

# 欣欣向榮，生生不息

◆ 王昭銘

## 壹、前言

《莊子》〈齊物論〉謂：「大塊噫氣」<sup>1</sup>，認為大地是有生命的，啟示著人與自然<sup>2</sup>和諧的相處之道。惟「天下熙熙皆為利來，天下攘攘皆為利往。」<sup>3</sup>人類忽視和諧共生與永續發展而「大啟文明」的結果，正是「天人合一」<sup>4</sup>的自然秩序被破壞，人與自然之間嚴重失衡。

特別是，我們生存相依的島國台灣，「自然環境，屬於脆弱且具高度隔離性的海島生態系」<sup>5</sup>，以及「外向型經濟發展模式」使得「台灣與國際之經濟網互動密切，對外貿易之依存度極高，但因日益複雜之世局變動、國際環保意識、貿易自由化等趨勢，形成對我國產業調整及資源運用上相對沉重之壓力。」<sup>6</sup>「突顯出我們國家在整體發展與環境保護上的潛在失衡現象，而這些失衡問題若能及時解決，對我國未來永續發展能力的提昇當起關鍵作用。」<sup>7</sup>

爰此，允宜積極綢繆永續發展宏圖並力行實踐，免得於瀕臨絕續存亡關頭時始行懊悔不已。

<sup>1</sup> 《莊子》〈齊物論〉：「夫大塊噫氣，其名為風。」

<sup>2</sup> 本文所稱「自然」，指自然而然、自然存在的狀態或現象，包括所有生物及非生物資源與環境。

<sup>3</sup> 《史記》〈貨殖列傳〉結語。

<sup>4</sup> 中國思想和學術史上之天人合一的自然法假設認為，人類生活的秩序與倫理原則都與自然合轍合軌。易經、老子、莊子等啟迪了自然秩序與天人間和諧之道，但是嗣後中國歷史上並沒有發展出類似西方之系統的自然法理論。惟，此種「天人合一」的思想與西方的自然法思想有其相通之處。

<sup>5</sup> 請參閱，《台灣二十一世紀議程：國家永續發展願景與策略綱領》，頁 6，行政院經濟建設委員會，2004 年。

<sup>6</sup> 請參閱，前揭文，頁 7。

<sup>7</sup> Id（同上註）。

「泰」極「否」來；「剝」窮反「復」；易卦始「乾」終「未濟」。<sup>8</sup>有天地，然後萬物生焉<sup>9</sup>；天行健，<sup>10</sup>萬物資始<sup>11</sup>，生生不息，循環不已。中國古聖先哲們以其睿智慧見擘劃出一套在「變易」中，融合「自然秩序」與「人為秩序」的「天人合一」哲學觀。此一觀念涵蘊著當今全球治理<sup>12</sup>概念下「永續發展」的理念。

《莊子》〈應帝王〉結語道：「南海之帝為倏，北海之帝為忽，中央之帝為渾沌。倏與忽時相與遇於渾沌之地，渾沌待之甚善。倏與忽謀報渾沌之德，曰：『人皆有七竅以視聽食息，此獨無有，嘗試鑿之。』日鑿一竅，七日而渾沌死。」<sup>13</sup>此寓言包含著開天闢地的神話概念。渾沌被倏忽——代表「迅疾的時間」——鑿了七竅，渾沌本身雖然是死了，但是繼渾沌之後的整個宇宙、世界以及文明於焉誕生。

第一次產業革命的蒸汽機、第二次產業革命的電，以及第三次產業革命的高科技產品（資訊與電信、基因工程、新材料——等）與管理技術，就如同倏忽（迅疾的時間）鑿七竅般，也肇致了時間與空間的快速流動，從而逐漸

<sup>8</sup> 本句「」內之辭彙皆《易經》卦名。「泰」、「否」與「剝」、「復」等係依《易·卦序》排列。「否極泰來」係習用之成語。

<sup>9</sup> 易經《卦序》：「有天地，然後萬物生焉，盈天地之間者唯萬物，故受之以屯。」

<sup>10</sup> 易經乾卦《象辭》：「天行健，君子以自強不息。」

<sup>11</sup> 易經乾卦《彖辭》：「大哉乾元，萬物資始，乃統天。」

<sup>12</sup> 為期「國際共同治理公共問題」，20 世紀 80 年代，「國際建制理論」鼎盛風行。主張透過具有約束力的國際建制（regimes）解決全球性的衝突、生態、人權、移民、毒品、走私、傳染病等問題，以維持正常的國際政治經濟秩序。迨至 90 年代，許多學者體認到「國際建制理論」的侷限性，遂開始使用「全球治理」概念，為思考和解決全球性問題提供更寬廣的視角。「全球治理」透過民族國家、國際組織、市場、網絡以及社群等的協調合作，在全球問題上用多元主義取代國家中心論。提供了重要而有益的視角與思維架構，以及處理我們時代核心問題的途徑。

<sup>13</sup> 白話語譯：「南海的帝王叫倏，北海的帝王叫忽，中央的帝王叫渾沌。倏和忽時常在渾沌的地方見面，渾沌款待他們特別好。倏和忽共同商量報答渾沌的美德，說：『人們都有七竅用以看、聽、吃喝、呼吸，唯獨渾沌沒有，我們試著給他鑿成七竅。』一天鑿成一竅，鑿到七天，渾沌就死了。」

地開發出人類的新文明。

近代文明的開發、利用、厚生等「人為」斷傷生存環境的「自然」，濫觴自遠程貿易的發展，肇致封建社會崩解，嗣後民族（主權）國家興起，再歷經重商主義的劫掠，迨產業革命後更是侵凌益甚，迄至「廿世紀中期以後，科技的進步帶動人類社經活動的急遽發展，人們生活型態亦隨著物質生活的豐裕而朝向大量製造、大量消費、大量廢棄的方式，致使營生過程對環境的影響超過其自然復元能力，造成環境污染、資源銳減、進而危及人類的世代永續發展。」<sup>14</sup>時至當今，全球化快速流動推波助瀾，「跨國行動者」擎舉「貿易自由化」大纛，在利益爭逐競奪下，對資源、生態與環境的肆虐從而一發不可收拾。

終於，緣於有識之士的覺醒與提倡，首先，聯合國於 1972 年召開「人類環境會議」，發表「人類環境宣言」。迨至 1987 年，「世界環境與發展委員會（WCED）」於聯合國第 42 屆大會中，發布了「我們共同的未來（Our Common Future）」報告，並將「永續發展（sustainable development）」一詞定義<sup>15</sup>為：「能夠滿足當代的需要，且不致危害到未來世代滿足其需要的發展過程」。賡續其後，「聯合國環境與發展會議」於 1992 年在巴西里約熱內盧召開地球高峰會（Earth Summit），通過了「里約環境與發展宣言」、「聯合國二十一世紀議程」，並簽署了維護生物種原及傳統知識權益等之「生物多樣性公約

<sup>14</sup> 請參閱，《永續發展行動計畫》，頁 1，行政院永續發展委員會，2002 年。

<sup>15</sup> 「永續發展」一詞，請參閱，台北市永續發展全球資訊網《<http://www.epb.taipei.gov.tw>》永續發展Q&A，並請參閱，「何謂二十一世紀議程」與「臺灣因應永續發展的進程為何？」二則。



(Convention on Biological Diversity)」以及「氣候變化綱要公約 (United Nations Framework Convention on Climate Change)」。其中「氣候變化綱要公約」第三條，除永續發展原則外，其「跨世代衡平 (intergeneration equity)」原則認為：「每一世代所接收的自然及文化遺產，均係受託自前一代，並且須為後代而保管；每一世代對後世代均有義務將文化及自然遺產，以不劣於其所承受時之狀態，移交給後代，但亦有義務對本世代提供合理使用地球遺產之機會。」<sup>16</sup>隨即，聯合國更成立「永續發展委員會」，以協助及監督各國永續發展之推動。

同此共識，許多國際組織推動締結了許多國際環保公約<sup>17</sup>，諸如：針對含有破壞臭氧層物質產品之「蒙特婁議定書」；處理有害廢棄物之「巴賽爾有害廢棄物跨國運送及其處置公約」以及「華盛頓公約 (瀕臨滅絕物種之國際貿易公約)」等等。最重要的是，1995 年成立的「世界貿易組織 (WTO)」其設立協定前言<sup>18</sup>以其前身「關稅暨貿易總協定 (GATT)」之前言為基礎，增加了資源最適當運用、環境保護以及永續發展之主張。從而，永續發展成為全球化趨勢下的「貿易自由化」、「解除管制與民營化」、「政府改造」、「國家創新體系」、「知識經濟」之外另一股重要潮流，以及「全球治理」不可或缺的一環。於是乎世界各主要國家在 1992 年過後的幾年間，陸續提出規劃各國在二十一世紀的永續發展綱領，即「二十一世紀議程」(Agenda 21)。在此同時，

<sup>16</sup> Article 3, para.1 & para.4 of the United Nations Framework Convention on Climate Change.

<sup>17</sup> 目前國際上已簽定了約 200 個多邊環境公約或協定 (MEAs)，其中約 20 餘個條約中涉及與貿易相關之條款。

<sup>18</sup> 請參閱，「馬爾喀什設立世界貿易組織協定前言」。

各國也發現，國家層次的永續發展願景與目標，必須透過具體可行的策略與行動方案，才有實踐的機會，而地方或社區層級的永續發展則是國家永續發展的基礎。因此，「地方永續發展」於焉而生，在二十一世紀議程的大原則之下，「地方二十一世紀議程」(Local Agenda 21) 更日漸成為近年世界各國專注的議題。」<sup>19</sup>

我國行政院為加強保護環境生態、保障社會公平正義、促進經濟發展、建設綠色矽島，於 1997 年 8 月設置國家永續發展委員會。2000 年 5 月，國家永續發展委員會擬定「二十一世紀議程：國家永續發展策略綱領」。<sup>20</sup> 為具體實踐永續發展，行政院經濟建設委員會建立並開始發布「國家永續發展指標」，以及於 2004 年制定「台灣二十一世紀議程：國家永續發展願景與策略綱領」<sup>21</sup>，並經國家永續發展委員會核定。此外，國家永續發展委員會責成經濟建設委員會所促成十個縣市<sup>22</sup> 政府進行的「縣市永續發展願景與策略綱領」，也由行政院研究發展考核委員會列管評鑑。<sup>23</sup>

除了經濟建設委員會及地方縣市政府的協力之外，行政院國家科學委員會則支持「永續台灣的願景與策略整合型研究計畫」。其下之一個主軸計畫，即蕭新煌教授主持之「永續台灣 2011」，「在過去的六年計畫期間，分兩階段

<sup>19</sup> 請參閱，蕭新煌等，〈導論：勾勒我們自己的綠色藍圖〉，蕭新煌等編著，《綠色藍圖—邁向台灣的「地方永續發展」》，頁 13，天下文化，2005 年。

<sup>20</sup> 請參閱，《永續發展行動計畫》，頁 2，行政院永續發展委員會，2002 年。

<sup>21</sup> 請參閱，張景森，〈序：掌握地方永續的治理脈絡〉，蕭新煌等編著，前揭書，頁 5。

<sup>22</sup> 宜蘭縣、花蓮縣、台北市、台中市、彰化縣、台南縣、高雄市、高雄縣、屏東縣及金門縣。

<sup>23</sup> 請參閱，蕭新煌暨永續台灣 2011 研究計畫團隊，〈代序：期待『綠色藍圖』的實踐〉，蕭新煌等編著，前揭書，頁 9。

進行，前三年的第一階段（1998～2001）完成了以全台灣為對象的環境生態和社會經濟盤點，也建構預估海島台灣永續發展前瞻的模擬能力，以及提出永續海島的政策建議。此一成果也已正式出版成書，書名是『永續台灣 2011』；「在後三年（2001～2004）的第二階段——焦點放在下述兩個目標：第一是如何將國家層級的永續發展願景和策略落實到地方層級？第二是如何具體而微的找尋和認定可以成為地方永續發展推手的綠色力量？前一目標可說是建構永續發展議程的地方化，後一目標是推動在地永續發展的制度化。」

<sup>24</sup>蕭新煌暨永續台灣 2011 研究計畫團隊的「這本書以『綠色藍圖』為主標題，用邁向台灣的『地方永續發展』為副標題，意思也很清楚，就是要達成上述兩個目標。」<sup>25</sup>

## 貳、重點歸納<sup>26</sup>

本書強調永續發展必須「全球思考，在地落實」（think globally, act locally），不僅從國際落實到國家，更要從國家落實到地方。（p1）

本書係由中央研究院與國內各大學跨領域學者專家組成的「永續台灣 2011 研究團隊」，延續由 1998～2001 三年以全台灣為尺度的國家永續發展分析研究，在過去三年（2002～2004）來，針對與台灣永續發展相關的社會、經濟、環境、自然各領域，深入分析北、中、南、東與離島各縣市、社區、

<sup>24</sup> 同上註，頁 9-10。

<sup>25</sup> 同上註，頁 10。

<sup>26</sup> 本單元係專書心得寫作之「重點歸納」，摘錄自原著作之內容（為行文順暢略有整理致未必皆全文照引），皆符合智慧財產權「合理使用」規範，惟本單元仍標註引用頁次，例如（p1）即原書標示之第一頁。

流域的永續發展課題，完成了數十份地方永續發展的專題分析報告，彙整其中較具關鍵性與代表性題材編輯而成。(p13-14)

本書標榜「綠色藍圖」作為台灣五個區域在落實各地永續發展願景的「地方二十一世紀議程」(Local Agenda 21)，以與剛在 2004 年底所通過國家級的「台灣二十一世紀議程」(Taiwan Agenda 21) 相呼應，分別在北、中、南、東和離島這五個地區，剖析其永續問題的歷史和發掘各地的關鍵課題，然後一一加以深入探究和檢討，進而為每個地方勾勒永續發展願景，依次為「親水與生態的都會」(北)、「從惡土災區到新桃花源」(中)、「發現生態工業城契機」(南)、「守住青山綠水碧海」(東)和「生態文化的海上明珠」(離島)。(p10)

本書研究團隊雖係以社會、經濟、環境、自然的學術領域分組，但關切許多跨領域的科技整合議題。舉凡水資源、水土保持、土地政策、綠色社區與生態城市、地方永續發展策略、海岸管理、災區與環境復原、空氣污染防治、社會行動、生態工業區、生態觀光產業、綠色國民所得等主題，無一不是涉及管理與政策，又與環境生態及科學技術息息相關。為了使各個主題與大家的日常生活環境更為接近，本書以北、中、南、東與離島等地理區域劃分，編輯成二十個主題。(p14)

第一部，北區：親水與生態的都會，包括五個主題：1. 水能載舟亦能覆舟；2. 基隆河水患問題；3. 淡水河的美麗與哀愁；4. 生態城市的永續消費；

## 5. 建構地方二十一世紀議程。

此一部份，首先說明淡水河流域，包括大漢溪、新店溪、基隆河等大台北地區生存發展的「母親河」，是如何的受到人類各種活動的蹂躪以及如何進行有效的復育行動。此外，針對該區不當土地利用造成石門與翡翠兩水庫的淤積、市鎮的洪水氾濫進行深入分析，並提出山坡地永續利用的策略建議。

此外，為迎接京都議定書生效後的「受碳限制的紀元」，本書呼籲妥善檢討過度消費的生活型態，發展符合「生態城市」精神的永續消費型態。(P15) 為發展「生態城市」，台北市提出生態環境永續化、生產環境國際化及生活環境人性化之永續發展三生理念。(p72-73) 台北縣則以永續發展的三生組合為架構基礎，希望建立均衡共享的城鄉環境、安全寧靜的生活環境以及效率成長的產業環境。(p74-76)

此一部份引入了一個重要觀念，即「綠色國民所得」。「綠色國民所得帳」(Green GNP)<sup>27</sup>，本質上即為一整合經濟和環境的社會會計帳，它將經濟成長效益、自然資源消耗以及環境污染所帶來的負面影響納入考量，具體的描述並呈現經濟和環境系統之間的互動關係，作為有效管理和使用自然資源的依據，並且可以用作衡量經濟永續發展的指標<sup>28</sup>。(p46)

第一部的最後提出了地方永續發展的難題。(p78-82) 其中有一警語道：

<sup>27</sup> 綠色國民所得帳，由行政院主計處中部辦公室負責辦理，相關資訊可參閱主計處網站與主計月刊。

<sup>28</sup> 建立永續發展指標工作項目有二：1.發展永續發展指標；2.編製綠色國民所得帳，請參閱，《永續發展行動計畫》，頁 6，行政院永續發展委員會，2002 年。



「政黨惡鬥是否影響到公共政策的理性討論，進而危害地方的永續發展，值得觀察。」(p81)

第二部，中區：從惡土災區到新桃花源，包括五個主題：1. 有土斯有財；2. 明天過後；3. 從地震災區到世外桃園；4. 從惡土到鳥語花香；5. 永續的綠色社區。

中區是台灣西部走廊的中心點，所有資源與負擔也在此區聚集。(p16) 溯自 1960 年代起，政府大力推動開發海埔新生地，並主張重化工業應優先設於海埔新生地、鹽田或沿海地區低生產力農地，使得日後海埔新生地沿海地區紛紛被規劃闢建為濱海工業區。<sup>29</sup> 政府及工商財團積極闢建港地、離島式工業區、垃圾掩埋場及遊憩場地等，不僅造成海岸地貌改變，同時帶來許多負面衝擊。(p88-89) 此外，濱海地區有許多台灣長期以來的環境問題，如因超抽地下水引起的地層下陷與電鍍工廠廢水長期累積的土壤污染等。(p16)

至於九二一大地震所鬆動的土石，隨著近幾年越發猛烈的颱風與豪雨，又一再造成大規模坡地災害，許多山崩與土石流毀滅了家園。這重大的衝擊，帶給中區極為嚴苛的挑戰，也帶來新生的契機。(p16)

此一部分，首先針對「海岸的永續利用」，檢討台灣長期以海堤整治海岸的策略、超抽地下水造成地層下陷背後錯綜複雜的問題。其次探討九二一大地震對於地方交通與觀光的巨大衝擊，期由「生態旅遊」與「綠色社區」將

<sup>29</sup> 請參閱，《台灣地區綜合開發計畫》，行政院經濟建設委員會，1979 年。

這裡的窮山惡水轉化為新桃花源。(p16-17)

一般傳統的整治工法如果規劃與施工不當，對於生態環境有嚴重影響，可能造成各種不永續問題<sup>30</sup>。此一部分引入了一個重要觀念，即「生態工法」，亦即在於施工強度與安全性得以確保的前提下，利用符合生態與保育標準的工程方式的概念與做法。(p103；p95)

第二部的最後提出了建構一個永續性綠色社區的願景。綠色社區是指具備一定且符合環保要求的硬體設施，並建立了較完善的環境管理體系和公眾參與機制的社區。(p133-138)

第三部，南區：發現生態工業城契機，包括四個主題：1. 大河悲歌；2. 還給我們乾淨的空氣；3. 生態工業區的營造；4. 尋找永續發展的社會行動者。

揭開序幕的是「大河悲歌」，述說著高屏溪中上游的農畜污染，以及中下游金屬製造業等廢水，使得依賴高屏溪為水源的大高雄地區一直面臨「水夠，但潔淨的水不足」的困境。(p17) 再者，高屏溪是南部主要砂石供應區，由於需求量大，以致盜採、濫採盛行，嚴重危及橋樑、堤防安全，並影響取水功能。(p155) 其次，因為高屏地區是台灣石化與鋼鐵等高污染排放工業的重鎮，空氣品質一直較台灣其他地區惡劣許多，從而呼籲「還給我們乾淨的空氣」。並主張針對南區眾多的大型重污染工業區，若能運用管理機制與更新計畫，將其轉化為符合環境保護原則的「生態工業區」，對於區域與全國環境問

<sup>30</sup> 請參考，全國生態工法入口網站《<http://eem.pcc.gov.tw>》。

題的改善，一定會有顯著效果。(p18)

進年來基於永續發展理念，為滿足當代需求又不危及後代子孫生存的情形下，循環型社會模式已逐漸成形，其概念乃基於促進產業間投入與產出面的關聯性聯結，進而擴展至都市主要生活圈的連結，而遠程目標則是把產業發展融入自然生態的循環體系當中。(p173)

「生態工業區」即基於此一概念而建構，透過物質流、能量流與資訊流所構成的網絡，聯結各產業的運作以強化生產機能，並配合零排放的目標規劃，進一步促進區域性的生態化理想。(p173)

第三部最後，提及南區居民較其他地區的居民，在社會參與方面更熱情、更堅持地域特色，如此的行動者特質對於地方永續發展的影響，本書於「尋找永續發展的社會行動者」單元加以探討。(p18)

從永續發展的思維來看，大高雄地區雖然目前無法實現無污染的目標，但是降低污染的機率卻有很大的發展空間，而大高雄地區的永續發展，更需要地方政府、民間社會（社區、非政府組織）和企業一起提倡，畢竟回饋的互動模式並非長久之計。(p195-196)

第四部，東區：守住青山綠水碧海，包括四個主題：1. 台灣的蔚藍海岸；2. 台灣最後的淨土 I：花蓮的好山好水；3. 台灣最後的淨土 II：蘭陽風情；4. 發展觀光與永續發展。

由於中央山脈的阻隔，除了宜蘭縣因為與台北縣市較近，工商業較為發達以外，花蓮與台東均無廣泛的工業。(p19)

戰後台灣的工業化發展，造成區域發展不均的結果，東部地區一直處於台灣經濟發展的邊緣位置，宜蘭在如此發展脈絡下，成為所謂「落後」或「不發展」地區。但也由於工業的不發展，使得宜蘭地方生態的破壞和污染較顯輕微，加上本身獨特的人文社會歷史背景，使得宜蘭成為地方另類發展的重要資源與契機，也正好吻合了許多「地方永續」的理念與價值。(p258)

惟北宜高速公路通車之後，對整個宜蘭的衝擊是多面向且相互牽動的，從道路交通、土地利用、污染、垃圾等問題，乃至於社會生活環境的改變，都是大量觀光客到來後陸續會出現的問題。如何在妥善的因應規劃之下，克服上述種種問題，將是宜蘭藉由觀光之路進行地方永續再造的主要契機。(p259)

得天獨厚的天然美景、豐富多元的族群文化，以及悠閒舒適的生活情調，構築了花蓮雄厚的觀光發展基礎。(p237) 惟大型觀光投資案的開發（例如海洋公園），以及近幾年大型的觀光節慶（例如四月的曼波魚季）(p237-238)，背後的景象卻是擁擠人車帶來大量垃圾及空氣污染，甚至破壞自然。(p239) 蘇花高速公路的興建，無疑將為花蓮地區的整體發展帶來重大影響。包括高速公路到底是快速將人物帶來，還是更快將人物帶走。(p240)

本部分亦採「綠色國民所得」分析宜蘭縣的觀光活動。(p265-270) 綠島過多觀光客造成觀光品質低落，亦為檢視重點。(p218-24)

第五部，離島：生態文化的海上明珠，包括二個主題：1. 海洋上的明珠；2. 邁向永續：蛻變中的金門。

離島通常不僅孕育獨特且多樣的生物，也孕育文化的多樣性；而面積愈小的島嶼愈脆弱，亦即對自然或人為活動之干擾，愈缺少抵抗力且愈易遭受破壞。(p277)

金門過去因為戰地政務，使得經濟發展較台灣本島落後，但也造就了其在生態與文化上特殊的保育效果，比台灣本島突出許多。(p20)

離島永續發展最常遇到的挑戰，包括氣候、水資源、廢棄物、海岸管理等，以及居民的環境安全與生活品質等。(p277)

結語：永續台灣，近在咫尺

本書不僅探討問題，也提出解決方案。雖然台灣面臨的挑戰相當大，但只要永續發展的觀念，能夠真正融入由政府到民間的經營與管理行為，扭轉過去長期以來的不均衡發展方向，台灣的永續發展不會是一場夢。工程雖然浩大，但其成敗不過在一念之間。永續台灣，近在咫尺。(p302)

國家永續發展與地方永續發展的推動，在台灣已開始上了軌道。然而，更多的工作與更大的挑戰仍在等待我們，政府與民間必須攜手努力，面對台

灣的現實狀況與過去發展歷程中所造成的環境、社會、制度等各方面的問題，以不逃避和積極的態度去處理。最重要的是，透過國家與地方永續發展策略、政策和行動，以及永續發展教育，讓我們的下一代也能夠對永續發展有正向的思考態度，讓跨世代的努力共同來推動永續發展願景，逐步在這塊土地具體實踐本書勾勒的綠色藍圖。(p20)

### 參、專書評價

本書是「蕭新煌暨永續台灣 2011 研究計畫團隊」第二階段研究的成果展示<sup>31</sup>。係就十八名學者所完成數十份地方永續發展的專題分析報告中，彙整其中較具關鍵性與代表性題材編輯而成。其理念宏圖值得敬佩，其學術成就值得尊崇。基於身為一般讀者以及基層低階公務員，本文學能實不足以就學術面提出評價。所以謹誠惶誠恐從枝節面提出拙見。

本書值得肯定的是，其非但「見林又見樹」，且「見林相之類聚群分亦見眾樹之殊異相同」，更繫心榮枯與願景，所以不僅探討問題，也提出解決方案。本書針對與台灣永續發展相關的社會、經濟、環境、自然各領域，深入分析北、中、南、東與離島各縣市、社區、流域的永續發展課題，試圖透過國家與地方永續發展策略、政策和行動，以及永續發展教育，建構與落實永續發展的宏圖。

惟本書是否有淪於「學術研究的拼圖」之虞？殊值反省！

<sup>31</sup> 本書係該團隊繼 1993 年《台灣 2000 年》及 2003 年《永續台灣 2011》之第三本書。

首先，本書忽略「離島建設條例部分條文修正草案」利害角力下澎湖的願景與前途，以及蘭嶼、烏坵等離島作為核廢料貯存場等高政治敏感性議題，致本書顯有「政治分贓下殘破的拼圖」之虞？

離島建設條例第一條規定：「為推動離島開發建設，健全產業發展，維護自然生態環境，保存文化特色，改善生活品質，增進居民福利，特制定本條例；本條例未規定者，適用其他法律之規定。」然而，

無盟黨團提出的「部分條文修正草案」，主張經離島地區多數公民同意，主管機關得特許在離島的國際觀光旅館經營博弈業務。該修正草案由無盟黨團藉由立法院協商機制，先於 93 年底綁年度總預算案闖關，復於 94 年底挾持「行政院組織法」等「政府改造」各項法案闖關。雖然目前暫時受挫，惟其獲通過已可預期。但是，本書沒有提出意見，甚至避開此一範疇。只提金門不談澎湖，至於其他離島，除觀光對綠島帶來的衝擊以外，僅一語帶過言及：「離島永續發展最常遇到的挑戰，包括氣候、水資源、廢棄物、海岸管理等，以及居民的環境安全與生活品質等。」而蘭嶼、烏坵等離島作為核廢料貯存場，以及核能與反核能相關議題未被觸及，同樣使拼圖缺了角。

雲、嘉、南、屏等平原及恆春半島等雖在拼圖裡，卻未獲重視。

此一忽略，意味著忽視加入 WTO 後農業發展與離農後開發對永續發展的影響。

此外，「綠色藍圖」只見到「綠色的島嶼」卻沒見到「藍色的天空」與「藍色的海洋」。

資訊與電信的進步激發「新經濟」的勃興，電磁波卻干擾腦波。無線電基地台無情的烙印在住家屋頂與無人的山頭，一痕痕的刺傷著天空。口沫之下台中清泉崗機場起降往返韓國的包機；休閒用輕航機呼嘯的在山坡地、水利地上揚起塵土。

台中火力發電廠二百五十公尺高聳的煙囪裡藏著二組發電機。一開始說只立二根煙囪，接著四根煙囪。當立下第五根煙囪時應允不再增添煙囪的承諾還熱著，第六根煙囪已經悄悄在計畫了。而火力發電廠旁邊，鋼鐵廠竟也立起了煙囪。再往北，通宵也有煙囪，往南呢？興達港也有煙囪哩！

最後，當都市的霓虹燈外加鐳射光直沖斗牛，「藍色的天空」已然充滿「憂鬱」呵！藍圖何在？

海島台灣，海岸線不應是限囿束縛的韁鎖。海岸線應是我們的出發點起跑線。立足台灣，放眼天下，放射向四方八垓無遠弗屆。台灣應是國際化下亞洲與太平洋地緣空間的核心，以及全球化下流動空間的重要節點。我們依存於國際貿易，全球與國際企業也依存海島台灣的貢獻。然而，只有幾個人喊著要設立「海洋事務部」，怎鬥得贏退伍軍人事務部、大陸委員會——？望向遼闊的藍色海洋，藍圖何在？

本書著眼於「行動」與「行動者」，並認為政府與民間必須攜手努力。惟仍繫於各界有識之士之認知，並未建構起多元治理的網絡。從而「綠色藍圖」仍有流於「政府的拼圖」與「政治拼圖」之虞！



本文相關意見與評論，另述於「心得見解」單元。

#### 肆、心得見解

社會學與城市和區域規劃大師，曼威·柯司特（Manuel Castells），於其所著之《資訊時代：經濟，社會與文化》第一卷《網路社會之崛起》中收錄了一張圖片。標題為：高雄市中心街景。其說明為：在污染的背景空氣中身形模糊的台灣版後現代建築——長谷世貿聯合國的大樓，以及，聚集在前排的一般建築物——各類型的正式與非正式的都市休閒場所、美容院、病院——等的大集合，這是高雄與社會現實的縮影。<sup>32</sup>

誠如柯司特所言：「空間不是社會的反應（reflection），而是社會的表現。換言之，空間不是社會的拷貝，空間就是社會。空間的形式與過程，是由整體社會結構的動態所塑造。這其中包括了依據社會結構中的位置而搬演其利益的社會行動者之間，相互衝突的價值與策略所導致的矛盾趨勢。再者，藉由作用於承繼自先前社會—空間結構的營造環境，社會過程也影響了空間。」<sup>33</sup>

永續發展不單純是我們生息的空間、環境、資源等物質產物的成住壞空，同時也是政治、經濟、社會與文化等交互影響的關係。而人文社會層面的重要性似乎更甚於物質世界。也就是說，永續發展所追求適合人們生活的環境，

<sup>32</sup> 曼威·柯司特（Manuel Castells）著，夏鑄九等譯，《網路社會之崛起》，《資訊時代：經濟，社會與文化》第一卷，頁 468，台北，唐山，2000 年 11 月修訂再版。

<sup>33</sup> 同上註，頁 459。



應是文質並具，同屬共享於當代與後世族裔。

想想，如果建起澎湖國際觀光旅館經營博弈業務，其周邊應運而生的將不只是個紙罪金迷的物質世界，另一個犯罪淵藪與下層社會亦將相依而生。因而，受污染將不只是物質環境（垃圾、油污、排放物、白化的珊瑚礁、擱置的破漁船、忙亂且污染的海空交通---），更是整體社會環境。

想想，千百萬輛汽、機車湧入了大街小巷、山巔水湫之餘，循高速公路前進東海岸之後，宜蘭、花蓮的外來遊客豈只是污染、破壞與耗源？金門過去因為戰地政務而倖存，恆春半島的旭海草原與南仁湖附近因曾列為軍事管制區而免難。而今，金門卸了妝，蹤跡踏入南仁湖，中橫高速公路更直逼台灣的心臟地帶。名為發展，然則「天下熙熙皆為利來，天下攘攘皆為利往。」的結果，就像被火紋身的陽光少年，就像九二一地震後的禿了容顏的九九峰，美麗的國土益形破碎。

再想想，實施「臺灣地區綜合開發計劃」以來，果樹斑駁了山嶺；茶園矮化了森林、檳榔樹唾棄了家園；稻田種出了鎊米，埋進了垃圾；地下水混雜著農藥、溶劑與電鍍液；除十文溪上游之外幾無可以掬飲的甘泉。實施「國土綜合開發計劃」以來，加工區、工業區、科學園區、工業港遍及北中南；國際企業的大樓、簡陋的鐵皮工廠與豪華的農舍，以及高聳的煙囪和代工王國的虛榮，錯落在整個大地上。如今，「國家永續發展策略綱領」能為我們描繪什麼願景？

紙上談兵不如眾人齊心。永續發展最重要的核心，應是從觀念啟蒙與教育開始。而且應從菁英理念，落實為治理體系下所有行動者之信念，以及最終普遍化為「大眾通識」。非僅如本書所呼籲：「讓我們的下一代也能夠對永續發展有正向的思考態度」，更應循學校教育、社會教育，以及溝通途徑、傳播媒體等來產生有力而廣泛影響。進而使永續發展的「行動」與「行動者」進入「公共領域」<sup>34</sup>。

尤其是透過公務人員終身學習途徑內化為公務員準則觀念。一則，強化其識見與認知；再者，從建構觀念來改變態度，使得免蹈民主法治國家裡諸多主政者及公務人員依仍擺脫不了的威權心態與僚氣之窠臼。蓋，一個法治國家，公務員應依法行政。惟在通常情形下，執行法令的公務員不會或無能力積極審查檢視法令的「合憲性」；或者承認「惡法亦法」卻不積極修改法令；甚至為圖便宜行事而知法違法，致侵犯人民之自由等權利。<sup>35</sup>在民主法治觀念發展成熟的現代社會，多數公務員猶未能深切認知力行法治，更何況尚在啟蒙中的「永續發展」理念。

其次，應建構永續發展的「治理體系」。所強調的是當今極重要的「治理（governance）」概念，而不是政府的威權「統治」以及官僚體制的支配性「管理」。治理是一種公共管理活動和公共管理過程，包括必要的公共權威、管理規則、治理機制和治理方式。治理的行為者含括公共與私人部門之政府與科

<sup>34</sup> 公共領域並未消失，只是結構轉型。請參閱，哈伯瑪斯，《公共領域的結構轉型》，聯經，2002。

<sup>35</sup> 請參閱，██████，《論行政機關法令合憲性檢視之必要性：以海關法令檢視為例》，頁 1-7，財政部關稅總局 94 年度研究報告，財政部關稅總局，2006 年。

層體制、國際組織、市場、網絡、公民社會與社群以及其他等多元參與者。目的係在各種不同的制度關係中運用權力去引導、控制和規範公民的各種活動，以最大限度地增進公共利益。<sup>36</sup>

當今的「公共領域」，已迥異於往昔布爾喬亞(Bourgeois)<sup>37</sup>們單純的書信或沙龍議論。業已深入「高科技的資訊與電信」和「便捷的交通工具與交通網」以及「言論自由」構成的「流動空間」<sup>38</sup>、選舉以及「社區發展協會」等等裡。其作用亦不僅止於議論與批判，更進而增添「治理」的原素。從而「公共領域」與「治理」已不純屬於菁英(elite)或資產階級的範疇，更屬於市民社會的普羅大眾<sup>39</sup>。

地球高峰會(Earth Summit)開啟了「全球治理」的宏圖，並藉由各國的永續發展組織加以落實。然而「面對全球化與推動它的新技術，確實需要更開闊的治理體系(broaden governance)，而不只限於過去政府(government)角色。因此，摸索領域治理體系(territorial governance)重構之政治新視野，既需能結合區域發展與自主性的社會活力(包括企業組織與非營利組織)，又要能調合既有的各國中央政府應變遲鈍與諸多地方政府

<sup>36</sup> 請參閱，██████，《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》，頁45-51，逢甲大學公共政策研究所，碩士論文，2004年。

<sup>37</sup> 布爾喬亞(Bourgeois)為「資產階級」的音譯及另一通用語。

<sup>38</sup> 「流動空間」係指：「流動空間乃是經由流動而運作的共享時間之社會實踐的物質組織。所謂流動，我指的是在社會的經濟、政治與象徵結構裡，社會行動者所佔有的物理上分離的位置之間，那些有所企圖的、重複的、可程式化交換與互動序列。-----三個層次共同構成了流動空間。第一個層次，流動空間的第一個物質支持，其實是由電子交換的迴路所構成-----第二個層次，由其節點(node)與核心(hub)所構成。-----流動空間的第三個重要層次，是佔支配地位的管理菁英(而非階級)的空間組織，他們操縱了使這些空間得以接合的指導性功能。」請參閱，夏鑄九等譯，前揭書，頁459-66。

<sup>39</sup> 普羅是從「無產階級」原文“Proletarian”的頭音而來。

各自為政的缺失。」<sup>40</sup>

於是乎，「領域治理體系」應係由中央與地方政府及其「政策網絡」（如國土綜合開發計畫、經濟建設計畫、文化教育計畫與永續發展計畫的網絡連結）介接市場<sup>41</sup>、企業組織、非營利組織、社群以及透過通信網絡結合之公共輿論等「多元治理的網絡」的協調合作。

最重要的是，作為永續發展最重要種子的「社區發展協會」，必須擺脫政治性單一功能。其受永續發展理念啟迪的居民們亦必須摒棄「自私自利」、「以鄰為壑」和「自掃門前雪」的態度。應齊心共同為經濟、社會、文化與環境的和諧與永續發展而努力與奉獻。而且政府的政策規劃與合法化，以及資源配置不能無視於參與永續發展治理的民意（例如：民意調查、公聽會、公共論壇與政策論證、協商機制以及直接行動抗爭等等）。

最後，於本書所提「綠色國民所得帳」與「綠色消費」<sup>42</sup>觀念之外，補充說明「綠色租稅」以及相關的「邊境稅捐調整」和「創新資金來源」等概念，並展望WTO的貿易自由化與永續發展議題。

綠色租稅(Green tax)，泛指「環境稅」、「生態稅」和「能源稅」等與保護或改進環境和生態有關之稅費。「環境稅費徵收的設計，是反映環境污染、資源耗竭等社會成本，透過正確的價格機能來抑制破壞環境、資源的經濟行

<sup>40</sup> 請參閱，夏鑄九，《中文譯者序》，夏鑄九等譯，前揭書，頁XXIV。

<sup>41</sup> 法律經濟學與公共經濟學有「寇斯定理」、「交易成本」等理論與概念，可於「政府」機制外處理資源配置與外部性等問題。

<sup>42</sup> 「綠色消費」係指有機蔬果、再生紙等符合生態與環境保護之產製品與消費行爲。

為。」例如對浪費（製造廢棄物）課稅，對人類、社會有害的行為、物資課稅，以及依照從社會「取走」多少來付費。<sup>43</sup>

WTO允許「邊境稅捐調整」，此項規範為綠色租稅取得了邊境稅捐調整的依據。「邊境之稅捐調整，係指在貨物進口時，進口國對該進口貨物課徵相同於國內產品在該國受到之內地稅課徵；以及指在國內貨物出口時，出口國對於在國內已經繳納內地稅之產品，退還全部或部分稅額。」<sup>44</sup>目前以歐盟為主的許多國家，均規劃課徵綠色租稅，至於擴大實施於進出口貨品亦可預期，因此已成為國際議題。

再者，聯合國發展籌資問題國際會議籌備委員會「第3號技術性說明關於創新資金來源的現有建議」<sup>45</sup>建議「三種可能的創新資金資源，它們都涉及因可能達成的國際協定而產生的國家稅收，即國際空運稅、碳稅以及貨幣交易稅。」其中之國際空運稅、碳稅與環境有關，茲依上開技術性說明擇要略述如下：

一、國際空運稅：乘客和貨物的空中運輸是排放物和噪音所導致環境污染的一個重要根源。主張徵收國際空運稅的人認為，作為一個經濟工具，它體現著由內部解決外部環境影響的污染者付費原則。就全世界和各國收入階層的

<sup>43</sup> 請參閱，楊子菡（計畫主持人），〈我國現行稅制從事綠色租稅改革之探討〉，國科會，計畫編號：NSC90-2621-Z-305-001，2001年。

關於綠色租稅相關概念，請參閱，李禮仲，〈由綠色租稅法制改革經驗評估我國綠色租稅改革可能性〉，銘傳大學，2001年；徐世勳（計畫主持人），〈我國綠色租稅改革的社經影響評估（I）〉，國科會，計畫編號：NSC90-2621-Z-002-005，2001年。

<sup>44</sup> 請參閱，羅昌發，《國際貿易法》，頁100，台北，元照，2002年。

<sup>45</sup> 聯合國A/AC.257/27/Add.3，20 September 2001.

支付能力而言，這種稅也是累進的，因為稅務負擔多半將落在因國際空運而從全球化進程獲得最大利益，而且對這一進程推動力最大的個人和企業身上。

二、碳稅：碳稅按照污染者付費原則來徵收，係根據碳含量以統一稅率對所有商業形式碳氫化合物燃料徵稅。碳稅將利用市場機制來推動一項全球公益，即減少溫室氣體排放量，而且將在內部解決外部不良影響。

基於上述說明，顯可認為影響生態與環境的觀光行為，應課徵綠色租稅。至少，汽機車燃料稅以採「隨油從量徵收」更適宜。

另一個議題為WTO的貿易自由化與永續發展問題。雖然WTO協定前言認為需使世界資源依照永續發展之目的作最適當之運用，以尋求維護與保育環境。其技術性貿易障礙協定亦明定環境保護可以作為制訂與實施技術規章之合法目標，以及補貼暨平衡措施協定同意因應法令對新環保之要求而為補貼應不受控訴。然而WTO在確認資源之最適當運用等前提限制下，仍認為擴大生產與貿易對人民福祉之提昇最為有利。至於在環境與資源之保護和貿易之進行發生抵觸時應如何解決，現有的規範並無完整之規定；此有待將來之回合談判時給予完整的處理。<sup>46</sup>

從WTO西雅圖會議與香港會議的場外抗爭，可以看出「全球化」與「在地化」是息息相關的。草根已被賦權，不可無視其存在。

因此，永續發展須從全球治理、國家治理、領域治理、地方治理連結成

<sup>46</sup> 請參閱，羅昌發，前揭書，頁14及頁880-881。



多元治理網絡。至於治理的方式則須構成連結的「政策網絡」，亦即公部門與私部門間和其內之各組成份子間，以及政府、菁英與市民社會成員間等所有核心與節點，對於政策規劃、合法化、執行與評估等所有環節，齊心共同為經濟、社會、文化與環境的和諧與永續發展而努力與奉獻。此一治理網絡須有智者籌謀，願者力行。

總縮而言，想要建構一個欣欣向榮、生生不息的永續發展社會，政府部門應以遠大密微的格局統籌和充裕的財務與資源配置支持，並在參與全球治理與國際建制範疇下<sup>47</sup>，制定合憲性永續發展法令與機制，以合理規範及促進企業與人民的開發、利用、厚生等民生行為。

此外，應特別加強觀念的啟蒙與教育，包括對執政者、公務員、民意代表、企業、組織與社群，以及活在當下與嗣後世代所有的每一個人，都應使其認知永續發展的價值與使命，以期臻於郅治。

（本文作者為財政部台中關稅局稽核）

<sup>47</sup> 基於互賴主權且無損國家重大利益前提下。