

焦點評析

變天了嗎？氣候變化綱要公約第 23 屆締約方大會初探

Climate change in COP23? A Preliminary Observation

顏永銘 *Yung-Ming Yen*

中國醫藥大學通識中心/科技法律碩士學程助理教授

Assistant Professor of Center for General Education

Master of Laws for Science and Technology Program

China Medical University

一、前言

2017 年 11 月初，聯合國氣候變化綱要公約第 23 屆締約方大會(COP23)在德國波昂(Bonn)舉行。作為全球環境治理最重要的政策平台，COP23 在一個截然不同的氛圍下，力圖推進 2015 年巴黎協定的具體化落實。在 12 天的會議中，各國政府以及利害相關者合縱連橫，追求各自的政策目標，本文將檢視本屆會議的重要發展，並針對相關行為者的表現進行分析。

二、由巴黎氣候協定到 COP23

COP23是根據1992年里約地球高峰會所通過的聯合國氣候變化綱要公約(UNFCCC)第七條所規定所進行的年度締約國大會(Conference of Parties)，其主要目的在於檢視締約國是否遵照承諾履行其義務，並對於新的環境變遷議題商討解決方案。2015年 COP21通過之巴黎氣候協定(Paris

Climate Agreement)取代1997年採納之京都議定書(Kyoto Protocol)，成為全球對抗氣候變遷的主要規範框架，並得到國際社會無異議支持背書。然而2016年美國總統大選的結果，卻對氣候管制的樂觀氛圍投下陰影，新上任的川普政府在2017年六月表達華盛頓退出巴黎氣候協議的意圖，儘管此一轉向必須要到2020年才會正式生效，但對全球氣候治理之前景已產生衝擊，國際社會在美國退出的情況下是否願意繼續承擔責任值得仔細檢視。另外，本屆會議主席由太平洋島國斐濟擔任，其政治象徵意義顯而易見。¹在氣候變遷議題上，太平洋島國是最弱勢的受害者，往往缺乏足夠的政治籌碼影響談判，此次斐濟成為主辦國能否改變這樣的情況也受到關注。

作為當前全球氣候治理的基本框架，巴黎氣候協定延續過去廿多年來國際氣候治理體制的發展，以減量(mitigation)與調適(adaptation)作為因應氣候變遷的主要對策。不同於京都議定書由上而下規定各國的溫室氣體削減額度，巴黎氣候協定採取各國自願承諾的減少碳排設計，亦即國家自主貢獻(nationally determined contributions)。另一方面，對於脆弱國家遭受氣候變遷衝擊的因應之道，包括如何由已開發國家取得技術協助，降低氣候變遷衝擊，並強化社會經濟體制韌性，都是調適原則的重要內涵。巴黎氣候協定在調適原則規範框架的擴充，被視為氣候治理體制發展的重要突破。

三、制度規範面的進展

然而巴黎氣候協定乃框架性立法，其具體的落實步驟，運作綱領，與執行程序仍需締約方進一步的磋商，按照計畫，在2018年底COP24於波蘭召開之際，執行綱領草案應已討論完畢，提交與會成員進行最後決定，完成所謂的「巴黎協定規則手冊」(Paris 'rulebook')。但從COP23會議結論文件來看，現有的細部規範離可作為表決文件的狀態仍有相當差距，大

¹ 斐濟擔任COP23主席，但會議在德國舉辦，這是因為斐濟沒有足夠的能力接納大量的會議訪客。

會反覆強調在 2018 年 COP24 召開前，需進一步開會協商，以確保工作草案能即時完成。² 本次會議主要的成果，是將各方意見提案加以彙整，形成一份超過百頁的非正式會議紀錄，做為進一步磋商的基礎。也因如此，部分媒體批評 COP23 把棘手問題都推到 2018 年的 COP24，實際進展有限。

仔細來看，在 COP23 磋商過程中，對於減量與調適所涉及的各项條文皆已進入實質討論，包括減緩（巴黎氣候協定第 4 條），資金（第 9 條），透明度（第 13 條），全球盤點（第 14 條），執行機制（第 15 條），以及合作途徑（第 6 條）等，但各條文的進展差異甚大。在國家自主貢獻承諾的標準上，各國對於如何符合「清晰，透明，可理解」（clarity, transparent, and understanding）原則歧見甚深，關鍵在於締約各國究竟在自主貢獻承諾上有多少自主性，例如在碳排放計算上是否應對不同類型國家自主貢獻加以詳細規範，這些問題在本次會議中並未能得到初步的共識。相較之下，較有進展的是透明度框架，以及全球盤點議題。以後者為例，巴黎氣候協定要求締約國需在 2023 年進行第一次全球盤點，基本上這是一滾動式的概念，以週期性評估來提升氣候管制的目標，滿足協定的長期願景。³ 在 COP21 時各國同意於 2018 年先進行的一次性盤點（正式名稱為促進性對話），某種程度上這等於是 2023 年全球盤點的預演。⁴ 在主席國斐濟的努力下，2018 年的促進性對話，將依循名為 Talanoa Dialogue 的架構進行。此一源自於斐濟社會傳統的概念，旨在強調對話過程的包容性，參予性，與透明性，各方同意此一促進性對話應避免點名批判個別國家，確保討論過程不至於

² UNFCCC, “Fiji Momentum for implementation,” Draft decision 1/CP.23, (November 18, 2017), <http://unfccc.int/resource/docs/2017/cop23/eng/l13.pdf>.

³ 推動氣候變遷治理的倡議者將此過程類比做「棘輪扳手」（ratchet），階段性檢討可防止既有的進展流失，並逐步推進長期的治理目標。參見 Karen Brandon, “Ratcheting up ambition: COP23 sets the stage for the 2018 Facilitative Dialogue,” *Stockholm Environment Institute*, (October 18, 2017), <https://www.sei-international.org/news-archive/3783>。

⁴ 2018 年的盤點，其目的在於檢視全球在氣候議題上既有之行動成果，並作為各國 2020 年須提出的下一階段國家自主貢獻目標設定的參照。這樣的安排，相當程度是防止巴黎氣候協定無法迅速生效的權宜方案。

淪為各方意見衝突，並聚焦於機會導向與建設性的討論。整個對話過程依循三項問題所組成的架構開展：我們在哪裡？我們要往何處去？我們要如何達成目標？對話過程的第一階段（規劃於 2018 年 1 月啟動）邀請利害相關的行為者共同集思廣益，在不同的層次與場域中凝聚共識，接下來政治階段則於 COP24 時進行，在前一階段的基礎上達成最後的結論。

在巴黎協定規則手冊之外，COP23 還有一些重要的發展值得關注。首先是有關農業議題上，此次會議突破了 2011 年以來的僵局，各方同意在 2018 年 3 月底前對於提升土壤碳與土壤肥力，糞肥管理，家畜產業經營，以及調適評估方式等議題提出其主張。⁵在踏出歷史性的第一步後，國際社會得以對於易受氣候變遷衝擊的農業部門展開具體的討論，並將其與糧食安全以及永續發展等重要目標加以整合。此外，大會也對於婦女與原住民的角色投注更大的關注，對於前者，COP23 通過了《性別行動計畫》，強調在關於氣候變遷的各項政策措施上都應更積極的考量性別因素，並提升女性的參與和領導。而在原住民議題上，COP23 首次同意設立平台，讓原住民團體得以進行知識與經驗的交流分享，這是在歷次氣候變遷會議中，首次肯認原住民群體在氣候變遷議題上的重要地位。

四、氣候治理背後的政治權力互動

除了觀察制度/規則的發展外，本次 COP23 提供了觀察相關國家政策立場的寶貴機會。從國際政治角度來看，全球氣候治理的基本架構乃開發中國家與已開發國家兩大陣營的矛盾，而開發中國家復因不同的經濟發展程度或地理環境特質而形成不同的集團。美國退出巴黎氣候協定的表態乍看之下削弱了已開發國家陣營的力量，但觀察 COP23 的過程，美方退出的衝擊主要屬於心理層面。首先，美方出席官員與過去並無太大變動，實際

⁵ UNFCCC, "Issues relating to agriculture," Draft decision -/CP.23, (November 14, 2017), <http://unfccc.int/resource/docs/2017/sbsta/eng/l24a01.pdf>.

負責磋商討論的官員多為過去歷次 COP 的老面孔，儘管代表團在波昂姿態低調，但在巴黎協定規則手冊的商議過程中，美國的政策態度與立場仍維持一致性，與已開發國家一同抵抗開發中國家的挑戰。川普總統的氣候變遷顧問 George David Banks 也表示，他在 COP23 的首要任務是對抗將巴黎規則「差異化」(differentiation)的趨勢。此外，美國國內支持氣候治理的強大力量，組成「We Are Still In」代表團，在 COP23 會場積極發聲，展現美國國內支持氣候治理的各州政府，主要城市，民間社會，以及企業界對於氣候變遷治理的支持與承諾。由於退出巴黎氣候協定須等到 2020 年才可能真正發生，在此之前作為締約方的美國依然會受到既有規範的牽制與影響，甚至有人樂觀期待隨著美國國內政局的變化，華盛頓終將回到氣候變遷治理的軌道上。

從權力政治角度來看，美國退出氣候變遷治理體制所產生的政治真空，將引發其他主要強權國家的競逐，但何方取得勝利所造成的結果可能大不相同。許多人期待中國能夠取代美國成為全球氣候變遷的領導者，而確實有跡象顯示中方企圖與其他主要強權合作，主導全球氣候治理議題的發展，如 2017 年 9 月，歐盟，中國，與加拿大在蒙特婁開會，組成部長級氣候行動聯盟，即為明證。⁶然而這三方對於氣候治理的想像分歧大於共識。對北京而言，儘管近年來隨著經濟與技術發展，讓中國似乎更有能力成為全球氣候治理的領導者，但從本次 COP23 來看，中方依然致力確保自身所屬的開發中國家集團能夠取得更大的迴旋空間（不受過於嚴格的規則或侵入性監督規則所束縛），同時迫使已開發國家陣營承擔更多財務責任。COP23 未能依照表定程序於 11 月 17 日結束，而是挑燈夜戰到 18 日清晨，正是在如何提供開發中國家資金的問題陷入僵局，最後大會主席斐

⁶ European Commission, "EU co-hosts major international climate meeting with Canada and China," (September 15, 2017), https://ec.europa.eu/clima/news/eu-co-hosts-major-international-climate-meeting-canada-and-china_en.

濟總理裁示將「持續討論。」除此之外，中國也協助串聯開發中國家，成功在會議中重提 2020 前行動 (Pre-2020 implementation)，大會決議文件要求加速推動 2012 年杜哈修正案(Doha Amendment)的生效落實。此一發展被稱為是開發中國家的「政變」，因已開發國家被迫要回應其先前所作出的資金承諾。開發中國家之所以能團結一致，有論者猜測乃北京一帶一路政策所產生的連動影響。⁷另一方面，已開發國家在 COP23 最突出的舉動，則是由英國，加拿大，丹麥，芬蘭，法國等國提出的「發電棄用煤聯盟」(Powering Past Coal Alliance)，本次會議共有 25 國承諾於 2030 年以前淘汰燃煤發電，該聯盟並希望在 2018 年 COP24 前擴張到 50 個國家。⁸停止燃煤發電對於減量原則的重要性不言可喻，然而其在技術與資金上的挑戰，是開發中國家無法跟進承諾的最大障礙。於是乎，問題又回到棘手的調適原則，甚至是更具爭議的「損失與損害」(loss and damage)問題。值得注意的是，德國在本次會議中並未加入此一聯盟，顯示已開發國家尚未整合成功，故此一倡議對於氣候治理相關陣營內外的權力消長仍有待觀察。

五、結論

總體來看，COP23 呈現出複雜的成果。在美國威脅退出全球氣候治理的氛圍下，本次會議證明了該體制依然得以存續，並在國際社會大多數行為者的支持下繼續前行。其次，在會議設定的主要議程--巴黎協定規則手冊上，本次會議的進展難稱顯著，許多深水區難題依舊各說各話，未見收斂跡象，要能如期於 2018 年 COP24 時完成巴黎氣候協定施行細則，目前

⁷ Karl Mathiesen and Li Jing, "China flexes its muscle as climate talks end with slow progress," *Climate Home News*, (November 17, 2017), <http://www.climatechangenews.com/2017/11/17/china-flexes-muscle-climate-talks-make-slow-progress/>.

⁸ Jocelyn Timperley, "COP23: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Bonn" *Climate Diplomacy*, (November 20, 2017), <https://www.climate-diplomacy.org/news/cop23-key-outcomes-agreed-un-climate-talks-bonn>.

來看不甚樂觀。最後，在預期美國即將退出的氛圍下，其他強權國家展露出更大的企圖心，但在 COP23 中可觀察到的，大抵仍不脫既有陣營的攻防，也無怪乎部分倡議人士深表失望，認為無論哪一方取得全球氣候治理的領導地位，巴黎氣候協定高舉的「氣候雄心」目標只怕將漸行漸遠。

責任編輯：郭佩儒