

# 從網絡關係檢視政府對於全球治理的因應： 以我國參與京都議定書為例

許耿銘\*

## 《摘要》

在全球治理的發展趨勢下，各國跨越國家既有的時空界線，形成世界一體、相互依存的緊密關係。此意謂著新的全球秩序，正逐步改變傳統民族國家所扮演的角色，各種跨國議題如雨後春筍般地出現，進而促成國家主權觀的改變，國家不再是單一的行為者。在全球化與全球治理的激盪中，國家和非國家成員之間的互惠效應與相互依賴，已成為普遍盛行的實存現象。

隨著環境生態議題全球化的趨勢，就處理環境問題的本質而言，應是透過治理以改善環境，並在適當的範圍中利用資源，避免進一步造成環境污染，以達成永續發展（sustainable development）的目標。否則國際間為轉嫁人類活動所產生的負外部性問題或是爭奪自然資源，必將出現衝突的緊張局面。故而，環境治理已不再單純只是一國的內政事務，無論在影響的深度與廣度，或是解決的途徑等，皆超越地理上國家疆界的範疇，而與國際中的政治、經濟、文化等各層面緊密相連，成為全球人類永續發展上，必須共同面對的治理問題。

在全球治理網絡與協力關係中，政府因本身組織、人員、財務、國際關係等因素，致使其必須與網絡中的其他行為者合作，方能達成政府應有之政策目標，並將合作各行為者的利益臻於極大化。在全球治理架構下，與政府關係較為密切的行為者，包括非政府組織、私人企業、民間團體、地方政府、其他國家與國際組織。本研究從中挑選出政府與國際組織的網絡關係，說明與檢視目前我國因應京都議定書所獲致相關之政策結果。

從本研究的實證數據觀之，雖然整體呈現我國政府官員積極參與國際活動的趨勢，但是這些參加國際活動的機會，經常是由政府官員以非政府組織、私人企業的顧問或是其他非正式官方身份等「夾帶」的方式，方能順利出國參訪。然而，台灣在積極參與全球社群活動之際，切不可只為打破「中共打壓」的魔咒，將「國際參與」奉為唯一圭臬。

關鍵字：網絡、協力、全球治理、京都議定書

---

\* 作者為國立政治大學公共行政系博士；逢甲大學講師

## 從網絡關係檢視政府對於全球治理的因應：

### 以我國參與京都議定書為例

#### 壹、前言

二十一世紀的公共行政研究，已從「政府」典範進入到「治理」典範。在全球治理的發展趨勢下，民族國家於政治、經濟、科技、文化、環保等領域中，不再是過去傳統的封閉疆界之概念所能涵蓋，取而代之的是各國在時空上，跨越國家既有的界線，形成世界一體、相互依存的緊密關係。此意謂著新的全球秩序，正逐步改變傳統民族國家所扮演的角色，各種跨國議題如雨後春筍般地出現，進而促成國家主權觀的改變，國家不再是單一的行為者。在全球化與全球治理的激盪中，國家和非國家成員之間的互惠效應與相互依賴，已成為普遍盛行的實存現象。

隨著環境生態議題全球化的趨勢，使其成為全球治理倡議的試金石。就處理環境問題的本質而言，應是透過治理以改善環境，並在適當的範圍中利用資源，避免進一步造成環境污染，以達成永續發展的目標。否則國際間為轉嫁人類活動所產生的負外部性問題或是爭奪自然資源，必將出現衝突的緊張局面。故而，環境治理已不再單純只是一國的內政事務，無論在影響的深度與廣度，或是解決的途徑等，皆超越地理上國家疆界的範疇，而與國際中的政治、經濟、文化等各層面緊密相連，成為全球人類永續發展上，必須共同面對的治理問題。

在全球化的發展脈絡中，當某行為者面對其他行為者實際或期望的偏好時，則需透過全球治理網絡的協調過程來修正自己的行為，並採取合作的措施。而政策協調是指各行為者透過調整本身的作為，以減少造成對方的負面影響。此即如同賽局理論所言，兩造為使利益總和能夠極大化，經過協商或訂立契約，而將採取合作的策略。

以全球治理網絡與協力關係的角度而言，政府因本身組織、人員、財務、國際關係等因素，致使其必須與網絡中的其他行為者合作，方能達成政府應有之政策目標，並將合作各行為者的利益臻於極大化。在全球治理架構下，與政府關係較為密切的行為者，包括非政府組織、私人企業、民間團體、地方政府、其他國家與國際組織。本研究將特別以政府與國際組織的網絡關係，說明與檢視目前我國因應京都議定書所獲致相關之政策結果。

## 貳、全球治理的網絡關係

在全球化與全球治理的潮流中，現代國家的治理、權力、功能與統治權威皆重新建構。二次戰後，隨著全球事務遽增及各層次行為者間的高度互動，致使多元主義（pluralism）學者相當強調國際社會所出現的各種建制、國際合作、跨國活動與相互依賴性。功能主義（functionalism）學者也指出，社會生活中許多專門性的議題，無法僅僅依靠國家就得以單獨解決，而需跨越疆界與區域，甚至是採取全球性的合作模式，進而形成一種功能性的互賴網（Mitrany, 1975: 104）。此外，跨國主義（transnationalism）學者認為在當前國際關係中，非國家的行為者有能力且也應該處理一些國家內部個別面臨的問題。在這些互動之中，除國家間的互動之外，還包括個人、民間團體、私人企業、非政府組織、國際組織等非國家成員間以及非國家成員與國家間的互動。故而 Robert O. Keohane 與 Joseph S. Nye（2000）認為相互依賴的發展，是二次戰後相當明顯的現象。

目前實存於全球環境中許多複雜的公共事務，已經難由單一國家所處理。因此除國家之外，尚有許多的行為者，在不同的層次與議題上，發揮其重要的角色。在此高度相互依存的全球社會中，各行為者都鑲嵌於全球治理的系絡中。國家在此時空下，並無單一最終權威，決策權由多重行為者在不同層次上分享（Hooghe and Marks, 2003: 233-235）。由此可知，全球治理強調多元治理主體，與政府相關的公共管理，需要依靠各種行為者間網絡的通力合作，並主張將多種組織、多個層次和決策部門子系統，皆納入全球治理網絡。以下將分別針對網絡的內涵以及全球治理的網絡關係，予以進一步說明。

### 一、何謂網絡？

此部分有關於網絡的討論，主要係從其起源及其相關內涵等兩大子題，分項加以說明。

#### （一）起源

事實上，從 1940、1950 年代開始，社會科學家首先使用「網絡」一詞（Dowding, 1995: 136），以分析與描述人際、結構間的關連與互動關係，自 1970 年代開始，網絡分析途徑被政治與政策領域之研究者所運用。1980 年代，由於政府再造、民營化、獨立執行機構的設置等，形成公共事務公私協力的風潮，因而誕生當代治理的新興模式（Nelissen, 2002），使得公共政策研究學者開始採用政策網絡的相關概念，以取代多元主義、統合主義等傳統模式（林玉華，1999：139），並進一步解釋日趨複雜的國家機關與民間社會間，彼此互動所構成的正式與非正式關係。

#### （二）定義

網絡是由具有不同屬性，並存在於不同位置的行為者，與其他行為者產生互

動關係所形成的結構。網絡分析的途徑，是將個人或組織置於網絡結構中來觀察。這種結構分析的途徑，強調人與人之間或組織與組織之間關係的重要性（Mizruchi & Schwatz, 1987: 8）。

因此，治理網絡是指互賴行為者間的社會關係型態，以形成公共問題或計畫，並強調政策參與者無法獨立完成決策過程，必須透過與其他擁有資源的行為者間之合作關係，進而影響決策的結果（Kickert, Klijn and Koppenjan, 1997: 6）。廣義而言，治理網絡是一個由政府組織與非政府組織、國際與國內、中央與地方以及民間社會等各階層，形塑各種力量結合的結構（劉宜君，2003：3）。

甚且，治理網絡對於傳統公共行政與政策所提出的修正觀點，不僅跨越公私部門涇渭分明的傳統觀念，同時也不再囿限於複雜糾結的層級節制之中，取而代之是平行的權力網絡，或是其他跨越不同政府層級和功能領域的複雜且相互依賴之協調形式（劉坤億，2002：60）。

## 二、全球治理的網絡關係

在全球化的趨勢中，由於呈現多元主義崛起、利益糾纏複雜的環境態樣，充滿著自由、多元與個人主義，其權威核心是分散的。無論是在全球治理或公共網絡的文獻討論中，都同樣對於「國家中心論—統合主義」與「社會中心論—多元主義」的觀點，進行對話與討論。而全球治理存在的前提，是假設國家於現今的全球系統中，已經無法再單獨提供治理的功能。因此治理網絡強調政府與其他非政府之行為者間的相互關係，並主張網絡途徑是同時包含多元主義模型與統合主義模型，恰可彌補多元主義與統合主義的不足之處（Rhodes, 1997: 32）。

R. A. W. Rhodes（2000: 60）亦曾試圖自公共網絡的觀點，詮釋治理的內涵以及政府應如何順利運作的基礎。其認為網絡能提供一個更為貼切、寬廣以及具體顯現當代國家、政府與社會關係的有效分析架構。網絡概念雖在協調不同或衝突利益的機制上，尚有其本身的侷限性。但面對各政府層級在協調與溝通上所呈現效能不彰的窘境時，網絡仍是一項有用的研究工具，對公共政策議題的形成與推動有其一定的助益（劉宜君、陳敦源，2003：5）。

由此可知，全球化與全球治理觀念的發展，實與當前的「網絡」理論多所配合（曹俊漢，2002：244）。特別是 Rhodes（1997: 659）歸納出七種治理概念的用法<sup>1</sup>，其中之一便是將治理視為網絡（governance as networks）。此項概念的主要論述基礎，即是因為現代社會的複雜性、動態性與多元性，使得國家無法單獨

---

<sup>1</sup>此七種治理概念分別為：1.將治理視為公司治理；2.將治理視為新公共管理；3.將治理視為善治；4.將治理視為國際間之互相依賴；5.將治理視為社會操縱系統；6.將治理視為新政治經濟；7.將治理視為網絡。

治理，網絡已成爲治理架構下的一種新興途徑，且國家與社會許多組織間，業已形成綿密互動、相互依賴的治理網絡。

綜上所述，「網絡」的概念相當符合全球化的發展，亦即治理網絡的形成不是依據正式權威命令所產生，而是建立在個人化、分散的權力基礎上，不存在單一、絕對的權威，因而不會迫使參與者必須出現合作順服的行爲，並進而使得傳統國家機關的統治正當性，逐漸分散於各層級政府、區域或全球層級的統治機制以及非政府組織當中，構成多元、多層次的全球治理網絡（孫同文，2005：11）。

再者，由於全球治理議題的複雜性、基於資源相互依賴的考量，以及風險的共同分擔等因素，政府實需與非政府之行爲者結盟，以構築多元、多層次的治理網絡，並形成多元、多層次的協力關係。在此同時，國家過去傳統的封閉疆界，將因協力關係而重組。國家邊界的模糊化，也同時意味著國家與其他行爲者間連結關係的擴大化。

若以全球環境治理而言，所有參與其間的行爲者，小至一般民眾，民間社會團體、私人公司、國家，大到區域組織與國際組織，都將形成一定的影響力。彼此間所形塑出的網絡關係，以及網絡關係間相互連結的協力程度，將是永續發展目標是否得以達成的關鍵因素之一。因此，若希望能發揮網絡關係的效能，則各行爲者間必須建構水平性之合作協力關係（Cooper et al, 1998: 206）。下一部份將延續前述對於全球治理網絡關係的說明，針對全球治理網絡的協力功能繼續加以探討。

### 參、全球治理網絡的協力功能

由於當代社會的複雜性、動態性與多元性，國家機關無法單獨治理，如要有效解決全球治理問題，必須結合次級系統的能力與資源，由國家與非國家行爲者形成綿密互動、相互依賴的全球治理網絡（Kooiman, 2003）。因此，治理網絡可視爲利害關係人與國家機關或是政府部門之間的互動關係或模式。如前所述，治理網絡若要是能發揮功效，必須建構出協力關係。以下將分別針對協力的內涵、網絡與協力的連結、全球治理網絡的協力關係等議題，予以進一步說明。

#### 一、何謂協力？

從網絡觀點分析，政策的產出乃是諸多行爲者間複雜互動關係所產生的結果，更重要的是能連結行爲者間的制度性或非制度性關係。其中相互依賴（interdependency）是網絡形成與維持的關鍵因素，亦即組織的生存與發展往往必須依賴其他組織所擁有的資源，透過組織間的資源交換與協調機制，確保獲得所需的資源（Hanf and Scharpf, 1977）。因此網絡是在一個穩定關係中，由相互依賴的行爲者所共同建構出的集合體，網絡的發展不能從議題或政策的場域中分

離出來，但其可提供一個制度性的安排，以促進不同群體間的互動、合作與學習（Klijn, 1997）。

爲了能夠形塑出網絡關係中各行爲者間的協力關係，其所需具備的先決條件，是各行爲者遭遇共同的問題，必須互動與合作方能從中獲益，而此利益得以相互交換，甚且各行爲者對於利益能夠有效地加以討論與協調，再者各行爲者間需存在解決共同問題的物質或非物質資源，更重要的是對於協力的結果皆須分擔責任（Peters, 1998；Dawes, 1996: 377-394）。

## 二、網絡與協力的連結

近年來許多公共行政學者開始強調公部門、私部門、非政府組織等建構出水平式的治理網絡關係。不過除了上述比較偏向國家內部治理主體間的互動關係之外，全球治理更常涵蓋包括全球性國際組織、區域組織、國家、地方以及個人等多層次的治理主體（吳得源，2006：6-7）。故而，在全球治理架構下的治理網絡，已不似傳統公共政策所常論及國家內部的政策利害關係人，更包含來自於國家疆界以外不同層級的其他治理主體。

在當前的全球治理中，Robert Gilpin（1987）與 S. D. Krasner（1993）即認爲國家的部分權力，已被轉移至由國家與非國家行爲者所共同組成的全球治理網絡之中，雖已不再是傳統政治學觀點下的權威控制者，但仍是其中的重要行爲者，且有其存在的價值與需要。Paul Hirst 與 Grahame Thompson（1996: 2-3）強調國家在全球化的架構下，並沒有跳脫以國家爲其實質內涵，因此全球秩序仍需將國家視爲運作的基本單元。Keohane 與 Nye（2000）亦主張，「全球治理」與「治理網絡」並非否定傳統國家與政府在世界舞台進行協調的主要角色與地位，而是強調新的治理趨勢，並進一步融入「國際建制」、新的多層次「行動主體」與「網絡」，以及「規範」等三大要素。

網絡反應出國家與非國家行爲者間，經由策略性合作、資源共享所產生的互動關係，而不再將兩者嚴格的區分（Knoke & Kuklinski, 1982: 9）。因此治理網絡是涵括在一個公共領域中，所有參與該過程的行爲者間存在多元的關係，並具有相互依賴的利益，努力尋求集體行動來解決問題。因此治理網絡分析觀點，也意謂著治理結構的變遷（Klijn, 1997; Rhodes, 1997; Kooiman, 2003）。

然而，雖然前述一再強調建構網絡的重要性，但是即使網絡關係存在，不必然代表網絡就能獲得有效管理亦或是發揮其應有之效能。倘若網絡關係管理措施不當、互動頻率很低，應有的協力關係就不能適當的發揮。因此，夥伴關係與協力關係，即爲說明治理網絡中的動態作爲（朱鎮明，2005：119、124）。

### 三、全球治理網絡的協力關係

治理網絡指涉的是國家與非國家行為者間的一種關係模式，在資本主義國家政策的制定過程中，國家將成為彈性化的機制，會尋求非國家行為者的協助，以建立一種相互依賴、協助的穩定關係。藉由此種關係的建立，除了能與其他行動者或組織進行良好溝通之外，亦具有學習能力，借由資訊的收集及過去經驗上的累積，對於外在環境的威脅，能夠動員適當的互動關係及資源，使得多重協力關係得以建立，合作解決彼此所共同面臨的困境，並可使政策規劃與執行的過程進行得更加順利（Katzenstein, 1978: 19）。

在 David A. Lake (1999) 的研究中，發現影響組織間建立共同規範或合作關係意願的變數，包括：聯合生產經濟（joint production economies）、機會主義的預期成本（expected costs of opportunism），以及治理成本（governance costs）等三項。Lake 認為倘若全球治理網絡中各行為者的協力關係，所以得以獲致之規模經濟愈高、預期投機行為所產生的成本愈高，或是治理成本愈低時，各行為者間比較容易建構出緊密的協力關係。

故而，在資源有限的環境下，利益是網絡中行動的驅使力量。在擁有相同利益的行為者間，會基於擴張資源系統汲取的需要而進行互動，並形成一穩定的網絡關係。故而，網絡關係是一種資源依賴（resource dependence）的型態與資源動員（resource mobilization）的過程（王光旭，2005：88）。正因為這些資源與利益的考量，致使各行為者願意發展出合作的協力關係，做為參與治理網絡、提供公共服務的基礎（Pollitt, 2003; Weible et al., 2004; Lubell, 2004）。

此外，Cynthia Hardy等學者（2005）指出，若要能建構協力關係的基礎，則必須關注治理網絡中各行為者間持續的論述、溝通與對話過程。藉由持續的論述、溝通與對話過程，將得以形成行為者間的集體認同。集體認同再經由進一步的論述與對談，將得以對於產生協力關係的行動方案，產生個別體認，並知悉達成目標所需的技能技術、時程表、以及應該動員的網絡行為者。

甚且，前述的正式對話要持續且定期地進行，而網絡中各行為者間的對話與互動頻率，將會對於彼此間的協力關係具有重要影響。一個行為者如果願意與網絡中其他行為者進行更為密切的互動與對話，無論是對於網絡緊密程度以及自身的效能等，都將具有正面積極的意義。因此，一個行為者應該設計正式與非正式的聯繫溝通管道，促成網絡內行為者間的相互了解與認識（Meier and O'Toole, 2001; Juenke, 2005）。

在全球化與治理網絡的發展與協力關係中，Jon Pierre與Guy Peters（2000: 83-91）認為國家原有的主權和政府職能轉換，將會出現向上（moving up）、向下（moving down），與向外（moving out）移轉的三種治理層次。就向上移轉而言，全球或區域層次的組織與機制，已經成為與國家間建立協力關係的主要標

的。

在聯合國的「二十一世紀議程」當中，不只強調國家治理職能建設的重要性，並指出政府的永續發展行動，必須建立在三個面向之上，其中之一即為與包括國際組織在內的各相關政府與民間組織團體建立協力關係。以近來普遍受到世人關切的全球暖化與京都議定書而言，即屬於全球治理機制。許多國家之所以願意參與其中，其考量亦不外乎前述「聯合生產經濟」、「機會主義的預期成本」，以及「治理成本」等因素。正因為全球氣候屬於公共財，是世界各國共同遭遇的問題，彼此間必須互動與合作方能改善與趨緩暖化的速度，進而能夠從中獲益。故而，許多國家都希望能夠和「聯合國氣候變化綱要公約」（United Nations Framework Convention on Climate Change，簡稱UNFCCC）合作，並在此公約基礎上與其他國家建構出協力關係，以謀求共同解決全球氣候變遷的方法。

再者，由於正式對話要持續且定期地辦理，以促成網絡行為者的相互了解與認識，因此UNFCCC每年都會舉辦締約方大會（Conference of the Parties），其他相關組織亦會針對不同議題召開會議，希望透過論述、溝通與對話的過程，讓參與的行為者除了得以瞭解全球暖化的嚴重性，更重要的是必須建構出許多解決溫室效應的合作機制。以台灣而言，深知全球暖化是跨越國界的問題，我國身為全球社群中的一份子，就有責任抑制二氧化碳之排放，以防止對於自然環境造成傷害。爲了要讓UNFCCC與其他行為者能夠清楚瞭解我國針對全球暖化相關議題的努力，以及希望與其他行為者有進一步合作的機會，因此每年都會派出代表參加會議，除了增加與其他行為者的論述、溝通與對話之外，並能進而宣傳我國所獲致的重大成果。下一部份將針對我國參與京都議定書的現況，透過實證研究的數據予以說明

#### 肆、台灣政府官員參加京都議定書國際活動之案例分析

以下將分從我國參與國際機制和京都議定書之現況，以及本研究所獲致之實證資料，說明台灣在許多外在因素的干預下，實際與國際組織與機制建構協力關係以及互動之情形。

##### 一、我國參與國際機制之現況

根據環保署所擬訂的「國家環境保護計畫」，將我國對於環境保護議題之國際參與目標，區分為三個期程，包括（行政院環境保護署，1998：285）：

- 1.近程（民國 90 年）：建立與環保先進國家及發展中國家的正式合作管道。
- 2.中程（民國 95 年）：共同解決區域性環境問題。
- 3.長程（民國 100 年）：成爲區域性及全球性環境保護工作的主要推動國家。



根據這些目標的內容，無不希冀透過與其他國家、區域組織、國際組織建構出合作關係。國家與其他國家或國際組織間的合作，其前提是合作得以讓參與的各行為者，獲致相對的資源與利益，即使各行為者的利益不會完全均等，但是都能在一定的範圍內各取所需。因此加入和參與其他國家或國際組織間的活動，其主要利益在於可保障或提升非參與國所無法享受的權力和利益（Frey, 1997: 108-116）。

雖然我國相當希望以合作的態度，參與國際社會之活動，不過由於中國大陸的因素，致使在參與國際活動上，時常受到不公平的待遇。因此我國在參與國際事務方面，除得以展現我方如在經貿與漁業等強項之外，大部分皆被以不同名義排除在外。近來，國際間已陸續出現多次以我國護照<sup>2</sup>為由，排除我方參與國際活動的爭議事件。即使我國所參與之國際活動非關政治，但仍常因為國際地位的問題，受到不公平對待。縱然我國有參加之意願及遵守之實際行動，但往往無法獲得應有的地位與權利。

然而，即使國際組織限制我國加入的現實情形如此，致使對外合作關係的發展處處受到阻礙，我國行政部門與相關組織，仍透過不同管道與方式，試圖打破目前困境，希望在險境中與其他國家或國際組織，建構網絡合作的協力關係。甚且因為雙邊合作之進行只需雙方同意，其得以涵蓋之範圍與程度彈性較大，較多邊合作容易運作。因此我國目前常採取雙邊合作的運作模式，從建立國家間的雙邊關係開始，而後擴展至參與多邊之國際組織或機制。

事實上，我國政府會依據不同狀況，以正式官方名義、代表團、民間組織顧問等不同身份，出席國際會議或相關活動，其功能大致上可區分為以下三種（施文真，2005：161-163）：

### 1. 資訊收集

由於許多國際公約於召開締約方大會之際，會有為數不少的民間團體至會場設置攤位，而在會場中不同的民間團體、締約方、公約秘書處或附屬機構等，也於會場中舉辦各類型的場邊會議。在這些場邊會議中，常針對該公約所涉及之相關議題，進行廣泛的意見交流與討論。這些討論的意見與資訊，都需親自出席締約方大會等國際性活動，方能得以於第一時間清楚地實際掌握。

---

<sup>2</sup>以巴塞爾公約開放性工作小組會議（Open-ended Working Group of the Basel Convention Sixth session, OEWG6）為例，行政院環保署歷年均組成代表團與會，除參與工作小組會議之外，並藉此國際參與的機會，加強與各國代表交流。2007年工作小組會議於9月3日至9月7日在瑞士日內瓦召開，然我國代表團成員於9月2日辦理報到手續時，竟遭聯合國安全部門以「內規變更」不再承認台灣護照為由，拒絕受理我國代表團成員報到（行政院環境保護署，2007）。

## 2. 網絡建立

建立網絡之主要目的，是在於透過和其他與會人士的接觸，建立人脈關係，以便進行後續的交流。經由出席國際活動，得以結識研究相關議題的學者，對於後續的學術交流頗有助益；而出席的政府官員，亦可透過與其他國家代表、民間團體、公約秘書處或國際組織的人員，建立私人的交情。這些國際友人在正式的國際場合中，當涉及敏感議題的時刻，可能因受限於政治立場的考量，不見得願意當面支持我國。但若與其有私人交情，則於非正式的場合，這些國際友人即可傳遞相關資訊、協助安排人員的交流與拜訪，甚至以個人的身分提供參與國際活動之經驗，以協助我國更加瞭解相關國際公約與組織的運作。

## 3. 公關和宣傳

因為我國並非多數國際公約的締約方，無法在大會議程中提出正式報告，但可在會場周邊發放我國執行或配合措施之宣傳文件，有助於公約締約方與其他國際社群，清楚瞭解我國雖非締約方，但仍願意遵循公約內容或精神，執行相關環保措施的實際成果。

在京都議定書相關議題上，政府積極尋求增進與其他國家或國際組織之實質關係，期望能為減緩溫室效應而有彼此合作的機會，進而強化我國總體外交功能，擴大國際活動空間。

### 二、我國參與京都議定書之現況

以京都議定書與氣候變遷等相關議題而言，其所牽涉層面與領域相當繁複，包括：水資源、產業、衛生、生態、能源等，都可能受到不同程度的影響，且針對這些影響，必須盡早採取因應措施。不過因為溫室氣體是屬於跨域性的問題，因此相關因應作為，恐無法單靠一國之力即可獨立完成。是故，國際合作研究、減量技術移轉、溫室氣體排放交易、共同減量、資金援助等措施，勢必要透過與其他國家或國際組織間的合作，方有可能減緩對於環境變遷之衝擊。

然而，由於我國並非聯合國之會員，無法簽署京都議定書，更遑論享受應有之權利。不過我國自我定位為開發中國家，目前雖無減量責任，但是根據以往之經驗（如蒙特婁議定書、華盛頓公約），當國際公約檢視各國之執行成效時，或是涉及公約義務時，卻又約束我國必需履行；若不遵守，則常以貿易等制裁手段加以威脅。我國在此情形下，常率先依照國際公約內容與標準自我規範。但也曾因而使得國際公約認為我國既然能夠符合公約的內容，即要求我國納入公約的管制範圍，直接逼著我國束手就範。如此一來，不管參不參與、做或不做，台灣總是因為國家定位問題，而常陷入這種兩難局面。

雖然面對如此弔詭的國際局勢，但我國仍均以主動積極的態度，盡可能與其他國家或是國際組織進行合作，例如派員或組成代表團，實際參與 UNFCCC 與

京都議定書的締約方會議以及其他周邊的相關會議。不過，無論政府官員是以何種身份出席國際活動，亦或是希冀達成何種功能，行政院及其所屬各機關的人員，以政府經費派赴國外從事與公務有關之考察、進修、研究、實習等活動，除其他法規另有規定外，均應依據「行政院及所屬各機關出國報告綜合處理要點」之規定提交出國報告。因此，根據政府官員所公布之出國報告書，吾人即能知悉政府與其他國家或國際組織互動、合作之範圍、議題、程度等資訊。

### 三、實證資料分析

傳統國際法的核心原則之一，即為透過國際合作的方式，以解決國際間的環境問題。此原則成為二十世紀後期對於國際環境保護的要求，也是許多國際環境條約中所涵蓋的主要內容。在國際環境保護的架構中，有關於國家間對於環保合作的項目，包括：財政援助、能力建構、技術移轉、教育訓練、資訊交流等皆屬之。

本研究認為「政府參加與京都議定書相關國際活動之次數」，即能表現政府針對溫室氣體的議題，與其他國家在前述各種合作項目或參與國際組織的積極程度。根據行政院研究發展考核委員會所建構「政府出版資料回應網」中之「公務出國報告資訊網」，以相關關鍵字<sup>3</sup>搜尋與彙整，作為本項研究之數據來源。選用「公務出國報告資訊網」之目的，主要是因為此一資料庫收錄自民國59年以來，總計為94,861筆<sup>4</sup>的公務出國報告資料，堪稱為我國收集公務出國報告書最為完整之資料庫。

經由本研究自「公務出國報告資訊網」搜尋之結果，從1997年至2006年各年度與京都議定書或溫室氣體相關之出國報告書，茲彙整如下表1與圖1所示：

<sup>3</sup>關鍵字包括（以英文字母與中文筆畫順序排列）：Clean Development Mechanism (CDM)、Climate、Climate Change、Energy、Energy Saving、Energy Services Company (ESCO)、Energy Star Labeled、Global Warming、Greenhouse Gas (GHG)、IPCC、ISO 14064、Kyoto Protocol、MARKAL-MACRO Model、Multi-CGE (computable general equilibrium) Model、Recycle Energy、Renewable Energy、TAIGEM (Taiwan General Equilibrium) Model、UNFCCC、CO<sub>2</sub>、SF<sub>6</sub>、CH<sub>4</sub>、PFCs、N<sub>2</sub>O、HFCs、二氧化碳、六氟化硫、太陽能、水力、生質能、甲烷、全氟碳化物、全球暖化、再生能源、地熱、自願減量、汽電共生、京都議定書、查證、風力、氣候、氣候變化、氣候變遷、氧化亞氮、能源、能源之星、能源技術服務、能源查核、能源效率、國際標準、排放交易、氫氟碳化物、氫能、清潔發展機制、淨煤、淨潔能源、減碳、登錄、暖化、溫室效應、溫室氣體、煤、節約能源、節能、節能標章、碳、碳吸存、碳固定、碳排放權交易、碳稅、碳儲存、碳攫取、綠建築、標章、盤查、燃料電池、聯合國氣候變化綱要公約、驗證。

<sup>4</sup> 本研究於2008年4月27日使用此資料庫時，在該網頁上所公布之統計數字。

表 1 政府參加與京都議定書相關國際活動之次數

年度	參與次數
1997	11
1998	26
1999	18
2000	32
2001	27
2002	19
2003	19
2004	41
2005	66
2006	66

資料來源：作者整理

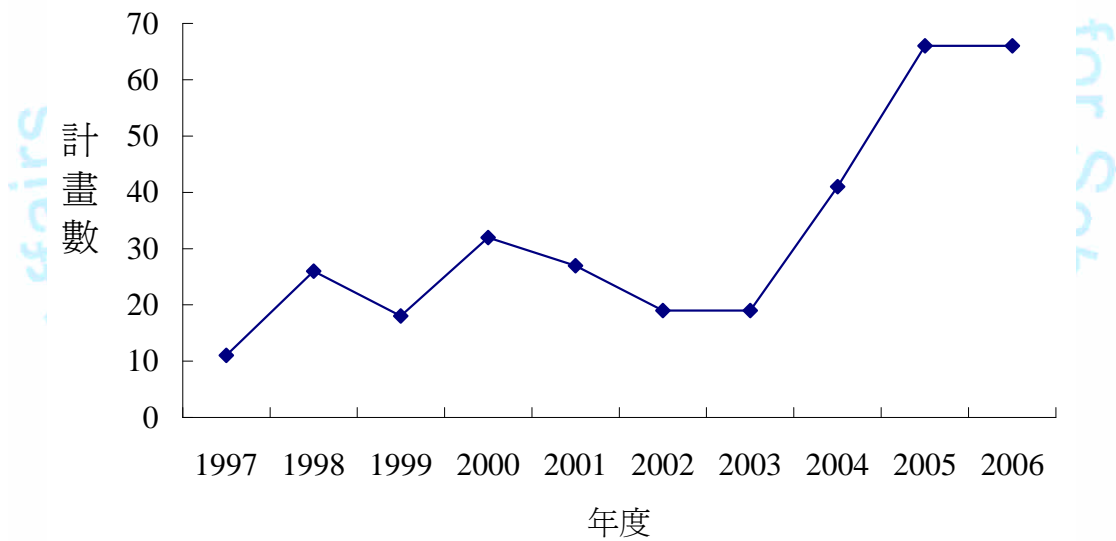


圖 1 政府參加與京都議定書相關國際活動之次數

資料來源：作者整理

我國目前以正式會員身分所參與的政府間國際組織，如表 2 所示。雖然我國所參加且擁有正式會籍之政府間國際組織，除 APEC 中的能源小組之外，其餘均未與溫室氣體或京都議定書有直接的相關性，惟政府仍推派相關單位之人員，積極出席國際活動。

表 2 我國擁有正式會籍之政府間國際組織

國際組織名稱	英文簡稱	入會時間
世界貿易組織 World Trade Organization	WTO	2002/1/1
世界貿易組織法律諮詢中心 Advisory Centre on WTO Law	ACWL	2004/03/08
世界關務組織下屬之「原產地規則技術委員會」 World Customs Organization (Technical committee on Rules of Origin)	WCO	2002/01
世界關務組織下屬之「關稅估價技術委員會」 World Customs Organization (Technical Committee Customs Valuation)	WCO	2002/01
亞太經濟合作 Asia-Pacific Economic Cooperation	APEC	1991
亞洲開發銀行 Asian Development Bank	ADB	1966/08/22
東南亞中央銀行組織 South East Asian Central Banks	SEACEN	1992/01/24
中美洲銀行 Central American Bank for Economic Integration	SEACEN	1992/01/24
亞洲稅務管理暨研究組織 Study Group on Asian Tax Administration and	SGATAR	1996/02

Research		
北太平洋鮪魚臨時科學委員會 Interim Scientific Committee for Tuna and Tuna-like Species in the North Pacific Ocean	ISC	2002/01/30
南方黑鮪保育委員會延伸委員會 Extended Commission for the Conservation of Southern Blue fin Tuna		2002
中西太平洋漁業委員會 Western and Central Pacific Fisheries Commission	WCPFC	2004/12/02
世界動物衛生組織 Office International des Epizooties (World Organisation for Animal Health)	OIE	1954/10/01
國際種子檢查協會 International Seed Testing Association	ISTA	1962
國際棉業諮詢委員會 International Cotton Advisory Committee	ICAC	1963
亞非農村發展組織 Afro-Asian Rural Development Organization	AARDO	1968
亞太糧食肥料技術中心 Food and Fertilizer Technology Center for the Asian and Pacific Region	FFTC/ASPAC	1970/04/04
亞洲蔬菜研究發展中心 Asian Vegetable Research and Development Center	AVRDC	1971/05/22
亞太農業研究機構聯盟 Asia-Pacific Association of Agricultural Research Institutions	APAARI	1999/04/07

亞洲生產力組織 Asian Productivity Organization	APO	1961/05/11
亞洲科技合作協會 Association for Science Cooperation in Asia	ASCA	1994
國際衛星輔助搜救組織 International Satellite System for Search and Rescue	Cospas-Sarsat	1992/06/04
亞太法定計量論壇 Asia-Pacific Legal Metrology Forum	APLMF	1994/11
亞洲選舉官署協會 Association of Asian Election Authorities	AAEA	1998/02
亞太防制洗錢組織 Asia/Pacific Group on Money Laundering	APG	1997/02
「艾格蒙聯盟」國際防制洗錢組織 Egmont Group of Financial Intelligence Units	Egmont Group	1998/07

資料來源：行政院外交部，2007

經由彙整各年度「政府參加與京都議定書相關國際活動」觀之，從 1997 年的 11 次至 2006 年的 66 次，整體呈現逐漸增加的趨勢，顯示我國雖然並非京都議定書的締約方，但是在與其相關議題之國際活動上仍是積極參與，並不因自己的身份問題，而降低在國際活動中之參與程度。而且參與活動的類型，除了京都議定書的締約方會議之外，還參與國家間雙邊或多邊的溫室氣體減量之合作計畫，以及相關專業領域之研討會議等。

若以出國公務人員所屬之單位來看，出席次數最多的前三名，依序是台灣電力股份有限公司的 85 次，經濟部能源委員會/能源局<sup>5</sup>的 48 次，以及行政院環境保護署的 39 次。由所屬單位的出席次數，亦可反映出京都議定書與電力、能源、環境保護等議題的關連性相當高。

除我國政府官員到國外參與國際活動之外，亦爭取許多國際會議移師台灣舉

<sup>5</sup> 能源委員會於 2004 年改制為能源局。

辦。例如 2005 年 4 月在台北主辦之「國際能源總署能源技術系統分析計畫 (ETSAP) Annex IX 國際技術研討會」，自 1970 年代召開至今，已持續超過 30 年的歷史。又如於 2006 年 10 月 19 日，首次在台灣舉行的「台灣與中美洲友邦環境部長會議」，與會者包括台灣、哥斯大黎加、多明尼加、瓜地馬拉、尼加拉瓜等國的環境首長，以及貝里斯、薩爾瓦多、宏都拉斯等國的資深官員。會中各國代表簽署共同宣言，強調各國對於溫室氣體減量合作的意願，同時將設立直接對話的聯絡處，以作為協助各友邦對於溫室氣體減量與調適等相關問題的溝通平台，並發展出我國與中美洲友邦專屬的能源與環境夥伴計畫 (Energy Environment Partnership, EEP)。由我國主辦相關國際活動，藉此拉近我國與其他國家之國際合作關係，更能顯示出台灣對於溫室氣體問題的重視。

其次，我國與在南太平洋的邦交國，包括：貝里斯、馬紹爾群島、諾魯、帛琉、索羅門群島、吐瓦魯<sup>6</sup>等島國聯盟國家，近年來都同樣面臨因全球暖化導致海平面上升的威脅。許多環保人士戲謔主張，如果這些島國不幸被上漲的海水淹沒，我國將會頓時減少許多邦交國 (葉欣誠，2006：27)。因此台灣花錢與中國大陸拚外交，還不如將預算花在溫室氣體減量。也正因為我國與島國聯盟之地理環境相似，應該積極爭取參與島國聯盟活動，並以「同病相憐」的心態，與該聯盟國家建立新興之國際合作關係。

再者，我國亦透過雙邊及多邊合作之研究計畫，藉以參與國際活動。根據我國所提交之「國家通訊」所述，1992年起我國積極參加全球變遷相關規劃性會議，包括國際地圈生物圈計畫 (International Geosphere Biosphere Programme, IGBP) 及其核心計畫會議、世界氣候研究計畫 (World Climate Research Program, WCRP)、國際全球變遷研究政府間基金聯合會 (International Group of Funding Agencies for Global Change Research, IGFA) 等會議。

此外，近年來我國積極參與區域性組織活動，其中尤以參與「全球變遷分析、研究與訓練系統 (Global Change System for Analysis, Research and Training, START)<sup>7</sup>」下所屬區域委員會之「東南亞區域全球變遷研究委員會 (Southeast Asia Regional Committee for START, SARCS)」最為重要。其主要原因在於 SARCS 目前有台灣、澳洲、泰國、馬來西亞、印尼、菲律賓、越南、汶萊、新加坡、柬埔寨等會員國，而台灣學術界積極參與其相關之組織活動，期望提升區域性影響力，亦為我國推動地區性環境及生態變遷研究的具體表現 (行政院環境保護署，2002：6-8)。

綜上所述，環境保護是屬於跨域管理中相當重要的課題。由於其外部性的因素，致使國家或國際組織間必須相互配合。以我國而言，因為特殊的政治因素，

<sup>6</sup> 吐瓦魯是全球第一個因溫室效應，導致海平面上升，而宣布需舉國遷移的國家。紐西蘭已同意讓吐瓦魯 1 萬 1 千人移民到該國。

<sup>7</sup> START 主要為國際三大研究組織 IGBP (國際地圈生物圈計畫)、WCRP (世界氣候研究計畫) 與 IHDP (全球環境變遷之人文面向計畫) 所共同支持成立。



常無法以官方正式身份參加國際環保公約與組織。不過國際間的處罰機制，有時並不因我國非締約方，就不會採取制裁的手段。所以常見我國在國際組織中，無法享受權利、卻需履行義務。甚且，鄰近國家如南韓、印度、中國等，都已積極藉由京都機制，彼此進行合作計畫，以取得更多新的技術與資金來協助其減量。相對而言，我國在此方面則望塵莫及。

有鑑於此，我國雖非京都議定書的締約方，但為防範未然，應儘早準備方能爭取反應的時間與空間，而且越早採取溫室氣體減量的措施，其所需成本將越低，得以從中獲利的可能性就越高。我國已不能再拖延或是採取模糊的態度，而應以更為積極的作為，透過不同管道，藉由遵循國際間共通之規範，加強與國際組織或其他國家的合作，參與各項國際活動，如此才有可能突破目前的外交困境，並期將規範的制定結果，盡可能符合我國之整體利益。

## 伍、結論

全球化與全球治理時代所出現的問題日漸繁複，其中部分問題已不是單一國家或機關就能妥善處理。因此，政府必須與網絡中的其他行為者採取合作的態度，以期提升其整體的治理能力，並應研擬有效的網絡管理方案，建構長期性的夥伴與協力關係；不僅需注重資訊分享與個別獨立事件的協調，更應致力於資源與利益的協調，甚至部份授權給網絡結構，使得網絡各行為者的利益總和得以臻於極大化。

在全球治理的架構下，京都議定書不但是國際環保的產物，更是國際政治的產物。不過，只要一談到我國在國際間的地位，亦或是外交生存空間，許多人都會不約而同的說：「被中共打壓<sup>8</sup>」、「我國國際空間被中國大陸排擠」……。在這種先天不良的外在現實條件限制之下，我國若要以主權國家的名義對外發展、參與國際組織，或是簽訂國際公約，幾乎都會因「中國大陸」這項政治因素鍛羽而歸。從本研究「政府參加與京都議定書相關國際活動之次數」的數據觀之，雖然整體呈現上升的趨勢，但是這些參加國際活動的機會，經常是由政府官員以非政府組織、私人企業的顧問或是其他非正式官方身份等「夾帶」的方式，方能順利出國參訪。倘若不以此種彈性外交的手法，我國在國際舞台與活動中，難有發展的機會與空間。

即使國際局勢如此，面對經濟與環保全球化的趨勢，台灣為避免被邊緣化，除應透過各種管道，建立全球治理的網絡關係之外，更需積極爭取簽署與經濟發

---

<sup>8</sup> 根據外交部（2008）的歸納，台灣受到中國大陸打壓的情事，常在下列幾個面向發生，包括：（1）否定我國家主權、矮化我國際地位；（2）破壞我與邦交國關係；（3）干預我與無邦交國發展實質之交流；（4）打壓我參與國際組織與活動；（5）阻撓我高層首長出訪；（6）拉攏、滲透、分化友我僑社並阻撓我方僑務工作之推行；（7）阻撓我參與非政府國際組織；（8）阻礙民間團體藝文活動。

展和環境保護議題相關的條約與協定，並以全球運籌與拓展為著眼點，研究規劃有利於台灣在全球系絡中發展的配套策略。然而，區域性或是全球性的組織或機制，亦時常是利益重分配的競爭場域。因為一旦台灣加入該組織或機制，雖然可以享受其所帶來的利益與權力，但同時也必然對於國內產業或環境造成衝擊。因此台灣在積極參與全球社群活動之際，切不可只為打破「中共打壓」的魔咒，將「國際參與」奉為唯一圭臬，使自己迷失在一味追求國際認同的狂流中，甚至淪為特定國家的附庸，反而未蒙其利，先受其害。

## 參考文獻

王光旭（2005）。政策網絡研究在公共行政領域中的核心地位與方法錯位。**政策研究學報**，第5期，頁61-102。

朱鎮明（2005）。政策網絡中協力關係的成效：理論性的探討。**公共行政學報**，第17期，頁113-158。

行政院外交部（2007）。我擁有會籍之政府間國際組織，2008年3月17日取自外交部，網址：

<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=13296&CtNode=1223&mp=1>。

行政院外交部（2008）。中國打壓事例，2008年1月8日取自外交部，網址：

<http://www.mofa.gov.tw/webapp/lp.asp?CtNode=1174&CtUnit=53&BaseDSD=7&mp=1&nowPage=1&pagesize=30>。

行政院環境保護署（1998）。**國家環境保護計畫**。台北：行政院環境保護署。

行政院環境保護署（2002）。**聯合國氣候變化綱要公約國家通訊**，中華民國（台灣）。台北：行政院環境保護署。

行政院環境保護署（2007）。環保公約遭政治污染，我國代表團參與巴塞爾公約會議受阻，2007年12月28日取自行政院環境保護署，網址：

<http://waste.epa.gov.tw/prog/IndexFrame.asp?Func=1>。

吳得源（2006）。全球治理在公共政策理論發展之擴充。**行政暨政策學報**，第42期，頁1-36。

林玉華（1999）。政策網絡：政策執行的新典範。**行政暨政策學報**，第1期，頁135-183。

施文真（2005）。台灣參與國際環保類之組織與公約的意義與可行性。**台灣國際法季刊**，第2卷第1期，頁125-173。

孫同文（2005）。全球化與治理：政府角色與功能的轉變。**國家菁英季刊**，第1

卷第 4 期，頁 1-16。

曹俊漢 (2002)。行政現代化的迷思—全球化下台灣行政發展面臨的挑戰。台北：韋伯文化出版社。

葉欣誠 (2006)。地球暖化，怎麼辦？請看「京都議定書」的退燒妙方。台北：新自然主義股份有限公司。

劉坤億 (2002)。全球治理趨勢下的國家定位與城市發展：治理網絡的解構與重組。行政暨政策學報，第 34 期，頁 57~83。

劉宜君 (2003)。全球化趨勢下公共網絡管理發展之探討。發表於 2003 年台灣政治學會年會暨學術研討會，東吳大學主辦。

劉宜君、陳敦源 (2003)。新制度主義與政策網絡—我國中央與地方保險費負擔爭議之個案分析。發表於地方發展策略研討會，佛光大學主辦。

Cooper, Phillip J., Linda P. Brady, Olivia Hidalgo-Hardeman, Albert Hyde, Kathrine C. Naff, J. Steven Ott and Harvey White (1998). *Public Administration for the Twenty-First Century*. Orlando: Harcourt Brace.

Dawes, S. S. (1996). Interagency Information Sharing :Expected Benefits, Manageable Risks. *Journal of Policy Analysis and Management*, 15(3): 377-394.

Dowding, Keith (1995). Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. *Political Studies*, XLIII: 136-158.

Frey, Bruno S. (1997). The Public Choice of International Organizations. In Dennis C. Mueller (Ed.), *Perspectives on Public Choice: A Handbook* (pp. 106-23). Cambridge: Cambridge University Press.

Gilpin, Robert (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

Hanf, Kenneth and Fritz W. Scharpf (1977). *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage.

Hardy, Cynthia, Thomas B. Lawrence and David Grant (2005). Discourse and Collaboration: The Role of Conversation and Collective Identity. *Academy of Management Review*, 30(1): 58-77.

Hirst, Paul and Grahame Thompson (1996). *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Cambridge: Polity Press.

- Hooghe, Liesbet and Gary Marks (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi Level Governance. *American Political Science Review*, 97(6): 233-243.
- Juenke, Eric G. (2005). Management Tenure and Network Time: How Experience Affects Bureaucratic Dynamics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1): 113-131.
- Katzenstein, P. J. (1978). Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy. In P. J. Katzenstein (Ed.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (pp. 295-336). Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, Jr. (2000). Governance in a Globalizing World. In R.O. Keohane (Ed.), *Power and Governance in a Partially Globalized World* (pp.193-218). London: Routledge.
- Kickert, W. J. M., E. M. Klijn, and J. F. M. Koppenjan (1997). Introduction: A Management Perspective on Policy Networks. In W. J. M. Kickert, E. M. Klijn, and J.F.M. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, (p.6- 24). London: Sage.
- Klijn, E. H. (1997). Policy Networks: An Overview. In Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn and Johannes Franciscus Maria Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, (pp.14-34). Calif.: Sage Publications.
- Knoke, David and James H. Kuklinski (1982). *Network Analysis*. Beverly Hills, CA: Sage Publication.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: Sage Publications.
- Krasner, S. D. (1993). Economic Interdependence and Independent Statehood. In Robert H. Jackson and Alan James (Eds.), *States in a Changing World: A Contemporary Analysis* (pp.301-321). New York: Oxford University Press.
- Lake, D. A. (1999). Global governance: A relational contracting approach. In A. Prakash and J. A. Hart (Eds.), *Globalization and Governance*. New York: Routledge.
- Lubell, Mark (2004). Collaborative Watershed Management: A View from the Grassroots. *Policy Studies Journal*, 32(3): 341-361.
- Meier, Kenenth J. and Laurence J. O'Toole Jr. (2001). Managerial Strategy and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education. *Journal*

*of Public Administration Research and Theory*, 11(1): 274-291.

Mitrany, David (1975). *The Functional Theory of Politics*. New York: St. Martin's Press.

Mizruchi, M. S. & M. Schwartz (1987). *Intercorporate Relation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nelissen, Nico (2002). The Administrative Capacity of New Types of Governance. *Public Organization Review*, 2(2): 5-22.

Peters, G. B. (1998) Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. *Public Administration*, 76(Summer):295-311.

Pierre, Jon and Guy B. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. London: MacMillan.

Pollitt, Christopher (2003). Joint-Up Government: A Survey. *Political Studies Review*, 1: 34-49.

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

Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and Public Administration. In Pierre, J. (Ed.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy* (pp. 54-90). New York: Oxford University Press.

Weible, Cristopher, Paul A. Sabatier and Mark Lubell (2004). A Comparison of a Collaborative and Top-Down Approach to Use of Science in Policy: Establishing Marine Protected Areas in California. *Policy Studies Journal*, 32(2): 187-207.