

關鍵議題評析：

法國氣候公民大會

—參與式民主新篇章：透過公投、立法或修法落實公民氣候提案

林綉娟

工業技術研究院 綠能與環境研究所

摘要

作為法國公民大辯論後續的法國氣候公民大會在 2020 年 6 月 21 日結束，150 位抽選出的 16 歲到 80 歲的公民代表，在歷經九個月的討論後，共完成了 149 項提案，以促使法國在 2030 年前相較 1990 年減碳 40%，包括修憲納入氣候變遷因應與生物多樣性保護，2023 年前全民皆能參與再生能源發電，以及生態屠殺入罪、建築節能等措施方案。方案將以公投、立法或修法進行，行政機關將需要提出具體時程方案回應，大會代表們亦有再次回應之機會。

關鍵字：法國、公民參與、氣候、參與式民主

一、前言

法國總統馬克宏於 2019 年 4 月 25 日法國公民大辯論記者會上，承諾召開氣候公民大會，擬定對抗氣候變遷措施，並強調創新做法，會議結論將遵照民意「完整依照公民提議措施」，經過 150 位參與者決議的公民大會結論可能會透過公投、立法或修法方式落實。首場會議於 2019 年 10 月召開，歷時九個月，共完成 149 項提案，以協助法國達成在 2030 年前，與 1990 年相比減碳 40% 的目標，後續法國總統將正式回應公民產出的提案。[1][2][3][4]

二、法國氣候公民大會

(一)法國氣候公民大會背景

法國人口 6,300 萬，根據 2018 年國際貨幣組織統計，國民生產毛額約為 42,877 美元(台灣 24,971 美元)，國土面積為 64 萬平方公里，約為台灣國土面積 18 倍大。2018 年因法國政府調漲燃料稅、取消富人稅，引起民間反彈聲浪，促成黃背心運動。馬克宏總統於是啟動公民大辯論，最終的回應結論之一即是召開法國氣候公民大會，以直接由公民參與共同決定未來的措施，回應氣候議題。[5]

(二)氣候公民大會過程

此次氣候公民大會機制近似於公民大會(citizen assembly)的公共討論模式，在英國、蘇格蘭、愛爾蘭等地近年皆舉辦過，其中如愛爾蘭即透過此過程討論如墮胎等社會爭議較高的問題。氣候公民大會共分成七場次，每場次三天。議事程序由主辦單位法國經濟社會與環境理事會(Conseil Économique Social et Environnemental, CESE)執行。[6]

1. 辦理時程

七場次的會議自 2019 年 10 月 4 日啟動，原訂 2020 年 1 月底即可完成七場次，期間遇新冠肺炎疫情影響，直至 6 月下旬始完成所有議事程序。辦理地點則選在法國經濟社會與環境理事會，疫情期間部分協調會議於線上舉辦。法國總統馬克宏將於 2020 年 6 月 29 日召開記者會提出回應。法國政府則會公開回應落實提案的時程表，公民們則有機會再共同針對政府的

時程表撰擬公開回應。七場次的時程與各場次目的分別整理如表 1。[6][7]

表 1、氣候公民大會各場時程表[7]

場次	日期	目的
第一場	2019/10/4-6	<ul style="list-style-type: none"> ● 破冰：認識彼此 ● 了解大會的職責與目標 ● 認識氣候變遷與其後果
第二場	2019/10/25-27	主題探索 <ul style="list-style-type: none"> ● 認識現況 ● 了解爭議點 ● 採取行動的槓桿點
第三場	2019/11/15-17	深入解決方案的研究 <ul style="list-style-type: none"> ● 辨識行動路徑 ● 評估措施是否可以達到目標，以及如何達到目標
第四場	2020/1/10-12	決定提議措施的優先順序 <ul style="list-style-type: none"> ● 找出常態與建議方案措施 ● 找跨領域工作小組提議的橫跨性措施 ● 進一步在不同工作小組發展措施 ● 開始撰擬最終成果
第五場	2020/2/7-9	完成撰擬並深化氣候公民大會對每項結構措施的動機 <ul style="list-style-type: none"> ● 將每項措施報告給相對應的決策者 ● 提供措施的論述 ● 確認大會成果的時程與完成初版提案 ● 指派完成初版提案的志願者
第六場	2020/3/6-8	<ul style="list-style-type: none"> ● 在大會確認由工作小組提出的措施 ● 確認與整理工作小組準備的成果
第七場	2020/6/19-21	最終宣讀，修正與正式通過 <ul style="list-style-type: none"> ● 文字與大會最終產出聲明 ● 所有的結構措施 向政府與媒體報告最終產出

2. 辦理方式

大會討論不事先排除任何主題，但法國氣候公民大會多以小組討論形式，共分為五大主題分組，包括居住、食物、運輸、消費，及工作/生產。總預算共計 4 百萬歐元(約新台幣 1.4 億元)，參加者共 150 位公民，由抽選程序決定，多元抽樣讓討論結果反映法國人多元的生活樣貌、需求跟對未來的期望，且有出席費用補償。[6][7]

(1)抽選條件：包括性別、年齡、教育背景、職業、區域等條件。[6][7]

- 性別：52%女性，48%男性
- 年齡：按照法國人口金字塔組成分為六群，16-17 歲的年輕人也可參加。分群為：(a)16-17 歲；(b)18-24 歲；(c)25-34 歲；(d)35-49 歲；(e)50-64 歲；(f)65 歲以上
- 教育背景：26%的參與者沒有大學或同等學歷；13%是現任學生；21%有專業執照或認證；19%有高等學歷；21%有研究所以上學歷
- 職業：按照社會的職業類別，為兼顧多元性，職業分布跟人口代表性可能不完全相符。1%以農業為生；4%經商；9%為高階主管或自營業者；16%為中階專業人士；16%為受雇員工；10%為勞動工作者；27%為退休人士；18%為失業者。
- 區域：參考各區人口比例，有四位海外領土代表，並且也考量城鄉(都心及市郊)的人口分布。與會人口將包括貧窮社區與極度貧窮的出席者。62%來自大城市；23%來自市郊；15%來自中小型市鎮或與離其他城市較遠的市鎮。

(2)出席費用補償：出席者每日有 86.24 歐元(約新台幣 3,000 元)出席費、交通費，大會並提供因出席氣候公民大會請假的職業收入補償，此外，因應需求也會提供每日生活補助金。對於單親父母，則會提供托育補助。[6][7]

3. 主辦單位

公民氣候大會由法國經濟社會與環境理事會(CESE)執行，該機構獨立於政府，係為具有憲法諮詢地位的諮詢機構。為確保氣候公民大會獨立不受政府干預，法國經濟社會與環境理事會指派了三位監督委員，包括曾拍攝獲獎紀錄片：《明日進行曲》的生態運動人士 Cyril Dion、國民議會(Assemblée Nationale)代表 Anne Frago、與參議院(Sénat)的代表 Michèle Kadi。[6][7]

會議機制則由任務性質的治理委員會(comité de gouvernance)負責規劃，包括抽選參與者條件、公民大會開會方式與頻率。委員會包括兩位共同主席，一位報告員以及 12 位委員。委員會的專長領域包括：參與式民主、經濟、社會與生態。共同主席包括智庫代表，Terra Nova Foundation 的執行長

Thierry Pech，與聯合國氣候變遷綱要公約第 21 次締約國大會(COP21)法國前談判代表 Laurence Tubiana。報告員由法國經濟社會與環境理事會(Conseil Économique Social et Environnemental, CESE)副主席 Julien Blanchet 擔任。治理委員會共有三位氣候專家，三位參與式民主專家，四位經濟與社會專家。另有兩位具有氣候跟公民參與程序專業的專員，由生態轉型團結部指派。[\[6\]\[7\]](#)

4. 討論模式

大會認為出席的 150 個人都會各自帶著自己的專業前來。大部分的討論都是小組進行，以讓大家有時間交流，並且可以更自在地跟其他人集體合作。專家支援這些交流對話，且不影響他們的討論。議事採用數種對話形式，根據審議及微型公眾(mini-public)的程序，採用社會與政治科學原則設計討論形式。重要原則是讓大家不論有沒有專業背景都可以積極參與討論。舉例來說，在大場討論的內容都是由小組討論的內容產出，所以每個人都可以用較為自在的方式貢獻。[\[6\]\[7\]](#)

討論方式的目標是透過促進協作對話，使得氣候大會可以一起發展出自己的提案。重點並非達到共識，而是讓有理據的亮點與意見可以呈現出來。才能讓接下來大會全體的工作小組討論有所依據。少數意見或保留意見皆有留下紀錄，因為這樣的內容也是對話思辯的重要根據。舉例來說，經由小組完成的討論，先讓個人或全體的想法得以聚焦，然後可以互相交換意見，一起合作，最後用書面呈現。[\[6\]\[7\]](#)

在小組討論的動能有時候會有互相衝突的目標，因此要採用議事設計達到平衡，舉例，150 人集體反應，但是需要有空間讓個人表達意見，也讓個人的技能與想法展現，大會的成果與討論過程皆奠基在每個人的生活經驗與專業上。[\[6\]\[7\]](#)

三、法國氣候公民大會結果

(一) 法國氣候公民大會辦理結果

以五大工作小組及修憲為架構，最終共提出 150 項提案逕付大會表決，提案票數多以九成以上的支持率通過，且僅有一項提案被否決。該項提案提

議將每週 35 小時的工時降低至 28 小時，最終因為大會對於新冠肺炎疫情造成的經濟衝擊，難以估算降低工時帶來的影響，因此未通過。[7]

與能源相關的具體提案，則包括了 2023 年以前，所有法國國民皆能參與再生能源發電，因此將著重中央與地方協調治理機制。獲得最高支持度的提案，則是將生態屠殺(ecocide)入罪，此案將付諸全國公投表決。修憲方面，則將付諸公投表決，大會建議憲法納入對環境的重視、對抗氣候變遷與保護生物多樣性。其他還包括降低非必要消費的措施，以及降低速限，減少肉食與奶製品的消耗。[7]

此外，2020 年 4 月 9 日，法國氣候公民大會的 150 位公民代表，在經歷六個月的氣候措施報告即將收尾之際，因應當前疫情，共同寫了一份鄭重聲明，表示因為國際交易跟全球化的生活型態，導致疫情快速蔓延，恐加劇氣候危機，更可能回過頭來惡化健康風險跟社會不平等。大會呼籲結束疫情危機的措施絕對不能再使氣候變遷問題擴大，不可以犧牲氣候、人民跟生物多樣性，作為脫離健康危機的代價，切勿短視近利，現下的決策應符合社會正義，不可懲罰窮人。[7]

大會並呼籲重整關鍵部門，確保糧食、健康跟能源安全。呼籲決策者勇敢展現政治擔當，做出對人類長期有益的決定。社會運作模式轉型需要國際團結，用社會正義的精神重構國際關係，並要求疫情後促進經濟復甦的經費一定要社會可接受，必須是永續方案，務必使經費流向對氣候有益的部門，且資源分配應考量到社會最脆弱的人，也要讓公民有更多參與決策的機會，才能共同解決難關。大會參與者強調，因為自己是公民大會的代表，有責任對外發聲。[7]

(二) 各界對氣候公民大會的評語

此次氣候公民大會在法國設會引起高度注意，亦有學界、政治界等提出正面觀察，表示為參與式民主立下新的典範，另一方面，也有許多評論對此次討論在推進議題的效益並不樂觀。[8][9][10]

1. 此次大會為法國在民主發展上的創新嘗試，顯示並非只有專家才有資格及能力參與政治。

2. 公民大會不夠大膽與野心，只守住 2030 減碳 40%的目標，當歐盟已在討論減碳目標加嚴到 55%，法國卻停留在 40%。
3. 未觸及爭議議題，如碳稅與核能，碳稅只在歐盟層級處理，不在法國層級處理。
4. 修憲版本恐造成倒退效果，因為環境法要求要採取行動改善環境，但憲法層級僅在國家保證，且過度注重由上而下，忽略地方政府的角色。
5. 未轉譯成法律文字，難以驗證總統當初一字不改的承諾。
6. 80%的環境法規在歐盟層級，提案未釐清是歐盟或國內層級。
7. 缺乏成本概念：沒有點出 COVID-19 對推動提案的影響，缺乏完整的經濟評估，僅決議要政府再評估經費需求。也未評估為了落實生態屠殺入罪，在行政體系的人力資源是否充足。
8. 公共參與強制性不足，當初未要求國家公共行政法委員會介入，讓憲法跟委員會賦予公民參與的原則可以適用在公民大會上，因此如果決議的事項執行率低，也無從追蹤究責。
9. 創造史無前例的民主經驗，參與者肩負重責大任，大會的制度迫使政府體制進行權力分享。
10. 現場氛圍正面與有建設性，議事程序的設計有益於互動。

四、結論與建議

1. 法國氣候公民大會因為強力的決策型態，以及法國總統宣示將不帶保留地按照提案原文進行立法、公投或修法程序，因此受到法國國內外高度矚目，帶動社會影響層面大，且廣受媒體報導與學者關注，證明公民也可以在充分的資訊提供下，讓決策資訊更對等，共同參與形成解決複雜議題的方案，且並非為專家所獨有之能力，其作法與精神可做為我國未來規劃政策公共討論擴大參與之參考。
2. 為了確保整體公共討論不受行政體系干預，法國氣候公民大會採用監督委員機制，提供每週報告與整體公民參與流程之辦理情形觀察，也透過監督委員的多元角色賦予正當性，此種第三方監督作法為我國能源

轉型公民參與程序中未曾出現的機制，可做為未來規劃之參考。

參考文獻

- [1] 公民參與能源轉型：以法國公民大辯論為例。林綉娟，懂能源部落格，2019/6/19。
<http://doenergytw.blogspot.com/2019/06/20190619.html>
- [2] 法國公民大辯論第一階段共舉行 1 萬場地方會議，公民貢獻近兩百萬則意見將以深度學習演算分析，四月將結束第二階段並提出路徑，法國政府預計今夏將啟動後續回應措施。林綉娟，能源知識庫，2019/3/22。
https://km.twenergy.org.tw/Data/db_more?id=3614
- [3] 再微弱的聲音都值得被聽見：法國公民大辯論系列追蹤。林綉娟，懂能源部落格，2019/3/26。
https://doenergytw.blogspot.com/2019/03/blog-post_26.html
- [4] 法國公民大辯論系列追蹤。林綉娟，懂能源部落格，2019/3/15。
<https://doenergytw.blogspot.com/2019/03/1.html>
- [5] 法國公民大辯論：全國能源轉型公民參與研析。林綉娟，能源知識庫，2019/10/21。
https://km.twenergy.org.tw/DocumentFree/reference_more?id=217
- [6] 法國於 2019 年 10 月初召開氣候公民大會，以兌現公民大辯論承諾，抽選 150 名公民參與六周會議，擬透過公投、立法或修法落實氣候變遷措施。林綉娟，能源知識庫，2019/9/27。
https://km.twenergy.org.tw/Data/db_more?id=3685
- [7] 法國氣候公民大會網站。2020/6/24。
<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/en/>
- [8] 監督法國氣候公民大會。Arnaud Gossement ACTU 環境網，2020/6/19。
<https://www.actu-environnement.com/ae/news/convention-citoyenne-climat-oublis-35690.php4>
- [9] 法國氣候公民大會的高牆壓住馬克宏。Valéry Laramée de Tannenberg，環境期刊，2020/6/19。
<http://www.journaldelenvironnement.net/article/convention-citoyenne->

[emmanuel-macron-au-pied-du-mur,107044](#)

[10]法國氣候公民大會推特。2020/6/24。

https://twitter.com/Conv_Citoyenne