

「永續發展」觀點對地方政府 管理意涵與影響之研究*

呂育誠**

《摘要》

自九〇年代至今，「永續發展」觀念已發展成全球性的共通議題，同時其所揭示的生態保育、環境維護等思惟，更跨越了觀念傳播或純學術的研究，而藉由國際組織的倡導，而擴展至每一國家的社會生活各層面。而對一國之內的地方政府而言，雖然其地位處於政府體系的末稍基層，但卻是永續發展概念的主要推動與執行者，是以如何配合整個政府體系，同時調整本身組織與功能以因應永續發展需求，便成為今日地方政府管理的重要課題。

本文內容係從概念之探索為起點，先行分析永續發展觀點近年來的演進歷程；再從管理角度，探討地方政府推動永續發展工作的意義及其間關係。此外，雖然我國並非聯合國會員國，但政府對於永續發展工作仍然相當積極，然而相對於中央政府的主動投入，地方政府似乎並未能相對予以配合，因此本文亦將根據對永續發展概念內涵的分析結果，探討我國地方政府推行永續發展工作的現況與

投稿日期：92年7月28日；接受刊登日期：92年12月25日。

* 本文初稿曾發表於民國九十二年六月廿一日，由「台灣公共行政與公共事務系所聯合會」主辦之「民主治理與台灣行政改革」學術研討會。

** 作者為國立台北大學公共行政暨政策學系副教授。

可能問題。最後則綜合學理與實務面的觀察嘗試提出本文的策略建議：作者認為今日欲期望永續發展觀念能在地方層次落實，則除了要「地方政府永續發展」之外，中央政府也要能「永續發展地方政府」。

[關鍵詞]：永續發展、地方政府、策略管理

壹、前言

一、研究緣起

在「全球化」概念已成爲各界共同話題的今日環境下，永續發展（sustainable development）不啻是其具體實踐的典型。由於地球環境在廿世紀遭到人類過度開發而嚴重破壞，故保育工作漸成爲全人類不可推卸的共同責任。於是在聯合國倡導下，永續發展不僅迅速成爲各國國際組織、政府、民間團體所共同重視的問題，也逐漸轉化爲全球民眾與社會運作的普遍性指標。

在此一國際潮流下，雖然永續發展概念意涵固然仍是以「生態保育」、「人與自然均衡發展」等理念爲中心，但是在地球環境污染問題日趨嚴重，以及國際組織藉由要求會員國簽訂公約¹並落實公約內容的壓力下，今日永續發展實已超越了觀念傳播或凝聚共識的階段，而須進一步轉化爲各國政府應具體執行的政策項目。表面觀之，永續發展概念轉化爲具體政策與行動，固然意味全球性的共識將有機會對各國產生實質影響力；但從政策執行過程而言，其卻將面臨如何與各國特有環境接軌並融合的問題。亦即各國社會中特有的自然、人文，乃至於政治行政等層面的特性，將會對永續發展觀點內涵進行不同的認知、評價，甚至於在實際行動上不一

¹ 例如全球 127 個國家於二〇〇一年五月廿三日 於瑞典首都斯德哥爾摩簽署「斯得哥爾摩公約」（又稱管制持久有機污染物公約）；二〇〇一年十一月聯合國各會員國亦於摩洛哥瑪拉克什完成「瑪拉克什部長宣言」與「瑪拉克什協商共識」，以期落實對全球氣化變遷現象之改善。請見行政院國家永續發展全球資訊網站。

定會採取支持的態度²。換言之，今日永續發展觀點固然得到全球的認同，但在實際執行上卻可能陷入與各國主觀認知與客觀環境差異間相衝突的局面。而此種情形對位於各國政府體系基層的地方政府而言，則將更形成巨大的挑戰：因為永續發展觀念雖是全球共通的，但是在實際履行上卻有賴於各國政府的配合，而地方政府基於直接面對環境並與民眾互動的特質，更是扮演實際執行者的角色。因此當永續發展概念愈趨於多元時，經費與規模都相對受限的地方政府便勢將難以全盤承收來自於國際、國家，乃至於民間社會對永續發展的期望，並一一具體落實，從而可能形成此議題在理想與實際、認知與行動，乃至於中央與地方政府間的衝突。

二、研究目的

從永續發展的推廣歷程觀之，作者認為今日其主要問題已非「要不要永續發展」的概念論辯，而是「如何執行永續發展」的策略研析。基於此本文主要探討重心有二：其一是探討永續發展從理念轉化為具體政策行動時，對各國政府運作所可能產生影響或相關考量；其二則是從地方政府管理的立論基礎，思考永續發展觀念對其原有運作方式的可能轉變，以及其如何將所處環境特性、民眾需求與永續發展觀念相互整合。

此外，我國在此波國際潮流中亦未缺席。除了行政院於一九九七年成立國家永續發展委員會，以整合中央各部會之永續發展政策，並推動各項具體方案，如「生物多樣性推動方案」、「綠色國民所得帳試編」等。然而在執行層面上，卻面臨地方政府執行與配合的問題。固然中央於二〇〇二年十二月十一日制定施行「環境基本法」，並在其第四章規定了輔導、監督及獎懲規定，然而是否便能促使地方政府落實永續發展理念？實值深入分析。

基上問題，本文研究目的主要有二：首先探討永續發展概念自源起至今日，其意涵轉變的情形，以及與今日地方政府管理之關係何在；其次，再從我國施行永續發展的現況，探討今日地方政府推動相關工作時所產生的問題，同時提出未來可能的策略建議。作者期望藉由本文之研究，能使吾人更正確地掌握永續發展概念與地方政府管理之關係外，同時也能引起各界對此議題產生更全面性的理解，從而願意注意並參與地方事務，促使永續發展概念能在我國真正落實。

² 例如美國拒絕履行聯合國「京都議定書」內容，而控制其國內二氧化碳排放量即為具體例證。

貳、永續發展的意涵

一、概念源起

由於人類在二十世紀中經由工商業社會的過度開發，導至對全球生態環境的嚴重破壞（如南北極臭氧層破洞、赤道雨林消失等），故聯合國於一九八七年召開之「布倫特蘭委員會」（Brundtland Commission）中，乃首先倡導「永續發展」觀念，其基本意涵是「能滿足當代的需要，而同時不損及後代子孫滿足其本身需要的發展」（國家永續發展論壇，簡介網頁；OECD, 2001: 2）。之後本觀念便隨著各國蓬勃發展的環保維護與生態保育運動而逐漸流傳。一九九二年六月，聯合國乃於巴西里約熱內盧召開「聯合國環境與發展會議」（The United Nations Conference on Environment and Development, UNCED，國內亦有簡稱「地球高峰會」），其主旨為宣示全球各會員國應本於合作與夥伴關係，致力於達成在兼顧各國利益下，保護全球環境與發展體系完整性的國際協定，會中並提出了以環境保育為中心，涵蓋居住環境、社會發展、國際合作等 27 項基本原則的會議結論與宣言。一九九二年八月，UNCED 再度提出「廿一世紀議程」（Agenda 21），以作為落實地球高峰會結論的行動綱領³。在廿一世紀議程的序言中，明確指出：

「（今日人類責任）是整合對社會發展與環境保育的雙重關懷，以促進兩者能滿足人類基本需求、改善生活水準，且同時能以更安全方式保護與管理生態系統，而營造繁榮的未來。然而本目標達成無法依賴單一國家的努力，而是需要基於全球性的夥伴關係共同永續發展」。

在此基本認知下，廿一世紀議程共分為三大部分與三項國際公約⁴，其下並列出詳細的內容與目標，從而成為全球各國積極從事的重要工作要項。同時，藉由網路通訊的迅捷便利性，這些國家也多設有專屬網站與全世界共同分享永續發展的理

³ 關於聯合國環境與發展會議之會議宣言，以及 21 世議程之內容，國內由工研院建置之「國家永續發展論壇」中，提供了中英文版本可供參考及下載，其網址為（<http://sd.erl.itri.org.tw/forum/agenda21/ag21cont.htm>）。

⁴ 此三大部分為：一、社會與經濟（1 至 8 章）；二、保存與管理資源以促進發展（9 至 22 章）；三、加強各族群團體的地位（23 至 40 章）。三項國際公約則是：一、氣候變化綱要公約；二、生物多樣性公約；三、森林保育公約。

念、策略，以及實際作法⁵。至於國際組織部分，則扮演中介與整合的工作，例如「聯合國國際發展計畫」（United Nations Development Programme, UNDP）會定期針對永續發展出版政策參考資料⁶，而「國際經濟合作組織」（OECD）更設置專屬網頁⁷，一方面透過「政策簡訊」（policy belief）向會員國宣揚永續發展理念；另一方面也贊助會員國進行本國永續發展工作現況的評估。

在我國部分，行政院亦於一九九七年設立「行政院國家永續發展委員會」，由行政院長兼任主任委員，並延聘政務委員、相關部會首長、學者專家、社會團體代表等擔任委員。本委員會除定期（3 個月）集會討論國家永續發展重要政策外，也推極推動有關活動（如國家永續發展論壇），並設置專屬網站宣導永續發展理念與傳達有關訊息。由此可知，永續發展已成為今日全球性的共同議題。

二、配套思維

雖然永續發展概念形成初期的定義宣示極為簡要（如前所述），然而經過廿一世紀議程的引申細分，以及各個國家與國際組織多年來的推動，其內涵除了原有的生態保育、環境維護外，更擴及了對落實課題的重視。其中最值得公共行政研究者注意的，莫過於為達成環境保育與生態維護目標下，所應採行的種種執行或配合策略。簡言之，在「永續發展」所揭示的各項目標下，理論界與實務界常各自提出對其落實途徑、執行策略等提出不同的詮釋，以及不同配套措施。作者在整理聯合國、OECD 公布之文件，以及英國、墨西哥等國的施行經驗後，認為可歸納出下列論點：

（一）重新調整施政理念

由於永續發展概念極為抽象，故政府在將其轉化為具體內涵的同時，也就等於重新調整，或是詮釋本身的施政理念。例如英國在其永續發展的官方網站⁸中，就宣示永續發展所主張的「達成較佳生活品質」概念對於英國而言，就是在於推動下

⁵ 根據行政院國家永續發展委員設置之「行政院國家永續發展全球資訊網」的統計，目前全球共有 10 個政府間組織（如世界銀行）、31 個各國永續發展組織（如印尼永續發展），以及 5 個多邊環保公約組織設有永續發展入口網站。請見（<http://ww2.epa.gov.tw/nsdn/link/link-1.htm>）。

⁶ 請參考網址（<http://magnet.undp.org/policy>）。

⁷ OECD 的網址為（<http://www.oecd.org>）。

⁸ 網址為（<http://www.sustainable-development.gov.uk>）。

列四項工作：1. 促進經濟永續發展；2. 管理環境與資源；3. 建立永續發展的社區；4. 促進國際合作與發展。此外，「聯合國國際發展計畫」也將永續發展觀念進行具體的界定，在其發行的政策簡訊中，認為永續發展就是建構政府本身良好的「治理」（governance）模式，也就是政府應在經濟、政治與行政層面上，都能表現出「有效而公平」（effective and equitable）的特質，進而使國民都能享有安全、合作、授能（empowerment）、公正，以及永續的生活（UNDP, 2003）。

（二）強化政府運作功能

在永續發展以全球生態與環境保育為基本目標下，作為承諾者與實際推動落實者的各國政府，自然要變革其原有運作原則或程序，並基於永續發展觀點來協調彼此行動。換言之，永續發展等於是建構出一個全球性的施政目標，且促使各國政府基於此目標來強化原有運作功能。本觀點可引用 OECD 的研究成果為例，以下茲說明之。

OECD 於二〇〇二年發行一篇名為「永續發展治理：五個個案研究」的報告。其內容主要為調查 OECD 中的五個會員國（加拿大、日本、德國、荷蘭、英國）政府在落實永續發展目標過程中，所採行的策略或作法。而在比較五國的經驗後，本報告主張各國推動永續發展工作時，政府可能要採行下列行動（OECD, 2002a: 11-33）：

1. 變革決策模式：政府應從傳統層級節制方式，轉變為重視各「利害關係人」（stakeholders）間的協調合作。
2. 強化公民參與政府機制：政府應開放公民參與公共事務的暢通管道，同時所謂「公民」的概念除了是一般民眾外，也應擴及企業及各種民間團體。
3. 促進政府內部整合：政府內部各機關應基於永續發展原則，進行三類整合工作，即「橫向的」（指部際間的協調）；「縱向的」（指中央與地方政府間的合作）；「策略的」（指政府應發展各種功能提升綜合策略，如績效管理、課責系統等）。

有趣的是，在本篇厚達 350 頁的報告中，並未對永續發展概念內涵進行詮釋或界定，而是將其視為是已知的目標，並將主要討論焦點集中在如何提升各國政府能力之上。因此緊接著該報告之後，OECD 又提出一份政策簡訊，將政府應如何達成永續發展目標的努力，進一步具體化為條列式的檢查要項（checklist）（OECD, 2002b），可見在此觀點中，永續發展的主要意義乃轉化為強化政府功能的動力。

（三）作為政府改造的策略

永續發展概念本身雖然較傾向於生態或環保等技術層面的問題，但實際推動時卻可能是牽一髮而動全身的。例如若欲處理水源保護問題，除了要運用有關生物科技外，更要動員政府各有關機關制定配合政策、督促水源附近居遵守有關規定，甚至要向社會宣導環保觀念。相形之下，純粹技術問題在永續發展議題領域中所占的比重反而是有限的，由此推論，一國若欲落實永續發展目標，最後可能需要整個政府配合進行改革，或推動政府改造才能達成。例如 Romero-Lanko 在研究墨西哥基於永續發展目標推動環境改善政策時便發現，雖然一般人在常識上都贊同基於永續發展理念來改善環境，但在實際執行上卻面臨三大障礙：1. 各界對永續發展內涵解讀不一致；2. 推動永續發展會對政府原有其他部門之資源配置形成排擠或衝突；3. 整個政府體系執行與配合的步調難以一致。基於此，Romero-Lanko 悲觀地認為除非未來墨西哥能在政府結構、法制、運作程序等層面上均進行改造與變革，否則欲解決上述三大障礙的機會是渺茫的（Romero-Lanko, 2000: 389-399）。而 OECD 於二〇〇一年所提出的政策簡訊中，亦主張會員國欲有效落實永續發展目標，則應在三個政策層面上訂定配合措施（OECD, 2001）：1. 促使整個市場（社會）朝永續發展目標共同努力；2. 應用有關科學與技術；3. 強化政府整體決策能力，包括課責機制、府際合作、透明化等。故基於本類觀點，推動永續發展即等於推動政府變革或政府再造。

參、永續發展與地方政府

永續發展雖然是一個跨國性的共識，並以全球發展為目標的議題，但卻與地方政府具有高度密切的關係，因為地方政府不僅是各有關策略的參與者，甚至於更可能攸關整個目標落實結果的成敗。故本部分便將從「角色與定位」、「配合的誘因」兩個層面分別探討其間關係。

一、角色與定位

在永續發展的行動綱領（廿一世紀議程）中，事實上是以專章（第 28 章）方式闡明地方政府在整個工作中所扮演的角色⁹，作者將其整理如表一所示：

⁹ 由於各國地方政府制度差異極大，故本文件乃採用「地方當局」（local authorities）的稱

表一：「廿一世紀議程」對地方政府的角色摘要

要 項	內 容
行動基礎	<ol style="list-style-type: none">1. 廿一世紀議程中的許多問題與解決途徑均以地方行動（local activities）為基礎。2. 基於地方政府直接接觸民眾的特質，故其角色乃在於教育、動員，並回應公眾需求以促進永續發展。
目 標	<ol style="list-style-type: none">1. 各國地方政府應按年度逐漸推動對廿一世紀議程之共識、執行目標與合作機制。2. 各國地方政府執行與監測廿一世紀議程時，應確保婦女、青年等社群有參與政策決定、規劃與執行等之權利。
具體措施	<ol style="list-style-type: none">1. 地方政府應與公民與地方團體建立對話機制，以凝聚對廿一世紀議程之共識。2. 地方政府應與包括國際組織在內的各相關政府、團體、企業、民眾等，基於「夥伴關係」密切合作，以提升能力並有效管理地方環境。3. 各地方政府間應充分交換資訊，供相互提供技術上所需支援。
執行手段	<ol style="list-style-type: none">1. 國家應提供地方推動廿一世紀議程所需財源，必要時可向國際組織申請補助。2. 地方政府應訓練所需人力資源同時賦予其適當能力。

資料來源：作者根據「廿一世紀議程」第 28 章內容整理而成

由表一內容可知，地方政府不僅是永續發展工作的重要參與者，更是實際的執行者與回應者。換言之，各項永續發展目標、計畫、行動等，最終都要透過地方政府的努力，才能對民眾與環境產生具體作用。同樣地，在英國的作法中，亦相當重視地方政府在整個永續發展工作中的角色，故其首相 Tony Blair 於一九九七年在聯合國大會中就宣示：英國政府將基於廿一世紀議程精神再訂定「地方廿一世紀議程」（Local Agenda 21）。本議程等於是為英國地方政府訂作的行動計畫，其除了秉持聯合國廿一世紀議程的精神外，更重視地方政府、社區的參與，以及區域間的合作發展（UK Sustainable Development, 2003）。另外，除了提升個別機關或組織

呼，而不同一般常用的「地方政府」（local government）用語。

能力外，地方政府間的協調與合作也是廣受關切的焦點，例如「歐盟」（Europe Unions）在對各會員國提供的政策參考資料中，便主張各國推動永續發展工作時，應採行「跨部門途徑」（cross-sectoral approach），即不僅相關政策都應盡量提供各利害關係人參與機會，中央與地方政府也要整個政策過程中密切協調，並共同增進彼此在分析、規劃、執行等層面的能力（Europe Unions, 2002: 53）。

綜合以上述例證，作者認為地方政府在永續發展中的角色與定位基本上可分為下列兩部分：

1. 實際執行永續發展設定的各項目標

不論永續發展設定之目標如何崇高，最後均要層層轉化為具體措施，並落實至環境或民眾中，而地方政府居於政府體系第一線的地位，自然就成為整體政策與措施的最終執行者與回應者，亦即其一方面要辦理各項永續發展業務；另一方面也要接收民眾或環境的訊息回饋。

2. 發揚永續發展揭櫫的各種附加價值

不論是從聯合國環境與發展會議宣言，或是廿一世紀議程內容觀之，永續發展除了概念本身所倡導的目標外，尚連帶引申出許多附帶的主張，例如公民參與、治理、夥伴關係…等，這些主張不論是作為達成最終目標的手段，抑或是作為落實過程的條件或原則，事實上都等於是重新詮釋甚至重塑有關參與者的運作特性與價值觀。例如政府施政原來可能只考量是否合乎法定程序即可，但為了符合「公民參與」主張，則可能要增闢與民眾溝通或互動的管道。因此地方政府在執行永續發展相關策略的同時，也就同時在實踐或發揚其間所附加的各項價值主張，甚至於在「手段／目的」的配套基礎上，地方政府必須改變其原有的運作取向（接受新的價值觀），才能達成永續發展目標。

3. 作為全球永續發展行動的基本參與單元

在傳統的界定中，地方政府乃是特定地理區域擁有治理權利，且具備法定組織架構與人員的機關。故在轄區事務或自治事項上，地方政府可依法享有主導或裁決權利。換言之，在地方層次上，地方政府不論是基於法律上的自主地位，或是接受上級或中央政府的指令，都是地方事務的主要負責者。然而在永續發展概念下，此種傳統的主導地位則被「夥伴關係」所取代，亦即地方政府不僅要加強與民眾、社團，以及企業的溝通互動，更要與不同層級的中央或地方政府機關合作，甚至於要遵守國際組織與國際公約的規範。故在永續發展觀點下，地方政府將不再是地方事務的主導者，而是參與共識凝聚、且需經常與有關政府、組織、團體、個人等維持

合作關係，從而成爲全球永續發展行動中的參與單元之一。

二、配合的誘因

如前文所述，永續發展概念並非由特定國家所提出，而是各國藉由國際會議或組織形成共識，從而推廣的，因而本概念在落實過程中便產生了一個奇特的現象，即倡導者（跨國性組織或國際會議）本身並不具備達成永續發展目標的能力條件，故各項措施能否實踐乃取決於各個國家的支持，以及該國地方政府的努力方得以發揮實質作用。也就是說，整個永續發展目標的落實過程，事實上乃是一個「由上而下」的方案推廣流程：先在跨國性組織（聯合國、OECD 等）中形成共識與行動方案（廿一世紀議程），接著各會員國家（或非會員國，如我國）據以訂定本身的執行策略（如英國的地方廿一世紀議程、我國的永續發展策略綱領），最後再責成地方政府加以落實。基於此，若吾人肯定今日永續發展概念已成爲全球性的共識，則除了應肯定倡導者（國際組織）的遠見外，更可能要歸功於執行者（各國地方政府）的願意配合。然而此現象卻也同時產生一個有趣的問題：永續發展概念既是高度抽象，而且又是「由上而下」傳播，則各國地方政府爲何會願意配合呢？作者歸納近年各國地方政府的施行經驗後，認爲下列誘因可以提供解答：

（一）凝聚運作共識

在現代環境中，地方政府事務可說經緯萬端，然而地方政府受限於資源與組織規模的限制，實難以完全滿足各方需求與期望。故藉由「永續發展」概念卻恰可作爲取得共識的基礎：一方面，由於此觀點是全球性的，故地方政府接受本主張即表示其能「與世界同步」；另一方面，由於永續發展概念的模糊性，使得各地方政府可依照本身需求加以引伸詮釋，以符合在地需求。此種凝聚共識的作用可舉 Froehlich 的研究爲例。Froehlich 觀察了美國中西部許多城市與郡的發展過程後，發現當地方政府隨著設立時間增加，各種伴隨著人口生活而產生的社會問題也會隨之形成，如交通擁塞、居住空間不足、環境污染等，但是地方政府基於資源不足又無力一一解決，故近年許多地方政府乃藉用永續發展觀點，提出「智慧成長」（smart growth）理念¹⁰，基於本理念，地方政府除了可以作爲未來發展的共同願景外，尚

¹⁰ 「智慧成長」內涵共有 7 項：1. 強化居民社區意識；2. 確保對現有社區的持續投資；3. 對地方發展過程提供更多的穩定保障；4. 確保環境品質；5. 對於從事發展工作者給予獎勵措施，如保證產品價格、融資，以及各種彈性優惠；6. 提供不同運輸工具選擇以紓緩

可據以將當前各項地方問題排列處理的優先順序，並整合各界力量來共同解決（Froehlich, 1998: 9）。

（二）引進各方參與協助

「夥伴關係」一直是永續發展宣言與行動方案中的重點項目，此觀點對於今日地方政府而言特別具有重要意義，理由有二：其一，地方政府位於政府體系末梢，獲得並運作用各項資源的能力自然受到相對限制，因此藉由主張「夥伴關係」，其吸納外界團體、民眾，甚至其他政府機關來參與處理地方事務的行為，便可取得合理性與正當性，甚至於亦可藉由推廣夥伴關係來變革原有的運作或決策程序。例如 Oleari 認為地方政府因執行永續發展工作而開放各界參與的結果，除了可將傳統傾向於官僚式的、層級節制式的政策規劃流程，變革為更重視團隊合作，且各利害關係人進行較充分的諮商協調之外，更可以將地方政府各部分運作都納入「全系統途徑」（Whole-System Approach）¹¹，以全盤變革既有運作程序與原則（Oleari, 2000: 6-8）；其二，永續發展定義雖然簡要，但其涉及問題內容卻可以無限延伸至政府運作各層面，從而產生聚焦困難的情形，因為從聯合國宣示經由國家落實至民眾生活過程中，勢必要經過一定的轉化與詮釋，故欲使地方政府確實執行各項工作，各級政府機關共同分享資源與資訊乃是不可或缺的。此推論從各國（包括我國）都針對永續發展議題建立專屬網站，以作為政策指導、經驗分享，以及問題交流的平台可以得知。於是地方政府藉由永續發展工作，便實質上取得另一個取得各級政府協助，且又能強化本身運作能力的具體途徑。

（三）財務支援

最後一個足以吸引地方政府配合永續發展的誘因，而且也是最直接的誘因，莫過於財務上的支援。根據 UNDP（2002）本身統計，自一九九二年至二〇〇一年，聯合國用於補助加勒比海與中南美洲諸國的區域開發費用總額為 9.945 億美金，其中關於環境保育、生物多樣化等永續發展項目，則為 1.345 億美元，約占總數的

交通；7. 對公共資本作更有效率的利用。

¹¹ 「全系統途徑」主要是基於多元參與觀點來變革地方政府的基本運作原則。其主要內涵有三：1. 尋求未來工作目標之努力，應建立在簡易、直接，能讓各參與者共同體驗的基礎上，而非依賴複雜的決策工具或過程；2. 對於各項政策應建立即時反應與修正機制，以滿足多元參與之需求；3. 各項地方政府運作都應保留公共參與的開放空間。

13%¹²。換言之，在永續發展的號召（或名義）下，地方政府將更有機會能取得國際資金的補助。而對於此種額外財務的效用，Pophal 有更淺白的描述：他觀察美國維吉尼亞州的 Northampton 郡發現，該郡原來一度是維州最貧窮的郡之一，然而自一九九〇年代後期開始提出永續發展計畫後，該郡便順利從聯邦政府、州政府獲得總額 800 萬美金的補助款，用來推行環境改造、生態復育等工作。故推動永續發展對 Northampton 郡而言，「就像是挖到金礦一樣」！（Pophal, 2002: 26-29）。由此可知，在今日財源拮据的困境下，永續發展好像是一個充滿開發空間的豐沛資源，其不僅可以博得社會關注，甚至能吸引國際組織的目光而營造良好的形象，更可以獲得額外財源補助，故對地方政府而言實在是「一舉數得」的划算選擇。

三、小 結

本部分內容雖然旨在探討今日地方政府與永續發展概念間的關係，從而使吾人瞭解地方政府在整個問題系絡中的重要性。然而作者認為更重要的意義，則是藉由永續發展概念的倡導與落實過程，重新界定出今日地方政府另一個可能展現的角色取向，以及功能發揮的考量要項。具體而言，下列兩項問題是值得注意的：

（一）在永續發展概念中，地方政府雖然是重要的執行者，但卻不一定是唯一的主導者。

基於法律授權或整體政府的層級關係，地方政府雖然是所轄區域與人民的法定代表，或是地方事務的主要負責人，但是在地方事務日趨多元且複雜的情形下，地方政府也要提供企業、社團、民眾，乃至於其他政府機關的參與空間，甚至於由主導者轉換成配合者。以永續發展為例，其整個工作就如同一個巨大的政策網絡，從國際組織、國家，至於一般民眾在其中都可能產生一定影響力，故地方政府也只是眾多參與者之一而已，而且必須基於「夥伴關係」與其他組織或人員協調配合，可能完成各項工作。

（二）欲要求地方政府確實配合並履行永續發展理念，則必須提供具體的動機或誘因。

不論永續發展理念本身如何具備正當性與合理性，地方政府囿於本身能力與資源的限制，加上居於配合的被動地位等障礙，勢將難以形成積極推動的意願與作為，即便因為上級壓力而勉強接受，在「巧婦難以無米之炊」的窘境下，亦可能只

¹² 請參考網址（<http://www.undp.org/rblac/wssd/palabras.html>）。

是流於「上有政策、下有對策」的消極態度。因此從各國施行經驗中可以得知：唯有提供具體而堅強的誘因（例如能取得各方面資源的協助），或是建立明確的動機（如清晰的問題界定與具體政策指引），則地方政府才可能願意將永續發展此種外界加諸其身的「額外工作」，轉化為願意投注心力的「份內事務」，進而可望發揮其應有的功能與效益。

肆、我國推動永續發展工作現況分析

雖然我國並非聯合國會員國，但是仍受國際公約與宣言的影響，而永續發展工作自然也不例外。如前文所述，行政院於一九九七年起即成立「國家永續發展委員會」（以下簡稱永續會），以統籌推動有關事宜。故本部分即在探討今日永續發展在我國推動的情形，並進而分析地方政府扮演的角色。

一、中央政府部分

根據「國家永續發展委員會設置要點」（以下簡稱設置要點）第一條的規定，成立永續會的目的，在於「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，以提升全民生活品質，追求國家永續發展」。而該要點第二條則界定永續會的具體任務有下列六項：

1. 研訂國家永續發展願景與策略，審議國家永續發展相關重大議案。
2. 協調推動水土資源永續利用、永續城鄉建設及綠色生活，促進國人活動與自然環境之融合共生。
3. 協調推動生物多樣性保育及健康風險管理，以確保國人健康及生態系平衡。
4. 協調推動綠色科技及永續產業，促成高環境品質及永續經濟發展之共享。
5. 推廣永續發展教育宣導，提昇政府與民間社區夥伴關係，全面落實永續發展工作。
6. 推動永續發展國際合作，積極參與國際環保及永續發展事務，善盡地球村成員之責。

上述六項內容除了第一項係規定永續會發揮功能的程序與方式外，其餘五項都是永續發展的具體工作內容，故其等於詮釋了永續發展概念在我國的施行目標。

此外，永續會也仿效聯合國廿一世紀議程，而公布了「二十一世紀議程——中

華民國永續發展策略綱領」，作為落實此六項目標的行動方針。本策略綱領共分爲五篇 22 章，其內容如下¹³：

1. 第一篇，永續的環境（1 至 6 章）。第一章、大氣；第二章、水資源；第三章、土地資源；第四章、海洋保護；第五章、生物多樣性；第六章、環境管理。
2. 第二篇，永續的社會（7 至 11 章）。第七章、人口與健康；第八章、居住環境；第九章、社會福利；第十章、文化資產；第十一章、災害防救。
3. 第三篇，永續的經濟（12 至 16 章）。第十二章、經濟發展；第十三章、產業發展；第十四章、交通發展；第十五章、能源策略；第十六章、資源再利用。
4. 第四篇，發展的動力（17 至 19 章）。第十七章、教育發展；第十八章、科技研發；第十九章、資訊化社會。
5. 第五篇，推動的機制（20 至 22 章）。第二十章、公眾參與；第二十一章、政府再造；第二十二章、國際合作。

上述策略綱領不論在範圍或執行規劃上，均較聯合國版的廿一世紀議程內容毫不遜色，同時永續會自一九九九年，每年均發行「國家永續發展年報」，來呈現永續工作推行的成果。

表面觀之，我國永續發展工作在政府高層的重視¹⁴，以及完整策略的指引下，理應獲致豐碩的成果，然而作者在檢視有關文獻後，卻發現當前我國永續發展工作具有下列特性：

（一）聚焦於環保議題內涵的詮釋，但卻未提出具體的執行策略

環保議題固然是永續發展與廿一世紀議程的重要內容，但卻並非是唯一的，然而在我國，其似乎就等於是永續發展的全部工作。例如永續會出版的「九十年國家永續發展年報」¹⁵之「第六章、永續發展的未來展望」中，除了宣示我國將持續遵守國際公約規定外，其餘工作重要幾乎集中在環保議題上，如限制商店提供塑膠

¹³ 請參考網址 (<http://ww2.epa.gov.tw/nsdn/report/21page-report.htm>)。

¹⁴ 陳水扁總統已於一月二十五日宣布本（二〇〇三）年爲「台灣永續發展元年」，他並宣示將要求行政部門落實永續發展計畫，朝綠色矽島目標邁進（經濟日報，2003.1.26，第 4 版/綜合新聞）。

¹⁵ 請參考網址 (<http://ww2.epa.gov.tw/nsdn/report/page-report90.htm>)，二〇〇三年十月查詢。

袋、加強二氧化碳排放量、生物多樣性、水資源保護…等。作者認為重視環保議題對於今日台灣而言，或許是當務之急，但若將永續發展工作焦點完全集中於此則反而可能形成「過猶不及」的缺失。因為如前文所述，永續發展工作除了檢視民眾生活與發展問題外，更需要行動上的配合措施。同時，中央推動永續發展工作，亦可能與地方原有執行中的計畫，如生活空間規劃、社區發展等產生重疊甚或資源排擠現象。故作者認為若不能提出具體執行策略，則永續發展與廿一世紀議程所揭櫫的多元工作重點將只是遙不可及的目標。

（二）永續會與現行政府體制配合的問題

永續會的組織架構基本上採「任務編組」方式，除了由行政院長兼任主任委員，並由政府機關首長、專家學者及社會團體代表擔任委員。而在其運作上，更設置一位由主任委員指定之行政院政務委員擔任執行長，並由內政部、經濟部、教育部、農委會及環保署五部會之副首長兼任副執行長（設置要點第三、四、五條），故在決策層次上，行政院各主要部會均已納入其中。然而在實際作為上，作者卻認為其中存有下列問題：

1. 由於辦理會務人員係由環保署指派該署相關人員兼辦（設置要點第六條），且運作經費均由環保署及相關機關支應（設置要點第十二條），故形成各部會實際上只參與永續會之決策，但並不分攤其執行責任。
2. 永續會決議事項之辦理，係分行各有關機關辦理，重大決議則須報經行政院本院核定。各機關統計每季工作執行情形後，再送請永續會秘書處彙整提報（設置要點第十一條）。表面觀之，此一運作方式似是各部會應配合永續會決議推動相關工作，然而在實際上，在各部會內的中、基層公務員均未參與永續會運作（環保署除外）情形下，僅靠決策層級的「決議」或「共識」是否就能促使各部會超越本位考量而全力配合？將是不無疑問的。
3. 「任務編組」方式雖然有助於永續會在決策上能集思廣益，但是在執行面上由於該會未設置專職人員，且對各項工作推動成果未建立具體課責機制，加上永續會之決議並配合提供執行機關在資源上的補助，是以各有關機關在缺乏誘因而與「多一事不如少一事」的考量下，可能不會積極配合。

綜上分析，今日永續發展在中央政府部分，並未能得到全面性的推動，也不一定獲得各部會的全力支持，故即便在決策高層能凝聚共識，但在落實上則將會產生相當障礙。作者認為此論據從永續會網頁中所列出的國內有關網站連結中，便可

得到部分印證¹⁶。

二、地方政府部分

在「二十一世紀議程——中華民國永續發展策略綱領」第二十章「公眾參與」中，確定了地方政府在我國永續發展工作中具有「很大的影響力與作用」，故基本的願景即為「地方政府與社區、民眾取得永續發展精神與內容的共識，並能進而合作推動工作是主要的具體目標」。至於施行策略則有下列四點：

1. 落實地方自治，規劃完整之地方行政制度，健全相關法規，合理調整中央與地方之權責，強化地方政府行政權，健全地方自治團體，增強地方立法機關之立法權與議事效能。
2. 強化基層民眾的政治參與，健全地方自治之法制體系，訓練地方行政人員執行能力，加強民意機關議事規範，以提高地方自治品質，對地方民眾提供更多服務。
3. 各級地方政府應與當地民眾、社團和民間企業對話，透過協商，達成一致意見，研擬通過當地的『二十一世紀議程』。
4. 促進各級地方政府對永續發展經驗的交流與技術的相互支援。」

以上照引全文之目的，係在於顯示地方政府在我國永續發展策略綱領中意義，正如前文所述各國的趨勢一樣，除了要執行各項永續發展工作外，更重要的可能是透過永續發展此議題，來帶動其在制度、人員素質、機關運作，乃至於對外關係等層面的變革。換言之，地方政府推動永續發展就是進行地方政府改革或能力提升。

純就以上引述內容觀之，永續發展工作對於今日我國地方政府而言，實在是一舉兩得的良好選擇，因為其不僅符合世界性的潮流，且可以同時改變機關體質與運作。然而此樂觀期待與實務上的落差卻可能是相當巨大的。具體而言，作者認為有下列3項理由：

1. 權責劃分。前述策略中均僅提及「各級地方政府」此一概括性的名詞，但若考量執行面問題，則各個規模、層級均不同的直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）間，究竟應如何區隔權責？或是進行何種方式的分工？卻未有進一步的

¹⁶ 永續會所提供的國內的永續發展有關網站連結共有 32 個，扣除民間社團、學校單位外，政府機關僅有經濟部、農委會、環保署、衛生署、國科會、經建會，及這些部會之部分所屬機關而已。由此推論，實際參與行動的政府部門可能是有限的。

規定。

2. 資源配置。延續前項理由，雖然永續發展是不分地方的全國性工作，但是面對不同地方政府時，卻會形成資源配置與運用上的問題。
3. 人員編制。各級地方政府人員編制不同，因此辦理永續發展業務的項目與能量自然會各不相同。

除了上述地方政府組織本身原因外，各地方特有的社會生態，如民眾具備環保意識的強度、對於經濟發展與環境維護的取捨，乃至於地方政治勢力、派系等因素，無一不會影響永續發展工作推展。

由於研究資源與時間的限制，作者無法全面性地調查印證上述推論，故僅先就現行地方政府的施政內容進行分析。根據作者以「永續發展」關鍵詞蒐尋台北市政府、台北縣政府，以及高雄縣政府三個全球資訊網¹⁷後發現：三個地方政府雖然均有提出永續發展觀點，但主要均是作為「未來願景」的宣示，而與前述永續發展策略綱領內容有很大不同。以下試將查詢結果整理如表二所示：

表二：台北市、台北縣、高雄縣永續發展有關計畫內容摘要

台北市（台北市都市發展政策白皮書）
◎目標：推展永續化的生態環境
◎落實作法或策略：1. 推動 GUO（Global Urban Observatory）台北市都市永續指標計畫；2. 全面推動綠建築與省能計畫；3. 推動坡地住宅區生態規劃設計計畫；4. 全面推動提高透水建設規劃；5. 規範開發案法定空地採透水性鋪面設計、融入「景觀水池」設計。
◎負責機關：都市發展局。
◎其他配合措施：無。
台北縣（台北縣綜合發展計畫）
◎目標：生活、生產與生態的永續經營（1. 均衡共享的城鄉環境；2. 安全寧靜的生活環境；3. 效率成長的產業環境）

¹⁷ 作者查詢台北市與台北、高雄二縣之理由有二：一是想瞭解直轄市與縣以及北部與南部等不同條件差異下之地方政府，對於永續發展工作是否有所不同；二是此三個地方政府均為當前台灣地方環境中資源較豐沛的，若此三者都無法順利推動，則其他縣市、鄉鎮市就更不問可知了。

◎落實作法或策略：併入「台北縣雙十旗艦發展實施方案」所屬 20 項建設計劃中。

◎負責機關：研考室

◎其他配合措施：包含「實質空間」與「社會人文」兩部分，共 19 個縣府部門。

高雄縣（高雄縣綜合發展計畫）

◎目標：永續發展好城鄉：1. 永續成長的南方建設；2. 兼顧發展與環境承載量的成長都市；3. 清淨自然無污染的環保新樂園；4. 住者有其屋、適其屋的好所在

◎落實作法或策略：都市地區成長引導及開發管理；按各都市階層建立完善的公共設施，提昇居住環境品質；特殊區域及邊際土地之規劃與管制；健全行政管理及資訊科技化；建立環境敏感地區績效標準與管理機制；建立成長管理指標監測系統；加強污染防治，確保實質環境品質；加強環境保育，維護環境資源永續利用；凝聚居民環保共識；強化環保機關稽查能力；適度修正住宅政策；住宅建設質量均衡；鼓勵投資興建無障礙住宅、高齡住宅社區；配合住宅政策機制，健全住宅市場運作。

◎負責機關：計畫室

◎其他配合措施：

資料來源：作者於二〇〇三年四月分別查詢以下網站資料整理而成

1. 台北市：（www.planning.taipei.gov.tw/TCDB_C_4/file/30188.htm）
2. 台北縣：（www.rdce.tpc.gov.tw/search/find_all.html）
3. 高雄縣：（www.kscg.gov.tw/intranet/plane/3/綜合規劃課.htm）

由表二內容可知，台北市與北高兩縣雖然均將永續發展納入施政計劃中，但是若與永續會公布之永續發展策略綱領相比，則可發現三者的共同性差異有下：

1. 三者多以都市規劃、防治污染、改善生活環境等工作為主，而未結合政府組織或運作變革等議題。
2. 三者均屬規劃性或宣示性的，並未明定具體實施方案、預計完成期限，以及具體的管考作為。
3. 三者均由計劃單位主管、研擬，而未明定與其他業務機關的權責配置、行動整合方式，也未考量與外界之互動或資訊交流。

從上述三點歸納，作者認為今日中央與地方間對於永續發展意涵與行動的認知恐怕有相當落差。同時，地方政府似乎也未將永續發展與現有運作機制實際結合並

實際投入人力與資源，甚至到底應由哪一個機關來負責推動永續發展業務？層級應多高？所得到的答案可能也各不相同。故在此情形下欲期望永續發展能真正落實至地方層次，實為高度的挑戰。

伍、策略建議

從上述永續發展概念的意涵與施行過程中，作者認為未來台灣若要確實履踐此工作的各項理念，則地方政府不僅不應缺席，更應扮演發揮積極影響力的角色。然而以當前中央與地方對永續發展議題各行其是，且欠缺完整溝通合作的情形下，欲整合彼此認知差異恐怕都有困難，遑論行動上能協調。因此本部分將分別從中央與地方的角度，嘗試提出策略建議，以作為未來推動相關工作時的可能參考。

一、中央政府部分——「永續發展地方政府」

長久以來，由於我國中央與地方關係呈現上下隸屬的指揮關係：一方面上級律定各種法律與政策規範交付下級執行，而下級也習慣於「依上級指示」辦事。若將此種思惟套用於永續發展議題上，自然就會形成中央預先為地方設定出計畫目標、計畫內容，乃至於計畫時程，然後循公文交換系統傳遞至地方要求遵照辦理，俟一段時日後中央再派員督考地方執行情形（孫志鴻、余政達，2002: 20-33）。此種作法固然符合官僚體系層級節制的原則，但卻也可能造成地方只為應付上級督考而消極配合，從而與前文所強調的「調整施政理念」、「強化政府施政功能」等永續發展概念背道馳。基於此，OECD 於二〇〇一年公布的一份政策簡中，即強調面對廿一世紀變遷環境與政策的挑戰，各國政府應揚棄固定式的、或是僅基於組織架構與體系關係配置權力的作法，而採行「動態治理」（dynamic governance）觀點，亦即政府施政不再僅是單向的命令，而是要能與當事人互動，從而激發其能力而願意配合政策（OECD, 2001: 3-5）。故作者認為今日我國推動永續發展工作時，中央政府也應藉此超越傳統的層級節制觀點，而先行「永續發展地方政府」，也就是賦予地方政府執行永續發展工作的能力，同時激發出其配合的動機與意願。換言之，只有先在府際關係中履行永續發展，才能再談將其推廣至外界環境的問題。至於具體採行的途徑，作者認為約有下列各項：

(一) 具體訂定計畫內容

雖然永續發展概念可納入不同政府運作目標，但相對地，此種多元特質卻也容易產生工作重心失焦的可能性。特別是當中央與地方政府處於不同層級，且各自擁有特有考量重心（例如全國性與地方性的差異）時，對於永續發展的意涵與施行順序便可能有不同的解讀。基於此，作者認為先行凝聚中央與地方共識，並據以制定具體計畫內容，將是所有工作的起點。以英國為例，其除了如前文所述，依聯合國版廿一世紀議程內容，重新制定「地方廿一世紀議程」之外，更結合了「社區計畫」（community plan）而訂定「再生行動」（regeneration），如表三所示：

表三：英國地方廿一世紀議程與社區計畫、再生行動間之關係

	地方廿一世紀議程	社區計畫	再生行動
動力	聯合國廿一世紀議程、永續發展概念	區域更新與社區領導	對再生行動之認同
推動過程要項	夥伴關係	夥伴關係	夥伴關係
	社區參與	社區諮商	社區諮商
	結果與議題導向	服務與成果導向	結果導向
	全球化與地方化並重	國家永續議題與地區特性並重	以地方為焦點
	關懷目前與未來世代	關懷目前與未來世代	重視當前問題
	由環境部門主導推動	以地方廿一世紀議程內容為依據	採行「多部門途徑」之運作方式
計畫內容	建立願景	建立願景	具體說明願景內容
	整合環境、社會、經濟問題	重視經濟、社會，以及環境福祉	重視經濟、社會，以及環境福祉
	建立行動計畫	建立具體行動方案內容	具體說明策略內容
	規劃執行步驟	納入其他計畫與策略合併執行	實際執行方案
	建立評估與複查指標	建立過程監測與標竿指標	針對社會與經濟問題確立標竿與工作底線

資料來源：Medhurt (2001: 22)

經由表三內容的訂定，雖然並不一定就能確實推行永續發展工作，然而至少中央與地方均可以從其中界定本身定位，同時尋求適當的工作要項。值得注意的是，英國政府訂定表三內容時，雖然是由當時內閣主管地方事務之「環境、運輸與區域部」(DETR)¹⁸所主導，惟制定過程卻是由各級地方政府參與而共同完成的。作者認為此方式正是我國目前所欠缺的，例如永續會委員雖納入行政院長、中央部會首長，甚至學者專家與社會團體代表，但對於負責實際推動之責的地方政府而言，卻無參與之機會。如此永續會之各項決議是否能反映地方實際需求？同時取得地方支持將是不無疑問的。因此將地方納入決策體系，並共同訂定永續發展計畫內容，各項理念與構想才可望能真正落實。

(二) 建立府際連繫體系

如前文所述，今日永續發展概念內涵除了自然環境保育問題外，已擴及政府運作各層面，從而需要政府各部門政策協同與整合 (coherence and integration) 方能推行 (OECD, 2002b)。因此不論界定意涵或實際執行，其都應屬於跨部門的工作。基於此，欲將此在國家層次即跨部門的事務移轉至地方施行，則建立完整的府際連繫體系便將成為事前重要的準備工作。同時，由於前項已強調地方參與的重要性，故此處所謂府際連繫體系，也不應僅止於中央與地方的層級關係，而是密切互動的「夥伴關係」。根據聯合國調查開發中國家與地區治理問題的報告指出：今日政府若欲達成「良好治理」(good governance) 目標，則建構夥伴關係將是極為重要的。而此關係又可分為二大部分，其一是縱向關係，亦即將全球性社會、國家，以及地方都納入其中；其二是橫向關係，指各級政府機關應與有關政府部門，以及企業、社團、民眾等民間力量保持互動。今日政府只有在夥伴關係之下，才能「思惟全球化、行動在地化」(thinking globally and acting locally)。此外，達成夥伴關係尚要配合下列作為 (United Nations, 2000: 5-6)：

1. 所有參與者對於全球性的議題與有執行行動能取得基本共識。
2. 國家層次政府應促成私部門與民間團體參與夥伴關係。
3. 應鼓勵不同層級之政府與民間團體表達本身意見。
4. 應將夥伴關係對社會的貢獻在地方層次中凸顯出來。

¹⁸ DETR (Department of Environment, Transport and Regions) 為二〇〇一年時英國內閣地方事務之主管部，惟該部已於二〇〇二年裁撤，地方事務則移歸「副首相辦公室」(Office of Deputy Prime minister) 掌理。

5. 建構政府與民間夥伴關係的最終目的在於賦予民眾能力（empowering people）。

對我國而言，由於地方政府長期接受中央的指導（控制），故作者認為夥伴關係除了代表中央與地方的嶄新互動模式外，對於永續發展議題而言，中央政府尚可藉此共同性的議題採行下列措施：

1. 縱向部分。根據各地方自治團體（直轄市、縣市、鄉鎮市）的規模與自治權限，劃各級政府在永續發展工作執行過程中所應扮演的角色，以及相對的權責。
2. 橫向部分。永續發展工作恰可提供同一地理區域內，跨地方政府間的合作。例如永續會可針對特定永續發展目標，如水資源保護、污染防治等，規劃區域發展計劃，再由區域內有關地方政府共同參與推動。
3. 中央與地方合作部分。各級地方政府固然是永續發展目標的執行者，然而囿於組織規模、人員編制等限制，可能難以進行研考、規劃等工作，因此在永續發展工作的執行過程中，中央與地方應建立密切的合作關係：中央根據其與國際接軌的經驗及較多資源的條件，扮演計劃與協調的角色；各級地方政府則除了在各項計劃研擬過程扮演參與者與執行者外，也是將政府整體永續發展理念傳遞至民眾的推廣者，以及反映民間相對評價的中介者。

（三）賦予地方足夠能力並提供實質誘因

隨著永續發展內涵不斷擴大，政府可能涉及本業務的單位必然也隨之增加。此情形對我國中央政府而言，是設立永續會（如前述）以為統籌連繫，但是在縣市層次（如表二所示），卻多由研考、計畫等單一機關辦理。作者認為此種不協調情形將可能對中央與地方政府兩方均形成傷害：就中央而言，各部會本於權責所提出之永續發展構想與政策方案，將因為地方欠缺後續配合機制而無法實行，以致徒然浪費資源；就地方而言，由於無力承受中央多元要求，故只能消極配合甚至抵制抗爭。基於此，中央在要求地方推動永續發展工作同時，也要負起提升地方政府能力並提供實質的行動誘因。其中就前者而言，就是指國家不僅是永續發展觀念的促進者，也要相對承擔下列責任（李建良，2000: 93）：

1. 行動責任。可再區隔為決策、立法，以及執行等三類責任。
2. 衡平責任。包括損害賠償、損失補償、紛爭解決、隔代保護。
3. 財政責任。包括反映環保成本、承受環境成本、健全財務結構。

4. 資訊責任。即彙集各方資訊。

另外，就後者而言，所謂「巧婦難為無米之炊」，今日地方資源普遍不足乃為常期現象，故中央欲要求地方配合推動永續發展，勢必也要提供其相對的執行誘因，包括財政補助、政策指導，以及其他邊際效益等。唯有如此，地方政府才會有意願調整原有運作模式，並調派所需人員來配合中央行動。

誠如前文所述，今日永續發展目標達成有賴於各利害關係人都能基於「夥伴關係」來共同合作，作者則認為在今日我國環境特性下，中央與地方欲形成真正的「夥伴」，除了型式上的意義外，更應是權利與責任的共同分攤，以及資源的合理配置。換言之，當中央政府認為永續發展工作是國家未來重要政策，且需地方政府配合推動時，除了經由政府指揮層級下達政策指示時，也要賦予地方政府執行此政策的能力與誘因。如此，當地方政府官員體認到永續發展對其工作而言是一項助益而非額外負擔時，中央的各項指示自然能得以落實。

二、地方政府部分——「地方政府永續發展」

若吾人肯定地方政府是我國永續發展工作中的重要環節，則除了應要求中央政府承擔上述責任外，各級地方政府本身更要營造適當的條件並採行實際配合行動，也就是地方政府本身先要能永續發展，才能整合轄區各利害關係人（包括民眾、第三部門，以及其他地方政府）而採行有效行動。而欲達成此目標，作者認為可從下列三方面進行：

（一）凝聚共識

雖然永續發展在今日似乎已成為常識性的概念，但是具體釐清其具體意涵、工作，以及目標預期效仍然是必需的。此工作對地方政府而言可能更為重要，因為這不僅涉及組織與人員行動的調整，也是既有行政資源的重新配置。另外，基於夥伴關係的觀點，地方政府也要取得外界團體或民眾來配合推動永續發展工作，故各方先行取得共識才能避免理想與實際間的落差。OECD 認為永續發展工作的具體實踐，就是要先進行政策協同與整合，至於具體的作法有下列五項（OECD, 2002b: 7-13）：

1. 對永續發展進行一般性的瞭解。
2. 高層領導者對永續發展具有明確承諾，並將此承諾推廣至各部門人員。
3. 建立具體制度以進行整合工作。

4. 有效地促進各利害關係人參與永續發展工作。
5. 運用有效率的知識管理措施，包括運用新技術、資訊交流、整合研究…等。

上述作法雖然並非針對地方政府的特有設計，但作者認為仍應是值得採行的原則。因為只有在政策面上能取得協同與整合，抽象的永續發展概念才能轉化為具體行動並得到落實。

(二) 配套規劃

永續發展的出發點固然以保育生態環境為主，但近年卻逐漸吸納各類自然的、人文社會的，乃至於公共行政等不同深度與廣度的現象，從而轉變為一個範圍涵蓋社會整體的全面性議題。此影響所及，其各項行動將必然是「牽一髮而動全身」的。例如保育水源除了要運用環保技術外，可能尚及限制土地開發、垃圾處理，乃至於所有政府污染防治工作等，值是之故，即便地方政府囿於資源與能力限制，而無法像中央一樣全面性的推動永續發展工作，然各項措施的推行仍應基於配套原則進行規劃並執行，而不能僅由單一機關辦理。事實上，近年來由行政院責成經建會、內政部等機關所推動之「縣市綜合發展計劃」執行方向，已經注意到此問題，也就是發展計劃中應基於環境變遷與世界潮流，而納入下列功能（呂清松，2002: 118- 121）：

1. 實質性功能。即要能成為施政重要依據。
2. 管理協調功能。即要能統合及協調都市及區域內各相關部門，以整合資源使其發揮最大效用。
3. 教育性功能。即納入土地使用與分區管制、交通運輸、公共與公用設施、觀光遊憩、教育文化、社會安全與福利、醫療保健等部門。
4. 政治性功能。即藉由計畫內容取得首長支持與重視。
5. 資訊功能。即將不同部門資料藉由發展方案轉化為有系統的資訊，並吸引民眾參與。

根據作者的觀察，目前各縣市永續發展措施與行動內容，均已開始納入其綜合發展計畫中，故未來可考量以此作為基礎，採行下列措施：

1. 向上整合。即將中央（永續會）各項永續發展目標，轉換為具體政策或行動方案，並整合至現行縣市綜合發展計畫中。
2. 向下整合。即現行縣市綜合發展計畫應納入轄區鄉鎮市政府的角色，以及彼此在執行永續發展工作時之分工與權責劃分關係。

3. 橫向整合。各縣市綜合發展計劃除規劃本身發展前景與策略外，亦應預留區域整合空間，也就是如前文所述，藉由跨區域性的永續發展目標，營造縣市間合作的基礎。

（三）變革內部運作流程

永續發展除提供今日地方政府嶄新的願景與努力方向外，作者認為另一個重大的意義乃在於：其也可以激發地方政府內部管理與工作流程的變革。因為如前文所述，聯合國對永續發展觀念除了宣示環境保育的重要性外，也配套提出許多政府運作的新思惟，如夥伴關係、政策協同與整合、建立課責機制、府際合作、透明化…等。因此若今日地方政府運用這些原則來推動永續發展，則便也會同時改變其原有的工作流程。例如 Oleari 認為地方政府執行永續發展工作而引進之「全系統途徑」（Whole-System Approach），實際上就是對機關內部原有運作方式的變革，其包括下列步驟（Oleari, 2000: 7）：

1. 地方政府組織規劃團隊（planning team），作為各利害關係人參與的正式管道。
2. 密集舉行協商會議（conference），各利害關係人藉由會議進行過程，與其他個人或團體進行諮商、對話、協商，並形成觀念上與行動上的共識。
3. 規劃者與實作人員進行互動，瞭解彼此立場與意向，使構想能轉化為具體行動方案。
4. 規劃小組轉變行動小組，依據先前共識分別執行本身份內工作。

作者認為上述四項施行步驟，或是「全系統途徑系略」內容固然不一定適用於我國環境，但卻可讓我們瞭解到：永續發展本身除了就是一系列的目標與要求之外，地方政府推動永續發展的行動本身，其實也是另一種價值觀的實現。換言之，地方政府不僅要達成轄區內社會、生態、空間等的永續發展，也要追求在本身組織結構、功能發揮等層面上的自我永續發展。

陸、結 語

不論是否是聯合國會員，永續發展似乎已成為全球各國共通性的工作。因為不管是基於保育地球的崇高願景，或是爭取更多國際經濟援助，甚至於是被迫遵守國際協定，以免遭到制裁的務實考量，各國政府都有必要認真地對待此議題，並採行

適當的因應對策。有趣的是，聯合國對於如何將永續發展具體落實，只給予模糊而抽象的宣示，故等於提供各國寬廣的解釋空間，並得以將許多直接或間接關係的議題納入其中，從而形成另一股變革的潮流。對於地方政府而言，由於永續發展工作的最終落實係在於「草根社會」，故也帶動各國地方政府重新調整本身目標、結構、功能等需求，乃至要透過「夥伴關係」的原則，重新界定與外在環境、各級政府間的互動模式。是以作者認為永續發展在理念層次上雖然是全球性的，但在行動層次上卻是地方性的。而且惟有將地方政府運作與此國際性的思惟接軌，永續發展理念才能真正的落實。

對我國而言，由於長久以來中央對地方擁有極大影響力，故上述永續發展工作似乎更易落實，同時行政院也已採取實際行動來推動有關工作。惟根據本文研究，相對中央政府的熱烈積極，地方政府似乎相當冷淡，除了將永續發展列入對外宣示的施政願景外，並無法看到地方首長指示各機關根據永續發展理念擬定具體措施，或是回應中央有關作為。基於此，本文認為重新檢視永續發展概念意涵，並據以界定中央與地方政府應扮演的角色將是極為重要的。就前者而言，吾人必須體認永續發展已非單純生態保育或自然環境維護的問題而已，而是擴及不同世代民眾生活改善，以及社會永續維護的多元性問題；就後者而言，中央與地方應在傳統的層級隸屬關係外，也納入「夥伴關係」的合作模式，亦即整合中央與地方、政府與政府，以及政府與民間的力量，共同推動永續發展工作。

綜上分析，作者認為今日永續發展議題的重要性，除了在於其概念本身所追求的目標或價值之外，也包含了在實踐這些目標或價值的同時，對國家、社會、以及政府制度所帶來的功能與角色轉變。因此，對於地方政府而言，永續發展固然可以視為是既有業務壓力下的又一額外負擔，但是卻也可以同時解釋為是地方政府重新強化體質，同時調整與外在環境關係的嶄新動力與契機。

參考文獻

李建良

2000 「永續發展與國家責任」，台北大學法學論叢，第46期，頁81-112。

呂清松

2002 「全球化與地方發展的契機：縣市綜合發展計畫制度之建立」，台灣土地金融季刊，第39卷第1期，頁115-129。

孫志鴻、余政達

- 2002 「地方永續發展推動機制之研議」，*研考雙月刊*，第 26 卷第 3 期，頁 20-33。

Europe Unions

- 2002 *World Summit on Sustainable Development: Plan of Implementation*.
Advance unedited text of 04/09/2002.
http://europa.eu.int/comm/environment/wssd/documents/wssd_impl_plan.pdf
(2003/04 查詢下載)

Froehlich, M.

- 1998 “Smart Growth: Why Local Governments Are Taking a New Approach to Managing Growth in Their Communities,” *Public Management*, 80(5): 5-9.

Medhurt, J.

- 2001 *Case Study of the Governance for Sustainable Development in the United Kingdom: Institutional Aspects of Sustainable Development*. OECD Public Management Service. <http://www.oecd.org> (2003/04 查詢下載)

OECD

- 2001 *Long-Run Prospects: Policy Challenges for A World in Transition*. OECD Policy Belief. <http://www.oecd.org> (2003/04 查詢下載)

OECD

- 2002a *Governance for Sustainable Development: Five OECD Cases Studies*.
<http://www.oecd.org> (本文為公開文件，2003/04 查詢下載)
- 2002b *Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: A Checklist*. <http://www.oecd.org> (本文為公開文件，2003/04 查詢下載)

Oleari, K.

- 2000 “Making Your Job Easier: Using Whole-System Approaches to Involve the Community in Sustainable Planning and Development,” *Public Management*, 82(12): 4-10.

Pophal, S.

- 2002 “Impoverished County Finds Gold in Sustainable Technologies”, *Public Management*, 84(8): 26-29.

Romero-Lanko, P.

- 2000 “Sustainability and Public Management Reform: Two Challenges for Mexican Environmental Policy,” *American Review of Public Administration*, 30(4):

389-399.

UNDP

2002 *An Overview of Sustainable Development in the Region (1992-2001): Quantitative Analysis and Best Practices.*

<http://www.undp.org/rblac/wssd/palabras.html> (2003/04 查詢下載)

2003 *Good Governance- and Sustainable Human Development,*

<http://magnet.undp.org/policy/chapter1.html> (2003/04 查詢下載)

United Nations

2000 *Building Partnerships for Good Governance: The Spirit and the Reality of South-South Cooperation.* United Nations: Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration. (ST/ESA/PAD/SER.E/6)

UK Sustainable Development

2003 *Sustainable Development-The UK Government's Approach.*

http://www.sustainable-development.gov.uk/uk_strategy/factsheets/local/index.htm (2003/04 查詢下載)

【相關網站】

行政院國家永續發展全球資訊網

<http://ww2.epa.gov.tw/nsdn>

聯合國國際發展計畫 (United Nations Development Programme) 資訊網

<http://www.undp.org>

國家永續發展論壇

<http://sd.erl.itri.org.tw/forum/brochure/BRH01.HTM>

國際經濟合作發展組織 (Organizations for Economy Cooperation and Development, OECD)

<http://www.oecd.org>

台北市永續發展有關網址

http://www.planning.taipei.gov.tw/TCDB_C_4/file/30188.htm

台北縣永續發展有關網址

http://www.rdce.tpc.gov.tw/search/find_all.html

高雄縣永續發展有關網址

<http://www.kscg.gov.tw/intranet/plane/3/綜合規劃課.htm>

Meanings and Impacts of Sustainable Development to Local Government Management

Yue-Chang Lue *

Abstract

Since 1990's, the idea of Sustainable Development (SD) is becoming common issue of the world. And focus of SD not only in ecological development or environmental problems but also in social life and development of whole country. This trend is important to local government, for it is basic unit of government system and will be the actors of SD. And under this situation, local government has to adjust structure and function so they can match challenges from environment.

This paper started form concepts analysis, the author tried to find out the development of SD and why it is important to today's local government, Next, according to SD's ideas this paper will compare the function differences between traditional and SD's local government. Finally, from the views of strategic management, the author will suggest that if local government accept the ideas of SD, it should change not only slogans or building new goals, total adaptation of structures, functions, and culture change will be the main issues. Of course SD is not a panacea, but it is a good motive for local government to review its

* Associate Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

role and functions in the new century.

Key Words: Sustainable Development, Local Government, Strategy
management

