



聯合國、台灣與綠能低碳

—台灣的觀點與發展

●康世昊／綠色公民行動聯盟常務理事、虎尾科技大學通識教育中心助理教授

由荷蘭環境評估署（PBL Netherlands Environmental Assessment Agency）與歐盟執委會聯合研究中心（Joint Research Centre, European Commission）聯合發表的《2012年全球二氧化碳排放趨勢報告》指出，去（2011）年全球的二氧化碳排放量增加了3%，達到三百七十五億噸，是有史以來最高的紀錄。我們若將這個訊息對照6月份剛結束的「里約地球高峰會」（Rio+20）上對綠色經濟政策的宣誓（或毋寧說是歷史性的挫敗），以及更早前2009年「哥本哈根氣候變遷高峰會議」達成無實質約束力的協議，很多人可能忍不住會納悶，這幾年不是環保意識提升很多了嗎？不是很多企業都願意在減碳上分擔責任嗎，不是在推再生能源嗎？為什麼，這幾年來喊得震天價響的綠色能源或綠色經濟怎麼對二氧化碳排放量下降沒有顯現具體的貢獻？

對於全球減碳行動計畫的停滯，官方與民間各有幾種不同的解讀，台灣代表團回國後告訴我們各國官方代表的空口與無行動意志力，以及缺乏民間參與，是會議進行的主要缺失。另外在被大家標榜「非核典範」、「再生能源應用典範」以及「綠領工作」的德國，則是在5月份由民間出版一個最新的批判性手冊《美好的綠色世界：論綠色經濟的迷思》，反映出「綠色經濟」不是只有在台灣被官方與主流經濟學者誤讀，即使在值得我們借鏡的「綠色模範生」上仍面臨不少根本的質疑。此外學者與NGO也不時指出最必須檢討的制度性因素，甚至應該是主要的缺陷，即在於聯合國環境相關計畫與國際環境政治的決策機制間的落差。

這篇文章借主要工業國家對「綠色氣候基金」的倡議、反對到支持的過程為例，說明目前所謂的國際合作推廣綠能低碳產業的主要問題。該問題同時也可以映照台灣在推動綠色經濟上的盲點與可能的角色。

聯合國議程為何成效不彰

1992年於巴西里約召開首次地球高峰會（Earth Summit），訂出「聯合國氣候變化綱要公約」（UNFCCC）、生物多樣性公約、二十一世紀議程等，跨國性的永續發展藍圖

於焉正式浮現。後續以來，相關的各式高峰會有進展卻也有更多的無力與瓶頸，其中主要的就是對當前經濟模式的轉型上的停滯。以致到近年，一如本次的「Rio+20」兩大主題就是綠色經濟和促進永續發展的制度性架構，所發表的《里約宣言：我們選擇的未來》明指，既需重新檢視當前經濟體中的生產與消費模式，以及要拋棄GDP作為衡量社會福祉的依據。聯合國環境規劃署（UNEP）中負責綠色經濟倡議計畫的高階官員更直指不能放任市場力量對環境產生不良的影響需要強化有利生產模式轉型的制度性框架。UNEP的實踐方式是以引導資金和導入稅金的正確到位為主，規範或移除對生態系統最不友善的產業活動，代之以「綠色產業」。其所列舉的五大應優先採行的政策工具：

1. 透過環境稅等經濟工具揭露環境外部性以矯正當前市場經濟缺失；
2. 移除環境有害補貼，避免公共預算虛擲於大量耗自然資源的經濟活動上；
3. 鼓勵有助於綠色經濟的投資，如對生態創新的獎助、有利於大眾交通系統或單車系統的交通運輸等基礎建設的建置；
4. 建構健全的法規制度，例如各項環境標準的加嚴、標章制度、環境資訊揭露制度等；
5. 國際環境公約的制定與具體施行，建立全球性的法規架構以管理經濟活動，朝綠色經濟邁進。

簡單的說，“money + promises = action <=> no money = no action” 這個簡單公式是全球各國在近年來的氣候變遷相關會議上，達成的共識之一。的確，現代經濟形態下，牽涉技術變遷的活動大概都需要資金作為後盾來推動，但許多發展中國家連「現代化」的基礎設施如鐵、公路等都難以支出，更遑論籌措到國內預算以落實土地利用、原料開採或生產製程的行動。於是貸款給予這些國家以及支持較潔淨產業的投資，或減少對污染性產業的補貼等等變成相關國際會議上不可免的議程。

「綠色氣候基金」（Green Climate Fund）的概念最早出現於哥本哈根氣候大會，依據《哥本哈根協定》，提出建立綠色氣候基金的目標，以作為支持發展中國家實施包括「減少毀林及森林退化造成的溫室氣體排放」修正版（Reduction in Emission from Deforestation and forest Degradation-plus，簡稱REDD-plus）、調適、技術發展予以轉讓等相關的各種方案計劃政策，後來並在2010年的坎昆會議上設立。根據《坎昆協議》，發展先進國共同承諾提供新的和額外的資金援助，將在2010年至2012年間啟動三百億美元的快速啟動資金，該資金將優先用於生態最脆弱的發展中國家；並承諾發達國家應在2020年聯合募集一千億美元用於發展中國家。

關於基金的管理機制，協定也指出發展中與發展先進國享有平等的參與管理權。依此聲明建立了「綠色氣候基金過渡委員會」，於2011年4月舉行第一次會議，該過渡委員會由四十名成員組成，其中二十五個來自發展中國家。過渡委員會的主要職責一是確定

基金正式成立後的組織框架，二是管理過渡時期的氣候援助資金，進行融資運作。但是這個暫定模式出爐後，美國與沙烏地阿拉伯等國都表態不支持，甚至到德班會議前一個多禮拜都還對外宣稱不會簽訂此一基金運作認可的相關條文。12月8日，美國氣候變遷特使托德·斯特恩（Todd Stern）卻突然在德班說，美國將「全力支持綠色氣候基金」，180度的立場轉變實在過於神奇！

美國態度急轉彎的玄機

關於綠色氣候基金的中文介紹還不多，國內環境研究機構對此一基金的功效也尚未開始瞭解，上述官方文件所載進展，對台灣國內認知恐怕會有誤導。事實上，對於這個專款專用的基金，在2011年南非德班（Durban）召開的UNFCCC第十七屆締約國大會會議中，眾人的主要爭議點仍在於——綠色氣候基金的模式，如何才能民主決策。長期以來，發展中國家要求在公約資金機制中獲得平等的發言權，改變資金管理和使用向來是已發展國家說了算的局面。被預期由綠色氣候基金取代的「全球環境基金」（Global Environmental Facility，簡稱GEF）即是明顯的失敗舊例。

GEF原是《聯合國氣候框架公約》締約國大會（COP）之下的唯一融資機制。它成立於1990年，但在二十多年的發展過程中，GEF遭受到各種的質疑，除了基金的來源如何保持吸引力外，其中最大程度爭議是由於發展中國家深受其不平等的治理結構之害造成的，因而強烈要求改變它的治理結構和運作規則。GEF理事會由十六個發展中國家、十四個發達國家和兩個經濟轉型國家的代表組成。但是其他發展中的海岸國家和小島國家對此心存不滿，因為它們覺得對基金的花費去向幾乎沒有任何影響力。因此GEF資金來源與管理模式必須從GEF的改革上進行似乎是大家的共識。

綠色氣候基金VS.富國財團基金

哥本哈根協議第8段指出，「先進發展國家在2020年以前每年籌集一千億美元資金用於解決發展中國家的減排需求，這資金來源將由多種來源，包括政府資金、私人資金、多邊籌資以及另類資金來源」。其中的理由是，為了實現長期和快速的鉅額籌資的任務，需要積極採取各種融資的手段和途徑。如果將私人資金和其他來源的資金排除在承諾資金之外，顯然不利於綠色氣候基金的快速發展和擴張，也不利於鼓勵發達國家籌資的積極性，這必然削弱綠色氣候基金所能實現的目標。所以類似德意志銀行集團的主管就表示，只要「我們只需要一個碳機制，一個可靠的政策，私營部門就會積極注資」。

於是正是因為先進發展國的立場轉變，所以在「前車之鑑」上，「德班會議」關於綠色氣候基金有了號稱成功的決議——納入各種（私人融資）基金來源（列舉如下）：

1. 世銀氣候投資基金 World Bank Climate Investment Funds
2. 全球環境基金 The Global Environmental Facility

3. 調適基金 The Adaptation Fund
4. 清淨發展機制 Clean Development Mechanism
5. 清潔能源發展投資框架 Clean Energy for Development Investment Framework
6. 碳金融（交易） Carbon Finance

從以上的安排我們可以發現到美國代表立場180度轉變的可能原因：發達工業國和財團代表確立為全球基金的主要運籌者。但這個基金籌措機制卻反受民間組織更嚴厲的非議。世界性的社運與公民聯合網絡「Global Justice Ecology Project」在會後立即發表聲明，批評德班會議決定是個爛攤子，原因就在於，世界銀行大開大放的被置入。內容直指「我們需要的是一個由參與式決策的氣候基金管理，而不是一個不民主，甚至該為過去許多氣候變遷元兇與世界貧窮問題負責的機構——世界銀行再度握有權力」。當世界銀行正式介入，跨國公民行動組織Jubilee South進一步說，「綠色氣候基金就已變成是貪婪財團基金（Greedy Corporate Fund），因為此時是富國掌控，按照他們的要求，並且為私人投資或資金管理機構大開利潤之門」。

民間公民組織的憤怒在台灣的社會情境裡或許很難被理解，而其主要引發的關切就是許多關切環境也關心社會正義的團體開始發現，氣候變遷相關政策，包括綠色經濟的推廣，正變成資本主義國家在世界經濟不穩定的浪潮下，保護跨國金融產業的工具，所以窮國與富國的結構性不平衡將在氣候變遷的全球治理架構下或繼續，或重新地複製出來。

台灣的低碳經濟視野

上述的決策機制爭議在聯合國現實的運作上，「台灣」（Chinese Taipei）其實就是一個很好的例子。作為全球主要碳排放國之一，雖然每次官方與NGO爭取參與相關國際高峰會議，但國內的環境友善社區或微型企業既無相關資金的申請機會，更無可能參與相關決策機制，即便是純粹表達意見目前也無正式管道。台灣在聯合國氣候變遷框架下的邊陲化，正好是國際政治現實荒謬性以及決策機制不民主的見證。

另一方面，若以高峰會進行過程以及最終決議文來檢視台灣關於綠色經濟的發展，則可顯見當前政府自豪的綠能產業的擴張，還更落後於後天結構不良的世界綠色經濟的進展。若按照里約宣言的原則，引導錢往環境有益的方向，則最優先的實施對象是移除化石燃料補貼。在環境上面，依據國際能源總署（IEA）的研究，國際上若能移除化石燃料補貼，則可削減全球溫室氣體排放量達5%以上。若全球持續每年四千億以上的化石燃料補貼，造就的是環境、財政以及社會分配上的三重損失（triple loss）。然而眾所周知，台灣政府對於化石燃料和石化產業的保護性思維，目前仍然緩步前進。

馬政府將國際性的監督與行動簡化為個人主義式的節能減碳，又亟思在綠能各類技



術發展上，強調台灣現有的技術優勢，錯失台灣以自身之例證明現下聯合國環境治理框架的失誤。或許台灣更積極應思考在缺少國際綠色資金奧援下，如何擺脫資本主義思維的漂綠經濟競爭力，而非默守耗能產業的世界市場分工，又企圖以一國之資，妄想本國綠能產業能無視國際環境治理的困局持續衝鋒陷陣。

（本文由立報環境前線專欄改寫而成）◆