

## 焦點評析

# 國家安全的認知轉變—以氣候變遷 議題分析

---

## National Security Cognitive Change – The Analysis of Climate Change

王啟明 *Chi-Ming Wang*

東海大學政治學系教授

*Professor of Department of Political of Science  
Tunghai University University*

### 一、前言

如何定義「國家安全」？在不同時空背景下，依據行為者與議題的關注，形成傳統安全與非傳統安全的分野。冷戰時期，國家安全等同於各國軍事能力的強弱，包括軍事的部署、武器的研發等軍備競賽的相關議題、國家如何作戰與動員、大規模毀滅性武器的嚇阻、危機處理、衝突解決與武器管制等就成為國際政治的核心議題。後冷戰時期，由經濟議題所延伸的糧食不足、人口過多、經濟落後、貧富差距加大等問題已不再是單純的經濟問題，必須從安全的角度衡量其對於國際社會造成的衝擊。此外，包括移民、毒品走私、氣候變遷、資訊與科技管理等衝擊國際社會的進行式，更造成國家安全的轉變。上述的發展突顯出國家安全的認知脈絡與關注議題的變化，本文則從氣候變遷所形成的轉變進行分析。

### 二、國家安全與氣候變遷議題的連結

澳氣候變遷的議題領域包括人類安全所涉及的層面，例如糧食安全、經濟安全、社會安全、政治安全，以及國際安全、政策調適（adaptation）、減緩（mitigation）溫室氣體的排放，亦涵蓋對於氣候變遷議題認知的傳遞、國家間的權力結構影響等範疇。

氣候變遷議題的研究，大都從對環境影響的發現作為起點，以世界氣象組織（World Meteorological Organization, WMO）為例，其前身為 1873 年在維也納成立的國際氣象組織（International Meteorological Organization, IMO），1947 年 9 月，國際氣象組織在華盛頓召開大會，通過《世界氣象組織公約》，成立世界氣象組織，<sup>1</sup> 目前是聯合國的專門機構之一。

此外，對於氣候變遷議題形成的重要兩個會議，分別是 1972 年 6 月在斯德哥爾摩（Stockholm）召開的「聯合國人類環境會議」（the United Nations Conference on the Human Environment）以及 1992 年 6 月於里約熱內盧（Rio de Janeiro）召開的「聯合國環境與發展會議（the United Nations Conference on Environment and Development），亦即「地球高峰會」（Earth Summit）。<sup>2</sup> 根據 1972 年的「聯合國人類環境宣言」（或稱斯德哥爾摩宣言）中所提到，保護和改善人類環境是攸關世界各國人民的幸福和經濟發展的重要問題，也是世界各國人民所迫切期望和各國政府的責任。<sup>3</sup> 據此，斯德哥爾摩宣言創造跨疆界（transboundary）環境惡化的國家責任，並開啟現代國際環境法與政治機制的接軌。

時至今日，氣候變遷的負面效應已直接或間接對人類的衛生及健康造成

---

<sup>1</sup> 〈WMO 世界氣象組織〉，《痞客邦》，2010 年 2 月 3 日，  
<http://topoftheview.pixnet.net/blog/post/4492404>，〈世界氣象組織〉，《維基百科》，  
<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%B8%96%E7%95%8C%E6%B0%94%E8%B1%A1%E7%BB%84%E7%BB%87>。

<sup>2</sup> Marvin S. Soroos, "Global Institutions and the Environment: An Evolutionary Perspective," in Norman J. Vig and Regina S. Axelrod, eds., *The Global Environment—Institutions, Law, and Policy* (N.W., Washington: Congressional Quarterly Inc, 1999), pp. 28-29.

<sup>3</sup> 請參閱：  
<http://study.nmba.gov.tw/Modules/Knowledge/KnowledgeShow.aspx?ItemID=130&TabID=3>

衝擊，人類所賴以維生的生態環境是國際社會極度保護的公共財，國家所造成的環境污染對於人類安全的威脅不亞於武器，且其所涉及的層面更廣，業已成為共同威脅的層次。如何有效的保護國際公共財，是國際社會所要面對的重要課題，這更直接衝擊國家安全的領域。

對於形成共同威脅的氣候變遷議題，如何從國家安全的層次分析？本文則以責任分享（burden sharing）的概念理解，這涉及到分享何種責任與如何分享等層次。準此，本文將氣候變遷所造成的影響視為國家安全議題，此議題又牽動人類賴以維生的生態環境，國際社會成員則需對衝擊生存環境的相關因素擬定對策。

對於責任分享的研究，Eiko Thielemann 藉由結果性邏輯（logic of consequences）與適當性邏輯（logic of appropriateness）來探討，前者著重於行為者基於既定偏好而對於預期結果做出行為的抉擇，後者則是行為者基於概念的認同與自身角色的形塑所採行之行為，<sup>4</sup> 此則衍生出「成本-利益」（cost-benefit）與「規範基礎」（norm-based）的分析途徑，Thielemann 則再以動機（motives）與型態（patterns）闡釋此兩種分析途徑。

就動機而論，「成本-利益」途徑立基於兩點分析，<sup>5</sup> 第一是根據公共財理論的分析，亦即，最影響責任分享的因素在於因合作所產生的總和利益，且利益需超過所負擔之成本。所以，在國際合作的層次下，個別行為者無法單獨負擔公共財的成本，必須透過集體行動的價值，來展現理性的回應。第二則是保險的理性考量，亦即，責任分享的基模在於允諾行為者藉由當下的貢獻以對抗在未來危機中減少成本負擔的預期。「規範基礎」途徑則是在「囚徒困境」（prisoner's dilemma）中獲得立基點，亦即，彼此合作是脫離困境且能獲得較佳利益的結果，承諾的效力與否則是關鍵。

再就「型態」而論，面對國際公共財議題，「成本-利益」途徑則需避免

---

<sup>4</sup> Eiko R. Thielemann, "Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union," *Journal of Refugee Studies*, Vol. 16, No. 3(2003), p. 254.

<sup>5</sup> Eiko R. Thielemann, *op. cit.*, pp. 255-258.

較大行為者在分配責任與利益分享的不公平現象，透過「共同產品」(joint product) 的概念，亦即，公共財具有非排他性與非競爭性商品的特性，藉以形塑責任分享的制度設計。<sup>6</sup> 此外，「規範基礎」途徑解釋責任分享型態則是基於公平 (equity) 的概念，依照行為者的實際能力分享不同的責任，藉以遵守不同參與行為者對於規範的承諾。

Tobias Schmidt 與 Henrike Koschel 認為有效的保護全球公共財需要透過國際協定來形塑國家間的承諾，藉以促使國家行為者接受減排的義務。<sup>7</sup> 亦即，在合作的架構下，減排目標的達成需透過所有締約國執行共同的經濟工具，例如，國際性的碳稅與交易體系。對此，他們提出「公平」與「效率」(efficient) 的標準，並以相同性 (parity) -- 「所有參與者接受公平的責任與利益分享」、比例性 (proportionality) -- 「依照參與者的貢獻比例分配責任或利益」、優先 (priority) -- 「最為需求的方案須擺在第一順位」、古典功利主義 (classical utilitarianism) 以及分配正義 (Rawlsian distributive justice) 等原則探討「結果基礎」(outcome-based) 與「配置基礎」(allocation-based) 的公平原則。<sup>8</sup>

Lasse Ringius 與 Asbjorn Torvanger 則是聚焦於責任分享規則在國際氣候政策中的評估，強調「公正原則」(fairness principles) 中的「操作需求」(operational requirements)。<sup>9</sup> 對此，他們認為建構責任分享的公正分配原則至少需涵蓋責任 (responsibility)、需要 (need) 與能力 (capacity)。就責任原則而論，減緩氣候問題的成本應該依照經濟發展狀況進行分配；根據需要與能力原則而言，則是關注於對於行為者衝擊的測量，強調成本的分配是依據

---

<sup>6</sup> Eiko R. Thielemann, *op. cit.*, pp. 255-258.

<sup>7</sup> Tobias F.N. Schmidt and Henrike Koschel, "Climate Change Policy and Burden Sharing in the European Union- Applying alternative equity rules to a CGE framework," 1998, p. 3.

<sup>8</sup> Tobias F.N. Schmidt and Henrike Koschel, *op. cit.*, p. 5.

<sup>9</sup> Lasse Ringius and Asbjorn Torvanger, "Criteria for Evaluation of Burden-sharing Rules in International Climate Policy," *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, No. 2(2002), pp. 221-235.

行為者能夠負擔減少溫氣體排放的能力而定。

再就「操作需求」而言，Ringius 與 Torvanger 提出幾種指標，包括：普遍的適應性 (universal applicability)、易於操作的 (easy to make operational)、簡易 (simplicity)、考慮未來的改進 (allow for future refinements)、考慮彈性 (allow for flexibility) 與考慮特定國家的環境 (allow for country-specific circumstances)。<sup>10</sup>

P. R. Shukla 則是以開發中國家的角度，透過 John Rawls 的「正義」(justice)、公平與效率來探討氣候變遷議題。Shukla 認同 Rawls 所謂「正義是社會制度首要的功效」，亦即，正義是一種分配的概念，而公平則是判斷分配的規範標準。若就氣候變遷議題而論，建立氣候變遷減緩建制需評估國家間在分配福利的政策方案，此議題則需要正義這個中介因素。<sup>11</sup> 準此，氣候變遷造成兩種衝擊特徵，第一，對於既定的排放軌道，國家間減排的衝擊將與國家的排放量互賴；第二，此種衝擊具有長時間影響人類賴以維生空氣的效應。

準此，以氣候變遷議題為核心的國家安全認知，在動機、型態與操作需求面向上，涉及到公平性、效率與未來改進等，這已轉變國家安全的單一考量，進而強化國際性的合作基礎，當然，傳統的國家安全評估，也隨之改變其國家利益的內涵。

### 三、國際關係理論與氣候變遷議題的連結

面傳統的國家安全是以國家利益來展現國家整體的利益表現。現實主義論者認為權力就是國家利益，建構主義論者則是以認同來建構國家利益，國家透過學習的歷程，產生共同的知識與理解，強化國際互動進而形塑國際規

---

<sup>10</sup> Lasse Ringius and Asbjorn Torvanger, *op. cit.*, p. 223.

<sup>11</sup> P.R. Shukla, "Justice, Equity and Efficiency in Climate Change: A Developing Country Perspective," in Ference Toth ed., *Fairness Concerns in Climate Change* (Earthscan Publications, 1999), p. 273.

範來維護其利益的延續。亦即，國家行為者基於其意願以及信念的結合，形塑行動（互動）的能動性，此一行動含括了制度與規範的建立。然而，利益屬於意願的範疇，認同亦是來自於信念，所以，利益與認同的結合亦是產生行動的途徑。

就新現實主義者與霸權穩定論者的觀點而論，國際體系的結構主導氣候變遷議題的發展，在「一超多強」的體系中，對於氣候變遷議題的相關規範談判與制訂上，強權國家擁有較多的影響力，甚至衝擊規範的內容，所以，不論是「京都議訂書」的相關減排規範，抑或「後京都議訂書」時期的規範調適，仍會以強權國間的權力運作為發展歷程。其中，霸權國的角色至為關鍵，以美國為例，是否成為減排溫室氣體的國際條約締約國，將牽動此一規範的後續作為，亦即，衝擊全球環境政治的下一步。

若從新自由制度主義論者的角度分析，國家行為者基於成本與利益的考量做為國家行為的依據，國際合作的前景則在於氣候變遷所帶來的綜合性成本遠大於各自減排溫室氣體的成成本，國際規範的制訂與條約的簽署，將成為必然的政策選項。此外，國家間亦透過正式的組織參與以及非正式的制度性協商與談判，強化藉於國際合作解決環境議題所帶來的衝擊與成本的負擔。

社會建構主義論者則是透過行為者間的互動，建構氣候變遷議題對於彼此間的認知，其中包括分享知識、物質資源與實踐所構築的社會結構，透過規範、文化、學習與機制改變國家的行為與利益，進而在國家間形成環境永續的共有觀念，產生認同去重新界定共有利益並非僅在於物質層面。認知主義論者則是強調知識社群的影響力，透過知識的傳遞形成國家行為者認知的轉變，進而產生對於氣候變遷議題的重視，國家行為者從中找尋國家利益，並促成國際合作的運作，希冀建立國際組織來解決問題。

再就國際建制論者的觀點分析，解決氣候變遷議題所造成的危機，就得透過國家間制訂相關的國際規範，建立約束國家溫室氣體排放的標準，形塑國家間的義務，並強化懲戒的機制才能達成目標。全球治理論者則從治理的結構與治理的過程來分析氣候變遷議題，其中涉及到政府、營利性私部門跨

國企業、國際政府組織、非政府組織、跨國性非營利組織、大眾與菁英等國家與非國家行為者的參與，由統治走向治理，從善政邁向善治的目標。

國際社會化的運作因素之一，乃在於參與者的集體認同與共同利益的交會，透過認同與利益的結合，使得國家之間的行為能凝聚共識，建立集體的行動目標，促使彼此間的行為學習動因，達成國家社會化的推動，強化國際社會化的歷程。當然，此種共同利益的認知與集體行動的產生，必須由國家利益、認同途徑與集體行動三個層面所交疊而成。

#### 四、COP26 (Conference of the Parties)與國家安全的衝擊<sup>12</sup>

2015 年在法國巴黎舉辦的 COP21，通過《巴黎協定》(Paris Agreement) 來取代《京都議定書》，並規定締約國致力推動減碳政策，目標是控制全球氣溫升幅不超過攝氏 2 度，最理想是控制在 1.5 度以內。不過，各國政府的氣候目標與行動仍遠不足以將全球升溫控制在攝氏 1.5 度以下，所以在此次 COP26 會議召開前，各界都希望能有進展。

2021 年 11 月於英國格拉斯哥召開的 COP26 會議，達成《格拉斯哥氣候公約》(Glasgow Climate Pact)，其中包含幾個重要的承諾：

1. 「全球甲烷承諾」(Global Methane Pledge)
2. 《格拉斯哥領袖森林與土地利用宣言》(Glasgow Leaders' Declaration on Forest and Land Use)
3. 格拉斯哥淨零金融聯盟 (Glasgow Financial Alliance for Net Zero, GFANZ)
4. 《格拉斯哥突破倡議》(Glasgow Breakthroughs)
5. 「零碳車承諾」
6. 「綠色航運承諾」

---

<sup>12</sup> COP 的全名是 Conference of the Parties 也就是締約方會議，在氣候變遷這項議題上，所謂的締約國／締約方指的就是簽署 UNFCCC 的國家，COP 每年會召集簽署國來討論如何共同應對氣候變遷。

從公約相關內容不難看出各國對於透過「淨零碳排」承諾來改善氣候變遷的努力，除了相關的政策調適，更涉及國家產業結構、運輸、電力以及碳捕獲技術的發展，著實影響國家安全的內涵。若從複雜國際社會化的角度分析，必須從能動者（agent）以及既存的結構（structure）與過程（process）三個要素進行結合，藉此來探討氣候變遷議題所涉及的規範對如何透過獎懲分配引導行為者遵守規範所形成的「社會影響」（social influence），以及透過互動的社會過程使規範與行為一致，不使用物質上的因素使行為發生改變的「說服」（persuasion）歷程，內化到國家安全的架構內。

## 五、結語

從氣候變遷議題發展的脈絡分析，不論是定義其內涵、理解其涉及的層面、探討解決的途徑，甚至從國家到國際層次所面臨的衝擊，都在顯示出國家安全認知的轉變。若以未來的趨勢分析，從國際規範內化到國家層次甚至社會層次的脈絡已然成行，這也得讓研究者思考「國際-國家-社會」三元一體的研究模式。

表一：國際關係理論與氣候變遷議題

國際關係理論	主要論點	氣候變遷議題的國際合作假設	氣候變遷議題的經驗性解釋
新現實主義與霸權穩定論	國際體系結構與霸權角色。	霸權國與主要強權國決定氣候變遷議題的國際規則。	對於氣候變遷議題的規範制訂上，強權國確實具有影響力，不過，科學專家也展現非預期的影響力。
新自由制度主義	無政府狀態下的合作與利益極大化。	如果行者認為氣候變遷所造成的成本高於持續排放溫室氣體，限制排放的規則將會被同意。此外，正式的組織與非正式的制度將促成氣候變遷議題的合作進展。	對於參與形塑氣候變遷國際規範的行為者而言，在各自利益考量的前提下建立制度性規範，實際達成的合作結果亦超過預期。
社會建構主義	共享知識、物質資源與實踐的互動。	透過對於社會互動建構國家間對於氣候變遷議題的認同與利益的反應。	行為者間透過對於氣候變遷議題的互動，建構對於溫室氣體排放影響環境的認同，亦產生減

			排能增加共同利益的目標。
認知主義	知識社群與決策者的理念認知。	藉由專家與知識社群介入影響決策者制訂關於氣候變遷的國際規範。	在議題設定的階段，知識社群確實展現影響力，不過，在談判與規範的管理上，卻相形弱勢。
國際建制	制度規範的重要性。	透過國際間的規範，建立約束國家間排放溫室氣體的標準。	國家行為者藉由談判過程協商出減緩氣候變遷衝擊的國際建制。
全球治理	正式與非正式的治理形式	基於善治的原則，將氣候變遷議題透過減排溫室氣體的規則推動，強化國際性秩序的责任。	非國家行為者的影響力展現。

資料來源：作者自製

責任編輯：吳家綺

