

COP23——來自波昂的第一手報導： 《巴黎協定》後的氣候談判與發展

配合《應用地理上》第7章 全球暖化

文 / 詹詒絮

(台達電子文教基金會 氣候與能源專員 / COP23 特派員)

■ COP23 緣起：氣候談判前情提要

談到構成《巴黎協定》最重要的元素是什麼？答案通常是「國家自主貢獻」(Nationally Determined Contributions, NDCs)。過去，《京都議定書》白紙黑字明訂已開發國家需要減排多少溫室氣體，採取的是一種「由上而下」(top-down) 的統一減量承諾管制。但《巴黎協定》反其道而行，採行「由下而上」(bottom-up) 的減量及調適架構，改由所有國家各自主動提報未來將欲落實的氣候目標及行動，統稱為「國家自主貢獻」。

國家自主貢獻減排不足 建立檢核機制

根據今年聯合國環境總署 (UNEP) 在第 23 屆聯合國氣候變遷會議 (COP23) 所公布的《2017 年排放差距報告》，若將目前各國提交的國家自主貢獻內容付諸實行，全球還是會在本世紀末相較於前工業時期升溫高達 3-3.2°C，並且預估到了 2030 年，相較於 2°C 溫控目標路徑，全球二氧化碳排放量仍會多出 110-135 億噸，顯然目前國家自主貢獻仍不足以遏止氣候變遷的危害速度。



火車站的 COP23 指示板 (詹詒絮攝)

建立一套國際通用的規範制度，以要求各國在執行國家自主貢獻的過程和進度時，必須公開透明。同時，會透過促進對話性機制 (Facilitative Dialogue)，每五年進行一次全球定期盤點 (Global Stocktake)，檢討各國落實貢獻的影響和成果。目前第一次的檢視時間點，押在 2018 年召開的第 24 屆聯合國氣候變遷會議 (COP24)，而如何建立《巴黎協定》內的各項透明化、檢核、財務機制等，即是 2016-2018 年期間，每屆氣候變遷會議中討論的重點。

COP22：突破美國退出的困境

2016 年第 22 屆聯合國氣候變遷會議(COP22)於摩洛哥馬拉喀什召開，由於當時各國對於如何設計各項機制，仍停留在集思廣益的發想階段，因此該屆只是指派大會底下的子會議，各自認養不同機制設計的工作。然而，該屆會議進行至第二周時，現今美國總統川普宣布當選，並宣稱要退出《巴黎協定》。為了防止美國的退出動搖各國信心，會議最後甚至決議只要是聯合國氣候變化綱要公約(UNFCCC)的締約方，即使還沒批准《巴黎協定》，都得參與協定內工作計畫的討論。這項決議顛覆了以前《京都議定書》的作法：過去非《京都議定書》締約方的國家，即使是氣候變化綱要公約的締約方，在議定書的例行會議只是「觀察員」(observer)角色，不具參與任何相關討論的義務，而這項決議顯然是要把所有締約方與《巴黎協定》綁在一起，任何一國不能拒絕參與和討論。

■ 承前起後：COP23 的主要內容

2017 年的 COP23 波昂氣候大會，是破天荒首次由太平洋島嶼國家主持，在開發中國家握有會議主導權的情況下，整體討論、決議產出和周邊氛圍上都與以往不同。首先，大會主席斐濟總理將《巴黎協定》內的促進對話性機制更名為 Tanaloa Dialogue，“Tanaloa”一詞在斐濟語中具有「非排他性」(inclusive)、「參與式」(participatory)和「透明化」(transparent)等意義，主要期盼即將在 2018 年舉行的對話能夠廣納各方觀點，包含開發中國家以及非國家



COP23 會場 (詹詒絜攝)

角色 (non-state actor) 的意見，並且全程公開進行，讓整個氣候社群能夠一起監督、檢討各國目前實行國家自主貢獻的進度。而此對話會搭配政府間氣候變化專門委員會 (IPCC) 明年針對地球升溫 1.5°C 之後續影響所釋出的科學報告，要求各締約方反思三大問題：「我們現在走到哪裡？」、「我們希望到達何處？」、「我們如何到達？」，並於 COP24 前提交自己的期望，以助未來對話順利進行。

已開發國家承諾不足 開發中國家施壓

2012 年在卡達杜哈所通過的《杜哈修正案》，旨在延長各國在《京都議定書》的承諾，以銜接國際在 2020 年《巴黎協定》正式實行前的氣候行動，然而過了長達五年之久，全球只有 90 餘國批准，距離需要 144 國批准的生效門檻，仍有一段長路要走。這意味在 2020 年前，國際上是缺乏一個管理氣候行動的權威性條約。而世界排放大國像是美國、歐盟、日本等皆未

批准，已開發國家在此過渡期中的氣候承諾顯然不足，不禁讓開發中國家擔憂 2020 年前行動缺口無法填平。因此，為促進各國在 2020 年前的氣候野望 (Pre-2020 Ambition)，開發中國家在 COP23 爭取到在接下來 2018 年和 2019 年的氣候會議上，需各進行一次全球盤點，受清點的除了有國家自主貢獻外，還有各國 2020 年前的具體行動。

另外一項開發中國家最擔心的議題，是已開發國家的氣候資金承諾，也是今年 COP23 談判中，國家之間最爭執不下的焦點。《巴黎協定》確認已開發國家每年要提供 1,000 億美元，投入支援開發中國家進行氣候行動的綠色氣候基金 (GCF)。但自從川普宣布退出《巴黎協定》後，美國政府即不再投入資源於氣候資金上，不僅讓綠色氣候基金的財務來源沒有著落，也連帶減少調適基金 (Adaptation Fund) 和 IPCC 做研究的資金來源。因此，開發中國家在本屆會議強力主張已開發國家要每兩年固定報告其氣候資金承諾，但此舉因涉及已開發國家的內政，而遭到強力反對，各國未來的財務資源分配和提供皆難以保證。會議結果在此議題上，各國並沒有達成共識，並且拖延本屆會議直至原定結束時間的隔日清晨才結束。而專門協助開發中國家進行調適行動的氣候基金，在 2016 年馬拉喀什會議時，被認定為《巴黎協定》內其中一項計劃資金，對已開發國家而言，無疑是加重了肩上的負擔，因此調適基金會籌募進度一直不是很好，大多還是依靠歐盟幾個發展較好的國家苦撐著。今年會議，開發中國家再度提出調適基金財務動員議題，但在各國立場分歧下，仍難以突破困境，最後只決議讓基金續留巴黎協定，但錢應來自自願捐贈，或是強迫已開發國家做出挹注承諾，下一屆氣候變遷會議才會進行最後確認。

法德出頭 氣候談判的政治版圖移轉

總體而言，本屆在資金議題上的談判結果不甚理想，美國的退出也確實造成各項氣候基金存有大缺口，但仍有一些已開發國家持續承諾資金投入，甚至加碼挹注。於 COP23 的高階會議 (High-level Segment)，法國總統馬克宏便鼓勵歐盟成員站出來，一起動員氣候資金，以填補川普政府不挹注的鴻溝，甚至公開表示會財務支援 IPCC 的研究工作，協助國際社群掌握更精確的科學論述。而德國總理梅克爾則重申將額外挹注調適基金 5000 萬歐元的承諾，同時宣稱 2020 年時要加倍投入氣候基金。兩國的宣示皆讓全球氣候社群非常期待看到未來氣候領導角色和政治版圖的移轉。



法國總統馬克宏與德國總理梅克爾在大會上發言 (詹詒絜攝)

周邊會議：民間、弱勢族群發聲 議題多元化

至於 COP23 的周邊會議 (Side Event)，相較於過去多屆氣候會議，議題面向不僅多元，也有更多氣候脆弱族群 (Vulnerable Groups) 的聲音和面孔，最顯著的即是島國移居 (Settlement) 議題，討論未來島國國土淹沒後，該如何安置這些島嶼國家居民。這種較冷門的題材，過去極度罕見於聯合國氣候變遷會議上，但本屆在島嶼國家掌握主導權下，顯然是個讓議題曝光的好機會。此外，過去幾年也鮮少將「廢除化石燃料」議題單獨列出來討論，但今年光是周邊會議就多達七、八場，會議場外的「去煤」抗議行動也不斷此起彼落，在大會開幕前更是有數千人響應氣候變遷議題，佔領波昂城市附近的煤礦場，包圍 10 層樓高的機具。

「脫碳者聯盟」

而於 COP23 第二周發表的《2017 年全球碳預算》報告 (Global Carbon Budget 2017) 也明確指出，全球由燃燒化石燃料 (如：煤炭、石油) 所產生的二氧化碳在今年不減反增，來到一個紀錄高峰；《2017 年排放差距報告》更是強調，要縮小 110-135 億噸溫室氣體的排放差距，未來全球需有 80% 到 90% 的煤炭儲量必須停止被開採和使用。自《巴黎協定》通過後，諸多西方已開發國家如：加拿大、法國、荷蘭、芬蘭、英國、葡萄牙等，輪番公開未來停止燃煤火力發電廠的時間表，但今年會議主辦方德國，卻一直沒有給予確切時間表，總理梅克爾在高階會議上的演說，態度則顯得曖昧不明，僅表示會重新思考煤炭的經濟上可行性，卻未實際給予「去煤」的方向和途徑，讓當地公民團體及國際氣候社群大失所望。而曾經公開國家去煤計畫的英國和加拿大，在會議中帶頭創立「脫碳者聯盟」 (The Powering Past Coal Alliance)，目標希望在下屆氣候變遷會議前募集超過 50 個國家加入去煤行列。短短兩周，便有超過 20 個國家和地方政府加入，未來指希望能如滾雪球般地持續壯大。

■ 結語：由下而上的趨勢

縱觀今年談判的成果實質上並未有太多產出，反倒是非國家角色的參與，和多元議題焦點越加發光發熱。當然，在整體氣候會議中，國家行為者依舊是談判主體，只是當國際談判腳步越來越遲緩時，企業、公民社會與地方城市的氣候行動會越顯得重要，這也是《巴黎協定》另一層「由下而上」的意義，並賦予不具有聯合國會員身分的臺灣，在每年政府官方代表、城市決策者、企業和民間組織諸如：台達電子文教基金會、永續能源基金會等的參與下，更有發揮的空間。

■ 建議授課方向

全球暖化已是全球共同關注的議題，且持續發展中，本文可作為「應用地理 (上)」全球暖化單元中，對 2015 年巴黎協定後續的延伸補充。