

台灣氣候變遷政策之論述分析

林子倫*

《摘要》

公共政策研究在一九九〇年代出現了所謂「語言的」、「論證的」、以及「審議的」等學術研究焦點的轉向，反映了學界逐漸重視「語言」在政治過程所扮演的角色，以及其在政策制定過程的影響。學者主張政策過程具有詮釋性與論證性的本質，透過論述分析，將有助於觀察政策過程中，行動者究竟是如何形塑他們的利益、主張及理念。本文採取論述取向的研究途徑，探討台灣自一九九二年至二〇〇八年以來氣候變遷政策論述的演進，作者並歸納出兩個主要的論述聯盟：一個為立基於技術與經濟理性的「環境實用主義論述聯盟」，另一個為立基於生態理性的「氣候行動論述聯盟」。本文透過四個歷史分期，討論兩個論述聯盟在各個時期的政經脈絡下所形塑的氣候政策論述。

[關鍵字]：論述分析、論述聯盟、氣候變遷、環境政治、政策論述

特約論文。

* 國立台灣大學政治學系助理教授，e-mail: tllin@ntu.edu.tw。

壹、前言

全球暖化被視為影響當代社會與經濟發展最嚴苛的挑戰，面對日益惡化的氣候異變，在聯合國主導下通過的「京都議定書」（Kyoto Protocol），二〇〇八年將進入第一個承諾期（二〇〇八到二〇一二年）的檢驗。我國雖非締約國，但身為全球前二十大貿易體，以及緊密的國際經貿體系連結，臺灣將無法自外於此波工業轉型的大趨勢。

去年底備受矚目的聯合國氣候變化綱要公約「第十三次締約國會議」（COP13），在延會一天後終於突破僵局，通過所謂的「峇里島路線圖」（Bali Roadmap），確立了「後京都」因應氣候變遷的關鍵談判議程，各國並同意在二〇〇九年底完成協商。雖然，不少與會代表不滿協議內容未納入明確的溫室氣體減量目標，但是這份各方妥協的「路線圖」，還是為邁向「後京都議定書」時代的低碳發展路徑，開啓了一道曙光。「後京都」的國際氣候談判，是為了接續「京都議定書」的第二階段全球因應氣候變遷的方案。在二〇〇七年底澳洲新總理宣布簽署京都議定書之後，美國成為工業化國家在國際氣候政治上的孤鳥，使其單邊主義的政策思維受到極大的挑戰。「峇里島路線圖」是國際氣候政治妥協的產物，它雖然未能納入溫室氣體減量的目標與期程，但它涵蓋的四大面向：溫室氣體減量與發展目標的結合、強化調適策略、技術移轉、以及財務機制，卻已勾勒出低碳社會發展路徑的方向，以及未來氣候談判所面臨的挑戰。

由於溫室氣體的排放與能源的消費、產業的生產活動、以及生活形態（住宅、商業、及運輸等）息息相關，故各國大都從提升能源使用效率、開發再生能源與調整產業結構等三方面採取因應對策。臺灣的溫室氣體排放來源，依經濟部能源局估算，二〇〇六年全國二氧化碳排放總量達約 265.3 百萬公噸，占全球比例約 1%，居世界第二十二位。各部門二氧化碳排放比例，以工業部門的 52.45% 為最高，其次交通運輸部門為 14.32%，住宅部門佔 12.12%，商業部門則為 6.34%（經濟部能源局，2008）。從上述數據看來，工業生產部門佔了總排放量 50% 以上，換言之，台灣若要積極因應全球溫室氣體減量與管制，勢必要將產業政策、能源政策與環境政策同時將納入考量。

本文採取論述取向（discourse approach）的研究途徑，探討台灣自一九九二年至二〇〇八年期間氣候變遷政策論述的演進。學者 Maarten A. Hajer（1995）認

為，政策過程具有詮釋性（interpretive）與論證性（argumentative）的本質，透過論述分析，將有助於觀察政策過程中，行動者究竟是如何形塑他們的利益、主張及理念。行動者藉由對於特定政策問題競逐取得的論述霸權（discursive hegemony），以取代過去對於政策議題的理解，而達成論述制度化（discourse institutionalization），進而影響新的制度建立與安排。Hajer 的論述分析策略結合了行動者以及社會脈絡與結構，為氣候變遷的政策分析提供了一個可行的理論視野。透過整合 Hajer（1995）與 John Dryzek（2005）的論述分析途徑，作者歸納出兩個台灣氣候政策主要的論述聯盟（discourse coalitions）：一個為立基於技術與經濟理性的「環境實用主義論述聯盟」，另一個為立基於生態理性的「氣候行動論述聯盟」，本文透過四個歷史分期，討論各個時期的政經脈絡下所形塑的氣候政策論述。作者認為，氣候政策的演進反映了論述的競爭（discourse struggle），行動者不僅試圖說服其他行動者改以他們的觀點來理解問題，也尋求將政策導引至特定的方向。本文第二節將討論公共政策的論述分析途徑；接下來，將區分四個時期分析台灣氣候政策論述的演進，最後並提出結論與建議。

貳、公共政策的論述分析途徑

公共政策研究在一九九〇年代出現了所謂「語言的」（linguistic turn）、「論證的」（argumentative turn）、以及「審議的」（deliberative turn）等學術研究焦點的轉向（Fischer & Forester, 1993; White, 1994; Edelman, 1998; Hastings, 1999; Dryzek, 2000），此一轉向反映了學界逐漸重視「語言」（language）在政治過程所扮演的角色，以及其在政策制定過程的影響。更精確的說，此一轉向乃是典範的爭論，反映了學界對於實證主義客觀知識建構的質疑。傳統上，公共政策的研究取向一直深受社會科學理論與方法論變遷之影響，主張運用理性與價值中立和量化的研究途徑，引用計量經濟、統計分析與實驗等方法，將科學知識應用於解決社會問題。因此，實證主義為政策分析提供科學理性的研究架構與途徑。

然而，實證主義的政策分析面臨了許多挑戰與限制。傳統政策分析模型認為，只要遵從嚴謹的科學方法，我們便能獲致客觀有效的知識。不過，批評者認為，所有的事實都立基於一個特定的世界觀，藉以解釋事情的重要性及原因；換言之，所謂的真實並非客觀存在，而是基於信念及價值，經由社會建構而得（Fischer, 2003）。政治學者 Peter deLeon（1988）亦提出批判，他認為傳統「專業理性」的

分析技術不足以應付政治場域所面臨的非技術性需求。例如，影響美國社會與政治甚鉅的一九六〇年代反戰的政策爭議，其中關鍵的道德與文化訴求，卻在重視統計與經濟資料、標榜「價值中立」的傳統分析方法中被忽略。此外，政策規劃與分析所仰賴的大量實證資料，往往易受扭曲或流於主觀，其信賴度也備受質疑，導致真正影響政策結果的政治與社會底層因素，反而在許多數量化模型中隱而不現（deLeon, 1988: 70），因而無法有效處理當今社會所面對的多元複雜之政策問題。

後實證主義（postempiricism 或 postpositivism）政策理論思潮的興起，即是針對以科學與技術理性為主流之實證政策研究取向的反思，他們否認社會客觀性的存在，重視觀念與論述的作用，強調權力關係、結構與行為主體的相互建構。他們批判傳統政策分析強調「價值中立」的迷思，主張透過語言、溝通、論證與文字材料，經由系統性的分析與理論建構，重新理解與解釋公共政策的本質與過程（Dunn, 1993; Fischer & Forester, 1993; Kelly & Maynard-Moody, 1993; Schon & Rein, 1994; White, 1994; Stone, 1997; Hajer & Wagenaar, 2003）。著名政策學者 Giandomenico Majone 即強調：「公共政策是由語言所塑造，不論是書寫或口語的形式，論證都是政策過程所有階段的核心」（Majone, 1989: 1）。William Dunn 則從政策論證形成的觀點，認為社會科學的知識生產過程是象徵性與溝通性的行為，知識並非經由交換及轉移而來，而是透過事實、相關性及知識信服力量的協商過程而形成（Dunn, 1993）。Fox 及 Miller（1995）更在其著名的《後現代公共行政》一書中指出，沿襲自威爾遜的政治與行政二分、泰勒的科學管理、以及韋伯的官僚行政以降所建立的行政正統性，即將被以語言符號學為基礎，以溝通對話為手段的論述理論所取代，以溝通行政（communicative administration）取代命令行政（command administration）（林水波、莊文忠，1998：9）。

一、政策論述的概念意涵

雖然論述取向（discourse approach）的政策研究發展日益蓬勃，但是學界「對核心概念之定義與認知仍有歧義，研究途徑與方法亦未成熟」（林水波，1999：321）。不僅「論述」的概念難以界定，傳統反實證哲學中的許多研究，也採用了不同形式的論述分析，例如詮釋學、後結構主義和後馬克思主義，使其更難提供一個固定或是能被普遍接受的論述定義。學者 David Howarth（2000: 9）認為，論述是「一個在特定歷史脈絡下，形成主體與個體認同的意義系統」。換言之，論述是將所有的行為、對象和實踐都在社會上賦予意義，而這些意義是在一特定歷史時期

中，經由社會與政治鬥爭所形成的。論述也是一種權力的展現，透過論述，某些利益得以彰顯，而某些利益則受到限制（Foucault, 1980）。事實上，論述分析可透過語言或非語言的工具使用達成，包含口語陳述、歷史事件、與訪談等，而論述分析的最終目標就是利用這樣的方式，去呈現行為與對象是如何達成社會建構，以及它們在社會組織或互相影響下具有什麼樣的意義。

政治學者 Duncan MacRae, Jr. (1993: 293-295) 認為，傳統的政策論證（policy argument），例如 William Dunn (1993) 改良 Stephen Toulmin (1958) 所提出的六段式論證結構，無法反映社會價值的多元性與複雜性，僅能呈現贊成的論證（pro-argumentation），不易運用於反對（adversary）的論證。他指出，Dunn 的論證模式必須考量論證背後更複雜的社會結構，以及多元的社會角色，使得各種不同利害關係人能夠納入論證模式中。政策分析應該同時考量所有的價值標準與方案，而非僅考量單一的論證，如此較能符合社會實際現象。

基於上述，MacRae 將政策論述（policy discourse）區分為兩種類型：一種為共識型政策論述（consensual discourse），另一種為衝突型政策論述（adversarial discourse），以運用於不同的社會情境中。前者論證者具有共同目標與價值（如集體處理一項問題），專家則協助民眾進行政策討論與分析，並在公共利益的價值下進行政策方案選擇；而後者則具相反的目標與價值（如個人的企圖心或團體的權力）。MacRae 認為政策分析的重點應該不在共識型亦或是衝突型論述的分析，而是如何建立不同論述下的指導原則，以進行政策方案的選擇（MacRae, 1993: 295）。

Louise G. White (1994) 對於知識的建構則採取較溫和的立場，他認同知識是社會建構的產物，但他認為透過理性與較完善的分析，將能超越純然相對主義的立場，增進我們對於「真實」的理解。White 指出，政策社群基於不同的知識觀及分析實務，透過對話與互動形式發展出不同的政策論述。他將政策論述區分為三種類型「分析性論述」（analytic discourse）、「批判性論述」（critical discourse）、以及「說服性論述」（persuasive discourse），分述如下：

- （一）分析性論述：此種論述近似於傳統的政策分析途徑，且由於同意政策議題是包含多元的觀點，因而更強調透過多元的方法、資料、與理論，以確保政策分析更具智識性。此種論述認為，政策分析經由交互主觀的認同，將盡可能尋求具有共識之政策立場。另一方面，則強調透過訴諸於對於政策結果的主觀信念，分析性論述將得以超越經驗上的資料、邏輯，以及傳統的政策知

識。因此，他們將關注的焦點自傳統分析的方法論，轉移至政策決策的過程，運用的方法包括：採取特定架構檢視多元觀點間的論述過程、策略性地將利害關係人納入政策議題中，與強調更加開放的互動過程，藉以擴大涵蓋多方觀點、提升政策正當性。

(二) 批判性論述：亦可稱為價值論述 (value discourse)。此種論述觀點認為，傳統的政策研究只注重達成結果的手段，卻忽略政策目標與過度強調價值中立。他們認為價值對於政策分析的影響甚鉅。於是，批判性論述首先要求的，除了如同分析性論述者主張提供多元觀點的比較和解釋以外，也要讓民眾能夠以批判性的眼光反思彼此所提出的觀點，究竟從何而來，與如何轉變。其次，批判性論述強調事實與價值間的關係，而非價值本身。因此，批判性論述倡議廣泛的公共參與過程，使民眾能夠探索他們的共同經驗以及對立觀點，同時亦必須讓更廣大的社群成員及專家，能有更直接明確，且具有批判性溝通反思的參與。

(三) 說服性論述：傳統關於政策過程的研究，將其描述為一系列政治利益之間的漸進式調整，以確保政策能精確反應出這些利益；而說服性論述尤其關注於政策偏好的發展過程，特別是政策偏好與觀點出現的方式，以及政策制定者與分析者能有效影響偏好的機會。說服性論述者認為，政策是由非正式的或利益網絡所形塑，而非由狹隘的、特定的行為者所制定。在此觀點下，行動者在互動過程中交換資訊，原先的利益、偏好與關注的議題亦可能改變，因此政策分析者必須瞭解，行動者究竟如何發展出他們的偏好。此外，由於民眾往往不瞭解自己的利益，而深受所處環境的影響，偏好可能同時兼具私利與公益的面貌。既然民眾的偏好有改變的可能，因而提供說服者運作的機會與空間，例如透過結盟或是運用制度性的力量來達成說服的目標。

簡言之，White 所提出的三類論述，較 MacRae 等人的論述分類，更符合真實的社會情境。其中，分析性論述最接近傳統的政策分析，也對傳統政策分析的實務產生重大影響。而另外兩種論述的見解，亦有其獨到之處。批判性論述指出存在於傳統政策研究中的結構性偏誤 (structural bias)，而最後的說服性論述，則協助在政策場域裡將政策分析的實務，與政策機會二者連結起來，讓分析實務與政策的互動成為可能。

二、Hajer 的論述聯盟（discourse coalition）途徑

雖然論述取向的政策研究發展逐漸受到學界的重視，但是相關的政策分析個案仍相當有限。荷蘭學者 Maarten Hajer 是最早將論述分析運用於環境議題的政治學者之一。Hajer（1995）認為，語言並非一個中立的媒介，而是社會建構所形塑的產物，因此，「論述」不可能獨自漂浮在形塑與建構它的社會系絡之外，他將論述定義為：

一組結合理想、概念與類別的特定綜合體，它在一個特殊的社會實踐過程中被生產、再生產以及轉型，透過此一過程其意義並被賦予在自然與社會的實體上（Hajer, 1995: 44）。

Hajer（1995）透過研究英國與荷蘭的酸雨問題，探討何以一個地方性污染所造成的健康問題，會轉換成跨國的環境論述。他比較英、荷兩國的酸雨政策，顯示對於酸雨議題不同的理解與運用，會在兩國造成迥異的政治模式。Hajer 發展了一套建基於社會互動的論述理論，用以分析在一個明確的政治領域中，特定的論述是如何影響其他領域的論述。在這樣的觀點下，論述分析可用以理解「為什麼有時候某個對環境問題的特定解釋可取得優勢和權威的地位，而其他主張則不被採信」（Hajer, 1995: 44）。

Hajer 對於論述聯盟中的行動者與制度如何進行互動的分析，創造出一種可以定義聯盟利益與價值，以及可重新改造行動者與制度型態的系絡。他認為，社會行動者透過社會或社群中獲得的論述中的言語與概念來理解這個世界，優勢或支配性的論述提供了論述主體一個「主體位置」（subject-position），以界定行動者的社會及權力關係。此處的論述主體並非僵固依附在各個固定的角色上，而是透過論述競爭與爭辯中所分配到的位置來賦予其行動的意義。

Hajer 提出「故事情節」（story-lines）以及「論述聯盟」（discourse coalitions）兩個概念來解釋行動者如何透過論證的競爭，成功的將論述制度化（discourse institutionalization）。他將「故事情節」的概念界定為，由不同元素與成分組成的社會實體的敘述，結合成特定的、少數人的問題與意義，而新的故事情節，則被認為可以經由重新詮釋意義的過程產生政治上的變遷（Hajer, 1995: 62-63）。

「論述聯盟」（discourse coalitions）的概念則有別於 Paul A. Sabatier 等人（1987, 1993）提出的倡議聯盟途徑（advocacy coalition network framework）。

Hajer 認為，如果將論述對話視為一種經由溝通的學習過程，而非行動者形塑、創造世界的媒介，則「論述聯盟」更能清楚描繪出政策聯盟內行動者們之互動情形（參見表一）。如同 Hajer (1995: 68-72) 所指出，「論述聯盟」不見得是基於共同的利益與目標，而更可能是由於他們分享了代表特定現實社會過程，或是特定政策問題的本質之下，所建構出來的概念和想法。「論述聯盟」包含一系列的故事情節，行動者在共同擁護支持的論述行動基礎上結合。論述聯盟不像倡議聯盟，對於政策問題具有共同見解，也不代表論述聯盟中的成員就具有共同的世界觀。聯盟中的交互依賴並非只基於權力或物質利益，還可能包括其它的概念，例如正當性或知識等。

表一 網絡與聯盟之比較

網絡與聯盟之比較			
	政策網絡 (Policy networks)	倡議聯盟 (Advocacy coalitions)	論述聯盟 (Discourse coalitions)
政策場域	網絡	次級系統	網絡
議程設定 (核心)	政策社群	主要的倡議聯盟	制度化的論述聯盟
競爭主張 (邊陲)	議題網絡	倡議聯盟	論述聯盟
與社群或聯盟 之間的連結關係	資源互賴 (以權力與物質利 益來界定)	共同的利益、信念與世 界觀(物質的、基準面 的、以及認知的相互依 賴)	對政策問題的共同理解 (故事情節—包括正當 性的相互依賴，是對話 的、規範的、與認知的)
政策變遷 之促發原因	外生的事件、資源 互賴的關係產生轉 變	外生的事件、認知學習	論證上的爭辯—學習是 審議與規範的，改變相 互依賴關係

資料來源：Bulkeley (2000)。

依照 Hajer 的概念架構，政策過程被視為「一場論述霸權（discursive hegemony）的競爭，行動者們試圖為自己定義的事實爭取支持」（Hajer, 1995: 59）。透過對於特定政策問題競逐取得的論述霸權，將取代過去對於政策議題的理解，而達成論述制度化（discourse institutionalization），進而影響新的制度建立與安排。此一途徑，說明了論述如何成爲一項有意義的政治行爲。

本文認爲，全球氣候變遷爲社會建構的產物，且此一新興政策議題的問題脈絡與概念化涵蓋全球、國家、與地方等不同的層級，Hajer 的論述分析策略結合了行動者（論述聯盟）以及社會脈絡與結構（故事情節），爲氣候變遷的政策分析提供了一個可行的理論視野。同時，本文將整合 John S. Dryzek（2005）所提出的論述分析的結構要素，針對不同時期的政策論述動機、理性、核心價值等面向進行分析。

參、氣候政策論述的演進

本節將以論述分析的途徑，探討從一九九二年至二〇〇八年期間，台灣氣候變遷政策論述之演變，針對兩個主要論述聯盟：「環境實用主義論述聯盟」（environmental pragmatist discourse coalition）和「氣候行動論述聯盟」（climate action discourse coalition）進行討論，分析該論述之動機、理性、核心價值、主要論述內容與策略等面向，呈現氣候變遷政策論述在不同時期以及國內外政治經濟脈絡下所建構生產之環境論述。本文所指稱之「環境實用主義論述聯盟」，對於氣候變遷議題採取實效的態度，強調技術理性與行政理性，在政策上傾向保守與漸進改革，對於政治與經濟體制主張維持現狀，較重視環境與氣候議題的工具性價值；相對地，「氣候行動論述聯盟」則抱持生態理性的觀點，對於政經體制特別是成長的意識形態採取批判的立場，在氣候議題的策略上，強調經濟結構轉型與典範轉移，尊重環境與生態系統的內在價值。

依 Hajer 的概念架構，行動者對於氣候政策議題的利益與信念，不見得在各時期抱持一致的想法，有可能因爲關注不同的內容而被左右。事實上，在不同歷史政經脈絡中的行動者，可能會主張不同的故事情節（story-lines），也因此在不同的論述聯盟中移動。而行動者論述的開展與建構，取決於權力操作、媒體傾向、政治機會與不同團體所擁有的資源。限於篇幅，本文將不直接引用相關論述，僅針對兩個主要氣候政策論述聯盟，探討每一歷史分期形塑氣候論述的國內外政治經濟脈

絡，以及主要社會行動者之主張。

一、「科學知識論述」時期：一九九二到一九九七年

氣候變遷是一個典型由科學引發的政策議題，由科學議程逐漸步入政治議程。一九八〇年代，國際上對於氣候變遷議題的認知仍在起步階段，科學研究上關於全球暖化的機制與成因、以及暖化對於全球經濟與社會的影響評估亦相當不足。在此背景之下，聯合國環境規劃署（United Nations Environment Programme, UNEP）和世界氣象組織（World Meteorological Organization, WMO）於一九八八年共同倡議成立「政府間氣候變化專家委員會」（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC），針對氣候變遷的科學、技術與經濟社會影響進行評估，其下分為三個工作小組，分別針對氣候變遷的科學知識基礎（第一工作小組）、氣候變遷的影響、脆弱性與調適（第二工作小組）、以及溫室氣體減量策略（第三工作小組）進行評估並提出政策建議。作為氣候變遷研究最權威的國際科學機構，結合全球數千位科學家的 IPCC 成立至今，共提出四次的評估報告（一九九〇年、一九九五年、二〇〇一年、及二〇〇七年），不僅在氣候變遷的知識累積上扮演重要的角色，也對於氣候公約的簽署與後續的國際談判起了關鍵的作用。

一九九二年是全球氣候變遷議題發展之關鍵年，當年六月在巴西里約召開的「聯合國環境與發展會議」（United Nations Conference on Environment and Development，又稱地球高峰會議），由世界環境與發展委員會所提出「我們共同的未來」（Our Common Future）的報告成為高峰會的藍圖，該報告首次承認了經濟發展對生態環境的威脅，呼籲各國重新檢視其發展策略與方向，並通過「二十一世紀議程」（Agenda 21）以作為各國擬定永續策略的綱領。包括氣候變化綱要公約、生物多樣性公約、里約宣言等數項國際公約及宣言也在聯合國的主導下完成簽署，統合聯合國相關工作的「永續發展委員會」（United Nations Commission on Sustainable Development）也在一九九二年底正式成立，國際環境建制的成果可謂空前。

上述國際公約中影響層面最廣泛的當屬為遏止全球暖化威脅，由 154 個國家與代表簽署通過的「氣候變化綱要公約」（United Nations Framework Convention on Climate Change）。依據此公約的精神，基於「共同但有區別的責任」原則，將締約國分為「附件一國家」（Annex I Parties）與「非附件一國家」（non-Annex I Parties），承擔不同的溫室氣體減量義務。附件一國家包含歐盟、美國、德國、日

本及東歐等工業化國家；非附件一國家則包含中國、巴西、印度、與南韓等發展中國家。附件一國家承諾在二十世紀末前將其溫室氣體排放降到一九九〇年之水準。不過，由於此公約屬於綱要的性質，並無強制的法律約束以管制溫室氣體的排放，因此在歐洲聯盟以及小島聯盟的極力斡旋下，於一九九七年第三次締約國會議中，通過了具有法律約束力的「京都議定書」（Kyoto Protocol）。議定書依據「共同但有區別的責任」之原則，要求附件一國家必須在二〇〇八年至二〇一二年間，將溫室氣體排放量回歸至一九九〇年的排放水準，平均再削減 5.2%。雖然美國與澳洲等國，基於自身經濟的考量以及要求發展中國家必須共同分擔減量責任等理由，拒絕批准此議定書。不過，當京都議定書於二〇〇五年二月正式生效之後，氣候變遷的議題已不再僅是一項科學的警告，更已成為規範全球環境體制的政治現實。

台灣對於氣候變遷議題的關切，起源於一九八七年聯合國通過保護臭氧層的「蒙特婁議定書」（Montreal Protocol），當時經濟部與環保署在政策上配合國際規範停用及停產「氟氯碳化合物」（CFCs），以避免台灣受到貿易制裁。為因應日益高漲的國際環境公約的規範，一九九二年五月行政院成立跨部會部長級的「全球環境變遷工作小組」。地球高峰會後，有鑒於聯合國氣候變化綱要公約的簽署，行政院於同年八月將該任務小組擴編為「全球環境變遷政策指導小組」，依照工作任務再區分為「氣候變化綱要公約工作分組」，直到一九九七年八月則提升為行政院長層級的「行政院國家永續發展委員會」（簡稱永續會），由相關部會首長及專家學者組成，其下則設立因應全球環境問題及永續發展等六個工作分組，由行政院政務委員擔任主任委員。主要的策略重點在溫室氣體減量，特別是產業與交通部門如何透過能源效率提升以降低排放。

台灣的學術界也在一九八〇年代後期開始積極回應，除了於一九八八年在中央研究院成立「國際地圈生物圈計畫中華民國委員會」（International Geosphere-Biosphere Programme, IGBP），國科會亦於一九九四年完成全球變遷研究五年中程計畫，並於一九九七年將國科會「環境與發展委員會」改組為「永續發展研究推動委員會」，對國內氣候變遷與永續發展研究議題進行規劃。此外，並透過「世界氣候研究計畫」（World Climate Research Programme, WCRP）、「國際全球環境變遷人文社會計畫」（International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change, IHDP）與國際研究團隊交流，發展因應本土需求的氣候變遷學術研究。

表二 科學知識論述時期（一九九二到一九九七年）

論述	環境實用主義論述聯盟	氣候行動論述聯盟
動機與理性	科學理性 經濟理性	生態理性
核心價值	實用主義	永續發展
主要論述內容	1. 避免經濟衝擊與貿易制裁 2. 順應世界環保潮流 3. 減緩溫室氣體排放 4. 提高能源使用效率 5. 建立本土氣候變遷研究觀點	1. 反對核電與耗能工業 2. 對發展主義的批判 3. 訂定溫室氣體減量目標與時程 4. 推廣再生能源與節能 5. 課徵碳稅
策略	1. 管制與經濟誘因並行 2. 推動再生能源 3. 考慮核電	1. 溫室氣體排放管制 2. 碳稅與經濟誘因

資料來源：作者整理。

綜觀此一時期台灣氣候政策論述的發展，「環境實用主義論述聯盟」對於許多議題的態度與策略尚在醞釀與摸索，除了全球暖化科學知識之建構，具體的價值論述則延續經濟理性的思維。由於台灣於一九九四年曾因犀牛角及虎骨之違法貿易及不當使用，遭受美國援引培利修正案對台灣實施貿易制裁，因此政府部門對於環境議題可能引起的經濟制裁特別關注。「氣候行動論述聯盟」的主張則較具體，此乃由於其核心論述延續了一九八〇年代台灣反公害自力救濟運動中對於發展主義的反思，承接政治解嚴後崛起的社會力，例如高雄後勁反五輕運動、以及台南七股反濱南工業區（七輕與大煉鋼廠）開發的抗爭運動，持續對於高耗能、高污染產業政策進行批判。此外，氣候變遷所引發的能源爭議吸納了原本擁核與反核的辯論，而轉移至全球尺度的環境爭議場域。

二、「能源安全論述」時期：一九九八到二〇〇〇年

此一階段係指一九九八年第一次「全國能源會議」到二〇〇〇年政黨輪替之前，其中關鍵的事件即是「全國能源會議」所凸顯的主要政策立場與爭議，不僅政府部門的核心論述確立，產業部門也提出了具體的論述與策略。此一時期，氣候變遷議題主要被放置在電力與能源政策架構之下，被建構為「能源安全」的一環。

為因應京都議定書的簽署，一九九八年五月由經濟部主辦第一次「全國能源會議」，環保署亦為主辦幕僚單位。規劃的主要討論議題包括：「氣候變化綱要公約發展趨勢及因應策略」、「能源政策與能源結構調整」、「產業政策與產業結構調整」、「能源效率提升與能源效率發展」以及「能源政策工具」等五大議題。最關鍵的核心價值就是將「提高能源使用效率」、「節約能源」以及「開發新能源」視為「無悔策略」（經濟部，1998）。

此次大會最受注目的議題為台灣是否應比照京都議定書的規範訂定減量期程與目標，雖然經濟與產業部門對於是否訂定目標存有疑慮，但政府為避免未來可能遭受的貿易制裁，因此規劃我國溫室氣體減量目標，以下列方案作為政策設計之參考：（一）在減量基準方面：建議以二〇〇〇年為基準年或人均排放量 10 噸為減量基準；（二）在減量目標值方面：建議以二〇〇〇年排放總量為基準，再分別研擬 10% 之增減幅度；（三）在減量時程方面：建議以二〇二〇年為減量時程，並分別研擬前後五年之方案。此一參採京都議定書減量模式所設定的二〇二〇年回到二〇〇〇年的溫室氣體減量目標，是此次全國能源會議最重要的成果之一。

表三 能源安全論述時期（一九九八到二〇〇〇年）

論述	環境實用主義論述聯盟	氣候行動論述聯盟
動機與理性	經濟理性 技術理性	生態理性
核心價值	無悔策略	永續發展
主要論述內容	1. 能源多元化 2. 訂定減量目標與期程 3. 提高能源使用效率 4. 確認核電的角色	1. 反對核電與耗能工業 2. 訂定減量目標與時程 3. 發展再生能源 4. 產業結構調整
策略	1. 管制與經濟誘因 2. 推動再生能源 3. 降低製造業比例	1. 管制 2. 碳稅與經濟誘因 3. 溫室氣體減排納入環境影響評估

資料來源：作者整理。

「核電」的相關論述，是此次能源會議另一項備受爭議的議題，也是經建部門關切的重點。由於氣候變遷議題已成為自一九八〇年代大幅衰退的核電工業能否重新復興的契機，然而，核四廠的興建問題，卻也是台灣近二十多年來最受矚目的公

共政策爭議。為了避免引發進一步的社會衝突，因此會議妥協各方意見，參考一九九八年的電力配比，將核能發電的電力裝置配比訂為 19%-21%，且不考慮興建「核五」，增建核能機組也被視為最後的選擇。

產業部門是受到京都議定書規範影響最大的標的團體，特別是環保團體指出，能源密集產業佔全國能源消費 30% 以上，其所貢獻的 GDP 卻不到 5%，因此產業結構轉型是台灣溫室氣體減量的關鍵。工業局在會議中提出「降低製造業結構比重」的策略，將工業部門從原本占經濟體系比重預估值約 36.9%，降為 25.5%，製造業佔整體經濟體系比重從 28.96% 降為 20.0%，以降低溫室氣體的排放。不過，產業部門反對訂定減量期程與目標，他們質疑台灣並非京都議定書締約國，訂定嚴格的減量措施並不合理。他們認為產業結構的調整必須考量產業關聯性、自給之需要性、漸進之影響性以及經濟的貢獻程度而定，因此提倡自願性減量。

有別於環境實用主義的經濟理性論述，「氣候行動論述聯盟」主張應重新思考台灣的產業結構，其核心論述為「反對核電」以及「應訂定溫室氣體減量目標」，主張從制度面鼓勵能源政策朝向再生與潔淨能源，同時鼓勵發展低耗能、低污染、高附加價值產業的產業發展方向。此聯盟其他的具體策略包括：取消高耗能產業的獎勵與補貼以及相關管制、實施碳稅與經濟誘因制度、將溫室氣體排放納入環境影響評估審查標準、能源事業自由化等。值得一提的是，「氣候行動論述聯盟」反對第一次全國能源會議將核電作為潔淨能源的結論，他們擔心台灣地狹人稠，核廢料的處理會為將來後代子孫埋下無法彌補的環境浩劫。

三、「非核家園論述」時期：二〇〇〇到二〇〇五年

此階段影響最大的政經變化事件為二〇〇〇年的政黨輪替，以及行政院宣佈停止興建核四廠，提出「非核家園」的主張，大幅修正了台灣氣候變遷政策的論述內涵。二〇〇〇年政黨輪替之後，重新啟動核電政策的討論空間，相較於過去視核四為既定政策的決策，經濟部成立「核四再評估委員會」，結合民間學者與政府官員，希望從社會總成本、電力結構、核能安全、核電成本，核廢料處理等十大議題對於核四進行總體檢。從公共政策決策的角度來看，確實是一大進步，這樣的政策辯論，的確有益於台灣的政經文化改造與多元思想體質的發展。但現實上，對於核能這項具有反技術威權本質的公共議題來說，似乎仍是力有未逮。

當時主張續建的行政院長唐飛於十月以健康為由請辭，接任的行政院長張俊雄不久後即宣佈停建核四。由於宣布時機（於國民黨主席連戰與陳水扁總統會面後）

備受批評，加上國、民兩黨長期以來在核四政策上的分歧，遂引起在野黨極大反彈，立法院在野黨立院黨團並進而聯手推動罷免總統程序。

表四 非核家園論述時期（二〇〇〇到二〇〇五年）

論述	環境實用主義論述聯盟	氣候行動論述聯盟
動機與理性	經濟理性	生態理性
核心價值	非核家園	永續發展 / 環境正義
主要論述內容	1. 停止興建核四 2. 發展再生能源 3. 提高能源使用效率	1. 支持停建核四 2. 取消不當能源補貼
策略	1. 停建核四廠 2. 調整產業結構 3. 自願性減量措施	1. 發展再生能源與小型發電廠 2. 電力市場自由化

資料來源：作者整理。

為解決政治危機，行政院於二〇〇〇年十一月聲請大法官釋憲，大法官會議則於二〇〇一年一月作成核四釋憲文，說明行政院在停建決策過程中有瑕疵，須儘速向立法院補行報告及備詢程序。核四案最後經行政、立法兩院協商，並由行政院長張俊雄與立法院長王金平簽署協議，強調國家整體能源發展，應兼顧國家經濟、社會發展、世界潮流及國際公約之精神，在能源不虞匱乏的前提下，核四繼續興建，不過仍應努力使台灣於未來達成「非核家園」之終極目標，同時宣布核四於二〇〇一年二月中旬復工，核四爭議暫告一段落，「非核家園」成為朝野妥協的共識。二〇〇二年立法院通過「環境基本法」，在第二十三條明列：「政府應訂定計畫，逐步達成非核家園目標」，使「非核家園」的理念得以法制化。在擁核與反核的拉距中，台灣社會付出了巨大的政治與社會成本。

張俊雄於二〇〇〇年宣佈停建核四的政策，不僅修正了一九九八年第一次「全國能源會議」的政策方向，也為之後二〇〇五年「全國能源會議」的政策方向定調。張俊雄提出「打造非核家園唯一的選擇」，主要理由包括：一、不建核四、不會缺電；二、推出具體可行的核四替代方案，推動經濟部替代方案的實施；開放民營電廠經營，推動電業自由化，協助排除非理性抗爭；三、核廢料是萬年無解的難題，政府無法處理；四、核災萬一發生，危機處理堪憂，無人可保證核電機組不會

發生事故；五、核四合約中止損失低於續建投入成本；六、永續發展台灣經濟，逐漸建立非核家園（新聞局，2000年10月27日）。

然而，產業界對於核四的停建，則顯現了對穩定電力供給的擔憂，多數企業所關切的重點在於電力替代方案和配套措施是否完備，以及停建核四是否會影響台灣經濟的發展。不過，支持政府論述的團體則認為，停建核四提供了台灣發展再生能源的空間，應該利用台灣地小人稠的特色，發展小型分散式的發電系統以減少不必要的電力傳輸浪費，以及加速電力自由化的市場機制。

行政院的非核家園論述，化解了兩個主要氣候論述聯盟在減少溫室氣體排放方案上的重要分歧。不過，兩個論述聯盟的基本價值差異仍然存在，非核家園論述，本質上仍不脫離能源議題的範疇，仍未能呈現氣候變遷議題的不同面向。

四、「節能減碳論述」時期：二〇〇五到二〇〇八年

此階段的氣候政策論述在內涵上呈現了多元的發展，幾個國內外的重要因素形塑了論述的發展。在國際層面上，由於「京都議定書」於二〇〇五年二月十六日正式生效，主要工業國家除了美國拒絕簽署之外，都已納入規範，象徵氣候變遷議題已成為國際政治的新現實，也宣示了低碳經濟社會的發展趨勢；在國內方面，從二〇〇五年起，政府連續召開了三次國家型的會議，包括二〇〇五年「全國能源會議」、二〇〇六年「國家永續發展會議」、及二〇〇六年「台灣經濟永續發展會議」，三次會議分別從能源、環境、經濟等三個不同面向檢視氣候變遷政策的爭議。而二〇〇八年台灣第二次政黨輪替，馬英九總統所提出的「節能減碳」成為政策的主流，全球暖化議題逐漸發展成為大眾論述。

二〇〇五年「全國能源會議」的議程架構其實深受非核家園論述的影響，核能並未納入討論的議程。由於「京都議定書」生效，大會議程充份表現出各部門對於氣候變遷的主要論述，討論議題涵蓋「京都議定書生效後整體策略方向」、「能源政策與能源結構發展方向」、「綠色能源發展與提高能源使用效率」、「京都議定書生效後產業部門因應策略」、「京都議定書生效後運輸部門因應策略」以及「京都議定書生效後住商部門因應策略」等。

表五 節能減碳論述時期（二〇〇五到二〇〇八年）

論述	環境實用主義論述聯盟	氣候行動論述聯盟
動機或理性	經濟理性 技術理性	生態理性
核心價值	實用主義	永續發展 / 環境正義
主要論述內容	1. 節能減碳 2. 清潔發展機制 3. 調適策略 4. 低碳社會	1. 反對將核電納入減量方案 2. 低碳社會 3. 調適策略 4. 城市的角色 5. 國家安全
策略	1. 溫室氣體盤查 2. 全民減碳 3. 溫室氣體排放交易 4. 減量能力建構	1. 訂定溫室氣體減量時程 2. 碳稅 3. 發展再生能源

資料來源：作者整理。

不過，備受矚目的溫室氣體減量政策（包含減量期程及減量目標等），由於經濟部認為第一次全國能源會議所訂下的目標窒礙難行，建議改採由下而上的部門推估減量值的模式。換言之，此項作法代表政府推翻於二〇二〇年回歸至二〇〇〇年的減量承諾，遂引發環保團體的抨擊。此項減量目標的爭議，歷經一九九八年與二〇〇五年兩次全國能源會議，以及二〇〇六年四月由行政院永續發展委員會召開的「國家永續發展會議」，皆未能達成共識，永續發展會議中並決議將提交行政院永續會於一至三個月內召開協調會，透過公民參與的方式討論定案。

二〇〇六年七月行政院召開的「台灣經濟永續發展會議」延續此項爭議，大會在社會安全、產業競爭力、財政金融改革、全球與兩岸貿易、以及政府效能等五大議題中，共達成五百多項「共同意見」。不過，在溫室氣體減量政策之爭議上，包括經濟部與環保署的方案在內，最後共有五項建議方案（如表六），並未達成共識，被列為「其他意見」，交由行政部門作為施政參考。綜觀這五個減量目標方案，背後各有其理念與堅持，也反映出台灣對於未來經濟與社會發展願景的不同想像。

此外，全球暖化議題在媒體的推波助瀾之下，逐漸發展成為大眾論述。二〇〇七年起，從「不願面對的真相」獲得奧斯卡金像獎、IPCC 發表第四次對於全球暖

化的科學評估報告、G8 高峰會的氣候宣言、聯合國召開氣候變遷高峰會、到美國前副總統高爾以及 IPCC 榮獲諾貝爾和平獎，氣候變遷議題幾乎長駐重要國際版面。二〇〇七年底由數十個民間組織發起的反暖化大遊行，提出七大主張：（一）減碳立法：溫室氣體減量法訂定國家減量目標與期程；（二）責任企業：營收百億元以上大企業提出具體減碳計畫；（三）低碳經濟：停止擴增高耗能產業，轉型為循環型產業；（四）綠色交通：完善大眾運輸體系及生活單車與步道路網；（五）自然環境：精簡多餘水泥工程，維護綠地與自然海岸；（六）有機生活：人民有權要求享有清淨空氣、水源與食物；（七）世代正義：努力的為下一代儲蓄永續生存的環境資本等，上述主張不僅擴展了台灣氣候變遷論述的內涵，更具體地將全球變遷的概念與在地化的論述連結。

表六 台灣溫室氣體減量目標之爭議

台灣 經濟 永續 發展 會議	方案一	維持一九九八年能源會議結論，暫以二〇〇〇年為二氧化碳減量基準，目標達成年為二〇二〇年（加減五年）。
	方案二	暫以二氧化碳減量的目標基準年為二〇〇〇年，目標達成年為二〇二五年，並應於二〇一五年達到減量至二〇〇五年之二氧化碳排放標準。（立法院永續會建議）
	方案三	要求積極落實二〇〇五年全國能源會議各部會減量承諾，並定期檢視績效以落實目標與創新技術。（經濟部建議）
	方案四	比照附件一國家回歸至一九九〇年水準。
	方案五	環保團體與經建部門未達共識前，經建部門應優先履行二〇〇五年全國能源會議所承諾之減量目標與措施，並訂定查核點，定期管控，積極推動落實。（環保署建議）
行政院能源政策及科技發展指導小組會議（二〇〇七）	二〇二五年將二氧化碳減量目標降至二〇〇〇年排放水準。	
馬英九總統政見	於二〇一六至二〇二〇年間回到二〇〇八年排放量；於二〇二五年回到二〇〇〇年排放量。長期而言，我國於二〇五〇年回到二〇〇〇年排放量 50% 的水準。	

資料來源：作者整理。

隨著國內外氣候議題的升溫，台灣氣候政策的相關制度建構也逐步成形，「論述制度化」主要表現在組織與法令兩個部份：在組織方面，最高的指導單位為行政院永續會於二〇〇五年成立的「氣候變遷暨京都議定書因應小組」，因應小組由行政院院長召集，下設四大策略分組，分別為「策略規劃與對外談判組」、「部門減量規劃與策略組」、「經濟衝擊調適與誘因規劃組」及「科學研究與教育宣導組」等，由環保署、經濟部、經建會與國科會分別負責，以評估與研擬我國溫室氣體減量策略及因應方案。經濟部亦針對產業部門，於二〇〇六年六月成立「經濟部產業溫室氣體減量推動辦公室」，協助產業建構盤查能力與推動自願減量工作，並建立產業部門之基礎排放資料。為了進一步整合國內溫室氣體減量的平台，環保署於二〇〇八年一月成立「溫室氣體減量管理辦公室」，推動溫室氣體減量與國際合作，並首度將調適策略納入工作項目。近年來，地方政府包括台北市、高雄市、台北縣、台南市等亦積極投入氣候變遷因應策略的研擬，成為連結全球議題與地方行動的樞紐，逐漸發展出新型的城市氣候論述（林子倫，2006）。

在法令方面，與氣候變遷相關的法令草案包括「溫室氣體減量法」、「再生能源條例」、及「能源稅條例」皆已經過多年的討論，但皆因為一些關鍵性的條文而受到延宕。例如「溫室氣體減量法」的立法精神雖然在歷次全國性的大會中獲致共識，不過在是否納入減量目標與期程、溫室氣體排放交易制度、碳稅以及核配方式等議題上，仍存有諸多政策效果與公平性之爭議。行政院並於今年（二〇〇八）年六月通過「永續能源政策綱領」，提出所謂「高效率」、「高價值」、「低排放」及「低依賴」二高二低的能源消費型態與能源供應原則，以形塑節能減碳的社會。

肆、結語

本文從論述分析的觀點，探討台灣自一九九二年至二〇〇八年期間氣候變遷政策論述的演進，透過整合 Hajer（1995）與 Dryzek（2005）的論述途徑，勾勒出「環境實用主義」和「氣候行動」兩個主要論述聯盟在各個時期的政經脈絡下所形塑的氣候政策論述。就理論面而言，政策論述的分析途徑，為理解台灣的氣候變遷政策提供了一個新的理論視角；在議題層次上，論述聯盟不侷限於固定的地方空間，有助於扣連全球體系與地方脈絡對於全球氣候變遷議題進行整全性的思考。

總結來說，本文提出三個主要論點：第一、台灣氣候政策論述的演進過程，其實與國際環境變遷的概念發展有密切的關係，從初期的科學知識建構到節能減碳的

論述，基本上是順著西方主流對於當代工業文明的檢討路線進行的。「環境實用主義論述聯盟」依循行政理性與經濟理性的概念，倚賴專家與市場工具，漸進地構建了台灣氣候變遷制度體系的樣態。不過，實用主義的性格，使其未能有效地處理耗能產業結構與節能減碳的結構性矛盾；「氣候行動論述聯盟」的發展，則承襲了一九八〇年代台灣崛起的環境運動對於成長意識形態的批判，將全球暖化議題視為下一波工業革命的開展契機，扣連全球氣候制度發展與在地的環境脈絡，而發展出在地化的台灣氣候變遷論述，對於全球在地化（glocalization）的論述思考，具有相當的啓示。

第二、Hajer 的「論述聯盟」強調政策過程具有詮釋性與論證性的本質，尤其特別關注在互動的政策過程當中，行動者是如何形塑他們的利益、主張及理念。值得強調的是，台灣兩個主要論述聯盟內部的行動者，對於氣候政策議題的利益與信念，不見得在各時期抱持一致的想法，有可能因為關注不同的內容而被左右。「環境實用主義論述聯盟」在非核家園時期對於核電論述的轉向，乃是因為政治權力所建構，而非論述競爭的結果。馬英九總統上任後宣布的「永續能源政策綱領」，將核能列為無碳能源的選項，對於形塑下一階段的氣候論述，將有重要的影響。由於減量目標爭議已因總統政見的明確宣示而平息，可以預見，核電爭議將成為台灣氣候政策的核心爭議。事實上，在不同歷史政經脈絡中的行動者，可能會主張不同的故事情節，也因此在不同的論述聯盟中移動。

第三、如果論述形塑了社會現實，則論述與制度建構之間的關係就相當值得探討。本文認為，論述聯盟是氣候政策過程中相當重要的一部分，不過，觀察台灣的氣候政策演進過程可以發現，即使論述聯盟在論述的建構過程中成功，在政策過程中的概念取代先前的論述，但 Hajer 所指稱的論述制度化之目標卻不容易達成，制度轉型或許需要動員更多的資源管道（如知識、力量或是社會力）來實現。

最後，就現實政策面而言，台灣過去氣候政策演進的四個時期，因應氣候變遷的政策思考大多以二氧化碳排放減量的策略為主。事實上，IPCC 在其分析報告即指出，面對氣候變遷之衝擊，必須採行兩項主要的策略：第一項策略是減緩（mitigation），亦即積極減少人為溫室氣體的排放以穩定大氣二氧化碳的濃度。京都議定書要求工業化國家，在二〇一二年以前強制減量，其背後之精神意義即在於此；另一項策略是調適（adaptation），面對全球暖化不應只有「減碳」，因為全球氣候變遷正在發生，「減碳」緩不濟急，當今社會必須體認氣候異變的現實，積極面對氣候變化對於社會經濟與生態環境系統所產生的影響，此一調適策略，不

僅在抑低大氣變化對生命財產及農業的損失，最重要的關鍵在於低碳經濟與社會的結構性轉型。因此，台灣有必要提升戰略的高度，從國家安全的角度來思考氣候變遷的因應策略，促進不同論述聯盟的理性對話，而非只考量溫室氣體減量對於經濟面向的影響，卻忽略了氣候變遷正對人類的生態環境、社會文化、以及政治制度帶來根本性的挑戰。

參考文獻

- 林水波（1999）。**公共政策新論**。台北：智勝。
- 林水波、莊文忠（1998）。「政策論述與議程設定」，**立法院院聞**，第 26 卷第四期，頁 9-29。
- 林子倫（2006）。「城市與氣候變遷：後京都時代的都市環境治理」。收錄於余致力主編，**新世紀公共政策：理論與實務**，頁 209-230。台北：世新大學。
- 新聞局（2000 年 10 月 27 日）。打造非核家園唯一的選擇，**新聞局新聞稿**。
- 經濟部（1998）。**全國能源會議結論報告**。台北：經濟部。
- 經濟部能源局（2008）。**CO₂ 排放統計與分析**。台北：經濟部能源局。
- Bulkeley, H. (2000). Discourse Coalitions and the Australian Climate Change. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 18: 727-748.
- deLeon, P. (1988). *Advice and Consent*. New York: The Russell Sage Foundation.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford and London: Oxford University Press.
- Dryzek, J. S. (2005). *The Politics of the Earth: Environmental Discourse* (2nd ed.). Oxford and London: Oxford University Press.
- Dunn, W. N. (1993). *Public Policy Analysis: An Introduction* (2nd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Edelman, M. (1988). *Constructing the Political Spectacle*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Fischer, F., & J. Forester (Eds.). (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC: Duke University Press.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings*. New York, NY: Pantheon Books.

- Fox, C. J., & H. T. Miller (1995). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hajer, M. A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hajer, M. A., & H. Wagenaar (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University.
- Hastings, A. (1999). Discourse and Urban Change: Introduction to the Special Issue. *Urban Studies*, 36(1): 7-12.
- Howarth, D. (2000). *Discourse*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Kelly, M., & S. Maynard-Moody. (1993). Policy Analysis in the Post-Positivist Era: Engaging Stakeholders in Evaluating the Economic Development Districts Program. *Public Administration Review*, 53(2): 135-142.
- MacRae, D. Jr. (1993). Guidelines for Policy Discourse: Consensual versus Adversarial. In F. Fischer, & J. Forester (Eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (pp. 291-318). Durham, NC: Duke University Press.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Sabatier, P. A. (1987). Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change. *Knowledge*, 8(4): 649-662.
- Sabatier, P. A., & H. C. Jenkins-Smith. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schon, D. A. & M. Rein. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.
- Stone, D. A. (1997). *Policy Paradox: The Art of Public Decision Making* (2nd ed.). New York: W. W. Norton.
- Toulmin, S. E. (1958). *The Use of Argument*. Cambridge: Cambridge University Press.
- White, L. G. (1994). Policy Analysis as Discourse. *Journal of Policy Analysis and Management*, 13(3): 506-525.

Climate Change Policy in Taiwan: A Discourse Approach

Tze-Luen Lin*

Abstract

The 1990s witnesses a so called “linguistic turn”, “argumentative turn”, or “deliberative turn” in the study of public policy. This reflects an increasing role of “language” in the political process as well as the policy making process. Writers argue that the policy making process is both interpretive and argumentative by nature. In terms of discourse analysis, we would be able to look at the way in which actors shape their interests, claims and ideas. Taking a discourse analysis approach, this paper explores the climate change policy in Taiwan from 1992 to 2008. The author identifies two discourse coalitions in the climate policy process: one is called “environmental pragmatist discourse coalition”, which emphasizes technical and economic rationalities; and the other is called “climate action discourse coalition”, which embraces ecological rationality. The paper analyzes and discusses the climate policy discourses in the political and economic context of the two major discourse coalitions in four different periods of time.

Keywords: discourse analysis, discourse coalition, climate change, environmental politics, policy discourse

* Assistant Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.

