

■ 專題探討

APEC氣候變遷議題新發展

唐開太

前言

在APEC裡討論氣候變遷總有些隔靴搔癢的感覺。因為有《聯合國氣候變遷綱要公約》(UNFCCC)與《京都議定書》的存在，聯合國場域才是各國辯論與議價的主要平台，其作用是規範各締約方溫室氣體減排目標與達成減排目標的方式，包括碳交易市場、技術轉移、「毀林減排」(Reduction of Emission by Deforestation and Degradation, REDD)等。

此外，相較於UNFCCC與《京都議定書》之強制性，APEC作為一個以共識決、自願性與非拘束性原則為運作方式的國際組織，要如何處理氣候變遷議題，具有先天性的困難。因此，APEC多半只能宣示性地發表一些原則，無法真正約束會員經濟體的作為。

不過，隨著《京都議定書》「第一承諾期」即將於2012年屆滿，UNFCCC於2007年在峇厘島舉行的第13次締約方會議(COP 13)訂出2009年哥本哈根舉行第15次締約方會議(COP 13)必須獲致成果，包括明確規定各締約方在「後京都時期」的減排目標等，此將對全球氣候變遷體制與全球經濟造成極大影響。APEC作為一個經濟性的組織，自然必須予以關注。

在2008年APEC秘魯年會中，雖然焦點都放在如何因應金融危機與後續可能引發的經濟衰退，但氣候變遷仍被列為討論議題之一，而2009年新加坡年會後，「聯合國氣候變遷綱要公約」即將進行哥本哈根會議，討論「後京都議定書」時期的相關規範，故新加坡年會對於APEC中該議題之發展，頗具關鍵性意義。

氣候變遷議題新發展

在2008年秘魯年會通過的APEC領袖宣言中，APEC重申支持雪梨宣言，認為氣候變遷需透過UNFCCC及《京都議定書》下的國際合作來進行，希望2009年哥本哈根聯合國氣候變遷會議能獲致公平且有效的「後2012」國際氣候變遷安排。此外，秘魯宣言把消除貧窮、能源安全、技術轉移、金融援助和氣候變遷掛勾，強調永續經濟成長和因應氣候變遷必須並進，且特別強調森林復育的重要性。¹

秘魯年會後，UNFCCC在2008年12月1日至12日假波蘭波茲南(Poznań, Poland)召開UNFCCC第14屆

締約國大會暨《京都議定書》第4屆締約國會議(COP 14)上，「波茲南會議」代表討論了全球共同長期減量目標設定、全球如何因應氣候變遷減緩及調適行動、附件一國家2012年後中期減量目標、推動幫助開發中國家的綠色技術轉讓及金融機制等。會議較有進展之處為決定啟動「調適基金」(Adaptation Fund)、技術轉移和「減少開發中國家毀林排放量」(REDD)議題上。

二者相對照，可發現已開發經濟體在技術轉移、金融機制等方面做出些微讓步，並強調REDD的重要性，但二者均未觸及已開發經濟體減排目標問題，顯然已開發經濟體在此方面仍有其堅持。

再來觀察氣候變遷的幾股重要勢力中，歐洲是最積極推動具體減排的國家集團；以美國為首的「傘形集團」(Umbrella Group)包括日本、澳洲、俄羅斯等，要求非《京都議定書》非附件一國家（開發中經濟體）承擔減排承諾，才願意接受規範；中國大陸則與77個開發中經濟體（「77集團」）結合在一起，認為已開發經濟體的歷史排放應為全球暖化承擔較多責任，應率先減排，並對開發中經濟體提供技術轉移與金融援助。而APEC成員大致分佈在後兩個集團中，其中若干成員是當前溫室氣體排放較多的經濟體，特別是美國與中國大陸是世界前二位的溫室氣體排放國，其能源消費額度最大，在煤炭儲量和消費量上都居世界前二位。因此，無論是APEC成員間合作，抑或是美中兩國合作，對全球氣候變遷的貢獻都是很重要的。

在氣候變遷議題相關事件上，目前出現了幾個重要的跡象。其一是美國新總統歐巴馬曾於選舉期間主張溫室氣體減排、提高能源效率、推廣再生能源，承諾積極參與氣候變遷談判，今年他將如何參與哥本哈根會議的談判，以及會在APEC如何推動相關議題討論，大家多半抱持正面期待；其二是面對當前金融危機和經濟衰退之隱憂，歐巴馬強調節能減碳的「綠色經濟」是可能帶領大家走出衰退的新方向，美國將戮力發展可再生能源及增加能源效率之科技，啟動經濟發展新動力，而中國大陸官方也出現類似觀點；其三，從2007年起，美國智庫「亞洲協會」(Asia Society)和「皮尤全球氣候變化中心」(PEW Center on Global Climate Change)成立研究計畫，邀集美中雙方專家成立研究計畫，於2009年1月

發表《中美能源與氣候變化合作路線圖》(Common Challenge, Collaborate Response: A Roadmap for U.S.- China Cooperation on energy and Climate Change)報告，建議美、中兩國元首舉行高峰會，以建立減少溫室效應的共識與框架；然後舉行資深官員暨專家會議，設立工作小組，以有效處理暖化問題，而優先合作領域應放在：採用低排放煤炭技術、能源效率與節能措施、開發先進輸電網、推廣可再生能源、量化排放量並為低碳技術融資。²該計畫主持人之一的諾貝爾得主朱棣文博士被歐巴馬總統任命為能源部長，加上新任國務卿希拉蕊於2月20日訪問中國大陸，氣候變遷議題也是討論重點之一。從這些趨勢來研判，若美中在氣候變遷合作上出現重大突破，在APEC場域也可能帶動相關討論，尤其是如何促進會員經濟體在「綠色經濟」上合作，減少環境商品及服務(EGS)之貿易障礙，建立減

緩與調適氣候變遷所需技術轉移平台與資金機制等，都可能產生更多共識。

此外，新加坡年會後，APEC主辦國分別輪到日本與美國，兩國均為氣候變遷相關國際體制重要成員，如何透過APEC議程運作，凝聚更多能量，助其爭取未來國際安排的主導權，更是影響APEC氣候變遷議題發展的重要關鍵。

展望2009年APEC

新任APEC秘書長Michael Tay曾指出，2009年的APEC會議「局面將有所不同」、「現在是面對現實的時刻」；³在此精神下，APEC如能正面討論氣候變遷議題，不僅將有助於會員經濟體形成共識，為國際氣候變遷體制提供有益的助力，更可為未來「綠色經濟」的發展，開創更多合作空間，進而促進潔淨、永續發展與繁榮的未來。(作者為台灣經濟研究院副研究員)

APEC貿易暨投資自由化與便捷化回顧與發展

藍蔚迎

1994年「茂物宣言」所揭示的「促進亞太地區貿易暨投資自由化與便捷化」，旨在藉由減少或消除會員體間之關稅與非關稅障礙，進一步推動商品、服務、以及資本的自由流通。之後APEC又陸續提出「大阪行動綱領」(1995)、「馬尼拉行動計畫」(1996)、「釜山路徑圖」(2005)、「河內行動計畫」(2006)、「雪梨宣言」(2007)等落實TILF議題的相關措施與倡議。

2008年貿易暨投資自由化與便捷化的重點方針暨計畫介紹如下：

- (一) 區域經濟整合(REI)：針對2007年雪梨領袖會議中所通過之REI報告內所提及的原產地原則(ROO)進行深度探討，分析區域內各優惠性之原產地規則，以進一步調和亞太地區的ROO規定。
- (二) FTAs/RTAs範例措施：持續推行RTAs/FTAs作為其貿易及投資自由化為許多APEC經濟體整體策略的一部份。除了既有RTAs/FTAs範例措施的15個章節外，新增了「防衛措施機制(safeguard)」，此外大部分的經濟體對防衛措施機制、投資、反傾銷、補貼暨平衡稅措施、服務貿易、環境與勞工合作等方面仍未有共識，有待今年持續努力。
- (三) 第二階段貿易便捷化行動計畫(TFAP II)及投資便捷化行動計畫(IFAP)：
 1. APEC領袖們2001年於上海會議期間，除重申茂物目標外，並通過上海約章(Shanghai Accord)。2006年更提出「FTAP第二階段計畫(TFAP II)」。TFAP II除更強調相關次級論壇之共同行動計畫及能力建構活動，更針對貿易便捷化中的關務、電子商務、標準、及商務人士移動等四大領域討論應否採用相關國際組織所發展的各项重要績效衡量指標，作為評估APEC各會員體執行貿易便捷化之成果指標。
 2. 為加速區域經濟整合，2007 APEC年度部長會議指示擬訂一份2008年至2010年「投資便捷化行動計畫(IFAP)」，該計畫於2008年5月MRT會議通過，並強調需著重公私部門對話及能力建構、加速改善APEC投資環境、促進區域內投資，進而落實IFAP的執行。APEC投資專家小組(IEG)更於2008年6月成立IFAP指導小組(SG)、於7月SOM III會議提出有關提升投資促進機構(IPA)績效、增進經商容易度等5項具體能力建構計畫。IEG更通過2008-2009年共同行動計畫，並遵照貿易部長會議指示，持續研議IFAP執行內容、回報及評估方式。
- (四) 個別行動計畫(Individual Action Plans, IAPs)：源自1996年11月馬尼拉APEC領袖會議，同時也是