

聯合國永續發展目標（SDGs） 與政策規劃之研究

國發會社會發展處 施乃元

壹、前言

永續發展近來已成各國政府施政之焦點，自 2015 年聯合國發表「2030 永續發展議程」(2030 Agenda)，公布 17 項「永續發展目標」(Sustainable Development Goals, SDGs) 後，我國隨即在 2019 年主動參照 SDGs，訂定「臺灣永續發展目標」以為因應，在我國永續發展史上可謂邁向一大里程碑，而此舉並已扎實反應至我國之永續發展政策。

惟目前永續發展相關計畫中，仍以個別部會提報中長程個案計畫占大多數，其與 SDGs 之關連度並未積極回應與連結，意即無法由個案計畫統整對 SDGs 之貢獻程度，對於全盤掌控與確認 SDGs 推動成果有其限制。如何在我國現行政策規劃體制及架構下，於行政機關政策規劃過程中導入永續發展目標，使各機關研提施政計畫與中長程個案計畫能融入永續發展理念或相對應作為，進而有效推動我國永續發展各面向業務，係屬政府當務之急。

本研究以擴大 SDGs 納入行政機關政策規劃層面為前提，參考國外相關制度推行情況，由國內政策規劃之執行現況，對現行計畫制度及相關機制詳加分析探討，期能提出具有前瞻性、整合性及落實可行的推動策略，做為未來國內推動 SDGs 政策制訂之參考。

貳、國際永續發展進程與作法

一、國際永續發展政策趨勢

自 1970 年代全球追求經濟發展下，環境惡化問題逐漸受到國際社會重視，時至今日，永續發展已是全球人類共同努力的目標。近 30 年以來永續發展重要里程碑如下表。

表 1 國際永續發展政策趨勢里程碑及關注議題一覽表

年代	文件	關注議題
1987	「我們共同的未來」報告 (Our Common Future)	環境污染、大量消費、跨世代需求
1992	「地球憲章」(Earth Charter) 「21 世紀議程」(Agenda 21)	氣候、環境、生態、生產、消費、全球化
1997	日本京都議定書 (Kyoto Protocol)	氣候、減排、糧食、生產、生態、經濟
2000	聯合國千禧年宣言 (United Nations Millennium Declaration)	社會公義平等、環境保護、消滅貧窮、促進健康、降低死亡、夥伴關係
2012	「我們希望的未來」報告 (The Future We Want)	消除貧窮、綠色經濟、就業、能源、永續城市、糧食安全與永續農業、水資源、海洋、災難準備
2015	「巴黎協定」(Paris Agreement)	氣候、減排、糧食、生產、生態、經濟、金流、跨國合作
2015	「2030 永續發展議程」 (2030 Agenda)	經濟成長、社會進步、環境保護、包容社會、解決貧窮、地球資源、和平正義、夥伴關係

資料來源：本研究自行分析整理。

由國際永續發展關注議題分析，顯示永續發展涵蓋內容愈發多元廣泛，已由最初較狹隘的「生態環境永續面向」逐步擴大至經濟與社會等多元永續領域範疇，同時關注議題也由氣候變遷因素至節能減碳，生產資源至綠色經濟及循環型社會等。這也凸顯永續發展議題早已凌駕於環境保護之上，且幾乎涵蓋公部門重大領域業務，政府需要的是更宏觀遠大的全球視野與積極具體行動，始能竟其功。

二、國際推動SDGs作法

聯合國 SDGs 已審酌各國不同國情及發展程度，提出極具彈性的議程，以做為減少不平等、消除貧窮及對抗氣候異變的因應方向。以下簡介歐盟、美、英、韓等推動 SDGs 作法。

- (一) 歐盟長期對永續發展議題關注度高，且對於推動永續發展的事務相當積極，因此歐盟在原有「歐洲 2020」的架構之下，能夠順利地銜接 2030 年永續發展議程，將 SDGs 內化於歐盟框架之中，並深入評估與歐盟自身最相關的永續發展議題。
- (二) 美國民間團體 SDG USA 永續美國，積極串聯全美各地的團體，鼓勵其主動與公部門共同推動永續發展的業務，並且將美國永續發展業務的成果績效設立網站對外公布，以民間力量監督政府實際執行之進展。
- (三) 英國的推動特色在於將聯合國永續發展目標融入政府部門的計畫中，尤其相當重視在整個計畫的政策規劃過程，以確保計畫符合 SDGs 內涵。
- (四) 韓國 2020 年訂定「第 3 期國家氣候變遷調適綱要計畫」，推動永續發展的核心目標相當明確，是以建立一個安全的國家為永續發展目標。民間參與監督的力量也相當強盛，由政策的制定、執行及評估等階段均納入民間參與。

叁、國內永續發展進程與作法

一、我國推動SDGs作法

我國於 2019 年核定「臺灣永續發展目標」，作為我國因應國際潮流的基本策略與行動指導方針，使臺灣與國際接軌。1997 年行政院成立「行政院國家永續發展委員會」，迄今仍為我國推動永續發展事務之最高指導組織。然目前永續會運作效能似仍有提升空間，以發揮更大之推動成效。而環保署則負責執行永續會秘書處業務，惟較難以整合包括社會、經濟等有關各部會之永續議題¹。在此脈絡下，我國在永續發展議題上，不易緊密連結國際永續發展趨勢及目標，亦缺乏對未來永續發展之創新與思

¹ 行政院於 2021 年 10 月將永續會秘書處業務調整由國發會擔任，以發揮經濟、社會、環境之跨域協調統合功能，惟本研究期間尚由環保署主責。

考。另立法院亦於 2017 年成立「聯合國永續發展諮詢委員會」與 2020 年成立「聯合國永續發展目標促進會」兩次級團體，透過立法院監督機制，期促進我國永續發展目標之推動。

綜上，目前我國行政院及立法院均已設立相關推動組織及監督作為，惟有組織尚不足以自行，關鍵仍是組織是否足以發揮跨部會、跨領域之永續發展議題推動功能，並據以定期監測、公布成果及研析不足之處，以賡續加強改善。

二、我國推動SDGs之現況與檢討

「臺灣永續發展目標」計 18 項核心目標、143 項具體目標及 336 項對應指標，各項對應指標均有負責之主（協）辦單位。其中前 17 項與聯合國發佈之目標呼應，另增加第 18 項目標則是依據我國「環境基本法」第 23 條，依法逐步實現非核家園 (Nuclear-free Homeland)，係我國獨有之目標。



資料來源：高雄市政府臉書。

圖 1 「臺灣永續發展目標」18 項核心目標²

² 高雄市政府都市發展局，2020，<https://zh-tw.facebook.com/kcgurban/posts/10157667356223144/>。

臺灣 SDGs 推動成果之追蹤管考係由環保署主責，尚未全面要求各部會將永續發展議題納入政策規劃中，執行成效僅能片段呈現與臺灣永續發展目標對應指標有關部分，無法呈現永續發展推動成果之全貌。而與 SDGs 對應方面，除略微窄化永續發展的創新與啟發，也弱化我國拓展永續發展國際交流之策略與作為。

有鑒於永續發展目標涉及領域廣泛，336 項對應指標未來可依永續會工作分組之組織架構與權責再予以分類，讓永續會工作分組及專案小組可與不同專業領域的永續會委員對應，就該領域各自檢討，研提更積極有效的治理作為，以期永續發展推動工作效率更為彰顯。

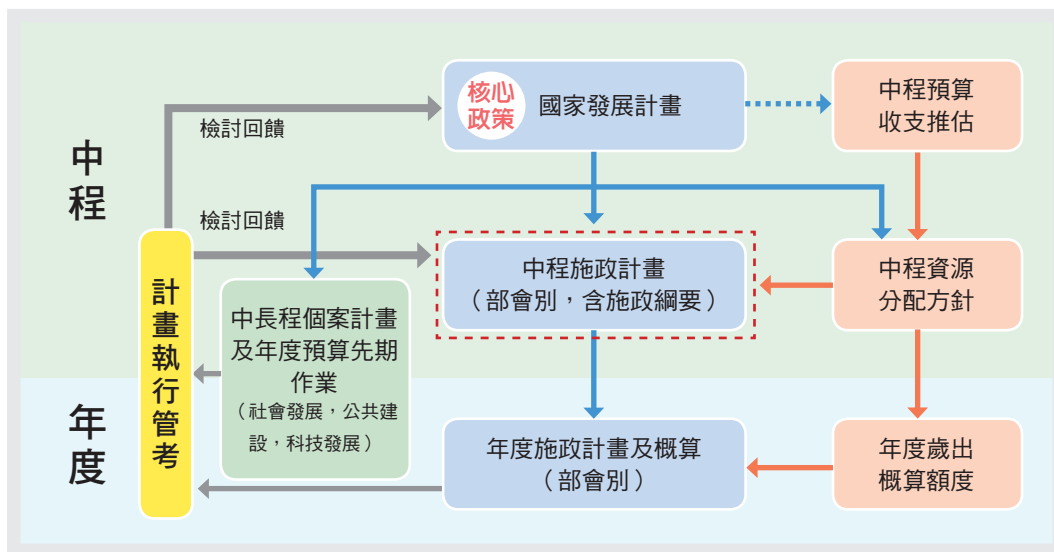
表 2 國內外推動 SDGs 之作法及特性

特性	歐盟	英國	美國	韓國	臺灣
推動背景	視永續發展為政策制定之主要依歸	確保持續推動千禧年目標	由私部門推動 2030 永續發展議程	在氣候危機中推動 SDGs，建立安全的國家	依據聯合國 SDGs 訂定臺灣永續發展目標
實施作法	將永續發展目標完全納入歐盟政策框架最優先事項	確保永續發展目標融入計畫規劃過程	提供跨越黨派的架構，實踐解決方案	與國民一起實現氣候安心的國家及 8 項民眾有感議題	訂定多樣的減碳、氣候調適及相關的環境基本法等政策
定期監測	訂定定期監測、定性評估及報告實現 SDGs 之關鍵行動與治理方案	公布國家自願檢視報告，定期對外界展現推動成果	建置各州永續發展目標績效卡告示牌，於網站公布並追蹤執行績效	設定檢核指標監測，建立中央地方夥伴關係協力推動，訂定績效評估機制及獎勵措施	每年彙整 SDGs 執行成果對外公布，作為國家檢視報告之一環
民間參與	建立公私部門合作夥伴關係	建立公私部門合作夥伴關係，致力將永續發展議程在地化	建立公私部門合作夥伴關係	由政策的制定、執行及評估等階段均透過論壇納入民間參與	透過公共政策參與平台及公民論壇彙整民眾對 SDGs 之意見

資料來源：本研究自行分析整理。

肆、行政機關政策規劃之制度與分析

有鑒於我國施政目前以國家發展計畫為上位指導，施政計畫為中繼，中長程個案計畫為具體推動之計畫，因此政府施政仍以中長程個案計畫為主軸，且在計畫體系中占多數。我國中央政府施政計畫體制及其關係如下圖。³



資料來源：國發會。

圖 2 中央政府施政計畫體制⁴

目前「國家發展計畫」指導機關「施政計畫」、「中長程個案計畫」推動臺灣 SDGs 均有所不足。究其原因包括：國家發展計畫係願景式綱要計畫，與執行性計畫本質相異；國家發展計畫未連結臺灣 SDGs，無法分析其引導之貢獻度；國家發展計畫取消關鍵績效指標（KPI）後，引導性逐漸式微。

有鑒於中長程個案計畫係為落實國家發展計畫、施政計畫等上位計畫的具體實施計畫，其規劃需與上位計畫密切連結，執行成果始可展現績效，達成臺灣 SDGs 與指標。但實務運作上，國家發展計畫至各部會中長程個案計畫之間缺乏因果連結，上位

³ 國發會，2017，重要社會發展類中長程個案計畫審議作業參考手冊。

⁴ 我國中程施政計畫實施至 2020 年止，2021 年起不再彙編，由國家發展計畫取而代之，做為年度施政計畫之上位指導計畫。2021 年為轉銜期，本研究仍予以納入，如紅色虛線框，以清楚呈現。

計畫所設定的目標無法明確展現 SDGs 涵蓋之 KPI，導致中下位計畫無可遵循據以編擬實施計畫，進而導致執行成果無法評估 SDGs 績效達成度。

伍、課題分析與對策研擬

一、我國推動SDGs待強化之處與內外優勢

經國內外推動 SDGs 作法比較分析，我國在制度、組織、法規及績效等層面仍有部分問題尚待解決。首先在制度層面，須健全計畫上、中、下位階與 SDGs 之關連度；組織層面，則須透過參與計畫審議，強化永續會專業諮詢功能；法規層面，有待健全計畫法規納入與 SDGs 有關之政策規劃流程；績效層面，尚待建立 SDGs 全生命週期機制，進行計畫評核與回饋。然我國現行推動 SDGs 仍極具內外優勢，相關 SWOT 分析如下表。

表 3 我國推動 SDGs 之 SWOT 分析

	優勢 (Strengths)	劣勢 (Weaknesses)
內部資源	<ul style="list-style-type: none"> 總統及院長對外界宣示納入重要施政，永續發展提升為國家層級議題 已建立行政院層級之跨部會協調平台，有利解決多元永續議題 已訂定臺灣永續發展目標及對應指標，作為施政引導依據 研訂完整永續發展架構體系，引導部門計畫循序推動 	<ul style="list-style-type: none"> 政策規劃體系尚待強化扣合SDGs之機制 計畫績效管理有待全面勾稽SDGs相關成果，滾動檢討計畫，並展現永續發展執行績效 經濟掛帥之傳統舊思維，仍認為經濟與永續無法併行 外貿導向國家，經濟議題凌駕環境保護議題 少部分公部門人員可能對現有計畫體制變革心態保守
	機會 (Opportunities)	威脅 (Threats)
外部力量	<ul style="list-style-type: none"> 立法、監察及民團等外部監督力量積極促成行政部門有效推動 地方政府永續理念逐步提升 部分地方政府推動協同度高，公開地方自願檢視報告 配合推動企業社會責任CSR，引導民間執行永續發展動能高 我國進口能源依存度高，推動永續理念符合世界趨勢 各界認同推動永續發展政策 	<ul style="list-style-type: none"> 非聯合國成員，永續發展議題不易與國際接軌 與國際間大國競爭下，資源相對薄弱 小國推動永續發展貢獻度有限，努力成果不受國際重視 經濟活動缺乏融入永續創新的思維 私部門對推動永續發展增加成本負擔可能產生排斥

資料來源：本研究自行分析整理。

二、課題與對策


本研究進一步探究無法落實 SDGs 之因素，歸結課題如後。首先，現行國家發展計畫採文字敘述之質化目標，不易評估目標達成度；且中長程個案計畫先期作業推動 SDGs 之引導效果亦略顯不足。其次，尚待建立永續發展檢核機制，強化中長程個案計畫審議作業；以及建立永續發展自我檢核制度，強化中長程個案計畫編擬作業。此外，尚須辦理人員培訓宣導，以利於政策規劃階段納入永續發展理念；並結合臺灣 SDGs 之對應指標，以精進中長程個案計畫績效管理。

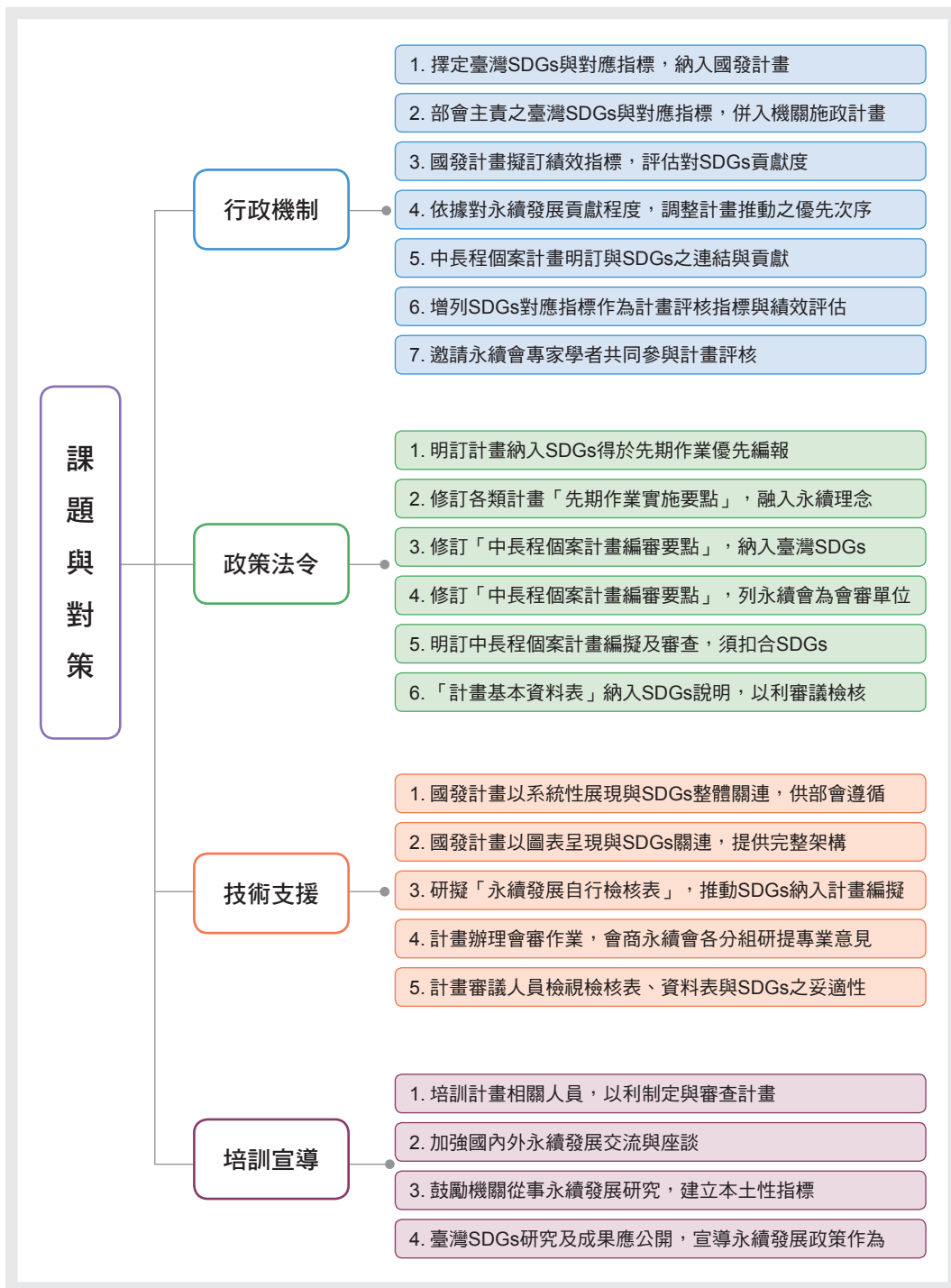
茲將上述課題分析所提出之 22 項具體對策，概分為「行政機制」、「政策法令」、「技術支援」及「培訓宣導」等四大構面，做為未來國內推動永續發展政策規劃之重要參考依據，研析如圖 3。

陸、結語

面對國際永續範疇日益多元，政府需以更前瞻的視野提出具體行動，並建構對我國具有長遠效益的永續發展政策方向與治理作為；同時對永續會運作機制需進一步強化，以發揮政策協調統合功能；此外，現行計畫體制缺乏因果連結，不易評估 SDGs 績效達成度，且未能明確將永續發展理念納入政策規劃，均有待另行建立一有效機制，從計畫編擬、審議、核定至評核回饋，各階段皆能明確將永續發展理念納入政策規劃中之制度性作法。

為達 SDGs 設定目標，建議政府應落實永續發展於政策規劃，包括修訂與我國政策規劃有關之法規，納入永續發展理念及作為，以全面推動我國永續發展治理政策。同時應強化永續會功能，將永續會工作分組及專案小組與不同專業領域的永續會委員直接對應，提供計畫審議專業意見，積極策動未來永續發展之作為。其次，應精進計畫編審及評核機制，建立「SDGs 體系架構」，藉以扣合連貫上中下計畫位階之關連，以利 SDGs 之達成，促進各層級計畫落實永續發展政策目標。最後，建議活用網路數位平台強化地方與民間參與度，鼓勵運用網路數位化之優勢，於政策規劃過程中，擴大全程提供民間參與之機會，以有效發揮地方、民間企業及民眾之永續創新量能。

值此面對後疫情時代全球政經結構快速變遷之關鍵時刻，政府更應積極掌握此次運用永續發展作為政策規劃核心之契機，期望至 2030 年時，我國能成為永續發展的指標性國家，為推動聯合國 SDGs 樹立國際典範。



資料來源：本研究自行研析繪製。

圖 3 四大策略構面與各項對策架構圖

參考文獻

中文文獻

1. 永續會，2018，107 年永續發展指標系統評量結果報告第二版。
2. 研考會，1983，政策規劃的理論與實務。
3. 國發會，2017，重要社會發展類中長程個案計畫審議作業參考手冊。
4. 鄭景鴻，2018，歐盟永續發展目標落實現況及我國能源部門可借鏡方向，經濟部節能減碳推動辦公室。

英文文獻

1. Americas goals report card, 2021, <https://www.americasgoals.org/reportcard/#/>.
2. Europe 2020, 2021, https://en.wikipedia.org/wiki/Europe_2020.
3. SDG USA, 2021, <https://www.SDGs-csr.org/tw/knowledge/trend-analysis/330-10704trend02.html>.
4. UK Parliament, 2019, Sustainable Development Goals: How is the UK performing?, <https://commonslibrary.parliament.uk/sustainable-developmentgoalshow-is-the-uk-performing/>.

網站文獻

1. 工研院，2020，2020 韓國能源情勢觀測，https://km.twenergy.org.tw/DocumentFree/reference_more?id=229。
2. 永續會，2021，永續會官網，<https://nsdn.epa.gov.tw/>。
3. 國發會，2021，行政院所屬各機關中長程個案計畫制度，https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=A4EE4D2D26A30638。

(本文為個人研究看法，不代表本會意見)