的碳目标制定和实施机制

◎ 应俊 John Romankiewicz

共同责任和共同利益

在过去，气候变化谈判的基础是“共同但有区别的责任”原则。鉴于全球变暖的影响已经可以在包括发展中国家和发达国家在内的很多国家看到，以及我们生活在一个全球化的社会里，气候问题同样涉及贸易和金融问

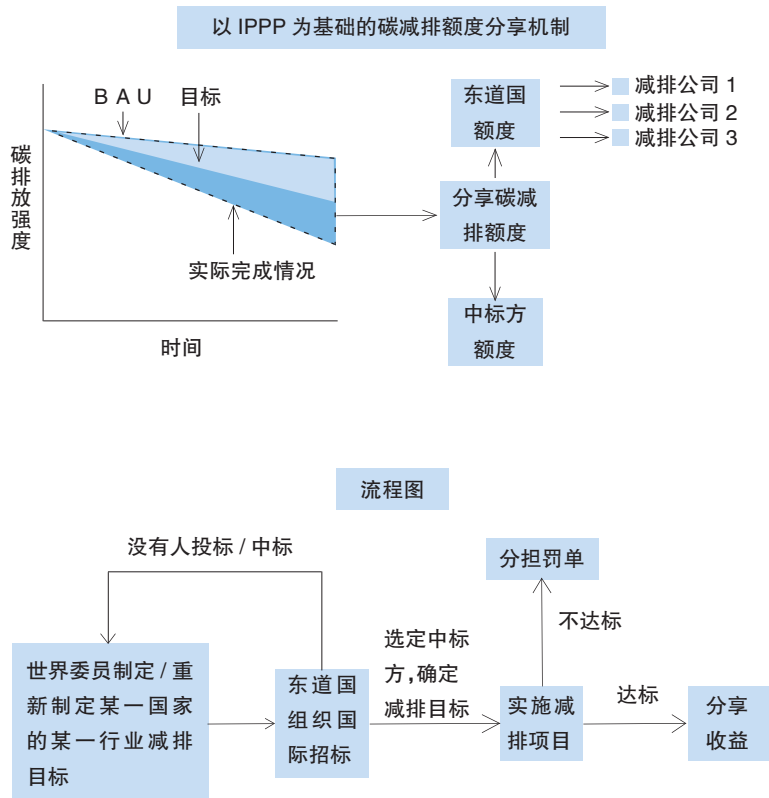
题，我们已经进入了一个只有共同责任的年代，但这些共同的责任应该构筑在共同的利益之上。我们能否建立一种机制，既有助于发达国家和发展中国家履行其共同的责任，同时又服务于他们的共同利益？如果没有合理的投资和技术转让解决方案，一个发展中国家，例如中国，如何能承诺

实现针对其某一特定行业（比如钢铁行业）具有约束力的减排目标？中国的一些谈判代表肯定会抵制具有约束力的减排目标；其他人则有迹象表明，他们可能会愿意考虑行业减排目标，如果技术转让问题能够被解决的话。

主要是因为这个技术转让问题，我们认为具有约束力的行业减排目标不应只是一个发展中国家的责任，而也应该同时是发达国家和（或）这些国家相关行业里领先公司的责任。这些发达国家与公司的选取和确定将基于一个机制，即国际公共和私营伙伴关系（International Public-Private Partnership, IPPP）。

如果责任要分担，那么利益（或收益）也应当分享。正如欧盟委员会环境事务副总干事 Jos Delbeke 2009 年 3 月 17 日在丹麦哥本哈根的一次会议上讲到的，当一个国家可以证明它的某个行业减排的实际执行情况超过了目标的时候，它就可以赚取碳减排额度。根据我们提出的 IPPP 机制，销售碳减排额度所得收入可以在东道国与被选定参加东道国这一行业减排努力的发达国家和 / 或公司之间分享。

另一方面，如果具有约束力的行业减排目标没有被实现，东道国和上述发达国家和（或）公司应该



分担账单,购买其他国家因超过他们的减排目标而实现的碳减排额度。这将最终促进全球碳交易市场的形成和发展。

在实施过程中,发展中国家将获得他们所需要的技术转让和投资,而发达国家则可能受益于一个更具成本效益的方式来实现其减排目标,同时也有可能为其参与的公司带来新的市场和业务。除了能够比我们知道的到目前为止其他任何建议更有效地解决技术转让问题以外,这一机制也将有助于解决大多数发达国家所关注的碳转移和国际竞争力问题。

行业减排新思路

根据我们所提议的 IPPP,东道国将在一个国际招标的基础上选择合作伙伴,帮助他实现行业减排目标。招标过程应向所有潜在的参与者和各种联合体开放,无论是国内,国外或国内与国外的合资合作机构。一种很有可能的情况是,发达国家和它们的领先公司可能会涌入某一特定发展中国家参与某一特定行业的减排项目,因为他们相信东道国是以最高效率和最优成本效益实现这一行业减排目标的最佳地方。我们认为,这是以 IPPP 为基础的机制最有效的作用之一。这也是许多人一直非常倡导的让市场机制发挥最有效配置资源作用的一点。通过国际招标确定合作伙伴的选择标准应包括,但可以不仅限于以下几个方面:

针对目标行业的碳排放强度而计划实现的降低百分比;

有多少投资在什么时间段内投标人可以带给东道国;

什么水平的技术投标人可以转让给东道国;

如何在投标人与东道国之间分担成本和分享收益;

如有任何因无法实现减排目标而需购买他人的碳减排额度时,如何分担账单;

有什么要求投标人将向东道国政府提出(包括知识产权保护上的要求);

此外,发达国家应该向发展中国家转让建立全国性碳交易平台的知识和技术,而各方应探讨如何将国内碳交易市场与全球碳交易市场连接和互动。

同时,某一特定国家的某一特定行业排放基准线/照旧(BAU)

如果世界上没有一个国家或机构相信在东道国的某一特定行业实现减排目标在经济和技术上是可行的,我们又怎么能要求东道国自己去实现该目标?

线和减排目标应由一个由各个行业最权威的科学家、研究人员和经济学家组成的世界委员会根据该国目前的发展现状和趋势,技术的可获得性和经济可行性制定。世界委员会将在联合国气候变化框架公约(UNFCCC)下设立。各国应为其工作的顺利开展提供各种必要的支持和帮助。

在正常情况下,所有的投标都应基于一个双赢的解决办法。然而,为了避免在一个所谓的市场机制下可能会发生的任何极端不合理的投标,东道国在世界委员会的支持下应有权拒绝此类投标。这应该作为一项基本规则得到尊重。

豁免、重设行业减排目标、补偿机制和展望

有一种可能的情况,某一发展中国家采用了一切手段都没能为其某一特定行业找到合适的减排合作伙伴。这将豁免该发展中国家接受该行业的减排目标。理由很简单:如果世界上没有一个国家或机构相信在东道国的某一特定行业实现减排目标在经济和技术上是可行的,我们又怎么能要求东道国自己去实现该目标?如果必要的投资和技术转让不能通过这样一个机制实现,那么政治家们确实需要好好考虑如何才能实现它。

如果在第一轮国际招标中,针

对某一特定行业的减排目标,东道国没有能够找到合适的合作伙伴,那么这将有助于世界委员会获取信息重新制定一个新的、更加可行的行业减排目标,比如说减少一个百分点,然后再提交给另一轮的国际招标进行竞标。整个过程可以反复进行,直至世界委员会确定一个可行的具有约束力的行业减排目标和东道国找到最佳的合作伙伴。

这可能是一个更好的方式,用以制定具有约束力的行业减排目标,而不是通过全球气候变化谈判。想象一下,数百名来自不同国家的谈判者被锁在一个大房间里,花费几天几夜的时间,根据各自的调查研究结果争辩中国钢铁行业

的减排目标应该是多少。这将是低效的,并可能带来潜在的不公平性。相反,国际招标过程将可以揭示在不同的成本和不同水平的技术转让条件下不同的碳减排竞标结果。

在这种机制的安排下,有一种可能的结果是中国可能会最终被免于接受一些行业的减排目标。但如上所述,一种更可能的情况是发达国家和它们的领先公司可能会涌入中国参与某一特定行业的减排项目,因为他们相信中国是以最高效率和最优成本效益实现这一行业减排目标的最佳场所。我们再次重申:这将是一个运作良好的IPPP机制带来的一个完美的成功。

我们更担忧的是伴随着这个以IPPP为基础的行业减排目标制定和实施机制,市场失灵可能同时存在:投资和技术可能不会流入一些不太先进的发展中国家,而这些国家同样需要投资和技术。

我们必须承认:我们不能让市场来决定一切。政治家们应该在这里发挥更大的作用,为那些有可能无法从行业减排目标计划中受益很多的国家建立某种补偿机制。一个解决办法可以是发达国家和一些最有可能从行业减排目标计划中受益的发展中国家同意拨出一定比例,比如说20%的碳减排额度收入,建立一个全球基金,以帮助那些最需要帮助的国家。不过,最终以IPPP为基础的行业减排目标制定和实施机制将应该

可以在欠发达的发展中国家发挥更大的作用。

结论

如果以IPPP为基础的行业减排目标制定和实施机制可以被证明是可行的,现在是时候对“共同但有区别的责任”时代说再见,而对“共同责任和共同利益”时代说欢迎。

现在也是时候让高能耗行业逐渐告别清洁发展机制,因为这些行业现在可以在以IPPP为基础的行业减排目标制定和实施机制下得到更好的照顾。同时,为可再生能源和其他一些清洁能源领域保留清洁发展机制,因为它们仍然需要清洁发展机制的资金支持。

中国政府积极响应和利用这一以IPPP为基础的行业减排目标制定和实施机制。我们还认为,中国政府应该为其参与全球气候变化谈判积极寻找和建立一个合适的国际顾问委员会。

欧盟委员会会尽快制定出行业减排目标制定和实施细则。如果欧盟能够清楚地表明行业减排目标计划能够帮助各国履行其共同的责任,同时又服务于它们共同的利益,中国和其他发展中国家才更有可能考虑这一来自欧盟的提议。

哥本哈根,甚至2012年正快速地向我们走来,已没有什么时间可以再浪费。□

(作者来自英国新能源财经有限公司北京代表处)

链接

碳交易与 CDM

碳交易分为两种,一种是以《京都议定书》为基础的通过总量限制和交易(cap and trade)的方法,这是国际性的碳交易。有明确的责任和义务,具有一定的强制性;另一种是以美国(芝加哥气候交易所)为代表的国内自发的碳交易,参与的方式是自愿的,参与企业承诺减排目标,多余的和不足的部分,通过国内的碳交易市场进行交易。交易的基础是企业间的协议和市场行为约定,强制性较差。但由于美国企业的信用度普遍较高,企业对自身的社会责任和社会形象有较高的要求,碳交易市场的运转比较顺畅,能够实现碳排放交易价格发现、减排补偿、风险控制等功能。

清洁发展机制(CDM)是在“限制和交易”模式下衍生出来的一种产品,其基本内容是发达国家企业通过向发展中国家企业购买核定的减排额度,由此向发展中国家提供必要的减排投资资金。发达国家是买家,发展中国家是卖家。

CDM是从表面上看是发达国家和发展中国家的合作双赢机制,但实际上,由于发展中国家出售碳排放权利的价格过低(仅为二级市场的1/3),使得工业化国家获得了廉价的碳排量。从长远的发展来看,当中国一旦承诺排放限额,需要从欧洲碳交易市场购买排放当量的时候,其价格将是现在出售价格的数倍。如此,称之为掠夺并不过分。

与CDM机制同时建立的还有两个合作机制,国际排放贸易(IET)和联合履行机制(JI)。IET机制允许附件1国家(指《京都议定书》附件1中所列的工业化国家)之间相互转让他们的部分“容许的排放量”(即排放配额单位);JI机制允许附件1国家从其他工业化国际的投资项目产生减排量中获取减排信用,实际结果相当于工业化国家之间转让了同等量的“减排单位”。这两个机制发展中国家无法利用。