

## 五、多層次治理與效益評估小組規劃（子計畫四）

### （一）背景

氣候變遷的大尺度與大規模特性，使得氣候變遷的治理已逐漸打破傳統以國家為治理中心的思維，而形成一個多元的治理網絡。這個多元的治理網絡包括三個面向：多層次治理模式、私部門行動者的興起，以及全球司法網絡的形成。

多層次治理模式的意涵在於，治理單元不再僅限於國家，包括國際組織、區域組織、超國家組織、國家與次國家組織（例如城市或邦）都是參與全球變遷治理的單元。更重要的是，不同的治理單元間也不僅是獨立的單元，這些不同行動者的規範，彼此間也會有互動關係。最明顯的例子是一國內部因應氣候變遷的規範會受到國際趨勢的牽引，但國際規範同時也會受到各國內部考量的牽制。私部門行動者的興起，則意味著行動者除了公部門之外，私部門（例如企業、環境公益團體）等的行動與認知，都構成多層次治理網絡的一環，也與公部門的規範相互牽引。例如保險業者如何因應氣候變遷的風險管理與環境團體如何催動氣候變遷的管制與立法等皆為適例。最後一個面向則是全球司法網絡的形成，面對氣候變遷，全球已經出現了許多的訴訟與判決，這些判決已逐漸形成了一全球的司法網絡。在這個由司法部門構成的網絡中，亦有多層次串連的特色，此同時表現在跨越規範層次的連結以及行動者的串連兩部分。司法網絡一方面提供了進一步理解、詮釋氣候變遷規範的素材，另一方面其多層次串連的特色其實也正是前述多層次治理與私部門行動者興起的具體展現。

本任務計畫即以此氣候變遷多元治理網絡為背景，希望能深入瞭解、耙梳此網絡的中的重要元素與運作，以培養臺灣在因應氣候變遷此一議題的制度量能。本任務計畫將朝趨勢分析、政策建議、國際參與三大方向進行。

國際間對於因應氣候變遷的討論可分為兩大面向：減緩與調適。減緩是指如何積極地減少溫室效應的成因，亦即如何積極地減少溫室氣體的排放；調適是指提升、培養適應目前氣候變遷已帶來的種種效應的量能。亦即，政府在進行各種社會、經濟或環境決策立法時，應將氣候變遷納入考量因素，採取適當的措施，減少氣候變遷對經濟、公共衛生、環境、發展等所造成的不利影響。不論是減緩或調適面向，都已有相當多的公私部門措施在全球各地運作。本任務計畫希望能在眾多、看似交錯複雜的措施、政策與規範中，提出相應的趨勢分析，作為瞭解全球脈動的基礎。

綜觀臺灣制度對氣候變遷的回應，目前雖然已有與氣候變遷相關的政策、法律或研擬中的法案，但並沒有整體永續的治理規劃，仍是以比較零散的立法

與政策回應氣候變遷。目前比較重要的制度規範包括 2009 年 7 月通過的再生能源發展條例、能源管理法以及仍在立法院審議中的溫室氣體減量法草案。這一組規範雖然被看成是一組承載氣候變遷的法律制度，然而這三個法案之間的關連、能源替代與減少溫室效應之間是否相互衝突等都有待進一步釐清。再者，目前主要法制規劃著重的是減緩，但關於調適面向的設計卻是相對薄弱。臺灣缺少面對氣候變遷時代從政策及法律所作的整體制度規劃，造成因應政策與法律整備的作法凌亂。本任務計畫即希望從整體規劃的角度，對政策提出建議。

臺灣雖然並不是任何國際氣候變化相關條約的會員國，但由於氣候變遷在時空上的大尺度特性，臺灣絕不可能自外於國際社會。在多層次治理結構下，超國家（包括國際與區域）組織的治理，更是未來無可迴避的。同時，也正因為臺灣特殊的國際地位，在國際回應與參與上更需要突破與創新。國際參與的突破關鍵在於對國際現狀的瞭解以及如何透過機制與政策回應國際需求等。國際現狀的瞭解亦必須同時涵蓋不同的治理單元，包括全球、區域、國家、地方的治理單元，內容包括國際法規變化、各國政策發展、判決等。同時也必須涵蓋市民社會，包括對市民社會的行動與認知等。

## （二）目標

### 1. 制度量能與風險治理：利害關係人對氣候變遷的態度調查與風險溝通

科學界就環境與自然界，已針對氣候變遷進行各種指標的評估，然而在政治及社會制度面向，卻欠缺類似的調查或評估機制，甚至決策機制的探討。尤其，根據 IPCC，氣候變遷之調適(adaptation)及減緩(mitigation)政策之施行，需慎重考量國家社會脈絡下之社會經濟承受能力、脆弱群體與生態、社會文化之影響與衝擊，因此除了需要整體精確的掌握國家相關政策面向的走向（能源政策、減碳政策及產業政策）及其法制規範，同時在社會影響衝擊面也需要建構政府與產業界、政府與公民團體、政府與公眾等各部門協力合作之決策民主機制。因此，本任務計畫將以本校氣候變遷與永續發展中心為平臺，一方面進行對我國氣候變遷之政府、產業、公眾與公民社會之制度量能與治理決策研究，另一方面在學術研究基礎上搭建介於政府、產業、公民社會及公眾等利益相關人之溝通平臺，以精進我國氣候變遷治理之發展。具體年度報告之研究及推動重點如下：

就政府與利害關係人(stakeholder)對氣候變遷的態度與其採行措施進行調查與分析方面，包括政府組織、企業、非營利組織、公眾等，以及就氣候變遷國際及國內政策、治理機制、社會運動、政府與公民團體成為夥伴關係、民主與溝通決策等面向，將分別由周桂田教授、劉華美教授、林子倫教授分別進行子計畫。

首先每年度將進行公眾對氣候變遷或能源（核能、能源效率、再生能源等）政策的感知調查，並提出報告。其次，探討氣候變遷政策對脆弱群體、生態與文化衝擊所需因應而建構的科技民主決策機制，分析參與式科技評估於我國建構之制度條件，並發展政府、學術界與 NGO 代表間對話之風險溝通平臺。第三，掌握國際能源法制趨勢，分析與建議我國因應國際綠色公約要求之相關能源與減碳法制之走向。第四，延續探討我國綠色產業及能源密集產業之發展與結構性問題，提出臺灣調整與趨向永續發展之科技產業經濟政策建言。

## 2. 多層次規範治理之調查分析

不論是國際或國內層次，全球從 1992 年的氣候變化綱要公約開始，已累積了許多因應氣候變遷的規範。基於氣候變遷的多層次治理特色，這些不同層次的規範之間其實相互影響牽引，也持續影響未來的氣候變遷政策與法律。本任務計畫擬掌握全球重要的氣候變遷規範，並對其做進一步的分析，定期發布成果。此將有助於國內對於全球氣候變遷規範趨勢的掌握，一方面作為國內未來立法政策、法院判決與學術研究的參考基礎，另一方面也能藉由對國際趨勢的掌握，而進一步發掘強化國際參與的可能管道。

本任務計畫所稱的「氣候變遷規範」從治理單元而言，包括國際、區域、國家、超國家與次國家組織等單元；從規範的性質而言，包括政策、立法與司法/準司法決定等。亦即，包括國際公約、議定書以及相關國際會議的決議、國際司法或準司法機構的相關決定、各國相關立法與政策、各國法院的相關判決等都將是本任務計畫涵蓋分析的對象。透過這樣的定義，將不同面向、層次的規範納入分析範疇，將可更清楚觀察到多層次治理規範間的連動關係。

### （三）執行策略與方式

#### 1. 制度量能與風險治理：利害關係人對氣候變遷的態度調查與風險溝通

針對不同的評估調查與行動研究，將視需求分別採用書面資料蒐集、問卷、訪談、專家座談、焦點團體等方式。年度進行公眾對氣候變遷與能源之風險感知調查，將透過中央研究院田野調查中心協助，進行全國性抽樣之電話訪談。此項問卷調查研究需要固定的經費支持。對非營利組織、企業、政府組織或專家對氣候變遷之態度與治理，則將進行深度訪談、專家座談或焦點團體座談、各級政府部門的措施則包括書面資料蒐集與問卷等方式。

本任務計畫將定期召開會議，就所蒐集的資料進行分析討論，並就前述各調查項目，由任務計畫成員撰寫分析報告並發布之。

#### 2. 多層次規範治理之調查分析

在國際規範部分（包括公約、議定書、國際會議決議，以及國際司法機構與準司法機構的決定等），主要將透過書面或網路蒐集相關資料。其中針對國際會議決議與司法/準司法決定部分，由於其於一年間可能會產出多項決議或決定，本任務計畫將採持續追蹤的方式，以求能即時掌握動態。國際會議的範圍將以聯合國氣候綱要公約為核心，涵蓋該公約的締約國會議以及相關周邊會議，相關的會議議程與進展可於該公約網站上取得。除了書面資料之外，針對重要的會議（例如締約國會議）將派員前往參加，以獲得更完整全面的資訊。

至於司法/準司法決定部分，與氣候變遷議題相關的公約機制固然重要，但即便與此一議題不直接相關的公約或司法機構，如國際人權公約及國際或區域人權法院，近年也積極介入受氣候變遷議題影響的相關環境人權議題。因此本任務計畫觀察的對象將含括國際法院、歐洲法院、各人權法院、相關人權公約的人權委員會等的發展。

在各國內國立法與判決部分，書面資料仍為主要的蒐集方式。初期的範圍為北美歐洲等工業化國家以及亞洲鄰近各國（如韓國、日本、中國、新加坡等）。北美歐洲等工業化國家已有較多的立法與判決，可建立較完整的資料；亞洲鄰近各國則由於與臺灣的區域關聯密切，而有進一步掌握的價值。待對上述國家的規範有一定程度瞭解後，則再將範圍擴大至其他國家。除了書面資料的蒐集外，若必要時，本任務計畫亦將採取工作坊的形式，邀請各國專家就其國家的狀況撰寫報告。

此外，除了有法律拘束力的國際或內國規範外，許多軟性的宣言或呼籲性、預測性之報告或指標，也可能成為各國或國際組織願意遵循之守則，故將一併納入調查的範圍中本任務計畫將定期召開會議，就所蒐集的資料進行分析討論，並針對該年度的規範進展撰寫回顧報告並發布之。回顧報告主要目的在探討整體的發展情形，而非針對個別規範的評析，並就下一年度的觀察方向提出方針。

### 3. 學術活動之舉辦

本任務計畫將藉由舉行工作坊、講座與研討會等學術活動，發布本中心調查成果、強化中心內部各組對於氣候變遷議題制度面的瞭解，並拓展與社會各界的交流對話。同時，藉由上述學術活動之舉行，逐步建構政府代表、專家、NGO 及產業界代表之風險溝通平臺，以發揮臺灣大學之學術與社會責任。