

三、中共推動氣候外交觀察

政治大學外交學系教授張文揚主稿

- 中共試圖主導國際氣候議程及爭取開發中國家支持，加強與西方國家的議價能力。
- 中國大陸所提之「碳中和」目標，相較美國所承諾的「減量」，對多數發展中國家更具吸引力，有助其氣候外交利基。

(一) 前言

2021年4月14至17日，美國總統拜登（Joe Biden）宣布派遣氣候特使凱瑞（John Kerry）赴中國，就可能在未來應對氣候變遷的議題上尋求合作的可能性，並邀請中國國家主席習近平參與在該月22日舉辦的氣候峰會。由於過去美國在川普（Donald Trump）政府時期退出在應對氣候變遷上相當重要的2015年「巴黎協定」，拜登在上台三個月以後，就嘗試尋求與目前二氧化碳排放第一大國的中國合作，這對國際社會在處理後續的變遷議題上無疑是一個相當振奮的消息。而從這四天中美雙方的互動之中，我們也可以嘗試觀察中國在過去全球暖化上的措施與努力，及其背後可能帶來的外交利得。

(二) 當前國際氣候建制的安排

國際社會對相關氣候議題最早的條約安排，是1985年的「保護臭氧層維也納公約」，此後在各國的努力之下，分別簽署與後續批准了多個重要的國際氣候條約，其中並以1992年「聯合國氣候變化綱要公約」及其項下的1997年「京都議定書」以及2015年的「巴黎協定」最重要。在這個架構之下，附件一的工業化國家以及轉型經濟體負擔主要溫室氣體減量的責任，並協助開發中國家達成這個目標。而由於當前氣候變遷問題迫在眉睫，因此15年的「巴黎協定」期望將全球增溫控制在前工業化時期的2°C以內，並以1.5°C為目標努力。

由於世界各國認知到氣候議題的重要性，「巴黎協定」以一般國際條約從簽署到批准與生效過程之中史無前例的速度，在滿足了至少

55 個締約國佔全球溫室氣體總量至少 55% 批准的條件之下，於條約簽署以後迅速在不到一年(2015 年 12 月 12 日-2016 年 11 月 04 日)的時間之內就迅速生效。

(三) 中國主導開發中國家氣候議程，加強與西方國家的議價能力

從目前中國推動氣候外交的策略與行為觀察，中國將會朝向主動掌握氣候議程的方式邁進，並嘗試爭取開發中國家的支持後，在國際氣候議題上與西方國家議價。本次氣候峰會中國從一開始對參與峰會的狐疑到後來的欣然與會，並在該會議上提出自己的氣候戰略目標，就很有這種深層的意義。

再者，中國的氣候政策相當符合當前多數開發中與低度開發國家的發展策略。在 4 月召開的氣候峰會上，習近平就重申中國要在 2030 年以前達到碳排放的峰值，並在 2060 年以前達到碳中和的目的。這對其他開發中國家而言，可能較具吸引力，因為當前已開發國家與開發中國家對於氣候問題的主要爭點之一，便是開發中國家認為當前的減量目標僅符合已開發國家的利益。先進工業化國家自工業革命以來便是以大量的碳排放為代價取得經濟成果，並在後續氣候問題變得更為嚴峻之時，開始承諾並執行溫室氣體減量的政策。這也正是前述氣候建制之中所提，主要負擔減量義務者，都是西方世界、東歐與前蘇聯加盟共和國等往市場經濟轉型者。

此次氣候峰會之中，多數先進國家便重新提出了他們的減量政策，並且將目標訂得更具雄心壯志。例如拜登就提到，期望在 2030 年將碳排放量在 2005 年的基礎上減少 50—52%，這是過去美國承諾的兩倍。加拿大則承諾在同一個時間之前，將排放量降低到比 2005 年減少 40 至 45%，高於過去的 30%。¹

易言之，當先進國家的經濟發展技術相對成熟，並且可以漸次以

¹ 「氣候變化：全球氣候峰會召開美國『大膽承諾』與中國相對『沉默』」，BBC 中文網，2021 年 4 月 23 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-56856233>；「一文掌握！這些國家在拜登氣候峰會提出什麼減排目標？」經濟日報，2021 年 04 月 23 日，<https://udn.com/news/story/122137/5410044>。

綠能技術或是較高的環境法規約束國內產業與消費者，開發中國家是否具備這些技術或是可以負擔一般而言成本較高的綠能產品，並且在環境與發展中取得妥協及平衡，就有相當的挑戰，甚至吸引力更低。

因此，過去以來，國際氣候建制對於佔多數的開發中國家要求的，不是溫室氣體減量，相對的，還期望負擔減量責任的國家協助開發中國家準備資金以及技術援助。因此若體認到氣候變遷的重要性已經刻不容緩，則相較於美國承諾的「減量」目標與中國提出的「中和」計畫，後者便有其市場。「碳中和」是藉由吸收碳排放的方式抵銷碳排放，使得國家的碳排放為零。若從此觀之，中國也可以嘗試掌握「碳中和」的技術或是市場的主導性向開發中國家輸出。例如與太陽能發電相關的零組件上，中國多晶矽、組件產量已經連續多年為全球第一，其佔全世界的產量比也都超過三分之二。若未來進一步藉由技術突破降低成本，則他們與非附件一國家的合作就變得更為可能，從而在國際氣候議程上改變當前議程、甚至主導後續的新氣候議程。

（四）中國未來氣候外交的「利基」

此外，還必須注意到，拜登在氣候峰會上提出的承諾，也與其在競選過程中提出美國必須「重返」「巴黎協定」有相當的關係。美國在歐巴馬、川普與拜登三任總統期間頻繁進出協議，會影響到國際社會對於美國是否有心執行溫室氣體減量。而美國甚至也以開發中國家沒有負擔減量的義務，在 2001 年退出「京都議定書」。而且乍看之下，氣候問題屬於國際政治領域中的「低層政治」(low politics)，與高度敏感的政治或是軍事議題相比，似乎不會對國家安全產生立即的衝擊。實際上，氣候問題已經相當程度的造成國家內部動盪，或是國家之間的紛爭。2011 年在北非發展起來的「茉莉花革命」擴散進入敘利亞之後，局勢無法控制也被認為是與當地長期的乾旱有關。全球暖化造成的極端氣候或是海平面上升等問題，是許多應對氣候問題上能力不足的國家擔憂的，若美國無法堅持其減量承諾，那麼就更進一步增加上述國家與中國合作的必要性與可能性。

再者，聯合國氣候建制訂定的多個目標，諸如溫室氣體減量或是

降低大氣中的二氧化碳濃度等均多次宣布修改目標或是失敗。儘管「巴黎協定」中將控制在 2°C 以內的目標訂為更有企圖心的 1.5 度，但是多項數據卻顯示，二氧化碳濃度正在以史無前例的速度增加。在 2021 年 3 月，全球大氣中的二氧化碳濃度已經達到 417.64ppm，距離會使得地球均溫增溫 2°C 並造成不可改變的重大破壞的 450ppm 已經相去不遠（這個數值在 1960 年時僅約為 317ppm），顯見各方的努力均沒有辦法使大氣中的二氧化碳濃度降低，甚至普遍認為 2020 年因為全球肺炎疫情（COVID-19）的影響導致多數經濟活動或是生產過程停擺，也沒有阻擋溫室氣體濃度持續攀升的趨勢。因此，能夠採取碳中和使濃度的上升趨緩，或許對多數國家而言是更為實際的作法，這也提供了中國推動氣候外交的基礎。

（五）對中國大陸氣候外交的回應

基於上述所稱，對於中國在氣候外交的可能發展，主要負有減量責任的西方經濟體，除了應該持續保持並貫徹其減量承諾（甚至進一步擴大與加強承諾）以外，並且應該審視在各條約之中自己應該對開發中國家負擔的義務，亦即資金與技術援助等。舉例來說，拜登在今（2021）年 01 月 27 日簽署第 14008 號行政命令，其中提出要成立一筆至少每年 1,000 億美元的基金協助開發中國家達成氣候目標，並且比歐巴馬時期的經費多出一倍。²對於有心應對氣候問題但是在財力上力不從心的開發中國家而言，無非是一個正面的消息。

最後，我國在本次氣候峰會召開的同時，總統也宣布要在 2050 年達成碳零排放的目標。此中涉及到的能源轉型以及減碳目標，除了可以更確切的評估其執行策略步驟、可行性以外，更可以提供開發中國家參考。畢竟與當前多數開發中國家一樣，我國也並非在工業革命開始享受經濟發展成果，而是 1960 年代以來才有「經濟奇蹟」，這與絕大多數國家在 20 世紀、甚至是二次大戰以後的發展路徑一致，並且早先一步達成了經濟發展的目標。因此，從一個開發中國家轉型成

² 「『氣候峰會』承諾翻倍挹注資金助發展中國家拜登宣佈成立全球氣候金融計畫」，蘋果新聞網，2021 年 04 月 23 日，
<https://tw.appledaily.com/international/20210423/RH7HEY7MTBB6ROIOM4VW2F6GU/>。

已開發國家，並且因為當前遭遇到極端氣候影響的大旱與大雨交錯，若能夠更有韌性地回應當前的氣候目標，或許多少可以提供開發中國家參考，並能夠藉此加強合作，更務實地應對當前的氣候問題。