

焦點評析

2024年G20峰會：更具包容性的氣候治理契機

G20 Summit in 2024: An Opportunity for More Inclusive Climate Governance

楊文琪 *Wen-Chi Yang*

政治大學外交學系副教授

*Associate Professor of Department of Diplomacy
National Chengchi University*

一、前言

2023 年 9 月 9 日至 10 日，二十大工業國集團（以下簡稱 G20）在印度新德里舉行第 18 次高峰會，開啟了以「一個地球、一個家、一個未來」(One Earth, One Family, One Future) 為主題的會議。在大國地緣政治競爭加劇，中國領導人習近平與俄羅斯領導人普丁缺席的狀況下，身為 G20 輪值主席國的印度必須突破限制，設法為全球挑戰尋求解決方案。

G20 成員包括了七國集團（G7，法國、德國、美國、英國、義大利、日本、加拿大）、金磚五國（BRICS，巴西、俄羅斯、印度、中國、南非）、墨西哥、阿根廷、土耳其、沙烏地阿拉伯、韓國、印尼、澳洲等 19 個國家，以及歐洲聯盟和非洲聯盟（今年獲邀加入）兩個區域組織。G20 成員人口數約佔全球的三分之二，GDP 佔全球 85%，貿易額佔全球 75%以上，溫室氣體排放量更佔全球總量的 80%。

G20 成立之初是為了解決全球經濟治理問題。為因應 1990 年代末期發生的亞洲金融危機所帶來的影響，1999 年七國集團宣布成立 G20，與會者主要

為各國財政部長以及中央銀行行長，目的是建立工業化國家和新興市場國家之間的非正式對話機制，以促進國際金融穩定。2008 年爆發全球金融危機後，G20 將層級拉高為領導人會議，在 2009 年的 G20 匹茲堡峰會所發表的聯合聲明中更指定 G20 為國際經濟合作的主要平台。

二、G20 與氣候變遷

雖然 G20 最初主要關注一般性的宏觀經濟議題，但議程逐漸擴大到包括貿易、永續發展、健康、農業、能源、環境、氣候變遷與反貪腐議題。自 2009 年成為領導人論壇以來，關於減少溫室氣體排放和氣候融資（climate finance）的議題也反覆出現在 G20 的議程中。

2009 年 4 月，G20 第二次高峰會在倫敦召開，會中除了對於恢復經濟成長以及加強金融監管進行討論外，也在宣言中提及必須為公平及永續的世界經濟奠定基礎，並重申各國將依據共同但有區別的責任（Common but Differentiated Responsibility, CBDR）原則，致力於因應氣候變遷的威脅，並將努力促成各國在 2009 年 12 月於哥本哈根召開的《聯合國氣候變化綱要公約》（United Nations Framework on Climate Change, UNFCCC）第十五屆締約方會議（Conference of Parties, COP）上達成協議。2009 年 9 月在匹茲堡召開的第三次高峰會中，與會領袖同意將逐步廢除低效的化石燃料補貼政策作為中程目標。時任美國總統 Barack Obama 在閉幕演說中指出，淘汰化石燃料補貼政策將為全球省下將近 3,000 億美元並促進能源轉型。¹

氣候變遷與支持經濟成長所消耗的化石燃料密切相關。回顧 G20 高峰會中出現氣候議題的討論，其中一個重要的原因是由於聯合國在制定氣候條約的進程一再受挫。《京都議定書》規範了附件一（工業化）國家在 2008 至 2012 年的集體減排目標，但在此第一承諾期結束之後，全球應如何推動溫室氣體減量卻沒有共識。雖然《聯合國氣候變化綱要公約》是國際氣候治理的主體，

¹ Jeff Mason and Darren Ennis, "G20 agrees on phase-out of fossil fuel subsidies," *REUTERS* (2004/09/26), <https://www.reuters.com/article/us-g20-energy-idUSTRE58O18U20090926/>.

但是鑒於制定具有約束力的多邊氣候條約進展緩慢，如 Robyn Eckersley 等學者即主張應改採小型多邊主義（minilateralism）方式推動氣候治理。²

小型多邊主義強調由少數成員參與，制定決策的方式顯然具有效率優勢，然而更重要的是，G20 的成員對於有效因應氣候變遷的威脅具有舉足輕重的地位。首先，在以前《京都議定書》的體制下，附件一與非附件一國家存在極大的分歧。以美國為首的附件一國家認為沒有將發展中國家，尤其是排放量大的新興經濟體納入減排規範中，是不公平也沒有意義的。然而非附件一國家則強調已開發國家必須為其歷史排放量負責，新興經濟體更著重在其經濟發展權利不應受到剝奪。G20 的成員包含了附件一的工業化國家，以及非附件一中的新興經濟體，可以利用這個非制度化的論壇解決彼此的歧見。此外，G20 的成員是世界上的經濟大國，也是溫室氣體排放大國，代表他們不但是最有能力減少溫室氣體排放的國家，他們之間的合作更是真正能解決全球暖化問題最有效的途徑。

隨著科學證據指出氣候變所造成的威脅越來越難以避免，各國才終於在 2015 年通過了《巴黎協定》。《巴黎協定》雖然不再存在附件一與非附件一國家的分野，但已開發及開發中國家在氣候變遷議題仍存在許多分歧，尤其是關於氣候金融的安排。G20 峰會中領導人透過面對面的方式直接在論壇交流，讓成員以靈活且創新的方式追求集體責任和目標，非常適合因應多面相且複雜的氣候變遷議題。

三、G20 印度峰會的氣候議題與影響

印度此次擔任輪值主席國，將全球南方重要的議程，例如加速落實永續發展目標、減緩氣候變遷逆境、突發公衛事件和債務脆弱性等議題置於議程中心，彰顯了印度的國際影響力以及在全球南方（Global South）的領導力。

² Robyn Eckersley, "Moving Forward in the Climate Negotiations: Multilateralism or Minilateralism?" *Global Environmental Politics*, Vol. 12, No. 2 (2012), pp. 24-42.

2023 年的 G20 峰會發布了《新德里宣言》(G20 New Delhi Leaders' Declaration)，³該宣言是在第一份聯合國全球盤點(global stocktake)報告出爐後不久發佈的。全球盤點目的在於監測《巴黎協定》的實施情況並評估實現其目標的集體進展，但報告明確指出全球因應氣候變遷的努力和行動並無法實現《巴黎協定》將溫升幅度控制在與工業革命前相比不超過 1.5°C 之內的目標。若要達成《巴黎協定》的溫控目標，需要快速且持續減少溫室氣體排放量，並在 2030 年將全球溫室氣體排放量相對於 2019 年的排放量減少 43%。

G20 成員認可該報告，並根據該報告，在《新德里宣言》提出了一些重要的聲明。首先，各領導人同意致力於在 2030 年前將再生能源產能提高至三倍，並將碳循環經濟、社會經濟、科技、市場等方法納入考量，以達成 2050 年淨零排放的目標。成員國同時也注意到將全球能源效率改善的平均年成長率增加一倍的計畫，並承諾將加倍努力，落實在 2009 年匹茲堡 G20 峰會中所做的承諾，亦即在中期逐步淘汰低效率的化石燃料補貼，並針對最貧困和最脆弱的群體提供支持。雖然宣言中並未能承諾全面淘汰(phase out)化石燃料，但表示將加快努力，根據各國的情況逐步淘汰未減少排放量的燃煤發電(unabated coal power)，並將促成 11 月即將在杜拜舉辦的 COP28 會議的首次全球盤點成功。

COP28 的會議主席 Sultan Al Jaber 對於印度在擔任 G20 主席國過程中所追求的能源轉型願景表示讚賞，並讚揚莫迪總理成功讓 G20 成員將提升再生能源及能源效率的承諾放入宣言中，代表這些大國都同意 COP28 的目標，為 COP28 的成功奠定了堅實的基礎。

更重要的是，此次會議中，印度形塑了其為全球南方代表的地位，成功的讓全球南方的需求在 G20 會議中得到重視，主要展現在以下兩個面向：氣

³ "G20 New Delhi Leaders' Declaration," *India's G20 Presidency* (2023/09/10), https://www.g20.in/content/dam/gtwenty/gtwenty_new/document/G20-New-Delhi-Leaders-Declaration.pdf.

候金融以及非洲聯盟的加入。

（一）氣候金融

依據估計，為達成《巴黎協定》的目標，到 2030 年，開發中國家每年至少需要 4 兆美元的資金支持其清潔能源技術發展，這使得 2009 年在哥本哈根 COP15 上達成每年募集 1,000 億美元的氣候資金之承諾明顯不足。此次會議，G20 重申了已開發國家每年募集 1,000 億美元的承諾，以幫助發展中國家應對氣候變遷的影響，並敦促已開發國家在 2025 年將調適資金在 2019 年的基礎上增加一倍。此外，G20 將努力落實 COP27 關於因應損失和損害的資金安排的決定，以援助特別容易受到氣候變遷不利影響的發展中國家。宣言中更呼籲為即將到來的 2024 至 2027 年綠色氣候基金的第二次增資規劃期提供資金，並呼籲締約方在 2024 年制定新的氣候融資集體量化目標（New Collective Quantified Goal, NCQG）。

（二）非洲聯盟加入 G20

非洲聯盟尋求成為 G20 正式成員已達七年之久，終於在此次峰會中成員達成一致共識，邀請非洲聯盟成為正式會員。2002 年正式成立的非洲聯盟由 55 個國家組成，在今年非洲聯盟加入 G20 之前，非洲國家中只有南非是 G20 成員。如同聯合國秘書長發言人 Stéphane Dujarric 所指出，「在現有的國際多邊架構大致建立起來時，非洲大部分地區仍然處於殖民狀態」，⁴ 因此只能被動地接受國際秩序的安排，成為在全球治理對話中被邊緣化的大陸。然而，非洲在世界的重要性日益增加，非洲目前擁有 14 億的人口，據聯合國估計，到 2050 年，非洲人口將接近 25 億，到本世紀末，非洲人口將占世界總人口約 40%。⁵ 非洲聯盟加入 G20 後，非洲在世界上的話語權與影響力將隨之提高，而 G20 在全球經濟治理中的合法性與代表性也因為非洲聯盟的加入而提

⁴ “UN welcomes G20 leaders’ declaration in New Delhi,” *United Nations* (2023/09/29), <https://news.un.org/en/story/2023/09/1140547>.

⁵ Andrew Stanley, “African Century,” *International Monetary Fund* (2023/09/10), <https://www.imf.org/zh/Publications/fandd/issues/2023/09/PT-african-century>.

升。

儘管非洲所排放的溫室氣體僅占全球的一小部分，但受氣候變遷的影響最大，氣候緊急狀態影響了非洲各國的糧食安全、生態系統和經濟。非洲聯盟的加入使 G20 可以從最貧困人口的角度來考慮發展問題，使 G20 轉變為更具包容性的平台。此外，非洲大陸擁有創造低碳和再生能源技術所需的重要礦產資源，也極具發展再生能源的潛力，而 G20 中的工業化國家則有最先進的低碳技術，雙方有巨大的合作潛力，以因應氣候變遷帶來的危機。

四、結論

氣候變遷議題與 G20 最主要連結是因為氣候變遷和經濟存在密切的關連性。G20 成員是世界上最重要的經濟體，其溫室氣體排放量佔全球總排放量的 80%，擁有全球 93% 的燃煤電廠以及 88% 的未採用碳捕捉及封存技術（Carbon Capture and Storage, CCS）的新建燃煤電廠。如果 G20 國家不減少排放，其他國家再怎麼努力減排，也無濟於事。但如果沒有發展中國家的參與，全球也無法因應永續發展與氣候變遷的挑戰。

若沒有 G20 的大力支持，COP28 不太可能在逐步淘汰化石燃料的承諾上取得進展，這凸顯了印度在世界舞台上的影響力，以及印度在制定國際議程和促進主要經濟體間的合作的重要性。此次會議，印度也成功的將峰會的重心轉移到發展中國家的問題，例如加速永續與包容性的經濟成長。隨著非洲聯盟加入 G20，2024 年及 2025 年相繼由巴西及南非擔任輪值主席國，G20 有望轉變成更具包容性的平台，也更有機會凝聚已開發及開發中國家的力量，共同因應氣候變遷所帶來的挑戰。

責任編輯：蘇君璦