

臺灣經濟預測與政策
中央研究院經濟研究所
46:2 (2016), 185–207

世代正義的政策意涵分析

黃寄倫*

淡江大學公共行政學系

冷則剛

中央研究院政治學研究所

林煥笙

國立政治大學公共行政學系

關鍵詞: 世代正義、公共政策、永續發展

JEL 分類代號: D63, H70

* 聯繫作者: 黃寄倫, 淡江大學公共行政學系, 新北市 251 淡水區英專路 151 號。電話: (02) 2621-5656 分機 2078; 傳真: (02) 2620-9743; E-mail: g.huang@mail.tku.edu.tw。本文承中央研究院永續科學中心補助 (計畫編號: AS-103-SS-A06), 僅致謝忱。

摘 要

世代正義 (intergenerational justice) 是當前各國社會中最重要的議題之一。本文以世代正義為理論基礎, 探討世代正義在政策上的意涵。首先, 在理論部分, 由於後代不存在, 所以無法證成未來世代擁有和現今世代具有相同的權利, 故學者大多以當代對於未來世代的義務與責任作為世代正義的理論基礎。再者, 本文第二部分則藉由聯合國、芬蘭、紐西蘭、以色列、以及日本與韓國的制度安排為例, 探討世代正義在各國的政策意涵。本文希望能由以上討論, 對我國未來在制度上與政策上保障未來世代的權利做出建言與政策建議。

1. 前言

本文由世代正義的觀點討論其政策意涵。分成兩大部分, 第一部分為世代正義的理論基礎。第二部分為各國政府對世代正義的機制或制度。本文第一部分分析世代正義理論。由於後代不存在, 無法主張其權利, 所以世代正義理論無法由權利理論來證成, 學者大多以當代對於未來世代的義務與責任作為世代正義的理論基礎。第二部分則藉由聯合國、芬蘭議會「未來委員會」、紐西蘭的議會監察員 (Parliamentary Commissioner for the Environment, PCE)、匈牙利的「未來世代大使 (Commissioner for Future Generations)」、以色列國的「未來世代委員會」以及日本與韓國的制度安排為例, 探討世代正義在各國的政策意涵。本文希望能由以上討論, 對我國未來在制度上與政策上保障未來世代的權利做出建言與政策建議。

2. 世代正義的概念分析

當代在探討世代正義時, 最常引用的是世界環境與發展委員會 (World Commission on Environment and Development, WCED) 1987「布蘭特報告 (Brundtland Report)」中永續發展的定義, 即「人類的發展能夠滿足當代的需求, 且不致危及到我們的子孫滿足其需要的能力 (development that meets the needs of the present, without compromising the ability of future generations to meet their own needs)」。儘管, 世代正義的概念已廣泛的被討論及應用, 但世代正義在理論的層次上仍有許多無法證成的事實。這個原因來自於世代正義中最基本的問題, 未來世代並不 (尚未) 存在。由於這個原因, 儘管當前我們在環境保護、資源使用、財政危機上不斷主張留給後代相同的資源, 如何主張未來世代擁有與現今世代同等的權利仍是非常模糊的。

在探討世代正義時，首先必須面對的是未來世代尚未存在，無法成為權利主體的問題。政治哲學上對於未來世代是否擁有權利是否定的，De George (1981, p. 160) 曾對未來世代做出以下評論：「未來的人們無論是以個人或群體，均無法對已存在的資源擁有權利……未來世代或個人存在時，他們才擁有權利」。¹ Macklin (1981, p. 151) 也指出：「適當的權利歸屬，只在於實際存在的人，而非可能存在的人 (the ascription of rights is properly to be made to actual persons, not possible persons)」。上述論點指出，由於未來世代尚未存在，因此無法成為權利的主體，也無法主張權利 (黃默與薛立敏，1995，頁 6；楊士奇，2007，頁 23)。因此，De George 與 Macklin 否定了以權利作為保障後代的理論基礎，因為他們認為，權利的主體只及於已存在的人們。

此外，在討論未來世代時，我們並無法跳脫出 Parfit (1984) 所提出的「非同一問題 (non-identity problem)」，² 即當代不同行為的後果，造成不同後代的存在，也因此，陳俊宏 (1997) 指出：「若依『指涉特定對象的傷害原則』，我們愈傷害的主體根本不存在」。以上的原因都使我們無法清楚地了解世代正義 (intergenerational justice) 的真正意涵與概念。

儘管在權利的概念上及傷害主題的對象上，後代均無法主張權利，Baier (1981, p. 171) 指出「那些『後代對現今所主張的』權利，產生了我們的義務 (those rights will then give rise to obligation on our part [present generation])」。Baier 不直接主張後代擁有權利，而是主張當代對後代的義務，儘管在此，Baier 所指涉的義務 (obligation)，不具有強制性，但卻為世代正義的理論提供了另一個可操作的方向。

此外，Golding (1981, p. 69) 則以社群的角度認為，如果我們 (當代) 對後代有義務，當代與後代必須擁有共通之處 (common ground)，因此，他認

¹ 原文如下：“Future persons do not, individually or as a class, presently have the right to exiting resources……. Future generation or future individuals or groups should correctly be said to have a right only to what is available when they come into existence, and hence their possible future rights become actual and existence”。

² 關於「非同一問題 (non-identity problem)」詳見 Parfit (1984, pp. 358–360) 與陳俊宏 (1997)。

爲「未來世代是我們『道德社群 (moral communities)』的成員, 他們是誰, 他們的生活狀況, 以及我們的社會理想都與他們相關 (future generations are members of our moral communities because, and insofar as our social ideal is relevant to them, given what they are and their condition of life)」。Golding 也進一步論述此「道德社群」的組成乃是基於社群成員間的社會契約。³ Golding 提出當代與未來世代同處於道德社群的概念, 不但提供了當代與未來世代的連結, 以作爲當代對於未來世代存在義務的基礎, 也更擺脫了權利理論無法替未來世代主張權利的盲點。

Callahan (1971) 更進一步藉由社會契約的概念, 來解釋當代對後代的義務, Callahan 解釋, 父母與孩子的關係是基於社會契約, 這契約是因爲父母接受了一個義務……。不管父母付出能否有回報, 不管孩子是否願意被生下來, 不管父母是否能了解孩子的需要, 父母都有責任 (Shrader-Frechette, 2002, p. 102)。⁴ 基於這樣的理解, Feinberg (1981, p. 148) 指出:「五個世紀之後, 無論未來的世代是誰, 他們如何, 他們的利益是我們現今無論如何可以影響的」。⁵

除了「道德社群」與社會契約, De-Shalit (1995, p. 16) 提出「跨世代社群 (transgenerational community)」概念, 他指出:「就像許多人把過去視爲『自我』的一部分, 他們 (當代) 也必須把未來視爲『自我』的一部分 (just as many people think of the past as part of what constitutes their 'selves',

³ 在此「社會契約」指的是這個道德社群的成員間有一個各個成員都將從其他成員的努力中受惠的社會協議。見郭士宜 (2007)。

⁴ 原文如下: “The contract arises because the parents, choose to accept an obligation. Children are not asked whether they wish to be born but their parents’ taking on the obligation of children nevertheless initiates a social contract among them. The contract exists because the children owe their parents a debt in return for their life. The parents have duties, regardless of whether they are ever reciprocated, regardless of whether the children are asked if they wish to be born, and regardless of whether the parents know the needs of the children”。

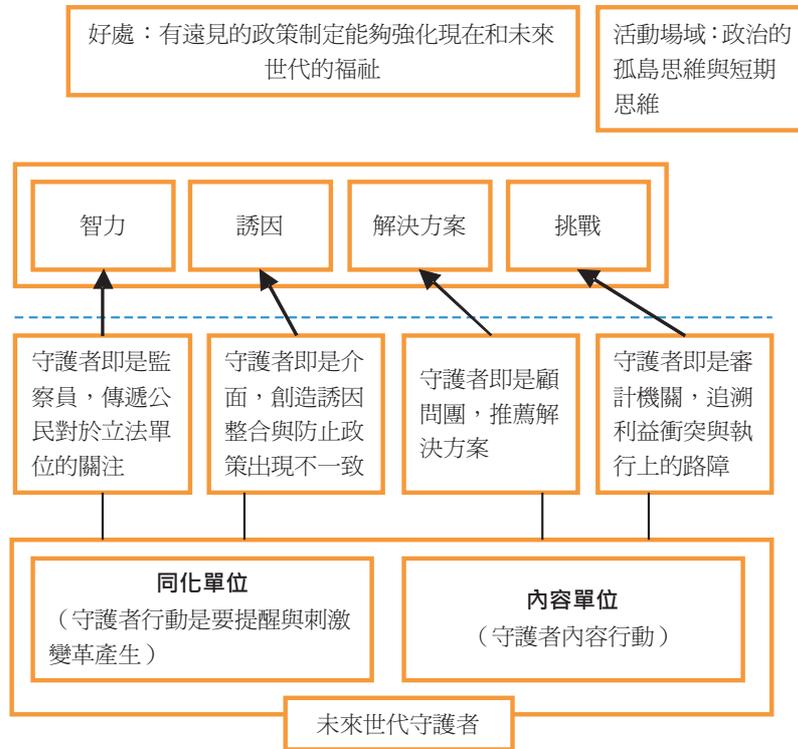
⁵ 原文如下: “Five centuries from now men and women will be living where we live now. Any given one of them will have an interest in living space, fertile soil, fresh air, and the like …… . Still, whoever these human beings may turn out to be, and whatever they might reasonably be expected to be like …… . they will have the interest we can affect, for better for worse, right now?”。

they do and should regard the future as part of their ‘selves’)]。這樣的論點，將過去、現在以及未來世代連結，因此，每個人身為跨世代社群的成員，基於保護此跨世代社群的自身利益與文化，我們不能傷害這個跨世代社群，因此，當代不僅是對未來世代具有人道上的義務，更不能傷害未來世代。

基於上述的論點，儘管在後代無法對當代主張權利，但後代與當代都處在相同的「道德社群」之中，當代的任何行為都會對同處在相同的「道德社群」中的成員，包含現今與未來世代所產生影響，因此，未來世代的利益、福祉將會受到當代人們的作為與選擇所影響。所以，我們有不僅義務與責任去維護現今世代的公平正義與文化多元，同時也具有保護未來世代的道德責任，不使當代的任何作為傷害未來世代，因為當代與未來世代同處於「跨世代社群」當中。也因此，我們必須將「永續發展」視為一種基於我們對「跨世代社群」的道德責任，而去選擇的一種發展模式（戴華，1993）。

在我們釐清了對未來世代的義務之後，我們進一步要問，何謂世代正義。儘管世代正義的理論仍以待釐清，本文試著由分配正義與程序正義的觀點來探討世代正義的規範 (normative) 意涵。在分配正義的觀點下，世代正義指涉的是利益 (benefit) 與負擔 (burden) 在不同世代間的分布不均，例如：核廢料的議題中，當代的人們享有著核能發電帶來的便利與低廉的電價，核廢料的風險卻要由後代承擔；在年金的問題上，每個世代均依照比例繳交一定的資金，作為養老年金之用，但當代人們的退休金與所得相近時，未來世代卻可能承受年金破產的風險。而同時，這樣的世代分配不正義卻往往是程序上 (procedural) 的，或是決策過程中不正義所產生的結果。

因此，在我們探討世代正義的程序 (procedural) 意涵時，必須討論的是民主的參與。未來世代承受風險，是來自於當代的決策過程，往往是由於當代缺乏民主參與的機制或是發聲的管道。但是，未來世代並不存在，無法參與決策，因此，當代人們如何依據對未來世代的義務與責任，做出符合世代正義的決策，是非常重要的課題。也因此，世代程序正義的第一個要素是全面性的，具有意義的參與 (fully and meaningful participation)，公民對於關係到後代權益的政策必須是公開且相關的利害關係人都有權從政策的規劃、



資料來源: Göpel (2010)。

圖 1 未來世代守護者的運作架構

制定、決策及實行面進行了解與監督。1992 年聯合國環境與發展會議 (UN Conference on the Environment and Development, UNCED) 的「未來世代監察員 (ombudsperson for future generations)」以及未來世代守護者 (guardian for future generations) 的概念架構 (圖 1), 都是這個觀念的實踐。其次, 資訊 (information) 溝通, 任何關於未來世代的決議, 國家必須提供充分且顯而易懂的資訊, 使當代能替未來世代做出最好的判別。特別是目前已有一些國家特別在制度內設立了「未來委員會 (future commission)」機制, 這些機制的設立, 對於與未來世代相關的議題提供充分且易懂的資訊, 以供大眾最為決策的參考, 至為重要。

最後, 信任 (trust), 則是影響決策的最重要因素, 信任來自於政府與民衆之間的溝通, 良好的溝通可增加彼此的信任, 紐西蘭政府重視政府官員與地方

人民之間的對話機制, 這種「重複收斂程序」(reiterative procedure) 的方法, 直接由政府官員至當地考察、與地方民衆對話溝通, 不僅增加治理的合法性更成了國家與民衆在世代正義議題上的信任。

3. 各國政府對世代正義的機制與制度

聯合國環境與發展會議 (UN Conference on the Environment and Development, UNCED) 於 1992 年在巴西里約 (Rio) 所舉行的地球高峰會上 (Earth Summit) 簽訂了諸多環境議題相關的公約, 同時也提出永續發展的概念 (sustainable development), 此外, 「未來世代監察員」的方案也被提及, 這個想法最初是由青年以及非政府組織提出, 用意在於在聯合國設置未來世代的高層代表, 為世代正義發聲, 這個提案在 1987 布蘭特報告和 1992 年二十一條規章 (agenda 21) 都曾被提及。

此外, 世界未來委員會 (World Future Council, WFC) 也對於「未來世代監察員」的概念多所著墨, 曾經提出未來世代守護者的概念架構 (圖 1)。其認為未來世代守護者最關鍵的功能在於幫助人民增加對政府的信任感, 並扮演監察員的角色, 過濾社會關注與觀點, 並引導至相關的部門或委員會之中。一方面可以讓人民完整瞭解政府現行政策發展與效益, 另一方面, 也大幅降低政策不一致性 (incoherence) 的風險。

本節主要綜合國際間對於未來世代發展的相關文獻, 針對部分在世代正義或未來世代具備具體機制之國家, 例如芬蘭、紐西蘭、匈牙利、以色列、日本, 以及韓國等加以描述, 逐步檢視各國對於未來世代發展的整體體制情況, 最後, 透過瞭解其他國家的做法及策略, 做為我國未來推動未來世代或世代正義相關政策的參考方向。

接續上述, 芬蘭、紐西蘭、匈牙利, 與以色列等國家是國際間針對未來世代設立制度的先進國家, 而日本與韓國雖然並未設立專屬於未來世代的具體職位或單位, 但在國家政策的實施中, 有將未來世代納入考量。而選擇這些國家之制度加以描述, 主要考量其保障未來世代權利的實施成效與本研究分析

觀點之相容性,一方面對於世代正義的政策意涵上有著重要的價值,另一方面也可作為本研究在概念與實務之間的連結基礎。此外,透過跨國性個案的引介,做為臺灣未來推動世代正義政策的參考方向。

3.1 芬蘭的未來委員會 (the committee for the future)

芬蘭在保障世代正義機制的推動可溯及 1993 年,由芬蘭議會成立未來委員會,屬於特別委員會,由 17 名國會議員組成,並於 2000 年改制為常設委員會。其主要職責在於針對影響政策與施政的長期議題,與總理辦公室及政府溝通協商 (Ahlqvist, 2015)。未來委員會所探討的相關議題包括:芬蘭人口變遷、能源政策、區域政策、基因改造作物、資通科技對老年人之影響,以及氣候與能源等。

就制度設計面來說,芬蘭「未來委員會」是一個特別的制度設計,專職於對於廣泛「未來相關議題 (future-related)」的關注 (吳思華與溫肇東, 2007)。而此新制度的初始,則始於芬蘭政府與議會對於長程未來的政策缺少宏觀思維,因此芬蘭於 1993 年在議會開啟「未來委員會」的運作。吳思華與溫肇東 (2007) 在研究中曾論及委員會的歷史變革,其於 1994 年提出第一份政府對於未來論述的報告,第二次論述於 1996/10-1997/04 提出,第三次則於 2001 年秋,這些對於國家未來政策發展與方向的評估報告之展望時程為未來 5-10 年,討論的政策議題包含各領域,正對應未來委員會的運作係以聆聽各領域專家意見為基礎。而就組織架構上來說,該委員會包含 17 位成員,3 位公職人員:顧問、研究員、秘書。其主要的功能包含:對於政府未來的發展方向提出回應與說明、對於未來研究進行深入檢視與監控、替議會進行科技評估 (technology assessment, TA) 活動以及協調。

此外,就未來委員會的任務來說,芬蘭政府依規定需編製「未來遠景報告」,就新政府 4 年任期內的施政規劃提出長期的架構 (Groombridge, 2006)。而此架構的主要功能便是檢視政府政策的合理性與正當性,就未來相關議題發表聲明 (尤其是氣候變遷、人口、能源與資訊科技等長期政策議題),並評估技術發展及其影響。更重要的是提出未來發展的願景,未來委員會審查報告

後,向國會提出書面回應,國會即以此為根據,監督政府的施政績效。未來委員會的核心任務如下:

1. 替議會準備報告文件以提出回應,例如對於政府所釋出的未來發展政策,提出議會的回覆與意見。
2. 因應其他議會委員會之要求,將相關的重要未來議題進行論述。
3. 對於未來經濟社會的發展要素與模式,提出討論的方向與議題。
4. 對於未來研究專家學者所提出的報告與方法學,進行分析與討論。
5. 對於科學技術的發展及其對社會的影響,在議會中扮演專職的評估者角色。

總結來說,芬蘭議會中「未來委員會」的成立主要關切的是未來相關議題的發展,其中,可以具體歸屬在「未來研究」(future studies)與「科技評估」(technology assessment)此兩項重要的任務上。對於芬蘭政府未來長程的經濟與社會之發展策略及政策有關鍵性的影響,然而,芬蘭這項政策創新的作法也獲得其他國家的關注,例如蘇格蘭議會於2006年成立蘇格蘭遠景論壇(Future Forum for Scotland),主要目標包括提高民衆參與,並且透過探索及說明未來的遠景,2006年所選定的第一個專案主題為老年世代,透過舉辦各項論壇與活動,以激發議會中的政策辯論,激發社會各界思考未來的挑戰與機會(Groombridge, 2006)。

3.2 紐西蘭的議會監察員 (Parliamentary Commissioner for the Environment, PCE)

紐西蘭出現首次守護者的機制是在1980年代,背景是該國政府要實施環境發展改革,而監督環境政策的執行。紐西蘭政府所設立的环境事務議會監察員負責審核生態系統和环境治理相關的政策形成與執行。該監察員的職位被視為是獨立性質的环境監察員(environmental ombudsperson),一次任期為5年。環境事務議會監察員的職責包含(Göpel, 2011):

1. 調查由公權力執行的環境規劃與管理效用。
2. 調查監察員對環境任何相關, 可能受到影響的意見。
3. 審查由政府所建立, 用來管理、運用或保存自然與物質資源的過程或組織系統。
4. 針對眾議院所提出的要求, 對重大環境影響進行調查。

事實上, 以上由監察員所進行的調查或審查都起因於公民對於環境有所疑義。近年常見的相關政策議題像是, 褐煤或是碳排放等。因此, 以紐西蘭來說, 監察員在防止或補救環境遭受破壞方面, 扮演關鍵的角色, 相對的, 對於未來世代也具備直接的影響。紐西蘭政府對於環境相關的法案十分重視, 以 1991 年立法通過的《資源管理法》(Resource Management Act 1991) 而言, 《資源管理法》授權區域政府和地方政府在統一的环境政策指導下進行資源管理。這個統一的环境管理政策是以保持環境的生命可持續能力目標, 資源管理必須滿足子孫後代合理的、可預測的需求, 必須避免、補償或減緩自然資源利用帶來的不良影響。由此看來, 紐西蘭政府對於世代正義的落實, 均是建立在環境治理的具體法令規章或政策方案之上 (紀舜傑, 2006), 而環境事務議會監察員的具體作為也反映了紐西蘭以環境保護和社會公平為面向的永續發展原則。

3.3 匈牙利的「未來世代大使」(Commissioner for Future Generations)

匈牙利議會自 2008 年起舉辦「未來世代大使」(Commissioner for Future Generations), 從未來世代的需求觀點探討環境現況 (Groombridge, 2006)。這個由匈牙利政府正式創立, 專責於市民權利的特有職位, 核心任務就是確保未來世代在健康的環境擁有基本的權利, 包含監督政策發展, 防止環境遭受到威脅或破壞、提供議會成員與其他單位採取可能影響環境行動的建議、審核都市或地方政府相關的事務並給予援助。在經過審核程序之後, 未來世代大使能夠掌握環境行動的執行與否或修正方向, 換言之, 此職位具備課責 (accountability) 的能力, 除此之外, 還擁有相當程度的自主性。

時至今日，未來世代大使已經受到匈牙利公民社會的普遍接受，原因在於其監察員與守護者的形象已深植人心。更重要的是，與公民頻繁地交換資訊。第一任的未來世代大使——Sandor Fülöp 即指出：「即使政府相關決策的生成能夠透過法律加以解釋，但我們（未來世代大使）仍然能夠針對其在憲法精神層次上的問題加以挑戰，並且檢視是否有違背未來世代需擁有健康環境的重要原則」。

就匈牙利的未來世代大使組成背景來說，匈牙利議會在 2008 年選出曾經擔任檢察官的 Sándor Fülöp 博士成為匈牙利議會第一任的未來世代大使，任期為 6 年，此職位是匈牙利議會 4 位議會監察員之一，負責維護公民權利。在 2011 年匈牙利議會的修法中，未來世代監察員被賦予特別權力，此立法的基礎仍在於再次申明人民在憲法中應該具備處於健康環境的基本權利，此次的修法也直接促進匈牙利在環境保護方面的發展。

3.4 以色列國會的「未來世代委員會」(Commission for Future Generations)

相較於匈牙利，以色列國會則更早於 2001 年，即成立了「未來世代委員會」(Commission for Future Generations) 探討國家立法對未來世代的影響，此構想的目標在於發展出議會整體的圖像，以及顧慮所有可能影響到未來世代的面向，委員會以 5 年作為運作的週期，徹底的考量未來世代的需求與權利。

基此，委員會也涵蓋多元的任務範圍，像是：自然資源、教育、健康、科技、法律等任何與未來世代相關的議題，Göpel (2011) 也進一步指出未來世代委員會有幾種職責：

1. 對與未來世代利益相關的法案、委任立法 (secondary legislation)，以及管制的建議權。
2. 針對監察員 (the Commissioner) 認為與未來世代權利相關的任何議題提供建議。
3. 要求容易被審計官員審查的單位，例如：部級單位、國營單位以及地方單位等有關的任何資訊。

4. 要求議會委員會 (parliamentary committee) 對於與未來世代特別相關的法案或委任立法, 要有足夠與合理的時間蒐集資料與準備評估程序。

以色列的未來世代委員會對於以色列國會而言, 較傾向是顧問性質的委員會, 其擁有合法的權力能夠提出法案、執行調查, 或是調解爭議。更進一步來說, 監察員可以向立法決策訴諸權利, 意即其對於立法制定者擁有否決權。總括來說, 以色列的未來世代委員會在未來世代權利的維繫與發展上扮演非常關鍵的角色, 然而, 前述提到委員會從 2001 年開始設立後, 在 5 年任期結束後, 以色列政府即以經費因素未再指派新任監察員, 至 2011 年則決定終止該委員會的任務, 宣告其走入歷史。

3.5 日本與韓國的制度安排

前述曾提及各國在探究保障世代正義機制, 不管是國家議會設立監察員的職位, 或是委員會的形式, 對於世代正義的概念均有長遠的影響, 然而, 多數設有維護未來世代權利的國家仍集中於歐、美地區, 亞洲地區相對較為缺乏。即使如此, 對於臺灣身處的亞洲地區而言, 仍有探究之必要。

事實上, 雖然日本與韓國並未針對未來世代建立特別具體的制度, 卻在國家整體的法令規範與規劃發展上納入考量, Gosseries (2008) 即認為, 典型的例子就是透過國家法令來保障未來世代在運用環境與自然資源上的正當性, 此也延伸出「共同關切」(common concern) 與「共同資產」(common heritage) 兩者在代間正義的論辯 (Gosseries, 2008)。以日本而言, 該國憲法即明確指出:「憲法所保障的人民基本人權應是賦予人民與未來世代擁有永恆且不可侵犯的權利」。

此外, 日本眾議院與參議院在 2015 年所通過《國民投票法》修正案, 將投票年齡從 20 歲下修至 18 歲, 此新修正法將於 4 年後正式實施, 也就是 2018 年 6 月 21 日起, 國民投票權正式開放至 18 歲, 此舉也被視為是世代正義的具體實現。相較之下, 在日本修法成功後, 目前世界上只剩臺灣、日本、巴林、喀麥隆、諾魯都是 20 歲才能投票, 4 年後日本退出此行列後, 以國家政

治體制而言,臺灣將成爲世界上投票年齡門檻最高的民主國家,變成另類的世界第一(中央通訊社,2015)。對於人口老化問題日漸嚴重的臺灣而言,如何維持不同世代發聲的平衡將是必須面對的情境。

就韓國來說,國家社會正逐漸遭遇隱憂,對於未來世代將造成衝擊,Seo (2015) 即指出韓國的未來世代將比現有世代更感受到世界的現實感,這種對於世代公平性 (intergenerational inequity) 的挑戰主要來自人口結構上的轉移,低出生率與高度的人口老化。韓國雖躋身已開發國家,卻隱藏惱人的內部危機。根據《朝鮮日報》報導,韓國經濟在增長和分配方面都在逐漸惡化,而造成雙惡化的主因爲人口老化,勞動力減少。而在韓國的人口結構變遷上尚有另一個重大的轉變,即是今年韓國女性人口將正式超越男性人口,這是1960年韓國統計廳開始進行國家人口統計以來,韓國女性人口首次超越男性(大紀元時報,2014)。此代表未來韓國職場女性也會逐步增多,加上前述韓國的低出生率與老齡人口不斷增加,韓國政府不僅要思考未來世代所需承受的負擔,也必須意識到未來的韓國將是女性的時代。

然而,韓國政府的社會福利支出也伴隨此大幅度變動而來,根據統計,韓國政府在社會福利的支出,占整體國家支出的比例,已經從1987年的14.9%提升到2012年的28.5%,此數據是OECD平均數字(4.9%)的三倍之多(Pyo, 2012)。而韓國政府也預估,公共支出占國內生產總值(GDP)的比率,2020將達到37.8%,2025年更提升到51.9%(Kim, 2012)。Seo (2015) 亦進一步指出,在此情況之下,韓國政府國債(national debt)的總額已經逼近警戒線,這也表示韓國未來將面臨嚴厲的世代公平問題,如果這個情況繼續失衡下去,韓國的未來世代將背負相當沉重的壓力。

總括來說,日本與韓國目前都遭遇相同的問題,即是低生育率以及人口老化,這些已經發生在真實世界,且未來有逐漸加重趨勢的現實情況,皆已引起兩個國家的高度重視,反觀臺灣的情況也是類似,低生育率與高齡化社會已難以避免,而日本與韓國的少子女高齡化對策,均以制訂基本法,成立專責機構並定期檢討實施成效,以適時做修改。而臺灣至今仍缺乏明確負責的機構(翁毓秀,2009)。而以長期照顧機制而言,臺灣雖然在2015年通過了《長期

表 1 保護未來世代權利的五種憲法途徑

途徑	內容	國家
序言途徑	不管是直接或間接, 此途徑都正式宣告未來世代的權利是人類生存於世界上最重要的理由。此舉也承認必須以憲法或憲章的形式給予未來世代權利正式的承諾。	日本、法國、捷克
補充途徑	憲法其中的一條原則必須提及與國家環境保護有關之事。	安道爾、厄瓜多、阿根廷、南非
責任途徑	基於兩個理由正式承認未來世代的權利。第一、認可此與憲法的原則是一致的; 第二、對於國家而言, 也是一種公共利益要求的基本形式。	波蘭、烏克蘭、捷克、瑞士
實用途徑	將未來世代供給的永續性視為國家發展與國家關鍵制度的重要目標之一。	比利時、玻利維亞、古巴、德國、瑞典
整體途徑	國家發展的目標必須將未來世代納入考量, 並將其視為是發展藍圖中重要的因素。	波蘭、烏克蘭、瑞士、愛沙尼亞

資料來源: 整理自 Cordonier Segger (2014)。

照顧服務法》), 但法案僅規定服務對象、服務人員、服務模式, 以及服務機構, 但關乎整體長照服務的財源系統並未健全, 仍須仰賴未來《長期照護保險法》完成立法, 才能將保費收入納入基金財源, 而日本與韓國皆已實施長照保險, 並在實施長照保險後, 重新評估納入身心障礙者照顧需求的必要性, 值得臺灣加以參考。

3.6 小結

事實上, 保護未來世代的舉措, 世界上各個國家未盡相同, 多數的國家會將相關的權益於法令中明確規範, 使其具備法源依據。然而, 設立保護未來世代權利的發展方針都是落在國家層次, 大致而言, 可分為在憲法序言中 (Constitutional Preambles) 明載以及設立未來世代委員會與未來世代監察員兩大方針。

以憲法的紀錄而言, 藉由此方式可讓未來世代權利持續保持在被關注的狀態。Cordonier Segger (2014) 也將運用憲法途徑保護未來世代的世界各國劃分為五種類型 (見表 1) (WFC, 2014):

除了以憲法途徑之外，議會委員會形式也是用來保障未來世代權利另一個重要的途徑。此形式的委員會通常會與永續發展、環境保護，以及自然資源保護等議題有關，也都是為了未來世代在此範疇的利益保護作為主要的考量。例如前述中所提到的，芬蘭議會的未來委員會，除了參與者對於科學技術與創新政策上的影響力之外，其重要的意涵在於政策議題方向形成之前，透過專業專家國內外社群高品質的對話與研究報告，藉以讓所有關於未來的可能性，在嚴謹的質性或量化資料的呈現之下，得以對於未來經濟科技社會的發展討論與決策更具效益。相較於此，紐西蘭則是更重視政府官員與地方人民之間的對話機制，這種被稱為「重複收斂程序」(reiterative procedure)的方法，實際上即是透過政府官員對於當地考察的結果、與地方民衆加以對話溝通、流通的訊息與資訊等，減少意見的不一致，並增加治理的合法性。

此外，與紐西蘭相似的是，匈牙利的監察員也是以環境保護與關懷為主要出發點，監察員將未來世代的權利作為其核心的職能與任務，其職責致力於讓未來世代有完善健康的成長環境，不過若與以色列的未來世代委員會相比，匈牙利的機制在遭遇與未來世代有關的社會或經濟面向時，將會招致挑戰與阻礙。換言之，以色列對於未來世代在國家政策與法律制定的定位上是更為全面的，以色列的未來世代委員會得到議會充分的授權，能夠針對與未來世代權利相關的社會、經濟、環境領域發揮法律與政策上的影響力，形成一種全觀式 (holistic) 的整合機制 (WFC, 2010)。其他諸如巴西、加拿大，以及智利等國，也都從環境與自然資源保護角度出發，捍衛未來世代於其中的利益 (WFC, 2010)。

雖然未有憲法或議會委員會的基礎著力，臺灣的未來世代仍舊須扛起國家發展重責大任的角色，而擔子有益加沉重的態勢，匯豐銀行 (HSBC) 曾在 2014 的報告中指出臺灣未來人口老化速度將超越日本。不僅如此，其他的研究也顯示令人憂心的趨勢。根據美國中情局《世界概況》(CIA World Factbook)，去年臺灣每位婦女平均生育數字為全球第三低，日本還比臺灣高出 14 位。法國興業銀行的調查則認為臺灣人口老化的速度比原先預期的還快，將嚴重威脅經濟發展，若要維持 3% 的成長率，政府必須推動移民和改善生產

力,以彌補工作年齡人口減少的問題(大紀元時報,2015)。看看日本為因應少子化現象所擬定的「少子化社會對策白皮書」及其相關計畫;而韓國政府尋求在2017年前,為韓國30%的兒童提供公共醫療服務,這樣更多女性能平衡工作與養育孩子的需求(報橘,2014)。站在未來世代的觀點上,臺灣政府必須更積極地將世代公平納入國家政策發展的主軸之中,制定真正落實未來世代權利與需求於政策方案之中,否則將在歷史的洪流中迷航。

4. 結論與政策建議

臺灣作為一個新興民主國家,在過去30年的歷程中,爭取環境權,鞏固公民社會,打造永續家園,並從民間社群出發,以社區營造及草根賦權的動力,致力於環境良善、社會正義,並兼顧經濟發展,已取得了一定的成績。然而,在民主化與環境意識崛起的過程中,吾人也發現制度上的缺失,以及觀念上的不足。在經濟發展、社會正義、環境保護的三個環節中,臺灣民衆的永續共識尚待加強。在政治制度的設計上,與環保相關的部會仍處於弱勢。行政、立法、司法機構並未具體形塑永續發展的動態機制。在政策規劃、執行與評估上均顯得進退失據。臺灣與先進國家的永續發展成功經驗,似乎仍有一段距離。

有別於民主化論述中的權利保障與鞏固思維,本文則從「義務」的觀點出發,強調儘管未來世代不存在,也沒有課責的問題,但是在民主制度下的國家與公民都必須實踐對未來世代的義務。對未來世代義務的執行,雖與當今世代的權利無涉,但這是一種道德社群及跨世代社群的建構過程。這種未來取向的道德論述,已逐漸成為先進國家永續發展思維的核心。世代正義的概念,雖是未來取向的,但實際執行則有賴於在民主政治中融合「分配正義」及「程序正義」之理念。我國過去30年來民主化的進程,大多著力於選舉及賦權。展望未來,有關跨世代的分配議題,以及與其配合的制度程序,則不但與永續發展息息相關,更影響到我國民主政治進一步的鞏固及深化。

在民主政治架構下的世代正義,「信任」及「參與」為建構永續發展的重要基石。信任及參與事實上是互為表裏的運作機制。世代正義的觀念傳播,有

賴於持續溝通，以及社會化過程的重建。此類工作單憑政府政策無法日起有功，必須結合社會力量，建構共治機制，才能擴大參與基礎，進而在行動進程中建立世代正義的觀念及文化。溝通管道順暢，國家與社會互動模式建立，則彼此信任度增加，政策執行自然政通人和。易言之，信任與參與是重建臺灣國家與社會關係的重要紐帶，更是創造雙贏、平衡發展的關鍵元素。

然而，參與及信任的穩定運作，仍有賴靈活的制度設計。本文分析各國有關世代正義的制度設計，諸如「未來委員會」、「議會監察員」、「未來世代守護大使」等機制，均有以下三項特質：在觀念上，此類制度設計不僅僅著眼於當前政策，而是放眼未來，提供宏觀思維視角；在功能上，則類似跨領域的智庫，超越黨派限制，結合科技與人文，一方面溝通世代正義的知識，另一方面在社會上豎立道德的旗幟；在組織上，大部分國家均於國會設立未來委員會的組織，負責監督功能，同時也成為國家與社會溝通的平臺。而組織的領導人，均為社會德高望重人士，以跳脫黨派色彩，保持超然的立場。

就我國有關永續世代正義之組織制度規劃而言，黃忠正（2012）曾歸納各國經驗，認為設立機關的構想會有三種典型：第一，有倡議設立對等於兩議院之第三議院者，如瑞士。此牽涉三個議院在職權上如何分工合作，牽涉憲法上國家組織的修改。第二，在議院之外另設未來世代委員會，如法國。其關鍵在於新設機關權限的大小，除非其對議院違反世代正義的立法有否決權，否則只是形式上的諮詢機構。第三，在議院內的委員會中設未來世代委員會，如以色列。此委員會志在審查法律提案是否危及未來世代，法律提案若要進入一讀程序，必須附上未來世代委員會對該法案的評估。

以目前臺灣的政治生態而言，於立法院內成立世代正義與永續發展委員會似為較可行之制度。然而，此一委員會究應為立法程序內之委員會組織，抑或類似立法院智庫之常設機構，則有待商榷。若以信任、參與及國家長程發展為設置目標，則以立法院內智庫形式，以溝通參與為目標導向之委員會似較為可行。此一委員會對世代正義之論述，則環繞環境永續、社會正義、經濟發展之總體性公共政策討論。立法院其他委員會涉及世代正義之法案，此一委員會均有權發表論述。易言之，此一委員會是國家與社會的橋樑，更是國家發展

的道德良心。此一委員會應超脫立法機構之本位限制, 成為跨部會、跨黨派之溝通平臺。此外, 此一委員會可以透過公共諮詢 (public consultation) 的方式予以落實, 例如運用線上的網路科技 (如社群網站、線上論壇、部落格、i-voting 等), 以及線下的相對制度設計 (如公民會議、審慎思辯民調、公民陪審團等), 均有助於未來世代體制的推動。對於保障未來世代權利來說, 創造共識、提升信任將是最重要的原則。

總結而言, 推動我國永續發展與世代正義, 有賴觀念、文化、制度三者互相配合。而觀念的傳播及文化的形塑, 植基於朝野參與及信任之加強。有鑒於臺灣人口結構改變, 新世代政治意識勃興, 如何在制度上整合永續世代正義的共治機制, 實乃當務之急。

參考文獻

- 大紀元時報 (2014), 「韓國人口老化加速將迎來女性時代」, 大紀元時報, 2014 年 11 月 25 日。
- 大紀元時報 (2015), 「臺灣人口快速老化人才流失嚴重威脅經濟」, 大紀元時報, 2015 年 1 月 23 日。
- 中央通訊社 (2015), 「全球民主國家只剩臺灣 20 歲才能投票」, 中央通訊社, 2014 年 11 月 26 日。
- 吳思華與溫肇東 (2007), 《科學技術與創新政策研究 — 以芬蘭、瑞典、荷蘭、愛爾蘭、丹麥、比利時為例》, 行政院國家科技委員會研究成果報告。
- 紀舜傑 (2006), 「紐西蘭的環境議題: 從環境保護到永續發展」, 施正鋒 (主編), 《當代紐西蘭民主政治》, 269–286, 臺北: 翰蘆圖書。
- 翁毓秀 (2009), 「日本、韓國少子女高齡化社會之因應策略 — 臺灣做了甚麼? 未來可以做甚麼?」, 《社區發展季刊》, 125, 120–130。
- 郭士宜 (2007), 「承負說與代際正義 — 以環境倫理學為考察脈絡」, 《成大中文學報》, 19, 165–182。
- 陳俊宏 (1997), 「世代正義理論的困境: 關於『非同一』問題的弔詭性」, 《東吳政治學報》, 7, 35–65。

- 報橘 (2014),「再不生, 韓國人將在 2750 年消失, 臺灣比他們更早!」, <http://buzzorange.com/2014/08/28/having-more-babies-or-being-extinct/>。
- 黃忠正 (2012),「論世代正義」,《思與言人文與社會科學期刊》, 50(3), 185–209。
- 黃默與薛立敏 (1995),《世代之間的正義》, 行政院國家科技委員會研究成果報告。
- 楊士奇 (2007),《論代間正義: 一個羅爾斯式的觀點》, 國立政治大學哲學研究所博士論文。
- 戴華 (1993),「『永續發展』的規範意涵」,《臺灣經濟預測與政策》, 24(1), 63–87。
- Ahlqvist, T. (2015), “Foresight Activities in Finland: Actors, Relations, and Impacts on Policy-Making,” NISTEF the 6th International Conference and Workshop, Tokyo: NISTEF.
- Baier, A. (1981), “The Right of Past and Future Persons,” in E. Partridge, (ed.), *Responsibilities to Future Generations: Environmental Ethics*, 171–183, Buffalo, NY: Prometheus Books.
- Callahan, D. (1971), “What Obligations Do We Have to Future Generation?” *American Ecclesiastical Review*, 164(4), 265–280.
- Cordonier Segger, M.-C. (2014), “Protecting the Rights of Future Generations through Sustainable Development Law and Policy,” http://jno.hu/hu/alk110214/4_Marie-Claire_Cordonier_Segger.pdf.
- De George, R. (1981), “The Environment, Rights, and Future Generations,” in E. Partridge, (ed.), *Responsibilities to Future Generations: Environmental Ethics*, 157–166, Buffalo, NY: Prometheus Books.
- De-Shalit, A. (1995), *Why Posterity Matters: Environmental Policies and Future Generations*, London; New York: Routledge.
- Feinberg, J. (1981), “The Right of Animals and Unborn Generations,” in E. Partridge, (ed.), *Responsibilities to Future Generations: Environmental Ethics*, 145–169, Buffalo, NY: Prometheus Books.
- Golding, M. P. (1981), “Obligation to Future Generations,” in E. Partridge, (ed.), *Responsibilities to Future Generations: Environmental Ethics*, 61–72, Buffalo, NY: Prometheus Books.
- Göpel, M. (2010), *Guarding Our Future: How to Include Future Generations in Policy Making*, Hamburg: World Future Council.
- Göpel, M. (2011), “Guarding Our Future: How to Protect Future Generations,” *Solutions*, 1(6), <http://www.thesolutionsjournal.com/node/821>.

- Gosseries, A. (2008), "On Future Generations' Future Rights," *The Journal of Political Philosophy*, 16(4), 446–474.
- Groombridge, B. (2006), "Parliament and the Future: Learning from Finland," *The Political Quarterly*, 77(2), 273–280.
- Kim, D. (2012), "National Mid and Long-Term Financial Prospect According to Demographic Change," *Policy Paper*, 1–76, Seoul: National Assembly Research Service.
- Macklin, R. (1981), "Can Future Generations Correctly Be Said to Have Rights?" in E. Partridge, (ed.), *Responsibilities to Future Generations: Environmental Ethics*, 151–156, Buffalo, NY: Prometheus Books.
- Parfit, D. (1984), *Reasons and Persons*, Oxford: Oxford University Press.
- Pyo, H. (2012), "The Political Economy of South Korea under the New International Order," *Korea's Economy*, 7, 7–12.
- Seo, Y. (2015), "Reformulating the Party-List Proportional Representatives to Proportional Future Generations Representatives: The Korean Case," *Journal of Futures Studies*, 19(4), 73–90.
- Shrader-Frechette, K. (2002), *Environmental Justice: Creating Equality and Reclaiming Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- WFC (2010), "National Policies and International Instruments to Protect the Rights of Future Generations," A Legal Research Paper, World Future Council.
- WFC (2014), *Global Policy Action Plan: Incentives for a Sustainable Future*, Hamburg: World Future Council.

INTERGENERATIONAL JUSTICE AND ITS POLICY IMPLICATIONS

Gillan Chi-Lun Huang*

Department of Public Administration
Tamkang University

Tse-Kang Leng

Institute of Political Science
Academia Sinica

Huan-Sheng Lin

Department of Public Administration
National Chengchi University

Keywords: Intergenerational justice, Public policy, Sustainable
development

JEL Classification: D63, H70

* Correspondence: Gillan Chi-Lun Huang, Department of Public Administration, Tamkang University, New Taipei City 251, Taiwan. Tel: (02) 2621-5656 ext. 2078; Fax: (02) 2620-9743; E-mail: g.huang@mail.tku.edu.tw.

ABSTRACT

Intergenerational justice is one of the most discussed issues in the society around the globe. This paper firstly discussed the theory of intergenerational justice. Because future people do not exist (yet), the right-based theory could not justify that future people are entitled to the rights. Therefore, most scholars have turned into the obligation and duty from the present generation towards the future generation. Secondly, this paper discussed the public policy concerning the ideas of intergenerational justice in the United Nations, Finland, Hungary, New Zealand, Israel as well as institutional arrangement in Japan and Korea. The object of this paper is to offer some policy recommendations for Taiwan government on issue the intergenerational justice for future institutional arrangement.