

國立政治大學外交學系研究所

碩士學位論文

從氣候正義看德國氣候財務機制

Germany Climate Finance Mechanism from the Perspective
of Climate Justice

指導教授：楊文琪 博士

研究生：陳韻如 撰

中華民國 109 年 11 月

誌謝

在這不算短的兩年半研究生涯中，不僅對於研究領域有深刻的體會與認知，更培養勇於表達與解決問題的能力，著實讓我受益良多，面對將來未知的挑戰，無疑的為自己增添許多價值，天下無不散的筵席，如今終將在此畫下完美的句點。

這本碩士論文能夠順利完成，首先最感謝的是在我研究生涯中最重要的指導教授楊文琪老師，在研究過程中不厭其煩的細心指導，提供我學術上專業的建議，並在論文遭遇瓶頸時給予鼓勵，解決與突破困境時給予肯定，這些都是我能夠持續精進與努力的動力來源。本文為楊文琪老師的科技部「氣候變遷資金機制之研究-兼論對台灣之適用性」(Most108-2410-H-004-005-)計畫之部分研究成果，作者在此感謝科技部之贊助。同時也感謝口試委員施文真教授和譚偉恩教授在百忙之中審閱論文，並在口試時不吝給予寶貴的意見、指正與建議，明確點出論文的優缺點，協助論文更臻完整。還要感謝淡大張福昌教授、台大苑舉正教授、北大王冠生教授、政大張文揚教授以及陳秉達教授從旁協助，有他們的指點，才讓原本鬆散的論文逐漸成形。另本文獲財團法人日月光文教基金會 110 年度環保學術碩博士論文獎助，特此感謝。

在此也感謝高中好友熊熊為我論文一字一句校稿潤飾，讓內文更為通順；及研究所結識的好朋友：友綸、學昌、材瀚、雨珊、舜文等，每周英文小組是我研究生涯最難忘美好的回憶；這兩年以來，有你們的關心和鼓勵是我能順利完成論文最大動力。還有外交系學長王彥章，不僅是帶領我走入外交殿堂的貴人，也是他推薦我找文琪當指導老師。同時也感謝母親與姑姑提供我就學期間生活所需，你們對我所做的決定都是毫無保留支持，讓我能夠無後顧之憂地完成論文。還有感謝瑞宇哥哥幫我修論文相關格式，妹妹姿蓉借我輔大學生證，順利在濟時樓圖書館借相關論文參考書籍。

最後，也是最重要的，我要感謝男友俊傑，在我懷疑自己的時候鼓勵我，當我煩心的時候當我的出氣筒，充當我的書僮和討論夥伴，真的是任勞任怨、無以回報。研究所期間面臨許多困境與挑戰，但也因此認識如此許多人生的貴人，真的還要感謝的人還有很多，在此無法逐一系列出來，有你們的肯定與支持，是上天賜我最美麗的緣分，缺少任何一個或許就不會有現在的自己。因為有你們，讓我甘之如飴，謝謝你們參與我的人生，感謝你們幫助我完成這個階段的試煉，我會好好珍惜這段緣分，帶著大家的祝福，朝人生的下一個階段昂首飛揚。

陳韻如謹誌於國立政治大學外交學系碩士班

這本獻給我在天上的父親



摘要

氣候變遷對全世界數百萬甚至數十億人的人權產生深遠影響，一般來說，那些最容易受到氣候影響的人民很少造成地球環境的負擔，而他們在資源已經很少的情況下，卻又要為氣候變遷付出巨大代價，因而產生氣候正義的問題。其中，已開發國家排放溫室氣體所引發的「負外部性」是最不公不義之處。然而，氣候變遷是一全球現象，需要的是全球共同努力。有鑑於此，已開發國家透過氣候財務機制援助他國日益頻繁之際，本文以氣候正義評估指標作為分析框架，考察德國氣候財務機制是否符合氣候正義原則。

氣候變遷不僅是科學和經濟問題，同時也是倫理道德問題；倫理道德又與氣候正義息息相關，處理的是責任的分配與能力的負擔；其分為分配正義、程序正義、代際正義三個面向，若不能同時符合三者之標準，就無法實現學者羅爾斯之公平正義原則。本核心研究問題為德國氣候財務機制是否符合氣候正義原則，筆者透過導引出的初探性氣候正義評估指標框架與氣候財務機制分析二部曲，將理論與實務結合應用在德國氣候財務機制，並依以上基礎，評估氣候正義操作化結果，以供未來相關氣候資金機制設計者有建設性的參考。

關鍵詞：氣候正義、分配正義、程序正義、代際正義、羅爾斯正義論、氣候財務機制

Abstract

Climate change has a profound impact on human rights. Generally speaking, those people who are most vulnerable to climate change rarely burden the earth's environment. At the same time, it has to pay a huge price for climate change, which has created the issue of climate justice. In view of this, as developed countries use climate finance mechanisms to aid other countries more and more frequently, this article uses climate justice evaluation indicator as an analysis framework to examine whether Germany's climate finance mechanism complies with climate justice principles.

Climate change is not only a scientific and economic issue, but also an ethical issue. Ethics and morality are closely related to climate justice, dealing with the distribution of responsibilities and the burden of capacity; it is divided into three aspects: distributive justice, procedural justice, and intergenerational justice. If the standards of the three cannot be met at the same time, the principle of fairness and justice of Rawls cannot be realized. On the basis of the above, whether the German climate financial mechanism complies with the principles of climate justice is this paper's core research question. Hope the operational indicators and evaluation of climate justice framework can give future scholars constructive reference of designing relevant climate finance mechanisms.

Keywords: climate justice, distributive justice, procedural justice, intergenerational justice, theory of justice, John Rawls, climate finance mechanism

目次

第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究目的與問題	5
第三節 研究方法	7
第四節 研究範圍與限制	8
第二章 羅爾斯哲學理論與氣候正義	10
第一節 氣候變遷導致不成比例的影響	12
第二節 氣候變遷和人權息息相關	15
第三節 氣候正義的發展與定義	21
第四節 圖像化氣候正義	26
第三章 氣候正義三面向	30
第一節 分配正義	31
第二節 程序正義	48
第三節 代際正義	60
第四節 氣候正義評估指標框架	71
第四章 案例研究：德國氣候財務機制	74
第一節 財務機制的發展型態與制度功能	74
第二節 德國氣候財務機制之運作與特點	88
第三節 評估國際氣候倡議是否符合氣候正義	101
第五章 結論	114
第一節 研究發現	114
第二節 研究建議	118
參考書目	121

表次

表 1 以羅爾斯哲學理論建立氣候正義評估指標	73
表 2 財務機制三大制度基本要素	83
表 3 德國 ICI 是否符合氣候正義原則	85
表 4 德國 ICI 之三大制度基本要素	95
表 5 德國 ICI 是否符合氣候正義三面向	113



圖次

圖 1 氣候正義示意圖.....	26
圖 2 多邊氣候財務機制示意圖.....	78
圖 3 雙邊氣候財務機制示意圖.....	80
圖 4 氣候財務機制分析二部曲.....	87
圖 5 2017-2018 年德國雙邊氣候資金分為調適和減緩.....	93
圖 6 2015 和 2016 年德國按地區分配雙邊氣候資金.....	105
圖 7 國際氣候倡議 2017-2019 年資金概覽.....	108



第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

在當代自由主義陣營中，美國哲學家羅爾斯(John Bordley Rawls)是當代最重要的政治思想與倫理學家。他在1971年出版的《正義論》(A Theory of Justice)探討許多跟正義相關的概念，促使後代產生許多關於正義面向概念的討論。即使倫理學不是國際事務的通俗用語，但它仍是政治進程中不可或缺的一部分，因為它告訴人類何謂是非標準、如何在不同觀念之間做出正確的選擇，以及如何帶領人類走向合作。然而，已開發國家和跨國公司大量排放溫室氣體所引發的「負外部性」(negative externality)是其中最不公不義之處，此概念係指做出一個行為對自己有利，卻對他人造成傷害。¹

在大多數最低度開發國家(Least Developed Country, LDC)中²，經濟增長主要取決於氣候有關的因素，他們多半與大自然和平共處、相互依存。這些國家為了減少貧困投入大量時間和資源發展經濟，希望帶動國家整體經濟發展，提升人民總體福祉，但氣候變遷卻可能使當地所有工作停滯不前。不僅最低度開發國家和小島嶼開發中國家(Small Island Developing States, SID)，連開發中國家³也會受到氣候變化的影響，因為他們必須為應對氣候變化提供資源、付出相對成本，若遇到極端氣候對他們來說，更是一大挑戰。⁴

另一方面，已開發國家並非沒有受到任何氣候變化的影響。事實上，它們有時受

¹ Bell, D. (2005). "Liberal Environmental Citizenship," *Environmental Politics*, 14(2), pp. 179-194; Boom, K., et al. (2016). *Climate Justice*, Heinrich Boell Stiftung, pp. 6, available from:

<https://www.boell.de/sites/default/files/report-climate-justice-2016.pdf>.

² 最低度開發國家係指那些經聯合國認定的社會、經濟發展水準以及人類發展指數最低的一系列國家。

³ 開發中國家(developing country)係指經濟、社會方面發展程度較低的國家，與已開發國家相對；指人均收入在八百多美元至一萬多美元之間的國家；其生活水平相對較低，工業基礎不發達，人類發展指數(Human Development Index, HDI)由中等程度到初級的國家。

⁴ UNDP. (2011). "Fast Facts: Climate Change in Least Developed Countries," available from:

<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/fast-facts/english/FF-Climate-Change-in-Least-Developed-Countries.pdf>;

UNFCCC. (2005). "climate change small island developing States," pp. 1-28, available from:

https://unfccc.int/resource/docs/publications/cc_sids.pdf;

CRS Report for Congress. (2002). "Developing Countries: Definitions, Concepts and Comparisons," available from:

https://www.everycrsreport.com/files/20021206_RL31662_e027b76c031d8532c67726caf62662c27fb8d24b.pdf.

到的影響也是非常嚴重的。就算他們有強勁的經濟後盾、先進的技術，以及基礎設施能幫助他們在短時間內恢復原狀，但實際上也有國家難逃極端氣候的衝擊，因為不管是哪一種國家，只要面臨氣候驟變現象，將導致難以承受的自然災害，更糟的是對人類的生命、健康、財產產生威脅。⁵簡言之，氣候變化並不會區分你是小島嶼開發中國家、最低度開發國家、開發中或已開發國家而選擇性造成傷害。

此外，氣候變遷不但直接對人類賴以生存的環境導致不成比例的影響，也間接損害全世界數百萬甚至數十億人的人權，其所導致的生態系統改變、環境資源退化等衝擊導致人類生命、財產、居住等基本權利的負面效果。基此，氣候變遷與人權問題掛勾，國際社會開始關注氣候影響到人類之發展權、環境權，以及享有乾淨的水、乾淨的空氣、乾淨的土地之基本權利。針對發展權，開發中國家認為，過去已開發國家因發展快速，以破壞環境為代價，今日才能有如此榮景，所以開發中國家也應享有同樣的發展權，同時強調，經濟發展和環境保護不應二元對立，永續發展可謂當今人類之共識。在上述背景下，「氣候正義」(climate justice)一詞油然而生。這個詞彙於2004年《聯合國氣候變化綱要公約》(UNFCCC，以下簡稱《公約》)的第十次締約方會議中在開發中國家支持下，首度提出「氣候道德」(climate ethics)的概念，呼籲國際社會正視倫理道德在氣候問題的重要性，建議任何有關氣候變遷的制度都不該違反公平正義原則。⁶

由此可知，氣候變遷不僅是科學和經濟問題，同時也是倫理道德問題；倫理道德又與氣候正義息息相關，處理的是責任的分配與能力的負擔。⁷對此，開發中國家認為

⁵ UNFCCC. (2007). "Impacts, Vulnerabilities and Adaptation in Developing Countries," *UNFCCC in Germany, Bonn*;

UNFCCC. (2005). "climate change small island developing States," pp. 1-28, available from: https://unfccc.int/resource/docs/publications/cc_sids.pdf.

⁶ Levy, B. S., et. al. (2015). "Climate Change, Human Rights, and Social Justice," *Annals of Global Health*, 81(3), pp. 310-322;

UNEP. (2015). "Climate Change and Human Rights," available from: https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/climate-change/climate_change_and_human_rights.pdf;

Shahar, D. (2009). "Justice and Climate Change Toward a Libertarian Analysis," *The Independent Review*, 14(2), pp. 219-237;

楊惟任(2014),「國際氣候政治的爭論:氣候正義的觀點」,《遠景基金會季刊》,第15卷第1期,頁141-165。

⁷ 楊惟任(2016),「道德與氣候變遷」,《環境與管理研究》,第17卷第2期,頁31-52。

自己是歷史的受害者，要求已開發國家承擔減緩地球暖化的主要工作。而已開發國家認為這是上一代所遺留，若由這一代承受，會有跨世代正義的問題。然開發中國家回應，基於受益者補償原則(Beneficiary-Pays Principle, BPP)，已開發國家也應為前代人的行為負責，給予受害者補償。BPP指的是受益於歷史性污染的代理人應承擔處理該污染所造成問題的道德責任，其優點是可避免代際問題，因為BPP賦予受益者道德責任，無論他們是否造成污染。⁸然而，對於此說法，已開發國家主張對抗暖化是各國的共同責任，無任一國家能置身事外，強調應採取一致的行動。從中可知，到底誰應負責，找不到共識。在此情境下，礙於已開發國家和開發中國家在氣候正義的立場與認知差距過大，要在當中取交集，實在是件難事。⁹對此，本文認為，只有當開發中國家逐漸體認到已開發國家願意負起較大氣候責任，包括提供資金與技術等援助，在這樣的前提之下，開發中國家才會願意和已開發國家合作，共同對抗全球暖化。

基於上述背景，更徹底反思國際社會的基本結構和南北之間的社會關係有其必要性，特別是來自國家的氣候財務機制，亦持續被提出；也是在氣候正義發展背景下，已開發國家應提供開發中國家資金與技術，才開始設立一系列氣候財務機制，以協助提高開發中國家對抗氣候變遷的能力。氣候財務機制的重要性在於，無論在減緩或調適上，資金問題永遠是最實際的問題。對《巴黎協定》來說，如何強化制度性的氣候財務機制，不但成為氣候變遷治理成效的關鍵環節，更是具體將《巴黎協定》的內涵與核心付諸實踐的關鍵。¹⁰

本文之所以會使用氣候正義的角度來檢視財務機制，是因為財務機制通常是已開發國家對外援助的工具，儘管南北國家在氣候問題存在分歧，進而阻礙全球氣候協議的談判進程，及延宕國家實施適當行動因應全球暖化的速度，但對開發中國家而言，

⁸ Shahr, D. (2009). "Justice and Climate Change Toward a Libertarian Analysis," *The Independent Review*, 14(2), pp. 219-237.

⁹ 李河清(2004)，「知識社群與全球氣候談判」，*問題與研究*，第43卷第6期，頁73-102。

Barker, T. & Scricciu, S. (2008). "Climate Change, Social Justice and Development," *Development*, 51, pp. 317-324.

¹⁰ Kissinger, G., et al. (2019). "Climate financing needs in the land sector under the Paris Agreement: An assessment of developing country perspectives," *Land Use Policy*, 83, pp. 256-269;

楊惟任(2017)，「巴黎氣候談判與協議分析」，*問題與研究*，第56卷第1期，頁31-52。

氣候正義除了維護與確保其國家利益，也為其在國際氣候政治的立場與行動提供正當性基礎。而對北方國家正義觀而言，氣候變遷的責任是地球上所有人的。是故，若以氣候正義的視角檢視財務機制是否符合若干指標，不但能了解此財務機制是否符合雙方需求，也能應用評估指標找出還有哪些值得調整的地方。¹¹由於已開發國家與開發中國家對於氣候減緩與調適的能力與責任各異，雙方亦各自有其遵循的道德規範與角色定位，致使對抗全球暖化時難免產生立場碰撞，在氣候正義問題上未能達成共識。然對抗全球暖化最有效之方式為各國共同承擔與通力合作，致使雙方對氣候財務機制的的需求提升，深化氣候合作與發展的訴求，如何平衡政治與經濟發展的顧慮與發展出雙方合意的氣候財務機制是各國政府所面對的一項難題。¹²筆者認為，唯有建立一個符合氣候正義評估指標的氣候財務機制，方有更大誘因讓彼此合意之制度運作持續下去。值此，已開發國家透過氣候變遷財務機制支接受援國氣候相關計畫合作日益頻繁之際，重新審視其中之制度設計是否符合氣候正義原則，即為本研究之動機因素。

然而，目前國際氣候財務機制相當複雜，惟擴大各國一同分擔資金的方式，對增加資金充足性和公平性幾乎沒有作用，因為更多樣化的貢獻者群體對公平性會有更多不同的詮釋，這會增加不同團體協調的難度，再加上經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)和氣候政策倡議(CPI)¹³在巴黎會議召開前發布了一份報告，初步估計一千億美元為目標背景下的氣候資金。該報告指出，兩百零四億美元來自多邊來源，兩百三十一億美元來自雙邊來源。Selin(2016)也指出，雙邊氣候基金是最大來源。由此可知，雙邊氣候資金(bilateral climate finance)是目前氣候財務機制的主要來源。有別於多邊氣候財務機制由國際組織為主要行為者，雙邊氣候財務機制(bilateral climate finance mechanism)是以單一國家為推動力量；惟目前關於雙邊氣候財務機制之制度研究不多，多半是多邊氣候財機制之文獻，為補足學術界針

¹¹ Blicharska, M., et al. (2017). "Steps to overcome the North-South divide in research relevant to climate change policy and practice," *Nature Climate Change*, 7, pp. 21-27.

¹² Adams, B. & Luchsinger, G. & UN. Non-Governmental Liaison Service. (2009). "Climate Justice for a Changing Planet: A Primer for Policy Makers and NGOs," *Political Science*, pp. 1-17&19-32.

¹³ 氣候政策倡議(Climate Policy Initiative, CPI)於 2009 年成立，是一個由多位專家、分析師、學者所組成的非營利氣候智庫，每年都會發布一份全面的全球氣候資金概況(Global Landscape of Climate Finance)，列出各國之間有多少資金和何種類型的氣候資金流入流出。

對雙邊討論的不足，故而本文欲著重在雙邊而非多邊氣候財務機制的研究。¹⁴

根據 Selin(2016)研究顯示，目前雙邊氣候財務機制佔有領導地位者莫過於德國。它透過國際氣候倡議(International Climate Initiative, ICI)和其他基金，承諾從 2005 年的四億多歐元，增加到 2013 年的二十億歐元，並在 2020 年達到四十億歐元。德國總理梅克爾(Angela Merkel)表示，德國今年(2020)已撥出四十億歐元於國際氣候資金，是 2014 年的兩倍。甚至在 2020 年之後，德國將繼續根據《巴黎協定》為國際氣候資金做出貢獻。她表示，若他們兌現承諾，則所有工業化國家都必須做更多事情。多年來，德國一直是開發中國家和新興經濟體在氣候保護與調適氣候變化最活躍可靠的合作夥伴。¹⁵因此，本文第四章欲以德國雙邊氣候財務機制作為本文之個案研究，研究其是否符合本文提出的氣候正義評估指標框架，因為本文認為，雙邊氣候財務機制之制度設計符合氣候正義的指導原則，國際氣候合作才有永續發展的可能。

第二節 研究目的與問題

本文第二章是以美國哲學家羅爾斯在 1971 年出版的《正義論》，以及後來接續有關氣候議題以及爭論的討論，最終達到《萬民法》(The Law of Peoples)作為基礎，然後把《正義論》所討論的問題，擴大延伸到氣候變遷所產生的負面影響，並以「氣候正義」一詞作為學者羅爾斯和氣候之間的連結。氣候正義是一個透過不斷進行的國際氣候談判，與不同行為者的立場碰撞而逐漸發展而成的概念。然而對於氣候正義的概

¹⁴ Selin, H. (2016). "Climate Finance and Developing Countries: The Need for Regime Development," *Global Economic Governance*, 9, pp. 3-13;

Pickering, J. & Jotzo, F. & Wood, P. J. (2015). "Sharing the Global Climate Finance Effort Fairly with Limited Coordination," *Global Environmental Politics*, 15(4), pp. 39-62;

Purdon, M. (2015). "Advancing Comparative Climate Change Politics: Theory and Method," *Global Environmental Politics*, 15(3), pp. 1-26.

¹⁵ Selin, H. (2016), *op. cit.*, pp. 3-13;

Thalman, E. & Wettengel, J. (2020). "The story of Climate Chancellor Angela Merkel," *Clean Energy Wire*, available from: <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/making-climate-chancellor-angela-merkel>;

Farand, C. (2020). "Merkel: don't neglect climate finance to the world's poor," available from:

<https://www.climatechangenews.com/2020/04/28/merkel-dont-neglect-climate-finance-worlds-poor/>;

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development(BMZ). (2017). "Financing climate action-Germany as a responsible partner," pp. 1-2, available from:

https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/cop23/climate_finance/Financing_Climate_Action_Germany_as_a_responsible_partner_2017_BMZ.pdf;

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2011).

"Germany's International Approach to Climate Change- Spotlight on Africa," pp.6-10.

念，人類社會複雜到難以達成共識，經常有正反並陳的意見，進而加劇氣候正義常規化的挑戰。而今，氣候正義運動處於歷史的分水嶺，過去從來沒有像現在這樣迫切需要將理論與實踐聯繫起來。沒有正義的假設，就不可能有好的氣候正義理論。即便學者羅爾斯在《正義論》一開始只討論域內社會的正義原則，直到1999年的《萬民法》才嘗試討論跨越國界的正義問題，並引起各方社會科學學者的迴響與批判。對正義理想的假設仍有其必要性，然能否將理想付諸實踐才更為關鍵。¹⁶

道德規範是氣候正義的基礎，氣候正義告訴人們如何以倫理道德來建構人與環境之間的關係。若以倫理道德為焦點來處理問題時，會凸顯「正義」與「不正義」之間的現實差異。¹⁷本文目的不在於提供讀者面對氣候變遷衝擊的解套方案，而在於揭示針對目前氣候現象的爭議過程中各方行為者的認知與立場，呈現在國際環境政治中不同氣候集團的談判與辯論過程，以激發讀者更進一步思考。目的在於使讀者了解真理越辯越明，許多事情其實沒有標準答案。因此，本研究主要目的與方向依序為以下三點：

- (1) 簡介羅爾斯哲學理論基本面向
- (2) 應用羅爾斯理論建立氣候正義評估指標
- (3) 理論實務並重之案例研究：以德國氣候財務機制為例

而為達成此目的，本文核心研究問題為「德國氣候財務機制是否符合本文提出的氣候正義各項評估指標？」為了更深入探討此議題，次問題陳述如下：

- (1) 如何將羅爾斯哲學理論應用在氣候議題並建立氣候正義評估指標？
- (2) 氣候正義的定義？分配正義、程序正義、代際正義三面向之意涵為何？
- (3) 如何應用氣候正義評估指標於德國氣候財務機制之制度設計？

期望能透過達成研究目的與回應研究問題，以揭櫫「氣候正義」一詞背後所背負的歷史性與階段性意義，並更深一層理解雙邊氣候財務機制的制度設計。

¹⁶ Cameron, E., et al. (2013). "Climate Justice: Equity and Justice Informing A New Climate Agreement," *Working paper by World Resources Institute & Mary Robinson Foundation*, pp. 36.

¹⁷ Barker, T. & Scricciu, S. (2008), *op. cit.*, pp. 317-324.

第三節 研究方法

本文以解讀式內容分析法(hermeneutic content analysis)解構氣候正義的理論元素，側重研究者個人對文本發展脈絡的理解，再詮釋文本內容的實質意涵。¹⁸由於氣候正義涉及政治哲學的詮釋方法，採用解讀式內容分析法可望從發展脈絡中有效理解其複雜且綿密的邏輯推演過程。為避免涉入過多研究者主觀想法，因此多方蒐集各類文件，盼藉由豐富的文獻擴展分析的視角，盡可能避免陷入研究者個人主觀詮釋的缺失。

除此之外，本文採用次級資料分析法(secondary data analysis)的方式進行研究，藉由蒐集過往政府官方報告、聲明或檔案資料庫，新聞報導、企業組織資料及圖書館的期刊文獻、書籍來獲取研究資料。¹⁹其次，利用次級資料分析法進一步研究本文的個案，而非使用第一手資料(primary material)。因這些資料具有代表性，比如欲研究德國聯邦政府對氣候正義的立場與財務機制的實際作為，從政府出版的公開報告與官方網站，或政府領導人與相關部門之首長在公開場合的演講與聲明將會是最直接了解的管道；另外也需從期刊文獻知悉學者專家如何看待氣候正義，以及從國際組織的報告建立氣候正義與財務機制的整體圖像。

本核心研究問題為「德國氣候財務機制是否符合本文提出的氣候正義各項評估指標？」，亦即筆者會去討論兩者之間是正相關、負相關，抑或不存在關係。透過文獻檢閱建立完整的脈絡，並進一步歸納整理與分析所蒐集到的資料，回應所提出之研究問題，以便能對氣候正義與案例研究有更完整的認識。

¹⁸ 邱君平、鄒菲，「關於內容分析法的研究」，*中國圖書館學報(雙月刊)*，第30卷第150期，頁12-17。

¹⁹ 王雲東著(2017)，〈社會研究方法：量化與質性取向及其應用〉，第三版(新北市深坑區：揚志文化，頁409-415)。

第四節 研究範圍與限制

本節包含「研究範圍」與「研究限制」，俾利讀者理解研究之範圍界定與研究結果在推論上的限制，分別說明如下：

一、 研究範圍

本文旨在以氣候正義作為分析途徑(research approach)，探究雙邊氣候財務機制之制度設計。其中，「制度」(institution)是一套直接或間接的原則(principles)、規範(norms)、規則(rules)及決策程序(decision-making procedures)；所稱「氣候變遷之財務機制」、「氣候資金機制」、「氣候財務機制」均指涉同一件事情，係指經由一特定機構，透過一套制式的標準與程序，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²⁰；「雙邊」係指國家氣候基金(national climate funds)，指涉以一國政府為主導的雙邊而非多邊所提供的財務援助，而本文欲以德國氣候財務機制作為氣候正義評估指標分析的個案討論。

研究範圍強調時空範圍的界定，即「時間範圍」與「議題範圍」。首先，有關本研究之時間界定問題，氣候正義最早是由非政府組織 Corpwatch 於 1999 年發表的「溫室大佬和氣候正義」(Greenhouse Gangsters and Climate Justice)的報告中出現，而今「氣候正義」一詞已被各種組織廣泛使用，故本文起迄時間是從 1999 年開始，終於現在。²¹其次，就議題範圍界定上，除涉及正義相關概念等哲學思辨，也涵蓋氣候正義概念的相關爭議。另，筆者在文獻檢閱過程中發現，許多學者仍較多專注於多邊氣候財務機制之研究，而疏於雙邊之深入研究，故本研究擬以德國之雙邊氣候資金機制作為代表性實證案例。

二、 研究限制

在研究限制方面，首先最大的問題就是在理論解析當中，從《正義論》一直擴大

²⁰ 施文真(2015)，「天助自助者？國家基金作為氣候變遷之財務機制的個案分析以及對我國之啟示」，*國際政治與經濟論叢*，第 3 期，頁 1-37。

²¹ Mulgaonkar, P. "Toward a Climate Justice Frame: How Social Movement Organizations Articulate Climate Change," *Honors Thesis in Environmental Studies Faculty Advisers: Professor Jennifer Jacquet, Dale Jamieson*, pp. 11.

到《萬民法》強調的是一種康德式的正義理論。這種理論的主要特點，就是純形式。換句話說，就是跟現實沒有直接關係。²²而本文引用氣候議題，並且預設氣候變遷對非工業化國家的發展產生負面影響，並把此負面衝擊普遍化至南北國家，甚至擴大到女性、兒童等。本文試圖從實際所發生的現象在理論找到關係，但這中間存在的差距是本文最大的研究限制。因為理論建構是一個理想世界的樣貌，但現實運作上可能無法完全被套用。

第二個限制是關於本研究的核心概念，氣候正義在概念上的模糊，它在當今國際氣候談判仍然是一個有爭議的議題，到底氣候正義是科學還是價值的選擇；以及是否存在放諸四海皆準的氣候正義之定義，這會造成筆者在研究時可能產生不夠周全的問題。為解決此一研究限制，本文在第二章部分，嘗試綜合各家學者見解，提出本文之氣候正義定義與內涵，並更進一步發展成氣候正義評估指標框架。

再者，本文側重於探討雙邊氣候財務機制之制度設計，由於多邊與雙邊的設置與運作各自有其考量立場與指導原則，而呈現不同樣態，故研究結果不適用推論至所有多邊氣候資金機制與區域氣候財務機制。而且因已開發國家所建立的雙邊氣候財務機制的數量有限，多半以歐洲大國為主，故案例選擇有限，難以有足夠之比較基礎。另因本文考量內容與數據的嚴謹性，採用已開發國家氣候財務之制度資料多出自官方出版之年度報告與統計年鑑，此類資料必須經過收錄、彙編與出版程序，致使公布期程難免遲滯。

而在研究分析方面，本文以解讀式內容分析法透過氣候正義評估指標分析德國氣候財務機制，為避免在詮釋各國制度設計過程中涉入過多研究者主觀想法，甚至出現過度解釋結果，在分析與考察德國氣候財務機制時，依循學界參照同儕的分類再做延伸之作法，在既有研究與證據提出之各基礎上，盡力秉持中立客觀原則加以分析詮釋。除此之外，本文不會進行移地研究與訪談法，蓋一旦訪談也不能只採訪援助國而無受援助國之看法，且氣候資金牽涉的利害關係人廣泛多元，故本文所提出的分析與發現均基於二手資料，而無一手資料，即本文在分析確實性有所限制之處。

²² Eslami, S. (2016). "Pragmatic Elements of Rawl's Theory of Justice," *Religious Inquires*, 5(9), pp. 105-118.

第二章 羅爾斯哲學理論與氣候正義

在當代自由主義陣營中，美國哲學家羅爾斯(以下簡稱「羅氏」)無庸置疑是當代最重要的政治思想與倫理學家。他在1971年出版的《正義論》討論的是「社會正義」(social justice)，探討的是一個人一個社會中，制度的運作如何實現每個人的權利義務，換言之，是在研究個人如何在社會制度安排下被合理對待的問題，又稱「疆界內正義」。²³

何謂正義(justice)? 學術思想與知識發展推到極致就是真理，社會制度的首要德性推到極致就是正義。一個理論，無論如何簡潔有深度，如果不正確，就必須拒絕或修正；同理，法律和制度無論再有效或有條不紊，如果不正義，就必須改革或廢除。公平正義是一種價值觀、倫理道德、與崇高的社會指導標準。羅氏主張，一個良好的社會具有許多美德，而正義是良好社會的第一美德。換句話說，正義是建立良好社會的必要條件，而不是充分條件。公平正義的概念是與社會觀緊密相連，由不同的社會觀念所衍生出來，它可以是一個觀念，也可以是一種標準或社會理想。藉此標準，將可評估社會結構的分配問題與界定權利義務的利益劃分。²⁴

《正義論》探討許多跟正義相關的子概念，如分配正義(distributive justice)、程序正義(procedural justice)、代際正義(intergenerational justice)、補償正義(compensatory justice)等。從羅氏出版《正義論》後，促使後代產生許多關於正義概念的討論，陸續出現許多「形容詞+正義」的詞彙，如居住正義、世代正義、轉型正義(transitional justice)、矯正正義(corrective justice)等；在環境文獻中可以看到環境正義、生態正義、綠色正義、能源正義或氣候正義等等。「形容詞+正義」的解釋並不簡單，以環境議題為例，諸如環境正義、生態正義、能源正義、綠色正義或氣候正義的差異表明，沒有一種一致的模式可以用來解釋「形容詞+正義」的真正內涵，因為每一個詞語都有其獨特的

²³ Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*(Harvard University Press).

²⁴ Rawls, J., *A Theory of Justice*(Harvard University Press), pp. 3-4;

Dutta, S. (2017). "Rawls' Theory Of Justice: An Analysis," *Journal Of Humanities And Social Science*, 22(4), pp. 40-43;

Vanderheiden, S.(2013). "What Justice Theory and Climate-Change Politics Can Learn from Each Other," *Political Science and Politics*, 46(1), pp. 18-22.

發展背景與脈絡，斷不可相提並論，故只能根據不同領域做出不同定義。²⁵

蓋本文研究核心問題是德國氣候財務機制是否符合本文提出的氣候正義各項評估指標？在回答問題前，需先了解如何將羅爾斯的哲學理論應用在氣候議題，建立評估指標框架並應用在德國氣候財務機制。於此同時也需討論羅氏於1999年出版的《萬民法》，它探討的是「全球正義」(global justice)的概念，也有人翻譯成「國際正義」或「疆界外正義」，關切的是不同社會、不同民族之間如何彼此合理對待。氣候問題牽涉不只一個國家，有時牽涉好幾個地區乃至整個國際社會，故需進一步了解涉及不同國家間權利如何分配、能力如何負擔與如何維持良好秩序的《萬民法》。《萬民法》指的是所有良序民族都接受的一組全球正義原則，用來規範彼此的互動，相關討論屬於理想理論。至於不接受或沒有遵守《萬民法》的民族則是非良序的，相關討論屬於非理想理論，探討良序民族應該如何對待三種非良序民族，並構思如何促使這些社會同意接受萬民法的規範，共同加入萬民社會。和社會正義不同的是，個人權利與福祉不再是首要關切的主題，而是注重如何建構一個良好秩序的世界，並在這樣的世界中，個別社會都能被其他社會合理對待，同時符合正義且正當之政治統治，方是《萬民法》所欲討論的問題。²⁶

疆界內的社會制度運作如何符合「社會正義」是《正義論》所探討的，而疆界外之社會間(民族間或國際間)互動如何符合「全球正義」，即《萬民法》所關心的。值此，氣候問題所涉及的範圍是後者所處理的似乎頗為明顯，所以接下來有必要先瞭解在氣候議題方面存在哪些不公不義之情形，才知如何將羅爾斯的哲學理論應用在氣候議題。接下來會先討論因為氣候變遷的關係導致工業化國家以及非工業化國家之間發展差別的社會現象。值得一提的是，筆者基本上認定，這個發展上的差別屬於不正義現象。

²⁵ MacGregor, S. & Szerszynski, B. (2003). "Environmental Citizenship and the Administration of Life," *paper presented at "Citizenship and the Environment" Workshop, Newcastle University*, pp. 4-6;

Khan, M., et al. (2019). "Twenty-five years of adaptation finance through a climate justice lens," *Climate Change*, pp. 1-19.

²⁶ Rawls, J. (1999). *The Law of Peoples*(Harvard University Press).

第一節 氣候變遷導致不成比例的影響

Levy(2015)研究顯示，開發中國家與低度開發國家遭受氣候相關天然災害影響的風險是已開發國家的八十倍。以東非馬拉威(Republic of Malawi)為例，馬拉威人每年排放約八十公斤的二氧化碳，而一般美國人的排放量則約十八公噸。2015年馬拉威發生洪災，淹沒其三分之一的國土，造成三百餘人喪命，成千上萬人流離失所。2005年美國墨西哥灣發生卡崔娜颶風(Hurricane Katrina)的災害即揭示極端氣候對窮人造成不成比例的影響(disproportionate impacts)。富裕社區的居民能夠開自己的車子離開新奧良(New Orleans)，甚至搭乘私人直升機從屋頂離開，而窮人多半住在低窪地帶，他們往往被困在家中，無所遁逃；或者，就算生存下來，也只能尋求短期庇護。其次，在過去一百年全球平均海平面增加約二十公分。海平面上升會加劇海岸侵蝕、風暴潮、淹沒低窪地區，導致沿海地區含水層鹽鹼化，並威脅到孟加拉國等地勢低窪的沿海國家，以及吐瓦魯(Tuvalu)²⁷和吉里巴斯(The Republic of Kiribati)²⁸等太平洋中地勢低窪的小島嶼國家，而使數百萬人成為環境難民。²⁹

此外，不同地區人民適應氣候變遷的調適能力又大不相同，依據聯合國人類發展指數(Human Development Index, HDI)，指數值根據各國出生時的平均壽命、受教育年限、成人識字率、人均國民總收入計算出，並依照各國社會經濟發展程度的標準，區分成四種程度，只有被列為「極高」的國家才有可能被列為已開發國家。例如2010年荷蘭在聯合國人類發展指數中排名第七，而孟加拉在一百六十九個國家中排名第一百二十九，這兩個國家地勢都低窪，都易受到海平面上升的影響，但與孟加拉相比，荷蘭有更大的能力如工程開發技術、實施海岸管理計畫的財政支持、適應氣候的變化

²⁷ 吐瓦魯是一個由九個環形珊瑚島群組成的島國，位於南太平洋。由於地勢極低，最高點僅海拔四公尺，全球暖化造成海平面上升對吐瓦魯造成嚴峻的生存威脅，它是全球遭受海平面上升威脅最嚴重的國家。

²⁸ 吉里巴斯共和國是一個位於太平洋上的島嶼國家，分成三大群島，共有三十二個環礁及一個珊瑚島，擁有世界最大的海洋保護區。

²⁹ Ted Talk by Mary Robinson, "Why climate change is a human rights issue," available from: https://www.ted.com/talks/mary_robinson_why_climate_change_is_a_threat_to_human_rights?referrer=playlist-why_climate_change_is_a_human;

Tokar, B. (2014). "Movements For Climate Justice In The US And Worldwide," *Handbook of Climate*, pp. 135-136;

Levy, B. & Patz, J. (2015), *op. cit.*, pp. 315.

的能力以防止洪水。與孟加拉相比，荷蘭擁有高調適能力；而在孟加拉，成千上萬的人流離失所，失去生計，對他們來說，氣候問題是不容忽視的生死攸關問題。³⁰

已開發國家無疑是歷史上最大的環境污染者，他們利用化石燃料來促進自身經濟成長與發展，但像巴西、中國大陸和印度這樣的開發中國家是日前除已開發國家之外躍升為現今溫室氣體排放的較大貢獻者。反觀小島嶼開發中國家、最低度開發國家與工業化國家相比，他們對溫室氣體排放的貢獻極低，但卻是氣候變化的最大受害者。值此，氣候變遷的最大挑戰就是那些最易受氣候影響之人類往往對氣候負有最少的責任。³¹

除已開發國家之外，跨國公司在氣候變遷議題也佔有影響力的角色。之所以會在此部分提到跨國公司是因為一般認為，造成全球暖化與溫室效應的始作俑者是已開發大國，但其實那些石油、天然氣生產者，乃至於世界五大跨國私人石油企業，包含埃克森美孚(Exxonmobil)、英國艾莫科石油公司(BP Amoco)、荷蘭皇家殼牌(Royal Dutch Shell Plc)、雪佛龍股份有限公司(Chevron)、德士古(Texaco)，他們生產的石油佔全球碳排放量的10%，而人類產生的二氧化碳排放量幾乎有80%來自於一百二十二家私有和國有企業。³²再加上大部分跨國公司幾乎都是由已開發國家主導，過去透過殖民手段、雇用奴隸無止盡開發當地天然資源，而現今這些生產石油、天然氣之跨國公司為符合母國環境標準，而時常將環境成本轉嫁到其他開發中國家，這些行為都會間接造成被轉移國家的環境退化，遭受像是環境汙染、跨國公司於當地進行森林砍伐、廢棄物隨意傾倒、剝奪祖先土地或以暴力強迫搬遷等負面衝擊。³³

這些企業的利潤取決於探勘、萃取、運輸、提煉和分配石油的全球生產鏈，而石

³⁰ Ibid., pp. 318.

³¹ King, D., et, al. (2012). "The response of China, India and Brazil to climate change: a perspective for South Africa," *Centre for Development and Enterprise by Smith School of Enterprise and the Environment, University of Oxford*;

Agarwal, A. & Narain, S. (2003). "Global Warming in an unequal world, a case of environmental colonialism," *Centre For Science and Environment*;

UNFCCC. (2005). "Climate change, small island developing States," available from: https://unfccc.int/resource/docs/publications/cc_sids.pdf.

³² Bruno, K., Karliner, J. & Brotsky, C. (1999). "Greenhouse Gangsters vs. Climate Justice," *Transnational Resource and Action Center*, pp. 1&6, available from:

<http://www.corpwatch.org/sites/default/files/Greenhouse%20Gangsters.pdf>.

³³ 王力(2016)，「歐盟氣候治理體系之發展與挑戰」，*防災科學*，第1期，頁103。

油又是二氧化碳排放的最主要來源，且二氧化碳是迄今為止最主要的溫室氣體。像埃克森美孚、英國艾莫科石油公司、荷蘭皇家殼牌、雪佛龍和德士古這樣一條龍的公司，每年創造數千億美元的收入，從探勘、生產、運輸、精煉和銷售汽油等最終產品各階段都有既得利益。即使石油勘探非常昂貴，油價創歷史新低，石油企業仍在 1998 年花費八百八十億美元進行勘探，石油巨頭毫不猶豫繼續昂貴且具破壞性的尋找新的油氣田。除此之外，跨國石油公司和大多數非工業化國家之排放量總和兩相比較之下，即相形見绌，例如殼牌公司生產的石油就比世界上大多數國家，包括加拿大、巴西、墨西哥、法國、澳大利亞和西班牙排放更多的二氧化碳。又如艾莫科石油公司所產生的排放量超過其母國英國的排放量，而埃克森美孚的排放量約等於非洲或南美所有排放量的 80%。³⁴

由此可知，這些公司生產的石油所產生的溫室氣體比大多數國家更多。而且跨國企業從過去到現在一旦遇到環境問題不外乎就是「五 D」：拒絕(deny)該問題、延遲(delay)解決辦法、區分(divide)反對勢力、丟棄(dump)不要的技術到開發中國家、透過大規模公關活動欺騙(dupe)大眾。以「拒絕」(deny)為例：若企業行為對人類健康或環境造成損害，他們只會回應「沒有證據」。然而，沒有傷害證據聽起來就像沒有造成任何傷害，但企業這種辯護，其實是對科學用語的誤導，因為在實驗室中要證明假設，必須證明因果關係，而此證明是在損害確切造成後提出。³⁵

跨國公司一方面帶來全球化動力，另一方面又加劇不正義現象，放大一系列複雜的問題。大型石油公司在全球化浪潮中獲得更多利潤，也同時得到世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)的幫助和世界銀行(World Bank, WB)的補貼，溫室大佬正試圖把爪牙伸進原住民居住的、新的、未開發的的原始生態系統。同時，WTO 正在降低全球貿易和投資壁壘，並鼓勵各國擴大對以化石燃料為基礎的運輸、農業和能源發展的依賴性，這為石油工業不斷擴大市場。³⁶

除了生產化石燃料加速全球暖化外，這些溫室大佬還利用自身政治力量來防止產

³⁴ Bruno, K., Karliner, J., & Brotsky, C. (1999), *op. cit.*, pp. 1&10&11.

³⁵ *Ibid.*, pp. 3&7.

³⁶ *Ibid.*, pp. 2&12.

業轉型，以確保石油買賣能夠正常運作，甚至花錢收買公眾和科學家的意見。以美國為例，在 1991 年至 1996 年期間，石油和天然氣行業貢獻超過五千三百萬美元在候選人和政治行動委員會，其中大部分流向共和黨(The Republican)；1997 年，石油行業在遊說國會方面花費六千兩百萬美元。作為投資的回報，石油行業每年從美國政府獲得超過五十億美元的企業福利。尤以甚者，1998 年 4 月，美國國家環境基金會(National Environmental Trust)發現埃克森美孚和雪佛龍花費五百萬美元實行一個計劃，目的是對氣候科學的懷疑論者進行公共關係培訓，以說服公眾氣候變化是一個假議題，全球暖化是正常的自然現象，並未如某些人士口中那般嚴重。更令人驚訝的是，這只是冰山一角而已。³⁷

從上述可知，因氣候變遷而遭受威脅的人，多半不開車、少用電、低消費，他們與大自然共處，過著樸實無華的生活卻易受氣候變遷之巨大衝擊。不禁令人困惑為何那些主要導致全球暖化者可以不愁吃穿、揮霍無度，受苦受難的卻是那些住在脆弱地帶的其他人？這樣如此強烈不公不義的現象實在令人不勝唏噓。

第二節 氣候變遷和人權息息相關

羅氏於 1971 年出版的《正義論》討論的是如何形成一個小型民主、自由、平等、公平的社會，並無討論環境問題，因為從 1980 年代開始，全球環境議題才相繼興起，促使許多國內環境法上的法律原則進入國際環境法，以豐富其內涵。環境議題濫觴於 1970 年代，與當時發生的全球環境問題有關。1968 年瑞典因為對歐洲工業化發展造成跨界酸雨與廢氣現象而要求聯合國召開會議討論，於是在 1972 年斯德哥爾摩召開聯合國人類環境會議(United Nations Conference on the Human Environment)，此會議強調環境與發展之間的關係，並在日後變成聯合國很重要的議題。而本文欲探討的是在全球範圍內由環境問題所引發的全球性正義問題，故須藉由《萬民法》中「全球正義」的概念加以延伸，從不同社會與族群之間不分種族、階級、性別、黨派的人皆享有基本權利的概念出發，擴展至平等與自由之環境權，即擁有乾淨的水、空氣、土地與居住

³⁷ Ibid., pp. 9-10.

環境的權利。因為在氣候保護方面，對人權的損害往往是長期、跨境、甚至是跨世代的威脅。³⁸「全球正義」關切的是不同社會、不同民族之間如何彼此合理對待。由於氣候問題牽涉不只一個國家，有時牽涉好幾個地區乃至整個國際社會，故需進一步了解涉及不同國家間權利如何分配、能力如何負擔與如何維持良好秩序的《萬民法》，也就是如何建構一個良好秩序的世界，並在這樣的世界中，個別社會都能被其他社會合理對待，同時符合正義且其政治統治是正當的是全球正義所欲討論的問題。³⁹

那《萬民法》中的全球正義與人權有甚麼關聯？為何會從全球正義的概念推到人權？國際法歷史學家告訴我們，現代國際法的基礎是在十七世紀的威斯特伐利亞時代奠定的，例如國家主權學說、自衛權、公海自由或外交豁免權等，而人權的概念則是二十世紀的獨特現象，正義規範對國際法來說並不是陌生領域，此與全球和在地的社會行動和抵抗運動發展息息相關。全球正義將基本人權作為正義的要求，致力於為受苦的人民爭取權利，爭取那些他們應當享有卻無實行或履行追求更好生活的權利。而且全球正義不只侷限於在國內社會的邊界和範圍內伸張正義，而是著眼於跨界正義的概念，更準確的說它是符合永續發展的行動，這被認為是全球正義的特殊面向。⁴⁰

另外，Baxi(2016)指出，「國際正義」和「全球正義」是兩個不同概念，國際正義處理的是國家行為者及其行為。國家與國家之間的和平共處被認為是國際正義的目標。而全球正義時常將國家與非國家行為者的互動情形應當如何才符合所謂正義的標準，非國家行為者包括與公民社會、跨國公司和其他市場參與者、科學家和其他專業人員如印刷、電子和社交媒體，以及跨境武裝叛亂組織等。它闡述的是國家和其他超國家或區域組織所維持公平正義的價值，這種價值通常可以從「結構」的角度加以解釋，諸如資本主義或南北問題的結構所導致的不正義後果。若要避免氣候不正義問題在未來變得無關緊要，那正義原則就必須在現在以及不久的將來持續發生。⁴¹

³⁸ Keck, M. & Sikkink, K. (1998). "Environmental Advocacy Networks," *chapter 4 in Activists beyond Borders*, Ithaca, NY: Cornell University Press, pp. 121-125;

MacGregor, S. & Szerszynski, B., *op. cit.*, pp. 4-6.

³⁹ Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*(Harvard University Press).

⁴⁰ Baxi, U. (2016), "Towards a climate change justice theory," *Journal of Human Rights and the Environment*, 7(1), pp. 7-31.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 7-31.

值得一提的是，不管是1971年《正義論》探討的社會正義或1999年《萬民法》的全球正義，都涉及身而為人的尊嚴與享有的最基本人權。雖然羅爾斯理論中鮮少涉及環境問題的討論，甚至排除環境權利，但它聚焦於討論其他人權內涵。羅氏曾說消除種族滅絕、避免壓迫群眾和進行不公正之戰爭等大惡(great evils)是正義理論的長期目標，儘管他撰寫當下，全球暖化問題仍未浮上檯面，但現今氣候變遷被視為全人類的共同威脅，在其阻礙到普遍人權的情況下，似乎提供將羅爾斯倫理學和氣候正義連結的絕佳機會。在此基礎下，《萬民法》關心的是如何援助生活在不利條件下之(unfavorable condition)負擔沉重的社會，並延伸到那些因氣候變化而遭受實際傷害與威脅的群體。羅氏主張其理論可運用於任何社會背景，基本前提可用於自由主義國家內部的道德規範。以《萬民法》為例，它強調的是互惠互利(reciprocity)的概念，要求不同自由國間採取合理、理性、自由與平等人民均可接受之政策，而上述標準被視為一個國家追求自身利益時自我約束的力量，惟此種力量源自於一國之內生性束縛。一旦與國家主權與利益至上之價值觀碰撞，往往就淪為決策者放棄之選項。⁴²

過去人權維護者關心的像是大規模屠殺或濫殺無辜的問題，而現在主要討論的是氣候變遷影響到人類的權利，除了生存、自由與財產權，還包含發展權、環境權，享有乾淨的水、乾淨的空氣、乾淨的土地的權利。《萬民法》中尤其提到，諸民族會尊重人權(Peoples are to honor human rights)。然而，氣候變遷與人權有甚麼關係，它跟人權有何瓜葛？其實是因為氣候變遷對以下這些弱勢族群影響最大，它除了造成對環境和人類造成不成比例的影響，它同時也衝擊低收入國家和高收入國家的窮人、婦女、兒童、老人、原住民等少數族裔，以及生活在不安全與脆弱、邊緣環境的人們，深刻影響他們的人權。從現今世界上有十三億人仍無法用電，二十六億人仍用碳火做飯的現象，即體現人類不同地區生活方式的巨大不平等。⁴³ 數十億人由於貧困造成的條件

⁴² Brincat, S. (2015). "Global Climate Change Justice: From Rawls' Law of Peoples to Honneth's Conditions of Freedom," *Environmental ethics*, 37, pp. 9;

Rawls, J. (1999). *The Law of Peoples*, pp. 16&63-67.

⁴³ Rawls, J., *The Law of Peoples*, pp. 37;

Levy, B., et. al., *op. cit.*, pp. 310;

Shahar, D. (2009), *op. cit.*, pp. 219-237.

CorpWatch. (2000). "Alternative Summit Opens With Call for Climate Justice," available from:

導致其易受氣候變化的影響，而且當貧困與其他排斥因素，例如性別、種族、年齡、健康狀況、種族或地理位置相交時，還會帶來其他威脅。被排斥的群體常常被推到城市的邊緣地帶或社區，他們通常從維持基本生存能力到獲取一般生活所需等各種資源的途徑有限。⁴⁴

性別歧視是最普遍的不平等現象之一，此概念已根植於世界各地的社會、經濟和政治體系。這使婦女獲得資源的機會減少、政治發言權減弱，要求權利的能力受到限制。氣候變遷對不同性別也造成不成比例的影響，認識到「性別平等」(gender equality)是關鍵因素，因為婦女比起男性承擔更多氣候變遷的衝擊，例如婦女更容易遭受剝削和貧困。貧困家庭收集大部分家庭用水和燃料，而這恰巧是最有可能受到氣候變化影響的兩種自然資源。在農村地區，婦女在糧食和收入上比成年男子更多地依賴農業。在低收入國家的婦女通常承擔家中汲水與採集食物的主要責任。一旦難以獲得水源，不但農業作物減少，汲水變得困難而需要到更遠的地方獲取用作燃料的木材，而氣候變化所引起的乾旱使這項工作變得困難。每當發生自然災害或極端氣候如颶風和其他暴風雨，婦女死亡的比率高於男性，而且孕婦又特別容易感染媒介傳播的相關疾病(vector-borne diseases)，如瘧疾和水傳播的疾病。⁴⁵

氣候變化在許多方面對兒童產生不利影響。根據世界衛生組織(World Health Organization, WHO)研究顯示，88%的疾病影響五歲以下的兒童，水或食物短缺導致兒童營養不良的機率大幅上升。兒童比成年人更容易受極端氣候事件和天然災害影響，亦即兒童與天氣有關的災害造成的死亡率也比成年人高。由於他們體力較弱，在災害期間較可能和父母失散，換句話說，他們承擔被孤立或與家人失散的風險。如同婦女在氣候中的脆弱性，兒童也易染上瘧疾和水傳播等媒介傳播的疾病。⁴⁶即使兒童將繼承以氣候變遷為標誌的不可逆轉的未來，他們卻很少出現在氣候變化辯論中，而且他

<https://corpwatch.org/article/alternative-summit-opens-call-climate-justice>.

⁴⁴ Adams, B. & Luchsinger, G. & UN. Non-Governmental Liaison Service. (2009), *op. cit.*, pp. 22.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 22;

Perkins, P. (2019). "Climate Justice, commons, and degrowth," *Ecological Economics*, 160, pp. 183-190;

McKinney, L. A. & Fulkerson, G. M. (2015). "Gender equality and climate justice: a cross-national analysis," *Social Justice Research*, 28(3), pp. 313.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 314.

們佔當前人口的很大一部分。世界上有三分之一的人口年齡在十八歲以下，其中有 85 %在開發中國家。兒童由於身體、認知和生理上的不成熟，往往因溫度升高而遭受更多的健康後果。如前所述，當前兒童的主要殺手是對氣候高度敏感的瘧疾、腹瀉和營養不良等疾病。儘管如此，兒童也被視為變革的推動力，透過學校教育讓他們學習對減緩和調適氣候變正確的認知、態度和行為。⁴⁷

另外，氣候變化也對原住民構成嚴重威脅，原因是他們經常生活在特別敏感的邊緣土地和脆弱生態系統中，一旦發生天然災害或極端氣候現象將可能威脅原住民的自決權(self-determination)。以北極為例，若全球暖化造成冰山融化，將使他們失去居住地。原住民是一群依賴自然資源因而面臨氣候變化威脅的團體，在自然資源日益減少情況下進而侵犯他們基本生活權，造成他們流離失所、互相衝突甚至死亡事件。他們容易受到氣候變化不利影響，部分原因跟他們生活環境息息相關，例如當一國在當地實行碳匯或可再生能源項目時可能會侵占他們居住地，這種例子引發人們對實行若干計劃的擔憂。透過在國際市場交易來增加原住民土地的價值，而對他們不利。許多原住民沒有正式的土地所有權，且他們經濟和政治權力又有限，被剝奪傳統自然資源或減少獲取傳統自然資源是可能的結果，這使得現有不等現象更加嚴重。再者，土地通常是他們的文化和精神認同不可分割的一部分，由此可知，氣候對環境的後果也同時影響著原住民的身體健康、糧食、水源及其精神文化之續存。⁴⁸

2008 年聯合國人權理事會(UN Human Rights Council, UNHRC；以下簡稱：人權理事會)除認識到氣候變遷對人權的影響，也了解到它對世界各地的人民和社區構成直接而深遠的威脅。所有國家都擁有相同機會受到氣候衝擊，但其中，沒有足夠經濟資源的國家受全球暖化威脅最大，故在討論能力如何負擔、責任如何分配的問題時，應先確定富國對窮國負有哪些義務，以及對開發中國家和最低度開發國家如何採取強而有

⁴⁷ Prior, T. (2013). "Addressing Climate Vulnerability: Promoting the Participatory Rights of Indigenous Peoples and Women through Finnish Foreign Policy," *University of Lapland Printing Centre*, pp. 11-16; Adams, B. & Luchsinger, G. & UN. Non-Governmental Liaison Service. (2009), *op. cit.*, pp. 22-23.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 23;

McKinney, L. A. & Fulkerson, G. M. (2015), *op. cit.*, pp. 314;

Perkins, P. (2019), *op. cit.*, pp. 183-190.

力的行動，而不是針對享有豐富資源者討論。⁴⁹

為應對氣候變遷，必須解決世界各種不正義現象。一方面，許多國際組織鼓勵脆弱族群勇敢表達其訴求，努力消除貧困和不平等。例如 2005 年因紐特人極地會議(Inuit Circumpolar Conference, ICC)主席向美洲人權委員會(Inter-American Commission on Human Rights, IACHR)提交一份請願書，內容提到：由於全球暖化和氣候變遷的影響而侵害其人權，而要求提供救濟。這份請願書明確指出，美國是迄今為止最大溫室氣體累計排放國，由於未適當採取溫室氣體減排措施而侵犯因紐特人的人權。從此，各界開始關注全球暖化對因紐特人的影響。⁵⁰又如 2007 年小島嶼開發中國家通過一個明確承認氣候變遷與人權關係的國際協定：《關於全球氣候變遷的人文面向的馬累宣言》(Male' Declaration on the Human Dimension of Global Climate Change，以下簡稱《馬累宣言》)。《馬累宣言》呼籲締約方會議和聯合國人權機構啟動評估氣候變遷對人權的影響，公開聲明氣候變化可能會對今後世代基本人權產生不利影響，提醒各國政府有保護和促進基本人權的道德和法律義務。⁵¹不只如此，2008 年人權理事會針對《馬累宣言》發布決議：氣候變遷對世界各地人民和社區構成直接而深遠的威脅，並影響人類基本需求與若干基本權利，所以各國和其他國際政府組織必須磋商，以促成氣候與人權更多分析與研究。⁵²

另一方面，如前所述，跨國石油企業在各國的政治經濟進程扮演重要推手，諷刺的是，他們的產品卻是全球暖化的主要來源，而他們在各地探勘石油對人權會造成甚麼影響？石油行業在世界各地不斷進行新的石油勘探與挖掘，此行為不但與人權和環境運動背道而馳，也對全球氣候和當地自然生態以及民主鬥爭產生深遠影響。當前，新的石油或天然氣探勘管道持續威脅亞馬遜河流域、東南亞、北美和其他原住民生活

⁴⁹ United Nations Human Rights Council Resolution 7/23. (2008). "Human rights and climate change" Available from: http://ap.ohchr.org/documents/e/hrc/resolutions/a_hrc_res_7_23.pdf;

Cameron, E. & Limon, M. (2012). "Restoring the Climate by Realizing Rights: The Role of the International Human Rights System," *Reciel*, 21(3), pp. 204-219.

⁵⁰ Duyck, S. (2015). "The Paris Climate Agreement and the Protection of Human Rights in a Changing Climate," *Yearbook of International Environmental Law*, 26, pp. 3-45; UNEP. (2015), *op. cit.*, pp. 12.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 12.

⁵² *Ibid.*, pp. 13.

的基本生存權，而這些少數民族及其支持者則積極抵制這些跨國公司任意開採其平時賴以生存的土地與天然資源。⁵³

為了應對這些問題，需以一種基於權利的方法加以探討。對此，國際社會不但進行許多關於氣候與人權的對話，從前述內容也可知，氣候變遷不僅導致的是全球各地分布不均、不成比例的影響，其造成的災難性衝擊也是全人類共同承擔。在瞭解氣候議題存在哪些不公不義之情形，以及和羅爾斯哲學理論存在相輔相成的關係之後，接續要探討在氣候方面出現一個新興詞彙：「氣候正義」以及此詞語的發展與定義。⁵⁴

第三節 氣候正義的發展與定義

關於正義的最初討論可追溯至古希臘哲學家蘇格拉底(Socrates)和柏拉圖(Plato)的《共和國與法律》(The Republic and The Laws)，此源於對過度個人主義和政治自私自利的不滿，威脅著希臘雅典的生存。在柏拉圖(Plato)的理想國(the Republic)中，將正義分成四種層次：正義是形式上的互惠(Justice as formal reciprocity)、正義是一種友誼(Justice as friendship)、正義是道德中立性(Justice as moral impartiality)、正義是人類尊嚴(Justice as Human Dignity)。第一種「形式上的互惠」注重的是非實質的(insubstantial)，即以牙還牙，以眼還眼的概念，例如醫生幫患者動手術，他怎樣對待患者也得同樣對待自己。第二種「正義是一種友誼」即區分我群與他群，只為自己社群的共同善(common good)而努力，而不關心其他群體的發展。更確切地是對朋友好但卻傷害敵人(Doing good to friends, but doing harm to enemies)。第三種「正義是道德中立性」則是對公正的人有益，對不公正的人有害(Do good to just person, and do harm to unjust person)，即不只對國家內部而是對全世界的每個人都一視同仁，例如考慮到跨國正義和剝削問題。最後一種「正義是人類尊嚴」是指不會對包括不公正之人在內的任何人造成實質傷害(Do not real harm to any human being including unjust person)，例如當一個人做錯事懲罰他時，懲罰他不是為了傷害與報仇，而是為了使他成為更好的人。因為正義的最高境

⁵³ Schlosberg, D. & Collins, L. (2014). "From environmental to climate justice: climate change and the discourse of environmental justice," *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 5(3), pp. 359-374.

⁵⁴ Ensor, J. E. (2015). "A right-based perspective on adaptive capacity," *Global Environmental Change*, 31, pp. 38-49.

界不會真正想要傷害個人的尊嚴。然而，對學者斯拉西麻查斯(Thrasymachus)而言，正義指的是強者的利益(Justice as the advantage of the stronger)，也由於這種說法，而激發了後世對於何謂正義與不正義的辯論，不同正義觀的辯論直接說明國際全球環境治理所面臨的核心障礙。⁵⁵

隨著時間流逝，關於正義的新理論已擴展到關於財富、權力、機會或財產的公正分配、公平與基本自由平等的觀念，及如何在社會經濟不平等下使最低度開發國家獲得最大的利益是核心考慮因素。對此，羅氏將「正義」定義為社會制度的第一美德(first virtue of social institutions)。不容置疑的是，正義在氣候變化中佔據越來越中心位置。如前述兩節所述，北方工業國家和大型跨國化石燃料公司已獲得財富和安全，卻犧牲數十億生活在世界極度脆弱環境的窮人，世界上的窮人尤其容易遭受環境災難，包括氣候變化的不利影響，他們無意補償所造成的損害，甚至對減輕這種損害的熱情不高。如緒論所述，已開發國家和跨國公司大量排放溫室氣體所引發的「負外部性」是其中最不公不義之處。⁵⁶

氣候變遷除導致不成比例影響，也對全世界數百萬甚至數十億人的人權產生深遠影響，氣候變遷開始與人權問題掛勾。此外，因氣候變化伴隨而來的代際正義問題將給當代和後代青年帶來不成比例的負擔。楊惟任(2016)表示，代際正義蘊含兩種道德意義：沒有任何世代的權益應該凌駕其他世代；以及，世代之間應有正義衡平的法律基準或制度。在上述背景下，「氣候正義」一詞油然而生。其中，《巴黎協定》是第一個明確納入氣候正義概念的國際協定，其序言指出：在採取行動應對氣候變化時，對於某些氣候正義概念至關重要。⁵⁷

氣候正義的概念是從環境正義(environmental justice)的概念分支出來的。環境正義是公民權和環保團體的結合，要求環境應被理解為何地人類居住、工作和活動，以及

⁵⁵ Plato. (1991). *The Republic of Plato*. Allan Bloom Book I (Basic Books, 2nd edition), pp.7-34;

Boom, K., et al. (2016), *op. cit.*, pp. 6-8.

⁵⁶ Running, K. (2015). "Towards climate justice: How do the most vulnerable weigh environment-economy trade-offs," *Social Science Research*, 50, pp. 217-228.

⁵⁷ 楊惟任(2016)，前引文，頁 36。

Boom, K., et al. (2016), *op. cit.*, pp. 8;

Cameron, E., et al. (2013), *op. cit.*, pp. 5.

聚焦在環境風險，威脅每天的生活包含健康權、公民權、原住民的土地使用權；環境正義也聚焦在綠色空間、公園、傳統環保措施與人與非自然的關係。其基本面向包含空氣污染、傾倒廢棄物管理、洪水、飲用水、生物多樣性、森林砍伐、熱帶森林、大規模生態災難、城市化等議題，其框架不是唯一，而是靈活且動態的隨著環境和時空變化。以美國環境保護署(United States Environmental Protection Agency)對環境正義的定義為例，環境正義指的是在制定和執行環境法律和政策方面，不論種族、膚色、民族的出身、收入如何，所有人都能被公平對待和有意義的參與(meaningful participation)。⁵⁸環境正義起源於環境政治所引發的社會運動，可追溯至1982年在美國北卡羅來納州沃倫縣，一個新垃圾掩埋場處理多氯聯苯污染土壤的抗議行動，連帶引起各方環境學者和社運份子一同參與，因而促使環境正義運動的發展，該運動對日後產生氣候正義的概念產生重大影響。⁵⁹

環境正義不僅涉及傳統的分配正義，還需要在「正義」概念之上，增加對貧困者和原住民的平等參與及公平程序正義的概念。若生命權和自由權是透過不合理和不公正的手段加以獲取，則被認為是不正義的，例如環境種族主義者歧視社會上的弱勢群體，最極端的形式就是實行種族隔離，此方法被環境正義論者所唾棄。過去幾年來，蓬勃發展的環境正義運動涵蓋氣候正義的論述。而氣候正義與環境正義的不同之處在於，前者從正義、公平與人權的角度探討氣候變遷對環境與人類生活的影響，後者則是從純粹的環境科學和技術角度。在了解環境正義的歷史、定義、範圍之後，就會匯流出從環境正義到氣候變遷和氣候正義的清晰連結。環境正義和種族、貧窮、環境風險有些許關聯，甚至在工業化都市對都市環境顧慮也有關聯。透過勞工同盟、環保團體、都市改革和公民權利團體，並連結環境和社會正義。⁶⁰

⁵⁸ 在國際環境政治中，何謂「有意義的參與」？一種解釋是開發中國家致力於減排意願，另一種解釋是沒有限制開發中國家參加國際氣候談判的過程，並在過程中給予開發中國家與民間社會之同等發言權和參與的機會。

⁵⁹ Schlosberg, D. (2013). "Theorising Environmental Justice: The Expanding Sphere of a Discourse," *Environmental Politics*, 22(1), pp. 37-55;

Schlosberg, D. & Collins, L. (2014), *op. cit.*, pp. 359-374.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 359-374;

Perez, A., et al. (2015). "Evolution of the environmental justice movement: activism, formalization and differentiation," *Environmental Research Letters*, pp. 1-13;

「氣候正義」一詞最早是由非政府組織 Corpwatch 於 1999 年發表「溫室大佬和氣候正義」(Greenhouse Gangsters and Climate Justice)報告中出現，之後在 2000 年荷蘭海牙的第六屆締約方大會(COP6)確認氣候變遷是一項正義問題，並致力於建立跨越國界的聯盟以應對氣候變化的各項衝擊。⁶¹儘管各團體都提出自身對於氣候正義的定義，但綜觀這些團體的核心都源自於氣候變遷現象所造成內在的不公平，即那些造成氣候變化責任最少的人正面臨著最嚴峻的影響。那些大聲疾呼氣候正義的人們，他們呼籲化石燃料行業以及那些以犧牲最貧窮和最弱勢者為代價而鞏固自己的權力和利潤的政客和政治腐敗系統，應正視這個問題。此外，正義也具有特定的法律含義，「氣候正義」一詞也可用於表示對氣候問題的法律訴訟，這些訴訟源於此並旨在實現氣候正義的價值。⁶²

「正義」一詞內涵反映在選擇過程，同時也指導人們在參與時做出選擇、執行選擇和說明選擇。事實證明，由少數群體支配的決策是不公平和不充分的。在氣候變化談判中，儘管達成共識是目標，但有時與商業、貿易相關國家利益始終壓倒性推動談判進程。儘管在許多開發中國家的調適問題越來越重要，工業化國家卻將重點放在排放多寡問題。目前氣候正義運動日漸動員民間社會團體，將政治行動從環境組織擴展到關注發展和人權的組織，例如原住民協會要求在有關氣候變化的決定，包括國際談判的論壇上發表意見，他們還向國家、地區和國際法院提起訴訟，提請注意他們面臨的威脅。⁶³

就氣候正義內涵而言，可從 1987 年聯合國世界環境與發展委員會出版《我們共同的未來》、1992 年於巴西里約熱內盧召開的環境與發展會議，又稱「地球高峰會」上通過的《里約環境與發展宣言》和 1992 年通過、1994 年生效的《公約》延伸，儘管氣候正義一詞未在上述宣言或條約明確使用，但他們都間接為其發展奠定基礎。在國際環境政治，氣候正義既是一項重要的核心議題，卻也是頗富爭議的概念，因為正義

Boom, K., et al. (2016), *op. cit.*, pp. 6-8.

⁶¹ CorpWatch, (2000), *op. cit.*;

Tokar, B. (2014), *op. cit.*, pp. 131-132.

⁶² Boom, K., et al. (2016), *op. cit.*, pp. 6-8.

⁶³ Adams, B. & Luchsinger, G. & UN. Non-Governmental Liaison Service. (2009), *op. cit.*, pp. 24-25.

無法定義，它是一種被給定條件的集合，難以明確定義，且涉及正義的問題非常複雜。目前仍無一特定的研究部門與權威國際組織能明確定義何謂「氣候正義」，也因此出現各自詮釋現象。例如學者 Silveira 認為氣候正義的概念過於模糊，而無放諸四海皆準的定義。⁶⁴又如《巴黎協定》序言第十三段提到氣候正義的內容如下：「注意到必須確保包括海洋在內的所有生態系統的完整性與保護地球的生物多樣性，並注意到採取行動應對氣候變化時，關於『氣候正義』概念對一些人的重要性。」從序言第十三段可知，《巴黎協定》的案文僅談到氣候正義的重要性，而不是氣候正義的明確涵義，這導致國際法律框架在達成氣候正義時存在不確定性和模糊性。⁶⁵

在正義的背景下，氣候變遷所導致的結果是多樣而複雜的，氣候正義基於不同的認知而有非常巨大差別的內涵。一般來說，那些最容易受到氣候影響的人民較少造成地球環境的負擔，而他們在資源已經稀少的情況下，卻又要為氣候變遷付出巨大代價，因而產生氣候正義的問題。不但如此，他們通常也沒有太多參與國際環境會議發言或決策的機會。由此可知，因氣候變遷而導致的不公正現象，體現在以下三個面向：(1) 氣候變遷使最貧困的人陷入更嚴重的貧困；(2) 受氣候變化影響最嚴重者通常並非始作俑者，但卻無力阻止它；(3) 污染者沒有付出相應代價。⁶⁶

而本文認為，氣候正義的定義就是客觀上符合永續發展目標與人權價值規範，主觀上相關法律規範與準則受到人類全體的認可，在柏拉圖分類層次上屬於道德中立性 (Justice as moral impartiality) 即不只考慮一國內部而是對全世界的每個人。此概念的提出不在於獲得精確定義，而在於討論，甚至在形成過程中引起爭論，從而產生新的見解和觀點。「氣候正義」一詞的出現，促使人們重新審視氣候變遷的本質，從而豐富一個社會的優先考慮事項和資源分配的辯論。

⁶⁴ Silveira, A. (2016). "The multiple meanings of justice in the context of the transition to a low carbon economy," *a working paper presented at Cambridge Institute for Sustainability Leadership, University Cambridge*, pp. 1-20.

⁶⁵ UNFCCC. (2015). "Paris agreement," available from: https://unfccc.int/sites/default/files/paris_agreement_english_.pdf.

⁶⁶ Submission to the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP) by the Mary Robinson Foundation – Climate justice on March 01, 2013, available from: <https://unfccc.int/resource/docs/2013/smsn/un/306.pdf>;

The Triple Injustice of Climate change. (n.d.). Retrieved July 15, 2018, available from: http://www.unesco.org/education/tlsf/mods/theme_c/popups/mod19t04s01.html.

第四節 圖像化氣候正義

根據聯合國環境計畫署(United Nations Environment Programme, UNEP)於 2015 年出版的《氣候變遷與人權》(Climate Change and Human Rights)與學者 Barry S. Levy、Jonathan A. Patz 等在同年公布的《氣候變遷、人權與社會正義》(Climate Change, Human Rights, and Social Justice)的報告內容可知，氣候變化對全世界數百萬人甚至數十億人的人權產生深遠影響，氣候變化所導致的生態系統改變，環境資源退化等衝擊將導致人類生命、財產、居住的負面影響，使其喪失最基本生存權利，尤其是邊緣與脆弱群體。⁶⁷本文將上述兩份報告具體內容整理如下方圖示：

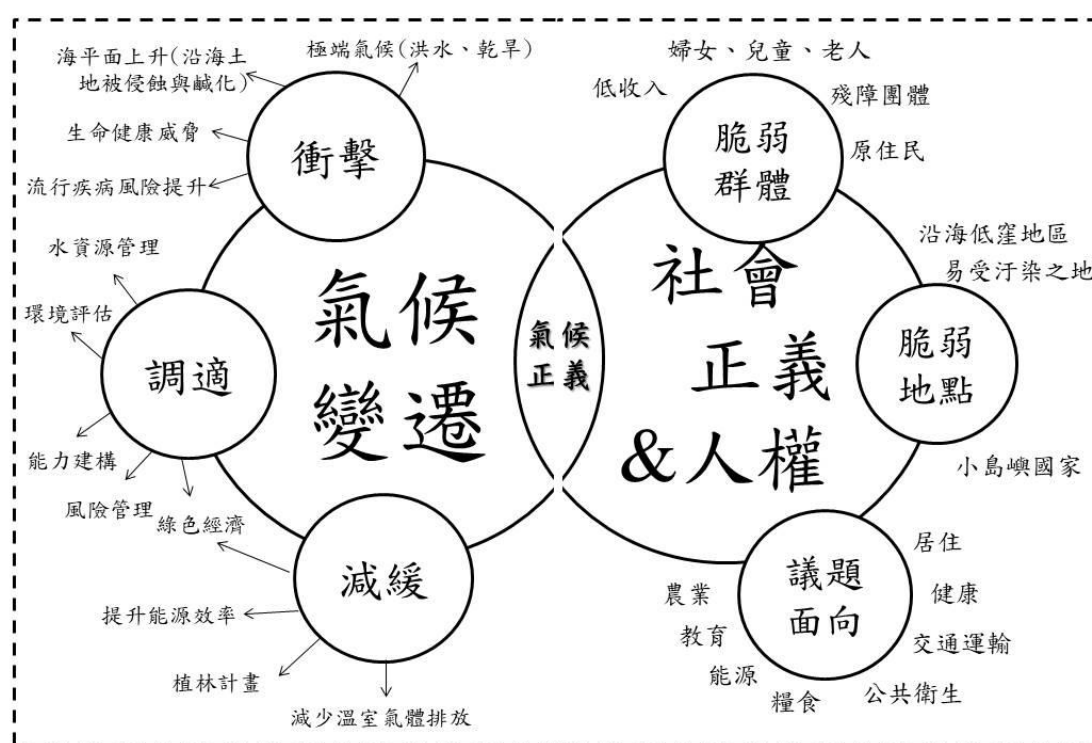


圖 1 氣候正義示意圖

資料來源：作者自製

從上圖可以看到，氣候變遷與社會正義、人權的交集就是「氣候正義」。左方的「氣候變遷」包含衝擊(impact)、調適(adaptation)、減緩(mitigation)三個面向，其中「衝擊」代表的是氣候變遷所導致的負面後果，例如發生洪水、乾旱等極端氣候現象、海平面

⁶⁷ Levy, B. S., et. al. (2015), *op. cit.*, pp. 310-322.

上升導致沿海土地被侵蝕與鹹化，進而造成沿海地區人民生命健康的威脅，以及流行疾病的風險提升。而「調適」與「減緩」代表的是因應氣候變遷負面衝擊的方法。前者指的是調整自然或人文生態系統以適應氣候的改變，試圖緩和氣候所帶來的損害。例如實施水資源管理、環境影響評估、當地社區的能力建構、風險管理等措施。後者則是一般大眾耳熟能詳的「節能減碳」，指以人為的方式降低溫室氣體排放來源或增加溫室氣體吸收源，例如提升能源使用的效率、植樹造林等，將大氣中的溫室氣體含量控制在一定範圍內。⁶⁸

減緩工作固然深深影響氣候變遷國際治理的進程，但調適工作涉及物質上、文化上、制度上、精神上諸多層面的調整，伴隨而來的是革命性的改變。從歷史上我們可以發現價值觀念的改變帶動物質生活的改變，物質生活的改變又再度驅使價值觀念改變。例如一萬年前的農業革命、十九世紀的工業革命到二十世紀的資訊革命，都是人類歷史上的巨變。在氣候變遷這一波全球環境改變下，減緩與調適所帶動的一波低碳科技、低碳經濟等「低碳」趨勢，或許二十一世紀與不久的將來也將造就人類歷史上的「低碳革命」。⁶⁹

氣候變遷議題的大尺度與高度不確定性為人類社會與制度帶來相當程度的挑戰，為此，調適與減緩看似是兩個不同層面的課題，其實卻具有同等重要性。縱使人類成功減排，但已排放的溫室氣體至少會在大氣中待十年甚至更久，由於溫室氣體滯留在大氣中的時間長短不一，短從數個月，最長可達千年之久，影響氣候變遷的時間效應都不相同。最顯著的人類所排放溫室氣體是二氧化碳，其生命週期最難判定⁷⁰，故氣候變遷不會因人類實施減緩而完全避免災害發生的風險。因此，人類採取減緩措施，也應同時採取調適措施，才能較好的因應這不斷循環、重複、複雜的氣候變遷過程。⁷¹

⁶⁸ Ibid., pp. 8-10.

⁶⁹ 葉俊榮(2015)，〈氣候變遷的調適與財務機制〉，收錄於葉俊榮主編《氣候變遷治理與法律》(台北：台大出版中心)，頁 306。

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development(BMZ). (2017). "Financing climate action-Germany as a responsible partner," pp. 1-2.

⁷⁰ 因為二氧化碳有數個途徑能夠從大氣中移除，而且排放出的二氧化碳約有 65%至 80%會在二十至兩百年間溶解在海洋裡。參考來源：陳巾眉(2012)，「溫室氣體會滯留在大氣中多久？」，環境資訊中心，網址：<https://e-info.org.tw/node/74419>。

⁷¹ Bryner, G. & Duffy, R. J. (2012). "Integrating Climate, Energy, and Air Pollution Policies," *Cambridge*:

氣候變遷除了容易導致難以預測的自然災害外，因應氣候變遷的方法如減緩與調適措施，也可能對人權帶來不利的影響。以減緩為例，溫室氣體的減量政策有很大機會排擠貧窮、脆弱族群的生活方式，或剝奪其賴以生存的土地與自然資源。像是為開發風力、水力等乾淨能源，沿河而居的人民可能被迫遭政府遷居；為植樹造林，住在林間的原住民可能被禁止使用森林資源，而難以保障原住民的文化權與其基本權利；甚至為了發展生質能源，糧食價格將會上漲，使得貧窮人口無法負擔；其健康權與滿足生活基本的權利能否落實，充滿問號。⁷²

其次，由於調適問題與社經發展程度高度相關，必須特別關注發展較為落後的低度開發國家所面臨的衝擊。這些現實也使得調適比減緩議題帶有深度的人權考量與社會正義的色彩。以實施調適政策為例，其可能對弱勢族群造成不當的差別待遇。在非洲撒哈拉沙漠以南(sub-Saharan)地區，由於氣候變遷使得當地糧食生產與水資源取得困難，無形中導致女性持家工作量增加，更加減少婦女參加社會與教育等活動，削弱其爭取更高社會地位的機會，結果反過來加深既有的性別不平等現象。在面臨遷徙時，女性多半為了照顧家庭，比男性更容易被留置在原生地，而需承受氣候變遷的不利衝擊。由此可見，調適比減緩問題更具有高度不確定性，與社會正義與公平原則等議題密切相關。除消弭氣候變遷本身對人權的危害外，氣候變遷的因應措施也必須兼顧社會正義與人權。⁷³

另一方面，從圖示右方的「社會正義與人權」，其包括氣候變遷所易衝擊的脆弱對象、脆弱地點與涉及的相關議題。脆弱對象包含小島嶼國家和易受自然災害的國家，其中脆弱地點包含沿海低窪地區、易受汙染之地和脆弱生態系統之處。從議題面向可知，氣候影響各種經濟部門，包含能源、運輸、公共衛生、教育、醫療、住房、勞工、自然和文化遺產保護、土地使用、畜牧業、林業、漁業、旅遊業、保險業；糧食生產系統、供水系統、自然資源部門、電力系統等。氣候變遷牽涉範圍包山包海，幾乎已囊括一國之社會民生、政經發展的重點項目。尤以甚者，社會正義關注的是在不平等

The MIT Press.

⁷² UNEP. (2015), *op. cit.*, pp. 27-29.

⁷³ Levy, B. S., et. al. (2015), *op. cit.*, pp. 310-322.

現象下，對脆弱群體與地點所產生之負面影響。細究一看，無論是富國還是窮國的內部都存在不平等發展問題，而那些最貧窮的社會階層往往最容易遭受氣候變化的不利影響。⁷⁴



⁷⁴ UNEP, (2015), *op. cit.*, pp.1-8.

第三章 氣候正義三面向

氣候變遷是一個緩慢、逐漸改變的過程，而氣候政策制定是根據氣候科學而來，但存在巨大因果的不確定性。究竟是人為排放大量的溫室氣體導致全球暖化，抑或只是自然周轉現象，造成全球溫度升高，對於上述質疑，目前國際社會仍無共識。⁷⁵氣候變遷作為現今全人類共同面臨的挑戰，儘管具有說服力的證據指出，氣候變遷是因人類行為所導致的結果，但關於如何將氣候變遷解決方案納入政策，付諸執行，產生共識，仍是一個具爭議性的問題。例如：氣候變化究竟是人為還是自然現象，氣候懷疑論者與環保人士持有不同看法；其次，北方國家與南方國家⁷⁶雙方所負擔應對氣候之責任與能力不盡相同，到底孰輕孰重？第三，論及分配正義時，應以人均碳排放量還是一國總體碳排放量加以衡量？第四，南方國家是否和過往的北方國家一樣享有發展的權利？第五，人權保護誰的權利，在氣候變遷現象中，難道只有北方國家或南方國家的富裕人民享有人權，而南北方國家裡較脆弱與貧窮的人民就沒有資格享有人權？以及在制定氣候政策時，是否需要顧及未來世代的基本權利等問題。⁷⁷

氣候變遷是一全球現象，需要的是全球共同努力。然而，當前爭議主要體現於以下兩個問題上：第一個問題「不在於氣候變化是否存在，而是如何更好的應對它」。本文認為關於氣候變化的爭論不是關於它是否存在，而是因為存在而應該做甚麼。第二個問題涉及因果責任，即一些碳排放量較高的國家是否應對此做更多事情。一般來說，我們通常會要求對可預見的行為負責，但碳排放可能會在大氣中保留數十年，許多人可能在碳排放留在大氣中時就已仙逝，甚至前幾代人可能不知道他們的活動會對未來造成甚麼影響，這引起當代人是否應為前一代人的行為負責的問題。如果他們應承擔，又該如何究責？讓那些不知不覺造成氣候變化之死者的後代承擔責任是否合理？⁷⁸

⁷⁵ Bryner, G. & Duffy, R. J. (2012), *op. cit.*

⁷⁶ 1970年代是「南方國家」一詞的濫觴，該術語反映某種集體身分，是開發中國家對新國際經濟秩序(New International Economic Order, NIEO)需求的呼聲。1980年代起南方國家一詞出現的數量少，處於冬眠期。從1990年以來，因里約會議促使「南方國家」作為一個主體持續被討論，係指在貧窮與富有二分法下，代指那些開發中國家、低度開發國家，第三世界中的七十七國集團(G77)和不結盟運動中一百多個國家的集合。

⁷⁷ Brooks, T. (2013). "Climate Change Justice," *Political Science & Politics*, 46(1), pp. 9-12.

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 9-12.

從其中辯論可知，對於如何決定氣候變化之責任，各國出於國家利益考量而存在巨大的爭議。基於此一前提，本文將以羅氏《正義論》為雛形，分別從三個正義面向切入，依序說明目前國際氣候治理所面臨的困境，並以羅氏哲學理論為基礎，分析整理出可行的解決途徑，亦即將氣候問題分別與分配正義、程序正義、代際正義對話，嘗試做意義與概念上的連結，尋求正義面向的解套方案，以最終發展成本文之氣候正義評估指標框架。

第一節 分配正義

分配正義是指獲得資源的公平性，一般而言，個人根據某參照標準來判斷其結果的公平性，Cropanzano(2001)表示，通常根據以下三種：平等(equality)、需要(need)和公平(equity)的分配規則產生的結果加以判斷。使用平等規則時，當社會群體的每位成員都收到相同結果時，就會發生分配公平。當使用需求規則時，最需要幫助的人獲得最多補償的時候就會產生分配公平。使用公平法則時，公平地補償是基於個人的投入與貢獻。在一個組織當中，分配正義除了包含人們對經濟利益分配的反應，也包含評估社會情感利益(socioemotional goods)是否符合公平。⁷⁹

人類為何會在乎公平？因為人類大部分生活在社會機構，為了使這些機構有效運作，需要人類彼此合作，如此一來參與者就必須付出一定時間與精力。作為回報，社會制度使我們獲得各種好處。從廣義上來說，Cropanzano(2001)將這些利益分為兩大類：經濟和社會情感。經濟利益也稱為工具性利益與物質福利，此與舒適度和生活水平有關，他們往往易於貨幣化且相對具體；而社會情感利益是指一個人在群體中的地位和認同感，其通常被稱為符號利益，因為它們在某個社會群體的背景之下，提供對一個人地位和價值的表徵。⁸⁰接下來筆者會先探討在全球氣候治理面臨之困境，再討論如何以分配正義之概念回應目前所面臨的挑戰。

⁷⁹ Cropanzano, R. & Ambrose, M. (2001). "Procedural and distributive justice are more similar than you think: A monistic perspective and a research data," *chapter 4 in Advances in Organizational Justice*(Stanford University Press), pp. 121-123.

⁸⁰ Ibid., pp. 119-120.

一、 全球氣候治理面臨之問題

(一) 自然資源有限性

有論者主張，人類的創造力和技術發明的進步提供無限的機會，強調不惜一切代價保護自然資源是錯誤的，因為人造資本和自然資本兩者可相互取代，但事實上無論氣候變遷、臭氧層破洞、生物多樣性消失和漁業的退場等現象都在測試地球的適應程度，一旦超越其可承受，生存在這個地球上的每個生物都將受影響。不可否認的是，無論人類的生存環境與地理條件為何，最終都將依靠地球這個單一自然系統維生，除非哪天能成功移民其他星球，否則在全球資源有限且分布如此不均的情況下，必將產生全球性分配問題。立基於每個人都是地球人的前提，沒有更好的理由說明為何國內正義應優先於全球資源的正義問題。反倒從只有一個地球的脈絡去思考自然資源的使用與分配才有助於發展整體解決方案。⁸¹

(二) 經濟全球化之剝削問題

經濟全球化雖然一方面推動全球人力、產品、勞務的流動與相互依存，但另一方面人們常常容易忘記，這是在一個結構不平等的條件下所產生的貿易規則，這對南方國家的發展嚴重不利。南方國家時常為了在國際市場保持競爭力，而被迫犧牲其環境資源與自然資本，甚至依賴初級商品如可可、咖啡、茶葉的出口，卻仍無法足夠維持他們的生計，遑論實現國內經濟繁榮或經濟獨立；依賴初級商品的同時，環境退化和生態危機對他們來說，更是一種結構性的壓迫和沉默，遭受像是當地水體汙染、跨國公司於當地進行森林砍伐、廢棄物隨意傾倒、剝奪祖先土地或以暴力強迫搬遷，以及乾旱、飢荒等因氣候變化所導致的極端氣候事件。

甚至，北方國家持續補貼其國內農林漁牧等初級產業，促使這些商品出口價格降低，以至於南方國家無論付出多少都難以償還債務或擺脫貧困。倘若南方國家想賺取外匯又同時大規模出口，過度生產而進一步導致產品價格下跌，引發惡性循環：債務增加、環境壓力加大、生產品價格下跌、債務繼續增加。總體而言，北方國家明顯地

⁸¹ Okereke, C. (2011). "Moral Foundations for Global Environmental and Climate Justice," *Royal Institute of Philosophy Supplement*, 69, pp. 117-135.

從過去歷史和經濟發展過程受益，但南方國家卻面臨難以估計的環境風險與傷害。也就是在經濟全球化、貿易和投資自由化的背景下，北方國家試圖透過殖民主義、奴隸制度和強迫勞動等手段滿足他們所需，為其自身和跨國公司提供一個跳板，且以不計任何代價開發南方國家，把有毒廢棄物留給窮人，卻為自己帶來經濟上的繁榮。⁸²

另一方面，有些工業化國家了解經濟全球化帶給南方國家負面環境影響，因而給予其發展援助。雖然此行為可解釋道德和全球社會正義的影響，但北方國家缺乏改變現狀的實際行動，反對在全球經濟和環境治理的機構中進行大幅度改革，享受規範南方國家發展的權利。即使南方國家不是要求慈善事業，而僅是要求彼此能在一個公平的基礎上展開合作，卻被北方國家認為是荒唐的。⁸³

倘若資源可無限取得，且人造資本和自然資本可相互取代，也就不會發生正義與不正義的爭議，更不會有分配不均，誰該負責等問題，各國也就不會相互爭奪、互相競爭；就是因為有國家認為自身深受其害，成為犧牲對象而無得到應有之補償與照顧，分配不正義問題才躍然紙上。分配正義的概念是指所有主要社會商品，例如機會、收入和財富均等分配的情況，除非任何或所有這些商品不均等分配有利於最低度開發國家，並保證最弱勢群體得到公平待遇。值此，分配正義關心的是誰應該提供資金？應提供多少？如何分配？應透過哪些渠道？應優先考慮某些國家嗎？目前國際氣候治理未能認真處理有關南北分配正義問題是全球環境合作的障礙。⁸⁴

二、 功利主義與正義兩原則

(一) 功利主義

在了解上述分配不正義的背景後，接下來從羅氏的正義理論進一步分析社會成員應依據何原則來分配固有之權利、自由與物質報酬，以及他們應負擔哪些義務與責任。這屬於一種規範倫理學(normative ethics)的討論，對此問題有兩派不同主張，分別是功利主義(utilitarianism)和契約論(contractualism)。前者指的是不在意甲方立場與乙方立場是

⁸² Okereke, C. (2011), *op. cit.*, pp. 117-135.

⁸³ *Ibid.*, pp. 117-135.

⁸⁴ Cropanzano, R. & Ambrose, M. (2001), *op. cit.*, pp. 119-150.
Khan, M., et al. (2019), *op. cit.*, pp. 2-3.

甚麼，也不認真對待個人之間的差異，而真正在意的是如何將各方滿足極大化。他們認為「功利即道德，無功利即無道德」以學者邊沁(Jeremy Bentham)、亞當斯密(Adam Smith)、彌爾(John Mill)為代表。功利主義允許社會犧牲少數人的利益，以獲取大多數人的幸福，主張最大限度增加個人利益與慾望，其追求的是「最大多數的最大快樂」(the greatest happiness of greatest number)。也就是若有少數人感到不快樂，信奉功利主義者也不會太在意。⁸⁵

契約論則是羅氏承襲自學者洛克(John Locke)、盧梭(Jean Jacques)和康德(Immanuel Kant)的古典契約論，以他們道德哲學為基礎發展成他的正義理論。羅氏首先繼承學者康德的普遍原則(Inheritance Scholar Kant's Universal Principles)，基本條件就是每個人均同意。每個道德或政治哲學學說都有它對「人」的理解，在《正義論》裡，羅氏對「人」採取的觀念受到康德理論的重大影響。康德主張，所有人都是自由、平等的理性存在者，而自主(autonomy)是人類的最高價值。而在當代社會契約論思考下，繼承盧梭或洛克的社會契約。正義就是「自利」的個人，彼此簽訂一個有共識的約定，承諾彼此不要傷害對方，讓雙方去完成自己想做的事，這是當代對正義的基本看法。它可以是一種法律、規範、制度，這些都只是自利的個人追求自保的協議。羅氏以契約論模式決定正義原則，明確指出功利主義的缺點，並提出嚴厲批判。而分配正義的緣起就是從批評功利主義開始，蓋功利主義只重視集體效益的多寡，而忽略人與人之間的差異與效益的分配。⁸⁶

正義的社會制度並不要求讓所有人享有相同的社會地位、職位和所得財富。這是因為，基於社會合作的分工需要，以及鼓勵人們積極投入工作、提高效率的誘因。問題是，應依據什麼原則來規範社會地位和職位的分配，以及所得和財富的不平等呢？羅氏認為，如果以才能的標準來判斷誰有機會爭取有利的社會地位和職位，或是以經濟學的效率原則來判斷哪種社會制度比較符合人們的利益，那麼將無法避免各種自然和社會偶然因素對分配的不當影響。⁸⁷試想，個人出生在什麼樣的家庭、擁有哪些才能和潛力，或者身處的社會環境偏好擁有哪種才能的人，都不是個人能夠決定或控制的因素，但卻會

⁸⁵ 李少軍、杜麗燕、張虹譯，John Rawls 著，*正義論*(台北：桂冠，2002年)。

⁸⁶ Eslami, S. (2016), *op. cit.*, pp. 105-118.

⁸⁷ Rawls, J. (1971), *op. cit.*, pp. 65-72.

對其競爭機會和能取得的財富產生強烈影響。如果社會制度只保障形式上的機會平等，讓人們透過市場機制自由競爭，將無法達成實質的機會平等。例如，當代社會普遍存在「階級複製」的現象，便印證了這樣的問題。然而，正義不允許社會和經濟利益的分配受到這些從道德來看屬於任意因素的影響。

(二) 正義兩原則

羅氏主張，應取代功利主義，為民主社會建立一個自由主義的正義體系，確保公民的基本權利與自由得到絕對的保障，並在社會經濟資源方面，建立更平等的分配原則。難認同功利主義是因為它無法有效保障個體的平等權利與尊嚴；而他提出的自由優先性(the priority liberty)，則保證了所有人擁有最大程度的均等自由。因此他提出正義兩原則，一般來說，第一原則是指政治權利，第二原則指的是社會和經濟權利，包括所得、財富與職位的分配原則⁸⁸：

1. 每個人都在最廣範圍中平等地享有與其他人相當的基本自由權利(Each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty for others.)。⁸⁹
2. 社會及經濟安排必須滿足以下兩個條件：
 - (1) 各項職位與地位，在公平機會平等的條件下對所有人開放(open to all)。
 - (2) 社會及經濟不平等的安排必須使社會中處境最不利的人(the least advantaged)獲得最大的利益。⁹⁰

正義的第一原則主要用於確定與保障公民的平等自由，意旨只要公民的基本自由彼此相容，那麼每個人都應擁有平等權利要求最廣泛的基本自由。自由權對羅氏來說，不可剝奪、不可讓渡、不可侵犯，在一個合乎正義的社會裡，每位公民皆擁有完全之平等，不因先天或後天差異有所不同。羅氏將社會正義的第一個原則，稱之為「最大平等自由原則」(the greatest equal liberty principle)。對此，羅氏同樣訴諸原初立場的論證，來證成自由的優先性：各種基本自由是人們要適當發展和運用其道德能力，實現自己認為有

⁸⁸ Dutta, S. (2017), *op. cit.*, pp. 40-43.

⁸⁹ Rawls, J. (1971), *op. cit.*, pp. 60.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 60.

價值的目標所不可或缺的。考量到基本自由對人的重要價值，立約者不會為了社會地位或經濟福祉的改善，而拿較少的基本自由做交換。⁹¹

此原則要求社會主要制度必須確保所有公民都能享有自由體系所保障的各種基本自由。必須澄清的是，這個原則沒有涵蓋所有人權和自由，只包括：思想自由和良心自由、各種政治自由(例如投票和擔任公職的權利、政治言論的自由)和結社自由、由人的自由和完整性(integrity)所規定的各種自由、法治(rule of law)所涵蓋的各種權利和自由，例如不受任意逮捕與扣押。⁹²但要注意，在「基本自由具優先性」這個主張裡，具優先性的是「各種基本自由的充分適當體系」，而不是任何特定的基本自由。因為不同人的同一種基本自由或不同自由之間可能發生衝突，所以必須對各項基本自由做適當的調整或規範，以使得它們能結合成一個融貫的體系。例如，在公共論壇裡做討論必須受到發言程序和秩序規則的規範，否則言論自由就會喪失它的作用。⁹³

正義的第二原則之基本論證，就是傳承自由主義思想的社會契約基礎。第一個條件稱為「公平的機會平等原則」(the principle of equality of opportunity)；第二個條件稱為「差異原則」(the difference principle)。羅氏藉差異原則說明如何維繫一個公正的社會，他認為在這樣的社會中，財富擁有的方式可以存在差別，有人富裕、有人貧窮，但卻不妨礙它是個公正的社會，只要財富的差距能讓最貧困的人獲得最大利益，這樣的社會即合乎正義。換言之，使社會中處境最弱勢的成員獲得最大利益，例如收入、財富與自尊基礎最少的人，盡可能使他們獲得相對較多的資源。由此可知，在羅氏眼中，符合社會大多數利益並非正義(功利主義觀點)，反而能保障社會上弱勢族群或少數人利益才是正義(差異原則)。本文認為，少數族群沒有保障就會更加無助，且跟大多數人就會形成強烈對比；即如果沒有保障弱勢，那彼此間差距只會越來越大。

關於正義第二原則在社會中的應用，羅氏認為在於一個社會與經濟制度的設計，

⁹¹ Rawls, J. (1971), *op. cit.*, pp. 61&151-152;

Rawls, J. (1999), *op. cit.*, pp. 310-324.

⁹² *Ibid.*, pp. 291;

Rawls, J. (1971), *op. cit.*, pp. 61;

⁹³ *Ibid.*, pp. 203;

Rawls, J. (1999), *op. cit.*, pp. 295-296.

以補償弱勢者為原則，並同時達成兩個目的：一是保障社會成員的機會公平原則，而政府的角色在於保證教育的平等機會，如補貼私立學校、提升偏鄉教育師資培訓；二是保障社會的最低收入，以低收入戶家庭與傷殘就業補助，或透過累進稅率進行財富再分配等，以實現分配正義與差異原則。是故，差異原則是一種實質平等的體現，即使整體福祉下降，只要使最差階級有利，就是一種符合正義的分配結果。

在倫理學理論中，正義的概念一直受到社會科學家的重視。儘管羅氏在 1971 年並未關注氣候問題，但本文嘗試使用他的理論來進一步探討：若考慮兩種人口群體分別是富裕的城市多數人口，他們燃燒大量化石燃料，以及自給自足的農村少數人口，後者如果面對氣候變化，則很有可能無法獲得和城市人口相同乾淨的食物和水。假設農村少數民族在全球平均碳排放增長所佔份額不大；用羅氏的話來說，他們可說是「最差階級」即最弱勢群體。在羅氏勾勒的美好的正義社會概念中，只有當優勢者他們最大化最弱勢群體的福利時，才可以證明其生活水平是合理的，例如透過經濟援助措施。

94

三、 涉及域內社會不平等的討論

對羅氏來說，由各個不同社會、民族與國家形成的國際社會，他不稱之為國際社會，而稱為「諸民族之社會」(the Society of Peoples)。在論諸民族的分配正義以前，要先論為何需要關切域內社會中之不平等，進而思考如何將此延伸應用在諸民族之社會。首先，降低域內社會內部不平等的第一個理由是：紓解貧民的痛苦和艱難。不過羅氏指出，這並不是讓所有人在財富上平等，最重要的是讓最貧窮的人有充分的資源，讓他們能有效地運用各種自由，過著合理而滿足的生活。一旦此種情況存在，就沒有進一步縮小貧富差距的必要。同樣的，在諸民族之社會基本結構中，援助義務一旦被滿足，即所有民族都擁有各自有效的自由主義式政府或正派政府，就沒有理由再去拉近不同民族彼此平均財富之間的差距了。⁹⁵而這在國際環境政治中指的意思是，一旦

⁹⁴ Barker, T. & Scricciu, S. (2008), *op. cit.*, pp. 317-324.

⁹⁵ Rawls, J. (1999), *op. cit.*, pp. 113-114.

受援國擁有減緩或調適氣候變遷之能力，就代表援助國義務已階段性完成，不必再永無止盡給予援助。

其次，拉近域內社會貧富差距的第二個理由是，這種差距往往會使得某些公民被貼上標籤，遭受次等公民的待遇，而此情況往往是不正義的。因為這樣的行為可能傷及他們自尊(self-esteem)，造成不正義的傷害。沒有人想要被貼標籤、被排擠或被邊緣化，因此在一個自由主義或正派社會應抗拒這樣的行為，羅氏建議應尊重與包容社會各階層。同樣的，要是一個國家公民因另一個國家公民比較有錢、資源豐富且技術進步，就感到自己矮人家一截，這也會對諸民族之社會的基本結構(basic structure)造成不正義的傷害。⁹⁶

對諸民族之間之不平等進行討論的第三個理由在於，「公平正義」在諸民族之社會的基本結構的政治過程中扮演重要的角色。就域內情況來說，一旦談到「公平的機會平等」，指的不只是形式上的法律平等，更是每一位公民無論甚麼背景或出身，只要有同樣的才能和嘗試的意志，都應享有同樣機會取得有利的社會地位，此則呼應正義第二原則的第一項條件。要達到這種公平的機會平等，羅氏表示可以採取以下政策：保障所有人公平的受教機會，同時消除不公正的差別待遇。⁹⁷從上述三點可知，羅爾斯對正義社會所想像之面貌。而此在氣候課題上即各國都有尊嚴的滿足基本生存權利，一旦不幸地任何危機來臨時，均有資源與能力從容面對。

在當代政治社群中，社會基本制度維繫著人與人之間的關係。由於資源有限、慾望無窮，人類社會存在既競爭又合作的關係。在資源稀缺的情形下，如何使既得的資源發揮使用的效率，達成公平、合理的原則，就必須注意資源有效分配的問題。至於如何分配才能達成公平，往往是決定一個社群是否穩定的因素。⁹⁸正義原則的基本出發點幾乎是將保障貧困者、弱勢者與失利者的權益當作正義社會的先決條件。相反地，完全自由競爭市場講求的是「效率」(efficiency)，而非「需求」(need)，但價格本身符合公平正義，雖然有時會發生市場失靈的情況，如壟斷、資訊匱乏或外部效果，但政

⁹⁶ Rawls, J. (1999), *op. cit.*, pp. 114.

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 115.

⁹⁸ Rawls, J. (1971), *op. cit.*, pp. 60.

府就扮演保障社會最低限度生存的角色。對此羅氏認為，除關注效率也應看待「需求」，社會資源的分配應符合差異原則，即對最差階級有利，唯有對最差階級有利，即對每個人都有利，這才體現正義。⁹⁹

最差階級在氣候議題上，乃指小島嶼國家聯盟(Alliance of Small Island States, AOSIS)、雨林國家聯盟(Coalition for Rainforest Nations, CRN)，以及最低度開發國家等對象。這從《巴黎協定》第十一條：「本協議下的能力建構應當加強開發中締約方，特別是能力最弱的國家，譬如低度開發國家，以及對氣候變遷不利影響那些特別脆弱的國家，例如小島嶼國家，以便採取有效的氣候變遷行動。」的內容也同理可證。

四、論諸民族之間的分配正義

在前述國際氣候治理所面臨之困境可以看到，有些國家認為自身受害而成為犧牲對象，卻沒有得到應有之補償與照顧。為了規範諸民族之間的不平等，並防止不平等過渡氾濫，學者 Charles Beitz 提出所謂的「資源再分配原則」(the resource redistribution principle)以及「全球性分配原則」(global distribution principle)。兩者區別在於，前者是每個國家都仰賴於自給自足生產的貨物和服務，沒有進行任何貿易。在此情況下，有些地區天生物產豐饒，能將資源做最好運用，從而蓬勃發展，但有些社會則沒那麼幸運，因為資源貧瘠，儘管付出再多努力，所獲得的都可能是微薄的幸福而已。此原則並未充分說明該如何把資源再分配給資源貧瘠國家，只著重於強調此先天不平等現象。後者是指國際貿易分工的全球合作現況，生產不再是自給自足，而是國與國之間的貿易和勞務的流動。但此原則也只表明，應把擁有較多資源所獲得的利益再分配給資源貧瘠的民族。然而，羅氏認為，一個國家的進展如何，關鍵因素還是在於它的政治文化，在於其成員是否具有「政治德性」與「公民素養」，而不是資源的多寡，即 Beitz 強調的是「物質面向」，而羅氏強調的是「精神面向」。¹⁰⁰

羅氏認為，自然資源在分配上的隨意性，並非造成一國政治文化與公民的道德素養的直接因素，所以他認為不需要討論資源再分配原則，而是需討論如何確保一個社

⁹⁹ Ibid., pp. 98.

¹⁰⁰ Rawls, J. (1999), *op. cit.*, pp. 116.

會的政治自主性(political autonomy)。如果一項適用於萬民法之上的全球性的分配正義之原則(a global principle of distributive justice)，也是為了應用在極度不正義、貧病交迫，以及無法保障人民基本生存權利的社會。他提出一個例子佐證自身之想法：兩個自由主義或正派的社會，有相同的財富水準，相同的人口規模。第一個社會決定發展工業化，提升自身經濟發展與人民福祉。第二個社會則沒有這種打算，他們滿足現狀，寧願擁有一個比較田園悠閒式的社會，並肯認自身社會價值。幾十年後，第一個社會的財富是後者的兩倍。羅氏假設，這兩社會都是自由主義或正派的社會，他們的民族是自由，而且有能力做出決定，並對自己決定負責。這時，有必要遵循資源再分配原則或全球性分配原則，而強迫第一個國家須資助第二個國家嗎？對此，羅氏認為，第一個國家並無援助義務。但學者 Beitz 就認為需要。¹⁰¹

所以在此邏輯推演下，有關氣候議題方面，筆者推斷，羅氏認為那些需要被重新分配資源的對象，是那些沒有基本生存權利，無法自主決定，以及無法為自己行為負責的對象，例如小島嶼國家、低度開發國家，甚至是工業化國家裡的婦女、原住民、窮人等。另一方面，一旦上述對象擁有基本生存權利，可以自主決定，能為自己行為負責時，就學者Beitz而言，仍會基於資源再分配原則援助上述對象。基此，可以發現學者Beitz目的是弭平階級之間的不平等，他不看實質，只看表面的財富不均。但事實上《萬民法》主張，不平等未必一律都是不正義的，因為社會上的不平等現象不可避免。一旦上述對象擁有基本生存權利，可以自主決定，能為自己行為負責，擁有公民素養與政治德性時，就不會是羅氏眼中需要援助的對象。因為他們根本不需透過資源再分配，也能維持他們基本生存。¹⁰²

由此可知，《萬民法》針對一個正義社會所勾勒出的圖像必須滿足以下四個條件：第一、社會上的每一個人人都擁有基本的生存權利；第二、可自由決定自身行為；第三、能為自己行為負責，最後則是在這社會內的每個人都能各司其職，發揮潛能。滿足四個條件後，就滿足《萬民法》所定義一個正義社會的樣態。一旦達成此終極目標，就維持

¹⁰¹ Ibid., pp. 117-118.

¹⁰² 整段取自羅爾斯《萬民法》第 16 條中有關分配正義的概念。

整個穩定且正義的現狀，毋須欲求不滿要求過多的資源或過多的物質慾望；更毋須再設定更高標準，因為標準之上就沒有標準。¹⁰³

值得注意的是，針對前述第二章第一節有關氣候變遷導致不成比例的影響，以及第二節有關氣候變遷和人權息息相關的內容，如果以羅氏理論回應，筆者認為，北方工業大國可能會認為，之所以會導致目前南北結構不平等現象，是由於南方國家在過去歷史進程中，決定不採行工業化之決定，才造成如今經濟發展懸殊的情況。如果一味指責北方工業大國對於南方國家的環境破壞、濫墾濫伐、大量碳排放所造成溫室效應等行為會有失公允。因為在北方國家眼裡，現今南北不平等或貧富差距的現象類似一種南方國家自作自受的結果。

五、 援助義務與指導方針

羅氏在《萬民法》將世界分成五種類型的域內社會：第一類是自由主義式的民族(liberal peoples)，第二類是正派的民族(decent peoples)，羅氏將此兩類統稱為「良序的民族」(well-ordered peoples)。良序社會係指面臨重大危機或重大衝突時，它的成員不論有多大權力，仍會堅持以憲政民主體制內的方式來處理，並有一套「正義觀」作為解決憲政核心爭議和分配問題的共同基礎。自由主義式的民族擁有一個符合他們根本利益的合理公正、立憲民主制度與政府，以及人民擁有同理心與道德本性。正派民族則是一個非自由主義式的社會，只要其基本體制符合某些明定的政治正當與正義之條件，能引領人民尊崇諸民族之社會所需的一套合理公正的法律，自由主義式社會依然還是會寬容並接受它。

此外，還有第三類法外國家(outlaw states)，係指以國家利益為目的並且拒絕接受《萬民法》，以及第四類受不幸條件所牽累的社會(societies burdened by unfavorable conditions)，又名「受牽累的社會」，在氣候議題方面，可理解為小島嶼國家聯盟、雨林國家聯盟，以及低度開發國家等。最後，則是第五類，仁慈的絕對主義(benevolent

¹⁰³ Rawls, J. (1999), *op. cit.*, pp. 119.

absolutisms)社會：他們尊崇大多數的人權，不過因為拒絕讓社會中的成員在政治決策當中扮演有意義的角色，所以是非良序的社會。¹⁰⁴

根據《萬民法》，良序社會長期目標是把「受牽累的社會」帶進「良序的諸民族之社會」。前者雖然無意擴張領土或向外侵略，但畢竟缺乏政治傳統和文化傳統，甚至也欠缺成為良序社會所需的物質資源和技術資訊，故良序民族有義務援助受牽累的社會。羅氏指出，諸社會之間的財富水準和福利水準可能有所差異，而調整那些水準不是援助義務的目標，因為受牽累的社會未必都很貧窮，就如同良序社會未必都很富有。只要政治傳統、法律、財產和階級結構，以及背後的宗教和道德信仰及文化能夠維繫一個自由主義或正派的社會，即使天然資源稀少，財富寥寥可數，仍是良序社會。

¹⁰⁵根據《萬民法》所述，援助義務包含以下三項指導方針：

援助義務的第一項指導方針：對建立正義的體制來說，巨大的財富並不是必須要件。雖然金錢通常是最基本的，但光靠分配資金以矯正政治不公和社會不義是不夠的。援助財務要多少，取決於一個社會特殊的歷史及其正義觀。一般而言，良序民族彼此之間的財富並不在同一個水準上。援助目的是為了實現並維持正義的體制，而不僅僅是為了增加社會的財富平均水準，或為任何一個社會的特定階級增加其財富，更不可能說無限極大化資本。¹⁰⁶

援助義務的第二項指導方針：絕不能輕忽受牽累社會的政治文化，同時也要懂得不可能有任何秘訣與特效藥可使良序的民族幫助受牽累的社會改變其政治文化和社會文化。砸錢通常只會討人厭，使用武力又被《萬民法》排除在外。羅氏相信，一個民族的致富原因在於他們的政治文化，以及支撐其政治社會體制之基本結構的宗教、哲學與道德傳統，同時也在於該民族成員的勤奮與合作能力，而這一切都有賴於政治德性(political virtues)的支持。他堅信一旦經過合理的組織與管理，世界上幾乎沒有一個社會的資源會貧瘠到無法成為良序的社會。¹⁰⁷

¹⁰⁴ Ibid., pp. 63.

¹⁰⁵ Ibid., pp. 106-107.

¹⁰⁶ Ibid., pp. 107.

¹⁰⁷ Ibid., pp. 108.

援助義務的第三項指導方針：援助任務目的是幫助受牽累的社會，讓他們有能力合理且理性地處理自身事務，最終成為良序的諸民族社會成員。這明確界定了援助的「標的」。當此目標完成以後，即使成為良序社會上相對貧困之社會，也已不需進一步援助。因此，提供援助之良序社會不能擺出家父長制的姿態，反而應更謹慎小心，不能違背援助的最終目的：讓原本受牽累的社會獲得自由和平等。¹⁰⁸

將上述邏輯套用在國際環境政治會發現，擁有政治文化傳統之良序社會泛指那些工業化國家，缺乏物質資源和技術資訊的「受牽累社會」泛指遭受氣候變化衝擊而難以適應的非工業化國家。根據《萬民法》所述，前者有援助後者的義務，目標是將非工業化國家轉變成不再被氣候威脅的良序社會。從羅氏上述援助指導方針推論，一旦經過縝密設計所實現氣候正義的援助制度，就離他們達成適應氣候變化韌性的目標越來越近。

再者，自由主義式的民族有三個基本特徵：首先，在制度方面，它有合理、正義的憲政民主政府，能保障其憲法規定的各種基本利益。其次，在文化方面，它的成員是由「共同的同理心」(common sympathies) 所結合起來的。這樣的道德情感使得人們願意彼此合作，想要生活在同一個政府的治理下。最後一個特徵是，它擁有合理和理性的道德本性，對於一種政治道德的觀念和正義觀擁有堅定的歸屬感，願意對其他民族提出並尊重公平的合作條件。《正義論》探討的良序憲政民主社會，就屬自由主義式的民族。該社會沒有侵略其他民族的目標，而是透過外交、貿易等和平方式來達成其正當目的。它的法律體系確保所有社會成員享有人權，承擔道德義務和責任。並且，掌管法律體系的法官和公職人員真誠、合理地相信，各種法律確實是受奠基於共同價值的正義觀所指導。¹⁰⁹

《萬民法》指出，鼓勵人們遵守援助義務的支持力量，是否是因為在諸民族彼此之間具有某種程度的親近性(affinity)，即某種社會的「凝聚力」和「親近感」使然？且這種親近性是難以在一個語言、宗教和文化上各自分立的自由主義式諸民族之社會

¹⁰⁸ Ibid., pp. 111.

¹⁰⁹ Ibid., pp. 23-25&63-67.

產生，更不用說所有良序民族所構成之社會。在單一個域內社會中，成員們共享一個中央政府和政治文化，域內社會的政治和社會體制是他們日常生活的一部分，而對政治概念的道德性學習在這樣的脈絡中也最習以為常。但如果是不同社會之間的成員呢？《萬民法》假設，推動此目標的是每個人的自我利益，當諸民族間找到合作的基礎以解決不同社會之間的各種政治衝突和問題，他們可能會相互關懷、相互合作，彼此親近性也越加強烈。親近性的互動關係並非一成不變，只要諸民族能從他們所發展出來的體制一起合作，經年累月地，這樣的關係將會不斷被強化。因此，他們就不再是只為自我利益所驅動，而是憑著對彼此生活方式和文化的相互關懷，也願意為彼此而多加付出，甚或犧牲。¹¹⁰羅氏指出，正義所保障的權利，不能因黑箱的政治交易或單一的社會利益算計而屈服，這種相互關懷是他們經過一段長時間的共同經驗和成果豐碩的合作行為所形成的結果。¹¹¹

六、 歷史責任論與公平原則

從十九世紀工業革命以降，由於歐洲和美國等西方國家一直大量使用化石燃料，所以這一百多年以來空氣中的二氧化碳其來有自，而且這些國家的財富和發展水平普遍較高，這表明他們從化石燃料的開發中獲益良多。就連現在中國大陸、印度、巴西等一些新興經濟體的溫室氣體排放量也正在迅速上升，使得這些國家躋身最大溫室氣體排放國。全球各地的人、動物、植物都已感受到氣候正在變化，然而氣候變化的影響並不是均勻分佈，最貧窮國家和當中最脆弱的人民，特別是那些經濟上特別依賴農業的國家，儘管他們對氣候變化的貢獻最小，但依然受到最嚴重的影響。再加上國家之間內部發展不平衡，經濟和社會發展在時間和空間上的不平衡，導致不同地方的人有不平等的發展機會。正是這種不公平現象導致若干非政府組織和開發中國家呼籲分配正義的概念。分配正義是對分配結果是否符合正義之評估，探討的是富有資源的對

¹¹⁰ 此概念類似於國際關係理論之自由主義。國際關係理論中的自由主義相信人類善良本性、擁護個人自治權，主張放寬及免除政權對個人的控制；拒絕權力政治是國際關係的唯一可能結果，鼓勵各國之間更多合作以減少衝突，是一個強調互惠互利和國際合作的學派。

¹¹¹ Rawls, J. (1999), *op. cit.*, pp. 3-4&112-113.

象其分配機制是否符合歷史責任論和公平原則。¹¹²

(一) 歷史責任論

歷史責任論指的是基於過去工業化國家大量使用化石燃料，排放二氧化碳的事實，考慮目前究竟應按照人均排碳權還是總量管制去分配各國排碳總量的比率。它強調的是追究已開發國家歷史碳排責任，要求其應負起領導減碳的義務；同時基於污染者付費原則(Polluter Pays Principle, PPP)，確定造成污染和分配責任的各方，他們負責支付應對氣候變化的費用，此原則基於廣泛認同的思想，即對他人造成傷害的人應在道義上負責補救這種傷害，此為思考氣候變化倫理的最直觀的方式。對此，已開發國家在歷史責任之基礎下應補償開發中或低度開發國家。¹¹³ 然而，就算基於過去已開發國家自工業革命起大量的碳排放和殖民歷史的背景，而要求當前已開發國家必須承擔首要減緩責任，但這暗示已開發國家必須負擔巨額賠償，包括應對開發中國家，特別是那些最脆弱人群的損失和損害。「損失」(loss)係指遭受氣候影響而無法恢復的結果，例如海平面上升造成沿海基礎設施全部破壞、因氣候災害引起的流離失所；「損害」(damage)係指可恢復的負面影響，例如暴風雨對沿海紅樹林造成的損害。¹¹⁴

2013年在波蘭華沙會議嘗試制度化建立「華沙國際機制」(WIM)負責處理開發中國家面對氣候變遷的負面衝擊時所受的損失與損害議題，包含建立全面氣候風險管理的方法。WIM致力於加強締約方面臨災害管理策略的相關知識，並推動締約國之間密切經驗交流，同時要求已開發國家提供開發中國家技術、財務與能力建構的援助。然而，目前國際社會除了就損失和損害的定義無法共識之外，由於造成損失與損害的始作俑者難以歸責，因果關係面臨侷限性，因而使談判陷入僵局，尤其美國特別譴責

¹¹² Mary Robinson Foundation. (2011). "The Geography of Climate Justice," *The Royal Irish Academy*, available from: www.ria.ie/climatejustice.aspx;

Vermunt, R. & Törnblom, K. (2015). "Introduction: Distributive and procedural justice," *Social Justice Research*, 9(4), pp. 305-306.

¹¹³ 閻亢宗(2016),「全球氣候正義—氣候變遷問題的過去、現在與未來」, *康大學報*, 第六卷, 頁 107-110 ; Friman, M. (2013). "Historical responsibility: Assessing the past in international climate Negotiations," *Linköping University, Department of Thematic Studies in Arts and Science*, pp. 1-71;

Khan, M., et al. (2019), *op. cit.*, pp. 1-19;

Weijers, W., et al. (2010). "Sharing the responsibility of dealing with climate change: Interpreting the principle of common but differentiated responsibilities," *chapter 8 in Public Policy: Why ethics matters*, pp. 141-158.

¹¹⁴ Maxine Burkett, "Loss and Damage," *Climate Law*, 4, pp. 119&126-127.

WIM，此議題對它來說是禁忌。而且姑且不論負責對象為何，單從損害已造成的結果來看，一旦面臨「非經濟性的損失與損害」時，如精神創傷、下一代的健康、傳統文化與語言的消逝、滅村，甚至更嚴重地滅國，又該如何計算與處理？這在短期內無法取得各國共識。再加上人們普遍認為，此種影響將超出減緩與調適所能解決的範圍，也超出其他相關聯合國氣候主責機構的能力範圍。就目前機構如調適委員會或綠色氣候基金均無足夠授權，也未有足夠資源來擴大任務範圍。¹¹⁵

出於以上原因，若開發中國家基於歷史責任論一味要求面對氣候變遷的負面衝擊時所受的損失與損害的補償，將會產生更多額外問題，包含補償對象的選擇、援助資金的多寡、以及已開發國家如何確保其資源確切是轉移給遭受氣候不公平待遇的最脆弱人群，都是在面對氣候變遷帶來衝擊時，既有法律規範該如何調整以成為國際氣候建制的核心。

(二) 公平原則

在 1992 年各國開始簽署《聯合國氣候變化綱要公約》(UNFCCC；簡稱《公約》)時正式成文化。此《公約》於 1994 年正式生效，為全球氣候變遷治理建立規範框架。《公約》中第三條第一項提及公平原則(principle of fairness)如下所述：「締約方應在『公平』的基礎上根據共同但有區別的責任和各自的能力，為人類今後世代保護氣候系統。因此，已開發國家締約方應帶頭應對氣候變化及其不利影響。」接續同條第二項提及：「應當充分考慮到開發中國家締約方尤其是特別易受氣候變化不利影響的那些開發中國家締約方的具體需要和特殊情況，也應當充分考慮到那些按本公約必須承擔不成比例或不正常負擔的締約方特別是開發中國家締約方的具體需要和特殊情況。」¹¹⁶

《公約》明確規定，公平和共同但有區別的責任必須以兩種互補的方式為國際氣

¹¹⁵ Ibid., pp. 121-123&128-129.

Duyck, S. (2015), *op. cit.*, pp. 9-11.

¹¹⁶ 葉俊榮(2015)，〈氣候變遷的全球治理〉，收錄於葉俊榮主編《氣候變遷治理與法律》(台北：台大出版中心)，頁 44；

Mahadeva, L. (2014). "The Oxford Approach – Operationalizing the UNFCCC Principle of Respective Capabilities," *European Capacity Building Initiative*, available from: www.eurocapacity.org;

Sands, P. & Peel, J. (2012). "Principles of international environmental law," *Cambridge University Press*;

UNFCCC. (1992). "United Nations framework convention on climate change," available from: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf.

候制度提供依據。首先，他們共同指出，儘管所有國家都必須執行減少排放的政策，但不應期望所有各方都達到相同的減排水平。其次，它們暗示著歷史排放較高或獲得更多技術和服務國家的財政資源應支持其他國家履行義務。由此可知，公平原則的意涵與「共同但有區別之責任原則」(Common But Differentiated Responsibilities, CBDR)相輔相成。CBDR 最早出現在 1972 年聯合國人類環境會議所通過《人類環境宣言》，它成為國際氣候規範的一部分，是在 1992 年《公約》通過後成文化。CBDR 要求三個要素：共同責任、區別責任、國家的不同能力。「共同責任」是指所有國家對環境保護的集體責任，需共享資源與利益，以及遵守共同法律。另外，根據各國能力，國家可劃分為已開發、開發中和低度開發等類別，而此和 CBDR 之「區別」內涵有關。「區別」指的是各國根據從 1990 年起的碳排放量和國內所擁有的資源與技術，綜合去衡量所應負擔的責任。「區別責任」是指每個國家需履行的責任比例不同，也就是各國間的責任應有合理的差別待遇，如同羅氏差異原則的概念。「不同能力」則是考慮到一國他們的經濟條件、社會結構等而能應對氣候變遷調適與減緩的潛力。¹¹⁷

《公約》提到所有締約方應考慮到公平原則和 CBDR，按照《公約》採取行動，包括提供資金、保險和技術轉移等行動，以滿足開發中國家締約方因氣候之不利影響，特別是對下列各類國家：小島嶼國家、低窪沿海國家、有乾旱和易發生森林退化的國家、易遭受自然災害的國家、易發生旱災和沙漠化的國家、遭受空氣嚴重污染的國家、有脆弱生態系統的國家、其經濟高度依賴礦物燃料或相關能源密集產品生產、加工和出口帶來收入的國家、內陸國或過境國等。¹¹⁸

這些國家和羅氏認為那些需要被重新分配資源的對象，即那些沒有基本生存權利，無法自主決定，以及無法為自己行為負責的對象有異曲同工之妙。本文認為，公平原則和 CBDR 在解釋上相對彈性，擁有依照各自需求進一步詮釋的空間，目的是依照各

¹¹⁷ Duyck, S. (2015), *op. cit.*, pp. 3-45;
Mahadeva, L. (2014), *op. cit.*;
Sands, P. & Peel, J. (2012), *op. cit.*;
UNFCCC. (1992), *op. cit.*

¹¹⁸ UNFCCC. (1998). "Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change," available from: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>.

國發展情況而追求實質平等的差別責任，期望能使多數國家願意實質承擔共同責任。

第二節 程序正義

在許多權威機構的正當性與合法性受到質疑的時代，有必要了解公眾的想法使國際社會建立更好、更公正的權威體系。重要的是，發展正義研究不僅應認真對待分配正義，也要同等重視程序正義，接下來筆者會先探討在國際環境治理面臨之困境，再討論如何用程序正義來回應目前所面臨的挑戰。¹¹⁹

一、 國際環境治理面臨之困境

(一) 南北結構的不平等

一國內部有關環境政策的決定在很大程度上取決於誰擁有權力與利益，該在哪裡興建廢棄物處理廠、垃圾掩埋場或水壩最後都是掌權者拍板定案。同樣地，一國的環境標準不純粹基於客觀科學研究，而是反映整個社會的偏好和權力傾斜程度。科學與道德是支撐環境議題的兩大支柱，其中，科學家自認為可以為地球把脈，明確知道地球運行的規律，也能找出一個最適合人類居住的溫度，但其實這些看似客觀的科學研究其實隱藏許多價值在其中，因為政治團體或決策者一方面會花錢僱用科學家，提出符合他們價值觀的報告，不知情者易認為是某種「權威」研究。另一方面，他們也會想盡辦法從科學研究中找出符合自身所需的證據，從南北方國家對氣候議題產生巨大認知差異，就可略知一二。雖然雙方都說自己是基於科學證據提出客觀事實，但實質上都是以科學之名，行推銷自己信仰的價值之需。¹²⁰

價值判斷在全球氣候問題的應用，主要以「義務論」和「目的論」兩大典範呈現。前者以道德、權利導向為基礎，當權利遭受侵害時，受害者有權要求賠償，或將損害回復原狀，其主張手段決定結果的正當性(means justify the ends)。後者以結果為論述基礎，顧名思義即以目的、效益極大化為目標，強調政策的好壞應以是否達成目的作為最終判斷的依據。也就是說，結果決定政策的正當性(ends justify the means)，目的

¹¹⁹ Durkin, A. (2016). "The Development of a Preference for Procedural Justice," *Yale University*, pp. 24.

¹²⁰ 黃之棟、黃瑞祺(2010)，「全球暖化與氣候正義：一項科技與社會的分析—環境正義面面觀之二」，*鄱陽湖學刊*，第五期，頁 27-39。

之達成優於權利的實踐。值此，可看出不管是目的論還是義務論均涉及價值的選擇，無優勝劣敗之分。然而，對於程序正義而言，義務論所代表的手段決定結果的正當性才符合程序正義所欲強調的要點。

哲學家很早就意識到一個結果的公平性和程序的正當性是緊密聯繫的。亞里斯多德(Aristotle)區分實質正義(substantive justice)和程序正義，並指出正義的一個重要面向與議價過程的公平性有關，同樣地，羅氏的《正義即公平》(Justice as Fairness)一書中建立討價還價的條件，旨在消除合作者之間權力不對稱的影響。儘管西方民主國家公認利益攸關者參與環境治理的重要性，但事實是北方國家比南方國家擁有更多政治、經濟、科學的優勢，因此北方國家試圖將全球環境機構轉變為其開發和統治的工具，導致受氣候嚴重影響的南方國家在決策過程幾乎沒有發言權甚至是平等參與的權利，結果這些全球環境機構和政策幾乎都沒有反映出那些首當其衝之大多數南方國家人民的想法。¹²¹

南方國家在國際環境談判場合時常遭受挫折與限制而被排除在外，學者 Okereke 於 2011 年提出以下原因：首先，由於交通和住宿費高昂，許多南方國家難以參加位於北美和歐洲等地區的重要會議。過去美國、加拿大、澳洲、英國等其他富裕國家會贊助自己國家數十名代表參加《公約》每年舉辦的締約方大會，對比非洲國家通常只能派一至兩名。其次，南方國家的代表人數嚴重不足，以至於無法每場委員會、談判小組和分組討論會議都參加到，故而難以付出具體貢獻，更不用說影響政策。第三，當今許多環境談判涉及複雜的科學技術與細節，這意味著即使南方國家代表在會議室裡，也有很大可能無法參與和主持討論所需的核心知識。同時，談判環境公約與規範不僅要求技術，還包括其他技能例如法律、經濟和外交談判的專業知識。而南方國家大多無力負擔大量的這類專業人員，甚至參加者也幾乎沒有時間消化相關資訊並權衡本國的利弊得失，導致其難以在短時間內就決定到底要接受還是拒絕草案。除以上幾點外，最後是已開發與開發中國家彼此存在巨大的語言和文化差異。畢竟國際會議談判場合不僅僅是參加和發言，還涉及大量的非政府和政府之間的緊密協商，起草和傳

¹²¹ Okereke, C. (2011), *op. cit.*, pp. 117-135.

播非正式等後台政治(back room politics)，而這些原因可能阻礙南方國家代表施力。¹²²

由此可知，長期以來，氣候談判一直由世界上已開發國家主導。礙於已開發國家和開發中國家在氣候議題的立場與認知差距過大，要在當中取交集，實在是件難事。從雙方辯論過程中可以發現，這是在經貿場域外另一個南北衝突的正面交鋒。在經貿、安全議題上各國是有多多少能力和權力就有多大影響力，但氣候議題講求的是大家平等參與。因此，已開發國家必須賦予開發中國家同等發言權，甚至增加開發中國家在國際氣候組織的代表權，國際氣候合作才有順利施行的可能。¹²³

日前參加國際環境會議的非政府組織和非國家行為者的數量不斷增加，他們致力於在國際政治舞台上呼籲各國領導者重視程序正義，但決策仍繼續掌握在只顧實現自身利益的強大國家和少數菁英中。儘管如此，倘若要全球環境成本分配和收益符合程序正義，就必須做到民主參與，也就是各方在決定政策、目標、手段時擁有同等發言權，更確切的說，沒有人可以被遺忘(leave no one behind)，只要是受政策影響的人都需有發聲的權利。¹²⁴

(二) 援助國和受援國之間的資訊不對稱問題

若以氣候援助為例，在援助的委託與代理人間，雖然過程尚包含其他參與者如非政府組織、公民社會、地方政府的參與。但若化約為援助國和受援國，那援助國同時也是委託者(principal)，即給予資金與技術的援助者；受援國則是代理人(agent)，也就是負責接收財源並執行計畫者。雙方的關鍵不同在於，無論計畫最後會成功或失敗，援助國都無法直接觀察受援國的行為，它只能觀察到計畫的結果。所以受援國有很大可能會試圖依循自己目標行事，而這些目標可能與援助國的目標不一致。學術上稱之為「委託代理人困境」(principal-agent problem)，也就是當受援國出於自身利益行事，

¹²² Ibid., pp. 117-135;

UNDP. (2017). "Rising Tides, Rising Capacities-Supporting a Sustainable Future For Small Island Developing States," pp. 1-23, available from: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/rising-tides-rising-capacity-supporting-a-sustainable-future-for.html>.

¹²³ Ibid., pp. 1-23.

¹²⁴ Mary Robinson Foundation. (2011), *op. cit.*

且該動機與援助國動機不一致，而當援助國無法直接觀察受援國行為時，即出現這種困境。¹²⁵

委託代理問題的癥結即援助國很難有能力與時間直接在當地觀察受援國在計畫投入的努力程度，以分配給它相應的資金。更重要的是，受援國的動機與行為無法單從觀察結果中推論得知，這樣雙方之間就出現巨大的訊息不對稱性。而且援助國往往希望受援國能在計畫上付出很大的努力，因為這才會增加計畫成功的可能性。但另一方面，若受援國最大程度地發揮自己能力後失敗，援助國將很可能收回援助。故在談判過程中，除了使受援國足夠感興趣接受契約約束，契約還應使受援國當地社區與人民願意付出足夠高的努力。¹²⁶

(三) 數據不便取得的制度碎裂化問題

隨著開發中國家對氣候援助需求增加，進而衍伸出更加分散及碎裂化的財務機制，像中國大陸將資金投入成立的氣候變遷南南合作基金(South-South Cooperation Fund on Climate Change)而非對《公約》進程中的綠色氣候基金(Green Climate Fund, GCF)做出貢獻。根據2009年哥本哈根協議(Copenhagen Accord)，氣候資金係指《公約》中已開發國家之締約方承諾在2010年至2012年期間提供近三百億美元，作為GCF的快速啟動資金(Fast-Start Finance)，並在2020年之前達到每年從公共或私人來源動員至少一千億美元長期資金的目標，用以支援開發中國家因應氣候變遷的衝擊。然而，不同基金和機制的相互重疊程度對於計畫有效性的影響仍有待商榷，如何避免無謂的競爭和資源重疊與浪費現象，就需進一步規劃共同集資的方式。在了解上述程序不正義的若干情形後，接下來從羅氏的正義理論進一步探討有何解套方法。¹²⁷

二、 原初狀態和無知之幕

程序正義的問題經常存在於現代社會，其所關心的是為了達到目的與結果所採取

¹²⁵ Chasek & Pamela, et, al. "Actors in the Environmental Arena," *Global Environmental Politics, Seventh Edition*, (Westview Press, Boulder: Colorado), pp. 51-104;

Basak, R. & Werf, E., V., D. (2019). "Accountability mechanisms in international climate change financing," *International Environmental Agreements*, 19, pp. 297-313.

¹²⁶ Ibid., pp. 297-313.

¹²⁷ Selin, H. (2016), op. cit., pp. 3-13.

的步驟。羅氏將其分為完美的、不完美的、純粹的程序正義等三種不同類型。完美的程序正義(perfect procedural justice)係指知道什麼樣的結果是公正的，同時又存在一套方法可以如期達到那個結果。例如人類知道，解決一個公共議題最好辦法就是取得所有有關參與者的共識，對所有人來說是最公正的，而完美程序正義指的是，遇到這樣的問題，同時存在一套方法如審議式民主來達到此結果。不完美程序正義(imperfect procedural justice)則是指對結果的判定也有獨立客觀的標準，惟無法設計一套有效的程序來保障結果的公正性。接續上一個例子即清楚知道解決問題最好辦法就是每個人的意見都達成一致，但在現實運作上往往難以找到一個有效程序來達成。¹²⁸

而純粹的程序正義(pure procedural justice)探討的是，雖然對結果的公正性沒有獨立客觀的標準，但它有一套公平的程序可以確保產生正義的結果。¹²⁹換言之，只要符合純粹程序正義的行為步驟，其產生的結果可被視為正義。而羅氏所提出的正義二原則正是透過「原初狀態」(original position)和「無知之幕」(veil of ignorance)在純粹程序正義的過程中所確立的。由於在這個狀態下不受個人天生、後天偶然有利或不利因素影響，也沒有人能夠偏私，如此能公平地制定契約，所以沒有人能夠設計出只滿足自身特別條件的原則。¹³⁰

原初立場指的是，不清楚自己在一環境中所身處的位置，並排除自利情況的假設，而單純對一件事應如何運作以實現公平正義。羅爾斯為獲得正義原則，以假設情境做一個虛擬契約(hypothetical contract)。契約論精神就是讓每一位立約者在公平的情境下立約，對羅氏而言，此公平的情境藉由「原初狀態」的設計而彰顯出來，它純粹是一個假設性的心智測驗(mental experiment)，目的在於建構一個每個人均認可的正義原則。它雖然是一個想像性的設計，但每個人均可以隨時進入，只要依循原初狀態所提供的有限知識推理思考，即可得到符合理性人同意並接受的正義原則。¹³¹

事實上，就算在原初狀態下的人仍處於不平等地位，為了確保所有立約者都處於相

¹²⁸ Rawls, J. (1971), *op. cit.*, pp. 86.

¹²⁹ *Ibid.*, pp. 84-86.

¹³⁰ *Ibid.*, pp. 12&21.

¹³¹ *Ibid.*, pp. 10.

同的情境，沒有人能針對自己的特殊性而選擇對自己有利的原則，羅氏因而設計了「無知之幕」，以消除人與人之間不平等意識。「無知之幕」係指每個人做選擇之前，都必須通過一個想像性屏幕。這個無形屏幕使立約者不知有關自己的特殊知識，包含知識能力、性向、興趣、個人階級、地位、自身經濟或政治狀態，或生存的社會可能達到的文明與生活水準等。無知之幕遮蔽這些影響選擇公平性之因素，人際之間的競爭與差異也隨之消失，故使立約者展現純然的理性與道德特質，而能共同選擇出一套最符合彼此利益，合乎公平、合理的正義原則。無知之幕的限制僅要求人們在考量有關正義或者會破壞公平性的因素下，來設想規範社會合作的原則。我們只需要按照列出的資訊限制來思考正義原則，就可以隨時進入原初立場。¹³²

從上述可知，這是一種反現實的假設。人們可能會問，既然是反現實的假設，那這麼做的原因是甚麼？本文認為，對原初立場所體現的描述，就是我們實際接受符合所謂正義的條件；或者說，如果我們不接受，那哲學辯論也會說服我們接受。直覺讓我們清楚地對道德與正義作最好立足點的解釋，因為人類需要從遠處，即置身事外的角色，觀察我們的目標。羅爾斯強調，原初立場不是真實發生過的歷史狀態，而是為了確立選擇正義原則的公平情境所做的理論假設。根據學者閻亢宗(2016)所述：「若將原初狀態應用於全球氣候問題，立約者不會知道自己身處於已開發國家或是開發中國家，在此情形下，每個人都會希望獲得平等的發展權利，弱勢者(開發中國家人民)也應獲得優勢者給與的補償及利益。」¹³³

值得一提的是，羅氏強調的不能犧牲少數的利益，但政府的做的決定有可能使所有人都滿意？國家本身難以使用無知之幕和原初立場來決定事情，因為個人可以決定是否使用自由意志來決定，但國家不全然等於個人，它可以是一個獨裁者、一個集合、一個團體，甚至是一個龐大的官僚體系。要在這樣情況下，要求他們自律並戴上無知之幕的屏障有一定的難度。所以一旦無法確保國家能透過原初立場或無知之幕決策，可想而知，國家所做的決策可能難以符合正義的結果。

¹³² Ibid., pp. 18.

¹³³ Ibid., pp. 12;

閻亢宗(2016)，前引文，頁 111。

正義兩原則作為《正義論》之核心，羅氏認為這不但是公民之間訂立契約的內容，同時也是社會中的行動準則。關於正義兩原則，羅氏認為第一原則「最大平等自由原則」優先於第二項原則，也就是「自由的優先性」(the priority liberty)為首要原則，差異原則從屬之。在第一原則未被滿足情況下，不能討論第二原則；對羅氏來說，個人的基本自由平等權不能因為社會總體效益而遭到限制或被剝奪，自由只可因為受到自由之故而受到限制，即自由植基於正義之上，符合自由才能體現正義。從程序的角度看正義兩原則，於其中可發現羅氏心目中所重視的優先順序。由於羅氏堅持最大平等自由原則(第一原則)應放在首要地位，所以就算差異原則關注的是最不利地位的人獲得最有利的改善，但在第一原則的基本前提下，不得破壞自由原則，亦即在改善最弱勢者的地位或處境過程時，不得妨礙他們的基本自由與人權，諸如不得利用暴力、流血革命、激進強迫之手段達成財產或社會資源重分配，此即羅氏程序正義原則(principle of procedural justice)的重要性。¹³⁴

談程序正義就會談到契約論，此與羅氏的公共證成(public justification)、哈伯瑪斯的公共理性(Habermas's public reason)、審議式民主(deliberative democracy)概念有關，均強調程序的透明、公開、正當性。人們會對許多社會制度和法律的正當性抱持不同看法，當正義原則應用在立法和司法階段時，必須找尋適當的方式來因應政治歧見。對此，羅氏提出「公共證成」的概念，它對當代自由主義理論和審議民主 (deliberative democracy) 思潮都產生了重大影響。值得一提的是，若將正義兩原則的概念套用於氣候議題，會產生究竟要使用「人均排放量」還是「累積排放量」作為減碳標準的問題，已開發國家和開發中國家僵持不下。然根據羅氏第一條正義原則推斷，本文認為不是以美國、日本等已開發國家之累積排放量為基礎，反而是以中國大陸、印度等開發中國家所提出的「人均排放量」為標準才符合。因為符合人均排放原則，可呼應羅氏的正義第一原則，即最大平等自由原則。

同時，在諸民族之社會基本結構的政治過程裡，公平(fairness)扮演一個很重要的角色。英文用語中，fairness 和 equity 有兩個共同特徵，指涉機構或政策結果公平性有

¹³⁴ Rawls, J. (1971), *op. cit.*, pp. 302.

關的實質性層面，又稱實質公平(substantive fairness or equity)，即差異原則；以及與相關決策和實施過程的公平性有關程序層面，又稱程序性公平(procedural fairness or equity)。在程序性公平方面，要求透明且可究責的(accountable)的方式，包含主要權利受影響的各方，如援助國和受援國的利益；以及是否通過真實、相互尊重和非強制的審議。程序正義概念的引入增進人類對整個分配過程正義評價的理解。分配過程包括分配的結果和過程本身，前者探討的是分配的結果是否符合正義，後者探討是過程即程序如何能否符合正義。¹³⁵ 對此，本文認為，不僅應分別考慮分配結果的公平和程序公平的調節作用，同時也需考慮整個分配過程的公平性，故社會和政治的認可與參與，以及透明化的談判過程是環境學者 Schlosberg(2012)和學者 Basak & Van der Werf(2019)探討有關氣候問題中涉及程序正義之面向。不同社會間之所以存在基本公平，是因為他們在無知之幕狀態下會想保持自己社會的獨立性，以及與其他民族之間的平等來往。各方會制定合作條款，彼此同意貿易的公平標準，以及某些相互援助的規範，做出或大或小的貢獻並按比例回報。萬一某個合作性條款產生不當的分配結果，就必須在諸民族之社會的基本結構中予以矯正。¹³⁶

三、 社會和政治的認可與參與

針對前述困境提到的援助國與受援國之間的資訊不對稱，此可透過純粹程序正義即對結果的公正性沒有獨立客觀的標準，但存在一套公平的程序確保產生正義的結果，進而找到資訊不對稱問題的解決辦法。此方法奠基於無知之幕與原初立場，遮蔽自己身處在國際社會的位置，並試圖找到有共識的約定。在此情形下，各方在無知之幕後會同意不管實際上來自於何方，都認同受援國的社區與個人層次的認可與參與是不可或缺的。此類似於羅氏公共證成的概念，即讓發生法律糾紛的當事方具有發言權，因為各方認為發言會影響最終結果，讓他們解釋自身動機，被賦予發表意見的機會，

¹³⁵ Vermunt, R. & Törnblom, K. (2015), *op. cit.*, pp. 10-13.

¹³⁶ Rawls, J. (1999), *op. cit.*, pp. 115.

Schlosberg, D. (2012). "Climate Justice and Capabilities: A Framework for Adaptation Policy," *Ethics and International Affairs*, 26(4), pp. 445-461.

Basak, R. & Werf, E., V., D. (2019), *op. cit.*, pp. 297-313.

為各方提供對結果真實想像的控制權，進而增加對判決的公正性。¹³⁷

對此，學者 Schlosberg(2012)提出能力理論(capabilities theory)，討論程序正義中攸關受援國的社會與政治的認可與參與，其意旨納入受氣候直接影響的社區、公民社會，並整合利益攸關者如非政府組織、私部門的參與，將能推動民間社會所有權、擴大資源籌集、深化審議和促進機構效力。若當地社群能參與機構的治理過程，不但能使民間社會直接貢獻訊息和專業知識，也能參與介紹自身對問題的主觀理解，而這對社區話語權以及對社區主權功能的需求都是必不可少的。¹³⁸《巴黎協定》序言第十段強調公眾參與和獲取公共訊息的重要性。在國際層次，著重程序的意思在於提高聯合國氣候談判的合法性；在國家層次，則須確保在設計和實施氣候計畫時，適當考慮受影響人民和社區的權利，尤其當地原住民與少數民族有效參與國際氣候治理的重要性，以加強公民社會對計畫的支持並強化他們因應氣候變遷的能力，即所謂的「韌性」(resilience)或「能力建構」(capacity building)。能力建構尤其對當地決策者的培訓至關重要，需要透過制度加以補充。開發中國家的環境管理相對薄弱，人少，資源少。為此，需加強這些國家環境行政管理，以幫助他們增強在制定環境議程方面的聲音和能力。¹³⁹

環境保護是一項公認的原則，要求所有利益相關者和社會各界的積極參與才能取得成功。公民社會成員不僅有權在影響他們的政策討論中發表意見，且他們的參與得已促使政府負責，以及行使遊說力量。民間社會的觀點不但能補充政府和環境部門的專門知識，並可在執行和後續決定方面發揮重要作用。里約+20 峰會成果文件第八十八段呼籲所有相關利益攸關方的積極參與，應藉相關多邊機構的做法，提高透明度和民間社會有效參與的機制。2013 年聯合國環境規劃署理事會第二十七屆會議(the 27th session of UNEP's governing council)指出，到 2014 年，應通過以下手段加強 UNEP 及

¹³⁷ Vermunt, R. & Törnblom, K. (2015), *op. cit.*, pp. 5-7.

¹³⁸ Schlosberg, D. (2012), *op. cit.*, pp. 445-461;

Abbott, K., W. & Gartner, D. (2011). "The Green Climate Fund and the Future of Environmental Governance," *EARTH System Governance Working Paper No. 16*.

¹³⁹ Duyck, S. (2015), *op. cit.*, pp. 9-11;

Urho, N. & Nordic Council of Ministers, et al. (2019), *op. cit.*, pp.55;

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development(BMZ). (2017). "Adaptation to Climate Change- Promising Ways to Tackle Climate Risks," pp. 15-16.

其附屬機構的利益相關者參與：第一，在現有議事規則基礎上，制定有關利益相關方認證和參與的程序，並考慮到永續發展委員會和聯合國其他相關機構的包容性方式；第二，為利益相關者的專家意見和建議，建立機制和規則；第三，加強工作方法和程序，以使所有相關利益攸關方進行討論，並為政府間決策過程作出貢獻。¹⁴⁰

根據學者 Urho(2019)研究指出，UNEP 使用「主要群體和利益相關者」(Major Groups and Stakeholders)一詞來指涉更廣泛的民間社會，主要群體包括農民、婦女、科技界、兒童和青年、原住民及其社區、工人和工會、工商業、非政府組織。認證根據聯合國環境署(United Nations Environment Assembly, UNEA)《議事規則》第七十條，為主要團體提供聯合國及其附屬機構在內的觀察員地位。獲得 UNEA 認證的組織總數在五年內增長 80%，從 2013 年的 272 個增加到 2018 年的 490 個，而且獲得認證的所有組織中，有 71% 是非政府組織。¹⁴¹

另外，認可理論(recognition theory)作為一種替代性正義理論(alternative theory of justice)，即奠基於 Schlosberg(2012)提出的能力方法，補足了無知之幕與原初立場無法於現實社會付諸實踐的缺陷，深刻地解釋不同社會間，必須相互認可、互相尊重、建立互信，才能促使不同社會的人民心甘情願合作，甚至犧牲一些享樂的慾望。認可理論的基本前提是「個人自由」、「自尊」、「不屈辱」、「自我實現」作為人類社會發揮功能與繁榮之必要且基本條件。正義不再僅關乎抽象概念或社會商品的分配，而轉向如何實現個體追求自由的條件，即每個人追求美好生活之道德判斷。在此基礎上，氣候穩定與環境保護已成為道德生活不可或缺的一部分。於其中，前者為個人、社會提供穩定的生態環境，後者為國家同時兼顧環境與發展，負責維持體面和有尊嚴的生活條件，賦予人們平等自治的機會(equal chance for autonomy)。¹⁴²

程序正義作為一項積極的普遍義務，透過前述基礎形成一個公正社會秩序(a just social order)。對學者 Honneth 來說，正義是根據相互承認來定義的。每個人均對這樣

¹⁴⁰ Urho, N. & Nordic Council of Ministers, et al. (2019). "International Environmental Governance: Accomplishments and Way Forward," *Technical Report*, pp. 61.

¹⁴¹ Ibid., pp. 62-63.

¹⁴² Brincat, S. (2015), *op. cit.*, pp. 26&31.

的社會感興趣，並願意為這樣秩序奮鬥，因為只有建立一個公正的社會秩序，才最能確保個體不受損害，從而實現個人自治(individual autonomy)。Honneth 將正義與倫理學理論聯繫起來，後者定義了個體實現自治的前提在於，一個社會的正義與其互相認可的程度成正比。再者，他提出「以正義為自由」(justice as freedom)的概念，在此條件下，社會自由可透過承認和尊重他人獨特需求和差異的社會關係，實現每個人的個體自主權。蓋承認構成一個社會當中的權利和分配原則，揭示唯有人類相互承認彼此主體性存在，才會找到正義穩固的基礎。¹⁴³

在考慮氣候變化的長期問題時，民間社會的觀點和判斷尤其具有價值，因為氣候變化影響子孫後代和整個地球系統；非政府組織則充當弱者和無能為力的聲音(voices of the weak and powerless)，傳達小規模且面臨調適問題的社區，以理解當地發展。協調治理(coordinated governance)在每個國家和地區都很重要，這需要政府部門以及公部門、私部門之間的合作。有鑑於一些開發中國家和工業化國家不斷擴大的社會差距，若運作過程中能展開雙臂納入市民社會的力量，將是解決南北程序不正義僵局的突破口；蓋參與式治理模式正在為提高透明度、問責制，以及提高機構的效力做出貢獻。¹⁴⁴值此，應用無知之幕和原初立場所推導出的包容和平等過程、受援國民間社會參與實施過程為評估程序正義之重要指標。

四、 透明化的談判過程

《京都議定書》(Kyoto Protocol, KP)第一承諾期是從 2008 年至 2012 年，原先訂於 2012 年到期的卻因接續的「後京都」機制在 2009 年丹麥哥本哈根召開的締約方大會上，與會各國未能達成共識，導致原本預計取代《京都議定書》的「哥本哈根議定書」落空，只通過無實質法律拘束力，只具政治上象徵意義的《哥本哈根協定》(Copenhagen Accord)。當時由於各國家集團之間累積的對立，加上大國元首政治與密室協商引發疑慮，導致談判破裂。2012 年在卡達杜哈舉行的第十八次締約方大會

¹⁴³ Ibid., pp. 4&22&28&30.

¹⁴⁴ Ibid., pp. 25;

Basak, R. & Werf, E., V., D. (2019), *op. cit.*, pp. 297-313.

“Aid Transparency Index 2018,” *What You Fund*, pp. 1-28, available from: www.publishwhatyoufund.org.

(COP18)適逢《京都議定書》第一承諾期與第二承諾期的交界，於是在會議中決定將《議定書》延長至2020年，故第二承諾期(Second Commitment Period)確定從2013年至2020年，以利和2020年新生效的全球氣候協議接軌。坎昆會議承載著重拾全球氣候治理信心的重責大任，由於前一年哥本哈根會議的失敗源自於大國密室協商，破壞原本由工作小組進行談判討論的模式，造成國家間不信任；於是坎昆會議一改過往的大國元首政治色彩，採取漸進式、細節化、技術化與透明化方式，催生各種工作小組成立，這樣的模式也有利於邊緣國家的參與，強化各界對談判程序的信賴。¹⁴⁵

另一方面，由於開發中國家對氣候援助的需求增加，進而衍伸出更加分散及碎裂化的財務機制，對於不同機制的相互重疊而可能造成無謂的競爭和資源重疊與浪費的現象就是程序正義所關心的問題。程序正義強調程序的透明、公開與正當性，而建立一個統一「公開的報告機制」，並對所有人開放，提供所需資訊，就是一個促進民間社會、私部門、已開發與開發中國家一同參與，追蹤援助流向的方法。¹⁴⁶若能將所有利害關係人的數據與訊息全部蒐集並納入到單一中心的資料庫，即建立一個中央統一的財務核算數據庫與資訊交流中心，並對所有人開放，提供所需資訊，不但能提高透明度與民主問責(accountability)，增進機制的監測、報告、查核機制的進展，也能促進民間社會、私部門、已開發與開發中國家一同參與，追蹤資金流向。目前《公約》財務常務委員會每兩年提交一份捐款報告，就是朝著此目標邁出重要的一步。不管如何，已開發國家對開發中國家動用氣候援助是達成公平與有效建立全球氣候國際建制不可或缺的手段。¹⁴⁷

再者，雖然援助國和受援國間時常出現委託代理人困境，但若有一個透明開放機

¹⁴⁵ Allan, J. (2017). "From Bali to Marrakech: A Decade of International Climate Negotiations," *Earth Negotiations Bulletin & International Institute for Sustainable Development(IISD)*, pp. 15-40, available from: <https://www.iisd.org/system/files/publications/bali-marrakech-decade-international-climate-negotiations.pdf>; Voigt, C. (2016). "The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement," *Review of European Community & International Environmental Law*, 25(2), pp. 161-173.

¹⁴⁶ Forstater, M. (2012). "Towards Climate Finance Transparency," *aidinfo and What You Fund*, pp. 10-17&20-23, available from: https://www.publishwhatyoufund.org/files/Towards-Climate-Finance-Transparency_Final.pdf; Ensor, J. E. (2015), *op. cit.*, pp. 38-49.

¹⁴⁷ Basak, R. & Werf, E., V., D. (2019), *op. cit.*, pp. 297-313;

Selin, H., *op. cit.*, pp. 3-13;

"Aid Transparency Index 2018," *What You Fund*, pp. 1-28, available from: www.publishwhatyoufund.org.

制提供所有參與者訊息，並讓受援國民間社會參與實施過程，形成一個包容與平等，而不是以上對下的不對稱權力關係，將更保障最差階級的利益。同時，那些受氣候影響的最脆弱者往往是婦女、原住民、小孩、身障者、老人等，當地脆弱族群是否受到實質平等對待，及享有公平的社會資源與發展機會，也是程序正義會關注的面向。

第三節 代際正義

分配正義和程序正義討論的是代內問題，接下來探討的代際正義不僅是世代之間的責任分配問題，也是當代人應該留下甚麼資產給後代人的問題。解決全球氣候問題必須兼顧代際正義和代內正義的實現，而代內正義的實踐是實現代際正義的前提。¹⁴⁸接下來筆者會先探討在跨世代環境治理面臨之難題，再討論如何用代際正義的概念來回應所面臨的挑戰。

一、 跨世代環境治理面臨之難題

正義的理論與實務之間存在差異，而這常常影響人類對不正義現象的觀感與選擇。自 1950 年以來全球碳排放量以驚人速度增長，二氧化碳的總排放量增加了三倍以上。根據研究推論，這些溫室氣體對氣候所造成的傷害是永久的情況下，後代子孫似乎就有對其他世代造成傷害的正當防衛理由。此邏輯是說，如果在道義上允許自衛權，那麼在氣候變化的情況中將會出現以下情形：A 世代因為對環境保護表現不佳而債留子孫，而 B 世代被迫承接了以後行使自衛，B 不但沒有解決問題，反而給 C 世代造成更多痛苦，若 C 世代繼續選擇行使自衛將對 D 世代造成傷害，此問題將會反覆在各世代中出現，接續下去。在此背景下，有論者可能會質疑正義的核心內涵，懷疑這種正義觀竟允許人利用自衛權利卻損害無辜的他人，但追根究底也是因為下一代人難以追溯至源頭要求始作俑者負責。假若以上情況持續下去，那麼對無數後代人將造成無可挽回的傷害。一旦沒有任何一代願意承擔義務和責任來避免對後代無辜和脆弱人群的傷害，那麼在這樣的「道德風暴」(moral storm)中將會不可避免產生惡性循環。¹⁴⁹

¹⁴⁸ 楊惟任(2016)，前引文，頁 31-52。

¹⁴⁹ Baxi, U. (2016), *op. cit.*, pp. 7-31.

對此，學者 Baxi(2016)表示，氣候科學在第一次現代化工業革命時代根本不存在，如果我們都不知自己的行動會傷害到其他人，是否還有傷害他人的說法？換句話說，當我們不知道甚麼是危害的同時，我們是否可以危害？這的確是一個值得思考的問題。然而，氣候變化不是一成不變的，在未能採取適當行動的情況下，當前這一代人若將現有問題傳遞給下一代人，不但使原有問題變得更加嚴重之外，也會增加未來世代應對氣候變化的成本，使未來的改變比現在的改變更加困難。尤其是溫室氣體的持久性是過去、現在、將來世代所需共同承擔的問題，代際正義的總目標不變：人類有義務保護地球，保護其生物多樣性和人類這個物種的永續存在；而代際正義關心的正是此問題，此概念把人類每個世代視為一種跨世代的夥伴關係，闡明社會終究是要代代相傳的事實，這不僅成為生者之間的夥伴關係，還成為生者、死者和即將出生者之間對環境保護的合作夥伴關係。¹⁵⁰

二、 正義的儲蓄原則

在當代政治社群中，社會基本制度維繫著人與人之間的關係。由於資源有限、慾望無窮，人類社會存在既競爭又合作的關係。在資源稀缺情形下，當社會基本制度以分配正義為目標，採用羅氏的正義兩原則作為當代與代際之間分配的討論；在兩個正義原則中，由差異原則作為當代的分配原則，而儲蓄原則作為隔代之間的分配原則。巧合的是，代際正義本身的思考邏輯，也應用最低限度的社會保障，在羅氏的邏輯裡，後代人士屬於最差階級，因為他們完全無法掌握這一代人的所做所為，生者利用在時間序列上有利的位置為自己謀求利益。這種正義是跨越時空限制，並要求代代之間的互動過程也有所謂的「正義」可言。¹⁵¹

代際正義並非只有保障當代社會如此單純，甚至還橫跨到上一代與下一代之間的問題。這尤其可應用於氣候議題上，當代人要留下一個怎樣的地球給下一代人。羅氏在此創造了一個新詞彙：「正義的儲蓄原則」(Just Savings Principle)即保證每一代都從上一代那裡獲益，並為後代做出某些貢獻。這一代人不應該恣意揮霍財貨，而應留給

¹⁵⁰ Ibid., pp. 7-31.

¹⁵¹ 李少軍、杜麗燕、張虹譯，前引書。

下一代才符合正義，這同時也符合聯合國永續發展目標(UN sustainable development goals)的精神，即一個能滿足現行需求，亦不危害後繼世代權益，以滿足他們需求的發展模式。¹⁵²

欲達到自由與正義的目標應超脫物質的束縛與限制。羅氏認為，財富多不代表符合正義。正義不代表只為了使後代人能更富裕生活才要求前代人儲蓄。之所以要儲蓄，是因為儲蓄是全面實現正義體制和平等自由權的一個條件。如果認為一個正義的社會必定是高度物質生活水準的產物，那是一種錯誤。人們所需要的是與別人的「自由」結合的有意義的勞動，這種自由在正義的基本體制基礎上規範人們的互動關係，要達到此狀態，不需巨大財富。事實上，財富若超過了一定限度，反而更可能成為一種累贅。由此可知，正義的儲蓄原則說明每個世代都要公正分配，以獲得正義和自由的公平價值，而這正是在氣候變遷的環境中所必不可少的條件。¹⁵³

筆者認為，正義的儲蓄原則與代際正義兩者有相輔相成的關係。學者 Baxi(2016)認為代際正義包含過去、現在和未來世代，甚至涵蓋無限世代。更確切的說，可分成三個主要指標：第一、考慮是否保障開發中國家人民的基本權利；第二、確保不會對環境和社會造成損害的無害政策；掌權者有義務在道德上避免做出有損於當代人和後代人的基本利益與核心人權的行動；第三、當代與未來世代的發展權利：讓世代之間均有取得資源的平等機會。簡言之，代際正義著重基於權利的正義，其可類分為人類基本權利、無害原則和跨世代發展權利。¹⁵⁴

三、 基於權利的正義

(一)人類的基本生活權利

在推論適用良序民族的全球正義原則時，羅氏把社會正義裡的原初立場擴大運用

¹⁵² Bhardwaj, M. (2018). "The role and relationship of climate justice and common but differentiated responsibilities & respective capabilities(CBDR-RC) principle in the international climate change legal framework," *Public Policy and Human Development*, available from: https://www.connect4climate.org/sites/default/files/files/publications/Climate%20Justice_Manuj%20Bhardwaj%20India_0.pdf;

Baxi, U. (2016), *op. cit.*, pp. 7-31.

¹⁵³ *Ibid.*, pp. 7-31.

¹⁵⁴ Baxi, U. (2016), *op. cit.*, pp. 7-31.

Schlosberg, D., & Collins, L. (2014), *op. cit.*, pp. 359-374.

在全球正義。原初立場首先運用在自由主義式的民族，各民族代表進入原初立場，他們不知道所屬民族的領土大小、人口、人民力量強弱、社會自然資源和經濟發展程度等特殊資訊，並在無知之幕背後選擇適當的正義原則。換句話說，羅氏沿用在《正義論》中使用的純粹程序正義，在疆界外社會應用原初狀態推導出《萬民法》八項正義原則，其中五項筆者認為與代際正義息息相關¹⁵⁵：

1. 諸民族是自由且獨立的，它們的自由與獨立將獲得其他民族的尊重(Peoples are free and independent, and their freedom and independence are to be respected by other peoples)。
2. 諸民族會遵守條約與協定(Peoples are to observe treaties and undertakings)。
3. 諸民族是平等的，是簽訂對其有約束力協議的各方(Peoples are equal and are parties to the agreements that bind them)。
4. 諸民族會尊重人權(Peoples are to honor human rights)。
5. 諸民族有義務援助生存條件低劣、且因而無法擁有一個公正且正派之政治與社會體制的民族(Peoples have a duty to assist other peoples living under unfavorable conditions that prevent their having a just or decent political and social regime)。

其他三項均和戰爭行為相關，故不在此贅述，筆者將其補充於註腳。¹⁵⁶ 構成《萬民法》的這八個全球正義原則是各良序民族都能合理同意的規範。《萬民法》並不要求合宜的民族必須放棄或修改其宗教體制。自由主義式的民族不但容忍合宜民族的存在，也不應透過外交政策或其他手段，強迫或誘導合宜民族改採自由主義式的憲政民主體制。因此，這套正義規範並非以我族中心(ethnocentric)的西方式觀點。¹⁵⁷

《萬民法》的八項正義原則除了適用於良序民族之間的互動，也規範了良序民族應該如何對待非良序的民族。羅爾斯把非良序民族分成三類：仁慈絕對主義的社會、

¹⁵⁵ Rawls, J. (1999), *op. cit.*, pp. 30-35&37.

¹⁵⁶ 第六項 諸民族會遵守不干預義務(Peoples are to observe a duty of non-intervention)。

第七項 諸民族有權利自衛，除此之外，沒有任何發動戰爭的權利(Peoples have the right of self-defense but no right to instigate war for reasons other than self-defense)。

第八項 諸民族會遵守對戰爭行為所設下的某些具體約束(Peoples are to observe certain specified restrictions in the conduct of war)。

¹⁵⁷ *Ibid.*, pp. 84-85&121-122.

法外國家和承受不利條件負擔的社會。「仁慈絕對主義的社會」尊重多數人權，採君主專制政體，沒有賦予社會成員參與政治決策的機會。但只要它們對外無意侵略其他社會，對內尊重人權，那麼良序的民族也會容忍，讓其保有特殊的精神生活與文化。但法外國家不在可容忍的範圍。「法外國家」指的是一些拒絕遵守萬民法，對內不尊重人權，且會為了自身政體的利益而發動戰爭的社會。依據第五條全球正義原則，當良序民族遭受法外國家侵略時，可基於自衛的理由發動戰爭，而這樣的權利通常也包括為了協助保衛盟國而發動或參與戰爭。良序民族可透過外交政策、經濟制裁或拒絕援助等方式對法外國家施加壓力，促使這類社會做出改變。長期目標則是讓它們轉變為願意遵守《萬民法》、尊重人權的良序民族。¹⁵⁸

至於「承受不利條件負擔的社會」指的是，由於歷史、社會和經濟的環境，缺乏良序發展所需的政治和文化傳統、人力資本和專業知識、物質和技術資源，使得該社會難以達成良序的政體。¹⁵⁹ 依據第八條全球正義原則，良序民族有援助這類社會的義務，長期目標同樣是要讓它們轉變為良序民族。但承受不利條件負擔的社會不一定是經濟上貧窮的國家，所以適當的援助不僅限財政援助。它們之所以處於不利條件，往往不是因為擁有的資源過度稀少，主要問題在於其政治文化的缺陷或社會成員缺乏政治德行，使得該社會缺乏處理相關事務的適當制度或機構。例如，Amartya Sen 的研究指出，發生大飢荒的原因主要不是糧食生產短缺，而是因為政府分配和供應食物的失敗政策。當政府不關心人權，就會放任人民挨餓。因此，援助這類社會的更好方法是協助其政治文化的改變，讓它們的社會制度能更尊重人權。一旦該社會有足夠能力來管理境內事務，成為自由主義式的或合宜的民族，便達成了援助義務的目標。¹⁶⁰

首先，根據《萬民法》共同善(common good)的概念形塑良序社會(well-ordered society)的法律制度，必須為其成員鞏固「人權」(human rights)，如上述第四條所示。共同善源自於社群成員對美好生活的共同觀念。這個「善」(good)的觀念來自於個體身處社群的文化傳統，不但提供個人選擇時所需考量的參考標準，也構成個人的認同。

¹⁵⁸ Ibid., pp. 90-91&92.

¹⁵⁹ Ibid., pp. 90&165.

¹⁶⁰ Ibid., pp. 108-111.

人權包括生命權(取得生存和安全手段的權利，包含最低限度的經濟保障)、自由權(脫離奴隸制度、農奴制度、被迫的職業，以及得到充分的良心自由，以確保宗教與思想自由)、財產權(個人財產)。一個違反人權的制度無法提出一個足以遂行國家政治和社會的合作，例如奴隸制不會存在於良序社會，因為它仰仗「權力」加以剝削、壓迫以推動它的奴隸經濟，欠缺社會合作之理念。¹⁶¹

其次，一個良序社會的法律制度必須能夠使疆域內的所有人承擔真實的道德義務和責任，這和人權不同。一個滿足互惠(reciprocity)制度的維繫，必須有賴於人民真誠的互信。制度是受到共同善的正義理念引導，而他們沒有把這些責任和義務純粹視為強制的命令，是因為他們有能力從事道德學習，也知道社會所理解的是非標準。故要求規範諸民族之互動關係原則時，必須審慎思考，這些原則是不是合理需求，是不是其他民族也可以合理接受。本文在此想強調的是，法律若只是依靠權力來支持，就可能造成反叛和反抗；不同於一個單純強制保障人權的制度，法律制度必須促進社會全體成員的道德義務和責任。¹⁶²

在二次世界大戰以前，人權維護者關心的多半是集體權利，如大規模屠殺、濫殺無辜、戰俘與平民豁免之待遇等問題。在二戰之後，以聯合國為首通過之一系列《聯合國憲章》(Charter of the United Nations)、《世界人權宣言》(Universal Declaration of Human Rights)等關乎人類基本權利的法律規範。氣候變遷長期影響各種形式的人權，諸如食物權、居住權、健康權、生命權、發展權等，這些權利體現在《世界人權宣言》、《聯合國原住民權利宣言》(UN Declaration on the Rights of Indigenous people)、《兒童權利公約》(Convention on the Rights of the Child, CRC)以及《消除對婦女一切形式歧視公約》(The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women, CEDAW)等。舉例來說，《聯合國原住民權利宣言》規定，各國在採取對原住民權利產生不利影響的行動之前，需徵求原住民的同意。未經自由、事先知情同意，並公平地賠償達成協議之前，不得隨意迫使其遷移或奪取土地所有權。抑或《兒童權利公約》

¹⁶¹ Ibid., pp. 65.

¹⁶² Ibid., pp. 57&66.

第二十四條保障兒童最高標準的健康權利，確保兒童取得充足的食物與乾淨的飲用水，避免發生疾病和營養不良的風險。¹⁶³

值得注意的是，羅氏談的「人權」，不等同於《世界人權宣言》包含的所有權利項目。僅指涉一些最根本且急迫的權利，包括：生命權（維繫存續和安全的手段）、自由權（免於奴役和強迫職業的自由、確保良心自由的充分措施）、財產權、形式平等的權利（類似情況得到類似對待）。這些權利沒有預設自由主義的價值，也沒有包括典型的自由主義式權利，例如言論自由、民主參與的政治自由等，因而是所有良序民族（自由主義式的或合宜的民族）都可以合理接受的。¹⁶⁴

在2010年的墨西哥坎昆舉行的第十六次《公約》締約方大會上通過《坎昆協議》(Cancun Agreements)，達成若干成果，包括調適架構、調適的財務基礎、資金援助、損失與損害、技術轉移等，都獲得相當程度的進展。墨西哥坎昆會議通過「坎昆調適架構」，承認調適是未來因應氣候變遷的重要基礎之一，並明確要求國際合作與全面性的應變考量。其中，《坎昆協定》的序言提及人權理事會第10/4號決議及其關於氣候變化對人權的影響，認識到人權與氣候變化之間的聯繫；承認兩者之間的關係，體現在需要解決氣候變化對人權的不利影響，以及確保氣候政策不再進一步損害人權，這在國際氣候制度中被視為建立人權保護關鍵性的第一步。基於人權的氣候行動方法是全球公認的規範性價值(normative value)—該價值使《巴黎協定》能夠將最脆弱的族群納入氣候變遷的討論範圍內，並讓國際社會在採取行動前，首先聽取他們的意見。然而，挪威、沙烏地阿拉伯和美國強烈反對在《巴黎協定》中納入對人權有效的規範。相反的，若干國家和少數族群團體則擁護這一問題，呼籲將人權納入協定執行部分。¹⁶⁵

儘管前述存在是否將人權納入規範的紛爭，但人權途徑是以廣泛共享的價值為基礎。故在制定國際法律與政策時，應將注意力集中在易受氣候影響的人，雖然他們聲音鮮少被聽到，但他們有助於確定威脅的來源，從而確定誰會是主要受保護對象。《巴

¹⁶³ Keck, M. and Sikkink, K. (1998), *op. cit.*, pp. 121-125;
UNEP. (2015), *op. cit.*, pp. 12.

¹⁶⁴ Rawls, J. (1999), *op. cit.*, pp. 65.

¹⁶⁵ Duyck, S. (2015), *op. cit.*, pp. 3-45;

Cameron, E. & Limon, M. (2012), *op. cit.*, pp. 204-219.

黎協定》是第一個明確提及人權的多邊環境協定，例如其序言第十一段中提到有關「人權」的中文翻譯內容如下：「承認氣候變化是人類共同關心的問題，締約方在採取行動應對氣候變化時，應當尊重、促進和考慮他們各自對人權、健康權、原住民權利、當地社區權利、遷徙者權利、兒童權利、殘疾人權利、弱勢人權利、發展權，以及性別平等、婦女賦權和代際公平等義務。」¹⁶⁶

英文原文內容如下：“Acknowledging that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity.”¹⁶⁷

從條文內容可知，有別於《公約》、《京都議定書》的內容規範，《巴黎協定》對於人權的關照最為完整與全面，是一個思維進步與新穎的環境公約。更重要的是，協議納入人權主流化的觀念，提及原住民、性別、勞權、與世代正義。條文內容除羅列哪些為受保障範圍的脆弱族群如身心障礙者、原住民、兒童、遷徙者，甚至還面面俱到，沒有疏漏地以「其他未盡事宜」(people in vulnerable situations)以匡列任何遺漏未受保護的脆弱族群。除此之外，條文內容特別提及「發展權」(right to development)乃是針對開發中國家，性別平權(gender equality)針對任何性別傾向、性別認同的跨性別族群；代際公平(intergenerational equity)則是針對青少年族群。¹⁶⁸代際正義除適用於國家間合作也包含不同世代間的合作；代際公平(intergenerational equity)和代內公平(intragenerational equity)在《巴黎協定》頒布之前都無強調上述概念，但在《巴黎協定》

¹⁶⁶ Duyck, S. (2015), *op. cit.*, pp. 8-9;

Boyle, A. (2018). “Climate Change, The Paris Agreement And Human Rights,” *The International and Comparative Law Quarterly*, 67(4), pp. 759-777;

Raworth, K. (2008). “Climate Wrongs and Human Rights: Putting people at the heart of climate change policy,” *Oxfam International Briefing Paper*, 117, pp. 1-34.

UNFCCC. (2015), *op. cit.*

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ 17歲的瑞典女孩 Greta Thunberg 從 2018 年開始發起為氣候罷課行動，呼籲各國領導人和企業重視氣候變遷與全球暖化的事實。「未來星期五」(Fridays for future, 簡稱 FFF)是一項國際串連的大規模學生行動，主張在每週五罷課，捍衛年輕世代的未來。

以後，除優先承認跨世代公平與世代內的公平，也同時致力於解決當前面臨跨世代的環境治理問題。¹⁶⁹

(二) 發展權

從上述《巴黎協定》序言第十段條文內容可知，其將發展權與人權同時納入國際規範，將兩者與氣候行動聯繫在一起。當《巴黎協定》同時使用「人權」和「發展權」意味著兩者之間存在重要聯繫。發展權係指使需要發展的國家不啻失去機會，也不應剝奪他們欲進一步發展的權利；在 1950 和 1960 年代時，發展作為一項人權引入國際社會，得到南方國家熱切呼聲。¹⁷⁰

1972 年塞內加爾最高法院前首席大法官和國際法院前副院長科巴·馬貝(Keba M'baye)首次提出「發展權(Right to Development)」，並在 1986 年聯合國大會(UN General Assembly)通過《發展權宣言》(Declaration on Right to Development)，根據宣言，發展權是指：「一項不可剝奪的普遍權利，其組成基本人權的一部分。每個人都有資格參與、促進和享受經濟、社會、文化和政治的發展，保障每個人的人權和基本自由可以得到充分實現。」從此發展權在國際人權框架佔有一席之地。¹⁷¹

發展權的法律基礎來自於國際人權公約，如《公民和政治權利公約》(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR)和《經濟、社會、文化權利公約》(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR)。不同的是，1986 年《發展權利宣言》屬於群體權利範疇，ICCPR 和 ICESCR 則被視為保障個人權利的範疇。在群體權利分類下，涵蓋和平權、清潔環境權、發展權，因為這些權利不僅要求特定國家作出承諾，且同時強調聯合國對全體人類生活的責任。¹⁷²

¹⁶⁹ Kverndokk, S., et, al. (2014). "The trade-off between intra-and intergenerational equity in climate policy," *European Economic Review*, 69, pp. 40-58.

¹⁷⁰ Du Pisani, J. A. (2006). "Sustainable development—historical roots of the concept," *Environmental Sciences*, 3(2), pp. 83-96.

¹⁷¹ International Court of Justice. (2007). *The Hague, Netherlands*, available from: <http://www.icj-cij.org/files/press-releases/0/000-20070531-PRE-01-00-EN.pdf>;

Pellet, A. (1984). "The Functions to the Right to Development: A Right to Self-Realization," *Third World Legal Studies*, 3(1), pp. 129-139;

General Assembly. (1986). "Declaration on the right to development," available from: <http://www.refworld.org/docid/3b00f22544.html>.

¹⁷² Kirchmeier, F. (2006). "The right to development: Where do we stand," *Dialogue on Globalization Occasional Papers*, pp. 23;

隨後，1992年在巴西里約熱內盧舉行的聯合國環境與發展會議上，通過《里約環境與發展宣言》(以下簡稱：《里約宣言》)成為國際氣候變遷制度中「發展權」的合法性依據。《里約宣言》揭示各國可基於主權且不損害他國的前提下使用其自然資源，以及強調公民參與並兼顧未來世代，其包括二十七條原則，奠定發展權基礎的包含¹⁷³：

第1條原則：人類的角色¹⁷⁴

第3條原則：發展權¹⁷⁵

第6條原則：優先考慮最低度開發國家¹⁷⁶

第7條原則：國家合作，以保護生態系統¹⁷⁷

第10條原則：公眾參與¹⁷⁸

第20條原則：婦女具有重大作用¹⁷⁹

第22條原則：原住民具有重大作用¹⁸⁰

第27條原則：合作的國家和人民¹⁸¹

接著2008年聯合國人權理事會(HRC)「關於人權與氣候變遷決議」的序言提到：回顧《維也納宣言和行動綱領》(Vienna Declaration and Programme of Action)重申《發

Rahman, K. F. (2010). "Linkage between Right to Development and Rights-based Approach: An Overview," *Northern University Journal of Law*, 1, pp. 96-111.

¹⁷³ Hens, L. (2005). "The rio declaration on environment and development," *Regional sustainable development review: Africa*. Oxford, UK, Eolss Publishers, available from: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CON F.151_26_Vol.I_Declaration.pdf;

General Assembly. (1992). "Report of the United Nations Conference on Environment and Development, A/CONF.151/26 (Vol. I)," available from: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CON F.151_26_Vol.I_Declaration.pdf;

United Nations. (1992). "Rio Declaration on Environment and Development," available from: <https://www.jus.uio.no/lm/environmental.development.rio.declaration.1992/portrait.a4.pdf>.

¹⁷⁴ 「人類處在持續關注發展的中心，他們有權和大自然協調一致從事健康、創造財富的生活。」

¹⁷⁵ 「發展權必須得到履行，以便公平地滿足當代人和後代人的發展需要。」

¹⁷⁶ 「應給予特殊情況和開發中國家，特別是最低度開發國家和環境最脆弱地區優先考慮：國際行動在環境與發展領域也應考慮所有國家的利益和需要。」

¹⁷⁷ 「各國應展開合作，本著全球夥伴精神，以維持、保護和恢復的健康和完整的地球生態系統：有鑑於對全球環境惡化的不同因素，各國負有共同但有區別的責任。」

¹⁷⁸ 「環境議題最好得到有關各方公民的參與：每一個人都應適當獲得關於環境的資料，或由公部門包括社區有關的有害物質與訊息，並有機會參與環境議題的決策過程：各國應促進和鼓勵公眾認識和參與決策，提供採用司法和行政程序的有效途徑，其中包括賠償和補救措施。」

¹⁷⁹ 「婦女在環境管理和發展起重要作用：她們的充分參與，對實現永續發展至關重要。」

¹⁸⁰ 「原住民和其他社區的環境管理和發展起重要作用：各國應承認和適當支持他們的身份、文化和利益，使他們有效地參與實現永續發展。」

¹⁸¹ 「國家和人民應真誠合作和秉持夥伴關係的精神，以進一步實現國際法領域中的永續發展。」

展權利宣言》所確立的發展權，是一項普遍且不可剝奪的權利，是基本人權的組成部分。人權理事會和人權事務高級專員辦事處(OHCHR)等國際機構正透過各種宣言、報告、決議、活動，努力使人們重新認識到氣候變遷背景下的人權和發展權，並對此表示認可。然而，有論者認為人權亦容易被政治化，在制度建構過程中引起爭議與辯論。即使在《巴黎協定》頒布之後，發展權仍未具法律約束力，也未得到全部已開發國家的真正肯定，這對開發中國家來說，無疑是一種空虛的象徵性成功。¹⁸²

不管如何，雖然在聯合國系統內基於人權方法的應用一直是爭論的問題，但國際社會最終於2015年通過《巴黎協定》使人權和發展權在氣候變遷框架中佔有一席之地，所以發展權仍是當今國際社會除人權以外的另一支柱。在發展權背景下，若一國無力發展與保護其公民人權，國際社會在道義上有義務幫助該國發展。¹⁸³

(三) 無害原則

無害原則(No-harm principle)係指各國必須確保其管轄範圍內的活動不會造成重大的跨境環境破壞的原則，此原則構成國際環境法的基石。儘管無害原則已被確定為國際環境法的基礎，但卻未成為國際氣候治理的主要特徵，因為學者 Mayer(2017)表示，「無害原則在政治上可接受性的最大障礙與損失與損害議題息息相關，由於國際司法機構不太可能在此問題上作出實質性決定，導致國際法規範只能以僵化方式來解釋，此不但難以定義細微，也缺乏拘束力，此情形暗示無害原則難以成為放諸四海皆準之共識。雖然氣候變遷無疑是人類最嚴重的危害，但確保無害原則實行的前提是互信，然最近二十五年以來國際氣候談判中很少考慮無害原則，此原則似乎很少被國際社會明確援引以應對氣候變化。」誠然，強大的國家可能會反對實行無害原則，但他們不能忽視此原則攸關保護當代環境與他人權利，以及未來世代所生存的環境與生存

¹⁸² Cameron, E. (2011). "Development, Climate Change and Human Rights from the Margins to the Mainstream?," *Social Development Papers-Social Dimensions of Climate Change, Paper No. 123*; Resolution of The Human Rights Council. (2008), op. cit.

¹⁸³ Adams, B. & Luchsinger, G. & UN. Non-Governmental Liaison Service. (2009), op. cit., pp. 1-32; Hongbo, L. (2017). "The Conflict and the Balance between the Right to Development and the Right to the Environment—Perspective and Reflection Based on China," *Human Rights*, (1), pp. 82-91; Principles of Climate Justice by Mary Robinson Foundation - Climate Justice, available at: <https://www.mrfcj.org/pdf/Principles-of-Climate-Justice.pdf>; Prior, T. L. & Heinämäki, L. (2017). "The Rights and Role of Indigenous Women in Climate Change Regime," *Arctic Review*, pp. 8.

權利。¹⁸⁴

若要改變跨世代之間亂象，正義理論需進一步革新，為解決此問題，Baxi(2016)提出以下問題：想像人類新生命和所生活的世界可以到多遠？各國人民對地球上其他公民是否有責任？若有，應符合哪些正義原則的義務？若從代際正義角度來思考，在後代子孫不可能出現在議事的前提下，應如何使他們在程序上具有相關性？未來人們擁有的基本利益和核心權利會與現在相同嗎？我們應以何種方式對不同世代的地球保持忠誠，接受與所有物種有關的正義標準和規範以實現代際正義？氣候不公平的地區有哪些，他們是否總是較為弱勢而無法享受權利？如何確保已開發國家和開發中國家之間的氣候相關合作不會造成社會和環境的損害？提出上述問題並非要否認氣候變遷的現實，而是希望每一代人均能透過問題反思與促進討論，保護人類世代代的人權、治理和發展，讓每一代人類均能生生不息，綿延流長。¹⁸⁵

第四節 氣候正義評估指標框架

如同第二章第三節提到的氣候正義體現在以下三個面向：(1)氣候變遷使最貧困的人陷入更嚴重的貧困；(2)那些受氣候變化影響最嚴重者通常並非始作俑者，但卻無力阻止它；(3) 污染者沒有付出相應代價。基於這些認知，羅氏理論在這就發揮很大作用，主要功用就是他談到三種正義，第一種正義叫作分配正義；第二種正義叫作程序正義；第三種正義叫作代際正義。這三種正義的觀點在整個論文發展過程中，牽涉到用理論了解實際的情況，而實際的情況是不理想的，所以用理論作糾正、作彌補。這個介於理論與實際之間的關係，形成了本章的主軸。¹⁸⁶

總結而言，氣候正義是一個透過不斷進行的國際氣候談判，與不同行為者的立場碰撞而逐漸發展而成的概念。然而對於氣候正義的概念，人類社會複雜到難以達成共

¹⁸⁴ Mayer, B. (2017). "The Relevance Of The No-harm Principle To Climate Change Law And Politics," *Asia-Pacific Journal of Environmental Law*, 19, pp. 79-104.

¹⁸⁵ Baxi, U. (2016), *op. cit.*, pp. 7-31.

¹⁸⁶ Submission to the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP) by the Mary Robinson Foundation – Climate justice on March 01, 2013, available from: <https://unfccc.int/resource/docs/2013/smsn/un/306.pdf>;

The Triple Injustice of Climate change. (n.d.). Retrieved July 15, 2018, available from: http://www.unesco.org/education/tlsf/mods/theme_c/popups/mod19t04s01.html.

識，經常有正反並陳的意見，進而加劇氣候正義常規化的挑戰。對此，筆者認為，只有在開發中國家逐漸體認到已開發國家願意負起較大氣候責任，包括提供資金與技術等援助，在這樣的前提之下，開發中國家才會願意和已開發國家合作，共同應對全球氣候變遷。畢竟他們也了解到，地球暖化是國際社會所面臨的共同問題，每個國家都有義務參與，但同時也強調過程中不能違反氣候正義相關原則，否則會斷然退出。

如第二章第四節所述，氣候正義除了承接「氣候變遷」與「社會正義、人權」兩個面向所發展而來，根據羅氏理論整理的三種正義面向：第一、符合全球性分配原則、歷史責任論、公平原則與差異原則的「分配正義」指標；第二、在無知之幕決策中可自由決定自身行為，為自己行為負責，並社會中每個人均各司其職、發揮潛能，並在過程中秉持透明、公開，符合受援國民間社會參與、包容和平等的談判過程，即「程序正義」的指標；第三，當代社會的每個人以及未來世代都能擁有基本權利，建立保障人權、發展權與無害原則，符合永續發展目標的制度，即「代際正義」的指標，如表一所示：

表 1 以羅爾斯哲學理論建立氣候正義評估指標

面向	氣候治理面臨的困境	公平正義的內涵	有關氣候問題之正義範圍	評估指標
分配正義	自然資源的有限性&經濟全球化剝削問題	差異原則 & 全球性分配原則 (Rawls, 1971) ¹⁸⁷	歷史責任論與污染者付費原則	資源轉移給遭受氣候不公平待遇的最脆弱人群
			公平原則與共同但有區別原則	援助資金對象以及減緩與調適的比例
程序正義	南北結構的不平等&援助國與受援國的資訊不對稱問題	機會均等原則 (Rawls, 1971)	社會和政治的認可與參與 (Schlosberg, 2012) ¹⁸⁸	包容和平等的執行過程 受援國民間社會參與實施過程
	數據不便取得的制度碎裂化問題	實現公平原則的法律秩序	公開、透明與可究責的機制(Basak & Van der Werf, 2019) ¹⁸⁹	符合公開監測、報告、可查核的機制
代際正義	經濟發展與環境保護的辯論&道德風暴的惡性循環 (Bhardwaj, 2018) ¹⁹⁰ ; Baxi, 2016) ¹⁹¹	最大平等自由原則 & 正義的儲蓄原則 (Rawls, 1971)	人類基本生活權利	保障基本人權如生存、自由與財產權
			跨世代永續發展	發展的權利
			無害原則	確保氣候資金活動不會對社會與環境造成損害的政策

資料來源：作者自製

¹⁸⁷ Rawls, J., *A Theory of Justice*(Harvard University Press,1971).

¹⁸⁸ Schlosberg, D. (2012), *op. cit.*, pp. 445-461.

¹⁸⁹ Basak, R. & Van der Werf, E. (2019), *op. cit.* , pp. 297-313.

¹⁹⁰ Bhardwaj, M. (2018), *op. cit.*

¹⁹¹ Baxi, U. (2016), *op. cit.*, pp. 7-31.

第四章 案例研究：德國氣候財務機制

第一節 財務機制的發展型態與制度功能

一、 財務機制的發展背景與文獻分類

為實現《巴黎協定》的控溫目標，即全球平均溫度上升控制在 2°C 以下，並努力限制在 1.5°C 以下，其案文第九條規定，透過已開發國家提供財政資源給開發中國家為主要手段。然而，受到政治、經濟、技術、環境、人口和文化等因素與趨勢的影響，確切執行減緩與調適的成本是不確定的；而且減緩與調適氣候變化，需要政治承諾與資金投入，才能減少溫室氣體排放量與增加因應未來氣候變化的能力。對此，國際能源署(International Energy Agency, IEA)、世界銀行、聯合國環境規劃署(United Nations Environment Program, UNEP)對未來因應氣候變化所需花費與投資估算的結果雖然差異懸殊，但都表明氣候資金是二十一世紀必不可少的課題。¹⁹²

氣候資金是在國際氣候談判場合必不可免之議題，但礙於已開發國家和開發中國家在氣候問題上的立場與認知差距過大，要在當中取交集，實在是件難事。這種分歧主要反映在以下兩個因素：一方面，北方工業化國家人均收入較高，經濟增長較慢，而南方開發中國家的人均收入較低，經濟增長較快，這使得南方國家具有更高的碳排放量，如果使用相對於基準日期如以 1990 年為基準等比例減少排放，那南方國家的成本也會相對較高。值此，北方和南方國家在損害賠償責任方面是否以年為單位或歷史累積基礎上衡量排放量方面存在高度分歧，北方工業化國家想要每年計算一次，南方國家則認為這是不公平的，並希望採用累積方法來衡量每個國家或集團所負責的排放量。而且與北方國家公民相比，南方國家的個人不太可能優先考慮環境保護而非經濟增長的政策，但 Running(2015)研究顯示，他們更願意將個人收入捐贈給環境保護事業。¹⁹³

¹⁹² Selin, H. (2016), *op. cit.*, pp. 3-13.

¹⁹³ Walsh, S. & Whalley, J. (2009). "Bridging the North-South Divide on Climate Post Copenhagen," *Centre for International Governance Innovation*, 17, pp.1;
Running, K. (2015), *op. cit.*, pp. 217-228.

另一方面，當前談判的另一個障礙是對共同但有區別的责任原則雙方缺乏明確的共識。此原則是在《公約》下進行，而此約本身就是這個術語的起源。以前在《京都議定書》中，這一概念被解釋為開發中國家不必參與減緩氣候變化的努力，因為他們被認為在很大程度上不負責排放當前影響氣候的溫室氣體。但隨著對氣候問題的關注日益加深，以及開發中國家排放量的增加，已開發國家和若干開發中國家都不再認為這一結果站得住腳。對此，一種解釋是開發中國家擁有發展權，若阻礙其增長的排放限制而必須在經濟上得到補償。另一解釋是開發中國家應有權享有不同形式和深度的承諾，包含減排量應基於累計／歷史排放量，而不是當前的年排放量。更確切的說，排放量增長與經濟發展息息相關，在未來幾十年內可能還會保持這種增長，直到技術創新解決這一問題為止。若北方國家每年 GDP 增長率約為 3%，那開發中國家如中國大陸的主要二氧化碳排放平均水平接近 9%，印度和巴西則為 6%，由於開發中國家的碳排放增長率更高，所以對他們而言，這將比已開發國家承擔更大的成本。開發中國家表示，要求其減少碳排放量是阻礙它減貧與消除貧困發展目標的障礙，並提出應如何同時平衡消除貧困與減緩氣候變遷的問題。如果北方國家一味堅持年度排放量而非累積排放量的立場，而不承擔過去兩百年在工業革命期間的排放量責任，那麼開發中國家就無能為力。¹⁹⁴

從上述可知，只要不平等的南北格局無法從結構上改變，開發中國家就會繼續堅持共同但有區別的责任原則作為其參與國際氣候合作的重要依據。共同但有區別的责任原則最早出現在 1972 年聯合國人類環境會議所通過《人類環境宣言》，它成為國際氣候規範的一部分，是在 1992 年《公約》通過後成文化。雙方對氣候問題認知差異的妥協，體現在《公約》。《公約》明文規定全球環境工作應顧及開發中國家發展的特殊性，呼籲已開發國家提供資金與技術，以財務機制的方式協助提高開發中國家因應氣候的減緩與調適能力。¹⁹⁵

¹⁹⁴ Walsh, S. & Whalley, J. (2009), op. cit., pp. 2-4.

¹⁹⁵ Bhardwaj, M. (2018), op. cit.

在前述共同但有區別的責任原則發展背景下，已開發國家需先主動提供開發中國家資金與技術，方有後續一系列財務機制的設立，以協助提高開發中國家對抗氣候變遷的能力。無論在減緩或調適上，資金問題永遠是最實際的問題。對《巴黎協定》來說，如何強化制度性的氣候財務機制，不但成為氣候變遷治理成效的關鍵環節，更是具體將《巴黎協定》的內涵與核心付諸實踐的關鍵。¹⁹⁶而學術界之相關討論羅列如下：

首先，有關國內文獻對氣候財務機制的討論，不但包含多邊、區域，也包括雙邊，涉及面向包含減緩與調適。學者不但探討上述機制之間的差異，也會討論其有關目的、功能、規模、運作等事實與背景介紹。例如學者譚偉恩(2018)比較多邊與雙邊環境機制之差異，並表示：「只要碳排大國能彼此形成共識，並在抑制溫室氣體排放過程中確保本身的國家利益不受到太大衝擊，全球暖化的問題就可以得到改善，沒有必要一定得遵循傳統多邊主義的合作模式。」¹⁹⁷對此，本文認為，多邊有其存在的必要性與理想性，雙邊也有其存在的現實與必要性，兩者並非互相排斥，而是彼此協力互相補足缺陷，是一種「有你也有我」的共存共榮模式。雖然多邊環境公約僅代表參加國家數量多，而非代表有好的成效，但這在環境法上具有極大的象徵意義，代表著全人類的共識、已開發和開發中的南北國家願意放下歧見，簽署並批准協議；再加上多邊和雙邊本就存在功能上的不同。多邊存在之目的即為取得共識，而各國背景如此不同，這在取得共識過程中，不免產生摩擦與不合，需花費時間成本不斷溝通。在國際環境治理進程中，我們看到是先有《公約》(UNFCCC)、《京都議定書》、《巴黎協定》等多邊合作機制後，才再進一步發展區域或雙邊氣候協議。

除此之外，也有學者討論雙邊財務機制作為一國官方援外政策、風險管理、保險制度、災害救濟與防治或作為碳交易市場的一種工具。¹⁹⁸由於財務機制牽涉資金，目前國內文獻對各國財務機制的資金來源、資金如何分配、機制如何管理不但有清楚的文字說明，也搭配完整表格呈現。所以目前在全球範圍內，國內學者對已開發和開發

¹⁹⁶ Kissinger, G., et al. (2019), op. cit., pp. 256-269.

¹⁹⁷ 譚偉恩、郭映庭(2018)，「多邊主義合作的空洞化：論全球暖化治理中『裂解模式』的興起」，**國際關係學報**，第45期，頁21。

¹⁹⁸ 羅時芳、吳周燕(2011)「氣候變遷調適財務援助機制研析」，**農業與資源經濟台灣農業與資源經濟學會**，第8卷第2期，頁57-70。

中國家所設立之財務機制均有詳盡的介紹，讀者可從國內公開出版之文獻對其建立最基本之了解。值得一提的是，國內學者無使用特定理論來分析財務機制，他們大多是從既有之外文官方網站或文獻翻譯整理而成，亦即大多以質化研究為主。¹⁹⁹

其次，國外文獻對氣候財務機制的討論大部分圍繞在財務機制的緣起，亦即在什麼背景與原因之下而產生的機制。研究方法含括質化與量化。質化相關文獻主要聚焦於不同國家所組成之氣候談判團體對設立氣候財務機制的立場、所應投入的資金多寡、期限長短等出現嚴重的分歧，另一方面也會描述氣候資金的定義、氣候財務機制的發展現況，以及現今國際環境協定如何規範氣候財務機制。再者，尚包含財務機制實施過程會遇到哪些困難，這些財務機制如何公平的分配資金，以及透過什麼方法去評估財務機制的有效性。甚至有研究結果表明，最需要幫助的地區獲得的資金相對較少。量化相關文獻則聚焦於討論氣候財務機制如何具體且公平地分配資金，著重討論哪些國家有義務負擔最主要之責任，以及根據各國不同的能力與責任，設立某些指標和制定公式，以衡量已開發國家應投入多少量的資金，而不應任開發中國家予取予求。最後，也有國外文獻著重於分析有關資金分配的充足性、公平性和可行性。²⁰⁰

二、 全球氣候財務機制的設置與分類

從上述發展背景可知，於開發中國家動用氣候資金是達成公平與有效建立全球環境建制必不可少的手段。當前國際社會存在不少氣候財務機制，其可依據不同分類標準分成不同種類，分類基準包含目的與用途、規模、財源與贊助之計畫型態等，本文主要聚焦於目的與規模取向的說明。

若以目的而言，有用於減緩計畫的歐盟排放權交易機制(EU Emissions Trading System, EU ETS)，以調適目的為主的調適基金(Adaptation Fund, AF)，或是以森林保育為目的的挪威在2008年成立的國際氣候與森林倡議(Norwegian International Climate and

¹⁹⁹ 施文真(2015)，前引文，頁7-30。

施文真(2014)，〈氣候變遷減緩與調適措施的財務機制〉，收錄於葉俊榮主編《氣候變遷的制度因應：決策、財務與規範》(台北：台大出版中心)。

²⁰⁰ Schaffrin, A., et al. (2015). "Toward a Comparative Measure of Climate Policy Output," *The Policy Studies Journal*, 43(2), pp. 257-282;

Barrett, S. (2014). "Subnational Climate Justice? Adaptation Finance Distribution and Climate Vulnerability," *World Development*, 58, pp. 130-142.

Forest Initiative, NICFI)。若從規模來看，可區分為國際或多邊財務機制、區域型財務機制、雙邊財務機制、單邊或片面機制。例如所有《公約》或《議定書》締約方大會通過成立的財務機制都是多邊財務機制，如全球環境基金(Global Environment Facility, GEF)、綠色氣候基金(GEF)、調適基金，屬於《公約》架構內的財務機制；區域型財務機制像是 EU ETS、歐盟的全球氣候聯盟(Global Climate Change Alliance, GCCA)或一些區域開發銀行運作與支援的機制，其屬於《公約》架構外的財務機制，分成聯合國機構與多邊開發銀行，前者如聯合國開發計畫署(UNDP)、聯合國環境規劃署(UNEP)、聯合國糧食及農業組織(UNFAO)，後者如世界銀行(WB)、亞洲開發銀行(Asian Development Bank, ADB)、非洲開發銀行(African Development Bank, ADB)、歐洲復興開發銀行(European Bank for Reconstruction and Development, EBRD)、美洲開發銀行(Inter-American Development Bank, IDB)等，如圖二所示：

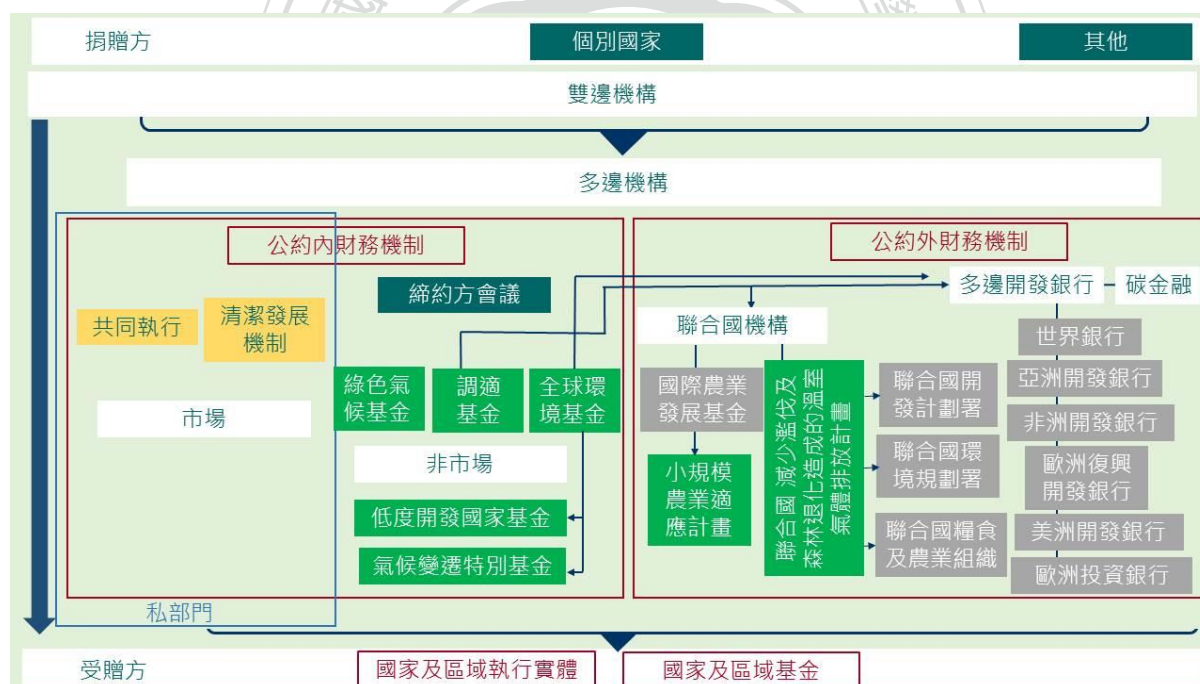


圖 2 多邊氣候財務機制示意圖

資料來源：楊文琪，氣候變遷資金機制之研究-兼論對台灣之適用性(科技部研究報告(計畫編號：108-2410-H-004 -005 -，2020)，頁 6。作者修改自 Watson, C. & Schalatek, L. (2019). “The Global Climate Finance Architecture,” *Climate Funds Update*, available from: <https://climatefundsupdate.org/about-climate-finance/global-climate-finance-architecture/>.

就國際多邊財務機制而言，目前最主要出力的是世界銀行集團(the World Bank

Group, WBG)和區域開發銀行，他們是多邊氣候基金的重要來源。例如，經濟合作暨發展組織(OECD)於 2015 年估計，世界銀行集團和五大區域開發銀行在 2014 年多邊來源的二百零四億美元中，提供了一百八十億美元。除多邊來源的貢獻，許多已開發國家也發展出自身氣候變遷財務機制，又名「雙邊氣候財務機制」，其是由某一國提供一筆資金，協助符合特定條件之國家(通常為開發中國家或低度開發國家)，提供他國執行氣候保護相關活動。

雙邊氣候資金主要可分為兩類，其一是綜合型基金，關注包含減緩、調適、生物多樣性、森林保育等面向，其二則主要支援減少毀林及森林退化造成的溫室氣體排放計畫(Reduction in Emission from Deforestation and Forest Degradation, REDD+)。前者如德國國際氣候倡議(International Climate Initiative, ICI)、日本的快速啟動財務機制(Fast Start Finance, FSF)、英國之國際氣候基金(International Climate Fund, ICF)等，後者如澳洲之國際森林碳倡議(International Forest Carbon Initiative, IFCI)、挪威之國際氣候與森林倡議(Norwegian International Climate and Forest Initiative, NICFI)，如圖三所示。目前在已開發國家之中雙邊氣候資金佔有領導地位者莫過於德國。它透過 ICI 和其他基金，承諾從 2005 年提供將近五億歐元，增加到 2013 年的二十億歐元，並在 2020 年達到四十億歐元。²⁰¹另外，針對片面財務機制即是各國國內針對氣候變遷議題所設置之機制，例如巴西於 2008 年設立巴西亞馬遜基金(Brazil Amazon Fund)和印尼在 2009 年設置的印尼氣候變遷信託基金(Indonesia Climate Change Trust Fund)。

²⁰¹ Selin, H. (2016), *op. cit.*, pp. 3-13.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development(BMZ). (2017), *op. cit.*

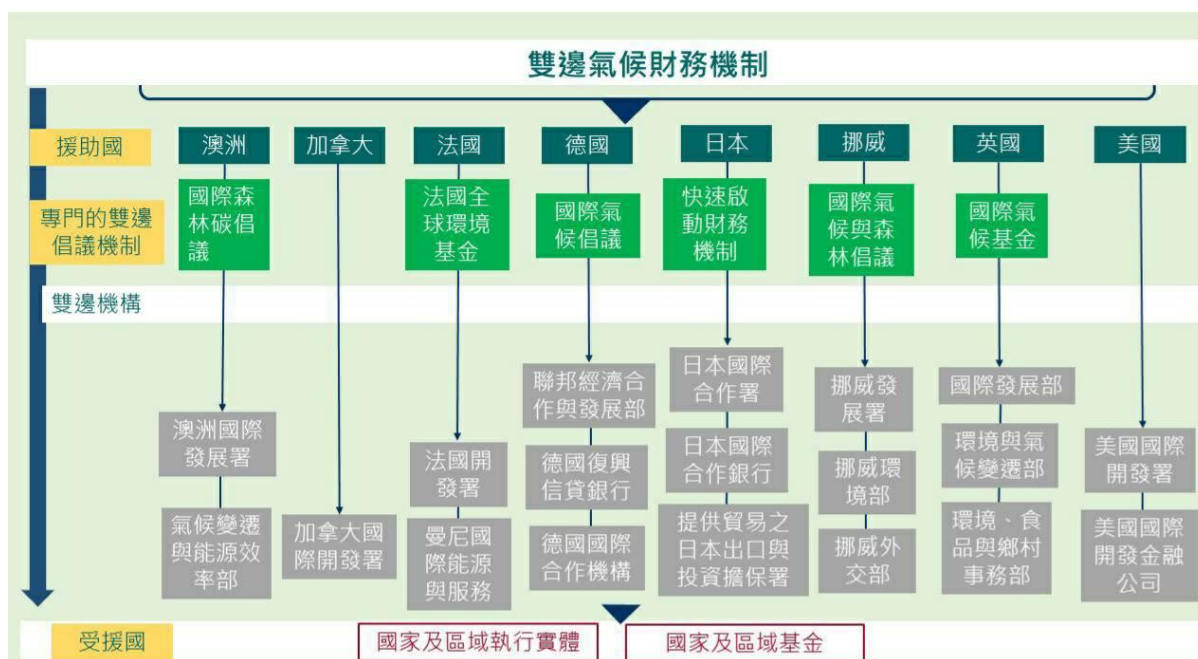


圖 3 雙邊氣候財務機制示意圖

作者修改自 Watson, C. & Schalatek, L. (2019). “The Global Climate Finance Architecture,” *Climate Funds Update*, available from: <https://climatefundsupdate.org/about-climate-finance/global-climate-finance-architecture/>.

目前國際氣候變遷財務機制相當複雜，若採保守估計，在《公約》與《議定書》下的國際性財務機制有四到五個，世界銀行下亦有三到六個，而雙邊財務機制至少有六到八個。然而，擴大各國一同分擔資金的方式，對增加資金充足性和公平性幾乎沒有作用，因為更多樣化的貢獻者群體對公平性會有更多不同的詮釋，這會增加不同團體協調的難度，再加上經濟合作暨發展組織(OECD)和氣候政策倡議(CPI)在巴黎會議召開前發布一份報告指出，初步估計一千億美元為目標背景下的氣候資金，兩百零四億美元來自多邊來源，兩百三十一億美元來自雙邊來源。²⁰²由此可知，雙邊氣候資金是目前氣候財務機制的最大來源，故而本文欲以已開發國家所成立的雙邊氣候財務機制作為本文個案調查的對象。

²⁰² 施文真(2014)，前引文，頁 117-119&121。
 Selin, H. (2016), *op. cit.*, pp. 3-13;
 Pickering, J. & Jotzo, F. & Wood, P. J. (2015), *op. cit.*, pp. 39-62.

三、 三大制度基本要素與指導原則

根據《公約》締約方大會的決議，氣候財務機制的設置與運作必須符合下列三大原則：第一、資金來源必須具備適當性、可預測性、永續性、衡平、共同但有差別的責任分配與可測量性；第二、資金的分配須符合有效性、效率、衡平、適當性和國家自主性；第三、機制的管理組織需符合透明化、有效率、有效性並且同時平衡各方的代表性。²⁰³

國內環境法學者施文真(2015)針對氣候變遷財務機制爬梳整理制度設計的三大要素，即資源的取得(resource mobilization/generation)、資源的分配(resource disbursement/delivery)、機制的管理(administration of institutional arrangements)。²⁰⁴以下將分別介紹財務制度之三大基本要素，輔以分析各自有哪些注意的指導原則，以期詳細了解國際氣候財務機制的最基本面向。

有關資源的取得涉及資金的來源，其分為公共、私人與其他各種形式的財政支持，其中又以公部門和私部門資金為最主要的兩大管道。資源的分配包含撥款方式和贊助計畫類型，撥款多半以直接的贈與(grants)、技術援助的方式，但也有透過挹注多邊基金、私募股權基金、股權的挹注、低利貸款(concessional loans)、優惠型基金等。機制的管理包括管理機關、是否有利害關係人之參與，以及該機制是否為官方發展援助(official development assistance, 以下簡稱 ODA)。對此，學者施文真表示：「對於任何組織之運作，程序面之安排例如決策機制透明化、資訊公開與取得等，以及組織內負責決策之機關是否具備正當性與代表性，攸關影響各方對此一機制的正當性與公信力的認知。」²⁰⁵

有關資源的取得，無論來自公部門還是私部門的氣候資金，依據《公約》和 2007 年第十三次締約方大會(COP 13)通過的峇里行動計畫(Bali Action Plan)規定，財務機制

²⁰³ 葉俊榮(2015)，〈氣候變遷的調適與財務機制〉，前引書，頁 337。

²⁰⁴ 施文真(2015)，前引文，頁 1-37。

²⁰⁵ 施文真(2014)，〈由雙邊氣候變遷財務機制論我國外援政策可能之發展〉，收錄於葉俊榮主編《氣候變遷的制度因應：決策、財務與規範》(台北：台大出版中心)，頁 169；
施文真(2014)，〈氣候變遷減緩與調適措施的財務機制〉，前引書，頁 140。

中有關資源取得的指導原則應包括適當性(adequacy)、可預測性(predictability)、永續性(sustainability)、衡平(equity)、共同但有差別之責任與能力(common but differentiated responsibilities and respective capabilities)、可測量性(measurability)。於其中，適當性與資金取得之多寡相關，仍需視個案而定。²⁰⁶

以下為針對上述各指導原則之簡要說明：雙邊財務機制主要來源為公部門預算，符合可預測性與可測量性，使財務機制運作具備長期性及穩定性；而德國政府比較特別，是以拍賣歐盟排放權交易機制的所得為預算，除非有最低拍賣價格，否則不能符合可預測性與可測量性。根據學者施文真所述：「《公約》要求已開發國家提供的資金必須為『新的且額外的』(new and additional)，不能以 ODA 作為滿足《公約》下的義務，此亦可能違反共同但有差別之責任原則與衡平。」另一方面，私部門資金的投入較符合資金充足之適當性，因無須受限公部門預算得獲得國會的批准，但取決於投資人的意願，將較難符合可測量性與可預測性。²⁰⁷

其次，有關資源的分配。許多雙邊氣候財務機制透過挹注多邊基金或私募股權基金的方式進行資源分配，而捐助它的多邊基金以世界銀行為主，顯示已開發國家對其所管理之基金運作的有效性具一定程度的信任。「私募股權基金」則指專門投資中小型計畫開發者與企業，進行股權的挹注。例如歐盟的再生能源基金計畫(Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund, GEEREF)就有意願發展潔淨能源投資基金或擴充既有基金的管理公司、金融機構、計畫開發者或個人，均可向 GEEREF 的私募股權基金提案。²⁰⁸

資源分配的指導原則包括有效性(effectiveness)、效率(efficiency)、衡平(equity)、適當性(appropriateness)、國家自主性(national ownership)，即資金援助國和受援國間針對資金授予條件，事後是否有檢討機制，以及財務機制下的資金分配是否有效率與有效的執行等。其次，「衡平」係指符合接受援助資格的受援國是否有公平之取得或使用該財務機制下的資金；「適當性」係指取得資金的受援國是否取得適當的資源；最後，

²⁰⁶ 同前註，頁 137-138。

²⁰⁷ 施文真(2014)，〈由雙邊氣候變遷財務機制論我國外援政策可能之發展〉，前引書，頁 168。

²⁰⁸ 同前註，頁 169。

「國家自主性」是指受援國是否對於獲得資金補助的計畫有參與規劃，具有強烈地與自發地動機予以執行。

最後，財務機制的管理，考慮到資金多半為資金提供國的政府預算，故管理機關多半是政府部會，即資金的使用應受當地國會監督。再者，機制是否有利害關係人參與，關係各方之平衡代表性。如德國、日本有諮詢機構，並納入非政府機構如學界、金融界、民間團體；澳洲則是定期與民間團體及主要援助國政府進行雙邊諮商。²⁰⁹因此，機制管理與組織面的指標原則包含透明化(transparency)、效率(efficiency)、有效性(effectiveness)、各方之平衡代表性(balanced representation of all parties)；另外，管理機構之權力(power)、責任(responsibility)、課責(accountability)亦影響財務機制的正當性。

210

針對上述各指標所代表涵義，「權力」係指財務機制下，在參與者彼此之間，經由正式或非正式管道行使能力以做出決策的方式，包括財務機制的參與者、決策程序、管理機構、行政與管理人員之權責分工。「責任」係指權力的正當行使，特別是權力的行使係為確保財務機制中的資源得以公平、有效以及有效率的使用與達成預定目標。「課責」是為了確保負責任的行使權力所要求之標準與制度，這也是財務機制取得正當性的關鍵。財務機制必須同時對援助國與受援國負責，課責的首要程序是針對某一個財務機制有非常明確且具體的目標與目的，並就其運作之表現訂出可測量之指標。²¹¹如表二所示：

表 2 財務機制三大制度基本要素

財務機制的制度要素	設計指導原則
資源的取得	適當性(adequacy)
	可預測性(predictability)

²⁰⁹ 同前註，頁 170-171。

²¹⁰ 施文真(2014)，〈氣候變遷減緩與調適措施的財務機制〉，前引書，頁 139-141。

²¹¹同前註，頁 139-141。

	永續性(sustainability)
	衡平(equity)
	共同但有差別之責任與能力(common but differentiated responsibilities and respective capabilities)
	可測量性(measurability)
資源的分配	有效性(effectiveness)
	效率(efficiency)
	衡平(equity)
	適當性(appropriateness)
	國家自主性(national ownership)
組織管理面	透明化(transparency)
	效率(efficiency)
	有效性(effectiveness)
	各方之平衡代表性(balanced representation of all parties)
	權力(power)
	責任(responsibility)
	課責(accountability)

資料來源：引自施文真(2014)，〈氣候變遷減緩與調適措施的財務機制〉，收錄於葉俊榮主編《氣候變遷的制度因應：決策、財務與規範》(台北：台大出版中心)，頁 142。

筆者之所以在本節引用學者施文真針對財務機制之部分研究結果，乃欲對其建立初步了解後，再從第三章第四節提出的氣候正義評估指標分析框架結合氣候財務機制的三大制度基本要素與指導原則，進一步發展本文之分析測量方式，以審視德國氣候變遷財務機制的制度設計是否符合本文提出的氣候正義三面向評估指標。如表三所示：

表 3 德國 ICI 是否符合氣候正義原則

面向	公平正義內涵	有關氣候問題之正義範圍	評估指標	分析測量方式
分配正義	差異原則&全球性分配原則 (Rawls, 1971) ²¹²	歷史責任論與污染者付費原則	資源轉移給遭受氣候不公平待遇的最脆弱人群	ICI 提供誰援助？是否考量其經濟發展與脆弱度？
		公平原則與共同但有區別原則	援助資金對象及減緩與調適比例	ICI 分配項目的比例與分佈地區？
程序正義	機會均等原則 (Rawls, 1971)	社會和政治的認可與參與 (Schlosberg, 2012) ²¹³	包容和平等的執行過程	誰包含在 ICI 執行過程？
			受援國民間社會參與實施過程	當地議題是否納入 ICI 考量？當地社區、個人、非政府組織或私部門是否參與 ICI 實施過程？
	實現公平原則的法律秩序	公開、透明與可究責的機制 (Basak & Van der Werf, 2019) ²¹⁴	監測、報告、查核的機制	ICI 是否有開放機制提供所有參與者和受影響的人訊息共享？
代際正義	最大平等自由原則&正義的儲蓄原則 (Rawls, 1971)	人類基本生活權利	保障基本人權	ICI 是否有保障受援國當地的生存、居住、財產與自由的權利？
		跨世代永續發展	發展的權利	ICI 是否保障跨世代的經濟、社會、文化和政治發展權利，讓世代間均有取得資源的平等機會？
		無害原則	確保氣候資金活動不會對社會與環境造成損害的政策	ICI 是否存在分析氣候變化解決方案的社會和環境影響的機制？該機制是否允許向受影響的當地社區提供反饋訊息？

資料來源：作者自製

²¹² Rawls, J., *A Theory of Justice* (Harvard University Press, 1971).

²¹³ Schlosberg, D. (2012), *op. cit.*, pp. 445-461.

²¹⁴ Basak, R. & Van der Werf, E. (2019), *op. cit.*, pp. 297-313.

四、 氣候財務機制分析二部曲

目前全球氣候資金的目標是，到 2020 年，每年從公共或私人來源動用至少一千億美金。廣義來說，氣候資金的來源分為公共、私人與其他各種形式的財政支持；然就狹義而言，根據《公約》針對「氣候資金」一詞的含義為，泛指那些已開發國家透過不同管道集結而來的資金，再轉移給開發中國家的財政資源，也就是不包括開發中國家本身自願提供的資金。然《巴黎協定》第九條則是採廣義解釋，鼓勵開發中國家自願提供財政支持。²¹⁵

然而，開發中國家長期以來強調氣候資金額外性(additionality)的重要性，因為他們認為，已開發國家不應僅將 ODA 用於氣候和環境發展領域，而應另外提供「新的且額外的」(new and additional)財源，作為開發中國家投入減緩與調適的資金。在這一框架上，若政府利用 ODA 投入氣候資金，是否可包含在計算帳目內，則是值得進一步討論的問題。對此，本文認為，只要援助國願意承認其歷史責任，並將資源轉移給遭受氣候不公平待遇的脆弱人群，無論其手段是透過 ODA 或其他額外財源，均可計算於氣候資金的帳目內。而德國在此議題並未全然使用公部門預算，而是想其他辦法盡量滿足開發中國家的需求，例如德國 ICI 其資源取得來源即是透過拍賣 EU ETS 下之 EUAs 的所得而來，即屬於狹義氣候資金的範圍。²¹⁶

由於現今不同的利益攸關方如政策決策者、投資者、金融中間人、分析師等對氣候資金此術語的概念理解與定義不盡相同，若能對此建立共同理解，不但有利於更好地追蹤氣候資金、清晰地測量所投入的有效性，亦有助於擴大公部門參與，幫助政策制定者更容易了解可選擇的方案，既能降低成本，又增加低碳和氣候調適計畫的收入，從而吸引更多的私人投資，進一步擴大氣候資金的規模。²¹⁷

然而，若僅針對氣候財務機制的制度基本要素與運作事實做一簡要的說明，將輕

²¹⁵ Selin, H. (2016), *op. cit.*, pp. 3-13.

²¹⁶ *Ibid.*, pp. 3-13;

施文真(2014)，〈由雙邊氣候變遷財務機制論我國外援政策可能之發展〉，前引書，頁 168。

²¹⁷ Falconer, A. & Stadelmann, M. (2014). "What is climate finance? Definitions to improve tracking and scale up climate finance," *Climate Policy Initiative*, available from: <https://climatepolicyinitiative.org/publication/climate-finance-definitions-improve-tracking-scale-climate-finance/>.

忽受援國的政治經濟、地方社會文化、民主政治參與等因素的影響。氣候正義評估指標框架提供一個同時關注「援助國」的政治經濟與「受援國」的地方社會文化之評估指標，避免僅以援助國作為分析的基本單元，並認為一個永續的氣候變遷財務機制要在氣候正義脈絡中方能被充分實現。因此本文嘗試以氣候正義視角詳盡地探析雙邊氣候財務之制度設計是否符合分配正義、程序正義、代際正義等氣候正義三面向內涵。

本研究欲首先以學者施文真提出的制度三大基本要素與若干指導原則為基礎，建立對財務機制的最基本了解之後，再以「氣候正義評估指標三面向」作為進一步的分析框架，考察德國之雙邊氣候財務機制的制度設計是否符合氣候正義原則。如圖四所示：

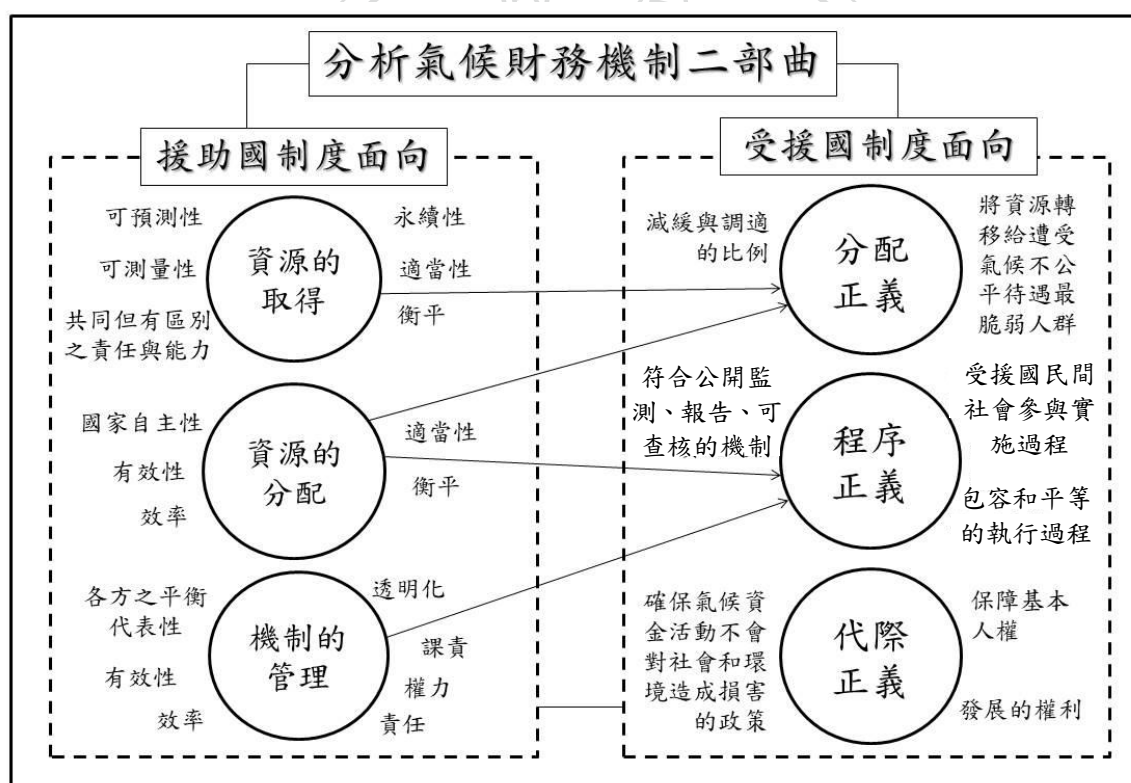


圖 4 氣候財務機制分析二部曲

資料來源：作者自製

上圖所述「二部曲」是指在分析氣候財務機制時分成兩個步驟：首先檢視財務機制援助國之制度面向，即左側有關資源的取得、分配與機制的管理三大基本要素及其指導原則，完成後再往右看財務機制的制度設計是否符合受援國的制度面向，亦即氣

候正義三原則，分別為分配正義、程序正義、代際正義等指標要求。值得注意的是，援助國制度面向與受援國制度面向兩者並非完全獨立，而是如箭頭所示存在某種連結。左方有關援助國制度面向的「資源的取得」和「資源的分配」的某些指導原則和右方受援國的「分配正義」兩相呼應。再者，左方有關「資源的分配」和「機制的管理」則和「程序正義」關切的面向有關。換句話說，此圖分析步驟乃從左至右，即看完左方事實部分的指導原則後，再看右方更深入的分析指標。最後可以看到，代際正義是受援國制度面向中獨樹一格的指標，因而沒有和左方有任何連結。且分配正義與程序正義關注的是當代，而代際正義關注的是跨越不同世代的問題。是故，此分析氣候財務機制二部曲表明，未來讀者認識任何新的財務機制都可藉由此分析框架，化繁為簡地更深入剖析一個複雜制度運作過程中應注意與關心的面向。

第二節 德國氣候財務機制之運作與特點

自工業化之初，德國就已成為全球最大的經濟體之一，對全球暖化的貢獻接近5%。過去五十年以來，德國的極端天氣事件數量增加一倍以上，至二十一世紀末，德國每年因洪災造成的損失翻倍成長。德國在《2050年氣候行動計劃》(Climate Action Plan 2050)中為氣候政策制定里程碑：目標是到本世紀中葉實現碳中和，以及與2008年相比，可再生能源將增加到最終能源消耗的60%，一次性能源消耗將減少50%。《2050年氣候行動計劃》還首次指定各部門的目標，其中包含到2030年，所有部門的溫室氣體排放量至少減少55%。²¹⁸

氣候變遷與國家發展之間的關係日益密切，蓋氣候變化衝擊下隨之而來的極端氣候亦可能阻礙一國整體發展，並威脅公部門或私部門發展投資的有效性與永續性。有別於多邊和區域氣候資金，雙邊氣候資金是目前國際氣候財務機制中最大的經費來源，其中德國在國際氣候資金是國際社會最可靠的合作對象。多年來，它不但是開發中國家和新興經濟體在氣候保護與調適氣候變化最活躍的合作夥伴，也是國際氣候改革倡

²¹⁸ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety, (2018). "Action in Figures – Facts, Trends and Incentives for German Climate Policy 2018 edition," pp.8, available from: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/klimaschutz_in_zahlen_2018_en_bf.pdf.

議中的建設性夥伴，願意承擔巨大成本和風險，以實現全球和歐洲的公共利益。更值得一提的是，在已開發國家當中，雙邊氣候資金佔有領導地位者莫過於德國，它透過 ICI 和其他基金，承諾提供從 2005 年將近五億歐元的資金，增加到 2013 年的二十億歐元，並在 2020 年達到四十億歐元。²¹⁹是故，以下筆者欲探討德國氣候財務機制是否承襲氣候正義發展而來？德國是基於甚麼目的而援助其他國家？德國總理梅克爾是否支持、大力推動自身推出的氣候財務機制，或者對其曾經有何公開談話？

一、 德國氣候財務機制的成立背景

參與氣候行動是德國發展政策不可或缺的一部分，氣候變化加劇直接影響所有人的生活條件和發展機會。關於支持開發中國家調適和減緩氣候變化，德國政府認為《巴黎協定》和《2030 議程》(Agenda 2030)的執行是當務之急。²²⁰德國總理梅克爾長期以來致力於降低溫室氣體排放，除帶領德國也引領歐盟採取減排目標，被國內外媒體譽為氣候大臣(Klimakanzlerin)。從 2000 年上任德國總理以來即組成氣候內閣(Climate Cabinet)，由上而下引導德國往低碳社會努力。今年(2020)五月二十日氣候內閣正式宣告，2021 年起，成為德國全面碳價元年。²²¹她曾擔任過德國聯邦環境部長，主持 1995 年第一屆聯合國氣候大會，還負責 1997 年《京都議定書》的談判，使得德國在全世界氣候減排持續名列前茅。2012 年德國政府主辦柏林彼得斯堡氣候對話開幕式，彼得斯

²¹⁹ Bohnet, M., et al. (2018). "Scope and Structure of German Official Development Assistance: Trends and Implications for the BMZ and Other Ministries," *German Development Institute*. pp. 1, available from: https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_16.2018.pdf;

Rüb, F. & Heinemann, F. & Zohlhöfer, R. (2018). "Germany Report-Sustainable Governance Indicators 2018," *Bertelsmann Stiftung*. pp. 68-69, available from:

https://www.sgi-network.org/docs/2018/country/SGI2018_Germany.pdf;

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2011), op. cit., pp.6-10;

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development(BMZ). (2015). "International climate finance: Germany's contribution," available from:

https://www.bmz.de/en/publications/topics/climate/climate_finance.pdf.

²²⁰ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMU). (2017). "Germany's Third Biennial Report under the United Nations Framework Convention on Climate Change 2017," *UNFCCC*, pp. 57, available from:

http://unfccc.int/files/national_reports/biennial_reports_and_iar/submitted_biennial_reports/application/pdf/65021783_germany-br3-1-171220_3_biennial_report_to_unfccc.pdf.

²²¹ 2019 年九月二十日德國氣候內閣正式擬定 2030 氣候行動方案(German 2030 Climate Action Programme)，擬於歐盟排放交易制度外，於 2021 年起施行德國國內二階段碳排放交易制度，填補建築(供暖)、運輸部門的碳價缺口，今年(2020)五月二十日，更進一步提高原定碳價。參考自環境資訊中心，「德氣候內閣 529 宣告：2021 全面碳價元年」，參考網址：<https://e-info.org.tw/node/224737>。

堡氣候對話從 2010 年起由德國政府發起，是氣候多邊進程中具重要影響力的部長級磋商機制。今年(2020)對話會由德國政府和《公約》第二十六次締約方會議(COP26)主席國英國共同主辦，受新冠肺炎疫情影響，本次對話會採取視訊會議方式召開。視訊時梅克爾強調，「不僅是那些具有歷史責任的國家，所有國家都必須努力減少碳排放；因為公平意味著所有國家都在為應對氣候變化做出同等努力。」²²²

首先，針對 ODA，德國對外氣候援助側重於雙邊合作，從 2005 年到 2014 年以來，德國對國際氣候援助的預算成長五倍。梅克爾總理在 2015 年五月舉行的第六次聖彼得堡氣候對話承諾，德國目標到 2020 年將提供國際氣候資金從 2014 年的二十億歐元增加一倍，即達到四十億歐元。德國氣候資金援助主要用於開發中國家和新興經濟體的計畫，例如 2014 年雙邊氣候援助將近有 35% 流向非洲，30% 流向亞洲、中東和南歐，15% 流向拉丁美洲和加勒比海地區，而有 18% 流向其他區域或全球性項目中。由此可知，當時德國將重點放在非洲，在德國 2017 年擔任 G20 集團主席期間，德國與 G20 其他成員就非洲增加的公共和私人投資進行討論。²²³然而，德國政府 2019 年 12 月提交《公約》第四次氣候變遷雙年度報告顯示，有別於先前著重於援助非洲地區，最近幾年逐漸將重心轉往亞洲地區。²²⁴

其次，公共氣候資金和私部門投入發揮同等重要的作用，德國聯邦政府為吸引更多私部門投資，採取雙重措施。一方面，透過特別貸款或氣候保險計畫等方式直接動員私人資金，另一方面，德國支持其夥伴國家為減緩和調適而設計有利於私部門的投資環境，許多德國發展合作項目如可再生能源、能源效率、水處理、循環利用、生物多樣性和林業的投資，這些旨在夥伴國家中建立更好的技術和政策框架，以最終吸引

²²² King, E. (2012). "Merkel: equity means all states making equal efforts to fight climate change," *Climate Home News*, available from: <https://www.climatechangenews.com/2012/07/16/angela-merkel-tells-petersberg-climate-dialogue-that-equity-means-all-states-making-equal-efforts-to-fight-climate-change/>;

Thalman, E. & Wettengel, J. (2020). "The story of "Climate Chancellor" Angela Merkel," *Clean Energy Wire*, available from: <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/making-climate-chancellor-angela-merkel>.

²²³ An initiative by SEEK Development. (2017). "Germany Donor Profile," pp. 2, available from: https://donortracker.org/sites/default/files/donor_pdfs/DonorTracker_profile_Germany.pdf;

"International climate finance : Germany's contribution," *op. cit.*

²²⁴ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMU). (2019). "Germany's Fourth Biennial Report on Climate Change under the United Nations Framework Convention on Climate Change 2020," *UNFCCC*, pp. 64.

私部門支持，使之成為廣泛推廣技術的關鍵參與者，除此之外，德國還間接調動許多額外私人投資到開發中國家。例如德國聯邦發展部長 Gerd Müller 於 2017 年提出的「非洲合作馬歇爾計劃」(Marshall Plan with Africa)側重於刺激對非洲的投資，並支持實施良好治理改革的國家。²²⁵

再者，德國政府於《公約》第四次氣候變遷雙年度報告除了指出德國氣候資金側重於雙邊合作，更進一步顯示從 2017 年到 2018 年分配給雙邊氣候資金的預算資源平均為 85%。²²⁶也因為德國氣候資金側重於雙邊合作，這意味著德國傾向與開發中國家和新興開發國家直接合作，其中有兩個重要的對外部門負責與他國氣候資金與相關計畫的援助：一個是聯邦經濟合作與發展部(英文：Federal Ministry for Economic Cooperation and Development；德文：Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung；以下簡稱：BMZ)，另一個是聯邦環境自然保護和核安全部(英文：Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety；德文：Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit；以下簡稱：BMU)。²²⁷

首先是 1961 年成立以 ODA 形式為主的 BMZ 支持大約五十個夥伴國家的氣候方案，管理德國 ODA 支出一半以上，另外約有 22%由德國復興信貸銀行(KfW)在資本市場上籌集。在德國有兩個主要發展合作與執行機構：國際合作機構(德文：Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 簡稱 GIZ)和復興信貸銀行(英文：

²²⁵ “International climate finance : Germany’s contribution,” *op. cit*;

An initiative by SEEK Development. (2017). “Germany Donor Profile,” pp. 2, available from: https://donortracker.org/sites/default/files/donor_pdfs/DonorTracker_profile_Germany.pdf;

“International climate finance : Germany’s contribution,” *op. cit*;

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMUB). (2019).

“Germany’s Fourth Biennial Report on Climate Change under the United Nations Framework Convention on Climate Change 2020,” *UNFCCC*, pp. 79;

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development(BMZ). (2017). “Adaptation to Climate Change-Promising Ways to Tackle Climate Risks,” pp. 25-27.

²²⁶ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMU). (2019).

“Germany’s Fourth Biennial Report on Climate Change under the United Nations Framework Convention on Climate Change 2020,” *UNFCCC*, pp. 58&61, available from:

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/191220_%204%20Biennial%20Report_englisch_final%20_sauber.pdf.

²²⁷ *Ibid.*, pp. 58.

German National Development Bank；德文：Kreditanstalt fuer Wiederaufbau，簡稱：KfW），兩者都在 BMZ 政治監督下運作。²²⁸

GIZ 創建於 1975 年，是德國政府所有的一家推動國際合作的服務性企業，主要接受政府部門委託，負責計劃並執行德國與夥伴國家的技術合作，支持夥伴國的發展和改革。其員工人數將近兩萬人，有三分之一在德國，另外三分之二在其他夥伴國家的九十個辦事處，幾乎是 BMZ 員工數的十七倍。2015 年 GIZ 營業額為二十一億歐元，其中 79% 是來自 BMZ 委託工作。²²⁹

KfW 則是因應二戰後馬歇爾計劃成立，是一間德國國有開發銀行，總部位於法蘭克福，其員工總數將近六千人，在全世界七十多個國家設有辦事處。梅克爾宣布德國自 2005 年以來通過 KfW 提供十五億歐元的貸款用於開發中國家的調適措施。KfW 從資本市場集結與氣候相關資金，其中一部分由德國公共預算支出提供。2015 年其為一百多個國家提供贈款和貸款，共計提供六十七億歐元。²³⁰

BMZ 戰略援助重點包含移民、氣候變遷和糧食安全，在未來幾年，德國 ODA 項目主要為農業、健康安全和氣候變遷。在氣候變遷方面，其致力於提供資金予減緩、調適、保護生物多樣性、森林保育方案，為減緩溫室氣體排放量和適應氣候變化做出貢獻。目前 BMZ 由發展部長 Gerd Müller 領導。BMZ 擁有一千多名工作人員，由五名司長組成。根據它的戰略和優先事項，區域部門負責分配德國的雙邊發展援助。2017

²²⁸ Federal Ministry for Economic Cooperation and Development(BMZ). “How we work,” available from: <https://health.bmz.de/ghpc/how-we-work/index.html>;

Troilo, P. (2011). “Alleviating the confusion: Germany’s new aid structure and business model,” available from: <https://www.devex.com/news/alleviating-the-confusion-germany-s-new-aid-structure-and-business-model-7602>.

²²⁹ “Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit,” pp. 1-5, available from: <https://www.gtai.de/gtai-de/trade/entwicklungsprojekte/geber/deutsche-gesellschaft-fuer-internationale-zusammenarbeit-73360.pdf>;

Deutscher Bundestag. (2015). “Zur Informationspflichtigkeit der Deutschen Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit nach dem Informationsfreiheitsgesetz,” pp. 1-5, available from: <https://www.bundestag.de/resource/blob/405540/21fab35ff71cd6c6ee8ae43234686f9b/WD-3-158-15-pdf-data.pdf>.

²³⁰ “Gesetz ueber die Kreditanstalt fuer Wiederaufbau,” pp. 1-7, available from: <https://www.gesetze-im-internet.de/kredanstwiag/KredAnstWiAG.pdf>;

“Förderauftrag und Geschichte,” available from: <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/F%C3%B6rderauftrag-und-Geschichte/>.

年，約 38% 的雙邊氣候資金投資於調適，62% 用於減緩。2018 年，提供的預算資金中有 46% 用於調適項目，而 54% 用於減緩項目，如圖五所示²³¹：

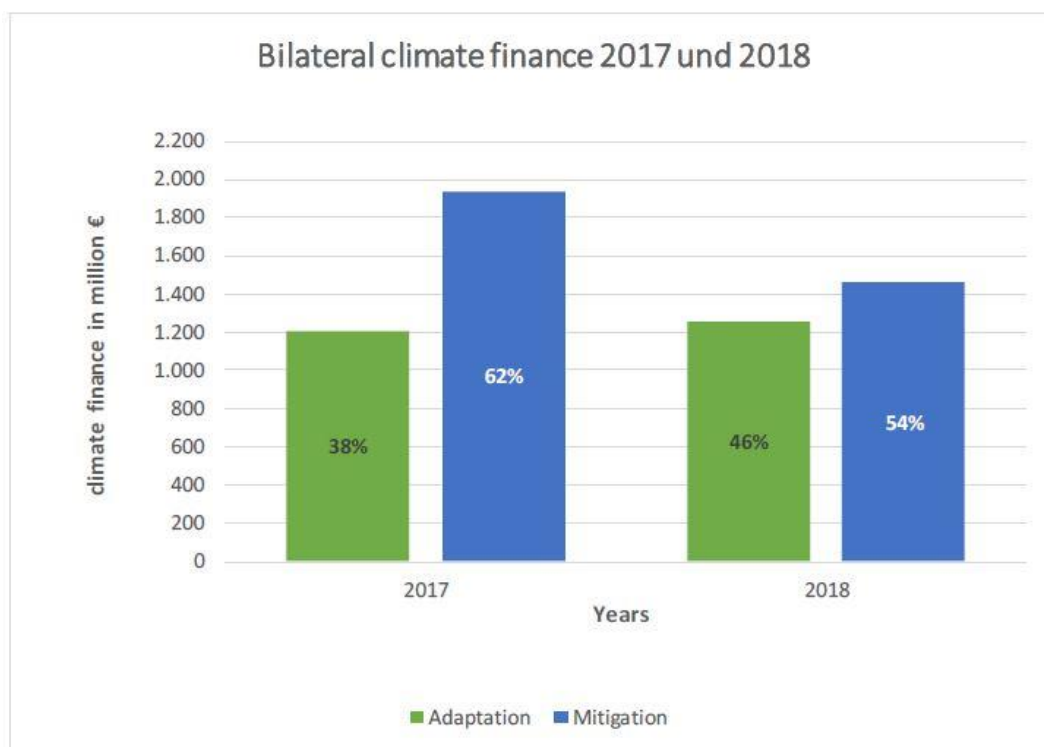


圖 5 2017-2018 年德國雙邊氣候資金分為調適和減緩

來源：Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMU). (2019). “Germany’s Fourth Biennial Report on Climate Change under the United Nations Framework Convention on Climate Change 2020,” *UNFCCC*, pp. 62.

其次是 BMU，它於 2008 年成立的國際氣候倡議(ICI)，是德國快速啟動資金(fast-start financing)的關鍵要素。另，德國於 2011 年啟動的能源與氣候基金(Energy and Climate Fund, EKF)是國際氣候項目以及保護生物多樣性活動的另一資金來源。該部分資金透過 ICI 進行部署，透過拍賣歐盟碳交易市場(EU ETS)中的排放配額(emission

²³¹ Federal Ministry for Economic Cooperation and Development(BMZ). (2017). “Financing climate action-Germany as a responsible partner,” pp. 1-2;
Bessey, D. & Palumbarit, M. (2016). “Comparing South Korea and Germany’s official development assistance projects in climate protection in Cambodia, Lao PDR, Myanmar and Vietnam,” *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, 8(5), pp. 621-622.
Bundesministerium fuer wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. (2019). “Klimazahlen konkret-Methodik der BMZ-Berichterstattung,” available from: <http://www.bmz.de/de/themen/klimaschutz/klimafinanzierung/>.
Bundesministerium fuer wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. (2019). “Bilaterals und regionales Engagement,” available from: <http://www.bmz.de/de/themen/klimaschutz/klimafinanzierung/>;
Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMU). (2019), *op. cit.*, pp. 61-62.

allowances)得到財源。至於 ICI 和 ODA 之間有甚麼關聯？根據 BMU 報告顯示，ICI 有資格獲得 ODA，以及根據聯邦議院的決議，ICI 每年從 BMU 預算獲得 1.2 億歐元。而能源和氣候基金(EKF)通過拍賣排放配額得到補充，為 ICI 貢獻額外的資金。BMU 的 ICI 和 BMZ 的 ODA 對外贊助氣候目標相同，兩者均致力於援助開發中國家、新興工業化國家、轉型國家的氣候相關計畫，支持有關減少溫室氣體、森林和生物多樣性保護以及適應氣候變化的四大項目。另外，接受 ICI 所贊助之計畫必須符合兩個前提條件：計畫所在地之國家有活躍且制度化的行政組織、當地政府必須支持該計畫。²³²

既然 BMU 的 ICI 有一部分資金來源來自於政府預算，那跟 BMZ 的 ODA 相比，他們各自佔總體預算比例是如何？根據德國政府 2017 年 12 月提交《公約》第三次氣候變遷雙年度報告顯示，2016 年來自政府預算的德國氣候資金有 15.4% 分給 BMU，82.4% 分配給 BMZ，即 ODA 中佔有最大份額的是 BMZ。由此可知，BMZ 是德國聯邦政府對外氣候援助的主要機構。²³³

有鑑於本文主題是「從氣候正義看德國氣候財務機制」不是「從氣候正義看德國國際氣候倡議」且研究問題的受詞也是「德國氣候財務機制」故本文不只會討論德國 BMZ 在氣候方面的對外 ODA，同時也會討論 BMU 成立的 ICI，並以 ICI 的制度設計作為評析是否符合本文提出之氣候正義三面向的評估指標。也就是筆者會同時討論 BMZ 和 ICI，但最後聚焦在 ICI。值此，以下將進入研析 ICI 之運作情形與評估流程，以更深入之了解其組織運作。

²³² Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2013). "The International Climate Initiative Innovative Financing for Climate Protection," pp. 3, available from: https://www.international-climate-initiative.com/fileadmin/Dokumente/iki_flyer.pdf;

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2020), *op. cit.*, pp. 7;

UNFCCC. (2013). "NAMA: International Climate Initiative," available from:

https://www4.unfccc.int/sites/PublicNAMA/_layouts/mobile/dispporm.aspx?List=162696e7%2Dba65%2D46a5%2D8070%2D883d26e0df6b&View=fff371d2%2D781e%2D44c5%2Dbf33%2Dbef0c4e10dc7&ID=40;

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2018), *op. cit.*, pp. 12;

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development(BMZ). (2015), *op. cit.*;

施文真(2014)，〈由雙邊氣候變遷財務機制論我國外援政策可能之發展〉，前引書，頁 156。

²³³ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMU). (2017). "Germany's Third Biennial Report under the United Nations Framework Convention on Climate Change 2017," UNFCCC, pp. 58.

二、 國際氣候倡議的運作情形

根據學者施文真針對德國 ICI 之三大制度基本要素所整理的表格，如表四所示：

表 4 德國 ICI 之三大制度基本要素

	資源的取得與來源	資源的分配		機制的管理	
		撥款方式	贊助之計畫類型	管理機關	是否有利害關係人之參與
德國 ICI	德國政府拍賣 EU ETS 下之 EUAs 的所得	贈與、低利貸款、以及贊助國際氣候基金	一半用作支援能源計畫、另一半支援氣候調適和生物多樣性計畫	由 BMU 負責管理，主要計畫執行者為 GIZ 與 KfW，另有一個國際諮詢團體負責就 ICI 所實際從事之工作提出策略性的支援	由三十位專家所組成的國際諮詢團體來自政府、學術界、民間團體、公司、金融市場、以及國際金融組織

資料來源：自施文真(2014)，〈由雙邊氣候變遷財務機制論我國外援政策可能之發展〉，收錄於葉俊榮主編《氣候變遷的制度因應：決策、財務與規範》(台北：台大出版中心)，頁 165。

從上表可知德國 ICI 三大基本制度要素之內容，讀者可藉此了解其有關資源的取得、資源的分配和機制的管理等事實。首先，關於資金的取得，ICI 的資金來源除了在第一部份所述，ICI 資金來源從政府預算、其他捐助者以及私部門投資，還有如學者施文真(2014)表格所示，來自政府拍賣歐盟排放權交易制度(EU Emissions Trading System, EU ETS)下之核配量(European Allowances, EUAs)的拍賣所得，這種創新的方式為德國提供長期資金做好充分的準備。歐洲排放權交易系統自 2005 年以來，排放權交易一直是整個歐盟範圍內減少二氧化碳排放的主要手段，使其成為實現歐盟氣候目標的主要工具。它在能源和工業部門之間可以相互交換排放配額。²³⁴然而，此種方式除非有最低拍賣價格，否則難以符合可預測性與可測量性的指導原則。

²³⁴ Ibid., pp. 61;

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2020), *op. cit.*, pp. 6-7;

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2013), *op. cit.*, pp. 2.

德國聯邦政府為那些積極致力於減緩氣候變化的國家或團體提供誘因，包含各式各樣的利益相關者如國際組織、國家政府、城市、個人或研究機構。BMU 支持計劃納入《巴黎協定》的相關要求是施行氣候資金計畫的先決條件。在計劃早期，資金主要來自歐盟排放權交易制度的拍賣收益。為確保資金的連續性，能源和氣候基金還提供其他專項資金，這兩種供資機制現在都是 BMU 預算的一部分。²³⁵

其次，針對資源的分配，除政府預算、他國捐助、拍賣排放配額取得資金外，私部門的投入也發揮重要作用。德國政府為吸引更多私部門投資，採取雙重措施包括透過特別貸款或氣候保險計畫等方式直接動員私人資金，支持夥伴國家為減緩和調適而設計有利於私部門的投資環境，間接調動許多額外私人投資到開發中國家。對此，由於私部門資金的投入，無須受限如公部門預算得獲得國會的批准，故較符合資金充足之適當性，但取決於投資人的意願，將較難符合可測量性與可預測性的指導原則。²³⁶

第三，針對機制的管理，ICI 的執行計畫者為 GIZ 與 KfW，此兩者有密切的合作關係，主要任務為接受德國政府委託，負責處理發展合作事務的機構。值得一提的是，申請德國政府贊助計畫乃透過兩階段進行，第一階段先針對申請者提出之計畫進行評估，於第一階段通過者再提出正式申請書，並於第二階段再行評估，最後是否得到贊助則由 BMU 決定。BMU 透過 ICI 之贊助計畫與德國政府旗下氣候與能源相關合作計畫互補，且不設限於特定部門或區域。具備提出計畫申請者資格的包括德國發展合作之執行組織、民間團體、政府組織、大學或研究機構、企業、多邊發展銀行，以及聯合國之組織與相關計畫。²³⁷

再來針對機制是否有利害關係人參與，代表各方之平衡代表性。來自國際金融機構、學術界、民間社會、公部門和私部門的國際專家也會參加 ICI 的國際諮詢小組 (international advisory group)，一同討論 ICI 戰略方向、行動領域和贊助項目類型。他們一年集會一次，針對 ICI 應贊助的計畫類型、領域提供諮詢。呈上所述，ICI 的計畫申請開放給國內外申請人，發起人有多邊組織、開發銀行、非政府組織、大學、研究

²³⁵ Ibid., pp. 3.

²³⁶ 施文真(2014)，〈由雙邊氣候變遷財務機制論我國外援政策可能之發展〉，前引書，頁 168。

²³⁷ 同前註，頁 155。

機構和私部門等，甚至聯邦政府還通過其他具體的研究促進計劃來促進氣候友好型創新。²³⁸

BMU 於 2020 年官方報告表示，自 2008 年成立以來，截至 2019 年 12 月，ICI 已在全球六十多個國家與地區，資助七百三十多個氣候和生物多樣性項目，總資金額約為三十九億歐元。但若加總 2008 年至 2019 年之核定預算約三十一億歐元，此與前述 BMU 報告自 2008 年成立以來，總資金額約為三十九億歐元有出入。筆者推斷這中間約八億歐元的落差是來自於其他捐助國家如英國、歐盟和丹麥、私部門與拍賣 EU ETS 的排放配額。由此可知，ICI 的主要資金來源仍來自於政府預算。²³⁹

ICI 計劃每年委託十到十五個項目，提供資金在三十萬歐元至八十萬歐元之間，期限為二至三年。在計劃實施期間，BMU 將在五年內提供總計三千萬歐元的資金。²⁴⁰ICI 透過多種管道撥款，包括贈與(grants)、低利貸款或計畫贊助國際氣候基金，如綠色氣候基金(GCF)、調適基金(AF)、全球環境基金(GEF)和多邊開發銀行，旨在協助夥伴國家減少溫室氣體排放量，例如制定低排放發展戰略(Low Emission Development Strategies, LEDES)和國家適當的減緩措施(Nationally Appropriate Mitigation Actions, NAMA)，以及用於監視、報告和驗證溫室氣體排放和減緩措施的 MRV 系統，提供他們包含技術合作、政策建議、能力建構、人才培訓。由於 NAMA 只是 ICI 項目的一部分，因此 ICI 只能將其總預算的一部分分配給 NAMA。ICI 還包含其他捐助者如英國、歐盟和丹麥。總的來說，受援國獲得資助的項目必須符合認可為 ODA 的標準。對減緩領域的項目，重點應放在溫室氣體減排潛力大的國家，特別是新興工業化國家和中等收入國家；在特別先進的新興工業化國家中，政策諮詢項目是首選。²⁴¹

²³⁸ 同前註。

²³⁹ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2020), *op. cit.*, pp. 6&9.

²⁴⁰ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). “NDCs – a key tool for international climate change mitigation,” available from: <https://www.international-climate-initiative.com/en/about-the-iki/ndcs>; Federal Ministry of the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). “Transparenz,” *Internationale Klimaschutzinitiative*, available from: <https://www.international-climate-initiative.com/de/ueber-die-iki/transparenz>; Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2020), *op. cit.*, pp. 8.

²⁴¹ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2018),

由 BMU 主責的 ICI 一直在為開發中國家和新興工業化國家氣候和生態保護的項目提供資金。調適和減緩計畫的援助比例根據每年經濟波動進行調整，根據德國聯邦議院決定，該倡議每年可動用一億多歐元。為實現 ICI 包含「四大目標」與「六大層面」，其提供直接措施，以成果導向(results-based)為基礎，提升與培養相關的能力。四大目標包含達成減緩、調適、森林保育、生物多樣性，六大層面即溫室氣體減排、減緩能力、直接降低脆弱度、調適能力、生物多樣性保護、維護生物多樣性能力。更確切的說，又可將上述分為「執行措施」(actions)和「發展能力」(capacities)兩種層面。成果導向是學習過程的基礎，其有助於辨認設定的目標是否可就選定的程序、活動來實現，以及計畫進行時可能引發哪些意外，可能造成哪些間接風險與影響；任何計畫成功的先決條件就是朝向可查核目標前進，及定期審查計畫的進展是否實現目標。²⁴²

首先以減緩為例，透過減少溫室氣體排放量與增加減緩能力，例如制定再生能源法、擴大再生能源的使用、提升能源使用效率。其次，調適氣候變化的影響則是，減少對氣候的脆弱性與增加因應氣候變化的調適能力，以農業部門為例，擴大受旱災影響地區的儲水能力、提高人們自己制定或實施適應戰略的能力、提供系統化與氣候變化有關的訊息，或利用這些訊息建立風險管理的能力。第三，森林保育則包含指定和有效管理森林保護區，以增加碳匯、減少樹木砍伐與種植更多樹木。第四，生物多樣性包含增加能力的方案，如制定生物多樣的國家戰略、恢復退化生態系統、生物資源的永續利用，又如 2011 年至 2020 年的《生物多樣性公約》(Convention on Biological Diversity, CBD)策略計畫，為維護生物多樣性提供一個行動框架。²⁴³

op. cit., pp. 12;

UNFCCC. (2013). “NAMA: International Climate Initiative,” available from:

https://www4.unfccc.int/sites/PublicNAMA/_layouts/mobile/disppform.aspx?List=162696e7%2Dba65%2D46a5%2D8070%2D883d26e0df6b&View=fff371d2%2D781e%2D44c5%2Dbf33%2Dbef0c4e10dc7&ID=40;

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2020), *op. cit.*, pp. 6-7.

²⁴² Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2019). “Guidelines on results-based project/programme planning and monitoring in the International Climate Initiative (IKI),” available from:

https://www.international-climate-initiative.com/fileadmin/Dokumente/2019/20190503_Guidelines_on_project_and_programme_planning.pdf.

²⁴³ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2013), *op. cit.*, pp. 1;

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2018), *op.*

BMU 在 2018 年招標的項目涵蓋氣候行動、保護土壤和海洋以及技術環境基礎設施，直至民間社會的參與。ICI 的目標包含氣候保護和生物多樣性，尤其後者確定實施《生物多樣性公約 2011 年至 2020 年戰略計劃》(the Strategic Plan 2011–2020 of the CBD)、《20 個愛知生物多樣性目標》(the 20 Aichi Biodiversity Targets)和《生物多樣性公約保護區工作計劃》(the CBD Programme of Work on Protected Areas)的計畫。德國作為 CBD 的一員，ICI 是德國氣候資金承諾的重要組成部分，它明確地將保護生物多樣性列為優先事項，致力於改善夥伴國家的生活水平和保護天然碳彙。²⁴⁴

三、 國際氣候倡議的評估流程

BMU 所負責的 ICI 之評估系統以成果導向為基礎，發展出自身的可監測、可報告、可查核系統(monitring, reporting, and verification system, MRV system)，又稱「三可原則」，旨在支持與評估 ICI 計畫的有效性和計畫執行的學習效果，以對減排和氣候調適有貢獻。ICI 的 MRV 系統源自於《公約》、《生物多樣性公約》，以及綠色氣候基金在經濟合作與發展組織的標準。透過監測與評估不但能幫助釐清計畫的優劣勢，同時可以持續不斷調整與學習。²⁴⁵

ICI 分短、中、長三階段監測與評估受援國計畫執行成果，一開始要求計畫申請人提供計畫的年度財務報告、各計畫指標達成情況，及有關指標執行成果報告等，亦即了解單一計畫與目標群體的進展。中期將該計畫拓展至社會、經濟、環境的總體效益評估，最後再考慮各種外部因素如財源充足性與永續性等，以預測未來長期的影響。就中期評估而言，許多方案有很大潛力為環境、社會、經濟帶來超出原本 ICI 所設定的目標，對整體社會帶來積極正面的影響，ICI 稱其為共同利益(co-benefits)，例如包含減少空氣污染物、減少鄉村往都市移動的人口等。由於監測目標曠日廢時，故 ICI

cit., pp. 59;

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2019). “Guidelines on results-based project/programme planning and monitoring in the International Climate Initiative (IKI)”.

²⁴⁴ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2018), *op. cit.*, pp. 58.

²⁴⁵ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2019). “Guidelines on results-based project/programme planning and monitoring in the International Climate Initiative (ICI)”.

強調每個計劃都必須報告共同利益，藉以反思並分析與說明對整體社會、環境、經濟的影響，同時也應避免計畫進行時所產生的負面影響，例如：對於邊緣群體或少數族群生態系統的消極影響。²⁴⁶

在「三可原則」方面，ICI 有關減少因不當伐林與森林退化所造成的溫室氣體排放計畫(REDD+)尤其重視以 MRV 原則監督受援國減緩和溫室氣體的排放數據。目前《公約》締約方從森林到土地使用的所有排放，每兩年都必須提交報告給聯合國氣候大會。2011 年在德班舉行的第十七次締約方大會(COP17)討論 MRV 原則，提到 ICI 保護原住民權利和生物多樣性還需多加努力。在這方面，ICI 支持夥伴國家之間尤其南方國家相互合作，包括交流彼此監督溫室氣體排放的方法。²⁴⁷

每個計劃都有一個目標需要達成，而指標的評估指引參與者一個明確方向。為判斷目標進展的情況，必須使用指標衡量出有意義的報告，從而對計畫的成功提供有意義的參考。指標作為有約束力的措施，用以評估計畫實現的程度，在這方面，必須按照計畫進行的時間範圍和空間區域，清楚地說明方案欲達成之目標。值得注意的是，當方案開始後，若需更改原本的指標，不僅需得到德國聯邦環境署(Federal Ministry for the Environment)的批准，也需向 ICI 的秘書處提出相應請求。²⁴⁸

ICI 的 MRV 系統針對個案結果，制定「SMARTness」的衡量指標。SMARTness 係指：具體(specific)、可測量的(measurable)、可實現的(achievable)、有相關性的(relevant)、有時間限制的(time-bound)。「具體」指的是明確且準確的定義。「可測量」是指針對蒐集來的資料，利用量化或質化的方法加以驗證數據與來源。「可實現的」意思是，在當前有限的資源與條件下，能達成指標目標值的結果；此處強調的是達成上述所指的產出與成果，而非指標本身。「相關性」指的是，指標所提供的訊息應與產出和成果相關。「時間限制」則是，不應於整個計畫結束時才開始進行指標評估。

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU), “Erhalt natürlicher Kohlenstoffsinken/REDD+,” available from: <https://www.international-climate-initiative.com/de/themen/natuerliche-kohlenstoffsinken/-/redd>.

²⁴⁸ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2019). “Guidelines on results-based project/programme planning and monitoring in the International Climate Initiative (ICI)”.

此部分我們可以發現，這和前一章提到財務機制的三大制度基本要素中的指導原則有異曲同工之妙。²⁴⁹

ICI 的評估指標分為「標準項目指標」(project-standard indicators)與「特殊項目指標」(project-specific indicators)，前者與後者相比，ICI 沒有設定特定項目的指標內容，而單純依各計畫發展各自結果(outcomes)與產出(outputs)。當單一計畫進行快結束時，ICI 從中萃取出衡量計畫有約束力的成功基準，即標準項目指標。標準項目指標可複製到其他地區，供其他行為者模仿發展出的方法、技術與模式。另一方面標準項目指標不但和綠色氣候基金、《生物多樣性公約》的戰略規劃(the strategic Plan of the CBD)、氣候投資基金(Climate Investment Funds, CIFs)、全球環境基金的核心指標與成果框架一致，也包含德國觀察(Germanwatch e.V., Ecofys GmbH)和伍珀塔爾氣候環境與能源研究所(Wuppertal Institute for Climate Environment and Energy)的參與，為 ICI 發展提出可管理性之監測與評估方案的方法與指標。²⁵⁰

第三節 評估國際氣候倡議是否符合氣候正義

德國聯邦政府回應氣候正義的立場分為兩方面：一是德國自身減排義務，如國家自定貢獻(Nationally Determined Contributions, NDC)²⁵¹；二是以氣候資金作為氣候正義之回應措施。他們認為氣候正義一方面由於溫室氣體經常在大氣中保留數個世紀，基於污染者付費原則與歷史責任²⁵²，對排放負有責任，故需制訂目標明確之減排量；另

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ 對《巴黎協定》內容而言，尤以 NDC 備受國際社會關注。儘管各國因歷史責任、能力均不盡相同，對人類共同的氣候挑戰問題，不可能做出相同的承諾，也因而對 NDC 的用語、內涵、範圍以及期待大多有所差異。但不容諱言地，NDC 在內容上大致包含減量目標的時程規劃、調適策略與方法、財務需求與支持、技術轉讓、能力建構與透明度等方面。由此可知，各國對 NDC 的格式與要求絕不是一個空泛、單邊、隨性的聲明，而是要具體明確、透明，甚至是可持續追蹤、可茲驗證的方法，包括可量化指標。總體而言，這是一種過去《京都議定書》時期針對三可原則(MRV)—可測量(measurable)、可報告(reportable)、可驗證(verifiable)的進階版規定。參考自環境品質文教基金會，「巴黎協定中 NDC 的國際法效力與台灣」，參考網址：<http://www.eqpf.org/envinews/epContent.aspx?dsn=282&cId=1>。

²⁵² 污染者付費原則的核心在於國家不能隨意迴避其歷史排放。一個備受爭議的問題是，工業化大約 200 年前開始，排放在某種程度上可歸因於各國。德國聯邦政府以 1990 年為碳排放量作為後續目標比較的基準年，並表示因為歷史排放所帶來的繁榮結果使排放之國家受益，後代對前幾代人的活動承擔有限的責任。參考自 Bund für Umwelt. (2019). "Bundposition Klimagerechtigkeit," pp. 16, available from: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/bund/position/klimagerechtigkeit_position.pdf

一方面針對全球分配問題，應遵循人均平等排放權，亦即將人均排放配額的平等原則視為一種基本的人權。有別於一國總體排放量，人均排放量既間接地源於人權，又直接源於《公約》。²⁵³

在條文上直接提及「氣候正義」一詞的非《巴黎協定》莫屬，該序文第十三段揭示：「注意到必須確保包括海洋在內的所有生態系統的完整性與保護地球的生物多樣性，並認識到採取行動因應氣候變化時，關於氣候正義概念對一些人的重要性。」²⁵⁴而綜觀 ICI 的網站與官方報告內文均特別強調，其目的與宗旨為關注生態系統的完整性與維護生物多樣性，且執行的計畫有很大一部分和生物多樣性與森林保育有關，可見其呼應《巴黎協定》對氣候正義之定義。

本文發現，對於德國如何看待氣候正義，其官方網站和報告大多聚焦於實際作為，亦即 BMU 承認，氣候正義對其而言就是對內減少碳排放量和對外實施氣候財務機制。本文在爬梳德國財務機制的網站和官方報告後發現，德國聯邦政府主要聚焦於氣候變遷面向的說明，呼籲要大幅度和迅速減少溫室氣體排放、資源節約與倡導永續發展等作為，或在報告中間接提及「在調適領域資助的項目集中在那些特別容易受到氣候變化影響的國家和地區，卻鮮少直接提及氣候正義與人權等字眼。²⁵⁵由此可知，德國氣候財務機制注重實際行動，而較少氣候正義之形而上理念規範性價值的呈述。接下來本文將分析國際氣候倡議是否符合分配正義、程序正義、代際正義等氣候正義三面向的評估指標。

一、分配正義

自工業化之初，德國就已成為全球最大的經濟體之一，對全球暖化的貢獻接近 5%。梅克爾曾公開表示：「是我們造成過去的碳排放。」德國聯邦政府不但承認其歷史責任，也表示工業化國家應帶頭為氣候變化做出更多貢獻，德國不像美國、加拿大和日本政府一再表示不會承認共同但有區別原則，也不接受《京都議定書》中規定的開發中國

²⁵³ Bund für Umwelt, (2019), *op. cit.*, pp. 5&12&16.

²⁵⁴ UNFCCC. (2015), *op. cit.*

²⁵⁵ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2013), *op. cit.*, pp. 5.

家免於具法律約束力的承諾。對於《巴黎協定》，德國政府很樂意簽署這樣一個具有約束力的協議，但美國、中國大陸和其他若干國家的保留使各國信守承諾的可能性降低。

256

梅克爾強調氣候資金是巴黎氣候談判成敗的關鍵。她說：「德國會作出貢獻，以便我們展望人類宜居的未來。數十億人寄希望於我們在巴黎所做的事情。讓我們竭盡所能，不要破滅那些希望。」接著她在 2015 年聯合國氣候峰會上表示，關於每年一千億美元用於氣候資金的協議是哥本哈根峰會為數不多的積極成果之一；但，為了在巴黎達成共識，必須制定一個清晰的時間表，以解決如何縮小一千億美元的目標與迄今為止積累的資金之間的差距。她補充說，氣候資金必須集中在最貧窮的國家，因為它們是受氣候變化影響最大的國家。²⁵⁷

德國聯邦政府在 2015 年表示，「公平」係指努力推動並幫助貧困國家實行能源轉型與環保行動，使開發中國家減少碳排放。對此，德國增加研究支出，例如對清潔能源的研究經費增加一倍。除此之外，德國亦提供財政援助，以確保永續發展是最貧窮和最脆弱國家的一種選擇。在此情況下，德國以 2014 年為基準年，到 2020 年，將其援助金額增加一倍。梅克爾說，開發中國家需要財政支持來減緩和調適氣候變化。她還向新興開發國家表明，經濟增長和氣候行動可以同時進行，並強調需針對工業化國家和開發中國家的能力與責任，公平地分配有拘束力的法律義務。²⁵⁸

過去已開發國家承諾從 2009 年至 2020 年每年動員一千億美元的氣候資金，以幫助脆弱國家因應氣候變化，並減少碳排放量。然而，原定今年(2020)十一月將討論新一輪集體氣候資金的目標，但因全球面臨新冠肺炎疫情影響，故將談判延期至 2021 年。梅克爾在今年(2020)的彼得斯堡氣候對話通過視訊呼籲其他三十位國家部長不要

²⁵⁶ Appunn, K. & Russell, R. & Thalman, E. (2015). "Controversial climate summit issues –positions in Germany," *Clean Energy Wire*, available from: <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/controversial-climate-summit-issues-positions-germany>.

²⁵⁷ Ibid.;

The Federal Government. (2015). "Statement by Federal Chancellor Angela Merkel at the United Nations Climate Change Conference," available from: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/issues/europe/statement-by-federal-chancellor-angela-merkel-at-the-United-nations-climate-change-conference-604934>.

²⁵⁸ Ibid.,

忽視國際氣候資金，尤其富裕國家應同時向面臨新冠肺炎和氣候變遷雙重影響的最脆弱國家增加財政上的支持。她承認，儘管此雙重需求將激起各國政府內部關於如何分配資金的辯論，但她呼籲在因應全球挑戰時，國際合作至關重要。各國部長不僅要關注國情，也必須履行對外的國際承諾，以便人類在氣候保護方面取得成功。²⁵⁹

梅克爾表示，德國今年(2020)已撥出四十億歐元於國際氣候資金，是2014年的兩倍。甚至在2020年之後，德國將繼續根據《巴黎協定》為國際氣候資金做出貢獻。她表示，若他們兌現承諾，則所有工業化國家都必須做更多事情。²⁶⁰為何德國願意提出積極性的氣候政策？本文推斷，因為德國政府認為，在過去兩個世紀以來，工業化國家長期使用的化石能源，不但歷史悠久，又是氣候變遷與全球暖化的始作俑者。是故，工業化國家對全球國際社會和較貧窮的南方國家，特別是對子孫後代，負有限制氣候變遷的重大責任。由此可知，德國承認自身歷史排放責任，並接受共同但有區別的責任與公平原則的涵義。²⁶¹

另外，針對德國氣候財務機制是否符合分配正義的兩個評估指標，分別是歷史責任論與污染者付費原則的「資源轉移給遭受氣候不公平待遇的最脆弱人群」，以及公平原則與共同但有區別原則的「援助資金對象及減緩與調適比例」。由於德國氣候財務機制包含不同部門、不同機制的運作，故本文會首先探討BMZ的對外氣候援助ODA，再討論BMU的ICI是否符合分配正義的概念。

若從分配正義指標看德國ODA的分配對象，在德國統一之前，曾在非洲幾個地區建立短暫的殖民地，包含東非地區如坦尚尼亞、盧安達、蒲隆地、肯亞；西非地區如喀麥隆、多哥和納米比亞，而因赤道以南地區的極端氣候事件尤其嚴重，故2017

²⁵⁹ Chloé Farand. (2020). "Merkel: don't neglect climate finance to the world's poor," available from: <https://www.climatechangenews.com/2020/04/28/merkel-dont-neglect-climate-finance-worlds-poor/>; Ellen Thalman, Julian Wettengel, (2020). "The story of Climate Chancellor Angela Merkel," *Clean Energy Wire*, available from: <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/making-climate-chancellor-angela-merkel>.

²⁶⁰ Farand, C. (2020). "Merkel: don't neglect climate finance to the world's poor," available from: <https://www.climatechangenews.com/2020/04/28/merkel-dont-neglect-climate-finance-worlds-poor/>; Thalman, E. & Wettengel, J. (2020). "The story of Climate Chancellor Angela Merkel," *Clean Energy Wire*, available from: <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/making-climate-chancellor-angela-merkel>.

²⁶¹ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2018), *op. cit.*, pp. 10;

Martens, J. (2014). "Gemeinsame Ziele – unterschiedliche Verantwortung/ Das Gerechtigkeitsprinzip in der Klima- und Post-2015-Verhandlungen," *Global Policy Forum Europe*, pp. 1-49.

年德國聯邦發展部長 Gerd Müller 提出的「非洲合作馬歇爾計劃」(Marshall Plan with Africa)側重於刺激對非洲的投資，例如在非洲的雙邊氣候援助計畫。從德國政府 2017 年 12 月提交《公約》第三次氣候變遷雙年度報告顯示，在 2015 年和 2016 年兩年均以非洲為雙邊氣候資金主要分配地區，如下圖六所示。²⁶²且根據同年氣候變遷脆弱指數 (Climate Change Vulnerability Index)顯示，非洲地區為極端風險區域。²⁶³

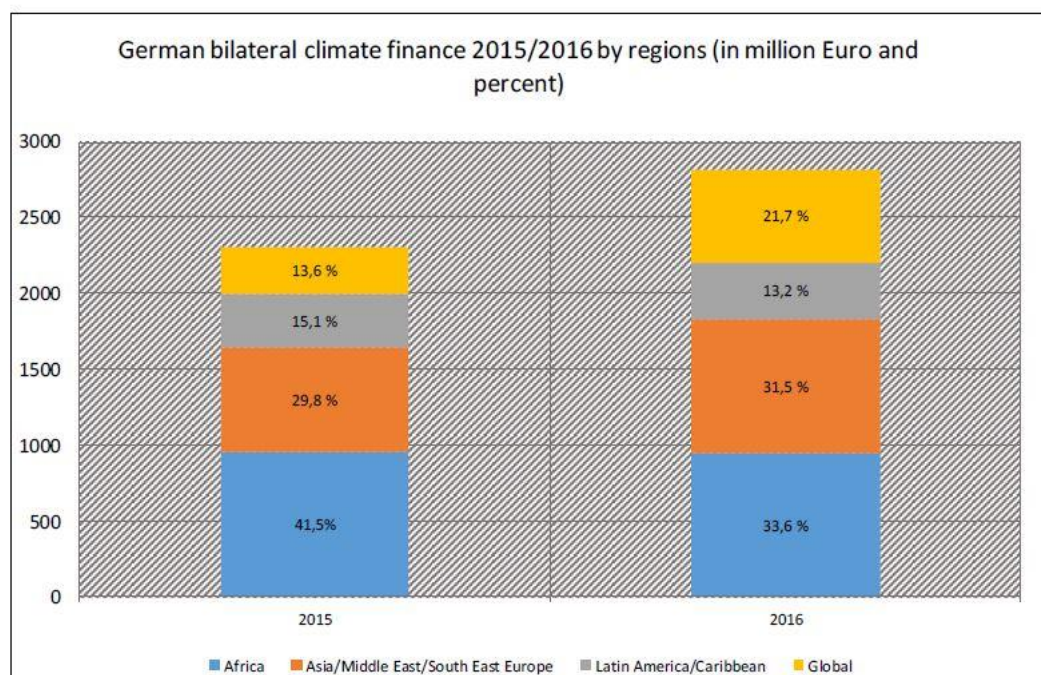


圖 6 2015 和 2016 年德國按地區分配雙邊氣候資金

來源：Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMU). (2017). “Germany’s Third Biennial Report under the United Nations Framework Convention on Climate Change 2017,” *UNFCCC*, pp. 65.

從 BMZ 在 2019 年的雙邊氣候援助資金承諾報告顯示，非洲地區其援助對象包含埃及、喀麥隆與象牙海岸有關水資源以及自然資源永續管理計畫、摩洛哥有關運輸相關基礎建設、衣索比亞有關因應氣候韌性的農業創新、納米比亞有關地方資源管理、獅子山共和國有關培育年輕人投入經貿發展、多哥關於能源供應、馬達加斯加關於農業調適計畫等。由此可知，德國透過 ICI 援助對象不但包含若干前殖民地，也包含其

²⁶² Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMU). (2017), *op. cit.*, pp. 65.

²⁶³ “Climate Change Vulnerability Index 2017,” available from: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/verisk%20index.pdf>.

他面臨氣候威脅之國家，援助計畫也特別著重在乾淨及再生能源、運輸等領域。²⁶⁴

另一方面，BMU 於 2020 年報告中指出，ICI 從 2017 年至 2019 年共支出十六億歐元，於其中有 2% 流向中東和北非、6% 流向中東歐、中亞和土耳其、7.8% 流向撒哈拉非洲、15% 流向中南美洲和加勒比海地區、16% 流向南亞、東南亞和太平洋、51% 流向全球性計畫。由此可知，ICI 一半著重於投入全球性，另一半著重於投入區域。後者又以亞洲為主要著重地方，這和前述 ODA 著重於非洲有明顯的區隔。²⁶⁵

根據非政府組織 German watch 於 2020 年的全球氣候風險指數報告顯示，相較於非洲地區，南亞、東南亞和東亞地區風險最高，中南美洲次之。而 ICI 投入相對最多氣候資金於亞洲地區，其次是中南美洲與加勒比海地區。是故，筆者推斷，ICI 為脆弱群體與國家提供氣候資金與優先保護，同時考量其經濟發展與脆弱程度。²⁶⁶

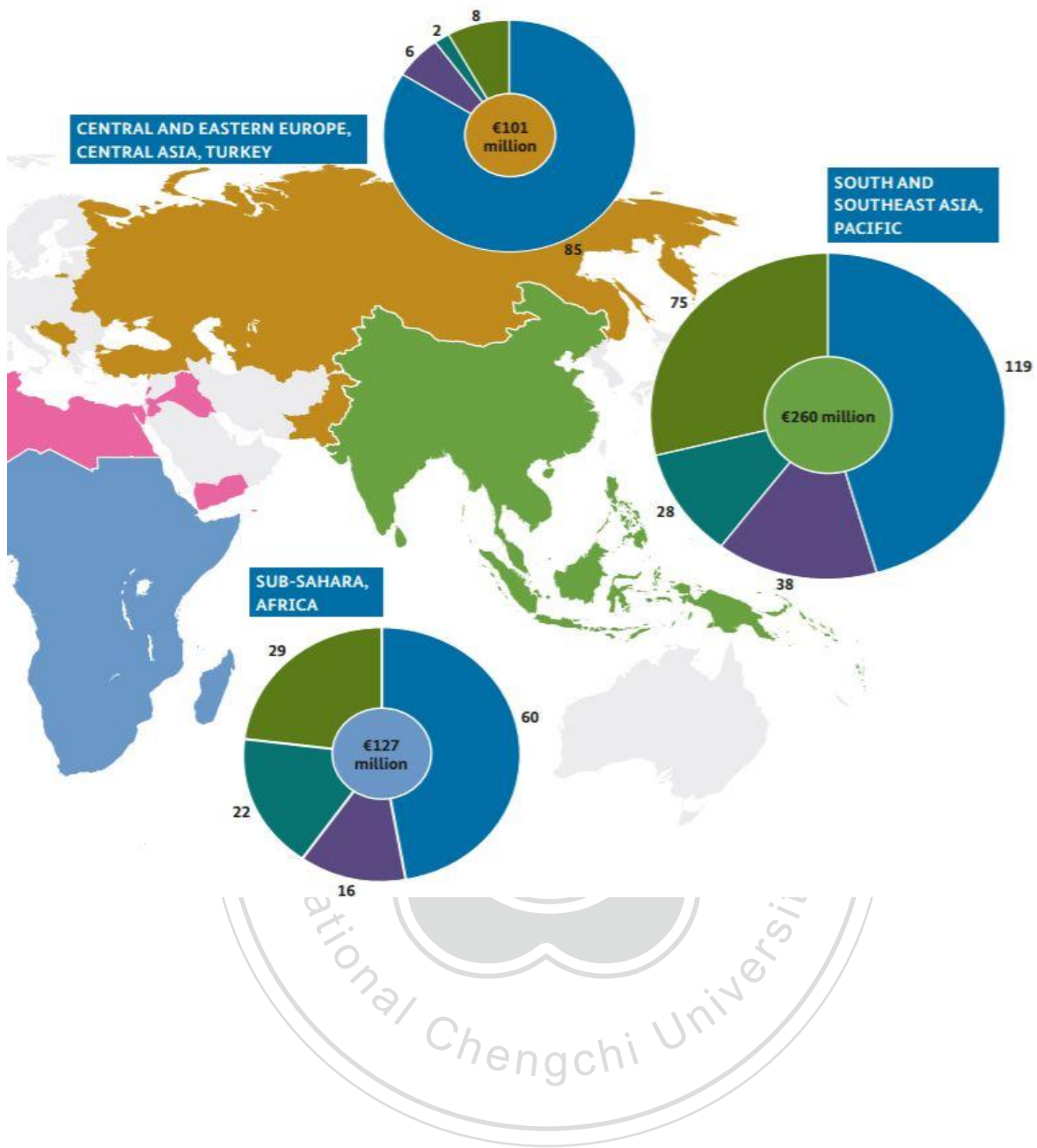
若從公平原則與共同但有區別原則指標看 ICI，會發現非洲國家只佔全部的 9.8%，低於中南美洲 15% 和南亞、東南亞和太平洋地區的 16%。另外，ICI 於 2017 年至 2019 年有 49.4% 投入減緩措施、23.8% 投入調適措施、17% 於生物多樣性措施、9.8% 於森林保育計畫。由此可知，ICI 將近一半資金均投入減緩項目，如第二章第四節所述，減緩工作固然重要，但調適涉及物質上、文化上、制度上、精神上諸多層面的調整，與社經發展程度高度相關，故必須特別關注，所以從 ICI 分配比例結果，本文推斷，ICI 在人權與社會正義上未有較多考量。另一方面，不同區域著重的項目又呈現不同比率，例如 ICI 在中東和北非、中東歐、中亞和土耳其地區尤其側重於發展減緩項目、全球性計畫也有一半以上尤其重於減緩。而中南美洲和加勒比海地區投入調適大於減緩的比例，亞洲地區雖然減緩居於首位，但生物多樣性計畫相較其他區域投入最多資金，而撒哈拉非洲和亞洲地區氣候資金投入比例相當，如圖七所示：²⁶⁷

²⁶⁴ Bundesministerium fuer wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung(BMZ). (2019). “BMZ-Klimaengagement 2019,” available from: <http://www.bmz.de/de/themen/klimaschutz/klimafinanzierung/>.

²⁶⁵ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2020), *op. cit.*, pp. 10-11.

²⁶⁶ Eckstein, D., et al., (2020). “Global Climate Risk Index 2020 - Who Suffers Most from extreme weather events? Weather-Related Loss Events in 2018 and 1999 to 2018,” *German watch*, pp. 15, available from: https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/20-2-01e%20Global%20Climate%20Risk%20Index%202020_14.pdf.

²⁶⁷ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2020),



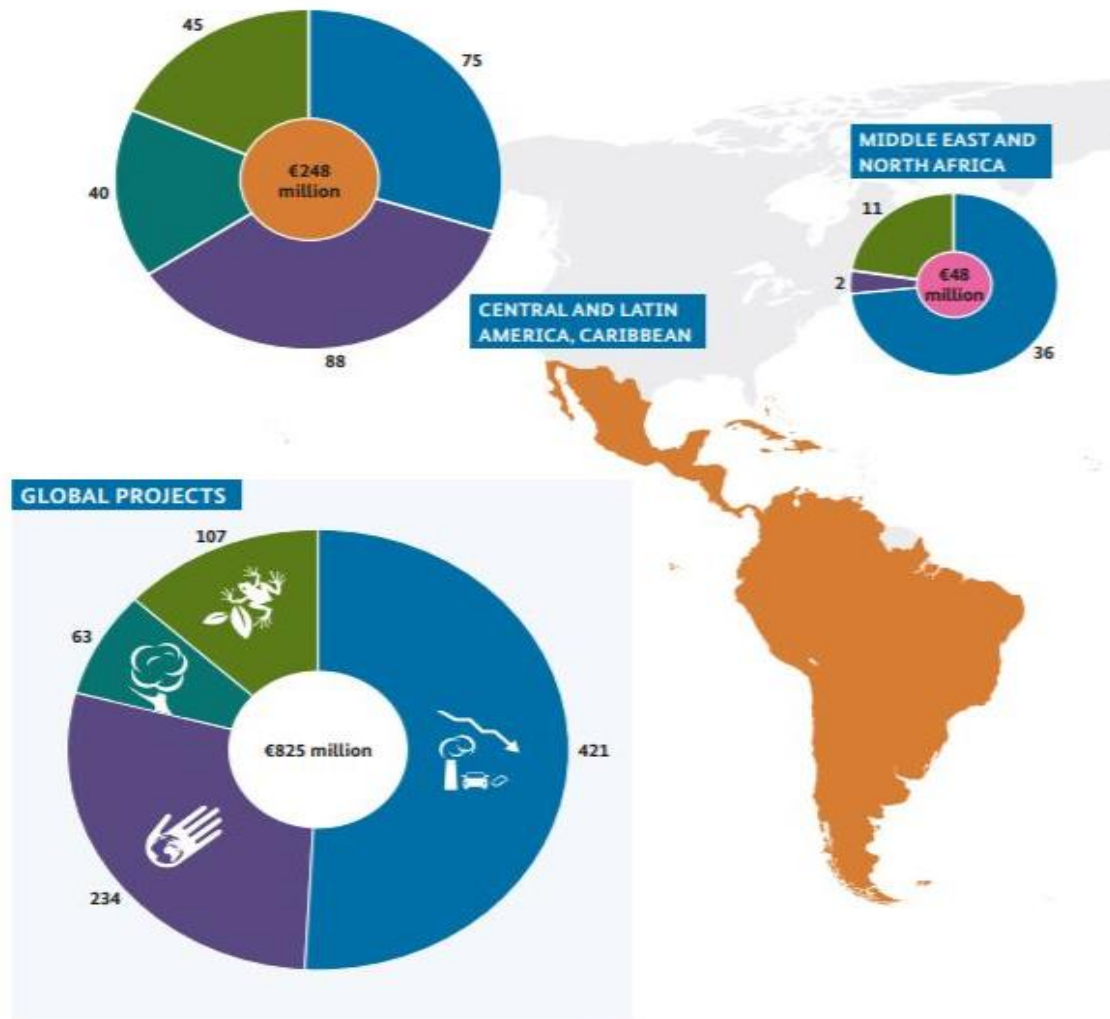


圖 7 國際氣候倡議 2017-2019 年資金概覽

來源：Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety. (2020). “Sharing experiences-managing innovations- International Climate Initiative from 2017 to 2019,” pp. 10-11.

綜合上述，根據氣候脆弱度國家指數指出，在 2016 至 2017 年尤以非洲地區為最脆弱區域，對此，德國 ODA 乃以非洲會主要發展區域。另，根據 2020 年全球氣候風險指數報告顯示，亞洲地區為面臨氣候風險最嚴重的區域，而目前 ICI 的援助對象又以亞洲地區發展減緩計畫為主。由此可知，德國目前兩個對外氣候援助機制恰巧專注於不同區域，且有相互補充、相互協調之效果。而針對援助計畫種類，ICI 仍著重於投入減緩項目，減緩工作固然重要，但調適涉及物質、文化、制度、精神等諸多層面的調整，與人權與社會正義高度相關，所以從 ICI 分配比例結果，本文推斷，ICI 投入資金比例未在人權與社會正義面向有較多考量。

二、程序正義

針對程序正義，ICI 資金來源有一部分是來自德國政府拍賣歐盟排放權交易制度之核配量拍賣所得，其本身致力於實施三可原則，邀請來自國際金融機構、學術界、民間社會、公部門和私部門的國際專家參加 ICI 國際諮詢小組，一同討論 ICI 戰略方向、行動領域和贊助計畫類型。雖然 ICI 未直接納入受氣候變化直接影響的社區、公民社會，但其仍努力整合利益攸關者如非政府組織、私部門的參與治理，希望能推動民間社會所有權、擴大資源籌集、深化審議和促進機構效力，同時符合資金機制管理的透明性，例如梅克爾曾表示，在提供氣候資金的過程需符合透明原則，已確保援助國的信譽。²⁶⁸

除此之外，德國反對將世界嚴格分為兩部分，相反地，德國主張根據每國之具體能力進一步分擔義務，並建立一個統一的審查和透明機制。人類需要為具有約束力的聯合國協議建立一個框架，也需要建立一個具約束力的審查機制，就如《巴黎協定》框架下，每五年一次的全球盤點計畫(Global Stocktake)及兩年一次各國給《公約》秘書處的報告。這種方法必須有一個強大的監控和測量系統作為後盾，以確保每個國家的努力都是透明和可比的。²⁶⁹

從 ICI 官網可發現，其竭力於受援國當地社區與民眾的能力建構，並特別強調婦女是氣候保護中的重要角色。因為婦女比起男性承擔更多氣候變遷負面影響，而更容易遭受剝削或貧困。早在 2008 年波茲南舉行的聯合國氣候大會上確立性別正義，同時也是 ICI 注重的目標。此會議召集性別和氣候專家，就氣候政策中的性別問題進行經驗交流，討論將性別觀點納入國家和國際氣候政策的戰略。德國研究報告指出，在全世界二十一億貧困人口和七億極端貧困人口中，婦女佔絕大多數；在不到十億人口中，

²⁶⁸ The Federal Government. “We must act today,” available from: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/issues/europe/-we-must-act-today--438666>.

²⁶⁹ Appunn, K. & Russell, R. & Thalman, E. (2015). “Controversial climate summit issues –positions in Germany,” *Clean Energy Wire*;
The Federal Government. (2015). “Statement by Federal Chancellor Angela Merkel at the United Nations Climate Change Conference,” available from: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/issues/europe/statement-by-federal-chancellor-angela-merkel-at-the-United-nations-climate-change-conference-604934>.

沒有電力可用；在二十六億人口中仍使用傳統生物質烹飪。他們經常受到不成比例的影響，氣候變化的影響加劇了現有的性別不平等，並且是持續存在的性別規範和歧視的結果。以德國 ICI 為例，其選定孟加拉、玻利維亞、哥倫比亞、印度、印度尼西亞、肯亞、巴基斯坦、南非、烏拉圭的氣候政策並考慮性別作為影響因素。²⁷⁰

在當地社區與能力建構方面，ICI 支持受援國相關非政府組織，儘管這些組織沒有和該國政府直接聯繫，卻致力於氣候保護行動，故 ICI 仍會考慮給予其贊助。目的是加強當地組織發展潛力，建立合作夥伴關係，交流彼此資訊，激發更多創新想法，為氣候行動和生物多樣性保護產生更多進步的原動力。²⁷¹

在受援國公民參與方面，德國國內民間社會經常通過多種方式與當地政府和議會進行互動，例如通過請願和會議。在德國約有一百二十個與發展有關的民間社會組織 (civil society organizations, CSO) 透過德國發展非政府組織協會 (Association of German Development NGOs, VENRO) 協調其活動。例如德國 CSO 批評德國政府著重於關注減緩，但其實增加投入調適計畫的資金對保障低收入國家受氣候變化影響人民生計至關重要，而此可呼應前述分配正義的研究發現。另一重要的協會是德國環境與發展論壇 (German Forum on Environment and Development)，該論壇負責協調永續發展和人道主義援助的宣傳工作。CSO 經常被邀請參加議會聽證會和政府磋商會，許多公民社會組織實施自己的國內計畫，並由 BMZ 和聯邦外交部資助；且對受援國而言，亦可透過 ICI 官網這一公開平台和 BMU 反應互動。²⁷²是故，ICI 符合程序正義的「包容與平等執行過程」與「公開報告機制」，惟不符合有關受援國民間社會參與及實施過程。

²⁷⁰ Schalatek, L. (2019). "Gender and Climate Finance," *Climate Funds Update*, available from: <https://www.germanclimatefinance.de/files/2020/01/CFF10-2019-ENG-DIGITAL.pdf>.
Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMU). (2020). "Gender-Gerechtigkeit in der Klimadebatte," available from: https://www.international-climate-initiative.com/de/details/project/gendergerechtigkeit-in-der-klimadebatte-08_I_013-82.

²⁷¹ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMU). (2020). "Federal Environment Ministry launches new climate action support programme for global North-South cooperation," available from: <https://www.bmu.de/en/pressrelease/federal-environment-ministry-launches-new-climate-action-support-programme-for-global-north-south-co/>.

²⁷² Donor Tracker. "Germany is one of the world's top donor countries to climate," available from: <https://donortracker.org/node/11142>.

三、代際正義

針對代際正義，德國總理梅克爾曾在公開場合強調永續發展與國際合作、已開發國家有義務優先帶頭減碳。2008年梅克爾在G8峰會上積極爭取氣候正義，對她而言，這攸關著代際正義與人類未來世代永續性的問題，對於年輕人的未來該何去何從，需要決策者納入考量。人類今天的行動將轉變成子孫後代賴以生存的基礎。她同意聯合國秘書長Antonio Guterres所說：「現在處於氣候行動年。2020年時代已來臨，每年都有新的開始、新的可能，但仍會承擔前一年的結果。人類將舊時代拋諸腦後，迎接嶄新的下一個十年。隨著2020年的開始，國際社會面臨是否用新框架取代舊框架的抉擇。如果不希望因氣候變化而造成混亂和不可逆轉的狀況導致食物和水的短缺，及自然災害、遷徙、移民和內戰的機率大幅增加，從科學的角度來看，明確限制全球升溫，以控制全球暖化現象更加惡化，似乎有絕對的必要。」²⁷³

為回應前述此一人類共同面臨的挑戰，除了《國際人權宣言》明確列出保障公民相關之基本權利，以及2015年通過的《巴黎協定》序言提及聯合國氣候大會對氣候正義的立場外，對其所延伸討論的問題是：工業化國家基於法律與道德規範，是否應提供足夠的財政援助，以增加非工業化國家之減緩與調適能力，並且對南方國家已發生或應避免的損失與損害(loss and damage)，進行補償。2007年德國總理梅克爾在一次氣候峰會上對聚集在一起的世界各國表示：「氣候變遷決定全人類的命運——它將決定我們所有人的福祉。」氣候變化給一個已經不公平的世界增加更多的不公正。是故，導致氣候變化的富裕國家有責任為解決方案付出代價並彌補損害。²⁷⁴

根據第三章第三節的內容，本文將代際正義區分成「保障基本人權」、「跨世代發

²⁷³ Bund für Umwelt. (2019), *op. cit.*, pp. 7; Earth Negotiation Bulletin. (2019). "The State of Global Environmental Governance 2019," pp. 3, available from: <http://www.iisd.org/library/environmental-governance-2019>; Politico. (2020). "Merkel: Tackling climate change a matter of 'survival,'" available from: <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-climate-change-survival/>; Reuters. (2019). "I'm using all my strength to fight climate change, says Merkel," available from: <https://www.reuters.com/article/us-germany-climatechange-idUSKBN1YY11F>.

²⁷⁴ Bund für Umwelt, (2019), *op. cit.*, pp. 1&12; Guardian, "Climate change will determine humanity's destiny, says Angela Merkel," available from: <https://www.theguardian.com/environment/2017/nov/15/climate-change-will-determine-humanitys-destiny-says-angela-merkel>.

展原則」、「無害原則」三個方面。首先，由於 ICI 贊助計畫是兩國之間的氣候保護計畫，包含在受援國實行能源轉型、森林保護等，故主要目標在於降低溫室氣體排放與減緩全球暖化；然保障基本人權關注的面向是國家對當地人民，特別是受援國發生大規模自然災害時，第一時間即時援助當地環境難民，保護他們生存、居住、財產的基本權利。由此可知，本文認為德國氣候財務機制的做法主要試圖從源頭解決全球暖化問題，但跟保護人權似乎無直接關係，故 ICI 在此方面尚待努力。

再者，德國氣候資金機制是否保障跨世代的經濟、社會、文化和政治發展權利，從此機制的立意動機與贊助計畫就可知，受援國實行相關能源轉型、森林保護等氣候保護援助計畫，主要目標是降低溫室氣體排放，若再更深一步看援助計畫背後的影响，可知其希望未來世代擁有取得資源的平等機會。以能源轉型計畫為例，由於化石燃料有限，能源轉型目的在於發展綠色能源，讓後代子孫可以永續生存與發展。而德國透過 ICI 給予受援國氣候資金，不但支持其提出有野心的國家自主貢獻(NDCs)，也支持其實現《生物多樣性公約》的目標，以抵銷全球自然資源的急遽損失。除此之外，BMU 報告指出，ICI 的活動對實現 2015 年 9 月聯合國的永續發展會議(UN Sustainable Development Summit)通過的 2030 年永續發展議程(2030 Agenda for Sustainable Development)所包含的十七項目標(SDG)有貢獻。²⁷⁵

最後，關於無害原則。BMU 的 ICI 一直支持多個國家的 MRV 計畫，以建設各國的 MRV 能力。德國利用 MRV 系統幫助他國政府了解主要排放源，設計有效的減排策略，評估減排計畫和政策影響，追蹤減排目標的進展，並將減排活動、技術、財務和能力建構(capacity building)聯繫起來，確保對環境不會造成損害。換句話說，德國在援助過程會以 MRV 原則之評估流程審視計畫執行過程，確保德國氣候財務機制在受援國的氣候資金活動不會造成污染和損害。²⁷⁶是故，綜合上述，本文認為，德國氣候財務機制 ICI 不完全符合氣候正義之內涵，如表五所示：

²⁷⁵ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2020), *op. cit.*, pp. 6.

²⁷⁶ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2017). "Building Capacity Transparency and MRV," pp. 2, available from: www.international-climate-initiative.com.

表 5 德國 ICI 是否符合氣候正義三面向

面向	公平正義內涵	有關氣候問題之正義範圍	評估指標	分析測量方式
分配正義	差異原則&全球性分配原則 (Rawls, 1971) ²⁷⁷	歷史責任論與污染者付費原則	資源轉移給遭受氣候不公平待遇的最脆弱人群	ICI 為脆弱群體與國家提供氣候資金與優先保護，同時考量其經濟發展與脆弱程度
		公平原則與共同但有區別原則	援助資金對象及減緩與調適比例	49.4%減緩、23.8%調適、17% 生物多样性、9.8%森林保育
程序正義	機會均等原則 (Rawls, 1971)	社會和政治的認可與參與 (Schlosberg, 2012) ²⁷⁸	包容和平等的決策過程	BMU 有決策權，除此之外包含政府部門邀請的若干諮詢團體
			受援國民間社會參與實施過程	當地議題會被納入 ICI 的考量，但受援國當地社區與個人並未參與整個決策，惟非政府組織和私部門才有參與實施過程
	實現公平原則的法律秩序	公開、透明與可究責的機制	監測、報告、查核的機制	ICI 官網為一開放機制，提供所有參與者和受影響的人訊息共享
代際正義	最大平等自由原則&正義的儲蓄原則 (Rawls, 1971)	人類基本生活權利	保障基本人權	ICI 並未直接保障受援國當地居民生存、居住、財產與自由的權利
		跨世代永續發展	發展的權利	ICI 有保障跨世代經濟、社會、文化和政治發展的權利，希望讓世代之間均有取得資源的平等機會
		無害原則	確保氣候資金活動不會對社會與環境造成損害的政策	ICI 存在分析氣候變化解決方案的社會和環境影響的機制如 MRV 系統

資料來源：作者自製

²⁷⁷ Rawls, J., *A Theory of Justice*(Harvard University Press,1971).

²⁷⁸ Schlosberg, D. (2012), op. cit., pp. 445-461.

第五章 結論

第一節 研究發現

2007 年政府間氣候變遷專門委員會(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)的第四次評估報告肯定全球暖化是人為因素造成，換句話說，氣候變化的始作俑者是人類。來自亞洲、南美、非洲和太平洋島國的貧困地區普遍認為，氣候變遷不僅是環境問題，更是正義問題，因為最易受到氣候變遷影響的人們，往往沒有參加討論氣候問題的機曾；又因氣候變化造成的外部影響是不均衡的，這外部性不僅限於影響特定地區，也影響著全世界。美國哲學家羅爾斯(John Rawls)在 1971 年出版《正義論》，由於這本書對當代政治思想與倫理道德奠定重要基礎，因而產生各種不同正義面向的討論。蓋本文核心研究問題是德國氣候財務機制是否符合本文提出的氣候正義各項評估指標？次問題包含如何將羅爾斯哲學理論應用在氣候議題並建立氣候正義評估指標？故在回答核心問題時，需先討論在氣候議題方面存在哪些不公不義之處，包含氣候變遷導致不成比例的影響、氣候與社會正義、人權的關聯、不只已開發國家，就連跨國石油公司也是造成環境難民的元兇。此外，氣候問題牽涉不只一個國家，有時甚至牽涉一個地區，甚至全球，所以要進一步去看涉及不同國家間如何維持良好秩序的《萬民法》，這樣才知如何將羅爾斯哲學理論應用在氣候議題。²⁷⁹

北方國家透過工業化進程大大減少全球可用的碳空間，並在過程中獲得可觀的經濟、政治和技術利益。其次，工業化進程已造成南方國家負面的環境影響，這些後果減少了南方國家擺脫貧困的機會。再加上透過經濟全球化，工業化國家與跨國公司持續砍伐森林，實行不公平的貿易條件更不斷增加窮國的氣候脆弱性和貧困程度。這種不正義是環境問題，也是發展問題。也因為存在上述這些不公不義現象，因而催生「氣候正義」一詞的誕生。本文認為，北方國家不應利用南方國家弱小的議價能力來取得

²⁷⁹ Cox, R. (2012). "Environmental justice, climate justice, and the green jobs movement," *chapter 9 in Environmental Movement and Campaigns*, pp. 245-281, available from:

https://www.sagepub.com/sites/default/files/upm-binaries/47779_ch_9.pdf;

Esrin, D. & Kennedy, H. (2014). "Climate Change Justice and Human Rights Task Force, Achieving Justice and Human Rights in an Era of Climate Disruption," *International Bar Association (IBA)*;

IPCC. (2007). "Fourth Assessment Report," available from: <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar4/>.

優勢，反而要爭取一個公平公正的氣候協議，因為這樣的協議才能得到廣泛的接受和認可。不論是援助方案或技術轉移，均顯示出如何掌握調度有限的資源，做好分配管理，正是掌權者無可逃避的職責與挑戰。²⁸⁰對此，德國政府回應氣候正義主要分成兩個層面，其一即自律部分，降低自身碳排放量，以減低對現今脆弱群體與未來世代的負面衝擊；其二即透過財務機制援助他國減少溫室氣體排放、調適氣候變化、森林保育與保護生物多樣性。由此可見，目前在國際舞台上看到德國政府的具體作為也均圍繞在上述兩個主軸。²⁸¹

氣候正義除了具有包容性、廣泛性與多元性外，它同時結合多問題、多種族、多文化、多階級、多民族的特性，不僅關注環境，也關注社會正義與人權。以人類的正義與公平為中心，標誌著環境思想的重大轉變，將自然科學的物理、技術面向，與社會、人文面結合，擴大氣候正義的範圍。²⁸²本文於第二章第四節將氣候正義拆分成「氣候變遷」和「社會正義、人權」兩面向，而氣候正義是兩者的交集。本文發現，德國氣候財務機制 ICI 較符合前者內涵，即提供受援國豐富的減緩與調適計畫，針對後者，雖較少在氣候正義、人權、道德面向上的直接琢磨，而選擇以間接提及：考慮到人民福祉，以優先保護脆弱群體為目標的呈現方式。儘管如此，德國政府官員在公開場合曾提及正義與人權相關概念，例如德國聯邦環保部長 Svenja Schulze 表示，「我堅信氣候保護行動會帶來更大的社會正義，因為兩者之間有著千絲萬縷的關係。」²⁸³

再來回到次問題「如何應用羅爾斯理論建立氣候正義評估指標？」第三章目的是從《正義論》中提到的分配正義、程序正義、代際正義三個概念與當代環境學者對話，探討目前國際氣候治理中會面臨到哪些問題，以及這些問題如何透過羅爾斯的哲學理論和其他學者找到出路。除討論他們與三面向正義有甚麼關係，也一併探討上述在國

²⁸⁰ Okereke, C. (2011), *op. cit.*, pp. 117-135.

²⁸¹ Bund für Umwelt. (2019). "Bundposition Klimagerechtigkeit," pp. 16, available from: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/bund/position/klimagerechtigkeit_position.pdf.

²⁸² Mulgaonkar, P. "Toward a Climate Justice Frame: How Social Movement Organizations Articulate Climate Change," *Honors Thesis in Environmental Studies, New York University, College of Arts and Science, Undergraduate*, pp. 11.

²⁸³ Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). "Together for more environmental protection and climate action," available from: <https://www.bmu.de/en/topics/climate-energy/climate/>.

際環境法之相關發展與規範，以進一步發展成本文之氣候正義評估指標框架。

氣候變遷對全世界數百萬甚至數十億人的人權產生深遠影響，一般來說，那些最容易受到氣候影響的人民很少造成地球環境的負擔，而他們在資源已經很少的情況下，卻又要為氣候變遷付出巨大代價，因而產生了氣候正義的問題。然而，氣候變遷是一全球現象，需要的是全球共同努力。有鑑於此，已開發國家透過氣候財務機制援助他國日益頻繁之際，本文試圖以氣候正義來考察德國氣候財務機制是否符合氣候正義原則。目前雙邊氣候財務機制佔有領導地位者莫過於德國。它承諾從 2005 年的四億多歐元，增加到 2013 年的二十億歐元，並承諾在 2020 年達到四十億歐元，它一直是開發中國家和新興經濟體在氣候保護與調適氣候變化最活躍的國際合作夥伴。

針對本文的核心研究問題，筆者發現，德國氣候財務機制符合分配正義的「歷史責任論與公平原則」、程序正義的「包容與平等執行過程與公開報告機制」，及代際正義的「發展權利、確保氣候資金活動不會對社會和環境造成損害的政策」，惟不符合程序正義有關受援國民間社會參與及實施過程，以及代際正義涉及保障基本人權的指標。就此而言，針對現行規範或制度在氣候正義的檢視下有何缺失或值得改進之處？本文認為，由於援助國和受援國之間存在資訊不對稱問題，倘若財務機制在運作與決策過程並未納入受援國民間社會甚至是少數民族的聲音，並將資源給真正需要的人，恐難符合羅氏眼中一個正義社會的合格運作體制。蓋氣候正義致力於為過去那些飽受氣候變遷衝擊而被遺忘的人們發聲，以人為本位，為他們爭取維持生存所需的最基本權利。再來從 ICI 的制度設計與計畫實施目標與過程並未看到保障受援國當地居民的生存、居住、財產與自由權利的直接證據。是故，就目前證據顯示，德國氣候財務機制不完全符合氣候正義評估指標，亦即本文將其歸納為不完全相關。

為了更深入探討此議題，次問題針對分配正義、程序正義、代際正義三面向之內涵為何？如第二章所述，對建立正義的體制來說，巨大的財富並不是必須要件。雖然金錢通常是最基本的，但光靠分配資金以矯正政治不公和社會不義是不夠的，還是必須培養自身獨立應對的能力。值得一提的是，不平等未必一律都是不正義的，因為社會上的不平等現象不可避免，但若每位公民擁有基本生存權利、可以自主決定，也能

為自己行為負責，擁有公民素養與政治德性時，就符合《萬民法》對正義社會所勾勒出的圖像。一旦達成《萬民法》所定義的正義社會之目標，就毋須欲求不滿要求過多的資源或讓過多的物質慾望凌駕於其他之上。然而，現今國際社會時常會發生衝突，不外乎是因欲求不滿或不願為利益妥協。

人類之所以會欲求不滿是導因自然資源的有限性，蓋若資源可無限取得，且自然資本與人造資本能相互取代，各國就不會相互爭奪有限資源。也因為有國家在分配過程處於弱勢甚至被犧牲，而沒得到應有的補償與照顧，氣候不正義之問題才躍然紙上。目前氣候治理的制度未能認真處理有關南北分配正義的問題是全球環境合作的主要障礙。若各國在設計財務制度時均能一一審視是否符合氣候正義三面向原則，秉持「你好我也好」的利他、共好心態，而非「我好、你不好」的自利心態，將能緩和複式結構不正義的負面影響。若已開發國家在設計制度時並未多加考慮本文所提出的指導原則，恐一方面加大南北分配正義的巨大鴻溝，加劇南北問題的惡性循環，另一方面也會留給未來世代無法永續發展的地球環境。

綜合上述，氣候變遷不僅是科學和經濟問題，同時也是倫理道德問題；倫理道德又與氣候正義息息相關，處理的是責任的分配與能力的負擔。若以倫理道德為焦點來處理問題時，會凸顯「正義」與「不正義」之間的現實差異。道德規範是氣候正義的基礎，它告訴人們如何以倫理道德來建構人與環境之間的關係，包含實質公平與程序性公平，提高機制運作的透明度與包容度、關注地方人權發展、尊重人類基本生活權、保障跨世代之間的發展權與無害原則也同樣是關注議題。更值得一提的是，符合氣候正義三面向之標準，與促進全人類福祉及達成聯合國永續發展目標有著密切關係。²⁸⁴

儘管筆者知道，本文是一個理想性論述，並嘗試進一步去看德國氣候財務機制是否符合氣候正義評估指標，但即便如此，也必須認知到本研究最大的限制就是理想與

²⁸⁴ Baxi, U. (2016), *op. cit.*, pp. 7-31;

Barker, T. & Scriciu, S. (2008), *op. cit.*, pp. 317-324;

Mary Robinson Foundation, "Climate Justice Strategic Plan 2016-2018," available from:

<https://www.mrfcj.org/wp-content/uploads/2016/06/Mary-Robinson-Foundation-Climate-Justice-Strategic-Plan-2016-2018.pdf>;

Schlosberg, D. & Collins, L. (2014), *op. cit.*, pp. 359-374.

現實的差異，尤其一國之決策難以符合所謂的「正義」，特別是絕對的正義等於《萬民法》，而《萬民法》又等於一個理想世界，但理想和現實的是有差距的，故目前世界不存在絕對的正義。除非所有人類都能認知並實際運用《正義論》與《萬民法》的內涵於現實，並體會到氣候變遷的責任是地球上所有人的，而基於這個事實，使得所有的人都必須遵守《萬民法》，也就是自然法的理念。從這個角度而言，羅爾斯的理論未必是答案，一味指責北方國家的不是更非解決問題最好的辦法，而更為根本的應是所有人都認知到自身有保護地球義務之觀念轉變，才是本文最想呼籲的重點。

第二節 研究建議

本文分析途徑是以哲學家羅爾斯的正義理論視角，加以剖析國際關係互動中財務機制的制度設計是否符合氣候正義原則。為回答此核心問題，本文內容主要聚焦於形塑與探討正義、人權、自由、永續發展等西方普世價值的觀念，進一步與德國財務機制不斷對話，故而鮮少提及國家利益、權力結構、衝突與妥協等現實主義觀點的討論，抑或氣候財務機制在新古典現實主義的外交政策分類上，是屬於制衡(balancing)、扈從(bandwagon)、避險(hedging)、還是適應(accommodate)政策？一方面，筆者建議對此議題有興趣之學者，也可使用霸權穩定論(theory of hegemonic stability)、國際政治經濟學、權力平衡或層次分析等角度來審視財務機制的運作模式，有極大可能會得到與本文截然不同卻意想不到的結果。另一方面，新自由制度主義有關國際建制的路徑依賴(path dependence)所形成的慣性是否可發揮作用？新功能主義討論到的外溢作用(spillover)，即藉由氣候財務機制在經濟問題的合作，是否能真正促進援助國與受援國雙方漸次提升到政治功能的合作？抑或已開發和開發中國家雙方關係是一個複合式依賴(complex interdependence)，還是一個不對稱互賴(asymmetric interdependence)的關係，都是可以進一步探討的有趣問題。

由於本文針對氣候資金採取廣義解釋，故會涉及一國 ODA 的討論。本文主要提及德國 ODA 的主責機構、資金來源、分配與流向等事實內容，加以說明德國聯邦政

府近年來致力於提高氣候對外援助的資金，而無更深一層的戰略分析，這部分有待日後學者更多的研究。確切來說，發展援助乃近幾年於國際關係領域中新興發展之議題，蓋從 1970 年代以來，學者開始關注窮國與富國之間不平等的南北問題、經濟發展過度依賴大國所可能導致對方拿經濟作為政治上威脅手段的風險等，都是之後學者可進一步以財務機制為例，加以探討其對受援國的利弊得失。

隨著科技日新月異的發展、時代的不斷進步，國際關係的行為者不再只以「國家」為主要行為者，除了國家以外，還包括許許多多的「非國家行為者」，例如國際間政府組織、非政府組織、跨國企業、國際媒體、公民社會等。雖然本文嘗試提出若干德國境內智庫與公民社會對德國聯邦政府形塑環境政策的輿論壓力，但礙於本文主要聚焦於援助國財務機制的制度設計是否符合氣候正義，故兩相比較之下，非國家行為者並非筆者主要關注面向，故建議未來學者可進一步研究，不同行為者如何在特定問題中，發揮議題設定與建構的能力，以及他們如何掌握問題核心，甚至如何形成壓力團體對議題擁有更大話語權，都是可進一步延伸與討論之問題。

在研究方法上，筆者由於時間成本考量未採取深度訪談法取得第一手資料，甚為可惜。蓋若之後學者有申請到相關經費或計畫支持，筆者非常推薦可透過訪談援助國與受援國的雙方利益攸關者實行計畫之心路歷程，詢問他們主觀上是否認為財務機制符合氣候正義三面向各別原則，追問其原因為何，一一紀錄並納入參考。每個人的回答可能大同小異、可能大相逕庭，但無論如何都是可提供後代進一步修改與調整氣候正義指導原則的參考資料。另外，本文提出的架構主要用於雙邊氣候財務機制，蓋若研究案例若改為多邊財務機制或其他國際建制，亦可針對本文之分析框架調整為閣下所需之指標，例如補償正義是多邊財務機制會探討且必須考慮的面向等。

本文希望透過審視「德國氣候財務機制是否符合本文提出的氣候正義評估指標」作為拋磚引玉，建議未來學者可應用本文所提出的框架，進一步去探討其他多邊、區域，甚至是其他已開發國家的雙邊氣候財務機制之制度設計。如此一來，不但能藉更

多個案討論並比較彼此異同，甚至更進一步發展成新的理論架構，審視不同型態的財務機制，以期制度設計理念與實踐能更加符合氣候正義評估指標。值得一提的是，本篇討論的是已開發國家尤以德國為例，透過什麼樣的方法去援助需要幫助的國家，但卻鮮少討論什麼樣性質的國家不適合被援助，這也是後續研究可進一步討論的。²⁸⁵

反觀台灣，其實我國外交部目前也和德國聯邦政府一樣推行相關雙邊氣候合作計畫，協助開發中國家如馬紹爾群島、聖克里斯多福、聖文森、索羅門群島、貝里斯等邦交國發展氣候變遷減緩與調適計畫。於其中，筆者建議可利用本文提出的氣候財務機制分析圖更進一步研擬我國對外氣候資金制度該如何設計。除制度設計外，也可討論雙邊財務機制作為一國官方援外政策、風險管理、保險制度、災害救濟與防治，或碳交易市場的一種工具，說明其成效與對外影響力為何，這些都是值得你我更深入思考的議題。



²⁸⁵ Jakob, M., et al. (2015). “Climate Finance for Developing Country Mitigation: Blessing or Curse?” *Climate and Development*, 7(1), pp.1-29.

參考書目

一、中文書目

(一) 政府網站、報告及出版品

楊文琪，氣候變遷資金機制之研究-兼論對台灣之適用性(科技部研究報告(計畫編號：108-2410-H-004 -005 -，2020)。

(二) 專書

王雲東著(2017)，《社會研究方法：量化與質性取向及其應用》，第三版(新北市深坑區：揚志文化。

李少軍、杜麗燕、張虹譯，John Rawls 著，正義論(台北：桂冠，2002年)。

施文真(2014)，〈氣候變遷減緩與調適措施的財務機制〉，收錄於葉俊榮主編《氣候變遷的制度因應：決策、財務與規範》(台北：台大出版中心)。

施文真(2014)，〈由雙邊氣候變遷財務機制論我國外援政策可能之發展〉，收錄於葉俊榮主編《氣候變遷的制度因應：決策、財務與規範》(台北：台大出版中心)。

葉俊榮(2015)，〈氣候變遷的調適與財務機制〉，收錄於葉俊榮主編《氣候變遷治理與法律》(台北：台大出版中心)。

葉俊榮(2015)，〈氣候變遷的全球治理〉，收錄於葉俊榮主編《氣候變遷治理與法律》(台北：台大出版中心)。

(三) 期刊

王力(2016)，「歐盟氣候治理體系之發展與挑戰」，**防災科學**，第1期，頁93-106頁。

李河清(2004)，「知識社群與全球氣候談判」，**問題與研究**，第43卷第6期，頁73-102。

邱君平、鄒菲，「關於內容分析法的研究」，**中國圖書館學報(雙月刊)**，第 30 卷第 150 期，頁 12-17。

施文真(2015)，「天助自助者？國家基金作為氣候變遷之財務機制的個案分析以及對我國之啟示」，**國際政治與經濟論叢**，第 3 期，頁 1-37。

黃之棟、黃瑞祺(2010)，「全球暖化與氣候正義：一項科技與社會的分析—環境正義面面觀之二」，**鄱陽湖學刊**，第五期，頁 27-39。

楊惟任(2014)，「國際氣候政治的爭論：氣候正義的觀點」，**遠景基金會季刊**，第 15 卷第 1 期，頁 141-165。

楊惟任(2016)，「道德與氣候變遷」，**環境與管理研究**，第 17 卷第 2 期，頁 31-52。

楊惟任(2017)，「巴黎氣候談判與協議分析」，**問題與研究**，第 56 卷第 1 期，頁 31-52。

閻亢宗(2016)，「全球氣候正義—氣候變遷問題的過去、現在與未來」，**康大學報**，第六卷，頁 107-110。

羅時芳、吳周燕(2011)「氣候變遷調適財務援助機制研析」，**農業與資源經濟台灣農業與資源經濟學會**，第 8 卷第 2 期，頁 57-70。

譚偉恩、郭映庭(2018)，「多邊主義合作的空洞化：論全球暖化治理中『裂解模式』的興起」，**國際關係學報**，第 45 期，頁 21。

(四) 網路資源

陳中眉(2012)，「溫室氣體會滯留在大氣中多久？」，環境資訊中心，網址：

<https://e-info.org.tw/node/74419>。

環境資訊中心，「德氣候內閣 529 宣告：2021 全面碳價元年」，參考網址：

<https://e-info.org.tw/node/224737>。

環境品質文教基金會，「巴黎協定中 NDC 的國際法效力與台灣」，參考網址：

<http://www.eqpf.org/envinews/epContent.aspx?dsn=282&cId=1>。

二、英文書目

(一) 政府網站及出版品

Abbott, K.,W. & Gartner, D. (2011). “The Green Climate Fund and the Future of Environmental Governance,” *EARTH System Governance Working Paper No. 16*.

Allan, J. (2017). “From Bali to Marrakech: A Decade of International Climate Negotiations,” *Earth Negotiations Bulletin & International Institute for Sustainable Development(IISD)*, pp. 1-116, available from:
<https://www.iisd.org/system/files/publications/bali-marrakech-decade-international-climate-negotiations.pdf>.

Bhardwaj, M. (2018). “The role and relationship of climate justice and common but differentiated responsibilities & respective capabilities(CBDR-RC) principle in the international climate change legal framework,” *Public Policy and Human Development*, available from:
https://www.connect4climate.org/sites/default/files/files/publications/Climate%20Justice_Manuj%20Bhardwaj%20India_0.pdf.

Bohnet, M., et al. (2018). “Scope and Structure of German Official Development Assistance: Trends and Implications for the BMZ and Other Ministries,” *German Development Institute*, available from: https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_16.2018.pdf.

Boom, K., et al. (2016). Climate Justice, *Heinrich Boell Stiftung*, pp. 6-8, available from:
<https://www.boell.de/sites/default/files/report-climate-justice-2016.pdf>.

Cameron, E., et al. (2013). “Climate Justice: Equity and Justice Informing A New Climate Agreement,” *Working paper by World Resources Institute & Mary Robinson Foundation*, pp. 1-28.

Cameron, E. (2011). “Development, Climate Change and Human Rights from the Margins to the Mainstream?,” *Social Development Papers-Social Dimensions of Climate Change, Paper No. 123*.

CRS Report for Congress. (2002). “Developing Countries: Definitions, Concepts and Comparisons,” available from:

https://www.everycrsreport.com/files/20021206_RL31662_e027b76c031d8532c67726eaf62662c27fb8d24b.pdf.

Earth Negotiation Bulletin. (2019). “The State of Global Environmental Governance 2019,” available from: <http://www.iisd.org/library/environmental-governance-2019>.

Eckstein, D., et al., (2020). “Global Climate Risk Index 2020 - Who Suffers Most from extreme weather events? Weather-Related Loss Events in 2018 and 1999 to 2018,”

German watch, available from:

https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/20-2-01e%20Global%20Climate%20Risk%20Index%202020_14.pdf.

Esrin, D. & Kennedy, H. (2014). “Climate Change Justice and Human Rights Task Force, Achieving Justice and Human Rights in an Era of Climate Disruption,” *International Bar Association (IBA)*.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development(BMZ). (2015). “International climate finance: Germany’s contribution,” available from:

https://www.bmz.de/en/publications/topics/climate/climate_finance.pdf.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development(BMZ). (2017). “Financing climate action-Germany as a responsible partner,” available from:

https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/cop23/climate_finance/Financing_Climate_Action_Germany_as_a_responsible_partner_2017_BMZ.pdf.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development(BMZ). (2017).

“Adaptation to Climate Change- Promising Ways to Tackle Climate Risks,” pp. 15-16.

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2011). “Germany’s International Approach to Climate Change- Spotlight on Africa,” pp.6-10.

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2013). “The International Climate Initiative Innovative Financing for Climate Protection,” available from:

https://www.international-climate-initiative.com/fileadmin/Dokumente/iki_flyer.pdf.

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMU). (2017). “Germany’s Third Biennial Report under the United Nations Framework Convention on Climate Change 2017,” *UNFCCC*, available from:

http://unfccc.int/files/national_reports/biennial_reports_and_iar/submitted_biennial_reports/application/pdf/65021783_germany-br3-1-171220_3_biennial_report_to_unfccc.pdf.

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear

Safety(BMU). (2017). “Building Capacity Transparency and MRV,” available from:

www.international-climate-initiative.com.

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2018). “Action in Figures – Facts, Trends and Incentives for German Climate Policy 2018 edition,” available from:
https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/klimaschutz_in_zahlen_2018_en_bf.pdf.

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMU). (2019). “Germany’s Fourth Biennial Report on Climate Change under the United Nations Framework Convention on Climate Change 2020,” *UNFCCC*.

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2019). “Guidelines on results-based project/programme planning and monitoring in the International Climate Initiative (IKI),” available from:
https://www.international-climate-initiative.com/fileadmin/Dokumente/2019/20190503_Guidelines_on_project_and_programme_planning.pdf.

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2020). “Sharing experiences-managing innovations- International Climate Initiative from 2017 to 2019”.

Forstater, M. (2012). “Towards Climate Finance Transparency,” *aidinfo and What You Fund*, available from:
https://www.publishwhatyoufund.org/files/Towards-Climate-Finance-Transparency_Financial.pdf.

General Assembly. (1986). “Declaration on the right to development,” available from:
<http://www.refworld.org/docid/3b00f22544.html>.

General Assembly. (1992). “Report of the United Nations Conference on Environment and Development, A/CONF.151/26 (Vol. I),” available from:

https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf.

Hens, L. (2005). “The rio declaration on environment and development,” *Regional sustainable development review: Africa*. Oxford, UK, Eolss Publishers, available from:

https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf.

International Court of Justice. (2007). *The Hague, Netherlands*, available from:

<http://www.icj-cij.org/files/press-releases/0/000-20070531-PRE-01-00-EN.pdf>.

IPCC. (2007). “Fourth Assessment Report,” available from:

<https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar4/>.

Kirchmeier, F. (2006). “The right to development: Where do we stand,” *Dialogue on Globalization Occasional Papers*.

Mary Robinson Foundation, “Climate Justice Strategic Plan 2016-2018,” available from:

<https://www.mrfcj.org/wp-content/uploads/2016/06/Mary-Robinson-Foundation-Climate-Justice-Strategic-Plan-2016-2018.pdf>.

Principles of Climate Justice by Mary Robinson Foundation - Climate Justice, available at:

<https://www.mrfcj.org/pdf/Principles-of-Climate-Justice.pdf>.

Raworth, K. (2008). “Climate Wrongs and Human Rights: Putting people at the heart of climate change policy,” *Oxfam International Briefing Paper*, 117, pp. 1-34.

- Rüb, F. & Heinemann, F. & Zohlhöfer, R. (2018). “Germany Report-Sustainable Governance Indicators 2018,” *Bertelsmann Stiftung*. pp. 68-69, available from: https://www.sgi-network.org/docs/2018/country/SGI2018_Germany.pdf.
- Schalatek, L. (2019). “Gender and Climate Finance,” *Climate Funds Update*, available from: <https://www.germanclimatefinance.de/files/2020/01/CFF10-2019-ENG-DIGITAL.pdf>.
- Submission to the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP) by the Mary Robinson Foundation – Climate justice on March 01, 2013, available from: <https://unfccc.int/resource/docs/2013/smsn/un/306.pdf>.
- UNDP. (2011). “Fast Facts: Climate Change in Least Developed Countries,” available from: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/fast-facts/english/FF-Climate-Change-in-Least-Developed-Countries.pdf>.
- UNDP. (2017). “Rising Tides, Rising Capacities-Supporting a Sustainable Future For Small Island Developing States,” pp. 1-23, available from: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/rising-tides-rising-capacity-supporting-a-sustainable-future-for.html>.
- UNEP. (2015). “Climate Change and Human Rights,” available from: https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/climate-change/climate_change_and_human_rights.pdf
- UNFCCC. (1992). “United Nations framework convention on climate change,” available from: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf.

UNFCCC. (1998). “Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change,” available from: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>.

UNFCCC. (2005). “climate change small island developing States,” pp. 1-28, available from: https://unfccc.int/resource/docs/publications/cc_sids.pdf.

UNFCCC. (2007). “Impacts, Vulnerabilities and Adaptation in Developing Countries,” *UNFCCC in Germany, Bonn*.

UNFCCC. (2013). “NAMA: International Climate Initiative,” available from: <https://www4.unfccc.int/sites/PublicNAMA/ layouts/mobile/dispform.aspx?List=162696e7%2Dba65%2D46a5%2D8070%2D883d26e0df6b&View=fff371d2%2D781e%2D44c5%2Dbf33%2Dbef0c4e10dc7&ID=40>.

UNFCCC. (2015). “Paris agreement,” available from: https://unfccc.int/sites/default/files/paris_agreement_english_.pdf.

United Nations. (1992). “Rio Declaration on Environment and Development,” available from: <https://www.jus.uio.no/lm/environmental.development.rio.declaration.1992/portrait.a4.pdf>.

United Nations Human Rights Council Resolution 7/23. (2008). “Human rights and climate change” Available from: http://ap.ohchr.org/documents/e/hrc/resolutions/a_hrc_res_7_23.pdf.

Urho, N. & Nordic Council of Ministers, et al. (2019). “International Environmental Governance: Accomplishments and Way Forward,” *Technical Report*, pp. 61-63.

(二) 專書

Bryner, G. & Duffy, R. J. (2012). “Integrating Climate, Energy, and Air Pollution Policies,”
Cambridge: The MIT Press.

Chasek & Pamela, et, al. “Actors in the Environmental Arena,” *Global Environmental Politics, Seventh Edition, (Westview Press, Boulder: Colorado)*, pp. 51-104.

Cox, R. (2012). “Environmental justice, climate justice, and the green jobs movement,”
chapter 9 in Environmental Movement and Campaigns, pp. 245-281, available from:
https://www.sagepub.com/sites/default/files/upm-binaries/47779_ch_9.pdf.

Cropanzano, R. & Ambrose, M. (2001). “Procedural and distributive justice are more similar than you think: A monistic perspective and a research data,” *chapter 4 in Advances in Organizational Justice(Stanford University Press)*, pp. 119-150.

Duyck, S. (2015). “The Paris Climate Agreement and the Protection of Human Rights in a Changing Climate,” *Yearbook of International Environmental Law*, 26, pp. 3-45.

Keck, M. & Sikkink, K. (1998). “Environmental Advocacy Networks,” *chapter 4 in Activists beyond Borders, Ithaca, NY: Cornell University Press*, pp. 121-125.

Plato. (1991). *The Republic of Plato. Allan Bloom Book I (Basic Books, 2nd edition)*, pp.7-34.

Sands, P. & Peel, J. (2012). “Principles of international environmental law,” *Cambridge University Press.*

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice(Harvard University Press)*.

Rawls, J. (1999). *The Law of Peoples(Harvard University Press)*.

Tokar, B. (2014). “Movements For Climate Justice In The US And Worldwide,” *Handbook of Climate*, pp. 135-136.

Weijers, W., et al. (2010). “Sharing the responsibility of dealing with climate change: Interpreting the principle of common but differentiated responsibilities,” *chapter 8 in Public Policy: Why ethics matters*, pp. 141-158.

(三) 期刊

Adams, B. & Luchsinger, G. & UN. Non-Governmental Liaison Service. (2009). “Climate Justice for a Changing Planet: A Primer for Policy Makers and NGOs,” *Political Science*, pp. 1-32.

Barker, T. & Scricciu, S. (2008). “Climate Change, Social Justice and Development,” *Development*, 51, pp. 317-324.

Barrett, S. (2014). “Subnational Climate Justice? Adaptation Finance Distribution and Climate Vulnerability,” *World Development*, 58, pp. 130-142.

Basak, R. & Werf, E., V., D. (2019). “Accountability mechanisms in international climate change financing,” *International Environmental Agreements*, 19, pp. 297-313.

Baxi, U. (2016), “Towards a climate change justice theory,” *Journal of Human Rights and the Environment*, 7(1), pp. 7-31.

Bell, D. (2005). “Liberal Environmental Citizenship”, *Environmental Politics*, 14(2), pp. 179-194.

Bessey, D. & Palumbarit, M. (2016). “Comparing South Korea and Germany’s official development assistance projects in climate protection in Cambodia, Lao PDR, Myanmar and Vietnam,” *International Journal of Climate Change Strategies and*

Management, 8(5), pp. 621-622.

Blicharska, M., et al. (2017). "Steps to overcome the North-South divide in research relevant to climate change policy and practice," *Nature Climate Change*, 7, pp. 21-27.

Boyle, A. (2018). "Climate Change, The Paris Agreement And Human Rights," *The International and Comparative Law Quarterly*, 67(4), pp. 759-777.

Brincat, S. (2015). "Global Climate Change Justice: From Rawls' Law of Peoples to Honneth's Conditions of Freedom," *Environmental ethics*, 37, pp. 277-305.

Brooks, T. (2013). "Climate Change Justice," *Political Science & Politics*, 46(1), pp. 9-12.

Cameron, E. & Limon, M. (2012). "Restoring the Climate by Realizing Rights: The Role of the International Human Rights System," *Reciel*, 21(3), pp. 204-219.

Du Pisani, J. A. (2006). "Sustainable development—historical roots of the concept," *Environmental Sciences*, 3(2), pp. 83-96.

Dutta, S. (2017). "Rawls' Theory Of Justice: An Analysis," *Journal Of Humanities And Social Science*, 22(4), pp. 40-43.

Ensor, J. E. (2015). "A right-based perspective on adaptive capacity," *Global Environmental Change*, 31, pp. 38-49.

Eslami, S. (2016). "Pragmatic Elements of Rawl's Theory of Justice," *Religious Inquires*, 5(9), pp. 105-118.

Hongbo, L. (2017). "The Conflict and the Balance between the Right to Development and the Right to the Environment—Perspective and Reflection Based on China," *Human Rights*, (1), pp. 82-91.

- Jakob, M., et al. (2015). "Climate Finance for Developing Country Mitigation: Blessing or Curse?" *Climate and Development*, 7(1), pp.1-29.
- Khan, M., et al. (2019). "Twenty-five years of adaptation finance through a climate justice lens," *Climate Change*, pp. 1-19.
- Kissinger, G., et al. (2019). "Climate financing needs in the land sector under the Paris Agreement: An assessment of developing country perspectives," *Land Use Policy*, 83, pp. 256-269.
- Kverndokk, S., et al. (2014). "The trade-off between intra-and intergenerational equity in climate policy," *European Economic Review*, 69, pp. 40-58.
- Levy, B. S., et al. (2015). "Climate Change, Human Rights, and Social Justice," *Annals of Global Health*, 81(3), pp. 310-322.
- Maxine Burkett, "Loss and Damage," *Climate Law*, 4, pp. 119-129.
- Mayer, B. (2017). "The Relevance Of The No-harm Principle To Climate Change Law And Politics," *Asia-Pacific Journal of Environmental Law*, 19, pp. 79-104.
- McKinney, L. A. & Fulkerson, G. M. (2015). "Gender equality and climate justice: a cross-national analysis," *Social Justice Research*, 28(3), pp. 313.
- Okereke, C. (2011). "Moral Foundations for Global Environmental and Climate Justice," *Royal Institute of Philosophy Supplement*, 69, pp. 117-135.
- Pellet, A. (1984). "The Functions to the Right to Development: A Right to Self-Realization," *Third World Legal Studies*, 3(1), pp. 129-139.

- Perkins, P. (2019). "Climate Justice, commons, and degrowth," *Ecological Economics*, 160, pp. 183-190.
- Pickering, J. & Jotzo, F. & Wood, P. J. (2015). "Sharing the Global Climate Finance Effort Fairly with Limited Coordination," *Global Environmental Politics*, 15(4), pp. 39-62.
- Prior, T. L. & Heinämäki, L. (2017). "The Rights and Role of Indigenous Women in Climate Change Regime," *Arctic Review*, pp. 8.
- Purdon, M. (2015). "Advancing Comparative Climate Change Politics: Theory and Method," *Global Environmental Politics*, 15(3), pp. 1-26.
- Rahman, K. F. (2010). "Linkage between Right to Development and Rights-based Approach: An Overview," *Northern University Journal of Law*, 1, pp. 96-111.
- Running, K. (2015). "Towards climate justice: How do the most vulnerable weigh environment-economy trade-offs," *Social Science Research*, 50, pp. 217-228.
- Schaffrin, A., et al. (2015). "Toward a Comparative Measure of Climate Policy Output," *The Policy Studies Journal*, 43(2), pp. 257-282.
- Schlosberg, D. (2012). "Climate Justice and Capabilities: A Framework for Adaptation Policy," *Ethics and International Affairs*, 26(4), pp. 445-461.
- Schlosberg, D. (2013). "Theorising Environmental Justice: The Expanding Sphere of a Discourse," *Environmental Politics*, 22(1), pp. 37-55.
- Schlosberg, D. & Collins, L. (2014). "From environmental to climate justice: climate change and the discourse of environmental justice," *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 5(3), pp. 359-374.

- Selin, H. (2016). "Climate Finance and Developing Countries: The Need for Regime Development," *Global Economic Governance*, 9, pp. 3-13.
- Shahar, D. (2009). "Justice and Climate Change T%rtarian Analysis," *The Independent Review*, 14(2), pp. 219-237.
- Vanderheiden, S.(2013). "What Justice Theory and Climate-Change Politics Can Learn from Each Other," *Political Science and Politics*, 46(1), pp. 18-22.
- Vermunt, R. & Törnblom, K. (2015). "Introduction: Distributive and procedural justice," *Social Justice Research*, 9(4), pp. 305-310.
- Voigt, C. (2016). "The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement," *Review of European Community & International Environmental Law*, 25(2), pp. 161-173.
- (四) 碩博士論文
- Agarwal, A. & Narain, S. (2003). "Global Warming in an unequal world, a case of environmental colonialism," *Centre For Science and Environment*.
- Durkin, A. (2016). "The Development of a Preference for Procedural Justice," *Yale University*, pp. 24.
- Friman, M. (2013). "Historical responsibility: Assessing the past in international climate Negotiations," *Linköping University, Department of Thematic Studies in Arts and Science*, pp. 1-71.
- King, D., et, al. (2012). "The response of China, India and Brazil to climate change: a perspective for South Africa," *Centre for Development and Enterprise by Smith School of Enterprise and the Environment, University of Oxford*.

- MacGregor, S. & Szerszynski, B. (2003). “Environmental Citizenship and the Administration of Life,” *paper presented at “Citizenship and the Environment” Workshop, Newcastle University*, pp. 4-6.
- Mulgaonkar, P. “Toward a Climate Justice Frame: How Social Movement Organizations Articulate Climate Change,” *Honors Thesis in Environmental Studies, New York University, College of Arts and Science, Undergraduate.*, pp. 11.
- Perez, A., et al. (2015). “Evolution of the environmental justice movement: activism, formalization and differentiation,” *Environmental Research Letters*, pp. 1-13.
- Prior, T. (2013). “Addressing Climate Vulnerability: Promoting the Participatory Rights of Indigenous Peoples and Women through Finnish Foreign Policy,” *University of Lapland Printing Centre*, pp. 11-16.
- Silveira, A. (2016). “The multiple meanings of justice in the context of the transition to a low carbon economy,” *a working paper presented at Cambridge Institute for Sustainability Leadership, University Cambridge*, pp. 1-20.
- Walsh, S. & Whalley, J. (2009). “Bridging the North-South Divide on Climate Post Copenhagen,” *Centre for International Governance Innovation*, 17, pp. 1-8.

(五) 網路資源

- An initiative by SEEK Development. (2017). “Germany Donor Profile,” available from: https://donortracker.org/sites/default/files/donor_pdfs/DonorTracker_profile_Germany.pdf.
- Appunn, K. & Russell, R. & Thalman, E. (2015). “Controversial climate summit issues – positions in Germany,” *Clean Energy Wire*, available from:

<https://www.cleanenergywire.org/factsheets/controversial-climate-summit-issues-positions-germany>.

“Aid Transparency Index 2018,” *What You Fund*, pp. 1-28, available from:

www.publishwhatyoufund.org.

Bruno, K., Karliner, J. & Brotsky, C. (1999). “Greenhouse Gangsters vs. Climate Justice,”

Transnational Resource and Action Center, available from:

<http://www.corpwatch.org/sites/default/files/Greenhouse%20Gangsters.pdf>.

Chloé Farand. (2020). “Merkel: don’t neglect climate finance to the world’s poor,” available from:

<https://www.climatechangenews.com/2020/04/28/merkel-dont-neglect-climate-finance-worlds-poor/>.

“Climate Change Vulnerability Index 2017,” available from:

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/verisk%20index.pdf>.

CorpWatch. (2000). “Alternative Summit Opens With Call for Climate Justice,” available from:

<https://corpwatch.org/article/alternative-summit-opens-call-climate-justice>.

Donor Tracker. “Germany is one of the world’s top donor countries to climate,” available

from: <https://donortracker.org/node/11142>.

Ellen Thalman, Julian Wettengel, (2020). “The story of Climate Chancellor Angela Merkel,”

Clean Energy Wire, available from:

<https://www.cleanenergywire.org/factsheets/making-climate-chancellor-angela-merkel>.

Falconer, A. & Stadelmann, M. (2014). “What is climate finance? Definitions to improve

tracking and scale up climate finance,” *Climate Policy Initiative*, available from:

<https://climatepolicyinitiative.org/publication/climate-finance-definitions-improve-tracking-scale-climate-finance/>.

Farand, C. (2020). "Merkel: don't neglect climate finance to the world's poor," available from:

<https://www.climatechangenews.com/2020/04/28/merkel-dont-neglect-climate-finance-worlds-poor/>.

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development(BMZ). "How we work," available from: <https://health.bmz.de/ghpc/how-we-work/index.html>.

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety(BMU) "NDCs – a key tool for international climate change mitigation," available from: <https://www.international-climate-initiative.com/en/about-the-iki/ndcs>.

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). (2020). "Federal Environment Ministry launches new climate action support programme for global North-South cooperation," available from: <https://www.bmu.de/en/pressrelease/federal-environment-ministry-launches-new-climate-action-support-programme-for-global-north-south-co/>.

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMU). "Together for more environmental protection and climate action," available from: <https://www.bmu.de/en/topics/climate-energy/climate/>.

Guardian, "Climate change will determine humanity's destiny, says Angela Merkel," available from: <https://www.theguardian.com/environment/2017/nov/15/climate-change-will-determine-humanitys-destiny-says-angela-merkel>.

- King, E. (2012). “Merkel: equity means all states making equal efforts to fight climate change,” *Climate Home News*, available from:
<https://www.climatechangenews.com/2012/07/16/angela-merkel-tells-petersberg-climate-dialogue-that-equity-means-all-states-making-equal-efforts-to-fight-climate-change/>.
- Mahadeva, L. (2014). “The Oxford Approach – Operationalizing the UNFCCC Principle of Respective Capabilities,” *European Capacity Building Initiative*, available from:
www.eurocapacity.org.
- Mary Robinson Foundation. (2011). “The Geography of Climate Justice,” *The Royal Irish Academy*, available from: www.ria.ie/climatejustice.aspx.
- Politico. (2020). “Merkel: Tackling climate change a matter of ‘survival,’” available from:
<https://www.politico.eu/article/angela-merkel-climate-change-survival/>.
- Reuters. (2019). “I’m using all my strength to fight climate change, says Merkel,” available from: <https://www.reuters.com/article/us-germany-climatechange-idUSKBN1YY1IF>.
- Submission to the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action (ADP) by the Mary Robinson Foundation – Climate justice on March 01, 2013, available from: <https://unfccc.int/resource/docs/2013/smsn/un/306.pdf>.
- Ted Talk by Mary Robinson. “Why climate change is a human rights issue,” available from:
https://www.ted.com/talks/mary_robinson_why_climate_change_is_a_threat_to_human_rights?referrer=playlist-why_climate_change_is_a_human.
- Thalman, E. & Wettengel, J. (2020). “The story of Climate Chancellor Angela Merkel,” *Clean Energy Wire*, available from:
<https://www.cleanenergywire.org/factsheets/making-climate-chancellor-angela-merkel>.

The Federal Government. (2015). “Statement by Federal Chancellor Angela Merkel at the United Nations Climate Change Conference,” available from:
<https://www.bundesregierung.de/breg-en/issues/europe/statement-by-federal-chancellor-angela-merkel-at-the-united-nations-climate-change-conference-604934>.

The Federal Government. “We must act today,” available from:
<https://www.bundesregierung.de/breg-en/issues/europe/-we-must-act-today--438666>.

The Triple Injustice of Climate change. (n.d.). Retrieved July 15, 2018, available from:
http://www.unesco.org/education/tlsf/mods/theme_c/popups/mod19t04s01.html.

Troilo, P. (2011). “Alleviating the confusion: Germany’s new aid structure and business model,” available from:
<https://www.devex.com/news/alleviating-the-confusion-germany-s-new-aid-structure-and-business-model-76022>.

UNFCCC. (2013). “NAMA: International Climate Initiative,” available from:
https://www4.unfccc.int/sites/PublicNAMA/_layouts/mobile/dispform.aspx?List=162696e7%2Dba65%2D46a5%2D8070%2D883d26e0df6b&View=fff371d2%2D781e%2D44c5%2Dbf33%2Dbef0c4e10dc7&ID=40.

Watson, C. & Schalatek, L. (2019). “The Global Climate Finance Architecture,” *Climate Funds Update*, available from:
<https://climatefundsupdate.org/about-climate-finance/global-climate-finance-architecture/>.

三、德文書目

(一) 政府網站及出版品

Bundesministerium fuer wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung(BMZ). (2019).

“BMZ-Klimaengagement 2019,” available from:

<http://www.bmz.de/de/themen/klimaschutz/klimafinanzierung/>.

Bund für Umwelt. (2019). “Bundposition Klimagerechtigkeit, ”available from:

https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/bund/position/klimagerechtigkeit_position.pdf.

Deutscher Bundestag. (2015). “Zur Informationspflichtigkeit der Deutschen Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit nach dem Informationsfreiheitsgesetz,” pp. 1-5, available from:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/405540/21fab35ff71cd6c6ee8ae43234686f9b/WD-3-158-15-pdf-data.pdf>.

Martens, J. (2014). “Gemeinsame Ziele – unterschiedliche Verantwortung/ Das Gerechtigkeitsprinzip in der Klima- und Post-2015-Verhandlungen,” *Global Policy Forum Europe*, pp. 1-49.

(二) 網路資源

Bundesministerium fuer wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

(2019).“Bilaterals und regionales Engagement,” available from:

<http://www.bmz.de/de/themen/klimaschutz/klimafinanzierung/>.

Bundesministerium fuer wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

(2019).“Klimazahlen konkret- Methodik der BMZ-Berichterstattung,” available from:

<http://www.bmz.de/de/themen/klimaschutz/klimafinanzierung/>.

“Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit,” pp. 1-5, available from:

<https://www.gtai.de/gtai-de/trade/entwicklungsprojekte/geber/deutsche-gesellschaft-fue-r-internationale-zusammenarbeit-73360.pdf>.

Federal Ministry of the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear

Safety(BMU). “Transparenz,” *Internationale Klimaschutzinitiative*, available from:

<https://www.international-climate-initiative.com/de/ueber-die-iki/transparenz>.

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear

Safety(BMU), “Erhalt natuerlicher Kohlenstoffsinken/REDD+,” available from:

<https://www.international-climate-initiative.com/de/themen/natuerliche-kohlenstoffsinken/-redd>.

Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear

Safety(BMU). (2020). “Gender-Gerechtigkeit in der Klimadebatte,” available from:

https://www.international-climate-initiative.com/de/details/project/gendergerechtigkeit-in-der-klimadebatte-08_I_013-82.

“Förderauftrag und Geschichte,” available from:

<https://www.kfw.de/KfW-Konzern/F%C3%B6rderauftrag-und-Geschichte/>.

“Gesetz ueber die Kreditanstalt fuer Wiederaufbau,” pp. 1-7, available from:

<https://www.gesetze-im-internet.de/kredanstwiag/KredAnstWiAG.pdf>.