

氣候變遷 治理與法律



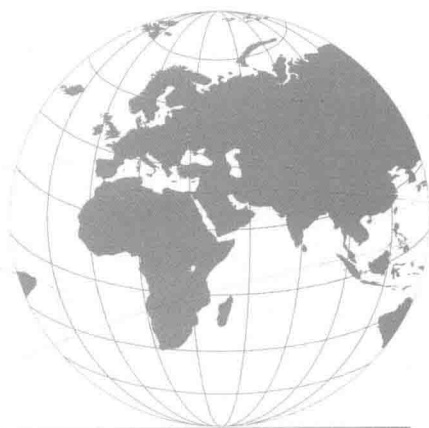
全球治理 · 政策工具 · 關鍵議題 · 制度規範

葉俊榮
／著



臺大出版中心
NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY PRESS

氣候變遷 治理與法律



全球治理 · 政策工具 · 關鍵議題 · 制度規範

葉俊榮
／
著

氣候變遷治理與法律／葉俊榮著．-- 初版．-- 臺北市：臺大出版中心出版：臺大發行，2015. 03
面；公分．--（氣候變遷政策與法律叢書；2）
ISBN 978-986-350-065-0（平裝）

1. 氣候變遷 2. 法律

328.8

104002097

氣候變遷政策與法律叢書 2

氣候變遷治理與法律

作 者 葉俊榮

叢書主編 葉俊榮

總 監 項 潔

責任編輯 吳育燐

文字編輯 李思儀

封面設計 蕭伊寂

內文編排 陳宛琳

發行人 楊泮池

發行所 國立臺灣大學

出版者 國立臺灣大學出版中心

法律顧問 賴文智律師

印 製 大馨印刷彩色有限公司

出版年月 2015 年 3 月

版 次 初版

定 價 新臺幣 500 元整

展售處 國立臺灣大學出版中心

臺北市 10617 羅斯福路四段 1 號

電話：(02)2365-9286

臺北市 10087 思源街 18 號澄思樓 1 樓

電話：(02)3366-3991~3 分機 18

<http://www.press.ntu.edu.tw>

國家書店松江門市

臺北市 10485 松江路 209 號 1 樓

國家網路書店

傳真：(02)2363-6905

傳真：(02)3366-9986

E-mail: ntuprs@ntu.edu.tw

電話：(02)2518-0207

<http://www.govbooks.com.tw>

ISBN：978-986-350-065-0

GPN：1010400213

著作權所有，翻印必究

序

氣候變遷是人類文明史上非常特殊的一個課題。一方面，氣候變遷的形成與因應機制都是高度全球化，但實際的影響或行動卻很容易聚焦在地方。在當代全球秩序之下，氣候變遷的課題一直受到「國家」的主宰，不只是國際協商以國家為參與主體，連行動邏輯也往往以國家利益為考量，造成氣候治理的許多落差。

從 1992 年《聯合國氣候變化綱要公約》簽署至今，這二十多年來的發展，可以看到三個值得重視的落差。首先，是龐大深入的學術研究與實際決策之間的嚴重落差；許多科學與學術研究的共識，難以落實成具體的政策。其次，有權力而沒行動的國家，與沒權力但有心的民間團體（國際或國內），常常無法進行有效的對話。再者，即令在知識系統，治理與法律面向的耕耘，也遠遠不及科技面投入得多。

在這些整體系統結構的落差與扭曲當中，臺灣的處境格外極端。臺灣既是氣候變遷的主要貢獻者，更是極端氣候下的最大可能受害者之一。即令以國家為中心所進行的全球氣候協商備受批判，臺灣卻連國際參與的管道也處處受限。相對於科技的發展，臺灣的氣候變遷政策與法律建制一直都不夠積極。

在這些落差與困境下，筆者相當執著地選擇氣候變遷作為研究課題，並聚焦在治理與法律面向。本書更以國家中心主義，甚至是國家利益中心主義，作為全書論述與批判的對象，希望能藉助臺灣這個被排除於國際社會的「國家」，對國際上以國家為本位的治理，尋求制度與學理上的突破。一方面為氣候變遷的課題提供更多治理與法律的學術論理，另一方面也作為臺灣政府與民間因應這個跨世紀議題的參考。

本書撰寫的過程中，科技部所補助的「氣候變遷下的永續環境治理：法律與政策的因應模式」研究計畫，提供了關鍵性的研究資源。此一整合研究計畫的共同研究人張文貞、施文真、許耀明、汪信君以及林春元等幾位教授，都對催生本書發揮了關鍵性的影響。在本書將近三年的寫作過程中，許多研究生助理與我一起動腦出力、一起成長，包括曾燕倫、簡凱倫、郭思岑、李彥麟、柯亦儒、黃如璟、李懿欣、林彥廷、李佩蓉等。尤其是曾燕倫、簡凱倫與李彥麟三位助理，先後分別承擔本書的主要編務，幫忙甚多。在臺大法律學院連續三年開設的「全球環境政策與法律專題討論」（98 學年上學期，與張文貞教授合開）以及「氣候變遷法專題研究」（99 學年上學期與 100 學年上學期）課程中，參與上課的同學與我一起研讀與討論各國氣候變遷案例，也一起分析論證氣候變遷的關鍵課題。最後，臺大出版中心吳育燐相當費心，對本書出版前的審稿與編輯提供不可或缺的協助。這些都是本書出版的重要動力與助力，我由衷感謝。

葉俊榮

2015 年 2 月

於臺大法律學院萬才館

英文縮寫對照表

AAUs	assigned amount units	(《京都議定書》下的) 排放配額
ADP	Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action	德班增強行動平臺特別工作小組
APF	Adaptation Policy Frameworks for Climate Change	氣候變遷調適政策框架
AWG-KP	Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol	附件一締約方進一步承諾特別工作小組
AWG-LCA	Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention	公約長期合作行動特別工作小組
CDM	Clean Development Mechanism	清潔發展機制
CERs	certified emission reductions	(CDM 下的) 排放減量證明
CMP	Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol	《京都議定書》締約方大會
COP	Conference of the Parties	(《聯合國氣候變化綱要公約》) 締約方大會
ERUs	emission reduction units	(JI 下的) 排放減量單位
ET	Emissions Trading	排放交易機制／碳市場

EU ETS	European Union Emissions Trading System	歐盟排放交易機制／歐盟碳市場
GCF	Green Climate Fund	綠色氣候基金
GEF	Global Environment Facility	全球環境設施
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change	政府間氣候變遷專門委員會
JI	Joint Implementation	共同減量機制
LULUCF	land use, land-use change and forestry	土地利用、土地利用方式變更與造林
MRV	measurable, reportable and verifiable/measuring, reporting and verification	(可)量測、(可)報告與(可)查證
NAP	national allocation plan	(排放交易制度下，排放配額的)國家分配計畫
NAPs	national adaptation plans	(坎昆調適架構所提出的)國家調適計畫
QELRO	quantified emission limitation and reduction objective	(《京都議定書》的)量化的排放量限制與減量目標
REDD+	reducing emissions from deforestation and forest degradation; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks	減少毀林及森林退化造成的碳排放；以及森林保育、森林的永續經營與加強森林的碳儲存能力
RMUs	removal units	(LULUCF的)排放清除單位

TREMs	environmental trade measures/ trade-related environmental measures	環保貿易措施
UNDP	United Nations Development Programme	聯合國開發計畫署
UNEP	United Nations Environment Programme	聯合國環境規劃署
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change	《聯合國氣候變化 綱要公約》
WMO	World Meteorological Organization	世界氣象組織

目錄

序	iii
目錄	v
圖目錄	xiii
表目錄	xiv
Box 目錄	xv
英文縮寫對照表	xvii

緒論	1
----	---

第一篇 全球治理

第一章 氣候變遷的形貌與內涵：科技、治理與法律	11
第一節 氣候變遷的規範化：從科學發現到氣候變遷法的形成	13
第一項 氣候變遷的規範化路徑	13
第二項 氣候變遷規範化的脈絡強化：科技與經濟的論證基礎	18
第二節 氣候變遷的特性與治理模式	22
第一項 氣候變遷議題的特性	22
（一）大尺度	22
（二）高度不確定性	23
第二項 氣候變遷治理與決策的特性	24
（一）多層次治理	24
（二）決策於未知	26
第三節 氣候變遷與制度失靈	27
第一項 公有地悲劇	28
第二項 市場失靈	30

第三項 民主失靈	31
第四項 法律失靈？	33
(一) 實體價值的重新檢視	33
(二) 程序面向的積極意義	34
第四節 氣候變遷下法律的角色	35
第一項 法律對於氣候變遷的作用	35
第二項 氣候變遷對於法律的衝擊	36
第三項 思索法律典範	37
第五節 小結	39
第二章 氣候變遷的全球治理	41
第一節 氣候治理的階段性發展	42
第一項 《聯合國氣候變化綱要公約》的奠基	43
第二項 京都議定書時代的發展	46
第三項 後京都時代的停滯與轉化	49
第二節 當前的治理困境	57
第一項 國家中心	58
第二項 利益本位	60
第三項 程序失調	65
第三節 突破困境的著力點	67
第一項 「上沖」	67
第二項 「下洗」	68
第三項 全球司法網絡	70
第四項 非政府組織與氣候治理	72
第四節 未來發展的理論與觀點	75
第一項 改革的倡議	75
第二項 全球行政法的觀點	76
第五節 氣候變遷是否能作為國家安全層級的議題？	80
第一項 氣候變遷與國家安全的關係	80
第二項 氣候變遷納為國家安全層級的治理內涵與組織意義	81
第三項 氣候變遷視為國家安全的隱憂：「國家中心主義」的助長	82
第六節 小結	84

第二篇 政策工具

第三章 氣候變遷的市場機制與管制	87
第一節 從環境管制到氣候因應都向市場看齊	88
第一項 環境管制的市場取向	89
第二項 《京都議定書》的彈性機制	91
第二節 依循價格原則的政策工具：碳稅	93
第一項 碳稅的倡議	93
第二項 碳稅的優劣評析	95
第三節 依循數量原則的政策工具：碳排放交易	96
第一項 碳排放交易的倡議	97
第二項 碳排放交易的優劣評析	99
第三項 碳排放交易的制度條件	100
第四項 碳排放交易的執行課題	105
第四節 「迅速擁抱經濟誘因」的發展脈絡	112
第一項 促成因素：規範性與現實性	113
第二項 歐盟轉向擁抱經濟誘因	115
第三項 中國發展中的碳市場	118
第五節 氣候變遷市場取向的論辯與反省	123
第一項 國家與市場的管制角色	124
第二項 經濟誘因的制度條件與脈絡	127
第三項 市場機制下政策工具的選擇	129
第六節 小結	132
第四章 氣候變遷的責任承擔	133
第一節 正視氣候變遷的責任課題	135
第二節 損害賠償機制的發展：從損害填補到行政管制	138
第三節 傳統損害賠償責任機制在氣候變遷脈絡下的功能與局限	140
第一項 樂觀論	141
第二項 懷疑論	142
第三項 傳統責任機制的制度特性與局限	143
第四節 環境責任制度在氣候變遷的運用模式與再省思	146
第一項 第一種模式：內國管制模式	146
第二項 第二種模式：全球性解決模式	147

第三項 再省思環境責任的制度功能與設計	149
第五節 國家責任機制的建構	151
第一項 國家責任的分配：歷史排放量原則	152
第二項 責任範疇與損害界定	159
第三項 國家責任機制與內國責任機制的銜接	160
第六節 小結	162
第五章 氣候變遷的影響評估	165
第一節 環境影響評估在氣候變遷的運用	166
第一項 環境影響評估的制度源起	167
第二項 環境影響評估的制度功能	170
第三項 氣候變遷運用環境影響評估的可行性	171
(一) 懷疑論	172
(二) 樂觀論	175
(三) 制度量能的極致發揮	176
第二節 氣候變遷運用環境影響評估的方向與做法	179
第一項 環境影響評估與氣候變遷政策	179
第二項 環境影響評估與溫室氣體減量	182
第三項 環境影響評估與氣候變遷的調適	187
第四項 環境影響評估的運用取向：調適先於減緩	189
第三節 氣候變遷的因應與環境影響評估制度的興革	190
第一項 環境影響評估的制度條件	190
第二項 氣候變遷與跨境環境影響評估	192
第三項 氣候變遷與公眾參與環境影響評估	193
第四項 氣候變遷與環境影響評估的司法審查	195
第四節 小結	199

第三篇 關鍵議題

第六章 氣候變遷的能源課題	203
第一節 氣候變遷下的能源安全	205
第一項 氣候變遷下的能源議題	205
第二項 氣候政治與能源安全	208
第二節 能源結構的轉型	214
第一項 發展替代能源	219

第二項 提升能源使用效率	225
第三節 氣候變遷與核能	227
第四節 小結	236
第七章 氣候變遷與國際貿易的規範競逐	237
第一節 從國際貿易看氣候變遷	239
第一項 國際貿易的基本原則	240
第二項 GATT / WTO 下的環境議題	242
第三項 GATT / WTO 與氣候變遷	246
第二節 從氣候變遷看國際貿易	251
第一項 氣候變遷下的國際貿易	251
第二項 GATT / WTO 的結構限制	254
第三項 可能的解決模式	256
第三節 小結	261
第八章 氣候變遷下的人權課題與災害防救	263
第一節 氣候變遷下的人權課題	266
第一項 氣候巨災下的人權課題：課題內涵的轉移	266
第二項 氣候變遷與人權機制的系統衝突	268
第三項 調整作為：突破權利本位的困境	272
第二節 氣候難民	274
第一項 國際難民機制與氣候難民	276
第二項 調整作為	280
第三節 氣候變遷下的自然災害與制度因應	283
第一項 自然災害與國際連帶	285
第二項 自然災害與緊急權	289
第三項 自然災害與政府組織	292
第四節 小結	295
第九章 氣候變遷的調適與財務機制	297
第一節 氣候變遷下的調適	300
第一項 調適的意義與內涵	300
(一) 從減緩到調適	300
(二) 調適的特性	301
(三) 調適的課題	303
第二項 調適的兩種模式	305
第二節 調適的國際發展與實踐	306

第一項	調適的國際發展歷程	306
第二項	調適的立法與政策模式	314
第三項	行動者的角色與制度量能	315
第四項	調適政策框架	320
第五項	《國家氣候變遷調適政策綱領》	325
第三節	氣候變遷的財務機制	329
第一項	氣候變遷財務機制的發展與型態	330
第二項	財務機制的制度功能與治理問題	335
第四節	小結	343

第四篇 制度規範

第十章	氣候變遷的立法模式與組織規劃	347
第一節	氣候變遷的立法模式與內涵	349
第一項	單一專法模式	350
第二項	框架立法模式	351
第三項	套裝立法模式	352
第四項	分散立法模式	352
第五項	探尋立法模式	353
第二節	氣候變遷立法例	355
第一項	早期立法例	355
（一）	日本：從框架立法到分散立法	355
（二）	瑞士：分散立法模式	357
第二項	近期立法例	359
（一）	英國：從分散立法到框架立法	359
（二）	墨西哥：從分散立法到框架立法	361
（三）	德國：分散專法模式	363
（四）	美國：分散專法模式	366
（五）	南韓：從框架立法到分散立法	368
第三節	氣候變遷立法在臺灣的實踐	370
第一項	立法現況	370
第二項	立法意義	376
（一）	連結於國際社會	379
（二）	凝聚國民意志	380

第三項 立法芻議	381
第四節 小結	383
第十一章 氣候變遷的司法實踐	385
第一節 氣候變遷可司法性的突破	387
第一項 跨越政治問題的障礙	388
(一) 氣候變遷是政治問題？	388
(二) 政治問題原則的突破	390
第二項 當事人適格標準的鬆綁	392
(一) 氣候變遷訴訟原告欠缺當事人適格？	393
(二) 審查標準的鬆綁	394
第三項 氣候變遷的司法化	397
第二節 法院在氣候變遷領域的功能角色	398
第一項 法院作為溝通者：多元主體與規範的溝通平臺	398
(一) 多元行動者的對話	398
(二) 規範間的衝突解決	400
第二項 法院作為督促者：督促政府機關採取因應氣候變遷的作為	402
(一) 督促政府機關作為	403
(二) 督促國家責任	406
第三項 法院作為規範的詮釋者：充實環境法律原則	407
第三節 氣候變遷與司法全球化	410
第一項 司法全球化的趨勢	410
(一) 從內國到跨國的司法對話	411
(二) 法律原則與程序的匯流	412
第二項 司法全球化的氣候變遷治理契機	413
第四節 小結	414
第十二章 氣候變遷下的法律原則與規範變遷	417
第一節 環境法上的法律原則與氣候治理	419
第一項 國際環境法上法律原則的發展	419
第二項 環境治理的三個階段／模式	422
第三項 氣候變遷時代下的法律原則	424
第二節 氣候變遷的法律原則	427
第一項 永續發展	428
第二項 預警原則	431

第三項 代際正義	436
第四項 共同但差別責任原則	438
第三節 國際法體系的衝擊與全球行政法的發展	442
第一項 從全球治理到全球行政法	442
第二項 全球行政法的特色	443
第四節 氣候變遷全球行政法的發展	445
第一項 多元行政主體的出現	445
第二項 行政導向的規則與行政法原則	446
第三項 行政主體責信的確保	447
第四項 法效性	447
第五節 小結	448

參考文獻	451
一、英文部分	451
二、中文部分	476
三、案例	484

圖目錄

圖 0-1	本書四大架構的動態關係	7
圖 1-1	氣候變遷規範化發展路徑圖	14
圖 1-2	氣候變遷的多層次治理	25
圖 1-3	氣候變遷事實與治理不確定性	27
圖 4-1	國家責任機制架構圖	155
圖 4-2	(國際)國家責任機制與內國責任機制整合結構	161
圖 6-1	臺灣能源安全度示意圖	213
圖 6-2	各種電廠生命週期二氧化碳排放量摘要圖	234
圖 6-3	核電廠生命週期的平均碳排放量	235
圖 8-1	我國災害防救體系圖	293
圖 9-1	APF 架構	325
圖 9-2	《國家氣候變遷調適政策綱領》之國家調適工作架構	327
圖 9-3	氣候資金流動現況	340
圖 10-1	氣候變遷立法模式(一)單一專法模式	350
圖 10-2	氣候變遷立法模式(二)框架立法模式	351
圖 10-3	氣候變遷立法模式(三)套裝立法模式	352
圖 10-4	氣候變遷立法模式(四)分散立法模式	353
圖 10-5	臺灣當前氣候變遷立法結構圖(包含草案)	376