

HP / January 09, 2012 10:54PM

[德本 \(Durban\) 世界氣候變遷\(CC\)大會](#)

彙整：謝美齡 (駐澳洲代表處科技組組長)

大會成果

大會結論

最後關鍵性過程

正面檢討及分析

負面檢討及分析

澳洲政府參與大會之目的

澳洲政府碳稅政策及中長程發展

大會成果

二年前的Copenhagen會議即欲促成一全球的協議，未成功，也無結論，還發生代表團撤離之事 (3,5)。

馬拉松式的60小時，及戲劇性遲來的操作，最後關鍵性11小時，扭轉了Durban大會陷於失敗的結果。大會的勝利不在全球減碳，而是那個「企圖心，意向」要往同一方向、目標邁進 (3,4)。又規劃訂定所有碳排國家均將納入同一個法規的協議，是此次會議最難的部分，也是最大的成就 (2)。大會給了世界一個有用的road map。曼德拉名言：「看似不能的，只有做了才知道，結果就做成了」，所以該做的事很多 (5)。

大會結論

大會原期望的「Durban Declaration」縮減為「Durban Outcome」(3)，稱為Durban Platform，其重點如下 (2)：

- 同意協商一個法律架構，涵蓋所有主要的碳排者，會議後馬上開始協商平台，希望就各國不同意的重大事項上，進行細部的協商，並在2015年有結論，新協議將自2020年起實施，即開始減碳排。正式文件稱為一份法律機制 (instrument)，或具法律效力的協議 (a legally binding agreement, a legal treaty)，適用於所有成員。
- 至2020年，設立每年\$100bn的Green Development Fund以支持開發中國家。成立Adaptation Committee結合一Technology Mechanism，此二者明年起正式運作，加強聯絡及協調，以利全球對調適採取行動。
- 擴大京都議定書 (有效期限至2012/12/31) 所參與的各政府包括38個工業國家，同意自2013/1/1起開始第二次的承諾期限，至所有會員都同意一個法律架構下的協議，澳洲無須參加第二次的承諾期限。
- 碳捕捉及儲存各計畫允許進入CDM, Clean Development Mechanism.

澳洲CC部長及CI都稱讚大會，為因應全球暖化有顯著突破的成果，有利環境。諸如

：(一)194國同意著手協商新的議定書，取代京都議定書，並將所有國家均納入同一法規legal regime，及強化環境的效力，以長期因應氣候變遷。(二)配合澳洲的減碳機制，全球朝減量努力，提供一個良好的基礎，以利潔淨能源之投資及刺激碳市場的成長。(三)同意增進透明度，確保各國達到自己所承諾的新減碳標準及更佳的減碳排監測，重要的是這次主要經濟體都包含在內 (1)。

最後關鍵性過程

為期二週 (11/28-12/9) 聯合國UNCop於南非Duran的UNCCC大會，會議進行較原定時間多一天，迫使各國部長取消返國班機而挑燈夜戰，經過許多小時痛苦失望的討論及熱烈辯論，當時既無進度也沒雄心，談判幾乎將是一個羞恥結束的記號，Cop被戲稱為Cop Flop 17，戲劇性地當印度及歐盟完成最後的討論於12/11清晨2:40達成突破，拯救了會議，成為歷史性的交涉。歐盟的Climate Commissioner說：「我們相信，現在有機會能發展出一份議定書，或另一份法律機制，或具法律效力的協議，適用於所有成員」(2,3)。

據悉已開發國家由歐盟領軍，加上一些開發中小國的支持，孤立印度及中國，在一連串討論，啟動訂定具法律效力的協議的提議及協商，將世界大污染者的中國、美國、印度一網打盡，新的協議以自願方式進行，可脫離世界原先的雙

軌系統，及目前所謂的全球CC談判（3）。

會議期間中美為避免陷入成為Durban會議若失敗的罪人的尷尬中，故第二周，中國表示2020年後，考慮支持一個具法律效力的協議（3）。

正面檢討及分析

EU將Durban Platform與1995年第一次UN Cop的Berlin

Mandate比較，後者是導致創立京都議定書，前者則真正將國際的協議具法律效益，以對抗氣候變遷（2）。

若Platform第一點能成功，Durban將成為全球終於團結共同努力面對CC的地點，不但京都議定書不會在非洲土地上無疾而終，更讓Durban的目的促使新的機會產生。代表兩結構板塊的移動，及中國、印度公開表示配合世界的興趣採取行動（3）。

對開發中國家繼京都協議書後開了第二度的承諾期限，設立每年\$100bn的Green Development

Fund架構，及REDD-plus scheme，協助保護亞馬遜流域與印尼的熱帶雨林的措施訂定進度（2）以保護世界森林。

負面檢討及分析

Durban大會類似將四方人馬湊合，是非常複雜的操練，試將京都議定書延長，在新的國際文件中，自2020年起納入世界所有碳排者，以求平衡，所承諾將有一個世界協議，但既無特殊指定，看似亦無雄心。又為協商這一協議，原存在的分歧及反對，對未來談判要獲得正面結論，仍是變數。此多邊會議的結構上，因須在平等的基礎上進行協商，已開發國家負有更多的義務，而開發中國家沒啥義務，雖然隨著發展他們會是碳排主要增加者，此點將增加談判的困難度。

開發中國家及已開發國家間仍存在很深的鴻溝，前著許多不相信CC減量計畫，市場機制可扮演的角色，卻希望得到富有國家大量的現金援助（3）。

世界發展最快速的中國及印度，掃蕩貧窮仍是他們主要挑戰。又富國的美國，不論CC的國際情勢如何，國內政治勢力獨大，不理會。此三國占世界污染量的1/2以上，要他們支持一個具法律效力的世界協議，恐非易事。印度擔心，以其角度，世界將CC的責任，加諸那些不製造碳排的國家。中國說「我們需要面對貧窮，需要發展，需要照顧環境因應CC，正在做你們沒做的事」（3）。

歐盟經過ETS重新調整其經濟，極須其他國家能支付相對等的成本。但以經濟強弱的比例而言，歐洲比開發中國家的負擔小得多，例如印度以其人口數，不是輕易可改變為實行EST，正如其環境部長說：「我不能簽一張空頭支票，簽一個影響1.2bn人的生計與永續發展的東西。」（4）

雖同意設GDF基金，然基金來源尚無著落（3）。明顯地，GDF將是接下來富有國家要頭痛協商的。若係直接贊助，澳洲估計一年將出資2bn至3bn。另一贊助方式是由一國的國際航空及船運的稅收支付，但對地理上孤立及靠貿易的國家如澳洲，此稅收的比例問題仍待解決（4）。

比較強烈的批評，如UCS說：會議之決定，顯示更本不知需要在哪。各國政府為避免Durban會議的災難的同時，無任何因應CC的措施。世界對降低碳排的決心必須要持續增強。又除了新協議，世界對如何因應CC，仍是各說各話。

CC多邊系統的維持及世界經濟結構的大調整

Durban大會中未作成決議的部分，表示不但京都議定書中該部分進入死胡同，UN歷經20年之久的因應CC過程也宣告終結。Cop主席說：「此CC多邊系統很脆弱，不能再承受任何打擊。我們已接受了一些重要結論，諸如loss and damage，碳捕捉及儲存，表示大家可為明天的存在而一起努力。」US談判者：「為了此多邊組織的健康發展及利益，大家應該接受大會決議，並於來年真正有所行動」（3）。

又目前任何協議都是要減少碳排水準(量)，也可能世界同意轉為將全球經濟結構作很大的調整。因為減碳表示國家要付出較高的成本，故所有國家需要將其經濟發展的資源投入減碳的高成本，而減緩經濟發展（4）。

澳洲政府參與大會之目的

CC部長說：澳洲政府參與Durban會議的三大目的：(一)依據去年UN的Cancun大會決議，澳洲建立減碳排的承諾；(二)為包括所有主要碳排國家，採取進一步動作，促成一個具法律效力的架構；(三)以最低的成本，促銷以市場機制減碳，Durban會議傳達了這三個目的。

澳洲政府碳稅政策及中長程發展

Durban大會不具強烈承諾的結論，各國政府接受的Durban Platform，對國際減碳的努力或澳洲國內的碳價政策的持續推動，未提供有利的支持（4）。

澳洲的減碳都是依據廉價煤發電的基礎，因此轉變為其他替代能源間的價差大。又亦假設其他國家都會有相等的碳稅，因此澳洲碳稅產生的經濟痛苦會減輕，總之在國際間確實會達成協議（2015年？）前，又其他國家會真正採取行動（2020年？）前，澳洲自2012/7/1起，已經實施碳稅多時，增加碳稅對澳洲政策上似屬非永續的（4）。

以澳洲中長程發展觀之，（一）澳洲減少煤火力發電碳排的良好技術的研發，將更迫切；（二）世界許多國家為減碳發展核能發電，對澳洲高品質的鈾需求增加，同時澳洲國內的核能產業發展會更加可能；（三）為配合未來的「限碳排」，更需要合理的政策。反對黨的「直接行動」政策，不夠完善，需要再思考。政府目前補助的屋頂太陽能板及風力發電計畫亦非有效方式，除增加能源帳單，也浪費巨額公帑（5）。

資料來源：

1. Durban climate talks set 'path for action', The Canberra Times 2011/12/12
2. Durban to deliver on climate pact, The Australian 2011/12/12
3. Durban's 11th-hour break through, The Australian 2011/12/12
4. Durban deal isolates Gillard, The Australian 2011/12/12
5. A notable achievement but the real work starts now, The Australian 2011/12/12

有關機關：

1. the Climate Institute, CI
2. The Australian Chamber of Commerce and Industry, ACCI
3. Business Council of Australia, BCA
4. The World Resources Institute, WRI
5. UN Conference of Parties, Cop
6. UN Climate Change Conference, UNCCC
7. Green Development Fund, GDF ; Green Climate Fund, GCF
8. Union of Concerned Scientists, UCS
9. 1995年第一次UN Conference of Parties的Berlin Mandate ; 1997年Kyoto Protocol ; Copenhagen accord ; Bali Roadmap ; 2011年Durban Platform