科技部補助專題研究計畫成果報告
期末報告

中國環境治理：統合協力治理觀點--子計畫一：中國環境治理的「同享權利」：理論與制度(第 3 年)

計 畫 類 別 ： 整合型計畫
計 畫 編 號 ： NSC 100-2420-H-004-010-MY3
執 行 期 間 ： 102 年 01 月 01 日至 102 年 12 月 31 日
執 行 單 位 ： 國立政治大學政治學系

計畫主持人： 葉浩
共同主持人： 郭承天
計畫參與人員： 碩士班研究生-兼任助理人員：鐘明璋
碩士班研究生-兼任助理人員：簡偉倩
碩士班研究生-兼任助理人員：趙翊夫
碩士班研究生-兼任助理人員：楊麗菁
碩士班研究生-兼任助理人員：陳韋瑄
碩士班研究生-兼任助理人員：許智傑
碩士班研究生-兼任助理人員：林政宇
碩士班研究生-兼任助理人員：何宜謙
大專生-兼任助理人員：周景賀
博士班研究生-兼任助理人員：蔡馥宇
博士班研究生-兼任助理人員：郭姿秀

報 告 附 件 ： 出席國際會議研究心得報告及發表論文

處 理 方 式 ：
1.公開資訊：本計畫可公開查詢
2.「本研究」是否已有嚴重損及公共利益之發現：否
3.「本報告」是否建議提供政府單位施政參考：否

中　華　民　國　103 年 03 月 18 日

中 文 摘 要 ： 本計畫將從「價值多元論」以及「新制度論」出發，建構出「統合式協力治理」(corporatist collaborative governance, 簡稱 CCG)的理論，其哲學基礎為「同享權利」概念，亦即生態環境必須被視為公共財，具有「不可分割」與「不可排他」的特性，相關的權利必須由不同層級的政府與社會團體共享。

作為研究中國環境治理個案的分析框架，CCG 主張藉由經驗性個案研究來確立中國共產黨、不同層級的政府、不同的環保團體與企業機構等，究竟各自扮演什麼角色，以及如何協調經濟發展與環境保護之間的衝突與矛盾。CCG 不認為中國的環境治理過程中，任何上述的行為者具有獨占的話語權或絕對的實質政策決定能力，反而願意正視這些行為者的存在與互動，協力合作以消解衝突對立。

作為規範性環境治理理論，CCG 主張中國共產黨精英必須善用「統合制度」(corporatism)，有效的協調主要行動者之間的資源與利益，也唯有在各層級的行為者願意協調與妥協時才能做好環境治理。CCG 的實踐上不以民主體制為執行的前提，並且認同黨機器的威權統治能力，同時也正視中國政治領導者的重要性，認為國家環境治理政策的推行需要有環境理念的政治領導者或政黨/政府，在行動上支持環境治理政策的制訂與推行。CCG 是介於「生態威權主義」與「審議式民主」之間，真正能符合中國情的環境治理制度。

中文關鍵詞： 環境治理, 統合主義, 審議民主, 價值多元主義, 同享權利

英 文 摘 要 ： From the perspectives of Value Pluralism and New Institutionalism, this research project offers a theory of Corporatist Collaborative Governance, based on the concept of ‘shared rights’ according to which the natural environment is an indivisible public good – hence environment-related rights are non-exclusive but must be shared by the government and various sectors of society.

As analytic framework for empirical research, CCG demands that China’s environmental governance must be studied from various angles including that of the Chinese Communist Party, both central and local levels of government, as well as various sectors of society. It contends that none of these parties dominates the decision-making process when it comes to the issue of

environmental governance in China.

As a normative theory, CCG recognizes the crucial role the Chinese political elites play in the formulation of environmental policies, as well as the growing power of both cause groups and local citizens. And it argues that the Chinese Communist Party must make best use of its corporatist capacity and collaborate with local governments and various sectors of society, including environmental cause groups, if effective governance of the environment is desired. The implementation of CCG does not require democracy as the background but it can foster the kind of citizenship conducive to democratization.

英文關鍵詞： environmental governance, corporatism, deliberative democracy, value pluralism, shared rights

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫

□期中進度報告
■期末報告

中國環境治理: 統合協力治理觀點

子計畫一

中國環境治理的「同享權利」:理論與制度

計畫類別：□個別型計畫　■整合型計畫
計畫編號：NSC　100－2420－H －004－010－MY3
執行期間：2011 年 01 月 01 日至 2013 年 12 月 31 日

執行機構及系所：國立政治大學政治系

計畫主持人：葉浩
共同主持人：郭承天
計畫參與人員：楊麗菁、趙毅夫、林政宇、周景賀、鐘明璋、許智傑、何宜謙

本計畫除繳交成果報告外，另含下列出國報告，共 _4_ 份：
■移地研究心得報告
■出席國際學術會議心得報告
□國際合作研究計畫國外研究報告

處理方式：除列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢
□涉及專利或其他智慧財產權，□一年□二年後可公開查詢

中　華　民　國 103 年 03 月 09 日

目錄

中文摘要及關鍵詞---------- 03

英文摘要及關鍵詞---------- 04

報告內容---------- 05

參考文獻---------- 16

計畫成果自評---------- 20

中文摘要：

本計畫將從「價值多元論」以及「新制度論」出發，建構出「統合式協力治理」(corporatist collaborative governance, 簡稱 CCG)的理論，其哲學基礎為「同享權利」概念，亦即生態環境必須被視為公共財，具有「不可分割」與「不可排他」的特性，相關的權利必須由不同層級的政府與社團體共享。

作為研究中國環境治理個案的分析框架，CCG 主張藉由經驗性個案研究來確立中國共產黨、不同層級的政府、不同的環保團體與企業機構等，究竟各自扮演什麼角色，以及如何協調經濟發展與環境保護之間的衝突與矛盾。CCG 不認為中國的環境治理過程中，任何上述的行為者具有獨占的話語權或絕對的實質政策決定能力，反而願意正視這些行為者的存在與互動，協力合作以消解衝突對立。

作為規範性環境治理理論，CCG 主張中國共產黨精英必須善用「統合制度」(corporatism)，有效的協調主要行動者之間的資源與利益，也唯有在各層級的行為者願意協調與妥協時才能做好環境治理。CCG 的實踐上不以民主體制為執行的前提，並且認同黨機器的威權統治能力，同時也正視中國政治領導者的重要性，認為國家環境治理政策的推行需要有環境理念的政治領導者或政黨/政府，在行動上支持環境治理政策的制訂與推行。CCG 是介於「生態威權主義」與「審議式民主」之間，真正能符合中國情的環境治理制度。

關鍵字：

價值多元論、統合協力治理、審議民主、環境治理、同享權利

Abstract:

From the perspectives of Value Pluralism and New Institutionalism, this research project offers a theory of Corporatist Collaborative Governance, based on the concept of 'shared rights'according to which the natural environment is an indivisible public good –hence environment-related rights are non-exclusive but must be shared by the government and various sectors of society.

As analytic framework for empirical research, CCG demands that China's environmental governance must be studied from various angles including that of the Chinese Communist Party, both central and local levels of government, as well as various sectors of society. It contends that none of these parties dominates the decision-making process when it comes to the issue of environmental governance in China.

As a normative theory, CCG recognizes the crucial role the Chinese political elites play in the formulation of environmental policies, as well as the growing power of both cause groups and local citizens. And it argues that the Chinese Communist Party must make best use of its corporatist capacity and collaborate with local governments and various sectors of society, including environmental cause groups, if effective governance of the environment is desired. The implementation of CCG does not require democracy as the background but it can foster the kind of citizenship conducive to democratization.

Keywords:

value pluralism, corporatist collaborative governance, deliberative democracy, environmental governance, shared rights

報告內容

一、前言

中國崛起的主要動力，來自於改革開放後令世界矚目的經濟發展。然而，快速發展的同時也帶來環境的破壞，如何因應各種環境污染與尋求良善的環境治理，是個刻不容緩的議題。其重要性不只因為這關乎一個幅員廣闊的大國之永續發展，也在於該議題攸關整個人類的未來生態環境，畢竟環境污染具有「外部效應」(externalities)，影響所及常常超出製造污染的地區本身。

二、研究目的

本子計畫的主要目的，是提供總計畫分析架構「統合協力治理」(corporatist collaborative governance, CCG)一套政治哲學與制度理論的理論根據，我們稱之為「同享權利」的理論與制度。「同享權利」解決了自由主義與集體主義，在環保議題上的理論缺陷與爭議；並且說明 CCG 制度相對於市場、政府、協商民主等制度的合理性。

二、文獻探討

當前關於中國環境治理的研究主要可分為三類：（一）針對中國環境治理政策與效果的描述和分析；（二）針對中國環境治理政策對於未來環境與經濟發展之影響的評估；（三）關於中國環保團體如何影響環境治理政策的研究。基本上這三類的研究都屬於經驗性的研究，前兩類以實際的中國環境治理政策作為主要的研究對象，所作出的政策建議也僅止於中國政府所制定的政策之微調，但是無法深入回答「誰、為何、如何」(who, why, how)的政策制定與執行過程問題。至於第三類研究，雖然注意到了中國政府以外的行為者，但也沒有深入處理究竟「應該」由「誰」藉由「何種方式」來制定「什麼」政策的宏觀角度的規範性問題。

值得注意的是，學者對於中國的環境治理議題的研究進路，往往取決於對於中國整體的政治與社會關係的理解。進一步說明，現今對於中國治理模式主要有底下三種看法。第一種是所謂的「調適國家」(adaptive state)觀點，強調中共政權與時俱進的適應能力，不斷地自我調整以因應新局勢(Duckett, 2001; Tsai, 2006；Shambaugh, 2010)，基本上可以理解為 Zbigniew Brzezinski 於 1950 年代所提的「類列寧式黨國體制」(quasi-Leninist party-state system) 觀點之延續。第二種是所謂的「零碎化威權主義國家」(fragmented authoritarian)觀點，主要由 Kenneth Lieberthal 與 Michel Oksenberg(1990)所提出，認為中國

國家機器官僚體制和內部不同層級之間的協商、討價還價，主導政策的制定過程(參見 Shirk, 1993; Naughton, 1996; Lieberthal and Lampton, 1992)。第三種為「市民社會」(civil society)觀點，或所謂的「非國家市場驅動」(non-state market-driven)理論，主張興起中的中國市民社會正在挑戰國家機器的權威和決策方式(Saich, 2000; Baum and Shevchenko, 1999; White, et al., 1996)，而政府也作出回應，給予其它的社會團體較大的自由。

這種以西方市民社會的發展為借鏡對象的中國研究理論，方興未艾。其研究預設了自主市民社會的存在，並且對於中國政府的政策有實質影響力。倘若研究結果認定市民社會扮演了日益重要的角色，並且產生正面的環境治理效果，便有理由支持市民社會的近一步發展。建議採取「協力治理」(collaborative governance) 或「審議民主」(deliberative democracy)模式以處理環境治理議題的學者，基本上預設了社區公民的自主性以及對於環境等公共事務的關懷，以及環保團體的決策影響力，也反映這種「市民社會」觀點。

事實上，「審議式民主」是對於當前民主制度的改良，也可以說是「直接民主」之不可行與「代議民主」之成效不彰兩者間的折衷。然而落實審議式民主不僅需要高度的公共事務參與意願，還需要有整體的民主制度來配合。若以此為解決中國環境污染之道，猶如將迫切的環境治理問題推至民主化政治體制之後，也就是說欲解決環境問題必先解決政治問題。然而倡議「審議式民主」或「市民社會」的學者，既無視於中國現階段缺乏審議民主所需的民主大環境，也忽略了中國至今在環境治理上的成就。經驗證據顯示，環境治理的成功並不需要以「民主」體制為前提，因為中國政府對於環境保護已經作出積極回應，並且陸續制定了相關的環境治理法律。甚至在有些地區（例如上海市與張家界）的環境治理也作出了令民主國家環保團體欽佩的成效。採取「調適國家」觀點的學者，似乎是最清楚意識到中國政府環境治理成就的研究者。

誠然，中國在特定城市的成功案例，意味著這個非民主國家有其獨特的環境治理模式。但是將治理的成效全部歸功於中國共產黨本身或者領導精英的領導與應變能力，以先驗(a priori)的方式否定了社區居民與環保團體 NGO 的角色扮演，理論上站不住腳，也不見得符合實情。更重要的是，秉持此一觀點的學者並未直接面對「為何要調適？」這個更為根本的問題，畢竟「與時俱進」的政黨是對於自身體制外力量的回應。換句話說，企圖藉中國的環境治理成效倡議「生態威權主義」(eco-authoritarianism)者，似乎低估了環境治理的政府體制外力量。而將中國政府理解為企業般的「統合治理」(corporatist governance)學者，也忽略了政府不同部門以及不同層級之間利益衝突的事實。相較之下，「零碎化威權主義國家」觀點似乎較能掌握環境治理的相關行為者，不過，與「調適國家」觀點一樣，它終究忽略了環保社會運動對於中國政策制定的影響。

上述的文獻討論也顯示，無論是中國環境治理研究或是中國體制的研究，縱使旨在作經驗性的個案分析，也具有相當程度的規範性意涵。畢竟，所謂的「政策建議」，背後總隱藏著一個對於特定事實的理解的與價值判斷。例如，「審議式民主」的建議實際上蘊含對於「民主」價值的支持以及政治改革的必要，「生態威權主義」觀點則意味著「效率」的優先性以及威權體制的優越性甚至「正當性」。本研究計畫致力於建立一個符合中國國情的規範性環境治理理論，內容包含「為何」該進行環境治理、「誰」

應該參與治理的決策制定、「如何」治理才能符合中國歷史與文化特殊性。就方法論而言，這也是進一步落實「價值多元論」(value pluralism)所蘊含的規範性研究進路。根據 Isaiah Berlin 的價值多元論主張，人類歷史並非一部按照劇本演出的大戲，既沒有預定的方向與終點，也沒有任何一個國家的政治體制該作為全人類必定朝向發展的進步模式。對於異己的文化或社會，不可未經「同情理解」(empathetic understanding)便採取自身的觀點批評或建議改進，也不該把自己的理想強壓在別人身上，甚至以武力手段改造他人的價值信念。

筆者近年來致力於將此立場發展成一個「個殊主義式」(particularist)的規範性研究進路，反對生搬硬套不適用的理論或概念。主張任何的政策建議或規範性理論建構必須以正確的「內部理解」為前提，而不是以極為抽象、獨立於歷史脈絡的規範性理論來解決具體的問題，所以必須結合個案研究。本研究計畫可被理解為這種個殊主義式規範性進路的嘗試。

三、研究方法

秉持上述的價值多元論立場，本計畫不以當前西方的治理模式或民主制度為範本來建構理論，而是承認中國的歷史與文化特殊性，同時主張中國在特定地的環境治理成效意味著：

（一）並非只有民主制度才能有效地治理環境；（二）非民主國家的中國本身有特殊的環境治理模式；（三）中國在特定城市的成功治案例，可提供中國其他地區乃至於類似的社會政治情境之他國城市借鏡之處。同樣基於價值多元論立場，本研究不預設中國在環境治理的成功，必然可應用到其他議題之上，也不預設成功的模式將必然適用於中國所有的領土範圍，得視當地的特殊性而定。無論如何，中國現有的成功案例足以構成必須對中國治理模式進行內部理解的必要，而本計畫的主要目的正是在於藉由如此的理解來建構一個適用於中國當前社會與政治條件的規範性理論，同時作為學者研究中國環境治理時的實證研究架構。

更具體地說，目前的成功案例顯示中國的中央與地方關係，以及中國國家機器的統治模式，甚至中國各級地方政府與環保團體的關係，經常是統合協力的關係。而決策和執行也經常是討價還價的過程，但在決策和執行能力上，各級政府/黨機器仍然維持一定的權威統治與協調的能力。據此理解，本計畫將從西方與中國政治哲學傳統以及「新制度論」建構出「統合式協力治理」(corporatist collaborative governance, 簡稱 CCG)的理論與制度。

就理論功能而言，CCG 同時扮演分析中國環境治理個案的分析框架，同時也是個規範性的理論。作為分析框架，CCG 將讓我們重新檢驗中國共產黨與各級政府和社會團體之間的關係，以及其在當代中國政經與社會發展的角色。換句話說，本研究計畫並不全盤否認上述提及理解中國政府與社會關係的三種主要觀點，而是主張藉由經驗性個案研究來確立中國共產黨、不同層級的政府、不同的環保團

體與企業機構等，究竟各自扮演什麼角色，以及如何協調（或無法協調）經濟發展與環境保護之間的衝突與矛盾。CCG 不認為中國的環境治理過程中，任何上述的行為者具有獨占的話語權或絕對的實質政策決定能力，反而願意正視這些行為者的存在與互動，協力合作以消解衝突對立。

作為一個規範性理論，CCG 提出制度設計，主張唯有在各層級的行為者願意協調與妥協時才能做好環境治理。形式上這與審議式民主模式相去不遠，但由於不以民主體制為執行的前提，並且認同黨機器的威權統治能力，本質上大有差異。本計劃第一年的主要工作在於建構「同享權利」(shared rights)概念，論證生態環境應該被視為一種「公共財」(public goods)，具有「不可分割」與「不可排他」的特性，必須共享。本階段工作也包含親赴大陸蒐集相關圖書、文獻與資料。

四、結果與討論

本研究計畫的執行首先聚焦於「同享權利」(shared rights)概念，論證生態環境應該被視為一種「公共財」(public goods)，具有「不可分割」與「不可排他」的特性，必須共享。該年度的工作涉及(一)對於西方環境個人主義與集體主義的批判，以及(二) 從歐盟的「同享主權」模式提出一個「同享權利」概念。

基本上，在處理環境議題上大抵可分為「個人主義」(individualism)與「集體主義」(collectivism)兩種進路。這兩種進路皆面臨一些問題與缺陷，無法完全、適當地處理環境議題，唯有介於兩者之間的第三條路才可行。個人主義的主要行為者是個人，並且將他界定為「追求利益最大化」的理性行為者，然而型式理論(formal theory)已經證實，個人主義往往會導致「帕雷圖次佳」(Pareto inferiority)的狀態，難以達到所謂的「帕雷圖最適」(Pareto optimality)。從個人主義的立場出發，環境議題的妥善處理似乎唯有靠行動者改變偏好才行，不過，這樣的改變意味著個人不再以「自利」為行動目的，既違背個人主義的基本假設本身，同時也將解決方法指向改變行為者偏好的誘因，而這又涉及到整體結構的改變，等於轉向集體主義的解決策略。以個人主義為預設的自由主義無法接受如此的轉變。另一方面，從集體主義的立場出發，最適合且有效的環境治理方式乃「生態威權主義」，但這也有三個主要缺點：（一）政府不見得總是或最為明智；（二）即使最為明智，強迫個人也是侵犯基本人權；（三）環保議題中，政府並非為單一行為者，生態保護與經濟發展之間的也不見得一定會選擇前者。事實上，無論從利益代表或資訊品質的角度來看，政府不得不與其他行為者互動或協商，即使目前的中國共產黨政府也不例外。

本研究計畫的結論是：鑒於環境污染的「外部效應」，生態最好被視為一種「公共財」。因此環境既不應該也無法劃分為絕對的「私領域」，土地與河川的使用等也不應該受保護為絕對的「私有權」。換句話說，生態議題上的利害關係人不只有「私人企業」或「政府」，還有所有受到污染影響的當地居民，甚至是生態本身或尚未出生的「未來世代」。個人主義與集體主義，兩者皆沒有正視這種利害關係或生態作為公共財的特性。事實上，個人主義與集體主義其實也只有在理論上才可嚴格區分，政治實

踐上並不必然互相排斥。而且各自的理論代表－自由主義與馬克思主義－其實皆同時含有兩者的元素，所以最多只能將它們理解為「方法上的」(methodologically)個人主義或集體主義。也正因如此，唯有社群主義(communitarianism)對於人的「本體論」(ontology)之理解才符合現實。而這也是價值多元論的基本立場－－人並非原子式個體，活生生的人都是有故事、有背景的人。本階段最後將會連結筆者近年來嘗試建構的價值多元式自由主義，並且藉由討論與主流的自由主義、馬克思主義、社群主義之間的關聯與差異，指出西方的立法傳統因為根植於絕對個人主義式的自由主義，特別是私有財產的相關立法，意味著難以因應現今迫切需要處理的環境議題。

關於「同享權利」的概念，歐盟(European Union)的「同享主權」模式提供了很好的思想資源。就政治實踐上而言，歐盟逐漸邁向「同享主權」(shared sovereignty)模式的討論。透過分析這種模式背後的歷史與文化特殊性，本研究認為所謂的「同想主權」乃是符合價值多元論政治想像的作法，既是一種妥協，也是一種真正能夠用以解釋當前歐盟會員國的主權現實之概念。

事實上，無論是個人主義或建立起主權概念的「西發利亞主權國家體系」(Westphalian system)，都象徵著歐洲進入「現代」之後在思想與價值觀上的「範式轉移」，而且皆與「社會契約論」(Social Contract Theory)作為理解政治正當性的主要理論框架，而且在起源上乃根植於脫胎於宗教戰爭的「暫定協議」(modus vivendi)政治實踐——亦即自由主義的基礎。誠然，自由主義原本是個解決衝突的政治策略，並非按照邏輯推論精緻的理論所建構的思想體系，正如藉由暫定協議所建立起來的「主權國家體系」，基本上是個鑲嵌於特定歷史脈絡－－亦即沒有任何一個國家有能力一統歐洲。換言之，此乃「歷史偶然性」(historical contingency)之成果。

值得注意的是，作為主權國家體系發源地的歐洲，如今已經逐漸邁向「後西發利亞時代」的「同享主權」體系，然而處於「後殖民」(post-colonial)時代的東亞諸國卻依舊堅持各自的「西發利亞夢想」，個個致力於成為主權上相互絕緣、毫無重疊的所謂「正常國家」。事實上，今日的環境污染問題，某程度上也是主權國家體系所帶來的後果－－美國政府不願意簽署「京都議定書」(Kyoto Protocal)的理由正是個典型例子。國與國之間競逐經濟與軍事的相對的優勢，卻不願意共同協力處理環境的問題，阻力之一正是國家利益的考量。於是，環境治理上的「帕雷圖次佳」(Pareto inferiority)似乎是自然的結果。

無論如何，「國家主權」在今日歐盟已不再是滴水不露、相互隔絕的概念。2010 年冰島火山爆發事件突顯了「同享主權」模式的必要性以及優越性，也足以讓我們認清：國家之間面對「共同威脅」的時候，主權並非絕對。甚至必須放棄「絕對性」的堅持，透過協力合作的方式才能有效因應危機。因為在此時命運是共同的，換句話說，權利也是「共享的」。反過來說，環境的破壞或生態的失衡將會造成共同的傷害甚至毀滅。環境議題的特殊「公共性」，意味著對於土地的開發或使用權也不應該是絕對。源自於十七世紀的私有財產權及其背後的個人主義法學，面對二十一世紀嚴峻的生態環境有修正的必要。朝向同享權利概念邁進才能因應共同威脅。歷史的偶然性讓國家建立起主權民族國家體制，也因為歷史偶然性這個體制必須轉變，今日的生態威脅也是如此。唯有正視主權國家的歷史偶然性以及單一國家的主權必須仰賴集體的認同，才能夠因應環境議題之特殊性—亦即作為全球所有國家所共有「不可分割」、「不可排他」的公共財，其損害所帶來的影響也沒有任何國家能夠獨立在外。

同理類推，單一的國家之內，生態也是全國人民共享，不得交由任何私人企業或政治行政區域來獨自管理。秉持如此的理念，本研究計畫以「中國特色」概念為切入點，進一步探討符合上述「共享權利」模式的規範性理論。自從「中國特色社會主義」的理念提出之後，各種以「中國特色」為標籤的各種社會科學理論競相出現，例如「中國特色的國關理論」、「中國特色的社會學」、「中國特色的經濟學」等等，頓時蔚為風尚，堪稱為當前中國學界的一大特色。

尋求中國特色的社會主義，肇始於改革開放後，中國共產黨及其領導的學界致力於思考如何將部分資本主義元素引入社會主義中國，也就是以社會主義制度與思想作為前提之下，如何與世界經濟接軌的嚴肅課題。2007 年中國共產黨第十七次全國代表大會正式揭示其思想核心與宗旨，亦即，「在中國共產黨領導下，立足於基本國情，以經濟建設為中心，堅持四項基本原則，堅持改革開放，鞏固和完善社會主義制度，建設社會主義市場經濟、社會主義民主政治、社會主義先進文化、社會主義和諧社會，建設富強民主文明和諧的社會主義現代化國家。」根據如此的宏觀戰略，兩後春筍般出現的各種「中國特色」理論，似乎也擴展了該詞的內涵，且就邏輯而言，至少指涉底下三種概念上可作區別的意義：(一)實際「反映」中國當前社會現實；(二) 「適用」於中國現況的處方；(三)「源自」於中國的思想傳統。

置於近代中國思想史的脈絡來看，立足於基本國情試圖調和兩種價值或思想體系並非原創，而是清末民初許多揮舞「中學為體，西學為用」旗幟的知識份子之共同關懷，其基本論述首見於張之洞 1898 年的《勸學篇》，隨後還有諸多邏輯類似的「調和」與「折衷」版本，大抵希冀將西方社會的某些元素—當時尤指科學技術，雖然也有人意在憲政體制—引入中國。今日的中國已非過往的清朝或中華民國，而是以社會主義意識型態立國的中華人民共和國，但基本思維仍然相同，亦即認為甲社會的某部分文化或體制，可移植到乙社會落實，並且不致於徹底改變後者的社會根基。亟欲調和社會主義與資本主義的努力，某程度上預設兩者的社會分工，抑或分屬於不同的生活領域，既不會出現領域的「外溢效用」(spilt-over effect)，也不會有「體」「用」水土不服的可能。然而，西方政界或學界—特別是信仰全球市場一體化與經貿和平論者—正是寄望於中國的經濟改革終將產生「外溢效用」，致使政治制度也以所改變。

進一步解釋，「中國特色」理論的追尋，基本上是針對西方普世主義思維模式的回應，而反叛的對象則主要是舉世享有話語霸權的西方「民主憲政」政治體制與「資本主義」經濟模式——法蘭西斯・福山(Francis Fukuyama)一度倡議的「歷史終結論」則同時結合兩者，稱「自由民主政體」為人類追尋理想政治體制漫長之旅的終點，無疑是基督宗教之後的普世主義之最佳代表。今日取而代之的乃是經驗性研究領域的「民主和平論」，以及規範性研究領域的「審議民主理論」。民主和平論的提出乃是基於經驗證據顯示，民主國家之間幾乎未曾發生戰爭，因而據此推論：民主制度的落實可以防範戰爭的發生。作為基於觀察與統計資料的經驗性陳述，此一主張當然有其科學效度。然而，問題出在於該理論進一步被推演成底下的主張：所有的國家都必須進行民主化，成為民主憲政國家；不僅如此，還得進行經濟的自由化以及貿易上的開放政策。於是，一系列的「新自由主義」(Neo-liberalism)相關理論如雨後春筍，例如，「經濟互賴和平論」，認為兩國之間的貿易關係愈緊密就愈不可能發生戰爭，

其基本預設為所有國家都是同質性的單位，亦即利益最大化的理性抉擇者，並且國與國之間不但沒有真正的利益衝突，還有共創雙贏的可能——此一推論的終點，就是美國的「新保守主義」外交政策，企圖直接以國際干預的手段進行政治民主化與貿易自由化的工程。

值得注意的是，原先的「經驗性」量化研究已經悄悄地轉化為一套「規範性」政治理論。姑且不論其推論過程是否犯了蘇格蘭啟蒙運動大哲休莫(Hume)所謂的「自然主義謬誤」(fallacy of naturalism)，亦即試圖從「實然」推出「應然」的邏輯謬誤，美國當今的民主和平論者認為他們國家的實然，就是所有其他國家的應然！當然，如此的信心也建立在現代規範性理論之上，也就是由霍布士(Hobbes)開啟的英美「社會契約」(social contract)思想傳統。

社會契約論的核心在於「自然狀態」(state of nature)的想像，也就是人類在進入社會之前的生活狀態。按照霍布士的設想，那是一個充滿恐懼、自私自利、沒有安全感、無從累積財產、人與人不斷鬥爭甚至是戰爭的世界。雖然作為神的受造物的人類有些自然法知識，但在缺乏制度性保障的情境之下也無從實踐，不過，神賜的理性最後驅使他們互相簽訂契約，建立了社會，並且有了主權者，享有絕對權威以及武力使用權。洛克(Locke)的版本具有更濃厚的基督教色彩，認為上帝所創的子民在自然狀態底下已經有道德並且受自然法的約束，享受上帝的恩賜，所以生活不致匱乏，因此也可以從事耕作並且累積財產，只不過，因為不同人對於自然法的實質內容理解有差異，所以爭辯不斷，因此需要一個主權者來扮演公正角色，並且享有自然法的最終解釋權。姑且不論版本差異的相關意涵，社會契約的想像界定了社會或者國家的根本存在目的，也就是為了保障人類在進入國家之前就已經擁有的事物，有的要更好，沒有的要成有可能有的——如此一來，個人與社會的關係就成了一種「互利」的關係，而無法提供如此保障的政府也就是失職的政府。

社會契約論是英美的「憲政主義」之理論基礎，由此出發的思考，現代民主制度的產生也不過是定期讓人民與政府之間存在一種契約關係。必須注意的是，雖然上述的社約論帶有基督教色彩，但是真正的關鍵在於「理性」(rationality)概念的理解與應用。換句話說，社約論者真正仰賴的是個人理性的運作，甚至是利益的算計，所以才能堅稱凡具有理性的人都必須做如此設想社會與政府的存在意義。如此純粹理性與算計的特性，在當代的社約論就更加明顯了。二十世紀最重要的美國政治思想家 John Rawls 正式如此，其貢獻也不過為簽訂社會契約的理由添加一個新的「風險」面向，亦即讓處於自然狀態的人們在簽約之刻可以設想自己或許將來會處於社會底層的不利位置，因此決定將針對社會弱勢者的保障預先納入社會的根本大法。雖然如此的設想讓社會契約論略微左傾，讓自由社會所形成的市場運作之下容或些許社會福利的提供。然而，不變的是個人與社會與政府之間的「互利」關係，社會與政府的存在乃是個人利益考量的自然結果。

去除基督教脈絡的社會契約論，使得一切的推論過程顯得更加單純，更加像是沒有特定文化或宗教背景的個人，純粹的「理性抉擇」(rational choice)，而這就是西方在俗世化的今日能夠宣稱其理論普適於世的理由，也就是西方人認為他們的「實然」乃是所有其他國家的「應然」之理由！更精確地說，他們並不認為出口民主制度等同於強壓自己的價值觀於他人之上，而是所有人類只要是理性就應該如此設想人民與治府之間的關係——如同數學或邏輯一樣，其運算或者「演繹」過程不受任何文化或社

會價值觀的影響，理性抉擇的個人必然會做出同樣的思考，據此，西方也不過是「早於」其他國家實現所有人類的「應然」而已。 近年來蔚為風尚的「審議民主」 (deliberative democracy)理論，無疑是理性思考去脈絡化的更進一步。其理論基礎主要來自 Rawls 的「公共理性」(public reason)概念與 Habermas 的「理想言說」(ideal speech)理論。扼要地說，Rawls 所謂的公共理性乃是一種「去異求同」的達成共識之程序，之所以是「公共」原因在於關乎憲政根本大法實質內容的論辯，參與者不該援引宗教或意識形態等應該歸屬於「私領域」的理由。就實踐上而言，這猶如必須事先排除「異」，其結果當然就剩下「同」。換言之，審議民主模式旨在提供一個讓理性去脈絡化的機制，而共識的取得基本上幾乎是必然結果。Habermas 批評，此一模式根本就缺乏真正的溝通、對話的審議過程。然而，雖然他的版本程序上允許參與者援引自身的信仰與價值觀來對話，但是，因為他終究認為審議民主模式實踐上可以逼近「理想言說」情境，亦即所有的參與者可在實際的交談中逐步去除—而不是 Rawls 版本的預先排除—主觀的「錯誤」(主觀即是錯誤)認知，其理論基礎終究還是去脈絡化的實踐理性。

毋庸置疑，抽象理性最引人入勝的是：一個人推理與一百個人共同思考在本質上並無差亦，結論必然相同，也因此理性的論者可以代替別人思考。換言之，實際上涉及歷史脈絡與社會情境的思考不僅可以被化約為純粹的邏輯推演，甚至本來就應該事先排除。如此的思維模式蔓延了整個政治學領域，不僅是上述的規範性研究，許多所謂的「經驗性」科學研究實際上也企圖以「演繹」取代其他的推論工作。除了上述民主和平論所採取的量化研究進路之外，當前經驗研究的另一個主流乃是「模式化」研究，也就以「理性決擇」作為解釋模型的各種博奕理論。當然，此類博奕理論正是源自於霍布士的自然狀態推論。只不過，運用在經驗研究之上的博弈理論，不僅可以「預測」，還可以在預測失敗的時候批評行為者為「非理性」；以此方式進行的研究，其實有以經驗研究之名，進行規範性批判之實的疑慮，甚至讓人難以感受到研究者願意理解當事人的心。然而，當前許多從事中國研究的西方學者，卻是以此為主流。

以上是西方政治學界的主流方法論與研究預設。讓我們目光轉移至作為企圖反駁西方學術霸權的「中國特色」社會科學理論。首先，讓我們進一步分析上述提及的三種「中國特色」理論意涵，亦即：

(一)實際「反映」中國當前社會現實；(二)「適用」於中國現況的處方；(三)「源自」於中國的思想傳統。就理論性質而言，這三種意義關乎不同的研究進路，並分別涉及「經驗性研究」、「規範性研究」與「歷史性研究」，且直觀上似乎理所當然分屬「經驗政治」、「政治哲學」以及「政治制度史」等不同的政治學次領域。然而，就政治學實際分工而言，事實並非如此簡單——畢竟，正如前文所述，經驗研究可能有實踐上的規範意涵。

舉例說明，試圖建構中國特色國關理論的學者，往往採取歷史研究途徑，藉由分析中國史上的制度與思想，提出與源自於西歐十七世紀的西伐利亞體制(Westphalia System)—也就是當前的主權國家體制，法理上各個平等，對外不承認更高權威—有別的國際秩序想像。趙汀陽近年所提的「天下」理論無疑是此一進路的代表作，其設想的國際秩序並非建立在主權平等的民族國家之上，而是傳統的天朝

觀與朝貢體制。不過，雖然此一進路的「中國特色」尤為明顯，但除非論者滿足於該理論的「純粹歷史」意涵，論者必須說明該理論與今日現實有何干係。然而，任何的非歷史意涵必然訴諸「中國特色」的其它理解。

進一步說明，倘若倡議中國特色國關理論—西方學界近來稱之為「中國學派」—的學者旨在「批判」當前西方學界主流學派所預設的西伐利亞體系，那麼，他們必須提出該理論之所以能「普適於世」(universal)抑或「只能適用」於中國的理據。倘若中國學派意在指出其理論的普適於世性質，其學派成員必須全面性對抗西方主流學派的預設，並且必須指出為何天下觀「優於」西伐利亞體制，而這又必須指出其判斷優劣的標準為何優於主權國家體制所蘊含的「平等」與「自主」等價值，等同於開出一個政治改革的處方給國際社會，也就是一個適於全球的「規範性」(prescriptive)國際政治理論。

倘若中國學派論者欲退一步，說明「天下」國關理論「只適用於」中國，其理論難度其實並不亞於前者，因為，任何對於為何某理論只能適用於某個國家的說明，必須清楚解釋在甚麼時候基於甚麼理由某個理論只能「適用於」某個社會，無論其理論目的在於「解釋」(explain)、「理解」(understand)、「批判」(critique)或者「規範」(prescribe)該社會的某些面向甚至於整體。然而，這必定涉及：(一) 提供一個關於「理論的適用性」之後設理論(meta-theory)，而且該理論本身還必須具有普適於世的適用性，畢竟，它將從普世的「制高點」告訴我們哪些理論適用於哪些社會；(二)提出一個具有「針對性」的規範性國際政治理論，也就是說明為何中國以及某些目前享有獨立主權的國家(畢竟一國不能獨力撐起天下，還需他國共襄盛舉，也就是來朝進貢)「應該」建立天下體系，而且這針對性還必須建立在綜合評估天朝與西伐利亞兩種體制之後的選擇之上；(三)提出一個合理的實踐方式（畢竟天朝早已遠去），讓早已消失於歷史的天下體系「可以」並且「如何」再現——除非論者可以提出經驗證據，證實天下體制乃是「反映」國際現實，否則「再現」天朝觀的國際秩序無異於「去」主權國家體系的過程，其現實與理論問題並非西伐利亞體系建立時所能比擬的！

中國學派尚未正視上述的(後設)理論問題，因此距離一個可以挑戰當前西伐利亞體系的理論還遠。同理，相關的各種以「中國模式」之名的理論與研究也是如此。然而，必須指出的是，倘若中國學派論者採取第一種方式論證「中國特色」，此舉實際上無異於所欲批判的西方主流學派，也就是忽略理論的「應用脈絡」重要性之傾向。無論如何，當「中國特色」概念於中國共產黨第十七次全國代表大會正式被提出時，絕非旨在陳述其純粹歷史意義，而是企圖建立更重要的理論意涵。如何避免落入與西方同樣邏輯，將是我們必須共同面對的嚴肅課題，而這就得採取上述的第二的選擇，正視脈絡之於理論應用的重要性。

正視脈絡之於理論應用的重要性，則意味著理論的應用必須要慎選理論，並且考量實際情境所需。本文稱此一進路為「脈絡化的規範性理論」(contextualized normative theory)，其「規範性」意涵有二：首先，任何具實質政策建議的理論，都是一種「處方」(prescription)；再者，此一研究進路建立在對於脈絡的實際情境，包括對於特殊情境底下的實存「規範」或說是鑲嵌於脈絡之中的價值與理想，因此也具有關乎價值規範的「規範性」(normative)意義。此處的「脈絡化」同樣也有雙重意涵亦即「詮釋性」(interpretative)以及「經驗性」(empirical)兩者並重，前者的必要性在於任何實存的規範與價值都必須經

由詮釋才可能做到，後者的必要性則是因為詮釋必須建立在「理解」(understanding)之上，否則只是臆測。

當然，如此的研究也可理解為基於實際情境理解並且對症下藥的「問題導向」研究，與時下常見的「理論導向」或「方法導向」經驗性研究不同。理論導向的論者視一個特定的全面性政治理論為政治藍圖，例如審議民主理論或者民主憲政理論，然後「生搬硬套」於預設的具體情境，後續的問題只剩下如何按造藍圖創造一個新的現實亦或改造既有存的現實。方法導向的研究者傾向將研究化約為按照所欲應用的理論來解讀研究對象，實踐上無異於技術性的演練工作，公共理性理論或博弈理論往往如此，其推論過程往往只是論者的「演繹」，而非作為研究對象的當事人之實際動機或理由。

進一步解釋，讓我們將理論研究按照抽象程度分為三個不同層次：(一)通則性理論；(二)脈絡化理論；(三)問題的解決方案。理論導向的研究是由特定的理論決定了何謂「問題」，並且無視於脈絡情境的特殊性，因為該理論的正當性或者實踐上的可欲性乃是預設。方法導向的理論操作上則是在脈絡情境內尋找方法所預設該看到的特定現象，忽略情境的其他層面；例如，量化方法來研究社會權力的運作或者國際關係的權力運作，只能專注於測量得到的權力面，諸如軍事實力或者經濟實力，然而卻無法研究隱藏性的權力，像是誰掌握議程之類的權力，其研究結果並非全貌，甚至可能是整體上的誤解。然而，脈絡化規範性理論卻是透過實際情境的內部理解來掌握問題的所在，也就是找出實際「鑲嵌」於情境之中的價值與理想以及衝突之處，然後尋求「妥協」之道。換句話說，該研究方法旨在讓實際情境(透過研究者的詮釋與理解)「反映」問題，也就是「源自」於特殊歷史脈絡的價值衝突，然後尋求真用「適用」的解決方案——倘若運用於前文所討論的「中國特色」理論追求之上，這是個能同時滿足三個「中國特色」意義的研究方法。

此外，脈絡化規範性研究方法本身就是個關乎「理論適用性」的後設理論，而且實踐上能夠針對情境提出針對性的政策建議。因此，這方法論本身能回應前文所提及追求中國特色理論的學者須作出的第二種回應。運用於環境治理的議題之上，本文認為追求適用於中國特殊情境的理論首要工作便是理解特定環境議題所涉及的諸多—也因此互相衝突—價值與理想，以及利害關係人，然後再作出判斷適當的解決方案。

鑒於中國當前的中央與地方之關係，基本上可理解為一種統合協力模式，因為其決策和執行過程涉及多方討價還價以及各級政府/黨機器仍然維持一定的權威統治與協調的能力，筆者主張適合當前中國的環境治理模式乃本研究計畫旨在提出的「統合式協力治理」。

基於上述立場，筆者在進一步探究適合當前中國政治與社經條件的環境治理模式時，發現了另一個重要的層面：關於環境治理模式的歷史面向。此一歷史面向特別明顯於關於所謂「褐地」(brown fields)—亦即嚴重受到汙染的土地(例如廢棄工業用地)—的治理之上。關於褐地政治的研究，中國學界尚未深入探討，一方面對此議題的處理涉及承認政府的過失，亦即在過往致力於發展經濟時對於環境保護的忽略，另一方面則等同於針對當前的發展政策提出反思與批判。不過，褐地整治在日後必然將成為環境治理的核心議題之一，特別是當前的中國政府依舊將焦點放在土地開發而非生態保護之上，未來會有相當大面積的褐地必須處理。

本研究計畫的最後階段於是轉向褐地的治理議題之上，並且試圖透過關於台灣的個案來提出對於中國未來環境治理的理論和實踐意涵。在缺乏中國相關的經驗資料之下，筆者以位於台南市安平區的「中石化安順廠」為案例，討論當前所有主流環境治理理論的不足之處。安順廠目前為台灣「中石化公司」位於台南市的分工廠，其前身最初為「鐘淵曹達株式會社」的化學工廠，1946 年由國民黨政府接收並且易名為「台灣製鹼」，1982 年被揭露對於當地造成嚴重汙染之後併入國營企業「中石化公司」，1994 年該公司改為民營企業。當地居民過去二十年來努力爭取賠償，監察院也曾於 2004 年對當年裁定將「台灣製鹼」國營化的經濟部作出糾正，但是中華民國政府至今只願提供「救濟金」而非居民所期待的「國家賠償」，並且主張目前的民營化公司無需承擔過去國營事業時期的責任。而根據學者近來的研究，該公司所造成的環境災害，在亞洲地區僅次於 1986 年的蘇聯「車諾比爾事件」。透過分析中華民國政府拒絕台南市當地住戶要求賠償的理據，一方面將「中石化安順廠」個案與「轉型正義」(transitional justice)議題作對照，分析政府以「加害人」已不復存作為理由的依據之正當性，一方面指出當時的國民黨政府隱瞞事實和未盡的「善治」的責任，以及現今的中石化公司所可以肩負的企業責任。

以上述的歷史正義面向作為切入點，筆者指出威權政府體制在追求經濟發展時所可能忽略的環境汙染以及留給後代的問題。特別是，民營化而引入的保障私有企業財產相關之經濟法規，雖然有助於威權體制走向民主法治的過程，但也可能因為確立的私有財產的建立而造成日後落實環境正義的困難。關於該個案對於環境治理的理論意涵，筆者一方面指出當前主流理論所預設的個人主義與公司產權保護，不僅忽略環境正義的考量，甚至將造成實踐上的困難。另一方面則揭露主流理論所預設的「時間觀」對於「現今」的過度重視，不僅本身反映對於「歷史責任」的忽略，因此不足以處理類似中石化安順廠的案例，同時也可能將導致未來的環境汙染，將我們應負的責任轉嫁給下一代人，直接造成代間不正義。

鑒於本研究計畫的價值多元主義立場，以及其所蘊含的脈絡化規範理論方法論，筆者認為，雖然中國當前國情適合統合協力治理模式，已經民主化的台灣卻可以進一步採取某種形式的「參與式民主」。雖然兩岸的國情不同致使適合的環境治理模式不同，但是關於褐地整治所涉及的歷史問題卻是相同，皆是政府主導之下的過度開發以及國有化企業網絡所導致，因此有經驗現實條件之上更高層次的規範性理論建構之可能——也就是上述談及中國特色環境理論時點出的普世性理論意涵之可能性。無論如何，未來的中國必須面對褐地整治，而且必須處理黨國時代所遺留下來的責任問題，中石化個案的理論意涵將對於此一情境有相當大的啟發。

筆者已經將本研究計畫的相關研究成果筆書寫成論文〈多研究些問題，也談些主義——關於中國特色環境治理理論之初步思考〉發表於 2012 年於中國雲南省昆明市雲南財經大學所舉辦的「中國水治理與可持續發展研究」，並於隔年出版，收錄於專書《中國水治理與可持續發展研究》(楊子生、吳德美主編，2013)。此外，關於歷史層面的環境治理問題，筆者也於 2013 年七月以〈環境治理與歷史正義〉為題赴中國青海省西寧市發表於青海民族大學所舉辦的「2013 中國土地資源開發利用與生態文明建設學術研討會」，並於會後受哈爾濱工業大學學報主編之邀，刊登於 2013 年第六期的《哈爾濱工業

大學學報（社會科學版)》。

參考文獻

一、中文部分：

石元康 (1995)，〈柏林論自由〉，《當代自由主義理論》，台北，聯經。

王鑫 (1997) ，《中國人的自然與環境思想》，台北，王鑫。

王名 主編 (2008)，《中國民間組織 30 年：走向公民社會》，社會科學文獻出版社。

田弘茂等主編 (1997)，《新興民主的機遇與挑戰》，台北，業強。

江宜樺 (2001) ，《自由民主的理路》，台北，聯經。

江宜樺 (2003)，〈擺蕩在啟蒙與後現代之間〉，《政治與社會哲學評論》，第六期，頁 240-274。

鐘丁茂 (1999) ，《環境倫理思想評析》，台北，皇家圖書。

李澤厚（2009），《中國現代思想史論》，臺北：三民。

吳傳勝 (2001)，《自由的幻象－柏林思想研究》，南京，南京大學。

何懷宏（2002），《生態倫理：精神資源與哲學基礎》，河北：河北大學出版社。

莊慶信 (2002) ，《中西環境哲學：一個整合的進路》，台北，五南。

莊大用 主編 (2007)，《中國環境社會學：一門建構鐘的學科》，社會科學文獻出版社。

徐斯儉、吳玉山主編（2007），《黨國蛻變：中共政權的菁英與政策》，臺北：五南。

郭承天（2009），〈後現代政治經濟學與新制度論〉，《社會科學論叢》Vol.3, No.1, pp.1-30.

溫宗國 (2010) ，《當代中國的環境政策：形成、特點與趨勢》，中國環境科學出版社。

葉浩 (2011)，〈價值多元主義與自由主義〉，《政治與社會哲學評論》，39 期，頁 59-113。

葉浩 (2013)，〈多研究些問題，也談些主義——關於中國特色環境治理理論之初步思考〉，楊子生、吳德美主編《中國水治理與可持續發展研究》(北京：社會科學文獻出版社，2013)。
葉浩 (2013)，〈環境治理與回溯正義〉，《哈爾濱工業大學學報(社會科學版)》，2013，15(6)。
錢箭星 (2008) ，《生態環境治理之道》，中國環境科學出版社。

二、 英文部分：

Baum and Shevchenko (1999), “The State of the State” in Merle Goldman and Roderick MacFarquhar(ed.) *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*. Cambridge, MA.: University of Harvard Press, 333-360.
Bellamy, Richard (1999), *Liberalism and Pluralism: Towards a politics of compromise*. London: Routledge.
Bellamy, Richard (2005) *Rethinking Liberalism*. London: Continnum.
Berlin, Isaiah (1969) *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
Berlin, Isaiah (1991) *The Crooked Timber of Humanity*. London: Fontana Press.
Berlin, Isaiah (1998) *The Proper Study of Mankind*. London: Pimlico.
Berlin, Isaiah and Bernard Williams (1994) “Pluralism and Liberalism: A Reply’ in *Political Studies*. XLII.
Bohman, James & William Rehg (1998) *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Boston, MA.: MIT Press.
Brown, Chris (2002) *Sovereignty, Rights and Justice: International Political Theory Today*. Cambridge: Polity.
Burchill, Scott et al. (2005) *Theories of International Relations* (3rd ed.). Hampshire: Palgrave.
Cini, Michelle & Nieves Perez-Solorzano Borragan (2009) *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
Crowdre, George (1994),‘Pluralism and Liberalism’in *Political Studies*, XLII, pp.293-230.
Crowder, George (2002) *Liberalism and Value Pluralism*. London: Continuum.
Crowdre, George (2004) *Isaiah Berlin*. Cambridge: Polity.
Dryzek, John S. (2002) *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics and Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
Gutman Amy & Dennis (2004) *Thompson Why Deliberative Democracy*? Princeton, NJ.: Princeton University Press.
Dancy, Jonathan (2000) *Practical Reality*. Oxford: Oxford University Press.
Dworkin, Ronald (2001)‘Do Liberal Values Conflict?’in Ronald Dworkin, Mark Lilla, and R.B. Silvers (eds.) *The Legacy of Isaiah Berlin*. New York: New York Review of Books Press, pp.73-90.
Dickson, Bruce (2008) *Integrating Wealth and Power in China: The Communist Party’s Embrace of the*

Private Sector. Cambridge: Cambridge University Press.

Duckett, J. (2001) “Bureaucrats in business, Chinese-style: The lessons of market reform and state entrepreneurialism” in *People's Republic of China World Development*, 29 (1), 23-37.

Elster, Jon (1998) *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gallipeau, Claude J. (1994) *Isaiah Berlin’s Liberalism*. Oxford: Oxford University Press.

Galston, William (2002) *Liberal Pluralism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gray, John (1984) *Liberalism*. Milton Keynes: Open University Press.

Gray, John (1993) *Post-Liberalism*. London: Routledge.

Gray, John (1995) *Berlin*. London: Fontana Press.

Gray, John (2000) *Two Faces of Liberalism*. Cambridge: Polity.

Jahanbegloo, Ramin (1991) *Conversations with Isaiah Berlin*. New York: Charles Scribner’s Sons.

Klaus, H. Goetz & Hix, Simon (eds.) (2000) *Europeanised Politics?: European Integration and National Political Systems*. London: Routledge.

Hix, Simon (2005). *The Political System of European Union* (2nd ed.). London: Palgrave Macmillan.

Lieberthal, Kenneth & Michel Oksenberg.(1988) *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton, N.J.: Princeton University Presss.

Lieberthal, Kenneth G. (1992), “Introduction: the “Fragmented Authoritarianism” model and Its Limitations.” in Lieberthal, Kenneth G. and David M. Lampton, eds. *Bureaucracy, politics, and decision making in post-Mao China*. Berkeley, Ca. : University of California Press. Pp. 1-32.

Lukes, Steven (1988)‘Isaiah Berlin in Conversation with Steven Lukes’in *Salmagundi* No. 120.

Lukes, Steven (1998)‘Must Pluralists Be Relativists?’in *Times Literary Supplement*, 27 March, 1998, reprinted in *Liberals and Cannibals* (London: Verso, 2003), pp.100-106.

McCormick, John (2008) *Understanding European Union*. London: Palgrave Macmillan.

Naughton, Barry. (1996). *Growing out of Plan: Chinese Economic Reform*, 1978- 1993. Cambridge: Cambridge University Press.

Oi, Jean C. (1995) “The Role of the Local State in China’s Transitional Economy,” in *The China Quarterly*, 144(Dec.): 1132-1149.

Ostrom, E.(1991) *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.

Rawls, John (1993) *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.

Saich, Tony. (2000) “Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China.” *The China Quarterly*, (161), pp. 124-41.

Schmitter, Philippe C. & Gerhard Lehmbruch (eds.) (1979) *Trends Towards Corporatist Intermediation*. London: Sage Publication.

Shambaugh, David (2010) *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*. Berkeley, CA: University of California Press.

Shirk, Susan. (1993). *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley, CA: University of California Press.

Tsai, Kellee S. "Adaptive Informal Institutions and Endogenous Institutional Change" in *China World Politics* Volume 59, Number 1, October 2006, pp. 116-141

White, Gordon, Jude Howell and Shang Xiaoyuan (1996), *In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China*. Oxford: Clarendon Press.

Wong, Joseph (2004) "The adaptive developmental state in East Asia." in *Journal of East Asian Studies*.

Yijiang Ding, "Corporatism and civil society in China: an overview of the debate in recent years," in *China Information*, Vol. 12, No. 4 (Spring 1998), pp. 44-67.

國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

■ 達成目標

□ 未達成目標（請說明，以 100 字為限）

　□ 實驗失敗

　□ 因故實驗中斷

　□ 其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文：■已發表 □未發表之文稿 □撰寫中 □無

專利：□已獲得 □申請中 □無

技轉：□已技轉 □洽談中 □無

其他：（以 100 字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以500 字為限）

相關的研究成果筆者書寫成論文〈多研究些問題，也談些主義——關於中國特色環境治理理論之初步思考〉發表於 2012 年於中國雲南省昆明市雲南財經大學所舉辦的「中國水治理與可持續發展研究」，並於隔年出版，收錄於專書《中國水治理與可持續發展研究》(楊子生、吳德美主編，2013)。此外，關於歷史層面的環境治理問題，筆者也於 2013 年七月以〈環境治理與歷史正義〉為題赴中國青海省西寧市發表於青海民族大學所舉辦的「2013 中國土地資源開發利用與生態文明建設學術研討會」,並於會後受哈爾濱工業大學學報主編之邀，刊登於 2013 年第六期的《哈爾濱工業大學學報（社會科學版)》。

筆者試圖進一步將上述兩篇文章的論點結合，書寫成一篇挑戰西方當前環境治理主流理論的預設之期刊論文或專書章節，並且提出可能的理論替代方案，預計明年以英文出版。

國科會補助專題研究計畫出席國際學術會議心得報告

日期：103 年 03 月 14 日

計畫編號	NSC 100 － 2420 － H － 004 － 010 － MY3		
計畫名稱	中國環境治理: 統合協力治理觀點子計畫一 中國環境治理的「同享權利」:理論與制度		
出國人員姓名	葉浩	服務機構及職稱	國立政治大學政治系副教授
會議時間	102 年 07 月 22 日 至 102 年 07 月 23 日	會議地點	青海省西寧市青海民族大學
會議名稱	(中文) 2013 中國土地資源開發利用與生態文明建設學術研討會 (英文) Ecological Civilization Construction and Utilization of Land Resources in China		
發表題目	(中文) 環境治理與歷史正義 (英文) Environmental Governance and Historical Jusitce		

一、參加會議經過

「2013 中國土地資源開發利用與生態文明建設學術研討會」由中國自然資源學會土地資源研究專業委員會、中國地理學會農業地理與鄉村發展專業委員會主辦，青海民族大學公共管理學院承辦。該會議乃中國關於土地資源與生態文明建設最大的學術研討會。筆者經由雲南財經大學國土資源與持續發展研究所楊子生教授邀請，發表了論文〈環境治理與歷史正義〉，一方面試圖突顯「褐地治理」之於當前環境治理

研究的重要性，一方面指出歷史面向的重要性，因為環境治理必然涉及過去所遺留的問題或者即將遺留給下一代的問題。

二、與會心得

筆者參與此議的會議見識到中國政府以及學者對於土地資源開發與生態文明建設議題的重視，超過八十篇的論文發表，兩百多位學者與會，來自全國各地，並且多數從頭參與到尾，會議中也有不少的討論，有別於筆者過去在中國的參與經驗。

從發表的會議論文可見，中國學者基本上採取「發展」的態度來談論生態文明建設，除了筆者之外，所有參與的學者皆專注在技術性的討論，包括科學技術運用方面的水土保持以及都市開發，以及徵收土地進行開發時的各種技術性問題，例如，土地開發的經濟成效之計算(亦即一平方公里能有多少經濟產值)或者綠地保留或建設的成效(亦即每平方公里的開發能保有多少平方公尺的綠地)，許多學者竭盡所能提出各種公式的計算。這些計算公式，大多借用自國外的經驗或國外學者所提出的理論，但也有少數幾位試圖修正使之是用於中國的國情，甚至有一位學者試圖提出自己的公式，作為理論上的挑戰。

或許與上述的參與者的學術訓練有關，本次會議相當的科技取向，參與的官僚和學者也多半提出同質性的技術問題，因此，距離台灣社會當前備受公民社會關注的「社會正義」以及「土地正義」有相當遠的距離，更難以觸及筆者所關切的歷史正義面向。

不過，經由此次的會議參與，筆者的評論人以及許多與會學者的提問來看，他們也並非不能理解筆者的擔憂或論點。許多人表示他們的技術性研究早晚必須結合政治和哲學的研究。哈爾濱工業大學教授王春於會後也邀請筆者將文章以特稿方式發表於《哈爾濱工業大學學報(社會科學版)》，已於 2013 年年底出版。

三、發表論文全文或摘要

請見附件。

四、攜回資料名稱及內容

會議論文集《中國土地資源開發利用與生態文明建設學術研討會》，青海：青海民族出版社，2013。

五、附件：會議論文全文

褐地整治與回溯正義——以台南「中石化安順廠」個案為例

摘要

「褐地」(brownfield)的整治，亦即關於遭受嚴重汙染的土地之治理與再開發，是當前環境治理的主要議題之一。本文以「中石化安順廠」個案為例，討論當前主流理論的預設以及不足。安順廠目前為台灣「中石化公司」位於台南市的分工廠，其前身最初為「鐘淵曹達株式會社」的化學工廠，1946 年由國民黨政府接收並且易名為「台灣製鹼」，1982 年被揭露對於當地造成嚴重汙染之後併入國營企業「中石化公司」，1994 年該公司改為民營企業。當地居民過去二十年來努力爭取賠償，監察院也曾於 2004 年對當年裁定將「台灣製鹼」國營化的經濟部作出糾正，但是中華民國政府至今只願提供「救濟金」而非居民所期待的「國家賠償」，並且主張目前的民營化公司無需承擔過去國營事業時期的責任。而根據學者近來的研究，該公司所造成的環境災害，在亞洲地區僅次於 1986 年的蘇聯「車諾比爾事件」。

本文聚焦於該個案討論對於環境治理的理論意涵。一方面指出當前主流理論所預設的個人主義與公司產權保護，不僅忽略環境正義的考量，甚至將造成實踐上的困難。另一方面則揭露主流理論所預設的「時間觀」對於「現今」的過度重視，不僅本身反映對於「歷史責任」的忽略，因此不足以處理類似中石化安順廠的案例，同時也可能將導致未來的環境汙染，將我們應負的責任轉嫁給下一代人，直接造成代間不正義。

本文的第一節分析中華民國政府拒絕台南市當地住戶要求賠償的理據，一方面將「中石化安順廠」個案與「轉型正義」(transitional justice)議題作對照，分析政府以「加害人」已不復存作為理由的依據之正當性，一方面指出當時的國民黨政府隱瞞事實和未盡的「善治」的責任，以及現今的中石化公司所可以肩負的企業責任。第二節進而指出威權政府體制在追求經濟發展時所可能忽略的環境汙染以及留給後代的問題。將會特別指出的是，民營化而引入的保障私有企業財產相關之經濟法規，雖然有助於威權體制走向民主法治的過程，但也可能因為確立的私有財產的建立而造成日後落實環境正義的困難。本節也將指出民間參與當前的整治工作之必要性。

關鍵字：

褐地、環境治理、轉型正義、環境正義、中石化安順廠

環境治理與回溯正義——以台南「中石化安順廠」個案為例

「逝去的人與當下活著的人之間有一個祕密協議。如同過往的每個世代，我們在塵世的等待中來臨，並且被賦予了些許的救世主力量 —— 託付這種力量的是前人，想完成所託並不是一件容易的事！」

——班雅明，《啟迪》[1]

一、前言

早於 1970 年代初，西方各界已普遍意識到「成長極限」(limit growth)，理解經濟發展不可能永遠持續，且會導致環境的破壞(Meadow *et al*, 1972; Cole *et al*, 1973)。「永續發展」概念隨後問世，強調經濟發展不能只顧 GNP 與 GDP 的成長，而必須將自然環境的成本考量進去(Pirages, 1977; Cleveland, 1979)。「聯合國世界環境與發展委員會」(World Commission on Environment and Development) 1987 年所提出的《布蘭特倫報告》(Brundtland Report)則進一步呼籲，「永續發展為要能滿足下一代人的需求，又不損及下一代人滿足其需求的能力」(WCED, 1987: 43)。於是，永續發展的理念不僅尋求發展與環境之間的平衡，同時也試圖兼顧所謂的「代間正義」(Broome, 2012)。

立基於永續發展的理念，西方當前的主要環境治理理論，主要有「公共治理」與「商議民主」兩種模式。前者指涉政府所制定的公共政策，採取「效益主義」(utilitarianism)的思維，認定事情的對錯在於能否達到「最多數人的最大快樂」，也就是所謂的「效益」；運用於環境治理議題之上，等同於追求永續發展的最有效政策，民間能否—抑或是否有權利—參與並非重點。此外，由於西方體制乃資本主義的憲政民主，認定(一)國家的組成乃由一群獨立自主的人為了更好的生活而相互簽定的「社會契約」，目的在於制定一套「法治」(the rule of law)制度，同時規範政府行為以及保障人民的生命、自由乃至於財產；而(二)自由市場不僅是個人自由與財產的前提，也是最符合效益的社會制度。晚近興起的「商議民主」雖然也認同上述的憲政主義，但卻主張，缺乏民間參與決定過程的政策本身既缺乏正當性，而單由政府制定的政策若缺乏民間的參與和配合也不可能真正落實。

上述公共治理與商議民主兩種環境治理模式，在「褐地」(brownfield) 整治的議題上差異更加明顯。褐地整治指的是關於遭受嚴重汙染的土地之治理與再開發，是當前環境治理的主要議題之一。由於強調市場與效益的公共治理模式傾向將褐地交由地主—通常是私人企業—決定如何開發，因此算計最大效益的時候往往考慮的是公司的「股東」(shareholders)利益，而商議民主模式則主張褐地整

[1] Walter Benjamin, *Illuminations* (London: Fontana Press, 1992),pp.245-6.

治必須將更廣的「利害關係人」(stakeholders)納入考量。換言之，即便採取效益主義計算模式，「最大多數人」不該只是私人企業或股東的利益，亦即當地的居民乃至於下一代(參閱 Broome, 2012)。

本文旨在以位於台灣台南市的「中石化安順廠」個案為例，討論上述主流理論的預設及優缺。根據李翠萍等人於 2009 年的研究，該公司所造成的環境災害，在亞洲地區僅次於 1986 年的蘇聯「車諾比爾事件」(Lee *et al*, 2009)——其嚴重性或許已經被 2011 年的日本「福島核災」所超越。透過此一個案的討論，本文將指出，永續發展概念雖然為當前的環境思想注入了重要的「時間」向度，但是卻過於看重「現今」或「未來」，因而忽略「過去」以及相關的「歷史正義」層面——甚至，忽略的本身即是一種不正義。為了論證如此，本文將對照「中石化安順廠」個案與諸多新興民主國家所面臨的「轉型正義」議題，突顯環境治理不該忽視的歷史面向，進而提出面對此類個案時的解決之道，同時也將討論當前的相關理論乃至更廣義的環境倫理主流理論的缺失。

二、個案簡史與回溯正義之困難

中石化安順廠的歷史可追溯至日治時期，亦即 1942 年由日本鐘淵曹達株式會社設立的鹼氯工廠，其生產多種化學產品，包括製造燒鹼(即氫氧化鈉[NaOH])、氯氣與鹽酸。二戰之後該廠由國民政府接收，更名為台灣鹼業股份有限公司(以下簡稱台鹼)，成為國營企業。1960 年代在經濟部監督下，該廠開始製造五氯酚，以及農藥、除草劑、抗真菌劑、殺菌劑與木材防腐劑等相關產品；主要產品除了既有的燒鹼產業外，也因 1964 年時五氯酚鈉成功研製，設立了五氯酚廠，大量生產並外銷日本用做農藥。台鹼安順廠於 1969 年已經成為東亞最大的五氯酚廠，到了 1970 年代則是生產農藥雙對氯苯基三氯乙烷(DDT)的亞洲最大廠商。

由於鹼氯的製作需要利用水銀(汞，Hg)電解法從鹽水中生產氯氣(Cl_2)與燒鹼，過程中將產生大量含汞廢鹽水，而這些含汞的廢水排放之後，會污染泥地、河川與海洋。證據也顯示，台鹼在製鹼過程中排放許多含汞、五氯酚與戴奧辛的廢水與污泥，但並未妥善處理好這些會造成環境污染與健康危害的物質(Lee *et al*, 2009)。

1982 年 3 月，經濟部以經濟因素為由，裁撤台鹼公司，並交由中石化接管，該廠遂成為中石化之子公司。同年 4 月 1 日，台鹼依公司法與中石化合併後不復存在，相關廠區與設備也陸續拆除。進入 1990 年代，全球掀起經濟自由化與民營化風潮，中石化也於 1994 年轉為民營。不過，從戰後接收、裁併，到開放民營化的期間中，政府與相關單位不但沒有展開對安順廠的污染整治，反而於民營化當年將持股全數出清。2000 年之後，安順廠區污染問題日益顯露出來，除當地養殖的魚貝出現病變、被檢驗出含有高濃度的戴奧辛、五氯酚與汞之外，該社區週邊居民不但在血液中存在的戴奧辛平均值遠高於標準值，許多人也因汞中毒而受到傷害，顯見該區污染對人體健康已有重大負面影響。

2003 年 9 月，監察院完成安順廠個案的調查報告，並對當時推動民營化的經濟部提出糾正案，環保署也於次年宣告該地區為整治廠址，並於 2006 年陸續展開各種污染整治計劃。然而，正如上文所述，政府至今尚未承擔賠償責任。2007 年 11 月，最高行政法院則裁定，雖然本案污染乃於中石化前身台鹼所造成，但是中石化仍需對此負起責任，並要求其負擔賠償與清理戴奧辛污染的成本(Tainan City Government, 2007)，該公司也於隔年便開始向政府提出清理的計劃(Cheng, 2008)。然而，其清理計畫並未得到當地居民與環保、社運團體的支持，也沒有後者的參與。

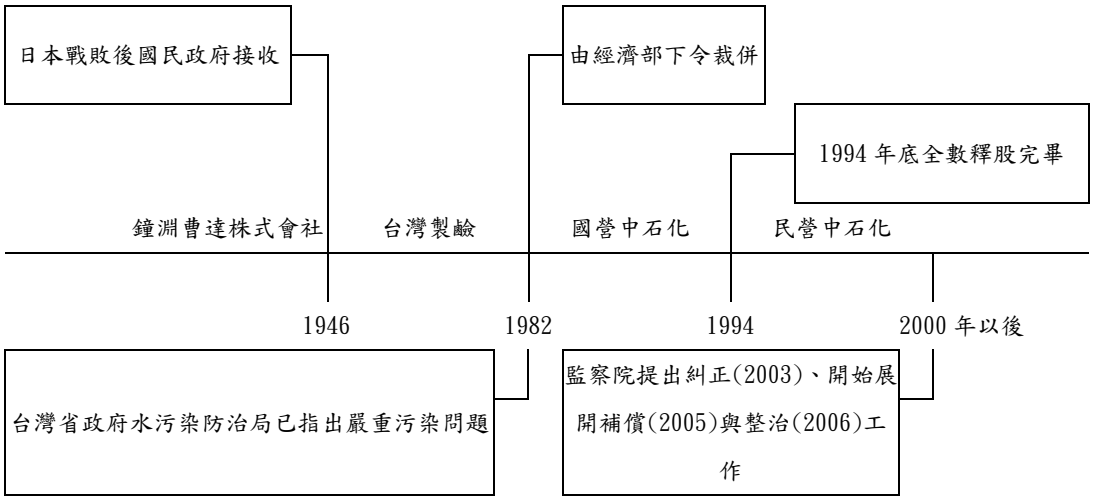
證據顯示，安順廠所製造的主要污染物，正是五氯酚、戴奧辛與汞(Huang, 2002)。台鹼過去習慣

傾倒有毒的廢料在位於該區之蓄水池，而該水池的戴奧辛含量高達 28.3pg-TEQ/g，遠遠超過國際衛生組織(WHO)所設定 4pg WHO-TEQ/g 的安全標準——1995 年該蓄水池的魚隻，曾一度檢驗出含戴奧辛高達 247pg-TEQ/g 的紀錄，以及超過國際衛生組織所設定安全標準 60 倍(Huang, 2005)。數十年來，當地居民在經濟與生活上仰賴附近的蓄水池、養魚場與池塘，進行捕魚、賣魚、捕撈牡蠣、貝類與螃蟹以維持生計。當地居民從未被告知此些賴以維生的水資源之危險性，使得廠址附近居民的身體皆被污染物毒害，危及健康。

然而，究竟該由**誰**來負責卻爭議不斷。癥結在於，雖然安順廠於合併之前的四十年營運期間所生產的化學物質造成環境危害，合併後卻非如此，要求現存的民營公司中石化承擔前身國營事業的污染責任，猶如要求一個人為沒有做的事情負責，不但與基本的正義概念背道而馳，在道德上也違反直覺——若真要承擔責任，也不該是「因果關係」上的責任(responsibility)。倘若慮及現今的中石化作為一個必須向股東負責的民營企業，問題則更加複雜，因為這也猶如要求民營公司為國營企業的行為負責，既有害股東權益，也可能損及員工利益。

同樣違反直覺的是，如此思維也讓本案淪為一個只有受害者而沒有加害者的窘境。倘若屬實，也就是說沒有加害者的存在，那麼政府以人道名義來發放救濟金。據此，經濟部長於 2005 年決定五年內撥出 1.3 億的補助金給受災居民，但是強調此為基於人道關懷的補貼，而非「國賠」。期發放的標準因個人的受害程度而定，生者每月領取 1814 元至 15840 不等，死者家屬則可一次領取二十萬元。不過，部份受害居民認定政府早在中石化在國營時期即知道該公司的污染行為與危險，只是蓄意掩蓋事實。這並非為不合理的懷疑，因為有學者曾指出，1982 年政府基於經濟與環境的理由關閉工廠，事實上政府真正的動機是為儲放於廠區數噸的五氯酚保密(Huang, 2002)，而根據解密的第 7096 號機密政府文件顯示，台灣省水污染防治所就曾在中揭露該廠貯水槽中魚類體內含汞過量，因此政府關廠的真正原因是意圖消滅該廠污染案的課責目標。然而，政府卻未對此問題即時採取行動，既沒有防止污染持續的擴散，也沒有禁止此些污染區域的居民對附近水資源的使用(Wang, 2005; Lee *et al.*, 2009)。

為了方便進一步討論，中石化安順廠不同時期的變過程，可由下圖顯示：



長期以來，安順廠個案一直因中石化公司數度易手而使得污染責任問題難以釐清與歸責。然而，倘若上述學者的發現屬實，政府難辭其咎，甚至可以說是加害者的一環。如圖顯示，台灣省水污染防治局於 1982 年時以在台鹼廠區發現污染，但當時政府卻未予以實施防制與整治，直到將近二十年後廠區附近的生物與社區民眾因污染造成了病變，才逐漸公諸於世。不過，本文並不支持以陰謀論角度，

將裁撤台鹼政策全面解讀為政府蓄意讓污染法人消失的舉措，反而意圖從科技風險與環保意識兩個角度提供一個理解的可能。

首先必須確認的是，安順廠的案例其實凸顯了台灣在經濟發展及永續發展課題上的兩難，特別是在力圖發展的過程中一味重視經濟與產業的成長，而忽視了環境保護、整治與社群永續議題上的嚴重問題。中石化的污染正是發生在如此意識薄弱的年代，國家仍致力於發展工業，缺乏環保意識。安順廠案的歷史，幾乎是台灣在戰後發展過程當中的一個縮影；身為國營企業的中石化在台灣戰後威權時代，受到國民政府的控制，它背負的責任與目的除了是向國內產業與市場提供石化原料與石化工業產品之外，也擔負著提升台灣經濟與石化業中、下游產業發展的功能性目的——這種以國營公司為火車頭、進而引領民間產業提升的經濟政策在台灣現代化發展過程中四處可見。在這種發展模式底下，國營中石化本身的目標是推動中、下游石化業的發展鏈鎖；它無暇顧及環境保護，也不曾思考發展產業的過程會對環境與社群造成什麼樣的損害。就此階段而言，中石化本身只須對政府與政策負責，而非對人民與社區負責——即使是同為國營公司的台鹼，也同樣如此。

另一方面，當時的企業也缺乏科技風險的概念。如同今日的科技，即使有風險概念也難以預料特定科技應用的所有潛藏風險，例如手機的使用與聽力或其它疾病的關聯性，發展重工業中的台灣政府也是一樣。上述已經提及，安順廠週遭的環境污染問題浮上檯面乃是最近十年的事，台鹼不見得有能力預料，合併後的中石化也是。不過，這並不是說政府或企業不須擔負任何風險責任。相反，本文旨在指出國營企業如台鹼仍然要承擔部份責任，不該只接受科技帶來的經濟利益，卻將環境成本轉嫁到社區居民身上。

風險管理與環保意識的觀點也讓我們看清：本案所涉及的究責問題可歸類在同時涉及法律、政治與道德的回溯正義(retrospective justice)課題之下，而不是單純的法律問題。事實上，法律層面反倒是最簡單的問題，確認有無相關法規，佐以有無違規事實證據便能解決。困難之處其實在於道德與政治層面。正如同屬回溯正義範疇的轉型正義(transitional justice)課題，處理前朝政府犯下的歷史罪行－例如紐倫堡審判－所依據的不是當時的法律，而是普世人權價值，亦即道德的理由。當然，如此審判的依據取決於是否人權真的是普是價值，至少是否該司法權管轄範圍底下所普遍認定的道德價值，否則可能會有**以今論古**的危險－－其舉同樣是不正義(葉浩：2008)。與轉型正義議題對照，本案所涉及的環保意識與風險管理概念，似乎遠不及人權價值來得「普世」，畢竟這些都是發展於已開發國家的晚近理念，在台鹼污染已經造成之後才進入台灣的政治語境。妥善處理本案，不能不考慮到這個歷史層面。

的確，正如何明修(2006)指出，台灣的環境運動並非是知識份子發起由上而下的運動，而是源自於「愛鄉愛土」的草根運動。這研究發現對於本案的意涵是：究竟安順廠附近居民有無展開自發性的環保運動，對於上述的究責問題也是個關鍵因素。換言之，當地居民近日提出國賠，究竟是經歷過「價值翻轉」之後才有的要求—如同轉型正義議題中對於違反人權看法那種**昨是今非**的態度—抑或過去就存在抗爭但缺乏發聲的平台而遭致社會忽略，對本案的究責議題極為重要(葉浩：2008)。若是前者，安順廠污染案將可理解為政府、企業與居民的「歷史共業」，三方皆有各自的相應責任；若屬後者，本案的主要道德責任則在於政府，以及接受其指示的國營企業台鹼。

當然，強調科技風險以及當時薄弱的環保意識，並非旨在為任何一方提供脫罪的說辭，而是正視該案的相關行為者各自在不同歷史階段的責任。究竟本案是否為歷史共業，仍需更進一步的歷史研究才能確定。不過，可以確定的是，倘若事實正如先前的研究所揭露，政府－或者更精確地說，指示台鹼與中石化合併的經濟部－早在 1982 年時便得知台鹼公司已對環境造成污染，卻未告知民眾，那麼政

府必須承擔另一個源於「身份」的非因果關係上之責任。此乃下一節的核心議題。

三、 身份、歷史承擔與非因果關係責任

本節旨在釐清中石化案不同角色源於身份的責任，並進一步指出歷史向度之於環境整治的重要性。首先，就 1982 年經濟部隱瞞污染事實而言，其所導致安順廠周邊居民的傷害基於屬性的不同可區別為違背誠信的直接傷害與間接污染加害兩個層面。政府是個機構，由人所組成，具有對人民必須誠信公開的「本份」。作為政府機構的經濟部對人民隱瞞潛在的環境污染危險違背此一源自於政府身份的義務。另外，該隱瞞而導致的健康受損，以及得知自己受污染而害怕被貼上標籤或污名化的焦慮與恐懼（Lee *at al*, 2009）也是一種加害，所以，就算政府不是污染的直接製造者，也就是環境污染的直接加害者，1982 年的隱瞞行為已經構成政府必須承擔：(一)隱匿災情的責任；(二)造成當地居民健康受損以及事後得知受污染所產生的焦慮與恐懼之責任；(三)整治與再造的責任，以及救濟與幫助受害者的義務。

可以預期國民黨政府會反駁：即便此類關乎政府本分的責任存在，那也是**當時**政府的該盡義務，此時此刻的政府無需承擔。正如此時的國民黨拒絕承擔威權時期的政府所犯的過錯之責任，因為「自己」並非那些歷史過錯的肇事者，而這個邏輯似乎意味著(一)我們不該追究二十年前的政府責任，以及(二)我們不該向今日的民營中石化追究其國營時代的責任。上述所提及政府只願發放救濟金的立場，就是這個邏輯的運用；同理，今日的中石化股東也秉持同樣想法，主張無須為其國營時期的前身負責。尤有甚者，支持者可能反過來指出，當前的國民黨政府不僅無需替前朝的加害者負責，其發放救濟金措施以及下令由環保署展開整治工作，事實上不僅業已肩負起身為政府該有的責任，也可說是盡到了「善治」(good governance)的義務。如此一來，更如同其轉型正義議題的立場，同為人權迫害者與民主化推動者的國民黨既是加害者也是平反者，結果造成了此刻只有受難者而無加害者的窘境(吳乃德，2006)。

對於上述第二個反駁，本文的回應是：台灣是個民主憲政體制，當前政府進行救濟與整治工作僅是善治的最低限度，而且不能以功抵過，亦即善盡今日的責任並不等同於取消了未盡的歷史責任；此外，對於存在的歷史不義視而不見，猶如製造**二度傷害**，本身即是一種不正義(葉浩，2008)。對於第一個反駁，本文則必須指出：此一邏輯與日本政府不願意以國家身份正式向二次世界大戰的受害國道歉的說詞，不謀而合；然而弔詭的是，諸多日本帝國主義受害國政府包括國民黨政府在內，似乎不能接受的邏輯。

關鍵在於，雖然本文之前提及，要求某人為他所沒做的是負責似乎在道德上違反直覺，但是在涉及國家政府的事情上，認定現任政府完全無須為前朝政府負責似乎也同樣違反直覺，不只在道德上，在政治上更是如此。誠然，如同人們認定今日的日本政府該為帝國時期的政府負責一樣，畢竟那依舊是**同一**國家，即便該經驗上的肇事者不復存在，當今的繼承者也難逃道德與政治上－即令不是「因果關係」－的責任。換言之，正如日本政府的卸責說法無法說服絕大多數鄰國，一個政府也難以藉由推給「上一任」而規避所有的責任。此一責任不是加害者與受害者之間的經驗上因果關係所確立，而是基於特定「身份」的緣故所應承擔的歷史責任。就本案而言，此一事實意味著：即便肇事的台鹼不存在，其主事者「中華民國政府」仍在。

同時認定他國必須承擔前朝政府責任而自己卻無須如此，若非雙重標準的虛偽便是一種邏輯上的

思考錯誤。不過，與其指責國民黨此處的過錯，本文此處想指出此乃兩種不同的「國家觀」之混淆的結果。前文提及，西方憲政主義基本上根植於「社會契約」傳統，認為國家的組成乃一群獨立個體追求自身更大的利益之結果，亦即「法治」對於個人的生命、自由、財產之保障。這是個非常**個人主義的現代**國家觀，不但認為政府必須為自己的利益而存在，其國家想像的視野也只專注於活著的同代人，而不考慮其他世代的利益。事實上，效益主義奠定者邊沁(Jeremy Bentham, 1748-1832)正是如此主張，資本主義的市場邏輯也是如此。不過，永續發展的概念卻比較契合柏克(Edmund Burke, 1729-97)的思想；正如他曾於《法國大革命反思》語重心長地說：

> 摧毀原有的社會結構，留給後代的可能是一片廢墟，而非棲身之地——且讓後人有樣學樣，蔑視他們所創建東西，一如他們蔑視前人的建制那樣…… 社會其實是個契約…… 國家……不只是……在世者之間的合夥關係，也是**在世者、已逝者和尚未出世者**的合夥關係。(Burke, 1790)

姑且不論柏克的保守主義思想，此段話提出另一種國家觀，其視野不單純只有活著的這一代人。如此的想像共同體，也意味著人活著必然承擔前人的遺緒，而且我們的身分乃由此一承擔所界定。

就某程度而言，台灣最高法院 2007 年的判決所印證的是柏克而非編沁的國家想像。進一步解釋，根據判決中石化公司必須擔負環境加害者的責任，而該公司也已編列了 16.5 億的預算經費準備展開整治。與國民黨政府企圖以裁併或民營化等手段來切斷中石化安順廠的「同一性」(identity)之策略邏輯不同，該判決意味著企業必須概括承受其前身的歷史責任，即便是民營化之後的前國營企業也不例外。同理類推，當然政府乃至國家也是如此，否則香港於 1997 當年也沒有「歸還」的對象。國民黨的個人主義式法人概念，並不見容於此一司法案例。

上述「同一性」的建立，當然也等同宣告「企業公民」中石化不存在。的確，中石化經歷了國營階段，期間公司的治理本身和公共治理關係密切，畢竟它是公部門的一環，政府的延伸，不是自由市場底下的企業公民。更重要的是，此一判決似乎也蘊含了「企業社會責任」(corporate social responsibility)的理念。如前所述，安順廠個案的最大的爭議焦點在於責任釐清的問題，其複雜之處不僅因為污染者曾是公部門中的國營企業，今日卻是必須對內部股東負責的私部門中的民營公司，更因為究責後可能涉及到賠償與日後進行整治的費用支付，也就是對於中石化今日的主要「利害關係人」－公司股東－有直接的利益折損。判決中石化應負起整治的責任，意味著「利害關係人」所指涉的絕非只縮限在公司股東，而是更廣泛的社群，而這也等於間接肯認了公司社會責任的概念，以及確立今日的中石化是個企業公民。換言之，中石化具有一定的社會責任，因為其行為具有對鄰近社群與公民生活產生重大影響的能力－－包括對周遭自然環境的影響。

文獻上關於利害相關人與公司之間的關係界定眾說紛紜(Jennings, 2009; Kibler, 2008; Teegen, Doh and Vachani, 2004; Wilson, 2000)，但大抵可歸結為「利益」、「權利」與「權力」三者之間的關係 (Clarkson, 1995)。無論如何，國民黨政府專注於利益，法院的判決倒是提醒了權利與義務乃一體兩面的事，如同政府有基本職能與義務，企業的權利源自於身份，所以也具有特定的義務－－也就是說，企業同樣具有前面所提及的「非關因果關係的責任」。與此同時，企業作為權力的載體，其實踐權力的過程將產生企業本身以外的後果，也就是將必然產生社會影響，所以討論企業責任時不得忽略其實踐權力過程中相應的因果關係責任。中石化的判決似乎與柏克頗富「社群主義」(communitarianism)色彩的引言吻合：認為僅有企業自身的經濟利益乃決定一切利害關係之依據的想法，已不見容於具備企業社會責任思維的台灣，也有違今日的社會期待。

雖然此刻談及國家觀的典範轉移還言之過早，畢竟此一判決究竟是特例或開創先例也難以斷定，不過，相較於國民黨政府的國家觀如此看重法人利益以及市場邏輯，而無視於企業的社會責任以及政

府的延續性，上述的判決無論採取橫向解讀為對於股東以外的其他利害關係人之肯定，抑或縱向解讀為即使法人也必須承襲其前身的歷史遺緒。同理，一個民族不能只願宣揚自己的祖先之榮耀，對於未盡的責任或者歷史不義卻隻字不提；一個政黨也不能要求人民對其經濟發展事蹟歌功頌德，卻對於其間的環境破壞視而不見。忽略如此對稱性，將導致如同台灣轉型政義的困境：只有受害者而無加害者——然後原先的加害者反過來以施捨者的姿態出現。

事實上，正視過去與未來的道德責任對稱性，也讓我們有另一個支持「商議民主」環境治理模式的理由，也就是由政府、企業與公民三方共同商討整治的方向以取得共識，而非由政府或企業單方主導。的確，安順廠個案所引發的最重要啟示之一，即是永續發展觀念的缺乏才導致安順廠的環境污染。無論是當時的政府，或是當時的國營企業台鹼，都在缺乏永續發展概念之下進行工業發展，環境污染只是順應這單向思維的邏輯後果，而今日政府的公共治理不得不引以為鑒。另一方面，由於當時的台鹼也缺乏企業社會責任的概念，營運時只對政府負責，執行政府政策，一味追求經濟發展的同時，無暇注意環境污染的長期嚴重性。既然民營化後的中石化有更大的自由去發展其公司治理，就必須更有企業社會責任與企業倫理的概念，並應意識到它對其所身處的社群、民眾與地方，有不可免除、必須擔負的責任與本份，而這意味著即另只考慮如何避免重蹈覆轍，也應該以永續發展為整治目標，將促進健康與改善環境為首要任務。

再者，我們也必須慮及：遠比伴隨破壞自然生態與製造環境污染而來的企業形象受損更嚴重的，是首當其衝的當地居民——正如安順廠個案所顯示，污染不只造成嚴重居民身體健康損害，還引起當地的發展停滯與其它社會經濟問題。換言之，就實際因果關係而言，當地居民才是主要的利害關係人，無論過去的歷史影響或整治後的未來影響，居民的利益與權利都該考慮在內。相較於政府與企業，居民的權力反而是最小的。如此的權力不對稱，至今尚未在安順廠個案相關研究中受到注意，因為至今的焦點仍預設了「政府」抑或「企業」的視角來思考整治工作，但除了政府的本份與企業社會責任之外，當地社群也是整個永續發展環節中不可或缺的重要角色，因為整治與再造後的發展、各種利益／損害對他們的影響也最大。

承上，本文主張：(一) 對於中石化安順廠污染廠址與週遭社群的整治與再造，必須從永續發展的立場出發，特別是社區的再造牽涉到居民未來的生活願景，必須以當地社群能夠持續發展為目標；(二) 由於棕地殘留的污染物質會持續影響生態與人類，不應任其荒廢，反而該再造；但在整治與再造的過程中，政策應避免政府由上而下的強迫性推動，而是讓當地社群藉由討論來獲得共識，並按此願景逐步將之實現；(三) 產業肇生的污染並不是政府與污染區人民的事情，企業也應當擔負起企業責任；另外，因為企業亦可能從整治與再造後的新環境而獲得利益，所以再造行動上也應擔負相對的責任；(四) 再造後的環境與企業往後的活動息息相關，因此企業本身也應投入再造行動的行列，與居民謀求共識，以共同追求未來能永續發展的願景，而這也就是企業社會責任的實踐與體現。

一言以蔽之，單純靠政府發放救濟金給因污染而受損的居民，並不能妥善解決本案；整治與再造的責任，也並非政府、中石化公司或當地社群中的任何一方應全數承擔，而應由三方共同參與，透過協商的方式謀求共識；至於整治與再造的工程，則必須採取避免重蹈覆轍的解決方案。據此，本文也可被解讀為支持商議民主環境治理模式的主張。

四、結語

如前所述，主流的環境治理理論傾向關注於「現在」或「未來」。倘若本文的推論得當，正視未來的邏輯必須包括對於「過去」不正義的平反。事實上，本文的討論亦可理解為作為班雅明引言的冗長註腳：逝者與活人之間似乎存在一個秘密協定，那就是為過去的不義平反；這種責任是來自於**身份認同**，並非因果關係的連結，而接受則意味著歷史承擔。此一引言也可用以提醒我們，「永續發展」概念必須包括過去與未來的邏輯對稱性：指出對於下一代有責任的人，必須同時肩負起上一代未盡的歷史責任——逃避，則猶如將我們應負的代價轉嫁給下一代人，直接造成另一層次的代間不正義！規避轉型正義的國民黨政府，以同樣理由漠視了中石化安順廠的歷史不義，但正義卻要求人民不得忽視過去遭受環境災害(因而)目前處於社會不利地位的人(Shapiro, 2012)，以及逝者當年期待後代為其平反的託付。

目光銳利的讀者或許也已看出，針對中石化安順廠個案的討論突顯了另一個關於威權體制國家切割經濟改革與政治改革所可能導致的困境：亦即「經濟法制」與「憲政法治」的不同步發展，可能導致之後難以處理的政治與道德困境。國民黨威權時期忽略人權與法治，執意追求經濟發展，甚至以經濟成長作為一黨長期統治的正當性基礎。期間當然也逐步引進的西方的經濟法規，包括對於企業財產的與股東權益的保障。然而，之後卻因此造成了民主化之後對於歷史不易的難以處理。中石化案今日的窘境其實是如此不同調發展的必然結果。本文的討論，不僅對於當前西方主流環境治理與環境正義理論具有挑戰性意涵，對於正在追求經濟發展並且日益完備其相關法規的威權體制國家，或許也可作為殷鑑。

參考資料：

<u>中文</u>

吳乃德

2006 〈轉型正義和歷史記憶: 台灣民主化的未竟之業〉,《思想》，第 2 期，頁 1-34。

何明修

2006 《綠色民主：台灣環境運動的研究》。台北：群學出版社。

葉浩

2008 〈價值多元式轉型正義理論：一個政治哲學進路的嘗試〉,《台灣政治學刊》，20 卷 1 期，頁 11-48。

<u>英文</u>

Broome, John 2012. *Climate Matters: Ethics in a Warming World*. New York: Norton.

Burke, Edmund 2009 [1790]. *Reflections on the Revolution in France*. Oxford:

Oxford University Press.

Cheng, J. J. 2008. Review committee rejected CPDC's clean-up proposal for the second time. Chong-Hua Daily, 13 November 2008. http://cpdc.recyclesources.com/news.asp [accessed 15 August 2009].

Clarkson, M. 1995. "A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance." *The Academy of Management review*. 20(1):92-117.

Cleveland, Harlan, ed. 1979. *The Management of Sustainable Growth*. New York: Pergamon.

Cole, H. S. D. *et al*. 1973. *Models of Doom: A Critique of The Limits To Growth*. New York: Universe Books.

Coomer, James C. 1979. "The nature of the Quest for a Sustainable Society." In *Quest for a Sustainable Society*, ed. J. C. Coomer. New York: Pergamon Press.

Huang, H. C. 2002. Loosing memory: TAIC An-Shun plant pollution. Taiwan Watch 4(2): 80–87.

Jennings, M. 2009. *Business Ethics*. Mason, OH: South-Western Cengage Learning.

Kibler, B. A. 2008. *The Role of Corporate Governance And Corporate Social Responsibility in International Business*. USA: Bruce Alan Kibler.

Meadow, Donella H. et al 1972. *The Limits to Growth*. New York: University Books.

Pirages, Dennis C. 1977. "A social design for sustainable growth." In *The Sustainable Society-Implications for Limited Growth* ed. D. C. Pirages. New York: Praeger.

Shapiro, Judith 2012. *China's Environmental Challenges*. Cambridge: Polity.

Tainan City Government. 2007. Bureau of Social Affair. http://social.tncg.gov.tw/com.jsp [accessed 1 June 2009].

Teegen, Hildy, Jonathan P. Doh, and Sushil Vachani. 2004. "The Importance of Nongovernmental Organizations (NGOs) in Global Governance and Value Creation: An International Business Research Agenda". *Journal of International Business Studies*. 35(6): 463-83.

Lee, Tsuey-Ping, Yungnane Yang, Chien-Hung Tung, 2009. "Social welfare needs of residents in polluted areas: A case of Dioxin pollution in southern Taiwan." *Public Administration and Development*, 29 (3): 239-249.

Wang, W. H. 2005. "Who can end the sad song of Luermen?" *Common Wealth Magazine* 328: 226–234.

WCED. 1987. "Our Common Future." In *Brundtland Report*, ed. WCED. New York: Oxford University Press.

Wilson, Gary. 2000. "Business, State, and Community: 'Responsible Risk Takers', New Labour, and the Governance of Corporate Business". *Journal of Law and Society*. 27(1): 151-77.

國科會補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2014/02/22

國科會補助計畫	計畫名稱: 子計畫一：中國環境治理的「同享權利」：理論與制度	
	計畫主持人: 葉浩	
	計畫編號: 100-2420-H-004-010-MY3	學門領域: 當代中國政經社會文化整合型研究

無研發成果推廣資料

100 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：葉浩	計畫編號：100-2420-H-004-010-MY3
計畫名稱：中國環境治理：統合協力治理觀點--子計畫一：中國環境治理的「同享權利」：理論與制度	

成果項目			量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）
			實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數(含實際已達成數)	本計畫實際貢獻百分比		
國內	論文著作	期刊論文	1	2	50%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	2	2	100%		
		專書	1	2	50%		
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（本國籍）	碩士生	8	8	100%	人次	
		博士生	2	2	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		
國外	論文著作	期刊論文	0	0	100%	篇	
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	2	2	100%		
		專書	0	0	100%	章/本	
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（外國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		

其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)	無

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科教處計畫加填項目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與（閱聽）人數	0	

科技部補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

■達成目標

□未達成目標（請說明，以 100 字為限）

　　□實驗失敗

　　□因故實驗中斷

　　□其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文：■已發表 □未發表之文稿 □撰寫中 □無

專利：□已獲得 □申請中 ■無

技轉：□已技轉 □洽談中 ■無

其他：（以 100 字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

相關的研究成果筆者書寫成論文〈多研究些問題，也談些主義——關於中國特色環境治理理論之初步思考〉發表於 2012 年於中國雲南省昆明市雲南財經大學所舉辦的「中國水治理與可持續發展研究」，並於隔年出版，收錄於專書《中國水治理與可持續發展研究》（楊子生、吳德美主編，2013）。此外，關於歷史層面的環境治理問題，筆者也於 2013 年七月以〈環境治理與歷史正義〉為題赴中國青海省西寧市發表於青海民族大學所舉辦的「2013 中國土地資源開發利用與生態文明建設學術研討會」，並於會後受哈爾濱工業大學學報主編之邀，刊登於 2013 年第六期的《哈爾濱工業大學學報（社會科學版）》。

筆者試圖進一步將上述兩篇文章的論點結合，書寫成一篇挑戰西方當前環境治理主流理論的預設之期刊論文或專書章節，並且提出可能的理論替代方案，預計明年以英文出版。