

暨大府際關係叢書 8

地方永續發展

—台灣與大陸的經驗

廖俊松 主編

IGR

暨大府際關係叢書(8)

地方永續發展

——台灣與大陸的經驗

廖俊松 主 編

張世賢、廖俊松、江大樹、蕭欣怡
黃世明、劉宜君、陳仁海、胡寧生
陳剩勇、何錦峰、郭夏娟、袁少芬
郎友興 合 著

(依撰寫順序排列)

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

地方永續發展：台灣與大陸的經驗／張世賢等

合著；廖俊松主編．-- 初版．-- 台北市：

暨大府際關係中心，2008.12

面：公分--（暨大府際關係叢書；8）

ISBN 978-986-01-6027-7（平裝）

1. 地方政府 2. 公共行政 3. 社區發展 4.
環境保護 5. 台灣經驗 6. 文集 7. 中國

575.07

97021469

本書已列入月旦法學知識庫全文檢索與數位專屬典藏

地方永續發展

——台灣與大陸的經驗

20010PA

2009年1月 初版第1刷

主編	廖俊松
作者	張世賢、廖俊松、江大樹、蕭欣怡 黃世明、劉宜君、陳仁海、胡寧生 陳剩勇、何錦峰、郭夏娟、袁少芬 郎友興
出版者	國立暨南國際大學公共行政與政策學系 府際關係研究中心（ www.dppa.ncnu.edu.tw ）
總經銷	元照出版有限公司 100 台北市館前路 18 號 5 樓
網址	www.angle.com.tw
定價	新台幣 400 元
專線	(02)2375-6688
傳真	(02)2331-8496
郵政劃撥	19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-986-01-6027-7

序 言

暨南大學公共行政與政策系這幾年來積極關注地方永續發展，參與籌劃兩岸四地地方永續發展等研討學術活動，與澳門科技大學、南京審計學院、元智大學等校共同舉辦了幾場「地方永續發展」之相關研討會。並且進行實地永續社區的觀摩參訪活動，績效有成。現暨南大學公共行政與政策學系整理其中12篇相關論文編成專書出版，一方面固然是他們歷年來辛苦經營的豐碩成果；另一方面也可以說是我國地方永續發展辛勤經營的經驗分享。

本書有幾個特色。第一，涵蓋了海峽兩岸有志一同的學者，海峽西岸5篇，海峽東岸5篇。將視野擴及於海峽兩岸，不只是一岸。第二，整合研究，包括了生態永續、經濟永續、社會永續。第三，全面地觸及，地方永續發展雖然標榜「地方」，但是永續發展是全面的，時間從過去、現在、到未來。空間，全世界是生命共同體，我們只有一個地球，我們有共同的未來。層級，從聯合國到地方社區。而解決永續發展的問題必須從地方開始，才有紮實的根基。

研讀地方永續發展的專書，讀者會感受到：一、在心靈的修持上，會有愛心。人與人間，人與大自然間，需和諧，彼此相互尊重、包容、扶持、提升。因為我們同在唯一的地球上，福禍相連，休戚與共。二、在行動上，會較努力積極。每天有多少生態環境受到破壞；有多少人飢餓尚不能果腹；有多少人相互猜忌毀滅。看到這些，聽到這些，想到這些，就會心疼。我們要積極行動，盡力去挽救，去保育。三、在方法上，會更講求效果，從地方著手，從根基努力，從觀念上呼籲、倡導。大家聯盟起程，成為具有創造力的行動夥伴。

暨南大學公共行政暨政策學系編這本專書，正是永續發展的體驗與實踐。永續發展的發動，最初是由少數先知先覺者感受到永續發展的重要，到處去喚起民眾的覺醒與注意，結合有識及有志之士，聯盟起來，一起行動，承擔起拯救地球，為後代子孫留下淨土的使命，匯成一股大力量，制定成政策，並形成為制度，永續發展與經營。

張世賢

目 錄

序 言

張世賢

導 論

第一篇 策 略

第一章 聯合國推動地方永續發展的策略分析

張世賢

壹、前 言	16
貳、聯合國啓動地方永續發展	16
參、聯合國訂定地方永續發展具體目標	20
肆、聯合國規範《地方二十一世紀議程》的方式	23
伍、聯合國提供地方永續發展的實施手段	25
陸、聯合國對地方永續發展的監督機制	27
柒、聯合國進行兩次地方永續發展狀況的普查	29
捌、推動機關：聯合國永續發展委員會	30
玖、結 論	32

第二章 地方二十一世紀永續發展之策略

廖俊松

壹、永續發展的意涵	36
貳、台灣永續發展的行動	40
參、地方政府與永續發展	43
肆、格林朋／威廉斯堡案例研討	54
伍、台灣地方二十一世紀永續發展之策略建議	59
陸、結 論	62

第二篇 台灣經驗

第三章 社區營造與永續發展

——「宜蘭經驗」及其省思

江大樹、蕭欣怡

壹、前言	70
貳、永續發展、地方治理與社區營造	71
參、台灣永續發展歷程概述	77
肆、從永續發展看宜蘭社區營造歷程	83
伍、宜蘭永續社造的治理策略與轉型衝擊	94
陸、結論與省思	101

第四章 永續發展與治理職能革新

——台中市的經驗分析

廖俊松

壹、前言	109
貳、聯合國二十一世紀永續發展議程	110
參、永續發展治理	114
肆、台中市永續發展與治理職能革新的觀察	120
伍、台中市永續發展與治理職能革新之評析	132
陸、結語	140

第五章 南投縣邁向永續發展的環境意識與社會

參與之分析探討

黃世明

壹、前言	147
貳、研究方法與資料整合概述	149
參、南投邁向永續發展的環境意識分析	150
肆、南投縣邁向永續發展的社會參與分析	163

伍、南投縣社區居民的三生環境意識與建構永續社區的重要原則.....	169
陸、結論與建議	177

第六章 地方政府執行社會永續政策成效之探討

——執行網絡的觀點 劉宜君

壹、前 言	185
貳、相關文獻探討.....	186
參、地方社會永續的政策執行網絡	201
肆、結論與建議	209

第七章 從民意調查中觀察台灣環境保護的願景

——以TEDS2001、2002及2003為例 陳仁海

壹、問題意識	214
貳、理 論	214
參、假設與方法	217
肆、分析結果	223
伍、結 論	241

第三篇 大陸經驗

第八章 社會永續發展與地方政府管理體制改革 與創新之思路與對策

——以南京市政府管理體制改革研究為例 胡寧生

壹、前 言	248
貳、永續發展目標下南京市政府管理體制改革與創新的 總體戰略和思路	248

參、南京市政府在公共服務型政府建設方面存在的主要問題	257
肆、南京市政府管理體制改革與創新面臨的主要制度性約束和可以嘗試的制度創新	262

第九章 永續發展與服務型政府的建構

——以浙江省為例

陳剩勇、何錦峰

壹、引 言	272
貳、經濟發展的負效應：問題與反思	273
參、走向服務型政府：浙江地方政府的探索	279
肆、永續發展：一種對策的探討	283
伍、結 語	287

第十章 地方政府的效能建設與永續發展

——對溫州市「效能革命」的調研及思考

郭夏娟

壹、溫州「效能革命」的緣起	292
貳、「效能革命」的目標	295
參、「效能革命」的實施方式	296
肆、「效能革命」的成效	299
伍、「效能革命」仍須深化	303
附件一：市直機關效能監察若干意見（試行）	308
附件二：公務員能力建設和績效考核若干意見（試行）	311
附件三：市直機關領導幹部管理監督若干意見（試行）	313

第十一章 公共服務與地方永續發展

——廣西省賓陽縣政府職能革新的考察

袁少芬

壹、賓陽現象	317
貳、賓陽縣突出抓好民營經濟的定位思考	318

參、轉變職能，構建新型服務機制，促進民營經濟發展	320
肆、打假創新、重振賓陽	323
伍、討 論	325

第十二章 地方政府與中國鄉村的永續發展

——浙江省東陽市橫店鎮永續發展實驗區

之效果及其永續性

郎友興

壹、前言：政府在永續發展過程中的角色與作用	331
貳、經濟、社會和環境協調發展：大陸永續發展實驗區	333
參、東陽市橫店鎮的永續發展實驗	334
肆、地方政府的角色：來自於橫店鎮的經驗	340
伍、結 語	347
附 件：國家永續發展實驗區管理辦法	349

導 論

自從1987年聯合國世界環境與發展委員會發表了《我們共同的未來》（Our Common Future）一文報告後，永續發展便成為近世推動全球進步的一股重要浪潮。1992年聯合國環境與發展大會（United Nations Conference on Environment and Development）更發表《里約宣言》（Rio Declaration on Environment and Development），主張「人類應享有以與自然相和諧的方式，過著健康而富有生產成果的生活，並公平地滿足今世後代在發展與環境方面的需要，實現求取發展的權利」，指出永續發展應該顧及經濟成長、社會公平，以及生態協調等三個原則，並通過《二十一世紀議程》（Agenda 21），呼籲世界各國應積極消除貧窮、改善環境衛生、降低汙染、發展國民教育等，以促進全球社會之永續發展。

由於國家是地方所組成，永續發展所探討的問題和解決途徑，幾乎都離不開地方性的活動，地方的參與和合作將成為決定國家永續發展目標能否實現的關鍵性因素。而地方政府是地方發展的重要團體，主導著相當多元的公共服務功能，例如教育、社會福利、住宅、交通運輸、都市更新，以及環境管理等等，在永續發展工作的實踐上，更扮演著極為重要的角色。因此，國際地方環境行動議會（International Council for Local Environmental Initiatives）早於1991年便積極倡導地方永續發展理念的推動與地方政府的重要功能與角色，並獲得聯合國環境與發展大會的認同，將其倡導內容整合成為《二十一世紀議程》的第28章，也就是「地方二十一世紀議程」（Local Agenda 21）。

地方二十一世紀議程指出，地方永續發展的內容是要依據二個原則，採行三項行動和二個方法，以達成二個目標：二個原則是以地方活動為基礎和教育、動員與回應地方群眾的需求；三項行動是要地方政府

2 地方永續發展——台灣與大陸的經驗

與公民和地方組織團體進行持續性的對話、與包括國際組織在內的各相關政府與民間組織團體建立夥伴關係，以及與其他地方政府相互充分交換資訊、經驗交流與技術支援；並要提供資金以及人力資源開發與能力建設等二個方法；以確保地方婦女和青年的決策參與和執行監督，達成逐年推動對於《二十一世紀議程》的協商、共識與合作等二個目標。

1996年，國際地方環境行動議會更指出地方二十一世紀議程的推動有五個關鍵要素：多元部門的參與、社區夥伴諮商、參與式評估、參與式目標設定，以及追蹤與考核機制。多元部門的參與要求地方建立一促進社會多元部門參與的利害關係人團體，以為規劃地方長期永續發展行動計畫的協調組織；社區夥伴諮商要求地方長期永續發展行動計畫的擬定需要確實諮詢地方內社區團體、非營利團體、宗教團體、企業組織、政府機關、專業團體，以及工會等等，形塑共同願景，並確定計畫方案與行動的優先性；參與式評估要求透過民眾的參與機制來評估地方社會、經濟，以及環境的條件與需求；參與式目標設定要求經由關鍵性利害關係人間的協商來設定行動標的，以順遂行動計畫願景與目的的達成；同時要建立監督與考核機制，訂定有便於民眾追蹤、易於參與者自我課責的評量指標來衡量地方永續發展的進步情形。

為了瞭解全球地方二十一世紀議程的推動情形，國際地方環境行動議會在1996～1997年和2000～2001年進行了兩次國際性的地方永續發展情形之調查。1996～1997年間的調查發現全球共有64個國家1,812個地方參與地方二十一世紀議程的規劃；其中，43個國家933個地方早已進行地方二十一世紀議程的規劃，而有879個地方才剛要開始地方二十一世紀議程的規劃。進一步分析這933個早已進行地方二十一世紀議程規劃的地方，發現所有地方皆有建立與地方居民對話的諮商過程，但有建立利害關係人團體以為監督機制的地方僅有516個，有準備草擬地方行動計畫的地方有666個，有建立監督考核機制架構的有237個，其中，有210個地方已經建立評量指標系統。

2000～2001年間的調查發現推動地方二十一世紀議程的地方總數大幅成長，共有113個國家6,416個地方參與地方二十一世紀議程的規劃，

其中，44%已經早已推動，餘則承諾願意推動。此次調查中也發現地方二十一世紀議程推動的進程亦有大幅進步，有推動地方二十一世紀議程的地方中，61%的地方已經進展至制訂行動計畫階段，73%有建立正式的利害關係人團體，更有59%已將地方二十一世紀議程整合進入地方政府施政體系。

從這兩次的調查可以瞭解，在聯合國與國際地方環境行動議會的大力倡導之下，全球地方永續發展的擴展有相當程度的進步，不但國家和地方參與的數量有所大幅增長，地方永續發展的進程亦多有向前推展。更重要的是，地方二十一世紀議程的推動也帶動了地方政府的治理革新，特別是在制度發展、公民參與，以及管理系統的改善三方面更多所有著力，使得地方政府轉變成爲更開放、更容納公共參與、更積極關注於永續發展議程的機構。

美中不足的是，這些地方大都集中在歐洲地區，以2000~2001年的調查爲例，歐洲36個國家共有5,292個地方（82%）推動地方二十一世紀議程，餘其他地區的77個國家則僅有1,124個地方參與推動。進一步分析這些地方對於永續發展議題的認知，也發現多數地方對於永續發展的議題認知仍以環境爲主體，46%的地方認爲環境議題最重要，認爲涵括經濟、社會、環境等三方面的永續發展議題最重要者僅有36%；而不同發展階段的國家與地方對於永續發展的認識亦大有不同，年平均國民所得高於9,266美金以上的國家中，有51%的地方認爲環境議題最重要，認爲經濟成長議題最重要僅有10%；但年平均國民所得低於9,266美金的國家中，僅有17%的地方認爲環境議題最重要，認爲經濟成長議題最重要則有34%。

此外，兩次調查中也觀察到，地方政府永續發展策略與計畫並沒有與都會預算、發展計畫、土地使用限制，以及經濟發展等活動緊密結合，使得永續發展策略的效果僅及於部分特定案例；加上大多數國家由於財政困難，許多中央政府將環保與社會發展責任轉移至地方政府，但卻不額外補助地方財政經費，使得地方財政負擔加重，難以執行地方二十一世紀議程策略；而這些國家的中央政府對於全面性永續發展政策的

4 地方永續發展——台灣與大陸的經驗

政治承諾不足，經濟活動管制能力也相對弱化，不但既有的發展政策、補貼與財政架構經常有礙於地方政府資源運用的效率與發展管理，更缺乏有效吸引跨國企業與多邊發展組織從事地方永續發展的誘因，使得地方政府無法有效管理對於環境與社會造成負面影響的地方企業或其他組織。

2002年8月，聯合國在南非約翰尼斯堡（Johannesburg, South Africa）召開永續發展世界高峰會（the World Summit for Sustainable Development），主題訂為：「如何落實《里約宣言》與《二十一世紀議程》」，會議中評估自1992年聯合國環境與發展會議以來推動全球永續發展中所取得的成就和遭遇到的障礙後，再一次強烈確認對於《里約宣言》、全面執行《二十一世紀議程》和《進一步執行二十一世紀議程方案》的承諾，並承諾實現1992年以來聯合國各主要會議和國際協定，以及《聯合國千禧年宣言》（United Nations Millennium Declaration）的發展目標，提出《約翰尼斯堡永續發展宣言》（Johannesburg Declaration on Sustainable Development）和《世界高峰會永續發展行動計畫》。《約翰尼斯堡永續發展宣言》除了重點重申繼續對於永續發展的承諾外，也承諾建立人道、平等、關懷、為人類尊嚴所需的全球社會，並承諾承擔共同的責任，從地方、國家、區域，及全球層面促進並強化永續發展三大支柱——經濟發展、社會發展及環境保護——間的互賴與互助。《世界高峰會永續發展行動計畫》則建立在《約翰尼斯堡永續發展宣言》的基礎上，提出以夥伴合作（partnerships）、善治（Good governance）、和平、安全、穩定和尊重人權與基本自由（Peace, security, stability and respect for human rights and fundamental freedoms），以及重視永續發展的倫理道德之諸多重點方針、作法、具體目標與步驟。

在2002年8月約翰尼斯堡永續發展世界高峰會期間，諸多地方層級的領導者亦接受國際地方環境行動議會的邀請召開地方永續發展會議，審視全球地方永續發展的進程，成就與障礙。會議中體認到國際社會上還有許多地方社會不平等漸增、危害人權日深、自然災害不斷，需要更多地方推動永續發展的進行，同時也認為未能將地方層級納入聯合國系

統實是地方推動永續發展的一大障礙。因此，該會議便協議通過《地方政府宣言》（Local Government Declaration），主張持續推動二十一世紀永續發展運動，並揭櫫全面性的永續發展、有效的民主分權（Effective Democratic Decentralisation）、善治，以及合作團結（Cooperation and Solidarity）等四大原則與千禧年宣言目標、協力國家與國際社區以強化地方能力、訂定有效的城市發展策略、加速推動地方二十一世紀議程、加強國際間城市都會的協力活動、發展新的永續文化、建立有效透明的地方治理模式，以及地方政府執行的全觀性等八大承諾。

此外，地方永續發展會議也認同地方永續發展的推動應該跳脫策略規劃的階段，而要進入積極採取行動的過程，才能有效提升地方永續發展的推動能力，故而決議通過《地方二十一世紀行動》（Local Action 21），以為二十一世紀地方永續發展推動的主力。《地方二十一世紀行動》的目的不是要取代地方二十一世紀議程，而是要在地方二十一世紀議程的基礎之上，更積極推動永續社區與永續城市的建立、保護全球公共財，以及強化地方政府的永續管理能力，特別是要確保活潑的地方經濟、公正與和平的社區、生態效率的城市，以及安全有活力的社區，以能快速回應環境的變化，並同時確保安全潔淨的水供給以及大氣、土壤、生物多樣性和人類健康的維護。

2002年11月，國際地方環境行動議會之歐洲地區會員們也在丹麥（Danmark）召開地方永續發展會議，提出以下十項行動呼籲來正面回應《約翰尼斯堡永續發展宣言》與《世界高峰會永續發展行動計畫》：

一、歐洲地方政府會義不容辭的推動地方二十一世紀行動，積極建立永續社區與永續城市和保護位於歐洲區域的全球公共財。

二、歐洲地方政府會強力要求各國中央政府支持地方上的努力來實現永續發展。

三、歐洲地方永續發展策略有賴於歐盟與各國對於地方二十一世紀行動的支持，同時也需要地方層級的善治行動。

四、歐洲地方永續發展策略需要提升公私協力夥伴關係。

6 地方永續發展——台灣與大陸的經驗

五、地方二十一世紀議程需要與地方發展策略與政策整合。

六、要有效整合地方二十一世紀議程與地方發展策略與政策，整合性的資源管理是一有效工具和手段。

七、綠色採購是一發展永續生產與消費型態的有效招標工具，歐洲地方政府需要多加採用。

八、地方政府需要在永續水資源管理與氣候保護的議題上扮演更積極的角色與功能。

九、歐洲地方永續發展策略需要更有活力的表現。

十、加強與國際社會其他區域間的都會合作計畫會有正面積極的利益與效果。

2003年11月，國際地方環境行動議會在希臘首都雅典（Athens, Greece）召開三年一次的大會（World Congress），提出《2004-2009地方永續發展策略計畫》（Strategic Plan 2004-2009），揭櫫以落實地方二十一世紀行動為目標的使命、願景與工作規約。之後，該策略計畫進一步於2006年3月國際地方環境行動議會在南非開普敦（Cape Town, South Africa）召開的大會中修正成為《2007-2012地方永續發展策略計畫》（Strategic Plan 2007-2012），再一次堅定承諾推動永續社區與永續城市的建立、保護全球公共財、運用參與式治理和永續資源管理工具以確保《地方二十一世紀行動》的實踐，同時重申積極協助促進全球地方政府推動《地方二十一世紀行動》達成永續發展的使命。

綜觀國際社會這十餘年來的發展，可知永續發展這一議題不但熱度不減，且有持續發燒的現象。不但結合聯合國千禧年宣言，成為二十一世紀國際主流公共事務；更在美國前副總統高爾（Al Gore）先生2006年10月推出的環保紀錄片《不願面對的真相》（An Inconvenient Truth）以後，引爆全球新一輪對於氣候溫室效應的重視與節能減碳運動的盛行，蔚為當今國際社會最夯議題。而地方永續發展運動的範圍也不斷擴大，越來越多的地方加入國際地方環境行動議會，從1990年成立時的43個國家200個地方成長至目前的70個國家873個地方（台灣有台北市及高雄市加入成為會員）、42個地方非政府組織（台灣有台灣環境行動網

協會加入成為會員)；並在該國際地方環境行動議會的培訓、技術指導以及諮詢服務過程中強化地方政府職能、建立《地方二十一世紀議程》、《地方二十一世紀行動》，為地球的永續發展齊心努力。

然而，相對於國際社會上超過200個國家不可勝數的地方與非政府組織，70個國家873個地方的會員數實在仍屬少數，還有非常大的空間仍待積極推展。即便早已或目前已正式啟動地方永續發展議程或行動地方，個案研究指出，除了歐美國家地區外，多數也仍然面臨政府職能與治理結構調整的問題，進度遲緩。因此，為強化各國及其地方政府的永續發展能力，聯合國發展計畫署（United Nations Development Programme）也提出《2015職能方案》（Capacity 2015），規劃從2003年開始以迄於2015年期間，透過政府職能分析、知識傳播與學習、領導訓練、制度革新與發展管理、多元利害關係人參與程序、監督與課責機制，以及提供財政與非財政誘因等策略來協助各國、各地方政府增強政府職能，促進地方永續發展，以達成千禧年發展目標，同時從日益擴張的全球化過程中受益。

台灣與大陸皆是國際社會的一份子，面對全球永續發展行動的熱潮，自當義不容辭、竭盡所能經營各自領土內之地方永續發展，匯為國際永續發展之動力。本書即是奠基於此一全球永續發展脈絡，論述台灣與大陸地區地方永續發展的推動與經驗，期能接軌國際發展主流趨勢，有所貢獻於人類地球的永續發展。全書共包括三篇十二章內容。

第一篇策略篇共有兩章內容。第一章論述聯合國推動地方永續發展的策略分析指出，永續發展在目標建立與觀念上雖是全球性共通的，但在實作上卻是地方的。《二十一世紀議程》中說得非常具體明白：有許多地球永續發展的問題根源於地方活動，因而要解決地球永續發展的問題必須從地方著手，由地方當局來參與合作，並且賦予地方當局永續發展的任務，也就是活絡地方永續發展的基本設施、監督地方永續發展規劃過程、訂定符合當地的環境政策和規章，以及協助執行國家和次國家環境政策等任務。此外，地方永續發展的推動策略也需要地方當局與其人民、地方組織、私人企業進行對話，產生共識，訂定地方二十一世紀