

# 如何規劃一個永續發展的社會？

徐世榮\*

## 摘 要

永續發展已成為現時代的時髦名詞，不論是西方工業國家抑且是第三世界國家，皆紛紛以永續發展為其國家未來發展的主要標的。然而，到底什麼是永續發展？它代表著什麼意涵？它是要提供一個新的發展方向，還是要強化過去已經存在的發展模式？相關的答案可謂是莫衷一是。本文主要的目的，首先就是針對上述問題進行思辨，並主張永續發展概念的提出，乃是因為過去由西方社會所主導的發展模式出現了嚴重的危機，而永續發展就是要繼續延續過去以西方工業國家所主導的發展模式，使西方工業國家仍然能夠掌握全球發展的優勢地位。本文因此也提出永續發展的另類思考，認為永續發展不應僅是在自然資源保育及經濟成長之間取得均衡，它更應該要排除國際及國內政治經濟結構上的不公平及障礙。它也必需賦予地方社區權力，讓地方社區民衆重新掌握對於發展的主動權，及對地方社區的自我經營權。再者，永續發展理念應有別於以往現代化典範的思維模式，它應該是奠基於不同的知識論及方法論之上。基於這樣的認識，本文進一步解析永續發展與規劃理論相互交映之處，並主張政策的制訂通常是一種主觀的價值選擇，而在一個民主社會裡，選擇的權力應該是保留在民衆的手中，也唯有經由民主的參與才有可能規劃永續發展的社會。

壹、前言

貳、永續發展的意涵

參、對永續發展意涵的省思與批評

一、永續發展被轉變成永續成長

二、永續發展強調科技至上及管理優先

三、永續發展追求經濟效率

\*作者為國立政治大學地政學系副教授

關鍵字：永續發展、規劃理論、科技決定論、經濟效率、政治經濟結構

四、永續發展轉移工業國家的責任  
肆、永續發展的另類思考

伍、永續發展與規劃理論  
陸、結論

## 壹、前言

面對全球日愈惡化的環境品質及人們基本生活需要的無法滿足，西方工業國家（或北方國家）終於警覺到過去他們所大力推銷的發展概念並不適用於未開發及開發中國家（或南方國家），西方工業國家的經濟成長發展策略不僅無法在第三世界國家得到成功的驗證，也無法解決自己國內部分竄漏不堪及貧窮的景象。面臨著這一個困境，西方工業國家近年來提出了一個新的發展理念，那就是永續發展(sustainable development)，期盼透過它的協助，能在經濟成長、環境保護、及人民生活需要各方面尋得一個均衡點。然而值得深思的是，什麼是永續發展？它擁有什麼樣的意涵？它與過去以經濟成長為主的發展理念又有何不同？永續發展是要提供一個新的發展方向，還是反而是要透過一個模糊的意念來強化過去的發展模式？凡此都是在接受這個概念之前必須加以深入思考的問題。再者，倘若我們接受了這樣的觀念（或願景），那麼我們當如何來規劃一個永續發展的社會？諸如此類的問題很值得一起來探討。針對上述之問題，本文以下分為五個部分來進行論述：第一為永續發展的意涵，第二為對永續發展意涵的省思與批評，第三為永續發展的另類思考，第四為永續發展與規劃理論，第五為結論。

## 貳、永續發展的意涵

永續發展的理念最早被運用於 1974 年的 Cocoyoc 聲明，它希望人們能注意到自然資源的耗竭與經濟成長的關係，而國際自然資源保護聯盟(The International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources, IUCN)在其發表於 1980 年的世界保護策略(World Conservation Strategy, WCS)中，也包含了永續發展一詞，這使得它逐漸地受到重視。然而，IUCN 僅是著重於永

續發展內涵中的生態永續概念，對於人口成長及都市化、戰爭及擴充軍備、及國際經濟及政治秩序的如何調整等，都沒有給予任何的著墨 (Khosla 1987；引自 Lele 1991, 610)。之後，聯合國環境方案署 (The United Nations Environment Program, UNEP) 也對永續發展的內涵提出其見解：

1. 幫助最貧窮的人，因為他們除了破壞環境之外，沒有其他的選擇。
2. 在自然資源的限制之下，追求自力更生的發展。
3. 運用非傳統的經濟標準，追求符合效用成本的發展。
4. 重視以下重要議題：如健康管理、適當的科技、食物的自給自足、清潔的飲水及住處。
5. 以人類為中心的創意思考。（ Tolba, 1984; 引自 Lele 1991, 611 ）

比較於以往所強調生態永續概念，上述對於永續發展的理解，是增加了許多的內容，可是如此一來，也更增加永續發展的複雜性。後來，IUCN, UNEP, 及世界野生動物基金 (World Wildlife Fund) 在 1986 年共同舉辦了保育及發展的會議，參與人士在辯論之後，對於永續發展的概念也提出了以下五點見解：

1. 整合保育及發展。
2. 滿足人類基本需要。
3. 達成公平及社會正義。
4. 提供社會的自決及文化的多元化。
5. 維持生態的完整。（ Jacobs, Gardner & Munro 1987；引自 Lele 1991, 611 ）

由上述內容可知，其對於永續發展的理解多著重於社會永續 (social sustainability) 的概念，這與以往大多著重於生態永續的方向有了相當大的差異。但是，這並非代表主流的看法。世界環境及發展委員會 (The World Commission on Environment and Development, WCED) 在其 1987 年發表的我們的共同未來 (Our Common Future) 一書，更是使得永續發展的概念受到熱烈的討論。WCED 在這本書中指出永續發展為「一個發展方式，不僅能提供這一世代的需要，也能吻合未來世代的需要」(43)，這個定義包含了兩個重要的觀念 (Wagle, 1993)，一為社會經濟及發展的面向，另一則為環境及資源的面向，前者強調的

是發展必須以滿足世界貧窮者為主要的優先考量，後者則強調環境在迎合現在及未來世代需要上所受到的限制。基本上，WCED 認為發展的問題將可以獲得解決，只要我們能夠滿足世界貧窮者的基本需要，並且體察人類社會活動中自然環境所給予的限制。WCED 認為貧窮及環境惡化這兩個世界的危機應該是一體之兩面，而為了解決這個問題，WCED 提出了九點策略：

1. 復甦第三世界國家的成長。
2. 改變成長的品質，將環境保護融入。
3. 滿足工作、食物、能源、水、及衛生等基本需要。
4. 保證一個永續的人口標準。
5. 保育及增強自然資源的基礎。
6. 調整科技及管理的風險，減少環境及社會的威脅。
7. 在決策過程中把環境及經濟融合一起。
8. 重塑國際經濟關係。
9. 讓發展更具有參與性。(49-65)

上述的解釋其實仍然是相當的廣泛，但可能也是因為如此，使得它具有相當大的包容性；然而，由於其仍然以經濟成長為主軸，並模糊了公平正義及地方社區自主的面向，使得它更容易為主流社會所接受。Lele 綜合上述，認為主流社會所認定的永續發展概念具有以下之特點，而這也是它吸引人的地方：

(一) 環境品質的惡化：

1. 環境品質的惡化不僅已經嚴重影響居住在第三世界的幾百萬人口，也將在緊接的幾個世代中，嚴重降低人類的福祉。
2. 貧窮是造成環境品質惡化的原因，窮人為了要求得短暫的生存，除了儘量的剝奪自然資源之外，別無其他的選擇。
3. 大多數環境問題的關聯性，乃是在於環境品質的惡化終將影響每一個人，只是窮人（或是生存於貧窮國度的人們）受到的影響程度會比富人（或是生存於富有國度的人們）來的深遠，其速度也會比較的快。

(二) 傳統發展的目標：

1. 在發展中的國家要提供人們基本的需要，並增加所有資源（人類、自然及

經濟)的生產力，及保持已開發國家的生活水準。

2. 上述目標未必是與生態永續的目標相衝突。事實上，達成資源的永續利用對於達到上述目標是必要的。
3. 不論是長期或是短期，不論是對於個人或是團體，符合健全環境的使用方法都是有利的。

(三)過程：

發展爲了求得成功，在發展過程中必需有參與。(1991, 612)

簡而言之，Lele(1991, 614)認爲生態永續(ecological sustainability)、消除貧窮(removal of poverty)、及參與(participation)可以說是永續發展的三項主要的基本目標。如今，不論是西方先進國家或且是第三世界國家，都標榜著以這個新詞彙爲其國家的發展方向，至於學術的研究者似乎也能各取所需，從永續發展的寬鬆定義中，取得其所需要的內涵。而這也就是O'Connor(1994, 152)所指出來的，永續性(sustainability)幾乎可以被用來代表任何的意涵，這完全要看使用者的需要而定。

## 參、對永續發展意涵的省思與批評

然而，學者之間也對於上述永續發展的概念提出了相當多的質疑。例如，Redclift(1994, 17)認爲當永續性與發展的觀念結合時，其所代表的就是西方現代化(Modernism)意識的延續，而這個意識乃是起源於十九世紀，主要包含了進化論、科學的專精、及經濟的發展等三個重要的因素，簡而言之，現代化可定義爲「建基於西方哲理與科學的社會理解與批評」。當人們的生存與發展面臨了自然環境的問題時，現代化理念將其視之爲人類社會的外部限制(external limits)，必須運用科技的原則來將其排除，而這代表的就是社會進步。這種進步的理念除了肯定科學的重要性之外，也包含了物質享受的進步，人類利用自然資源的攫取與耗損，來滿足進步與發展的需求，而永續一詞與具有濃厚進步意識的發展概念結合之後，並不是要來根本改變上述的思維模式，反而是要更進一步的強化人類對進步的需求，及對自然資源的控制。因此，在西方現代化理念的引導之下，

永續發展的概念已經被轉變成下述幾個意涵，而國內目前積極推動的「二十一世紀議程」，觀其草案之內容也是充斥了相同之意識\*：

### 一、永續發展被轉變成永續成長

明顯可見，上述 WCED 所提九點策略中的第一及第二點，仍然是以經濟成長為主要的標的；而且，彼等強調生態永續與經濟成長並沒有根本的衝突。再者，由於消除貧窮是達成環境永續的重要關鍵，而經濟成長可以消除貧窮，因此永續發展在此所隱含的意涵即是經濟成長，而唯一要做的，就只是「改變成長的

\* 於民國八十八年六月十六日召開之「二十一世紀議程」研討與整合全國說明會，從主辦單位提供之草案（第二次修訂稿）中，可知政府主張永續發展的基本原則如下（工研院能源及資源研究所 1999，1-1~1-2）：

1. 世代公平原則：未來世代能否享有可供永續發展的天然資源，是現今世代的責任。
2. 環境保護與經濟發展平衡考量原則：有效的經濟發展與完善的生態環境保護都是一個社會要達成永續的必備要件；我們應以環境影響評估的觀念來規範經濟發展，並儘可能以成本效益的觀念來規範環境保護的措施。
3. 外部成本內部化原則：以污染者付費，產品生命週期責任等原則為基礎，設計經濟工具，提供誘因，透過市場機能，促成企業與社會自發性的行動，來達成生態和環境保護的目的。
4. 重視科技原則：科學的精神與方法是評估風險，擬定對策的基礎；科技的不斷創新也是要同時達成環境與發展雙重目標所不可或缺的原動力。
5. 系統整合原則：永續發展的各項行動方案都應在整體生態系統的考慮下制訂；永續發展政策的推動亦應在整合各相關政府部門各盡其責的原則下推行。
6. 優先預防原則：當發展的行為，因其對環境可能有重大的，不可逆轉的風險，而與環境的考慮發生無法解決的衝突時，應以環境的考慮為優先。
7. 植根社會原則：永續發展的精神要深植社會，必須決策與教化並重，導引國民對生態與環境的重視，走向永續的消費型態，提升文化與生活品質，顧及弱勢族群團體，並追求健全的城鄉均衡發展。
8. 廣面參與決策原則：永續發展的決策應在充分與透明的資訊流通，並且匯集社會各層面期望與智慧的原則下制訂。
9. 國際化原則：盡國際社會一份子的責任，借鏡環保先進國家的做法，並將環保的工作列入外援的重點項目。

品質 (WCED 1987, 52-54)。」再者，WCED 特別強調經濟成長的復甦及國民所得的提升，它表示，「在開發中的國家裡，由於經濟發展的停滯 (economic stagnation)，使得絕對貧窮問題更加的惡化。因此，爲了消除貧窮，相對快速的增加第三世界國家每人國民所得 (per capita income) 是一個必要的方法。在最近這十年裡，經濟停滯或成長下降的趨勢必須給予扭轉 (WCED 1987, 50)。」於此，學者對於永續發展的意涵就提出了相當多的質疑。如 Lele (1991, 614) 就明白指出，目前全球所發生的環境危機及第三世界的貧窮問題，難道不就是過去以經濟成長爲主軸的發展方式所造成的嗎？因此，永續發展怎麼可以仍然以此爲主要的目標呢？另外，學者對於永續發展一謂的追求成長也有非常不以爲然的看法。例如，Daly (1990) 認爲永續發展的概念已被轉變成永續成長 (sustainable growth)。Byrne & Hoffman (1996) 就指出這種轉變是不正確的，而這也是 WCED 報告的主要缺憾，因爲永續發展應該不同於永續成長，人類不可能永無止境的追求成長來滿足我們的需要。Sachs (1993, 9) 進一步指出，永續發展概念的提出，乃是因爲過去由西方社會所主導的發展模式出現了嚴重的危機，而永續發展就是要繼續延續過去以西方工業國家所主導的經濟發展模式，使西方工業國家仍然能夠掌握全球發展的優勢權力。他因此指出永續發展的主要目的是爲了保存發展，而不是爲了自然資源的保育，而這種發展的方式仍然是以人爲中心，所以，縱然國際社會上有許多對於環境的關懷，但是，如何攫取自然資源並爲人們所用，依舊是主要的考量重點。

## 二、永續發展強調科技至上及管理優先

由於永續發展是繼承了傳統西方工業國家發展的優勢，一些原本屬於西方工業國家的觀念及價值觀就被引進，其中值得注意的是科技 (technology) 在永續發展中所獲得的重視。以往，生產力的提升可能是來自於勞工生產量的增加，也可能是由於生產資源的增加使用，不過，這皆可能造成自然資源的浪費。但是，透過科技的提升，以更少資源的投入，卻可能帶來更多的產出，因此，在永續發展的過程中，如何爲第三世界國家引進新型的科技就成爲一個非常重要的議題。此外，由於世界經濟發展的方向不可改變，發展問題的解決就有賴於管理 (managerialism) 技術的提升，因此，西方工業國家往往會宣稱，經由更精密設計的管理

技術，就足以解決環境及生態上的困境，環境保護主義至此被矮化成環境管理主義。所以，西方工業國家主張，透過科技與管理，創造更高的效率，就可以為人類解決彼等在環境上的污染及生態上的掠奪，並且繼續追求經濟的成長。

在科技掛帥及技術官僚主義的影響之下，我們的社會面臨了相當大的困境。科技往往被賦予價值中立的角色，被視之為超脫於現實污穢不堪的政治利益衝突，論者更主張在工業革命之後，從經濟成長的歷史視之，科技的貢獻是不容忽視的，其客觀及非人性化的立場，必須是為社會各界所共同服膺。持此論者對於經濟成長伴隨而來的社區環境嚴重污染問題，所提出來的解決方案仍然是以科技為思索方針，彼等深信經過人們自由的選擇科技，環境污染或是所謂的外部性將可獲得解決 (Rosenberg 1972)。因此，每當政府或是大企業面對著嚴峻的環保抗爭時，科技理性已成為它強而有力的辯護武器，解決環境污染的根本辦法就是科技不斷的創新及改進。在這種思維底下，政治及社會方面的價值觀，如民主參與、社會公平、環境及生態的均衡發展等，都被置之一旁而無暇顧及了。換言之，地方社區的價值及其社會意義已在科技決定論的意識型態底下，被摧殘的支離破碎 (徐世榮 1995)。然而，這種科技決定一切的論點正受到民衆的強烈質疑及反對，因為他們已逐漸體認科技所帶給人們的負面影響 (Norgaard 1988, 610)。Redclift(1988) 也對於這種將環境問題化約成環境管理問題深不以為然，並給予許多的批評。由於不斷惡化的生存環境已促使基層民衆群起抗爭，積極要求參與政府制定決策的過程，所謂的科技中立之說及科技是純粹追求事實而不考慮任何後果的立論，已經為環保工作者所拒絕 (Freudenberg & Steinsapir 1992)。同樣地，由 Goldsteen & Schorr(1991) 對於美國賓州三湮島核電廠附近社區的研究顯示，他們除了接受上述論點之外，更進一步的發現原來在地方社區裡被尊重的一些價值觀念已經逐漸地被科技及大公司所破壞，他們一方面被教導著要相信建築於科技的理性抉擇，可是另外一方面，他們的權利也被踐踏，所關心的事物完全未被接受。最後，在地方社區生活品質嚴重惡化之際，居民們終於憤怒的理解科技並不是一個他們所可以倚賴的對象。科技，一個被工業及資本社會所肯定的中立物質其實隱藏著許多重要的價值選擇。為了保持科技至上及經濟效率第一的價值觀能夠支配整個社會，Edelstein(1986/1987) 指出，政府技



術官僚經常想出辦法來避免科技及市場的運作遭到民衆參與的干擾，行政程序的设计是為了要避免市民的參與，即使有些市民被邀請來參加，他們也只是代表著象徵的意義罷了。另一方面，Freudenberg & Steinsapir(1992)也表示，政府及企業界通常把那些原本是政治的事件轉變成科技的問題，因此，去解決這些問題的方法就是要仰賴專家而不是民衆的民主參與。在Nelkin(1974)的研究中，她說，技術官僚們通常根據一套僅能實現侷限目標的規劃及程序來發展科技計劃，大部分的決定都是取決於特定科技的可能性，對於那些因擴大民衆參與而有可能帶來的不確定性或是不可預測性，則是缺乏容忍的能力。因此，現代化觀念強調科技的結果，使得環境問題都被化約成科技的問題，解決之道也唯有依靠科技的手段，至於人類的行為或是選擇，則並非是考量的重點。因此，Redclift(1994, 31)就指出，當人們把自己與科技分離時，並將責任委由科技來承擔時，人們就很可能為那些因自己的行為所造成的不良環境後果來承擔責任。諸多環境問題，如溫室效應、臭氧層破洞等問題，就皆被視之為外部性問題，解決之道，並非依賴人類的一起努力，而是必須依賴於少數菁英專家。此外，重視科技的另外一個意涵，就是誰掌握了科技，也就擁有了社會的權威，對於未來發展具有絕對的影響力量。因此，在WCED對於永續發展的討論中，科技扮演著非常重要的角色，這仍然不脫現代化理念所強調的重點。然而，在一個民主的社會裡，市民被排除於民主決策過程之外的現象並不能為許多社區所接受，許多草根性的環保抗爭或是社區運動不斷的風起雲湧，他們用直接的抗爭行動來表達他們內心強烈的不滿。因此，由某一個角度視之，這些抗爭行動可以被理解為民衆想要向官僚體系取回他們自己的政治權力，重拾一個自己能夠治理的社區，而這也就是Goldsteen & Schorr(1991)所強調的，在決策過程之中，當民衆面對環境風險時，民主的參與是絕對有其必要，科技的決定必須要併入民主的過程當中。而當正規的政治管道無法容納他們的參與時，來自於民間社會的直接行動或許就成為市民不得不採行的手段。

### 三、永續發展追求經濟效率

另外，經濟成長也為上述現代化理念的重要支柱，面對著全球日愈惡化的環境品質，過去以新古典經濟學派為主的經濟成長模式，已經受到了各方嚴峻的挑

戰。然而，弔詭的是，永續發展概念的提出在某一方面而言，反而是爲了繼續維持新古典經濟學派的領導地位。Redclift(1994, 25)就認爲新古典經濟學派嘗試藉由永續發展概念的提出，來延續並鞏固其典範。新古典經濟學派中的環境經濟學者雖然將環境融入經濟學的研究，例如他們承認自然資源存量的改變不僅包括利益，也包含了成本；又，他們也承認自然資源雖然沒有開發利用，也深具價值。然而，他們所認定的最適化(optimality)卻仍然只是限定於經濟使用及經濟效率，完全排除保存自然資源的社會意義。因此，Redclift(1994, 27)指出，環境經濟學者並沒有改變新古典經濟學典範，市場交換價值仍然爲其研究的核心，因此，自然資源及永續發展的利益都是可以由市場價值來衡量的。就Redclift而言，自然資源的價值是不能僅由貨幣型式來表示，因爲不同的團體或個人對於環境價值的認定可能有很大的差異，而這不是貨幣型式的評估可以掌握的。另外，價值並非是中立的，其實我們對於自然資源的評定價值，所反映的是我們的價值，而不是自然資源原本的價值，環境經濟學者所嘗試的是將貨幣型式的衡量機制應用於自然資源之上，因此，很明顯的，環境經濟學者是要延展新古典經濟學典範，而不是要把環境問題置放於政治及社會的範疇來討論。

在這種情況之下，經濟效率仍然是永續發展社會的最主要追求目標，這將使得永續發展理念中追求地方社區民衆參與的想法完全的落空。由於資訊科技的創新及國際分工的形成，跨國企業能夠根據國際市場的需求來分散生產及管理的地點，如此一來，資本的流動能力大爲加強，地方社區就宛如商品一般，當它不再擁有被剝削或利用的價值之後，就會如同商品一樣的被丟棄；至此，地方社區被強調的仍然爲其交換價值，而不是其使用價值，當它失去其交換價值時，或許也就是它走向頹廢的時候了，而這可能也是目前許多歐美國家大都會所面臨的主要困境。在此種思維之下，地方社區的重要性被忽視，不管是人、工作、或資本皆必須透過市場機制來運作，對於那些已經不再具有市場上優勢或競爭力的老舊社區，論者主張(Hanson 1983 ; Hicks 1983 ; Savas 1983)，就必需讓它們自然的凋萎或死亡，任何政府的拯救舉動都將是徒勞的，而當政府爲了增進市場效率所作的決定，雖然那將會傷害及老舊城市及社區，但因爲其終究會爲整個國家帶來利益，因此居住於那些城市的居民是不應該反對的，反而應該順應市場的潮流。

目前在台灣，企業出走的情形也是愈來愈嚴重，「產業空洞化」也已成爲讓人憂心的一個問題，爲了吸引企業的投資，中央政府正使出渾身解數，提出許多優厚的辦法，企圖讓企業界根留台灣。此外，於民國八十八年召開之「二十一世紀議程」研討與整合全國說明會，從主辦單位提供之草案（第二次修訂稿）中，可知政府仍然是非常強調「以成本效益的觀念來規範環境保護的措施」，經濟效率的考量依舊是高過於對地方社區的重視。然而，類似的情形，在英美國家也是屢見不鮮。相對於這種情況，地方社區的重要性被忽視了，資本的重要性已經是凌駕於地方社區之上，地方社區已在國家經濟政策底下消失了(Barnekov et al. 1981; Logan 1983)，在這種情況之下，中央政府可以順理成章的進行完全的掌控，並以國家經濟成長爲主要的施政方針，如此一來，自然也就用不著有所謂的地方社區政策了(Kantor 1988)。

然而，根據Warren(1990)的研究，這種完全著重於市場考量的政策反而更是促成地方社區進一步衰敗的原因，資本的優越性將使得地方社區更遭到摧殘。根據過去的經驗顯示，地方社區政策不應該是以追尋資本積累爲唯一的要務，嚴格言之，資本積累或是市場效率皆僅是手段罷了，地方社區政策所欲達成的目標應該是以社會正義爲主要的價值考量，而不是以市場效率爲標的，因此，Tabb(1982)主張，一個合適的地方社區政策其先決條件應該是使投資能夠滿足社區民衆的須要，而以往僅考量私人利潤極大化的策略也應作適度的修改，社會成本及社會需要均必須列入考慮(Glickman 1983；Friedland 1983)。在這種情況底下，相對於中央政府的地方政府及地方社區必須擁有相對的自主性(relative autonomy)，否則市場效率及資本積累理念仍然將凌駕於民間對於社會公理及正義的追求。而這種著重於地方社區相對自主性的理念也已獲得許多學者的支持，如Smith & Judd(1984)就指出這種重新體認地方社區重要性的想法，將在資本迅速積累的情況下，協助保護社區，另外，Harvey(1987)也認爲權力的分散(decentralization)及關心地方社區的生活品質，將會營造出一個新的政治氣氛，使得地方社區重獲生機。Agnew(1987)也由地方(place)的論點出發，認爲社區不只是個客觀的地理名詞，它更是人們主觀認同的地方(sense of place)，應該特別給予重視。