

## 2015 年波恩气候谈判观察

创绿中心气候政策研究员 李莉娜

2015 年 6 月 11 日

2015 年 6 月 1 日-11 日，第二轮联合国气候变化框架公约波恩气候谈判举行。创绿中心研究院气候政策研究员李莉娜跟进谈判，并就三个核心问题回答了记者的提问。李莉娜认为，本轮围绕气候变化新协议的谈判氛围相对积极，为推动年底在巴黎气候大会达成新协议奠定了良好基础。

### 1、您感受到的本轮谈判的整体氛围如何？您如何评价这次波恩关于 2015 协议谈判的进展？

答：波恩谈判整体进度虽缓慢，但氛围相对积极。对于外部观察者，尤其是不在波恩会场的人来说，似乎看不到具体的进展。但是总的来说，多边谈判确实是一个缓慢的过程，在波恩现场观察，各方代表表现出相对积极的意愿，也做了非常充分扎实的准备工作。

一、波恩没有日程之争，开幕顺利，各谈判集团没有冗长地发言，而是提交发言至 UNFCCC 网站，节省谈判时间。

二、以往开会的惯例通常是每晚 6 点结束，但此次会议在主席提议和各方支持下，增加了晚上 7 点到 9 点的磋商时间段。

三、某些议题，如适应、透明度等据协调谈判的议题协调人和谈判代表反馈，进展比较顺利，且案文瘦身相对较多。

四、主席与国家/国家集团的交流以及国家之间的交流频率极高，秘鲁和法国作为去年和今年 COP 的主席，也扮演者积极的外交角色，在谈判会场内外穿针引线，以及与利益相关方保持密切沟通。

### 2、截至 8 日，“日内瓦文本”只被压缩了 5%，仍然有 86 页之多，围绕文本内容的实质谈判也没有开始。就您观察，为什么压缩新协议案文的进展会如此缓慢？为什么精简文本、去除重复文字表述这样看似简单的工作需要持续这么长时间？推进谈判的难点在哪？

答：精简文本、去除重复文字的工作并非波恩的全部工作，一个重要任务其实是提升各国代表们对 ADP 主席和谈判推进进程的信任，并就如何更好地更有效地向前推进谈判的步骤达成一致，尤其是给主席和 11 个分议题的 22 位协调人（facilitator）授权（mandate）以相对较小的小组工作，产出下一步谈判可以讨论的案文文本。以往的谈判经验告诉我们，对谈判进程的一致性以及对主席小组推进谈判的授权和信任是一个非常关键的要素，否则则可能陷入议程之争，或者某些国家认为进程不够公开透明而在最后一刻反对案文整体或威胁使用其实质否决权。

在第一周乃至到第二周前几天分议题逐行逐字（line by line）的精简案文，看似技术工作，但据我现场观察有以下挑战：

一、由于每个时间段只能同时展开两个题目，而总共有 11 个题目，使得时间要求比较高；

二、更重要的是，合并选项和修改文字表述本身，也蕴含着改变选项意义的可能性，也就是说技术性工作与实质性谈判之间的区分度并不是百分之百，因此就如何合并和删减，以及从哪些段落开始进行，也通常

耗费很多时间。

三、各方都不希望在本次波恩会议上放弃自己所持有的任何选择，也就是说无论表述如何，重要议题，或者说所有议题各方都希望保留自己的提案方向。

### **3、巴黎大会前还有两次正式谈判，谈判天数只剩 10 天。您对按时完成谈判，在巴黎达成协议的前景怎么看？要确保巴黎大会的成功，各方应做哪些努力？**

答：我对巴黎前景仍然有信心。

巴黎大会前虽然正式谈判只有 10 天，但是，除此之外，法国作为 COP 主席，也将会在巴黎组织至少两场部长级别的磋商会议，第一场定在 7 月 20 到 21 日，据说已有 50 多位部长有意向出席。ADP 主席也希望借机在 7 月 22 到 23 日组织案文编写小组会议，并产出更加精简和具有明确选项的案文，供作为谈判基础，甚至有可能是两个案文，一个作为巴黎具有法律效力的核心协议，一个作为协议附属的决议。除了技术性工作（如如何组织谈判进程）外，有关差异性（differentiation）、法律效力以及资金等仍有重大分歧且政治性很强的问题如何有效磋商和缩小分歧，是通往巴黎重大的挑战。

中国的作用尤其重要--中国作为第二大经济体以及第一大温室气体排放国，在国际气候治理的作用以及影响力逐渐提高。中国政府气候变化的战略和政策，是各方关注的焦点，并期望其在多边进程中发挥积极主动积极的领导者的角色。

中国政府已经在去年的中美联合声明中表示，中国二氧化碳排放在 2030 年左右达到峰值，这也是对外首次承诺碳排放峰值。现阶段，国内就减少煤炭消费、推动能源转型上展开多种举措，中国非常有望在 2020 年之前达到煤炭消费总量峰值，进而提早实现碳排放峰值，这同时会加速中国对空气污染的有效治理，是一举两得之举。此外，包括中国在内的发展中大国的积极行动，会给全球气候行动注入更大的信心和动力。

中国应该加强与发展中大国的联系和协调。近一年多发达国家借 INDCs 进程忽视和回避其在《公约》法律框架下应当承担的在适应、资金等议题上的责任。基础四国除了考虑在各要素的行动目标上相互配合之外，还可以考虑以联合提交或者背靠背提交的方式尽早呈现出各自雄心，在谈判的关键时期且尽可能早地引导气候谈判重回全面与平衡的正轨，促使发达国家更早亮出各核心议题上的底牌，方才有可能实现更高水平的政治共识、以及更有力度的气候行动与公正。

基础四国还可以与国际媒体和民间气候网络等团体保持良好沟通，充分宣传与解读其即将提出的 INDCs。尤其是，就 INDCs 所涵盖内容的范围与发达国家已提交文本的差异、就各方目标的力度及其应承担 responsibility 之间的差距、就怎样的 INDCs 能够实现更有力度和更为公正的巴黎协议，借鉴智库 NGO 等在评估机制上的建议，对上述内容进行详实而充分的说明，更有可能实现广泛而深入的影响。

发达国家需要更多地展现其领导力，自身减排目标要有雄心，且实实在在地出资帮助发展中国家低碳转型和应对气候变化，其中很重要的是如何落实 2020 年前的 1000 亿美元的资金目标以及 2020 年后的资金安排和资金机制如绿色气候基金的发展。刚刚结束的七国集团峰会，在主席国德国的力推下在减排和资金等议题都所突破，德国总理也亲自主持前不久的彼得斯贝格对话(Petersburg dialogue)，并公布其提供气候资金的力度加倍。这是积极步伐，需要法国、德国等主要国家进一步展现其领导力。

美国在气候外交的力度一直不减，奥巴马政府应该实现（DELIVER）其把气候议题作为执政遗产（legacy issue）的计划，推进国内相关法规和行政政策，以及在 UNFCCC 框架下扮演积极建设性的角色，不在重

要议题（如资金、CBDR）等阻挠进程(bloc)。

未来的几个月，中国参与的气候议题领域的双边和多边会议仍有很多，以六七月为例，就有包括中欧领导人峰会、中美战略经济对话（中美气候工作组会议）、土耳其组织的 G20 会议（包括气候议题）、联合国大会（含气候议题相关会议）、巴西组织的基础四国部长级会议、法国组织的多边部长磋商，这是继上半年中法、中美、中印、中巴的双边气候声明与合作后，中国进一步推进气候外交的机会，应该认真把握，释放积极信号，并与相关大国就关键议题进行实质性磋商，试探底线，凝聚共识。

### 相关链接

[各国提交的 INDCs \(UNFCCC\)](#)

[美国自主贡献预案\(INDC\)关键要素与回应](#)（创绿中心）

[解读瑞士和欧盟提交的国家自定贡献预案（INDC）](#)（创绿中心）

[国家自主贡献预案\(INDC\)梳理](#) (创绿中心)

[气候公正——达成 2015 全球气候协议的关键](#)（创绿中心）

### 关于创绿中心气候与金融政策研究

[www.ghub.org/cfc](http://www.ghub.org/cfc)

致力于通过全球视野下的民间视角研究和分析，推动有效的气候与可持续金融政策的制定和执行；过程中旨在创建不同利益相关者对话与参与的空间，使多元观点得以碰撞、达成共识、促成积极改变。

