

## 第五章 結論與建議

從斯德哥爾摩人類環境會議對於環境問題的覺醒到里約地球高峰會發展出推動永續發展的行動藍圖—二十一世紀議程。永續發展從概念的發響走到地方實踐。世界各地回應二十一世紀議程第二十八章的敘述開始嘗試透過諮詢、共識建立的方式引入地方民眾，發掘地方議題、思考未來數年自己居住的地方想要成為什麼模樣，「民眾參與」成為推動永續發展過程中重要元素。而在文獻回顧中亦了解到透過參與式民主的過程，相互教育、學習，體認生態極限，進行系統性思考、整體規劃地方的未來，並藉由共同參與的過程提升公部門、私部門、個人對於地方的所有感(ownership)，以及藉由引入廣泛參與的歷程維護社會公平與正義為推動地方永續發展的內涵。2004年金門在中央協助輔導下，開始進行地方永續發展策略規劃並嘗試引入地方民眾參與，本章節將依研究結果與發現等，提出本研究之結論與建議。

### 第一節 結論

2003 年金門參與經建會「地方永續發展策略規劃」計畫方案甄選獲得了中央單位經費補助，於 2004 年 2 月開始啟動。整個策略規劃的歷程，從成立地方永續發展委員會，議題分析、策略擬定、執行與追蹤以及評估與反饋的規劃，時間壓力一直是發展過程中最大的限制。有限的時間以及仍為初步策略規劃階段，在引入民眾參與規劃上並未能多所嘗試及營造。目前參與層次侷限於諮詢民眾對於地方議題優先順序及策略方案的選擇。民眾參與技術則採用問卷調查、公開說明會、及座談會。而初步的參與成員，主要透過工作服務團隊針對特定對象邀集，參與之範圍、影響有限。以下針對研究觀察以及問卷分析提出下列結論：

### **一、「地方永續發展策略規劃」為金門推動地方永續發展之起步，後續民眾參與機制的建立應落實。**

金門經驗在計畫時間限制下以三個多月時間發展出地方永續發展策略規劃，倉卒的發展時間，使得引入參與的範圍有限，參與之影響性也有限。因此不論是計畫資訊、或是規劃結果仍停留於地方政府及少部分地方人士之間。一般民眾缺乏機會及管道感受或了解自身和此計畫方案或是政策間的相關性。然而，此項規劃應為地方政府嘗試新的參與結構技巧，創造新的政策發展空間的開始，而不應為只是一本規劃報告書的產出。後續民眾參與機制的建立與落實，實為推動地方永續發展之關鍵。

### **二、民眾參與方式的運用上應強化告知與教育的功能，促使民眾了解地方永續發展之意涵。意見諮詢方面可透過問卷訪談的調查方式進行，再逐步嘗試更為多元的溝通諮詢方式。**

從問卷調查研究中發現，民眾目前對於地方永續發展推動所選擇的參與方式仍以了解相關訊息及提供意見諮詢為主。在民眾欠缺對於此項推動計畫的了解，以及無法感受此計畫之推動與自身關聯性下，可預期民眾無法展現出更積極互動參與方式之選擇。因此，透過民眾所熟悉獲取資訊之管道，如：金門日報、電視/廣播、網站以及各種人際網絡提供資訊「擴大視聽」喚起民眾覺知、促進民眾對於永續發展之了解實為必要。正如民眾所建議，應深入社區辦理各項說明會、座談會或是工作坊，並亦可配合透過廣發至各家戶的問卷，除進行意見諮詢外，也可藉由問卷所羅列之議題，引起民眾對地方議題的思考。此外，應強化民眾所選擇信賴之參與推動地方永續發展及監督政府決策之團體角色的組織運作能力，如：「社區發展協會」、「議員、立委」、「環保團體」，與政府建立有意義之夥伴關係，使其成為連結政府與一般民眾之間的重要橋樑。

### **三、民眾對於自身參與的義務具有高度認同，然而民眾對於政府之信任程度以及對於自身參與所能達到影響之信心仍有待提升。**

從前述的調查研究以及參與觀察可以發現，民眾對於地方永續發展推動過程

中，自身應有參與之義務相當認同，也認同透過參與可得到對於地方更為認同與了解之地方感。然而，對於政府是否接納民眾意見方面相對缺乏信任。在長期與決策疏離、或是決策資訊不透明的情況下，自解除戰地任務後即使政府開放程度逐漸增加，但與民眾之期待仍有所落差，使得民眾與政府間互信關係仍有待提升。推動地方永續發展過程中所強調的共識建立、責任共享、以及夥伴關係建立等，皆需要高度的合作、信任(Selman, 2001)，在金門後續推動地方永續發展過程，建立民眾與政府互信關係的為重要的工作。

#### **四、民眾對於「生態有其承载力」以及永續發展應透過「整體策略的轉變」之了解仍有待提升；對於地方自然、文化以及經濟面的考量應透過更多對話機制凝聚共識。**

由前述調查結果與發展可知，民眾對於永續發展內涵中所提的「跨世代共享」有高度的認同。然而，在「生態有其承载力」、以及永續發展應透過「整體策略的轉變」的了解仍不足。此外，民眾對於金門永續發展需要依靠自然與文化的完好有高度認同，然而，在面對經濟發展與生態保育兩者間，卻缺乏創造平衡的想像，而有捨生態保育就經濟發展的考量。不過，民眾對於永續發展的推動，需要民眾、專家、政府之間充分的溝通、合作相當認同。並從開放填答中亦呈現出民眾對於金門永續發展有各個面向的詮釋與關注。因此，後續金門民眾對於永續發展概念應可藉由更多討論、溝通與教育的機會，提升對永續發展概念釐清及並對於地方永續發展意涵達到共識。

#### **五、多數民眾有後續參與的意願，且關注金門未來整體策略規劃，應透過更多管道喚起民眾注意，提供溝通討論之機會。**

在初步策略規劃的階段中，因為計畫發展時間短，能夠舉辦的相關引入民眾參與的活動有限。且在計畫書完成後也未有正式公開展覽或是說明。因此，能夠了解此項計畫進行目的、及當前金門地方策略規劃情況之民眾有限。然而，從前述的調查結果呈現，受訪民眾承諾參與推動地方永續發展相關活動的比例高(87.23%)。而從其影響參與原因中顯示出民眾對於金門未來整體策略規劃的高度關注。歸結而言，民眾當前在參與地方永續發展推動的相關活動上，基於想要了解地方未來整體策略而意願頗

高，應提供更多樣化提供民眾討論、了解金門永續發展策略規劃機會，並建立回饋機制，維持民眾參與之意願。

## 第二節 建議

本研究建議中主要區分為兩個部分，第一部分針對金門後續推動地方永續發展建議，第二部分為本研究之後續研究建議。

### 一、對於金門後續推動地方永續發展之建議

1992 年以後，世界各地開始發展屬於地方自己的二十一世紀議程。有些是從中央政府由上而下鼓勵地方發展並給與協助及指引；有些則是地方政府在國際組織的協助下展開，嘗試依據二十一世紀議程第二十八章中所提到的透過諮詢(consultation)、共識建立(consensus-building)獲得來自居民、社區、企業和工業團體組織面向的意見，得到形成最佳策略的資訊。在 2002 年全球發展地方二十一世紀議程的調查中，許多地方政府從其發展 LA21 經驗反映出缺乏「社區興趣(community interest)」為推動地方二十一世紀議程中主要障礙。部分研究也呈現在 LA21 中的參與在面對民眾冷漠有相當程度的障礙，可解釋為對於民主過程以及對於地方政府可以影響地方生活品質改善程度的不具信心(Young, 1996; Macnaughten, 1995, 轉引自 Carter & Darlow, 1997)。這樣的結果在前述金門的調查研究中亦反映出來，呈現出民眾與政府之間的信任程度仍有待提升。此外，高比例的民眾雖表現出對於未來參與地方永續發展活動的承諾(佔 87.23%)，然而，如何持續喚起民眾覺知以及關注，使民眾產生在此政策及方案行動上的所有感(sense of ownership)，對於仍處於推動地方永續發展初期的金門縣應持續努力。目前在短時間內所完成的永續發展策略規劃應視為只是引入民眾參與的開端而非結束。本研究根據文獻回顧地方永續發展中引入民眾參與以及相關國外推動案例經驗，對於金門縣在後續推動地方永續發展有下列幾點建議：

#### (一) 對於引入民眾參與方式的建議

1. 規劃教育及傳播方案以持續喚起民眾覺知，深化永續發展文化。

在推動地方永續發展上，面對「教育」一詞，解構了往昔我們看待教育與被教育者的關係，教育與學習不只發生在學校裡，整個社會、環境都可以是教育及學習產生的場域。在二十一世紀議程中所強調的是重新導向(reorientation)的教育，協助問題的解決、對於議題更加了解、以及建構經過深思過後的行動(Fagan，1996)。以行動為本位的教育與人們在真實地方性的情境中相遇，因此民眾要評估什麼問題真實的在其家鄉中發生，尋求改變以及採取行動，這就是二十一世紀議程所需要的教育歷程，目的在於引入(engagement)民主的、協商的、務實的經驗學習歷程，而共同的了解(common understanding)是永續社區的中心面向，分享信念、態度和價值可藉由溝通和對話來強化。綜合價值、關注、行動的能力、學習以及對知識的理解是永續性的核心(Fagan，1996)。1994年十月在國際環境夥伴關係支持教育中，參與者共同提出了一個願景「擴大我們對於教育的概念，不論是政府、企業個人、或是非政府組織，應共同來分享為永續而教育相關的議題、想法、以及挑戰」(PCSD，1994)。這樣的願景目的在使多元的權益關係人進入長期共識建立的過程，在共識建立與對話溝通的過程中導引出獲得資訊且具參與意願的民眾，使其能夠獲得解決問題的技能、科學和社會的素養，並且承諾於負責任的個人和集體行動。因此，推動地方二十一世紀議程，除了整合永續發展的目標進入環境政策與活動中，更需要發展喚起覺知以及教育性的活動；諮詢並引入地方民眾；針對環境行動發展地方夥伴關係；並且追蹤永續性的進程狀態。

金門發展地方永續發展策略規劃的時間甚短，然而，永續發展牽涉到許多抽象的概念，許多的民眾對於永續發展為何以及發展地方永續發展策略規劃的目的與意義並未有所了解。曾經參與過2004年2月到5月所舉辦相關說明會、座談會的民眾即提出意見認為：相關的資訊還不充足，對於到底什麼是永續發展、地方要如何推動都不是很了解。因此，為使永續發展的意涵融入整個社會，應規劃教育及傳播方案，鼓勵個人和集體的行動。

《為永續而教育》一書即針對正規教育之外社會環境如何透過媒體以及民間團體的共同合作擴大視聽及傳遞相關知識，使大眾了解永續性的意義，以及重要性提出方法(見附錄一)。在啟動方式上應整體規劃大眾覺知方案(public awareness program)。例如：(1)透過地方永續發展指標系統，提供民眾金門環境現況資訊。使民眾了解金門邁向永續性的進程，並且提供民眾相關行動連結之建議。(2)持續發行關於金門地方永續性議題的刊物...等。以前述國外經驗案例而言，英國蘭開夏郡環境行動計畫中“綠色審查—永續發展指標”提供了資訊流通、教育之機會，並發行強調需要民眾行動領域的小冊子。芬蘭拉提市發行「邁向永續拉提」報告，以及製作成海報，一面簡介摘要，另一面為 25 項指標的趨勢圖及解釋，並說明每一個居民可以透過哪些行動改善環境。資訊傳播啟發居民對於永續發展的關注有助於地方永續發展的持續推動。

## **2. 擴大金門地方民眾參與地方願景形塑的過程。運用多元的民眾參與方式促成民主過程及永續性的學習。**

在發展推動地方二十一世紀議程中，強調的是整個社區(whole community)的參與投入。初步的發展經驗給與金門推動地方永續發展新的開端，如何將整個地方永續發展的推動與民眾連結起來需要長期時間醞釀。目前在策略規劃階段，無論時間、空間、資訊流通管道、意見諮詢方式等皆仍有相當侷限。在時間方面，規劃時間短，整個推動仍屬初期。空間方面，舉辦相關公開說明會、座談會主要仍侷限於金城鎮地區。議意見諮詢方式，目前所舉辦的公開說明會、座談會場次有限，而問卷發放對象仍可擴張。資訊管道流通方式，雖有媒體、網路，或是公文傳遞，然效果有限。未來應以更長的時間持續進行引入民眾參與的活動，深入五個鄉鎮社區舉辦相關活動，促使民眾關注地方議題，引發社區民眾對於地方議題的討論，並能更近一步的提出相對應策略之思考，啟動以社區為基礎的地方永續發展行動，使社區民眾參與在整個金門願景的想像與創造之中，而非只是政府及少數地方意見領袖之間的交流與溝通。

此外，需重視金門宗親社會文化下，男性長期為主導社區發聲、以及主導地方決策的情形，提供女性以及年輕人對於參與公共事務討論的機會，改善從前述調查研究中所發現女性相對於男性對於推動地方永續發展相關活動以及討論的意願。提供更多元的參與管道，如：新興的網路論壇，針對不同年齡層、不同地方議題、不同領域舉辦工作坊，相互交流意見學習參與式民主的過程，並在參與過程中提供體認生態極限、以及深入認識金門之討論與行動策略擬定，營造不同對象在永續性面向上的學習。

爲使地方永續發展推動狀況能夠定期被審視、檢討、進行行動調整。並且達到不同縣市、不同社區相互觀摩學習的機會。相對於中央政府每年六月五日環境日發布台灣永續發展指標，金門在後續推動上亦可規劃金門永續日，藉由定期舉辦永續日相關活動，配合指標的發布，或是相關活動的舉辦凝聚地方居民對於金門環境、經濟、社會面向議題及狀況的了解與關注。正如同加拿大漢彌爾頓訂定了「永續社區日」將該年指標監測結果，以及個人、組織、企業、以及地方政府和社區整體作爲與指標連結關係加以呈現，並在該日進行一系列工作坊討論下一年度地方市政。藉由這樣的方式，金門永續發展的推動將可進入較爲規律之軌道，確保地方永續發展之推動能夠持續。

## (二)對於地方政府的建議

### **1. 看重地方政府角色之轉變。提供充分決策資訊、學習開放傾聽民眾意見並建立落實民眾參與之機制。**

二十一世紀議程中彰顯出了地方政府在推動永續發展上的關鍵性角色，地方政府在施政上開始被鼓勵從地方事務的主導者成爲倡導者、促進者，結合地方組織、社區、個人等之力量。這樣的角色對於金門乃至台灣其他地方縣市都是一個新的嘗試，如何走出過去長期的軍事管制下政府決策資訊封閉，權威主導性的地方統治方式爲地方政府在推動永續發展上首要面對的挑戰。民眾與政



府之間互信關係的建立，需要長時間的培養。在研究調查中反應出，民眾對於政府是否會採內民眾意見、傾聽民眾意見持保留的態度。而民眾在後續推動地方永續發展首要進行的事務上，選取了「金門縣政府決策資訊應公開，使民眾有機會了解、關心。」、「規劃並提供民眾可以參與地方重大決策討論的機會，建立民眾與政府間的互信關係。」，應可作為政府後續推動的依循方向，在面對在發展規劃藍圖時應盡可能的讓所有社區民眾參與，而在結果層次則應該被認真的對待，勿錯失民眾對於政府的信任感。負面的參與經驗比起正向經驗所帶來的強化力量將更易危及社會資本。因此，策略的管理者應該要減低這種最壞的循環 (Selman, 2001)。回應到調查研究中曾有參與民眾所論及解除戰地任務後，許多地方有識之士積極向政府建言，然而政府未妥善回應溝通、處理，造成部分民眾對於政府施政的不信任與無力。後續在推動上政府應改變施政管理的心態，應透明公開、資訊充分、且真實的回應民眾為永續性規劃必要走的道路。

## **2. 培養民間夥伴團體協助推動地方永續發展事務之能力。**

夥伴關係的建立為推動地方永續發展中重要的一環。本研究調查中呈現出在未來推動地方永續發展及監督政府上「社區發展協會」、「議員、立委」、以及「環保團體」可扮演重要角色。另一方面，曾參與民眾反映出資訊的不足，使民眾對於什麼是永續發展、地方要如何推動不盡了解。初期是需要對於這個意涵有更多的了解，才可能有進一步的關心。未來在後續推動上，本研究認為應建構上述角色對於地方永續發展推動之能力，作為一般民眾以及政府之間的重要橋樑。不論是資訊傳遞溝通、或是教育方案之舉辦、或是扮演如英國蘭開夏郡的環境卓越中心與社區成員關係密切的角色，增加居民對於環境議題覺知、資訊傳播的角色反應民眾期望與政府形成夥伴關係的長駐點。地方政府應嘗試賦予這些地方團體(社區發展協會、環保團體、議員/立委等)經費、權力以及相關資訊與教材，鼓勵

這些夥伴團體舉辦社區活動、說明會等使社區民眾了解永續發展的意涵，使金門地方團體逐漸在推動地方永續發展工作上有所增能(empowerment)。

綜合而言，地方永續發展之推動是長時間社會轉型的歷程。有些研究者對於當前地方政府在推動地方永續發展的行動上，多將焦點放在發展一個未來的計畫，然而，這些願景要如何被實踐卻不明確，擔憂這樣如此發展出的策略規劃書有著變成只是另一個地方政府刊物的危機(Carter and Darlow, 1997)。對於金門而言，要如何避免這樣的狀況產生後續民眾參與、持續執行與追蹤機制的建立與落實為重要關鍵。

## 二、對於後續研究之建議

本研究由於人力以及時間限制之因素，仍有未竟之處，需後續研究者進行更深入的研究。以下提供部分後續研究建議以茲參考，說明如下：

1. **針對不同地方縣市推動地方永續發展過程引入民眾參與情形之研究：**由於本研究係以金門為研究場域進行探討，僅為個案研究。然而，同時間階段，許多縣市亦展開地方永續發展之策略規劃以及後續之策略方案執行。每一個縣市應有其不一樣的發展推動地方永續發展、引入民眾參與的經驗，建議後續研究可針對其他地區的案例進行探討，擴充相關案例之研究以進行對話及交流。
2. **研究金門後續推動過程中民眾參與情形：**本研究屬於橫段式的調查研究。從1992年金門解除軍管後，1994年蕭新煌於金門進行社會力調查，了解軍管解除初期金門地方社會對於地方發展的觀點；2003年黃文華針對地方民眾之環境意識進行抽樣調查；而莊瑞續則透過德懷術的方式探索金門永續發展之願景；2004年黃世明對於金門進行永續發展客觀因素分析之調查，2005年本研究針對永續發展在地化過程中金門民眾參與特性進行分析。隨著時間的推移，在地方發展整體面向上的研究調查持續進行著，探討金門社會變遷

下民眾對於地方發展的觀點，找尋金門永續發展之途徑。位處於金門發展地方永續發展策略規劃的初期，本研究所呈現的民眾參與情形以及狀態預料未來將隨著時間有所轉變。而地方民眾對於地方發展的觀點與行動，建議後續可持續觀察、研究，了解金門推動地方永續發展之歷程以及引入民眾參與情形，藉以提供當地推動地方永續發展者重要參考。

3. **研究規劃推動地方永續發展中大眾覺知方案**：本研究在調查研究過程中發現喚起地方民眾對於永續發展覺知之教育及傳播方案仍付之闕如，建議後續研究能夠針對大眾覺知方案(public awareness program)進行研發、規劃，作為當地深化地方永續發展文化之推動建議。