

東海大學政治學系碩士論文

指導老師：袁鶴齡博士

全球公共問題與環境治理：
海洋漁業資源之研究



碩士班研究生：林文謙

中華民國九十六年六月六日

目錄

第一章	緒論	1
第一節	研究動機與目的	1
第二節	研究問題	3
第三節	研究架構與方法	4
第四節	研究範圍與章節安排	7
第二章	文獻回顧	11
第一節	治理與全球治理	12
第二節	國家中心論與非國家中心論	21
第三節	各學派對全球治理之觀點	23
第四節	全球環境治理	28
第五節	國內全球治理研究文獻回顧	36
第三章	局部全球化世界中的全球環境問題	41
第一節	全球公共問題	42
第二節	全球環境問題	53
第三節	重要概念介紹	66
第四節	全球環境問題之分析	72
第五節	國際環境管理之困境	83
第四章	海洋漁業資源：全球漁業治理趨勢	89
第一節	海洋漁業資源保護之背景脈絡	89
第二節	海洋漁業資源保護之「搭便車問題」	95
第三節	當代全球漁業治理架構	102
第四節	全球環境治理特質分析	125

第五章 全球漁業治理互動之檢視.....	135
第一節 ICCAT 削減台灣大目鮪配額案	136
第二節 鯨魚禁捕案	146
第三節 其他層面之例：綠色同盟與特定個人	160
第四節 全球環境治理的侷限	175
第六章 結論	189
第一節 研究發現.....	189
第二節 全球治理之價值	191
第三節 預期貢獻與未來研究方向	193
附錄.....	195
參考書目	207

表目次

表 2-1：治理活動	18
表 3-1：全球公共問題的類別	48
表 3-2：環境主義與行動	54
表 3-3：財貨之分類	72
表 3-4：跨代公共財	72
表 3-5：三面向之歸類	74
表 3-6：共識與行動	83
表 4-1：區域漁業組織	108
表 4-2：區域漁業組織	109
表 4-3：新治理（全球治理）與舊治理（國際治理和管理）	126
表 4-4：四種治理的概念	128
表 5-1：全球生鮮和冷凍鮪魚輸出值	136
表 5-2：台灣參與國際漁業組織暨鮪魚業之現況	138
表 5-3：每年公海上 IUU 漁撈的估計總值	141
表 5-4：共同趨勢與侷限	176

圖目次

圖 1-1：研究架構	5
圖 1-2：研究面向	8
圖 2-1：全球治理中的垂直與水平方向	19
圖 3-1：全球公共問題概念	44
圖 3-2：三個面向	74
圖 4-1：全球漁業治理整體圖像	103
圖 4-2：區域漁業組織分佈情況	111
圖 4-3：IATTC 管轄範圍	113
圖 4-4：ICCAT 管轄範圍	114
圖 4-5：ICCAT 秘書處架構圖	115
圖 4-6：ICCAT 締約國家數	115
圖 5-1：互動	135
圖 5-2：以科學研究為名捕鯨數量	149
圖 5-3：自 IWC 中止商業捕鯨以來捕殺鯨魚數量	149
圖 5-4：1999 年綠色和平組織企圖組織日本捕鯨船在南極洲海岸捕鯨	154
圖 5-5：2000 年綠色和平組織在南極洋對日本捕鯨船隻阻撓行動	154
圖 5-6：日本捕鯨船	155
圖 5-7：2006 年綠色和平組織彩虹勇士號對日本捕鯨船的阻撓行動	156
圖 5-8：環境顧志奈曲線	161
圖 5-9：MSC 生態標籤	165
圖 5-10：EC 環境標章	165
圖 5-11：MSC 認證商品數量	169

圖 5-12：國家與非國家行為者互動關係圖171

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

我們一直在走的路看起來很容易，那是一條平滑的高速公路，可以走的很快，但是它的終點是個大災難。另一條路比較沒有人走，卻是到達終點的最後一個機會，它可以確保地球的安全。我們正站在這兩條路的分叉點上。

— Rachel Carson, 1962¹

在當代世界裡人們面臨許多新型態問題的挑戰，例如資源耗竭、污染、傳染病、人權、金融風暴、跨國犯罪、全球暖化、臭氧層破壞等。這些問題本身具有影響強度強、跨國界、跨議題層面的特質，對經濟、政治、社會的影響十分重大。因此，人們必須思索一套解決之道來管制或處理這些問題。

在許多國際關係學者的研究文獻當中，他們透過「全球公共問題」或「全球議題」的概念來指稱這些新型態問題。²這些問題包含的層面十分廣泛，大致可以區分為軍事安全、經濟、環境、社會（人道）、知識等五大層面。

¹ 李文昭譯，Rachel Carson 著，2005，《寂靜的春天》。台北：晨星，頁 308。

² 曹榮湘、龍虎、湯濤、羅雪群、陳家剛、李智、周軍華、朱絕輝與曹義垣譯，David Held & Anthony McGrew 著，2004.12，《治理全球化—權力、權威與全球治理》。北京：社會科學文獻。陳穎峰譯，Timothy Doyle & Doug McEachern 著，2001，《環境與政治》。台北：韋伯。陳素秋、黃冠文譯，John L. Seitz 著，2005，《全球議題》。台北：韋伯。蘇長和，2000，《全球公共問題與國際合作：一種制度的分析》。上海：上海人民。Joseph E. Stiglitz, 1999, “Knowledge as a Global Public Good,” <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/undpk2/indexp5.htm>. P. J. Simmons and Chantal De Jonge Oudraat, eds., 2001, *Managing Global Issues: Lessons Learned*. Washington, D. C. : Carnegie Endowment for International Peace.

在這些議題層面中，「環境」議題對人類的生活有著很深遠的影響，諸多空氣污染、臭氧層破壞、氣候變遷、生物多樣性破壞等問題，所造成的經濟、健康、社會與政治影響皆不容忽視。

科技與經濟的大幅進展為人們的生活帶來便利與富足，但同時也使得人類賴以生存的地球環境遭受嚴重的破壞。在人類邁入工業革命後的一百多年間，環境問題一直為人們所忽視，但隨著環境惡化的程度不斷加深，終於迫使人們必須正視這些問題。

自 20 世紀 70 年代起，學者們開始由「廣泛合作」的角度去思索環境問題的解決之道。有些學者希冀透過建制(Regime)的成立來管理和監督這些問題。³90 年代以後，「全球治理」(Global Governance)途徑開始成為學者們另一項選擇，針對環境問題進行「全球環境治理」(Global Environmental Governance)的可行性逐漸成為被探討的焦點。⁴

國外以全球環境治理作為主題進行研究的文獻十分豐富，但是在台灣的政治學界中這方面的研究卻十分貧乏。⁵諸多全球治理方面的研究大多僅就全球治理的概念、背景進行探討，或將全球治理視為分析工具，用來探討組織、政策的可行性與阻礙。就分析的面向而言，國內文獻大多著重在經濟、安全、疾

³ Oran R. Young, 1982, *Resource Regimes*. Berkeley, CA: University of California Press. Oran R. Young, 1989, *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Ithaca, NY: Cornell University Press. Oran R. Young, 2002, *The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale*. Cambridge, MA: The MIT Press. Oran R. Young, ed., 1997, *Global Governance : Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge, MA: The MIT Press.

⁴ 例如 Oran R. Young、Ronnie D. Lipschutz、Thomas Gehring、Rosaleen Duffy、Peter Haas、David L. Levy、John Vogler、Jessica Green 等學者。

⁵ 相關國內文獻回顧請見本文第二章。

病、政策、行政、資訊等部份，至於環境方面則少有學者進行研究，這也因而觸發筆者的研究動機。

本文的研究目的是希冀對以下兩個層面有更深入的了解，一、「全球環境治理途徑」；二、「非國家行為者的價值和貢獻」。將環境議題與非國家行為者(Non-State Actors)帶進政治學領域當中，除了能更加豐富政治學研究領域之外，全球治理途徑亦能為全球環境問題的管制提供新的解決方案。此外，未來當政府在進行環境政策的規劃時，本文亦能提供不同的思考模式與視野。

第二節 研究問題

基於對「全球環境治理途徑」和「非國家行為者的價值與貢獻」這兩個層面的探究，本文的研究問題如下。

首先，在「全球環境治理途徑」方面。全球治理帶來何種啟示，為何需要進行全球治理？全球問題本身具有哪些特質，為何傳統的管理方式無法有效緩解這些問題？全球環境治理途徑在解決全球問題上有著哪些優點和缺陷，這些缺陷是何種因素所導致？全球環境治理途徑是如何進行治理？由誰來治理？治理的形式是否有差異存在？在全球環境治理框架中，行為者間是如何進行互動？

第二，在「非國家行為者的價值」方面。當今國家已經不再是解決問題的唯一良方，其他非國家行為者的價值開始受到學者們的肯定，那麼以下問題便值得進一步探究。這些非國家行為者與國家之間的關係為何？此種非國家行為者權力增加之

趨勢是否意味著國家的衰微？其中的互動關係為何，具有哪些趨勢或特質？

本文採用「宏觀」(macro-view)的分析視角，聚焦在全球環境問題當中的「海洋漁業資源」議題上，針對海洋漁業資源管理當中的兩個主要的搭便車問題：「非法、無報告和未受管制」(Illegal, Unreported, and Unregulated fishing; IUU)漁撈行為與「權宜旗船籍」(Flag of Convenience; FOC)的緩解與管制進行研究，來探究上述研究問題。

第三節 研究架構與方法

壹、研究架構

本文研究架構如圖 1-1 所示，面對層出不窮之全球環境問題的威脅，全球治理途徑連結了國際關係領域與全球公共問題這兩大層面，它對於環境問題可以提供何種幫助，這種途徑的效用與困境、治理的特質、互動關係等部份皆是本文研究的焦點。全球治理途徑結合了國家和非國家行為者，跨越全球、區域、國家和地方等層次來進行合作，提供監督、管制、資訊、溝通、促進合作等功用，擺脫傳統以國家作為主體治理方式的缺陷，提供新的解決之道。本文嘗試藉由海洋漁業資源議題來探究上述特質與全球環境治理途徑之優點，並希冀對全球治理途徑之侷限有更清楚的認識。

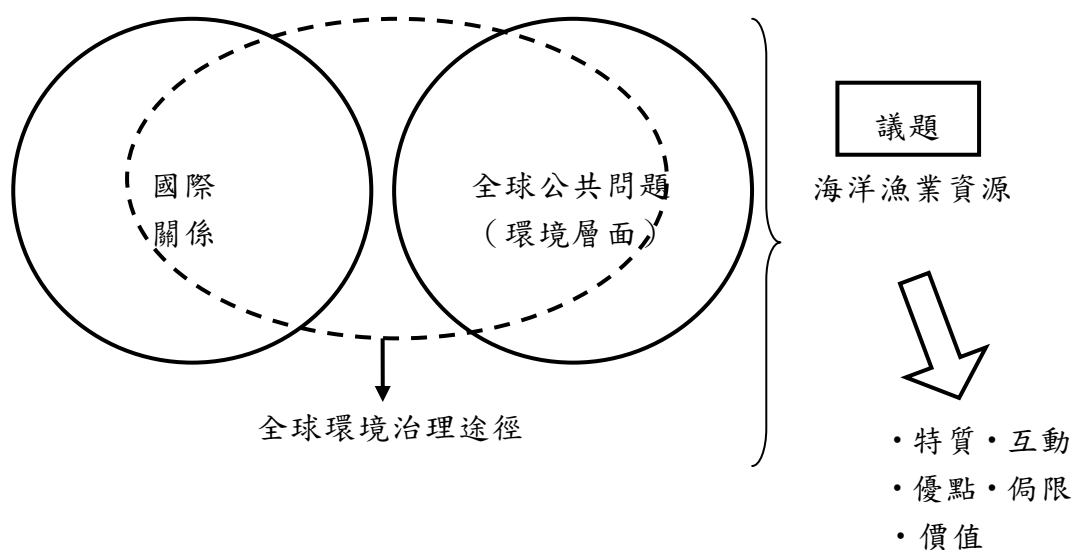


圖 1-1：研究架構

資料來源：筆者繪圖。

此外本文進行分析的研究框架與視角如下，在研究框架部分，本文區分出全球、區域、國家、地方四個層次，以聯合國、區域組織、國家、個人、企業、(國際)非政府組織等作為框架當中的行為者。在研究視角方面，本文擺脫傳統「國家中心」的研究視角，將其他非國家行為者納入研究框架當中進行分析。

貳、研究方法

一、文獻分析法

在許多相關的研究文獻中，「全球治理」與「全球公共問題」兩者的概念和定義十分模糊，為避免失之空泛，因此勢必要對其他學者的研究文獻進行檢視和整理，進而作出本文所運用的定義。透過「文獻分析法」可以對這些概念本身的背景脈絡、定義加以整理和分析，幫助筆者進行概念定義。此外亦可對學者們所持的全球治理或全球環境治理的看法、優點和缺點、改

進之道等有所理解。

二、歷史分析法

「歷史分析法」是藉由「對國際關係歷史事件的回顧，從中總結一些經驗，以歷史的經驗從中總結現實的國際關係」。⁶透過「歷史分析法」，本文對以下事物進行分析：全球環境治理、海洋漁業資源的管理方式、環境保護脈絡等，並且透過對歷史事件的整理與比較來說明全球環境治理在本質上的差異。

三、比較研究法

「比較研究法」是對兩個或多個事件進行對比性研究的方法，透過比較分析可以實現兩個研究目的：「一、辨別兩種不同國際事件的異同；二、從中推導出特殊性的結論或一般性的規律」。⁷它可以「幫助研究者察覺到案例之間非預期的差異，或令人驚奇的相似性，比較可以帶來對於類似環境的一連串觀點和避免我們對政治議題作出目光短淺的回應」。⁸而主要運用的方式有：「求同法」(method of agreement)、「求異法」(method of difference)、「共變比較法」(method of concomitant variables)和「求同求異並用法」等。⁹

在本文筆者採用「比較研究法」來進行分析的部分有兩處：一、傳統海洋漁業資源管理方式與現今管制方式之差異（歷史比較研究）；二、本文的幾個互動實例反映出的異同為何？能夠提供何種啟發？從中可以推導出何種結論或規律（案例比較研

⁶ 閻學通、孫學峰，2001，《國際關係研究實用方法》。北京：人民，頁 143-144。

⁷ 同上註，頁 133。

⁸ David Marsh and Gerry Stoker, eds., 2002, *Theory and Methods in Political Science*. NY: Palgrave Macmillan, Second Edition, p. 249.

⁹ 閻學通、孫學峰，2001，《國際關係研究實用方法》。北京：人民，頁 135。

究)。

第四節 研究範圍與章節安排

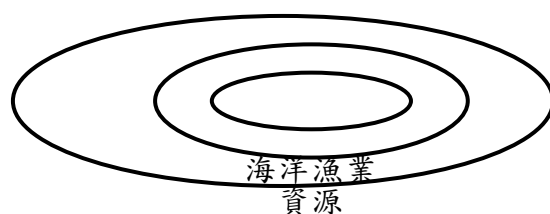
本文的研究範圍僅著眼於全球環境治理當中「海洋漁業資源」議題，藉由這個議題的架構和互動去分析得出其中的特質、呈現出全球環境治理內部的互動、全球環境治理的優劣點、非國家行為者的價值和互動關係等，並未試圖將所有層次當中行為者間的互動進行全盤探討，僅以探究「全球環境治理途徑」和「非國家行為者的價值和貢獻」兩者當中包含之研究問題作為目標。

本文共分為六章，除第一章外，其餘章節安排如下。第二章將回顧國外相關「全球治理」與「國際／全球環境治理」文獻，對其背景、脈絡、概念進行介紹，並作出本文所使用的定義且歸納出概念的特質以作為案例檢視之用。同時也將現實主義、自由制度主義、馬克思主義等學派對全球治理的看法進行整理。此外也就台灣政治學界全球治理方面的研究文獻加以回顧，檢視其中的不足之處，以突顯本文的研究價值。

第三章針對當今局部全球化世界中所面臨的種種「全球公共問題」(Global Public Problems)進行分類與介紹，說明這些全球公共問題所具有的特質，並聚焦在本文的研究主軸「環境」問題上，探究其特質與傳統管理方式失效之因。此外本章亦對環境主義和國際上之環境運動的發展脈絡進行回顧，除了使讀者有基本的認識之外，在下一章進行新舊環境治理特質差異之比較時，部分資料將可作為比較之用。

本章主要透過以下方式來對環境問題進行檢視與分析，首先，透過「因果關係明確性」；「實質影響範圍」；及「議題外擴效應」這三個面向可以藉此探究以下問題：「若這三個面向的強度越大，是否越易獲得人們『注意』或在管制上越容易『成功』」？這能夠解釋國際上在管制環境問題時所面臨的困境，使我們對於環境問題的管制所面臨的限制有所了解，進而引出下述反思，有無更好的方式可以來管理這些問題？依靠傳統國際上的管理方式就已經足夠嘛？為何不足夠？

第四章以全球環境治理層面當中的子層面「海洋漁業資源」作為研究對象(見圖 1-2)，首先針對海洋漁業資源養護的背景、國際上之立法、以及其中存在的問題等方面進行介紹與分析，釐清為何海洋漁業資源需要進行治理之因。之後透過對全球漁業治理架構的勾勒，用以回答「如何進行治理」與「由誰來治理」這兩個問題。最後，將新、舊全球漁業治理間的差異進行比較，透過治理海洋漁業資源之議題總結出全球環境治理本身所具有的特質。



全球環境治理

全球治理研究

圖 1-2：研究面向

資料來源：筆者繪圖。

第五章以「ICCAT 削減台灣大目鮪配額案」、「鯨魚禁捕案」

兩個案例，與其他層面之「綠色同盟」(Green Alliance)、「特定個人」等互動實例作為研究的對象，來檢証當今全球漁業治理途徑中行為者間的互動關係，並且觀察上一章所得出的幾個特質。除此之外，透過這些實例從中可以針對全球環境治理途徑面臨的侷限進行探討。其他如國家與非國家行為者關係的轉變、全球環境治理的效用和特徵、傳統管理方式與全球漁業治理間的差異等，亦是本章觀察的重點。

第六章結論旨在整理本文之研究發現與觀點，以作為全文之總結，並且針對全球治理本身的價值提出看法。

第二章 文獻回顧

冷戰結束以後，國際關係的本質開始成為學者們探討的對象。其中一派學者持續主張國際政治的本質依舊是以「國家」、「權力」、「高階政治」為主；另一派學者則主張「非國家行為者」、「低階政治」等層面的重要性不容忽視。Susan Strange 與 Stephen D. Krasner 兩人在 RIPE(Review of International Political Economy)中引發的論辯是其中最為經典的例子。¹⁰

Susan Strange 在 1996 年出版的《權力流散》(The Retreat of the State)一書當中提出另一個更加豐富多元的角度，擺脫過去以國家作為中心的分析視角，加入「非國家」的層面與行為者，她認為這能夠更加活化並刺激國際政治經濟學的發展。從前一直被人們視為理所當然、邪惡、或是無須探討的例如黑手黨、聯合壟斷、卡特爾、保險、會計等行業或機構，在 Strange 這個重新詮釋的框架裡找到它們的定位，也為國際關係研究注入了更多的活力。Strange 認為唯有正視這些事物，並且修正過去那種一體適用、無區別的分析方式，國際政治經濟學研究（甚至是國際政治研究）才能適應時代的變遷，提供更符合現實、可靠的分析和建議。

這種關注非國家行為者的分析視角，同時也為管制與緩解全球公共問題的途徑帶來新的思考方向。傳統以國家為主、獨力解決問題的方式已經不能夠迎合當代新環境、新議題所需，在這股潮流之下，傳統的國家中心論將面臨什麼樣的挑戰？研

¹⁰ Susan Strange, Summer 1994, "Wake Up, Krasner! The World has Changed," *Review of International Political Economy*, Vol. 2, No. 2, pp. 209-220. Stephen D. Krasner, Spring 1994, "International Political Economy: Abiding Discord," *Review of International Political Economy*, Vol. 1, No. 1, pp. 13-19.

究者們是否可以從其他非國家行為者(Non-State Actors)層面獲得更多地啟發？這些問題值得學者們進一步去探究。

本章首先就國外學者對治理、全球治理與環境治理等方面的研究文獻進行回顧，並為本文所運用的概念定義進行界定且歸納出這些概念的特質，以作為案例檢視之用。接著再針對國內政治學界全球治理方面的研究文獻進行回顧，檢視其中不足之處以突顯本文的研究價值。

第一節 治理與全球治理

因為當代世界多元、複雜特質的影響，使得傳統國際管理方式在回應問題的速度和能力上大受限制，因而成效不彰。因此人們開始思索更好的方式來解決這些問題，而「治理」或「全球治理」的思維就在這種背景之下因應而生。

壹、治理(Governance)

「治理」一詞是當代的流行，但是這個概念幾乎和人類的歷史一樣古老。¹¹20 世紀末，因為政府採用的傳統管理和決策方式無法完全回應在經濟和社會上所面臨的問題和需求。所以在 80 年代，「治理」概念開始為人們所提倡。透過民營化、私有化、新公共管理等方式，來作為解決在經濟和社會上面臨的管理和成長問題的手段。在這段期間，對於「治理」和「善治」(good governance)的相關爭論與看法成為學者們探討的焦點。

¹¹ Thomas G. Weiss, 2000.10, "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges," *Third World Quarterly*, Vol. 21, Issue 5, p. 795.

James N. Rosenau 主編的《沒有政府的治理》一書是首先將「治理」概念引入國際關係研究的重要著作之一。Rosenau 認為「治理」的概念和政府「統治」不同，「治理是由共同的目標所支持的，這個目標未必出自合法的以及正式規定的職責，而且它也不一定需要依靠強制力量克服挑戰而使別人服從。．．．它既包括政府機制，同時也包含非正式、非政府的機制」。¹²Rosenau 指出，當代全球化世界存在著「裂聚」(fragmegration) 的特質，¹³一方面，集體單位之間的互賴程度加深；另一方面，其組成單元要求獨立、自治的呼聲也越大。透過「沒有政府的治理」的途徑可以將這兩者的內涵納入其中來進行協調或分析。他認為當代的人們應該改變看待世界的本體論觀點，擺脫過去以國家或政府作為主要分析對象的方式。現今世界「是由許多與領土空間不相一致且有相當靈活性的『權威領域』(Spheres of Authority; SOAs)所組成」，¹⁴權威領域之間有著階層關係，但這種階層次序並非固定不變。國家只是其中一個權威來源，其他如非政府組織、跨國網絡、跨國企業、區域組織等，都具有施展權威的特質。

Elke Krahnmann 認為「治理」可以被廣泛的定義為：「在地緣、功能、資源、利益、規範、決策制定、和政策執行這七個面向上，政治權威的分裂(fragmentation)」。¹⁵Oran Young 認為「治理」廣義而言，包含「體制」與「社會制度」。它們的功用是去解決社會衝突；促進合作；與緩和行動問題。但是治理不必然

¹² 張勝軍、劉小林、張志新、東海、姚志剛、主父笑飛、李宇晴、李莉萍、陳紅與袁雪珍譯，James N. Rosenau 著，2001，《沒有政府的治理》。南昌市：江西人民出版社，頁 5。

¹³ Rosenau 認為在全球化世界中「分裂」和「聚合」這兩個特質是同時共存的，如全球化與區域化。

¹⁴ James N. Rosenau, 1999, "Toward an Ontology for Global Governance," in Martin Hewson and Timothy J. Sinclair, eds., *Approach to Global Governance Theory*, pp. 287-301, Albany, NY: State University of New York Press.

¹⁵ Elke Krahnmann, 2003.7, "National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?" *Global Governance*, Vol. 9, Issue 3, pp. 323-346.

要有一物質實體或組織作為前提。¹⁶

Gerry Stoker 認為「治理」的價值在於「它是一種『組織性的架構』。治理觀點的價值依賴於它能否提供一個用來理解統治過程變遷的架構」。¹⁷「治理」主要是為有秩序的統管與集體行動創造出環境，¹⁸Stoker 同時歸納出治理的幾種命題(propositions) 類型：

1. 治理指一連串來自於政府卻又不僅限於政府的制度和行為者。
2. 治理承認因社會與經濟議題間的糾結，會使得邊界和責任趨於模糊。
3. 治理發現在集體行動時，制度之間的關係具有權力依賴的特質。
4. 治理與行為者們所構成的獨立自我治理網絡有關。
5. 治理認為完成一件事的能力並不一定要依賴政府指揮權或運用它的權威。它認為政府能夠運用新的工具和技术來進行領導(steer)與指引(guide)。¹⁹

對治理概念所做的定義也會因國際組織的不同而有所差異。如世界銀行將「治理」定義為是：「一種方式(manner)，這種方式本身的權力被用來管理一國經濟與社會資源。共分為三種不同的治理方式。一、政治性建制(regime)的形式；二、具有權威用來管理一國為發展所需的經濟和社會資源的一種過程；以及三、政府用來設計、規劃和執行政策與履行職能的能力」。

20

¹⁶ Oran R. Young, ed., 1997, *Global Governance : Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge, MA: The MIT Press.

¹⁷ Gerry Stoker, 1998, "Governance as Theory: Five Propositions," *International Social Science Journal*, Vol. 50, Issue 155, p. 18.

¹⁸ *Ibid.*, p. 17.

¹⁹ *Ibid.*, p. 18.

²⁰ Thomas G. Weiss, 2000.10, "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges," *Third World Quarterly*, Vol. 21, Issue 5, pp. 796-797.

聯合國發展署(UNDP)所做的定義是：「治理被視為是運用經濟、政治和行政權威來管理一國所有層級中的事務。它包括機構、程式和制度，透過公民和團體來連結他們的利益、行使他們法律上的權利、符合他們的義務並且調和他們的差異」。²¹

其他如聯合國秘書長安南(Kofi Annan)的定義是：「善治是用來確保尊重人權和法治、強化民主、以及促進公共行政當中的透明度和能力」。²²

「治理」在概念上的複雜性反映出全球化世界所具有的多元、複雜的特質。簡言之，「治理」的運作是透過公、私部門間合作、協調、互動，而非傳統上對下，單以國家、政府為主體的統治方式。它也是為了因應新型態環境、結構、問題的變遷而產生的一種新的管理、統治或運作的方式。

由瑞典前首相卡爾森(Ingvar Carlsson)所發起成立的聯合國「全球治理委員會」在1995年發表的《我們的全球芳鄰》(Our Global Neighbourhood)研究報告中，針對「治理」所作的定義是最為人所廣為沿用的定義之一，茲列如下：

「治理是各種個人的與機構的，公共的與私人的，在管理其共同事務的諸多方式的總合。它是使相互衝突或不同的利益得以調和，並採取合作行動的持續過程。它既包括有權迫使人們服從的正式制度與機制，同時也包括各種人們同意或以為符合其利益的非正式制度安排。

有關治理在地方層次的例子包括：鄰里間以合作的形式來設置並維持常設的水管，市政委員會進行廢物回收計畫，跨城市機構與使用者團

²¹ Thomas G. Weiss, 2000.10, "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges," *Third World Quarterly*, Vol. 21, Issue 5, pp. 796-797.

²² *Ibid.*, pp. 796-797.

體共同發展一個整體的交通計畫，在政府監督下，證券交易所的自我規範，以及由國家機關、工業團體、及居民所共同發起的對濫墾森林的限制。在全球層次，治理主要被視為是政府間關係，但是現在對於治理的瞭解則必須包含非政府組織、公民運動、跨國企業、以及全球資本市場。與這些產生互動關係的則是具有龐大影響的全球大眾傳播媒體」。²³

貳、全球治理(Global Governance)

「全球治理」概念至 1990 年代才開始被廣為使用。²⁴嚴格而言，「全球治理」和「治理」兩者在概念上最主要的差異在於，「治理」的範疇比較狹隘，指的是國家疆域之內事務的治理。因為在國家之內有一最高權威「政府」存在，因此可以透過政府的強制力來執行並達成目標。而「全球治理」的範疇則較為寬廣，所包含的行為者或事務都具有跨國或跨疆界的特性。最重要的是，國際政治是一缺乏最高權威的無政府狀態，因此要達成全球治理所追求的目標，無法如國內治理一般能夠依靠國家政府的強制力來加以管制與執行。

另外有時在文獻當中，「治理」一詞是用來指涉「研究治理」的辭彙，即所有有關治理的研究，包括全球治理在內。為免混淆，本文將會以「治理研究」一詞來作為指稱「治理學門」（包含治理與全球治理）研究的辭彙。²⁵

²³ 袁鶴齡，2004.2，《全球化世界的治理》。台中：若水堂，頁 51-52。其資料來源：Commission of Global Governance, 1995, *Our Global Neighborhood*. Oxford, England: Oxford University Press, p. 2.

²⁴ 請參閱：Elke Krahnemann, 2003.7, “National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?” *Global Governance*, Vol. 9, Issue 3, p. 328. Martin Hewson and Timothy J. Sinclair, 1999, “The Emergence of Global Governance Theory,” in Martin Hewson and Timothy J. Sinclair, eds., *Approach to Global Governance Theory*, pp. 3-22, Albany, NY: State University of New York Press.

²⁵ 在用到這個詞彙時，對於治理和全球治理概念的區分就不是十分強烈，主要是用來作為指稱這領域當中研究之用。

全球治理概念的出現，有些學者認為是冷戰結束和政府有更大的意願進行國際合作之故。有些學者認為是國際制度、規則、和管制在質和量上的增加所致。最引人注意的則是種種逐漸增多的全球問題的壓力，如環境污染、跨國犯罪、恐怖主義。²⁶Martin Hewson 和 Timothy J. Sinclair 認為全球治理是用來理解全球變遷的工具之一，因為冷戰結束和全球化本身的爭議導致全球治理的需求出現。²⁷

引用 David Held 的描述，簡言之，「全球治理」即是「囊括了各個國家、國際機構、跨國網絡和組織（既有公共也有私人的），它靠著自身的影響力，設法對人類共同的事務加以推動、調節或干預」。²⁸它是為了因應全球環境、經濟、貿易、金融、資訊、科技、運輸變遷，而生的一種包括全球、區域、國與國間範疇的形式。如表 2-1 所示，全球治理與過去國家中心論不同的是，它將非國家行為者、私人部門、跨國公司、基金會等皆納入考慮範圍之內，而非僅將國家視為是唯一的行為者。事實上國家的權力在全球治理框架當中被「向上移轉」至國際組織、區域組織；「向下移轉」至地方、社區；及「向外移轉」至非政府組織(NGOs)、跨國公司(MNCs)、全球公民社會。²⁹

²⁶ Elke Krahnemann, 2003.7, "National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?" *Global Governance*, Vol. 9, Issue 3, p. 328.

²⁷ Martin Hewson and Timothy J. Sinclair, 1999, "The Emergence of Global Governance Theory," in Martin Hewson and Timothy J. Sinclair, eds., *Approach to Global Governance Theory*, pp. 3-22, Albany, NY: State University of New York Press.

²⁸ 曹榮湘等譯，David Held & Anthony McGrew 編，2004.12，《治理全球化－權力、權威與全球治理》。北京：社會科學文獻出版，頁 1。

²⁹ 謝宗學、劉坤億與陳衍宏譯，Jon Pierre & B. Guy Peters 著，2002，《治理、政治與國家》。台北：智勝，頁 90-109。

表 2-1：治理活動

	私人部門	政府部門	第三部門
超國家層次	跨國公司 (TNCs)	政府間組織 (IGOs)	非政府組織 (NGOs)
國家層次	公司 (Firms)	中央政府	非營利組織
次國家層次	地方	地方政府	地方

資料來源：王勇、門洪華、王榮軍、肖東燕、高軍與戴平輝譯，Joseph S. Nye 與 John S. Donahue 編，2003.10，《全球化世界的治理》。北京：世界知識，頁 11。³⁰

此外本文認為在全球治理概念中尚可加入「水平」與「垂直」兩個方向來加以理解（見圖 2-1）。所謂水平方向是指：多邊、跨機構、跨國家、跨區域組織等「層次之內」的連結和合作。而垂直方向則指：「跨層次」的連結和合作。例如，1992 年《氣候變遷架構公約》(United Nations Framework Convention on Climate Change; UNFCCC)與 1979 年《長距離跨界空氣污染公約》(Geneva Convention on Long-range Transboundary Air Pollution; LRTAP)，這兩種即為水平方向的合作類型。而另外例如，「國際漁業團體聯盟」(International Coalition of Fisheries Association; ICFA)與聯合國糧農組織(FAO)間的合作，或區域組織與國內的企業或 NGO 之間的合作，此即為垂直方向的合作類型。

³⁰ Transnational Corporations (TNCs)或 Multinational Corporations (MNCs)兩者皆為學者常用之跨國公司縮寫。

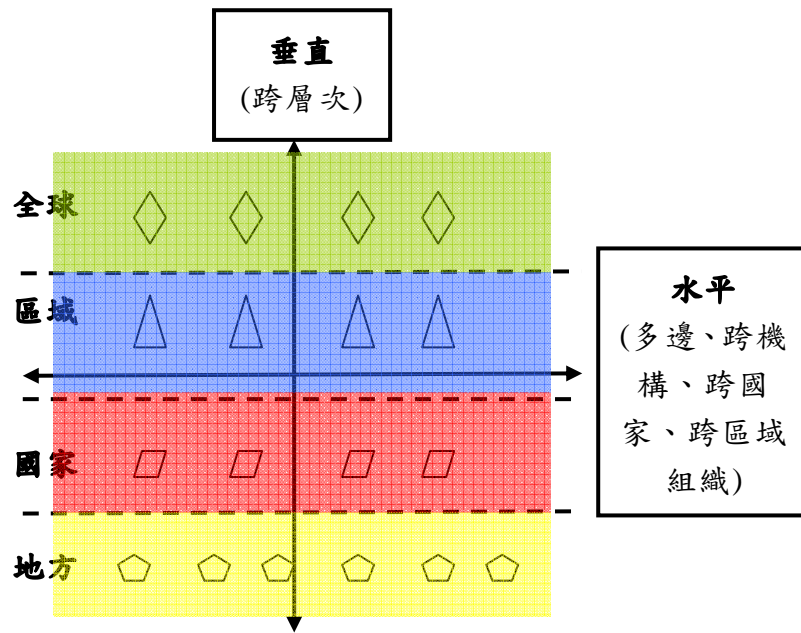


圖 2-1：全球治理中的垂直與水平方向

資料來源：筆者自繪。

全球治理並不意味要建立世界政府，³¹全球治理的類型亦有所不同。Jim Whitman 將全球治理視為一種「研究領域」(research field)，認為可以區分出四種不同的全球治理形式，一、一個活動增加且被賦權的行動者的場域：由 NGO、企業、國家、區域組織結合發起的活動，例如透過國家與非國家之間的結合所發起的提倡禁用地雷活動，最後達成 1999 年的《渥太華條約》；二、強化的多邊主義：指各種多邊組織，例如 WTO、聯合國；三、高階的部門治理：指透過專門機構的設立來處理特殊問題，例如革新世界銀行與 IMF 來處理金融危機問題；以及四、總體 (summative) 的現象：包括國家與非國家、公共與私人、高階和低階等，來保障人類的未來。³²

³¹ 請參閱：袁鶴齡，2004.2，《全球化世界的治理》。台中：若水堂。林碧炤，2001，〈全球治理與國際安全〉，《國際關係學報》，第 16 期，頁 157-171。Commission on Global Governance, 1995, "Our Global Neighbourhood," <http://www./cgg.ch/>.

³² Jim Whitman, 2005, *The Limits of Global Governance*. London: Routledge, pp. 34-42.

本文將「全球治理」定義為是一種「研究途徑」(approach)，透過此種框架視角，全面性地將全球、區域、國家、地方層次帶進來；行為者也不單以國家為主，其他如聯合國、區域組織、企業、個人、科學團體、公民社會等非國家行為者們也是關注和探討的重點。透過這種「跨層次」與「多邊」合作的途徑，來解決人們面對的種種全球問題。

「治理研究」的內容十分多元，Elke Krahnmann 針對 1980 年至 2000 年間「社會科學引文索引」(Social Science Citation Index)進行分析，將學術文獻當中與「治理」相關的研究作出初步的歸類，包括「行政結構、殖民統治、國內決策制定、國際發展、大學和學院行政、環境保護、歐盟之中的多層次決策制定、市場的管制、部門的自治、政治權威轉移至地方和區域層次、和跨國建制」。³³Martin Hewson 和 Timothy J. Sinclair 則認為治理研究的學者們對於「全球治理」概念的使用大致可分為：一、全球變遷觀點；二、國際建制；三、世界組織的變遷。³⁴大體來說，除了對國際組織、國際建制、國際公約等制度面的研究之外，現今從事治理研究的許多學者們也開始探討治理本身的限制和不足。

接下來將針對國際關係研究當中的「國家中心論」與「非國家中心論」兩種研究視角，和各學派對「全球治理」的看法進行介紹。

³³ Elke Krahnmann, 2003.7, "National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?" *Global Governance*, Vol. 9, Issue 3, p. 325.

³⁴ Martin Hewson and Timothy J. Sinclair, 1999, "The Emergence of Global Governance Theory," in Martin Hewson and Timothy J. Sinclair, eds., *Approach to Global Governance Theory*, pp. 5-16, Albany, NY: State University of New York Press.

第二節 國家中心論與非國家中心論

傳統「建制」(Regime)研究重視的焦點在於國家間如何透過建制的成立來進行合作、協調或談判，進而解決在安全、環境、經濟上面臨之問題。然而自 90 年代起，這種以國家作為中心的分析視角逐漸受到如 Susan Strange、M. R. Auer、David L. Levy、Peter J. Newell 等學者的挑戰。³⁵Susan Strange 認為「建制研究文獻自 20 世紀 70 年代末開始傾向過份簡化其研究，把重點放在國家權威上，因而對市場所發揮的結構性權威，以及捲入市場活動之中的各種權威和操縱者……都輕描淡寫而過」。³⁶「建制」是一個模糊的概念，它是一個討論的豐富泉源，因為人們在運用它時所指涉的事物都不同，而在運用「建制」這個詞時，也會受到價值取向的偏差。最大的缺陷是，建制學派的研究過於靜態(static)且以國家為中心，使得人們忽略其他眾多建制之外的事物。³⁷其他如 M. R. Auer 和 David L. Levy 與 Peter J. Newell 等研究環境議題的學者們對此也持相同的看法。³⁸

就分析的方式而言，學者們也開始嘗試擺脫過去以國家作為主體的方式來研究國際關係。³⁹例如，Michele M. Betsill 在〈

³⁵ Susan Strange, Spring 1982, "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, pp. 479-496. M. R. Auer, 2000, "Who Participates in Global Environmental Governance? Partial Answers from International Rations Theory," *Policy Sciences*, Vol. 33, pp. 155-180. David L. Levy and Peter J. Newell, eds., 2005, *The Business of Global Environmental Governance*. Cambridge, MA: The MIT Press.

³⁶ 肖宏宇、耿協峰譯，Susan Strange 著，2005，《權力流散：世界經濟中的國家與非國家權威》。北京：北京大學，頁 86。

³⁷ 整理自：Susan Strange, Spring 1982, "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, pp. 479-496.

³⁸ M. R. Auer, 2000, "Who Participates in Global Environmental Governance? Partial Answers from International Rations Theory," *Policy Sciences*, Vol. 33, pp. 155-180. Peter J. Newell, 2005, "Business and International Environmental Governance: The State of the Art," in David L. Levy and Peter J. Newell, eds., *The Business of Global Environmental Governance*, pp. 21-45, Cambridge, MA: The MIT Press.

³⁹ James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., 1992, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. Thomas

跨國網絡與全球環境治理 > 一文中，透過 CPP（氣候保護方案）案例來檢視跨國網絡的形成、維持、政策學習。其中包含的行為者除了國家之外，更將知識社群、跨國倡議網絡、全球公民社會等一併視為主體來進行分析。⁴⁰

然而這種關注到如企業、NGO、區域組織、公民社會、WTO 等非國家行為者的途徑是否意味著國家的角色就因之而衰微或被取代？答案是未必。⁴¹Pierre 與 Peters 在《治理，政治與國家》一書中，⁴²站在國家中心論的立場，將國家同時視為是自變項與依變項來探討治理概念的本質，與對政治制度、體制、政策、國家等事物造成的影響與轉變。他們認為全球化、經濟壓力、次國家行為者的興起不代表國家就因之衰退或被取代，國家在這股潮流中只是在進行一連串的轉型。國家與社會之間的關係，不必然一定處於「零和」的情況。很多例子顯示，如在英國，次國家行為者權力的增加或國家讓渡權力給予國際組織等，是國家本身「計畫」、「自願」、「允許」的行為，而不是國家衰退或被取代。

Susan Strange 對此也持相同的看法，她認為當今世界上國家權威的優先性正被許多國家以外的行為者們所取代。但是這

Risse-Kappen, ed., 1995, *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. NY: Cambridge University Press. Susan Strange, Summer 1994, "Wake Up, Krasner! The World has Changed," *Review of International Political Economy*, Vol. 2, No. 2, pp. 209-220. Susan Strange, 1996, *The Retreat of the State*. NY: Cambridge University Press. Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, 1998, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press. Rosalie Gardiner and Katell Le Goulven, 2001, "Sustaining Our Global Public Goods," Earth Summit 2002, download from World Summit 2002 Website, <http://www.earthsummit2002.org>.

Michele M. Betsill, 2004, "Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program," *International Studies Quarterly*, Vol. 48, pp. 471-493.

⁴⁰ Michele M. Betsill, 2004, "Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program," *International Studies Quarterly*, Vol. 48, pp. 471-493.

⁴¹ 其他學者如 David Held、Thomas Weiss、Rosenau、David L. Levy、Peter J. Newell、Robert Falkner、Thomas G. Weiss、Oran R. Young 等也同意此種看法。

⁴² 謝宗學、劉坤億與陳衍宏譯，Jon Pierre & B. Guy Peters 著，2002，《治理，政治與國家》。台北：智勝。

樣並不等於說作為一種制度的國家正在消失，不等於國家正漸漸過時，或者國家正被多國公司或其他任何類型的權威所取代。國家只是正經歷著一種深刻的變形，這種變形是由世界社會和經濟中的結構改變所引起的。這種變形意味著國家不能再像以前那樣進行獨有的權利要求。⁴³

第三節 各學派對全球治理之觀點

國際關係當中的幾個學派對「全球治理」各有不同的看法和批評，回顧這些觀點將有助我們理解全球治理的內涵，以下筆者針對這些學派的看法進行整理。

貳、馬克思主義學派

強調國際體系的無政府狀態(anarchy)，重權力結構，認為政治力依舊主導國際事務的運作，而非經濟或貿易力量。因此，它們駁斥國家正在消亡或受全球化影響而權力減弱的說法，認為國家依舊是最重要的行為者。雖然國際上的經貿互動加深，但國際結構的無政府狀態依舊未被克服，各國政府也未能擺脫自利的本質。現實主義者不否認其他非國家行為者或國際組織的存在，但是認為國家仍是作出決策最重要的要素，其他非國家行為者只是附屬之物。

就現實主義學派而言，全球治理的達成是受到質疑的，民族國家不可能被某種全球治理機制取代。而且全球治理本身仍有許多尚未解決的問題存在，例如 Robert Gilpin 指出全球治理

⁴³ 肖宏宇、耿協峰譯，Susan Strange 著，2005，《權力流散：世界經濟中的國家與非國家權威》。北京：社會科學文獻，頁 63。

的三大問題：一、治理是為了什麼？二、忽略了 Power 的重要；以及三、管理機制的問題。⁴⁴

現實主義者相信當今國際政治的本質並未改變，就如同 Kenneth Waltz 所認為的，在國際政治上主要還是透過「國家能力」的差異來解釋許多重要的事物，而非藉由經濟力量。國際政治依舊是「國家間」的，全球或世界政治並沒有取代國家政治。貿易和科技並不是決定一國政策和經濟的最佳因素，國家依舊具有很大的選擇空間，因為國家擁有是否採行的決定權。甚至現今國家對國內社會或經濟的控制是增加而非減少，國家依舊具有不可或缺的重要性，國際體系依舊是以「國家體系」為主。因此在當今國際政治中，政治依舊勝過經濟主宰整個國際事務，⁴⁵所以全球治理機制不可能取代傳統國家的地位。

貳、馬克思主義學派

強調地緣政治、霸權（帝國主義）等概念，從全球資本主義結構的角度去理解、分析權力的分配。認為國家是國際體系中最主要的行為者，國際機構是暫時的、不穩定的、是帝國主義列強或是霸權利用的工具，發展中國家在國際組織中是受到霸權或西方強權所支配的。

對馬克思主義學派而言，全球治理是列強和霸權為了保護本身支配地位而採用的手段，全球治理機構本身也成為國家間鬥爭的場域。能否達成全球治理的目標是值得質疑的，因為制度本身已經變成政治鬥爭的目標，反倒使得衝突延續而非消除

⁴⁴ 曹榮湘等譯，David Held & Anthony McGrew 編，2004.12，《治理全球化－權力、權威與全球治理》。北京：社會科學文獻出版，頁 339-357。

⁴⁵ Kenneth N. Waltz, 1999, "1999 James Madison Lecture - Globalization and Governance," *PS: Political Science and Politics*, pp. 693-700.

衝突，國際組織成為「霸權機構及其意識形態形成的過程」。⁴⁶對 Cox 等馬克思主義學者而言，他們著眼的是自由資本主義意識形態、不平等、剝削、南北差距等面向，而這些問題存在於全球治理架構當中，使得治理架構本身成為不平等或剝削形式的另一種體現。

參、制度論者

一、自由國際主義(Liberal Internationalism)

自由國際主義認為國家中心論已經不足以理解現實當中複雜的國際體系，國家是國際體系當中的行為者，但並非唯一。國際建制可以控制國家間衝突，為衝突提供一個防止和解決的機制，相同地，其他非政府組織、企業、公民社會等行為者的影響力也越來越重要。自由國際主義者強調理性、理智，認為可以不經由戰爭手段而化解衝突，國家間的合作是可能的且合作比衝突好。權力政治(power politics)可以透過法治、人權等事物和價值來加以緩和，自由國際主義者也對世界政府的建立有所期望。

以 Keohane 為例，他認為在這個局部全球化的世界當中，要解決廣泛的全球問題，人們必須倚賴有效地治理。如果治理能夠成真，它比較可能是透過「國家間的合作」與「跨國網絡」的方式來達成，而不是僅憑藉國家的力量。即使國家仍然擁有許多功能，但是要對這個局部的全球化世界進行有效的治理，人們將需要更廣泛的國際制度來促成行為者間的合作。但是他並不否認這其中存在著許多惡質面向，如迫害本土政治的自主

⁴⁶ 曹榮湘等譯，David Held & Anthony McGrew 編，2004.12，《治理全球化－權力、權威與全球治理》。北京：社會科學文獻出版，頁 372。

性。因此我們不僅需要有效的治理，更重要的是，還需要「正確的、符合正義的」治理。⁴⁷

自由國際主義可以分為：自由制度主義 (Liberal Institutionalism)；結構自由主義 (Structural Liberalism)；自由改良主義 (Liberal Reformism)；以及自由世界主義 (Liberal Cosmopolitanism) (詳見附錄四)。對自由國際主義論者而言，全球治理是未來關鍵的要素，雖然全球治理的範疇是有限的、局部的，但是它在「現實主義」和「世界主義」之間提供一條中間道路。自由主義者們的研究洞察到全球治理的起源、形式、邏輯、和缺陷，並提供了規範性的解釋。

二、功能主義學派

功能主義是二次戰後重建新的多邊機構的主流理論，認為當代許多職能已經遠超過國家政府所能提供的職責範圍，因此有必要進行政府間的合作。功能主義理論發展的脈絡可以分為以下幾個階段：1945-75年，功能主義成為解釋許多國際組織形成之基礎。1975-90年，聯合國內部的政治化和腐敗使得功能主義的論點廣受學者批評。1990年代後，功能主義觀點再度復興，諸如新世界秩序、地球高峰會、21世紀議程等事件之興起使其重新具有解釋力。

基本上功能學派將技術和政治相分離，強調合作，認為和平與合作的達成可以透過將部份權力移轉至新的權力機構中的方式來進行。機構可以透過經濟制裁、剝奪特權的方式來懲罰不遵守國際秩序和規範的行為者，進而促進並維持和平。傳統

⁴⁷ Robert O. Keohane, 2001.3, "Governance in a Partially Globalized World Presidential Address, American Political Science Association 2000," *American Political Science Review*, Vol. 95, No. 1, pp. 1-13.

的功能主義認為透過高階政治事務的合作，可以維持國家間的和平。而新功能主義則認為透過經濟、技術等低階政治的合作，將可以「外溢」(spillover)至高階政治層面，以達成國家間的和平或一體化。

肆、道德和改良訴求論者

一、世界主義

認為這個世界是一個重疊的命運共同體，⁴⁸國與國之間彼此緊密相連。政治共同體在這個充滿重疊力量、過程和活動的複雜結構中相互影響又相互獨立，國家、國際組織、非國家行為者皆是國際體系中的行為者。世界主義者認為全球治理的機構、規定、制度、法律體系必須融入世界主義的價值，透過尊嚴平等、尊重平等、重大需求優先之原則，來維持參與性、開放的討論空間，進而體現共同的責任和目標。

二、自由改良主義

旨在呼籲擴大參與，建立有代表性、回應性、透明性、和責任性的國際制度。認為全球治理應該更加民主，當今許多體制、制度皆要進行民主改革。

三、自由世界主義

對全球治理的目標和實踐感到質疑，批判當前的體制和全球治理。自由世界主義以「個人福利」作為核心，把全球的分配公正擺在首位，認為當前的體制是極端不公正的，而現存的

⁴⁸ 曹榮湘等譯，David Held & Anthony McGrew 編，2004.12，《治理全球化－權力、權威與全球治理》。北京：社會科學文獻出版，頁 456。

世界秩序和全球治理規則內部所存在的不平等終將導致全球性的不公正。

第四節 全球環境治理

近幾十年來，「國際環境治理」(International Environmental Governance) 或「全球環境治理」(Global Environmental Governance) 開始成為許多國外學者們研究的對象。⁴⁹ 全球環境治理的發起大約在 1970 年代，當時聯合國組織把對自然的保育納入聯合國關心的範疇中。⁵⁰ 然而雖然 70-80 年代針對環境議題所進行的管理具有全球治理的樣貌，但當時採用的方式依舊不脫「以國家為中心」的範式，許多高峰會或國際法的決策與制定，依舊是以國家作為中心，其他非政府組織、個人、企業等非國家行為者的角色並未受到太大的重視。到了 1990 年代之後，非國家行為者的角色才逐漸受到學者們的關注，開始將非國家行為者帶到研究視角的中心，並對治理制度本身的缺陷進行批判與檢討。

到底社會科學研究對環境或永續發展議題能夠提供哪些實質貢獻？這是社會科學學者們在進行環境治理方面的研究時必定會思索的問題。Norichika Kanie 與 Peter Haas 對此的看法是，首先，透過對全球變遷中人類面向的研究，例如大規模的人口和社會動力，使我們可以對為何社會中會出現違反永續性的行

⁴⁹ 例如 Oran R. Young、Ronnie D. Lipschutz、Thomas Gehring、Rosaleen Duffy、Peter Haas、David L. Levy、John Vogler、Jessica Green 等學者。

⁵⁰ Bas Arts, 2005, "Non-State Actors in Global Environmental Governance: New Arrangements Beyond the State," in Mathias Koenig-Archibugi and M. Zurn, eds., 2006, *New Modes of Governance in the Global System. Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness*. pp. 177-200, NY: Palgrave Macmillan. 其他看法相同的學者例如 McCormick, 1989; Caldwell, 1990; Hurrell and Kingsbury, 1992。

為，其背後的動力有所理解。第二，社會科學家可以針對國家在國際上試圖將環境風險透過外交方式加以表達的過程進行研究，進而改善整個過程。⁵¹除此之外，本文認為建立並強化機構或行為者彼此之間的連結度，或分析且改善因環境保護所致的種種社會、經濟問題，在這兩個方面上社會科學亦能夠有所貢獻。

「全球環境治理」在概念上並不明確，因此學者們在界定這個概念時，所採用的定義也有所不同。Frank Biermann 認為「全球環境治理」具有三種特徵，第一、參與度增加：在當代，新的全球治理體系逐漸擺脫國家間政治的模式，許多非國家行為者在跨國關係中的影響力與參與度逐漸提高。例如，科學社群、企業、政府間組織與超國家的司法權威（如國際法院）在環境議題上所扮演的角色不斷提高；第二、私有化程度增加：私人行為者逐漸在全球治理的正式會議和執行機制中佔有一席之地，如森林管理委員會(Forest Stewardship Council)、海洋管理委員會(Marine Stewardship Council)；第三、分裂(segmentation)程度增加：全球治理中主要的特徵是政策制定程式受到水平式與垂直式地分裂（割），逐漸邁向「多層次」和「多極」的治理形式，如 1987 年《蒙特婁議定書》與 1990 年代的《京都議定書》。⁵²

Peter M. Haas 將「全球環境治理」定義為：是「全球治理中環境事務的互動。包括對全球公共財的治理；但不僅止於此」。⁵³Matthew Paterson、David Humphrey 與 Lloyd Pettiford 則

⁵¹ Norichika Kanie and Peter M. Haas, eds., 2004, *Emerging Forces in Environmental Governance*. NY: United Nations University Press, pp. 4-5.

⁵² Biermann, Frank, 2004.11, "Global Environmental Governance: Conceptualization and Examples," *Global Governance Working Paper*, No. 12, pp. 9-12.

⁵³ James Gustave Speth and Peter M. Haas, 2006, *Global Environmental Governance*. Washington D. C. : Island Press, p. 3.

認為在全球環境政策方面的研究中，「全球環境治理」意味著「在全球政治當中，特別是聯合國體系，在制度安排上的一套計畫性、改革主義的取向」。⁵⁴另外，在「全球化與抗拒」的議題中，「全球環境治理」可以被視為是「追求新自由主義式的全球化」與「對權力集權的抗拒」這兩個現象之下的產物。⁵⁵他們認為要理解全球環境治理背後的意涵，必須透過不同的途徑個別對「全球」、「環境」、「治理」三者進行理解，而且不能忽視廣泛地全球政治權威的轉變。重要的是，「全球環境治理不應被視為是管理不同社會行為者間『同質』利益的一種實踐。它是一個基本地政治過程，其中包含：誰擁有權威和正當性去提出讓國家、跨國公司、社會運動和個人遵循的規則綱領的鬥爭，以及誰會因為採用了特定規則或因為履行了某規則而得利或受害」。⁵⁶因此在全球環境治理當中的行為者，它們彼此之間不必然會保持合作的關係，傳統權力政治中的「利益」層面亦會因己方損失利益而浮上檯面。

Adger 認為環境治理指：「透過建立、再重申或改變制度上的安排來解決環境衝突的一套解決方案，這套方案可以促進或限制環境資源的使用」。⁵⁷David L. Levy 與 Peter J. Newell 認為環境治理是指：「『多重的管道』，透過這些管道人們對自然環境的影響就能夠更有秩序和有條理。它包含制定規則、建立制度、監督和執行；也包含接受或採行環保行為的規範、期望和社會認知等柔性基礎」。⁵⁸

⁵⁴ Matthew Paterson, David Humphreys, and Lloyd Pettiford, 2003.5, "Conceptualizing Global Environmental Governance: From Interstate Regimes to Counter-Hegemonic Struggles," *Global Environmental Politics*, Vol. 3, Issue 2, p. 1.

⁵⁵ Ibid., p. 2.

⁵⁶ Ibid., p. 8.

⁵⁷ Ibid., p. 3.

⁵⁸ David L. Levy and Peter J. Newell, eds., 2005, *The Business of Global Environmental Governance*. Cambridge, MA: The MIT Press, p. 2.

Matthew Paterson 認為在環境政治中，「全球治理」的運用共具有三種不同的意涵：

第一、將全球治理視為是一「國家間」(interstates)現象：如 Oran Young 的《全球治理》(Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience)一書，基本上仍舊不脫「建制」學派的觀點，雖然提出許多 NGO 參與治理過程的例子，但是僅將它們視為是強化國家間治理效能的因素。

第二、將全球治理視為是與「全球化」相關的治理實踐，權威同時向上移轉至國際／跨國制度，並向下移轉至地方組織。代表學者如 James Rosenau、Lamont Hemoel。

第三、更強調「跨國界」的本質，更重視 NGO 的角色：代表學者如 Paul Wapner、Ronnie Lipschutz。Lipschutz 認為：「治理過程的出現並未限定在一個固定的場域。治理的場域是完全跨國且可以視議題和社會運動的動員方式而定，來採用不同的制度形式」。整個全球治理類型是「混合」式的，其中包含了國家和非國家行為者。⁵⁹

綜合上述看法，本文對「全球環境治理」的定義如下：它是一種透過「全球治理」的途徑來解決環境層面問題的方式，在擺脫傳統國家中心論觀點之後，包含了國家和其他非國家行為者，並朝向「多邊」、「多層次」的方向發展。而採取的手段也不限於強制性地法規、機構監督等，亦包括其他許多「軟法」(Soft Law)的運用。⁶⁰

⁵⁹ Matthew Paterson, 1999, "Interpreting Trends in Global Environmental Governance," *International Affairs*, Vol. 75, No. 4, pp. 794-796.

⁶⁰ 指不具有強制拘束力，僅為建議性或呼籲性質之規範、標準、準則或宣言。

這個領域的研究議題十分多樣，以下就幾個不同的研究層面進行介紹。David L. Levy 與 Peter J. Newell 曾針對企業在全球環境治理中的角色及其影響進行探討，並透過「政治經濟研究途徑」，以「新葛蘭西主義」的視角進行研究。⁶¹他們認為在傳統國際關係研究中，企業的角色一直為學者們所忽略。事實上，企業應該被視為是一個有能力發揮政策影響力的「政治行為者」。

Levy 與 Newell 認為國際環境治理當中「不平等」和「分裂」的本質是因特定機制層次的談判、承諾和聯盟形成的結果所致。這些談判同時受到包含國家與跨國組織、企業和企業聯盟、環保團體等眾多行為者的廣大全球治理結構的形塑與建構。⁶²他們認為透過「新葛蘭西主義」框架中諸如霸權、歷史集團等概念，能夠使人們更充分且全面地研究非國家行為者在環境治理中的行動和角色，並可以反映出不平等和變遷的特質。

James Gustave Speth 與 Peter M. Haas 在《全球環境治理》(Global Environmental Governance)書中，將近 30 年來國家社群、環保團體、國際企業等在環境保護上的演進脈絡與趨勢作一番清楚的描述與整理。書中列舉出四大需要透過集體行動來解決的環境挑戰：一、濫用全球公共財；二、跨界污染的散播；三、行為威脅到那些受許多外國政府和公民關心的本土環境資產，例如，全球森林、基因物質；以及四、完全是本土且一國的環境問題，但卻是許多國家所共同協力處理的事務，例如，本土的水污染和空氣污染。

⁶¹ David L. Levy and Peter J. Newell, eds., 2005, *The Business of Global Environmental Governance*. Cambridge, MA: The MIT Press.

⁶² Ibid., pp. 47-48.

他們認為這些對於全球環境所造成的威脅彼此之間是複雜且相連的，使得這些問題難以有效管理。而這種議題間相互連結的特性，也使得全球性的政策制定具有不確定性與風險管理的特徵。⁶³

James Gustave Speth 與 Peter M. Haas 將 1972 年至 2002 年的斯德哥爾摩高峰會、地球高峰會和約翰尼森堡高峰會三者，視為是人類試著透過全球環境治理來解決環境威脅的首次嘗試。80 年代末至 90 年代，環境治理的特質逐漸出現以下改變，參與環境協議的成員數增加、環境協定所涉及的範疇更廣、國際組織與公民社會的重要性逐漸增加、國家逐漸由過去僅與國家間合作的方式意識到必須採取更廣泛的合作方式才能有效解決問題、科學的重要性增加、以及社群的結合。雖然人類首次進行全球環境治理的嘗試並未獲得成功（因為無法有效得到國家間一致的承諾和履行，其他例如南北差距、經濟因素也有所影響），但是在未來，「聯合國」、「國際組織」、「公民社會」三者之間的連結與角色勢必更為緊密與擴大。

另外 Norichika Kanie 與 Peter M. Haas 的《環境治理中正逐漸出現的力量》(Emerging Forces in Environmental Governance) 一書著重在制度(institutions)層面，圍繞著如何達成永續發展(Sustainable Development)的議題核心，探討當今聯合國、區域機構、WTO、多邊環境機構等制度之優劣，並將科學社群、NGO、企業、公民社會等行為者帶到討論的範疇中。最重要的是，本書對未來「全球環境組織」(Global Environmental Organization, GEO)或「世界環境組織」(World Environmental Organization, WEO)的建立與否、利弊得失、現行框架的不足、

⁶³ James Gustave Speth and Peter M. Haas, 2006, *Global Environmental Governance*. Washington D. C. : Island Press, p. 43.

和可能的架構提出一套建議與規劃。

「有效的環境發展計畫必須將環境、社會與經濟等發展面向加以密合，因此在制定公共和私人決策時，亦須同時將這三個面向納入考量」。⁶⁴和 70 年代不同，90 年代至今人類在經濟上的成長、簽訂多邊環境協定(MEA)的風潮、污染防治技術的開發等均遠遠勝過 70 年代。然而隨著經濟、科技的不斷發展，人們面臨的問題也越來越多元、複雜。因此無論是在 MEA 的執行、機構間的整合、監督的成效等方面，單靠過去那種以國家為主的推動方式已經無法迎合整個變遷的潮流。Norichika Kanie 與 Peter M. Haas 兩人支持將其他如 NGO、科學團體、社會運動、企業、公民社會等行為者納入環境治理當中，以有效推動、執行、監督環境問題，而這也是當今環境治理中「正逐漸出現的力量」(emerging forces)。

近年來在國際層次當中，許多學者開始探討建立世界環境組織(World Environmental Organization; WEO)的必要性和制度的設置方式。相關的意見可以區分為以下三種：合作模式、集權化模式、與階層化模式。⁶⁵「合作」模式指強化現今聯合國中幾個特殊機構如 UNEP、WHO、ILO 等之間的連結，並且鞏固它們對發展中國家能力建構的實力，來解決環境問題。「集權化」(centralization)模式認為要整合許多現存的機構，形成一個世界環境組織。「階層化」(hierarchization)模式則要求在環境議題上建立一個「準超國家機構」，在針對全球公共事務進行決策時，若面對少數國家不同意的情況，這個機構擁有決策制定權與執行權，可以幫助克服搭便車問題。

⁶⁴ Norichika Kanie and Peter M. Haas, eds., 2004, *Emerging Forces in Environmental Governance*. NY: United Nations University Press, p. 1.

⁶⁵ Frank Biermann, 2001.2, "The Emerging Debate on the Need for a World Environmental Organization: A Commentary," *Global Environmental Politics*, Vol. 1, No. 1, p. 46-47.

學者們在「是否應成立世界環境組織」的議題上所持的看法互不相同，Frank Biermann 支持設立一個全球環境組織來管理全球環境事務，但是其他如 Calestous Juma 和 Konrad von Moltke 等學者卻反對這種觀點。⁶⁶另外有些學者反而對區域環境組織(Regional Environmental Organization; REO)的重要性予以肯定，如 Jonathan R. Strand 認為區域環境組織的重要性可以和世界環境組織相提並論，在環境治理中佔有重要地位。成立「全球」環境組織不必然能夠解決治理問題，有些環境問題影響的範圍不是全球性而是區域性的，這將會影響到成員們彼此的合作意願，這也是全球環境組織本身具有的潛在阻礙。Strand 認為區域環境組織可以居中擔任輔助、協調、溝通的角色，使整個全球環境治理體系的運作更為順暢。⁶⁷

透過上述回顧可以大略認識到全球環境治理這個領域研究的多樣性，全球環境治理牽涉的議題類型十分多元，諸如氣候暖化、空氣污染、核污染、海洋漁業資源濫捕等議題皆包含在內。本文選擇海洋漁業資源議題來進行研究，此方面的議題亦有多位國外學者曾進行過研究。⁶⁸

⁶⁶ 請參閱：Calestous Juma, 2000.11, "The Perils of Centralizing Global Environmental Governance," *Environment*, Vol. 42, No. 9, pp. 44-45. Konrad von Moltke, 2001.2, "The Organization of the Impossible," *Global Environmental Politics*, Vol. 1, No. 1, pp. 23-28.

⁶⁷ Jonathan R. Strand, 2004, "The case for regional environmental organizations," in Norichika Kanie and Petter M. Haas eds., *Emerging Forces in Environmental Governance*, pp. 71-85, NY: United Nations University Press.

⁶⁸ Oran R. Young, 1982, *Resource Regimes*. Berkeley, CA: University of California Press. Patrick A. Nickler, Spring 1999, "A Tragedy of the Commons In Coastal Fisheries: Contending Prescriptions For Conservation, and the Case of the Atlantic Bluefin Tuna," *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol. 26, Issue 3, pp. 549-576. Lawrence Juda, 2002, "Rio Plus Ten: The Evolution of International Marine Fisheries Governanc," *Ocean Development and International Law*, Vol. 33, pp. 109-144. Michael W. Lodge, 2004, "Improving International Governance in the Deep Sea," *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 19, No. 3, pp. 299-316. Moritaka Hayashi, 2004, "Global Governance of Deep-Sea Fisheries," *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 19, No. 3, pp. 289-298.

第五節 國內全球治理研究文獻回顧

國內對全球治理和環境治理等領域的研究還在剛起步的階段，筆者以國家圖書館期刊文獻中心的「中文期刊篇目索引影像系統」和「全國碩博士論文資訊網」進行檢索（檢索結果請見附錄一和附錄二）。⁶⁹參照附錄的檢索結果，可以大略歸類出現今國內學者或碩博士生研究全球治理的幾個範疇。

一、探討全球治理的概念意涵、本質、影響、運作模式、反映出的時代特質與轉變：⁷⁰

劉坤億在〈全球治理的理想與現實〉一文中，透過 Jon Pierre 與 B. Guy Peters 的方法，將全球治理視為是「結構」、「過程」、與「分析架構」，從此出發對「全球治理」概念進行檢視。⁷¹蕭力愷由全球化世界中諸如國家角色的再定位、全球化意識形態的抬頭等特質出發，進而探討全球治理出現的意涵與被重視的緣由。⁷²袁鶴齡在〈全球治理與國際合作〉，⁷³一文和《全球化世界的治理》，⁷⁴一書中對全球治理的意涵、特徵、困境與挑戰作清楚的介紹。林文斌由民族國家在全球化世界中的轉變出

⁶⁹ 中文期刊篇目索引影像系統，http://www.read.com.tw/cgi/ncl3/m_ncl3。全國碩博士論文資訊網，<http://etds.ncl.edu.tw/theabs/index.jsp>。

⁷⁰ 袁鶴齡，2003.10、〈全球治理與國際合作：論其策略與困境〉，《全球政治評論》，第4期，頁25-45。劉坤億，2003.12、〈全球治理的理想與現實〉，《中國行政評論》，第13卷，第1期，頁29-56。傅岳邦，2004.4、〈全球治理模式：關係簽約途徑及其批判〉，《中國行政》，第74期，頁49-78。林文斌，2004.5、〈民族國家的未來：全球治理與國家發展的觀點〉，《法政學報》，第17期，頁117-150。鍾京佑，2006.1、〈全球治理與國際建制：行為主體與行為模式〉，《國際關係學報》，第21期，頁113-139。蕭力愷，2005.7、〈全球化與全球治理〉，《競爭力評論》，第7期，頁24-34。

⁷¹ 劉坤億，2003.12、〈全球治理的理想與現實〉，《中國行政評論》，第13卷，第1期，頁29-56。

⁷² 蕭力愷，2005.7、〈全球化與全球治理〉，《競爭力評論》，第7期，頁24-34。

⁷³ 袁鶴齡，2003.10、〈全球治理與國際合作：論其策略與困境〉，《全球政治評論》，第4期，頁25-45。

⁷⁴ 袁鶴齡，2004、《全球化世界的治理》，台中：若水堂。

發，認為當今國家間所形成的秩序與關係已非傳統所能比擬，進而透過全球治理的角度來檢視民族國家未來發展的趨向。並且認為應將「審議式民主」的概念納入全球治理的討論中，如此才能充分反映各方的意見，達成「良善的全球治理」。⁷⁵張亞中則透過「主體」和「權力」兩個面向探究全球治理的概念、各主體間的權力互動大小、和全球治理未來的發展趨勢。他認為未來全球治理將依舊是以國家為主的「國際治理」形式為基本內涵。而影響全球治理發展最重要的關鍵在於，全球治理與全球公民社會是否能相互融合成長。⁷⁶其他如鍾京佑亦對此方面進行過探討。⁷⁷

二、探討如何更有效達成合作或解決問題：⁷⁸

傅岳邦、李河清、葉俊榮針對「環境」議題進行探討；洪久雅、宋學文著眼在行政改革與政策管理上；李若嘉、王琬淳針對 SARS 與 AIDS 等「疾病」層面；張立瑋探討 911 事件之後的國際「反恐」合作議題。彭慧鸞把焦點放在「國家安全」議題上，透過鑲嵌安全與數位治理的架構來探討國家在數位時

⁷⁵ 林文斌，2004.5，〈民族國家的未來--全球治理與國家發展的觀點〉，《法政學報》，第 17 期，頁 117-150。

⁷⁶ 張亞中，2001.7，〈全球治理：主體與權力的解析〉，《問題與研究》，第 40 卷，第 4 期，頁 1-23。

⁷⁷ 鍾京佑，2006.1，〈全球治理與國際建制：行為主體與行為模式〉，《國際關係學報》，第 21 期，頁 113-139。

⁷⁸ 宋學文、陳鴻基，2002，〈從全球化探討網際網路時代的政策管理〉，《資訊管理學報》，第 8 卷，第 2 期，頁 153-173。洪久雅，2002.4，〈全球化對行政改革影響之研究〉，《研考雙月刊》，第 26 卷，第 2 期，頁 78-87。李河清，2003.6，〈永續發展的國際關係面向：全球環境治理〉，《全球變遷通訊雜誌》，第 38 期，頁 21-25。傅岳邦，2004.12，〈全球環境治理：「京都議定書」個案研究〉，《中國行政》，第 75 期，頁 57-88。葉俊榮，2005.8，〈建構海洋台灣發展藍圖〉，《研考雙月刊》，第 29 卷，第 4 期，頁 8-21。李若嘉，2005，〈從全球治理的途徑觀察兩岸合作處理天然災害可行性之研究：以 SARS 為例〉，碩士論文，文化大學中國大陸研究所。王琬淳，2005，〈國家與非國家行為者互動模式之研究：以全球基金對抗愛滋病為例〉，碩士論文，東海大學政治學研究所。張立瑋，2005，〈後 911 事件之國際反恐合作-從霸權、建制以及全球治理析論〉，碩士論文，東海大學政治學研究所。

代中所面臨國家安全威脅與解決之道。⁷⁹林碧炤從冷戰期間的國際關係至今的轉變著手，著眼在國際安全議題上，認為全球治理不是世界政府的建立，也不僅只是聯合國或其他國際組織的功能提升，「它代表一種理想，讓國際社會更穩定」，並期望全球治理能為國際關係研究開拓更多新的視野，並且為國際安全維持提供新的方法。⁸⁰

三、透過全球治理來檢視機構、政策、作為的可能性與限制，或概念的意涵：

例如，宋學文〈非政府組織在國際治理中的機會與限制：一個政治學的觀點〉；⁸¹方怡文〈從全球治理探討我國第二軌道外交之機會與限制：一個民主與人權的觀點〉；⁸²以及王啟明〈國際社會化與全球治理〉等文章。⁸³

經由上述簡單的分類可以發現，就議題面向而言，台灣政治學界諸多全球治理研究的文獻其研究層面包括，經濟、安全、疾病、政策、行政和資訊（如網路）。其中以經濟、安全、疾病、政策、行政、資訊等為大宗，其他如人權、環境等方面則是較少為國內政治學者研究的部分。

至於國內針對全球環境治理進行研究的文獻，以下列兩篇文章為例，首先，傅岳邦〈全球環境治理：京都議定書個案研

⁷⁹ 彭慧鸞，2004.11，〈數位時代的國家安全與全球治理〉，《問題與研究》，第43卷，第6期，頁29-52。

⁸⁰ 林碧炤，2001，〈全球治理與國際安全〉，《國際關係學報》，第16期，頁157-171。

⁸¹ 宋學文，2003.12，〈非政府組織在國際治理中的機會與限制：一個政治學的觀點〉，《中國行政評論》，第13卷，第1期，頁127-158。

⁸² 方怡文，2005.9，〈從全球治理探討我國第二軌道外交之機會與限制：一個民主與人權的觀點〉，《新世紀智庫論壇》，第31期，頁89-111。

⁸³ 王啟明，2004.11，〈國際社會化與全球治理〉，《問題與研究》，第43卷，第6期，頁1-28。

究>一文，⁸⁴透過 David A. Lake 所發展的「關係簽約研究途徑」(relational contracting approach)作為運作模式來構築全球環境治理的基礎。所謂關係簽約研究途徑是基於寇斯(Ronald H. Coase)與威廉森(Oliver E. Williamson)提出的「交易成本」論點出發，探討不同治理或管理方式所產生的不同的交易成本，而治理方式的取捨則是依這些成本多寡而定。作者將全球治理結構變遷分為「無政府關係」與「階層關係」兩個極點，透過京都議定書個案來研究強勢行為者（美國）與弱勢行為者（開發中與未開發國家）之間的互動關係。

此外，李河清的〈永續發展的國際關係面向：全球環境治理〉一文，⁸⁵將全球治理視為是一個動態的「協調過程」，並且歸納出在國際關係研究中逐漸開始注重權力之外議題的發展，認為全球環境治理能夠更加豐富永續發展的內涵。

從以上整理可以看出，在台灣政治學界當中全球環境治理方面的研究十分缺乏。針對或是提及全球治理的研究大多傾向把全球治理視為是一種既定現象、現實或階段（已經出現的階段或是必然出現的階段）；或是僅藉由此一分析工具來檢視政策、現象、時代的演變、和有效性；甚或僅將「全球治理研究」以「全球治理」一詞帶過，卻忽視其中所包含的不同議題面向和豐富程度。另外，不同層次的行為者間的互動、不同議題面向間之比較等方面的研究亦有所不足。因此透過本文之研究，筆者希冀能夠彌補台灣政治學界此方面之不足，並開創出更多研究主題。

⁸⁴ 傅岳邦，2004.12，〈全球環境治理：「京都議定書」個案研究〉，《中國行政》，第 75 期，頁 57-88。

⁸⁵ 李河清，2003.6，〈永續發展的國際關係面向：全球環境治理〉，《全球變遷通訊雜誌》，第 38 期，頁 21-25。

第三章 局部全球化世界中的全球環境

問題

全球化(Globalization)是近幾十年來許多政治、經濟學者們感興趣的議題，全球化是一系列交流互動的「過程」，⁸⁶它的影響範圍、權力面向、關係網絡是複雜而多元的。因為當今全球化的廣度尚未達到真正「全球」的範疇，因此用來描述當代全球化世界的概念比較適切的用詞應是 Robert O. Keohane 所用的「局部全球化世界」(Partially Globalized World)。⁸⁷

在當代局部全球化世界當中存在著許多諸如環境污染、傳染病、人權、金融風暴、跨國犯罪等「全球公共問題」(Global Public Problems)或「全球議題」(Global Issues)，這些概念在國際關係的研究文獻中時常為學者們提及，例如 David Held、Timothy Doyle、John L. Seitz、蘇長和、Nana K. Poku、Joseph E. Stiglitz 等。但就它們本身的定義和內涵而言，卻少有文獻進行過系統性的分析。

本章目的旨在針對當今局部全球化世界中的全球公共問題進行分類，並回顧環境主義與國際上環境運動之發展脈絡，以作為後續治理特質差異比較之用，此外同時介紹幾個在環境保護當中的重要概念。本章聚焦在「環境」層面上，希冀能夠更清楚地認識到環境問題本身的特質和管制上面臨的困境，這些

⁸⁶ 沈瑞宗、高少凡、許湘濤與陳淑鈴譯，David Held、Anthony McGrew、David Giddblatt & Jonathan Perraton 著，2004，《全球化衝擊》。台北：韋伯，緒論。

⁸⁷ Robert O. Keohane, 2001, "Governance in a Partially Globalized World Presidential Address, American Political Science Association 2000," *American Political Science Review*, Vol. 95, No. 1, pp. 1-13.

特質與困境對人們構思緩解全球環境問題之道有著很大的影響。

第一節 全球公共問題

隨著科技和經濟的不斷發展，當代的人們面臨許多全球公共問題的挑戰。有些學者嘗試為這個概念的特質進行歸類，例如蘇長和認為全球公共問題具有以下特徵：一、指多個國家乃至全球社會所面臨的共同問題。它具有「不可分割」(indivisible)的特性，它對於所有國家產生的影響都是相同的，沒有一個國家可以置身事外；二、它也是個人—國家—全球所面臨的共同問題；以及三、它們的解決需透過多邊且更多建立在合作基礎上的全球公共政策和規劃。⁸⁸

John L. Seitz 在《全球議題》(Global Issue)一書中簡要地提出全球議題的五點關鍵要素：一、首先需要在新聞裡出現單一特定事件，或一系列事件來吸引全世界目光；二、該問題不會憑空消失；三、這些問題會使我們之間加深的依賴關係變的更加戲劇化；四、我們對這世界的認識不斷增長，這些認識因而彰顯了某些議題；以及五、全球議題在我們看來總是彼此相關，牽一髮而動全身。⁸⁹

學者們指涉這些問題的用詞有所差異，有的人使用「問題」(problem)；有的人則是採用「議題」(issue)，但他們強調的對象均為貧窮、糧食、能源、環境等全球事務。於此，本文並不對字義之爭進行探究，因此統一採用全球公共「問題」或全球

⁸⁸ 蘇長和，2000，《全球公共問題與國際合作：一種制度的分析》。上海：上海人民，頁 6。

⁸⁹ 陳素秋、黃冠文譯，John L. Seitz 著，2005，《全球議題》。台北：韋伯，緒論，頁 1-3。

「問題」一詞作為對這些事務的統稱。

壹、全球公共財(Global Public Goods)

有些學者是由「全球公共財」的角度來理解這些全球問題。⁹⁰「公共財」一詞是 P. A. Samuelson 於 1954 年發表的“The Pure Theory of Public Expenditure”一文中提出，主要是透過「非排他」(non-excludable)和「非敵對」(non-rival)這兩個特性來對財貨加以定義。

Stiglitz 認為傳統所謂的「公共財」是指某些效益受到地理限制的公共財，這可以稱作「地方性的公共財」(Local Public Goods)，例如國防。但在現今世界上，許多公共財本身的效益是不受地理限制而及於世界上每一個人的，他將此類公共財定義為「全球公共財」，並歸納出以下幾個類別，國際經濟穩定、國際安全（政治穩定）、國際環境、國際人道援助、和知識。⁹¹

Rosalie Gardiner 和 Katell Le Goulven 認為全球公共財是一個相當新且尚未有明確定義的概念。在過去，全球公共財存在於國家疆界之外，也就成為所謂的「外交事務」，如外太空和海洋。但在這個更全球化的世界當中，人們逐漸承認且開始處理更多共享且跨疆界的全球公共財，例如，氣候、金融穩定、人權。因此人們應該認知到這些全球公共財不受地理疆界的限制，影響可以及於次區域、區域、和全球層面。⁹²

⁹⁰ Per Magnus Wijkman, Summer 1982, “Managing the Global Commons,” *International Organization*, Vol. 36, Issue 3, pp. 511-536. Rosalie Gardiner and Katell Le Goulven, 2001, “Sustaining Our Global Public Goods,” Earth Summit 2002, download from World Summit 2002 Website, <http://www.earthsummit2002.org>. Joseph E. Stiglitz, 1999, “Knowledge as a Global Public Good,” <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/undpk2/indexp5.htm>.

⁹¹ Joseph E. Stiglitz, 1999, “Knowledge as a Global Public Good,” <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/undpk2/indexp5.htm>.

⁹² Rosalie Gardiner and Katell Le Goulven, 2001, “Sustaining Our Global Public Goods,” Earth Summit 2002, download from World Summit 2002 Website, <http://www.earthsummit2002.org>.

當然若就「全球公共財」概念本身而論它並無好壞之分，只是一個用來指涉共享且跨疆界公共財的概念。但許多全球公共財最常見的是由它們「負面」的部份來加以辨別，也就是全球公共「惡」(Global Public Bads)。⁹³例如，經濟動亂、金融危機、資訊流動障礙、政府腐敗、不公平、戰爭和衝突等「全球公共惡」，會對達到如經濟穩定、國際安全、人權、知識流通等「全球公共財」的目標造成不良的影響和妨礙，而這些全球公共惡即是本文所指的全球公共問題。

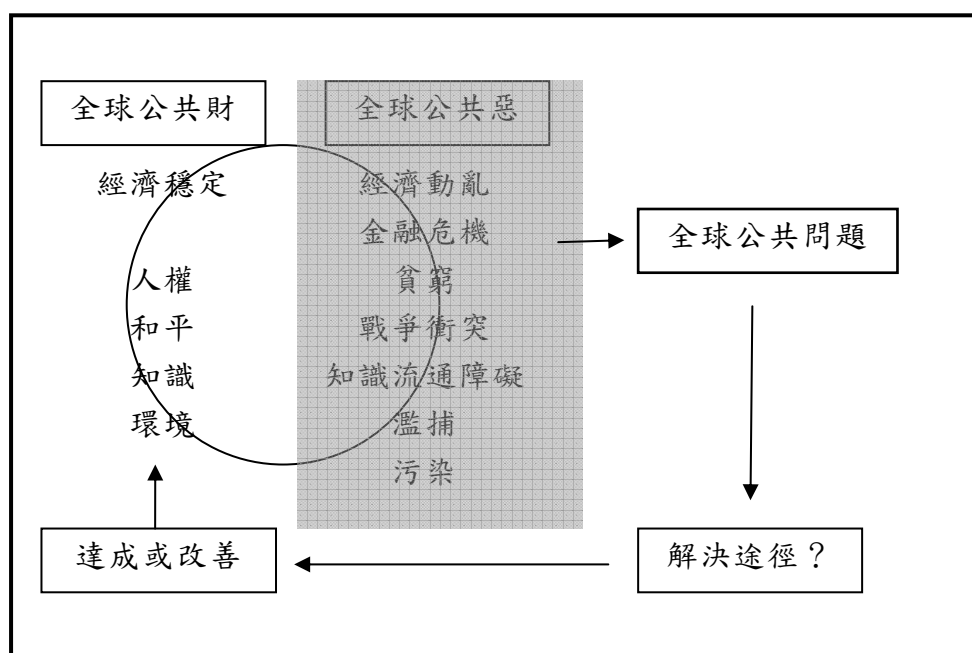


圖 3-1：全球公共問題概念

資料來源：筆者自繪。

如圖 3-1 所示，全球公共問題即全球公共財「負面」形式的表現，它們成為人們獲得或達成全球公共財的阻礙。人們必須思索一套解決途徑來緩解或管制這些全球公共惡或全球公共問題，以獲得和享有全球公共財。

⁹³ Rosalie Gardiner and Katell Le Goulven, 2001, "Sustaining Our Global Public Goods," Earth Summit 2002, download from World Summit 2002 Website, <http://www.earthsummit2002.org>.

於此，本文對「全球公共問題」作以下界定：具有公共財特性，所造成的負面影響不受地理疆界限制，影響範疇橫跨數國家、次區域、區域、和全球層面，是具有「不可分割」特性的全球共同問題。

全球公共問題含涉的層面十分廣泛，總括而言，共可分為，軍事安全、經濟、環境、社會（人道）、知識等五大層面，以下針對各個層面進行簡介。

一、軍事安全層面：如核武衝突、使用化學武器、戰爭等。「現代戰爭普遍必須動員整個社會，可以確定的是世界體系中幾無任何國家能夠避免現代戰爭的發生或戰爭結果所產生的政治影響。隨著核子時代來臨，超級強國之間的軍事對抗導致摧毀整個地球的可能性，驅使人道概念強化成一種全球一致的共同體命運」。⁹⁴為了保障人類的和平與安全，倚賴單一國家的力量是無法達到的，而必須倚靠多邊集體的行動。

二、經濟層面：如南北差距、金融危機、匯率不穩定等。因為經濟全球化的擴張，全世界的資本大規模地在全球市場當中流通。雖然促成了經濟成長，但也造成了南北差距、剝削、不平等的問題。此外因為國家間彼此經濟互賴加深，一地的經濟動盪或一國國內情勢變動或決策，往往不久就會對另一地的經貿收益造成影響。例如，1997年7月泰國發生金融危機，幾個月之後，危機漸漸蔓延至南韓、俄羅斯、巴西、阿根廷。「一個國家生活水準降低自然會波及鄰近的國家。地區性的衰退影

⁹⁴ 沈瑞宗、高少凡、許湘濤與陳淑鈴譯，David Held，David Held、Anthony McGrew、David Giddblatt & Jonathan Perraton 著，2004，《全球化衝擊》。台北：韋伯，頁 111。

響則遍及全球」。⁹⁵因此國家很難在現今經濟一體化的世界當中置身其外，能夠不與別人競爭或不受他國影響。

三、環境層面：如酸雨、空氣污染、重金屬污染、輻射物質、生物多樣性遭到破壞、漁業資源過度捕撈、全球暖化、廢棄物傾倒等問題。另外如礦物資源的過度開採、燃料性資源的過度消耗等，皆屬於環境層面的範疇。

四、社會（人道）層面：例如，疾病(SARS，HIV/AIDS)、貧窮、工人虐待、政治腐敗、跨國犯罪等。因為運輸工具的發明與改進，使得人們擺脫地理限制，地區間往返更為快速。人與人、城市與城市、地區與地區之間的交流越來越頻繁且複雜，這也使得在疾病傳播或犯罪防堵的管制上面臨困難。據統計，「英國現在每年約有 1000 個從疫區輸入的瘧疾新病例；在北美洲，從加州到密西根州市中心，從紐約市到多倫多，都見到瘧疾病例再現。．．．在美國，光是 2002 年一年內就有 4156 人感染西尼羅河病毒。過去只出現於非洲的亞型愛滋病毒，現在也出現於西方國家」。⁹⁶

除了疾病之外，貧窮和貧富差距等問題也隨著經濟全球化的加深而日益嚴重。在全世界 60 億人口中，28 億人—將近半數—每日賴以度日的所得不到 2 美元，12 億人—約五分之一—更低於 1 美元。⁹⁷世界的貧富不均程度亦快速拉大，1960 年，世界最富有的五分之一所得，是最貧窮的五分之一的 30 倍，1990 年增加到 60 倍，到 1997 年，更增加到 74 倍。1820 年，西歐的人均所得是非洲的 3 倍；到 1990 年代，超出達 13 倍之

⁹⁵ 李明譯，Joseph E. Stiglitz 著，2002，《全球化的許諾與失落》。台北：大塊，頁 149。

⁹⁶ 李芳鄰譯，Noreena Hertz 著，2005，《當債務吞噬國家》。台北：天下，頁 247-248。

⁹⁷ World Bank, 2000, *World Development Report: Attacking Poverty*. Washington, D. C.: World Bank.

多。⁹⁸而這些嚴重的貧困問題也為國際和國家社會帶來許多動亂與不安。⁹⁹

五、知識層面：在全球公共問題的幾個層面當中，「知識」是常為人們忽略的一個層面，不過近年來隨著全球化腳步的加速，越來越多學者逐漸開始注意到這個部份。¹⁰⁰「『知識』是當代生產的關鍵要素，且獲得知識的管道在富有和貧窮之間形成了一道重大的落差（或譯為：鴻溝、區隔）(OI ACC Planning Papers)。用來製造和溝通信息的知識和技術，逐漸被個人或企業所控制（或擁有），而不是以公共財的形式為所有人類所享用」。¹⁰¹在國家層級當中，也可以觀察到此種知識不平等的現象，近 80% 的世界科學的輸出是產自於 9 個高度工業化國家和印度，OECD 國家和東歐貢獻占了科學文獻索引當中的 94%，而且國家間科學刊物出版數量的不平等遠超過收入，人口或土地方面的不平等。類似的差異在專利權指標上也可以看出：超過 94% 的專利是由美國，西歐國家或日本所登記。¹⁰²

⁹⁸ 鄧伯宸譯，Michael Woodin & Caroline Lucas 著，2005，《綠色全球宣言》。台北：立緒，頁 75。作者引自：UNDP, 2003, *Human Development Report 2003 Millennium Development Goals*.

⁹⁹ 其他相關研究可見：Noreena Hertz, 2003,《當企業購併國家》；2005,《當債務吞噬國家》；Thomas L. Friedman, 2000,《了解全球化：凌志汽車與橄欖樹》；2005,《世界是平的》；John Micklethwait and Adrian Wooldridge, 2002,《完美大未來：全球化機遇與挑戰》。

¹⁰⁰ 相關研究請參見：Rosalie Gardiner and Katell Le Goulven, 2001, “Sustaining Our Global Public Goods,” Earth Summit 2002, download from World Summit 2002 Website, <http://www.earthsummit2002.org>. Joseph E. Stiglitz, 1999, “Knowledge as a Global Public Good,” <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/undpk2/indexp5.htm>. Mike Gifford, James Howison, and Richard Stallman, 2000, “Information as a Global Public Good: A Right to Knowledge and Communication,” *Oxfam International campaign proposal*, <http://danny.oz.au/free-software/advocacy/oicampaign.html>. UNDP, 2005, “The Knowledge Explosion and Knowledge Divided,” download from UNDP Website, http://hdr.undp.org/docs/publications/background_papers/sagasti.doc.

¹⁰¹ Mike Gifford, James Howison, and Richard Stallman, 2000, “Information as a Global Public Good: A Right to Knowledge and Communication,” *Oxfam International campaign proposal*, <http://danny.oz.au/free-software/advocacy/oicampaign.html>.

¹⁰² See: Jan Annerstedt, and Wesley Shrum and Yehouda Shenhav, “Science and Technology in Less Developed Countries,” in S. Vasanoff, 1995, *Handbook of Science and Technology Studies*. Newbury Park: Sage Publishers, pp. 633-635. From UNDP, 2005, “The Knowledge Explosion and Knowledge Divided,” download from UNDP Website, http://hdr.undp.org/docs/publications/background_papers/sagasti.doc.

Stiglitz 認為許多知識應該需要被成功地培育，而不是被專利化。這不是指那些構成新產品或新產程基礎的知識，而是那些同樣基本的知識，例如如何組織公司、如何與環境共生而活的更健康。這包括影響到繁衍的知識、和關於制定經濟政策來促進經濟成長的知識。¹⁰³因此國與國之間「知識能力」的不平等，或知識流通遭到障礙的阻斷等，皆會造成國家本身的經濟力低靡、人才流失、研究能力低落等問題。

以下將上述五大層面整理成表 3-1：

表 3-1：全球公共問題的類別

全球公共問題（全球公共惡）				
軍事安全	經濟	環境	社會（人道）	知識
核武衝突 化學武器 之使用 戰爭與衝突	金融風暴 匯率不穩定 南北差距	酸雨 全球暖化 破壞多樣性 化學污染 濫伐森林資源	疾病（SARS， HIV/AIDS） 貧窮 虐待工人 政治腐敗 跨國犯罪	知識落差 阻礙資訊 流動
全球公共財				
和平 安全	金融匯率穩定 共享獲益	永續發展、利用 生物多樣性	犯罪管制 疾病控制與治療 人權	知識共享

資料來源：筆者整理。

「全球公共問題」在概念上會隨時空轉變而有所變化，諸如科技進步、文化差異、觀念的轉變等，都會對該時代的全球公共問題的塑造產生影響。當今有些全球公共問題的出現或加深是因科技和全球化所導致，而對人們造成威脅或不良影響，

¹⁰³ Joseph E. Stiglitz, 1999, "Knowledge as a Global Public Good," <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/undpk2/indexp8.htm>.

以下就各層面當中所出現的特質轉變進行介紹。

在軍事安全層面中，以核武為例，核子武器是 1950 年代的產物，自二次世界大戰以來，美國在核武上獨占的地位已經被 1949 年蘇聯的核武試爆所打破，隨後，英、法、中紛紛加入核子俱樂部的行列。有鑒於核武的強大毀滅能力與所造成的威脅，國際上開始出現管制核子武器的呼籲，以防止此類武器的擴散造成世界或區域的威脅。1957 年在美國的提案與推動之下，聯合國成立「國際原子能總署」(IAEA)作為促進核能技術與原料和平用途的基礎機構。1968 年，《禁止核子武器擴散公約》(The Nuclear Non-proliferation Treaty; NPT)通過，賦予 IAEA 在反核武擴散查證上的關鍵地位。

但至 90 年代冷戰結束蘇聯瓦解之後，原本兩強對立的雙極局面消失，加以網際網路的發達、通信和運輸技術的大幅進步、跨國行為者的活躍、國家間經貿往來密切，核武大國們越來越難以管制核武物資和技術的流動、轉移、買賣。以往由國家所獨占的技術或物資，今天甚至連個人都可能獲得，對人民或國家安全造成很大的威脅。

除了軍事安全層面之外，在全球問題的其他層面也可以發現到相同的現象。在經濟層面上，今日人們只需開啟電腦、連上網路、按幾個鍵，就能買進、賣出自己在地球另一端投資的股票或債券。「自 1970 年代開始，全球金融就有爆炸性的成長。國家金融市場和世界主要的金融中心，漸漸被鑲嵌進一個全球金融體系之中」。¹⁰⁴ 這股金融全球化的浪潮，帶動了全球市場的繁榮；但是同時它也使得全球金融體系面臨「體系風險」。體系

¹⁰⁴ 沈瑞宗、高少凡、許湘濤與陳淑鈴譯，David Held 等著，2004，《全球化衝擊》。台北：韋伯，頁 302。

風險持續不斷對整個全球金融體系的運作產生威脅，也沒有政府能自行解決這個威脅，或使其經濟免於這樣的威脅，¹⁰⁵ 整個全球市場構成一個牽一髮而動全身的整體，除了危機的蔓延之外，一地投資者的獲益可能會造成另一地區或國家人民的衝擊。這是在全球化時代中獨特的現象，在這按鍵的彈指之間，罪惡感、道德是不存在或是不重要的。就像 Noreena Hertz 的描述一般，對世界最知名投資銀行的行銷市場交易員而言，新興市場的債券、阿根廷人民破產的意義就和買賣花生沒有什麼不同。「當交易員的，不能有什麼罪惡感，不能感情用事，我們在這裡作的可不是慈善工作」。¹⁰⁶

在社會（人道）層面當中，諸如疾病擴散、跨國犯罪等問題雖然並不是新問題，它們遠在幾世紀前也曾出現過，例如 1665 年倫敦爆發的大瘟疫造成 20% 的人口喪命，肇因來自於南亞的疫鼠搭乘貨輪，循著 14 世紀的國際貿易航線，偷渡到英國。¹⁰⁷ 但是現今海運、空運、火車等運輸流量更為頻繁，疫病的傳播速度更快，加上抗生素的大量使用，使得許多疾病的病菌和病毒都已經發展出抗藥性或產生變種，使得在治療和防治上比過去更形困難。

另一方面，因為經濟上的競爭，使得許多第三世界國家的人民或各國國內的貧富差距逐漸拉大。現今可謂「知識就是力量」時代的最好體現，產品技術、生產製程、研發、管理等相關研究，進一步地拉大國內貧富差距和國家間貧富不對等的情況。因為牽涉到的層面十分廣泛，而且知識或技術的取得需要

¹⁰⁵ 沈瑞宗、高少凡、許湘濤與陳淑鈴譯，David Held 等著，2004，《全球化衝擊》。台北：韋伯，頁 302。

¹⁰⁶ 李芳鄰譯，Noreena Hertz 著，2005，《當債務吞噬國家》。台北：天下，頁 142-143。

¹⁰⁷ 同上註，頁 247。

獲得其他國家的同意，因此在社會（人道）和知識兩方面問題的複雜程度和強度也與以往大不相同。

在環境層面中，殺蟲劑或農藥的大量使用、基因改良技術、漁業捕撈技術進步、石化燃料與礦物資源大量開採、人口成長加速等，也造成許多當代特有的問題，如農藥殘留、化學污染、基因污染、物種急速消失、漁業生態崩潰等。

經由上述簡單的介紹，以下本文歸納出「全球公共問題」具有的幾個特質：

一、複雜：

- （一）多成因：例如第三世界國家的貧困問題除了是因經濟因素所導致之外，也可能受到其他層面問題的影響，如內戰、政府腐敗、無力管理國內資源的分配流動等。
- （二）影響到的層面複雜：如 HIV/AIDS 的流行，除了造成人們生理上的傷害與死亡外，進一步會造成許多社會、經濟問題。全世界大概有 95% 的愛滋病患是在發展中國家，即使在美國，占國家貧窮人數 26% 以上的非裔美國人，他們在全美愛滋病案例中就佔了 37%。因為貧窮，營養不良所導致的免疫系統削弱，進一步成為患者在感染愛滋之後又易於感染其他病源的主因。而貧窮也對病患在選擇治療方式上造成限制，一旦父母感染愛滋，貧窮家庭無力負擔龐大的治療費用(現已能透過雞尾酒療法方式，來延緩愛滋發作的時間)，死亡率就相對大增。而一旦父母死亡其子女頓失生活能力，為了生活，年輕婦女只好以賣淫的方式維生，因而又造成年輕婦女的感

- 二、影響跨越國家疆界、區域，甚至遠達全球。全球公共問題不是單一國家而是世界上很多國家、區域、甚至是全球都需面對的問題。
- 三、無法依靠單一國家獨力解決，需賴國家間、不同行為者間的協調合作。
- 四、在減緩或解決問題的方式上，不能只依賴單一措施就希望能解決所有問題。
- 五、對於成因、影響和解決方案人們不一定有完全的認識，或獲得全球一致地認同。以基因改造植物為例，支持者認為其優點是可以消除蟲害並增加糧食生產量，對落後地區營養不良或飢荒的人民是一大福音。但是懷疑論者或反對者則認為隨意改造植物基因，人類食用之後對人體可能有不良的影響。
- 六、這些問題不會自行消失，若無法防止、減緩、解決，則依舊會不斷出現。
- 七、既然全球公共問題具有公共財的特性，那麼在公共財的提供、創造和追求上，勢必存在著「集體行動的問題」。Mancur Olson 在《集體行動的邏輯》一書當中提及「個體理性與集體理性不一致」的情形，人們經常會認為具有共同利益的個人所組成的團體，將會為增進他們的共同利益而努力。因此人們為了解決經濟層面的全球公共問題而組成 GATT、WTO 等

¹⁰⁸ Nana K. Poku, 2002, "Global Pandemics: HIV/AIDS," in David Held and Anthony McGrew, eds., *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, pp. 111-126, Cambridge, UK: Polity Press.

機構；為解決核武擴散問題而組成 IAEA 並加入 NPT；為有效管理鮪魚資源的利用，而形成如 ICCAT、IOTC 等區域漁業組織等。但就如 Olson 的研究所示，「事實上，個人理性與自利行為的前提，並不必然導致團體將追求其自己利益的命題成立。團體的所有成員並不因為他們達成團體目標能使每人同蒙其利而就努力達成該目標，即使他們都是自利的也不例外」。¹⁰⁹

在團體當中的個體往往會希望自己能夠「搭便車」，不用付出成本或付出較少成本而獲得跟其他團體中的成員一樣大的獲益。當搭便車問題越形嚴重時，往往會造成全體皆蒙受傷害的結果，如同 1968 年英國科學家 Garrett Hardin 的〈公用地的悲劇〉(The Tragedy of the Commons)一文所述，最後所有人同蒙其害。¹¹⁰而因為全球公共問題本身具有的多成因、影響範圍複雜、跨區域、跨疆界等特質，使得國家在管制這些搭便車行為時面臨很大的困難，這些特質進一步又導致搭便車行為的惡化。

第二節 全球環境問題

本節筆者僅就與本文相關的全球環境問題進行介紹，並且分析其特質和說明國際管制所面臨的限制。

對環境的關注並不是近代才有的思維，若由廣義的角度去定義「環境保護」或是「保育」的概念，那麼在二千多年前即開始有類似的思維出現。《孟子》的〈梁惠王篇〉中提到的：「不

¹⁰⁹ 董安琪譯，Mancur Olson 著，1989，《集體行動的邏輯》。台北：遠流，頁 18。

¹¹⁰ 蘇長和，2000，《全球公共問題與國際合作：一種制度的分析》。上海：上海人民，頁 9-10。

違農時，谷不可勝食也；數罟不入洿池，魚鱉不可勝食也；斧斤以時入山林，材木不可勝用也。谷與魚鱉不可勝食，材木不可勝用」，這亦可以視作是環保的思維，而且與當今「永續發展」概念頗有相似之處。以下先就 19 世紀以來，近代西方重大的環境保護推動者、事件、行動進行回顧與介紹。

壹、環境主義與行動

以下將按表 3-2 當中的脈絡進行說明，此處除了介紹基本的發展脈絡和行動之外，部分內容也將作為後續章節中比較治理特質差異之用。

表 3-2：環境主義與行動

19 世紀末	<p>George Perkins Marsh 《人與自然》 (1864) 梭羅(Henry David Thoreau) 《湖濱散記》 (1854) 《緬因森林記遊》 (1864) 謬爾(John Muir) (國家公園之父) 《群山在呼喚》 (1894) 《夏日山間之歌》 (1869) 《我們的國家公園》(1910)</p>
20 世紀	<p>美國老羅斯福總統 李奧波(Aldo Leopold)(生態保育之父；土地倫理) 《沙郡年記》(1949) 瑞秋·卡森(Rachel Carson) 《海風下》(Under the sea wind) (1941) 《大藍海洋》(The sea around us) (1951) 《海之濱》(The edge of the sea) (1955) 《驚奇之心》(The sense of wonder) (1956) 《寂靜的春天》(Silent spring) (1962) 柯倍德(J. Baird Callicott)(環境倫理)</p>

	舒馬赫 《小即是美》(1973) 羅馬俱樂部 《成長的極限》(1972) 世界環境與發展委員會 《我們共同的未來》(布蘭特報告)(1987)
行動	1970 年美國環保署(EPA)成立 1972 年 6 月在斯德哥爾摩舉行「聯合國環境會議」 1972 年 12 月成立「聯合國環境署」(UNEP) 1992 年 6 月 13 日，聯合國環境暨發展會議(UNCED) 《里約宣言》 《Agenda 21》 《生物多樣性公約》(CBD) 《氣候變遷架構公約》(FCCC) 1993 年成立「聯合國永續發展委員會」 2002 南非，「永續發展高峰會」(WSSD) 《約翰尼森堡宣言》

資料來源：筆者整理。

一、環境主義

1769 年瓦特改良的發動機獲得專利，自此加速驅動工業革命的速度。工業革命之後的兩百年來，對社會和經濟生活所造成的變革是最早為人所關注的部分。但是對自然環境的破壞，卻要至 19 世紀 60 年代開始才逐漸為人們所警覺。所謂的「環境主義」(Environmentalism)最早發源於美國，1864 年，美國人 George Perkins Marsh 出版《人與自然》一書，主張林木落盡對土壤和當地氣候造成慘重後果。¹¹¹他警告，「地球正快速成為不適合人類的居所，．．．人類若再這樣犯錯下去，不顧未來，將使地球進入產量低落，地表破碎，氣候鉅變，致使物種劣化，野蠻橫行，甚至滅絕」。¹¹²而本書也被譽為「保育運動源頭」，

¹¹¹ 杜默譯，Clyde Prestowitz 著，2004，《美國遊戲》。台北：大塊，頁 132。

¹¹² 李公哲主編，1998，《永續發展導論》。教育部環境保護小組策劃，中華民國環境工程學會編輯，頁 289。

Marsh 成為美國第一位保育主義者。

跟 Marsh 同時代的還有梭羅(Henry David Thoreau)與繆爾(John Muir)兩人。梭羅最為人所知的是《湖濱散記》(1854)一書，紀錄他在 1845 年到 1847 年間在華爾騰湖(Walden Pond)畔獨力隱居的經歷。梭羅病逝於 1862 年，1864 年，梭羅遺稿《緬因森林記遊》出版，呼籲設立國家森林。¹¹³另外被後人奉為「國家公園之父」的約翰·繆爾(John Muir)同樣也疾聲呼籲森林的重要性，他著名的《我們的國家公園》一書於 1910 年出版。經繆爾多年的奔走，優勝美地國家公園(Yosemite National Park)終於在 1890 年成立，是世界上第一個國家公園。

20 世紀初期，另一位積極推行自然保育的人士美國老羅斯福總統一口氣成立 17 個國家公園和紀念公園，奠下日後成立「國家公園管理局」的基礎，也使他成為人們眼裡具有保育主義情懷的總統。他的堂弟小羅斯福總統追隨他的腳步，在大蕭條期間成立「民間保育大軍」(Civilian Conservation Corp)，不但提供就業機會，也奠定我們今天仍然仰賴的環保基礎建設。¹¹⁴

20 世紀中葉，最著名的兩位環保學者：李奧波(Aldo Leopold)和瑞秋·卡森(Rachel Carson)開始將環保運動帶往另一階段。

李奧波(Aldo Leopold)

李奧波被譽為美國的「生態保育之父」，他著名的《沙郡年記》一書在 1949 年出版，被譽為生態保育的聖經。在書中他將自然保育定義為：「人與自然和諧相處的狀態」。他了解到「人

¹¹³ 杜默譯，Clyde Prestowitz 著，2004，《美國遊戲》。台北：大塊，頁 132。

¹¹⁴ 同上註，頁 132。

是自然的一部份，．．．人類只是整個生物社群中的一個普通成員而已，人與自然不是二分、對立的」。¹¹⁵「倘使人們對於土地沒有懷著喜愛、尊敬和讚賞之情，或者不重視土地的價值，那麼，人和土地之間的倫理關係是不可能存在的。我所說的價值，當然是某種比純粹的經濟價值更為廣義的東西；我指的是哲學上的價值」。¹¹⁶李奧波所揭示對於「土地倫理」的關懷，至今仍被奉為世界保育理念的圭臬，人類開始跳脫「以人為中心」的角度來看待環境。人與土地間的關聯是密不可分的，過去那種「以經濟決定一切」的觀念應有所修正。許多土地關係皆有賴於時間、遠見、技巧和信心的投注，而不是依賴金錢的投資。¹¹⁷

瑞秋·卡森(Rachel Carson)

卡森女士是美國有名的環保人士，同時也是自然文學作家。自 1941 年起至 1964 年病逝為止，這段期間她最著名的作品共有四部：被稱作海洋三書的”Under the Sea Wind (1941)”(中譯：《海風下》)、”The Sea Around Us(1951)”(中譯：《大藍海洋》)、以及”The Edge of the Sea (1955)”(中譯：《海之濱》)。¹¹⁸《海風下》一書是卡森女士的第一部作品，內容依季節變換描寫她對海岸、鷗鳥、鰻魚、水雉鳥等的鮮活生動的觀察。而《海之濱》一書則是描寫大海與陸地交界、潮汐日夜吞吐的海岸生態、珊瑚等。

《大藍海洋》一書涵蓋的時間線更長，描寫的景物與動植

¹¹⁵ 陳慈美譯，J. Baird Callicott 著，2001.5，〈建構廿一世紀的保育哲學〉，《當代》，第 165 期，頁 63。

¹¹⁶ 吳美真譯，Aldo Leopold 著，2004，《沙郡年記》。台北：天下，頁 351。

¹¹⁷ 同上註，頁 353。

¹¹⁸ 除了《海風下》、《大藍海洋》、《海之濱》、《寂靜的春天》外，卡森女士在 1956 年出版的”The Sense of Wonder”(中譯：驚奇之心：瑞秋卡森的自然體驗)亦是值得一讀的自然文學小品。

物更多。從地球初始的渾沌寫至作者當時代（1950 年代）對於海洋所持有的觀念、人探索海洋的新工具等。全書體現的是對海洋的讚嘆，和呼籲人們正視海洋對人類的重要。

「在人類所建的鄉鎮都市裡，我們常忘了地球的真正本質，也忽略了在地球漫長的歷史中，人類的存在時間不過僅如一瞬。只有在長途海上旅行的過程裡，日復一日看著隨浪潮起伏的模糊地平線、在夜裡望著星辰移動，體會到地球的自轉、或獨自在水天一色的世界裡，感受地球在太空中的孤寂時，才能真正清楚體認到地球的本質和悠悠歷史。然後，人類才會明白，我們所居住的世界其實是水世界，是由覆蓋地表的海洋所主宰的行星，而大陸，不過是陸地一時入侵了環繞全球的海洋表面，這些都是我們在陸地上從未有過的體悟」。¹¹⁹

「海洋是生命的源頭，創造了生物，如今卻受到其中一種生物活動所威脅，這種情形是多麼怪異阿！不過，儘管海洋環境日漸惡化，這片大洋仍將繼續存在，而真正受害的，其實是生物本身」。¹²⁰

卡森女士最為後人熟知的一本書是 1962 年出版的《寂靜的春天》(Silent Spring)。首章以「明天的一個寓言」為標題，透過一個想像的美國中部市鎮來喻指美國各大城鎮的未來，會陷入「不可思議的寂靜。比方說，那些鳥雀飛到哪裡去呢？許多人談及這些，不禁為之迷惘不安。後院的飼養場用不著了。在每一處看見的少數幾隻鳥都是氣息奄奄，在激烈抖索，無力飛翔。這是一個沒有聲音的春天」。¹²¹

卡森女士在書中極力陳言殺蟲劑、化學藥品如馬拉松、巴

¹¹⁹ 方淑惠、余佳玲譯，Rachel L. Carson 著，2006.4，《大藍海洋》。台北：柿子文化，頁 33。

¹²⁰ 同上註，頁 18。

¹²¹ 溫繼榮等譯，Rachel Carson 著，1982，《寂靜的春天》。台北：大中國圖書公司，頁 1-2。

拉松、DDT、地特靈等對動植物和人體的傷害。它們除了污染地面水和地下水之外，更會嚴重傷害到鳥類、昆蟲、魚類的生態。此外透過「食物鏈」將殘留在動植物體內的 DDT 等化學藥品由一種生物傳至另一種生物，最後進而傷害到人體。殺蟲藥劑和化學藥品在二次大戰之後被廣為使用，一來可以用來撲滅作物害蟲增加產量，另一方面又可以清除環境中的疾病的病媒，所以被廣為使用。但是在卡森女士之前，這些化學藥品和殺蟲劑的潛在危害一直為人所忽視。1963 年 6 月，卡森女士應美國國會邀請，出席報告寂靜的春天，後來美國國會立法禁用 DDT。該書經美國故總統約翰·甘迺迪閱讀後，批交美國農業部加以深入研究，乃造成（後來）美國普遍禁止施用氯烴類殘餘毒性甚長農藥的結果。¹²²1964 年卡森女士過世後，她所開啟的運動便逐步形成尼克森總統在 1970 年成立全世界第一個「環境保護署」(Environmental Protection Agency)。¹²³

本書除了彰顯這些產品的危害之外，更彰顯出人類對自然過於自大的心態。就如書中末章所述，「控制自然」一詞是在傲慢的情態下想出來的，是舊石器時代生物學與哲學的產物，那時以為自然的存在，是為了人類的方便。大部份應用昆蟲學的構想及實行，起自科學的石器時代。最使我們深感不幸的，就是這樣原始的科學，竟然已經裝備最新式的恐怖武器，既能對付昆蟲，亦可對付地球。¹²⁴

柯倍德(J. Baird Callicott)

20 世紀末期，柯倍德(J. Baird Callicott)承接李奧波的土地

¹²² 溫繼榮等譯，Rachel Carson 著，1982，《寂靜的春天》。台北：大中國圖書公司，譯者序。

¹²³ 杜默譯，Clyde Prestowitz 著，2004，《美國遊戲》。台北：大塊，頁 133。

¹²⁴ 溫繼榮等譯，Rachel Carson 著，1982，《寂靜的春天》。台北：大中國圖書公司，頁 179。

倫理關懷進而提出「環境倫理」理念，目的是要追求人與自然和諧相處的理想，同時兼顧經濟的健全與生態系的健康。¹²⁵他認為「其他的社會倫理牽涉到的是個人層次的倫理(individualistic ethics)，而『環境倫理』所關切的則為公共領域(common)，是屬於整體性(holistic)的層面。因此要使整個社會的行為模式能夠產生有意義的改變，我們需要的是一種結構性的根本變革，包含社會制度和文化型態的轉型」。¹²⁶柯倍德認為人們必須要跳脫過去那種舊有的牛頓式「二元機械論世界觀」轉變成「整體有機體論的世界觀」。要跳脫過去那種自然—人二分法的零和狀態，不再將自然視為人類對抗的對手。在廿一世紀中，人們必須追求「雙贏的未來」，一方面維持人類的維生；另一方面保留生物多樣性與生態健全，透過永續的生計來達成人與環境的雙贏。¹²⁷

舒馬赫，《小即是美》(1973)

就如 E. F. Schumacher 所下的副標題所示：「把人當一回事的一本經濟學著作」(A Study of Economics as if People Mattered)，《小即是美》一書特別重視對「人」的關懷，並且打破許多樂觀經濟學者的看法，為人類對自然造成的傷害提出警訊。書中第一章開宗明義就以「我們這一代最致命的一個錯誤就是，相信『生產的問題』已經得到解決」起頭。¹²⁸現代人體會不出其身為自然界的一份子，反而視己為命中注定可以主宰及征服自然界的外在力量。現代人甚至大言不慚的說要與大自然

¹²⁵ 陳慈美，2001，〈寧靜的力量〉，《當代》，第 165 期，頁 14。

¹²⁶ 同上註，頁 20。

¹²⁷ 陳慈美譯，J. Baird Callicott 著，2001.5，〈建構廿一世紀的保育哲學〉，《當代》，第 165 期。

¹²⁸ 李華夏譯，E. F. Schumacher 著，2000，《小即是美：一本把人當回事的經濟學著作》。台北：立緒，頁 3。

搏鬥，卻忘記如果其戰勝自然，旋踵間其已處在敗方。¹²⁹人類透過科技或經濟上唯物主義的角度宣稱可以改造我們的生活和無盡的資源利用，但卻往往「當一個問題正『得到解決』，卻因這第一個『解決方案』引來了十個新問題」。¹³⁰而且，「科學或技術上的『解決方案』，不論其多被人接受或表面上多風光，都有害於環境或腐蝕社會結構及人類本身」。¹³¹Schumacher 提出三個解決方案：一、方法和機器要夠便宜致每人都能確實掌握；二、小規模；以及三、方法和機器能與人類對創意的需求相吻合。一方面要求經濟和生產方式要合乎人性需求，另一方面又亟言科學和唯物主義過度擴張所造成的環境危害。E. F. Schumacher 在 70 年代初的洞見，對於 30 年後今日的人們依舊有著許多值得反思的價值。

羅馬俱樂部，《成長的極限》(1972)

1968 年 4 月，來自 10 個國家的 30 位科學家受 Aurelio Peccei 博士邀請在羅馬集會，會中主題探討人類目前及未來的處境。因為這次集會使得他們成立一個非正式的國際組織，即「羅馬俱樂部」(The Club of Rome)。羅馬俱樂部是由許多經濟學家、社會學家、科學家所組成的研究小組，專門針對人類未來處境進行研究。1970 年他們決定進行研究的第一階段計畫，研究五個重要問題：「人口問題、農業生產問題、天然資源問題、工業製造問題、環境污染問題」。¹³²而《成長的極限》(The Limits to Growth)一書是他們的研究成果發表。¹³³

¹²⁹ 李華夏譯，E. F. Schumacher 著，2000，《小即是美：一本把人當回事的經濟學著作》。台北：立緒，頁 4。

¹³⁰ 同上註，頁 23。

¹³¹ 同註 129，頁 27。

¹³² 張健邦譯，Donella H. Meadows、Dennis L. Meadows、Jorgen Randers & William W. Behrens III 著，1974，《成長的極限》。驚聲文物供應公司出版，頁 26。

¹³³ 在 1972 年報告之後，1992 年和里約高峰會同步又出版《超過限度》(Beyond the Limits)，

在書中他們指出兩個迫切的主題，第一，未來成長有其極限，而人類未來是福是禍端看人們是否開始改變行動。他們透過電腦描繪出未來的遠景，陳言如果當今世界人口、工業化、污染、糧食生產和資源耗竭等成長的趨勢繼續不變，則地球上，在以後的一百年之內其成長的極限將有來臨的一天。最有可能的結果是人口和工業力將遭到一個急遽而不可控制的萎縮狀態。¹³⁴因為人口、資源消耗、污染、經濟發展急速增加，人類勢必將面臨「成長的極限」，若無法妥善管理這些問題，將會破壞世界體系的均衡狀態，而導致失衡（不只在環境污染上，同時也包括糧食匱乏、資源不足、貧困等）。第二，對世界相互關連和體系的長期活動有所了解，羅馬俱樂部成員相信這方面的知識無法從單一的國家體系和短期的分析中獲得。¹³⁵然而這份報告主要對未來提出警訊，並非是去預測未來，¹³⁶目的是說明人類未來發展有極限存在，並將之視為是一種挑戰。旨在喚起世人對這些問題的重視並開始採取行動，但是它並未提出明確的解決方案。¹³⁷

世界環境與發展委員會，《我們共同的未來》(1987)

1983年，挪威首相布蘭特(Gro Harlem Brundtland)夫人接受聯合國秘書長之邀成立「世界環境與發展委員會」並擔任主席。

2004年出版《成長的極限：30週年最新增訂版》。兩書皆更新舊有資料，加入新的數據並作出警訊。

¹³⁴ 張健邦譯，Donella H. Meadows、Dennis L. Meadows、Jorgen Randers & William W. Behrens III 著，1974，《成長的極限》。驚聲文物供應公司出版，頁8。

¹³⁵ 同上註，頁219。

¹³⁶ 可參見：高一中譯，Donella Meadows、Jorgen Randers & Dennis Meadows 著，2007.1，《成長的極限：30週年最新增訂版》。台北：臉譜，頁34-41。本文是：「我們的研究是在找出各種可能的未來，我們並沒有要預測未來」。

¹³⁷ 在書中他們規劃出一個悲觀的遠景，認識到世界上不平等與退化的情況需要加以矯治，並且節制世界人口與經濟的不斷成長。他們認知到「大規模、包羅廣泛的、國際間一致的策略和共同的長期計畫」的不可或缺性，但是整體而言，書中並未明確地規劃出解決途徑。

該委員會於 1987 年發表《我們共同的未來》(Our Common Future) 報告 (又稱為：布蘭特報告)，該報告主要目的是：

我們不是在預測未來，卻是在發佈警告——一個立足於最新和最好科學證據的緊急警告：現在是採取保證，使今世和後代得以持續生存的決策的時候了。我們沒有提出一些行動的詳細藍圖，而是指出一條道路，根據這條道路，世界人民可以擴大他們的合作領域。¹³⁸

報告當中的主要要點如下：一、認清「互賴」與「相互關聯」的特質，「地球只有一個，但世界卻不是」(the earth is one but the world is not)。¹³⁹在世界的不同地區中，每個國家為了自己的生存和繁榮而過度開發自然資源。環境不能與人類活動、願望和需求相分隔而獨立存在，更不應將其解釋為孤立於人類活動之外的企圖，使「環境」一詞在某些政治場合只具幼稚的內涵。¹⁴⁰世界環境與發展委員會焦點關注在於「人口、糧食保障、物種和遺傳資源的喪失、能源、工業、和人類居住」等方面，他們認知到這些問題是彼此相關而不能孤立處理的。

二、對「永續發展」的關注和呼籲，將永續發展定義為：「既滿足當代人的需要，又不危害後代人滿足其需要的能力構成危害的發展」。¹⁴¹

「我們從我們的後代那裡，借走了環境資本，沒打算也沒有可能償還。後代人可能會責怪我們揮霍浪費，但他們無法向我們討債。我們可以為所欲為，因為我們可以毫無顧慮：後代人不參加選舉，他們沒有政

¹³⁸ 王之佳、柯金良譯，世界環境與發展委員會著，1992，《我們共同的未來》。台北：台灣地球日，頁 3。

¹³⁹ 同上註，頁 32。

¹⁴⁰ 同註 138，前言，頁 IV。

¹⁴¹ 同註 138，頁 52。

治和財政權力，對我們作出的決定絲毫不能提出反對」。

「現在對資源的揮霍浪費的結果，將使後代人迅速地失去選擇餘地。在這個星球受酸雨影響更嚴重、全球變暖、臭氧耗竭、廣泛沙漠化或物種消失之前，大多數現今的決策人將已作古，大多數現在的年輕選民都仍舊在世」。¹⁴²

三、強調「多邊合作」與「共同行動」來共同管理資源、維持和平、保障安全、永續發展、和環境，並透過國家、區域組織、非政府組織的立法行動與機構變革來解決問題，達成「安全、福利和地球生存」的目標。

與《成長的極限》報告不同，《布蘭特報告》提出一套政策、立法、組織的規劃，透過「多邊」途徑來進行合作並解決問題。而這也成為 90 年代許多國家、區域組織、非政府組織等進行合作、立法、行動十分重要的藍圖和基石，特別是「永續發展」的概念更是為許多國家或機構所沿用。

二、國際行動

雖然對環境問題的探討與關懷已經有多年的歷史，但人類真正認知到經濟發展會對環境產生影響，並視其為一個重要的政治議題，其實是從 1950 年才開始的。¹⁴³

而國際社會真正大規模興起對環境保護的重視，事實上是自 1970 年代才開始成型。隨著地球人口不斷增加，人們所消耗

¹⁴²王之佳、柯金良譯，世界環境與發展委員會著，1992，《我們共同的未來》。台北：台灣地球日，頁 11。

¹⁴³ 陳穎峰譯，Timothy Doyle & Doug Mceachern 著，2001，《環境與政治》。台北：韋伯，頁 1。作者引自：J. Young, 1990, *Post Environmentalism*. London: Belhaven Press.

的地球資源和製造的污染與日遽增，因此越來越多人開始重視地球環境議題。「環保」一詞乃是為達到以下諸目的一切必要措施之總稱，第一，給予人類一個為其健康及尊嚴所必須的自然環境之保證；第二，保護土地、空氣、水、動、植物，防止人類因干涉行為而導致不良之後果；以及第三，消除因人類干涉而引起之傷害與害處。¹⁴⁴

1972年6月「聯合國環境會議」在斯德哥爾摩召開，以「我們只有一個地球」為主題討論酸雨防制與生態破壞等問題，並有許多非政府組織、開發中國家代表與會。會後發表《聯合國人類環境會議宣言》(Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment)申明以下信念，喚起世人對自然資源保護的重視：「為了這一代和將來世世代代的利益，地球上的自然資源，其中包括空氣，水，土地，植物和動物，特別是自然生態類中具有代表性的標本，必須通過周密計畫或適當管理加以保護」。「各國應採取一切可能的步驟來防止海洋受到那些會對人類健康造成危害的損害生物資源和海生物的破壞舒適環境的或妨害對海洋進行其他合法利用的物質的污染」。¹⁴⁵並於1972年12月成立「聯合國環境署」(United Nations Environment Programme; UNEP)來整合聯合國對環境議題的規劃。

1992年6月13日，聯合國環境暨發展會議(United Nations Conference of Environment and Development; UNCED)在里約熱內盧舉行高峰會，共計有超過170個國家的代表和數百名非政府組織(NGO)的觀察員與會，會後發表《里約宣言》和細節的

¹⁴⁴ 游以德譯，Wolfgang Engelhardt 著，1989，《環境保護》。台北：巨流，頁19。

¹⁴⁵ 邱宏達，1996，《現代國際法參考文件》。台北：三民，頁745。

計畫《21世紀議程》(Agenda 21)，並開啟《氣候變遷架構公約》與《生物多樣性公約》的簽署。在《里約宣言》當中承認地球具有「不可或缺且互賴」的本質，並且強調「國際合作」的必要性。隨後並於1993年建立「聯合國永續發展委員會」(United Nations Commission on Sustainment and Development; UNCSD)來監督和推動里約峰會中觀點的進展。¹⁴⁶

十年之後，2002年永續發展高峰會(World Summit of Sustainment and Development; WSSD)召開，目的是針對《里約宣言》與《Agenda 21》的履行與修正進行檢討，會後並發表《約翰尼森保宣言》。可惜的是，在WSSD會議當中並未達成任何實質的結果，但是就整體趨勢而言，面對環境問題國際上越來越趨向透過各層次不同行為者間合作的方式來著手。

第三節 重要概念介紹

在環境運動當中有許多重要的概念，如《里約宣言》提出的「平等」和「永續性」(Sustainability)概念。¹⁴⁷此外，「生物多樣性」這個語彙在國際上也開始為人們所重視。因為這些概念時常被提及，對本文研究的對象「海洋漁業資源」而言亦十分重要。因此以下將針對「生物多樣性」、「平等」和「永續」等概念進行介紹。

¹⁴⁶ Peter Dauvergne, 2005, "Globalization and the Environment," in John Ravenhill, ed., *Global Political Economy*, pp. 370-393, NY: Oxford. James Gustave Speth and Peter M. Haas, 2006, *Global Environmental Governance*. Washington D. C.: Island Press, p. 72.

¹⁴⁷ 「平等」的意涵是指：「不僅注重當代的參與，同時也尊重下一代的未來的需要，因此也承認跨代的平等(Intergenerational Equity)」。「永續性」是指：「不僅要符當代生活的未來需求，也要為未來世代的需求著想」。資料來源：Lawrence Juda, 2002, "Rio Plus Ten: The Evolution of International Marine Fisheries Governance," *Ocean Development and International Law*, Vol. 33, p. 112.

壹、生物多樣性

「生物多樣性」(Biodiversity)一詞早在 1976 年即已列入美國國家森林經營的法案中，當時原意指的是物種的豐富度(species richness)。1986 年 9 月，在美國首府華盛頓舉辦「生物多樣性國家論壇」(The National Forum on BioDiversity)會議，科學家正式將 Biological Diversity 簡化為 BioDiversity 這個新字。¹⁴⁸

由於全球人口大量增加，致使能源、木材、漁業等資源的消耗速度大幅加速，對其他生物物種的破壞力亦是過去無可比擬。「預估在 2050 年時高達三分之一的全球物種將滅絕或瀕危，另外三分之一也許在本世紀末走向絕路」。¹⁴⁹生物多樣性對人類的重要性除了心靈層面的景觀感受之外，最重要的是許多物種除了是糧食的來源，也是未來可能抗癌抗疾病的醫療來源。一旦物種消失則這些將都不可得，在經濟和社會上造成更多問題。

生物多樣性最早是指對地球上所有植物、動物、真菌及微生物物種種類的清查。嗣後，生物多樣性的意義被擴充及於地球上生命世界的所有層面，包括所有物種、物種的遺傳及其變異、以及由物種組成的群落與生態系。¹⁵⁰1992 年 6 月 5 日，聯合國環境暨發展會議(UNCED)發布《生物多樣性公約》(CBD)，規範各國具有按照其環境政策開發其資源的主權權利，同時亦負有責任確保在它管轄或控制範圍內的活動，不致對其他國家的環境或國家管轄範圍以外地區的環境造成損害。¹⁵¹《公約》將「生

¹⁴⁸ 李公哲編，林曜松、趙榮台撰，1998，〈永續利用生物多樣性〉，《永續發展導論》。教育部環境保護小組策劃，中華民國工程學會編輯，頁 142。

¹⁴⁹ 彭鏡毅譯，Peter H. Raven 著，2001，〈生物多樣性願景〉，《社教資料雜誌》，第 274 期，頁 1。

¹⁵⁰ 同上註，頁 1。

¹⁵¹ 生物多樣性公約第三條。

物多樣性」定義為：「所有來源的形形色色生物體，這些來源除其他之外包括陸地、海洋和其他水生生態系統及其所構成的生態綜合體；這包括物種內部、物種之間和生態系統的多樣性」。¹⁵²《公約》呼籲各國必須相互合作來維護全球的生物多樣性：「每一締約國應盡可能，並酌情直接與其他締約國進行合作，或酌情透過為保護和持久使用生物多樣性這個目的而成立的國際組織，在國家管轄範圍以外的地區和共同關心的其他事項等方面進行合作」。¹⁵³

貳、永續發展

「永續發展」這個概念是在 80 年代逐步形成，¹⁵⁴最早是出現在 1980 年由國際自然保護同盟(IUCN)在世界野生動物基金會(WWF)支持下制定發布的《世界自然保護大綱》(The World Conservation Strategy)當中。¹⁵⁵然而因為布蘭特報告強力地使用這個概念且該報告為聯合國大會所接受，所以賦予它一個新的政治特性。¹⁵⁶它是一個動態的概念，其定義也十分模糊，在《我們共同的未來》(Our Common Future) (即布蘭特報告)報告中的定義是：「既滿足當代人的需求同時又不危害到後代人滿足需求的發展」。而《里約宣言》中的定義是：「人類應享有與自然和諧的方式過健康而富有成果的生活的權利，並公平地滿足後

¹⁵² 原文如下："Biological diversity" means the variability among living organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part; this includes diversity within species, between species and of ecosystems.

¹⁵³ 生物多樣性公約第五條。

¹⁵⁴ 李公哲編，盧誌銘，1998，〈永續發展概念的興起與其演變〉，《永續發展導論》，教育部環境保護小組策劃，中華民國工程學會編輯，頁 11。James Gustave Speth and Peter M. Haas, 2006, *Global Environmental Governance*. Washington D. C. : Island Press, p. 5.

¹⁵⁵ 李公哲編，盧誌銘，1998，〈永續發展概念的興起與其演變〉，《永續發展導論》，教育部環境保護小組策劃，中華民國工程學會編輯，頁 18。

¹⁵⁶ James Gustave Speth and Peter M. Haas, 2006, *Global Environmental Governance*. Washington D. C. : Island Press, p. 67.

代在發展和環境方面的需要，求取發展的權利的實現」。

學者對「永續發展」的定義亦有爭論，如柯倍德教授認為《布蘭特報告》所下的定義並未將「需要」和「欲求」作區分，且未包含生物多樣性、生態系健全等部份，所以應加以修正。¹⁵⁷許多支持激進環保概念的人士則認為，過去對於永續發展的定義依舊未能擺脫「以人為中心」的思維，因為它們接受「經濟成長是首要需求」的主張，也認為人類的福祉應優先於環境的需要，把環境當作是讓人類運用並享受的資源。¹⁵⁸

近年來，「永續」的概念除了運用在環境保育外，在企業和政府中亦廣泛地使用這個概念。雖然企業和政府追求的目標可能與環境團體不同，但因為有永續概念作為基礎，使得政府、企業和環境團體之間出現合作的空間。

參、跨代公共財

上述平等、永續概念，透過「跨代公共財」這個概念可以更清楚地去理解它們背後的意涵。在介紹這個概念之前，以下先就財貨的類型加以介紹。「財貨」(goods)在概念上可以區分為「私有財」、「國際協調物品」、「不純粹的公共財」和「純粹的公共財」四種類型（見表3-3）。¹⁵⁹

¹⁵⁷ 陳慈美譯，J. Baird Callicott 著，2001，〈建構廿一世紀的保育哲學〉，《當代》，第 165 期。

¹⁵⁸ 陳穎峰譯，Timothy Doyle & Doug McEachern 著，2001，《環境與政治》。台北：韋伯，頁 49。

¹⁵⁹ 「私有財」是指具有「排他性；敵對性」的財貨，如土地。「國際協調物品」是指具有「排他性；無敵對性」的財貨，如俱樂部、貿易集團。「公共財產資源」（不純粹的公共財）指具有「無排他性；敵對性」的財貨，如海洋漁獲，石油。最後，「純粹的公共財」指具有「無排他性；無敵對性」的財貨，如臭氧層保護、抑制全球暖化。

表 3-3：財貨之分類

是否具有 排他性	是否具有敵對性	
	是	否
是	私有財	國際協調物品
否	公共財產資源 (不純粹的公共財)	純粹的公共財

資料來源：蘇長和，《全球公共問題與國際合作：一種制度的分析》。上海：上海人民，頁 114。¹⁶⁰

表 3-3 當中的「敵對性」(rivalry)指一個物品只能被一個個體所消費，若出現兩個以上的個體，則個體之間就會產生「零和」的狀態，即「我得你失」的情況。相反的，「非敵對性」是指一個物品可以由兩個以上的個體同時消費，而個體間呈現「正和」的狀態，即「我得你也有所得」的情況。另一方面，「排他性」(excludability)指一個的物品只能由一個特定的個體或一個有限的團體來進行消費，它可以排斥其他個體來進行消費。「非排他性」是指一個物品被某個個體進行消費時，它不能拒絕或排斥其他個體來消費或使用。敵對性和排他性兩者的差異在於，敵對性是基於個體「是否能有所得」來作區分；而排他性則是以「能否進入消費」來作區分。

就環境而言它是一種公共財，¹⁶¹因為在消費時很難具有獨享性。但是環境並不一定是「純粹的公共財」，以石油為例，它是一種公共財，但它並非是純粹的公共財。除非進行消費的個體

¹⁶⁰ 「不純粹的公共財」一辭則採用下文陶德 桑德勒《經濟學與社會的對話》一書中的概念，為使一致，故在此加以註明。

¹⁶¹ 黃宗煌、陳明健、劉錦添、鄭欽龍、薛立敏與蕭代基譯，Paul B. Downing 著，1991，《環境經濟學與政策》。台北：聯經。陳明健主編，2003，《自然資源與環境經濟學：理論基礎與本土案例分析》。台北：雙葉。Oran R. Young, ed., 1997, *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge, MA: The MIT Press.

數目不多，個體彼此間的消費不會相互產生排擠效應，則才具有「非敵對性」。但若消費的個體數量眾多，以致於石油有枯竭之虞時，那麼「敵對性」就會產生。其他例如漁業資源、森林、空氣污染等也有相同特性存在。

陶德 桑德勒在《經濟學與社會的對話》一書中提出的「跨代公共財」概念可以讓我們對平等和永續等概念有更清楚的理解。跨代公共財是屬於人類社會的資產，因為一旦提供出來，效益將會延續一段時間，在某些情況（如治療疾病、衛星軌道波段）甚至可能無限期存在。¹⁶²在環境層面上，以鮭魚捕撈為例，一旦當代將鮭魚資源捕撈殆盡，對下一代而言是一大損失，因此這樣的損失並不只有當代人類會蒙受。

跨代公共財（公共惡）所提供的效益（成本），在同世代與跨世代內是非獨享與不可排他的。¹⁶³例如，禁用氟氯碳化合物以保護地球臭氧層所得到的效益，不僅使當代所有人類受惠，效益同時也及於後代子孫。相對的，公共惡（繼續大量使用氟氯碳化合物）所造成的成本，不僅當代人類要負擔，下一代也要負擔臭氧層遭到破壞而生的種種成本。

桑德勒加入「跨世代」概念，按區域和全球、純粹與不純粹公共財之分，歸納出八種類型的公共財（見表3-4）。¹⁶⁴例如本文研究之對象「海洋漁獲」可被歸入「跨世代全球不純粹公共財」此一類別。而平等、永續性等概念關注的除了當代人類的權益外，亦將後代之權益納入考量，使得後代能夠享用當代公

¹⁶² 葉家興譯，Todd Sandler 著，2003.7，《經濟學與社會的對話》。台北：先覺，頁 228。

¹⁶³ 同上註，頁 224。

¹⁶⁴ 「純粹公共財」是指「可在使用者間完全共享，且是無法排他的，除非以極高的成本設限」。而「不純粹的公共財」是指「可以部分獨享的，或是可透過合理成本以排除他人使用，又或是兼具部分獨享與部分排他性」。

共財之效益，而非負擔公共惡之成本。

表 3-4：跨代公共財

跨世代的		世代內的		
全球	區域	全球	區域	
臭氧層保護 抑制全球暖 化 治療癌症	文化保存 治療河盲症 抑制鉛排放 物	氣象衛星 打擊犯罪組 織 世界法庭仲 裁	撲滅森林火災 清潔地下水 控制水患	純粹公 共財
地球同步軌 道 海洋漁獲 新抗生素	和平維護 預防接種計 畫 根除害蟲	國際衛星組 織 電磁波譜 網際網路	國際刑警組織 農業推廣服務 運河水路	不純粹 公共財

資料來源：葉家興譯，Todd Sandler 著，2003.7，《經濟學與社會的對話》。台北：先覺，頁226。

第四節 全球環境問題之分析

以下筆者透過「因果關係明確性」、「實質影響範圍」與「問題外擴程度」三個面向對全球環境問題加以觀察和分析，三者之意涵如下。

- 一、因果關係明確性：這個面向檢視的焦點在於以下兩個層面，這些層面對於合作和管理的成敗有著很大的影響。第一，這些環境問題是否由特定原因所導致？人們對這些被視為是「因」的要素進行管理，是否就能夠有效控制這些環境問題？第二，造成環境問題的原因是不是太多，而導致管理上面臨困難？一種是由於原因不明顯或科學尚

未完全確定；另一種則是因為原因太過複雜，不確定何為主因。若符合以上兩者，則歸為小。

二、實質影響的範圍大小：如核電廠爆炸其影響的範疇會向外隨著風和地勢擴散；但若是如石油資源過度濫採，則不會擴散至其他地方。這個面向也可以指景觀或物種生存的範圍，如優游於全球海洋的鯨魚，被濫捕則歸為影響範圍大一類；若是特定地方之物種或風景，則歸為範圍小。

三、問題外擴程度的大小：指該問題會不會對其他如經濟、社會（人道）、健康等層面造成很大的影響？影響的層面是廣泛的或是不為人注重的？其影響的效力是否獲得科學界的廣泛認可？這個面向包括所有「可見」和「不可見」的影響。若影響的效力未獲得科學界一致的認可，但影響的層面廣泛且對經濟、社會（人道）、健康等造成深遠的傷害，則歸為外擴程度大一類。但若影響的層面並不廣泛且對其他層面造成的傷害不一定存在，那麼即使影響的效力未獲得科學界一致的認可，該問題還是歸為外擴程度小一類。

透過上述三個面向，此處主要針對以下假設進行驗證：「若這三個面向的強度越大，是否越易獲得人們『注意』或在管制上越容易『成功』」？這能夠解釋國際上在管制環境問題時所面臨的困境。

按上述三個面向可以作出如下歸類（見圖 3-2 與表 3-5），接下來將針對這九類全球環境問題進行介紹。

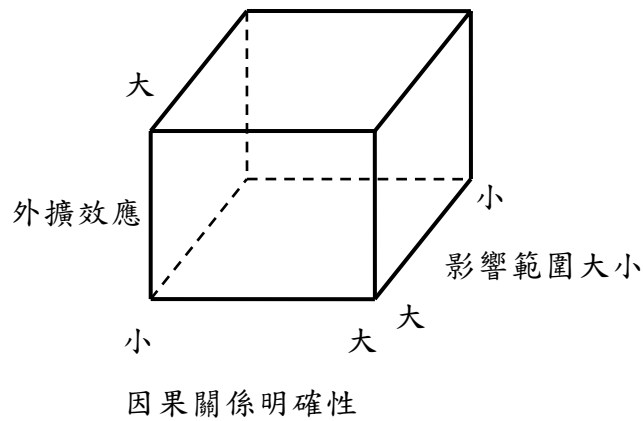


圖 3-2：三個面向

資料來源：筆者自繪。

表 3-5：三面向之歸類

	因果關係明確性	實質影響範圍	議題外擴效應	案例
A	小	大(中)	小	電磁波
B	大	大(中)	小	鯨魚濫捕
C	小	大(中)	大	地球暖化
D	大	大(中)	大	核事故、核廢料、化學藥品、殺蟲劑、酸雨、臭氧層破壞
E	小	小	小	基因改造作物
F	大	小	小	淡水優氧化、貴金屬濫採、珊瑚破壞
G	小	小	大	鮭魚生態破壞
H	大	小	大	煙霧

資料來源：筆者整理。

A. 因果關係明確性小；實質影響範圍大(中)；議題外擴效應小

以電磁波為例，現今在科學上對電磁波是否會導致癌症的看法不一，還有待進一步研究和實據的驗證。許多電器產品如

電視、微波爐、手機，以至於手機基地台、廣播、鬧鐘、電腦等都會發射出電磁波，鑒於電磁波對人體可能造成傷害，許多國家如日、美或台灣都開始積極投入研究。某些國家或地區甚至秉持「預防原則」，透過立法來規範電磁波的暴露值與基地台、高壓電塔、電纜距離學校、住宅的距離，例如瑞士、加州、義大利、德國、愛爾蘭、芬蘭、盧森堡等國。¹⁶⁵

B. 因果關係明確性大；實質影響範圍大（中）；議題外擴效應小

例如鯨魚濫捕問題。捕鯨是一個很古老的活動，19世紀末到20世紀40年代這段時期，全球商業捕鯨達到高峰，使得鯨魚的數量大量銳減，據統計，藍鯨是捕鯨人最喜歡的捕獵物件，但在不到100年無節制的捕獵後，99%的藍鯨已遭捕殺。北大西洋露脊鯨是世界上最稀有的鯨種，現在種群數量已少於300頭，科學家預計將在200年內滅絕。20世紀80年代，在南太平洋大約存在76萬頭鯨魚，隨著捕殺的加劇，鯨的數量銳減。¹⁶⁶有鑒於鯨魚數量大幅減少，1931年第一個《國際捕鯨公約》簽署，1946年又簽署《國際規範捕鯨公約》並成立「國際捕鯨委員會」(International Whaling Commission)，開始針對捕殺鯨魚進行管理。1972年聯合國人類環境大會之後國際上開始產生禁止捕鯨之呼聲，之後國際社會於1983年決定全面禁止商業捕鯨行為，並於1986年隨著《禁止捕鯨公約》的生效而正式全面禁止商業捕鯨行為。

¹⁶⁵ 台灣環境保護聯盟學術委員會，2006，〈認識電磁波及推動立法防制 Q&A〉，<http://www.tepu.org.tw/event20060102.html>。

¹⁶⁶ 孫丹平，2002，〈保護鯨魚之戰〉，http://www.foe.org.hk/welcome/geten.asp?language=en&id_path=1,%2011,%20482,%20589,%20974。

C. 因果關係明確性小；實質影響範圍大（中）；議題外擴效應大

以地球暖化的議題為例，溫室理論最早是由傅立葉 (Jean-Baptiste-Joseph Fourier) 在 1824 年的〈地球與地球上空溫度之概論〉的文章中所提出。傅立葉認為「大氣層如同無形的拱頂，吸收了陽光的部份熱能，並向下輻射到地球表面」。他把這層熱能外殼比喻成玻璃製的拱形容器，一個由雲層和無形的氣體所組成的巨大鐘罩。水蒸氣和其他氣體發揮拱頂的作用，吸收並保存了熱力，若沒有這層拱頂，所有生命必會全部消逝。¹⁶⁷但這篇文章一直未受到重視，也未被列為傅立葉重要的作品。

時隔 72 年之後，瑞典人阿倫尼烏斯 (Svante August Arrhenius) 於 1892 年重拾這個主題，在他的〈關於空氣中的碳酸對地表溫度的影響〉的文章中，他認為「地球大氣層因兩種氣體：水蒸氣和二氧化碳而得以暖化。．．．陽光大幅經地表吸收之後，又以肉眼看不到的紅外線或熱能型態自地表反射出去。由於此時光現波長已經改變，因此紅外線無法再像當初一樣穿透水蒸氣與二氧化碳。部份紅外線被吸收了，其中又有部份再度輻射回地球表面，於是保留住熱能，溫暖了地球」。¹⁶⁸但是阿倫尼烏斯與傅立葉相同，都未對於此種效應感到憂心，反而認為這有益於人們。阿倫尼烏斯在 1908 年的《眾世界的形成》書中預測：「透過大氣層二氧化碳比例增加的影響，我們將可期望生活魚氣候更穩定、更好的年代，特別是對地球上較寒冷的地區，在這個年代，地球將可生產出比現代更多更豐盛的作物，以利益快速成長的人口」。¹⁶⁹

¹⁶⁷ 達娃譯，Gale E. Christianson 著，2006.4，《發燒地球 200 年》。台北：野人文化，頁 30。

¹⁶⁸ 同上註，頁 140。

¹⁶⁹ 同註 167，頁 142。

接續阿倫尼烏斯的腳步，1838 年 2 月英格蘭的卡倫德 (George S. Callendar) 發表〈人造二氧化碳與其對氣溫的影響〉一文，他深信人類的行動確實能對氣候和天氣產生影響。卡倫德發現，至 1834 年為止過去 50 年來地球的氣溫持續升高，地球氣溫上升了華氏一度，他預言在未來半世紀，氣溫上升幅度還會再添一倍。¹⁷⁰但他仍然和前人一樣樂觀，認為溫度上升並非壞事反而有助於農業發展。之後他至各地努力蒐集二氧化碳資料，至 1956 年終於得出估計圖表，據他估計，「大氣二氧化碳平均含量，自 1900 年的百萬分之 290 上升至 1956 年的百萬分之 325」。¹⁷¹

和卡倫德同時，自 1954 年起基林(Charles Keeling)開始對測量大氣中二氧化碳的含量感到興趣。從 1956 年開始，基林在夏威夷的冒納羅亞(Mauna Loa)火山蒐集資訊，歷經 40 幾年的監測工作之後，終於得到為全球暖化效應提供證據的數據，也就是「基林曲線」。據卡倫德統計，以 1958 年二氧化碳含量百萬分之 315 為基準，曲線圖上標示到 1997 年時全球大氣二氧化碳含量上升了約 11%，達到約百萬分之 365。估計二氧化碳濃度將向複利一樣，以每年 0.5% 的速率增加。¹⁷²

自 1970 年代開始，許多科學家針對全球氣溫暖化之威脅開始提出警告。如 1975 年哥倫比亞大學的布洛克(Wallace S. Broecker)在《自然》雜誌發表文章，預測往後十年溫暖化趨勢會大為加速。¹⁷³1988 年，聯合國成立氣候變遷政府間專家委員會(Intergovernmental Panel on Climate Change; IPCC)來管理、分

¹⁷⁰ 達娃譯，Gale E. Christianson 著，2006.4，《發燒地球 200 年》。台北：野人文化，頁 168。

¹⁷¹ 同上註，頁 182。

¹⁷² 同註 170，頁 196。

¹⁷³ 杜默譯，Clyde Prestowitz 著，2004，《美國遊戲》。台北：大塊，頁 139。

析、研究全球暖化問題。1992 年里約熱內盧地球高峰會之後，150 個國家同意接受《氣候變遷架構公約》(UNFCCC)，並在 1997 年決定希望透過《京都議定書》將全球溫室效應氣體排放量減至 1990 年水準的 5%，並且停留在此水準上。但是因為美國遲遲不願批准，因此至今仍無法達成預期排放量管制的目標。

D. 因果關係明確性大；實質影響範圍大（中）；議題外擴效應大

例如核事故、核廢料、化學藥品、殺蟲劑、酸雨、臭氧層破壞、漁業資源濫捕等問題因為因果關係明確，所以在管制上較能達成一致共識。而且這些問題在議題外擴性上形成的效應較大，除了對人們的健康造成莫大的傷害之外，亦會對後代子孫造成影響。因此國際上通過規範來管制這些問題，例如《禁止核武擴散條約》、《大氣層核武禁試條約》、《蒙特婁議定書》、《巴塞爾公約》、《長距離跨界空氣污染公約》(LRTAP)。

E. 因果關係明確性小；實質影響範圍小；議題外擴效應小

以基因改造作物為例，因為生物和基因科技的進步，現今人類可以將植物基因予以改變、轉植，創造出能夠適應惡劣環境、害蟲和產量更大的作物，如基因改造玉米、基因改造棉花、基因改造大豆等。但此種由基因改造作物製成的基因改造食品在歐美卻有許多人質疑它會對人體和環境生態造成傷害。但是至今科學對此仍無定論，而且所造成的實質傷害並未廣泛出現，因此其議題外擴效應不大，基因改造作物至今仍為許多國家大量種植。

據農業生物技術應用機構(Acquisition of Agri-Biotech

Applications; AABA)統計：

在 2002 年有超過 550 萬農民投入基因改造作物的種植，種植總面積達 5879 萬公頃，此一數字較 2001 年增長 12%。除佔全世界基因改造作物種植面積 66%的美國以外，阿根廷、加拿大和中國大陸 2002 年均種植了生物科技作物，特別是中國大陸增長尤為明顯，其中生物科技棉花在中國大陸的種植區面積已首度超過全國棉產區的一半。數據顯示，基因改造大豆是生物科技作物中最受歡迎的產品，種植面積在全球基因改造作物種植區中佔 62%，而玉米排名第二，佔 21%。¹⁷⁴

另外據行政院農委會基因改造產品資訊的資料也顯示出相同之趨勢：

2003 年全世界基因改造作物之種植面積連續七年來以兩位數增加。2002 年增加 12%，2003 年則增加 15%。在十八個國家約 700 萬農民共種植了 6770 萬公頃的基因改造作物。從 1996 年到 2003 年，基因改造作物的種植面積增加了 40 倍，也就是從 170 萬公頃增加到 6770 萬公頃。¹⁷⁵

F. 因果關係明確性大；實質影響範圍小；議題外擴效應小

例如淡水優氧化、貴金屬濫採、珊瑚破壞等問題。淡水優氧化的成因是因為排放人畜糞便污水、洗滌水、或含有肥料的水進入河川、湖泊或海洋中而導致水面浮游植物和微生物數量大增，造成水中魚類死亡、水質發生變化等現象。而貴金屬濫採主因是人為的過度開發；至於珊瑚破壞方面，造成珊瑚死亡

¹⁷⁴ 台灣 WTO 農業研究中心，2003.2，〈基因改造作物種植去年增長 12%〉，<http://www.arcwto.org.tw/default.asp?mode=news&newsid=220>。

¹⁷⁵ 潘子明，2004，〈2003 年全球基因改造作物之發展〉，《行政院農委會基因改造產品資訊網》，http://gmo.doh.gov.tw/web/development/Trendin.aspx?doc_no=20040811121012955715。

的因素幾乎都和人有關，諸如漁撈方式、炸魚、毒魚、廢水排放都會造成珊瑚死亡。雖然針對這些問題的成因國家間有一致的共識，但是尚未能夠採行一致的行動加以保護。

G. 因果關係明確性小；實質影響範圍小；議題外擴效應大

例如鮭魚生態的破壞。鮭魚是典型的溯河產卵魚類，出生於淡水，成長於鹹水，最後又回到淡水中產卵之後結束一生。據 Carl Safina 的研究，美國大西北和加拿大太平洋岸，已經成為海洋生物滅絕的震央，太平洋鮭在華盛頓、奧勒岡、愛達荷及加州的繁殖場，已經有 40% 蕩然無存。百年前這地區本是鮭魚聖地，如今三分之二的地方不是滅絕，就是瀕臨滅絕，或遭受極大威脅。¹⁷⁶ 影響鮭魚生態的因素十分複雜，諸如農藥使用、農業引水（將溯河的鮭魚誤引入農田）、水壩（阻斷鮭魚溯河和幼魚入海）、水力發電、森林砍伐（使鮭魚幼魚和魚卵無適合的藏身之所）等皆會阻礙鮭魚的繁衍。這也使得在鮭魚的保育上面臨許多阻礙，例如伐木公司的利潤、水力發電的需求、政治力介入、河流附近居民維生需求等。所以雖然透過如《漁業保育暨管理法》、《瀕臨滅絕生物保護法》、《西北水力法》等法規規範，和加上各地設立的魚苗繁殖場、用船運送鮭魚入海或溯源等方式，保育的成效卻不彰。例如在蛇河，繁殖場每年流放的魚苗為 100 萬到 150 萬尾，但成魚魚群崩潰；在英屬哥倫比亞，800 多萬尾養殖大鱗鮭苗流放喬治亞海峽，但漁獲量卻大幅銳減。¹⁷⁷

鮭魚問題影響到的層面很大，例如在經濟上，鮭魚數量劇

¹⁷⁶ 杜默譯，Carl Safina 著，2000，《海洋之歌：全球海洋生態發現之旅》。台北：先覺，頁 177。

¹⁷⁷ 同上註，頁 315。

減所導致的漁民失業問題。以哥倫比亞河為例，哥倫比亞河魚群從最初的 1000—116 萬磅減至不足 100 萬磅。到了 1990 年代中期，蛇河（哥倫比亞河支流）漁獲量減少到不足 2000 磅，減幅高達 99.88%，¹⁷⁸造成大批原本倚賴捕鮭維生的印地安人和漁民失業。

國際上針對鮭魚養護所採行的規範，如 1982 年《養護北大西洋鮭魚公約》；北大西洋鮭魚養護組織(North Atlantic Salmon Conservation Organization; NASCO)等。

H. 因果關係明確性大；實質影響範圍小；議題外擴效應大

例如煙霧，從 1500 年開始，煤煙就咸已認定是英國的污染問題。¹⁷⁹自 19 世紀起，倫敦的有毒黃霧即有令人死亡的紀錄，1873 年 12 月，有毒黃霧連續三天籠罩倫敦奪走多達 700 名市民性命，其中大部份是死於呼吸困難。1880 年，在類似的情況下，又有 700 餘人喪命。¹⁸⁰歷史上最著名的「殺手煙霧」是在 1952 年 12 月英國倫敦發生，造成 4000 人死亡。¹⁸¹而煙霧所造成的影響，除了對人健康造成傷害外，亦會使家畜和植物死亡。

煙霧的成因是人為排放的廢氣受到氣流對流影響（如逆溫層）而滯留，加上地形如盆地和陽光的加熱，使得硫化物和空氣中的顆粒濃度升高而產生。因此只要管制人為廢氣的排放，即可有明顯的改善。如英國在 1956 年通過並實施《清潔空氣法

¹⁷⁸ 杜默譯，Carl Safina 著，2000，《海洋之歌：全球海洋生態發現之旅》。台北：先覺，頁 285。

¹⁷⁹ 金恆鏞譯，Bill Freedman 著，1998，《環境生態學：污染及其他逆壓對生態結構與功能之影響》。台北：國立編譯館，頁 31。

¹⁸⁰ 達娃譯，Gale E. Christianson 著，2006.4，《發燒地球 200 年》。台北：野人文化，頁 177。

¹⁸¹ 記載可參見：金恆鏞譯，Bill Freedman 著，1998，《環境生態學：污染及其他逆壓對生態結構與功能之影響》。台北：國立編譯館，頁 31。達娃譯，Gale E. Christianson 著，2006.4，《發燒地球 200 年》。台北：野人文化，頁 177-179。

案》(Clean Air Act) 之後，¹⁸²結果大大地降低空氣污染物的排放，改善了城市（如倫敦）的空氣品質。¹⁸³其他如 1979 年 11 月，歐洲共同體(European Community; EC)與 34 個國家在日內瓦簽署《長距離跨界空氣污染公約》(Geneva Convention on Long-range Transboundary Air Pollution; LRTAP)，該約於 1983 年生效，管制範圍為歐洲及北美地區。¹⁸⁴但是即使立法管理也不表示當代的煙霧問題已經被完全解決，以香港為例：

因為珠江三角洲空氣污染嚴重，連帶影響到位居下風處之香港地區。加上香港本身因為電力需求與汽車運輸造成之區域污染，使得問題更加嚴重。其中特別是煙霧(smog)問題更引人注意，2004 年香港因為煙霧降低能見度至八公里以下之日數達到破紀錄的占全年 16%。地理上整個珠江三角洲為山嶺環繞，使得空氣污染物不易消散，乃是問題主因。¹⁸⁵

而這對香港所造成的影響，除了致使每年的死亡人數增加 1600 人，有形醫療成本損失每年高達 15 億港幣，生產力損失達 5 億港幣，無形經濟成本為 190 億港幣之外，¹⁸⁶更令許多外國投資者和觀光客為之卻步，造成經濟上之損失。

¹⁸² 即「空氣污染法」。

¹⁸³ 金恆鑣譯，Bill Freedman 著，1998，《環境生態學：污染及其他逆壓對生態結構與功能之影響》。台北：國立編譯館，頁 32。

¹⁸⁴ UNECE, 2007, “Convention on Long-range Transboundary Air Pollution,” http://www.unece.org/env/lrtap/lrtap_h1.htm.

¹⁸⁵ 賴明申，2005，〈香港與珠江三角洲空氣污染概況簡介〉，《綠色消費電子報》，第 40 期，<http://www.edf.org.tw/News/green20050621.htm>。

¹⁸⁶ 美國之音中文網，2006.7，〈香港發起 8 月 8 日晚上 8 時關燈 3 分鐘抗議污染〉，<http://www.ettoday.com/2006/07/10/11353-1964135.htm>。

第五節 國際環境管理之困境

接下來再進一步透過國際「一致共識」和「一致行動」這兩個要素來進行檢視，說明國際上在進行環境問題的管理時所面臨的限制（見表 3-6）。「一致共識」指在國際上對該問題的成因和影響達成一致看法。「一致行動」指所有主要大國或行為者皆簽定國際法、加入國際組織，接受法規和國際組織的規範。但這並未包括是否確實履行的部份。

表 3-6：共識與行動

	因果關係明確性	實質影響範圍	議題外擴效應	案例	一致共識	一致行動	確實執行或成功達成目標或管理監督
A	小	大(中)	小	電磁波	×	×	×
B	大	大(中)	小	鯨魚濫捕	○	○	×
C	小	大(中)	大	地球暖化	×	×	×
D	大	大(中)	大	核事故、核廢料、化學藥品、殺蟲劑、酸雨、臭氧層破壞	○	○	*
E	小	小	小	基因改造作物	×	×	×
F	大	小	小	淡水優氧化、貴金屬濫採、珊瑚破壞	○	×	×
G	小	小	大	鮭魚生態破壞	○	○	×
H	大	小	大	煙霧	○	×	×

資料來源：筆者自繪。

按上表之整理可以得出以下觀察。一、最容易喚起一致共

識並達成一致行動的是具有因果關係明確性大；實質影響範圍大；議題外擴效應大特質之問題，這也可以印証「因果關係明確性」、「實質影響範圍」與「問題外擴程度」三個面向的強度越大，則越易獲得人們「注意」這個假設。

二、不易喚起一致共識，但達成一致行動：

(一) 有形成一致共識但是行動不一致，例如淡水優氧化、貴金屬濫採、珊瑚破壞、鮭魚生態破壞、煙霧。

(二) 難以形成一致共識，無法一致行動，例如電磁波問題、地球暖化、基因改造作物。

三、就個別面向來看：

(一) 因果關係明確性主要影響到問題管理的有效性，和達成一致共識與一致行動的難易程度。因果關係越不明確，那麼即使有管理也不一定能夠有成效，或會為人所質疑到底是否真有害處，使得在行動上和談判上造成阻礙，成員間難以達成一致共識、難以喚起一致行動或有效控制和解決問題，諸如電磁波、全球暖化、基因改造作物、鮭魚生態破壞等例子皆是。

(二) 實質影響範圍主要影響到喚起國際一致行動的難易程度和管理的難易程度。影響的範圍越大，管理的難度就越高，但較易喚起世人的一致行動。範圍越小，則管理的難度相對較低，但是不易喚起世人的一致行動。

(三) 議題外擴效應主要影響到喚起國際一致行動的難易程度。外擴的層面越多、越深、越嚴重，則越容易喚起世人的

重視和行動。

「因果關係明確性」、「實質影響範圍」、及「議題外擴效應」三者會隨科學研究的進步、時代變遷、觀念的轉變而產生改變。以捕鯨為例，20 世紀末對鯨油的需求不高，但是在 19 世紀時鯨油是歐美廣用的燃料，因此鯨魚濫捕議題若在當時那應會被歸為「因果關係明確性大；實質影響範圍大；議題外擴效應大」一類而廣受重視。相反的，其他如生物多樣性、地球暖化、淡水優氧化之類的問題，在過去可能會被列為影響不明或不甚重要一類。

此外現今因為科學家對地球暖化的觀點不一致、影響的經濟層面太大等因素，使得國際上對於環境問題的共識和行動不易一致。但若未來在科學上發現「溫室效應氣體排放影響到地球溫度上升」和「地球溫度上升幅度確實會在短時間加遽」的證據和研究結論，並為科學界所一致承認的話。那麼地球暖化問題將會成為：「因果關係明確性大；實質影響範圍大；議題外擴效應大」一類。

這些全球公共問題的意義和嚴重性會因國家或地區的經濟型態、文化、和產業的差異而產生不同的影響和破壞力。例如，以農業為主的社會或地區，對如白蟻、蝗蟲、紅火蟻等害蟲的輸入造成本地生態遭受大量破壞的問題的重視程度，會比其他非以農業為主的地區來的高。而這種在影響程度上不對等的情況，對國家間合作的成效有著很大的影響，對於傷害不大或影響較小的國家而言，其合作的意願會降低。

由表 3-7 可以發現，事實上在共識和行動之間存在著落差；另外即使達成共識和行動，也不代表就能夠確實執行。因此，「因

果關係明確性」、「實質影響範圍」與「問題外擴程度」三個面向的強度越強，管制的成效越容易「成功」的假設是不成立的。根本的問題在於個體的理性不必然就會導致集體理性的自動達成，雖然上述有些案例已有達成一致共識且透過國際規範和國際組織來進行管理，但是管理的成效尚未能令人滿意。另外對成員國的執行程度和監督等方面，也因環境問題本身複雜的特質之故，使得國家政府在監督搭便車行為時力量實嫌不足。

本章透過「因果關係明確性」、「實質影響範圍」、及「議題外擴效應」這三個面向對全球環境問題進行分析，可以發現到它也具備全球公共問題的複雜特質。因為這些特質加上集體行動問題，使得傳統以國家為主體針對環境問題進行合作管理的實質成效面臨限制。

透過「一致行動」和「一致共識」這兩個要素的檢視，可以發現到「因果關係明確性；實質影響範圍；議題外擴效應」越大，越容易喚起一致共識和行動，這也印証了問題本質的強度越大，則越容易獲得人們注意的假設。但即使獲得注意，在共識和行動之間亦存在落差，此外即使國際上對於環境問題達成共識並採取行動，也不代表就能夠確實執行。因此問題本質的強度越強，管制成效就越容易成功的假設是不成立的。

全球環境問題具有多成因、影響範圍複雜、跨區域、跨疆界等特質，這些特質同時使得搭便車行為趨於嚴重，單憑國家政府之力量並無法有效管控行為者們的搭便車行為。如何對這些搭便車行為進行有效管制？有無更好的方式可以管理或是緩和這些環境問題，使每個行為者皆能夠享受全球公共財的好處？在下一章當中，將以海洋漁業資源層面之議題對此進行深

入探討。

第四章 海洋漁業資源：全球漁業治理趨勢

第一節 海洋漁業資源保護之背景脈絡

釐清一個事物之所以需要治理的原因，是本節處理的重點。為何海洋漁業資源需要進行治理？海洋漁業生態遭受破壞對人類會造成什麼影響？這些問題有助於我們理解進行治理之背景脈絡。本節將針對海洋漁業資源養護的背景脈絡、國際立法與其中存在的搭便車問題進行介紹，說明海洋漁業資源需要治理之原因。

全球人口不斷增加，舊石器時代晚期整個地球大約只有 100 萬人口，¹⁸⁷2006 年人口數已突破 65 億。根據聯合國的人口成長估計，到 2050 年時世界人口將達 85 億，而 21 世紀末將跨越 100 億人口大關，¹⁸⁸隨著人口大增也將會使得海洋漁業資源的消耗量急速增加。

海洋漁業資源除了能夠提供人類大量糧食之外，還可以節省大量土地的開發和雜糧的生產。根據研究，2000 年全球海洋魚產量為 10000 萬公噸，如生產相同之毛豬而以每生產 1 公斤毛豬需要 5 公斤穀類來計算，則需要 50000 萬公噸雜糧；如生產相等量之牛隻，而以每公頃地生產 400 公斤隻牛之計算，則

¹⁸⁷ 蘇長和，2000，《全球公共問題與國際合作：一種制度的分析》。上海：上海人民，頁 6。

¹⁸⁸ 彭鏡毅譯，Peter H. Raven 著，2001.5，〈生物多樣性願景〉，《社教資料雜誌》，第 274 期，頁 1。

需要 250000 公頃之牧地。¹⁸⁹但根據 FAO 統計，全球魚獲量自 1955 年之 3000 萬噸增加到 1990 年的 1 億噸後，即有下滑的趨勢。¹⁹⁰許多地方漁業的捕撈都大大超過「持續漁獲量」的標準。

191

海洋漁業資源是一種公共財，¹⁹²但人類對它特質的認知卻是隨時代更迭而改變的。自羅馬法時期開始，漁業資源被視為一種取之不盡用之不竭之「可再生資源」(renewable sources)，因此原則上任何國家的國民都有權在公海上捕撈此種資源。但現今因為人類捕撈技術進步、航海科技發達之故，使得漁業資源有枯竭之疑慮，加上因為科學研究使人們對海洋生物資源有更深的瞭解。因此海洋漁業資源逐漸被人們視為是一種需要管理的公共財。所以就海洋漁業資源而言，它並非是「純粹」的公共財，除非消費的個體數目不多，且彼此之間的消費不會產生排擠效應，它才具有「無敵對性」。一旦消費的個體數量眾多或個體的捕魚技術提升，大量捕撈超過魚群修養生息的「臨界點」，使得漁業資源有枯竭之虞，此時「敵對性」就會產生，而成為一種不純粹的公共財。

2001 年 10 月在聯合國糧農組織雷克亞維克的會議中，聯合國糧農組織秘書長迪爾夫(Jacques Diouf)博士指出：

¹⁸⁹ 陳添壽，2002.11，〈漁業資源永續利用的重要性〉，《漁業推廣》，第 194 期，頁 12-17。

¹⁹⁰ 同上註，頁 12-17。

¹⁹¹ 「持續漁獲量」：加入量(recruitment)加上成長量之總和，扣除自然死亡量，即為自然增加量。而捕撈與自然增加量相等的漁獲，就稱為「持續漁獲量」。「最大持續生產量」(Maximum Sustainable Yield, MSY)：即捕撈與最大自然增加量相等的漁獲量。簡言之，兩者目的是為了使漁業資源有繁衍成長的時間，而不至於過度捕撈破壞生態而設的計算方式。

¹⁹² Per Magnus Wijkman 和 Oran R. Young 等學者支持這種看法。Per Magnus Wijkman, Summer 1982, "Managing the Global Commons," *International Organization*, Vol. 36, pp. 511-536. Oran R. Young, ed., 1997, *Global Governance : Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge, MA: The MIT Press, pp. 8-9.

儘管目前仍有許多海洋資源可供利用，但有太多漁船捕撈這些資源，導致目前漁船過多，魚類資源太少之情況。對漁業過量之投資加上捕撈技術之改良，係造成魚類資源過度使用之原因。當前重要之工作係檢視如何管理漁業，以確保當前與未來海洋糧食之永續供應，而不破壞維持人類生命海洋生態之容量。¹⁹³

據聯合國糧農組織指出，全球約 50% 之漁業資源業已充分利用，另外 25% 之漁業資源過度捕撈，其餘 25% 之海洋資源則仍有開發利用之空間。¹⁹⁴

同時，在 2006 年 11 月 Boris Worm 等 14 位科學家在《科學》(Science)雜誌上發表名為〈海洋生態系服務中生物多樣性喪失之影響〉(Impacts of Biodiversity Loss on Ocean Ecosystem Services)的文章也對海洋漁業資源之濫用提出警訊。他們指出，海洋生物多樣性的喪失逐漸削弱海洋供給食物、維持水質、與從擾動復原的能力，而這種傷害在全球的規模上會逐漸加速。若侵害海洋生物多樣性的速度不變，那麼當今所有魚種將會在 21 世紀中葉（2048 年）面臨全球瓦解的情況。商業是全球糧食安全、海岸水質、與生態系穩定的一大威脅。¹⁹⁵唯有透過永續漁業管理、污染控制、棲地維持、與建立海洋保護區等方式，才能回復海洋生物多樣性。

漁業過度濫捕所產生的影響亦會擴及其他層面。例如，全球有 30 億的工人是受雇於捕魚或養殖漁業，而且一年的國際漁

¹⁹³ 傅家驥譯，2002.2，〈世界漁業資源 75% 已完全利用〉，《國際漁業資訊》，第 111 期，<http://www.ofdc.org.tw/>。

¹⁹⁴ 同上註。

¹⁹⁵ Boris Worm, Edward B. Barbier, Nicola Beaumont, J. Emmett Duffy, Carl Folke, Benjamin S. Halpern, Jeremy B. C. Jackson, Heike K. Lotze, Fiorenza Micheli, Stephen R. Palumbi, Enric Sala, Kimberley A. Selkoe, John J. Stachowicz, and Reg Watson, 2006.11, "Impacts of Biodiversity Loss on Ocean Ecosystem Services," *Sciences*, Vol. 314, No. 3, pp. 787-790.

業貿易量大約是 560 億美元。對於海產的需求在近 30 年來增加了一倍，並且預期在 2020 年時持續以每年 1.5% 的幅度持續成長。¹⁹⁶在如此龐大的利益之下，過度濫捕會形成漁民們廣泛的失業問題。另外，過度捕撈不僅直接使某一種魚枯竭，也剝奪了另一種魚的食物，降低橫跨數種魚類的整體豐盛度，其他魚類也因而死亡。¹⁹⁷甚至，漁民為了支付必要的停泊、租船、燃料等費用，不得已又改而濫捕其他魚類，造成問題的擴散。另外，魚類是很多非洲和南亞國家人們的動物性蛋白質的主要來源，聯合國教科文組織甚至將其比喻為是「窮人的蛋白質」，¹⁹⁸一旦漁業資源缺乏，對該地區人民的生命與健康會造成很大的威脅，因此漁業資源實有妥善管理與養護之必要。

壹、國際漁業管理與立法

國際上最早的國際漁業管理的基本模式，可以推至 1955 年在羅馬舉行的「海洋生物資源保護技術會議」(The Rome Technical Conference on the Conservation of the Living Resources of the Sea)。這個會議首度同意要保護並管理公海漁業資源只有透過國際合作的方式，在研究和管制上進行合作才能實現，而實現此目標的最好方式是透過區域性協定來達成，這些協定是基於相關的海洋族群在地緣上和生物上的分佈而建立。¹⁹⁹

1982 年《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea)是現今海洋漁業治理的基本法律架構之一，

¹⁹⁶ Fisheries and Oceans Canada Online, 2006, "The Global Impact of Overfishing," <http://www.dfo-mpo.gc.ca>.

¹⁹⁷ 杜默譯，Carl Safina 著，2000，《海洋之歌：全球海洋生態發現之旅》。台北：先覺，頁 501。

¹⁹⁸ Greenpeace, 2006, "It Can't go on Forever," <http://archive.greenpeace.org/oceans/globaloverfishing/itcantgoonforever.html>.

¹⁹⁹ Michael W. Lodge, 2004, "Improving International Governance in the Deep Sea," *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 19, No 3, p. 303.

公約中除了給予沿岸國設定 EEZ (200 海浬的專屬經濟區) 的權力之外，還賦予沿岸國養護和管理的義務。沿岸國除了設定「可捕量」(TAC)之外，還可規範進入該國 EEZ 內捕魚的執照發放，因此各國在公海上捕魚的空間因之縮小。

另外即使在公海上所有國家漁民的捕魚權也開始受到限制。《公約》第二節針對「公海生物資源的養護和管理」進行規範，各國必須遵守公約或國家間的規定和限制，透過合作或談判的方式對公海生物資源進行養護和管理。此外針對「高度迴遊魚種」，在《公約》第六十四條中也有所規範：

沿海國和其國民在區域內捕撈附件一所列的高度迴遊魚種的其他國家，應直接或通過適當國際組織進行合作，以期確保在專屬經濟區以內和以外的整個區域內的這種魚種的養護，和促進最適度利用這種魚種的目標。在沒有適當的國際組織存在的區域內，沿海國和其國民在區域內捕撈這些魚種的其他國家，應合作設立這種組織並參加其工作。²⁰⁰

但是 1982 年《聯合國海洋法公約》在管理上面臨的問題在於，對於在 EEZ 之間迴遊的魚類或是相鄰的 EEZ 間的魚類之管理存在著困難。而且《公約》也只是建立公海捕魚權的一般歸

²⁰⁰ 附件一，高度迴遊魚類：1.長鰭金槍魚：Thunnusalalunga. 2.金槍魚：Thunnusthynnus. 3.肥肚金槍魚：Thunnusobesus. 4.鰹魚：Katsuwonuspelamis. 5.黃鰭金槍魚：Thunnusalbacares. 6.黑鰭金槍魚：Thunnusatlanticus. 7.小型金槍魚：Euthynnusalletteratus；Euthynnusaffinis. 8.麥氏金槍魚：Thunnusmaccoyii. 9.扁舵鰹：Auxisthazard；Auxisrochei. 10.烏魴科：FamilyBramidae. 11.槍魚類：Tetrapturusangustirostris；Tetrapturusbelone；TetrapturusPfluegeri；Tetrapturusalbidus；Tetrapturusaudax；Tetrapturusgeorgei；Makairamazara；Makairaindica；Makairanigricans. 12.旗魚類：Istiophorusplatypterus；Istiophorusalbicans. 13.箭魚：Xiphiasgladius. 14.竹刀魚科：Scomberesoxsaurus；Cololabissaira；Cololabisadocetus；Scomberesoxsaurusscombroides. 15.鰵：Coryphaenahippurus；Coryphaena equiselis. 16.大洋性鯊魚類：Hexanchusgriseus；Cetorhinusmaximus；FamilyAlopiidae；Rhincodon typus；FamilyCarcharhinidae；FamilySphyrnidae；FamilyIsurida. 17.鯨類：FamilyPhyseteridae；FamilyBalaenopteridae；FamilyBalaenidae；FamilyEschrichtiidae；FamilyMonodontidae；FamilyZiphiidae；FamilyDelphinidae.

屬，還尚未有明確的詳細運作細節。²⁰¹

既然漁業資源具有公共財的特性。那麼搭便車問題就成為必須解決和注意的問題。為了解決搭便車問題，聯合國透過許多國際準則或協定來進行呼籲。1995年10月，聯合國糧農組織通過《責任制漁業行為準則》(Code of Conduct for Responsible Fisheries)，承認漁業在世界糧食安全、經濟及社會發展之重要角色，且為現今及後代子孫確保水產生物資源可持續性。《準則》中要求公海捕魚必須遵守特定規範，且船旗國負有相當責任來監督漁船之行為。例如，《準則》第八條第二款第二項規定，「各船旗國應確定，除非經核發登記證明書及經主管機關授權捕魚，否則有權懸掛其旗幟之任何漁船均不得在公海或他國管轄水域內從事漁撈作業。該船應攜帶登記證明書和捕魚執照核准」。

1995年12月，聯合國糧農組織通過《執行1982年12月10日聯合國海洋法公約有關養護和管理跨界魚類種群和高度迴遊魚類種群的規定的協定》(以下簡稱:《魚種協定》)(Agreement for the Lmp Lementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks)。

該協定要求相關國家逐步建立「區域漁業組織」或「分區漁業組織」(Sub-Regional Fisheries Organization)，再由該等(分)組織統籌相關公海漁業資源之養護與管理，並藉由《跨界魚種協定》作為行為之法律依據，逐步排除(分)區域外之他國漁船於該特定(分)區域內進

²⁰¹ Lawrence Juda, 2002, "Rio Plus Ten: The Evolution of International Marine Fisheries Governance," *Ocean Development and International Law*, Vol. 33, p. 115.

行魚捕，將該（分）區域之魚類資源僅對（分）區域內相關漁業組織之會員國開放。²⁰²

1999年，面對日漸增多的IUU與FOC問題，聯合國糧農組織擬定《預防、制止和消除非法、無報告、和不受規範漁撈的國際行動計畫》(International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)，明確定義所謂「非法、無報告、和不受規範漁撈」(IUU)行為，並且提出一套合作構想和呼籲來預防、制止和消除IUU行為。

第二節 海洋漁業資源保護之「搭便車問題」

為何對全球公共財的管理會失敗？許多學者都曾對這個問題進行過研究。²⁰³學者們有著以下共識：集體行動當中存在的「搭便車問題」往往會造成集體行動的失敗。本節將針對海洋漁業資源層面中的搭便車形式進行介紹。

Per Magnus Wijkman 在〈管理全球公共財〉一文中，針對全球公共財的特性、管理方式進行探究與案例比較。他認為對諸如石油、漁業、深海資源等全球公共財進行管理，必須要注意到「財產權意義的賦予」與「加入成員數量的多寡」這兩個問題。傳統對於公共財的管理，人們通常都選擇透過「限制進入的成員數」(將公共財劃定範圍，由成員們自行決定如何分割和進行消費)和「組成一個組織來共同管理資源」，這兩種方式來進行管理。但即使如此往往也未必能夠達成目的。

²⁰² 姜皇池，2001，《國際海洋法總論》。台北：學林，頁508。

²⁰³ Per Magnus Wijkman, Summer 1982, "Managing the Global Commons," *International Organization*, Vol. 36, pp. 511-536. Rosalie Gardiner and Katell Le Goulven, 2001, "Sustaining Our Global Public Goods," Earth Summit 2002, pp. 3-4, download from World Summit 2002 Website, <http://www.earthsummit2002.org>.

第一種方式用在「容易分割」、「有一明確的價值」、「缺少外部經濟因素」等特質的財貨上比較容易成功。但就漁業資源而言，因為魚群有富脊之別，所以國家往往會害怕選到較貧脊的區域而對魚捕區域之劃分多了許多不確定感（不易分割）。而且魚群的大小難以估算，加上對於漁獲配額的估算每個成員各有不同的利益考量，因此難以達成一致的意見（價值不明確）。而第二種方式的缺點是，參加的成員數目越多越難達成效果，即使是自願組成的組織或合作模式，每個國家仍舊可能成為搭便車者，這也會瓦解整體的合作成效。所以發生在國際中的公用地悲劇，往往是因為政府間不能設計出一個合適的國際權威或不願意節制它們國家主權而導致的結果。²⁰⁴

Rosalie Gardiner 與 Katell Le Goulven 認為未能提供全球公共財是以下因素所致：一、缺乏集體行動：如因徒困境的情況因為資訊缺乏，因此使得蒐集與分配利益的有效性大打折扣；二、私人或公共提供？許多用來提供全球公共財的機構本身不必然是公共財。在當代，許多財貨都混合著「公共／私人」的屬性，因而在公共財的提供上面臨著困難。所以政策制定者必須確認這些用來提供全球公共財的財貨或服務本身所具有的特徵；三、效用的公共性(publicness)：每個成員都可以從提供全球公共財當中獲益，但是不必然表示所有成員賦予給全球公共財的價值和回應是同值的。因為有些成員從公共財獲得的效用比某些成員高，因此依賴公共財的程度也比較高；以及四、關係人(stakeholder)提供：當今其他國家以外的相關行為者也應被同時正視並且包含在其中，為公共財的提供貢獻心力。²⁰⁵

²⁰⁴ Per Magnus Wijkman, Summer 1982, "Managing the Global Commons," *International Organization*, Vol. 36, p. 521.

²⁰⁵ Rosalie Gardiner and Katell Le Goulven, 2001, "Sustaining Our Global Public Goods," Earth Summit 2002, pp. 3-4, download from World Summit 2002 Website,

在漁業資源的管理當中，如政府補貼、貧窮等均會造成搭便車問題。但就搭便車行為的做法來看，近年來最常見的是 IUU 和 FOC 兩種方式。

壹、非法、無報告和未受規範漁撈(Illegal, Unreported, and Unregulated fishing; IUU)

IUU 一詞在「南極海洋生物保育委員會」(CCAMLR)會議中首度被提出，²⁰⁶特別針對美露鱈之非法捕撈而使用，後來擴大泛指「非法、無報告、未受規範」之捕撈行為。

糧農組織(FAO)在《預防、制止和消除非法、無報告、和不受規範漁撈的國際行動計畫》當中將 IUU 定義為：

3.1 非法漁撈指：

- 3.1.1 本國或外國漁船未經該國許可或違反其法律和條例在該國管轄的水域內進行漁撈活動。
- 3.1.2 懸掛有關區域漁業管理組織締約國旗幟的漁船所進行的，但違反該組織通過的而且該國家受其約束的養護和管理措施，或違反適用的國際法有關規定的漁撈活動；或者
- 3.1.3 違反國家法律或國際義務，包括有關區域漁業管理組織的合作國所負義務，進行的漁撈活動。

3.2 無報告漁撈指：

- 3.2.1 違反國家法律和條例未向國家有關當局報告或誤報的漁撈

<http://www.earthsummit2002.org>.

²⁰⁶ 黃向文、陳玉琛，2002.5，〈就非法、未報告、不受管理(IUU)漁撈行為之因應〉，《漁業推廣》，第 188 卷，頁 12。Andrew R. Smith, 2002, "History and Future of MCS," <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4447E/y4447e0e.htm>. Aaron Hatcher, 2004, "Incentives for Investment in IUU Fishing Capacity," this paper has been prepared by Aaron Hatcher of the Centre for the Economics and Management of Aquatic Resources at the University of Portsmouth, it is submitted to the IUU workshop, 2004.4.19-20, p. 4, download from OECD Website, <https://www.oecd.org/dataoecd/36/26/30575023.PDF>.

活動；或者

3.2.2 在有關區域漁業管理組織主管水域所從事，違反該組織報告程式，未予報告或誤報的漁撈活動。

3.3 未受規範漁撈指：

3.3.1 在有關區域組織之虞業管理適用水域之內，由無國籍漁船或懸掛非該組織締約國旗幟的漁船或由漁捕實體進行的，不符合或違反該組織的養護和管理措施的漁撈活動；或者

3.3.2 在無適用養護或管理措施的水域或有關魚類資源的漁撈活動而其漁撈方式又不符合各國按照國際法應承擔的海洋生物資源養護責任者。

IUU 漁撈行為包括：在國家所管轄的水域、專屬經濟區、區域漁業組織所管轄的水域、或國際法所規範的養護責任內所為的非法、未報告、未登記之漁撈行為。由此可見，現今即使是在公海上依舊受到區域漁業組織和國際法的規範。即使是在無區域組織管轄的公海水域內也必須遵守國際法的規範。

貳、權宜旗船籍(Flag of Convenience; FOC)

國際海洋法規定任何船舶必須在一定的國家註冊，取得該國之國籍進而懸掛該國之旗幟，於是該國就成為船舶的「船旗國」(Flag State)。²⁰⁷依《聯合國海洋法公約》(1982)第九十二條的規定：

一、船舶航行應僅懸掛一國的旗幟，而且除國際條約或本公約明文規定的例外情況外，在公海上應受該國的專屬管轄。除所有權確實轉移或變更登記的情形外，船舶在航程中或在停泊港內不得更換其旗幟。

二、懸掛兩國或兩國以上旗幟航行並視方便而換用旗幟的船舶，對任

²⁰⁷ 俞寬賜，2002，《國際法新論》。台北：啟英，頁 500。

何國家不得主張其中的任一國籍，並可視同無國籍的船舶。²⁰⁸

然而就船籍規定而言，每個國家皆不盡相同。在早期因為基於有些國家登記條件寬鬆、低稅金、免稅之因，或是如「在立法政策上，在於盡量便利船舶所有權之移轉及船舶抵押權及船舶租賃之設定，在戰時免於敵國之捕獲，在平時免失市場之商機」。²⁰⁹因此許多國家往往在其船舶登記及船籍取得之規定上都傾向比較寬鬆。以台灣為例，台灣《船舶法》第二條規定：

（中華民國船舶之範圍）

本法所稱中華民國船舶，謂依中華民國法律，經航政主管機關核准，註冊登記之船舶。船舶合於左列規定之一者，得申請登記為中華民國船舶：

- 一、中華民國政府所有者。
- 二、中華民國國民所有者。
- 三、依中華民國法律設立，在中華民國有本公司之左列各公司所有者：
 - （一）無限公司，其股東全體為中華民國國民者。
 - （二）有限公司，資本三分之二以上為中華民國國民所有，其代表公司之董事為中華民國國民者。但其船舶為行駛國際航線者，其中中華民國國民所有資本為二分之一以上。
 - （三）兩合公司，其無限責任股東全體為中華民國國民者。
 - （四）股份有限公司，其董事長及董事三分之二以上為中華民國國民，並其資本三分之二以上為中華民國國民所有者。但其船舶為行駛國際航線者，其中中華民國國民所有資本及中華民國國民擔任董事之人數為二分之一以上。
- 四、依中華民國法律設立，在中華民國有主事務所之法人團體所

²⁰⁸ 丘宏達編，1996，《現代國際法參考文件》。台北：三民，頁179。

²⁰⁹ 施智謀，1986，《海商法》。台北：著者發行，頁38。

有，其社員三分之二以上及負責人為中華民國國民者。

台灣對船舶國籍取得規定十分嚴格，但是本國人所有之船舶雖係具備《船舶法》第二條規定之條件，在法律上僅可請領中華民國之國籍證書而已，其船舶所有人並無義務請領中華民國之國籍證書。船舶所有人仍得前往他國請領國籍證書，而懸掛外國國旗。²¹⁰而且在船舶船籍港的登記上，²¹¹台灣是採「自由選擇主義」。²¹²

因此所謂的 FOC（權宜旗船籍）指船舶可能是在中華民國建造，由台灣人出資，但是卻登記為其他國家國籍，懸掛他國國旗，而逃避本國法律約束。據澳洲政府、世界野生動物基金會(WWF)及國際運輸勞工聯盟(ITF)聯合發表的報告指出，台灣擁有最多的權宜旗(FOC)漁船，甚至從事非法捕魚的權宜船大都在台灣建造。據統計，在 2003 年底前臺灣建造的 51 艘超過 24 公尺的漁船中，只有一艘懸掛台灣旗幟，其他都是權宜旗。²¹³

漁船擁有者之所以使用權宜旗的方式來取得船籍，一方面可能因為船籍國稅率較低、有加入某海域的區域組織、登記規定簡易等因素，所以願意出資登記為該國船籍，懸掛該國船籍旗。另一方面，FOC 之船籍國可能因為經濟、政治、短期利益等因素，願意接受漁船擁有者登記的申請。然而事實上據報告指出，FOC 船籍國由船籍漁船本身所得的收入與該船捕魚所得

²¹⁰ 施智謀，1986，《海商法》。台北：著者發行，頁 26。

²¹¹ 「船籍港」對船舶的影響如下：一，船籍港為船舶登記之處所。二，為船舶文書補發，換發或更正聲請之地。三，為船舶特別檢查之所在地。四，為決定船長是否有權為代理行為之依據。五，為法院決定對船舶所有人或利用船舶人因船舶或航行涉訟之特別審判籍（資料來源：施智謀，《海商法》。頁 28）。

²¹² 《船舶法》第十一條：「船舶所有人應自行認定船籍港」。

²¹³ Matthew Gianni and Walt Simpson, 2005, "The Changing Nature of High Seas Fishing: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing," p. 4, download from WWF Website, <http://assets.panda.org/downloads/iiumr.pdf>.

的價值相比，十分微不足道。²¹⁴

權宜旗船籍之所以受到國際社會的關切，學者俞寬賜認為原因有：一、船旗國與船舶所有人及船務人員之國籍均不相干；二、船旗國不執行海上衛生和安全法等，以致船舶在公海從事非法行為固不受船旗國的控制，當船舶在公海的權益遭受侵害時也沒有船旗國的保護，從而公海的法律秩序受到嚴厲的損傷。²¹⁵據研究指出，一般而言很多 FOC 漁船往往同時會有 IUU 的行為出現。基於船籍變換之便，FOC 漁船所進行的 IUU 行為使得區域漁業組織或國家難以規範或查緝；同時，很多 FOC 漁船也藉此同時在數個不同區域內進行捕撈。因為 FOC 漁船只是從事 IUU 行為的其中一種類型，且 FOC 漁船也不盡然就皆會從事 IUU 漁撈，因此在管制上有其困難。

IUU 漁撈行為對漁業生態造成很大的傷害，²¹⁶FOC 體系近年逐漸增加又加深了 IUU 行為對漁業資源生態的破壞。²¹⁷IUU 與 FOC 這兩個問題是下一節全球漁業治理要處理的主要問題，一旦搭便車者數量增多，或每個個體都只願意追求自己的利益而不顧集體利益，那麼下場就是導致魚類資源枯竭大家同蒙其害之境地（等同於 Hardin 所舉的「公共用地的悲劇」之例）。

²¹⁴ Matthew Gianni and Walt Simpson, 2005, "The Changing Nature of High Seas Fishing: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing," p. 62, download from WWF Website, <http://assets.panda.org/downloads/iiumr.pdf>. Marine Resources Assessment Group, 2005, "Review of Impact of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries," *Synthesis report*, p. 13.

²¹⁵ 俞寬賜，2002，《國際法新論》。台北：啟英，頁 501。

²¹⁶ 相關研究請參閱：Matthew Gianni and Walt Simpson, 2005, "The Changing Nature of High Seas Fishing: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing," p. 6, download from WWF Website, <http://assets.panda.org/downloads/iiumr.pdf>. Marine Resources Assessment Group, 2005, "Review of Impact of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries," *Synthesis Report*, pp. 1-16.

²¹⁷ 相關研究請參閱：Matthew Gianni and Walt Simpson, 2005, "The Changing Nature of High Seas Fishing: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing," p. 3, download from WWF Website, <http://assets.panda.org/downloads/iiumr.pdf>.

但是畢竟海洋不像陸地一般，可以透過築牆、設哨、防禦工事等方法，來過濾、限制過多的個體進入消費（捕魚）或是阻止搭便車者的消費。而且跨疆界魚類種群本身所具有的特性，²¹⁸使得國家無法限制財貨（魚）處在單一國家領海之內。鄰近國家亦不可能限制財貨（魚）不能遊往他國境內或是限定公平的財貨在境內停留的時間。另外在管理、監督和研究分析的經費上，對國家而言都是無法獨自承受的重擔。因此無法再單由國家權威指揮、監督而希冀達成管控、保護海洋漁業資源的目的。

第三節 當代全球漁業治理架構

本節將透過對當今全球漁業治理架構的勾勒，來回答「誰來治理」和「如何進行治理」這兩個問題。並且將新、舊全球漁業治理範式加以比較，用以分析全球環境治理的特質與全球治理在形式上之差異。

在學者們的環境治理研究文獻中，大多並未針對全球環境治理本身的特質進行區分和比較，而是採用以 1972 年斯德哥爾摩峰會作為環境治理的起點延續至今的方式來進行分析。²¹⁹然而本文認為這種分析方式忽略了全球環境治理本身的差異性，而將 70 年代至今的全球環境治理內涵視為是同質之物，本文認為

²¹⁸ 兩大跨疆界魚類種群：「跨界魚類種群」(Straddling Fish Stock)和「高度洄游魚類種群」(Highly Migratory Stocks)，是指週期性的在（一個或數個）專屬經濟區內和公海內洄游之魚類。它們本身所具有的此種特性，加上公海上的漁業管理往往和各國的專屬經濟區息息相關，因此勢必要同時針對兩者（公海和專屬經濟區）進行良好管理才能夠達成漁業資源永續利用的目標。

²¹⁹ James Gustave Speth and Peter M. Haas, 2006, *Global Environmental Governance*. Washington D. C.: Island Press. W. Bradnee Chambers, 2005, "From Environmental to Sustainable Development Governance: Thirty Years of Coordination Within the United Nations," in W. Bradnee Chambers and Jessica F. Green, eds., *Reforming International Environmental Governance: From Institutional Limits to Innovative Reforms*, pp. 13-39, NY: United Nations University Press.

1970 年代至今的全球環境治理在內涵上是有所差異的。²²⁰

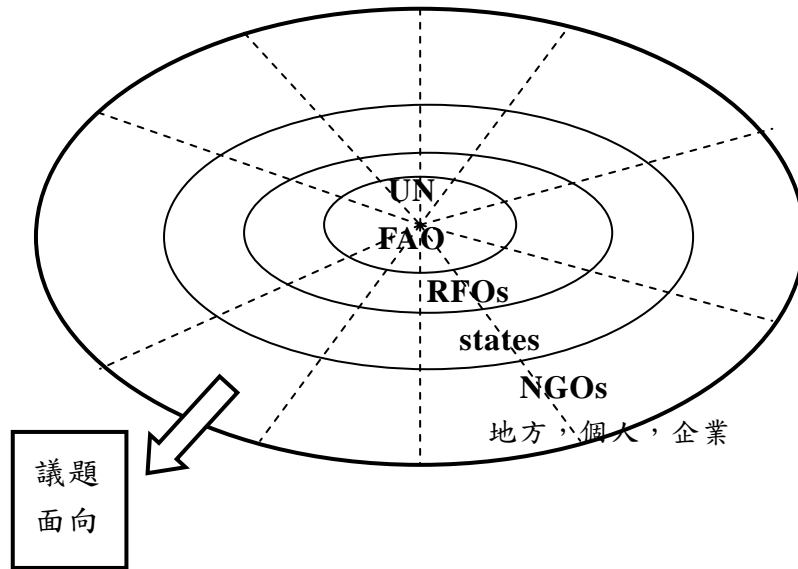


圖 4-1：全球漁業治理整體圖像

資料來源：筆者自繪。

現今對海洋漁業資源的養護已經不同於傳統以國家作為主體的管理方式，而逐漸形成透過國家、非政府組織、區域組織、聯合國、地方之間相互合作的方式來進行管制。

圖 4-1 呈現出全球漁業治理的整體圖像，本文發現除了上述跨層次、跨行為者間的合作外，在議題面向上也開始由對單一議題的關注轉而朝向「跨議題」的方向發展，這也與全球環境問題本身多元複雜的特質有關。IUU 漁撈問題無法只透過單一策略就能得到解決，²²¹不同面向的議題之間彼此會相互影響。

²²⁰ 例如 Bas Arts, 2005, “Non-State Actors in Global Environmental Governance: New Arrangements Beyond the State,” in Mathias Koenig-Archibugi and M. Zurn, eds., 2006, *New Modes of Governance in the Global System. Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness*. pp. 177-200, NY: Palgrave Macmillan. Matthew Paterson, 1999, “Interpreting trends in Global Environmental Governance,” *International Affairs*, Vol. 75, No. 4, pp. 793-802. A. Heritier, ed, 2002, *Common Goods: Reinventing European and International Governance*. Lanham, MD: Rowmand and Littlefield. 都提及這種區別。

²²¹ 在 Carl-Christian Schmidt, 2004.9, “Addressing Illegal, Unreported and Unregulated (IUU)

如海洋廢棄物污染會影響到海洋漁業資源保護的成效，或者是為了擴大經濟效益而過度捕撈漁業資源等例子，可以看出要有效管制這些問題，勢必要同時關注各個不同的議題面向，「跨議題」之趨勢因而成型。

事實上「全球環境治理」途徑近年來已經呼之欲出，在永續發展高峰會中發表的《約翰尼斯堡宣言》與《永續發展高峰會行動計畫》(World Summit on Sustainable Development Plan of Implementation)當中，即強烈地呼籲在區域、國際、地方與國家層次上進行多邊合作治理的必要性。例如《永續發展高峰會行動計畫》中指出：「在每個國家之內與在國際層級中的善治(good governance)是永續發展的基礎」。²²²在《約翰尼斯堡宣言》當中，與會國承認現今人類在經濟上、社會上與環境上面臨著許多挑戰，諸如貧窮、社會上貧富不均、全球貧富差距、環境耗損等，皆對人類形成莫大的威脅。與會國們同意「多邊是未來的趨勢」(multilateralism is the future)，「為達成永續發展目標，我們需要更有效、民主及負責任的國際多邊組織」(第31條)。合作的對象不再僅限於國家，未來將必需透過國際、區域、國家層次當中的制度架構間的合作，來達成1992年《里約宣言》與《Agenda 21》的目標。而「這必須使所有相關行動者皆能夠參與，一方面特別是在北方與南方國家政府間、另一方面是在政府和主要團體間，以達成永續發展目標能夠被廣泛分享的目標」。²²³

Fishing,” paper presented for the International Fisheries Compliance, Brussels. Marine Resources Assessment Group, 2005, “IUU Fishing on High Sea: Impacts on Ecosystems and Future Science Needs,” *Draft Final Report*. Matthew Gianni and Walt Simpson, 2005, “The Changing Nature of High Seas Fishing: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing,” download from WWF Website, <http://assets.panda.org/downloads/iiumr.pdf>. 等報告當中所提出的解決方案皆反映出這樣的觀點。

²²² Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, 2002.9.4, WSSD, p. 2.

²²³ Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, 2002.9.4, WSSD, p. 2.

以下針對全球漁業治理當中的行為者和不同層次之間的互動框架進行介紹，本節所列舉的行為者（機構或組織）均以與本文案例相關的機構或組織為主。

壹、「聯合國糧農組織」(Food and Agriculture Organization; FAO)

成立於 1945 年，是聯合國的一個特別機構，由成員國組成的大會來進行管理，每兩年召開一次會議。聯合國糧農組織由 8 個部組成，包括行政及財務部、農業部、經濟及社會部、漁業部、林業部、一般事務及新聞部、永續發展部以及技術合作部。²²⁴在聯合國糧農組織當中有 189 個成員國代表（包括歐盟），並且雇用超過 1500 位專家和一般服務人員(General Service Staff)2200 位。²²⁵他們大多都在世界各地的辦事基地服務，只有少數是任職於羅馬的 FAO 總部。聯合國糧農組織的預算是由會員國提供，「2006 年至 2007 年的預算是 7 億 6570 萬美元，並提供包括技術合作方案、資訊暨總體政策、指導暨行政等核心的技術工作、合作和夥伴關係之支出」。²²⁶

聯合國糧農組織主要的工作包括研究、找尋事實、出版、技術協助、與促進協商和研討。²²⁷簡言之，它基本的功能為，一，提供資訊；二，分享政策期望；三，為國家提供一集會的場所；以及四，為專業領域提供資訊。²²⁸聯合國糧農組織允許非政府組織以觀察員身分參加會議，針對海洋漁業資源之養護它通過一

²²⁴ 中華民國對外漁業合作發展協會，2006，〈聯合國糧農組織〉，<http://www.ofdc.org.tw/>。

²²⁵ FAO Website, <http://www.fao.org/>.

²²⁶ Ibid.

²²⁷ A. LeRoy Bennett and James K. Oliver, 2002, *International Organizations: Principles and Issues*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, p. 334.

²²⁸ FAO Website, 2006, "FAO's Activities," http://www.fao.org/UNFAO/about/activities_en.html.

連串文件：²²⁹

1. 責任制漁業行為準則
2. 執行責任制漁業行為準則之羅馬宣言
3. 降低延繩釣漁業意外捕獲海鳥國際行動計畫
4. 保育與管理鯊魚之國際行動計畫
5. 漁捕能力管理國際行動計畫
6. 關於預防、制止和消除非法、無報告和不受規範漁撈的國際行動計畫
7. 捕撈作業之技術指導方針
8. 捕撈漁業及物種引進之預防手段
9. 漁業管理之技術指導方針
10. 漁業管理：保育與管理鯊魚之技術指導方針
11. 負責任利用魚類之技術指導方針
12. 海洋捕撈漁業魚類及漁產品之生態標籤指導方針

以《關於預防、制止和消除非法、無報告和不受規範漁撈的國際行動計畫》為例，計畫中除了對國家的責任加以規定外，並且呼籲國家和區域組織應共同合作防止 IUU 漁撈的情況，並定期向聯合國糧農組織報告。

貳、區域漁業組織（RFOs 或 RFMOs）

在「區域」層次上，自 1945 年起就有超過 30 個區域漁業管理組織創立。²³⁰ Are K. Sydnes 將區域漁業組織 (Regional Fishery Organizations; RFOs) 形容成是一確保國際漁業實質發展

²²⁹ 中華民國對外漁業合作發展協會，2006，〈聯合國糧農組織〉，<http://www.ofdc.org.tw/>。

²³⁰ Fisheries and Oceans Canada Online, 2006, “The Global Impact of Overfishing,” <http://www.dfo-mpo.gc.ca>.

的「善治的工具」(vehicles of good governance)。²³¹許多學者對區域漁業組織在漁業治理當中扮演的角色都持正面的看法。²³²所謂「區域漁業組織」(RFOs)的定義是：「在區域層級上，被建立用來執行國際漁業特殊功能的國際組織」。「區域」逐漸被視為是處理在全球或國家層次難以處理的漁業合作議題的最合適的層次。²³³近年來國際上建立之區域漁業組織可見表 4-1 和表 4-2，分佈情況可見圖 4-2。雖然各個區域組織扮演的角色有所差異，但它主要提供了一個協商、交換、討論、管理的平臺，促使國與國之間進行合作。若一個真正全球政府的成立在執行上有困難，而毫不節制地濫捕也非全體人類之福的話，那麼基於地緣關係、參與者關係而形成的區域漁業組織，將是個不錯的監督、執行機制。²³⁴

²³¹ Are K. Sydnes, 2001, "Regional Fishery Organizations: How and Why Organizational Diversity Matters," *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, Issue 4, p. 349.

²³² 可參閱：Are K. Sydnes, 2001, "Regional Fishery Organizations: How and Why Organizational Diversity Matters," *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, Issue 4, p. 349. Moritaka Hayashi, 2004, "Global Governance of Deep-Sea Fisheries," *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 19, No. 3, p. 289-298. Michael W. Lodge, 2004, "Improving International Governance in the Deep Sea," *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 19, No. 3, pp. 299-316.

²³³ Are K. Sydnes, 2001, "Regional Fishery Organizations: How and Why Organizational Diversity Matters," *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, Issue 4, p. 350.

²³⁴ Jonathan R. Strand 認為成立一個「全球」環境組織不必然能夠解決治理問題，因為有些環境問題影響的範圍不是全球性而是區域性的，這將會影響到成員們的合作意願。「區域環境組織」可以居中擔任輔助、協調、溝通的角色，使整個全球環境治理體系運作更為順暢。

表 4-1：區域漁業組織

糧農組織之區域漁業實體(RFBs)			太平洋區		
亞太漁業委員會(APFIC)	中東大西洋漁業委員會(CECAF)	非洲內陸漁業鮪魚會(CIFA)	亞太漁業委員會(APFIC)	中白令海鱈魚資源保育暨管理公約(CCBSP)	南太平洋國家常設委員會(CPPS)
拉丁美洲內陸漁業委員會(COPESCAL)	漁業統計工作協調小組(CWP)	歐洲內陸漁業顧問委員會(EIFAC)	南太平洋論壇漁業局(FFA)	美洲國家間熱帶鮪魚委員會(IATTC)	國際太平洋比目魚委員會(IPHC)
地中海漁業總委員會(GFCM)	印度洋鮪魚委員會(IOTC)	區域漁業委員會(RECOFI)	北太平洋溯河性魚類委員會(NPAFC)	亞太水產養殖中心(NACA)	北太平洋海洋科學組織(PICES)
西南印度洋漁業委員會(SWIOFC)	中西大西洋漁業委員會(WECAFC)		太平洋鮭魚委員會(PSC)	東南亞漁業發展中心(SEAFDEC)	南太平洋委員會(SPC)
			南太平洋區域漁業管理組織(SPRFMO)	中西太平洋漁業委員會(WCPFC)	
全球和跨洋(TRANS-OCEAN)			印度洋區		
漁業研究顧問委員會(ACFR)	大西洋海洋生物資源保育委員會(CCAMLR)	南方黑鮪保育委員會(CCSBT)	孟加拉灣方案—政府間組織(BOBP-IGO)	印度洋鮪魚委員會(IOTC)	區域漁業委員會(RECOFI)
漁業統計工作協調小組(CWP)	國際捕鯨委員會(IWC)	拉丁美洲漁業發展組織(OLDEPESCA)	南印度洋漁業協定(SIOFA)	西南印度洋漁業委員會(SWIOFC)	
大西洋區			內陸區(Inland Regions)		
西南大西洋區域漁業顧問委員會	中東大西洋漁業委員會	非洲國家間大西洋劃界漁業合作區域公約	亞太漁業委員會(APFIC)	非洲內陸漁業委員會(CIFA)	拉丁美洲內陸漁業委員會

(CARPAS)	(CECAF)	(COMHAFAT)			(COPESCAL)
阿根廷／烏拉圭海事陣線聯合技術委員會(COFREMAR)	幾內亞灣區域漁業委員會(COREP)	波羅的海國際漁業委員會(IBSFC)	歐洲內陸漁業顧問委員會(EIFAC)	維多利亞湖漁業組織(LVFO)	湄公河委員會(MRC)
大西洋鮭魚保育國際委員會(ICCAT)	海洋探測國際委員會(ICES)	西北大西洋漁業組織(NAFO)	亞太水產養殖中心(NACA)		
北大西洋哺乳動物委員會(NAMMCO)	北大西洋鮭魚養護組織(NASCO)	東北大西洋漁業委員會(NEAFC)			
東南大西洋漁業組織(SEAFO)	漁業次區域委員會(SRCF)	中西大西洋漁業委員會(WECAFC)			
地中海、黑海和相連之水域(connecting waters)					
地中海漁業總委員會(GFCM)					

資料來源：譯自 FAO Website, 2006, "Regional Fishery Bodies,"
<http://www.fao.org/fi/body/rfb/index.htm>。

表 4-2：區域漁業組織

- 亞太漁業委員會(Asia-Pacific Fisheries Commission, APFIC)
- 大西洋海洋生物資源保育委員會(Commission for the Conservation of Atlantic Marine Living Resources, CCAMLR)
- 南方黑鮪保育委員會(Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna, CCSBT)
- 中東大西洋漁業委員會(Committee for the Eastern Central Atlantic Fisheries, CECAF)
- 地中海漁業總委員會(General Fisheries Council for the Mediterranean, GFCM)
- 印度洋鮭魚委員會(Indian Ocean Tuna Commission, IOTC)
- 美洲國家間熱帶鮭魚委員會(Inter-American Tropical Tuna Commission, IATTC)
- 波羅的海國際漁業委員會(International Baltic Sea Fisheries Commission, IBSFC)

- 大西洋鮪魚保育國際委員會(International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, ICCAT)
- 海洋探測國際委員會(International Council for the Exploration of the Sea, ICES)
- 國際太平洋比目魚委員會(International Pacific Halibut Commission, IPHC)
- 拉丁美洲漁業發展組織(Latin American Organization for the Development of Fisheries, OLDEPESCA)
- 北大西洋哺乳動物委員會(North Atlantic Marine Mammal Commission, NAMMCO)
- 北大西洋鮭魚養護組織(North Atlantic Salmon Conservation Organization, NASCO)
- 東北大西洋漁業委員會(North East Atlantic Fisheries Commission, NEAFC)
- 北太平洋溯河性魚類委員會(North Pacific Anadromous Fish Commission, NPAFC)
- 北太平洋海洋科學組織(North Pacific Marine Science Organization, PICES)
- 西北大西洋漁業組織(Northwest Atlantic Fisheries Organization, NAFO)
- 太平洋鮭魚委員會(Pacific Salmon Commission, PSC)
- 南太平洋國家常設委員會(Permanent Commission for the South Pacific, CPPS)
- 非洲國家間大西洋劃界漁業合作區域公約(Regional Convention on Fisheries Cooperation among African States Bordering the Atlantic Ocean, ASBAO)
- 南太平洋論壇漁業局(South Pacific Forum Fisheries Agency, FFA)
- 漁業次區域委員會(Sub-Regional Commission on Fisheries, SRCF)
- 中西大西洋漁業委員會(Western Central Atlantic Fisheries Commission, WECAFC)

資料來源：譯自 Are K. Sydnnes, 2001, “Regional Fishery Organizations: How and Why Organizational Diversity Matters,” *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, Issue 4, p. 353.

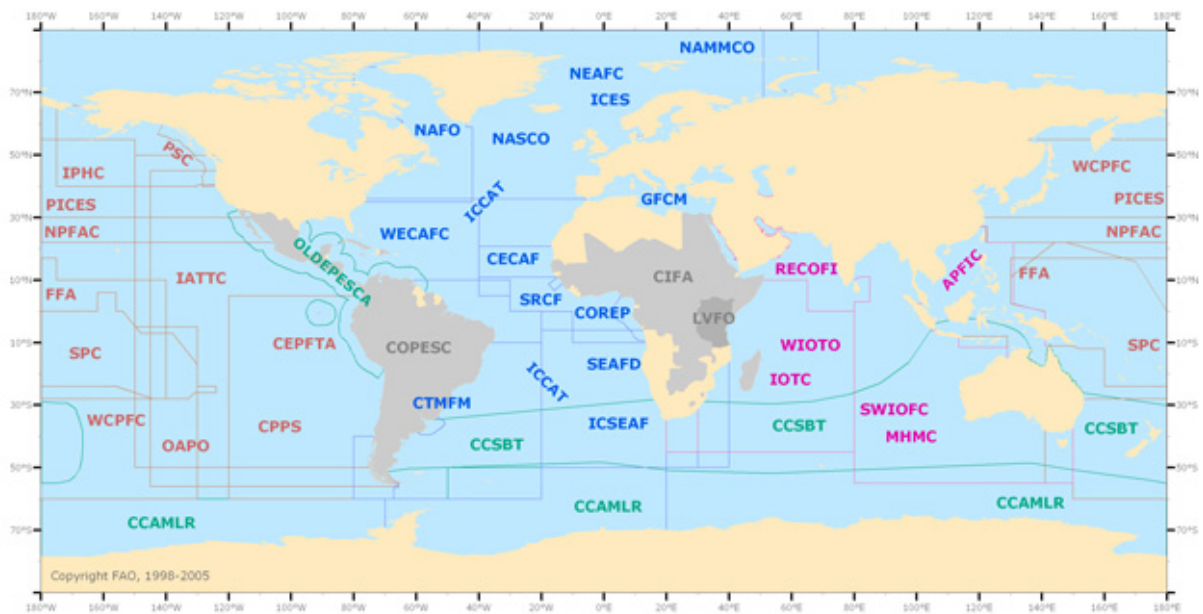


圖 4-2：區域漁業組織分佈情況

資料來源：FAO Website, 2006, “Regional Fishery Bodies: World Ocean Coverage,” http://www.fao.org/fi/body/rfb/Big_RFB_map.htm.

雖然許多學者都肯定將區域漁業組織與國際海洋法公約和 FAO 所公佈的許多漁業協定規範作連結的重要性，²³⁵但他們也承認，現存的區域漁業組織仍存在許多缺點，如無效能的決策方式需改進；²³⁶並非大多數國家都願意加入，而 RFO 對於不願加入的國家沒有強制力；²³⁷區域漁業組織的建議若無特殊政治利益或抵觸政治利益，則往往會被政府當局忽視或違背，如 Patrick A. Nickler 所研究的大西洋藍鰹鮪保護行動中，ICCAT 和美國國家海洋漁業部(National Marine Fisheries Service; NMFS)案例。²³⁸

²³⁵ Michael W. Lodge, 2004, “Improving International Governance in the Deep Sea,” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 19, No. 3, pp. 299-316. Moritaka Hayashi, 2004, “Global Governance of Deep-Sea Fisheries,” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 19, No. 3, pp. 289-298.

²³⁶ Michael W. Lodge, 2004, “Improving International Governance in the Deep Sea,” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 19, No. 3, p. 306.

²³⁷ Moritaka Hayashi, 2004, “Global Governance of Deep-Sea Fisheries,” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 19, No. 3, p. 296.

²³⁸ 請參閱：Patrick A. Nickler, Spring 1999, “A Tragedy of the Commons in Coastal Fisheries: Contending Prescriptions For Conservation, and the Case of the Atlantic Bluefin Tuna,” *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol. 26, Issue 3, pp. 549-576.

以下將對「美洲國家間熱帶鮪魚委員會」(Inter-American Tropical Tuna Commission; IATTC)和「大西洋鮪魚保育國際委員會」(International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas; ICCAT)這兩個區域漁業組織進行介紹。

一、美洲國家間熱帶鮪魚委員會(Inter-American Tropical Tuna Commission; IATTC)

該委員會成立於 1949 年，此一組織是最早成立之管理鮪類資源的國際組織，²³⁹負責保育和管理東太平洋鮪類或其他被鮪魚漁船所捕撈的物種（見圖 4-3）。現今（2006 年）會員國共有：哥斯大黎加、日本、南韓、厄瓜多爾(Ecuador)、墨西哥、西班牙、薩爾瓦多、巴拿馬、萬那度(Vanuatu)、瓜地馬拉、秘魯、委內瑞拉等。另外，貝里斯(Belize)、加拿大、中國、庫克群島、歐盟、宏都拉斯、和中華台北是以「合作非締約方」(Cooperating Non Parties)或「合作捕魚實體」(Cooperating Fishing Entities)的身分參加，²⁴⁰委員會的決策方式為共識決。²⁴¹

IATTC 除了管理鮪魚資源之外，因為美國對海豚遭鮪魚漁船「混獲」(例如，遭漁網纏繞)的情況極為重視。因此，IATTC 也成為負責執行《國際海豚保育計畫》(International Dolphin Conservation Program; IDCP)的重要組織。

²³⁹ 姜皇池，2005，〈台灣參與國際漁業組織：國家地位與實際利益間之衡量〉，《台灣國際法季刊》，第 2 卷，第 1 期，頁 46。

²⁴⁰ 「魚捕實體」(Fishing Entity)概念是在 1995 年 12 月，聯合國糧農組織(FAO)通過「執行 1982 年 12 月 10 日聯合國海洋法公約有關養護和管理跨界魚類種群和高度迴遊魚類種群的規定的協定」中所創設。

²⁴¹ IATTC Website, <http://www.iattc.org/HomeENG.com>.

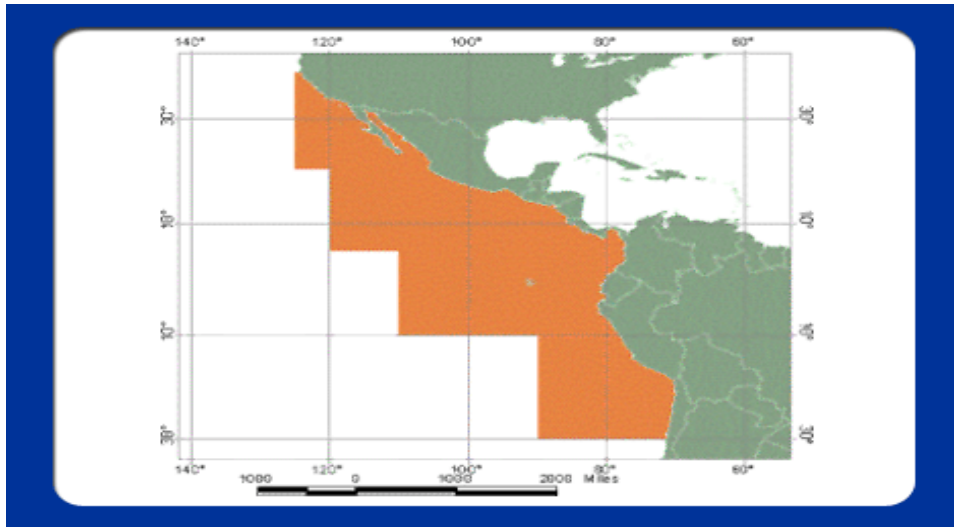


圖 4-3：IATTC 管轄範圍

資料來源：台灣鮪魚公會網站，2006，〈國際大西洋鮪類保會委員會〉，
<http://tuna.etaiwanfish.com/OrganizeList.asp?sub-pic=4&module=5&Inum=19&IntroductionInum=>。

二、大西洋鮪魚保育國際委員會(International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas; ICCAT)

成立於 1969 年，目的是為了保育大西洋和鄰海「鮪類」和「類鮪類」(Tuna-Like)的漁業資源（見圖 4-4）。約有 30 種物種直接受到 ICCAT 的保護，例如大西洋藍鰭鮪、黃鰭鮪、大目鮪、箭魚等。除了設定捕魚限額之外，該委員會還負責蒐集、分析統計資訊、研究等工作。

ICCAT 的組織架構可分為：委員會、財政與行政常設委員會(STACFAD)、研究與統計常設委員會(SCRS)、專門小組(Panels)（負責研究統計魚種的群集、區域、並蒐集統計或其他相關資訊，分為四個小組：熱帶鮪類、北部溫帶鮪類、南部溫帶鮪類、和其他物種）、養護及管理措施紀律委員會(Conservation and

Management Measures Compliance Committee)、改善統計及保育措施常設工作小組(PWG)、秘書處等。秘書處負責幫助委員會完成工作，其架構可見圖 4-5。ICCAT 的決策方式為多數決。

ICCAT 的成員可分為「締約方」和「合作方」兩種。「締約方」是指願意接受 ICCAT 公約的國家政府，該政府可以是「聯合國、任何聯合國特別機構、或任何由國家所組成的政府間經濟整合組織的成員」。²⁴²至 2006 年為止，共有 42 個國家成為締約方，自 1970 年起，加入締約的國家逐漸增多（見圖 4-6）。「合作方」包括三種方式：「合作非締約方」、「實體」(Entity)、「捕魚實體」。現今國家計有：中華台北、蓋亞那(Guyana)、荷屬安地列斯群島(Netherlands Antilles)。²⁴³

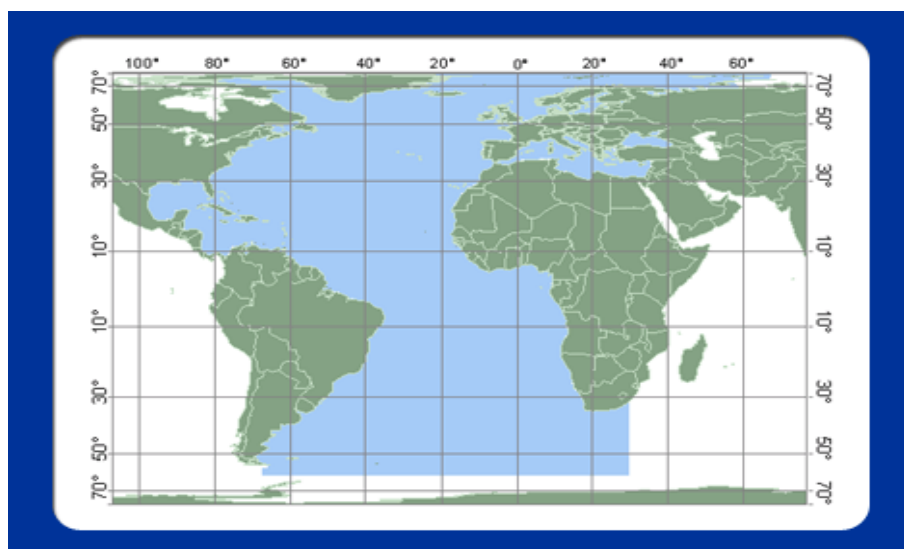


圖 4-4：ICCAT 管轄範圍

資料來源：台灣區鮪魚公會網站，2006，〈國際大西洋鮪類保護委員會〉，
<http://tuna.etaiwanfish.com/OrganizeList.asp?sub-pic=4&module=5&Inum=10&IntroductionInum=>。

²⁴² ICCAT Website, <http://www.iccat.es>.

²⁴³ Ibid.

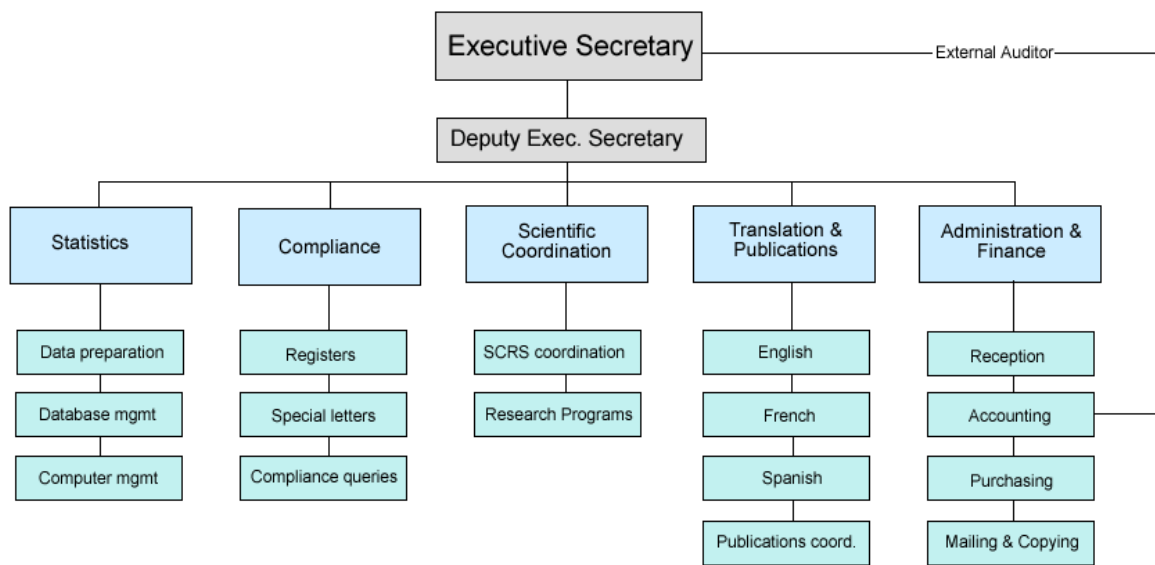


圖 4-5：ICCAT 秘書處架構圖

資料來源：ICCAT Website, <http://www.iccat.es>.

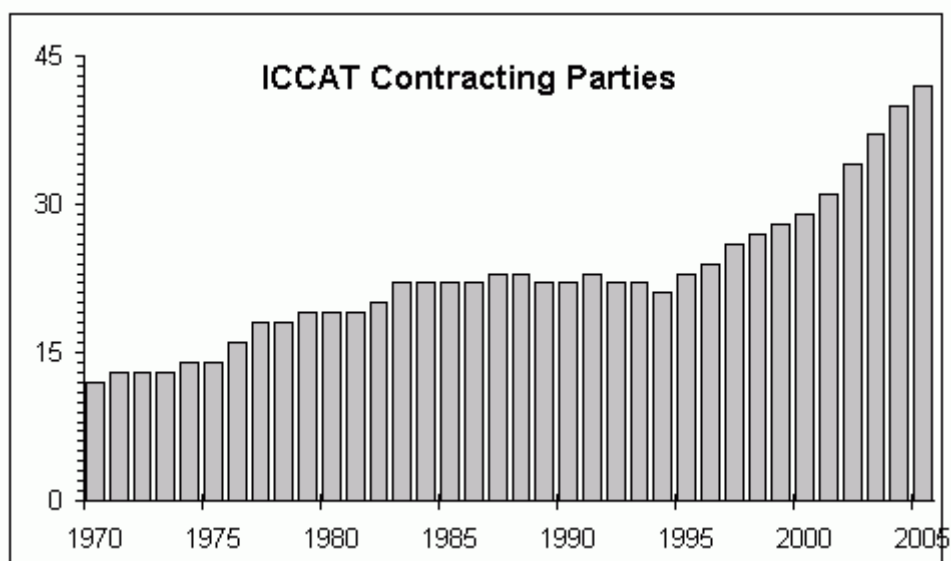


圖 4-6：ICCAT 締約國家數

資料來源：ICCAT Website, <http://www.iccat.es>.

參、經濟合作暨發展組織(Organization of Economic Cooperation and Development; OECD)

在 2003 年 OECD 召開永續發展圓桌會議之後，各國同意成立「公海特別小組」(High Sea Task Force)，將非 OECD 成員國、國際非政府組織、企業和政府間組織納入其中，共同管理公海捕魚問題。成員包括英國、澳大利亞、加拿大、智利、那米比亞與紐西蘭等國的部長。另外尚包括其他來自非政府組織、慈善基金會、機構與企業的主要成員：the Earth Institute、國際自然保育聯盟(IUCN-World Conservation Union)、世界野生動物基金會(WWF)、海洋管理委員會(the Marine Stewardship Council)。²⁴⁴

而公海特別小組最重要的任務是「極小化公海的 IUU 漁撈行為，並提供有秩序的公海漁業管理」。²⁴⁵透過各國彼此合作、協商，並結合企業、非政府組織、聯合國、聯合國發展署和區域組織等力量，來提供專家建議，進行監督執行、協商、合作等功能。此特別小組原則是著眼於公海上，但是同時也關心在專屬經濟區之內的 IUU 漁撈行為。

肆、國與國之間

國家與國家之間也常透過雙邊協定的方式來進行國際漁業合作。例如，美國與日本自 1992 年之後，每年定期或視情況舉行高層雙邊諮商，推動雙方漁業和漁業研究之合作及對關心的議題進行諮商，並且在區域漁業組織的互動上進行意見交換。

²⁴⁴ HSTF Website, <http://www.high-seas.org/>.

²⁴⁵ Ibid.

其他如美國與中國大陸在 2002 年 5 月於北京進行會談，會中討論諸如降低漁捕容量、改善執法、履行 FAO 之國際行動計畫(IPOAs)、有關割鯊魚鰭法案、海龜保育、美露鱈之保育等議題。另外如在 2004 年美國布希總統簽署《1981 年美國與加拿大之長鰭鮭條約修正案》，新約允許雙方設定對方進入該國水域之作業船數（舊約無設限），並修正技術性附錄中之為期三年的對等漁業制度，減少每年核准入漁之船數，直至趨近於 1998 年前之平均作業水準。²⁴⁶

伍、國家與聯合國之間

例如，加拿大參與聯合國糧農組織對於全球漁業和海洋保護的工作，包括 IUU 捕魚問題和《IUU 捕魚行動國際計畫》。加拿大也是糧農組織的《魚種協定》的一員。同時也支持糧農組織的《責任漁業規範》。²⁴⁷

陸、區域組織與國家間

例如，歐洲委員會與俄羅斯基金會於 2002 年 7 月 24-25 日在布魯塞爾就其入漁協定進行第一次談判，並達成雙方皆滿意的結果，結論大致可分為三點：一、歐盟和俄國應在漁業方面進行合作，諸如科學研究；二、歐盟漁船在俄國專屬經濟海域內作業之可行性；與三、在互惠的基礎下，協調漁業貿易之海關稅率使其一致。²⁴⁸

²⁴⁶ 夏翠鳳譯，2004.9，〈美國的國際漁業策略〉，《國際漁業資訊》，第 142 期，<http://www.ofdc.org.tw/>。

²⁴⁷ Fisheries and Oceans Canada Online, 2006, “The Global Impact of Overfishing,” <http://www.dfo-mpo.gc.ca>.

²⁴⁸ 夏翠鳳譯，2002.10，〈歐盟與俄羅斯之漁業談判〉，《國際漁業資訊》，第 119 期，<http://www.ofdc.org.tw/>。

柒、民間團體與政府間

又分為兩類：第一、民間漁業團體與魚源國政府簽訂入魚協定，如台灣區鮪魚公會與密克羅尼西亞聯邦及巴布亞新幾內亞簽訂圍網漁船捕魚協定，及與塞昔爾之鮪釣漁船捕魚協定。第二、民間私人公司與魚源國政府簽訂入魚協定，如台灣與莫三比克及坦桑尼亞等國的漁業合作。²⁴⁹

捌、民間團體對民間團體

分為三類：一、政府授權之民間團體，與魚源國之民間公司合作所成立之當地合作公司，再由該公司向其政府申請作業許可證。如高雄市漁輪公會以往與澳洲之漁業合作。二、雙方政府各自授權之民間團體或公司簽訂合作契約。如民國 79 年以前台灣與印尼之漁業合作，即由雙方政府指定之高雄市漁輪公會與印尼之 YMTK 公司進行合作。三、完全由雙方民間業者自行進行談判，並經遵循雙方政府之法令規定後簽約進行合作。目前台灣大部份之漁業合作皆屬此類。²⁵⁰

玖、跨國非政府組織(INGO)和非政府組織(NGO)

「私人行為者」在國際上發揮影響力並非 20 世紀末特有的現象，私人行為者在 19 世紀時對於跨國經濟關係的管理扮演著實質的角色，(20 世紀末)私人治理的再現與 20 世紀末經濟全球化進程和國家功能的重新建構有關。²⁵¹

從 1970 年代開始許多環境非政府組織紛紛出現，尤其是在

²⁴⁹ 中華民國對外漁業合作發展協會網站，2006，〈漁業合作方式〉，<http://www.ofdc.org.tw/>。

²⁵⁰ 同上註。

²⁵¹ Robert Falkner, 2003.5, "Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links," *Global Environmental Politics*, Vol. 3, Issue 2, p. 73.

1972年聯合國人類環境會議之後。據估計，1982年間開發中國家成立的2230個環境非官方組織（即非政府組織）中，有60%乃於人類環境會議後成立；已開發國家的13000個環境非官方組織中有30%於會議後成立。²⁵²非政府組織(NGO)的角色在90年代逐漸為學者所重視，許多學者開始針對非政府組織的重要性和非政府組織權力提升等面向進行研究。²⁵³而非政府組織在防制、監督漁業資源濫捕的貢獻上，許多學者也予以肯定。²⁵⁴現今NGO除了透過遊說、抗議、抵制等方式影響政府政策或促使立法機構立法之外，事實上NGO與政府間的關係並不總是處於對抗的狀態。現今許多NGO不但接受政府的資助，甚至與政府合作進行研究、提供資料、分析、訓練政府人員、受政府雇用參加會議。雖然非政府組織依舊需要面對政府變卦、政治利益至上等風險，但它們所具有的影響力確實已經跟過去有所不同。

NGO對國際環境談判的內容也能夠發揮影響力，例如在《生物多樣性公約》(CBD)談判中有許多NGO參與政策和決策制定。據Bas Arts在1998年實証研究發現，²⁵⁵在《生物多樣性公約》(CBD)談判中，許多議題都受到如WWF、國際鳥類保護聯盟(Birdlife International)、生物多樣性行動網絡(Biodiversity

²⁵² 葉俊榮，1999，《全球環境議題：台灣觀點》。台北：巨流，頁32。

²⁵³ Jessica T. Mathews, 1997.1, "Power Shift," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 1, pp. 50-66. 韓召穎、孫英麗譯，Margaret E. Keck & Kathryn Sillini 著，2005，《超越國界的活動加：國際政治中的倡議網絡》。北京：北京大學。Peter Willetts, 2000.4, "From 'Consultative Arrangements' to 'Partnership': The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN," *Global Governance*, Vol. 6, Issue 2, pp. 191-212. Julie Fisher, Fall 2003, "Local and Global: International Governance and Civil Society," *Journal of International Affairs*, Vol. 57, Issue 1, pp. 19-39. Satoko Mori, 2004, "Institutionalization of NGO Involvement in Policy Functions for Global Environmental Governance," in Norichika Kanie and Peter M. Haas, eds., *Emerging Forces in Environmental Governance*, pp. 157-175, NY: United Nations University Press.

²⁵⁴ Carl-Christian Schmidt, 2004.9, "Addressing Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing," paper presented for the International Fisheries Compliance, Brussels. Matthew Gianni and Walt Simpson, 2005, "The Changing Nature of High Seas Fishing: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing," p. 33, download from WWF Website, <http://assets.panda.org/downloads/iiumr.pdf>.

²⁵⁵ Bas Arts, 1998, *The Political Influence of Global NGOs. Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions*. Utrecht, NL: International Books.

Action Network)、世界資源機構(World Resource Institute)、GRAIN、地球之友、綠色和平組織、國際鄉村發展基金會(Rural Advancement Foundation International; RAFI)等 NGO 的影響。比如：一、某些 CBD 的原則(如生物多樣性內在的本質)；二、在條約中某些針對自然保育評估的條文；以及，三、關於海洋生物多樣性與當地人們的議題。這些 NGO 主要透過以下方式來進行影響：遊說、科學諮詢和報告、公共壓力，且組成所謂的「全球生物多樣性論壇」(Global Forums on Biodiversity)，並邀請政府代表參加。²⁵⁶

以下就「世界野生動物基金會」(World Wildlife Fund; WWF)、國際漁業團體聯盟(International Coalition of Fisheries Association; ICFA)和「綠色和平組織」(Greenpeace)進行介紹。

一、世界野生動物基金會(World Wildlife Fund; WWF)

WWF 成立於 1961 年，最初名為「世界野生動物基金會」(World Wildlife Fund)。發起原因是英國生物學家 Jullan Huxley 為了提倡保育東非野生動物，回到倫敦之後，他在「觀察家報」上的三篇文章引起英國人民對自然保育的關注。而在商人 Victor Stolan 來信中，他提醒 Huxley 注意到籌募基金成立一國際組織的必要性。於是在 Huxley 的奔走之下，WWF 於 1961 年 9 月 11 日正式登記並成立。最初資金大多來自個人捐獻，後來漸漸也向政府和企業募款。從 1960 年代至今，WWF 所關注的焦點也歷經一連串改變。原本他們著眼的目標是以單一物種為目標進行地方性的努力，但是逐漸轉往包括國家、區域和全球範疇

²⁵⁶ Bas Arts, 2005, "Non-State Actors in Global Environmental Governance: New Arrangements Beyond the State," in Mathias Koenig-Archibugi and M. Zurn, eds., 2006, *New Modes of Governance in the Global System. Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness*. pp. 177-200, NY: Palgrave Macmillan.

的複雜新視野。也因為有感於組織的名稱未能充分反映出它的行動範疇，因此在 1986 年「世界野生動物基金會」正式更名為”World Wildlife Found For Nature”，除了美國與加拿大保留原名之外，其餘地區均使用新名稱。²⁵⁷

WWF 是在瑞士登記，而由「國際主席」(International President)所指導的「託管委員會」(Board of Trustee)所管理。²⁵⁸ 基金會持續的期限並無限制，而它本身並不屬於政府組織。WWF 在全世界超過 40 個以上的國家中均設有主要和相關的辦事處，有的是獨立招募資金並自動運作，而有的則是接受 WWF 資助並受其中一個獨立的 WWF 辦事處指揮。而為了有效影響歐洲和美國，在歐盟和美國均設有特別辦事處。大體而言，「瑞士」是 WWF 的中心，負責領導和協調各地辦事處的運作。

和有些環境團體不同，WWF 與政府之間的關係往來十分密切，它的合作對象也逐漸趨於多元，小至個人，大至其他基金會、政府、非政府組織、公司、援助機構(aid agency)、國際組織等。WWF 與其他 NGO 合作之例，例如 WWF 與 IUCN 等相關組織合作解決棲龜遭混獲(Bycatch)的問題，或是 2000 年 WWF 協助解決非洲國家廢棄殺蟲劑儲存問題等。其他如世界銀行、聯合國發展署、亞洲發展銀行等，與 WWF 之間亦有合作關係。例如，為有效解決因為政府補貼所致的過魚(Overfishing)問題，1997 年 WWF 開始從事一項針對減少因政府補貼所致過魚問題的國際活動。這個活動最重要的目標是在世界貿易組織(WTO)的規範下，達成有拘束力和有效的新規則，來規範漁業

²⁵⁷ WWF Website, <http://www.panda.org>.

²⁵⁸ 從 1962 年至今(2006 年)為止共歷 7 任「國際主席」：1962-1976(HRH Prince Bernhard of the Netherlands)、1976-1981(John H. Loudon)、1981-1996(HRH The Duke of Edinburgh)、1996-1999(Syed Babar Ali)、2000-2000(Prof. R.F.M “Round” Lubbers)、2000-2001(The Mon. Mrs Sara Morrison)、2002-present(HE Chief Emeka Anyaoku)。

補貼。11 月底，貿易部長在卡達的多哈(Doha)集會，同意將漁業補貼問題納入新一回合的 WTO 談判之中。²⁵⁹

二、綠色和平組織(Greenpeace)

綠色和平組織成立於 1971 年，最初發起者是一群來自加拿大溫哥華的行動家，他們乘著一艘名為 Phyllis Cormack 的舊漁船抗議美國在阿拉斯加西岸的 Amchitka 小島附近從事核子試爆，因成功喚起大眾注意而開始成形。現今綠色和平組織的基地位於荷蘭的阿姆斯特丹，在全球各地擁有 280 萬的支持者，並且在 41 個國家當中設有國家或區域辦事處。²⁶⁰與 WWF 不同的是，Greenpeace 與國家政府之間的往來顯得較不密切，它也拒絕接受來自政府、企業或政黨的資金，僅倚靠來自個人的捐贈和基金會的支持。

Greenpeace 包括阿姆斯特丹的「綠色和平國際」(Greenpeace International) 即「綠色和平理事會」(Stichting Greenpeace Council)、和其他位於世界各地的國家和區域辦事處。國家和區域辦事處是由綠色和平理事會指揮。採取的是上對下的指揮方式，綠色和平理事會的成員是由從國家和區域辦事處中選出的 7 名代表擔任。「他們組織是高度集權的，成員很少有機會能表達不同的意見，．．．成員基本上只能作一個旁觀者，而完全不能影響組織的決策」。²⁶¹

Greenpeace 所從事的環保行動十分令人印象深刻，例如 1995 年透過聯署行動希望停止法國的核子試爆，此舉引起國際

²⁵⁹ Scott Burn, 2003, "America's Stake in the Conservation of Fisheries and the Global Oceans," <http://usinfo.state.gov/journals/ltes/0103/ijee/burns.htm>.

²⁶⁰ Greenpeace Website, <http://www.greenpeace.org/international/>.

²⁶¹ 陳穎峰譯，Timothy Doyle & Doug McEachern 著，2001，《環境與政治》。台北：韋伯，頁 140。

關注，後來也對《大氣層核武禁試條約》(CTBT)的簽訂有助益。或是透過與當地民眾合作抵制工業污染；透過郵件聯署等方式來要求日本政府改善捕魚方式或停止補鯨等。

三、國際漁業團體聯盟(International Coalition of Fisheries Association; ICFA)

成立於 1988 年，是由全球各大捕魚國家的漁業和海產協會代表所組成之非政府組織，主要提供決策制定者對全球漁業和海產議題共同發聲之平臺。ICFA 會員代表的國家之漁業量佔全球 85%，台灣亦是其中成員之一。²⁶²它也是聯合國糧農組織承認之非政府組織觀察員，²⁶³在開會期間也會與 FAO 官員就漁業管理發展、責任制漁業實施情況、聯合國決議對公海底拖網之影響、海洋保護區等議題進行討論。台灣也曾多次以 ICFA 代表的身分參加 FAO 之漁業會議。²⁶⁴

四、NGO 和 FAO 之間

非政府組織(NGO)在漁業治理當中，扮演的角色越來越重要。自 1990 年代起 NGO 開始積極參與糧農組織的工作，對 1995 年的《一九九五年聯合國魚類種群協定》和 1995 年《責任制漁業行為準則》(Code of Conduct for Responsible Fisheries)兩者的簽訂也大有功勞。NGO 也成為調解 FAO 和漁民和民眾間，雙

²⁶² 會員如下：All Russia Association of Fisheries, Entrepreneurs and Exporters (VARPE)、ASEAN Fisheries Federation、Australian Seafood Industry Council、Europeche、Federación Española de Organizaciones Pesqueras (FEOPE)、Fisheries Association of Iceland; Fisheries Council of Canada、Japan Deep Sea Trawlers Association、Japan Fisheries Association、Korea Fisheries Association、National Fisheries Institute、New Zealand Seafood Industry Council、Organization for the Promotion of Responsible Tuna Fisheries (OPRT)、Sociedad Nacional de Pesca (SONAPESCA)、Taiwan Fisheries Association、The Norwegian Fisherman's Association.

²⁶³ ICFA, 2006, "Members," <http://www.icfa.net/icfa-members.cfm>.

²⁶⁴ 行政院農業委員會漁業署，2005.9，〈參加 2005 年國際漁業團體聯盟年會出國報告〉，http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09403531&fileNo=001。

向資訊不可少的調解者。²⁶⁵

在 FAO 公佈的《各界履行負責任漁業行為規約及國際行動計畫概況》報告當中也提及 NGO 為促進規約所為之活動，例如：

1. 獎勵實施負責任漁業及執行高階訓練計畫(Chelan River Fishery Forum; CRFF)
2. 召開國際漁業資源保育研討會(國際漁業發展保育委員會, FDCI)
3. 實施漁民和 NGOs 培育計畫(支持漁業工作者國際集團, ICSF)
4. 出版和宣傳規約相關資訊(負責任鮭魚業促進委員會, OPRT)
5. 實施認證和生態標籤計畫(海洋管理委員會, MSC)
6. 為推動負責任漁業之國際進程作出貢獻(CRFF、ICSF、OPRT)²⁶⁶

拾、企業

自 1990 年代初期開始，「企業」在環境議題上扮演的角色逐漸為學者重視。在國際關係的研究當中，近幾年來許多學者逐漸將企業和第三部門兩者之間的關係帶到全球治理、公民社會等領域的討論中。²⁶⁷事實上企業也開始透過對環保的關心或回應綠色訴求的方式，來作為提升企業形象、增加收益的一項手段。許多企業開始成立非政府組織或是資助非政府組織，藉以在環境議題上求得發聲管道。而許多由企業所組成或成立的機

²⁶⁵ Peter Manning, 2001, "The Role of NGOs in the Governance of Fisheries," http://www.oceansatlas.com/world_fisheries_and_aquaculture/html/issues/sustain/rolengo/default.htm.

²⁶⁶ 夏翠鳳譯，2005.7，〈FAO 公佈各界履行負責任漁業行為規約及國際行動計畫概況〉，《國際漁業資訊》，第 152 期，<http://www.ofdc.org.tw/>。

²⁶⁷ Bas Arts, 2002, "'Green Alliances' of Business and NGOs. New Styles of Self-Regulation or 'Dead-End Roads'?" *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, Mgmt 9, pp. 26-36. Edwin R. Stafford and Cathy L. Hartman, 1996.3, "Green Alliances: Strategic Relations Between Businesses and Environmental Groups," *Business Horizons*, pp. 50-59. David L. Levy and Peter J. Newell, 2005, *The Business of Global Environmental Governance*. Cambridge, MA: The MIT Press. 江明修審訂，J. Gregory、Jed Emerson & Peter Economy 著，2004，《企業型非營利組織》。台北：智勝。

構，對國際談判或環境政策的制定也有著實質地影響力。

一、世界企業永續發展協會 (World Business Council for Sustainable Development; WBCSD)

WBCSD 由大約 120 個跨國市場機構所組成，例如三菱企業 (Mitsubishi Corp)、殼牌石油 (Shell)、3M、杜邦 (du Pont)、道氏化學集團 (Dow Chemical Group) 等全球性跨國企業，²⁶⁸ 台灣的「社團法人中華民國企業永續發展協會」(BCSD-Taiwan, ROC) 也是 WBCSD 的成員。²⁶⁹ 「世界企業永續發展協會」是在 1995 年由瑞士的「企業永續發展委員會」(Business Council for Sustainable Development; BCSD)，和巴黎的「世界工業環境委員會」(World Industry Council for the Environment; WICE) 合併而成。WBCSD 在 1992 年里約熱內盧會議中，對於推動將 EA 和 EMS 納入作為新自由基教主義版本的全球環境治理標準有很大貢獻。²⁷⁰

第四節 全球環境治理特質分析

透過上節對全球漁業治理架構的勾勒，接下來將針對全球漁業治理所反映出的全球環境治理途徑的特質進行分析。首先，本文認為全球環境治理在治理形式的本質上有差異存在，

²⁶⁸ Paul Langley, 2001, "Transparency in the Making of Global Environmental Governance," *Global Society*, Vol. 15, No. 1, pp. 89-90.

²⁶⁹ 它的前身是「台灣企業永續發展委員會」，成立於 1995 年 12 月，原是台北市地坊景觀文化保護協會下的一個組織。1997 年 5 月為了能讓這個委員會發揮更大的功能，特向內政部申請設立登記為獨立的「社團法人中華民國企業永續發展協會」，發起人包括中國商銀、中美和、中華航空、中華開發、建弘證券、台灣區太古集團、台灣明尼蘇達礦業有限公司、台積電、台灣莊臣公司、永豐餘等，於 1997 年 5 月 16 日正式成立。資料來源：企業永續發展協會，<http://www.bcsd.org.tw/>。

²⁷⁰ Paul Langley, 2001, "Transparency in the Making of Global Environmental Governance," *Global Society*, Vol. 15, No. 1, pp. 89-90.

1970 年代至 1980 年代的環境治理形式，與 1980 年代末至今的形式有所不同，兩者之比較可見表 4-3。

表 4-3：新治理（全球治理）與舊治理（國際治理和管理）

	傳統漁業資源管理與國際漁業治理（1970～1980 初）	全球漁業治理（1980 中～今）
主要行為者	國家	國家、區域組織、非政府組織、企業、個人、聯合國等
談判形式	分配式	整合式
權力面向	上對下	分散與多層次
公民社會	接受政府政策限制	除限制外，亦和政府共同合作
範疇	以國家領海範圍為主	除領海外，更進一步延伸至公海
物種	主要關心經濟魚類物種	關心混獲問題
非國家行為者	被排除在體制外	對於國家能發揮影響
	倚賴政府強制力	不一定依靠強制力使他人服從
企業和 NGO	對抗	合作
NGO 和企業	無法影響實質決策	對決策有影響

資料來源：筆者整理。

全球治理本質上之差異這方面的主題在過去亦曾有學者進行過研究。Bas Arts 在〈全球環境治理當中的非國家行為者〉(Non-State Actors in Global Environmental Governance: New Arrangements Beyond the State)一文中將治理概念分為舊治理、新治理、所有的治理與規範性治理四種類別，見表 4-4。²⁷¹而

²⁷¹ Bas Arts, 2005, "Non-State Actors in Global Environmental Governance: New Arrangements Beyond the State," in Mathias Koenig-Archibugi and M. Zurn, eds., 2006, *New Modes of Governance in the Global System. Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness*. pp.

Heritier 則將全球治理分為廣義與狹義兩類。「廣義」的全球治理指包含任何政治性的領導模式，包括公共和私人行為者，包括傳統政府模式和階層式地強加懲罰等。將所有形式的合作都包含在內。「狹義」的全球治理只包括那些由「非階層式」的網領所組成的政治統領類型，例如說服和談判。另外公共和私人行為者也都包含在政策規劃之中。²⁷²

然而必須先在此說明的是，本文針對漁業治理形式進行區分並不表示新舊環境治理之間的機構和制度是截然不同的。現今許多治理的機構或制度，是基於過去漁業組織、法規制度等機構或制度來進行轉變與革新，透過成立新的組織或簽定新的國際協定來補舊制之不足。但在另一方面，雖然承續著相同的機構，隨著時空變換，現今機構或制度其本身的特質也與過去大不相同，而逐漸形成跨領域、跨層次、跨行為者間合作的趨勢。因此在全球漁業治理當中的許多機構和法規制度，皆是承繼過去國家治理形式的機構和法規制度，但雖然如此，他們的特質卻未必與過去相同。

177-200, NY: Palgrave Macmillan.

²⁷² Adrienne Heritier, 2002, "New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?" in Adrienne Heritier, ed., *Common Goods: Reinventing European and International Governance*, p. 185, Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.

表 4-4：四種治理的概念

概念	意涵
「舊」治理	「國家領導」(由上而下；命令與控制)
「新」治理	「治理的新模式」(從公共-私人網絡到私人自我管制)
「所有的」(All)治理	「共同合作的機制來提供公共財」(可以是公共、私人或混合式的)
「規範性」(Normative)治理	「用來更新公共或私人管理的方案」(善治、新公共管理、企業治理)

資料來源：Bas Arts, 2005, “Non-State Actors in Global Environmental Governance: New Arrangements Beyond the State,” in Mathias Koenig-Archibugi and M. Zurn, eds., 2006, *New Modes of Governance in the Global System. Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness*. pp. 177-200, NY: Palgrave Macmillan.

傳統的漁業資源管理方式是以國家作為主要且單一行為者，在聯合國或區域組織當中分配並管理漁業資源的配額。而公民社會是處於被動接受政府政策的地位，權力形式是上對下的指揮、指導形式，通常都倚賴政府強制的方式來進行管理規範。國家所掌控的權威是絕對的，就如現實主義者的觀點一般，雖然不否認國際組織、區域組織或非國家行為者的存在，但是他們的角色並不是主要的，也不能扮演重要的角色。例如，在斯德哥爾摩峰會和海洋法會議當中，國家壟斷整個決策權，其他非國家行為者的角色被排除在外。

在這段時期當中，企業和經濟發展兩者往往被非政府組織視為是破壞環境的主要元兇，因此許多非政府組織紛紛發起活動來抵制企業，而企業則大多選擇漠視這些非政府組織的呼籲和行動，兩者間的關係是處於「對抗」的局面。

而在全球漁業治理當中，行為者除國家外，其他非國家行

為者也扮演著重要的角色。由「整體」的角度出發，傳統的上對下之分不再那麼絕對，行為者間可以互相影響、幫助、協調。國家不再扮演至高無上的角色，在研究、資訊蒐集、分析、監督等事務上，國家需要與非國家行為者們進行合作。所以公民社會雖然有時需要受到政府政策之限制，但是彼此之間的合作關係將更為重要。而非國家行為者的角色也除去過去完全被排除在體制外的情況，開始逐漸能夠對國家發揮影響力。除了透過直接對政府進行遊說、施壓等方式之外；它們亦可藉由他國政府或國際組織來向其他不遵守規範的國家施壓或懲罰，以達成它們的目的。因此全球漁業治理的權力面向是逐漸分散的且跨越不同層次的，不一定完全倚靠強制力來使他人服從。

就規範的範疇而言，傳統漁業資源管理的範疇僅限於國家領海範圍之內。但 1982 年《國際海洋法公約》通過之後，200 海浬專屬經濟區之設立進一步擴大了管理的範圍，並開始針對公海漁業資源的使用設立規範。至今（2006 年），已經有學者開始呼籲進一步擴大範疇，將其他如海鳥、海龜、珊瑚礁等物種列入國際規範當中。關注的層面已經由過去只關心經濟魚類物種，開始轉為注重其他物種混獲、漁工、健康等方面的問題，這股「跨議題」連結的趨勢成為全球漁業治理的一個主要特質。

在企業方面，企業和非政府組織間的關係逐漸脫離過去敵對的態勢，開始邁向合作。企業本身也開始積極組成企業聯盟或企業非政府組織，希望在環境議題上發聲。甚至有的學者將市場手段運用在環境保護上，提出透過「市場機制」方式來對行為者們進行管制，以追求環境的永續利用。²⁷³

²⁷³ Benjamin Cashore, 2002.10, "Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Marking Authority," *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, No. 4, pp. 503-529.

因此現今對於海洋漁業資源的養護，已經與傳統以國家作為主體的管理方式大不相同，現今逐漸形成透過「跨層次」、「多邊」、「跨議題」相互合作的方式來進行管制。

壹、全球環境治理之特質

透過治理海洋漁業資源之議題，本文為「全球環境治理」歸納出以下特質：

- 一、多邊的：（水平）在同一層次當中的行為者之間，合作和連結的需求與日俱增。
- 二、「多層次的」(multilayered)：（垂直）由幾個基礎結構所形成的制度相互衍生出的結果。例如以下幾個不同層次間的合作：超國家機構(suprastate)，如聯合國糧農組織(FAO)；區域機構，如 ICCAT、IOTC、歐盟、ASEAN；跨國，如公民社會、商務網絡；次國家(substate)，如社區協會、市政部門；而在這些層級之間的則是國家政府。
- 三、就權力的面向而言，缺乏單一權威核心，而是呈現多頭或多元的情況，但不表示參與者的權力是平等的。例如，在全球漁業治理當中，成員包括 FAO、區域機構、民間漁業團體、市政部門、國家甚至是個人、企業等，但是彼此的權力並不相等。
- 四、有一「易變的幾何關係」(variable geometry)，這些機構和制度相對的調控能力和政治地位，在不同地方、不同時間、不同問題上有著很大的差別。由現實主義者的角度來看，國

家在整個治理的過程當中依舊佔有著不可或缺的角色，聯繫國際層次和地方；或是聯繫地方和其他國家或國際組織等。但不能因此認定國家的地位是絕對凌駕於非政府組織、國際組織等非國家行為者之上。國家在全球治理的框架當中，只是一個「參與者」而已。如同 Rosenau 提出的「權威領域」(SOAs)概念一般，這些機構和制度彼此之間相對的調控能力和政治地位，在不同地方、不同時間、不同問題上有著很大的差別。

例如，在國家主權的限制之下，國家常會因為政治上的因素而無法或無力與其他國家建立合作的協定，如台灣。那麼此時民間團體或非政府組織可以憑藉其較不具政治色彩的形象，與他國政府或地方建立合作關係。在這個議題上，反倒是非政府組織較能夠發揮功用。

另外，國家雖然是國際組織當中的基本行為者，但這不表示非國家行為者的訴求就一定對國家沒有任何影響力，例如在 FAO 的會議上已經開放 NGO 派遣觀察團與會，對決策有一定的影響。即使 NGO 無法直接透過國際組織或區域組織來表達訴求，他們亦可透過遊說母國或他國政府的方式，藉由各國政府來表達訴求。例如綠色和平組織拍攝到日本捕鯨船屠殺鯨魚的影片，將之公佈於媒體和網路，引起各國的關心。或如下一章案例當中提及的，日本漁民和業者聯合向政府表達抵制台灣權宜旗船的訴求，透過日本政府在 ICCAT 會議上的抗議，使得台灣的大目鮪配額遭到削減。這些案例都清楚說明當代 NGO 的影響力不容小覷，在某些議題上有時比國家政府更能有效發揮功效。

五、全球治理體系的結構是複雜的，權力來源和權力也各不相同。在各個機構各自的「權力場域」當中，它們的權力來源和權力各不相同。國家基本的權力來源是來自於人民，它在其領土範圍之內享有最高的主權。而國際組織是基於國家間的共識和同意而成立的，它基本的權力來源也是來自國家。至於在次國家或非政府組織方面，它們大致上受到該國主權的規範。但是他們也可以透過國家或國際組織來對其他國家施加壓力，或是與其他國家、地方或非政府組織進行合作。

六、各國政府本身的角色越顯重要，因為它們連結著這些不同的治理基礎結構。國家的地位不因全球治理而式微，雖然與過去相比它不再是絕對、獨一無二的至高權威，它也需要其他非國家行為者的輔助，但是各國政府在制度設計、法規規範執行上依舊扮演著不容抹滅的角色。

七、跨議題的連結：議題之間有相當程度的重疊性，例如漁業資源治理主要是著眼於過度捕撈(Overfishing)的議題上，但是舉凡廢棄物傾倒、原油外洩等事件，也會影響到漁業資源的利用和保護。所以有時該議題會受到其他議題的影響，而需要不同的解決或協調方案。在面對環境問題時，因為生態或環境之間往往彼此連結，所以人們無法在不影響其他事物的情況下去改變其中一個層面。例如，一種魚的枯竭會造成另一種魚類的被濫補，因為就經濟上來說，漁民依舊要維持成本的支出。所以要達成治理漁業資源之目標，勢必要同時向環境與經濟兩層面著手改善。

八、按議題的不同，對於國家間或非國家行為者間的合作與否、誰扮演主要角色、主動或被動等問題會造成不同的影響。另

外，議題的性質、因果關聯、媒體或政府對其注重與否等，有時也會是影響合作能否達成的主因。

九、環境治理逐漸由傳統以國家為中心的建制朝向「多中心」、「多層次」、「混合公私部門」的治理方向發展。這部分有的學者也已經注意到，如 David L. Levy 與 Peter J. Newell 提及環境治理機制和管制有漸趨於「民間化」、「私有化」的現象。另外如 Robert Falkner 提出的「民間—公共混合治理」的類型，在這種類型當中，現今國家和民間彼此都對環境保護有所貢獻，而兩者間的界限逐漸趨於模糊。²⁷⁴

透過對海洋漁業資源進行全球治理的層面，本文發現全球環境治理除了具有「多邊」、「多層次」的特質外，尚可加入「跨議題」這一個特質。因此針對全球環境治理較嚴謹的定義應為：透過「全球治理」的途徑來思索解決全球環境問題之道。擺脫傳統國家中心論的觀點，其中包含國家和其他非國家行為者，朝向「多邊」、「多層次」和「跨議題」的方向發展。採用的手段也不限於強制性的法規規範、機構監督等，亦包括其他許多「軟法」(Soft Law)的運用。

全球環境治理途徑對 IUU 和 FOC 等搭便車問題的管制有何助益？本文認為行為者會採取搭便車行為的背後動因是：一、監督、執行與核實的困難，單靠國家力量難以進行全面徹底的監督。二、法律規範之限制，國際法規大部分缺乏拘束力和罰責，也不易為各國人民所落實，即使違反規範，單靠國家力量也難以舉發和核查。最後，三、國家主權之限制。這三者使得搭便車問題層出不窮且難以監督。而透過全球環境治理的途徑

²⁷⁴ Robert Falkner, 2003.5, "Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links," *Global Environmental Politics*, Vol. 3, Issue 2, p. 76.

可以發現，其他國家之外的「非國家行為者」所扮演的角色日益重要。唯有透過多邊、跨層次、跨議題的全球環境治理途徑，才能夠有效管制搭便車問題。其他學者也對建立漁業治理的優點提出以下看法：

(1)合作能夠給予國家更大的空間去為鮪魚魚獲設定一個區域性總體的許可捕獲量。(2)合作將可以捕捉到年紀較長的鮪魚，這也因此能增加每公斤的收益。(3)它在遵守聯合國漁業協定之下，提供了防止任意自由進出捕魚的一個途徑，並且緩和了「漁獲競賽」(race of fish)的情況。(4)它允許鮪魚以它的「邊際值」(marginal value)進行交易，且在一個比較完整的治理結構中，它可以有利於沿岸國和低成本的鮪魚收穫者。(5)在鮪魚資源管理之下，它為國家提供了獲得規模經濟和範圍經濟收益的機會。²⁷⁵

本節勾勒出當今全球漁業治理的架構，回答「如何進行治理」與「誰來治理」這兩個問題，並將新、舊治理方式作比較，歸納出全球漁業治理和其中所反映出的全球環境治理的特質。然而多邊、跨層次、跨議題的特質在實際案例中是否存在？行為者間的互動關係為何？非國家行為者所能發揮的影響力和功能為何？全球環境治理有何侷限？以上問題皆有待案例的驗證與分析，這也是下一章關注的重點。

²⁷⁵ Satish Chand, R. Quentin Grafton, and Elizabeth Petersen, 2002, "Multilateral Governance of Fisheries: Management and Cooperation in the Western and Central Pacific Tuna Fisheries," *RMAP working papers*, No. 34, pp. 1-19.

第五章 全球漁業治理互動檢視

本章以兩個案例（ICCAT 削減台灣大目鮪配額案、鯨魚禁捕案）與其他層面之互動實例（綠色同盟、特定個人）等四個例子作為觀察的對象，目的如下，一、呈現出上一章全球漁業治理框架當中，區域組織、國際組織、國家、NGO、企業、個人等行為者之間的實際互動關係，並驗證全球漁業治理的特質和發展趨勢（見圖 5-1）。二、檢視全球環境治理途徑的侷限，在這股朝向全球漁業治理發展的趨勢中，可以反映出哪些全球環境治理本身具有的實際或隱藏、固有或新出現的缺陷，以作為未來制度設計和研究之參考。

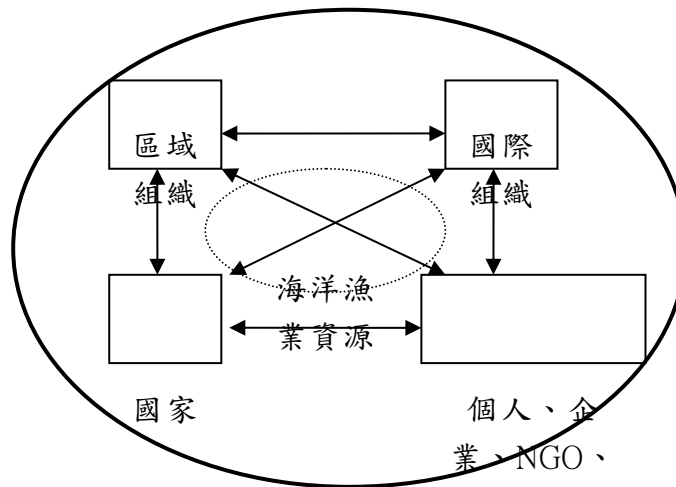


圖 5-1：互動

資料來源：筆者自繪。

第一節 ICCAT 削減台灣大目鮪配額案

全球前幾大鮪類漁撈國集中在亞洲，尤以日本及台灣為最，而印尼和韓國次之。²⁷⁶據統計，自 1987 年至 2000 年為止，台灣的生鮮和冷凍鮪魚輸出值一直排行世界前幾大（見表 5-1），而最大輸入國則為日本，每年進口量約 9 萬公噸，²⁷⁷台灣則是日本生鮮及冷凍鮪魚的主要供應國。

表 5-1：全球生鮮和冷凍鮪魚輸出值 單位：百萬美元

國別\年	1987	1991	1995	2000
台灣	364	346	992	1,145
南韓	259	313	282	294
西班牙	61	122	166	254
日本	50	116	112	108
法國	79	104	171	104
合計	1,113	1,505	2,469	2,854

資料來源：夏翠鳳摘譯，Helga Josupeit 撰，2002，〈全球鮪魚市場概況〉，《國際漁業資訊》，第 124 期，摘譯自 <http://www.globefish.org> 網站。

2004 年 11 月在美國紐奧良舉行的大西洋鮪類資源保育委員會 (ICCAT) 年會上，日本代表強烈譴責台灣超額捕撈 8000 公噸的大目鮪，並且在外銷這些超出配額的鮪魚時，偽造文件冒稱是在印度洋的漁獲。同時還提供錯誤資料誤導各洋區鮪魚資源科學評估的結果，對鮪魚保育管理措施造成嚴重破壞。大西

²⁷⁶ 夏翠鳳摘譯，Helga Josupeit 撰，2002，〈全球鮪魚市場概況〉，《國際漁業資訊》，第 124 期，摘譯自 <http://www.globefish.org> 網站。

²⁷⁷ 同上註。

洋鮪魚保育委員會(ICCAT)對台灣漁業提出嚴重警告，如果台灣超捕和洗魚的狀況沒有改善，²⁷⁸屆時台灣漁業將損失高達 500 億元新台幣。此外台灣在 ICCAT 的合作會員身分也被保留觀察一年。由於台灣代表團這次說明成功，各國同意台灣維持原有 1 萬 6500 公噸大目鮪配額，但超捕的 8000 公噸需在 2005 年至 2009 年扣還，每年扣還 1600 公噸。台灣正式被列入「留校查看」的處境。

接著在 2004 年底到 2005 年 10 月這段期間，台灣政府與遠洋漁業業者進行協調，但是雙方對三大洋作業規定及減船措施的意見落差很大。業者認為一艘漁船一年必須負擔 3 千 5 百萬元的作業成本，卻在捕撈 2 千萬元的魚獲之後就要進港停止作業，一年現虧 1 千 5 百萬元，簡直就是「自殺式」管理，使得雙方難以達成共識。

2005 年 11 月 20 日，大西洋鮪類資源保育委員會(ICCAT)年會結束，會中指陳因為台灣仍有違規超捕、洗魚的事實，決議將台灣 2006 年大西洋大目鮪漁獲配額刪減近 7 成，配額由 14900 公噸減為 4600 公噸，有 65 艘漁船必須停航或者捕撈其他漁種。漁業署指出，台灣一年自三大洋捕獲的大目鮪近 10 萬噸，年產值新台幣 190 多億元。配額遭刪減後，光是漁獲量損失就有 19 億 2 千萬。

此外 ICCAT 大會附帶決議，要求台灣自我強化漁業管理，包括以下措施：15 艘大西洋大目鮪作業漁船全面派駐觀察員，不得海上轉載，定期至指定港口接受檢查。延繩釣漁船觀察員涵蓋率至少達 5%，除非漁船或轉載船設有觀察員，否則不得

²⁷⁸ 「洗魚」意指：把某洋區超捕的魚謊報為其他漁船在另外洋區合法捕到的魚。

海上轉載。所有漁船須定期進港接受檢查及實施港口漁獲採樣，漁獲採樣涵蓋率須達 5%-10%，漁船禁止在無台灣檢查員的港口卸魚，20 至 24 公尺漁船須安裝漁船監控系統(VMS)。而漁業署每季需將相關報告轉送 ICCAT 大會。

台灣近年來遠洋漁獲量已經超過 88 萬公噸，佔漁業總產量之 65% 以上。台灣的鮪延繩釣漁船包括「超低溫鮪釣」及「傳統延繩釣」二種，作業漁場遍佈三大洋之公海漁場。大部分之鮪釣及經鮪圍網漁業以國外港口為基地進行補給、整修及卸魚轉載，目前經核准之國外基地港口有 67 個。

自 1980 年代末起，台灣開始興起一波向日本收購舊船並前往管理鬆散或無管理的國家註冊的風潮。此外台灣也積極加入許多國際漁業組織（見表 5-2）。

表 5-2：台灣參與國際漁業組織暨鮪魚業之現況

組織名稱	中西部太平洋委員會 WCPFC	印度洋鮪魚委員會 IOTC	南方黑鮪保育委員會 CCSBT	美洲熱帶鮪類資源委員會 IATTC	大西洋鮪類保育委員會 ICCAT
參與身分	委員會委員	專家名義	延伸委員會會員	觀察員 捕魚實體會員 (2003)	合作非會員
鮪魚年獲魚量	二萬八千噸	三萬六千噸	—	—	一萬六千噸 (配額削減前)
延繩釣船數	116	290	—	—	119

資料來源：羅如蘭，2006.1.9，〈我國遠洋漁業漁場（鮪魚類）分布圖〉，《中國時報》，A6 版。²⁷⁹

²⁷⁹ IATTC 台灣於 2003 年起以「捕魚實體」方式加入，原表所列之「觀察員」身分應作修改。

一、中西部太平洋委員會(WCPFC)：台灣於 2004 年 9 月公約生效加入。

二、印度洋鮪魚委員會(IOTC)：1996 年在聯合國糧農組織憲章規範下成立，是一替代 ITPT(印度-太平洋鮪類發展與管理計畫)之區域漁業組織，台灣 2001 年開始受邀以專家身分參加。

三、南方黑鮪保育委員會(CCSBT)：1994 年成立，台灣於 2001 年 12 月提出申請成為「延伸委員會」(Extended Commission)和「延伸科學委員會」(Extended Scientific Commission)之會員，並於 2002 年 1 月完成換函手續。

四、美洲熱帶鮪類資源委員會(IATTC)：是一 1949 年成立之政府間國際組織(IGOs)，台灣於 1973 年起即應邀以觀察員身分與會。2003 年完成新公約修正案《安地瓜公約》，台灣駐美代表程建人於 2003 年 11 月在華盛頓簽字加入，生效後可成為會員。

五、大西洋鮪類保育委員會(ICCAT)：1969 年成立，台灣自 1978 年起以觀察員身分參與，1998 年成為合作會員。²⁸⁰

ICCAT 是台灣最早參加之國際漁業組織，自 1972 年起台灣即以觀察員身分參與相關技術性會議，派員出席該組織之科學及委員會議、提供漁獲資料、並參與研究。²⁸¹大西洋為台灣遠洋鮪釣漁船之主要作業魚場之一，每年約有 200 艘延繩釣漁船前

²⁸⁰ 胡興華，2004，《躍魚台灣》。台北：行政院農委會漁業署，頁 15-16。

²⁸¹ 姜皇池，2005，〈台灣參與國際漁業組織：國家地位與實際利益間之衡量〉，《台灣國際法季刊》，第 2 卷，第 1 期，頁 52。

往作業，近年來漁獲量維持在 4 萬至 5 萬公噸之間。²⁸²因為台灣在國際上的地位特殊，所以雖然自 70 年代起台灣已經開始參與 ICCAT 的會議，但是僅能以觀察員的身分與會，對捕魚配額的分配並無資格參與。然而 1995 年通過的《魚種協定》中創設的「捕魚實體」(Fishing Entity)概念逐漸為國際所接受，因此台灣藉由「捕魚實體」身分逐步參與部份相關國際漁業組織。²⁸³在 2001 年 11 月 ICCAT 第 17 屆年會中確定台灣以非會員國的身分與會員國們一同列入參與分配配額之資格。

全球海產貿易每年總值（出口價值）大約是 600 億美元。²⁸⁴IUU 漁撈行為是一影響到專屬經濟區和公海漁業資源生態的「全球性問題」，²⁸⁵這個問題不僅存在於貧窮的低度開發國家，甚至包括許多已開發國家都有違法的紀錄。例如，在歐洲共同體中，2003 年大概有 10% 的歐洲船隻違反規範。²⁸⁶

每年公海上 IUU 漁撈的估計總值據海洋資源評估集團 (Marine Resources Assessment Group; MRAG) 統計約為 12 億 4400 萬美元，其中對於鮪魚和類鮪類(Tuna-Like)的 IUU 漁撈就高達 5 億 8100 萬美元。南太平洋和印度洋的藍鰭鮪(Bluefin)每年遭 IUU 漁撈估計約為 3300 萬美元；正鰹(Skipjack)、黃鰭鮪、

²⁸² 蔡天享、黃鴻燕，2001，〈大西洋鮪魚業國際管理之發展趨勢〉，《農政與農情》，第 115 期，頁 71。

²⁸³ 姜皇池，2005，〈台灣參與國際漁業組織：國家地位與實際利益間之衡量〉，《台灣國際法季刊》，第 2 卷，第 1 期，頁 32-33。

²⁸⁴ Matthew Gianni and Walt Simpson, 2005, "The Changing Nature of High Seas Fishing: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing," p. 58, download from WWF Website, <http://assets.panda.org/downloads/iiumr.pdf>.

²⁸⁵ Marine Resources Assessment Group, 2005, "Review of Impact of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries," *Synthesis Report*, p. 3. Marine Resources Assessment Group, 2005, "IUU Fishing on High Sea: Impacts on Ecosystems and Future Science Needs," *Draft Final Report*, p. 11. Carl-Christian Schmidt, 2004.9, "Addressing Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing," paper presented for the International Fisheries Compliance, Brussels, p. 1.

²⁸⁶ Marine Resources Assessment Group, 2005, "IUU Fishing on High Sea: Impacts on Ecosystems and Future Science Needs," *Draft Final Report*, p. 23.

長鰭鮪(Albacore)和大目鮪等約為 5 億 4800 萬美元(見表 5-3)。

287

表 5-3：每年公海上 IUU 漁撈的估計總值

種群(Species group)		IUU 每年估計總值(百萬美元)	使用之魚具	區域
鮪魚和鮪類	藍鰭鮪	33	遠洋延繩釣	南太平洋與印度洋
	正鰹、黃鰭鮪、長鰭鮪、大目鮪	548	遠洋延繩釣, seines	全球
鯊類	鯊魚	192	遠洋延繩釣 流刺網??	全球
	鱈魚(Toothfish)	36	底棲延繩釣	南極洋
底棲魚類	Cod high seas	220	底拖網	北大西洋
	鱸魚(Redfish)	30	底/次深海拖網	北大西洋
	羅非魚(Orange roughy) / 金眼鯛(alfonsino)	32	底/次深海拖網	南印度洋與南太平洋
其他遠洋資源	Jack Mackerel	45	Seines 與深海拖網	東南太平洋
	魷魚	108	jig	南大西洋與南太平洋
總額		1244		

資料來源：譯自 Matthew Gianni and Walt Simpson, 2005, “The Changing Nature of High Seas Fishing: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing,” p. 23, Table 2, download from WWF Website, <http://assets.panda.org/downloads/iiumr.pdf>.

在 ICCAT 管轄的水域中，據估計 IUU 漁撈所捕獲之鮪魚數量約佔鮪魚捕撈總量的 10%。ICCAT 估計在 1998 年 IUU 漁撈所捕獲的大目鮪總數達 25000 噸，但在 2001 年降至約 7200 噸。據日本估計，在 2001 至 2002 捕魚季中，大概有 25000 噸或 18% 捕撈鮪魚的行動是屬於 IUU 漁撈行為。²⁸⁸

²⁸⁷ Marine Resources Assessment Group, 2005, “IUU Fishing on High Sea: Impacts on Ecosystems and Future Science Need,” *Draft Final Report*, Table 2, p. 23.

²⁸⁸ Carl-Christian Schmidt, 2004.9, “Addressing Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing,” paper presented for the International Fisheries Compliance, Brussels, p. 4.

另一方面，權宜旗船籍的使用對 IUU 漁撈行為造成很大影響。據澳洲政府、世界野生動物基金會(WWF)及國際運輸勞工聯盟(ITF)在 2005 年聯合發表《公海漁業變遷的本質：權宜旗船籍如何為 IUU 漁撈行為提供掩護》(The Changing Nature of High Seas Fishing: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)報告指出，²⁸⁹在 2005 年，超過 1200 艘大型漁船登記為權宜旗船籍。全世界約有 15% 的大型漁船是懸掛權宜旗或被列為「船籍不明」(flag unknown)。報告當中列出 14 個主要的 FOC 漁業國（即大型漁船登記為該國船籍的國家），前幾名分別為貝里斯、宏都拉斯、巴拿馬、聖文森暨格瑞那丁(St. Vincent and the Grenadines)。在擁有、管理登記為上述國家船籍之漁船數量最多的排名當中，以台灣和歐盟最多，若單以國家來看，則台灣高居第一位。至 2005 年為止，台灣擁有 142 艘超過 24 米的漁船（排名第一），且在這些漁船當中，有懸掛 14 個 FOC 國之船旗的漁船比例為 11.2%（排名第一）。

另外該報告更進一步指出，大多數登記為權宜船籍或被列入船籍不明的漁船都是在台灣製造。至 2003 年底止，51 艘在台灣製造的超過 24 米的漁船，只有 1 艘懸掛台灣國旗，其他都是懸掛權宜旗。報告中甚至列出台灣公司所擁有的權宜船名、登記的船籍、擁有者等資料，甚至連違法的內容例如為規避區域漁業組織的 24 米限制，²⁹⁰特別將船身設計成 22.5-23.9 米長

²⁸⁹ Gianni, Matthew, and Walt Simpson, 2005, "The Changing Nature of High Seas Fishing: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing," download from WWF Website, <http://assets.panda.org/downloads/iiumr.pdf>.

²⁹⁰ 這是 ICCAT 管理措施之一，規定締約國或合作會員、實體和漁業實體自 1999 年起，限制其船長大於 24 公尺之捕撈大目鮪漁船數目在 1991~1992 年之平均船數。參考資料：蔡天享、黃鴻燕，2002，〈大西洋鮪漁業國際管理之發展趨勢〉，《農政與農情》，第 115 期，頁 72。

度；更換船籍進入水域從事 IUU 漁撈等情事都被清楚紀錄。

同樣在英國海洋資源評估集團(MRAG)發表的《公海上之 IUU 漁撈行為》(IUU Fishing on High Sea: Impacts on Ecosystems and Future Science Needs, Draft final Report)報告當中也指出，²⁹¹ 在 2004 至 2005 年當中，幾個遠洋漁業國（中國、韓國、台灣、俄羅斯、西班牙）與採開放登記制的國家（貝里斯、赤道幾內亞、印尼、巴拿馬、聖文森暨格瑞那丁、東加）都有船隻在一個以上的洋區內從事 IUU 漁撈行為，而且次數超過四次以上。

因此台灣漁船從事的不合法、未報告、未受規範(IUU)漁撈行為已經受到國際重視，對台灣國際形象的傷害甚大。IUU 漁撈行為除了影響到漁業資源的永續利用之外，同時也會擴及其他層面，例如因混獲(Bycatch)而造成的其他魚類大量死亡。據統計，每年約有超過 3900 萬噸遭混獲的魚類被殺害且傾倒至海中。²⁹²漁網或捕魚設備造成海鳥、海龜、鯨魚或其他物種的死亡、對棲息地的破壞等情事，造成生態環境十分嚴重的傷害。另外許多遠洋漁船都有違反 ILO（國際勞工組織）規範，剝奪漁工權益的情形。²⁹³

這兩份報告也要求國家加強對 IUU 行為的管制、監督並定期提出報告、與管制 FOC 船籍制度。在《公海漁業變遷的本質》報告當中，甚至將運漁船、運油和再補給船、其他 IUU 船的投

²⁹¹ Marine Resources Assessment Group, 2005, "IUU Fishing on High Sea: Impacts on Ecosystems and Future Science Needs," *Draft Final Report*.

²⁹² Greenpeace International, 1998.5, "Dead Ahead- Industrial Fishing Fleets Set Course for Disaster," <http://archive.greenpeace.org/oceans/globaloverfishing/deadahead.html>.

²⁹³ Matthew Gianni and Walt Simpson, 2005, "The Changing Nature of High Seas Fishing: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing," p. 33, download from WWF Website, <http://assets.panda.org/downloads/iiumr.pdf>. Carl-Christian Schmidt, 2004.9, "Addressing Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing," paper presented for the International Fisheries Compliance, Brussels, p. 3.

資供應公司、通信、銷售通路等，都加以調查並建議全部加以管制。一旦實施，若台灣政府和漁船未遵守規範，那麼未來遠洋漁業的發展空間勢必大受限制。

由台灣的案例可以觀察到，現今對海洋政策的管理不能再以過去傳統政府分工的方式和角度為之。因為國際漁業糾紛，以鮪魚超捕糾紛為例，就涉及國際海洋法、外交、漁業政策、漁民生計、國際形象等方面。如何與整個漁業治理的框架接軌，並且有效規範 FOC 及 IUU 行為，成為台灣政府最需注重之議題。再者，漁民對環保概念、漁業治理，似乎皆未能有明確的認識，這也使得台灣政府在進行規範時，常不容易與漁民取得共識。

另外就經濟層面的考量而言，台灣政府於 1980 年代鼓勵發展遠洋漁業，三度擴大台灣遠洋漁業版圖。但是之後所分配到的大目鮪配額卻無法平衡漁民成本，使得漁民必須透過其他搭便車行為來平衡收益。從以下報導可以看出漁民超捕的動機：

1999 年我國只在大西洋分到一萬六千噸的大目鮪配額，125 艘大目鮪釣船卻沒有相應減少，平均每艘船隻能分到 132 噸的配額。不具名的業者透露，一艘鮪釣船至少要捕到 200 噸的漁獲才能打平成本，捕到 220 噸才有錢賺，你叫我們要怎麼處理？當然是超捕啊！當然只好洗魚阿！²⁹⁴

這個案例可以發現，現今政府已經無法完全漠視國際、區域、甚至是非政府組織的呼籲。國家無法無視整個國際規範和環境思維的改變，繼續自外於全球漁業治理的邊緣或框架之外。國際上對於海洋漁業資源保護有逐漸朝向「擴大」並「整

²⁹⁴ 羅如蘭，2006.1.9，〈野蠻遊戲，洗魚超捕何時了〉，《中國時報》，A6 版。

合」的趨勢，逐步將規範的範圍擴展至其他物種和海域上，並逐步整合政府、國際組織、非政府組織等行為者。

非國家行者對漁業問題的管制也能提供實際貢獻，在 ICCAT 年會之前，WWF、ITF 及澳洲政府所共同完成的《公海變遷的本質》報告雖非正式文件，但與會者幾乎人手一冊，對決議之影響不可輕忽。²⁹⁵ 透過這種方式來達成訴求，也是 Margaret E. Keck 與 Kathryn Sillini 提及的「回力標模式」(Boomerang Pattern of Influence)的一個良好例證。²⁹⁶

這種關係有時反而會成為促進政府改革的動力，例如台灣的鮪魚配額被 ICCAT 大幅削減，對政府及漁民而言會感受到國際組織和非政府組織的剝奪和壓力。但今日台灣配額遭到削減，亦會引起政府的警覺，開始進行修法、立法、並檢視疏漏之處。為了回應外界的批評，台灣政府於 2000 年起規定大西洋作業之鮪延繩釣漁船及魷釣船，應安裝漁船監控系統回報船位。並且推動「漁船回籍計畫」，至 2002 年止總計有 67 艘漁船申請並經審核通過。²⁹⁷ 並於 2000 年成立「責任制鮪魚漁業促進組織」(Organization of Promotion of Responsible Tuna Fisheries; OPRT)與日本政府和業界合作進行漁船的收購。另於 2002 年再度規定捕撈南方黑鮪及秋刀船必須安裝漁船監控系統。2005 年起所有一百噸以上遠洋漁船均須安裝 VMS，除了回報船位外，更已規定部分漁船須透過漁船監控系統回報漁獲。²⁹⁸ 另外對於

²⁹⁵ 中時社論，2005.11，〈從權宜旗、洗魚檢討國家形象管理〉，《中國時報》，A2 版。資料來源：中時電子資料庫，<http://vip.tol.com.tw/>。

²⁹⁶ 請參閱：韓召穎、孫英麗譯，Margaret E. Keck & Kathryn Sillini 著，2005，《超越國界的活動家：國際政治中的倡議網絡》。北京：北京大學。

²⁹⁷ 黃向文、陳玉琛，2002.5，〈就非法，未報告，不受管理漁撈行為之因應〉，《漁業推廣》，頁 12-23。

²⁹⁸ 中華民國對外漁業合作發展協會，2005，〈我國 VMS 現況〉，<http://www.ofdc.org.tw/>。

「海上觀察員」的訓練方式也逐漸加以重新思考。²⁹⁹

在大西洋大目鮪配額被大幅刪減後，為展現誠意，台灣政府立即進行減船措施，花費 40 億元的經費減船 160 艘。在權宜漁船部分，也於 2006 年 6 月間開始嚴格管制漁船輸出；而台灣船東在外國經營的權宜漁船部分，未來也將透過立法要求船東必須先向台灣政府相關單位報備，且必須遵守區域性國際漁業管理組織相關規範；台灣政府甚至研擬「6 年漁業重建方案」，計畫投入 1 億 3100 萬美元，配合各國際漁業管理組織的規範及要求，落實執行各項漁業管理政策。³⁰⁰2006 年 11 月 17 日至 26 日在克羅埃西亞舉行的 ICCAT 年會，與會國決議恢復台灣在大西洋的大目鮪原有的 1 萬 4900 公噸配額，證明台灣本身地變革受到會員國們的認同。

第二節 鯨魚禁捕案

捕鯨是一項古老的活動，在美國維爾梅爾(Herman Milville)寫作《白鯨記》一書的年代(19世紀)，國際上捕鯨活動漸漸進入高峰，出現許多專業化的捕鯨船隊，船上配有熬煉鯨油的火爐。自 19 世紀末期到 20 世紀 40 年代，商業捕鯨達到高峰，捕鯨的工具和技術更為先進。1864 年發明挪威式捕鯨法，以捕鯨砲及子母船捕鯨，1924 年挪威人再設計出船體備有斜路以搬動鯨魚的工船以便將捕得的鯨魚搬至工船上分解、加工。挪威、英國、日本、德國等國家紛紛組織船隊，前往南冰洋大量捕殺鯨魚。³⁰¹在當時鯨油是許多先進國家燃料的來源之一，因

²⁹⁹ 羅如蘭，2006.1.9，〈洗刷罵名，觀察員放洋學習〉，《中國時報》，A6 版。

³⁰⁰ 吳進仁，2006.11，〈我國大目鮪配額明年恢復，業者振奮〉，<http://tw.news.yahoo.com/>。

³⁰¹ 胡興華，2006，〈走入歷史的台灣捕鯨業〉，《拓魚台灣》，http://www.fa.gov.tw/chn/fish_culture/history/show_article.php?id=70。

為毫無節制地捕殺造成鯨魚的數量銳減。

1925 年國際聯盟(League of Nations)承認鯨魚已經被過度捕殺，需要對捕鯨行為進行管理。1930 年「國際捕鯨統計局」(Bureau of International Whaling Statistics)設立，用來紀錄鯨魚捕捉的情況。³⁰²1931 年第一個《國際捕鯨公約》(Convention for the Regulation of Whaling)簽署，然而許多主要的捕鯨大國如德國、日本等抗拒管制而未加入。在當年有 43000 萬頭鯨魚遭到捕殺，³⁰³使得管制成效有限。1946 年各國在華盛頓又簽訂《國際捕鯨管制公約》(Convention for the Regulation of Whaling; ICRW)，該公約基於以下幾個共同基礎：

承認保護下一代豐富地鯨類資源是全世界各國的利益。

考量到捕鯨歷史是一區接著一區；且一個種類接著一個種類地鯨魚被過度捕撈，因此為了避免未來的過度捕撈（或過漁），有必要對所有種類的鯨魚進行保護。

承認若捕鯨行動經過適當地管制，鯨魚數量會自然的增加，並且鯨魚數量上的增加將會使得鯨魚的可捕量增加且不會危及天然資源。

承認在不造成廣大的經濟和營養上災害的前提下，儘快使得鯨魚數量達到最適水準，是各國共同的利益。³⁰⁴

基於捕鯨公約第三條，1949 年成立「國際捕鯨委員會」(International Whaling Commission; IWC)，原始成員共有 14 個國家，主要任務是研究、分析跟管理鯨魚的捕殺。1972 年聯合國人類環境大會之後，國際上對於限制捕鯨行為的呼聲高漲，IWC 於 1983 年決議全面禁止商業捕鯨行為，1986 年全面「中

³⁰² WWF Website, 2006, "A History of the International Whaling Commission (IWC)," http://www.panda.org/about_wwf/what_we_do/species/our_solutions/policy/iwc/history/index.cfm.

³⁰³ Ibid.

³⁰⁴ International Convention for the Regulation of Whaling, Washington, 2nd December, 1946.

止」(Moratorium)商業捕鯨決議之《禁止捕鯨公約》正式生效。

綜觀整個鯨魚保育的歷史脈絡，國際捕鯨委員會(IWC)是全球最大以管理鯨類資源為目的的國際建制。至 2006 年為止，共有 72 個會員國，內部設有科學、技術、財政與行政三大主要委員會（2004 年新成立保育委員會）。

雖然國際上對鯨魚的保護已有 60 多年的歷史，正式「中止」商業捕鯨迄今也經過 20 多年，然而搭便車行為卻屢見不鮮。不但破壞了管理的成效，並且突顯出許多制度上的缺陷。透過 IWC 的例子，可以對機制本身的不足有所瞭解，並且為未來全球漁業治理的改進提供更多的借鏡。

自 1986 年全面中止商業捕鯨之後，除了前蘇聯與韓國在 1985 至 1987 年間曾以「反對」和「科學捕鯨」的方式獵捕了 6 千多頭小鬚鯨外，國際上最為人所知的搭便車者是日本、挪威、冰島三個國家。日本自 1986 年商業捕鯨禁令啟動之後，於隔年(1987)開始透過「科學捕鯨」(Scientific Whaling)的名義來捕殺鯨魚。³⁰⁵而挪威則是在 1993 年「反對」(Objection)中止商業捕鯨禁令之後，開始恢復商業捕鯨。冰島則是在 1986 年一度因抗議禁止商業捕鯨而退出 IWC，但是在 2002 年又成功重新加入並且「反對」商業捕鯨禁令，宣稱至 2006 以前都將維持商業捕鯨。

按圖 5-2、5-3 所示，可以發現，自 1986 年全面禁止商業捕鯨以來，迄今透過「科學」理由捕殺鯨魚的數量逐年攀升，而透過「反對」的手段而捕殺的數量也有增加之趨勢。

³⁰⁵ 1946 年《國際捕鯨管制公約》第八條允許簽約國政府為了「科學研究」之目的而發給特別許可證，允許擊殺、捕獲、加工處理鯨魚而不受公約管制。但須在一年之內將研究所得資料寄送指定機構。

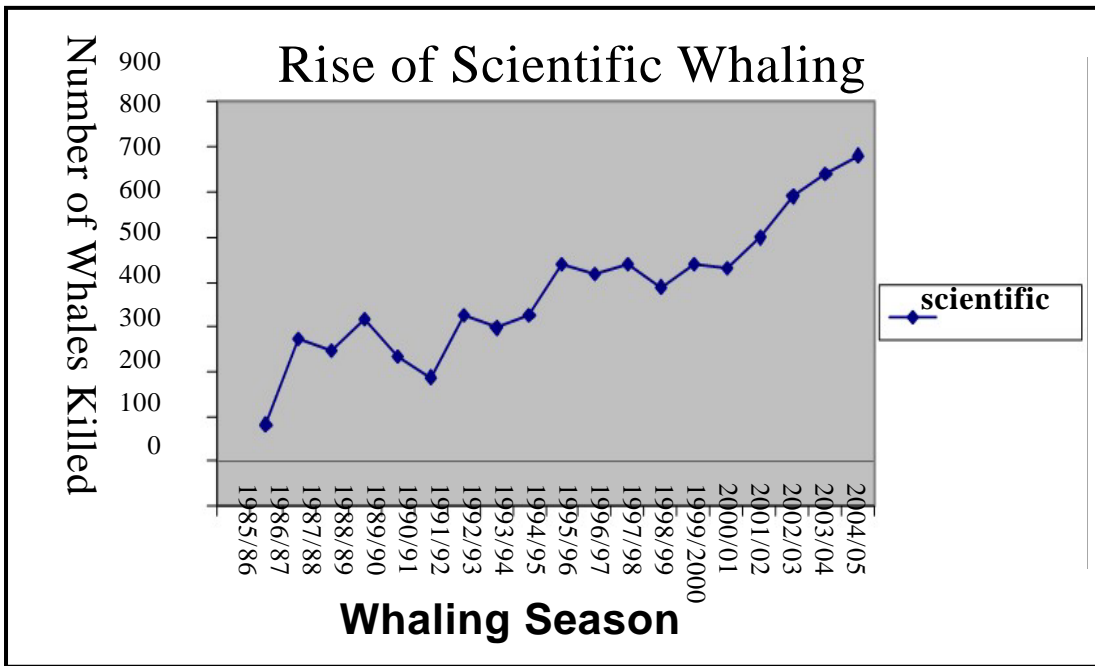


圖 5-2：以科學研究為名捕鯨數量

資料來源：Secretariat and IWC Website, www.iwcoffice.org.

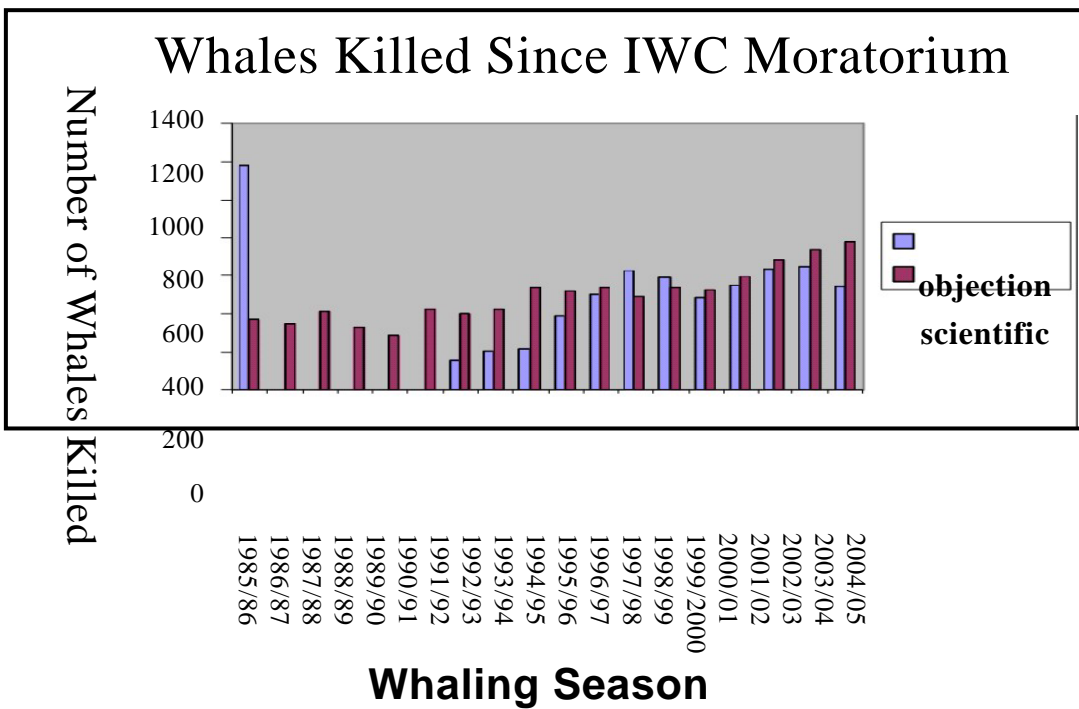


圖 5-3：自 IWC 中止商業捕鯨以來捕殺鯨魚數量

資料來源：Secretariat and IWC Website, www.iwcoffice.org.

所謂「反對」(Objective)手段是 1946 年《國際捕鯨管制公約》中的一項規定，公約第 5 條第 3 項規定：

修正案在委員會將修正通知遞送各締約國之後的 90 天對締約國政府生效，除非：

- a. 如有任何簽約國政府在通知書送達後的 90 天內向委員會表達反對修正案，則此項修正案在延長的 90 天內對任何締約國政府皆不生效力；
- b. 任何其他締約政府在延長的九十天期滿之前，或在延長的九十天期內收到最後一個異議之日起滿三十天期中（最後一天之前）均得對此修正提出異議；
- c. 此後，該修正對未提出異議的一切締約政府即行生效，而對提出異議的任何政府在未撤銷其異議之前不生效。委員會在接到每一個異議或撤銷異議的意見後，應立即通知各締約政府，各締約政府應表示已收到關於修正、異議和撤銷異議的一切通知。

簡言之，每個締約國政府都可以在收到決議通知後的 90 天內拒絕接受任何嚴重影響到本國利益的決議，而一旦有國家拒絕接受，則之後其他國家也可以拒絕。³⁰⁶最重要的是，只要該國一直未撤銷異議，那麼它就可以利用「反對」的手段來躲避決議的效力，挪威和冰島即是透過這一點來進行捕鯨活動。而這樣的制度設計當初目的是為了使得公約能夠順利簽署而訂定。³⁰⁷然而自中止商業捕鯨以來到 2004 年 5 月為止，據 IWC 統計，共有 27030 頭鯨魚被捕殺，其中包括小鬚鯨(Minke Whale)、布氏鯨(Brydes Whale)、抹香鯨(Sperm Whale)、脊鰭鯨(Fin

³⁰⁶ IWC Website, 2007, "The Objection Procedure," <http://www.iwcoffice.org/commission/iwcmain.htm>.

³⁰⁷ Ibid.

Whale)、塞鯨(Sei Whale)等。³⁰⁸

除此之外，近年來國際上也開始注重關於鯨類混獲(Bycatch)的問題。在 2003 年 IWC 科學委員會的會議上，來自英美兩國的科學家估計全球每年鯨類混獲（糾纏上魚具）的數量超過 300000 頭，³⁰⁹這在鯨類的保育上是一大漏洞。

在鯨魚保育議題上，許多非政府組織亦發揮實質監督國家履行禁止商業捕鯨禁令的角色。WWF 和 Greenpeace 這兩個著名的環境團體對於日本等國捕鯨的行為，各採取不同手段加以對抗。以下將以環境團體與日本在捕鯨議題上的抗衡為例，說明其中的互動關係。

日本自 1987 年起開始透過「科學捕鯨」的理由來進行鯨魚的捕殺，他們認為為了解答在捕鯨管理上面臨的統計問題（例如鯨群數量）和對鯨魚本身進行科學研究（例如鯨魚攝食種類），這是必要採行的行動。該年日本並成立「日本鯨類研究所」(Institute of Cetacean Research; ICR)，聲稱目的是為了要對鯨類進行研究以增進了解。然而無論在研究成果和捕鯨政策方面，近年來皆被許多國家和環境團體批評是以科學研究為名，商業捕鯨為實。

捕鯨對日本而言除了是文化傳統之外，更具有龐大地商業利益。每年所捕獲得鯨肉，ICR 依《國際捕鯨管制公約》第 8 條第 2 項規定，³¹⁰將這些科學研究後的「副產品」進行銷售，所

³⁰⁸ Secretariat and IWC, 2006, "Total Whales Killed in Whaling Operations Since IWC Moratorium Went Into Effect," International Whaling Commission, download from WWF Website, <http://assets.panda.org/downloads/totalwhaleskilled2006.pdf>.

³⁰⁹ WWF, 2004, "Cetacean Bycatch and the IWC," *World Wide Fund for Nature*, p. 1, download from WWF Website, <http://assets.panda.org/downloads/bycatchjuly12lowres2004.pdf>.

³¹⁰ 條文：「根據上述特別許可證而捕獲的鯨，應按實際可能儘量予以加工，一切操作工序按照發給許可證政府的規定進行」。

得之收益將作為下一年度 ICR 科學捕鯨之用，³¹¹所捕獲之噸數 ICR 皆會公佈於網頁。³¹²1997 年 ICR 官員宣布在南極洋捕獲的鯨魚共 1995 噸，將會以 3 億 5000 萬日幣出售（按當時幣值約為 3 千 300 萬美元）。事實上零售價將可翻升三倍，因此在經銷網絡中所產生的附加收益約超過 6 千萬美元。³¹³在另一份報告中也提及，日本捕鯨每年的收益所得約 3 千 6 百萬美元；挪威約為 5 百萬美元。而全球每年的鯨肉批發收益約為 4 千 1 百萬美元。³¹⁴因此捕鯨業每年的收益對於日本漁業而言是一筆重要的收益。

1997 年，超過 1000 頭小鬚鯨在日本和挪威以「科學」和「商業」為由遭到捕殺。2000 年，日本決定擴大其科學捕鯨的範圍，將布氏鯨、抹香鯨、小鬚鯨和南極小鬚鯨納入科學捕鯨的範圍。2002 年，日本政府又進一步擴大科學捕鯨範圍，將「塞鯨」(Sei Whale)包含在內。並於該年 3 月宣佈將從挪威進口鯨肉，直接違反《瀕危野生動植物交易公約》(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES)。至 2005 年，日本突然宣稱將把小鬚鯨獵捕量擴大兩倍（850 頭），並且將在 2005 到 2006 年間獵捕 10 頭脊鰭鯨。然後將從 2007 年起將脊鰭鯨額度擴大到 50 頭，並加上 50 頭座頭鯨(Humpback Whale)。日本政府所持的理由是認為：「鯨類種群數量不斷增加；鯨類捕食魚類將會破壞海洋生態平衡」。³¹⁵並且自行進行民調以證明日本民眾支持商業捕鯨，2002 年民調結果

³¹¹ 日本鯨類研究所網頁：「調査副産物を販売して得られる取得金は、明年の鯨類捕獲調査の実施費用に充當される」。

³¹² 日本鯨類研究所網站，<http://www.icrwhale.org>。

³¹³ Greenpeace, 1997, "The Myth of Scientific Whaling," <http://archive.greenpeace.org/oceans/whales/science.html>.

³¹⁴ Greenpeace, 1999.5, "A Global Strategy for Protecting the Great Whales," <http://archive.greenpeace.org/oceans/whaling/global-sanctuary.html>.

³¹⁵ 方玄昌，2006，〈日本：捕鯨不需要理由〉，《新浪雜誌》，<http://magazine.sina.com/chinanewsweek/20060710/2006-07-16/225814057.shtml>。

為：「75%的日本民眾希望在受到控制的情況下，回復商業捕鯨」，而2007年的民調也呈現支持的結果。³¹⁶

然而日本政府這些舉動引起許多環境非政府組織的關注和抗議。WWF 出版刊物抨擊 IWC 的無力管制並呼籲 IWC 進行改革，並且對日本等商業捕鯨國的行為表達不滿。而綠色和平組織的行動更為激烈，2002 年綠色和平組織引用日本「朝日新聞」所作的民調來反駁日本政府的民調結果：「只有 47% 的日本民眾同意捕鯨，而這結果比在 1993 年朝日新聞所作的民調結果(53%)降低了 7%」。³¹⁷ 同時不斷透過各種激烈方式阻撓日本捕鯨船的捕鯨作業（見圖 5-4、5-5、5-6、5-7）。

³¹⁶ Greenpeace, 2002.4, “Less Than Half of Japanese People Want Whaling,” <http://www.greenpeace.org/australia/news-and-events/media/releases/whales/less-than-half-of-japanese-peo>. 日本鯨類研究所，2007，〈商業捕鯨への日本國內の支持が増えている - ヤフー世論調査結果〉，<http://www.icrwhale.org/02-A-57.htm>。

³¹⁷ Greenpeace, 2002.4, “Less Than Half of Japanese People Want Whaling,” <http://www.greenpeace.org/australia/news-and-events/media/releases/whales/less-than-half-of-japanese-peo>.



圖 5-4：1999 年綠色和平組織企圖組織日本捕鯨船在南極洲海岸捕鯨

資料來源：Greenpeace,

<http://www.greenpeace.org/usa/photosvideos/photos/greenpeace-attempts-to-stop-ja>.



圖 5-5：2000 年綠色和平組織在南極洋對日本捕鯨船隻阻撓行動

資料來源：Greenpeace,

<http://www.greenpeace.org/international/photosvideos/photos/greenpeace-action-against-japa>.



圖 5-6：日本捕鯨船

資料來源：Greenpeace,

<http://www.greenpeace.org/international/photosvideos/photos/greenpeace-action-against-japa>.



圖 5-7：2006 年綠色和平組織彩虹勇士號對日本捕鯨船的阻撓行動

資料來源：Greenpeace,

<http://www.greenpeace.org/international/photosvideos/photos/greenpeace-action-against-japa>.

為了達成目的，日本透過以下方式意圖降低國際批評聲浪並解除商業捕鯨禁令。首先，阻撓環境非政府組織與會。綠色和平組織自 1977 年起即為 IWC 的觀察員，然而 1999 年日本代表提案試圖阻止綠色和平組織參加 IWC 會議(但是並未成功)。³¹⁸2000 年 6 月日本政府再度試圖提案阻止綠色和平組織參加在澳洲阿德雷德(Adelaide)舉行的 IWC 會議，但依舊失敗。³¹⁹

2005 年日本政府在 IWC 會議中提案，建議恢復商業捕鯨，

³¹⁸ Greenpeace, 1999.1, "Japan Tries to Ban Greenpeace from International Whaling Commission,"

<http://www.greenpeace.org/australia/news-and-events/media/releases/whales/japan-tries-to-ban-greenpeace>. Greenpeace, 1999.5, "Japan Fails to Eject Greenpeace from International Forum on Whales,"

<http://www.greenpeace.org/australia/news-and-events/media/releases/whales/japan-fails-to-eject-greenpeace>.

³¹⁹ Greenpeace, 2000.6, "Japan Tries (Again) to Eject Greenpeace from IWC,"

<http://www.greenpeace.org/australia/news-and-events/media/releases/whales/japan-tries-again-to-eject-g>. Greenpeace, 2000.7, "Japan Fails to Stifle Whale Protests: Greenpeace to Stay at IWC," <http://archive.greenpeace.org/pressreleases/oceans/2000jul3.html>.

結果以29對23票遭到否決。³²⁰但為了循制度上的途徑來謀求利益，日本政府透過漁業補助、經濟援助等手段拉攏窮國入會或支持日本的提案。例如2004-2005年在基裡巴提(Kiribati)投入1600萬美元以及其他援助，在圖瓦魯(Tuvalu)近兩年間投入2200萬美元，2005年在所羅門群島投下1千萬美元。³²¹2006年6月英國《獨立報》(The Independent)報導：「日本政府在回答針對日本對發展中國家『海洋援助』(marine aid)的詢問時，書面承認捐助給2006年IWC年會舉辦國聖克里斯多福(St. Kitts and Nevis)6.17億日元(約290萬英鎊)，同時給予尼加拉瓜560萬英鎊、太平洋帛琉群島270萬英鎊」。³²²2006年6月19日在聖克里斯多福會議中，日本、挪威和冰島等反對商業捕鯨禁令的集團，以33：32一票之差（中國棄權）通過《聖克里斯多福宣言》(St. Kitts and Nevis Declaration)。內容主要是批評商業捕鯨禁令已經不合時宜，並且威脅到窮國的食物安全，IWC應該解禁。並且反對許多自私的國際非政府組織企圖透過威脅的方式，來主導國家基於主權在糧食安全與國家發展上政策之運用。³²³雖然此宣言不至於馬上解除商業捕鯨禁令，但是可以看出日本政府透過經濟手段所得到的實際效果。

至2006年為止，日本透過漁業補助計畫或投資手段買通IWC會員的選票數目大概已達簡單多數(51%)，雖然離真正廢除商業捕鯨禁令的2/3(75%)票數還有一段距離，³²⁴但是已足夠讓日

³²⁰ 杜何庭，2005，〈日提議恢復商業捕鯨，遭國際捕鯨會議否決〉，《東森新聞報》，<http://www.ettoday.com/2005/06/22/334-1807408.htm>。

³²¹ 陶意，2006，〈捕鯨較量日本小勝，紐外長反對以援助換投票〉，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/6/6/24/n1361682.htm>。

³²² David McNeill, 2006.6, "Revealed: Japan's Whaling 'Shopping List'," *The Independence News*, <http://news.independent.co.uk/world/asia/article1096046.ece>.

³²³ St. Kitts and Nevis Declaration, 2006, IWC Resolution.

³²⁴ 在IWC議事規則中規定，「拘束性決議」（對於公約第五條條文中相關項目的修改和備忘錄的修正）皆需要2/3多數同意後才能夠修改，包括商業捕鯨禁令（可參閱：IWC, 2007, "Rules of Procedure and Financial Regulation," as amended by the Commission at the 58th Annual Meeting, 2003.6, <http://www.iwcoffice.org/commission/procedure.htm>。）。

本在其他議題上有所作為。³²⁵例如，阻止環保團體參加會議；甚至引入匿名投票制（此提案在聖克里斯多福會議中被否決）。而圖瓦魯、所羅門群島、尼加拉瓜等受到日本政府經援的國家，也都在聖克里斯多福宣言議案中支持捕鯨派。³²⁶

綜觀整個鯨類保護的脈絡可以得出以下發現。首先，在制度缺失的部分。IWC 在制度設計上之缺陷，使得會員國有逃避責任之機會。透過「科學」和「反對」兩種方式，使會員國有正當理由可以拒絕履行 IWC 之決議。此外在 IWC 內部分成「捕鯨」與「反對捕鯨」兩派，這使得 2/3 有效多數的決議難以達成，在對於捕鯨的管制上造成困難。³²⁷同時，IWC 缺乏爭端解決機制和有效的國際執行方案，在透明度（指透過經濟、政治或其他手段來脅迫其他國家支援的部分）上也欠佳，這些皆是受到批評的部分。³²⁸

這個案例可以反映出傳統環境治理的缺陷，搭便車者利用經濟手段來進行交換，加上制度設計上的缺陷使得鯨類持續遭到捕殺。由此也可以看出科學的重要性，因為在鯨魚種群數量的計算上，捕鯨派認為鯨群數量已經達到可以容許人類捕殺的程度，因而要求停止商業捕鯨禁令。例如，2006 年 7 月日本鯨魚研究所所長畑仲博(Hiroshi Hatanaka)表示：「南冰洋中的雌性

³²⁵ David McNeill, 2006.6, "Japan Seizes Control of Whaling Group after Historic Vote," *The Independence News*, <http://news.independent.co.uk/environment/article1090433.ece>.

³²⁶ 支持該提案者更計有 33 國，分別為：Antigua and Barbuda、Benin、Cambodia、Cameroon、Cote d'Ivoire、Denmark、Dominica、Gabon、Gambia、Grenada、Guinea、Iceland、Japan、Korea、Kiribati、Mali、Marshall Islands、Mauritania、Mongolia、Morocco、Nauru、Nicaragua、Norway、Palau、Russian Federation、St Kitts and Nevis、St Lucia、St Vincent and the Grenadines、Senegal、Solomon Islands、Suriname、Togo、Tuvalu。

³²⁷ WWF, 2006, "IWC Current Situation," http://www.panda.org/about_wwf/what_we_do/species/our_solutions/policy/iwc/iwc_current_situation/index.cfm.

³²⁸ WWF, 2006.6, "International Governance of the Conservation and Management of Whales," WWF Position Paper for the 58th Annual Meeting of the International Whaling Commission, pp. 6-9.

小鬚鯨有 93.8% 在夏季哺育期間懷孕，這說明小鬚鯨每年的繁殖旺盛」。他宣稱小鬚鯨的數量有數十萬，每年捕殺 853 條不會威脅到這個物種。³²⁹ 甚至還認為捕殺鯨魚是為了保持海洋生態平衡。³³⁰ 如何提供一個正確計算種群大小的方式和鯨類習性的研究，對治理體系本身有很重要的影響。

另一方面也可以看出非國家行為者們在鯨魚保護上所發揮的影響力。WWF、綠色和平組織等 NGO 紀錄捕鯨國捕鯨的行為並加以公佈、出版報告和書籍、在 IWC 會議中提出批評、甚至採取激烈手段阻攔捕鯨船等，³³¹ 來引起國際重視。而這些 NGO 也透過對政府和決策者的遊說、對教育體系的影響、與企業的合作等方式來影響國家和企業的行為。這些做法除了引起大眾關注之外，進而能夠引發各國政府對鯨魚保育議題的注意，並採取行動來表達關心。例如，2006 年以巴西為首的 17 個國家向日本政府提交了一份外交抗議信，³³² 抗議日本藉由科學調查的名義在南極捕鯨。³³³ 2007 年澳洲政府表示不支持日本的補鯨行動，並作出以下聲明：「日本捕鯨船前往南極展開年度捕鯨行動時，不准停靠澳洲港口，而在遭遇抗議人士的時候，日本捕鯨船也應該展現自制」。³³⁴

³²⁹ 陳光，2006，〈日本辯稱捕殺懷孕鯨魚不威脅物種〉，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/6/7/31/n1405470.htm>。

³³⁰ 方玄昌，2006，〈日本：捕鯨不需要理由〉，《新浪雜誌》，<http://magazine.sina.com/chinanewsweek/20060710/2006-07-16/225814057.shtml>。

³³¹ 因為捕鯨船配有新式船隻追蹤程式(ship tracking programme)來躲避環境團體的船隻，所以除了綠色和平組織外，「海上牧者」(Sea Shepherd)組織在 2007 年也表示將懸賞 2500 美元「追捕」日本捕鯨船隊。資料來源：Nita Bhalla, 2007, “Activists Hunting Japanese Whalers Offer 25000 Dollar Reward,” <http://www.commondreams.org/headlines07/0129-02.htm>。

³³² 分別為：巴西、阿根廷、澳大利亞、奧地利、比利時、紐西蘭、芬蘭、法國、德國、愛爾蘭、義大利、盧森堡、墨西哥、葡萄牙、西班牙、瑞士和英國。

³³³ 馬晶，2006，〈要求停止所有使鯨致死的科學研究，日表示捕鯨計劃不受影響〉，《南方新聞網》，<http://big5.southcn.com/gate/big5/www.southcn.com/news/international/gikd/200601190101.htm>。

³³⁴ 何世煌，2007，〈澳洲禁止日本捕鯨船停靠澳洲港口〉，《Hinet 新聞》，<http://times.hinet.net/news/20070116/internationality/305e9e3627a7.htm>。

最後，可以發現在全球漁業治理中行為者間的關係未必是合作的。在 IWC 會議上，日本和挪威代表欲透過投資或經援的手段來收買他國代表，阻止綠色和平組織出席 IWC 會議(政府、企業和非政府組織間的抗衡)，這也反映出以環境保育作為目標而成立的國際機構其中依舊有傳統權力政治的存在。而這種以國家為主體的管理方式，因為與其他 NGO 或國際組織之間欠缺緊密連結，使得在管制上逐漸出現限制 (IWC 在 1940 年代成立，其基本制度至今依舊沿用傳統方式)。而近年來許多學者專家和機構也開始呼籲 IWC 進行革新，加強與其他行為者間的連結。

第三節 其他層面之例：綠色同盟與特定個人

壹、綠色同盟(Green Alliances)

經濟成長與環境兩者之間長久以來一直是人們爭議的焦點，主要的看法可以分為兩種。³³⁵首先，全球化樂觀主義者如 Julian Simon、Gregg Easterbrook、Bjorn Lomborg 等人都認為經濟全球化是促進繁榮和合作的源頭，可以帶給人們更好的環境景況。因為按過去西方國家如英國、美國的經驗，雖然它們的環境情況曾一度惡化，但一旦經濟發展達到某一水平加上科技的進步，人們自然有辦法解決這些環境問題，而相同的經驗應該也可以套用到其他國家或地區。大量貿易所成就的經濟成長，短期會對環境造成傷害，但是長期來說一旦達到一定的人均所得水準，環境標準將必然會有所提升。同時人們也不斷透

³³⁵ Peter Dauvergne, 2005, "Globalization and the Environment," in John Ravenhill, ed., *Global Political Economy*, pp. 371-393, NY: Oxford University Press.

過如 WTO、企業綠化運動、綠色市場、ISO14000 等來改善經濟發展對環境造成的傷害。因此樂觀主義者認為經濟成長對環境而言是一項促進合作的助力，它們基本的信念可以透過圖 5-8 所示之環境顧志耐曲線(Environmental Kuznets Curve)來表示。

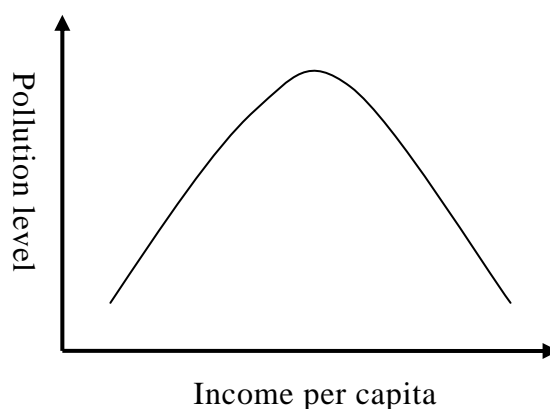


圖 5-8：環境顧志奈曲線

資料來源：Peter Dauvergne, 2005, “Globalization and the Environment,” in John Ravenhill, ed., *Global Political Economy*, p. 381, NY: Oxford University Press.

相反的批評者則認為，自工業革命以來，生態破壞、資源耗盡、不平等之類的情況急速湧現，這些都和經濟成長有關。人們為了發展經濟而大量破壞自然環境，但是自然卻不是如樂觀主義者認為的是一種無盡的資源，人們必須體認到自然的有限性。如果過度破壞和開發導致自然反撲，人類將自食惡果。樂觀主義者套用歐美經驗的做法是一種誤導，他們並未考慮資源利用不平等、消費不平等之類的因素，硬是將經濟成長與長期的污染降低之間畫上等號。而且矛盾的是，英、美等國環境品質改善部分原因或許可以歸因於它們將污染性的工業轉移至其他第三世界國家，因而降低自己國土地境內的污染。此外跨國企業與其說對環境有助益，不如說它是破壞環境的真正元兇，

因為它們選擇將污染性高的工廠移往國外一些不抽取污染稅或是環保法規闕如、寬鬆的「污染天堂」(pollution havens)內，甚至採取兩套標準，在自己母國與駐在國兩地各採用不同的環境標準，對駐在國的環境造成極大的傷害。

上述兩種對立的看法長久以來一直存在於經濟發展和環境議題當中。就企業而言，它一直是環境運動當中的主角，事實上它們未必會反對這些環境方面的管制，因為有時可以透過這些管制來獲得利益。例如，環保標準的訂立會提高競爭對手的成本，使得中小企業無法與大型企業競爭。另外，企業與國家之間的權力關係兩者不必然是呈現零和關係，企業和國家事實上是相互需要的。³³⁶近年來，環境治理機制和管制有漸漸朝向「民間化」、「私有化」的趨勢，但這不代表國家的權威或管制能力有所衰退。相反的，國家、公民社會和企業部門三者間的關係是以複雜的方式被重新定義。³³⁷

在國際層次上，企業是達成環境永續發展的重要行為者，除了許多私人機制如 ISO、MSC、FSC 紛紛出現外，聯合國也希望透過《全球盟約》(Global Compact)、《永續發展企業憲章》(Business Charter for Sustainable Development)等和企業之間建立共同的环境標準。³³⁸

³³⁶ David L. Levy and Petter J. Newell, eds., 2005, *The Business of Global Environmental Governance*. Cambridge, MA: The MIT Press, pp. 35-36.

³³⁷ Ibid., p. 338.

³³⁸ 《國際商會永續發展企業憲章》(The ICC Business Charter of Sustainable Development)是「國際商會」(International Chamber of Commerce, ICC)於1991年訂立，共計16項原則，提供全球企業作為進行環保管理的基準。16項原則分別為：1. 環境管理是企業優先的項目。2. 環境管理應與公司作整合。3. 持續改善企業政策。4. 雇員教育。5. 先行評估。6. 產品與服務對環境不會有不良影響。7. 提供顧客建議。8. 設計符合環保標準的設施。9. 研發。10. 預防措施。11. 鼓勵締約商與供應商也進行環保管理。12. 準備緊急應變計畫。13. 環保技術移轉。14. 共同努力為環境提出貢獻。15. 應告知所有會受影響的相關人士。16. 履行環保承諾且定期報告。

另一方面，企業與環境 NGO 之間有別於 70、80 年代的對抗關係，現今逐漸走向合作。³³⁹自 1980 年代末期開始，企業與環境團體間逐漸結合成「綠色同盟」(Green Alliances)來進行合作。所謂「綠色同盟」，Edwin R. Stafford 與 Cathy L. Hartman 將之定義為：「企業與環境團體共同合作，來追求彼此在生態目標上的相互利得」。³⁴⁰諸如 1997 年聯合利華與 WWF 設立之海洋管理委員會(MSC)、90 年代麥當勞與環境保衛基金(EDF)等皆是著名的例子。

對企業而言，與環境 NGO 進行合作或是自行成立環境 NGO，除了可以改變形象獲得在環境決策過程中的發聲管道之外，亦可以「減少來自環境團體和政府的抨擊和管制，並幫助公司發展出一套應對環境災害的緊急應對措施」。³⁴¹對環境 NGO 而言，它們與企業之間進行合作和交流之目的，除了想獲得資金贊助之外，也可以藉企業品牌之便強化大眾在環境運動中對該環境團體的印象。³⁴²另外因為受到官僚、層級制、漫長的決策過程等因素的影響，因此環境團體轉而與政府進行合作，因為企業可以有效率地檢討並且作出回應，比政府來的更快且有效。³⁴³

以下以海洋管理委員會(MSC)為例，說明企業在全球漁業治理當中扮演的角色和近年來的綠色同盟(Green Alliance)趨

³³⁹ Bas Arts, 2002, “‘Green Alliances’ of Business and NGOs. New Styles of Self-Regulation or ‘Dead-End Roads’?” *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, Mgmt 9, pp. 26-36. Edwin R. Stafford and Cathy L. Hartman, 1996.3, “Green Alliances: Strategic Relations Between Businesses and Environmental Groups,” *Business Horizons*, pp. 50-59.

³⁴⁰ Edwin R. Stafford and Cathy L. Hartman, 1996.3, “Green Alliances: Strategic Relations Between Businesses and Environmental Groups,” *Business Horizons*, p. 50.

³⁴¹ *Ibid.*, p. 51.

³⁴² *Ibid.*, p. 52.

³⁴³ Bas Arts, 2002, “‘Green Alliances’ of Business and NGOs. New Styles of Self-Regulation or ‘Dead-End Roads’?” *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, Mgmt 9, p. 28. Edwin R. Stafford and Cathy L. Hartman, 1996.3, “Green Alliances: Strategic Relations Between Businesses and Environmental Groups,” *Business Horizons*, p. 52.

勢。

在環境治理當中，民間建制(private regime)扮演的角色越來越重要，海洋管理委員會(MSC)是其中一個例子。MSC 是一個獨立、全球性的非營利組織，1996 年聯合利華(Unilever)與 WWF 就如何確保全球魚種的長期永續利用進行商議，³⁴⁴兩方同意共同成立一個機構來推動這個願景。1997 年 MSC 正式成立，並且在國際上積極整合建立漁業標準的共識，它的資金來源是接受慈善機構與企業組織的資助。1999 年 MSC 正式脫離聯合利華與 WWF 獨立，並積極發展一套永續和良好管理漁業的環保標準。這套 MSC 標準是以糧農組織的《責任漁業行為規範》(FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries)作為基礎，《海洋管理委員會永續漁業原則與標準》(MSC Principles and Criteria for Sustainable Fishing)共包括三大原則：

原則一：魚類種群的情況。檢視是否有足夠的魚類數量確保漁業的永續性。

原則二：漁業對於海洋環境之影響。檢視漁業對當前海洋環境包括其他非目標魚種、海洋哺乳動物和海鳥的影響。

原則三：漁業管理體系。評估規則和方案是否適當，和它們如何被加以執行，以維持漁業的永續性並確保對海洋環境的影響能夠降至最低。³⁴⁵

³⁴⁴ 「聯合利華」是擁有多個世界知名的食品、飲料、清潔劑和個人護理產品的上市公司，2005 年全球營業額 396.7 億歐元。1930 年由荷蘭人造黃油公司與英國利華兄弟制皂公司合併成立。2000 年，聯合利華在財富 500 強中排名第 54 位，在 150 個國家推廣其品牌，在 90 個國家擁有生產基地。年研究發展經費約 10 億美元，年市場推廣經費約 65 億美元。

³⁴⁵ MSC, 2002, “What is the MSC Standard?” <http://eng.msc.org/>.



圖 5-9：MSC 生態標籤

資料來源：MSC Website,
<http://eng.msc.org>.



圖 5-10：EC 環境標章

資料來源：Europa Website,
<http://ec.europa.eu/environm ent/ecolabel/images/fleur.gif>.

MSC 另一個貢獻是積極推動漁業生態標籤(Eco-Label)的認證制度，在符合 MSC 標準的漁業商品上貼上標籤使消費者能夠認明，該委員會亦關注漁船涉及的 IUU 行為。生態標籤的認證是該委員會的資金來源之一，使用 MSC 標籤之企業須支付一定金額給 MSC（見圖 5-9）。而 MSC 宣稱其《生態標籤準則》是世界上第一個與聯合國糧農組織公佈的《海洋捕撈漁業魚類及漁產品之生態標籤指導方針》(Guidelines for the Eco-labelling of Fish and Fishery Products from Marine Capture Fisheries)，³⁴⁶一致的標準。³⁴⁷

「環境標章」制度自 1970 年代起即有國家開始採用，³⁴⁸1992 年歐盟也設立歐盟環境標章，如影印紙、吸塵器、電視、紡織品、電腦等都是歐盟環境標章規範的商品（見圖 5-10）。「環境標章」（或生態標章）的定義，因機構或目的之不同而有所差異。

³⁴⁶ 為了使漁業生態標籤認證有一致地規範，因此 2005 年聯合國糧農組織通過《海洋捕撈漁業魚類及漁產品之生態標籤指導方針》來使生態標籤的訂定與認證有個基本的規範。

³⁴⁷ MSC, 2002, "Leader in Fishery Certification and Eco-Labeling Announces 100% Consistency with UN Guidelines," http://www.msc.org/html/ni_241.htm.

³⁴⁸ 德國的「藍天使標章」(Blue Angel Scheme)於 1979 年開始實施，是世界上第一個環保標章計畫。

全球生態標籤網絡(Global Ecolabelling Network)對「生態標籤」定義是：「生態標籤是用來認明符合生命週期考量的特定產品和服務類別。而此標籤是由公正的第三方所授與，此第三方可以獨立地決定某產品或服務是否符合環境標準」。

普遍而言，「環境標章」是指產品或服務具有一個可以用來區別辨識地標誌或聲明，使得消費者可以由此確定此產品或服務的生產符合一連串環境標準的規範。換言之，環境標章是一種透過市場力量來達成環境永續發展目的之手段。環境標章制度的推動在 70 至 90 年代初期大多是以國家機關為主，例如西德在 1978 年為了回應 OECD 要求其發展廢棄物管理政策的建議而採用「藍天使」標章，由環保署推動一連串方案，並讓消費者、製造商、科學家和管理者組成獨立的「環境標籤陪審團」(Environmental Label Jury)進行產品審查。³⁴⁹其他例如，加拿大(1988)、日本(1989)、北歐四國(1989)等，皆有各自的環境標籤方案。

至 90 年代以後，這股風潮逐漸出現以下兩股趨勢。第一，「規範之產品多元化」，不再僅以電視、電腦、洗衣機等為限，其他如海產、勞工、童工等皆是規範的對象。第二，「行為者多邊且跨層次」，在國家、區域、國際等層次皆有組織、機構或 NGO 來進行推動。

漁業生態認證之議題近來在國際上頗受重視，透過漁業生態標籤認證使消費者可以辨別哪些產品是經過審核並且符合 MSC 的環境標準，而非透過 IUU 手段所捕獲。³⁵⁰符合 MSC 原

³⁴⁹ Petra Losch, Spring 1990, "Green Consumerism and Eco-Labels," *Earth Island Journal*, Vol. 5, Issue 2, pp. 25-27.

³⁵⁰ MSC 標準是由世界各地科學家和研究者組成的獨立的漁業專家團體：「技術諮詢委員會」(Technical Advisory Board; TAB)來進行審查。

則和標準的漁民可以獲得獨立的 MSC 機構認可的保證書認證。漁業加工製造者、販賣商和零售商將被鼓勵公開承諾只購買有認證的漁獲來製造產品。這可以使消費者在選擇漁業產品時，有信心可以購買到經由永續、良好管理手段捕獲的魚獲所製造成的商品。這也可以使那些依賴充足魚類種群的漁民和漁業公司受益，提供市場動機使他們朝永續的方向進行捕魚行為。³⁵¹

許多企業對接受 MSC 生態標籤認證所獲得的正面效益都頗為重視，在國際漁業團體聯盟(ICFA)2006 年會期中曾針對此議題進行討論。

美國水產協會說明，目前美國百貨連鎖公司沃爾瑪(Wal-Mart)在形象及擴展業務考量下，已決定日後所供應之水產品需取得海洋管理評議會(Marine Stewardship Council; MSC)之認證。由於 Wal-Mart 在美國產零售業的形象向來不佳，該公司所作之努力顯企圖扭轉其形象。³⁵²

而美國、英國、法國、德國、瑞士等地許多大型超級市場也接受 MSC 標籤認證，希望能夠扭轉自我的形象，例如 Wal-Mart、Whole Foods Market、Tesco、Young's seafood、I&J、Migros。

2000 年 3 月澳大利亞西部的龍蝦漁業和英國泰晤士河河口的鯡魚業，受到了全世界第一次 MSC 的認證。³⁵³接受 MSC 認

³⁵¹ MSC Executive, 2002.11, "MSC Principles and Criteria for Sustainable Fishing," p. 1, download from MSC Website,

http://www.msc.org/assets/docs/fishery_certification/MSCPrinciples&Criteria.doc.

³⁵² 黃鴻燕、傅家驥，2006.7，〈國際漁業團體聯盟 2006 年特別會議概記〉，《國際漁業資訊》，第 164 期，<http://www.ofdc.org.tw/>。

³⁵³ 吳國慶，2006.11，〈MSC 水產品認證簡介〉，《國際漁業資訊》，第 168 期，<http://www.ofdc.org.tw/>。

證的產品數目逐年增加（見圖 5-11），在英國、美國、墨西哥、紐西蘭、南非、澳大利亞、比利時、丹麥、加拿大、法國、德國、義大利、希臘、阿根廷、中國（香港）、馬爾他、日本、盧森堡、挪威、愛爾蘭共和國、葡萄牙、瑞士、西班牙、瑞典、阿布達比(United Arab Emirates)等國當中，皆有 MSC 認證的生態標籤產品，³⁵⁴全球超過 180 項產品使用 MSC 標籤。許多國家或區域組織也開始討論相關議題，如歐盟也開始針對漁業產品標示生態標籤之議題進行討論，促使歐盟生態標籤標準化。³⁵⁵

在聯合國的部份，1997 年為了回應 MSC 的成立，糧農組織在漁業委員會(COFI)第 22 屆會議中討論生態標籤之議題，但因生態標籤可能會成為新式貿易障礙之疑慮，因此並無達成太多實際進展。在 2003 年第 25 屆 COFI 會期中，FAO 開始要求發展一套針對海洋漁業和海洋漁業產品的指導綱領。最後在 2005 年第 26 屆會期中，《海洋捕撈漁業魚類及魚產品之生態標籤指導方針》正式被採用。

³⁵⁴ MSC Website, 2006, “Where to Buy?” <http://eng.msc.org/>.

³⁵⁵ 該議案自 2005 年提出，希望將漁業產品納入歐盟生態標章的規範範圍，其中，MSC 漁業生態標籤的成功，是一大主因。而議案自 2006 年 9 月開始討論。可參閱：Communication From the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, 2005, “Launching a Debate on a Community Approach Towards Eco-labelling Schemes for Fisheries Products,” Brussels, COM(2005)275 final.

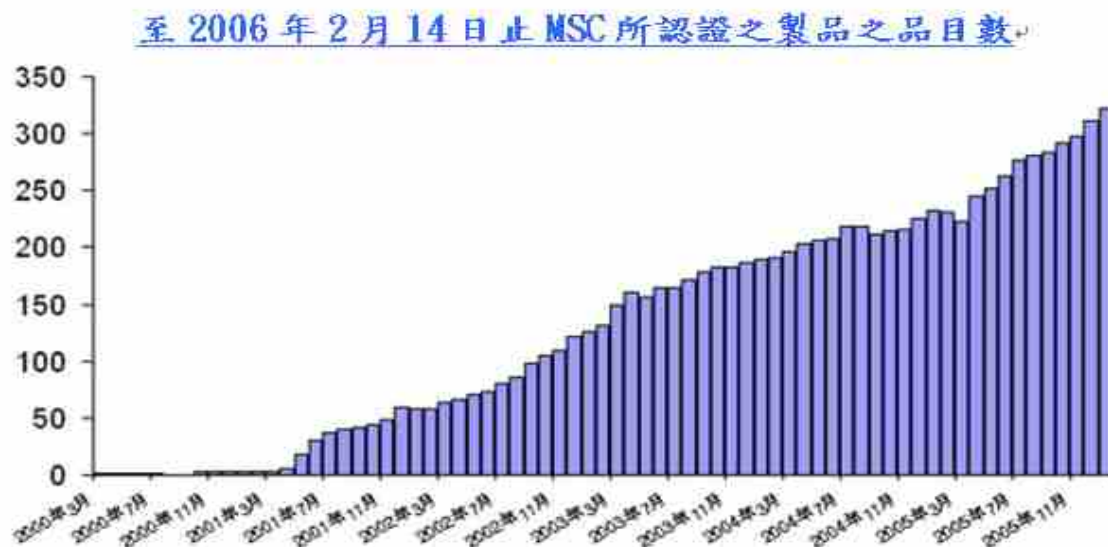


圖 5-11：MSC 認證商品數量

資料來源：吳國慶，2006.11，〈MSC 水產品認證簡介〉，《國際漁業資訊》，第 168 期，<http://www.ofdc.org.tw/>。

從 MSC 案例中可以發現企業在環境治理中發揮的效用。對海產購買數量為世界前幾大的聯合利華公司而言，它體認到持續地濫捕海洋漁業資源對其長遠利益會造成嚴重的傷害，因此與 WWF 合作成立 MSC，一方面可以改善外界對聯合利華的印象，另一方面也可以提升獲利（環境標準的訂立會提高中小企業的成本，而使大型企業更有競爭力）。而聯合利華與 WWF 之間的關係也反映出當代環境團體「策略轉變」的特質，行動者直接將目標朝向企業，而不是透過遊說管道朝向國家，這也反映出國家與市場之間權力平衡的轉變。³⁵⁶

另外 MSC 也是說明利用「市場力量」將環保訴求向外傳遞，進而使其他國家、組織、企業開始重視並改變做法的一個

³⁵⁶ Peter J. Newell, 2005, "Business and International Environmental Governance: The State of the Art," in David L. Levy and Peter J. Newell, eds., *The Business of Global Environmental Governance*, p. 36, Cambridge, MA: The MIT Press, p.36.

很好的例子。MSC 是企業與環境 NGO 合作成立之機構，其推動的環境標準與認證標章受到其他國家和企業的重視，這能夠為非國家行為者本身具有實質影響力的看法提供例證。除了能夠影響國家政府或區域組織外，亦能對其他企業造成影響，例如 Wal-Mart 體認到重視環保所帶來的好處後，又在 2006 年要求其供應商也必須符合 MSC 環境標準，³⁵⁷並且在包裝和產品的原料上，也要求供應商減少浪費。³⁵⁸

透過市場機制使環境標準能為行為者們重視並向外擴展，此種將環境生態關懷帶進市場當中的做法正逐漸成為國際潮流，進而對其他國家、企業、供應商和聯合國等造成影響，³⁵⁹MSC 為環境主義者、跨國公司、勞工和消費者等主要行為者所引起的全球漁業爭端提供了一個有力地調解方案，³⁶⁰國家與非國家行為者之間的互動和影響因而成型（見圖 5-12）。這個案例除了說明企業與 NGO 間的合作關係之外，也為 NGO 如何影響國家或企業本身的行為提供了良好的說明。



³⁵⁷ GreenBiz News, 2006.2, “Wal-Mart Sets 100% Sustainable Fish Target for North America,” http://www.greenbiz.com/news/news_third.cfm?NewsID=30261.

³⁵⁸ Ahmed ElAmin, 2006.9, “Wal-Mart Puts Pressure on Suppliers to Go Green,” <http://www.foodproductiondaily-usa.com/news/ng.asp?id=70880-wal-mart-environmental-sustainable>.

³⁵⁹ 雖然歐盟和聯合國各採行與 MSC 不同之生態標籤，但 MSC 推行之漁業生態標籤方案對兩者亦有實質影響。

³⁶⁰ Douglas H. Constance and Alessandro Bonanno, 1999.12, “Contested Terrain of the Global Fisheries: ‘Dolphin-Safe’ Tuna, the Panama Declaration, and the Marine Stewardship Council,” *Rural Sociology*, Vol. 64, No. 4, p. 611.

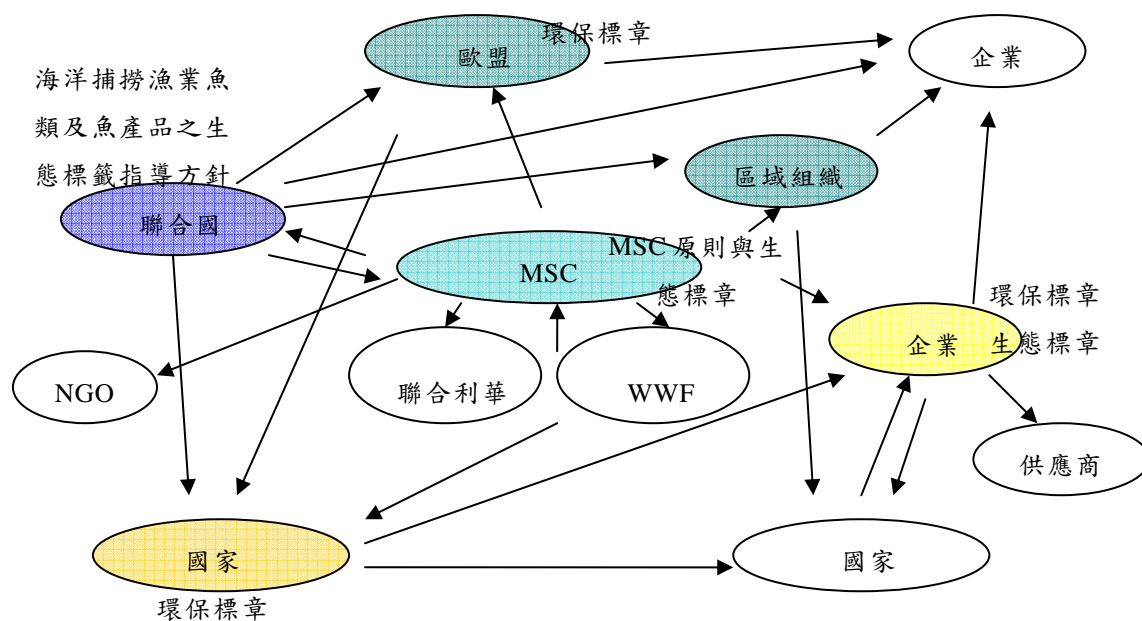


圖 5-12：國家與非國家行為者互動關係圖

資料來源：筆者自繪。

然而透過「標籤化」的手段來達成環境的永續目的之作法，還是招致許多批評。如「南北差距」問題，針對特定產品訂定的環境標準可以被用來作為競爭的手段，以防止對手公司或發展中國家超越，這也形成一種新型態的保護主義，使得北方國家在面對南方國家所生產的較便宜的產品時可以保護他們自己的市場。另外南方國家也被迫必須向北方國家購買新技術以合乎環境標準。³⁶¹由私人行為者推動的環境標準除了缺乏正當性外，現今的國際法架構尚無法完全迎合這股「混合式」(混合「公共」和「私人」行為者的創制權)的需求。³⁶²就 MSC 本身而言，

³⁶¹ 參閱：Mar Campins-Eritja and Joyeeta Gupta, 2002, "Non-State Actors and Sustainability Labelling Schemes: Implications for International Law," *Non-State Actors and International Law*, Vol. 2, pp. 234-235.

³⁶² Mar Campins-Eritja and Joyeeta Gupta, 2002, "Non-State Actors and Sustainability Labelling Schemes: Implications for International Law," *Non-State Actors and International Law*, Vol. 2, pp. 213-240.

許多懷疑論者也批評 MSC 將許多重要關係者給排除在外，忽視了南方國家和北方國家中漁民的需求。³⁶³許多已開發國家的消費者或跨國公司將他們本身地責任漁業觀點強加於開發中國家身上，對開發中國家人民的生計造成傷害卻無法提出具體地補償方案，批評者將 MSC 視為是另一種「生態帝國主義」的形式。³⁶⁴另外有學者也質疑企業在環境議題上的角色。以獲利為目的的企業透過綠色結盟的方式擴大影響力，這會不會成為圖己私利卻破壞環境的手段？而這些質疑也為未來的治理研究帶出許多有趣的研究主題。

貳、特定個人

在整個全球漁業治理框架中，除了聯合國、區域組織、非政府組織、國家等行為者能夠發揮影響力與效用之外，「個人」所扮演的角色也不容小覷。透過媒體宣傳、科學研究的背書和資金贊助，個人的呼籲往往能夠達到某種程度的效果。雖然和其他組織性的機構相比，個人在整個全球漁業治理架構中缺乏實質地獎懲權力，但其重要性也不容忽視。

環境運動近年來不斷地倡導「全球合作；在地行動」的理念，而個人除了在「全球合作」當中扮演推手之外，「在地行動」一環也需要個人的加入。一般而言，「個人」在意義上有廣義和狹義之分。廣義來說，個人是指涉生活在地球當中所有的人們。狹義而言，個人可以指涉「特定」職位、職務、具有某種程度重要性、受到關注的人，例如總統、演藝巨星、聯合國秘書長、籃球明星、高中教師等。而在這個案例中，本文將著眼在「狹

³⁶³ Douglas H. Constance and Alessandro Bonanno, 1999.12, "Contested Terrain of the Global Fisheries: 'Dolphin-Safe' Tuna, the Panama Declaration, and the Marine Stewardship Council," *Rural Sociology*, Vol. 64, No. 4, p. 612.

³⁶⁴ Ibid.

義」定義的個人上作討論。但是「廣義」定義的個人本身也是個重要的研究主題，舉凡不同文化間的人民在環境問題的合作上會面臨什麼樣地困境，原因為何？人們合作的類型有何區別？他們透過何種方式、採取什麼樣的行動去影響國家或機構，來達成他們的訴求？而這些方式和行動會不會因文化、經濟或政治因素不同而有所差異？這些問題是很有趣的研究主題，就國內外文獻而言，甚少有治理研究關注在「個人」角色上，這是未來可以繼續發展的研究面向之一。

在全球環境治理框架當中，「特定」職位、職務、具有某種程度重要性、受到關注的個人，對於談判結果、合作的達成、喚起人們的關注、改變人們看法等方面，皆有一定程度的重要性。例如，在 1999 年瑞士達沃斯(Davos)舉行的世界經濟論壇當中，聯合國秘書長安南要求世界企業領袖們能夠接受且執行《全球盟約》(Global Compact)。所謂《聯合國全球盟約》是聯合國鼓勵公民網絡自願性地參與國際合作以對抗全球化挑戰的一項規範。盟約中分別針對：人權、勞工、環境、反貪腐四部份提出 10 項原則。³⁶⁵在這個案例中，安南本身所具備的「聯合國秘書長」角色發揮了實質的影響。

此外以籃球明星為例，2006 年 8 月 NBA 球星姚明擔任「野生救援協會」(WildAid)的反魚翅大使，宣導拒吃魚翅的活動。姚明在記者會上表示：「我發誓停止食用魚翅湯，不論在任何情況下都會如此」、「為了我們的未來，請加入我們保護瀕臨絕種

³⁶⁵ 人權：原則一，企業應支持並尊重國際性宣示地人權保護。原則二，企業應確保公司內不違反人權。勞工：原則三，企業應保障勞工集會結社之自由，並有效承認集體談判的權力。原則四，消弭所有型式之強迫或強制性的勞動。原則五，有效廢除童工。原則六：消弭雇用及職業上的歧視。環境：原則七，企業應支持針對環境挑戰所採取的預防措施。原則八，開始善盡更多的企業環境責任。原則九，鼓勵發展及擴散不傷害環境的科技。反貪腐：原則十，企業應採取行動抵制所有形式的貪腐，包括勒索和行賄。資料來源：United Nations Procurement Service, 2005, "The Global Compact," <http://www.un.org/Depts/ptd/global.htm>.

野生動物的行列」。³⁶⁶據調查，東亞地區一年消耗的魚翅超過10000公噸，其中80%被是銷往香港及中國。從漁民15年前開始大規模捕鯊以來，長尾鮫的數量已減少75%；其他鯊魚種類的數量甚至驟跌90%。³⁶⁷食用魚翅之所以為保育人士批評的原因在於，許多漁民將價值較高的鯊魚鰭割下之後，為了節省船上載貨空間，索性將尚活著的鯊魚扔回海中任其死去，十分殘忍。而且漁民目的只為獲得魚鰭部分，因此無論鯊魚大小長幼皆割捕之，造成生態嚴重的傷害。姚明的宣導讓身為魚翅食用大國的中國，特別是香港海產業者感到尷尬，媒體也選擇低調處理。雖然後續並未造成消費者和政府全面地禁捕、禁食的結果，但是此舉對海產業者所造成的影響十分重要。透過個人所受到的特定關注（中國前往NBA加盟之籃球員）之影響力，加上媒體、環境團體（野生救援協會）、和科學研究等相互地支持、呼籲，這種類型的合作和影響力型態，未來在全球環境治理中勢必逐漸佔有重要性且更加常見。

另外近年來最為全球重視的議題「全球暖化」，個人在其中發揮影響力的例子也不少。例如美國前副總統高爾(Al Gore)在2007年2月以「不願面對的真相」(An Inconvenient Truth)一片獲得奧斯卡獎，這部環保紀錄片是以全球暖化為主題，提出許多證據證明地球暖化是一項事實，並且呼籲人們開始採取行動。在這個例子中，個人曾任職的職位（副總統、政治人物）、資訊媒體傳播（紀錄片）、榮譽（奧斯卡獎）、科學研究等要素，為全球暖化議題注入更多活力並吸引更多的關注。

³⁶⁶ 李威翰，2006.8.2，〈保護鯊魚，姚明矢言不再吃魚翅〉，《雅虎奇摩新聞》，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/060802/19/23y7.html>。

³⁶⁷ 胡立宗，2006.9.1，〈姚明高調倒翅，媒體低調處理〉，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/6/9/1/n1440546.htm>。

透過本節的案例可以發現，雖然個人缺乏實質獎懲能力，但是在全球環境治理架構中，其重要性也不容忽視。透過對「狹義」的特定個人的探討，本文發現，具有「特定」職位、職務、具有某種程度重要性、受到關注的個人，對於談判結果、合作是否能夠達成、喚起人們的關注、改變人們看法等，皆佔有一定的重要性。諸如聯合國秘書長、籃球明星、政治人物等都能夠為整個環境治理提供貢獻。而「個人」層面也是未來需要進一步研究的一環。

此外本文也發現，個人的影響力必須與許多其他團體和因素相互搭配才能發揮功效，其中最重要的是媒體、科學、地位和榮譽。「科學」是強化訴求的基本立場與尋求他人支持的基礎，也是進行政策、立法、制度調整的基石。「媒體」除了發揮「傳播、宣傳管道」的角色外，透過媒體對訊息的篩選，也能夠影響訴求的成敗和受到關注的程度。「地位」是他人對特定個人本身因職位、職務、重要性和關注所作出的評價。籃球明星、聯合國秘書長、政治人物本身所具有的特質，使得他們的言論和作為格外能夠吸引人們注意。「榮譽」是一種額外的助力，也是引起注意的觸發點。如奧斯卡獎使得該環境議題受到更多的關注，並且加深獲獎的特定個人的說服力和地位。

第四節 全球環境治理的侷限

在傳統國際關係理論當中，許多現實主義、機制、功能主義、或是制度主義學者雖然都承認非國家行為者的價值，但往往都將其視為是國家權力下的產物，並未對非國家行為者本身進行深入探究。非國家行為者事實上可以塑造立法機制或影響

國家的權力和利益。³⁶⁸透過本文這四個互動例子可以發現，今日的環境治理表現出許多不同的趨勢，由過去國家主導朝向「與非國家行為者合作」、「多邊」、「多層次」的方向發展。在議題層面上，也由對單一議題的關注轉為開始注重「跨議題」間連結的趨勢。

但由上述四個實例可以發現有些案例的治理效果不彰，某些例子雖然有達到一定成效，但似乎仍有尚待改進之處。由這個角度切入，透過海洋漁業資源此一議題可以讓我們進一步檢視，到底在全球環境治理途徑當中存在著哪些實際或隱藏、固有或新出現的侷限。

表 5-4：共同趨勢與侷限

	ICCAT 削減 台灣大目鮪 配額案	鯨魚禁捕案	綠色同盟	特定個人
共同 趨勢	朝向非國家行為者、多邊、跨層次、跨議題連結的方向發展			
行為 者	區域組織、 環境非政府 組織、國家	國際組織、國 家、企業、環境 非政府組織	企業、環境非政 府組織、聯合 國、區域組織	特定狹義的 個人、媒體、 企業
侷限	傳統：商業競爭、權力政治、制度缺陷、缺乏民主、缺乏平等、 履行和承諾間的不一致 新的：連結度不足、缺乏代表性、科學限制			

資料來源：筆者整理。

³⁶⁸ M. R. Auer, 2000, "Who Participates in Global Environmental Governance? Partial Answers from International Relations Theory," *Policy Sciences*, Vol. 33, p. 161. Benjamin Cashore, October 2002, "Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Marker-Driven(NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority," *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, No. 4, pp. 503-529. Bas Arts, 2005, "Non-State Actors in Global Environmental Governance: New Arrangements Beyond the State," in Mathias Koenig-Archibugi and M. Zurn, eds., 2006, *New Modes of Governance in the Global System. Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness*. pp. 177-200, NY: Palgrave Macmillan.

表 5-4 整理出上述例子所具有的共同趨勢和侷限。本文發現當今漁業治理途徑的發展的確有逐漸邁向非國家行為者、多邊、跨層次、多議題連結的趨勢。也發現在各個不同的權威領域中各行為者所處的地位有所不同，國家已經不再處於絕對的地位，現今其他非國家行為者對國家本身有著一定的影響力。然而並非所有例子皆呈現成功治理海洋漁業資源的結果，透過這些例子所呈現之缺陷，佐以其他學者們所作的研究，本節將對全球環境治理本身的侷限進行探討。

「治理失敗」的概念對於人們理解治理的新世界是很重要的。³⁶⁹同時人們也必須注意到，即使是同一治理架構下的行為者，也不能將它們視為是具有同質利益的行為者。在行為者間還是會因彼此利益不同而出現爭奪的情況，³⁷⁰而這也會對治理的成效造成限制。

Rosaleen Duffy 認為不應過度誇大全球治理的成功，反而更應注意到全球治理背後的缺點。透過捐助者、NGO、國際組織的捐助和訓練、與對當地政府的壓力等作法，雖然對環境保護有著莫大的貢獻，但是相反的，北方國家的企業、商人也會利用同樣的方式，透過經濟與政治手段和當地政治或經濟利益團體或居民聯手開採寶石，透過另一種方式來破壞全球環境治理的成就，這也是常被人們忽略的一個面向。³⁷¹

³⁶⁹ Gerry Stoker, 1998, "Governance as Theory: Five Propositions," *International Social Science Journal*, Vol. 50, Issue 155, p. 24.

³⁷⁰ 其他相同看法之學者如 Matthew Paterson, David Humphreys, and Lloyd Pettiford, 2003, "Conceptualizing Global Environmental Governance: From Interstate Regimes to Counter-Hegemonic Struggles," *Global Environmental Politics*, Vol. 3, Issue 2, pp. 1-10. Jim Whitman, 2005, *The Limits of Global Governance*. London: Routledge.

³⁷¹ Rosaleen Duffy, 2005, "Global Environmental Governance and the Challenge of Shadow States: The Impact of Illicit Sapphire Mining in Madagascar," *Development and Change*, Vol. 36, No. 5, pp. 825-843.

Gerry Stoker 則認為治理本身面臨著以下幾種困境：

治理本身在決策制定上所面對的複雜現實，與用來解釋和正當化政府的規範性法規之間，兩者是有差距的。³⁷²

責任的模糊性會導致無人為過錯負責或代罪羔羊的情況發生。

權力依賴會使得政府最不希望的結果更形惡化。³⁷³

自我管理網絡(Self-Governing Network)的出現會增加課責性的難度。即使政府能夠透過有彈性的方式去控領集體行動，治理失敗依舊會發生。³⁷⁴

就建制研究學者而言，Oran Young 認為國際建制的確可以發揮一定的功用解決部份問題，因此國際建制或制度並非如現實主義者所言一般僅是權力的陪襯物而已。³⁷⁵然而諸如，透明度、健全度、規則的改變、政府能力、權力分配、相互依賴、智識秩序(intellectual order)等因素都會影響到國際建制的有效性。

除了上述觀點之外，以下筆者整理出幾個不同的面向，每個面向都反映出全球環境治理本身面臨的侷限。

壹、無法治理的世界？

Jim Whitman 所著的《全球治理的侷限》(The Limits of Global Governance)一書提醒人們正視存在於治理和全球治理當

³⁷² 意指治理在政策制定上不易獲得正當性。

³⁷³ 「權力依賴」(Power Dependence)意指：(1)組織對集體行動的承諾是依其他組織的承諾而定。(2)為了達成組織的目標而交換資源和溝通共同目的。(3)交換的結果不僅因參與者的資源而定，也因遊戲規則和交換的背景脈絡而定。

³⁷⁴ Gerry Stoker, 1998, "Governance as Theory: Five Propositions," *International Social Science Journal*, Vol. 50, Issue 155, p. 19.

³⁷⁵ 李宇晴譯，Oran R. Young 撰，〈國際制度的有效性：棘手案例與關鍵因素〉，《沒有政府的治理》，第六章。

中的許多限制。傳統治理或全球治理文獻通常都忽略「全球化世界是否真的可以被治理」這個問題，³⁷⁶人們往往忽視「我們所能作的」與「我們認知到必須達成的」這兩者之間所存在的落差。Whitman 提出一個值得深思的問題：「我們是否創造出一個無法治理的世界」？

Whitman 透過「人類狀況」(human condition)與「自然體系」兩者所呈現的「複雜體系」(complex system)來說明當今世界難以治理的原因。因為人類在知識與技術上的限制，使得人們無法對整個複雜體系有完整的認知，而這也對人們設計出治理體系的能力和預測能力造成限制。人們對體系的瞭解不夠充分且資訊不夠充足、科學的不確定性、以及預防原則和舉證上之困難，這三者限制了人們對於治理體系的維持能力。另一方面，存在於治理體系中的缺陷也對人們的治理能力造成限制。「權力流散」、「由下而上」的全球治理形式本身的缺陷之一是會對民主、課責性、和平等造成傷害，而國家、企業團體本身的權力與利益考量更是當今全球治理本身無法消除的障礙。Whitman 目的並非完全駁斥全球治理的功用和價值，相反地，他目的是要人們去認清這些限制，「直接面對這些限制，是我們用來發現為人類而開道路的工具不可或缺的一部分」。³⁷⁷

貳、透明度

在全球治理途徑中，許多潛在的侷限與困難有待人們去克服。有些學者針對全球治理的「透明度」(transparency)進行批判，³⁷⁸ Paul Langley 認為透明度是當今全球治理當中的一個關

³⁷⁶ Jim Whitman, 2005, *The Limits of Global Governance*. London: Routledge, p. ix.

³⁷⁷ Ibid., p. 134.

³⁷⁸ 「透明度」的定義十分模糊。Florini 將它定義為：「秘密的對立面」，即機構內部的互動是公開透明而較不秘密的。在全球金融治理與全球環境治理中，對「透明度」的定義也有所

鍵，它存在於國家、市場和國際組織制度化的實踐當中。³⁷⁹過去學者們在面對透明度問題時都狹隘地將焦點放在以國家為中心的國際環境建制上，但 Langley 認為除了國際環境建制外，以下事務也存在著透明度問題：非國家行為者、社會性、政治性、市場等。到底行為者有無確實履行協定或條約？資訊是否開放？這些問題對全球治理的成敗有著關鍵的影響。

參、非政府組織相關議題

其他學者也開始關注 NGO 層面之議題。「近幾年來，NGO 涉入的範疇從操作層次擴展到政策層次。特別是在官方程式當中，『NGO-政府對話』的制度化形式逐漸出現」。³⁸⁰1940 年代，聯合國在憲章 71 條中賦予 NGO 在經社理事會當中諮詢的地位。在 1940 年代至 1980 年代初，NGO 與國際組織間的關係是屬於非正式的關係。至 1980 年代末，聯合國、FCCC、世界銀行(WB)等機構才開始與 NGO 建立更密切的合作關係，這也引起要求這些機構本身必須進行革新的呼聲，要求增加 NGO 的參與度、機構的課責性與透明度、代表的公平性等。然而基於國家主權的考量，往往機構所做的變革皆未能達成這些目標。一直為人所詬病的「民主」問題，例如正當性、代表性、課責性、發言權參與性等，也未能夠獲得妥善解決。在未來若要有效地進行全球環境治理，勢必要先解決這些關於民主性質的問題。

對非政府組織或其他次國家行為者而言，一方面他們扮演

不同。在全球金融治理中「透明度」意指：「關於現況、決定和行動的資訊，都是可以取得、可見且可以理解的」。而在全球環境治理中的「透明度」，傳統上是關注在國家藉由使自己的制度透明化的做法，使他國願意合作。

³⁷⁹ Paul Langley, 2001, "Transparency in the Making of Global Environmental Governance," *Global Society*, Vol. 15, No. 1, p. 79.

³⁸⁰ Satoko Mori, 2004, "Institutionalization of NGO Involvement in Policy Functions for Global Environmental Governance," in Norichika Kanie and Peter M. Haas, eds., *Emerging Forces in Environmental Governance*, p. 171, NY: United Nations University Press.

著輔助國際組織、國家監督搭便車行為的角色；但另一方面民眾卻無法像監督政府一般，去要求非政府組織為他們自己的作為負責。「誰來監督守門人」？的疑問恰好可以表達出這方面的質疑。

此外非政府組織的財政經費來源亦會主宰組織本身對議題的看法與施力的強弱。非政府組織如何運用日漸龐大的捐獻資金，會不會有貪汙腐敗的情事出現，值得進一步研究。³⁸¹存在於組織資源之間的不平等亦會造成南北衝突的延伸，基金會或政府補助等經費上的不對稱，會進而影響到組織的發言機會與影響力，其他如 Margaret E. Keck、Kathryn Sikkink、Richard Holloway、L. David Brown、Sanjeev Khagram、Mark H. Moore、Peter Frumkin 等學者對此也持相同的看法。³⁸²另一方面，NGO 之間為了爭取媒體注意而不斷散佈希望民眾踴躍捐贈的資訊，短期的目的是希望獲得民眾注意，長期目標則是希冀改善食物供應、教育、經濟等方面，但結果往往是造成大量的浪費。NGO 之間大多缺乏緊密的合作，造成資源和物資無法流通到有需要的人的手上，有些 NGO 擁有大量對自己無用的物資，但有些 NGO 卻缺乏這些物資。³⁸³

許多學者也開始對 NGO 接受「官方資助」這方面提出質疑。據聯合國人員估計，在 1970 年 NGO 的收入中，公共授予的部份占了 1.5%；但 1988 年則為 35%；20 世紀末則約為 40

³⁸¹ Rana Foroohar, 2005, "Where the Money Goes," *Newsweek*, Vol. 146, Issue 18, pp. 18-20.
Richard Holloway, 1998, "NGOS-Losing the Moral High Ground?" *UN Chronicle*, Vol. 35, Issue 1, pp. 93-94.

³⁸² Rana Foroohar, 2005, "Where the Money Goes," *Newsweek*, Vol. 146, Issue 18, pp. 18-20.
Richard Holloway, 1998, "NGOS—Losing the Moral High Ground?" *UN Chronicle*, Vol. 35, Issue 1, pp. 93-94. L. David Brown, Sanjeev Khagram, Mark H. Moore and Peter Frumkin, 2000, "Globalization, NGOs and Multi-Sectoral Relations," in Nye, Joseph, ed., *Governance in a Globalizing World*, Washington, D. C. : Brookings Institution Press.

³⁸³ 可參閱 Canada and the World Backgrounder, 2003.9, "Too Much Help," Vol. 69, Issue 1, pp. 30-31.

%。³⁸⁴以 WWF 為例，「WWF 約有 22% 的全球收入是來自政府和援助機構(aid agency)」。³⁸⁵另外有些 NGO 也開始透過與企業合作的方式來接受企業的資助，如 WWF 在 1991 年就從雪弗蘭(Chevron)與艾克森(Exxon)石油公司各拿了 5 萬美金。奧杜邦族社會體 (Audubon Society, 美國原住民團體) 把位於密西根州貝克(Baker)鳥類保護區中的採油權賣給美弗(Mobile)石油公司每年可以得到 40 萬美元的收益，³⁸⁶這些做法不免會使外界對 NGO 獨立性有所質疑。而其他例如企業與政府或非政府組織相互勾結、遊說政治人物採行對企業有利之法案、利用企業支持的非政府組織來謀求企業私利等，也是未來可能出現的現象。

肆、履行與承諾

國際環境協定的「履行」與「承諾」也是影響全球環境治理成敗的要素之一。Harold K. Jacobson 在〈強化國際環境協定的承諾〉一文中，³⁸⁷針對國際環境協定或約束性的法律文書的履行和承諾進行研究。他發現一國的歷史、文化、物質情況、經濟、政治制度、民意、行政能力、知識和資訊等，都會對國際環境協定的履行產生直接或間接的影響，而這之中影響最大的是「政治—經濟體系的力量和健全度」。這些事物對於全球環境治理的成效有很大的影響，若無法克服則會成為阻礙治理目標的一大障礙。

³⁸⁴ Canada and the World Background, 2003.9, “Too Much Help,” Vol. 69, Issue 1, pp.30-31.

³⁸⁵ WWF Website, <http://www.panda.org>。

³⁸⁶ 陳穎峰譯，Timothy Doyle & Doug McEachern 著，2001，《環境與政治》。台北：韋伯，頁 130。

³⁸⁷ Harold K. Jacobson and Edith Brown Weiss, 2001, “Strengthening Compliance with International Environmental Accords,” in Paul f. Diehl, ed., *The politics of Global Governance*, pp. 406-433, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

伍、權力政治

現實主義者一再強調的「權力」、「權力政治」等要素，即使是在當今的全球治理中也不應輕易忽視它們的存在。治理包含控制、領導(guidance)、和指導(sterring)等概念，也包含「權力」概念的要素，權力是全球治理的核心。³⁸⁸以本文 ICCAT 削減案為例，自 1996 年起日本代表開始在 ICCAT 的年會中指責台灣業者經營外籍漁船。但是其背後的主要原因不外乎是因為彼此商業競爭、利益衝突之故。據統計，台灣銷往日本的冷凍鮪魚數量 2004 年高達 130,000 公噸，估計 2005 年更增加至 150,000 公噸。³⁸⁹而日本因為 90 年代初期經濟景氣低迷及生魚片鮪魚市場價格的平價化，使得許多鮪釣船船東面臨破產或改組的命運。但台灣自 90 年代起開始大肆擴張遠洋漁業規模，收購日本的中古船，甚至後來開始在國內造船廠建造新船而將船籍登記為萬那杜等國，捕獲的鮪魚卻大量銷往日本市場，造成日本業者競爭上龐大的壓力。因此在 ICCAT 會議台灣會面臨日本代表強烈的抗議實非偶然。

另外在 IWC 案例中也可以發現，日本和挪威代表透過投資或經援的手段收買他國代表，阻止綠色和平組織出席 IWC 會議，甚至欲改變投票方式進而取消商業捕鯨禁令。這反映出以環境保育作為目標成立的國際機構，傳統權力政治依舊存在，透過利益交換依舊可能損害整體利益。此外也可以看出傳統國家主導的建制本身的不足。為了能夠凝聚共識，在建制設立、法規訂定時，建制必須允許某種程度的搭便車行為存在（「科學研究」和「反對」兩種方式）方得以成立。但隨著時間脈絡的

³⁸⁸ Michael Barnett and Raymond Duvall, Winter 2005, "Power in International Politics," *International Organization*, Vol. 59, No. 1, p. 57.

³⁸⁹ 何勝初、夏翠鳳，2006.1，〈ICCAT 對我國大目鮪配額實施懲罰性削減〉，《國際漁業資訊》，第 158 期，<http://www.ofdc.org.tw/>。

演變，這種制度上允許的搭便車行為卻往往會變成破壞集體利益的主因。這是存在於傳統政治和全球治理當中的「現實」面向。全球治理要達成的願景是美好的，但是國家、個人或組織往往都是「理想」與「私利」(self-interest)的混合體。國際制度是全球治理的核心之一，但用來幫助行為者們達成巴瑞圖(Pareto)最適結果的制度，同樣也會造成「贏家」和「輸家」。運用制度的能力不同，相應地，集體收益的分配也就會有所不公。³⁹⁰

陸、缺乏國際共識與經濟利益因素

在國際上對全球海洋生態和多樣性的保護一直缺乏國際共識，³⁹¹甚至履程度也大不相同。例如，在針對公海捕魚的規範上，船籍國應負責阻止、避免與削減那些登記為該國船籍的漁船從事 IUU 漁撈行為。但是據調查顯示，64 個聯合國糧農組織成員國其中有超過半數顯示他們無力控制他們自己船籍的漁船在公海上的行為，並且只有 23 個國家宣佈實施管制措施來確保懸掛該國船旗的漁船能遵守公海公約和管理措施。³⁹²

有時基於經濟利益考量，國內對於動物制定的保護法案也常被國際組織拒絕採納。例如美國《海洋哺乳動物保護法》(Marine Mammal Protection Act)規定禁止拖網捕撈造成的海豚死亡情況發生，但是 GATT 卻依據「同類產品」原則，認為海豚同屬鮪魚，因此不應限制捕撈方式。另外美國《瀕臨絕種動

³⁹⁰ Michael Barnett and Raymond Duvall, Winter 2005, "Power in International Politics," *International Organization*, Vol. 59, No. 1, p. 58.

³⁹¹ Fisheries and Oceans Canada Online, 2006, "International Fisheries and Oceans Governance," <http://www.dfo-mpo.gc.ca/>.

³⁹² Matthew Gianni and Walt Simpson, 2005, "The Changing Nature of High Seas Fishing: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing," p. 9, download from WWF Website, <http://assets.panda.org/downloads/iiumr.pdf>.

物保護法》(Endangered Species Act)規定針對捕蝦對海龜造成的傷害，規定應該裝置「海龜拖網裝置」來降低海龜 97% 的死亡率，但是 WTO 卻裁決該法規對貿易形成干預。³⁹³

柒、連結度

「連結度」的議題是全球治理框架中的重點之一，Norichika Kanie 認為國際層面與國內之間存在著許多「鴻溝」(gap)，兩個層次之間的活動面臨著許多障礙，例如資訊障礙、語言障礙、制度障礙(包括資源和能力)、過多的 MEA 和需求所致的障礙、參與國際性決策制定的障礙、擔任官方代表所致的障礙等。因此，如何縮小這兩個層次之間的鴻溝，將會是全球環境治理所面臨的最重要挑戰。若能改善這個差距，除了可以減少國際資源在國內的浪費之外，亦可保障政策的履程度。³⁹⁴

除了國際—國內連結之外，現今在 NGO 間、區域漁業組織間、政府間、國際組織間、和這些層面彼此之間，皆尚未完全整合。許多學者針對 1982 年《海洋法公約》和 1995 年《魚種協定》等架構進行研究，甚至探討在此架構上發展未來治理藍圖的可行性。但國家利益今日依舊主宰了海洋漁業保護的許多面向，各機構和制度之間尚未完全整合。因此現今全球漁業治理的發展未臻完全，尚處於發展的脈絡當中。

捌、科學相關議題

最後，環境治理的基石「科學」，也引起許多批評。科學對

³⁹³ 鄧伯宸譯，Michael Woodin & Caroline Lucas 著，2005，《綠色全球宣言》。台北：立緒，頁 69。

³⁹⁴ Norichika Kanie, 2004, "Global Environmental Governance in terms of Vertical Linkages," in Norichika Kanie and Petter M. Haas eds., *Emerging Forces in Environmental Governance*, pp. 86-114, NY: United Nations University Press.

於良好的政策而言是必要的，儘管它不必然會導致合作。³⁹⁵單靠科學所提供的知識並不能導致國家在環境議題上願意進行合作，然而科學知識在監督、執行、政策制定上卻是一個關鍵要素。缺少了相關的基本科學(basic science)就無法瞭解整個環境的變遷，那麼在進行革新、監督、執行、甚至在政策制定時，成員間將難以達成一致的共識。但是科學知識在面對政治時會受到許多質疑，進而使其權威受到挑戰。這些質疑大致可分為三方面：一、科學發現也許反映的是贊助者的偏見；二、科學只是居間使用，因此可能會受到政治人物政治性的扭曲；最後，三、科學所產生結果是政治性的，因為在政策選項之下所造成的結果而生的某些利益或其他事物，這些都因為應用了科學知識而得到他人的支持。³⁹⁶因此如何將科學與私益作區分？這將是未來必須面對的難題。

由科學知識和技術引發的「不平等」問題，也是受到關注的焦點。在進行環境監督時，「國家能力」是重點之一。許多國家的政府缺乏能力去有效執行大多數環境方面的職能；許多國家缺乏成員與技術去有效地監督他們的環境。³⁹⁷而第三世界國家在經濟與技術上的不足，將會影響到他們合作的意願與實際的成效，技術購買和研發也會進一步擴大「南北差距」。

為上述缺陷下個總結，誠然如 Keohane 和 Nye 提及的，人們不應以過去國內政治的種種缺陷類比至國際政治當中，在這過渡期應當大力發展更合適的規範性原則和作法，完善和加強政府間組織、企業、和非政府組織的透明度和責任感。³⁹⁸本文認

³⁹⁵ Norichika Kanie and Peter M. Haas, eds., 2004, *Emerging Forces in Environmental Governance*. NY: United Nations University Press, p. 119.

³⁹⁶ Ibid., p. 116.

³⁹⁷ Ibid., p. 124.

³⁹⁸ 王勇、門洪華、王榮軍、肖東燕、高軍與戴平輝譯，Joseph S. Nye & John S. Donahue 編，2003.10，《全球化世界的治理》。北京：世界知識，頁 32。

為全球環境治理途徑尚在發展的過程當中，它必須隨時間、環境的改變而不斷進行自我調整。當然要達成真正治理的願景還有一大段路要走，但是它帶給人們一個努力的方向，它闡明了當今世界不同於以往的特質，使人們有著新的啟發和體認。

第六章 結論

第一節 研究發現

本文對當代局部全球化世界中全球公共問題的特質和類別進行檢視，並著眼在環境層面對「全球環境治理」途徑的概念、特質、架構、互動和限制進行探討。透過負面的全球公共惡的角度，本文為「全球公共問題」作出以下定義：指具有公共財特性，其所造成的負面影響不受地理疆界限制，影響範疇橫跨數國家、次區域、區域、和全球層面；具有「不可分割」特性的全球共同問題。共可分為軍事安全、經濟、環境、社會（人道）、知識五大層面。

本文發現過去以國家、政府作為主要行為者主導一切的管理方式在現今世界中已經出現轉變。現今非政府組織、企業、區域組織、國際組織、個人，都在漁業資源養護的監督、管理、研究、規劃上扮演重要的角色。而這種關注到非國家行為者的視角，能夠為全球公共問題的緩解和管制帶來許多新的啟發。面對這些問題的挑戰，國際社會越來越需要透過國家間合作的多邊方式來進行有效緩解與管理。而合作的對象也逐漸朝向跨越國家層次與其它非國家行為者進行多層次合作的方向發展。

本文將「全球治理」定義為是一種「研究途徑」(approach)，透過此種框架視角，「全面性」地將全球、區域、國家、地方層次帶進來。行為者也不單以國家為主，其他如聯合國、區域組織、企業、個人、科學團體、公民社會等非國家行為者們也是關注和探討的重點。本文發現，除上述「多邊」與「跨層次」

之特質外，加入水平與垂直兩方向合作的特質，可以更清楚地理解全球治理這個概念。

全球治理是因應全球環境、經濟、貿易、金融、資訊、科技、運輸變遷而生的一種包括全球、區域、國與國間範疇的形式。與過去國家中心論不同的是，它將非國家行為者、私人部門、跨國公司、基金會等皆納入考慮，而非僅將國家視為唯一的行為者。但是國家的重要性、影響、權力並不表示就因此而衰退或消失，相反的，國家在整個全球治理框架中具有協調、執行、傳遞的功用，國家的能力只是進一步「轉型」而非消失。而全球治理途徑與傳統以國家為主的管制方式相比，其優點在於結合其他非國家行為者，可以輔助國家進行研究、監督、管制、談判。

「全球環境治理」是指透過全球治理的途徑來解決環境層面問題的一種方式，在擺脫傳統國家中心論觀點之後，包含了國家和其他非國家行為者，並朝向「多邊」、「多層次」的方向發展。而採取的手段也不限於強制性地法規、機構監督等，亦包括其他許多「軟法」(Soft Law)的運用。本文發現，除了「多邊」、「多層次」的合作之外，從對「海洋漁業資源」的研究發現，全球環境治理尚具有「跨議題」的特質。

自 1970 年代起，國際間開始大規模的出現環境保護的行動，包括成立專責機構、環保 NGO 大量出現、法規訂定等。然而本文發現，「1970 到 1980 年代中期」和「1980 年代末至今」這兩個時期的治理形式在特質上有所差異。當代全球環境治理有別於過去以國家為中心、專注單一主題的國際管理方式，逐漸朝向多邊、結合非國家行為者、跨層次、跨議題的方向發展。

在海洋漁業資源的養護上，近年來最常見的兩種搭便車行為是 FOC 和 IUU。透過互動案例檢視本文發現，藉由全球環境治理途徑對海洋漁業資源進行治理而形成之「全球漁業治理」之框架，可以輔助國家進行監督、管理、研究，以補國家管理能力之不足。但如現實主義學者吉爾平(Gilpin)或其他批評者的看法一般，全球治理的好處是它可以透過網絡、個人、團體和全球、區域、國家等機構來實現自己的目標，即使在沒有正式統治框架之下仍舊能得到統治的好處。但如何履行治理的目標？如何在其中維持民主的價值，課責性與代表性？國家間對於「權力」和「利益」的追求依舊存在，那該如何使其不至於矇蔽治理所要追求的目標？這些問題成為它限制所在。

要往全球環境治理的方向邁進，由本文的例子可以看出許多問題，如商業競爭、權力政治、連結度不足、制度缺陷、缺乏民主、缺乏代表性、缺乏平等、科學限制等。現今全球漁業治理仍處於發展過程當中，雖然聯合國、區域組織、國家、非政府組織已透過立法監督之方式來管理漁業資源，但以下缺陷卻削弱了治理的成效，例如各層次行為者之間的連結有待加強、法規的執行程度有待改進、許多國家尚未加入區域漁業組織或未立法規範國內人民或國外漁船、政治利益有時仍主宰治理的許多面向、對於海洋漁業資源的規範並未將珊瑚、熱帶魚、海龜等生物強制納入國際規範當中。因此現階段離真正的「全球合作；在地行動」的理想型態還有一大段路要走。

第二節 全球治理之價值

在許多現實主義、馬克思主義等學者的眼中，全球治理途

徑成了霸權的工具或值得懷疑的對象，它種種的不足或缺陷成為受人詬病的焦點，透過本文的研究亦發現到這些限制。然則，筆者認為全球治理本身的價值亦不容忽略。最後本文就「全球治理」本身的價值提出看法：

一、它點明了現今世界不同於以往的特徵。在現今世界當中，國家已經無法依靠國界來阻擋外界資訊、資源、甚至是外國價值的進入和干涉。人們現今面對的許多如環保、愛滋病、漁業保護、資源開採、臭氧層、森林開發等「跨世代」、「跨國界」、「跨區域」議題，已經無法由單一國家來獨力進行防治，因為這些議題已經超出國家政府所能負擔的能力範圍，因此必須透過廣泛合作的方式來加以治理。為了有效管理、監督、執行，國家勢必要進行轉型，與非國家行為者合作對於這些問題進行監督、執行、協商。

二、它提供一套不同的解決方案，擺脫過去權力政治的狹隘觀點，將其他非國家行為者容納至其中，進而思索如何藉由它們彼此的互動，來減緩並平衡權力政治所帶來的缺點。

三、它提供人們一個啟示，對於願景的追求不再是只有國家能夠達成。例如國際漁業治理的「永續性」、「平等」等願景之達成，現今如綠色和平組織、世界野生動物基金會等也能夠為這些願景提供實際貢獻。

四、它提供國家進行改革的動機與壓力。許多受到制裁的國家實際上其國內的體制、規範、人權方面都有待改進，而國際組織和非國家行為者在這方面剛好能夠提供幫助。甚至就改進的助力而言，恰能給予該國家政府改革的動機與壓力。

第三節 研究貢獻與未來研究方向

全球環境治理方面的研究目前在國內政治學界當中殊為少見，因此本文希望將這個領域引介至台灣政治學界，以期豐富治理研究領域的多元性。此外，除了探究全球治理途徑的優點外，吾人尚不可忽略治理背後的種種侷限性與不足，而這也能夠為未來全球治理途徑之制度設計提供借鏡。最後，透過對治理與全球治理概念、全球環境治理、治理形式差異、全球治理之優劣與價值等面向的探究與分析，除了能夠為環境議題的解決帶來不同的啟發之外，本文亦希冀對全球治理概念本身有更深入的理解。

學者未來在進行全球治理研究時，可以針對以下幾個層面著手探究。第一，針對不同議題進行全球治理之方式、特質、差異比較；第二，發展出一套衡量各行為者間連結度之指標，以作為解決連結度問題之用；第三，「權力」要素在全球治理之下所呈現之特質；第四，對於非國家行為者尤其是公司、企業、個人、媒體等進行深入探究；以及第五，將政府、企業、第三部門三者進行整合透過全球治理框架來分析其中之關係與變遷。上述建議除了可以運用在全球治理研究當中，亦可作為研究全球環境治理之起點。

附錄

附錄一

國家圖書館期刊文獻中心「中文期刊篇目索引影像系統」

查詢欄位：**篇名**，**關鍵詞**

查詢模式：**精確**

資料性質：**學術性**，**一般性**

檢索日期：2006年10月9日

關鍵字	檢索結果
全球環境治理	全球環境治理：「京都議定書」個案研究。傅岳邦，中國行政，93.12。 永續發展的國際關係面向：全球環境治理。李河清，全球變遷通訊雜誌，92.06。
海洋治理	建構海洋台灣發展藍圖。葉俊榮(Yeh, Jiunn-rong)，研考雙月刊，民 94.08，頁 8-21。
全球治理	1 全球化下的公共管理：兼論政府職能轉型及改革。張其祿，公務人員月刊，95.07。 2 全球治理在公共政策理論發展之擴充。吳得源，行政暨政策學報，95.06。 3 論政府參與非政府組織援外事務應有之取向與角色--以孫中山先生的世界大同觀點為導向。謝易達，師大政治論叢，95.02。 4 論我國政務人員法制之建構與運作。蔡良文，考銓，95.01。 5 Global Governance and National Governance: How Mutually Exclusive? Kalu, Kalu N.，中國行政評論，94.12。 6 從反對人口販賣到全面社會規訓：臺灣兒少 NGO 的牧世大業。何春蕙，臺灣社會研究，94.09。 7 從全球治理探討我國第二軌道外交之機會與限制：一個民主與人權的觀點。方怡文，新世紀智庫論壇，94.09。 8 政府改造與我國中央政府未來人事組織制度之發展。蔡允棟，國家菁英，94.09。 9 從國際法論「中國反分裂國家法」有關法理上之問題。鄧衍森，臺灣國際法季刊，94.09。 10 全球化與全球治理。蕭力愷，競爭力評論，94.07。

- 11 經貿人員考選制度的興革。劉大和，國家菁英，94.06。
- 12 全球治理資訊的結構間隙。傅岳邦，中國行政，94.06。
- 13 九一一後美國之霸權治理策略：以伊拉克為例。陳文生，政治科學論叢，94.03。
- 14 全球治理：公民社會與宗教發展圖像。魏澤民，遠景基金會季刊，94.01。
- 15 移民與基本權利：移民「政治參與權」的提出。張亞中，政治科學論叢，93.12。
- 16 數位時代的國家安全與全球治理。彭慧鸞，問題與研究，93.11。
- 17 國際社會化與全球治理。王啟明，問題與研究，93.11。
- 18 臺灣現行各種臨時人員制度的改進研究。吳烟村，人文學報，93.08。
- 19 初探國際關係理論中的環境主義。林廷輝，淡江人文社會學刊，93.06。
- 20 全球化與公民社會的治理。鍾京佑，中山人文社會科學期刊，93.06。
- 21 民族國家的未來--全球治理與國家發展的觀點。林文斌，法政學報，93.05。
- 22 全球治理模式：關係簽約途徑及其批判。傅岳邦，中國行政，93.04。
- 23 全球治理下政府知識管理的新面向：府際政策學習。黃東益，國家政策季刊，93.03。
- 24 全球化與全球治理之互動之模型分析：以人文與社會科學之「科際整合」為例。宋學文，理論與政策，93.01。
- 25 兩岸公務人員對全球化議題的認知調查分析。曹俊漢，理論與政策，93.01。
- 26 全球化、社會公民權與民主：一個初步的思考。呂建德，臺灣政治學刊，92.12。
- 27 非政府組織(NGOs)在全球治理中之機會與限制：一個政治學的觀點。宋學文，中國行政評論，92.12。
- 28 全球治理的理想與現實。劉坤億，中國行政評論，92.12。
- 29 論兩岸治理。張亞中，問題與研究，92.11。
- 30 全球治理與國際合作：論其策略與困境。袁鶴齡，全球政治評論，92.10。
- 31 市場、國家與全球治理機制的重新磨合。朱雲漢，三民主義統一中國大同盟盟訊，92.06。
- 32 全球治理與非營利組織。江明修，中國行政，92.06。
- 33 全球治理與公民社會：臺灣非政府組織參與國際社會的觀點。鍾京佑，政治科學論叢，92.06。
- 34 全球治理--國際非政府組織與宗教發展圖像。釋了意，新世紀宗教研究，91.12。
- 35 全球治理趨勢下的國家定位與城市發展：治理網絡的解構與重組。劉坤億，行政暨政策學報，91.06。
- 36 全球化的衝擊下的兩岸關係。董立文，國際事務季刊，91.06。
- 37 全球化對行政改革影響之研究。洪久雅，研考雙月刊，91.04。
- 38 全球化與中國--機遇、挑戰與調適。宋國誠，中國大陸研究，91.03。
- 39 論國際關係理論之新自由制度主義。盧業中，問題與研究，91.03。
- 40 從全球化探討網際網路時代的政策管理。宋學文，資訊管理學報，91.01。
- 41 非政府組織(NGOs)與外交關聯連性之研究。謝易達，三民主義學報(師大)，

	<p>90.12。</p> <p>42 全球治理趨勢 爭取國際生存空間。曹俊漢，國家政策論壇，90.12。</p> <p>43 全球治理：主體與權力的解析。張亞中，問題與研究，90.07。</p> <p>44 全球化與全球治理對我國公共政策研究之影響：並兼論對兩岸關係研究之意涵。宋學文，中國大陸研究，90.04。</p> <p>45 全球治理與國際安全。林碧炤，國際關係學報，90。</p> <p>46 人權保障與全球治理：聯合國與非政府組織的角色。陳俊宏，思與言:人文與社會科學雜誌，89.12。</p> <p>47 從網絡觀點詮釋臺灣非政府組織在全球治理中的角色與準備：以國際衛生政策領域為例。蕭元哲，新世紀智庫論，89.09。</p> <p>48 全球治理：趨勢與侷限。明居正，新世紀智庫論壇，89.09。</p>
--	---

附錄二

中華民國論文期刊索引影像系統全國碩博士論文資訊網

查詢模式：**精確**

限制條件：**無**

查詢欄位：**論文名稱，關鍵詞，摘要**

檢索日期：2006 年 10 月 9 日

關鍵字	檢索結果
全球環境 治理	全球治理運作模式之研究：以締約關係途徑分析《京都議定書》個案為例 國立政治大學/公共行政研究所/93/博士/093NCCU5055016 研究生：傅岳邦 指導教授：詹中原
環境治理	中國可持續發展戰略之研究：關於政策制定與發展評估之探討 中央警察大學/公共安全研究所/93/碩士/093CPU05053003 研究生：董慧明 指導教授：吳漢
	城市永續發展—台灣主要城市評估指標系統之比較研究 東海大學/景觀學系/93/碩士/093THU00358009 研究生：謝佩珊 指導教授：賴明洲
	環境治理機制之初探：以臺北水源特定區範圍劃定為例 國立台北大學/不動產與城鄉環境學系/94/碩士/094NTPU0133012 研究生：劉筱蕾 指導教授：賴世剛

	<p>應用社會選擇機制於環境治理之實驗研究</p> <p>國立台北大學/不動產與城鄉環境學系/94/碩士/094NTPU0133007</p> <p>研究生：張慧英 指導教授：賴世剛</p>
	<p>全球治理運作模式之研究：以締約關係途徑分析《京都議定書》個案為例</p> <p>國立政治大學/公共行政研究所/93/博士/093NCCU5055016</p> <p>研究生：傅岳邦 指導教授：詹中原</p>
	<p>美墨邊境汙染防治之研究</p> <p>淡江大學/拉丁美洲研究所/91/碩士/091TKU00184003</p> <p>研究生：陳之皇 指導教授：宮國威</p>
海洋治理	0
全球治理	27 勾選論文名稱、關鍵詞
	<p>1. WTO 對中國大陸國家主權的影響</p> <p>中國文化大學/中國大陸研究所/94/碩士/094PCCU0025001</p> <p>研究生：黃彥豪 指導教授：李炳南</p> <p>2. 從全球治理的途徑觀察兩岸合作處理天然災害可行性之研究：以 SARS 為例</p> <p>中國文化大學/中國大陸研究所/94/碩士/094PCCU0025014</p> <p>研究生：李若嘉 指導教授：曹俊漢</p> <p>3. 全球治理與兩岸 WTO 教育服務業的承諾—兼論我國對大陸高等教育學歷認證之研究</p> <p>中國文化大學/政治學研究所/94/碩士/094PCCU0227002</p> <p>研究生：徐珮淑 指導教授：曹俊漢</p> <p>4. 國家與非國家行為者互動模式之研究:以全球基金對抗愛滋病為例</p> <p>東海大學/政治學系/94/碩士/094THU00227006</p> <p>研究生：王琬淳 指導教授：袁鶴齡</p> <p>5. 後 911 事件之國際反恐合作-從霸權、建制以及全球治理析論</p> <p>東海大學/政治學系/94/碩士/094THU00227001</p> <p>研究生：張立瑋 指導教授：袁鶴齡</p> <p>6. 邁向全球治理的歐盟：以歐盟與非加太國家關係為例(1990-2003)</p> <p>南華大學/歐洲研究所/91/碩士/091NHU05481007</p> <p>研究生：施偉仁 指導教授：蘇宏達</p> <p>7. 誰的全球治理？國際智慧財產權建制之研究</p> <p>國立中山大學/政治學研究所/93/碩士/093NSYS5227015</p> <p>研究生：許立仁 指導教授：黃競涓</p> <p>8. 全球治理-國際合作的新模式？</p> <p>國立中山大學/政治學研究所/91/碩士/091NSYS5227024</p> <p>研究生：謝沛學 指導教授：曾怡仁</p>

9. [開放協調機制與跨國社會政策治理：以歐盟親職假指令為例](#)
國立中正大學/社會福利系/92/碩士/092CCU00206013
研究生：許鼎文 指導教授：呂建德 博士
10. [從全球治理探討非政府組織之角色：一個人權與人道救援之觀點](#)
國立中正大學/政治學研究所/92/碩士/092CCU00227023
研究生：張曉文 指導教授：宋學文
11. [從全球治理探討我國第二軌道外交之限制與機會：一個民主與人權的觀點](#)
國立中正大學/政治學研究所/92/碩士/092CCU00227036
研究生：方怡文 指導教授：宋學文博士
12. [後 SARS 時期我國推動參與 WHO 之策略分析](#)
國立中興大學/國際政治研究所/93/碩士/093NCHU0692005
研究生：簡肇棟 指導教授：沈玄池博士
13. [全球治理對我國米酒課徵稅額之影響-規則演進途徑的觀點](#)
國立政治大學/公共行政研究所/93/碩士/093NCCU5055005
研究生：顏嘉誼 指導教授：詹中原
14. [歐洲安全暨合作組織與全球治理](#)
國立政治大學/外交研究所/93/碩士/093NCCU5092020
研究生：蕭光偉 指導教授：姜家雄
15. [「人類安全」概念：理論與實踐之研究](#)
國立政治大學/外交研究所/93/碩士/093NCCU5092011
研究生：詹孝儀 指導教授：林碧炤
16. [全球治理運作模式之研究：以締約關係途徑分析《京都議定書》個案為例](#)
國立政治大學/公共行政研究所/93/博士/093NCCU5055016
研究生：傅岳邦 指導教授：詹中原
17. [全球治理對政策制定之影響：以我國基因改造食品管理為例](#)
國立政治大學/公共行政研究所/91/碩士/091NCCU5055009
研究生：潘若琳 指導教授：顏良恭 博士
18. [我國參與國際非政府組織對兩岸關係之影響](#)
國立政治大學/行政管理碩士學程/90/碩士/090NCCU1149024
研究生：王宗安 指導教授：李英明
19. [全球治理概念之研究](#)
國立政治大學/外交研究所/93/碩士/093NCCU5092017
研究生：張定天 指導教授：張亞中;李英明;姜家雄
20. [國際法上人道干涉之研究](#)
國立臺灣大學法教分處/法律學研究所/91/碩士/091NTU02194010
研究生：林達 指導教授：馬漢寶

21. [全球化下的海峽兩岸政治關係](#)

國立臺灣師範大學/政治學研究所在職進修碩士班/94/碩士
(Master)/094NTNU5227006

研究生：張馨文 指導教授：黃城

22. [全球治理之研究-兼論 1987~1995 年之兩岸關係](#)

淡江大學/國際事務與戰略研究所碩士班/94/碩士/094TKU05322008

研究生：涂策 指導教授：翁明賢

23. [全球治理下民主進步黨與國際政黨的合作模式-以參加國際自由聯盟\(Liberal International,LI\)為例](#)

淡江大學/歐洲研究所/93/碩士/093TKU05481013

研究生：蘇俊豪 指導教授：吳志中

24. [論全球治理下之貿易秩序與關稅政策自主性：以 WTO 體系之關稅政策及其規範為例](#)

逢甲大學/公共政策所/92/碩士/092FCU05055031

研究生：王昭銘 指導教授：林廷機

25. [全球人權的啟示：以台灣設立國家人權委員會為中心](#)

臺灣大學/法律學研究所/93/碩士/093NTU05194049

研究生：許宏迪 指導教授：葉俊榮

26. [自由貿易體制下的管制革新 --從新自由主義看台灣 1996 年後的電信自由化政策](#)

臺灣大學/政治學研究所/92/碩士/092NTU05227026

研究生：楊蕙如 指導教授：莊錦農

27. [全球治理模式下國際貨幣基金之角色與轉型](#)

臺灣大學/政治學研究所/93/碩士/093NTU05227011

研究生：陳冠志 指導教授：曹俊漢

附錄三與附錄四是筆者參考以下資料所整理出。參考資料：曹榮湘、龍虎等譯，David Held & Anthony McGrew 編，2004.12，《治理全球化－權力、權威與全球治理》。北京：社會科學文獻。沈宗瑞、高少凡、許湘濤與陳淑鈴譯，David Held 等著，2004，《全球化衝擊》。台北：韋伯，序論。Robert O. Keohane, Mar2001, “Governance in a Partially Globalized World Presidential Address, American Political Science Association 2000,” *American Political Science Review*, Vol. 95, No. 1, pp. 1-13. Kenneth N. Waltz, 1999, “1999 James Madison Lecture - Globalization and Governance,” *PS: Political Science and Politics*, pp. 693-700.

附錄三

自由國際主義	自由制度主義	自由結構主義	自由改良主義	自由世界主義
代表學者	Robert O. Keohane	Ikenberry	Reinicke、Woods、Keohane	Hutchings
	<ul style="list-style-type: none"> 當代全球化和全球治理的範疇是局部的 解釋為何在沒有霸權的情況下，國際合作和治理會如此欣欣向榮 透過理性選擇理論來解釋 	<ul style="list-style-type: none"> 歷史制度分析法：「制度」被理解為是隨著時間發展而進化的機構，限制和影響國家的行為模式。制度也使得國家必須處於合作的模式當中，合作模式本身又具備自身的規則 	<p>闡明現存體制的主要缺陷，弄清更加有效的全球治理的必要條件</p>	<p>質疑全球治理的目標和實踐，批判當前體制和全球治理</p>
	<ul style="list-style-type: none"> 承認民族國家繼續會存在 承認國家利益的動機 認為 Regime 可減少不確定性、降低風險、增加信任、促進國家間的合作 重絕對獲益 	<ul style="list-style-type: none"> 解釋國際範疇中權力政治如何被馴服 解釋全球治理現存體系的發展和起源 透過和平區域的擴張，可以建設更和平的世界 	<p>民主缺陷 (democracy deficit)：</p> <ul style="list-style-type: none"> 強國的地位會影響全球治理的制度模式和結果 呼籲擴大參與、建立有代表性、回應性、透明性、和責任性的國際制度。進行更民主的全球治理 	<ul style="list-style-type: none"> 關係到全球公正問題。 分析方法：介於「道德世界主義」(所有個體都是一個普遍道德社會當中的成員)和「制度或政治世界主義」(全球政治結構對世界主義的原則實現有著決定性的作用)之間 方法論上：對「甚麼是國際關係的正確政治結構」問題是採「不可知論」 試圖為全球社會公正

				提供某些辯護，而不是為實現全球社會公正去作出某些設計
	<ul style="list-style-type: none"> • 互賴加深促成了國家間的合作 • 國際合作不是霸權的產物，也不是國家利它動機所造成，而是對不同國家間衝突的理性反應。因衝突而促成合作。沒有衝突的話，國家間是沒必要合作的 	<ul style="list-style-type: none"> • 戰後多邊制度已經內化在人們心中，也已經被憲法化。透過此制度化安排，將國家聯繫在一起，也形成一限制國家權力或霸權權力的力量 • 國際組織、多邊主義等，皆能夠減少國家陷入軍事衝突的可能性。戰爭已不合時宜 	<ul style="list-style-type: none"> • 「多元主義」秩序，國家與國際組織、跨國公民社會、公共部門等共用權力。 • 全球公共政策是各式機構在全球公共政策網絡環境中深思熟慮的結果 	<ul style="list-style-type: none"> • 以個人福利為核心，把全球的分配公正擺在第一位。認為當前的體制是極端不公正的。 • 現存的世界秩序和全球治理規則內，所存在的不平等會導致全球性的不公正 • 應超越民族、種族或疆界的限制，正視全球和社會分配問題。因為全球化和全球政治結構已經將社會和個人的利益相聯繫

附錄四

學派	現實主義	馬克思主義	自由世界主義(Liberal internationalism)	世界主義	功能主義
代表學者	Robert Gilpin、Kenneth Waltz	Robert W. Cox、Peter Gowan	Robert O. Keohane	Davud Held、Beitz、Pogge	Hass、David Mitrany
主要論點	<ul style="list-style-type: none"> 國際體系是一「無政府狀態」(anarchy) 重權力結構 強調地緣政治 合作是暫時的 政治力依舊主宰了國際事務的運作，而非經濟貿易力量。 	<ul style="list-style-type: none"> 強調地緣政治、霸權(帝國主義) 重權力結構。認為國際組織、制度、全球治理形式皆是國家鬥爭的目標，或是霸權控制的工具 	<ul style="list-style-type: none"> 認為國家中心論不足以理解現實複雜的國際體系 重理性、理智，認為衝突可不透過戰爭而化解 合作是可能的，且合作比衝突好 Power politics 是可以透過法治、人權等來緩和的 希望能建立國際政府 	<ul style="list-style-type: none"> 這是一個「重疊的命運共同體」的世界。各國緊緊聯繫，政治共同體在充滿重疊力量過程和活動的複雜結構中相互影響又相互獨立。 強調尊嚴平等、尊重平等、重大需求優先。為人們認可道德價值的平等 	<ul style="list-style-type: none"> 是二次戰後重建新多邊機構的主流理論。 認為許多職能已經超過國家政府所能提供的職責範圍，因此政府間的合作是必要的 將政治和技術分離 功能主義：透過高階政治事務的合作來達成和平的維持 新功能主義：透過經濟、技術等低階政治的合作「外溢」(spillover)至高階政治層面，以達成和平或一體化

分析方式	強調權力(power)和權力關係	透過全球資本主義結構的脈絡來理解、分析權力的分配		透過道德、規範、公正的角度來分析	
對國際結構當中行為者的看法					
國家	主權國家是基本且最重要的行為者	國家是主要的行為者	國家是國際體系當中的行為者，但非唯一	認為國家、國際組織、非國家行為者，皆是國際體系中的行為者	<ul style="list-style-type: none"> 強調合作 部份權力將移轉至新的權力機構中。機構也可以透過經濟制裁、剝奪特權的方式來懲罰不守國際秩序者。進而促進、維持和平
國際組織	不否認其他非國家行為者或國際組織的存在，但是國家仍是最重要要素	<ul style="list-style-type: none"> 國際機構是暫時的，不穩定的，是帝國主義列強的工具或是霸權控制的工具 發展中國家在國際組織中受到霸權或西方強權所支配 	<ul style="list-style-type: none"> Regime 可以控制國家間行為的衝突。提供防止和解決機制 非國家行為者的影響力也越來越重要 		
其他非國家行為者					
全球化	<ul style="list-style-type: none"> 反駁全球化侵蝕國家權力的看法，認為國家依舊是最重要的 雖然在經貿上的互動加深，但國際結構的無政府狀態(anarchy)依 	<ul style="list-style-type: none"> 西方強國透過經濟全球化來剝削發展中國家 世界逐漸透過經濟資本主義、全球化，結合成單一實體 	<ul style="list-style-type: none"> 國家間相互依賴的程度不斷增強 全球化的範疇是「局部」的 	<ul style="list-style-type: none"> 全球化促使國家權力與世界政治轉型 全球化是一交流和網絡跨區域、跨洲際互動的過程。 	

	舊 未 被 克 服，也 未 能 擺 脫 自 利、國 家 利 益				
全 球 治 理	<ul style="list-style-type: none"> · 懷疑治理的可能性。民族國家不可能被某種全球治理機制取代 · 全球治理本身存在許多的問題： <ul style="list-style-type: none"> (1) 治理是為了什麼？ (2) 權力(Power)依舊重要。 (3) 管理機制的問題。 	治理是列強和霸權為了保護支配地位的一種手段，全球治理機構本身也是國家間鬥爭的場所。全球治理機構本身有其缺陷存在	<ul style="list-style-type: none"> · 全球治理是未來關鍵的要素 · 全球治理的範疇是有限的、局部的 · 在現實主義和世界主義之間提供了一條中間道路。洞察到全球治理的起源、形式、邏輯和缺陷，提供了一規範性的解釋 	全球治理的機構、規定、制度、法律體系皆必須融入「世界主義」的價值。透過尊嚴平等、尊重平等、重大需求優先之原則，維持參與性、開放的討論空間來體現共同的責任和目標。	<p>功能主義：由高階政治事務的合作來達成和平的維持。</p> <p>新 功 能 主 義：透過經濟技術等低階政治的合作「spillover」至高階政治層面，以達成和平或一體化。</p> <p>強調合作。而透過將部份權力移轉至新的權力機構中進行管理監督。</p>
			<ul style="list-style-type: none"> · 自由制度主義 (Liberal Institutionalism) · 結構自由主義 (Structural Liberalism) · 自由改良主義 (Liberal Reformism) · 自由世界主義 (Liberal Cosmopolitanism) 		

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

方淑惠、余佳玲譯，Rachel L. Carson 著，2006，《大藍海洋》。
台北：柿子文化。

王之佳、柯金良譯，世界環境與發展委員會著，1992，《我們共同的未來》。台北：台灣地球日出版社。

江明修審訂，J. Gregory、Jed Emerson & Peter Economy 著，
2004，《企業型非營利組織》。台北：智勝。

吳美真譯，Aldo Leopold 著，2004，《沙郡年紀》。台北：天下。

李公哲主編，1998，《永續發展導論》。台北：中華民國環境工程學會。

李文昭譯，Rachel Carson 著，2005，《寂靜的春天》。台北：晨星。

李明譯，Joseph E. Stiglitz 著，2002，《全球化的許諾與失落》。
台北：大塊。

李芳鄰譯，Noreena Hertz 著，2005，《當債務吞噬國家》。台北：天下。

李華夏譯，E. F. Schumacher 著，2000，《小即是美》。台北：立緒。

李毓昭譯，Rachel Carson 著，2006，《驚奇之心：瑞秋卡森的自然體驗》。台中：晨星。

杜默譯，Carl Safina 著，2000，《海洋之歌：全球海洋生態發現之旅》。台北：先覺。

- 杜默譯，Clyde Prestowitz 著，2004，《美國遊戲》。台北：大塊。
- 沈宗瑞、高少凡、許湘濤與陳淑鈴譯，David Held、Anthony McGrew、David Giddblatt & Jonathan Perraton 著，2004，《全球化衝擊》。台北：韋伯。
- 肖宏宇、耿協峰譯，Susan Strange 著，2005，《權力流散：世界經濟中的國家與非國家權威》。北京：北京大學。
- 邱宏達，1996，《現代國際法參考文件》。台北：三民。
- 金恆鑣譯，Bill Freedman 著，1998，《環境生態學：污染及其他逆壓對生態結構與功能之影響》。台北：國立編譯館。
- 俞寬賜，2002，《國際法新論》。台北：啟英。
- 姜皇池，2001，《國際海洋法總論》。台北：學林。
- 施智謀，1986，《海商法》。台北：著者發行。
- 胡興華，2004，《躍魚台灣》。台北：行政院農委會漁業署。
- 袁鶴齡，2004.2，《全球化世界的治理》。台中：若水堂。
- 高一中譯，Donella Meadows、Jorgen Randers & Dennis Meadows 著，2007.1，《成長的極限：30週年最新增訂版》。台北：臉譜。
- 高仁君譯，John Micklethwait & Adrian Wooldridge 著，2002，《完美大未來：全球化機遇與挑戰》。台北：商周。
- 張健邦譯，Donella H. Meadows、Dennis L. Meadows、Jorgen Randers & William W. Behrens III 著，1974，《成長的極限》。台北：驚聲文物供應公司。
- 張勝軍、劉小林、張志新、東海、姚志剛、主父笑飛、李宇晴、李莉萍、陳紅與袁雪珍譯，James N. Rosenau 著，2001，《沒有政府的治理》。南昌市：江西人民。
- 曹榮湘、龍虎、湯濤、羅雪群、陳家剛、李智、周軍華、朱絕輝與曹義垣譯，David Held & Anthony McGrew 編，2004.12，《治理全球化—權力、權威與全球治理》。北京：

社會科學文獻。

許玉雯譯，Noreena Hertz 著，2003，《當企業購併國家》。台北：經濟新潮社。

陳明健主編，2003，《自然資源與環境經濟學：理論基礎與本土案例分析》。台北：雙葉。

陳素秋、黃冠文譯，John L. Seitz 著，2005，《全球議題》。台北：韋伯。

陳穎峰譯，Timothy Doyle & Doug McEachern 著，2001，《環境與政治》。台北：韋伯。

游以德譯，Wolfgang Engelhardt 著，1989，《環境保護》。台北：巨流。

黃宗煌、陳明健、劉錦添、鄭欽龍、薛立敏與蕭代基譯，Paul B. Downing 著，1991，《環境經濟學與政策》。台北：聯經。

楊振富、潘勛譯，Thomas L. Friedman 著，2005，《世界是平的》。台北：雅言。

溫繼榮等譯，Rachel Carson 著，1982，《寂靜的春天》。台北：大中國圖書公司。

葉俊榮，1999，《全球環境議題：台灣觀點》。台北：巨流。

董安琪譯，Mancur Olson 著，1989，《集體行動的邏輯》。台北：遠流。

達娃譯，Gale E. Christianson 著，2006，《發燒地球 200 年》。台北：野人文化。

蔡繼光、李振昌與霍達文譯，Thomas L. Friedman 著，2000，《了解全球化：凌志汽車與橄欖樹》。台北：聯經。

鄧伯宸譯，Michael Woodin & Caroline Lucas 著，2005，《綠色全球宣言》。台北：立緒。

閻學通、孫學峰，2001，《國際關係研究實用方法》。北京：人民。

- 謝宗學、劉坤億與陳衍宏譯，Jon Pierre & B. Guy Peters 著，2002，《治理，政治與國家》。台北：智勝。
- 韓召穎、孫英麗譯，Margaret E. Keck & Kathryn Sikkink 著，2005，《超越國界的活動家：國際政治中的倡議網絡》。北京：北京大學。
- 蘇長和，2000，《全球公共問題與國際合作：一種制度的分析》。上海：上海人民。

二、期刊

- 方怡文，2005.9，〈從全球治理探討我國第二軌道外交之機會與限制：一個民主與人權的觀點〉，《新世紀智庫論壇》，第 31 期，頁 89-111。
- 王啟明，2004.11，〈國際社會化與全球治理〉，《問題與研究》，第 43 卷，第 6 期，頁 1-28。
- 宋學文，2003.12，〈非政府組織在國際治理中的機會與限制：一個政治學的觀點〉，《中國行政評論》，第 13 卷，第 1 期，頁 127-158。
- 宋學文、陳鴻基，2002，〈從全球化探討網際網路時代的政策管理〉，《資訊管理學報》，第 8 卷，第 2 期，頁 153-173。
- 李河清，2003.6，〈永續發展的國際關係面向：全球環境治理〉，《全球變遷通訊雜誌》，第 38 期，頁 21-25。
- 林文斌，2004.5，〈民族國家的未來：全球治理與國家發展的觀點〉，《法政學報》，第 17 期，頁 117-150。
- 林碧炤，2001，〈全球治理與國際安全〉，《國際關係學報》，第 16 期，頁 157-171。
- 姜皇池，2005，〈台灣參與國際漁業組織：國家地位與實際利益間之衡量〉，《台灣國際法季刊》，第 2 卷，第 1 期，頁

17-93。

- 洪久雅，2002.4，〈全球化對行政改革影響之研究〉，《研考雙月刊》，第 26 卷，第 2 期，頁 78-87。
- 袁鶴齡，2003.10，〈全球治理與國際合作：論其策略與困境〉，《全球政治評論》，第 4 期，頁 25-45。
- 張亞中，2001.7，〈全球治理：主體與權力的解析〉，《問題與研究》，第 40 卷，第 4 期，頁 1-23。
- 陳添壽，2002.11，〈漁業資源永續利用的重要性〉，《漁業推廣》，第 194 期，頁 12-17。
- 陳慈美，2001，〈寧靜的力量〉，《當代》，第 165 期，頁 10-25。
- 陳慈美譯，J. Baird Callicott 著，2001.5，〈建構廿一世紀的保育哲學〉，《當代》，第 165 期，頁 62-67。
- 傅岳邦，2004.12，〈全球環境治理：「京都議定書」個案研究〉，《中國行政》，第 75 期，頁 57-88。
- 傅岳邦，2004.4，〈全球治理模式：關係簽約途徑及其批判〉，《中國行政》，第 74 期，頁 49-78。
- 彭慧鸞，2004.11，〈數位時代的國家安全與全球治理〉，《問題與研究》，第 43 卷，第 6 期，頁 29-52。
- 彭鏡毅譯，Peter H. Raven 著，2001，〈生物多樣性願景〉，《社教資料雜誌》，第 274 期，頁 1-3。
- 黃向文、陳玉琛，2002.5，〈就非法、未報告、不受管理(IUU)漁撈行為之因應〉，《漁業推廣》，第 188 卷，頁 12-23。
- 葉俊榮，2005.8，〈建構海洋台灣發展藍圖〉，《研考雙月刊》，第 29 卷，第 4 期，頁 8-21。
- 劉坤億，2003.12，〈全球治理的理想與現實〉，《中國行政評論》，第 13 卷，第 1 期，頁 29-56。
- 蔡天享、黃鴻燕，2001，〈大西洋鮪漁業國際管理之發展趨勢〉，《農政與農情》，第 115 期，頁 71-75。

蕭力愷，2005.7，〈全球化與全球治理〉，《競爭力評論》，第7期，頁24-34。

鍾京佑，2006.1，〈全球治理與國際建制：行為主體與行為模式〉，《國際關係學報》，第21期，頁113-139。

三、論文

王琬淳，2005，〈國家與非國家行為者互動模式之研究:以全球基金對抗愛滋病為例〉，碩士論文，東海大學政治學研究所。

李若嘉，2005，〈從全球治理的途徑觀察兩岸合作處理天然災害可行性之研究：以 SARS 為例〉，碩士論文，文化大學中國大陸研究所。

張立璋，2005，〈後 911 事件之國際反恐合作-從霸權、建制以及全球治理析論〉，碩士論文，東海大學政治學研究所。

四、報紙

中時社論，2005.11，〈從權宜旗、洗魚檢討國家形象管理〉，《中國時報》，A2 版。

羅如蘭，2006.1.9，〈我國遠洋漁業漁場（鮪魚類）分布圖〉，《中國時報》，A6 版。

_____，2006.1.9，〈洗刷罵名，觀察員放洋學習〉，《中國時報》，A6 版。

_____，2006.1.9，〈野蠻遊戲，洗魚超捕何時了〉，《中國時報》，A6 版。

五、網路

中華民國對外漁業合作發展協會，2005，〈我國 VMS 現況〉，
<http://www.ofdc.org.tw/>。

_____，2006，〈漁業合作方式〉，<http://www.ofdc.org.tw/>。

_____，2006，〈聯合國糧農組織〉，<http://www.ofdc.org.tw/>。

方玄昌，2006，〈日本：捕鯨不需要理由〉，《新浪雜誌》，

<http://magazine.sina.com/chinanewsweek/20060710/2006-07-16/225814057.shtml>。

日本鯨類研究所，<http://www.icrwhale.org>。

台灣 WTO 農業研究中心，2003.2，〈基因改造作物種植去年增長 12%〉，

<http://www.arcwto.org.tw/default.asp?mode=news&newsid=220>。

台灣環境保護聯盟學術委員會，2006，〈認識電磁波及推動立法防制 Q&A〉，<http://www.tepu.org.tw/event20060102.html>。

台灣鮪魚公會網站，2006，〈國際大西洋鮪類保會委員會〉，

<http://tuna.etaiwanfish.com/OrganizeList.asp?sub-pic=4&module=5&Inum=19&IntroductionInum=>

企業永續發展協會，2007，<http://www.bcsd.org.tw/>。

行政院農業委員會漁業署，2005.9，〈參加 2005 年國際漁業團體聯盟年會出國報告〉，

http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09403531&fileNo=001。

何世煌，2007，〈澳洲禁止日本捕鯨船停靠澳洲港口〉，《Hinet 新聞》，

<http://times.hinet.net/news/20070116/internationality/305e9e3627a7.htm>。

- 何勝初、夏翠鳳，2006.1，〈ICCAT 對我國大目鮪配額實施懲罰性削減〉，《國際漁業資訊》，第 158 期，<http://www.ofdc.org.tw/>。
- 吳國慶，2006.11，〈MSC 水產品認證簡介〉，《國際漁業資訊》，第 168 期，<http://www.ofdc.org.tw/>。
- 吳進仁，2006.11，〈我國大目鮪配額明年恢復，業者振奮〉，<http://tw.news.yahoo.com/>。
- 李威翰，2006.8.2，〈保護鯊魚，姚明矢言不再吃魚翅〉，《雅虎奇摩新聞》，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/060802/19/23y7.html>。
- 杜何庭，2005，〈日提議恢復商業捕鯨，遭國際捕鯨會議否決〉，《東森新聞報》，<http://www.ettoday.com/2005/06/22/334-1807408.htm>。
- 美國之音中文網，2006.7，〈香港發起 8 月 8 日晚上 8 時關燈 3 分鐘抗議污染〉，<http://www.ettoday.com/2006/07/10/11353-1964135.htm>。
- 胡立宗，2006.9.1，〈姚明高調倒翅，媒體低調處理〉，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/6/9/1/n1440546.htm>。
- 胡興華，2006，〈走入歷史的台灣捕鯨業〉，《拓魚台灣》，http://www.fa.gov.tw/chn/fish_culture/history/show_article.php?id=70。
- 夏翠鳳摘譯，Helga Josupeit 撰，2002，〈全球鮪魚市場概況〉，《國際漁業資訊》，第 124 期，摘譯自<http://www.globefish.org> 網站。
- 夏翠鳳譯，2002.10，〈歐盟與俄羅斯之漁業談判〉，《國際漁業資訊》，第 119 期，<http://www.ofdc.org.tw/>。
- _____，2004.9，〈美國的國際漁業策略〉，《國際漁業資訊》，

- 第 142 期，<http://www.ofdc.org.tw/>。
- _____，2005.7，〈FAO 公佈各界履行負責任漁業行為規約及國際行動計畫概況〉，《國際漁業資訊》，第 152 期，<http://www.ofdc.org.tw/>。
- 孫丹平，2002，〈保護鯨魚之戰〉，
http://www.foe.org.hk/welcome/geten.asp?language=en&id_path=1,%2011,%20482,%20589,%20974。
- 馬晶，2006，〈要求停止所有使鯨致死的科學研究，日表示捕鯨計劃不受影響〉，《南方新聞網》，
<http://big5.southcn.com/gate/big5/www.southcn.com/news/international/gjkd/200601190101.htm>。
- 陳光，2006，〈日本辯稱捕殺懷孕鯨魚不威脅物種〉，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/6/7/31/n1405470.htm>。
- 陶意，2006，〈捕鯨較量日本小勝，紐外長反對以援助換投票〉，《大紀元》，
<http://www.epochtimes.com/b5/6/6/24/n1361682.htm>。
- 傅家驥譯，2002.2，〈世界漁業資源 75% 已完全利用〉，《國際漁業資訊》，第 111 期，<http://www.ofdc.org.tw/>。
- 黃鴻燕、傅家驥，2006.7，〈國際漁業團體聯盟 2006 年特別會議概記〉，《國際漁業資訊》，第 164 期，
<http://www.ofdc.org.tw/>。
- 潘子明，2004，〈2003 年全球基因改造作物之發展〉，《行政院農委會基因改造產品資訊網》，
http://gmo.doh.gov.tw/web/development/Trendin.aspx?doc_no=20040811121012955715。
- 賴明申，2005，〈香港與珠江三角洲空氣污染概況簡介〉，《綠色消費電子報》，第 40 期，
<http://www.edf.org.tw/News/green20050621.htm>。

貳、西文部份

(I)Books

Arts, Bas, 1998, *The Political Influence of Global NGOs. Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions*. Utrecht, NL: International Books.

_____, 2005, “Non-State Actors in Global Environmental Governance: New Arrangements Beyond the State,” in Mathias Koenig-Archibugi and M. Zurn, eds., 2006, *New Modes of Governance in the Global System. Exploring Publicness, Delegation and Inclusiveness*, pp. 177-200, NY: Palgrave Macmillan.

Bennett, A. LeRoy, and James K. Oliver, 2002, *International Organizations: Principles and Issues*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Caldwell, L., 1990, *International Environmental Policy: Emergence and Dimensions*. Durham, NC: Duke University Press.

Diehl, Paul F., 2001, *The Politics of Global Governance*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Held, David, and Anthony McGrew, eds., 2002, *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*. Cambridge, UK: Polity Press.

Heritier, Adrienne, ed., 2002, *Common Goods: Reinventing European and International Governance*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.

- Hewson, Martin, and Timothy J. Sinclair, eds., 1999, *Approach to Global Governance Theory*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Hurrell, A., and B. Kingsbury, eds., 1992, *The International Politics of the Environment*. Oxford, UK: Clarendon Press.
- Kanie, Norichika, and Peter M. Haas, eds., 2004, *Emerging forces in Environmental Governance*. NY: United Nations University Press.
- Levy, David L., and Petter J. Newell, eds., 2005, *The Business of Global Environmental Governance*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Marsh, David, and Gerry Stoker, eds., 2002, *Theory and Methods in Political Science*. NY: Palgrave Macmillan, Second Edition.
- McCormick, J., 1989, *The Global Environmental Movement*. London: Belhaven Press.
- Nye, Joseph, ed., 2000, *Governance in a Globalizing World*. Washington, D. C. : Brookings Institution Press.
- Ravenhill, John, ed., 2005, *Global Political Economy*. NY: Oxford Press.
- Risse-Kappen, Thomas, ed., 1995, *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. NY: Cambridge University Press.
- Simmons, P., and Chantal De Jonge Oudraat, eds., 2001, *Managing Global Issues: Lessons Learned*. Washington, D. C. : Carnegie Endowment for International Peace.
- Speth, James Gustave, and Peter M. Haas, 2006, *Global Environmental Governance*. Washington D. C. : Island Press.

- Whitman, Jim, 2005, *The Limits of Global Governance*. London: Routledge.
- Young, Oran R., 1982, *Resource Regimes*. Berkeley, CA: University of California Press.
- _____, 1989, *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- _____, 2002, *The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- _____, ed., 1997, *Global Governance : Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge, MA: The MIT Press.

(II)Periodicals

- Arts, Bas, 2002, “‘Green Alliances’ of Business and NGOs, New Styles of Self-Regulation or ‘Dead-End Roads’?” *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, Vol. 9, pp. 26-36.
- Auer, M. R., 2000, “Who Participates in Global Environmental Governance? Partial Answers from International Rations Theory,” *Policy Sciences*, Vol. 33, pp. 155-180.
- Barnett, Michael, and Raymond Duvall, Winter 2005, “Power in International Politics,” *International Organization*, Vol. 59, pp. 39-75.
- Betsill, Michele M., 2004, “Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection

- Program,” *International Studies Quarterly*, Vol. 48, pp. 471-493.
- Biermann, Frank, 2001.2, “The Emerging Debate on the Need for a World Environmental Organization: a Commentary,” *Global Environmental Politics*, Vol. 1, No. 1, pp. 45-55.
- _____, 2004.11, “Global Environmental Governance: Conceptualization and Examples,” *Global Governance Working Paper*, No. 12, pp. 1-24.
- Campins-Eritja, Mar, and Joyeeta Gupta, 2002, “Non-State Actors and Sustainability Labelling Schemes: Implications for International Law,” *Non-State Actors and International Law*, Vol. 2, pp. 234-235.
- Canada and the World Backgrounder, 2003.9, “Too Much Help,” *Canada and the World Backgrounder*, Vol. 69, Issue 1, pp. 30-31.
- Cashore, Benjamin, 2002.10, “Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority,” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, No. 4, pp. 503-529.
- Chand, Satish, R. Quentin Grafton, and Elizabeth Petersen, 2003, “Multilateral Governance of Fisheries: Management and Cooperation in the Western and Central Pacific Tuna Fisheries,” *RMAP working papers*, No. 34, pp. 1-19.
- Constance, Douglas H., and Alessandro Bonanno, 1999.12, “Contested Terrain of the Global Fisheries: ‘Dolphin-Safe’ Tuna, The Panama Declaration, and the Marine Stewardship Council,” *Rural Sociology*, Vol. 64, No. 4, pp. 597-623.

- Duffy, Rosaleen, 2005, "Global Environmental Governance and the Challenge of Shadow States: The Impact of Illicit Sapphire Mining in Madagascar," *Development and Change*, Vol. 36, No. 5, pp. 825-843.
- Falkner, Robert, 2003.5, "Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links," *Global Environmental Politics*, Vol. 3, Issue 2, pp. 72-87.
- Fisher, Julie, Fall 2003, "Local and Global: International Governance and Civil Society," *Journal of International Affairs*, Vol. 57, Issue 1, pp. 19-39.
- Hayashi, Moritaka, 2004, "Global Governance of Deep-Sea Fisheries," *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 19, No. 3, pp. 289-298.
- Juda, Lawrence, 2002, "Rio Plus Ten: The Evolution of International Marine Fisheries Governance," *Ocean Development and International Law*, Vol. 33, pp. 109-144.
- Juma, Calestous, 2000.11, "The Perils of Centralizing Global Environmental Governance," *Environment*, Vol. 42, No. 9, pp. 44-45.
- Keohane, Robert O., 2001.3, "Governance in a Partially Globalized World Presidential Address, American Political Science Association 2000," *American Political Science Review*, Vol. 95, No. 1, pp. 1-13.
- Krahmann, Elke, 2003.7, "National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?" *Global Governance*, Vol. 9, Issue 3, pp. 323-346.
- Krasner, Stephen D., Spring 1994, "International Political Economy: Abiding Discord," *Review of International*

- Political Economy*, Vol. 1, No. 1, pp. 13-19.
- Langley, Paul, 2001, "Transparency in the Making of Global Environmental Governance," *Global Society*, Vol. 15, No. 1, pp. 73-92.
- Lodge, Michael W., 2004, "Improving International Governance in the Deep Sea," *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 19, No. 3, pp. 299-316.
- Losch, Petra, Spring 1990, "Green Consumerism and Eco-Labels," *Earth Island Journal*, Vol. 5, Issue 2, pp. 25-27.
- Mathews, Jessica T., 1997.1, "Power Shift," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 1, pp. 50-66.
- Moltke, Konrad von, 2001.2, "The Organization of the Impossible," *Global Environmental Politics*, Vol. 1, No. 1, pp. 23-28.
- Nickler, Patrick A., Spring 1999, "A Tragedy of the Commons In Coastal Fisheries: Contending Prescriptions For Conservation, and the Case of the Atlantic Bluefin Tuna," *Boston College Environmental Affairs Law Review*, Vol. 26, Issue 3, pp. 549-576.
- Paterson, Matthew, 1999, "Interpreting Trends in Global Environmental Governance," *International Affairs*, Vol. 75, No. 4, pp. 793-802.
- Paterson, Matthew, David Humphreys, and Lloyd Pettiford, 2003.5, "Conceptualizing Global Environmental Governance: From Interstate Regimes to Counter-Hegemonic Struggles," *Global Environmental Politics*, Vol. 3, Issue 2, pp. 1-10.
- Rana, Foroohar, 2005, "Where the Money Goes," *Newsweek*, Vol. 146, Issue 18, pp. 18-20.

- Richard, Holloway, 1998, "NGOs-Losing the Moral High Ground?" *UN Chronicle*, Vol. 35, Issue 1, pp. 93-94.
- Stafford, Edwin R., 1996.3, "Green Alliances: Strategic Relations Between Businesses and Environmental Groups," *Business Horizons*, pp. 50-59.
- Stoker, Gerry, 1998, "Governance as Theory: Five Propositions," *International Social Science Journal*, Vol. 50, Issue 155, pp. 17-27.
- Strange, Susan, Spring 1982, "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, pp. 479-496.
- _____, Summer 1994, "Wake up, Krasner! The World has Changed," *Review of International Political Economy*, Vol. 2, No. 2, pp. 209-220.
- Sydnes, Are K., 2001, "Regional Fishery Organizations: How and Why Organizational Diversity Matters," *Ocean Development and International Law*, Vol. 32, Issue 4, pp. 349-372.
- Waltz, Kenneth N., 1999, "1999 James Madison Lecture - Globalization and Governance," *PS: Political Science and Politics*, pp. 693-700.
- Weiss, Thomas G., 2000.10, "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges," *Third World Quarterly*, Vol. 21, Issue 5, pp. 795-814.
- Wijkman, Per Magnus, Summer 1982, "Managing the Global Commons," *International Organization*, Vol. 36, pp. 511-536.
- Willetts, Peter, 2000.4, "From 'Consultative Arrangements' to 'Partnership': The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN," *Global Governance*, Vol. 6, Issue 2, pp. 191-212.

Worm, Boris, Edward B. Barbier, Nicola Beaumont, J. Emmett Duffy, Carl Folke, Benjamin S. Halpern, Jeremy B. C. Jackson, Heike K. Lotze, Fiorenza Micheli, Stephen R. Palumbi, Enric Sala, Kimberley A. Selkoe, John J. Stachowicz, and Reg Watson, 2006.11, "Impacts of Biodiversity Loss on Ocean Ecosystem Services," *Sciences*, Vol. 314, No. 3. pp. 787-790.

(III)Conference Papers

Schmidt, Carl-Christian, 2004.9, "Addressing Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing," paper presented for the International Fisheries Compliance, Brussels.

(IV)Documents

Agreement for the Lmp Lementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, 1995.12, FAO.

Communication From the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, 2005, "Lanuching a Debate on a Community Approach Towards Eco-labelling Schemes for Fisheries Products," Brussels, COM(2005)275 final.

Gianni, Matthew, and Walt Simpson, 2005, "The Changing Nature of High Seas Fishing: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing,"

- download from WWF Website,
<http://assets.panda.org/downloads/iiumr.pdf>.
- Greenpeace, 1999.5, “A Global Strategy for Protecting the Great Whales,” *Greenpeace International*.
- Guidelines for the Ecolabelling of Fish and Fishery Products from Marine Capture Fisheries, 2005, FAO.
- International Convention for the Regulation of Whaling, Washington, 2nd December, 1946.
- Marine Resources Assessment Group, 2005, “IUU Fishing on High Sea: Impacts on Ecosystems and Future Science Needs,” *Draft Final Report*.
- Marine Resources Assessment Group, 2005, “Review of Impact of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries,” *Synthesis report*.
- MSC Executive, 2002.11, “MSC Principles and Criteria for Sustainable Fishing,” download from MSC Website,
http://www.msc.org/assets/docs/fishery_certification/MSCPrinciples&Criteria.doc.
- Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, 2002.9.4, WSSD.
- Secretariat and IWC, 2006, “Total Whales Killed in Whaling Operations Since IWC Moratorium Went Into Effect,” download from WWF Website,
<http://assets.panda.org/downloads/totalwhaleskilled2006.pdf>.
- St. Kitts and Nevis Declaration, 2006, IWC Resolution.
- World Bank, 2000, *World Development Report: Attacking Poverty*. Washington, D. C. : World Bank.
- WWF, 2004, “Cetacean Bycatch and the IWC,” *World Wide Fund*

for Nature, pp. 1-5, download from WWF Website,
<http://assets.panda.org/downloads/bycatchjuly12lowres2004.pdf>.

WWF, 2006.6, “International Governance of the Conservation and Management of Whales,” WWF Position Paper for the 58th Annual Meeting of the International Whaling Commission.

(V)Internet

Bhalla, Nita, 2007, “Activists Hunting Japanese Whalers Offer 25000 Dollar Reward,”
<http://www.commondreams.org/headlines07/0129-02.htm>.

Burn, Scott, 2003, “America’s Stake in the Conservation of Fisheries and the Global Oceans,”
<http://usinfo.state.gov/journals/ltes/0103/ijee/burns.htm>.

Commision on Global Governance, 1995, “Our Global Neighbourhood,” <http://www.cgg.ch/>.

ElAmin, Ahmed, 2006.9, “Wal-Mart Puts Pressure on Suppliers to Go Green,”
<http://www.foodproductiondaily-usa.com/news/ng.asp?id=70880-wal-mart-environmental-sustainable>.

FAO Website, <http://www.fao.org/>.

FAO Website, 2006, ”Regional Fishery Bodies,”
<http://www.fao.org/fi/body/rfb/index.htm>.

_____, 2006, “Regional Fishery Bodies: World Ocean Coverage,” http://www.fao.org/fi/body/rfb/Big_RFB_map.htm.

FAO, “FAO’s Activities,”
http://www.fao.org/UNFAO/about/activities_en.html.

- Fisheries and Oceans Canada Online, 2006, “International Fisheries and Oceans Governance,”
<http://www.dfo-mpo.gc.ca/>.
- _____, 2006, “The Global Impact of Overfishing,”
<http://www.dfo-mpo.gc.ca/>.
- Gardiner, Rosalie, and Katell Le Goulven, 2001, “Sustaining Our Global Public Goods,” World Summit 2002, download from Earth Summit 2002 Website,
<http://www.earthsummit2002.org>.
- Gifford, Mike, James Howison, and Richard Stallman, 2000, “Information as a Global Public Good: A Right to Knowledge and Communication,” Oxfam International campaign proposal,
<http://danny.oz.au/free-software/advocacy/oicampaign.html>.
- GreenBiz News, 2006.2, “Wal-Mart Sets 100% Sustainable Fish Target for North America,”
http://www.greenbiz.com/news/news_third.cfm?NewsID=30261.
- Greenpeace International, 1998.5, “Dead Ahead- Industrial Fishing Fleets Set Course for Disaster,”
<http://archive.greenpeace.org/oceans/globaloverfishing/deadahead.html>.
- Greenpeace Website, <http://www.greenpeace.org/international/>.
- Greenpeace, 2006, “It Can’t go on Forever,”
<http://archive.greenpeace.org/oceans/globaloverfishing/itcantgoonforever.html>.
- _____, 1997, “The Myth of Scientific Whaling,”
<http://archive.greenpeace.org/oceans/whales/science.html>.
- _____, 2002.4, “Less Than Half of Japanese People want

Whaling,”

<http://www.greenpeace.org/australia/news-and-events/media/releases/whales/less-than-half-of-japanese-peo>.

_____, 1999.1, ”Japan Tries to Ban Greenpeace from International Whaling Commission,”

<http://www.greenpeace.org/australia/news-and-events/media/releases/whales/japan-tries-to-ban-greenpeace>.

_____, 2000.7, “Japan Fails to Stifle Whale Protests: Greenpeace to Stay at IWC,”

<http://archive.greenpeace.org/pressreleases/oceans/2000jul3.html>.

_____, 2000.6, ”Japan Tries (Again) to Eject Greenpeace from IWC,”

<http://www.greenpeace.org/australia/news-and-events/media/releases/whales/japan-tries-again-to-eject-g>.

_____, 1999.5, “Japan Fails To Eject Greenpeace From International Forum On Whales,”

<http://www.greenpeace.org/australia/news-and-events/media/releases/whales/japan-fails-to-eject-greenpeac>.

Hatcher, Aaron, 2004, “Incentives for Investment in IUU Fishing Capacity,” this paper has been prepared by Aaron Hatcher of the Centre for the Economics and Management of Aquatic Resources at the University of Portsmouth, it is submitted to the IUU workshop, 2004.4.19-20, p. 4, download from OECD Website,

<https://www.oecd.org/dataoecd/36/26/30575023.PDF>.

HSTF Website, <http://www.high-seas.org/>.

IATTC, <http://www.iattc.org/HomeENG.com>.

- ICCAT Website, <http://www.iccat.es>.
- ICFA, 2006, "Members," <http://www.icfa.net/icfa-members.cfm>.
- IWC Website, 2007, "The Objection Procedure,"
<http://www.iwcoffice.org/commission/iwcmain.htm>.
- IWC, 2007, "Rules of Procedure and Fincancial Regulation," as amended by the Commission at the 58th Annual Meeting, 2003.6, <http://www.iwcoffice.org/commission/procedure.htm>.
- Manning, Peter, 2001, "The Role of NGOs in the Governance of Fisheries,"
http://www.oceansatlas.com/world_fisheries_and_aquaculture/html/issues/sustain/rolengo/default.htm.
- McNeill, David, 2006.6, "Japan Seizes Control of Whaling Group after Historic Vote," The Independence News,
<http://news.independent.co.uk/environment/article1090433.ece>.
- _____, 2006.6, "Revealed: Japan's Whaling 'Shopping List'," The Independence News,
<http://news.independent.co.uk/world/asia/article1096046.ece>.
- MSC Website, 2006, "Where to Buy?" <http://eng.msc.org/>.
- MSC, 2002, "Leader in Fishery CertificAtion and Eco-Labeling Announces 100% Consistency with UN Guidelines,"
http://www.msc.org/html/ni_241.htm.
- MSC Website, 2002, "What is the MSC Standard?"
<http://eng.msc.org/>.
- Stiglitz, Joseph E., 1999, "Knowledge as a Global Public Good,"
<http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/undpk2/indexp5.htm>.
- Smith, Andrew R., 2002, "History and Future of MCS,"

<http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4447E/y4447e0e.htm>.

UNDP, 2005, “The Knowledge Explosion and Knowledge Divided,”

http://hdr.undp.org/docs/publications/background_papers/sagasti.doc.

UNECE, 2007, “Convention on Long-range Transboundary Air Pollution,” http://www.unece.org/env/lrtap/lrtap_h1.htm.

United Nations Procurement Service, 2005, “The Global Compact,” <http://www.un.org/Depts/ptd/global.htm>.

WWF Website, 2006, “A History of the International Whaling Commission (IWC),”

http://www.panda.org/about_wwf/what_we_do/species/our_solutions/policy/iwc/history/index.cfm.

_____, 2006, “IWC Current Situation,”

http://www.panda.org/about_wwf/what_we_do/species/our_solutions/policy/iwc/iwc_current_situation/index.cfm.

WWF, <http://www.panda.org>.

日本鯨類研究所，2007，〈商業捕鯨への日本国内の支持が増えている - ヤフー世論調査結果〉，
<http://www.icrwhale.org/02-A-57.htm>。