

airiti



# 氣候變遷調適政策的制度特性：對美國調適進展報告的觀察

▶▶▶ 陳世榮——中國文化大學行政管理學系副教授

## 調適政策具制度特性

**對** 於氣候變遷，國際間已體認到，僅僅對溫室氣體減量已有不足，還必須就相關衝擊作積極準備，以提升應變與復原力，換言之，減量與

調適二種作為必須同時並進。依據「政府間氣候變化委員會」(IPCC)，「調適」是指對氣候變遷後果所採取改善、處理、與把握契機的策略發展與執行。一般來說，減量策略儘管任務艱鉅，但目標相對明確，調適策略則往往因為涉及

廣泛，除了抽象定義與連帶包裹的眾多計畫，究竟國家層級的調適政策本身是否有其特殊的運作途徑與特性，往往受到忽略。本文以美國白宮於 2010 年 10 月 5 日發佈的「氣候變遷跨部會調適小組進展報告」為觀察對象，試圖提析出調適政策的制度特性。

## 美國跨部會調適小組進展報告

2009 年美國聯邦政府成立由環境品質諮詢委員會、國家海洋與大氣管理局、科技政策辦公室共同組成的跨部會調適小組，集合聯邦政府不同的 20 個單位共同研商，並分別向地方政府、非政府組織、科學界、與企業界人士徵詢意見，其目的在提供聯邦政府有關調適政策所應當採行的策略。經過一年的努力，該小組於 2010 年 10 月提出進展報告，該報告提出調適政策的指導原則、釐定調適政策的目標，以及政府行動的建議。

這一進展報告所擬定的政策願景在於「建立一個具有復原力、健康、繁榮的國家」，在這一願景下，該報告建議調適政策指導原則應包含：(1) 採用整合途徑；(2) 尋求脆弱度高的優先目標；(3) 採納有用的科學知識；(4) 建立強韌的公私部門、中央與地方、國內與國外間的夥伴關係；(5) 使用風險管理評估工具；(6) 利用生態系統的治理方法；(7) 擴大與其

他相關政策間的相互支援；以及 (8) 持續評估成效。

基於上述的願景與指導原則，該跨部會小組提出五點政策目標與政府行動建議，以便強化現存的調適工作，整合現有應對能力與資源，建立與地方、各州、地區、部落、國際間的緊密夥伴關係，達成調適策略的總和性議程：(1) 促進與引導聯邦部門的調適規劃與執行；(2) 增進決策過程中對科學知識的應用；(3) 解決當前關鍵且牽連廣泛的議題；(4) 提升國際調適的領導與支援工作；(5) 調和聯邦政府能量以支持調適計畫的落實。

其中，在解決關鍵議題上，著重以下幾個重點領域：水資源管理，公衛與健康，社區復原力，保險機制對氣候災變的納保，強化沿海、海洋、湖泊的復原力，減低氣候變遷對魚群和動植物維生與棲息的衝擊。

## 對美國調適進展報告的省察

通常，類似研究報告是未來政府擬定正式調適政策的主要依據，因此具有實質的重要性。然而，正如其他政府大型規劃，調適政策也極容易流於形式，忽略制度特性，或未能顧及政治現實，成為一冊「想望」清單。耶魯大學名譽退休教授 Charles Perrow 便指出，這份進展報告一味假設從科學到政策的線性轉換，卻忽略

airiti

現實政治的困難度，使得報告建議事項的可行性大打折扣。

例如，報告中提到「住宅與都市發展部」應該重新評估建築法規以落實住宅調適策略，但事實上美國聯邦政府對於建築法規的約束力極為薄弱。又如，美國西南部的防洪問題往往涉及複雜政治利益，因此不是科學而是利益決定了加州防洪系統的規劃。再如，該報告主張應該更新因氣候變遷衝擊所導致的新生脆弱區，但未提及利害關係人與國會的強烈抵制。現實是，這樣的區域資料更新將波及該地區土地與房產價值，進而影響區域發展。

上述缺失，部分源於對調適制度特徵的忽略，這不是說該項報告未涉及制度設計，而是說它採取了一種理性模式去對待調適政策的規劃，忽略政策與制度所表徵的現實，以為科學所見之「應該」就能達成調適結果。台灣由於民主意識高漲，政府執行力常遭人詬病，政治意見又整合不易，因此如何擬定兼顧理想與現實、近程與長程並進、把握制度特性的調適政策，至屬重要。

## 調適政策的制度特性

綜合美國這份報告及顯露的缺失，吾人可以歸結調適政策中若干值得注意的制度特性，以作為我國擬具調適政策的參考。所謂制度，通常包含具體的組織、法

令與資源，以及無形的價值、規範與文化等因素，以下提列權威、正當、權變、知識等四個面向作說明。

上位決策的組織與價值。為了因應在時間與空間上更大尺度的調適策略需求，理想上必須取得超越現有災害防治的政策位階，建立跨部門的協調決策機制。然而，依據當前政府組織再造規劃，調適決策機制最可能以特別辦公室或指導小組等型態構成，但就過往經驗，類似組織型態往往難以發揮上位權威，必須有適足的立法與行政能量的支撐。如果立法進程延宕，行政部門宜就職權範圍，盡早訂定並推動調適計畫，藉以累積整合式決策的經驗，磨合部門間共識，凝聚社會大眾與政府部門的環境價值，反過來促進調適的法制化與落實。

選案評估的正當性與彈性。調適策略涵蓋面廣泛，在有限的人力與資源下，總體目標之實現無法一蹴可及，必須選擇高敏感、衝擊大之領域先行因應，這就涉及在不同決策層級中的選案正當性問題，選案正當性一般以科學之風險與脆弱度評估為基礎，但正如前述，一味訴求知識到行動的線性轉換，將忽略政治現實的複雜度，尤其當計畫發生遲滯或遭致質疑，將危及整體調適策略的正當性。因此，對於優先領域計畫應有長短程目標之區別。有急迫性、有共識、有備案者應立即開展，

而長程目標則不求一次到位，採階段進程逐次加強，以求預留空間，因應不同時間與條件需求，作適當之彈性調整。

把握決策契機與共識建立。調適計畫固然是依據災害與風險科學評估而建立，但是任何對於自然與生態現狀的改變也將牽連社會經濟條件的變動，調適計畫也因此牽連根深柢固的利益糾葛與在地文化，此為調適政策的制度特性之一。以台灣防災工作為例，雖然專家已多次指出，綜合性流域治理與國土計畫的急迫性，但卻遲遲無法落實推展。可見，科學到政策的理性模型在現實中往往遭遇困難，應著重發揮「調適」定義中所謂「把握契機」的意涵，善用事件發生與議題發燒，將「反應性調適」機會擴大為「預防性調適」機會，運用「有用知識」(useful knowledge)，消解阻力，擴大社會共識，主動建構政策窗口，啟動對應備選方案。

有用知識的建立與運用。科學調查與專業評估是調適政策的基礎，但也一直存在如何使知識充分支援決策的問題，這便凸顯調適決策中「有用知識」的制度安排，這可以從組織與內容二個面向說明。理想上，籌設專責的調適評估機構最能符合決策需求，但委由大學、研究單位、或非營利組織參與，則更符合效率與正當

性。如採用後者，必須於調適決策機制中設置專案管理單位，以精簡編制與領域專業人員，專職負責研究與計畫的委外與監督作業。迄今，知識內容與調適的連結上，多半著重脆弱性與衝擊評估，或是調適指標之建立，卻忽略以政治敏感度訂定評估方向與方案目標，此一忽略正是構成前述科學評估無法支援決策或計畫不可行的根源。未來，在前期評估上，宜同時進行差異分析或多重情境比較，以備於政策議題湧現時，適時提出有用知識，創建政策窗口。而在調適計畫的規劃上，則應納入政治可行性分析，必要時提出配套補償措施。

## 制度考量很有必要

調適政策在本質上必須隨著氣候衝擊與生態變化不斷尋求最配適的因應，因此不但所處理的對象與尺度是空前的，其決策過程所面臨的挑戰也是空前的，美國的調適進展報告及其缺失，正足以說明「調適」也是一種社會改造工程，當調適政策愈是接近行動計畫階段，制度性因素的影響就會愈大，諸如決策文化、行政能量、民意趨勢、利害關係人動員等均將影響調適政策的落實，有必要於政策與計畫規劃之初便納入制度考量，並持續鼓勵相關的制度性分析，以求獲致最佳的調適成果。