

## 災後重建政策與誘因排擠——以九二一地震後某社區營造集體行動為例

湯京平\*、黃詩涵\*\*、黃坤山\*\*\*

### 摘要

藉由社區營造集體行動而產生的基層自治，在台灣經過多年的經驗累積，已成果斐然。相同的基層力量在災難發生後也可能成為社區重建的主要力量，然而，累積的案例研究顯示，扶持社區發展的公共政策往往反而可能扼殺社區營造自發性行動。雖然外部資源的挹注是這類草根努力的存續要件，但公共政策即興的資源挹注，可能改變了既有的社會關係與行動者的誘因結構，導致維繫行動的要素被破壞，社區營造的集體行動反而難以維繫。本研究透過深度訪談，檢視台灣中部一個災後重建社區的個案，來展示政府政策如何可能造成誘因排擠(incentive crowding-out)的效果，而終結了可貴的草根集體行動。此一個案揭露了一個未受重視的理論命題，為災後重建的制度設計，提供重要的參考依據。

關鍵詞：委託人—代理人理論、社區總體營造、集體行動、誘因排擠、增效

---

\* 國立政治大學政治學系教授

\*\* 遠景基金會研究員

\*\*\* 嘉南藥理科技大學講師

投稿日期：2009年5月8日；通過日期：2009年9月25日。

# Post-Disaster Rehabilitation Policy and Incentive Crowding-out: A Case Study on the Community-building Collective Action after Chi-Chi Earthquake

Ching-Ping Tang<sup>\*</sup>、Shin-Han Huang<sup>\*\*</sup>、Kuen-Shan Huang<sup>\*\*\*</sup>

## Abstract

Community governance can be considered as a collective action motivated by a variety of incentives, rather than a fiat relationship from public authority. While this form of grass-roots governance has been promoted in Taiwan since 1990s and many successful stories as well as valuable experiences have been accumulated in the past decades, an overall theory on factors contributing to successful governance is yet to be developed. This paper examines a famous community-building case after the Chi-Chi Earthquake to illustrate a complicate relationship among incentives for collective action in community building and governance. It indicates that material incentives might crowd out other non-material incentives and thus destroy the collective action if poorly managed. The policy implication is that if the governments allocate abundant resources to targeted communities without helping them setting up fair distribution institutions, earlier success in collective action of these communities might be destroyed rather than nourished.

**Keywords:** collective action, community-building, incentive crowding-out, principal-agent theory, synergy

---

\* Professor, Department of Political Science, National Chengchi University

\*\* Research Assistant, Cross-Strait Interflow Prospect Foundation

\*\*\* Lecturer, Chia Nan University of Pharmacy and Science

Inadequate public policy destroys the moral incentives to donate voluntarily.

——R. M. Titmuss, 1997

## 壹、前言

台灣的社區營造政策，自1990年代中期開始推動以來，<sup>1</sup>筆路藍縷，幾經轉折，迄今已累積相當可觀的成果。<sup>2</sup>許多感人的故事一直在不同的角落默默上演，有些雖然匆匆地落幕，但走過的必留下痕跡，此起彼落的嘗試，已展現我國民主化之後充沛的公民社會活力與可貴的市民美德。這些快速累積的社區營造經驗，不但在實務上能夠提供具體的策略，以解決行動者遭遇的問題，許多具創意的作法也得以廣為流傳，並激發更多的想像與創意；在學術上，它們同時也是珍貴的素材，讓研究者得以從不同角度，檢視這些草根努力的歷程與結果，冀能發展出通則化的論述。

不論是社區營造或草根治理的實踐者、公共政策的制訂者，還是長期關心這種新興治理模式發展的學術工作者，都希望能夠有系統地瞭解影響其發展結果的因素為何，並進一步釐清政府在這類治理工作上所應扮演的適當角色。尤其當自然災害發生，政府人力與財政捉襟見肘，亟待充沛的民間活力主動出擊，以無比的創意為自身的利益與長遠發展提出可行的規劃，才能盡快將災民帶回生活的正軌。台灣這股草根的力量近年已沛然成型，國內對於社區治理的研究也累積相當可觀的成果，尤其在本土化的風潮下，許多學者與研究生都開始關心在地的、生活的，以及發生在當下的研究素材，結合學術工作與理想的實踐。這些研究固然有效地累積了豐富的實證資料，但用來

<sup>1</sup> 雖然「社區發展」一詞早在1965年就出現，但在本質上不是一種草根治理的努力。政府由上而下地頒布了「民生主義現階段社會政策」與「社區發展工作綱要」（1968年）等政策，主要目的在於動員民間的人力與物力以配合政府施政，與自發性的草根治理概念並不一致。直到1994年行政院文化建設委員會提出「社區總體營造計畫」，呼應李前總統登輝在台灣社區文化巡禮活動致詞中所提出的「創造新的人與新的社會」與「社區意識就是生命共同體的意義」等主張，由下而上的草根精神才被凸顯出來。關於政策起源比較詳細的介紹，請見徐震(2004)。

<sup>2</sup> 關於社區再造問題的諸多面向，請參考劉蕙苓(2000)；關於生態保育的社區故事，請參考何貞青等(2005)與曾旭正(2007)；關於社區發展的動態報導，請參考行政院文化建設委員會台灣社區通：<http://sixstar.cca.gov.tw>。

消化這些資料的學理基礎及理論架構，卻發展得相對緩慢。這導致許多現象還不太容易被解釋。例如，有些社區雖得天獨厚，有相對豐富的自然資源，在發展上卻乏善可陳；另有些社區明明就沒有特別的賣點，卻也能做得有聲有色；<sup>3</sup>有些雖有還不錯的開始，但最後無疾而終，<sup>4</sup>有些則能建立起永續經營的發展模式。<sup>5</sup>

影響社區治理成效與發展成敗的因素相當複雜，本研究特別針對政府介入所造成的影響進行探討，希望以個別成員參與社區營造的動機為切入點，並透過實際的案例，來討論政府如何影響社區發展的成敗。以下本文將簡單介紹自治型社區發展的性質，並以集體行動的邏輯來分析這類治理模式的困難與對應的策略，然後以實際的案例展示命題，並在結論中提及相關政策意涵。

## 貳、社區治理的特性

就行政管理的角度而言，社區自主發展的運作邏輯是自發性的治理行動，由社區成員志願參與的方式來提供公共財貨，<sup>6</sup>或管理共享資源(common-pool resources)，<sup>7</sup>在運作邏輯上與依賴敕令(fiat)的傳統政府治理模式有著重大差異。「公權力」不再扮演核心的角色，負面嚇阻、被動接受的特徵減弱，「治理者vs.被治者」之雙元對立模式退場；取而代之的是協調(coordination)與合作(cooperation)等強調正面激勵、主動爭取的原則，由「治理者vs.被治者」的二位一體模式主導。

### 一、社區治理的優點

當被治者與治理者的身分大致重合時，治理工作可望享有諸多好處。首

<sup>3</sup> 如雲林縣林內的湖本社區（盧道杰，2001；Tang & Tang, 2004）。

<sup>4</sup> 如嘉義縣東石船仔頭社區（呂文皓，2003；劉如倫，2005）。

<sup>5</sup> 如宜蘭縣蘇澳無尾港社區（盧道杰，2001）、新竹縣尖石鄉司馬庫斯社區（洪廣冀、林俊強，2004；Tang & Tang, in press）。

<sup>6</sup> 如台北縣汐止夢想社區的藝術踩街嘉年華（陳建榮，2006）、雲林縣褒忠花鼓隊等文化財貨（呂桂英，2003）、嘉義縣山美的達娜伊谷生態公園（盧道杰，2001；Tai, 2007）、台南市巴克禮公園等實體公共財貨。

<sup>7</sup> 如新竹縣尖石鄉司馬庫斯管理部落附近的原始森林等（洪廣冀、林俊強，2004）。

先，治理成本可以大幅降低。一般而言，治理者與被治理者的關係，常用「委託人—代理人」理論(principal-agent theory)來理解：握有選票與納稅的人民可被視為委託人，委託具備專業能力的政府官員為代理人，形成一種具信託關係(fiduciary relationship)的契約，為人民執行治理任務以謀求人民最大的利益。然而，委託人與代理人之間，存在「資訊不對稱」(information asymmetry)的情形：既然涉及專業，委託人可能缺乏選擇適合代理人的判斷能力，而產生「逆向選擇」(adverse selection)問題。<sup>8</sup>同時，進入委託代理契約關係後，也可能因缺乏專業監督能力而導致代理人在執行代理職務時，以隱藏性行動追求私利而危害委託人的利益，形成「道德風險」(moral hazard)問題。<sup>9</sup>要控制這些問題，需要引進揭露資訊的制度、恰當的誘因結構，以及專業監督機制等，這些都是形成治理關係時即需付出的交易成本(Weingast, 1984)。

從這個角度思考，許多草根性事務治理的範圍或規模較小，所涉及的專業門檻較低，因此可能透過賦權(empowerment)與培能(capacity building)等方式，讓被治理的民眾能夠自己擔起治理責任，而不必委託專業代理人來執行治理的職務。此間，雖然衍生協調治理集體行動的相關成本，但資訊不對稱的問題既能獲得解決，也就能夠免除為了尋找並控制代理人所衍生的各種交易成本。

第二，當被治理者與治理者的身分重合，或可提高治理的滿意度。以經濟學的概念表達，治理可以被視為公共財貨的提供與管理，公部門究竟要提供何種品質與數量的公共財貨，較無法像私部門一樣運用市場價格機制來決

---

<sup>8</sup> 所謂「逆向選擇」，乃交易成本理論所強調，在資訊不對稱的情況下進行選擇交易對象，委託人常會做出不利於交易的選擇，導致市場失靈，例如罹病的人最有動機投保醫療險，庸醫最有動機將門面裝潢得美輪美奐以氣勢來吸引顧客上門，本質不良的旅館更有動機以網路等行銷手法衝高人氣，透過隱匿不利資訊來增加成交的機會，而讓成交的對象受害。

<sup>9</sup> 所謂「道德風險」(道德淪喪之風險)，乃代理人執行契約責任時，利用專業知識欺瞞委託人以追求自身利益的可能性，例如牙醫為了增加自身收入而輕易拔除病患牙齒，建議病患植牙，或保險從業者推銷佣金最高的保單，而非依照客戶需求設計等。這種行為在政治場域中十分常見，例如國家領導人為勝選故意升高與他國緊張關係、為照顧特定人士利益而採行不合理決策(如特殊軍購項目或金融改革方案等)。

定。<sup>10</sup>除了定期的選舉競爭讓候選人籠統地回應地方民意，也只能靠公聽會、公民陪審團等公民參與機制來探測被治理者的偏好。而治理者事實上也非常缺乏動機去探測並迎合這些偏好。然而，當公民自己就是治理者，能夠透過某種集體行動的機制將自己的偏好反應在治理的過程中，自然能夠提高公共財貨消費者的效用，乃至於治理的整體滿意度。在財貨提供或生產成本不變的條件下，消費者的滿意度提高，也代表整體效用提高。

第三，當公共財貨的生產者能夠透過自治機制而融入在地社會，就能夠在生產過程中充分利用在地知識，以更有創意的方式開發更有競爭力的地方特色。以往由上而下、官民殊途的治理模式，往往強調普遍適用的官僚理性，缺乏因地制宜的想像動機與能力。當在地居民共同參與公共財貨的提供與管理時，就較能將草根社會網絡的特性、歷史文化的遺緒，乃至於自然生態的稟賦，適當地融入財貨的生產過程，可能創造出獨具特色的社區風貌。尤其當社區發展要依賴這些公共財貨來吸引外在資源的挹注時，這些在地知識都是許多文化創意產業的發展基礎，是提升競爭力的珍貴資產。<sup>11</sup>

第四，強調治理者與被治者身分重合的自發性社區治理模式，較能夠塑造具備公共意識的市民文化。「社群主義」(communitarianism)的道德規範無法單靠振臂疾呼而來，必須在制度設計上，設法讓私利與公益能夠契合，俾使理性的個人在追求私利的同時，道德面向的動機也有萌芽、成長的空間。誠如許多研究顯示，要培養市民參與的公共精神(public spirit)，必須築基於民眾之政治功效意識(political efficacy)，讓他們相信自己的參與，能夠有效地改變現狀；而功效意識的培養，則需以賦權為先決條件，只有當治理體系釋放出權力，讓被治理的公民具備影響治理結果的參與管道及經驗，被治者才會相信其努力不致於徒勞無功，也才較可能讓民眾逐漸培養出參與公共事務的自信與意願。

<sup>10</sup> 如果各地方政府有充分的自主權規劃財政收支方案（例如如何徵稅、提供何種市民服務），並且讓居民遷移的成本相對較低，就可能產生居民「以腳投票」(foot voting)的效果，讓各地方政府像私人公司一樣，必須降低生產成本（稅收）、提高所提供的公共財貨品質與數量，以避免居民（以及稅基）流失。

<sup>11</sup> 如台北市北投區的溫泉博物館。

## 二、社區治理的挑戰

雖然由下而上的草根自治擁有上述優點，但其挑戰與侷限也相當明顯。除了前述專業性不足的問題需要克服之外，由於缺乏公權力介入所能達成的強制效果，這類治理模式大致上可被視為一種生產或管理公共財貨的集體行動，因此在發起與維持集體行動時常見的問題，也會是這類治理模式必須處理的問題。首先，對內而言，這類努力需要協調行動者的投入。由於理性的成員可能有搭便車的投機心理，而集體行動必須有夠大比例的成員參與才能維持，<sup>12</sup>故如何引進激勵的手段與制度，以維持成員持續而公平的參與，必然是這類治理行動經常必須面對的重要課題。

其次，任何在地治理的集體行動都涉及資源的問題。資源一方面可能是集體行動希望創造或維繫的標的，如共享性資源管理文獻中所提及的森林、魚蝦及水源等，另一方面也是維持集體行動的重要工具，如社會運動理論中「資源動員論」(resource mobilization theory)所強調，不論是積極地提供行動誘因，還是消極地攤派行動相關成本以降低行動參與者的負擔，對於集體行動的維繫，皆有舉足輕重的影響。<sup>13</sup>此外，在許多社區營造的努力中，外部資源也在公共財貨的生產或提供上扮演重要角色。社區做為治理單位，人力勞務也許還算充分，但因為治理規模的限制，稅基過小，資金往往十分匱乏，在企圖創造公共財貨的集體努力中，能否爭取到外在社會財務上的奧

<sup>12</sup> 以專有名詞表達，即為「臨界質量」(critical mass)，請參考Marwell與Oliver(1993)。

<sup>13</sup> 論者將社會運動定義為一種資源動員的過程，強調資源匯集對於集體行動的重要性，認為集體行動者會透過資源的匯集達成集體行動的目標，而資源則包括金錢、溝通網絡、友善的制度環境，甚至於成熟的公民意識等。而策略與戰術的開發或習得，也被視為重要的資源(Tilly, 1978)。另外，McAdam(1982)則認為，社會運動的資源，並非一定要來自於直接當事者之外，McAdam反而強調社會運動中，組織內部資源(indigenous organizational resources)的重要性。根據資源動員論的說法，資源是泛指各種有利於運動動員的各種條件。早期資源動員論的學者似乎將資源的概念視為既定的，不需要進一步解釋。如McCarthy與Zald(1977)曾提到資源匯集的重要性，但卻只將貨幣與勞力兩項因素納入考量，而未詳加說明。Freeman(1979: 174-175)曾提供較為細膩的分類，將資源分為有形的、專業的、地位的與非特定的，但後來McAdam(1982)和Kitschelt(1991: 336)等主要學者則又恢復從寬定義的作法，這讓資源動員論遭受某種循環論證的批評，即解釋項的內涵擴充到無限大，其解釋力也就降到最小。

援，往往成爲攸關行動成敗的關鍵因素。爰此，由政府針對具備財務需求的社區集體營造行動提供部分財務上的補助，而由社區提供勞力，產生公、私部門優勢互補、協力生產公共財貨的完美搭配，<sup>14</sup>可預期發生增效(synergy)的理想效果(Ostrom, 1996)。

上述合產的原理也是目前我國補助社區發展的政策邏輯，亦即藉由評鑑挑選表現良好的社區，並依據其計畫書提供部分財務上的補助。然而，外部資源的挹注，將因誘發利益分配的爭鬥而衝擊社區內的政治生態，並改變居民參與集體行動的誘因結構，對於基層治理的持續運作與發展，將有舉足輕重的影響。既有的文獻對於政策介入社區發展的助益，甚少進行有系統的評估，關於外部財務補助對於社區自主管理的實質影響，更未見著墨，值得進一步探討。

### 參、誘因結構與社區治理的集體行動

將社區發展的集體努力視爲集體行動，固然有其學術分析的獨到視野，但必須正視這類努力與傳統社會運動在本質上的差異：一是挑戰、解構既有體系，另一則是企圖重構新的體系。台灣社會力的發展，自1980年代起，經歷兩階段的重大轉變，展示了這兩種集體行動。<sup>15</sup>伴隨著經濟發展，社會逐漸富裕而多元化，其成員也開始集結起來抗拒政治上不合理的安排。抗議性的社會運動此起彼落，最後雖促成了政策改革與制度革新，但運動本身的角色者是變革的觸媒，而非設計者與執行者。這類運動隨著民主日趨成熟與各種制度合理化，在1990年代逐漸平息，取代這些破壞性抗爭行動的則是建設

<sup>14</sup> Ostrom(1996)解釋只有在公部門與私部門各擅勝場、彼此功能互補的局面下，合產才會是一種有利的安排。Evans(1996)更進一步主張，增效是發生在兩種條件下，一是互補(complementary)，意指公私部門相互支援的關係，當將兩個單位的投入資源結合時，其產出結果會比只由一個單位所產出的結果還要豐碩；二是內嵌(embeddedness)，意指連結兩個單位之間的網絡關係。Lasker、Weiss與Miller(2001)認爲，將市民團體與政府組織的能力、技術與觀點相結合即是增效。也就是說，合作是透過資源的交換達到合產的增效效果。其他關於公私部門合產的討論，請參閱Wang(1999)。

<sup>15</sup> 誠如楊弘任(2007:38)所評論，台灣的社會轉型，以其快速變動體態輕盈而倍感迷人。



性、創造性社會運動：除了許多更具專業性的公益團體紛紛進入政治體制內，參與政策規劃與制度改革，更多草根市民團體則在基層推動社區營造的努力，以自發性的集體行動營造理想的生活型態、改善生計、維護生態環境。這些行動，比抗爭性集體行動更需要長遠的規劃、更強的後勁、更長期的投入，以及更穩定而持久的組織網絡關係。

相較於抗議性的集體行動可以依賴有效的領導來激發參與，<sup>16</sup>創造型的集體行動因涉及持續性的努力，因此特別需要提供制度化的誘因結構來維繫其成員長期的投入。關於民眾參與集體行動的動機，過去的研究已累積相當的共識，雖然所用的詞彙或有差異，但大致可區分為物質性的(material)、社群性的(solidary)、目的性的(purposive)、情緒性的(emotional)動機。

首先，所謂物質性的動機，比較屬於理性計算的報償，如參與集體行動志在追求實質利益，如許多鄰避性(not-in-my-backyard, NIMBY)設施的抗爭行動，在為參與者爭取到更高額的補償金或相關福利，或免於公害威脅的具體好處（丘昌泰，2002）。在治理上，這類動機比較容易搭配市場機制來達到治理的目的，也是管制性政策手段(command and control)主要依賴的誘因機制。對於許多社區營造活動而言，一個強而有力的訴求就是增加收入與改善生活環境，在本質上都屬於物質性的動機。<sup>17</sup>另有一種特別的動機，通常與物質性報償有關，Moe(1990)稱之為選擇性的動機(selective motivation)，意指參與者企圖從集體行動中取得私人的好處，如透過參與行動建立個人事業網絡或累積政治資本等，Olson(1965)則以集體行動的「副產品」(by-product)名之。

第二種參與集體行動的主要理由是與社會壓力有關之社群性的動機。當社會網絡相對綿密，例如，在互動密度高的鄉村地區，既有社會規範的強度足以發揮某種強制力，便能在集體行動中，透過人情壓力、道德譴責的方

<sup>16</sup> 領導者在集體行動中常扮演重要的角色，其一是以其魅力(charisma)吸引支持者；其二是提供願景(vision)以說服支持者付諸行動；其三是以監督者的身分確保各參與者公平地投入，避免讓搭便車的情形破壞集體行動，以博弈理論的詞彙表達，即建立一個「擔保賽局」(assurance game)，確保集體行動的參與者不會搭便車(Chong, 1991)。

<sup>17</sup> 「物質性的」動機乃Clark與Wilson(1961)的用語，Etzioni(1975)則稱之為「功利性的」(utilitarian)動機，Knoke與Wright-Isak(1982)稱之為「理性抉擇的」(rational choice)動機。

式，嚇阻搭便車社會成員的企圖。<sup>18</sup>這類動機往往在小範圍的社區營造中發揮關鍵的角色，而在社會資本相對深厚而強調互惠(reciprocity)關係的社區中，這類動機也可能扮演積極招募志願者而非消極嚇阻成員退出的角色。

第三種動機被稱為目的性或理想性的動機，主要是成員基於認同某些理念或意識型態的訴求而加入集體行動，<sup>19</sup>如早期抗議杜邦在鹿港設廠的抗爭中，除了地方居民因擔心污染公害而組織起抗爭集體行動，另有一群外地來的學生與環保人士加入，即以追求社會正義、環境保護等理念為主要動機。以這種動機為行動依據的參與者通常因為理想性格而較不容易妥協，故有時雖能成為地方性集體行動的重要奧援，有時也與在地訴求及行動有所扞格。在社區營造的行動中，這類理想性訴求也可能扮演重要的角色，如嘉義山美社區的護魚行動中，恢復鄒族傳統與生態永續等理念一直是與改善生活平行的重要訴求，而其他相關的動機則包括宗教信仰與許多道德面的訴求(Tang & Tang, 2001)。

除了Clark與Wilson(1961)所提的前述三種動機，有批評者認為目的性的動機所包含的內容太廣，會稀釋其對於集體行動的解釋力，因此將情緒性或激情的(emotional)動機從前者中抽離出來，另成一個類目(Holländer, 1990; Searing, 1991)。<sup>20</sup>例如，許多公害的受害人，在威權體制的壓制下，長期忍受公害之苦卻不敢反抗，但突然爆發的公害意外成為抗爭集體行動的觸媒，在群情激憤、互相感染的集體行為情境中，這股怒氣一舉衝破了箝制集體行動發生的壓制力，引爆抗爭行動。這種情緒性的動機有時確實與道德理念有概念上重合的模糊地帶，如普遍被接受的公平正義等道德原則被破壞時，群眾可能在領導的鼓動下，激起相當強烈的情緒反應(Wallis & Dollery, 2002)。然而，也許因為人無法長期處於激動的狀態，因此其對於集體行動

<sup>18</sup> 相同地，「社群性的」動機乃Clark與Wilson(1961)的用語，Etzioni(1975)稱之為「強制性的」(coercive)動機，Knoke與Wright-Isak(1982)稱之為「感情約制的」(affective-bonding)動機。

<sup>19</sup> 此乃Clark與Wilson(1961)的用語，比較接近Etzioni(1975)所稱之「規範性的」(normative)動機，Knoke與Wright-Isak(1982)稱之為「順從規範的」(normative conformity)動機或Fireman與Gamson(1979)所稱之「道德原則」(moral principle)。

<sup>20</sup> 「Emotion」如何被界定，在用法上有些模糊，有些學者也認為「Emotion」不是一個恰當的類目(LeDoux, 1995)，但Elster(1998)則成功地予以釐清，並運用在經濟理論的建構。

的激勵效果較無法持久，是以，在強調持續性參與的社區營造行動中，較少成爲重要助力。

雖然參與集體行動的動機已經累積相當豐富的文獻，但對於如何建構適當的誘因結構來維繫成員的參與，認識卻相對有限。目前大多討論皆針對各種動機，設定相對誘因(*incentives*)，以吸引潛在的行動者加入。這些文獻呈現兩部分重要缺陷。首先，既有文獻忽視「時間」在此動員過程中扮演的角色，換句話說，因爲動機可能因時間變動而有變化，故各種激勵參與的誘因也都會有時效，因此誘因不能被視爲靜態的因素，必須將隨時間而變化的情形納入考量。例如，某些動機較穩定、持續的時間較長，如果套用化學元素的概念，其「半衰期」(*half life period*)較長，如情緒性的動機可能有較大的起伏，不適合做爲長效性的激勵措施。另外，物質性誘因可能有邊際效用遞減的效果，短期內相同強度的誘因機制可能無法達到相同的激勵效果。諸如此類的細節，對於基層水平式治理模式的重要性不言而喻，但尚未受到足夠的重視。

對於制度設計者或公共治理者而言，更重要的問題是誘因之間的關係。過去的研究想當然爾地假設各種誘因可以獨立運作，因此想要激勵更多的民眾參與，只要針對擁有不同動機訴求的民眾提供對應的誘因機制，就能吸引更多的民眾參與及投入。如Porter與Lawler(1968)即提出誘因效果相加總(*additive*)的看法，認爲外部資源所提供的報酬性誘因，對於行爲者在決定參與集體行動中，扮演著關鍵性因素。由於報酬性誘因對內在動機(*intrinsic motivation*)或外塑動機(*external motivation*)所造成的效果是正面性與獨立性，因此可以透過相加的方式增強個體的參與動機，之後的學者如Knobe(1988)與其同僚(Knobe & Adams, 1987)，則進一步提出誘因之間的相乘組合模式：當組織所提供給成員的誘因類型愈多面向時，具有異質性動機的成員就愈容易涉入，並有意願提供個體的資源給組織。

然而，有些研究證明這樣簡化的假設不符合實際情形，而成爲理論發展的障礙。知名的先驅性研究是Titmuss在1970年代比較英國與美國的血液供給制度，發現單純依賴志願捐贈的英國體系，比起擁有捐贈與販賣雙軌制但比較依賴市場交易的美國體系，運作得更爲順暢有效(Titmuss, 1997)。這令人訝異的發現引發學界對於人類行爲動機之間複雜關係的重視。人們行事同

時受到不同動機的驅使，但強調功利、理性計算的物質性誘因會勾起行為者的物質性欲望，而壓抑同時存在的道德性動機，讓平行存在的目的性誘因機制失靈。大約同時，Deci(1972)等社會心理學家也注意到內塑的、自發的動機可能受到外塑的動機干擾，<sup>21</sup>而對於物質性報償在組織管理中可能產生的隱藏性代價(hidden costs of material rewards)(Lepper & Greene, 1978)提出警告。

Kreps(1997: 362)從經濟學的角度分析，認為外部誘因的提供可能改變行動者效用方程式(utility function)，因為行動者可能會先有行動，再回過頭來為其行為尋找合適的理由。當外部誘因不存在，行動者會援用內在的理由為自己解釋該行為，形成一套效用方程式，尋求內在價值的一致性(Festinger, 1957)。一旦外部誘因介入，原先被建立好的說詞則可能不再具有存在的價值而被揚棄，該效用方程式也就不知不覺地轉變成以外部誘因為主軸的新效用方程式。待外部誘因機制再度消失，內在動機也已不復存在，行動者就會感受很大的效用落差，進而抗拒繼續投入。

近年的學者如Frey(1997)與其同僚(Frey & Jegen, 2001; Frey & Oberholzer-Gee, 1997)則明確地以誘因的「排擠理論」(crowding-out theory)來說明許多治理的問題。他們以鄰避性設施為例，指出傳統經濟學者習慣以補償金的方式提供誘因給嫌惡性公共設施預定地的居民，以排解其抗拒(Mitchell & Carson, 1986; O'Hare, 1977; Rabe, 1994)。然而，這些補償金正是典型的外在誘因，會將政策論述的焦點轉移到補償金的多寡——不同地區間所要求的補償金多寡（相對價格效果）——以及分配方式；市民責任與道德原則等支持的聲音可能被削弱或排擠，原先的支持度反而可能因為排擠與賄賂效果(bribery effect)而降低，<sup>22</sup>導致補償金必須不斷加碼以提高該政策支

<sup>21</sup> 此外Grepperud與Pedersen(2001)也運用了心理學中的排擠理論來表達，其實是與兩個動機有關聯：一是內塑動機，意指一個人的行為動機是從其內心深處衍生出來的，如道德；二是外塑動機，意指一個人的行為動機是基於外部誘因所產生的，如薪資、處罰等。Seabright(2004)也有類似的說法，認為內在動機乃指從事某種行為會為個體帶來滿足感與成就感；外在動機則指從事某種行為是為了要達到某種目標，如薪資給付等。

<sup>22</sup> 因為補償金而改變道德立場，Frey、Oberholzer-Gee與Eichenberger(1996: 1038)稱之為「賄賂效果」(briber effect)。

持度的不利趨勢(Frey, Oberholzer-Gee, & Eichenberger, 1996: 1038)。<sup>23</sup>

而值得注意的是，上述「排擠效果」與「賄賂效果」會與「外溢效果」(spillover effect)互動而擴大其對集體行動的破壞力。傳統上，古典經濟學者假設每個人的效用方程式是獨立運作的。但愈來愈多實證研究發現，事實上，不同個體之間的效用會彼此影響，<sup>24</sup>尤其在比較小、互動頻繁的社會群體中，或因為模仿與社會學習，還是有點競爭性質的社會助長效果，外顯的、具炫耀效果的報償機制，比較容易藉由社會化被傳播並感染他人，導致物質性誘因常常成為主導性的誘因機制，削弱其他幾種機制的影響。

如果動機或誘因之間有排擠效果，當然也可能有其他關係，例如可能有彼此增強的「增效」(synergy)關係。這方面的討論還不太多，但湯京平(2001)在研究嘉義中埔慈濟志工資源回收的案例中，發現基於不同誘因結構的政策工具間，可能透過相互搭配而取得更有效的治理成果。由於慈濟志工從事資源回收乃基於目的性誘因，希望成就證嚴法師興建醫院的志業而甘願受，歡喜做。然而，如果政府管制紙漿進口，提高廢紙的價格，增加物質性誘因，則慈濟志工會因為能夠賣得更多錢，更有成就感而受到激勵，覺得自己行善更有成效。此外，許多人從事資源回收不一定很在意蒐集保特瓶或其他回收資源能提高多少收入，但若因為政府的退瓶政策而能換多一點錢來幫助拾荒的社會弱勢者，可能也會讓很多人感到更高的功效意識(efficacy)，因此更熱衷做垃圾分類與資源回收。此時，物質性誘因機制即與目的性（慈善性）的動機存在互相增強與增效的關係。

<sup>23</sup> Seabright(2004)更解釋個體的利他動機，為何會因為外部資源挹注而被抵銷。他分析個體願意從事不求報酬的行為，主要是為了向其他人表明，他們是屬於能夠從市民義務中得到心靈報酬這類型的人，並且藉此與他們同類型的人互動，所以金錢誘因不是他們所在意的回報選項。相反地，具體外部資源的注入（如報酬）卻會侵害個體的市民道德觀，於是個體會停止從事他們起初願意付出代價。故不適當的政府政策介入，將排擠掉個體自發性奉獻的道德誘因。類似的看法還有Nyborg與Rege(2001)，他們認為個體願意投入貢獻於公共財貨的生產中，主要是基於道德動機所致。

<sup>24</sup> 效用互動論(Utility Interdependence)常被拿來解釋慈善行為——幫助他人改善其困境，也會提高自己的效用；另效用互動論也被用來解釋社會心理學中有名的社會助長理論(Social Facilitation)(Zajonc, 1965)——當一隻雞被餵飽離開後，放出其他飢餓的雞群競食，會吸引那隻飽食之雞回頭搶食。

## 肆、危機也是轉機？災後明星社區總體營造的案列

社區在治理工作上，因為能以低廉的成本生產與提供多種集體財貨，讓它在九二一大地震後的災後重建過程中，更顯得重要，因為災後社區重建所必須面臨的是民生生計（地方經濟與產業發展）、環境生態保護，以及文化傳統的保存等各項集體財貨的提供與生產問題，強調在進行基礎重建工作之外，更以建立永續社區為最高指導原則（陳昱茜、李文瑞，2000）。以社區做為基礎的社區重建計畫，一方面能夠有效地運用當地居民的知識與能力，立即提供符合災民需求的社區服務，解決政府災後支援計畫不足的問題；另一方面，相較於只依靠政府部門進行災區重建，透過全體社區居民共同參與，建造屬於他們的永續家園，更具有公民參與的實質意義。<sup>25</sup>

### 一、明星社區總體營造發展背景

明星村位於台灣的中西部，九二一大地震發生之前是沒沒無聞的散居型農村聚落，<sup>26</sup>村內地勢東高西低，多屬山地丘陵，地形起伏夾雜有台地、丘陵、高山及少數的農田等。九二一發生時，明星村受災情況相當慘重，但因為地處偏遠，只有一條產業道路對外聯絡，外界的救災物資無法在第一時間抵達，導致其備受外界冷落。此外，政府也將明星村列為土質鬆落與土石流潛在危險區的名單內，使得明星村居民面臨被迫遷村的命運。

### 二、災難危機引發的社區營造集體行動

遷村政策引發村民的危機意識。明星村的農民多為自耕農，加上每戶人家都擁有十幾甲的私人農地種植檳榔樹，有土斯有財，突然要放棄長期所依

<sup>25</sup> 本調查主要以面訪進行，研究者約在2005年底至2007年中之間，造訪該村數趟，除針對官員、村中主要領導人與利益涉入人進行正式訪談（備有逐字稿），並以滾雪球的抽樣方式及民宿業者的介紹，訪談多位村民。有些則以比較非正式的聊天方式，俾體會村民的真實感受（事後有些問題也以電話訪問補充）。

<sup>26</sup> 村內目前總共有250多戶近千人，由於該村只有一個社區，因此在訪談過程中，村民只要談及村內所舉辦的活動，幾乎是意指整個社區的活動。

賴的土地與營生方式遷移他處，造成村民很大的不安；此外，遷村政策造成土地價值大幅貶值，在災後亟需向銀行貸款重建的關鍵時刻，反而借不到錢（A1訪談紀錄，2005/12/30；B6訪談紀錄，2005/12/31）。此時，一位常年在外發展的陳先生，<sup>27</sup>藉由昔日豐富的經商經驗與過人的口才，加上豐富的學識背景，<sup>28</sup>提出反遷村理念與社區重建的替代方案，趁勢匯集民意成立反遷村協會，透過村民大會的公投表決，最後以近95%的優勢民意否決遷村計畫，開始就地重建家園的工作。<sup>29</sup>

重建工作遇到的第一個難題便是缺乏經費。由於無法申請到政府所提供的重建經費，而握有行政權力的村長，也因為贊成遷村而不願支持社區重建工作（C5訪談紀錄，2007/6/18）。此外，政府當時提出的以工代賑策略，則因明星村多數村民是以自耕農或者臨時工作維持生計，多半不具有勞工身分而不符合申請資格；且工作所需具備的專業技能，對於超過半數人口以老人為主的明星村來說，實際上相當困難。<sup>30</sup>

極度缺乏外援的情況反而刺激社區居民，以自食其力的方式營造災後的新社區。村民們首先以廢棄的教堂做為重建工作站，村民每日集會討論社區重建工作、溝通情感。即使沒有人支領過任何薪資，但大家依然有錢出錢、有力出力、有地捐地，不計較付出的多寡，也不埋怨困境。他們共同經歷了一場世紀大災難，災後餘生的革命情感讓「恢復生活、重建家園、反對遷村」成為他們共同追求的目標。<sup>31</sup>

<sup>27</sup> 為避免造成個人困擾，在此使用假名。

<sup>28</sup> 「他很厲害，因為他以前從商，所以口才很好，很會講話，加上他學歷比我們高，所以我們都很相信他。」（C4訪談紀錄，2007/6/18；B2、B3、B4訪談紀錄，2005/12/31）

<sup>29</sup> F2訪談紀錄，2005/12/31。

<sup>30</sup> 政府在災後根據《社會救助法》提出以工代賑的政策。行政院勞委會先後公布「協助九二一集集大地震受災勞工災民以工代賑就業服務措施」（1999年10月1日），以及「九二一大地震受災者臨時工作津貼要點」（2000年10月1日）。前者主要針對勞工身分（過去3年內曾投保3個月以上）的災民給予救助；後者則放寬至15歲至65歲國中畢業之民眾皆可申請。請參考財團法人九二一震災重建基金會<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/6.html>。

<sup>31</sup> 「那時候我們每個人都捐了好幾千塊錢，甚至好幾萬塊出來參與社區重建。」（D3、D1訪談紀錄，2007/6/19）；「錢還沒進來的時候很辛苦，所以我們大家都一起努力，一起拔草整理環境。」（F3訪談紀錄，2006/5/24）；「那時候大家都一起做公工，沒有任何的差別，做完工肚子餓了大家就在我家集合，有菜的人就把菜捐出

由於重建過程需要耗費許多建材，而當時明星村內最多且最易取得的建築材料便是檳榔樹幹，於是許多村民絲毫不在意檳榔樹為其主要生計來源，主動地捐出土地，讓村民們砍除檳榔樹做為重建建材，並將檳榔樹砍除後所產生的空地改建為公共菜園。而村民們也發揮巧思與創意，善用檳榔樹的樹幹，搭建具有獨特風味的檳榔涼亭、便橋或檳榔垃圾桶等。隨著社區居民的用心投入與彼此私有財貨的共享，靠著有限的內部資源，讓缺乏外援的初期重建工作得以順利地進行。

社區工作的投入與完成，讓參與的村民從中獲得相當高的成就感，因此，對於社區後續的發展策略，以及如何創造自身特色，也在村中形成熱烈討論。首先，面對賴以維生的農地受到土石流的無情淹沒，他們開始意識到以往在山坡地上的濫墾濫伐，可能是造成當地土石流與土質鬆落嚴重的關鍵因素。同時隨著山坡地被嚴重破壞，更使得他們懷念起昔日村裡豐富的生態景觀，因此刺激村民對於生態的重視。此外，得天獨厚的水文氣候，讓明星村曾有水果王國的盛名。這些因素讓村民決定逐步砍除檳榔，改植果樹，俾恢復昔日水果之鄉的名號。緣此，村民於2000年4月成立有機文化工作站，並且推舉陳先生做為領導人，有計畫地發展有機蔬果，以提高農產品的價格，增加經濟收入。<sup>32</sup>

做為領導人，陳先生也很稱職地思考向政府單位尋求協助的可能性。雖然當時該縣政府並無意提供任何人力或資源方面的協助，<sup>33</sup>但當時在野的民進黨則提出「一縣市認養一災區」的口號，並由南部某縣政府負責認養該鄉。在陳先生的求助下，該縣政府最後承諾，提供8,000株樹苗給明星村民們栽種。對於當時備受外界冷落的明星村民來說，此一慷慨援助實為一大鼓

---

來炒給大家吃，因為我家庭院比較大。」(B6訪談紀錄，2007/6/18)；「你看到整個社區的人幾乎都有參加，因為那時候我們都會互拉，你沒來我就拉你進來，且有些人看到別人參加，自己卻沒有。」(B6訪談紀錄，2005/12/31)

<sup>32</sup> 「那時候我們委員會裡總共有32個人，每個人都捐出好多錢給林水源，當做他每個月的薪水。可是除了他以外，我們每個人就真的都沒有薪水做事，很辛苦。不過他那麼辛苦的幫我們東跑西跑，給他薪水也是應該的。」(C5訪談紀錄，2007/6/18)

<sup>33</sup> 「那時候他們竟然以經費不夠、自己想辦法、事務繁重等理由拒絕我兩三次。」(F3訪談紀錄，2006/5/24)；「那時候洪雅縣長弊案纏身，大家都怕的要死，特別是基層做事的人，也很容易因為一個章蓋下去就惹禍上身，所以很自然就沒有人願意幫助明星村，沒有資源投進去也很正常。」(E4訪談紀錄，2006/4/17)



勵，視為其初期成就的肯定。截至2000年7月為止，社區景觀已大致恢復。

### 三、新政府「就業重建大軍」臨時工作津貼的挹注

九二一地震後半年，民進黨新政府上台，希望迅速繳出救災與災後重建的政績，並解決失業率居高不下的問題。為此陳水扁總統宣示，於3年內完成賑災工作。陳先生注意到新政府的政策意向，於是開始積極地對外宣傳，<sup>34</sup>藉由各家媒體不斷地重複報導嚴重災區的災後重建情況，順利地打響了明星村的初期社區營造成果與「檳榔變綠樹」的口號，更成功地提升明星村在所有災區當中的曝光程度。因此，明星村順利地搭上政府以大筆資金補助九二一「重點災區」的列車，進一步發展社區總體營造的工作。<sup>35</sup>自2000年8月開始，外部資源紛紛湧入。首先，當時行政院長唐飛決定由政府認養明星村內的生態公園，以及補助其450萬元的建設費用（〈地方公論：院長加油〉，2000）；2000年9月，陳水扁總統亦到明星村參訪，宣示「重建大軍及生態景觀復健」方案成軍，表示3年之內將提供災民2萬個就業機會，估計每年花費28億元（紀文禮，2000）。另外亦選定明星村為就業重建大軍與社區生態景觀復健的重點示範村，並由勞委會提供參與村民3年工作收入的保障。自此，明星社區的轉型目標開始得到政府部門的全力支持。

根據規定，<sup>36</sup>倘若民眾要申請就業重建大軍的工作機會，必須要由政府機關，或立案之非營利團體提出「派工計畫書」，才能核准臨時工作人員的申請。而陳先生為了順利解決明星村民們在就業申請上的問題，著手成立「有機文化協會」（以下簡稱協會），並順理成章地被選為協會總幹事，且在村民的決議下，由協會控管社區內所有收入，以做為社區發展的公益基金（B2、B3、B4訪談紀錄，2005/12/31）。另外，陳先生也與當時的社區理事長共同合作，一起協助村民向勞委會申請工作津貼。在兩個非營利單位的聯手之下，3年期間，勞委會至少同意該協會所提出的200多位臨時工作津貼僱

<sup>34</sup> 「在有初期成果之後，我有效地透過媒體宣傳，讓大家看到我們的成果，也讓政府開始注意我們，所以大筆資源就開始進來。」（F3訪談紀錄，2006/5/24）

<sup>35</sup> 關於政府如何決定資源的挹注對象，一位省政府的官員提到表示：「我們會先評估哪個社區做的比較好，比較有共識，自然政府就會開始注意，且投入比較多的資源。」（E4訪談紀錄，2006/4/17）

<sup>36</sup> 行政院勞委會「九二一地震災區就業重建大軍臨時工作津貼作業要點」。

用的申請。<sup>37</sup>相較於之前出「公工」投入社區重建活動的日子，有了政府的大力支持與經費補助，多數村民們的確得以暫時解決經濟問題，讓他們在重建家園的過程中，無家計的後顧之憂。

在這200多人當中，除了部分當初自發性參加社區重建的明星村民外，也不乏當初拒絕投入社區重建工作的老村長支持者，<sup>38</sup>以及隔壁村落的村民，<sup>39</sup>亦有長年在外地找不到工作的失業者，或從外地辭職回來創業者，<sup>40</sup>因為對於他們來說，每個月只需工作21天，便能領取每月至少15,840元的工作津貼長達11個月（B6訪談紀錄，2005/12/31）。然而，由於當時臨時工作津貼的申請條件相當寬鬆，又加上申請的名額有限，<sup>41</sup>所以在申請人數過多又沒有公平分配機制的情況下，導致原本許多自願性參與社區重建工作的居民，反而無法如願申請到政府所提供的臨時工作津貼，只好放棄對於明星社區未來發展的理想目標，到外地工作。

此外，來自民間企業的資源開始源源不絕地湧入明星社區，例如，2000年9月，某基金會為社區舉辦的募款造林活動，即籌得30多萬元之植樹獎勵金（A1訪談紀錄，2005/12/30）。<sup>42</sup>中鋼也提供類似的造林工作津貼，並舉辦自強活動，贊助中鋼員工每人在明星社區內300元的消費額度。<sup>43</sup>

<sup>37</sup> 總經費達到32,749,992元（勞委會中彰投區就業服務中心內部資料）。

<sup>38</sup> 「我們當初是反對他們，可是因為就業大軍，所以還是投入了，反正可以領錢啊！不過我們做完3年就走了，因為沒有錢可以領了。」（B1、B2、B4訪談紀錄，2005/12/31）

<sup>39</sup> 「我是隔壁村的，可是也可以申請啊！反正政府沒有限制。」（B3訪談紀錄，2005/12/31）

<sup>40</sup> 「我本來在外地工作，可是我姊姊跟我說政府有提供以工代賑的工作，所以之後我就回來申請，並投入重建工作。」（F1訪談紀錄，2006/5/24）

<sup>41</sup> 「政府以工代賑提供的錢總共有3年，不過一個人只能申請一次而已，因為大家都搶著申請，名額會不夠，所以申請過的人就不能再申請了，要讓給沒有申請到的人申請才行，這樣才公平。但是因為我是拿我媳婦還有我兒子的名義去申請，所以我總共做了3年。當時申請沒什麼限制，大家都能申請，除了65歲以上的人不能申請以外，所以我老伴就不能申請。」（C4訪談紀錄，2007/6/18）

<sup>42</sup> 植樹獎勵金的內容為：每種下一株樹苗便可得到100元的獎助金。其發放方式共分為三年，第一年領取50元，第二年若樹苗依然存活，則可再領取25元，最後一年若樹苗順利成長，便可取得最後的25元，但若期間樹苗死亡，則只能領取七成的獎助金。另外，基金會也限制一甲地只能申請1,600元而避免民眾過度種植（A1訪談紀錄，2005/12/30；F1訪談紀錄，2006/5/24）。

<sup>43</sup> 於15日或提前栽種完，則可獲得15日的造林工作薪資8,100元（B2、B3、B4訪談紀

#### 四、自發性集體行動的質變——僱傭體制出現

當外界資源湧入，領導人陳先生及其所屬的協會，很自然成為接收資源的單一聯繫窗口，當然也成為主要資源分配者：<sup>44</sup>

那時候整個鄉的人幾乎都有參加種樹活動，而外界的補助也很多，但是都沒有從我們鄉公所這裡經手，村長那裡也沒有，都是明星協會他們那裡自己承辦自己做的，所以大家都找他們。(E5電訪紀錄，2007/5/11)

自此協會逐漸形成一種僱傭體制，陳先生代理外部資源挹注者，掌握分派工作及發放資源權力的雇主。在工作分派部分，相較於初期外部資源還沒注入時，居民自發性地投入，並沒有工作範圍的設限，大家不計較做多做少，雖然未必很有效率，但至少樂在工作。在外部資源輸入後，申請到補助款的明星社區居民們，都在協會的劃分下有明確的分工，不再以集體、志願的方式勞動。<sup>45</sup>此外，還有許多外部經費也都匯入協會帳戶，再由陳先生統一發放，所以居民們總會於每月完成各個階段的社區總體營造工作後，按時從協會領取政府所規定的臨時工作津貼、民間單位的點株造林補助，以及植樹工作津貼。

#### 五、永續的社區營造集體行動？

此後，省政府、水利署、水保局、教育部及營建署等，亦相繼投入9,460萬餘元，協助明星村的社區總體營造建設工程。姑且不論投資報酬

---

錄，2005/12/31)。

<sup>44</sup> 「在社區總體營造的過程中，有一個單一對外窗口是很重要的。那時候我們政府單位要撥款進去，當然要找一個對外窗口聯繫比較方便，而陳先生又一直很積極的對外宣傳，所以我們自然會將錢撥款給他們。不然要撥給誰，也不能在不知道對外窗口的情況下亂撥款。」(E3訪談紀錄，2006/4/17)

<sup>45</sup> 「以前沒有什麼工作分配，大家都是公工的參加，很自由，可是後來補助款進來之後，哪能再這樣，都有規定的。像在協會餐廳裡面煮飯的，就不能像以前一樣有很多人幫忙，現在都有規定人數，餐廳裡面會規定能有幾個人，其他大部分都是分配到外面進行環境整潔或種樹的工作，除非餐廳忙不過來，才派幾個人過去幫忙，忙完之後又要趕快回去自己的工作地方。」(C4訪談紀錄，2007/6/18)

率，至少在資源挹注的3年期間，明星村的重建成果已經達到新政府所設定的災區重建政績目標，並將砍除檳榔樹以保護水土資源的活動擴及整個鄉；<sup>46</sup>樹苗種植量達到32萬株，造林面積達220公頃。而為了讓明星社區營造的政績成果更為顯著，新政府更進一步地將明星社區做為指標性的輔導對象，所以各級政府單位，除了行政院勞委會所提供的人力資源補助方案之外，並於3年內吸引將近4萬5千名觀光客到明星社區消費。<sup>47</sup>成功的災後重建、國土復育、生態保育，以及有機蔬果栽培經驗，更讓台視、華視、三立、TVBS等各大媒體爭相採訪。

然而，新政府連續3年的急救措施，已經造成政府的財政負擔過重，各級政府單位開始思考災區總體營造的長遠經營之計。勞委會開始對就業重建大軍方案急踩煞車，將其改為多元就業方案，以慢慢縮減申請臨時工作津貼的災民人數。<sup>48</sup>另外，民間的點株造林補助與造林工作津貼，以及其他企業單位動員大批員工到村消費的協助，亦於3年之後停止。<sup>49</sup>

外部資源相繼撤出後，社區一方面並沒有建立起自給自足的營運模式，另一方面原本抱著熱忱參與的村民也不願繼續投入社區發展的工作。原來的志工，在資源投入後變成職員，資源撤出後變成失業者，得設法另謀生計（B1、B2、B3、B4訪談紀錄，2005/12/31；C4訪談紀錄，2007/6/18），在心理上也不再願意重回志工的角色；過去無償捐地的居民，發現在外部資源挹注後，協會已經成為最富有的資源分配者，捐地就成為多餘的行動，因此開始改以「有償性」的方式讓渡土地使用權，改捐為租：

我當時是主動把土地捐出來，還捐了一大片，公益餐廳到鐵皮屋那裡都是我們家的。可是我現在很後悔，……不然就是要跟他拿我捐出去土地的租金。  
（B6訪談紀錄，2007/6/18）

<sup>46</sup> 「我們只在明星村種20萬株，其他分散出去給橙花鄉，因為當時有些人還要生計，所以不種檳榔樹。」（A1訪談紀錄，2005/12/30）

<sup>47</sup> 有機文化協會內部資料。

<sup>48</sup> 「我們這裡員工總共有12個人，還有6個是向勞委會提出補助申請，另外6個是我們自己賺錢負擔薪水，很辛苦。當初那些自願參加的人，都離開了，因為大家都還有事情要做，總不能一直待在這裡不賺錢。」（C2訪談紀錄，2007/6/18）

<sup>49</sup> 部分原因是因為民間企業團體在災區所投資的金額，已經得以在4年內抵減營利事業所得稅額。

光環隨著補助終止而消退。不再有大批遊客湧進明星社區消費，導致協會在經營上相當困難。<sup>50</sup>雖然理論上爲了確保遊客能源源不絕，明星村民們應該要與協會緊密合作，並積極地參與協會活動，讓遊客看到他們重建的精神。實際上，村民認爲協會壟斷太多資源，分配又不公平，因此多選擇各自發展自己的觀光事業。村子的整體性不再能夠維繫，彼此還形成競爭關係。協會爲了解決營收不足的問題，只好飲鳩止渴地與旅行業者及遊覽車公司合作，但在利益攤派之下，表面上所呈現的遊客人數雖然驚人，但實際上的營收卻更爲短缺。<sup>51</sup>自願行動的潰散、白熱化的競爭與衝突，都說明了社區的集體行動已然崩解，協會被村民孤立，整個村子也不再追求當初社區營造的理想。

## 伍、分析與討論——控制政策干預的意外效果

此悲劇並非一句人謀不臧可以說清楚。探討社區總體營造文獻中，公私協力的合作模式不論從理論或是經驗上，都獲得大量實證證據的支持，顯示內外部資源能否有效匯集是集體行動成功的關鍵(McAdam, 1982)。然而，本文從明星社區總體營造的案例中，卻發現內外部資源相互矛盾的特殊現象。政府大力支持，不但沒有造成公私協營增效的預期效果，反而造成社區集體行動的瓦解。此間教訓爲何？

### 一、誘因機制與公平

當初社區營造的發起，乃是一種回應資源短缺之逆境的集體行動。農村中原本綿密濃郁的社會關係因震災而被強化，領導人適時而出提供願景，村民們對於未來的期待也激勵其積極投入於重建工作。此間，Wilson(1995)的

<sup>50</sup> 「我們之前都還處於虧損狀態，一直到上個月才剛好賺了10萬元。不過我們這裡還有很多建設要做，政府補助也愈來愈少了，就算有10萬元也不夠，我們還要自己想辦法生錢蓋小木屋。」(F3訪談紀錄，2006/5/24)

<sup>51</sup> 「你不知道遊覽車司機抽得可厲害了，連吃飯都要抽錢，比如說他們都跟客人講吃一桌300元的菜，其實是吃一桌150元的，之後他們再把150元的差額抽走，這樣好幾桌下來他們就能賺很多錢，很可惡的。所以人家都看我們這裡人很多，但是賺得真的很少，我們都還要拿紅包給他們，請他們帶人來咧！」(C2訪談紀錄，2007/6/18)

目的性誘因與社群性誘因成爲重要的激勵機制，而導致初期豐碩的成果。然而，隨之而來的外界資源投入卻改變了原來的誘因結構。當時政府爲了能夠快速交出亮眼的執政成績單，在缺乏周詳考量之下，貿然投注大筆經費於刻意挑選的「重點災區」，並廣加宣傳，宣傳的結果又造成其他社會資源的盲目挹注。大量外部資源挹注之後，相對有限的內部資源顯得多餘，原先盛行之奉獻、利他的誘因因此被抑制。社區面對的問題，不再是維持募集內部資源的集體行動；反之，社區成員開始聚焦於如何搶食外部資源的大餅。

由於當時政府政策有申請名額上的限制，但是在申請條件上卻相當寬鬆，除了明星村民外，許多特地從外地回來的失業民眾，只要戶籍仍設在該鄉，無不湧進明星協會申請有限的名額。順利申請到的居民，往後繼續爲「工作津貼」而工作，雖然也是在「社區發展」的名目下，但失去了自發的精神，覺得領得多的人應該多做，領得少的不應該那麼辛苦；沒有領到的居民則感到異常憤怒，認爲違反社會公平原則：當初大家都同樣熱心投入社區發展工作，如今有人有津貼（甚至不只一份），自己卻沒有，甚至當初沒有投入的人現在也拿到，自己何必傻傻地投入？理想性與社群性誘因至此被摧毀殆盡。

在外部資源投入之前，是否存在某種公平分配利益的機制，似乎是社區營造集體行動能否維繫的關鍵(Tai, 2007)。外部資源如果能透過這種利益分配機制，順利轉化成物質性誘因，還是可能與既有的理想性誘因及社群性誘因發生互補增效的效果，維繫既有的集體行動(Porter & Lawler, 1968)。反之，當公平分配的機制不存在，領導人無力抑制成員追求更多物質利益的野心，利益的引誘與對於利益分配不公的不滿，很快會侵蝕原本就纖弱的理想性與社群性誘因，造成集體行動瓦解。當外部資源維持挹注時，也許社區營造的工作還能夠以僱傭關係來維繫，一旦外部資源撤出，社區集體行動也不再持續，社區營造便難以爲繼。

這個案例印證了誘因之間的排擠效果。兩個重要的機制造成如此的效果：其一，外在誘因容易改變內在動機，如同Frey與Jegen(2001)所言，將既存的非財務關係移植到明確的財務關係時，對於參與者的內在參與動機將會產生負面的影響。透過改變個人效用方程式的過程，外部誘因可能強化了行動者外在的、物質性的動機，削弱了目的性、社群性及感情性的內在驅力；

其二，對於利益分配不公平的怨憤之情，會對此種排擠效果有推波助瀾的效果。前述兩種正面動機存在的先決條件是彼此的信賴與互惠的友善關係，一旦這種關係因物質性誘因的引進而轉變成互相競爭的零和關係時，當然會造成該前述兩種動機快速散逸。

## 二、利益、權力與制度

本案例亦顯示，社區發展的路徑有「打天下」與「治天下」兩種階段，打天下時，靠集體行動，在眾人一無所有時容易攜手合作，共襄盛舉；一旦行動有了成果，一方面可能還需要繼續打天下，但也開始面臨治天下的挑戰——利益由誰分配？如何分配？利益分配當然會引發權力的爭鬥。在僧多粥少的情況下，自發性參與社區重建工作的村民們，離開了正和的賽局(positive-sum game)，進入零和情境(zero-sum scenario)——因為資源有限，你拿多一點，我就拿少一點，甚至拿不到。社區的領導人或菁英也許會無私地奉獻，也許能夠公平分配，但也可能希望藉由掌握分配利益的權力來爭取更大、更長遠的私人利益。此時，是否能預先建立某種利益分配的制度，在外部資源大量挹注之前，先確立公平分配的機制，或至少形成有效協商與監督的機制，才可能讓社區度過利益爭奪的風暴。這種風暴一旦形成，往往會透過選舉等權力形成機制而進一步惡化，透過地方派系等政治性社會網絡複雜化，最終導致維繫集體行動的內在動機遭到徹底的破壞。

## 陸、結論

本研究以案例檢視災後社區營造的治理集體行動，回應近年關於個人參與集體行動誘因的研究：物質性誘因僅僅只是眾多誘因中的一項，同時考量多元動機對於個人參與集體行動的影響，才是政策制訂者必須正視的課題。

「誘因之間的複雜關係」是影響行動者參與集體行動的重要因素，換句話說，誘因之間並不必然會產生加總或增效的理想效果；反之，不同誘因可能相互抵觸，導致與預期情況相反的結果。而本研究發現，當外部資源挹注於集體行動時，隨資源而來的經濟誘因，對於集體行動而言，就存在可能產生排擠公民美德的效果。對於希望鼓勵社區自我管理的執政目的而言，明星村

是個揠苗助長的真實經驗。類似的故事在許多地方不斷發生(Tai, 2007)，但相反的故事——社區營造集體行動在政府撤除援手後還能夠永續經營——也不在少數，如阿里山的山美經驗即是（湯京平、呂嘉泓，2002）。這種對照，顯示政府在推動社區營造的過程中，必須讓某些制度性元素與經濟援助一起帶進社區。質言之，就是公正、公開的利益分配制度。透過公平的資源分配，讓物質性誘因比較能夠與其他誘因機制和諧相處，長久維繫基層治理的集體行動。值此八八水災災後重建、亟待政府伸出援手之際，重建政策不只是舉債賑災，也不只是將資源送到需要的人的手中，而是透過制度的建構，鼓勵草根性的公民力量集結成自治的組織，發揮社區營造的創意，找到可長可久、自食其力的發展路徑。



## 參考文獻

### 一、中文部分

- 〈地方公論：院長加油〉，2000，《聯合報》，2000/8/5：18版。
- 丘昌泰，2002，〈從「鄰避情結」到「迎臂效應」：台灣環保抗爭的問題與出路〉，《政治科學論叢》，第17期，頁33-56。
- 呂文皓，2003，〈社區發展中非營利組織其角色與功能之研究：以船仔頭文教基金會為例〉，南華大學非營利事業管理研究所碩士學位論文。
- 呂桂英，2003，〈社區發展與文化重建：虎尾西安社區白鶴文化節與褒忠大部社區大部花鼓節的比較研究〉，國立中正大學政治學研究所碩士學位論文。
- 何貞青等，2005，《台灣生態社區的故事》，南投：新故鄉文教基金會。
- 紀文禮，2000，〈總統承諾：921災民 2萬工作機會〉，《聯合晚報》，2000/9/15：4版。
- 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》，第37期，頁51-97。
- 徐震，2004，〈台灣社區發展與社區營造的異同：論社區工作中微視與鉅視面的兩條路線〉，《社區發展季刊》，第107期，頁22-31。
- 陳建榮，2006，〈非常身。日常體：汐止夢想社區街道嘉年華中的身體意識與空間儀式〉，淡江大學建築學系碩士學位論文。
- 陳昱茜、李文瑞，2000，〈災後社區重建與發展策略〉，《社區發展季刊》，第19期，頁9-18。
- 湯京平，2001，〈民主治理與環境保護：從中埔慈濟案例檢視我國資源回收的政策體系〉，《台灣政治學刊》，第5期，頁149-181。
- 湯京平、呂嘉泓，2002，〈永續發展與公共行政：從山美與里佳經驗談社區自治與「共享性資源」的管理〉，《人文社會科學集刊》，第14卷第2期，頁1-28。
- 曾旭正，2007，《台灣的社區營造》，台北：遠足文化。
- 楊弘任，2007，《社區如何動起來？黑珍珠之鄉的派系、在地師父與社區總體營造》，台北：左岸文化。
- 盧道杰，2001，〈分權、參與與保護區經營管理：以宜蘭無尾港與高雄三民楠梓仙溪野生動物保護區為例〉，《臺大地理學報》，第30期，頁101-124。
- 劉如倫，2005，〈台灣地方派系與社區營造：以嘉義縣東石鄉船仔頭與永屯社區為例〉，國立中正大學政治學研究所碩士學位論文。

劉蕙苓，2000，《重見家園：社區再造的故事與省思》，台北：企鵝圖書。

## 二、英文部分

- Chong, D., 1991. *Collective Action and the Civil Rights Movement*. Chicago: University of Chicago Press.
- Clark, P. B., & Wilson, J. Q., 1961. "Incentive System: A Theory of Organizations." *Administrative Science Quarterly*, Vol. 6, No. 2, pp. 129-166.
- Deci, E. L., 1972. "The Effects of Contingent and Noncontingent Rewards and Controls on Intrinsic Motivation." *Organizational Behavior and Human Performance*, Vol. 8, No. 2, pp. 217-229.
- Elster, J., 1998. "Emotions and Economic Theory." *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, No. 1, pp. 47-74.
- Etzioni, A., 1975. *A Comparative Analysis of Complex Organizations: On Power, Involvement, and Their Correlates*. New York: Free Press.
- Evans, P., 1996. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy." *World Development*, Vol. 24, No. 6, pp. 1119-1132.
- Festinger, L., 1957. *A Theory of Cognitive Dissonance*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Fireman, B., & Gamson, W. A., 1979. "Utilitarian Logic in the Resource Mobilization Perspective." In M. N. Zald & J. D. MacCarthy, eds., *The Dynamics of Social Movements: Resource Mobilization, Social Control and Tactics*. (pp. 8-44.). Cambridge, MA: Winthrop.
- Freeman, J., 1979. "Resource Mobilization and Strategy: A Model for Analyzing Social Movement Organization Actions." In M. N. Zald & J. D. MacCarthy, eds., *The Dynamics of Social Movements: Resource Mobilization, Social Control and Tactics*. (pp. 167-189.). Cambridge, MA: Winthrop.
- Frey, B. S., 1997. "A Constitution for Knaves Crowds out Civic Virtues." *The Economic Journal*, Vol. 107, No. 443, pp. 1043-1053.
- Frey, B. S., & Jegen, R., 2001. "Motivation Crowding Theory." *Journal of Economic Surveys*, Vol. 15, No. 5, pp. 589-611.
- Frey, B. S., & Oberholzer-Gee, F., 1997. "The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivations Crowding-Out." *The American Economic Review*, Vol. 87, No. 4, pp. 746-755.
- Frey, B. S., Oberholzer-Gee, F., & Eichenberger, R., 1996. "The Old Lady Visits Your Backyard: A Tale of Morals and Markets." *The Journal of Political Economy*, Vol.

- 104, No. 6, pp. 1297-1313.
- Grepperud, S., & Pedersen, P. A., 2001. "The Crowding-Out of Work Ethics." in *Studies in Economics*: <http://ideas.repec.org/p/ukc/ukcedp/0102.html>, Available: 2009/8/21.
- Holländer, H., 1990. "A Social Exchange Approach to Voluntary Cooperation." *American Economic Review*, Vol. 80, No. 5, pp. 1157-1167.
- Kitschelt, H., 1991. "Resource Mobilization Theory: A Critique." In D. Rucht, ed., *Research on Social Movements: The State of the Art in Western Europe and the USA*. (pp. 235-271.). Boulder, CO: Westview Press.
- Knoke, D., 1988. "Incentive in Collective Action Organizations." *American Sociological Review*, Vol. 53, No. 3, pp. 311-329.
- Knoke, D., & Adams, R. E., 1987. "The Incentive Systems of Associations." *Research in the Sociology of Organizations*, Vol. 5, pp. 285-309.
- Knoke, D., & Wright-Isak, C., 1982. "Individual Motives and Organization Incentive Systems." *Research in the Sociology of Organizations*, Vol. 1, pp. 209-254.
- Kreps, M. D., 1997. "Intrinsic Motivation and Extrinsic Incentives." *The American Economic Review*, Vol. 87, No. 2, pp. 359-364.
- Lasker, R. D., Weiss, E. S., & Miller, R., 2001. "Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage." *The Milbank Quarterly*, Vol. 78, No. 2, pp. 179-205.
- LeDoux, J. E., 1995. "Emotions: Clues from the Brain." *Annual Review of Psychology*, Vol. 46, No. 1, pp. 209-235.
- Lepper, M. R., & Greene, D., 1978. *The Hidden Costs of Reward*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Marwell, G., & Oliver, P., 1993. *The Critical Mass in Collective Action: A Micro-Social Theory*. New York: Cambridge University Press.
- McAdam, D., 1982. *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*. Chicago: Chicago University Press.
- McCarthy, J. D., & Zald, M. N., 1977. "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory." *American Journal of Sociology*, Vol. 82, No. 6, pp. 1212-1241.
- Mitchell, R. C., & Carson, R. T., 1986. "Property Rights, Protest, and the Siting of Hazardous Waste Facilities." *American Economic Review*, Vol. 76, No. 2, pp. 258-290.
- Moe, T. M., 1990. "Political Institutions: The Neglected Side of the Story." *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 6, No. 2, pp. 213-253.
- Nyborg, K., & Rege, M., 2001. "Does Public Policy Crowd Out Private Contributions to Public Goods?" in *SSRN*: <http://ssrn.com/abstract=292802>, Available: 2009/8/25.

- O'Hare, M., 1977. "Not on My Block You Don't: Facility Siting and the Strategic Importance of Compensation." *Public Policy*, Vol. 24, No. 4, pp. 407-458.
- Olson, M., 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ostrom, E., 1996. "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development." *World Development*, Vol. 24, No. 6, pp. 1073-1087.
- Porter, L. W., & Lawler, E. E., 1968. *Managerial Attitudes and Performance*. Homewood, IL: Irwin-Dorsey.
- Rabe, B. G., 1994. *Beyond NIMBY: Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Seabright, P., 2004. "Continuous Preference Can Cause Discontinuous Choices: An Application to the Impact of Incentives on Altruism." in *SSRN*: <http://ssrn.com/abstract=536185>, Available: 2009/8/22.
- Searing, D. D., 1991. "Roles, Rules, and Rationality in the New Institutionalism." *American Political Science Review*, Vol. 85, No. 4, pp. 1239-1260.
- Tai, H.-S., 2007. "Development through Conservation: An Institutional Analysis of Indigenous Community-Based Conservation in Taiwan." *World Development*, Vol. 35, No. 7, pp. 1186-1203.
- Tang, S.-Y., & Tang, C.-P., 2001. "Negotiated Autonomy: Transforming Self-governing Institutions for Local Common-Pool Resources in Two Tribal Villages in Taiwan." *Human Ecology*, Vol. 29, No. 1, pp. 49-65.
- Tang, S.-Y., & Tang, C.-P., 2004. "Local Governance and Environmental Conservation: Gravel Politics and The Preservation of an Endangered Bird Species in Taiwan." *Environment and Planning A*, Vol. 38, No. 6, pp. 173-186.
- Tang, S.-Y., & Tang, C.-P., in press. "Institutional Adaptation and Community-Based Conservation of Natural Resources: The Cases of the Tao and Atayal in Taiwan." *Human Ecology*.
- Titmuss, R., 1997. *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*. Oakley, London: LSE Books.
- Tilly, C., 1978. *From Mobilization to Revolution*. New York: Addison-Wesley.
- Wallis, J., & Dollery, B., 2002. "Social Capital and Local Government Capacity." *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 61, No. 3, pp. 76-85.
- Wang, X., 1999. "Mutual Empowerment of State and Society: Its Nature, Condition, Mechanism, and Limits." *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 2, pp. 231-249.
- Weingast, B., 1984. "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent

Perspective (with Applications to the SEC).” *Public Choice*, Vol. 44, No. 1, pp. 147-191.

Wilson, J. Q., 1995. *Political Organizations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Zajonc, R. B., 1965. “Social Facilitation.” *Science*, Vol. 149, No. 3861, pp. 269-274.