

## 第五章 結論

### 第一節 研究發現

合產減少生產公共財成本的方式，配合地方自治，促成地方居民參與，提升治理效率。然而合產與地方自治結合，將部分資源分配、生產公共財的權力下放到地方居民，是否造成地方菁英壟斷？合產提倡公私部門合作，是否淪為政府與少數菁英的利益交換過程？Fenno（1978: 101）曾描述美國眾議員常為地方爭取公共建設，藉此得到選民與地方經濟菁英的支持，這種選區服務稱為「計畫協助」（project assistance）。然而這種擴大公共預算的立法，被許多學者稱為「肉桶立法」（pork-barrel legislation），民代只對選區負責，忽略全國性的立法，形成預算超載（盛治仁，2006：76；盛杏媛，2005：5-7）。同時合產要求民間參與，但「誰」能夠參與？參與的範圍為何？這些問題影響公共財的使用者能否加入合產。台灣的地方政治也經常出現地方菁英積極爭取建設，然而並未徵詢民眾的意見，進行詳盡規劃，地方派系寡佔合產管道，使地方居民無法反應他們真正需求，造成預算浪費。雖然有地方選舉對地方菁英形成制衡，地方菁英把持勝選的政治資本，阻斷居民參與，使居民漸漸地失去對地方事務的關心，成為搭便車者，只要不侵犯自己的生活，他們願意容忍自己政治權利的不平等，在民主政治提倡公民參與的今天，似乎無法跳脫如此困境。

富陽與巴克禮由地方里長帶領居民發起公園設置運動，進入公共決策的核心，激發潛在的公民參與，同時改變我們以往對地方里長的刻板印象。自台灣辦理地方村里長選舉以來，投票率低落、同額競選一直存在，反應台灣地方政治仍不受民眾重視。「村」與「里」是台灣地方最基層的地方治理單位，但「村里長」就是「樁腳」的代名詞，他們雖是地方居民選舉產生，但往往被認為是地方民代的代理人，工作就是在任期內穩固並拓展地方民代的票源，民代也保證他們能繼續連任，形成 Weir（1999: 158）所說的恩庇侍從式地方政治（patronage politics system）。地方政府在選票壓力下，不敢輕視由民代與村里長組成的政治聯盟，

地方政府也加入他們的同盟，讓地方政治與分贓政治劃上等號，很少以地方居民的角度出發生產公共財。李冬發與李仁慈為里民爭取需要的公共建設，積極與公部門協調，發揮里長的代表功能。在公園設置的集體行動中，他們身為社區領導者，居民的參與以不同的方式呈現，起初確實解決了 Olson（1965）對集體行動搭便車效應的問題。然而兩個案例身處不同的時空背景，原本可能成為社基保育動力的地方居民，受外部行動者行動的影響，造就後續不同程度的參與。參與和公共性有關連，一旦具公共性的議題出現，參與就產生了邊界，「利害關係人」（stakeholders）也出現範圍與限制，形成參與的不平等（譚鴻仁，2003）。台北市雖然有開放公民參與的「地區環境改造計畫」，然而富陽生態重要性以及長期封閉限制居民對公園的認知，影響居民對富陽環境可能的參與行動。或許因為當地居民對富陽環境的認識不夠而讓他們沒有後續參與，但市府及荒野在規劃期的主導降低居民瞭解富陽生態的意願。富陽公園在市政府大力推動下建成，然而缺乏居民參與，過程中又沒有引導居民認識公園，並沒有凝聚社基保育的社區基礎，使用權和規劃權對立，讓富陽生態保育的持續變得相當困難。原本因公園興建而形成的社區共識，最後卻因居民缺乏規劃的主導權而無法延續。巴克禮的社區參與，從李仁慈由居民變成里長開始。雖然居民規劃公園過程遭遇公部門不鼓勵與其他使用者的挑戰，但這強化地方居民對公園規劃的主導權，讓使用權與規劃權合一。雖然巴克禮沒有明顯的生態維護成果，但居民因此享有參與的平等地位，誘使居民主動投入，達成公共財與共享性資源在地治理的目的。

對政府來說，合產和社基保育減少公部門生產公共財和環境維護的成本；對非營利組織而言，在地參與是拓展其社會認同的途徑。然而他們若過度地介入地方，主導合產與社基保育，不免讓居民有「空降」感，壓抑地方居民自發行動的潛力。或許政府或非營利組織的「專業知識」對推行合產或社基保育有一定助益，但是過份以專業知識或行政資源主導合產與社基保育，無法讓社區居民認同。從兩個案例來看，我們知道若要在具有自然資源的都市社區推行保育，推動者必須設定更多的誘因，讓居民處於平等的地位，尊重地方居民的需求，不宜以

維護生態為由限制居民的行動。而合產與社基保育必須獲得社區領導者認同，他（她）能組織居民，設定居民的行動目標，塑造社群性誘因與目的性誘因，引導社區居民參與。同時社區領導者必須具有可課責性，他們負責代表地方居民與統籌合產及社基保育需要的資源，為免社區領導者藉此壟斷居民參與，居民可利用定期選舉或參與社區組織，監督社區領導者，使居民能維護他們參與的權利。

生態保育已成為人類道德原則之一，不管是鄉村、原住民、或者都市的社基保育，「社基」（community-based）才是重點。合產和社基保育皆有可能發生參與不平等、權責不清等問題，社基保育由在地居民出發，以社區居民的需求為主進行修正。而在都市推行社基保育，除了如何在地居民參與外，更要注意外在的政府或非營利組織角色，他們鼓勵、輔導在地居民，而非主導，如此方能將保育深植人心，讓保育觀念能生活化，在地化。由於本研究兩個案例外部行動者進入社區時間點的先後，造成兩個案例中推動社基保育的主角有「公部門」、「草根社區」的差異，影響後續在地力量的經營。就此，欲推行都市社基保育的政府或非營利組織，必須透過在地領導者傳達訴求，藉由社區菁英消除都市居民對社基保育的疑慮，取得居民信任，帶領居民集體行動。同時與社區菁英合作，三者相互監督制衡：政府可以利用提供資源的機會監督社區菁英和非營利組織，避免形成資源寡佔；面對政府和非營利組織，社區菁英可集結地方民意作為參與社基保育的力量，維持在社基保育過程中主導及平等交涉地位；身為外來行動者，非營利組織在行動策略上，進入在地居民的生活比實踐組織理念還要優先，由結合社區菁英著手，以降低「在地化」成本，同時透過與地方居民合作，可保障居民參與權，獨立於政府控制之外。三者的互動，一改原先研究架構圖中政府和非營利組織直接與地方居民溝通，以及政府「由上到下」的「指示」情形。修正後的研究架構如圖 5 所示：

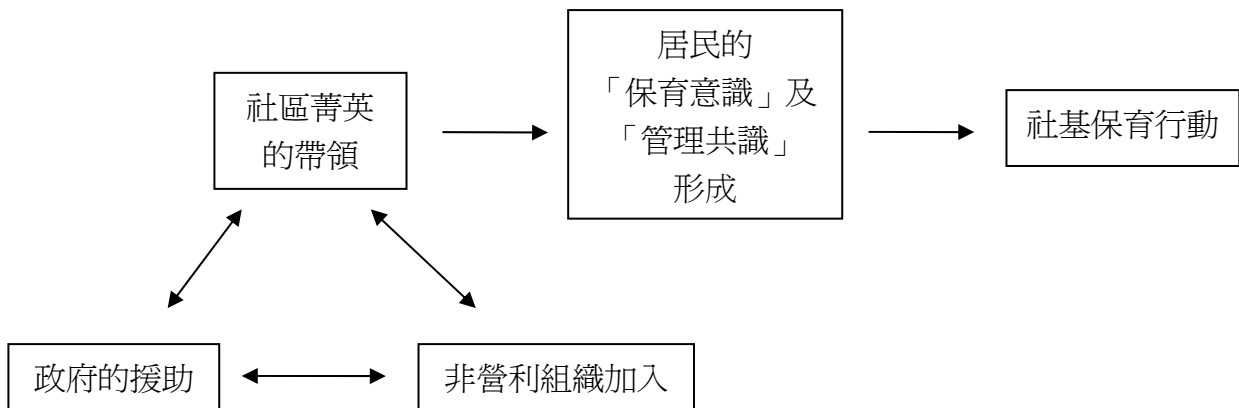


圖 5：修正後之研究架構

來源：本研究

雖然本研究的目的不在條列式地整理出推行都市社基保育可能產生的困難，研究過程中也有某些限制與不足之處，然而藉由富陽與巴克禮的案例，研究者認為欲成功推行都市社基保育，在地居民的主動發起及參與為重要關鍵。推行社基保育者不應一廂情願地認為，自然保育的觀念在多為中產階級組成的都市中較容易得到認可。雖然保育並未與都市居民有生計上的衝突，但如何降低保育的專業門檻，型塑都市居民對居家環境的關心，以地方居民需求的角度出發，這對保育者來說是重要的課題。

## 第二節 研究限制

### 壹、不明顯的衝突與保育成果

本篇研究的研究限制，首先是參與社基保育資源和行動者的範圍。Agrawal 與 Gibson (1999) 認為，在社基保育制訂的過程中，多元利益 (multiple interests)

的產生源自於自然資源的範圍不只限於單一空間（a small spatial unit），因此分析社基保育時必須以自然資源的範圍為主要分析區域（size），同時要考量到其中參與者的組成（composition）。在本研究中，兩個公園的自然資源範圍不限於單一的里，但本研究未把其他里可能的參與者納入訪談對象，訪談集中在單一「里長」。他們是維繫公園的關鍵角色，吸引的參與者多半以里長為圓心的人際網絡中，因此本研究的深入訪談採取「滾雪球抽樣」，產生的抽樣偏差可能首先被質疑。兩個案例的訪談對象，除了富陽荒野專案及巡守隊隊長的訪談是研究者自行聯絡外，富陽的其他受訪者與巴克禮所有的受訪者，皆是研究者在里長介紹下才取得訪談機會，這樣一來可能排除其他不在里長「社會網絡」內的參與者，並讓案例偏向對里長有利的說法。以里長為中心的滾雪球訪談，沒有接觸到反對生態公園者，只有里長和外部行動者協調，缺乏里長與居民的互動，無法呈現整個生態公園的形成過程，以及使用者之間的衝突，也沒有深究居民對公園是否有不同的意見。由本研究兩個案例來看，我們可以發現都市社基保育很少有「生計對抗保育」的現象，公園並非鄰避設施（NIMBY），不易引起具體且大規模的衝突，雙方不明顯的衝突可能無法製造參與者的溝通機會。礙於研究者的時間與資源限制，只能以里長作為分析兩個案例的出發點，里長的訪談次數是最多的，相對壓縮與其他受訪者進行多次訪談的可能。但研究者認為這種研究途徑可剔除其他非關鍵的人物，直指公園成立的主要行動者。公園是開放、具有排擠性的不純粹公共財，在人人可使用的前提下，使用者不限於鄰近公園的居民。雖然使用者的複雜符合 Agrawal 與 Gibson 所提出的多元利益，但這些使用者有很大部份可能只是搭便車者（free-rider），他們不熱衷於公園特色的塑造。所以本研究將訪談對象只針對以里長為主的參與者，從他們的角度來敘述個案，方能符合社基保育「社基」的特質。

從這兩個案例，我們可以看出都市社基保育容易成為公私部門的合作場域，可以驗證公私協營是否真能增效。但是判斷「增效」的標準為何？如何評價「成功」的社基保育？或許我們能從社基保育的生態成果進行評估，但這兩個案例並

沒有明顯的生態保育成果，對缺乏生態專業的研究者而言，這是難以克服的問題。富陽有持續不斷的生態「破壞」事件，巴克禮則多以人工營造的生態為主，可能都達不到生物學界對「保育」（conservation）的標準。而以公園作為都市社基保育制度的體現，本研究是開創性與探索性之個案研究，缺乏相關研究的證明，或許外部效度不足。然而正如 Mosley（2003: 8）認為，社基保育並沒有一個正確（right）的方式，社基保育只是相互協調下的產物，也是民主的實踐。Agrawal 與 Gibson（1999）重視社基保育中的「政治過程」，彌補 E. Ostrom（1996）只說明合產經濟意義，沒有討論實然政治面向的問題，因此如何詳細陳述富陽與巴克禮決定設置生態公園的過程是本研究的重心，不明顯的生態保育成果是可以接受的。

## 貳、社區領導者的定義

第二個研究限制在本研究並未詳細定義「適當」的社區領導者。台灣的地方自治有兩個重疊的單位—「行政事務」的「里長」和「社區發展」的「社區發展協會」，前者的管轄範圍只限行政上的「一個里」，後者則有可能後者則有可能跨越「兩三個里」。照 Agrawal 與 Gibson 的說法，社基保育的執行單位應以跨越行政界線的社區發展協會最為合適。台灣有許多成功的社基保育，如宜蘭無尾港野生動物保護區的「宜蘭無尾港文教促進會」，高雄的「柴山自然公園促進會」等，都是透過地方居民自行組織社區發展協會才獲得保育，可見社基保育不一定要依靠地方里長推動。

但在本文的兩個案例中，公園的設置皆由里長發起，並沒有社區發展協會產生，我們不能就此判斷「里」或「社區發展協會」何者為較適合的組織。然而研究者認為里長是由里民定期選舉產生，而社區發展協會只要人民提出申請便可成立，就社基保育的地方自治內涵來說，里長比起社區發展協會多了政治上的「可課責性」，造成居民對里長的廣泛制衡監督；而在對外資源的引進與爭取外界認

同的過程中，里長比社區發展協會有更多接近行政決策中心的管道，也具有爭取外界認同的正當性。里長設定社基保育的過程中，不免因選舉顧慮而排除其他使用者的參與，但里長的定期選舉卻能成為居民監督里長的途徑。而社區發展協會有可能在參與者進入的階段，便產生篩選參與者的現象，造成排他性參與（何明修，2007）；而時組織的封閉也讓地方居民無法參與監督，在地代表性不足。即使台灣里長有地方民代的「樁腳」，只對部分核心選民負責的負面印象，他們的長期連任形成 Weir（1999: 158）所說的恩庇侍從式地方政治（patronage politics system），但從富陽與巴克禮的案例來看，不管最後社基保育結果如何，居民均透過里長，建構他們和外界行動者溝通的管道。因此，由里長擔任合產與社基保育的領導，在取得居民信任及建構公私部門溝通橋樑的問題上，他（她）具有關鍵的地位。

### 第三節 未來研究方向

對於都市社基保育未來的研究方向，或許可從居民特性對參與的影響著手。台灣的都市社區參與及居民自主意識雖然相當的高，但在政府「社區總體營造」的政策框架下，限制了多元發展的可能，政府提供地區居民在社區營造需要的資金或專家意見，成為地方居民參與的誘因，但也經常「為了營造而營造」，形成居民對政府的依賴與政府對地方決策的宰制，社區營造需要的「自主性」反而消失（呂理德、許哲彥，2007）。社基保育具備社區總體營造需要的議題，並且型塑社區共同體的概念，同時社基保育與居民生活息息相關，較有讓居民發揮規劃能力的空間。由於研究時間的限制與案例數目不足，研究者無法藉此比較都市居民與鄉村、原住民社區居民對社基保育的影響。但透過未來案例的發掘與累積，期望可以整理出三者某些決定社基保育成功與否的特質，進而補充合產的理論內涵。

在規劃過程中，兩個案例皆發生規劃主導權爭奪的現象，雖然這是無法避免的政治過程，然而我們可以從審議式民主（deliberative democracy）的角度去探討這種爭奪是否可以避免。參與式規劃（participatory planning）給予我們討論公共建設在推行合產或社基保育時，以審議式民主的角度觀察其中的政治過程。參與式規劃結合民眾與專家，發展以使用者為主的建築規劃，藉由社區參與切合居民需求，達成提升環境品質或生態保育的目標（劉柏宏，2006）。參與式規劃在操作過程中，不應是「選擇」，而是「討論」，過份強調選擇，雖然降低決策成本，結果只會引發居民的抗拒。參與式規劃設計帶有民主參與的成份，所有參與者的地位相同，權責理應由所有參與者均分。討論雖然帶來利益對立或衝突，但Daneke（1980: 231）認為規劃就是持續不斷地整合與協調彼此的目標及利益，以及參與者從中相互學習的過程。參與式規劃已逐漸在台灣的地區規劃中落實，讓我們未來可以此作為觀察合產的載體，居民如何產生地方意識，各參與者間如何取得共識，如何進行後續的維護，這些可以利用執行參與式規劃的機會，仔細觀察公民參與的形成。

台灣地方追求自治權的過程中，往往受限於中央政府對治理權力的定義，同時無法得到居民的支持，原因在權力附屬原則和居民自主意識的缺乏。透過地方環境保育這種較柔性的訴求爭取地方權力，可以漸進地達成地方自治，協助地方體認自治權的重要，以在地知識與共管共治的民主精神實踐地方主權。利用更多案例的累積，研究社區中環境保育的「審議式民主」模式，過程中除了注意地方居民和外部行動者的參與平等外，地方居民也可藉此制衡社區領導者，地方居民必須位於社基保育的主導地位，這是地方自治落實的核心，更可避免不必要的公共建設造成預算浪費與環境的破壞，地方居民的參與將是未來地方自治的重要課題。