

臺灣的環境治理（1950-2000）： 基於生態現代化與生態國家理論的分析*

曾華璧**

摘 要

在當代環境政治理論中，生態現代化和生態國家理論主張「國家」是處理環境危機的重要機制。本文以此為基礎，探討國民政府遷臺五十年的環境治理。

本文主張以國家為主要角色的環境治理歷程，可以劃分為兩大時期：（一）國家強勢主導的環境治理時期（1950-1979）」與（二）「多元複合勢力主導的環境治理時期（1980-2000）」。由於臺灣環境治理的價值取向，基本上以民生健康與福祉為主，且偏重生產型態與微弱永續性，因此政策上不免會出現矛盾性。

生態現代化是指國家回應環境危機的治理。綜觀五十年的歷史發展，臺灣在草根運動興起之前，便已逐步面對與處理環境危機的挑戰，一如西方先進社會在第二次世界大戰之後的狀況，所以可以視為已經開啟生態現代化；但臺灣對環境危機的處理，多數是被動式的回應，缺乏全面性與預防性的作法，因此在邁向以「生態永續」為目標的生態國家之路上，仍有努力之空間。

關鍵詞：生態現代化、生態國家、環境危機、環境治理、永續發展

* 論文初稿〈邁向生態國家之路？——以國府遷臺後的環境政策為例〉宣讀於2006年11月10日「環境史研究第二次國際研討會」，中央研究院，2006年11月8-10日。本文討論事例以1950至2000為主，若有需要援引2000年之後的事例時，則統一置於腳註中。

** 國立交通大學通識教育中心與人文社會學系合聘教授
來稿日期：2008年9月15日；通過刊登：2008年11月12日。

- 一、引言
 - 二、生態現代化與生態國家：理論概述
 - 三、二十世紀下半葉臺灣的環境治理
 - 四、臺灣環境治理的特性
 - 五、結論
-

一、引言

環境與政治已經成為我們生活中時常可以接觸到的領域，而兩者之間也不可避免的產生相當的關連。從酸雨到沙塵暴、從核能發電到全球暖化、從蘇花高到衛生水水道、從環境高峰會到南北集團對立、從全球經濟開發的榮景到貧窮落後的困境、從環境保護到環境正義的行動與倫理之爭，從京都議定書的修訂通過到永續發展概念的實踐，每一樣都是複雜難解的環境政治議題。我們在臺灣曾經有過轟轟烈烈的鹿港反杜邦設廠運動，也曾經因為被指控濫殺野生動物而被迫接受美國「培利修正案」的經濟制裁，我們為了是否應該停建核四或繼續發展核能而論辯不休。現在為了要不要興建蘇花高，而有花蓮內部與外部團體意見的歧異和紛爭。這些哪一樣不是環境政治的範疇？在全球化時代，哪一個國家能獨立在環境政治的網絡之外？問題來了，在環境政治的運作中，誰該負起責任呢？國家？個人？環保團體？

「全球思維草根行動」(Think globally, act locally) 是 1988 年流行的環保口號，但是要怎樣才能達到此一目標？1970 年元旦，美國開始實施「國家環境政策法案」(National Environmental Policy Act)，啟動「環境影響評估制度」(Environmental Impact Assessment) 來為環境把關，從法案制訂到實施，屬於國家層級行動的一部份。同年 4 月 22 日，美國民眾參與了第一屆「地球日」(Earth Day) 活動，啟動了民間的環境保護運動。1970 年代還有許多非政府組織與環保

團體 (如綠色和平組織), 活躍在世界各地。近年來環保運動家或宣導環保概念的個人和研究團隊, 還受頒諾貝爾和平獎。¹ 另一方面, 1972 年聯合國在瑞典舉行全球第一屆環境高峰會「人類環境會議」, 並成立聯合國環境計畫署 (United Nations Environment Programme, UNEP); 接著在 1992 年的巴西里約和 2002 年的南非約翰尼斯堡, 召開第二和第三屆的環境高峰會——連續三十年、每十年一次的三次高峰會議是屬於全球層次的環境政治運作。既然環境的關懷和行動具有如此多元的層次, 那麼要讓環境保護產生功效, 就不可能僅依賴單一力量的運作。若以一個國家為範疇, 那麼政府行政部門、人民團體、社會大眾, 甚至是社會的環境價值觀與思想等, 都成了影響該國環境政治運作成效的因素和動力。

本文之目的, 旨在以「國家」為主軸, 研究國府遷臺後環境治理的歷程、內涵與特色。本文的關切是: 當環境問題產生時, 國家是如何面對與處理? 在不同的發展階段中, 臺灣的環境政策與治理方針為何? 國府遷臺之後, 臺灣也逐漸進入世界體系, 五十年來的環境治理有無階段上的差異? 「國家」在臺灣的環境治理上, 扮演了什麼樣的角色? 其特色為何? 本文擬引用兩個對「國家」角色深有著墨的理論系統, 做為分析與討論的基礎。它們分別是: 「生態現代化 (Ecological Modernization)」和「生態國家 (Ecological State)」理論。²

二、生態現代化與生態國家：理論概述

所謂的「生態現代化」是指國家將環境因素納入發展政策之中, 且國家也必須因應環境危機的挑戰, 做出應有的處理, 故 Andrew Gouldson and Joseph Murphy 認為: 「生態現代化是一種可以提供處理環境挑戰的方式」。³ John Dryzek 評論

¹ 2004 年肯亞的環保人士 Wangari Maathai 獲得諾貝爾和平獎; 2007 年獲獎的是關注全球暖化議題的 IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change)和前美國副總統高爾(Albert Gore Jr.)。

² 李永展曾以「生態國家」為題, 討論臺灣的國土規劃議題, 其生態國家以“eonation”為名; 李建良則曾討論「環境國家」的理念。相關的論文出處, 請參見李建良, 〈環境議題的形成與國家任務的變遷「環境國家」理念的初步研究〉, 收於城仲模教授祝壽論文集編輯委員會編, 《憲法體制與法治行政: 城仲模教授六秩華誕祝壽論文集》(臺北: 三民書局, 1998), 第一冊: 憲法篇, 頁 275-342。

³ A. Gouldson and J. Murphy, “Ecological Modernization: Restructuring Industrial Economics,” in Michael Jacobs ed., *Greening the Millennium: The New Politics of the Environment* (Oxford: Blackwell, 1997), p. 75.

時，稱這樣的環境挑戰與回應，是「以生態觀點重塑資本主義」。⁴ 因此，二十世紀下半葉，西方先進國家的生態現代化，可以說是接續工業革命現代化的一個國家發展新方向。根據 Maarten A. Hajer 的研究顯示，生態現代化出現之後，便成為具有主宰性的政策論述，並且很快地征服了環境研究的領域。⁵

「環境危機」是促使各國轉向「生態現代化」的重要因素。它促使了各國政治領袖開始表達對「清理環境」的承諾，這些「環境關懷」展現在幾個功能性的領域之中，包括「環境政策」、「自然資源管理」或「能源政策」等。在此趨勢下，要求對工業社會進行改造，是一個相當普遍的主張。開始之際，環境問題並不特別，⁶ 但最後樹立了一個劃時代的開端，因為全球社會必須針對環境課題，進行各種政治作為，所以開啟了以環境治理為主的「生態現代化」時代。

在已開發的國家中，生態現代化的行動絕大多數是透過政府、工業界、與非政府組織來運作，目的希望可以重構經濟體系，使之能夠善待環境。換言之，針對生產與消費課題而來的生態現代化工作，是依賴現代的各種組織，例如科學、技術與國家的介入等來進行。⁷ 如此既可以處理生態惡化及環境危機問題，但又不會過於激烈的改變社會既有的組織，使之仍可維持在現代化道路之上。⁸ 這樣對絕大多數國家而言，是可以接受的方式。

先進工業化國家的生態現代化發展至今，約有兩個階段。第一階段是開始於 1960 至 1970 年代。這時候的生態現代化思維普遍認為，環境問題的處理將使社會付出成本，影響經濟成長。不過到了 1980 年代末 1990 年代初期，出現新變化。第二階段的觀點認為，兼顧環境不但不會累及經濟的成果，反而有益於經濟發展。⁹ 這時期的思維並以社會的發展最終要以達到「永續社會（Sustainable society）」為目標。所以從本質上來看，生態現代化雖然有兩個階段的發展進程，

⁴ John S. Dryzek, *The Politics of the Earth: Environmental Discourse* (Oxford: Oxford University Press, 1997), p. 45.

⁵ Maarten A. Hajer, *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process* (Oxford: Oxford University Press, 1995), p. 100.

⁶ John S. Dryzek, *Rational Ecology: Environment and Political Economy* (New York: Basil Blackwell, 1987), p. 14.

⁷ Arthur P. J. Mol and Gert Spaargaren, "Environment, Modernity and the Risk Society: The Apocalyptic Horizon of Environmental Reform," *International Sociology* 8 (1993), pp. 454-455.

⁸ Gabriel Ignatow, *Transnational Identity Politics and the Environment* (N.Y.: Lexington Books, 2007), p. 15.

⁹ A. Gouldson and J. Murphy, "Ecological Modernization: Restructuring Industrial Economics," p. 74.

但整體上還偏向「人本中心論（Anthropocentrism）」，也就是比較重視人類的需求，而且也是微弱永續性（weak sustainability）的支持者。換言之，它仍然無法不受市場經濟與資本主義之影響。微妙的是，進行生態現代化的意圖，並不排斥對強烈永續性（strong sustainability）的追求，亦即對於環境保育的高標理想仍有憧憬與訴求。Peter Christoff 就指出，生態現代化程度的強與弱，「兩者並非時常互斥對立」；¹⁰ 因此政策上不免會出現矛盾與曖昧。當然，生態現代化的理論也被用來做為分析社會與環境互動關係之利器，但生態現代化是否真能達到預期的永續發展的目的，因其特性比較偏向於「經濟」而非「環境」，故不乏質疑之聲。¹¹ 由於民族國家（nation-state）被認為在生態現代化的過程中，必須扮演捍衛環境的角色，故主張應該強化由民族國家來承擔環境保護工作責任的「生態國家」（Ecological State, Eco State）理論，乃成為追求環境保育目標的一個工具。

為了面對全球環境課題的複雜性，「生態國家」理論提出「反國家悲觀論」的新修正論述，強調永續性之實踐，是要在二十一世紀創造出更為綠色的環保體系，而正因為國家在「可擔綱的尺度與範圍」上，可以運作更大的功能，所以不應推卸責任。根據 James Meadowcroft 的看法，「生態國家」是將生態考量放在國家事務行為之核心的國家。¹² 此理論之目的，是所有企圖透過分析與檢驗國家政府如何方能更為有效地推動與達到環境保育理想的一種觀念與論述。重點是，他們不迴避「國家」角色，反而想用更為積極的方式，讓國家在本土與跨國的關係上，可以更為有效的維護生態環境的進步，並善盡其責。¹³ 也就是說，透過生態國家的運作，提供一個讓當代資本主義可以「綠化」（生態化）的可能，不但使經濟成長能夠對環境友善，還要能夠將環境保護當成國家的必須的、與常態性的工作，以避免生態惡化，且能保障社會的福祉。

生態國家理論主張在全球化的當今世界中，「一國之政府」必須專注於環境

¹⁰ Peter Christoff, "Ecological Modernization, Ecological Modernity," in Stephen C. Young, ed., *The Emergence of Ecological Modernization* (London: Routledge, 2000), p. 222.

¹¹ Stephen C. Young, ed., *The Emergence of Ecological Modernization*, pp. 26-27.

¹² James Meadowcroft, "From Welfare State to Ecostate," in John Barry and Robyn Eckersley eds., *The State and the Global Ecological Crisis* (Cambridge, Mass.; London, England: MIT Press, 2005), p. 3.

¹³ Robyn Eckersley, *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2004); John Barry and Robyn Eckersley eds., *The State and the Global Ecological Crisis*.

問題的掌理，並在法理上擁有公權力等基本責任；且當「政府」在推動各項計畫時，其目的應該要控制環境衝擊，以及調整社會上各種生態互動的模式，以避免產生生態風險，並且還要強化社會的生態價值。這樣的「國家」，設置了實踐生態保護任務的「政府部門」，以及合乎法令需要的政治意識型態，並且要承諾永續發展的價值，以之做為國家的理念信仰，也就是要在環境永續性的範圍下，保障社會的發展軌道。

在此定義下，「生態國家」的環境治理作為，在實質面上比 1960 年代末期已開發國家所制訂的政策，還具更豐富的內涵。也就是除了環境保護的工作之外，生態國家的責任還包含了因應正常的經濟與管理層面的相關行為。生態國家主張：環境系統對長期的社會福利具有非常關鍵性的角色，所以在此基礎之上，生態國家所進行的保護與強化工作，必須要使社會大眾能夠具備相關的意識，同時也需要不斷的調整工作的內容。

在生態國家的概念下，國家對「自然環境」的有限性是有所瞭解的，所以為了確保環境的衝擊不會打破這些有限性的界限，也不會因而瓦解人類的經濟與社會福利的基礎，因此掌握「有限性」就成為很重要的國家政策目標。換言之，在自然資源有限性的條件下，生態國家是要能夠確保環境所產生的危害不會累及人類社會的相關福利，亦即包括增進人類的福祉，與兼顧其他物種與生態體系的福利。因此，在實務上，完全不能將「避免危害」與「強化福祉」這兩個事務，分割開來。

在生態國家的論述中，「生態國家」是一種通稱，也是一種象徵的方式。Peter Christoff 依據實施生態保育指標的強弱度，將生態國家分成四類。而相關的指標包括：國家處理環境的能力與干預的程度、生態價值融入文化與政治組織的程度、生態公民權發展的程度、認同生態中心論價值觀的程度、對人類福祉派的環境主義的認同程度、政府在和人類福祉有關的環境以及生態中心觀的議題上所能給予經費支援的程度等。¹⁴ 第一類的生態國家最強調生態現代化，且在上述各評量項目的程度上，都偏向高強度，這類型的國家是所謂的「綠色國家（Green State）」。惟目前全球尚無國家符合此一標準。第二類典範是所謂的「環境福利國

¹⁴ Peter Christoff, "Out of Chaos, a Shinning Star? Toward a Typology of Green States," in John Barry and Robyn Eckersley eds., *The State and the Global Ecological Crisis*, pp. 42-43.

家」(Environmental welfare state)，瑞典與荷蘭等國屬於此類。第三類含所謂的「社會福利國家 (Social welfare state)」(如社會主義匈牙利)、「新自由主義國家 (Neoliberal state)」和「環境新自由主義國家 (Environmental neoliberal state)」(如美國與澳洲)。第四類是所謂的「生態法西斯國家」(Ecofascist state)。它極力推動生態現代化，強烈的支持生態中心論的價值觀，也鼎力支付環境需要的經費預算。不過這類國家卻充滿威權的政治性格，干預的態勢也頗為強烈，所以只擁有極低的民主程度和「生態公民權」，¹⁵ 惟目前全球也沒有出現這一類型的國家。無論是哪一類型，社會的「永續發展」是生態現代化與生態國家理論的共同目標，Christoff的論說指出：生態國家的終極目標是達到「綠色（環境）國家」的層次，其特點是「國家在各項環境治理的作為上，須要擁有一個驅動和主導的道德目的，來導引國家的社會與經濟行為，使之能夠邁向生態永續 (Ecological sustainability)」。¹⁶ 嚴格來說，生態國家的理論甚至認為「綠色（環境）國家」只是達到「永續社會國家」的一個步驟而已。¹⁷ 也就是說，永續社會才是生態國家追求生態現代化的最終極目標。

至於在推行生態現代化的過程中，生態國家的環境治理型態，又可以從兩種對自然資源的取向差異，加以分析。一種是強調「生產(production)」。這種類型的國家會提供經費和設備（例如水壩、伐木道路、和以國家經費來支持研究等），以做為促進環境改善所須的各種基本生產與花費，但其目的主要是為了維護自然資源的品質，以便提供生產。另一種則是著重「分配 (allocative)」，也就是社會對自然資源的使用方式、及保持自然資源的穩定和品質等工作上，給予統一的規範。¹⁸ 另外，國家對於環境的介入和干預方式，又可以分成「維護與彌補」和「主

¹⁵ 此處所稱的生態公民權，是指環境保護的參與權，這是一般所知的環境權內涵中的一項。1972年聯合國在瑞典舉行的人類環境會議中，特別標舉環境權的重要性，而所謂的環境權，包括了公民在環境中可以享有健康、安全和舒適的權利，也有權拒絕惡化的環境，當然公民有權了解各種生態資源和環境的狀況，以及公民有參與環境保護的權利。公民的環境參與權是評量「生態國家」類型的一項重要指標。

¹⁶ Peter Christoff, "Out of Chaos, a Shinning Star? Toward a Typology of Green States," p. 41.

¹⁷ John Barry and Robyn Eckersley, "W(h)ither the Green State," in John Barry and Robyn Eckersley eds., *The State and the Global Ecological Crisis*, pp. 267-268.

¹⁸ Claus Offe, "The Capitalist State and Policy Formation," in Leon N. Lindberg, Robert Alford, Colin Crouch and Claus Offe eds., *Stress and Contradiction in Modern Capitalism: Public Policy and the Theory of the State* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1975), pp. 127-129.

動作為」的類型。前者是指能夠改善未來可能威脅農村生產的土地惡化問題；第二類是能以立法或建立保護區來維護人類未來的自然資源，或是實施各種法規，以減少未來因為環境破壞而須要付出的代價。¹⁹ 換言之，國家會被歸類成哪一型態（是生產？分配？維護彌補？或主動作為？），基本上取決於他們對「自然資源」的態度而定。²⁰

生態現代化所強調的是「國家」在經濟發展上必須顧及環境治理的必要性，所以比較像是一種有關「全球國家發展」的概念，範疇較大，而涉及實際作法的理論，則各有所本。相對之下，生態國家理論則明確的以「國家之角色」，做為理論的立基。其理論要點，可歸納如下：第一、它主張「國家」在環境治理上，具有矛盾的特質。因為在環境保育的工作上，「國家」兼具了可以為大善也可以為大惡的雙重性。第二、主張不應對「國家的功能」過度悲觀或懼怕，因為這樣反而容易使國家擺脫其所應負的處理環境惡化的（含造成的）責任。第三、生態國家理論一方面不否認民間團體有其作用與價值，但同時主張無須歌詠國家的偉大功業；第四、主張國家是敦促與統合各種勢力以維繫「生態永續發展」的最有力機制，因此世人應該對國家的角色，加以重新思考。第五、生態國家理論認為對國家之重視，並不意味對民間社會的參與和角色的輕視和反對；所謂的「國家(State)」和促使市民社會形成的私人部門相比，並不是一個在位階上比較高的機制，而是一種能夠更深入的融合所有社會生活運作的系統。如同 Gianfranco Poggi 所稱，它的作用比較像一個涵納社會過程的容器，抑或是一整套的設施，經由這些設施，社會能夠在其中操作影響力，並能因此提高社會的福利。²¹

綜觀生態現代化與生態國家理論，都以「國家是否有回應環境危機及治理權（指回應的方式）的運作、是否擁有行政組織與法令規範的有效運作、是否瞭解自然資源的有限性並進行保育、是否能夠主動的預防環境危機的可能威脅、是否支持改善環境的經費、是否重視社會的福祉、是否以國家的永續性為社會發展的最高理想」等等為著眼點。本文將以這些要點為主軸，對臺灣五十年的環境治理進行分析。

¹⁹ Peter Chirstoff, "Out of Chaos, a Shinning Star? Toward a Typology of Green States," pp. 39-40.

²⁰ Ibid., pp. 42-43.

²¹ Gianfranco Poggi, "The Modern State and the Idea of Progress," in Gabriel Almond, Marvin Chodorow and Roy Pearce eds., *Progress and Its Discontents* (Berkeley: University of California Press, 1982), p. 351.

三、二十世紀下半葉臺灣的環境治理²²

環境危機問題是二十世紀下半葉之後，人類的新課題，而處理環境危機的作法與想法，型塑了「環境主義」(Environmentalism)之誕生。根據國際非政府組織(NGO)和國際民意調查的結果，「環境主義」已經成為全球文化的一環；²³ 而其緣起的歷史根源與紛雜的現代流派，更成為當今全球極為重要的意識型態。²⁴ 作者先前對臺灣環境政策的研究，曾經以政策性質與社會的環境價值取向為分析要點，指出1950至1970年代為臺灣的「資源保育主義」(Conservationism)時代，強調資源的開發與利用，此一型態和上述生態國家所謂的「生產型態」的環境治理類似。而接下來的「環境主義」時代(1980年代~)，公眾已經產生環境意識，政府也在施政上開始列舉「環境保護」的目標，故在政策處理上比較完整的回應環境危機，偏向上述環境治理的「分配型態」。由於臺灣是工業開發的後進國之一，所以追求經濟成長的國家現代化目標，從未改變。換言之，在實質層面上，經濟與環保的對立與糾葛，在臺灣社會中從未間斷。

本文認為，在臺灣環境治理史上，以「國家」為主軸、因應環境問題(危機)與管理的環境治理，可以分成兩個階段：第一階段為1950-1979年，和上述的資源保育主義時期相當。在這時期中，臺灣的環境治理是由國家以單一力量強勢主導，可稱之為「**國家強勢主導的環境治理時期**」。第二階段自1980至2000年，和上述的環境主義時期相當，環境治理受到多元的複合勢力之共同影響，可以稱之為「**多元複合勢力主導的環境治理時期**」。亦即除了國家之外，還多了民間社會的環保運動與團體之力量，以及來自全球跨界的環境政治因素的影響，所以是一個多元力量相互混雜運作的環境治理時期。

²² 本節根據之詳細資料，參見曾華壁相關著作及《人與環境：臺灣現代環境史論》(臺北：正中書局，2001)。

²³ Arthur P. J. Mol, *Globalization and Environmental Reform: The Ecological Modernization of the Global Ecology* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2001), p. 12.

²⁴ 曾華壁，〈環境主義：歷史根源與現代流派(I)〉(國科會研究計畫成果報告：NSC91-2411-H-009-020，2003)；曾華壁，〈環境主義：歷史根源與現代流派(II)〉(國科會研究計畫成果報告：NSC92-2411-H-009-007，2004)。

(一)國家強勢主導的環境治理時期：1950-1979

以國家為主導的環境治理時期，包含了環境資源的利用與管理，以及處理環境問題的組織建制。在戰後，臺灣以積極追求現代化為國家重要的施政方針，於是對自然資源進行「開發使用，以民生」，就成了國家經濟發展的最高原則。²⁵ 例如 1950 年代起海埔新生地開發、地下水探勘與水庫建造等工程，都是屬於此一範疇。²⁶ 1957 年臺灣省政府主席周至柔在其施政報告上也說：為求現代化的惟一之途，就是上山或下海，利用科技，來改進農、林、漁、礦事業，以農礦產品培養工業，以工業產品發展貿易，這是進一步建設臺灣的途徑。²⁷ 到了 1960 年代，政府以「開發與利用」的原則主導臺灣自然資源的作法，依然相當明確。山坡地與河川地的利用，是其中的重點，例如黃杰任職省主席時（1962 年 6 月至 1969 年 2 月），其有關水資源的開發和利用、加速推行農地重劃、開發東部和海埔新生地、開發山地農牧，都是施政要項。²⁸ 1963 年 5 月 25 日，省建設廳長林永樑表示：開發地下水對解決農田的旱象，頗有效益，政府將貫徹執行這項為期十年的開發計畫。

野生動物在中華文化生活圈中，可做為食補藥材，也與經濟外匯的賺取有關。1970 年代初期，臺灣社會以捕獵製作標本外銷的方式，賺取外匯，例如穿山甲、海龜、蝴蝶等等，對臺灣的野生動物形成威脅。學者與社會輿論對此多有批判，並呼籲政府必須採取行動。政府為求制止，於 1970 年 10 月，由國貿局明訂臺灣 27 種珍禽異獸管制出口。經濟部、內政部及交通部觀光事業委員會等，也對臺灣特產的、具有學術價值鳥獸進行保護；另於 1972 和 1975 年先後頒佈「禁獵令」。²⁹ 又為了保護與學術研究的需要，也曾於 1972 年 3 月 31 日，將宜蘭蘭陽溪下游列為「雁鴨保護區」，禁止狩獵五年，同時也在臺灣各地設置自然保護

²⁵ 臺灣在幅員小、資源短缺、人口擁擠的自然條件下，發展結果對環境必然造成衝擊。相關討論可參見地理學的新著：Jack Williams and Ch'ang-yi David Chang, *Taiwan's Environmental Struggle: Toward a Green Silicon Island* (London: Routledge, 2008)。

²⁶ 參見曾華壁，〈概論臺灣環境政策的發展（1950 至 1980 年代）〉，收於氏著，《人與環境：臺灣現代環境史論》，頁 57-67。

²⁷ 〈周至柔省主席對臺灣省臨時省議會第三屆第一次大會報告詞〉，《臺灣省臨時省議會公報》10: 13 (1957)，頁 9950。

²⁸ 查閱 1960 年代《中央日報》、《省議會公報》等資料，可歸納出這些工作是當時的省政目標。

²⁹ 第一次是 1972 年 10 月 1 日，為期三年；第二次是 1975 年 10 月 1 日，依然為期三年。

區。³⁰ 惟此一時期，尚無野生動物保育相關法令的制頒。

臺灣多山，山林資源豐富，從清朝、日治時期、到戰後，林務問題一直是臺灣的重要環境課題；「林業管理」與「國家公園的設置」，是此時期兩個由政府主導、「由上而下」的環境治理項目。在「林業管理」上，林務局職司重責，但其在保育的功能上，屢被社會各界質疑不能克盡其職。1970年代，時任行政院院長的蔣經國曾說：森林乃臺灣之生命線，如繼續容許過量採伐，其影響之嚴重將無法估計，林務人員應有此認識；並且批示三項原則：(1)林業之管理經營，應以國土保安之長遠利益為目標，不宜以開發森林為財源；(2)為加強水土保持工作，保安林區域範圍應再予擴大，減少森林採伐；(3)國有林地應儘量由林務局妥善經營，停止放領放租，現有木材商之業務，並應在護山保林之原則下，逐步予以縮小，以維護森林資源，³¹ 並要求林務局必須貫徹此一森林政策，切實執行，不得有誤。³²

和山林資源保育有關的「國家公園法」，於1972年立法院三讀通過，是1970年代臺灣重要的環境法令之一，但囿於當時臺灣經濟發展與社會民情的狀態，故在正式的設置上，一直延緩未決。1976年10月，行政院長蔣經國在立法院宣布，將促使臺灣綠化與工業化，並決定開闢適當之山地為國家公園，以做為達到綠化之目標。在此政策宣告之後，內政部乃加速推動國家公園的設置工程，並啟動重新檢討國家公園法施行細則草案的工作。³³

在生態現代化與生態國家理論上，都提及「環境法令與組織建制」是衡量一個社會處理環境危機方式的基本要件之一。臺灣在政府主導的時期，在環境組織上，於1950年代以改善與管理「環境清潔與衛生」課題為政府的首要任務之一，其施政目標與民眾的健康、生活條件和都市的美化，都息息相關。此一工作最初由衛生與警察兩個單位負責共管。1952年省府成立「環境衛生督導團」，而後於1955年成立了「臺灣省環境衛生實驗所」，由榮達坊任第一屆所長。該所的職掌

³⁰ 在臺灣的自然保育史上，任教於 Ohio 州立大學的美國學者鮑以進博士 (Dr. Frank Poieier) 認為：「提出此議 (作者註：指「禁獵令」) 的學者和頒發禁獵通令的政府官員，功不可沒」。參見《聯合報》，1978年10月27日，第9版。

³¹ 〈第五屆第六次大會省政府主席施政報告審查意見書〉，《臺灣省議會公報》33: 15 (1975年12月)，頁1055。

³² 姚鶴年編，《臺灣省林務局誌》(臺北：臺灣省林務局，1997；1975年原刊)，頁211。

³³ 內政部營建署編，《國家公園法及其施行細則審議經過彙編》(臺北：內政部營建署，1997)，第二編，頁26-28。

與社會大眾的健康福祉有關，包括：「社區發展、簡易自來水之設置、垃圾水肥、病媒管制、環境衛生管理和督導工作、飲用水管理、放射線污染調查，以及環境衛生人員訓練和環境衛生教育」等。³⁴ 人口與環境承載量的關係，一向是環境上的大議題，政府於 1969 年 4 月 13 日訂立「中華民國人口政策綱領」；是年省府公佈實施「家庭計畫實施細則」。³⁵

1970 年代臺灣加速工業化，工礦廢水與廢氣排放，使環境惡化的情況嚴重；³⁶ 民眾對於空氣污染與水污染的批評，也在媒體上隨處可見。³⁷ 內政部長徐慶鐘曾於 1970 年 2 月 3 日指出：空氣污染、水源污染、噪音、違建、地層下陷、防洪等項目，是政府應該解決的環境問題。1971 年 3 月 17 日，政府成立了「行政院衛生署」，顏春輝任第一屆署長，下設「環境衛生處」，以「保健」和「消弭公害」為二大業務目標。另外，為了整治工業水污染，臺灣省政府在 1975 年於臺中設立「臺灣省水污染防治所」，由李錦地任所長。此一機構和前述的「臺灣省環境衛生實驗所」，成為臺灣省政府最具代表性的兩大環境行政組織體系。³⁸ 在水污所設立之後，立即展開工礦廢水的處理與規劃管理，這被認為是最能夠解決臺灣水污染根源的政策。³⁹

在環境法規部分，在 1970 年代已開發國家展開生態現代化期間，臺灣通過了三項環境污染整治的基本法令，包括：1974 年的「水污染防治法」與「廢棄物清理法」、1975 年的「空氣清潔法」。在土地的利用與管理法規方面，有前述 1972 年的「國家公園法」，為後來臺灣地區的山林保護，定下了法源基礎。另一方面，由於經濟快速發展，使得中橫公路之開挖、梨山地區之高冷蔬菜水果的栽

³⁴ 臺灣省政府環境保護處編，《臺灣省政府環境保護處志》（臺中：臺灣省政府環境保護處，1993，首版），頁 38-67。

³⁵ 詳見曾華壁，〈概論臺灣環境政策的發展（1950 至 1980 年代）〉，頁 57-67。

³⁶ 曾華壁，〈世界環境運動緣起時美國與臺灣之環境主義初探：一個比較史的研究〉，《輔仁歷史學報》7（1995 年 12 月），頁 1-31。

³⁷ 張伯敏，〈繁榮乎？毀滅乎？——人類生存環境的檢討〉（四之四），《中央日報》，1970 年 10 月 10 日，第 9 版。

³⁸ 其他既存的環境治理組織，包括：林務局、省政府衛生處、建設廳、臺北市環境清潔處、市建設局等機構。

³⁹ 此一評估是根據水污所所長李錦地的說法，內容引自李錦地口述、曾華壁訪問，〈臺灣省水污染防治所的組織與任務〉（臺北，1998 年 3 月 27 日，未刊稿），錄音帶 2 卷 A 面。此外，水污所推動的污染防治計畫，還包括：「河川水質之維護、水污染之管制、水質之檢驗、河川水質監測、灌溉水質監測、地下水質監測」等六大項目。詳見臺灣省政府環境保護處主編，《臺灣省政府環境保護處志》，頁 68-78。

種，在地狹人稠的臺灣形成極大的環境壓力，造成山坡地濫墾與水土保持上的環境危機，故政府在 1976 年 4 月 22 日公布由立法院三讀通過的「山坡地保育利用條例」，針對山坡地的濫墾問題，進行政策目標之導正。1979 年 3 月，行政院通過「臺灣地區綜合開發計畫」，以政府主導方式，進行國土規劃。同年 4 月 19 日，通過「臺灣地區環境保護方案」，案中建議行政院衛生署改為「衛生及環境保護署」，將分屬於衛生署、經濟部、與內政部的公害防治業務統轄一起。而此一方案的出現，意味著公害污染防治的行政體系，將在 1980 年代朝向「一條鞭化」的組織模式發展。

從 1950 到 1970 年代，臺灣的環境危機從與民生相關的環境衛生開始，到因工業化而出現污染危害，本質上反映了社會發展的階段特性。而政府從法令的制訂、組織的設置，以及政策面的實施，都擔任了主導角色，以回應不同時期環境危機的挑戰，但整體上，缺乏全面與主動的治理特性。

(二)多元複合勢力主導的環境治理時期：1980-2000 年

經濟快速發展的結果，使臺灣的環境危機問題在 1970 年代末 1980 年代初期，越顯嚴重。1979 年多氯聯苯中毒事件是一個重要的關鍵事件，它也是臺灣社會進入風險社會的轉捩點。在此事件發生之後，政府官僚與學者專家藉由媒體論壇的形式，為臺灣的社會環境教育開啟第一道門，啟發臺灣民眾的環境意識。⁴⁰ 風險社會下的環境危機叢生，各地的公害污染事件逐一被揭露，例如 1984 年 12 月 6 日嘉義縣東石沿海的蛤蜊暴斃事件、1986 年 1 月 4 日高屏地區西施舌中毒案與高雄茄定鄉二仁溪的綠牡蠣中毒事件等。行政院政務委員張豐緒批判二仁溪的「綠牡蠣公害事件」是臺灣以犧牲環境為前提的工業發展結果，使臺灣在環境上呈現「負債累累」的狀況。他批評說：「忽略環境保育，任意破壞環境的結果，不但引起連鎖反應，也造成自然界的反擊。這次的綠牡蠣事件就是海洋在忍無可忍下的報復」。⁴¹ 地方民眾則開始對環境的惡化感到不安，在陸續出現的自力救濟事件中，顯現出對國家的環境治理政策的疑惑與不信任。

⁴⁰ 曾華壁，〈風險社會的媒體環境教育：以 1979 臺灣多氯聯苯中毒事件為中心的探討〉，收於天津南開大學歷史學院主編，《中國歷史上的環境與社會論文集》（北京：三聯書局，2007），頁 424-441。

⁴¹ 《世界日報》，1986 年 5 月 6 日，美洲版。

1980 年代初期的環境自力救濟運動，具有草根的、民主的環境主義特質，這股力量將臺灣環境運動型塑成為 1980 年代「新興的社會運動」之一。⁴² 特別是在 1987 年政治解嚴之前，民眾反政府環境政策的運動事件不斷出現；⁴³ 其中「反核四興建工程案」（1984 年）與「鹿港反跨國企業杜邦公司的設廠運動」（1986 至 1987 年），最受矚目。而高雄地區反國營企業中油公司設置五輕廠案和宜蘭地區反民間企業臺塑企業六輕建廠工程等，也是 1980 年代社會所熟知的環境保護運動。⁴⁴ 這些反對運動，不但對抗國家的既定經濟發展政策，而且也常在最後促使國家原定的發展政策改弦更張。以美國杜邦公司在鹿港地區設廠案為例，經濟部工業局的態度從最初的支持，因地方反對意見極為堅強，而轉變成主張：杜邦公司應該尊重地方民意；最後則因為反對抗議不斷，導致杜邦公司不得不宣布撤銷在鹿港的設廠計畫。這個個案寫下了臺灣民間社會在政治解嚴之前，對抗「以國家為主導」的環境政策中，聲勢最大、也最具代表性的成功紀錄。這個事件也同時意味著：前一階段由國家主導的環境治理模式開始轉變，地方民眾的意向成為決定環境治理與政策的新影響因素之一。⁴⁵

「民間社會對環境需求的意向」是臺灣「多元複合勢力主導」的環境治理時期中，第一個新加入的合成勢力。⁴⁶ 除了上述國家對工業設廠案規劃的政策轉變之外，國家公園的設置，也是 1980 年代具有同樣特性的議題。臺灣第一座國家公園於 1982 年由政府規劃籌設於墾丁，至 1986 年，依序設立「玉山、陽明山、太魯閣」等國家公園。換言之，在 1987 年臺灣政治解嚴之前，臺灣由國家主導設立了四座國家公園。1988 年則是一個重要的轉捩點，原本政府預計在蘭嶼設立第五座國家公園，卻因當地原住民心理上累積了多年被國家強制停放核廢料的不正義感受，而引發強烈的反對。政治解嚴後此一地方民主意志的發揮，使得蘭嶼

⁴² 黃榮村，〈臺灣地區環保與消費者保護運動〉，收於徐正光、宋文里合編，《臺灣新興社會運動》（臺北：巨流圖書股份有限公司，1990），頁 55-78。

⁴³ 蕭新煌，〈七〇年代反污染自力救濟的結構與過程分析〉（臺北：行政院環境保護署，1988）。

⁴⁴ 曾華壁，〈十年來臺灣環境保護運動的歷史省察〉（新竹：國興出版社，1990）。

⁴⁵ 另一著名的案例就是 1998 年德國拜爾公司在臺中的投資設廠計畫，當時在已經通過環境影評估的情況下，卻因地方政黨人物與民眾的反對而被迫終止。

⁴⁶ 1980 年代臺灣民間社會力的生氣蓬勃，與經濟發展、政治社會的轉變有關，對臺灣社會運動的發展（含環境運動），有促進之功，且政治經濟與社會等領域對此主題一直相當重視，成果亦多。有關「市民社會、環保運動與政治發展」的議題，仍有繼續深入探究的空間，亦可參見何明修以其臺大社會學博士論文成書的著作：何明修，《綠色民主：臺灣環境運動的研究》（臺北：群學出版有限公司，2006）。

國家公園的規劃案胎死腹中，未能克盡其功。1990 年代能丹國家公園的計畫草案，同樣因為原住民的抗議而使營建署中止規劃。⁴⁷ 比較解嚴前後國家公園的推動案，之前得以國家主導之力設置四座，之後則受到地方民意的反對而出現頓挫。

不過，1980 年代新中橫公路的闢建案則呈現相反的情況，亦即，地方民意傾向道路開發，以利生計；然而國家則在行政官僚菁英與學者積極力陳不宜興建的情況下，中止開發案。此一個案在 1980 年代特別具有意義，因為它隱含了：臺灣的環境治理史上，當國家在衡量開發計畫與環境保護之間的政策利弊時，並非完全以經濟為考量；生態保育的工作透過官僚菁英與學者專家的表達，仍可以在國家政策上發揮正面功效。1980 年代，花蓮地區崇德工業區和立霧溪水力發電廠的設置案，也同樣出現政府將開發政策轉向環境保育面的情況。⁴⁸

自 1990 年代起，主導環境治理的力量加入了新因素，亦即「國際環境政治」的影響。⁴⁹ 以下的兩事件具有代表性：第一、臺灣地區因民眾濫殺瀕臨絕種的動物(如老虎等)之行為，被國際社會認為政府保護野生動物不力，所以在 1994 年時，美國以「培利修正案」懲罰臺灣，不准臺灣將動物的加工製品外銷到美國。第二、保護瀕臨絕種生物與溫室氣體排放管制是 1992 年里約地球高峰會之後，全球環境保護運動的兩大焦點。因此，南瀛地區的濱南開發計畫在 1993 年提出申請，且通過了環境影響評估，但因為該地區是瀕臨絕種生物黑面琵鷺的棲息地，加上「濕地保育」又是一個新的全球環境價值觀，因此在濱南案中，不但居民與民意代表強烈反對，連國際環保組織都先後表達關切，發表反對設立工業區，以及主張應該進行護鳥等言論。⁵⁰ 培利修正案與南瀛案證明了臺灣境內本土

⁴⁷ 除能丹之外，2000 年代樓蘭馬告國家公園因為當地原住民、環保團體、立法委員的意見參與，至今還沒獲得一致的共識，使得設置工作仍未能完成。

⁴⁸ 曾華壁，〈景觀資源保育和產業開發關係之研究：以花蓮為例〉，收於聯合報系文化基金會主編，《守望臺灣研討會論文集》（臺北：聯合報系文化基金會，1998），頁 41-66。

⁴⁹ 「跨界」(Transboundary)、「流動」(Flow)與「全球化／地方化」(Globalization/Localization) 是全球化的重要特質，環境議題無法規避其影響，而 1990 年代臺灣的環境治理，恰巧見證了全球政治生態學與地方環境政治之間的交互作用。（按：J. R. McNeill 承繼 Donald Worster 對環境與全球關係的關注，於 2007 年和 Alf Hornborg 與 Joan Martinez-Alier 共同編輯了《環境史再思考：世界體系史與全球環境的變化》一書，將環境史結合到多學科之新領域「政治生態學」(Political Ecology) 之中。這個趨勢也證明環境治理在全球生態現代化的過程中，呈現多元的複雜性。參見 Alf Hornborg, J. R. McNeill and Joan Martinez-Alier eds., *Rethinking Environmental History: World-system History and Global Environmental Change* (Lanham: AltaMira Press, 2007).

⁵⁰ 曾華壁，〈環境思想與政治：1990 年代南瀛地區保育運動的初步考察〉，《思與言》44: 2 (2006)，頁 105-106。

的環境治理已不再能夠由國家單一力量主導，除了地方民意之外，全球環境價值透過跨國政治力的干預，成為一個新的影響因素。所以 1980 年代之後，臺灣環境治理的寫照就是「多元複合勢力主導的環境治理」模式。⁵¹

政府在危機的環伺下，為了提升管理機制的功能性，開啟了 1980 年代臺灣環境行政體系的改組工程。此一改組歷經三個階段：

1. 第一階段（1982-1983 年）成立「行政院衛生署環境保護局」：在多氯聯苯中毒事件之後，屬於中央部會的「行政院衛生署環境衛生處」於 1982 年 2 月 1 日改制為「行政院衛生署環境保護局」，莊敬源任局長。改制的理由是：臺灣地區已因高度工業化而改變社會結構型態，諸如人口集中都市，以及工業不斷發展，使環境污染日趨嚴重，直接影響國民健康，政府為有效執行臺灣地區之環境保護工作，達成任務，乃將「環境衛生處」擴充改為「環境保護局」，掌理全國環境保護及公害防治業務。⁵² 1983 年，臺灣省政府則將轄下的「環境衛生實驗所」與「水污染防治所」，統合為「臺灣省環境保護局」。這一階段新增的工作項目，主要有「環境影響評估」與「毒性物質管制」。
2. 第二階段（1986 年）成立跨部會的「環境保護小組」：面對 1980 年代初期臺灣境內層出不窮的污染抗議事件，政府宣布：「經濟發展與環境保護並重，若兩者衝突時，以環境保護為優先」，⁵³ 並於 1986 年 7 月 10 日成立了「環境保護小組」。行政院長俞國華指出：臺灣地區工廠產生廢棄物、農藥使用不當、汽車排放廢氣物等問題，牽涉到好幾個部會的業務，如分由各部會自行辦理，力量將分散；全由衛生署執行，配合協調上將有很多困難，因此成立環保小組做為環境行政的統合機構。環保小組的首

⁵¹ 2005 年 11 月 20 日發生大西洋鮪類保育委員會 (ICCAT) 決議削減臺灣 2006 年大西洋大目鮪配額事件。該決議使得臺灣從 14,900 公噸的魚獲配額減少為 4,600 公噸，也使得臺灣的漁業總體經濟損失上百億，漁業署長謝大文認為該委員會的決議對我國鮪魚產業造成至大的衝擊。分析臺灣所以遭到日本檢舉而被削減捕獲量配額，主因是臺灣漁船違規超捕，又進行洗魚行為所致。這正是 1990 年代之後，臺灣受新的全球環境價值觀與環境政治的影響，而邁入「國家與全球環境政治相互糾結」時代的另一個案例。

⁵² 立法院法制、內政委員會函，中華民國 70 年 1 月 17 日 (70) 臺法發文字第 965 號，詳見《立法院公報》70: 6 (1981 年 1 月 21 日)，頁 48。

⁵³ 吳迎春，〈經濟華服上的污點：誰該為工業污染負責？〉，《天下》65 (1986 年 10 月)，頁 20。

要任務是擬定「現階段環境保護政策綱領」，這是環境保護署成立前，臺灣最高的環境政策依據。

3. 第三階段（1987年）成立環境保護署：1987年8月22日，政府將行政院衛生署環境保護局正式升格為「行政院環境保護署」，由簡又新擔任第一屆署長。臺灣省環境保護局也於1988年1月15日正式改制為「臺灣省環境保護處」，由李公哲擔任處長。環保署下分七處：「綜合計畫處、空氣品質保護及噪音管制處、水質保護處、廢棄物管理處、環境衛生及毒物管理處、管制考核及糾紛處理處、與環境監測及資訊處」，且仿效美國的模式，只專責於公害防治與環境保護工作，未將自然保育納入職掌。⁵⁴ 另於1987年10月2日通過「中華民國環境政策綱領」，揭櫫「環境品質、生活環境免受侵害、和自然資源的永續利用」為三大目標。

生態現代化理論認為只有當國家在經濟發展中，將環境課題納入政策考量時，生態現代化才被正式啟動；而以上臺灣在1980年代環境行政組織三個階段的改制，其最大的意義在於：它顯示了政府正視環境議題的挑戰，且隨著環境挑戰的難度增加，而提升行政組織的層級。換言之，1980年代臺灣在全球的生態現代化發展中，並未缺席。

四、臺灣環境治理的特性

（一）特性一：基本信念重在維護社會福祉

在邁向生態現代化與生態國家的過程中，國家的責任有兩個部分：「避免環境災難」與「興建社會福祉」。有鑑於法令之創制與實施，是一個國家環境治理倚賴的根據，最足以反應治理的精神，故本節彙整當代臺灣的環境基本法令，製作下列圖表，用以顯示五十年來臺灣環境法令的制訂目標。

⁵⁴ 當時這項組織的改組，因為在執掌上是單獨設處，而被評估為具有橫向分化原則與可以發揮功能的特色。詳見柯三吉，《我國環境保護行政體系與功能之研究》（臺北：行政院衛生署環保局委託研究報告，1987）。此外，在1980年代之後，中央部會相關的環境行政體系大致分成兩大系統：在自然資源保育的掌理，分屬不同部會，呈現「多頭馬車」型態；在公害污染管理體系上，則朝向一條鞭的方向發展，由環保署統掌其責。

表一：1929 年至 1970 年代環境法令制定的目的

法規名稱	時間(西元)	公布文號	第一章第一條內容(制定目的)(含修正條文)	備註
漁業法	1929/11/11	中華民國 18 年 11 月 11 日國民政府公布全文 49 條並自中華民國 19 年 7 月 1 日施行	1929：本法稱漁業者，謂以營利之目的，而為水產動植物之採捕或養殖之業。 1970：為保育水產資源， 促進漁業發展，改良漁民生活 ，制定本法。 1991：為 保育、合理利用水產資源，提高漁業生產力 ，促進漁業健全發展，輔導娛樂漁業，維持漁業秩序，改進漁民生活，特制定本法；本法未規定者，適用其他法令之規定。	2008/01/09 修正
森林法	1932/9/15	中華民國 21 年 9 月 15 日國民政府制定公布	森林依其所有權之歸屬分為國有林、公有林及私有林。 1985 年修正立法宗旨為：「為 保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用 ，制定本法。」	全文 77 條 1985 年之文號：總統(74)華總(一)義字第 6227 號令修正公布全文 58 條
水利法	1942/7/7	中華民國 31 年 7 月 7 日國民政府制定公布	水利行政之處理及水利事業之興辦，悉依本法行之。但地方習慣與本法不相抵觸者，得從其習慣。 (第一條內容從未修正)	全文 71 條； 共計修正 8 次； 最新修正 2003/02/06
發展觀光條例	1969/7/30	總統(58)臺統(一)義字第 748 號令	為發展觀光事業，促進國際文化交流， 加速國內經濟繁榮 ，制訂本條例。 2003/06/11 第一條修正為：「為發展觀光產業，宏揚中華文化， 永續經營臺灣特有之自然生態與人文景觀資源，敦睦國際友誼，增進國民身心健康，加速國內經濟繁榮 ，制定本條例；本條例未規定者，適用其他法律之規定。」	
農業管理法	1972/1/6	總統(61)臺統(一)義字第 847 號令	為保護農業生產，消除病蟲害，防止農藥危害， 加強農業管理，促進農業工業發展 ，特制定本法。	制定公布全文 55 條 修正 5 次；最新修正：2002 年 12 月 18 日總統華總一義字第 09100243570 號令修正
國家公園法	1972/6/2	臺統(一)義字第 878 號	為保護國家特有之自然風景、野生動物及史蹟， 並供國民之育樂及研究 ，特制定本法。	內政部營建署
飲用水管理條例	1972/11/10	臺統(一)義字第 899 號	為確保飲用水水源水質， 提昇公眾飲用水品質，維護國民健康 ，特制定本條例。本條例未規定者，適用其他有關法令之規定。	2003/01/08 最新修正
水污染防治法	1974/7/11	臺統(一)義字第 3040 號	為防治水污染，確保水資源之清潔， 以維護生態體系，改善生活環境，增進國民健康 ，特制定本法。本法未規定者，適用其他法令之規定。	4 次修正，皆維持第一條的內容。最新修正：2002/05/22
廢棄物清理法	1974/7/26	臺統(一)義字第 3300 號	為有效清除、處理廢棄物， 改善環境衛生，維護國民健康 ，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。	2004/06/02 最新修正
空氣污染防制法	1975/5/23	總統(64)臺統(一)義字第 2265 號	為防止空氣污染， 維護國民健康、生活環境，以提高生活品質 ，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。	2006 年 5 月 30 日總統華總一義字第 09500075781 號令修正公布
山坡地保育利用條例	1976/4/29	總統(75)華總(一)義字第 0119 號	山坡地之 保育、利用 ，依本條例之規定；本條例未規定者，依其他法律規定。	行政院農業委員會

資料來源：參見「法律法源網」(<http://db.lawbank.com.tw/>)。

上表的粗體字顯示，包括從國民政府在大陸時期到在二十世紀下半葉由國家主導的第一階段的 30 年中，臺灣的環境法令偏重以「發展經濟事業，維護民眾的健康和福祉」為首要之務。1980 年代起（包括 2000 年之後），則多了對「多元文化」、「生態永續」等價值觀的著墨，但沒有變動的部分依然是對民生福祉與國民健康的重視，這一點應是臺灣環境法令制訂的主調（詳如表二的粗體標示）。

表二：1980 年代之後環境法令制定的目的

法規名稱	時間(西元)	公布文號	第一章第一條內容(制定目的)(含修正條文)	備註
文化資產保存法	1982/05/26	總統令制定公布全文 61 條	本法以保存文化資產，充實國民精神生活， 發揚中華文化 為宗旨。 2005 年修正為：為保存及活用文化資產，充實國民精神生活， 發揚多元文化 ，特制定本法。	共計 6 次修正 2005 年有 3 次修正，最新修正 2005/10/30 2005 年 10 月 31 日行政院院臺文字第 0940051650 號令發布
噪音管制法	1983/05/13	華總(一)義字第 637 號	為 維護國民健康及環境安寧，提高國民生活品質 ，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法令之規定。	2003/01/08 最新修正
臺灣沿海地區自然環境保護計畫	1984/02/03	行政院臺七十三交字第 2606 號	本計畫乃就臺灣沿海地區具有特殊自然資源者，規劃為保護區，針對其實質環境、自然資源特色、目前面臨問題及未來發展政策等，擬定保護措施， 以維護區內之自然資源使其得以永續保存 。並建議研訂沿海自然環境保護法案，以為沿海地區經營管理之依據。	行政院內政部營建署
毒性化學物管理法	1985/11/26	華總(一)義字第 5962 號	為防制毒性化學物質污染環境或 危害人體健康 ，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法令之規定。	2002/06/12 最新修正
現階段環境保護政策綱領	1987/10/2	臺七十六衛字第 2247 號	一、保護自然環境，維護生態平衡，以求 世代永續利用 。 二、追求合於 國民健康、安定、舒適之環境品質 ；維護國民生存及生活環境免於受公害之侵害。	
野生動物保育法	1989/6/23	總統(78)華總(一)義字第 3266 號令訂定發布全文 45 條	為保育野生動物，以維護自然生態之平衡，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。	行政院農委會
公害糾紛處理法	1992/02/01	華總(一)義字第 0635 號	為公正、迅速、有效處理公害糾紛， 保障人民權益，增進社會和諧 ，特制定本法。	2002/06/26 最新修正
環境影響評估法	1994/12/30	華總(一)義字第 8156 號	為預防及減輕開發行為 對環境造成不良影響 ，藉以達成環境保護之目的，特制定本法。本法未規定者，適用其他有關法令之規定。	2003/01/08 最新修正
環境用藥管理法	1997/11/10	華總(一)義字第 8600241460 號	為防止環境用藥之危害， 維護人體健康 ，保護環境，特制定本法；本法未規定者，適用其他法令之規定。	2003/01/08 最新修正
臺灣省自然保護區設置管理辦法	1998/02/25	臺灣省政府(87)府法四字第 143027 號	臺灣省政府(以下簡稱本府)為維護管理林地自然生態演替過程與生態平衡， 保存特有生物多樣性 ，設置自然保護區，特訂本辦法。	臺灣省政府；1996/03/17 廢止

土壤及地下水污染整治法	2000/02/02	總統華總(一)義字第 8900023580 號	為預防及整治土壤及地下水污染， 確保土地及地下水資源永續利用，改善生活環境，增進國民健康 ，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。	2003/01/08 最新修正
海洋污染防治法	2000/11/01	華總(一)義字第 8900260410 號	為防治海洋污染，保護海洋環境， 維護海洋生態，確保國民健康及永續利用海洋資源 ，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。	
河川管理辦法	2002/05/29	經濟部經水字第 09004624290 號	本辦法依水利法(以下簡稱本法)第七十八條之二規定訂定之。 本河川整治之規劃與施設、河防安全檢查與養護、河川防洪與搶險、河川區域之劃定與核定公告、使用管理及其他應遵行事項，由中央主管機關訂定河川管理辦法管理之。	經濟部水利署
資源回收再利用法	2002/07/03	華總(一)義字第 09100133700 號	為節約自然資源使用，減少廢棄物產生，促進物質回收再利用，減輕環境負荷， 建立資源永續利用之社會 ，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。	
環境基本法	2002/12/11	總統華總一義字第 09100238990 號令制定公布；並自公布日施行	為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展 ，以推動環境保護，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。	全文 41 條；最初的架構為 1987 年的「現階段環境保護政策綱領」

資料來源：參見「法律法源網」(<http://db.lawbank.com.tw/>)。

(二)特性二：偏重生產型態、微弱永續性及政策矛盾性

臺灣環境治理的特性，偏向「生產類型」，雖然 1980 年代之後，國家威權因受社會力的強烈衝擊而稍有式微，但整體上「國家」在環境治理上，仍具有動見觀瞻的動能，並時時以「生產類型」為施政的主調。這也說明臺灣在生態現代化與邁向生態國家的發展上，和西方先進工業國家追求「社會永續發展」時一樣，會出現微弱永續性與強烈永續性相互干擾的政策曖昧與矛盾。⁵⁵ 以東臺灣為例，花蓮地區曾經在 1986 年太魯閣國家公園設置之後，因為學者與官員在環境影響評估上的堅持，有效的制止了臺電公司在花蓮立霧溪興建水力發電廠，以及臺塑企業在崇德地區設置工業區；然而當 1995 年臺灣水泥公司在花蓮美崙地區進行擴廠計畫，以及 1997 年政府規劃在崇德地區設置「和平水泥專業區」的政策時，

⁵⁵ 「臺灣的環境治理偏重經濟發展」是國內各領域學者在研究上，以及環保團體對國家政策批判上的共同觀點之一，城鄉學者(如夏鑄九)、社會學者(如蕭新煌)、海洋學者(如邱文彥)、環境政策學者(如王鴻濱)及甚多的社會科學家，從各自學門的角度，共同指向這個問題。2000 年政黨輪替，民進黨政府在環境治理上，還是難免偏重經濟成長思考的窠臼[按：何明修分析媒體報導與訪問的論文，指出此一現象的存在，參見 Ming-sho Ho, "Weakened State and Social Movement: The Paradox of Taiwanese Environmental Politics after the Power Transfer," *Journal of Contemporary China* 14: 43(2005), pp. 349-351.]。

並不曾因為花蓮地區民眾與環保團體的大力抗議與反對，而產生具體的反制成果。或許這說明了一個事實，即任何一個區域的環境保護課題，其優先性可能不敵政府以「全國」經濟發展需求為考量的政策。⁵⁶ 兩個年代、同一地區、相互矛盾的政策，使得「花蓮地區」一方面是「秀麗山水」之地，卻同時也是「水泥的故鄉」。這樣的矛盾，在國土規劃政策上一樣明顯可見：政府於 1970 年代進行「臺灣地區綜合開發計畫」，並於 1980 年代公告實施；但由於經濟部未遵照內政部的區位規劃目標，逕行同意臺塑在宜蘭地區興建六輕的計畫，成為導致當年宜蘭縣長陳定南反六輕的原因之一。⁵⁷

國家在防範跨國公司公害輸出的能力上，是檢驗該國環境治理的一項指標。1970 年代跨國企業曾在臺灣的經濟發展史上，寫下許多污染的紀錄，例如飛力普 (Philip) 公司的環境與職業衛生狀況不良，影響職工的身體健康；⁵⁸ RCA 公司的污染，使得作業工人的健康與土壤都受到殘害，後續的索賠與土地復育工作，至今仍是一大課題。⁵⁹ 在全球發展關係上，臺灣政府無可避免的歡迎跨國公司的經濟投資，但由於重視「生產型態」，以致於在保育課題上，未能發揮維護國家環境與民眾健康的應有功能。

環境價值觀雖然已是全球的新文化，但也使得全球環境政治的運作，更趨複雜。京都議定書之簽訂過程波折不斷與溫室氣體的排放管制的問題，就是最好的例子。⁶⁰ 如上所述，臺灣因民間殺老虎而受到美國培利修正案的經濟制裁；⁶¹ 南瀛的濱南開發案因與濱臨絕種生物黑面琵鷺棲息地的保育有關，引起國際環保勢

⁵⁶ 曾華壁，〈景觀資源保育和產業開發關係之研究：以花蓮為例〉，頁 41-66；曾華壁，〈國家政策與區域開發關係之研究：以太魯閣國家公園為探討的樞軸〉，《東臺灣研究》7 (2002 年 12 月)，頁 67-102。

⁵⁷ 夏鑄九、張景森，〈臺灣地區國土規劃歷史的回顧與檢討〉，收於國家政策研究資料中心編，《國土規劃的挑戰》(臺北：國家政策研究資料中心，1989)，第五冊，頁 12-13。政府部門間的合作關係，也是許多生態現代化理論認為永續發展是否能順利達成的因素之一。

⁵⁸ 劉志成、吳景莊、於幼華等，〈回顧十年來我們的環境危害事件〉，《土木水利》8: 3 (1981)，頁 43-44。

⁵⁹ 1994 年 RCA 污染事件開始受到社會矚目，1999 年曾經由行政院政務委員黃大洲負責，成立「RCA 跨部會專案小組」，但 2000 年後跨部會小組裁撤；王榮德曾經針對 RCA 案，進行流行病調查研究，而職業傷害工人與環保團體則至今仍在力爭賠償；長億公司曾經委託瑞昶公司進行桃園廠土地復育的調查評估與改善計畫之規劃，但最後並未實際動工，目前改由銀行團接手處理。此案對 2000 年「土壤及地下水污染整治法」的立法工作，有間接促進的功用。

⁶⁰ 美國的溫室氣體排放量佔全球 36%，但在京都議定書的簽訂過程中，一直強硬拒簽，這種態度雖然遭到各國政府與環保團體的批判，卻無法加以制裁。

⁶¹ 當時臺灣社會對於當代環保概念（如瀕絕生物保育）與傳統文化（如中華醫療與食補行為）之間的衝突，多有論辯與陳述。參見石磊，〈象牙與犀牛角：環保概念對中華文化的衝激〉，《思與言》34: 3 (1996)，頁 287-297。

力的介入。⁶² 在臺灣的這些事例上，證明生態現代化理論所稱：在今日全球發展的過程中，國家確實須要同時處理國內的與國際的環境問題；而且國際社會的監督制衡，更成為國家內政上的新壓力。

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」的問題，因為保育事務的相關組織之設置分歧，類如多頭馬車，造成統整的困難，另一方面又顯示出強烈的「美國氣質」。推估其因，可能是因為 1950 至 1960 年代臺灣為聯合國會員國，享有美援資助，所以相當程度是受到聯合國與美國的影響，因此常見美國專家學者擔任臺灣環境政策的顧問，連環境組織架構與法令，也都是亦步亦趨的採用美國式的制度。⁶³ 而另就臺灣 1949 至 1990 年環境法的實踐而論，論者認為它是一種「低度管制型態」，也就是呈現出「形式主義、低規範密度、法體系錯亂、編纂技術缺失與低度要求，且低度執法」的狀態。⁶⁴ 現狀上，臺灣的環境立法被評論為品質粗糙，其缺失包括：立法者對環境政策目標的認知不足、對環境管理規則的界定模糊不清（如自然保護區和保留區、生態保護區和保育區的差異、及其與野生動物保護區之關係）、空白授權充斥（如某條某辦法由某機關定之）、正當程序與正義闕如、忽略中央與地方的分工、缺乏整合觀念（如環保署升格為環境部）等，這些問題都須進行政治的調整。⁶⁵ 另外，由於民主政治實施「有限統治」的理念，故政治人物有任期制，因此在須要有「長期與延續性關注」的環境法案與政策上，反而失去了可以憑藉的機制。⁶⁶ 這些特性都是臺灣在生態現代化過程與邁向生態國家目標時，必須面對與解決的問題。

⁶² 國內的環保團體為了反對政府對全球暖化議題的漠視，在 2007 年 5 月 12 至 13 日於倫敦舉行的氣候變遷國際會議上，報告臺灣排放二氧化碳惡化的狀況，訴求國際連署，共同關切臺灣的問題。

⁶³ 美援與政策關係的例子，可參見郭文華，〈美援下的衛生政策：一九六〇年代臺灣家庭計畫的探討〉，《臺灣社會研究季刊》32（1998 年 12 月），頁 39-82。另外，依據法政學者的研究，臺灣是大陸法系國家，但在新興的法律領域中（特別是和科技與貿易有關者），則依循美國軌跡，參見湯德宗，〈我國環境法與政策的現況與展望〉，《東吳法律學報》8: 1（1993 年 5 月），頁 78。

⁶⁴ 黃錦堂，《臺灣地區環境法之研究》（臺北：月旦出版社股份有限公司，1994），頁 7-17。

⁶⁵ 湯德宗，〈臺灣環保的困境與突破：法治與政策面的剖析〉，收於蔡政文主編，《跨世紀的生活品質策略》（臺北：國家發展基金會，1996），頁 5-17。

⁶⁶ 李建良，〈環境議題的形成與國家任務的變遷「環境國家」理念的初步研究〉，第一冊：憲法篇，頁 281。

五、結論

環境危機在第二次世界大戰之後 20 年，開始成為政治上的重要議題，而如何面對與處理環境危機，型塑了一個新的全球文化——環境主義，並且衍生了探索環境惡化問題的根源、思想與政策之間的環境政治關係。當西方先進工業化國家將環境課題列入施政項目時，啟動了二十世紀下半葉環境改革的生態現代化歷程，而政府、環境運動、非政府組織、和工商業等，都是此一歷程中的要角。在生態國家理論中，認為「國家」的角色不能被輕忽，他們主張以正面的態度來面對「國家」應該擔負的責任，以便在環境保育治理工作上獲取更高的成果，並以生態永續社會之實現，做為生態國家的最高典範；而且該理論並未忽略市民社會、環保團體的重要功能，並主張這些力量不能放棄監督「國家」的責任。

本文以生態現代化和生態國家理論為本，分析臺灣在二十世紀下半葉以「國家」角色為主的環境治理。歷史經驗顯示，在半個世紀中，臺灣在民間社會力尚未興起前，並未忽略環境危機的出現，而是先以國家為主導勢力，開啟「生態現代化」的第一波環境治理，為期 30 年。1980 年代起，則由國家、社會民力、與國際勢力的相互糾結影響，以複合的模式展開臺灣的第二波環境治理。整體而論，臺灣並未落後世界的腳步，在發展上確實迎接與處理了環境危機課題，故可以說是已經步入生態現代化的時代。

臺灣環境治理的基本特色，重視社會民生福祉，故在法令的制訂時，皆以此為目標；生態現代化的內涵偏向人本中心論，既是微弱的永續性支持者，又兼有實踐強烈永續性的意圖，故政策上不免時有曖昧不一致之處。臺灣如同先進工業化國家一樣，也常出現這種矛盾的政策屬性，加上無法免除全球環境政治干預的影響，故使得環境治理的成果更受牽制。尤有甚者，臺灣整體的環境治理模式，多以被動的回應環境危機為基本主調，比較缺乏預防生態環境惡化的遠見與對社會永續性的主動維護，故在邁向生態國家的最高標準「綠色（環境）國家／永續社會」上，明顯的存在有待落實的行動空間！

引用書目

《中央日報》，1979年3月16日，第1版。

《中國日報》，1979年3月16日，第2版。

《世界日報》，1986年5月6日，美洲版。

《聯合報》，1978年10月27日，第9版。

內政部營建署（編）

1997 《國家公園法及其施行細則審議經過彙編》，第二編。臺北：內政部營建署。

立法院（編）

1981 《立法院公報》70(6): 48。

石磊

1996 〈象牙與犀牛角：環保概念對中華文化的衝激〉，《思與言》34(3): 287-297。

行政院環境保護署（編）

1987 《環境保護基本法立法說明書》。臺北：行政院環境保護署。

吳迎春

1986 〈經濟華服上的污點：誰該為工業污染負責？〉，《天下》65: 12-23。

何明修

2006 《綠色民主：臺灣環境運動的研究》。臺北：群學出版有限公司。

李永展

1994 〈生態國家之國土規劃觀念初探〉，《國立政治大學學報》69: 109-126。

李建良

1998 〈環境議題的形成與國家任務的變遷「環境國家」理念的初步研究〉，收於城仲模教授祝壽論文集編輯委員會編，《憲法體制與法治行政：城仲模教授六秩華誕祝壽論文集》，第一冊：憲法篇，頁275-342。臺北：三民書局。

李錦地（口述）、曾華璧（訪問）

1998 〈臺灣省水污染防治所的組織與任務〉，錄音帶2卷A面。臺北：3月27日，未刊稿。

姚鶴年（編）

1997(1975) 《臺灣省林務局誌》。臺北：臺灣省林務局。

柯三吉

1987 《我國環境保護行政體系與功能之研究》。臺北：行政院衛生署環保局委託研究報告。

夏鑄九、張景森

1989 〈臺灣地區國土規劃歷史的回顧與檢討〉，收於國家政策研究資料中心編，《國土規劃的挑戰》，第五冊，頁11-29。臺北：國家政策研究資料中心。

張伯敏

1970 〈繁榮乎？毀滅乎？——人類生存環境的檢討〉（四之四），《中央日報》，10月10日，第9版。

郭文華

- 1998 〈美援下的衛生政策：一九六〇年代臺灣家庭計畫的探討〉，《臺灣社會研究季刊》32: 39-82。

曾華璧

- 1990 《十年來臺灣環境保護運動的歷史省察》。新竹：國興出版社。
- 1995 〈世界環境運動緣起時美國與臺灣之環境主義初探：一個比較史的研究〉，《輔仁歷史學報》7: 1-31。
- 1998 〈景觀資源保育和產業開發關係之研究：以花蓮為例〉，收於聯合報系文化基金會主編，《守望東臺灣研討會論文集》，頁 41-66。臺北：聯合報系文化基金會。
- 2001 《人與環境：臺灣現代環境史論》。臺北：正中書局。
- 2002 〈國家政策與區域開發關係之研究：以太魯閣國家公園為探討的樞軸〉，《東臺灣研究》7: 67-102。
- 2003 〈環境主義：歷史根源與現代流派(I)〉。國科會研究計畫成果報告：NSC91-2411-H-009-020。
- 2004 〈環境主義：歷史根源與現代流派(II)〉。國科會研究計畫成果報告：NSC92-2411-H-009-007。
- 2006 〈環境思想與政治：1990 年代南瀛地區保育運動的初步考察〉，《思與言》44(2): 89-131。
- 2007 〈風險社會的環境教育：以 1979 臺灣多氯聯苯中毒事件為中心的探討〉，收於天津南開大學歷史學院主編，《中國歷史上的環境與社會論文集》，頁 424-441。北京：三聯書局。

湯德宗

- 1993 〈我國環境法與政策的現況與展望〉，《東吳法律學報》8(1): 77-151。
- 1996 〈臺灣環保的困境與突破：法治與政策面的剖析〉，收於蔡政文主編，《跨世紀的生活品質策略》，頁 5-17。臺北：國家發展基金會。

黃榮村

- 1990 〈臺灣地區環保與消費者保護運動〉，收於徐正光、宋文里合編，《臺灣新興社會運動》，頁 55-78。臺北：巨流圖書股份有限公司。

黃錦堂

- 1994 《臺灣地區環境法之研究》。臺北：月旦出版社股份有限公司。

臺灣省政府環境保護處（編）

- 1993 《臺灣省政府環境保護處志》。臺中，臺灣省政府環境保護處。

臺灣省臨時省議會（編）

- 1957 〈周至柔省主席對臺灣省臨時省議會第三屆第一次大會報告詞〉，《臺灣省臨時省議會公報》10(13): 9950。

臺灣省議會（編）

- 1975 〈第五屆第六次大會省政府主席施政報告審查意見書〉，《臺灣省議會公報》33(15): 1055。

劉志成、吳景莊、於幼華等

- 1981 〈回顧十年來我們的環境危害事件〉，《土木水利》8(3): 43-44。

蕭新煌

- 1988 《七〇年代反污染自力救濟的結構與過程分析》。臺北：行政院環境保護署。

Barry, John and Robyn Eckersley (eds.)

- 2005 *The State and the Global Ecological Crisis*. Cambridge, Mass.; London, England: MIT Press.
- 2005 "W(h)ither the Green State." In John Barry and Robyn Eckersley eds., *The State and the Global Ecological Crisis*, pp. 255-272. Cambridge, Mass.; London, England: MIT Press.

Christoff, Peter

- 2000 "Ecological Modernization, Ecological Modernity." In Stephen C. Young, ed., *The Emergence of Ecological Modernization*, pp. 209-231. London: Routledge.
- 2005 "Out of Chaos, a Shinning Star? Toward a Typology of Green States." In John Barry and Robyn Eckersley eds., *The State and the Global Ecological Crisis*, pp. 25-52. Cambridge, Mass.; London, England: MIT Press.

Dryzek, John S.

- 1987 *Rational Ecology: Environment and Political Economy*. New York: Basil Blackwell.
- 1997 *The Politics of the Earth: Environmental Discourse*. Oxford: Oxford University Press.

Eckersley, Robyn

- 2004 *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Gouldson, A. and J. Murphy

- 1997 "Ecological Modernization: Restructuring Industrial Economics." In Michael Jacobs ed., *Greening the Millennium: The New Politics of the Environment*, pp. 74-86. Oxford: Blackwell.

Hajer, Maarten A.

- 1995 *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press. (1997 paperback)

Ho, Ming-sho 何明修

- 2005 "Weakened State and Social Movement: The Paradox of Taiwanese Environmental Politics after the Power Transfer." *Journal of Contemporary China* 14(43): 330-352.

Hornborg, Alf, J. R. McNeill and Joan Martinez-Alier (eds.)

- 2007 *Rethinking Environmental History: World-system History and Global Environmental Change*. Lanham: AltaMira Press.

Ignatow, Gabriel

- 2007 *Transnational Identity Politics and the Environment*. N.Y.: Lexington Books.

Meadowcroft, James

- 2005 "From Welfare State to Ecostate." In John Barry and Robyn Eckersley eds., *The State and the Global Ecological Crisis*, pp. 3-23. Cambridge, Mass.; London, England: MIT Press.

Mol, Arthur P. J.

- 2001 *Globalization and Environmental Reform: The Ecological Modernization of the Global Ecology*. Cambridge, Mass.; London: MIT Press.

Mol, Arthur P. J. and Gert Spaargaren

- 1993 "Environment, Modernity and the Risk Society: The Apocalyptic Horizon of Environmental Reform." *International Sociology* 8: 431-459.

Offe, Claus

- 1975 "The Capitalist State and Policy Formation." In Leon N. Lindberg, Robert Alford, Colin Crouch and Claus Offe eds., *Stress and Contradiction in Modern Capitalism: Public Policy and the Theory of the State*, pp. 125-144. Lexington, Mass.: Lexington Books.

Poggi, Gianfranco

1982 "The Modern State and the Idea of Progress." In Gabriel Almond, Marvin Chodorow and Roy Pearce eds., *Progress and Its Discontents*, pp. 337-360. Berkeley: University of California Press.

Williams, Jack and Ch'ang-yi David Chang

2008 *Taiwan's Environmental Struggle: Toward a Green Silicon Island*. London: Routledge.

Young, Stephen C. (ed.)

2000 *The Emergence of Ecological Modernization*. London: Routledge.

Environmental Governance in Taiwan (1950-2000): An Analytical Study in the Light of Ecological Modernization and Eco State Theory

Hua-pi Tseng

ABSTRACT

In research of contemporary environmental politics, both theories of ecological modernization and ecological states argue that the 'state' is the fundamental mechanism dealing with environmental crises. In the light of such argument, this paper analyzes the characteristics of environmental governance in Taiwan from 1950 to 2000.

This paper suggests that the policy-making history of environmental governance in Taiwan can be divided into two periods: the state-dominant period (1950-1979) and the multiple-forces period (1980-2000). During both periods, the focus was on people's well-being and social welfare with great emphasis on production models. However, the contents of environmental governance implemented were marred by weak sustainability and contradictions.

In conclusion, this paper proposes that the government of Taiwan did initiate ecological modernization. In other words, it had launched environmental reforms even before the grassroots movement took off, much like the situation in Western industrial countries. During the second half of the 20th century, Taiwan responded only passively to ecological challenges, lacking an active or comprehensive approach; and thus has far to go before it can fulfill the role of an ecologically sustainable state.

Keywords: Ecological Modernization, Ecological State (eco state), Environmental Crisis, Environmental Governance, Sustainable Development