

第五章 新光、鎮西堡部落民宿事業自主治理制度之選擇與運作

在傳統對於共用資源利用問題的討論中，Ostrom 透過許多實證案例之歸納研究發現部分研究個案地區的人們，在面臨共用資源之利用時，既未選擇國家集權化控制策略，也未以個人私有作為制度之設計，而是有別於此二者，結合個人的行動與制度選擇，而發展出集體利益（Ostrom，1990：2-7）。

目前，共用資源自主治理制度分析多聚焦於二個方面，一為操作層次的分析，即共用資源使用者對於日常所面臨問題的決策；二為集體選擇過程，即制度提供者的政策選擇。操作層次的分析係假定已有一套外生的既定原則，然後追求社會福利目標極大化的適當誘因，例如合宜規則的制定，可以避免資源過度使用的現象，或是共用資源使用方面個人在制度、公共設施之維護與使用上搭便車的情況。在集體選擇的層次，係針對共用資源使用之個人對於各種政策偏好聚合之探討，並在既定的偏好結構下，可能出現的各種過程（顏愛靜，2006：75）。Anderies, Janssen and Ostrom 認為，應對於操作的與集體的選擇層次加以綜合分析。操作的層次主要係指使用共用資源之個人，在評估其共享規範與其他機會訊息、規則建立或變遷之預期利益，以及各項預期成本之後對於規則之偏好與選擇過程；而二者之間的聯結，決定了制度的訂定或變革，以及制度在執行層面上之確實，而運作過程中成本與收益的失衡問題，常為使用共用資源之個人與制度提供者之間所存在的主要矛盾（顏愛靜譯，Anderies, Janssen and Ostrom，2004：206）。

本章觀察的重心在於，新光與鎮西堡部落中依賴資源系統營生的居民，透過內在傳統觀念，以及外在部落營造實體建物或裝飾上所彰顯的文化特質，在評估共享規範與其他機會訊息、規則建立或變遷之預期利益與預期成本等要素之後，對於制度進行的集體選擇與建立；且在認同合作模式將會為部落帶來更大的發展和生存機會下，理性的個人將會選擇採用合作之權變策略，因此部落的人們將組織起來，採取協調策略，對於部落觀光與民宿事業進行自主治理，進而使部落所有居民共同獲得更高收益或減少損失，並使得部落內部在制度供給方面、承諾與監督方面的問題獲得緩解，從而能夠在所有人都面臨制度、共用資源與公共設施

之維護搭便車、規避責任、或其他機會主義行為誘惑的情況下，仍可取得持久的共同收益。

如前一章所述，新光與鎮西堡部落目前存在許多兩部落居民自行建立之組織，其性質各不相同，彼此之間存在著競爭與合作的關係，分爲四類：

- 1、以鎮西堡教會爲基礎，爲部落提供自治治理理念發端之組織－泰雅爾族部落永續發展協會。
- 2、以爲部落建立觀光與民宿事業發展，自治治理機制與制度而成立之組織－基那吉文化觀光產業協會、馬告產業小組。
- 3、非爲部落居民所自行建立，以輔導、資源提供爲主要角色之臺灣原住民族部落培力協會。
- 4、與基那吉文化觀光產業協會間，存在合作性質之鎮西堡原住民勞動合作社。

雖然其他組織如臺灣原住民族部落培力協會，以輔導、資源提供等功能參與組織事務，對於部落觀光與民宿事業自治治理發展也提供了助益，但由於本章探討主題爲兩部落自主建立自治治理組織之制度選擇與運作，因此以基那吉文化觀光產業協會與馬告產業小組作爲主要探討對象。此兩組織皆對於觀光與民宿事業自治治理有著相同的理念，惟因兩組織自治治理執行方式的差異¹，因而關係分裂。本章將以這兩個組織及其成員爲對象，分析其個人選擇、集體選擇，並就制度設計是否具有強健性加以檢視。

¹ 兩組織對於部落觀光與民宿事業發展的執行方式有著明顯差異，基那吉文化觀光產業協會步調較爲積極，希望能快速透過觀光與民宿發展之收益提振經濟；而馬告產業小組雖然也有著提振經濟之相同目的，但其作法相對較爲保守謹慎，希望能夠兼顧自然與文化之維護。此差別可透過兩組織分別向政府公部門計畫資源申請之內容觀察得知，馬告產業小組申請之計畫以文化性、生態教育爲特色，如生態教室、母語巢等；而基那吉文化觀光產業協會方面，其向政府申請計畫之內容主要則以部落之商業化發展爲方向，如建立新光部落形象商圈等。

第一節 制度選擇與運作—個人選擇

個人為何採取合作的策略，以及怎樣的制度安排，方可達到集體理性的結局，皆為共用資源永續治理的重要課題。當個人在意識到自己處於複雜、不確定性因素高的環境時，共用資源的使用者將會對於這樣的環境提供因應策略，以及遵行與共用資源相關之策略與行為。因此，共用資源個別使用者的行為，是廣義理性的個人意識到自己處於複雜且不確定的環境之後，為對於環境適應，所做的決策與行動，而這種選擇則取決於個人如何評估行為的收益、成本與結果。因此，在個人制度選擇的部分，必須對於影響個別使用者行動之因素加以探究。

要分析一個制度的選擇，必須由人們對於未來操作規則進行選擇的角度出發。此係因進行制度選擇的人們，同時進行著操作規則的選擇。當人們面對保留現有規則或是改變現有規則的問題時，一般理性的使用者將會考慮到理性行動理論所提到的四個變量—預期利益、預期成本、內在規範和貼現率，這些變量將會對於任何環境下的個人選擇有所影響（參見圖 2-1），其中，人們如何評價他們的收益和成本，取決於其既有之內在化規範，及其所使用的貼現率，因而內在規範和貼現率為影響預期利益與預期成本的重要因素（Ostrom，1990：192，205-206）。

一、共享規範與其他機會訊息

Coleman（1987）將規範區別為內在規範與共享規範。內在規範之違規制裁為一種個人成本，例如個人因違反規範，導致內心的愧疚不安、自我價值降低等；共享規範之違規制裁為來自各所屬同一群體的其他人，一旦個人破壞規範，帶來的將是群體的不滿，因此群體常將共享規範的內容內在化。在這兩種規範的雙重運作下，個人不遵守規則的行為，將會導致個人的精神成本或外部群體社會成本的增加（Ostrom，1990：205-206）。而某些因素將會對於制度選擇共享規範與其他機會訊息帶來影響，Ostrom 根據其個案研究提出了幾項影響變量，包含：

- 1、居住於共用資源附近的使用者
- 2、各種情形中的全部使用者
- 3、使用者獲得有關其他機會訊息的可能性

根據以上三項變量來評估本研究案例新光、鎮西堡部落，影響制度選擇收益評估因素的實際情況，可作成如表 5-1 的檢視：

表 5-1：新光、鎮西堡部落響制度選擇之共享規範與機會訊息的各種變量

變量項目	各項變量情況	各項變量說明
居住於共用資源附近的使用者	具內在化共同之規範，貼現率低	部落居民擁有內在化的共同規範，因此資源使用、觀光與民宿事業之永續，以及部落文化的保存等層面，在部落中成爲受到關注的問題。部落居民以及各民宿業者因而集結成立協會，爲部落觀光與民宿事業共同經營，與自然資源的維護提供規則。
各種情形中的全部使用者	不論是企業主或資金皆不易進入部落	新光、鎮西堡部落爲純粹泰雅族人居住的部落，且部落居民的團體凝聚力強，文化認同度高，對於土地的觀念敏感，因此，外來財團之資本不易進入部落從事任何經營工作。
使用者獲得有關其他機會訊息的可能性	由低至高，以部落經濟變遷以及觀光與民宿事業發展之後爲分野	新光與鎮西堡部落早期因地理位置相對於都市較屬邊陲，因此不論在文化上抑或經濟生產模式上之狀態皆較爲封閉。至部落居民投入經濟農作物之生產，聯外道路開通，以及教會神職人員積極動員部落居民投入部落營造工作，與後來部落觀光與民宿事業發展後，部落遂對外開放，外部訊息之溝通管道擴增，使得共用資源之個別使用者獲得其他機會訊息的可能性增加。

資料來源：本研究參考官大偉，2002：97 加以修改補充

對於鄰近共用資源之個別資源使用者，和對於共用資源易於取得使用的資源使用者，以及與其他資源使用者之間有著密切關係的共用資源個別使用者而言，由於其對於共用資源的使用關係密切且直接，因此較會有將全體資源使用者集結起來，期望就個別資源使用者可接受的行爲範圍內，在部落中共同參與制定出較帶有強制性質之自主治理規範的動員力，並期待透過文化特質的認同，使得群體

間的凝聚力得以強化，以合作模式共同創造共用資源以及觀光與民宿事業之永續經營。

其他機會訊息的取得也會對於個別資源使用者的制度選擇產生影響。擁有比其他共用資源使用者更多取得其他機會訊息管道的個別使用者，因較其他資源使用者在降低成本或提高收益方面有著更多的訊息與機會，因此將會對於共用資源的依賴性較訊息單一的資源使用者要來得低，因此，擁有其他機會訊息之資源使用者所採用的貼現率，很可能會較對於共用資源系統高度依賴的其他資源使用者為高（Ostrom，1990：206），因而可能導致對於共用資源的過度使用，以及改變其制度選擇或甚至採取不願意合作之選擇，或不遵守規範。

因而，個別資源使用者獲得其他機會訊息的社會資源若非共用或分享，將對於個別資源使用者之制度選擇產生重要影響，甚至使得制度無法建立或失去強健性。對於新光與鎮西堡部落而言，由於觀光與民宿事業發展，商業經營模式與思維進入部落，又由於部分共用資源個別使用者，較其他部落居民擁有較多的熟識顧客、政治行政等資源，因此這些共用資源使用者，較其他部落居民擁有較多的其他機會訊息。目前新光與鎮西堡部落裡不論是馬告產業小組或基那吉文化觀光產業協會，在進行自主治理規則施行的過程中，皆面臨了擁有較多其他機會訊息的資源使用者，將其社會資源與部落其他資源使用者分享之意願問題。據部落中較具規模、經營歷史較長，擁有較多遊客資源之民宿經營者 B002 表示：「我們民宿都是最早住滿的，住滿了我們也會介紹客人到別家去住...看客人自己選要住哪啦！」當問及部落自主治理組織建立遊客分配系統之規劃時，受訪者 B002 持保留的態度，而表示：「每一家民宿都有一些固定的客人啊！」

在泰雅族的傳統社會，族人除要遵守祖先傳承一切祖訓、禁忌外，一旦群體內之族人違反祖訓、禁忌而發生糾紛或犯罪時，皆以祖訓為基礎所建立之「習慣法」，來平息糾紛或對犯罪者加以制裁，維持部落之安定，這個有著社會制裁功能的習慣法，泰雅語稱之為 gaga。泰雅族之習慣法建立於祖靈的禁忌與社會傳統習慣禁令二個原則上，當任何個人破壞祖靈禁忌時，祖靈將降災禍給全 gaga 的人，破壞社會禁令時，將由社會的力量予以制裁。為解除災禍、平息不寧，泰雅族之傳統社會發展出二組處理辦法：得罪祖靈者，輕者獻犧牲作祭，重者處以刑罰；破壞社會禁令者，輕者賠償受害者損失，重者處以刑罰。而 gaga 團體擁有執行罪罰的權力（宋龍生，1963：225）。

但是到了現代，因政府之形式化法律與規則，及其法治觀念與制裁方式進入部落，改變了泰雅族傳統習慣法制裁模式，而使得傳統制裁方式之使用效率降低，制裁也不如往昔般具有約束力。新光與鎮西堡部落居民如有違反規則情事發生時，最常使用的制裁方式為「和他談」或是訴諸社會輿論，以傳統內化道德觀期望違反規則的人能夠自我反省，改正缺失，受訪者 B003、B005、B006、G001、B016 等人皆如此表示，而自主治理組織之參與成員對於規則有違反情事時，所使用之制裁方式，違規情節最為重大的也僅只是將違反規則者排除於協會會員之外²。事實證明，這些方式並不足以應付制度規則在執行的過程中，需要群體成員強大約束力的情況³。Ostrom（1990：206）提到，共享規範對於個別使用者貼現率的影響是很大的，並不亞於其他機會訊息的影響。居住於擁有共享規範的社會，而個人仍舊選擇違反規範，不顧及未來將會受到群體之譴責的人們，比居住於對於個人只追求短期利益、不顧長期利益卻不加以譴責之群體的人們具有較低的貼現率。

新光與鎮西堡部落觀光與民宿事業之自主治理，部落中個人對於其他機會訊息的取得，同樣為影響個人對於制度選擇的重要因素。在部落個別民宿事業對於自主治理制度的選擇方面，部分民宿業者由於較其他民宿業者擁有更多遊客資源取得管道，而在降低成本或提高收益上有著較多的機會與訊息，因此對於民宿共同經營，利益共享之自主治理制度規則需求較其他民宿業者為低，也較缺乏支持制度建立與運作的誘因，加上因這些民宿業者擁有較多的其他機會訊息，因此所採用之貼現率，較其他民宿業者為高，也就是說，他們對於快速、大量獲取資源利益之需求較高，高貼現率短期雖可增加收益，但長此以往，則會降低共用資源的產出水準，或造成資源系統的浩劫，這些負面影響也將降低部落觀光與民宿事業之永續性⁴。目前兩部落之二個自主治理組織雖皆已朝向觀光與民宿事業自主治理提出制度之規劃，但仍面臨部分個別資源使用者對於合作模式持保留態度的問題有待克服。而在社會輿論制裁方面，受訪者 G001 說：「這種情況部落裡的人會罵，但沒什麼用。」

² 受訪者 B010 表示：「...曾經有人因違反章程，阻撓協會業務而被除名。」

³ 受訪者 B003 表示：「部落雖然有自主管理、共同經營的『分享』想法，但如果有些民宿不配合，也很難做。」

⁴ 受訪者 B003 提到：「部落中有些民宿業者的心態都是希望客人越多越好，有的還完全只靠民宿生活。他們的遊客特別多是因為他們都跟旅行社合作，用比較低的價格，住宿或是用餐都還會給旅行社回扣。而且旅行社也不要部落的嚮導，因為他們自己有嚮導。」

二、預期利益之評估

基本上，個人是否能意識到規則變化所產生的收益，取決於共用資源的客觀條件，和合作前之規則安排所形成的訊息類型，以及合作方案所提出的規則。一個資源使用者欲參與甚至接受制度之規劃，必會對於一套規則將會帶來的預期利益作評估，而預期利益之評估方面則必須對以下的問題予以考慮並加以檢視（Ostrom，1990：195-196）：

- 1、與現有規則相比，規則使用後資源單位的預測平均流量與未來的預測價值是多少？
- 2、與現有規則相比，規則使用後資源單位的預測將會發生什麼變化？
- 3、與現有規則相比，規則使用後資源質量將會發生什麼變化？
- 4、與現有規則相比，規則使用後資源再生的週期將會有多長？
- 5、與現有規則相比，規則使用後衝突將會減少、不變或是增加？

而對於這些問題的因應，以及因應這些問題的難易程度，將會影響制度選擇收益之評估，Ostrom 將影響制度選擇收益評估之因素加以整合，並將其以九項變量分別探討（Ostrom，1990：196）：

- 1、共用資源使用者人數
- 2、共用資源規模
- 3、共用資源單位在時空的變動性
- 4、共用資源系統的現有條件
- 5、資源單位的市場條件
- 6、衝突的數量與類型
- 7、變量 1-6 的資訊可獲得性
- 8、所使用的現行規則（合作前的規則）
- 9、所提出的規則

以上述九項變量來評估本研究案例新光、鎮西堡部落，影響制度選擇收益評估因素的實際情況，有如表 5-2 所示：

表 5-2：新光、鎮西堡部落影響制度選擇收益評估因素之各種變量

合作選擇	變量項目	各項變量說明	
非合作規則下之變量	使用者人數	二百至三百人	
	共用資源規模	部落地景	觀光與民宿事業經營者所間接提取之資源，包含部落文化特色及其周邊森林資源。
		遊客資源	前往部落從事觀光活動之遊客資源，為觀光與民宿事業經營者所直接提取之資源。
	共用資源單位在時空的變動性	部落地景	自然資源與部落文化軟硬體設施之變動性低。
		遊客資源	遊客資源之變動性高。
	共用資源系統的現有條件	部落地景	包含部落文化特色及其周邊森林資源，其既有條件與功能明確。
		遊客資源	前往部落從事觀光活動之遊客資源，呈現流量不明確的性質。
	共用資源單位的市場條件	部落地景	部落尚未進行共同部落營造，也未引起遊客的廣泛注意，且部落地景易隨著季節性、知名度、天候等因素影響，而使得共用資源單位之市場條件產生改變。
		遊客資源	對於觀光與民宿業者而言，遊客資源為一流動資源單位，因而其市場條件並不明確。
	衝突的數量與類型	部落地景	部落居民對於自然資源過度使用的狀況。
		遊客資源	部落居民對於遊客資源之競爭行為。
	訊息的可獲得性	在尚未建立合作模式的情況下，由於部落地理位置邊陲與資訊交流之封閉性，故訊息的可獲得性對於大部分部落居民而言是低的。	
	所使用的現行規則	以部落傳統價值之內部規範作為現行規則。	
合作規則	使用者人數	二百至三百人	

下之變量	共用資源規模	部落地景	觀光與民宿事業經營者所間接提取之資源,包含部落文化特色及其周邊森林資源。
		遊客資源	前往部落從事觀光活動之遊客資源,為觀光與民宿事業經營者所直接提取之資源。
	共用資源單位在時空的變動性	部落地景	自然資源與部落文化軟硬體設施之變動性低。
		遊客資源	由於部落自主治理組織對內合作機制之推行,與對外進行部落觀光之推廣,凸顯部落之生態、文化旅遊特質,使得部落以往遊客資源之高變動性產生某程度緩解。
	共用資源系統的現有條件	部落地景	由於自主治理組織積極將部落定位在發展生態與文化旅遊,因而增加部落地景現有條件之明確性。
		遊客資源	由於部落定位在發展生態與文化旅遊,使得前往部落從事觀光活動之遊客資源,呈現較為穩定之流量。
	資源單位的市場條件	部落地景	部落共同營造地景以吸引遊客前來,但部落地景仍易隨著季節性、知名度、天候等因素而影響,改變共用資源單位之市場條件。
		遊客資源	對於觀光與民宿業者而言,遊客資源為一流動資源單位,但由於自主治理組織對外將部落定位在生態與文化旅遊方面,增加部落地景現有條件之明確性,因而增加資源單位市場條件的明確性。
	衝突的數量與類型	部落地景	部落居民在未合作狀態下,對於自然資源過度使用情形,以及公共設施建造與維護上搭便車行為,由於自主治理制度之制定得到緩解。

		遊客資源	在資源分配上易面臨遊客分配與共同經營收益分配的問題，規則涵蓋範圍內之成員內部缺乏信任的因素，可能導致競爭遊客的問題依然存在。
	訊息的可獲得性		透過組織之資源以及和外界接觸的增加，因而訊息的可獲得性對於所有居民一般而言是高的。
	所提出的規則		以自主治理組織所制定的規則，結合部落傳統價值之內部規範作為使用者之行動準則。

資料來源：本研究參考官大偉，2002：8 加以修改補充

新光與鎮西堡部落目前有兩個組織，為部落提供自主治理制度之規劃與合作的策略，且皆已有觀光與民宿事業自主治理模式之初步執行，故可判斷部落中之個別資源使用者，對於採取合作策略之預期利益都做出較高的評價。對於部落居民來說，雖然由非合作情況走向合作情況後共用資源單位在時空的變動性、共用資源系統的現有條件，以及資源單位的市場條件之不確定性仍舊存在，但已獲得緩解及改善；遊客資源與部落地景由於部落自主治理組織，對內合作機制之推行，與對外進行部落觀光之推廣，將新光與鎮西堡部落的發展定位於生態、文化旅遊，因而呈現較為穩定的遊客流量，與部落地景市場條件的明確性，同時對內也得以強化部落居民之認同感。

另外，新光與鎮西堡部落居民採取合作策略，同時也對於訊息的可獲得性產生影響，其中，馬告產業小組由於得到臺灣原住民族部落培力協會之輔導，以及承繼原泰雅爾族部落永續發展協會之資源，因而採取合作策略後組織內部成員之訊息可獲得性明顯增加；而對於基那吉文化觀光產業協會而言，其訊息與資源之來源多為組織中之青壯年幹部自行積極對外吸收與爭取。對於部落居民，較高的訊息的可獲得性，將可使得各別資源使用者與群體在訊息暢通的情況下，能夠較以往獲得相對更佳之收益，此由合作策略所帶來之優勢，對於其他資源使用者的投機行為將能產生降低的效果，可以相對減少原本較缺少其他機會訊息個別使用者之損失。

儘管目前兩部落對於觀光與民宿的發展皆已採取自主治理合作模式，但仍存

在衝突，雖然自然資源過度使用，或在公共設施建造與維護上之搭便車行爲，皆已因自治治理制度之建立得到緩解；然而，在資源分配方面易面臨遊客資源與共同經營收益分配之問題，以及規則涵蓋範圍內的成員內部缺乏信任等因素，皆導致競爭遊客的問題依然存在。

理論上，資源系統越大或資源使用者數量越多，資源單位流量及市場價值就越不可預測，任何人要獲得有關資源本身條件的訊息，以及資源單位流量的訊息就會越困難。這些負面因素將可以透過使用者組織的建立而被克服，使用者組織將能夠向個別資源使用者提供在其他地方不易取得的訊息，並提供資源的使用水準與資源系統本身之條件，以及關於影響規則變動與淨收益變動之變量變化的訊息（Ostrom，1990：196-198）。新光、鎮西堡部落兩組織爲使用者提供的資源方面，目前以向政府公部門提報計畫，與計劃的執行爲主；在民宿分配規則方面，以接洽團體活動爲主，此方面可以受訪者 B005 之訪問做爲實例：「協會本身工作主要在於提報及執行計劃。像我們的協會之前接了文建會的社區觀摩生活體驗營，目前共辦了三次，社區的各組織和居民都要參與，內容包含民宿、生態、編織、傳統舞蹈、歌謠等。這三次民宿是由協會來分配，沒有什麼衝突情況發生，唯一的問題是政府款項下得太慢，半年後款項才下來，大家抱怨，但後來習慣大家也就沒說什麼了。」

三、預期成本之評估

影響個人制度選擇的成本包含了二個部分：第一部分是規則轉換的前期成本，第二部分是規則運行中監督和執行的成本。如果規則轉換的預期成本將會高於所獲得的收益，則即使實行合作制度之後所獲得的收益，將會比未行使合作制度時所獲得的收益高，但由於轉換規則的成本高於利益，因此資源使用者將會保留收益可能低於替代規則的現行規則。其中監督與實施新規則的成本計算，也是資源使用者在考慮是否改變現行規則，而接受新規則時的重要因素。因爲觀察不同個體的活動，並評估其行動及所產生的結果是否遵守規則，必須耗費一定的時間與其他資源，而這些時間與資源也可用於其他的生產活動。因此個別資源使用者也會將此項因素列爲個人制度選擇考慮的範圍內。

（一）規則轉換成本

轉換成本是指在考慮規則轉換的過程中所投入的資源。在本研究的案例新光與鎮西堡部落中，人們都選擇採取合作策略，因此在此將對於人們如何成功降低轉換成本之變量作討論，Ostrom 所提出的影響制度選擇轉換成本的變量包括（Ostrom，1990：199）：

- 1、決策的人數
- 2、利益的異質性
- 3、為改變規則所使用的規則
- 4、領導者的技能和資本
- 5、所提出的規則
- 6、資源使用者以往的策略
- 7、改變規則的自主權

以上七項變量評估本研究案例新光、鎮西堡部落，影響制度選擇轉換成本的實際情況，可得表 5-3 所示：

表 5-3：新光、鎮西堡部落影響制度選擇轉換成本的各種變量

變量項目	各項變量情況	各項變量說明	
決策的人數	二百至三百人	進行制度選擇的人數越多，協調需要耗費的時間與精神越多，所需協調的成本越高。	
利益的異質性	明顯	利益的異質性將會影響人們決定是否採取合作的意願，如果某些人的利益可能造成他人的損失時，利益受損者將會採取對抗或排斥合作的策略，進而導致規則轉換成本的提高。目前新光與鎮西堡部落兩自治治理組織，雖已為其制度建立公平化之規則，但由於仍存在違規行為，因而利益的異質性依然存在。	
為改變規則所使用的規則	緩慢而漸進地轉換	已有長期部落營造的合作經驗，因此二協會在建立自治治理制度時，已有早期合作之基礎與共識。	
領導者的技能和資本	完成規則轉換的協調	民國九十一年以前	領導者因在地與神職人員身分所擁有的社會資本，使其能夠成功的動員社區居民的規則轉換。

		民國九十一年以後	以教會為領導者之動員力漸轉換為，部落居民對於自主治理觀念與作法的認同。基那吉文化觀光產業協會、馬告產業小組等協會成立，協會領導者之資本主要來自於地方政府部門，及其他民間機構或學術界之經濟與觀念上的資源挹注，而爭取資源以及組織間的溝通與協調，為各協會領導者之主要技能。
所提出的規則	爭議小		規則包含對於機會主義行為的相互監督，但目前缺乏具有約束力的制裁制度，而對於所需投入成本的接受度尚在人們可接受的範圍內。
資源使用者以往的策略	有合作經驗		觀光及民宿事業之自主治理模式之執行，已建立合作的經驗。
改變規則的自主權	部落內部改變規則的自主權高		對於部落自主治理組織內部而言，由於規則為部落居民的共同參與規劃，改變規則的自主權是高的，但地方政府當局對於部落自主治理組織運作之輔助與支持仍很重要。

資料來源：本研究參考官大偉，2002：91 加以修改補充

決策人數的多寡關係到協調成本，而與決策人數變量項目相較，收益分配與收益水準的異質性，對於制度選擇的影響將更大，也更明顯。當進行集體選擇時，利益的異質性將會對於人們決定是否採取合作策略的意願有重大的影響。以新光鎮西堡部落觀光與民宿事業的發展來看，一開始部落的居民預期採取合作策略將會對於收益之增加有所助益，因而建立協會組織，即泰雅爾族部落永續發展協會，為部落合作機制建立制度，但收益的大小其實並不明確，等到協會由政府公部門或其他民間團體爭取到資源，增加了部落內部之公共基礎設施，部落的居民這時發現資源分配不均問題的存在，使得人們原來認為合作為有益的預期態度產生轉變（官大偉，2002：92），因而組織內部產生衝突，許多成員掛冠求去，自行組織成立基那吉文化觀光產業協會；後來加上該協會理事長由於選舉選票等政治因素，此協會對於部落的影響力則逐漸向外擴展至新竹縣。而後來所建立之馬告產業小組，與基那吉文化觀光產業協會兩自主治理組織，雖積極建立透明、平等的自主治理規則，但目前利益之異質性仍舊存在。

為改變規則所使用的規則，係指為達成人們採取合作規則所使用的方法。由於具有高預期利益與低轉換成本的規則，會比具有高轉換成本之規則較易也較優先被採納，因此，如果資源使用者由低成本之制度轉換起步，就能在需要較大量成本的制度轉換前，累積一些規則改變過程中所需的經驗；即由較小規則的轉變中取得的經驗利益，將會改變日後面對較大規則轉變時的評估方式與標準（Ostrom, 1990: 198-200）。對於新光與鎮西堡部落而言，由於早期教會動員力量在部落運作所累積的理念，以及泰雅爾族部落永續發展協會運作之經驗，使得部落居民普遍皆已建立共同經營之經驗與共識，因此，新光與鎮西堡部落馬告產業小組與基那吉文化觀光產業協會，自主治理規則的改變與建立，皆為經由經驗之累積而循序漸進產生。

領導者的技能與資本的影響，主要在於領導者的適當性，當規則的轉變由適當的領導人領導時，將會降低規則的轉換成本，領導人的技能包括進行協調的能力，以及為達成人們採取合作規則所使用的策略。以新光、鎮西堡部落來看，民國九十一年基那吉文化觀光產業協會的成立為主要分野，在民國九十一年以前，對於兩部落之部落營造、自治理事務具有強大動員力量之領導者，主要為具有在地身分之神職人員與教會組織系統，因其擁有充沛的社會資本，而能夠成功地動員社區居民的規則轉換。而在民國九十一年之後，因部落中有些人對於合作策略之資源分配的疑慮，使得部分居民脫離組織另外成立協會，即基那吉文化觀光產業協會，至後來馬告產業小組成立，此時期的新光與鎮西堡部落對於自治治理觀念與作法已有初步認同，因而個別資源使用者進行協調的成本得以降低，爭取資源以及協會間的溝通與對話則成為各協會領導者之技能。以馬告產業小組而言，其資源來源包含向政府公部門申請之計畫專案資源，以及臺灣原住民族部落培力協會之社會資源與學術界資源；而基那吉文化觀光產業協會之資源，則主要來自於向政府公部門申請之計畫專案資源，學術界或其他社會團體之資源來源相對於馬告產業小組為少。

自主治理組織所提出的規則也會對於轉換成本有所影響。以新光與鎮西堡部落來看，在機會主義行為的限制方面，認同機會主義者應該被限制的共用資源使用者，其所提出的規則，要比不認同機會主義者應該被限制的資源使用者所提出的規則，具有較低的操作成本，較易被接受，但目前新光、鎮西堡部落的兩自主治理組織，對於機會主義行為的限制皆缺乏有效且具約束力之制裁模式，多僅採

用言語上非強制性的溝通方式⁵；另外，人們對於規則之轉換必需投入成本的接受度方面，參與規則所必須投入的成本也會影響人們對於制度的選擇，如在新光與鎮西堡部落，要參與者投入金錢發展合作事業，要比參與者之間相互約定好對於遊客資源不私自佔有，或對於自然資源的維護共同執行、不搭便車等規則，要來得困難得多。

資源使用者對於自己所建立規則之轉換是否具有實質性的自主權，也將會影響轉換成本。目前新光與鎮西堡部落兩協會之自治治理規範，為部落居民共同參與規劃而來，因此擁有改變規則的自主權，而由於目前部落兩自治治理組織資源主要來源皆為政府公部門之計畫資源，由協會為代表提出計畫方案向政府公部門申請資源之挹注，因而地方政府當局對於部落自治治理組織運作的支持十分重要。而在自治治理組織取得資源之後，其資源使用與分配則由協會在部落中全權處理，具有實質性之自主權，地方政府部門並不多加干涉⁶。

（二）監督與執行成本

當資源使用者考慮改變其既有規則時，必須對監督與實施新規則所必須付擔的成本加以計算。只要涉及成本因素，就會影響到個人制度之選擇，而監督與執行成本的分析也可以用以說明，為何即使合作制度被選擇而供給出來，有時人們卻無法持續有效的進行合作。Ostrom（1990：203）提出六點影響制度選擇監督與執行成本的變量，包含以下六項：

- 1、共用資源的規模與結構
- 2、排他技術
- 3、監督技術
- 4、市場安排
- 5、所提出的規則
- 6、所使用規則的合法性

以上述六項變量來評估本研究案例新光、鎮西堡部落，影響制度選擇監督與

⁵ 受訪者 B003 說：「如果有人違反規則的話，我們就和他談...」受訪者 B005 也表示面對違反規則的人相同的處理方式。

⁶ 如受訪者 A003 表示：「資源是補助給真正想要做的人。由部落提出計畫申請，如住屋改造、環境改造等，對於社區的經費的使用，若部落團結，鄉公所的管理採放任的方式，任由他們自己去做。」

執行成本的實際情況，可做成表 5-4 的檢視：

表 5-4：新光、鎮西堡部落影響制度選擇監督與執行成本的各种變量

變量項目	各項變量情況		各項變量說明
共用資源的規模與結構	部落地景	規模大，邊界不清楚	自然資源規模大且邊界不清，因此資源使用的監督成本較高。
	遊客資源	規模大，邊界較清楚	遊客資源規模大，但因活動範圍較為固定，資源使用的監督成本較低。
排他技術	部落地景	排他成本低	地理性與文化性因素使得監督成本降低，同時也限制了外來使用者的進入。
	遊客資源	排他成本低	低的排他成本易於造成個人在取得排他技術後，降低合作意願或放棄原有之合作關係。
監督技術	承諾監督		目前部落中所使用之監督技術主要為承諾監督，但易有機會行為出現。
市場安排	激勵合作		民宿事業之共同經營雖目前只限使用於團體遊客的接待安排，但仍有激勵合作的效果。
所提出的規則	規則易於執行		民宿事業共同經營規則易於執行，目前使用於團體遊客接待與安排的執行，逐漸累積經驗。
所使用規則的合法性	政府支持，因此具有合法性		政府公部門對於部落賦予促進部落經濟發展的期待，使資源易於取得，增強了部落居民對於合作制度之選擇。

資料來源：本研究參考官大偉，2002：94 加以修改補充

由於使用者在考慮是否採取合作規則時，必會評估規則之成本，判斷此規則是否符合其個人所預期之利益。就監督與實施新規則的成本而言，由於觀察他人的行動、評估他人的行為是否採取合作策略，或其行為是否為合作規則所允許，必須耗費一定的時間與其他資源，然而這些時間與資源也可用在使用者個人的其

他活動，如生產活動上，因而監督與執行成本含有機會成本⁷的性質，因此，監督與實施新規則的成本，也為制度選擇時的重要考慮因素。但即使個別資源使用者在制度選擇的最初，評估過後選擇了合作策略，仍可能在經過一段時間後得到其他使用者不合作的訊息，也可能隨著時間的流逝，規則逐漸被遺忘，或不再嚴謹實施而造成許多弊端等情況，而產生個別使用者改變自己策略選擇的現象。以新光與鎮西堡部落來看，雖然目前大多數居民皆選擇合作策略，並建立自主治理之制度與規則，但在實際執行的過程卻發現許多違反規則的情況，更有在規則決定初始時承諾遵守，但制度實際運作過程中卻違反規則，此情況於基那吉文化觀光產業協會中較顯而易見，對於馬告產業小組而言，由於其組織內部相對較強的凝聚力，雖也某程度存在規則實施上缺乏嚴謹的狀況，但相對於基那吉文化觀光產業協會而言程度較為輕微。

資源的規模和結構與對外之排他技術直接相關，明確的共用資源規模邊界與低成本的排他技術，可以避免外來使用者對於共用資源的取用。新光、鎮西堡部落的共用資源不論是部落地景或遊客資源，其規模皆大，但由於部落的地理位置較為封閉，地處邊陲，以及部落居民對於土地的敏感性，順利的限制了外來使用者的進入，進而降低排除外來使用者的監督成本。而由於遊客進入部落的活動範圍與活動項目，主要為從事森林資源的生態觀光，以及部落的文化體驗⁸，因而遊客資源在部落中的主要活動地點固定且易於控制，這使得部落居民能夠有效率的監督遊客在從事觀光時對於資源的取用。

使用者之間相互觀察共用資源的使用活動，有助於降低監督成本以及新制度的實施成本。即如果人們能夠達成使用者皆應該遵循自己所制定之規則的共識，並將此共識轉為內化的規範，那麼共用資源使用監督的許多不利因素將會被抵銷。就新光與鎮西堡而言，目前觀光事業及民宿共同經營的制度運作，如觀光安排、生態導覽、部落文化巡禮與住宿分配等，就全面實施的目標而言仍面臨著許多困難，其中部分原因是部落居民彼此間對於其他居民規則的遵守方面，仍存在

⁷ 「機會成本」(opportunity cost)，係指指當人面臨抉擇時，必須作出一定的選擇，而所失去的就是所得到的東西的機會成本。因而當沒有選擇的時候便沒有成本，因為並不因得到而放棄，但並非所有被放棄的選項都是機會成本，只有被放棄的選項中價值最高的一項才能算是機會成本（這其中隱含著人是理性的，在選擇的時候是應該合理的，會選擇對自己最好的事物的假設），但並非所有的機會成本皆可用貨幣來衡量，有些是心理因素的選擇。資料來源：維基百科：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%9C%BA%E4%BC%9A%E6%88%90%E6%9C%AC>

⁸ 目前部落內部各協會皆積極向政府公部門提報部落營造、傳統建築及文化之相關計畫，建立一個具有泰雅族特色的部落。

一定程度的信任度不足問題，因為部落中仍有些民宿業者是自利的，未能將遊客進入部落從事觀光活動所需求之諸如交通、導覽、飲食等觀光事業之經營資源釋出予部落其他居民，與部落其他居民分享並共同獲得收益⁹。

在監督成本的層面上，合作規則的運作過程中人們必須投入的監督成本越多，規則所要求的監督越頻繁，則個別使用者將會越難以進行監督，而最後也越容易放棄監督，終將導致合作機制的失敗。另外，將容易出現欺騙行為和機會主義行為的使用者，與容易因而受害的使用者組織在一起的規則，將會比偶爾發現有人違規，並只是間接受害於違規行為的使用者的規則，要有利於監督的進行，而規則中監督者的權利越平均，監督的效果越顯著，人們對於規則的遵循將會使得規則的運作更加順暢，而使人們選擇持續採取合作的策略。目前新光與鎮西堡部落兩自治治理組織所建立之自治治理制度，監督層面的規則皆尚未健全，為其規則中尚待加強的部分。

市場安排係指個別使用者提取資源後，在市場中進行交易的方式。新光、鎮西堡部落觀光與民宿事業共同經營，係藉由部落裡兩個自治治理組織分別予以建立，目前發展階段尚僅限使用於，組織接洽之專案性質團體遊客的旅遊接待與安排，而在季節性遊客、平日之散客方面，共同經營的安排則不適用，為各自經營的狀態，且由於部分民宿業者較其他民宿業者擁有市場中較多的交易對象與機會訊息，對於規則遵守的程度相對於機會訊息較少的民宿業者較不高，因此，觀光與民宿事業共同經營理想尚存在著執行上的困難。因而，越容易在市場中找到新的交易對象，則越不願選擇合作規則，甚至容易放棄既有之合作關係。也由此可知，對於群體內部規則運作而言，低的排他性成本，可能是易於造成機會主義或欺騙行為的誘因，因為低的排他性成本可能讓個別資源使用者易於取得足夠的排他性技術，在個人發現只要擁有足夠的排他性技術就可以將資源占為已有的情況下，就有可能降低合作的意願，或甚至放棄原本的合作關係。

所使用規則的合法性也為影響監督與規則實施成本的重要因素。目前新光與

⁹ 如受訪者 B010 說：「目前民宿業者都還是自私了一點。民宿應該藉由觀光發展帶動當地產業發展，增加就業機會，讓每個人都有錢賺，司機、導遊、餐廳、民宿、收費、環境維護等工作都可以讓不同的人來做。」

受訪者 B003 表示：「有一些人是積極觀光化，想賺錢，並不關心部落真正的成長。」

受訪者 G001 談到部落中部分民宿之自利行為時表示：「有些民宿希望客人越多越好，和旅行社合作，錢都自己賺，也不要部落的嚮導，因為旅行社自己有。」

鎮西堡部落正積極發展觀光與民宿事業，部落裡的兩個自主治理組織提出了一系列共同經營的想法，並已初步實施。在透過在地方行政機關首長與觀光發展相關公職人員的訪談中得知，地方政府對於部落自主治理組織所建立之制度，秉持著支持的態度，且由於原住民議題於近年來頗受社會關注，政府公部門積極推行原住民部落經濟發展政策，對於部落賦予經濟發展上的期待，因而由原住民組織所規劃提送之原住民部落營造、經濟發展、文化傳承等相關計畫資源多易於取得，此政策方向自然也嘉惠了新光與鎮西堡部落，對於部落經濟發展的支持有著強大的助益，進而影響部落自主治理組織的運作，也影響了部落居民對於合作策略的制度選擇。

第二節 制度選擇與運作－集體選擇

共用資源為其所屬群體中的每個成員所共同使用，具有公共財之性質，而在這種範圍內任何人皆可使用資源的情況下，將會產生集體行動的問題。由於沒有資源系統，就不可能產生資源單位的使用，而沒有公正、有秩序與有效的資源分配方法，就無法建立使用者對於資源系統永續的持續貢獻動機。因此，Ostrom (1990: 183) 指出，「由於人們經常不斷的溝通，相互交流，因此他們能夠了解群體中誰是能夠信任的，他們的行為將會對其他人和公共資源產生什麼樣的影響，以及如何將自己組織起來以趨利避害。當人們在這樣的環境中居住了相當長的時間，擁有共同的行為準則和互惠的處事模式時，他們就擁有為解決困境而建立制度安排的社會資本。」換言之，當理性的個人認識到採取合作的態度，將會在未來產生更大的發展和生存的機會時，理性的個人將會凝聚共識而組織團體，建立自主治理制度，以獲得更高的收益或減少損失。以 Ostrom 之論述觀察新光與鎮西堡部落的集體選擇，目前部落中兩自主治理組織集結具有共識之個別使用者，共同參與自主治理制度之建立，制定共用資源分配與使用的系統化規則，使部落資源的使用具永續性，並透過部落營造保存甚至復振部落文化，此策略對外以部落文化特色作為吸引遊客觀光之誘因，對內則能夠促進部落居民對於部落之認同，強化組織成員之凝聚力，促進部落觀光與民宿事業永續發展。在探討兩部落自主治理集體選擇的開始，首先對於新光與鎮西堡部落各協會團體之特性作一說明：

表 5-5：新光、鎮西堡部落協會團體特性表

	泰雅爾族部落永續發展協會	基那吉文化觀光產業協會	馬告產業小組	鎮西堡原住民勞動合作社
設立地點	新竹縣竹東鎮	尖石鄉新光部落	尖石鄉鎮西堡部落	尖石鄉鎮西堡部落
會員組成	原協會成員中之新光、鎮西堡部落居民轉而成立馬告產業小組	成員皆為新光與鎮西堡部落居民，共約 60 至 70 人。成員比例：新光部落約	成員皆為新光與鎮西堡部落居民，共約 20 至 30 人。成員比例：新光部落約	成員皆為新光與鎮西堡部落居民，約 70-80 人

		佔 60%，鎮西堡部落約佔 40%。	佔 10%，鎮西堡部落約佔 90%。	
組織合法性	經政府立案之民間團體組織	經政府立案之民間團體組織	未經政府立案之民間團體組織	經政府立案之民間團體組織
事務決策與成員互動模式	1、組織內部以會員會議為主 2、部落內部以部落會議為共識 3、成員內部爭議多，目前影響力由部落往外發展。	1、組織內部以會員會議為主 2、部落內部以部落會議為共識。 3、成員內部仍存在些許資源競爭關係。 4、部分會員同時加入鎮西堡原住民勞動合作社。	1、組織內部以會員會議為主 2、部落內部以部落會議為共識 3、成員內部觀念一致互動和諧。 4、成員之組成以原泰雅爾族部落永續發展協會之成員為主。	1、組織內部以會員會議為主 2、部落內部以部落會議為共識 3、成員內部存在些許資源分配爭議。 4、部分成員同時加入基那吉文化觀光產業協會。
組織之動員力量與集體行動	1、由教會牧師擔任事務動員的領導者。 2、以教會網絡之社會資本作為組織運作之實質資本。	1、由組織內部對外爭取觀光導向之資源，用於部落觀光導向之發展，吸引外部遊客之消費。 2、面臨新光、鎮西堡部落間觀光發展之意見紛歧。 3、民宿經營者與非民宿經營者間之合作關係。	1、由部落培力協會提供部落營造之實質資源與教育資源。 2、成員間由內化的部落生態維護觀念為主要理念，建立外在組織之行動模式。 3、面臨新光、鎮西堡部落間觀光發展之意見紛歧。 4、民宿經營者與非民宿經營者間之合作關係。	1、由組織對外向政府公部門承包部落營造所需之公共基礎設施相關工程，工程資源由組織分配，新光與鎮西堡部落居民共同執行。 2、以將新光、鎮西堡部落間之分歧整合為理想。

資料來源：本研究整理

當共用資源使用者由單獨行動轉變為集體行動時，必須思考一重要課題：該採取何種共用資源自主治理規則，以獲得較高收益或減少共同損失？相較於個人的理性策略，集體選擇將焦點置於制度安排的層面，即制度安排是否能為資源使

用者群體提供具合適性的規則，使得共用資源能夠成功地達成適度的使用，而這樣的目標必須透過新制度之供給、可信承諾與相互監督等方面加以考量，以下進一步說明：

一、新制度的供給

Robert Bates (1988) 在對於新制度主義的評論中提出關於制度的供給問題，他認為，人們之所以需要制度，是因為制度能夠增加理性個人的福利。假設個人皆為理性，則會希望自己的福利、收益能夠增加，若制度的建立能夠滿足其期待，就能夠使得個別參與者可以不再單獨行動，在制度規則中協調自己的行動達成互利的結果，因此將會對於制度的供給給予支持。但在制度建立的同時，將會涉及到要選擇哪一個制度、什麼樣的制度的問題，而因為這樣的問題，使用者之間很可能會產生意見的紛歧，影響制度之選擇。因此，制度的供給過程所提出的協調或合作規則本身，將會面臨一個賽局情境，而賽局結論的本身可能也包含著一個集體困境 (Ostrom, 1990: 42)。在這方面，Kreps (1982) 和他的共同研究者觀察其研究個案證明，在賽局理論的囚犯困境中，使用者之收益的不確定性，將能夠產生集體合作的均衡結果。在這樣的條件下，一個使用者會向其他使用者顯示合作的意圖，為的是使他們形成互利的情境 (Ostrom, 1990: 43)。

另一方面，新制度規則的供給等同於為所有資源使用者提供一公共設施，然而由於共用設施的共用特質，即使新制度之引進將能夠使群體中所有使用者的境況都變得更好，仍不可避免地易有搭便車行為或機會主義行為的存在，而搭便車的動機與行為將會逐漸削弱制度之有效性，與組織對於集體困境的解決。因此，Robert Bates (1988) 提出一個解決的機制，他提出以建立信任和社群觀念共識，作為解決新制度供給集體困境的機制 (Ostrom, 1990: 43-44)。

新光與鎮西堡部落目前已建立能夠初步執行之觀光與民宿事業共同經營策略，如前面章節所述，由於民宿業者間的資源競爭衝突、部落觀光自然資源的退化，以及部落民宿事業發展造成部落整體經濟發展不均、部落居民貧富差距的問題，皆使得部落居民對於觀光與民宿事業自治治理產生共識。目前部落居民普遍認為，為維持觀光與民宿事業之永續性發展，必須建立能夠兼顧增進部落居民收益，以及自然資源與部落文化保存的制度。因此，新光與鎮西堡部落中兩自治治理組織的主要功能，對內皆在於為組織成員提供符合以上目標之制度，以及組織

成員間意見的彙總與規則的溝通；對外皆在於執行組織所提供之制度規則與維持規則的運作，並與部落中其他組織之目標與規則進行協調，創造部落不同群體間的和諧、取得共識，降低制度執行過程的相關成本，致力於觀光與民宿事業發展的永續性，為部落居民創造最大利益。

對於搭便車行為或機會主義行為的問題，雖然目前部落兩自治理組織皆已針對觀光與民宿事業共同經營作出制度供給，也已達成未來部落觀光與民宿事業將朝向共同經營趨勢之共識，但至目前為止，部落中之自治理組織不論是馬告產業小組或基那吉文觀光事業協會，其共同經營策略皆僅對於團體性遊客有初步的執行經驗，尚未能發展至部落觀光與民宿事業之整體運作，其原因在於目前部落中仍存在著個別民宿業者競爭遊客資源之問題，造成這樣情形的因素大致有二項：

- 1、規則中缺乏有力之監督與制裁機制
- 2、部落居民間缺乏信任

這二項因素造成新光與鎮西堡部落雖已克服制度供給的集體困境，其共同經營規則已能夠針對團體性遊客進行實施，但制度長期有效的運作，仍需克服以上問題才能夠達成。

二、可信承諾與相互監督

集體行動將面對的另一個問題是可信承諾與相互監督，當人們為了共用資源的永續使用而集結建立組織，共同建立一套準則時，若制度範圍中的個別使用者皆對於制度加以遵循，資源單位的分配將會更可預測和更為有效，而降低部落內部因資源競爭所導致的衝突，並促進共用資源之永續性。

在制度運作的初始階段，個別使用者在面臨其他使用者皆同意遵循規則的情況下，可能會為了與其他人的和睦相處而同意遵守這套規則，但到了規則實施的階段，由於個人自利之特質，其將會觀察與評估在參與制度後的未來預期利益，部分使用者此時往往可能會選擇違反規定。也就是說，在規則達成最初協議後的許多時候，每一位使用者都必須作出進一步的選擇，即在達成協議後的每次決策都是在遵守規則或違反規則這二者之間的選擇。很多時候當違反規則的即期收益高於遵守規則的預期利益時，除非違反規則被察覺而受到制裁，且這個制裁

必須是具有約束力的，否則在即期收益減去制裁成本之後，卻仍大於預期利益的情況下，一般理性的個人皆可能選擇違反規則。對於這個問題，Schelling（1984）提出，以外部強制力量對未來任何階段的違規行為給予強制性的制裁，以解決違反承諾的情況，在有強制性制裁的情況下，人們將會對於規則的內容加以遵守，因若個別使用者不願遵守規則，將無法獲得遵守規則所能得到的收益，因而每個使用者都可以作出可信的承諾。但這樣的方案對於以自主治理為特質的組織並不一定適用，一個具有強健性的自主治理組織，個別資源使用者必須要有激勵自己去監督其他使用者活動的能力，規則也必須明訂具有效性之制裁機制，以確保群體中每位使用者對於規則的遵守，而非使用外部強制力量來解決承諾的問題。因此，自主治理制度運作過程中承諾的監督為非常重要的課題，而可信的承諾只有在個別使用者間相互監督問題獲得解決，相互信任關係建立後才可能達成（Ostrom，1990：43-45）。

但是，個別資源使用者相互監督以及對於違規者執行制裁，其實是一個內含困境的困境。在規則實際運作的過程中，人們通常並不會對其它使用者是否遵守規則作相互的監督；也就是說，即使規則是組織內部自行設計的，人們自己並不會去監督群體其他人對於規則的執行，因為執行監督或制裁所耗費的成本對於檢舉者或制裁者而言都是很高的，而監督或制裁違反規則的人所帶來的利益卻為群體所廣為占有，因此，監督與制裁違規者所帶來之利益，實際上對於群體而言是一種公共財，在執行上容易再度面臨搭便車的問題，而產生雙重的困境。然而，沒有監督，就不可能有可信的承諾，沒有可信的承諾就沒有提出新規則的理由，這就是相互監督問題的內含困境。

本研究對象新光與鎮西堡部落，藉由部落居民自主治理之共識，成立自主治理組織，對部落觀光與民宿事業的自主治理、共同經營提供制度，致力於部落居民間遵守規則承諾的協調與整合，並對於規則的執行進行監督，使得上述的雙重困境得到部分的緩解，但目前兩部落共同經營規則要在部落進行全面性之發展，仍面臨許多困境。除部落內部面臨著的部落居民間，由於競爭關係¹⁰導致相互信任度不足的問題之外，另包含目前部落中兩自主治理組織，雖發展觀光與民宿事業之目標與方向一致，但在執行方法上，兩組織間存在著明顯差異。

¹⁰ 如受訪者 D001 表示：「泰雅族人其實是喜歡競爭的，大多是因為衝突、不信任，認為每個協會都賺自己的，只管自己，只有自己週邊的有好處，因此都想要自己成立一個協會當老大，自己申請自己用。」

另外，如同Ostrom（1990：204）所提到的，越容易在市場中找到新的交易對象，則越不會選擇合作規則，甚至容易放棄既有之合作關係。這樣的關係表現在新光與鎮西堡部落觀光與民宿業者之間的衝突方面，部分的民宿業者認為部落中有民宿業者違反共同經營之規則而與平地旅行社業者接觸，不願將其他觀光之週邊產業如生態與文化解說、餐飲提供，甚至是工藝紀念品販售等服務與部落其他居民共享，獨攬與旅行社接洽之團體遊客，此不僅破壞了組織中觀光事業與民宿共同經營規則的協議，也使得部落各組織間欲結合彼此力量，溝通並達成合作模式的共識產生阻礙，此獨攬觀光與民宿經營機會與收益之情況尤以基那吉文化觀光產業協會組織內部之部分民宿業者較為明顯。雖然其他民宿業者與部落居民皆表示其對於這種破壞共享規範作法的不滿意見，但由於目前自治治理之規則尚缺乏強而有力的監督與制裁機制，因此大多數人表示他們對於違反規則之情事也莫可奈何，因為只能透過組織居中協調，但實際效果其實並不顯著。

而馬告產業小組由於其組織內部的凝聚力相對於基那吉文化觀光產業協會較為顯著，因而對於合作規則之選擇，與日後規則執行、監督之共識較強，違反既有合作關係之情況較少，但如同基那吉文化觀光產業協會，其觀光與民宿事業自治治理機制之運作，目前也僅限於團體遊客實施。

綜合以上，新光與鎮西堡部落雖目前已有兩個自治治理組織的建立，然而不論是馬告產業小組或基那吉文化觀光產業協會，目前觀光與民宿事業共同經營規則皆僅適用於組織所接洽、專案性質團體遊客的觀光活動安排，部落整體性共同經營制度的全面實施，仍有待日後努力，而對於部分民宿業者違反規則自行接洽與經營團體遊客的情況，則尚需建立部落居民間對於規則可信承諾與相互監督的共識，並且也還需要完善的監督與制裁機制之建立。

第三節 部落民宿事業自主治理機制之檢視

Ostrom 為說明有些社群的人們如何藉助於國家或市場之外自主治理制度的安排，使其共用資源系統避免了過度使用等負面情況，成功地維持資源之永續，而提出一套關於自主治理制度實質條件的設計原則，以此條件作為觀察自主治理制度之準則，用以評估該地區共用資源系統的自主治理制度是否具有強健性。換言之，如果共用資源自主治理制度能夠符合此等設計原則，當可為個別資源使用者在制度選擇上提供誘因，使資源使用者能夠自願地進行共用資源使用的操作規則，並相互監督資源系統使用範圍內個別使用者對於規則之遵守，使得該制度得以確實施行，資源之使用得以永續（Ostrom，1990：89），而在制度具強健性的情況下，自主治理機制也才能夠有效地運作。Anderies, Janssen and Ostrom 等學者對於這些原則加以檢視，認為如欲建立一套強而有力的共用資源自主治理制度，在制度設計初始階段就必須先設計一套基本原則，作為自主治理制度規劃的準則，而具有強健性之制度設計，則為共用資源永續運作的最重要關鍵（顏愛靜譯，Anderies, Janssen and Ostrom，2004：200）。本節將使用此治理永續性與資源長期持久性之制度設計原則，作為本研究之研究地點新光、鎮西堡部落，共用資源自主治理制度檢視之主要工具。

如同 Ostrom 對於成功施行自主治理規則研究個案的考察，新光與鎮西堡部落的居民藉由既不同於國家強制，也不同於市場放任的制度安排，自行設計共用資源自主治理制度，對部落之自然與文化資源達成適度使用以及規劃性的維護，而避免了部落之共用資源使用陷入 Hardin 的共用地悲劇。然而，儘管自主治理規則的制定與施行，為一種地方民眾考量其需求所共同參與建立的制度，但對於共用資源的永續使用並無法予以保證。因為，儘管許多共用資源自主治理理念與規則出現的初始，皆源自於資源可能消耗殆盡之警訊，但值得注意的是，地方共用資源使用者追求資源永續使用而產生的自主治理制度，卻不一定為資源自主治理目標的核心。換言之，對於資源使用者而言，自主治理制度的建立，共用資源永續利用的目的可能不是使用者「唯一」的核心價值，以新光與鎮西堡部落為例，或許僅是一個集體行動過程下，例如觀光與民宿事業發展、提振部落經濟等目標的附帶結果。

總而言之，不論地方自主治理制度設計所關心的核心價值為何，可以肯定的是，一旦共用資源體系崩毀，自主治理組織的存在基礎將受到動搖，而使得自主治理目標的達成更加不可得。因此，本節將探討，對於新光與鎮西堡部落供給自主治理制度的兩個主要組織，目前所設計之制度規則，是否符合 Ostrom 所提出的自主治理永續性與資源長期持久性之條件，使得規則能夠促進部落共用資源的永續使用，強化部落觀光與民宿事業之發展，並透過這種新機制與制度的建構，超越原本部落在經濟以及文化上所存在之中心 / 邊陲結構，為本節所主要探討的課題。

Ostrom (1990: 88-102) 透過許多自主治理組織的成功制度設計，以管理共用資源案例之觀察，歸納出八個共用資源永續治理的制度設計原則 (參見表 2-1)，認為符合這八個原則之自主治理制度，就是能夠達成治理永續性與資源長期持久性之制度。以下將以 Ostrom 所提出的制度設計原則，對於新光與鎮西堡部落自主治理規則之實施現況作觀察與強健性之評估。

一、資源邊界的清晰界定

確立共用資源的邊界，以及資源使用者之明確界定，為組織集體行動的第一步。資源本身因具有公共財之性質，因此無法排除任何人的提取，而在資源邊界不確定的狀況下，將無法限制外來使用者的進入，當地資源使用者將會面臨著經過努力所創造的成果，卻被未作任何貢獻的其他人所獲取之風險，使得投施資源於共用資源的使用者未能得到預期的回報。因而資源的邊界必須確立，將特定使用者以外的其他外來使用者排除於資源之外，而資源邊界的確立，則可由資源使用者透過規則，或建立實質公共基礎設施等人為的方式形成。

新光與鎮西堡部落觀光與民宿事業，其民宿共用資源主要為吸引遊客進入之部落地景以及遊客資源，其中部落地景包含自然資源與部落文化。部落地景共用資源之使用者包含內部使用者與外部使用者，內部使用者係指，由於其生活所需對於資源取用的部落居民；外部使用者則為進入部落從事旅遊活動之遊客對於資源的提取。自然資源與部落之邊界雖也無法訂出明確界線，但尚可界定，主要以遊客生態旅遊之範圍、部落居民傳統活動範圍，以及部落單一聯外道路所隱含之地理區隔範圍作為界定；而遊客資源方面，在邊界以及資源提取之身分合理性方面皆不易界定，原因是遊客的流動性較高，且此流動性受到外在如週休二日政

策、旅遊風潮，甚至氣候、天災等因素影響過大，因此儘管兩部落之兩自治治理組織，目前皆積極規劃部落觀光與民宿事業自治治理之共同經營策略，並積極透過部落意象的營造以強化部落觀光誘因，以及為部落定位於生態與文化旅遊特色，以吸引特定遊客族群作為主要工作，但遊客資源的供給仍具一定程度之不穩定性，因此觀光與民宿事業共同經營規則，在兩部落全面實施的理想尚有執行上的限制，也成為造成部落觀光與民宿事業間之資源競爭衝突問題的主因。

二、規則訂定適用於當地所需

由於自治治理制度與規則的建立，將由當地資源使用者實際執行，因此，資源的使用單位數量、使用時間、地點、技術等規則，必須要和當地條件，以及所需物資與資金供給等規則能夠相互配合，規則的內容才能夠實際符合當地之所需，個別使用者在制度選擇上也較不會因制度變遷成本太高而無法實行，或是制度實際執行之後最後卻產生實施效力不佳的問題。由於本研究個案新光與鎮西堡為原住民部落，有其社會文化之特殊性，因此規則之制定也必須與資源使用者之內在規範、道德觀、價值、習俗及其歷史背景等內部因素相互配合。目前新光與鎮西堡部落兩自治治理組織之規則制定，皆由部落居民所自行成立之自治治理組織針對部落的需求所規劃，因此能夠符合此項規則訂定應適於當地所需條件之制度設計原則。

三、可參與式制度變遷

新光與鎮西堡部落目前存在兩自治治理組織，各自建立自治治理之制度與規則，執行對象為組織內所有個別資源使用者，兩組織之制度皆由全部個別使用者共同協商產生，操作規則的修改，也受到個別使用者的參與。由於部落個別資源使用者對於其所居住的環境擁有較為充足的資訊，因此所訂定之制度內容理當能夠適應於當地的環境。然而，在此仍會面臨的問題是，資源使用者雖能夠在制度的制定過程中提出符合當地所需的資訊，但這只是一個相對的觀念，並不能夠以此簡化地認為資源使用者所擁有的資訊一定是完全的。再者，儘管兩自治治理組織皆已提出自治治理制度與規則，且為組織成員所共同約定產生，但實際運作仍有著彼此相互缺乏信賴的情況，這說明了即使規則為經由所有資源使用者之意見整合所制定，卻不能保證使用者對於規則實際執行上的確實；事先同意遵守規

則，是一種易於做出的承諾，實際運作時對於規則能夠確實執行，特別是在其他機會誘惑很強的情況下，則才是有意義的。另外，由於遊客資源的動態特質，目前兩組織皆賦予其成員，擁有參與制度與規則設計或修訂的權利，集思廣益，提供多樣化之不同需求並加以整合，使其自主治理規則能夠適應資源情境及外在環境的變化，且擁有隨時調整的機動性。

四、監督機制的建立

共用資源因其本身所具有的公共財性質，因而必須建立資源邊界以排除外來使用者對於資源之提取，而自主治理組織內部的使用者，則需建立規則對於個別使用者之資源提取作規範。然而，在實際的運作中，個別資源使用者可能會在追求個人利益的情況下違反規則，而破壞自主治理機制的運作。Ostrom 認為，信譽、承諾和共同規則本身並不足以產生長期穩定的合作行為，因此一套規範使用者行為的有效監督與制裁機制有其建立之必要。

目前新光與鎮西堡部落之兩個為自主治理組織，皆已有觀光與民宿事業自主治理制度之建構，規則主要內容在於各民宿遊客資源的分配，以及觀光相關產業如生態導覽解說、部落文化導覽、餐飲提供等方面之共同經營。然而，目前制度尚缺乏完善監督規則，所使用的監督方式，皆以個別使用者在自利動機¹¹的驅使下所形成的監督機制為主，但此監督模式缺乏合理性及實質的約束力，對於違反規則的使用者實際上莫可奈何，因此，規則全面施行於部落之理想仍窒礙難行。

五、分級制裁

制裁機制為自主治理制度有效實行之重要因素。當個別使用者取得其他機會訊息，使得違規所產生的收益大於遵守規則之收益時，則使用者可能會傾向於違規，其他使用者在見到違規者利益增加的情況下，則會見狀跟進，因為只有當個別使用者信任其他使用者都會遵守規則的時候，才會對於規則加以遵守，而自主治理機制則可能會因此不良循環關係而產生崩解。因此在監督機制建立之後，也必須建立具約束力的制裁規則，於使用者違規行為發生之時，依其情節程度實際施行制裁，則使用者違反規則所需付出的成本將會提高，而在違規成本大於違規

¹¹ 自利動機 (self-interest)：資本主義經濟學專有名詞，係指人們選擇行動方案時，對於自身利益優於先於他人利益的目標排序，人的決策和行為都是建立在這一動機之上。

利益的情況下，個別使用者將會傾向於遵守規則，或將其違規行動減緩降低違規情況的程度。

新光與鎮西堡部落觀光與民宿事業自主治理制度，執行上目前仍欠缺有效之監督與制裁機制，所使用的制裁方式多只是以傳統泰雅族社會所慣用之「輿論」力量，此制裁方式在現在的部落中，雖仍具部分功能，但約束力已明顯不足，因而對於使用者違反規則之制裁實際效果不夠確實。

六、解決衝突之途徑

在規則制定之後，接著將面臨規則執行層面的問題，對於新光與鎮西堡部落而言，雖然規則之制定為全體使用者視資源情況動態參與修訂而來，但制度操作規則的細節仍可能會有不夠清楚明確，或模稜兩可的情況，使得規則可能會在不同的使用者之間出現解釋上的差異。因此，儘管新光與鎮西堡部落觀光與民宿事業共同經營制度理念期望施行於整個部落，然而目前之規則仍以團體性遊客為主要實施對象，對於季節性遊客和散客，在旅遊與住宿之安排方面雖有制度規劃，但執行層面的細節則尚未明確，兩部落目前之民宿業者對於散客皆為各自接待，對於自行所接洽之團體性遊客，也是採取各自經營的方式，因此目前部落觀光與民宿事業共同經營之規則，僅只適用於協會所接洽之團體性遊客為之；而想要避開規則或破壞規則的使用者，則會對於規則加以對其有利的解釋，因而部分使用者不斷游走於遵守與違反規則之灰色地帶，導致部落內部因而產生人際間之衝突與信任度、認同度不足之現象，而在自主治理制度之執行層面上，則會產生執行成效降低，或規則被忽視之問題。

因此，一個健全的自主治理規則必須要能夠提供衝突解決的途徑，Nathalie, Niels and Victoria (2000: 15) 提出，對於複雜的共用資源自主治理，最有效的方式為建立一個讓全體使用者可以隨時意見交流，具有資訊流動與消弭紛爭功能之溝通場域，而這樣的場域因其資訊流通、參與者多元、時間與空間具有彈性之特徵，也能夠使得自主治理經營規則作適時之修正，使得制度本身與其操作性規則更具彈性，能夠更加貼近當地使用者之需求以及符合共用資源之資源情境。新光與鎮西堡部落的衝突解決途徑，就各組織內部而言主要為各協會組織之會員會議，全部落性的有以全體部落居民為對象的部落大會，目前這些溝通機制在衝突解決方面皆有其功能，為部落所有事務討論及交流的重要場域。但是，雖然目前

兩部落存在著溝通機制，但仍面臨一些問題，首先為組織間偏見的問題，不同群體成員彼此間目前仍存在著偏見，而造成溝通上的障礙，對話常無法客觀進行。再者為溝通平臺容納量的問題，當兩組織各需要代表人發表意見時，在溝通議題討論所代表聲音之優先性也常為部落溝通平臺所面臨的問題。另外，如同 Nathalie 所提出，集體選擇是一種妥協的結果，因此，溝通平臺的功能並不在於決定最佳策略，而僅是一意見交流與整合的空間。

七、政府公部門對自主治理組織的最低程度認可

在地方自主治理組織之資源管理正當性方面，必須透過地方或中央政府對於資源管理之賦權始可取得，有了資源管理的正當性，自主治理之共同管理制度建立也才具有意義。就新光與鎮西堡部落而言，雖然地方資源使用者成立自主治理組織，並自行設計自主治理所使用的操作性規則，可說是一種地方資源使用者之實質參與，但若組織未取得政府公部門的最低程度認可，則可能會面臨自主治理組織無法取得來自政府公部門的資源與支持，以及規則在執行上將會受到來自外在及內部質疑的問題。

臺灣原住民族之議題近年來由於政府政策趨向之影響，受到相對於以往的高度重視，連帶地也帶動部落經濟發展政策的推動，而目前政府對於原住民部落發展政策，主要致力於地方觀光事業之發展，希望部落藉由發展觀光事業而提振地方經濟，增進在地就業，以及促進原住民部落文化特色之保存與強化，而在此過程中，也能夠加強原住民本身的地方認同。因而政府公部門近年來積極推廣原住民部落總體營造相關計畫，鼓勵部落提報計畫向政府公部門申請資源，也認同部落為發展地方產業自主治理組織的成立，及其相關制度的規劃，新光與鎮西堡部落即在政府政策的影響下，在部落中先後成立了新竹縣泰雅爾族部落永續發展協會、基那吉文化觀光產業協會、馬告產業小組，以及以勞務工程承攬為主要工作內容之鎮西堡原住民勞動合作社等組織，其重要功能皆在於作為部落營造與內部意見整合平臺，以及對外之對口單位，並以提出符合地方需求之計畫，積極向政府公部門爭取資源供給與計畫執行作為主要運作模式。因此，政府公部門之認可可在部落自主治理機制發展與組織建立方面，因其擔負政策方向與資源支持之角色，對於組織的運作存在實質的重要性。另外，除來自政府之資源挹注以外，學術界外部聯結也對於部落自主治理機制提供了資源，包含自主治理機制之觀念供

給、制度設計建議，以及研究成果，皆對於兩部落自主治理之運作產生影響。

八、分層業務

規則的設計必須是分層的，全面的，包含資源使用者對於資源的使用、自主治理組織對於規則之制定，還有制度執行過程之監督機制、操作執行規則、制裁機制、衝突解決途徑以及政府之認可等。規則若只針對於某一或是某部分層面訂定或特別偏重，則規則將會因缺乏某些層面的完善考量，而在執行過程中產生困境，使得制度長期運作之強健性與存續面臨挑戰，自主治理機制也可能將因此而崩解。

新光與鎮西堡部落之自主治理共同經營規則，目前尚缺乏完整且具約束力之監督與制裁機制，因而造成部落內部居民與各民宿間尚缺乏完全的信任，使得共同經營規則在部落中，仍未能形成所有民宿事業的普遍性認同。然而，雖組織間之聯繫與合作關係有待加強，但這些組織的出現，仍可對於不同業務的運作，發揮一定的效果。

表 5-6：新光、鎮西堡部落共用資源治理永續性制度設計原則之檢視

設計原則	規則之實際運作	檢視結果	
資源邊界的清晰界定	1、部落地景：以遊客進入部落之森林與部落觀光範圍，以及部落居民傳統活動範圍為主。 2、遊客資源：遊客流動性高，邊界不易界定。	部落地景邊界尚可界定，但遊客資源之邊界不易界定，為部落觀光與民宿事業自主治理機制實行上之潛在問題。	△
規則訂定適用於當地所需	目前新光與鎮西堡部落兩自主治理組織之規則制定，皆由部落居民所自行成立的自主治理組織，針對部落實際需求所規劃。	能夠符合規則訂定適於當地所需之規則內容。	○
可參與式制度變遷	新光與鎮西堡部落之自主治理組織皆已提出自主治理制度，且此制度皆為組織成員所共同約定產生，制度之變遷也由組織中全體使用者共同參	有完善的參與式制度變遷與制度訂定之機制。	○

	與制定。		
監督機制的建立	目前部落兩組織之規則中所使用之監督方式，皆為個別使用者在自利動機的驅使下所形成之監督機制。	規則中缺乏完善且具有合理性及實質約束力之監督機制，但傳統監督機制仍存在部分功能。	△
分級制裁	對於違反規則之使用者以傳統泰雅族社會所慣用之「輿論」，或將其屏除於組織之外作為主要制裁方式。	規則中欠缺明確且具有約束力之制裁機制。	X
解決衝突之途徑	1、就組織內部而言主要為各組織之內部會議。 2、全部落性的有以全體部落居民為對象的部落大會。	以部落大會及組織內部會議作為內部衝突解決之途徑。	○
政府公部門對自主治理組織的最低程度認可	目前政府積極提供原住民部落觀光相關產業發展之計畫，也積極輔導各原住民部落申請，為部落提供其發展之資源，並認同部落為發展地方產業之自主治理組織的成立，及其相關制度的規劃。	因政府之原住民族發展政策，而對於自主治理組織認可。	○
分層業務	各協會有其組織及制度章程，包含資源使用者對於資源之使用、規則之操作執行、衝突解決以及政府之認可等。	雖然目前組織間之聯繫與合作關係有待加強，但這些組織的出現，仍可對於不同業務的運作，發揮一定程度的效果。	△

註：○表示檢視結果為肯定；△表示檢視結果肯定或否定無法明確界定；

X 表示檢視結果為否定

資料來源：本研究整理

由以上 Ostrom 所歸納之共用資源治理永續性制度設計原則的檢視結果可見，新光與鎮西堡部落自主治理組織共同經營規則，在規則訂定適用於當地所需、可參與式制度變遷、衝突解決途徑以及政府公部門對自主治理組織的最低程度認可等方面的運作是受到肯定的，但在分級制裁方面則是否定的。在資源邊界清晰界定方面，雖然部落地景邊界尚可界定，但遊客資源邊界卻不易界定；在監

督機制方面，規則中雖缺乏完善機制，但傳統監督方式仍存在部分功能；而在分層業務方面，雖然目前分層組織間的合作關係有待加強，但自主治理組織的出現仍可對於不同業務的運作，發揮一定程度的效果，因此，此三部分的檢視結果呈現不明確的狀態。因此，目前新光與鎮西堡部落自主治理組織所建立的共用資源治理制度，某程度而言能夠達成共用資源的永續，以及促進觀光與民宿事業的發展，但其長期運作成果仍需觀察。

然而，由於 Ostrom 所歸納之共用資源治理永續性制度設計原則，主要聚焦於地方性共用資源的制度與資源方面，目的在於呈現共用資源的安排能否產生有效的使用、公平的配置和永續的保育，以檢視個案之共用資源是否具永續性，與制度是否具強健性作為主要探討，且集中於制度的研究，因此，本研究內容主要針對部落生產型態的發展與變遷的歷史脈絡，與觀光與民宿事業對於部落社區文化延續的影響，以及自主治理組織之共用資源治理永續性制度設計作檢視，對於如何使得共用資源的管理具有永續性，資源體系與使用成員、外部社會、實質制度環境等與各變數之間的網絡聯結關係則較少探究。