

行政院國家科學委員會 專題研究計畫 成果報告
 期中進度報告

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（第 3 年）

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 99-2410-H-004-035-MY3

執行期間：100 年 8 月 1 日至 102 年 7 月 31 日

執行機構及系所：國立政治大學政治學系

計畫主持人：湯京平

共同主持人：

計畫參與人員：李姿秀、林育賜、余孟哲、史雅各

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本計畫除繳交成果報告外，另須繳交以下出國心得報告：

赴國外出差或研習心得報告

赴大陸地區出差或研習心得報告

出席國際學術會議心得報告

國際合作研究計畫國外研究報告

處理方式：除列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

中 華 民 國 101 年 7 月 31 日

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

一、前言：

大陸的環境問題因為其驚人的人口數、廣袤的領土、以及龐大的經濟規模，而受到全球的重視。但要理解環境保護，不能只看經濟活動與技術發展。近年的研究趨勢，越來越重視社會力量與政治制度對於環境保護的影響，認為應該把經濟利益放進特定社會情境與政治制度中，始能理解一個國家環境政策的風貌與整體成效。大陸近年經歷迅速的社會與經濟變遷，以及持續的行政與政治改革，要在這種持續變動的環境下，掌握這些因素對環境保護的影響，其實並不容易。然而，綜觀大陸環境保護的發展趨勢，似乎和台灣的發展路徑有幾許神似之處，而讓台灣與大陸的比較，提供重要的理解線索。台灣早年以威權的政治體制讓國家在經濟成長的過程中扮演積極的角色，並藉此強化其政權的正當性。隨著污染問題惡化，民眾因經濟能力、生活水準與風險意識提高而對污染狀態的容忍度大幅降低，伴隨著政治自由化以及國家對社會的控制能力減弱，環境運動風湧而起，製造社會不安、威脅經濟穩定發展、並挑戰政治體制合理性，逼迫政府回應。除了逐案解決，斧底抽薪之計，一方面是透過大量立法以建構一個比較完整的環境治理法規體系；另一方面則是擴大治理的參與面，讓政府以外傳統上被視為被治者的市民團體與社區居民等，能夠積極發揮某些治理功能，組織一個比較綿密的治理網絡。

兩岸之間的差異，也不容忽視。大陸環境問題浮現在經濟發展比較早的階段，環境與經濟的衝突性更顯著；加上幅員遼闊、人口眾多、地方差異性大，因此面臨的環境問題複雜程度更高。此外，在台灣不同種類的環境運動在不同時序之間有比較明顯的發展變化，大陸的環境運動則是讓議題都壓縮在更短的發展時程之內同時爆發：反污染的抗爭固然比較早在各地集結，預防性的鄰避運動也在一些經濟發展程度較高的都會地區發生，而強調保育的利他性環境運動，也在國際環保組織的支持下，針對一些較受矚目的計畫項目，成功地挑戰既定政策。三種環境運動，各自都有零星的成功案例，但尚未見到其對大陸環境保護產生比較全面的衝擊，其治理體系也未曾以比較有系統的方式回應這些源自於社會的改革動力。整體而言，台灣和大陸的環境治理在本質上的一個重要差異，乃是市民社會的力量是否在治理體系中扮演積極的角色。就台灣以及西方的經驗而言，市民社會的治理功能往往必須透過民主制度來達成。雖然許多民主的國家也許不一定十分重視環境價值，但可以確定的是，很少非民主國家能有足夠活躍的非政府部門，得以自主地參與環境治理。此對應著另一個實證觀察：甚少獨裁政權對能夠有效地處理環境問題。隨著大陸市民社會日漸茁壯，而容許這個部門參與環境治理、形成一個協力的治理架構，也值得追求的目標與全球迅速發展的趨勢，則大陸將如何在一個缺乏選舉競爭的政治體制中，發展出一個國家與社會共生協

作的環境治理模式？台灣的發展經驗可以有何啟示？

二、目的：

本研究意圖比較中國大陸與台灣的环境治理，來探討市民社會如何與制度互動，進而影響特定政治體系的治理表現。中國大陸的經濟實力在金融風暴之後受到全球矚目，隨著其國際地位迅速攀升之際，其經濟發展對於自身以及全球環境帶來的威脅，也越來越引人注目。欲改善中國大陸的環境治理，除了需要來自領導者的「可靠信諾」(credible commitment)外，制度的建構應是避免領導人撤回信諾的重要方式。然而，雖然大陸大量引進西方功能性的制度，意圖解決環境問題，但往往橘越准為枳，形貌類似的制度，在不同的政治體系與社會基礎之上，建構了全然不同的制度誘因，當然也導致迥然不同的治理效果。同樣引進西方制度並經歷在地化的調適，台灣則因為日漸增強的市民社會，而能在環境治理中，扮演更積極的角色，與公部門共同架構起一個跨部門的治理網絡。本研究希望透過台灣制度發展的經驗，來分析大陸環境治理的困境與改善之道。具體而言，本研究提出兩個不同層次的提問：第一，本研究希望探討市民社會在環境治理中能夠扮演何種角色，或換個方式思考，為何結合自主市民社會的協力治理是處理環境比較有效的模式。第二，在缺乏選舉競爭的政治體制中，市民社會如何可能透過某些既有的制度設計，擴大其參與程度與實質影響。

三、文獻探討：

1. 從環境政治的利益結構理解市民社會的重要性

環境治理需要強大而自主的市民社會以有效監控政府的作為。以「委託人-代理人理論」(principal-agent theory)來理解，人民是委託人，授權具備專業知識的政府為其代理人，追求人民最大的利益。¹但這樣的關係永遠處在一種兩難的情境：一方面當然希望代理人有很強的能力，並且給予其最大的授權，俾能為委託人爭取最大的利益；另一方面，越有能力與越獲授權空間的代理人，自然越不受控制，越可能藉機追求自身利益，因此也越需要某種內在約制力(如道德、可靠的信諾)與外在監控與權力收回機制，以確保委託人的權益(Sundaramurthy and Lewis, 2003)。換句話說，如何在賦權(empowerment)與控制(control)之間取得微妙的平衡，讓代理人進入一種「可靠的自主」狀態(accountable autonomy, Fung, 2001)，是所有治理制度建構的核心議題(Fama, 1980)。

對於代理人犧牲委託人利益以營私的憂慮，在環境治理所處的利益結構下，特別值得注意。雖然近年倡議永續發展，議者相信可以找到某些發展模式，讓環境利益與經濟利益能夠兼顧，不必然處於一種零合的衝突關係。然而經濟與環境在大部分的時候都還是處於

¹ 相關文獻的介紹與如何應用在國內的經驗研究，請參考陳敦源(2002)。

對立的情境，而且環境利益是分散的、利他的，且往往訴求比較抽象、效果延緩的，相較於集中的、自利的、具體的、速效的經濟利益，前者因動員過程中可能遭遇參與者搭便車的問題，處於動員的弱勢，不容易集結足夠的支持力量；反之，經濟利益團體的成員少，利益涉入程度深，而且通常能夠支配豐富的資源，因此對於政策的影響力也應該更為明顯。例如，污染物的排放，影響眾多居民，污染者則因節省污染防治成本而獲利。要改善污染現狀，則需要動員眾多居民，相較於少數污染者之間聯合向政府遊說，成本明顯更為浩大。另如，在限定開發以保護生物多樣性或降低二氧化碳排放的議題上，保育的利益被非本國人、後代子孫、乃至於非人類的生物所共享，所欲防範的威脅可能沒有立即的效果，少數開發者所付的代價卻是土地與資源開發所產生的立即利益，因此開發者必然有非常強烈的動機以有效的手段影響開發決策。這種利益結構，促使政商力量進緊密合作，在資本主義社會中形成一種倡議（經濟）成長的聯盟（pro-growth coalition, Molotch, 1976; Strom, 1996）或都會政體（urban regime, Stone, 1989），長期影響公共政策。² 此時，必須靠自主的市民團體，以各種制度管道予以制衡。

在經濟發展的程度較低，基本物質條件所需還不足以滿足的發展中國家，根據馬士洛的需求階層論，抽象的、利他的誘因往往難敵具體的物質誘因，因此這些環保訴求，在動員上恐有曲高和寡的困難。同時，在缺乏定期選舉對政治人物之審判（periodical verdicts of elections）、缺乏充分言論自由的大小眾傳播媒體、缺乏資訊公開規範以及其他水平課責機制（如權力分立、政府部門間相互監督制衡等）、缺乏資訊公開的陽光法案等規範的威權體制中，決策官員將更難感受到弱勢環保團體的壓力。反之，開發者能夠提供明確的經濟成長功績、顯著物質生活的改善，直接回饋的私人投資利益等，都讓決策官員更有意願以公益之名配合其開發意圖制訂相關政策。

當代表社會利益的國家可能為私益背棄社會時，政治體制是否提供社會便捷的機制收回其對特定政權的代理權，就成為最重要的制度誘因，讓代理人願意在追求自利得同時，也能比較忠實地回應社會需求。然而，更棘手的問題似乎在於社會本身就可能被階級區隔、是利益分歧的，且權力與利益在不同群體之間的分配可能是高度不均的。因此，要讓弱勢族群（未來世代、低動員能力者、少數族裔等）的利益被納入政策考量，則不能單憑政策制訂者的善意，而必須維持一個活躍的反對性市民社會（oppositional civil society），使政策制訂的過程能夠有進行周全而辯證性的思考（Dryzek, 1996）。

2. 協力治理

除了對立的關係，國家與社會之間更可以有協力（collaborative）與合作（cooperation）的關係。如果環境問題被視為對於特定社會的挑戰，該問題的治理不一定要委託國家來處理，近年更積極的思考模式是建構一個協力治理體系（collaborative governing system），讓不同部門，如公部門（接近前述「國家」的概念，透過公權力的運用來遂行意志）、市場部門（企業與消費者所構成的利益交換網絡）、第三部門（以慈善、社群為誘因而聚合的非營

² 儘管相關文獻將此現象視為西方資本主義社會下的產物，然而近來也有部分學者利用此觀點分析中國大陸的發展經驗，請參考 Zhu（1999; 2002）。

利或非政府志願組織、基層民眾等），在特別的運作架構下，各自依照其獨特的性質與功能，共同提供環境管理的公共財貨。

這類的概念近年以不同的名稱被廣泛的提倡，除協力治理（collaborative governance, Ansell and Gash, 2007; Newman et al., 2004; Phelps and Tewdwr-Jones, 2000）外，常見的類似概念還包括「網絡治理」（network governance, Provan and Kenis, 2007; Goldsmith and Eggers, 2004; Jones et al., 1997）、「協力型公共管理」（collaborative public management, Agranoff and McGuire, 2003）、「公私伙伴關係」（public private partnership, Savas, 2000; Hart, 2003）、「參與治理」（participatory governance, Fung and Wright, 2003）等。³ 這些名詞的共同元素就是把被治者帶進治理體系，讓其扮演更積極的角色。若用之前政治經濟學的語彙表達，就是讓委託人自己執行部分代理人的功能。

3. 制度承载力（Institutional Capacity）的動態發展

要鼓勵市民社會參與環境治理以達到上述效果，不能僅僅依賴政治領導人的善意，而必須建構相關參與的制度管道，並提升既有制度對於市民社會挑戰的容受能力。根據台灣的經驗，某些吸納公民參與的制度，有社會培力（capacity building）的效果。如台灣 1995 年通過的環境影響評估法，讓環保團體找到參與環境決策的管道，在成功擋下幾個重要的開發案之後，環保團體建立起若干參與模式，快速累積參與的功効意識（efficacy），並蓄積更大的參與能量（Tang and Tang, 2003）。台灣的經驗，顯示社會力的成長與制度承载力的提升呈現某種動態發展的關係。雖然國家對於市民社會的挑戰常以策略性的方式應付，但市民社會很快能夠學會回應這些策略，提出新的挑戰，並要求更多的參與管道，迫使政府進行制度改革。這個過程中，市民社會的自主性以及民主政治體系給予其挑戰政權存續的機會，毋寧是制度變革的主要動能。

各類環境運動在大陸漸漸浮出，表示其社會力正隨著經濟發展與政治鬆綁而萌芽；同時大陸也已引進許多模仿西方的環保制度，多年來試圖與既有的體制與非正式制度接軌，期待其發揮既定的功能。然而，由於缺乏控制政權的民主制度，大陸的市民社會如何發揮其影響力，如何與環保制度互動，正可與台灣的發展經驗對照觀察。

4. 市民社會在非民主體制下參與治理

在非多元民主體制下，市民社會不具備太大的自主空間，因而常常必須依賴體制外的抗爭活動來影響政策。但以抗爭挑戰政權，必須面對政權的回擊，政治面因素對於這些抗爭運動發展的影響就異常深遠。它不僅是政治機會結構的問題—這樣過於擴充的空泛概念可能沖淡其實際解釋力。解釋社會運動的發展，可能必須更細緻地處理治理模式變革對於社

³ 還有一些性質相似的名詞，大部分都是在「治理」之前加一個形容詞，如統合治理（associative governance, Bradford, 1998），互動治理（interactive governance, Hausner, 1997），分享治理（shared governance, 常見於護理與教育領域，如 Porter-O'Grady, 2001）等。相關的中文介紹和台灣本土案例的討論，請參考江明修（2008）；史美強、蔡武軒（2000）；林水波、王崇斌（1999）；李宗勳、林水波（2007）；湯京平（2001）。

會動員的具體影響，以及統治者或其低層代理人與被治者所產生的實質關係變化，來解釋看似相當鞏固的治理體系，如何蘊含著誘發大規模社會運動的因子。

從西方的角度，積蓄已久的社會矛盾看似威脅著中共的統治地位。⁴ 然而，中共當局也非常成功地消滅各種組織聯結，斷絕所有可能被動員的資源存量；另一方面則企圖更進一步滲透社會，著手於制度的重新安排和國家能力的建構（康曉光、韓恆，2005；吳玉山，2007；Saich, 2000）。更進一步說，為了防堵市場經濟下社會力的勃興和中層社會組織出現，甚至從國家權威中游離出去，中共希望能夠主動的架設並掌控中層社會組織，使得它們一方面能夠貫徹國家意志並維持社會穩定；另一方面則透過掌控這些組織統合並分化社會利益。套一個西方的概念來表達，如果西方民主體制已形成某種「結社的多元主義」(associative pluralism, Hirst, 1994)體系，中共則是在經濟發展後利益多元化的趨勢中，力求「去結社化」，以穩固其政權。

事實上，中層社會組織本身有助於社會利益的表達與多樣化，提供了社會運動中資源動員理論所強調的組織、資源、和領導等各項元素。但它另外一方面也分化、疏導了不同的社會利益，而降低暴動或是民粹式動員的發生機率（Kornhauser, 1959）。Huntington（1968）將「中層社會組織」視為社會變遷中社會利益表達「制度化」的一環，能減少無組織的騷亂和革命的狀態，有助於社會總體的穩定。若中層社會組織薄弱，社會運動不容易發生。但一旦發生，則往往是缺乏組織的大規模暴動或革命，而結局常是國家血腥鎮壓或是政權垮台並導致權力陷入真空。反之，中層組織發達的社會，社會運動有比較高的組織性，有助於市民社會與政權雙方進行對話和妥協，將社會發展導引到非零和的情境中（趙鼎新，2007：105-10、304-5）。國家若能夠駕馭這些中層組織，就比較容易統合社會利益、滲透基層社會，並進一步控制市民社會。然而，市民社會也可能因掌握中層組織而取得更高的自主性，藉以組織群眾，形成制衡，並某種程度參與公共治理。

儘管中共在建立並壟斷中層社會組織的過程中，並沒有遭遇太多阻礙，然而一些因素的引入卻悄悄地改變了既有的權力結構。本研究聚焦在城市社區這個場域中，新興的高級社區所營造的共同利益和社會網絡，乃至於它們和國家間相對權力關係（relative capability）的改變。首先，晚近的社會運動理論發現，在毋須任何正式組織的驅動下，鄰里空間自然就能夠形成集體行動所需的社會網絡和動員基礎。其次，雖然「社區制」被期待取代「單位制」實現中共「全能主義」（totalism）的企圖，然而社區終究不同於單位。在缺乏資源依附的條件下，社區黨幹部必須透過社會交換取得社會菁英的順服。當前述新興的社會網絡愈緊密且自主性愈強時，它們對於幹部的議價能力（bargaining power）也就越大。特別當選舉制度引進後，幹部對於社會菁英的依賴甚至遠大於社會菁英對於幹部的依賴。此外，外在的結構性因素則來自統治結構內部的部門分化及派系鬥爭，提供了社會力量滋長的機會。

上述討論可以從兩個面向取得實證觀察。第一，鄰里空間、社區利益和集體行動。單位體制的瓦解和房產市場的出現，使得中國的民眾得以自由居住和遷徙，而社區為環繞的

⁴ 關於中國大陸內部諸多的社會問題和矛盾，請參考孫立平（2003）；李培林等（2005）。

居住空間，決定了集體利益的形成 (Tomba, 2005)。姑且不論其他存在城市各角落的社會矛盾，城市社區本身即成為許多利益聚合的場域。例如，來自產權不明確和法制規範的薄弱，新興商品房的房產爭議（業主維權），已經普遍存在各個商品房社區。其他包括配合都市計畫造成的「動遷」、「村轉居」，乃至於環境汙染等議題，帶給了大陸市民社會全新的局勢與發展機會。這些議題提供了以鄰里空間為基礎的中層組織某些存在的正當性。從社會運動「資源動員理論」的角度而言，社會運動的出現必須仰賴長期穩定且組織化的社會群體，透過彼此之間長期的互賴與合作，形成「重複賽局」(repeated games)，才可能克服集體行動的問題 (Diani, 1996; Diani and McAdam, 2003)。或者從社會資本的觀點，雙方的互動和合作同時增加了雙方行動的社會資源（「加值效果」，value-added effect），從而有助於產生行動 (McClurg, 2003: 451)。村委會、居委會等官方設定的「半官方」鄰里組織，本來只是行政體系的末梢神經，協助政府辦理諸如家庭計畫、遊民（農民工）管理等行政細節，但市民社會卻能將此類組織緩化成動員社會運動的中層組織，而讓以居住空間為基礎的動員，成為突破統治者控制的有效手段 (Zhao, 1998; Dixon and Roscigno, 2003; Gould, 2001; 2003)。⁵ 儘管目前以城市空間形成動員運動所需的社會網路仍十分困難，但如同趙鼎新 (2007: 304) 所言：「許多威權政體在集權化過程中往往無意間促進以空間環境為基礎的人際交往，也就成為威權政體中社會運動動員的重要基礎」。

第二個觀察面向是政治機會結構。社會運動能夠產生影響，不僅在於能夠匯集的資源，也在於政治機會結構的改變。換言之，除了鄰里關係構成社會運動的基本元素，以及隨著基層治理變遷帶來的利益代表和組織動員，市民社會通常必須既有的政權中找到權力結構的罅隙，使市民社會的力量獲得滋長的空間。第三波民主化的經驗顯示，有別於西方民主化的途徑來自成熟的社會力量主導和推動，這類發展中國家民主制度往往來自於菁英之間的策略協商 (Przeworski, 1991; Cohen, 1994; Gillespie, 1991; Colomer, 1995) 或者是國家和社會力量之間達到某種新的權力均衡 (White, 1994; Monga, 1995)。許多民主化的過程始於統治集團的分裂和鬥爭，執政者內部居於劣勢的派系欲扶植市民社會的力量來抗衡優勢派系，而讓市民社會有茁壯的機會。

權力分化與利益矛盾的情形也同樣發生在大陸的政治體制中。除了中共奉行「集體領導」下複雜的權力交班及派系政治等元素，更常見的矛盾，則是行政體系中因「條塊切割」導致的「分裂式威權主義」(fragmented authoritarianism, Lieberthal, 1992)。水平的部門之間立場與觀點並不一致，垂直的層級間更常有嚴重的利益衝突 (王信賢, 2006)。例如著名的「怒江大壩」興建案例，中央的環保局援引並資助環保組織的活動，以共同對抗支持興建的地方政府和水電利益團體 (趙鼎新, 2007: 383)。在廈門抗議翔鷺化工設置PX廠的案例中，同樣也是透過地方與省政府之間利益矛盾，而獲得修正既有政策的機會。

⁵ Zhao (1998) 在這裡指涉的空間動員模式，有兩方面的意涵，一種是透過鄰里而建立的社會網絡。其次則指涉更為「分權化」(decentralization) 的動員方式，例如北京 89 民運時，學生沿路敲鑼打鼓號召的動員，如同「打雷」一般沒有經過其他的管道（社會網絡），直接就能透過空間動員。後者的動員模式在中國非常可能出現，值得注意。

四、結果與討論

如前所述，本研究希望探討為何結合自主市民社會的協力治理是處理環境比較有效的模式，以及在缺乏選舉競爭的政治體制中，市民社會如何可能透過某些既有的制度設計，擴大其參與程度與實質影響。為解答上述問題，本研究以幾個個案來含括不同類型的環境治理型態。

➤ 鄰避抗爭：廈門PX、上海懸磁浮、大連PX抗爭事件

台灣的鄰避運動在1980末年反垃圾場開始，到1990末年的反焚化爐，算是高峰，之後就比較零星，反核廢料貯存場以及反六輕運動算比較吸引眾人目光的事件。大陸最早大規模的鄰避事件是2007年的廈門「反對二甲苯(PX)化工廠」抗爭。該事件在諸多激烈的反拆遷的自利抗爭事件中，顯得特別突出，呈現某種公民意識、市民自動集結來追求集體利益的現象。不久之後，上海則發生市民抗議懸磁浮列車的兩波抗爭遊行。這種都會的集結，不同於大陸各地常見的草根性抗議，缺乏抗議者之間比較缺乏社會連結，因此容易發生搭便車的效果，讓集體行動比較不容易產生。這兩次運動呈現出大陸公民社會的自主性已經大幅提高，足以直接挑戰政府權威。兩次事件都取得政府重要讓步，但與此同時，政府也成功地從中學學習如何因應。

在廈門發生PX抗爭事件發生之後多年，似又在大連重演。詳審之下，不難發現，雖然都是針對PX的抗爭，兩者本質不同。廈門的抗爭是典型的鄰避(NIMBY)抗爭，是在污染發生之前的群眾運動，抗爭的標的，以排除可能污染源為主，尋求可接受的賠償是退而求其次的議程。反之，大連的抗爭是對既成事實進行抗爭，目的是遷移既有的污染源。其特殊的意義有兩層：首先，遷移既有的工廠和防止工廠興建，涉及不同的成本，前者有非常大的沈澱成本—投資已下，生米已成熟飯，甚至污染也可能已經形成，雇聘的員工和配合廠商也形成有力的既得利益者，故要求遷移會受到更大的抗拒。事件的第二個層次是民眾對於政府的信任，以及施政課責問題的檢討。雖然福佳大化公司和之前發生抗爭的廈門投資案應該沒有直接關連，但庇鄰的逸盛化工則疑似是翔鷺轉投資的項目。換句話說，在廈門被拒絕的投資案，大連卻能未經合法程序而興建並營運，然後因污染事件而被揭露。這樣的治理體制當然會讓民眾強烈質疑政府的公信力。因此，此一抗爭的後續發展，包括政府是否在民意的監督下將工廠遷走，能否透過課責機制的架設，重建公部門的信譽，大陸環境治理面臨的重要挑戰。此案發生迄今將屆滿一年，此時進行田野調查，一方面沒有案發當時的敏感度，另一方面也正好觀察政府的後續政策方向。就事件的結果而言，顯然政府已經找到應對的模式。對於都會區抗爭缺乏熟人組織的連結而需要依賴各類通訊工具，防範措施最核心的機制因此就在於對通訊工具的掌握，導致大連與後來的昆明PX抗爭都迅速被控制，而政府承諾未被實現的事實，也沒有引起後續的抗爭行動。

和台灣的環境運動發展過程相較，台灣環境運動發展經歷一段以「程序正義」替

代「實質正義」的歷程。當人民不信任政府，政府施政就會持續受到干擾。要排除干擾，不能永遠以鎮壓的方式遂行其志，而是找到民眾可以信賴的第三者代替其決策。環境影響評估就是在這個背景下，設定三分之二的決策委員必須是學者專家。學者專家被視為社會的良心，因此可以暫時被信賴。然後只要經過環評程序，姑且不論環評決策過程是否真的能達到實質正義，民眾都能接受。這是台灣重建民眾對政府信任的歷史軌跡。大陸的學者在「行政領導學術」、「官本位」等原則的操作下，學者似乎不具為崇高的地位，一旦民眾對政府的信心潰散，如何重建，就是一個有很大想像空間的難題。

這部分的三個案例都已經透過移地研究完成資料蒐集的工作，其中廈門與上海案例也完成撰寫，曾在研討會中發表，目前正經歷投稿、審查、修改的階段。

➤ 保育與資源管理：墾丁灰面鷲保育與拉市海的漁業資源保護

一般而言，保育運動應該在經濟發展到一定程度後才比較容易產生，尤其是由草根組織發起的保育運動，因為需要顧慮在地經濟利益與民生需求，要克服在地集體行動的邏輯，聚集某種程度的共識，門檻較高，除了經濟水平外，與社會結構與政治自由度的配合，也是重要條件。台灣經過多年的經濟發展、政治改革，以及社會資本的累積，近年已經建構相當紮實的基礎，讓保育運動在社區中紮根，許多保育的努力，得以從「外來者」的多事，變成在地人結合社區發展的志業。恆春滿州鄉的灰面鷲保育行動，就展示這樣的成就。這個案例展示自然資源保育的問題攸關在地居民長期利益和人類共同的利益，但可能和個人的短期利益發生衝突。因此，在經濟利益相對重要的發展中國家，如何克服個人的抗拒，推動保育，不但在學術上是個令人好奇的議題，在實務上也至關重要。該研究以屏東滿州鄉的灰面鷲保育過程為例，首先從建構論的觀點分析居民獵鷹「野蠻行為」的在地邏輯，然後描繪在地理理解與價值觀重塑的過程，並進一步檢視促成行為轉變的條件與因素。本研究顯示，保育的努力要有成效，必須改變地方居民對於生態現象的理解，進而認同保育的價值。這種生態現象的社會重構，在居民覺得「公道」的狀態下，比較容易進行。台灣的「社區營造」，提供了適當的誘因機制，能夠降低民眾的敵意與抗拒，讓重構的倡議得以進行；而營造的集體行動往往也有助於改變社區居民對於生態現象的價值觀，並在人際網絡的壓力下，有效保地改變相關行為，讓保育的成果可能隨著社區營造的成功而得以大幅改善。

相較之下，大陸比較難找到以社區為基礎的保育行動。然而，在農民生計受到威脅的狀況下，大陸也能看到某些農漁資源保護的集體行動，雖然出發點不純粹是利他的意圖，但仍然是一種追求公共或集體利益的努力。雲南拉市海的農民組織展示了這類可能性。大陸漸漸興起的社會力量，一方面可能抗衡政府的政策，另一方面也能透過適當的制度調節，和政府合作，產生協力治理的正面效果，對於改善在地資源分配的效率，提高基層民眾的生活水準，發揮相當顯著的功能。本研究檢視這類基層自治組織如何克服集體行動的困境以及政府的抑制而興起，如何成功地執行治理功能，以及面臨哪些挑戰，希望提供大陸廣大的農村社會，作為發展的借鏡。這種讓基層民眾

自發地規劃資源管理工作、自行籌募資金、然後取得政府授權配合的賦權經驗，展示民間組織積極參與治理的潛力。第三部門的兩股力量—向大眾募集發展資金的樂施會、提供專業指導的地方環保組織如綠色流域，以及以村民為組成份子具體執行管理任務的漁業協會或用水戶協會—在本案中完美搭配，化解政府對於民間組織的疑慮，進而創造協力治理的典範。

這部分的研究成果，墾丁的保育案例已經獲得政治學報接受，將在近期出版；拉市海的案例也已經在研討會中發表，修改後即能投稿出版。

➤ 氣候變遷與低碳城市：中新與南湖生態城

相較於台灣的社會活力，大陸的政府力量往往大到令人瞠目結舌，尤其是政府結合市場的政治經濟力量，正發展著許多西方世界和台灣難以想像的成就。其中近年倍受矚目的是幾個以政府為後盾的大規模新商業標的的建構（如全國 40 多個大大小小的生態城或生態村），以追求全球氣候變遷威脅下的環境目標，其中包括規模較小的南湖生態城以及規模驚人的中新生態城。座落於唐山市的開灤煤礦，有超過百年的歷史，在礦區之北，群聚成市。在煤源枯竭而廢坑後，唐山市因渤海灣（曹妃甸）開採到重要的石油，繼續成為河北省重要的工業城，但礦區因長期廢置而藏污納垢，成為各方傾倒廢棄物的廢墟，堪稱為文明都市的毒瘤，離唐山城區很近，卻無人敢接近，歷屆領導人皆亟思摘除，但苦於工程浩大，所需資金龐大而未能實現。1997 年起，市政府開始將此「南大坑」以樹木作為綠色屏蔽，將其隔離，但臭味四溢的問題仍舊無法解決。2007 年，曾任河北省常務副書記之趙勇接任市委書記，委託煤炭科學研究設計院規劃，提出南湖生態城的都市更新計畫，將坑內垃圾移除，堆成一座景觀台（鳳凰台），並引環城水系的唐津運河入坑，欲創造一個北方的西湖，讓充滿生態豐富性的湖域成為唐山市的亮點。

中新生態城則是矗立於鹽鹼地上全新城市，近年剛發展完成第一個期程，進入成屋銷售的階段。雖然走在新城的街上還感受不到應有的繁華與熱鬧，但早一步進駐的國際學校以及品質遠高於天津市的空氣品質，伴隨著大陸新富階級的快速擴張，揭示著這類人造宜居城市的龐大市場與無限商機。開發這類商機同時追求環境目標的關鍵治理機制，是一種雙元治理開發模式，來克服棘手的財務問題與市場不確定性。就南湖的例子而言，從垃圾移除到美化環境再到周邊基礎設施的提供，初期費用高達 49 億人民幣，完整規劃更高達 115 億，而唐山市政府能夠負荷者為 8 億啟動費，顯然有非常龐大的資金缺口亟須填補。這財務問題在大陸已是司空見慣之事，也早就發展出解決知道。唐山遵循天津濱海新區的開發模式，成立「管理委員會」與「開發公司」雙元治理體系。前者為政府派出機構，類似區政府，負責都市更新的規劃、建設、運行、管理及開發等工作項目。後者則為財務中心，負責融資貸款，解決財務問題。開發公司有政府持股，邀集民間公司入股，如本案中的萬科、太陽集團。其領導（董事長）由政府委派，運作依照民間公司的營運，但因為市政府將土地所有權過戶給公司，讓公司能夠透過土地質押，取得資金，進行土地開發，並受政府委託經營土地開發的業

務。這種雙元體系一方面是西方公私協力企業型政府思想的延伸，另一方面則是把城市治理視為公司經營思想的極致發揮，隱藏著治理課責的重大挑戰。而巨大的投資風險，則因為政府的介入而大大縮小。雖然大陸不乏不當投資而產生的「鬼城」，但在政府多元政策工具支持下，不管是從供給端的公共設施提供，還是需求端以優惠措施振興買氣，都不難創造一個具有生態環境價值觀的新市場。

本研究希望在風光的政績背後，探討這類治理體系潛藏的挑戰。從環境治理的角度思考，能有效改善居住品質確實是重要的治理績效。但在龐大的開發經濟利益驅動下，生態利益是否能夠被兼顧，還是早已淪為都市開發的噱頭或時髦的手法？南湖的論文已在研討會上發表，天津生態城也有碩士論文寫成，將進一步改寫成期刊論文發表。

➤ 兩岸生態旅遊治理模式

兩岸都有許多居住在偏遠地區的少數民族。他們常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-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，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。在共產黨執政的大陸，雖然名義上遵循「社會主義」的指導，但在骨子裡往往採取非常資本主義的運作模式。以廣西在廣西龍勝的梯田風景區為例，桂林市政府和龍勝縣政府聯袂投資了一家旅遊公司，並讓北京的民間資本進入，協助當地村寨發展經濟。此一公司能夠透過收取高額門票，來替代原來應該向民眾收取的稅金（當地廣大的農民依法不必繳稅），屬於極右的管理主義模式。反之，台灣則有活躍的民間組織，組成有下而上的自治體系。在司馬庫斯的讓泰雅族，透過宗教領袖們(長老)的倡議，在山裡組成名為「共同經營」的合作社組織，實施志願的集體主義制度，實踐祖訓中分享的精神。兩邊都有相當可觀的成就，以及個別面對的挑戰，相映成趣。但詳審之下，不同的治理模式，還是有非常不同的後果。誠如理論預期，具被公民參與精神的治理制度，對於社會關係的維繫以及資源分配的公平性，還是有相當大的助益。本研究已經發表在人文與社會科學集刊之上。

五、結論

大陸經濟快速發展所引發的環境問題，對全球產生龐大的外溢效果，已受到學界

與實務界的重視。但不論是台灣、大陸本身，還是全世界，相關研究的能量還非常不足。本研究在包羅萬象的議題中，找出幾個最具代表性的案例，透過兩岸發展的對比以及紮實的實證調查，展現這類研究的趣味，以及理論發展的潛力，希望拋磚引玉，募集更大的研究能量。

參考書目

王明、朱琴、張智勇，2005，〈為無告的大自然請命〉，王明、張智勇、仝志輝編，《中國公共管理案例，第一輯》，北京：清華大學出版社：62-97。

丘昌泰，2006，《解析鄰避情結與政治》，台北：翰蘆出版社。

丘昌泰，2007，《鄰避情結與社區治理：台灣環保抗爭的困局與出路》，台北：韋伯文化出版社。

王信賢，2006，《爭辯中的中國社會組織研究：「國家-社會關係的視角」》，台北：韋伯。

史美強、蔡武軒，2000，〈網絡社會與治理概念初探〉，《中國行政評論》，10(1)：33-74。

江明修，2008，《第三部門與政府：跨部門治理》，台北：智勝文化出版社。

吳玉山，2007，〈宏觀中國：後極權資本主義發展國家—蘇東與東亞模式的揉合〉，論文載於徐斯儉、吳玉山編《黨國蛻變：中共政權的菁英與政策》，台北：五南出版社：309-35。

李宗勳、林水波，2007，〈以互動治理探討安全管理的協力空間〉，《警察行政管理學報》，2：1-26。

晉軍，2005，〈國際視野中的中國環境問題〉，梁從誠編《環境綠皮書：2005 中國的環境危局與突圍》，北京：社會科學文獻出版社：261-276。

李培林、張翼、趙延東、梁棟，2005，《社會衝突與階級意識：當代中國社會矛盾問題研究》，北京：社會科學文獻出版社。

李興旺、甯琛、劉鑫，2007，〈艱難推進中的環境維權〉，梁從誠編《環境綠皮書：2005 中國的環境危局與突圍》，北京：社會科學文獻出版社：43-50。

何明修，2003，〈民間社會與民主轉型：環境運動在台灣的興起與持續〉，論文載於張茂桂、鄭永年編，《兩岸社會運動分析》，台北：新自然主義：29-68。

林水波、王崇斌，1999，〈公民參與與有效政策執行〉，《公共行政學報》，3：175-202。

孫立平，2003，《斷裂：20世紀90年代以來的中國社會》，北京：社會科學文獻出版社。

梁珍，2008，〈上海中產階層的「柔性抗爭」〉，《新紀元》，56。

梁從誠，2005，《環境綠皮書：2005 中國的環境危局與突圍》，北京：社會科學文獻出版社。

康曉光、韓恆，2005，〈分類控制：當前中國大陸國家與社會關係研究〉，《社會學研究》，6：73-89。

薛野、王永晨，2005，〈備受爭議的西南水電開發〉，《2005年：中國的環境危局與突圍》，北京：社會科學文獻出版社。

陳敦源，2002，《民主與官僚：新制度論的觀點》，台北：韋伯文化出版社。

陳繼群、李君暉，2007，〈內蒙古烏旗造紙廠侵權汙染案〉，《環境綠皮書：2005 中國的環境危局與突圍》，北京：社會科學文獻出版社：208-12。

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》，5：149-81。

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》，14（2）：1-28。

趙鼎新，2007《社會運動與革命：理論更新與中國經驗》，台北：巨流。

Agranoff, R. A. and M. McGuire. 2003. *Collaborative Public Management*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Amin, Ash and Jerzy Hausner. 1997. *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*. NH: E. Elgar.

Ansell, Chris and Alison Gash. 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice," *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4):543-71.

Boix, Carles and Susan C. Stokes. 2003. "Endogenous Democratization," *World Politics* 55: 517-49.

Bradford, Neil. 1998. "Prospects for Associative Governance: Lessons from Ontario, Canada," *Politics and Society* 26: 539-73.

Cohen, Youssef. 1994. *Radicals, Reformers and Reactionaries: The Prisoner's Dilemma and the Collapse of Democracy in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

- Colomer, Joseph. 1995. "Strategies and Outcomes in Eastern Europe," *Journal of Democracy* 6(2): 74-85.
- Derleth, James and Daniel R. Koldyk. 2004. "The Shequ Experiment: Grassroots Political Reform in Urban China," *Journal of Contemporary* 13(41): 747-77.
- Diamond, Larry. 1992. "Economic development and Democracy Reconsidered," *American Behavioral Scientist* 35(4-5): 450-99.
- Diani, Mario. 1996. "Linking Mobilization Frames and Political Opportunities: Insights from Regional Populism in Italy." *American Sociological Review* 61(6): 1053-69.
- Diani, Mario and Doug McAdam. 2003. *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*. NY: Oxford University Press.
- Dixon, Marc and Vincnet J. Roscigno. 2003. "Status, Networks, and Social Movement Participation: The Case of Stirling Workers," *The American Journal of Sociology* 108(6): 1292-1327.
- Dryzek, John S. 1996. "Political Inclusion and the Dynamics of Democratization," *American Political Science Review* 90(1): 475-87.
- Economist. 2004. "A Hungry Dragon," *Economist* 372(8395): 12-14, Oct. 2.
- Fama, E. F. 1980. "Agency Problems and the Theory of the Firm," *Journal of Political Economy* 88: 288-307.
- Fung, A. 2001. "Accountable Autonomy: Toward Empowered Deliberation in Chicago Schools and Policing," *Politics and Society* 29(1): 73-103.
- Fung, Archon and Erik Olin Wright. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. NY, New York: Verso.
- Ghazvinian, John. 2007. *Untapped: The Scramble for Africa's Oil*. New York, NY: Harvest.
- Gillespie, Charles Guy. 1991. *Negotiating Democracy: Politicians and Generals in Uruguay*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goldsmith, Stephen and William D. Eggers. 2004. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Gould, Roger V. 1991. "Multiple Networks and Mobilization in the Paris Commune, 1871," *American Sociological Review* 56(6): 716-29.

- Gould, Roger V. 1993. "Collective Action and Network Structure," *American Sociological Review* 58(2): 182-96.
- Hart, Oliver D. 2003. "Incomplete Contract and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships," *Economic Journal* 113: 69-76.
- Hirst, Paul. 1994. *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Amerherst: University of Massachusetts Press.
- Humtington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Society*. New Haven: Yale University Press.
- Jiang, Wenran, 2006. "China's Global Quest for Energy Security," *Canadian Foreign Policy* 13 (2): 105-131.
- Jones, C., W. S. Hesterly, and S. P. Borgatti. 1997. "A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms," *Academy of Management Review* 22(4): 911-45.
- Kornhauser, William. 1959. *The Politics of Mass Society*. NY: Free Press.
- Lieberthal, Kenneth G. 1992. "Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitations," in Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton eds. *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press: 1-30.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *The American Political Science Review* 53(1): 69-105.
- Liu, Jianguo, Zhiyun Ouyang, Stuart L. Pimm, Peter H. Raven, Xiaoke Wang, Hong Miao, and Nianyong Han. 2003. "Protecting China's Biodiversity," *Science* 300(5623): 1240-41.
- Ma, Xiaoying and Leonard Ortolano. 2000. *Environmental Regulation in China: Institutions, Enforcement and Compliance*. Maryland: Rowman and Littlefield.
- Manion, Melanie. 2000. "Chinese Democratization in Perspective: Electorates and Electorates at the Township Level," *The China Quarterly* 163: 764-82.
- McClurg, Scott D. 2003. "Social Networks and Political Participation: The Role of Social Interaction in Explaining Political Participation." *Political Research Quarterly* 56: 448-64.
- Molotch, Harvey. 1976. "The City as a Growth Machine: Toward a Political

Economy of Place,” *American Journal of Sociology* 82: 309-30.

Monga, Celestin. 1995. “Civil-Society and Democratization in Francophone Africa,” *Journal of Modern African Studies* 33(3): 359-79.

Newman, Janet, Marian Barnes, Helen Sullivan, and Andrew Knops. 2004. “Public Participation and Collaborative Governance,” *Journal of Social Policy* 33(2): 203-23.

O’ Brien, Kevin J and Lianjiang Li. 2006. *Rightful Resistance in Rural China*. NY: Cambridge University Press.

Oliver, Hongyan He. 2006. “Reducing China’s Thirst for Foreign Oil: Moving Towards a Less Oil-Dependent Road Transport System,” *China Environment Series Issue* 8: 41-58.

Ostrom, Elinor. 1996. “Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development,” *World Development* 24: 1073-87.

Phelps, Nicholas A., Mark Tewdwr-Jones. 2000. “Scratching the Surface of Collaborative and Associative Governance: Identifying the Diversity of Social Action in Institutional Capacity Building,” *Environment and Planning A* 32(1): 111-30.

Porter-O’Grady, Tim. 2001. “Is Shared Governance Still Relevant,” *Journal of Nursing Administration* 31(10): 468-73.

Provan, Keith G. and Patrick Kenis. 2008. “Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness,” *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(2): 229-52.

Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Przeworski, Adam and Fernando Limongi. 1997. “Modernization: Theories and Facts.” *World Politics* 49(2): 155-83.

Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, Jose Antonio Cheibub, and Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.

Read, Benjamin L. 2000. “Revitalizing the State’s Urban ‘Nerve Tips’.” *The China Quarterly* 163: 806-20.

Saich, Tony. 2000. “Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China.” *The China Quarterly* 161: 124-141.

- Savas, E. S. 2000. *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York, London: Seven Bridges Press.
- Strom, Elizabeth. 1996. "In Search of the Growth Coalition: American Urban Theories and the Development of Berlin," *Urban Affair Review* 31(4): 455-81.
- Stone, Glarence. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence, KA: University Press of Kansas.
- Sundaramurthy, C. and Lewis, M. 2003. "Control and Collaboration: Paradoxes of Governance," *Academy of Management Review* 28(3): 397-415.
- Tang, Ching-Ping and Shui-Yan Tang. 2000. "Democratizing Bureaucracy: The Political Economy of Environmental Impact Assessment and Air Pollution Fees in Taiwan," *Comparative Politics* 33: 81-99.
- Tomba, Luigi. 2005. "Residential Space and Collective Interest Formation in Beijing's Housing Disputes," *The China Quarterly* 184: 124-59.
- White, Gordon. 1994. "Civil Society, Democratization and Development (I): Clearing the Analytical Ground," *Democratization* 1(3): 375-90.
- Zhao, Dingxin. 1998. "Ecologies of Social Movements: Student Mobilization During the 1989 Pro-democracy Movement in Beijing," *American Journal of Sociology* 103: 1493-29.
- Zhu, J. 1999. "Local Growth Coalition: the Context and Implications of China's Gradualist Urban Land Reforms," *International Journal of Urban and Religion Research* 23(3): 534-48.
- Zhu, J. 2002. "Urban Development Under Ambiguous Property Rights: A Case of China's Transition Economy," *International of Urban and Regional Research* 26(1): 41-57.