

國府遷臺後臺灣環境治理的特色

文·圖片提供／曾華璧（長庚大學通識教育中心社會科特聘教授）



▲經濟開發與環境保育是臺灣環境治理的兩難課題，圖為和平火力發電廠。（攝影／黃基峰）

「環境」與人類的關係密切，因環境變遷會影響人類生活，人類的思想與行為也會造成環境變遷，因此歷史上環境問題一直和區域的政治與經濟問題有密切關係。例如西元前 3,700 年蘇美人因土地鹽化而遷城；又如 St. Francis Assisi 是西方具有思想與行動啟發的重要人物，是基督教環保先行者。回顧 1492 年哥倫布登陸美洲後，對當地原住民與自然環境，甚至全球生態體系都造成巨幅改變。18 世紀中葉工業革命後，環境危機越發明顯，產生的問題成爲主政者在治理上須面對的課題。

根據學者理論，一個國家能夠對環境課題進行回應，意味該國進入「生態現代化」（ecological modernization）的歷程；而從國家處理環境問題的「政策、政治、財經與社會（如民眾參與）」等程度，能評估該國是偏向以人類利益爲重，或優先考量環境生態的重要；根據這項指標評估，目前看來還沒有任何一個國家完全符合「生態國家」的最高層級。

討論遷臺後的環境治理問題，筆者切入點偏重「國家與政府」角色的分析，而它又不能不受民眾與社會力影響。自 1950 年以來，「重視經濟開發」是國府遷臺後很重要的價值觀。中橫公路的開發有其時代的目的和意義，此一工程代表著「人定勝天」的信念。1961 年省府主席黃杰在中橫的岩壁上雕刻「如腸之迴，如河之曲；人定勝天，開此奇局」，清楚說明了當時「人與自然」的價值觀。

1970 年被訂爲臺灣工業元年，公害汙染因之而嚴重化，促使相關環境法案與環保組織隨著設立；1980 年代社會環境意識開啓，自力救濟事件頻傳；1987 年臺灣解嚴，環保署隨之設立，公害與賠償糾紛不斷。在自然保育部分，國家公園於解嚴前設立四座：墾丁、玉山、陽明山與太魯閣，但解嚴後在規劃設置時則屢遭挫折。1990 年代國際環保思想影響全球甚巨，臺灣被認爲保育「瀕臨絕種生物」不力，遭美國培利修正案（綠色 301 條款）經濟制裁。

一、環境保護三路線（1950s-2010s）

臺灣的環境問題分三條路線進行：環境清潔與美化、公害汙染防治與自然生態



▲中橫公路的開發有其時代意義。（攝影／黃基峰）



▲前省主席黃杰在中橫的岩壁雕刻。（攝影／臺大環工所吳先琪教授）

台灣環境保護史概論：三路線



▲臺灣環境議題與路線關係圖：曾華璧製作。

保育。值得探討的是：政府從 1950 年以來，是否針對環境課題進行回應？曾經設置的省環境衛生實驗所、水汙染防治所、環境保護小組與環保署等機構，其時代性角色是什麼？代表什麼意義？

以「環境行政組織」的發展爲例，可看出政府是針對社會發展的需求，設置相關的機制因應，例如：1950 年代設立臺灣省環境衛生實驗所，掌理各種環境汙染與衛生問題；1970 年代水汙染防治所成立，是因應工業化之後的公害汙染課題；1980 年代衛生署環境保護處（與隨後的跨部會環保小組）的設立，依然是因應國內環境問題的挑戰而來。這三條路線在環境行政體系上發展的結果是：「公害汙染」類型以「一條鞭化」方式，整合爲單一體系（由環保署統領）；自然保育則分屬不同部門，成爲多頭馬車式狀態。

臺灣的環境治理存在著「組織機制有待整合」與「公民是否可以有效參與」問題，另一方面又顯示出強烈的「美國氣質」，在環境組織架構與法令都亦步亦趨採用美國式制度。

二、臺灣社會環境意識的萌生與意義

在發展經濟過程中，臺灣認爲自然環境具「天賦之財」，絕大多數人懷著：爲何不加以利用的想法。在講求外匯累積時代，人們濫捕濫殺野生動物幾乎是常態，知識分子會加以譴責，政府也曾兩度發布

「禁獵令」。而何時社會大眾開始擁有所謂「生態環境保護意識」？

回顧當代臺灣環境史，1979 年的「多氯聯苯米糠油中毒事件」是歷史轉捩點，開啓社會環境意識的重要觸媒，間接影響解嚴之前臺灣此起彼落「自力救濟事件」的出現，其中以反杜邦運動最具聲色。至於民眾的保育觀念及企業倫理，與臺灣環境治理之間的關係爲何？1987 年的解嚴對環境保育工作又有怎樣的影響，是一段重要、複雜卻又繽紛的歷程。以國家公園爲例，解嚴前設置四座，但其後則屢遭挫折，蘭嶼個案頗具代表性。筆者認爲，國家公園的設立，在臺灣環境治理上是一值得探索的向度，因它的法令規範本質上具「準綠色戒嚴令」功能，適時在解嚴之後承擔起保育川林與海洋任務。

三、小結

以國家爲主的環境治理歷程，可劃分爲兩大時期：（一）國家強勢主導的環境治理時期（1950-1979）」、（二）「多元複合勢力主導的環境治理時期（1980-2000）」，此即意謂在第二期之後，影響環境治理的因素越發多元化。

整體來說，臺灣社會缺乏「公利」的意識，法令偏重以「發展經濟事業，維護民眾的健康和福祉」爲主。然而對管理規則的界定模糊，導致執行無法有效落實是很大缺失。50 多年來，經濟開發與環境保育是臺灣環境治理上的兩難課題。



▲《杜邦事件調查團—綜合報告書》。（臺北牛頓出版社出版，1986 年）