

後社會主義的參與式自然資源保育和社群韌性——以中國大陸拉市海流域管理為例

邵建民*、湯京平**、桑達卓瑪***

摘要

自然資源的保育因需要密集的勞力，且涉及極為多元的利益，故非常強調透過社會部門（包括資源取用者以及志願組織）的參與及實踐。而社會部門的運作則依賴強大的網絡、有效的規範，以及人際之間的信任關係，來推動自我管理的集體行動。是什麼樣的條件與契機，讓中國大陸這樣一個受到國家強力箝制的社會，能夠發展出參與式的自然資源保育集體行動？本研究以雲南省拉市海的流域管理為例，探討村民如何在國際非營利組織的引導下，取得政府的協助，以自主管理解決拉市海魚源枯竭的問題，並揭示在後社會主義的威權政體下，市民社會重建並參與治理的可能。

關鍵詞：社群自治、社群韌性、治理綜效、連帶團體、雙向融入

* 中國文化大學行政管理學系助理教授，E-mail: jshaw@faculty.pccu.edu.tw。

** 國立政治大學政治學系特聘教授、中國大陸研究中心主任。

*** 上海財經大學公共經濟與管理學院財政學博士。

收件日：2017年4月24日；修正日：2018年3月18日；接受日：2018年5月4日

Post-Socialist Participatory Resource Conservation and Solidarity Resilience: A Case Study of Watershed Management in Lashihai, Mainland China

Johnny Shaw^{*}, Ching-Ping Tang^{**} & Sanda Zhuoma^{***}

Abstract

As the conservation of natural resources requires intensive labor force and even involves rather diverse interests, it highly emphasizes the participation of the social sectors, including resource users and voluntary organizations. The operation of the social sectors relies on strong networks, effective norms, and interpersonal trust-worthy relationships to sustain the collective actions of self-management. Under what conditions can such a strong state-clamped society of Chinese Mainland develop a participatory mode of natural resource conservation? This study takes the watershed management in Lashihai, Yunnan province as an example to discuss how the villagers had, with the assistance of international nonprofit organizations and the endorsement of governments, achieved a successful participatory watershed management. It also reveals the possibilities of the civil society's reconstruction and participation in governance under the post-socialist authoritarian rule.

Keyword: Community Autonomy, Social Resilience, Governance Synergies, Solidary Group, Mutual Assimilation

^{*} Assistant Professor, Department of Public Administration & Management, Chinese Culture University. Email: jshaw@faculty.pccu.edu.tw

^{**} Distinguished Professor, Department of Political Science and Director of the Center for China Studies, National Chengchi University.

^{***} Ph.D. in Finance & Economics, School of Public Economics & Administration, Shanghai University of Finance and Economics.

壹、前言

世界對中國大陸的關注，從一開始兩位數經濟成長的成就，後來轉移到數億農民如何脫離貧困的難題——誠如比爾·蓋茲 (Bill Gates) 所言，中國大陸能在短短幾十年之間讓六億多人口擺脫貧困，實在是一項值得肯定的成就。近年其關注則進一步延伸到其廣袤領土上自然資源的保育。在「我們共同的未來」思維下，這類深具地方性質的治理項目，也承載了全球性意涵。物種滅絕，生物多樣性惡化，對人類整體都有長遠而深刻的影響。在中國大陸這種人口密度甚高，耕地面積非常有限的國家，要追求上述永續而公道的發展，挑戰更為艱鉅。然而，若從近年發展趨勢來理解，大陸所面臨真正的挑戰，應該是其社會參與公共治理的能力不足。從近年累積的案例分析，不管是在先進國家還是開發中國家，這類治理任務要能成功，都需要積極而有效的社會參與 (Ostrom et al., 1999)。如何強化社會參與來改善治理表現，卻又不威脅政權的穩定，是威權體制明顯的挑戰。

從理性抉擇的觀點分析，自然資源的保育，涉及資源本身「產權」的界定與執行的困難。在公有地上的保育標的，如野生動植物、水資源等，除非特別立法保護（如設定保護區域或保育類別），所有權多以先占先贏的原則開放給社會大眾，後果通常是大家追求自我利益的極大化，漫無節制地取用，造成典型的市場失靈。節制個別取用來維繫資源的永續性，便可視為一種追求公共利益集體行動，容易因為參與者的「搭便車」(free rider) 行為而失敗，因而以政府公權力介入似乎有其必要。然而，這類保育的治理行動通常屬於勞力密集的任務，涉及甚高的執行成本，因此如何整合社會網絡來進行有效的治理，達到跨部門合作治理的綜效 (synergy) (Ostrom, 1996)，往往就是成功的關鍵 (Gibson, McKean, & Ostrom, 2000)。

既有的文獻呈現了這個簡單的邏輯，但不論是理論還是實務，更值得追問的是，如何建構有助於治理的社會網絡，或透過制度調整，將既有的社會網絡整合進多元合作治理的架構之中。從這個觀點出發，中國大陸的農村，在經歷政治經濟的巨大變革後，提供了豐富的案例素材，填補這個想像空白。鄉村相較於都會更具初級或熟人社會的特質，因此必然有著細密的社會網絡，俾維持日常社會的運作。然而，此一既存的社會網絡，實際能否在公共治理上提供積極的協助，則尚待其他條件的配合。就Bourdieu所主張的「創生結構論」(generative structuralism) (Mahar, Harker, & Wilkes, 1990: 3) 而言，社會現象乃由自主的行動者 (agency) 在客觀的結構 (structure) 中建構 (Wacquant, 1992: 11)。

根據蔡曉莉 (Tsai, 2007) 的說法，中國農村中普遍存在的「連帶團體」(solidary group)，至少在兩方面能夠發揮基層治理的功能：其一，它製造了道德壓力，讓擁有權力的基層治理者即使處於不具民主課責機制的政治體制中，也會受到非正式制度的規範，維持其對於民眾某種程度的課責 (accountability)；¹ 這無疑是個具備文化深度理解的看法，對整體現象有一定程度的解釋力。然而如何解釋差異性？地方官員決策背後的動機應是多元的，除了爭取來自百姓的肯定，上級的考核指標（乃至於升遷機會）以及合法或非法的業外收入的機會，皆可能為彼此競爭的動機。

其二，在群體中人情壓力能夠形成並維持集體行動以提供公共財貨或服務，以解決地方問題，或可名之為「社群自治」(solidarity-based governance)。面對共同的問題，具有道德拘束力的共同生活群體，透過協商形成規範，並以社會化的機制提供內在誘因，一直以非正式的制度，存在於人類社會。² 有大量累積的研究顯示，要引入此類道德機制本身，則涉及艱鉅的過程，需要具有企業精神的領袖發起、募集資源、提供多元誘因、協調衝突的各方利益，並克服集體行動中個人意圖「搭便車」(free rider) 的挑戰 (Endicott, 1993; Ostrom, 1990)。此外，成功的治理也涉及空間尺度與規模，有些治理任務需要有效控制相當大的空間尺度，如野生動物的保育，因涉及動物的遷徙能力，治理的空間尺度就比較大，需要納入集體行動的人口規模也因此增大，使有效治理的困難度相對增高。許多既有的社會網絡以親屬關係為基礎，伴隨著族長支配公田等共有資產的權威，進行小規模的治理或許還能勝任，但若擴大到與陌生人之間的合作，便顯得力有未逮，這是「共用財貨的悲劇」(the tragedy of the commons) 會如此普遍的原因，而要克服規模的問題，就有國家介入的空間 (Hardin, 1968)。

蔡曉莉以官方與民間的區隔來說明「連帶團體」在治理上的功能，除了具備便捷清晰的優點，也指引了國家與社會互動的進一步思考方向：一方面，握有權力的官員可能以激烈的手段反過來改變既有的社會規範；另一方面，社會也可能組織起某種有效的行動，讓官員更積極回應民間的治理需求。綜合而

¹ 此或可理解為「萬民傘效應」，地方官調遷時，百姓聚集相送甚或挽留的陣容，代表其受愛戴的程度，而建構其努力回應地方需求的動機。

² 關於中國的研究也非常多，李懷印 (Li, 2005)、蔡欣怡 (Tsai, 2002) 以溫州幫的「暗巷金融」為例，解釋非正式部門如何在改革開放後提供企業必要的資金，幫助私有企業在中國迅速發展。

言，兩者都涉及治理者與被治者在基層複雜的互動，有時候處於彼此競爭的態勢，有時候兩者也維持協力合作的關係。在這方面的深入探討，對於理解中國鄉村在自然資源治理的現況與發展，無疑是核心議題。

本文將於以下段落介紹社會治理的理論基礎，然後提供拉市海參與式流域管理的案例細節，作為分析的依據，然後討論經歷威權體制後重塑社群自治的可能，最後提出簡單但具備理論意涵的結論，揭示社會組織要成為治理合作夥伴之運作條件，以及在後威權時代獲取政治支援的方式。

貳、社會治理的政治框架

從制度論的角度觀察，大陸鄉村因為近年經歷激烈的發展過程而呈現相當鮮明而矛盾的性格。許多根植於儒家文化的社會網絡治理機制，雖然經過戰爭、改朝換代，乃至於不同族群統治的衝擊，仍然能夠大致被保留下來，以鄉規民約的形式維持社會穩定，而解決了基層民眾所面對的迫切問題（牛銘實，2014；Lamouroux著，董曉萍譯，2003）。一方面，以親族及地域為基礎的群體很容易在日常生活裡協調彼此行動，形成互助共同體，在經濟活動上密切合作（于建嶸，2005；Tsai, 2002），並提供某種程度社會安全方面的保障（王衛平、黃鴻山，2004）。「連帶團體」則因為具備這些穩定社會的功能，因此容易吸引政府與之結盟，進行社會控制。例如，中國歷代統治者多將宗族組織與保甲制度結合，形成親族、仕紳菁英與官府三角結盟的封建統治（于建嶸，2005；朱宇，2006；李文治、江太新，2000）。

前述封建統治通常呈現非常保守的性格，讓既得利益者能夠維持或甚至擴大其優勢。例如，透過稅制導致土地兼併，財富集中，一直是中國歷代屢見不鮮的弊病。因此，貌似穩定的背後，往往有結構性的變化在醞釀，一旦發生重大事件，如天然災害或戰爭蹂躪，就會形成發展的「臨界點」(critical juncture)，促使走投無路的社會成員集結能量以回應困局，對抗既有的政治體制，尋求制度變革，最後可能打破路徑相依的慣性。

在某些歷史時刻，握有強制力的掌權者可能積極介入既有社會制度的發展，影響「連帶團體」的運作。共產黨在蘇聯及大陸的統治，就是讓國家機器急速膨脹，以政治行動強力改變社會結構的極端例子。中共建立政權後，一系列的措施，都在重新建構國家與社會的關係。最早是透過「農民協會」進行土地改革，剷除地方菁英；接著是將自然社區行政化，透過重新劃分社區邊界等行政手段，抑制傳統宗族的權力；然後是政治主導的合作化運動，繼而成立公

社，建立政社合一的體制。長達十年的文化大革命除了挑戰既有道德觀念，也破壞人際互動的信任基礎，因此也拔除了社群自治運作所需的深層支持系統。國家機器自此大幅取代了「連帶團體」在治理上的角色，社會被原子化之後，在公共事務上退居到被動接受的地位。

改革開放之後，在經濟誘因的驅使下，中國大陸的民間活力大幅增加。但在資本主義的運作邏輯下，卻將這個逐漸復原社會能量專注於私利的追求。隨著龐大的基礎設施，相關政策（如城鄉一體化政策、內陸鄉村地區工業化，乃至於近年鼓勵青年在農村創業等）陸續展開之後，可由民眾個別努力而改善的貧窮問題，已獲得明顯成果，但需要集合眾人力量一起完成的治理標的，如自然生態保育及資源維護，進展則非常有限。除了因為民眾在急迫地脫離貧窮的過程中，後物質的價值觀尚待建立，也顯示社群自治在喪失功能之後的治理困境。

既有文獻已累積這類「連帶團體」的功能以及社群自治的重要，但比較少論及這類具自治功能團體的動態發展，尤其是如何在受到壓抑而式微後重獲新生，再度肩負起社會治理的責任。與西方國家比較，這個市民社會重構的過程必然格外艱辛，因為除了要蓄積能量，克服內部啟動的惰性，對外還必須面對國家的不信任，以及執政者因猜疑而設下的諸多限制。

許多研究中國大陸的文獻注意到這個威權體制能夠透過學習與調適，展現所謂的「威權韌性」(authoritarian resilience)。對應之下，威權體制控制下的社會，也可能展現出某種「社群韌性」(solidarity resilience)：除了在極端狀態下，以集體行動進行博弈對抗之外，更常是在國家容許的空間下重整規約，以解決日常生活面對的問題，恢復某種自我治理的功能。以功能論的觀點來理解，日常生活解決問題的需求形成這種建構集體行動的驅力。從理性抉擇的觀點來看，這種行動必須突破內部整合以及外部箝制的挑戰，成功似屬偶然，而非必然。但此「偶然」卻遠比特例更為常見。若深入觀察大陸的基層社會，可以發現即便在政治運動肆虐、社會規範受到劇烈破壞的情形下，社會關係的修補和重建，往往隨之啟動，俾因應治理的需求。例如，以九廳十八井聞名的福建培田古村落，在土地改革與文革之後，雖然失去統籌分配公田等族產的權力，但仍能大致恢復並維繫其宗族組織的運作（魏玫娟、湯京平，2017）。

為了釐清這個社群團體的復原動態以及影響因素，本文以雲南省拉市海地區的農民小流域自我管理為研究標的，以參與式觀察、深度訪談等方式，進行個案研究。本文作者之一即為該地區的少數民族，老家在拉市海與麗江市之間，成長過程中，目睹拉市海的轉變歷程。透過其協助，本研究得於2011、

2012、2013年陸續和當地各級地方幹部、市民、學者，以及民間領導人進行訪談（見附錄一），並以比較非正式的方式，和村民互動，瞭解民眾對於參與小流域治理的想法和感受。研究過程中也有緣參閱較不具機密性的市政規劃等官方文書，從中檢視並探討官民互動的過程，以及社會自治前景與挑戰。

參、案例：拉市海參與式流域管理

一、拉市海生態與自然資源保育的挑戰

拉市海位於金沙江流域上游，是一個2,000多公尺海拔高度的高原冰蝕湖泊，曾經是個人類社會與自然環境和諧共存的世外桃源。其位於雲南省麗江市西南面，在地理上居於青康藏高原與雲貴高原接壤之處，由南側的清水河、北側的美泉河等近20條麗江上游水系匯流而成，清靈的湖景與玉龍雪山的壯闊景觀以及古城珍貴的遺址相映成輝。該地區屬亞熱帶高原型季風氣候，冬春乾旱，11月至次年5月降雨量僅十幾毫米；降雨集中在夏秋，6月至10月則可達一兩百毫米，每年平均累積降雨量約達950毫米。年溫差小，四季如春，最低溫的1月仍有5.5度，所以湖面不會結冰，而成為著名的候鳥聚集地。沿著中國青康藏高原邊緣南北走向的橫斷山脈，是候鳥南下過冬的重要路線，每年約有四萬多隻候鳥造訪，兩萬多隻滯留過冬，候鳥與留鳥總數高達15萬隻，多年來吸引著眾多愛鳥人士前來尋找斑頭雁、中華秋沙鴨、黑頸鶴、黑鶴、白琵鷺等珍稀和瀕危鳥類的芳蹤，因而在2005年被國際濕地公約秘書處列入重要濕地名錄（劉寧、彭貴鴻、黃庭發，2005）。為此，政府於1998年6月成立了省級的「拉市海高原濕地自然保護區」，以確保此一候鳥棲息樂園的生態不會被破壞。2004年12月，拉市海被確認為國際重要濕地，國際知名度陡增。然而，面對麗江市旅遊觀光的迅速發展，這個生態天堂卻面臨了嚴峻的挑戰。³

拉市鄉是個以納西族為主要人口組成（約95%）的鄉，共有六個行政村，但有84個自然村社，共有一萬居民世居於拉市壩（「壩」是納西族語的盆地，「拉」為荒壩，「市」為新，意為新的荒壩，壩中水域則稱為「海」）。全鄉約一半的耕地位於海邊，納西族人於1990年之前，還都能享受著這塊濕地提供的天然財富。該湖是一個石灰岩地形上的斷層構造湖，之前在雨季時水面累積到一定高度後，就會從西北側格樂村的石灰岩溶蝕的洞穴排洩出去；旱季時湖

³ 關於拉市海的基本資訊，因為該地已經是旅遊勝地，網絡資訊已相當充足，比較完整的整理，請參攷拉海市（2017：維基百科）。

下迅速劣化。共產黨的無神論把宗教信仰打成封建迷信，資源取用者少了一分敬畏，就多了一分貪婪。1950年代的合作化運動，則進一步把各家族分別管理的湖域和山林收歸為集體共有。家族管理權被剝奪之後，共有的新產權結構則誘發了追求個人利益極大化的濫採行動，而導致原本具有再生功能的林木與漁業資源，終因再生不及而漸趨枯竭。大躍進之類的瘋狂政治運動更以盲目的增產活動，加速了千年林木的滅絕。少了森林的覆蓋，隨之而來的是土石流的威脅，水質與湖中生態都因此而受到嚴重影響。

中國大陸經歷了公社化以及文化大革命的「破四舊」等運動，對既有的管理制度造成重大衝擊，而國家行政力量的介入，也沒能阻止資源耗竭的趨勢。1992年鄉政府曾實施一個稱為「社區共管」的模式，除了在湖區設置「船點」，並選出具有威信的耆老協助管理船隻與漁網，以防止網具遭竊及控制違法濫捕的行為。同時為了避免捕魚人數快速增加，每艘船的船主必須向派出所繳交180元的管理年費，派出所則利用這筆費用支應管理所需的開銷，因而維持了一陣短暫的有效管理期。但等到濕地保護區成立，省級的管理當局（拉市海濕地管理所，簡稱海管所）接手治理工作之後，由於在地網絡闕如，和當地的村民比較缺乏面對面的接觸，也不如派出所所有執法的權威，更重要的是單位服務的對象，似乎不是村民，而是候鳥，因而導致管理嚴重失靈。舉例而言，當村民抱怨網具被竊，管理當局不採取回應措施，反而公告禁止採集海菜花；當村民抱怨漁獲降低，管理當局實施冬季和春季「封海」禁漁，卻不是為了復育魚群，而是避免越冬禽鳥被干擾。而當禁漁期一過，大家爭相捕魚時，卻正值魚群產卵的季節，大腹便便的「產籽魚」大量被捕撈，導致魚源枯竭問題雪上加霜。原有的管理制度失靈後，竭澤而漁的捕撈競賽更讓共用資源悲劇無法避免（孫敏，2016a，2016b）。

除了政治體制，另一個對保育造成巨大衝擊的因素，是以資本主義為發展主軸的現代化過程。為了發展地方經濟，麗江市政府於1990年代初開始開發旅遊業。麗江集合了許多珍貴的特點，使其成為備受全世界關注的觀光勝地。四季如春的宜人氣候，讓旅遊業沒有淡季；高聳的玉龍雪山映入清澄的湖面，如詩如畫的風景讓人宛如置身天堂；珍貴的生態環境也讓許多更具知性需求的旅客流連忘返。與自然條件相互輝映的則為多元的人文景觀：除了少數民族引人入勝的奇風異俗（如納西族擁有全世界唯一仍被使用的象形文字東巴文，以及摩梭族母系社會下少見的走婚制度），更有珍貴壯觀、保存完善的歷史遺跡——肇建於宋末、沒有城牆的麗江古城。尤其當古城相繼於1986年被國家設為「歷史文化名城」、1997年被聯合國教科文組織列為世界文化遺產後，遊客

人數就跳躍式地急速增長。時至1999年，遊客人數已突破300萬人，為麗江市帶來超過20億人民幣的收入。

為因應遊客數量遽增而隨之增加的用水需求，甚至維繫古城內小橋流水的景觀以及每日水漫街道洗滌城區的傳統，尋求麗江市文筆水庫與黑龍潭之外的民生用水水源，成為政府必須達成的重大施政目標。離市區約8公里之遙的拉市海，遂成為理想的取水來源。因此，自1994年起麗江市政府開始執行所謂「通海工程」的調水計畫：在原本石灰岩洞穴前築起高壩，阻止湖水洩去，然後在東岸架設「高空水渠」，將拉市海的水源源不絕地輸進到麗江城區。1998年水渠完工後，麗江古城每年都無償獲得1,078萬立方公尺的湖水供應，而拉市海則從原本隨四季調節水位、漲落有序的天然濕地，變成水位恆定的蓄水池。⁴

雖然城裡的旅遊業者飽收經濟發展的利益，但是拉市海周邊的村民卻受到很大的影響，生活產生劇變。除了湖水不再隨著乾季退縮，原本能夠「借用」的湖域不再成為耕地，水壩甚至淹沒了全鄉近70%的土地，讓許多村民的生計受到嚴重威脅。為了另謀生計，鄉民獲得鄉政府的同意，開始往山上開發可耕之農地，並開始更依賴水中的漁產，以及獵取在濕地上棲息、與漁民競爭漁獲的候鳥。農業上山是一個兩難的困境：在山坡上砍除植被、挖洞種植土豆（馬鈴薯），往往在雨季時就造成土石沖刷，除了把有養分的土壤沖刷殆盡，也讓山下的農田一起被沖毀，而隔年則又需要重新開墾，並再一次沖刷，形成循環不止的水土保持問題；而農業活動噴灑的農藥也影響供水的水質；過度捕撈讓魚產迅速枯竭，而獵取候鳥的活動更威脅多種特有珍稀瀕危的鳥類，如青藏高原特有鳥類斑頭雁等。對於環境造成的威脅，雖然是「拉市海高原濕地省級自然保護區」管理當局的首要治理標的，但管理當局只以慣常的管制手段來處理污染、資源的分配和保育問題，沒有為鄉民找尋解決生計困難的辦法，而在貧窮的威脅下，鄉民也很難遷就配合，因此治理成效很不理想。⁵

以拉市海中的漁業枯竭為例，在農畜收入大幅下降，而湖水面積大幅增加之後，無田可耕的鄉民相繼下「海」捕魚，希望貼補家用，而原本按船收取年費的管理措施也因海管所接管而被廢除之後，漁業資源的爭奪更形激烈。當

⁴ 嚴格而言，水位也並不完全恆定。當雨水變多，湖域面積也隨之擴大，會進一步淹沒更多耕地。

⁵ 自1999年以來，海管所即試行每年11月至次年3月封湖休漁，但鄉民配合意願低落，而海管所執法人力欠缺，因此並無太大的實際成效（劉寧等人，2005）。

魚源越少，魚網的網目就必須更細才能抓到魚，而細目魚網的代價就是沒有小魚能夠長大，最後只抓得到水蛭、螞蟥、水蜻蜓等昆蟲來賣錢。除了以船隻捕魚，近岸地區也有一種俗稱為「迷魂陣」的地籠，盛況時超過3,000組遍布湖域，讓魚蝦隨時可能游入陷阱。總之，各種脫序的捕撈行為，在數年內就讓拉市海成為缺乏生命的死水，同時也讓候鳥的生存受到威脅（劉寧等人，2005）。

二、社群自治的重構

面對明顯的政府失靈，被高度分化的民間社會也一如大陸其他地區，只能被動地接受十分不理想的現狀，直到轉變的契機出現。創造此一轉變契機的靈魂人物是一直呼籲要讓公民參與流域治理的倡議者——于曉剛博士。他長期關心建壩對環境與當地社會的影響，並在具體的倡議行動中，失去原本在雲南社會科學院的研究工作，而於2002年創設「雲南省大眾流域管理研究及推廣中心」（簡稱「綠色流域」，Green Watershed），以本土非營利、非政府組織的身分，推動大眾參與流域治理，以追求生態平衡、永續及公道的發展。⁶早在1998年，當時于曉剛還是一名亞洲理工學院流域管理規劃專業在讀博士生時，在聽聞拉市海築壩蓄水造成居民、生態與廣大民眾三輸的情事後，便親訪拉市海進行田野調查，希望以此案例作為博士論文的題材。據拉市海西湖村的阿六叔回憶，他第一次遇到于曉剛是在拉市海漁村：

我們一開始聊起拉市海建水壩後的問題就沒辦法停下了，我親身經歷著水壩建設後我們老百姓（生產和生活）受到的影響，知道（築壩蓄水）問題的嚴重性，而他剛從國外回來，有很多很好的點子可以為我們提供建議。（訪談阿六叔記錄）

因為相談甚歡，阿六叔便邀請于曉剛住下，成為其駐點研究的接待人，後來更成為其具體改善計畫最重要的合作夥伴。

經過一番徹底調查後，于曉剛認為村民們應自我組織起來，經由不同生活形態及保護環境的行動來改善他們的生活水準。在進行調查的過程中，于曉剛偶遇

⁶ 其關心建壩影響的態度與活動，被當局視為異議分子而遭到控管，因此當于曉剛轉型以更建設性的方式，為保護流域生態及社會公道而努力，要和政府形成合作伙伴關係時，過程倍感艱辛。

「香港樂施會」(Oxfam HK) 中國項目的負責人。「香港樂施會」自1976年成立以來，以人道援助、協助貧困地區民眾發展為宗旨，希望透過經濟、社會及結構性的改革來消滅貧窮，並於1992年成立「樂施會中國發展基金」，開展其在中國大陸的扶貧和緊急救助工作。拉市海納西族人的困境，正符合他們的扶助條件，而于曉剛提出一些流域自治管理的構想，成功地說服「香港樂施會」的投入，除了提供必要的資金，主要是協助村民組成一個自治性質的流域管理委員會，讓鄉民得以透過參與，改變自身的命運，並從中創造了公共利益。

在于曉剛、阿六叔以及「香港樂施會」的努力下，終於取得拉市鄉政府的同意，成立了中國第一個以鄉鎮為基礎的流域管理委員會——「拉市海流域管理委員會」，成為不同利益群體（民間組織、村民、政府等）之間在流域管理議題上分享資訊、溝通意見和協商決策的平臺。這個管理委員會得以成立，乃基於各方利益的匯集。拉市海的水源來自南側的清水河和北側的美泉河，這些河川的上游則有彝族等少數民族居住，其經濟活動可能威脅森林的保育和水土保持，而脫離貧困則是他們迫切的需求；湖域周邊有村民謀生的需求，麗江市區則有旅遊商家與遊客的用水需求，而海管所則代表更廣的鳥友及生態保育者追求生態多樣性的利益。

在執行面，首先是研習營和講習班等密集訓練課程，包括6月的「社會性別與民族社區發展」講習班、7月則有美國大自然保護協會主辦的「生物多樣性熱點區域保護規劃」研習班、11月在柬埔寨的「湄公創舉」協商會、隔年5月由菲律賓國際鄉村建設學院和于曉剛舉辦的「能力建設需求評估會」、7月參訪「香港樂施會」在貴州威寧縣的計畫等。經過培訓，各村則進一步組成「流域管理小組」，規劃村社層級的執行細節，負責專案的實施。由於阿六叔住在西湖村，計畫便以西湖村為示範點來進行推廣。2001年9月，西湖村的村民代表、村委會人員、外國專家和專案人員一起進行了15天的村社級流域管理規劃，提出小流域治理的需求。根據此一需求，委員會設計了一系列有助於改善村民生活的流域治理專案，包括治理河道、推廣有機農業與混農林種植、建立婦女學校、改善村落環境、修建沼氣池、保存納西傳統文化（如打跳活動、東巴文）、引進高經濟價值作物（如新品種山藥、水蜜桃）等。許多看起來和治水無關的事項都被視為應該優先進行的方案，主要就在於實踐流域治理的理念：各項治理標的之間有一種動態平衡，會互相影響——因為治水不只是生態與科技的問題，也是人文與生計的問題。

（一）農林混植

該流域管理最早執行的示範性專案透過改善村民生活來保護環境、創造雙贏，而解決了村民的困境。村民認為，整個項目（計畫）比較成功的部分，在於農林混植的推廣讓村民獲益匪淺。麗江實施「通海工程」後，由於村民們70%的土地都被淹沒在水壩中，阿六叔及其他村的村民只能在附近山坡上開墾新的土地用以維持生計。和其他西南山區的農民一樣，他們選擇種植土豆（馬鈴薯）之類的耐旱作物，不僅具高營養價值又有龐大的市場需求。然而，種植馬鈴薯必須剷除植被，因此每逢雨季便容易因為水土流失而沖毀大片耕地及作物。同時，因為新開墾的山坡地不夠肥沃，使得馬鈴薯的產量相當低。于曉剛從旁觀者的角度思考，建議阿六叔和村民們可以嘗試種植一些比較能夠防止水土流失，緩解土地滑坡問題的經濟作物，例如果樹。於是在阿六叔的帶領下，他和他的幾戶侄子家最早開始買來果苗進行嘗試性種植。幾年後果樹長大開始有了收成，每年替阿六叔和他的親戚家帶來很可觀的收益。

他們的成功經驗帶動其他村民的積極參與，果樹種植陸續在全村推廣開來。這成果需要培育樹苗以及操作設備的新技能，也需要資本的投入。在新技能面，他們獲得地方政府農科站技術員的參與和協助。就資本面而言，農民們則可從「香港樂施會」設立的小額信貸基金中獲得貸款。正如預期，利用深根植物的特性，果樹能夠牢牢地抓住土壤、減少土石流的產生；改種高價值水果使西湖村的村民收入在幾年內翻了四倍，並且將這一成功模式很快地擴展到湖周邊的其他村落。但由於村民們大多集體購買、種植同類果樹，加上水果的保存期限及運輸成本的限制，水果的銷售地現在僅局限在麗江市區及周邊城市，每年大量的產出幾乎同一時間出現，供過於求導致價格滑落。阿六叔繼而希望能透過投資冷藏櫃的方式，將水果分批銷售，以進一步提高果農的收入。⁷

（二）婦女學校

由於到訪的遊客甚多，直接販售為增加收入的好辦法，但當地社會過去比較封閉，村中婦女多半不會說普通話也不識字，因此缺乏販售農產品的基本能

⁷ 在此流域管理委員會還部署了許多其他次級項目以追求永續發展，例如：村民獲資助而建造沼氣池，可用於兩種用途，其一：在密封槽中收集家庭廢棄排泄物，轉成為可使用於烹飪的沼氣，進而降低砍伐樹木用於柴火之所需，因此得以拯救森林以保存水源；其二：排泄物亦可用作肥料以降低化肥需求，防止水源被污染。

力。流域管理委員會為了能夠提高婦女的生存技能，會不定期請來外地大學生替村中婦女們上課，經由大學生們提供豐富且長期的學習資源，有助於在地婦女提升語言和算數能力。此一計畫因有利於在地弱勢團體重拾自信及尊嚴，引起村中婦女熱烈的反應和支持，成效相當卓著。時至今日，多數人已能泰然自若的與當地漢人以及外地遊客交流，也有機會到麗江市區賣果菜或打工謀生，替自己增加了許多收入。

(三) 河道治理

阿六叔等人初期參與流域治理，在改善山坡地土石崩塌以及參與者收入方面的明顯效益，進而鼓勵許多人參與一個稱為「西湖小流域治理」的計畫。西湖村以一條狹長的河道灌溉兩側的農地，但經過幾次土石流的肆虐，河道淤積，旱季河水很少，甚至會斷流；到了雨季，山洪爆發時又無法容納過多的河水，經常會滿溢而淹沒大量的農田。因此如何提高供水的穩定性，解決水資源的利用難題，河道整治成為首要之務。不過在村民之間積蓄的需求，因為缺乏財務資源和有利的領導者，而遲遲未能成功地組織成集體行動。但2004年2月，村中享有頗高威望的婦聯領導（流域管理辦公室主任）出面號召，於是流域管理委員會得以與村民協力投入治理工程，僅花費2個月時間便完成修路、挖塘蓄水、修建四座攔沙壩的任務，贏得在地居民的讚賞及肯定。⁸在河道治理成功後，由於供水系統得到了有效控制，許多村民開始放心的嘗試改種山藥。2004年全村山藥種植面積就已達到120畝，在麗江城的販售市場上頗受好評，每畝所種植的山藥可賺取7,000元左右的收入。

(四) 漁業資源復育

前述項目都比較屬於「正合」博弈的情境 (positive-sum scenario)，大家投入後能夠一起獲利，挑戰性相對較小。然而流域治理真正的挑戰在於「零合」博弈情境 (zero-sum scenario) 的協商與整合：當集體利益必須建立在少數人的損失上，要說服這些利益受損者配合，難度就相對提高。針對拉市海流域存在的各種問題，在流域管理委員會、村民代表及拉市海相關政府部門的共同努力下，拉市海流域成立了「拉市鄉濕地漁業經濟技術合作協會」（簡稱「漁業協會」），通過漁民們對濕地漁業資源的自覺管理，逐步恢復幾近枯竭的漁業資源，並進一步實現漁業資源的「可持續」（永續）發展，而其迫切的挑戰就是

⁸ 阿六叔認為，這是在地居民與政府合作的各類計畫中最有效率的一段實踐方式。

漁業資源枯竭的問題。該「漁業協會」為來自不同村落之代表們所組成的自治組織，起初漁業協會通過行政程序向市領導以及關係密切當局提出投訴，雖然政府最終以撥付適當金額預算以打擊非法漁具來回應，但是依舊無具體行動計劃、亦無人員來執行。最後海管所找到擺脫困境的辦法，即是授權投訴者們自行解決問題。

由於海管所的管制失靈，協會自己制定了相關的規劃，並邀請了雲南省漁業專家、麗江水利局和玉龍縣水利局官員對漁業協會的發展及漁業管理給予指導和培訓，同時協會還安排專門的巡邏人員負責按時在湖邊巡邏，以監督村民的捕魚活動，並對使用非法漁具和非法方式進行捕魚的村民進行勸導。據阿六叔回憶，漁業協會自成立以來做的最重要的一件事情，便是非法漁具的取締，這個過程經歷了將近六年的時間才大致完成。自濕地保護區成立以後，政府建立了「拉市海濕地管理所」（海管所），管理打魚的事情就由海管所去負責。至於海管所的工作，阿六叔認為實際上並沒有什麼作為，打魚的人越來越多，魚網也越來越密，漁業資源開始慢慢的萎縮。「漁業協會」建立後，阿六叔等會員們先後通過直接找市領導面談、寫漁業資源報告等方式多次向市政府相關部門反應情況。在「漁業協會」數年堅持不懈的努力下，漁具問題終於引起了政府一定的關注，但也沒有正式的強制措施出臺，政府部門只是以承包的方式（每年給2萬元用於工作開銷，並無工作考核的公布等）將取締非法漁具的任務下派給了海管所。

海管所與村委會協商後就將任務轉給了協會理事去負責，但沒有將相應的承包費分下，同時還規定了任務完成時間，要求協會理事要在2天內將所有非法漁具取締。但這肯定是無法完成的任務。這種只交付任務，卻沒有給予對應的資源以及公權力的作為，讓管理依然無效，漁具的使用似乎沒有什麼改變，漁民依然哄搶著打魚，漁業資源存量仍持續急劇下降。當村民們的反應越來越激烈時，海管所及村委會便又重新交付管理任務給了「漁業協會」，但仍然沒有給予相關的工作費用等配套措施。

阿六叔及「漁業協會」的理事們只好以自力救濟的方式進行管理任務，開始動員自家親戚，希望通過帶頭作用，將全村人的非法漁具都從海中收回。在不斷的道德勸說下，他的五個侄子家與他一起將自家的非法漁具拉上了岸進行銷毀，但阿六叔發現，由於村民購買漁具時也花了不少錢（當時一張細密的漁網均價要一千多人民幣），若不給予補償，必然會引起反彈情緒而不願配合。於是阿六叔向村委會建議，考慮提供一定金額的補償來推保育方案。但這個想

法當時並沒有得到海管所及村委會主任的同意，因為他們認為取締非法漁具是政府在矯正犯法的事情，如果給予非法捕魚的漁民補償，那便等同於鼓勵他們犯法。最後由於意見不一，「漁業協會」取締漁具的事情便擱置了一段時間。

為了尋求突破，阿六叔透過參選鄉人民大會代表，並順利取得代表資格後，將「漁業協會」的建議方案提交到市人大會議中，讓相關領導召開會議，討論取締非法漁具、保護拉市海漁業資源的問題。阿六叔於其間順利說服了代表，在實施方案中同意給予之後銷毀非法漁具的村民一定的補償。幾個原因可解釋此一看似戲劇性的轉變。首先，自從「綠色流域」與「香港樂施會」約定合作以來，西湖村的成就已引起全國關注。為了樹立樣版、宣傳觀光及為當地幹部贏得聲望，因而讓阿六叔一舉獲得黨的提名；其次，不僅因為他的努力改善了當地居民的生活福利，而且還因為他曾為非法漁具所有者爭取補償計劃，讓他非常受到歡迎；第三，他在此一體制中領導的集體行動，展現出他的個人魅力並積累了可信的聲譽。取締非法漁具的規定於2007年立案後，「漁業協會」會員及村委會的工作人員與村民共同協力合作，花了3天將拉市海內所有的非法漁具拉上岸來，終而完成此一艱鉅的任務。⁹

雖然非法漁具取締後，大部分的村民都會按照規定來做，但也有一些村民在利益的誘惑下想盡各種機會辦法繼續非法捕魚。「漁業協會」會員們為了維持正常的捕魚秩序，自發的在湖邊巡邏，在監督過程中，會員們不時會遇到較為霸道的村民，也會偶爾發生口角爭執。在早些時候，「香港樂施會」會資助會員們一些電話費以補償他們辛苦工作，但「香港樂施會」撤出流域管理後，會員們便不再有任何收入。協會中現在已經有人有退出的想法，他們覺得這樣出力不討好的事情很難僅僅依靠他們長時間的堅持下去，這樣的自願工作能夠持續多久，阿六叔自己也很難預料。現在每年的魚類產卵期間，拉市海並沒有禁止打魚。另外，雖然非法漁具取締了，也會有一些人採用更厲害的捕魚工具：電魚、毒魚的方式來非法捕魚。綜合而言，該區的保育工作仍然面對相當嚴苛的挑戰。¹⁰

⁹ 雖然最終非法漁具取締工作在強制性及補償款激勵的作用下完成了，但這卻給阿六叔及「漁業協會」的理事們帶來了親戚糾紛的麻煩，導致他們和親戚之間的誤解。之前在他們的勸說下無償將非法漁具銷毀的親戚們沒有得到任何補償，而當時沒有銷毀漁具的村民卻在繼續取得非法捕魚收入的同時，在最後銷毀漁具時卻反而還得到了政府的補償。

¹⁰ 訪談阿六叔資料，2012年6月。

三、典範確立

即便鄉民對於前景憂心忡忡，但從外部觀察，這深具啟發性的成果已經為大陸的社群自治帶來典範效應，鼓舞其他面臨類似困境的社區效法。這些計畫在運作上大抵滿足了政府和社會期望：資源保護、社會公平、GDP增長和生活改善，因而獲得正當性、公信力和多方支持。除了以往開墾山坡造成的土石流問題獲得解決，麗江旅遊業的供水安全也獲得保障，湖邊村民收入則大幅增高，因而降低了居民在經濟上對於自然資源的依賴，而湖裡魚蹤再現，候鳥的食物來源獲得保障，過境的候鳥數量更是年年增加。

在這些顯性成就的背後，還有一些不易直接察覺的重要影響。該計畫項目連年獲獎，讓村民充滿自信，政治功效意識因而隨之高漲。2005年2月，綠色流域以該計畫獲得《南風窗》雜誌所主辦「為了公共利益」的年度組織獎；3月再度獲得中國「可持續發展在中國」的案例大賽優秀獎；4月則獲得「SEE生態獎」中的「胡楊獎」。¹¹隔年這個計畫則進一步在國際上發光，綠色流域榮獲世界上規模最大的環保獎項：福特汽車環保一等獎；而于曉剛本人則隨即獲得有環境諾貝爾獎稱號的「格得曼環保獎」(Goldman Environmental Prize)；2009年于曉剛再獲得人稱亞洲諾貝爾獎的「麥格賽賽社會發展獎」(Ramon Magsaysay Award)，以讚揚其無私為人奉獻的精神與成就。獲獎吸引國內外實務與學術單位前來考察這些名不見經傳的小村落，外人的肯定與讚嘆讓村民在自豪之餘，也更珍惜既有的成就。¹²

這些獎項不但強化了在地行動的正當性，使其更容易取得政府的合作與支持，也讓自豪的村民覺得自己能夠透過行動改變現狀、成就未來。例如：這幾年隨著麗江旅遊旺盛，拉市海名聲驟起，在雲南隨處可見以「拉市海」為名的房地產廣告，表示資本主義的力量正大舉入侵。令人驚訝的是，西湖村透過集體行動，成功抵制了外來開發商土地強租的壓力，鄰近的彝族也抵制了以生態移民為名義的強制搬遷計劃，這些皆展示該區非常強硬的自主性。對應村民的自治意識高漲，拉市海鄉則取消了影響整個流域號稱投資80億的旅遊度假區計劃，讓生態威脅得以暫時舒緩。

¹¹ 「SEE生態獎」是由阿拉善SEE生態協會投資主辦，中國大陸第一個民間環保獎項，創設於2005年，意在推動中國民間力量參與環保。

¹² 訪談過程，受訪者夏表叔刻意將具有耶魯大學標記的筆記簿放在茶几上顯眼處，引發詢問後，得以很驕傲地解釋，不久前曾有該大學的白人博士生駐點，筆記本則是其留下的小禮物。

肆、案例分析：透過參與重塑社群自治

于曉剛在拉市海成功推動參與式治理的案例，一方面展示了「參與」在流域治理上的核心價值，另一方面則展示在國家與社會關係相對緊張的政治環境裡，社群自治的體制如何可能透過外部協助重新建構起來。這兩個元素的結合，對於在世界上眾多仍處於非民主情境的國家，如何能夠推動參與式治理，提供重要的啟示。

首先，關於參與的部分，詳審本案成功的因素，就理性抉擇的觀點而言，在於其確立了以社區參與作為整個流域治理的戰略性指導原則。關於民眾參與在資源保育的重要性，既有的文獻已有相當充分探討，除了一部分強調公民參與本身就是治理的終極目的 (Pateman, 1970)，或至少是確保治理的可課責性 (accountability) 之准終極目的 (Fox & Brown, 1998)；大部分文獻則從功能的角度，強調民眾參與對於治理成效的貢獻。例如：以Elinor Ostrom為首的布魯明敦學派 (Bloomington School) 學者多半從經濟學的角度分析，強調成功的治理需要財務與人力等面向資源的投入，因此需要透過被治者的參與來降低資訊不對稱與行政成本，達到公私協力增效的目的 (McGinnis, 1999)。同樣源於理性抉擇的思維，許多Ostrom的門徒從集體行動的邏輯出發，思考如何透過參與制度的設計以及有效誘因的提供，化解「搭便車效應」對保育集體行動產生的危害 (Lam, 1996)；有些則進一步摻入人類學的觀點，檢視既有的文化元素，如何在當代被用來解決共用資源因產權定義模糊所產生的治理困境 (Blomquist, 1992; Tang & Tang, 2014)，或社會關係（尤其是信任、社會資本）對參與及治理的影響 (Sabatier et al., 2005)。本研究則透過案例的動態發展，展示以「參與」作為重塑社群自治機制、落實社會賦權的可能。

一、流域治理特性下的公民參與

本案展示了流域治理的幾個特性如何讓公民參與受到重視。第一個特性是聚合性：大流域是由許多小流域聚合而成，因此要解決大流域的問題，必須腳踏實地地解決各小流域的問題。然而，各流域都各有不同自然與社會經濟條件，因此硬將一套放諸四海皆準的管理模式套在不同的地方，必有龐大的阻力。若能在把握抽象的原則後，進一步因地制宜、精緻地在各個小流域建構起協力合作的機制，讓利益涉入者得以找出利益共用、共榮的保育方案，就能累積成效。由於中國文明歷史悠久、發展很早，可耕地人口密度也偏高，因此有水的可耕地多半已有人類的經濟活動，因此要設置完全排除人類活動的保護區

代價太高。如果不能遷移既存的社區，就必須取得其居民的合作以改變其行為，才能達到保育的目的。第二個特性是整合治理的需求。流域生態具有整體性，因此各類保育標的的保護不能各行其是，應有緊密的關連性。例如：要保育珍稀的水鳥，不能不思考水鳥食物——魚蝦的保育；要保育魚蝦，則不能不保護水源，而水源的保護則需要進一步保護山林。人類在鄰近水域、森林、農地，乃至於都會區的活動，因為可能直接威脅到各標的（鳥類、魚蝦、水源、林木）保育，因此改變在地居民的行為誘因，並為其解決切身問題，看似未必和保育目的有直接相關，但卻可能產生長久而深遠的影響。第三個特性則是多元協商的需求。對人類而言，一個流域存在多重功能，要滿足各方需索與多重利益，除了立即的生計威脅，也包括長期、隱性的福祉。因此建立一個意見整合、利益協商的平臺，除了制訂政策作為發展正式的規範基礎外，這類平臺往往連結治理體系與社會，對於建構補充性的非正式制度有其重要的貢獻。

面對這些特性，利益結構也必然十分複雜。外部公益團體要介入改變現狀，勢必很難找到一勞永逸的萬靈藥，但又不能忽視各項問題彼此鉤連的複雜系統，因此陷入一個兩難的情境。這個案例的成功，則指出解決方案推出的順序，對結果可能有重大影響。要解決保育問題，先要解決居民餓肚子問題，因此帶著補助型方案進入，取得具體成效以及部分成員的認同，似乎是很關鍵的步驟。因為補助方案爭議比較小，受惠者比較容易轉變為後續集體行動的基本助力，因此之後進行比較具有爭議的漁業捕撈管制時，便能透過這群基本支持者的動員，達到臨界質量，然後爭取公部門支持，繼而建構能夠推行的廣泛適用的制度，形成環環相扣的成果累積。

二、基層社會的參與潛能

議題的重要性本身無法保證「參與」會發生，尤其在既有社會結構與秩序受到政治力量強行改造的情境下。大陸的農村社會在中共建政後受到激烈的變造，基本道德規範在文革期間受到嚴重破壞，人際信任降到讓彼此難以合作的水準。雖然改革開放後肅殺之氣大幅降低，被原子化的社會（王瑞琦，2015）也慢慢聚合而形成更多連結，但要組織起來執行社群自治的功能，則仍有不低的門檻需要跨過。除了拉市海的困境，讓民間和官方都有充分的動機嘗試這個新的解決問題機制，透過綠色流域引介外部資源和經驗，實則創造了一個社會學習的機會，讓社群力量能夠被運用在具體的治理工作上。

本案例展現了基層社會令人驚艷的「社群韌性」(solidarity resilience)，即處於基層的個體，在某些條件的輻合之下，能夠恢復某種規模群體意識，讓群

體中的部分個人，願意在追求私利的慣性競爭關係中，仍願意嘗試追求公共利益，進而透過制度的建構，達到治理的效果。本案例中阿六叔願意放棄在外地穩定的收入，返鄉領導自治活動，並在「漁業協會」中，透過親友以及理事們的示範，倡議撤網的護魚行動，即顯示利他主義在原子化的人群中重新萌芽的可能。縱然沒有傳統社會組織（如宗族）的力量可以借助，只要信任關係能夠在基層重建，具備治理功能的網絡就可能被重建，就如同本案例中整治河道的集體行動能夠被動員、「漁業協會」的護魚決議能夠被漸次執行。

三、基層爭取治理參與權的策略性元素

本案例也呈現民間組織如何操作能被政府接受的參與，而降低國家對市民社會可能掙脫控制的疑慮，進而取得重建社群自治能力的契機。本案例清楚呈現于曉剛乃至於其後成立的「綠色流域」，一開始即強調參與式治理，這概念在西方雖早已為共識，但在中國大陸的政治社會情境中，卻一直存在著政治不太正確的問題。在強調以政績作為升官依據的威權體制下，官員往往對於「自治」有著過分的敏感與無謂的敵意：政績必須由政府主導來達成，如果民間自己就做得很好，因而缺乏政府的指導和參與，那麼官員可能因無法將治理的績效攬為己有而感到尷尬，極可能缺乏配合意願甚至意圖打壓。這對於許多曾在大陸進行公益活動的境內外民間組織而言，這種感受必不陌生。因此在這種政治體制下的參與，功能性固然重要，但如何將之融入體制，妥善處理與國家在管理公共事務上微妙的競合關係，才是確保治理效果的重點。

如本案例所示，在于曉剛的催生下，流域管理委員會熱鬧地組成，也順利找到「香港樂施會」的財務支援而進行了一連串的培力活動，然而影響其運作成果的關鍵無疑是其和政府部門的互動：如何讓政府在這個治理架構中扮演角色暨分享治理的功勞。淺而易見的作法是：委員都由各村幹部組成，以確定行政體系的力量被融入這個自我管理的組織之外。此外，其早期取得政府機關（如農科站）的協助，也將治理網絡與官方網絡緊密結合。在多次獲得重要獎項場合，于曉剛以各種方式（得獎感言或結案報告等）感謝政府的協助和貢獻，皆彰顯著政府的協力治理角色。儘管從某個角度來看，這個現象有些弔詭，因為該「項目」獲得全球的關注，主要係其以非官方的身分達到官方難以企及的成就，但卻將其功勞分享予政府，其得獎的正當性多少有所減損。然而若沒有這樣深具政治敏感度的歸功政府動作，則將可能會阻斷後續「項目」的推動。

本案例呈現的不止是讓政府融入計畫，更重要的是讓計畫積極融入體制，

而融入的方式，卻是透過備受西方質疑的基層選舉。從西方直觀的想像是：自治組織的領導人可藉由基層選舉進入決策體系來影響政府。然而，在威權體制特有的鳥籠選舉體制下，即使自治組織有能力募集民氣而贏得選舉，也不能公然挑戰政府製造對立，否則極可能遭到執政者出手重擊。詳審本案例的情形，本案例呈現了這種可能性。綠色流域在拉市海的另一個重大成就，是在2006年取得世界銀行「中國發展市場」的資助，成立東灌渠「農民用戶協會」。該渠行經三個行政村，因此各村各自組成協會選出理事。人稱夏表叔的前村長夏重義透過選舉而把現任村長擠掉，引起鄉政府的憂慮，視此事為協會對政府權威的挑戰，因此停止民選而由官方組建，另行指派理事長。這對綠色流域而言，是一個重要的教訓。對比之下，西湖村的「漁業協會」係以更有技巧的方式，透過讓政府成功控制選舉結果，而使其覺得狀況在掌握之中，進而得以融入體制。領導人阿六叔曾經擔任村長，後來外出掙錢，在項目開始後被延請回來。協會成立時，阿六叔曾邀集縣政府部門召開規劃諮詢會議，讓政府相信協會的工作與政府的利益一致，並相信這股民間力量能夠處理棘手的非法漁網管制問題。也或許係為了爭取上級經費補助，地方官員透過黨內提名的程式，讓阿六叔選上鄉級的人大代表，將其納入體制，最終在2007年採納其補償違法漁網的方案，讓西湖村的保育工作得以獲得重大突破。

伍、結論：「威權韌性」下的「社群韌性」—— 雙向融入的可能

透過主導社會科學半世紀的理性抉擇視野，往往對於集合眾人之力謀求眾人之福的自發性治理行動抱持悲觀的態度，認為理性的個人在既有的利益結構下不容易突破限制，相對之下保守的「路徑相依」制度論主張則顯得十分合理。然而，在解釋「巨變」的發生，「路徑相依」制度論者則顯然力有未逮。相較之下，Bourdieu透過方法論上的情境主義所發展出來的「場域」(field) 概念(Mahar et al.,1990)，則賦予行動者更大的自主性，除了遵循既有的遊戲規則，也可能進行即興表演，因而賦予行動者根據歷史情境進行動態調適的能力。開放這種可能性雖然沒有違反理性抉擇對於人性的假設，但明顯的代價是更多理論空白需要填補。

回應本研究一開始的提問：是什麼樣的條件與契機，讓中國大陸這樣一個受到國家強力箝制的社會，能夠發展出參與式的自然資源保育集體行動？從邏輯上有兩個要素必須具備：行動者的動能，以及掌權者放行。就前者而言，本研究試圖透過中國大陸的案例，來理解當非正式制度早被破壞，而正式制度

也失靈的時候，基層社會如何可能發展出自我管理的機制，以解決大家共同面對的問題。從綠色流域在拉市海進行的參與式流域管理案例可知，基層社會在遭遇重大困境時，確實可能激發個人利他、公益的情操，克服集體行動的困難，而重新建構自我管理的集體行動。除了理性抉擇理論提供的理論引導，還包括領導者扮演的角色 (Chong, 1991; Miller, 1992)、社會資本的存量 (Ostrom, 1994)、外部資源的提供 (Davis et al., 2005) 等，本研究把這種社會力復原的能力，稱之為「社群韌性」(solidarity resilience)：即便基層社會受到國家力量嚴重干預而使既有規範與信任遭到破壞，但在遭遇重大困境時，社會規範是有可能被重塑，社群自治也可能被建構起來，自治模式是有可能透過社會學習而擴散，進而開啟新的制度變遷路徑。¹³至於造成各個社會的社群韌性強弱的因素，除了前述社會資本等社會特質外，是否也有文化遺續、地理環境等變數的影響，則有待更多案例的累積來建構更完整的理論。

關於掌權者是否放行，則比較屬於情境性的變數，受到許多情境因素的制約，包括政權的穩固程度、掌權者的自信，政權體制的可課責性，乃至於各層級政權的互動結構等，不足而一。其中一種比較有系統的理解方式，是從國家—社會的架構來理解雙方的博弈。本案例另一個值得關注的現象，則是社群自治和國家機器之間的微妙互動。社群自治所發揮的功能雖然也算為政府解決治理問題，但自治所需的社會凝聚力則可能引發執政者的不安。近年興起的「威權韌性」(authoritarian resilience) 概念，以國家對立於社會的觀點出發，解釋中共政權如何透過學習與調適而能長久維繫 (徐斯儉, 2010; Nathan, 2003)。中國大陸改革開放之後，民間社會迅速變化，除了部分成員開始累積財富，與政治力量結合，增加對於社會的影響，形成所謂「新富參政現象」(毛丹、任強, 2006)，許多民間能人也嘗試集合眾人力量，形成公益組織以自主解決在地問題 (如保護莊稼的「看青會」、興修水利的「聯莊會」等)。如何適當吸納民間力量，確保其與國家的合作共生關係，避免轉化成對立競爭關係的可能，則成為當局維持政權穩固的重要課題。本案例呈現了國家與社群自治團體如何透過雙向融入 (mutual assimilation) 的過程，強化彼此信任，除了撐開社群組織在基層公共領域的活動空間，也展示了社群自治的培力過程。

然而，既為案例，總是有成為特例的疑慮。近年隨著中國大陸國家政策調整，如對境外非政府組織活動的管制趨嚴等，都將對本文相對謹慎的樂觀，加

¹³ 例如，各地的用水戶協會如雨後春筍般出現，扮演起協調農民用水需求的角色。

上若干難以預期的變數。外生性變數 (exogenous variables) 過多且影響甚鉅，應是本研究必須面對的重要限制。

airiti

參考文獻

一、中文部分

- 〈拉海市〉，2017，維基百科：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%8B%89%E5%B8%82%E6%B5%B7>。2018/3/28。
- Lamouroux, C.著，董曉萍譯，2003，《不灌而治——山西四社五村水利文獻與民俗》，北京：中華書局。
- 于建嶸，2005，〈當代中國農民維權組織的發育與成長——基於衡陽農民協會的實證研究〉，《中國農村觀察》，2005年第2期，頁57-64。
- 毛丹、任強，2006，《中國農村公共領域的生長：政治社會學視野裡的村民自治諸問題》，北京：中國社會科學出版社。
- 牛銘實，2014，《中國歷代鄉規民約》，北京：中國社會科學出版社。
- 王瑞琦，2015，〈國家資本主導的中國農村發展與村落原子化困境〉，《臺灣政治學刊》，第19卷第2期，頁81-131。doi:10.6683/TPSR.201512.19(2).81-131
- 王衛平、黃鴻山，2004，《中國古代傳統社會保障與慈善事業——以明清時期為重點的考察》，北京：群言出版社。
- 朱宇，2006，《中國鄉域治理結構：回顧與前瞻》，哈爾濱：黑龍江人民出版社。
- 李文治、江太新，2000，《中國宗法宗族制和族田義莊》，北京：社會科學文獻出版社。
- 孫敏，2016a，〈在拉市海尋找公共事務的治理之道〉，《中國周刊》，2016年第6期，頁32-61。
- 孫敏，2016b，〈拉市海——中國鄉村資源自治管理的實踐樣本〉，《中國周刊》，2016年第6期，頁30-59。
- 徐斯儉，2010，〈「黨國」還是「共和國」？——中共政治變遷的一個內在邏輯〉，《政治科學論叢》，第45期，頁37-67。doi:10.6166/TJPS.45(37-67)
- 楊桂芳，2012，〈麗江拉市海流域生態農業發展模式變遷〉，《湖北農業科學》，2012年第15期，頁3406-3408。
- 劉寧、彭貴鴻、黃庭發，2005，〈拉市海自然保護區越冬水鳥面臨的威脅及保護策略〉，《西南林學院學報》，2005年第2期，頁60-63。
- 魏玫娟、湯京平，2017，〈文化資產治理與公民參與：大陸培田古民居的案

例分析〉，《臺灣政治學刊》，第21卷第1期，頁113-156。doi:10.6683/TPSR.201706.21(1).113-156

二、英文部分

- Blomquist, W. A., 1992. *Dividing the Waters: Governing Groundwater in Southern California*. San Francisco, CA: ICS Press.
- Chong, D., 1991. *Collective Action and the Civil Rights Movement*. Chicago, MI: University of Chicago Press.
- Davis, G. F., McAdam, D., Scott, W. R., & Zald, M. N., 2005. *Social Movements and Organization Theory*. New York: Cambridge University Press.
- Endicott, E., ed., 1993. *Land Conservation through Public/Private Partnerships*. Washington, DC: Island Press.
- Fox, J. A., & Brown, L. D., eds., 1998. *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gibson, C. C., McKean, M. A., & Ostrom, E., 2000. *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hardin, G., 1968. "The Tragedy of the Commons." *Science*, Vol. 13, No. 162, 1243-1248. doi:10.1126/science.162.3859.1243
- Lam, W. F., 1996. "Institutional Design of Public Agencies and Coproduction: A Study of Irrigation Associations in Taiwan." *World Development*, Vol. 24, No. 6, 1039-1054. doi:10.1016/0305-750X(96)00020-4
- Li, H., 2005. *Village Governance in North China, 1875-1936*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Mahar, C., Harker, R., & Wilkes, C., 1990. "The Basic Theoretical Position." In R. Harker, C. Mahar, & C. Wilkes, eds., *An Introduction to the Work of Pierre Bourdieu: The Practice of Theory* (pp. 1-25). New York: Saint Martin's Press. doi:10.1007/978-1-349-21134-0_1
- McGinnis, M. D., ed., 1999. *Polycentric Governance and Development: Readings from the Workshop in Political theory and Policy Analysis*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Miller, G. J., 1992. *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. New York: Cambridge University Press.
- Nathan, A. J., 2003. "Authoritarian Resilience." *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1,

pp. 6-17. doi:10.1353/jod.2003.0019

Ostrom, E., 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.

Ostrom, E., 1994. "Constituting Social Capital and Collective Action." *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 6, No 4, pp. 527-562. doi:10.1177/0951692894006004006

Ostrom, E., 1996. "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development." *World Development*, Vol. 24, No. 6, pp. 1073-1087. doi:10.1016/0305-750X(96)00023-X

Ostrom, E. et al., 1999. "Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges." *Science*, Vol. 284, No. 5412, pp. 278-282. doi:10.1126/science.284.5412.278

Pateman, C., 1970. *Participation and Democratic Theory*. New York: Cambridge University Press.

Sabatier, P. A. et al., eds., 2005. *Swimming Upstream: Collaborative Approaches to Watershed Management*. Cambridge, MA: MIT Press.

Tang, C. P., & Tang, S. Y., 2014. "Managing Incentive Dynamics for Collaborative Governance in Land and Ecological Conservation." *Public Administration Review*, Vol. 74, No. 2, pp. 220-231. doi:10.1111/puar.12190

Tsai, L. L., 2007. "Solidary Groups, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China." *American Political Science Review*, Vol. 101, No. 2, pp. 355-372. doi:10.1017/S0003055407070153

Tsai, K. S., 2002. *Back-Alley Banking: Private Entrepreneurs in China*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Wacquant, L. J. D., 1992. "Toward a Social Praxeology: The Structure and Logic of Bourdieu's Sociology." In P. Bourdieu & L. J. D. Wacquant, eds., *An Invitation to Reflexive Sociology* (pp. 1-59). Chicago, MA: University of Chicago Press.

附錄一 受訪者名單

| 人名(代號) | 身分 | 日期、地點、情境摘要 |
|--------|-------------|---|
| 于曉剛 | 綠色流域負責人，拉市海 | 2011/8/6 於昆明 2012/7/5 於昆明 2013/8/25 於臺北 |
| 阿六叔 | 西湖小流域計畫，領導者 | 2012/7/6 |
| 夏表叔 | 東灌渠 | 2012/7/7 |
| 小木 | 玉龍縣 | 2012/7/8 |
| A | 拉市鄉幹部 | 2012/7/9 |
| B | 玉龍縣水利局幹部 | 2012/7/9 |
| C | 麗江市市民 | 2012/7/7 ~ 9 |
| 熊教授 | 雲南財經大學主管 | 2011/8/5 於玉溪師範學院 |