

焦點評析

全球治理的實踐困境：以 COP23 為例

The Predicament of Global Governance Practices: Review COP23 Achievements

王宏仁 *Hung-jen Wang*
成功大學政治學系助理教授
Assistant Professor of Department of Political Science
National Cheng Kung University

第二十三屆聯合國氣候變化綱要公約締約方大會 (the UN Climate Change Conference, 簡稱 Conference of Parties 23, 以下稱 COP23) 剛於德國波昂結束會議 (2017 年 11 月 6-17 日)。此次會議的成就, 筆者認為, 落在各國之間能多大程度透過此次會議的談判、溝通等等過程來取得共識, 遠比其實際的結果來得重要。也就是, 就算從會議落幕以來不見得看到甚麼具體、有效的承諾或規範, 但是參與國以及其他行為體 (例如公民團體) 之間可以先針對既有的歧見或認知差距做出相對應的調整與討論, 整個大會的成果已經能說有往前邁進一步。儘管如此, 筆者最後還是悲觀地認為, 這一步畢竟還只是全球的一小步, 其間所暴露出來的各項問題, 早已經毫不留情地掩蓋住可能的成果。

COP23 原先設定的目標便是要落實 2015 年簽署的《巴黎協定》, 並且在三年之內, 也就是明年 COP24 落幕前, 各國談判出落實《巴黎協定》的詳細規則、準則和程序, 也就是完成所謂的「巴黎協定規則手冊」(Paris rulebook)。換言之, COP23 是一個替 COP24 在做準備的會議, 但是更長

遠的目標則是希望達成《巴黎協定》中對於 2020、2030、2050 年之前所設定的不同減碳目標來做努力（這其中也包含同時履行各國在京都議定書中所承諾的責任）。這些努力包括，試圖減緩或是降低因為人為所製造出來的溫室氣體排放量，以及幫助窮困國家去適應目前已經改變的惡劣環境。¹對於這次擔任大會主席的斐濟總理 Frank Bainimarama 來說，這次 COP23 會議的結束是圓滿與成功的。²首先，能夠讓將近來自 200 個國家的政府領袖代表、民間組織、公民團體、個人齊聚在同一個地點，針對整個人類社群所共同面臨到的環境威脅來集思廣益、協同合作，並舉行如此盛大的全球性治理會議，已經是人類歷史上相當不容易的事情了。筆者也相當同意這樣的成就。

此外，根據聯合國的公開報告可以看到，本次會議的確達成不少具體的協議。³例如，在「資助環境行動」的具體承諾上，所謂傳統上被歸類為發達國家的德國、挪威、英國，以及國際（金融）組織歐盟、歐洲投資銀行等等，都已經具體承諾將對那些貧窮卻飽受氣候災難摧殘的國家，進行資金增援。除了消極的用來保護這些國家免於更進一步的氣候風險與損失之外，更希望積極地進行在地農業、水資源、商業、基礎建設等投資與革新，以增加這些國家面對環境氣候挑戰的韌性(resilience)。在「協調環境行動」方面，如何將各國承諾投資的每一分錢做出最有效的運用，成為一項很大的挑戰。目前聯合國報告書中所看出來的各國努力是，具體承諾出要在 2020 年、2030 年或是 2050 年之前，「確保」或「努力」透過聯合行

¹ 參見：Jan-Erik Lane, “Upcoming COP23: Success or Failure,” *International Journal of Agriculture, Environment and Bioresearch*, Vol. 2, No. 5 (2017), pp. 56-78; Jan-Erik Lane, “The Politics of Climate Change Coordination: The COP21 Goals I, II, III,” *Open Journal of Political Science*, (July 26, 2017), pp. 421-431。

² 參見：台灣青年氣候聯盟公關部撰寫，〈「COP23 氣候診斷總結」〉，(2017 年 11 月 20 日)，<http://twycc.org.tw/20171120-01/>。

³ 以下根據聯合國公布的資料所撰寫。請參見：UN Climate Press Release, “Concrete Climate Action Commitments at COP23,” (November 17, 2017), <https://cop23.unfccc.int/news/concrete-climate-action-commitments-at-cop23>。

動的方式(不管是國家之間、城市之間、公私部門之間、國際國內組織之間)，來完成目標。最後，在「企業碳排放量縮減」的目標上，許多國際型的大企業，例如美國食品公司 Mars、電腦巨擘 Microsoft、零售業 Walmart，以及跨國性的電動車倡議項目 EV100(Electric Vehicles)等等，都已經明確設定將在明確的日期之前，將碳排放量削減至 27%到 75%不等的目標。

儘管聯合國的報告書中展示出不少 COP23 所達到的成果，但是不免讓人質疑到底這些意圖落實《巴黎協定》的良善作為與承諾，到底有多少能夠達成？首先，最棘手的問題是，若此次所設定的承諾沒有達成，會不會面臨某種「懲罰性」的制裁？答案是沒有。根據報導，各國目前能夠接受的是，透過一種自我審查的方式來檢視其成效，另外會有一個專家委員會來幫忙「促進執行和履約」。實際上來說，締約國是支持專家委員會「就如何改進其執行和合規性請委員會提供建議，但強烈不願意授權委員會採取任何懲罰性的行動，例如宣布一方不合規」。⁴此外，在資金問題方面，雖然已開發中國家已經承諾要資助開發中國家相關的氣候變遷減緩與調適計畫，但是最後承諾的金額不但與原先預期的有很大的出入，⁵當開發中國家希望這些資金的贊助者能夠載明更具體的承諾之時，已開發中國家卻表示難以做出任何保證，特別是在於未來資源分配的部分。⁶這裡其實讓我們看到很嚴重的，而且是持續性的、舊有的南北衝突，或者說是開發中國家與已開發中國家的衝突問題。

筆者相信這種衝突不是簡單的技術性問題而已。在中國代表團團長解振華接受專訪的一篇報導中提到，中方對於 COP23 的事先期待是，「形成《巴黎協定》實施細則案文草案，達成 2018 年促進性對話的框架、原則

⁴ 鄒敏惠編輯，〈展望 2020 前 COP23 主要談判成果逐條看〉，(2017 年 11 月 23 日)，
<http://e-info.org.tw/node/208604>。

⁵ 台灣青年氣候聯盟公關部撰寫，〈「COP23 氣候診斷」總結〉，(2017 年 11 月 20 日)。

⁶ 鄒敏惠編輯，〈展望 2020 前 COP23 主要談判成果逐條看〉，(2017 年 11 月 23 日)。

和程序安排以及在這次會議上各國能夠就 2020 年之前的承諾和行動做出報告，對各國行動進行檢查，督促各國進一步兌現承諾。」⁷但是問題就在於，各國之間要如何消除分歧、矛盾、既有認知上的差別，反而成為 COP23 會議成功與否的關鍵因素。比方說，由於各國政治經濟發展情況不同、本身具備的物質條件也不同、面對的環境威脅也不同，如果要透過這樣大規模的全球多邊治理會議，來要求那些發展相對落後的國家也從發展相對進步的國家角度來思考環境變遷的議題，很容易最後變成一種新型態的南北對抗模式。這也是為何身處在較為發展中狀態的國家，例如非洲集團、中國、印度等，要求要有明確地「區別性的責任」，但是，這是為美國為首的一些已開發中國家所拒絕的。⁸這背後有很嚴重的認知問題以及經濟因素的顧慮。對於已開發中國家來說，責任是不能夠被區分的，否則對於已開發中國家來說是不公平的（特別在於其所必須支出的負擔）。但是從開發中國家的角度而言，目前對他們來說，經濟安全的考量恐怕遠比環境安全的顧慮來得多，遑論目前環境的巨變，很大的程度被認為是之前已開發中國家在耗盡環境資源的情況之下所遺留下來的債務，沒有理由要讓目前正在面臨經濟發展問題的開發中國家來一起「毫無區分」地承擔。

除了技術性問題必須克服、不同開發程度的國家集團間的認知分歧必須解決之外，還有一個很嚴重的問題是落在美國的態度。由於《巴黎協定》或是 COP23 所召集的全球治理會議，都是一種人類集體行動的表現。而集體行動的成功與否，很多時候是端賴是否有一個霸權性的領袖來提供必要的凝聚力、公共財，甚至是懲罰。⁹原本在 2016 年之前我們可以看到美國扮演這樣霸權性的領導角色。但是在美國總統川普當選、並且宣布要退出

⁷ 〈專訪解振華：波恩氣候變化大會成功需要三項成果之稱〉，搜狐作者撰寫（不具名），第一財經網站刊登，（2017 年 11 月 14 日），http://www.sohu.com/a/204354476_114986。

⁸ 參閱：Center for Climate and Energy Solutions, “COP23 Bonn,” (November 18, 2017), <https://www.c2es.org/content/cop-23-bonn/>。

⁹ 參閱：Robert Gilpin and Jean M Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order* (Princeton: Princeton University Press, 2001)。

《巴黎協定》之後，很多專家開始憂心，美國的退出將有可能讓《巴黎協定》名存實亡，除非新的領導空缺將有國家遞補，例如中國。¹⁰川普政府的態度是很明確以及強硬的。對於川普政府來說，目前的全球環境協議是一種假議題：一方面他們認為目前環境的改變不必然是因為人類所造成，另一方面，他們也提供許多證據顯示，因為科技的進步，石化燃料或是煤炭的使用，也可以是一種乾淨能源(clean energy)的來源，不必然須要完全揚棄。¹¹諷刺的是，在德國波昂開會的附近，有一間很大的褐煤工業就是在提供德國主要的電力供應，這似乎不但呼應了美方所言的現實問題說法外，也讓許多環保人士看到會議背後尷尬與虛偽的一面。¹²

結語

科技的進步，為人類帶來許多方便。例如，藉由石油、煤炭、木材等自然資源的使用，讓人類可以在食衣住行育樂上產生所需要的商品、能源、熱能、生活用品、交通運輸。但也因為這些活動必然會耗損碳元素，也就增加二氧化碳的生成，造成溫室效應、全球溫度升高，反過來讓我們的生態平衡出現脫序、農漁畜牧產業的產量受到干擾，甚至可能因為天氣的劇烈變化，導致人類連生存都受到不定期的威脅（例如海嘯、颶風）。從這個角度而言，人類是地球的病癥。但也因為地球的反撲，這個病癥正受到抵抗與吞噬。目前的科技發展，讓人類又希冀可以透過其他取代性的能源（例如太陽能或是水力、風力），將過去仰賴石化燃料的習慣被翻

¹⁰ 參閱：Mythili Sampathkumar, “COP23: What to Expect from the UN’s Latest Climate Talks,” (November 7, 2017), <https://www.c2es.org/content/cop-23-bonn/>。

¹¹ 參閱：Lisa Friedman, “Trump Team to Promote Fossil Fuels and Nuclear Power at Bonn Climate Talks,” *The New York Times*, (November 2, 2017), <https://www.c2es.org/content/cop-23-bonn/>。

¹² 參閱：The Guardian, “The COP23 Climate Change Summit in Bonn and Why It Matters,” (November 5, 2017), <https://www.theguardian.com/environment/2017/nov/05/the-cop23-climate-change-summit-in-bonn-and-why-it-matters>。

轉，進而減緩或是根除地球反撲的威脅。類似《巴黎協定》或是 COP23 這樣的全球性的治理會議，就是希望透過人類集體的行動來抵禦目前以及將來人類命運的危機。成效是有，但似乎緩不濟急。全球性的合作反而曝露出更多的問題：各國之間的本位主義造成多邊組織上合作的困境、發展中國家與已開發國家之間對於環境和經濟發展的優先次序有不同的偏好、全球共識如何落實在各政府、各地區、各城市、各組織、甚至個人身上，以及身為領導國家的美國及其少數保守份子的退縮心態，都似乎讓未來任何有關氣候變遷的治理行動，顯得前景堪憂、蒙上陰影。

責任編輯：吳惠庭