

深度再思臺灣未來 共造堅韌之島

文·圖/周桂田

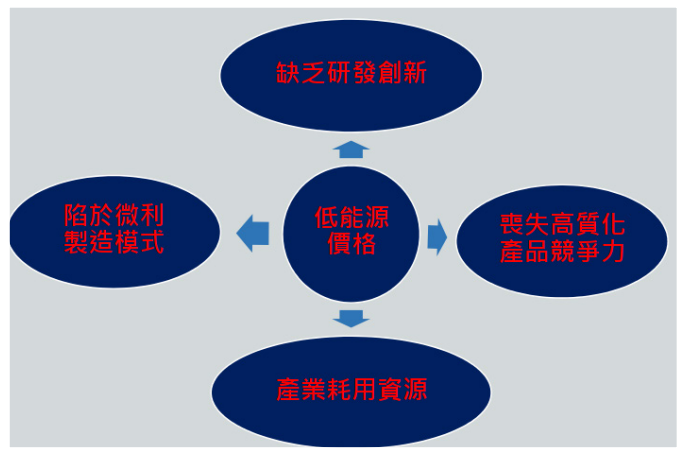
全球鉅變的腳步正在加速前進，人類歷史的量變、質變交替更迭，即將衝撞進入再一個新的全世代。此新世代將是1990年代以來，人類面臨全球氣候災難、貧富差距、工業化國家高齡化和不合時宜的褐色經濟（建立掠奪人和環境的剩餘價值的生產方式）等多重問題所造成的系統性風險，正在面對鉅變挑戰做出積極回應的關鍵世代。全人類對鉅變挑戰的其中一個重要的回應，即是聯合國永續發展目標；但各國、政治實體、社區與民眾，實踐普世性的聯合國永續發展目標，真實內容和策略將會相當不同；因此，臺灣各界鴻儒、賢達與專業人士，對臺灣未來多有見解值得考究。在此，筆者僅就過去研究心得，嘗試深度再思臺灣，提出「扭轉褐色經濟矛盾」、「把握機會走向世界舞台」並「建構新普世價值堅韌之島」的三個綜合性觀點，供大家參考、交流。

扭轉褐色經濟轉型矛盾

在全球氣候政治主流化大勢下，臺灣走向低碳乃至淨零碳排的經濟生產方式，首先要扭轉褐色經濟轉型矛盾。戰後快速經濟發展的東亞發展型國家之主要發展策略，即是在美國主動建立與維護的世界秩序中，順勢採取追趕和後發優勢，以優先發展經濟的原則作為國家發展政策（經濟優先於民主化）。這段經濟快速成長期，

首先是集中發展官僚資本統一運用；然後使國家經濟增長的其中一個條件，是壓低勞力價格並低估環境和健康的外部成本，企業可以賺取大量利潤來維持經濟增長（也因此工業化國家產業得外移到勞力、環境與健康成本低廉的發展型國家，促進其國內產業發展），此即臺灣的「褐色經濟」。到了1990年代，這些國家亦開始政治的民主化，不過經濟模式也從官僚資本朝向新自由主義的裙帶資本過渡。學者認為，後發展型國家的新自由主義化，讓原本以官僚資本主導的褐色經濟，根深到經濟生產模式的褐色經濟，而更難改變。

不能否認過去褐色經濟仍然對臺灣脫貧有所貢獻：採取低電價、水價、油價，漠視環境外



褐色經濟關連圖



褐色經濟犧牲環境與健康成本。圖取自 <https://unsplash.com/photos/c7RWVGL8IPA>

部成本，化石燃料補貼的措施，讓一些指標重工業與民生工業都能夠發展；然而臺灣走到2000年左右的創新、知識經濟年代，低能源價格與忽視外部成本的後果，除了造成臺灣勞工權益、環境與健康的低落，也由於中國和全球各地的新興工業化國家加入「褐色競爭」，更嚴重的是讓習慣於褐色經濟生產模式的臺灣，陷入困境，除了大量臺商西進中國大陸繼續褐色競爭，臺灣在地許多產業卻喪失發展高質化產品之動力、產業耗用大量資源、卻只能賺取微利而缺乏研發創新的動力。

臺灣的經濟主體是由政府、部分產業界與產業遊說團體所維護的低電價、低水價、低薪資的褐色經濟複合體，所以一旦要改善勞工條件、提高環境法規、讓電價、水價能夠反應外部成本（例如環境成本），即遇到相當大的阻力。從困難重重、屢遭挑戰的能源

政策即可看到，朝向非核家園、再生能源的戰略方向，遭遇到風能與太陽能建設場所之社會溝通、足夠承載未來電力之電網建設和核能存廢議題，根源於未來事務的知識不確定、複雜、價值歧異與公民肯認的本質。因此，目前臺灣欲扭轉褐色經濟轉型矛盾，除了物質建設需要的工程技術挑戰，政策與決策之溝通、調適與治理的整體公民社會能力都需要加強。

筆者多年來從褐色經濟典型的「碳依賴」分析，臺灣始終難以讓碳排與經濟成長脫勾，然而北歐、德國、英國和荷蘭這些西歐標竿國家則已經在抑制碳排情況下，維持經濟成長。當然北歐與西歐部分國家有其特殊國情，但重工業大國德國在其中顯得格外不容易，長期、穩健的低碳電力改革，提高能源效率與自動化生產（德國工業4.0）是其成功的策略。

把握機會走向世界舞台

臺灣應把握難得的歷史機遇（上一次是戰後美國重建世界秩序），超越過去兩岸歷史因素和地緣政治之困鎖，走向世界舞台，在下次鉅變之前進化升級。此歷史機遇，一為2018年美中貿易戰以來凸顯臺灣在全球生產鏈的戰略位置、晶片生產安全以及其連結之地緣政治與科技競爭；二為新冠肺炎臺灣的防守楷模、失誤、疫苗政策的調整，使臺灣連結於全球疫病共同體中

的角色；三為未來世界產值最高的產業，正需要臺灣供應全球車用晶片荒及5G晶片之際；第四為全球正值邁向2050淨零排碳的路徑，國際也關注臺灣是否能成功進行能源轉型，以符合品牌大廠對臺廠百分百再生能源的要求。

筆者認為臺灣各界應從全球系統風險治理角度，來思考以下問題：4月美國德州極地寒流導致電廠運作癱瘓、7月日本靜岡縣的土石流毀村、美加高溫、德國西部世紀洪災、大陸鄭州千年暴雨，任一若發生在臺灣，我們是否對劇烈氣候災害能夠迅速調適、有足夠韌性，來確保全球生產鏈的運作供給？疫病大流行與嚴峻的氣候災害沒有國界、種族、地域之分，而且隨時可能撲向每個國家、社群、人民，更對產業產生嚴重衝擊。這是全球風險社會的系統崩潰起點，因人類的工業社會活動導致全球升溫已達1.2°C，逼近臨界點。就此，臺灣應扮演何種角色，以貢獻人類文明？本次新冠疫情治理，社會展現出高度的素養與信任，遵守防疫規範，使得臺灣能越過嚴峻疫情，而促使重要的國際生產鏈持續運作。此社會連帶基礎已經展現了臺灣在全球的歷史舞台的楷模。然而，臺灣一些領先產業已經被國際要求強化氣候責任，以保有全球生產鏈的安全運作（比如台積電積極購買綠電）；國際期待在淨零路徑、法制與政策上提出清晰作法，此為世界主義治理的責任。此又扣連回筆者上一節所述，扭轉褐色經濟的大挑戰：歐盟7月

剛提出預期於2023年施行的碳關稅架構，美、日也將跟進，此舉等同強迫臺灣加速典範轉移。對臺灣而言最艱困的是如何轉移碳密集產業與產業升級，根據臺大風險中心統計，2019年臺灣製造業占全國溫室氣體排放52%，前30大貢獻這其中的86%，前十大更貢獻這52%中的四成。這個清晰的結構點出了淨零碳排的阿基里斯腱。

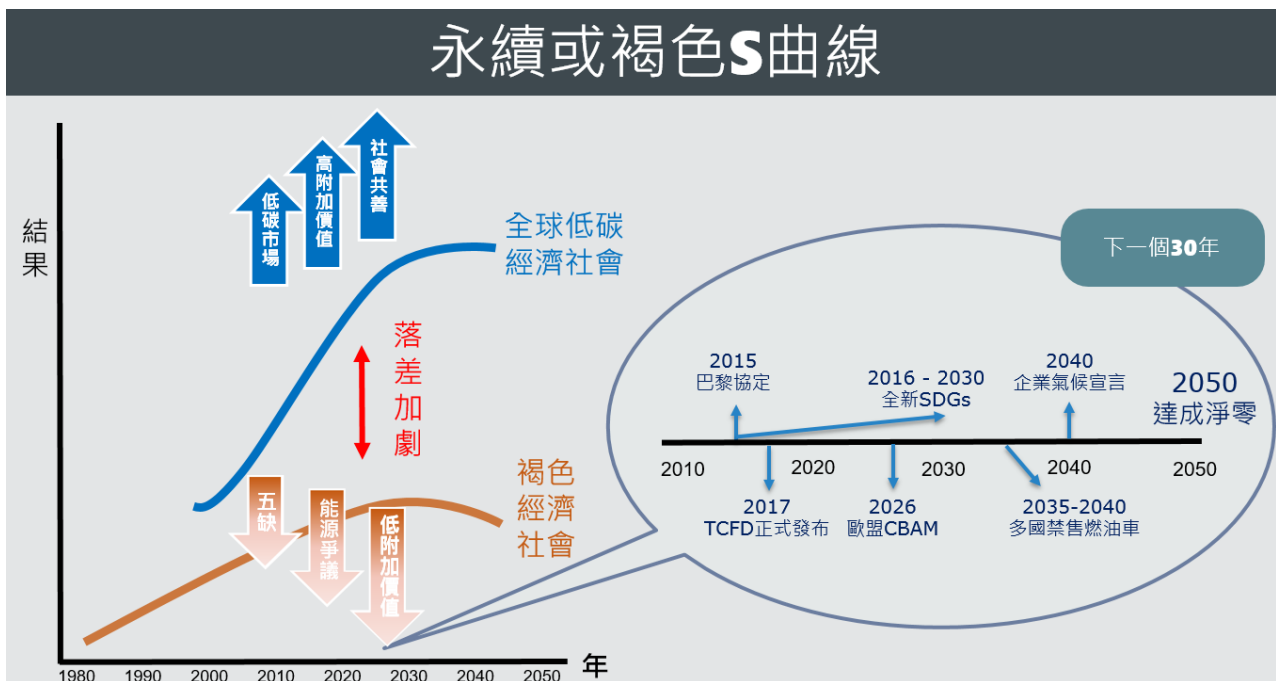


溫室氣體排放造成氣候極端變遷，圖為澳洲2021年森林大火。https://unsplash.com/photos/kbTp7dBzHyY

建構新普世價值堅韌之島

2021年6月初起G7聚焦疫苗、氣候議題，北約首度重視氣候安全，到近日諸大國領袖皆高聲疾呼新冠肺炎與氣候緊急，令全世界與各國進入了前所未有的鉅變與挑戰，來共同因應解決對全體人類嚴峻的風險威脅。而此相當濃厚的世界主義治理，凸顯了此刻各國交錯的共同理念，原來，我們仍共同擁有、懷抱此等普世價值；其高於民主或獨裁威權之競爭。氣候緊急與新冠肺炎、疫苗，除了普世價值外，同時也纏繞於地緣政治、國族主義、區域安全競爭，不可諱言的，國際間大國、區域組織間的角力可能邊際化普世價值的世界主義治理。然而由於氣候緊急的急迫性，巴黎協定與聯合國永續發展目標（SDG）及其所促動的ESG（環境、社會與治理）已成為國際巨大的匯流，任何國家政府、公司之運作，皆將被檢視其治理正當性。臺灣目前就淨零碳排規劃起步較晚，雖然產業界紛紛正視ESG、氣候相關財務揭露（TCFD）、碳關稅與排放交易的重要性，但目前政府投入氣候政治的人力、物力、經費、跨部會能量和政策主流度尚無法應付氣候新普世價值需要。

承前揭所述之兩個臺灣在全球氣候政治主流化與新冠肺炎災難治理背景下，清晰而現實的凸顯這兩個非傳統安全要素，將成為全球與國家治理的軸心，在21世紀的第三個十年起，演變為世界主義普世價值；此普世價值亦發展為地緣政治與國族主義的交錯、競爭關係，可以說是



永續或褐色關鍵S曲線

國際間兵家必爭之地。筆者認為，綜上所述，在全球朝向淨零碳排永續社會發展關鍵時刻，臺灣正面臨永續或褐色發展的S曲線；臺灣唯有選擇朝向開拓低碳市場、高附加價值產業、發展社會共善之全球低碳經濟社會，揚棄褐色模式，諸新普世價值的堅韌之島，方能在這關鍵時刻，於下一個30年裡，建立未來昂首立足於世界。

小結

全球氣候災難、工業化國家高齡化和不合時宜的褐色經濟（建立掠奪人和環境的剩餘價值的生產方式）所造成的系統性風險，是臺灣未來最迫切面對的課題。其中氣候治理已然成為全球治理中非傳統安全之核心，臺灣朝向低碳乃至淨零碳排，首先需要扭轉褐色經濟轉型矛盾，除了物質建設的工程，更需要政策之溝通、調適與治理，強化公民社會轉型與調適能力。在全球大勢下，臺灣捲入普世價值、地緣政治與經濟競爭之中，疫情、氣候與科技戰，正將臺灣推向世界歷史舞台。面對這個契機與風險，其實就是臺灣未來30年、至2050年的發展大道。筆者提出「扭轉褐色經濟矛盾」、「把握機會走向世界舞台」並「建構堅韌之島新普世價值」三個要務，相信能建構臺灣為國際無法忽視的一個堅韌之島的典範。[圖]



周桂田小檔案

周桂田教授畢業於臺大社會系與社會所，並於1999年取得德國慕尼黑大學博士學位。師承德國社會學思想巨擘 Professor Ulrich Beck，歸國後致力於建構「風險社會」於臺灣及東亞社會的新理路。近年代表作有2014年由遠流出版社出版《風險社會》專書、2017年由臺大出版中心出版《氣候變遷社會學》、2018年編著Routledge出版《Energy Transition in East Asia》、2020年由Routledge出版《Climate Change Governance in Asia》。

周桂田教授2016年八月至2019年七月擔任臺大國家發展研究所所長，並擔任臺大風險社會與政策研究中心主任，帶領青年團隊進行對全球、亞洲與臺灣之氣候、能源、社會轉型研究與政策建言。近年集中在全球、區域與國家氣候與能源政策之研究與實踐，除了積極參與國際相關氣候能源前瞻智庫之研究報告撰寫，並以國發所及風險社會與政策研究中心為基礎，一方面進行基礎研究發表重要學術研究專書與論文，刊登在國際與國內卓越之出版社或期刊，並定期於經濟日報名家論壇發表相關全球與國家發展之前瞻轉型觀點，倡議與實踐治理與社會轉型。