

# 歐盟氣候治理體系之發展與挑戰

## The Development and Challenge, for the EU Climate Governance System

王 力 Lee-Wang<sup>※</sup>

### 摘 要

氣候治理的政策過程與執行並不存在線性的特質，而是一種屬於多元組織網絡、非線性的分割特質，在於如何整合並連結多元分化體系在治理過程中的關係。氣候治理的發展政策規劃與執行包含不同層級的組織，因此，氣候治理的過程包括調整適應永續發展功能的治理制度，使得組織結構、習慣、規則、與價值能夠以永續與正義的方式改善人類生活品質。歐盟作為全球氣候治理議程的主導者之一，在節能、減碳、資金、技術、管理等方面無疑擁有強大的實力和能力，它領導這個議程的主觀意志也很強烈。歐盟氣候治理是一種混合管制性的、施加壓力的、與一致性的由上而下途徑，以及一系列教育的、志願性的、與分殊化的由下而上政策執行途徑，它具有完整且相互依賴的特性、規範性的層面、由外而內的規劃、效率、以及民主與效能之間的對價。綜言之，氣候治理對決策制定者以及公民而言，是一項不同於以往的挑戰，氣候治理需要的不僅是政策，而是新型態的治理，政策整合與否，端視組織之間的政策對話與學習，以及法規依據的密合度。

關鍵字：氣候治理、多元、減碳

### Abstract

There is no linear characteristic but pluralistic organizational network in policy making and policy implementation of climate governance, which is affiliated with

---

※ 中央警察大學防災研究所組員，桃園市龜山區大崗里樹人路 56 號，una219@mail.cpu.edu.tw。

the connectedness of differential systems in the processes of governance. Due to the developmental policy design of climate governance and its implementation comprise different levels of organization, the processes of climate governance embrace the adaptation of sustainable development of governance system, and as well as the structure of organization, customs, regulations, and values could ameliorate the quality of life via the way of justice and sustainability. As one of the leader of global climate governance agendas, EU is no doubt possessing tremendous strength and capability in carbon reduction, fund raising, technique progression, and management, and in the meanwhile dominating the agendas with intensive wills. EU climate governance is a top-down canal blended with regulatory, pressure-on, and consistent constituents, and as well as is a bottom-up channel coupled with educational, voluntary, and differential materials; in short, it is provided with completely mutual independence, regulatory levels, the design from outside, efficiency, and the considerations between democracy and effectiveness. Synthetically, for both decision makers and citizens, climate governance not only is a policy but also a new patterns of governance. The success of the integration of policy is based on the dialogues and learnings between organizations in common policies and the adaptations of legislation; it is a challenge different from previous occasions.

Keywords : Climate governance, Pluralistic, Carbon reduction

## 壹、前言

有別於傳統科層式的統治（governing）關係，「治理」（governance）是對傳統政府定義的重新思考，強調多元參與、利益調和、公私協力之動態制度安排（Rosenau, 1995）。治理通常被運用在全球性或地方性的政策制定與網絡安排，可以是正式的結構，亦可能是非正式的規範與實務（Williamson, 1996）。Rhodes（1997）進一步指出，治理途徑必須包括最小規模（the minimal state）的國家、統合的管理支配（corporate governance）、實施新公共管理（the new management）制度的政府、好的治理模式（good governance）、社會操控系統（a socio-cybernetic system），以及自我組織的網絡（self-organizing networks）。

治理與傳統壟斷性權威有明顯的差異，其最大不同點在於治理的目的，係執行政策的權威可以下放與外移，但這並不表示政府將放棄原本的責任，而是以強調領航（steer）、政策規劃與執行等理性規範為途徑。因此治理包含兩個層面，一為政府之目的與責任在指導與領航上的變革；另一為政策制定的過程（Sabatier, 1999），好的治理會根據外在環境的評估與調整，是一系列工具性邏輯，是理性執行的規範基礎。

氣候治理目標的建立與達成，在於如何整合並連結多元分化體系在治理過程中的關係。這是由於，一個組織的行動對其他組織會產生非預期的結果，例如當某一個組織減少石化燃料的消費，其他地區的人便能接受到空氣改善的外部效果；相對的，當地球受到溫室效應的衝擊，則不論已開發國家或是開發中國家皆能同時感受到暖化威脅。所以，正如Brinkerhoff（1996）所述，在氣候治理的氛圍中，政策制定者與參與者之間的溝通語言相當重要，有助於確保所有參與者都能理解氣候治理執行的因素。

氣候治理的政策過程與執行並不存在線性的特質，而是一種屬於多元組織網絡非線性的分割特質，換句話說，沒有一個單一組織可以獨自完成目標，負責執行氣候治理展政策改革的機構面臨自己的角色、組織的限制、以及與其他公共機構及公民社會新互動型態的變遷（翁興利、方志豪，2008）。氣候治理需要投注大規模成本，而府際之間或是組織之間的合作（intergovernmental or inter-organizational cooperation）可以減低氣候治理所需的成本，動員所有可用資源並產生問題解決的方案，降低研究成本，最佳化資訊品質。

實際上，氣候治理的發展政策規劃與執行包含不同層級的組織，如政府與學術機構、公共權威以及私人組織的互動。Hanf and Scharph（1978）、以及Mudacumura（2001, 2002）都主張跨部門與部會、跨組織或是超組織的氣候治理政策規劃與執行，Hanf and Scharph 認為除非透過合作尋求正向的同意與共識，否則多元分化的決策體系是無法合作與整合成功的，批評許多開發中國家或是經濟起飛國家的典型層級限制與權威主義的決策制定型態，其制度忽視了以合作代替競爭的行為。Hjern and Porter（1981）則指出群集組織的政策執行型態，需要發展橫向接觸的組織擴展。

大部分的國際發展組織所倡議的主題，就是制度的建立以及公民社會的強化，因此，氣候治理的過程包括調整適應永續發展功能的治理制度，使得組織結構、習慣、規則、與價值能夠以永續與正義的方式改善人類生活品質。歐盟作為全球氣候治理議程的主導者之一，在節能、減碳、資金、技術、管理等方面無

疑擁有強大的實力和能力，它領導這個議程的主觀意志也很強烈。歐盟既是一個被譽為氣候治理的領先倡議者，另一方面，也被譴責為一個執行氣候管理承諾的失敗者。歐盟在國際氣候政策存在諸多消極因素，諸如在歐盟內部，它未能向全球氣候治理議程提供與其實力、能力和身份、責任相匹配的公共物品，而有鑑於歐盟龐大複雜的結構組織，其外部亦面臨許多氣候治理需要面臨的發展問題，包括：對天然資源的需求持續增高、對水資源的需求增加、垃圾的增加、持續惡化的環境品質、以及頻繁的天災。

當然，氣候治理是歐盟近年來努力的目標，其鎖定的重要議題，包括氣候變遷、潔淨能源、永續交通、永續生產及消費，而其特有的治理結構與運作，提供結構、過程與機制以達成氣候治理的目標。值得注意的是，歐盟是一個相當龐大的政治體，目前由28個國家所組成（註：英國已於2016年通過脫歐公投，目前仍在進行後續脫歐程序），政策過程相當複雜。因此，歐盟內部呈現一個多元分化層級的區域治理形態，以包容會員國之間深層與制度化的合作，謂之「多層次治理」（multi-level governance）。而其中一個很重要的功能，就是在追求與執行市場自由化以及自由貿易的經濟治理體系之外，建立深層的氣候治理與相關立法，以及環境保護 動計畫、策與目標（Weale et al., 2000）。

本文為歐盟氣候治理體系之研究，旨在透過歐盟氣候治理上的積極與消極作為，深入探討歐盟氣候治理機制之演進、運作與挑戰，進而剖析該治理方式之政策意涵。亦即，本文論述主軸係以討論歐盟氣候治理體制發展為核心，剖析歐盟氣候治理體制在各階段發展之優勢及可能遭遇的問題，特別是歷次條約及行動計畫對歐盟環境政策之影響，以及相關決策過程與治理工具之分析。由於目前歐盟以「多層次治理」方式維持與會員國之間深層與制度化的合作，若逐一討論個別會員國之作法及影響，抑或細究歐盟機構（如執委會、理事會、歐洲議會等）在政治過程中的利益競逐，實非本文篇幅所能充分說明。因此，為避免對歐盟氣候治理體系討論失焦，本文研究範圍將著重於歐盟層次的氣候治理策略與相關立法之演進，而不另就個別國家政策成效或個別機構政策反饋等議題進行討論。藉此，本文有助於釐清創建氣候治理體制所需注意的重要事項，以提供其他國家建立氣候治理體制的參照目標。

## 二、歐盟氣候治理演進與制度改革的關係

歐盟及其會員國一向重視環境問題，除積極參與國際氣候談判，更持續發展

氣候治理策略及相應之政策工具。依Dupont（2008）之定義，氣候治理是一個包括不同行為者、地域、產業及利益的複雜問題，不單影響生態環境與人類生存，更涉及公平、正義、安全等政經問題的挑戰。因此，研究歐盟氣候治理體系，至少涉及對行為者（歐盟及其會員國）、治理機制（歐盟機構、EU-ETS等政策工具、決策機制等）、運作過程以及治理成效之分析。事實上，自1990年代取得國際氣候談判的主領地位以來，歐盟即採取比UNFCCC更高標準進行立法，並在會員國之間建立全球第一個實現總量管制目標之「排放交易制度」（EU Emission Trading Scheme, EU-ETS）。顯然，研究歐盟氣候治理政策具有重要意涵及影響，而透過歐盟氣候變遷法律、組織及政策工具的分析，更得以瞭解歐盟氣候治理的發展背景、政策目標，以及不同時期立法修改所反映的政策變遷與外在環境變化（洪德欽，2012）。

歐盟氣候治理的推動，主要反映在「環境行動計畫」（Environmental Action Programme, EAP）、委員會白皮書、歐洲議會決議、法提案，以及共同體條約的改革（林玉華，2008）。依其法律、組織及政策演進，歐盟氣候治理可區分為下列幾個時期：

#### （一）市場經濟向環境永續過渡階段（1958-1991）

1958年《羅馬條約》（Treaty of Rome）建立歐洲經濟共同體時，創始會員國主要關注煤鋼聯營之市場經濟效益，並未提及環境保護及永續發展相關規定。這是由於，《羅馬條約》以貿易自由化為其主要精神，講求會員國間的協調發展（harmonious development），試圖以制度程序達成經濟協調、貿易擴張與國家發展之治理目標。是以，處於此一經濟高於一切的政經氛圍下，環境議題始終不被共同體會員國視為一項重要的政策領域，相關政策法案更付之闕如。

研究歐盟環境法學者均承認，1972年合國斯德哥爾摩人類環境會議（Stockholm Conference）為歐盟環境政策的重要轉折點，從而開啓歐盟氣候治理的新里程。1972年10月，歐體會員國於巴黎召開高峰會議（The Paris Summit, 1972），會後聲明中即明確指出「環境政策」的重要性，強調經濟發展並非目的本身，而是用來促成人類生活與福祉的提升—包括更好的環境保護（European Commission, 1972）。1973年11月，歐盟理事會在巴黎高峰會議的指示下，順利通過第一期EAP，其主要法源為《羅馬條約》第100條會員國法規條和

相關規定。<sup>1</sup>

1973年至1987年期間，歐盟以「指令」(Directive)方式通過約200項環境法規，期間並由執委會推動了三期EAP。第一期EAP(1973-1976)旨在確立行動計畫方向，而所確認之原則即成為往後歐盟環境政策的重要依據；<sup>2</sup>第二期EAP(1977-1981)主動聲明以改善生活品質與保護自然資源為歐盟的基本任務；第三期EAP(1982-1986)更以此強化對協調自然資源與經濟運用的標準與承諾。1986年《單一歐洲法》第25條將有關「環境」的三項條款，納入了《羅馬條約》第三篇(Part three)第七章第130r條至第130s條形成歐盟「政策」的內涵。這些條款規定 歐盟環境政策的一般原則及作業要點，範圍包括歐盟、會員國，以及與第三國或國際組織的環境合作。<sup>3</sup>

總結而言，1987年7月《單一歐洲法》生效後，對歐盟環境政策之重要意涵包括Connor and Dover(2004)：

1. 環境政策明文規定於《羅馬條約》，除藉此取得環境立法的法源依據外，政策效力亦自會員國層級提升為歐盟層級；
2. 環境保護成為歐盟之目標，並正式整合於歐盟其他政策之中；
3. 在「條件多數決」(Qualified Majority Vote, QMV)的新決策模式下，加速了歐盟環境行動與立法程序，並取得在國際談判場合協調會員國政策、統一發言的權力。

## (二) 深化整合並與國際接軌階段(1992-2006)

1992年2月，歐盟於《馬斯垂克條約(歐洲聯盟條約)》(Maastricht Treaty)簽署後正式成立，《羅馬條約》更名為《歐洲共同體條約》(EEC Treaty)，而環境條文則規定於《歐洲聯盟條約》

1 《羅馬條約》第100條規定：執委會得提案，經由理事會一致決同意，訂頒法規促使會員國法規調和，尤其是各國與共同市場的建立或運作相關法規的調和。

2 這些原則包括：(1) 預防勝於事後處理；(2) 將環境影響儘早納入政策考量；(3) 避免可能嚴重破壞生態平衡的開發；(4) EAP須將科學技術納入考量；(5) 污染者付費；(6) 避免以鄰為壑；(7) 歐盟與會員國在國際談判場合應採取一致立場；(8) 顧及開發中國家利益；(9) 建立歐盟「會員國及地方政府多層次的環保行動」；(10) 會員國環境政策必須與歐盟共同合作；(11) 環境保護人人有責。參見：Johnson & Corcelle(1989)。

3 羅馬條約第130r條規定，歐盟環境政策的目標包括：(1) 保存、保護及改善環境品質；(2) 對人類健康的保護有所助益；(3) 確保自然資源的謹慎及合理使用。

第130r條至130t條。至此，環境保護已成為歐盟政策的核心概念，《歐洲聯盟條約》前言已揭示歐盟追求環境保護之決心，130r（2）更明文規定歐盟環境應以追求「高標準保護」為目標，且執行其他政策時須同時整合環境保護的要求。

此外，《歐洲聯盟條約》第130s條規定，歐盟推動相關環境法規或環境政策時須依循下列三項程序：

1. 理事會與歐洲議會須採「合作程序」（co-operation procedure），並依據QMV訂定環境法規；
2. 理事會與歐洲議會透過「共同決定」（co-decision），並依據QMV通過相關環境行動計畫；
3. 訂頒一些較敏感的環境法規（如財政性質法規）時，理事會須循「諮詢程序」（consultation procedure）諮詢歐洲議會後，才能採一致決方式進行。

顯然，《歐洲聯盟條約》進一步提高歐洲議會的政策影響力，賦與法案通過與否的最後決定權，歐洲人民及環保團體由此得以透過歐洲議會表達環保心聲與訴求（Wilkinson, 1992）。此外，《歐洲聯盟條約》亦賦與歐洲法院（European Court of Justice）對違反歐盟環境法的會員國處以罰款的權。

繼之，聯合國於1992年5月通過《聯合國氣候變遷框架公約》（United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC）後，1997年12月進一步制定並通過《京都議定書》（Kyoto Protocol），國際氣候談判正式進入全球治理的新階段。歐盟為有效控制CO<sub>2</sub>的排放量以及改善能源使用效率以符合《京都議定書》減排目標，於2000年6月推動第一期「歐洲氣候變遷計畫」（European Climate Change Programme, ECCP）。<sup>4</sup>此計畫除強調由歐盟執委會、各國專家、工業團體和環保非政府組織等利害相關人（multi-stakeholder）共同協商，同時成立11個工作小組，負責依成本效益原則研擬有助於達成減排目標之政策措施（EU 2000）。

<sup>4</sup> 在《京都議定書》架構下，歐盟承諾原先15國於2012年前將減排8%。歐盟於2004年及2007年東擴增加的12個新會員國的減排目標亦設定在6%或8%。

### （三）邁向卓越與主導國際氣候談判階段（2005迄今）

2005年1月起，歐盟開始推動EU-ETS，成爲全球迄今爲止涵蓋國家最多、橫跨行業最廣的溫室氣體排放交易體系（Bleischwitz et al., 2007）。EU-ETS主要的法源依據爲Directive 2003/87/EC，而Directive 2004/101/EC則是對其相關規定之修正（European Commission, 2003; European Commission, 2004），實施期程分爲第一（2005-2007）以及第二（2008-2012）二個階段。其他配套政策還包括財政政策、能源政策、交通運輸政策以及農業和林業政策等，也都收到了良好的減排效果，進而確立了歐盟在全球氣候合作上的主導角色（王啓明、李攻憲，2014）。EU-ETS成爲歐盟會員國與超過11,000個企業的減排合作機制，涵蓋了歐盟45%的溫室氣體排放量（European Commission, 2012）。

該制度在「總量管制與交易原則」（Cap and Trade Principle）的基礎上，由歐盟核定會員國溫室氣體排放總量，並由會員國政府核發給國內事業單位（公司行號、工廠、發電廠等），且各事業單位之間可自由買賣碳排放量（Skjærseth and Wettestad, 2010）。2005年10月，「第二個歐洲氣候變遷計畫」（Second European Climate Change Programme, ECCP II）正式啓動，成爲歐盟氣候變遷政策發展的新里程。該計畫將未來施政重點放在碳捕獲和地質封存（carbon capture and geological storage）上，內容包括：從2011年起將航空業納入歐盟排放交易體系；制訂降低新車二氧化碳排放量的相關法律；審核現行歐盟排放交易體系並在2013年進行修訂；制定安全運用碳封存技術的立法框架等（EU, 2005）。

歐盟會員國於2007年12月簽署《里斯本條約》（Treaty of Lisbon），並於2009年12月生效。《里斯本條約》修改歐盟相關條約，《歐洲共同體條約》更名爲《歐洲聯盟運作條約》（Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU）。在新條約架構下，歐洲共同體被歐盟所繼承與取代，之前三大支柱（pillars）架構被調整爲單一歐盟架構。TFEU第191（1）條規定，歐盟環境政策應促進下列目標的追求，包括：「國際層級推動措施，處 區域或全球性環境問題，尤其是對抗氣候變遷。」顯然，歐盟對氣候治理的重視程度，已提升列爲歐盟條約之位階，同時確認了歐盟對抗氣候變遷所做的承



，特別是關於氣候變遷在環境政策的優先性以及國際行動的必要性（Lee, 2008）。

### 三、歐盟氣候治理的領導性質

就上述歐盟氣候治理的發展，可以明白歐盟在氣候治理上，係以引進創新制度，包括超越傳統政府形態的管制以及法律的制定，來對永續發展的途徑作突破。歐盟的氣候治理所要面對的是多元規模的議題，也就是如何有效同時處理不同目標的政策問題，以及政府不同層級單位跨域協作（Transborder Collaboration）的問題（Bresser and Rosenbaum, 2002）。歐盟的多元規模、多元層級特性係為一種具備合作特質的治理類型，其中包容交易、妥協與共識。歐盟的治理係在其會員國與機關之間的權力分享，並試圖尋求跨越不同治理層級的共識，換句話說，透過對不同利害關係人的協調，使得參與者可以訴諸非正式的方法以達成氣候治理的共識。

歐盟氣候治理的主要行為者為歐盟執委會（European Commission）、部長理事會（Council of Ministers）以及歐洲議會（European Parliament）。按照體制，歐盟執委會、歐洲議會以及部長理事會會分享其角色，並以分工及模糊的方式制衡權力。歐盟執委會是主要的決策實體，除享有草擬立法以及提案的特權，並負責管理財政資源，確保立法的執行與落實；歐洲議會代表各會員國人民之利益，有權拒絕或修正立法、與部長理事會共同享有預算權，並參與特定議題的共同決策程式；部長理事會由各會員國政府部長級代表所組成，通常視討論案件性質由各部會首長出席，其功能即在調合平衡各會員國與共同體之利益。除此之外，另一個直接參與政策制定的環境政策評估團體為歐洲環保局（European Environment Bureau），建立與歐盟執委會、歐洲議會及部長理事會的諮商地位與工作關係。

值得注意的是，雖然歐盟決策由歐盟執委會、歐洲議會及部長理事會進行運作，但許多案例均顯示，德國與法國在歐盟決策中扮演更為關鍵而重要的角色；此一現象在英國通過脫歐公投後更形顯著。但誠如本文前言所指，所謂「治理」並非傳統由上而下權力行使之「統治」概念，更涉及不同行為者在制度內互動（特別是會員國對歐盟氣候治理政策之影響與反饋），甚至非政府組織（如環保團體）由下而上對決策及立法過程之影響。此亦即本文何以強調氣候治理「非線性」特徵的主要理由。

再就歐盟及其會員國之間互動關係而論。歐盟的氣候治理對內尋求會員國之間的區域性合作，以補助款的方式平衡一個競爭的理想（Allen, 2000），一為政策的競爭與政治權威的效率問題，一為決策應盡可能靠近公民。對外，歐盟氣候治理為尋求永續發展議題能夠進入國際協商，而需要合作誘因，並以責任分擔（burden-sharing）或內在的分殊目標（differentiated targets internally）作為提出共同地位的方法。然而負擔分享的方法因為奠基在不平等的標準，原先的合作目標或地位可以被隨後的交易所打破；因此歐盟共同內在地地位的建立，係採用彈性機制，也就是運用非管制性的以及以市場為基礎的工具，排除傳統管制性或以指揮為導向的工具（Jordon et al, 2003）。儘管如此，會員國之間競爭的意，以及歐盟本身模糊性的機制，讓歐盟氣候治理機制蒙上許多消極性的作為。

#### 四、歐盟氣候治理的消極作為

歐盟氣候治理存在諸多消極因素，最重要的因素莫過於它未能向全球氣候治理議程提供與其實力、能力和身份、責任相匹配的公共物品。首先，歐盟承諾的減少碳排放量目標相對保守，歐盟的氣候科學家並未有效主導歐盟的氣候政策、包括其減少碳排放承諾目標的設定，這種情況的出現與歐盟的政治運作模式密切相關（World Resources Institute, 2013）。歐盟本身作為超國家職能的實體，其內部與一般國家一樣，在重大決策過程中都會受到各種利益集團不同程度的影響。歐盟承諾的中期和遠期減少碳排放目標，實際上就是氣候專家與各種利益集團之間博弈的結果。這樣的結果不可避免地損害了科學的嚴肅性與有效性，導致實際政策與真實需求之間出現明顯差距。

歐盟對共同但有區別的責任原則採取一種內外有別的雙重標準。該原則落實的根本途徑在於已開發國家要做出強制減少碳排放承諾，並向發展中國家提供必需的技術和資金援助；另一方面，發展中國家不需做出任何強制承諾，但要在能力所及的範圍內進行減少碳排放的工作。然而事實上，在歐盟內部減少碳排放的責任分擔安排必需受到幾個特殊個別成員國，如西班牙、葡萄牙、希臘、愛爾蘭和瑞典的影響。當初國際社會確立共同但有區別的責任原則，主要依據兩個事實：一是已開發國家和發展中國家在溫室氣體排放方面有差別的歷史責任，二是它們差別更大的現實發展程度。這項原則所依據的歷史條件和現實基礎依然存在，尤其是已開發國家的大量排放與發展中國家為滿足基本生存和發展需求而產生的必需排放依然並存，然而歐盟允許它的成員國透過製造更多排放以追求更高的發展，卻要求更落後的發展中國家為減緩全球氣候變化而必須

強制降低發展速度。

歐盟在技術轉移的議題上過於強調智慧財產權和市場機制的的作用，然而在減緩氣候變化方面，開發新能源與改善化石能源的使用都離不開先進技術的支撐，其結果是已開發國家的企業通過壟斷技術以牟取暴利，而在氣候變遷下更為脆弱的廣大發展中國家卻由於西方技術壟斷而產生更大的裂痕（周元春，2010）；歐盟已開發國家和國際社會應該擴大此類安排的適用範圍，把發展中國家急需的技術納入其中並積極執行。

除此之外，歐盟在推行的某些氣候政策有轉嫁責任的可能性。這些政策主要涉及相關的產業政策、能源政策、稅收政策、環境政策等。歐盟之所以在減少排放溫室氣體方面取得優越的成績，主要得益於這些政策的有效推行，特別是排放交易機制（ETS）的建立。在這樣的政策背景下，一方面，那些無法獲得足夠碳排放配額以滿足生產需求的企業，最終可能選擇轉移到歐盟以外的發展中國家和地區從事生產活動，造成排放源從歐盟向發展中國家和地區的轉移。另一方面，在溫室氣體減排目標的分配方面，歐盟早在1998年6月即已正式達成《責任分享協定》（Burden Sharing Agreement, BSA），且該協定在接受邊際減排成本具差異性的前提下，依當時會員國國內經濟狀況重新分配減排目標，並於Council Decision 2002/358/EC決議中再次確認。然而，在金融海嘯影響而全球經濟未能立即好轉的情況下，歐盟會員國恐因經濟發展因素而對責任分擔的標準存在認知差距，從而改變它對EU-ETS的政策立場（王啓明、李玫憲，2014）。

## 五、歐盟氣候治理的落實執行與台灣氣候治理的啟發

綜合以上討論可知，歐盟在氣候治理上行動積極、成效卓著，歷經三個階段的發展與演進，已建構出氣候治理完整之法律架構與決策過程，並以EU-ETS機制落實《京都議定書》所賦予之國際減排責任。但誠如本文在第四部分所言，歐盟氣候治理仍存在消極不作爲之因素，其衍生之污染轉移與責任分擔不均等問題，實不容忽視。儘管如此，歐盟的氣候治理模式已建立一種長期性的回應過程，使得環境永續發展政策原則得以陳述與再次的重申、評估與修訂。歐盟氣候治理政策規劃與評估的時間循環是永續性轉型發展的潛在指標，制度與規範性變遷的反覆互動，對於社會規範以及包括歐盟憲法在內的各層級制度建立了承諾，結果發展制度的能力，促進制度進一步的發展政策。

歐盟是一個由相同利益國家構成的正式化網絡，此網絡模式有效的運用於環

境政策，將不同的社會與治理文化國家，自願的連結在一起。於是政策規劃，包括所有利害關係人，能獲得氣候治理模式下政策執行的改善與服從，而基於治理系統授權與擴大其角色對中央政策制定過程直接提供建議，這個正面經驗，得以讓歐洲議會邀請會員國，包括相關的各層級行政人員加入國家合作網絡。

另一方面，歐盟氣候治理是一種混合管制性的、施加壓力的、與一致性的由上而下途徑，以及一系列教育的、志願性的、與分殊化的由下而上政策執行途徑（COM, 2010），它具有完整且相互依賴的特性、規範性的層面、由外而內的規劃、效率、以及民主與效能之間的對價。

因此，對台灣而言，氣候治理對決策制定者以及公民而言，是一項不同於以往的挑戰，氣候治理需要的不僅是政策，而是新型態的治理，政策整合與否，端視組織之間的政策對話與學習，以及法規依據的密合度。換句話說，氣候治理具有明顯的擴散性，且涉足諸多敏感的政治性議題，以及各國利益密切關係；台灣在氣候治理的議題上不僅只是技術性和經濟性的問題，更是政治性的問題。台灣的氣候治理，必須從面對國家利益、國際組織、非政府組織、跨國公司、和公民運動之間的角力來作努力，而台灣氣候治理實務運作上，國家行為主體扮演著重要關鍵的角色，特別是在國與國之間的政治博弈過程中，通常就會決定氣候政策發展的趨勢與結果。

台灣在目前氣候治理上的困境，就是台灣國際地位與國際責任兩者之間弔詭的關係，一方面台灣的正式國際地位不被多數已開發國家承認，另一方面，台灣身為地球村的一員，又無法無視於全球暖化的影響而必須遵守相關氣候治理下所制定的國際政策。因此，台灣在氣候治理上，首先必須加強與非國家行為主體的合作，並將非國家行為主體納入氣候政策體系，擴大氣候治理的網絡及其影響力，以強化台灣在解決全球氣候問題上的能力。循此，當能逐步融入以已開發國家為主導的國際氣候治理，推動台灣在氣候治理上的全球性影響力。

## 參考資料

- 王啓明、李玫憲（2014）。歐盟氣候治理中的責任分享問題：利益與規範的整合性分析。《國家發展研究》，13（2）：77-117。
- 周元春（2010）。低碳技術如何透過知識產權門檻。《環境保護》，23，68-70。
- 林玉華（2008）。永續發展所需的制度改革－以歐盟治理改革為例。《人文與社會學報》，2（1）：35-65。
- 洪德欽（2012）。歐盟氣候變遷政策的規範、策略與實踐。《科技法學評論》，9（2）：97-189。
- Allen, J. D. (2000). Cohesion and the Structural Fund. In Wallace, H. and Wallace, W. (Eds.), *Policy-Making in the European Union* (pp. 243-266). Oxford: Oxford University Press.
- Bleischwitz, R., Fuhrmann, K. and Huchler, E. (2007 June). *The Sustainability Impact of the EU Emissions Trading System on the European Industry*. MPRA paper, No. 14519.
- Bressers, H. and Rosenbaum, W. (2002). Social scale, sustainability and governance. In Bressers, H. and Rosenbaum (Eds.), *Achieving Sustainable Development: The Challenge of Governance Across Social Scales* (pp. 3-23). London: Praeger.
- Brinkerhoff, D. W. (1996). Process perspectives on policy change: highlighting implementation. *World Development*, 24(9), 1394-1401.
- COM (2010). *International climate policy post- Copenhagen: acting now to reinvigorate global action on climate change*, 86 final Brussels.
- Dupont, A. (2008). The Strategic Implications of Climate Change. *Survival* 50 (3), 29-54.
- EU (2000). *First European Climate Change Programme*. [http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/first/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/first/index_en.htm). Latest update: 2016/8/7.
- EU (2005). *Second European Climate Change Programme*. <http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/second/>. Latest update: 2016/8/7.
- European Commission (1972). Statement from the Paris Summit (19 to 21 October 1972), *BULLETIN OF THE EUROPEAN COMMUNITIES* 10, 14-26. <http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/b1dd3d57-5f31-4796-85c3-cfd2210d6901/>

publishable\_en.pdf.

Hanf, K., and Scharf, F. W. (1997). *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. Beverly Hills, California: Sage.

Hjern, B., and Porter, D. O. (1981). Implementation structure: a new unit for administrative analysis. *Organization Studies* 2, 211-213.

Johnson, S. P. and Corcelle, G. (1989). *The Environmental Policy of the European Communities*. London: Graham and Trotman.

Jordan, A. Wirzel, R. and Zito, A. (2003). New instruments of environmental governance: patterns and pathways of change. *Environmental Politics*, 12(1), 3-24.

Lee, M. (2008). The Environmental Implications of the Lisbon Treaty. *Environmental Law Review* 10 (2): 131-138.

Mudacumura, G. M. (2002). *Toward a General Theory of Sustainable Development: Bridging Key Development Dimensions Through. A Multi-Paradigm Perspective*. Ph.D. diss., Pennsylvania State University, Harrisburg.

Mudacumura, G. M. (2001). Networking development organizations to foster global sustainable development. *International Journal of Economic Development*, 3(1), 1-22.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rosenau, J. (1995). Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance* 1 (1): 13-43.

Sabatier, P. A. (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

Skjærseth, J. B., and Wettestad, J. (2010). Making the EU Emissions Trading System: The European Commission as an Entrepreneurial Epistemic Leader. *Global Environmental Change* 20 (2): 314-21.

Weale, A., Pridham, G., Cini, M., Konstadakopoulos, D., Porter, M. and Flynn, B. (2000). *Environmental Governance in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Wilkinson, D. (1992). Maastricht and the Environment: the Implications for the EC's Environment Policy of the Treaty on European Union. *Journal of Environmental Law* 4 (2): 221-239.

Williamson, O. E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.

World Resources Institute (2013). *Climate justice: a equity and justice informing*