

## 德班會議的核心議題與進展

### 臺大法律學院環境永續政策與法律中心(PLES)

整理者：林春元、辛年豐、李彥麟、郭思岑

2011年12月20日

聯合國氣候變化綱要公約(UNFCCC)第17次締約方大會(COP17)京都議定書(KP)第7次締約方大會(CMP7)已於2011年11月28日至2012年12月9日在南非德班舉行(以下簡稱「德班會議」)，本文為PLES對德班會議的核心議題與進展的初步歸納。本次德班會議的發展包括下列重要議題：後京都時期的國際合作、調適政策與機制的推展、綠色氣候基金治理機制與資金來源、MRV指導原則的持續進展、技術機制的完全運作。以下將分別說明各議題的背景、爭議以及德班會議的結論。

#### 1. 後京都時期的國際合作：京都議定書與第二承諾期

##### 1.1. 背景

京都議定書(KP)採取「基準年/檢證年」模式，以1990年的溫室氣體排放量為基準，要求UNFCCC的附件一國家於2008至2012年的第一承諾期內，將溫室氣體之全部排放量減少1990年排放量的至少5%。同時，KP要求KP之締約方大會(CMP)應至遲於第一承諾期結束前七年開始討論第一承諾期屆滿以後的進一步承諾問題。

考慮到議定書之相關規定，以及第一承諾期即將於2012年底屆滿，CMP於2005年在加拿大蒙特婁的第一次締約方大會中做成了1/CMP.1決定，設立了京都議定書下附件一締約方進一步承諾問題特別工作組(Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol, AWG-KP，下稱

「AWG-KP」)。AWG-KP負責處理已開發國家未來在KP架構下的減量承諾問題，並向CMP報告。

此後，CMP於2009年在丹麥哥本哈根的第五次大會做成1/CMP.5決定，重申確保第一承諾期與第二承諾期之間無縫接軌。然而，此次決定只是將進一步承諾的難題以及AWG-KP的工作延長至2010年的坎昆會議。同年的UNFCCC締約方大會(COP)做成了2/CP.15決定，提出哥本哈根協定(Copenhagen Accord)，接受IPCC第四次評估報告指出全球增溫不應超過攝氏2度的觀點，並由附件一國家就至2020年為止的減量目標做出政治承諾。然而哥本哈根的減量承諾是政治承諾，與KP的承諾期並無關聯，且不具法律上拘束力。

2010年，在墨西哥坎昆舉行的CMP6做成了1/CMP.6決定，基本上又再度重申了1/CMP.5以及哥本哈根協定。該決定中並指出：若要達到IPCC的最低標準，附件一國家必須在2020年之前達到比1990年的排放低25-40%的目標；並「促請」附件一國家提高減排標準。至於第二承諾期的問題，該決定同意仍以1990年或KP第3條第5項所定之年份為基準年。附件一國家得繼續使用排放交易等KP下的機制，並將LULUCF及從第一承諾期至第二承諾期的AAUs的跨期使用列入考慮。不過，坎昆會議中，各國仍然未就第二承諾期達成終局的共識，因此要求AWG-KP繼續協商促成共識，而這也成為德班會議的重要任務。

## 1.2. 爭議與立場

大抵上，各國立場可簡化為已開發國家與開發中國家的對立。開發中國家大多支持維持KP路線，希望在KP的機制下由附件一國家進行第二承諾期的減量。因為KP維持UNFCCC的「共同但差異責任」原則，由已開發國家負擔法律上的減量義務，而開發中國家則不負義務，開發中國家當然樂見已開發國家繼續減量。相對的，已開發國家則基於許多快速崛起的開發中國家驚人的經濟成長以及溫室氣體排放量，大多不願意「在現狀之下」維持KP路線。

值得注意的是，開發中國家與已開發國家兩個陣營內都已經開始有明顯的分化，而有不同的立場。開發中國家的立場可以大別為脆弱國家（包括最低度開發國家、小島嶼聯盟與非洲集團）與基礎四國（**BASIC**，包括巴西、南非、印度與中國），已開發國家可大別為歐盟、美國、其他兩傘國家（包括日本、加拿大、澳洲等國）等三種立場。

脆弱國家強烈要求各國考慮氣候變遷對其造成的損害，立刻通過具有法律拘束力的第二承諾期，不應拖延，並要求附件一國家提高在**KP**附件**B**的減量額。吐瓦魯代表最低度開發國家(**LDCs**)，主張修正**KP**並給予其暫時生效的效力，以避免空窗期。格瑞那達的外務部長**Karl Hood**代表小島嶼國家聯盟(**AOSIS**)，希望形成一個與京都議定書平行的議定書，以包含非**KP**締約方的各國。聖路西亞代表**AOSIS**，並在巴布亞紐幾內亞的支持下，希望修正**KP**及附件**B**，並主張在**KP**修正生效前能暫時適用。

脆弱國家以外的國家，不論是已開發國家或開發中國家，因為惟恐在經濟競爭上落後他國，故皆以其他國家的共同參與作為自己參與有法律拘束力的減排協議的條件。

已開發國家中立場最積極的是歐盟國家，其一方面極力推動一「路線圖」，要求在2015年底以前達成一個廣泛拘束全球、不區分已開發國家或開發中國家且有法律拘束力的架構，並在2020年以前生效；另一方面，歐盟也表示，只要美國、中國、印度等未受**KP**拘束的排放大國都願意加入第二承諾期以及其「路線圖」的談判，歐盟就願意接受第二承諾期。

在開發中國家裡，基礎四國快速的經濟成長，已經使其漸漸邁向已開發國家，而與一般被認為是脆弱國家的集團漸行漸遠。由於利益的衝突，基礎四國與已開發國家的美國、日本、俄國、加拿大、澳洲等「兩傘國家」之間，形成了「敵不動，我不動」的僵局。

在兩傘國家中，美國根本沒有批准KP，因此不受KP的拘束。美國一致的主張是，如果中國、印度等新興經濟體不加入一個有法律拘束力的架構，美國也不會承諾減量義務。美國並呼籲所有國家都做出法律承諾，但執行的時間軸不必各國相同。其他的兩傘國家，例如日本、俄國、澳洲、加拿大等，也表示不願意繼續KP路線，除非美國、中國、印度等不受KP拘束的國家也加入KP或其他有法律拘束力的機制。

有論者認為中國已經準備接受一個涵蓋所有國家且具有法律拘束力的協議，然而實際上，中國仍然堅守KP的要求，例如共同但差異的責任，並希望確定已開發國家確實履行了KP的義務。中國表示，只要符合下列五個條件，就願意加入有法律上拘束力的減排協議：1) 必須要有「KP」第二承諾期；2) 已開發國家兌現300億美元快速啟動資金，以及2020年之前每年1000億美元的長期資金，儘快啟動綠色氣候基金；對減量和提供資金、技術轉讓的情況，要建立監督執行機制；3) 落實氣候變遷調適機制、技術轉移、造林、透明度、能力建立等方面的共識，建立相應的機制；4) 加快對各國兌現承諾、落實行動情況的評估，確保2015年之前完成科學評估；5) 堅持「共同但差異責任」原則、公平原則、各自能力原則，確保環境的整體性，各國承擔與其發展階段相對應的責任和義務。

### **1.3. 德班會議的進展與結論**

#### **1.3.1. 第二承諾期**

在第二承諾期的長短與形式方面，德班會議討論的選項有三個：五年、有期中審查的八年，以及無期中審查的八年。最後通過的決定規定京都議定書的第二承諾期於2013年1月1日開始，與第一承諾期完全接軌，但對於應於何時（2017年12月31日或2020年的12月31日）結束並無結論，將由AWG-KP在其第17次工作會議時決定。歐盟希望第二承諾期可以長達八年，也就是從2013年初至2020年底；而其他一些國家，包含一些非洲國家，要求第二承諾期最長只能五年，也就

是從2013年初至2017年底為。這次第二承諾期的決定應該也是一種妥協的結果，將棘手的議題留待後續處理。

除了承諾期長短的問題外，另一個重要的議題是第二承諾期的排放量限制與減量目標(QELROs)，德班會議並未確定第二承諾期的QELROs，只「邀請」各參加第二承諾期的附件一國家於2012年5月1日以前提交其第二承諾期的QELROs，供第AWG-KP的第17次工作會議考慮。此也對第二承諾期的意義與實效投下變數。

最後，雖然第二承諾期已經具體成形了，但是仍然不拘束基礎四國等排放大戶以及其他開發中國家，已開發國家認為這是京都議定書的嚴重缺陷。

### **1.3.2. 京都議定書修正案**

在延續KP的形式方面，德班會議也有三種方案：在德班會議修改KP附件B並開放全面批准、在明年確定減量目標和各國減量義務後再開放全面批准、僅在德班產出決定或宣言。

最後的方式是在德班會議CMP決定的附件一、二、三中，分別對KP的附件B（締約方及其QELROs）、附件A（受管制溫室氣體）以及議定書的部分條文提出了修正案。

關於附件B的修正，增列了白俄羅斯(Belarus)、賽普勒斯(Cyprus)、哈薩克(Kazakhstan)與馬爾他(Malta)，但加拿大、日本和俄羅斯都已經不在附件B名單上，至於各國在第二承諾期的QELROs也沒有規定在附件B中。

附件A中受管制溫室氣體則增列了三氟化氮(NF<sub>3</sub>)，關於議定書條文的修正，則是因應第二承諾期的確定，而增訂或修改相關文字。

### **1.4. 全面性的法律承諾與新設工作小組**

在後續的減量發展方面，德班會議討論的選項有兩個：1.在德班會議形成各國具體減量目標；2.確定整體目標後再於2012年確定各國的具體減量目標。然而這兩個選項都未能在德班會議中獲得採用。

德班會議最後做出決定，在UNFCCC下設立「德班增強行動平台特別工作組」(Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action)。依該決定的內容，該工作組的任務為設計一個在UNFCCC之下對所有UNFCCC締約方皆具有法律上拘束力的議定書、法律文件或合意的決定。該特別工作組應於2012年上半年緊急開始工作，並於將來的COP中報告。該工作組必須於2015年以前完成工作，以便在COP 21中採納該議定書、法律文件或合意的決定，並自2020年開始生效施行。

目前為止，德班會議決定只涉及2020年之後的減排目標，而且沒有就法律效力做出具體規定。各國將於2012年開始就這個新的「議定書、法律文件或合意的決定」展開談判。可以預期的是，後續的談判並不容易，最棘手的議題包括決定這項「議定書、法律文件或合意的決定」的確切法律效力，以及在已開發國家與開發中國家之間如何分配碳排放限制。

## **2. 調適政策與機制的推展**

### **2.1. 背景**

在德班會議一開始，南非的外交部長就不斷地在各種發言中強調調適是此次會議的重要問題，尤其著眼於非洲國家特別嚴重的脆弱性以及資源不足的情況。

UNFCCC體制下的調適工作進展一直有限，除了透過「國家調適行動計畫」資助LDCs的調適評估和認定之外，多仍是處在各國各自為政的階段。無論是COP10的布宜諾斯艾利斯調適計畫、COP12的那諾比計畫以及COP13的峇里計畫，都著重在脆弱性瞭解與評估的資訊建立與交流。一直到坎昆會議時，才通過「坎昆調適架構」(Cancun Adaptation Framework)，實質地推動UNFCCC體制下

的調適政策。其中最重要的發展有三個，包括建立「調適委員會」(Adaptation Committee)來統合協調全球的調適行動、建立「國家調適計畫」(National Adaptation Plan)，以及倡議「損失與損害工作計畫」(Loss and damage Work Programme)。

調適委員會的提出突破了調適以國家各自為政的架構，首次在全球層次建立協調的機制。調適委員會藉由多層次的調適機制，來強化調適的國際合作。不過坎昆決議中關於調適委員會的組成、功能與具體任務卻不清楚。

「國家調適計畫」程序，目的是使LDCs與其他開發中國家可以定位出中長期的調適需求，並且發展和施行這些需求的策略與計畫。坎昆調適架構宣稱國家調適計畫必須加強對衝擊、脆弱性以及調適的評估、強化自身機制能力和環境、建立社會經濟及生態系統的彈性，並且致力於科技開發及移轉、強化對氣候相關資料的取得，是首次將短期與長期的調適工作計畫納入公約調適的推動與支持系統中的機制。

損失與損害工作計畫的提議，擴大了一般對於調適的理解，也是首次在公約體制下直接面對氣候變遷引起的天災和極端氣候。坎昆調適架構著手進行兩年工作計畫，幫助特別容易受到氣候變遷負面影響的開發中國家處理氣候變遷衝擊的損失和傷害，預計在COP18做出建議。

在坎昆調適架構的基礎下，各界期待德班會議繼往開來，實質地充實架構內容，以推進全球面對氣候變遷的調適工作。調適議題確實成為德班會議的焦點，不過在實際的進展上仍差強人意，主要環繞在國家調適計畫、調適委員會的組成以及損失與損害工作計畫的推動，不過進展都有限。

## **2.2. 德班會議的爭議與進展**

### **2.2.1. 國家調適計畫**

德班會議中關於國家調適計畫的爭議包括資助的對象與資金的提供兩方面。第一個是資助對象方面的問題，爭議在於涵蓋範圍應否及於LDCs之外的國家。柬埔寨等開發中國家主張，對於調適的工作計畫與資助應該及於LDCs以外的脆弱開發中國家；但挪威則表示反對。第二個問題是調適相關資金的來源，開發中國家要求已開發國家提供財務支持，包括過渡性與長期的財務支持。

COP17最後幾乎完全採納附屬執行機構(SBI)草擬的國家調適計畫決定，而沒有就SBI的草案有任何修改。在肯認LDCs和其他開發中國家定義中長期調適需求的必要性與緊急性的前提上，決定中指出國家調適計畫是使開發中國家評估脆弱性以及主流化氣候變遷風險的基礎。整個決定的內容分成四大部分，並在相關附件中說明國家調適計畫的要素。

#### **2.2.1.1. 架構國家調適計畫**

國家調適計畫的目標在於形成與實施調適行動，藉由建立調適能力與回復力，以及將氣候變遷調適融合入各種相關政策方案與活動來達成。

#### **2.2.1.2. 使最低度開發國家形成與實施國家調適計畫的程序**

1. LDCs程序的目標與原則：國家調適計畫程序是在輔助國家以參與、對性別敏銳以及完全透明成本效益的方式形成調適行動，過程中必須考量特別脆弱的群體以及生態系統。此過程應促使LDCs的各種行動與活動，以增加氣候變遷回復力，確保環境、社會與經濟發展可以永續，同時還能夠創造分享氣候變遷調適的知識、經驗與瞭解，並幫助動員科技與財務支持，促成廣泛利害關係人的合作與參與。

2. 形成準備國家調適計畫的方針(guideline)：該方針內容包括國家層次的程序、功能性的機制安排與合作機制、賦能環境（例如國家政策架構與立法）、衡量審查評估的程序、捕捉在國家與國際層次的學習成果。



3. 方法：詳列科技指導方針、工作坊與訓練活動、綜合經驗與最佳作法、技術報告。要求LDCs專家團體與調適委員會發展適當的技術指導並且在其報告中反映此決定的內容。

4. 形成與實施國家調適計畫的財務安排：要求已開發國家依坎昆決議，持續提供資金、技術與能力建立，其具體途徑除了利用全球環境基金(GEF)之外，也可能透過聯合國機制結合調適委員會和LDCs專家團體來形成。

### **2.2.1.3. 邀請最低度開發國家之外的開發中國家使用相同方法發展國家調適計畫**

至於是否納入LDCs以外的開發中國家，決定是以LDCs為優先，但是邀請開發中國家使用此決定發展的方法。同時，決定中要求調適委員會準備一可以擴大國家調適計畫程序涵蓋範圍的工作計畫，以納入脆弱的開發中國家。也要求相關的財務機制應開發中國家的申請，應提供財務支援來形成與實施國家調適計畫。

### **2.2.1.4. 報告、監督與評估**

要求SBI在調適委員會與LDCs專家團體的協助下，監督與評估國家調適計畫程序的有效性，預計在COP22進行第一次審查，之後每五年一次。

### **2.2.1.5. 國家調適計畫要素**

國家調適計畫要素的目的主要是在指導LDCs準備國家調適計畫，國家調適計畫的要素至少有四個：

1. 建立基礎工作與處理落差：認定和評估整體協調與領導的機制安排、方案、政策與能力；在國家與區域層次評估調適脆弱性與調適措施的資訊，以及其間的落差和需求

2. 準備的要素：在界定調適需求、項目和優先性時，必須以國家的考量為優先，利用國家和區域機制，並以有效提倡參與和性別敏銳的方法來協調永續發展目標、政策和計畫。內容包括設計計畫和方案、活動；評估中長期的調適需求，

以及發展需求和氣候的脆弱性；參與式的利害關係人諮詢；溝通、意識提升與教育。

3. 實施策略：國家調適計畫必須依據發展需求與氣候脆弱性安排工作的優先性；強化政策環境與管制架構；包涵各部門與次國家層次的訓練和協調；資訊公開與散布。

4. 報告、監督與審查：國家調適計畫應定期審查並更新，以處理無效率的狀況並納入最新的評估和新興的科學、反映調適努力的經驗。開發中國家應監督審查採取的措施，並且在其國家通訊報告中提供相關資訊。

### **2.2.2.調適委員會**

德班會議中關於調適委員會的討論有幾個議題：調適委員會是否處理國家調適計畫以及損失與損害工作計畫？調適委員會與區域中心以及公約外其他組織聯繫和合作方式？是否要在第一年時候界定活動優先性或是將工作重心專注在工作計畫的擬定？

COP17中討論了如何指導GEF對國家調適計畫的資助與推動，強調指導應該要清楚、簡單可行，以確保LDCs可以獲得其所需要的支持。哥倫比亞強調GEF應該要從基礎做起，利用一兩個核心計畫來確保需要者可立即獲得資助。一些其他開發中國家希望引入UNDP和UNEP，但美國表示反對。中國和G77則將重點放在長期支持的提供。

德班會議就調適委員會的部分沒有完成所有的討論，僅要求由16個委員組成的調適委員會向COP報告其在全球層次上協調調適活動的進展。

### **2.2.3.損失與損害工作計畫**

德班會議關於「損失與損害工作計畫」的討論出現許多議題，包括是否已經到了應該用COP決定相關政策的階段以及是否應該建立國際機制。關於前者，美國持反對看法，波利維亞和中國、G77則傾向支持由COP決定，以確定下次COP

就此將有更積極進展。在範圍上，挪威與庫克島主張緩慢但已經發生的損害也應該包括在計畫內。在國際機制方面，小島國家、LDCs 與SICA國家都主張應該有國際機制來處理損失損害的問題，不過附件一國家多表示反對。

德班會議最後採納「損失與損害工作計畫」(Work Programme on Loss and Damage)，針對受到氣候變遷相關極端氣候所造成的損失與損害，使最脆弱的國家可以得到更多的保護。具體的決定內容包括：

1. 強調國家評估與資訊提供的重要性，範圍針對與極端氣候相關的跨部門損失，以及氣候變遷的緩慢型損害。

2. 發展出三個主題領域，邀請會員國與相關主體進行有助於增加瞭解與處理方式的活動；同意引進專家（尤其是開發中國家的專家）來實施主題領域的工作。三個主題領域是評估氣候變遷負面影響的損失與損害風險，以及既有知識的程度；提供一定範圍處理氣候變遷負面影響的途徑，包括極端氣候事件以及緩慢型的損害，需要考量各層次的經驗；公約在強化實施損失與損害因應途徑的角色。

3. 需要發展方法與機制，包括可能的國際機制來處理損失損害的問題。

### **3. 綠色氣候基金治理機制與基金來源**

#### **3.1. 背景**

綠色氣候基金是坎昆會議時決定成立的基金，而且坎昆協議中明白地表達此基金是UNFCCC第11條財務機制所稱的運作實體(operational entity)，該基金之目的是提供窮國因應氣候變化的經費與技術。關於綠色氣候基金的爭議在於基金的管理、來源、用途以及與其他基金的協調等。

根據坎昆協議的設計，綠色氣候基金的管理是由24個會員國組成的理事會(board)負責，而且這24個國家中，開發中國家和已開發國家必須各占一半。其中特別提到開發中國家的代表應包括五大聯合國代表區域以及特別脆弱的小島國

家，在開發中國家和已開發國家之間有比較平衡的代表性設計。在基金的管理者方面，前三年先由世界銀行來擔任管理者，在2013年時則成立新的常設機構來管理該基金。然而，開發中國家對世界銀行十分不滿，認為世界銀行已被美國等國家操控，所以開發中國家不希望由世界銀行掌管綠色氣候基金，希望在聯合國或UNFCCC之下設置另一個機構。由於短時間內必須讓資金上路運作，立即設置另外一個機構管理基金的作法並不可行，仍維持由世界銀行代管三年的決定，至於具體的措施則留待德班會議討論。

至於綠色氣候基金如何運作的問題，坎昆決議中規定應先成立一個過渡委員會(transitional committee)，委員會裡有40個會員，開發中國家占較多的名額。此過渡委員會應在授權範圍內提出各種關於基金運作的提案。

最後是資金的來源與分配問題。坎昆決議中表示2010年至2012年要籌措300億美元作為初期運作基金，並要求已開發國家於2020年前要籌措1000億美元的資金，附件中並列出基金以後授權運作的相關議題。然而，經費的來源依舊不清楚。在資金的分配方面，傳統上基金的分配是透過一執行機構(implementation agency)進行，然而綠色氣候基金究竟要透過何種機制分配資金，在坎昆會議中並未處理。

### **3.2. 爭議與立場**

針對綠色氣候基金，2011年10月時即舉行過林時委員會討論該基金的設計及透明性。該次會議原本的目標是希望可以獲得實際的結論，但最終並沒有達成合意，仍然有待德班會議的交涉。

在德班會議進行初始，過渡委員會議長Trevor Manuel於11月30日提出基金運作的報告書，表示本次會議的主要目的就是要讓綠色氣候基金能夠運作。基金面臨的最大問題是資金來源與執行機制。此外，綠色氣候基金如何與其他基金（例如GEF）進行調和，也是本次會議所要討論的方向。

從這次會議之初，已開發國家公基金參與的重要性即被提出，歐盟並再次確認其支持於2020年前由已開發國家提出1000億的要求。巴布雅紐幾內亞也以熱帶雨林國家的立場表達希望對綠色氣候基金設置REDD+的專門窗口，並於AWG-LCA及AWG-KP兩方設新的市場機制。以綠色氣候基金挹注REDD+機制的作法，也在12月1日得到討論，並強調兩者之間的連結，並做成非正式文件(nonpaper)。除此之外，甘比亞及尼加拉瓜也都希望可以公平有效的資金機制。

針對過渡委員會提出的草案，環境完整國家集團(EIG)及非洲團體表示歡迎，歐盟認為這個治理制度草案是一個妥協方案，進行衡量之際應得到合意。巴貝多則認為基金的運作不能不顧及包括不具有SIDs及LDCs的專用資金窗口及資金補充程序等缺失，並表示基金的運作不能只是空殼。委內瑞拉則主張報告書中的特定因素有妨礙接近民主的疑慮，並認為應使該基金具有國際法人格的地位，在COP的引導下運作，並強調使信託者與被信託者的利益不相衝突。包括日本在內的許多國家在對治理草案具有疑慮下反對進行討論，並希望議長進行協議。澳洲則對此等草案表達支持，議長則表示會基於這樣的草案繼續進行商議。

在12月3日的非正式協議中，COP主席Nkoana-Mashabane請締約方討論過渡委員會的報告書，就委員會如何運作交換意見，並將重點置於解決的策略之上。尼加拉瓜、玻利維亞、厄瓜多、委內瑞拉認為基金必須具有獨立的國際法人格及實質的法律能力；哥倫比亞、智利及哥斯大黎加認為國際法人格的授予必須有完善的治理工具；尼加拉瓜更認為COP對基金的實質運用負有責任。玻利維亞要求理事選任要有公開徵選的機制。澳洲指出必須設置直接使用及私部門設施等許多革心及積極的設施，要求依序建立以下的制度：設立理事會、第一次理事會的日程與場所、為理事會建立過渡秘書處的程序。巴貝多認為包括理事的提名及理事會的過程等，COP的決定應著重在因素及即時性的考量，而主辦國也應該優先選定。美國也認為在此次會議應處理治理制度，就誰應提出資金於基金是有限制的；就過渡秘書處的問題，如果沒有資金管理專家，將會產生信任危機。就2020

年籌得1000億美元的長期資金而言，尼加拉瓜認為這並沒有具體的準則，並認為這筆金額其實有跟綠色氣候基金沒有關聯性的疑慮，美國代表則認為綠色氣候基金是1000億美元的一部分。在綠色氣候基金的資本化(capitalization)上，一部分締約方認為長期資金有予以約束的必要，與基金有關聯的問題應一併檢討，就長期資金的來源也有舉辦工作坊來交換意見的必要，以廣泛取得締約方的意見來對既有的文件進行修訂。

在12月3日的非正式會議中，主席Nkoana-Mashabane表達希望締約方不僅僅是關心，還要進一步讓該基金可以運作。日本表示不了解基金法人格及基金與公約間的關聯性，同時也認為新成立的委員會將有機會處理這些議題。埃及、印度及納米比亞認為基金要有直接的法人格以確保有接近使用基金的機會。肯亞、沙烏地阿拉伯及蘇丹則強調在COP中確保綠色氣候基金課責的重要性。斐濟認為該基金是迫切需要的，並要求要補充與其他機制及制度間的完整連結。奈及利亞、坦尚尼亞、尚比亞則對過於信賴私部門提出警告。歐盟也認識到這些問題，並確信COP可以就草案的機制取得共識，且應將重點置於一些過渡性的措施(interim arrangements)，也認為委員會應盡可能地即早運作。會中奈及利亞並提到「策略失衡」(strategic imbalance)的問題，認為討論減量的問題應該比討論調適更為重要。此外，瑞士認為EIT也應該運用基金。

整體而言，德班會議的討論過程中對於綠色基金的問題定位與立場都呈現分殊與不一致的狀況。

### **3.3. 德班會議結論**

#### **3.3.1. 運作概況**

12月8日的討論中，各國對綠色氣候基金已有了共識。多數國家同意由主辦國決定程序及賦予基金法人格的程序，使其成為公約第11條財務機制的運作主體。在達成其目標的範圍內，基金享有特權及豁免權，而其下的辦公室也同樣享

有這樣的權利。此外，在運作架構上設立了理事會及秘書處。就過渡秘書處，締約方合意認為該秘書處對理事會負全面的責任，並在理事會的導引及監督下進行運作，包括政策、優先計畫方案及被選舉資格的標準，都必須對理事會負責。為了確保基金對締約方大會的課責，理事會也必須接受COP的指引，包括政策、優先計畫方案及被選舉資格等事項。理事會並應採取適當行動，逐年提交報告給COP。

具體的目標上，基金應自2020年起每年提供1000億美元給開發中國家，以幫助這些國家對抗並適應暖化的影響、改造這些國家的經濟；然而，資金的來源則要遲至明年再為決定。儘管大致上確定由已開發國家支付這筆金額，但在沒有確實的制度下，開發中國家及小島聯盟仍對資金來源感到憂心，並認為這樣的結果仍舊空洞。另一方面，就基金的課責、支援開發中國家的具體運作計畫、政策及行動，都留待COP18來討論。

### **3.3.2.運作主體**

綠色氣候基金的運作主要有理事會、秘書處及受託人三者，以下就此三者介紹之。

#### **3.3.2.1.理事會**

理事會由已開發國家及開發中國家代表24人共同組成。其職權主要為監督基金的運作；批准運作的形式、政策及方針；發展環境及社會防衛及信託的原則；發展監督及評估基金財務課責機制；審查及批准財務預算、任命秘書處的執行等。理事以三年為一任，每年由理事們選出兩位共同主席，一位從已開發國家選出，另一位則從開發中國家選出。其中開發中國家的代表必須包括聯合國地區的團體、SIDS及LDCs。每一個理事會成員可以有一個代理人，理事透過代理人可以出席理事會，但沒有投票權；理事必須對氣候變遷及發展的財務具有技能及經驗，同時也應考慮到性別的均衡。決議的最低人數為三分之二的出席，採一致決。

此外，基金可以有觀察員參與，觀察員中應有兩位分別來自已開發國家及開發中國家的市民社會代表，以及及分別來自已開發國家及開發中國家的私部門代表。理事會也應該同意採取最佳環境及社會防衛的運作，以運用在計畫使用基金來源的財務上，具體標準則由理事會進一步建立。最後，各締約方也應於2012年3月31日前經由各地區提出理事名單給過渡秘書處。

### **3.3.2.2. 秘書處**

秘書處應該具有充分的獨立性，並受執行理事(executive director)的管理，締約方對於該秘書處的長官資格也已取得共識，認為必須要有與開發中國家共事的經驗，並具有適合的技巧。理事會也會以實質 (merit-based) 為基礎，透過公開及透明的程序產生秘書處的長官，其受理事會委任，並向理事會負責。秘書處並配有豐富經驗的職員，透過公開、透明及實質的方式選任，並須注意到地理及性別平衡。秘書處的職權主要有組織並運作行政上職務、報告與基金運作有關的資訊、與相關人員連繫、發展工作計畫並編列秘書處及受託人年度預算予理事會、監督財務風險、就相關籌資工具取得同意、與受託人合作共同承擔責任...等。就過渡秘書處的場所，則分別有UNFCCC秘書處、GEF秘書處及日內瓦的聯合國辦公室三種選擇。

### **3.3.2.3. 受託人**

理事會應以最佳受託人的原則及標準，經由公開、透明及完整的程序選出基金受託人，並確保受託人的服務是不間斷的，而受託人也必須對理事會負責。受託人必須與國際受託的基準一致，進行財務繼錄，並準備相關的資料予理事會，相關的紀錄必須分別進行記載，以確定資金的財務狀況。在這過渡的三年內，世界銀行會提供受託人的服務，三年之後再進行審查。至於受託人的選任標準及原則，則委由理事會決定。

### **3.3.3. 資金來源與操作形式**



目前可以確定的資金來源是來自已開發國家的締約方及其他公私部門。為了確保內國氣候政策及策略的一貫性，以及使公私財務機制有助於基金運作的效率，理事會必須發展出透明而不妨礙基金運作的程序，並與調適委員及技術執行委員會合作，使基金運作達到最佳的狀態。基金在運作上則必須提供簡便及革新的程序，理事會也應引導基金的操作，使基金的規模逐步完成並成熟。同時應採彈性運作方式使基金得以開展並成為全球氣候變遷的主要基金。

具體而言，基金必須具有補充性及連貫性。基金應與其他UNFCCC下既存的基金取得調和，也必須可以條約外的基金、實體及財務支援機制調和。理事會也應發展出完整化基金行動者及其他相關雙邊、區域、全球基金及制度間的方法；並應經由適當的機制，讓內國的計畫具有連貫性。

基金應提供迅速及預備性的行動及技術協助，資金的接受者主要是開發中國家的締約方，使其符合氣候變遷的策略及計畫，主要用以進行減量、調適、技術發展及移轉、量能提升及國家報告的提出。相關方法的革新及仿倣，也是支援的項目。在國家、區域及全球層次下，基金也直接或間接地提供資金給從事減量及調適的私部門，並促進開發中國家私部門行動者參與氣候變遷各種行動。此外，基金也應該設立主題式窗口，最初任務是著重在減量及調適上，理事會對此也可酌情予以調整。

在基金提供前，國家、區域及全球的執行主體都應經過理事會的鑑定程序，接受支援的國家也必須指定一機關提出該國氣候變遷策略及計畫的申請書以進行申請程序。接受國可提出具資格的次國家政府(subnational)、國家、區域執行主體來做鑑定，是為指導性評估，由委員會對此進行考量。此外，接受國也可以經由任命的國際實體進行評估，是為國際評估。最終，理事會將對所有執行實體的發展、使用、監督進行鑑定，該鑑定機制應反應基金受託人的原則、標準及環境及社會防衛的需求。在基金的使用分配上，理事會應考量易受氣候變遷不良影

響的開發中國家之急迫性及立即需求程度來做決定。至於批准某些行動計畫的具體及細節程序，特別是小尺度行動，都有待由理事會進一步發展。

### **3.3.4.其他配套機制**

#### **3.3.4.1.基金內部機制**

經由理事會的同意，基金也容許以其他形式及工具提供融資，對於衍生而來的風險管理政策及財務工具，應由理事會進一步發展。包括行動計畫、接受基金的監督等，理事會也應發展出符合相關的規則及程序，對其影響、效率進行監督。基金也應對基金的運作是否達成目標進行定期評估，評估內容包括基金行動者是否具有效率，該評估結果可以反饋給理事會，有助於理事會將來做成正確的決定。同時，理事會也應建立獨立的評估單位，作為基金核心組織的一部分。理事會也必須發展相關機制，包括「資訊揭露政策」、「接受並回應與基金的運作及評估有關申訴案的獨立救濟機制」、「促進基金收入及私部門、市民社會團體、婦女及原住民參與基金機制」等。此外，理事會也應該建立獨立的單位與秘書處，以調查與基金互為補充的機關是否有欺瞞或不實情事，並提出報告予理事會。

#### **3.3.4.2.與外部基金的配合**

在其他基金的運作上，多數國家也強調GEF的方針應該是確保LDCs在清楚、簡單並有運用可能性之下得到基金的支持。哥倫比亞認為基金應該透過一個具實務經驗的機關，並有一至兩個核心的計劃(core programmes)確保基金可以迅速運作。多數的開發中國家在支援計畫的檢討上，支持引進UNDP及UNEP，但美國則反對僅僅限於這兩個組織。G77及中國強調在程序上，有確保長期供應支援的必要。

## **4. MRV 指導原則的持續進展**

### **4.1. 背景**

MRV是指衡量、報告和確認(measurement, reporting, and verification)，其目的是使各國的減量努力與成效更能被確認、促成國家間相互的信任，並使各國間能就各種減量方法相互學習，瞭解各種政策工具的有效性。針對MAV的運作，坎昆會議已形成了部分的框架，細節的補充則是德班會議的討論重點之一。

#### **4.2. 爭議重點**

就MRV應如何進行的爭議重點包括是否維持共同但差異的責任（即開發中國家與已開發國家應提交的報告內容是否相同、是否應受到同樣的審查模式規範）、雙年報告(biennial report)的方針與內容、審查模式與審查程序的方針、開發中國家進行MRV需要的額外協助、氣候財務報告的範本、國家適當減量行動計畫登記系統的運作步驟等，都是討論的焦點。

#### **4.3. 德班會議結論**

本次締約方大會已確立了雙年報告的方針內容，以及後續的審查程序與模式細節。談判的過程中，雖然也有已開發國家強調開發中國家也應該受到同樣模式的審查與規範，但最後的決議仍採取共同但差異責任的原則，區分附件一國與非附件一國家的兩年報告內容與後續的審查模式。附件一國家將採取國際評估審查(international assessment and review, IAR)，非附件一國家則是採國際諮詢分析(international consultation and analysis)。不論是附件一國家或非附件一國家的報告或審查方針的重點，都在於如何強化不同國家間在減量努力上的可比較性(comparability)並應建立信心，而強調應將各國的情形納入考慮，並應以嚴格、完整且透明的方式進行。

##### **4.3.1. 已開發國家：雙年報告與國際評估審查機制**

坎昆協議中決定要強化附件一國家的國家通訊報告(communication)、減量進度報告，以及附件一國家提供給非附件一國家在財政、技術能力建立方面支援的報告，在國家通訊報告之外，決議應另提出雙年報告。

#### **4.3.1.1. 雙年報告**

##### **4.3.1.1.1. 提交雙年報告的期程**

附件一國家提交雙年報告為強制性的義務，應每兩年定期提出。已開發國家應採用UNFCCC提供的雙年報告格式，並於2014年1月1日向秘書處提出第一次的雙年報告。除了雙年報告外，附件一國家應每四年提交一份完整的國家通訊報告，下一次的提交時間為2014年1月1日。於應提交完整國家通訊報告的年度，也應同時提交雙年報告作為附件或另提雙年報告。

##### **4.3.1.1.2. 雙年報告格式未來的修改時程**

SBSTA應發展一共同表格，以讓附件一國家以電子方式提交雙年報告所需的資訊，該表格將於COP18中討論，並要求SBI在其第40次會議時修改UNFCCC的國家通訊報告方針（依照雙年報告的經驗），此將於COP20中討論。同時要求SBSTA考慮國際方法、並根據準備第一次雙年報告經驗，發展報告財務資訊的方法論，此方法論的發展將以在COP20向大會提出建議為目標。

##### **4.3.1.1.3. 雙年報告的目標**

對已開發國家而言，雙年報告具有以下目標：1.確保已開發國家提供一致、透明、可比較、精準與完整的資訊；2.確保雙年報告包含附件一國家量化減量目標(quantified economy-wide emission reduction target)的進展、推估的排放量，以及其提供給非附件一國家的財務、技術或能力建立的相關資訊；3.促進與量化減量目標相關的排放與移除的國際審查評估；4.促成附件一國家報告因應措施的經濟與社會影響的資訊。

##### **4.3.1.1.4. 雙年報告的內容**

雙年報告的項目包括：溫室氣體的排放情形與趨勢、量化減量目標之報告、達成量化減量目標的進展與相關資訊、推估、其對於發展中國家提供之財務、技術與能力建立的支持。

在量化減量目標報告部分，附件一國家應說明其量化減量目標，包括任何與達成該目標相關的情況與預設。具體內容有：基準年、涵蓋的氣體與部門、COP 通過的全球暖化潛勢、自LULUCF部門計算排放與移除的方法、使用國際市場機制達成減量目標的情形、其他資訊，包括計算規則等。

在達成量化減量目標的進展與相關資訊部分，附件一國家應說明兩個部分，第一部份是其所採取的減量行動，包括其自前次國家通訊報告或雙年報告後已採行的政策與措施或其欲執行的計畫。附件一國家在報告減量行動時應以部門與氣體為分類的方式。附件一國家應提供其內國的制度安排上的變化，包括制度、法律、行政或程序上關於其內國遵循、監督、報告、達成量化減量目標的各種安排。另外附件一國家應盡量提供關於因應措施社經影響的評估的細節。第二部分則是說明使用市場機制及LULUCF預估的減量與移除情形。

在對發展中國家提供之財務、技術與能力建立的支持方面，主要是針對附件二國家的規定。主要應提供的項目包括財務、技術與能力建立三方面。在財務方面，應提供其在前兩個日歷年或財務年度已提供或已承諾協助非附件一國家減量、調適、能力建立或技術移轉的財務支援，內容包括支援的總額、類型、來源、財務工具、部門等。

除了上述的項目之外，附件一國家也應盡量就其內國對於減量遵循情形的評估等進行報告。

#### **4.3.1.2. 國際評估審查**

國際審查評估的重點在於建立有效率、具成本效益與可行的國際評估審查程序，同時此審查評估不應給予各締約方與秘書處過多的負擔。

#### **4.3.1.2.1. 國際評估審查的期程**

第一次的國際評估審查應在提出第一次的雙年報告後兩個月進行，即2014年3月1日後。各國溫室氣體儲存庫的年度審查應繼續進行，而國際評估審查則是針對雙年報告進行審查。

#### **4.3.1.3. 國際評估審查程序與模式的修改**

原則上，除另有修正外，應採用COP17決議附件二中規定的審查模式與程序。惟該程序至遲在2016年應根據第一次的國際評估審查經驗進行修改。

#### **4.3.1.4. 國際評估審查程序**

國際評估審查的程序包括兩個階段，第一階段是對雙年報告（必要時也包括年度溫室氣體儲存與國家通訊報告）的技術審查(technical review)，第二階段是對量化減量目標執行情形的多邊評估(multilateral assessment)。

##### **4.3.1.4.1. 技術審查**

技術審查是根據現有的公約程序與方針進行，由專家審查小組進行。應審查溫室氣體儲存庫報告、國家通訊報告以及雙年報告是否一致。受審查國可就專家審查小組的提問進行回應，也可提供額外的資訊或意見。審查結果應做成技術審查報告，報告內容應根據現有的報告標準做成，並包括對受審查國在量化減量目標方面執行情形的評估。

##### **4.3.1.4.2. 多邊評估**

多邊評估的對象包括前述的技術審查報告、其他相關的年度溫室氣體儲存庫與國家通訊報告的審查報告；各國提出的雙年報告、國家通訊、年度溫室氣體儲存庫報告；其他關於執行量化減量目標的報告。

多邊評估應在SBI的會議中進行，進行方式如下：任一締約方皆可在國際評估進行前透過秘書處向受評估國提出問題；受評估國應就他國提出之問題在兩個

月內經由秘書處做成回應，秘書處應彙整問題與回應後公布於UNFCCC網站。最後，在SBI的會議中，參與評估的國家為所有締約方，可進行言詞的答辯。

評估報告應包括以下項目：由秘書處準備的紀錄報告、SBI的摘要報告、各締約方提出之問題及受評估國之回應等。

#### **4.3.2.開發中國家：雙年更新報告與國際諮詢分析**

坎昆協議中決定開發中國家應依據其能力與獲得的支持程度提交雙年更新報告(biennial update report)，原則上應尊重非附件一國家減量行動的多元性，報告中除了應提供對開發中國家行動的瞭解外，也要給予非附件一國家提供資訊的彈性。在採用報告方針時，各國應將其發展順序、目標、能力與國家情形納入考慮。

##### **4.3.2.1.雙年更新報告**

與已開發國家的雙年報告不同，開發中國家的雙年更新報告重點不在於審查，而是在於鼓勵其提出相關資訊，希望能藉此讓各國獲取開發中國家的各種行動狀況與財務技術需求，以作為進一步的行動基礎。

###### **4.3.2.1.1.雙年更新報告的期程**

對於最低度發展國家與小島開發中國家而言，雙年更新報告並非強制性義務，其可依其決定是否提出雙年更新報告。其餘非附件一國家應依照其能力，在2014年12月前提出第一次的雙年更新報告，期程較已開發國家的雙年報告晚。

###### **4.3.2.1.2.雙年更新報告的內容**

開發中國家雙年報告的內容應包括：該國的情形，以及準備國家通訊報告的各種制度安排；人為溫室氣體排放儲存庫的報告；採行的減量措施報告（包括方法與預設）；遭遇的限制與落差、相關的財務、技術與能力需求，包括需要之支援與已獲得之支援的描述；在準備與提交雙年報告方面獲得支援的程度；內國MRV機制相關資訊等。

#### **4.3.2.2. 國際諮詢分析**

國際諮詢分析是針對開發中國家的雙年更新報告所進行的諮詢分析程序，應以不侵入且尊重開發中國家主權的方式進行，目標在於透過技術專家的諮詢與經驗分享，使開發中國家的減量行動與成果更為透明化。在諮詢程序中，並不討論各國採取之政策與措施是否適當。

##### **4.3.2.2.1. 國際諮詢分析的期程**

第一輪的國際諮詢分析應在開發中國家提出第一輪的雙年更新報告後六個月內進行。開發中國家參與後續國際諮詢分析的頻率應有彈性，由其依照其國情與能力決定。

##### **4.3.2.2.2. 國際評估審查程序與模式的修改**

原則上，除另有修正外，應採用COP17決議附件四中規定的審查模式與程序。惟該程序至遲在2017年應根據第一次的國際諮詢分析經驗進行修改。

##### **4.3.2.2.3. 國際諮詢分析程序**

國際諮詢分析程序應包括兩個階段，第一階段是對雙年更新報告的技術分析，分析的對象包括國家溫室氣體儲存庫報告、減量行動、減量行動的方法、預設與影響的分析、各國在MRV方面的進展等；第二階段則是促成意見的分享。

第一階段的技術分析應由技術專家團隊做成分析報告，在報告定稿前，應將初稿提交受分析國並給予其三個月之審查回應期間。最後報告的定稿應納入受分析國的評論與建議，於向SBI提交後公布於UNFCCC網站。

在第二階段部分，SBI應定期舉行工作坊，促成意見的交流分享，該工作坊應開放給所有的受分析國。各國可採個別或組成小組方式進行意見交流，每場次應有一至三小時之進行時間。

#### **4.3.3. 國家適當減量行動登記系統**



坎昆協議中決定設立登記系統(registry)，登載各國需要國際支援的適當減量行動，以促成財務、技術、能力與行動需求間的合致。

原則上，該登記系統應由秘書處負責管理，以網路為介面。參與該系統係基於自願，系統的設計應要有彈性，能清楚反映各國適當減量行動的多元性與各種支援類型的全面性。本次會議中也已就可登載的資訊做出決議。

## **5. 技術機制的完全運作**

### **5.1. 背景**

技術機制(technology mechanism)是坎昆會議決議建立來強化減量和調適工作所需要的技術發展和移轉，包括技術執行委員會(Technology Executive Committee)和氣候技術中心(Climate Technology Centre)。德班會議規劃使技術機制於2012年能完全運作，討論的重點將放在機制由誰組成、如何組成以及運作方式等議題。

### **5.2. 本次會議發展**

COP17的決議中，設置了技術移轉機制，由氣候技術中心與網路負責運作，該機制將從2012年起開始運作。

#### **5.2.1. 氣候技術中心與網路**

氣候技術中心與網路的任務在於強化技術合作、發展與移轉，以協助開發中國家的個別需求，技術移轉合作的範圍包括減量與調適兩個面向。

氣候技術中心與網路的組織包括一個氣候技術中心，以及一個由相關機構組成的網路，該網路必須要能回應開發中國家對於技術發展與網絡的需求。相關機構範圍十分廣泛，包括各國的組織、區域組織、國際性組織等。氣候技術中心與網路的運作，應由COP下的諮詢委員會負責監督，該諮詢委員會的組成將於COP18中進行討論。

### 5.2.2.主體機構的評估選取準則

COP17中亦對遴選主體機構的準則與程序進行規範，評估的項目包括技術能力、技術取徑、該機構的管理架構、對於氣候技術中心與網路的管理辦法、過去的績效、預算提案等。

## 6. 結語：德班會議整體發展與未來觀察方向

德班會議就上述的核心議題已取得一定的進展，其中尤為令人注目的是後京都時期的談判終於在2012年來到前，開始有新的契機。對於在2013年即將開始的第二承諾期與後續的減量談判，有幾個發展將是值得注意的。第一，第二承諾期在失去日本、俄羅斯與加拿大等KP原附件B國家的支持下，願意承擔第二承諾期減量義務的國家的總排碳量僅占全球排碳量的16%，此對於第二承諾期的意義與影響為何？第二，第一承諾期的減量目標是透過國際談判而來，第二承諾期的減量目標卻是由各國依其國家狀況提出，這一方面代表國家適當減量行動(nationally appropriate mitigation actions, NAMAs)愈顯重要，另一方面也正符合Daniel Bodansky教授所指出的國際氣候變遷治理從下而上(bottom-up)模式逐漸浮現中的趨勢。除了減量談判的進展之外，包括減量、調適、財務、MRV與技術移轉方面，也都朝向更細節化與程序化方向發展。

整體而言，共同但差異責任原則的落實與變化是未來觀察UNFCCC發展的重心，究竟是越朝向共同責任或者是差異化責任的發展？共同責任與差異責任的基礎又將有如何的變化？以上提問，都有待在未來的氣候變遷談判中繼續觀察追蹤。