



United Nations
Climate Change

COP27
SHARM EL-SHEIKH
EGYPT 2022



**COP27達成部分正面成果，
但仍然不夠**

第27屆聯合國氣候變化大會（COP27）促成了某些領域的正面決策，但其他方面的談判缺乏有意義的進展。

正面決策包括：決議成立「損失與損害資金」和其他資金規劃，提供財務援助給受氣候變遷嚴重影響的國家和人民，是邁向氣候正義的重要一步。建立專門的「公正轉型工作計畫」，替未來的COP提供討論和促進公正轉型國家行動的空間。此外，COP27的最終政治決議，認定社會對話和社會保護必須是真正公正轉型的核心。首次承認兒童推動氣候變遷行動、採用包含人權相關活動的氣候賦權行動工作計畫，以及名為《夏姆錫克執行計畫》（Sharm El Sheik Implementation Plan）的COP27最終政治決議，提及擁有乾淨、健康、環境永續的權利，都將促進符合人權的政策規劃和實施。

雖然我們樂見做出的決議是根據《聯合國氣候變遷綱要公約》和《巴黎協定》，並提及人權原則和標準，但這並不是能取代可以尊重、保障、實現人權的有效氣候行動。

然而，在免於日益加劇的全球暖化和其毀滅性影響下，因為政府未能採取其他有意義行動保護人類和人權，讓這些正面成果蒙上陰影。雖然「COP執行方案」一開始就列入「將全球暖化控制在1.5°C內」，卻沒有採用新的決定性措施控制全球暖化。最值得注意的是，各國並未呼籲逐步淘汰所有化石燃料、終止所有化石燃料補助。

國際特赦組織支持促進人權的COP27成果，並且特別聚焦在幾個關鍵領域：損失與損害、緩解氣候變遷、國際碳市場、緩解和適應氣候變遷的氣候融資，以及格拉斯哥氣候賦權行動工作計畫（Glasgow work programme on Action for Climate Empowerment）。

在處理損失與損害方面達成重要進展

COP27決議成立損失與損害基金，是南半球和易受氣候影響的國家達成氣候正義的重要一步。這些國家的碳排放量不大，氣候危機卻嚴重侵犯他們的人權。許多小島國家和低收入國家早已提出類似要求，但遭到富裕國家——這些必須為氣候危機負起最大責任的國家——長期反對，過了30年才達成此決議。COP27決議成立損失與損害基金，是南半球國家提出統一的立場，加上眾多公民社會團體不斷倡議的結果。雖然還有眾多事項需要釐清和完成，人們才能得到實質的財務援助，但COP27成立資金已經傳達了遲來的重要政治訊號，也顯示了持續倡議的力量。

具體而言，各國決定：

- 根據新制定的「新資金規劃」，成立損失與損害資金。「新資金規劃」是多項機制和措施，目標是提供、調度資金處理「特別易受氣候變遷負面影響的發展中國家」的損失與損害。更重要的是，決議表明這些資金規劃旨在提供和調度「新的額外資源」非常重要，能夠確保不會改變現存發展、人道援助，以及已經分配給緩解和適應氣候變遷的資金目的。

- 成立「轉型委員會」替資金運作和其他新資金規劃提出建議，這些建議將在COP28審議和通過。由於意識到需要來自各種來源的支持，包含創新來源，因此轉型委員會的任務包含「找出和擴大資金來源」。委員會將由24位成員組成，10位來自已開發國家、14位來自開發中國家，但可惜的是，委員會沒有公民社會代表，決議也沒有具體說明委員會的會議是否開放公民社會觀察員旁聽。
- 邀請聯合國秘書長和國際財務機構（如：世界銀行、國際貨幣資金）共同考量，這些機構如何為損失與損害資金規劃貢獻。

在COP27，各國也同意損失與損害網絡的運作，這個技術顧問組織成立於2019年的COP25，專門提供科學和技術建議，並支持受損失與損害影響的國家。特別是：

- 決定聖地牙哥網絡架構的國家：這個網絡的組成是一個技術秘書處、一個提供指導和監督的顧問委員會，加上一個關注「預防、減少、處理損失與損害相關議題」的成員、機構、專家組成的網絡。
- 除了國家代表，顧問委員會也包含《聯合國氣候變遷綱要公約》的議題代表：一名女性和性別議題代表、一名原住民組織代表，以及一名兒童和青年非政府組織代表。顧問委員會會議將開放公民社會觀察員旁聽。我們樂見公民社會代表包含3個重要利害關係人族群，但可惜的是代表沒有延伸到其他正式議題，以及受氣候危機嚴重影響的利害關係人族群，例如身心障礙者、農夫、工會和環境團體。
- 雖然各國未能在聖地牙哥網絡的職權範圍，明確指出其工作準則為人權原則，令人遺憾，卻指出聖地牙哥網絡提供的技術援助必須考量到「《巴黎協定》序言第11段的重要跨領域議題」，其中便包含人權。決議也指出聖地牙哥網絡提供的技術援助將以需求導向的方式完成，且「透過全面且由國家驅動的程序規劃，並將脆弱族群、原住民和當地社區的需求納入考量」。

COP27期間，幾個富裕國家宣布了處理「損失與損害」的財務承諾。雖然仍有待進行全面分析，但氣候正義倡議人士已經指出，和目前需求相比，承諾的總金額只是杯水車薪，大部分的承諾也不是新提供的額外援助，而是先前以不同名義提供的資金轉移而來。此外，大部分的資金用於支援聖地牙哥網絡或「全球盾牌」，這項新措施由德國和G7領導，主要目標為支持一些易受氣候影響的開發中國家的氣候保險導向方案，而非直接援助受影響最嚴重的人。

未來，國際特赦組織呼籲所有《聯合國氣候變遷綱要公約》的締約國，必須確保受影響的人民能有效取得實質且及時的財務、技術援助、賠償，方法如下：

- 以全面透明的方式，規劃損失與損害基金和其他基金，讓位於氣候危機前線的人有意義地參與。
- 確保所有透過此基金或其他「基金規劃」提供的基金，都是額外提供、金額足夠、需求導向的新補助款。並且，因氣候危機帶來的損失與損害，導致人權受害的人民、社區、原住民皆能取得。

- 確保損失與損害的基金和技術援助，必須全面參與性評估損失與損害需求，且評估必須考量到氣候變遷對人權的負面影響，並依此制定提供適當賠償的因應措施。
- 確保所有類似的需求評估和因應措施都是由地方主導、重視性別需求，且基於受影響人民的有意義參與。

未能採取足夠措施將全球升溫控制在1.5°C內

整體而言，在COP27，政府未能應對氣候崩潰迫在眉睫的急迫性。雖然將全球暖化控制在1.5°C內，一開始就列為「COP執行方案」，卻沒有採用新的決定性措施控制全球暖化。尤其是沒有新的機制，確保各國設立更高的減碳目標，以及在所有部門採取適當措施以達成目標。鑑於在COP27前發表的大量報告，指出各國的共同目標和1.5°C的限制之間有著巨大差距，以及國內政策已經不足以達成各國所設的過低目標，缺乏新的決定性措施特別令人擔憂。基本上，國家無法達成其所設的低標準。

最值得注意的是，COP27的成果報告並未承認或解決氣候危機的頭號推手——生產和使用化石燃料。即使要求逐步淘汰所有化石燃料的公民社會團體愈來愈多，也有一些政府同意此做法有急迫性，面對掌握權力的化石燃料遊說團體、產油國的公然反對，以及一些國家的模糊立場這樣的要求無法取得優勢。

鑑於去年極端氣候造成的災害，加上記錄氣候變遷原因與影響的政府間氣候變化專門委員會報告和其他文件愈來愈多，未能在逐步淘汰化石燃料的急迫性方面取得進展，即為嚴重推卸人權責任。政府無視所有受影響人民的權利，也無視下一代的權利。

針對用於減緩和適應的氣候融資，承諾不足

富裕國家再次未能做出符合其在《巴黎協定》和人權法下義務的決議，未提供足夠融資和技術支援給較不富裕的國家，降低其碳排放量並適應氣候變遷的影響，國際特赦組織對此感到遺憾。

尤其是COP27採用的《夏姆錫克執行計畫》：

- 未能強制要求各國制定計畫，以達成並超越COP26訂定的目標，於2025年將適應融資提高到至少為2019年的2倍。COP27的決議僅要求金融常務委員會準備一份提高適應融資為2倍的報告。
- 強調開發中國家若要達成其國家自定貢獻目標，目前預估2030年前需要的資金為5.8–5.9兆美金，且「特別關注」開發中國家之間的需求差距擴大，尤其是因氣候變遷影響加劇、國家債務增加，以及提供的資源造成的差距。
- 對於已開發國家在2020年至2025年間，每年共同調動1000億美金的目標尚未達成「表達嚴重關切」，並「敦促」已開發國家達成此目標。富裕國家反對開發中國家的要求，不願承諾支付現有的資金，進而在2020年至2025年累計提供6000億美金，特別令人擔憂。

- 提到「替脆弱地區擴大減緩和適應的公共補助金，尤其是非洲撒哈拉以南地區，在取得基本能源方面具有成本效益和高社會報酬率」，卻未能讓富裕國家明確承諾主要以捐贈形式提供氣候融資給低收入國家，而非貸款。這將威脅最沒有能力應對氣候危機的較貧困國家，可能須面臨難以償還的龐大債務。

通過自2025年起提高國際氣候融資新的年度集量化目標之協商，並未達成任何顯著成果，僅做出程序性決議，將重要討論延後至明年。

有趣的是，COP27採用的《夏姆錫克執行計畫》，呼籲具有多邊開發銀行和國際金融機構股東身份的國家，改革多邊開發銀行的做法和優先事項，以替氣候行動調動更多資金、讓資金流動符合《巴黎協定》的目標並促進資金的取得。該計畫也鼓勵多邊開發銀行有效運用不同方法，「從補助金到擔保和非債務憑證，並將債務負擔納入考量」。這個決議也啟動了《巴黎協定》第2.1c條的官方對話，該條提到「讓資金流動符合通往低溫室氣體排放和氣候彈性發展的道路」。

在氣候決策上，受影響最嚴重的群體獲得納入和參與的方法相當有限

國際特赦組織樂見《夏姆錫克執行計畫》，不只重複《巴黎協定》提及各國在氣候行動尊重、保障和促進人權之義務的段落，更擴大此義務，加入擁有乾淨、健康且永續環境的權利。這項權利於2021年10月得到聯合國人權理事會承認，隨後於2022年7月得到聯合國大會承認，而目前已經得到多國憲法、法律以及區域人權文件承認。這是第一次在環境協商程序中提及此權利，提高了環境和人權政策之間的一致性，也促進環境政策採用符合人權的方法。在決議先前的版本刪除此權利後，將其納入決議的最終版本，也是許多公民社會組織和原住民族群不斷施壓促成的結果。

國際特赦組織也樂見在COP27，各國首次承認兒童也是推動處理和應對氣候變遷的重要角色，而非僅是青年。尤其是《夏姆錫克執行計畫》承認跨世代平等和替未來世代維持氣候系統穩定的重要性，鼓勵各國在擬定和執行氣候政策與行動時納入兒童與青年，以及考慮在國家代表團中加入年輕代表和談判人員。

在COP27，各國也採用了一個四年行動計畫，其中包含一系列執行格拉斯哥氣候賦權行動工作計畫的國家和國際層級活動，這個工作計畫的目標是加強氣候變遷教育、訓練、公眾意識、公共參與、民眾取得資訊的管道和國際合作。但令人失望的是，這個行動計畫並未納入目標明確為賦予取得資訊權、參與公共事務、表達、結社與和平集會自由，以及原住民族群自由事先知情同意權的活動。此計畫也未能承認環境人權捍衛者在推動有效且有野心的氣候行動的角色，以及納入目標為根據聯合國人權捍衛者宣言保護他們的行動。

國際特赦組織擔憂的是和COP26的決議相比，《夏姆錫克執行計畫》較少提及原住民族群的角色和權益。特別是此計畫雖然和前一年一樣承認原住民族群、當地社區、城市和公民社會，包含青年和兒童，在處理和應對氣候變遷的重要角色，卻未能如COP26的決議，再次承認「原住民族群和當地社區的文化和知識，在有效氣候變遷行動中的重要角色」。COP26政治決議呼籲各國「在擬定和執行氣候行動時，積極納入原住民族群和當地社區」，但《夏姆錫克執行計畫》不包含此項呼籲，也令人擔憂。

COP27期間，埃及當局監視、騷擾觀察員，並限制和平示威

COP27在埃及長期人權危機期間舉行，自總統阿卜杜勒·法塔赫·塞西（Abdel Fattah al-Sisi）掌權之後，當局便嚴厲打壓表達、結社與和平集會等自由。當局已經有效關閉國內的公民空間和定罪任何形式的和平異議。數千人僅因和平行使人權或關注嚴重不公正的審判，就遭恣意拘留在殘酷且不人道的條件。當局長期未能處理針對女性及LGBTI族群的歧視和性與性別暴力。透過各式各樣的鎮壓手段，當局已經根除街頭示威。

埃及裔英國籍社運人士阿拉·阿布德·法塔（Alaa Abdel Fattah）自2022年4月開始絕食，並在COP27的第一天開始絕水，抗議自己遭不公正監禁和剝奪領事探視。埃及當局單獨監禁他2週，也禁止所有探視和書信通訊。11月10日至14日間，安全部隊無視檢察官的許可，3次禁止律師探視他。在那期間他企圖自傷，安全官員制止他，並從靜脈供給營養。儘管有大量呼聲呼籲無條件釋放他，他仍和2019年9月被捕的人權律師穆罕默德·貝克一起受恣意拘留。

在COP27之前，埃及當局將所有未能在《聯合國氣候變遷綱要公約》之下取得官方認證的獨立人權團體，排除在授予COP27埃及公民社會組織的官方認證外。在COP27之前和期間，埃及安全部隊逮捕了數百位呼籲在COP27示威的相關人士，多數人持續受恣意拘留，等待毫無根據的恐怖主義相關指控調查。

當局也試圖在COP27的聯合國空間內恐嚇和誹謗埃及社運人士。出席COP27的人權捍衛者回報，遭埃及安全部隊跟蹤進入官方談判區。開羅的德國大使館表示，對於埃及安全部隊成員監視和拍攝德國館的活動感到擔憂。至少有2名歐洲議員在開羅機場被攔下，訊問他們呼籲埃及釋放政治犯的別針。至少有1名預計出席COP27的人權捍衛者遭拒絕入境。聯合國特別報告員也表達對於恐嚇和騷擾公民社會的類似擔憂，他們表示曾收到「眾多在COP27會場內，包含原住民族群的公民社會人士遭埃及安全官員攔下和審問，以及當地安全和支援人員不斷監視和拍攝公民社會人士的回報和證據」。

埃及當局將COP會場外一個偏僻的小區域指定為示威區，但該區域不符合行使和平集會自由的標準，公民社會人士因而拒絕接受。埃及當局的這個決定，加上政府自2013年起有效定罪和平集會自由，代表在COP27會場外難以進行和平示威，包含傳統上通常在COP第一個星期六於主辦城市舉行，聚集COP27與會者和當地氣候運動的氣候遊行。由於前述打壓情形，公民社會集會只能在COP27的會場內舉辦。

雖然氣候正義和人權社運人士拒絕噤聲，並使用官方談判區內由聯合國管理的空間行使表達與和平示威自由，埃及的公民空間限制加上埃及官員騷擾和恐嚇COP27的公民社會與會者，仍大幅限縮了社運人士動員和發聲的能力，較難支持更有野心且符合人權的氣候行動。

在2023年12月於阿拉伯聯合大公國舉辦的COP28，公民社會和原住民族群代表可能面臨類似挑戰。該國政府不尊重表達與和平集會自由，且自2012年起不斷打壓國內的異議人士。舉例而言，該國當局因和平批評政府，持續關押至少26人。於2022年生效的新阿拉伯聯合大公國刑法，將和平批評政府定為可關押的罪行。