

焦點評析

COP28對全球氣候管制體制的三個影響

Three Impacts for COP28 to Global Climate Control System

林春元 *Chun-Yuan Lin*

中原大學法學院財經法律學系副教授

*Associate Professor of Department of Financial and Economic Law
Chung Yuan Christian University*

一、前言

2023 年底，於杜拜召開的聯合國氣候變化綱要公約（UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC）第 28 次締約國大會（the 28th session of the Conference of the Parties, COP 28），因為進行巴黎協定以來第一次全球盤點（Global Stocktake）而引發全球關注。10 月發布的綜整報告（Synthesis Report）顯示目前的努力將使全球於本世紀末增溫 2.5~2.9 度，並且將帶來全球自然系統大規模的崩壞以及人類生存的嚴重威脅，¹ 不僅沒有達成巴黎協定的目標，石化燃料的排放量更是達到歷史新高。² 因為石油大國的抵抗，

¹ Timothy M. Lenton et al., “*Global Tipping Points: Summary Report*

2023”, <https://global-tipping-points.org/download/4607/>. 2019 年開始，橫跨 153 個國家超過 11,000 人的科學家連署警告「氣候緊急」（Climate Emergency），呼籲現在就是人類挽救地球的「最後機會」，若不立即採取極端而有效的策略，氣候變遷幾乎是必然造成人類與自然界大規模的毀滅性傷害。See William J. Ripple et al., ‘World Scientists’ Warning of a Climate Emergency,’ “*BioScience*,” Vol. 71, No. 9 (2021), pp. 894-898.

² 報告指出，全球 2023 年的石化燃料碳排放量達到 368 億公噸，比前一年增加 1.1%，再度創下新高紀錄。若再加上焚林等土地利用碳排放量，全球今年的二氧化碳排放量共高達

COP 28 未能通過「淘汰石化燃料」的決議，卻也有許多重要突破與進展，包括史上第一次將石化燃料的文字納入正式決議、啟動損失與損害基金、第一次的再生能源成長目標以及公正轉型工作計畫。國內不乏探討 COP 28 進展與影響者，但較少從法律面向著墨者。本文觀察 COP28 對全球氣候體制的法律影響，認為 COP 28 反映的國際氣候體制變化，突破了傳統上國際法以國家主權為運作核心、以抽象原則與國家義務為規範內容的公法性質，將逐漸走向全球行政法化、私法化與人權化。

二、氣候體制的全球行政法化

從 1992 年聯合國通過氣候變化綱要公約開始，全球氣候體制因為氣候變遷本身複雜性加上國際政治的角力，已經建構出龐大、多元、以行政為導向的「全球行政法」規範體系。³ 有別於傳統國際法欠缺行政法的功能，氣候變遷領域已經成為多種機構與規範共同建構出的複雜行政體系，實質上成為拘束國際各種行動者的法律。巴黎協定（the Paris Agreement）翻轉了過去由上而下的減量義務協商，設計了由各國自主提出減量承諾「國家自主貢獻」（Nationally Determined Contributions, NDCs），卻也引發如何確保各國遵守承諾與強化減量的困難。COP 28 承襲全球行政法的發展，但也因為全球盤點機制而更為全球化與行政法化。

首先，巴黎協定為了可以逐步強化與實踐各國自主貢獻而設計了全球盤點機制。依據巴黎協定第 14 條的規定，全球盤點目的在「提供資訊」（inform）以更新並強化各國氣候行動與目標。在第 24 次締約國大會中，全球盤點被定位成「對全球集體努力的非診斷性審查」，將不會指摘、制裁特定國家或提出診斷性建議，因而引發難以課責的質疑。然而，全球盤點有助於各國跳脫國

409 億公噸。UNFCCC, New synthesis report previews Parties' blueprint for decision on global stocktake at COP 28 (Oct. 4, 2023).

³ 林春元，〈全球行政法的發展、功能與侷限——以氣候變化綱要公約體制為例〉，《月旦法學雜誌》，Vol. 283(2018 年)，頁 152-163。

家中心的狹窄視野，從全球的視野檢視氣候危機與責任。全球盤點後的焦點不在是特定國家的減量承諾，而是全球的努力與挽救全球氣候危機的差距，也因此使得 UNFCCC 成為促成全球氣候意識與認同的平台。

其次，第一次全球盤點，意味著未來全球氣候體制的功能將從國際政治協商轉變為監督與實施，使國際氣候體制成為真正的行政規範體制。在巴黎協定後的締約國大會，透過多次協商後制訂巴黎規則手冊(the Paris Rulebook) 與相關行政程序，主要內容包括規範國家自主貢獻與全球盤點的方法與程序、改善資訊品質並確保不同資訊的可比較性，以及提供報告範圍、頻率與深度的指示給過去欠缺報告經驗的開發中國家。在巴黎規則手冊的規範下，全球盤點分成「資訊搜集與準備」、「技術評估」與「整體考量及產出」三個階段，各階段分別由各國提出資訊、UNFCCC 的附屬機制 SBI 與 SBSTA 綜整與評估做成報告，最後才提供締約國大會考量討論。

COP 28 象徵著減量規則協商的結束與監督實施的開始。未來締約國大會的功能將更少在協商國家責任，而更在於透過全球盤點釐清行政實施成效與各國、機構的責任。不僅如此，全球盤點作為協調聯合國氣候體制行動與各國政策的核心機制，其時程設定也成為全球氣候體制運作的共同時間框架。在第一次全球盤點後，各國應於 2025 年提出第二次的國家自主貢獻，再於 2028 年進行第二次的全球盤點，接著再分別於 2030 年與 2033 年進行第三次的國家自主貢獻與全球盤點。全球盤點的時程推促各國同步設定減量與調適政策目標、氣候金融的管理時程，並決定了 UNFCCC 內部機制運作時程，成為全球氣候行動的共同時間表。

三、氣候融資與私法化的趨勢

COP 28 反映的氣候融資重要性，也將使國際氣候管制擴張到私法領域。從第一天主辦國拋出挹注「損失與損害基金」開始，氣候金融成為貫穿所有 COP 28 議題的主題，不僅大幅增加氣候相關的資金挹注之外，更清楚將資金

納入氣候行動的管制工具，要求各國確保資金流向符合巴黎協定的目標。

氣候協商的資金談判一直是氣候協商的焦點，不過近年來討論的焦點不在於已開發國家對開發中國家的責任，更在於帶動氣候行動的功能。2021 年的 COP 26 中聯合國成立格拉斯哥零碳金融聯盟（GFANZ），要求全球金融業成員依循氣候變遷目標而引導氣候金融的走向。COP 28 中多國領袖簽署發表了「全球氣候融資框架」（Declaration on a Global Climate Finance Framework），提出更為具體的氣候融資目標，將於 2030 年前每年投資 5-7 兆美元於綠色經濟以強化永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs），已開發國家並應於 2025 年動員 1000 億美元推動減量、透明實施與各種氣候基金。COP 28 清楚指出充分的財務是支持氣候行動的關鍵，並且重視開拓有利氣候行動的公共與私人財源。

這些走向使得原本以公法處理國家間減量義務的氣候體制，開始延伸到公司法、證交法等私法體系，嘗試透過金融管制等手段影響私人企業與行動者，帶動全球資金流向氣候行動。事實上，巴黎協定的前言納入私部門及金融機構的氣候行動，以及部分法院的推波助瀾之下，企業與金融已經無可避免成為氣候管制的核心。⁴ COP 28 可能將目前國內重視的環境社會與治理永續發展指標（Environmental, Social, and Governance, ESG）管制與行動，更推向一個高峰。

ESG 永續發展指標與 SDGs 永續發展目標原本都希望企業將環境永續與社會人權納入考量。這幾年在氣候訴訟以及全球金融監理機制的重視下，已經成為金融評估企業永續經營與投資決策的重要參考，繼而被許多國家納入國內法中。⁵ 儘管無法通過淘汰石化燃料的決議，COP 28 促使 50 家石油業

⁴ 荷蘭法院 Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc 一案，更直接以巴黎協定中對國家減量義務的指標延伸到私人企業上，要求企業對其整體生產鏈的碳排放負責。

⁵ 例如台灣金融監督管理委員會（下稱「金管會」）分別於 2020 年公布「公司治理 3.0 永續發展藍圖」與 2022 年公布「上市櫃公司永續發展路徑圖」依據資本額與企業型態分期推動碳盤查；2023 年開始要著手編制與申報「ESG 報告書」。證交所於 2019 年開始陸續發布企業社會責任報告書及「上市上櫃公司永續報告書確信機構管理要點」，要求上市上

者共同發表「石油與天然氣脫碳憲章」，承諾 2030 年甲烷零排放及 2050 年營運脫碳，另外也提出 2030 再生能源增加三倍的目標，都對市場與金融釋放清楚的「脫碳」訊息。可以預見 ESG、SDGs 這些欠缺拘束力的指標，未來將成為投資評估與合作的關鍵指標，並且更重視脫碳與再生能源的使用。未來私人企業進行 ESG 永續報告書時，若未能提出清楚的減碳與脫碳規劃，將很難在全球市場說服投資人與合作對象。

四、氣候正義與人權化

強調減碳與氣候金融的國際氣候體制，容易將氣候因應窄化為綠色成長的經濟議題，從而邊緣化社會正義及人權等價值。COP 28 成立損失與損害基金、提出健康權宣言、糧食宣言與公正轉型工作計畫，有助於具體化氣候正義的議題與機制，更能平衡全球氣候體制的多元價值與正義。⁶

被稱為是 UNFCCC 第三支柱的損失與損害機制（loss and damage）最早由小島國家於 2007 年 COP 13 中提出，要求國際社會肯認無法透過減緩或調適去處理的氣候不正義。經歷了多次協商發展，直到 COP 21 才將損失與損害機制納入巴黎協定正式條文中。礙於美國等國家的堅持，條文刻意避談人權與國家法律責任。COP 28 在主辦國承諾捐助一億美元下啟動損失損害基金，但對於基金的運作規則尚未達成共識，包括是否交由世界銀行管理、借貸或資助的方法、以及特定弱勢社群基金進用等問題。

由於巴黎協定刻意將損失損害機制與國家人權責任分開，氣候變遷下個人與族群的權利侵害問題欠缺直接的因應機制，COP 28 透過健康權與公正轉型等與人權更直接相關的議題討論，回應個人與群體的氣候議題。健康權首次於 COP 28 成為單獨議題，並且由 123 個國家簽署發表「COP 28 阿拉伯聯

櫃公司強化其資訊揭露品質。

⁶ COP 28 UAE Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems and Climate, Action, <https://www.cop28.com/en/food-and-agriculture>.

合大公國氣候與健康宣言」(COP 28 UAE Declaration on Climate and Health)。⁷除了承認氣候變遷增加傳染病與對高齡人口、女性等族群衝擊之外，強調人們會因為氣候變異與災害產生身心異常，而既有的醫療系統並不足以回應未來健康需求，必須建立氣候韌性的醫療公衛系統。

公正轉型是 COP 28 的另一個熱門議題，強調氣候轉型過程對社會平等的衝擊，要求轉型過程對勞工與人權的保護與包容。COP 28 的進展是開啟工作轉型工作計畫(Just Transition Work Programme, JTWP)，提出公正轉型路徑、調適與韌性、勞動力轉型、包容參與及國際合作為公正轉型推動的優先項目。

⁸

損失損害基金的資金挹注以及健康權宣言、公正轉型工作計畫等推展，都將氣候正義與人權的觀點納入國際氣候體制討論中，一方面避免國際體制「碎裂化(fragmentation)」下的 UNFCCC 多元議題對話的平台，另方面平衡氣候協商與政策的經濟與技術取向。

責任編輯：蘇君瑗

⁷ COP 28 UAE Declaration on Climate and Health,
<https://www.who.int/publications/m/item/cop28-uae-declaration-on-climate-and-health>.

⁸ UNFCCC, Report on the workshop on the work programme on just transition pathways referred to in the relevant paragraphs of decision 1/CMA.4 (Nov. 29, 2023),
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/jtwp_workshop_summary_report.pdf.