

美國總統宣布美國將退出巴黎協定

林明億 編譯

摘要

美國總統唐納·川普 (Donald Trump) 於美國時間 2017 年 6 月 1 日宣布美國將退出巴黎協定 (Paris Agreement)，不過並未明確指出其欲採取的退出方式，而依照巴黎協定第 28 條之規定，其退出該協定的方式有兩種：一、自巴黎協定對美國生效之日起三年後，以書面方式向寄存處提出退出通知書，並於 1 年後生效 (美國於 2019 年始得提出)；二、直接退出聯合國氣候變遷綱要公約 (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)，即被視為亦退出巴黎協定。無論美國採取何種退出方式，都有可能讓受到氣候變遷影響的受害者向美國聯邦政府提出控告。

(本文取材自：Helen Briggs, *What is in the Paris Climate Agreement?*, BBC NEWS, May 31, 2017; Yann Aguila, *Donald Trump And Climate Change: Why the United States Should Respect The Paris Agreement*, HUFFPOST (last visited May. 28, 2017).)

美國總統川普 (Donald Trump) 於美國時間 2017 年 6 月 1 日宣布退出巴黎協定 (Paris Agreement)，許多國家以及美國各州紛紛對此議題表態。為使讀者充分了解美國退出巴黎協定對氣候變遷議題所帶來之衝擊，本文擬先簡述巴黎協定之談判過程與具體內容，以顯示該公約對於氣候變遷議題之重要性。本文第貳部分就川普發表之言論歸納出美國退出協定的原因，並敘述美國退出巴黎協定的可能方式及可能引發的法律後果。最後就其他國家元首發言以及美國各州組成美國氣候聯盟 (United States Climate Alliance) 等回應做一結論。

壹、簡述巴黎協定

聯合國於 1992 年 5 月 9 日於巴西里約熱內盧 (Rio de Janeiro, Brazil) 完成「聯合國氣候變遷綱要公約 (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)」的談判並開放簽署，該公約於 1994 年 3 月 21 日正式生效，其最高決策機構每年召開締約國大會 (Conference of Parties, COP)。而巴黎協定 (Paris Agreement) 則是在 UNFCCC 於 2015 年第 21 次締約國大會 (COP 21) 中通過，並於 2016 年 11 月 4 日正式生效¹。

巴黎協定係史上第一個團結全球各國處理氣候變遷議題的協定。將近 200 個國家在減少溫室氣體排放量上達成共識，此公約被眾多評論者譽為氣候變遷議

¹ 外交部網站，<http://www.mofa.gov.tw/igo/cp.aspx?n=85120D51EE64E025> 以及 <http://www.mofa.gov.tw/igo/cp.aspx?n=5BCEFD9636EDFFE4> (最後瀏覽日：2017 年 6 月 8 日)。

題中極具歷史性意義的成就。

國際上對全球氣候議題合作之努力可追溯至 1997 年的「京都議定書 (the Kyoto Protocol)」²。該議定書對少數已開發國家設下減少溫室氣體排放量的目標，但是美國退出京都議定書，其他國家亦未遵守減排目標。然而，科學家指出巴黎協定必須加緊腳步，才有可能抑制嚴峻的氣候變遷。依照目前巴黎協定各會員所提交的「國家自訂貢獻額 (Intended Nationally Determined Contribution, INDC)」之減量承諾³，全球溫度於 2100 年，相較於工業革命前之水準，會上升攝氏 2.7 度⁴，而巴黎協定希望會員能夠加強其減量承諾，使全球增溫的幅度可以由攝氏 2.7 度降低至攝氏 2.0-1.5 度的範圍內。

巴黎協定的主要目標有以下四點：一、將地球溫度維持在工業革命前水準上攝氏 2.0 度之內，並致力於將上升幅度限制甚至在攝氏 1.5 度以內。二、在 2050 年到 2100 年間，應開始將人類活動所排放的溫室氣體總量限制在樹木、土壤以及海洋能夠自然吸收的程度。三、每 5 年檢視各國之國家自訂貢獻額，以期各國逐漸提高目標。四、富有國家藉由提供氣候基金 (climate finance) 給較貧窮的國家，幫助其因應氣候變遷並發展再生能源。

貳、美國退出巴黎協定之主因

美國為目前全球第二大的碳排放國⁵，歐巴馬政府時期即針對氣候議題做出諸多努力，包含簽署巴黎協定、實施清淨空氣法 (Clean Air Act) 與清潔電力計畫 (Clean Air Plan) 以達成減排目標。然繼任總統川普不僅在競選期間指控歐巴馬政府此舉有害於美國企業，更於 2017 年 3 月 28 日簽署行政命令 (Executive Order)，要求美國環境保護局 (United States Environment Protection Agency, EPA) 重新檢視與能源有關的規範，其中即包含潔淨電力計畫⁶。

綜上所述，本文認為川普此次退出巴黎協定之舉其來有自，以下將就川普於

² 京都議定書係在聯合國氣候變化綱要公約架構下，於 1997 年第三次締約國大會談判達成的協議。參考資料：林士甫，「遮蔽的天空—京都議定書 (Kyoto Protocol) 之回顧」，網址：<http://www.wetland.org.tw/about/hope/hope57/5707.html> (最後瀏覽日期：2017 年 6 月 8 日)。

³ 「國家自訂預期貢獻額」係指每個國家自己提出溫室氣體減量目標以及計畫。參考：陳文姿，「自己的碳自己減：『國家自訂預期貢獻』(INDC)」，環境資訊中心，2015 年 11 月 11 日，網址：<http://e-info.org.tw/node/111336> (最後瀏覽日：2017 年 5 月 28 日)。

⁴ 藍之青，「巴黎氣候會議：後《京都議定書》的時代轉捩點」，轉角國際，2015 年 11 月 23 日，網址：https://global.udn.com/global_vision/story/8663/1332141 (最後瀏覽日：2017 年 6 月 8 日)。

⁵ 樂羽嘉，「美國退出巴黎協定會怎樣？」，天下雜誌，2017 年 6 月 1 日，網址：https://www.nytimes.com/2017/03/27/science/what-to-know-about-trumps-order-to-dismantle-the-clean-power-plan.html?_r=1 (最後瀏覽日：2017 年 6 月 8 日)。

⁶ Tatiana Schlossberg, *What to Know About Trump's Order to Dismantle the Clean Power Plan*, THE NEW YORK TIMES, Mar. 27, 2017, https://www.nytimes.com/2017/03/27/science/what-to-know-about-trumps-order-to-dismantle-the-clean-power-plan.html?_r=1 (last visited June. 6, 2017).

2017 年 6 月 1 日所發表的演講內容整理出其選擇退出巴黎協定的原因。接續說明美國退出巴黎協定的可能方法，並探討美國政府於退出協定後可能受到氣候變遷受害者控告的情形。

一、川普對於退出巴黎協定之公開聲明

川普於 2017 年 6 月 1 日的演講當中強調：為了保護美國以及美國公民，美國將選擇退出巴黎協定⁷，並指出美國將停止執行不具拘束力的巴黎協定以及停止強行加諸於美國的沉重經濟與財政負擔，其中包含為達成美國國家自訂貢獻額所需付出之成本，更重要的是須支付龐大資金予「綠色氣候基金 (Green Climate Fund, GCF)」⁸。

川普亦於演說中提及，根據國家經濟研究學會 (National Economic Research Associates) 的研究分析，為遵守巴黎協定所需付出的成本以及其將使美國減少鋼鐵、煤炭等產業的產量，到 2025 年，將會使美國國內減少 270 萬個工作機會⁹。川普認為美國在環境保護議題上已做出許多貢獻，但本協定的內容卻是懲罰美國，而未對全球最主要的汙染國家課予任何重要的義務¹⁰。舉例而言，在巴黎協定下，中國在未來的 13 年間還能持續增加其溫室氣體的排放量¹¹；印度所承諾的減排目標，則是以受有國際資金援助做為前提¹²。且 UNFCCC 下的綠色氣候基金 (GCF) 執行長曾於 2015 年表示在 2020 年後，預估所需的基金將增加至每年 4500 億美金，更甚者，沒有人知道這些資金的流向。據此，川普指出綠色氣候基金 (GCF) 未來可能要求美國再資助數百億美金，而美國早已付出 10 億美金。這對於美國而言，將是沈重的財政支出。

綜上所論，美國退出協定的主因可歸咎於：一、公約義務分配不公，將不利於美國產業競爭力，減少美國工作機會；二、美國負擔過重之財政支出。故川普為履行保護美國及其公民的義務，選擇退出協定並尋求對美國更公平的協定內容。

⁷ THE WHITE HOUSE, *Statement by President Trump on the Paris Climate Accord*, June. 1, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/01/statement-president-trump-paris-climate-accord> (last visited June 11, 2017).

⁸ 綠色氣候基金係聯合國氣候變化綱要公約框架下最重要的財務機制。參考：「綠色氣候基金 GCF 是什麼？」，共築方舟氣候變遷調適入口網，網址：<http://theme.ndc.gov.tw/tcap/www/climate-change-aspects/q-a/item/1477-gcf.html> (最後瀏覽日：2017 年 6 月 8 日)。

⁹ THE WITH HOUSE, *supra* note 7.

¹⁰ *Id.*

¹¹ 指中國承諾在 2030 年係其排放高峰期，因此直至該年度為止，中國均可繼續增加碳排放量。參考：劉忠勇，「川普說退 巴黎氣候協定就完了嗎？Q&A」，聯合新聞網，2017 年 6 月 2 日，網址：<https://udn.com/news/story/6811/2498757> (最後瀏覽日：2017 年 6 月 8 日)。

¹² 在許多開發中國家所提出的 INDC 中，特別提出在國際資金與技術等援助條件下，所願意達成的目標。參考資料：CSRone (林新雅譯)，「INDCs 揭露，該關注那些國家？」，2015 年 11 月 12 日，網址：http://www.csrone.com/topic_1812 (最後瀏覽日：2017 年 6 月 8 日)。

二、未來美國退出協定之可能方法

從程序方面來看，美國政府無法代表所有簽署國取消巴黎協定，但美國依然可以退出協定。首先，依據巴黎協定第 28 條規定，簽署國得於協定生效 3 年後提出退出通知¹³，且退出於提出日後 1 年始生效¹⁴。由此可知，美國最快得於 2019 年提出退出通知，而退出最快於 2020 年 11 月會生效，亦即在川普四年任期的最後階段。第二種較為激進的方式為美國退出 UNFCCC，因巴黎協定第 28 條第 3 項的規定：退出 UNFCCC 視為退出本協定¹⁵，而依據 UNFCCC 第 25 條規定：締約國得於公約生效 3 年後提出退出通知¹⁶，退出同樣於 1 年後生效¹⁷。由於 UNFCCC 已於 1994 年生效，故美國即可於提出退出 UNFCCC 通知後 1 年事實上退出巴黎協定。

三、美國退出協定之可能後果

全球暖化會造成損害是不爭的事實，而這些後果該由誰來承擔也是一個重要的問題。英格蘭銀行 (the Bank of England) 的總裁卡尼 (Mark Carney) 表示：自 1980 年代起，因為海平面快速上升造成的氣候相關損失事件數量已增長三倍。他亦對「責任風險 (liability risk)」表達關切¹⁸，如：因氣候變遷受有損失或危害的一方，向其認為應負責的人提出求償時，該如何處理？有論者認為，若美國退出巴黎協定，全球暖化的受害者可對聯邦政府提出訴訟。他們不僅可在美國法院提出訴訟，甚至可到其他受有損害之國家內提出訴訟。法院可能裁決美國退出或不履行巴黎協定之舉造成損害，而受害者應受到完整的賠償。

人民針對氣候變遷議題向國家提起訴訟或求償並非無稽之談，人民仍可於國內法尋求請求權基礎向法院提控告。如在法國，退出巴黎協定之舉即可能因違背該國憲法環境專章 (Charter for the Environment) 第 10 條而有違憲之虞。此條敘明：環保章節應激發法國在歐洲或是國際上的行動，換言之，法國應針對環境保

¹³ Paris Agreement, art. 28.1, (providing that: “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...”).

¹⁴ Paris Agreement, art. 28.2, (providing that: “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...”).

¹⁵ Paris Agreement, art. 28.3, (providing that: “Any Party that withdraws from the Convention shall be considered as also having withdrawn from this Agreement.”).

¹⁶ United Nations Framework Convention on Climate Change, art. 25.1, (providing that: “At any time after three years from the date on which the Convention has entered into force for a Party, that Party may withdraw from the Convention by giving written notification to the Depositary...”)[hereinafter UNFCCC].

¹⁷ UNFCCC, art.25.2, (providing that: “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...”).

¹⁸ 責任風險係指他人所遭受的財產損失或身體傷害，依法應負賠償責任的風險。參考：鄭燦堂，風險管理－理論與實務，頁 18 (2007)。

護的目標有所行動¹⁹。另外，廢除如美國清潔電力計畫之規定有違法國行政法中的「不倒退 (non-regression) 原則」。最後，退出亦可能違反法國行政判例法：法國最高行政法院於 2004 年 3 月判決中認定法國政府沒有採取積極行動保護工人免於在工作中與石棉接觸的風險，而認為法國政府負有過失責任。

同樣地，美國人民亦可能於國內法中尋求請求權基礎，使美國聯邦法院做出相關判決，由美國奧勒岡聯邦法院 (Oregon District Court) 所做出的一項判決首先得到證實。該判決是由一群來自奧勒岡非營利組織 Our Children's Trust 的 21 名兒童與青少年，於 2015 年針對聯邦政府所提出的控訴，他們主張政府對於氣候變遷的不作為，不僅違反憲法所賦予的生命權、自由權、財產權 (正當法律程序條款)，亦違反公益信託原則 (Public Trust Doctrine)²⁰，即奧勒岡政府應基於公民信託利用其天然資源。奧勒岡聯邦法院在 2016 年 11 月 10 日作出判決，拒絕奧勒岡政府駁回此案的提議。

參、結論

據科學家之說法，美國退出巴黎協定將難以避免全球氣溫升高攝氏 2 度的命運²¹。對於美國決定退出協定之舉，法國總統馬克宏 (Emmanuel Macron) 表示：川普為了國家的利益犯下了錯誤，並對我們星球的未來做了錯事；中國國務院總理李克強則表示中國會用「最高級別的政治承諾」來施行巴黎協定以因應美國退出；英國以及日本亦表示失望、遺憾²²。另外，川普於 2017 年 6 月 1 日宣布美國將退出巴黎協定之際，紐約州、加州與華盛頓州州長隨即宣布組建「美國氣候聯盟 (United States Climate Alliance)」²³，截至目前為止，美國已有 12 州加入該聯盟，選擇於州內繼續捍衛巴黎協定的目標，另外有 10 州以及哥倫比亞特區宣示繼續遵守巴黎協定，但尚未正式加入聯盟²⁴。由此可知，川普的決定仍沒有撼動各州欲達成巴黎協定目標的決心且反而使得各州團結一致，共同對抗氣候變遷。

¹⁹ Constitution of 4 October 1958, Charter for the environment, art.10,(providing that: "This Charter shall inspire France's action at both European and international levels.")

²⁰ 依據我國信託法有關公益信託之規定，民眾得以公益為目的設立信託關係，直接從事公益慈善事業。參考資料：吳行浩，論環境信託制度之理論與實際：以美國法經驗與對我國之立法借鏡為中心，高大法學論叢，第 4 期，頁 85，91 (2008)。

²¹ 樂羽嘉，前揭註 5。

²² 「美退出巴黎氣候協定 大國們將如何繼續走下去」，聯合新聞網，2017 年 6 月 2 日，網址：<https://udn.com/news/story/11185/2498728> (最後瀏覽日：2017 年 6 月 8 日)。

²³ NEW YORK STATE, *New York Governor Cuomo, California Governor Brown, and Washington Governor Inslee Announce Formation of United States Climate Alliance*, June. 1, 2017, https://www.governor.ny.gov/sites/governor.ny.gov/files/atoms/files/06.01.17.rel_.CLIMATE_Chinese.pdf (last visited June 11, 2017).

²⁴ Michael Greshko, *Map Shows Growing U.S. 'Climate Rebellion' Against Trump*, NATIONAL GEOGRAPHIC, June 8, 2017, <http://news.nationalgeographic.com/2017/06/states-cities-usa-climate-policy-environment/> (last visited June 11, 2017).