安理會該不該關心氣候變遷？

●徐光蓉／國立台灣大學大氣科學系教授

諾魯—南太平洋島國，不到一萬人住在總面積二十一平方公里國土，有著可回溯三千年的歷史，是台灣少數邦交國之一；擁有的豐富磷礦從二十世紀初開始被肆無忌憚地開採，一時間還曾為全球所得最高國家之一；然而，開礦將原本覆蓋全島的雨林剷除，八〇年代磷礦殆盡時，八成國土如月球般坑坑洞洞，綠地只剩沿海薄薄一圈維繫全國民眾生活所需，周圍海洋生物有四成因開礦影響消失；寶貴資源換取的財富因為經營不當而迅速縮減，九成民眾失業；為了增加些許財富，九〇年初諾魯一度成為避稅天堂，也曾設置澳洲難民收容中心……，今天諾魯民眾難以掙脫的困境，部分因為客觀環境限制，但先人未能認知所處環境的限制，以一連串不永續方式對待環境是決定性因素。

諾魯的現狀不是特例；人破壞所處環境讓自己或後代陷入困境，過去發生在南太平洋復活島，維京人移民消失；和諾魯相似，這些地區因為地理位置與其他人類社會交通困難，困境因而凸顯；以往人不多的時候，相似的問題在其他社會發生，總可以整批連根拔起在他處另起爐灶，透過遷移避開產生的問題到他處生活，但原本環境破壞難以維繫生命的問題並沒有消失。今天這樣社會，靠遷徙解決困境的方式是幾乎不可能，只能仰賴國際救援暫時得以舒緩。如果環境破壞規模大到所有人都可能成為「難民」時，富國不僅難有餘力協助貧困弱小，更可能為爭取生命生活必需的淡水、能源，以武力強取豪奪。可能發生嗎？

八〇年代起，人為活動導致氣候變遷問題逐漸受到重視，1992年巴西里約地球高峰會後成立聯合國氣候變化綱要公約（Framework Convention on Climate Change，簡稱UNFCCC），目的在規範、因應人類活動所排放大量溫室效應氣體，以減緩所引發的氣候變遷問題；1997年第三次大會制訂京都議定書（Kyoto Protocol），明確要求列在第一個附件的四十個工業國與歐盟（亦稱附件一國家）溫室效應氣體總排放應於2012年前比1990年平均減少5.2%。

京都議定書一直到2005年才正式生效；2006年底，英國史登爵士發表「氣候變遷的經濟」（Economics of Climate Change）報告，以「成本效益」分析，點出問題的嚴重與急迫：

如果立刻開始減量，成本可以控制在全球1%GDP左右，如果不改變，氣候變遷造成的損失可能是全球5%～20%（或更高）GDP；最近十到二十年沒有行動，人類喪失扭轉氣候變化的機會；二十一世紀末，人類將進入一個前所未知的世界！

2007年跨政府氣候變遷小組（IPCC）在第四次評估報告建議，如果增溫在攝氏2度之內是地球生態勉強可接受的程度，人的總CO_2排放量應在2000年到2015年達最高峰，2050年至少應減少至1990年的一半；如果容許開發中國家有增加排放的空間，工業國至少該在2020年前較1990年排放減少25%至40%，2050年更應減少85%至95%。

目前為止，增溫不超過攝氏2度已成多數共識，但對於應否設定總排放最高年？是否只規範工業國更多減量，還是開發中國家也應承諾？毫無共識。從2009年底哥本哈根爭吵至今沒有得到多少實質成果。即使增溫控制在攝氏2度內，對小島國家與極度貧窮國家仍可能威脅國土存在，因此不斷呼籲應該以「增溫不超過攝氏1.5度」為目標。

自然沒有因為人類缺乏共識而停止變化：新高溫紀錄不斷產生，颱風、乾旱、暴雨等極端天氣日益頻繁……。最新研究成果預估二十一世紀末海平面可能上升約一公尺，而非2007年IPCC報告的18～59公分，僅海平面上升一公尺，就會影響到八十四個開發中國家！2060年平均增溫可能達四度，二十一世紀末更可能高達七度；1998年密契爾颶風摧毀近八成宏都拉斯公共建設，五十年的發展毀於一旦。2008年天災產生三千六百萬難民中二千四百萬因極端天氣產生；2010年4200萬難民中九成與極端天災有關；全球風災損失從1970年代約五千二百億美金，增至過去十年的一兆六千億，目前天災造成全球約12%GDP損失！氣候變遷影響下，天災將會更頻繁、更劇烈，影響更多人，造成更大的損失。

氣候異常已然開始影響部分地區糧食生產：耕地因海水上升縮減；去年俄羅斯，今年歐洲、美南酷熱，孟加拉、巴基斯坦洪水等，威脅全球糧食供應安全。缺水地區，在乾旱、暴雨頻仍使得水資源管理更加困難；自然資源日益短缺危及生活，走投無路只有訴諸武力解決：非洲達佛、中非、北肯亞以及查德等地衝突都為了爭奪資源。全球有一百四十五國共用河流，氣候變遷改變河川流量，將導致國與國間緊張氣氛升高；北極浮冰逐漸消失，蘊藏的原油、天然氣、礦產，周遭國家都想據為己有。因此，氣候變遷衝擊被列入許多政府的國家安全策略與國防計劃。

安理會過去十項維持和平行動，已花費三百五十億美金在爭奪自然資源雙方！因此，聯合國安理會是否應該更直接介入氣候變遷導致自然資源短缺，可能造成國與國間的衝突？

2007年英國首度在安理會提案，希望將氣候變遷列入例行討論，遭受上百個開發中國家強烈反對，無疾而終。

今年7月20日安全理事會當月主席德國，在小島聯盟為主國家簇擁下提案；為避免四

年前英國提案的相同命運，德國強調提案僅：氣候異常對國土消失及全球糧食危機兩項安全問題，希望安理會能指派氣候與安全特使，針對前述兩安全問題進行調查，並定期討論。

安理會辯論前二天，7月18日諾魯史迪芬總統投書紐約時報「在諾魯，下沉的感覺」試圖由諾魯的經驗與目前困境，提醒世人錯誤政策可能面臨的後果；然而，提案遭中國為首的大型開發中國家強烈反對，認為安理會功能是維持國際和平與安全；不認為氣候變遷造成難民、糧食短缺、貧窮，屬於安全問題；聯合國大會與氣候變化綱要公約已經在處理氣候變遷問題，安理會不應該介入其他組織管轄事務。德國提案並沒有被接受。

小島國家、極度貧窮國家可能因氣候變遷導致國土消失或難以存活；其他的開發中國家並未對氣候變遷衝擊有如此切身的感受，所以經濟發展仍是許多國家政策主軸；雙方歧異，在近年的國際氣候變遷議題協商日益明顯。前者因為人微言輕，訴求多半被擱置、忽略，但不表示討論問題不存在或不重要；自然不會因人是否認知，是否接受而停止改變。最近的十年人類如果無法達成共識，改變現狀，人類的未來可能是諾魯現狀全球放大。提案希望安理會將氣候變遷列入日常工作，不外乎企盼更多機構參與努力和緩氣候變遷行動；雖然這次提案失敗，相信小島國家一定會另覓途徑提醒全球氣候變遷問題的急迫，沒有實際行動，一切都是枉然；努力總有成功的可能！◆