

論國際氣候變化管制體系之財務機制的申訴制度

施文真*

摘要

無論是九零年代的氣候變化綱要公約之談判、或是二十一世紀後京都時期之國際氣候變化管制體系的談判，財務機制之設置與運作向來為最具爭議性的談判議題之一。面對龐大的氣候變遷減緩與調適工作所需之財務資源，財務機制是否得以有效的自公、私部門募集足夠之資源，端視各界對於該財務機制得否公正公平的管理與監督資源的使用，換言之，一個被各界視為具正當性的財務機制，自能說服公、私部門投入足夠的資源，透過該財務機制協助各國政府進行氣候變遷之調適與減緩工作。由開發銀行的經驗觀察，申訴制度—例如世界銀行的調查工作小組（Inspection Panel）—的設置大幅提升了開發銀行之可課責性（accountability）與正當性。目前於氣候變化綱要公約下，有三大廣義的財務機制：全球環境設施（GEF）、清潔發展機制（CDM）、以及新設立的綠色氣候基金（GCF），針對此三類財務機制，GEF可使用世界銀行之調查工作小組作為其申訴制度、CDM之申訴制度則為一爭議已久的談判項目、GCF之設立決議則明文要求其必須設置申訴制度。因此，本文將以 GEF 以及 CDM 之申訴制度及相關爭議為主要研究對象，並據此提出 GCF 之申訴制度未來在設計上可能遭遇的問題，以及就整體而言，國際氣候變化管制體系下多樣性的財務機制，對於申訴制度的需求以及設計，可能面臨哪些需要解決的課題。

關鍵字：氣候變化綱要公約、京都議定書、氣候變遷財務機制、申訴制度、全球環境設施、清潔發展機制、綠色氣候基金

- 壹、前言
- 貳、申訴制度於氣候變遷財務機制下之重要性
- 參、全球環境設施之申訴制度：世界銀行之調查工作小組
- 肆、清潔發展機制之申訴制度：談判之主要爭議
- 伍、全球環境設施與清潔發展機制之申訴制度的比較
- 陸、對國際氣候變化管制體系下之申訴制度的啟示
- 柒、結論

* 國立政治大學國際經營與貿易學系專任教授（Professor, Department of International Business, National Chengchi University）；英國倫敦大學亞非學院法學博士（Ph.D, School of Oriental & African Studies, University of London）；英國倫敦大學政經學院法學碩士（LL.M with merit, London School of Economics & Political Science, University of London）；國立臺灣大學法律學系學士（LL.B, College of Law, National Taiwan University）

壹、 前言

面臨氣候變遷所帶來的衝擊，各國執行氣候變遷減緩與調適工作需要相當龐大的財務資源，此對於開發中國家而言，係一相當沈重的負擔，依據不同的機構所做之評估，開發中國家每年所需要之財務資源至少為四千八百億美元，甚至可能高達一點五兆美元，¹但依據「2014年全球氣候財務綜覽」之報告指出，來自公、私部門之氣候變遷財務資源於2013年約有三千三百億美元，不僅比2012年少了將近三十億美元，²也與前述所指之財務需求相差甚遠，此意味各界需要儘速透過各類氣候變遷財務機制，募集來自公、私部門的財源，以協助各國政府執行氣候變遷減緩與調適政策。任一氣候變遷財務機制若欲有效募集來自各方之資源，並公平的予以分配且運用，關鍵在於該氣候變遷財務機制的管理機構，是否於捐助者以及使用者眼中為具有正當性的組織，³而任一氣候變遷財務機制是否具有正當性，則可透過分析其管理機構的權力、責任、以及可課責性，⁴就可課責性而言，氣候變遷財務機制下是否設有申訴制度，以確保其運作有無符合該機制本身所訂定的標準，將是一項相當重要的指標。⁵

以國際發展財務機制—包括世界銀行集團以及各個區域開發銀行—為例，申訴制度幾乎已成為該些國際發展組織下的常設機制，以回應各界對於開發銀行必須具有可課責性的要求。⁶於此類之國際發展組織下，申訴制度通常指的是「一獨立的機制，以調查主張受下列影響之居民所提出的申訴：因國際組織的運作所受或可能受到的損害，且此損害係因該組織未遵循其運作規則與程序所導致者。」⁷氣候變遷財務機制，例如全球環境設施（Global Environment Facility，以下簡稱 GEF），所具備的功能以及運作模式相當類似於此等國際發展組織，也因此透過是否設有申訴制度，以觀察氣候變遷財務機制是否具有正

¹ Nakhooda, S., HOW MUCH MONEY IS NEEDED TO DEAL WITH CLIMATE CHANGE, Thomson Reuters Foundation, available from: <http://www.trust.org/item/?map=how-much-money-is-needed-to-deal-with-climate-change/> (last visited: 25 Feb. 15) (1 Aug 2012).

² Buchner, B. et al., THE LANDSCAPE OF CLIMATE FINANCE 2014, available from: <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2014/11/The-Global-Landscape-of-Climate-Finance-2014.pdf> (last visited: 24 Feb. 15) (Nov. 2014).

³ Ballester, A. et al., *Power, responsibility, and accountability: re-thinking the legitimacy of institutions for climate finance*, WORLD RESOURCE INSTITUTE REPORT, p.2, available at http://pdf.wri.org/power_responsibility_accountability.pdf. (last visited: 24 Feb. 15) (2010).

⁴ Ballester, A. et al., 2010, *supra* note 3, pp.4-6

⁵ Ballester, A. et al., 2010, *supra* note 3, p.viii.

⁶ Bradlow, D.D., *Private complaints and international organisations: A comparative study of the independent inspection mechanisms in international financial institutions*, 36 GEORGETOWN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 403, pp 403-409 (2005).

⁷ *Id.*, p.410.

當性與可課責性，並非處理氣候變遷議題的國際財務機制所特有，而係源自於國際發展組織的經驗。再者，例如京都議定書下之清潔發展機制（Clean Development Mechanism，以下簡稱 CDM）此類的氣候變遷財務機制，募集來自私部門的資金，其管理機構也直接與私部門互動，例如 CDM 執行委員會是否批准一 CDM 計畫，將會直接影響到計畫申請人的權益，而多數之 CDM 計畫申請人即來自私部門，因此，CDM 運作之模式相當類似於一全球行政機關（global administrative body），導致目前於 CDM 運作機制下，欠缺一申訴制度以保障計畫申請人的正當法律程序要求，引發各界的批評，為了呼應該些批評，於第五次京都議定書會員大會時，啟動於 CDM 下設立申訴制度（an appeal mechanism）的談判。

氣候變遷財務機制包含許多不同類型的運作模式與管理機構，而不同的財務機制會因為利害關係人的屬性（例如私部門參與者、或計畫所在地之當地居民、民間團體等）、以及該機制運作的模式（例如資金主要來源係公部門或私部門），使得申訴制度的設立需要不同的制度要素。以國際氣候變化管制體系⁸來說，目前被指定為氣候變化綱要公約第 11 條財務機制之運作實體（operating entity），包括 GEF 以及綠色氣候基金（Green Climate Fund，以下簡稱 GCF），但以廣義的氣候變遷財務機制來說，京都議定書下之 CDM 亦可算是國際氣候變化管制體系下的財務機制，而此三類財務機制的運作模式相當多樣化，如何於各個財務機制下設置申訴制度，可能觀乎國際氣候變化管制體系是否得順利透過該些多樣化的財務機制，募集足夠之財務資源以協助開發中國家。針對此三類財務機制，GEF 可使用世界銀行之調查工作小組作為其申訴制度、CDM 之申訴制度則為一爭議已久的談判項目、GCF 之設立決議則明文要求其必須設置申訴制度。因此，本文先將於第貳部分簡述申訴制度於氣候變遷財務機制下的重要性，接者分別於第參與第肆部分介紹 GEF 以及 CDM 之申訴制度及相關爭議，並於第伍部分比較兩套申訴制度，據此於第陸部分提出 GCF 之申訴制度未來在設計上可能遭遇的問題，以及就整體而言，國際氣候變化管制體系下多樣性的財務機制對於申訴制度的需求以及設計，可能面臨哪些需要解決的課題，最後則為本文之結論。

貳、 申訴制度於氣候變遷財務機制下之重要性

氣候變遷財務機制可被廣義的定義為：「經由一特定機構，透過一套制式之標準與程序，募集與分配資金，以提供國家進行氣候變遷之減緩與調適工作。」⁹依照不同的分配標準，例如規模、資金來源、資金所資助之活動等，氣候變遷

⁸ 此係指包括聯合國氣候變化綱要公約、以及依據該公約所授權談判之議定書—包括京都議定書以及後續所有可能談判通過之條約—所形成之管制體系。

⁹ 施文真，氣候變遷減緩與調適措施的財務機制，載：葉俊榮主編，氣候變遷的制度因應—決策、財務與規範，頁115，2014。

財務機制的類型相當多樣化。例如以規模而言，有國際、區域、雙邊或單邊的氣候變遷財務機制；以資金來源而言，氣候變遷之財務機制可自公部門（主要是各國政府）、私部門、或兩者募集資金。¹⁰氣候變遷財務機制的設置與運作，主要由三大要素構成：資源的募集（resource mobilisation/generation）、資源的分配（resource disbursement/delivery）、以及機制的管理

（administration/governance of institutional arrangements），¹¹其中氣候變遷財務機制的管理機構，對於確保資源的募集以及分配，是否有遵循相關的指導準則，扮演至為關鍵的角色。¹²更重要的是，資源的捐助者以及使用者，是否視一氣候變遷財務機制具有正當性，將會影響該財務機制募集資源以及使用資源的能力以及效率：對不論是公、私部門的捐助者以及使用者來說，一個受廣泛認同為具有正當性的氣候變遷財務機制，最能獲得其信任，也因此較能說服捐助者投入更多的資源、說服使用者該些資源的投入，係能有效的執行氣候變遷減緩或調適工作。¹³

任一氣候變遷財務機制是否具有正當性，可透過分析其管理機構的權力、責任、以及可課責性，¹⁴就可課責性而言，氣候變遷財務機制下是否設有申訴制度（grievance and inspection mechanisms），以確保其運作有無符合該機制本身所訂定的標準，將是一項相當重要的指標。¹⁵於目前來自公部門的資源普遍低落的狀況下，私部門的投入目前似乎成為各類氣候變遷財務機制欲努力的方向，¹⁶而私部門是否願意投入資源至任一氣候變遷財務機制，關鍵將在於該財務機制的運作是否可以獲得私部門的信任，由上述可知，申訴制度的設置將可提升氣候變遷財務機制的正當性，進而提升私部門願意投入資源的意願。最直接的案例即是將於第肆部分中所討論、針對 CDM 執行委員會的決定設置申訴制度的談判爭議，因該些決定影響了多半是來自私部門的計畫申請人的投資權益，其權益是否將因申訴制度的設置而獲得保障，將會影響私部門是否願意持續投入 CDM 此一氣候變遷財務機制的意願。

除了涉及私部門是否願意投入資源，氣候變遷財務機制下的資源運用，多半投入得減緩氣候變遷（例如降低溫室氣體之排放）或強化調適的計畫中，但某些計畫也可能伴隨程度不一的環境與社會風險，¹⁷例如水力發電廠的蓋設，相

¹⁰ 有關氣候變遷財務機制的分類，請見：施文真，前揭註9，頁117-121。

¹¹ 施文真，前揭註9，頁136-137。

¹² 施文真，前揭註9，頁139-140。

¹³ Ballester, A. et al., *supra* note 3, pp.2-3

¹⁴ Ballester, A. et al., *supra* note 3, pp.4-6

¹⁵ Ballester, A. et al., *supra* note 3, p.viii.

¹⁶ 例如依據「2014年全球氣候財務綜覽」，來自私部門的投入，占2013年全年度之氣候變遷資金的58%。Buchner, B. et al., *supra* note 2, p.7.

¹⁷ Ballester, A. et al., *supra* note 3, p.46.

較於燃煤之火力發電廠，固然可達到降低溫室氣體排放的目的，但水力發電廠的設置所帶來的環境（例如大面積森林的淹沒）與社會（例如淹沒地區居民的遷徙）衝擊，向來為開發銀行的投資計畫中一相當具有爭議性的議題。¹⁸此類的衝擊影響了計畫所在地當地居民的權益甚大，因此，氣候變遷財務機制下，除了加強辨識出、進而減緩此類的環境與社會衝擊外，也應設置申訴制度供受影響的當地居民使用。¹⁹由世界銀行的經驗已顯示，申訴制度的設置將大幅提昇財務機制的可課責性，進而增加其正當性。

申訴制度的設置以及運作，勢必增加氣候變遷財務機制的運作成本，也可能造成計畫的延遲，但由前述可得知，申訴制度對於氣候變遷財務機制的正當性來說至為關鍵。就資源的募集，允許投資權益受影響之私部門，得透過申訴制度挑戰財務機制的管理機構所做出的決策，較能獲得私部門的信任，進而願意投入更多的資金；就資源的分配與使用，設有申訴制度供受負面環境與社會衝擊的當地居民使用，亦能增加氣候變遷財務機制的可課責性。因此，就長期而言，申訴制度於氣候變遷財務機制下有其設置的必要性，但不同類型的氣候變遷財務機制中，有不同的利害關係人，進而對於申訴制度的使用以及需求也可能不同。以國際氣候變化管制體系來說，於其下多樣化的氣候變遷財務機制中，申訴制度的設置可能面臨哪些制度設計上的挑戰，將影響其是否得順利透過這些多樣化的財務機制，募集足夠之財務資源以協助開發中國家。以下將先簡介GEF所使用的申訴制度、以及正進行談判中的CDM申訴制度，據此瞭解目前申訴制度於國際氣候變化管制體系下的現況，以及已面臨到的問題。

參、 全球環境設施之申訴制度：世界銀行²⁰之調查工作小組

一、 世界銀行之調查工作小組作為GEF之申訴機制

為了回應各界對於世界銀行運作效率之顧慮，以及針對世界銀行對於其所頒佈之內規執行不力的批評，²¹執行董事會於1993年9月通過「設置調查工作小組決議」（Resolution establishing the Inspection Panel: No. 90-13 for the International Bank for Reconstruction and Development, and 9306 for the

¹⁸ 例如世界銀行之調查工作小組成立的背景之一，即是因水壩計畫對當地所造成的環境與社會衝擊。Shihata, Ibrahim F.I., THE WORLD BANK INSPECTION PANEL: IN PRACTICE (2nd ed.) (2000), pp. 5-8. 而截至2011年11月，水力發電計畫佔了已註冊之CDM計畫的30%，該些計畫對當地社區所造成的環境與社會衝擊也引發許多爭議。Haya, B. & Parekh, P., HYDROPOWER IN THE CDM: EXAMINING ADDITIONALITY AND CRITERIA FOR SUSTAINABILITY, available from: http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/haya_parekh-2011-hydropower_in_the_cdm.pdf. (last visited: 26 Feb. 15) (2011).

¹⁹ Ballesterio, A. et al., *supra* note 3, p.46.

²⁰ 此處之世界銀行係指世界銀行集團中的兩個國際組織：國際復興暨開發銀行、以及國際開發署。

²¹ Shihata, Ibrahim F.I., THE WORLD BANK INSPECTION PANEL, pp. 5-9 (1994).

International Development Association，以下簡稱「決議」），²²正式成立調查工作小組。依據「決議」第 12 段，受世界銀行所資助計畫所在地之受影響居民、其當地的代表人、於特殊的狀況下且必須經過執行董事會批准之外國的代表人、任一執行董事、或執行董事會，均得向調查工作小組提出申請；依據同段，調查工作小組的職權僅限於審查要求調查因為世銀之作為或疏失，導致其未執行世銀自身就其所資助計畫的設計、評估或執行所頒佈之營運政策與程序（operational policies and procedures）。²³營運政策與程序不需要經過執行董事會的同意，但有少數的營運指令，包括環境影響評估、減貧、以及於 GEF 下所進行之投資活動的程序，因為具有高度的敏感性與複雜性，於管理階層頒佈前，曾將草案提到執行董事會報告並討論。²⁴

調查工作小組的調查程序由具適格性之當事人提起申訴案件開始啟動，後續之調查程序規定於「決議」第 16 到 23 段。若申請人為受影響之當地居民或一位以上之執行董事，調查工作小組尚須先決定其是否具有調查權，於確定具有調查權後，調查工作小組於後續的任何行動均需經由執行董事會的決議授權方得進行。²⁵當確認其具有調查權、並審查所有的相關文件後，調查工作小組得針對是否要展開調查做出建議，若建議持續展開調查，尚須經過執行董事會的同意，調查工作小組方得正式展開調查。若執行董事會同意展開調查，則啟動調查工作小組實質審查申訴案件的申訴爭點之調查階段。²⁶調查工作小組將調查報告提交至執行董事會後，世銀的管理階層需於六週內，針對調查工作小組的報告內容提出回應與建議，執行董事會於考量調查工作小組的調查報告以及管理階層的回應與建議後，將決定是否批准管理階層建議應如何使得涉案計畫符合世銀的營運政策與程序。²⁷

依據「決議」第 28 段，調查工作小組調查之案件包括國際復興暨開發銀行以及國際開發署，但並未特別提及本「決議」是否適用於世銀作為 GEF 之受

²² 決議文全文可下載自：

<http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/PanelMandateDocuments/Resolution1993.pdf> (last visited: 26 Feb. 15)

²³ 營運政策與程序係指「來自世銀管理階層對其員工所為之指示」。請參考：

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,menuPK:64142516~pagePK:64141681~piPK:64141745~theSitePK:502184,00.html> (last visited: 26 Feb. 15)。

²⁴ Shihata, Ibrahim F.I., *supra* note 18, pp. 41-42.

²⁵ Shihata, Ibrahim F.I., *supra* note 21, p. 72.

²⁶ 有關調查工作小組的調查程序，請參考：

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,contentMDK:20173251~menuPK:568196~pagePK:64129751~piPK:64128378~theSitePK:380794,00.html> (last visited: 27 Feb. 15).

²⁷ 同前註。

託者以及執行機構時所為之活動。²⁸此議題並未出現於調查工作小組成立時的討論。惟依據世銀前總法律顧問 Shihata，「若將 GEF 之活動排除於調查工作小組的範圍，似乎與成立此一小組的目的相違，且會不當的限制了小組的調查範圍。」²⁹實務上，調查工作小組確實針對 GEF 所資助之計畫的申訴案件展開調查：以一件位於印度之「生態發展計畫」為例，該計畫部分由 GEF 所資助，調查工作小組於評論世銀是否有背離 GEF 之指導準則時，並未特別提到其是否需要特別的授權方得展開調查。³⁰事實上截至 2015 年 2 月為止，調查工作小組所受理之 102 件申訴案中，共有 5 件係針對 GEF 所資助之計畫，而所有的案例均是由受影響的當地居民所提起。³¹多數的案件均涉及申訴人主張世銀管理階層未遵守與下列有關之營運政策與程序：環境影響評估、文化資產、自然棲地、森林、原住民、非自願遷徙等環境與社會類之防禦政策（safeguard policies）。其中三件並未進入調查階段：前所提及之印度的 1998 年「生態發展計畫」案，³²調查工作小組建議應展開調查，但執行董事會並未批准此一建議、於墨西哥的 2004 年「原住民與社區生物多樣性計畫」中，³³調查工作小組決定延後做出是否要展開調查的建議、於巴西的 2006 年「Parana 生物多樣性計畫」中，³⁴調查工作小組並未建議展開調查。兩件正式進入調查階段之申訴案中，包括秘魯之 2009 年「利馬郊區運輸計畫」³⁵以及肯亞的 1999 年「維多利亞湖環境管理計畫」，³⁶調查工作小組均提及世銀管理階層未遵守申訴人所提到的部分營運政策與程序。

二、 調查工作小組案件：世界銀行之「生物碳基金」贊助之 CDM 計畫

前段提及，針對由世銀擔任受託者的信託基金所贊助之計畫，是否得使用調查工作小組，於「決議」中並未規定，但實務上，此類的計畫確實得為調查工

²⁸ Shihata, Ibrahim F.I., *supra* note 18, p. 34.

²⁹ 同前註。

³⁰ Shihata, Ibrahim F.I., *supra* note 18, p. 35.

³¹ 有關調查工作小組所受理的案件資訊，請參考：
<http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/AllPanelCases.aspx> (last visited: 27 Feb. 15).

³² <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/ViewCase.aspx?CaseId=41> (last visited: 27 Feb. 15).

³³ <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/ViewCase.aspx?CaseId=19> (last visited: 27 Feb. 15).

³⁴ <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/ViewCase.aspx?CaseId=65> (last visited: 27 Feb. 15).

³⁵ <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/ViewCase.aspx?CaseId=79> (last visited: 27 Feb. 15).

³⁶ <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/ViewCase.aspx?CaseId=50> (last visited: 27 Feb. 15).

作小組的調查對象，此由前段中所提及、調查工作小組確實受理並調查 GEF 所資助計畫即可印證。除了 GEF 信託基金外，世銀同時擔任許多所謂「碳基金」的受託人。³⁷此類的「碳基金」多半由世銀向政府以及私部門募集資金，購買主要是經由計畫活動所產生的溫室氣體減量額度，例如由 CDM 計畫所產生之「經認證的排放減量」（Certified Emissions Reductions，以下簡稱 CERs）。這些碳基金並沒有實際出資（包括借貸或贈與）投入計畫活動，僅透過契約購買減量單位，並於經第三方認證該些減量單位後，每年或定期支付價金。³⁸

調查工作小組於 2012 年收到一申訴案，涉及一件位於印度、由世銀的碳基金之一（「生物碳基金」，Bio Carbon Fund）所贊助之 CDM 計畫：「經由碳吸存促進郊區生計計畫」（Improving Rural Livelihoods through Carbon Sequestration），³⁹申請人主要的申訴理由為：世銀於該計畫下延遲交付「生物碳基金」購買該 CDM 計畫所產生之 CERs 的價金。世銀的管理階層質疑申請人並不具備向調查工作小組申訴的資格，⁴⁰但調查工作小組認定該申請案符合「決議」以及 1999 年釋函（1999 Clarifications）中的資格要件。⁴¹最終調查工作小組並未建議展開調查，因其並沒有發現針對「造成因查驗延遲以及其所導致 CERs 數量之低估」、或「造成收益交付的遲延」，世銀管理階層有潛在的疏失。⁴²

本申訴案件亦為一 CDM 計畫，因此，當調查工作小組確認本案申請人具備當事人適格、進而接受其申訴案，代表某些 CDM 計畫，主要是其所產生的 CERs 已成為世銀所管理之各類碳基金的購買標的時，似乎可以使用調查工作小組作為其申訴制度。以下先將介紹正談判中的 CDM 申訴制度，接著在於第五部分比較兩類申訴制度，以作為分析國際氣候變化管制體系之申訴制度的素材。

肆、 談判中之清潔發展機制之申訴程序（Appeal procedures）

一、 於 CDM 下建立申訴程序之討論

³⁷有關世銀所管理之碳基金，請參考：
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ENVIRONMENT/EXTCARBONFINANCE/0,,contentMDK:21842339~menuPK:5213558~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:4125853.00.html> (last visited: 27 Feb. 15).

³⁸ 同前註。

³⁹ <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/ViewCase.aspx?CaseId=14> (last visited: 27 Feb. 15).

⁴⁰ Paras 6-8 of the Management Response, which can be accessed from:
http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/Management_Response_India_ImprovingRuralLivelihoodsProject.pdf (last visited: 27 Feb. 15).

⁴¹ Para. 64 of the Eligibility Report, which can be accessed from:
http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/Report&Recommendation_IndiaImprovingRuralLivelihoodsProj.pdf (last visited: 27 Feb. 15).

⁴² *Id.*, para. 66.

於本質上為一政府間組織之 CDM 運作機制下，私部門取得前所未見之程序近用權：⁴³私部門於 CDM 計畫下的參與身份包括、但不限於計畫申請人以及經指定之營運實體（designated operational entities，以下簡稱 DOEs）。⁴⁴依據 CDM 執行委員會所頒佈的規則與操作實務，「執行委員會為事實上之 CDM 管制者，於扮演此一角色時，其決定影響了私部門實體的權利與利益。」⁴⁵執行委員會所作的決定對於私部門的參與者帶來了財務上的影響，例如有評論者即指出，CDM 類似於一國際行政機關，直接管制參與者且具有主權功能，因此限制了各國政府的參與，並使得私部門的參與超越了國家政府介入的侷限。⁴⁶正因為 CDM 執行委員會具有類似一全球行政機構的性質，⁴⁷對於執行委員會的運作缺乏給予參與者的程序保障以及正當法律程序，逐漸引發許多批評。⁴⁸例如有評論者即指出，任一市場導向之全球管制體系若欲成功地運作，其必須提供市場參與者管制上與法律上的確定性，包括針對其所為之決定提供獨立的審查機制、以及迅速的爭端解決機制。⁴⁹故，許多法律學者主張，應建立一獨立的小組，審查私部門參與者對執行委員會所為之決定所提出的申訴。⁵⁰此也是促使議定書會員決定啟動 CDM 下之申訴程序談判的原因之一。

除了保障私部門參與者的權益外，學界對於在 CDM 下建立申訴制度的呼籲，也包括保障 CDM 計畫所在地之當地居民權益的保障。CDM 計畫所在地的當地居民之生計與人權，也有可能受到計畫的建設與執行之負面衝擊，若議定書之會員認為執行委員會必須為其決定向大眾負起責任，此處的「大眾」不應只限於自願參與 CDM 計畫的開發者與投資者，也應該要包括宣稱可自 CDM 計畫獲益的當地社區。⁵¹從計畫當地之利害關係人的角度來說，CDM 的規則與實務中有關資訊取得、決策之公眾參與、環境影響評估、以及救濟管道等規範，對於

⁴³ Lin, J. & Streck, C., *Mobilising Finance for Climate Change Mitigation: Private Sector Involvement in International Carbon Finance*, 10 MELBOURNE JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 70, pp. 82-85 (2009).

⁴⁴ 有關 CDM 計畫的程序以及主要的利害關係人，請參考：施文真，前揭註 9，頁 124-130。

⁴⁵ Lin, J. & Streck, C., *supra* note 43, p. 72.

⁴⁶ Giesberts, L., Sarac, A. & Wunderlin, J., *The Institutional Design of the CDM Appeals Body: Recent Development and Key Considerations*, 2 CARBON & CLIMATE LAW REVIEW 277, p. 279 (2011).

⁴⁷ 例如：Steward, R. B., *US Administrative Law: A Model for Global Administrative Law?*, 68 LAW AND CONTEMPORARY PROBLEMS 63 (2005).

⁴⁸ 例如：Streck, C. & Lin, J., *Marking market work: a review of CDM performance and the need for reform*, 19:2 EUROPEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 409, pp. 422-428 (2008).

⁴⁹ Lin, J. & Streck, C., *supra* note 43, pp. 85-86.

⁵⁰ Wilson, K., 2011, "Access to Justice for Victims of the International Carbon Offset Industry", 38 ECOLOGY LAW QUARTERLY 967, p. 987 and footnote 115.

⁵¹ *Id.*, p. 988.

提供其程序面的保障都是不足的。⁵² 為了改善 CDM 計畫，例如納入地方利害關係人的需求、降低環境衝擊、以及有助於當地國的永續發展，CDM 計畫所在地的利害關係人，包括當地居民以及民間團體，也都應該具有使用 CDM 申訴程序的資格，以挑戰執行委員會同意 CDM 計畫註冊以及核發 CERs 之決定。⁵³

二、 草擬之申訴程序的爭議議題

基於私部門參與者在 CDM 機制所涉及之權益，許多利害關係人早就呼籲針對 CDM 執行委員會所做之決定，應建立一申訴機構（appeal body）負責審理。⁵⁴ 於京都議定書 2009 年在哥本哈根舉行的第五次會員大會所通過的第二號決議（Decision 2/CMP.5），⁵⁵ 正式要求 CDM 執行委員會「建立....程序以考慮 CDM 計畫活動或提議之 CDM 計畫活動，於設計、批准或執行中，由（保守定義下）直接參與之利害關係人所提之申訴。」⁵⁶ 從此正式啟動 CDM 申訴程序的談判。於坎昆所舉行之第六次會員大會通過的第三號決議（Decision 3/CMP.6），⁵⁷，進一步指示「履行附屬機構」（Subsidiary Body of Implementation，以下簡稱 SBI）應提交建議予會員大會，供第七次會員大會時通過相關之程序、機制以及組織安排，以便於會員大會下，根據第五次會員大會第二號決議第 42 段，允許就執行委員會之決定提出申訴。於德班所舉行之第七次會員大會通過的第八號決議（Decision 8/CMP.7），⁵⁸ 要求執行委員會，以避免重複與提升效率為目標，經過與利害關係人進行諮商、並考量於 SBI 下討論之申訴程序的結論，修改其程序草案，以供第八次會員大會通過。

依據第六次會員大會第三號決議，談判應依據第五次會員大會第二號決議第 42 段之指示，第 42 號規定：「要求執行委員會，與利害關係人諮商後，建立程序以考慮 CDM 計畫活動或提議之 CDM 計畫活動，於設計、批准或執行中，由（保守定義下）直接參與之利害關係人針對以下所提之申訴：[（a）略]

⁵² *Id.*, p. 997-1006.

⁵³ *Id.*, p. 1017.

⁵⁴ Giesberts, L., Sarac, A. & Wunderlin, J., *supra* note 46, p. 279.

⁵⁵ 該決議可見於：<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cmp5/eng/21a01.pdf> (last visited: 27 Feb. 15).

⁵⁶ “...establish ... procedures for considering appeals that are brought by stakeholders directly involved, defined in a conservative manner, in the design, approval, or implementation of CDM project activities or proposed CDM project activities ...”.

⁵⁷ 該決議可見於：<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cmp6/eng/12a02.pdf> (last visited: 37 Feb. 15).

⁵⁸ 該決議可見於：<http://unfccc.int/resource/docs/2011/cmp7/eng/10a02.pdf#page=6> (last visited: 27 Feb. 15)

(b) 執行委員會依據第 39 段就註冊或核發之請求的拒絕或改變所規定的程序，所為之決定。」⁵⁹

本段的談判授權，對於未來之 CDM 申訴制度，是否僅限於私部門參與人使用、亦或是允許當地之利害關係人使用，並不明確。於本文中所指的利害關係人僅限「保守定義下之直接」參與者，而第 b 段亦提到，僅有針對註冊 CDM 計畫或核發 CERs 之請求的「拒絕或改變」，由執行委員會所為或所授權做出的決定，方得成為申訴的對象，由此觀察，當地之利害關係人似乎並非保守定義下的直接參與者，因為其並非 CDM 計畫於設計、執行、贊助或履行的參與方，再者，當執行委員會針對註冊 CDM 計畫或核發 CERs 之請求做出拒絕或要求改變時，似乎僅有私部門參與者（特別是作為 CDM 計畫申請人）的權益將受到影響，故進而有提出申訴的需求。此是否代表談判授權僅將 CDM 申訴程序的使用者限於私部門參與者？由本段文字的其他段落觀察，似乎也不盡然：其提到申訴程序是就利害關係人，針對「CDM 計畫活動或提議之 CDM 計畫活動，於設計、批准或執行」，由執行委員會所為之決定所提出申訴，身為計畫被批准後的獲益者，私部門參與者理應不會針對 CDM 計畫批准的決定提出申訴，往往是因為 CDM 計畫批准後、開始執行、進而對當地居民造成負面影響，使得當地之利害關係人方有對於批准之決定提出申訴的需要。由此觀察，談判的授權似乎也不排除當地之利害關係人得使用申訴程序的可能性。

儘管眾多之民間團體呼籲 CDM 之申訴程序應允許當地之利害關係人亦得使用，⁶⁰ CDM 執行委員會於 2010 年，向議定書第六次會員大會提出報告時，就申訴程序所提出的建議中，僅允許私部門參與者得使用申訴程序。執行委員會建議草擬中之申訴機構應考慮由下列之利害關係人所提出之申訴：第一、計畫參與者，第二、地主國內經指定之國家機構，以及涉及申請註冊之附件一締約方。⁶¹ 此外，僅有針對「註冊或核發之請求的拒絕或要求修正的執行委員會決定」（“ruling of the Executive Board that rejects or requires an alteration to a request for issuance or registration”），方得為適格之申請人提出申訴的對象。⁶² 但另一方面，SBI 於 2012 年所提出含有許多尚待會員大會決議的報告

⁵⁹ “Requests the Executive Board to establish, following the consultation with stakeholders, procedure for considering appeals that are brought by stakeholders directly involved, defined in a conservative manner, in the design, approval or implementation of CDM project activities or proposed CDM project activities in relation to: [(a) omitted]; (b) ruling taken by or under the authority of the Executive Board in accordance with the procedures referred to in paragraph 39 above regarding the rejection or alteration of requests for registration or issuance.”

⁶⁰ 氣候變遷綱要公約的官網列有各界針對 CDM 申訴程序所提出的評論：https://cdm.unfccc.int/public_inputs/2010/cmp5_para42_43/index.html (last visited: 27 Feb. 15). 請參考於此網頁中一些民間團體所提出之建議。

⁶¹ Paragraph 4, Annex II, FCCC/KP/CMP/2010/10. Available from: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cmp6/eng/10.pdf> (last visited: 27 Feb. 15).

⁶² *Id.*, Paragraph 6.

(bracketed SBI report) 中，⁶³有關「提案之申訴機構權力」以及「申訴之啟動」的草案段落裡，還是保留允許當地利害關係人參與的選項。例如第 1 段提到，「據此成立一申訴機構，以考慮針對計畫活動之註冊與 CERs 之核發的請求，CDM 執行委員會所為之〔批准〕、拒絕或改變的決定。」⁶⁴第 38 段則提到，「針對一 CDM 計畫活動或提案之 CDM 計畫活動，任一會員、直接涉及之計畫參與者〔或經指定之營運實體〕、〔或依據第一次會員大會第三號決議附件第 40 (c) 段所指、且有提出評論之利害關係人或組織〕，對於執行委員會針對該計畫之註冊或 CERs 之核發的請求，做出〔註冊或〕拒絕或要求修改之決定，得個別或共同針對此一決定提出申訴，⁶⁵而「第一次會員大會第三號決議附件第 40 (c) 段」則包括利害關係人與 UNFCCC 認可之民間團體。

由上述可知，由授權會員針對建立 CDM 申訴程序的大會決議以及正進行談判之文件中，並未排除私部門參與者以及當地利害關係人同時得使用 CDM 申訴程序的可能性。但此兩類之利害關係人，對於申訴程序的需求與設計不盡相同、甚或有可能產生衝突，此時，面臨有著不同利益之利害關係人，申訴制度的程序，應如何設計，將是一大挑戰。於討論此一議題前，本文將先就世銀之調查工作小組以及談判中的 CDM 申訴程序，作一比較，主因在於本文的第參部分提及，作為 GEF 的申訴制度，世銀的調查工作小組似乎於特定的 CDM 計畫中，也可成為其提出申訴的機制，故以下將對兩類制度進行簡單的比較與分析，至於此對於 CDM 申訴制度的設計、甚至是國際氣候變化管制體系下之申訴制度，將帶來何種衝擊，則留待第陸部分。

伍、 全球環境設施與清潔發展機制之申訴制度的比較

GEF 以及 CDM 均為國際氣候變化管制體系下、廣義的財務機制，兩者也均主要以資助計畫活動為對象的財務機制。但兩者的運作模式還是有些許差異。第一、兩者的主要資金來源不同：GEF 主要是接受來自 GEF 參與者，亦即是公

⁶³ Appendix: Procedures, mechanisms and institutional arrangements for appeals against the decisions of the Executive Board of the clean development mechanism, "Report of the Subsidiary Body for Implementation on its thirty-seventh session, held in Doha from 26 November to 2 December 2012" (FCCC/SBI/2012/33/Add.1). Available from: <http://unfccc.int/resource/docs/2012/sbi/eng/33a01.pdf> (last visited: 30 Jun. 14).

⁶⁴ "An appeals body is hereby established that considers appeals against decision of the Executive Board of the clean development mechanism (CDM) regarding the [approval,] rejection or alteration of requests for the registration of project activities and the issuance of" CERs."

⁶⁵ "Any Party, project participant [or Designated Operational Entity] directly involved in [or stakeholder or organization referred to in decision 3/CMP.1, annex, paragraph 40(c), which has submitted comments with regard to] a CDM project activities or a proposed CDM project activity with respect to which the Executive Board has [registered or]made a rejection or alteration decision relating to the registration of such a project activity or the issuance of CERs may file, individually or jointly, a petition for appeal against such a decision."

部門的資金，CDM 則主要是由私部門參與者投資 CDM 計畫作為主要的資金來源。第二、兩者的管理機構也有差異：GEF 於其成立協定中有獨立於氣候變遷綱要公約的管理機構，⁶⁶CDM 執行委員會則是必須接受來自會員大會之指示以及準則；再者，世界銀行所扮演的角色亦稍有不同：作為 GEF 信託基金的受託者以及 GEF 的履行機構之一，世界銀行與 GEF 之間的關係較為正式，至於世界銀行與 CDM 間的關係，則僅限於當 CDM 計畫有來自世銀所管理之碳基金投資時，方有間接的關連性。第三、私部門於兩者的涉入程度亦不同：私部門為 CDM 計畫中的直接參與者，但私部門於 GEF 中涉入的程度與角色則相當有限，例如其僅得於 GEF 下之「公私伙伴計畫」（Public Private Partnership Programme）中得到直接的計畫支援。⁶⁷最後一項差異性，將會影響不同的財務機制下之申訴程序的功能與權利。

初步瞭解 GEF 與 CDM 兩類財務機制的異同後，對於兩者的申訴制度，亦可由下列幾點進行比較。

第一、GEF 所使用之世銀調查工作小組的目的為審理世銀所贊助的計畫，是否因世銀之員工未能遵守其多半與社會與環境防禦（social and environmental safeguards）相關之營運政策與程序，導致於計畫所在地可能造成負面衝擊；⁶⁸談判中的 CDM 申訴機構設立的目的（之一），則為提供可能因執行委員會的不利決定，導致財務與投資利益受影響的私部門參與者，有機會針對此類決定提出申訴。

第二、依據前所提及之不同目的，兩套申訴制度的申請資格要件亦有所差異。GEF 所使用之世銀調查工作小組得接受來自個別執行董事、執行董事會、當地社區、以及代表當地社區之民間團體所提出的申訴案件；⁶⁹ CDM 申訴機構則預計接受來自京都議定書之任一會員、以及「保守定義下直接參與的利害關係人」所提出的申訴。目前較無爭議的是，「保守定義下直接參與的利害關係人」包括直接參與 CDM 計畫之私部門參與者，也可能包括經指定之營運實體。惟，於第參部分亦發現，若一 CDM 計畫有來自世銀所管理之碳基金的投資時，此一 CDM 計畫所在地之當地居民，似乎也可以向世銀調查工作小組提出申訴。

第三、GEF 所使用之調查工作小組，並無審查世銀執行董事會決定的權力，其係調查是否因世銀之作為或疏失，導致其未執行世銀自身就其所資助計畫的

⁶⁶ 不過需要注意的是，身為公約的財務機制，依據公約第11條，針對與公約相關的政策、計畫優先順序、以及適格標準，GEF 必須對公約的締約方大會負責。

⁶⁷ <http://www.thegef.org/gef/PPP> (last visited: 30 Jun. 14).

⁶⁸ 例如「環境評估」與「非自願遷徙」，為調查工作小組所受理案件中，申請人指控世銀未能遵守之前三大政策議題中的兩項。Inspection Panel, 2013, *Inspection Panel Annual Report 2012-2013*, p. 65.

⁶⁹ Paragraph 12 of the “Resolution”.

設計、評估或執行所頒佈之營運政策與程序，此外，調查工作小組亦可針對申請中的貸款案展開調查；⁷⁰ 談判中之 CDM 申訴機構則是就 CDM 計畫註冊以及 CERs 核發的申請，由 CDM 執行委員會所做出之拒絕、改變或可能包括之批准決定。

第四、因申訴制度審理之對象不同，得提出申訴的理由亦不同。調查工作小組係就世銀員工是否因未能遵守其主要涉及環境與社會防禦的營運政策與程序，導致當地居民受有重大之負面衝擊，展開調查；而談判中的 CDM 申訴機構，依據第肆部分所提到之尚待會員大會決定的 SBI 報告⁷¹ 第 32 段「得提出申訴之理由」（Ground for appeal），所得審理的對象似乎較為廣泛：CDM 申訴機構得決定執行委員會是否逾越其管轄權或權限、於可能實質影響案件決定的程序中犯有錯誤、針對事實問題犯有錯誤、以及其就 CDM 運作模式與程序（CDM modalities and procedures）所為之解釋與適用。世銀內部的營運政策與程序，係由世銀的管理階層頒佈、給予其員工的指示，且通常無須經過執行董事會的批准；而規定於京都議定書第一次會員大會第三號決議（Decision 3/CMP.1）⁷² 附錄之 CDM 運作模式與程序，係規範 CDM 運作的規則，CDM 執行委員會則被會員大會授權得進行規則訂定、裁判、以及決策的權力，⁷³ 故執行委員會有權訂定或審理 CDM 規則與要件。⁷⁴ 針對兩套申訴機制所可能進行審理之文件類型與具體內容，有一相當大的差異：許多世銀所頒佈的營運政策與程序，均涉及世銀所贊助之計畫應注意的社會與環境防禦政策（safeguard policies），⁷⁵ 但 CDM 運作規則與程序較少涉及此類的防禦政策。依據 CDM 運作模式與程序，計畫參與者必須提交計畫活動之環境影響分析文件，包括跨境影響，若計畫參與者或地主國認為環境衝擊相當重大，則應依照地主國所要求的程序進行環境影響評估。⁷⁶ 此外，經指定之營運實體必須收到來自計畫參與者，就各參與會員之經指定國家主管機關之自願參與的書面證明，包括地主國確認該計畫有助

⁷⁰ Paragraph 12 of the “Resolution”. Shihata, Ibrahim F.I., *supra* note 18, pp. 35-36.

⁷¹ *Supra* note 63.

⁷² Decision 3/CMP.1: Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol, available from: <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cmp1/eng/08a01.pdf#page=6> (last visited: 2 Mar. 15).

⁷³ Lin, J. & Streck, C., *supra* note 43, p. 87.

⁷⁴ Annex 4, CDM EXECUTIVE BOARD DECISION AND DOCUMENTATION FRAMEWORK (version 04.0), at para 7, available from: http://cdm.unfccc.int/Reference/Notes/gov/info_note02.pdf (last visited: 27 Feb. 15).

⁷⁵ 例如有環境評估、自然棲地、原住民、非自願遷徙、水壩之安全性等營運政策。所有之營運政策與程序可自以下網站下載：
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,menuPK:64142516~pagePK:64141681~piPK:64141745~theSitePK:502184,00.html> (last visited: 27 Feb. 15).

⁷⁶ *Supra* note 72, paragraph 37(c), Annex to Decision 3/CMP.1.

於其達成永續發展。⁷⁷ 此似乎為 CDM 運作模式與程序中，「唯二」有關環境與社會的防禦政策，且相較於世銀類似之營運政策與程序，此兩要求相當抽象，不若世銀之環境與社會防禦政策相關的營運政策與程序所提供的詳細要求。因此，若談判中的 CDM 申訴機構允許當地之利害關係人得提出申訴，於現行之 CDM 運作模式與程序缺乏環境與社會防禦政策的狀況下，主張受影響之當地居民，可能會因為現行之 CDM 運作模式與程序中，並未清楚的提供一套評估 CDM 計畫活動應符合哪些要求，方不至於造成對當地的負面影響，導致無法成功的證明其主張。

由 GEF 與 CDM 兩套財務機制之比較中，應不難理解兩者所需要之申訴制度勢必有所不同，此兩套財務機制之主要資金來源不同此一差異點，相當關鍵性的影響了各自之申訴制度的設立目的以及後續之程序設計。GEF 多數之資金來自於公部門，因此，私部門之利益於 GEF 的運作中並不會受到嚴重的影響，相反的，CDM 之資金多半來自於私部門的參與者提供 CDM 計畫的投資，故私部門的利益勢必受到 CDM 計畫是否為 CDM 執行委員會所通過的決定之影響。因此，單就針對私部門參與者的權益來說，兩套財務機制的申訴制度即面臨相當不同的使用者需求，而這也反應在上述比較兩套財務機制目前所使用、或正考慮使用的申訴制度，於設立目的與權限上的差異性。世銀之調查工作小組設立的目的主要係考慮到世銀贊助之計畫，於計畫所在地可能造成之環境與社會衝擊時，必須要保障當地居民的公共利益；CDM 申訴制度設置的主要原因之一則是從全球行政法的角度出發，主張當 CDM 執行委員會扮演一類似全球行政機關的角色時，正當法律程序以及提供救濟管道對於利害關係人，主要是 CDM 計畫參與者的權益保障至為關鍵，更別提身為一市場機制，CDM 運作是否得以維繫，將取決於私部門是否有持續投資的意願，而這將視私部門參與者是否認為 CDM 的運作是可以保障其財務與投資權益。因此，當兩套財務機制的各類利害關係人，對於申訴制度的需求不同時，申訴制度設立的目的以及其功能，當然也會不同。

然而，GEF 與 CDM 有一相似之處：兩套財務機制的資金使用，都主要以贊助有助於氣候變遷的計畫活動，因此，CDM 之運作並不僅有造成對私部門參與者的影響，CDM 計畫運作的方式對計畫所在地造成的影響，與 GEF 所資助之計畫活動相當類似。因此，不難理解為何於 CDM 申訴制度的談判過程中，公民社會極力呼籲，當地之利害關係人也應該有使用申訴制度的權利。這使得相較於 GEF，CDM 申訴制度的建立面臨有著不同利害關係的需求者或使用者，此外，同樣身為國際氣候變化管制體系的財務機制，多樣化的申訴制度可能造成哪些影響、需要注意哪些制度設計要素等問題，將持續於第陸部分進行分析。

⁷⁷ *Supra* note 72, paragraph 40(a), Annex to Decision 3/CMP.1.

陸、 對國際氣候變化管制體系下之申訴制度的啟示

一、 對談判中之 CDM 申訴制度的啟示

於第肆部分中提及，CDM 執行委員會的立場似乎較偏向僅允許私部門參與者，針對 CDM 計畫註冊與 CERs 核發申請的拒絕或修正決定，向申訴機構提出申訴。但，第參部分亦提到，有世銀所管理之碳基金投資的 CDM 計畫，計畫所在地的當地利害關係人，應具有使用世銀調查工作小組的資格。假設京都議定書會員大會贊同 CDM 執行委員會的建議，僅允許私部門參與者使用 CDM 申訴制度，此一狀況可能衝擊到 CDM 申訴制度的整體性以及正當性：CDM 計畫所在地的利害關係人，將會因為該 CDM 計畫的資金來源不同而受有不同的待遇，若該 CDM 計畫有世銀所管理的碳基金贊助，計畫所在地的利害關係人若主張受到環境與社會負面衝擊，可向世銀調查工作小組提出申訴，但若 CDM 計畫的資金來源不涉及世銀所管理的碳基金，則受有負面衝擊的當地居民，將面臨無申訴制度的困境，此一差別待遇勢必影響各界對於 CDM 運作的公平性以及可課責性。以下幾個模擬案例中可進一步觀察到，此不僅涉及計畫所在地之利害關係人，也會損及私部門參與者的投資利益。

案例一：假設 CDM 計畫 A 取得來自世銀所管理之碳基金的投資，此一計畫的註冊申請為 CDM 執行委員會所拒絕，若計畫 A 之私部門參與者（計畫申請人）針對此一不利之決定，向 CDM 申訴機構提起申訴，申訴機構決定推翻 CDM 執行委員會的決定，允許計畫 A 進行註冊；同時，計畫 A 所在地的當地居民則向世銀調查工作小組提出申請，調查工作小組經過調查後，提出的建議為世銀管理階層未遵守相關之營運政策與程序，該建議獲得執行董事會的同意後，世銀撤回於計畫 A 中的碳基金投資，亦即是不再承諾購買計畫 A 所產生的 CERs。⁷⁸於此，即便該私部門參與者已於早先之 CDM 申訴制度下獲得其所主張的程序保障，但其財務權益顯然將受到世銀的碳基金不再出資購買該計畫所產生的 CERs 之影響，更諷刺的是，若計畫 A 的申請人有其他的財務支援管道、決定繼續執行該計畫，計畫所在地的居民之權益也無法因世銀調查工作小組的決定而獲得保障。

另一方面，假設京都議定書會員大會決定設立一可保障更多利害關係人的 CDM 申訴制度，同時允許私部門參與者以及計畫所在地居民使用，此是否於現況下為最佳的制度設計？由以下更多的模擬案例來看，若計畫所在地之居民同時或先後向兩套申訴制度提出申請，⁷⁹此對於兩套申訴制度以及所有的利害關係人來說，可能帶來更複雜的問題。

⁷⁸ 此當然尚必須取決於世銀與計畫 A 申請人，於該投資案中的 CERs 購買契約條款而定。

⁷⁹ 私部門參與者並無法向世銀調查工作小組提出申請。

案例二：若 CDM 申訴機構駁回計畫所在地之居民的申訴、該 CDM 計畫順利完成註冊，但世銀調查工作小組以及執行董事會同意計畫所在地之居民的調查申請、進而撤回世銀於該計畫中的投資；此時，私部門參與者以及計畫所在地之居民的權益，將同時受到程度不一的影響：私部門參與者將失去來自世銀之碳基金的投資，但其若可以取得其他的財務支援，該 CDM 計畫依然可以持續進行，這將使得計畫所在地的居民之權益同樣無法獲得保障，此一狀況類似於前述之案例一。

案例三：若 CDM 申訴機構同意計畫所在地之居民的申訴申請，決定駁回該 CDM 計畫註冊的同意案，但世銀調查工作小組調查的結果發現世銀並未違背其營運政策與程序，故不同意當地居民之申請案；此時，私部門參與者的權益將因為 CDM 計畫無法被註冊，受到相當大的影響，進而可能影響了私部門對於參與 CDM 的意願，同時，計畫所在地之當地居民的權益似乎確實可獲得保障，但，案例三發生的機率並不高，原因在於：於第五部分的分析得知，相較於世銀的營運政策與程序，CDM 運作模式與程序中，沒有具體的環境與社會防禦政策，因此，CDM 申訴機構無法有足夠的判斷基準來認定，該 CDM 計畫可能對當地居民帶來環境或社會的負面衝擊，進而駁回該計畫案的註冊申請。

以下先透過表一彙整三個模擬案例：⁸⁰

表一：模擬申訴案例

CDM 申訴制度	模擬案例	私部門參與者權益是否獲得保障	計畫所在地居民權益是否獲得保障
僅有私部門參與者得使用	案例一	否：喪失來自世銀碳基金的投資；但 CDM 計畫若可自世銀以外的管道獲得財務支援，還是可繼續執行	是或否：取決於私部門參與者是否可自世銀以外的管道獲得財務支援
私部門參與者與計畫所在地居民均得使用	案例二	否：喪失來自世銀碳基金的投資；但 CDM 計畫若可自世銀以外的管道獲得財務支援，還是可繼續執行	是或否：取決於私部門參與者是否可自世銀以外的管道獲得財務支援
	案例三	否：CDM 計畫無法被註冊	未知：因 CDM 運作

⁸⁰ 於所有的模擬案例中需特別注意：於第參部分提及，由世銀調查工作小組之「生物碳基金」一案可得知，某些 CDM 計畫似乎可使用世銀調查工作小組作為其申訴管道，但於該案中，申請人的訴求在於世銀於該基金下的撥款有延遲的狀況，而非該計畫造成當地的環境或社會衝擊。故，於該案中所涉及之世銀營運政策與程序，為有關「計畫監督」第 13.5 號營運政策（OP 13.5 Project Supervision），而非有關環境與社會防禦政策的營運指令。本案所代表的意涵為此類 CDM 計畫於調查工作小組程序中的適格性，惟若未來出現當地居民主張 CDM 計畫違反世銀之環境與社會防禦政策時，調查工作小組是否將受理此申訴案，尚待觀察。總言之，此處所提出的模擬案例，是否確實均可使用調查工作小組，必須要視實際發生案例的事實背景而論。

		冊	模式與程序未有充分的環境與社會防禦政策
--	--	---	---------------------

製表人：施文真，資料來源：本文第五部分

於第參部分中所得到的研究結果顯示，某些 CDM 計畫之計畫所在地居民，似乎得使用世銀調查工作小組，作為其申訴的管道，於此狀況下，若談判中的 CDM 申訴制度僅允許私部門參與者使用，當計畫所在地居民，於某些情況下同樣可就 CDM 計畫，使用其他財務機制（GEF）下的申訴制度時，對所有利害關係人的權益，包括私部門參與者以及當地居民，都無法完全獲得保障，如案例一所示。另一方面，於第肆部分中亦顯示，設計一套可接受所有利害關係人的 CDM 申訴制度，對於私部門參與者的利益以及 CDM 的正當性與可課責性來說，都有其必要，但於此狀況下，形成針對同一 CDM 計畫可能有兩套申訴制度可供當地居民使用時，對所有利害關係人的權益，包括私部門參與者以及當地居民，同樣都無法完全獲得保障，如案例二與案例三所示，基本上，只要 CDM 運作模式與程序中欠缺環境與社會防禦政策，即便 CDM 申訴制度可容納所有利害關係人的申訴，對於可能受到負面環境與社會衝擊的當地居民來說，其權益還是無法獲得保障。

由本段所提出的模擬案例可得知，無論 CDM 申訴制度適用的範圍為何，若針對某些 CDM 計畫活動，有兩套申訴制度同時可供利害關係人使用時，無論是私部門參與者、或是計畫所在地之利害關係人，其權益都可能受到影響。此對於京都議定書之會員，於決定 CDM 申訴制度的範圍與功能時，都必須特別注意。此對於 GFC 以及國際氣候變化管制體系之財務機制整體而言，其申訴制度的功能與設計亦可帶來一些啟示，如下所分析。

二、 對 GCF 申訴制度的啟示

於第參部分中可知，氣候變化綱要公約的財務機制之一：GEF，由於其與世銀的關係，可使用世銀調查工作小組作為其申訴制度，於第肆部分中則提及，京都議定書下的 CDM，其申訴制度談判所面臨的困境，除了 GEF 以及 CDM，於氣候變化綱要公約下，另成立一新的財務機制：GCF。GCF 的運作模式乍看之下相當類似於 GEF，亦即是募集來自公部門（締約國政府）的資金，贊助開發中締約國進行氣候變遷減緩與調適的計畫，惟，考慮到來自公部門之資金投入的侷限性、以及參考 GEF 運作上已可觀察到的問題，GCF 相當強調與私部門合作的重要性，縱然私部門於 GCF 的投入，可能不若於 CDM 此一機制下來的直接，其運作模式也與 CDM 不同，但於「綠色氣候基金治理協定」

(Governing Instrument for the Green Climate Fund, 以下簡稱 GCF 協定)⁸¹中，納入不少私部門可參與的管道與彈性，並授權 GCF 董事會 (GCF Board) 進一步訂定相關之運作模式 (modalities) 與規則。

例如針對資金的募集，GCF 協定第 30 段提到，GCF 得接受多樣化的財務投入，包括來自公、私部門。⁸²針對資金的分配，除了同於 GEF、主要係由開發中會員政府申請並使用外，GCF 協定第 41 段提到，GCF 將設立一「私部門機制」(private sector facility)，得直接或間接贊助國家、區域與國際層級之私部門從事減緩與調適工作，⁸³第 44 段進一步授權 GCF 董事會應針對此一機制的必要安排，包括使用的模式，發展必要的規則以協助此一機制展開運作；⁸⁴此外，資金使用的方式，除了透過同於 GEF 的捐贈與優惠貸款之外，GCF 協定第 54 段也規定得透過其他經 GCF 董事批准的模式、工具或機制，同時，GCF 也將透過其活動，媒合 (catalyse) 來自公私部門的額外資金，⁸⁵GCF 協定第 55 段也提到，GCF 得使用所謂「結果導向」式的財務手段，包括於適當的狀況下，特別是將減緩活動誘因化 (incentivizing mitigation actions)、經認證之結果的支付 (payment for verified results) 等。⁸⁶由此可知，GCF 協定具有足夠的彈性，授權 GCF 董事會得針對 GCF 未來的運作模式，兼併 GEF 與 CDM 兩套財務機制的特色。

再者，GCF 協定第 65 段規定，GCF 董事會應同意並通過最佳環境與社會防禦政策，並將之適用於所有使用 GCF 資金的計畫與活動；⁸⁷GCF 協定第 69 段則為 GCF 成立申訴制度的授權：其要求 GCF 董事會設立對董事會負責之獨

⁸¹ GCF, *Governing Instrument for the Green Climate Fund*, available from: http://www.gcfund.org/fileadmin/00_customer/documents/pdf/GCF-governing_instrument-120521-block-LY.pdf (last visited: 2 Mar. 15).

⁸² *Supra* note 81, Paragraph 30: “The Fund may also receive financial inputs from a variety of other sources, public and private, including alternative sources.”

⁸³ *Supra* note 81, Paragraph 41: “The Fund will have a private sector facility that enables it to directly and indirectly finance private sector mitigation and adaptation activities at the national, regional and international levels.”

⁸⁴ *Supra* note 81, Paragraph 44: “The Board will develop the necessary arrangements, including access modalities, to operationalize the facility.”

⁸⁵ *Supra* note 81, Paragraph 54: “The Fund will provide financing in the form of grants and concessional lending, and through other modalities, instruments or facilities as may be approved by the Board... The Fund will seek to catalyse additional public and private finance through its activities at the national and international levels.”

⁸⁶ *Supra* note 81, Paragraph 55: “The Fund may employ results-based financing approaches, including, in particular for incentivizing mitigation actions, payment for verified results, where appropriate.”

⁸⁷ *Supra* note 81, Paragraph 65: “The Board will agree on and adopt best practice environmental and social safeguards, which shall be applied to all programmes and projects financed using the resources of the Fund.”

立救濟機制 (independent redress mechanism)，接受「與 GCF 運作有關之申訴」(complaints related to the operation of the Fund) 並加以評估後提出建議。⁸⁸

由此可知，GCF 的設計綜合了 GEF 以及 CDM 兩類財務機制的特色，且考量了兩套財務機制的運作所帶來的經驗，因此，GCF 協定不僅要求 GCF 董事會必須訂定環境與社會防禦政策，也要求設立申訴制度以接受「與 GCF 運作有關之申訴」。於 GCF 協定中對於申訴制度的設立授權，相當廣泛，但 GCF 的申訴制度面臨類似 CDM 申訴制度目前所遭遇的困境，如下所述。第一、若 GCF 結合來自 GEF 以及 CDM 的特色，使得私部門參與者涉入的程度較深，包括 GCF 董事會所做出之決定可能將影響私部門參與者的財務利益時，GCF 的申訴制度即有可能面臨類似 CDM 申訴制度的困境，亦即是如何調和私部門參與者的財務權益，與 GCF 所資助之計畫所在地居民的環境與社會權益。第二、GCF 協定第 24 段規定，GFC 將有一受託者負責管理其財務資產，而第 26 段則規定世銀為過渡期的受託者 (interim trustee)，並將於 GCF 開始運作後的三年後進行檢討。⁸⁹此一規定使得 GCF 於某種程度上類似於 GEF，因 GEF 之財務資產同樣以世銀為受託者，而依據第參部分的分析指出，世銀調查工作小組的調查範圍，也包括以世銀為受託者、由世銀所管理的信託基金所贊助的計畫，GEF 即是因此得使用世銀調查工作小組作為其申訴制度。若 GCF 同樣委託世銀為其財務資產的受託者，經由 GCF 所贊助的計畫，是否如同 GEF 的經驗，同樣可使用世銀調查工作小組？當 GCF 董事會依據 GCF 協定第 69 段之授權，成立一申訴制度時，該制度與世銀調查工作小組間的關係為何？

以上都是參考 GEF 以及 CDM 申訴制度的運作或設立談判經驗時，所遭遇的挑戰，提供 GCF 董事會於設計其申訴制度時，必須要考慮的重要議題。而這對於目前國際氣候變化管制體系下，多樣化的財務機制之申訴制度，整體來說帶來哪些啟示？

三、對國際氣候變化管制體系下財務機制的申訴制度的啟示

首先，由 CDM 申訴制度設計的爭議，可觀察出混合公、私部門之利害關係人、贊助計畫活動之氣候變遷財務機制的申訴制度，在設計上可能遇到的體系面問題。第一、在同一財務機制下，存在著平行的兩套申訴制度，可能帶來哪些影響？第二、在同一財務機制下，有權益不同、甚至有衝突之利害關係人時，

⁸⁸ *Supra* note 81, Paragraph 69: “The Board will establish an independent redress mechanism that will report to the Board. The mechanism will receive complaints related to the operation of the Fund and will evaluate and make recommendation.”

⁸⁹ *Supra* note 81, Paragraph 26: “The World Bank will serve as interim trustee for the Fund, subject to a review three years after the operationalization of the Fund.”

此對於申訴制度的設計，可能帶來哪些影響？以下先以 CDM 為例，簡要分析此兩項體系面的問題以及可能的解決之道。

第一、一財務機制下有兩套平行之申訴制度：假設京都議定書之會員大會通過設立 CDM 申訴制度，則無論該制度所適用的範圍為何，於某些 CDM 計畫得使用世銀調查工作小組的現況下，即會發生同一財務機制下，存在平行的兩套申訴制度。於第五部分的分析中已經可以觀察到，此對於無論是私部門參與者或是計畫所在地居民的權益，不見得因為有申訴制度的設立而獲得保障，反而在特定的條件下，雙方的權益都無法獲得保障。在這種情況之下，存在兩套平行的申訴制度，對於一財務機制的運作不但可能增加額外的成本、降低運作的效率、更可能削弱該財務機制的正當性。此時，財務機制的申訴制度在制度面與程序面的設計上，即必須特別考慮到平行制度可能存在、進而所可能形成的問題。例如是否透過與其他組織或機制間的合作協議，於有關申訴制度的管轄權議題上加以協調，以避免衝突的產生。若以 CDM 為例，於設計其申訴程序時，既然已經知道某些類型之 CDM 計畫可能具備使用世銀調查工作小組的資格，是否即可事先透過 CDM 執行委員會（或 CDM 申訴機構），與世銀執行董事會（或調查工作小組），針對 CDM 計畫的申訴案件，特別是管轄權的歸屬，簽署合作協議或備忘錄，以避免類似第五部分所設計之模擬案例的發生？考慮到 CDM 執行委員會是 CDM 計畫的主要管理者，而世銀於 CDM 計畫中所扮演的角色則相對來說較不具有主導權，於此一合作協議中，CDM 申訴程序應較具主導性，惟此當然還要取決於 CDM 申訴制度的管轄範圍、各方利害關係人分別於 CDM 以及世銀之碳基金下的法律權利義務關係、CDM 執行委員會有無權限簽署此類協議等相關法律議題，但無論如何，透過此類的合作安排，對於降低平行的兩套申訴制度可能帶給一財務機制的負擔以及負面的外界觀感，應該有所助益。

第二、一財務機制下，有權益不同、甚至有衝突之利害關係人：於此類的財務機制下，申訴制度的設計將面臨不同的使用者，同樣以 CDM 申訴制度為例說明。假設京都議定書之會員大會同意設計一套適用範圍較廣的 CDM 申訴制度，同時允許私部門參與者與計畫所在地居民，針對 CDM 執行委員會的決定提出申訴，此時，CDM 申訴制度應有哪些程序設計，方得同時處理不同陣營之利害關係人的申訴案件？例如，若 CDM 執行委員會駁回一 CDM 計畫註冊的申請案，該計畫之私部門參與者向 CDM 申訴機構提出申訴後，CDM 申訴機構同意此一申訴案，發回 CDM 執行委員會進行重新審查後，該 CDM 計畫因此得到 CDM 執行委員會的批准，此時，計畫所在地的居民，是否可以再針對此一同意 CDM 計畫註冊的決定，向 CDM 申訴機構提出申訴？或，若 CDM 執行委員會同意通過一 CDM 計畫註冊的申請案，計畫所在地居民成功的於 CDM 申訴機構前推翻此一同意註冊的決定，CDM 委員會據此做出拒絕註冊的決定，此時，該計畫的私部門參與者，可否針對此一拒絕註冊的決定提起申訴？亦或是，若

CDM 申訴機構的權限不僅限於「發回更審」，而可逕自代替 CDM 執行委員會做出准駁的決定時，此一由 CDM 申訴機構所為的決定，可否被提出申訴？這些都是面臨不同權益的不同利害關係人，均可使用同一套申訴制度時，所可能面臨的問題。此類的爭議於類似 GEF、以公部門資金溢注為主的財務機制運作中，產生的問題較小，因為私部門參與者於此類財務機制下的利益較小，但於類似 CDM、或 GCF 等私部門投入較多的財務機制中，即會面臨此一爭議。於此，申訴制度可能必須有較複雜的設計：例如此類的申訴制度可能必須有雙審級的制度設計，且於第一審級必須有兩個平行的分支，分別受理權益不同的利害關係人之申訴案件，此兩平行的分支，其審查程序、法源等，即可能會有所不同，而第二審級的設立，即應該被賦予調和第一審級的不同分支做出具衝突之認定時的判斷權限。此類申訴制度勢必增加財務機制的管理機構之成本與負擔，但若因此可強化財務機制於各方利害關係人眼中的正當性與可課責性，長期來說，對於該財務機制的資金募集以及資金分配，均有正面的助益。

除了上述有關申訴制度於設計上，可能因平行存在兩套申訴制度、以及面臨衝突權益的利害關係人使用同一套申訴制度，所面臨的設計挑戰外，另一與申訴制度運作有關、但更關係到財務機制運作整體面之議題則為：訂定一套詳細且完整的環境與社會防禦政策的重要性。氣候變遷財務機制成立的主要目的，在於提供各界資源，以執行氣候變遷減緩與調適工作，但同時也應確保經由該財務機制所資助的活動，不會對計畫所在地造成負面的環境與社會衝擊。於財務機制下設立申訴制度，例如 GEF 所使用的世銀調查工作小組，即是為了滿足此一要求。更關鍵的是，於財務機制的運作規範中，訂定完整的環境與社會防禦政策，例如世銀下相關的營運政策與程序，即為一適例。⁹⁰於本文第五部分即指出，若沒有完整的環境與社會防禦政策，提供一套評估財務機制所資助的計畫活動，可能對當地造成的衝擊時，即便有申訴制度的設計，也無法保障計畫所在地居民的權益，例如 CDM 申訴制度即可能因 CDM 運作模式與程序中未有此類的防禦政策，面臨無法保障計畫所在地居民之權益此一困境。當財務機制設有完整的環境與社會防禦政策時，申訴制度的設立更有其必要性，因各方利害關係人必須透過申訴制度的運作，確保財務機制下的資源使用，不會於達成氣候變遷目標的同時，卻造成當地環境與社會的負面衝擊。

由上述可瞭解到實體的環境與社會防禦政策、與程序的申訴制度，係支持任一氣候變遷財務機制得以長期成功運作的兩大支柱。以國際氣候變化管制體系來說，目前於其下有三套各具特色的財務機制，供締約方使用。以三套財務機制現況下的申訴制度而言，氣候變化綱要公約第 11 條「財務機制」的條文中，並未規定公約的財務機制必須設立申訴制度，GEF 作為氣候變化綱要公約的財務機制之一，並未設有獨立的申訴制度，而是使用世銀調查工作小組；CDM 做為京都議定書下廣義的財務機制，於議定書第 12 條、或是會員大會通過之

⁹⁰ Wilson, K., *supra* note 50, pp. 1021-1024.

CDM 運作模式與程序中，亦無申訴制度設立之規定，係經由會員大會決議的授權，刻正進行申訴程序與機構的談判；GCF 作為公約的另一財務機制，則是於 GCF 協定中，明確指示 GCF 董事會成立申訴制度。依此看來，國際氣候變化管制體系下，除了 GCF 外，並未有明確的法律授權，規範其下之財務機制必須設有申訴制度，此是否代表以國際氣候變化管制體系整體而言，財務機制之申訴制度並非必要的制度要素？也不盡然。於公約第 11 條第 1 項提及，財務機制必須於受締約方大會之指示並對締約方大會負責 (...function under the guidance of and be accountable to...)，如同第貳部分所討論，可課責性 (accountability) 的指標之一即為申訴制度的設立，而具可課責性之財務機制，係各界觀察氣候變遷財務機制是否具有正當性的標準之一。因此，國際氣候變化管制體系下之財務機制，就其管理機構的可課責性、以及就財務機制本身的正當性來說，申訴制度的設立確實有其必要性。

惟，於國際氣候變化管制體系來說，是否有必要設立一套適用於所有財務機制的申訴制度？若沒有一套適用於所有財務機制的申訴制度，是否會發生如前所述、於一財務機制下有平行的兩套申訴制度的困境？其實不必然：因為不同類型的財務機制，其資金來源、資金使用、以及管理機構均不盡相同，進而對申訴制度的需求以及程序設計，勢必有所不同，再者，各個財務機制，縱然其均為國際氣候變化管制體系下的機制、也均必須對締約方大會或會員大會負責，但其各具有獨立的管理機關負責操作，因此，於國際氣候變化管制體系下，應無須設立一套適用於所有財務機制的申訴制度。故，申訴制度的設立，可彈性的視不同之財務機制的運作特色，各自於不同的財務機制中成立。但縱然允許各財務機制設立各自的申訴制度，國際氣候變化管制體系還是可以在申訴制度的設計上，扮演協調性的角色，如下所述。

第一、考慮到三套財務機制均與世銀有程度不一的關係，而三套財務機制個別的申訴制度，與世銀調查工作小組亦可能發生同時受理同一申訴案的情況，於前面提到，同一財務機制下有平行的兩套申訴制度時，組織或機制間針對管轄權議題加以協調，可避免此一狀況所導致的衝突。於此，國際氣候變化管制體系，或許可藉由締約方大會或會員大會，與世銀執行董事會、或世銀調查工作小組，簽署備忘錄或協定的方式，就世銀調查工作小組、與國際氣候變化體系各財務機制之申訴制度，可能同時受理同一申訴案的衝突，約定一套管轄權分工或優先順序的規範，此可避免三套財務機制，必須個別與世銀協調的狀況，降低各個財務機制於申訴制度的設立談判時的複雜性。

第二、前述提到，於一財務機制中，面臨權益可能發生衝突的利害關係人時，其申訴制度的設立可能需透過雙審級制，一方面分別透過不同的申訴程序處理不同的利害關係人之申訴，另一方面也可整合性的調和可能具衝突的申訴結論。針對此，作為最高決策機構的締約方大會或是會員大會，或可扮演所有旗下有此制度需求之財務機制之第二審級的申訴機構，一來可統一處理此類的衝突，

二來也可降低個別財務機制必須設立新申訴機構的需求，減少個別財務機制的負擔。

最後，以現有的三套財務機制而言，GEF 的資金來源主要為公部門、CDM 的資金來源主要為私部門、GCF 的資金來源則預計包括公、私部門；以運作模式而言，GEF 與 GCF 較為類似，均是以類似開發銀行等國際經濟組織的模式操作，CDM 則透過主要是私部門參與者投資的 CDM 計畫，協助開發中國家吸引資金與技術；但，三者同樣主要是透過贊助計畫活動（project activities），⁹¹達到協助開發中國家執行氣候變遷減緩與調適工作的目的。就最後一項運作上的共通點來說，三套財務機制所贊助的計畫活動，均有可能於計畫所在地造成的環境與社會衝擊，於前面已提到氣候變遷財務機制下，訂定環境與社會防禦政策的重要性、以及據此搭配申訴制度以落實並監督此類防禦政策的實施，針對此點，或許於國際氣候變化管制體系中，可透過締約方大會或會員大會，於給予財務機制的具體指示中（Guidance to the operating entities of the financial mechanism），要求各財務機制必須制訂此類之防禦政策、或是通過數個綱要性之環境與社會防禦政策，再授權各財務機制的管理機構訂定較為詳細的營運政策、甚或建議參照類似之國際機構既有的防禦政策（例如世銀的相關營運政策與程序），將此類實體的營運準則整合式的要求所有的財務機制必須遵守，此將大幅提昇財務機制運作的正當性，也符合公約締約方大會早於第四次會議通過「財務機制審查」（review of the financial mechanism）決議時，⁹²將「所贊助計畫之永續性」（sustainability of the funded project）列為審查財務機制的有效性之指標之一。

綜言之，國際氣候變化管制體系下的財務機制，確實有設立申訴制度的必要性，但似乎無須設立一套適用於所有財務機制的申訴制度；不過，經由 GEF 以及 CDM 申訴制度的實施經驗所帶來的一些啟示，國際氣候變化管制體系可以發揮整合性的功能，例如締約方大會/會員大會，可與世銀執行董事會或世銀調查工作小組簽署備忘錄，協調申訴制度間管轄權重疊的問題、或由締約方大會/會員大會，統一擔任有需要設立雙審級申訴制度的財務機制之二審機構、或透過締約方大會/會員大會，通過適用於所有財務機制的環境與社會防禦政策。如此一來，應可降低個別財務機制於設立申訴制度時，所可能造成的負擔，同時也可強化國際氣候變化管制體系自身的正當性。

⁹¹ GEF於2008年亦開始投入政策/規劃方案類型之活動（program or policy lending）。GEF, Adding Value and Promoting Higher Impact through the GEF's Programmatic Approach, available from: http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/Programmatic_Approach.pdf (last visited: 3 Mar 15).

⁹² Annex to Decision 3/CP.4 "Review of the Financial Mechanism": Guidelines for the Review of the Financial Mechanism. Available from: <http://unfccc.int/resource/docs/cop4/16a01.pdf#page=5> (last visited: 3 Mar 15).

柒、 結論

本文之研究目的在於：希望透過分析 GEF 以及 CDM 此兩套財務機制的申訴制度，於運作上所帶來的經驗，提供 GCF 以及國際氣候變化管制體系下之財務機制，於設計申訴制度時，可能必須注意哪些重點。本文首先於第貳部分強調氣候變遷財務機制下，設立申訴制度的必要性；於第參部分中則得出 GEF 所使用之申訴制度為世銀調查工作小組，也進一步發現，獲有世銀碳基金投資的 CDM 計畫，可能也得使用世銀調查工作小組；於第肆部分則彙整 CDM 申訴制度談判的爭議、以及於談判授權下，可能有的制度設計；於第伍部分則先行比較世銀調查工作小組與 CDM 申訴制度，據此，本文於第陸部分以前述之研究發現，針對談判中的 CDM 申訴制度、GCF、以及國際氣候變化管制體系之財務機制，分析於申訴制度的設立上，需特別留意哪些挑戰：首先，透過模擬案例的設計，本文發現：無論 CDM 申訴制度適用的範圍為何，若針對某些 CDM 計畫活動，有兩套申訴制度同時可供利害關係人使用時，無論是私部門參與者、或是計畫所在地之利害關係人，其權益都可能受到影響。此對於京都議定書之會員，於決定 CDM 申訴制度的範圍與功能時，都必須特別注意。其次，以 GCF 協定目前的相關規範，於設立其申訴制度時，可能面臨類似 CDM 申訴制度之經驗：第一、如何協調不同權益之利害關係人，於使用同一套申訴制度時同時獲得保障，第二、如同處理於 GCF 下可能有兩套平行之申訴制度的問題。最後，本文首先彙整出混合公、私部門之利害關係人、贊助計畫活動之氣候變遷財務機制的申訴制度，在設計上可能遇到的體系面問題，包括如何處理在同一財務機制下存在平行的兩套申訴制度、以及在同一財務機制下，設立得同時處理權益不同、甚至有衝突之利害關係人的申訴制度，並對此提出一些制度設計的建議；接者再以此為基礎，進一步提出於國際氣候變化管制體系下之財務機制，設立申訴制度的必要性，即便無須設立一套適用於所有財務機制的申訴制度，但國際氣候變化管制體系可以發揮整合性的功能，例如締約方大會/會員大會，可與世銀執行董事會或世銀調查工作小組簽署備忘錄，協調申訴制度間管轄權重疊的問題、或由締約方大會/會員大會，統一擔任有需要設立雙審級申訴制度的財務機制之二審機構、或透過締約方大會/會員大會，通過適用於所有財務機制的環境與社會防禦政策。如此一來，應可降低個別財務機制於設立申訴制度時，所可能造成的負擔，同時也可強化國際氣候變化管制體系自身的正當性。

參考文獻

一、中文文獻

施文真，氣候變遷減緩與調適措施的財務機制，載：葉俊榮主編，氣候變遷的制度因應—決策、財務與規範，頁 111-145，2014。

二、英文文獻

Ballesterio, A. et al., *Power, responsibility, and accountability: re-thinking the legitimacy of institutions for climate finance*, WORLD RESOURCE INSTITUTE REPORT, p.2, available at http://pdf.wri.org/power_responsibility_accountability.pdf. (last visited: 24 Feb. 15) (2010).

Bradlow, D.D., *Private complaints and international organisations: A comparative study of the independent inspection mechanisms in international financial institutions*, 36 GEORGETOWN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 403 (2005).

Buchner, B. et al., THE LANDSCAPE OF CLIMATE FINANCE 2014, available from: <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2014/11/The-Global-Landscape-of-Climate-Finance-2014.pdf> (last visited: 24 Feb. 15) (Nov. 2014).

Giesberts, L., Sarac, A. & Wunderlin, J., *The Institutional Design of the CDM Appeals Body: Recent Development and Key Considerations*, 2 CARBON & CLIMATE LAW REVIEW 277 (2011).

Haya, B. & Parekh, P., HYDROPOWER IN THE CDM: EXAMINING ADDITIONALITY AND CRITERIA FOR SUSTAINABILITY, available from: http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/haya_parekh-2011-hydropower_in_the_cdm.pdf. (last visited: 26 Feb. 15) (2011).

Inspection Panel, INSPECTION PANEL ANNUAL REPORT 2012-2013 (2013).

Lin, J. & Streck, C., *Mobilising Finance for Climate Change Mitigation: Private Sector Involvement in International Carbon Finance*, 10 MELBOURNE JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 70 (2009).

Nakhooda, S., HOW MUCH MONEY IS NEEDED TO DEAL WITH CLIMATE CHANGE, Thomson Reuters Foundation, available from: <http://www.trust.org/item/?map=how-much-money-is-needed-to-deal-with-climate-change/> (last visited: 25 Feb. 15) (1 Aug 2012).

Shihata, Ibrahim F.I., THE WORLD BANK INSPECTION PANEL (1994).

Shihata, Ibrahim F.I., THE WORLD BANK INSPECTION PANEL: IN PRACTICE (2nd ed.) (2000).

Steward, R. B., *US Administrative Law: A Model for Global Administrative Law?*, 68 LAW AND CONTEMPORARY PROBLEMS 63 (2005).

Streck, C. & Lin, J, *Marking market work: a review of CDM performance and the need for reform*, 19:2 EUROPEAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 409 (2008)

Wilson, K., *Access to Justice for Victims of the International Carbon Offset Industry*, 38 ECOLOGY LAW QUARTERLY 967 (2011).

Complaint system of climate change financial mechanisms under the international climate change regime

Abstract:

The design and operation of financial mechanism has been one of the most controversial negotiating issues under the international climate change regime. There is an immense need for financial resources to carry climate change mitigation and adaptation policies. The institutions entrusted with managing new flows of climate finance need to be perceived by both contributors and recipients as legitimate if they are to succeed in raising resources and investing these resources effectively. Any financial mechanism that can be perceived as legitimate and accountable will give confidence to both the public and private sector to engage in such type of financial mechanism. From the experiences of development banks, complaint mechanisms, such as the World Bank's Inspection Panel, have been adopted respond to increasing demand for accountability. Three types of financial mechanisms, in the broadest sense, are currently under operation in the international climate change regime: the Global Environment Facility (GEF), the Clean Development Mechanism (CDM), and the newly established Green Climate Fund (GCF). The GEF can use the World Bank Inspection Panel as its complaint system. The appeal procedures under the CDM are currently under negotiation. The GCF requires the establishment of an independent redress mechanism. This article will review the experiences of the complaint system under the GEF and the CDM. From this review, implications to the GCF and, more systematically, to the financial mechanisms as a whole under the international climate change regime for the design of complaint system will be provided.

Key word: UN Framework Convention on climate change, Kyoto Protocol, climate change financial mechanism, complaint system, GEF, CDM, GCF