

焦點評析

國際氣候變遷治理最新發展： 2017 波昂會議紀要與評估

Newest Development of International Governance for Climate Change: Summary and Comments of UNFCCC COP23

許耀明 *Yao-Ming Hsu*
政治大學法律系副教授
*Associate Professor of College of Law
National Chengchi University*

去年 11 月 6 日到 17 日在德國波昂(Bonn)舉行的第 23 屆《聯合國氣候變遷框架公約》締約方會議(the 23rd conference of the parties under the UN Framework Convention on Climate Change)被不少樂觀人士視為是一個成功的國際環境治理談判。他們相信，與會各國已經發展出讓《巴黎協定》(Paris Agreement)可操作化的一套模式(modalities)、程序(procedures)和指導方針(guidelines)，而這些內容有利於 2018 年的締約方會議(COP24)順利完成《巴黎協定》的規則書(Paris Agreement's rulebook)及具體工作方案之相關規劃。

某方面來說，上述樂觀者對於 COP23 的評價是有道理的；因為會議最

終的談判結果通過了「斐濟執行重大時刻」(Fiji Momentum for Implementation)，針對《巴黎協定》的工作計畫(Paris Agreement Work Program)、2018 年促進性對話，以及落實 2020 年前的執行與企圖心(Pre-2020 implementation and ambition)，提出不少重點式的論述與規劃。但本文擬從以下幾點進行討論，進而說明何以 COP23 並不是「非常成功」的國際氣候治理談判。

一、欠缺美國支持的氣候談判充滿變數

《巴黎協定》已於 2016 年 11 月 4 日正式生效，截至 2018 年 1 月 7 日共有 172 個國家已在簽署後交存批准(ratification)、接受(acceptance)或核准(approval)之文書¹，其溫室氣體排放總量的佔比達到全球排放總量的 84.71%。在 COP23 召開之前，全球僅有尼加拉瓜和敘利亞兩國尚未簽署這份暖化治理協定；前者原本是因為不滿協定內容中欠缺懲罰未遵約國家的機制而拒絕簽署，但在去年 10 月 23 日已完成批准程序，後者則是因為長期內戰問題以致客觀上遲遲無法簽署，但也在去年 11 月 13 日 COP23 會議期間完成了簽署²。也就是說，全球除了去年 6 月正式宣佈退出《巴黎協定》的美國之外，所有國家都支持並參與《巴黎協定》³。此意謂著，美國的退出並不會影響協定在法律上的生效門檻（全球 55 個國家簽署並且簽署國的碳排放量要達到全球排放總量的 55% 以上），《巴黎協定》因此在法律上是「確定生效」。但在法律上生效的國際環境條約，就有助於實質上的環境治理嗎？可能未必。因為，法律上有效的國際環境條約相當多，但客觀上全球環境治理的效果，卻未必顯著；顯然，法律上的形式合作，不等同於治理上的實質效果。此外，根據《巴黎協定》的規定，自其生效日

¹ 參考：“Paris Agreement - Status of Ratification,” United Nations Climate Change, (December 12, 2015), http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php。

² 同上註。

³ 中華民國是特殊例子，本處暫不討論。

起三年內禁止締約國退出，且退出前必須有一年的預告期。因此，美國雖然已片面公開宣佈退出，但程序上須待 2019 年年底，方能正式依《巴黎協定》的規定表達退出的決定，並於 2020 年底才會正式取得退出之法律效果⁴。此意謂著，美國在正式退出之前，還是可以參加有關《巴黎協定》之各項談判，除非各締約國能團結一致抵制美國，否則美國將可利用威脅利誘或合縱連橫的策略，干擾如《巴黎協定》規則書的制定內容或相關談判進度。

二、主辦國、島國或小國的需求只是被聽見，但仍未獲重視

COP23 是歷史上首次由島嶼國家—斐濟(Fiji)—擔任主辦國的氣候談判。斐濟總理 Voreqe Bainimarama 多次表示身為主辦國要將斐濟之布拉精神(Bula Spirit)注入 COP23⁵，並將氣候變遷對於太平洋島嶼國家的安全衝擊帶到全球暖化治理的談判桌上。其它國家例如馬爾地夫，代表小島嶼國家聯盟(Alliance of Small Island States, AOSIS)在會中強調，COP23 必須推展《巴黎協定》第 8 條有關「降低損失與損害」之因應程序，包括應在多長的時間內建立工作計畫、如何提供具體資源讓華沙會議中的損失與損害國際機制(The Warsaw International Mechanism for Loss and Damage)成為常設事項，並提升對發展中小島嶼國家(Small Island Developing States, SIDS)

⁴ 參考：Lavanya Rajamani, “Reflections on the US withdrawal from the Paris Climate Change Agreement,” (June 5, 2017), <https://www.ejiltalk.org/reflections-on-the-us-withdrawal-from-the-paris-climate-change-agreement/>; “Trump and the Paris Agreement: What Just Happened?” The Atlantic, (August 4, 2017), <https://www.theatlantic.com/science/archive/2017/08/trump-and-the-paris-agreement-what-just-happened/536040/>。

⁵ “Bula”是斐濟當地的招呼語，除了有「您好」的意義之外，也同時有健康與長壽之意。根據 COP23 主辦國斐濟官方文宣，「布拉精神」係指有包容性、友善性和團結性的合作精神。同時，布拉精神也是太平洋島國彼此分享資訊，建立共同情感，為集體利益作出明智決定的對話基礎。詳見：Aqela Susu, “PM: Bula spirit for COP 23”, The Fiji Times online, (May 20, 2017), <http://www.fjtimes.com/story.aspx?id=401258>。

的資金援助⁶。此外，在非洲的衣索匹亞和馬利等小國，也代表低度發展國家發聲，認為國際社會對於低度發展中國家的調適基金援助逐漸短少，這將不利於全球對抗暖化合作的進行和南北國家未來在《巴黎協定》規則書具體內容的談判。

其實，暖化現象與極端氣候所直接或間接導致的諸多衝擊，早已實際威脅各國與全球人類之安全，但當具有領導地位的大國冷漠以對，而經濟發展的新興工業化國家自私自利時，弱小的島嶼國家豈有能力或方法改變根深蒂固的全球經濟市場結構？甚至化解南北國家在承諾義務與援助方法上的歧見鴻溝？COP23 在理論上，本該是承先啟後的關鍵氣候談判會議：總結「京都機制」的過去，並在《巴黎協定》的基礎上建構可能的永續未來。但從聯合國氣候變遷秘書處公佈之新聞稿與最終談判文件觀之，此次會議，無疑又是一場耗費時間、資源與人力的國際派對。當與會國家的代表多數在示範如何互推太極的戲碼，有幾個國家是如主辦國一般，真切希冀解決或減緩暖化衝擊的呢？口惠不實的談判，已是多年來《聯合國氣候變遷框架公約》與《京都議定書》相關會議中形成的文化，其結果終究只能扮演暖化治理的「意見交換平台」角色，而無法真正施展解決問題的實質動能。相較於如何減碳，政治領袖或談判代表在會議過程中更關注的是「如何捍衛自身國家的經濟利益？」，而不是它國（特別是小國或島嶼國家）人民所承受各種暖化威脅。而這正足以說明為何每年 COP 的談判結果，不是無疾而終就是欠缺具體成果，或是已開發國家和發展中國家對於資金等議題出現對峙⁷。

⁶ Timothée Ourbak, "The Paris Agreement and Climate Change Negotiations: Small Islands, Big Players," *Regional Environmental Change* (November 15, 2017), pp. 1-7.

⁷ 事實上，COP23 在進行時，許多已開發國家認為，國家自主貢獻(NDCs)的方法或內容與長期氣候基金(Long-term Climate Finance, LTF)無涉，並強烈建議刪除金援發展中國家落實國家自定貢獻(NDCs)的文本內容；相較之下，發展中國家則堅持文本內容需強調 LTF 的重要性，並要求 UNFCCC 秘書處應對發展中國家執行 NDCs 的經濟問題進行評估。

三、《巴黎協定》規則書，會順利產出嗎？

如何具體落實《巴黎協定》的諸多執行細節，將統稱為「規則書」，內容包括締約國如何減少碳排放量、對極端氣候進行調適、運用財務、透明化國內資訊，以及新的全球盤點(global stocktake)程序與遵約機制等等。這些議題其實已有非常多的討論，但分歧卻始終沒有獲得解決⁸。舉例來說，在減量部分，怎麼計算一直無法在國家間形成共識，發展中國家偏好「絕對排放目標」，而已開發國家則認為「排放密集度目標」才是公允。又例如資訊透明化的部分，有國家建議採行區分發展中與已開發國家的方式，採行分別報告與個別檢視的作法，但此種「彈性機制」要如何運作卻分歧不斷。以目前情況觀之，到 2018 年年底以前，南北國家間的爭議不可能獲得解決。至於全球碳排放管制的問題，《巴黎協定》預計從 2023 年開始，透過每五年一次的全球盤點來檢視協定下的長期目標與進度。不過，各國對於盤點的方式、時程、遵約條件的滿足等議題，都還有待進一步談判。值得注意的是，《巴黎協定》已經設立一個由十二位專家組成的「敦促執行」與「提升遵約」的專門委員會，在「敦促但不處罰」(facilitative and non-punitive)的基礎上推行協定中的各項義務。

事實上，COP23 最終通過的「斐濟執行重大時刻」，就是踐行《巴黎協定》的草案版本，其內容中已經包含締約國的自願性減量機制、締約國間如何透過轉讓減量成果來實現國家自主貢獻(Nationally Determined Contributions, NDCs)、加強行動力和支持透明度之方式、促進執行效度和遵約率的計畫等等。只不過「斐濟執行重大時刻」並沒有在上述全球盤點的相關議題上凝具太多共識，所以各國對於如何估算(accounting)和避免重覆計算(double counting)等技術性的問題仍然各持己見，導致《巴黎協定》規則書這項宛如施行細則的重要文件，能否在 2018 年順利產出，充滿了

⁸ 參考：Bob Berwyn, "COP23: Writing the Paris accord rule book," D.W., (July 11, 2017), <http://www.dw.com/en/cop23-writing-the-paris-accord-rule-book/a-41200149>。

很大的不確定性⁹。

結語

全球暖化及伴隨而來之各種負面衝擊或安全威脅的確是跨國性之共同問題，而這項問題在國際環境法的形式面已經獲得相當高度的重視，197個國家批准了《巴黎協定》，這是前所未見的國際合作規模。但形式上的國際合作，未必等同於實質上的暖化治理成效，若仔細端詳《巴黎協定》的文本內容，尚須等待各項談判的未來進展。不難發現，雖然參與暖化治理的主權國家很多，但真正願意無條件承擔減排義務或資金援助義務的國家甚少。相反地，絕多數國家都是帶著國家利益的需求清單來到談判會場，以議價(bargaining)的心態審度自己應該怎麼履行義務才不吃虧。換句話說，《巴黎協定》本身就是一個欠缺真正實踐動能的國際環境法律文書，最主要的內容是它的第2條，但既不明確也無法即刻被履行。正因為如此，才會在2015年的COP21之後，一直期待後續的談判能將《巴黎協定》具體化。目前比較有成果的部分只有，各國有意願持續對話，但對話的內容卻不是彼此自主碳排貢獻的科學資訊，也不是如何解決分歧的磋商，而是彼此利益的闡述和討價還價的折衝樽俎。

目前看來，美國退出後，雖然不會衝擊《巴黎協定》中關於全球碳量排放的佔比(55%)之生效規定，但資金援助的部分可能會面臨挑戰。同時，氣候脆弱度較高的小國或島嶼國家的需求，可能也不會真正在COP的談判場合獲得重視，因為有能力的國家可以自行緩解氣候變遷的衝擊，而毋需等待國際援助。甚至，有些國家（例如俄羅斯）可能還會因為全球暖化而受有利益¹⁰，更不具積極治理暖化的誘因。

⁹ 參考：Vijay Jayaraj, "The Paris Agreement: A Fairytale's Failure," Cornwall Alliance, (November 6, 2017), <http://cornwallalliance.org/2017/11/the-paris-agreement-a-fairytales-failure/>。

¹⁰ 例如可耕作面積的增加，詳見：“Global Warming: Who Loses—and Who Wins?” The Atlantic, (April, 2007), <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2007/04/global-warm>

總體而言，COP23 並不是一無所成，但要說其是「成功的」氣候談判，則可能過度樂觀。跨國環境問題的改善多半曠日費時，倘若僅以形成上法律文書的通過，或是談判平台的成立作為衡量標準，恐怕少有國際環境合作是失敗的。結論是，樂觀者對於 COP23 的評價或許可以撫慰及鼓舞人心，但並無助於減緩全球均溫的快速升高和提升暖化治理的成效。

責任編輯：林正斌