

氣候變化的法律思考： 後哥本哈根的臺灣觀點

文・圖／葉俊榮



氣候極端變化，已是全球性問題，沒有國家可自外於此。圖為2009年12月，聯合國在哥本哈根召開第15次締約國大會海報。

去年12月，《聯合國氣候變化綱要公約》（United Nations Framework Convention on Climate Change，以下簡稱氣候變化公約）在哥本哈根召開第15次締約國大會。這次的會議引起各國的矚目，不管是不是《氣候變化公約》的會員國，各國都遣派官方代表與民間團體參與哥本哈根會議。除了正式會議的角力之外，各國在各種非官方會議的交流以及非學術性的討論，也都讓哥本哈根會議更形豐富。

哥本哈根會議為何如此重要？這必須從《氣候變化公約》與《京都議定書》談起。從1980

年代開始，科學研究即已提出溫室氣體排放與全球氣候變化間的關連，也指出氣候變化將對人類世界帶來前所未有的影響。面對全球氣候變化所將帶來的衝擊，各國也開始思考因應之道。在《氣候變化公約》之前，國際間已有一些國際環境條約處理各國共同面對而具有跨國性的環境議題，在面對全球氣候變化之際，國際亦採取以國際條約的方式因應。

《氣候變化公約》在1992年於巴西里約舉行的地球高峰會議中，開放各國簽署。這個公約是目前全球因應氣候變化最主要的框架性公約，在可預見的未來中，所有的國際氣候談判與因應措施都會在《氣候變化公約》的架構下進行。《氣候變化公約》最重要的特色是確立了「共同但差異的責任」（common but differentiated responsibilities）原則。共同的責任指的是全球所有國家都有義務減緩氣候變化，並採取行動因應氣候變化的影響，沒有任何一個國家可以例外。然而，雖然每一個國家都有責任，但由於各國發展階段不同，應該在公平的基礎上，讓各締約國依照不同的能力與發展情形，對保護氣候系統負擔不同的責任。由於



除了正式會議之外，各國在各種非官方會議的交流以及非學術性的討論，讓此次氣候會議顯得熱絡。

過去排放溫室氣體的主要是已開發國家，因此已開發國家在因應氣候變化及其不利影響上，應負擔主要責任。《氣候變化公約》按照「共同但差異的原則」，將締約國區分為附件一與非附件一國家，前者是已開發國家，後者則是開發中或未開發國家。

《氣候變化公約》雖然對減緩與調適措施都有架構性的規範，但公約本身對於應該如何具體進行，並沒有詳細的規定，而是留待後續的議定書決定。「公約及其議定書」（convention-protocol）是國際法上常運用的規範模式。公約本身是提供各國參與進而凝聚共識的平臺，但公約的理念或要求的落實，則是透過議定書為之。公約與議定書間的關係就好比是母規範與子規範。1997年簽署通過的《京都議定書》，即是落實《氣候變化公約》的重要子規範。這種「公約及其議定書」的規範模式，在《氣候變化公約》與《京都議定書》的搭配中尤為明顯。由於《氣候變化公約》本身結構相當完整，可以想見的是，未來將會透過更多議定書來執行《氣候變化公約》的規定。

《京都議定書》的目的是管制溫室氣體的排放量，以減緩氣候的變化。《京都議定書》採用的模式是「基準年／檢證年」模式，以1990年為基準年，以2008到2010年為檢證年，要求附件一之國家以個別或共同的方式，在2008年到2012年間的人為溫室氣體排放量，必須至少低於該國1990年排放量的5%。《京都議定書》在執行「共同但差異的責任」原則上，除了區分附件一與非附件一國家外，更進一步依附件一國家的能力與情形，調整各國溫室氣體減排義務。值得注意的是，《京都議定書》以1990年為基準年，該年正好是OECD國家在GDP與溫室氣體排放量與經濟成長呈現分離的一年，具有指標性意義。這種「基準年／檢證年」的模式，在未來的溫室氣體減排上應會繼續應用，以哪一年為基準年或檢證年，也是國際協商上斤斤計較的重點。

由於《京都議定書》的減排義務只規定到

2012年，在2012年後各國的減排義務應該如何安排便成為各方的焦點，而這也是為何去年的哥本哈根會議如此重要的原因。哥本哈根會議在會前設定的目標，就是討論後京都時代的溫室氣體減量規定。不過哥本哈根會議並沒有如預期中地擬定出後京都時代的溫室氣體減量規範，僅通過了《哥本哈根協定》（Copenhagen Accord）。《哥本哈根協定》與其說是一具有拘束力的法律文件，毋寧更是一個僅具有宣示性質的外交文件。各國在減排一事上，各有其利益考量，因此不易達成共同意見。今年底即將舉行《氣候變化公約》第16次締約國大會，在去年的哥本哈根會議未如預期後，今年的會議益顯重要。2012年即將逼近，未來的走向如何值得持續觀察。



在減碳前提下，各國無不致力於開發新能源，風力即為其一。

未來國際間因應氣候變化的發展，有三點值得臺灣在討論溫室氣體減量法等相關法制時特別注意。

第一點是管制工具的多元化。就管制工具而言，過去採直接減量管制模式，但目前已逐漸建立彈性機制，例如清潔發展機制（clean development mechanism）、共同履行（joint implementation）、排放交易（emissions trading）等，原來環境法的直接管制模式，已經與彈性機制發生兼容並蓄的現象，並交叉運用。然而採取這種彈性機制，將對發展中國家產生很多機會與挑戰。對臺灣及其他快速發展國家，究竟要採用

直接減量管制模式或是進一步善用彈性機制，考驗著主政者的施政能力。

第二點是附件一國家及附件二國家區別模式面臨重新洗牌。附件一與非附件一國家的區別長期遭受美國攻擊，質疑中國未能納入管制。後京都時代，此種區分會如何變化將牽動許多利益。就臺灣本身而言，我們在溫室氣體的減量上，究竟處於何種管制定位？是開發中國家或已開發國家？即便因為外交因素，目前臺灣尚不能加入《氣候變化公約》，但不論從國際競爭或國際壓力而言，減排乃必然之趨勢，臺灣如何定位自己、要承諾多少的減排量都是公共應論辯的議題。

第三點是區域聯盟形式的發展。過去氣候變化都是以個別國家為中心作思考，而且也主導著國際協商。但目前這種作法已經有所變化，值得關注。目前有兩種趨勢，第一種是超越國家角度，形成區域性聯盟，擺脫從個別國家利益的角度看問題，例如歐盟。這種趨勢沖淡以個別國家利益為基礎的思考，將國家拉到區域性聯盟的角度，使個別國家必須跟隨所屬區域聯盟的標準，這種現象在歐盟特別明顯，筆者稱之為「往上沖」的趨勢。另外還有所謂「往下洗」的趨勢，尤其表現在聯邦國家，例如美國。美國在氣候變化議題的表現相當保守，但觀察美國情形時，不可忽略美國其實是由許多州所組成的聯邦制國家，各州也有其憲法所賦予的權限，美國各州與聯邦政府間也存在著競爭協調關係。以加州為例，加州的人口或排放效應，可能抵得上很多歐洲國家，加州在氣候變化一事上的立法與執法決心，也與歐洲各國不相上下，但加州在溫室氣體減量的努力，卻被放在「美國」這個國家架構下評估。類如加州這種次於國家的發展方向，也是以國家為中心的另類發展方向。以上兩種變化，對臺灣都有相當的啟示。未來在爭取國際參與的空間上，都是可以借鏡的經驗。

當全世界都在熱烈討論氣候變化此一議題時，臺灣不可自外於這樣的國際討論中。觀察氣候變遷的國際談判與政策形成過程，絕非科學技



臺大法律學院成立環境永續政策與法律中心，亟思為國家環境政策提供建言，圖為哥本哈根會後座談。

術界的專利，各國往往派出許多法律人才參與其間。未來筆者希望法律界與各界人士能投注更多心力於氣候變化的研究與論辯，以使臺灣對氣候變遷課題的討論與因應更與國際接軌。圖（本專題共同策畫／地理環境資源學系姜蘭虹教授&全球變遷研究中心柳中明主任&法律學系詹森林教授）



葉俊榮小檔案

臺大法學士（1981）及法學碩士，美國耶魯大學法學博士。現任臺灣大學法律學院專任教授以及臺灣大學法律學院環境永續政策與法律中心主任。曾任行政院政務委員、行政院研究發展考核委員會主任委員、國家永續發展委員會委員等，研究領域為憲法、行政法、管制理論、環境法、國際環境法等。長期致力於環境法的研究，為臺灣環境法研究的先驅。著有《環境理性與制度抉擇》、《環境行政的正當法律程序》、《全球環境議題－臺灣觀點》等多本與環境法有關的著作。公餘時間愛好木工實作與種植花草，「環境」對於葉教授而言，不只是研究的對象，更是生活的實踐。