

城市治理典範移轉與環境治理的趨勢

— 雅典憲章的啓示

吳濟華 柯志昌

國立中山大學 中華大學

摘要

從新公共管理盛行以來，地方環境管理也因此受到績效的牽制，追求經濟上的效率數字，可否作為地方環境績效優良的證明？然而，環境管理也因此被限縮在短期經濟利益與追求公民選票的一種工具導向的概念，而難以脫離數字管理的魔咒，陷入了短多長空夢魘之中，使得環境永續經營與發展形同虛文。本研究擬透過環境治理定向績效，不同思維對於永續發展所建構多元想像，並結合城市治理典範移轉的概念，探討環境治理與永續發展的可能路徑。本文並參考《雅典憲章》自1933年發展至今，幾經修正之過程，分析其憲章內容增補之精神內涵，試圖從其發展歷程之啓示，歸納出在城市治理隱示之典範移轉與環境治理的趨勢。

關鍵詞：城市治理、環境治理、典範移轉、定向績效、《雅典憲章》

吳濟華 國立中山大學公共事務管理研究所教授兼管理學院副院長，

E-mail: jihwawu@cm.nsysu.edu.tw

柯志昌 中華大學行政管理學系暨研究所助理教授，E-mail: ccke@chu.edu.tw

（收件：2009年10月27日，修正：2010年1月14日，再修正：2010年2月17日，接受：2010年3月5日）

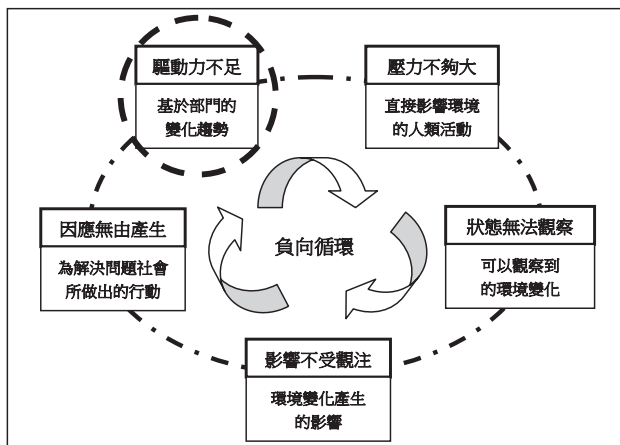
壹、前言

地方永續發展與永續環境治理議題在台灣已推動多時，政府與民間對此議題早已不再陌生，學術討論與各式永續環境論壇屢見不鮮，但其執行成效迄今仍乏善可陳，地方企業與民眾之生產消費行為仍難自發性的產生驅動力量，地方政府的政策規劃，甚至更是諷刺地，不但不能察覺已違背永續精神，而仍大聲疾呼永續發展之政令宣導。顯然地方永續發展現況，已因驅動力不足，且欠缺自我改善之機制，制度量能無由提昇，致地方永續工作難有成效。

綜括這些現象的背後，其實存在著認知面、行為面、文化面、治理面與制度面的原因。一旦這些根本原因不獲得改善，欲期待地方永續發展之良性啟動，地方良善治理與制度量能的提昇，顯然是緣木求魚。民眾的認知不足，永續態度不正確如何產生自發性的永續消費行為及生產行為？政府公職人員本身的認知與態度作為，更不覺察的造成諸多政策間之矛盾與公信力的傷害。尤其是政府與民間欠缺對環境與制度的認知，忽視環境壓力的潛在形成，欲求民眾犧牲資源之方便使用，而願自發性的回應環境的永續改善行為，顯然是困難的。

藉由圖一顯示過去國內各地方層級永續發展因民眾自發性的驅動力不足，環境壓力不夠，致不易覺察到環境狀態的改變，更不會關注其環境影響，自然無由產生回應行動，此造成負向循環現象已極為明顯。更吊詭的是，當今各地方政府在推動永續行動時，其在都市計畫方案的提出、法令規章之沿用及諸多政府決策之規劃一直都沿襲過去的慣例，並不覺察其所服膺的慣性開發建設思維，其實本質已違背永續的生態思維。這是當今挑戰地方政府良善治理之迫切課題。

另一吊詭的現象是地方政府治理常錯把業績當績效，政府創造業績的背後其實存在諸多與環境績效衝突之不當努力，甚至應用不適當的永續績效指標進行錯誤的管理。譬如，提高就業成長率或社會人口成長率並不必然保證永續之



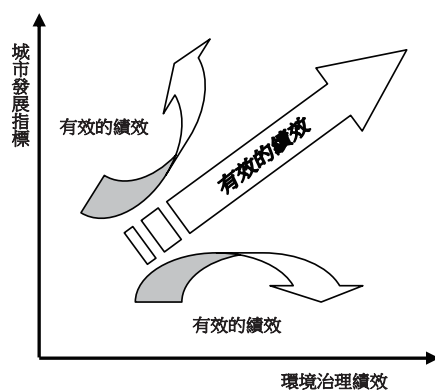
圖一 驅動力與社會回應循環示意圖

資料來源：本研究自繪。

正向發展，犯罪率零成長或社會福利支出增加並不必然表示社會福利的改善等。都市永續指標必需能指導產生正向的環境效果，才符合公共利益與公共課責性（public accountability）。遺憾的是今日各地方都市之發展指標充斥著諸多不符永續內涵，甚至違背公共利益之反向指標，其結果自然造成諸多政策間的矛盾與環境永續政策執行的困難，其間更大的殺手甚至存在於政策評估的錯誤過程。蘇偉業（2008）認為「事前定向績效管理」忽略了對「公共利益」之回應，不能促進公共部門追求卓越。因此他主張公共機構應引進「事後評價的績效評量」，即相對模糊事前定向目標，以此刺激創意及追求卓越，扭轉公共機構經常出現的「績效悖理」（performance paradox）現象，也更能滿足公共部門服務公共利益之使命，如此才能確保公共課責性。

因此，地方政府若一味的追求高度城市發展指標，或是導向無法兼顧經濟需求的环境管制，都將無法產生正向的環境效果。如何正確的認識環境治理定向績效之意涵，並設計出與環境永續同向之都市治理績效指標（如圖二），顯為地方推動永續發展之另一重要議題，也是本文試圖從地方政府之治理角度切

入，以建構有效的環境治理機制，引導地方建立自我改善之機制設計之主要理念與動機。



圖二 環境治理績效定向示意圖

資料來源：本研究自繪。

貳、城市規劃典範的移轉

西元1928年6月在艾蘭·德·曼朵女士（Helene de Mandrot）熱心推動下，召集奧地利、比利時、德國、荷蘭、義大利、西班牙、瑞士等歐洲各國建築師組成「現代建築國際會議」（Congrès International d'Architecture Moderne, CIAM），在瑞士舉行第一次會議，中心議題是城市規劃，並制定了一個《城市規劃大綱》，這個大綱後來被稱為《雅典憲章》（*Charter of Athens*），這個大綱集中反映了當時「現代建築學派」的城市規劃觀點，特別是法國柯比意（Le Corbusier）的觀點。

大綱提出，把城市及其周圍影響地區作為一個整體來研究。城市規劃的目的是解決居住、工作、遊憩與交通四大功能活動的正常進行。憲章認為：居住問題主要有人口密度過大，缺乏空地與綠化，生活環境品質不良，公共設施缺

少且分佈不合理等。建議住宅區要有綠帶與交通道路隔離，住宅區按鄰里單位規劃。工作問題是由於工作地在城市中無計畫的佈置，遠離居住區，從而造成過分擁擠而集中的人流交通。建議有計畫的確定工業與居住的關係，縮小其距離，以減少上下班的人流與通勤距離。遊憩問題主要有大城市缺乏空地，城市綠地面積不足且位置大多偏於郊區。建議新建的居住區要多保留空地，增闢舊市區綠地，降低舊市區的人口密度，並在市郊保留良好的風景地帶。針對交通惡化問題，認為靠局部的放寬改進道路並不能解決問題，須從整個道路系統的規劃入手，考慮適應機動交通發展的全新道路系統。街道要以車輛行使速度作為功能分類的依據，分為主要道路、住宅區進出道路、商業區幹道、工業區幹道等，並按照調查統計的交通資料來確定道路寬度。

CIAM經歷28年（如表一）共召開10次國際性會議，在不同的地點，討論當代不同問題與課題。1933年CIAM第4次會議通過了《雅典憲章》，標幟著現代主義（國際式）建築在國際建築界的統治地位。二十世紀1940年代至1950

表一 CIAM所召開之會議年表

會次	時間	地點	主要議題
第一次	1928	拉·莎萊茲	成立現代建築國際會議
第二次	1929	蘭克福	最小住家規模
第三次	1930	布魯塞爾	合理的土地分割
第四次	1933	雅典	分析33個歐洲城市擬訂都市計畫憲章—雅典憲章
第五次	1937	巴黎	住家與休閒的問題
第六次	1947	布里吉瓦特	重申現代建築國際會議的目標
第七次	1949	伯甘門	雅典憲章的執行
第八次	1951	侯德斯東	城市的核心
第九次	1953	艾森普羅旺斯	人類居住形式與條件
第十次	1956	杜伯羅尼客	人類居住形式與條件

資料來源：施植明（譯），Le Corbusier（著）（1996）。

年代現代主義如日中天，與此同時，由聯合國教科文組織協調於1948年6月28日在瑞士洛桑成立了國際建築師協會，不同於CIAM的以建築師個人為會員單位，國際建築師協會（International Union of Architects, UIA），以國家和地區為會員單位的，當時有27個國家建築師組織的代表參加。

進入1950年代以後，對於現代主義建築持反思批評態度的建築師開始增多，1956年在南斯拉夫杜布羅夫尼克召開的CIAM第十次會議上，以阿爾多·凡·艾克（Aldo Van Eyck）為首的一批年輕建築師向國際式提出挑戰，公開反對以功能主義、機械美學為基礎的現代主義理論。這直接導致了在1959年荷蘭鹿特丹舉行的CIAM第11次會議上，由於新舊兩派建築師的嚴重分歧，導致CIAM宣告解散。

在1933年的《雅典憲章》中分析了歐洲33個城市所面臨的問題，為建立未來都市朝向更滿足人類生活需求，訂定都市發展應有的方向與願景。《雅典憲章》中提出都市應具備四個機能：1. 居住、2. 休閒、3. 工作、4. 交通。此四要素至今仍影響全世界的居住規劃工作者或政府部門的決策者，甚至各國都市計畫與建築相關法令皆蘊含著此精神。憲章的理念是，將此四大機能給予人性化的尺度規劃都市發展，才能改善過去的錯誤；並改善工業化後對人與環境的衝擊，提出適合民眾居住的生活環境。《雅典憲章》有別於政治國家色彩，完全由人民團體組織而成，其建言與成果也由下而上，歷經數十年而成的。這樣的理念的提出深受當時都市計畫界的重視，而將《雅典憲章》的理念廣泛地運用在都市計畫中。二次大戰後，世界各國如美國、日本、歐洲等重要國家及城市相繼制訂憲章。尤其法國因受德國佔領，在集權及威權統治下，法國人民更藉此伸張民族意識與國家情懷。目前，聯合國教科文組織對於「憲章」採取認同的態度，並積極鼓勵各種性質不同的文化、地方、組織、歷史、生態、城鄉等，擁有屬於本身能夠永續經營的原則與方法。

1933年《雅典憲章》的內容構成為三大章95條文（如表二），第一章總論分析城市與區域發展問題；第二章城市現況批判與補救，提出都市四大機能；

表二 1933年《雅典憲章》條文內容結構

章 名	憲章條文號	合計條文	
第一章 總論—城市與區域	1- 8	8	
第二章 城市現況批判與補救	9-70	62	
都市四大機能	1. 居住	9-29	21
	2. 休閒	30-40	11
	3. 工作	41-50	10
	4. 交通	51-64	14
	5. 歷史遺產	65-70	6
第三章 結論	71-95	25	

資料來源：整理自Euromachs and University of Coimbra (2007-2010)。

居住、休閒、工作、交通，另有歷史遺產之相關說明；第三章結論。每一條文並附有解釋文，提出觀察的內容與要求改善的方向。憲章中認為，城市的種種矛盾是由大工業生產方式的變化及土地私有而引起，應按全市人民的意志規劃。其步驟為：在區域規劃基礎上，按居住、工作、遊憩、進行功能分區及平衡後，建立三者聯繫的交通網。並強調居住為城市主要因素。城市規劃是一個三度空間科學，應考慮立體空間，並以國家法律的形式保證規劃的實踐。

《雅典憲章》的核心觀點也是最有爭議的觀點，是對城市進行功能分區，憲章所提出的城市發展都是建立在這一基礎之上的。問題是，城市規劃中過於死板的功能分區，功能區之間綠化帶分隔的措施肢解了城市的有機結構，使複雜、豐富的城市生活走向了簡單化，與人類的心靈需要背道而馳。它忽略了城市地方性的特徵與變化，導致了千篇一律、缺乏個性的「國際風格」的盛行。雖然《雅典憲章》暴露出了許多缺點，但是它適應生產、生活和科學技術給城市帶來的變化，具有一定的生命力。大綱的一些基本論點，至今仍有重要的影響。

1977年底，一批建築師在秘魯首都利馬舉行會議，合作發表了《馬丘比丘

憲章》（*Charter of Machu Picchu*）。這個憲章是繼1933年《雅典憲章》之後對世界城市規劃與設計有深遠意義和影響的又一個歷史性的重要文件，它著重指出了在城市急劇發展中，如何更有效地使用人力、土地和資源，如何協調城市與周圍地區的關係。但由於經濟發展計畫與城市開發規劃普遍脫節，在國家和區域的經濟決策中很少考慮城市建設和城市問題，致使建築規劃和建築設計難以充分發揮其效果。

該憲章批評1933年《雅典憲章》將城市歸納為四項社會功能並進行分區，以致「犧牲了城市結構的有機性」，認為「現今的規劃、建築與設計已不能把城市當作一系列組成部分拼在一起，而應努力去創造一個綜合的多功能的環境」。對住房問題，憲章認為城市規劃和住房設計必須反映「人的相互作用與交往是城市存在的基礎」，並提倡「個人利益服從公共利益」，建立公平的土地使用法規，大眾運輸優先才能解決城市交通問題，並對資源和環境保護提出了積極建議。

1998年《雅典新憲章》（*The New Charter of Athens 1998*）是由歐洲11個國家之規劃師組織聯合組成之歐洲都市規劃師協會（European Council of Town Planners, ECTP）於1995年中到1998年初集會草擬而成（其條文內容如表三）。為準備本憲章，ECTP早已意識到1933年《雅典憲章》的廣泛影響，以及應用該憲章造成的計畫與結構改變的結果。基此，在未來年代，一個新的且更適當的憲章需及早準備，它必須堅持將市民擺在政策的中心位置，其主要的概念是都市的演進係導自於各種社會力量與市民生活行為的結合。從ECTP的觀點，它需要一個新的都市規劃架構，以滿足當代文化與社會的需求。

在此變遷環境中，城市規劃專業者的角色尤應扮演有知識的協調者與仲裁者，新憲章的主要內涵，建議應包括廣受關注的都市與社會紋理，規劃師不是上帝，也不是萬能的開發者。在界定都市的新角色時，規劃師需要透過與地方居民乃至全國民眾對話的分享與對話過程來詮釋都市的角色。在城市規劃過程，更多的機關團體必須包括進來。在此過程規劃師的角色在於提供未來都市

表三 1998年《雅典新憲章》條文內容結構

章 名		合計條文
1. 當代都市議程		26
—緒論	—經濟	
—人口與住宅	—運輸改革	
—社會課題	—選擇與多樣化發展	
—文化與教育	—安全與健康	
—資訊社會	—綜合議題：都市型態與永續城市	
—環境		
2. 市鎮規劃所扮演的角色		13
—引言	—都市規劃的21世紀新準則	
—都市規劃的一般性準則	—綜論	
3. 滿足明日都市的需要及市民的希望		10
—所有人的都市	—環境層面	
—真正的參與	—經濟活動	
—民眾接觸與溝通	—運輸改革及通路	
—特性的持續	—差異性及多樣性	
—新科技的利益	—健康及安全	

資料來源：整理自The European Council of Town Planners（1998）。

的願景，鼓舞市民表達未來的希望。

有鑑於規劃是一連續性過程，憲章僅是改變的開始，ECTP提出一系列對規劃者、政治家及所有關心歐洲城市未來的民眾之研究建議。期望建議事項能定期被檢討，其相關文獻也需每四年更新重寫，俾適時反應規劃體系之運作與結構之變遷。總結以上，1998年《雅典新憲章》之目的在於：

1. 界定當今之都市議程；
2. 界定城市規劃之新角色；
3. 建議各級都市規劃專業者及決策者遵循之指導原則。

接著2003年於葡萄牙首都里斯本發表的《新雅典憲章》（*The New Charter of Athens 2003*）（The European Council of Town Planners, 2003）其條文內容架構（如表四所示），主要是由願景、議題和挑戰兩大部分所組成，指出在新世紀的開始，影響城市的主要問題和挑戰的概要；意識到在形塑城市願景過程中空間規劃者要求的承諾。

首先在2003年新憲章第一部分願景當中，指出將城市、社會、經濟、環境與空間等做緊密連結的重要性，在城市的連結中強調空間和時間的連結；在考量社會連結性時，社會平衡、介入、多元文化的豐富性、社會自明性、動員和機動性、設施和服務等議題面向必須被思索；在經濟連接性上則須顧及全球化和區域化、競爭優勢、城市網絡、經濟差異等；最重要的是環境連接性當中，

表四 2003年《新雅典憲章》條文內容結構—2003/11/20葡萄牙/里斯本

第一部分：願景	
城市的連結	空間和時間的連結
社會連接性	社會平衡、介入、多元文化的豐富性、社會自明性、社會動員性、設施和服務
經濟連接性	全球化和區域化、競爭優勢、城市網絡、經濟差異
環境連接性	投入產出、健康城市、自然地景和開放空間、能源
空間整合	空間連鎖、因性格連結連續性和生活品質、歐洲的新模型
第二部分：議題和挑戰	
社會和政治變化	趨勢、城市的問題、未來城市的挑戰
經濟和技術變化	
環境變化	
都市變化	
規劃者的承諾	作為一個科學家、設計者、政治顧問與調解者、都市經理人的保證

資料來源：整理自The European Council of Town Planners（2003）。

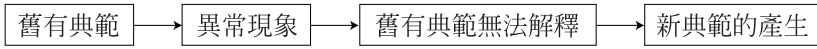
投入產出、健康城市、自然地景和開放空間、能源議題等更是不可忽略。

而在第二部分議題和挑戰當中，指出了未來的趨勢、城市問題和未來的挑戰，並考量社會和政治變化、經濟和技術變化、環境變化、都市變化；並以作為一個科學家、設計者、政治顧問與調解者、都市經理人的角色做出規劃者的重要承諾。其中有關環境治理指出了幾個重要面向：

1. 或許在21世紀主要問題將是更聰明的使用資源，特別是空間、空氣和水。
2. 一個主要的階段將是保護城市免受污染和破壞，以便他們能保持他們的用途。
3. 新世紀的城市將更仔細管理資源的投入和產出，透過他們與真正的需要相結合，並且使用革新的技術，並儘可能高度重新使用和再循環，使他們的消耗減到最低。
4. 生產與使用能源是重要的事，以高水準的效率並增加使用再生能源。
5. 在地震容易出現地區，應考量地震損害的嚴重性，分成若干分區限制都市發展。另外像是河、急流和洪泛區應透過集水區域管理，減輕洪水和氣候變化和不良的工程引起的其他極端大自然反撲現象的影響。在城市裡和在城市周遭的森林和綠色的開放空間必須被大量增加，以便他們能有效改進空氣品質並且使溫度維持穩定。

因此，本文檢視《雅典憲章》自1933年發展至今，幾經修正之過程，分析其憲章內容增補之精神內涵，試圖從其發展歷程之啟示，歸納出在城市治理隱示之典範移轉與環境治理的趨勢。

Kuhn (1962) 指出典範 (paradigm) 是一組具有邏輯且相關的觀念及假設，可用來提供一種世界觀或宏觀視野來檢驗人類的社會現象。為了解決舊有典範所無法解釋或解決的異常現象，更具有說服力的典範因而產生，這樣的過程稱為「典範轉移」(paradigm shift) 如圖三所示。



圖三 典範移轉程序

資料來源：Kuhn（1962）。

林建元（2002）將規劃典範移轉定義為：「隨著個人價值觀與信仰等主觀偏好的改變，以及自然、人口、社會、經濟與政治等客觀環境的變化，規劃的理念、作法及其對成果的期待亦有所調整改變」。受到整體外部環境快速變化的衝擊，規劃典範亦在發生革命性的轉移：1. 規劃內容由實質環境擴大為整體環境；2. 規劃態度由防衛抗拒變為合作夥伴；3. 土地使用管制由僵硬耗時轉向彈性效率；4. 規劃範圍由單一行政轄區轉向跨越行政界線；5. 規劃目標由預測設定轉為願景建構；6. 規劃程序由單向作業轉為雙向互動。

傳統視計畫為技術性的指派和控制過程，是一種被動的消極活動，是一種由上而下、強調個別都市規劃，當此種行為應用在公共事務的處理上面時，馬上會顯示出嚴重的缺失與衝突。從《雅典新憲章》的內涵可得知，傳統與新典範差異整理分析如表五。

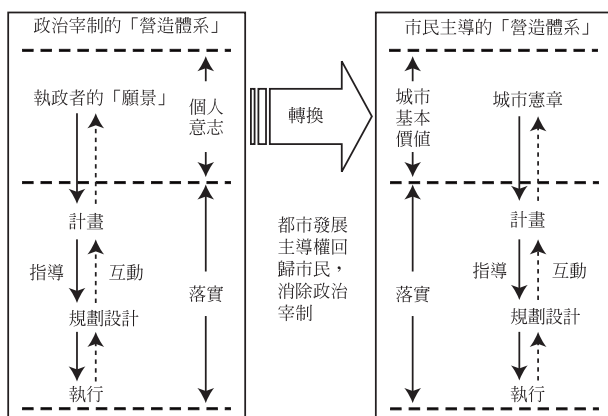
表五 都市計畫典範移轉

傳統都市計畫訴求	都市計畫新典範訴求
重開發實質規劃	重協調之非實質內容
由上而下	由下而上（民眾參與、願景之建立、策略行動）
個別都市規劃、固定範圍區域	跨區域、跨國界之規劃
建設為中心	市民為中心
經濟產業	環境、文化、社會的需求
planner的角色從建設者、開發者	協調者、催化者（仲裁者）
民眾參與	民眾對話
單一機構規劃	多機關之協商（Agencies Involved）

資料來源：吳濟華、柯志昌（2007）。

其中，都市計畫新典範的訴求說明如下：

1. 在於重視協調之非實質內容，包括都市與社會紋理、都市發展議程及空間夥伴關係之建構；
2. 強調由下而上，納入更多的民眾參與機制，著重在提供未來區域發展的願景，鼓舞民眾表達未來的希望；
3. 跨區域與跨國界之規劃；
4. 是以市民為中心，必須堅持將市民擺在政策的中心位置，都市發展主導權回歸市民，消除政治宰制（如圖四所示）；
5. 須考量環境、文化與社會之整體變化與需求，學會與環境共生，審慎使用資源；
6. 規劃者的角色要有別於過去建設者與開發者的角色，更應扮演具知識內涵的協調與仲裁角色；
7. 過程中強調與民眾對話，而不只是民眾參與，需要透過與地方居民乃至區域民眾的對話分享、對話過程來詮釋都市的角色；
8. 跨域治理義不只是展現在地域上同時亦展現在多機關之協商。



圖四 都市發展權回歸市民轉換示意圖

資料來源：柯志昌（2008）。

套用Kuhn的典範變遷說觀念所述，新典範的興起必是由於舊典範對此現實問題的解決發生危機，因此，在面對全球化的劇烈競爭之際，環境治理除了是必須積極面對之作爲外，更應將新都市計畫典範之內涵置入，以都會發展憲章之規範，解決共同面臨的治理危機，並同時創造共同治理的利基。

以上藉由1933年的《雅典憲章》所分析歐洲33個城市所提出都市應具備的居住、休閒、工作與交通的四個機能的願景與方向因時代的變遷，歷經1977年《馬丘比丘憲章》有所謂「犧牲了城市結構的有機性」之批判，產生1988年《雅典新憲章》之堅持將市民擺在政策中心位置將社會力與市民生活行爲結合，以滿足文化與社區之需求，更於2003年《新雅典憲章》將城市、社會、經濟、環境與空間做緊密之連結，乃是以一個以永續發展爲目標而以環境治理爲基礎之城市治理新典範，符合時代之城市治理的潮流。尤其是在2003年的新憲章中有關環境治理指出了五個重要面向，爲城市發展趨勢、城市規劃典範移轉與地方環境治理之間關係的重要聯結。

參、地方環境治理與城市發展趨勢

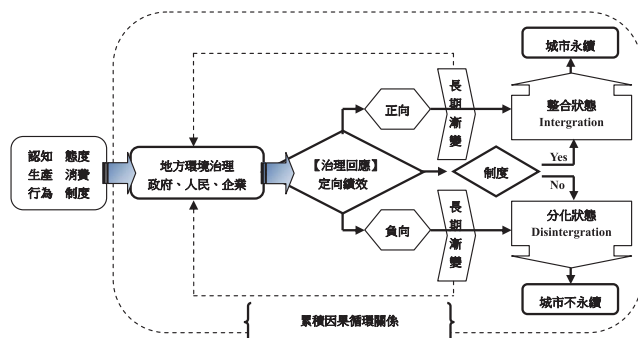
二十一世紀全球城市已進入快速變遷與互動競爭頻繁之年代，複雜的網絡關係使中央與地方政府傳統的階層關係緊密程度在治理與發展上逐漸鬆脫，地方政府對環境主動應變能力之需求需要相對的逐漸增高。此地方政府應變之需求來自產業經濟發展、都市規劃管理、土地利用乃致於生活型態等等的快速變遷，因此對地方環境治理造成自然環境與社會環境的持續衝擊和交互影響。

地方治理者爲解決城市環境困境，雖漸進的做出必要的方案與處置，然而，地方驅動力不足，加上地方政府在現有的法令規章、組織架構仍未脫離舊有的開發思維，政府人民與企業普遍缺乏對環境治理的自我學習能力，更因欠缺明確目標體系與績效評量工具，對環境治理系統內之驅動機制尚未建立，幾十年來相沿成習的環境行爲，加上多年不變的法令規章，導致政策與資源無法有效終止地方治理之環境困境，使城市之環境負向事件不斷，開發與建設之平

衡尺度無法確實掌控，城市環境面臨治理危機。

因此，倘若在制度上未能及早因應處理這些負向的問題，長期積累恐造成地方發展嚴重背離永續目標的結果。雖然部分環境災害可歸責於天災引起（颱風、地震、傳染病），但其所帶來對生命與環境之傷害卻仍持續出現在今日的政策形成過程，且有日益嚴重之傾向。如此次莫拉克颱風重創南台灣，尤其是高雄縣甲仙鄉小林村的滅村慘案，是九二一集集大地震發生以來，單一事件死傷最慘痛的災害。2009年8月9日凌晨，莫拉克颱風過境之後的大雨，引發小林村上方發生落差達900公尺的大規模山崩，大量土石瞬間向下崩滑，掩埋了整個村落並堵塞上游河道形成堰塞湖，隨後堰塞湖潰決，大水沖刷被土石掩埋的村落，並造成下游的災情。整個小林村崩塌及堆積範圍約達280公頃，約500人被土石掩埋，就死亡人數為台灣山崩史上最慘痛的事件。

在政府與社會大眾紛紛對救災、重建、甚至遷村等問題，提出檢討與質疑的同時，從中可以發現地方政府在處理環境治理議題時面對政府、人民、企業的同時，將面臨不同的環境認知、態度、生產、消費、行為與制度，如前文所述地方政府若一味的追求高度城市發展指標，或是導向無法兼顧經濟需求的環境管制，都將無法產生正向的環境效果。此時與環境永續同向之都市治理回應，就顯得格外重要，透過長期漸變的方式，循著制度整合的途徑如圖五所



圖五 地方環境治理與城市發展趨勢示意圖

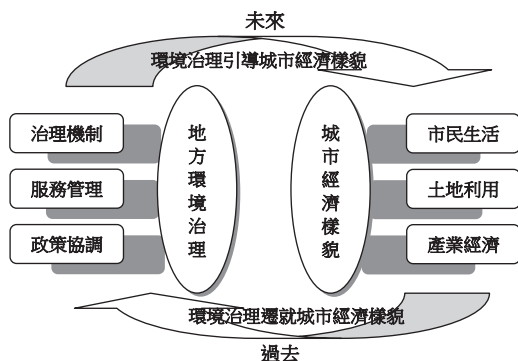
資料來源：本研究自繪。

示，方能邁向城市與環境永續，改善台灣社會對自然災害的警覺與承受能力。

另外林俊全（2008）探討曾經衝擊台灣社會的十大地理議題，包括1. 國土復育：過度開發的中高海拔山區、2. 山坡地開發：與山爭地的台北都會區、3. 天然災害：多災多難的中部山區、4. 河川生態：消耗殆盡的河川生態、5. 溪流資源：亟待保護的荖濃溪、6. 水資源利用：供水吃緊的翡翠與石門水庫、7. 河川污染：嚴重污染的高屏河流域、8. 海岸開發：形貌丕變的西海岸、9. 海岸後退：急速後退的東海岸與10. 離島觀光：載舟亦覆舟的綠島觀光等課題。莫拉克風災更突顯出台灣山地的土地使用問題，歸結台灣高山國土過度開發議題包括：高山地區的天然災害問題、生態保育與開發爭議、交通開發與維護的社會成本問題、土地超限使用的問題、原住民發展與保留地問題、高山地區基本資料欠缺，導致無法進行有效分析與決策以及未來高山環境與開發監測等。

這次莫拉克颱風也造成南部沿海地區的洪泛之災，對於台灣海岸地區的開發與侵蝕災害，一直是個不容忽視的問題；台灣海岸線全長約1,200公里（含澎湖群島總長約1,520公里）。東部海岸因山脈面海矗立，多懸崖峭壁而海底坡降陡峻，常受太平洋深海巨浪直接衝擊。西部海岸則山脈距海較遠，沿海平原坡度平緩，海灘坡度亦緩，且各主要河川均流入台灣海峽，大量泥沙堆積於近海地區，在颱風來襲時則暴潮高漲，災害頻仍；近年海岸土地的開發密集，沿海地區嚴重的地盤下陷、海岸侵蝕、海岸線後退、暴潮溢淹、海水倒灌及積水不退等現象，使得災情更有如雪上加霜。

此乃肇因於過去的環境治理方式過於遷就城市既有開發利益，偏重產業經濟的開發、土地的不當利用，缺乏明確導引機能的制度與能自我省思學習的民眾與公職人員，以致於環境治理遷就於都市經濟樣貌。因此，地方環境治理如何有效落實永續發展之政策目標，透過良善治理（good governance）機制、加強服務管理，以新公共管理的概念，強化政策協調，並採取正確、積極、有效的策略調整及研擬完善的因應措施，以確保地方環境治理目標能長期朝向「永續發展」不致偏移，使環境治理能明確引導與型塑城市經濟樣貌（如圖六所示），實為今日地方環境治理之重要課題。



圖六 地方環境治理型塑城市經營樣貌示意圖

資料來源：本研究自繪。

有鑑於此，本文認為須檢討現有制度存在之問題，思考納入以環境為優先之政策工具，如建立課徵環境稅制（碳稅）體制，並引用標竿管理、社會學習與成長管理相關理論，進行誘發人員驅動力因素與調整制度規章的研究，突破現有制度窠臼，深入探討驅動地方永續發展之策略與機制，建構衡量永續發展定向績效之評量工具，為地方永續發展與環境治理之機制，尋求調整策略與執行工具。使地方政府面對環境困境與挑戰時，能有明確的政策目標、評量工具與因應機制，以化解永續難題訂定正確因應之道，朝向建立永續發展之環境治理目標持續邁進。

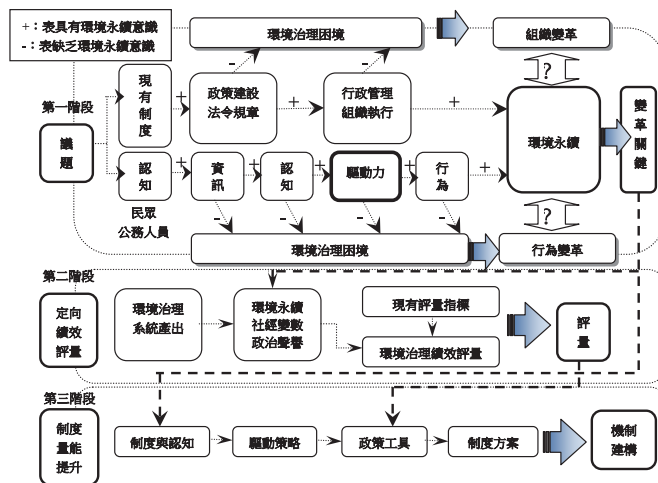
肆、環境治理趨勢研析

本文認為未來各縣市在面對城市治理時必須以永續發展為環境治理定向目標，對地方治理範疇所涵括之系統進行市政運作與制度規章、標竿管理、社會學習、循環型社會等面向進行探討，並建立可操作的評量績效與建構策略機制。預期在制度運作面向可透過「由上而下」（top down）及由「下而上」

(button up) 之策略途徑做為啓動地方永續發展自我改善之里程碑。

「由上而下」的政策途徑，即由政府部門主導變革與政策執行。議題層面包括體制變革（如環境碳稅、立法管理、即時監督、統籌分配款或補助款等議題）與政策工具（如成長管理、環境優先導向、定向績效衡量）等。而「由下而上」的政策途徑，即由民眾及政府公職人員做起，以建構學習型與循環型社會，試圖改變民間的生產消費態度與行為，推動要因包括民眾的驅動模式（如夥伴關係、公民會議、資訊傳導、綠色消費、行為變因等）、政府人員的生態思維及行為模式重建（組織決策、專業程度、行政授權等）以及學習型與循環型都市、互動網絡之建立等。質言之，完善的環境治理工作係對現行制度規章與政府、人民行為進行深度檢視，其研究成果可適用於不同地方治理機構，將具有實務上的應用性、可移轉性及操作性。

各地方面對環境治理工作可依實際之需要，本研究建議可分為三階段執行（如圖七所示），第一階段主要為釐清制度面與行為面之議題，制度面包括了

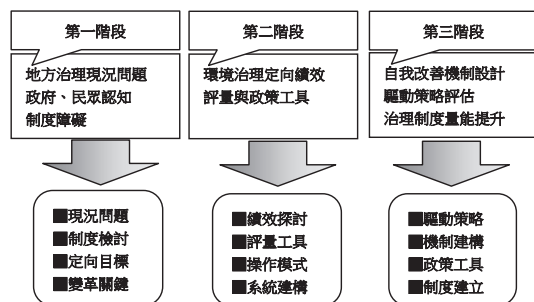


圖七 環境治理中議題探討、定向績效與制度量能提升三階段

資料來源：本研究自繪。

政策形成過程與法令規章，以及行政管理與組織執行等面向；行為面主要針對民眾與政府體系行政人員影響其驅動力之因素予以檢討，藉此探究各地方面對環境治理議題時，民眾與公職人員是否具有正向環境永續意識。據此掌握組織變革與行為變革定向目標之變革關鍵。

因此，地方環境治理可藉由此三階段邁向良善治理，第一階段主要為地方治理現況問題、政府與民眾認知、制度障礙之掌握，工作項目包括：探討現況問題、制度行為檢討、確立都市定向目標及歸納變革關鍵；第二階段建議地方政府應考量環境永續、社經變數、政治聲譽，結合現有評量指標，以及研擬環境治理績效評量，深入探討績效評量指標與標竿管理評量工具，此階段主要以環境治理定向績效評量與政策工具之掌握，主要工作應包括績效指標探討、評量工具的應用檢討、操作模式的思考及建構操作評量系統；第三階段則應延續前兩階段之成果，以制度量能提升為主要目的，結合相關環境治理制度與認知、環境治理驅動策略、政策工具以及制度方案，此階段之自我改善機制設計格外重要，並且需要驅動策略的評估與治理制度量能提升機制，主要工作項目包括研提驅動策略、機制建構、探討政策工具可行性、並建立符合永續發展之地方治理機制（如圖八所示）。



圖八 地方政府環境治理三階段示意圖

資料來源：本研究自繪。

伍、環境治理方式創新

地方政府公共事務治理新模式的誕生為政府實現其職能指明了方向，為政府開拓治理新途徑和創新治理手段提供了新的機會和選擇，這也是環境治理方式不斷創新以及新工具不斷出現的客觀背景。

一、環境政策演變與政策手段創新

自20世紀1980年代初以來，經濟合作開發組織（The Organization For Economic Cooperation And Development, OECD）在環境管理領域進行了許多帶有革命性意義的環境政策創新的探索。譬如，開徵環境稅、建立排污權交易制度、建立有利於廢棄物回收的押金制度、實行垃圾等廢棄物處理的市場化運作等，這些基於市場化理念的經濟手段不僅在污染排放控制方面成效顯著，而且由於政策的手段富有彈性，對市場的扭曲程度較低，企業的選擇餘地大，企業競爭力也同時得以提高（OECD, 1998）。

近年來，發達國家尤為注重環境治理中經濟目標與環境目標和技術目標、政府引導與企業和公眾主動參與等的協調，許多溝通性、規勸性、志願性的新途徑、方式和手段不斷湧現。譬如，自願性協議方式（Voluntary Agreements, VAs）、環境管理系統（Environmental Management Systems, EMS）等手段。

二、新治理工具在歐洲的實踐

依照公共事務治理新模式有關市場化運作、主體多元化、治理網路化和層級化以及注重溝通與協調等特點，可將環境治理的新工具分為三大類見表六（Jordan, Wirzel, and Zitw, 2003），即基於市場的工具（Market Based Instruments, MBIs，如生態稅和可交易的污染配額）、自願性協定以及基於資訊的手段（如生態標誌、環境管理系統等）。

在OECD國家，基於市場的工具最早可追溯至20世紀1970年代。現在，這

表六 2000年新環境治理工具在歐洲的使用及分布

	基於市場的工具		自願性協定	基於資訊的手段	
	生態稅	可交易配額	自願協議	生態標誌	環境管理體系
奧地利	中	低	低/中	中	高
芬蘭	高	低	中	高	高
法國	中	低	低	低	低
德國	中	低	高	高	高
愛爾蘭	低	低	低	低	中
荷蘭	高	中/高	高	低	中
英國	中	高	低/中	低	低/中
歐盟	低	中/高	低	中	中

資料來源：Jordan, Wirze, and Zito (2003)。

說明：表格中高、中、低代表某一種環境治理工具相對於其它八個國家或地區的普遍程度。

些工具得到越來越普遍的運用，並且已涵蓋自補貼到排放收費和可交易配額等諸多方面（OECD, 1998）。

歐洲委員會認為，自願性協議是產業界和公共權力機構在環境目標實現過程中的一種談判（CEC, 1996）。Börkey and Lévêque（1998）對自願協議進行了更專業的分類，協議包括：單邊承諾（Unilateral Commitments, UC）、公共志願計畫（Public Voluntary Schemes, PVS）和已商定協議（Negotiated Agreements, NA）。單邊承諾包括單一企業或者產業協會的環境改善計畫，並且這些計畫是與相關的利益參與者交流後的結果。近年來，許多企業社會責任（Corporate Social Responsibility, CSR）類的治理方式就屬於這一類。公共志願計畫是由公共部門來設定的，通常是確定一些具體的環境績效標準以及其它的會員條件。單一企業參與這些計畫完全是自願的，雖然會員條件事先達成，並且通常是由產業協會或者一些標準制定機構來設定，但沒有強制性。

基於資訊的手段主要是通過資訊披露（information disclosure）的方式進行

環境管理，包括自願性資訊披露和強制性資訊披露。前者如生態標誌（eco-labels）、環境管理體系等；後者主要是政府強迫企業建立的公共環境資訊披露制度，如環境會計資訊披露制度等。

全球環境問題的出現和永續發展概念的提出，引發了各領域、各層面對改善環境行為的深刻思考與行為變革。在工商界，綠色產品在綠色消費的需求下誕生，但對消費者來說，面對生產者製作的各種宣傳，要想準確的辨別綠色產品，是一件非常困難的事情。爲了幫助消費者識別什麼產品對環境、對健康更有利和保護消費者利益，同時，也爲了建立起一種有效的地引導企業改善環境行為的市場機制，一些國家的政府機構先後組織實施了生態標誌（環境標誌）計劃。德國首先實施了環境標誌計劃，其後有三十多個國家和地區開展了環境標誌活動，著名的環境標誌有：德國藍色天使、加拿大的環境選擇、日本的生態標誌、北歐的白天鵝、歐盟的歐洲之花等。環境標誌在正確引導消費者進行綠色消費同時，利用這種市場化的選擇機制，也引導了企業不斷改善自己的環境行為，促進和加強了環保工作。而環境管理體系主要包括歐洲的環境管理和審計系統（Environmental Management Systems, EMAS）以及國際組織的ISO14000系列兩大類。雖然這兩大體系有一定區別，但它們都要求企業提供有關它們生產活動環境影響的審計報告，並建立內部管理系統以便監測，同時需要說明在哪些地方降低了環境影響。此外，還要求利益相關者陳述其環境行為作爲補償，這些企業被一些國際上有資格和權威的機構來認證，認證的資格資訊可以使用在他們的報告或產品上，雖然兩種環境管理體系都是自願的，但在一些環境意識比較高的國家，企業往往也被迫參加這些計畫。

Jordan, Wirzel, and Zito（2003）針對環境治理新工具在七個歐洲國家及整個歐盟的使用及分佈情況整理如前述表六，其衡量標準是某一種工具相對於其它八個國家或地區的普遍程度。從表中可以發現幾個突出的特點：

第一，八個國家或地區都至少採用一種新工具。這表明環境治理的概念在這些國家已得到普遍接受，環境管理的方式已經發生轉變。大約在30年前，歐

洲只有很少的國家採用這些新的手段，多數國家以命令與控制的手段（也稱管制型工具）來解決環境問題。現在，雖然傳統的管制方法仍然佔據十分重要的地位，但即使是創新性和環境目標不高的國家（比如愛爾蘭），也採用了相當部分的新工具。

第二，雖然新工具在這些國家開始普遍使用，但差別也十分明顯。荷蘭、德國和芬蘭等國比奧地利和愛爾蘭等國的新工具採用更加普遍。此外，這些新工具在不同領域的普遍程度也存在差別。

第三，沒有一個國家採用所有的治理新工具。即使是那些環境管理較領先的國家，也有部分新工具沒有被採用，比如德國和芬蘭對交易配額採用少，荷蘭對生態標誌採用不多，歐盟對生態稅採用不普遍等。

三、傳統模式到新模式的轉變途徑

Eberlein and Kerwer (2004) 認為，新模式與舊模式之間的關係有四種表現形式：即它們之間可能相互補（complement）而不趨於統一；可能互相融合（merge）；可能相互競爭（compete）與衝突；或者一種模式完全主導另外一種，或者完全取代（supplant）另外一種。Jordan, Wirzel, and Zito (2003) 把這四種作用的方式分別稱之為：共存（coexistence）、融合（fusion）、競爭（competition）和替代（replacement），與Kuhn (1962) 所指的「典範轉移」（paradigm shift）過程有著同樣的精神，為了解決舊有典範所無法解釋或解決的異常現象，更具有說服力的典範因而產生，在這過程中可能歷經共存，進一步融合，或是彼此競爭甚至被取代。

前已述及，公共事務的新治理模式是在對舊模式進行批判的基礎上發展起來的，但新模式不是對舊模式的完全替代，傳統的科層式治理結構以及與之相適應的命令與管制型管理手段仍會繼續存在，並將繼續扮演主導作用。環境領域也不例外。雖然環境治理的新工具在不斷創新出來並得到運用，但傳統命令與控制的管制型工具仍然是政府最喜愛和慣用的手段。從環境治理新工具在歐

盟及其成員國的應用實踐來看，新工具的使用還沒有出現一種明顯的由管制型工具向治理新工具轉變的趨勢，也沒有出現一種明顯的放鬆管制的跡象。

Hèritier（2002）指出這是因為管制型工具仍然擔負著環境治理的主導任務，而不容易被其它手段所輕易替代。事實上，傳統的管制型管理方式通常被用來作為推動新治理工具的手段。例如，設立一些新工具的操作規則以及處罰規則。此外，新工具往往賦予了一些特殊的功能。例如，為了填補傳統管制的空隙（cracks），出現了自願協議；為了處理一些新出現的污染問題，比如，全球氣候變遷問題，出現了可交易配額，因為這些問題目前沒有強有力和有效的管制措施來解決。

陸、結論

從新公共管理盛行以來，地方環境管理也因此受到績效的牽制，追求經濟上的效率數字，作為地方環境績效優良的證明。然而，環境管理也因此被限縮在短期經濟利益與追求公民選票的一種工具導向的概念，而難以脫離數字管理的魔咒，陷入了短多長空夢魘之中，使得環境永續經營與發展形同虛文。

本研究透過環境治理定向績效，不同思維對於永續發展所建構多元想像，並結合城市治理典範移轉的概念，探討環境治理與永續發展的可能路徑。本文並參考《雅典憲章》自1933年發展至今，幾經修正之過程，分析其憲章內容增補之精神內涵，試圖從其發展歷程之啟示，歸納出在城市治理隱示之典範移轉與環境治理的趨勢。環境治理作為治理概念之下的一項議題，也必須遵循治理的原則，透過對環境開發案中多元利害關係人（stakeholders）的互動，來型塑其治理的特殊形式與結構，也顯示政府在治理過程中，逐步釋放其權威與權力的必要性，因為透過合理協調安排下所進行的環境治理，其結果不僅是讓環境爭議降低，同時也可能是一個雙贏的結局。

參考文獻

- 林建元 (2002)。〈知識經濟與規劃新典範〉，林建元 (編)，《都市計畫的新典範》，頁 11-23。台北：中華民國都市計畫學會、詹氏書局。
- 林俊全 (2008)。《臺灣的十大地理議題》。臺北：遠足文化事業股份有限公司。
- 吳濟華、柯志昌 (2007)。《高高屏區域治理機制建構之研究--都會發展憲章之探討》。高雄：高雄市政府研究發展考核委員會。
- 柯志昌 (2008)。〈規劃典範移轉中雅典憲章對都市區域治理之啓示〉，「提昇城市競爭力國際學術研討會」論文。新竹：新竹市政府、中華大學行政管理學系，10月24日。
- 施植明 (譯)，Le Corbusier (著) (1996)。《雅典憲章》。台北：田園城市文化。
- 蘇偉業 (2008)。〈公共部門應用事前定向績效管理之反思〉，「2008台灣公共行政與公共事務系所聯合會一夥伴關係與永續發展國際學術研討會」。台中：東海大學，5月24-25日。
- Börkey, P., and F. Lévêque (1998). *Voluntary Approaches for Environmental Protection in the European Union*. Paris: OECD.
- CEC (Commission of the European Communities) (1996). *Communication from the Commission on Environmental Agreements*. Brussels: CEC.
- Eberlein, B., and D. Kerwer (2004). "New Governance in the EU: A Theoretical Perspective." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 1:121-42.
- Euromachs and University of Coimbra (2007-2010). "1933 Athens Charter on Modern Urbanism." Heritage Regulations. <http://fluc.art2media.de/en/heritage-regulations/athens-charter-on-modern-urbanism-1933/> (accessed January 30, 2010).
- Héritier, A. (2002). "New Modes of Governance in Europe: Policy Making Without Legislation." *Political Science Series*, No. 81:1-24.
- Jordan, A., R. Wirzel, and A. Zito (2003). "New Instruments of Environmental Governance: Patterns and Pathways of Change." *Environmental Politics*, Vol. 12, No. 1:3- 24.
- Kuhn, T. S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- OECD (1998). *Evaluating Economic Instruments*. Paris: OECD.
- The European Council of Town Planners (1998). "New Charter of Athens 1998." The Danish Town Planning Institute. <http://www.byplanlab.dk/english/athen.htm> (accessed January 30, 2010).
- (2003). "The New Charter of Athens 2003." The European Council of Spatial Planners-Conseil Européen des Urbanistes (ECTP-CEU). <http://www.ceu-ectp.eu/index.asp?id=108> (accessed January 30, 2010).

The Paradigm Shift of Urban Governance and the Trend of Environmental Governance: The Lesson of The Athens Charter

Jih-Hwa Wu and Chih-Chang Ko

Abstract

Since new public management prevails, local environmental management has been pinned down by its performance as well. But pursuing the economical efficiency numerically as the identification of an efficient government presents a doubt. However, the environmental management is constrained by the tool-oriented concept that seeks for short-term economical profits and citizen's ballots, and it seems never to break the spell of statistic management. Thus, it results in only making environmental sustainable management a dream. The research intends to probe the possible routes of the environmental governance and sustainable development by the directional performance of environmental governance, the multi-imagines of sustainable development constructed by diverse thoughts, and the paradigm shift in urban governance will be further combined. The research also refers to Athens Charter, revised several times since 1933, and tries to analyze its spirits of revision. Then, from the development of Athens Charter, we will be able to summarize the trend of implicit paradigm shift of urban governance and environmental management.

Keywords: urban governance, environmental governance, paradigm shift, directional performance, *Athens Charter*.

Jih-Hwa Wu is professor at Graduate Institute of Public Affairs Management, National Sun Yat-sen University, Kaohsiung, Taiwan. < jihwawu@cm.nsysu.edu.tw >

Chih-Chang Ko is assistant professor at Department of Public Administration, Chung Hua University, Hsinchu, Taiwan. < ccke@chu.edu.tw >