

全球治理與氣候變遷：評估哥本哈根會議（COP15）決策機制的衝擊與對策*

曹俊漢

中國文化大學政治系

11114 臺北市士林區華岡路 55 號

E-mail: jiunhantsao@yahoo.com

摘要

近三十年來氣候變遷對人類環境的影響至鉅，且愈來愈明顯。全球治理也是大勢所趨，無法規避的課題。1994 年《聯合國氣候變遷框架公約》的制定即在為要求本公約各締約方，共同承認此一地球氣候的變化因而影響人類生活的危機，同時謀求解決人類活動大幅增加大氣中溫室氣體的濃度，致而增強自然溫室效應的影響。本文以公約第 7 條有關「締約方會議」的機制，來觀察氣候變遷相關法規的制定、政策的擬定、規則的研究、執行的細則等掌理氣候政策的制定與執行的機構。同時以 2009 年在哥本哈根舉行的第十五次締約方會議做個案觀察，分析氣候政策的全球治理模式，以及其面臨決策機制的衝擊，並提出解決的對策。

關鍵詞：聯合國氣候變遷框架公約、締約方會議、哥本哈根會議、全球治理

投稿日期：99.12.1；接受刊登日期：100.10.6；最後修訂日期：101.2.21

責任校對：林碧美、陳昱之、林允安

* 本文發表於中央研究院歐美研究所於 2010 年 10 月 21-23 日舉行之「氣候變化與歐美政策回應」學術研討會。

壹、引言：氣候變遷治理的歷史觀察

近三十年來氣候變遷對人類環境的影響至鉅，且愈來愈明顯。這是一個全球性急待解決的公共問題，其需各個面向與層次的全球治理也是大勢所趨，無法規避。1992年《聯合國氣候變遷框架公約》¹ (United Nations Framework Convention on Climate Change; UNFCCC) 的序言即明白指出：「本公約各締約方，承認地球氣候的變化及其不利影響是人類共同關心的問題，感到憂慮的是，人類活動已大幅增加大氣中溫室氣體的濃度，這種增加增強了自然溫室效應」(聯合國，1992)。² 2009年哥本哈根舉行的聯合國氣候變遷會議第十五次締約方會議 (15th session of the Conference of the Parties; COP15) 便是自1994年聯合國氣候變遷框架公約生效以來最近的一次全球集會，反映了這一全球關切問題的趨勢。

早在1979年，全球各界日益注意到氣候與環境問題的相互關係，特別是二氧化碳大量排放產生地球溫室效應與暖化的問題，造成全球人類活動受到影響的嚴重性及迫切性，決定召開了「第一次世界氣候會議」(First World Climate Conference)。在會中同意由世界氣象組織 (World Meteorological Organization; WMO)、聯合國環境計畫署 (United Nations Environment Programme; UNEP) 和國際科學聯合會總會 (International Council of Scientific Unions; ICSU) 共同負責設立一個「世界氣候計畫」(World Climate Programme)，

¹ 此一公約的中文名稱有兩種譯法：「聯合國氣候變化框架公約」與「聯合國氣候變化綱要公約」，但聯合國下屬的政府間氣候變遷專門委員會 (IPCC) 出版的中文版《氣候變化2007綜合報告》使用前者 (聯合國，1992)。同時在《京都議定書》的聯合國的官方文件中文譯本也用「聯合國氣候變化框架公約京都議定書」(聯合國，1998) 也用「氣候變化」一詞。唯我國學者認為，「氣候變遷」更可反映中文的屬性，筆者乃從之。

² 參閱《聯合國氣候變遷框架公約》中文約本的附錄。

定期討論全球氣候變遷的課題。

1988 年由聯合國系統中的世界氣象組織與環境計畫署兩機構共同研擬設立「政府間氣候變遷專門委員會」(Intergovernmental Panel on Climate Change; IPCC)³ 專門研究的機構，進行評估科技、社會經濟等一系列有關氣候變遷對人類的風險評估報告。⁴ 更重要的是IPCC提供了氣候變遷的科學資訊，做為日後簽署相關規定的重要依據。我們可以從聯合國氣候變遷框架公約中看到這些資訊的重要地位。

1990 年，IPCC發表了第一篇有關氣候變遷對人類影響的研究評估報告 (Assessment Report)。自這篇報告開始，氣候變遷與人類的發展及生存這個題目，便成為全球各個部門，包括公部門、私部門與第三部門，熱烈討論的焦點。到了 2007 年已發表了第四份報告，⁵ 並明確指出，氣候變遷的主要原因是「人為溫室氣體濃度增加所導致的」(政府間氣候變遷專門委員會，2007: 5)。因之這個人類生存攸關的問題便是全球治理共同關切的課題。從全球治理的角度切入到人類共同處理氣候變遷的問題取得了正當性。IPCC與美國前副總統高爾 (Albert Arnold “Al” Gore Jr.) 所做的工作因對人類

³ IPCC 包括了三個重要的工作小組：第一工作小組，主要任務在掌握氣候系統及氣候變遷的科學層面資訊。第二工作小組，主要任務在了解社會經濟發展與自然系統對氣候變遷所造成的影響，所導致氣候變遷的正、負面結果；並致力於調節變動的影響使其得以適應於環境。第三工作小組，主要任務在專注溫室氣體排放減量事項及有益於氣候變遷趨緩的相關項目。

⁴ 政府間氣候變遷專門委員會本身並不進行研究工作，也不會對氣候或其相關現象進行監察。其主要工作是發表與執行《聯合國氣候變遷框架公約》有關的專題報告。政府間氣候變遷專門委員會主要根據成員互相審查對方報告及已發表的科學文獻來撰寫評核。

⁵ 四份報告發表的時間分別為：1990, 1995, 2001, 2007。第五篇預計在 2014 年發表。

有卓越的貢獻而在 2007 年得到了諾貝爾和平獎。⁶

1990 年 IPCC 第一份評估報告即指明「二十一世紀末全球平均氣溫上升約 3°C；海平面將上升約 65 厘米」的影響性，各國因而發起締結《氣候變遷公約》的談判。談判從 1991 年 2 月開始，經過長達 15 個月，不同立場國家、相關團體與企業代表的激烈辯論與協商，最後在 1992 年 5 月達成初步協議，並於同年 6 月在巴西首都里約熱內盧舉行的聯合國「環境與發展」會議 (United Nations Conference on Environment and Development) 上，由參與的 155 個國家正式簽署，再經各國的立法程序，於 1994 年 3 月 21 日正式生效。這個條約強調的是氣候變遷的框架 (framework on climate change)，因此條約的正式名稱為《聯合國氣候變遷框架公約》。⁷

本質上，1992 年舉行的聯合國「環境與發展」會議對聯合國氣候變遷框架公約有啟動作用，值得做背景說明。聯合國於 1992 年 6 月 3 日至 14 日在巴西里約熱內盧召開「環境與發展」會議，⁸ 這是國際社會對人類環境汙染問題的首度關切。這次會議是繼 1972 年 6 月在瑞典斯德哥爾摩召開的「聯合國人類環境會議」(United Nations Conference on the Human Development) 之後，環境與發展領域中規模最大、級別最高的一次國際會議。有 183 個國家代表團、70 個國際組織代表參加，同時有 102 位國家元首或政府首腦到會講話。至於非政府組織 (NGOs) 的代表估計有 2,400 位參加了會議。

⁶ 諾貝爾和平獎的全文為：The Intergovernmental Panel on Climate Change and Albert Arnold (Al) Gore Jr. were awarded of the Nobel Peace Prize in Oslo, 10 December 2007, “for their efforts to build up and disseminate greater knowledge about man-made climate change, and to lay the foundations for the measures that are needed to counteract such change” (The Nobel Peace Prize, 2007).

⁷ 到 2009 年 12 月止，共有 192 國締約方。

⁸ 這是一次對有關環境與發展至關重要的會議。對 2009 COP15 有極大的影響。

這次大會是在全球環境持續惡化、發展問題更趨嚴重的情況下召開。會議圍繞環境與發展這一主題，在維護發展中國家主權和發展權，發達國家提供資金和技術等根本問題上進行了艱苦的談判。最後通過了《里約環境與發展宣言》(Rio Declaration on Environment and Development)、⁹《二十一世紀議程》(Agenda 21)¹⁰ 和《關於森林問題的原則聲明》¹¹ 三項文件。會議期間對聯合國氣候變遷框架公約和《聯合國生物多樣性公約》(The Convention on Biological Diversity) (United Nations, 1992b) 進行了開放簽字，共有 153 個國家和歐體正式簽署。

顧名思義，本約既稱框架公約，在此一框架之下必有相當多具體且有法律規範性的約定須加簽定，因而每年締約方必須根據氣候變遷框架公約第 2 條的相關內容與規定，「各締約方在為實現本公約的目標和履行其各項規定而採取行動」應在指導原則下採取必要的措施。為此目的，公約第 7 條規定成立並召開會議，稱為「締約方會議」(Conference of Parties; COP)，每一年的締約方會議都有具體的目標與執行細則，是故我們稱《聯合國氣候變遷框架公約》時，必須要研究每年的締約方會議。¹² 締約方會議的任務與權限相當廣

⁹ 《里約環境與發展宣言》也稱《地球憲章》(Earth Charter)。聯合國環境與發展會議於 1992 年 6 月 3 日至 14 日在里約熱內盧召開，重申了 1972 年 6 月 16 日在斯德哥爾摩通過的聯合國人類環境會議的宣言，並謀求以之為基礎，參見 United Nations (1992a)。

¹⁰ 《二十一世紀議程》官方中文版可參見 <http://163.13.140.253/agenda21/UN21agenda.pdf>

¹¹ 全名為《關於所有種類的森林之管理、保育與永續發展的全球共識之原則的不具法律約束的政府聲明》(Non-legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests)，參見 Economic and Social Council [ECOSOC] (2006)。

¹² 第 7 條第 4 款規定：「締約方會議第一次會議應由第 21 條所述的臨時秘書處召集，

泛，包括：定期審評本公約規定的締約方義務和機構安排；為應付氣候變遷及其影響而採取的措施進行資訊交流；負責各締約方不同意見的協調工作；評估各締約方履行本公約的情況等。¹³

從氣候變遷框架公約第 7 條內容的機制來觀察，「締約方會議」實為有關氣候變遷相關法規的制定、政策的擬定、規則的研究、執行的細則等相關內容掌理氣候政策與執行的機構。「締約方會議」也不是一個單一時間的定點會議，它符合聯合國永續發展的精神與理念，為一個持續召開、定期商議、特定議題的會議。¹⁴ 本文研究的主題所稱的「決策機制」一詞即為此一「締約方會議」。第 7 條的規定，每年都將在不同地點與日期召開一次「締約方會議」，每一次締約方會議都代表了一個氣候問題解決的決策過程；並落實有關氣候變遷框架公約的執行細則及方案規劃，而每一次會議的決議多與較後的決議有做相關連的關係。

1995 年 3 月在德國柏林召開了第一次締約方會議 (the First Meeting of Conference of Parties，會議召開次序英文編序統稱 COP1)，一直到 2009 年在丹麥哥本哈根召開的第十五次會議 (COP15)。氣候變遷的締約國經歷了長達 15 年的折衝樽俎，一直在為全球氣候治理尋找共同的規範，截至目前仍在努力中。本文研究的重點在討論「哥本哈根會議第十五次締約方會議」(COP15) 決策機直面臨的挑戰與調適；正如筆者前所指出，「締約方會議」是一個年復一年的永續發展的會議，討論 COP15 與過去十四次的「締約方會議」都呈現一個相互影響的系絡關係。本文研討的 COP15

並應不遲於本公約生效日期後一年舉行。其後，除締約方會議另有決定外，締約方會議的常會應年年舉行。」

¹³ 公約第 7 條規定的內容共達 13 項。公約中文本原文參見聯合國 (1992)。

¹⁴ 參閱永續發展 Sustainable development，參見 United Nations (2012)。

是一個訴求廣泛、內容複雜、牽涉層面眾多，而參與角色橫跨三個重要的部門（公、私與第三部門）的全球治理機制，其在決策上帶來的衝擊實都反映過去的十四次「締約方會議」的發展，故在未進入 COP15 時，先對 1995 年 COP1 到 2008 年 COP14 的十四年間做一簡要的回顧，以觀察氣候變遷在全球治理的框架上取得的成績及其問題。此一回顧對本文研討 2009 年哥本哈根 COP15 的全盤討論與分析至為重要。

貳、十四次締約方會議的評述

1995 年 3 月在柏林召開的第一次締約方會議 (COP1)，主要的成就在通過了「柏林授權」(Berlin Mandate) (United Nations, n.d., 1995)，正式開始啟動了相關法律文件的談判。同年 12 月在 IPCC 的第二次氣候評估報告中，要求各國採取有力的政策行動，以利相關規定的落實 (Intergovernmental Panel on Climate Change [IPCC], 1995)。「柏林授權」建立了二個永久性的輔助機構：「科學暨技術組」(the Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice; SBSTA) 及「執行輔助組」(the Subsidiary Body for Implementation; SBI)，做為啟動實際的工作。

1996 年 7 月在日內瓦召開第二次締約方會議 (COP2)，通過了《日內瓦宣言》(Geneva Conventions)，目的在支持 IPCC 的研究發現與結論，要求各締約國家制定有約束力的二氧化碳減排目標，同時積極進行相關執行法律文件的談判，以管制溫室氣體。在這次會議上，美國國務院主管氣候事務次卿 Timothy Wirth 僅表示接受 IPCC 所做的第二次氣候評鑑報告，但拒絕所謂一致性而無彈性的「協和政策」(harmonized policies)，同時要求確定「有法律拘

束力的中程目標」(UNFCCC, 1996)。

1997 年在日本京都簽署的《京都議定書》(Kyoto Protocol) 是第三次締約方會議 (COP3) 重要的成果。京都議定書的重要目的在要求工業化國家在 2008 至 2012 年間須將 CO₂、CH₄、N₂O、HFCs、PFCs 與 SF₆ 等六種溫室氣體削減至 1990 年的水準後再減 5.2% (UNFCCC, 1997a)。京都議定書也通過清潔發展機制 (clean development mechanism; CDM)、¹⁵ 排放交易 (emissions trading)、¹⁶ 與共同執行 (joint implementation)¹⁷ 等三種機制，協助各國在降低溫室氣體時能以經濟效益的方式來促進其永續發展。並將森林吸收匯納入減量計算，這對發達國家能以較低成本實現減排目標有相當的幫助。對這項議定書大多數工業國家以及中歐的國家都接受了這一規制。但它的影響性將導致美國要減低到 1990 水準的 7% 以下，當時的美國柯林頓 (Bill Clinton) 總統並沒有送到國會完成批准的程序。2001 年布希 (George W. Bush) 政府明白表示不予接受。

1998 年 11 月在阿根廷首都召開的第四次締約方會議 (COP4)，主要的目的在謀求前次會議未定問題的解決，但幾經努力，仍無法克服。取而代之的是通過了二年的布宜諾斯艾利斯《行動方案》(Plan of Action)，主要目的在要求各國在第六次締約方會議 COP6 (即 2000 年) 前，釐清京都議定書中的待決細節並完成談判，以便京都議定書於 2002 年正式生效後能完全順利運作。事後發現這個談判過程進行得極

¹⁵ CDM 的目的在其目的是協助未列入附件 I 的締約方實現可持續發展和有益於《聯合國氣候變遷框架公約》的最終目標，並協助附件 I 所列締約方實現遵守第 3 條規定的其量化的限制和減少排放的承諾。CDM 的核心是允許發達國家和發展中國家進行項目級的減排量抵銷額的轉讓與獲得，參閱 UNFCCC (1997a)。

¹⁶ 有關排放交易 (Emissions Trading)，參閱 UNFCCC (1997b)。

¹⁷ 有關共同執行 (Joint Implementation)，參閱 UNFCCC (1997c)。

為艱辛，也說明了氣候變遷問題的處理亟為困難。在這次會議阿根廷與哈薩克加入承諾的行列。

1999年10月在德國波昂舉行了第五次締約方會議(COP5)。這次會議的重要工作在通過繼續執行布宜諾斯艾利斯《行動方案》。不過在這次會議中，南北方國家在減碳與排放問題上，以及靈活機制等安排上都出現了不同的爭議，而且立場分歧，它的成就僅於技術上的諮商；因此在沒有共識下決定在次年的第六次締約方會議(COP6)再做諮商。

2000年11月在荷蘭的海牙舉行COP6。這次會議也是一個爭議的過程，未能就京都議定書實施條款達成協議，但訂定了工作日程，擬在2002年地球高峰會議十週年正式生效。在本次會議中，原本某些爭議點達成了妥協方案，特別是美國與英國同意了某些爭議點，原也可稱為小有成就，但最後為多數歐盟國家在丹麥與德國的領導下推翻。COP6最終破局。大會主席Jan Pronk在沒有達成任何協議的情形下中止了這次會議，但它希望本次會議能在次年，即2001年的7月在德國波昂恢復召開。因而有二度會議的舉行(COP6 bis)。但波昂會議在開始時仍無法打開在海牙時的僵局，進展有限。更不幸的是，2001年3月美國的布希政府退出了京都議定書，僅以觀察員的身分列席會議。但其他國家卻鍥而不捨，終達成了許多重要政治上難解的協議，這也是始料未及的事。2001年7月在波昂再度舉行了第六次締約方會議繼續會議，終於通過了《波昂協議》(The Bonn Agreement)，對布宜諾斯艾利斯《行動方案》的主要議題達成在政治上的共識，解決了部分細節問題。¹⁸

2001年11月第七次締約方會議(COP7)在摩洛哥馬拉喀什

¹⁸ 主要包括下列四個部分：維持彈性機制、碳排放量的認定、執行政序與資金貸放原則。

(Marrakesh) 召開，完成了布宜諾斯艾利斯《行動方案》所規定的談判任務，並發表了《馬拉喀什部長宣言》(Marrakesh Ministerial Declaration) 強調永續發展與氣候變遷之關聯；重申發展與消除貧窮是發展中國家最為優先的工作項目；要求各國探索氣候公約與生物多樣性公約和抗沙漠化公約之間的相互效果 (United Nations, 2001)。令人感到遺憾的是，新上台的美國共和黨總統布希宣布退出了京都議定書，給予致力於氣候變遷治理的國際社會重創。美國仍以觀察員的身分在大會中出席，雖然許多國家多希望美國參加談判，但美國不為所動；而美國的態度構成這個時期氣候變遷治理最為棘手的問題。同時ICPP發表了第三次的科學評估報告，透露出全球治理解決氣候問題迫在眉睫的壓迫性。¹⁹

2002年10月第八次締約方會議 (COP8) 在印度首都新德里召開。這次會議的重點在通過《德里部長宣言》(Delhi Ministerial Declaration)，在政策上重申發展和消除貧窮是發展中國家首要的優先任務，強調減緩與調適措施的需求，關切低度開發國家和小島發展中國家所面臨的脆弱性。更重要的是將氣候變遷治理應考慮各國特殊環境的政策與措施，在政策上將氣候變遷目標納入國家永續發展策略之中，按共同而有差異性責任之原則來執行氣候公約之承諾；強調調適、資訊交換、及發展中國家關注因受氣候變遷不利影響與因應措施的執行。本質上，本項宣言值得重視的是，強調了重視貧窮與發展中國家的需求，以及永續發展是氣候變遷治理的理念。而「共同而有差異性責任之原則」在本宣言中特別強調。更重要的是，《德里部長宣言》呼籲儘早正式批准1997年的京都議定書，該議定書要求37個工業化國家在2008年至2012年期間減少

¹⁹ 第三次報告分別就 1. 科學的基礎；2. 衝擊性、調適性與傷害性；3. 氣候緩和性做分析。參閱 IPCC (2001)。

其二氧化碳和其他溫室氣體的總排放量 (United Nations, 2002a)。

2003 年 12 月第九次締約方會議 (COP9) 在義大利的米蘭召開，但進度有限。在京都議定書中提出的清潔發展機制下，土地利用與森林項目達成協議，故稱之為「森林的締約方會議」(forest COP)。參與國家更同意使用在 2001 年所建立的「適和基金」(Adaptation Fund) 來幫助受到氣候變遷影響的開發中國家，因此也稱「調適的締約國會議」(adaptation COP) (臺灣綜合研究院, 2009)。會議主要的議題極為廣泛，包括國家通訊、清潔發展機制、政策與措施的「良好做法」、清潔發展機制的造林與再造林之定義與模式、公約承諾之充分性、資金機制、技術開發與移轉、研究與系統觀測等相關議題。由於涵蓋的面向太大，本次會議僅做了各說各話的意見交換的論壇。

2004 年 12 月第十次締約方會議 (COP10) 在布宜諾斯艾利斯召開。由於京都議定書在 2005 年生效，而俄羅斯在 11 月正式批准，使其成為生效的充分條件。²⁰ 而 COP10 也成為京都議定書生效前的最後一次氣候變遷治理的國際會議。此次會議決定不得遲於 2005 年討論 2012 年京都議定書到期後的國際氣候合作相關策略因應的問題。本次會議在議事方面具有某種程度的重要性，因為過去的討論模式不如本次會議的系統化。由於 2004 年將是聯合國氣候變遷框架公約生效十週年，因此建議本次會議做為十週年紀念的中心議題。公約的秘書處審議了京都議定書屆時如未生效情況下，第十次締約方大會應做如何的安排等問題，因而同意了將 2004 年 12 月 15 日至 17 日定為由部長和其他的代表團負責人出席的部長會議的日期。同時還建議了下列討論問題的模式：

²⁰ 俄羅斯總統普丁 (Vladimir Putin) 於 2004 年 11 月 4 日正式簽署京都議定書，已達到京都議定書生效所需的 55%，京都議定書隨後於 2005 年 2 月生效。

- (1) 部長會議期間的意見交流採取小組討論的形式；
- (2) 各小組將由部長和其他的代表團負責人組成；
- (3) 小組成員可與小組內的部長及其他的代表團負責人開展互動式對話；
- (4) 小組成員的代表性要保持平衡，要考慮到地域代表性和觀點的多樣性；
- (5) 部長會議還應提供一個經請求之後在開幕式上發言的機會，但希望各締約國主要是透過參加小組討論來發表意見。

更具有意義的是，秘書處認為如討論需要分成兩個小組同時舉行，因而並建議小組圍繞下列主題開展討論：聯合國氣候變遷框架公約生效十週年：成就與未來挑戰；氣候變遷的影響、適應措施與永續發展；技術與氣候變遷以及減輕氣候變遷的政策及其影響。部長級小組討論的有關資訊，將在主席團與主辦國政府進一步審議後公布，並將列入本次會議檔案的一個增編。聯合國各機構和各專門機構首長參加部長會議的資訊也將公布。這一議事程序是過去少見的，對問題的討論有相當的效益 (UNFCCC, 2004)。

大體來說，這次會議都環繞在京都議定書到期後的問題，算是京都議定書締約方會議 (MOP)。內容包括後京都時期減量的相關問題、延續京都議定書模式 (continuing Kyoto)、溫室氣體密集度目標 (greenhouse gas intensity targets)、動態目標 (dynamic targets)、政策與措施減量模式 (coordinated policies and measures)、永續發展優先 (sustainable development First) 等多種不同減量方式項目 (UNFCCC, 2004)。

2005 年 11 月第十一次締約方會議 (COP11) 在加拿大的蒙特

婁舉行。²¹ 由於該年 2 月 16 日，「京都議定書」在反覆討論其內容長達八年之久正式生效，²² 這對氣候變遷全球治理來說是一件重要的成就，使得發達國家受到相當的約束，其中受到影響的有石化、鋼鐵、半導體等產業部門。然而，不幸的是，全球最大空氣污染製造國美國與澳洲拒不批准該議定書。做為聯合國氣候變遷框架公約的「實施細則」，京都議定書旨在控制二氧化碳等溫室氣體排放量、抑制全球氣候變暖，其生效標誌人類在保護地球家園方面邁出了重要的一大步。但我們又需注意到京都議定書雖發生效力，但執行期僅到 2012 年；且又由於議定書制定時的特殊國際背景，致約定的排減目標仍然非常有限，故需要為後京都議定書時期做未雨綢繆的規劃，因之有所謂「京都議定書締約方會議」(Meeting of the Parties to Kyoto Protocol; MOP)，使之與 COP11 共同舉行。該次為第一次會議，在名稱上為 MOP1。COP11/MOP1 成為另一個氣候變遷治理的新階段。這次會議，在執行、改進與創新三個面向都做了充分的討論，一般認為成果差強人意。為此目的，COP11 達成了「蒙特婁行動計畫」(The Montreal Action Plan) (Last-minute climate deals reached, 2005)。

2006 年 11 月，第十二次締約方會議 (COP12) 暨第二次京都議定書締約方會議 (MOP2) 在肯亞首都內羅比 (Nairobi) 舉行，這是一次最沒有成果的會議。媒體稱為「氣候觀光之旅」。²³ 不過對開發中國家的援助以及有關「調和基金」使用的情形倒做了不少的建議與討論。一般來說，討論都集中在後京都議定書問題上打

²¹ 會議頗具規模，約一萬代表與會，堪稱加國最大的國際會議。

²² 有關長達 8 年方生效的原因，參閱 UNFCCC (2005)。

²³ 英國 BBC 曾做了如下的報導：“to see Africa, take snaps of the wildlife, the poor, dying African children and women” (Black, 2006)。

轉，沒有明顯的成就。

2007年12月，第十三次締約方會議（COP13）暨第三次京都議定書締約方會議（MOP3）在印尼的峇里島召開。這是一次對氣候變遷治理取得重要成就與影響力的會議。在這次會議中達成了所謂的《峇里路線圖》（Bali Road Map）（UNFCCC, 2007）。《峇里路線圖》的重要性在規範了下列三個原則：

第一，強調「共同但有區別的責任」原則，據此引述國際合作的重要性。

第二，明確規定了《氣候變遷框架公約》中做為發達國家締約方都有責任履行測量、申報及核查溫室氣體減排的責任。

第三，關心發展中國家一向在國際談判中受到忽視的三個問題：氣候變遷的調適、技術開發及轉讓與資金援助應受到重視。

更重要的是，為要落實《氣候變遷框架公約》，應設定時間表，並責成工作組於2009年完成相關任務，並向COP15提出工作報告。因之按照2007年通過的《峇里路線圖》的規定，2009年在哥本哈根召開的第十五次締約方會議應誕生一份新的哥本哈根協定（UNFCCC, 2009a），以代替2012年到期的京都議定書。

2008年11月第十四次締約方會議（COP14）暨第四次京都議定書締約方會議（MOP4）在波蘭的波茲南（Poznan）召開。這次會議實可視為2009年COP15暨第五次京都議定書締約方會議（MOP5）的會前會。為了保證全球氣候變遷治理達成新的協議，本次會議通過了2009年哥本哈根會議的工作計畫書。

根據十四次締約方會議的經驗得知，我們發現，十四年來締約方會議對氣候變遷治理的成效仍是理論上的討論，缺乏具體的成效。而組織的渙散、議事無效率、領導中心無法建立等因素，都是無法達成具體成果的原因。雖然長達十四餘年各國在政治舞台上

的折衝樽俎，輪廓乍現，但實際治理的內容與規範仍呈現模糊不清，甚至撲朔迷離境地；其中牽涉最深的莫過治理的決策機制與架構晦暗不明。由於氣候變遷影響的層面過廣，致全球參與治理的角色相互競逐，各持立場而不相讓。這些形勢活生生地反映在過去的十四次締約方會議上。不幸的是，其中各個層面出現的決策缺失更反映在 COP15 的哥本哈根會議上。本文研究哥本哈根會議的決策機制，實為過去十四次的締約方會議做一總結；並由 COP15 反映問題的癥結所在。

參、氣候變遷治理與哥本哈根會議

哥本哈根會議 (COP15/MOP5) 於 2009 年 12 月 7 日至 18 日在丹麥首都哥本哈根舉行。會議重點即在尋求制定 2012 年初京都議定書效期屆滿後，全球減碳的新協議。經過長達 12 天會議代表的激烈辯論與爭議，雖做成了一紙宣言，但對氣候問題的根本解決仍沒在共識基礎下達成最後的方案。

這次會議的重要性可視為是一場全球治理模式的代表。「全球治理」一詞為當前學者處理全球性問題所提出的一個普遍使用並接受的專門學術詞彙。雖然其意涵學者間仍有不同的界定，但採取定義的準則仍以其觀察的全球現象為標的 (曹俊漢, 2009: 85-111)。本文採取學者 Leon Gordenker 和 Thomas Weiss 給全球治理做的定義，認為它是：「對社會和政治議題努力帶來更多有秩序的和可靠的回應，這些議題都是超越國家能力單獨所可完成的。就像 NGOs 的普遍化一樣，全球治理的意思是指處理問題時缺少了一個中央權威的存在，而需要政府與其他機制在全球議題上做共同的協力與合作」 (Finkelstein, 1995: 368; Gordenker & Weiss, 1996: 17; Young,

1994: 53)。在這一基礎下，筆者認為，全球治理之意涵及其架構包括以下層次：(1) 全球相互聯結的網絡結構現象；(2) 國家去疆界化、國家權力去中心化，出現國家治理權力的轉型 (the transformation of state power)；(3) 除公部門外，表徵跨國企業的私部門、凸顯非政府組織積極參與國際事務的第三部門都成為治理的權力的來源；(4) 政府、國際組織與公民社會共同合作形成跨國管理，產生「網絡效應」；及 (5) 以聯合國為推動全球治理的中心，結合私部門及第三部門發生「協同效應」的功能等五個階段。世界 192 個國家以及數千專家與非政府組織與會參加討論。但議程的討論與發言無充分的代表性，而會議過程也沒有在如同一般學者所稱的透過審議式民主的決策過程下進行，致會議結果未能達到預期的目標。難怪大會主席 Connie Hedegaard 認為：「假如世界無法在 12 月聯合國氣候會議達成一個政治協定，這就是整個全球民主制度不能對我們的世紀嚴峻挑戰獻出成果」(The Danish Government, 2009)。²⁴

實則 COP15 的治理模式對研究全球化與全球治理的學者及專家，又提出了另一回合議題的挑戰。這一挑戰實較 2002 年聯合國在南非約翰尼斯堡召開「世界永續發展」的高峰會 (Johannesburg Summit-World Summit on Sustainable Development in 2002; WSSD)，²⁵ 解決世界環境問題的全球治理模式更為倒退。

在 WSSD 的會議中，確認了保護全球環境和資源的公約，更要求發達國家承擔更多的義務，同時也照顧到發展中國家的特殊情況

²⁴ Hedegaard 的原文如下：“If the world fails to deliver a political agreement at the UN climate conference in December, it will be “the whole global democratic system not being able to deliver results in one of the defining challenges of our century.”

²⁵ 有關此一會議參閱 United Nations (2002b)。

和利益。學者認為：WSSD 的會議成果具有積極意義，在人類環境保護與持續發展進程上邁出了重要的一步。不過 WSSD 也同時透露出環境問題方案的執行，全球治理面臨的難題與挑戰。從學術的觀點來說，COP15 治理模式與 WSSD 治理模式都對全球治理模式構成值得深層的研究。

從 WSSD 的經驗中，全球治理的問題究應從何種角度加以觀察，方能對其正當性做一合理的詮釋。換言之，全球治理是否具有民主的正當性，符合民族國家的民主程序。在這個問題上，瑞典教授 Karin Backstrand 認為 WSSD 模式出現了三項重大的缺口，即治理的缺口 (governance deficit)、民主的缺口 (democratic deficit) 與執行的缺口 (implementation deficit) (轉引自 Haas, 2004)。這些課題都是學者研究治理模式時亟待解決的工作。全球化趨勢固然不可規避，而全球治理解決人類共同問題又不能停止，那麼人類面臨層出不窮的全球問題，透過何種全球治理機制做為因應，實為政治學者與公共行政學者面臨最大的挑戰。

在檢討全球治理的眾多模式成效中，實可從人類解決環境問題的歷次高峰會談起，他們能反映出一個全球治理模式發展的期待性，同時也導引出其困難。筆者認為：哥本哈根會議對氣候變遷治理的研究，以及對全球治理模式的發展建構是一項值得進行探索的素材與資源，也是面對全球危機的挑戰，更是一個問題解決的契機。

由於各國預見哥本哈根會議可能出現的紛爭，在會議舉行之前，世界領袖便在不同的峰會上先做成若干的承諾。稍早的是 2009 年 4 月 1 日至 3 日二十國集團在倫敦舉行的金融峰會上，各國領袖對氣候問題也做了廣泛的討論。他們在結論上即明確重申「在化解氣候不可逆變化威脅方面上，承諾將依據各國負有共同但有區別責任的原則」(Government of Canada, 2009)。又在 2009 年 7 月 7 日

至 10 日義大利拉奎拉 (L'Aquila)²⁶ 召開的八國集團 (G8) 峰會上，八國領袖重視氣候問題的程度更有甚過倫敦峰會。八國領導人承諾：「願與其他國家一同努力，到 2050 年使全球溫室氣體排放量減半」(G8 Summit, 2009)。不過在何年的基礎上減半則未能做成結論。由於未能在這個問題有共識，各國對哥本哈根會議出現了不樂觀的徵兆。各國領袖的努力並未因此停止。2009 年 9 月 22 日在美國紐約舉行了聯合國氣候變遷高峰會議，敦促各國領袖為當前的氣候問題國際談判提供政治指導，推動國際社會在年底舉行的哥本哈根大會上達成新的溫室氣體減排協議。這種努力雖值得肯定，但與會各國領袖仍各持己見，為本國利益表達不同的看法，種下了哥本哈根會議 COP15 前途的不確定性。

在國際社會與全球輿論熱烈的關注下，2009 年 12 月 7 日在丹麥首都哥本哈根召開了聯合國氣候變遷框架公約 COP15 與京都議定書第五次締約方會議 (MOP5)。比較過去十四次締約方會議，本次會議可謂空前。不但人數眾多，層級最高，而全球關注的程度也屬空前僅見。大會分別由三個層級構成：

第一個層級在 12 月 15 日之前召開的，屬於各代表團較為低層級的非正式團體會議；

第二個層級的會議在 15 日下午開始，屬於為各國元首做準備的預備會議，出席者多為各國部長級官員與代表團長組成；

第三個層級的會議為各國元首會議，在大會的最後兩天舉行。這也是最重要的峰會。

依據大會的規定，各國政府組織代表與非政府組織代表與人員可以在以上三個層級的會議中取得發言權。雖然增加了會議的透明

²⁶ 拉奎拉，是義大利中部城市，阿布鲁佐大區和拉奎拉省首府。L'Aquila，義大利語為「鷹」的意思。會議在義大利此一地區舉行對義國經濟發展有啟導作用。

度與代表性，但也凸顯了會議議事進行的混雜與不成章法。但實際上，不同層級利益的代表都無法在會議中表達他們的意見與心聲，特別是非政府組織的代表並未充分地表達了他們的立場，而各國公部門的代表也沒有給予他們應有的尊重。此點實有違聯合國氣候變遷框架公約的精神與規定。²⁷

細究哥本哈根會議議事過程的混亂，其根本原因實歸因氣候變遷問題在全球南北雙方造成認知上的嚴重差距。2007年12月聯合國氣候變遷大會所通過的「峇里路線圖」²⁸（其中包括峇里行動計畫），明確指出「全球氣候系統的變暖是明確的」，氣候變遷已經對人類安全造成前所未有的威脅也深信不疑，因此，「路線圖」敦促立即採取全球行動，以扭轉目前氣候變遷的趨勢，因為任何的拖延將會「顯著的……增加氣候變遷更大的風險」。哥本哈根會議顯然也是為此目的而召開，而全球應對氣候變遷問題立即採取行動，在時間上有共同的緊迫感自不在話下。但各方尤其是發達國家（北方）和發展中國家（南方），就如何採取具體行動仍有很大分歧，包括從廢氣排放標準到指標分配、從財政安排到技術轉移、從工業模式到市場發展、從調適計畫到保護生態系統等等，都必須採取立即行動，以處理這些日益嚴重的問題。但是這些問題在會議桌上都談不

²⁷ 公約第4條1項：「(i) 促進和合作進行與氣候變化有關的教育、培訓和提高公眾意識的工作，並鼓勵人們對這個過程最廣泛參與，包括鼓勵各種非政府組織的參與。」

²⁸ 2007年12月在印尼峇里島召開的2007年聯合國氣候變化大會上，與會各國接受了峇里路線圖做為此後兩年中達致2009年丹麥完成具有約束力的協定的進程。該大會包括若干團體的會議，包括聯合國氣候變遷框架公約締約方會議第十三次會議(COP13)及京都議定書締約方會議第三次會議(MOP3或稱CMP3)。峇里路線圖包括峇里行動計畫(Bali Action Plan; BAP)被聯合國氣候變遷框架公約締約方會議第十三次會議的第1/CP.13號決定採納。它也包括特設工作組關於根據京都議定書的附件一締約方的進一步承諾，磋商和它們2009年的限期，啟動調適和基金，京都議定書第9條的範圍和內容，以及關於技術轉讓和減少毀林所致排放的決定。

攏，無法產生共識，以致採取具體行動成為明日黃花。

雖然氣候日益惡化是果，但更重要的是其惡化的原因為何，與會代表沒有共識。不少會議代表認為：不確定原因便無法談到結果，也無法談到責任。由於有這些認知上的差異，南北雙方國家間對於氣候變遷的責任便具有不同的看法和解釋。更重要的是，不少國家將氣候變遷原因，連接到南北之間在社會經濟發展巨大的利益衝突上，認為這是造成差距的根本起因。發展中國家包括快速發展的中國和印度，認為北方國家（特別是美國）在影響氣候變遷上必須擔負起主要責任。這些北方國家不僅是因為他們在能源消費方面占了大部分份額，而且在後工業化時期，發達國家自產業化開始以來已排放了大部分的二氧化碳排放量，造成嚴重的空氣污染。

在會議桌上，南方國家則堅持認為發達國家在技術上具有資金和研究能力的優勢，應提供實質的援助，而不是在改善氣候系統發展的努力上將責任推卸給發展中國家。儘管發展中國家碳排放量急遽增加，但南方國家則要求北方國家承擔道義上和經濟上的更多責任，致力解決氣候變遷問題，諸如採用更高的排放標準、公平分配碳排放量，提供更多的財政和技術援助，改善生活方式等，以消除貧困和人類發展的障礙。換言之，氣候變遷惡果主要是由北方造成，北方國家自應負擔較大的責任。

而北方國家的觀點則認為：發達國家，特別是歐洲聯盟和日本，一直在努力遏止氣候變遷，不僅在能源使用效率上，而且包括在經濟發展有關的生態系統方面有顯著的改善成績。特別是能源人均消耗量效率的提升平均超過發展中國家的三倍以上。此外，北方國家所發起的有關政策措施以及增加承諾等，在在的都扭轉，至少也是抑制了全球氣候變遷的惡化。顯然北方國家認為已盡到應有的責任。

氣候問題更涉及到一個正在新興中的經濟強國問題，特別是中國在排減量上的問題。當中國等國家（例如所謂的金磚四國）的快速經濟成長，而成為領先的碳排放國家時，全球越來越關注和憂慮這些國家進一步出現快速的擴展，加遽惡化本已岌岌可危的氣候系統。北方國家對這些國家的反應尤其敏銳，強力敦促南方國家，特別是新興的中國和印度，在全球改善氣候系統的努力上，要有「負責的利益相關者」(responsible stakeholders) 的認知。²⁹

顯然，北方和南方國家之間，在氣候變遷問題上出現立場的差異，實反映了長久以來存在於南方國家的一個根本性的困境，那就是南方國家努力實現經濟現代化，視其為對人類發展一個不可分割的目標。有鑑於工業化是人類社會為實現這一目標有效的唯一道路，幾乎所有發展中國家都翻版「北」方國家同一的途徑，努力實現社會和經濟現代化。當發達國家正試圖提升自己的產業，使其成為高科技、高附加值、低能源消耗時，卻將高耗能，且（通常）低附加值的製造和加工產業不停地外包給發展中國家，並成為其經濟發展的主導力量，北方國家反控南方國家的污染，尤當在此等高峰論壇討論氣候變遷的治理之際，實是最大的諷刺。可想而知的是，由於北方轉嫁南方的過程，這一結果造成煤炭消費量和化石燃料在發展中國家的擴散快速，也由於發展中國家都市化呈現爆炸性增加。

儘管如此，西方發達國家今天仍是溫室氣體排放的主要大戶，英國學者吉登斯 (Lord Anthony Giddens) 在其著作《氣候變遷的政治》一書中指出：在 2007 年，澳大利亞（人均的碳排放量為 26 噸）、加拿大（25 噸）、美國（23 噸）、德國（12 噸）、英國（11 噸）、

²⁹ 相關「利害關係的責任」論述，請參閱曹俊漢 (2009: 501-528)。

法國 (9 噸) 和歐洲 (9 噸) 共十五國的排放量遠高過世界平均水平的 5 噸, 也高過新興的發展巴西 (6.2 噸)、中國 (5.2 噸) 和印度 (3.5 噸)。顯然北方的國家的生活模式與能源消耗仍是氣候惡化的主要負責任者 (安東尼·吉登斯, 2009: 205-207)。南北國家認知的不同一直在歷次會議中出現, 自然這一結果的發展反過來加遽了氣候變遷問題在南北間的糾葛, 增加了理不清的複雜性與嚴重性。

哥本哈根會議在決策機制上出現的複雜情勢, 實反映了南北之間的僵局, 而且雙方皆視對方為「不負責任」的一方。北方敦促南方應負責其未來的發展方向, 而南方責備北方於其過去不負責任的發展經驗和現在「奢侈」的生活方式及消費行為。事實上雙方的指責並非會議討論的核心, 因為這種指責於事無補, 徒增氣候變遷問題的複雜性。爭議不同之處在於南北之間有關氣候變遷的看法不在種類, 而在於認知程度的差異。平心而論, 有關的爭議不是源於思想或觀念上的衝突, 而是雙方強烈地感到, 人類工業活動, 由於沒有負責任意識的能源消耗, 才是造成氣候變遷的主要元兇。補救之計惟有人類透過國際合作, 才能有效地防止氣候變遷的加遽, 造成難以挽回的大災難產生。³⁰ 哥本哈根會議中有識之士雖也曾意識到問題的癥結所在, 但各持己見仍無法彌平爭議。

肆、問題的爭議點

2009 年哥本哈根會議經過 12 天的拔河, 強渡關山, 沒有產生具有共識基礎的聯合國文件, 僅由「基礎四國」³¹ 與美國達成不具

³⁰ 《聯合國氣候變遷框架公約》前言中即明白宣示透過國際合作的重要性。有關約文中文本參見聯合國 (1992)。

³¹ 即巴西 (Brasil)、南非 (South Africa)、印度 (India) 與中國 (China)。由於其英文首字形成 BASIC, 故云「基礎四國」。

法律拘束力的「哥本哈根協定」善後。「協定」要點分別為：

1. 致力減少碳排放，使地球增溫不超過 2°C；
2. 發達國家提供發展中國家足夠持久的資金、技術；
3. 要求開發中經濟體監督減排成效，每 2 年向聯合國報告，並在確保主權受到尊重的情況下接受國際查核；
4. 保護森林，肯定減少伐林與森林退化碳排放的重要性；
5. 決定透過多種方式來提高減碳成本效益。³²

顯然，協定內容不能滿足大多數發展中國家的期待無待深論，而發達國家簽字的態度也表現了心不甘情不願。且由於未訂出明確的減碳目標，讓全球企業領袖無所適從，對企業來說將影響成本與投資決定。私部門企業集團的不滿自不在話下。

而那些弱小、貧窮、島嶼國家及原住民族團體來說，更是拒不承認這樣的協議，直指其是黑箱作業，使全球治理成為空談。許多非政府組織的代表，不得其門而入，更凸顯了全球公民社會的聲音沒有正確地釋放出來，失去了會議的正當性。

哥本哈根協定的簽訂挑戰了全球治理的未來走向，學者不能不加以重視。首先，科學的真理與政治的現實形成角力，而最後政治的利益將科學產生的衝擊稀釋。國際政治涉入到全球治理的漩渦，國家經濟利益擊敗了全球生態環境。氣候變遷治理會議有三個殘酷卻不能不正視的現實：

第一，在本次會議中，大國政治主導了議事的進程。「哥本哈根協定」仍是在中、美、歐、印度等國妥協下的產物。而受到自然災害最大的小國等仍是權力傲慢下的犧牲品。

第二，大國對經濟弱小的國家沒有任何法律的責任，協定的任

³² 約本正文共 12 項，參閱 UNFCCC (2009b)。

何條款僅等於一紙空白支票。氣候變遷受創最深的落後國家暨小島國家沒有得到任何實益。

第三，不具資格參加會議的國家或團體同樣受到這一協定的影響或未來經濟發展的衝擊，他們沒有參與表達意見的自由，卻要受到實質的拘束，缺乏程序的正當性。

對政治學者而言，特別是國際關係、公共行政、全球治理專業的學者，何以一個全球治理模式的峰會無法完成其治理的目標？參與的各方代表齊集一堂，經過多元與密集的諮商，不能完成具有共識的決議，而反映各方的問題，在議題審議的程序上，無法在理性的基礎上達成協議，其基本的問題又在何處？

梳理這次會議的議題，哥本哈根模式的審議決策機制沒有充分反映在下列的項目上：

一、減碳的問題：上百個發展中國家，達成減碳「共同但有區別責任」共識，但中、美等國家減碳承諾則是虛情假意，口惠而不實，展現強勢外交談判策略。發展中國家無法在這點上達成共識。小島國擔心自己力量太小，已和最低度開發國家 (Least Developed Countries; LDC) 如尼泊爾、不丹，及部分非洲國家如賴索托、尼日聯合起來，要求富國及開發中大國如中國、印度，做出更多減量承諾，讓平均升溫控制在 1.5°C 以下，而非談判設定為 2°C 的目標。國家為自利而發展的聯合處處在會議中反映出來 (Macey, 2009)。

二、經濟援助的問題：依一般估計，發展中國家每年應對氣候變遷的資金需求在 1000 億美元以上；如果發展中國家實現低碳發展，資金需求至少每年 3000 億美元。這是發展中國家的基本要求。但這一要求與發達國家認知不同。哥本哈根協定中的結果是，2010 年至 2012 年每年提供 100 億美元資金，2020 年增加到每年 1000 億美元。顯然不能達到目標。更重要的是，資金來源也存在不確定。

發展中國家要求發達國家政府主導，這才是最大財源的保障；發達國家則認為，資金主要來源於市場而非政府，而且發展中大國也要出資，顯然沒有交集 (Saran, 2009)。此外，在資金管理、使用等方面爭論也比較多，沒有定論。在協助發展中國家減排，以及應付海平面升高的問題方面，綠色和平組織要求富裕國家應該每年撥出 1,400 億美元援助國家。歐盟已同意每年貢獻 220 到 400 億美元，美國眾院的法案則每年至少可以分攤 80 億美元。顯然富國所提的每年 100 億美元，合計 3 年的計畫「不多也不夠」。稍早歐盟提出每年資助窮國 110 億美元的計畫，日本表示未來 3 年願提供 195 億美元給窮國，條件是必須達成協議。非洲國家集團提出十年內 1,000 億美元的受贈計畫，符合歐盟領袖提供給發展中國家的額度，但遠低於發展中國家組織「七十七國集團」開出的 10 年 4,000 億美元。最值得注意的是：最初的丹麥草案將對抗氣候變遷的撥款大權交給由西方主導的「世界銀行」，讓已開發國可根據「發展中國家的減排行動」，決定是否提供資金援助，這項做法削弱聯合國在處理氣候經費的角色，引起極大的不滿。³³

三、責任不對等原則：中國大聲反對開發中和發達國家承擔相同的減碳責任；但中國宣布的國家減量目標，非以排碳總量計算，而是以降低每單位國民生產毛額 (GNP) 的二氧化碳比為目標 (中國國家發展和改革委員會，2009)。新約針對不同發展程度的國家，訂出雙軌制，京都議定書的「附件一」國家必須訂出明確的減量承

³³ 以非洲國家為首的七十七國集團認為富國在會議中拖泥帶水，一度憤而集體離席。之後在歐盟支持下，非洲提出千億美元計畫，希望從 2010 年開始，每 3 年可獲得 300 億美元，十年內可得到 1,000 億美元，做為排放量最小，但卻受害最深的非洲氣候賠償金。已開發國家並未承諾千億美元計畫，非洲最終僅能從美國每年答應籌措的 1,000 億美元中分一杯羹。相關資料請參閱幼獅編輯部 (2009)。

諾，除訂出 2050 年的長程目標，比 1990 年減 75%、85%或 95% 以上，還必須有每 4 年檢討一次的中程目標；發展中國家則採自願性減量，可將目標設定在 2020 年減 15-30%，且可得到來自富國的財務協助。美國承諾在 2020 年將排碳量降到比 2005 年水平少 17%，但以中國為首的發展中國家要求美國減 34%，這就是中方的「共同但有區別責任」原則，也就是發達國家和發展中國家應有不同的減排標準。³⁴

四、國際監督的問題：兩大碳排放國美國和中國對國際監督有不同的立場。美國強調：落實協議的機制應該受監控和檢驗。但中國僅表示自願減排，卻堅持不受外國檢驗。中國總理溫家寶則強調，因應減排應該「共同但有區別責任」，表示美國等富國應對減排負更大責任。中國代表團表示，中國自主採取的減緩碳排放行動是公開透明的，有法律保障，有統計考核體系和問責制度，要向社會和世界公布，但絕不接受國際「三可」（減碳的可測量、可報告、可核查）（張幼文、黃仁偉，2010: 209-233）。

五、富國與弱國認知的問題：碳排放量高的國家都可稱得上是經濟的強國，反之則為弱國。依德國明鏡周刊點明，哥本哈根會議仍是「中美聯手」（Chimerica）對抗全球其他國家，亦即兩國集團（G2）對抗一九〇國集團（G190）的一次「經濟」會議。只要這兩個強國不同意，會議即不可能有任何成果。³⁵

³⁴ 中國總理溫家寶會見丹麥總理拉斯穆森（Lars Løkke Rasmussen）時，則重申中方堅持因應氣候變化「共同但有區別責任」原則。溫家寶說，哥本哈根會議已到最後關頭，各國必須著眼大局，立足現實，照顧彼此關切，按照「共同但有區別的責任」原則，鎖定已做出的承諾，達成一個為各方所接受的成果文件。溫家寶表示：中國將堅持自願減排最多 45%，不會再多。減排不受國際檢驗，也不會讓步。參閱彭淮棟（2009）。

³⁵ 至於 Chimerica，首先把 China 和 America 合併出 Chimerica 這個新詞的哈佛大學

六、開發中七十七國集團的訴求：代表發展中國家的「七十七國集團」與中國聯手組成統一戰線，提出共同主張：堅持發達國家對全球暖化有歷史責任，必須率先達到減排目標，並提供發展中國家資金和技術，而不是以應對氣候變遷為藉口，謀取其經濟利益和競爭力。代表 135 個發展中國家的七十七國集團輪值主席國蘇丹，更公開重批《丹麥草案》，指此草案「摧毀」「共同但有區別責任」原則、忽視富國應承擔的減排責任、違背聯合國氣候變遷框架公約與京都議定書精神。

七、非政府組織參與的問題：估計大約有 10 萬人參加反對哥本哈根會議「行動日」遊行，其中包括數以百計的環保團體、人權分子、反資本主義人士和各種抗議組織，他們對不得其門而入表示嚴重的抗議（國際中心，2009）。同時不少街頭示威者遭到拘捕，實違 UNFCCC 公約允許 NGO 分子表達意見精神。³⁶

八、環境與氣候難民的問題：聯合國難民事務高級專員署、聯合國大學及挪威難民會議等團體聯手呼籲，要求簽署新協定的各國「以具體措施適應氣候難民越來越多的問題」，並列為最優先事務。這段文字指出：「各國應加強並確認跨國合作的形式，以滿足因為氣候變遷而無家可歸的各國氣候難民的需求。」挪威難民會議的一位氣候專家表示：「各國不明白氣候變遷已是既成事實的嚴重性，很難促使他們正視問題的急迫性」（陳世欽，2009; Davies, 2010）。所謂氣候難民指孟加拉已受氣候變遷衝擊的事實，以及南

經濟史學家 Niall Ferguson 教授說，中美已走入經濟共生的 G2（兩國集團）新時代，做為最大消費國的美國和最大儲蓄國的中國應該變成利益共同體，這個利益共同體將成為主導全球經濟的走向。

³⁶ 聯合國氣候變遷框架公約第 7 條第 6 款特別容許不同性質的 NGO 團體有表達意見的權利。參閱 1992 聯合國氣候變遷框架公約第 7 條第 2 項 (I) 款（聯合國，1992）。

太平洋的低海拔島國也岌岌可危。更有所謂的吐瓦魯，還有馬爾地夫、索羅門群島、吉里巴斯等島國組成的「小島國家聯盟」(Alliance of Small Island States; AOSIS)，³⁷ 對他們來說，退一步即無死所，就得當環境難民，唯一的出路只有全國移民到別的國家 (AOSIS, 1914)。

九、新能源政策的提出：呼籲減碳的同時，綠色產業商機出現大轉變，在中國所扶植的新能源、節能環保、電動車、新材料、新醫藥、生物育種與資訊等七大產業中，跟綠色產業有關的就占了四項。對綠色產業而言，雖然「科技」是起自於成熟市場，但「商機」卻最有可能在新興市場。此外，值得注意的是：廣增森林面積以增加碳權收入，也是新興市場「減碳」的策略之一，包括中國、中東與印度各國，目前都有相關計畫正在進行；而擁有全球最大雨林（亞

³⁷ 「小島國家聯盟」受到環境影響至鉅，自 1990 年成為聯合國系統中擁有發言權的政治體。由於氣候變化的影響，海平面升高，天然災害頻仍，他們以聯合國達 20 % 會員的力量，取得了影響力。會員包括下列五個區域的國家及地區：Pacific: Cook Islands, Federated States of Micronesia, Fiji, Kiribati, Marshall Islands, Nauru, Niue, Palau, Papua New Guinea, Samoa, Solomon Islands, Tonga, Tuvalu, and Vanuatu Caribbean: Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Cuba, Dominica, Dominican Republic, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Suriname, and Trinidad and Tobago; Atlantic Ocean: Cape Verde, Guinea-Bissau, and Sao Tome and Principe; Indian Ocean: Comoros, Maldives, Mauritius, and the Seychelles; Mediterranean: Cyprus and Malta ; South China Sea: Singapore。眾多的環保團體及人士圍繞在哥本哈根會議舉行的貝拉中心之外，抗議大會週四只核發 300 張入場證件給非政府組織。知名環保團體發表公開信，指責哥本哈根會議缺乏公民參與。週三下午貝拉中心因拒絕地球之友等環保團體成員進入，且許多環保人已連續在下雪的戶外等候多日，卻仍未得其門而入，爆發推擠衝突，警方逮捕了 200 多人。數百位環保人士，週三晚轉往哥本哈根中央車站附近的Klima論壇（人民氣候峰會）場館，有些躺在地上睡著，有些則策畫再前進貝拉中心抗議。丹麥外交部週四在另一場館設電視牆，請環保人士改去看電視，沒人領情。

馬遜叢林)面積的巴西，才是碳權收入的最大贏家。而中國與美國是能源耗量最大的國家，兩國提出新能源政策是重要防治溫室效應的策略之一（「中美期待新能源合作」，2009）。

十、對非締約方的壓力，特別是對臺灣面臨的挑戰：「哥本哈根協定」的影響面並非限於締約方，對全球非締約方更有極深遠的影響，對我國更是如此。我國雖非締約方，但迫在眉睫的影響是，新約規範對象從國家延伸到私人企業，未來可能以產業形式管制碳排放，如限制全球航空業、海運業、鋼鐵業的二氧化碳排放，此時臺灣產業無法置身事外。更嚴重的是，臺灣無法以發展中國家名義自公約取得財務協助，企業未得補助、還是要盡義務，對國內企業壓力特大。在聯合國的記錄中，臺灣已是世界氣候難民之一員。臺灣與全球接軌的迫切性更迫在眉睫。³⁸

哥本哈根會議是一次匯集人類智慧與力量，共同面對大自然向全人類的生存、生活、福祉挑戰而謀求解決方案的集會。世界各個層級，包括國際組織、不同類型的國家、企業團體、非政府組織等都到哥本哈根參與這個影響人類未來環境變化的會議。這是一個全球問題，透過全球治理來解決全人類的問題是當前政治學、國際關係與全球治理的學者們不可規避的責任。然而這個會議是失敗的，未達成預期設定的目標，它出現了全球治理模式一個嚴重的危機。從全球治理的角度來看，它不但挑戰現實環境問題的治理，同時在

³⁸ 根據媒體報導：由於大會只核發 300 張入場證件給非政府組織，我國代表團自週四起，即無法進入主會場。我國政府團以工研院名義參與，無法得到政府級待遇，週一在戶外等七至九小時，才有少數完成報到註冊，連台北縣長周錫瑋都等了七小時；未排到註冊者週二又在風雪中等了七、八小時，有些學者因而感冒。但即使完成註冊，週三進場需第二張證件，每個團體只有三分之一至六分之一可取得證件。週四、週五則針對全球非政府組織只發 300 張證，我國代表團已無人能進會場，參閱薛荷玉 (2009)。

學術上也挑戰了全球治理的理論基礎。理論與實務的結合研究透過 COP15 的經驗與體認，啟發了這一領域另一新生課題的研究契機。

本文在前面的論述中已就 (1) 氣候變遷全球問題的發展與全球治理結合的必然性從歷史角度加以剖析；(2) 探討歷次締約方會議在全球治理模式下運作機制的成果，以及在決策系統上衍生利害關係參與者之間的相互衝突；與 (3) 綜合評析問題的焦點在 COP15 的凸顯的意義。本文主要的目的在根據十五年來氣候變遷治理模式顯現的缺口，進而嘗試探討聯合國氣候變遷框架公約第 7 條規範「締約方會議」的結構與功能下，重新建構會議領導國家集團強而有力的運作架構。特別是第 7 條規定：「2. 締約方會議做為本公約的最高機構，應定期審評本公約和締約方會議可能通過的任何相關法律文書的履行情況，並應在其職權範圍內做出為促進本公約的有效履行所必要的決定。」根據第 7 條的規定，這個具有決策與執行機制的締約方會議是否履行它的條約義務或善盡其職責，都是值得檢討的課題。如其未能善盡應有的責任或無能克盡其責，則如何加以匡正或進行調適，方能見到其後的成效，又是研究者需嚴肅面對的課題。因而本文擬在這個基礎下，對第 7 條做深入的探討，並擬針對會議的特質，以及過去的缺失謀求一個全球治理決策的調適機制。

伍、建構一個全球治理決策調適的機制

細究哥本哈根會議的目標，其實是在北方和南方兩個集團國家，謀求在社會與經濟發展水平不同的基礎上，如何努力改善全球氣候系統的運作機制，落實各國的國家利益與全球共同的福祉，並透過成本和效益或效應分配的計算，達到一個全球非零和競爭 (non-zero sum game) 下雙贏的局面。如果雙方針對關鍵問題成為一

個零和遊戲的賽局 (zero-sum game)，那麼北方和南方任何一方都將是輸家，氣候變遷治理的問題成為無解。為求解決或打破這個僵局，以這兩個集團為骨幹的國際社會一定要，而且更應該共同努力達成一項協議，以扭轉目前的氣候變遷不利人類發展的趨勢。³⁹ 在這種思維下，這個嚴肅的工作實有賴一個國際規制 (international regime) 的建構。努力的方向應在兩個層次上進行：一是在聯合國氣候變遷框架公約下成立一個可多邊談判和達成妥協的論壇；二是建立一個強而有力的領導中心，落實具有規劃能力與執行權威的機構。雙管齊下，齊頭並進，方能達成氣候系統有效改善的目標。

因之，最優先的工作便是從建立一個具正當性且有效力的國際規制著手。⁴⁰ 本質上，聯合國氣候變遷框架公約是一個重要的國際規制，在達成氣候變遷的全球共識上，扮演一個不可缺少的角色。首先要檢討的是，各個參與成員在經過 14 次締約方會議和許多不拘形式有關氣候變遷問題的磋商會議或論壇以後，為什麼哥本哈根的氣候變遷締約方會議無法達成一項「對氣候變遷做成一個雄心勃勃與有效力的國際回應」(UNFCCC, 2009c) 的原因。

誠然，在聯合國氣候變遷框架公約簽署前後幾達 30 年的歷史過程中，各國也充分顯示出擁有一項足夠的力量或意願，去強制執行相關正當且有效國際規制的必要性。但更值得重視的是，全球對於氣候變遷問題所要努力的，不僅僅是達成一項「要做什麼事」的協議，而是如何使這個協議轉化成有效措施或能執行的具體政策。我們發現：在沒有一個更有權威的國際規制之下，任何一個主權國

³⁹ 《聯合國氣候變遷框架公約》前言明白說明這一旨趣。

⁴⁰ 所謂「國際規制」是指一種「規範、規則與制度」(norms, rules and institutions)。參見 Keohane (1983: 141-171)。

家，特別是世界強權，可以為所欲為，對所有關於氣候變遷的國際協定，隨各自的國家利益，表示其支持或不支持的態度。最明顯的例子是，過去美國布希政府即曾改變立場，退簽 1997 年京都議定書可為殷鑒。類似情形不容許再度發生。

另一方面，處理氣候變遷問題或生態惡化現象，都無法由各國環境部會首長單獨作業，而是需要一個全面而開明的政策投入；其層次是跨越各部會的，從能源到經濟，從財政到交通。本質上，解決這些問題需要各國政府領袖級人士全面的介入，沒有他們的參與，達成任何實質性的解決方案希望渺茫 (Matthews, 2009: 451)。

面對全球治理與氣候變遷的問題，理論上說，建立一個具正當性與有效性的國際規制必須遵循，是討論這個問題的必要條件，而基本的要求包括如下的要素：

一、它須是普遍地受到認可，且在國際社會中廣泛地給予支持。這是一個與人類生存發展有關的基本認知，無可規避。在談到公約應具有普遍性時，一直在發展中國家與發達國家引起爭議的，便是在談判時應否採取所謂「雙軌制」的問題。過去「峇里路線圖」規定雙軌談判的原則，明確設定所謂「長遠目標」和「中期目標」必須分開談，因為在長遠目標不確定下，考慮中期目標是務實的做法。顯然這一談判策略對發達國家而言不利。以美國來說，做為第一大經濟體，同時也是最大的碳排放國，如果美國不明確中期減排目標，即無法達到有效控制排放量的目標，與國際社會的期待不合。因此發展中國家普遍認為，雙軌制談判體現了共同但有區別的責任原則。京都議定書規定發達國家率先減排，提供資金技術，幫助發展中國家適應和減緩氣候變遷。但美國和歐盟堅持要求發展中大國參與減排，反對雙軌談判。顯然普遍性的認可是必要的原則。

二、與當前國際制度及規制在使命 (mission) 與運作 (opera-

tion) 上要能接軌。唯有具有使命感，有關氣候變遷通過的協議執行才能減少最小的阻力，同時能發生強制力與執行力。全球在使命感上沒有問題，但在如何建立制度性的運作則是歷次會議討論的重點，也是本文研究的重心。

三、規制權威的基礎除了要有正當性外，而且要建立制度性，務必與遵守的規定、履行的程序、操作的標準，以及充分資金來源相互配合。正當性特別來得重要，這是氣候治理的特性，同時須努力解決問題的基本點。就正當性來說，發達國家與發展中國家有著不同的認知。就長期目標來說，2008 年在日本北海道舉行的八國峰會提出「50-50」目標，即 2050 年全世界溫室氣體排放量比當前降低 50% (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2008)。這一減排目標嚴重限制發展中國家的排放空間，沒有正當性。從歷史排放來看，減排必須考慮歷史責任；從未來發展看，發展中國家需要一定的排放空間。溫室氣體排放是和發展過程聯結在一起的，像高速公路、鐵路、建築都屬於能源密集度非常高的產品，都是碳的存量。這些存量不需每年增加。發達國家在工業化過程中，這些存量基本夠了，比如歐盟已經沒地建高速公路和房屋，但就發展中國家的經濟發展來說，仍需要較大的排放空間。⁴¹

四、決策過程與運作程序必須透明化，且能依照現行的國際規範、原則，以及法律而制定。參與氣候變遷治理的角色分散在公部門、私部門與第三部門，決策過程結構的透明化成為必要的條件；否則必引起紛擾，永無寧日。在運作程序上，目標的實現一定要做

⁴¹ 歷史上，美國的累計排放是中國的十倍以上，當前人均是中國的四倍以上。美國 2008、2009 年能源消費負增長，德國、英國基本上沒增加，在人均水平上，發達國家基本屬於穩中有降。

到具體而明確。按照「峇里路線圖」的要求，發展中國家採取適當的減緩行動，但發達國家要求發展中國家的減緩行動「可測量、可報告、可核查」，較不具明確性，易引起爭議。中國等發展中國家明確表示反對這一「三可」原則。發展中國家在哥本哈根會議上做出了比較明確的量化減排行動，相對於 2005 年，2020 年單位 GDP 溫室氣體減排量，印度 20-25%，中國 40-45%，其他國家也做了相應的承諾。

五、它的管理機制必須使執行者遵循任期制度的限制，就其工作績效負責。原則上，能使參與者有機會投入到管理的過程，是決策順暢的重要條件。

從氣候變遷治理的特質觀察，平心而論，哥本哈根會議的參與者是一個盤根錯節而影響力深遠的拔河，在實際運作上，各參與者對會議的使命感具有共同的期待，雖有爭議，但又是一個伙伴關係的結構，因此必須考慮到正當性和有效性兩者之間取得平衡。同時在治理的結構時，權力的運作必須超出傳統國家治理的模式，因此治理正當性的問題顯得特別重要。筆者在拙作《全球化與全球治理》曾經指出：「我們應該如何從參與、代表與商議三個標準來評估全球多元利害關係過程的正當性？由於全球治理結構呈現多層次，以及缺乏分明的權力中心，國內民主導引的標準已不適用評估跨國式的民主過程。因此，我們必須超越民族國家的概念困境，重新思考民主的正當性和責任性。概括地說，正當性可被定義為參與社會和政治秩序的內涵；行為者相信，特定的規範、制度或秩序應該加以遵守。從規範性來看，全球治理是在一個沒有超國家權力或世界政府的環境時，創造政治秩序正當性的過程。正當性是指社會秩序的整體，包括制度 (institutions)、規範 (norms) 和規則 (rules)，而不是指行動者的整體 [Risse, 2004]。在這個意義之下，治理的正當性

就是指去達成有效性、秩序性和公共參與的手段 [Scholte, 2002]」（曹俊漢，2009: 508）。過去的經驗顯示，很少國家對聯合國氣候變遷框架公約附屬在聯合國系統內的正當性表示質疑。更重要的是，幾乎所有聯合國會員都參與此一機制，正當性更無問題。就參與性來說，氣候變遷締約方會議也在哥本哈根會議之前已召開了 14 次的會議，而每次會議之間也做了交互的協商與交涉，似乎代表性與參與性兩者的聯結並沒有問題（曹俊漢，2009: 501-528）。不過自 1992 年設立以來也達成許多重要協議，但是因為組織龐大和缺乏強有力的領導，實際上無法在執行與決策上表現任何成效。這是我們對聯合國氣候變遷框架公約第 7 條將締約方會議定為最高的規劃與執行機構表示質疑的地方。

儘管氣候變遷治理各類型計畫一個接一個馬拉松似的進行，會議日程綿密又沒有間斷，締約方會議的進行大多數持續十天或十數天以上，但普遍僅具象徵意義，而無實質效益可言。至於那些花了很大力氣交涉達成的協議，幾乎又不被相關國家遵守。規制協議最引起爭議之一便是二氧化碳排放量的分配目標，在標準與執行二者之間爭論不休。尤其是個人的消費量與工業的排放量之間更難找到共同接受的標準。

為了確保規制的有效施行，在主要權力核心國家成員中必須透過「交易」或「議價」似的談判過程，確立一個強而有力的領導中心。這樣設計，不僅僅是因為他們具有重要的影響力，更因為他們的參與（或撤退）將會造成全球國家對氣候變遷產生重大衝擊。換言之，一個有效的全球氣候變遷的規制必須建構在南北半球主要經濟大國之中；它的重要使命不僅僅在乎達成協議，更重的是保證他們能落實執行過程平順易行。由於條約在民主國家多需經過國內的議會通過，在朝野間獲得共識，確保財政支持無慮。因之領導中心

的各國領袖尚需發揮政治智慧與力量，承諾並保證協議的實施在國內政治管道運作無礙。

在這一基礎下，學者之間尋思在氣候變遷框架會議內，如同G20高峰會的經驗或先例，從對氣候變遷治理有影響的二十個或更多主要領導國家著手，建構一個氣候變遷治理高峰會。換言之，將此高峰會置於締約方會議之下運作，以符合公約第7條的規定。國際政治場域內本有各個不同結構的高峰會，但專門對治理氣候變遷的國際規制的高峰會卻付之闕如。不同的國際高峰會，像G8或G8+5（G8加上五個發展中國家）等都是有政治主導力的高峰會，曾將氣候變遷治理列為最為優先討論的議題。此等高峰會雖討論了氣候變遷的問題，但卻無可能轉為專屬氣候變遷問題的專屬高峰會。但事實上，G8組織的國家，⁴²包括美、英、法、義、俄、日、加與德等皆為發達國家，在氣候問題上有共同利益，與G8+5（包括中國、印度、巴西、南非及與墨西哥等）卻多數是重要的發達國家及發展中國家不同利益的組合，在氣候變遷的會議上一向由發達國家擁有主要的發言權，但對眾多的發展中國家而言，其在國際社會代表的正當性便值得懷疑，更不用說是制定協議或採取行動上，有機會能得到發展中國家的支持。這可由2009年7月8-10日在義大利L'Aquila城舉辦之G8+5集團高峰會明白的看出問題的所在。即使氣候變遷為大會最主要議題，然身為主席之美國總統歐巴馬(Barack Obama)也未能對此一議題得到普遍的支持。

更有學者認為，最近形成的G20，由二十個大國集團可以解決

⁴² 八國集團是一個論壇，1975年由法國、德國、義大利、日本、英國和美國組成，稱為G6。1976年，加拿大加入因而形成七國集團。俄羅斯於1997年加入再成為八國集團。此外，歐洲聯盟是在八國集團代表，但不能主持會議。參見G8 Information Centre (2009)。

氣候變遷的問題，理由是他們各由世界南北半球相當之代表組成，證諸實際運作，亦無法形成氣候變遷之國際組織。基本上 G20 的組成，一如八大或八大加五集團。G20 之建立亦是基於國際政府間，為處理對全球性有影響之急迫問題，如金融風暴、或經濟危機等，而建構的溝通網路與共識而設計。此類高峰會只扮演救急角色，而非持續性地扮演解決例如氣候變遷等永續發展性質之組織。很明顯地，此類高峰會組織在改進各強國間之合作與協商，對世界事務之持續影響發生影響，尤其是危機時刻更顯得重要。但他們尚未顧及得到一些全球議題的長期計畫或策略，例如氣候變遷、消除貧窮、水資源 (缺乏)、能源 (穩定) 供給、及食物等對人類安全產生毀滅性影響問題。此等問題不但需要立即有效地解決，而且更要永續經營，在性質上與國際政治召開的高峰會意義不同。

因之學者們認為：面對當前問題嚴重性的挑戰，現在必須做的是建構一個領袖國家的集團，對氣候變遷治理建立起一個領導中心的國際規制，納入強制性法律、嚴密的運作程序、公平的操作標準，及適當經費資源，置於運作架構。這是一個長期的全球規劃與行動機構，以提升氣象系統的治理機制。更重要的是，同時要將此新建立之機制結合於現存之國際組織或國際條約下。解決氣候變遷問題絕不可在現有系統之外另設立一個相互衝突之新組織，此舉不但浪費，而會使現在已複雜之組織更混亂 (Macey, 2009: 444)。

在這種思維的邏輯導引下，一些學者認為：一個理想且實際之解決的方案仍應從氣候變遷框架公約中著手，在聯合國氣候變遷框架公約締約國的結構內，建立一個二十個主要國家領袖集團，使其由發展中國家與發達國家參與之代表組成 (The Editors, 2009: 425)。學者主張建構一個氣候治理的二十國領袖集團是根據過去處理氣候變遷相關問題以及其他國際問題有影響力的國家，所謂G20

經驗而來。⁴³ 但G20 絕非「20 個國家領袖集團」，因為這個「二十個國家領袖集團」成員是要經過公約締約方會議選舉出來的。由於G20 代表這些參與國家的國民生產總值約占全世界的 85%，人口則將近世界總人口數的三分之二，擁有全球 65%的人口、72%的農場主以及 22%的農作物輸出。因之G20 中的國家自然與氣候治理的二十個國家領袖集團有不少是重疊的。自然，在締約國同意之下，二十國領袖國家數目的增減由締約方會議決定其模式可以G20+N 表示。

只有在這樣進行下，20+N 國領袖集團的產生才能在根據過去累積的 15 年經驗及成果基礎上，有利充分取得其在國際社會不受爭議的正當性。更重要的是，在取得 20+N 國領袖集團對氣候變遷問題做成強而有力的承諾下，聯合國氣候變遷框架公約的參與者才能容易接受此一新的國際規制，認同氣候變遷治理的新情勢，而新的領袖集團在行動上亦能展現其領導力及執行力，抑制及遏止氣候變遷的惡化。此一新全球機制的成立時即成為現今國際組織系統之一部分 (Huang, 2009)。

基本上，筆者不否認在聯合國氣候變遷框架公約的基礎上凝聚 20+N 個國家領袖集團在決策上展現強有力的運作機制。但這個觀

⁴³ 所謂 G20 中的二十國集團由美國、英國、日本、法國、德國、加拿大、義大利、俄羅斯、澳大利亞、中國、巴西、阿根廷、墨西哥、韓國、印尼、印度、沙烏地阿拉伯、南非、土耳其等 19 個國家，以及歐盟組成。G20 (Group of 20, 也有人稱為 G21、G22 及 G20+) 是在 2003 年 8 月 20 日確立的發展中國家的集體性稱呼，這個集團是在第五次的部長級世界貿易組織 (WTO) 會議時首次出現，該次會議在墨西哥的坎昆 (Cancún) 召開，日期為 2003 年 9 月 10 日至 14 日。參閱陸以正 (2009)。

念仍囿於權力中心出自國家政府公部門是唯一來源的思維上。顯然，這個觀念與當前全球治理的理念不合。二十一世紀的全球治理架構下，權力中心尚來自其他的部門，即除了公部門外，尚有私部門與第三部門。這個觀念已散見不少的學者論述中。例如學者Leon Gordenker和Thomas Weiss即曾指出：「對社會和政治議題的有力回應，都是超越國家能力單獨所可完成的。全球治理處理問題時缺少了一個中央權威的存在，而需要政府與其他機制在全球議題上做共同的協力與合作」(Finkelstein, 1995: 368; Gordenker & Weiss, 1996: 17; Young, 1994: 53)。在過去處理氣候變遷的問題時，治理的準則確實是建立在一個以聯合國系統為本位的公部門為中心的價值系統上。Rosenau也認為，探討國際事務的管理維持或預防破壞的機制，聯合國體制 (UN system) 和國家政府確實是全球治理的行為主體，但聯合國體制和國家政府不是一個全球治理功能的全部 (Rosenau, 1995: 13)。全球治理框架，涵蓋從家庭到國際組織的所有人類活動層面上的規則體系。全球治理之所以做如此寬廣的界定，係因為在世界上發生的事務呈現一個前所未有的高度相互依存現象。地球上某個角落或某一層面上發生的事情，會影響到地球上所有其他角落或層面。這種概念對研究全球治理的學者來說是極為重要的 (曹俊漢, 2009: 114)。Jan A. Scholte也曾指出：「全球化的動力不能簡單地歸因於某種單一的力量；與其他歷史趨勢一樣，全球化牽涉到複雜的相互聯繫。理性主義、資本主義、技術與管理的發展對全球化的出現都起了重要的作用」(2003: 107-108)。⁴⁴ 我們觀察氣候變遷問題的治理正具有這個特性。

⁴⁴ 本書初版的中文譯本見簡·阿特·斯圖爾特 (2003)。

首先，全球氣候變遷治理的概念應走出國家界線以外，打破傳統侷限在公部門唯一的領域。至少在解析氣候問題全球治理這個面向上，應構思氣候變遷對人類活動的規範與行為系統，其這個系統的牽連性與影響性，應從家庭及社會或地方一直延伸至國際組織官方及非官方層次，以達成有效掌控及回應各種全球性影響的目的。氣候變遷治理這個命題實表述了對社會系統及其活動的掌控機制，它可以促使氣候治理系統得以達成安全、繁榮、整合、秩序，以及永續發展的目的。研究氣候變遷的全球治理，應在這個基礎下進行方能產生實際的效能，這是對氣候變遷治理系統一個宏觀的思維。

其次，從微觀來體察，氣候變遷治理的概念不應只侷限於國家內，或是國與國之間官方的系統，如過去十數年來的結構，應被廣泛運用於區域的、或向下擴散到省級或地方政府與非政府之間社會關係 (King & Schneider, 1991: 181-182)。同時亦可適用於其他社會統系，包括教育體系、軍事體系、私人企業乃至一個小家庭。在這一概念下，私部門與第三部門都被納入在治理的範圍內，這是一個三合一的互動關係，James Rosenau 稱這是「角色三位一體」(a triad of actors) 的關係 (Rosenau, 1995: 13-20); 而 Kenneth W. Abbott 與 Duncan Snidal 教授則稱之為「治理三角關係」(The Governance Triangle) (Abbott & Snidal, 2010: 7-8)。

這兩個全球治理分析要素的加入至關重要，因為學者在分析任何全球性的公共政策與全球性問題時，都要考量到這種三合一的互動關係。氣候變遷全球治理的發展都須建構在這個三個角色合一的互動關係基礎上。因此，傳統上氣候變遷強調單一的國家角色與作用，將在未來決策機制上轉型為強調三個重要而同等的參與者所取代，形成一個「角色三位一體」的決策機制，這三個角色包括：(1) 公部門：國家和跨政府間的組織 (IGOs)；(2) 私部門：跨國公司與

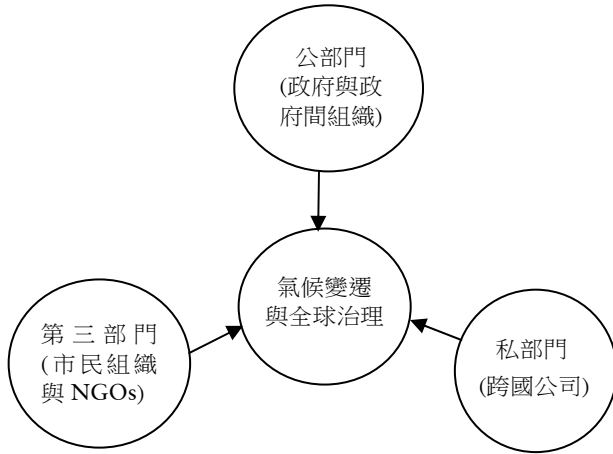


圖 1 全球治理下角色三位一體

市場力量；(3) 第三部門：國際間公民社會行動者與非政府組織 (NGOs)。它們形成了一個互動的全球氣候變遷治理網絡，扮演重要的協同與支援角色，並逐漸形成全球治理的體系 (見圖 1)。

因此，氣候變遷全球治理系統的網絡應建構在下列的基礎上：

一、氣候變遷全球治理系統應立於聯合國氣候變遷框架公約的基礎上。在此一框架下，建構一個公約「締約方會議」的結構 (見圖 2)。公約第 7 條規定：「締約方會議做為本公約的最高權力機構」即為此一旨趣。

二、建構一個締約方會議內有規劃能力與執行權威的「理事會」。公約第 7 條規定：「締約方會議做為本公約的最高機構」，但鑑於此一締約方會議過去 15 年組織鬆散，以及決策運作機制的缺失，故有必要在締約方會議之下建構一個有規劃能力與執行權威的「理事會」。理事會本質上是對氣候變遷治理有貢獻及經驗的主

要國家組成。其形態是一個峰會組成，且依我們在過去峰會的組成經驗，也以 G20 國家做為結構成員，成立「20+N 國領袖集團高峰會」的結構。這一點筆者同意學者們的建議，理由如前所說，茲不贅言 (Huang, 2009)。所不同的是，在此一結構之下，應分別由「發

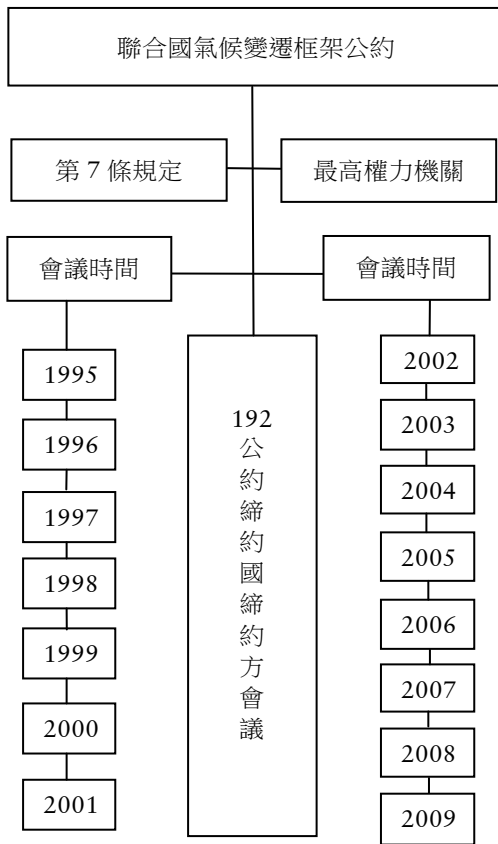


圖 2 締約方會議結構圖

展中國家」與「發達國家」的領袖國家組成此一「20+N 國領袖集團高峰會」。務必使高峰會的組成由發展中國家與發達國家的成員包括各自的公部門、私部門及第三部門的代表參加，而「20+N 國領袖國集團高峰會」的元首務必能代表各自團體不同產業與公民社會的心聲、主張及立場。過去的談判經驗顯示，發展中國家與發達國家之間不但認知不同，且代表南北雙方的實際利益也存著極大的差距，20+N 國領袖集團高峰會必須由這兩個陣營將問題談清楚、說明白，同時更要坦白而透明地將氣候問題對整個人類的生存發展關係做明確地釐清。南北要捐棄己見、拋去私利，認清氣候問題的利益害在南北之間有相互依賴的關係，如此方能有妥協的方案釋出。

本質上，無論發展中抑或發達國家，完全由公部門當家做主的時代已經過去。當前的協商環境及結構必須在公民社會的基礎下，尊重民間高漲的自主意識，納入環境保護主導意識下的各種非政府組織，如此方能形成極為強大而有代表性的意見市場。透過全球跨國串連的效應，第三部門的力量對政策形成有莫大的影響力。同時，在私部門這一方面，經濟全球化後，國家的經濟發展與企業利益更是緊密地糾葛在一起，像氣候問題更是涉入到節能減碳與工業成本有莫大的關係，他們的立場與意見不能由國家領袖說了就算數。他們的代表必須能充分地反映到談判的最高層。況且，私部門代表的經濟利益與第三部門代表的公民社會意見或社團的自主意識本來就有衝突，如不能在公部門的引導下，做必要的妥協，也無法形塑成南北之間各自的整體利益。到頭來，最高層的氣候變遷治理的高峰會仍將是一場各說各話的鬧劇，無法達成具體的結論。不幸的是，聯合國氣候變遷框架公約在這些重要點上著墨不多，是一項美中不足之處。

更有甚者，二十一世紀是一個全球治理的時代，學者在這點上

的論述充分反映一個氣候變遷問題的治理凸顯在全球治理的特徵上。學者 Rosenau 曾經指出，二十世紀的治理雖是建立在一個以聯合國系統為本位的價值結構上，但在二十一世紀卻進入到一個全球治理的時代。在探討國際事務的管理維持或預防破壞的機制上，聯合國體制和國家政府固然是全球治理的行為主體，但聯合國體制和國家政府不是一個全球治理功能的全部 (Rosenau, 1995)。本文一再地指出：全球治理之所以做如此寬廣的界定，係因為在世界上發生的事務呈現一個前所未有的高度相互依存現象。地球上某個角落或某一層面上發生的事情，會影響到地球上所有其他角落或層面。這種概念對研究全球治理的學者來說是極為重要的 (曹俊漢, 2009: 115)。這點實反映到氣候變遷問題治理的特質上。

三、「20+N 國領袖集團高峰會」不能視作傳統上政治高峰會的政治大拜拜。我們看到過去若干的高峰會都是政治人物實力拔河的戲碼；各自為本身的國家發展尋求最大政治利益。雖說結果是妥協下的產物，但就全球利益來說，仍傾向「零和賽局」的邊緣，因為不少弱小國家的利益未受到尊重，是被犧牲掉的。但氣候變遷對全球人類的影響性，絕不能呈現一個「零和賽局」的結果，因為一方的所得，同時也是自己的所失；換言之，處理不好，落得同歸於盡的下場。氣候變遷治理在問題的定性上必須是「非零和賽局」，否則全球一定落得全盤皆輸的結果。

是故在對待「20+N 國領袖集團高峰會」時，不能以傳統的國際政治高峰會形態視之。它的定位應是一個企業型管理的全球高峰會 (business-type management global summit)。故 20+N 國領袖集團的成員的運作應視為一個「聯合國氣候變遷框架公約」締約方會議組織下的理事會 (Council of UNFCC)。理事會的 20+N 個成員代表南北半球的主要國家，同時也能代表地域的均衡性。(參閱圖 3)

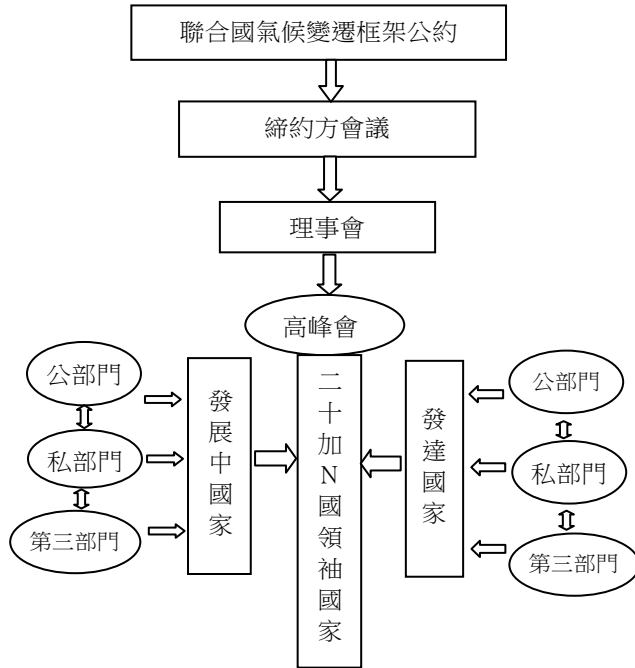


圖 3 20+N 國領袖國家集團決策運作機制過程

更重要的是，這些具有代表性的成員，也是在過去 15 年歷次氣候變遷治理問題談判中，有相當投入參與以及貢獻的主要國家，以致在討論氣候問題治理專屬性議題的國際社會，有代表性與正當性。在這種基礎上，由聯合國主持，透過參與聯合國氣候變遷框架公約的 192 個簽署國家選舉產生。理事國成員一經選出，應有相當的永續性，未經超過三分之二聯合國氣候變遷框架公約成員國之同意不得除名。

四、20+N 國理事會最重要的工作便是繼續召開每年一度的締約方會議，代表聯合國氣候變遷框架公約設定會議議程 (agenda

setting)。會議議程設定雖是技術性的工作，但議程的內容將決定會議的宗旨、方案、執行、評估等實質的內容。由於氣候變遷涉及到相當多自然科學與社會互動的問題，基本上在全球各地都有不同機構的研究報告出現。有些報告是具有權威性，但也有不少未得科學的證據，如何評估與取捨都是相當艱難的工作。如無法掌握有效的資料，便無法反映在討論的議程上。其結果當會影響會議的成效。

五、20+N 國領袖集團組成的理事會因具有代表性，主要目的在使其有會議領導的權威性。這種權威性對會議的進行當有相當的導引作用。更重要的是，在這一權威性的引導下，各國會在相互諮商下得出妥協的方案。必須強調的是，此處所指的「權威」(authority)不純是「以勢壓人」的觀念；而是一種「利害關係」(stakeholder relationship) 的權衡。氣候變遷治理在定性上，如前所稱，是一種多元「利害關係」的反映。因之，20+N 國領袖集團組成的理事會當能發揮談判時穿針引線，折衝樽俎的功能。

利害關係的決策模式並不是一個新的理論，聯合國永續發展委員會既曾強調多元利害關係參與者的原則，也就是說，要求愈多的參與者加入行動的行列，使包含國家、企業界和公民社會三者間，都能進入討論此一協同治理的內涵，如此決策便愈具有正當性。事實上，聯合國早在 1992 年 6 月 3 日至 14 日在巴西里約熱內盧召開的環境與發展會議與 2002 年聯合國在南非約翰尼斯堡召開世界永續發展的高峰會都介入利害關係參與模型的全球性的會議。里約高峰會本質上就是一個公民社會論壇，由於該論壇強調公民社會的參與功能，因而相關主要團體成為「二十一世紀議程」，以及各個里約環境與發展宣言的基礎。不幸的是，二次全球性的高峰會涉入到一個包含各個項目的環境主題，氣候變遷問題僅為其中一項，非政府組織與私部門的代表都沒有受到應有的尊重與實質的參與，利害

關係的理念無法落實。氣候變遷治理的高峰會切不可重蹈覆轍，再度使全球治理的目標落空。

在另一方面，20+N國領袖集團理事會更可表現出多元利害關係者的對話與合作論壇，以及在公私參與的夥伴關係上，緊緊地將非國家團體和政府的代表凝聚在一起。20+N國高峰會議重要的結果在指明：氣候變遷治理方案執行的結果，並非單一由那些國家、政府來負責，而是分散在各個社會的參與的角色上，諸如非政府組織和企業單位。⁴⁵

六、20+N國領袖集團理事會更是一個執行機構。它要將各種通過的協議，化成政策與方案，做積極的推動。為此目的，應籌組各種行動委員會。執行行動更需要與相關的國家或國家以外的團體協商執行。由於各類會議推動的方案具有相當的複雜性與技術性，需要配合的地方相當多，原則上得邀請相關會員國家的領袖或相同層級的首長參加。會議進行時，相關團體也可派員出席或列席，盡可能做到透明化。

七、20+N國領袖集團理事會的行政組織，應在發展中國家與發達國家兩類屬性下組成。會議進行時，也應在此一屬性下採取雙主席制度，以維持議事的不偏不倚。理事會下設秘書處，包括四個主要附屬行政中心，分別是：財務中心，主管預算與會計；行政中心，主管執行與評估；政策中心，主管研究與發展；及公關中心，主管連絡與協調。秘書處內應建構一個設備周全的資訊中心，蒐集全球氣象資訊，並提出報告，與UNFCCC會員間做全方位的溝通。(參閱圖4)

⁴⁵ 有關多元利害關係者的多邊對話，參閱曹俊漢 (2009: 517-521)。

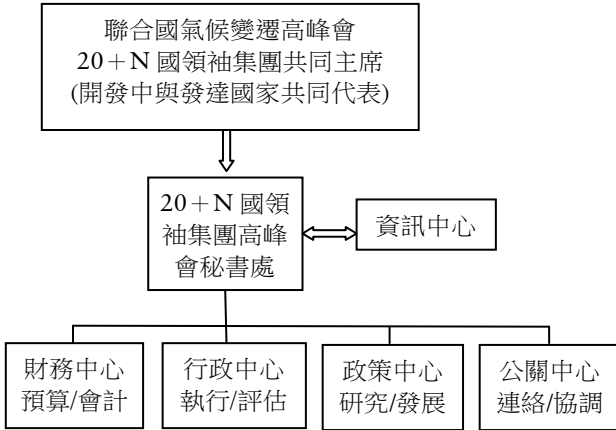


圖 4 20+N 領袖國家高峰會執行機制組織圖

陸、結論

如果從全球解決氣候變遷治理的目標來觀察，哥本哈根會議的結果明顯是失敗的。但會議的失敗並不能說這次會議是毫無意義的，因為它在這樣一個與人類發展及生存攸關的問題上，暴露了問題的癥結所在，同時也指出了一個人類必須共同努力的方向。畢竟全球治理是一個永續發展的事業，而全球利害與共的思維邏輯仍要持續。檢討哥本哈根會議的目的雖在剖析它面臨的衝擊，更重要的是，它應在何種方向做積極與建設性的調適。當時我們已預知的是，聯合國氣候變遷框架公約第十六次締約方會議 (COP16) 將於 2010 年 11 月 29 日到 12 月 10 日在墨西哥舉行。第十七次締約方會議 (COP17) 於 2011 年在南非舉行。而 2012 年第十八次締約方會議 (COP18) 更在亞洲的南韓舉行。似乎在聯合國氣候變遷框架公約下，全球人類為這個迫在眉睫的問題殫精竭慮、貢獻智慧，做

永續的經營。哥本哈根會議帶給人類的不是沮喪，而是更大的啟迪。

哥本哈根會議給人類最大啟迪的莫過於人類仍沒有禍福與共的思維與心靈。問題的特性與定位沒有掌握精確，而鬥爭的邏輯仍置於傳統框架內。首先，已發展國家與發展中國家兩個壁壘為議題是否取決「雙軌制」或「單軌制」一直沒有交集，說明了與會代表仍置問題的嚴重性於國家利益之後。會議的目標與期待兩個壁壘更是不同，結果發達國家的努力沒有達到預期；而發展中國家的期待又超過預期，特別是超過「峇里路線圖」。其實這種結果，雙方都是失分者。

再者，哥本哈根會議的決策機制給人予大國政治的權術遊戲。學者對全球治理最大的隱憂仍然是大國共治，所謂 G2 的出現，或所謂「中美共治」的框架。但實質上，中國反對 G2 或兩國共治，暗中策略卻在以發展中國家的領導自居，目的是在鞏固南方陣營，強化開發中亞非國家陣營的核心 G77，使之與中國連結成一個壁壘。美國的策略也非常明確也在劃地自限，鞏固美國的利益範圍或勢力範圍。從 2001 年美國當初推出京都議定書以來，專搞亞太清潔發展夥伴關係，緊緊抓住中、美、日、印、澳和韓六個大國，而放棄小的國家，實別有所圖。到後來進一步擴大搞二十國集團，但卻不斷地強化 G8+5，司馬昭之心，路人皆知。而到 2006 年開始又積極進行 G2 的策略，完全在為它的策略遂行做計畫。這類全球治理的模式用在關乎全人類生存與共的氣候變遷治理問題上，仍有霸權心態，實令人不寒而慄。

造成氣候變遷主要元兇是經濟發展中，工業造成二氧化碳排放量無限制增加。若要治理這個問題，思考的邏輯應集中在兩個方向：其一為歷史的責任歸屬；其二為未來的發展限制。討論這兩個問題又無法脫離或規避從發達國家與發展中國家兩個陣營來思

考。從歷史的角度來看，碳量排放的增加顯然與發達國家的經濟成長與工業創新有密切關聯；顯然發展中國家的責任較輕，發達國家應有較重的責任。若從未來的經濟發展來觀察，又明顯看出來，發展中國家在經濟發展上有極大的期待，換言之，需求較大的排放空間，而已發展國家並不如發展中國家那樣來得殷切與急迫。本質上，這是兩個集團在思考這個問題時，易形成對立的概念。雖然對立，但並非不能妥協，或呈現「零和的賽局」。在「成本與效益」(cost and benefit) 與「成本與效應」(cost and effectiveness) 的分析與比較上 (Yates, 1985)，仍須在「非零和賽局」與「理性主義」的模式上做決策的思考 (曹俊漢, 1992: 199-210)。換言之，國家的成本與利益固應考量，但全球人類禍福與共實際的效應也應考量 (Joglekar, 1984)。

在哥本哈根會議上，企圖確認「50-50」目標，換言之，2050年全球溫室氣體減排目標相對於當前水平減排50%。這個目標乍看之下，是平等的安排，但不合公平的原則。因為按照科學的統計，如果按照「50-50」目標，1850-2050年發達國家人均累計排放接近1,000噸，而發展中國家只有200噸，相差近5倍。更有甚者，即使到2050年，發達國家減80%，發展中國家只減20%，發達國家現在人均15噸，如果減80%，還有3噸；美國人均20噸，減80%還有4噸；發展中國家平均只有2.5噸，減20%只有2噸。但發展中國家仍需要發展空間。顯然，大大壓縮了發展中國家的發展空間，故即使發達國家減80%，發展中國家也需要反對「50-50」目標。這是相當不公平的。因而全球治理全人類命運與生存的共同問題，應在理性主義的決策基礎上共謀解決。

從哥本哈根會議總結了過去全球治理氣候變遷的經驗，使我們相信了類似氣候變遷全球共同關切的問題，應朝向下列的方向進

行，並獲致共識。

確立氣候變遷的全球治理是一個「利害關係」互動模式下的參與模式，在發展中國家與已發展國家間找到互動的運作基礎。根據歷次高峰會的經驗，建構一個問題治理的領導國家集團，這個領導國家集團以 20+N 個國家為基礎，成為一個處理問題的決策與執行的理事會。

確保參加聯合國氣候變遷框架公約 192 個締約國都在充分參與、有效代表、責任明確、公開透明與公平互利的五大原則下進行會議的民主協商。公約規定的規則，民主、公開、透明，締約方主權平等、廣泛參與、協商一致。特別注意到公約第 4 條的各項規定與要求。

自然，20+N 形成的領導集團是否能解決過去無法解決的問題也是一個問題，然而二十一世紀是一全球化取向的國際社會，全球治理的觀念普遍深入世人解決全球問題的理念之中，我們不妨利用全球公民社會的理念，利用「政策倡議」的網絡，發生「網絡效應」(network effects)。將不同的意見凝聚在此一全球公民社會的共識中，使這種全球公民社會的共識，透過全球重要的非政府組織，充分影響全球的領導集團，而有「協同效應」(synergistic effects)，至少是現階段可進行的途徑，用以解決全球集體行動困境的可能方法之一 (曹俊漢，2009: 55-56, 253-255)。

在全球公民社會共識的基礎上，優先建構優先處理問題的議程設定，使其包括：(1) 確立減排的中長期目標；(2) 資金問題；(3) 貿易與碳關稅徵收問題 (公約第 3 條第 5 項)；(4) 所謂「三可」(可測量、可報告、可核查) 評量與執行問題；(5) 非政府組織參與原則 (公約第 4 條第 1 項 i)；(6) 觀察員的接納與出席 (公約第 7 條第 6 項)。

基本上，聯合國氣候變遷框架公約塑造了一個全球治理持續發

展的開始，問題的解決雖有迫切性，但全球治理則是二十一世紀新生事物。平心而論，這個問題不是國際政治過去數百年間在權力平衡理論基礎下可以解決的。問題的影響性衍生到全球每一個角落，且問題的特性在其「時間、幅度和區域格局方面，有許多不確定性」，而不同的國家又因歷史或發展在不同階段上，又要反映「所有國家根據其共同但有區別的責任和各自的能力及其社會和經濟條件」，使問題更凸顯複雜性與不穩定性。雖然公約要求所有締約方「盡可能開展最廣泛的合作，並參與有效和適當的國際應對行動」，但用全球治理的新模式來解決氣候變遷全人類的問題，更是全球公部門、私部門、第三部門，以及學術界要努力的目標。也是建構全球公民社會共識的基礎。

筆者鄭重呼籲，在以上的基礎上，發達國家與發展中國家在氣候變遷治理的最後努力與保證成功的機制上，仍取決於兩個陣營的代表國家——美國與中國的態度與做法。我們固然不希望這個攸關人類生存命運的公約由這兩個超級大國來主導與操縱，所謂「中美同治」(Chimerica) 的聯合，而我們更不希望，這兩個國家因為國家利益而立場相左，甚至代表兩個陣營，領頭對幹，形成南北對抗。果真如此，這將不是全人類之福，而是人類面對自然環境的劫數；到頭來，全球 192 個國家簽署的聯合國氣候變遷框架公約的落實也將形成具文。為求本公約在未來的締約方會議能繼續克盡其功能，以中美兩國所代表的南北 20+N 個領袖集團國家，必須先在發達國家陣營與發展中國家陣營兩邊做好民主協商，如此方能有具體的方案，使締約方會議有具體的成果。這是全人類最大的希望。

最後，筆者更要向政府提出呼籲，兩岸已簽署《經濟合作框架協定》，應將加入或參加聯合國氣候變遷框架公約成為會員，至少

為觀察員，⁴⁶ 做為與大陸協商的重要工作，並希望在下一回合的協商中能做為優先項目，此項工作實為我國與全球接軌的最大貢獻。

本文拋磚引玉，期待在全球治理的理論與實務上探索一條可行的途徑。

⁴⁶ 公約第 7 條第 6 項：「任何在本公約所涉事項上具備資格的團體或機構，不管其為國家或國際的、政府或非政府的，經通知秘書處其願意做為觀察員出席締約方會議的某次會議，均可予以接納，除非出席的締約方至少三分之一反對。觀察員的接納和參加應遵循締約方會議通過的議事規則。」

參考文獻

- 〈中美期待新能源合作，為哥本哈根會議定調〉(2009年5月31日)。
《人民網》。2010年7月30日擷取自<http://energy.people.com.cn/GB/9379578.html> (China and U.S. expect new energy cooperation: Copenhagen's main theme confirmed. [2009]. *People's Daily online*.)
- 中國國家發展和改革委員會 (2009)。《中國應對氣候變化的政策與行動：2009年度報告》。北京：中國國家發展和改革委員會。(The People's Republic of China's National Development and Reform Commission [2009]. *China's policies and actions for addressing climate change: The 2009 progress report*. Beijing: The People's Republic of China's National Development and Reform Commission.)
- 幼獅編輯部 (2009)。〈各國堅持立場：哥本哈根會議成效不彰〉。2010年6月30日擷取 <http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001002/m990302-e.htm> (The Editorial Board of the Young Lion. [2009]. *Individual Countries Insisting Positions: Copenhagen Accord Failed*.)
- 安東尼·吉登斯 (2009)。《氣候變化的政治》(曹榮湘譯)。北京：社會科學文獻出版社。(Giddens, A. [2009]. *The politics of climate change* [R. X. Cao, Trans.]. Beijing: Social Sciences Academic Press.)
- 政府間氣候變遷專門委員會 (2007)。《氣候變化2007：綜合報告》。2010年4月13日擷取自 http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_cn.pdf (Intergovernmental Panel on Climate Change. [2007]. *Climate change 2007*.)
- 國際中心 (2009年12月14日)。〈減排聲浪高，從澳洲到北極 全球4000場示威〉，《聯合報》，A2。(International Center. [2009, December 14]. Rising voice for reducing carbon emissions, from Australia to the North Pole: Some 4000 demonstrations worldwide. *The United Daily News*, p. A2.)
- 張幼文、黃仁偉 (2010)。《2010中國國際地位報告》。北京：人民出版社。(Zhang, Y. W., & Huang, R. W. [2010]. *2010-China's*

- international status report*. Beijing: People's Publishing House.)
- 曹俊漢 (1992)。*《公共政策》* (2 版)。臺北：三民書局。(Tsao, J. H. [1992]. *Public policies* [2nd ed.]. Taipei: San Ming.)
- 曹俊漢 (2009)。*《全球化與全球治理：理論發展的建構與詮釋》*。臺北：韋伯。(Tsao, J. H. [2009]. *Globalization and global governance: Construction of theoretical development and literature guidance*. Taipei: Wei Bo.)
- 陳世欽 (2009 年 12 月 19 日)。*〈氣候難民 被忽視的一群〉*，《聯合報》，A4。(Chen, S.-C. [2009, December 19]. The ignored climate refugees. *The United Daily News*, p. A4.)
- 陸以正 (2009)。*〈細說 G20 預備會〉*。2010 年 7 月 28 日擷取自 <http://www.npf.org.tw/post/1/5633> (L, I.-C. [2009]. *Detailing the G20 preparatory meeting*.)
- 彭淮棟 (2009 年 12 月 18 日)。*〈溫家寶：減排，共同但有區別責任〉*，《聯合報》，A1。(Peng, H.-D. [2009, December 18]. Wen Jiabao: Emission reduction, common but with differentiated responsibilities. *United Daily News*, p. A1.)
- 臺灣綜合研究院 (2009)。*《台灣因應氣候變化綱要公約資訊網》*。2010 年 4 月 23 日擷取自 <http://www.tri.org.tw/unfccc/Unfccc/UNFCCC04.htm> (Taiwan Research Institute. [2009]. *Facing climate change—Taiwan's response*.)
- 聯合國 (1992)。*《聯合國氣候變遷框架公約》*。2010 年 5 月 30 日擷取自 <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convchin.pdf> (United Nations. [1992]. *The United Nations Framework Convention on Climate Change*.)
- 聯合國 (1998)。*《聯合國氣候變遷框架公約京都議定書》*。2010 年 3 月 24 日擷取自 <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpchinese.pdf> (United Nations. [1998]. *Kyoto Protocol*.)
- 薛荷玉 (2009 年 12 月 18 日)。*〈大咖自己玩？我代表團被拒門外〉*，《聯合報》，A2。(Xue, H.-Y. [2009, December 18]. A big powers-only game? Taiwan delegation excluded from the conference. *The United Daily News*, p. A2.)
- 簡·阿特·斯圖爾特 (2003)。*《解析全球化》* (王艷莉譯)。中國，長春：吉林人民出版社。(Scholte, J. A. [2003]. *Globalization: A*

- critical introduction* [Wang Y.-l., Trans.]. China, Changchun: Jilin People's Press.)
- Abbott, K. W., & Snidal, D. (2010). The governance triangle: Regulatory standards institutions and the shadow of the state. In W. Nattli & N. Woods (Eds.), *The politics of global regulation* (pp. 44-88). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Alliance of Small Island States. (1914). *Small island states need action on loss and damages*. Retrieved June 30, 2010, from <http://aosis.org/about-aosis/>
- Black, R. (2006, 18 November). Climate talks a tricky business. *BBC News*. Retrieved March 18, 2010, from <http://news.bbc.co.uk/2/hi/6161998.stm>
- Davies, S. (2010). Climate justice? Climate refugee? Capitalism, nationalism and migration. *Shift Magazine*, 9. Retrieved March 23, 2010, from <http://shiftmag.co.uk/?p=359>
- The Danish Government. (2009). *Independent From Fossil Fuels*. Retrieved May 29, 2010, from <http://denmark.dk/en/green-living/>
- Economic and Social Council. (2006). *Compilation of proposals and comments on the non-legally binding instrument on all types of forests*. Retrieved July 20, 2010, from <http://www.un.org/esa/forests/pdf/aheg/nlbi/cp-compilation.pdf>
- The Editors. (2009). A symposium: Governance, climate change, and the challenge for Copenhagen. *Global Governance*, 15, 4: 425.
- Finkelstein, L. S. (1995). What is global governance? *Global Governance*, 1, 3: 367-372.
- G8 Information Centre. (2009). *Which Countries in G8?* Retrieved July 30, 2010, from <http://www.g8.utoronto.ca/>
- G8 Summit. (2009). *The Italy's year at the helm of the G8 comes to an end*. Retrieved May 30, 2010, from http://www.g8italia2009.it/G8/G8-G8_Layout_locale-1199882116809_Home.htm
- Gordenker, L., & Weiss, T. G. (1996). Pluralizing global governance: Analytical approaches and dimensions. In T. G. Weiss & L. Gordenker (Eds.), *NGOs, the UN and global governance* (pp. 17-51). Boulder, CO: Lynne Rienner.

- Government of Canada. (2009). *2009 London Summit*. Retrieved May 30, 2010, from <http://www.canadainternational.gc.ca/g20/summit-sommet/2009/london-londres.aspx?lang=eng&view=d>
- Haas, P. M. (2004). Addressing the global governance deficit. *Global Environmental Politics*, 4, 4: 1-15.
- Huang, J. (2009). A leadership of twenty (L20) within the UNFCCC: Establishing a legitimate and effective regime to improve our climatic system. *Global Governance*, 15, 4: 435-441.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (1995). *IPCC second assessment synthesis of scientific-technical information relevant to interpreting article 2 of the UN framework convention on climate change*. Retrieved July 29, 2010, from <http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/2nd-assessment-synthesis.pdf>
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2001). *The Third Assessment Report*. Retrieved April 18, 2010, from http://www.grida.no/publications/other/ipcc_tar/?src=/climate/ipcc_tar/wg1/index.htm
- Joglekar, P. N. (1984). Cost-benefit studies of health care programs: Choosing methods for desired results. *Evaluation & the Health Professions*, 7, 3: 285-303.
- Keohane, R. O. (1983). The demand for international regimes. In S. D. Krasner (Ed.), *International regimes* (pp. 141-171). Ithaca, NY: Cornell University Press.
- King, A., & Schneider, B. (1991). *The first global revolution: A report by the council of rome*. New York: Pantheon Books.
- Last-minute climate deals reached. (2005, December 10). *BBC News*. Retrieved June 20, 2010, from <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/4515898.stm>
- Macey, A. (2009). Climate change: Governance challenges for Copenhagen. *Global Governance*, 15, 4: 443-449.
- Matthews, A. (2009). A role for legislators. *Global Governance*, 15, 4: 451-455.
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2008). *Prime minister Fukuta's message*. Retrieved August 10, 2010, from <http://www.mofa.go>

- jp/policy/economy/summit/2008/info/index.html
- The Nobel Peace Prize. (2007). *Nobel Lecture*. Retrieved March 20, 2010, from http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2007/gore-lecture_en.html
- Risse, T. (2004). Global governance and communicative action. *Government and Opposition*, 39, 2: 288-313.
- Rosenau, J. N. (1995). Governance in the twenty-first century. *Global Governance*, 1, 1: 13-43.
- Saran, S. (2009). Global governance and climate change. *Global Governance*, 15, 4: 457-460.
- Scholte, J. A. (2002). Civil society and democracy in global governance. *Global Governance*, 8, 3: 281-304.
- Scholte, J. A. (2003). *Globalization: A critical introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- UNFCCC. (1996). *Documents of the conference of the parties, at its second session, (COP2)*. Retrieved April 19, 2010, from <http://unfccc.int/cop5/resource/cop2.html>
- UNFCCC. (1997a). *Kyoto Protocol*. Retrieved April, 15, 2010, from http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php
- UNFCCC. (1997b). *Kyoto Protocol, clean development mechanism (COM)*. Retrieved April, 18, 2010, from http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/clean_development_mechanism/items/2718.php
- UNFCCC. (1997c). *Kyoto Protocol, Joint implementation*. Retrieved April, 18, 2010, from http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/joint_implementation/items/1674.php
- UNFCCC. (2004). *Conference of parties 10*. Retrieved December 26, 2010, from http://unfccc.int/meetings/cop_10/items/2944.php
- UNFCCC. (2005). *Montreal climate change conference*. Retrieved April 29, 2010, from http://unfccc.int/meetings/montreal_nov_2005/meeting/6329.php
- UNFCCC. (2007). *Bali climate change conference*. Retrieved May 29, 2010, from http://unfccc.int/meetings/bali_dec_2007/meeting/6319.php

- UNFCCC. (2009a). *Copenhagen climate change conference*. Retrieved May 29, 2010, from http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/meeting/6295.php
- UNFCCC. (2009b). *Copenhagen Accord*. Retrieved June 30, 2010, from http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/items/5262.php
- UNFCCC. (2009c). *Negotiations in 2009 leading to Copenhagen*. Retrieved July 30, 2010, from <http://unfccc.int/2860.php>
- United Nations. (1992a). *The Rio declaration on environment and development*. Retrieved April 12, 2010, from <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>
- United Nations. (1992b). *Convention on biological diversity*. Retrieved May 20, 2010, from <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>
- United Nations. (1995). *Framework convention on climate change*. Retrieved June 20, 2010, from <http://unfccc.int/resource/docs/cop1/07a01.pdf>
- United Nations. (2001). *The Marrakesh accords & the Marrakesh declaration*. Retrieved March 21, 2010, from http://unfccc.int/cop7/documents/accords_draft.pdf
- United Nations. (2002a). *The Delhi ministerial declaration on climate change and sustainable development* (advance unedited version). Retrieved April 18, 2010 from http://unfccc.int/cop8/latest/1_cpl6rev1.pdf
- United Nations. (2002b). *The Johannesburg Summit test: What Will Change?* Retrieved May 30, 2010, from <http://www.johannesburgsummit.org/>
- United Nations. (2012). *Sustainable development knowledge platform*. Retrieved December 30, 2012, from <http://sustainabledevelopment.un.org/unsystem.html>
- United Nations. (n.d.). *Documents of the Ad Hoc Group on the Berlin Mandate (AGBM)*. Retrieved April 20, 2010, from <http://unfccc.int/cop3/resource/agbm.htm>
- Yates, B. T. (1985). Cost-effectiveness analysis and cost-benefit analysis: An introduction. *Behavioral Assessment*, 7, 3: 207-234.
- Young, O. R. (1994). *International governance: Protecting the environment in a stateless society*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Global Governance and Climate Change —An Assessment of Challenges and Strategies Related to the COP15 Decision-Making Mechanism

Jiun Han Tsao

Department of Political Science, Chinese Culture University
55, Hwa-Kang Road, Yan-Ming-Shan, Taipei 11114, Taiwan
E-mail: jiunhantsao@yahoo.com

Abstract

The purpose of this study is to analyze the “United Nations Framework Convention on Climate Change,” hereafter referred to as UNFCCC). Particular attention is paid to the organizational structure and operational mechanism of the “Conference of Parties, COP” under Article 7 of the UNFCCC. In the 16 years between 1995 and 2010, the COP failed to carry out aims related to the objectives, principles, commitments and financial mechanisms of the UNFCCC, which are required to measure achievements regarding greater energy efficiency, and to control greenhouse gas emissions. The performance of operating mechanism for governing climate change under the UNFCCC represents a “governance failure.” Using the case study of the Copenhagen Conference (COP15) decision-making mechanism, this study attempts to explore relevant questions regarding why well-established COPs, supported by the public sector, private sector and the third sector of the world as a whole, is failing to play a constructive role in policy planning and implementation. This study considers the design of the COP with a view to enhancing its governance capacity.

Key Words: UNFCCC, Conference of Parties, Copenhagen Conference (COP15), Global Governance