

第二章 合產、地方治理與社基保育

合產暗示民眾在生產與其有關的公共財貨的過程中，能扮演主動的角色。...
沒有民眾投入的政府，將失去效率與平等。

E. Ostrom (1996), p.1073; p.1083

當發展與保育的議題在社區發生時，我們必須注意其內部多元的參與者與利益，他們的行動，以及內外部影響決策過程的制度。

Agrawal and Gibson (1999), p.629

第一節 合產的優劣

E. Ostrom (1996: 1073) 以經濟學的角度，分析公私合產增效的概念，她認為合產是「不同的個人在生產財貨與服務時進行合作投資的過程」。然而，在同一篇文章中，E. Ostrom 對要如何促成公私部門間的合作，只有理論上條列式的討論，並沒有深究不同參與者的合作，可能產生 Olson (1965) 的「集體行動困境」；⁵ 其次，E. Ostrom 認為，政府在合產過程中應扮演鼓勵 (encourage) 民間廣泛參與的角色，提供誘因，但她並未從政治學的角度來分析合產的「廣泛參與」，是否有可能變成社會菁英壟斷資源分配的過程。最後，公私合產雖達成權力共享，但執行合產時如何區分彼此的權力與責任？

第一個問題要避免公共財生產過程中「成本集中、利益分散」的「奧爾森情境」(Olsonian Scenario)(Oye and Maxwell, 1994；轉引自湯京平，2001: 184)。由於公共財的不排他特性 (non-exclusive)，容易造成參與者的搭便車行為 (free-riding)，生產責任落在特定參與者身上，成本集中 (concentrate cost) 的

⁵ Olson 認為團體成員越多，越不可能達成集體行動。尤其在公共財的生產上，合產雖然使投入生產公共財的成員增加，達成增效，但公共財又不排他，成員增加反而讓成員搭便車 (free-riding)，無法形成合產需要的集體行動。

結果造成參與程度低落。而公共財的利益分散（diffuse benefits）則不易形成持續的參與、動員，和受惠者的支持，必須對參與者施以不同的選擇性誘因（selective incentives）鼓勵參與。Wilson（1974: 33-36）認為物質性（materialistic）、社群性（solidary）及目的性（purposive）誘因皆能鼓勵參與，可藉由多重選擇性誘因解決參與不足的問題。後二者的功能在促成個人與團體的連結，形成社會資本（social capital），但在流動率高的都市，人際關係變動極快，無法形成穩定的團體參與（Putnam, 1995: 75），間接影響社群性與理想性誘因的功效，提供滿足不同參與者的物質性誘因又極為困難。如何讓合產的成本、利益均分，並有效提供不同誘因，是達成合產首要克服的集體行動問題。

第二，對政府來說，合產雖然能減少財政支出與提升公共服務品質，但可能因此形成封閉的決策團體，在政經菁英的控制下阻斷廣泛的參與。合產講求多方參與，實踐多元主義（pluralism），促成參與者間的多元競爭。E. Ostrom（1996: 1082）也認為合產應是一開放（open）的過程，居民持續參與及監督（monitor）是合產成功的關鍵。然而 Dahl（1985）卻認為經濟的不平等與社會地位的差異將影響參與的機會，使決策權集中於少數參與者手中。對政府來說，在選舉的壓力下，某些參與者如利益團體（interest group），他們握有相當提供政治與經濟的資源，對政府而言較有與其合作的誘因，因此無法形成公眾廣泛參與，使公共財的產出不能反映多數人的需求，造成參與管道的寡佔及參與的不平等。

最後，合產理論上可以彌補政府與民間的巨大鴻溝，但涉及公共財的產出，合作必會產生權責區分的問題：「誰」有規劃決定權與「誰」負擔責任。雖然 E. Ostrom（1996: 1082）認為政府與民間必須產生互信機制，如以簽約方式達成合產；而 Marschall（2004: 232）認為合產過程中，政府與民眾負有共同的責任（conjoint responsibility）。然而當政府與民眾發生意見衝突時，誰具有最終的規劃決定權？對民眾而言，政府的賦權（empowerment）成為他們參與的誘因，降低他們搭便車的機會。然而若參與被專家或官僚的意見壟斷，民眾無法透過參與實踐自主性，合產就變相地失去公民參與的意義；對政府來說，一旦合產執行發

生問題，民主政治的可課責性（accountability）讓政府成爲首要課責對象。若合產無法釐清參與者的權責，將阻斷公私合作的可能。

第二節 社基保育：地方自治與合產的結合

壹、社基保育與在地參與

Aristotle 認爲政治的基本意義爲生活在同一空間之社群，他們對於自身生活相關的事務有共同瞭解，透過理性言說，彼此溝通，決定與其生活相關的事務及活動，藉此建立利害相關的共同意識（江宜樺，1995：179）。民主的意義除了建立共識外，透過居民互動取得個別利益的交集，解決資源分配過程中發生的零和賽局。這種將居民視爲基本成員的治理模式，發展出由下而上的地方自治，突破過去單由政府或市場決定公共事務、分配公共資源的情形。地方事務，地方行動，成爲近年治理的主流（柯于璋，2005：34）。

而地方治理的基本單位爲何？王俊秀（1999：94）認爲，在人組成的社會群體單位中，「國」（state）的範圍太大，「家」（home）的範圍太小，都不適宜做治理地方事務的基本單位。社區（community）⁶ 是國家治理的最底層，又作爲家庭的延伸，不僅是地理上的範圍，也內含居民共同的認知、彼此的利益及承認的規範。在國與家之間，社區成爲兩者承上啓下的橋樑，成爲環境與文化共同意識的載具。而湯京平與呂嘉泓（2002：264）也指出，社區是政府與民眾接觸的底層場域，民眾可在社區內發展草根性組織（grass-root organizations），成爲參與政府決策與凝聚集體行動的管道。對地方治理而言，社區在地方公共財的生

⁶ 本文對「社區」的範圍定義在一里之內。雖然 Agrawal 與 Gibson（1999）認爲社區並非指某個特定區域，要考量到共享性資源的範圍，將有關的利害關係人（stake holder）納入其中。但考慮到本研究兩個個案主要發生於「里」當中，以里民爲中心發生公園的合產與共享性資源的管理。爲了討論便利，並不對社區詳加定義，後文所提「社區」和「里」是互通的名詞。

產，如文化、環境保護、資源保育、社會福利，均能發揮自主性與管理能力，是地方自治與合產的基本單位。

在管理共享性自然資源的問題上，社基保育讓社區成爲居民參與公私合產管理模式及實踐地方自治的載體。一九七二年羅馬俱樂部（Club of Rome）發表「成長的極限」（The Limits of Growth）一文，指出開發至上的思維加快資源耗竭的速度，人類終有一日會面臨無資源可用的危機（Meadows, 2006）。就此，人類過去的管理自然資源方式也被拿出來檢討。以往資源管理多爲政府導向（government-oriented）的集權式管理，或者納入市場機制進行私有財式管理，多半以強制性法令禁止居民使用，設置國家公園（national parks）、保護區（protected area），或以私產權（private property right）管理自然資源。依賴資源維生的居民被政府與專家視爲破壞資源的元兇，居民受人口成長（demographic growth）的壓力及全球自由市場化影響，加速對資源開發，使當時保護資源政策多半以排除在地居民爲主。然而斬斷在地居民和資源使用的連結（usage-connection），會產生三個問題：（1）對原本使用這些自然資源的居民而言，這種保育方式無疑阻斷了其生活所需；禁止使用資源的生活方式，造成地區的凋零與衰敗。（2）用法律禁止任何人爲開發，只會刺激非法的開發行爲；私有財式管理並不代表可以阻止大規模的開發。同時單由政府或市場承擔管理責任，造成保育執行效率的「不經濟」。（3）缺乏在地居民參與的保育，不僅難爲居民接受，失去管理正當性，沒有在地知識（local knowledge）的專家導向（expert-oriented）管理，會落入理論式的空想，缺乏實際經驗的專家將面臨無法應變的挑戰，甚至產生錯誤的資源管理模式，造成資源損害。（Western, Strum and Wright, 1994；Agrawal and Gibson, 1999；Collins and Pinch, 1998）。

社基保育強調「在地參與」（local participation），目的在修正以往單獨由政府或市場主導的資源管理困境，造成資源管理模式的「典範轉移」（paradigm shift）（盧道杰，2004；戴興盛，2007）：從過去政府強力的保護隔離，歷經市場導向的保護模式，最後演變成納入居民的資源保育。社基保育源自三個概念的

互相結合：鄉村發展（rural development）、在地參與（local participation）、共享性資源管理（common property management）。二戰結束後，各國經濟疲軟急需復甦，為重建各國的社會與經濟秩序，聯合國於一九五一年提出以社區組織作為復甦單位的計畫，利用社區發展（community development）彌補政府行政效率的不足，並藉此推廣地方參與，以求地方居民能獨立發展（蔡育軒等，2007：99）。當時社區發展的特色，以大範圍（large-scale）及「由上到下」（top-down）的政策指導為重點，學者認為如此方能達成快速與有效的發展。但是在某些貧窮的發展中國家裡，實施這樣的發展模式，在資金與人力的調度上有其困難；在這些國家中若執行「由上到下」的管理，極易陷入發展的殖民式（colonial）結果：不管是外來或在地菁英，皆能透過政策指導掌握資源的分配，原本具有使用權的當地居民不僅被忽略，更遭受不平等的參與，造成共享性資源的獨佔與濫用，導致資源損害及在地居民使用權上的不平等待遇（Little，1994）。在民權運動（civic right movement）盛行的六〇年代，社基保育的提出不啻是人類的環境權平等的落實。因此就鄉村發展與在地參與兩面向而言，社基保育讓資源管理權回到居民手中，增加居民參與地區發展的機會，落實民主公眾參與的精神（Western, Strum and Wright, 1994: 6）。

就鄉村發展與共享性資源管理兩面向來說，早期共享性自然資源保育的觀念中，「人」就是保育的最大障礙，只要有「人」生存的環境，共享性資源都有可能被濫用。Hardin（1968）提出的「共有財的悲劇」（the Tragedy of the Commons）正是支持此論點的著名理論。而依賴資源維生的在地居民，因為他們與資源的貼近，加上地方人口成長、市場壓力等原因，讓他們成為眾矢之的。資源保育只能依靠中央政府的強力政策與市場機制，將在地居民隔離資源之外。但在七〇年代後，因為集權式或私有財式管理成效不彰，提倡保育者開闢有別於政府與市場的第三條路：以在地居民作為管理資源的基本單位，利用居民的在地知識以及他們對資源的高度依賴，除了能節省管理成本，積極投入管理外，在地居民也可藉此

延續其生活形態，產生永續使用的誘因。地方居民的加入，讓發展與保育取得平衡（Agrawal and Gibson, 1999: 633）。

社基保育除了回應來自草根民眾對草根發展（grass-roots development）的要求外，落實環境正義（environmental justice）和環境權的平等也是重要目標。透過居民和政府的合作，以「合產」服務代替單一管制，政府的支出減少，居民重新掌握在地資源的使用主導權，達成二者的雙贏（win-win）。而居民的在地知識（local knowledge）配合專業的保育技術，社基保育也能達成資源的永續發展（Sustainable development）（Western, Strum and Wright, 1994）。因此社基保育被視為參與、分權（decentralization）、保育、發展四效合一的資源管理模式。

貳、參與者對社基保育的影響

推動社基保育的過程中，有哪些因素影響其運作？Agrawal 與 Gibson(1999) 發現以往社基保育中對社區的定義為一小型空間（a small spatial unit）、具有同質性的社會結構（a homogeneous social structure）、共同利益及共同規範（common interests and shared norms），然而這些界定性質隨著都市化（urbanization）拓展已不再適用。社區空間和自然資源的分佈範圍往往不相符；社區組成結構在都市化後已不再具高度同質性；都市居民組成多元複雜，社區利益很難相同，無法避免「多元利益」（multiple interests），同時共同規範難以形成。社基保育執行時，不同行動者（actors）擁有不同的利益（interests），彼此互動（interactions）建構社基保育的內容，決定資源的分配，因此社基保育是一「政治過程」（political process）。然而一旦社區居民在資源使用模式上無法取得共識，一個「制度」（institution）的訂定是必要的，如圖 2 所示：

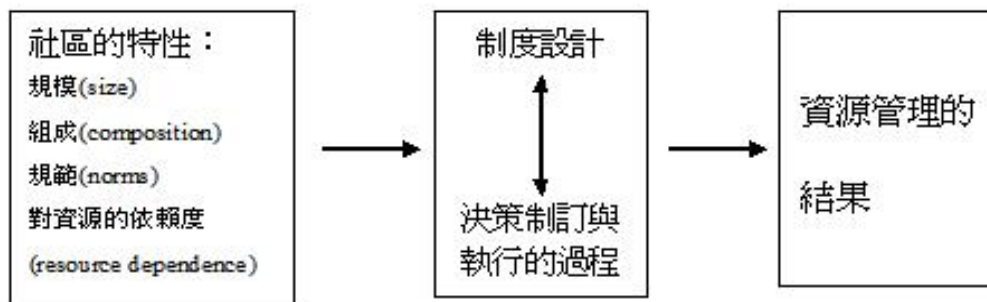


圖 2：社區與保育行動的結合

資料來源：Agrawal & Gibson, 1999, p.639

Agrawal 與 Gibson 對社基保育提出三個分析的面向：行動者（actors）、決策過程（decision-making process）及產出的制度（institution），並將研究的重點放在決策過程。社基保育影響社區內外居民資源使用的分配與限制，因此需要廣泛的參與，將不同行動者的利益納入決策過程中；決策過程反應各行動者利益互動（interaction）及權力大小，而廣泛參與可以達到彼此的制衡（checks and balances）。所有參與決策者—社區居民、政府、非營利組織、民選地方代表等，藉由理性溝通，建構包含彼此利益的互動平台。最後產生的制度包含使用的規則（rules）、執行細則（implementation of the rules）、解決衝突的方法（resolution of disputes），透過制度重新定義資源使用的權力關係，規範使用者的行動。地方居民利用社基保育參與地方事務，賦予社區居民在使用資源上的正當性。這種「由下至上」的資源管理，讓地方自治與自然資源管理結合。

社基保育將「合產」、「民眾參與」、「資源管理」等概念相互結合，理論上落實「資源保育」與「主權在民」，然而實際上卻有執行的困難。如何吸引民眾參與？如何解決參與過程中不平等的問題？John（2001）提出地方自治時可能

發生的缺陷：缺乏參與者權力及責任的分界線；地方與其他水平及垂直層行政機關的協調，增加負擔與合作的困難；地方自治只是地方傳統政治菁英利用民眾參與的機會，合理化權力運作的工具。「權力附屬」雖然提供民眾參與政治的正當性，但並非所有民眾對參與公共事務有極大興趣，對自身利益的極大化往往會蓋過對公眾利益的協調；一旦缺乏受政策影響者的全面參與，勢必產生參與者的決議影響未參與者的利益；公共財分配時發生的衝突無法解決，造成地方事務的僵局，為了解決衝突，最後可能回歸「中央集權」。社基保育包含「在地治理」的內涵，發生這樣的問題在所難免，公民參與雖能落實在地治理，但參與過程中社會面向的不平等—社經地位、資訊的不平等，將影響公民參與的意願及能力。在公共財的分配上，不平等的參與造成不平等的分配。這也是為何仍有學者對社基保育能貫徹地方參與及達成資源保育的觀點存有疑慮（Tai, 2007）。

使用共享性自然資源除了產生排擠性外，更由於其稀少性，造成使用者間的競爭，加速耗損自然資源，協調使用者的使用行為成為社基保育的重點。而保護自然資源屬於專業，某些使用者出於「己身善意」的行為，卻對自然資源造成破壞。因此保育不僅需要吸引在地居民參與，也需要具專業知識的外來參與者，然而雙方社經地位的差異，卻可能影響他們在參與社基保育時的決策權。Agrawal 與 Gibson（1999）認為，在社基保育實踐的過程中，誰擁有決定資源管理制度的權力？制度的內容為何？這兩個問題是分析制度時必須考慮到的。他們也提到，外來的行動者（external actors），如政府、非營利組織具有一定的制衡力量，針對在地居民的管理，適時進入過程中，扮演「輔導」，甚至「指導」的角色，讓社基保育的制訂權不限於在地居民。外來行動者的加入，使社基保育的分析更為複雜，社基保育的決策權在地方居民或在外來參與者之手，使參與者間產生對立。何明修（2007）透過高雄麒麟山自然公園設置的個案研究，指出保育人士雖利用立法遊說推動設置麒麟山公園，以便管理當地的共享性自然資源。但因保育人士並未與在地居民進行協調，在地居民與外來保育人士產生結社對抗，讓社區

陷入發展與保育的困境。研究也指出，公園缺乏在地居民的認同，導致破壞公園環境的行為不斷發生。參與者在社基保育中的互動，影響社基保育的實踐。

參、社基保育的都市實踐

在各國的鄉村地區或原住民地區，居民擁有豐富自然資源，長期依賴自然資源維生，因此成為國家執行保育共享性自然資源政策下排除（*excluded*）的首要對象，居民被迫離開家鄉前往城市，最後常因不適應都市生活而成為社會的中下階級。社基保育讓他們參與保育過程，還給他們原有的土地使用權，利用他們的在地知識發展地方特色，讓個別居民有誘因返回家鄉營生，成為維護家園的重要力量。鄉村與原住民地區的社會網絡較密，人際聯繫也較為頻繁，容易組織居民行動，藉此克服集體行動的問題，讓在地居民成為保育的基本單位。Agrawal 與 Gibson（1999）雖然認為社區的共同規範（*shared norms*）在多元利益下不易成形，但不可否認的是推行社基保育仍以共同規範作為基礎。因此社基保育的成功案例多半在傳統文化深厚的鄉村與原住民部落，這些傳統文化構成了社區居民的社會資本與信任網絡。而在台灣社基保育的成功案例也不勝枚舉，如嘉義阿里山的山美、里佳兩個原住民社區利用傳統文化成功保育鯛魚（湯京平與呂嘉泓，2002；Tai, 2007）；雲林湖本村村民為保護八色鳥而集結組織對抗外來業者的開發採砂（盧道杰，2004）；南投桃米社區於 921 震災後，居民在新故鄉文教基金會的協助下，發展成為以當地特有蛙類為特色的生態社區（江大樹，張力亞，2008），從這些例子可以得知社基保育的實踐過程中，社區居民扮演相當關鍵的角色，透過居民共同討論，型塑管理資源的在地機制（*local institution*）。雖然鄉村與原住民社區承受極高的開發壓力與人口外移的問題，但藉由社基保育，生態資源得以保存，並結合居民的生計，讓保育與經濟能夠共存。然而，若將場景換到具有自然資源的都市社區，是否也能順利地執行社基保育？

一般而言，都市具有人口多、密度高、異質性等三項特質，讓都市承受比鄉村更大的環境壓力。都市的形成等於人類活動的增加，無可避免地造成環境損害。同時高度都市化造成人口快速增加，人際關係疏離，使都市居民對居家以外的環境認同感較弱，「家」成爲都市居民唯一的私密空間，在「家」的範圍內，人際互動與「鄉村」無異，是唯一主動保護的場域。然而在「家」之外的公共領域，人際互動卻變成冷漠相待的模式，造成他們對環境的不關心與容忍污染，都市污染現象層出不窮，在環境保護上也形成障礙（王俊秀，1999）。都市的髒亂是種「轉移」，達成個人住家的舒適建立在外在環境的髒亂上。這種「各人自掃門前雪，不管他人瓦上霜」的人地互動，增加人對環境的陌生感，也讓都市的公共空間日漸萎縮，降低人際互動的頻率。所以王俊秀（1994：15）認爲，減少都市居民對公共場域陌生感的方式，便是創造「公共空間的私有化」(privating public space)，這並非指都市居民要私佔公共空間，而是將「家」的範圍擴大，擴大市民的關注場域，透過共同參與，相互監督，方能解決公共空間萎縮與髒亂的問題。

一般常見的都市社區居民集體行動，多以社區環境的清潔、資源回收、綠美化爲主，也有社區反公害的環境捍衛行動（王順順、葉燕燕，1998；王順美、沈姍姍，1999）。民國八十四年政府推行「社區總體營造」(Community Development)計畫，目的是發掘社區的「特色」，作爲居民對共同生活環境的關注焦點（文建會，1999）。發掘社區特色過程，也是所有參與者的學習過程 (learning process)，居民的討論、協商、決議，間接塑造民主所需的「公民社會」(civil society)，更打破都市居民間的冷漠疏離，讓居民將「家」的範圍擴張到人際互動的公共空間。家的範圍擴大，有助居民認同居住環境，並形成組織，例如社區安全巡守隊、環境清潔隊，共同維護居住的環境，利用公眾力量對環境現況進行監督，亦減少政府在環境保護上的支出，達成公私的協力增效。

社區成爲地方治理的基本單位，學者 Naess 認爲，解決環境問題時，「國」的範圍大到無法解決個別居民生活環境的「小」問題，個別的「家」又小到無法

獨立解決生活環境的「大」問題，居中的「社區」能夠成爲解決的最佳媒介（轉引自王俊秀，1999：161）。然而對某些擁有自然資源的都市社區，這樣的環保行動是否足夠？當都市人對居家周遭的自然環境認識不深，許多出於個人理性或己身善意的行爲，皆可能對環境造成傷害。而都市人際互動較疏離，降低協調的可能，很難形成一共享規範，增加公共財的侵佔和彼此敵對意識產生的機會。都市人地連結和人際連結的疏離，是社基保育在都市推行時必須突破的首要困境。其次，在都市的自然資源，雖然不與居民的生計有直接關係，然而都市化的人口壓力，使都市土地寸土寸金，每一筆都市計劃案背後必然牽涉許多的利益交換，屆時居民勢必會在「保育」與「開發」，「個人利益」與「集體共利」之間面臨抉擇，都市社區居民的組成較鄉村與原住民社區複雜且難以界定，不同使用者對資源的不同「想像」，將導致不同的使用方式，彼此的差異如何取得共識，也是都市社基保育必須克服的問題。

第三節 不同行動者在社基保育的角色及功能

都市的冷漠疏離造成管理資源制度形成的不易，在沒有任何原始內部規範（internal forms）下產生公共財的相互競爭。相對於鄉村與原民社區，都市社區平時擁有更多與外界接觸的管道，容易得到來自政府和民間團體的援助，對外界也不會產生抗拒與恐懼的排外心理，因此較願意接納外部參與者進入與援助社基保育的推行，形成社區內外部行動者參與規劃的管理制度。Agrawal 與 Gibson（1999）也提出，社區的多元利益、互動，都爲影響社基保育制度形成的關鍵。在都市社區中，更多元的利害關係人（stakeholders）⁷ 和更豐富的外界資源，讓社基保育容易落入「資源的權威性分配」，「誰」具有參與社基保育的身份變得比鄉村與原民社區更爲複雜。在參與者中何者具有管理資源的權力（power）、

⁷ 「利害關係人」的概念爲「對地方的合理關心所產生的包容範圍」，這個範圍界定了利害關係人的集合，同時也形成了區別彼此的領域（Bryson & Crosby, 1992；轉引譚鴻仁，2003：83）

責任 (responsibilities)、能力 (capacities)？甚至是對抗都市中以少數菁英為主，訴求都市發展的「成長機器」 (growth machine) (Molotch, 1987。轉引自王振寰，1996：180)？參與的問題，讓社基保育不再只是公私合產下的產物，它具有一定的政治意義。

社基保育以地方賦權 (devolution) 與參與 (participation) 為目標，賦予資源使用者管理資源的權力，然而這種權力轉移能否真正將管理權轉交給在地居民？社基保育無法避免其他行動者如政府及非營利組織的介入，它們雖非在地參與者，但其掌握的資源與專業知識是推行社基保育不可或缺的 (盧道杰，2004)。政府的角色，在講究在地參與的社基保育中，一直不是主要的討論對象，但其功能為主導或是輔導，則是社基保育能否執行「權力附屬」原則的關鍵。Tai (2007) 提出 Ata (該作者匿名) 的社基保育案例，認為政府主動介入及強力援助，造成地方菁英的壟斷。而非營利組織在公民參與過程中扮演聯繫、整合公民行動，領導公民進入決策過程，並提供資源—資訊、專家意見、甚至資金 (Carmin, 2003)，藉此達成公民動員。但非營利組織「外來者」的形象，較難和在地連結；有時非營利組織與公部門的良好關係，使其與公部門結合，造成在地居民的厭惡與排斥 (管佩鈺，2007)；最後，非營利組織藉由社會參與達成自己的組織目標，然而一旦此目標與居民發生衝突，增加居民對外來者的疑慮，形成排他性的參與 (何明修，2007)。

既然政府與非營利組織皆不適合做社基保育的主導者，那何者適合帶動都市居民的參與？湯京平與呂嘉泓 (2002) 的研究指出，社區的領導者是帶動山美、里佳居民參與鮎魚保育的主要推手。鄉村和原民社區受到外在環境的衝擊，使得「原生性管理制度」 (indigenous institutions) 因不同治理體系 (governing regimes) 的衝突而沒落。然而，當地出現適當的領導者，以未來遠景作為訴求，同時確保居民在執行管理資源後將得到平等的資源使用權，取得居民的信任與合作，進而形成集體認同，這種誘因的轉換 (incentives change) 造成集體行動的成功。而領導者也能成為與尋求外界援助與認同的橋樑，並融合外來制度的衝擊，形成發

展與保育、外來與在地共容共存的社基保育。一個領導者的成功，立基於 Wilson (1974) 提出的政治企業家 (political entrepreneur) 的角色上，他 (她) 整合各參與者的意見與利益，並吸引多元的資源投入。而此一領導者出身社區，他的目標和團體的目標休戚與共，因此加強他領導的動機，成為團體的代理人 (agent)，負擔與其他團體互動的責任。團體領導者也因為其個人的人際網絡較大，能貢獻的資源較多，有利於集體行動的促成 (Arnold, 1990)。

社區領導者亦是社區公民社會 (civil society) 的型塑者，Carmin (2003) 認為公民社會的成功，取決於兩個因素：首先是一個有公民參與決策的制度，它必須提供誘因吸引公民主動參與；第二是保障公民參與的自由及獨立性，它必須擁有代表公民而非政府或某些社會菁英的領導人物，才能有效表達公民利益。在社基保育形成過程中，居民參與除了維繫人際連結外，更提供個人與社會組織參與公共事務的機會，並藉此表達多元利益 (Weigle and Butterfield, 1992)。而一個適當的社區領導者，除了具有代表地方公民表達利益、利益協調、型塑制度的功能，並且提供實踐社基保育制度的誘因，同時他必須能對居民負責 (responsibility)，如此社基保育方具正當性 (Agrawal and Gibson, 1999)。

社區領導者、政府、非營利組織的合作，將對社基保育產生何種影響？Berkes (2003) 認為制訂社基保育制度的過程中，必須達成兩個重要目標：(1) 透過多重制度連結產生對管理權利與責任的共享 (2) 透過制訂的過程，產生參與者彼此的信任、反饋與學習。在分析社基保育的參與者時，亦不能忽略政府與非營利組織在其中發揮的功能，同時三者的參與也能達成社基保育中權力制衡 (checks and balances) 的目標。因此三者在此過程中擁有何種社會地位及權力，將決定社基保育成功與否。

第四節 公園：資源管理制度的具體實踐

都市居民與居住環境的連結薄弱，這是都市形成社基保育時面臨的第二個問題，要形成何種制度來管理都市共享性自然資源？公園（park）是一可行的方式。公園是公共設施（public work）的一種，Rosenberg（1996）認為，建築（infrastructure）和公共設施（public work）的不同，在於前者單純發揮其功能，後者具有公共意涵，為大眾服務。許多建設過於追求專業、單一功能的設置，忽略其與社會及環境的協調；而公共設施除了滿足居民的需要外，更要具多重功能，以達成綜合的使用目的。現代都市因人口擴張與發展的需要，造成自然棲地的破碎（habitat fragmentation），過度的開發行為，干擾其他物種的生活環境，使都市失去許多自然景觀，不利居民休憩。都市化造成的地狹人稠使生活品質下降，公園的設置，除了提供居民遊憩休閒的空間外，更重要的則是維護都市綠地，連結居民日常生活與自然環境，在講求永續發展的今日，都市中生物多樣性（biodiversity）的維持成為重點，公園減少棲地分割、增加棲地間聯繫，維持景觀多樣性，為都市留下自然空間。（蔡厚男、蔡淑婷，1998）。

公園讓都市居民不需移動到鄉村，就能享受自然景致。公園景觀之父奧姆斯德（F. L. Olmsted）認為，公園除了讓人們不需長途移動，便能逃離都市，享受令人愉悅的自然景色；更重要的是，它能激發使用者的想像：公園提供使用者身心的愉悅，也刺激使用者內在對公園想像的實踐，因此公園存在的目的來自滿足使用者的需求。公園是「被建構」（constructed）的，使用者應是設計者之一，從公園的範圍、景觀設計、相對位置等，進行設計，藉此貼近使用者的需要。即使公園的建置由專業的景觀設計師負責，設置時仍必須瞭解一般使用者的需求，為使用者設計（Rutledge, 1997）。

都市公園的特性是空間開放，容易成為人群匯聚的場所。洪得娟（1998）指出，都市公園是自然生態與公園使用者共同運作機制下的產物，並且經由人際社會行為的互動，形成公園的文化及自然景觀。然而在公園規劃的問題上，到底是

使用者設計了公園的內涵，還是公園限制了使用者的行爲？雖然 Rutledge(1992) 認為在公園設置時，用設計去規範使用者的行爲，違反公共設施爲使用者存在的理念。設計者若不事先觀察使用者的行爲，一廂情願地利用公園設計實踐自己的理念或美感，這種「物質決定論」(Rutledge, 1992: 79) 忽略使用者的自主性及公共設施「人本位」的使用目的。然而 Rutledge 並未針對使用者組成的變化進行討論，也沒有討論參與式規劃 (participatory planning) 的概念，更重要的，他並未注意公園使用者的使用權是否平等的問題。

在台灣，社區公園的設置多半是由地方的里長提出申請，再由政府發包、執行，大多數公園的設計大同小異，設計過程很少採納居民的意見。這些由少數專家、行政官僚，或者是里長等人共同設計的公園，只能呈現少數人的意見，居民雖然並未棄之不用，但他們的行爲反而被公園的規劃型塑了。都市化導致人口逐漸增加，新來的使用者對公園的需求很可能與原有使用者不同，但公園早早就被設置了，如此形成了使用權的不平等。在台灣的社區公園，我們常見某些現象：一群使用者佔據特定的地區乘涼、聊天，甚至賭博；公園廁所往往聚集遊民或不良份子；公園某些角落堆積著居家廢棄物品；公園充滿多種人工設施，聚集大量人潮，使用者的擁擠造成公園使用權不平等，綠地範圍也因此縮減。這些問題影響了新使用者的使用權，公園真的是對所有使用者友善的設計？某些具有自然資源的都市邊緣地區，設置公園能減緩都市開發的速度，滿足多數居民的使用，但要如何透過公園規劃既滿足居民的需求，又能管理自然資源？Rutledge (1992: 99) 認為：「如果你不願意把某件東西讓人們以一種可以預見得到的方式加以使用，那麼，一開始就別將它放在那裡。」。可見公園設計仍可成爲規範使用者使用行爲及管理自然資源的制度安排 (institutional arrangement)，⁸ 社基保育制度能透過公園建置而體現，不僅決定公園的主要特色，更影響往後使用者的公園使用及維護。在規劃公園過程中，若要結合資源管理與使用者使用兩項目的，就必

⁸ 所謂制度，North (1990: 1) 認爲是「各種約束人際之間互動的成文與不成文規範。」

須關注參與規劃者的互動，這讓公園規劃進入「政治過程」，也讓公園設計面臨參與者之間溝通協調的挑戰。

綜上所述，「公園」可作為擁有共享性自然資源的都市社區管理的方式之一。公園作為制度安排的結果，要探究其產生的原因，必須將研究焦點聚集在公園設立過程中，各行動者的互動，也實際檢視合產、社基保育、地方自治中強調的參與過程。