

轉型與發展：台灣21世紀議程 — 國家永續發展願景與 策略綱領

Transition and Development: Taiwan Agenda 21 - Vision and Strategies for National Sustainable Development

葉俊榮（行政院研究發展考核委員會主任委員）*

Jiunn-Rong Yeh (Minister, Research Development and Evaluation Commission,
Executive Yuan)

摘要 Abstract

在台灣發展的歷程中，因為過度重視經濟開發，忽略環境保護與資源保育，使得自然生態急遽惡化。面對全球環境議題的衝擊，以及台灣環境意識的興起，對於永續發展的追求日益受到重視，而制訂「台灣21世紀議程—國家永續發展願景與策略綱領」則是其中重要的一環。面對這份牽涉永續台灣規劃與管理的文件，究竟應該用什麼角度去看待與詮釋？而該項策略綱領與永續台灣的轉型與發展關係為何？

本文依循全球趨勢與在地制度建構途徑，分別探討該項策略綱領與國際間的關係，及其在臺灣永續制度中所扮演的角色。由於該策略綱領將永續發展從單純環境議題延伸到社會與經濟面向，本文檢視該項策略綱領在追求永續環境、社會發展與環境轉型的思維。

從全球趨勢上，本文認為策略綱領延續21世紀議程的思維，轉換為適合台灣的政策。在在地制度建構上，台灣透過政策面、組織面與資訊面推動永續制度，而策略綱領則在政策面中，提供台灣規劃永續願景的藍圖。

The essay mainly emphasizes the relationship between Taiwan Agenda 21 and transitions of sustainable issues. Because Taiwan overemphasized the role of economic development, we highly ignored the necessities of environment issues. As the rising of global sustainable issues and local environment awareness, Taiwan gradually pay more attention on the pursuit of environment protection and the natural resources conservation;

*

◆聯絡地址：臺北市濟南路1段2-2號7樓

◆聯絡電話：(02) 2341-9066

◆e-mail：jryeh@rdcc.gov.tw

moreover Taiwan's government and society has been cooperated to formulate lots of relevant environmental policies and laws. As one of the key environment declarations, Taiwan Agenda 21 not only follows the spirit of Agenda 21 and relevant United Nations sustainable documents and declarations, but also describes Taiwan's environmental vision and strategies.

The essay adopts two approaches to review the formulation of Taiwan Agenda 21. On the one hand, the essay discusses the influence of global trend of environment protection; on the other hand, the essay turns focus on the role of sustainable institutions. In the declaration of Taiwan agenda 21, the concepts of sustainable development connect environment dimension and extended social and economic dimensions.

Generally speaking, the declaration reminds us that the effects of Taiwan agenda 21 include sustainable environment, economic development and social transition. As these dimensions have same critical roles, it is impossible for us the neglect each one. Furthermore, if we wish to improve this dimension, we must strengthen our environmental institutional capacity building. The current sustainable institutions of Taiwan are constituted through policy, organization, and information branches. In these branches, the declaration of Taiwan Agenda 21 describe a blueprint to guide the road to sustainability.

關鍵詞 keywords : 21世紀議程、永續發展、制度量能、國家永續發展願景與策略綱領、全球化
Agenda 21, Sustainable Development, Capacity Building, Vision and Strategies for National Sustainable Development, Globalization

臺、前言

環境議題與當代人類發展息息相關，過去許多國家長期犧牲生態環境以換取經濟及產業發展。隨著全球環境的急遽惡化，人類深刻體認到尋求經濟發展與環境生態的平衡的必要性。面對這樣的思維，國際間積極處理環境議題，透過聯合國與各種國際會議，形成國際規範建構合作機制，共同促進全球永續發展。例如，斯堪地那維亞半島嚴重的酸雨污染，便間接促成1972年許多已開發國家參與「人類環境會議」(U.N. Declaration on the Human Environment)的籌辦。

相較於人類環境會議，1992年在巴西里約舉辦的「地球高峰會」(Earth Summit，原名為U.N. Confer-

ences on Environment and Development)將人類與環境議題，擴及到追求經濟發展與環境保護間的調和，在保護全球環境的同時，也照顧各國(特別是開發中國家)的發展。在該次會議中，各國簽署5大關鍵性的文件，其中21世紀議程(Agenda 21)宣示全球環境治理的方向，是相當重要的一項文件^(註1)。做為地球村的一員，台灣延續該議程的指引，並回應本身特殊的自然環境與社經脈絡，透過行政院國家永續發展委員會(以下簡稱國家永續會)的機制，與學術社群以及民間社團共同制定了「台灣21世紀議程－國家永續發展願景與策略綱領。」(以下簡稱「策略綱領」)，並於國家永續會第18次委員會議核定，成為規劃台灣未來永續發展的藍

圖。

本文以永續思維為基礎，依循著全球化（globalization）的趨勢及在地化（localization）的制度建構兩條途徑進行分析。從全球化的角度，永續思維成為全球環境治理最核心的概念，而21世紀議程不但擴張永續發展的內涵，更納入其他相關議題；將21世紀議程與「策略綱領」相互連結，使得台灣國內與國際兩個層次的環境議題能夠彼此對話。從在地制度建構而言，政府持續推動永續制度建構的工作，這些制度以國家永續會、永續台灣的評量系統以及永續發展綱領性文件為主，透過組織面、資訊面及政策面確保永續台灣的運行，對於策略綱領的探討應該置於整體永續制度架構下進行分析。因此，本文結合全球趨勢以及在地制度建構，描繪「策略綱領」對於台灣轉型與發展的意義。

貳、全球趨勢：21世紀議程與「策略綱領」的連結

從全球環境觀點來看「策略綱領」的作用，在於「策略綱領」將21世紀議程的精神轉換為台灣具體的永續政策。儘管因應台灣特殊的自然生態與社經脈絡，「策略綱領」與21世紀議程在環境議題關懷上，其背後的特徵與意涵仍具有高度的相似性。

一、永續發展的意涵

「永續性」（sustainability）字眼起源於20世紀初。但是其思維早已存在人類歷史過程，並曾在不同的領域中被強調（葉俊榮，1997：100-4）。從1970年代以來，永續發展（sustainable development）思維主導環境議題的研究，對於人類自工業革命以來，過度重視有形的產業與經濟發展，而忽略對於生存環境的覺醒與反省（黃書禮，2000：323）。對於「永續發展」的內涵，許多學者及機構有不同的見解，但是可以簡單定義為避免做出過多以後會後悔的決策（葉俊榮，1999）。

永續發展尋求環境保護與經濟發展的調和，主要涵蓋4個模型，分別是隔代正義模型（註2）、環境承載能力模型（註3）、經濟內部化模型（註4）及制度量能提升模型（institutional capacity building model）。前述3個模型有其各自的解釋範疇，而制度量能強化模型則結合其他模型的特性（葉俊榮，1997：58-74）。經濟合作發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development，簡稱OECD）強調環境保護的量能，就是社會認同與解決環境問題的能力（OECD，1994:8）。制度的建構有助於緩和發展與生態間的衝突，妥適地分配資源並避免錯誤決策，而在個別政策運作中逐步邁向永續。制度量能強化具有高度動態性，而民主程序、科學技術、法治正義與經濟效應則是其

4項支撐條件。民主程序強調公共參與，以及環境資訊的公開透明；科學技術強調科學求真的精神，積極發展對環境保護的科技；法治正義強調依法行政並尊重正當法律程序；經濟效應則強調尊重市場並建立堅實的財務基礎。以4項條件為基礎，制度量能強化模型吸收代際正義與社會正義的思維，考量人類發展過程中的環境承载力，並結合環境外部問題內部化及建立經濟誘因的思維。

二、21世紀議程的內容與意義

從後冷戰時代開始，環境問題的全球化不論在深度與廣度都有長足的成長。地球高峰會正式面對環境與發展的問題，使得全球環境關懷與整體人類發展作有史以來最緊密地結合。該次會議的5大文件中，21世紀議程的包含範圍最廣，也是人類社會對環境與發展所作最高度、最廣度，也是最綜合性的宣示，分別從資源管理、經濟社會、參與主體及執行機制四方

面架構出永續發展的內涵與制度條件，如表1所示。

21世紀議程是以「我們共同的未來」(Our Common Future)為藍本，歷經各國政府與非官方組織參與研商後的成果。其豐富的內涵反應環境議題既連結又擴張的趨勢。連結表示環境議題是跟其他社會問題彼此互動，擴張表示議題內涵的擴大化及複雜化，在國內、區域及全球不斷發生(葉俊榮，1999)。該議程以大氣、土地、農業及鄉村發展、高山、海洋、生物多樣性、森林、沙漠化、生物科技、毒性物質、放射性物質、水質、廢棄物等資源管理與保育為基礎，然後進而在社會與經濟面向中，說明國際合作、貧窮、消費型態、人口動態、健康、居住以及將環境納入決策等對於資源管理與保育產生的影響，也就是說資源管理其實是與區域社經條件高度連結。

資源保育與管理除了重視社經面向的影響，議程第3篇強調還要關注

表1 21世紀議程所表現的4大面向

資源管理	經濟社會
大氣、土地、農業及鄉村發展、高山、海洋、生物多樣性、森林、沙漠化、生物科技、毒性物質、放射性物質、水質、廢棄物	人口、貧窮、消費、決策、國際合作、人體健康、居住
教育、國際法、科學、內國機制、資訊、財務、國際組織、技術	婦女、兒童、原住民及社區、非官方組織、農夫、勞工及工會、地方政府、科技社群、企業
執行機制	參與主體

不同層次，但彼此相互影響的參與主體，包括婦女、兒童、原住民族及社區、非官方組織、地方政府、勞動者、企業、科學社群及農夫等。最後，在執行機制方面，議程訂出財務機制、環境友善科技、科學、教育與公民意識、內國機制與國際合作、國際制度、國際法律工具、決策的資訊需求等做為各國追尋永續的途徑。

這4個部分環環相扣，例如水資源管理會影響人體健康，而許多原住民族或弱勢社群因為地處偏遠受到最大的衝擊。要解決這樣的困難，政府應該透過財務機制協助其改善水質，形成水質（資源管理）、保護與促進人體健康（經濟社會）、原住民及社區（參與主體）到財務資源與機制（執行機制）相互連結。所以，議程反應了全球面對的各種環境與發展的問題，並建構後續的處理機制。

從宏觀的角度來說，21世紀議程具有4項重要的意義：首先，議程將許多傳統議題納入環境議題，使得環境議題將在全球社會問題中取得主導地位，發揮整合社會面向問題的作用。其次，由於環境議題牽涉廣泛，學術上的需求也高，環境在學術上發揮整合的功能，原來學科高度分立的現象，有回整到環境議題上的可能。再者，環境議題大幅擴張，也迫使各國政府重新思考機關組織與職權分工的調整。最後，許多社會問題都與環境議題有所牽連，在環境議題大幅擴張下，民眾在日常生活、經濟活動、

社會與政治參與的過程中，也都將感受到環境議題無所不在的現象。

三、「策略綱領」與21世紀議程的連結

「策略綱領」規劃管理台灣永續政策時，關係到台灣對於國際環境議題的取向。各國面對國際環境議題時，可以區分為倫理取向與利益取向。前者高度偏重國際環境規範，而忽略了國家實際運行的情況，儘管富有理想性，但是反而失去國家尋求經濟與環境雙贏的契機。相較之下，利益取向則是以實際政策運作為基礎，考量國內外各種因素後，特別是各種政策的執行成本與對生態破壞的程度後，再進行綜合的決策（Sprinz & Vaahtoranta, 1994）。

必須強調的是，利益取向沒有排除公益心、道德心或環境意識在規範環境議題可能發揮的作用，但是強調更廣泛的利益考量，並對國家承受幅度以及國際認同度，採取必要的預應措施。「策略綱領」接受了利益取向的觀點，除了回應21世紀議程要求各國制訂並實施永續發展的策略，也權衡環保與經濟各種不同的思維，為永續台灣進行規劃與管理。

這樣的規劃立基於台灣脆弱且具隔離性的海島生態系統，其特徵在於頻繁的天災以及有限的土地與自然資源，以及高人口密度、車輛、工廠密度及初級能源消耗量等。另外，脆弱的生態系統以及物種多樣性，還有對

於海洋資源以及天然海岸的過度開發等等，都是台灣面臨的衝擊。以及台灣外向型的經濟發展模式，更凸顯環境治理的複雜化。這些問題有些類似於其他國家或區域，有些則是台灣特殊的環境與發展，「策略綱領」依循21世紀議程的精神，擴張了環境議題的內涵，分為環境、經濟與社會3個領域，反應台灣永續發展的課題。

隨著環境議題的高度擴張，「策略綱領」反應21世紀議程的思維，一方面將台灣環境治理與全球環境議題相互連結；另一方面將環境治理連結到社會不同層面，而成為涵蓋政治、法律、政策、經濟、社會、科技與教育層面的全面性議題。

參、在地制度建構：「策略綱領」與推動永續的3大條件

除了受到全球環境議題的影響，「策略綱領」的制訂也是台灣面對過去過度偏重經濟發展，忽略環境生態的一種反思。所以，除了從全球化的角度分析「策略綱領」的意涵，也必須從在地制度建構的脈絡來檢視「策略綱領」，才能獲得全面性的認知。

一、戰後台灣發展歷程

台灣環境治理的變遷與本身特殊的政經脈絡息息相關。從二次世界大戰以後，台灣的發展歷經6個階段，

分別是光復接收、動員復國、經濟發展、民主務實、民主轉型與國際深化，然後在2000年政黨輪替後邁入民主鞏固階段，如表4所示。

台灣從光復接收階段開始，長期處於高度背離永續的過程。在動員復國階段，威權政體採取工具主義，把台灣視為「反共復國基地」，最終的關懷在於將來另外一塊土地，而漠視台灣本身的需求與限制。使得台灣自然環境與生態資源遭受過度的剝削與破壞。甚者，許多建設也因為動員復國的目標而遲延，嚴重背離永續的理念（葉俊榮，1999）。以下水道建設為例，因為威權政體的短視，下水道工程建設一直被拖延，迄今下水道普及率仍低於10%，影響環境生態甚大。

直到1980年代中期，台灣啟動民主轉型的過程，政治運作逐步納入在地化的思維，才減緩乳牛效應的衝擊。從經濟發展到民主務實階段，因為市民社會的成長，從在地化意識的抬頭，進而催生環境意識的覺醒。特別是民主務實過程中，產生許多環境議題的抗爭及自力救濟，民眾也更認同永續發展的概念。台灣面對環境生態的視野，從工具主義、在地發展（inner-renewal development）、環境覺醒（environmental awareness）到永續發展逐步產生典範轉移。2000年政黨輪替以後，永續發展典範伴隨民主鞏固而更加強化，由於對於台灣這塊土地的深切認同，政府開始將短期剝削與經營轉為長遠規劃。政經脈絡與

表4 戰後台灣發展歷程與全球議題關聯

時間	階段	環境議題角色
1945-1949	光復接收	未對環境議題引起關注
1949-1971	動員復國	最不永續的「基地」：乳牛地位
1971-1987	經濟發展	1.國際地位喪失，尋求內部發展以強化統治正當性，真正開始發展經濟與對內投資。 2.經濟持續發展，污染及環境問題逐漸顯現
1987-1992	民主務實	1.環保意識抬頭，頻繁的抗爭及自力救濟，包括污染性工業、核電廠及輕油裂解廠等均遭受重大抗爭事件 2.各種環境保護團體紛紛成立
1992-2000	民主轉型 國際深化	1.逐漸在環保議題上受到國際壓力，諸如華盛頓公約與蒙特婁議定書。 2.國際環境議題關懷湧入台灣，凸顯台灣的國際困境 3.面對更強大的國際環境規範，台灣僅能被動配合。
2000~	民主鞏固	透過各種永續機制，包括永續綱領性文件、國家永續會推動及永續指標的建構，強化台灣執行環境政策及國際連結的量能

環境議題的連結，突顯了台灣環境議題除了技術層面與國際影響，還關係到本身政經脈絡。

從台灣的政經脈絡顯示缺乏永續觀的政策，往往導致生態資源被大量剝奪，或者是天然環境被嚴重破壞。以台灣的海岸地區開發為例，珍貴的海岸地區因為金權政治以及地方利益的糾葛，被大量開發為漁港、商港及工業區，不僅使得漁港使用率偏低，也造成天然海岸永難回復的傷害。而後為了避免過度開發後的侵蝕，又濫加消波塊處理，更使得海岸風景雪上加霜。面對這種政府失靈（government failure）的現象，「策略綱領」特別提出「保護海洋及海岸濕地」，當中特別提到辦理海岸地區整體規

劃，研擬海岸保護與防護計畫以及透過海岸分區之規劃，依使用分區特性加以管理，並確立海岸發展方針與管理原則等措施，來減緩海岸地區的環境惡化。

2000年政黨輪替以來，政府面對環境生態惡化的威脅，藉由制度建立讓各個領域政策均能涵蓋永續思維，將有助於區域間的均衡發展（Janicke, 1997: 1-25）。而台灣永續制度建構主要為永續綱領性文件、永續台灣的評量系統以及國家永續會的改組（葉俊榮，2003：3-4）。廣義來看，「策略綱領」提出5項台灣永續發展的原則，包含環境承載、平衡考量原則（註5）；成本內化、優先預防原則（註6）；社會公平與世代正義原則（註7）；科技

創新與制度改革並重原則^(註8)；國際與公眾參與原則^(註9)，這些原則正是立基於隔代正義模型、環境承載能力模型與經濟內部化模型。而制度量能建構能夠有效吸納這些原則，透過政策面、資訊面以及組織面等3個面向提升推動永續的量能。

二、政策面：永續發展綱領性文件

追求環境生態與人文經社面的永續性，需要整體社會更前瞻性的觀點與作法，制訂策略綱領等文件的目的，在於為政府涉及永續的各個政策提供明確的觀點與作法。在此思維引導下，2000年國家永續會提出第1份綱領性文件「21世紀議程－中華民國永續發展策略綱領」後，作為台灣推動永續發展之策略依據。2002年底政府進而推動「永續發展行動計畫」（以下簡稱「行動計畫」），要求公部門應該以明確的「任務、理念、分工、具體工作內容及執行期限的行動計畫」，落實永續工作推展，形成公私協力推動永續的誘因。

2003年初，政府完成「台灣永續發展宣言」（以下簡稱「發展宣言」），強調台灣過度重視經濟，卻使得生態環境遭到嚴重的污染和破壞，而影響世代間的永續發展。面對社會追求永續的趨勢，「發展宣言」強調依據世代公平、社會正義、均衡環境與發展、知識經濟、保障人權、重視教育、尊重原住民傳統、國際參與等原則，並遵循國際間永續發展相關宣

言，來擬定永續發展策略，以實際行動落實永續發展。而「策略綱領」則是修改自「21世紀議程－中華民國永續發展策略綱領」，作為台灣因應國際潮流的因應策略。這些綱領性文件宣示台灣永續的方向，使得政府（特別是國家永續會）、企業與民間團體等推動永續相關政策時能有明確的依循途徑。

三、組織面：國家永續會改組及政府組織改造

公共政策的推行除了有賴於完善的政策規劃，還需要良好的組織運行搭配。在台灣推動永續政策歷程中，行政院於1997年8月成立了國家永續會作為推動永續的組織。但是國家永續會始終擺脫層級過低以及菁英主導的困境。歷經政黨輪替後，民間社會對於追求國家永續有更高度的認同，因此2002年國家永續會進行大幅度的改組，在一方面提升國家永續會位階，由行政院長任主任委員，另一方面也大幅延攬專家學者及民間團體代表擔任委員。相較於政黨更迭前的編制，國家永續會得以吸收民間社會與專家團體的見解，更積極協調部會間意見及督導相關業務，提升推動永續政策的執行力^(註10)。2002年底通過的「環境基本法」更將永續會從任務編組的形式，提升為法定委員會，而擁有法定位階^(註11)。

除此之外，該條款中還規定永續會「由政府部門、學者專家及社會團

體各三分之一組成」，符合「策略綱領」強調，台灣若要朝向永續型社會邁進：

「...絕非透過政府機構的努力便可達成，更重要的是必須有社會中多數的民眾與民間團體的參與與努力才能竟功...基於此，在追求永續社會過程中，民眾參與的政策方向必須包含下列策略項目：（一）建立公民參與機制；（二）強化非政府組織合作；（三）完整蒐集並及時公開相關資訊。...」

值得肯定的是，「策略綱領」所強調永續發展中公眾參與的機制，國家永續會早在環境基本法制定前，已經採用由政府部門、學者專家及社會團體各三分之一組成的運作方式，基本法則是隨後將其法制化。而就連「策略綱領」也都是透過國家永續會的機制，由政府、學者專家、民間團體反覆討論後所作成。

除了調整國家永續會的組織模式，「策略綱領」也希望調整政府組織架構，並「整合生態保育、資源開發與環境保護等機構，成立環境資源部」。在這波政府組織改造過程中，為了能夠讓職權集中以強化執行效能，在環境資源領域，也重新規劃設置「環境資源部」，統合資源規劃與保育事宜，整合國土資源資訊、國土規劃、森林資源之復育及保育、水域資源規劃與河川治理，以此確保台灣環境生態的永續性，落實水土保持，進而強化治山防災，發揮國土保安與水

源涵養功能，並辦理環境品質監測與環境保護、污染防治事宜，維護生物多樣化之生態環境。透過政府組織改造改變環境管理組織，從消極和管制導向的環境保護理念，推動轉型為整合水、土、林為一體，具有積極規劃及保育導向的環境資源組織，與「策略綱領」若合符節。

四、資訊面：永續台灣的評量系統的制度性功能

「策略綱領」強調建構國家層級永續發展指標，是作為政府規劃或評估整體發展政策的基礎。除了政策規劃以及組織運作，政府已經建構台灣永續發展指標（以下簡稱指標系統），以期常態性地掌握台灣在自然環境、社經發展與制度政策上的永續度，達到政府決策預警、檢討與引導的積極功能。台灣做為民主國家，行政部門、立法部門、政黨均會影響永續政策形成與制訂過程。除了公部門以外，學術社群、利益團體、非政府組織與媒體等也對於政策內容有一定的影響力，指標系統透過資訊公開確保政策符合永續性。

整體來說，指標系統的建構與綱領性文件息息相關。如同永續發展本身是動態性的概念，多數綱領性文件，從「行動計畫」、「發展宣言」到「策略綱領」不僅要隨著環境生態與政經脈絡的變化而調整；更要落實為實際的永續政策。指標系統正扮演連結機制，將綱領性文件轉換為國家永續

政策的具體建議。行政院在其編列的2005年到2008年「行政院所屬各機關中程施政計畫草案」中，包含經濟部、環保署、農委會、內政部、教育部、衛生署等相關部會的衡量指標，都納入指標系統的相關指標作為參考。以經濟部為例，在中程計畫中，該部除了推動各項經濟發展建設外，還特別加入「確保質優穩定及永續的資源供應」的策略績效目標，目標中諸如「推動風力發電開發利用」指標納入指標系統中「再生能源比例」的概念，「推動節約能源」指標則是採用指標系統中「能源使用效率」及「每人能源消費量」等相關指標。不論是國家永續會或未來的環境資源部，指標系統在議程設定、政策規劃或評估等階段，均能發揮決策調整與導引的作用。

肆、轉型與發展：「策略綱領」的角色與職能

在21世紀議程的引導下，「策略綱領」結合推動永續發展的其他制度，從永續環境、永續社會以及永續經濟3個層面上，形成推動永續台灣各種實質的政策建議，這些建議有助於追求永續環境，促使社會發展以及經濟轉型。。

一、追求永續環境

環境資源是國家永續發展的基礎。因為快速發展造成環境急遽惡化

以及資源遭到大量剝奪。「策略綱領」提供轉型願景與途徑，未來若依照綱領所規劃，永續環境的發展將從自然保育、公害防治到環境規劃政策，強調了環境治理重在事先防範，災害防治以及積極性的資源永續利用。相較於21世紀議程的複雜，永續環境中的自然保育重視事先預防，針對現狀提出保護大氣、水資源保護與管理、保護生物多樣性、海洋及海岸濕地的維護、保護土地資源等六項；而自然災害防治則重視大氣、水資源、土壤、廢棄物等公害，透過政策規劃與以防治；最重要的部分則是環境規劃，環境規劃積極利用先進科技規劃設計並建造優質生活環境。諸如合理的土地使用、適當利用農業生產區、保留適量自然綠地、建立生態城鄉與推動生態工業區。

二、永續社會的發展

在建構永續社會中，「政策綱領」強調台灣邁入已開發國家之際，必須更重視社會和諧與公平、生活品質提升以及資源合理分配、人民身體健康、民眾參與公共事務的意願還有社區再造與發展。總結來說，永續社會面向的轉型上，可以分為公平正義、民眾參與、社區發展與人口健康四大面向。在公平正義面向上，強調保護弱勢族群、關注後代子孫福祉以及保障環境人權。在民眾參與面向上，強調建立公民參與機制、政府和非政府組織積極合作還有完整蒐集並及時公

開相關資訊。在社區發展面向上，其策略在於建立生態社區、落實文化保存及多樣性維護還有建構安全與照顧體系；最後在人口健康上，台灣必須根據人口結構的缺失和健康風險的高低來擬定四大策略：促進原住民族群健康與人口延續、增進弱勢族群健康、排除危害健康的環境風險以及降低危害健康的個人風險。從永續環境、永續經濟到永續社會，「策略綱領」廣泛連結各種環境治理面向，未來勢必透過不同學術與科際領域間的整合，才能更有效的建構環境治理的量能。

特別是在公共參與上，公共選擇理論（public choice theory）強調，多數政治行為者都會尋求本身利益的極大化。缺乏完善的公民參與機制，可能使政治人物及官僚毫無限制的擴權。特別是永續發展與環境議題面對高度利益衝突及決策的不確定性，更要藉由參與機制強化決策正當性，更可以從民主法治理念的貫徹與開發活動效率的提升來得到理論基礎（葉俊榮，1993：199-202）。所以，「策略綱領」強調台灣若要轉型為永續型社會，除了政府的努力，還「必須有社會中多數的民眾與民間團體的參與與努力」才能成功。

三、永續經濟的轉型

在永續經濟範疇裡，「策略綱領」強調經濟的轉型，調整過去側重開發，追求快速高度經濟成長的心態，

改變過去高污染、高耗能的的產業型態，以「質」的提升取代「量」的擴增，著重於良好品質且與環境相容的經濟發展。在此前提下，台灣未來發展與環境友善的綠色產業，從事無害於環境的清潔生產，並推動保護環境的綠色消費。

就綠色產業而言，台灣在天然資源上相當匱乏，未來必須減少高耗水、高耗能的污染性產業。特別是在知識經濟時代，應該思考利用台灣高教育水準以及勞動素質，發展低耗能、低污染、高知識、高技術密集的綠色產業。並且延續「非核家園」的理念，規劃與研發以節約能源及發展潔淨能源為核心的前瞻性能源政策，並創造潔淨能源市場，以促進潔淨能源產業之發展（註12）。並且配合國家永續會的「生態旅遊白皮書」，推動有利於保育的生態旅遊服務業與農林漁牧休閒產業。

在清潔生產的規劃上，鼓勵民間企業納入永續思維，包含培養永續的人力資源，協助產業發展及轉型；減少產業能源使用並提供使用效率，研發綠色科技以促進清潔生產；強化廢棄物減量，落實工業減廢以及廢棄物源頭減量、再使用、資源回收循環再利用等政策。推動延長生產者責任制度，強化企業的環保責任，建立產品生命週期責任制。

在綠色消費上，透過制度推動改變社會消費型態，諸如推展綠色標章，提供給消費者綠色產品的資訊，

並鼓勵消費者（包含公部門）進行綠色採購；推動綠色運輸，繼續拓展省能的大眾運輸系統，減少交通需求與壅塞。研擬推動綠色租稅，對能源及水資源的使用，就其含碳量或污染物排放量的多寡課徵碳稅、污染排放費或能源稅等環境稅費，藉以將污染環境的外部成本內部化。最後，推動省能源、低污染，並具有維護生態環境功能的綠色建築，降低環境衝擊與負荷。

伍、結論

「策略綱領」描繪永續台灣在環境、經濟與社會的轉型與發展。從全球環境議題來看，「策略綱領」以21世紀議程為基礎，將環境議題進行國際與國內間的縱向連結，期使台灣能尋求經濟成長、環境生態以及社會正義的兼籌並顧。就在地轉型而言，「策略綱領」因應台灣特殊的環境生態

與政經脈絡，結合政策面向的其他綱領文件、指標系統以及國家永續發展委員會，形成推動永續的制度架構。

永續發展是一條長遠的路，隨著社會在政治、法律、經濟與科技等領域的變遷，推動永續的模式也會不同。特別是隨著民主轉型，民間有更多機會參與公共政策，連帶著也具有更多社會責任與義務。公、私部門必須合作，才能引導台灣從過去社會主流典範（Social Dominant Paradigm）^{（註13）}逐漸邁向新環境典範（New Environment Paradigm）^{（註14）}。

「策略綱領」描繪出典範變遷的藍圖，也反映現今環境議題的多樣性不僅侷限於環境領域，更擴及到其他領域的政策，包括國家安全、經濟發展、社會價值或政府組織調整等。面對「策略綱領」，我們必須轉換為政府的政策具體落實，讓台灣邁向永續發展。

附註：

- 註1：除了21世紀議程，地球高峰會還訂定氣候變化綱要公約(United Nations Framework Convention on Climate Change UNFCCC)、生物多樣性公約(the Convention on Biological Diversity, CBD)、里約環境與發展宣言(RIO Declaration on Environment and Development)以及森林原則(Forest Principles)。
- 註2：隔代正義(intergenerational justice)模型強調社會發展，應該避免代間發展機會的壓縮與剝削，不僅重視時間縱軸之代間分配正義，也關懷同時期不同族群之間的分配正義。
- 註3：環境承載能力(carrying capacity)模型強調人類社會發展的過程，應在環境所能承受的程度下，謹慎認知並嚴守環境的承載能力，不作過度開發。在此理論模型之下，環境現況的調查與附有自然資源敏感性的國土規劃，都成為重要的政策手段。
- 註4：經濟內部化(economic internalization)模型則將環境議題化約為資源有效利用的問題，因此在手段與價值選擇上承接新古典經濟學思想，強調人類社會發展過程中，如何不斷將外部性納入考量，以追求真正的公共福祉。

- 註5：如同環境承載能力模型，強調任何社會及經濟的發展應不超過環境承載力；環境保護與經濟發展應平衡考量。
- 註6：如同經濟內部化模型，強調透過污染者有責解決污染問題以及受益者付費的思維，透過市場機能將企業與社會的外部成本內部化，合理反應生產成本的目的。並推動環境影響評估及採取有效之預防措施，對避免對環境造成重大的破壞，或使破壞減至最低。
- 註7：如同隔代正義模型，強調當代在使用與開發資源時，必須確保足夠的資源，供未來世代子孫享用。環境資源、社會及經濟分配應符合公平及正義原則。
- 註8：以科學精神和方法為基礎，擬定永續發展的相關對策並評估政策風險；透過科技創新尋求環境與發展的兼籌並顧。調整決策機制，並建立落實永續發展之相關制度。
- 註9：善盡國際社會責任，以先進國家的經驗為借鏡；有關環保法規之制定，應依循國際規範，對其他開發中國家提供外援，永續發展應列入重點項目。永續發展的決策，應彙集社會各層面之期望和意見，經過充分的溝通，在透明化的原則之下共同制定。推動永續發展政策，也要整合政府及民間部門，使各盡其責、克竟全功。
- 註10：從國際趨勢來看，現今國際間設有國家級永續推動組織的136個國家中，由國家元首或政府首長主導者僅有11國，約佔8.1%。這個數據顯示，臺灣政府架構在領導推動永續發展上是屬於相當積極的等級。
- 註11：該法第29條「行政院應設置國家永續發展委員會，負責國家永續發展相關業務之決策，並交由相關部會執行...」。
- 註12：潔淨能源包括風能、太陽能、生質能、地熱、海浪、潮汐、及海洋溫差等再生能源，以及燃料電池與潔淨能源技術。
- 註13：主流社會典範反應人類偏重科技發展以及經濟成長的思維，該典範強調成長沒有極限，對科技有高度信心而願意承受風險以追求利益極大化。因為過度強調人類生活水準而忽略自然生態，支持經濟發展並希望維持現有競爭式的社會。該典範認為應該由專家來制定政府政策，並強調市場機制重要性(Milbrath, 1994)。
- 註14：新環境典範強調重新釐清人與自然間的關係，檢視科技價值與經濟發展對人類的意義。該典範認為人是自然生態系的一部份，必須面對全球資源的有限性，及生態系統的平衡的重要性(Milbrath, 1994)。

參考資料

一、中文部分

- 1.行政院國家永續發展委員會：臺灣21世紀議程－國家永續發展願景與策略綱領，2004。
- 2.黃書禮：生態土地使用規劃，臺北：詹氏，2000。
- 3.葉俊榮：全球環境議題－臺灣觀點，臺北：巨流，1999。
- 4.葉俊榮：環境政策與法律，臺北：月旦，1993。
- 5.葉俊榮：環境理性與制度抉擇，臺北：臺大法學叢書，1997。

二、英文部分

- 1.Janicke M. (1997) "the Political System's Capacity For Environmental Policy" National Environmental Policies: a Comparative Study of Capacity-Building, ed. Martin Janicke and Helmut Weidner Berlin: Springer. 1-25.
- 2.Milbrath, L. W. (1994) "Stumbling Blocks to a Sustainable Society: Incoherences in key premises about the way the world works." Futures 26(2): 117-124.
- 3.OECD (1994). Environmental Indicators. Paris: OECD.
- 4.Sprinz, D. & Vaahoranta T. (1994) "The Interest-based Explanation of International Environmental Policy," International Policy 48, p.p.77, 81.