

# COP27 埃及氣候峰會的關鍵議題： 損失與損害

李河清

中央大學通識教育中心教授

## 摘要

氣候變遷導致損失與損害。特別是針對氣候脆弱的國家與社區，其溫室氣體排放趨近於零，因應氣候負面影響的技術與財務能力卻極為不足。在聯合國氣候談判的脈絡下，有關損失與損害的討論，發展中國家強調財務補助，呼籲成立專款專用的損失與損害基金，工業發達國家則希望由現有的援外 / 人道基金來支助，也避免落入賠償與法律責任的無底黑洞。

2022 年極端氣候肆虐，熱浪、乾旱、豪暴雨、洪災、土石流。受害國——巴基斯坦正是發展中國家最大談判集團，G77 以及中國的輪值主席。而主辦國——埃及也特別整合非洲國家集體發聲。埃及氣候峰會，經過冗長的紅眼談判，終於同意成立損失與損害基金，由已發展國家補助發展中國家。基金的運作細節如：資金來源、補助項目、補助額度、管理機制與受助國資格等，則留在未來氣候峰會議定。

## 關鍵字

聯合國氣候變化綱要公約第 27 次締約國大會、巴黎協定、氣候談判、損失與損害、損失與損害基金、責任歸屬、氣候賠償、氣候特別脆弱國家

---

There is no climate justice without human rights.

We are not yet defeated. We' ll never be defeated.

沒有人權，何來氣候正義。我們尚未被擊敗，我們也永遠不會被擊敗。

氣候行動網絡 COP27 代表 Tasneem Essop

## 非洲 COP27

COP27，聯合國氣候變化綱要公約第 27 次締約國大會，原定於 2022 年 11 月 6 至 18 日在埃及召開，卻拖延了 39 個小時的紅眼談判，直到 20 日清晨才達成共識，確立「夏姆錫克行動計畫」(Sharm El-Sheikh Implementation Plan)。COP27 的主要訴求是 Together for Implementation，此次會議成果為未來氣候行動擘畫了推動框架，其中最重要的突破是成立「損失與損害基金」。

這是第五次在非洲舉辦的年度氣候大會。摩洛哥曾經舉辦過兩次，分別為 COP7 和 COP22；南非，COP17；肯亞，COP12。聯合國每五年選在非洲開會，巧妙兼顧了地域平衡和南北競合。開幕儀式上，公約秘書處執行秘書 Simon Stiell 致詞：「COP21，巴黎給了我們巴黎協定 (Paris Agreement)，COP26，格拉斯哥談成了氣候協議 (Glasgow Climate Pact)，這次在非洲聚會，所有條約協議將轉化為具體行動。」

關於氣候變遷，行動永遠比倡議少。跨政府諮詢委員會 (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) 已經陸續完成了六次科學評估報告，從氣候情境分析，提出了減緩路徑與調適策略。除了科學預測，觀測資料同時指出，氣候暖化／極端氣候所導致的氣象災害也日漸頻繁，日益嚴重。特別是 2022 年，熱浪、乾旱、沙漠化、豪暴雨、土石流與洪災，接踵而來。四月的南非，一天之內，下了一年 75% 的雨量，造成了洪災。歐洲度過了歷史上最熱的夏天，以及第二熱的一年。5 至 10 月的奈及利亞，經歷了自 2012 年以來最嚴重的洪水，140 萬人流離失所。8 月，巴基斯坦宣布國家進入緊急狀態：洪水淹沒了 10% 至 12% 的國土，房舍／牲畜／農地／學校／道路／橋樑遭到毀損，影響了三千三百萬居民的生計與健康，經世界銀行初步估計，重建金額至少需要 163 億美元。

## 損失與損害

國家遭遇的損失與損害，並不包含在現有的減緩 / 調適補助機制之內。損失與損害的幅度，也與其溫室氣體排放的多寡無關。譬如，小島國家的總排放量幾乎是零，但其所面臨的海平面上升、海岸消逝、熱帶氣旋、非志願移民、交通電力損害等負面影響，國力無法負荷。同樣的，非洲國家的溫室氣體排放僅占全球排放的 4%。遭遇高溫、乾旱、空污與食安等氣象災害，其因應能力也極為薄弱。總的來說，損失與損害無可避免，而受害國家通常是排放少，應變差，回復能力最為脆弱的南方發展中國家和小島國家。

事實上，損失與損害的概念，早在 1991 年起草《氣候變化綱要公約》（United Nations Framework Convention on Climate Change, FCCC）的時候，由小島國家聯盟率先發聲。1992 年公約正式簽訂的內容，僅以「保險可以做為因應氣候負面影響的一種工具」，一筆帶過。同時，公約也揭櫫了「共同但有區別的責任」原則，要求工業發達國家應該負起歷史責任，帶頭減量。在冗長的氣候談判過程中，損失與損害曾經和氣候調適一併討論。直到 2013 年 COP19 氣候峰會時，才正式納入體制，成立「華沙國際機制」（Warsaw International Mechanism for Loss and Damage, WIM）作為專責工作小組。2015 年，COP21 巴黎氣候峰會有了重大進展，直接寫入《巴黎協定》第 8 條第 3 款：

“Parties should enhance understanding, action and support, including through the Warsaw International Mechanism, as appropriate, on a cooperative and facilitative basis with respect to loss and damage associated with the adverse effects of climate change.”

這次在埃及開會，烏俄戰爭、全球通膨與無可遏止的天災人禍，逐步堆疊出損失與損害求償的正當性。身為受害國，巴基斯坦，正是發展中國家最大氣候談判集團——G77 and China——2022 年的輪值主席。主辦國埃及也重申損失與損害的急迫性，必須在此次非洲氣候峰會對發展中國家作出交待。聯合國秘書長 António Guterres 鄭重強調，「溫室氣體排放與日俱增，全球氣溫持續上升，地球正快速接近氣候不可逆轉的臨界點。我們腳踩著油門，正駛向

極端氣候地獄之路」，呼籲在 2050 年之前達成全球淨零排放，「若無法達成氣候團結公約（Climate Solidarity Pact），剩下的就是集體自殺公約（Collective Suicide Pact）。」

## 損失與損害基金

損失與損害已經成為國際氣候談判中氣候減緩，氣候調適以外的第三支柱。損失與損害議題同時受到發展中國家與工業化國家的重視，並已列入 COP27 議程。重點是，誰來買單？

原則上，工業發達國家理解也不反對損失與損害的補助機制。但不願落入「賠償」（compensation）與「法律責任」（liability）的無底黑洞。從條約內容來看，損失與損害到現在還沒有正式的定義。金額估算上，經濟的損失與損害還可以估計，非經濟的損失與損害如海岸消逝，文化消失，目前仍難以計算。至於管理機制，到底是由現有的基金來管理——例如世界銀行、全球環境基金（Global Environment Facility, GEF）、綠色氣候基金（Green Climate Fund, GCF）？還是新設專款專用的基金管理委員會？其中最懸而不決的辯論則集中在誰來出錢？誰是補助對象？

捐贈者以及受助者的資格確立，始終是個兩難困境。捐贈者的捐助必須是針對損失與損害所挹注的新款項，不能用現有的援外基金來搪塞，也不能用氣候減緩／調適基金來抵算。受助國的資格辯論更是大會延宕的主要原因。以經濟發展單一指標所定義的「發展中國家」，並不適用於氣候排放國家分類光譜。特別是仍屬於發展中國家的新興排放大戶，如中國、印度、印尼，以及中東產油國家如卡達、科威特等人均排放大戶，是否還能列為受助者？

談判延長期間，COP27 主席 Sameh Shoukry 特別強調，這是非洲國家集體發聲的歷史時刻，也是見證全球氣候行動的關鍵時刻，需要針對損失與損害做出具體決議。辯論撐到最後一刻，受助國資格加上了附帶條件，必須是氣候特別脆弱（particularly vulnerable）國家，而非泛指所有發展中國家。巴基斯坦氣候部長 Sherry Rehman 即時發言指出，損失與損害基金不是作慈善，「而是建構我們共同未來的頭期款，實現氣候正義的頭期款」，歐盟、英國隨之附

議。丹麥首先允諾樂捐 1 億丹麥克朗（相當於 13.5 百萬歐元）。接續同意出資的還有加拿大、德國、紐西蘭和蘇格蘭。回顧整個談判過程，從理念、風險、氣象災害、人道救援、人權落實、補助求償到成立基金，這樣一路走來，氣候行動網絡 COP27 代表 Tasneem Essop 在會場上慷慨發言：「沒有人權，何來氣候正義？我們尚未被擊敗，我們也永遠不會被擊敗」。這是國際氣候談判第一次正面回應了損失與損害課題，成立補助基金。

## 展望 COP28

媒體普遍認為，成立「損失與損害基金」是 COP27 的關鍵突破。發達國家將向氣候脆弱國家支付費用，補助氣候變化所造成的經濟損失。只是，基金目前停留在一個名詞，內容不明。補助資格、受助額度、審核標準、管理機構與查核機制等運作細節都還沒有確定。FCCC 秘書處已經成立「過渡委員會」（Transitional Committee）討論基金的執行細項。此委員會特別關注南北競合的緊繃關係，刻意設計由 10 位工業國家，14 位發展中國家與小島國家代表組成。將在 2023 年 11 月 COP28 杜拜氣候峰會的時候，向大會回報推動策略與執行細節。

工業發達國家大量使用化石燃料，取得今日的經濟成長，而發展中國家的生存排放與發展途徑卻受到排碳限制。1992 年氣候變化綱要公約提出「共同但有區別的責任原則」，確立工業發達國家領先減量的歷史責任。2007 年，損失與損害第一次出現在印尼《峇里行動計畫》（Bali Action Plan）的條文。2013 年，成立損失與損害工作小組，即「華沙國際機制」。2015 年《巴黎協定》前言，明確載明了氣候人權所保護的對象。協定第 8 條還認知到避免 / 降到最低 / 直面處理損失與損害的重要性（recognize the importance of averting, minimizing and addressing loss and damage associated with the adverse effects of climate change）。2022 年，埃及「夏姆錫克行動計畫」，築基於非洲土壤，針對無可避免的氣候損失與損害，終於成立了專責的補助基金。從國際氣候條約的觀點來看，這三十年來，氣候正義的路程真的是迂迴又漫長。

今年（2023）年底的氣候峰會將移師中東，主辦國為阿拉伯聯合大公國，會議地點設在杜拜。作為石油輸出國家組織的重要成員國，COP28 的主席將

由工業與科技部長 Sultan Al Jaber 擔任。他同時也是全球油氣產業，Adnoc 能源公司的執行長，以及 Masdar 再生能源公司的創辦人。英國《衛報》報導指出，COP28 將強調公私協力、企業參與、創新投資、碳捕捉與儲存等技術合作。訪問文稿的標題：「商業操作與心態」(business mindset)，或將成為 COP28 的主旋律。不少 NGO 與智庫已經在質疑公司 CEO 與 COP 主席的分際。

面對國際氣候談判，台灣的角色在哪裡？多年來，台灣以非政府組織 / 觀察員的身份參與峰會。雖然不能出席閉門談判，但可以參加開 / 閉幕會議，舉辦邊會，設立展示攤位，參與會場與會外的 NGO 倡議活動，並與邦交 / 友善國家就近進行雙邊晤談。藉由 COPs 這個氣候談判平台，建議台灣持續深化國際參與，採取以議題為導向的合作契機。損失與損害基金，也是我們關心氣候人權的頭期款，值得配置資源，長期追蹤。

# COP27 Adopts a Historical "Loss and Damage" Fund for Climate Disaster in Developing Countries

Ho-Ching Lee

Professor, Center for General Education, National Central University

## Abstract

The impacts of climate change are causing loss and damage across the world. Many of the adversely affected countries and communities experiencing severe loss and damage have contributed little to global greenhouse emissions, and typically have low technical and financial capacity to address it.

In the UN climate change negotiations, loss and damage is now recognized as an increasingly important and urgent issue by developing and developed countries alike. Many developing countries stress the scale of climate finance and the exigency of funding arrangement. At the same time, many developed-countries risk becoming legally liable to provide vast sums in financial compensation.

At COP27, three decades after such an idea was first proposed by Alliance of Small Island States, loss and damage finance was finally prioritized and added on the agenda. A new climate pact was agreed upon, including a historical loss and damage fund to pay for damage recovery and offset economic losses for particularly vulnerable countries. This comes after a year of devastating climate change-related disasters, from severe floods in Pakistan to the prolonged drought in East Africa. A transitional committee was established to work out implementation details of this fund. Debates over how to get it up and running will following in the following years.

## Keywords

COP27, Paris Agreement, climate change negotiations, loss and damage, loss and damage fund, liability, climate compensation, particularly vulnerable countries

