

# 2014 年 3 月波昂氣候談判進展

## 摘要

2014 年 3 月 10-14 日於德國波昂舉行的德班平台(ADP2-4)談判，是今年邁向年底利馬會議(COP20)的第一場會前準備會議，主要目的與議題是草擬 2015 年新氣候協議的主要內容，以於年底的利馬會議提出新協議的案文草案。會議中已開發與開發中國家間針對談判程序問題與減量責任區分問題引發激烈爭議，此次會議雖然在新協議內容上沒有明顯進展，但已確立之後的談判將進入正式的程序，開始著手進行新協議內容的制定與運作，但也隱含談判將進入已開發與開發中國家間對核心議題爭議的白熱化，尤其是減量責任分擔原則的爭議，如何達到共識是今年談判的重大挑戰。

## 一、2014-2015 年全球氣候協議談判預定進度

依據 UNFCCC 決定的新全球氣候協議談判進度，2014 年 12 月於秘魯首都利馬召開的 COP20 會議，預計將提出新協議草案初稿，另於 2015 年第 1 季前各國須提交對新協議所欲提出減量「貢獻」的計畫，並將各國減量貢獻納入新協議中。預定將於 2015 年 5 月前完成新協議談判案文草案，以利於 2015 年 11 月的巴黎會議(COP21)通過新協議並進行協議的簽署，此適用於所有締約國的新氣候協議將自 2020 年開始生效實施，以達成維持本世紀全球升溫控制在 2°C 以內的目標。

因此 2014 年是新協議草案形成與擬訂的關鍵年，2014 年 UNFCCC 將分別於 3 月、6 月在德國波昂召開利馬會議(COP20)的會前準備會議，並可能於下半年加開一場。除了上述會議外，聯合國秘書長潘基文亦宣布邀請各國政府及金融業、企業、地

方政府與民間社會的領袖，參與 2014 年 9 月 23 日於紐約召開的氣候峰會，此將是一個提出解決方案的峰會，以補充 UNFCCC 的談判。潘基文表示，他將要求所有與會者提出大膽和新的減量宣告和行動，而 2015 年初將需要這些積極的減量承諾，以匯聚成足夠的實際行動維持國際協定的控溫 2°C 目標。於利馬會議前召開此會議，將有助於更具減量雄心的新協議形成。茲將 2014-2015 年 UNFCCC 新全球氣候協議相關談判預定進展彙整如表 1。

表 1 聯合國新全球氣候協議相關談判預定進展

談判會議	日期與地點	預定進展
1.第一次波昂會議	2014 年 3/10-14，波昂	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 新協議案文草案</li> <li>• 提升 2020 年之前的排放減量目標</li> </ul>
2.第二次波昂會議	2014 年 6/4-15，波昂	
3.第三次波昂會議 (可能加場)	2014 年 下半年，波昂	
4.聯合國秘書長潘基文 邀請的領袖會議	2014 年 9/23，紐約	要求各國領袖提出大膽和新的減量宣告和行動
5.COP 20	2014 年 12/1-12，利馬(秘魯)	提出新協議草案
	2015 年 3 月之前	各國遞交減量貢獻計畫
	2015 年 5 月之前	完成新協議談判案文草案
6.COP 21	2015 年 11/30-12/11，巴黎	通過協議並完成簽署全球新氣候協議

資料來源：本研究整理。

## 二、3 月波昂會議談判進展

### (一)主要談判議題

3月10-14日於德國波昂舉行的德班平台(ADP2-4)談判，是今年邁向年底利馬會議(COP20)的第一場會前準備會議，主要目的與議題是草擬2015年新氣候協議的主要內容，以於年底的利馬會議提出新協議的案文草案，並籌資協助開發中國家應對氣候變遷等。

## (二)各國談判立場

此次會議在一開始，已開發與開發中國家間即針對談判程序問題與減量責任區分問題引發激烈爭議，預期在時間愈靠近年底利馬會議提出新協議案文草案的時刻之下，談判程序將趨於正式化，已開發與開發中國家間的核心爭議也將更為白熱化。

在談判程序問題方面，之前2年ADP對於新協議內容的談判方式是以研討會與圓桌會議等方式進行討論，採非正式談判，目的在藉此讓各國對各議題的充分瞭解並深入探討，以擴大共識，縮小各國歧見，然而對新協議文本內容的形成尚無進展。因此為加速談判進行，開發中國家提議改採正式、透明與參與性的談判方式，以確保所有國家的立場皆納入考量；然而歐盟認為，此種方式可能使文本高達數百頁之多。最後各國同意成立聯絡小組，於今年6月舉行的波昂會議開始聯絡小組的談判，以針對減緩、適應、資金、技術轉讓和能力建設以及相關行動和支援的透明度等談判授權要素展開具體磋商。此決議使新協議的談判將於6月波昂會議開始邁向正式的談判進程。

在新協議議題方面，最具爭議的仍是排放減量責任的分擔原則問題，開發中國家仍強調依照公約的「共同但有區別的責任」原則分擔全球排放減量，並認為已開發國家對其大

量的歷史排放有責任並必須領導減量；而已開發國家則仍堅持打破劃分已開發與開發中國家減量責任的防火牆，其認為現在形勢與 1992 年公約成立的時空已有根本上的改變，並要求所有國家承擔相同的減量義務，且強調此點為 2011 年德班會議所通過的決議。然而開發中國家認為，德班會議有關新協議對所有締約國的適用性決議，不代表適用上的一致性而是差異性，因此劃分成 2 類國家的區分原則必須維持。預期之後隨著談判進入正式程序與新協議涵蓋要素的形成過程中，二大陣營在減量責任分擔原則問題的嚴重歧異與爭論，將愈演愈烈。

而在新協議的涵蓋內容上，開發中國家認為，2015 年的協議必須包括對資金的具體承諾、技術轉讓與調適要求，以及損失和損壞，堅持新協議應全面包括公約要素，不能有所偏頗；而已開發國家則認為，巴黎協議應包括一些資助參考，且應著眼於溫室氣體的削減，以及量測與驗證進度的工具。至於各國應於 2015 年 3 月前提出的減量貢獻計畫的涵蓋內容，開發中國家強調減量貢獻除涵蓋減緩面外，亦應包括調適與財務支援等層面；而美國認為應著重於在有限的外部審查下進行排放減量。

對於已開發國家承諾 2020 年前達到每年提供 1,000 億美元資金協助開發中國家氣候減緩與調適的資金問題方面，開發中國家表示，已開發國家的資金提供缺乏明確度，並且此資金應從現在起開始提升直到 2020 年；貧窮國家並指出，缺乏財援投入低碳投資，無法規劃較潔淨的未來。(各國談判立場彙整如表 2)

### (三)會議結果

依據UNFCCC秘書處發布的新聞稿，此次會議主要成果包括：

- 1.談判已有正面的進展，即各國已經開始著手進行新協議內容的制定與運作。即各國同意成立聯絡小組，使新協議的談判於6月的波昂會議開始邁入正式的談判進程。
- 2.一些國家與國家集團已針對新協議勾勒出想法、提議並朝向提升國內減量雄心及轉向低碳經濟體的路徑邁進。
- 3.此次德班平台亦啟動技術專家會議(technical expert meetings)，在此會議各國提出至2020年期間削減溫室氣體的計畫專案、政策與舉措。此次波昂會議的技術會議主題為再生能源與能源效率，此2領域可協助各國較快速達成永續發展目標。從UNDP、UNEP等聯合國機構與世界銀行，到國際再生能源總署(International Renewable Energy Agency)等近20個組織，亦提出其將如何支持2020年前的排放減量，例如提供資金與技術專業。
- 4.本次會議另一正面表現為奧地利提供1百萬歐元支持「國家適當減緩行動(NAMAs)」的準備。

此次波昂會議在新協議內容上雖沒有明顯的進展，但已確立之後的談判將進入正式的程序，開始著手進行新協議內容的制定與運作，但此決議亦隱含談判將進入已開發與開發中國家間對核心議題爭議的白熱化，尤其是減量責任分擔原則的爭議，如何達成共識是今年談判的重大挑戰。另有關各國減量貢獻與達到控溫2°C目標間的減量缺口問題、各國2015年3月前應提出之減量貢獻涵蓋內容與減量目標期程、新協議承諾時間表與法律效力問題以及已開發國家承諾資金等問題，預期都將是之後談判將面對的重要課題。

表 2 2014 年 3 月波昂會議主要議題與各國談判立場

主要議題		說明	已開發國家談判立場	開發中國家談判立場	會議結果
談判程式問題		到目前為止，新協議談判主要採取圓桌會、研討會、非正式磋商等形式，由各方闡述各自觀點立場，談判進展緩慢。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 歐盟表示，改以正式起草協議文本的模式可能會使文本高達數百頁之多。</li> <li>● 歐盟表示，各國須於年底前通過必須納入各國願意減量貢獻計畫中的要素項目，以利各國於 2015 年第 1 季前遞交該計畫。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 開發中國家集團敦促改以正式起草協議文本的模式加速談判的進行，而不是維持過去 2 年來的「開放式」口頭協商，採取正式的方法可確保所有國家的立場納入考量。</li> <li>● 代表印度、中國大陸、伊朗和沙烏地阿拉伯等開發中國家發言的菲律賓代表表示，目前的挑戰是從非正式的運作模式轉變為正式、透明和參與性的談判程序，現在正是面對挑戰的時候。</li> <li>● 開發中國家提出，隨 2015 年的即將到來，應提高效率，告別泛泛而談，開始集中就新協定的結構、要素、內容、期限等具體問題以及案文表述展開正式討論。</li> </ul>	同意成立聯絡小組，並於今年 6 月舉行的波昂會議立即開始聯絡小組的談判，針對減緩、適應、資金、技術轉讓和能力建設以及相關行動和支援的透明度等談判授權要素展開具體磋商。
新協議方面	減量責任分擔原則	本次會議已開發國家仍堅持打破劃分減量責任的防火牆，而開發中國家仍強調依照公約的區別責任原則分擔全球排放減量。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 美國與歐盟等國認為，現在形勢與 1992 年公約成立的時空已有根本上的改變，並要求所有國家承擔相同的減量義務。</li> <li>● 美國代表表示，此狀況無益於巴黎會議達成協議，隨著各國排放與經濟狀況的改變，問題會變得更大，中國大陸隨其經濟成長已成為最大排放國。</li> <li>● 美國一直堅持應破除已開發與開發中國家間排放減量承擔責任的區別。</li> <li>● 美國與歐盟表示，新協議必須終結自 1992 年以來的責任區分，此已經 2011 年的德班會議所通過。</li> <li>● 美國、日本與澳洲等已開發國家不願此 2 分法納入新協議中。</li> <li>● 美國、歐盟與瑞士則稱，只有所有國家如同 2011 年德班會議所決議的都承諾</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 涵蓋中印等 26 國的開發中國家同心會(LMDC)集團認為，在應對氣候變遷上其不應承擔與已開發國家相同的法律責任。</li> <li>● 開發中國家認為富國對其大量的歷史排放有責任並必須領導排放減量。</li> <li>● LMDC 認為德班會議有關新協議對所有締約國的適用性決議，不代表適用上的一致性而是差異性，且劃分成 2 類國家的區分必須維持。</li> <li>● 中國大陸代表表示，歐盟所提於 2030 年減量 40% 的目標，遲了 10 年而不能避免氣候變遷的危險水準，要求歐盟於 2020 年前提升減量努力。</li> <li>● 巴西拒絕談論排放限制議題，並表示英國、俄羅斯、美國、德國對升溫的貢獻超過其他 100 個國家。</li> <li>● 沙烏地阿拉伯代表表示，氣候變遷造成的極端氣候事件是 19 世紀開始發展的國家的錯。</li> <li>● 77 國集團(G77)與中國大陸表示，新協議必須符合公</li> </ul>	從各方表述的立場來看，各方已就新協定達成一些共識，比如新協定系公約框架協議，以公約原則為指導，目的是落實公約目標，進一步加強實施公約的各項規定。不過，已開發和開發中國家的主要分歧仍是對「共同但有區別的責任」原則的瞭解。

		排放減量，則 2015 年巴黎會議的全球氣候協議才能達成。	約及其原則，即劃分開發中與已開發國家以適用不同的減量規範。
<b>協議內容</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 大多數<b>已開發國家</b>認為，巴黎協議應包括一些資助參考，且應著眼於溫室氣體的削減，以及量測與驗證進度的工具。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>開發中國家</b>認為，2015 年的協議必須包括對資金的具體承諾、技術轉讓與調適要求，以及損失和損壞。堅持新協議應全面包括公約要素，不能有所偏頗。</li> <li>● 較貧窮的<b>小島嶼國家</b>則認為應涵蓋明確的資金承諾，以協助氣候脆弱的開發中國家。</li> </ul>
<b>各國減量貢獻計畫</b>	<b>遞交時間</b> ：上次華沙會議決議的時間為 2015 年第 1 季之前		● <b>低度開發國家與開發中國家 77 國集團</b> 要求遞交截止日期更改為 12 月 31 日或更早。
	<b>涵蓋內容</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 美國認為應著重於在有限的外部審查下進行排放減量。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>開發中國家</b>強調減量貢獻涵蓋的不只在減緩面，亦應包括調適與財務支援等層面。</li> </ul>
<b>資金方面</b>	2009 年時已開發國家承諾 2020 年前達到每年提供 1,000 億美元資金，並於 2010-2012 年間提供 300 億美元，以協助開發中國家的氣候減緩與調適。		<ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>開發中國家</b>表示，已開發國家的資金提供缺乏明確度。</li> <li>● 代表 48 個<b>低度開發國家</b>發言的孟加拉特使表示，從現在起到 2020 年，此資金應該提升。</li> <li>● <b>中國大陸</b>要求額外金援開發中國家，以助其投資於清潔能源技術。除非貧窮國家得到更多協助，否則無法達到所要求的排放減量。</li> <li>● <b>貧窮國家</b>指出缺乏財援投入低碳投資，無法規劃較潔淨的未來。</li> </ul>

資料來源：本研究整理。

參考資料：

1. UNFCCC PRESS RELEASE - Negotiations Towards New Universal Climate Agreement in 2015 Get Underway, Bonn, March 14, 2014.
2. Alessandro Vitelli, 'UN Climate Deal at Risk Without Set Targets', Bangladesh Says, bloomberg, March 4, 2014.
3. Alister Doyle, "China tells rich to do more to lead fight against climate change", Reuters, March 7, 2014.
4. Eric J. Lyman, "New Round of Climate Talks Focuses on Setting Deadlines", Bloomberg BNA, March 11, 2014.
5. Ben Garside, "U.N. climate talks make shaky start to year as procedures questioned", Reuters, March 12, 2014.
6. Sophie Yeo, "Old splits emerge as UN climate envoys seek path to 2015 deal", RTCC, March 11, 2014.
7. Sophie Yeo, "UN climate envoys hail momentum, but warn time running out", RTCC, March 13, 2014.
8. Kelly Levin and David Waskow, "Post-2020 Emissions-Reduction Contribution: Which Time Frame Should We Choose?", ecosystemmarketplace.com, March 13, 2014.
9. Sophie Yeo, "Climate change "bad boys" must make amends, say Marshall Islands", RTCC, March 14, 2014.
10. Alex Morales and Mathew Carr, "China-U.S. Fault Lines Open Up at UN Climate Treaty Talks", bloomberg, March 14, 2014.
11. Joy Hyvarinen, "Still on the road to Paris?", Thomson Reuters Foundation, March 15, 2014.
12. Sophie Yeo and Ed King, "Trust deficit blocking progress at UN climate talks", RTCC, March 17, 2014.
13. Ben Garside, "U.N. climate talks launch formal process to 2015 deal",

Reuters, March 14, 2014.

14. 「2014 年新一輪氣候變化談判在波恩拉開帷幕」，聯合國新聞網，2014 年 3 月 11 日。
15. 武詩韻，「聯合國氣候變化談判會議舉行 仍聚焦誰應承擔更多責任」，國際線上，2014 年 3 月 11 日。
16. 唐志強，「2014 年首輪氣候談判結束：有共識但分歧依舊」，新華網，2014 年 3 月 17 日。
17. 唐志強，「蘇偉：氣候變化新協定談判將進入攻堅階段」，新華網，2014 年 3 月 17 日。