

氣候、貧窮與公義

聯合國氣候談判須在波茲南達成公平有效的協議

氣候變化是人類當前發展的頭號威脅，惟全球為控制地球平均溫度升幅不超過兩攝氏度而作出的努力，顯然不足。

各國必須依據歷史溫室氣體排放量多少，即有份造成氣候危機的責任，以及國家的財政能力去付諸行動，落實減排和協助世界上最貧困的人適應無可避免的氣候變化影響。

要令貧窮人和地球免受氣候危機威脅，行動刻不容緩！各國領袖務必在波茲南的氣候談判扭轉局面，將紙上談兵的分析討論，轉為實質的磋商。

撮要

對世界上最貧困和弱勢的社群來說，氣候變化是三重的致命打擊——他們不是製造問題的人；他們首當其衝，承受的負面影響最大；他們採取一些最簡單的措施去保護自己免受無莽之災傷害的能力薄弱。

不少發展中國家的貧困人民面對水災和旱災頻仍、海洋水位上升、降雨量失常和農作物失收等挑戰，生活百上加斤；如果國際氣候談判就對抗氣候變化和消滅貧窮的做法沒有進展和沒有一致的協議，貧窮人再進一步陷入水深火熱。今天，氣候變化是人類發展的頭號威脅；對很多人而言更是生死攸關的事。

波茲南須就談判重點有共識

各國政府代表將雲集波蘭的波茲南召開聯合國氣候談判，他們必須把握這次會議的時機，以去年峇里會議的共識為基礎，爭取進展。談判代表必須集中焦點和確保談判桌上的方案，在 2009 年 12 月的哥本哈根會議上最終會成為公平和完備的國際協議。為了我們的下一代和當下數以百萬計的貧窮人福祉，哥本哈根必須成為歷史的轉捩點，各國領袖須決心對抗氣候變化，並且為低碳和適應氣候的發展模式創造條件。

若各國領袖在波茲南無法推進談判，無異於把廣大的貧窮人基本權利斷送；他們將要為加劇氣候變化、加深貧困和窒礙人類發展而負上責任。

.

全球暖化：貧窮人首當其衝

地球平均溫度比工業時期前的水平增加了 0.8°C ，要避免災難性的氣候危機，我們就必須把暖化幅度控制在 2°C 以下。雖然溫室氣體排放對地球造成的環境影響已無法逆轉，但當前的聯合國氣候談判，依然有可能減少氣候變化對人的威脅。袖手旁觀或者採取消極態度等於容許氣候危機加深，令貧窮人承受最深的影響。這是一個不容有失的機會，以落實減排和減低氣候變化的災難性威脅。

即使將暖化幅度控制在 2°C 以下，貧窮人和貧窮國家面對的處境仍然極為嚴峻，估計 18 億人要生活在水資源緊絀的威脅下。如果我們減排不力，任由溫度增幅超越 2°C 的警戒線，世界將會出現災難性的惡果，所有短期內的減貧努力都會化為烏有。據推算，全球平均溫度上升 3°C ，將會有六千萬人面臨缺糧，40 億人缺水。倘若球溫度上升 4°C ，情況將更差，三億住在沿岸地區的人將為水患所困擾；許多的島國將被海水所淹，15 至 25 億人面對登革熱病傳染的風險，南非以致拉丁美洲和地中海的廣泛地區的水源將減半。

達成協議 有可能嗎？

當前的挑戰顯而易見，各國領袖會如何回應？波茲南會議必須奠下基礎和爭取達致至為關鍵的目標：

就如何控制地球升溫幅度不超過 2°C 達成共識，訂立明確的減排時間表和承諾-----在 2015 年前降低整體排放量，並在 2050 年前，將排放量減至比 1990 年水平少八成。

這項協議必須靠各國的政治意志，國際間的合作和對多邊機制的信任促成。

德國和英國等工業發達國家目前已履行他們在《京都議定書》中作出的減排承諾；而西班牙、意大利和加拿大等國家則遠離目標甚遠。美國的新總統奧巴馬已表示會摒棄美國一貫的氣候政策，支持美國在 2050 年前將排放量減八成(以 1990 年水平為基礎)。如果所有富裕國家能夠重新作出承諾，決心付諸行動，上述的協議是有可能達成的。

除了政治決心，朝向低碳發展模式和採取適應氣候變化措施的潛在成本都是重要因素。為此而需要的財政資源並非遙不可及的，只要動用全球經濟產值的百分之一至一點六。再者，氣候協議對所有國家都有裨益，因為低碳和適應氣候的發展意味更少污染和更潔淨的空氣，令各國可減少醫療開支和創造環保業的職位，同時節省電費。在金融和經濟危機之中可見，富國政府是有能力用政治方法和撥出巨款去回應問題的；面對氣候變化的威脅，他們一樣可以。

必須注意的是，最終的國際氣候協議必須恪守公平原則，富裕工業國家享受經濟發展成果，代價不應該由貧窮國家去支付。

誰付賬？何謂公平？：責任與能力

數據顯示，累積的人均二氧化碳排放量，大部分源自富裕國家，他們對釀成氣候危機要負上的責任最大。他們今天的財富和收入都是依靠過往一直大量消耗石化燃料的發展和增長模式換來的，他們有充足的財政能力去為損害作出補償。

全球推行減排和措施所需的資金，富國應該和有能力分擔最多。如果他們單是各家自掃門前雪，在國內落實減排溫室氣體，而對不去分擔全球的減排目標的責任，他們無形中在將巨大和不公平的負擔推卸予發展中國家。舉例說，歐盟必須在 2020 年前切實地達到減排 25% 至 40% 的目標，否則發展中國家就要自行承擔減排 15% 至 30% 的負擔。

由《京都議定書》簽署至今，一些相對先進的發展中國家的溫室氣體減排量和人均收入已達高水平，甚至已超逾一些工業發達的簽署國。

因此，所有國家多少都有減排的責任，其差別在於人均排放量和人均、收入較高的國家，應該先行以行動去承擔。富裕國家必須帶頭，他們製造的問題最多，在解決時要分擔的責任理應要最多。

紓減暖化：公平的減排協議

發展中國家與已發展國家在氣候協議中要承諾的責任類別和程度應該有所區別。刻下，富國還沒有兌現承諾去提供資金和技術以助貧國推行適應氣候變化的措施，而海外援助、貿易和糧食危機方面的承擔又落空，富國在這個時候要求發展中國家在國際氣候談判中作出一樣的承諾是不恰當的，而且不會有效果。

任何框架協議都要考慮到發展中國家面對的困難，要在建立互信的基礎上應對氣候危機，就必須設法鼓勵發展中國家減排，而不是懲罰他們；特別是低度發展國家和最弱勢的國家，適應和發展是他們優先要處理的事情，而相對先進和富裕的國家應按照國力為全球減排目標而作出貢獻，而他們採取的方法必須惠貧和有利可持續發展。

富裕國家必須提供資金、技術和能力建設的培訓，以協助發展中國家減排，這些支持不能與各國撥出的海外援助類比，因為那不是救濟性的援助，而是富國分擔全球減排責任而理應付出的，而且必須是海外發展援助金以外的資金。

急切需要適應措施

隨著地球溫度變暖，氣候變化對貧窮和弱勢社群造成的損害已在很多發展中國家顯現，而且情況正在惡化；即使全球平均溫度不增加超過兩攝氏度，這情況仍然存在。

較貧困的國家和地區在適應氣候變化方面急切需要支持，這牽涉到一系列的措施和投資，包括轉種耐旱或耐洪水的作物，在易受水患威脅的地方培訓農民利用雨水耕作；建設高架道路和橋樑；以及在颱風常發地區改良房屋的規劃。

我們期待哥本哈根的氣候協議會包括整全的框架，以有利發展中國家在配合長遠發展規劃的前提下，大規模地推展適應措施。制定和執行這些策略的過程必須經過有透明度和廣泛的諮詢，以回應相關持份者，包括本地社區、婦女代表、原住民和民間組織的需要。

樂施會估計發展中國家每年起碼需要 500 億美元去推行適應氣候的措施，發達國家必須按補償原則向貧困國家提供資金，而不是借貸，以各承擔過去污染地球的成本。

波茲南的氣候會議必須面對這些當前的挑戰，並朝著哥本哈根協議的方向展開談判，就重要問題達成原則性的共識，在未來一年為最終成功的協議奠下基礎。

世界上數以億計的貧困人民，有權得到一個公平的氣候協議保護。

© 國際樂施會 2008 年 12 月

本報告由 Jan Kowalzig 選寫。特別鳴謝 Catherine Pettengell、Kirsty Hughes、David Waskow、Bertram Zagema、Malte Meinshausen、Sven Harmeling、Sivan Kartha、Paul Baer、Tom Athanasiou 及 Antonio Hill 協力製作。樂施會出版一系列的政策文件，旨在向公眾講解發展及人道工作的相關議題。

歡迎使用本文件內容以作倡議、組織社會行動、教育及研究用途，惟須引用完整的資料來源，以及告知本政策文件的版權持有人，以作記錄和方便評估效果。任何人士複製、轉載、繙譯或改寫本文件內容，請與我們聯絡及申請，並且可能需要支付費用。電郵: publish@oxfam.org.uk。

有關文件內容的查詢，請電郵: advocacy@oxfaminternational.org。

本文件的資料正確性以發表當日為準。