



# 制度發展、市民社會與環境保護—— 環境協力治理的兩岸比較研究

湯京平\*

## 一、研究目的與緣起

全世界都關心大陸的環境問題及相應的政策措施，因為這些問題或多或少會連帶影響到各國自身的福祉。在汙染方面，近年大陸日益嚴重的霾害，不但影響日韓臺等周邊國家，連美國西岸也深受其害；新疆的河水汙染與超限取用導致中亞下游諸國的災難；除了硫化物與氟氯碳化物早已是全球最大排放者，2006年起中國則超越美國，成為全球二氧化碳排放量最大的國家，於全球暖化的問題上扮演舉足輕重的角色。在自然資源方面，由於大陸龐大人口的需求，對全球造成的威脅則更為明顯。上述資源問題也和生態保育問題有密切的連結。據估計，中國大陸有四分之一的物種面臨威脅（Liu et al., 2003），名列為世界上生物多樣性受到最大威脅的前五名。林地的破壞進一步導致水資源維護工作的挫敗，以及沙漠化（近三分之一全國土地受此威脅）與沙塵暴問題的惡化。此間，汙染、能源與自然保育的問題環環相扣。

大陸當局當然也意識到這個問題，尤其在2008年奧運之前，北京成為全球媒體矚目的焦點，曾大刀闊斧的整頓空氣汙染的問題。在「舉國辦大事」的傳統下，各種制度的設定與臨時的措施多管齊下，但這成果並未持久，近年霾害更擴及南方。大陸當局理解這樣的威脅，感受到龐大的壓力，因此也不斷引入新的環境治理工具與模式，試圖透過制度建構以強化其治理能力，所以先進國家可以見到的各種環境相關法律，在中國一應俱全；各種鼓勵發展潔淨能源及綠色產業的政策（如風力發電、太陽能、電動車產業等）也陸續推出。但弔詭的是，大陸在許多場合公開承認，即便這些年來有這麼多政

\* 國立政治大學政治學系教授

策作為，但所面臨的環境惡化問題仍然相當險峻。此一事實引發一個有趣的問題：為何大陸治理環境問題無法像治理經濟發展一樣立竿見影？

## 二、環境保護的社會條件

上述觀察伴隨著另一個更宏觀的問題：為何較民主的國家，通常環境保護做得比較好？有一種可能，是民主國家通常比較富裕，較有經濟上的優勢，所以有能力顧及環保議題。然而，如果檢視同一個國家在民主化前與後的變化，可發現其民主化後政策的環境友善程度往往大為提升，不管是歐洲的波蘭、捷克，美洲的智利，還是亞洲的韓國、臺灣，經濟情況在短期內沒有太大的變化，但環境保護的表現卻有長足的進步。

結合上述對大陸的實際觀察，以及在理論層次上思考環境保護與政權類型的關係，一個重要的聯想則是「市民社會」在環境保護政策上的角色。環境政策有一個很強的特性，就是有違反人類自利本性的傾向。從西方的經驗來看，要保護環境，一方面必須培植更細緻的治理體系，來解決個人動機與宏觀利益衝突的問題。常見的作法之一，就是結合源自社會的力量，設法將既有的非正式制度整合進現代化的治理制度，期能改變治理體系的誘因結構，提供多元的行動誘因。除了追求自利，行動者也可能需要滿足社群性的誘因，市民社會中自主管理的組織，通常會利用社會認可等低行政成本的機制，來控制集體行動中搭便車的行為，或提高其利他行為的意願；此外，各種市民組織也能建構起綿密的人際網絡，發揮資源動員的效果，一方面可以倡議某些理念，提供理想性的行動誘因，彌補公部門資源不足的問題；另一方面也培養一個讓分散利益容易聚合以對抗集中利益的政治環境，得以監督政府施政，防止政治菁英與經濟菁英不當結合而對分散的環境利益產生危害。

這類源於社會力的治理，前提是政治體系對於民間社會的鬆綁與賦權，後果則是市民社會的茁壯，進而對政治權力的握有者形成抗衡的力量。這種力量的展現，從臺灣過去三十多年來的發展可以得到印證：汙染抗爭威脅政權的存續，搭配著民主化的發展，讓臺灣的環境保護，不論是制度、觀念，還是整體表現，都有重大的進步。

相對而言，這種外部力量的存續，對於一個不接受政權可因公平競爭而輪替的威權體系而言，顯然是一種難以容忍的威脅。大陸在近年所採行的「政治保守、經濟放鬆」雙元發展政策下，則形成一個相對於臺灣十分有趣的



對比。有鑑於政治管制，民間力量通常必須依附在公部門之下，配合政策找到活動的空間，並受到政府部門嚴密的監管；因此，雖然號稱擁有世界排名第二的市民組織，但多受到政府嚴密的監控，公民社會的力量及其對於環境治理產生的實質影響，仍然十分有限。近年因經濟自由化的腳步加快，市民組織隱身在經濟組織之中也成為相當有效的發展策略，對於市民社會的茁壯，應有相當的助益。

### 三、兩岸少數民族社區發展與資源管理的實例

兩岸都有許多居住在偏遠地區的少數民族，他們常處於經濟上的弱勢，需要高力度的經濟發展。但他們想發展經濟，往往依賴大規模自然資源的開採，但這樣的行為可能產生整體社會龐大的環境代價；因此這些地方的執政者，常陷入開發與保育的兩難。近年興起的「異族生態旅遊」(ethno-ecotourism)，似乎為這個兩難情境，找到兩全其美的辦法。兩岸許多少數民族都透過觀光來追求永續發展，因為這種經濟發展模式，不會消耗太多自然資源，且經過適當的管理，可以控制經濟活動對生態的衝擊。然而這種發展模式仍有公共財貨提供與保護的集體行動困境。擁有這些財貨的成員，都處在某種囚徒困境之中，若想將個人利益極大化，最好的辦法是犧牲少量的集體利益，但積少成多，集體利益可能在某個臨界點就會整個崩潰。如何控制這種集體行動的困境？比較兩岸的處理方式，可以看到非常有趣的對照。

#### (一)大陸龍勝的水資源管理

龍勝縣離桂林市約 100 公里，境內有個龍脊梯田風景區，屬於廣西龍勝少數民族自治縣，誠如其名，散布著廣大由壯族與紅瑤族所構築與維繫的梯田，以及維持相對完整的古老村寨。這些少數民族已發展出精密的築田手藝與管理制度，將原本難以從事農業活動的廣大坡地，構築成一片片產值較高的稻田。維繫這些梯田最核心的元素是水的供給。為了適應水往低處流的特性，水源來自山頂的森林集水區，透過渠道的開鑿，引入位於半山的村寨與梯田，成為生活用水、消防用水與灌溉水。由於生活與消防用水的部分需求量相對較小，長久以來主要的資源管理標的還是灌溉用水。這種灌溉系統的維護非常困難，原因之一是山坡地上的灌溉水圳必須承受更大的水流衝擊，因此容易崩壞，需有更高密度的維護，屬於一種勞力密集的治理工作。除了每年農閒固定有集體維修的活動，在這些少數民族的村寨中，被視為更重要

的集體大事是平時的養護，若能見破即補，誰見誰修，就能夠避免損害迅速擴大，減少大家共同的損失。原因之二是在梯田的灌溉體系中，水田本身也肩負輸水的任務，上層的田水從缺口往下層流注，一層灌滿再灌一層。除了避免自身梯田水量過多而崩壞，讓上層梯田的地主有充分的動機將多餘的水排入下層，往往上下層地主之間也會透過某些社會關係而能夠彼此協調，在水量比較不充分的時候，能夠共體時艱。以田為溝最惱人的困擾是某一層梯田棄作，因為梯田的維繫非常費工，當特定家戶人手不足而休耕時，就會雜草叢生，甚至坍塌，阻斷下層梯田的供水。因此，農戶間必須有協力合作的傳統，才能避免田水斷流。事實上，上下層梯田所屬之農戶間，一直有非常緊密的利害關係。除了下層梯田的用水可能被上層梯田綁架之外，上層梯田所施的肥料（包括早年的人畜糞便與垃圾灰燼，以及近年的化學肥料）、蒿類殺蟲植物（如紫莖澤蘭），或在許多有梯田活水養殖傳統中放養的魚苗、螺苗等私有財產，都可能會隨水下流而被迫與下層梯田的農戶分享。

隨著雲南哈尼族的梯田獲得國際性的肯定，許多驢友（背包客）及攝影師發現，龍勝的梯田因山形陡峭而更顯壯觀。也因為其鄰近桂林國際機場，具備地理位置上的交通便利性，以及與陽朔等國際知名景區連成一線，因此觀光客源相對穩定。觀光客到訪村寨，即有居住與飲食的需求，因此經營農家店（民宿）提供住宿與餐飲服務即為生財之道。由於許多觀光客為拍攝梯田景觀而來，故協助觀光客背負器材上山，也成為重要的收入來源。此外，製作與販售紀念品，身著傳統服飾擔任攝影師的模特兒，都是村民脫貧致富的主要途徑。

然而，新興的觀光活動也引發了新的集體行動困境。村民如果能夠經營農家店，每年可有五、六萬元人民幣的收入，相較之下，種稻基本上只能勉強餬口，沒有現金收入，但卻要付出非常多的勞力；因此，很直覺的問題是誰來種稻？一般而言，在地村民不太容易籌募足夠的資金開設農家店；然而，販賣紀念品、背負行李上山等旅遊相關服務業，都比務農更輕鬆，且能賺取更多利潤。因此，理性的村民應會選擇棄農經商：有的可以透過婦女創業小額貸款，或透過和外地人合資，就能大幅改善收入。如果說放棄水稻田，改種羅漢果等經濟作物，一方面節省人力，二方面也會有更大的農作收入；但就整體而言，宏偉的梯田景觀正是觀光客來訪的標的，當水田廢耕，溝渠疏於照顧，則有連鎖效果，會影響到下層的梯田。景區原以壯觀的梯田風光取



勝，當景致呈現東坍一塊，西塌一片，恰如美麗的面容長了癩瘡，美感盡失。換句話說，梯田之美為村寨賴以推展觀光的公共財貨，卻因大家考量私利吝於投入而受到破壞。一旦破壞到某種程度，導致觀光客卻步，大家就一起受害。

要解決這個問題，最直接的辦法就是透過政府介入。但在農村，農民不繳稅，政府缺乏財務能力來提供這種公共財貨，因此必須另闢蹊徑。其具體的作法是由政府主導成立一個官方控股的「桂林龍脊旅遊有限公司」，由桂林旅遊公司（市屬）、龍勝縣政府，以及民間資金（來自北京）共同出資。公司的利潤主要來自旅遊景點的門票收入，主要的任務則是代替政府提供公共設施，如修路、維修灌溉溝渠，以及對外宣傳——如設置網站（天下龍脊網）、舉辦傳統祭典以邀請媒體採訪等。對於梯田消失的危機，旅遊公司具體的作法就是勞務替代。旅遊公司和村寨簽約，每年提撥 7% 門票收入給村寨，由居民均分，作為紅利。若特定家戶的梯田沒有被妥善維護，則不核發該紅利，由旅遊公司沒入，並由公司統一發包，代其整理頹圯的梯田。

換句話說，政府把協助扶貧旅遊的治理工作發包給公司，藉以吸收民間資金，減少政府財政上的困難，但這公司由政府投資控股，可以部分控制私人公司過分追求利潤而犧牲公共利益的問題，算是相當有創意的作法。到目前為止，此一治理模式運作順暢，景區收入穩定增長，梯田坍塌的情形也維持在可容忍的範圍內，公共設施（如石板步道、消防水源的儲備、對外交通等）也持續改善，居民也大致滿意現況，算是相當一種有效的解決方案。但有沒有更理想的治理模式？

## （二）臺灣司馬庫斯的神木群管理

泰雅族居於臺灣中部與北部，崇尚狩獵與征戰的技能，在獵物不足的季節裡，族人有難同當，分享有限的食物，因此泰雅族有「共食團體」(qutux nigan) 的傳統制度。另一個鼓勵集體主義的因素是狩獵活動的高危險性，必須靠團隊精神讓彼此在獵場上能夠相互信任，彼此依靠，因此部族會以各種儀式與祖訓等形式不斷強化個人對於全族的責任感，並內化為指導個人行為的準則。泰雅族的集體主義在二次大戰後步入現代社會的過程中快速消失。國民政府遷臺之後的山林管制，限制原住民的資源取用權利。山裡的部落在臺灣步入經濟起飛的時代之前，就已經明顯成為經濟上的弱勢。族人雖然後來能夠合法擁有獵槍，但森林裡的狩獵活動，則受到野生《動物保育法》等法

規的重重束縛，而獵物的數量也無法成為穩定的收入來源。靠山必須吃山，但山上的資源卻不能受其任意使用，導致山區的原住民生計日益困難，許多部落居民因此遷移到都會區域謀生。留在山上的族人，除了種植檳榔、挖掘竹筍之外，近年比較重要的收入則是種植茶葉、水蜜桃或香菇等經濟作物。這些經濟活動一方面因為土地面積的限制，規模不大，經濟情況難有大幅改善；二方面都是資本主義體系下的農業活動，比較沒有集體主義的需求，加上國家政策對於原住民文化的漠視，導致泰雅族的語言、文化及傳統都面臨散佚的危機。

自 1990 年代起，臺灣民眾經濟條件已有長足的改善，群眾對於原住民文化的好奇與尊重也與日俱增。尤其 1991 年發現整片檜木群，1995 年產業道路開通，並於 1998 年逐步實施週休二日之後，生態旅遊或異族觀光的活動日漸興盛。在此趨勢下，新竹尖石鄉的幾個泰雅族部落，包括新光、鎮西堡，以及司馬庫斯等，因為坐擁濃密的原始森林及神秘原住民文化，而有兼具生態觀光與異族旅遊之商機，故許多族人願意從平地回到部落，以經營旅遊相關的生意維生。

對於這些部落的居民而言，旅遊業的興起與競爭，進一步改變了部落內的關係。由於異族生態旅遊的市場尚在起步階段，願意跋山涉水進入部落的遊客還十分有限，因此如何分配觀光客，也就是分配外來資源，成為維繫部落和諧必須面對的課題。在令各方滿意的分配機制穩定運作之前，部落民宿的經營型態是以家戶為單位的市場機制，彼此競爭關係非常明顯。而原住民能靠一把山刀在山林間存活，許多辨識植物的野外求生知識成為絕佳的生態嚮導，但這些知識的傳播卻可能因此造成山林浩劫：外來遊客並不具備使用這些知識的文化根基，也欠缺與這些資源共生的在地意識，因此少數環保素養欠佳的遊客，可能私下任意採集林間動植物而破壞自然生態。即便部落居民也可能製造環境威脅，如隨手割取樹皮刻出泰雅族特有的圖騰送給遊客作為紀念。生意好的民宿經營者，則可能私自擴建民宿規模，以賺取更可觀的利益。這些行為都可能傷害當地的森林生態，違章興建的雜亂房舍也損及部落景觀，威脅部落居民共同賴以經營異族生態旅遊的集體財貨。

這同樣是囚徒困境下市場失靈的結果：大家忘情的追求自身利益時，未注意集體利益正受到蠶食。為矯正此一問題，位於新竹縣尖石鄉的司馬庫斯部落透過草根的力量，推動一種名為「共同經營」的制度，扭轉了悲劇發生的



趨勢。司馬庫斯是一個二十多戶、一百多人的小部落，因為遲至 1979 年才接上電，1995 年代才有柏油路面的聯外道路，故夙有神秘的「黑色部落」稱號。多數村民篤信基督教的長老教派，以種植水蜜桃為生，部落之後則為一片珍貴的神木群，吸引國內外遊客前來。由於交通不便，遊客多在村中過夜，第二天才進入林區活動，因此村民得以經營餐廳、民宿等觀光相關事業。當村中多家民宿因爭取客源而有齟齬時，村中的主要領導人就一直尋求解決方案及制度上的調適。隨著基督教的傳入，教會成為維持部落集體意識的主要力量，許多社經資源也透過教會進行分配。一連串的部落會議後，幾位經選舉而產生的教會長老提出一些制度方案。2000 年夏天，九個家庭組成了餐廳的共同經營團體，分成三組輪班，收入均分，並成立與累積公共基金。這個模式運作得非常令人滿意：規模經濟不但大幅節省了彼此的勞力，讓婦女們能勻出時間照顧家庭，也改善供餐的環境與餐飲品質，同時獲利也顯著提高。此一合作經驗後來成為整合八個「山莊」(民宿)成「共同經營」的基礎。共同經營於 2002 年春天的部落會議正式通過，依照祖制中強調禍福同享的集體主義，將村中私有的民宿設施統整為全村共同經營的事業，照顧旅客在當地的食宿服務。剛開始以家戶為單位，夫婦兩個加入可以領取兩份薪水(初始設訂是每月 10,000 元新台幣一份，目前提高到 14,000 元)。盈餘先抽出 20% 作為共營基金，支付部落公共建設、民宿消耗品、急難救助等費用，再抽出 10% 用來償還貸款等債務，剩下的 70%，則依照入股的比例，分給入股戶。

除了山莊、餐廳，後來商店也納入，舉凡水蜜桃的銷售、以「營造勞動合作社」名義承包公共工程等，都以集體的方式運作。獲利則由族人共享，逐步朝向部落全面照護的福利政策邁進，主要補助項目包括健康保險、老弱殘障津貼、教育費用，還有建屋、結婚、生育、喪葬等人生重要事件的補助。這個制度一方面結合了西方公司股份制與經營模式——頭目堪稱 CEO，負責執行日常管理與領導任務外，長老教會的長老們則可類比為公司的董事，負責徵詢村民意見，協調爭議、決定發展方向與擬定重要政策，再由共同經營會議或部落會議通過。由於長老教會的牧師、長老與執事，都由村民選舉產生，因此其決策時會有順應民意的動機，否則下次可能無法當選。與此同時，長老們同時也具備神職身分，受到村民的敬重，因此一旦長老們達成共識而決定推動時，則具備倡議政策的利基，可以透過詮釋聖經經文及援引教義作為立論基礎，協助其克服抗拒，實踐著一種基督教版本的政教合一

治理模式，成為一個「為上帝守護森林的部落」。

#### 四、結論

這兩個案例，皆展示「市民社會」在保護自然資源上能夠扮演的角色：發展結合異族觀光的生態旅遊是近年來兩岸少數民族比較成功的策略或發展途徑。其能取得初步成功的主要因素，在於能將原本具備耗竭性的森林與水資源等共享財貨轉變成生態景觀，並結合文化傳統等同樣不具耗竭性的元素賺取觀光收入，因此治理的挑戰已不在於有限資源（共享財貨）的分配，而在於防止這些公共財貨（如森林、梯田、部落景觀）因部落成員追逐私利而遭破壞。這基本上可以被視為一種克服集體行動困境的工作。本研究以海峽兩岸的兩個少數民族個案為例，發現大陸在少數民族的「扶貧」政策上，採取了一種極右的新管理主義策略，讓具備營收能力的旅遊公司透過市場機制，在提供治理功能的同時，也能維持財務的平衡，讓缺乏穩定稅收基礎的廣大農村地區，有一個可以普遍適用的治理模式。然而，「市場機制」本身並不擅長處理公平正義的問題，反而容易造成富者更富，貧者恆貧的不正義效果。龍勝地區的幾個村落，村民間的貧富差距急遽增加，侵蝕著原本少數民族既有的社會資本存量，預示著此一治理模式可能遭遇的困難。反之，臺灣的原住民政策則以社區營造政策，鼓勵草根組織以網絡為主要機制，提供自我治理的服務。政府從旁提供一些基礎設施與補助，結合其他民間組織（如教會、學術單位）的培力努力，透過公民參與、共識建立，以及社區產業培植等過程，司馬庫斯的泰雅族人找到獨特的發展模式——依循古制並融合了當代的市場運作制度，展示出兼顧永續發展與分配正義的治理制度，可望在治理效率、社會正義的實踐、原住民身分自覺與部落文化的重建，以及治理體系的穩定運作等方面，都有更令人驚豔成果，堪稱是以參與式治理追求「正義的永續性」的具體實踐。

**謝辭：**本研究感謝科技部三年期計畫的資助，以及兩岸研究夥伴們的協助。案例與結論的部分，多取材於作者本人與簡秀昭及張華發表於《人文及社會科學集刊》第25卷第3期（頁457-483）論文。