

全球治理與環境外交

彭滄雯

世新大學行政管理學系助理教授

聯合國氣候變遷專門委員會（IPCC）這個月初發表了全球氣候診斷第四次報告，引起世界各國媒體與政府很大的迴響，紐約時報以頭條新聞報導人類就是造成全球暖化的元兇，上面那張兩隻北極熊站在已經快融化的冰山上的照片，更是觸動人心。如果北極熊因為冰山融化而即將溺斃、滅絕，代表著全球海平面將如科學家的預測快速上升，這對台灣作為一個島國，實在是存亡攸關的議題。然而，這卻不是台灣或世界上任何一個國家，可以單獨解決的問題，而必須要跨國跨區域的合作。這也是為什麼今天在談「全球化」或是「全球治理」的時候，環境保護是最常被提到的一個領域。

也正因為任何一個地區和國家在全球環境治理上都不可或缺，因此致力於環保不僅攸關台灣生存，也讓我們在正式的（國對國）外交領域遭受中國打壓的情況下，有許多從城市以及民間層次來與國際接軌的機會。

城市外交的潛力

無可否認，提到全球治理，大家首先想到的就是二次大戰後成立的聯合國。目前擁有 192 個會員國的聯合國，它的資源和位置，確實是任何一個國家或民間團體難以比擬的，也使得它成為世界和平和人權保障的最重要一道防線。然而，聯合國約束力一樣有其侷限，這一點從 2003 年美、英可以無視於聯合國安理會決議，逕行出兵攻打伊拉克的高姿態即可看出。此外，作為世界第一強國，美國經常為了自身利益考量，大刺刺地拒絕簽

署許多重要的國際公約，例如『京都議定書』，佔全球二氧化碳排放總量四分之一的美國，可以拒絕簽署。還有攸關全球婦女人權，有 185 個國家簽署的『消除一切對婦女的歧視公約』（CEDAW），美國也可以不理會，其霸權姿態實毋須贅述。

對於聯合國受到大國把持的窘境，長期被排除入會的台灣，感受自然也特別深刻。由於中國的杯葛，台灣不能以國家身份加入聯合國參與各種公約，台灣所有的人口、社會、經濟等統計資料，也無法納入聯合國的出版物，這使得國際間許多引用「聯合國」資料的學術研究，常常遺漏台灣。更嚴重的例證，當然就是 2003 年爆發的 SARS 風暴。由於中國的長期杯葛，台灣無法加入世界衛生組織成為會員，導致 SARS 傳染的關鍵期間，世衛專業人員抵台協助的時機受到拖延，與後來台灣疫情的擴大有很大關係。

然而，正因為許多「國家」的僵化與傲慢難以撼動，今天國際間有許多「跨政府」的環境組織與公約，早已跨過國家這個層次，而從城市加以結盟。例如 1990 年在紐約成立的「地方環境行動國際委員會」（International Council for Local Environmental Initiatives），共有來自 43 個國家的近五百個城市加入。事實上，該會即將在本月中在京都召開第二屆世界市長論壇（The Second Assembly of the World Mayors Council）與「京都氣候變遷會議」，預計全世界有四百多個城市的市長參加。然而高雄市政府雖然在去年委託本人所屬的「台灣環境行動網」（TEAN）的協助加入了這個聯盟，今年市長、副市長卻沒有把握機會參與盛會，似乎也錯失了一次城市外交的大好機會。

全球串聯的公民社會

除了官方組織之外，今天全世界公理正義的伸張，有很大一部分是靠著跨國的非政府組織積極串聯推動。即便聯合國本身，也以支援壯大各種非營利組織的方式，來實踐普世人權目標。也是因為這些自發性公民社會的力量，使得「全球治理」的理念更能獲得實踐，許多官方力量有所不及

的地方，都靠著民間的合作來達成。

上個月底，TEAN 剛邀請了「矽谷毒物組織」(SVTC) 的主要工作人員，來台針對高科技產業的污染問題，進行巡迴演講。台灣在全球高科技產業鍊中的角色之關鍵是無庸置疑的，然而我們產品製造過程中同時製造多少污染？報廢的電腦和各種產物如何回收處理？不斷講究汰換的資本主義消費模式，又要如何改變？台灣可以也必須在這個議題上展現出對全世界環境負責任的態度，這不僅是爲了環境，事實上隨著各種綠色標章與商品規格的提高，產業界沒有往環保方向調整也馬上會遭到國際間的抵制或淘汰，因此這也是一個攸關台灣經濟永續的問題。

最後，身爲台灣綠黨的黨員，我想舉一個實際參與的經驗，來說明民間外交對於突破台灣國際孤兒處境的潛力。目前全世界有超過 80 個國家有綠黨，歐洲綠黨在歐洲議會是第四大黨，德國綠黨曾經參與聯合執政，最近在澳洲國會，綠黨也站穩了第三黨的角色。台灣綠黨從 1996 年成立以後，雖然在國內選舉中屢戰屢敗，但是一直維繫著與國際綠黨的串連和交流，因此各國綠黨對於台灣和中國的關係非常瞭解，「全球綠黨聯盟」(Global Green Network) 也是少數能夠接納以「台灣」爲名義加入的國際政治組織。在 2005 年 2 月「亞太綠黨聯盟」(Asia-Pacific Green Network) 成立大會中，正是中國準備提出『反分裂法』之際，我們在大會中提案要求譴責中國通過反分裂法、對台灣部署飛彈，就獲得大會一致通過成爲決議。這與全球綠黨追求民主、平等、和平等基本原則當然有關，但也是經由我們與國際綠黨伙伴長期的溝通和認識，讓他們瞭解台灣處境的國際正義意涵的成果。這是透過民間的深度交流與共事，不用給對方一毛錢，就可以獲得支持與理解的成功經驗。