

國際氣候變遷法制 2.0：巴黎協議評析[#]

許耀明*

全球暖化與氣候變遷，已經為當今全人類所須共同面對與適應之重要現象。2015 年 12 月 11 日，聯合國氣候變遷綱要公約（United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC）第二十一屆締約方大會在巴黎舉行，通過了後京都時期重要的新國際文件「巴黎協議」（Paris Agreement）。該協議在 2016 年 10 月 5 日達到生效簽約國數，而自 2016 年 11 月 4 日起正式生效，目前共有 185 個締約國。本文以下簡要介紹其主要內容，並以 UNFCCC 2018 年於波蘭卡托維茲（Katowice）第二十四屆締約方會議（COP24，同時為巴黎協議 CMA1.3）討論結果之「卡托維茲氣候包裹」（Katowice Climate Package）為基礎，評估其未來展望。

一、巴黎協議前之國際氣候協商

（一）京都談判

在聯合國氣候變化綱要公約於 1994 年 3 月生效後，各締約國一直未能就地球暖化議題提出具體的因應方案。為落實對溫室氣體的管制，1997 年 COP3，通過京都議定書（Kyoto Protocol），課予附件一國家明確的減量目標與時程，非附件一國家則得自願性減排。其目標為於 2008 年至 2012 年間，將各國的總排放量降低至 1990 年之平均水準下 5.2%。雖議定書也引進三個市場減量機制：共同履行（Joint Implementation, JI）、清潔發展機制（Clean Development Mechanisms, CDM）、碳排放交易（Emissions Trading, ET），以供附件一國家得以用成本有效的方式達到減量目標，但仍有具體達標的困難。此外，因新興經濟

[#] 本文為 105 年度科技部計畫「國際氣候變遷法制 2.0：巴黎協議評析」（MOST 105-2410-H-004-037）之部分研究成果；本文關於巴黎協議主要內容之部分，已經發表於：許耀明〈巴黎協議一週年：回顧與展望〉，《月旦法學雜誌》第 263 期，2017 年 4 月，頁 206-222；本文除就前文為摘刪外，另就 2017 年後之相關發展為增補。

* 國立政治大學法律學系教授

體中非附件一國家，如大陸、印度等排碳大國仍不負減排義務，此造成已開發國家如美國的不滿，因而抵制不簽署京都議定書。雖議定書仍於 2005 年生效，然美國堅持不接受量化減排義務的立場，造成了後續「後京都談判」的停滯。

(二) 後京都談判

為避免後京都時期之規範空窗期，自 2005 年的 COP11 蒙特婁會議起，各國開啟了「後京都談判」。2007 年 COP13 於印尼通過峇里路線圖 (Bali Roadmap)，確立了後京都談判相關要點，並設定 2009 年為後續談判的期限。峇里會議亦作成關於「調適基金」的規劃，以為協助開發中國家減碳行動的基金。

可惜的是，2009 年 COP15 哥本哈根會議，最終仍未達成共識。其決議僅包括：全球均溫的上升應控制在攝氏 2 度內；各國須於 2010 年 1 月前提交其減量承諾；開發中國家應宣示適合國情的減量行動；已開發國家共同承諾提供 300 億美元，以支持開發中國家對抗氣候變遷；長期資金部分，於 2020 年前，已開發國家的公私部門須提供 1,000 億美元協助開發中國家進行減量；呼籲成立哥本哈根綠色氣候基金，並成立新的技術機制，以加速減量與調適方面的技術發展與移轉。然而，協議因已開發中國家的密室協商，引發開發中國家對程序不透明的不滿，致該哥本哈根協議 (Copenhagen Accord) 最終僅以附註 (take note) 的方式加入結論，僅為政治上的宣言，而不具法律上的拘束力。

2013 年，COP19 於華沙舉行，此次決議要求各國在巴黎會議前繳交各國的「自主國家貢獻」(Intended Nationally Determined Contributions, INDCs) 計畫。財務方面，折衝後決議成立一個國際機制，提供脆弱國家技術支援、分享資訊與經驗以協助其對抗因極端氣候所造成的損害，是謂「華沙損失與損害國際機制」。

綜上，全球氣候變遷治理，無論在減碳義務上或是資金的貢獻義務上，皆已逐漸打破已開發國家、開發中國家義務二分的京都模式，而走向複合性的規範模式：實質減碳義務由國家自主決定；程序面上朝向透明化、可預測性與可監控性的要求。此外，小島與低度開發國家因極端氣候所受到的損失與損害議題，也逐漸受到關注。然而，是否能更進一步地承認氣候人權？則有待之後締約方大會的討論。無論如何，已開發國家資金提供的時程與數額、針對國家自主貢獻監督機制的完善，皆會是各國於未來締約方大會上必須解決的問題。

二、巴黎協議之主要內容

(一) 協議特色

巴黎協議為了解決開發中與已開發國家間的衝突，取消了原先京都議定書中對國家的分類，承認各國皆須承擔氣候變遷的相關義務；其並以較具有靈活性的條文規範方式，調整已開發與開發中國家間負擔義務差異。其中，最具特色的莫屬國家自主貢獻機制、透明化與全球盤點等監督機制的建立，前者強調由各國自主決定氣候減緩等義務的目標，並且僅有作為義務而無必須達成之結果要求，惟有如此方能使開發中國家接受消除國家區別的共同義務；後者則是為了補充國家自主貢獻機制在執行面無法律上強制力之缺點，欲藉由資訊公開透明化及全球定期盤點的程序義務，藉法律以外的監督工具達到確保有效執行之目的。簡言之，巴黎協議中放寬了對減緩義務的法律拘束力，但強化了諸多以程序性為導向的義務。

巴黎協議條文的多元化的用語，彰顯了彈性規範之模式。協議包含了數種不同義務程度的用語，例如具有義務性質的「應」(shall)、不具有法律拘束力而僅具建議性質的「應當」(should)、「鼓勵」(encourage)、具有允准性質的「得」(may)，以及其他宣示條文目標的「將」(will)、「認識」(acknowledge)與「承認」(recognize)。在條文規範對象方面，有些規範的是個別國家的義務，如「各締約方」與「所有締約方」；有些則是包含了複數規範主體，如「締約方」、「已開發國家」與「開發中國家」；有些條文並沒有設置規範主體，而創造了一般性的集體義務，並適用於締約方整體。

(二) 巴黎協議主要內容

1. 目標 (第 2 條、第 4.1 條)

首先，巴黎協議清楚地規範締約方欲將全球平均氣溫增幅控制在相較於工業化前水平攝氏 2 度內，並且宣示將努力將增幅限縮在攝氏 1.5 度以內。

其次，締約方也宣示應當盡早達到全球溫室氣體排放的高峰，並期盼於本世紀下半葉前，實現「溫室氣體源的人為排放與匯的清除之間的平衡」。然而，本條並未明訂具體之量化指標，如達到高峰值的特定日期或減排應達到的具體百分比等。

2. 減緩 (第 4 條)

在協議第 4.2 條，規定了各締約方之呈報國家自主貢獻義務，各國應編制、通報並保持其實現的連續計畫，並應採取國內相關減緩措施，以達成預計貢獻

目標。本條性質上為「行為義務」，而非「結果義務」，僅課予各締約方應承擔之相關的程序義務。

此外，協議第 4.3 條更規定，各締約方的設定目標，必須「比當前的國家自主貢獻有所進步」，並且「盡可能的最大力度」。此將確保已開發國家所為之承諾，將不會低於京都議定書時所承諾的目標。由於該目標為漸進式提出，因此我們並也可預期各締約方承諾之目標，會隨時間進展，而朝更高的自主貢獻目標前進。

3. 調適(第 7 條)

協議第 7 條則為提高適應力、加強復原力(resilience)以及減少氣候變化脆弱度的調適目標規定。調適是集體行動問題，具有公共財的性質；但其並非課以締約國採取調適作為的義務，而是宣示價值與建議締約方「酌情」從事之。此種規範給予了締約方相當審酌空間，使履行有一定的靈活性。

此外，針對調適目標，協議第 2.1 條(b)款也宣示，應在不損及糧食生產的前提下，去增強氣候的復原力，並降低溫室氣體的排放量。此外，協議第 14 條全球盤點機制中，也有調適通報之規範。在第 9.4 條中，更認為大規模之資金，應致力於實現適應與減緩彼此間的平衡。因此，理解巴黎協議下的調適意涵時，應一併考慮前述條文。

4. 損失與損害(第 8 條)

協議第 8 條提及，基於「華沙損失與損害國際機制」，締約方將避免、減輕與處理與因氣候變遷不利影響所造成的相關損失損害。此等進展，應在各締約方合作和促進的基礎上，酌情透過前述機制加強對損失與損害的理解、行動與支持。但此等損失與損害之用語模糊，且充滿爭議，單從條文「損失與損害」之文義，並不必然會得出賠償或責任之結論。

在已開發國家(特別是美國)的強力要求下，在第二十一屆締約方會議決議文第 51 段提到：「協議第 8 條不涉及或提供任何責任與賠償之基礎」，此似乎排除了責任與賠償的可能性。但亦有認為，縱使決議文如此說明，亦無法排除締約方依協議本身主張賠償與責任之可能。

5. 資金(第 9 條)

氣候資金是全球氣候政策下重要的一部分，協議第 9.1 條課予已開發國家應提供開發中國家締約方在減緩與調適方面的資金。該義務之目的在於「繼續履行在《公約》下的現有義務」，因此巴黎協議中關於氣候資金的義務內涵，在解釋上須按照 UNFCCC 條文進行理解。第 9.2 條亦鼓勵其他締約方自願提供或繼續提供第 9.1 條中所規範的資金支助。

可惜的是，協議中並未列明氣候資金之具體數額，其第 9.3 條僅提及「應當超越先前的努力」。值得注意的是，在巴黎協議決議文中第 53 段，另將已開發國家在哥本哈根協議下同意對開發中國家提供每年 1,000 億美元的資金提供期限，從 2020 年延長至 2025 年；且各締約方（並未限制於已開發國家）在 2025 年前，應以每年 1,000 億美元為基礎，來設置新的基金目標。

6. 透明化 (第 13 條)

協議之透明化機制，目的在於建立由上而下的問責機制。其出發點為，透過國家間之相互檢視與公眾壓力，可以期待此等機制會發揮類似法律義務之效果，而實質拘束締約國行為。具體上，各締約方皆被要求定期提供：一、關於溫室氣體排放與清除的國家清單報告；二、追蹤各國執行與達成第 4 條所規範國家自主貢獻進程所必要之資訊；三、關於第 7 條所規範之氣候變遷影響與調適的資訊。此外，已開發國家應提供其向開發中國家所提供，相關於資金、技術移轉與能力建構等支助的相關資訊，而開發中國家應當提供關於前述支助的需求與取得情形之資訊。

7. 全球盤點 (第 14 條)

巴黎協議也要求，締約方會議應定期盤點關於本協議的履行情況，以隨時評估相關協議宗旨與長程目標的具體進展；其亦得作為締約方在國家自主貢獻、加強氣候行動的國際合作之資訊交流平台。關於盤點的具體期程，除日後締約方會議有其它決定外，原則上自 2023 年起，每 5 年為之。

前述全球盤點制度與透明化機制，兩者同屬巴黎協議由上而下之問責機制中不可或缺之部分。如能將全球盤點所得出之結論，以及締約方對自主貢獻範圍更新進行連結，則可合理期待締約方將會按照全球盤點之結論，對各自自主貢獻的目標與義務範圍，適時進行調整。

8. 履行與遵守機制 (第 15 條)

協議規定締約方將建立以專家為主的委員會負責履行與遵守機制，分為「遵守」與「履行」兩部分；其行使職權時應以透明、非對立性、非懲罰性為原則，並應特別注意到締約方不同的國家能力與情形。但協議下遵約機制將不具有強制力與制裁力。

三、2018 卡托維茲會議之成果與其未來展望

2016 年 COP22 馬拉喀什會議，通過了「為我們的氣候與永續發展之馬拉喀什行動宣示」；作為巴黎協議之第一次締約方會議，本次亦通過了「關於巴黎協

議履行事項」，但此僅為預計完成工作之宣示，並無太多實際規定。2017 年 COP23 斐濟會議，亦僅重申應推進與落實巴黎協議。

2018 年在波蘭之卡托維茲 COP24 會議，為訂出巴黎協議之規則手冊，勉為通過了「卡托維茲氣候包裹」，其包括透明度、財務支持、技術轉移、減緩、調適、全球盤點等部分；但究其性質，其實比較接近於指導方針，而非真正的可施行之規則書。此外，在本次會議中對於政府間氣候變遷專門委員會 IPCC 的 1.5C 特別氣候報告，各國也爭論究竟應該以何種字眼呈現，最後僅呈現為「適時完成」。縱巴黎協議已經生效，本次協商依舊呈現為開發中國家與已開發國家針對氣候財務機制與損害損失機制之角力，而針對碳市場之規範與盤查機制，如何與京都機制連結與如何計算等等議題，各國也依舊有歧見。

2019 年 12 月初，即將在智利召開 COP25，同時也是巴黎協議第二次締約方大會 (CMA2)，後續具體之談判進展會是如何？值得密切觀察。