

# 论《联合国气候变化框架公约》下相关法律文件的地位与效力

——兼论对我国气候外交谈判的启示

戴宗翰\*

**摘要：**本文解读《联合国气候变化框架公约》框架下所产生的法律文书的法律地位，并解读“决议文”属于《公约》内部行政规范的临时性文件；《京都议定书》属于落实《公约》目标下的法律附属文件，以及2015《巴黎协定》可视为类似《公约》框架下之执行协定。这样的法律解读有助于我国在气候外交谈判上和 Related 实践中对相关文件法律地位的认识，剖析2015《巴黎协定》生效条件及其对我国在气候外交谈判上的启示。本文认为2015《巴黎协定》采取批准国数目为主，温室气体排放量为辅之综合计算模式，此在外交意蕴上更将凸显我国的签署及批准对2015《巴黎协定》之生效与否具备举足轻重的地位，从而提出我国在后续全球气候变化会议的外交谈判中，有关减缓、适应、损失与损害补偿、资金援助、能力建设以及技术促进机制议题上，理应掌握更多话语权。

**关键词：**《联合国气候变化框架公约》 《京都议定书》 《巴黎协定》 国家自主贡献

## 一 问题的提出

《联合国气候变化框架公约》(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) (以下简称《公约》)<sup>①</sup> 于1994年生效，截止至2016年，缔约国会议 (Conference of Parties, COP) (以下简称COP) 已召开22次会议。目前《公约》谈判框架下已出台诸多法律文书，包括历届COP会议的决议文 (Decision)、《京都议定书》(Kyoto Protocol) 以及2015年《巴黎协定》(2015 Paris Agreement)。上述这些法律文书名称的多元性与多样化，甚至不乏以国际法

\* 山东大学法学院副教授。本文为山东大学基本科研业务费专项资金资助；国家电网公司2016年总部科技项目《全球能源互联网构建中宏观战略关键问题研究》，子课题《全球能源互联网的法律制约与契机》(编号：SGSDDK66KJJS1600067) 阶段性研究成果。

① 《联合国气候变化框架公约》已于1994年3月21日生效，全球已有195个国家正式批准该《公约》。《公约》文本取自：[http://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf)，最后访问时间：2016年12月6日。

上非常见条约的名称如“协定”“宣言”来呈现,<sup>①</sup> 导致外界误解亦或无从精确厘清《公约》谈判框架下所产出法律文书的法律地位。

在全球 196 个缔约方及 2 个观察国代表之参与见证下, 2015 年 11 月 30 日至 12 月 12 日《公约》于巴黎召开第 21 届缔约国会议(以下简称 COP21), 本次会议最主要成果分别为“巴黎决定”(Paris Decision) 与《巴黎协定》签署文本。其中《巴黎协定》说明了各缔约方在 2020 年后所必须履行的新承诺; 而“巴黎决定”则筹划了各缔约方在 2020 年之前所欲展开的行动。<sup>②</sup> 我国签署且批准 2015《巴黎协定》后, 除每五年提送一次“国家自主贡献”(Nationally Determined Contributions, NDCs) 文件外,<sup>③</sup> 在作为全球主要排碳大国并履行国际责任与义务之前提下, 于国际层面仍需应对后续《公约》以及《巴黎协定》缔约国会议的平行双轨谈判, 在国内层面则更需要调整我国低碳政策路线(roadmap policy of low-carbon),<sup>④</sup> 以呼应及落实《公约》与《巴黎协定》义务。

在上述背景之下, 本文主要厘清下述两个问题: 第一, COP 会议的决议文、《京都议定书》以及《巴黎协定》的法律地位与效力及其与《公约》关系为何? 第二, 《巴黎协定》的生效条件及其外交意涵为何? 在本文的脉络铺陈下, 这两类问题的厘清将获得正面的成果, 希有助于相关人士在法律上更好地理解《公约》运作框架及其法律文书的地位, 同时更清楚地认识《巴黎协定》对我国在国际谈判与国内政策适应上(adaptation) 的影响。

## 二 决议文的法律地位

《公约》第 2 条规定: “本公约以及缔约方会议可能通过的任何相关法律文书的最终目标是……防止气候系统受到危险的人为干扰的水平……”<sup>⑤</sup> 这里所指的“法律文书”是广义的, 既包括每一届 COP 会议产出的“决议文”、又包括《京都议定书》以及《巴黎协定》。其中, “决议文”的名称具有多样性。通过实践可知, 其在法律属性上趋近于缔约方为落实《公约》所形成的内部行政规范, 且各缔约方在道德上有遵守的义务。

① 国际法上条约有许多不同的名称, 但不管一个条约用什么名称, 它在国际法上的效力都是一样的。不过, 判断一个文件是否为条约, 却不能仅凭名称, 还是必须要查考文件的内容来判定。一般常见条约的名称有: 条约、公约、议定书、协定、补充协定、议事纪录、规约、宣言、临时协定、换文及办备忘录等。邱宏达: 《现代国际法》, 台北三民书局出版 2014 年版, 第 182—188 页。

② *Adoption of the Paris Agreement, Proposal by the President, Draft decision -/CP.21 (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1)*, 30 November to 11 December 2015, available at: UNFCCC website, <http://unfccc.int/files/home/application/pdf/decision1cp21.pdf> (last visited December 6, 2016).

③ 我国已于 2015 年 6 月 30 日提交《中国国家自主贡献》文件。《中国国家自主贡献》, 中国气候变化信息网, <http://www.ccchina.gov.cn/archiver/ccchinaen/UpFile/Files/Default/20150701085931838916.pdf>, 最后访问时间: 2016 年 12 月 6 日。

④ 欧盟是投入因应气候变化最力的区域, 而在近 20 年来深刻了解因应挑战之不易后, 已然舍弃短线的政策思路, 将 2050 年作为施政期限, 并以经济框架之调整或形塑为核心, 提出“2050 低碳经济路线蓝图”(Roadmap for moving to a low-carbon economy in 2050) 的政策。欧盟所提出的相关政策成果可参见下列书籍: Roger Street, Martin Parry, Jesse Scott, Daniela Jacob and Tania Runge, *A European Research and Innovation Roadmap for Climate Services* (EU: Luxembourg, 2015)。

⑤ UNFCCC Article 2 states: The ultimate objective of this Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention……

从法律关系上观察,在《公约》目标明确的前提下,每一届COP会议都会产出“决议文”,而“决议文”的主要目的往往系通过诸多“机制”来完备《公约》的运作。第一个例子如COP1会议于1995年通过的“柏林授权”(Berlin Mandate),此“决议文”意在起草《议定书》的内部行政规范。因此“柏林授权”成立“柏林授权特设小组”(Ad hoc Group on the Berlin Mandate, AGBM)此“小组”用以起草一项议定书,以便在COP3会议中通过。随后1997年COP3会议如期通过《京都议定书》;而根据《京都议定书》前言所提及的:“按照《公约》缔约方会议第一届会议在第1/CP.1号决议中通过的‘柏林授权’,兹协定如下。”<sup>①</sup>换言之,1995年通过的“柏林授权”就是为完成1997年的《京都议定书》而产生,而“柏林授权”所成立的“柏林授权特设小组”就是一种工作小组(机制),藉由工作小组建此平台来完成各缔约方后续工作的协调与谈判。由此也可验证,在法律关系上,“柏林授权”类似于《公约》内部的行政规范,决定要成立哪种机制,要完成哪种目标,属于一种临时性文件的性质,故待COP3拟议《京都议定书》后,“柏林授权”自然就完成其阶段性任务。第二个例子如COP2会议曾于1996年通过“日内瓦宣言”(The Geneva Ministerial Declaration),该“决议文”要求订立具法律拘束力的目标与减排规范,也可将这些规范视为起草《京都议定书》谈判标准的前置作业。由此模式可知,COP会议谈判有一明显的特性与规律,即人类在应对气候变化挑战的路径下,除了某几届缔约方会议直接制订出具有法律拘束力的法律文书外,每一届COP会议所产生的“决议文”之目的,都是在围绕建立谈判工作小组、谈判路径或谈判目标等“机制”上,以便促成制订最终具法律拘束力的法律文书。所以,“决议文”在法律地位上,类似于缔约方为落实《公约》所形成的内部行政规范,是具有阶段性目标的临时性文件。

从法律拘束力上观察,此“决议文”在实践中是否具有法律拘束力则相对模糊。但在理论上,《公约》作为一个具法律拘束力的文件,每年COP会议所产出的“决议文”对缔约方自然有拘束力。<sup>②</sup>另外,《公约》第7条第2款特别赋予COP会议的权利及义务规范为:“应定期审评本公约和缔约方会议可能通过的任何相关法律文书的履行情况……作出……所必要的决定……”<sup>③</sup>换言之,COP会议有权审评相关“法律文书”并作出必要的“决议文”,这些都在法律层面上明确说明,在《公约》框架下“决议文”有被遵循的义务。但是在实践上,由于这些决议文在内容上的用语并不精确(precise),因而无从显示法律上拘束的意图,此外在法律程序上许多决议文产出是采取非正式协商方式,<sup>④</sup>无须送交各缔约国立法机关通过,也无须刊登在缔约国条约汇编中,故无从产生契约性义务。纵使有开放缔约国间签署的动作或仪式,严格说来,仍属于仅具

① Kyoto Protocol preamble states: Pursuant to the Berlin Mandate adopted by decision 1/CP.1 of the Conference of the Parties to the Convention at its first session, ……

② 国际习惯法规定条约具有拘束力,且《维也纳条约法公约》(1969 Vienna Convention on the Law of Treaties)第26条规定:“凡有效之条约对其各当事国有拘束力,必须由各该国善意履行。”Robert Jennings and Arthur Watts, *Oppenheim's International Law*, Vol. 1, Parts 2-4, (Harlow, Essex, England: Longmans Group UK Limited, 9<sup>th</sup> ed., 1992), p. 1206.

③ 《公约》第7条第2款内容为:“缔约方会议作为本公约的最高机构,应定期审评本公约和缔约方会议可能通过的任何相关法律文书的履行情况,并应在其职权范围内作出为促进本公约的有效履行所必要的决定。”

④ 例如2001年COP6第二会期于德国波恩举行,此次会议经过各国非正式之协商,最后通过《波恩协定》,对《议定书》中争议多时之议题作出明确界定。Christiaan Vrolijk, “The Bonn Agreement – The World agrees to leave the US on the sideline,” pp. 1 – 4, available at CHATHAM HOUSE website, <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/bonnagreement.pdf> (last visited December 6, 2016).

道德性而不具法律拘束力的软法（soft law）性质，<sup>①</sup>即使缔约国未遵守“决议文”内容，如资金提供、技术转让等履约机制，也不会导致缔约国间的任何违约制裁。

从目的性上观察，历届 COP 会议决议文之目的皆在于，凝聚缔约国进行工作事项以此推动其政治意向表达。此“工作事项”伴随每一届 COP 会议目标的不同而有所不同。从整体上观察，这些决议文有建立谈判工作小组、谈判路径或谈判目标等“机制”（例如柏林授权、布宜诺斯艾利斯行动计划、峇里行动计划、德班平台等），也有厘清已通过的《京都议定书》相关问题（例如决定京都机制、技术移转、土地利用与林业等执行规范），也有持续性努力透过缔约国共识，推进《巴黎协定》拟议（例如利马气候行动呼吁），未来更会为落实延续 2020 年后人类气候行动而在《巴黎协定》基础上产出一系列决议文。因此，无论“决议文”名称为何，其属性都是缔约方为落实《公约》所形成的内部行政规范，而各缔约方在道德上有遵守的义务。表一为 COP 会议主要决议文一览表。

表一 COP 会议主要决议文一览表

历届会议	决议文
1995 年 COP1	柏林授权 (Berlin Mandate)
1996 年 COP2	日内瓦宣言 (The Geneva Ministerial Declaration)
1998 年 COP4	布宜诺斯艾利斯行动计划 (The Buenos Aires Plan of Action)
2001 年 COP7	马拉喀什协定 (Marrakech Accord)
2002 年 COP8	德里部长宣言 (Delhi Ministerial Declaration)
2007 年 COP13	峇里行动计划 (Bali Action Plan)
2009 年 COP15	哥本哈根协定 (Copenhagen Accord)
2010 年 COP16	坎昆协定 (Cancun agreement)
2011 年 COP17	德班平台 (Durban Platform)
2012 年 COP18	多哈门径 (Doha Climate Gateway)
2013 年 COP19	华沙机制 (Warsaw Mechanism)
2014 年 COP20	利马气候行动呼吁 (Lima Call for Climate Action)

资料来源：作者自行整理。

### 三 议定书的法律地位

#### （一）《京都议定书》的法律地位<sup>②</sup>

相较于其它名称之决议文，《公约》赋予议定书特殊的法律地位，因为《公约》第 17 条规范议定书 (Protocol) 之通过、拟议、生效等方式。换言之，在法律关系上，《公约》作为母法本身已赋予议定书作为附属《公约》附件之性质。

① 软法通常采用原则性或广泛性的用语，而被认为太不确定，而无法产生可被执行的义务。Oscar Schachter, “The Twilight Existence of Nonbinding International Agreement”, (1977) 77 *American Journal of International Law* 296, pp. 296 – 297.

② 《京都议定书》全文取自下面 UNFCCC 网站链接：<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>，最后访问时间：2016 年 12 月 6 日。

从法律关系的附属性观察,《京都议定书》第27条第3款规定:“退出《公约》的任何缔约方,应被视为亦退出本议定书。”这里把《公约》跟《京都议定书》缔约国捆绑在一起,显示缔约国退出母法的同时,自然退出母法下的法律附属文件;再者,议定书名称相比条约、公约或专约来说不正式,故不采用国家元首(heads of States form)的形式来缔结,<sup>①</sup>例如《京都议定书》附件B的缔约方就是以国家间的名义(inter-State form)来缔结;最后,《京都议定书》的英文全称为《联合国气候变化框架公约下的京都议定书》(Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change)。上述这些观察都可看出,《京都议定书》在法律本质上属于落实《公约》下的法律附属文件。

《京都议定书》虽是《公约》下的法律附属文件,但在落实《京都议定书》的目的上,仍具独立性。《公约》第17条第5款指出“任何议定书下的决定只应由该议定书的缔约方作出”<sup>②</sup>,这从母法上明显地确立了议定书在落实层面的独立性:此外《京都议定书》第24条有关“批准”以及第27条有关“退出”之规定,都凸显在法律程序上《京都议定书》需个别批准与退出的规定。《公约》缔约方不等于《京都议定书》缔约方已明确说明其本身的独立性质。<sup>③</sup>

最后,从法律拘束力来观察,《京都议定书》不同于COP会议决议文。《京都议定书》本身除具备法律拘束效力之文件形式外,也符合国际法上谈判、签署、批准、加入、生效等“条约缔结程序”。<sup>④</sup>所以,简单来说,由于《公约》赋予议定书特殊法律地位,所以COP会议通过的法律文书倘若以“议定书”为名称就必定是具法律拘束力性质的条约。

## (二)《京都议定书》目的与困境

《公约》于1992年获得通过,为落实《公约》,各国于1997年12月1日至11日在日本京都召开第三次缔约国会议(COP3)并通过了《京都议定书》。《京都议定书》前言提及“为实现《联合国气候变化框架公约》第2条所述的最终目标”。<sup>⑤</sup>由此可知,《京都议定书》之目的在于实践其母法(指《公约》)之最终目标;所以《京都议定书》属于《公约》的附属文件,但是在落实层面上具有独立的性质,因此需个别批准才具有法律拘束力。《京都议定书》于1998年3月16日开放供签署及批准,于2005年生效。

通过整体观察,《京都议定书》确定了发达国家和转型期国家减少和限制排放温室效应气体的目标,而《京都议定书》第一承诺期为2008至2012年。但此时全球落实《公约》已出现分歧并面临重大困境。首先,2011年加拿大退出《京都议定书》,日本及俄罗斯等国明确表示不参加《京都议定书》第二承诺期,而澳大利亚等国也拒绝向绿色气候基金(Green Climate Fund, GCF)注资,<sup>⑥</sup>最后《京都议定书》只适用于30多个工业化国家,其减量成果不足以抑制全球

① 国家元首形式(heads of States form)系指以国家元首,如总统、国家主席、国王或皇帝的名义缔结条约的形式,是相当庄重的形式。政治府间形式(inter-governmental form)指用政府的名义缔结,通常用于技术性或非政治性的条约。国家间形式(inter-State form)指用国家名义缔结,这种形式较常用。

② UNFCCC Article 17 (5) states: Decisions under any protocol shall be taken only by the Parties to the protocol concerned.

③ 王朝正:《关于气候变化的国际法应对分析》,载《法制与社会》2016年第1期,第252—253页。

④ Lauterpacht Oppenheim, *International Law* (London: Longmans, Green, Vol. 1, 8<sup>th</sup> ed, 1955), pp. 903 - 905. 江国青:《国际法与国际条约的几个问题》,载《外交学院学报》2000年第3期,第8—17页。

⑤ Kyoto Protocol preamble states: “...In pursuit of the ultimate objective of the Convention as stated in its Article 2, ...”

⑥ 李宗录:《绿色气候金融融资的正当性标准与创新性来源》,载《法学评论》2014年第3期,第130—137页。

温室气体排放快速成长所导致之地球升温。这些都显示出部分发达国家对于《公约》下之“共同但有区别责任”（common but differentiated responsibilities）的解读与发展中国家大相径庭。

《京都议定书》之落实已面临困境，之后 COP 会议也一直未能制订另一份具有法律拘束力的议定书，因此 COP17 会议于 2011 年 11 月 28 日至 12 月 9 日在南非的海港城市德班（Durban）召开。该次会议各国主要达成将《京都议定书》延长至第二承诺期为 2013 年至 2020 年的协定，同时各缔约国明确表示在 2015 年缔结新协定的愿望，以取代几乎宣告失败的《京都议定书》。这段期间，各国乃藉由德班平台所建构出的谈判平台来进行新气候协定谈判，并预计于 2015 年巴黎气候大会上产生全球性协定，且期待其于 2020 年生效来接替《京都议定书》第二承诺期的结束。<sup>①</sup>

#### 四 《巴黎协定》的法律地位

在《京都议定书》失败的经验下，COP 会议希望跳脱《公约》附件的法律形式，不再制定“议定书”而是重新建构一个约束全球所有国家之国际新气候协定（即 2015《巴黎协定》）。此政治共识可谓源自 2009 年 COP12 哥本哈根会议，<sup>②</sup> 后续的历届 COP 会议在议题上大致都将《巴黎协定》之推动视作谈判目标之一，而且记取《京都议定书》的教训，过去“由上而下”之强制减排思维在《巴黎协定》随之改变。《巴黎协定》期待架构一个“由下而上”的国际气候制度，藉由缔约国自提“国家自主贡献”的模式让《巴黎协定》缔约方自主做出应对气候变化行动承诺，同时也为各国履行气候责任提供空间。<sup>③</sup>

从法律关系观察，《巴黎协定》可视作类似《公约》框架下之执行协定（Paris Implementing Agreement Under the UNFCCC），<sup>④</sup> 它并非附属《公约》的法律文件，而是在《公约》谈判框架下产生的具独立性质的法律文件。之所以作此安排，主要是希望《巴黎协定》不要步《京都议定书》作为《公约》附属文件而失败的后尘，所以从许多地方可以看出，《巴黎协定》想要强化其

① 德班平台旨在构筑一个新的全球谈判，依 COP17 第 1/CP.17 号决定第 4 点，德班平台应争取尽早且不迟于 2015 年完成工作，以便于 COP21 大会上通过“议定书、另一法律文件或某种有法律约束力的议定结果”，并使之于 2020 年开始生效并付诸执行。Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011 (FCCC/CP/2011/9/Add.1), p.2, available at: UNFCCC website, <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf> (last visited December 6, 2016).

② David Hunter, “Implications of the Copenhagen Accord for Global Climate Governance”, (Winter 2010) 10 *Sustainable Development Law & Policy* Issue 2, Article 5, pp. 5–6.

③ 缔约国自提“国家自主贡献”是《巴黎协议》的基础，这是一种由各国依据各自之意愿与能力提出国家减排自订贡献的方案，属于“由下而上”的排放减量架构。至 2015 年 COP21 会议结束，《公约》196 个缔约方中，共提交 160 份“国家自主贡献预案”，且根据欧盟执委会“全球大气研究排放资料库”（Emission Database for Global Atmospheric Research, EDGAR）统计，已提交的“国家自主贡献预案”占 2012 年全球温室气体排放约 96.8%。UNFCCC: INDCs to slow down emissions’ growth but more action needed (October 30, 2015), available at *Climate Policy Observer* website, <http://climateobserver.org/unfccc-indcs-to-slow-down-emissions-growth-but-more-action-needed/> (last visited December 6, 2016).

④ 在法律地位上，UNFCCC 秘书处在谈判文本草案上，有关 COP21 “巴黎决定”（Paris Decision）之决议文第一点，就将 2015 年《巴黎协定》视作《公约》框架下之执行协定的文字列上，只是最后缔约方为强调《巴黎协定》独立性，故未将相关文字置于最后通过版本。Draft Agreement and Draft Decision on workstreams 1 and 2 of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhance Action, prepare by Work of the ADP contact group (19–23, October 2015), Bonn, Germany, Draft Decision, I, p. 32.

作为独立法律文件之性质。例如《巴黎协定》英文全称就是《巴黎协定》(Paris Agreement),不同于《京都议定书》的英文全称为《联合国气候变化框架公约下的京都议定书》,从名称上就刻意凸显《巴黎协定》的独立性质。再就《巴黎协定》第20条1款规定来看,只有《公约》缔约国才可签署《巴黎协定》,<sup>①</sup>因此《公约》缔约国不等同于《巴黎协定》缔约国,也凸显出《巴黎协定》是一个需单独签署、批准的法律文件。只是,倘若《公约》缔约国未签署《巴黎协定》,根据《巴黎协定》第16条2款规定,《公约》缔约国未来仍可以观察员(observer)身份参与《巴黎协定》下之任何会议,这又串起《公约》缔约国与《巴黎协定》间的连结。<sup>②</sup>最后,也是不同于《京都议定书》的设计,就是《巴黎协定》透过更明确的“促进执行”机制(mechanism to facilitate implementation)来凸显其独立执行力。为强化《巴黎协定》落实减排之执行力,避免《京都议定书》作为附属《公约》法律文件而欠缺附属执行机构之缺憾,《巴黎协定》第15条第1款规定建立一个机制,以促进执行和遵守《巴黎协定》的规定;<sup>③</sup>另第16条4款提供成立附属机构(subsidiary bodies)之可能性;<sup>④</sup>第19条第1款则通过未来的缔约方会议,进一步明确此种附属机构或安排所要行使的职能。<sup>⑤</sup>上述这些“促进执行”机制的设立可确保后续落实《巴黎协定》之谈判,如“国家自主贡献”之审查,以及第一承诺期结束后之全球应对方式不需再回归《公约》缔约国大会来谈判,而改由《巴黎协定》缔约国来独立决定,藉此更确立《巴黎协定》的独立性。

从法律拘束力观察,《巴黎协定》第20条指出,本协定将从2016年4月22日至2017年4月21日开放《公约》缔约国签署及批准程序,<sup>⑥</sup>其单独法律批准程序就可说明《巴黎协定》已具备国际法上“条约缔结程序”法律拘束效力之文件形式。另从《巴黎协定》内容有创设缔约国权利及义务之情况观察,有关减排“单边措施”(unilateral measures)部份,即赋予发达国家除考虑公平、共同但有区别责任等基本原则外,仍需提供发展中国家财务(第9条)、<sup>⑦</sup>技术与转移(第10条)、<sup>⑧</sup>能力建构(第11条)<sup>⑨</sup>以及行动透明度(第13条)<sup>⑩</sup>的法律责任。

① Paris Agreement Article 20 (1) states: “This Agreement shall be open for signature and subject to ratification, acceptance or approval by States and regional economic integration organizations that are Parties to the Convention…”

② Paris Agreement Article 16 (2) states: “Parties to the Convention that are not Parties to this Agreement may participate as observers in the proceedings of any session of the Conference of the Parties…”

③ Paris Agreement Article 15 (1) states: “A mechanism to facilitate implementation of and promote compliance with the provisions of this Agreement is hereby established.”

④ Paris Agreement Article 16 (4) (a) states: “Establish such subsidiary bodies as deemed necessary for the implementation of this Agreement; and…”

⑤ Paris Agreement Article 19 (1) states: “…The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement shall specify the functions to be exercised by such subsidiary bodies or arrangements.”

⑥ Paris Agreement Article 20 (1) states: “This Agreement shall be open for signature and subject to ratification, acceptance or approval by States and regional economic integration organizations that are Parties to the Convention. It shall be open for signature at the United Nations Headquarters in New York from 22 April 2016 to 21 April 2017…”

⑦ Paris Agreement Article 9 (1) states: “Developed country Parties shall provide financial resources to assist developing country Parties with respect to both mitigation and adaptation in continuation of their existing obligations under the Convention.”

⑧ Paris Agreement Article 10 (6) states: “Support, including financial support, shall be provided to developing country Parties for the implementation of this Article, including for strengthening cooperative action on technology development and transfer at different stages of the technology cycle…”

⑨ Paris Agreement Article 11 (3) states: “…Developed country Parties should enhance support for capacity-building actions in developing country Parties.”

⑩ Paris Agreement Article 13 (15) states: “Support shall also be provided for the building of transparency-related capacity of developing country Parties on a continuous basis.”

综上可知,《巴黎协定》并非《公约》附属文件,所以严格来说,不能像《京都议定书》般解释,将《公约》视作是《巴黎协定》的“母法”。但《巴黎协定》的签署毕竟是为了有效落实《公约》的终极目标,所以在《公约》谈判框架下所达成之《巴黎协定》,事实上又与《公约》间维系了“脐带关系”,此“脐带关系”可从《巴黎协定》第1条有关名词沿用《公约》定义如“减排”(mitigation)、“适应”(adaption)“损失与损害”(lost and damage)等,<sup>①</sup>以及第24条有关争端机制部份沿用《公约》14条来处理等处来验证。<sup>②</sup>因此《公约》与《巴黎协定》两者都是独立且具法律拘束力的法律文件,属平行关系,但在立法设计上因维系了“脐带关系”,故《巴黎协定》在性质上更趋近于类似《公约》框架下之执行协定。

## 五 《巴黎协定》生效的法律条件

COP21会议谈判文本第18条曾针对《巴黎协定》生效条件中,有关采取条约批准国数目或批准国碳排计算之态样,进行过三种不同模式的讨论。<sup>③</sup>若从国际法视角分析,1969年《维也纳条约法公约》(Vienna Convention on the Law of Treaty)并未就实质规范提供一个条约生效方式之态样选择。所以采取批准国数目为基准,或是以批准国温室气体排放量为基准,甚至采取两者综合基准之计算方式,在法律上都不能算是违反国际法。<sup>④</sup>惟有在实践上,国际公约(或是其它环境公约)之生效通常以批准国数量计算。以下即根据COP21会议谈判文本第18条,所曾经讨论过的三种条约生效模式之情况进行优劣比较。

### (一) 单纯批准国数量计算

在《巴黎协定》有关批准国计算问题上,采取批准国数量计算,其优点在于符合一般国际实践惯例,缺点在于倘批准国多为小国,或是碳排实体较小的国家,即使达到三分之一或是更多批准国数目,而批准国“国家自主贡献预案”之减缓碳排加总量不大之情况下,可能对达到限制全球升温1.5度或2度之终极目标来说,仍难以达成。<sup>⑤</sup>

① Paris Agreement Article 1 states: “For the purpose of this Agreement, the definitions contained in Article 1 of the Convention shall apply…”

② Paris Agreement Article 24 states: “The provisions of Article 14 of the Convention on settlement of disputes shall apply mutatis mutandis to this Agreement.”

③ Draft Agreement and Draft Decision on workstreams 1 and 2 of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhance Action, prepare by Work of the ADP contact group (19-23, October 2015), Bonn, Germany, Article 18, p. 29.

④ 国际公约对于条约生效实质要件之规范可参考1969年《维也纳条约法公约》第46条至53条有关规定。然而,其规定主要涉及三大面向:第一,条约不违反当事国国内法上关于缔约权限的限制;第二,当事国表示同意时,并无错误、诈欺或对其代表贿赂或胁迫之情形;第三,条约的内容并未违法。在述这三大要件符合之前提下,条约即发生国际法上之效力。《维也纳条约法公约》全文可取自联合国网站: [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1\\_1\\_1969.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf), 最后访问时间:2016年12月6日;刘勇:《条约缔结程序与入世议定书法律性质辨析》,载《环球法律评论》2014年第2期,第6—19页。

⑤ 根据COP21所通过的决议文“巴黎决定”(Draft Decision-/CP.21)前言即明确表示:“将全球平均温度升幅控制在2度C以内并继续争取…在1.5度C而需要的总合排放路径。”Adoption of the Paris Agreement, Proposal by the President, Draft decision-/CP.21 (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1), 30 November to 11 December 2015, p. 2.



## （二）单纯碳排放量计算

倘若《巴黎协定》单独采取温室气体排放量计算作为生效条件，优点在于协定的通过代表缔约国“国家自主贡献”之减缓碳排加总量是可预期的，避免过去《京都议定书》第二期承诺期因批准国不多所导致的碳排总量不足之失败经验；<sup>①</sup> 缺点在于《巴黎协定》是否通过，某种程度将取决于少数排碳大国或国家联合体，如我国、美国、欧盟以及俄罗斯。多个碳排小国表态批准也敌不过一个排碳大国的反对，此将形成“票票不等值”之情况，也违反国际法上国家主权平等的基本原则。<sup>②</sup>

同时，倘若采取此种计算方式，也必须思考根据《巴黎协定》第28条，有关缔约国退出后所可能导致之终止及停止施行之潜在性问题。根据1969年《维也纳条约法公约》第55条规定：“多边条约当事国减少至条约生效所必需之数目以下，除条约另有规定外，多边条约并不因其它当事国数目减少至生效所必需之数目以下而终止，”<sup>③</sup> 倘若未来《巴黎协定》因诸多因素，导致诸多缔约国退出，致使缔约国“国家自主贡献”之减缓碳排总量大幅降低而明显成为一个仅具实名、却无法达成目标之“空壳协定”时，《巴黎协定》缔约国大会届时将面对两项抉择：

第一选项，是否仍旧守着毫无意义的协定“空壳”而压根不考虑《巴黎协定》终止施行问题；第二选项，倘若考虑终止毫无意义的“空壳”协定，则《巴黎协定》就必须考虑终止问题及终止计算方式的问题，例如，终止施行要采取以碳排计算或是缔约国计算的问题。然而，事实上，终止实施问题在《巴黎协定》第28条中并未提及。<sup>④</sup> 目前看来，笔者认为有关终止施行问题，《巴黎协定》选择了上述第一个选项。这在某种程度上，似乎表达了全球对于遏止地球升温的承诺和只许成功不许失败的决心，但另一方面，倘若面对大量缔约国退出时，守着毫无意义的“空壳”协定也可能成为该协定的一种隐忧。

最后，采取温室气体排放量计算来作为生效条件计算方式，若以中国立场来看，作为发展中国家集团之首，又为碳排大国，我国加入与否自然将成为《巴黎协定》通过与否之关键。在为主要大国拉拢的前提下（尤其是欧盟国家）我国在无形中也增加更多可能之外交谈判筹码。

## （三）综合计算模式

综合计算模式就是采取以批准国数目为主，温室气体排放量为辅的批准方式。例如，采取三分之一或更多批准国通过首先是必要的生效门槛，但同时也要计算批准国“国家自主贡献”之减缓碳排加总量是否可达到限制全球升温1.5度或2度之终极目标。若能达成目标值即生效，若

① 张晏瑜：《论航运业碳减排的国际法律义务与我国的应对策略》，载《当代法学》2014年第6期，第41—50页。

② 曾文革，冯帅：《巴黎协定能力建设条款：成就、不足与展望》，载《环境保护》2015年第24期，第39—42页。

③ 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties Article 55 states: “Unless the treaty otherwise provides, a multilateral treaty does not terminate by reason only of the fact that the number of the parties falls below the number necessary for its entry into force.”

④ Paris Agreement Article 28 states:

1. At any time after three years from the date on which this Agreement has entered into force for a Party, that Party may withdraw from this Agreement by giving written notification to the Depositary.

2. Any such withdrawal shall take effect upon expiry of one year from the date of receipt by the Depositary of the notification of withdrawal, or on such later date as may be specified in the notification of withdrawal.

3. Any Party that withdraws from the Convention shall be considered as also having withdrawn from this Agreement.

不能达成目标值则需要寻求更多排碳大国的批准或加入。而协定最后通过版本就是采取此方式,根据《巴黎协定》第21条第1款规定,需待55个以上的缔约方交存(deposit)其批准(ratification)或“正式加入”(accession)文件,且上述批准及加入方的温室气体排放量需达全球55%后的30天,该协定即刻生效。<sup>①</sup>事实上,《京都议定书》第25条也是采取此计算方式。<sup>②</sup>

此计算方式优点在于符合国家主权平等的基本原则,顾及发展中碳排小国立场,鼓励碳排小国签署批准《巴黎协定》的同时,也兼顾减缓碳排加总量之目标值与排碳大国之权重比;缺点在于为了寻求两者计算方式间之平衡,协定生效之计算方式相对复杂。

## 六 《巴黎协定》的生效及对我国外交意涵的启示

### (一) 生效条件

在生效门槛上,根据《巴黎协定》第21条第1款规定,最后采用了综合计算模式,即缔约方数目上不得少于55个《公约》缔约方为必要条件,同时碳排计算上必须高于全球温室气体总排55%,以此两项构成要件作为生效门槛。

在生效实际运作上,根据《巴黎协定》第20条第1款规定,2016年4月22日在美国纽约联合国总部举办2015年《巴黎协定》高级别签署仪式,且同时开放签署日期一年至2017年4月21日止,之后其它《公约》缔约方仍可能过“正式加入”之方式来加入。<sup>③</sup>2016年4月22日,我国已由国务院副总理张高丽担任习近平主席特使出席并签署。截至2016年5月,有174个国家,外加欧盟皆已签署《巴黎协定》。<sup>④</sup>此外,2016年9月3日我国全国人大常委会亦正式批准《巴黎协定》。<sup>⑤</sup>

在法律正式生效日期上,需有超过55个以上的缔约方批准或“正式加入”文件,且上述批准及加入方的温室气体排放量也达全球55%。截至2016年10月,联合国秘书长潘基文正式宣布,已有74个国家正式批准了气候变化《巴黎协定》,这些国家的温室气体排放量占全球总量的58.82%,因此,《巴黎协定》业于2016年11月4日正式生效。<sup>⑥</sup>《巴黎协定》赶在2016年11

① *Adoption of the Paris Agreement*, Proposal by the President, Draft decision -/CP.21 (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1), 30 November to 11 December 2015, Article 21, p. 31.

② Kyoto Protocol Article 25 (1) states: “This Protocol shall enter into force on the ninetieth day after the date on which not less than 55 Parties to the Convention, incorporating Parties included in Annex I which accounted in total for at least 55 per cent of the total carbon dioxide emissions for 1990 of the Parties included in Annex I, have deposited their instruments of ratification, acceptance, approval or accession.”

③ *Adoption of the Paris Agreement*, Proposal by the President, Draft decision -/CP.21 (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1), 30 November to 11 December 2015, Article 20, p. 31.

④ 175个缔约方详见UNFCCC网站网链接如下: <http://newsroom.unfccc.int/media/632121/list-of-representatives-to-high-level-signature-ceremony.pdf>, 最后访问时间:2016年12月6日。

⑤ 《全国人大常委会批准〈巴黎协定〉》,新华网(2016年9月3日), [http://news.xinhuanet.com/politics/2016-09/03/c\\_129268519.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-09/03/c_129268519.htm), 最后访问时间:2016年12月6日。

⑥ Landmark Climate Change Agreement to Enter into Force (October 5, 2016), available at *UN Climate Change newsroom*, <http://newsroom.unfccc.int/unfccc-newsroom/landmark-climate-change-agreement-to-enter-into-force/> (last visited December 6, 2016).

月7日至18日于摩洛哥马拉喀什 (Morocco, Marrakesh) 举行的 COP22 前正式生效, 使得这项曾被众人认为“不可能达成的协定”不仅最终通过, 而且从通过到生效历时不足一年, 成为历史上批约生效最快的国际条约之一。在政治意义上也凸显 COP21 任务完成, 以及将《巴黎协定》的生效作为传递给 COP22 使命继承的意涵, 同时也显示人类对于气候变化警讯已达到前所未有的共识。<sup>①</sup> 第一次《巴黎协定》缔约方会议预计将在其正式生效的来年, 与 2017 年 COP23 会议共同举办。<sup>②</sup>

## (二) 契机: 中国气候外交谈判筹码大增

基于《巴黎协定》签署文本最后采取综合计算模式, 此模式在法律意涵上即兼顾国家主权平等基本原则与排碳大国之权重比。根据“世界资源研究院”(World Resources Institute) 之调查, 为符合生效条件 55% 以上的全球碳排计算, 目前有三种最可能的生效组成模式 (参见下图一) 而任一种模式都排除不了四个主要碳排方, 分别是中国、美国、俄罗斯及欧盟, 甚至其中两种生效组成模式都包含中国。换言之, 有关《巴黎协定》签署文本最终是否正式生效, 我国的签署及批准在气候外交上都具有举足轻重的地位。也因此, 根据 2016 年 4 月 22 日国务院副总理张高丽于 2015《巴黎协定》高级别签署仪式开幕式上的讲话表示: “中国将在今年 9 月二十国集团杭州峰会前完成参加协定的国内法律程序。”<sup>③</sup> 这对《巴黎协定》的正式生效起了很大的作用。

再者, 2016 年 11 月 8 日, 美国共和党候选人唐纳德·特朗普 (Donald Trump) 当选美国新一任总统。鉴于特朗普在竞选期间曾多次表达当选后, 美国将主动取消 2015 年签署的《巴黎协定》, 甚至不排除未来退出《公约》。<sup>④</sup> 尤其是, 特朗普可能任命迈隆·伊贝尔 (Myron Ebell) 一位全球知名气候怀疑论者担任下一任美国环保署长,<sup>⑤</sup> 她的反暖化立场更让美国在《公约》减排目标道路上蒙上一层阴影。中国气候变化事务特别代表解振华对此曾回应表示: “无论哪个国家的领导人都应该顺应世界发展的潮流和趋势, 如果逆流而动, 老百姓不会答应, 而且这些国家经济、社会的发展也会受到影响”。<sup>⑥</sup> 美国新任总统特朗普最后是否真会取消美国于 2015 年签署的《巴黎协定》不得而知, 但美国在气候外交政策总体方向上, 仍有不确定的因素。<sup>⑦</sup> 可以确定

① 22nd Conference of the Parties to the UNFCCC (COP 22), available at *United Nations Office for Disaster Risk Reduction Website*, <http://www.unisdr.org/we/inform/events/44468> (last visited December 6, 2016).

② Eliza Northrop and Katherine Ross, “After COP21: What Needs to Happen for the Paris Agreement to Take Effect?” (January 21, 2016), available at *World Resources Institute*, <http://www.wri.org/blog/2016/01/after-cop21-what-needs-happen-paris-agreement-take-effect> (last visited December 6, 2016).

③ 《张高丽在〈巴黎协定〉高级别签署仪式开幕式上的讲话》, 新华网 (2016 年 4 月 22 日), [http://news.xinhuanet.com/politics/2016-04/23/c\\_1118712563.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016-04/23/c_1118712563.htm), 最后访问时间: 2016 年 12 月 6 日。

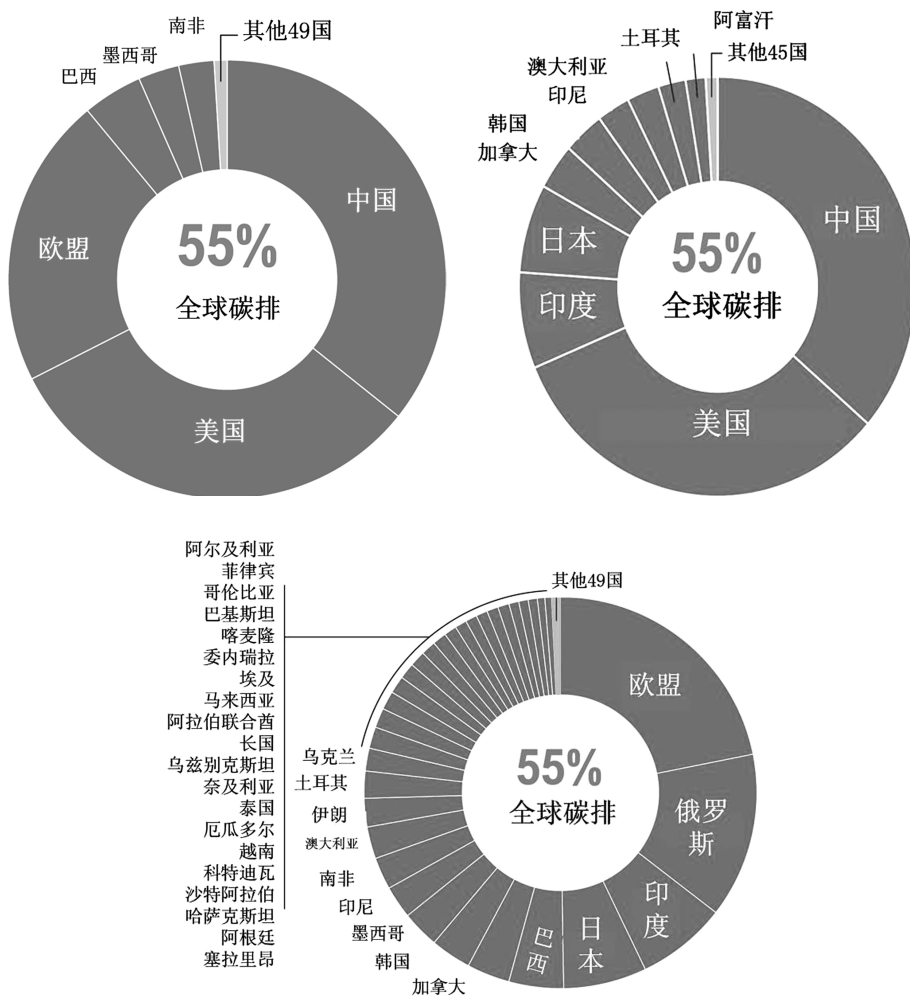
④ Arthur Neslen, “Donald Trump warned against scrapping Paris climate deal” (February 17, 2016), available at *Business Green Website*, <http://www.businessgreen.com/bg/news/2447375/donald-trump-warned-against-scrapping-paris-climate-deal> (last visited December 6, 2016).

⑤ 柴麒敏, 《奥巴马政府为何仓促发布长期低排放发展战略》, 财新网 (2016 年 11 月 18 日), <http://opinion.caixin.com/2016-11-18/101009149.html>, 最后访问时间: 2016 年 12 月 6 日。

⑥ 《解振华回应特朗普曾扬言要取消〈巴黎协定〉》, 中国新闻网 (2016 年 11 月 1 日), <http://www.chinanews.com/cj/2016/11-01/8049962.shtml>, 最后访问时间: 2016 年 12 月 6 日。

⑦ 根据特朗普竞选时期的网站以及演讲资料, 可知他对气候变化的基本立场如下: 不接受气候变化属实的科学证据; 希望美国退出《巴黎协定》。当然, 竞选期间的政治主张未见得会付诸实际行动; 而且根据《巴黎协定》规定, 禁止各国在 3 年内退出, 且有 1 年的预告期, 所以美国至少 4 年内不能退出《巴黎协定》。但如果美国直接退出《公约》, 则只需要 1 年时间。

的是,纵使美国退出《巴黎协定》,根据《巴黎协定》生效条件来看,仍不影响《巴黎协定》的生效以及法律拘束力。届时,中国作为世界主要碳排大国同时也是《巴黎协定》缔约方,我国一贯坚定加入《公约》与《巴黎协定》的外交立场,不但是维系着《巴黎协定》最终成败的关键,更成为人类对抗气候升温战役下,举足轻重的力量。这些都将大大增加我国未来在每年的COP会议以及《巴黎协定》缔约方会议的外交谈判筹码与影响力。



图一 《巴黎协定》生效国组成模式

资料来源:世界资源研究院, [http://www.wri.org/sites/default/files/uploads/Paris\\_Ratification\\_bloggraphics\\_v2-02.png](http://www.wri.org/sites/default/files/uploads/Paris_Ratification_bloggraphics_v2-02.png), 最后访问时间:2016年12月6日。

### (三) 我国应对新一轮气候外交谈判的建议

#### 1、一带一路与气候谈判

《巴黎协定》属于重大突破,但后续全球如何落实却相对空泛。站在务实的角度来看,《巴黎协定》就像人类对抗气候变化上所开的一张支票,但怎么兑现才是接下来最大的课题。就在COP22马拉喀什气候大会召开之际,美国总统当选人特朗普公布他的百日新政(new deal),其中在能源政策上,主张松绑化石能源的开采限制,大规模采用美国蕴藏的页岩油(shale oil)、

页岩气 (shale gas)、天然气、清洁煤炭等化石能源,在维持美国空气清洁的前提下,让美国取得全面的“能源独立”。<sup>①</sup> 这样的能源政策倘若执行,对美国来说等同撕毁《巴黎协定》的承诺,而在减排事项上采取消极,不作为,不支持的立场。美国的抽离在某种程度上可能会影响其他国家的群起效应,造成多国在减排事项上虚伪应对甚至后退。例如,印度就曾表示:“等生活水平跟上欧美之后再谈减排”。

对中国来说,倘若美国改变其国内能源政策,进而退出或不再积极于气候谈判事项,则会出现全球气候变化外交谈判发展上新的分水岭。预判全球气候谈判短暂期陷入混乱、已开发国家集团失去领导重心、失去方向之际,一个过去分属中国及美国不同谈判集团国家的分歧立场,转为有利中国主导全球气候变化发展的路径。此主要转变在于,相较于特朗普的高墙及保守,我国所采取“一带一路”政策则属对外开放政策。因此,本研究建议我国可以领导“一带一路”沿线大多数的发展中国家共同在抑制气候变化上做出努力,将“一带一路”政策结合绿色产业与减排作为援外、采购、建设等策略的一部分。一来可以呼应《公约》及落实《巴黎协定》最终减碳目标,二来在加速人民币国际化方面,藉由绿色资金挹注“一带一路”沿线国家,这更能在一定程度内取代、阻却美元在国际上充当的角色。换言之,中国在气候谈判、绿色资金挹注外贸上的对外开放政策,可以犹如及时雨般地填补美国的缺席,因而中国在气候变化与世界经济上的主导力及影响力会因此更上层楼。

## 2、六大重点的落实与谈判建议

《巴黎协定》的重点在于减缓、适应、损失与损害补偿、资金、能力建设与技术开发及转让六大目标,未来新一轮 COP 会议以及《巴黎协定》缔约方会议都会围绕此六大目标来落实细节与内容。2016年11月刚结束的 COP22 马拉喀什气候大会的重心,就摆在探讨如何增强行动以实现 2020年前达成上述六大目标的完成。本研究针对中国未来如何在对内落实及在对外谈判中实现六大目标,提出具体建议如下:

第一,减缓:根据《巴黎协定》第4条有关“减缓”的规范,要求各国尽快达到排放峰值,提交“国家自主贡献”报告并通报长期温室气体低排放发展战略。对此,我国已于2015年6月30日提交“国家自主贡献”报告,大体阐释我国应对气候变化行动目标为:二氧化碳排放2030年左右达到峰值并争取尽早达峰;单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降60%—65%,非化石能源占一次能源消费比重达到20%左右,森林蓄积量比2005年增加45亿立方米左右。<sup>②</sup> 因此要达成我国所自主设定2030年的“减缓”与“适应”目标,国内将有赖一套2030低碳政策路线蓝图。目前国内除坚持落实《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》外,<sup>③</sup> 在健全法律法规体系上,建议普查并修订消除贫困与饥饿、推动绿色教育、促进环境保护这些与可持续发展目标有关的法律,如《义务教育法》《妇女权益保障法》《就业促进法》《劳动合同法》《环境保护法》等,避免产生法律规范与减缓目标的落差,从在国内法律层面保障实施减缓的发展目标。在外交谈判层面,坚持减缓目标“共同但有区别的责任”原则,确保发展中国家在气候

① 《特朗普〈新政〉对能源市场将构成怎样的冲击》,百家网(2016年11月29日),<http://taoduanfang.baijia.baidu.com/article/707212>,最后访问时间:2016年12月6日。

② 《中国国家自主贡献》文件,第4页。

③ 《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》,中国气候变化信息网,<http://www.ccchina.gov.cn/archiver/ccchinaen/UpFile/Files/Default/20161013155406540495.pdf>,最后访问时间:2016年12月6日。

变化决策过程中有更大代表性和发言权。

第二，适应：根据《巴黎协定》第7条有关“适应”的规范，缔约方应建立适应能力、强化韧性与降低脆弱性的全球适应目标。在做法上，我国可持续国内既定“能源结构优化”以及“低碳产业转型”的目标，同时考量国家适应的优先顺序和需求，针对不同省份、区域来作不同规划（如某些区域适合太阳能、某些区域适合风力发电、某些区域适合水力发电）。在外交谈判层面上，基于大量资金以及国际合作的需要，考虑发展中国家缔约方的需要，我国需重新审视并要求发达国家落实《坎昆适应框架》（Cancun Adaptation Framework），让发达国家在适应能力方面的经验、科学知识及制度安排，能够有效地与发展中国家分享与合作。

第三，损失与损害补偿：根据《巴黎协定》第8条有关降低损失与损害规范，我国可依照《突发事件应对法》《地质灾害防治条例》《气象法》《森林防火条例》《道路交通安全法》等法律法规科学减灾，重点保护受灾弱势群体。按照全面规划、统筹兼顾、预防为主、综合治理、局部利益服从全局利益的原则做好防洪工作，大幅减少洪灾造成的死亡人数、受灾人数和经济损失。<sup>①</sup> 在外交谈判上，为加强各国气候变化冲击灾变的恢复能力，中国可以与发达国家合作，透过华沙国际机制（Warsaw International Mechanism）来强化各国，特别是对气候变化不利影响特别脆弱的发展中国家，在气候变化方面造成损害的了解、行动及支持。

第四，资金援助：根据《巴黎协定》第9条第3款有关资金机制的规范，发达国家应提供发展中国家减缓与适应的财务支持。对此，建议我国通过谈判推动发达国家及时、足额履行官方发展援助承诺，在2025年前募齐1000亿美元，并于2025年后在此基础上提升，加大对发展中国家的支持力度。<sup>②</sup> 并且，在尊重受援国意愿的前提下，我国与其它多双边援助方一道稳妥推进优势互补的三方合作，丰富援助方式，提升援助效果。鼓励私营部门、民间社会、慈善团体等利益攸关方发挥更大的作用。<sup>③</sup>

第五，能力建设：根据《巴黎协定》第11条所阐释的能力建设（capacity building），其目的在于加强发展中国家缔约方，特别是能力最弱国家，如最不发达国家，以及对气候变化不利影响特别脆弱的国家，让这些国家强化其应对能力。<sup>④</sup> 为此，《巴黎协定》设立“巴黎能力建设委员会”（Paris Committee capacity-building）作为管理与监督2016—2020年能力建设工作计划，其中也包括促进全球、区域、国家和次国家层次在能力建设上的合作。<sup>⑤</sup> 此一国际合作机遇恰好提供中国切入点，因此在相关能力建设议题上，建议我国可主动倡议藉由推动南南合作援助基金、中国—联合国和平与发展基金、应对气候变化南南合作基金、亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行等方式，来帮助其它发展中国家推广实施能力建设的工具和方法。如此，不但符合我国“落实2030年可持续发展议程的总体路径”中的国际合作选项，<sup>⑥</sup> 更可藉由相关能力建设工作的

① 《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》，第35页。

② *Adoption of the Paris Agreement*, Proposal by the President, Draft decision -/CP.21 (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1), 30 November to 11 December 2015, para. 54, p. 8.

③ 《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》，第17页。

④ *Adoption of the Paris Agreement*, Proposal by the President, Draft decision -/CP.21 (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1), 30 November to 11 December 2015, Art. 11 (1), p. 27.

⑤ *Adoption of the Paris Agreement*, Proposal by the President, Draft decision -/CP.21 (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1), 30 November to 11 December 2015, paras. 72-74, p. 10.

⑥ 《中国落实2030年可持续发展议程国别方案》，第16—17页。

推广,继续推进深化“一带一路”建设和国际产能合作,实现优势互补。

第六,技术促进机制:由于技术开发以及转让,可以有效改善对气候变化的防御力并减少温室气体排放,在技术开发以及转让一事上,根据《巴黎协定》第10条第3款,规范《公约》下设立的技术机制应纳入《巴黎协定》之技术机制。<sup>①</sup>对此,建议中国在《公约》或《巴黎协定》的缔约方谈判系列会议上,可主导性地抛出建立类似技术银行的方式,以此作为一个技术促进的双向平台。首先用此平台输出并帮助发展中国家科技开发并其转让、传播和推广环境友好型的技术。其次,也可用此平台向发达国家输入并展开技术转移与机制建设,例如,向发达国家学习减排技术和建立碳交易市场机制等。这将在兼顾国际社会共同利益的前提下,持续深化我国在气候议题上的主导性与影响力。

## 七 结论

为回应国际社会应对气候变化之要求,联合国于1992年通过《公约》并于1994年生效;1997年再以《公约》下的法律附属文件形式通过《京都议定书》。《京都议定书》第一承诺期为2008至2012年止,但此时部份发达国家对于《公约》下“共同但有区别责任”的解读与发展中国家大相逖庭,导致《京都议定书》之落实出现分歧及重大困境,<sup>②</sup>因此,2011年COP17会议开启“后京都时代”,该次会议各国主要达成将《京都议定书》延长第二承诺期于2013年至2020年止,同时成立“德班平台特设工作小组”(Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, ADP),藉此启动新一轮“低碳路线图”的谈判,并于2015年COP21会议上产生全球性协定以接替《京都议定书》第二承诺期的结束。<sup>③</sup>2015年COP21会议在不负全球众望的情况下通过2015《巴黎协定》,以缔约国“国家自主贡献”之减缓碳排放加总量,可达限制全球升温1.5度或2度之终极目标,来确立2020年后人类应对气候变化之路径。

在问题意识的引导下,本文厘清历届COP会议决议文之目的皆在于归纳缔约国进行工作事项推动的政治意向表达,指出无论“决议文”名称为何,在法律关系上皆属于《公约》内部行政规范的临时性文件,在法律拘束力上,基于其软法性质,各缔约方仅在道德上有遵循的义务。至于《京都议定书》,在法律关系上,它属于落实《公约》目标下的法律附属文件,但在落实《京都议定书》目的上,《公约》作为母法也确立了议定书在落实层面的独立性。在法律拘束力上,《京都议定书》除具备法律拘束效力之文件形式外,也具备国际法上的“条约缔结程序”,属于具有法律拘束力的法律文件。最后,《公约》与《巴黎协定》之间的关系,都是独立且具有法律拘束力的法律文件,属平行关系,但在立法设计上因维系了“脐带关系”,所以《巴黎协

① *Adoption of the Paris Agreement*, Proposal by the President, Draft decision -/CP.21 (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1), 30 November to 11 December 2015, Art. 10 (3), p. 27.

② 由于全球各集团国家对于《京都议定书》落实的分歧,因此早在2009年COP15会议上即达成“哥本哈根协定”,即建构新协定来取代《京都议定书》约束全球所有国家之政治共识。待2010年COP16会议达成“坎昆协定”,将COP15政治共识演变成为正式缔约国会议决议。David Hunter, “Implications of the Copenhagen Accord for Global Climate Governance”, pp. 5-7.

③ Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011 (FCCC/CP/2011/9/Add.1), p. 2.

定》可视为类似《公约》框架下之执行协定。

在有关《巴黎协定》的生效条件及对我国外交意涵的启示上，本文研究发现，《巴黎协定》生效门槛采取缔约方数目上以不得少于 55 个《公约》缔约方为必要条件，同时碳排计算上必须高于全球温室气体总排 55%。此“综合计算模式”在法律意涵上兼顾国家主权平等的基本原则与排碳大国之权重比。但是，在外交的实际操作层面，《巴黎协定》最终是否正式生效都难以排除四个主要碳排方。因此，我国对《巴黎协定》的签署及批准都具有举足轻重的地位。尤其是，在美国特朗普政府的气候外交政策不明的前提下，中国气候外交立场成了决定《巴黎协定》最终成败的关键，更是人类对抗气候升温战役下，极为重要的力量。从而，国际局势的转变，凸显出在未来新一轮《公约》与《巴黎协定》气候外交谈判上，中国将有更多的筹码与国际影响力。

综上，本文建议中国气候外交谈判遵循“落实 2030 年可持续发展议程的总体路径”中的国际合作选项，从新一轮《巴黎协定》的六大目标着手来考虑策略：首先，在减缓事项上，中国可持续坚持减缓目标“共同但有区别的责任”原则，确保发展中国家在气候变化决策过程中有更大代表性和发言权。第二，在适应问题上，建议我国重新审视并要求发达国家落实《坎昆适应框架》，让发达国家在适应能力上与发展中国家合作。第三，在损失与损害补偿方面，中国可以与发达国家合作，透过华沙国际机制来强化各国对于气候变化造成损害的了解、行动及支持。第四，在资金援助上，建议我国通过谈判推动发达国家及时、足额履行官方发展援助承诺，在 2025 年前募齐 1000 亿美元，并于 2025 年后在此基础上提升，加大对发展中国家的支持力度。第五，在能力建设议题上，建议我国可主动倡议藉由推动南南合作的援助基金、中国—联合国和平与发展基金、应对气候变化南南合作基金、亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行等方式，来帮助其它发展中国家推广实施能力建设的工具和方法。最后，在技术促进机制上，建议我国不论在《公约》，还是在《巴黎协定》的缔约方谈判系列会议上，可以主导性地抛出建立类似技术银行的方式，以此作为一个技术促进的双向平台。此气候外交谈判策略的推进不但有利于我国“能源结构优化”以及“低碳产业转型”，落实碳排的国家自主贡献目标，更可在兼顾国际社会共同利益的前提下，持续深化我国在气候议题上的主导性与影响力。

《巴黎协定》是人类应对气候变化上新的开端，我国作为世界主要碳排大国，在国际外交谈判层面有必要精确解读《公约》框架下谈判所产出法律文书的法律地位，这有利于我国 2020 年后的国际谈判与气候行动。同时，站在全人类视角，“气候变化警讯早已开始，我们必须反思，为了后代子孙环境以及人类共同利益，中国有必须承担之责任与义务”<sup>①</sup> 这句话是在气候变化冲击下，笔者一直以来的终极关怀，亦是我国作为一个崛起中的大国所应有的气度。

<sup>①</sup> 这是笔者作为气候变化的法律研究者，自主创造表达的言词。



# Analysis the Legal Status and Effect of Legal Instrument under the UNFCCC: Enlightenment to China's Diplomatic Negotiation on Climate Change Issues

*Tsung-Han Tai*

**Abstract:** This paper aims to interpret the legal status of legal instruments under the framework of United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), and to explore that the “Decision” made by Conference of Parties (COP) could be treated as “interior’s provisional regulations”. Kyoto Protocol could be treated as an annex with legal binding under UNFCCC. The Paris Agreement could be treated as of the “Paris Implementing Agreement under the UNFCCC”. The understanding of the legal interpretation for the foresaid legal instrument will facilitates China’s diplomatic negotiation and legal practices on climate issues. Focusing on the Paris Agreement itself, we find the threshold of entering into force shall meet the condition of minimum number of the “Parties” and the “gas emissions in total” which is namely “Comprehensive Calculation” in this paper. It shows China as a major gas emission country in the world not only plays a critical role to decide whether the Paris Agreement enter into force or not, but also possesses more chips in the subsequence of climate’s diplomatic negotiation, especially on the issues of “mitigation” “adaptation” “lost and damage” “financial support” “capacity-building” and “technical facilitation”.

**Keywords:** UNFCCC, Kyoto Protocol, Paris Agreement, National Determined Contributions

(责任编辑: 罗欢欢)