

參與式治理和正義的永續性： 比較兩岸原住民發展政策的制度創意*

湯京平

國立政治大學
政治學系特聘教授

簡秀昭

臺灣文獻館
採集組組長

張華

廣西民族大學
管理學院副教授

偏遠地區的少數民族常常是經濟上的弱勢，需要高力度的經濟發展。但許多處於生態脆弱地區的少數民族，其發展經濟的努力，依賴大規模自然資源的開採，往往導致整體社會龐大的環境代價，因此陷入開發與保育的兩難。近年興起的「異族生態旅遊」(ethno-eco-tourism)，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，但過程中如何處理利益分配的問題，讓發展的果實能夠族人共享，同時避免在發展的努力中，產生搭便車的集體行動困境，兩岸確有相當不同的作法。共產黨執政的大陸，在廣西龍勝採用了非常資本主義的方式，讓政府投資旅遊公司，協助當地村寨發展經濟。反之，臺灣則讓泰雅族在山裡實施志願的集體主義。兩邊都有相當可觀的成就，相映成趣。本研究檢視政府介入的不同模式，探討公民參與對於資源分配正義的效果與挑戰。

關鍵字：異族觀光、生態旅遊、管理主義、共享資源

壹、前言

許多原住民定居在山巔海濱等環境敏感地區，而面臨發展與保育的兩難。這些原住民堪稱社會與自然的介面，一方面有長期維繫的社會組織以及

* 本文曾於中研院「公民意識、社會正義與公民參與」學術研討會(2012年6月)中發表，作者感謝杜文苓教授的寶貴意見，以及蘇霽蓉女士在田野資料蒐集上的協助。

收稿日期：101年8月21日；接受刊登日期：102年3月15日

賴以維生的經濟活動，另一方面這些原住民又必須融入自然環境，在資源有限、自然災害頻仍的嚴苛條件下與自然共存，因此，往往能發展出許多與自然和諧相處的智慧以及有效的參與式治理體系。這種治理體系的運作，一方面滿足社區成員對於資源分配公平的要求，另一方面也結合了多重誘因機制，包括源於資源耗竭威脅的物質性誘因（materialistic incentive）、源於綿密社會網絡與親族高度相互依存的社群性誘因（solidary incentive），以及源於宗教信仰、祖訓等內化為意識型態的理想性誘因（idealistic incentive），讓資源使用者投入資源管理，因此通常十分穩定而可靠，比較能夠長久維繫（Wilson, 1995）。

這些以社區參與為基礎的資源管理（community-based resource management）（Berkes, 2006），在已故的諾貝爾經濟學獎得主歐玲（Elinor Ostrom）及國際組織（如國際自然保護聯盟等）的倡議下，已獲得國際學界的重視（Leach et al., 1999）。相關的案例快速累積，充分展示這些草根制度的韌性與功能（Li, 2002; Berkes and Folke eds., 1998; Gibson et al. eds., 2000; Tai, 2007；顏愛靜、官大偉，2004）。然而，這些草根制度如何面對現代化與全球化的衝擊，是否能夠順利地調適，卻還沒有太多著墨（Tang and Tang, 2010; 2001）。由於科技快速發展，資本主義活動擴張，加上全球人口膨脹導致對自然資源的需求大幅增長，都讓許多原來相對隔絕的原住民社區，面臨加速開發的壓力。新的經濟活動與利益結構，伴隨著其他現代化的元素，如宗教與政治體制，通常會導致新的權力分配模式，改變社會關係，並因此衝擊資源治理的祖制。當治理制度失靈，Hardin（1968）的「共享資源的悲劇」就無可避免。

在避免資源耗竭悲劇的同時，另外一個追求的目標是分配正義，不論是資源、經濟利益，還是環境風險或汙染所造成的成本，都應該在不同種族、階級與性別等方面公平地分配或承擔。爰此，Agyeman et al. eds.（2013）結合了永續發展與環境正義兩個盛行多年的概念，倡議所謂「正義的永續性」（just sustainability）的新典範，強調兼顧資源與風險在空間上與時間上的分配合理性，並探討政策與制度如何追求此一理想。從這個觀點出發，散佈在世界各角落、充滿傳統智慧的草根性資源管理制度，如何能在現代化的過程中，不但能行自然資源永續管理的功能（Agrawal and Gibson, 1999; Berkes,

2004)，並進一步達到分配的正義，遂為值得關心的課題。

海峽兩岸的少數民族，同樣面對這類現代化的衝擊，也接受「正義的永續性」所主張的概念。在具體作法上，兩岸許多少數民族，不約而同地都採取了異族觀光（ethno-tourism）加生態旅遊（ecotourism）的發展途徑。這種發展途徑將自然生態以及傳統文化作為發展的資產，因此比較能夠把保育和經濟發展兩個時有衝突的目標，放在同一個政策框架下思考（Burns and Novelli eds., 2008）。然而，這類發展策略最大的挑戰，往往在於如何克服集體行動的困境。除了需要資金和人力來提供旅遊的基礎建設，這類發展同時需要社區居民參與資源維護的集體行動。在自利的誘因之下，更常見到的情形是在地居民犧牲集體利益來成就私人的利益。如何克服這個困境，遂為發展順利與否的關鍵。本文檢視兩個案例，代表兩種政策方向。臺灣的政策，鼓勵由下而上的社區總體營造，透過社區自發性的努力，克服資源保育集體行動的困境。司馬庫斯的泰雅族是一個具代表性的案例，族人成功地結合了傳統與現代的治理元素，成功地保護鄰近珍貴的自然資源。大陸則採取由上而下的政策干預，並師法西方管理主義的模式，由政府組成旅遊公司，透過市場機制來管理觀光資源，並協助少數民族發展旅遊，如廣西龍勝的紅瑤，是相當成功的治理模式。本文比較兩種模式，並討論其優點與挑戰。

貳、治理機制

居住在山裡的原住民需要依賴自然資源而發展，但外在社會則希望讓這些資源能夠被永續利用，防止資源因過度開採而耗竭，或避免因開採導致環境生態的破壞。異族觀光、生態旅遊，或結合兩者的異族生態旅遊，則提供一個兩全其美的辦法。以經濟學的專業詞彙表達，生態旅遊就是透過旅遊活動，將林木、野生動物、水資源、魚蝦、牧草等具備「非排他性」（non-exclusive）且具「耗竭性」（exhaustible）的「共享資源」（common pool resources），轉換成不具「耗竭性」的「公共財貨」（public goods）。遊客前來消費，僅止於欣賞，並不減損財貨本身的數量或品質。但由於自然資源仍為地方居民賴以維生的財貨，因此就整體而言，地方居民應該會有強烈動機維護這個公共

財貨，如此等於讓原住民社區的利益與外在社會的利益重合（Berkes and Folke eds., 1998），而讓原住民與外在社會形成一種委託代管的信託關係，借重他們的在地知識與地利之便，防止自然資源受到不當採擷（Rangan and Lane, 2001）。

公共財貨雖然不具備耗竭性，不會因為個別成員享用而減損其價值，但這類財貨可能相當脆弱，需要原住民以集體行動加以維護。此時，觀光雖然解決原住民部落與外在社會的利益衝突，但也衍生出部落與個人之間的利益衝突。這是個人在集體行動中所面臨的囚徒困境：個人若追求其最大的利益，將會損及集體利益，如原住民若盜伐樹瘤，也許能賺取更豐富的收入，但林相被破壞，觀光價值也隨之降低，整體收益就會受到嚴重威脅。因此，如何克服集體行動的困境，成為這些部落發展觀光必須面對的課題。

從組織經濟學的觀點分析，平行的個人容易產生集體行動困境，最簡單的解決方案就是形成組織，讓成員進入具備監督機制的階層體系，或接受長期的契約，以強制關係降低機會主義造成的不確定性，此即公司的起源。引申到公共治理的層面，則是讓缺乏組織的群眾組成政府，委託其為集體決策，提供公共財貨，或監督個別成員，制裁搭便車的投機行為。即便政府存在有其必要，許多人相信政府介入會扭曲市場造成淨損失（deadweight loss）無效率後果，因此應該儘量透過調整產權設定等方式來恢復價格機制的功能，控制市場失靈。尤其在嬰兒潮世代進入高齡期，對社會福利需求大增，而導致政府收支難以平衡時，如何限縮政府規模，讓私部門能夠扮演更積極的角色，尤其是透過制度設計，提供誘因，讓營利部門能夠積極參與公共財貨的提供，俾擷節公務預算支出，成為公共治理的思維潮流，被稱為「新公共管理」（New Public Management）或「新管理主義」（New Managerialism）（Lynn, 1998; Desai and Imrie, 1998）。

然而，經過多年的實踐，新管理主義面臨的挑戰已經被比較清楚地認識。市場確實比較擅長處理效率的問題，但對於分配正義的議題，就比較束手無策。當政府希望應用市場的價格機制，引進民間資金來提供公共財貨，則必須提供「合理」的利潤作為誘因。此時，公眾和受委託生產公共財貨的私人公司，就形成典型的委託人與代理人關係。此間存在嚴重的資訊不對稱

問題：掌握專業資訊的業者不願分享重要的決策資訊，導致利潤多寡很難被精算，合理的利潤更難被界定。因此，雖然透過這類公私協力的機制，公共財貨能夠以頗有效率的方式被提供，但原本可以分配給社會大眾的利益（亦即消費者剩餘），可能藉由「合理利潤」的名義被參與治理的民間資本家留置，轉變為生產者剩餘。

要解決上述委託人與代理人之間資訊隱藏的困境，釜底抽薪之計，還是設法解除代理，讓委託人自己執行治理的工作。這論點乍看之下有點像套套邏輯：如果能夠不委託，當然就能免除這麼多紛擾，但問題就在於委託人通常缺乏提供或管理公共財貨的專業能力，或無法克服集體行動的困境，才選擇進入層級體制。然而，進一步思考，透過代理人治理真的是唯一的選擇？歐玲團隊累積的研究，展示了政府與市場以外的治理模式，一種在地民眾自我治理的可能。西方世界在最近幾個世紀以來的現代化過程中，強調科學化管理，以及明文法律體制的發展，卻忽略許多存在於世界各個角落的原生性制度，能夠運用著草根的人際網絡，有效地維繫社會成員的集體行動，提供公共財貨。

這種治理者與被治者身分重合的草根自我治理體系，比較容易存在於人際互動密度較高的熟人社會中，依賴風俗、規約等非正式的制度來規範、監督彼此的行為，並制裁違規者。為了降低爭議，減少衝突，這類治理體制通常必須結合文化及信仰體系，將規約內化，減少成員對利益得失的計較。然而，由於治理的規約建立在某種價值共識之上，因此，同質性高的社會比較容易建立這樣的共識。此外，既有共識的要求，共識團體的規模必然無法漫無止境地擴大，因此通常必須劃定一個清楚的治理範圍，而且這個範圍，不論就地理空間還是網絡的覆蓋面而言，不會太大。劃定恰當的疆界，對於自治體系而言，有多方面的意義。首先，界線界定圈內還是圈外人，決定權力義務乃至於命運共享的成員是誰；其次，社會的疆界的設定必須搭配自然條件與公共財貨的物理性質，如有效的地下水自我管理社群，必須大致符合同一含水層的範圍；第三，疆界雖然切開自治團體與外界的一體性，但不表示該團體理所當然地就能夠排除外人對公共財貨的享用，進而產生外部社會成員搭便車的效果，故外在社會必須授與該團體某種程度的自主權，才能維繫

自治體制的有效性與永續性。此外，由於自治體制多靠傳統、風俗等長久流傳的規約來實踐，這些非正式制度與其他制度緊密結合，互相增強，要順應快速變遷的環境而自我調整的能力也比較缺乏。

這類自治要成功治理的條件相當嚴苛，治理範圍卻相當有限，不易隨外在環境變化迅速調適的缺憾顯而易見；但它具備能夠兼顧「民主參與」和「行政效率」兩大治理核心價值的優點。回顧公共行政學界的發展，其研究重點一直擺盪在偏重「管理學」的效率，以及偏重「政治學」的民主兩大主要價值之間。以網絡為主要機制在地自治，則能兼顧二者。自治組織透過成員的自願「參與」，讓治理符合民主價值中「權力附屬原則」(principle of subsidiarity)的精神(MacCormick, 1997)。該原則強調，應該讓受政策影響最大的民眾，對於政策有相等比例的影響力。除了團體成員受到外部授與自主管理的權力，符合自決民主的精神外，內部成員參與公共財貨的生產與維繫，構成協商的秩序，自己決定公共財貨生產的投入方式與產出額度，自己承擔決策的風險與成果，本身也是民主精神的實踐。

同時，自治也可能改善治理的「效率」。就治理的需求面而言，讓被治者自己決定付出多大的代價以取得何種形式及多大數量的公共財貨，可以將被治者的效用極大化，同時避免因過度消費而排擠他人享用資源的機會。就供給面而言，許多公共財貨的生產或提供，需要勞力的投入，若能適當運用民間剩餘的勞力，則能夠大幅降低其對於公共預算的需求。此外，如前所述，自治減少代理人藉由控制資訊從中牟利的可能，可以避免因道德風險而產生的交易成本。

因此，歐玲團隊非常重視各種草根自治組織在現代化過程中的發展。各年代各社會都面臨類似的、集體行動困境的挑戰，許多都成功地發展出有效的治理模式。草根組織往往能靈活搭配官僚、市場，以及在地社會網絡，形成非常強韌的誘因結構網，讓制度能夠低成本地長久維繫(Agrawal and Ostrom, 2001)。雖然這些體系只是適用在小範圍的小規模治理，但這些具備草根智慧的治理模式，因為能夠有效掌握人們自利的本性(self-interest rightly understood)，不但在面對劇烈的社會變遷時，可能有效地自我調適，並且可能透過組織學習而被複製(Cruikshank, 1993)。只要能積點成面，累積小範圍

的治理成就，還是可能有效化解大尺度的危機（Cash and Moser, 2000）。

本研究比較兩個少數民族治理旅遊業公共財貨的模式，分居臺灣海峽的兩岸。兩個都有相當的創意，其中廣西紅瑤的梯田景區治理，結合了政府與市場兩種主要模式，充分展示了西方新管理主義的精神；新竹泰雅族的黑森林管理則結合了社區網絡與市場，政府退居幕後，授權社區自主管理。兩者都有一些市場的元素，前者有政府的介入，後者則為自治的典範。對照之下，適足以展示公民參與——包括發起與維繫——對於治理體系整體表現的重要性。

兩個案例都以既有的文獻報導及實地田野調查為分析基礎。關於司馬庫斯的泰雅族，因為其本身已是一個非常知名的案例，有比較多的文獻累積。但多數資訊，都還是來自筆者與學生在 2004 至 2005 年間進行的田野調查，以及 2012 年 8 月間的追蹤調查。兩波調查的對象，包括教會長老、頭目、村民（如負責廚房、櫃臺與販賣部工作者）、本國與外國（加拿大與日本）籍遊客，乃至於來自法國，在村里進行調查的人類學學生。關於廣西紅瑤的案例，相關的文獻比較不足，資訊主要來自筆者 2011 年 6 月間所進行的田野調查，對象包括村長、婦聯會主任、農家店主人、村民（導遊、農民）、廣西電視臺攝影師（每年至該地攝影）、遊客、旅遊公司幹部等，並輔以電話追蹤訪問。

參、龍勝梯田

一、維繫共享性財貨的傳統制度

離桂林市約 100 公里遠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，散佈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。壯麗的梯田景觀，背後是少數民族艱辛困苦的發展歷史。經過幾世紀的避禍遷徙，這些少數民族不得已定居於這樣的高山深壑之間。其為何不依賴狩獵或種植旱作等其他方式維生，並無太多考據資料能夠提出可信的解釋。既成的事實是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。¹ 隨著坡度緩陡不同，梯田的寬幅也不一。條件較佳者可以有幾公尺寬；陡峭的坡地上，所構築的梯田可能只有兩個肩幅寬，可用一件蓑衣覆蓋，或如當地諺語所形容，「青蛙一跳三塊田」，顯示生存條件之惡劣以及在地居民深耕細種的堅毅不撓。

維繫這些梯田最核心的元素是水的供給。本地的紅瑤與壯族，與雲南的哈尼族傳承著一樣的水源治理之傳統智慧。爲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，成爲生活用水、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，² 長久以來主要的資源管理標的還是灌溉用水。灌溉用水如何在所需的時間點上，以適當的量從水源地被輸送至所需的水田中，一直是所有農田水利所共同面對的課題。要達到上述治理目的，需要硬體與軟體條件的配合。硬體除了儲水設施，最主要的還是輸水的渠道，包括官方（包括早年的土司）建造的官渠、村民合力構築的公渠，以及私人開挖的私渠。

這類灌溉水利設施有一些值得注意的特性，讓它不易維繫。第一，灌溉水是典型的共享性財貨（common goods），有排他性低、耗竭性高的本質。因爲渠道的修築相對困難，涉及龐大勞力與資金的成本，需要集眾人之力來完成；但一旦築成，開放性水渠經過之處，土地擁有者都能獲得取水的便利，不容易排除他人任意擷取，因此容易鼓勵不勞而獲的投機行爲。但因爲能夠輸送的水量有限，若無法控制搭便車的行爲，就容易損及其他人投入構築與維繫水渠的意願，造成水資源管理集體行動的崩解。

這種灌溉系統集體行動的困境，在維護梯田用水的情境中特別顯著。原因之一是山坡地上的灌溉水圳，必須承受更大的水流沖擊，因此更容易崩壞，需要更高密度的維護，屬於一種勞力密集的治理工作，需要村民更大心力、更無私地投入。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，被視爲集體的大事，其實更重要的是平時的養護，若能不分彼此，見

1 一般而言，構築梯田之前，需觀察水路和地勢、估算水源是否充分，並協商土地如何分配，確認之後，即砍林焚草，挖除樹根，墾出旱田，經若干年的旱作種植，待坡地土質轉趨穩定後，才開始砌築田埂，犁除坡度，並開溝引水，改旱地爲梯田。

2 消防用水在近年觀光客湧入、用電爆量，乃至於火災威脅大增後，重要性也驟升。

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，都可能隨水下流而被迫與下層梯田的農戶分享。

灌溉水利的第二個特性是水資源分配的協調。水的分配講究公平，尤其灌溉水攸關收成與生計，在以務農為主的社會中，往往是紛爭的來源，所以在硬體之外，還需要一套管理的制度。這套制度的運作，通常需要考量在地的政治、社會、宗教等基層的制度，以及經濟活動的內容等細節，因此在執行上需要搭配豐富的在地知識。一般而言，梯田的構築會先考量水量供應是否足夠，因此大致能維持供水無虞的底線。但這用水供需的粗略估計，常因為自然條件的變化而產生供水不足的問題。例如，除了因降雨不足而產生的乾旱，大雨之後，也可能因為破壞了山林間原有的天然蓄水機制，而產生水量不足的危機。因此，如何公平分配有限的水量，讓大家能夠共體時艱，遂為村民是否能夠長期和平相處的制度條件。

普遍存在哈尼族、紅瑤與壯族之間的傳統智慧是一種刻石分水的機制。在圳道分岔之前，村民於溝中橫置一道擋水石枕（或木枕），上有刻槽，讓水透過刻槽分配後再流進支渠。石枕高度不高，水量豐沛時，可以漫流而過，就沒有配水的效果。但當水位降低，無法無限制地供應所需時，刻槽的功能就開始顯現：下游有多少地主，就刻出幾個溝槽，並依照所需灌溉的田地面積決定溝槽的寬度，讓水依照比例通過，再分流出去。這樣的配水制度消弭

了可能的紛爭，有助於村寨集體性的維持。

這些包括崇山峻嶺中嚴苛的自然條件、溝渠興修與維護的集體行動需求、協力耕作的必要，乃至於山頂樹林的保護以維繫綠色水庫灌溉水的源源不絕，都需要很強的集體性，來克服集體行動的困境，因此其所建構的社會關係，迥異於漢人的差序格局。透過小村寨規模以維繫初級團體的密切互動、³血緣關係、宗教教義和儀式，以及比較正式的村寨公權力(如之前的土司、社頭、寨佬)的執行，都強化了這些少數民族的集體主義，使其能夠順利維繫共享財貨(如森林和灌溉水)的穩定供應，進而能在艱困的環境中存活。共黨建政之後，推行土地共有，則更進一步強化了集體主義，加上其廢除了土司領主制度下的厚賦重稅，對這些民族而言，並沒有太大的衝擊(谷家榮，2010)。

二、旅遊扶貧下的公共財危機：誰來種田？

對於這些少數民族而言，真正的衝擊來自1979年的改革開放政策。恢復土地私有制後，面對的第一個問題就是分地。以廣西龍勝的紅瑤為例，他們把土地分為三級，向陽坡緩(因此每級梯田的面積較大)的水田為第一級，不向陽或坡陡的水田為第二級，旱田為第三級，每一級都照人口數劃分，然後抓鬮決定誰分到哪一塊田。不管男女，每人在各級都會分到一塊，約兩畝半。除了分地、換地的紛擾，這個新的產權私有制為村寨的集體性帶來新的挑戰：一方面在思維上重新鼓勵成員計較私有利益，另一方面由於鄰田協作對象更替，也必須重新培養彼此相處、分享水源的默契。

更大的挑戰在於「讓一部分人先富起來」的開放政策所製造的新誘因。外面的世界因為自由經濟而開始大幅提升收入水平，但山裡缺乏資源，每畝年產四千斤穀子的原始農業型態，讓村寨持續處於經濟劣勢，村民收入一般在貧窮線以下。離開村寨到城裡發展雖然也是個辦法，但長期以來教育資源匱乏，村民往往並不具備外在社會所需的一技之長，外出打工的收入也相對

3 影響村寨規模最大的因素，應該是為因應人口增加而開闢新田的壓力所致。新田如果離村寨太遠，往返的時間成本增高，遷徙及構築新寨成為無可替代的選擇。

有限。同時，離開原有緊密的社會網絡與熟悉的文化環境，常有認同上的問題與適應不良的情形。⁴除了減少村民外出謀職而製造另一種社會問題，同時也透過在地社會的人際連結來維持社會穩定，甚至能夠避免傳統文化的散佚，發展觀光遂為各地方政府熱中追求的政策。

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。⁵

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，⁶每年可有五、六萬元人民幣的收入，⁷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，⁸因此，很直覺的問題是，誰來種稻？一般而言，在地的村民不太容易籌募足夠的資金開設農家店；⁹

4 一個訪談而來的故事指出，一位瑤族姑娘因容貌異常姣好，而獲邀至城裡任職。然而，因為欠缺所需之職能，只能擔任簡單的接待工作，最後因為適應不良，抑鬱地回到村寨中。但村寨傳統早婚，俟其回到部落，已過適婚年齡，也面臨重新適應村寨傳統的問題，堪稱典型的悲劇。訪談廣西電視臺記者陳先生記錄，2011年6月20日。

5 觀光收入讓部分村民得以支付子女在外地上大學的費用。訪談婦聯會主席潘女士記錄，2011年6月19日。

6 在政策鼓勵下，開設農家店事前不必辦營業執照，事後不必繳稅，具體的條件是要依照原來村寨中的建築形式以木頭蓋成能搭配村寨整體景觀的房舍。訪談農家店女主人羅小姐記錄，2011年6月18日。

7 這個數字由訪談而來（訪談導遊潘女士記錄，2011年6月18日），但有低估的傾向。在雲南元陽，年收入低於8萬元會獲得政府的補助，因此8至10萬應該是合理的收入範圍。

8 在當地田間工作很大的困擾是山間時晴時雨的不穩定氣候型態。晴時悶熱，雨時溼黏。雖然對攝影師而言，雨後放晴最能拍出人間仙境般的浪漫氣氛，但對於在田裡工作的農人們卻是很大的折磨。

9 開設具食宿功能的農家店，約20個房間，資金需求約為40萬人民幣。訪談金坑村村長記錄，2011年6月18日。

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。¹⁰ 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，¹¹ 或透過和外地人合資，就能大幅改善收入。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。

三、由上而下的政策回應

就抽象層次而言，這個現象可被理解為旅遊市場興起後，造成農務勞力市場失衡，雖然可能回歸市場機制，調整務農者的薪資，但調整期間相對較長，可能扼殺了剛興起的旅遊事業。解決市場失靈的問題，最直接的辦法就是透過政府介入。廣西龍勝的案例也屬於這類，但有趣的部分是政府介入時，又採用了西方結合市場的管理主義途徑。

具體的作法是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，

10 一個參照價格是農務代工的日薪約為 60 元人民幣一天，僱聘的對象通常是居住在更偏遠山區的族人，因往返一趟不易，故也必須包括食宿。相較之下，背負行李上山一趟依照族人的腳程約兩個小時，遊客付的工資約 28 元人民幣；擔任模特兒半天工資約 50 元，全天 100 元，都比辛苦的務農代工划算。訪談農家店女主人羅小姐記錄，2011 年 6 月 18 日。

11 小額貸款的利息各地因補貼政策不一而稍有差距，如在雲南麗江約 3%。訪談阿太太記錄，2012 年 6 月 8 日。

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，代其整理頽圯的梯田。¹²

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，¹³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，¹⁴算是相當成功的治理模式。

肆、司馬庫斯的神木群

一、泰雅族傳統的集體性

泰雅族居於臺灣中部與北部，人口數不算最多，但分布之廣、活躍的傳統領域面積卻居各族之冠，能夠以較少的人口數捍衛更大的獵場，堪稱是臺灣最強悍的原住民族，也意味著這個部族能夠透過集體行動來達到人力增效（synergy）的成果。¹⁵其崇尚狩獵與征戰的技能，就功能論觀之，對於依賴狩獵維生的原住民而言，驍勇善戰可想而知有捍衛獵場規模乃至於生存空間的原始目的。但經過文化薰陶，征戰本身可能已經超越維護生存條件的原始意義。許多原住民部族因戰敗而退無可退時，會選擇集體自殺，如賽德克族在霧社事件中集體上吊，¹⁶顯示維持集體榮耀似乎比個體生命的存續更為重要。

12 例如，2010年曾花費2,000多萬元人民幣整理梯田。訪談旅遊公司陳先生記錄，2011年6月18、19日。

13 農村裡因為農民不必繳稅，因此地方政府收入相當有限，與私人資本合作取得建設所需資金，是大陸相當普遍也理所當然的作法。

14 訪談業餘模特兒潘女士、嚮導潘女士、農家店女主人羅女士記錄，2011年6月18、19日。

15 此一現象的另一種解釋，是部族分類命名的結果。廣義的泰雅族是根據日本人類學者所定的分類，包括了賽德克族以及太魯閣族，把不同部族放進一個類別，其傳統領域範圍當然更大。然而，除了缺乏DNA的證據，從語言文化的角度觀察，日本學者的分類確實有一定的根據，如泰雅族有 *gaga*，賽德克與太魯閣族都有 *gaya*，獨立出來在主觀認知與政治的意義較大。然而，分類的爭議不是本文的重點，本文僅依照這些部族共同的特色進行推論。

16 對於自殺的意義有許多詮釋，有功能性的說法，認為婦孺之死，讓戰士無後顧之憂地作

這樣的民風背後，是狩獵社會強調自我犧牲的集體主義。在獵物不足的季節裡，族人也必須能夠有難同當，分食有限的食物，因此泰雅族有「共食團體」*qutux niqan* 的傳統制度（洪廣冀、林俊強，2004）。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。在有相互獵取人頭習俗的環境中，部族的集體主義會更為強化：為了防衛敵對部族來襲，族人必須依賴輪值的戍衛來維護全族的安全。為防止衛哨失職導致災難性的結果，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，¹⁷ 並內化為指導個人行為的準則。

二、異族生態旅遊下的資源保育集體行動困境

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。日治時代日本政府致力於法治觀念的建立，獵人頭的習俗即已被嚴格禁止。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，就已經明顯地成為經濟上的弱勢：山區的林木屬於國家所有，由林務局管理。族人雖然後來能夠合法擁有獵槍，但森林裡的狩獵活動，則受到野生動物保護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居住，因其擁有矯健的身手，能在鷹架上健步如飛，因此許多人進入建築工地工作。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，難以大幅改善經濟情況，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；環保意識興起之餘，

戰，或節省有限的糧食；有的則以原始宗教的觀點合理化這樣的行為，認為自殺或親手殺死妻兒的戰士相信可以把至親的人送到祖先的國度。

17 呼應這種需求，泰雅族的「共食團體」通常也是「共罪團體」：成員之一犯罪，祖先連坐責罰整個群體。

對於旅遊的需求，也逐漸從感官刺激昇華到知性學習之旅，許多人願意在旅遊之中體驗自然的美感，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，遊客入山享受森林浴，參訪原住民部落欣賞異族風情、接受部落文化洗禮的風氣意願大增。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祕原住民文化，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的階段，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。要爭取相對有限的遊客，在經營策略上必須重視熟客的回客率，並建立口碑，藉著口耳相傳來增加與鞏固忠實的顧客群。¹⁸ 在這種非常依賴外部旅行業者仲介，¹⁹ 同時部落內各業者產品同質性甚高的市場結構下，建立口碑的方式無非是提供加值服務。常見的項目是生態嚮導的服務。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賣點。但這些知識的傳播卻可能造成山林浩劫：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，如有些嚮導會逸出常規路線而帶遊客闖進私密的景點活動，或隨手割取樹皮刻出泰雅族特有的圖騰，送給遊客作為紀念。²⁰ 生意好的民宿經營者，則可

18 這種口碑的壓力，更早來自於旅遊業者。早期客源不足，旅遊業者掌握客源分配的權力，因此部落業者的配合度，包括提供免費的山產或紀念品，以建立外部旅遊業者的口碑，就格外重要（洪廣冀、林俊強，2004: 68）。

19 從博弈論的觀點，不難猜測外部旅遊業者也希望能夠透過部落內部競爭取得更大的議價空間。

20 訪談加拿大籍背包客記錄，2004 年 8 月 9 日。受訪者表示很驚訝看到司馬庫斯的林相以及部落建築的整體感，維持得比對山的新光、鎮西堡好很多。

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，²¹ 威脅部落居民共同賴以經營異族生態旅遊的集體財貨。

三、由下而上的制度回應

這同樣是囚徒困境下市場失靈的結果：大家忘情地追求自身利益時，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，²² 因為遲至1979年才接上電，1995年代才有柏油路面的聯外道路，故夙有神祕的「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，²³ 村中的主要領導人就一直尋求解決方案以及制度上的調適，但事涉村民生計上的核心利益，協調過程並不順利。1999年新教堂重建完竣，為建構共識提供了新契機。隨著基督教的傳入，教會已取代共食共罪團體，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（洪廣冀、林俊強，2004: 70）。這座美輪美奐的木造教堂經過長久的規劃，其建構過程也與部落觀光同步發展，在村民出錢出力奉獻下竣工，不但提昇了村民對「部落的事」的關心，也增加了村民的自信，相信能夠透過上帝的引領，找到發展觀光的正確道路。原本刻意與發展觀光引起之利益糾葛保持距離的教會，也積極扮演凝聚共識的領導角色。之後一連串的部落會議，幾位經選舉而產生的教會長老提出一些制度方

21 觀光客到部落期待看到傳統但不喜歡落後，因此豪華的山莊建築或隨意搭蓋的鐵皮屋都會讓一心尋訪異族風味的遊客異常失望。

22 在1991年左右，因香菇價格大幅滑落，部落外移人口達到高峰，留下來的僅存9戶60餘人，其中多為老幼，18歲以下的人口約佔一半（鍾丁茂、蔡秀菊，2004: 27）。

23 部落對外相對隔絕，成員很少，多有姻親或血親關係，許多時候需要互相扶持，平時也一起參加教會活動，互動甚多，因此客源不均以及利益糾葛帶來的緊張關係，對部落成員的心理造成極大的壓力。

案，設法解決發展觀光過程中所發生的集體行動困境。首先試行的是餐廳的共同經營。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爲整合八個「山莊」(民宿)成「共同經營」的基礎。²⁴ 2001年暑假旺季前開始試辦，經過不斷開會修正，至2002年春天的部落會議正式通過。這個制度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，統整爲全村共同經營的事業，照顧旅客在當地的食宿服務。²⁵ 剛開始以家戶爲單位，夫婦兩個加入可以領取兩份薪水(初始設定是每份每月新臺幣10,000元，目前提高到14,000元)。盈餘先抽出20%作爲共營基金，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。

除了食宿與商店，司馬庫斯的村民在觀摩以色列集體社區「奇布茲」(Kibbutz)的經營後，獲得很大的啓發，希望朝伊甸園的理想發展。經過密集的會議，於2004年元月進一步通過了「土地共有」、「部落財產共有」的集體制，改以個人爲入股單位，²⁶ 並以泰雅語 *tnunan* 稱之，代替「共同經營」的漢語名稱。除了山莊、餐廳，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

24 共同經營的構想來源，一方面來自族人根據 *gaga* 精神討論而來，另一方面教會也有相當大的影響，除了牧師的鼓勵，也有教友因擔任旅行社總經理，多次到司馬庫斯部落與居民分享國外經營生態旅遊的寶貴經驗，鼓勵部落按照其地理特色開發獨具特色的旅遊，並安排共同經營入股戶代表至以色列觀摩其集體社區「奇布茲」(Kibbutz)的經營。此外，長期駐村參與觀察的研究者，如臺大司馬庫斯社的成員林俊強、洪廣冀等年輕學者，應該也提供了許多重要的參考意見。

25 剛開始有8戶加入山莊共同經營，9戶加入餐廳經營。2003年原已外移湖口的部落成員加入，共有14戶。至2005年共有20戶加入，50人入股；2012年已增加至28戶，170餘人。然而，值得注意的是，仍有3戶自始未曾加入共同經營。隨著前一陣子頭目倚畀·穌隆(曾振川)病逝，Masay長老(曾玉智)接任頭目之職，制度的穩定運作已能獲得肯定。訪談曾小姐、何先生記錄，2012年8月25日。

26 部落內凡18歲以上非就學之成人皆得入股，如山莊一股230萬，商店一股6萬。

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。一旦選擇入股，個人必須放棄原本的事業，以免分心，包括原先飼養的山豬、種植的小米，都由「共同經營」照價收購。成員則需依照頭目的分配，一週從事五天勞務。雖然同酬不同工，但頭目會審酌情形輪調分配，力求公平，而族人因為相信神靈 *utux* 的監督，所以比較不會有怠工的狀況。

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；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，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。

除了結合資本主義的運作、民主精神，以及基督教的制度元素，這個共同經營的參與式治理模式同時還揉合了部族的傳統。在推動新制之初，部分經營民宿的村民因為利益涉入較深、資金投入較多而有較大的貸款等經濟壓力，抗拒比較明顯。教會的長老們在遊說的過程中，嘗試以恢復祖制及祖訓 *gaga* 為訴求。即使改宗為基督徒多年，泰雅族人仍篤信祖靈對族人的眷顧，必須遵循祖訓，才能獲得護佑。祖訓之中，則流傳著狩獵時代集體主義的智慧——必須團結，強調分享，禍福相依，生死與共。²⁷

在異族觀光的潮流下，觀光客的好奇，事實上激發了族人對於族語及固有文化傳統的自我認同與保存意識。這類涉及社會互動的價值觀，雖然在現代化的制度衝擊下日漸淡薄，但部落本身相對隔離的地理位置導致社區界線相對明顯，居民彼此互動及依存度高，被恢復的可能性也較高。最後透過長

27 在嘗試解決爭議、建構共同經營之初，一個很具說服性的說法是，「山豬都能分，山莊為什麼不能？」代表傳統的共享意識在此過程仍扮演重要的角色。

老們長時間的溝通說服，多數民宿都願意參與共同經營，降低彼此的競爭，也順利克服森林保育的集體行動困境，讓司馬庫斯的黑森林獲得完整的維護，而部落居民則自詡為「為上帝守護森林的部落」。

伍、討論

雖然都強調融入資本主義的市場邏輯，兩岸的原住民發展與資源保育政策事實上在非常不同的制度架構下開展。大陸早年嘗試過計畫經濟、山河歸公、人民公社等國家主導的集體主義並經歷慘痛的失敗，目前的政策擺盪到極右的管理主義：政府退居市場之後，讓「公司」以價格機制來管理公共財貨（梯田景觀），政府則透過股權的掌握，對此公司進行課責。這多少是大陸片面採擷西方管理精神卻不願意引進民主機制的自然結果。²⁸臺灣的政策則是鼓勵由下而上的動員參與及制度創建，結合市場機制與社區網絡治理，來克服集體行動的困境。兩者都是具有相當創意的制度建構，而且在結果方面，也都能夠成功地防止共有財貨進一步流失。兩者也各有擅長：龍勝由上而下的治理模式具備大規模適用的優勢，效果也往往能即時浮現。司馬庫斯的作法有許多需要配合的細節，偶然的成分較高，複製與推廣的可行性較低，收效也相對較慢，但實踐著民主參與的精神，也有社區培力的效果，落實權力附屬的自治原則。

然而，詳審之下，兩個制度的細緻效果仍然值得深入檢視。首先是關於效率。一般而言，市場機制被視為效率的代名詞。但自然資源保育是一種勞力密集的治理工作，由於社區的勞力充沛，透過分散的社區參與式管理，會比交由公司或政府集中管理更有效率。龍勝以旅遊公司提供治理的作法，引導村民進入資本主義的邏輯，尊重村民追求自利的意圖，間接地鼓勵社區居民放棄集體責任。一旦既有的集體主義精神淡去，社會關係改變，村民不再關心公共利益，則會導致資源管理體制運作的效率降低。明顯的例子是龍勝

28 雖然大陸村委會選舉也舉辦多年，許多研究也指出其多少具備某種競爭性，但黨管幹部的核心制度仍舊造成黨籍幹部始終還是地方菁英與利益集團的核心。

梯田修補的成本。若村民重視梯田的存在，把梯田維護視為己任，而用心巡視修復的話，就容易防範於未然，在發現田埂稍稍浮現裂隙時，就能及時修補，涉及的成本很小。反之，一旦社區居民把責任推給外部的旅遊公司，這裂隙不太可能被即時發現及處理，小裂隙很快就會發展成大裂縫，然後引發大片坍塌，涉及的修復成本就不可同日而語。同理，森林生態保育是一種勞力密集、在地知識密集的工作。森林範圍廣泛，不容易透過密集巡邏來防止盜採盜獵。在地居民一方面有就近看管的便利，二方面具備充分的在地知識，若有充分的動機維護，會是最稱職的保育員，反之，則會是最具威脅的破壞者。強調集體利益的社會關係以及具備社區培力精神的制度，則能夠把社區成員的私人利益與達到保育的整體利益結合，化解保育集體行動的困境。

其次，新制度在分配正義上的效果更值得注意。正如自由市場會強化所得分配不均的現象，龍勝具備管理主義精神的新制度也製造同樣的效果。旅遊公司取走門票收入，雖提供公共財貨，但不進行所得再分配。村寨中原本有財務能力較佳而能夠投資農家店的村民，或佔據較佳地理位置者，在公共設施改善之後，收入增加更為迅速。其他村民雖然也能獲得門票收入的微薄紅利，靠勞務賺取觀光財，或因為勞動市場價格的調整而提高收入，但與依賴資產而獲利者相較，兩者差距快速增加。這種差距，在各地都是導致村民尋求村外投資人合作、棄農從商的重大誘因，²⁹也往往提供財團進入部落收購土地、掠奪資源的大門。換句話說，新制度並未改善造成集體行動困境的成因，反而強化它，讓這個制度長期運作的前景受到質疑。

反之，司馬庫斯在志願基礎下的集體主義制度，一方面以股份制將個人資金投入多寡和收益掛勾，二方面其優渥的社會福利制度也實踐利益共享的精神。在司馬庫斯建構共同經營體制之初，「公平」一直是核心問題。在泰雅族的傳統概念中，非常強調「結果」的公平，不希望看到部落裡貧富差距

29 另一個鼓勵村民棄農從商的機制是政府提供給婦女的小額貸款。如果此一政策成功，則強化了集體行動的困境。反之，這政策並不太成功，因為這貸款需要村中幹部的背書擔保，而村中幹部往往已經是既得利益者，擔保的意願較低，因此希望減低村民收入差距的政策本意也無法達到。

過大，而希望大家都能分到大致相當的利益。³⁰ 爲了反應這樣的企圖，共同經營特別提出「差別原則」，鼓勵投資比較少的族人優先投資，並提供一個基金，讓願意投資的人能夠向基金貸款，等分到盈餘後再開始還錢，利息以郵局利率計算。這措施讓大家投資額度比較接近，因此從共同經營分得之利益也比較平均。這算是「共產」與「私有」制度的睿智妥協，同時滿足了過程與結果的正義觀。

第三，觀光產業對既有社會關係所造成的衝擊，是另一個值得注意的面向。外來資源進入原住民的社區，通常對社區既有的社會關係產生巨大的破壞力。原本強調平等主義與集體主義、凝聚力甚強的社區，經歷資本主義與個人主義等新價值觀的洗禮，社會關係也隨之調整。例如，龍勝的紅瑤發展觀光後，原本熱情真誠、不計代價待客的傳統，和市場機制下的人際對待，似難相容，因此村民開始學習以「生意」的態度對待遊客。³¹ 這種態度也會滲透到日常生活的鄰里關係，讓村民嘗試在「生意」和私誼間劃出一條界線。私誼關係在社區爲共同目標奮鬥時會被持續強調，但一旦觀光收入可觀，成爲社區成員積極爭取的標的，鄰里關係的質變就無可避免，尤其在收入差異甚大，經濟能力將改變社會地位時，既有的和諧關係就不容易維持。

透過社會參與形成某種能符合在地公平概念的利益分配機制，似乎是維持社會和諧的辦法。司馬庫斯的「共同經營」經過多年的運作，證明其不但能夠成功地保育資源，也能不斷強化社會成員之間的連結。除了保育資源，這些部落座落在生態敏感地帶，隨時可能遭受天災襲擊，原本就需要鼓勵其發展出更厚實的社會支持網絡，方能在災難時相互依存，提升對抗災難的韌性。過去幾年多次風災襲擊造成道路坍方，讓部落成爲山中孤島。但司馬庫

30 相較之下，有些部族則相信不一樣的結果能反映能力上的差距，而比較能接受結果的不平等。

31 剛開始訪談時婦聯會主任時，受訪者界定作者一行人爲觀光客，言行相當謹慎。因透過其介紹導遊，故一開始也確實有生意上的關係。但族人好客本性仍在，很快就轉換成私人對待，在訪談告一段落之前，即邀請作者一行人傍晚共進晚餐。作者原本仍預期是生意關係（婦聯會主任也開設農家店），但知道主人下山抓雞後（「殺雞」在瑤族中是貴客來訪時的指標性待客儀式），方知身分已轉變爲私領域的友人。同桌吃飯，把酒言歡，分享受訪者私領域的訊息，如女兒在城裡念大學的重要成就，受訪者展現令人驚訝的熱情與好客。

斯居民幾次都以相當沉著的態度面對，向關心他們的人報平安，告知他們存糧豐富，待天氣轉好，便能協助政府搶通道路。這份自信與沉著，除了信仰之外，良好的社會關係構成強而有力的社會支持網絡，發揮了關鍵性的功能。

陸、結論

兩岸許多少數民族都處於發展的弱勢狀態，一方面因為環境敏感、交通便利性不足等因素，導致發展遲滯的後果，另一方面在現代化與全球化的過程中，其社會文化受到的衝擊也相當大，需要經歷某種調適與轉型的過程。就實證證據而言，許多少數民族都能夠找到某些發展的利基，進而在現代化的經濟體系中，找到出路。然而，其發展模式是否能夠順利解決少數民族的貧困問題，而不是在發展的契機剛剛萌芽時就遭到摧毀，關鍵在於兩個面向的有效治理：資源的永續利用以及收益（或成本）的公平分配（分擔）。

發展結合異族觀光的生態旅遊是近年來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，在於其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，成為不具耗竭性的公共財貨，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。既有的研究指出，集體行動的治理，有三大類機制：市場、政府與網絡。近年的治理創新，則嘗試靈活地混合這些機制來適應個別的治理情境，但比較少研究指出，收益與成本的分配，如何影響治理模式的永續運作。而近年「正義的永續性」概念的推廣，則回應了此一問題，討論公平正義的議題如何在邁向永續發展的努力中，扮演重要的角色。

本研究以臺灣海峽兩岸的兩個少數民族個案，展示這些變數之間的關係。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，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、原住民身分的自覺與部落文化的重建，以及治理體系的穩定運作等方面，都有更令人驚豔的成果，堪稱是以參與式治理追求「正義的永續性」的具體實踐。

參考資料

A. 中文部分

谷家榮

- 2010 《坳瑤社會變遷——廣西金秀大瑤山下古陳村調查》。昆明：雲南人民出版社。(Gu, Jiarong, 2010, *The Change of Aoyao People's Society: A Case Study in Xiaguchen Village, Jinxiu County, Guangxi, China*. Kunming: Yunnan People's Publishing House.)

洪廣冀、林俊強

- 2004 〈觀光地景、部落與家：從新竹司馬庫斯部落的觀光發展探討文化與共享資源的管理〉，《地理學報》37: 51-97。(Horn, Goang-jih and Chun-chiang Lin, 2004, "Tourism Landscape, *Qalang* and *Nagsal*: A Study of the Relationships between Culture and Common-pool Resource Management at Smangus, Hsin-Chu," *Journal of Geographical Science* 37: 51-97.)

鍾丁茂、蔡秀菊

- 2004 〈大霸尖山北稜以共同經營模式發展生態旅遊之研究〉，內政部營建署雪霸國家公園管理處委託研究報告。(Chung, Ting-mao and Shiou-ju Tsai, 2004, "The Research of the Ecotourism Operated by the Cooperative Operating System in Northern Tapajen Mountain," Research Report for Shei-Pa National Park Headquarters, Construction and Planning Agency Ministry of the Interior.)

顏愛靜、官大偉

- 2004 〈傳統制度與制度選擇：新竹縣尖石鄉兩個泰雅族部落共用資源自治治理案例分析〉，《地理學報》37: 27-49。(Yen, Ai-ching and Da-wei Kuan, 2004, "Traditional Institution and the Institutional Choice: Two CPR Self Governing Cases of *Atayal* Tribe in Taiwan Indigenes," *Journal of Geographical Science* 37: 27-49.)

B. 外文部分

- Agrawal, Arun and Clark Gibson
1999 "Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation," *World Development* 27(4): 629-649.
- Agrawal, Arun and Elinor Ostrom
2001 "Collective Action, Property Rights, and Decentralization in Resource Use in India and Nepal," *Politics and Society* 29(4): 485-514.
- Agyeman, J., R. Bullard, and B. Evans (eds.)
2013 *Just Sustainabilities: Development in an Unequal World*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Berkes, Fikret
2004 "Rethinking Community-based Conservation," *Conservation Biology* 18(3): 621-630.
2006 "From Community-based Resource Management to Complex Systems," *Ecology and Society* 11(1): 45. Retrieved June 10, 2012, from <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art45/>
- Berkes, F. and C. Folke (eds.)
1998 *Linking Social and Ecological Systems: Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Burns, P. and M. Novelli (eds.)
2008 *Tourism Development: Growth, Myths, and Inequalities*. Wallingford, UK: CABI.
- Cash, D. W. and S. C. Moser
2000 "Linking Global and Local Scales: Designing Dynamic Assessment and Management Processes," *Global Environmental Change* 10(2): 109-120.
- Cruikshank, Barbara
1993 "Revolutions Within: Self-government and Self-esteem," *Economy and Society* 22(3): 327-344.
- Desai, Vandana and Rob Imrie
1998 "The New Managerialism in Local Governance: North-South Dimensions," *Third World Quarterly* 19(4): 635-650.
- Gibson, Clark, Margaret McKean, and Elinor Ostrom (eds.)
2000 *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hardin, Garrett
1968 "The Tragedy of the Commons," *Science* 162(3859): 1243-1248.
- Leach, M., R. Mearns, and I. Scoones
1999 "Environmental Entitlements: Dynamics and Institutions in Community-based Natural Resource Management," *World Development* 27(2): 225-247.
- Li, Tania-Murray
2002 "Engaging Simplifications: Community-based Resource Management, Market Processes and State Agendas in Upland Southeast Asia," *World Development* 30(2): 265-283.

- Lynn, Laurence E., Jr.
1998 "The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy," *Public Administration Review* 58(3): 231-237.
- MacCormick, Neil
1997 "Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the 'European Commonwealth'," *Law and Philosophy* 16(4): 331-356.
- Rangan, H. and M. B. Lane
2001 "Indigenous Peoples and Forest Management: Comparative Analysis of Institutional Approaches in Australia and India," *Society & Natural Resources* 14(2): 145-160.
- Tai, Hsing-sheng
2007 "Development through Conservation: An Institutional Analysis of Indigenous Community-based Conservation in Taiwan," *World Development* 35(7): 1186-1203.
- Tang, Ching-ping and Shui-yan Tang
2001 "Negotiated Autonomy: Transforming Self-governing Institutions for Local Common-pool Resources in Two Tribal Villages in Taiwan," *Human Ecology* 29(1): 49-67.
2010 "Institutional Adaptation and Community-based Conservation of Natural Resources: The Cases of the Tao and Atayal in Taiwan," *Human Ecology* 38(1): 101-111.
- Wilson, James Q.
1995 *Political Organizations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Participatory Governance and Just Sustainability: Institutional Innovation and Developmental Policies in Taiwan and China

Ching-ping Tang

Distinguished Professor

Department of Political Science, National Chengchi University

Hsiu-chao Chien

Chief Collection Section

Taiwan Historica

Hua Zhang

Associate Professor

School of Management, Guangxi University for Nationalities

ABSTRACT

Tribal minorities remote areas are usually in an inferior economic status and thus need a greater push for their development. Nevertheless, their location in ecologically sensitive regions prevents them from conducting developmental projects that usually result in heavy social costs. The dilemma can be solved by ethno-eco-tourism that has been popular in recent years. Tourism turns the natural resources to public goods that will not diminish with the increase of consumption. The public goods, however, might be destroyed by free-riders who maximize individual interests at the cost of collective ones. Managing collective actions in such a developmental process is therefore a critical task for these minorities. This study contrasts two alternative solutions adopted by China and Taiwan respectively. In China, the Communist regime rode on the tide of managerialism and adopted a capitalist solution by setting up a chartered company to run the tourist businesses, to provide infrastructure, and to manage the free-riding problem. Ironically, the anti-communist regime in Taiwan actually encouraged the tribal folks to develop a commune in which participants

share incomes and labor in running tourism businesses. While their respective strengths and drawbacks are discussed, essential policy implications for just sustainability are the main focus of scrutiny.

Key Words: ethno-tourism, ecotourism, managerialism, common pool resources