

四、COP26 情形及美中氣候議題互動

政治大學外交學系教授張文揚主稿

- COP26 達成先進國家和開發中國家「共同但有差異」的減碳計畫，惟採取的折衷方案也可能限縮應對氣候變遷作為。
- 美中發布聯合公報展開共同行動，惟雙方在碳排放或碳中和各有堅持，且中國大陸大量仰賴煤炭發電，或影響後續行動。
- 非主權國家行為者在氣候變遷議題有較大行動空間，我國應積極推動綠能和相關政策以尋求突破。

「聯合國氣候變化綱要公約第 26 次締約方會議」(以下稱 COP26)已經在今(2021)年 10 月 31 日至 11 月 12 日於英國格拉斯哥(Glasgow)召開。如同過去幾次的締約方會議一樣，本次會議依舊在已開發國家與開發中國家對於應該和如何減少溫室氣體排放、以及誰負擔較大的減量責任上有很大分歧。不過，這次會議較令人印象深刻的是美中在會議結束前，罕見地達成共同應對全球暖化議題的聯合聲明，使得 2015 年以來在「巴黎協議」中期望全球增溫不超過攝氏 1.5 度 C 的願景彷彿開啟一扇機會之窗。

(一) COP26 的成果與挑戰

COP26 原訂去(2020)年召開，但受到疫情影響而延後一年；會議中達成的協議主要有幾個重要發展。首先，各國已在究竟於本世紀的哪一個時間點前達成減碳目標形成共識。先進國家應該會是在 2030 年，開發中國家則是在 2050 年以前，以便能夠符合「共同但有差異」的務實計畫。其次，減碳開始將矛頭朝向溫室氣體的元兇：煤炭與天然氣等，因此本次會議中通過的「格拉斯哥氣候協定」(Glasgow Climate Pact)就明確期望可以刪減燃煤發電以及淘汰化石燃料補貼，前者是開發中國家能源的主要來源，後者則是轉型中已開發國家漸次依賴的

對象。過去溫室氣體減量總是象徵性地提出一個目標，但這次明確指出了應該減少的對象，例如根據進程，國際原子能總署估計在 2030 年將會有超過 3,400 座燃煤發電廠會關閉(佔當前燃煤電廠的至少 40%)。

但並不令人意外地，縱使 COP26 已經將過去的分歧逐步轉化成務實的行動綱領，但是在會議上採取的折衷方案，也可能阻礙氣候行動。舉例來說，究竟對於最大的溫室氣體肇因：煤，應該採取逐步淘汰 (phase out) 抑或是逐步減少 (phase down) 燃煤發電以及「沒有效率」的燃料補貼機制，最後採取的是中國大陸、印度等化石燃料消費大國強烈主張的後者。根據過去實踐，任何減量承諾總是口惠而實不至，對於深受威脅的小島國而言就會形成更大的壓力，這在後續的各項氣候安排是否會調整或是彌補，威信會是關切的重點。

(二) 美中氣候合作的前景

比較令人訝異但欣慰地，是美中在會議結束之前發表的聯合聲明，這個聲明象徵兩個最大的碳排放國家終於願意在相關議題上採取合作立場，也是首屆美國重返「巴黎協議」並參加的締約方會議。美國在 2017 年 6 月於川普 (Donald Trump) 上任初期就單邊宣布退出，但是在今年拜登 (Joe Biden) 繼任以後便又重新加入，顯示主要國家在遵守減量的承諾上終於又採取一致的立場。

根據美國國務院的網頁顯示¹，這項聯合聲明共有 16 點，主要內容大致如下：首先，美中同意在 2020 年起的 10 年之間個別、共同或是與其他國家合作以加強、加速行動；同意合作增加清潔能源轉型的社會福祉、鼓勵終端使用部門的去碳化與全電化；此外，有鑑於甲烷 (methane) 僅佔溫室氣體的 15% 左右，但其捕捉與儲存熱能的能力卻是二氧化碳的 20 倍以上²，在鼓勵減少燃煤但是卻開始依賴天然氣的轉型過程之中，勢必會增加甲烷排放，因此雙方也在聲明中同意加強

¹ <https://www.state.gov/u-s-china-joint-glasgow-declaration-on-enhancing-climate-action-in-the-2020s>

² <https://udn.com/news/story/7331/5886088>

對甲烷的控制，包含美國已經提出甲烷減量行動計畫（Methane Emissions Reduction Action Plan），並期望在 COP27 召開之前，中共也有相關的國家行動計畫；而雙方也同意在 2025 年前每年撥款 1,000 億美元，協助與回應開發中國家的需求，以儘快達到減量目標。

本次會議召開過程中，中共國家主席習近平並沒有親自出席會議，引發部分人士質疑中共沒有真心應對氣候變遷議題；不過，從美中在會後達成的幾項共識來看，兩個碳排放大國在這次遭遇到的國際壓力，應該是前所未有的，因此必須進一步藉由聯合聲明顯示減量的決心。在非傳統安全議題中，特別是在氣候議題，小國以及特別是島國的處境及地位、非政府行為者以及次世代青年在相關議題的關切程度與影響力，已經受到世界各國政府注意，他們也逐漸影響氣候議程的設定，若不能在因為疫情而延宕一年的 COP26 中有進展，則可以想見接下來的壓力將會完全落在美中身上。以近年來美中在各個場域的競爭日益白熱化來看，想要有所緩和勢必不容易。但是，氣候問題影響的層面更為廣泛，前述的行為者可能也不在意美中的領導權競爭，反而希望他們能夠在氣候問題上採取更負責任的作法，因此才促成這次的聯合聲明。

只是，這中間也可以看到美中之間要達成聯合聲明的歧異之處，例如美方也願意讓中方採用在第十五個五年計畫之中「逐步減少」煤炭消費的措辭，但是回顧今年 4 月初由拜登召開的氣候領袖峰會之中，美方集中在進一步減少碳排放以及中方集中在碳中和的政策上，顯示各自有所堅持。在各自堅持下達成的妥協是否真的能夠有助改善全球暖化議題，恐怕有很大的困難。

這個聯合聲明也恰好可以跟中國大陸在 9 月時的限電形成明顯對比，由於煤炭價格上漲採取的限電措施，可以看出中共對煤炭的依賴程度，可能很難在短期之內藉由能源轉型改變；但在聯合聲明中提到雙方必須在 COP27 之前擬定更務實的減量或是中和政策，屆時若又因為無法達成而再次落入過去相互指責對方應該為增溫負起主要責任的情境，著實令人感到憂心。

(三) 我方可以採取的回應

針對這次 COP26 的決議以及美中在氣候上合作的聯合聲明，本文認為，任何有助減緩或是減少溫室氣體排放的作法都是值得歡迎的，也可以轉變成我國的能源政策之一。總統已經宣布 2050 年淨零排放的目標，若能夠採取更積極的措施，例如加速提高再生能源（太陽能及風能）以及使用油電混合車乃至全電車的比例等，除了能夠彰顯我們的轉型政策，或許也可以將目標實踐時間提早（例如因此可以將淨零排放提前至 2040 年），威信將會受到國際社會歡迎及肯定。

我國受限於當前國際政治結構的關係，在參加以主權國家為基礎的議程上並不容易，但氣候議題屬於非傳統安全議題，是許多主權國家以外的非國家行為者（例如個人以及非政府組織）的活躍場域。氣候跟其他議題之所以相當不同，是因為一國的溫室氣體排放與減量影響的是全世界的發展，而非僅限於該國或是區域，如果當前的氣候治理建制並不因為世界上幾乎所有主權國家都參與而進展順利，那麼反過來思考，我們單方面堅定推動有助國際社會的氣候政策，反而就可以彰顯臺灣的作法有足供其他國家參考之處，也有助我國根據這個經驗，發展在相關領域與其他國家合作的可能性。