

追求公平與均衡的永續發展

編制綠色國民所得 擴大國民生活福祉指標

文／朱雲鵬（中央研究院社科所研究員）

一、背景：

台灣地區近二十餘年來，經濟蓬勃發展，國民所得大幅提升，一九九八年國民年所得超過一萬三千美元，然而隨著經濟生活的改善，日常生活型態朝著大量生產、大量消費、大量廢棄的方向進行，環境負荷壓力亦同時不斷提高。由於地狹人稠，我國環境負荷比多數歐美等先進國家沈重，為求提升國民生活品質及國家之永續發展，我們應比這些先進國家投入更多的關注與心力在改善環境的工作。

在過去二十年所經歷的種種「大轉型」當中，民間「環境訴求」大幅上揚，是一種社會價值典範的轉變。有此由下而上，發自民間社會的「環境訴求」，促使了政府陸續回應，在環保行政組織和環保法令都做了相當的調整。但即便如此，在許多環境相關課題上仍有大幅改善的空間。這些課題包含但不限於國土規畫、山坡地開發、地層下陷、水資源保護、廢棄物處理與土壤污染。

山坡地的開發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。

事實上，政府主管部門在權責上之整合亟為必要。其中包括主管農林漁牧用地的農委會，主管水利工業用地的經濟部，主管都市及非都市土地的內政部，主管交通觀光遊憩用地的交通部，乃至垃圾與環評的環保署等，彼此對國土規劃與利用宜建立起具整體性的規範性價值觀，以及共同而具永續性的政策目標。另外，土地使用僵化，造成房地價格高漲，產業用地取得困難，影響投資意願與產業發展；也造成農地違規使用嚴重，對農業區產生破壞與污染。

二、理念：

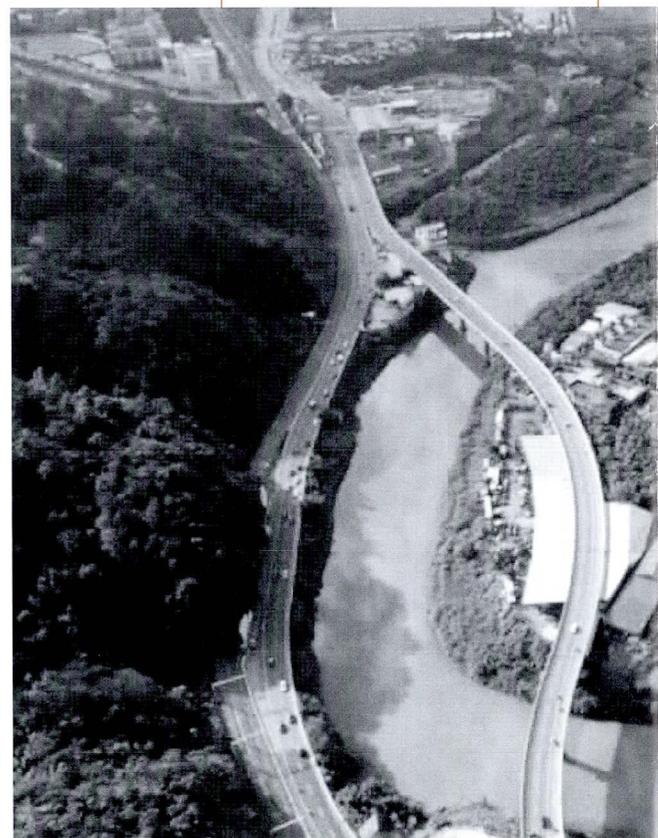
（一）奠立人們對人的憐憫、關懷和尊重。也就是人

道主義的精神，而後將其延伸為對人類生存與發展所繫大自然的關懷和尊重；藉此全民環境意識和價值得以生根，讓「新環境典範」的倫理體系在台灣社會深化，以完成下一波的「寧靜革命」。

（二）要從單一世代的享受，改變成為跨世代的共享，因此時時要想到下一代；對於所有的經濟活動和所累積的富裕，要考慮到承載能力的作用，不要繼續再誤以為成長無極限，因此處處要惜福。

（三）永續發展不應單憑或只寄望由現代科技來達

成，而應全方位地做整體的調整：由內部的自我調整，重新界定發展優先順序，以全新的思維方式和邏輯，來構築台灣下一世紀的國家發展願景。具體而言，應先追求生態環境保護與經濟發展的雙贏，但二者確有衝突時，應採取「生態環境保護比重不小於經濟發展」的政策。



(四) 呼應「聯合國二十一世紀議程」，在有效率的執行機制以及全民共同參與下，促成社會發展、經濟發展及環境資源維護三者間之兼籌並顧、相輔相成，據此落實經濟發展的真正目的，也就是提升國民生活福祉。

(五) 國土規畫應以提昇永續發展為最高原則：山坡地之開發應予限制，農地之變更為非農地使用應予適度放寬，而在放寬的過程中應設計公平與正義的制度，兼顧農業與非農業的發展，以及農民、消費者、產業界的權益。

三、主張：

(一) 積極試編「綠色國民所得」；待資料及方法漸臻成熟後，政府施政應考慮以綠色國民所得而非僅以傳統國民所得之成長為目標。

(二) 第二步是將綠色國民所得，配合人文關懷的提昇，擴大到廣義的國民生活福祉指標：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；然後政府的施政努力，可考慮以這種指標的成長為最終目標。

(三) 嚴格管制環境品質，確實依法取締破壞者；企業應一體適用，以免發生



◆經濟組召集人朱雲鵬。

成本上的差異，造成不公平競爭。

(四) 鼓勵企業引入環境管理之觀念；樹立企業主「污染是一種企業資源的浪費；減少污染，企業就能降低成本」的觀念。

(五) 強化事業有害廢棄物的處理；正視目前非法棄置的問題。設立時間表，由目前不到一半的事業廢棄物妥善處理率，限期提昇到八成以上。政府並應建設足夠之廢棄物處理場地，藉以使全體國民及企業界確實負擔起廢棄物處理及減量之責任。

(六) 有效阻止地下水的超抽，以避色地層持續下陷。廢水之重金屬及其他有害化學物對土壤及地下水污染的問題應儘速蒐集完整資訊，並應儘速有效解決。

(七) 限期提高污水下水道之普及率，以有效改善水體污染。

(八) 水將會是未來台灣

最寶貴的資源之一，企業投資設廠的評估，應以能反映資源成本的水價計算其效益，以落實永續經營。

(九) 各類自然生態保護區之範圍應大幅擴大或新設。

(十) 加強建立國土使用各主管部會間的整合機制；使得國土規劃與利用之相關規範性議題，包括環保與開發的潛在不相容情況能獲得解決。

(十一) 為了國土之有效利用，資源保育與國土保安，促進農業發展與增進農民福祉，部份農地必須加以保護並限制其轉用。

(十二) 適度釋出農地供非農業使用，但應注意將其對於環境及生態之衝擊降至最低。變更用途之利益，應分配予原地主、開發商及政府；其中政府所得之全部或一部份應用於改善農村生活，並補貼選擇維持務農的農民。土地變更的程序應透明化，並儘量朝準則制的精神來設計；使農地變更成為正常的商業行為，而無黑箱作業、特權、暴利的情事。

(十三) 亟應避免開放非農民在所取得的農地上興建新農舍；如一定要開放，應課以完成公共建設並正常繳納土地相關稅賦等義務。

(十四) 山坡地之開發應予嚴格管理限制。



◆國土規劃應以提升永續發展為最高原則。