

第一章 共享性資源管理的公私合作

第一節 合產在管理資源的實踐

近年因金融風暴所造成的經濟頹勢，各國政府又回到「大有為政府」的治理思維，推行政府主導的計畫經濟模式，以大量公共支出，例如公共建設大量增加、社會福利的加碼等，讓更多政府資金進入市場，刺激市場復甦。然而，這樣的治理模式，勢必讓政府面臨極大財政壓力。因此在治理上，修正過去大政府時期完全由公部門主導的政策思維，積極尋求私部門的投入，共同合作執行政策，減輕政府負擔，以最少資源達成最佳行政效率，是制訂政策時優先目標。在尋求私部門合作過程中，如何將被治理的民眾納入決策體系，讓他們主動參與治理工作，更是結合民主政治與行政治理的首要課題。

若我們把對治理的討論限定在公共財（public goods）的生產、分配與管理，公私部門有無合作可能？公共財一向被視為政府應提供的財貨，例如供水系統、教育、或治安，公部門單獨負起生產、分配與管理責任。因為這個過程事涉公共利益，公部門受民眾監督，較能達成為人民所接受的公共財分配；相反的，私部門以追求個別成員利益最大化為目標，加上不易為全民監督，較容易產生公共財分配的偏頗，雙方運作思維截然不同，合作的可能性甚低（Evans, 1995）。然而 E. Ostrom（1996: 1073）卻認為，公私部門間的「巨大鴻溝」（great divide），並沒有以經濟學為出發點思考公共財的生產，忽略了雙方合作的優勢。公私部門的合產，能降低成本（cost down），更能提升公共財的效用。公共財的生產元素（inputs）倘若具互補性（complementary），¹ 政府與私部門各有所長，如政府長於資金籌措，而私部門能提供低價勞力成本，或者重要的在地知識。在衡量私部門機會成本（opportunity cost）與公部門薪資（wage rate）後，決定雙方出資比例，藉由雙方「合產」（coproduction）達成增效（synergy），降低生產成本。

¹ 而生產元素若具替代性（substitutable），E. Ostrom 認為選擇成本較低者單獨執行生產工作最具效率，此時公私合作將無法達到最佳效用。

其次，以往公部門單獨生產公共財，很難探知市場真正需求，往往造成供給過剩或不足。一旦私部門能參與公共財生產，適時表達偏好，並有效控制產量與品質，將使公共財更能貼近民眾的需求。E. Ostrom（1996）以巴西設置地下污水處理系統的工程為例，巴西政府提供民眾不同的建構地下污水處理系統的方式與生產成本的資訊，透過各地的「街區會議」（Block meeting），讓地區居民決定其偏好，提高治理滿意度與公共財的效用。

除了經濟優勢外，從政治面向分析，公私部門合作開啓了民間參與的管道。透過使用公共財者參與生產，實踐人民的「權力附屬原則」（subsidiarity principle）。尤其是直接使用公共財的居民，他們與公共財關係最深，具有決定公共財生產的正當性。雖然可能與其他層級的治理者產生重疊與利益衝突，但權力附屬原則主張受政策影響最大者，應享有最大比例的決策權（Shuman, 1998）。「權力附屬」透過權力轉移（devolution），賦予民眾制訂政策的決策權。民眾原本只是公共財的消費者（consumers），藉由參與塑造其公民意識，除了保障自身的權益外，更能讓公共財貼近居民的真正需求，更避免政府集權化。

公私部門的合產，鼓勵公民重視地方自治（local self-governance）。特別在「全球化」（globalization）盛行的今日，能否延續地方存在成爲地方治理的核心問題。地方作爲行政的基本單位，不應被中央政府或跨國組織吞噬，也不能因商業成本考量而被企業犧牲。地方應自我治理（self-governance），透過建立地方居民對自己生存環境認同感，形成地方在地理上或文化上堅固的基礎。就此，營造地方特色成爲因應方式之一，藉由地方自治，型塑地方居民共識，找回地方存在的意義。地方主義（Localism）、在地治理（Home Rule）等呼籲地方自治的主張應運而生，透過地方居民的參與，建立他們對自己生存環境認同感，形成開放與多元的參與管道，實踐民主政治的基本定義（Dahl, 1998）。但是公民在參與地方自治過程中，可能產生參與不平等的現象，特別是與公共財相關的議題上，自然不能避免菁英（elites）壟斷決策過程。他們具有議題設定（agenda setting）的能力，藉由其政治、經濟的影響力塑造公眾議題，並限制議題的範圍與參與成

員，使參與產生了排他性（exclusive），如此讓強調民眾參與的合產陷入民主政治的困境：開放私部門進入公共財生產，能否兼顧民眾普遍及平等的參與（譚鴻仁，2003）？被限制的參與降低公民的參與意願，在公共財生產時無法反應其真正需求，造成菁英對資源的壟斷。E. Ostrom（1996）認為，地方居民在合產過程中，能否達成生產過程的廣泛參與，以及權責分配的平等，才是合產能否執行成功的核心。因此如何設計吸引私部門投入資本的誘因（incentive），又如何打破菁英的壟斷，成為考驗公私合產的難題。

倘若利用合產方式管理共享性資源（Common-pool resources），將產生何種問題？E. Ostrom（2002）以排他性（exclusion）和耗損性（subtractability）區分公共財的類型，將排他性低、耗損性高的公共財稱為「共享性資源」，這種特性導致使用者彼此競爭。她認為這種競爭容易發生在共享性資源供給（provision）與分配（appropriation）的過程中，決定權歸屬則是問題的主要來源（E. Ostrom, 1990: 46-50）。E. Ostrom（1990）提出兩種管理模式：國家（the state）與私人企業（the firm），分別以中央集權或私有財的方式進行管理，但若讓這兩個單位「單獨」擁有資源管理決定權，並無法達成最有效的治理。她認為在某些情況下兩種模式必須結合，並按照不同情境適時調和，方能達成共享性資源管理的最佳效用。而「合產」理論提出公私部門之間合作的概念，促成多元治理，提升資源使用的效用，滿足不同治理單位的需求。在私部門中，地方居民擁有在地知識與勞力，政府的資源管理政策對居民的影響亦最大，政策產出若能結合民間力量，將更符合地方需求。私部門除地方居民外，其他外來參與者如非營利組織的加入，是否對合產的集體行動產生影響？E. Ostrom（1996）並沒有從參與者互動對合產的影響的面向進行分析。由於涉及資源分配及使用者的使用權，利用合產進行共享性資源管理，必須從使用者所處的社會脈絡出發，觀察參與者的互動與權力關係的變化，並討論這些變化對型塑資源管理制度的影響（Klooster, 2000）。

「社區主導的資源保育」（Community-based Conservation，後文簡稱「社基保育」）是強調「由下到上」（bottom-up）的共享性資源管理方式。透過在地民眾參與（participation），能夠減少政府在共享性資源管理上的支出，形成為社區居民認可的資源管理模式。政府退居二線，扮演鼓勵地方居民自發性地管理資源的角色，避免資源濫用，更以此作為地方自治的載體。社基保育是符合合產精神的公共服務，然而實際上社基保育如何達成政府與地方居民的合作？社區作為一個行動的組織，如何解決當中參與者的集體行動困境？本研究對合產與社基保育的結合，從實然面出發，透過對案例的描述與研究，瞭解資源使用者間如何排除資源管理上的衝突，這將是本研究的主要問題。

本研究選擇台北市富陽自然生態公園，以及台南市巴克禮紀念公園，兩個案例均呈現都市社區以「生態公園」作為管理共享性資源的模式。兩個公園的歷史背景極為相似，首先兩個公園的所在地原先都是封閉的都市空間，公園是居民倡議的結果；開園前因土地所有權不明確，均遭受程度不一的環境壓力，部分使用者在園內「佔地為王」，將公園當作私家後院。但設立公園的過程中，透過里長協調，這些使用者願意將公園土地回歸公眾，並吸引居民同意以生態公園的方式管理自然資源，更重要的，在這兩個都會公園中，我們看不到一般公園常見的人工設施，對以「人」為主的傳統公園使用模式而言，這兩個公園非常獨特，如何克服不同的聲音是相當有趣的過程。這兩個公園均由地方居民倡議產生，在政府、居民、非營利組織的合作進行規劃，過程中各行動者如何互動？在決定公園設置與公園型態兩個問題時，為何能取得在地居民設置公園的共識？為何是生態公園而非一般的社區公園？如何排除使用者衝突？這些問題提供了檢視合產與共享性資源管理結合的機會。

第二節 研究架構

本研究的兩個案例中，公園生態都遭遇危機。在富陽是軍方執意興建眷村，在巴克禮則是土地的私佔與廢棄物的傾倒。居家環境受侵犯，激發兩地居民的參與。在公園促建期中，兩個公園的興建動機皆來自在地居民，並用不同的方式表達：在富陽，居民透過參與地區環境改造計畫，向北市府表達興建公園的重要性；在巴克禮，則發生了里長更替，居民透過新「代理人」表達驅除土地私佔及規劃公園的需求。

在公園興建期，富陽受到台北市政府的重視，北市府握有規劃的主導權，推動富陽的公園生態特色營造，但當地里長與居民需要的公園型態並非如此，在規劃時經過多次協調；巴克禮一開始不為台南市政府重視，完全依靠在地居民的動員，生態走向是居民共識的結果，政府和非營利組織在此並未扮演主導的角色。為何兩個都會公園在規劃主導者不同的情況下，皆能產生人工設施極少的生態公園？

Agrawal 與 Gibson(1999)認為研究社基保育應關注社基保育制度形成過程，除了在地社區的特性外，他們也認為外來行動者（external forces）的參與影響社基保育制度的形成，地方居民與外部團體在社區內的互動、參與，是社基保育研究的重點。Moseley（2003）也認為社基保育的成功或失敗，並不能藉由保育成果—如復育了多少種的魚類、植物等—評估，不同行動者的合作（collaboration）過程才是關鍵。據此，本研究也將研究的焦點放在兩個公園在規劃期間在地居民與外來行動者的互動，如圖 1 所示：

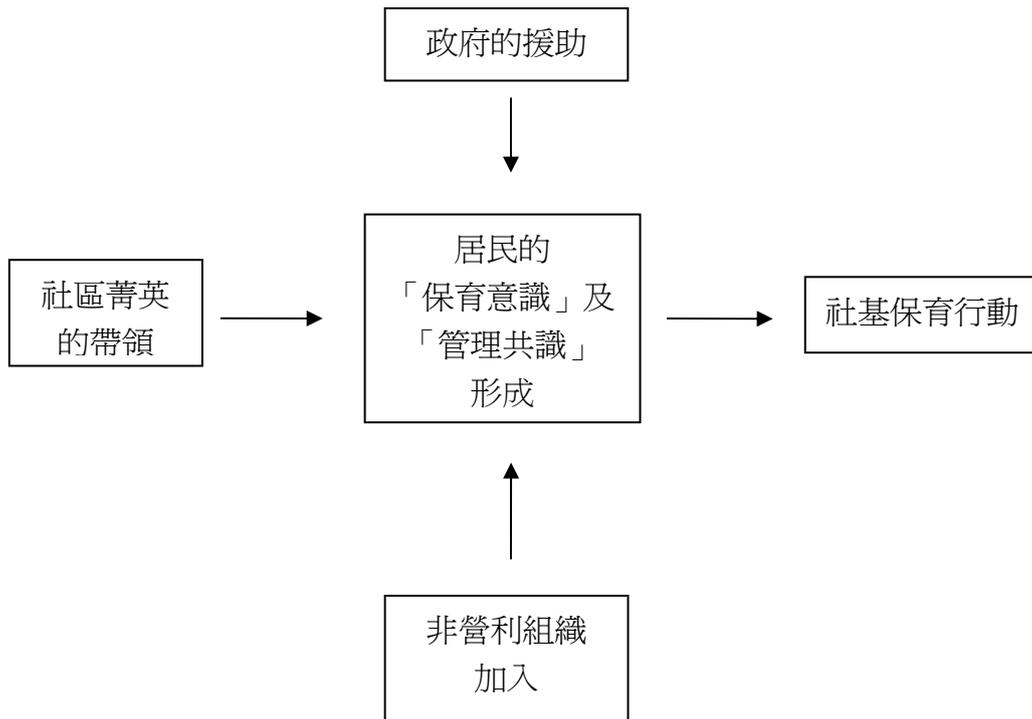


圖 1：本研究之研究架構

資料來源：本研究

兩個案例中的在地居民，在里長的帶領下，和外部行動者（政府、非營利組織）互動後，形成生態公園的共識。結果雖然雷同（以生態公園為社基保育制度），主要行動者（里長與外部團體）的行動與策略卻不太一致，為何產生「殊途同歸」的現象？因此，本研究的關注焦點是：如何藉由各行動者間的溝通，讓居民形成生態公園的共識？過程中行動者間如何協商？這些協調如何影響生態公園的規劃？

第三節 研究方法

壹、個案研究

本研究以個案研究 (case study) 的方式對兩個公園的成立進行深入瞭解。因為現在距兩個公園成立已有一段時間，研究者輔以深度訪談法 (intensive interview)、次級資料分析法取得與個案相關的資料，以描述故事的全貌，並藉此探討背後的因果關係。個案研究針對某一群體中具有特殊意義的個體進行深入探討 (Gerring, 2004: 341)，瞭解個案的「為何」(Why)——個案發生的原因，以及「如何」(How)——個案的演進。透過對個案中行動者 (characters) 行動的描述與分析，回答「為何」與「如何」的問題 (Yin, 1984)。

然而個案研究經常被批評的研究缺陷，在於選取研究個案時的立意抽樣 (purposive sampling)，以及研究的外部效度不足，讓個案研究難以通則化 (generalization)，此為個案研究的小樣本問題 (Small-N Problem, Collier and Mahoney, 1996)。但 Collier 與 Mahoney (1996) 也指出，之所以採取小樣本，目的是為了精確掌握個案間因果關係，特別是針對某些特殊性的個案，選擇時多少帶有研究者的主觀認定；然而只要研究者能確切描繪出個案的內外脈絡，展現具研究價值的個案因果機制 (causal mechanism)，並提出該研究的貢獻，受研究者價值左右的立意抽樣是可以接受的，因此研究結果通則化 (generalization) 不是個案研究的最終目的。Jorgenson (1989) 也認為，個案研究的成果，為修正、創新理論的基礎 (building blocks)，研究結果的通則化是個案研究附帶的 (contingent generalization) 特性，並非個案研究的主要功能。

本研究選定台北市富陽公園與台南市巴克禮公園作為研究個案，原因在兩個公園皆為都市社區中少見的生態公園，從封閉、開園、運作，兩者經歷的過程極為相似。更重要的，兩個公園都突破我們對公園的傳統印象，沒有大量的人工設施，讓位給自然生態，人與自然在公園中能共存。為何能在都市發展出這種型態的公園？藉由選擇富陽與巴克禮為研究個案，描繪公園規劃行動者之間如何互

動，分析公園設立背後，兩個社區選擇設立都市生態公園的原因。為此本研究將焦點放在設置當地公園社區領導者、居民、政府、非營利組織的互動，透過案例的兩相比較，瞭解都市社區面對共享性自然資源管理時，將發生何種問題。過去對社基保育的研究，多鎖定在鄉村與原住民社區，都市較少有共享性自然資源，都市社基保育的研究相當少見。然而在都市化程度逐漸升高的今日，都市範圍的擴張，勢必與共享性自然資源接鄰，開發壓力也接踵而至。屆時，都市居民必須面臨「開發」與「適當保留」的選擇。公園是都市必備的公共設施（public work）之一，雖然是保留綠地的方式，但多以「人本位」為基礎進行規劃，然而在這兩個公園中，居民為何願意適度讓位給自然生態？本研究並不尋求對都市社基保育理論層次的通則化（generalize）的研究結果，僅對都市社區的社基保育做一初探（primary exploration），期望透過此二案例的研究，擴充社基保育的理論基礎，並作為日後其他社區的面臨相同問題時的範本。

貳、次級資料分析

在進行個案的訪談前，研究者已自行蒐集兩個公園的新聞報導與網站資料，瞭解公園設置前及公園設置過程中發生的故事。此外，兩個公園的介紹專書以及相關行政檔案也是重要的資料來源。富陽公園的專書是台北市政府出版的「富陽自然生態公園導覽手冊」與荒野保護協會出版的「富陽自然生態導覽地圖」，研究者藉此瞭解園內的生態，同時在荒野保護協會保育部副主任李慈雯小姐的協助下，取得荒野保護協會保留之公園地權轉移的行政文書、富陽自然生態公園規劃會議的會議紀錄，市政府舉辦的居民協調會會議紀錄，以及規劃公園的企畫書等內部資料；而在巴克禮公園的個案中，研究者透過當地李仁慈里長，取得兩本公園的介紹專書—〈巴克禮紀念公園〉、〈四季迷戀—巴克禮紀念公園〉，² 當中

² 這兩本書都是在民間企業贊助下出版，〈巴克禮紀念公園〉由慈香庭餐飲機構、〈四季迷戀—巴克禮紀念公園〉則是家億建設公司。前者在公園附近開設慈香庭餐廳，後者的建案「崇明綠邑」則主打巴克禮公園。

詳盡記錄公園設置過程、設計與理念，以及園內的生態介紹。同時研究者也搜尋〈台南市統計要覽〉，目的在瞭解台南市預算的演變。這些作為研究者對兩個公園理解的知識背景，也能與深度訪談結果相互對照，加強研究的信度。

參、深度訪談法

最後使用「深度訪談法」，目的在透過研究者對被研究者面對面的訪談，從中瞭解更深層的資訊，蒐集第一手資料(陳向明, 2002)。研究者在兩個案例中，總共訪談了十位受訪者，富陽公園六位，巴克禮公園四位。選取受訪者的方式主要以「滾雪球式抽樣」(snowball sampling)，在受訪者的引薦下，對公園設立與維護關係較大的行動者進行訪談。在富陽公園的訪談對象，研究者選擇推動富陽生態公園成立的黎和里里長李冬發先生，荒野保護協會富陽公園專案人員蘇毓婷小姐，富陽公園巡守隊隊長白秀鑾小姐，台北市政府公園路燈管理處園藝科科长莫華榕小姐，荒野保護協會保育部副主任李慈雯小姐，以及富陽附近居民鄭碧月小姐。而巴克禮公園的訪談對象，則選擇推動公園設置的崇明里里長李仁慈先生、台南企業藝術文化基金會執行長葉重利先生、台南市東區市議員蔡旺詮先生、公園志工蔡平民先生。詳細的受訪者背景資料列在表 1：

表 1：深度訪談受訪者基本資料

案例	受訪者資訊	訪談時間	訪談地點	受訪者編號
富陽公園	富陽巡守隊隊員 白秀鑾小姐	2007/12/30	受訪者家中	A01
	黎和里里長李冬發 先生 ³	2008/01/16 2009/01/07	黎和里里辦公處	A02a A02b
	荒野保護協會富陽公園 專案人員蘇毓婷 小姐	2008/01/08	富陽公園附近的 「12 藍子義大利 麵店」	A03
	公園路燈工程處園藝 科科長莫華榕小姐	2008/05/08	公園路燈工程管 理處園藝科辦公 室	A04
	荒野保護協會保育部 副主任李慈雯小姐	2009/01/18	荒野保護協會辦 公室	A05
	富陽居民鄭碧月小姐	2009/06/17	受訪者家中	A06
巴克禮公園	崇明里里長李仁慈 先生 ⁴	2008/05/20 2009/02/18	巴克禮紀念公園	B01a B01b
	台南企業藝術文化基 金會執行長葉重利 先生	2009/02/18	台南企業藝術文 化基金會辦公室	B02
	台南市市議員蔡旺詮 先生	2009/02/18	蔡旺詮議員服務 處	B03
	公園清理志工蔡平民 先生	2009/02/19	受訪者家中	B04

資料來源：本研究

³ 由於進行兩次訪談，因此用 A02a、A02b 區別。

⁴ 由於進行兩次訪談，因此用 B01a、B01b 區別。

執行訪談的時間從二〇〇七年十二月到二〇〇九年六月。雖然滾雪球式的抽樣經常因缺乏抽樣的隨機性與代表性飽受批評，同時會有內外部效度不足的問題。為解決內部效度的問題，本研究訪談問題均設計訪談大綱，以半開放式的結構進行。利用不同受訪者的訪談結果，與自行蒐集的次級資料相互比對，設法解決訪談的代表性問題，降低滾雪球抽樣所產生的可能偏差（bias）；至於外部效度的缺陷，本研究的結果可作為都市社基保育的案例之一，期望發現都市社區參與社基保育的問題，更發掘政府與民間進行合產時，在都市社區可能遭遇的困難，拓展社基保育的理論基礎。

第四節 章節安排

本研究共分五章。第一章「共享性資源管理的公私合作」簡要介紹以合產方式進行共享性資源管理的可能性及其問題。社基保育是公私部門合作的橋樑，在鄉村與原住民地區的成功經驗，能否移植到都市社區中？藉由對富陽與巴克禮兩個都會公園設置過程的研究，檢驗合產與社基保育在都市社區的執行過程。第二章「合產、地方治理與社基保育」檢視社基保育與社區參與的理論，點出社基保育於參與過程中可能發生的問題，並提出公園作為都市社區管理自然資源制度的觀點，作為分析個案的理論依據。本研究選擇兩個公園作為個案，利用次級資料分析，整理出兩個公園成立的歷史背景與形成經過，訪問公園設置時的關鍵行動者以獲得第一手資料，釐清研究問題的因果關係，是第三章「兩個公園的故事」的主要內容。本章從兩個公園的地理位置、生態資源，設置前的社會背景，規劃時參與者的行動，以及現在維護期參與者的互動，敘述兩個公園的形成及其問題。第四章「案例分析」以社區領導者對地方居民參與的影響，使用權與規劃權合一與否，以及兩個案例中社基保育實踐的問題，討論都市社區執行合產與社基

保育時可能面臨的困境，最後在第五章「結論」中做一總結，並對如何推行都市社基保育及合產點出問題及建議。