

《報告》

人與自然

——從經濟成長到國民生活福祉的提升

◎ 朱雲鵬

慈悲之中有一顆人心

憐憫之中有一張人顏

——William Blake

從民國六十年政府在新成立的衛生署之下設環境衛生處，到八十一年憲法增修條文明訂「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，到八十七年十月修正通過之預算法中明訂行政院應試行編製綠色國民所得帳，這三十年之間，台灣在環境及生態保護

方面的風潮、意向、法規和組織都出現了重大的變化。環境保護的倡導，從被視為是經濟發展主流思想中的一股雜音，到漸漸成為社會中不可忽視的一股中堅力量。

在台灣如此，在全世界許多其他地方也有同樣的發展。事實上，對於環境保護的重視，是由全球一股更大的潮流所推動。這股潮流就是人們從單純追求物質生活水準的提昇中解放出來，轉而開始思考經濟成長的真正目的在那裡。人們發現到，經濟成長的真正目的在於提升生活福祉，而物質水準只是構成生活福祉眾多支柱中的一支而已，如果僅僅注重所得的成長，忽略了其他的支柱，生活福祉會在不穩定的結構上傾倒或崩解。

從思想變遷的角度來看，這種態度的改變，應當是二十世紀下半葉文明史上最重要的發展之一。它發生的時點不是偶然的。二次戰後，重大戰爭的停頓，促使全球主要經濟體重拾十九世紀下半期快速成長的榮景，所得水準在戰後的十五年間達到前所未有的高峰。在許多先進國家如美國，人們真正感受到「富裕」，而也就在此同時，開始對富裕進行反省。

高柏瑞斯（Galbraith）在一九五八年出版的《富裕的社會》，是這股反思的啟蒙者之一。這本離現在約四十年之遙的書，我們且來看看它描述的景象，即使在今天的台灣不是也在許多地方仍然適用：「一家人開著紫紅色的汽車出外旅行，這部汽車裝置著空氣調

節、動力駕駛以及動力煞車等設備……道路上由於許多垃圾、破舊的建築物、廣告牌以及早就應該埋在地下的電線桿的阻礙，使得行車非常危險。等到他們抵達鄉下，才發現鄉下的美景早被商業藝術侵擾而消失殆盡……這一家人便坐在污染的一條溪流旁邊，由隨身攜帶的冰箱中拿出包裝精美的食物，開始他們的野餐……他們在一個足以危害公共健康與道德的公園中度過他們的一夜。在帳棚裏，處於四周皆是腐爛的垃圾惡臭中……難道這就是美國進步的特色嗎？」

所以高氏倡導「社會平衡」的觀念，認為私人享受不論多麼豪華，要是大眾所共同使用公共財的數量及品質無法提昇，生活品質便無法與所得水準並駕齊驅。一九五〇年代的美國如此，一九九〇年代的台灣何嘗不然？

一九六二年之後，美國的卡爾遜（Carson）女士出版了《寂靜的春天》，讓人們從小孩追逐DDT噴霧玩樂的天真無邪景象中驚醒過來。這本書及其後許多環境與生態保護的著作，帶動了美國環保運動和環保政策的重大發展。

歷經一九七〇年代石油危機和通貨膨脹之後，有些一九六〇年代興起的價值本身又被反省，甚至由新的思潮（如自由化）所取代，但是關於追求生活福祉提升的許多觀念，包含環境保護在內，不僅遺留下來，而且愈發有力。

一九七八年美國爆發愛之運河 (Love Canal) 事件，有害廢棄物掩埋所帶來的健康危害，再度將環境議題的重要性推上另一個高峰。居民自救運動的領導人之一吉蓓 (Gibbs) 女士成為「美國超級基金 (用以清除全美各地危險掩埋地) 之母」。

在日本，熊本縣的水俣 (Minamata) 地區化學工廠長期排放廢水至海中，導致水銀進入食物鏈而使居民死亡、傷殘或產下畸形兒的事件，在一九五六年正式被官方「發現」，其後的處理過程反映了日本環境運動及政策演變的歷史。一九七一年日本正式成立環境廳，一九七六年熊本縣成立水俣病診治中心及水俣灣污染防治機構 (同年 W. Eugene 及 Aileen Smith 發表其相關攝影名著)，一九七七年清除計畫開始動工，次年成立國立水俣病研究所，一九八八年肇事工廠負責人刑事上訴被最高法院駁回而判定有罪，一九九三年成立「水俣病資料館」(博物館)，一九九六年完成紀念碑。在這四十年間，水俣市市民歷經隱藏、歧視、對立、抗爭與協商，一直到最近，才終於發展出共體時艱的意識，在當地被稱為是 *umoyai naoshi* 也就是合舟共濟、撥誤反正的意思。

在台灣，一部分受到西方環保潮流的影響，一部分由本土環境災害所激發，也開始有環境保護運動、抗爭和辯論出現。蕭新煌等所著《台灣二〇〇〇年》(中文版) 指出，綜觀民國七十年代的環保抗爭運動，絕大多數肇因於現存污染問題的產生和惡化，而以「事

後求償」為抗爭目標；在抗爭過程中，環保公權力屢屢暴露出無力感和低效率，無形中加深了污染受害者的不滿和挫折感，而激化了抗爭的激烈程度。蕭氏在一九九九年《社會文化轉型》一文（中華經濟研究院出版《一九八〇年代以來台灣經濟發展經驗》第六章）中進一步指出，解嚴（民國七十六年）之後，環保抗爭事件數大幅上升，而且在「事先預防和反對」方面的比率增加，另外以生態保育為訴求的件數也增加。總計民國六十九年到七十六年間反污染抗爭共一一〇件，七十七年到八十五年共約一一〇一件。生態保育方面七十年代為四件，到八十年代增為二十七件。

同一時期，民眾對環保重視與視為嚴重問題的程度也大福上升。根據上述同樣資料，民國七十二年認為環境問題很嚴重及嚴重的比率約七成，到了七十五年上升至八成八。其後幾年，這個比率略微下降，但到八十一年仍有八成二的水準，而且回答「不知道」者的比率由七十二年的一成降到八十一年僅只三·八%。在議題上，以七十五年為例，依嚴重性依次為人口過多、空氣污染、噪音、固體廢棄物處理、水污染、農藥氾濫、自然資源的耗盡和不足、土壤流失或水土保持功能破壞、自然災害、能源供應及核能廢料。

在這段期間，政府環境保護政策也作了重大的調整。六十八年行政院通過「台灣地區環境保護方案」，七十一年行政院將衛生署環衛處升級為環保局，北高兩市亦分別成立環

保局；七十五年行政院成立「環境保護小組」，從事政策之訂定；七十六年衛生署環保局升格為環保署，次年省政府亦將原單位改制為環保處。在法規方面重要者如飲用水管理條例（六十一、八十六年）、廢棄物清理法（六十三、六十九、七十四、七十七、八十六、八十八年）、毒性化學物管理法（七十五、七十七、八十六年）、水污染防治法（六十三、七十二、八十年）、空氣污染防治法（六十四、七十一、八十一、八十八年）、噪音管制法（七十一、八十一年）、公害糾紛處理法（八十一、八十七年）、環境影響評估法（八十二年）及環境用藥處理法（八十六年）等均是在這段期間通過或完成修正及補強。

在政策方面除了試圖以取締與處罰來遏止污染，以環境影響評估來作預防性的管制外，也引入多項「具有經濟誘因」的機制，如空污費的開徵、四合一基金、環保徽章及垃圾處理費等。

在生態保育方面，內政部依「國家公園法」（六十一、七十二年）成立六個國家公園，並依「台灣沿海地區自然環境保護計畫」劃定了十二個保護區；經濟部及農委會依「文化資源保存法」公告了大武山等十八個自然保留區；農委會依「野生動物保育法」公告了十二個野生動物保護區（含籌備中者）；交通部觀光局依「發展觀光條例」設立了數個沿海的風景特定區；而省林務局依照「台灣林業經營改革方案」，除嚴格限制森林砍伐

外，並設立了二十六個國有林自然保護區。

所以整個社會是在往逐漸重視環境及生態保育的方向在走。問題是：目前已經走的路夠不夠，有那些缺失要改善？未來有那些新方向要努力？那些瓶頸要突破？

最重要的一件事，恐怕是要奠定最基礎層次的基本精神和態度。這個有待奠立的基礎就是人們對人的憐憫、關懷和尊重，也就是人道主義的精神。人對同類有了這些心情，就比較可能對人類生存與發展所繫的大自然產生關懷和尊重。如果一個人連對其他人類都沒有憐惜的精神和態度，我們很難想像他會對環境保護有敏感性，對大自然的生物、無生物產生關懷與尊重。

坦白地說，這份對人的尊重，在我們台灣社會過去長期以來，經常都是被形容為缺乏的。對環境污染的抗爭可能很多，如前所述，但如果其目的僅在於求得賠償，而不是表達更深、更基本的對人文、土地、社會的關懷，我們很難想像這份關心會轉化為對像櫻花鉤吻鮭、彌猴、一葉蘭、穗花衫等動植物的關懷和尊重。

九二一大地震對提振台灣的人文和自然關懷有很大的正面作用，實在是「不幸中之大幸」。一夕之間，人飢已飢、人溺已溺的精神充塞了整個社會。如果我們社會上能有足夠的機制，將這份關懷的溫度長久保持，而不讓它隨時間消逝，或甚至變味，同時再努力將這

份關懷擴大為對台灣整體人文和自然的大胸襟、大關懷，經濟發展和環境生態保護的平衡，就不難進入一個新的領域，達到一個新的境界。

我們的具體建議是，將這份關懷擴大地投注到以下幾個十分重要，但目前為止恐怕妥善處理程度尚未臻理想的層面：

(一) **事業有害廢棄物的處理**。根據報導，一年約一百至一百五十萬噸的產生量中，妥善處理率恐不到一半；清除的執照多於處理的執照；各地環保機關通報的非法棄置廠到去（八十七）年年底已達到一三九處。雖然行政院已於本（八十八）年六月通過「土壤污染整治法草案」，但是如果對目前非法棄置，尤其是挖成大峽谷（出售土石）再大量回填廢棄物的狀況聽任其發展，我們未來製造出來類似Love Canal事件的速度，恐怕不是整治立法的速度所能及的。（桃園RCA廠址的案目前正進行中。）

(二) **工業廢水對土壤和地下水的污染**。地下水超抽引發地層持續下陷，據了解其面積雖已由八十四年的一〇五七平方公里，下降為目前的八六五平方公里（超抽可能因傳統工業式微為而減少），但是仍然有，還是應當解決，而且另一個地下水污染的問題正方興未艾。土壤重金屬及其他物質的污染也是一樣。最近環保署對工業區（含竹科）土壤及地下水污染的調查報告，讓人覺得不能樂觀，重金屬和致癌物四氯乙烯都在發現之列。

(三) 山坡地開墾。可能或已經造成土石流、水源區受污染、水庫淤積、森林面積減少、野生動植物受害等重大環境及生態危害。但是一直到目前為止，林地（多數為山坡地）的綜合開發仍是大規模土地使用轉換的重要途徑，而各種山坡農業（含檳榔、高山茶及蔬菜）也仍然日益興盛。

(四) 河川與海域品質。農牧廢水雖有下降趨勢，生活廢水在污水下水道甚低之普及率下日益重要，導致水體污染的改善有限。

(五) 野生動植物。雖然保護區的個數增加了，研究項目也大幅增加，但是基本的資料仍嚴重不足（八十七年環境白皮書頁三二六）。沒有資料，就很難作規劃，也就很難形成整體的政策。

(六) 企業應在製程設計引入環保觀念。Michael Royston所描述美國3M公司的經驗（「Pollution Prevention Pays」），也就是因應環保法規重新設計生產程序導致成本反而下降，值得企業界主動地大力推行，這是將環保真正「內生化」而非僅作末端處理的重要里程。

以上所舉，只不過是犖犖大者，而且還只是國內的層次（國際層次如京都議定書、巴塞爾公約、華盛頓公約、生物多樣化公約、貿易相關之環保議題及ISO-14000等亦均

重要)。事實上，追求經濟與環境共存共榮的工作千頭萬緒。在舉出這幾個個別議題之餘，我們也應想想，有沒有什麼提綱挈領的好方法，可以將各項工作很自然地整合起來，讓有待努力的方向自然地凸顯出來？

綠色國民所得的編製，應當是可以努力的一個重要方向。所謂綠色國民所得，就是對傳統衡量經濟成長的國民所得作調整，加入環境等非市場交易因素淨價值的考慮。狹義的綠色國民所得，指的是類似聯合國所頒布的「環境及經濟整合帳」(SEEA)或Pöschke等人所發展的「菲律賓環境及自然資源帳」(ENRAP)。前者自傳統國民所得中將自然資源的耗損 (depletion) 與退化 (degradation) 扣除；後者將自然資源對消費者的直接價值加入傳統國民所得，再將環境危害及自然資源的耗損扣除。

美國政府在一九九二年至一九九四年間曾遵循前者方法大力發展綠色國民所得帳，但部分來自礦區議員反對繼續，而要求先作外部評估。這個外部評估報告已在三個月前（一九九九年七月）由國家研究所組成的評估小組出版，結果大力支持這項工作，並建議政府儘快恢復。

我們的立法院在這方面似乎走的比美國還先一步。已修正通過的預算法一如前述，規定行政院試編綠色國民所得。這個工作正由主計處循SEEA的方向進行中，據了解即將有

初步結果，且將與日、韓的結果作比較。

雖然在方法上和資料收集上要研究和努力的方向仍然所在多有，但是起碼這樣踏出了第一步，對於追求經濟和環境的平衡將會有重大的幫助：

(一) 在編製過程中可以瞭解那些部分資料欠缺，可作為未來努力補強的目標。

(二) 編製過程本身就可以作為瞭解與規劃我國經濟與自然資源整體配置的極佳工具。

(三) 在試編一段期間，待資料及方法漸臻成熟後，政府施政以綠色國民所得而非僅以傳統國民所得之成長為目標，會自動將施政重點導向追求環境、生態與經濟的共存共榮。

這還是狹義的綠色國民所得帳。在未來，還可以将綠色國民所得，配合前述人文關懷的提昇，擴大到廣義的國民生活福祉指標（可參見美國Tobin-Nordhaus及Daly-Cobb著作，聯合國《社會經濟發展之內容與衡量標準》及Agenda 21，以及主計處之《社會指標統計》）；也就是除了環境之外，另將公共安全、交通、醫療、教育、所得分配等影響生活福祉的因素均予納入。然後全體人民和政府的努力，都以這種指標的成長為最終目標，這就會是國家和社會真正脫胎換骨的契機，值得大家全力以赴。

最後，要套用一九九五年聯合國在哥本哈根所舉辦「社會發展世界高峰會」的宣言作為本報告的結束。這個宣言在加入環境及生態的考慮後可寫成：環境及生態保護、社會發展與全人類福祉（human well-being for all）之提升，應當是從現在開始到二十一世紀最重要的工作。我們體認到全世界的人民以不同方式表現出解決這些問題的急切程度。我們相信環境及生態的維護和完善的社會發展，是永續經濟發展與繁榮的必要條件。為落實永續發展，我們現在所需要的是希望（hope）、承諾（commitment）和行動（actions）。