

应对气候变化动态

第 7 期

北京市应对气候变化研究中心

2017 年 11 月 23 日

波恩气候大会开启全球气候进程新阶段

11 月 6 日-18 日,《联合国气候变化框架公约》第 23 次缔约方会议 (COP23)、《京都议定书》第 13 次缔约方会议 (CMP13) 及《巴黎协定》第 1 次缔约方会议第二阶段会议 (CMA1-2) 在《公约》秘书处所在地德国波恩举行,斐济担任会议主席国。

大会背景

- 联合国气候变化会议是联合国气候变化框架公约下各国商议如何具体落实的会议,每年举行 1 次。第 1 次会议于 1995 年 3 月在柏林举行,今年为第 23 次。
- 《巴黎协定》是 2015 年 12 月 12 日在巴黎气候变化大会上通过、2016 年 4 月 22 日在纽约签署、2016 年 11 月 4 日正式生效的气候变化协定。《巴黎协定》承诺将全球平均气温升幅控制在 2℃ 以下 (与 1750 年工业化前相比),

同时向 1.5°C 的温控目标进一步努力，由此为国际社会共同应对气候变化挑战规划了路线图，在加强 2020 年后的全球气候治理进程中向前迈出了关键一步。

- 2015 年第 21 次会议通过的《巴黎协定》是气候谈判的一个历史进步，但《巴黎协定》只是一个大框架，终究还是要落实到具体的技术标准、政策安排、资金支持、人员执行上。2016 年在马拉喀什举行的第 22 次会议，只是成立了几个具体的工作组，安排了之后的谈判程序，在实际的资金落实，行动方案上并未有实质性结果，各国关于如何达到目标的具体细节仍未达成共识。中国气候变化事务特别代表解振华认为第 22 次会议“成功但不圆满”。
- 世界气象组织在本次会议开幕当天发表的《气候状况声明》显示，2017 年是灾害连连的一年，毁灭性的飓风、森林大火、洪水、干旱、冰川融化等极端天气事件暴发的消息一直不绝于耳。2017 年 1 月至 9 月的全球平均温度比工业化前时代约高 1.1°C，很有可能是有记录以来三个最热年份之一。《联合国气候变化框架公约》第 23 次缔约方会议正是在这样的一种背景下召开的。

历史沿革

- 自 1992 年的《联合国气候变化框架公约》到 1997 年的《京都议定书》，自 2007 年的《巴厘岛路线图》到 2015 年的《巴黎协定》，在经历了美国 2001 年退出《京都议定书》和 2009 年哥本哈根会议成效甚微的艰苦谈判后，

气候谈判陷入僵局。2015年《巴黎协定》的通过，2016年《巴黎协定》的签署和生效，让参与各国增加了信心。

取得重要成果的气候变化大会一览表

时间	地点	重要成果
1992年	巴西里约热内卢	在联合国环发大会上，《联合国气候变化框架公约》获得通过。
1995年	德国柏林	第一次缔约方会议召开，会议通过了《柏林授权书》。
1997年	日本京都	通过了《京都议定书》。
2007年	印尼巴厘岛	通过了“巴厘岛路线图”。
2009年	丹麦哥本哈根	确定了2℃温控目标，发达国家承诺2020年前每年向发展中国家提供1000亿美元的气候资金。
2010年	墨西哥坎昆	建立300亿美元快速启动资金和绿色气候基金，成立技术执行委员会和技术中心网络。
2011年	南非德班	2015年完成对2020年后适用于所有缔约方的协议的谈判。
2012年	卡塔尔多哈	结束巴厘岛路线图谈判，启动京都议定书第二承诺期。
2013年	波兰华沙	邀请各国提交国家自主贡献，督促发达国家加强2020年之前的减排行动。
2014年	秘鲁利马	对国家自主贡献的范围、信息和后续处理做出进一步决定，明确2015年协议应体现“共同但有区别的责任”原则。
2015年	法国巴黎	通过了《巴黎协定》，确定2020年后全球气候治理体系框架。

2016 年	摩洛哥马拉喀什	缔约国签署《巴黎协定》，后于 2016 年 11 月 4 日正式生效。
--------	---------	-------------------------------------

与会各方

- 本次会议约有 2.88 万人参加。除了来自 195 个国家的谈判代表外，还有许多支撑他们的智库，本次会议的规格不像 2009 年哥本哈根会议和 2015 年巴黎会议那样要通过一个重要的协定，因此并没有多少元首出席，主要是各国部长级官员带队参加。此外，也有来自商界、环保组织代表，以及来自全球的媒体。

美国后退

- 特朗普当选美国总统已经给去年气候变化大会蒙上一层阴影，今年 4 月正式上任后，他“不负众望”宣布退出《巴黎协定》，砍掉气候变化预算，废除清洁电力计划，基本上把奥巴马的政治遗产清理得一干二净。本次谈判人们一度担心美国会缺席，还好最后确定由资深外交家副国务卿托马斯·香农带领一个 48 人团队参与(仅为巴黎会议人数一半)。不过美国代表团异常低调，未有任何发布会，也未设置美国馆。
- 与特朗普政府刻意低调不同，支持应对气候变化的美国人民组成了不同的团体在会议上发声。加州州长布朗和前纽约市市长布隆伯格，联合有关各方，代表对应对气候变化仍持积极态度的州、市、公司、学界，以 America's Pledge on climate change 的名义组织多场演讲、论坛，表

明美国国内支持应对气候变化的声音。这也提醒我们，看待美国气候变化政策，不能忽略州的角色。

主要任务

- 本次大会的主要任务是落实《巴黎协定》规定的各项任务，为 2018 年完成《巴黎协定》实施细则的谈判奠定基础；
- 会议继续围绕“2℃目标”的细化进行谈判，最重要的是先建立一套温室气体方面的国际标准，现在不同的国家采取的标准其实并不一致，可比性较差；
- 讨论各国对《巴黎协定》的落实情况，是否可以提出更强力的减排目标；
- 推动 2020 年前承诺和行动的有效落实，特别是敦促发达国家尽早批准《京都议定书〈多哈修正案〉》，并切实履行到 2020 年每年向发展中国家提供 1000 亿美元的出资承诺。

主要成果

本届气候大会为过渡性质，为 2018 年达成最终细则奠定了基础。

- 一是围绕《巴黎协定》的实施细则达成一个全面均衡反映各方关切的谈判案文草案，为明年谈判奠定了好的基础；
- 二是对 2018 年召开的缔约方之间促进性对话，作出了一个比较妥善的设计；
- 三是 2020 年之前的气候行动问题，给未来几年计划了一个很好的评审流程；
- 四是资金方面。解振华表示，资金问题是发展中国家最为关心的问题，也是比较难达成一致的问题，最后在大家的共同努力下还是做出了一些安排；德国总理默克尔表示，《巴黎协定》达成和通过只是起点，她承诺从 2020 年起，德国将向发展中国家每年提供 1000 亿美元公共与私人资金支持；法国总统马克龙承诺为限制温室气体排放，法国计划到 2021 年关闭国内所有燃煤电厂，法国将从 2018 年起弥补美国停止资助联合国政府间气候变化专门委员会带来的资金缺口，马克龙还表示法国将于今年 12 月 12 日在巴黎组织召开国际气候峰会，动员各方公共与私人资金投入，推动《巴黎协定》的落实。
- 五是会议期间，由英国、加拿大、法国、芬兰、墨西哥等 20 多个国家组成的全球淘汰煤炭联盟正式成立，旨在加速发展清洁能源，淘汰传统煤炭的使用。

中国声音

- 中国代表团团长、中国气候变化事务特别代表解振华表示，气候变化给人类的生存和发展带来严峻挑战。积极应对气候变化、推动绿色低碳发展已成为全球共识和大势所趋。本次大会虽然还有一些不尽如人意之处，但平衡反映了各方关切，为《巴黎协定》实施细则谈判如期完成、持续加强应对气候变化的行动和支持力度奠定了良好基础。
- 解振华强调，明年谈判任务还很艰巨，希望各方继续按照公平、“共同但有区别的责任”和各自能力原则，推进谈判如期达成关于《巴黎协定》实施的一系列安排。希望各方抓紧批准《京都议定书〈多哈修正案〉》，发达国家继续落实对发展中国家的资金、技术和能力建设支持。

中国贡献

- 中国代表团在本次大会谈判中贡献中国智慧、提出中国方案，处理分歧时提出“搭桥方案”，寻找最大公约数，有效推动了谈判进程，由此将树立起中国在全球气候治理领域的引领地位。
- 谈判过程中，中国等发展中国家呼吁在《公约》缔约方大会框架内设置专门议程，重点讨论相关问题，发达国家对此表示反对。面对这些矛盾，发展中国家展现了空前团结，发达国家也表现出很大灵活性和建设性。最终，

大会确定了促进性对话方式，将 2020 年前气候行动列入未来谈判议程。各方也为资金问题努力做出了相应安排。

- 谈判过程中，中国与“基础四国”、立场相近发展中国家、“77 国集团 + 中国”等内部加强了沟通和协调，特别是也做了欧盟、伞形国家集团、其它国家集团等的工作。最终各方还是找到了解决问题的方案，一些今年解决不了的问题列入明年议程继续谈判。
- “应该说发展中国家所要求的基本上得到满足，发达国家也有很多诉求，在发展中国家的建设性态度下也得到了一些满足。”解振华评价波恩气候大会取得了一个“平衡的结果”：“大家都不满意，但是大家都能接受，这就是体现了合作共赢的精神。”

主要信息来源

[1] 国家发展改革委气候司主办的中国气候变化信息网

[2] 国家发展改革委官方微信公众号

(碳市场管理部 庄云鹏)

地址: 北京市丰台区西三环南路 1 号北京市政务服务中心大楼 970 室

联系电话: 89152402

联系人: 杨晓燕
