

## 利馬氣候會議談判進展

### 摘 要

2014 年 12 月 1~12 日於秘魯首都利馬舉行 UNFCCC 第 20 屆締約國大會(COP 20)，此次會議最主要任務是提出新協議談判案文文本的初稿。如同之前的會議，在各國意見分歧與不斷爭議之下，難有共識，最後仍在延長 2 天會期下達成妥協，通過名為「利馬呼籲氣候行動(Lima call for climate action)」的 4 頁文本(含附件共 43 頁)，文本中涵蓋各國政府將於 2015 年 3 月底前遞交遏制溫室氣體排放之自定國家貢獻計畫的相關基本規則，而各國所提之貢獻計畫將作為 2015 年全球新協議的基礎。此文本的通過為 2015 年巴黎氣候大會簽訂全球氣候協議奠定基礎，提升協議之達成希望，然而此在妥協下通過的弱化文本，仍留待許多重要問題於 2015 年的巴黎談判解決，如最後協議的法律問題，各國如何達到 2020 年之前每年籌措 1,000 億美元資金目標以幫助貧窮國家應對氣候變遷，各國所提之自主性減量的總和與達 2°C 目標間的排放減量缺口填補等問題。

### 一、主要談判任務

2014 年 12 月 1~12 日於秘魯首都利馬舉行 UNFCCC 第 20 屆締約國大會(COP 20)及京都議定書第 10 次締約國會議(CMP 8)。依據 2012 年多哈會議(COP 18)的決議，新協議談判案文的初稿最遲於 2014 年底前備妥，以使談判案文草案於 2015 年 5 月前完成，因此此次會議最主要的任務，即是提出新協議談判案文文本的初稿。

如同之前的會議，在各國意見分歧與不斷爭議之下，難有共識，因此最後仍在延長 2 天會期下達成妥協，通過名為「利馬呼

籲氣候行動(Lima call for climate action)」的 4 頁文本(含附件共 43 頁)，文本中涵蓋了各國政府將於 2015 年 3 月 31 日之前遞交遏制溫室氣體排放之自定國家貢獻計畫相關的基本規則，而各國所提之貢獻計畫將作為 2015 年全球新協議的基礎。此文本的通過為 2015 年巴黎氣候大會簽訂全球氣候協議奠定基礎，提升協議之達成希望。

## 二、各國談判立場(彙整如表 1)

會議一開始即受到前一個月(2013 年 11 月)中美兩個世界最大排放國具里程碑的排放減量協議(中國大陸承諾於 2030 年排放量達到高峰;而美國宣佈至 2025 年比 2005 年減量 26%~28%)所鼓舞，而對此次新協議的談判甚為樂觀，然而兩國立場依然大為不同，仍不足以避免談判最後時刻的爭吵而幾近破裂，最後在延長 2 天會期下達成妥協，通過「利馬呼籲氣候行動」的文本。

對於新協議，屬新興國家的基礎四國(包括中國大陸、印度、巴西、南非)提出 5 點談判基本立場：

- (一)協議必須堅持「共同但有區別的責任」、公平和各自能力的原則。
- (二)國家自主決定的貢獻範圍應全面涵蓋減緩、調適、資金、技術、能力建設等要素。
- (三)2015 年對各國貢獻之事前評估將分散各國談判精力和時間，不利於 2015 年協議如期達成。
- (四)應落實峇厘路線圖談判成果，推動議定書第二承諾期儘快生效，確定到 2020 年每年 1,000 億美元籌資目標的時間表和路線圖。
- (五)2015 年協議應平衡全面反映各方觀點，透過多邊談判找到妥善解決方案。

因此中國大陸等開發中國家堅持認為富有國家應擔負更多應對氣候變遷的責任，包括減量與資金等，並認為原先之草案文本中未要求富裕國家承擔足夠的責任，且相對於富裕國家而言，對新興國家賦予過重的減量負擔，其亦反對要求外部監督評估各國貢獻計畫的提議，因此在由中國大陸主導的反對之下，將不會有全面的審查，以比較各國家的減量貢獻。

而已開發國家仍堅持協議重點應放在致力於控制溫室氣體的排放上，並將中國大陸和印度等新興國家納入減量體系，且抗拒承諾為貧窮國家提供應對氣候變遷的財政支援。

一直以來新協議的談判進展緩慢，主因已開發與開發中國家之間，對於排放減量分擔原則、自定國家貢獻計畫的評估問題、已開發國家提供資金與技術移轉予開發中國家等問題，存有很大的歧見，難獲共識。雖然利馬最後通過之文本，納入了開發中國家一直以來堅持的「共同但有區別的責任」原則字詞、已開發國家提供資金予開發中國家、將調適納入貢獻計畫中以及包括「損失與損害」議題等，但談判妥協下的文字上弱化，使其不具強制性，而較具「呼籲」性，如：

- 是「敦促」而不是「要求」已開發國家提供並增強動員資金支援開發中國家具雄心的減緩和調適行動，亦「邀請」各國將調適納入其貢獻計畫中。
- 國內減量計畫「可包括」排放減量執行之基準點（可能是基準年）、時間表和期間的細節，以及用於估算減量的假設和方法等。
- 協議中納入中國大陸等開發中國家所尋求的廣泛語句，即所謂的「根據不同的國家情況，採取共同但有區別責任和各自能力的原則」。

- 最後文本還包括「損失與損害」議題的象徵參考，但文本中未提出任何實質辦法解決受到氣候變遷衝擊的貧窮國家所遭受的巨大經濟損失。

再者，文本附件中涵蓋許多互相矛盾的選項，尚留待 2015 年 12 月的談判來解決。因此實際上已開發與開發中國家之間的嚴重歧見與爭議並未弭平，而弱化的協議草案文本令各界擔心難以達到控溫 2°C 的目標。

表 1 利馬會議各國對 2015 年新協議之談判立場

已開發國家	開發中國家	會議結果
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 富裕國家表示該是讓快速成長的新興國家遏制其快速上升排放的時候了。</li> <li>● 包括中國大陸在內的開發中國家主張，按 2011 年德班大會的要求，巴黎協議應包括減緩、調適、資金、技術、能力建設等多個要素，而已開發國家始終側重於減緩，並試圖弱化其他要素。</li> <li>● 已開發國家堅持，協議重點應放在致力控制二氧化碳及其他溫室氣體排放上，並將中國大陸和印度等新興國家納入減量體系，但同時抗拒承諾為貧窮國家提供應對氣候問題的財政援助。</li> <li>● 美國敦促各方儘快接受協定文本，否則會議失敗將是一個“重大挫折”。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 中國大陸與基礎四國提出對 2015 年協議談判的 5 點基本立場：               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 協議必須堅持“共同但有區別的責任”原則、公平原則和各自能力原則。</li> <li>2. 國家自主決定的貢獻範圍應全面涵蓋減緩、調適、資金、技術、能力建設等各個要素。</li> <li>3. 2015 年對各方貢獻開展事前評估將分散各方談判精力和時間，不利於 2015 年協議如期達成。</li> <li>4. 應落實巴厘路線圖談判成果，推動議定書第二承諾期儘快生效，明確到 2020 年每年 1000 億美元籌資目標的時間表和路線圖。</li> <li>5. 2015 年協議應平衡全面反映各方觀點，透過多邊談判找到妥善解決方案。</li> </ol> </li> <li>● 貧窮國家堅持認為富有國家應承擔更多應對氣候變遷的負擔，包括承諾提供資金協助開發中國家應對海平面上升等災害性影響。開發中國家表示反對原草案文本，因認為其不足以推進這些目標。</li> <li>● 中國大陸認為草案文本中未要求富裕國家要做足夠，也反對要求外部監督各國減少排放計畫的提議。因此在由中國大陸主導的反對之下，將不會有全面的審查，以比較每個國家的減量雄心。</li> <li>● 以中國大陸與印度為首的開發中國家，憂心之前的文本草案相對於富裕國家而言，對新興國家賦予過重的負擔。</li> <li>● 開發中國家主張，在“自主決定貢獻”的內容裡應平衡反映減量、調適、資金技術轉讓、能力建設等要素，但最後達成的協議中，只有“調適”的位置提升了。</li> <li>● 開發中國家反對被納入排放減量體系，並認為協議草案在限制溫室氣體排放上對貧窮和開發中國家施加了太多的壓力，其強調已開發國家對新協議必須承諾為貧窮國家提供相當數額的財政援助。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 以廣泛的條件通過草案文本，此文本將形成巴黎談判的基礎。其中涵蓋許多通常是互相矛盾的選項，留待 2015 年 12 月談判議決。</li> <li>● 最終協議是「敦促」而不是要求，已開發國家提供並增強動員資金支援開發中國家具雄心的減緩和調適行動，亦「邀請」各國將調適部分納入其貢獻計畫中。</li> <li>● 該協議稱國內計畫「可包括」排放減量執行之基準點（可能是基準年）、時間表和期間的細節，以及用於估算減量的假設和方法。該計畫亦應包括說明其為何是「公平且具雄心」的計畫，以及將如何對應對氣候變遷的總體目標有所貢獻。</li> <li>● 該協議納入中國大陸等開發中國家所尋求的廣泛語句，即所謂的「根據不同的國家情況，採取共同但有區別責任和各自能力的原則」。</li> <li>● 最後文本還包括「損失與損害」議題的象徵參考，開發中國家一直認為此議題在談判中未獲重視。但文本中未提出任何實質辦法解決受到氣候變遷衝擊的貧窮國家所遭受的巨大經濟損失。</li> </ul>

資料來源：本研究整理。

### 三、會議結果

#### (一)UNFCCC秘書處發布之會議成果

依據UNFCCC秘書處發布的新聞稿，此次會議主要達成三方面的重大成果，包括：

- 在「利馬呼籲氣候行動」下，世界邁入全球新氣候協議的軌道上。
- 各國政府同意對 2015 年巴黎協議貢獻的基本規則，並提升調適面。
- 於祕魯首都利馬的談判，涉及更清晰的新協議要素。

而任COP主席的祕魯環境部長Manuel Pulgar-Vidal表示，利馬會議亦達成其他重要成果、決定與國際氣候進程歷史上的一些「第一」，包括：

- 於COP會議之前及會議期間，已開發與開發中國家皆承諾提供資金，而使新的綠色氣候基金(GCF)的初始資金超越100億美元的目標。
- 在數個工業化國家依據「多邊評估(Multilateral Assessment)」之新流程，提交自我排放目標檢討之後，進一步提升各國間之透明度和信任建立。
- 於「教育和提高意識之利馬部長宣言(Lima Ministerial Declaration on Education and Awareness-raising)」中，籲請各國政府將氣候變遷納入學校課程並將氣候意識納入國家發展計畫。

茲將UNFCCC秘書處發布的會議成果彙整如表2。

**表 2 利馬氣候會議成果**

主題	會議成果
新協議	1.各國擬定新協議的要素，並通過所有國家於明年第一季遞交之貢獻計畫內容的基本規則。

	2.各國的自定國家貢獻(Intended Nationally Determined Contributions, INDCs)將是新協議 2020 年生效後氣候行動的基礎。
調適	<p><b>更進一步的調適進展，包括「利馬調適知識倡議(Lima Adaptation Knowledge Initiative)」</b></p> <p>於利馬會議將調適提升與減緩相同重視之水準，將透過以下行動進行：</p> <p>認同「國家調適計畫(National Adaptation Plans, NAPs)」是提供調適能力的重要途徑。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 現在將透過能提升獲得支援機會的 UNFCCC 網站，使 NAPs 更具能見度。</li> <li>• 已可討論綠色氣候基金(GCF)如何支援各國 NAPs。</li> <li>• COP 主席 Manuel Pulgar-Vidal，推動包括秘魯、美國、德國、菲律賓、多哥、英國、牙買加和日本的 NAP 全球網絡。</li> <li>• 「利馬調適知識倡議(Lima Adaptation Knowledge Initiative)」(為奈洛比工作方案(Nairobi Work Programme)於安第斯山脈的一項試驗計畫)，已強調可成功建立社區的調適需要。</li> </ul> <p>各國支持將此想法複製應用於低度開發國家、小島嶼開發中國家與非洲。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 確認「損失和損害華沙國際機制執行委員會(Executive Committee of the Warsaw International Mechanism on Loss and Damage)」的兩年任期，將平衡來自開發中和已開發國家的委員代表性。</li> </ul> <p>在此委員會下亦成立一工作方案，該方案涵蓋許多行動領域，包括加強瞭解氣候變遷如何造成損失和損害，尤其對脆弱的開發中國家和人口，包括土著或少數民族。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 該方案並將尋求更瞭解氣候變遷是如何影響人類的遷徙和移動。</li> </ul>
資金	<p><b>籌措應對氣候變遷資金</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 各國政府在氣候資金與既有各種基金的資金提供協調上，取得進展。</li> <li>• 於利馬會議，挪威、澳洲、比利時、秘魯、哥倫比亞和奧地利政府承諾提供資金予綠色氣候基金，而使綠色氣候基金的總承諾金額接近 102 億美元。</li> <li>• 在進一步推動開發中國家調適雄心方面，德國承諾 5,500 萬歐元予調適基金(Adaptation Fund)。</li> <li>• 中國大陸宣布提供南南合作 1,000 萬美元，下一年度並將增加一倍金額。</li> </ul>
京都議定書	<p><b>更多國家接受京都議定書的多哈修訂</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 諾魯和吐瓦魯提交接受多哈修正，使同意的締約國數達到 21 國，共需 144 國同意京都議定書才能生效。</li> </ul> <p>聯合國鼓勵各國政府加速接受京都議定書第二承諾期，以促進至 2020 年的全球氣候行動。</p>
新氣候行動入口網站	<p><b>推出新氣候行動入口網站，作為利馬氣候行動議程(Lima Climate Action Agenda)的一部分</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 在 UNFCCC 的支持下，秘魯政府推出新的入口網站，以提升各城市、地區、企業和投資者豐富氣候行動的能見度，亦包括國際合作倡議中的氣候行動。</li> <li>• 名為「納斯卡氣候行動入口網站(Nazca Climate Action Portal)」，其設立係透過展現豐富的非國家行動，以為邁向巴黎的進程中注入動能。</li> </ul>
已開發國家行動透明度	<p><b>對已開發國家行動提供透明度</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 依據坎昆、德班和多哈之決定，於利馬會議首度推出「多邊評估(Multilateral Assessment, MA)」機制，使排放減量之測量、申報與驗證的實施建立了歷史性的里程碑。</li> </ul> <p>歷經兩天，有 17 個具整體量化排放減量目標的已開發國家，由他國政府或公約締約國進行評估。</p> <p>多邊評估顯示，政策和技術創新的成功案例與最佳做法的數量以及排放與經濟成長脫鉤的國家數，正在增加。</p>
森林	<p><b>森林和 REDD+利馬資訊中心</b></p> <p>各國在支援避免森林砍伐方面取得進展。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 繼巴西之後，哥倫比亞、蓋亞那、印尼、馬來西亞和墨西哥正式提交其森林部門溫室氣體排放減少情形之資訊與資料予 UNFCCC 秘書處。</li> </ul> <p>這些基礎資訊有可能提高獲得如「減少森林砍伐與森林退化的排放(REED+)」等</p>

	<p>倡議之國際資金援助的可能性。</p> <p>在這方面的支持，COP 主席宣布將在 UNFCCC 網站上推出「資訊中心(information hub)」，彰顯實施 REDD+活動國家的行動。</p> <p>目的是提高正在進行的行動(包括社區保護)與資金援助的透明度。</p>
<b>技術移轉</b>	<p><b>提供技術予開發中國家</b></p> <p>利馬會議發出一重要信號，即在聯合國和其他國際機構援助之氣候技術轉移，正逐步加速進行。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 據「氣候技術中心與網絡(Climate Technology Centre and Network)」提報，今(2014)年約收到 30 個援助請求，預計明年將增加到超過 100 個。</li> <li>• 透過考量與綠色氣候基金及 UNFCCC 財務機制連結，進一步強化 UNFCCC 的技術機制(Technology Mechanism)。</li> </ul> <p>技術機制資助的第一個研究專案剛於利馬氣候大會之前宣布，該專案涉及氣候變遷對智利生物多樣性衝擊的監測。</p>
<b>性別</b>	<p><b>利馬性別工作方案</b></p> <p>婦女在應對氣候變遷中是關鍵角色，並需加以強化。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 利馬會議通過「利馬性別工作方案(Lima Work Programme on Gender)」，以提升性別平衡，並於氣候政策的制定和實施中促進性別敏感度。</li> </ul>
<b>教育和提高意識</b>	<p><b>教育和提高意識</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 宣布「教育和提高意識之利馬部長宣言(Lima Ministerial Declaration on Education and Awareness-raising)」。</li> </ul> <p>目的在於制定教育策略以將氣候議題納入課程，同時在規劃和實施國家發展與氣候變遷策略上，提升氣候變遷意識。</p>
<b>利馬-巴黎行動議程</b>	<p><b>秘魯和法國推出利馬-巴黎行動議程(Lima-Paris Action Agenda)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 秘魯和法國(將主辦下屆 COP 會議)政府，推出「利馬-巴黎行動議程」，以促進氣候變遷行動，進一步提升 2020 年之前的減量雄心並支持 2015 年的協議。</li> <li>• 基於 2014 年 9 月的聯合國氣候峰會，此議程的制定旨在激勵國家、城市和民間部門的行動。</li> <li>• 此外此議程將有助於召集主要的全球、國家和地方領導人，並展現非國家行動者的重要夥伴關係與行動。</li> </ul>
<b>其他活動</b>	<p><b>UNFCCC 2020 年前行動論壇與「市集」</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 此為各國提升 2020 年前氣候行動努力的一部分，即秘書處舉辦一市集，以展現從再生能源到更永續的土地利用等所有議題之政策和行動正如何擴大，以及有多少國家和非國家行動者正在採取行動。</li> </ul>
	<p><b>UNFCCC NAMA 日</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 一特殊事件發生在「國家適當減緩行動(nationally appropriate mitigation actions, NAMAs)」協助下減少排放行動上。</li> </ul> <p>NAMAs 是開發中國家的減少排放與永續發展計畫，並可獲得已開發國家的支持。UNFCCC 秘書處已經建立註冊機制媒合支持的供需。</p>
	<p><b>聯合國慶祝實施氣候行動</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• UNFCCC 秘書處的「變革動能倡議(Momentum for Change Initiative)」頒獎給一些世界最佳氣候解決方案範例的代表。</li> </ul> <p>今年的獲獎者，或“燈塔活動(Lighthouse Activities)”，包括從拉丁美洲的小額信貸倡議對該地區氣候行動提供資源，到泰國主導太陽能熱潮的十億美元公司。「變革動能倡議」今年首次納入資訊與電腦類別。</p>

資料來源：整理自 UNFCCC Press Release, "Lima Call for Climate Action Puts World on Track to Paris 2015", 14. DEC, 2014。

## (二)利馬通過之文本主要內容



通過之「利馬呼籲氣候行動」文本主要內容包括：

- 1.各國自定國家貢獻(INDCs)計畫方面，主要包括：
  - 已準備好行動的締約國應於 2015 年第 1 季遞交貢獻計畫，而其他締約國則隨後盡快提交。
  - 計畫內容將由各國自行決定。
  - 各國制定的目標要超越「目前」的減量承諾。
  - 可涵蓋排放減量基準年、實施時間表以及數字計算方法等資訊，亦可包括說明其為何是「公平且具雄心」的計畫，以及將如何對應對氣候變遷的總體目標有所貢獻等內容。
  - 將登載於聯合國氣候變化綱要公約（UNFCCC）的網站上。
  - 將由 UNFCCC 秘書處基於聯合國遏制全球暖化高於工業化前水準 2°C 的目標，於 2015 年 11 月 1 日之前整合成一份綜合報告，以評估其減緩氣溫上升的整體效果。而所有國家的計畫則於 2015 年 10 月 1 日前提交。
- 2.共同但有區別責任方面，強調達成 2015 年具雄心的氣候協議承諾，在鑑於不同國家情況下，反映「共同但有區別的責任」和「各自能力」的原則。
- 3.資金支持方面，「敦促」已開發國家將對脆弱的開發中國家提供資金支持。
- 4.損失與損害方面，包括「損失與損害」議題的象徵參考，但未提出任何實質辦法解決受氣候變遷衝擊的貧窮國家所遭受的巨大經濟損失。

#### 四、各界對利馬新協議談判結果之反應

對此次在妥協下通過的草案文本結果，主要的已開發與開發中國家，如美國、歐盟、英國、中國大陸與印度等國，皆表示較正面之樂觀看法。美國談判代表表示，此次協議有所進展，前進的道路上雖有所爭議，但基本上已實現所想要的，其並對明年達成新全球協議謹慎樂觀；歐盟亦樂見此談判結果，並認為有助於各國量化各自的減量目標；英國代表表示，「利馬呼籲氣候行動」顯示了意願和承諾來回應公眾應對氣候變遷的需求，並肯定這是首次獲得已開發和開發中國家的共識協議，即皆同意所有國家都需要減少碳排放；而中國大陸代表表示，最終決議達到所預期的成果，雖然不十分滿意，但可接受；印度代表亦表示，得償所願。

環保人士與民間組織則較偏向負面看法，包括認為此結果僅能解讀為在對世界各地的人們呼籲採取行動，談判從薄弱到更薄弱再來到最薄弱的協議，使明年巴黎氣候協議成為一個公平有效協議的可能性降低，此協議肯定比所預期要弱化等意見。而持正面看法者，則認為世界各國現在完全明白，在明年第 1 季必須承諾具雄心的排放減量和大膽措施來減緩全球暖化，而最具關鍵性的國家正為更積極的減碳承諾奠定其國內基礎，對於此點已毋庸置疑，並認為巴黎協議「指日可待」等。

而 UNFCCC 秘書處認為，按照有關草案，巴黎會議的全球協議對於實現全球減量目標的力道仍然不足，但是如同任大會主席的秘魯環境部長 Manuel Pulgar-Vidal 所表示，通過之文本並不完美，但它包含了各締約國的立場。

茲將各界對利馬新協議談判結果之反應與意見彙整如表 3。

表 3 各界對利馬新協議談判結果之反應與意見

已開發國家	開發中國家	環保人士與民間組織
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 美國首席談判代表 Todd Stern 表示，此次協議有所進展，前進的道路上雖有所爭議，但基本上已實現我們所想要的。其並對今年利馬大會取得積極進展並推動巴黎大會達成新的全球應對氣候變化協議表示謹慎樂觀。美國輿論認為新協議的談判目前已進入關鍵時刻，談判內容會更加細化，會更多觸及各方核心利益，談判進程也會越來越艱難曲折。</li> <li>● 歐盟樂見此談判結果朝明年巴黎的全球氣候協議邁進一步。歐盟預計，在未來數月，隨著各國將逐步提交減量目標，利馬氣候行動倡議將要求各國以清晰、透明和可理解的方式描述各自減量目標，將有助於各國量化各自的減量目標。</li> <li>● 英國能源大臣 Ed Davey 表示，這次談判甚為艱難，但「利馬呼籲氣候行動」顯示了意願和承諾來回應公眾應對氣候變遷的需求。</li> <li>● 英國影子能源大臣 Caroline Flint 認為，真正值得肯定的是，這是第一次獲得已開發和開發中國家的共識協議，皆同意所有國家都需要減少碳排放量。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 中國大陸代表團團長、國家發改委副主任解振華表示，最終決議達到中國代表團預期的成果，雖然不十分滿意，但可以接受。明年談判的任務還很艱巨，需要各國既要有決心、雄心，還要展現出更大的靈活性。並希望已開發國家真正兌現承諾，履行公約責任，在減排、提供資金技術和幫助開發中國家提高能力方面做更多工作。</li> <li>● 中國大陸代表團表示，利馬會議進一步細化了 2015 年協議的要素，為各方明年進一步起草並提出協議草案奠定了堅實基礎，向國際社會發出了確保多邊談判於 2015 年達成協議的積極強有力信號。同時，會議達成了關於繼續推動德班平臺談判的決定，進一步明確並強化 2015 年協議在公約下，遵循“共同但有區別的責任”原則的基本政治共識，初步明確了各方 2020 年後應對氣候變化國家自主貢獻所涉及的資訊，為各方於明年巴黎會議前儘早提出各自 2020 年後應對氣候變化行動目標提供了參考依據。</li> <li>● 印度環境部長賈瓦德卡表示，得償所願。他指出協定草案文本保留 1992 年氣候公約理念，即富國必須帶頭削減溫室氣體排放，以緩解之前一度令談判陷入僵局的分歧。草案也明確規定，已開發國家必須為開發中國家提供應對氣候問題方面的財政援助。</li> </ul>	<p><b>負面看法：</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 國際樂施會(Oxfam International) 執行長 Winnie Byanyima 表示，談判代表們已設法從利馬的海岸登船而不會下沉，但在他們到達巴黎之前所面對是波濤洶湧的海域；此結果僅能解讀為在對世界各地的人們呼籲採取行動，除非有更多的人站出來發聲，否則各國政府將不會實現我們需要的解決方案。</li> <li>● 世界自然基金會的全球氣候與能源倡議負責人 Samantha Smith 表示，在菲律賓的極端天氣與可能是有記錄以來最熱一年的背景之下，各國政府在利馬的聯合國氣候談判選擇一個半吊子的計畫來減少溫室氣體排放。我們從薄弱到更薄弱再來到最薄弱的協議。</li> <li>● 地球之友(Friends of the Earth)的 Asad Rehman 認為，這些談判唯一達成的就是使明年巴黎氣候協議成為一個公平有效協議的可能性降低；貧窮國家一再受工業化國家欺凌而須接受使其子民面臨氣候變遷災難嚴峻前景的結果。</li> <li>● 憂思科學家聯盟 (Union of Concerned Scientists) 的 Alden Meyer 表示，此協議肯定是比我們所預期要弱化。</li> <li>● 環保組織則稱這是“大打折扣、乏善可陳”的妥協方案。</li> </ul> <p><b>正面看法：</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 美國自然資源保護委員會的國際方案主任 Jake Schmidt 表示，來自利馬會談的好消息是：世界各國現在完全明白，在明年第 1 季必須承諾具雄心的排放減量和大膽措施來減緩全球暖化；而最具關鍵性的國家正為更積極的減碳承諾奠定其國內基礎，對於此點已毋庸置疑。</li> <li>● 世界資源研究所氣候方案的全球主任 Jennifer Morgan，雖然承認有更艱苦的工作仍需努力，但認為巴黎協議是「指日可待」。</li> </ul>

資料來源：本研究整理。

## 五、遺留之主要談判問題

此次新協議草案文本初稿的通過，讓各界對明年底於巴黎舉行的 COP 21 中達成全球氣候協議，多持樂觀之預期。然而弱化的文本初稿，仍留待許多重要問題於 2015 年的巴黎 COP 21 談判解決，如最後協議的法律問題，各國如何達到 2020 年之前每年籌措 1,000 億美元公共與私人資金的目標以幫助貧窮國家，各國所提之自主性減量的總和與達 2°C 目標間的排放減量缺口填補等問題。妥協下的弱化協議草案結果，滿足了已開發與開發中國家雙方陣營，但卻遠不足以拯救地球暖化與避免惡化之氣候變遷問題。

## 六、預期談判趨勢

在近來世界二個最大排放國-美國與中國大陸-的正面減碳政策訊息發布，讓各界對談判的進行與 2015 年新協議的達成提升信心，營造較樂觀的談判氛圍。但新協議的談判爭議核心仍是已開發與開發中國家間的排放減量分擔原則與資金提供等問題，然而從目前的談判進展來看，UNFCCC 為使新協議能順利達成，讓所有締約國自 2020 年開始一起加入氣候變遷的減緩行動之中，似打算先讓各國以由下而上的架構方式，根據各國自身能力提出自願的減量貢獻，以先避開減量責任分擔與資金爭議問題。

因此在全球暖化問題刻不容緩以及目前的談判進展來看，一般預期新協議可能如期達成，但各國所提之減量貢獻與達到控溫 2°C 目標的減量需求缺口問題，可能使新協議只能步上 2°C 的路徑，而不能達到 2°C 的目標。因此可看出新協議的談判推進，先尋求所有締約國的加入減緩行列，再尋求往 2°C 的目標邁進，否則談判破裂，一切歸零。

## 七、新協議達成對我國之可能影響

全球氣候協議若達成，強制性減量責任將由京都議定書之僅涵蓋已開發國家，而擴及 UNFCCC 所有締約國，以整合全球之力，及時遏制溫室氣體的排放，以控制全球暖化問題。

因此全球新氣候協議若達成，全球溫室氣體排放減量基本態勢即抵定，我國雖非公約締約國，但我國 2012 年 CO<sub>2</sub> 排放量占全球 0.8%，位居 24 名，屬排放偏高國之列，預期將受到國際要求減量之壓力，且在缺乏公約相關技術、資金與減量機制等支援下，將面臨較高之減量困難度與較高之減量成本等問題；另各國在針對進口產品實施各項減碳政策措施時，如課徵碳稅、降低產品碳足跡等，亦將影響我國產品之國際競爭力。因此在全球進行氣候減緩的必然趨勢之下，我國除應基於身為地球一份子的減碳責任角度，亦應從建立低碳市場與綠色成長的角度出發，開始思考我國的自願減量貢獻，屆時可參酌各國所提之減量貢獻目標與內容並衡量我國能力，提出我國適當之減量貢獻計畫，以加入全球減緩行動之列。

#### 參考資料：

1. 網站：UNFCCC Newsroom - Press Release, "Lima Call for Climate Action Puts World on Track to Paris 2015", 14. DEC, 2014。  
(<http://newsroom.unfccc.int/lima/lima-call-for-climate-action-puts-world-on-track-to-paris-2015/>)。
2. 網站：中國氣候變化信息網，專題：聯合國氣候變化大會—利馬  
(<http://www.ccchina.gov.cn/list.aspx?clmId=180>)。
3. 網站：經濟部溫室氣體減量資訊網，國際簡訊，2014 年 11~12 月份  
(<http://www.go-moea.tw/e-01.asp>)。
4. UNFCCC, "Lima Call for Climate Action", December 14, 2014.  
([http://unfccc.int/files/meetings/lima\\_dec\\_2014/application/pdf/auv\\_c](http://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/application/pdf/auv_c))

[op20 lima call for climate action.pdf](#))

5. Radio Australia, “COP20 Climate Forum: Lima UN talks agree on building blocks for 2015 climate deal”, December 14, 2014.
6. Andrew Restuccia, Politico, “Modest global climate deal comes together”, December 14, 2014.
7. Sky News, “UN Climate Talks Reach 'Watered-Down' Deal”, December 14, 2014.
8. BBC, “UN members agree deal at Lima climate talks”, December 14, 2014.
9. Jessica Shankleman, Business Green, “UN Climate chief sets out four-point plan for Lima Summit”, December 2, 2014.
10. 中國大陸經濟日報, ”美國:對新協定達成謹慎樂觀”, 2014 年 12 月 18 日。
11. 中國大陸經濟日報, ”歐盟:應對方略凸顯政治意願”, 2014 年 12 月 18 日。
12. 中國大陸經濟日報, ”英國:期望達成有約束力協定”, 2014 年 12 月 18 日。
13. 中國大陸經濟日報, ”各國高度關注利馬氣候會議”, 2014 年 12 月 16 日。
14. 中國網, ”利馬氣候大會“加時”後閉幕 分歧明顯成果有限”, 2014 年 12 月 15 日。
15. 環球時報, ”利馬氣候會議達成草案 被批大打折扣乏善可陳”, 2014 年 12 月 15 日。
16. 中新社, ”利馬氣候大會決議通過”, 2014 年 12 月 15 日。
17. 俞嵐與彭大偉, 中新網, ”解振華談利馬氣候大會成果:不十分滿意但可接受”, 2014 年 12 月 14 日。
18. 俞嵐與彭大偉, 中新網, ”解振華:利馬氣候大會尚存四大分歧”, 2014 年 12 月 12 日。

- 19.新華國際，”外媒：馬拉松談判結束 利馬氣候大會終達成減排協議”，2014 年 12 月 15 日。
- 20.中國經濟網，”中國與歐盟均表示歡迎利馬氣候大會成果”，2014 年 12 月 15 日。
- 21.環球網，”聯合國氣候大會達成協議草案 號召富國幫窮國”，2014 年 12 月 15 日。
- 22.新華網，”利馬氣候大會成果一覽”，2014 年 12 月 15 日。
- 23.錢江晚報，”利馬氣候大會終於閉幕，談成了啥”，2014 年 12 月 15 日。