

2010年4月



منظمة الإغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## 农业委员会

### 第二十二届会议

2010年6月16-19日，罗马

## 哥本哈根会议及其之后的气候变化谈判

1. 本文依据 2009 年 12 月 7-18 日举行的《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)第十五届缔约方大会的成果，以及哥本哈根大会之后的发展动向，介绍了与粮农组织工作相关的信息，并简要分析了对粮农组织 2010 年工作的影响。

### I. 哥本哈根成果

#### 《哥本哈根协议》

2. 哥本哈根大会未能在巴厘岛设立的两个特设工作组的工作基础上形成具有法律约束力的结果。两个特设工作组分别是长期合作行动特设工作组(AWG-LCA)和附件一缔约方在《京都议定书》之下进一步承诺问题特设工作组(AWG-KP)。与之相反，一个政治宣言 - 《哥本哈根协议》<sup>1</sup> - 在最后一刻浮出台面并受到缔约方大会注意。协定突出强调了减少毁林和森林退化所致排放量(REDD)，但没有提及农业与粮食安全。

3. 《哥本哈根协议》的主要特点包括：

<sup>1</sup> [http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_15/application/pdf/cop15\\_cph\\_auf.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auf.pdf)

为尽量减轻粮农组织工作过程对环境的影响，促进实现对气候变化零影响，本文件印数有限。敬请各位代表、观察员携带文件与会，勿再索取副本。  
粮农组织大多数会议文件可从互联网www.fao.org网站获取。

## 减排

- 强调了根据《公约》原则和规定应对气候变化的强烈政治意愿，并同意需要大幅削减全球排放，以使全球气温升幅控制在 2 摄氏度以内。
- 认识到发展中国家碳排放达到峰值的时间框架可能较长，并且认为社会和经济的发展以及消除贫困对于发展中国家来说仍然是首要的以及更为重要的目标，不过低碳排放的发展战略对可持续发展而言是必不可少的。

## 适应

- 强调要建立一个包括国际支持在内的全面的适应计划，并认为发达国家应提供充足、可预测和可持续的资金、技术与能力建设，支持发展中国家（特别是最不发达国家、小岛屿发展中国家和非洲）的适应行动（以降低脆弱性，增强抗逆能力）。

## 减缓

- 附件一缔约方承诺单独或者联合执行涵盖全面经济活动的、量化的 2020 年减排指标（将在 2010 年 1 月 31 日之前，按《协议》附录一所示格式提交秘书处）。发达国家的减排行动和提供的资金要进行测量、报告和核实。
- 非附件一缔约方要采取减缓行动，包括将在 2010 年 1 月 31 日之前按照《协议》附录二所示格式向秘书处提出的行动内容。最不发达国家及小岛屿发展中国家可在自愿和获得支持的情况下采取行动。非附件一缔约方国家随后采取的和设想的减缓行动，包括国家存量报告，应以国家通报方式予以通报。寻求国际支持的对国家来说适当的削减措施要登记在案，根据缔约方大会采纳的方针接受国际测量、报告和核实。

## 减少毁林和森林退化排放与森林恢复和可持续管理（REDD - plus）

- 承认减少毁林和森林退化排放机制（REDD）的核心地位以及加强通过森林减少温室气体排放的必要性，并认为有必要通过立即建立包括 **REDD - plus** 在内的机制，为此类行动提供积极的激励，从而能够向发达国家筹集资金。

## 筹资

- 应向发展中国家提供规模逐步扩大的、新的和额外的、可预测的、充足的资金，以及更好的获取资金的渠道。发达国家集体承诺要提供新的额外的资源，包括用于林业的资源 and 通过国际机构进行的投资，在 2010—2012 年期间接近 300 亿美元（快速启动），并在适应和减缓方面实现均衡配置。在采取实质性削减行动和保证实施透明度的情况下，发达国家承诺在 2020 年之前实现每年提供 1000 亿美元（公共和私有资金）的目标。适应方面新的多边供资将通过切实有效的资金安排实施，由发达国家和发展中国家公平地派出代表进行管理。此类供资的一大部分应通过哥本哈根绿色气候基金运作。

## 制度安排

- 建立接受缔约方大会指导并对其负责的高级别专家组，研究潜在收入来源的贡献。
  - 建立哥本哈根绿色气候基金作为公约筹资机制的运行实体，支持发展中国家在减缓（包括 REDD-plus）、适应、能力建设，以及技术开发/转让方面的项目、计划、政策和其他活动。
  - 加快技术开发/转让、支持适应和减缓的“技术机制”；
  - 2015 年之前完成对协议实施的评估。
4. 缔约方大会第十五次会议暨第五次京都议定书缔约方大会，在其关于特设工作组工作结果的决定中，决定延长特设工作组的任期，使其继续开展工作，并把其工作结果提交将在墨西哥举行的缔约方大会第十六次会议通过。
5. 因此，2010 年的谈判可能受到《哥本哈根协议》和特设工作组案文制定工作的双重影响。

## 哥本哈根会议上的农业问题

### 谈判案文

6. 在曼谷举行的气候谈判会议（2009 年 9 月 28 日—10 月 5 日）上成立了一个专门的起草小组，负责谈判减缓框架下关于“合作性部门方法及部门行动”的案文。农业和交通运输业是本小组的重点，最终单独成立了一个农业小组。长期合作行动特设工作组的工作于 12 月 15 日结束时，农业案文还包含着大量的括

号。大会高级别会议举行期间，一组谈判人员仍然在开展非正式会谈，并就案文进行谈判。大部分括号已经去掉，对于建立《联合国气候变化框架公约》缔约方大会附属科学技术咨询机构（SBSTA）农业工作计划也没有异议。这一工作计划将协助就如何实施并支持农业减缓和减缓—适应合力开展更为深入的讨论。但是，在哥本哈根并未对案文采取任何正式的行动，发布的官方案文也是之前的版本，该案文作为附录纳入了长期合作行动特设工作组第八次会议报告（FCCC/AWGLCA/2009/17）。

### 哥本哈根会议涉及农业/粮食安全的会外和平行活动

7. 主要活动包括粮农组织关于“统一承诺和行动，应对气候变化与粮食安全挑战”的会外活动，农业日和林业日。随后，由粮农组织、国际农业研究磋商组织、国际农发基金和世界银行联手实施的会外活动将这三个活动汇总起来，传达了共同的信息，并形成了一个联合宣言。这些活动的主要结果是，通过国际涉农组织发出一个声音，农业适应和减缓行动的关注度得以提高，这些机构将来相互合作的机会也得以增加。粮农组织的会外活动是与丹麦农业部和国际农发基金联手组织的，活动传递的一条共同信息得到了美国农业部部长、丹麦农业部部长、粮农组织总干事、国际农业生产者联合会主席以及巴西国家空间研究所所长的一致声援，即“粮食安全与气候变化在农业领域息息相关，有效应对这些问题，必须要双管齐下，而不能顾此失彼。”农业日和联合会外活动中也传达了同样的信息。

8. 粮农组织对谈判所做投入的更加详细内容可查询网站

<http://www.fao.org/forestry/foris/data/nrc/FAOactivities-supporting-the-climate-change-negotiations.pdf>.

## II. 后哥本哈根时代的发展

### 各国响应《哥本哈根协议》提交的减排信息中的农业问题

9. 关于《哥本哈根协议》中 2010 年 1 月 31 日前提交减排信息的呼吁（见上文第一节），很多国家已经做出回应<sup>2</sup>并向《联合国气候变化框架公约》秘书处提供了其建议目标和行动的相关信息。已经开展了相关分析，特别是针对附一指标及其对保证温度升幅不超过 2 摄氏度的影响，以及这些指标的可比性。此类分析<sup>3</sup>大多认为，截至目前提出的指标，即便包括发展中国家的承诺在内，也

<sup>2</sup> 截至 2010 年 4 月 12 日，14 个附件一缔约方，27 个欧盟成员国和 35 个非附件一缔约方已经回应。参见 <http://unfccc.int/home/items/5262.php>

<sup>3</sup> Ecofys 公司；世界资源研究所(WRI)；气候分析组织；普华永道公司等。

不足以保证温度升幅能够控制在 2 摄氏度范围之内。选择的基准年，以及是否包括土地利用、土地利用变化和林业(LULUCF)对可比性都有影响。

10. 在发达国家中，只有两个国家明确表示承诺的减排指标是基于这样的假设，即一整套行之有效的土地利用、土地利用变化和林业规则得以批准通过。在发展中国家提交的 35 份材料中，8 份没有具体行业的指标，15 份表示计划在农业领域实施减缓行动(参见 [http://www.fao.org/forestry/foris/data/nrc/InfoNote\\_PostCOP15\\_FAO.pdf](http://www.fao.org/forestry/foris/data/nrc/InfoNote_PostCOP15_FAO.pdf) 了解提交的农业减缓行动纵览和具体内容)。尽管很多非附件一缔约方尚未回应，这已占所收的材料的一大部分。所提交的包含农业的方案反映了不同的国家实力、状况和视角。

11. 建议采取的行动包括改进作物残留管理、农田相关减缓做法、林业与农业的碳项目、草原恢复、草料作物生产，联合使用灌溉和施肥技术提高肥料效率，以及在畜牧养殖场和养鸡场实施甲烷捕获项目。另一个国家着重指出农业领域内全球温室气体减排的相关分析屈指可数，因此在其行动计划中强调了目标和具体行动，即加强能力建设并开展研究工作，明确并开发农田层面温室气体减排的良好农业操作。

#### 特设工作组与《联合国气候变化框架公约》 缔约方大会附属科学技术咨询机构

12. 2010 年 4 月 9—11 日，特设工作组在波恩召开会议，决定如何在于墨西哥召开第十六届缔约方大会之前进行谈判。除 2010 年已经安排的谈判会议外，各国政府在 4 月召开的波恩会议上决定召开两次增补会议，每次会议至少历时一周。增补会议将安排在于 2010 年 5 月 31 日—6 月 11 日召开的《联合国气候变化框架公约》附属机构第三十二次会议和 2010 年 11 月 29 日—12 月 10 日在墨西哥召开的联合国气候变化大会之间举行。长期合作行动特设工作组邀请其主席据其职责准备一份案文，协助各方在 5 月/6 月的波恩会议上进行谈判。

13. 特设工作组的重新召集表明，“合作性部门方法及部门行动”草案将再度由长期合作行动特设工作组在减缓行动框架下“放到桌面上”。鉴于第十五届缔约方大会结束时已经获得了关于《联合国气候变化框架公约》缔约方大会附属科学技术咨询机构农业工作计划的非正式共识，缔约方可以在 6 月举行的该附属机构第三十二次会议上决定建立一个此类计划，或将这方面的决定推迟到墨西哥会议上做出。

### 联合国秘书长气候变化融资问题高级别咨询小组

14. 联合国秘书长已经建立了一个高级别咨询小组，由英国和埃塞俄比亚政府首脑牵头，成员包括其他国家和政府首脑、各国部委和央行的高级官员，以及公共财政、发展和相关问题专家。该小组将于第十六次墨西哥缔约方大会前夕提交报告。

### III. 对粮农组织工作的影响

15. 很多国家仍然希望继续努力达成一个具有法律约束力的气候变化协议，确保应对气候变化的行动得以有效落实。同时，《哥本哈根协议》以一种非常笼统的方式勾画了减缓和适应行动，以及利用现有资源推动各国采取相应行动的承诺。尽管只有部分非附件一缔约方响应《哥本哈根协议》提交了材料，其中包括农业的国家比例可能预示着，农业可能会成为发展中国家的“国家适当减缓行动”(NAMAs)的一项重要内容。对于那些希望为农业减缓行动提供和获得国际支持的国家而言，协调开发试点项目已经不算为时过早；这些试点项目，配合按照国家状况度身定制的技术支持，将建立信心，为具体行动做好准备。针对国家层面行动的国际支持有助于提高实施适应减缓行动的信心和能力，并建立信任，推动各方就国际气候变化协议形成共识。

16. 同时，有利于农业减缓行动的条件需要纳入缔约方大会最终商定的国际文书，包括在筹资、技术开发/转让、减缓和适应方面形成适当的案文（考虑到各种农业土地管理操作的潜在合力，这一点粮农组织已经特别强调<sup>4</sup>）。

17. 《联合国气候变化框架公约》缔约方大会附属科学技术咨询机构的农业工作计划，会有助于加深对奠定农业减缓行动基础并为其提供支持所需的科学技术方法与模式的认识并最终达成一致。减少毁林和森林退化排放机制案例展示了该附属机构框架下专项工作计划的效果，以及就较难的方法学问题达成共识的实际试点行动。粮农组织已经指出了该附属机构或许想在其农业工作计划中解决的一些潜在问题，一些国家建议粮农组织进一步开展这方面的工作。

18. 粮农组织愿与公约秘书处一道为谈判提供技术支持，并密切配合成员国与合作伙伴（特别是国际农发基金、国际农业研究磋商组织和世界银行）对实地行动提供技术支持。粮农组织可明确与其职责范围内的减缓和适应行动相关的问题、影响和可能的方案，在推动各国达成共识方面发挥作用。

---

<sup>4</sup> 发展中国家的粮食安全与农业减缓行动：实现合力的方案，粮农组织，2009。

19. 粮农组织还可以发挥作用，为争取走国家自主和主导的可持续、低排放发展道路，以相互促进的方式实现粮食安全和气候变化的双重目标的国家提供支持。粮农组织已经启动了一个为期五年的多捐赠方信托基金项目，即“农业减缓气候变化”(MICCA)。该项目将加强有关农业的排放及其减排潜力的知识基础，帮助各国建立各自的排放报告制度，制定减缓行动方案并最终获得不同类型的减缓活动资金。该项目还将测试小农户背景下不同耕作系统中的实际减缓方案，以及适当的筹资模式，包括环境服务付费。该项目将实施能力建设，支持发展中国家将减缓行动纳入其农业政策和实践，并将农业减缓行动纳入气候变化战略。