



台灣永續發展之路 以永續共同 效益為燃料—促進台灣落實永續發展*

●周桂田／國立台灣大學風險社會與政策研究中心主任

●王瑞庚／國立台灣大學風險社會與政策研究中心博士後研究員

察覺「回不去了」 開始重視永續發展

漫長地球歲月的大多數時間，處於萬物間共生循環的永續狀態；沒有一個單一物種的無意識或有意識的活動，可以改變地球的紀元世代的發展走向。大約六千年前在今日的伊拉克南部的底格里斯河和幼發拉底河，人類開始出現有文字記載的農業文明。自此人類為自己和社會的需求，有系統地、大規模地介入自然、改變自然；文明讓人類影響可以在時間上超越個體壽命的界線、空間上超越個人活動的有限範圍，也就是「超越時空」地影響力。例如兩千兩百年前建成的都江堰，他的影響超越了建造者李冰父子短暫的壽命，而一個大約一平方公里的水利樞紐，卻足以影響西川地區二十萬平方公里兩千年來的政治、經濟和文化發展。

儘管如此，人類「超越時空」的影響力，在大地之母的面前依然是微不足道；大河能夠帶走一切都市的污染，陸上和海洋的野生動物也供人類取之不盡，到工業革命後的一百年間，人類支配自然的能力等比級數的成長，但直到1960年代包括《寂靜的春天》所引起的各種反省，人類開始意識到，自己的力量能夠讓地球永遠改變。人類察覺到，自己許多無節制的活動已經讓地球「回不去」了，若不開始改變，人類活動將是地球生態有史以來的浩劫。即便如此，長達近三十年時間，環境保護運動不斷對抗經濟發展和拒絕改變的怠惰觀念，聯合國的環境與發展會議（簡稱「地球高峰會」）終於在1992年發表里約環境與發展宣言（簡稱「里約宣言」），其二十七條原則成為指導今後世界各地的永續發展第一份指南。然後是2000年聯合國千禧年大會的「千禧年宣言」（United Nations Millennium Declaration），承諾2015年要達成的八項「千禧年發展目標」（Millennium Development Goals，簡稱 MDGs），聯合國於2012年重回巴西里約的「地球高峰會」（Rio+20）決議以「永續發展目標」作為未來到2030年的目標。並每四年提出進度報告。最新報告為2022年，正逢COVID-19對人類的考驗，全球學習到永續發展擺脫危機、超越危機的能力，再次意識到二十一世紀的人類進步如斯，面對全球性疫病風

險的社會韌性仍然極為不足，特別是「許多被遺漏的人（和族群、國家）」。

2000年之際，國際地層委員會（ICS）認定二十世紀中後期人類活動對地球的影響足以成立一個新的地質時代，稱之為「人類世」。這標誌著自此，人類必須對地球其他萬物能否存續負擔不可避免的責任。二十世紀末，人類才察覺到「回不去了」，從環境保護擴展為永續發展的思維，人類如何肩負責任，和地球萬物生生不息地共同繁榮，是永續發展的核心概念。從1992至今，已經三十年，適逢「台灣新世紀文教基金會」邁入第二十五年，可以說是與永續發展之濫觴先後同時期創建，在這個時間點，談論台灣永續發展之路，顯得格外有意義。接下來，筆者將從永續共同效益的角度，提出台灣永續發展的幾點思考。

永續發展目標整合

畢竟台灣資訊已經相當國際化，政府其實在應對國際趨勢議題上，第一反應上並不會太晚。像是永續發展這題，1997年就將行政院原全球變遷政策指導小組擴大為永續發展委員會（簡稱永續會），並且由政務委員擔任主委，環保署擔任幕僚機關，2002年升至院長擔任主委，於2021年由國家發展委員會擔任幕僚兼辦機關。永續發展原本就是人類共同課題，17項目標每一個目標不但大，而且彼此關聯，然而2015年9月正式採納「永續發展目標」（SDGs）決議，其中包含十七項目標（Goals）及一百六十九項細項目標（Targets），2017年再建立兩百三十二項指標，要如何整合，聯合國也好、國際研究、政府施政都把「目標間如何關聯」看得很重要。

一般而言，有幾種串連方式；最簡單的方式，就是找一個核心議題或概念，直接列出與「永續發展目標」哪些主題關聯。例如台灣2019年核定的永續發展目標文件就有以「系統風險與相關永續發展目標」，列出系統風險與3、7、8、10、13等目標有關。另外也有透過另外一個上位概念來整合的，例如著名的斯德哥爾摩韌性研究中心（Stockholm Resilience Centre）的Rockström和Sukhdev教授就在2016年提出以生物圈（地球）、社會（人）、經濟（繁榮）到和平（夥伴關係），去描述、整合整個「永續發展目標」。然後不管用什麼方式整合，政府治理實踐時，就要在選擇的整合方式中，對應每個目標，設定「符合自己國家的具體項目」。

然而，現代國家政府是個龐大且專業分工的科層制度實體，因此政府治理處理交互作用、需要部會協調的事務總是具有挑戰性。因此雖然任何決策者都知道，這些項目有千絲萬縷的關聯，許多項目也應該被整合到一個「共同目標」去推動，但是檢視台灣中央到地方文件和實行上的觀察，雖然面面俱到，筆者訪談知悉，各級政府要求各部、會、局、處、科、室，搜集整合「業管有關SDGs」資料，十分費時且用心。然而筆者認為，不論是中央或地方目前提出的永續政策規劃，都還可以朝向以「永續共同效益」來整合，明確提出各群目標對台灣具體貢獻的方向，搭配更目標導向的政策來推動。



「共同效益」作為永續政策的燃料

Farzaneh和他的研究伙伴在Aligning Climate Change and Sustainable Development Policies in Asia這篇文章中認為，共同效益是指在實現其他永續發展目標的同時減緩氣候變化的行動所產生的效益集合。近年來由於氣候變遷議題的主流化，共同效益（Co-benefits）經常指稱一減緩氣候變遷同時滿足其他永續發展優先事項的行動所帶來的多重效益（the multiple benefits）。筆者更認為「共同效益」相當有潛力作為推動永續政策的燃料。意即科學地評估永續發展施政的效益，並以此效益作為管理、考核和政策溝通的標準，推動永續政策，促進台灣永續發展。

效益白話而言，就是「好處」；在民主政治運作中，清楚地計算，並對民眾說明永續政策的好處，尋求政策正當性，可以有助於政策推動。並且在效益清楚呈現條件下，讓民眾瞭解並有機會參與，一起追求永續發展的「好處」。比如淨零碳排是個很好的整合大目標，其中SDG 7高度相關的乾淨且可負擔的能源目標，但是為了淨零推動公共運輸和非煤，對民眾健康實質效益，並且以健康利益為其檢核與修改的依據，就能作為其追求導向（當然它也直接會串連到SDG 3良好健康與福祉）。看起來是很容易實行的概念，民主社會的政策，當然要讓民眾知道好處，有利於推行；但事實上，當代公共事務的複雜性與專業性，除非政府特別去評估、轉譯並進行政府與民間的雙向溝通，否則很難做到上述的理想。舉例來說，根據國人旅運統計，70%以上人次使用了私人載具而不是大眾運輸工具，那麼不搭公車的大多數人，就不太知道政府推動電動巴士的好處。即便有少數人，知道電動巴士對空氣污染和減碳有幫助，但是如果沒有數據告訴民眾，改用電動化載具增加的發電，這個發電製造多少污染，為何電動巴士還是整體而言對環境有利，那麼民眾很難清楚知道電動巴士的「好處」也就是永續效益是什麼。其實運輸科學上，評估旅運型態改換電動巴士路線週界空氣品質改善，並此改善可對週界居民、乘客帶來的健康效益，目前科學上都是可以計算的，然而他的科學語言可能是「失能調整損失人年」（DALYs）這種專業名詞，因此就需要有人轉換為更容易懂得語言。

其實評估共同效益，在學界已經行之有年；台灣做為亞洲國家，本文選擇介紹在日本、韓國相當活躍的亞洲共同效益夥伴（The Asian Co-benefits Partnership，簡稱ACP）。例如2020年《亞洲共同效益夥伴白皮書》（Asian Co-benefits Partnership White Paper 2020），就專題地談到亞洲實施氣候變遷和空氣污染的解決方案：調動資金、加強政策和建立能力。該報告談到，亞洲的決策者正致力於控制空氣污染的同時緩解氣候變遷政策，政策帶來的空氣品質改善和氣候風險降低被稱為「共同效益」（co-benefits）。

白皮書談到一般而言，共同效益會從以下三個方面來評估，經濟共同效益（Economic co-benefits）：包括創造就業機會、減輕貧困、增加收入和金融包容性，尤其是對女性而言。社會共同效益（Social co-benefits）：包括改善健康和安全、獲得教育、保護文化和改善獲得能源的機會、社會包容、改善衛生設施，以及改善公共設施

(即供水)的品質和使用機會。環境共同效益 (Environmental co-benefits)：包括改善空氣、水和土壤質量。其他要素包括保護和生物多樣性。

亞洲共同效益夥伴認為，要讓共同效益成為有效的解決方案，必須從三個方面著手：1) 調動資金，2) 加強政策和 3) 建立能力。簡單來說，政府從共同效益為理念來推動永續發展，首先要為促進該永續目標的共同效益提供足夠的資金，這個資金包括科學評估、政策制訂到可行性評估，後續的政策溝通，預先都要有充足的經費規劃；然後依此加強政策執行、管理與考核，並循序建立達成目標的能力。例如減少空氣污染的共同效益，考慮不只是污染減少，而是要延伸到其健康影響、透過新設備節能、乾淨空氣產業創造就業等，都要有更嚴格和標準化的評估方法，然後在原有的「減少污染」資金基礎上，以「加碼」的形式對各種效益最大化的方案提供資金。

亞洲共同效益夥伴透過一些案例研究，認為推動政策需要支持與配套措施和制度，並且有一些相當重要的原則，首先是（一）政策連貫性，不只是時間上的連貫性；不同政策間連貫性一樣重要。也就是部門政策之間需要有效的整合與協作來確保政策間不是衝突的。例如如果希望煉油業、石化業減少空污與碳排，就不應該對進口油品進行過多補貼，或是削弱空污費的課責性。（二）慎選政策設計和工具。政策將需要管制、金融和獎勵措施做為政策組合來發揮其潛力。如果對於「效益」的科學評估愈準確，才能找對效益的對象。例如獎勵更換三期以前的柴油大貨車，但是大型車行業者和個人自營的靠行駕駛的利益是相當不同的，想要成功推動柴油大貨車加速更換，需要準確對大型業者和自營靠行駕駛，提出差異化的政策組合。（三）重視社會影響評估以及公正問題。充分評估政策對象的經濟、財務能力差異，並且審慎處理社會影響，才能讓政策順利實施和擴展。既然共同效益是追求永續的「好處」，那麼如果「好處」不能公平地分配，那麼政策很快會遇到阻力。（四）政府需要提出實現共同效益的視野與願景；雖然共同效益評估，看來是具體而現實，然而共同效益需要一個更高的視野和願景來引導。因為民眾其實對於「好處」這件事，有其客觀的一面，有夾雜著客觀事實與主觀偏好，也有完全主觀的偏好。例如，劃設空氣品質維護區，客觀上科學可以計算健康效益，也可以轉譯給在地民眾；但是有些民眾需要繞路、有人進入該區因為車輛不合格被罰款，社會上幾乎沒有完全的「利益」和「損失」，每個利益都伴隨著損失。如果追求更好空氣品質這件事，是該地區的共識，那麼決策者就應該更多去強化對建設「呼吸自由城市」這樣的願景圖像。有些永續政策，甚至彼此間都需要進行協商、談判甚至妥協，比如燃煤轉燃氣或離岸風力的能源轉型工程中，追求減碳、生物多樣性和乾淨空氣三種價值之間是存在一些潛在的緊張，此時，共同效益的視野和願景，代表一種「我們想要的未來」，它不一定能成功整合，但是它能在共識平台中去對話，至少帶來一種協商的可能。



代結論：回顧台灣

正如前面所述，台灣推動永續發展已經多年，政府部門的努力也累積不少成果。環顧目前公開文件，細看每一項推動都很好，但是如果要更往前進，需要的是讓民眾都曉得「永續政策的好處」，並且是綜合性的好處。幾次選舉下來，筆者確信，「造橋鋪路起大樓」這樣的大工程，已經不能贏得選民的心。民眾愈來愈清楚計算，政策的好處是什麼。事實上，這也是公民參與的真正意義。

永續發展目標相當多，在筆者較熟悉的環境、能源與健康項目的永續政策，鮮少看到主事者在公開場合，直面地與民眾談「好處」。是不是台灣人覺得談「好處」太現實，但歐洲民主富裕國家和美國可不是這樣，他們的淨零碳排就是談多少工人失業、多少工人能獲得新工作、多少技術人才能得到發展、帶來的國內生產總額（GDP）、可以重建並改善貧窮社區和減少多少空氣污染，而且背後可以輕易找到官方、學界甚至NGOs的永續共同效益評估的報告。用的工具可能叫做成本效益分析（Cost-benefit analysis），甚至可以找到綜合性地加入社會影響、法規影響評估，做更完善的可行性研究（feasibility study），但不管如何，都是從政府自己開始然後到民眾，瞭解「這麼做的好處」。最重要的是，從永續共同效益角度來看，公民參與是設計機制，讓民眾去共享這些好處，讓民眾去規劃、管理和維護這些好處，這樣，永續發展才能深化到每一個公民實際的生活，成為社會質的改變，將台灣永續發展推向新的境界。

【註釋】

* 資料蒐集：卓如吟。◆