

聯合國氣候變化綱要公約第十八次締約方大會(COP 18)

暨京都議定書第八次締約方大會(CMP8)重要議題初整

氣候變化綱要公約第十八次締約方大會(COP 18)暨京都議定書第八次締約方大會(CMP8)於 2012 年 11 月 26 日在卡達的杜哈開幕，預計至 12 月 7 日閉幕。值得注意的是，COP18 的前導部長級會議在 11 月 22 至 23 日由韓國主辦，本次會議之於亞洲國家的有其重大意義。韓國為亞洲新興的已開發國家，標榜著「綠色經濟」的口號，並甫通過碳排放交易法；卡達則是國際重要的石油輸出國，而石化燃料正是造成全球暖化的主因。由這兩個代表亞洲兩種不同發展型態的國家聯合主辦這次會議，在正值京都議定書第一承諾期與第二承諾期轉換的關鍵時期，將為本次大會注入什麼樣的活力與變數，是值得期待的觀察點。

這一次的大會的主要議題，包括京都議定書第一期承諾期的檢討、京都議定書第二承諾期的走向、2020 年後全面性的有拘束力法律文件的工作進展、調適委員會的三年工作計畫、綠色氣候基金等。各議題的脈絡與爭議，分述如下：

1. 京都議定書第一承諾期的結束與檢討

京都議定書第一承諾期將於 2012 年結束，CMP 8 的議程中將相關的檢討排入議程中，由聯合執行監督委員會提出工作與檢討報告。此份報告除了揭示 2008-2012 年預估的溫室氣體減排結果（達到 4.44 億噸二氧化碳當量）之外，亦將就未來聯合執行機制的運作架構提出改革建議。該份報告將提交於 CMP8 審查與決議，一般認為決議結果將可能對第二承諾期的實施產生影響。

2. 京都議定書第二承諾期的定向

去年的德班會議中決議京都議定書的第二承諾期將自 2013 年 1 月 1 日開始，以達成與第一承諾期無縫接軌的目的。然而關於第二承諾期能否具體落實的幾項重要問題，當時並未有任何決議。本次會議中，京都議定書特別工作小組(AWG-KP)提交至 CMP8 的相關議題包括：(1) 第二承諾期的期限究竟多長？是

歐盟主張的八年抑或非洲等其他國家所主張的五年？2. 京都議定書第二承諾期的修正案雖預定於 2013 年 1 月生效，但仍舊開放一個猶豫期間，讓國家決定是否簽署。然而此將形成一個「法律空窗」(legal gap)，此空窗應如何解決？3. 關於第二承諾期的減量目標、時程以及參與意願，各主要附件一國家的動向為何？這些將是本次大會最重要也最具爭議的議題。

3. 2020 年後具全面拘束力的法律文件的工作進展

德班會議決議在 UNFCCC 下設立「德班增強行動平台特別工作小組」，該小組的任務在於設計一項對所有 UNFCCC 締約方具拘束力的議定書或法律文件，應於每年的 COP 大會中提出報告。此項工作應於 2015 年完成，以便交由 COP 21 討論、決定，該份法律文件預定於 2020 年生效。COP18 將是第一次審查德班特別工作小組工作進展的會議。

德班決議中要求德班工作小組應提出包含減量、調適、財務等議題的工作計畫；德班工作小組對此工作規劃的擬定，應參考締約方所提交的意見。值得注意的是，根據締約方所提交的意見，可以約略看出各國與區域組織對未來具全面約束力的法律文件仍存有立場的根本差異。美國指出，2020 年後生效的法律文件，應廢除京都議定書所採取的附件一/非附件一國家的規範模式，對所有國家皆具拘束力，對行動本身的「共同性」(commonality)追求應作更多努力，僅容許各國基於政經發展的差異而有不同程度的減量標準。歐盟強調未來的法律文件或議定書，應在 UNFCCC 所揭示的原則下—包括共同但差異原則—讓所有國家皆承擔減量的法律義務。中國則認為，氣候變化綱要公約與京都議定書是現今氣候變遷國際管制規範的基礎，未來德班工作小組的工作進程是在公約之下進行，因此應特別注意「共同但差異原則」的遵行。德班工作小組的工作結論，尤應確實反映已開發國家的歷史責任以及開發中國家對永續發展的真實需求。本次大會的審議過程，各國將提出何種更進一步的立場與觀點，以及將作出什麼樣的政治妥協，將值得觀察。

4. 調適委員會的工作報告

坎昆會議(COP16)決議建立坎昆調適架構，其中決定設立 UNFCCC 下的「調適委員會」，以作為在全球層次協調、促進各國調適政策的機構，避免各國各自為政的現象。德班會議(COP 17)並決議「調適委員會」應於第一年期間擬出一份三年期工作計畫，供 COP 18 審議、核可。

在坎昆調適架構建立後，全球層次的調適政策與運作框架漸具雛形，然而許多具體的工作內容仍然缺乏。本次大會對於調適委員會三年期工作計畫的審議結果，將對調適政策的具體化有重要影響。

5. 綠色氣候基金

在德班會議裡，各國對於綠色氣候基金的運作已建立共識，多數國家同意賦予該基金法人格，並使其成為 UNFCCC 第 11 條的資金機制，在運作架構上並設立了理事會與秘書處，作為執行與運作的主體。

德班會議雖然設定綠色氣候基金應自 2020 年起每年提供一千億美元予開發中國家的目標，然而對於資金的來源仍未有具拘束力及制度性的決定。因此今年大會對此問題的進展為何，以及對於支援開發中國家的具體運作計畫及行動的審議，都十分值得注目。此外，基金理事會的工作文件中建議設立常設性的氣候財務論壇(*regular climate finance forum*)，試圖藉由論壇引進公、私部門以及其他利益關係者進行對話與資訊交流，以達到快速回應氣候議題、促進資金調度等目標，對此論壇的設置，大會的審議結果為何，也將成為討論與觀察的項目。

(撰稿者：簡凱倫)