

焦點評析

合而少「做」，治而欠「理」： 從 COP23 看國際合作的盲點與全球 治理之迷思

Cooperation without Implementation & Governance without Management: In Light of the Achilles' heel of International Cooperation and the Myth of Global Governance from COP23

譚偉恩 *Wei-En Tan*

中興大學國際政治研究所副教授

*Associate Professor of Graduate Institute of International Politics
National Chung Hsing University*

導言

2017 年的 COP23(the 23rd annual conference of the parties under the UN Framework Convention on Climate Change)有兩個重要的訊息；一是各國仍然展現濃厚意願在一個集體多邊的架構下去談判關於國際合作抗暖的各項方案（包括一些與社會面向有關的暖化議題，例如性別平等）。¹但另一方面，COP23 和先前絕多數《聯合國氣候變遷框架公約》(UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)歷年的締約國大會(conference of

¹ Hilda Heine, "Global Climate Action must be Gender Equal," *Guardian* (November 15, 2017).

the parties, COP)談判一樣，持續無法成功提出一個具體方法來抑制和管理全球的碳排放量激增，導致《巴黎協定》(Paris Agreement, PA)限制地球均溫不超過攝氏 2 度的目標難以達成。²

回顧 2017 年的重大氣候災變，從中美洲加勒比海的超級颶風、非洲獅子山共和國的洪水到歐洲巴爾幹半島至葡萄牙的百起野火，皆不斷提醒世人即刻的抗暖行動迫在眉睫！而 COP23 也在這個關鍵的時間點上首次由小島嶼國家擔任主席國。不可否認，UNFCCC 秘書處這樣的安排有其深刻用義，但也同時凸顯更多國際合作與全球暖化治理的政治現實(realpolitik)。事實上，國際合作對抗緩化的相關治理建制(regimes)一直是合而少做及治而欠理，但二十多年來國際社會依然沒有從中汲取教訓，始終抱持團結力量大的迷思。而諸多欠缺專業分析能力的媒體報導，也不斷歌頌 PA 獲得 197 個國家簽署，和其中 172 個國家批准的「豐功偉業」，讓許多世人誤以為全球暖化的治理會在國際合作的引領下，隨著 PA 的生效而帶來曙光。

本文由 COP23 及與之相關的談判子題切入，論證國際合作的盲點與全球治理之迷思，並於文中指出何以目前的多邊主義暖化治理模式難以形成有具體效果的跨國合作。結語指出，PA 是緩不濟急的國際條約，而 COP23 是為德不卒的氣候談判。

COP23：務實的政治談判，或耗時的外交清談？

不少人知道 COP23 與 PA 的關係密切，但究竟為什麼密切呢？2015 年的 COP21 上通過 PA，在約文內容中給予它的締約方(contracting parties)三年期限，也就是在 2018 年的 COP24 召開之前，締約各國應談判出實踐 PA 的詳細具體辦法和程序，即所謂的《巴黎協定施行細則》(Paris Agreement Rulebook；亦有人譯為《規則書》)。這也就是說，COP23 的主要任務是設

² 依據 PA 第 2 條第 1 項第 1 款的規定，全球均溫的升幅要控制在攝氏 2 度以內，但希望盡可能控制在攝氏 1.5 度以內。

法將 PA 中許多不具體和模糊的暖化治理「概念」轉換為具體與明確可踐行的行為準則。然而，觀之 2017 年 11 月上旬於德國波昂(Bonn)進行為期兩週的談判會議為例，本文認為 COP23 的實際情況與若干問題如下：³

1. 關於國家自主貢獻(nationally determined contributions, NDCs)的問題：談判各方聚焦於自主貢獻遞交時的資訊提供範圍，像是如何確保自主貢獻的內容符合清楚、透明與可理解(clarity, transparency and understanding)之原則，以及締約方如何就自己提出之自主貢獻確實盡履行之責。不過締約方對於自主裁量權的部分產生很大的爭議，有國家認為既然是自主貢獻，裁量權範圍就應該盡可能由各國自行決定，但有國家認為裁量範圍過大形同實質架空 NDCs 的設計。顯然，2015 年通過 PA 時不加以明定的爭議性問題到頭來還是要在制定《施行細則時》面對。此種治而欠理的建制設計(regime design)反映出國際社會合而不作的缺陷。⁴

2. PA 希望透過「強化透明性架構」(enhanced transparency framework)來落實對其締約方的可責性(accountability)；因此，理論上所有締約方均有誠信報告和接受審查之義務，但對於經濟或科技能力較弱的發展中國家則是以「內建彈性」(built-in flexibility)作為管理原則。但究竟這個原則能給予發展中國家多大的彈性，又如何避免某些發展中國家以此為藉口來逸脫本應承擔之減碳責任，再次讓談判陷入膠著，並成為 2018 年《施行細則》能否順利通過的一大挑戰。⁵

3. PA 在其第 6 條 2 項提及可以轉換改善效果的方式來達成自主貢獻的承諾，但要怎麼判定「轉換」，《施行細則》要怎麼規定出具體的方式？

³ COP23 最後產出有關 PR 的許多「非正式要點」，作為接續 2018 年 12 月 3 日至 14 日於波蘭 Katowice 舉行的 COP24 暖化治理談判，預計屆時將通過落實 PA 的具體實施細則。詳見：<https://www.mos.gov.pl/en/cop24/szczegoly/news/the-end-of-the-cop23-un-climate-change-conference/>。

⁴ Ronald Mitchell, "Regime Design Matters: Intentional Oil Pollution and Treaty Compliance," *International Organization*, Vol. 48, No. 3 (Summer 1994), pp. 425-458.

⁵ 事實上，PA 的通過和生效對於全球暖化治理的實質意義並不大，詳見：譚偉恩，〈COP21：《巴黎協定》評述〉，《戰略安全研析》，第 128 期（2015 年 12 月），頁 52。

此外，如何確保有意進行轉換效果的雙方均做出相對應的減排或調整措施，並避免重複計算的問題？最後，第 6 條第 4 項也同樣具有爭議，就是《京都議定書》(Kyoto Protocol, KP)中的清潔發展機制(Clean Development Mechanism, CDM)還要不要延續？如果要的話，是否和上述第 2 項的規定有所衝突？這些相當重要的技述性問題都沒有在本次 COP23 得到解決。

4. PA 第 15 條是關於加速執行與敦促遵約之規範，由於當初設計時慮及區域平衡的需要，故設立一個由 12 國專家共同組成之委員會，但這個委員會的實質權限範圍目前還不明朗，是否真能加速締約方執行 PA 或未來的《施行細則》還充滿變數。

綜合以上四點，PA 當年所未具體談妥的許多項目在 COP23 也同樣沒有得到滿足。故 COP23 很難說是務實與成功的政治談判，反而比較像是耗時與欠缺具體共識的外交清談。

國際合作的本質

世人目前對於暖化的全球治理有一種數字迷思，認為越多國家參與其中就越能帶來抗暖的成效。但很少有人思考，近 200 個參與者中有多少是真心誠意要削減溫室氣體的？同時，也很少有人分析目前唯一表達要退出 PA 的國家，究竟是反對 PA 這份國際條約本身，還是根本完全忽視全球暖化？

如果美國是只是單純反對 PA，但國內還是有針對抗暖進行因應，那麼我們就該釐清為什麼美國不想繼續和全球絕多數國家一起被 PA 規範，而不是一直跟隨媒體的指責，認為美國是一個不負責任或抗拒國際合作的無良國家。事實上，已開發國家早已口頭承諾在 2020 年以前要提供 1000 億美元的綠色氣候基金(Green Climate Fund)資助發展中國家有關減緩與調適(mitigation and adaptation)的相關計畫，但這些已開發國家在行動上對於要拿出資金卻一直扭扭捏捏。相較於美國確切明白地表達立場，不出錢且退

出較值得我們肯定，還是目前這些立場不明又態度模稜兩可的合作參與國更令人反感？

此外，國際合作中有一種風險是經常存在的，就是經濟與科技水準較佳的已開發國家，總是慣習以責難美國作為方式來掩人耳目，去避免氣候談判真正走向實質的進步，或是採取更具企圖心的減碳目標。這些已開發國家實際上根本不想增加自己減排的負擔，但總是以美國不作為或是退出國際合作為藉口，大聲主張「因為美國什麼事都不做，為什麼 xx 國應該做某事？」簡言之，在需要具體履行義務的國際合作中，鮮少有主權國家會率先帶頭展開實質行動。

第三，談判是國際合作的過程而不是終點站，也就是說談判並沒有辦法抑制全球暖化，它只是一個尋求共識的合作過程。但談判如果有了共識，也未必就代表暖化治理有望，因為共識若僅是一紙書面性的國際條約（例如 PA 這樣的法律文書），但內容很空泛或是沒有懲罰措施，實際執行的治理成效也不會太好。不過，有一點值得特別加以說明，就是 KP 的遵約率很高，⁶但欠缺懲罰措施，且暖化治理的成效很差。這是不是意謂者遵約率的高低與有無懲罰措施無關，也與治理成效的好壞無涉？事實上，遵約率的高低並不是一個有效評估國際合作與環境治理的判準，因為只要國際條約的義務規範門檻降低，遵約就不是困難的事情，甚至有些國家不必履行任何具體的義務，也是遵約（UNFCCC 的非附件一國家就是這種情況）。這種情形誤導了許多人，使之認為國際合作有效。而未來《施行細則》如果順利產出也可能會重蹈 UNFCCC 的覆轍。

最後，PA 頗為自豪的國家自主貢獻(nationally determined contributions, NDCs)有兩個特色值得注意：(1)從政治上來看，因為是國家自願意的提交，所以在做出承諾以前，各國多半已經考慮國內政治的各種情勢及客觀

⁶ 相較於長程空氣污染的治理，還有抑制臭氧層薄化的治理，用以處理暖化議題的 KP 遵約效果是最好的。詳見：Igor Shishlov, “Compliance of the Parties to the Kyoto Protocol in the First Commitment Period,” *Climate Policy*, Vol. 16, No. 6 (June 2016), pp. 768-782.

技術上的能力侷限。所以，一旦做出承諾後，並不容易輕易修正其範圍或目標。因此雖然名為 NDCs，但各國所提出的版本都是精打細算後的安排，導致談判妥協空間狹小，讓 PA 只是法律上生效容易，但具體執行上困難無比。(2)從科學的角度觀之，這些 NDCs 的貢獻並不足以防止或抑制目前暖化現象日形嚴重的情況，如果我們假設每一個國家都遵行自己的 NDCs 承諾，全球總碳排放量還是會持續上升到至少 2030 年，而本世紀末的地球均溫至少會增加攝氏 3 度。根據學者 Mark Urban 的研究，全球均溫如果上升超過攝氏 4 度，暖化將使地球經歷極為嚴重的物種滅絕，他在論文中估計至本世紀末地球物種將有 1/6 面臨滅絕。如果要避免物質滅絕的速率加快，國際社會就必須盡速採取有效管理暖化的措施。⁷諷刺的是，一篇較新的研究文獻已經指出，地球暖化程度到本世紀末極可能會超過攝氏 2 度，如果碳排放量持續增加，還有超 3 度的可能性。⁸對照 PA 第 2 條中的目標是將地球均溫上升幅度控制在攝氏 2 度以內，科學研究似乎已經預見就算有提交 NDCs 的國家都認真遵約，最後的結果其實也仍然很危險。也就是說，NDCs 這樣的合作模式或許能減少一些碳排放量，甚至讓未來 10 年（或更長）的大氣碳濃度降下來，但並不足以在 2025 年或 2030 年前扭轉全球碳排放總量上升的趨勢。綜合以上這些科學評估資料，評斷 PA 是緩不濟急與治而欠理，或是批判 COP23 是合而少做並不為過。

結語

有關暖化治理的全球談判已經途勞無功了好幾年，但國際社會始終還陷在共同合作減碳的迷思中，仰望著一份多邊協定來治理複雜的暖化問題。2015 年通過的 PA 是繼 KP 之後振奮世人的暖化治理建制，但這個協

⁷ Mark Urban, "Accelerating Extinction Risk from Climate Change," *Science*, Vol. 348, No. 6234 (May 2015), pp. 571-573.

⁸ Adrian Raftery, et. al., "Less than 2 °C Warming by 2100 unlikely," *Nature Climate Change*, Vol. 7 (2017), pp. 637-641.

定採取的合作模式是技巧性地降低協定本身的法定生效門檻，把艱難的實質履行問題留給日後《施行細則》的相關談判。此外，PA 欠缺拘束力和違約罰則的建制設計讓 197 個國家在短短不到三年的時間就全部簽署了，但真正落實協定多項關鍵內容的《施行細則》談判已在甫結束的 COP23 談判中面臨一波又一波的挑戰和僵局。

有論者認為，PA 是創造了一種軟性互惠模式(soft reciprocity mode)，讓有能力和意願的國家率先提出具有企圖心的抗暖承諾，以此作為驅動和鼓勵其它國家跟進之榜樣。⁹此種認知顯然是對於國際合作的誤解，互惠模式只會在有利可圖的情況下發生，而國際合作從來就不能訴諸道德或善良的人性（難以證明），更不能期待政治領袖帶頭為善，或是國家慷慨解囊提供巨額的綠色基金。在一個無政府、各國意圖難以確定和各國皆精打細算以求生的國際關係中，根本不具期待可能性去要求國家或政治領袖去做些無利可圖或是成本高於利益的環保行為。國際合作就是要有利益可圖，才會有所作為。越能滿足大國利益，國際合作越能形成，而且實質治理成效越好。反之，就是合作失敗或合而少做，或僅僅停留在形式合作的清談階段。PA 絕對不是什麼成功的國際抗暖協定，而 COP23 也沒有什麼具體的暖化治理成效或貢獻，一切都還需要仰賴 2018 年的 COP24 甚至更為未來的 COP25 談判。但樂觀者總是說，PA 是一個好的開始，COP23 奠定了日後的基礎，讓世人對暖化治理抱持不切實際的希望，然後把許多問題的重點轉移到綠能科技的投資或是低碳經濟的願景。然而，如果低碳經濟無利可圖，或是綠能科技需要長期才能顯現其效果，對於領導國家的決策菁英來說就未必是政策上基於理性所應該選擇的方向。

責任編輯：賴郁璇

⁹ Lavanya Rajamani, "The 2015 Paris Agreement: Interplay between Hard, Soft and Non-Obligations," *Journal of Environmental Law*, Vol. 28, No. 2 (July 2016), pp. 337-358.

