

【聲明】公眾參與氣候變遷行動綱領 行動者不僅是政府部門

近期環保署依據溫室氣體減量與管理法規定，公佈「國家因應氣候變遷行動綱領」，代表政府重視巴黎協定於 2016 年底生效後的國際規範，並提出國家重要的對應政策原則，值得肯定。的確，臺灣雖非聯合國的會員國，但卻需遵守國際規範已經是各界高度認同的事實，1994 年大西洋鮭魚公約對臺灣的潛在制裁與約束即是一例。而除了垂直的國際綠色公約壓力之外，臺灣和世界各國一樣，同時承受一定水準的社會內部壓力，需要積極的擬定各部門的氣候變遷調適與減緩策略，並尋求社會高度的共識。

巴黎協定通過與生效，代表全球各國已經逐步揚棄以化石燃料為基礎的褐色經濟模型，而朝向永續、前瞻的綠色經濟、甚至是智慧產業迅速移動，誰在這個領域取得先驅，將引領與制訂近二、三十年的經濟與社會發展、技術規範與競爭門檻。論者皆知，我國在這方面的挑戰，涉及能源轉型、產業轉型、近年社會重視的空污治理轉型，以及社會的轉型，相當艱鉅。尤其，臺灣部分高耗能、高污染、高排碳的產業與能源部門，由於長期以來未積極的規劃轉型與研發創新，以及持續以尋租手段要求化石燃料補貼與環境成本外部化，已經到了需要迅速轉換發展軌道的關鍵時刻。而這也是李遠哲前院長不斷呼籲臺灣已經面臨急速減碳的壓力。然而作為臺灣氣候變遷政策的上位方針，目前此行動綱領卻存有「欠缺新的治理思維」、「參與機制不足」以及「忽略公眾溝通」三大缺失。

一、欠缺新的治理思維

從世界各國朝向低碳社會轉型的經驗來看，除了政府部門積極的作為之外，需要不斷的透過社會上公民的參與、溝通、對話，而在各種利益折衝下尋求與發展社會學習曲線。尤其，此種涉及低碳能源轉型、永續產業轉型的重大尖銳議題，更需要全面的在社會上建構論述(making discourse)、建構新的發展認同(making identity)、進而建構制度(making institutions)、建構前瞻政策(making representation)；透過社會學習曲線將這些元素滲入到中央與地方政府、產業發展思維、公眾的價值與共識。也就是說，低碳社會轉型需要啟動持續、長程、系統的風險溝通與治理。

觀諸環保署最新公布的行動綱領，雖然些微的加入溝通平臺概念，但總體上仍將氣候變遷行動調適與減緩的主體框在政府部門，而未認識到行動的驅力需來自產業、社會、甚至是學研界，讓社會全盤的、透過多元網路動起來，進而發展成社會轉型的共識。簡言之，目前的設計著重政策定位與技術面向，雖無置可否，但卻傾向我國長期被詬病的專家政治與科技思維，欠缺國際上所發展的參與式科技決策。

二、參與機制不足

以目前綱領來看，願景及目標雖可以肯定，但在 2050 年溫室氣體排放減量的目標上，仍需要在後續的基本原則及政策內涵上設計公眾參與、對話與產生共識，以取得正當性；何況社會各界目前對政府這個政策目標宣示如何生產出來、是否具可執行性、是否達到低碳永續目標頗有疑義。此綱領基本原則第八條及第十條，並未能掌握氣候變遷風險溝通的主體，亦缺乏利害關係人與公眾參與元素。並應確保後續「溫室氣體減量行動方案」規劃時，於方案設計階段，即須採用「網絡治理」概念，方可驅動各級政府、產業、公民團體、公眾與學界發展推動氣候變遷行動之多元網絡平臺，協力落實行動方案。

三、忽略公眾溝通

現行行動綱領「政策內涵」中，相關的「調適」與「減緩」規劃上，擬定的各面向，在技術層面與政策指向上雖然完整，但嚴重欠缺風險治理與溝通的多元主體、參與機制、以及最重要的社會共識、對話之學習曲線等設計。在行動綱領調適部分，除了調適的八大領域之外，應強化跨界風險領域的研究、溝通與社會參與。例如，在行動綱領「加強災害風險評估與治理」中，建議除了原訂的預警、情境模擬、綜合性風險評估與管理等技術面向之外，也需強化前述的多元、參與、溝通之主體與元素。尤其，近十餘年臺灣歷經數次重大風災，民眾的感受與經驗知識相當強烈，應可以提供貼切的在地知識、觀點，來參與氣候調適或減緩的決策發展。

公眾雖為行動的主體，但一般而言對氣候變遷議題較不熟悉，因此需要轉譯為具有社會意義的語言，這一方面需要學界搭建轉譯、風險溝通的研發與行動平臺，另一方面公眾參與本身為轉譯、實踐者，透過多元參與更能擴大並豐富轉譯的內容。而氣候變遷造成的跨界風險已經形成嚴重的全球化威脅，更需要加入底層民眾的參與聲音，以免造成全球化下，失業勞工與氣候難民間弱弱相殘的悲劇，最後進行無聲但劇烈的政治反撲。

跨界行動，協力推動低碳轉型

本次行動綱領在「溫室氣體減緩」部分，無論是調整能源結構、轉型綠色創新企業、綠色運輸、永續建築與低碳生活圈、永續農業、循環經濟，都需要社會全盤的參與，以各級政府與社會為多元驅動的主體，而民眾為實踐與維持的重要推力。因此，這部分也應加入跨界領域的研究、風險治理與溝通的參與平臺、參與實踐的機制等。這個設計上，方能逐步建構各界對能源轉型、產業轉型、前瞻經濟社會之強健的社會發展驅力，透過多元、創新、競爭的論述與思維，來轉換舊的經濟思維，邁向急速減碳的社會轉型路徑。

若需要更進一步相關訊息，建請採訪以下學者：

周桂田教授 臺大風險政策中心主任、臺大國家發展研究所所長

趙家緯博士 臺大風險政策中心博士後研究員

國立臺灣大學社會科學院風險社會與政策研究中心

中華民國一〇六年三月二十日

新聞聯絡人：許令儒助理研究員（02-3366-8422、linru24@rsprc.ntu.edu.tw）

<http://rsprc.ntu.edu.tw/zh-TW/>