

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景與動機

### 一、研究動機

近十年來，「永續發展」成爲許多人耳熟能詳的詞語。許多領域或是新聞、文章隻字片語中，都可以看到「永續」一詞。2004 年，總統就職的演說標題也以永續爲名，談論「爲永續台灣奠基」...

「...台灣，必須持續創造國家的競爭力，打造一個人文關懷、生態環保的永續家園。」

《摘自 2004 年總統就職全文》

抽象的「永續發展」概念，在個人自我解讀下，擁有各式各樣的面貌。有人想像的是經濟的永續發展，有人則覺得維護生態環境的美好就是永續。許多人說的皆是「永續」一詞，但實際上卻可能代表著不同的價值或是不同的策略，然而，論對於此一名詞了解與否，每個人都逐漸進入其傳播影響的範圍內。但是，對於「永續發展」，我們期待的終究不應該只是一個琅琅上口的名詞，需要的是更多實質內涵的了解及落實。

永續發展的內涵隨著時間逐漸轉變、擴充。這些內涵的擴充，回應著最初 1982 年「世界自然保育方略」提出永續發展此一名詞之初衷，期望能夠有新倫理價值觀的出現，以面對地球環境的危機。

聯合國環境與發展委員會祕書長 Maurice Strong 曾提到：

這個世界有必要的知識、技術、和科學去配合這個(永續發展)挑戰。然而，卻缺乏「動機」。在這句話的背後所隱藏的，正是我們目前尋求的。「動機」是只有當價值和倫理(ethic)在足夠的個人當中形成共享的群體時，才有可能達成(Glass,2002)。

Maurice Strong 說明了在面對世界當前永續發展的挑戰上形成共有的價值觀是關鍵。然而，如何使「永續發展」的概念內涵能夠擴及其影響的層次，使更多人一起共享此價值和倫理而邁向永續發展？如何從只是概念走到具體的實踐並產生影響？1992 年里約地球高峰會後「二十一世紀議程」的出現似乎可為永續發展觀念的擴散與產生實際作為提供切入點，其中第二十八章「地方支持」篇，特別鼓勵地方透過參與式民主、增進民眾接近決策的機會，發展屬於地方永續發展的願景與行動藍圖，替永續發展的實踐指出了新方向。

發展地方二十一世紀議程對於許多地方來說是一個新的想法與做法。就個人而言，我們很少有機會參與地方未來的創造，也很少想像所居住的地方未來可以變成什麼樣。因為沒有一同參與想像、創造的歷程，對於所居處的地方欠缺所有感(sense of ownership)，除非發生某些深刻、立即、嚴重的環境問題威脅個人的生存，才會感受到我們與整個環境的連結關係。這種與整體大環境疏離的感覺，似乎將每個人從這個社會中解離了...

然而，從一些小小的例子中，似乎可以看見願景想像與集體行動力量的可能性。

研究者近幾年租屋於台北青田街、永康街附近，時而漫步在巷弄間，總會驚奇的發現大樹的枝桠從圍牆內伸出，可能是玉蘭花，也有可能是火紅熱情的鳳凰木...這些上了年紀的樹木在台北市都市更新的熱潮中被保留下來。初時疑惑著新的大樓為何有樹齡如此老的樹貼牆陪伴，後來才得知這個社區在一群熱心的人士帶頭下，透過一次又一次的機會認識他們的社區，一起想像什麼是較好的生活環境，透過許多共同的活動，將居民拉出原本只侷限在自己小小房子的範圍之外，共同參與社區的活動與討

論。逐漸的，社區擁有了共同的願景，一起面對社區裡的事件，以實際行動改變原本可能在開發商作為下逐漸消失的綠意，甚至後期有建設商以保留老樹作為售屋的訴求。「成為都市中的綠寶石」變成社區人琅琅上口的願景並為其實現而努力。

許多公領域的事務其實在現代的生活型態下，很容易就被忽略。我們常常看著住家附近日新又新的畫面，總是多點驚訝，少點情感與行動。然而公領域事務的被忽略卻也與我們生活品質的降低有著密切的關聯性。跨出社區，走向更大的地域範圍，可能是一個縣或是一個市，並沒有太大的差異，同樣需要新的凝聚與轉變，而關乎生活品質提升的永續發展議題正在發響。地方二十一世紀議程的發展提供了最小地方單位嘗試結合各領域力量，討論出屬於當地對於永續發展的想法，共創願景，進一步在更大的空間、更大的社群範圍中產生影響與行動。

2004年在行政院經濟建設委員會的推動指導下，金門開始進行「永續發展策略與規劃」計畫，也就是發展屬於金門的二十一世紀議程。研究者有機會參與觀察在金門進行發展地方二十一世紀議程之歷程，看見一個新的經驗正在地方逐漸形成。計畫發展過程中嘗試著引入地方民眾參與，期許使永續發展成為地方政府、社區團體、社區民眾間的共識，期許在共同創造下能累積著集體行動的能量。這個歷程會產生什麼樣的量變與質變？要如何促使地方永續發展的想像與討論能有更多人參與？成為本研究動機之起始。

## 二、研究背景

二十一世紀議程中提到：任何為達成永續的作為皆必須包含在地居民、及他們對於未來的擔憂、期望、和需求。當地居民是全球以至當地欲達成永續的核心(UNCED,1992)。所以，決策以及權力必須轉移至最簡單、最低的社區層次，尋求在地居民的幫助，找出他們對於在地的認識及貢獻，以及在未來發展上所應扮演的角色。對於環境以及發展問題需要增進大眾的覺知、加強其解決問題的參與性、並強化個人對於環境的責任感及行動力以邁向永續發展(Lafferty, 2001；蔡慧敏, 2003)。

因此「永續發展」須立基於社區的永續，藉由溝通、對話管道的建立，分享信念、

態度及價值觀，強化社區居民對於永續發展的共同體認。從新的治理思維來看，居民與其自身居住的環境有著最密切的關係，以過去的治理方式所產生的決策，常未能貼近居民的需求而使居民與政府決策產生疏離感。而在地方永續發展的推動過程裡，強調民眾參與，要找回的除了是借助居民對於地方事務的熟悉，輔助專業者避免做出背離永續的決策外，也是讓政府、居民與民間團體之間有多向溝通，達到在面對永續發展議題上能有系統性的思考與學習。

Jacob 認為民眾參與強調視「參與」在本質上為目的價值觀點逐漸成為永續發展定義的核心(林文澤，2001)。世界各地政府從二十一世紀議程提出後紛紛回應二十一世紀議程中第二十八章所提及的「社區參與發展永續發展策略」，依據此章發展出各地的地方二十一世紀議程(Local Agenda 21)。全球至 2001 年，已有一百三十幾個國家，六千多個地方開始發展屬於地方自己的二十一世紀議程，透過各地發展屬於地方的二十一世紀議程，將「永續發展」的內涵於地方逐步實踐及擴展其對於地方活動及民眾的影響。

台灣於 1992 年行政院成立全球環境變遷小組，開始著手推動永續發展的相關規劃，至 1997 年成立行政院國家永續發展委員會，2000 年正式完成台灣二十一世紀議程/中華民國永續發展策略，設定「永續的生態」、「適意的環境」、「安全的社會」與「開放的經濟」四大願景。2004 年行政院經濟建設委員會所協助之「推動地方永續發展計畫」在部分縣市開始進行，期望透過由下而上的方式、民眾參與的過程發展出具有地方特色、蘊含地方居民期盼和需求的永續發展願景與策略。在規劃地方未來發展的同時，專家、地方居民、政府當局持續的對話，不僅是一種社群關係的建立，同時也是重要的溝通、學習管道。由民眾透過溝通學習，共同來討論決定，怎樣才是他們希望的生活環境，並透過學習，思考當前各種環境現象的合理性，進而改造自己的生活世界，達到所希望的生活境界(李俊輝，2000)，這是理想的目標卻非一蹴可幾。如何使民眾參與在推動永續發展的過程中，實需要更多時間與方法的引導。

金門在永續發展相關研究中，2003 年莊瑞續經由德爾菲民眾參與技術探索金門民眾對永續發展議題與願景的看法；金門國家公園「永續發展客觀因素分析」計畫中(黃世明，2003)，則透過問卷調查的方式瞭解金門居民對於當地永續發展相關議題的

看法。然而永續發展的推動需要民眾持續的參與關心、溝通、理性回應，並在參與過程中增進對於地方以及他人意見的瞭解。因此，除了透過前述研究中所採用的德爾菲法、問卷調查法此種方式收集意見、傳遞意見外，應如何創造更深化的參與為推動時重要的思考點，如何能使更多民眾參與在地方永續發展的推動過程裡，是永續發展在地化的重要關鍵。

## 第二節 研究目的與問題

從前述的研究動機與背景中可以了解，發展地方二十一世紀議程是將永續發展概念行動化的開始。然而，對於台灣的地方縣市而言，也是新的挑戰與經驗的創造。在推動地方永續發展過程中引入「民眾參與」具有怎樣的意義以及重要性？而金門現階段的社會脈絡下，大眾對於地方永續發展的看法為何？民眾參與在態度上有著怎樣的看法？怎樣的參與方式民眾能夠接受？怎樣的管道能夠讓民眾將意見表達出來？使民眾在參與的過程中對永續發展有更深入的瞭解。以上將是本研究的研究重心。據此，本研究目的為：

- (一) 瞭解發展地方二十一世紀議程(Local Agenda 21)之意涵，以及永續發展推動過程中民眾參與之意涵。
- (二) 瞭解金門推動地方永續發展情形及地方民眾參與之特性。

由上述研究目的進而發展出之研究問題如下：

1. 「地方二十一世紀議程」發展歷程中民眾參與意義為何？
2. 金門如何引入民眾參與發展當地的「地方二十一世紀議程」？
3. 在推動地方永續發展初期，民眾參與的特性為何？

本研究將從「民眾參與方式」、「民眾參與態度」、「民眾參與意圖」以及「民眾對於永續發展看法」等面向進行探尋，了解金門地區民眾面對地方永續發展推動初期所呈現的特性。

### 第三節 名詞界定

#### 一、地方永續發展

永續發展的定義很多元，也經過不同時期的演變；WCED(1987) 認為永續發展是暨滿足當代人的需求，又不危害後代人滿足其需要的能力。即提倡在生態可能範圍內的消費標準，和所有人皆可合理的嚮往標準。因此，狹義的永續發展意味著世代間社會公平，但也必須合理地延伸到每一世代內部的公平。IUCN, UNEP, WWF(1991) 在自然維生體系的容受力範圍內，改善人類的生活品質之發展。Braat(1991) 認為生態永續，經濟發展可被視為在資源基礎下的支持下，經濟生態系統朝向最大福利所做的，及組織和結構。ICLEI、IDRC、UNEP (1996)所提出永續發展是一個持續平衡生態、經濟、社會三個發展面向的過程(轉引自黃書禮，1996)。

因此，永續發展策略的執行牽涉不同的權益關係人在此三個發展過程中的協調與溝通。而每一個地區有不同的空間尺度、不同的地域特色、地方感、以及地方文化及地域認同、而地方永續發展不論在推動過程、發展過程以及呈現結果上必然彰顯出地方的願景、期盼、以及特質。因此地方永續發展為全球永續發展概念與地方價值的結合。

#### 二、民眾參與

Arnstein(1969) 認為民眾參與之定義是：「民眾參與是一種權力再分配，使得一般被忽略或是被排除在決策過程中的民眾。能在未來社會發展中參與。」Advisory(1980) 提出民眾與的目標為給予民眾資訊、獲取有關民眾的資訊、改進公共決策、提高政府計畫的公共接受性、改變政治權力型態、和公共資源分配。在本研究中，將從目的的角度來看民眾參與的定義，包含溝通、教育、改進公共決策、提供政府計畫的公共接受性、改變政治權力型態以及公共資源的分配。

## 第四節 研究限制

### 一、研究時空上的限制

由於研究區域以及時間限制，研究者未能於研究區長期參與觀察，但盡可能參與其所有公開說明會、座談會以及部分教育訓練課程進行參與觀察及資料收集，調查方式。研究上選擇了橫段面(短時間性)的調查方式，為反應當前階段金門民眾參與的狀況。

### 二、研究方法上的限制

本研究之目的在於初探金門民眾對於推動地方永續發展相關議題之看法。因此，若採隨機抽樣發放給一般民眾，在有效填答及獲致意見方面會有相當的限制，包括：缺乏填答興趣，以及對於問卷理解程度低等。因此，本研究期望藉由立意抽樣的方式，針對金門不同領域、團體單位角色作為發放之對象，選取當前較具潛力之潛在參與者進行問卷填答，使問卷回覆能夠提高其有效性，在此問題初探上能獲得具代表性之意見。