

鉅變社會之公民認識論： 永續治理的挑戰

文・圖／周桂田

20世紀中期以降嚴重的工業跨境污染而導致全球氣候變遷劇烈等災變威脅、以及全球新興科技所衍生出各類科技風險與不確定性等所謂「控制革命」（Beniger 1983）的危機，驅使人類的健康、生態、倫理與社會分配之風險邊際（risk boundary outbreak），隨著各國政治經濟機制運作而擴散為全球化衝擊。不僅對社會經濟、安全、和生態環境造成巨大影響（朱雲漢 2011），也全面挑戰人類健康、倫理、社會風險，威脅人類生存與社會分配正義，已啟動人類社會無止境、不可逆的鉅變（irreversible great transformation）。

跨界的鉅變風險

而1990年代以來，全球化浪潮夾雜著各國



氣候變遷對上述的各項因子所產生的加成效應不可忽略，氣候風險是全球也是在地。

的新自由主義、市場自由主義政權，加上科技的演進和全球經濟競爭的不可分割，更加速驅動前述變遷，風險的衝擊已跨越單一領域，變成跨尺度、跨空間、跨疆界（Bulkeley 2005），需要有新的科學與社會科學典範因應，也就是跨界的風險規模與治理思維要有所改變。

面對全球化不可逆的風險，人類社會需要建構何種新的治理機制？各國要產生何種治理典範的系統革新（system innovation）？尤其還牽涉到永續性、科技與社會共生演化、動態相互學習的、甚至是世代正義的社會轉型（societal transition）要求，如何驅動長程的政策決策制度與觀念（long term policy design）之變革，檢討新自由主義架構下管制鬆綁、忽視風險分配公平性，而更積極的反置環境、健康、社會、倫理的永續發展方向？其中，包括如何迴避長期被詬病的實証主義式、專家主導的決策模式，建構政府與公民社會積極對話的科技評估與治理。

東亞威權政治文化

對東亞國家而言，50年代以來冷戰態勢下所形成的威權統治歷史結構，以及緊迫西方國家經濟的東亞發展型政府，早期以威權統治，晚近結合新自由主義的鬆綁、解除管制、重經濟而輕風險，產生高度的政商叢結關係，已造成全球在地化風險治理的雙重扭曲，並演變為個人主張的雙

重風險社會。當如何以批判性的反省與重構，來面對不可逆的全球化風險挑戰？如何重塑（re-configuring）健康、生態、農業、能源、經濟、社會分配等複雜的科技與社會系統之關係，而提出永續性的治理創新（innovative governance），是一項重要的社會工程。

社會強健性與公民知識

當代科技民主治理研究指出，當一個在地社會面臨重大的政治、經濟、科技或社會風險爭議之轉型，社會部門是否具強健性（social robustness）、有能耐提出公民知識來對監督政府決策，使得政策決策本身成為一個競爭的社會創新過程（Voß et al. 2009）。亦即，面對各種跨界經濟、社會、科技風險、氣候變遷所形成的科學疆界模糊、社會價值爭議與規範的彈性化，需要鼓勵大量的「參與性知識」（participatory knowledge）來對抗風險社會中複雜科學知識與專家政治的操弄與「無知」（Delvenne 2010）。

上述透過參與性知識來進行長程性的政治議程設計（long-term politics design）（Voß, Smith Grin），是我國在治理面向上所嚴重缺乏的。長期以來，我們面對的是技術官僚專家政治主導之隱匿、遲滯風險的結構與管制文化，另一方面科學安全的不確定性則經常在短線、政治決定的決策模式中不斷引爆爭議，而缺乏長程的、制度性的、尊重社會價值與感知的決策。

鉅變中的結構困境

從歷史結構來看，自1970年代末、1980年代初期的各種工業和食品污染、1980年代末反核四運動、1995年濱南工業區開發爭議、1996年林肯大郡崩塌事件凸顯臺灣開發主義正義、1998年國民卡事件爭議、2000年基因改造產品爭議、2005



反核四運動是臺灣歷時最久的公民運動，仍是進行式。

年按捺指紋換發身分證爭議、2005年臺灣基因資料庫爭議、2005年戴奧辛污染食品事件、2008年三聚氰胺污染食品事件、2008年中科三期高科技污染事件，到近年的塑化劑污染食品事件、國光石化開發爭議、中科四期開發與搶水爭議、臺東美麗灣環評爭議、灣寶開發爭議等，都凸顯臺灣在面對全球化科技、健康風險與全球劇烈氣候變遷挑戰時，在經濟、能源、科技與社會之永續發展與治理能耐的弔詭。

銜接近10年臺灣社會相關風險管制與決策觀察，我們正處於科學、權力與決策正當性的歷史性變遷階段，由一波一波的風險或重大開發案爭議，進行政府與社會在（科學）知識生產的鬥爭。由於制度上的闕陋，包括決策與管制機制傾向封閉性的專業委員會，管制文化奉行科學實證主義、量化與成本效益分析，因此公民參與知識生產與決策雖然部分可透過行政程序進行體制內監督，但大部分仍需結合體制外的社會運動來施展政治壓力，才能達到成效。這個僵局的風險治理勢必要打破。

臺灣的治理轉型

相對於政府或產業的決策論述，臺灣社會部門包括公民團體、地方社區、學界、醫療界已有能耐提出明確的科學觀點來加以監督，並擴大聯



近年公民運動運員社會各界，不分彼此，如藝文界聯名反國光石化。



以經濟發展為前提的開發案，總是以犧牲環境為第一，圖為公民運動質疑美麗灣環評。

結藝文團體、影視名人、婦女團體來強化動員。一般而言，環境、消費者運動團體或地方文史工作者除了延續策略性的動員之外，已經能夠透過制度性的介入策略，包括環評訴訟、介入都委會或區委會審查、介入環評程序與專家會議、擴大參與專業團體等，來進行知識論述並搶奪規範正當性。因此，公眾對決策的遲疑、與來自學界、醫界、人文團體或公民社會的挑戰，使得舊有的威權專家政治決策走到典範轉移的臨界點。

此外，公民團體除了能透過體制內有限的專業監督介入與對抗，也同時能透過各種資料彙整進一步強化其自身的反對論述知識基礎、策略

性的支援與動員反對專家（against expert）的批判，足以挑戰官方科學論述的公民知識（citizen knowledge）。一次次的衝撞，不但逐漸形塑本土公民認識論的土壤—挑戰技術官僚威權專業論述、挑戰量化科學數據、質疑專家系統與決策透明度，並試圖提出預警的科學管制邏輯，來建構社會永續的發展思維。從而滾動式的衍生社會對在地人文、經濟、生態、健康、水資源與永續倫理各面向的強健知識與反省。

可以說，本土公民認識論的建構，植基於對發展型國家經濟發展優先的思維、放任管制、操弄專家委員會與實證科學證據之科技治理民主化挑戰；在有限的參與機制與生產公民永續知識的過程中，是否能打破臺灣民主化的最後一哩仍有待觀察。

為加入全球自由貿易協定之社會契約進行準備

尤其臺灣目前面對全球新自由主義經濟競爭潮流的挑戰，簽訂自由貿易協定必涉及社會內部

的風險分配問題，需及早並精確的進行各種經濟社會競爭、公平分配、補償等評估與準備；因為其涉及建構新世紀之公平、永續的社會契約。一旦加入「跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定」（Trans-Pacific Partnership, TPP），協定中的跨界解除管制，將進一步要求鬆綁我國原已脆弱的环境管制、弱勢與勞工保護。作為負責任的政府，不只是單面的考量經濟發展效益，而更應全面的對此等重大而全盤的風險挑戰提出評估與因應。而尊重社會民主、溝通對話的決策模式，衡量臺灣社會強健公民知識的成熟度，來搭建政府與民間協商、互為信任的治理夥伴關係，方能共同面對劇烈的社會轉型挑戰。

總之，要轉化此等日益強盛的社會發展能量，作為公部門的政府有職責進行治理創新，建構風險溝通制度與相關行政程序，來接軌公民社會的知識與專業能量。一方面能逐步拆解過去僵局的風險治理與高度不信任，另一方面則能為迎接全球化風險威脅、並展開永續的社會契約提早進行準備。反之，就會是近年來看到的動盪與紛亂。（本專題策畫／新聞所林麗雲教授）

延伸閱讀：

- [1] 朱雲漢（2011）。王道思想與世界秩序重組，王道文化與公義社會，國立中央大學/中華文化總會主辦。
- [2] 反對國光石化在彰化設廠連署（2011年2月9日）。學者連署名單。取自<http://protectsouchachinensis.blogspot.com/p/blog-page.html>
- [3] 柯承恩、戴元峰（2011）。論遠景思維與國家「前瞻治理」。國會月刊，39（1）。
- [4] 翁啓惠（2011）。前瞻未來與永續發展。面對公與義邁向永續研討會。余紀忠文教基金會。
- [5] 周桂田（2007）。新興風險治理典範之芻議。政治與社會哲學評論，22，179-233。
- [6] 周桂田（2013）。全球化風險挑戰下發展型國家之治理創新－以臺灣公民知識監督決策為分析，政治與社會評論，2013年3月號，頁65-148。



周桂田小檔案

1992年臺大社會系畢業，1994年臺大社研所畢業，旋即赴德國慕尼黑大學社會學研究所攻讀，於1999年取得博士學位。師承德國社會學思想巨擘Professor Ulrich Beck，歸國後致力於倡議、轉化與創造「風險社會」於臺灣及東亞社會的新理路。對近10年政府與民間高度對立不信任之「僵局風險治理」與學術斷裂社會關懷根基，認為需儘速轉轍，否則無法因應規模遠超過於20世界的全球科技、經濟、環境、社會與倫理之鉅變。目前任職國家發展研究所，並擔任社會科學院社會政策研究中心（即將更名為風險社會與政策研究中心）主任。