

# 聯合國與台灣：經濟與社會議題

葉俊榮／行政院政務委員、台灣新世紀文教基金會憲政法治委員會委員

首先向各位介紹政務委員的職務。並不是所有的政務官都是政務委員，而是只有內閣閣員才是政務委員。政務委員分為兩種，一種有部會，也就是八部二會的首長，另一種沒有部會，稱為 minister without portfolio，不管部會的政務委員。中華民國的內閣閣員總共有十九位：行政院長、副院長、八部二會首長，與七位不管部會的政務委員。理論上，行政院在決定政策時，乃是由這十九個人所出席的行政院院會決定。由於政務委員沒有自己的部會，所以他的職責是承院長之命，進行部會間的協調。許多沒有特設部會處理的事務，比如人口、婦女、兒童、住居、永續發展或貧窮，並不能單憑內政部或經濟部就可以決定，因為這些事務牽涉到各個部會。在理論上，這些跨部會、需要相互協調的事務，必須在內閣會議中討論、協商與做出決定，不過這並非一般的運作情形——行政院長會指派一位政務委員協調跨部會事務，並以行政院的名義做出決定。政務委員總共有七位，他們的工作如何區分？有些政務委員是負責經濟、農業與衛生，例如胡勝正政務委員；蔡清彥政務委員則是負責科技；我所負責的部分則是關於政治程序、內政，以及內政之中的警政、戶政與民政等，所以包括治安、警察、選舉與陽光法案等等，都是我的業務範圍。

在一個部會提出法案到行政院院會討論前，必須要有一位政務委員負責審查內容，因為其它部會未必會贊成這個法案。例如關於數位匯流的通訊傳播基本法，新聞局、交通部與文建會對於網路、電視、與廣播整個要連結為單一業務上，會有不同的看法，所以要先由政務委員審查，詢問各部會的意見，並將協調後的定案送到院會，所以政務委員等於是代表內閣把部會送來的法案進行審查。除非例外，否則在行政院院會讀完法案後，就是通過。為何如此？因為之前已經透過政務委員協調。政務委員的角色與今天的題目有什麼關係？有些是關於我現在的業務，有些則是我以前研究的議題。

有人問我，為什麼我做的每件事情都會連結到國際？我說本來就是如此。今天我負責永續發展、政府改造或非核家園，都一定與國際有關，所以每件事情都有國際連結。而只要有國際面向，就會有國內面向，反之亦然。台灣是個島國，仰賴外在資源，與國際的互動是如此密切，所以我們做任何事情一定要有國際面向，不能鎖國。島國並非狹隘，也非相對隔絕，而是一種開闊的心胸，要與外界連結、互通聲息。全世界的島嶼中，超過百分之六十五都曾經被殖民，而且是重複地殖民——許多島國都曾被四個或五個主要政權殖民過。一個島被殖民是什麼意思？不斷地被

殖民又是什麼意思？相較於大陸，一個島嶼有哪些侯鳥會經過，是否有火山、地震或颱風，以及地貌上，基本上已經相對確定，所以它原來的面貌就是長期以來的面貌。然而一旦征服者入侵後，會用他的需求去改變地貌，甚至改變原本的文化。對於征服者而言，不管原來的土地是房子或森林，他所看到的都只是一塊土地，他所想的是如何在這塊土地上種植與收成棉花、蔗糖、茶葉或稻米，在國際市場上獲利——在原本的環境上大量生產（mass production）現金作物（cash product）。台灣原來的地貌是怎樣的？以前台灣遍地是梅花鹿，但台灣也曾是梅花鹿鹿皮最大的輸出地。這種殖民稱為「擠牛奶」（milking）——台灣曾是別人不願意長久經營，不疼惜的「乳牛」（milk cow）；在使用資源時，並不會以長遠發展為重，而只是為了得到資金與資源，這種地位就是「基地」。早期西班牙人、荷蘭人來，說了一句「Formosa」，誇獎這個地方很漂亮，第二件事便是想這裡有什麼東西可以進行貿易，而不是把這裡當作自己的土地來經營與管理。日本亦然，砍伐台灣的檜木送到日本做神社的鳥居；但後來慢慢覺得這個地方屬於日本，所以停止砍伐森林。國民政府來到台灣後，又開始砍伐森林，為什麼？因為它不是要留在這裡，所以會進行破壞，而且不以長遠的發展為重。有人讀到課本上寫「台灣是反攻復國的基地」，就覺得很光榮。但什麼是「基地」？就是紮營、不會停留的地方，所以台灣缺乏像下水道或百年大橋等長遠的建設。直到現在，台灣的國會還是那個樣子，完全不會給人可以凝聚國民意志的感覺。為什麼？因為本來就不讓台灣

有國民意志，更不用說國會。為什麼下水道到現在的普及率才百分之十？如果真正是它的地方，就會投資做下水道；以前哪裡願意做下水道？當時要做「反共復國影響評估」——現在的「環境影響評估」是評估這個工程是否會對環境造成影響；當時的「反共復國影響評估」首先要問這會花多少錢？反共復國都沒錢了；第二，如果在這裡做這麼好的工程，是不是表示以後要偏安台灣？心態上不想回去？評估之後，很多基本建設就不做了。一直到被聯合國踢出去後，有著外在的危機，政權的正當性已經不保，只能喊「漢賊不兩立」、「聯合國已成為萬惡的淵藪」，退回來鎖國後，才知道要發展經濟；否則在這之前，也不是真的要發展經濟。我們現在常說「台灣重視經濟發展，破壞環境，影響社會正義，勞工、原住民權益受損」，好像台灣真的一直都很想發展經濟；事實上，在1971年以前，我們不是要發展經濟，而是要拚政治、拚反共復國；後來才有十大建設，否則哪裡願意有高速公路、台中港、蘇澳港這些建設？在排除這種心態後，才慢慢開始建設台灣、台灣優先，直到1992年，連民意代表都是我們選出來的，從那時開始，審預算才比較像樣，雖然大家覺得立法院很亂；可是，在這之前的預算審查是什麼？由這些來自其他土地的人來決定是否要蓋下水道，結論當然是不要。所以國會議員不是由我們選舉出來的，是一件很嚴重的事；這導致資源使用的方向完全扭曲，扭曲成不是為了這個地方的長久需求。從這樣的角度來看社會經濟議題，會特別有意義。

講聯合國，要從台灣的角度來看才有意義；就像討論法律或政治，如果從台灣的

角度來談美國或日本政治，就不一樣。從台灣的角度來瞭解聯合國，我們所看到的聯合國是什麼？

相對於軍事、國防安全或領土爭議這些議題而言，社會經濟的領域有幾個特色：首先，經濟社會的議題往往會侵入國家的主權範圍。大家瞭解主權（sovereignty）的意義，那帝國（empire）是什麼？當提到羅馬帝國時，我們會想到什麼？戰馬奔騰，打破任何疆界，以及緊接其後的貿易——帝國的的特色就是打破疆界。民族國家（nation state）的建立造成什麼現象？疆界開始出現，立憲主義的盛行，所以有主權、領土與人民，貿易則要課稅。各國基於主權進行管制，出現貿易壁壘與人流壁壘，慢慢地產生環保問題。民族國家的建立產生許多問題：在某個國家，一名勞工一年的工資，只能在另一個國家買兩支冰棒。今天國際人士到印尼或尼泊爾去玩，當地的旅遊業開始發展，但真正得利的是誰？當「疆界」出現時，就會出現一堆這種問題。為什麼有人講帝國再現（empire revisited）？這像拍電影一樣，第一部帝國、第二部帝國封鎖、第三部是帝國再現，就是全球化。在全球化時代，雖然還是有很多國家，但是背後的疆界逐漸流失、崩蝕。不用提trade regime，現在還有網路；網路有沒有國界？有些政府想要管制資訊的流動，但非常困難。全球化造成產業流動、資金流動與人才流動，「流動」是什麼？就是無視國界。流動後，各個國家相互之間比較競爭力，台灣也是一樣。舉例而言，在加州矽谷、新竹科學園區、上海與新加坡的高科技人才帶是如何競逐的？各位若有興趣瞭解這些，尤其是最後一部帝國的再現，可以看「帝

國」這本書。從這裡再來看聯合國與台灣，會特別有意思。

戰爭並不是只有輸贏，而是一堆社會正義與經濟的問題。從科索夫或伊拉克，在戰亂時，家裡的男孩去抵抗外侮，女性被俘虜或拖著小孩逃難，甚至在俘虜後被迫懷有別人的孩子，產生一個很嚴重的認同問題；甚至有可能家鄉的國家沒有女權，而侵入者卻反而重視女權。

聯合國的經濟社會議題非常廣，而且常常侵入每個國家的主權。台灣曾經受到這樣的指控：各位想像自己是在明德監獄，上面有教官在上課，等一下要做手工藝；手工藝製品做完後外銷，這些產品在國際上的競爭力十足，為什麼？工資比大陸還便宜，因為你是囚犯。輸出在國際上會有什麼問題？第一，產品有沒有不當補貼？第二，有沒有侵犯人權？也就是在製作這個產品的過程中，有沒有侵害勞工的基本權益？另外一個角度是有沒有虐待囚犯？假設你們之間有一半的人因為竊盜所以在明德監獄，另外一半的人是因為政治思想被關進來，這背後又有什麼意義？一旦一個國家想要干預這樣的問題，是不是馬上會面對國際社會與這個國家主權之間的問題？

社會經濟議題還有一個更困難的問題：與剛才提到的政務委員工作一樣，經濟社會議題幾乎都是相互連結、環環相扣的，而非如傳統般單純。舉例而言，「社會」、「經濟」被放在一起，所以「社會正義」與「自由貿易」我們都可以在這個範圍內討論，然而這兩者是否衝突？要講求產品的自由流動，又要保障勞工與環境，在非常講究流通與非常具有保護性之間，有著一大堆衝突。比如在談人口問題

時，馬上會引發第三世界國家與已開發國家兩者的對壘；在埃及舉辦的人口會議，我們可以看到一堆抗議，因為人口的問題並不光是人口而已，還包括很多問題：假設我今天是美國代表，說因為糧食短缺，所以非洲的人口需要控制。第三世界國家會指出，一直要求我們減少人口，這背後是什麼意思？人口問題又會涉及宗教問題：在很多天主教國家，節育、避孕或離婚往往並不容易，會產生很多不同的社會問題，所以問題又來到永續發展（sustainable development）。今天如果要把社會與經濟兩個面向的問題整個糾起來，有一個很核心的概念，就是永續發展——又要兼顧環境，又要讓人飽暖、就業，而社會也要有一定的發展、富裕，要怎麼辦？就是往一個大方向——永續發展。1992年的里約地球高峰會議是第一個以永續發展為主題的聯合國會議，十年後才在約翰尼斯堡舉行第二次地球高峰會議。到里約參加地球高峰會，對我人生是一大挑戰與啟發。巴西政府把參加聯合國活動的有錢人小孩打扮得漂漂亮亮，可是街頭卻有因為不能墮胎、離婚而流落街頭的小孩。甚至因為會議期間有一百多國的元首來到巴西，所以街頭的小孩全部被集中起來管理。我講一個簡單的例子，當時我和林俊義教授在海灘上吃著雞排，吃到一半，一群小孩圍過來，我們看了他們一下，雞排就被他們搶走了；搶走之後，圍著圍裙的跑堂拿著掃把過來，要打他們，嘴裡唸唸有詞，這一幕在我心中是永遠忘不了的。街童這種社會問題，就是因為政治、經濟、社會問題沒有處理好，出現缺口，使得兒童變成這樣。永續發展必須處理幾個結構性的問題，例如外債的問題，

巴西就是因為外債所以引發很多政治問題，沒有辦法安定、發展；貧富懸殊的問題，也就是社會正義的問題；婦女的角色，原住民、兒童的問題。所以永續發展要照顧到社會正義的問題、參與的問題、資訊公開透明的問題、社群的問題、婦女的角色、兒童的福利，以及科學與科技的可責性（science and technology responsible、accountable）。很多人用短期近利的方法思考永續發展，例如因為要保護雨林，所以不能利用雨林、不能捕魚，但這麼做會影響到很多靠捕魚為生人們的生計，所以社會經濟議題真正的重點在於調和。在這樣的基礎下，永續發展成為大家努力的方向。聯合國之所以選擇里約作為會議地點，就是要讓參與者真正感受永續發展是什麼。與會者會發現國家的貧富懸殊程度可以到這樣的地步——里約的海灘像人間天堂一樣，旁邊都是高級大飯店，但往後一看卻是貧民區。

從1972年的斯德哥爾摩人間環境會議，1992年的里約地球高峰會議，到2002年的約翰尼斯堡地球高峰會議，這幾年的變化讓人瞭解要談發展的問題，並不能只從已開發國家的角度，而是要設身處地地觀察。到了里約，才真正看到問題的根源，十年後，大會又安排在南非的約翰尼斯堡舉行會議。南非過去有種族隔離、宵禁，而且由白人政權掌控；在轉型過程中，南非有了新的憲法、機制等等，整個社會要重新站起來，不過這並不容易。約翰尼斯堡本來被認為「很棒」，「很棒」的意思就是「白人認為很棒」；在還沒和南非斷交時，連我們的外交官都說「很棒」，說來這裡都沒有黑人，黑人在幾點之後就被趕走了；當時我聽到這樣的講法，就覺得

有點不太對勁，因為如果繼續隔離，當然所到之處的品質很好，現在情形就不一樣。我們參加約翰尼斯堡的會議，是由我當團長，郝龍斌署長擔任副團長，政府官員總共有三十個，加上民間總共有兩百多人。到那裡，充分感受到什麼是「行不由徑」，我們要約束所有團員不能亂跑，因為治安非常糟。去沒多久，瑞士團被侵入，還開槍示警；雖然沒有傷亡，但瑞士團隔天就回去了。到了第四天，中國團兩輛巴士被搶。

非洲愛滋病的問題非常嚴重，甚至有些國家的人口有四分之一到三分之一染病。健康也屬於社會經濟的問題，在經濟、社會與文化權利公約裡，包括勞工、健康、教育、婦女等非常多的議題。我們也想把這個公約納進國內法，這是個相當重要與龐大的工程。為什麼健康這麼重要？因為如果承認愛滋病的存在，就需要國家所扮演的角色，這要非常多的經費；明明知道很多人會因愛滋病而死亡，但是就這些國家而言，寧可讓這些人死了算了，因為不想在過程中投入太多經費。這些國家並不願意承認愛滋病，甚至跟民眾講你們得的不是愛滋病，而是某種熱病。整個聯合國系統在會議討論時非常希望這些非洲國家承認愛滋病的情形很嚴重，但它們說我們的愛滋病問題並不嚴重，真正嚴重的是我們經濟發展的問題，所以應該關注經濟發展，而不是有多少人得了愛滋病。為什麼？因為這背後牽涉到政府要不要承認一個社會議題，如果承認，那麼必須投入多少資源？而投入是否值得？

整個非洲所面對的是這類的問題，我們有SARS的問題，大家可以看到我們用了多大的動力要處理SARS的問題。健康的

背後其實是一個社會結構的問題，就是一個經濟問題，背後又是一個政治的問題。在南非的會議結束後，我們做了很大的努力要回應會議的五大議題：水、健康、能源、農業與生物分歧性（bio-diversity），因為這五個議題都和台灣息息相關。在那裡，我參加了一個關於水的會議。水為何重要？時代雜誌（Time）已經預測這個世紀因石油而戰爭的機率將會降低，但是為水打仗的機率卻越來越高；在很多國家，石油甚至比水便宜，例如印尼。水的問題可以表現在很多個層面，例如我所參加的會議議題是「水與貪污」（Water and Corruption）：很多國家的供水、水資源控制權在權貴手中。水的利用會影響到整個經濟、工業、農業與生活。我聽到許多國家，例如印度與斯里蘭卡，它們的代表在簡報中指出水如何變成貪污的問題，而國際社會又應如何介入。這種會議稱為「單一議題」（single issue）會議；例如上個月聯合國系統就在京都舉行關於水的會議，我們水利署的官員與幾位永續發展委員會的委員都有參與。像人口問題，會有世界人口會議，婦女問題，則有婦女高峰會，所以可以看到一堆這樣的系統、組織或公約處理這些聯合國社會經濟理事會關心的議題。

今天我只能讓大家瞭解這個題目大體的內容，因為光是人口、婦女、貧窮、原住民、勞工、科學與科技可責性、自由貿易或貿易與環境衝突的問題，就有可以談很多，而這些都是現代的台灣公民必須認真學習的。在座有些研究社會科學的同學，可能已經對這方面的問題有所瞭解；如果研究科學的同學也能夠瞭解這些議題，將能更加瞭解台灣與世界。這些問題也將是

這個世紀的主流議題，舉例而言，生物科技背後同樣會有諸多社會經濟意涵。跟各位分享一個親身體驗——無論是在高中、大學、留學或回台大教書，我都是以開闊的心態學習事物、處理議題，而不把自己侷限在某個部分，比如我不會宣稱我研究憲法，所以只懂憲法——瞭解國際環境法，對我研究憲法時有很大的幫助；同樣地，在我處理國際環境議題時，憲法的基礎也有很大的幫助。社會經濟的議題有著非常複雜的面向，雖然由於每個人有不同的重點，所以會有不同的研究面向，然而絕對不能只瞭解一種面向，至少要瞭解三、四種議題。

最後，我舉兩個例子。台灣有沒有移民政策？台灣是否接受難民？成立移民署的目的是什麼？人口移入與移出對台灣有什麼影響？移入的人口來自哪裡？台灣現在每個小時所出生的人口中，有百分之十二屬於外籍配偶的子女，而每個外籍配偶的子女數又比一般人多。台灣需要很多的高科技人才，但我們的人才外流，應該如何引進高科技人才？這些人是否願意來台灣？移入的人口是怎樣的人才？移出的又是怎樣的人才？我們不能陷入優生學，那是非常法西斯的思考，但是我們必須赤裸裸地問各位認為台灣應該要有怎樣的移民政策？人流，也就是人的進出流動，是否需要政策控制？德國從土耳其引進很多勞工，它的作法是在土耳其勞工進來德國工作一段時間後便送回土耳其，然而因為控管不足，這些勞工便在德國生根；這些土耳其人必須融入德國社會，但德國社會卻有很多族群問題。目前台灣的外勞政策是採取三年一期，但如果控管不當，相同的情形也會發生。基於國際責任、國際規範

與彰顯人權，內政部即將提出難民法、出入國與移民法，以及移民署的組織條例。這些都涉及人口問題，牽涉到台灣在這種環境下，有哪些地方是為了照顧自己利益？有哪些地方是為了回應世界的要求？與大陸那邊又該怎麼處理？

婦女問題也是一樣。台灣對婦女的保障是否足夠？前一陣子，一群婦女界朋友指出為何在政府改造過程中沒有考慮到婦女的議題與觀點？為什麼不像紐西蘭、加拿大般設立婦女部？可是是否因為重視婦女，就一定要設婦女部？這是一個重要的問題：如果重視某個社會議題，是否就要設立某個機關、組織去執行？比如聯合國要求各個國家設立國家永續發展委員會，因為要設立組織，才能推動跨部會事務；而我們也設立了行政院國家永續發展委員會，我一直在當這個委員會的委員，直到去年我進入行政院後，游院長提升這個委員會的位階——最早是由政務委員當主任委員，接著是由副院長當主任委員，由於游院長有宜蘭經驗，非常重視永續發展，所以他要讓永續委員會發揮更大的功能，由他擔任主任委員，我當執行長。我們找了三分之一的學者專家、三分之一的民間團體代表、三分之一的政府機關官員組成這個委員會。它的委員包括經濟部、內政部、農委會、衛生署與外交部；其中外交部是最後加入的，目的在於連結國際環境。為了連接民間社團，所以有十個民間團體，包括荒野協會、主婦聯盟、佑生文教基金會、義美基金會與時報基金會河川小組等，由這些團體與政府機關共同推動永續發展的工作。設立組織是很重要的，但問題是當每個社會經濟議題都要設立組織時，組織會氾濫。經濟有經濟部，教育

有教育部，那麼人口是否應設人口部？究竟哪些議題要設立法會？哪些不需要？基本上有一個原則，就是只要是功能性的議題，比較適合設立法會，然而若是以人口為中心作思考，就比較不適合設立法會，因為以人口為中心的部會，還是會牽涉到政府的其他職能，所以必須要和每個部會協調。這是為什麼在運作上，客委會、青輔會與蒙藏委員會要和全部的部會進行協調。中華民國因為以人口為中心的部會太多，以致於政務委員的工作繁重。在就社會經濟議題進行回應時，組織是一回事，但真正做出回應的政策是另一回事。如果國際公約能夠內國法化，一些法律就會出現；例如難民法的制定就反映出相關國際公約的內國法化。

剛才同學問我，當政務官後是否會遭遇挫折，放棄理想？挫折是難免的，但不會因此失去熱情。我現在所想的，是如何把腦中的重點成為現實，改變既有體系人員的想法，讓他們認為這種改變是可能的。所以工作並不止於單純的決策，而是要去推動改革。在改革的路上會需要妥協，原本預計今天要達成的目標會因條件不成熟而後退，但這只是時間的延後，大方向仍然維持不變。無論做什麼事情，要能說出背後的道理；如果講不出道理，就沒有正當性。要用態度、熱情去說服別人，而不能只期待別人的信任與支持。我們與國際社會的互動亦然，不能只是希望其他國家一定要支持台灣，而是要讓它們覺得我們的要求有道理。在國際社會的互動上，具有闡釋與論理能力的人才越多，台灣的機會才會更多。

#### 【Q & A】

參與學員 謝賢：

在台灣，一些基本的焚化爐或掩埋場都會出現NIMBY (not in my backyard) 效應，當視野放大為經營全球的永續發展時，政策制定的過程應該如何？國家主權間的衝突又該如何折衝與調整？

葉俊榮政務委員：

台灣有很多核廢料，它不是今天造成的，而是長期以來的結果。這是屬於隔代正義的問題。蘭嶼九萬多桶的核廢料，大約是十年前發電後的廢棄物；導致屏東地層下陷所養殖的鰻、蝦，也早在十年前就進入日本人口中。針對台灣的核廢料，有人主張境外處理，送到中國、俄羅斯、中亞、北韓或馬紹爾群島，如果花錢就可以解決問題，那不是很好？拿到蘭嶼本來是要海拋，所以騙當地人民說儲存場是魚罐頭廠。那個儲存場的設施並不好，是半露天的，九萬多桶裡有很多已經鏽蝕。把NIMBY看成是地球村的問題，並沒有錯；台塑把汞污泥送到柬埔寨，而非洲也有許多地方被當成垃圾場 (dump site)。台灣在過去也被當成垃圾場，RCA來台灣投資，在新竹竹北設廠，鑽井丟棄廢棄物，造成地下水污染；但台灣現在也把很多廢棄物丟到外國，甚至包括不好的企業。如果中華民國立法院做出決議——核廢料絕對不能放在本土，一定要放到外國——在國際上，是會被稱讚還是譴責？這是個很重要的問題，也是國際社會裡一個很困難的問題。聯合國系統底下的巴賽爾公約 (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal) 就是在處理有害廢棄物的跨國運送，同時也涉及資訊 (是否讓他人瞭解廢棄物是什麼)，廢棄物造成損害時如何賠償，以及有害廢棄物

應該送到比較進步的國家處理，還是不要移動（例如多氯聯苯，早期我們認為台灣沒有能力處理，所以運到英國處理）。巴賽爾公約處理相當多這類的議題。當初台塑汞污泥事件發生時，台塑是否有運回的義務？今天汞污泥之所以送到越南，是透過複雜的過程，也牽涉到當地政府的腐敗，因為在這種跨國運送背後一定有掮客。當地政府有時會表現得很無辜，控訴運送國，但實際上在運送過程中它也疏於管制。

從環境的角度而言，既然能夠決定要用核能發電，那麼在理論上同時也有責任自己把事情處理好，而不是把東西丟到其他地方。不過我們現在講的是低階核廢料，如果是高階核廢料，情形又不同。國際原子能總署（IEA）會處理高階核廢料的問題，因為用過的核燃料可以提煉鈾，鈾是原子彈的原料。台灣不是聯合國的會員國，但國際原子能總署會派人檢查我們的核電廠，而且需要付費；如果是低階廢料，它就不會管。我們曾經想過，既然台灣是向美國買核燃料，那麼低階廢棄物是否可以送到美國處理？它當然拒絕，它只關心能否再多賣幾個反應爐與核燃料。這牽涉到很多國際正義的問題，但問題是一旦決定要使用核能，就必然會扯入裡面，所以必須要有能力處理。在未來，台灣會越來越難把核廢料送出國境，雖然不是不可能，不過這是負責的問題，所以在這次的全國非核會議中，已經決議核廢料以境內處理為原則。

參與學員 陳順吉：

教授剛剛提到「帝國」的問題，很多人也提到「文化帝國」，以美國為例，除了軍事與經濟外，文化輸出也是它整體國力

的一部份。所以當一個國家的語言或文化價值是全球性時，對其整體國力會有幫助。在度過1998年的金融危機後，韓國迅速脫胎換骨，其中一個因素是文化產業。這幾年韓國的電影、戲劇、歌曲等流行文化能在亞洲迅速流行，或許其中有值得效法之處。雖然只有韓國人使用韓文，卻可以造就這樣的市場。在華人國家中，台灣擁有很好的立足點，因為相較於中國或新加坡，在多元化或社會發展上，台灣有其優勢。如果我們因為政治衝突而自我封閉，在這塊市場上會有很大的損失。就教授的觀點來看，台灣可以利用哪些優勢？政府又有哪些政策可以增進國家的文化產業利益？

葉俊榮政務委員：

這個問題直指台灣與國際互動的核心，背後也是競爭力的問題。提到競爭力，很多人會想到IC半導體之類的產業，而忽略文化創意產業。在挑戰2008中，也有關於文化創意產業的內容，但問題是如何定位台灣的文化創意產業？在全球化過程中，有個非常重要的現象：要與國際社會連結，在基礎建設上必須與國際接軌，但如果基礎建設上的產品沒有特色，就不會有利基。各位在高速公路開車，不會對任何一個電線桿有印象，因為它們都一樣；在這種過程中，如何讓人在某個地方佇足，而且會有視覺暫留？就是要有特色。台灣現在最嚴重的問題並不是和國際接軌，因為我們在通路連結上並不差，而是產品如何在通路裡彰顯出台灣的特色？文化創意產業與觀光一定會有關係，行政院提出觀光客倍增的口號，是正確的方向，但重點在於怎麼做。如果各位有機會到其他國家，會發現台灣的機場其實相當不活



躍。台灣可以吸引別人的是什麼？文化創意產業結合觀光客倍增的意義在於讓外國人希望到台灣，因為來這裡他們可以看到台灣的特色。

另外一種作法則是輸出，外國人不用來台灣，我們也能行銷台灣。以前台灣輸出的是雨傘、玩具、工具機，現在則是電腦。當別人想起台灣時，除了電影，還有其它的展演團體。一位華裔小提琴家林昭亮與一位把台灣樂器放到國際舞台的音樂家，具有不同的意義——一個是我加入你的通路，而我是台灣人，但事實上別人並不會管你是不是台灣人。Yo-Yo Ma有什麼台灣的印記？有什麼附加價值？沒有。可是如果今天出現的是像剛才提到的韓劇，那麼這背後會有很大的意義。過去台灣也有這樣的產品，例如鄧麗君或包青天，但重點是能否承先啟後？當我們談到電影時，你重視的是題材、產業，還是工作者的國籍？綠巨人由國際投資，它是典型的好萊塢電影，這和台灣有什麼關係？唯一扯的上關係的，是導演是李安。另外一種是我們的產業要投資電影，例如台塑把Sony買下來，這是第二種思考。第三種思考則是電影以台灣為題材。阿拉丁的內容是什麼？它是在描繪回教世界，但它的描繪事實上對回教世界卻不太友善的。在全球化時代，產業的連結、人才的移動是很正常的，我們也希望培養更多的人才，但問題在於培養一個賺了不少錢的人才，和培養一個台積電的人才有何不同？Disney有許多人員來自台灣，這些人才在那裡完全泯沒，畫一些和台灣沒有關係的動畫；這和NASA的太空梭相同，在裡面有多少台灣子弟的智慧，做出來的東西卻和台灣無關；而賺錢最後也是被某個企業

家賺走。所以問題在於如何把智慧和台灣連結？當游院長參觀福爾摩沙展時，他提出一個想法，是把它拍成電影：把荷蘭來台灣收稅的情形，海戰的情景，以及當時台灣是重要的貿易轉接點，比中國還要國際化的事實，拍成電影，這樣無形中就可以行銷台灣。至於這樣的電影是由李安拍攝，台塑投資，或由行政院新聞局出資，甚至是一部好萊塢電影都沒有關係。在最近的韓國風潮裡，各位同學重視的是韓國明星，韓劇中的韓國文化，還是韓國產業？各自有其意義。

面對文化產業，最虛妄的想法就是「這個人來自台灣」，但這也是國人最容易滿足的。在某些地方上，我們的國際參與很困難，可是一部電影就能讓國際瞭解台灣。千萬不要認為我們沒有題材，我們有非常多的題材；然而不管是研究藝術或法律，我們通常不會去發掘台灣的东西，這也是研究法律時，我最感慨的——我們通常不會想到台灣現實發生什麼？現實上影響我們的法律規範是什麼？只會講德國如何，甲說如何、乙說如何，沒有辦法從這塊土地找出題材發揚光大。不過，這也和我們原先就不重視台灣有關，當我們開始台灣優先，不把台灣當成基地，就不會一直想吸吮中國系統的人才，也不會必然是中國系統的題材。韓國在文化上的輸出、金融改革的成功與失業率的下降，都是我們最近開始在注意的。韓國有一個地方跟我們很像，就是都歷經民主化與民主化過程的劇烈陣痛，也是Huntington所謂儒家文化中兩個真正走向自由民主（liberal democracy）的國家，所以兩者的確有很多地方值得相互比對。

當我們的思考是以台灣為題材時，就可

以把全世界當通路，把全世界的人才當人才，我認為那是一種最高的境界。未必要靠台灣人才能把台灣輸出，可以利用外國的通路與人才，錢分給別人賺。或許台灣以後產值最高的，還是IC或生物科技，不過生物科技漸漸地還是會以本地的草藥與特有的生物基因為基礎。台灣與新加坡有什麼不同的地方？兩者都沒有什麼資源，但是在生物基因的世界裡，新加坡差我們太多。台灣仍然保留著相當多人煙未至的濕地，所以我們有很大的潛力。過去是在爭石油、礦產，慢慢地會轉變為比較誰有比較多與比較完整的生物基因，可以作為下一世紀之用。當制度與人才比別人優越時，可以把其他國家的資源作為己用，這是在思考未來時，小國不同於大國的方向。

參與學員 陳奕仁：

許多人認為法律的制定在於保障既得利益者，教授是學者，又曾做過社會運動，現在負責決策，如何看待這個問題？許多台灣的法律其實已經很完備，例如河川保育法，但執行的效果不彰，例如環保署要會同調查局才有辦法取締砂石場，調查人員甚至會受到生命財產的威脅，這方面的工作如何更加完備？

葉俊榮政務委員：

關於法律是服務既得利益者的講法，我同意一部分，但並不是百分之百同意。的確，有種看法認為法律是被訂作的產品——立法院是工廠，客戶要訂作法律追求個人利益。從利益團體的角度而言，不管是追求個人利益或整體利益，都是利益團體，所以應當開放所有的團體爭取利益，讓法律的制定能夠合乎各個團體的需求，也就是站在完全中立的角度讓各個利益團

體競逐。但問題是競逐的結果往往偏向大財團的利益，正因如此，法律才會給人服務有錢有勢者的印象。然而，即便法律果真如此，它仍然具有反省的能力，甚至會自毀（self-destruction），因為法律並非只有立法一環，還包括執法、司法與市民社會的監督——整個法律的執行是一種有機發展的過程。更何況許多法律的制定，包括就業服務法、兩性工作平等法，都不是為了既得利益者，而是為了提倡更多的社會正義。很多法律是大家努力的結果，它們具有很高的理想性。身為法律人，必須要有能力看清真相，有能力彰顯自己的想法與理念，不管法律是否偏向財團。是否的確有偏向財團的法律？有，甚至有偏向美國政府的法律，比如著作權法的修正；台灣在著作權法上做出的讓步是國際少有的，但我們政府就是受到美國的壓迫。因此，一個法律人比較能夠瞭解法律的動態過程，所以在推動法律時，比較不會盲目，也比較不會抱持慣性式的疏離態度，因為如果全然疏離，就會失去積極參與（positive engagement）的機會。所以站在這種法律人的立場，不管是當學者或政務委員，比較會具有方向感。所以我倒不認為法律都是為既得利益者服務，法律有很多我們可以努力的空間。

到目前為止，台灣環境最嚴重的問題應該還是砂石，甚至與黑道有關，至於其它的部分都有改善。砂石與黑道掛勾的問題，甚至可能連警察都沒有辦法妥善執行——這背後有許多很嚴重的問題，甚至有可能與中央、地方政府、立法委員與地方議員都有所關連，以致處理起來相當困難，這是我們講學理時會踢到鐵板的地方。

台灣仰賴河砂的程度相當高，如果砂石的來源更加多元化，就可以解決問題。例如過去水土保持的問題很嚴重，一旦進口高冷蔬菜與溫帶水果的禁令解除，失去暴利，問題自然改善。一種作法是直接取締，取締會有一個問題，就是取締人員在什麼地方，都已經被業者鎖定，所以要抓很難。面對這種情形，行政院的做法不是只有提升警員的配槍，如果立即採行這種措施，而缺乏完整的配套作法，仍然只是紙上作業。所以行政院的做法還是比較偏向另一種作法：從政策面著手，進行解禁與供應多元化，改善壟斷的局面，甚至不排除進口。

砂石是一回事，台灣還有所謂的「千島湖」，就是廢棄物沒有地方可以倒，所以挖地倒進去，再拿這些沒有什麼價值的地去貸款，這與地方農漁會的信用部又有關係，所以處理起來相當困難，不過也慢慢地在解決。這並不是新政府執政後才有的問題，剛才提到我們現在所看到的問題絕大部分都有十年以上的歷史，但我們往往會有一種期待，到最後便質疑新政府為何沒能力處理。一般而言，在政權更迭後若能真正解決問題，第一要有決心，第二要有策略；但儘管有決心與策略，在第一年甚至到第三年，往往都會遇到反彈，所以必須處理反彈，無法大規模改革，常常要等到第二任後才能真正解決問題。我不是因為要選舉才講這些話，這是理論；如果去觀察任何大規模的政權更迭，可以發現在前幾年真的都非常辛苦，往往是進一步退兩步；重點是有沒有辦法連任，因為第二任沒有包袱，可以大膽改革，否則永遠沒辦法解決問題。這些問題，都是需要我們勇敢面對的；但要斷這些問題的根源，

也要同時處理地方政治與財稅系統的問題。各位可以從地方農漁會的改革過程，瞭解改革有多麼困難。關於這些問題，我並沒有答案，我只是把所瞭解的狀況告訴各位，但我很冀望能有機會處理這些問題。

參與學員 陳國安：

在社會經濟議題中，有哪些是國內的非政府組織比較沒有能力處理的？原因在哪裡？國內有能力處理這些議題的非政府組織在加入國際組織的障礙又在哪裡？

葉俊榮政務委員：

台灣的非政府組織常陷入一個困境，就是「一人團體」，這背後有一個重要的原因，就是非政府組織得到的支持太少。由於台灣非政府組織從企業募款的能力相當低，所以我認為政府補助非政府組織的力道應該要更強，同時也要強化資訊的提供；另一方面還是要深耕社會，讓台灣社會的利他心可以充分發揮。

除了努力進入聯合國之外，我們也提出讓聯合國進來台灣的想法——中興新村有很好的基礎建設，在廢省後如何加以充分利用？行政院考慮過在該地設立非政府組織中心，讓國際非政府組織在台灣有根據地，這樣就可以讓非政府組織更蓬勃，也讓台灣的非政府組織有機會與國際非政府組織連結。由於我們外交上的困難，所以政府特別有心，提供一個非政府組織中心。由於我們有這樣的硬體設施，所以在未來發展上有相當多的潛力。

參與學員 張志仲：

京都議定書（Kyoto Protocol）限制各國導致溫室效應氣體的排放量，也提出排放量交易的機制，就相關產業政府有哪些

具體行動？陳水扁政府這幾年來重視台灣文化的具體行動又有哪些？

葉俊榮政務委員：

溫室效應是全球集團對應下的產物，其中有島國聯盟，它們最擔心溫室效應，因為海平面的上升會使它們亡島；G-77+China是另外一群國家，它們認為已開發國家有機會發展在先，所以第三世界也應有機會發展，因此它們並不樂意立即控制自己的廢氣排放量，但希望已開發國家嚴格控制排放量；歐盟則是希望嚴格管制排放量，因為在發展趨勢上，它們的廢氣排放量已經開始下降，所以歐盟在這個議題上是相當強勢的；美國使用的能源量非常大，而且能源使用效率極低——一個美國人每天使用的能源可以養活兩百八十個尼泊爾人，所以美國在永續發展上的紀錄是很惡劣的，在許多次的永續發展大會上，他們的總統都受到各國的抗議，而美國也不願意簽署巴賽爾公約、生物多樣性公約或京都議定書。

從制定綱要的氣候變化綱要公約（Framework Convention on Climate Change）衍生的京都議定書在具體的管制目標與管制量上，採取針對不同族群作出不同設計的作法。由於韓國是OECD國家，所以是分配到管制量較為嚴格的族群；台灣因為什麼都不是，所以台灣是不明，但依據台灣的发展，結果可能會被要求比照韓國或日本模式。台灣可以輕而易舉地遵守許多公約的規範，例如處理臭氧層破壞的蒙特婁議定書（Montreal Protocol），但溫室效應氣體的管制卻是台灣做不到的，所以未來會出現配額的問題。這會面臨兩個部分的問題，一個是政治性的問題，中國會提出如果在配額計算

上台灣納入中國，將可以給台灣比台灣原本所能爭取的更多配額，所以台灣的產業能夠持續發展，這樣的條件我們應否接受？另一種出路則是雖然台灣無法立即降低含碳廢氣的排放量，但可以依據清潔發展機制（clean development mechanism, CDM）協助其他國家造林（森林能夠吸收含碳廢氣），而把減少的排放量計入台灣的努力。所以在永續發展上，台灣未來與東南亞國家的合作必須加強，才能在廢氣排放量上合乎國際要求。台灣必須要瞭解印尼、菲律賓等國家的需求，以及它們目前森林的情形，進行經濟社會上的國際合作。

陳水扁政府重視台灣文化的具體措施有哪些？政治系統逐漸轉變為由台灣人當家作主，是個很重要的改革。這個改革雖然是第一步，但它有多重要？在剛才提到的反共影響評估裡，各位可以瞭解當我們無法選舉自己的立法委員時，資源的使用自然會被扭曲。各位是否發現無論是教科書或政府組織本身，都已經發生一些微妙的變化。例如對客家族群的重視，我們最近設立了客家電視台。以前會覺得為什麼需要客家電視台？應該要統一才不會紛擾，但現在的看法已經不同，台灣文化不能只等於福佬文化，需要多元、尊重與包容。比如前一陣子的桐花祭，客家庄的人覺得以前桐花就是這樣，為什麼現在可以變成這麼有趣的桐花祭？成為一種文化活動？桐花在台灣有長久的歷史，五月雪般美麗的桐花為何不能成為台灣的文化？其實，有些台灣文化本來就在那裡，但需要被重新發現，培養我們對它的認同，例如澎湖與綠蠵龜、宜蘭與搶孤，或是屏東與黑鮪魚。

參與學員 葉欣偉：

核四的問題，如何在社經和永續發展間衡量？因為它停建又續建，浪費很多社會成本。

葉俊榮政務委員：

核四是個非常困難的問題。台灣為了核四付出非常高的代價。最近天氣是否很熱，用電是否又創高峰？但是否有限電？「如果不建核四，台灣就會缺電」的講法是過去操作的結果。核四編了一千兩百億的預算，現在已經用了八百多億；有人說「已經用了八百多億，停建不是很可惜？」其實在反應爐還沒送來台灣前，付出一千多億的賠償金額，也許損失會比較少。如果我們還是要續建核四，要再投入多少？加上追加預算，大約要一兩千億，如果再加上核廢料的處理，絕對不是我們想的這麼單純。例如義大利與澳洲，義大利本來有四座核電廠，澳洲有一座核電廠，但它們在適當的時機停建，所以損失很少。台灣現在也一樣，越快做出決定，會損失越少；問題是什麼時候做出決定，要看國人的智慧。從以前到現在，我比較不贊成用核能發電，因為核電會涉及很多貪污的問題以及制度運行的複雜問題，我稱這是「制度性的反核」，例如最近日本東京電力公司就出現很多醜聞。從個人的角度，以及我對這塊土地與能源結構的認知和瞭解，我比較不贊成續建；我不敢說一定是怎樣，但我個人的觀點是越早停掉越省錢。

英國預估在2020年時，非自產能源的比例是百分之七十五，他們非常擔憂，要積極加強再生能源（再生能源就是不需要進口原料的能源，例如風力發電、太陽能、生磁能源等）。現在台灣非自產能源的比例是百分之九十六，都是利用向外國購買的石油、煤炭等發電，風力發電、水力發電的比例只有百分之十，我們還不擔心？所以如果在核能發電百分之十九的發電量逐漸降低的過程中，我們可以補足自產能源，如果不降低這個比例，我們會一直以為我們需要核能發電，而不需要再生能源。如果我們發展這些電力，資金的投入都是在在地，而且增加很多就業機會，不會像一個發電三百七十萬千瓦的核電廠只提供寥寥可數的就業機會而已。很多國家都在做這種從大電力轉換為小電力的轉型，例如德國。

如果核能的問題有機會這樣處理，才有可能產生另外一種台灣的能源，很可能在2050年時，台灣的自產能源佔百分之五十，那時就會認為台灣停用核能發電是正確的決定，成為發展自產能源重要的動力。所以重點不是已經投入的八百億很可惜，而是還有其他的產業可能性。再生能源產業的利基何止八百億？太陽光電的IC板台灣做得非常好，還可以外銷。所以這需要好好的辯護，以前的討論都只侷限在沒有電就沒有經濟，沒有核能就沒有電，如果只是這種思考，台灣永遠走不出去。今天非常感謝大家。