

COP 27與全球氣候治理

政治大學外交學系兼任教授 李河清

“

“損失與損害基金不是作慈善，而是建構我們共同未來的頭期款，實現氣候正義的頭期款。”

巴基斯坦氣候部長 Sherry Rehman

”

聯合國第27屆氣候變遷締約國大會(COP27)，已經於去(2022)年11月6-18日在埃及夏姆錫克(Sharm El Sheikh)舉辦。接續2021年在英國格拉斯哥所舉行的COP26，COP27計有22000位談判代表，14000位非政府組織觀察員，4000名記者參加，大會秘書處最後統計的報名人數接近5萬人。



COP 27在埃及夏姆錫克舉辦。(圖／李河清)

爲什麼是埃及？

聯合國每五年選擇在非洲開氣候峰會，巧妙兼顧了地域平衡與南北競合。非洲國家摩洛哥曾經辦過兩次，分別是COP7和COP22，南非—COP17，肯亞—COP12。這是第五次在非洲舉辦的年度氣候峰會。地點選在紅海邊、市容整齊的渡假城市，而刻意避開新舊並存、人口超過兩千萬的首都—開羅。

非洲的溫室氣體排放佔全球排放的4%。高溫乾旱等氣象災害，非洲首當其衝。面對空污、農損、食安、遷徙等負面影響，非洲的因應能力又極爲薄弱，這次在埃及開會，正凸顯了非洲地緣政治與能源轉型的困境。

埃及90%的能源來自化石燃料，是非洲第二大天然氣生產國，也是重要的轉運中心。身爲主辦國，埃及沒有參加COP26所達成的甲烷減量承諾、潔淨電力轉型、零排放車輛宣言。目前所繳交的自主減量貢獻(Nationally Determined Contribution, NDC)也被評爲「嚴重不足」。再加上軍政府總統塞西大量拘捕異議份子，關押不當，使用酷刑，甚至強迫失蹤。英國衛報就曾評論COP27爲主辦國漂綠洗白。在大會兩週間的例行遊行，這次在會場內的外圍通道由民間人士自走自辦，缺乏與當地民眾對話溝通，也被國內媒體報導成一場限縮的「鳥籠內」遊行。

會議成果

氣候談判稱爲「紅眼」談判，也是一種議題艱困，南北角力的拉鋸消耗戰(negotiation by exhaustion)。氣候變化不只是節能減碳，相關的棘手議題還包括：移動運具、消費習慣、建築規範、

尊嚴工作、氣候遷徙、能源轉型、世代正義等。此次COP27會議過程特別延宕，18日並未如期結束，談判數度陷入膠著，直到20日凌晨才做出具體結論，成立損失與損害基金，並產出「夏姆錫克行動計畫」，又稱「沙姆沙伊赫行動計畫」(Sharm El Sheikh Implementation Plan)。

本執行計劃涵蓋三個重點：減緩、調適、損失與損害。針對減緩，決議維持巴黎協定的控溫目標，將工業革命以來人為活動所導致的增溫幅度控制在攝氏1.5°C以內。COP26曾同意削減使用「煤炭」，此次峰會英國原本希望能進一步全盤削減使用「化石燃料」，但並未達成決議。另一爭議點在於，是否將2025年或是2030年碳頂峰(peak year)納入決議，最終並未達成共識。

在調適方面，COP27通過全球調適目標(Global Goal on Adaptation)，以調適系統的四個轉折階段—生存、穩定、永續目標、調適轉型為框架，提出具體的全球／區域／國家／地方層級的量化目標。將在下次峰會進行首次盤點。巴黎協定簽署後，確立「調適基金」每年撥付1000億美金補助氣候脆弱國家。但依據OECD的統計，目前實際補助金額約達800億美金，明顯不足。至於是否將調適基金增加或是加倍，則留待COP28繼續討論。媒體普遍認為，成立「損失與損害基金」是COP27的關鍵突破。發達國家將向貧窮國家支付費用，補助氣候變化所造成的經濟損失。雖然錢從哪裡來、補助額度、管理機構、查核機制等還沒有談定，但氣候變化綱要公約秘書處將成立「過渡委員會」(Transitional Committee)討論基金的運作與執行細節。2023年3月以前將召開第一次會議。

「損失與損害基金」得來不易。工業發達國家大量使用化石燃料，取得今日的經濟成長，而發展中國家的生存排放與發展途徑卻受到排碳限制。會議討論進度緩慢，主席一再勸說。談判的爭議點在於基金性質，是賠償或是支助？責任歸屬，是義務或是自願？捐贈者以及受助者的資格確立，特別是仍屬於發展中國家的新興排放大戶，如中國、印度、印尼以及中東產油國家如卡達、科威特等人均排放大戶，是否還能列為受助者？

此次氣候談判中的焦點人物有大會主席埃及外長Sameh Shoukry、上屆COP26英國主席Alok



李河清教授與政府間氣候變化專門委員會(IPCC)第六次評估報告「Climate change 2022: impacts, adaptation and vulnerability」第二工作小組兩位共同主席合影，右一為Debra C. Roberts，右二為Hans-Otto Pörtner。(圖／李河清)

Sharma、歐盟代表以及受災國巴基斯坦氣候部長Sherry Rehman。擊敗右翼重回政壇的巴西準總統魯拉Luiz Inacio Lula da Silva，在大會承諾保護雨林，表達主辦2025年COP30的意願，也受到明星式的歡迎。令人印象深刻的是，延長談判期間，主席特別強調，這是非洲國家集體發聲的歷史時刻，在非洲主辦的COP必須對貧窮、遭受氣象災害的發展中國家作出交待、展示希望。會議撐到最後一刻，Sherry Rehman部長即時發言指出，損失與損害基金不是作慈善，「而是建構我們共同未來的頭期款，實現氣候正義的頭期款」，歐盟、英國隨之附議。丹麥首先允諾樂捐1億丹麥克朗(相當於13.5百萬歐元)。截至目前為止，同意出資的還有加拿大、德國、紐西蘭和蘇格蘭。這是國際氣候談判第一次正面回應了損失與損害課題，成立補助基金。

台灣的角色

台灣不是聯合國的會員國，面對年度氣候峰會，到底可以扮演什麼角色？

多年來，台灣以非政府組織／觀察員的身份參與峰會。不能出席閉門談判，但可以參加開／閉幕會議，舉辦邊會，設立展示攤位，參與會場與會外的NGO倡議活動，並與邦交／友善國家就近進行雙邊晤談。以COP27為例，台達電子文教基金會在會場舉辦珊瑚復育、離島發電兩場邊會，將多年投入復育耐熱珊瑚的經驗與生物多樣性主題日結合，爭



台達電子文教基金會於會場舉辦珊瑚復育邊會。(圖／李河清)

取到行動工坊(Action Hub)大型場館的主辦資格。另一場邊會則以金門、蘭嶼離島電網、儲能課題切入，邀請西班牙Balearic、Canary島嶼代表同場分享離島發電故事。

台灣環境品質文教基金會則邀請前原住民立委高潞•以用參與邊會，從氣候正義、國際環境法的視角指出，原住民是氣象災害的弱勢族群，也是氣候人權的指涉對象。呼籲原住民權益應納入全球氣候行動核心，並正式寫進台灣《氣候變遷因應法》的修法內容。

台灣青年氣候聯盟(TWYCC)於2012年立案，是台灣第一個「青年自主成立的环境非營利組織」，同時也與氣候公約所認可的九大NGO社群之一的青年社群YOUNGO相對應。COP27的台灣青年代表，參與氣候正義相關邊會，並與亞洲青年倡議結盟，因為氣候變遷不只影響當代，其負面衝擊如空污、健康等也將影響未來世代。

COP27與會的新聞團隊陣容更勝往年，計有願景工程基金會兩名，聯合報三名，TVBS聯合轉播，今周刊聯合轉載，遠見雜誌一名以及台達電低碳生活部落格，台灣環境資訊協會的專稿與外電。企業代表更是踴躍，在會場外同時舉辦的氣候變遷高峰論壇(Climate Change Summit)，受邀演講的有國泰金、玉山金與歐萊德。它們是「100%再生能源」RE100台灣總部的成員，也是公開承諾在2020-2050年間達成100%使用綠電的標竿企業。

更仔細的觀察，中美台三角關係也在氣候談判場域中浮現。COP26會議期間，美國在川普宣布退出巴黎協定後，拜登重返國際氣候舞台，就在會議結束前，令人比較意外但欣慰的，美中共同發表

了「氣候行動聯合宣言」。誠如美國氣候特使凱瑞(John Kerry)所指出的，「美國和中國不乏各種意見分歧，但在氣候議題上，合作是完成任務的唯一途徑。」

作為當前世界碳排放第一與第二的中國與美國，此次同意採取氣候行動，以實現巴黎協定1.5°C的控溫目標，美方將在2035年達到100%無碳污染電力目標，中國則在第15個五年計畫中逐步減少煤炭消費。在甲烷減量方面，中國目前的國家減排目標沒有提到甲烷，但同意盡快制定一項減少甲烷的「國家計劃」。另一方面，美國在COP26推動了全球甲烷減排承諾。同意在2030年以前，將全球甲烷排放量減少30%，100多個國家響應，而中國並未加入。

事實上，中國長期被美國定位為最嚴肅以對的戰略競爭對手。自2018年川普對中國發動貿易戰與科技戰以來，兩國對話的空間大幅萎縮，中美關係的本質競爭已經大於合作。拜登上台以後，大致延續川普的態勢，從先前的「交往」進而轉向防範與限制。在中美缺乏互信的氛圍裏，氣候變遷，正是少數還存有合作空間的外交領域，也是大國博弈的折衝現場。

「中美氣候行動聯合宣言」，這樣氣候合作的政治表態，在2022年8月上旬裴洛西訪台後變了調。中方立即宣布暫停與美國氣候議題進行的所有對話。11月14日，G20峰會上拜習會晤。11月15日，還在COP27會期中，中國代表重申一個中國原則，認為台灣是中國的一部分。就在同一天，白宮卻聲明，美中兩國於14日在印尼峇里島舉行拜習會之後，同意恢復應對「跨國挑戰」的工作，例如氣候變遷、防疫公衛等議題。

一個氣候變遷，中美各自表述，立場反覆多變。處於夾縫中的台灣應該如何因應自處？

務實外交，協助友邦／友善國家氣候行動將是對外工作的大方向。建議以議題為導向，以氣候監測、氣象服務、韌性調適，示警系統、疏散計畫、低碳社區等防災能力作為後盾，在現有的農耕、醫療服務項目以外，增加防災業務，並考慮是否針對損失與損害挹注資金。氣候變遷屬於非傳統安全議題，氣候治理需要非國家行為者的全力參與，聯合國氣候峰會，COPs，就是厚植實力的行動場域。■