

第五章 結論

2006年10月由美國前副總統高爾(Al Gore)擔綱演出的「不願面對的真相」(An Inconvenient Truth)紀錄片的上映，似乎反映出地球號大空船已面臨到極大的危機。該片迫切地呼籲社會大眾應重視全球暖化所帶來的影響，諷刺的是，當前國際社會卻仍牛步以對，這些號稱「民之所欲，常在我心」的國家，在面對氣候遽變的問題上，仍遲遲不願面對真相。

從非政府組織的角度而言，這是一次成功的演出，雖然沒有驚心動魄的特技場景，也沒有名譽四海的巨星陣容，更非砸下重金的史詩鉅作，但透過高爾的個人魅力、科學數據的歷歷在目，重大災害的象徵意義，直指著你我的內心，讓我們不禁捫心自問，你(我)還不願意面對真相嗎？然而，什麼才是真相呢？真相是地球持續暖化，動植物被迫改變棲息環境；真相是越來越多的極端氣候的侵襲，人類將為此付上難以想像的代價；真相在於你我不能再空談等待，而須立即採取行動。非政府組織強而有力地傳達了這些訊息，相關人士甚至戲稱該片是倡議的「標準教科書」。

平心而論，非政府組織的策略運用確實越來越靈活與創新，傳統的示威遊行，靜坐抗議已轉換成大螢幕上的侃侃而談，穿梭議場以尋求各國代表支持也擴展到全球性的宣導與教育，但是，真正達到的效果卻難以評估。筆者在研究過程中亦深刻體認到評估的難度，但仍試圖從非政府組織與全球暖化兩個面向的交會中抽絲剝繭，並從中探尋非政府組織的影響力。

第一節 研究成果

在經過上述的研究與分析後，我們可以歸納出以下二項重要的研究成果：

氣候變化的議題迄今在科學界仍存在些許爭議，部分科學家質疑根本沒有所

謂全球暖化的現象，甚至認為全球氣溫的上升，不過只是大氣循環週期的自然現象。¹氣候變化雖然尚有許多不確定性，但 IPCC 的三次評估報告卻不容忽視，該報告中已明確指出氣候變化的情勢，不論是在氣候、雨量的變化，或是極端氣候的出現，皆顯示出地球正逐步暖化當中。而全球暖化所帶來的影響，包括氣溫持續的上升、降雨型態與地區的改變、冰雪溶化與海平面上升、極端氣候的增加，動植物物種的改變、土壤沙漠化與表土的流失、加速空氣污染物的形成，以及蟲媒傳染病的擴大等，這些均與人類生活息息相關，必須立即採取因應對策。

國際社會對氣候變化的關注，約與其他環境議題同時。1972 年的人類環境會議是全球重視環境議題的起點，UNEP 的成立，為日後相關環境議題的討論建立了平台。1979 年所舉辦的第一次世界氣候會議，進一步展開對氣候的認知與了解，而 IPCC 的成立則對過去的科學研究進行總結，並提出權威性報告，1992 年的地球高峰會也因此而召開。《二十一世紀議程》是國際社會對邁向新的世紀所擬定的行動準則，氣候變化亦被納入其中，成為重要的課題之一。此外，在會議中亦展開各項重要國際環境規範的制定與簽署，《氣候變化綱要公約》也在此時定案，成為抑制全球暖化的指導原則。《京都議定書》進一步將原則化為行動，從減量目標的設定、彈性機制的建立到遵約體制、氣候變化基金的完備，其目的均在於使溫室氣體的減量成為可能。2002 年的永續發展會議持續關注各項環境議題，特別是《京都議定書》的生效與否，2006 年《京都議定書》的生效也宣告國際社會因應全球暖化將邁入新的進程。

非政府組織很早就關注環境議題的發展，早期多從事科學性的研究，1970 年代是非政府組織蓬勃發展的時代，並於 1972 年人類環境會議中嶄露頭角。於此同時，WMO 與相關研究機構也針對氣候變化進行大規模的研究，「世界氣候計畫」的進行，讓人類對氣候有更全面的認識，也促使日後更多有關氣候變化研究會議的召開，當科學界形成初步共識後，非政府組織則致力於將該議題納入政治議程當中。1992 年的地球高峰會的舉行，是在非政府組織持續努力下而促成，

¹ 這一部分可以參閱柳中明，〈氣候將暖化嗎？〉《全球變遷通訊雜誌》15(1997)，頁 18-21。

在該會議中，非政府組織相當活躍，並協助制定了《綱要公約》來因應氣候變化的重大情勢。進入《京都議定書》的制定與協商階段，非政府組織的參與持續不減，不但對內容提供意見，並在談判時穿梭縱橫，以期《議定書》能早日生效，成爲具有法律約束力的國際規範。非政府組織的期待雖然在 2002 年的永續發展會議落空，但在俄羅斯的加入後，《京都議定書》已正式生效，非政府組織也將持續關注減量目標的達成與相關機制的運作情況。

至於非政府組織的影響力，整體而言，非政府組織在《京都議定書》的談判過程中，是具有一定影響力的，然而，如果就個別談判項目來觀察，則可進一步看見其影響程度的高低，就非政府組織在彈性機制與碳匯上，在資訊傳遞上，的確扮演著吃重的角色，不論是公開的或是私下的機會，非政府組織都十分積極地將其主張傳達給談判代表；在過程中，非政府組織亦成功轉變了開發中國家的態度，但在談判結果的部分，卻與非政府組織的期待相違，這主要是因爲談判陷入兩極化的對立之中，使得非政府組織的影響力無法有效發揮；反觀非政府組織在氣候遵約系統中，可以發現非政府組織的成果是相當令人肯定的，不但最初的草案被採納，在談判過程中也得到有力的夥伴支持，並適時改變談判代表的態度以避免將有損《京都議定書》的內容列入，雖然在最後定案時，仍有所修正，但基本上非政府組織在這各項目是相對成功的。

由此觀之，非政府組織的影響力發揮最主要還是在談判的初期階段，透過資訊的傳遞、議程的設定、會議的安排等，非政府組織得以表達其想法與理念；在談判過程中，當所討論的議題引起兩極化的對立時，非政府組織的影響力將大爲削弱，不過非政府組織仍可透過爭取後續參與的機會(例如監督機制的運作)，來維持一定的影響力。

第二節 未來展望

一、《京都議定書》之後

《京都議定書》是國際社會面對氣候變化最直接的因應策略，但從議定書的草擬、出爐、修正到生效，這條道路卻是漫長而遙遠的。不同集團國家間的政治角力，或是環境與發展的論戰，均一再延宕了生效的契機。直到談判呈現破局之際，締約各國才在彼此妥協之下，逐步完成各項的談判，而議定書的核心—彈性機制，從環境經濟學的觀點而言，實為重要且創新的減量設計，然而是否能如預期達到減量的目標，仍有賴進一步的評估。全球碳交易市場將於 2008 年正式啓動，部分國家也開始提交 JI、CDM 計畫，至於創新的技術與方法也持續進行中，包括碳捕獲與封存、清潔能源的開發等，相信在不久的未來會研發出有效且低成本的減量方法；至於氣候遵約系統的建立，將更有助於公約規範之遵從，並朝向具法律拘束力的制裁措施前進：「瑪拉喀什協議」建立了氣候遵約系統，相關的配套措施，也已於第一次議定書締約國大會中正式定案；彈性機制的正式運作，正考驗著氣候遵約系統的功能是否能確實發揮，這亦成爲日後觀察的重點之一。

而非政府組織未來的目標，則是將議定書中的「漏洞」(loop-hole)所造成的傷害降到最低，由於《京都議定書》最明顯的漏洞在於「熱空氣」的排放交易。²該制度一方面並未規範交易的上限，另一方面則有變相鼓勵各締約國不必在減排上採取實際行動，因此，如何讓締約國能確實遵從議定書的規範與精神，也成爲非政府組織應思考的重要課題。在遵約系統建立之後，非政府組織更應持續參與相關的遵約核證、審議程序，監控各締約國實際減排的情況，並隨時提交科技資訊以充實遵約委員會的資訊蒐集；對於全球公民社會的宣導與教育也是刻不容緩的，結合公眾輿論，採取特定行動，將更能落實公約的規範與精神。

² NGO 對於排放交易是採取相當反對的態度，綠色和平甚至透過電腦模擬出未來的溫室氣體變化，發現在排放交易的運作下，全球的溫室氣體總量將有可能出現不減反升的趨勢；另外在郭博堯，「背景分析—京都議定書的爭議與妥協」一文中亦有相關科學研究的證據。

此外，未來非附件一國家如何過渡到與附件一國家共同減排的行列，非政府組織也應找尋在此一過程中的定位與角色。唯有在全球各國都能對溫室氣體對於氣候變化產生共識、形成共同利益、進而改變其行為之後，「京都議定書」才有真正實踐的一天。

CAN 於 2004 年所發表的文件，亦可作為未來非政府組織活動的重要參考，在該文件中，CAN 為避免氣候變化繼續惡化提出了三大途徑：

- (1) 京都途徑：具有法律拘束力的減量方式，並適用於已開發國家；
- (2) 綠化途徑：適用於開發中國家實踐京都議定書的減量目標，包括由已開發國家提供技術與資源，已使開發中國家逐步負起減量的責任；
- (3) 調適途徑：適用於最具敏感度的區域，並給予資金的援助。

CAN 上述的理念，除了尊重個別差異，並著重於「公平」的概念，這亦是多數非政府組織的不斷在努力的目標。在《京都議定書》的第一承諾期(2008-2012)屆滿之後，相信非政府組織也會進一步研議出下一個減量議定書，以尋求更合理且有效的減量方式。

二、策略聯盟

CAN 為非政府組織的行動上建立了一個重要的典範：同盟關係的建立，成為日後非政府組織推動各類議題的重要策略，而如何與具有關鍵影響力的談判代表合作，並轉化為非政府組織更為有力的後盾，將是非政府組織下個努力的目標，但要謹慎的是，非政府組織在採取同盟策略的同時，仍應堅守本身的原則與主張而不受到同盟關係的左右；同樣在與國內決策者進行合作時，如何避免被國家利用作為政策背書的工具，也將是非政府組織日後所要重視的課題。

三、柔性權力的運用

筆者亦認為柔性權力的概念非常適用於非政府組織，首先，非政府組織一直致力於建立一套新的價值體系，以負責任的態度面對所關注的議題，並以完成使命作為終極的目標，這正是運用柔性權力的重要表徵，其次，非政府組織之所以

受到社會大眾的重視，在於他們擁有吸引人們志願投入的特質，並認同該組織的價值觀與使命，以及其行動是建立在道德的立場上，從這亦可得知，非政府組織本身的特性是與柔性權力的來源極為相似的。

因此，非政府組織未來應更積極地增強柔性權力，一方面仍要透過資訊科技來凝聚力量與共識，另一方面非政府組織也必須建立責信，方能取信於社會大眾，甚或國家、國際組織與跨國企業。相信非政府組織本身的彈性與創新，必能在未來有更好的影響力展現。

四、台灣非政府組織的方向

當前我國多數的環境類非政府組織都未能與國際同步，許多知名的環保團體如荒野保護協會、台灣環境聯盟等，多致力於國內的環境議題，而鮮少與國際性的非政府組織連結；國際性環境會議的參與，國內的非政府組織也常礙於經費、能力而未能與會；至於政策倡議的部分，非政府組織仍有許多待努力與進步的空間。由於台灣國際地位的不明確，造成在許多重要的國際舞台上被迫缺席，但環境議題絕非憑一己之力可解決，唯有賴各國齊心合力之下，方能使人類居住的環境得以永續。正因為如此，非政府組織勢必成為台灣與國際合作的重要渠道，透過非政府組織穿梭其中，不但可以表達台灣 2300 萬民眾的需要與善意，亦可藉此聯繫世界各國的非政府組織，交換最新的資訊，並能汲取關鍵的策略與經驗，以提升國內非政府組織的運作。政府也應給予相關非政府組織適當的補助，透過鼓勵與支持的方式，讓台灣的非政府組織與世界接軌，例如工業研究院每年均會參與相關的國際環境會議，並提供每次會議的摘要與趨勢分析。至於在推廣與宣導上，國內非政府組織仍須持續且積極的進行，特別是對於全球暖化與《京都議定書》的基本認識，以及相關的應變之道，以期能更貼近社會大眾的需要，而過度誇張的新聞畫面，只能短暫吸引民眾的注意，唯有提供完整資訊與對話的非政府組織，才是推廣與宣導之道，環境資訊中心的運作即是良好的典範之一。我國多數的環境類非政府組織尚在起步階段，但並不意味著無法發揮影響力，相反

的，透過資訊科技的運用、國際會議的參與、與其他非政府組織的經驗交換，相信不久的未來仍是大有可為的。