

出國報告（出國類別：研究）

國際非政府組織(NGOs)在中國大陸推動氣候變遷工作之角色探討與對我國之啟示

服務機關：外交部

姓名職稱：徐郁喬，薦任秘書

派赴國家：英國

出國期間：104年3月～105年1月

報告日期：105年4月20日

報告摘要

在氣候變遷議題逐漸成為一全球議題，獲得各界重視，以及中國大陸本身環境問題日益嚴重，不斷惡化之情形下，促使許多國際非政府組織(NGOs)，開始將他們在中國大陸之工作任務之一聚焦於氣候變遷議題上。這些國際 NGOs 找出政府政策及其執行上所存在之問題，並使用他們各自之專業進行創新，協助政府建構發展國內政策及執行之能力，也協助政府參與國際氣候變遷談判。本報告探討國際 NGOs 影響中國大陸政府政策所採用之策略與手法，並檢視他們在政策創新(policy innovations)之影響。

本研究發現，在推動氣候變遷工作中，國際 NGOs 憑藉其高度專業與技術，扮演了「政策創新者」(policy entrepreneurs)之角色—除了 NGOs 本身獨立之創新，也包括與中國大陸中央或地方政府合作所形成之一種「合作式政策創新」(collaborative policy innovations)或「共同性政策創新」(collective policy innovations)。在此過程中，國際 NGOs 透過提出創新性之計畫，或發展高度配合中國大陸特有環境與需求之策略或機制，進一步協助了中國大陸參與國際氣候變遷體系與談判；藉由協助中國大陸進行更多之國際交流與對話，取得國際氣候變遷工具之移轉，或參考採用先進之政策，國際 NGOs 也對中國大陸與國際氣候體系之整合，做出重要貢獻。

目次：

壹、目的	1
貳、研究過程	2
一、研究方法	2
二、研究案例	3
(一) 世界自然基金會 (WWF)	3
(二) 氣候組織 (The Climate Group)	4
(三) 大自然保護協會 (The Nature Conservancy)	6
參、研究心得	8
肆、建議事項	10
伍、參考書目	12
附錄：「非政府組織(NGOs)對政府政策之影響—以英國環保 NGOs 與英國氣候變遷法為例」報告	16

國際非政府組織(NGOs)在中國大陸推動氣候變遷工作之角色

探討與對我國之啟示

壹、目的

氣候變遷是全球人類 21 世紀面臨的重要挑戰之一。隨著氣候變遷衍生各種議題，國際氣候變遷管理體制 (regime) 逐漸開始浮現。當前國際氣候變遷管理體制主要以「聯合國氣候變化綱要公約」(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) 下之氣候變遷談判為主，世界各國透過該體制進行正式協商或自願合作，共同因應氣候變遷所帶來之挑戰。

在全球氣候變遷談判中，最值得注意者，莫過於美中這兩個目前世界最大溫室氣體排放國及他們所扮演的角色，其中，中國大陸已成為全球最大能源消耗國，也是全世界溫室氣體排放量最高之國家，其氣候變遷政策與施行不僅影響其本身發展，對世界各國亦影響甚鉅，國際社會莫不高度關注。

中國大陸自 2007 年開始，逐漸重視氣候變遷議題，並採取日益開放積極之政策與作為，因應氣候變遷帶來之挑戰。對內，中國大陸政府執行一連串之應對氣候變遷之政策與實驗計畫，大力推廣國內經濟發展轉型為低碳經濟，例如 2007 年之「中國應對氣候變化國家方案」、2011 年之「第 12 個 5 年計畫」以及「5 省 8 市」低碳經濟、「七省市碳交易」試驗計畫措施等。對外，中國更是積極向國際展現其因應氣候變遷之決心，公開承諾降低碳排放之約束性目標，例如 2009 年承諾將於 2020 年將單位 GDP 碳排放強度減少至 2005 年之 40%~45%。

在此背景下，諸多國際 NGOs，尤其是國際環保 NGOs，如世界自然基金會(WWF)、大自然保護協會(The Nature Conservancy)、綠色和平 (Greenpeace)、樂施會 (Oxfam) 及氣候組織(The Climate Group)等，近年來皆將推動氣候變遷工作列為其在中國大陸重要工作之一，並透過他們在中國大陸如香港或北京等地之分部辦公室，大力倡導因應氣候變遷之政策與作為。例如 WWF 協助中國大陸政府參與國際氣候談判，並在許多城市提倡低碳城市示範計畫；Greenpeace 長期以來推動包括停

止使用煤礦、發展再生能源以及森林再造等工作；TNC 開發及執行森林再造之工作；Oxfam 則聚焦於公民教育以及公共宣傳倡導上，以促進民眾對氣候變遷所帶來風險的認知等。

上述作為，顯示在氣候變遷議題上，NGOs 的角色極為重要。然而，NGOs 如何影響中國大陸之氣候變遷政策？他們究竟扮演何種角色？NGOs 與政府間之互動如何？換句話說，NGOs 除了宣傳倡導(advocacy)、公眾教育外，國際 NGOs 是否得以參與、甚而影響政策？亦或如學者所稱，NGOs 多為延伸政府角色、提供服務之角色，甚而國際 NGOs 必須自我設限、調整，以發揮其在中國大陸有限之影響？這是本研究嘗試探索與解答之問題。理解 NGOs 的影響與 NGOs 所扮演的功能與角色有所必要，尤其是 NGOs 與氣候變遷政策的關係，相關研究結果，除可增進目前對 NGOs 與公民社會(civil society)之瞭解外，亦可作為我國未來相關發展及政策之參考。

貳、研究過程

一、研究方法：

本研究除了蒐集分析各式文獻資料（包括 NGOs 發佈之各類報告、新聞稿及新聞報導；各式官方文件、政策白皮書、學術研究報告及專書等），主要以訪談 NGO 組織代表（含總部位於北京或香港之 NGO）學者專家及氣候變遷領域記者等，以蒐集研究第一手資料。本研究總計訪談 7 個 NGOs，15 位人員。

本研究將檢視 3 個國際 NGOs：世界自然基金會(WWF)、氣候組織(The Climate Group)以及大自然保護協會(The Nature Conservancy)，以此 3 個國際 NGOs 作為研究案例，探討這些 NGOs 如何以不同之策略手法影響中國大陸政府之政策，並檢視他們在政策創新上之貢獻。

本研究主要探討 NGOs 在政策制定過程中所扮演之角色。本研究引用 Roberts and King 有關「政策創新者」(Policy Entrepreneurs)之理論來檢視 NGOs 之工作。依據 Roberts and King 之理論，公民社會之政策創新是指「涉及公民運動者及公民社會組織代表共同利益，影響現存機構人員政策決定之過程」，而對政策創新有貢獻之個人或組織稱為「政策創新者」。這些「政策創新者」以個人或共同合作之

方式投資他們擁有之資源，以推動其特別關注之提案或議題；他們之功能與作用不僅在促使決策者注意某項議題，也同時對問題提供解決方式。另外，「政策創新者」也將問題與解決方式帶入政治領域，例如動員對某項政策改變之政治支持。

二、研究案例：

(一)世界自然基金會 (WWF)

1. WWF 在中國大陸之工作始於 1980 年之大熊貓及其棲息地之保護，當時係第一個由中國大陸政府邀請前往發展保育工作之國際 NGOs。該組織擁有 520 萬會員，在超過 100 個國家運作，長期以來以與全球各國際 NGOs、國際政府組織、學術界及政府官員具有良好關係聞名。在國際氣候變遷談判過程中，該組織扮演一關鍵角色，例如將「調適」(adaptation) 之觀點帶入氣候談判中，該組織也長期致力推動建立政府與智庫企業及其他 NGOs 之平台，推動各方積極對話與交流。

2. WWF 在中國大陸推展氣候變遷工作，主要重點之一是協助中國大陸參與國際氣候談判，並且也試圖影響中國大陸在國際氣候協議之立場，鼓勵中國大陸政府採取積極立場、設定高目標(註：中國大陸在 2000 年中期前並不重視氣候變遷議題，其重視經濟成長優於環境保護，在國際氣候談判中，也一再強調開發國家與開發中國家之責任區別，而拒絕做出減碳具體承諾。此情況約在 2007 年前後才逐漸轉變較積極之態度)。例如該組織 2006 年與歐盟委員會 (European Commission) 推動了一項名為「支持國家發展後京都協議氣候保護與永續發展提案」計畫

(Supporting National Assessments of Post-2012 Proposals for Climate Protection and Sustainable Development, SNAPP2012)，主要在協助包括中國大陸在內等四個開發中國家，從各國本身國家發展目標之基礎上，發展後京都協議之國家提案規畫。

在此計畫下，WWF 在中國協調成立了一全國性之研習營，並邀集重要政府代表、研究機構及產業代表等成立指導委員會，就對中國大陸最具關聯性之氣候變遷議題進行討論、研商，以協助中國大陸提出適合本身國情與發展目標之後京都協議提案。此計畫最後亦召開了一場國際研討會，WWF 並於該研討會中聚集各方力量，提出一份以開發中國家立場出發撰寫之完整提案，供各方討論。該份提案及計畫相關結果

最後獲得 2007 年 UNFCCC 第 13 次締約國大會(COP13)公佈。

3. WWF 也利用其強大之組織網絡，與市級政府合作發展低碳城市政策，並執行實驗性計畫：WWF 於 2007 年提出「低碳城市計畫」(Low Carbon City Initiative)，推廣中國大陸與先進國家間之包括技術移轉等交流。在此計畫下，WWF 針對低碳城市發展之機制與方法進行研究並發佈報告，提供中國大陸各城市政策建議。WWF 也與其他單位合作，發展出中國大陸第一個城市溫室氣體計算之工具，並引入低碳城市發展之創意模式，提供協助政府官員相關之決策工具。

WWF 所推動之低碳城市政策發展計畫，不僅在中國大陸推廣了低碳城市之概念，更促使中國大陸中央政府在 2010 年開始推動官方版本之低碳城市計畫。另外，上海與保定也分別在 2008 年正式加入 WWF 之低碳城市發展計畫，成為首批參加此實驗計畫之兩個城市。在上海，WWF 與上海市政府合作，協助市政府進行建築節能與運輸節能，設計低碳發展路徑圖，也發展低碳教育與社區建設。WWF 在保定之計畫則主要聚焦於與可再生資源與能源發展相關之知識管理與技術合作等。

4. 上述例子顯示，WWF 協助找出中國大陸推動因應氣候變遷工作之問題癥結所在，亦即中國大陸作為發展中國家，參與國際氣候變遷談判急需能力建構，而國內城市發展亦須與氣候變遷政策聯結。另 WWF 亦以創新方式推動如「SNAPP2012」之國際性計畫，來鼓勵及協助中國大陸政府政策決策者建構能力，或與市政府合作，共同提出城市發展低碳經濟等各項政策，可謂扮演了重要之「政策創新者」(policy entrepreneurs)角色。

5. 依據 WWF 香港辦公室之工作人員表示，WWF 在中國大陸之工作目標主要採取協助政府，而非批評政府之方式來影響政府政策；其角色係在政府所建立之平台上，與政府合作，例如舉辦會議、進行公眾教育等，亦即協助政府執行政策，深化政府所設立之目標，其工作不能與政府立場對立、違背政府立場，不能以西方常見之運動、號召遊行之方式進行。該組織與政府之互動也非公開，而係以閉門、檯面下之方式進行。

(二)氣候組織(The Climate Group, TCG)：

1. 2004 年由時任英國首相之 Tony Blair 和來自北美及歐洲等政府領袖及企業

代表共同發起成立，為第一個氣候變遷之國際非政府專門組織。該組織在全球包括美國、英國、中國大陸及比利時等，皆設有辦公室，會員主要來自企業界、各國省市政府及國際機構之領袖。TCG 以作為一推廣潔淨能源 (clean energy) 及相關技術，並領導全球走向低碳經濟之領袖平台 (leadership platform) 為定位。透過此各國領袖所建立之網絡，協助中國建構因應氣候變遷之各項能力，並且鼓勵中國大陸與其他各國政府及企業間之交流與聯結。

2. TCG 於 2007 年在中國大陸北京及香港設立辦公室，初期主要重點在研究中國大陸與氣候變遷相關之政府政策及產業發展，協助推動中國大陸低碳經濟的發展。該組織期間發佈許多相關研究報告，其中一份題為「中國大陸清潔革命」(China's Clean Revolutions) 之報告，不僅首度針對中國低碳發展之融資進行檢視，更進一步提出專業建議。該報告後來受到廣泛注意，並獲得包括政府與民間機構各界之熱烈討論，TCG 自此逐獲肯定，也在中國大陸朝野間建立起名聲與人脈。

3. TCG 在 2012 年接受中國大陸中央當時已成為領導氣候變遷政策最重要、也最具影響力之機構—國家發展與改革委員會 (National Development and Reform Commission) 之委託，與中央財經大學「氣候與能源金融研究中心」開啟一項中國大陸氣候融資之研究計畫，針對中國大陸應對氣候變化融資之相關政策、管理與機構等進行通盤檢視，除了找出存在之問題與挑戰外，更進一步提供具體建議。

該研究計畫最後完成了「中國氣候融資管理體制機制研究」及「中國應對氣候變化融資策略」兩份報告，除了檢視中國大陸氣候資金相關管理部門之角色與協調機制外，亦借鑒國際經驗與現有研究成果，提出包括制定「氣候變化法」、設立氣候變化和能源部級機構或直屬局、氣候變化國家財政專項科目、「國家氣候基金」、監督管理委員會等建議。另外，報告也分析檢視中國大陸政府欲實現所訂定氣候變化目標所需之融資缺口，並建議以拓寬公共與私營資本融資管道及創新金融工具等方式彌補。

TCG 所提出之相關政策建議，除了提供發改會外，亦提供所有與氣候變遷相關之政府部門（如財政部、環保部）、學術及金融機構等參考。TCG 之影響力也可以從中國大陸 2014 年所發佈之氣候變遷法草案，將 TCG 所提包括公共資金(public finance) 等數項概念納入，可見一般。

4. 在此計畫中，TCG 與中央政府合作找出現存氣候融資領域存在之問題，更提出改革之策略計畫，呈現出與政府間一種「合作式創新」(collective innovation)。另外，在過程中，TCG 也是以創新之手法來促進中國大陸決策者與來自各國政府、機構之領袖或專家進行經驗交流與政策分享。

5. TCG 另外一個與政府合作之例為撰寫貴陽市綜合能源發展戰略規畫。由於貴陽市被中央政府選為低碳發展、生態文明以及低碳融資之示範城市之一，在缺乏執行專業與策略之情形下，TCG 於 2013 年接受貴陽市政府委託，協助提出達成該目標之戰略規畫。TCG 與發改會下之智庫「能源合作所」在 2013 年共同完成了一份完整之戰略計畫。該計畫不僅檢視貴陽市能源發展面臨之障礙，也提出該市中長期能源發展之創新政策，例如在建築、運輸、服務業及一般民眾生活中建立低碳能源消費之模式，及以建立能源管理平台園區與節能減碳排放基金之方式，建構節能城市。

6. TCG 所提出之戰略規畫受到貴陽市政府高度肯定，並很快為貴陽市政府通過採用。TCG 憑藉其專業與名聲，吸引政府與其合作，實際參與了貴陽市綜合能源發展之規畫。該組織香港地區主任 Margaret Lo 指出，TCG 與政府所建立之合作夥伴關係，在中國大陸並不常見，本身就是一種創新；與其批評政府，TCG 認為採取與政府合作之方式，應是在中國大陸推動氣候變遷工作最有效之策略。TCG 係以較正面、鼓勵之方式，以為政府尋找發展機會取代負面批評，來協助中國大陸政府推動氣候變遷工作。

(三) 大自然保護協會 (The Nature Conservancy, TNC)：

1. TNC 為國際最大之自然保育組織，由於其員工中有超過 700 位科學家，因此其推動之保育工作，主要以科學為基礎，採取方法學途徑著稱。TNC 亦係於 1998 年受中國大陸政府邀請，進入中國大陸工作，將該組織在生態環境 (ecosystem) 上之專業引入中國大陸，對中國大陸之生態環境產生極大影響。

2. 該組織在氣候變遷工作上，主要聚焦於生物多樣性 (biodiversity) 之保存，例如在 2005 至 2008 年，TNC 參與了中國大陸環境保護部 (當時之國家環境保護總局) 主持之中國大陸生物多樣性保護戰略與行動計畫。TNC 利用其多年在全球廣泛

推行之保育系統工程（Conservation by Design），並利用科學之分析方法，找出中國大陸 32 大優先保護地區，並發展以生態環境為基礎之保護策略與行動計畫。這些工作可謂替中國大陸生物多樣性保護奠定長遠之基礎。

3.另外，該組織亦致力於森林再造之工作。TNC 將運用森林碳匯（Forest Carbon Accounting）達成減碳目標之機制和方法，引入中國大陸，協助地方政府林業等相關部門進行森林再造，將被破壞的棲息地之森林生態系統恢復（註：森林碳匯是指通過植樹造林和森林經營，從大氣中吸收二氧化碳之過程和機制，經過認證符合相關標準之森林碳匯可在國際和國內碳市場進行交易）。自 2005 年起，TNC 在四川、雲南及內蒙古等地，逐步開展了 6 個林業碳匯計畫，恢復了約 11,400 公頃之森林，並將於未來 60 年吸收約 260 萬噸之二氧化碳。恢復之森林碳匯項目既可提供多種生態服務功能，亦可增強當地社區和動植物適應氣候變化之能力，擴大棲息地範圍。

4.TNC 也協助政府在四川建立了中國大陸第一個森林碳匯系統，該系統不僅使用國際上最進階之方法學，亦係針對中國大陸特有環境所設計。由於森林碳匯系統係計算一個國家在氣候變遷調適上所作貢獻以及向 UNFCCC 報告「土地利用、土地利用變化及森林」（LULUCF）領域之重要工具，因此該系統之建立，使得中國大陸具備了發展全國完整溫室氣體計算系統之能力，亦使中國大陸得以履行每年向 UNFCCC 報告溫室氣體排放之義務。

5.和上述 WWF 和 TCG 類似，TNC 之工作也顯示該組織對政策之影響，係透過與地方或中央政府共同合作，進行「合作式政策創新」。TNC 中國大陸計畫副執行長張小全（Xiaoquan Zhang）指出，該協會之所得以影響或參與政府在這方面之決策與工作，主要係該協會具有科學及生態保護之高度專業，以及採取多方合作、非對抗（non-confrontational）之原則。

相較於 NGOs 在大部份西方國家之運作方式，TNC 捨棄以遊說（lobbying）或倡議（advocacy）之方式來影響或改變中國大陸政府決策，換句話說，為了得以在政權體制特殊之中國大陸運作，TNC 非常清楚其在中國大陸之運作存在限制，而採取以合作非對抗之方式在中國大陸運作，也是一種不得不之選擇。

叁、研究心得：

一、中國大陸因應氣候變遷之政策與作為多元，立場積極，受國際肯定：

隨著氣候變遷成為世界各國 21 世紀所面臨最重要議題之一，中國大陸也逐漸提出各項政策與措施，以因應來自國內外之壓力。自 2007 年中國大陸成為全球第一大溫室氣體排放國後，在國內環境問題日益惡化、來自國內外壓力日增之情況下，中國大陸逐漸將氣候變遷議題視為政府施政之第一要務，除積極參與國際氣候變遷協議外，亦施行各項因應氣候變遷之政策與措施，例如在 2009 年，中國大陸向國際社會做出包括其單位國內生產總值二氧化碳排放比在 2020 年前將較 2005 年下降 40%~45%、非化石能源（潔淨能源及核能等）佔主要能源消費比重達到約 15% 以及森林蓄積量較 2005 年增加 13 億立方公尺之承諾。

面對氣候變遷議題，中國大陸亦陸續實施包括中國應對氣候變化國家方案、節能減碳十二五規畫、2014—2015 年節能減排低碳發展行動方案以及國家應對氣候變化規畫（2014—2020 年）等。另，更在七個省（市）發展碳排放交易實驗、在 42 個省（市）發展低碳試驗，以尋求適合之低碳發展模式。

2015 年 6 月底，中國大陸並正式向 UNFCCC 提交「國家自主減排貢獻」（INDC），重點包括確定在 2030 年將二氧化碳排放量達到峰值，進一步將單位國內生產總值與二氧化碳排放比降至 2005 年之 60% 至 65%，並將非化石能源佔主要能源消費比重達到 20%。中國大陸所提出之承諾，普遍受到各界肯定，包括歐盟、英國等皆視其為促進 105 年年底國際達成氣候協議之重要動力，然未來執行值得觀察。

二、中國大陸氣候變遷工作的推動，除政府部門之主力外，國際 NGOs 亦扮演一定之角色：

雖然中國大陸中央政府為應對氣候變遷，制定與頒布各式各樣多元之政策，並設定積極之高目標，但普遍而言，中國大陸仍缺乏執行政策與達成目標之實際策略與能力，尤其是在負責執行政策之地方政府層次。再加上氣候變遷涉及眾多專業學門及複雜先進之科學與技術，也帶給地方政府執行上之挑戰，包括將許多國際上先進國家所通用之各類（因應氣候變遷）複雜工具與機制引入中國大陸，並運用於中國大陸特有環境等。在此情形下，具有高度專業知識與技術之國際 NGOs，於是尋

求與中國大陸政府合作—包括中央與地方層級—不僅協助檢視政府政策或執行面上存在之問題，更進一步協助政策改革、制定策略、執行計畫或發展適合中國大陸之工具或技術等。

三、國際 NGOs 扮演政策創新之角色：

在推動氣候變遷工作中，國際 NGOs 憑藉其高度專業與技術扮演了「政策創新者」之角色—除了 NGOs 本身獨立之創新，也包括與中國大陸中央或地方政府合作所形成之一種「合作式政策創新」(collaborative policy innovations)或「集體式政策創新」(collective policy innovations)。在此過程中，國際 NGOs 透過提出創新性之計畫，或發展高度配合中國大陸特有環境與需求之策略或機制，進一步協助了中國大陸參與國際氣候變遷體系與談判；在協助中國大陸進行更多之國際交流與對話，取得國際氣候變遷工具之移轉，或參考採用先進之政策，國際 NGOs 也對中國大陸與國際氣候體系之整合，做出重要貢獻。

四、國際 NGOs 與中國大陸政府合作創新，共同推動氣候變遷工作：

國際 NGOs 在中國大陸推動氣候變遷工作所採取之手法，呈現出相同之特質，亦即為了影響政府氣候變遷政策，國際 NGOs 皆須採取積極鼓勵以及與政府官員或代表互動對話、邀請參與之方式，而非負面之批評與對抗。這一方面顯示國際 NGOs 在中國大陸威權體制中運作，的確存在一定限制，國際 NGOs 因而須改變並採取不同之策略。(惟批判中國大陸威權體制並非本報告重點，因此在此省略。)另一方面，這也代表國際 NGOs 面對中國大陸特殊體制下之另一種創新，而這種創新尋求與政府合作之手法，證明明確頗為成功，已發揮一定之影響力。

由於氣候變遷議題近年成為中國大陸政府施政首要目標，也就是成為所謂政治安全議題 (politically safe issue)，國際 NGOs 推動氣候變遷之工作與立場可謂與中國大陸政府一致，他們愛得以扮演影響政策之重要角色，甚至擁有一定程度運作之彈性，包括對政府施壓等。

肆、建議事項：

國際 NGOs 及各國國內之 NGOs 在 UNFCCC 全球氣候談判中所扮演的重要角色，已受到普遍的肯定。例如，WWF 將調適(adaptation)概念引入全球氣候談判之貢獻獲得聯合國及各國官員之肯定。另外，英國氣候變遷法的制定過程更是體現英國 NGOs 所扮演的重要角色（見附錄 1 報告）。為因應氣候變遷帶來之巨大挑戰，包括 WWF, Greenpeace, TNC, TCG 等許多國際 NGOs 持續透過其在世界各地辦公室，倡導氣候變遷各項調適與減緩之措施，甚至直接提供各國政府政策建議，以專業、創新之方案與政府共同推動因應氣候變遷的行動或計畫。

我國因國際地位的限制，無法正常參與 UNFCCC，政府除了政治途徑，爭取加入 UNFCCC，也透過國內 NGOs 組團之方式，以觀察員身分參與 UNFCCC，以與國際氣候談判保持同步，不被排除於外。因此，NGOs 的參與與角色對國際地位特殊的我國而言，特別重要。國際 NGOs 在我國運作情形如何？我國內 NGOs 目前之參與方式是否存在可改進之處？相較於其他各國之情形，我國 NGOs 之投入與參與與他國是否不同？這些問題對我（實質）參與 UNFCCC，甚或對我整體對氣候變遷之因應與作為皆有重要影響，須加以重視並予以檢視。

本報告爰提出以下三大建議：

一、擴大 NGO 的參與：NGOs 目前已成為國際氣候變遷體系、推動全球因應氣候變遷挑戰主力之一，鑒於氣候變遷議題複雜多元且專業，而政府人力、資源有限，政府須擴大與 NGOs 合作，包括國際 NGOs 及國內 NGOs，借重渠等專業，發展相關之政策及執行計畫，尤以我國在未能正常參與 UNFCCC，透過該管道與各國進行正式交流合作，透過高度專業之國際 NGOs，獲得氣候變遷相關之技術或機制之移轉，或執行相關計畫等，更格外重要。惟在與 NGOs 合作中，政府仍必須扮演監督、協調的重要角色。

二、增進我與國際 NGOs 之聯結與互動：以我國與國際 NGOs 的聯結來看，國際環保組織在台設立情形：僅有 Greenpeace 將我國列入工作範圍，其他國際較著名之環保組織如 WWF 以及 TNC 等，皆未在台灣設有辦公室，相較於香港與中國大陸，或新加坡及日、韓等國，台灣明顯為被忽略之處。

爰此，為擴大我國與國際 NGOs 之聯結，似可由政府邀請國際 NGOs 來台設立辦公室，提供經費委託渠等進行研究或委託執行計畫等，或至少在政府層次與渠等建立聯結或關係，並鼓勵渠等與國內 NGOs 或專家建立關係，進行交流等。

此做法中國大陸早於 1980 年代，為了借重國際環保組織之高度專業，解決其嚴重之保育問題，便以政府名義邀請 WWF。中國大陸當前為了因應涉及複雜面向高度專業之氣候變遷議題，除了鼓勵國內 NGOs 之參與外，包括地方或中央政府也都相繼與國際 NGOs 合作，不僅在政策面上委託其發展策略（如中央氣候融資政策或地方城市低碳發展），在執行面上亦委託 NGOs 實地執行計畫或發展執行工具等（如森林碳匯等），以加速其在氣候變遷上快速之發展。我國如能積極推動國際非組織來台或交流，借重其專業，可加速我國在相關方面之發展。

三、積極協助國內 NGOs 專業發展：在國內 NGOs 方面，政府與 NGOs 合作之前提要件是後者須具備足夠之專業與動能（包括動員、組織以及媒體策略等，以吸引民眾注意）。從國內近年之發展來看，國內雖已有部分環保 NGOs 重視氣候變遷議題，惟是否具備足夠之專業協助政府發展策略與執行，有待加強；在吸引媒體注意相關議題與動員大眾之能力與策略上，亦有所不足。面對此情形，我政府未來應協助其發展，包括引介國內 NGOs 與國際 NGOs 之合作與聯結，藉以擴大 NGOs 之專業與動能，進而共同合作，吸引民眾對氣候變遷議題之重視與支持，此為政府未來重要之課題。

伍、參考書目(Bibliography)

Chen, G. (2012) *China's Climate Policy*, London and New York: Routledge.

China Development Brief (2013) 'A CDB Special Report: The Diversification of Public Advocacy in China', <http://chinadevelopmentbrief.cn/wp-content/uploads/2014/08/Advocacy-Report-Final-9-9.pdf>China.

China Civil Climate Action Network, (2011) *China Civil Climate Action Network (CCAN)*, <http://www.c-can.cn/sites/default/files/attachments/publications/a民间气候宣传册小文件.pdf>.

EU-China Civil Society Forum (2009) 'Chinese Civil Society on Climate Change: Consensus and Strategies', *Hintergrundinformationen*, 14/2009, https://www.inkota.de/uploads/tx_ttproducts/datasheet/eu-china-hintergrundinformation14-09.pdf.

Francesch-Huidobron, M. and Mai, Q. (2012) 'Climate Advocacy Coalitions in Guangdong, China', *Administration & Society* 44(6S), pp. 43-64.

Fulda, A. (2013) *Government Procurement of CSO Services in the PR China: Doing the Party's Work?*, China Policy Institute Policy Paper, No. 4, http://www.euchina.net/upload/pdf/materialien/2013_-_CPI_Policy_Paper_2013_No_4_Dr_Andreas_Fulda_Government_procurement_of_CSO_services_in_the_PRC.pdf.

Greenpeace East Asia (2014) *The End of China's Coal Boom – 6 Facts You Should Know*, <http://www.greenpeace.org/international/Global/international/briefings/climate/2014/The-End-of-Chinas-Coal-Boom.pdf>.

Greenhouse Gas Protocol (2013) 'Launch of the First Greenhouse Gas Accounting Tools for Chinese Cities', <http://www.ghgprotocol.org/feature/release-launch-first-greenhouse-gas-accounting-tool-chinese-cities>.

Hallett, S. (2015) 'Enabling the Disabled': The Growing Role of Civil Society in Disability Rights Advocacy', in Fulda, A. (eds) *Civil Society Contributions to Policy Innovation in the PR China*, London: Palgrave Macmillan, pp. 173-195.

Hildebrandt, T. (2015) *Social organizations and the authoritarian state in China*. Cambridge & New York: Cambridge University Press.

Ho, P. and Edmonds, R. L. (eds) (2008) *China's Embedded Activism: Opportunities and Constraints of a Social Movement*, London: Routledge.

- Howell, J. (2007) 'Civil Society in China, Chipping away at the edges', *Society for International Development*, 50(3), pp. 17-23.
- Howell, J. (2012) 'Civil society, corporatism and capitalism in China. *The Journal of Comparative Asian Development*', 11 (2). pp. 271-297.
- Howell, J. (2015) 'Shall We Dance? Welfarist Incorporation and the Politics of State–Labour NGO Relations in China', *The China Quarterly*, NYP. ISSN 0305-7410 (In Press).
- Institute of Social and Environmental Responsibilities, 'International Environmental NGOs in China', <http://iser.sias.edu.cn/en/index.php/posts/post/CurrentTrendandIssues/38> (accessed 8 December 2015).
- Kalder, M. & Kostovicova, D. (2008) 'Global Civil Society and Illiberal Regimes', in Albrow, M. et al (eds) *Global Civil Society 2007/8 – Communicative Power and Democracy*, Sage: London.
- Lei, H., Chuang, K. and Chang, Z. (2011) *Explore the Pathways for the Development of Low Carbon Cities in China*, http://www.wwfchina.org/content/press/publication/lowcity_report.pdf.
- Newell, P. (2000) *Climate for Change – Non-state Actors and the Global Politics of the Greenhouse*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Paulson JR., H. M. (2015) *Dealing with China*, London: Headline Publishing Group.
- Roberts, N. C. and King, P. J. (1991) 'Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and function in the Policy Process', *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 1. No.2, pp. 147-75.
- Saich, T. (2000) 'Negotiating the state: The development of social organizations in China', *The China Quarterly*, (161), pp. 124-141.
- Schwartz, J. (2004) 'Environmental NGOs in China: Roles and Limits', *Pacific Affairs*, 77(1), pp. 28-49.
- Schroder, P. (2011) *Civil Climate Change Activism in China - More than Meets the Eye*, Heinrich-Boll-Foundation & German Asia Foundation: Beijing & Germany.
- Shroeder, M. (2008) 'The Construction of China's climate Politics: Transnational NGOs and the Spiral Model of International Relations', *Cambridge Review of International Affairs*, 21 (4), pp.505-25.
- Stensdal I. (2012) *China's Climate-Change Policy 1988-2011: From Zero to Hero?*, Fridtjof Nansen Institute: Norway.

- The Climate Group (2008) *China's Clean Revolution*,
http://www.theclimategroup.org/_assets/files/Chinas_Clean_Revolution.pdf.
- (2009) *China's Clean Revolution II*,
http://www.theclimategroup.org/_assets/files/Chinas-Clean-Revolution-II.pdf.
- (2010) *China's Clean Revolution Report III: Low Carbon Development in Cities*,
http://www.theclimategroup.org/_assets/files/China-Clean-Revolution-III.pdf.
- (2011)) *China's Clean Revolution IV*,
http://www.theclimategroup.org/_assets/files/Financing-Chinas-Low-Carbon-Growth---Hong-Kong.pdf.
- (2012a) Institutional Arrangements for Climate Finance Governance in China,
http://www.theclimategroup.org/_assets/files/executive_summary_china2.pdf.
- (2012b) Reshaping China's Climate Finance Policy and Facilitating the Country's Low Carbon Transformation, <http://www.theclimategroup.org.cn/arc/201304/4030.shtml>.
- (2013a) '*Insight briefing/Shaping China's Climate Finance Policy*',
<http://www.theclimategroup.org/what-we-do/publications/shaping-chinas-climate-finance-policy-1/>
- (2013b) *Shaping China's Climate Finance Policy*,
http://www.theclimategroup.org/_assets/files/Shaping-Chinas-Climate-Finance-Policy.pdf.
- (2013c) *Strategic Planning for Energy Development in Guiyang City*,
<http://www.theclimategroup.org.cn/201305/4157.shtml>. (in Chinese)
- & Energy Research Institute (2013) *Strategic Planning for Energy Development in Guiyang City*. (in Chinese)
- The National Development and Reform Commission (2014) *China's Policies and Actions on Climate Change*,
<http://en.ccchina.gov.cn/archiver/ccchinaen/UpFile/Files/Default/20141126133727751798.pdf>.
- The Nature Conservancy (2014) *Forest Carbon Accounting System in Sichuan*, Internal Paper provided by interviewee.
- Xinhua news (26 November 2009) 'China announces targets on carbon emission cuts',
http://news.xinhuanet.com/english/2009-11/26/content_12544181.htm.

WWF China (2015) *Climate and Energy Programme – Earth’s Future Depends Heavily on China’s Low Carbon Transition*,
<http://www.wwfchina.org/content/press/publication/2015/>
WWF 气候与能源项目宣传册.pdf.

WWF International (2012) *Baoding and Shanghai Low Carbon*,
<http://wwf.panda.org/?204411/baoding-and-shanghai>.

WWF International (2015) *WWF and the UNFCCC – Adaptation Matters*,
http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/wwf_and_the_unfccc_adaptation_matters.pdf.

WWF (2006) *Supporting National Assessments of Post-2012 Proposal for Climate Protection and Sustainable Development*, <http://www.basic-project.net/data/final/BASIC%20SNAPP2012%20brochure2.pdf>.
Yang, G. (2005) ‘Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China’, *The China Quarterly*, (181), pp. 46-66.

附錄報告：

非政府組織 (NGOs)對政府政策之影響—
以英國環保 NGOs 與英國 2008 年「氣候變遷法」為例

徐郁喬

2015 年 5 月 11 日

壹、前言

英國 2008 年通過「氣候變遷法」，是全世界第一個制定氣候變遷法律之國家，在氣候變遷法制定前，英國減碳成果已成績斐然，該法規範英國採取高標準之減碳目標，更使英國在氣候變遷議題上居於國際領導地位。

「氣候變遷法」主要規範內容包括英國減碳目標、建立碳預算 (Carbon budgets)、成立「氣候變遷委員會」、碳排放交易機制 (Trading schemes) 以及氣候變遷對英國影響之評估及調適計畫等。

英國之所以得以制定先進之「氣候變遷法」，除了國際社會之壓力、英國國內專家學者之警告與投入以及來自朝野不分黨派政治人物之重視與支持外，其國內 NGOs 在其中扮演至為重要之關鍵角色，NGOs 不僅促成英國政府制定氣候變遷法，甚至氣候變遷法內設定之減碳目標及相關機制等，皆出自 NGOs 之建議，其重要性不言而喻。

本報告除說明英國「氣候變遷法」制定之背景、該法主要內容，亦將透過介紹 NGOs 推動制定氣候變遷法之過程，分析 NGOs

之功能與角色（包括與政府間之互動），或可作為我國政府及 NGOs 發展之借鏡與參考。

貳、背景

英國國會 2008 年 11 月通過「氣候變遷法」，該法主要在為英國分別在 2020 年及 2050 年前所需降低之碳排放量設定一個具有法定強制力之目標值。該法通過後，英國政府成立了一個獨立於政府以外之「氣候變遷委員會」(Committee on Climate Change)，專門提供政府諮詢，並監督政府達成所設定目標之各項進度。

在氣候變遷法立法之前，英國有關因應氣候變遷調適之架構主要見於全國性之「氣候變遷計畫」(Climate Change Programme, CCP)內。英國政府在 2000 年提出首部之 CCP (該計畫曾在 2006 年進行修改)，該計畫提出，希望英國在 2010 年前將減碳量降至 1990 年之 19%。另外，英國政府在 2003 年及 2007 年分別提出之「能源白皮書」，除了確保英國潔淨能源之供應外，也確認了英國減碳量之目標(在 2003 年之能源白皮書內曾提出希望在 2050 年前將減碳量降至 60%)。

在這個階段，也就是氣候變遷法正式立法前，英國所提出有關減碳之目標都只是不具法定強制力之預期目標而已。將減碳目標及碳預算納入正式法律之概念在 2005 年開始出現，並且成為當時一個主要公民與政治運動之焦點所在。當時之公民運動稱為「大請願運動」(The Big Ask)，是英國「氣候變遷法」得以成功之重要關鍵因素，而此運動事實上主要是由英國知名環保 NGO—Friends of the Earth (FoE)所發動及領導(細節詳見「肆」)。

經由 FoE 所領導之大請願運動，在獲得當時在野黨(保守黨)之支持後，執政之工黨也隨即在 2006 年 11 月宣布將提出氣候變遷法草案，並稍後在 2007 年 3 月正式提出該草案。

該法案在經過 3 個國會委員會，以舉辦多次公聽會與發表報告之方式進行檢視後，英國政府在 2007 年 11 月正式向國會提出修正後之氣候變遷法案，並在 2008 年獲得國會正式通過。

叁、氣候變遷法主要內容及相關政府機構：

一、氣候變遷法主要內容

1.2050 年減碳目標(Carbon targets)

該法要求英國在 2050 年減碳量達到 1990 年之 80%。此目標值之採用係氣候變遷委員會在包括 NGOs 等各界呼籲政府進行調查後提出之建議。除了 2050 年之減碳目標外，該法也另設定一個過渡目標，亦即在 2020 年前減碳量須達至 1990 年之 34%。

2.建立碳預算(Carbon Budgeting)

該法要求英國政府設定具有法定強制力之碳預算，以逐步達到 2050 年之目標。所謂碳預算是以 5 年為單位，逐步設定英國在 2050 年前各期間所能排放之最高溫室氣體量。英國政府迄今已設定 4 期間之碳預算(2008-2012, 2013-2017, 2018-2022, 2023-2027)，限制英國在 2027 年前之最高碳排放量。

3.成立氣候變遷委員會(The Committee on Climate Change)

如上述，該法要求成立一獨立於政府外之專業委員會，稱為「氣候變遷委員會」，專門在減碳目標設定、碳預算以及與氣

候變遷減緩與調適相關之事務上，提供政府諮詢，並對國會提出有關政府減碳進度之報告。

該委員會下設有「調適次級委員會」(the Adaptation Sub-Committee)，負責監督政府氣候變遷計畫，並提出建議。值得特別一提者，委員會之成立與功能可說是英國氣候變遷政策獨到之處，也就是由氣候變遷委員會撰寫專業報告提交國會，以專業取代國會來監督政府。

4.碳排放交易機制(Trading schemes)：該法授權政府機關以立法方式規範碳排放交易機制。

5.氣候變遷之影響評估與調適(Impact of and adaptation to Climate Change)：該法規定政府必須定期針對氣候變遷帶來之風險發表報告，並提出因應這些風險之調適計畫。

二、氣候變遷相關政府部門：

由於氣候變遷涉及許多層面，因此英國許多政府單位對其氣候變遷政策都有參與，但主要負責制定相關政策之政府部門主要有二：

1.能源與氣候變遷部(Department for Energy and Climate Change, DECC)：

該部門為英國減碳相關政策之主要負責機構，包括確保民眾取得安全能源及推動國內外氣候變遷之行動。

2.環境與農村事務部(Department for Environment and Rural Affairs, Defra)：

於 2001 年設立，主要負責英國國內之氣候調適政策，包括與國內企業、地方政府單位、民間團體及其他公共部門發展全國性之氣候調適計畫(National Adaptation Programme)，以因應首部氣候風險報告所指出之風險。

特別提到一點，由於英國特別之行政分權制度(Devolved Administration)，英國包括蘇格蘭、北愛爾蘭及威爾斯等地區之各有不同之氣候變遷法。蘇格蘭氣候變遷法在 2009 年通過，該法承諾蘇格蘭在 2020 年前排放量減少 42%。目前北愛爾蘭及威爾斯地區，則在氣候變遷委員會提供諮詢情況下，預備制定本身之氣候變遷法。

肆、NGOs 與氣候變遷法

一、過程

如上所提，非政府組織 FoE 在 2005 年 5 月發動了「大請願運動」，要求政府因應氣候變遷正式立法，並在該法中明確規範政府每年減少 3% 碳排放量之承諾，以確保該目標得以達成。

由於英國政府在首部氣候變遷計畫中所提出在 2010 年前將減碳量降至 19% 之野心，到後來被相關政府審查機構認為過度樂觀，無法成功達成，因此，Defra 在 2004 年進行了「氣候變遷計畫審視」(Climate Change Program Review, CCPR)，希望能夠以新之政策整合政府各部門之工作，確保政府在 2010 年達到先前預設之目標。

然而，Defra 所提出之新策略與計畫仍未獲得各界之認同，包括 FoE 等 NGOs 在內。其中，FoE 在檢視英國政府先前所提出之 CCP 內容後，在 2005 年提出一份近 50 頁之報告，針對政

府之氣候變遷政策建議一新之架構。

該報告題為「政府因應氣候變遷應有之作為」(What the Government Should do to Tackle Climate Change)，由 FoE 之 Bryony Worthington 主筆，報告中要求政府以每年 3% 之速度，降低國內碳排放量，也就是在 2050 年前將碳排放量降低 80%。

FoE 隨即並依據該報告起草了一份氣候變遷草案，在該草案後來獲得數位英國國會議員正式提送國會之情形下，為使國會儘速通過該法案，FoE 於是發動大請願運動。

FoE 當時找來英國享譽國際之搖滾電子樂團 Radiohead 主唱 Thom Yorke，共同發起這項運動，引起廣泛之注意與支持，並成功開始了一項國會請願行動 (Early Day Motion 178)，籲請政府制定一氣候變遷新法。

該運動當時獲得上百個 NGO 之支持，包括一群環保及國際發展組織，如 Action Aid、Oxfam、CAFOD、WWF、RSPB、THE National Trust，以及商業工會 UNISON、女性組織 The Women's Institute 等等。為了對抗氣候變遷，這些組織也在 FoE 之領導下，組成了名為 Stop Climate Chaos 之氣候聯盟，共同推動制定氣候變遷法。

在 FoE 之領導下，大請願運動以各種不同之方式，強力推動氣候變遷立法，例如舉辦 Radiohead 大型演唱會、發動選民遊說國會議員等活動，其各項活動也逐漸獲得朝野重要政治人物支持，包括當時環保大臣 David Miliband 以及反對黨黨魁、現任首相 David Cameron 等皆曾親身參與相關活動。

另外，氣候聯盟也透過所建立之網絡，在英國各地舉辦近 100 場之公聽會等活動，向相關之地方人士及國會議員等引介氣候

法之概念，爭取地方上之支持。

在 2006 年 11 月英國女王年度演講前，該聯盟在倫敦市區發動一場 I count 之大遊行活動，要求政府在下次國會開議期間，正式提出所謂之氣候變遷草案，該活動後來吸引數萬人之參與，包括重要媒體、政治人物都前往參加。

經過約一年半之努力，NGO 所發起之大請願運動，最終獲得英國政府正面具體回應：英國伊麗莎白女王在演講中宣布，政府將制定新之氣候變遷法，英國政府並於數月內即完成並公布草案。

在草案審議期間，FoE 仍持續地監督政府，以發動網路遊說、舉辦英國著名獨立搖滾樂團 Razorlight 演唱會活動等方式施壓政府，堅持政府應將減碳量由原提 60% 提高至 80%，並將航空及航運碳排放量納入法案，最後經過國會議員之要求調查以及國會多次之辯論與審議後，該法終獲國會通過。

二、NGOs 之角色與功能

上述之發展可看出 NGOs 在英國氣候變遷法上扮演了極為重要之角色，他們之功能與角色主要包括：

1. 發起大請願運動，對政府施壓：

為了促請政府立法，FoE 等 NGOs 發起大請願運動，以舉辦大型演唱會、公聽會及大型遊行之方式，吸引民眾及媒體之注意，爭取支持，以向政府施壓。

NGOs 之施壓在當時獲得英國政府之正面回應，時任環保大臣 David Miliband 在相關談話中曾直接指出，FoE 在氣候變遷議題上對政府之施壓及要求採取行動上，扮演重要之角色；他更

直接稱讚當時提出之氣候變遷草案是因應氣候變遷之一大進步，而政府將與 FoE 等共同確保該草案得以施行。

2. 進行遊說：

除了舉辦演唱會、遊行等活動外，FoE 與其他 NGOs 所組成之氣候聯盟也發動各地民眾或以舉辦公聽會之方式，遊說當地之國會議員支持氣候變遷立法。「178 號 Early Day Motion」國會請願行動後來計獲 412 位國會議員之簽署支持，此結果顯示 NGO 之遊說彰效顯著，因為英國迄今曾獲得超過 400 位以上國會議員簽署支持之國會請願行動，除此之外，只有其他三項。

3. 提供專業建議，促成政府改變與改革：

英國氣候變遷法之例子可看出，NGOs 不僅扮演施壓政府、進行遊說之角色，更扮演了提供建議、促成政府改變與改革之積極角色。

FoE 當時所提出之報告及所起草之氣候變遷法草案，被認為是造成英國政府對因應氣候變遷採取一新途徑之一個主要原因。簡單而言，FoE 建議英國政府採取一較「由上至下」(Top down) 之方式來達成減碳目標，也就是政府以總量管制之方式控制碳排量，而先前政府之全國氣候變遷計畫則是採用預測不同能源政策所產生碳排量之方式來達成減碳目標。

英國頗受尊敬之智庫 Institute for Government 認為，該份報告與由英國倫敦政經學院經濟學者 Nick Stern 所撰之氣候變遷經濟學(The Economics of Climate Change)並列為對此議題具高度影響之兩份報告，徹底改變當時英國各界相關辯論之方向與用

語(註：Nick Stern 之報告主張以經濟而非科學或環保之角度來看氣候變遷)。

從催生氣候變遷立法，以及氣候變遷法內 2050 年減碳目標由原提 60%提高為 80%、碳預算之建立（係由 NGO 每年 3%減碳量建議改良而成）與將航空與航運納入該法規範範圍等，都是來自 FoE 等 NGOs 之施壓與遊說，NGOs 促成政府改變與改革因應氣候變遷政策之貢獻，可說是毋庸置疑。

伍、檢討與建議：

英國在因應氣候變遷之作為與成果上，領先國際，其中 2008 年氣候變遷法之制定更是一項重要、傲人之成就，而影響氣候變遷法制定之關鍵因素就是 NGOs。英國氣候變遷法之實例，證明 NGOs 不僅扮演提供施壓政府、遊說立法之角色，更是引領政府進行改革、採取新政策之驅動力，可見 NGOs 之專業與功能不可忽視。尤其在當前議題多元、繁複，而政府人力、資源有限之情況下，政府應如何與 NGOs 合作、互動，更是政府面對之重要課題。

惟是否所有之 NGOs 皆可扮演如此重要之角色？抑或英國之 NGOs 有其得天獨厚之條件？英國氣候變遷法之制定告訴我們，NGOs 之專業、動能以及包括遊說、動員、組織以及策略等能力極為重要，可說是 NGOs 得以發揮影響力之基本要素，NGOs 倘無專業，便無從提供政府諮詢，更毋論促使政府改變；NGOs 倘缺乏動員、組織或缺乏策略等，亦無法吸引民眾注意，獲取支持，進而對政府政策施壓。

從英國氣候變遷法制定之過程中，我們也可看出，政府與 NGOs 之互動極為良性與正面，並非一般印象之對立與衝突。

英國政府或相關官員在過程中，與 NGOs 經常公開對話，NGOs 依據足夠之專業與證據監督政府之計畫，並提出具體之批評與建議，政府重視 NGOs 之建議與批評，並即時回應，甚至即時納入政策。

由此反思國內之發展，國內環保 NGOs 面對全球皆高度專注之氣候變遷議題，是否投注足夠之關切？又是否具備足夠之專業與動能與政府合作？從近年之發展來看，我國內環保 NGOs 在吸引媒體注意相關議題與動員大眾之能力與策略上，似有所不足。面對此情形，我政府應如何協助其發展，進而共同合作，吸引民眾對氣候變遷議題之關注與支持，是未來重要之課題。

在國際參與之議題上，我國因特殊之國際地位，無法正式參與 UNFCCC，因此國內環保相關 NGOs 之參與與角色似更顯重要。政府如何在現有之基礎上，與 NGOs 合作，一方面強化我國在該組織之功能，另一方面將國際社會因應氣候變遷之專業政策與作為帶回國內，使我國在因應氣候變做好更完善之準備，更是政府責無旁貸之工作。