

國際永續發展趨勢初探 ——以聯合國千禧年發展目標為例

杜文苓

世新大學行政管理學系助理教授

李翰林

政治大學公共行政學系博士生

摘要

聯合國環境相關計畫在 1970 年代開始蓬勃發展，2000 年聯合國大會中通過的『千禧年發展宣言』，則象徵全世界的開發中國家或已開發國家爲了消除貧窮、飢餓、疾病、文盲、環境破壞與性別歧視共同努力的努力。本文藉由回顧『千禧年發展宣言』以及其重要成果，討論世界永續發展現況、環境思維變遷的脈絡與行動的轉換，並討論台灣在環境永續實踐面，以及發展國際環境援助與計畫合作等的問題檢與限制。此篇描述介紹性質的論文，重點不在給予「永續發展」一個適切的定義與詮釋，而是希望透過了解聯合國環境計畫的豐富性與國際環境議題趨勢，思考我國參與聯合國相關事務的多元管道，使台灣在國際環境政治中，能在符合自己國家利益、遵守國際規範的同時，也能在國際環境合作計畫或援助上扮演更積極正面的角色。

關鍵字：聯合國、千禧年發展宣言、永續發展、台灣、國際環境事務參與

壹、前言

2004 年與 2007 年的諾貝爾和平獎皆頒發給環保議題的行動者，前者是肯亞的環保運動者馬薩伊女士，致力於綠帶運動（Green Belt Movement），組織窮苦的婦女種植千百萬顆樹，以恢復肯亞消失中的森林，提供家庭烹飪用燃料為目標；後者則是曾擔任美國副總統的高爾以及聯合國跨政府氣候變遷小組（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC），其因努力將人類活動與全球暖化關聯性建立更廣泛的共識而獲殊榮。她／他們的獲獎，說明了人類面臨地球生態危機的挑戰，更顯示環境議題已被納入國際和平與安全體系重要的一環。

事實上，聯合國自 1970 年代初期體認到環境保護的重要性，於 1972 年成立了聯合國環境規劃署（United Nations Environment Program, UNEP），1973 年針對瀕臨絕種動物交易的限制召開大會，其後，針對臭氧層、候鳥遷徙、有毒廢棄物移轉等議題召開各大會議，成立跨政府的氣候變遷專家小組，並在 1992 年巴西里約召開第一次地球高峰會，發表『二十一世紀議程』（*Agenda 21*），作為世界永續發展藍本。里約高峰會之後，陸續針對生物多樣性、海洋環境、永久性有機污染物等召開大會，2002 年「里約地球高峰會後十年」則在南非約翰尼斯堡召開第二次地球高峰會，會中標舉邁向永續發展的基礎原則與行動計畫，並承諾達到多項國際共同允諾的目標，包括『聯合國千禧年宣言』¹，以及 1992 年之後主要聯合國會議與國際條約的成果。

台灣於 1971 年退出聯合國，其後卻是聯合國環境相關計畫啟動與蓬勃發展的時期，各項環境計畫的公約參與以及國際交涉付之闕如，影響所及，是我們缺乏國際環境事務的熟悉敏銳度，以及在世界永續發展議題上自我

¹ United Nations General Assembly resolution 55/2, A/RES/55/2, 8 September 2000。

定位的認知。缺乏正式國際舞台協商、討論、衝突、甚至執行合作計畫的空間，我們對於聯合國相關環境重大決策與討論會議，多是消極性的觀察與會。參與層次無法提昇以及與會身分尷尬的問題，使得不論是官方或民間的會議代表常畫地自限，一方面沒有準備國際談判策略，缺乏對會議本質與主要行動者的掌握認識，遑論積極運用戰略介入影響國際環境議題的設定與交流（心態上是能參加就不錯了，不需要大張旗鼓）；再方面針對可能突破性的國際計畫合作執行，並無受到既有官僚體系慣習運作的支持。沒有企圖心的參與，或害怕中國打壓而導致的不作爲，會議參與者或蒐集會議週邊資料、或觀察大會結論，缺乏積極的態度與行動，我們雖年年與會，但促進後續實質環境交流行動與計畫並不多。

上述政府參與國際環境會議的評論，雖爲筆者過去經驗觀察所得，但對照國合會在環境議題援助上的實例，以結合農業援助計畫與提供工程相關技術爲主（國際合作發展基金會，2007：495-98），仍顯示我國在國際環境議題切入點上的侷限。台灣如欲在國際環境援助或計畫合作上有所表現，就須掌握國際永續發展議題的發展趨勢。在此脈絡下，本文介紹聯合國在國際後冷戰時期最重要的政策—『千禧年發展宣言』（國際合作發展基金會，2007：189-91），以了解聯合國在永續發展議題上所設定的目標與努力。我們藉由回顧『千禧年發展宣言』以及其重要成果，討論世界永續發展現況、環境思維變遷的脈絡與行動的轉換。此篇描述介紹性質的論文，重點不在給予「永續發展」一個適切的定義與詮釋，而是希望透過了解聯合國環境計畫的豐富性，思考我國參與聯合國相關事務的多元管道，使台灣在國際環境政治中，能在符合自己國家利益、遵守國際規範的同時，也能在國際環境合作計畫或援助上扮演更積極正面的角色。

貳、國際永續發展問題

一、永續發展的起源與代表意義演進

1960年代《寂靜的春天》(Carson, 1962)開啓了對傳統發展模式的反思與討論,批判只重視效率與國家GNP成長的數字經濟學,忽略對自然環境和人類生活的負面影響。被視為永續發展先驅者的英國學者修馬克(E. F. Schumacher),在1973年提出著名的《小即是美》(*Small Is Beautiful*),認為單純將自然當作資源與崇尚無止境經濟成長的資本主義,未來必會面臨嚴重困境。幾近同時,羅馬俱樂部(Club of Rome)發表《成長的極限》(*The Limit of Growth*)一書,認為按照當時經濟發展與人口成長的速度,未來的20至50年內,地球所有的自然資源都會耗盡,所以不論是為了經濟發展或環境保護,都必須正視與共同解決此問題。這些論述,為之後永續發展概念的提出持續鋪路。

聯合國於1972年在斯德哥爾摩首次舉辦全球性的人類環境會議(United Nations Conference on the Human Environment, UNCHE),來自114個國家、大約1200位左右的代表參與盛會,並通過了『人類環境宣言』,宣稱:「為了這一代和將來的世世代代,保護和改善人類環境已經成為人類的緊要目標,這個目標將和爭取世界和平、經濟與社會發展這兩個既定基本目標共同協調地實現」,展現出永續發展的雛形。而此次會議最重要的貢獻是促成了第一個世界性的環境專責機構:聯合國環境規劃署,負責國際環境事務的協調與規劃(Elliott, 2004: 10-12)²。

IUCN(International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources)最早在1980年的『世界保育策略』(*World Conservation Strategy*)

² 值得注意的是,UNEP並不具有如其他國際組織(如世界衛生組織)同等的執行能力。

中提出永續發展一詞，認為必須透過自然資源的保育達到永續發展的整體目標，不過，此階段的永續發展概念，還僅限縮較狹隘的「生態永續性」（Baker, *et al.*, 1997: 2）。聯合國環境規劃署也接著嘗試提出對永續發展的定義，強調永續發展應以人為本，在自然資源限制下使用非傳統經濟標準並符合成本效益與自我依存的發展方式，重視對窮人的幫助，並發展合適的科技與自給自足的糧食，供給人們乾淨的飲水和健康的住所（Tolba, 1987）。表面上 UNEP 的定義擴展了永續發展的意涵，但就內容來看，與傳統提高物質生活水準的經濟發展模式並無太大的差異。

而現今「永續發展」一詞最常為人引用的是由世界環境及發展委員會（World Commission on Environment and Development, WCED）1987 年出版《我們共同的未來》（*Our Common Future*）裡頭所提出的：「滿足當代人的需求又不危及後代人滿足其需求的發展」。與過去的概念相較，除了界定基本需求、檢討經濟發展的品質和模式外，主要的突破是加入了「後代」這個時間的向度與縱深，並認為在公共決策上應更包容開放，引進社會公民的參與。由於許多民主選舉的制度設計，使傳統公共政策目標期程多限於 1 年或 4 年，最長也僅有 10 年，但永續發展概念卻提醒我們，我們現今所用的地理空間與資源，並不是我們這個世代所獨享，今日的發展結果，與未來子孫世代的存續息息相關，所以政策決定應有更長遠的跨世代思考。

二、永續發展概念的反思

在永續發展的名義下，經濟發展與環境保護表面上好像找到了一個共同一致的共識，就是：「經濟要能永續成長，環境必須先永續生存」。但究其內涵，永續發展概念本質上同意了「經濟發展應是最優先滿足需求」的前提假定。換言之，環境是為人類所運用與消費的資源，且人類的福祉優先與環境的需要。環顧各國政府與大型跨國企業均以永續發展一詞為名，提出許多執行計畫與方案，甚至當成應付環境運動的最佳良方（陳穎峰，2001）。這使得其變成了一個表裡不一的概念；表面上，為了解決環境問題

才推行永續發展，但因概念的具體執行存在著相當大的灰色地帶，且解決方案不能從根本的政治、經濟、階級、族群與地域等面向來進行變革，反而使「永續發展」成為壓迫弱勢與破壞環境兇手（紀駿傑，1998）。一些研究指出，不同部門機構對永續發展各有解讀，在實踐上也因而產生許多的衝突與矛盾，這些問題表現在「貧窮與環境退化時經濟發展的角色」、「永續發展的社會面向」和「永續與公民參與的互動關係」等層面（Lele, 1991）。舉例來說，若把今日世界上環境與人口壓力的國家與社會政治動盪不安的國家各自列表比較，可以發現驚人的相似性。環境問題越嚴重，人口壓力越大，當地的貧窮、內戰、政府瓦解與社會崩裂的情況也越嚴重。在全球化的壓力下，這些地區甚至會鋌而走險，支持與加入恐怖主義運動（廖月娟，2006）。這顯示了環境問題與經濟社會問題其實有著密不可分的關係。

永續發展概念的最大挑戰在於面對經濟發展議題的立場與角色。前述《小即是美》、《成長的極限》等著作，均認定環境問題的成因來自於經濟上無限制地膨脹發展，產生的過度消費與環境倒退現象。因此質疑永續發展無法真能解決經濟發展與環境保護兩者間的衝突。

面對這項挑戰，一種說法認為經濟發展與環境保護間並不存在絕對矛盾。因為經濟發展的後果雖有可能讓自然環境倒退，但也可能增進環境品質。政府所關心與促進的應是減低自然資源消耗情況，而非限制經濟發展的規模與產出（Goodland & Ledec, 1987）。但 Lele（1991）批評，如果經濟發展可以與環境相互脫勾，永續發展一詞就不會出現來解決環境問題。

另一種說法則認為環境退化大多來自於貧窮與經濟落後的「南方」國家。因此若能藉發展經濟來解決貧窮問題，環境問題才有解決的可能。WCED 即認為，問題不在限制經濟發展，而是提升經濟發展的「品質」（World Commission on Environment and Development, 1987: 52-54）。但是 Lele（1991）認為，必須先界定經濟發展、消除貧窮與永續發展相互間的主從和因果關係，如果只純粹依循過去經濟發展的邏輯，根本無法解決環境與貧窮問題，經濟發展充其量只能作為永續發展的附加效應，而非主要的

推動力量。

其次，永續發展的推動要花多久的時間？由誰推動？誰來承擔？這是永續發展社會面向的重要課題，需要更清楚的界定。許多政治生態學（political ecology）的研究，嘗試探討區域人文社會特性與自然環境間的關係。例如 White 就認為洪水問題其實與洪泛平原上的農業投資、人口分佈與利益有關。災害發生時，其中的「自然」與「社會」成分其實很難區分。Nietchmann 對尼加拉瓜海岸的原住民社群活動的觀察，也發現貨幣與現代市場交易進入後，對環境、地方勢力、政治社會、經濟與市場等因素的複雜影響（Robbins, 2004: 27-37）。

如果把環境永續與社會永續分開來解釋，環境永續討論可更新的資源與不可更新的資源、自然與人類生活的複雜互動關係等；社會永續則是許多社會學家與生態馬克斯主義者（eco-Marxist）等著墨較多的部分。環境社會永續著重在社會制度、社會經濟結構、政府角色和法律規定等面向所構成的動態系統，與全球環境衝突與退化的關係。而如同前述 WCED 提出的「使發展過程更能被社會參與」的永續發展操作性內容，Lele（1991）也強調永續發展必須能促進平等和社會正義，發展的決策過程應要去中心化，讓在地團體與非政府組織（NGO）有共同投入和參與的管道。這些觀點的背後，設定了平等、社會正義和公民參與是永續發展的必要條件。但值得注意的是，資源的平等分配並不會自然而然地達到永續發展的結果，如何建立和運作一個審慎管理自然資源的系統，可能更須受到關注。

參、『聯合國千禧年宣言』、目標與執行成果

一、『聯合國千禧年宣言』與目標

由前述討論可以發現，永續發展想解決的問題是過去全球工業化經濟發展所帶來的環境破壞和資源耗竭現象。但所要面對的最大挑戰，也同樣

是在全球化經濟競爭下產生的區域貧窮與南北發展不均問題。因此，自美蘇冷戰結束後國際社會開始進入環境議題全球化的後冷戰時期，直接面對環境、貧窮等複雜的跨國問題力圖解決。1992 年聯合國在巴西里約召開地球高峰會後，透過『二十一世紀議程』的發表，正式進入了環境與其他重要國際議題如婦女權益、兒童福利、貧窮、勞工、貿易等面向緊密結合的階段。有學者把此種跨域整合稱之為「環境乾坤袋」現象（葉俊榮，1999：64-71），顯現環境問題複雜多元的面貌，如一個大袋子般包容與收納其他重要議題。這也促使環境運動者必須打破部門與學科的界線，多管齊下地和其他領域行動者進行合作。

2000 年 9 月 6 日至 9 月 8 日的聯合國大會中，189 國的領袖通過了『千禧年宣言』（*Millennium Declaration*），象徵全世界的開發中國家或已開發國家為了消除貧窮、飢餓、疾病、文盲、環境破壞與性別歧視共同合作的努力（國際合作發展基金會，2007：189）。『千禧年宣言』的內容，除了重申維護與實踐『聯合國憲章』裡頭關於主權平等與和平的原則外，還特別加入因應全球化世界各國受益與受害不均的情況，希望讓開發中與轉型期國家有更公平的參與機會。對於環境永續的面向，宣言中也把永續發展放入其主要之價值與原則中，希望促使生產與消費模式邁向永續：

尊重大自然，必須根據永續發展的規律，在對所有生物和自然資源進行管理時謹慎行事。只有這樣，才能保護大自然給我們的無窮財富並把它們交給我們的子孫。為了我們今後的利益和我們後代的福祉，必須改變目前不永續的生產和消費方式。

『千禧年宣言』的本質，其實就是整合 1990 年代近期眾多國際會議討論共識的成果展現。為了完成『千禧年宣言』的理想，聯合國訂定了「千禧年發展目標」（*Millennium Development Goals*）。內容共有 8 項，分別為：消滅極端貧窮及飢餓；普及小學教育；促進兩性平等並賦予女性權利；降低兒童死亡率；改善產婦保健；迎戰愛滋病、瘧疾及其他疾病；確保環境的永續能力；全球合作促進發展等。這些目標裡頭包含 18 個限時達成的具

體目標與 48 個監測指標。在確保環境的永續能力方面，則有「將永續發展原則納入國家政策和方案，扭轉環境資源的損失」、「無法持續獲得安全飲用水的人口比例減半」和「使至少 1 億貧民窟居民的生活有明顯改善」三項具體目標³。

爲了追蹤全球、區域和各國的執行成果與進展，此計畫與各國國際機構以及區域委員會合作，並與各國專家和統計人員建立廣泛的監測和報告系統。聯合國開發計畫署主導負責協調指標的編纂和分析，並協助各國培養統計人員的監測與分析能力，以收集、分析各項指標資料。最後將所有資料進行彙整，製作定期報告，自 2005 年起，聯合國每年定期公佈千禧年發展目標的執行進度，做爲來年規劃與執行的參考。作爲一個在 2015 年前全世界最重要的計畫，聯合國充分整合體制內各組織，希望從各種相關層面，群策群力完成此項計畫。

以下分就千禧年三項環境永續具體目標的意涵、監測指標、以及 2005 年與 2007 年執行成果進行討論。在此基礎上，我們進一步思考國際永續發展趨勢以及目前執行機制，並討論台灣可借鏡以及增進國際參與之處。

(一)將永續發展原則納入國家政策和方案，扭轉環境資源的損失

此目標主要在解決地球暖化、森林快速消失、沙漠化、生物多樣性喪失等問題，所以在執行上希望擬訂獎勵企業主動自願減少溫室氣體排放機制，鼓勵相關國際和區域組織與公共和私營部門加強合作協調，以減輕氣候變遷對於窮人的不利影響。此外，採取措施支持『防治荒漠化公約』、『生物多樣性公約』的執行，期望以新的公共參與方法解決生物多樣性、防止土地退化與荒漠化等問題。

在實際統計上，本目標採用五項監測指標。

(1) 森林覆蓋地帶所占比例：根據各國提供衛星影像或資訊進行分

³ 相關資料請參考聯合國千禧年目標網站 <http://www.un.org/millenniumgoals/index.html> (2008/3/15)。

析，計算森林占其陸地總面積中的比例變化趨勢，了解其他土地使用與森林的競爭關係。(2) 為保持生物多樣性而設定保護區域：透過陸地保護區、海洋保護區面積和國家總表面積（陸地加 12 海哩領海）進行統計比較，算出百分比的增減。(3) 國內總產值每 1 美元（平均購買力）能源用量（千克石油當量）：計算出能源密度在經濟結構、特定部門能源效率與燃料混合方面的變化和差異。(4) 人均二氧化碳排放量和氟氯碳化物消耗量。(5) 使用固體燃料的人口比例：由於固體燃料的轉換熱效率低且易燃燒不完全，過程中並會排放數百種化合物，此指標與室內空氣污染、森林砍伐和土壤侵蝕及溫室氣體排放有關。

從執行成果來看，全球森林覆蓋面積正以每年 0.2% 的速度減少中，1990 年到 2005 年之間，全球的森林就損失了 3%，森林消失主要來自於東南亞、拉丁美洲與撒哈拉以南非洲開發中國家的毀林造田運動。雖然目前森林消失的速度逐漸減緩，但此現象仍造成每年 15%—25% 的溫室氣體排放。整體而言，全球的保護區面積逐漸增加，但許多保護區並未受到良好的管理與維護，其結果反映在生物多樣性的破壞與漁業資源的枯竭，與 1975 年相較，能永續經營的漁場已由 40% 降低到 25%。

而溫室氣體與氟氯碳化物方面的減量結果則是憂喜參半。根據聯合國跨政府氣候變遷小組（IPCC）2007 年所公佈的報告，已確定人類活動正改變地球的氣候。氣候變遷的結果反映在天災的增加與水資源分配趨於不均，以及農作物產量的減少。二氧化碳的主要來源主要來自已開發國家，但東亞與南亞國家的排放量正快速增加。再生能源雖快速進展，但僅佔整體能源比率 0.5%。氟氯碳化物的管制則已達到良好效果，預計 50 年內可以回復。

(二) 無法持續獲得安全飲用水的人口比例減半

2000 年的統計顯示，至少有 18% 的世界人口（約 11 億人）缺乏安全的飲用水供應。如果依照人口成長與用水趨勢預測，到了 2050 年，將有近 25 億人面臨缺水問題，所以此項目標主要推動發展中國家和轉型期國家飲

用水與公共衛生設施的投資，協助擬訂永續的水管理政策，運用無害環境技術處理城市和鄉村地區的水資源環境問題。

本項目標包含兩項指標。(1) 全球安全飲用水的改善量：此項指標以使用自來水、公用水龍頭、鑽井或水泵、受保護的水井、受保護的泉水或雨水人數（包括城市與鄉村）與總人口數的百分比來計算，藉著飲用水的監測來改善水源的品質。(2) 環境衛生條件得到改善的城鄉人口比例：此指標以具有良好排泄物處理設施的城市或農村地區居民人數與總人口的百分比來計算。

使用安全飲用水的比率自 1990 年至 2002 年已有具體成長，由 71% 增加到 79%。但主要的進展集中在南亞與印度，撒哈拉以南非洲仍有 42% 人口還未達成目標。而全球整體衛生條件進展仍相當緩慢，南亞、撒哈拉以南的非洲和大洋洲問題較嚴重，惡劣的生活環境條件導致痢疾與寄生蟲肆虐，直接影響當地兒童健康與教育，並增加當地婦女的生產風險。

(三) 使至少 1 億貧民窟居民的生活有明顯改善

隨著人口密度和經濟活動在發展中國家大都市的快速增加，也使缺乏水、衛生、垃圾收集和排水系統等基本公共服務的貧民窟同步成長，這種發展趨勢對當地資源、生態系統和環境帶來巨大的壓力，也讓有效率的運輸、垃圾和污染控制公共系統的需求更為迫切。因此，此項目標希望協助城市貧民如飲用水及公共衛生等基本社會服務，鼓勵各國建立公私夥伴關係，制訂鼓舞公民參與的綜合城市規劃管理方案。

此項目標的監測指標為享有房地產所有權的人口比例，根據聯合國人類住區規劃署對房地產所有權和貧民窟的定義來估計兩類住戶的數目，再將這兩者與城市住戶總數相比計算出百分比，得出貧困並生活居住在惡劣物質環境條件下的城市人口比例。目前開發中國家的都市化程度正快速增加，城市人口正以每年 3%—鄉村人口 3 倍的速度增加，且大部分集中在非洲與亞洲，這些城市中約有三分之一的人口居住在貧民窟，處於極端不佳的飲水、衛生環境下，且缺乏合法居住權保障。

整體而言，在永續發展方面，要順利在 2015 年達成前述三項目標十分困難。執行進度落差主要有四個原因（國際合作發展基金會，2007：205）：一、政府政治腐敗、剝奪人權且經濟政策失當；二、執行國家與當地太過貧困，無法進行必要投資；三、國家區域發展不均，貧困地區持續貧困，掉入貧窮陷阱；四、總體政策雖然適當，但仍有少數被忽視的區域。要解決上述現象，除非已開發國家大幅提高援助投資的比例，否則未來的挑戰仍十分嚴峻。

二、千禧年發展目標執行機制

按照聯合國的設計與運作，聯合國大會是最高權力機關。其下轄各組織的常態行政運作由秘書長負責，理事會負責決策與聽取報告。聯合國大會通過千禧年發展目標後，就交由聯合國裡頭的各個不同組織實際執行（如圖 1）。以下簡要介紹各組織負責的工作內容。

在環境科學監測上，世界氣象組織（World Meteorological Organization, WMO）就地球大氣層和全球氣候的狀況及變化提供科學意見，並由世界各地頂尖科學家組成政府間氣候變化問題小組針對氣候變遷與地球暖化進行研究，影響『聯合國氣候變化框架公約』、『京都議定書』等溫室氣體排放減量機制的制訂。

聯合國環境規劃署除了負責對環境科學資訊的評估、監測和預警，以提供政策制定與決策正確的資訊，也透過聯合國水事系統與其他重要利害關係人相互合作，推動制訂綜合水資源管理和用水效率計畫，提供各國沿海地區和河川流域的綜合管理建議方案。此外，環境署也推動永續城市方案，在亞洲大城市控制空氣污染專案上與聯合國人居署相互合作，透過環境規劃管理、國際援助、與地方團體連結等策略，向外推展工作。



圖 1：聯合國執行千禧年發展目標機制

聯合國糧農組織（Food and Agriculture Organization, FAO）綜合管理土地、水、漁業、林業和遺傳資源，業務包括農業保護、綜合病蟲害管理、水資源保護與利用的措施、森林管理以及生物多樣性保護。聯合國開發計畫署（United Nations Development Programme, UNDP）則發展永續發展框架及策略，進行能源和環境管理，解決永續發展所涉及相互關連的社會、經濟和環境等問題。開發計畫署並透過跨國計畫，將環境、能源與消除貧窮等議題相連結，並將生物多樣性保護的概念納入多項農業、林業、牧場、海岸、漁業及野生動植物部門的管理策略。

世界銀行（World Bank）提供窮困的開發中國家資金與知識的方式，針對新申請的貸款方案進行環境影響評估以及環境保護措施。以水資源管理為例，世界銀行發展水資源策略以促進發展並有效進行經濟援助，並與地方政府合作交流，運用融資手段改善貧民生活品質。

聯合國婦女發展基金（United Nations Development Fund for Women, UNIFEM）與聯合國人口基金（United Nations Fund for Population Activities, UNFPA），則從性別與人口成長兩面向著力：婦發基金的目標是確保婦女環境健康，建議各國發展性別主流化政策，瞭解環境破壞對婦女健康和生活的影響，並提供性別劃分的環境與健康資訊，以便後續的監測和評估。此外，婦發基金也和世界各地的婦女團體進行連結，宣導營造一個沒有危險廢棄物及毒性化學物質的安全環境，組織受污染傷害的婦女們清潔環境，要求損害環境賠償；聯合國人口基金則藉著『國際人口與發展會議行動綱領』制訂出未來人口與永續發展的方向，妥善處理人口、資源、環境和發展之間的相互關係。

在綠色貿易與商品上，世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）與聯合國工業發展組織（United Nations Industrial Development Organization, UNIDO）扮演重要的角色。世貿組織與經濟合作發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）重視環境成本的內化，鼓勵環境績優產品的貿易，在不實施非關稅壁壘和額外費用前提下，結合世

貿組織的貿易談判進行推廣；聯合國工業發展組織的核心工作，是研發各種新環境工業技術，如減少環境負擔的無毒化生產技術發展，幫助各國實現產品週期的生態化設計等綠色資本主義循環，協助開發中國家發展使用小規模再生能源技術（如太陽能），以乾淨便宜的能源供應消除貧窮的後果。

基本飲水與衛生問題，則由世界衛生組織（World Health Organization, WHO）、聯合國兒童基金（United Nations Children's Fund, UNICEF）與聯合國人居署（United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT）三者共同合作。世界衛生組織與聯合國兒童基金評估各種不良環境因素對人體的傷害與影響。例如貧窮國家民眾大多在室內直接燃燒木材與家畜糞便，使屋內空氣充滿懸浮微粒而導至肺炎、慢性呼吸道疾病或肺癌，受害者常是待在家中火爐旁邊的婦女與兒童；聯合國人居署則幫助提高發展中國家中央和地方各級政府對城鄉發展及永續城市的認識，改善各國發展國城中的城鄉對立情況，其作法摒棄傳統逐國、逐項的補助方式，成立綜合性用水和衛生設施信託基金，注重整體協調方式協助改善開發中國家的城市飲水和衛生設施。

國際海事組織（International Marine Organization, IMO），負責防止船舶造成的海洋污染與漏油事故的發生；國際原子能總署（International Atomic Energy Agency, IAEA）作為一個跨政府核能科技領域的合作協調中心，負責加強核能反應爐運作安全與避免核事故發生，並制訂輻射防護基準。

綜上所述，每個機構都在永續發展的大架構下有其任務與貢獻，組織的主要施政與行動方針必須配合千禧年發展目標中的各項指標，並在一些議題上建立跨部門的整合協調平台。這些參與環境永續指標的機構與台灣一些行政機關功能相仿。例如，行政院經濟建設委員會的角色與開發計畫署相似；聯合國糧農組織與現今行政院農業委員會下轄之林務局、水保局、漁業署和特有生物中心的組織設計十分類似。而近年成立之行政院婦權會也針對落實性別主流化，做了一系列的努力。較可惜的是，台灣各部門缺

乏在永續發展架構下的任務分工與橫縱向之整合。功能不強的行政院永續會與弱勢的環保署執掌國家永續業務的推展，更是力不從心。

誠如美國當代著名的經濟學者，擔任哥倫比亞大學地球中心主任的 Jeffery Sachs，在其《終結貧窮》一書（Sachs, 2007）中所提，當代永續發展的實際挑戰，需結合地球科學、生態保護學、環境工程學、公共衛生、以及經濟與政治政策 5 個核心範疇，能同時思考科學研究與公共政策，才能解決人類棘手問題，作為聯合國千禧年發展計畫的主要推手，Sachs 了解在全球化與國際互賴程度逐漸提高的今日，貧窮、飢餓、疾病、和平、民主與環境保護等課題相互作用影響，聯合國需要在永續發展議題基礎上建立新架構。千禧年發展目標的設立顯示聯合國將永續發展議題轉換成具體可行的政策目標，而相關機構之協力合作更是核心。兒童、婦女、人口、海事等議題相互連結，碳排放交易、金融貸款策略、工業技術研發等也與環境永續息息相關。

上述的討論分析顯示永續發展所蘊含之多層概念，不同問題之間交錯影響，如何有效的整合資源與不同專業領域來解決問題，是當今全球最重要的挑戰；另一方面，千禧年發展目標也指出許多具有說服力的解決方案源自於在地發展經驗，聯合國希冀在這些新興重要議題上持續扮演整合與溝通的平台，促進全球永續發展議程的推動，盼能在 2015 年達成千禧年發展預設目標。

台灣從開發中國家發展到新興工業國家的過程，各領域都累積了相當的發展經驗，如果以聯合國千禧年發展目標為鏡，整合各部會相關業務，不但有助於提高環境與生活品質，也可以開拓與相關計畫執行之國際機構對話的契機，跳脫過去金援外交的窠臼，發展新的環境外交模式。以下，我們回顧台灣在永續發展議題上的討論與推進歷程，並進一步思考台灣參與國際環境事務的可能切入點。

肆、台灣的可持續發展進程

1972年的人類環境會議使國際社會正視可持續發展思潮，台灣雖然在前一年退出聯合國而無法正式參與，但環境思潮也逐漸影響台灣社會。就在同年，東海大學舉辦了第一個環境問題討論會，討論空氣污染、水污染、森林資源等議題（蕭新煌，1987：86-89），但此時還停留在學術討論的層次。直到1980年代，因為墾丁國家公園設立、淡水紅樹林存廢和反核運動等議題，學者才漸漸由單純的環境學術研究延伸扮演環境教育、政策諮詢與批判者的角色（何明修，2006：38-50）。在這個階段，最著名的作品應屬《我們只有一個地球》（韓韓、馬以工，1983），本書從自然保育的角度呼籲社會重視環境問題，並獲得當時新聞局金鼎獎的肯定。1987年的解嚴與之後的報禁解除，環境議題相關文章開始散見於各大報刊，如施信民1991年於《民眾日報》上討論國際環境會議與『蒙特婁公約』的發展（林意貞，1993：15-19）以及劉志成1992年於自立晚報投書核電與全球暖化的關係（林意楨，1993：162-65）均可見國際影響的軌跡。

1992年聯合國在巴西里約熱內盧召開的地球高峰會，通過『二十一世紀議程』，做為各國推動可持續發展的藍圖。隔年，蕭新煌等（1993）學者出版了《台灣2000》，討論與預測台灣未來的環境前途，他們提出警告，若政府、企業和民間社會未能在7年內以可持續發展為目標，改變以往的發展模式，台灣的環境品質將嚴重惡化。其後，國家科學委員會結合了官方與民間的努力於1998年開始推動由劉兆漢主持的「永續台灣的願景與策略」整合性研究計畫⁴，內容包括「永續台灣2011、永續台灣評量系統、永續發展資訊系統」等三項主要計畫。建構了模擬台灣可持續發展情景、可持續發展評量系統和環境資訊系統，並且建立國際合作管道。其中蕭新煌等組織研

⁴ 參見行政院國家科學委員會（<http://web1.nsc.gov.tw/fp.aspx?ctNode=39&xItem=7400&mp=1>）（2008/5/29）。

究團隊，在國科會的支持下進行 6 年的「永續台灣 2011」研究計畫。前 3 年（1998-2001）從全台灣的角度進行環境生態與社會經濟的評估，出版了《永續台灣 2011》（蕭新煌等，2003）。後 3 年（2001-2004）則以北中南東和離島各地區的角度規劃台灣地方永續發展的想像，出版《綠色藍圖：邁向台灣地方永續發展》（蕭新煌等，2005），以「在地落實」的角度來指出現今台灣區域發展的弊病以及未來各地區的走向。

結合上述研究成果，行政院經濟建設委員會也由蕭新煌擔任召集人，成立了「國家永續發展願景與策略綱領審訂小組」。其於 2004 年訂定了『台灣二十一世紀議程：國家永續發展願景與策略綱領』設定了未來的目標與行動方案，並以「永續環境、永續經濟、永續社會」為台灣的永續發展願景（如圖 2）。另一方面，台灣的民間團體也為永續發展而努力。23 個台灣民間團體組成 TANGO（Taiwan Action NGOs），參與了 2002 年南非約翰尼斯堡的永續發展世界高峰會，並在 2003 年宣佈「永續台灣元年」，轉型成立民間永續發展促進會，為永續台灣發聲。

在機構建置方面，為呼應國際趨勢與回應國內日益嚴重的環境問題，行政院於 1994 年成立了由相關部會首長及專家學者組成的「行政院全球變遷政策指導小組」，並在 1997 年擴大為「行政院國家永續發展委員會」（簡稱永續會）。剛開始主任委員由政務委員兼任，之後因民間反應層級太低，在 2002 年改由行政院長兼任，並聘請政府部會首長、專家學者及民間團體代表擔任委員。永續會設置執行長 1 人，由行政院政務委員兼任，負責協調部會間意見及督導業務之推動。其下設「永續願景工作分組」（經建會召集）、「國土資源工作分組」（內政部召集）、「資源與產業工作分組」（經濟部召集）、「生物多樣性工作分組」（農委會召集）、「生活與生產工作分組」（經濟部召集）、「國際環保工作分組」（環保署召集）、「健康風險工作分組」（衛生署召集）、與「永續教育工作分組」（教育部召集）等 8 組，並由環保署兼辦秘書處。2002 年通過的『環境基本法』，正式給予永續會法定委員會的位階。

台灣21世紀議程國家永續發展願景與策略綱領架構圖

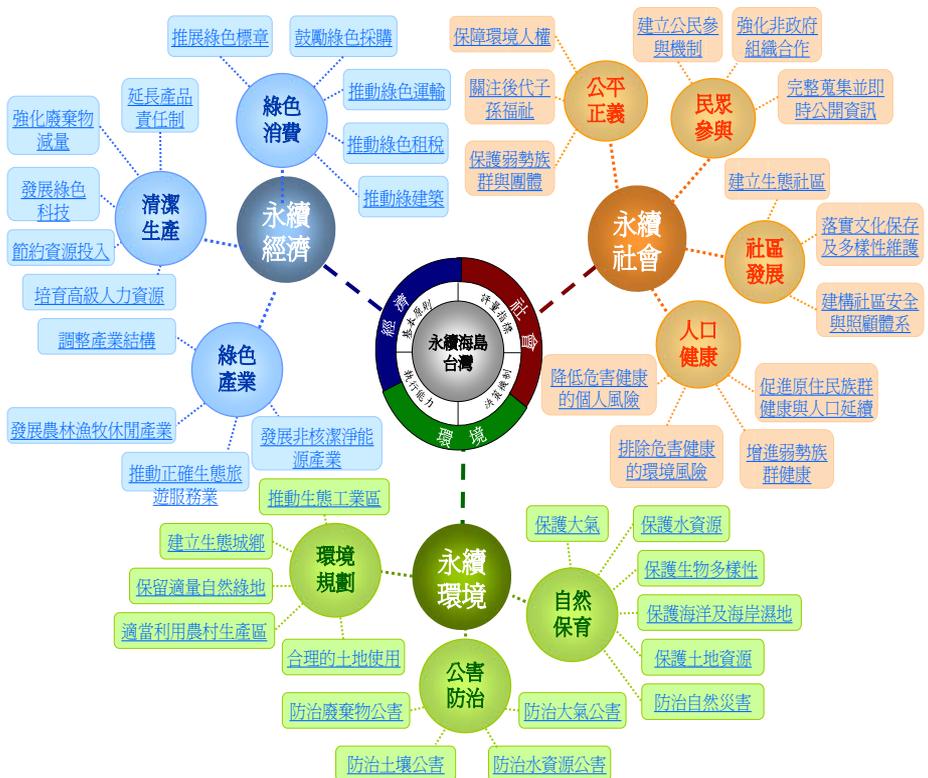


圖 2：台灣 21 世紀議程：國家永續發展願景與策略綱領⁵

表面上來看，台灣積極回應全球永續發展熱潮，相關的研究計畫、指標建立、甚至機構建置等，都有一定的作為。其中，行政院永續會的設置，政府以院長級的規格整合各部會，更表示對環境永續做為國家上位發展概念的重視。不過，從過去幾年的施政成果觀之，上位計畫推動的台灣永續發展願景，無法有效轉納成各機構之施政目標，實際運作上，不少政府支持推動的經建計畫（如高耗能耗水的產業擴建），更是與永續願景背道而

⁵ 資料來源：行政院國家永續發展委員會（<http://sta.epa.gov.tw/nsdn/ch/PAPERS/21TH.HTM>）（2008/5/29）。

馳，相關指標的評估流於紙上作業，顯示永續發展願景並無置放於施政戰略思考之優先順位。

一位民間委員觀察行政院永續會的運作，指出：「由院長主持的委員會會議，5 年來共 10 餘次，其中有二任院長在他們的任內只召開過 1 次」（李偉文，2005）。而以各個工作分組來看，由於各部會首長重視情況不一，分組實際運作也是良莠不齊，甚至淪為紙上作業。例如，「有的部會 5 年來才開過沒有幾次的分組會議，但是認真的如同內政部主責的國土與交通分組已開過 26 次分組會議...也有不少部會只是紙上作業，填填表格應付應付而已」（李偉文，2005）。表面上提倡永續發展，實際上推出許多有爭議的重大經濟建設，政府施政目標經常相互抵觸。學者因而指出，台灣的經濟發展與環境保護的典範轉移上，在歷經政治轉型、政黨輪替、民主鞏固等重大變革，並無突破性的進展（蕭新煌，2003）。

伍、台灣參與國際環境事務的再思考

在面對國際永續思潮與本土環境課題的挑戰，台灣如何切入參與國際永續發展議題？或更細緻的來說，台灣如何在國際環境事務上扮演適切的角色？從聯合國永續發展計畫的多元性目標與相關執行計畫可以了解，環境保護為永續發展重要的一環，但環境永續度與人類社會發展課題息息相扣，永續發展的議題超越單純環境保護之上，需要的是更廣大的整合性視野與行動。由此觀之，我國現在永續發展的主要執掌與推動，形式上諮詢性質的行政院永續會效能不彰，主管末端污染管控的環保署（負責執行之永續會秘書處）亦無整合部會議題之能力，外交方面國合會的推動仍侷限於技術層面的發展援助，較無緊密扣合國際永續潮流及其衍伸相關合作計畫目標之想像與思考。對內沒有在永續發展課題上發展出功能性的國家整

合機制，將政策執行結合每年公佈的永續發展指標⁶，對外，似乎就無法期待在新興國際環境政治中積極發展多元性的外交策略。在此脈絡下，我國在永續發展議題上的國際合作計畫與國際援助項目，仍停留在傳統的經援與技術交流贊助層次，實有跡可循。

從本文分析聯合國千禧年發展目標來看，國際環境政治的參與將日趨多元豐富。永續發展已漸成爲世界地緣政治與國際主要機構無可避免的重要議題，整個趨勢重視國家、各級政府、與非政府部門的利害關係人（如非營利組織、一般企業、社區等）的參與，也重視在地行動的實例貢獻，台灣如能充分掌握此國際趨勢，了解影響聯合國相關議題之多元管道，在國際環境政治上，並非毫無施力之處。例如，以全球氣候變遷議題來說，城市永續發展聯盟（ICLEI- Local Governments for Sustainability）⁷發展出許多地方性策略對抗全球暖化，皆走在許多國家政策前面，而全世界有超過八百個地方政府加入氣候保護行列（Cities for Climate Protection, CCP），台灣的高雄市政府與台北市政府在台灣環境行動網⁸協助下，於近兩年加入ICLEI，開拓與其他地方政府在此議題上意見交換與行動交流的機會。未來地方政府如能在此基礎上持續國際環境事務的交流行動，發展出好的案例示範，增加聯合國環境事務參與討論之籌碼。

更重要的，全球永續思潮注重在地特殊性，提醒我們必須立足於台灣環境經驗，扣住台灣本身主體性與全球化分工體系位置的認知，在緊密地觀察國際環境議題的合縱連橫中找尋切入點。台灣看待國際環境的參與，必須扣緊島嶼發展面貌，針對自己特色進行國際交流與學習，我們才能在實質的國際行動中認知自我進而瞭解世界。例如，台灣爲一資源有限人口眾多之新興民主島嶼國家，擁有島嶼特殊多樣的生態體系，也有島嶼國家面臨因應世界發展體系的困境與限制，其所呈現的面貌爲台灣在全球經濟

⁶ 我國在每年的世界環境日，都會公佈國家永續發展指標。相關資訊請參考行政院永續會網站（<http://ivy3.epa.gov.tw/nsdn/CH/DEVELOPMENT/INDEX.HTM>）（2008/5/29）。

⁷ 參見<http://www.iclei.org/index.php?id=772>（2008/5/29）。

⁸ 1998年成立於美國的非營利環保組織，參見<http://www.iepanet.org>。

分工下的發展特殊位置，影響所及是如產業全球化的流動配置、廢棄物越境移轉、與其所衍生的環境勞工權益的監督保障等問題；因此，高科技製造群聚所衍生的環境問題，廢棄物處理模式，產業發展策略與資源配置問題，與新興民主社會針對環境問題的參與制度建立等，都值得持續累積論述與行動實力，發展國際策略結盟，深化國際互動。島國資源的侷限性，迫使我們必須回應國際經濟體制的機會與約束，促使我們必須發展社區草根經營與全球化的對話，與對現行制度的反省批判，由此觀之，台灣發展的經驗是國際社會邁向永續願景的重要資產。

在上述前提下，正式外交嚴重受阻，國際地位尷尬的台灣，欲發展務實而多元的國際環境事務參與策略，需思考傳統外交以外的資源與管道。除了城市層級之間的交流結盟，我們認為，政府應可以發展更具前瞻與進步性的國際經濟援助策略，例如，了解國際環境公約重要利害關係人（尤其是在國際公約推動中重要的倡議團體）的政策推動策略，奠基在台灣環境事務需求與世界環境利益考量上，提供其計畫發展上的協助，這樣的接觸與援助除了可以深化國際網絡，對於世界環境事務的參與（尤其是開發中國家）也有不同的切入點。

此外，台灣非政府組織部門的活力與行動更是一大關鍵。尤其，聯合國千禧年發展重要的參與機構，都有非政府部門倡議的努力，國際非政府組織在影響聯合國環境事務上有相當之影響力，台灣環保團體如能與國際組織有更深的網絡結合，非但有助於台灣對國際環境政治的了解，也增加國際認識台灣永續發展課題的機會。事實上，國際參與並非只有國際會議的參與，台灣環境團體國際參與經驗告訴我們，加入國際組織聯盟的理事會員（board member）（如看守台灣、台灣環境行動網）⁹，進入國際組織的相關決策體系，非但是不錯的學習機會，也可貢獻於國際環境事務的推展。而與國際環保團體的交換訓練計畫、與他國組織合作成立跨界聯盟團體、

⁹ 看守台灣協會為全球環境組織GAIA（Global Anti-Incinerator Alliance）創始會員，台灣環境行動網理事會擔任矽谷毒物聯盟（國際永續高科技行動領導組織）理事。

提供獎助學金協助學生聯合國永續發展事務的學習等，這些平時國際網絡的建立，除可增加國際參與的深度，也提供多元管道協助我們未來國際環境事務的參與。

不過，公益性的非政府組織團體參與國際環境事務交流活動卻也有相當的門檻問題。民間環保團體或許認知國際參與的重要，但礙於台灣特殊問題而缺乏順暢之國際參與空間與經驗累積，現實性的障礙阻礙自發性的參與。再者，國際環境事務交流的持續需要人才、資源、各種地方合作的操作性協調、與國際網絡系統性的維持作業，如果沒有足夠穩定的組織運作能力，無法持續長久性的國際合作。我們認為，民間組織的國際參與不一定需要政府的計畫性補助干涉，因為代表監督政府的民間社會力量，其聯合國活動的參與都會受到財務以及行動的檢驗。公部門能做的是透過各種制度政策的建立，塑造有利於民間團體生存發展的環境與空間，協助民間團體人才庫的培養，以及解決其經費招募結構性不利因素。

陸、結論

國際永續發展脈絡與相關爭議衝突，顯示一個舉世認可的概念，在執行背後充滿不同的想像，而聯合國的『千禧年宣言』將永續發展概念轉換成具體目標，廣泛地結合各國際機構，推動千禧年計畫的執行。在環境永續方面，許多業務看似無涉環境的國際機構，如婦女、兒童等，皆扮演重要的角色，將環境事項納入所屬機構之推動計畫中，永續發展的實踐，超越了不同部門機構之執掌，為求全人類生存福祉之整體戰略目標。

從此來看，台灣在處理國內環境事務上，仍狹隘的把環保放在經濟對立面思考，並依靠諮詢性質的行政院永續會或相對弱勢的環保機關，執行永續發展的指標建構與考核評量，沒有整合性的要求各部會將永續發展議題納入政策議程，成效當然不彰。而國際參與方面，窄化的永續發展想像，也弱化我國拓展國際環境事務交流的策略運用，集中在經援與技術層面的

援助，忽略多元管道拓展的可能。

近年來不論中央與地方政府，均鼓勵國際環境議題參與，各部門也依序編列各項計畫經費，我們想要提醒的是，國際參與不應成為浮面的外交儀式，需要實質參與目標的建立與後續深耕經營的策略思考。而本文第五節所討論之深化國際網絡策略，以及民間合作、學習、交流網絡的建立等，需要更多公部門與民間力量的資源整合，才能突破淺盤國際參與的困局。

參考書目

- 行政院國家永續發展全球資訊網。2006。〈台灣永續發展指標系統〉。
(<http://ivy3.epa.gov.tw/nsdn/CH/DEVELOPMENT/INDEX.HTM>) (2008/5/29)。
- 行政院國家科學委員會。2002。〈台灣永續發展的危機與轉機—永續台灣的願景與策略〉。12月5日 (<http://web1.nsc.gov.tw/fp.aspx?ctNode=39&xItem=7400&mp=1>)
(2008/5/29)。
- 林意楨 (編)。1993。《台灣的永續發展》。台北：前衛出版社。
- 李偉文。2007。〈大題小作與小題大作的國家永續會〉。《李偉文專欄》。8月23日
(<http://www.peopo.org/sow/post/5802>) (2008/4/21)。
- 何明修。2006。《綠色民主：台灣環境運動的研究》。台北：群學出版社。
- 紀駿傑。1998。〈我們沒有共同的未來：西方主流“環保”關懷的政治經濟學〉《台灣社會研究季刊》31期，頁141-68。
- 財團法人國際合作發展基金會。2007。《國際發展合作的觀念與實務》。台北：智勝。
- 葉俊榮。1999。《全球環境議題：臺灣觀點》。台北：巨流。
- 蕭新煌。1987。《我們只有一個台灣：反污染、生態保育與環境運動》。台北：圓神出版社。
- 蕭新煌。2005。《綠色藍圖：邁向台灣的地方永續發展》。台北：天下遠見。
- 蕭新煌、朱雲鵬、蔣本基、劉小如、紀駿傑、林俊全。2003。《永續台灣2011》。台北：天下遠見。
- 蕭新煌、蔣本基、劉小如、朱雲鵬。1993。《台灣2000年》。台北：天下文化。
- 韓韓、馬以工。1983。《我們只有一個地球》。台北：九歌。
- Baker, S., M. Kousis, D. Richardson, and S. Young, eds. 1997. *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy, and Practice within the European Union*. New York: Routledge.
- Carson, Rachel. 1962. *Silent Spring*. Cambridge: Riverside Press.
- Diamond, Jared (廖月娟譯)。2006。《大崩壞：人類社會的明天？》(*Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*)。台北：時報文化。
- Donella H. Meadows, Dennis I. Meadows, Jorgen Randers, and William W. Behrens III. 1972. *The Limits to Growth*. New York: Universe Books.
- Doyle, Timothy, and Doug McEachern (陳穎峰譯)。2001。《環境與政治》(*Environment and Politics*)。台北：韋伯文化。

- Elliott, Lorraine. 2004. *The Global Politics of the Environment*, 2nd ed. New York: Palgrave.
- Goodland, R., and G. Ledec. 1987. "Neoclassical Economics and Principles of Sustainable Development." *Ecological Modeling*, Vol. 38, pp. 19-46.
- ICLEI- Local Governments for Sustainability. n.d. "Our Members." (<http://www.iclei.org/index.php?id=772>) (2008/5/29)
- Lele, S. M. 1991. "Sustainable Development: A Critical Review." *World Development*, Vol. 19, No. 6, pp. 607-21.
- Robbins, P. 2004. *Political Ecology*. Malden, Mass.: Blackwell.
- Sachs, Jeffery D. (鐵人雍譯)。2007。《終結貧窮：如何在我們有生之年做到》(*The End of Poverty : How We Can Make It Happen in Our Lifetime*)。台北：臉譜出版。
- Schumcher, E. F. (李華夏譯)。2000。《小即是美：一本把人當回事的經濟學著作》(*Small Is Beautiful*)。台北，立緒出版社。
- Tolba, M. K. 1987. *Sustainable Development: Constraints and opportunities*. London: Butterworths.
- United Nations. 2005. *The Millennium Development Goals Report 2005*. New York: United Nations.
- United Nations. 2007. *The Millennium Development Goals Report 2007*. New York: United Nations.
- United Nations General Assembly. 2000. United Nations General Assembly resolution 55/2, A/RES/55/2, 8 September.
- United Nations. n.d. "UN Millennium Development Goals." (<http://www.un.org/millenniumgoals/index.html>) (2008/03/15)
- World Commission on Environment and Development. 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

Exploring International Trends of Sustainable Development: Taking the example of UN Millennium Development Goals

Wen-Ling Tu

*Assistant Professor, Department of Public Policy and Management
Shih-Hsin University, Taipei, Taiwan*

Han-Lin Li

*Ph.D. Student, Department of Public Administration
National Cheng-Chi University, Taipei, Taiwan*

Abstract

Since 1970s, United Nations (UN) has developed several programs related to environmental protection and sustainable development. In particular, the Millennium Project was commissioned by the United Nations Secretary-General in 2002 to recommend a concrete action plan for the world to reverse the grinding poverty, hunger, disease, and environmental degradation affecting billions of people. This article, by reviewing UN Millennium Development Goals (MDG) and its major achievements, discusses the current issues/arguments of world sustainable development and global environmental efforts. The article further examines the sustainable development projects in Taiwan, and explores the problems and limitation of Taiwan's current projects in the international environmental assistance and cooperation.

Keywords: United Nations, Millennium Development Goals, Taiwan, international environmental affairs, participation