

巴黎會議重要談判結果與可能影響

陳瑞惠¹

摘 要

歷經 4 年的全球氣候協議，終於如期於 2015 年 12 月的 COP21 通過涵蓋所有締約方的巴黎協定，於達到生效之簽署門檻後，所有締約國將自 2020 年開始一起加入氣候減緩行動。通過之巴黎協定共計 32 頁，包括 20 頁的決定文，及 12 頁共 29 條的協議條款，涵蓋協議目的、減緩、森林、自願合作機制、調適、損失與損害、資金、技術發展與轉移、能力建構、透明度、全球盤點等項目。

對於已開發國家與開發中國家間一直以來最具爭議的減量企圖心與控溫目標、責任分擔原則及氣候資金等談判議題，最後協議結果為同意協議目的將限制溫升於 2°C 以下並努力追求 1.5°C，而為達成目的，各國將以長期穩定提升減量方式，每 5 年提出更具企圖心的國家自定貢獻(NDC)提升排放減量，並允許於不同國情下考量共同但有區別的責任，同時已開發國家將持續提供資金援助開發中國家之減緩與調適，帶領推動氣候資金籌措，並鼓勵其他國家之自願資助，另將每 5 年進行一次全球盤點。

巴黎協定的通過，明確提供全球走向低碳發展的信號，將激勵投資由化石能源轉向清潔能源，並預期碳定價機制尤其是碳排放交易機制將是許多國家的重要減碳核心措施，然而巴黎協定雖具法律約束力，但對於各國的排放減量與已開發國家提供資金的履約卻不具強制力，恐影響協議目標的達成。

1.財團法人台灣綜合研究院 專案研究員

一、新全球協議談判歷程

為能及時抑制全球溫室氣體排放的快速成長所導致之地球升溫與氣候變遷惡化，僅依賴只適用於 30 多個工業化國家之「京都議定書」的約束排放是不足以控制於本世紀末升溫低於 2°C 之目標，因此 UNFCCC 各締約國於 2011 年的 COP 17 通過「德班路線圖」，並設立德班平台工作組(ADP)，以於 2015 年完成制定適用於公約所有締約國並具法律效力的新氣候協議，並自 2020 年開始實施，以作為各國加強公約實施、減控溫室氣體排放及氣候變遷的依據。

因此自 2012 年開始在德班平台(ADP)下進行全球新氣候協議的談判，然而為減少爭議並使各國對各議題充分瞭解並深入探討，以擴大共識縮小歧見，前 2 年對於新協議內容的談判是以研討會與圓桌會議等非正式談判方式進行討論，直至 2014 年 6 月的波昂會議才開始進入正式的談判。

在近年各次的 COP 會議中對新協議的主要談判進展方面，於 2012 年的多哈會議(COP 18)，確認在 2015 年前完成制定新的全球氣候協議，以接替京都議定書，同時通過新協議談判案文的初稿最遲於 2014 年底前提妥，以使談判案文草案於 2015 年 5 月前完成。另於多哈會議，聯合國秘書長潘基文宣布，將於 2014 年召集世界各國領袖，以提升政治意願，確保於 2015 年的期限內達成新協議。於 2013 年的華沙會議(COP 19)，各國則通過決定於 2015 年第 1 季之前提交各國對新協議所欲提出「貢獻」的計畫。而於 2014 年的利馬會議(COP 20)，通過名為「利馬呼籲氣候行動(Lima call for climate action)」的 4 頁決定文本(含 38 頁的新協議文本草案附件)，文本中亦涵蓋各國政府將遞交遏制溫室氣體排放之「國家自定預期貢獻(INDC)」相關的基本規則，各國所提之 INDC 將作為 2015 年全球新協議的基

礎。而於 2015 年的巴黎會議(COP 21)終於如期完成並通過新氣候協議，即巴黎協定，因此於達到生效簽署門檻後，自 2020 年開始所有已開發與開發中國家都將納入約束排放減量之中。

表 1 UNFCCC 新協議談判進展回顧

年	公約大會	決議
2011	COP 17 (德班)	<ul style="list-style-type: none"> ● 通過「德班路線圖」，並設立德班平台工作組 (ADP)。 ● 目標：於 2015 年完成制定適用於公約所有締約國並具法律效力的新氣候協議，並自 2020 年開始生效，以作為各國加強公約實施、減控溫室氣體排放及氣候變遷的依據。
2012	COP 18 (多哈)	<ul style="list-style-type: none"> ● 確認在 2015 年前完成制定新的全球氣候協議，以接替京都議定書。 ● 通過新協議談判案文的初稿，最遲於 2014 年底以前備妥，以使談判案文草案於 2015 年 5 月前完成。
2013	COP 19 (華沙)	各國則通過決定於 2015 年第 1 季之前提交各國對新協議所欲提出「貢獻」的計畫。
2014	COP 20 (利馬)	<ul style="list-style-type: none"> ● 通過名為「利馬呼籲氣候行動(Lima call for climate action)」的 4 頁文本(含 38 頁的新協議文本草案附件)。 ● 文本中亦涵蓋各國政府將遞交遏制溫室氣體排放之「國家自定預期貢獻(INDC)」相關的基本規則 ● 各國所提之 INDC 將納入 2015 年全球新協議。
2015	COP 21 (巴黎)	<ul style="list-style-type: none"> ● 通過 32 頁的巴黎協定，其中第 1-20 頁為決定文，第 21-32 頁為協議條款。 ● 簽署：自 2016 年 4 月 22 日起一年 ● 生效：俟 55 個締約方簽署，且其排放達到全球 55% 以上後第 30 天生效。

資料來源：本研究整理。

二、2015 年巴黎會議(COP21)談判

(一)主要談判任務

2015 年 11 月 30~12 日 12 日於巴黎舉行 UNFCCC 第 21 屆締約國大會(COP 21)及京都議定書第 11 次締約國會議(CMP

11)。依據進程，此次談判最主要任務是完成並通過新協議內容，以使通過協議於 2020 年開始實施，讓所有締約國加入溫室氣體排放減量的行列，以及時遏制全球暖化與氣候變遷的惡化。

(二)各國談判立場

此次會議針對 10 月波昂會議結果持續進行談判，即以 55 頁的協議草案內容為談判基礎。第一週由德班平台工作組 (ADP) 針對協議條款與相關決定文進行逐項討論與協商，其談判結果再提送於第二週進行的部長級會議，以針對 ADP 難解與未解決項目進行高層級的談判。最後達成之巴黎協定共計 32 頁，包括 20 頁的決定文，與 12 頁共 29 條的協議條款。

歷經四年的新協議談判，已開發國家與開發中國家間最主要之爭議即在責任分擔原則、氣候資金與如何提升減量企圖心等議題上，因此這些最具爭議的議題皆於第二週的部長級會議協商解決。

1. **在減量企圖心與控溫目標議題上**，小島嶼國家與氣候脆弱國家希望協議目標提升到控溫 1.5°C 的目標，以防止海平面的提升與氣候變遷衝擊的惡化，多數國家皆表贊同。

協議結果：同意協議目的將限制溫升於 2°C 以下 (well below)，並努力追求將溫升限制於 1.5°C。為達成目的，各國將以長期穩定提升減量方式，每 5 年提出更具企圖心的國家自定貢獻 (NDC) 提升排放減量。

2. **在責任分擔原則議題上**，開發中國家向來堅持遵循公約「共同但有區別責任」和各自能力的分擔原則，要求已開發國家擔負起歷史排放責任，帶領排放減量責任，並提供資金與技術予開發中國家，以協助其推動減緩與調適行動。而已開發國

家則認為應打破界定已開發與開發中國家之防火牆，新協議中開發中國家也應與已開發國家一樣，承擔減量和提供資金支持的責任。

主要協議結果：

- (1)允許於不同國情下考量共同但有區別的責任，提交後續更具企圖心的 NDC。
- (2)已開發國家應作為表率提交絕對減量目標。
- (3)發展中國家則應加強減量，並於不同國情下鼓勵邁向全國減量或限制排放目標發展，且將提供協助予開發中國家，以利其執行減緩條款，並認知強化對開發中國家的援助，將有助於提高其減量貢獻。
- (4)對低度開發國家、小島嶼開發中國家，則允許其依國情提交 NDC。

3.在氣候資金議題上，對於已開發國家一直迴避 2020 年前達到每年提供 1,000 億美元之資金支持承諾，開發中國家要求已開發國家提出明確的資金路線圖。而對於 2020 年後的資金支援，開發中國家希望協議中有更明確的資金承諾，並自 2020 年 1,000 億美元之目標為起點開始提升；然而已開發國家則希望模糊 2020 年以後的資金承諾，並認為協議中應納入如中國大陸等新的捐資國。強調如今已與 20 年前的世界不同，新興國家也應該做出新的貢獻。之前代表大部分開發中國家的南非曾表示，巴黎的成功取決核心協議中涵蓋的資金援助內容。顯示出開發中國家對資金援助的重視與堅持立場。

主要協議結果：

- (1)於協議資金條款中同意已開發國家持續提供資金援助開發中國家之減緩與調適，帶領推動氣候資金籌措，並每 2

年提交量化與質化的相關資金報告，亦鼓勵其他國家之自願資助。

- (2)於決定文中決議，根據協議已開發國家將持續其現有集體籌資援助目標至 2025 年；在 2025 年前，將在考慮開發中國家之需要和優先事項的情況下，設定新的集體量化目標，每年最低 1,000 億美元。

(三)會議結果

依據UNFCCC秘書處發布之巴黎會議主要成果包括：

1.協議目的：維持本世紀全球溫升低於2°C並努力限制溫度上升1.5°C，同時強化處理氣候變遷衝擊的能力。而為達成目的，提供適當資金予開發中國家與最脆弱國家，以利其依國家目標加強行動。

2.協議中涵蓋減緩、採行透明體制與全球盤點、調適、損失與損害、氣候資金援助等重要項目，並確立以下之驅動各國行動的重要因素：

(1)設定長期方向方面，各國將儘快達到排放峰值，並持續遞交涵蓋其未來解決氣候變遷詳細目的的國家氣候行動NDC。目前已有188國的氣候行動計畫對新協議提出貢獻，將可大幅減緩全球溫室氣體的排放。

(2)提升未來減量企圖心方面，新協議建立原則，即未來各國將每5年遞交更新且不低於之前企圖心的國家自定貢獻(nationally determined contributions, NDCs)，以長期穩定增加減量企圖心。意即188國已提交之INDC已提出減量企圖心的基礎。

(3)2020年前的氣候行動方面，各國將持續致力於減緩與調適，並針對2020年前提升到1,000億美元的氣候資金，界定出清楚的路線圖。

- (4)透明度與核計系統方面，將在各國不同能力且具有彈性之原則下，清楚提供各國之執行成果。
- (5)強化對開發中國家援助方面，將透過已開發國家與其他願意捐助國家的提升援助資金，及透過國際合作強化應對氣候變遷。對於2020年前提升到1,000億美元的氣候資金，各國政府決定將界定出清楚的路線圖，同時於2025年前設立以1,000億美元為起點的提供資金新目標。
- 3.巴黎協定的簽署與生效方面，通過之巴黎協定將存放於紐約的聯合國，於2016年4月22日(Mother Earth Day)開始開放1年時間供各國簽署。協議將經涵蓋至少55%的全球排放，55國以上的簽署之後開始生效。
- 4.2023年開始全球盤點，以評估協議目標的整體進展，將每5年盤點一次。
- 5.協議之履約機制，係由專家委員會以非懲罰性的方式進行監督。
- 6.透過「利馬到巴黎行動議程」(Lima to Paris Action Agenda, LPAA)及聯合國NAZCA入口網站之行動登錄平台，連結各國省市、企業與投資者的氣候行動，其行動風潮成功展現出既有氣候行動強力且不可逆轉的態勢。公約執行秘書表示，企業、投資者、城市與區域的表態行動支持，是COP21的重要成果之一，加上LPAA，此行動風潮展現出走向永續、低碳世界是必然之路。

此次巴黎會議為營造全球動員加入氣候行動之勢，除有近150位國家元首參與開幕首日並致詞，提升政治動力，並有比爾蓋茲等29位全球知名企業家與美、法、印、中、巴西、澳洲等20個國家，提出加速清潔能源革新之「創新使

命」，並宣佈成立「突破能源聯盟」。20 國承諾 5 年提高潔淨能源技術研發經費 1 倍，企業聯盟則出資數 10 億美元使創新技術市場化。而於巴黎會議周邊活動「利馬到巴黎行動議程」期間，各省市地方、企業與投資者的行動風潮亦展現出既有積極的氣候行動態勢，並透過 NAZCA 入口網站之行動登錄平台連結各方氣候行動，促進相互交流，擴散並提升行動層面。

三、巴黎協定通過之可能影響

歷經 4 年的全球氣候協議，終於如期於 COP21 通過涵蓋所有締約方的巴黎協定，於達到生效之簽署門檻後，所有締約國將自 2020 年開始一起加入氣候減緩行動。通過之巴黎協定共計 32 頁，包括 20 頁的決定文，及 12 頁共 29 條的協議條款，涵蓋協議目的、減緩、森林、自願合作機制、調適、損失與損害、資金、技術發展與轉移、能力建構、透明度、全球盤點等。預期巴黎協定的通過對全球之影響如下：

1. 明確提供全球走向低碳發展的信號，將激勵投資由化石能源轉向清潔能源，將使太陽能、風能等再生能源快速擴展。
2. 預期碳定價機制，尤其是碳排放交易機制，將是許多國家的重要減碳核心措施。
3. 巴黎協定雖具法律約束力，但其履約審查不具懲罰機制，對於各國 NDC 的提升與達成，以及已開發國家提供氣候援助資金義務等，皆採自願性質，不具強制力。若援助開發中國家適應氣候變遷的資金不足，則難以提升其減量目標，而有無法縮減低於 2°C 目標減量缺口的隱憂。

因此，巴黎協定雖已在已開發與開發中國家間的妥協達成協定，但資金問題可能仍將是日後協議實施須解決的重要課題。

參考資料：

1. 網站：經濟部溫室氣體減量資訊網，國際簡訊，2015 年 11~12 月份 (<http://www.go-moea.tw/e-01.asp>)。
2. 網站：中國氣候變化信息網，專題：聯合國氣候變化大會-巴黎 (<http://www.ccchina.gov.cn/>)。
3. International Institute for Sustainable Development (IISD), Earth Negotiations Bulletin – COP 21, December, 2015.
4. UNFCCC, “Historic Paris Agreement on Climate Change”, December 12, 2015.
5. Guardian, “Climate change deal: five reasons to be glad, five to be gloomy”, December 15, 2015.
6. Lauren Carasik, “Paris climate change accord is just the beginning”, December 15, 2015.
7. 聯合新聞網，巴黎氣候峰會 出現「新的妥協」，2015 年 12 月 10 日。
8. 鉅亨網，巴黎氣候峰會今落幕 3 大分歧待化解 談判或超時，2015 年 12 月 11 日。
9. 中新社，巴黎氣候大會達成全球氣候變化新協定，2015 年 12 月 13 日。
10. 聯合國新聞網，巴黎氣候變化大會通過全球氣候新協議，2015 年 12 月 14 日。
11. 環球時報，專家詳解巴黎協定里程碑意義 地球終於進入療程，2015 年 12 月 14 日。
12. 中國新聞網，巴黎協定為解決氣候危機奠基礎 仍面臨挑戰，2015 年 12 月 14 日。

13. 中國新聞網，巴黎完成低碳使命 全球氣候治理迎“新起點”，2015 年 12 月 14 日。
14. 上海證券報，氣候大會達成里程碑協定 全球共迎新氣候經濟時代，2015 年 12 月 14 日。
15. 新華網，巴黎協定五大重點值得關注，2015 年 12 月 15 日。