

焦點評析

治理失靈？論國際結構對制度制定之影響

Governance Failure? The Impact of International Structures on Institutionalization

廖舜右 *Shun-Yo Liao*

中興大學國際政治研究所教授

Professor of Graduate Institute of International Politics

National Chung Hsing University

一、治理失靈的困局

自二十一世紀初以來，全球氣候變遷議題逐漸成為國際社會高度關注之核心議題，氣候治理制度 (climate governance institutions) 亦應運而生。然而，檢證近年國際氣候治理體系之發展，相關規範設計與執行成效卻頻遭質疑，制度性失靈 (institutional failure) 現象日益突顯。雖有《巴黎協定》(Paris Agreement) 等制度作為合作框架，欲促使締約國共同致力於全球溫升控制於 1.5°C 以內，然實際成效遠未達預期，全球碳排放不減反增，綠色轉型 (green transition) 步伐緩慢。據聯合國環境署 (UNEP) 2023 年發表之《2023 年排放差距報告》(Emissions Gap Report 2023) 指出，若各國僅依目前已提交之國家自定貢獻 (Nationally Determined Contributions, NDCs) 履行，其碳排放減量仍將不足以實現協定目標。¹ 2024 年第二十八屆締約方大會 (COP 28)

¹ United Nations Environment Programme, *Emissions Gap Report 2023* (Nairobi: UNEP, 2023), pp. 5-12.

為例，該屆會議原被視為氣候治理進程中重要節點，然最終成果文件僅以「轉型脫離化石燃料」(transitioning away from fossil fuels)作為妥協性表述，並未就淘汰時程、減碳量化目標或履約監督機制作出明確規範。² 相較於先前會議提出的「逐步淘汰」(phase-out)用語，COP 28 之表述顯見退讓。同年舉行之 G20 峰會亦反映出相似困境，成員國雖重申氣候議程重要性，惟在具體承諾層面，無論是資金援助 (climate finance)、技術轉移或責任分攤，皆因南北分歧 (North-South divide) 與強權妥協而停留於最低共識 (lowest common denominator)，制度規範多流於宣示性表態，執行效果有限。³

制度治理失靈之現象，並非偶發事件或僅肇因於談判技術、政策意志不足，其根本癥結在於制度設計與執行運作深受國際結構 (international structure) 之制約。制度主義 (institutionalism) 向來主張，透過制度安排可降低合作不確定性 (uncertainty)、增進資訊透明，進而促進國家間合作。⁴ 然而，當制度置於權力分布不均 (power asymmetry) 與利益結構高度碎片化 (fragmentation of interests) 之體系，其效能與規範性便難脫結構性矛盾所限制。強權國家於談判過程中握有議程設定 (agenda-setting) 與規範設計主導權，發展中國家則長期受限於經濟資源、話語權不足，其訴求與發展需求難以有效納入制度框架。加以多極體系趨勢日益明顯，區域與國內因素交織，利益協調困難，制度設計終難超越，執行機制亦缺乏強制性 (enforceability) 與課責機制 (accountability mechanisms)。在此背景下，本文擬從當前氣候治理制度失靈現象出發，探討國際結構如何制約制度設計與效能，進而導致規範虛化與治理困境，並聚焦於兩點：一、制度設計與談判過程中，國際權力結構與南北分歧如何形塑制度內容，使其屢陷妥協與宣示？二、制度執行層

² “Delivering on the UAE Consensus: Tracking progress toward tripling renewable energy capacity and doubling energy efficiency by 2030,” *United Nations Framework Convention on Climate Change*, October 2024, pp. 3-6.

³ “G20 New Delhi Leaders' Declaration,” *G20 Official Documents*, September 2023, pp. 7-10.

⁴ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), pp. 49-82.

面，當強制性機制不足與利益碎片化並存，制度效能為何難以展現？如何連結制度主義與相互依賴理論（interdependence theory）彼此觀點為本研究觀察重點，並嘗試以 COP 28 與 2024 年 G20 峰會氣候議程為觀察案例，說明結構性因素如何掣肘氣候治理制度之規範化與執行力，進一步揭示治理失靈背後之制度與結構互動邏輯。

二、國際結構影響下制度的運作邏輯與局限

制度主義長期以來被視為理解全球治理中合作與規範形成之重要理論視角，其核心論點在於，制度能降低國家行為體間合作不確定性，並藉由明確規則與監督機制，減少違約風險。⁵ 然而，當制度置身於權力結構不均與多極體系的現實條件，其設計邏輯與規範效能便受到深層結構性掣肘，尤其體現在氣候治理領域。觀察 COP 28 與 G20 氣候議程可見，制度設計過程中，強權國家與資源出口國憑藉其市場規模、能源控制與經濟影響力，主導議程設定與規範內容安排，確保協議內容不觸及其核心利益。COP 28 成果文件中的「transitioning away from fossil fuels」措辭即為明證，其在談判過程中歷經多次協商，最終採納模糊表達，迴避具體淘汰期限與減碳強制性指標，顯示制度設計受制於強權間妥協與多邊談判中的最低共識困境。⁶

此種權力不對稱對制度設計之影響，亦可從南北分歧之長期存在觀察。發展中國家長期強調「共同但有區別責任原則」（Common But Differentiated Responsibilities, CBDR），並在談判中堅持資金援助、技術轉移與氣候正義議題。然而，已開發國家基於自身經濟考量與內部政治壓力，多以市場競爭力與政策自主為優先，使得責任分攤與資源配置的制度設計難以兼顧公平性與

⁵ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), pp. 49-109.

⁶ “Delivering on the UAE Consensus: Tracking progress toward tripling renewable energy capacity and doubling energy efficiency by 2030,” *United Nations Framework Convention on Climate Change*, October 2024, pp. 9-12.

包容性，談判過程傾向以模糊妥協收場。⁷ 更甚者，制度缺乏強制性執行機制與透明度追蹤安排，進一步削弱規範約束力。當制度設計缺乏履約監督與違約處置機制，各國履行承諾動機不足，尤其是對主要排放國與經濟強權而言，其政策彈性與主權空間仍得以保留。COP 28 最終未能設立具體違約懲處措施，正反映制度內在的設計局限。⁸ 當氣候治理制度深植於不對稱國際結構與利益碎片化之中，制度設計邏輯自然傾向於形式性妥協，避免觸及各方根本利益矛盾。制度主義雖提供合作可能性之理論基礎，然若忽略權力結構與經濟依賴現實，其制度規範終將流於宣示，難以具體落實治理目標。

三、氣候治理制度的反思

氣候治理制度失靈的現象，源於國際結構性矛盾與權力分布不均所帶來的深層制約。制度主義雖主張透過制度安排促進合作，降低合作不確定性，然制度設計與執行均無法自外於國際結構與權力現實的掣肘。當權力結構不對稱、南北分歧與利益碎片化交織，制度之規範效能終陷於形式性妥協，無法達成有效治理。制度協商過程中，強權國家憑藉議程設定與規範設計主導權，避免制度內容過度拘束自身利益。能源出口國與新興經濟體亦積極確保政策彈性，導致制度規範趨向模糊，執行層面欠缺履約監督與制裁機制，削弱制度威懾力與約束性。⁹ 此種現象使氣候治理機制淪為宣示性合作平台，實質減碳行動受限。

進一步而言，南北分歧所反映的不僅是責任分攤問題，更涉及制度正當性與公平性建構困境。發展中國家在制度設計過程中，話語權與資源配置皆受限於經濟結構與歷史責任爭議，其訴求雖納入談判文本，實際執行層面卻

⁷ Peter Newell, *Climate for Change: Non-State Actors and the Global Politics of the Greenhouse* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), pp. 102-126.

⁸ Robert Falkner, "The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics," *International Affairs*, Vol. 92, No. 5 (2016), pp. 1117-1120.

⁹ Daniel W. Drezner, *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 23-45.

因資金援助與技術轉移不足而難以落實。¹⁰ 制度協商過程長期停留於最低共識，導致制度設計欠缺包容性與平衡性，影響制度效能與執行意願。在此結構性困境下，制度若欲恢復其治理功能，須從三方面進行調整：一、制度設計應提升包容性與權責對等性，確保發展中國家在議程設定與規範制定中的實質參與，避免北南矛盾長期內化於制度體系；二、須強化履約監督與追責機制，建立透明化碳盤查體系與具體違約處置條款，並考慮與多邊經貿體系資源連結，提升履約誘因；¹¹ 三、應推動多層次治理與小多邊合作，以補充現行大規模制度設計的侷限，並靈活應對全球治理利益碎片化趨勢。結構性矛盾或難以根本消弭，然制度設計若能正視現實權力分布，透過包容性、透明性與強制性之提升，仍有可能緩解治理失靈困境，逐步恢復其規範與協調功能。

四、結論

不論如何，氣候變遷對當代國際社會的影響正在加劇當中。從過去的臭氧層破洞到當代社會的碳排放問題，都促使人類深切檢討整體環境政策。如何適切地訂定氣候議題的治理之道，其挑戰的目標乃是當前社會結構的理性抉擇。對於治理結果感到樂觀的信眾，更願意透過制度的逐漸調整，改變既有觀念與作為，在轉化當前社會政策的同時，也施予長遠未來的併行之道；更在乎當前國家利益的倡議者，其顧慮當前國家生存空間與資源的配置，選擇一個有利於國家生存的選項，不啻為兩難。對於制定制度者而言，最困難之處在於不同階段中，對於不同目標的達成有多元不悖的時間期程，在氣候治理是否失靈的思辯中，強制執行政策遇到的抵抗與不願意接受新型態氣候

¹⁰ Robert Falkner, "Global Environmentalism and the Greening of International Society," *International Affairs*, Vol. 88, No. 3 (2012), pp. 519-521.

¹¹ Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, "Strengthening International Regulation through Transnational New Governance: Overcoming the Orchestration Deficit," *Vanderbilt Journal of Transnational Law* *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 42, No. 2 (2009), pp. 504-506.

問題的難度不分軒輊。也因此，在治理失靈的結果中，往往都可以尋獲結構影響制度的陰影。在完美治理結果的果實尚無法呈現的當代社會，或許需要更多的理想者置身於國際結構中，才能逐步成為其中的多數，進而形塑出一個不同意識的新世代。

責任編輯：鍾辰函