

為何沒有「實效」的巴黎氣候協議 仍是一大進步？

文／周澄（前香港學聯秘書長，現為自由撰稿人）、圖／COP21 PARIS

原文刊載於「報導者」，刊登網址 <https://www.twreporter.org/>

聯合國「氣候變化框架公約」（UNFCCC，下稱「公約」）第21次締約方大會（COP21）上週六於巴黎正式落幕，這份將於2020年開始取代《京都協議書》、具法律約束力的氣候協議，千呼萬喚，終獲全球195個國家一致通過。國家代表與國際媒體紛紛以「歷史性」來形容今次氣候大會的成果：一來是發達國家與發展中國家放下歧見，沒有重覆2009年哥本哈根一役的慘敗；其次是限制全球升溫的目標出乎意料地進取，而在「2100年前限制升溫不超過攝氏2度」的原則之上，協議同時訂明「並爭取控制在攝氏1.5度內」，正面回應面臨沉沒危機的島國的多年訴求。



然而，被譽為「氣候變化研究之父」的美國科學家 James Hansen 卻狠批「巴黎協議」徒具空洞承諾，實為「騙局」（fraud）。此說獲得不少環保團體和應，指協議沒有訂明具法律約束力的各國減排計劃目標、與氣候融資機制的具體落實，因此缺乏實效；如仍依賴現時由各國自行提交「國家自訂減排貢獻」（intended nationally determined contributions, INDCs）的形式，限溫2度甚至1.5度的目標根本不可行。環團亦認為，協議全文避談「除碳」（decarbonization）及化石燃料等關鍵字眼，無力規限仍然依賴燃煤發電的新興經濟體與出口石油的中東國家。但上述問題不減「巴黎協議」的正面意義，這其實就得由氣候談判的歷程談起。

▼ 聯合國「氣候變化框架公約」（COP21）上週六於巴黎正式簽訂協議，這份將於2020年開始取代《京都協議書》。（攝影：林佑恩）

COP21 PARIS



「具法律約束力」不等同實效：《京都協議書》的經驗

氣候問題，是很典型的「囚犯兩難」（prisoner's dilemma）處境。哈佛法律教授 Cass R. Sunstein 就曾以這個前提出發，撰文比較《蒙特婁協議書》與《京都協議書》的得失[1]。前者簽訂於1987年，旨在管制破壞臭氧層的工業用化學物質，是國際環保史上最成功的例子之一，其時連共和黨執政的美國政府亦有大力支持，促成各國簽訂。那為何到了同樣管制全球環境危機的《京都協議書》，卻演變成美國與加拿大2個簽署國先後退出的敗局？

關鍵在於，以美國為首的發達大國，均能從全球生效的《蒙特婁協議書》中得益（例如有助這些國家的企業出口替代產品與技術），保護臭氧層的整體利益因此得以共享，不存在「囚犯兩難」。然而，對這些發達國而言，要落實減排所造成的本國經濟損失，大有可能高於各國共同應對氣候變化的長遠得益；當時美國參議院認為《京都協議書》未規範中國和印度等新興大國的減排承擔，間接令這些國家得以「搭便車」，不符美國利益，表明反對。如此，排放大國均沒有誘因去先行承擔責任，發達國減排目標淪為空言，這種零和邏輯，成為了全球減排滯延的主因。

因此，在去年利馬談判前夕，氣候經濟學權威 Nicholas Stern 便直言，要保證美國的參與，摒棄《京都協議書》由上以下的規範形式、容許各國靈活地根據本國的發展需要去調整減排的目標與時間表，是更務實的進路。這樣反過來形成一種各國自我監察的道德壓力，增加了個別政府「不行動」的政治與公關成本（民主國家尤甚）。

在此值得指出的是，與其輕言氣候談判無實效，倒不如仔細去分析「公約」下大大小小的附屬機構與專責小組的工作進展（包括處理技術援助、科研、融資等常設委員會）。因為這些分拆開來的成果，對全球協議的最終取向與覆蓋範圍、國與國之間就個別議程的溝通與合作基礎、以至塑造各國的行為規範，均有著重要的影響。

另一方面，國際法學者指出，無法運用國家強制去實施的「軟法」（soft law，《哥本哈根協議》是一例），對推動氣候治理（climate governance）同樣有正面的作用（例子見[2]）；「缺乏法律約束力」不等同無用，反而有其合理與適切現實之處。訴諸自願承擔雖不盡理想，然而冒險重覆前人經驗，也許將更得不償失。

COP21 PARIS



COP21 PARIS



突破富國窮國「區別責任」僵局

「巴黎協議」的另一項突破，是它打破了「公約」訂明的「共同但有區別的責任」原則所造成的歷年僵局，由此為發展中國家的減排承擔、及富國與窮國的減排合作，奠定基礎。

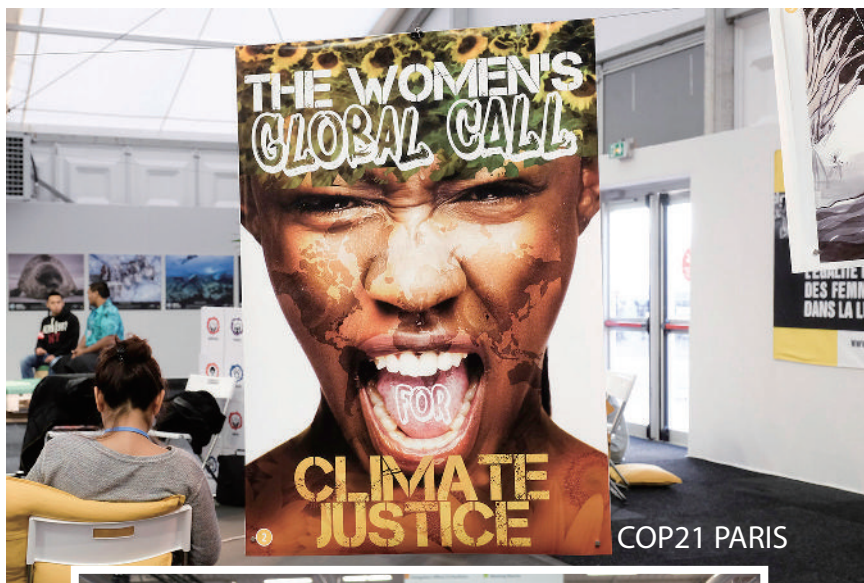
在氣候問題上，發達國是責無旁貸的。但今時今日，沿用 1992 年的標準去劃分發達國與發展中國家與減排責任的差別，有不合時宜之嫌。事實上，中國、印度和巴西等新興大國的排放量早已跟發達國相差無幾，完全不受國際法規約束是不合理的。分析亦指，窮國近年已開始對於中印兩國壟斷發展中國家話語權感到不滿。再者，產油大國沙地阿拉伯因被列為發展中國家而免於減排承擔，同樣令人質疑這項原則「好心做壞事」。

「巴黎協議」的進步，正在於在保留上述原則的同時，沒有再直接訂明富國與窮國的區別責任。相反，協議強調在考慮到各國國情不同的前提下，靈活地分配減排責任。協議亦因而強調落實、審查、匯報等程序的效率與透明度。

融資尚存懸念

這不是說「巴黎協議」沒有未盡人意之處。例如，包括「綠色氣候基金」在內的融資機制能否如期集資目標金額，以撥款協助窮國引入清潔能源技術、改善基建，如何落實，發達國又如何加強商界與私營融資的角色，仍然有待觀察。有關融資的條文，被劃入協議不具約束力的部份，令外界關注其實效，不無道理。

但「巴黎協議」所呈現的前景，整體仍屬正面可期。協議首先延續了《京都協議書》訂立的碳排放權交易機制，容許各國繼續買賣排放權以落實整體減排目標。協議亦提到訂立一個「可持續發展機制」，引入另一種新的碳市場形式。



▼ 攝影：林佑恩



碳價機制漸成形 技術革新闖出路

事實上，在聯合國的框架以外，為碳排與污染成本定價的政策目前已在國際上逐漸成形：世界銀行的資料顯示，全球已有近 40 個國家已引入或擬引入為碳排定價的市場機制，覆蓋率佔全球總排放量約兩成，當中包括中國計劃在 2017 年訂立全國碳交易市場，亦有部份國家實施「碳稅」。若能保障這類交易機制效率與透明度，可以觀望高污染的產業與能源使用長遠將逐漸失去競爭優勢。

再加上各種清潔能源、能源效益技術與低碳產品發展日趨成熟，稱作「替代」與「出路」縱或言之尚早，可以肯定的卻是傳統能源主導世界的局面將會日益受到挑戰。

「巴黎協議」是世上很多人多年努力的成果，不應急於抹煞。我們要肯定氣候危機的嚴峻，也有權合理地懷疑各國政府的動機與承擔能力，但我們不能對已然發生的改變視若無睹，也更不應妄自菲薄地認為，氣候危機以至人類歷史進程皆無力回天。終將失去家園國土的小島國還在奮力叫喊，尚且置身安逸的我們，又怎能輕言不可能？If not us, then who?

[1] Cass R. Sunstein, Of Montreal and Kyoto: A Tale of Two Protocols, 31 Harv. Envtl. L. Rev. (2007)

[2] Duncan French & Lavanya Rajamani, Climate Change and International Environmental Law: ♡



作者介紹

周澄／前香港學聯秘書長，英國倫敦大學亞非學院主修全球能源與氣候政策碩士課程。志願當世界公民，曾於菲律賓倡議組織工作，曾到馬來西亞砂拉越內陸峇南採訪，深受當地原住民反水壩運動啟發。