

COP19 华沙

THE CLIMATE GROUP

COP19 华沙气候大会简报

2013年11月 | 政策简报

This is part of
THE CLEAN REVOLUTION

ABOUT

本简报概述并评价了2013年11月11-22日在华沙举行的联合国第19次气候变化会议的主要内容。更多的内容可以登录 [thecleanrevolution.org/publications]。关于本次会议的其他简报可以登录 [theclimategroup.org/what-we-do/news-and-blogs/cop19-businesses-and-sub-national-governments-are-making-the-real-progress]。

重要结论

- 各国向着2015年达成一项适用于所有缔约方的议定书这一目标持续努力。但是由于达成新的气候变化协议的途径和时间表不够明确，因此未来新协议达成的可能性不容乐观。
- 各国认识到地方政府在达成2020年气候变化控制目标的行动中将会起到关键的作用，并且同意帮助促进地方政府之间的经验交流和相互学习。
- 本次会议虽然建立起一套针对易受气候变化影响的发展中国家的“损失损害补偿”机制，但机制中并没有明确足够的资金来源。
- 关于气候资金的问题，尤其是如何为绿色气候基金筹集资金，如何到2020年后筹集每年1000亿美元的资金，仍然没有找到实现的途径。各国将这些议题留到了2014年去解决。
- 值得欣慰的是，各国同意建立一个帮助发展中国家停止森林采伐的“基于结果的气候金融”机制。挪威、英国和美国政府已经宣布提供2.8亿美元的新资金用于这项机制的初期建设。
- 总的来说，华沙会议完成了所有的预定议程，达成了一系列共识保证联合国气候变化框架公约能够继续缓慢前行。然而，从控制气候变化的角度来看，达成各国共同减排协议的愿望并没有实现。

会议介绍

在近36小时的封闭官方磋商后，联合国第19次气候变化大会（COP19）在11月24日上午闭幕。

大会达成了一些相对较低的目标，保证各国能在2015年的巴黎会议上达成一个新的全球协议框架。但是并不能保证全球气温上升被控制在2摄氏度以内。

紧张的会议气氛

会议持续了两周的紧张气氛，伴随着不断的反对和争吵。在会议开幕的当天，刚刚经历了台风海燕袭击的菲律宾的代表讲述了气候变化对菲律宾造成的毁灭性的破坏。这一情节引出了“损失与损害”的核心会议议题。

日本代表宣布由于福岛核泄漏事件，以及同澳大利亚就减排角色的谈判破裂，他们将大幅降低2020年的减排承诺目标，从之前的25%降低到3.5%。这进一步加深了发达国家和发展中国家的分歧。

令人尴尬的会议主席国

参会各国通常将会议主席国视为行动和做出承诺的带领者。但是在华沙，波兰政府的含糊其辞备受质疑。尤其是她在主持世界煤炭高峰论坛时的讲话，被许多环保组织和观察机构所批评。

本次会议的赞助商，波兰的一些化石能源公司也对波兰召开此次会议的目的提出质疑。最后，在会议期间，波兰环境部长（会议主席）被解职，表现出波兰政府在本次会议上愿意做出的政治贡献有限。

实现预期目标的程度十分有限

在这种气氛下，大会可以总结为“实现预期目标的程度相当有限”。如联合国气候官员Christiana Figueres表示对本次会议达成协议基本满意，但有大量的工作仍然迫切需要各国在今后共同作出努力。¹

主要成果

每年的气候大会，各国都会宣布一系列的气候变化行动。本次会议共提出37项行动²，将在未来的12个月内付诸实。其中主要的行动，主要可以归纳为以下三个。

“德班增强行动平台” “谈判进程工作计划

对于华沙气候大会的批评声音主要集中在“德班平台”谈判进程上，或者我们所熟知的“德班增强行动平台 (ADP)³”。我们在之前的大会简报中 [thecleanrevolution.org/assets/files/cop-19-warsaw-thoughts-and-expectations6.pdf] 提到过德班增强行动平台有两个工作流程 (Workstream)，“第一工作流程”讨论1/CP17中第2—6段关于2020年后法律安排和加强行动的问题，促进2015年巴黎会议上达成针对2020年之后的全球应对气候变化协议。“第二工作流程”讨论1/CP17中第7—8段关于在AWG-LCA 和AWG-KP 基础上提高2020年前减排信心的问题，关注一些国家的自愿减排行动，以提升2020年的气候变化控制目标。例如，氢氟烃气体和其他短期存在温室气体的减排，如何增加应当气候变化的融资资金。

对于2020年之后的协议谈判，关键的两个问题是各成员国何时提交他们新的行动方案，以及他们将采取怎样的行动。在以上两个问题上，华沙大会的进展相当有限。各国同意在第21次气候大会上讨论他们的行动方案，以在现有的基础上有所进步。但是在文本中则表述为““在各国做好准备的情况下在2015年达成协议……”。这样的表述显然十分含糊，可能造成实际行动缓慢。此外，会议达成的文本也被定义为““贡献”而非更具约束性的“承诺”。

本次大会引入更多应急机制的努力再次失败，让人联想到两年前哥本哈根会议。各国由于没有及早在既定框架下就具体内容达成一致，以至于在闭会前的几分钟内出现混乱的局面。各国再也无法承受错误在此发生。

对于第二工作流程，加强2020前气候变化控制目标而言，所用的动词为“督促”。即督促各国“实施”、“交流”、“回顾”、“评估”和“加强”所承诺和已做出的行动。鉴于这一工作流程的关注的是自愿行动，因此非约束性的条款很难对各国起到实际的督促作用。

¹http://unfccc.int/files/press/news_room/press_releases_and_advisories/application/pdf/131123_pr_closing_cop19.p

²所有37项行动列表: http://unfccc.int/meetings/warsaw_nov_2013/meeting/7649/php/view/decisions.php

³增强德班平台行动的工作小组

仍然有些积极的条款给大会带来希望。例如，各国采取其他方面的措施以加速行动的实施。“建立经验交流平台、提供最佳的城市实践案例，并且帮助各国识别气候变化减缓和适应行动当中的机遇和挑战。”这一共识被诸多国家代表所认可。

就未来12个月内“德班增强行动平台”应当做的工作而言，各国同意在2014年的第一次气候会议上共同起草一份“详尽的未来谈判框架”。这一框架将包括气候变化相关的缓解、适应、资金支持、技术和能力建设方面的内容。但是并没有提及为达成最终协议应当花费的时间和方式。各国同意到2015年5月先拟定出一份协议草案，因此2014年是实现这一目标十分关键的一年。

损失和损害机制

华沙大会上另一的关注的焦点是“损失和损害”机制。按照目前的情况，即使采取最有效的措施，一些发展中国家也会不可避免的受到气候变化的影响，因此需要更多国际援助。我们之前的气候大会简报中[http://thecleanrevolution.org/_assets/files/cop-19-warsaw-thoughts-and-expectations6.pdf]也提到，去年的德班气候大会，各国就承诺在华沙磋商建立一个针对“损失和损害”的机制。

但是华沙在此方面的讨论并没有取得多少进展。主要原因是发达国家坚决反对以“共同但有区别的责任”为由，提供多种形式的资金补偿，与最贫穷和最脆弱国家建立新的资金机制的要求存在明显的分歧。而台风海燕在菲律宾的肆虐给谈判又增加了一次阴影。

会议文本最终在双方的妥协下达成一致。新的的损失损害机制当中并没有提及如何给予资金补偿，或是任何与资金补偿紧密相关的内容。

新建立的机制将置于已有的“坎昆气候适应服务框架”（Cancun Adaptation Framework）下，而不是将其作为独立的执行机制。我们应当认识到，作为联合国气候变化框架下的两大支柱，“技术”和“资金”是本应当处于同等地位的，而将“损失和损害机制”作为子机制，明显降低了她应有的地位和作用。

新机制实际上只是一些指导性的条款。“加强环境管理知识的普及”、“加强各利益相关方就气候变化问题的对话和合作”、“加强沟通和资金支持”，这些表述缺乏约束性，只能使那些最易受气候变化影响的国家更加不满。

一个机制存在时间的长短并不能用于判断是否对应对气候变化的有效性。UNFCCC的所有机制都需要资金的支持，目前看来还没有一点存在的迹象。可以肯定的是，损失损害机制如果要真正建立，还需在2014年经历一场艰苦的谈判。

气候融资

资金一直是UNFCCC当中重要的议题。华沙大会在这方面鲜有建树。

争论的焦点仍然是关于绿色气候基金（GCF）的资金筹集问题，包括其时间表和规模。发达国家之前在哥本哈根会议上承诺从2020年起每年筹集1000亿美元的气候资金，绿色气候基金是其重要管道。但是，绿色气候基金的具体作用和规模仍然是个未知数。

目前，GCF的正式建立仍然遥遥无期，华沙会议各方也并没期望取得突破性的进展。一些发展中中和NGO已经开始要求发达国家公布建立GCF的具体时间。

各国已经承诺将加快GCF的实施，在明年的第20次气候大会上做出一些具体性的行动，以使GCF具有可操作性。尽管近期提供的GCF资金规模不会达到上亿的规模，但是可以期望，在未来的12个月内，GCF的进展将有较大幅度的推进。

另外，各方就长期资金的筹集进行磋商，同意继续长期气候资金项目的实施，以督促发达国家不断增加资金池规模以实现到2020年每年筹集1000亿美元气候资金的目标。与此同时，技术工作组将持续关注融资渠道和策略的选择，建立了两年一次的部长级财政金融方面的对话平台。平台将从2014年开始持续到2020年。平台建立的效果将取决于与会各方代表的级别和领域。部分财政部长的参与将比单纯的环境部长对话有更好的效果。

华沙会议在资金谈判方面值得肯定的是，英国、美国和挪威承诺提供2.8亿美元建立森林保护基金，各国将增加京都议定书框架下的适应性资金的规模（1亿美元）。但是，可以看到各国在行动上仍然缺乏合作。

在分歧中找到达成共识的可能并不是没有可能。这需要从其他方面入手，如发达国家需扩大减缓气候变化的资金规模，并且尽早建立具体和具有可操作性的GCF。而一些主要的发展中国家则应当允许私人资金在气候变化当中扮演更加重要的角色。

UNFCCC在未来将参考和借鉴国际上出现的各种应对气候变化的尝试，而不是试图去引领。多边的，公共和私人合作的金融尝试将会激发气候融资的潜能。去年6家国际性银行⁴提供了总共27亿美元的气候融资⁵。但是如果UNFCCC继续对这些尝试进行限制的话，华沙会议的成果有可能最终将阻碍气候融资的有效发展。

减少毁林和森林退化所致排放量（REDD）

减少毁林和森林退化所致排放量（REDD）已经实施了9年。但是计划一直实施缓慢。华沙会议提出了针对发展中国家森林保护的“基于结果的补偿”机制。发展中国家通过阻止热带森林砍伐和植被退化获得巨大的减排潜力，华沙会议达成的这项协议具有里程碑的意义。挪威、英国和美国政府已经率先提出提供2.8亿的资金支持这一项目。

气候组织在华沙

除了参与华沙各项议题的讨论，气候组织在华沙还参与了其他一些组织、企业和地方政府之间的讨论，帮助识别和挖掘雄心勃勃的气候行动给各方带来的机遇。

需要重点介绍的是我们参与的地区联盟的一次会议。会议上，实施了实实在在的低碳行动的地区介绍了他们的经验，他们包括德国巴伐利亚州、西班牙巴斯克自治区、法国布列塔尼地区、西班牙加泰罗尼亚自治区、南非夸祖鲁-纳塔尔省、德国北莱茵-威斯特法伦州、安大略省、魁北克省、法国罗纳-阿尔卑斯地区、圣保罗、苏格兰、南澳大利亚、上奥地利州和威尔士。白宫环境质量委员会主席Nancy Sutley先生在发言中肯定了地区政府在应对气候变化方面的重要作用。

我们是联合国全球契约组织-关心气候商业论坛的战略合作伙伴，该论坛聚集了全球范围内企业所采取的一些帮助解决气候问题的有效行动。

我们主办了名为“实现低碳创新价值”的会议，聚集了苏格兰和加泰罗尼亚的政府代表，以及西门子、飞利浦照明和陶氏化学的企业代表。会议讨论了将低碳创新成果转化成商业实例的关键要素。在会上，我们宣布将开展一系列采购LED路灯的利益相关方协商会议，旨在帮助地区政府更快地推广高效室外照明。这一计划将在12月正式公布。

在同时间的另一个会议上我们同联合国环境规划署、联合国全球契约、世界资源研究所、世界自然基金会、碳排放披露项目、Ceres和气候组织共同发布了最新的《负责任企业参与气候变化政策指南》（Guide for Responsible Corporate Engagement in Climate Policy）。该报告开创先河，对高信誉的企业提出了参与气候政策的最低要求。

⁴这六家银行是：世界银行、非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行和美洲开发银行。

⁵<http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/11/14/mdb-climate-finance-report>

我们还主持了UNFCCC主办的主题为“能效、新能源和技术解决方案”的会议，会议聚集了世界能源委员会，UN SE4All campaign、宝马、飞利浦和西门子的代表，共同探讨建立新的全球能源系统的要素。

在官方会议框架之外，我们同样很活跃。气候组织全球CEO Mark Kenber先生和联合国潘基文秘书长、联合国气候变化官员Christiana Figueres、波兰环境部部长以及华沙市市长共同主持了“COP主席国城市和地区政府领导人对话”会议（COP Presidency Dialogue on Cities and Subnational Governments）。我们还与nrg4SD共同组织了名为““地区合作参与应对气候变化”的边会。边会分享了各地区政府间如何通过合作应对气候变化的经验和最佳实践案例。

前方之路

华沙会议虽然让谈判者们感到精神疲惫，但是各国代表都清醒认识到，2014年和2015年之前，仍然有大量的工作需要去做。

德班增强行动平台：每一次磋商的机会都很关键

就德班增强行动平台的内容，各方将首先在2014年3月10-14日进行新一轮磋商，之后是6月份举行的UNFCCC年中会议。如果顺利的话，第3次会议将在9月或者10月进行。2014年的磋商机会将是能否在2015年形成文本文件的关键。根据华沙会议的声明，尽管各国赞同实现各目标的要素应当包括气候变化缓解措施、适应措施、资金和技术，但是在具体细节上，由谁提供，怎样和何时提供方面仍然存在较大分歧。

多方行动

2014年将举行的各类活动，可能对UNFCCC进程起到支持和加速的作用。世界经济论坛将在一月份组织一整天的达沃斯气候会议。届时，将为科学家、政治家和企业家们提供重要的机遇，将他们提升气候雄心的案例和行动展现给商业机构和政府领导者们。

IPCC将在3月和4月发布第五次评估报告的第三和第四部分。报告将评估“气候变化的影响、气候脆弱性和气候适应性”和“气候减缓”等方面的内容，并为商业机构和政府领导者们提供气候变化风险方面的决策建议。

同样在3月份，欧盟可能将制定2030年气候和能源应对策略的草案。新的雄伟目标可能要求2030年减排超过45%，这一计划将极大的鼓舞德班增强行动平台的谈判。当然，这一猜测存在不确定性。

2014年最重要的气候变化会议（甚至比联合国气候大会更重要）应是联合国秘书长潘基文将于9月23日在纽约举行的气候峰会。会议将督促各国首脑共同关注2015年在巴黎举行的COP21所需的资源和政治支持。秘书长将要求各国签署新的气候变化承诺。新的承诺并不具有约束性，而是对于各国在应对气候变化方面的期望。会议期望发达国家尽早向绿色气候基金注资，主要新兴经济体做出应有的姿态，但所有国家，无论大小贫富都应当做出应对气候变化的努力。峰会还将邀请非政府机构和人士，包括商业界和民间团体。

大会总结

那么，如何对此次华沙气候大会做出评价？简单而言，我们离目标的达成还有很远的路要走。

作为华沙会议的中坚力量，联合国环境规划署（UNEP）发布了最新的全球碳排放差距报告（Emissions Gap），强调按照当前趋势，2020年全球排放总量将比控制气温升高在2°C以内所需的合理碳排放限额高80-120亿吨。然而，华沙会议在控制碳排放方面的贡献非常有限。

“正因为如此，2014年才显得如此关键。”联合国气候官员Christiana Figueres不断强调。幸运的是，在会议之外，一些上文提及的自愿性行动的成功开展使得2013年显得并不那么暗淡。达成气温升高控制在2°C以内的全球减排协议还存在微弱的可能性，这仅存的一点希望是气候谈判滑向彻底崩溃的最后底线。

更多信息请联系：

Damian Ryan
Senior Policy Manager
The Climate Group
dryan@theclimategroup.org

编译：

李凯
分析员
气候组织

蔡含多
研究项目经理
气候组织

hcai@theclimategroup.org



THECLIMATEGROUP.ORG | THECLEANREVOLUTION.ORG
TWITTER.COM/CLIMATEGROUP | #CLEANREVOLUTION

Europe | London | +44 (0)20 7960 2970
China | Beijing | Hong Kong | +86 (0) 10 64403639
India | New Delhi | +91 11 30614612
North America | New York City | +1 (646) 233 0550