

# 環境主權在童：永續發展與世代正義\*

王俊秀\*\*

## 壹、前言

全世界有約有 20 億兒童，佔人口的 36%，每年平均出生 1.32 億新生兒。當兒童被稱為「未來的主人翁」時，他們高呼「現在就是未來」，換言之，沒有現在，那有未來。了解一下今日出生的每一百位新生兒，才知道「未來」多麼遙遠：

- 40 位不會有出生通報
- 8 位活不過五歲
- 25 位生活貧困
- 26 位沒有預防注射
- 19 位沒有乾淨飲用水
- 30 位五歲以前營養不良
- 17 位不會上學
- 25 位只讀到 5 年級

(修正自 WFY: Way Forum 網站)

如同 2002 年曼谷宣言所稱：兒童決不是「小的大人」，需要更適合的環境來長大，因為不好的環境最傷害兒童，難怪五歲以下兒童只占總人口 10%，但卻承受了 40% 的死亡率。如果承認：環境是向後代子孫暫借的，而不是繼承自祖先，因此基於世代正義的考慮，就必需在理念與行動上展開「典範轉移」，本文企圖探討「環境主權在童」的相關議題。

## 貳、人權運動脈絡下的兒童：歷史與解放觀點

如果以 1948 年的「全球人權宣言」為基準點，那麼有關兒童權利的宣言更早出現。1924 年的日內瓦「童權宣言」啟動

\* 本文初稿曾發表於由總統府舉辦的 2003 人權立國研討會。

\*\* 本文作者為清華大學社會學研究所教授。

了兒童的人權運動，接著聯合國於 1948 年宣佈有七要點的第二次「童權宣言」，1959 年 11 月 20 日聯合國以 1386 號提案通過發佈有十大原則的第三次「童權宣言」。雖然聯合國三番兩次公佈「童權宣言」，但形式意義大於實質意義，並不具有法定力量。接著聯合國以 1978 年為「國際兒童年」，以此為契機，由波蘭提議草擬具有法定效力的國際童權協定，經過多年磋商協調，完成了主文有 41 條款的「兒童人權公約」（Convention on the Rights of the Child: CRC），並於 1989 年的 11 月 20 日聯合國大會通過成為 44/25 決議案，已有 191 國家簽署並通過各國法制程序而批准，迄今仍有三個國家未批准：美國、索馬利亞、東帝文。CRC 另有二項附帶議定書：兒童介入武裝紛爭與兒童販賣、童妓與色情片，分別在 2002 年初生效實施。由人權史的角度來看，CRC 是有史以來最有共識的國際協定，比起 1993 年維也納的「世界人權大會」所制定的「國際人權條約」（1995 年批准生效）還有共識，「國際人權條約」有 185 簽約國，到 2002 年時，還有 24 國尚未完成國內批准程序。CRC 描繪了無差別的普世兒童基本人權：生存權、充分發展、免於被虐待與剝削、完全參與家庭、文化與社會生活。

以 CRC 為基礎，導致了 1990 年 9 月 29-30 日在紐約聯合國舉行的第一次「世界兒童高峰會」，181 國與會（包括 71 國元首參與）並簽署「兒童生存、保護與發展

世界宣言」（WDSPDC），以及搭配宣言的行動計畫。行動計畫包括 7 大主軸目標與 20 次要目標，期望於 2000 年時可以達成。UNICEF（聯合國兒童基金會）被要求負責追蹤考察各國的執行情形，1996 年期中考察時提出：需要舉行特別會來檢視「對兒童的承諾」被執行的情況。1999 年進行期末考察時，上項建議成為聯合國大會第 54/93 號決議案（1999/12/17 通過），決定 2001 年 9/19-21 日舉行 WSC+10 聯合國兒童特別會（UNGASS）。後來因美國發生 911 事件，本會延至 2002 年 5/8-10 日舉行，共有 187 國代表參加，包括五百位兒童代表。來自玻利維亞的 13 歲代表 Gabriela Azurduy 在會上說了一段話：我們是剝削與虐待的受害，我們是街童，我們是戰爭孤兒，我們是愛滋兒童與孤兒，我們的心聲無人理，我們要求一個適合兒童的世界。因此聯合國兒童特別會延續 CRC 的精神，採用上述兒童代表的意見，提出大會決議議程文件：A World Fit for Children（適合兒童的世界），包括 21 項極待落實的目標。在議程文件前有宣言要求各國繼續 1990 WRC 的未完責任，加上 2000 年「千禧年高峰會」千禧年發展目標中所承諾的 21 項有關兒童的部份。

表 1 人權發展階段表：以美國為例

兒童的環境權 兒童環境保護與知的權利法 1998 年 (Henry Waxman 提案, 排隊審查中)
兒童的健康環境 保護兒童免於環境與安全危害 1997 年 環保署成立兒童健康保護局 1997 總統行政命令 13045 號
自然的權利 環境正義條款 1994 年
野生動植物 瀕臨絕滅物種保護法 1973 年
黑人 公民權法 1957 年
勞工 公平勞動基本法 1938 年
印第安原住民 印第安市民法 1924 年
女性 憲法 19 號修正案 1920 年
奴隸 解放宣言 1863 年
移民 獨立宣言 1776 年
英國貴族 大憲章 1215 年
天賦人權思想

資料來源：修正自 Nash, 1990

由於倫理的近視 (Salt, 1897)，各種不義的剝削乃層出不窮，Salt 在文明的殘酷 (cruelties of civilization) 一書中強調由各種殘酷及不義中解放才最文明。由人類歷史的過程中，三種解放值得深入探討：

黑奴解放、殖民地解放及自然解放，圖一為美國由解放黑奴到自然的歷程，此種歷程又一再呼應了前述由自然權到自然的權利。其中黑奴的解放代表著社會正義再現，殖民地解放代表政治正義的抬頭，而自然解放則為環境正義。「奴隸或奴役」即是這三種解放共同面對的關鍵詞，換言之，解放乃是解除「奴隸」的魔咒。殖民地解放說明了過去強勢國家對弱勢國家的剝削—國家奴隸化。而自然在整個解放的歷程中，皆是「土地奴隸化」的同義語 (Leopold, 1949)，當受到注意時是以新的弱勢老奴隸 (new minority but old slavery) 出現—當黑奴、女性、勞工、原住民陸續被注意後才輪到自然，可見其「新」及被長久奴役的程度。由於「被虐待的人」等同「被虐待的自然」，因此 Gray (1979) 曾以「綠的黑奴」來形容自然受到奴役的情況。自然的解放隱含著「自然人格化 (personhood)」—例如地母 (Gaia) 及「今日鳥、明日人」等概念，特別是 1970 年美國紐約州及康乃迪克州交界的柏藍河因受污染而以河流之名作為原告的案例最具代表性 (Stone, 1972)，無獨有偶，1995 年日本鹿兒島奄美大島的居民及四種瀕臨絕滅的動物一起當原告，訴請當地縣政府撤銷高爾夫球場的開發。不過比起來，兒童人權更晚被解放，可再論述「被虐待的兒童」等同「被虐待的自然」，在許多情況下，兒童的處境比野生動物還不如。

## 參、兒童的處境：人權觀點

2002 年 5/8-10 日舉行的 WSC+10 聯合國兒童特別會 (UNGASS)，秘書長安南 (Kofi Annan) 當場承認照顧兒童失敗，雖然規劃夠野心，技術也有，但就是缺乏投入，導致兒童們 1/3 營養不良；1/4 疾病纏身；1/5 失學。兒童處境之艱苦可見一般。

聯合國處理兒童議題的機構 UNICEF (United Nations Children Emergency Fund) 成立於 1946 年，1953 年時將 Emergency 由機構名稱中拿掉，不過簡稱未改。UNICEF (2002) 定期發佈「兒童現況報告書」，配合 UNHCHR (聯合國人權委員會) 辦公室、WHO 等單位，對兒童的處境作報告。以下為摘要：

- 每年有 1100 萬名 (每天 30,000 人) 五歲以下兒童，因為可預防的原因而死亡，包括營養不良、呼吸感染、瘧疾，其中將近 900 萬是發生在非洲撒哈拉地區與東南亞地區。
- 若以時間來看，全球每 3 秒鐘就有一個兒童死亡，也就是說每分鐘有 20 名，每小時 1,200 名，每天 30,000 名兒童死亡。死亡的主因是缺乏食物、乾淨飲水、和基本醫藥。
- 在發展中國家，每五個兒童中有二個有精神方面的問題。
- 全世界 192 個國家中，五歲以下兒童死亡率最高達到 31.6% (一些未發展

國家高達 95%)，體重過輕兒童比率最高可達 60%。

- 全世界有一億六千萬的五歲以下兒童營養不良，導致每年五百萬兒童的死亡。發展中國家有三分之一兒童營養不良，在東南亞的比率則高達二分之一。
  - 全世界有 400 萬名兒童感染愛滋病。1320 萬兒童因為愛滋病失去母親或雙親。
  - 在全世界 192 個國家中，學齡兒童的入學率最低可達 24%。一億三千萬在發展中國家的兒童失學，2/3 為女生。
  - 全球有 1 億 4 千萬名兒童失學，近 10 億人是文盲。1 億名失學兒童在街頭討生活。
  - 全球 5-14 歲的童工人數超過 2 億 5 千萬，處於被剝削的工作環境，其中亞洲佔 1 億 5300 萬，非洲 8000 萬，拉丁美洲 1730 萬。
  - 在印度，有 1000 萬名兒童被賣為奴隸。
  - 五千萬兒童與婦女成為武裝衝突、暴力與剝削的受害者；有 30 萬個兒童加入戰爭成為士兵，總計有 200 萬兒童死於內戰，600 萬受傷或殘障。
  - 400 萬名兒童被迫從事性交易或是參與兒童色情行業。
  - 六億兒童成長於每天一美金的家庭中。
- 世界銀行 (2003) 的《2003 年世界發

展指數》報告指出，只要已發展國家降低貿易壁壘，增加對外援助，發展中國家加大保健和教育方面的投資，聯合國於 2000 年的「千禧年發展目標」中的減貧任務就有可能實現。目前世界上每天生活費低於 1 美元的人從 13 億下降到 11.6 億，其主要原因是中國和印度的貧困人口大量減少，但在其他地區這一數字卻有不同程度的上升，其中以非洲為最，貧困人口從 2.41 億

增加到了 3.15 億。此外，富國中 5 歲以下的兒童死亡率為 0.7%，而在最貧窮國家則高達 12.1%。另外富國的產婦死亡率為十萬分之十四，而在最貧窮國家則高達 1%。世界發展指數的兩項指標：5 歲以下的兒童死亡率與產婦死亡率，即為世界兒童高峰會的第一與第二項指標。

UNICEF (UN, 2001) 同時負責追蹤世界兒童高峰會的結論執行情況，見表 2。

表 2 世界兒童高峰會的結論執行情況

1990 (世界兒童高峰會) 六大目標	2000 執行成果	台灣
五歲以下兒童死亡率降低三分之一 (33.3%)	降低 14% 1/3 小孩未通報出生 3 千萬兒童沒有預防注射	5.99/十萬 44.01/十萬 (1-4 歲) (世界第 20 位)
產婦死亡率降低二分之一 (50%)	沒有進步 29%南亞有生產照顧 37%撒哈拉非洲有生產照顧	6.91/十萬
五歲以下兒童營養不良率降低二分之一 (50%)	15% (整體) 17% (開發中國家) 7% (亞洲)	
提供安全飲用水與衛生設施	11 億沒有安全飲用水 24 億沒有衛生設施	98.62%合格率
提供 80%的初級教育；成人 (婦女) 文盲率降二分之一	1 億學齡兒童失學	100%
特別處境	戰爭、童工	

2002 年 4 月，聯合國在泰國曼谷舉行「環境威脅兒童健康研討會」，宣稱至少 300 萬 5 歲以下兒童死於環境相關原因，例如飲用水、室內污染、中毒。以氣喘為例，因空氣污染，泰國氣喘兒增加三倍 (4%-13%) 達 600 萬；美國南加大稱美國

也有 900 萬氣喘兒；台灣亦有百萬氣喘患者，大部份為兒童 (表 3)。如果擁有良好的生活環境，也是環境基本人權，則如表 3 的環境難民會越來越多，而兒童顯然會成為其大宗。

表 3：環境難民類別表

環境難民別	內 容	人 數	資料來源
環境病患	氣喘	一百萬人	衛生署估計，2001
	公害病	5000 人	永續台灣評量系統，1999
	口腔癌死亡人數	1298 人	衛生署衛生統計，1999
	紅唇族	260 萬人	衛生署估計，1999
環境災民	地震	30 萬人	921 委員會，2000
	林肯大郡	700 戶 (194 戶全倒)	政府資訊網，2001
	汐止淹水	7 萬人	政府資訊網，2001
	輻射屋	1609 戶	原能會，2001
環境移民	移出外國	35000 人	內政部統計通報，2000
	島內遷移 (城鄉)	50000 人	內政部統計通報，2000
	外勞	34 萬人	主計處國情統計通報，2000
	游民	1 萬人	內政部社會司估計，1999
環境貧民	貧窮線下	63,548 戶；149,255 人	主計處國情統計通報，2000
	鄰避族群	50 萬	永續台灣評量系統，1999
	失業	36.4 萬人	主計處國情統計通報，2000
	違章建築 (有安全疑慮者)	38 萬 7 千戶	內政部統計通報，2000
	都市原住民	12 萬人 (29001 戶)	內政部調查報告分析，1995

資料來源：王俊秀，2001

1994 年由終止童妓協會聯合勵馨、善牧、彩虹、展望會、家扶中心等數個社福團體，發起萬人簽署台灣加入聯合國兒童權利公約締約國的運動。我國外交部亦於 1995 年正式對外宣佈願遵守聯合國兒童權利公約的精神和原則。對內，兒童福利法於 1993 年修正通過，明文規定兒童福利主管機關應設置兒童福利之專職單位，在中央為兒童局。終於在 1999 年 11 月 20 日正式掛牌成立。此日正好為 CRC 十週年之日。兒福聯盟自 1997 年開始進行台灣兒童人權指標調查，當年總平均為 2.63；1998 年為 2.72；1999 年則降為 2.69。依調查標準，總平均達到 3 以上才算及格，台灣兒

童人權已連續三年不及格。

2001 年 4 月 27-29 日與 2002 年 4 月 5-8 日，台灣主辦二次『台灣兒童人權高峰會』，先後邀請全國各縣市共 163 名兒童與亞洲各國兒童代表參加，並提出「兒童人權宣言」，包括十項兒童權利重點-教育權、健康權、家庭成長權、遊戲權、人身自由權、平等權、隱私權、身份權、環境權及兒童工作權。

#### 肆、永續發展脈絡下的童權

甫結束的南非高峰會以永續發展為主

題，永續發展的定義雖然上百種，但是強調跨世代正義倒是其中的一項共識，因此檢驗本項「永續度」者非兒童莫屬。理念上，環境是向後代子孫暫借的，而不是繼承自祖先。實際上，民主制度自誇的選舉已把未來主人翁排除在外，從未聽說過蓋核電廠或水庫問過兒童的意見。更不用說依照「最少抵抗原則」，抵抗最少的弱勢兒童的處境更在開發中國家雪上加霜，連基本的生存權都無法確保，高談擴論甚麼永續發展。據聯合國世界衛生組織（WHO）的資料，平均每天有 13,000 名兒童死亡，其中至少三分之一死於生活環境相關的災害與疾病，如此的人數就好像每 45 分鐘就有一架滿載兒童的 747 巨無霸飛機失事，墜毀於不永續的地球。

雖然聯合國也舉辦多次「兒童高峰會」，遺憾的是都被各國視為「小孩子辦家家酒」，結果就是「狗吠火車」。就連聯合國大力提倡多年的兒童公投，至今也只有五個國家辦過，唯一條件就是：公投結果納入施政計畫，難怪大部份國家不敢舉辦，顯示兒童對其國家沒有信心，反之亦然。因此以社會運動理論中的「民脈理論」來看，「童脈」被嚴重忽視，近年來反而「原住民脈」、「女脈」等有進展，可知童意不在，永續難產。

如用「童脈」來檢驗本次高峰會，開會十天，又死了 13 萬兒童，大部份都在非洲，較正面者為南非各中小學於會期中放假，好讓他們接受「永續發展教育」。政

府高峰會的開幕式上，五位兒童代表象徵性的出現並發言，他們主要的訴求為：傾聽、讓我們參與、馬上行動，南非兒童要求大人物也要向下看，並且強調大人不可以欺騙小孩。厄瓜多爾兒童代表疾呼：沒有童意，那來高峰，我們不只是世界的未來，也是現在，沒有現在的健康環境，就沒有未來。加拿大與中國的兒童代表指出：大人們汲汲營營於金錢與財富，忽視了影響我們未來的嚴重問題。明顯的，兒童代表們的「悲情發言」說明了永續發展的困境。

至少 WHO 已決定成立 HEC（兒童健康環境行動網：2003 年更名為 HECA：兒童健康環境聯盟），而當時 WHO 的主席正好是當時（1987）主持*我們共同的未來*一書的前挪威總理 Dr. Gro Harlem Brundtland，後來該書（也通稱 Brundtland 報告）成為 1992 年里約地球高峰會的主軸。因此「兒童是我們共同的未來」的理念與行動應該成為關鍵的永續指標，以彰顯「環境主權在童」。另外，多明尼加代表團是各國當中唯一有兒童正式代表者，特別值得借鏡。

## 伍、兒童與環境的對話：培力觀點

2002 年 8 月 24 日，南非永續發展高峰會的另一會場 Soweto 正舉行著「兒童地

球高峰會」，會中兒童代表認為 1992 Rio 地球高峰會以說說收場 (talking)；南非永續發展高峰會則以 walking 搪塞，最需要的是行動。因此兒童如何以培力 (empowerment) 來自力救濟，以爭取環境人權。

■外債換取自然：挪威一所小學的兒童號召全校師生與家長，幫忙哥斯大黎償還部份外債，哥國承諾劃出十公頃森林作為自然保護區，並讓該校協助管理，因此該校的暑期作業即是包機前往森林自然保護區調查與觀察，成為該校最特別的國外「戶外自然教室」。

■兒童公投：非洲莫三筆克率先在非洲展開兒童公投，結果兒童將「姓名權」選為最重要的童權，此結果也讓政府展開全國性的出生通報與註冊運動。厄瓜多將兒童公投與國會議員選舉同時舉行，兒童選出最重要的項目為免於被虐待的權利。墨西哥的兒童公投與聯邦選舉同時舉行，但投票地點選在學校、公園及其他「兒童友善」空間，結果將「受教權」列為第一優先。隨後，執政黨並與兒童代表簽訂「協定」以改善教育品質。智利由 UNICEF 協助舉辦兒童公投，兒童也以投票強烈表達教育改革的期望。加拿大舉辦兒童公投，承諾將前十項納入施政計畫，因此加拿大為 2002 年 WSC + 10 所作的國家行動計畫 (NPAs)：

Save the Children (Canada) 也成為許多國家學習的對象。

■國民信託運動：北海道小清水町所屬的賀滋海邊有一大片防雪林，其中棲息著許多野生動物，此地曾經是動物紀錄片「北狐故事」的舞台，由於開墾而日漸遭受破壞，因此由當地的酪農、獸醫及高中老師等十七人共同發起信託運動，先向銀行融資借了四千二百萬日圓來購買其中的二十三公頃，之後再發動捐款，而且只限定五百人（其中大人四百人、兒童一百人），每人捐款額為大人每位十萬日圓，兒童每位兩萬日圓，並賦與捐款人「村民權」，1981 年 6 月 28 日召集了全國各地的「村民」而將購買之地訂名為「賀滋村」，而這個村實際居住者為野鳥及動物。另外一個具有特色的信託運動為「龍貓故鄉基金運動」，目的為保護及信託東京都及埼玉縣交界的狹山丘陵地，其中有兩百種以上的野鳥、十一種哺乳類動物、遺跡三十處、神社及廟一百一十四所。本基金於 1990 年 4 月成立，已有來自國內外一萬人的捐款，大部份成員為兒童，相信龍貓會回家。總數已超過一億日圓，並於 1991 年 2 月購買了「龍貓一號森林」，2002 年止，另購「龍貓二號森林」與「龍貓三號森林」。永續發展強調跨區域及跨世代，而在跨世代的部份，雖然認為

「環境是向後代子孫暫借的，而非繼承自祖先」，但是屬於下一代的環境財卻持續流失之中。在各種政府決策過程中，「童意」完全被忽視，顯示了另一種「環境主義」，而在各種投票的過程，下一代的主人（兒童們）也無管道表示其意見，此種「結構性扭曲」使得跨代理念的落實面臨挑戰。國民信託的制度則容許兒童們亦可以「綠票（green vote）」來表達其對自然的關愛。此種以「綠票」建構「環境綠州」的過程不僅有著「小兵立大功」的成就感，而且並將「教室自然」（教室內養盆栽）轉型至「自然教室」。當各地遍佈由國民力量而來的自然教室時，人與環境的「正交換」就會開始展現，而此乃為互動式的環境教育。國民信託共有四種方式：捐贈、遺贈、契約信託及購買，其中購買即為上述的「綠票」行動，而捐贈及遺贈即將「下一代」由「私的下一代」轉型至「公的下一代」。契約信託則為「預約」方式保存文化財及環境財（王俊秀，1999）。

## 陸、結論：台灣觀點

印度聖雄甘地曾謂：如何對待弱者，就是一個社會文明的指標。因此觀察如何對待兒童，就知道該國家的文明程度。

Paredo 曾對正義下過一個有名的註解：正義就是我的更好不會造成你的更壞。顯然，這一代的更好已經造成下一代的更壞。「環境主權在童」作為一種典範轉移的概念，不只強調好的環境是兒童的基本人權，而且主張兒童的「環境決策參與權」。就如同一位參加 WSC+10 的烏拉圭兒童代表所說：我們當然應該被諮詢，不單單因為我們與問題一起生活，而且我們是知道如何解決問題的人。此外，大人們必需先學習謙卑，體認：

### 人類不是由天降臨的神，而是由地下升起的爬蟲類

進而在台灣脈絡下研擬 CRC 的兒童人權 3P（provision, protection, participation：提供、保護、參與），首先，2003 年 4 月 7 日為「世界健康日」，今年主題為：給兒童一個健康環境。因此合乎文豪愛默生的名言：要製造好人的秘訣，就是讓他在大自然中長大，因此提供一個適合兒童的環境是文明政府的義務。接著要盡心盡力保護兒童免於各種污染。最後永續台灣要向前行，如何傾聽童意、讓他們參與、並馬上行動，也成為未來政府施政被檢驗的重點，如同李奧波所主張的，要作好生態保育，就要「像山一樣的思考」，因此要落實永續發展，就應該「像兒童一樣的思考」。

## 參考文獻

- CRIN (兒童權利資訊網) 網站  
<http://www.crin.org>
- Gray, E.D.  
1979 *Green Paradise Lost*, Wellesley, Mass: Doubledays.
- Nash, R. F.  
1990 *The Rights of Nature: A History of Environmental Ethics*, Madison, WI: The Univ. of Wisconsin Press.
- Leopold, A.  
1949 *A Sand County Almanac*, Oxford Univ, Press.
- Salt, H.  
1897 *Cruelties of Civilization: Program of Humane Reform*, London: Centaur
- Stone, C.  
1972 "Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights for Natural Objects," *Southren California Law Review*, (45): 450-501.
- UN (聯合國)  
2001 *We the Children*, NY: UN UNICEF (聯合國兒童基金會)  
2002 *The State of World's Children*, Geneva: UNICEF  
UNICEF 網站 <http://www.unicef.org>.
- World Bank (世界銀行)  
2003 *2003 World Development Index*, NY: World Bank
- 王俊秀  
2002 "環境難民的階級論述：環境社會學的想像" (183-214) 於 *臺灣社會問題研究* (瞿海源等主編)，台北：巨流
- 王俊秀  
2001 *環境社會學的想像*，台北：巨流
- 王俊秀  
1999 *全球變遷與變遷全球：環境社會學的視野*，台北：巨流
- 中國人權協會 <http://www.cahr.org.tw>  
兒童福利聯盟文教基金會  
<http://www.children.org.tw>