波恩十月气候会议波澜不惊，实质谈判留待年底利马

2014 年 10 月 25 日 发自德国波恩
李莉娜，创绿中心气候与金融政研部研究员
杨富强博士，自然资源保护协会高级顾问、创绿中心理事

联合国 2014 年第三场气候变化谈判间会于 10 月 25 日傍晚近 19 时在德国波恩闭幕。本次会议围绕德班平台（ADP）进行了为期六天的谈判。谈判分别以所有国家共同参加的接触小组(contact group)的形式讨论了后 2020 气候协议的适应、资金、减缓、能力建设、技术等议题，以及 2020 前的减排雄心议题，还以技术专家会议的形式讨论了碳捕捉和存储等技术问题。

总体来说，会议波澜不惊，并没有在谈判模式和内容上取得实质进展，不少谈判争议问题和实质交锋都将留待年底在秘鲁举行的利马大会来解决。而 9 月在纽约举行的联合国气候峰会所凝聚的政治氛围也似乎与波恩绝缘。

图 1： 波恩十月谈判会场（摄/李莉娜）

正因如此，会议闭幕会上联合主席宣布，明年将在固定的谈判会议外至少加两场谈判，其中一场已确定于 2015 年 2 月 8 日到 13 日在瑞士日内瓦举行。从今年的情况来看，这场额外增加的会议并没有缓解谈判桌上的紧张感，也没有让谈判效率（毋庸说进展）明显增加。2015 年的巴黎气候大会如何避免让各方再度"失望"，不免让人担忧。

1. 新的案文引发争议

根据去年华沙大会决议，今年十二月的利马气候谈判缔约方大会（COP/CMP）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（upfront information）。除此之外，发展中国家，尤其是小岛国和最不发达国家等，也希望推进 ADP 关于 2020 年前的减排雄心谈判达成决议。

在今年 6 月举行的第二轮气候谈判结束后， ADP 联合主席发布了两份关于 INDC 以及 2020 前减排雄心的草案文本（draft text），以期协助谈判各方寻找谈判共识和弥合分歧。但主席在案文中的作用一直是谈判中比较敏感的问题（有些国家反对其主导）。本轮谈判第五天下午和晚上，主席分别发布了两份草案文本的更新版本[1]。此举引发了新一轮的争议，尽管并未由此陷入费时的"程序之争"（process dispute）而导致进程瘫痪或严重拖堂。

比如，与上一稿相比，有关后 2020 年气候协议 INDC 信息的新案文更加彻底地采取了自下而上的形式，且仅关注减排，几乎没给适应和资金等议题留下任何位置。G77+中国、立场相似国家、非洲国家、基础四国、小岛国和拉美发展中国家等国家集团均在发言中表达了对此案文的不满。同时，在谈判模式上，发展中国家希望从现有的单一小组"讨论"模式，转变为分议题小组及"谈判模式"。

与主席案文不同，主席发布的非正式文件（non paper）则更受认可，因为其内容更为平衡（除了减缓外，也有适应、资金等内容），更好地反应了不同国家的立场并给予更多的选项。两位主席承诺会根据此次会议及接下来各国的新提案更新这份文件。

2. 主要交锋问题

除了关于谈判程序的争论外，仍有很多实质问题留待利马解决。

INDC 的内涵首当其冲成为争论焦点，发达国家把重点放在减缓，而发展中国家则希望同时纳入适应、资金、技术等。同样，针对新协议要涵盖哪些要素，发达国家也着重在减缓议题，而发展中国家则希望同时注重适应、资金、技术等，保证全面和平衡。对 INDC 内涵和要素的定义，直接关系到新的气候协议的核心，以及各个国家可能承担的任务和责任，因此，也将是各国交锋的重点。

INDC 评估流程以及时间节点是争论的又一焦点。 此次谈判出现一个新词"cycle" （循环，见图二）。各国代表所用词汇也不同，有人说评估（assessment），有人说回顾（review），究竟其针对哪些国家、是事前评估还是事后评估、是评估各国加总还是单独看一国的水平、参考哪些信息或指标（以及谁）来评估、评估后的结果如何使用、以及与现有的 MRV 和回顾等机制以及外部的 IPCC 等流程的关系如何等，都尚待明晰。与之相关的另一个焦点是后 2020 年的承诺区间（commitment period）和回顾区间（review/assessment period）的时间长短，小岛国力推较短的五年承诺期，伞形国家、欧盟和立场相似国家倾向十年承诺期，巴西则提出了五年加十年的双轨模式。

[1] 后 2020：
http://unfccc.int/files/meetings/bonn_oct_2014/in-session/application/pdf/adp2-6_i3_24oct2014t1530.dt.pdf；
前 2020：
http://unfccc.int/files/meetings/bonn_oct_2014/in-session/application/pdf/adp2-6_i3_24oct2014t2100_dt.pdf

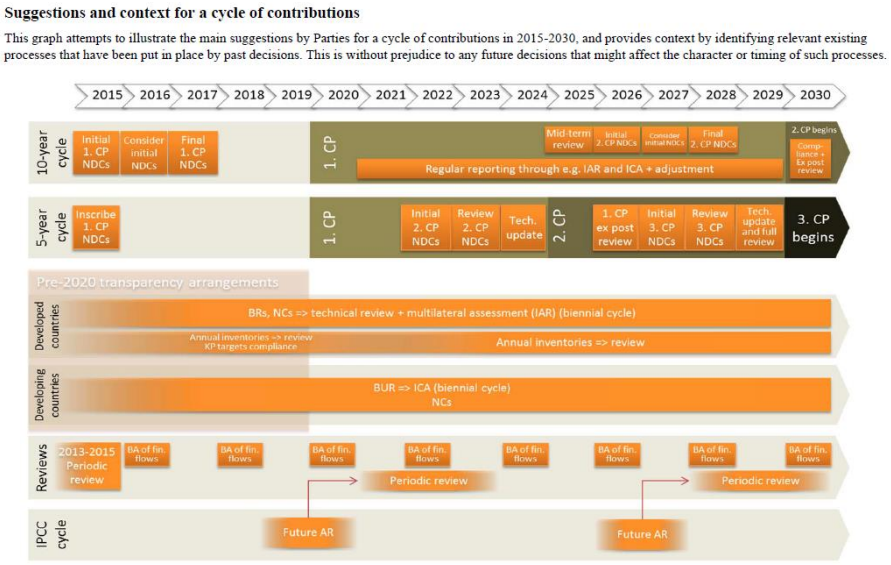

图 2：ADP 主席对 cycle 的建议，来源：UNFCCC 网站，ADP 主席 Non paper, 2014 年 7 月 7 日

国家间的“区分”（differentiation）是另一个让谈判陷入焦灼的关键词。它既涉及附件 1 和非附件 1 的防火墙，公约原则（如公平）等，也与年底华沙协议的两个重要产出——新协议要素案文及 INDC 信息案文直接相关。

资金问题一直是核心的核心。此次会议开始之前，有个利好消息，即在波恩会议前一周召开的绿色气候基金（GCF）理事会大会完成了对 GCF 启动运作的所有准备工作。到今年年底 GCF 设定了 100 亿美元的融资目标，法国和德国已分别承诺 10 亿美元，瑞典、丹麦、瑞士等也提出各自的贡献。十一月将在柏林召开出资方会议，以期美英日等提出相应的注资。

资金是否要成为 INDC 的一部分，后 2020 需要的资金量是多少，来源构成（如公共和私有资金、如何保证额外性），出资方（如发展中国家是否要出资），如何使用（如减缓和适应的比例），透明度等，都是需要逐渐明确的。年底利马不会就以上所有问题都达成一致，主要的焦点应该会在：GCF 的初始注资目标如何完成，2020 年 1000 亿的目标如何提升可预期性（发达国家如何给予更多的 assurance），及后 2020 年协议乃至 INDC 中如何体现资金安排。

也有国家提出被谈判进程所“遗忘”的问题，如法律约束力（legally bindingness）和履约机制（compliance system）应该在利马开启谈判。

3. 新动态下的利马展望

利马会议任重道远。从此次会议结束到年底利马大会仅有五个星期的时间，而利马大会的主要谈判时间为第一周，任务是为第二周各国部长参加的会议提供可供磋商的案文。考虑到此次波恩会议并未在各项议题上从"讨论"模式向"谈判"模式进行实质性过渡，利马将面临“时间紧任务重”的问题。

巴西代表在这周会议上可以说是后程发力，在有点"死气沉沉"的谈判现场注入新的"能量"。他们提出的同心圆区分（concentric differentiation）理念、五年+十年的承诺和评估双轨制等都得到了发达国家和发展中国家的广泛反馈。尤其是“同心圆区分”获得了从小岛国、非洲国家到南非等发展中大国到欧盟再到加拿大乃至美国等一致的积极回应，各方均表示欢迎或愿意进一步探索。巴西表示将把这些新的理念和想法以新提案的形式在利马前提交。新的巴西提案会对利马谈判产生怎样的影响，以及引发的发展中国家集团尤其是基础四国、立场相似国家内部和外部的互动，将引人注目。

发展中国家集团内部协调也在加强，G77+中国的主席国玻利维亚透露，已经形成了五个小工作组，进一步在关键议题上形成合力。尤其是玻利维亚代表充当协调员的适应工作组在波恩会场也一直紧锣密鼓

地开会，此代表也是过去几年中损失和损害（loss and damage mechanism）议题能够向前推进的主要推手。

接下来几个月气候能源议程将会在不同的国际多边场合出现，包括下周在哥本哈根召开的 IPCC 第五次评估报告综合报告（synthesis report）的谈判和发布、北京召开的亚太经合组织会议（APEC）、G20 峰会、柏林绿色气候基金的注资会议等。

此外，INDC 的国内准备进程也有新的动态。在此次波恩会议的中间，欧盟成为首个初步完成 INDC 内部准备的缔约方。布鲁萨尔当地时间 10 月 23 日晚间，欧盟理事会经过各国谈判和妥协达成了其“2030 年气候与能源政策框架”[2]，框架包括三个主要目标：温室气体总量减少至少 40%（在 1990 年基础上，而且仅为内部实现，不含外部碳配额买卖等），可再生能源使用比例提升到至少 27%（在欧盟层面具有法律约束力），能源效率至少提升 27%（欧盟层面的指导性而非强制性目标）。一些 NGO（如 Cllimate Action Network、绿色和平、世界自然基金会等）和研究机构（如 Ecofys）表示，这些目标不够雄心勃勃，有进一步提升的空间，且与将全球温升控制在 2 度以下的减排目标仍有差距。

从利马到巴黎，中国无疑是整个谈判中最受各方关注的核心之一。中国既需要在现有较好的基础上做足国内功课，在节能减排、环境治理、经济结构调整升级和社会治理的背景下，进一步推动相关政策和面向未来的减排路径研究，形成愿景和合力；也需要采取更加主动和进取的谈判策略，构建大国间、发展中国家间、以及多利益相关方的多层面、多维度的关系网络，引导谈判的走向与各方支持。此次波恩会议，我们看到了积极的信号，包括“新”的谈判面孔和风格，因此有理由对利马以及明年 INDC 的提出有更多期待。

相关阅读：

创绿中心气候变化谈判系列观察文章

- 气候行动重回政治轨道，各国首脑响应民众诉求
- 波恩六月谈判 ——在哪里、去哪里和怎么去
- 华沙气候谈判系列观察文章
- …

国家自主贡献预案（INDC）NGO 联合简报

媒体联络：
郭虹宇
hongyu@ghub.org
010-8447 7697

[2] 2030 年气候与能源政策框架
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145356.pdf