

本月專題

巴黎協定施行規則談判進展與後續情勢

陳瑞惠¹

摘要

2016 年底巴黎協定生效後，各國即開始著手進行巴黎協定細部規範制定工作談判，並決議於 2018 年底前完成並通過巴黎協定施行規則，以利 2020 年開始施行。UNFCCC 197 個締約方中，目前共有 174 個締約方批准巴黎協定（排放占 88%），其中有 167 個締約方提交 NDC，6 國提交長期低碳發展策略計畫。而於 2017 年 11 月的 COP 23 會議，巴黎協定主要議題除持續針對巴黎協定各項施行規則制定進行協商外，並討論 2018 年促進性對話的召開方式。談判結果，在巴黎協定施行規則方面，仍處於非正式協商階段，討論結果與各方意見彙整納入非正式文件；在 2018 促進性對話方面，提出 Talanoa 對話方式，並於 2018 年 1 月開始啟動籌備階段，COP 24 進入政治階段，盤點整體行動進展，推升下次 NDC。預期 2018 年將是巴黎協定推展的另一重要里程碑，將推出具體的國際減量規範，確立 NDC 涵蓋範疇，針對長期目標評估整體努力，進而推升各國 NDC 企圖心。

全球為能及時遏制日益惡化的氣候變遷，各國於 2015 年 12 月聯合國氣候變化綱要公約(UNFCCC)之 COP 21 順利達成具里程碑意義的巴黎協定，並快速於 2016 年 11 月 4 日正式生效，確立全球共同抑制人為溫室氣體排放，對抗全球暖化的行動與決心。

巴黎協定生效後，即於同年 11 月於摩洛哥馬拉喀什舉行的 COP 22 開始召開第一次巴黎協定締約方會議(CMA1)，著手進行巴黎協定細部規範制定工作談判，並決議於 2018 年底前完成並通過巴黎協定施行規則，以利 2020 年

¹財團法人台灣綜合研究院 專案研究員

開始施行，因此各國有 2 年制定時間。目前巴黎協定各國推展情形與 2017 年 11 月 COP 23 有關協定施行規則談判進展重點如下：

(一)各國加入巴黎協定相關後續進展(至 2018 年 1 月 25 日)

- 1.巴黎協定簽署結果與批准進展：**公約 197 個締約方中，共有 195 個締約方簽署，但未簽署的尼加拉瓜與敘利亞已批准協定。在川普宣布決定美國將退出協定下，美國已成為唯一不支持巴黎協定的國家。而已批准協定者，則共 174 個締約方，排放占 88%，尚有 23 國未批准。
- 2.INDC 與 NDC 提交進展：**共有 193 個締約方提交 165 份 INDC，而已批准之 174 個締約方中，有 167 個提交 NDC。原則上，各國應於批准文書提交同時或之前提交 NDC，目前大部分國家係以 INDC 作為第 1 次 NDC。值得注意的是，仍有部分國家或因提出新政策、或因排放與減量潛力更新估算等(如加拿大、印尼、阿根廷等)，調整 INDC 內容或目標，提出第 1 次 NDC。
- 3.長期策略計畫提交進展：**依據協定條款，各締約方應擬定並通報長期溫室氣體低排放發展策略，COP 21 並決議請各國於 2020 年前提交。目前已有 6 個國家率先提交長期策略計畫，包括美國、墨西哥、德國、加拿大、貝南、法國等，其中除屬低度開發國家的貝南提出至 2025 年計畫外，其餘 5 國皆提出至 2050 年的長期策略計畫。

(二)COP 23 相關談判進展

2017 年之公約氣候談判，已於該年 5 月 8-18 日波昂召開 COP23 準備會議，並於 11 月 6-18 日由斐濟主辦，德國協辦，於德國波昂召開 COP 23。

1.主要談判任務

UNFCCC 此次氣候會議包括公約第 23 次締約方大會(COP23)、京都議定書第 13 次締約方會議(CMP13)、巴黎協定第 1-2 次締約方會議

(CMA1-2)、巴黎協定特設工作組第 1-4 次會議(APA 1-4)、附屬履行機構第 47 次會議(SBI 47)與附屬科技諮詢機構第 47 次會議(SBSTA 47)。主要談判任務，為持續針對巴黎協定各項施行規則制定進行協商。

另依據 2015 年 COP 21 巴黎會議決定於 2018 年召開之促進性對話(facilitative dialogue)，將針對巴黎協定本世紀下半葉達淨零排放之長期目標，盤點整體締約方之努力進展，並通知準備清晰、透明、可理解的 NDC。此次會議亦針對此促進性對話召開方式進行規劃協商，以利推動提升各國 NDC。

2.各國談判立場

此次會議有關巴黎協定各項施行規則制定談判，仍處於非正式協商的討論階段，惟如眾所預期，最大談判爭議仍為氣候資金問題。

(1)巴黎協定施行規則議題：各國持續針對 NDC 內容與稽核、調適通報、採取行動與支援他國的透明度架構、全球盤點、監督執行、其他事務等議題，進行非正式協商。在廣徵各方意見下，產生之非正式文件共擴增至 266 頁，雖然逐漸將概念性意見轉為較具體意見，但各方意見甚為分歧，欲於 2018 年底完成細則制定，時間緊迫，最後決定可能於 2018 年加開一場談判，預期 2018 年談判應進行意見收斂，精簡談判文本。

(2)2020 年前行動議題：鑑於已開發國家對 2020 年前資金承諾一直未能兌現問題與延長京都議定書進入第二承諾期的多哈修訂仍尚未生效下，中國大陸與印度等開發中國家提議，堅持將 2020 年前行動列入談判議程中，其認為 2020 年前承諾是建立整個談判信任的重要基礎；起初許多已開發國家反對，然而最終同意通過。

(3)2018 年促進性對話議題：開發中國家認為促進性對話應主要從 2020 年前的行動與承諾展開；已開發國家則傾向展望 2020 年後的未來，

最後通過 Talanoa 對話方式(Talanoa dialogue approach)，將涵蓋 2020 年前行動與支持層面。此促進性對話在此會議改稱為 Talanoa dialogue，反映以斐濟傳統方式，進行具包容、參與和透明的討論交流。

- (4)氣候資金議題：**為此次會議最具爭議議題，最後即因 2 個資金議題爭議，而未能如期結束會議，一為關於開發中國家要求已開發國家提出協助其應對氣候變遷資金援助計畫(巴黎協定第 9.5 條)，然而包括美國、澳洲、日本的傘型國家集團，皆反駁開發中國家要求，已開發國家認為此要求非 2015 年巴黎協定所同意的。最後，已開發國家同意於後續會議討論；另一爭議為目前為京都議定書服務的調適基金，之前各方已同意該基金應服務巴黎協定，此次會議開發中國家要求應加以確定，最後京都議定書會員國正式同意該基金將服務巴黎協定。

3.會議結果

依據 COP 23 決定文，主要有三項談判成果：

- (1)完成巴黎協定施行規則工作計畫：**持續推進巴黎協定施行規則制定協商，雖多處於非正式協商的討論階段，但儘量包含各方意見，討論結果與各方意見多彙整納入非正式文件(informal notes)。最後確認於 2018 年 12 月 COP24 前完成並通過巴黎協定施行規則，3 附屬機構可能需於 2018 年 4-5 月後，COP24 召開前，加開一場談判。

(2)強化 2020 年前行動與企圖心：

- A.再次強調已開發國家承諾 2020 年前每年籌措 1,000 億美元協助開發中國家減緩行動，並提升執行透明度。
- B.請各國於 2018 年 5 月 1 日前提交 2020 年前強化行動進展資訊，並請秘書處提出綜合報告。
- C.於 COP 24 與 COP25 針對 2020 年前行動與企圖心進行盤點。
- D.請秘書處敦促儘快簽署京都議定書多哈修正。

(3)提出 Talanoa 對話方式(Talanoa dialogue Approach)：

- A.對話特質：**具建設性、促進性與解決方案導向，不應導向個別締約方或締約方集團的對抗性討論，將本著 Talanoa 傳統精神進行。
- B.對話 3 核心問題：**我們在哪裡?我們想去哪裡?我們如何到達那裡?
- C.考量 2020 年前行動：**對話將以促進企圖心方式進行，酌情考量締約方 2020 年前行動與支持方面努力。
- D.包括籌備階段和政治階段：**
- a.2018 年 1 月開始啟動 Talanoa dialogue**，期間並將理解 IPCC 關於全球暖化 1.5°C 特別報告的影響結果。
 - b.對話涵蓋範疇的搜羅：**包括 IPCC 關於全球暖化 1.5°C 特別報告，鼓勵締約方、利害關係方與專家機構提供分析與政策方面涵蓋範疇資訊，亦請 COP 23 與 COP 24 主席、網站平台與秘書處等提供。
 - c.籌備階段：**將力求為政治階段建立堅定基礎：
 - 籌備階段將在 2018 年 1 月開始，並於 COP24 結束。
 - 請締約方與非締約方利害關係方合作召開地方、國家、區域或全球活動，以支持對話並準備及提供有關的涵蓋範疇。
 - 5 月份的討論，將在高層支持下，針對由包括技術檢查程序和全球氣候行動等各方參與者提供的涵蓋範疇，探討 3 個核心議題。
 - d.政治階段：**將聚集締約方的高層級代表，共同評估締約方在實現協定第 4 條第 1 款所述長期目標方面的集體努力，並通報各國準備協定第 4 條第 8 款 NDC。

(三)小結

巴黎協定施行規則制定談判仍處於非正式協商，在廣納各方意見下，談判結果納入非正式文件之頁數愈來愈多，預期在僅剩一年時間下，2018

年談判應開始進行意見收斂與精簡文本的談判。另為提升各國 NDC 企圖心，2018 年 1 月將開始進行 Talanoa dialogue，期以對話方式提升政治動能，朝向巴黎協定目標。而對於開發中與已開發國家間最具爭議的資金問題，在雙方同意強化 2020 年前行動與企圖心之下，期望今年在資金援助流向與承諾能進一步的透明化。預期今年談判，將完成巴黎協定施行規則，確立國際排放減量規範，以利 2020 年開始實施。

我國雖非公約會員國，然為順應全球共同應對氣候變遷情勢，我國業於 2015 年通過溫管法，將 2050 年較 2005 年排放至少減量 50% 之長期目標入法，並提出高企圖心之 INDC，訂定 2030 年溫室氣體排放較 BAU 情境減量 50% 目標(相當較 2005 年減量 20%)。

然而新政府於 2016 年宣布於 2025 年達成非核家園與 20% 再生能源、30% 燃煤、50% 天然氣之低碳潔淨發電能源配比目標之能源轉型政策，在此重大新能源政策下，我國或可考量依據非核家園目標與新能源政策，檢討、評估並考量調整我國 INDC 內容或目標，以提出我國第一次 NDC。

另我國於溫管法中雖已明訂 2050 年長期減量目標，然為利於我國長期減量目標的達成及順應巴黎協定推展，我國亦應研提長期溫室氣體低排放發展策略計畫，依據總體長期目標與 INDC 中期目標，規畫整體與各部門長期低碳轉型行動願景與階段目標，及達成目標之對應策略，以利訂定短期氣候行動，尤其是針對需提早行動與相關基礎建設與設施等措施，應及早規畫行動，否則未來將加重減碳成本並陷入長期碳鎖定問題，同時亦可避免短期行動偏重於短期成效措施的推動，而偏離長期目標軌道。

2018 年將是巴黎協定推展的另一重要關鍵年，將推出具體的國際減量規範，確立 NDC 涵蓋範疇，針對長期目標評估整體努力，進而推升各國 NDC 企圖心。預期隨著巴黎協定施行規則的完成與推行，及各國 NDC 的推升，將確立國際低碳轉型政策趨勢。我國雖非公約成員，然在全球提

升減緩行動與低碳轉型中，亦應順應國際氣候減緩情勢並於低碳經濟轉型中提升我國低碳產品競爭力。