

國立臺灣大學建築與城鄉研究所博士論文

疆界之隱現

— 跨界永續治理之體制演化研究



研究生：林錫銓

指導教授：王鴻楷

中華民國九十四年一月

謝 誌

這本論文的完成讓我自大學以來不斷跨界的學習旅程終於到達了一個算是圓滿的階段性句點，也為自己找到了可以永續發展的學術體系與新的起點。五年半專職而豐富的博士班修煉，不論是修課、參與研究計畫、帶實習、田野訪談、期刊投稿或及國內外研討會的論文發表，都為我開啓了許多全新的學術視窗，也累積的不少新的學術研究經驗，「不虛此行」與「滿懷感激」是此時我最深刻的感受。

感謝林建元老師將我引領進入城鄉所，並協助我順利從政治學過渡到國土規劃與都市管理的學科領域；感謝王鴻楷老師這幾年來在參與研究計劃過程以及論文研究過程中的耐心指導，他總是在給予學生寬廣的學術空間與自主尊重的同時，適時地提供一本書或幾個重要的問題觀念，讓研究不致失焦。這種學術民主的風範，也是今後我在進入教學研究生活時所要學習的；在城鄉所的修課過程中，受到最深影響的莫過於畢恆達老師的現象學與詮釋學相關課程，在畢老師周密嚴謹的教學帶領下，我的世界觀逐漸有了轉換，並得以進入一個嶄新的學術視域。這當中，又有王應棠學長毫不藏私的提攜與深度互動，以及與許秉翔學長的縱論學術大事和共勉，讓 316 研究室一角始終存留著溫馨的互動情誼和記憶。此外，夏鑄九老師大啓大闢的學術氣魄，經過在課堂上的衝擊領受，總不免私底下會以他作為知識學習與理論挑戰的對象。而劉可強老師又是另一種學術典範，在參與璞玉計畫的過程中，他那種提綱擷領與耐心等待成長的指導風格，讓我印象深刻。

林水波老師與師母對我與家人的長期愛護和鼓勵，是我得以不斷上進與順利完成學業的重要精神支持。尤其林老師政治學養深厚又孜孜不倦、日新又新的求知與創作精神，無形中讓我深受啓迪。於論文形成過程中，周素卿老師幾次精闢又切要的指導，對我後來的論文研究與寫作產生重大的斧正影響，也帶給我更多的思考和學習。林端老師在指導上的三言兩語往往協助導引出整本論文計畫書或論文寫作的核心旨趣與精神抽象，每每讓我有種「被人知道了」的感動和鼓舞，也讓論文的努力目標日益明確。汪明輝老師同時也是本論文的研究對象，是一位可敬的受訪者。他是在我繞了一圈進行原住民族自治研究之後，最後訪談的幾位受訪者之一。面對如此豐富的受訪對象，當時餐廳的吵雜無比，絲毫沒有打斷我對他自治實踐理念的探求。訪談結束，沒吃午餐，我卻有一種耳目一新的理論飽

足感。

在田野研究的過程中，感謝建國、草盟薩支興、文海珍、徐美女幾位大姐與戴老師；中台灣觀光產業聯盟林國隆理事長；屏東縣政府研考室同仁、高雄縣政府計畫室王屯電課長；高金素梅立委、建華與其國會辦公室同仁、部落工作隊傑哥與陳明仁大哥，五尖教會吳杜夫牧師以及專注於原住民議題研究的羅永清與陳律伶同學分別提供給我許多研究上的便利和研究資源與資料的協助。在後續論文寫作階段裡，大學好友張惠靈全程為我的電腦把關，免除了我被電腦刁難的恐懼；Booker 一如大學往昔的，適時為我準備了音樂光碟以解憂；一同從國會辦公室轉向學術研究的欽春、國允彼此的鼓勵慰藉，也讓寫作雖感苦悶卻不孤單；也感謝家中港港每天破曉時刻就把我從床上叫起來工作。

在我漫長的求學過程中，老爸、老媽從未懷疑過我的志向與夢想，總是默默地支持著我。哥哥、姊姊與嫂嫂們對我更是一路相挺，愛護有加。因為有他們長期的協助與牽成，使得學業得以在曲曲折折中持續完成。我是何其幸運，在婚後又得到昭瑾家人的支持與關愛，尤其埔里祖父、祖母、丈母娘以及丈人對女婿的百般疼惜和信賴，更令我感銘在心。而太太昭瑾和兒子林墾是我在修課、論文研究與寫作時的最佳拍檔，他們總是一起與我討論分享課堂中的心得與趣味，包括在睡前聆聽我胡亂編造的現象學童話故事，一同參與我南來北往、上山下海進行田野訪談，隨時隨地讓我發抒對論文的突發奇想並與我對話。他們於論文煩悶時陪我散步，於久坐腰酸時陪我爬山洗溫泉，我的理性與感性在生活中與他們充分交融滋養，而昭瑾自始至終的輕鬆相信，則是這本論文毫不猶豫地完成的重大助力。

俗語說：「天下無難事，只怕有心人」，當一個人決心要做成一件事的時候，全宇宙的力量都會來協助他。我充分感受與感激這些來自各方的助力，也期許自己要時時成為其他有心人們的助力。

感謝「財團法人環境規劃與城鄉研究文教基金會」對本論文的獎助。

林錫銓

2005.1.30

早春初曉時

疆界之隱現

— 跨界永續治理之體制演化研究

林錫銓

摘要

永續發展成爲二十世紀末葉以來，全球最盛行的政策課題，然而，這個流行的政策主張在實踐上卻出現了很大的問題與困境。尤其是各個層次的跨界環境發展問題，更是對於各國現行政治體制的重大質疑與挑戰。這基本上同時是個環境發展的課題，也是民主政治如何有效運作的問題。因此，本論文從體制面著眼來理解跨界現象中的政治社會意義，一方面是探討人類社會落實環境永續發展的可能，同時也探索民主治理的可能出路。於是，本研究選擇國內幾個方興未艾、正在摸索前進中的跨界治理案例，進行這些可能性的探索之旅。在研究方法上，採用詮釋學的理论觀點和方法論來進行生活政治取向之體制詮釋研究，特別著重探討體制參與者對其生活世界與體制經驗之理解意向，也就是試著去了解體制參與者如何理解其自身行動以及該行動與社會結構間互動關係的內在意義，俾發掘當中的社會心理，並掌握新體制所以發生與演化的根源。

經過對草山生態文史聯盟、中台灣觀光產業聯盟、高高屏首長會議以及鄒是會議等組織團體之跨界治理體制經驗的理解，本研究釐清了跨界事件之所以產生的人文地理關係，掌握到促使跨界治理體制演化的各個主要作用力，理解了新政治治理空間之所以被定義與形成的疆界觀新內涵以及詮釋基礎。同時，我們也從不同疆界觀遞變所引發的新/舊政治體制之競合以及新/舊政治空間疆界之隱現現象中，進一步理解到跨界治理體制演化過程所促動的國家/社會、現代/後現代性以及人/環境之間辯證互動關係的深層涵義，而這也正是永續治理之可能性的結構性困境與契機所在。本論文也根據案例經驗提出「永續實踐之深層整合理論」以及「民主治理之車輪運轉模式」之論述，進一步闡釋永續實踐與民主治理的發展可能。最後，依據經驗研究之啓發，本文也對我國目前正欲大興大革的國土規劃與治理相關課題提出關聯性的分析與建議。

關鍵詞：跨界、永續治理、民主治理、詮釋學、生活政治、體制、後現代



The Elusive Boundary:

A Study on Institutional Evolution of Cross-border Sustainable Governance

Lin, Hsi-Chuan

A Doctoral Dissertation from the Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan University

Abstract

Sustainable development has become a popular policy-issue worldwide since the latter years of the 20th century. Nevertheless, it has been problematic and paradoxical in putting such a popular policy approach into practice. Especially, the cross-border problems of environmental development at different scale levels have forcefully defied and challenged conventional political institutions. Basically, they are both issues of environment development and the question how to make democracy work efficiently. Therefore, this research attempts to explore the social and political significances hidden in the phenomena of cross-border governance in order to understand both the possibility of implementing sustainable development and democratic governance in human society. The study explores this possibility through studying four domestic cases that possess preliminary experiences of cross-border governance. Adopting a methodology of hermeneutics and an approach of life politics to understand the phenomena of institution, the study pays much attention to capture the intentionality with which the institutional participants realize the meanings of the life world and institutional experiences. That is, the study tries to realize how institutional participants understand the significances of their actions and the relationships between their actions and social structures. Thus the author could comprehend its social psychology and better understand the sources of new institutional evolution.

After investigating the institutional experiences of the four cases, this study clarifies the human-geographical relationship in cross-border events, finds the key

agencies that prompt the evolution of cross-border governance institutions, and appreciates the new meanings of boundaries that are the basis of creating and interpreting a new space of governance. Moreover, the study also discovers the profound implications of the dialectical relationships between nation and society, the modern and postmodern, as well as people and environment in the phenomena of the elusive boundary. These dialectical meanings are exactly where the structural predicaments and chances lie for the possibility of sustainable governance. Furthermore, the thesis offers two theoretical propositions: “a theory of deep integration in sustainable practicing” and “the revolving wheel model of democratic governance”, to elaborate on the possibility. Finally, based on the inspirations from the four cases, the author makes suggestions relevant to the environmental planning and governance in this country.

Keywords: *cross-border, sustainable governance, democratic governance, hermeneutics, integration, life politics, institution, postmodern*



目 錄

導 言	1
I. 研究緣起與定位.....	7
第一章 緒論	9
第一節 理解的源起與結構化.....	9
一、概念說明.....	10
二、研究背景.....	16
三、研究動機.....	21
四、研究目的.....	26
第二節 傳統與提問.....	28
一、跨界區域治理之課題.....	28
二、跨界治理體制之研究取向—空間、政治與體制.....	37
三、理論前見與提問.....	44
四、現象學對跨界現象研究之啟發.....	76
第三節 研究設計—哲學、結構與方法.....	78
一、體制研究的本體論與認識論.....	78
二、體制研究的詮釋學方法論.....	79

三、研究架構.....	82
四、研究方法.....	83
五、個案研究重點.....	87
II. 四個案例—經驗詮釋與論述形成.....	89
第二章 跨界治理的故事敘說.....	91
第一節 流域治理—草山生態文史聯盟.....	92
一、事出偶然.....	92
二、婆婆媽媽.....	93
三、草盟成立.....	94
四、社區營造.....	95
五、治理成果.....	96
第二節 災區治理—中台灣觀光產業聯盟.....	98
一、觀光黑暗期的降臨.....	98
二、「中台灣觀光產業聯盟」的成立.....	101
三、觀光產業的浴火重生.....	102
四、觀光產業聯盟體制的演化.....	104
第三節 都會區治理—高高屏首長會議.....	105
一、高高屏的脈絡關係.....	105



二、都會區意象的浮出.....	106
三、創設「高高屏首長會議」.....	110
四、藍色公路的推展.....	111
第四節 傳統領域治理—民族議會.....	117
一、原住民的生活處境.....	117
二、原運的歷史脈絡.....	119
三、自治主張的賡續再起.....	121
四、自治之推動與想像.....	123
五、雜建民族體制.....	125
六、推動自治立法.....	125
七、鄒族自治發展.....	127
第五節 小結.....	130
第三章 當永續發展遇到疆界.....	131
第一節 永續發展的跨界空間特性.....	131
一、水脈共同體.....	131
二、災後餘生啓示錄.....	135
三、素描大都會藍圖.....	137
三、素描大都會藍圖.....	138



四、還原傳統領域.....	141
五、空間——種生活經驗、人文理解.....	145
第二節 永續發展與行政疆界的緊張關係.....	147
一、看不見，但始終存在.....	147
二、傳統行政疆界的規劃邏輯.....	148
三、生活空間的憧憬與逾越.....	150
四、緊張.....	152
第三節 跨界永續治理的試驗.....	154
一、科層體制之表現.....	154
二、失序.....	156
三、草根主體性的觀察.....	158
四、跨界永續治理摸索前進.....	159
第四節 小結.....	161
第四章 治理疆界的浮現：體制演化.....	163
第一節 發動.....	165
第二節 互動.....	169
第三節 體制.....	177
一、正當性.....	177

二、功能—結構.....	179
三、治理特性.....	182
第四節 演變.....	186
第五節 作用力.....	190
一、環境壓力.....	190
二、自我賦權.....	191
三、社群協同.....	194
四、價值象徵.....	196
五、資源條件.....	197
六、權力鬥爭.....	198
七、文化習性.....	201
八、政治美感.....	202
第六節 小結：體制、人與空間.....	205
第五章 疆界觀之遞變	209
第一節 主權觀.....	210
一、誰的權責？.....	211
二、國家主權、國民主權、地區主權與民族主權.....	213
第二節 組織觀.....	216



一、組織本位.....	216
二、組織超越與聯合.....	218
三、個體的不可消逝.....	220
第三節 社群觀.....	222
一、制式的共同體 / 想像的共同體.....	223
二、流動的共同體.....	227
三、自願認同的社群.....	228
第四節 道德觀.....	229
一、自願的秩序.....	230
二、道德基礎的消長.....	233
三、道德重建的可能.....	233
第四節 小結：新疆界與新區域.....	235
第六章 疆界隱現之辯證分析.....	237
第一節 國家與社會.....	238
一、關係異化.....	239
二、關係對抗.....	241
三、關係修補.....	243
第二節 現代與後現代性.....	251



一、當前體制之現代性特質.....	251
二、當代體制的困境與反思.....	252
三、後現代性之體制探索.....	253
四、另一種文化可能性.....	258
第三節 人與環境.....	260
一、領域感.....	260
二、環境冷感.....	261
三、大地與世界.....	262
第四節 整合的出路.....	266
III. 研究啓發	269
第七章 新疆界觀給出的實踐省思	271
第一節 疆界之虛與實.....	271
一、合法性疆界.....	271
二、功能性疆界.....	272
三、永續性疆界.....	273
四、動態的疆界觀.....	273
第二節 跨界治理之價值省思.....	274
一、人地關係的重建.....	274

二、人群關係的調整.....	275
第三節 永續發展之體制調適與社會實踐.....	278
一、永續治理之體制涵義與特性.....	278
二、國家體制之前瞻調適.....	281
三、公民社會之草根實踐.....	286
第八章 結論.....	289
一、本土案例的經驗啟發.....	290
二、生活政治研究的另類豐富.....	292
三、相關理論反思.....	293
四、永續實踐的哲學思索.....	294
五、政策建議.....	294
六、後續研究.....	295
附錄 1：經驗研究綱要表.....	319
附錄 2：磺溪案例訪談資料表.....	320
附錄 3：災區觀光產業重建案例之訪談資料表.....	321
附錄 4：高高屏都會區案例訪談資料表.....	322
附錄 5：原住民族自治案例訪談資料表.....	323
附錄 6：本研究主要參與觀察現場.....	325

附錄 7：平地人民使用保留地情形.....	327
附錄 8：讀者投書.....	328
附錄 9：排灣族大頭目.....	330
附錄 10：眉頭深鎖的原住民狀元.....	331
附錄 11：泰雅族國土保育聲明稿.....	332



圖目錄

圖 1：新、舊疆界概念圖	11
圖 2：研究架構圖	82
圖 3：礮溪整治分段施工要點圖	97
圖 4：南部區域生活圈體系圖	108
圖 5：高高屏藍色公路圖	114
圖 6：礮溪地理區位圖	132
圖 7：礮溪河域分段及剖面圖	133
圖 8：南投縣觀光遊憩空間系統示意圖	135
圖 9：軸線與系統關係示意圖	137
圖 10：未來都會區功能分區規劃圖	139
圖 11：鄒族傳領域分佈圖	144
圖 12：拆毀後的高砂國子民	157
圖 13：跨界治理體制之組織型態圖	179
圖 14：民主治理之車輪運轉模式圖	250
圖 15：文化存有與大地存有圖	263

表目錄

表 1：論文研究目的	27
表 2：人與環境關係之哲學觀點比較	46
表 3：各案例之研究重點	87
表 4：中部區域觀光遊憩資源性質分類表	99
表 5：台灣地區國民旅遊區域統計表	99





導言

真理愛它的界限
因為它在邊界上
遇到美

—泰戈爾·流螢集

邊界或界限是一種物理的、空間的實存，但通常更是一種來自社會人文建構的隱喻、象徵或語言文本，用以區別和釐清社會生活中的種種事類。人們也因此得以界定、認知和理解各種自然或社會現象之意義範圍。而，當社會生活中有所謂「跨界」之現象課題發生時，那表示原本用以區別事類與界定現象意義的界限模糊了，人們無法再以既有的那一套認知分類來解釋眼前的跨界現象。必須提出另外一套劃界方式，用新的邊界內涵來對跨界現象重做界定和理解，並形成新的意義詮釋。

同樣的，當我們發現有許多永續發展的政策主張與實踐行動常常存在著有跨越各政治體制疆界的現象時，也會產生質疑：是否既有的政治疆界線無法含納永續發展的價值意義？爲了彰顯或實踐永續發展之價值意義，是否必須形成某種新的疆界認定？又，在同一個時空下，在跨界永續事件不斷實踐演化的過程中，新、舊疆界之間又是呈現著怎樣的互動關係，如何來理解此一現象的箇中深意，這是本論文研究想去探索詮釋的主題。

而之所以選擇以跨界，尤其是政治跨界現象，來探討永續發展如何實踐的問題，目的是要凸顯永續發展落入到實際的政治場域中所可能面對的各種體制挑戰。因爲政治體制中的疆界，不論是國界或行政疆界，也可說是一種隱喻或文本，它象徵著某種政治運作模式、政治體制、知識系統與政治社會涵義。跨越政治疆界，其實是對背後的這一大套意義的重新詮釋、理解或修正。

話雖如此，要對因永續發展實踐所催生之跨界現象與新疆界涵義做清楚的理解，並非易事。因爲一般人長時間生活在某種政治體制中，依循著一定的政治界線在行動與思考，早已默默地接受各個疆界背後的那一套政治運作模式、政治體制、知識系統與政治社會涵義。如今，欲對跨界或是對新疆界的意義重做理解，

涉及的不只是對傳統行政區域調整之行政與政治意義的認知，它更可能是某種政治觀、價值觀、文化觀乃至宇宙觀的翻轉。忽視了對跨界現象背後這些複雜涵義的理解，將阻礙永續發展實踐對現行政治體制的深刻挑戰和啟發。因為唯有在永續實踐行動觸碰到政治邊界而引發跨界事件之時，人們才容易去省察舊有疆界背後這一大套意義系統的可能盲思。

因此之故，本論文雖是從政治體制面來探討跨界永續治理所引發之疆界隱現現象，但實際欲進行跨界現象之深入詮釋，則絕非侷限在某個專門學科的知識闡述所可勝任。甚而，既然對於永續實踐之跨界現象與新疆界的意義理解，可能涉及某種政治觀、價值觀、文化觀、宇宙觀的翻轉，那麼在進行跨界現象之詮釋研究時，便應保持更加開放之視域，從更多不同學科角度與不同層次的知識觀點來一併探索理解。這當中便同時包括許多層面之跨界涵義，譬如，跨越不同學科的分工；跨越哲學主/客二元論的存有認知；跨越社會科學宏觀與微觀研究取向的隔閡；跨越人文與社會科學、科學與藝術、主觀與客觀之研究立場預設；跨越純粹理論與實踐知識的藩籬；跨越社會生活中公/私領域的區分；跨越不同政策領域在永續議題上之對話。並且，這些不同層面之跨界涵意在理解跨界永續治理現象上又具有緊密一貫之關聯，缺少任一都可能影響對現象詮釋的相對完整性，因為它們均與本論文所採取的生活政治取向之體制詮釋研究具有內在的呼應。

在學科分工的跨界方面，專業分工是現代知識系統的主要特性，學院中的學科分類是此一特性形成的原因也是結果。它對人類知識文明的累積固然做出重大貢獻，但因學科分工所導致的智識盲點以及應用困境卻也逐漸有目共睹。本論文對永續治理之跨界現象的理解，雖是從政治體制著眼，但相對於永續發展實踐之核心關切，政治體制只是一個探討問題之切入點的選擇，若要比較完整而深入地探討永續治理之跨界現象，一個與永續治理相關的政治、社會、法制、組織、空間、心理的學科理論便需跨界地一併思考。尤其，永續發展乃是一個具有社會性及空間性的概念，因而在進行跨界永續治理之體制現象研究時，便很自然地必須借重類似空間政治學、政治社會學、法社會學、組織社會學、環境心理學等跨學科的理論觀點，這當中也具有從相對微觀的社會生活、空間經驗與心理認知來連結闡釋政治、法制、組織與環境等宏觀結構現象的意味。本文在第一章緒論的理論前見與提問一節中對跨學科之相關理論有進一步的探討。

在主/客二元哲學典範的跨界方面，由於永續治理現象之探討基本上是屬環境與民主研究的理論課題，牽涉到的是人與環境關係的深層反思，也就是對人的存有狀態以及人的宇宙觀與世界觀的理解。西方社會自啟蒙時代以來，主/客二元的

邏輯實證哲學典範便一直是本體論思想的主流。人們始終將環境（世界）看成是外在於人的獨立客體，並對之進行認知、研究、理解、掌控與改造。然而，現象學的存有論觀點提供給我們主客合一的另一種哲學理解，也相當程度化解了主、客二元對立的內在矛盾。從此現象學的存有論觀點出發，人們可以重新思考實際生活中與空間經驗中，人與環境以及人與社會之間的密切關係，並有助於探討永續實踐與民主治理的可能性。

在跨越宏觀與微觀研究取向之隔閡方面，由於現象學的本體論調融了主、客二元對立的存有關係，這也使得長期以來社會科學習慣以外在的、環境的、結構的宏觀研究以及內在的、行動的、個體的微觀研究做區分的學派歧見，有了超越的可能。亦即，從現象學主客合一的觀點來看，每一個理解世界現象並賦予環境事件意義的人，自始便存有於世界環境之中，與社會脈絡相連貫。因此，並不存在有脫離宏觀世界或社會脈絡的個人微觀的理解。每個人對於事物的理解必然同時包含有個人的生活經驗（人格）以及同處一社會之中的共同經驗（文化）。因此，關於社會環境之相對宏觀的理解，終究還是要從個體的理解經驗中去發掘。捨棄個體的、內在的認知探究，宏觀研究將因為欠缺著根的生命經驗為基礎而顯得虛華不實，或流於方法形式的操弄。同樣的，個體的、內在的經驗探索若不能在相互主觀性上不斷循環對話，以釐清共同理解的社會脈絡和環境意義，則個體行動的意義也會隱晦不明。這正是本研究採用詮釋方法從個人的認知理解入手，但特別強調不同層次之部分與整體之循環辯證的核心精神所在。

在主、客觀研究立場的跨界方面，延續上述之討論，便會碰觸到研究者與被研究者之價值立場的問題。以往實證典範下之社會科學研究堅守客觀中立之價值立場，深怕研究者與被研究者的價值判斷會阻礙客觀社會事實的產出。因此，在標榜科學客觀性的同時，便把同樣是研究人類生活現象的知識領域區分為社會科學和人文科學。也將科學與藝術截然二分，認為研究應該是一種去主觀價值的科學，而不應該是帶有主觀價值判斷的藝術。然而，當我們接受現象學所揭示的人之在世存有狀態之後，便很難將研究者的價值判斷與先前理解排除在實際的研究過程中。亦即，社會研究其實也只是研究者對社會現象的一種更有系統的理解，社會現象當中充滿著人文的價值與活動，也充滿著研究者與被研究者的相互理解，社會與人文原本即難分開對待。因而，究竟是否要將研究過程嚴然界定為科學活動或是藝術活動也值得商榷。也就是說，研究者並無法依從某些絕對客觀的方法準則就能夠生產知識，在研究過程中，對社會現象的理解深度其實與研究者個人的生活經驗、理論素養、方法技藝、溝通態度、情感價值...等等因素密切關故，在本論文的研究過程中，我儘可能地在各個研究情境中做自我前見的反思

以及研究技巧的調整。並以第一人稱來書寫論文，儘可能地交代自己對於疆界之隱現現象的理解經過。既然不再避諱研究者的主觀價值，在論述上便不必再刻意掩飾研究者與研究情境之間的情感互動。這可能使得論文研究趨於人文化或散文化，卻未必減少其”科學性”，因為系統的討論與論據仍不可少，方法的原理原則亦須講究。只是人文科學與社會科學，以及研究的科學性與藝術性之間的界線已不再那麼地僵持了，研究者的人文關懷因而可以自然展現於研究的過程中。

在理論與實踐的跨界方面，本論文開宗明義便指出永續發展價值之能否落實乃是本研究的核心關切。因而，整個研究過程之努力也在於探索永續實踐與民主治理在各個案例經驗中的可能性與能動性。本研究不論是探討促成跨界治理體制演化的作用力來源、闡釋新/舊疆界觀涵義的不同和變化，抑或是釐清新/舊疆界隱現的內在辯證意義，目的均在於更深層地找尋永續治理行動之能動性的內在基礎和可能性，而不只在於從跨界的經驗現象中歸結出某些”客觀中立”的理論。若說本研究仍具有發展理論之企圖，那麼指的是實踐理論，一種來自實踐經驗又要回歸經驗實踐的理論，理論與實踐之間有明確的價值貫聯，而非各自獨立。本論文第六章所提出之「民主治理之車輪運轉模式」與「永續實踐之深層整合理論」即是得自經驗研究而對於實踐課題所做的回答。實踐理論之發展基本上符合實用主義者關心生活更甚於理論之哲學旨趣，也與本研究從利害關係人之生活政治經驗和感受來理解體制實踐的研究取向一致。

在公、私領域的跨界方面，以往有關政治課題之探討，通常會被歸為公共領域的問題研究。言下之意，一個人的生活狀態是可以區分為公領域的生活與私領域生活的，因而，有關公領域生活問題的探討，便被認為應該置放在某個公共的結構關係下來進行理解。譬如，一探討到政治問題，人們便很習慣會從政府體制、政黨關係或某種社會權力關係等等公共架構來進行分析理解。然而，生活就是生活，真的可以明確作公、私領域之區別嗎？一個人的身份可以明確做公民與「私」民之區別嗎？這在學理的界定上或者可以辦到，但在面對實際政治問題的解決上，這樣的區分卻可能造成公共與生活脫節的迷思。以本研究高高屏都會區案例中的三縣市首長與官員來說，他們既是公眾人物，成天所言所事均與公共有關，但他們同時也具有市民身份，生活在縣市之中，也具有個人對日常生活的理解和感受，從理解的層面來看，又如何能區分他們所做的政治判斷和理解是來自於他們的公務經驗或是私人生活經驗呢。也就是說，政治雖是公共之事，但此處之「公共」卻不應該是個抽象的概念和定義，而應該被還原成為每個個人日常生活之加總。公共事務不應是一種有別於個人日常生活之事務，因為民主政治的終極目的還是在於滿足個別民眾之日常生活需求與感受，而非去實現某個超乎日常生活的

公共目的。依此而言，不論何種公共議題的探討，為求民主之落實，仍須從一般人的日常生活經驗著眼。這些生活經驗不分公私，均會成爲一個人的政治認知、感受與價值判斷，也是民主實踐或理論發展所最需要去掌握與理解的內容。譬如關於一條河川之生態永續問題的探討，著眼於政府體制的權責分工與著眼於社區民眾之生活經驗，便可能得到截然不同的政治論述。本論文所採用之生活政治的研究取向正是欲跨越公、私領域區分的迷思，回歸民主落實的生活常態。而對於跨界體制演化過中參與者之社會心理的探究，亦是從個人的生活（與體制參與）經驗和感受中去探尋彼此對社會生活的共同理解。

在不同政策議題的跨界方面，本論文之所以選取四個完全不同的政策議題一併探討，除了因爲四個案例都同樣面對跨界的課題也均具有初步的跨界治理經驗，可以給予本研究有關永續治理之問題提供更多面、更豐富的經驗參考。它同時也在於呈現不分政策領域之跨界問題的普遍性，進而顯露出問題的關鍵其實是在於體制，在於當代的政治體制出了問題，無法解決跨界永續的課題，或者一般永續發展的問題。因此，本論文可以從四個案例經驗來探討他們所共同面對的體制問題，並比較四個案例各自不同的體制回應與體制創新經驗。這樣的探討方式一方面有助於體制共相的掌握，也有助於殊相的比較呈現，也提供詮釋研究另一層面部分與整體的循環辯證。

總之，疆界之隱現是本論文用以探討永續實踐與民主治理之可能性與能動性的一個楔子，而跨界是一種象徵，一種可能涉及體制、意義或典範變遷的象徵。在整個論文研究的推展過程中，研究者同時經歷著存在於研究主題、哲學典範、研究取向、研究方法、學科分際與政策議題中之跨界現象與啓發，感覺這是個腦經轉彎或洗腦袋的過程，讀者在閱讀過程中恐怕也會面臨相同的挑戰。



I. 研究緣起與定位

代表民族國家的傳統政治體制正面臨著來自超國家全球化勢力與草根民主的分權化運動的雙重或多重挑戰，使得象徵上自國家主權、下至各級行政轄區主權的疆界線逐漸出現模糊與穿透現象。而超國家體制與橫跨在各級行政轄區之間各類跨界治理體制，正是這股挑戰力量的代表性來源。本研究由於特別關注永續發展如何草根行動的問題，故而，對跨界問題的探討，主要放在一國之內的各行政轄區之間。在第 I 部分當中，我將對我何以投入此一課題的研究背景、動機、目的先做說明（第一節）；緊接著，我將對目前學術界對此課題的研究成果與研究取向做一文獻回顧，並從中找到本研究之新定位。定位清楚後，我將針對問題現象，依據相關理論前見，做出具體的研究發問（第二節）；為解答這些提問，本文嘗試採用詮釋學的方法論來進行體制現象研究，因此在研究設計上，我除了先釐清此種方法取向的哲學基礎與方法論原理，也將清楚指出本研究之研究架構、實際採用的研究方法以及各案例之研究重點（第三、四節）。



第一章 緒論

第一節 理解的源起與結構化

由於地理的鄰近、生活功能的互賴、產業貿易的密切，再加上交通網絡的便利、資訊科技的連結，以及全球化風潮的帶動，使得原本國與國、地區與地區、縣市與縣市、社區與社區之間，由轄區主權所各自把持的疆界線，逐漸出現模糊與穿透的現象，乃至開始有所謂無國界或民族國家終結的論述(大前研一，1996)被一再提出。這種跨界現象作為一種日益影響各地區人民生存發展之實質課題，也逐漸對原本囿於單一轄區內之空間規劃與公共管理理論和實務產生莫大挑戰。以往此類跨界問題受到單一國家集權主義的影響，往往被隱匿或化解於官僚體制的層級節制形式當中。但，近一二十年來，在全球地方分權與民主治理的政治風潮席捲下，地方政府與民間社會在地方與地區事務管理中的角色日益重要，不再完全依從以往科層體制的行政思維，開始認真面對存在於各地方之間的跨界問題，也使得跨界治理的課題因而變得日益顯著與複雜，而其背後的動力有許多正是對地區永續發展價值的追求。

尤其，從二十世紀末以來，「全球（區域）思考、草根行動」已普遍被認為是人類追求永續發展的一般行動綱領，它的實踐路徑也被認為應該由草根、地方、地區以至全球不斷向外做跨界的共同治理。然而，在現實上，跨界治理所不同於轄區內地方自治者，在於它在面對跨界課題時，必須重新建立某些共同的團體、協定、契約、組織、制度，也就是某套體制來運作。這些以個別轄區或社區為主體出發，所共同建立的跨界體制規範，可能只是一時的政治權宜，也可能涉及對傳統政治體制之主權觀的調整、組織觀的重構、社群觀的改變以及公共道德觀的修正，也就是必須對原本界線分明之疆界觀重做涵意的詮釋理解。尤其，永續發展課題是個環境課題，而草根行動是個民主的課題，環境永續如何藉由民主的實踐來達成，這過程中又涉及與既有體制之間的互動調適。針對此環境與民主之宏

偉課題，本論文係從跨界體制現象的詮釋著手，主要係將透過對國內案例之經驗研究，來尋找永續實踐與民主治理的可能。在此之前，我先對某些基本概念預做界定，並說明本研究之背景、動機和目的。

一、概念說明

詞語概念乃是對話與理解的主要憑藉，為方便本論文後續的研究敘述與溝通討論，我首先對與本論文重要相關的幾個核心詞彙概念做一釐清與界定。這樣的說明也是為了框限問題討論的範圍，使課題關注更加聚焦而明確。尤其，本論文以詮釋觀點作為研究途徑，更有必要在針對問題現象進行再理解之前，先對語彙所可能產生的不確定性，預做限定。

(一) 疆界與體制

本文所核心探討之「疆界」概念的涵義，可首先從「疆」的字義來了解，根據一般國語辭典的解釋，「疆」的涵義包含有兩個要素：土地與主權，因此，「疆」的淺顯字義即是「領土」之謂。故而，「疆界」者乃指的是領土的界限，它是一個具有主權（權力）宣示意義的具體地理界限。在英文中，boundary、border、frontier 三個字均可翻譯成爲疆界，根據 Random house Webster's Unabridged dictionary 的解釋，這三個字均可表示一種政治的分界線或政治單位間的分界，政治單位可以是國家、城市或某個領域，其中又以 boundary、border 使用較爲普遍。本研究所探討之疆界指的是一種政治疆界、一種政治社群的界限。具體地說，它可以是傳統政治體制下行政統治空間的界限，如行政轄區疆界或各層級業務部門的行政區域疆界均屬之；或者是由跨界政治社群所共同理解認定之某個政治治理空間的界限。因此，本論文對於疆界之存在會有兩種想像和說法，一種是行政疆界（舊疆界），一種是治理疆界（新疆界）。此兩類疆界各自對應著不同的政治體制、政治社群以及社會實存狀態。行政舊疆界對應的一個由上而下、層層節制的傳統政治體制，一個依循政府合法性所界定的制式共同體；治理新疆界所對應的是一個相對而言更重視社會各部門對等互動之跨界治理體制，一個由跨界社群所共同想像的共同體。若按哈伯瑪斯（Habermas,1986）的溝通行動理論（the theory of

communicative action) 來看，前者對應的一個具有獨立自為與自我再生產特性系統世界，而後者對應的則是人與人之間親密關係互動的生活世界。這兩種疆界在跨界治理體制演化的過程中，彼此互動隱現地存在著，存在於跨界事件利害關係人的認知當中（請參閱圖 1）。

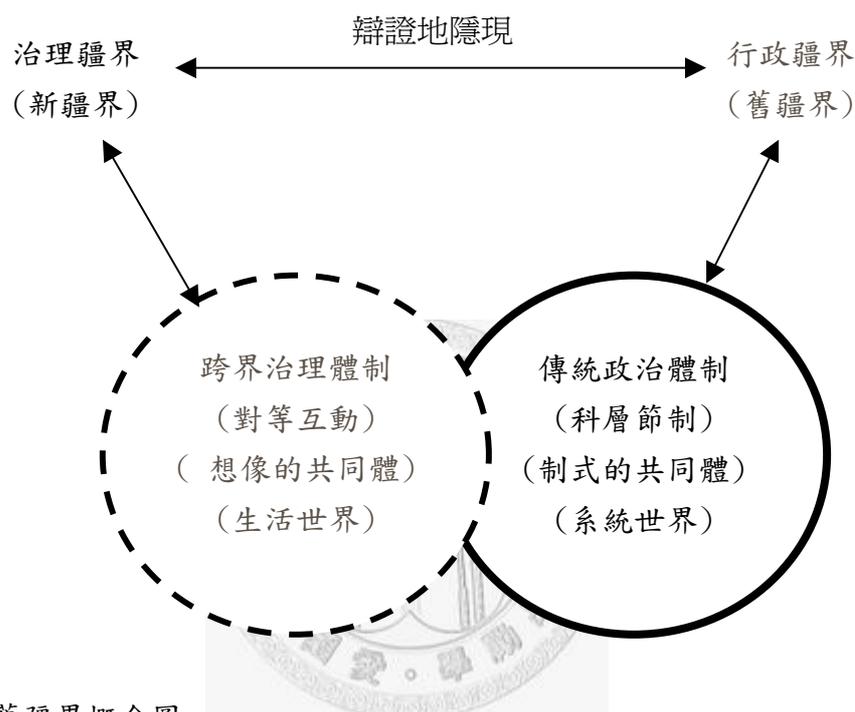


圖 1：新、舊疆界概念圖

資料來源：本研究繪製

而本文所探討之跨界治理體制往往產生自傳統政治體制對跨界事務的管治失靈，指的是一種屬於正式體制外的、傾向由下而上形成的跨界政治運作模式。它是透過某種組織平台的創建以及不同政治個體間互動秩序的形成而構成的。它或者挑戰、或者揉合既有的行政體制，並在跨界公共事務上展現出相當程度的政治功能。相對於傳統行政，更具有社會各部門對等互動之民主精神，如本文研究案例中，以草山生態文史聯盟、中台灣觀光產業聯盟、高高屏首長會議以及鄒是議會等團體組織作為體制核心所策動運作的跨界治理模式即是。本研究用演化 (evolution) 的觀點來探討此類體制，本身即是偏屬新制度論取向之研究。也就是並不以靜態的、正式的結構功能來單純看待一個制度，而是以動態的觀點來理

解某個體制規範、慣習或遊戲規則在整體社會脈絡中的生成流變。因此，舉凡這一套體制秩序如何形成、運作、特性、作用、演變以及過程中的各種社會互動均是本研究探討的重點。

（二）永續治理

「永續」(sustainable) 與「治理」(governance) 一般來說是兩個分別而獨立的概念。前者是永續發展的簡稱，是一種社會價值、政策目的或社會存有狀態。在先前我與王鴻楷(2004)教授研究發表的一篇文章中，我們整理了中外文獻試圖為永續發展的內涵做一更深入之闡釋。我們認為，近代永續發展理念的源起，固然是著眼於人與環境關係的反省，以及對於環境資源之有限性的體認。但背後所追求者無非仍是人類的長久續存，是設定在「以人為本」的立場，因而，在某些較常被引用的永續發展定義裡，如世界環境與發展委員會(WCED)所作之定義¹，對於後代生存權的維護便特別重視。龐元勳(1999:14)認為：「在論及『永續發展』這樣的目標時，基本上已設定在『以人為本』的立場，因此所探討的原即人類生存發展的課題。…也因此，社會性目標的達成應為『永續發展』的最高目標。」可見「永續發展」基本上乃是一個社會性的概念，它超越了個人主義式的狹隘價值思考，而從社群的觀點來界定永恆生命的價值。因而，若從「永續發展」的中文字義來直接闡釋，「永續發展」即是社會成員之跨時際的不斷接續與向前發展，而能展現出社會性總體生命力量的永不止息。這基本上也與中國儒家倫理中所強調之生生不息、日新不已的永續生命哲學相契合(劉阿榮、石慧瑩,1999:42)。因此，我們將永續發展的涵義界定為：一個社會或地區所呈現出之承先啓後、生生不息之實存特性的維持。申言之，當我們看到某個地區或族類的社會實存具有承先啓後、生生不息的特性時，我們便可認為該地區或族類是處在永續發展的狀態下，反之，便是不永續。而其中，永續發展之社會性便隱含有對該地區或族類之倫理傳統的肯定(Jamieson, 1998:191)、對不斷創造創新的強調，以及對跨時

¹「符合當代人的需要而不妨礙未來世代滿足他們需求之能力的發展方式」(development that meets the needs of the present without comprising the ability of future generations to meet their own needs)。

空融接性與存有特性的體認等深層意義。亦即，當我們稱一個社會具有永續發展之特質或者一個政策具有永續性時，即表示該社會特質或政策內涵具有對倫理傳統的承襲敬意、具有創造創新的能力，以及具有在時間上能調融接續「傳統與創新」、在空間上能整合調適「內在系統與外在環境」之存有特性。

治理概念在 20 世紀 90 年代開始受到學界與實務界之重視。之所以學界會熱中於治理理論，是由於他們看到社會資源的合理配置，既無法在市場力量，也無法在國家力量中達成，故而嘗試主張以治理來另闢蹊徑。這個趨勢與英美等先進民主國家實施新自由主義（neo-liberal）政策的經驗檢討有關，由於致力追求最小化政府（a minimalist state）的公共管理主義（managerialism）之市場化走向模糊了政府的公共利益角色，而傳統仰賴強制性手段之政府絕對優位的正當性立場，也逐漸受到選民和納稅人的質疑與挑戰，故而如何調節政府與社會（含市場）之間的關係形式以確保良善的政治控制和社會支持，便成為治理所欲探求的核心課題

（Pierre, 2000: 2）。至於「治理」的確切內涵為何，學界曾有許多不同的定義，而實務界則仍處在不斷摸索的過程。然而，多數學者是藉由區分統治與治理的概念內涵，來準確理解治理的要義。譬如，Leach（2001）即曾對二者做過以下完整的區別：治理一般指的是一種過程（process），一種集體解決問題以滿足社會大眾需求的過程，而統治通常指的是一種政府體制（institution），一種手段工具

（instrument）；治理不像統治一樣將統治者與被統治者儼然兩分，而是將二者整合看待；如果 government 指的是國家，那麼 governance 應同時涵蓋國家與市民社會；若按社會部門來看，government 主要是代表公部門，而 governance 則包括公、私和第三部門；government 比較強調組織結構，但 governance 則比較注重政策的產出與結果；government 的干預方式是斥責和供給（providing），但 governance 是引導和推動（enabling），因此，government 的行為模式是命令、控制和指導，而 governance 是領導、幫助、合作和商議；在組織形式上，government 強調科層與權威，但 governance 是運用網絡和夥伴關係來獲致政策目的，它的組織型態常是多元機構（multi-agency）、多元層次的（multi-level），因此在運作過程中，常會涉及到中央政府、地方政府、公家機關、準公家機關、以及自願性團體、社區團體或甚至私人企業等的網絡連結。另外，從實際運作情形來論，Lauder & Gonzalez

（2001：4）認為，儘管有市民社會與市場力量的制衡，公共政策的最終權限還是必須維持在政府手中。並將治理定義為一套廣泛折衷的機制、過程和體制，透過

它，市民團體與社區可以追求他們的主張、連結利益、運用合法權利、履行義務以及調和彼此的差異。由此看來，治理概念必須區別於統治概念才能呈顯出它的內涵特性，而在上述的眾多特性區別中，有一個共同的指向是民主的落實。就像德國總理施若德所明白指出的「新治理」背後的涵義是：「國家已經不可能通過自己的行動解決所有的問題了，要從新的角度出發，推行新治理，而新治理的核心是公民社會…」(俞可平，2003)。治理就是要落實政治公民真正當家做主的民主內涵，某種程度上是在對代議政治與政府代理的一種批判與修正，強調不論是目的或手段都應落實民主的真諦。因此，治理概念之精確而明白的說法應該是民主治理。

本論文所採用之「永續治理」概念其實正是上述永續發展與民主治理兩個概念的整合意義，而其整合的關鍵是在於「實踐」。也就是說，永續發展作為一種社會價值、政策目的或社會存有狀態，原本並不會與民主治理的課題相提並論。然而，一旦談到永續發展之價值落實或政策實踐時，兩個概念之間的關聯性便直接而明顯了。因為永續發展作為一種價值理念，它的落實必然要透過地區、地方或個人一點一滴的草根行動，也就是各國人士面對當永續發展課題時所公認的「全球視野、草根行動」的指導原則。這當中，尤其以草根行動被日益看重，不論是從區域或是從地方議題著眼，均強調基層行動之重要性。而所謂「草根」，基本上是與由下而上的民主內涵相互契合的，以致像「草根民主」之類的辭彙概念常被結合使用。申言之，永續發展的實踐終究需要透過草根民主的路徑，終究也是一個民主落實的課題。

依此看來，不論是永續概念或治理概念，兩者在實踐的道路上，同樣是要走向民主的落實。如今本研究從實踐的角度將此二概念整合使用正在於兩者均具有此民主落實的內在一致性，因此更真確地說，永續治理具有永續實踐與民主治理之整合涵義。再就實踐的意義來說，永續治理這一整合概念也相當程度彌補了先前兩個個別概念的內在空虛。意即，先前有關永續發展之談論，若不接合民主之治理，容易流於失根無力之論述；而民主治理之論述，若不明確標舉永續發展之價值，又容易流於失焦空洞。唯有將此二概念做整合性的觀照，方能務實而深入地探討永續發展與民主治理的可能前景，而跨界永續治理直接挑戰傳統政治疆界及其背後的政治社會意義，正是一個相對複雜而值得深入探究的課題。

(三) 體制參與者與利害關係人

體制參與者(participator)是跨界治理體制的主體，而利害關係人(stakeholder)則是成爲主體的潛在對象。由於跨界治理體制並非正式體制，並時時處於演化流變之中，故而體制之主體原本即難以明確限定。當中，體制參與者係指支持與認同跨界治理體制之遊戲規則的參與成員，最主要的是體制中核心組織平台之創設者或主持運作者，像草盟組織之核心幹部、中台灣觀光產業聯盟之各協會負責人、高高屏縣市政府官員以及民族議會的主要幹部等；此外，認同並參與此一體制的政府官員、社團成員或社區民眾也均屬之。體制參與者對於本研究之重要性在於，他們具有實際的跨界體制參與經驗，對體制之運作實況具有一定程度的了解，透過他們對於該體制經驗的詮釋，本研究得以在不同的經驗詮釋視域中，試著融會出對於跨界體制現象的理解。

而利害關係人係指在跨界治理體制運作的過程中，直接或間接受到相關政策事件利害影響的那些人。他們可以是社區民眾、企業、社團或者相關公務機關成員，體制參與者亦含括於其中。利害關係人雖然均是跨界治理體制期望納入參與之對象，但基於政治立場、意識形態、利害得失、社會文化...等種種因素，有些利害關係人並不參與該體制，於是便與跨界體制形成另一種互動關聯，對於跨界治理體制現象也有不同的理解。對本研究來說，這些不同的互動與理解正可提供我們對跨界治理體制演化之社會脈絡的認識，透過利害關係人對於跨界體制現象之理解反饋，將有助於進一步釐清新、舊體制互動所具有的政治社會意義。

二、研究背景

跨界永續治理之研究課題的產生，與今日我們所身處的時代環境有著密切的關聯。首先是各種經濟、環保、資訊、文化等跨界現象的廣泛浮現，逐漸得到各國政府與民間部門的關切，並將之政策議題化；其次是永續發展價值自 1970 年代被提出以來，持續受到世界各國的關注，許多跨區域組織的建立和行動綱領的提出，更加強了對跨界治理問題的重視；再則，強調中央與地方、政府與社會之間分權合夥關係的民主治理思潮在各國擴大風行，使得社區與地方政府逐漸成爲地方事務處理的主體，也讓跨界課題的處理，發展出許多有別於以往統治形式的政治運作模式，而引發筆者對此一課題做進一步探討的動機，尤其是對傳統中疆界觀內涵的可能變化感到興趣。

（一）跨界現象—從分區到跨界

人類是群性的動物，自古以來便總是習以爲常地在所屬社群的土地界限內，從事各種生產與休閒活動。除了少數不習於定居的游牧民族視跨界爲一種生活的常態，在一般人的觀念和生活行動中，總是會嚴守著某些默識的疆界規範。而疆界的存在，每每有其複雜的自然、歷史和社會源由，在人類千百年的歷史中始終即具有豐富的政治和社會意義。人們平時默默奉行隱藏在疆界中的各種社會規範，直到許多跨界現象產生，人們便開始會對疆界的意義進行新的理解。

至於社會疆界的起源，最早是存在於當人類開始過著定居生活時，財產所有權的觀念開始促使人們劃定界線去區分彼此。當以種族姓氏爲中心的部落社會被組織起來之後，疆界的區劃同樣成爲部落社群自明的重要憑藉，不同種族部落之間每每以河川、山岳等天然屏障作爲疆界。直到十七世紀民族國家被建立起來之後，國家主權觀的建立，更強化了疆界線的權威性，更重視一個國家領土的完整與主權的獨立。而在此國家主權觀中，爲了統治的便利，也依照組織分工原理，在一國當中劃分了無數的行政轄區，並各自賦予它們相當程度的管轄權。地方自治的理念，便是國家主權觀的進一步延伸應用。因而，一國之中或一個地方轄區

內，往往具有被特別強調的完整管轄主權、社會規範以及因轄區分界而逐漸產生的族群意識或地方自明性。

如此嚴守主權疆界分際的觀念和做法延續了好幾世紀，直到二十世紀後半葉，由於交通網絡的便利、資訊科技的連結、資本主義的全球擴張以及國際政治的緊密互動等等因素，使得原本被轄區主權力量所做主控的疆界線，逐漸出現模糊與穿透的現象，並有無國界或國家終結之類的論調出現。另就人類社會的現實發展來看，由於各國、各地區之生產、生活與生態課題也是日趨緊密關聯，這使得許多政策問題無法再像以往一樣封閉在獨自的轄區裡作決策與執行。人類問題的跨界發展促使各國或各地方政府必須設法跨越原本的主權疆界去共同面對解決，也因而有許多跨界治理體制被陸續創發。這種跨越疆界去共同建構治理體制的過程，相較於以往，是一個更加複雜的政治與社會過程，將會是未來人類政治生活中所時常要面對處理的重要課題。而影響人類跨界行為的潛在疆界觀是否也在此過程中有了新的變化，正有待本論文作進一步的研究釐清。

（二）永續價值—從增長到永續

追求生存發展乃包括人類在內之所有生物的本質特性，但個體生命的有限性同時也使得永續發展成爲一種個體不可能追求的目標，因而，個體的永續願望每每移轉到群體之中，轉而追求一種屬於家的、民族的或國家的社會性永續。也就是說，所謂永續發展的價值和目標一般是從社會性的觀點和立場來作思考的，在永續發展價值的背後必然具有某種融合個體於群體價值之中的社群意義的。於是，關於永續發展主題的談論便總是以某個地區、某個族類或者地球、全人類爲其場域。

永續發展這個亙古長存的課題，之所以在二十世紀末葉，重又被西方社會的環保運動者所倡導，主要是因爲十八世紀以來的工業革命不斷借助科技革新追求人類物質文明的發展，再加上資本主義的推波助燃，已逐漸顯露出，一味追求物質滿足與經濟成長的價值和做法對於環境生態與社會公平的危害。一方面是工業過度開發與污染對自然環境、物種以及人類生活環境的破壞；一方面

則是資本主義強調資本累積、資源集中、大量生產與大量消費的本質特性所造成的社會資源誤用和分配性不公。這使得有識之士開始擔心人類社會會因地球資源的耗竭與環境生態的破壞而無法代代永續發展。

因而，經過最早期環保團體的不斷倡導，各國政府與民間社會開始對“發展”的價值內涵進行調整修正，亦即，人類社會的“發展”不能直接等同於經濟的增長、開發建設、物質的擴張、國民所得的提高等單一方面的價值，因為這樣的發展的背後常是以其他環境的或社會的價值作為成本才能達到的。當其他的社會成本超額付出時，原本的經濟增長也將受阻。因此，“發展”的概念逐漸朝“永續”的內涵作修正，取而代之的是追求一種永續的發展、可持續性的發展與有限度的發展。正因為單一(經濟)價值的發展模式，實際上會危及人類對永續價值的期望，因而，將多元價值同時納入發展的思考與行動當中，便成了“永續發展”概念的核心精神所在，亦即，永續發展之最抽象概念就是一種多元價值兼顧的發展。

但當人類的價值觀逐漸從單元的發展朝向多元的永續時，以往國與國、區域與區域、地方與地方、城際與城鄉之間，從本位的、封閉性的和競爭的經濟利益立場出發的發展觀，便可能必須有所調整，而代之以比較對等的、開放的和合作的立場來共同面對處理以往一直被刻意隱匿的許多跨界問題，更進而成立某些跨界治理體制來積極處理。此一永續發展趨勢將日益彰顯出跨界永續治理課體之重要性。

(三) 治理風潮—從統治到治理

20世紀90年代以來，西方經濟學、政治學與管理領域的學者開始熱烈地關注治理(governance)的概念和議題。各國政經實務界也連帶地受到明顯的影響，而有「第三條路」、「新中間路線」與「新治理」等政綱的提出。俞可平(2003:2)歸結西方學者們的看法認為：「隨著全球化時代的來臨，人類的政治生活正在發生重大的變革。其中最引人關注的變化之一，便是人類政治過程的重心正在從統治(government)走向治理(governance)，從善政(good government)走向善治(good

governance)，從政府的統治走向沒有政府的治理（governance without government），從民族國家的政府統治走向全球治理（global governance）」。

此一政治風潮的轉變與冷戰結束、科技進展、民主深化、財經危機或經濟全球化等複雜因素均有關聯，並逐漸促使學界必須重新思考如何使民主制度有效地運轉起來（Putnam,1992），尤其是對許多政府體制剛轉型的民主後進國家而言。在此風潮的影響下，各國中央政府往往更進一步向地方、向社會分權，使得以往傾向強調由中央規劃管理的政治體制，逐漸轉向對地方政府與社會部門的倚重，並強調以一種由各行動主體結成夥伴關係的形式來處理公共事務。

如此政治風潮的轉變，使得原本主要由中央或上級政府所掌理的跨轄區政策問題，逐漸回歸到各地方自治主體本身。但地方政府往往無法獨立解決該些跨界問題，於是，具有治理內涵的許多跨界結盟的體制化行動便逐一展開了。此一政治治理趨勢對於空間規劃專業亦是一項衝擊，原因是以往涉及跨轄區之區域規劃業務，往往是上級單位依據科技理性所形成的某個中、長程的區域發展藍圖。這樣的計畫藍圖由於沒有迫切執行的壓力，往往沒有太多實際政治的考量。但今日以地方為主體的跨轄區計畫最直接要處理的便是如何付諸實際行動的課題，因此，計畫本身不能再獨立行事，而必須充分與治理方式結合考量，才能切合實際問題解決的需要。

然而，對許多國家（尤其是具有威權政治傳統的單一體制國家）的地方政府、規劃專業與社會大眾而言，”治理”顯然仍是個有待摸索前進的新政治處境，尤其，跨越轄區的政治治理往往涉及跨界體制建構之複雜過程，更有待實務界與學界的進一步行動與探討。相較於過去之政治統治形式，在跨界治理的實際運作上，至少具有以下幾項政治特性可預做理解：

1.政治管轄權的不確定性：以往只要是跨轄區的公共事務，必然是劃歸統轄跨轄區範圍的上級政府來負責處理。儘管實際上上級政府也不見得能發揮協調整合的功效，但至少事權分明，只要上層政府有足夠的權威、資源和協調能力，還是可以達成部分政策成效。然而，一旦地方分權與地方自治主張盛行，中央政府所代表的國家權力又相對式微後，存在於跨轄區之中的區域共同事務便可能成爲一個三不管地帶，而造成政治管轄權的不確定性。正因爲此一不確定性乃是基於

權力下放原理所衍生的結果，而權力下放的對象原本就不僅及於地方政府，也可以是民間部門或各種草根團體。因而，究竟跨轄區事權最終會被以怎樣的政治型態來管轄，以及何者會掌有較大的管轄權等問題，便充滿了各種可能性，端視相關作用者如何做積極的回應與運作。其中，各地方民選政府當然需在權責上扮演一定的角色，然而，實際發揮區域治理權力者也可能是民間部門或其他。換言之，跨轄區領域之政治管轄權的不確定，將為地方自治與草根民主提供了一個充滿無限可能的發揮空間；

2.政治關係的詭變性：在跨轄區的公共事務領域中，跨界區域治理的參與者可能是不同轄區之地方政府、中央政府或民間部門，這些參與者間的政治關係通常並無穩固而一致的政治立場與利益，但在面對區域共同發展課題與利益時，又必須設法尋求建立某種制度上的合作結盟。譬如不同轄區政府之間，往往存在有許多政治與經濟利益的競爭關係，但地理上的比鄰又難免會產生某些必須共同面對解決的政策課題，迫使彼此必須形成某種合作關係，這使得區域治理中的政治關係充滿著既競爭又合作的詭變性。因此，如何調融此一詭變性關係便成為影響跨界治理能否形成與有效運作之關鍵。

3.政治運作的複雜性：跨界治理既是中央分權與民主賦權理念下的產物，那麼它的政治運作形式自然有別於傳統的中央威權治理或層級節制，而是一種趨向民主治理的新形式。正因為跨轄區領域是一個三不管地帶之開放性政治舞台，容許各類基層行動者的加入參與，並具有更多直接民主的特質，致使區域治理的政治運作必須在傳統政治體制與新型民主治理體制之間取得適應性的融合，而更增政治治理的複雜性。譬如，傳統轄區內的議會便很難將其立法的正當性延伸到跨轄區的政策事務上，而必須與新成立的跨界治理體制重新界定彼此的權力界限。凡此種種均可視為當代民主實務再調整的過程，它應會隨著各國民主政治的成熟演進而產生更多樣化的運作模式（林錫銓，2001：29）。

面對如此截然於以往又特性複雜的政治情境，究竟不同轄區的政府與人民是否能夠跨越那一道制度性疆界而建立起有效的跨界治理體制，以順利解決許多跨界發展的政策課題，便成了筆者所亟欲理解的一個問題事件。而釐清跨界行為背後的社會脈絡與社會心理，以重新理解疆界之意義，是首要的工作。這也是一個社會想要作制度創新或制度移植前，所必須先做的社會理解。

三、研究動機

「永續發展」已然是各國空間規劃與治理的一項重要課題，然而，在實務上，此一目標價值卻每每受到主權與行政疆界的分隔而窒礙難行或大打折扣。為了瞭解永續治理困境背後的制度性因素，本文乃想針對具有跨越主權疆界特性而目前正為各國所嘗試推行的跨界治理體制現象，進行深入的研究理解，包括該類型體制的形成原由與過程？體制的內容特性？體制發展的社會基礎？以及它對永續發展價值所可能造成的影響等等？期望藉由對疆界意義的深入理解，尋求人類在永續發展政策上的制度性突破。

（一）全球永續發展議題的急迫性

「全球化」(globalization) 概念之不同於以往之「國際化」(internationalization)，在於以往是從國家的立場來看待個別國家間的互動關係，但全球化的概念則是從全地球、地球村或全世界的立場來論事，其與「普世化」(universalization) 的概念較接近，但前者較能同時表明空間和非空間之內涵，而後者較傾向抽象價值的描述。此外，全球化概念又隱含著某種穿透性與難以抗拒的力量，它主要是來自資訊科技的突破與資本主義的突圍 (Waters, 2000)，這兩股力量彷彿無遠弗屆地將全球各地牽連在一起，逐漸形成為一個利害相關的網絡。

全球化既是一個學術概念、一種政策倡導，某種程度上也是當今歷史發展的實存，不論人們是支持或反對。因而，對於全球化現象的理解，便應從實然面與應然面、價值目的與工具手段上做更細膩的區別檢視，才不致含糊籠統而語焉不詳。若以全球化之價值目的與手段工具來作剖析，則目前與全球化相關聯的人類社會價值議題主要包括：環境保護的全球化、自由經濟的全球化與政治民主的全球化等三大價值領域。而與全球化直接相關的手段工具則主要是科技的全球化與制度的全球化兩項。從全球化的價值議題來看，儘管各國國情處境不一，對環境保護、自由經濟或政治民主的等政策價值的認同情況也有所差別，但透過西方先進民主國家的強勢運作推動，這些價值已儼然成為全球主流，並有普世化之趨勢。而其所憑藉的手段工具，正是各種足以實現全球化操作的交通、傳播、資訊科技與像 WTO、世界環保組織或全球資本主義金融體系諸類的全球化制度設計。

尤其是自從 1970 年代以來，以資訊科技的創發所帶動的新技術典範，再加上資訊網路科技與全球資本主義的相互接合與增強，更全面性地影響與改變人類社會的實質內容，包括經濟產業、生活方式、文化溝通、社會關係、政治運作與國際關係...等等，亦使得所謂全球化現象以及其所挾帶的永續發展課題，日益受到國內外人士所關注。

儘管全球化所造成的影響和改變未必與各國內地方直接關聯，但它所帶領的某些人類價值的穿透性發展，已使得以往潛藏在各國或各地方之中，因環境跨界污染而存在的環境永續發展問題、因產業跨界發展而存在的經濟永續發展問題以及因制度差異與人口跨界流動而存在的社會永續發展課題，益發凸顯。並直接間接引發國際與國內對建構跨界治理體制以解決相關永續問題的急迫性。

（二）傳統政治體制的侷限性

以往傾向中央集權、科層體制與威權領導的政治體制模式，正遭受到以下因素的衝擊而躊躇應變，尤其在面對跨界政策問題時，更顯露出治理的窘迫。

1. 全球政治民主的再深化：以往在東、西方冷戰時期，資本主義與社會主義之意識型態絕然對立，各國政府付出絕大的施政心力在捍衛本身意識形態的價值並從事對抗。但自 1980 年代東歐共產主義社會一一崩解之後，全球政治和解，意識形態的爭執也日趨緩和，並傾向以美國為主的資本主義思潮進行靠攏修正。各國政府開始務實地將注意力移焦在國內社會民生與經濟發展的事務上。譬如，東歐與俄國政權的去意識形態化、去威權化與民主化，以及整個社會的快速資本主義化；西歐各國政府對社會民主主義方向做了重大的修正，最明顯的是前英國首相柴契爾所倡導的「新社會民主主義」（新自由主義），一方面強調自由市場的價值，同時主張應進一步限縮政府的功能與對市民社會自主性的重視（Giddens,1999）。均是對以往福利國家大有為政府、父權思想的進一步解放，以及對由下而上之草根民主力量的強調與重視。影響所及是許多第三世界國家如韓國、台灣等政治民主化運動的戲劇性改變，如政治解嚴、反對運動興起、社區運動與非政府組織的提倡，甚至政黨輪替等。這使得各國在面對跨國或跨轄區問題時，必須在政治運作體制上有所調整。

2.各國政府效能的追求：一九七〇年代的石油危機對於各國政府均是一大衝擊，隨後所引發的各國財政惡化，也使得各國政府致力於政府效能的提昇以求因應時變。其中最重要的課題之一便是中央與地方政府關係與角色的調整，逐漸強化地方政府的責任與授權，以及府際關係的互動。以具有聯邦分權傳統與高度資本主義化的美國為例，八〇至九〇年代間，隨著聯邦財政日益惡化，使得自雷根前總統主治以來的聯邦政府，不得不更進一步強化經濟的自由化、去管制化與政治的地方分權化，以此鼓舞政府與企業由下而上的競爭活力，並卸下聯邦政府原有的沉重負擔。(Wright, 1988: 65-118; Starling, 1998: 104-111; Henry, 1999: 413-416)。既使單一制國家(如英國、日本)的中央與地方政府關係(Central-Local Government Relations)也有了重大的調整。以英國為例，二次世界大戰之後，中央與地方的府際互動關係，即歷經協商諮詢、合夥、合併、干預、報復、變革、治理等七個演進階段，每個時期都針對不同政治結構問題，設計各種政策運作的網絡管理機制(李長晏, 1999: 136-156; Michio, 1997)。雖然，隨著政經環境變遷與主政者特質而有不同的關係面貌，但大體是朝向地方自主與地方賦權的趨勢發展(Pierre, 1998; Pollitt, 1998)，並著眼於整體國家生產力的提昇，尤其是對以往大有為政府計劃性思維的修正檢討，並逐漸重視以自由的價值來帶動社會多元的活力、創造力和生產力。這些改變也相對擴大了地方政府施政的彈性與自主空間(Leach, 1996)，尤其在面對跨界議題時，也開始以不同的制度創新來因應。

3.全球化現象的體制衝擊：國家角色功能受到全球化趨勢的穿透而變得更加不確定，影響更是深遠。最明顯發生的現象是，各國中央政府日漸無力規範由國際產業分工與資訊互連管理的公司企業，政府必須重新面對因資訊生產過程的改變而調整中的勞資關係與社會福利政策。國家角色的模糊的同時，卻相對使得與企業發展和民眾生活直接相關的社區、城市、地方政府或區域組織擔負起更直接可行的政治功能。即有學者以歐盟的發展經驗預測，在全球化盛行與區域競爭的年代，中央政府的角色功能將面臨重大轉變，以往由政府所負責的資本累積與社會利益支配的功能可能由類似歐盟的跨區域超國家組織(supra-national organization)所取代，而原本的統治正當性和勞動力再生產的角色則可能改由區域政府、地方政府或非政府組織來擔任(Carnoy & Castells, 2000)。

前述三項國際政經趨勢，提供了地方政府與市民社會一個可以由下而上自主展現的發揮空間，同樣的也自中央政府那裡承繼了更大的責任重擔，而中央政府則逐漸退居從旁協助的角色。地方政府在權責日益加重與自主性日益提升的情況下，如何更積極、更有彈性地展現自身施政的能動性（林水波、陳志瑋，2000），尤其在面對許多非自身所可獨力解決的跨轄區發展問題時，如何擺脫以往對於中央政府的倚賴，發揮跨區域結盟與治理的效能，便成了各國傳統政治體制必須設法自我調適的重要課題。

（三）政治治理空間之再詮釋

當傳統政治體制受到全球化衝擊的同時，一股新社會運動（new social movement²）的力量也開始挑戰傳統政治的運作框架，而展現出一種多層次公民權（multi-level citizenship）的尺度政治學（a politics of scale）內涵。在其中，公民權隨著不同尺度的政治權威與不同範圍的社會認同而有不同的界定（Painter, 2002），不再受拘於單一民族國家尺度的界定。也就是說，除了國家的尺度，還有超國家、區域、州、省、鄉、鎮、自治區、教區、鄰舍等等不同規模尺度的政治範疇。甚且，以往舊社運的政治行動場域主要是國會、政府機關和工廠，但新社運的政治空間則是社會的與環境的權力空間，是日常消費與交往的空間（Jones, Jones & Woods :152）。人們依其不同尺度的公民身份以政治行動來參與不同的政治空間，並形成不同的政治體制，小自某個社區協會、大致某個跨國的組織聯盟等。這些體制設計正是對應著不同政治空間場域的想像和理解。

² 新社會運動起自 1960 年代末葉歐美社會中的黑人權力運動、反越戰運動或學生抗議運動，它不同於以往在工業社會中的勞工運動。運動目標是新、舊運動二者最大的差異，舊社運是從工業資本主義的結構中出發，旨在根絕因生產模式所產生的物質不平等；新社運則跨越階級，著眼於非物質性的目標（Fainstein & Hirst 1995: 183）。Offe（1987:183）認為這是典範的轉移，舊典範著眼於經濟成長與分配，並且是透過正式的代表性組織、政黨政治競爭與集團談判的運動方式；而新典範則著眼於環境、人權、和平與社會正義的維護，採比較非正式的、任意的與抗爭操作的運動方式，是一種開放、流動的組織，一種包容而非意識形態性的參與，以及傾向關注社會的轉型（della Porta and Diani, 1999:12）。

我們也可以說，不同尺度的草根社會運動者正以市民的主體性促使不同尺度的生活空間公共化，正在重新開創不同尺度的公共領域，亦即，將不同尺度的空間再領域化為公共（夏鑄九，1997：71-74）。在這過程中，國家的政治權力與正當性也面臨重新建構的處境。如何重新詮釋政治空間，同時影響到公共領域的內涵、政治體制變革以及政治正當性的建構，這是民族國家體制受到挑戰之後，充滿各種轉型可能的政治想像空間。



四、研究目的

人類的生活環境與活動空間，正因為交通科技、全球資本主義、政治民主化等等因素而產生巨大變化。這樣的變化使得人們必須重新理解自身與空間環境之間的實質關係，而這種生存空間的審視，又往往也會觸動空間治理關係的改變。亦即，傳統政治體制下所界定的空間統治界限，可能與人們實際生活的空間區域不符。若從生活空間的角度來看，便可能存在著許多跨越傳統行政疆界的現象。

由於當代經濟、科技或政治因素而產生的眾多跨界問題，再加上永續發展價值的倡導，迫使各國政府與人民開始承受許多跨界治理的壓力，並逐漸使人對原本默默存在於國與國、地方與地方、社群與社群之間那一道疆界的涵義，產生了困惑，而成爲一個有待重新理解的課題。因而，本研究一方面要回溯疆界的傳統意義，另一方面則是要藉由對當代跨界永續治理現象的研究，尤其是針對體制演化過程的研究，來深入理解傳統行政疆界觀是否已有新的涵義產生。因爲一種政治體制的形成與運作，其背後必有其相對應的社會基礎和理念。跨界治理體制所不同於一般政治體制者在於，在其體制演化的過程中，各造行動者無可避免的會碰觸到對疆界意義的考量、理解與詮釋。因而，疆界所具有的社會和政治意涵，包括疆界所隱含的主權觀、組織觀、社群觀與道德觀等，便成了理解跨界體制現象的核心課題。

簡言之，對此一課題的理解，背後具有學術求知與社會實踐等兩項研究目的（表 1）。就學術求知而言，目的有三：一、分析並批判國內在面對跨界永續問題時所發展的治理體制經驗，以檢視永續發展價值實踐在跨界體制運作上的成就或缺失。對當前跨界治理體制的分析批判，將有助於我們對人類永續發展價值的體制實踐有更深入的理解。尤其，能更深入探討人類永續實踐與民主治理的可能性；二、藉由對跨界永續治理體制演化過程的研究，探討疆界觀念在跨界治理過程當中所存在的新涵義、新傳統，也對跨界治理現象做更深入之詮釋與論述；三、由於本論文是以詮釋學的理論觀點和研究方法來進行對跨界治理體制現象的了解，在方法論上，亦是詮釋學應用於體制現象研究的一項方法論探索。

其次，在社會實踐之研究目的上，是著眼於對人類永續發展價值的實踐與民

主政治的有效運作，期望更深入了解民主治理的底蘊以解決人類永續發展在體制實踐上的困境。因為，如果跨轄區的民主治理乃是一個全球性的人類歷史發展趨勢，那麼運行此一個跨界治理體制，就究竟應該具有怎樣的制度內涵及相映的社會條件？我國的政治體制與社會特性目前又處在怎樣的發展狀況？該做如何的制度調節？等問題，亦是本論文期望藉由理解與批判當前之跨界治理案例經驗，以開展我國新的治理機制的社會實踐目的。

表 1：論文研究目的

研究目的		目的內容
學 術 求 知	經驗批判	分析並批判我國當前的跨界治理案例經驗
	經驗理論發展	「跨界治理現象之詮釋」、「疆界意義之再理解」
	方法論探索	詮釋學應用於體制現象研究的方法論探索
社會實踐		永續實踐與民主治理之可能性探索

第二節 傳統與提問

海德格 (Heidegger, M.) 在其《存在與時間》中指出：「解釋永遠不是對當前之物的一個全無預設的瞭解」。亦即，與所有預設完全斷絕關係的客觀詮釋是不存在的，因為詮釋者本身的存有就是在預設當中。這預設指的便是詮釋者所置身的廣泛文化傳統 (tradition) 與對某特定事物的既有認知前見 (prejudice)。此處所說的傳統，並非指的是「老舊的過去」等負面的刻板印象，而是指人類現時所知覺或不知覺的知識狀態。它是人類社會在歷史發展中所自然積累的文化沉澱，只要有人類的存在就會有傳統的持續積累，而前見就包含在傳統之中。因此，基於傳統只能革新不能革除的詮釋學存有論觀點 (陳榮華，1998：97-103)，作為一位詮釋者，既不能迴避傳統中的預設也不能固執其中，而是要抱持開放態度，在傳統與前見的預設引導中，引出詮釋對象的意義整體，再讓這些意義與自己原先的預設關聯起來，檢討它們是否一致，以調整 (視域融合) 出一個正確的詮釋。因此，在進行跨界治理體制演化現象的理解詮釋之初，必須先對現今相關知識傳統以及作者能力所及的理論前見有所掌握，並以此作為基礎提出本論文之研究發問。

近二十餘年來，國內外學界針對跨界區域發展的治理問題已累積有相當的研究成果，舉凡區域研究、都市計劃、都市政治與公共行政等學術領域均曾投入頗多的研究關注，以下我先依據相關研究所處理的議題類型以及跨界體制之研究取向二方面做一文獻回顧。並在此檢視過程中，確立本研究所打算採行的研究取向。進而，我將簡述與本文之研究課題和研究取向相關的學術傳統與理論前見，據以提出本文的主要研究發問。

一、跨界區域治理之課題

由於環境生態的生成演化以及人類社會文化的變遷發展，總是無法被人為的政治劃界所分隔與侷限，以致跨界問題從亙古至今始終存在國與國、城市與城市，或社區與社區之間。只是現代社會生活的流動性與複雜性日漸增強，也使得許多原本可以在各自轄區內解決的環境的、經濟的或社會文化的問題，逐漸發展成為必須跨界治理的政策議題，並開始吸引學界投入探討。相關議題領域，如流域的

跨界治理、海洋及海岸治理、生態保育區治理、空氣污染防治區治理、交通網絡治理、產業區域治理、都會區治理、民族自治區治理、國際犯罪防治、區域性失業與貧窮問題...等等。從全球-區域發展的角度來看，這些議題也一直都是聯合國區域發展中心（United Nations Centre for Regional Development, UNCRD）所長期關注的任務（Nickun, 2001: 4）。甚而，超越區域而以全人類共同利益與困境作為議題設定的「全球治理」（global governance）論述也在二十世紀九十年代後的冷戰結束氛圍中由國際關係學者提出，並逐漸被其他領域學界所援用。以下再落實到地方-區域的角度來探討，並僅針就與本文個案研究有關之跨界治理議題做文獻回顧。

（一）流川區域治理

流域跨界治理的主題包括水資源的維護管理、河岸的共同開發以及流域生態的維護等事項。水資源管理又包括水質與水量的管理，水量治理是著眼於防洪與防旱之需要，水質治理是著眼於水污染的防治；河岸資源共同開發則是為求經濟利益的開創；至於流域生態的維護則是在追求生物多樣性的價值。由於河流從上游以至下游往往自然穿越數個國家或城市、村落。因此，關於流域之永續治理必然要以跨界整合的方式來進行，而其治理的成效如何往往便反映出沿岸城市或社區的經濟景氣與生活品質。

流域治理不能各自分段分區而治，因此在中央集權的社會裡，便會用一條鞭的水資源管理方式來整合管理某些核心的功能任務；但在多元而分權的社會裡，複雜的流域發展任務便需有另一套整合性的治理體制來擔負。於是各國各地方政府與人民開始進行流域跨界治理新體制的摸索。世界上著名的大川，都曾有過跨界整治之經驗，譬如，我國南部高屏溪便剛剛成立綜管高高屏三縣市流域事務的「高屏河流域管理局」；在南亞，大陸、越南、緬甸、泰國、寮國與高棉等國已於七年前開始啟動東盟-湄公河流域開發合作機制，舉行過五次部長級會議，合力解

決上下游的生態破壞與經濟發展的問題，並視未來十年為「湄公河流域開發期」³；在大陸西北，跨越南疆五個地區、州及兵團三個農業師（局）的塔里木河，已因生態環境問題被列為新疆三大環境問題之首，引起國內外人士普遍關注。因此，在各方的呼籲籌畫下於 1992 年 8 月成立塔里木河流域管理局，既使如此，多年實際運作的結果，仍然呈現各轄區各自為政的治理窘境。學者們（郭中華、張亞梅，1998）持續強調統一管理、依法管理以及條塊協調的重要性；美國亦早在 1930 年代即曾為了完整開發阿帕拉契山南部山區以解決該地區的窮困，創設「田納西流域管理局」（The Tennessee Valley Authority, T.V.A.），設立水壩治洪並發電促進工業發展（Paul Claval, 2003：32）。

國內有關流域管理之相關研究如「我國水資源管理機關組織與職掌之研究」（郭振泰，1994）、「淡水河流域專責管理機構組織與職掌之研究」（柯三吉等，1997）、「推動民眾參與水庫集水區管理實施計畫研究」（林鎮洋，1998）、「我國流域水資源管理制度之革新」（吳仁豪，1999）、「淡水河流域管理組織規劃」（顧慕晴，2000）、「我國流域管理機制規劃之研究」（翁興利，2000）、「從環境生態的觀點探討河川流域管理機關之組織與功能」（李嗣瑞，2000）、「從行政革新觀點探討河川新生地管理之研究」（凌豔玫，2000）、「我國水質管理政策執行之研究—高屏溪水污染個案分析」（姜祖華，2000）、「德基水庫集水區管理機制之探討」（鄧英慧，2002）、「新世紀台灣水利之政策與機關組織再造—淡水河治理策略研究」（劉駿明，2002）、「台灣地區河川流域管理組織架構重整及其運作模式之探討」（劉泉源，2002）、「以整合性流域管理為策略之基隆河流域水源保護區規劃」（陳右達，2002）等等，大多是著眼於制度效能與政策執行之探討，較少觸及民間部門參與治理之經驗研究。

（二）海洋及海岸區域治理

雖然各國均有領海的劃定，各個臨海城鎮也都有屬於自己的管轄範圍，然而，

³ <http://www.mekongexpress.com/>

從海洋的主體立場來看，海洋總是不分任何轄區界線地將全人類的生活陸地給圍繞在其中。因此，海洋既是人類共同的資源，也可以是共同的威脅（Woodard, 2002）。既然如此，便有許多不容轄區分割而需跨界共同處理的議題，如海運合作、漁業資源管理、海洋環境保護、海洋（海岸）資源共同發展管理議、海上犯罪共同防治等題被提出。針對這些議題，各國開始檢討傳統政府組織結構如何能滿足整合性之國家海洋政策理念的需求，並開始針對是否應發展出一套整合性的海洋政策機制，以及要成立何種模式的海洋事務專責機構而展開論辯。

有學者，如 Levy (1988) 主張國家應有整合性的海洋政策，並設立中央專責部會，來整合相關海基（sea-based）活動，此類海洋事物專責機關的可能模式，又可分為建立一個超級機關(super agency)與部際委員會（interministerial committee）兩種。但 Watt (1990) 與 Walsh (1981) 則認為，沒有一個理想的機關模式可以真正充分地協調涉及眾多議題及利益的海洋政策。重要的還是在於政策優先順序的選擇，再由該選擇來主導協調機制。尤其應在決策前，於各種利益與機構間求得最廣泛的諮詢，在尊重傳統功能性分工的政府組織架構下充分協商與諮詢。

在我國，胡念祖（1997）認為，我國並不是沒有處理海洋事務的政府機關，而是這些機關的決策與運作之間，欠缺協調或政策認同。為解決此種現況，他主張參酌先進國家發展趨勢成立海洋事務專責機關，最好是成立超部會之「海洋委員會」，如此既可含納各部會與民間部門的建議，也可擴大民主參與及達成海洋政策的全面開展。其他相關研究如「整合性海岸地區管理之理念與我國海岸地區管理體制之研究」（陳泰安，1994）、「海岸地區規劃與管理：架構之建立」（邱文彥，1983）、「海岸地帶資源管理規劃與管理之研究」（吳全安，1988）、「我國水域管轄與行政管理之體制」（張晏瑜，1999）、「台灣海洋環境的永續管理－以墾丁國家公園建構海洋保護區為例」（閔志偉，2001）、「未來市港管理機構理事會監控制度之研究」（張俊江，2002）、「從公法人制度探討市港合一法制化之研究」（江山鑫，2001）、「從「代理理論」論市港管理委員會之合理組織結構」（謝志成，2001）、「高雄市港合一公私協力機制與推動策略之研究」（張瑞德，2000）。大多是從機關重組與組織效能的角度來探討未來專責機關的制度設計，對於民間部門的角色，尚未有明顯的探討。

(三) 都會區域治理

二十世紀末業以來，在資訊科技協助與後福特主義國際產業型態變化的形勢下，資金、人力、生產與消費的全球流動性增強，不同國家之城市與城市、城市與鄉村間的相互關聯、影響和依存度加深，使得都會區的範圍不斷擴大。於是乃有鉅型城市(mega cities)、城市-區域(city-regions)、城市群、城市連綿區，甚至有不以空間連續性為限的都會區域(metropolitan regions)(Castells, 1989)等更廣泛的都會概念想像出現。在二十一世紀初，人們對於都會區的想像和界定，已逐漸從較小尺度之都市化問題解決的觀點，進一步加入對全球城市競爭的策略思考，思考各個都會區在全球網絡節點中，究竟具有多大的影響力、吸引力和創造力，抑或已在全球化過程中逐漸脫鉤、被邊緣化。

然而，這樣的發展帶來了許多超出原本都市所可以負荷的問題。尤其在「全球化」的形勢與論述浮現之後，對於都會區發展的關切與擔慮主要二。一者從全球區域經濟網絡競爭的觀點認為，在全球化的年代，不具相當規模與完善結構功能之城市，將有被全球化經濟網絡排除而無法晉身全球城市之列的憂懼，因此一個功能與規模完整的都會區將是取得競爭優勢的前提（夏鑄九，1999；周志龍，2001）；另一者，站在環境承載力與生態足跡的觀點，認為都會區漫無止境不斷擴大的都市化發展將對全球環境造成重大傷害（Panayotou, 2001）。然而，不論是主張強化或抑制都會區發展，都會區的形成已經是個事實，並且正充斥著許多跨城鄉的問題等待解決，如跨界空污、水污、垃圾清運等環保問題；跨轄區產業共同發展經濟問題；因城鄉差異或文化歧視所造成的社會公平問題等等。

各國面對這些都會區問題也相繼發展出許多不同的體制因應，如陳立剛（2002）曾歸納分析美國的跨界治理制度共可分成自主性（Autonomy）、交換資訊共同學習（Joint learning）、評估與討論（Review and comment）、共同計畫（Joint planning）、共同負擔財務支出（Joint funding）、聯合行動（Joint Action）、聯合開發（Joint Venture）、合併（Merger）等九種不同的方式；林水波（2002）依據跨轄區治理機制之運作主體的不同，將歐美各國的都會區治理的機制，分類為：（1）以民間部門為主體的區域治理機制、以獨立專責機構為主體的區域治理機制，以及

以地方政府為主體的區域治理機制；大陸學者黃儷依地方政府間的不同互動模式將各國都會區制度區分成分權、聯盟、協約、越權與互惠五類；王鴻楷（2003）進一步按照各國各都會區治理體制中各地方政府所保有原本自治職權的大小、功能的完整性以及社會團體參與都會區政府運作的程度做比較，將都會區治理體制區分為集權都會區政府、分權都會區政府、多功能都會區委員會與專責都會機構等四類。這些不同的分類，相當程度反映出都會區治理的複雜性。

隨著都會區地位之重要性日增與問題加重，國內外有關於都會區治理之研究也隨著增多，但國內對於都會區治理問題研究除了著重在理論與制度模式的引介，似乎主要的興趣還是在於行政區域重劃上，潛在的意圖應該是想藉由縣市合併來“徹底”解決目前的所有跨界問題。至於對於縣市之間長期以來實質的政策互動經驗則仍少有研究。相關研究如「從實質結構論台北市行政區域範圍」(王國泰，1977)、「台北都會區行政區劃之研究」(黃正全，1993)、「從都市成長的觀點探析高雄市的合理行政區劃」(何金銘，1995)、「縣市行政區域調整之配套思考－區域功能之整合」(呂育誠，1998)、「我國行政區劃重新調整之研究－以都會地區為例」(周俊妹，2001)等等。

(四) 產業區域治理

自從資訊科技造成人類社會的第三波革命之後，各國的產業治理型態起了重大的改變，從福特主義到後福特主義，生產製造與市場消費的流動性日增，產業模式從原本強調在地的、組織內分工整合系統化生產模式，轉變成為跨區域的、組織外的分工整合模式。交通科技的突飛猛進，使得地域逐漸不再是產業發展的必然限制，只要符合產業發展之利益，跨越地域疆界的產業組織往往便隨之形成。或者是著眼於市場佔有、成本節約或資源依賴，由於固著於某地的封閉性生產模式已逐漸失去相對競爭力，因而，一個跨界的、資源互補的網絡式產業治理型態日亦受到重視。這對於政府與政府之間以及政府與企業間的關係互動也產生了衝擊而需作制度的調節 (regulation)。因此，著眼於共同經濟利益的許多跨界經濟聯盟被政府或企業推動倡立。許多中介性的組織也紛紛成立，如在國際上有 WTO、歐盟、APEC、巴黎國際商會、東盟等等；在中國大陸，地方政府間相互成立的

經濟協作區就有三十多個；在台灣，縣市政府間會共同發展觀光產業而形成的區域聯盟也開始出現，如花蓮縣與宜蘭縣、台中縣市、高高屏等，私人產業之間的結盟更是頻繁。

誠如 Sassen (2003) 所說，這些因為國族國家在其疆域內之排他性權威弱化所形成的中間策略中介者，在國際經濟網絡中扮演著日益重要的角色。相同的情況也發生在地方政府轄區當中，故而，為發展某些國內的區域經濟，某些中介性的跨界組織也陸續出現。近幾年來，大陸成為世界工廠，並與亞洲四小龍之間形成既分工、合作又競爭的產業網絡關係。這也成為國內學界研究產業跨界發展的一大焦點，並有不少研究成果出現，如「跨界經濟、時空的接合與國土再結構策略：亞洲四小龍的再結構比較」(周志龍，2001)、「後進者的全球化：東南亞台灣企業地域生產網絡的建構與對外投資經驗」(周素卿、陳東升，2001)、「跨界地下經濟：『金門小貿易』之社會分析」(阮冠穎，2002)。除此之外，由於我國電子資訊產業的蓬勃發展，也吸引許多學者開始從全球化的觀點來探索電子產業的跨界發展與治理現象，如「從經濟觀點到社會觀點：網絡化的分析」(王志卿，1995)、「經濟全球化發展下台灣跨國性經濟空間網絡之研究—貿易流與商品鏈的網絡分析」(范乾峰，1997)、「全球化過程中的台灣都會區經濟形塑與發展：產業網絡觀點」(周志龍，1999)、「全球化過程中的台灣跨國資訊城際網絡：國際快遞流動網絡分析」(周志龍，2000a)、「全球在地化的地理學：跨界組織場域的統理」(徐進鈺、鄭陸霖，2001)等。上述跨界產業研究多數著眼於探討跨界網絡對於產業之生存發展所具有的策略意義，較少從政治治理的角度來探討它與產業跨界發展間的關聯，如夏鑄九(2001)的「全球化過程中台灣社會的挑戰：跨界的生產網絡 VS. 跨界的政治」。

(五) 民族自治區治理

自十七世紀末葉以來，在民族國家 (nation) 建造的歷史過程中，由於單一民族中心論與國族主義 (nationalism) 的意識型態作祟，優勢族群運用政治力量主導民族主義的發展，企圖將國家建造成為一個具有相同血緣、文化、語言、宗教的政治集合體。使得一國之內的弱勢族群每每遭受到國家力量有意或無意的分化和

擠壓，原本源於血緣的、語言的或地緣的種族關係與生命，於是逐漸碎裂與凋零。各國原住民族的歷史與社會處境，可說是最典型的寫照。

到了二十世紀末，隨著冷戰結束、東歐與蘇聯共產體制的崩解、區域化與全球化趨勢對民族國家主權觀念的侵蝕，以及後現代主義多元文化主張對主流文化宰制的反抗等時代新形勢的轉變，原本將「民族」與「國家」理所當然視為一體的國族主義，開始遭到國內各弱勢民族的質疑與挑戰。誠如 19 世紀末法國歷史學家 Ernest Renan 對民族特性與國家特性所作的分辨認為，前者涉及一大群人的道德意識，後者則指涉政治組織。他並指出，民族是在歷史過程中建構起來的事物，因此，民族認同的過程要素是歷史特性。族群的認同，是經由自願行動，自動自發去達到的地位，而非由別人橫加配置的、賦予、指定的地位（洪鎌德，2003）。這樣的分辨，正逐漸在各國國內社會與國際社會中發酵。一方面是國內各族群重新以歷史和文化的角度去思考自身在該國政治與社會結構中的地位與認同，另一方面，則開始去探索各種超國家之族群形成的可能，如歐洲聯盟之「歐洲人」族群。反映在政治運作上，便是政治體制與權力的重新配置調整。各國原住民族自治區的倡立，便是在此新時代的歷史情境中出現的。

目前，各國推動成立原住民族自治區的進程各不相同。美國、加拿大、中國大陸等國家，雖已有自治區之設立，但各國政府賦予自治區的權限也互有不同。以 2003 年 8 月 26 日加拿大總統與西北極地的四千多民「格利布族」人所簽訂的自治特區協定為例，加國政府便承認該族享有在大努湖和大雄湖之間一萬五千平方里地區的自治權。原住民在該自治區土地上可以狩獵、捕魚、發展產業，包括可以徵收開發鑽石的權利金等。

我國原住民族自治區之政策倡議正逐步展開，學界也開始對此議題投入研究關注。有的研究是探討原住民族自治理論，如「原住民運動生成與發展理論的建立」（謝世忠，1987）、「民族自決運動之理論與發展研究」（劉冰冰，1992）、「民族認定與台灣原住民自治」（張中復，1998）、「從殖民、同化到自決：全球原住民族的危機與轉機」（高德義，2001）、「部落主權與文化實踐：台灣原住民族自治運動之理論建構」（趙中麒，2001）、「從和解到自治：原住民族歷史重建」及「原住民族人權與自治」（施正鋒、許世楷與布興·大立編，2001）、「台灣原住民族自治之研究--兼論台灣族群政治權力之分配」（李永祥，2002）；有的是作自治政策的

歷史分析，如「台灣原住民自治政策之研究」(簡玉華，2002)、「台灣族群結構及政治權力之分配」(施正鋒，1998)、「台灣光復後原住民政策之演變：以政治發展觀點研究」(謝順旭，2002)；有的是從實踐面作配套制度的分析，如「台灣原住民族自治與立法」(陳銘祥、趙威寧，2001)；有的已展開經驗研究，如「發展中的台灣原住民族自治--以蘭嶼達悟族為例」(盧幸娟，2001)、「從阿里山鄉--鄒族探討台灣原住民族區域自治的可能性」(李文吉，2001)、「台灣原住民族自治體制的理論與實踐--以建構中的鄒族為例」(楊智偉，2002)、「鄒族之民族發展—一個台灣原住民族主體性建構的社會、空間與歷史」(汪明輝，2000)等。上述之研究多數是努力想從歷史的發展過程與權力結構中重新找回自治的正當性，然而，除了這些源於理論與歷史的合法性探求之外，處於當日之台灣生活情境下，究竟原住民族的跨界以求自治具有何種政治與社會深意，民族自治行動背後的認知基礎為何？以及如何與現行國家體制展開調適等問題，則值得我們從實際生活經驗中去重新理解。



二、跨界治理體制之研究取向—空間、政治與體制

就像列斐伏爾 (Lefebvre, H., 1997) 所說的，空間絕不僅是一種形式的、客觀的、純淨的科學專業界定，它與政治和體制有著緊密的扣連。各類跨界區域空間的發展，無可避免地會隨著相關政治體制的運作而呈現不同的內容和面貌。因此，面對以上各種跨界區域發展課題，不同國度、不同社會群體往往會以不同的政治體制形式和政策手段來回應處理。從許多個案研究的文獻中，我們看到了跨界治理體制的各種不同形式陸續出現，如發展於 1920 年代前後的美國紐約灣管理局、成立於 1961 年的美國舊金山灣區政府，以及近十餘年來在歐盟跨界合作政策的倡導下所產生的許多區域治理體制，如比利時始於 1989 年之煤礦區改造計畫，有「煤礦協會」(KS) 與「林柏格常設研究組織」(PWL) 的創設，以及英國、法國自 1980 年代下半葉起，為發展區域經濟所組成的許多區域聯盟...等等 (林錫銓, 2001)。

國外學界針對這些為解決跨界永續發展問題所產生的制度現象，也很早就有研究關注，譬如「美國規劃協會府際事務部」(The Intergovernmental Affairs Division of the American Planning) 即曾委託學者針對早期的跨界治理問題做過廣泛的研究，並提出 1990 年代區域治理的挑戰性議題 (Kihl, 1990)。晚近，「經濟合作與發展組織」(OECD) 也特別針對工業先進國家在發展經濟時所面對的許多跨界永續治理議題，進行包括加拿大、德國、日本、紐西蘭與英國等五國的治理經驗研究 (OECD, 2002)。然而，目前有關跨界區域治理體制之經驗研究，仍多著眼於政策過程或體制內容的探討，較少針對區域空間特性以及事件相關人的空間經驗與實際的體制運作過程作緊密的關聯研究。但，社會實踐或政治實踐最終都會趨向在空間實踐中結合在一起 (Lefebvre, 1977)，由於此類課題涉及各類區域空間發展如何被政治體制化處理的過程，不同的區域空間特性與不同的跨界體制運作之間，每每會產生各種不同的空間政治經驗，因此，跨界治理課題原本也屬空間政治研究之適切範疇。以下是當前針對跨界體制議題所採用的各種主要研究取向。

（一）政治經濟分析

主要是從跨界問題所處的政治經濟結構關係與歷史發展過程來探究跨界治理體制之所以形成與運作的外在環境因素，以及該跨界體制之運作成效與跨界問題發展的關聯影響。此類研究取向多用於區域產業經濟發展或都會區發展的課題，尤其是汲汲於振興區域經濟與建立區域整合意識的歐盟地區（Danson, Halkier & Cameron, 2000），實際跨界結盟的案例眾多，學者投入累積的研究成果也相對豐富，如在 Baeten、Swyngedouw 和 Albrechts 等(1999)對比利時林柏格省(Province of Limburg)七個煤礦區兩個階段聯合改造計畫案所做的體制現象分析中，便詳述了兩個跨界治理體制--「林柏格常設研究組織」(PWL)與煤礦協會(KS)之所以產生不同治理成效，背後不同的政治結構與歷史因素；Church 和 Reid (1999)描述英法兩國地方政府如何在歐盟的政策影響下進行發展各種跨海區域的結盟；Mackinnon 和 Phelps (2001)從區域間產業競爭態勢與各級政府的規範性角色來探討威爾斯和東北英格蘭地區在吸引外資上所產生的區域治理體制效能等等。



（二）府際關係研究

主要是從地方政府再造的角度將跨界治理界定為一種府際關係的研究課題。大多沿襲舊制度論的研究方向探討政府體系中縱向層級與橫向部門間的權力結構與政策互動。雖然晚近的研究也將與民間部門所形成的政策網絡納入府際關係的概念當中，但在論述上仍難脫政府中心之本位限制，而著重在行政組織的調整與政治互動分析，跨界治理中市民社會只成了陪襯的角色。這對於跨界治理體制之形成與運作的理解，難免留有盲點與不足。

以趙永茂(2003)所發表的「台灣府際關係與跨界管理：文獻回顧與策略途徑初探」文章內容來看，作者將體制界定為一種政治的制度安排，一種將中央與地方政府在政策推動過程中，所涉及的行政、社會、政治、經濟組織，作一種制度化安排。其中已隱含著政府係政策發動者與體制組織者的必然角色地位，這與「治理」內涵所強調的公-私、中央-地方間權力和角色功能的相對性，已有分

析立場的差別。雖則，作者也強調權力分享與夥伴關係在府際關係與跨域管理中的重要性，並認為權力是一種社會生產而非社會控制。但究竟合夥與分享的基礎為何，卻未進一步深究，而大致以政經情勢、時代趨勢或「利益」視為必然的基礎來提出應如何調整府際關係或發展政策網絡的主張。於是文章中直接採用市場化、賽局與結盟等操作化概念來分析各種合夥關係和組織重組，並強調設定互惠與誘因結構之重要性。這樣的分析角度用在今日官-民、公-私部門與許多跨地域的複雜互動關係中似乎受到了很大的概念束縛。尤其將府際關係原本的概念涵義勉強擴大適用在跨界治理的事件分析上，更容易以一種簡單的利益分析而忽略掉跨界合夥過程裡所隱含的議題性、地域性、社群性與政治性差異與意義。這也是目前許多國內外文獻在採用府際關係研究途徑時所普遍存在的情形。

（三）結構功能分析

某些公共政策學者是從跨界體制的組織結構功能來探討其在政策決策與執行上的運作成效。因此，他們的研究重點在於探討各類型跨界體制設計在政策決策形式與執行成效上的差別，如「台灣地區河川流域管理組織架構重整及其運作模式之探討」（劉泉源，2002）或「我國水質管理政策執行之研究—高屏溪水污染個案分析」（姜祖華，2001）等研究，此外，某些地區產業振興與社區活化的相關研究，也都是以決策品質和執行效能的分析來檢證跨界體制的機制安排。譬如，Dodge（1996）看到二十世紀末許多美國地方社區因孤絕封閉而日漸衰頹的景象，便開始從跨社區與區域決策的角度來進行有關地方振興與社區福利政策的研究分析，並從中檢討舊有體制之缺失以及尋求建立區域治理體制之可行模式，包括對民眾參與、財政分擔、勞務輸送、中央支援...等各種體制機制所可能在跨界治理的決策與執行過程中具有的策略性角色功能的探討。

（四）治理研究

誠如 Jessop（1999）所說的，過去十餘年來，治理已成為一個大行其道的時髦語彙，許多學者競相投入治理之研究，並已形成一種具有獨特關注的研究取向。

其探討重點主要集中在包括中央與地方政府、政治精英間以及政府與民間團體等各政治行動者間的權力互動與夥伴關係之建立。譬如「經濟合作與發展組織」

(OECD, 2002) 特別針對工業先進國家在發展經濟時所面對的許多跨界永續治理議題，進行包括加拿大、德國、日本、紐西蘭與英國等五國的治理經驗研究。便是從治理的概念取向出發，並非針對某個政策個案的永續影響作評估，而是用治理內涵中所代表的「政策整合的挑戰」、「政府與社會部門互動的增進」以及「政府部門為面對跨世代永續挑戰的長程視野」等永續治理的涵義來檢驗各國的政治體制特性和決策機制。

然而，依據美國學者 Olberding (2002) 的觀察，儘管以都會區發展為主的美國區域治理研究大幅增加，但多數研究均將區域治理體制的建立當作是一種公共行政或公共政策的策略手段來研究，提出規範性的建議。卻幾乎沒有研究係著眼於區域夥伴關係之為何形成、如何形成與實踐做法的深入探討，因此他曾試著設定合作規範特性、區域合作傳統以及經濟發展區需求等幾項變數著手更進一步的研究。除了美國，其他地區的治理研究一般也存有他所評論的情形。

(五) 國內研究現況

再綜論國內學界對跨界區域治理問題的探討，也是近幾年來才開始有學者重新投入關注。原因主要是受到台灣政治上地方分權化之政治走向的影響、全球化下兩岸產業互動形式的轉變，以及以往區域計畫功能體制不彰和我國跨界問題日益嚴重複雜等因素所致。當中，空間規劃學界較多著眼於大陸與台灣之間的產業跨界投資議題，但有關治理體制的分析層次多集中企業體網絡的部分，較少觸及政治治理的內容，這可能與兩岸政治仍持續冷戰，政治上的跨界機制始終無從開展有關。也有部分學者（周志龍，2002、2003；夏鑄九、成露茜，1999）開始從國土規劃或全球化政治經濟發展的觀點投入都會區跨界治理問題的探討；而政治學界方面，以行政學者從府際關係角度（陳立剛，2002）或行政區劃（江大樹，2001；紀俊臣，2002；黃建銘，1999；黃錦堂，1995）所做的探討較多，至於相關經驗研究成果則仍顯薄弱，只有幾個跨轄區個案，如台北市與基隆市的垃圾跨界處理（龔意琇，2002）、淡水河治理（劉駿明，2002）、高屏溪的流域治理問題

(李嗣瑞, 1999; 姜祖華, 2001) 以及高高屏區域治理經驗曾被作過經驗探討(林水波, 2002; 林錫銓、王鴻楷, 2002)。在理論方面, 目前仍停留在國外治理體制內容的介紹, 至於這些國外體制是否能在我國社會文化中進行如何的鑲嵌適用, 以及我國各縣市、鄉鎮乃至社區之間的跨界治理問題是否具有哪些特殊性、社會成員如何看待跨界問題, 跨界治理體制建構的環境脈絡與社會心理, 以及跨界治理與永續價值間的實踐意義等等問題, 則均尚未有完整的研究論述產出。因而, 本論文乃希望採用詮釋研究方法, 並援引與跨界永續治理體制建構相關之理論概念做為開始理解前的詮釋線索, 目的正是要導引出對我國跨界治理情境與治理體制現象之更深入的理解。

(六) 生活政治取向之體制詮釋研究

以上幾個主要研究取向, 對於跨界治理體制運作固然已做出不少研究貢獻, 但政治經濟學取向過於宏觀結構的視野, 往往無法觀照到體制化過程中行動者內在的行爲心理; 府際關係研究從官僚體制與組織理論的政府層次進行思考, 很難深切掌握體制演化過程中國家與社會互動之治理行爲的根本內涵; 功能結構研究以政策的推展為核心容易將體制簡化為幾種靜態的結構類型, 而未能從實際的成員互動中深入觀察體制在形成與運作過程的動態演化; 目前的治理研究取向雖著眼於政府部門與社會部門間夥伴關係之探討, 但研究重點多只在做有無互動關係的描述、治理方式的類型化、與傳統管理模式的比較, 以及主要影響變數之分析, 仍少對治理體制演化過程的各種行爲意義與社會心理進行深入的理解。

為彌補上述各種研究取向之不足, 本研究打算採取生活政治取向的體制詮釋研究來探討本國的案例經驗。所謂「生活政治」(life politics) 取向之體制詮釋, 係指針對跨界治理體制現象的研究不再是從國家本位的、政府結構的或某種政治系統、意識形態或政治理論架構的觀點出發, 而是從日常生活中作為一個公民對於公共事務的樸素感受和理解入手, 去探討跨界治理體制現象背後所蘊含的政治社會意義, 這種意義是由事件利害關係人依其生活經驗所給出的政治判斷。

這樣的研究取向也是以「公民身份」(citizenship)⁴作為探討的核心，從涉入跨界治理體制運作的公民著手，去了解他們對該公共生活的判斷、感情與意義的理解。Faulks (2000) 認為「公民身份」這個概念同時包括有個人主義與集體主義的成分，因為它一則強調公民具有人人平等的權利，同時它也坦承人人均有責任維持共同體的續存。它既承認個人的尊嚴，同時也兼顧個人生活的社會條件，具有紀登斯 (Giddens, 1984: 25) 所說的結構之雙重性，也就是將個人與共同體融為一體，承認個人行動與社會制度的相互影響。如此一來，此種研究取向便排除了傳統以國家為基礎所形成的宏觀結構。進入了一個李歐塔 (Lyotard, 1984) 所描述的「一個宏觀思想塌陷的世界」，這也是孟樊 (2001) 所說的，是一種傾向後現代認同的政治理解，或紀登斯 (1991: 215-6) 所說的是一種關涉到個人自我實現的、以改變日常生活模式來威脅國家權力的生活政治。在後現代的政治情境中，宏觀政治結束，微觀政治勃興。只是，在公民身份的概念中，個人與集體、微觀與宏觀又是緊密難分的，但此一集體已不再受限於民族國家而是各層次空間尺度政治與各種社會團體的政治認同。

此外，由於本研究係著眼於對永續價值之實踐的觀照，又是從公—私部門互動治理的角度出發，故而，本論文的研究取向基本上比較關切體制參與行動與日常生活實踐間的關聯，以及社會面的體制參與者如何與政府體制進行互動。本質

⁴ 「citizenship」也有人翻譯成公民資格，早在古希臘城邦政治時期即有討論，那時主要是指一種參與政治的權利、能力和德性。到了十八世紀，citizenship 概念與民族國家的關係變得緊密難分。Citizenship 被界定為個人在一個國家中正式的和負有責任的成員資格，它被用來表示在現代民族國家中的個人身份。公民資格係指，一個國家授予其在所能控制的地域內的所有人的權利，國籍決定了公民身份。然而，Faulks (2000) 等學者開始質疑將公民身分與民族國家一體化的封閉觀念，實際上限制了自由主義的普世理想與平等精神。亦即，封閉一方面將生而平等的自由人的權利義務 (依據國別) 做了不平等的身分區分，另一方面也狹隘化的共同體的涵義。故而，他們主張一種後現代的公民身份，一種不受限於國族認同、族群認同或團體資格的認同。而是強調公民自身對其所依賴之共同體的權利與義務的真實體認與實踐，這與民主的落實有著具體的關聯。公民身分不是一種國籍法上的靜態內涵，反之，是一種不斷主張個人平等權利與恪盡共同體義務的民主特質，其所認定之政治共同體的界線是能夠跨越各國行政區之界線的。Clarke (1996: 8) 認為這是一種「深度的」公民身份，它能在各式各樣的場所與空間裡進行活動，讓政治重心脫離國家的掌控，因而也重新讓個人有參與共享的與集體的行動的政治機會。

上應屬兼顧微觀與宏觀、行動與結構的政治社會學研究取向，在本體論和方法論上亦暗合哲學詮釋學之主客合一之整體性，以及著重部分與整體之間來回循環詮釋之方法論原理⁵。亦即，針對跨界治理課題的探討，我們不會只從政治經濟的歷史結構做大趨勢的分析、從政府部門的府際互動或政策流程來進行制度、行為研究與政策分析，而是從社會生活面出發，去理解主要體制參與者和利害關係人如何參與和回應一個跨界治理體制的形成與演化過程。因此，主要體制參與者和利害關係人的生活經驗、空間經驗以及他們對體制過程中政治互動意義的理解，便是本論文研究取向的主要關注重點。



⁵ 高達美 (H. Gadamer) 認為部份與整體間的詮釋循環基本上是詮釋經驗的存有學結構，也就是說，詮釋的本性是在循環中邁進的 (陳榮華，1998：122)。本研究取向從公民身份之生活政治切入正可以時時觀照在跨界體制現象中的個人與共同體之間的整體關聯，並逐步揭示當中的政治社會意義。

三、理論前見與提問

既然本研究選擇以生活政治之研究取向來探討跨界永續治理之體制演化現象，其核心關切是永續發展價值能否在民主社會生活中藉由某種體制被順利地實踐，因而，總體而言乃是一個探討環境永續與民主治理如何連結的課題。故而在研究之初，我首先回顧相關學術理論傳統以作為本研究提問之基礎，包括以下幾大理論脈絡：

(一) 環境與民主

主提問：「地方主體如何參與創新體制，進而實際影響生活環境之永續發展？」

永續發展之民主實踐，基本上，乃是一個探討環境發展與民主運作之間關聯性的課題，它已成為中外學界一個專門研究的領域。此處所說的環境，應同時包括與人類生活息息相關的各種環境生態與資源運用。因為環境生態問題實際上無法與經濟發展和社會文化切割看待，談論環境生態保護的問題，也必然與環境資源如何使用與分配有關。這也是環境議題從早期的環境保護課題逐漸發展成為永續發展課題的緣故。

然而，環境問題之所以會變成為一個民主實踐之重要課題，主要還是因為民眾的日常生活環境遭受到來自國家政策或是市場經濟的威脅破壞以及環境資源被不當利用，使得民眾對於政府的執政能力與決策品質開始產生質疑，並進一步要求參與環境決策，以實現民眾自己對於環境發展的想像和期望。這當中同時具有環境意識與民主意識覺醒的涵意。也就是說，這牽涉到人與環境以及人與政治社會之間關係的重新審視與調整。它同時是個民主實務的課題，更涉及複雜的環境論述以及背後的哲學原理。

1.環境論述

有關「自然」、「環境」、「地理」或「空間」等概念內涵之界定，在人類智識發展的過程中，曾經有過重大的轉折與爭議。這當中最大的區別在於如何把人（作為一個「自然」、「環境」、「地理」或「空間」的觀察者或理解者）的位置擺放在其中，究竟人與自然、環境、地理和空間之間是存在著怎樣的相互關係呢？是各具本質性的個體、各自獨立又相互因果互賴的實體、有機的整體，抑或是持續交互作用、相互定義而具有時間性的整體？實用主義大師杜威（Dewey, J.）闡釋其自然主義哲學觀時，曾歸納比較過上述四種自然觀與世界觀的不同，那是自古希臘亞里斯多德（Aristotle）以來一些重要思想家之間的幾大不同見解（請參閱表 2），而這也導引出了人與環境關係的不同論述。

以牛頓科學觀來說，立基於文藝復興時代笛卡爾（Descartes, R.）主、客二元的本體論哲學觀點之上，很自然地會將物理環境和社會環境視為外在獨立於人的客體。人的理性可以去窮究客觀的外在環境規律，外在環境與人也會產生各種具有潛在規律的因果互動。也因此，環境逐漸成為外在於人，並主要由人的科學理性所認知與掌控的客體；另外，再以愛因斯坦（Einstein, A.）的科學觀或杜威的自然主義哲學觀來說，人與環境、物理與心理現象之間是不可分割的整體，人與環境共處於時間過程的脈絡之中，總體交互作用、多重定義。因此，人對於環境意義的理解是具有開放性的，隨著事件之不同，人、空間和時間交互影響的差異，便可能會有不同的意義詮釋。這樣的世界觀基本上與現象學者的本體論見解大約一致，如胡塞爾（Husserl, E.）之主張人與環境（物）具有意向性關聯；海德格（Heidegger, M.）從人的存有於世，用人的存有來展開對世界的理解；高達美（Gadamer, H.）用環境議題事件所引發的人的理解來論證人的存有與世界的存在。就像杜威（1949）所說的：「事物是先被擁有，才被理解的」，自然或環境除了認知活動所把握的性質之外，還具有人的情感和意志活動所把握的性質。

從主、客二分之本體論所推導出來的科學觀和環境論述，顯然與從主客合一之本體論論述大不相同，而影響所及卻是無比之深遠。尤其自現代啟蒙時代以來，笛卡爾的哲學觀與科學觀一直站居主流思潮地位，使得環境論述一直走向科學理性的道路。於是逐漸有深奧的環境科學誕生，環境相關知識成了科學家的專業，一般人逐漸將對於環境的理解自動交付給專家來代勞，於是，有關環境發展、規劃設計與決策的工作，逐漸成為政府、資本家與科學家的特權。民眾逐漸矮化自

己對於環境的認識與關切，結果便是環境發展與民眾的生活所需日益陌生疏離。因為若從另一環境論述來說，不論是政府、資本家與科學家原本就無法代替存有於特定環境中的任何人來理解該環境對人的意義和需求，對於環境的理解是無法假手他人，也無法代行其責的。這麼說，環境民主的意味就跑出來了。

表 2：人與環境關係之哲學觀點比較

作用關係	自我作用 (self-action)	相互作用 (interaction)		交互作用 (transaction)
世界觀	本質論	機械論 (mechanism)	有機論 (organismic)	系絡論、選擇論
代表人物	亞里斯多德 科學觀	牛頓科學觀		愛因斯坦科學觀
核心 內涵	<ul style="list-style-type: none"> ● 物理與心理現象的作用是受控於深植在客體有機體或現象中的內在本質特性。 ● 個體自主性 	<ul style="list-style-type: none"> ● 假定時間因素並非現象整體的部分，因而時間與個別現象被分割界定。 ● 個別獨立的物質元素，相互因果作用與相互依賴、相互作用與被作用。 ● 有機論者著於整體之研究，以求探究出潛藏於整體背後之有機原則。 		<ul style="list-style-type: none"> ● 系絡、時間因素、物理與心理現象均不可分割。 ● 視環境系絡、時間與過程為一個整體的各面向。 ● 從系絡的觀點了解現象必須對其變化特性與過程進行描述。 ● 不強調具有主控現象作用的普世性與目的論功能，而容許各種獨特事件發生的可能。 ● 目的性行動乃是系絡論的根本想像，它也是人類作用力的基本特性，因而人的行為是有目標性、有意圖的，但那並非目的論的目的。
分析 單位	<ul style="list-style-type: none"> ● 人；人的心理本質 	<ul style="list-style-type: none"> ● 人與物理環境和社會環境之間各自獨立又相互影響的心理特質。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 由個別的人和環境元素所共同組成的有機整體。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 由相互定義的各不同面向，而非由各獨立要素所構成，是具有時間的整體。 ● 只有在整體下，才能賦予個體意義；任何一個粒子都在變動了系絡中做界定，意義是不斷隨系絡而變動的。

觀察者	● 獨立而客觀，與現象分離；誰看都一樣。	● 同左	● 同左	● 觀察者是現象的一個面向，觀察者從各種不同的物理與心理地位去對現象產生不同資訊。
時間與變遷	● 強調穩定性；變化乃是目的論中的機制安排。	● 並非現象的內在本質；變化起自個別人與環境間的互動；變化有時是有其潛在的規律機制；沒有時間起點，無歷史持續；變化是不同地點的位移而非質變。	● 以系統穩定為目標，變遷起自人與環境之互動，卻有其目的論的機制。 ● 整體的變化有一個方向性，會達到一個有機平衡狀態。	● 變化會持續發生，變化與穩定均是心理現象的內在本質；變化的方向無法預料和預定。
因果關係	● 強調物質性的因果；從內在直接推到現象。	● 強調因果的有效性；亦即強調前因對後果的推促作用。	● 強調結果；亦即如何達到目的論的理想境界。	● 強調形式上的因果，亦即對現象之類型、外觀與形式的描述和理解。
心理學研究	● 個體的、心靈的、意識與心靈過程的研究。	● 行為與心理過程的預測和控制。	● 探究人與環境因素間複雜關係的動態性與整體性心理體系。	● 探究整體單元中各心理面向與環境面向間的關係變化。
其他	● 專注於特質與心理作用法則的追尋，以預測和證明不同心理學領域的特質。	● 專注於系統中不同變數與元素間的關係，以求預測和控制。	● 專注於幸控整體的原則，強調知識的單元、全系統的原則以及次系統間的階層性。	● 專注於事件，亦即人、空間和時間的影響作用；描述與理解事件的類型與形式；保持尋求一般性理論的開放性，但首重對事件的說明；依情況實際運作各種法則；開放於各種意想不到的解釋原則；可以預測但不必然需要。

資料來源：翻譯整理自（Dewey & Bentley, 1949: 96-130）。

2.環境民主實務

二十世紀末業以來，由於全球資本主義與工業文明的過度發展，各國生活環境受到超限的開發壓迫，環境抗爭事件在全球各地揭竿而起，逐漸顯露政府政策和環境發展與民眾良善生活的背離落差。歸結來說，這又與兩個根本的原因有關，一是先前所說之科學典範的誤導，另一是關於利益的權力鬥爭。前者是指源於主、客二元之環境實證科學典範，將環境界定為一種科學、一種專業知識，一種只有專業科學家才懂的知識，一般民眾被排拒在外；後者是將環境界定為某種資源，一種價值或利益，一種由有權者所支配決定的社會價值，而所謂的有權者通常是被實證主義與科技理性洗腦過的科層官僚，或是被利益集團滲入的執政者或代議民主。如此對於環境知識的專斷，再加上權力的使用，終致使得環境與民主漸行漸遠。一直到不斷有與民眾或與地方切身的環境事件發生，有關環境意識與民主意識的雙重覺醒才產生。這也是環境民主理論與實務逐漸成為一個專門理論的緣故。

然而，這畢竟是個相當嚴峻的挑戰，因為自十六世紀現代啟蒙以來，實證主義科技理性的世界觀、環境觀與人生觀已密實地鑲滲進入各層面的社會體制與人類生活觀念當中，並且已經形成一套非常例行化的社會運作模式。人們不論是要找回環境上的自主或是政治上的自主，均是一件極為困難的事。因為那牽涉的不只是形式上、程序上改變，更是實質的、內在的或思想性的改變。也因此，有關環境民主的推展便不能用太過簡化、靜態與表面的策略做法來因應，而是要用更深層、更動態、更複雜多面的視域，由內而外、由外而內，透過文化、政治、制度、空間...等等各個層面的改造，重新確立人的生活價值，並建立起人與環境之良善而緊密關係。

近一二十年來，國內外環境規劃學界也逐漸有這樣的反省，因此，重新找回地方的論述以及參與式規劃的實務便逐漸受到重視和推廣。然而，由於受到長期以來專業知識分工的影響，自然科學與社會科學之間鴻溝已深，環境規劃如何與民主體制接軌的問題還是停留在相當初階的嘗試摸索階段。近十年來由於政治理論與實務也同樣面臨民主前進的困局，並有治理理論之方向性提出，一般認為是頗具潛力的一條出路。也開始有空間方面學者，如 Madaipour、Hull、Healey (2001：

1-14) 等人強調必須思考將治理的概念納入空間規劃體制與實務當中，以新的思維來理解空間，將空間整合進入社會性的理解裡頭。也就是重新將空間規劃過程視為一個社會空間過程，不能使之自外於更大的社會結構與脈絡。要用新的空間理解去促成與新的規劃治理過程的對話，而其中主要場域正是與民眾日常生活息息相關的地方 (place) 和領域 (territory)。這當中，所要處理與追求的價值正是如何將社會正義與永續發展空間化成為空間正義 (spatial justice) 與區域民主 (regional democracy)。因為，空間性 (spatiality) 不只是外在於社會的佈景，它其實是社會關係的基本要素，唯有將此具有社會脈絡意義的空間性納入規劃的思考與行動中 (Soja, 1999)，才能使得環境民主的實踐，以及相關民主治理的探索更加情境化與具體化。

既然空間性對於理解和推動環境民主實踐或說環境規劃治理如此重要，那麼實際進入發生議題事件的空間現場，去洞悉其中人與環境以及人與政治體制之關係和過程，便是必須的。此所以本研究選擇四個區域經驗案例，深入現場，意圖一窺現階段國內環境民主治理之究竟。

本論文所探討的四個經驗案例，有的較偏重環境生態課題，有的較偏重的產業發展課題或社會文化課題，但均與區域整體環境之永續發展有關。它們除了不同的環境課題偏重不同，四個案例同樣都面對民主實踐的共同問題，也就是比較貼近民眾生活環境需求的地方主體如何與既有體制展開互動，進而實際參與和影響環境政策之發展的問題，這也是本研究所要著重探討的部分。

本研究針對環境民主課題之探討，基本上又可將之細分為三個面向來深入了解。包括在政治面上，必須了解有關民主治理之理論與實務的發展狀況，這基本上是個探討國家與社會之間如何互動整合的課題；在體制面上，必須了解落實環境治理之體制形成與演化過程以及它所具有的社會涵意，主要是探討相關組織行動與社會結構之間如何互動整合的課題；在空間面上，必須用空間性來具體闡釋環境民主的政治社會意義，乃是區域治理空間整合的課題。

(二) 民主治理

次提問一：「新的治理疆界如何在政治終結的危機情境中浮現，政治治理如何可能？國家體制與市民社會如何在當代民主政治中調和共治？」（國家與社會之整合課題）

1. 治理理論

環境民主課題乃是整體民主政治發展課題的一環，與當代民主發展的處境無法分開了解。那麼，當代民主究竟處在怎樣的狀態呢？政治之終結（*The End of Politics*）作者 Boggs, C. 認為，當代人類政治正處於公共領域衰落、反政治情結盛行、政治衰落的狀態。其原因主要有二，一是全球性的系統性的社會和生態危機日益嚴重，譬如社會貧富差距擴大與城市犯罪蔓延，全球環境污染嚴重，已反映出人類社會自身，以及人類社會與自然環境之間失去平衡狀態。這種失衡轉移了公眾的關注，政治無力感促使人們更加疏遠於政治，社會更加原子化發展；其次，是自由市場意識形態和企業權力的影響力正大力削弱公民責任、民主參與，以及公共決策的基礎（陳家剛，2001：8）。Boggs 觀察美國的民主政治發展指出，當代最主流的自由資本主義正在腐蝕人類基本政治生活的本質，它與傳統公共理想中的公共利益、公民參與、社會道德、經濟計畫管理以及永續發展價值存在著嚴重衝突。因為自由放任的資本主義、佔有性的個人主義，以及不斷合理化自我利益的論述正逐漸導致其他政治論述的貧困，舉凡國家主義、自由主義、社會主義和共產主義等傳統意識形態已不再被廣大民眾所相信，也尚無新的意識形態可以統合公共，大多數人只是純粹地適應經濟事實。再隨著「大政府」時代無可避免地趨向沒落，大公司時代便最大程度地佔據了歷史舞台的中心。於是私人領域超越了公共領域，公共領域衰落，積極的公民權衰落，反政治情結因而普遍興起。這樣的民主發展狀況與病象隨著全球化政治經濟的關聯，也逐漸存在於非西方的各個國度之中。

面對如此政府統治危機與政治之不可治理性（*ungovernability*），學者雖然提

出政治終結之悲觀論述，但在另一方面，他們也還是不死心地企圖為人類社會找尋政治復興的可能。於是，在經過各國某些案例經驗的研究探討後發現，「治理」這個不公不私、亦公亦私、公私合夥的模糊又具方向感的政治概念，似乎具有相當大的政治變革潛力。以居於治理概念之核心內容的夥伴關係來說，Brinkerhoff (2002: 21) 的定義是：「夥伴關係是一種立基於彼此認可的目標，而在不同行動者之間建立起來的動態關係；其根基在於對每位夥伴之相對地位的尊重，透過對不同任務之理性分工的理解，去追求達成共享的目標。夥伴關係充滿著相互影響的概念，力求在相互合作與個體自主之間取得完善的平衡，並充分體現相互的尊重、公平參與決策以及明確的課責與透明的過程。」。這當中，便存有支持治理理念者的某些政治預設和規範性期望，譬如，一個相互認同的目標是可能建立的，各政治主體對彼此的相對地位是尊重的，任務是可以理性分工的等等。此外，若放在公、私部門合夥的關係情境來看，治理支持者的潛在預設是，擁有資源卻失靈無效的政府若能平等看待其他社會部門，以及具有民主代表性又有政策執行能量的社會部門若能擺脫政治疏離，自願性地參與公共政策，兩者的合夥協作，必能化解當前的民主困境。問題是，政府與資本家要怎麼才能走下權力的台階與其他社會部門對等合作？市民社會大眾又如何能夠自願性地重新擁抱政治？這些問題似乎並未得到處理與解答。無怪乎有人懷疑治理會不會只是人們對某種地方的、自願性組織網絡的民主化功能的另一種過度吹噓而已？

或者說，要對抗前述政治終結之病象，其實需要有另一種更堅實的信念、更有系統的論述與更豐富多元的實踐經驗來作為治理理論的支撐，也才能真正地將它的政治變革潛力給釋放出來。譬如，柏格斯就曾在它書的最後結論中提出某些相當具有啟發性的政治復興之道。包括一個徹底超越工具理性和經濟自利之新的意識形態的產生，以作為政治反抗的依據；地方主義應該藉由某種公共論述去形成一種持久的政治力量，同時還要能夠形構出某種實踐的社會力量或變革的制度槓桿；未來逆轉反政治化現象所需的“普遍的公民權”，必將是包容性的、普遍性的、公共的以及相互平等協調的；政治上的遊戲規則與制度結構不再被看成是既定的、天生的和不變的；未來公共領域的擴大乃是指對於市民社會與國家、地方與中央、社會與政治，或國家與世界等二分法的超越；未來具有變革取向的團體和運動，必須以某些共同的公共目標，像社會平等、公民生活的民主化、充分就業、普遍醫療以及永續發展等，來把社會上的政治鬥爭最大程度地整合起來，才有可

能讓政治終結中的政治起死回生；道德與政治必須完全融合，該道德係來自於系列的普遍論述，如城市民主、社區、生態主義、女性主義；政治將被視為自我實現的源泉，就如同古希臘人的信仰，而不是專制傳統下的自我犧牲和自治的喪失；自我發展和社會不再是對立的，而是有機地聯繫在一起；這是一種自我與社會同時變革的政治復興觀。柏格斯這些有關未來政治復興方案之預測，可說提供給未來的治理研究相當豐富的提示與想像，同樣也成為本研究進入經驗現象的重要前見。

2.政治社會學

如果說「治理」的重要內涵之一乃是在尋求建立某種公、私部門間良善的合夥共治關係，那麼更清楚地說，其實就是在處理政治與社會，或者說，國家與市民社會之間的調適關係，這樣的課題正好是政治社會學的學術核心。固然，早期行為主義取向之政治社會學者，像 Davide (1953) 等人，一直強調要保持客觀中立，並一味專注於微觀面之個人與團體間的行爲互動，而忽視了現代國家所扮演的特殊角色與重要意義。但晚近已有較多學者主張應重返十九世紀黑格爾(Hegel, G.W.F.)和馬克思(Marx, K.)對政治社會的分析方式，也就是將政治社會區分為國家與社會兩大部門，來探討它們之間的互動關係。

這種研究焦點的重新調整正好切中當前最熱門的治理課題，以致它所有圍繞著國家與社會關係的論述，均有助於促進對治理課題的理解。以往，不論是馬克思主義、精英理論或是多元理論均未能清楚掌握到國家與市民社會之互動關係的重要政治意義。主要原因是對於國家存有不太實際的想像，如馬克思的經濟決定論忽視的社會權力的多元性，並將政治完全等同於國家，階級鬥爭才是政治的實體，國家既是鬥爭的工具也是產物，更無從論及市民社會；精英理論客觀中立地探討一國之中精英統治的實況，政治是精英與非精英的關係對抗，國家角色與作用模糊，被看成是中立的第三者；多元論將政治描述成多元利益間的相互對抗，天真地也將國家孤立成中立的旁觀者，以致無法察覺國家與市民社會之間不對等的權力結構關係。

但是，國家及其權力的執行者—政府在政治上所扮演的吃重角色與影響力畢竟不容輕忽，因為它始終都是社會經濟資源、資訊資源、權力資源、合法性資源

與政策資源的實際擁有者。此一事實終究無法被任何人，何況是政治社會學者所輕忽，既使二十世紀末葉以來，國家角色受到全球化、自由資本主義以及各種新社會運動的衝擊，開始引起人們對於國家角色功能的質疑，甚至更有國家終結之論被提出，但還是無法否定其存在的必要性與重要性。尤其，也有學者（Fisher, 1993）開始針對 1970 年代以來之以分權民主意識形態做基礎的草根運動提出質疑，認為它至少有細瑣而無效、資源貧乏而後繼無力、議題偏狹不足以為大、分割認同而難以建立聯盟、太自我取向而不見集體、重視民主程序更甚於公平正義，以及過於反國家傾向而忽略了二十世紀末葉以來政府與市民動員之間重要的辯證關係等等缺點。問題是，面對各種紛至沓來的社會危機、環境危機與經濟危機，政府失靈現象一再浮現之際，市民社會的草根行動又對政治改造力有不逮，怎麼辦？Flacks（1990）等學者於是主張，在未來的政治反對方案中應同時納入政府的改造。就像 Lehmann（1990）所說的，處在當今全球化與去中心化的時代情境中，需對國家再概念化（reconceptualized state），將政府的主要功能定位在社區資金提供者的角色上。也就是說，一種期待國家與社會重新接合的治理課題產生了。

接下來便是如何接合的問題，究竟國家與社會應該各自做怎樣的調整，又要如何相互調適？政治社會學者開始在這些方面投注心力。首先便是從治理概念興起的根源—「民主落實」著眼，由下而上地去思考市民社會如何重新建立的問題，這便牽涉到政治文化、公民權以及政治參與等問題的解決，此外，才是國家角色調整以及國家與社會如何協調互動的問題。由於國家與市民在當代社會中的角色特性已有了重大改變，因此，便有適應當代情境的各種新的政治理論被提出，譬如，後現代政治理論、新中間路線、激進多元理論（radical pluralism）等等。當中，後現代政治理論固然強調傅柯（1980: 87-90）所說的權力多元論述，從個人即政治（personal as political）的觀點認為，政治普遍存在於社會體制、經濟不平等、語言、任何知識系統以及我們每個人的身體之中。但是它極端與虛無的相對主義以及對政治的與權力的否定態度，使得它不是容易流於前現代的宿命論就是容易導向個人主義超人哲學的權力鬥爭，而被認為是批評破壞多於實質建設，因此對於國家與市民社會之間的關係調適，似乎並未有積極的論述；Giddens（1994）和 Beck（1997）等人固然以審慎發展而非教義式獨斷的立場來看民主政治，主張修正自由主義右派以及社群主義左派的論述與方案，調和中央與地方、國家與社會、國家與全球，以尋求某種政治平衡的可能性，但由於他們顯然並未超越問題重重

的自由主義觀點，並未真正對抗與解決當前自由資本主義所造成的實質困境，因而所謂的第三條道路目前也已受到尖銳的質疑與批判（歐陽景根編，2002）；激進多元理論擺脫古典多元理論對國家角色的忽視，以及更清楚市民社會在當今政經結構中的分歧特性，並更強調某種自我治理之社群政治機制的重建，提供給當代政治社會學者某種理論聚合的可能。像 Hirst（1994）所提出的社團統合論

（associationalism）便主張應該藉由限縮國家行政範圍，以促進以市場為基礎的社會去達成民眾所期望的實質目標，這是把市場體系放入某種一致性規範體制之社會網絡當中的一種做法。因此，國家要去中央化、分權化，只提供一個普遍規範的架構，並用預算資助自願性組織，使其能更自由地獨立去完成某些民眾參與的公共事務。這當中固然還存有特權（privilege）輸送的疑慮，但也提供了某種治理的可能。以上是當前政治社會學界在思考治理課題以及國家與市民社會關係上，所呈現出的一些主要理論脈絡（Faulks，2000）。以此角度來看民主治理的問題，它其實是在探討國家與市民社會如何整合的問題面，而這正是政治社會學的核心關切。



(三) 體制研究

次提問二：「**跨界治理體制作為跨界治理疆界的建構者是何種有別於傳統政治的創新體制，其緣起與演化受到哪些作用力的影響？體制參與者的行動與環境結構之間處於怎樣的互動整合狀態？**」(行動與結構之整合課題)

跨界永續治理終究必須藉由某種體制化的過程來落實，因而對體制演化過程愈瞭解，便能對永續治理的實踐有更深入的了解。然則，體制演化過程的研究重點是什麼呢？這可從與本研究直接相關的組織社會學、法社會學以及後實證主義社會學的一些理論啟發來豐富體制演化研究的思考。

1. 組織社會學

由於本研究特別著重於跨界體制中核心組織平台的運作過程，以及組織行動者如何與組織內外環境中的利害關係人共同持續奉行某種互動模式、規範或秩序，進而形成某種體制，因此，主要是屬於組織社會學面向之探討。然而，組織社會學的研究焦點在不同發展階段各有不同的理論偏重。一般可將從早期到後期的組織研究區分成三個大類，分別是將組織當作是一個理性系統、一個人際與社會系統，或是一個開放的系統 (Handel, 2003)，前二者著重於組織內部人、事之間的關係互動，如，科學管理理論、科層體制理論、人際關係理論、組織協調理論、系統理論以及權變理論等；後者開始關注於組織與社會環境之間的互賴互動，如資源依賴理論、制度理論以及組織生態理論等。當中各種理論觀點均可作為本研究之理解前見，然而，與本研究直接相關的理論應是制度理論。

「制度」(institution) 始終是社會科學研究的一個重要課題，在韋氏辭典裡有兩個主要涵義，一是專指教會授與神職以及牧師任職時，主教授予指導教徒靈魂的許可權，隱含有「正當性」和「權威性」在其中；一是指其為社會團體、政治成員或一般人民所制定並遵循、行之久遠的習慣、法制、慣例或特殊狀況等等。中文一般翻譯成「體制」或「制度」，然而在中文的詞義裡，「體制」通常被理解

為某種比較屬於社會整體的宏觀制度脈絡，具有社會學研究的內涵，而「制度」通常被用於對某個單一制度內容的敘述，兩者常被混用。社會學者也曾以各種觀點為制度下定義，其中，組織社會學者 Scott (2001) 所提之定義，很可以提供一個比較全面性的理解。他認為：「制度包含有認知的形成、規範準則的建立以及具調控性的結構。它們提供社會生活一定程度的穩定和意義，制度是藉由文化、結構、例行公事等多重媒介來傳送，並在不同制度的地理場域中運作。它會反映出對社會行為的調控性限制、規範性的契約責任和預期，以及政治性的分類和認同。」。也就是說，制度同時具有調控性、規範性以及與認知性的作用內涵，「調控性」在於強調制度之規則建立、監督、鼓勵與核准行動的調控過程；「規範性」強調影響社會生活的傳統慣例、價值與責任義務，對於社會行為所施加的限制分明，以及同時賦予行動一定的權利和能力；「認知性」則是強調共享的知識與信念系統，關心的是「詮釋」與「意義」，強調社會認同、共同的分類體系以及共享的定義，認為這是社會或組織之所以能夠穩定的基礎（楊友仁，2004）。同樣的「制度」概念，它的定義也會隨著相關經驗研究與理論觀點的不斷豐富，而會有新的意義詮釋。

早先舊制度研究者一般是從規範性的立場來敘述與批判法定、正式制度的合理性，就制度內容論制度。主要以結構功能主義作為分析架構，認為組織的功能會決定組織的結構，只要分析功能就可以了解它的結構，含著制度決定論的預設。相對便忽略了把制度中的個人行為或制度的社會環境納入一併思考。這種傳統的制度研究方式，在 1960 年代行為主義興起之後，受到嚴厲的衝擊與挑戰，因為理性自利的個人行為，顯然並未完全受到制度性結構的命定擺佈，反而常是個人的理性選擇在主導著制度結構的變遷發展。這股行為主義思潮促使舊制度研究快速沒落的同時，也逐漸蘊釀出了理性抉擇的新制度理論學派，尤其是在經濟學門方面。另一方面，當行為主義的勢力高漲幾乎到了完全否定制度結構之重要性時，終於引起一向重視結構限制因素的社會學者的抗拒，乃決定以更寬廣的定義來看待制度，認為制度可以是法律合約等正式制度，亦可以是運行於社會生活之中的習慣、風俗或互動模式。這些具有「文化」概念意涵，並能發揮一定程度結構性限制力量的社會規則、規範，均被納入新制度的研究範疇中，這亦是新、舊制度論的主要差異所在。

正因為新制度理論的發展根本上是受到經濟學從理性自利、以自然科學為師的研究方法影響，以及從社會學著重價值與文化詮釋的結構功能方面的雙重影響（陳敦源 2002；Barry,1971:3）。因此，雖然新制度論近二十年的發展，影響遍及政治學、法學、經濟學或社會學等各學門，不少學者也曾對新制度論做過各種不同的學派分類，如 Guy（1999）將新制度主義歸納為六種：「理性抉擇論的制度主義」、「歷史制度論的制度主義」、「社會學的制度主義」、「經驗性制度主義」、「有關利益代表的制度主義」、「國際關係中的制度主義」；Hall and Taylor 將之區分為「理性抉擇制度論」、「歷史制度論」、「社會學制度論」等，但國內學者陳敦源(2002)將分類標準回歸社會科學中「個人行動與結構限制」之核心爭議點，用以區分新制度論為受「經濟學」影響與受「社會學」影響之兩大理論集團，在理解上還是較能清晰掌握。

其中，受「經濟學」影響的新制度論相當於「理性抉擇制度論」，認為制度即是一種決策規則，目的在於降低不確定性與交易成本。而制度的起源與變遷乃是來自於行為者基於理性而有目的、有控制性的自發性選擇（Thelen, 1999）。理論核心包括對人理性自利的假說、方法論上的個人主義、與關注實證而非規範性的研究問題等特色（陳敦源，2002）；受「社會學」影響的新制度論相當於「社會學制度論」，對制度採取極為寬廣的定義，無論是正式的規則、程序、規範或是存在於組織內、外環境中，為行為者提供認知外在世界與詮釋事務意義之架構的那些價值與信念、符號系統、認知圖譜、道德圭臬等足以引導人類行為者都包括在制度的範疇之內（March & Olsen, 1989；徐斯勤，2002）。理論核心為對價值、文化等超越個人之結構限制因素的關注、傾向方法論的全體主義，與不排除規範性議題的研究取向（陳敦源，2002）。至於其他學派分類之新制度理論，雖仍各有特殊關注的焦點，但對於制度現象的核心詮釋大致均是上述兩類理論內容的部分採納或修正。

此外，由於早期新制度論社會學者過於專注在環境結構、制度宏觀面的影響以及宏觀結構之自主性的分析，相對也忽略了制度的微觀基礎，也就是制度之社會心理層面的支撐部分。但是，宏觀社會學總是需有微觀社會學做基礎，也就是需對行動做更深入的了解。因此開始有新制度論學者引進俗民方法論和現象學理論。此時的行動研究已不同於以往理性行動者（rational-actor）之研究模式，它已

從以佛洛伊德之自我 (ego) 心理學為根基的行動理論轉變成為以俗民方法論 (ethnomethodology) 和現象學為認知根基的實踐行動理論，這也是社會理論中有關認知的重大轉變。前者認為人格是社會客體的一部分，角色行為來自於社會互動過程中文化規範所加諸之內化 (internalization)，因而體制中的行動仍不過是社會宏觀結構與文化的縮影內化；但後者像 Berger 和 Luckmann (1967) 等人認為社會學理論應該要回答的是：「個體的主觀意義如何能夠成為一種客觀的事實？」，譬如為何人們的生活普通常識能形成為一種客觀社會規範？雖然他們也像 Parsons 一樣，是從社會行為者間慣性互動關係來探討制度，但不同的是，他們著重在認知層面的分析，視制度為一種認知建構，而 Parsons 是著重於人格系統中社會角色要求的整合，是一種社會文化內化過程的探討。

微觀面的新制度主義立基於實踐行動理論 (a theory of practical action)，他們特別強調社會行動的認知面向，但是他們的偏重並不同於帕森思之只著重認知的理性面與計算面，而是聚焦在例行化之實踐行動的潛意識過程與表徵。他們試著想去詳盡地描繪那些臣屬於認知的社會行動所具有的情感面與價值判斷面。譬如，高芬克爾 (Garfinkel, H.) 強調日常生活中常識飽滿的作用者 (knowledgeable agents) 對於社會結構之持續再生產的必要性；Giddens (1984) 強調例行性活動在維繫社會結構上的重要角色；高夫曼 (Goffman, E.) 與 Collins 兩人著重於實踐意識 (Practical consciousness) 的探討，Goffman (1967) 將社會互動解釋成一種儀式性的慣例活動，為的是確認自身的重要性。柯林斯 (Collins, 1988) 認為社會結構是由人際互動的儀式鏈 (interaction ritual chains) 所構成，人們在儀式性的遭逢中，投注了實踐意識、文化資源以及情感的能量。因此，他不認為社會是由某種功能性的道德共識所拘束而成，社會的聚合或撕裂是取決於情感的一致。而這種情感上的一致並非產生自行為者的理性計算，而是來自於不斷重複的往來互動中所產生的同伴情誼或是敵對情緒。這些實踐行動的新理論為新體制研究提供了許多啟發，也使得整個理論焦點有了重大的轉變，那包括從客體關係到認知理論、從推理到實踐思維、從結構內化到生活習仿、從社會義務到俗民信任、從正式規範到儀式的表徵、從先驗價值到理由的陳述、從整合一致到鬆散連結，以及從角色扮演到例行性活動等等 (Powell & DiMaggio, 1991:1-27)。使得我們對制度現象中社會行動所發揮的結構性作用，有了更深層與豐富的理解和想像。這些組織社會學理論的新走向也將成為我著手實例研究之重要理解基礎。

2.法社會學

嚴格定義的法社會學是在 19 世紀末與 20 世紀初受到孔德之實證主義哲學和社會學的影響才誕生的。之後，又受到美國實用主義哲學⁶的滲入影響，使得現代的法律社會學明顯區別於傳統的法學研究，不再專注於法律中哲學理路與形式邏輯的探討，而是從實際的社會生活中去理解法律的社會目的、社會功能與社會效果。這對於法律在社會部門中所佔居的角色地位而言，也起了關鍵性的變化，亦即，將法律從國家堂廟拉回到一般的社會現實生活裡，使法律不再只從國家的立場來看待，而是可以從政治、經濟、哲學、宗教、習俗、傳統等多角度和層次來對法律的文化背景、形成機制、發展趨向以及可能的解決方法等問題進行深入而全面性的研究調查與分析論證。從而，關於法律之泉源與基礎的探討將不僅在於國家，而更在於一般公民的社會生活。此一走向基本上也與政治上的民主化發展相一致，也與前述新制度論的發展走向相符。

學術界一般認為法社會學的研究內容主要包括：1.從社會整體出發研究法律在社會上的實際效能；2.研究法律與社會之間、法律現象與其他社會現象之間、法律與人之間的相互聯繫與相互作用；3.對一切與法律現象有關的社會實際問題進行綜合性、系統性研究；4.研究社會的立法制度、立法條件和立法基礎，以及法律實施的社會和經濟效果等（田有成，2002：19-25）。若將法律研究視為廣義之體制研究的一部份，則上述之法律研究內容，亦可做為體制研究之重要面向與提問線索。

在法社會學的方法論上，目前西方法律社會學研究常用的方法論主要有功能主義、現象學、結構主義、系統論、衝突論、進化論和行為主義等幾大流派，主要學者包括韋伯（Weber, M.）、馬克思、涂爾幹（Durkheim, E.）、帕森思（Parsons,

⁶ 關心生活更甚於關心真理一直是美國實用主義的主旨，P. Peirice、William James、John Dewey, Richard Rorty 等學者是代表性人物，他們關心生活甚於關心本質，關心未來甚於關心過去。它摒棄傳統哲學對於確定性、絕對性、普遍性知識的幻想，強調認識出發點的偶然性、可錯性、外在性，摒棄一切二元分裂式的世界觀和哲學觀。它堅持以倫理學作為哲學思考的出發點，認為有關知識、真理、實用等哲學概念的探究應以共同體為根據，而不是以個人的意識為根據。它把人怎樣活得幸福、活得有尊嚴放在一切問題的首位（陳亞軍，1998）。

T.)、哈伯馬斯 (Habermas, J.)、盧曼 (Luckmann, T.)、傅科 (Foucault, M.) ...等。這些法社會學的主要流派和學者分別對法律的源起、作用和社會關係提出了不同的理論觀點，也提供給本論文理解跨界制度現象更多面向的理論前見。譬如，像傅科之無權力支配主體的法律觀(Hunt, 1993)，著眼於現代社會之社會契約關係，強調社會權力不專屬於君主個人，而是屬於多元的契約個體，或者說權力是屬於代表社會總意的契約規範，因此，處於權力關係中的任何人，均同樣要受到來自該權力關係的規範拘束，這樣的法律社會觀點便相當符合本研究對於強調分權治理的跨界體制關係的想像；而現象學之法社會學研究，在方法論上更可以支援本論文有關體制現象之詮釋研究。因為它同樣強調從人本身來找尋行為的真正起因，並為行為的內含意義作出解釋。因此，現象學之法社會學研究要求把法律規則同活生生的人結合起來進行探討。反對把法律看做是一個與人的意識內容無關、不受人的內心世界和思想情感影響的純粹外在規則體系，而是強調個人對於法律的理解與體驗，把法律看做是由各種法律相關參與者所賦予和建立的有意義的構成物。認為法律不是存在於法條裡，而主要是存在於人們的態度和感覺的對應與交換當中，存在於社會互動當中，也正是由於通過這些過程，人們才達成了對法律的體驗與理解。因此，它主張法現象的解釋不能單從法律規則出發，而必須與行為者對這一法律規則的體驗和理解，也就是與它的法意識關聯起來進行解釋（田有成，2002：22-23）。若將此觀點用諸本論文之跨界治理體制現象研究，研究提問將著重在瞭解體制參與者之間以及與體制發展之間，經歷了怎樣的互動過程？參與者在體制演化過程中對體制的發展會有怎樣的意義體驗與理解？體制參與者的思想、感情、行為意義和目的意識為何？

3.後實證主義社會學：社會學的新走向—新功能主義

不論是組織社會學或是法社會學之體制研究，在方法論上，同樣需要放到整個社會學的理論傳統中來做探討。西方社會學在二次大戰之後，經歷的三個主要發展階段。從戰後到 60 年代的第一階段中，以帕森思為代表的結構功能主義是學科的主導力量。當時帕森思的功能主義曾經承諾要做出一種綜合性的理論，但沒有成功；第二階段從 60 年代持續到 80 年代，主要是針對功能主義的反叛，而形成兩個主要陣線，一邊是微觀社會學，以創造性和個體自由的名義用偶然行動來反對社會結構。而另一邊，衝突理論則堅持社會變遷只能通過強調物質的而不是

觀念的力量來得到解釋；第三階段起自宏觀和微觀兩個傳統的過早邁入安逸而又似乎更加碎裂的學術中年，以致揭開了另一場新的理論運動，主要是試圖在行動與秩序、衝突與穩定、結構與文化的理論之間重新建立起聯繫。代表人物主要包括紀登斯、哈伯瑪斯、盧曼、蒙克(Munch, R.)、布迪厄、波坦斯基(Boltanski, L.)、柯林斯和亞歷山大(Alexander, J.C.)。而此一階段的理論創新，在整個社會科學的知識積累脈絡上，已經從主要的實證主義以及微觀社會學偏向人文主義研究的反實証主義，邁向更多元思維的後實證主義。此一後實證主義的知識積累基本上有四個假設：1. 假定社會學研究是一項沿著科學連續體而進行的工作，它的一端是抽象的、概括性的、形而上學的元素，另一端則是具體的、經驗性的、事實性的要素(Toulmin, 1953; Alexander, 1982)；2. 主張構成社會哲學基礎的這些基本要素，不能以無限變化的方式來進行論述，也就是無法接受在思想觀念上缺乏證據或強有力的論述；3. 借用實用主義者強調實踐經驗的重要性；4. 雖然排列在科學連續體上的不同要素之間沒有一種關係，但是從原則上講，還是具有某種明顯的傾向，也就是藉由某種約定，它們可以聚集在一起。

在第三階段的代表人物之中，新功能主義理論代表人物亞歷山大認為，社會科學增長的主要動力是實用主義的--這牽涉到傳統內部與傳統之間的衝突和競爭。衡量科學發展的主要標準是由傳統之間的關係和特定傳統本身內在的路線而確立的。不能說某個理論或經驗本身是進步的，而是相較於以及自身的傳統或與之競爭的傳統，在新的社會情境下取得了一種相對更具解釋性的理論成功。因此，他認為傳統從未徹底消失而只是變成潛在的，他們再次復興的可能性中是存在的。也因此，他主張重新去檢視帕森思功能主義對綜合性立論所曾做過的努力和缺陷，並認為他自己的學說乃是在重建帕森思一些核心觀點的合法性，新功能主義是後帕森思學派。

亞歷山大(Alexander, 1998:65)對帕森思功能主義的批評主要包括：1. 關於行動的問題，帕森思雖致力於一種物質的綜合和唯心主義的預設，但他始終以一種唯心主義的方式偏離了整合的目標；2. 在秩序方面，它的目標是把個體行動和社會結構聯繫起來，但由於堅守一種集體主義的立場，他從未嘗試對偶然性進行足夠的理論化，也就是沒能把偶然性建構在他有關集體秩序的理论當中。為解決這些理論缺陷，亞歷山大從米德(Mead, G. H.)、高夫曼的理論、胡塞爾和舒茲(Schutz,

A.) 的現象學理論以及早期高芬克爾的理論中得到理論支援。他認為，要綜合有關偶然性和唯意志論的思考必須依賴這些理論傳統，並認為那是捍衛新功能主義而能使之朝向更具原創性、更有活力與綜合性的目標發展的有力武器。

新功能主義的著作大量湧現，但在理論上卻只能以更加綜合、折中以及投機取巧的方式借用帕森斯的理論基礎，亞歷山大為了超越理論的重建而走向理論的創新，一直專注於吸納相互衝突的理論傳統，試著想發展出屬於新功能主義的綜合理論模式，並隨後在行動與文化之相關論述有了突破。

在行動理論方面，他把行動定義成個人能動性的實施。他反對將行動者(actor)和能動性 (agency) 直接地等同。行動者不是一般人所簡單理解的擁有自由意志的人，能動性也與自我控制、自主或者自由意志是兩回事。對於社會學家來說，能動性可以被看作是一個包括發明、類型化和策略化的過程。這三個過程給自由意志的實施賦予了實用主義的形象，並且把跟行動相關的結構化的、內在的環境納入其中，讓它們在具體的時間和空間中展現。這種能動性與三種結構環境相互聯繫，文化和人格本身這兩種是社會結構，是內在地與能動性聯繫在一起，並以一種自願的方式融入行動當中，成爲一種力量；第三種結構環境是社會系統，是指經濟的、政治的、社會團體的和生態的關係和網絡，是人們在時間和空間的互動過程中形成的。因爲是形成自具體的、經驗的互動，因此這種結構環境的凝結早先即存在於行動本身。亞歷山大藉著能動性概念的闡釋將行動者的主觀性與結構環境融合在一起，有別於柯林斯之認爲能動性是產生於行動者對外環境所作出的內在的、情感的和策略的反應，或哈伯瑪斯之認爲能動性乃是行動者主觀回應生活世界的一種實用的語言行動，後二者顯然還是處在一種將行動者與結構、主觀與客觀視爲二元對立的認知狀態。

在文化論述方面，亞歷山大認爲，文化環境作爲一種具有實體意義的存在，必須被想像成是內在於行動者的組織化結構。能動性與文化有內在的關連，而不是一個位於文化之外的過程。能動性是自由的，所以，行動並不是簡單的模仿，也不只是一昧再生產內化的文化結構。行動包括一個外顯化的過程，或者是一個重新展示的過程，因此，能動性與表達能力和象徵能力有著內在的關聯。正因爲行動者是有能動性的，所以他們可以展現他們的表達能力，並以外顯化的方式來表述他們的外在環境。而既然文化作爲能動性的內容之一，是行動的內在環境，

它與行動便不是處於相互衝突對抗的地位。而應該將行動看作是一個在文化中實踐能動性的不斷持續過程，也就是說，接續的行動是一種文化的表徵——一個再生產社會表述和社會規則的能動過程，它與創造和發明兩個層面相伴而行。亞歷山大這樣的文化——行動論述，使得行動與行動者本人所經歷的意義聯繫起來，也可以更緊密地把行動和文化形式聯繫起來，後者建構著意義，並讓行動在制度化的壓力和系統的壓迫性⁷中具有更大的自由度。因為文化具有廣泛的規則和表述形式，與社會緊密相關，能為每個行動和制度製造豐富的意義（Ricoeur, 1977），這種豐富的意義會與制度化行動產生緊張和距離。

除了亞歷山大在理論上的建樹，大多數新功能主義者所提出的研究方案，主要涉及社會變遷、文化社會學、政治社會學、大眾傳播、女性主義、職業和經濟社會學等領域。並在研究過程中，對正統的功能主義做出明確的修正路線，譬如在結構分析的研究上，新功能主義者便刻意發展出某些固定化的模式來取代或補充主流的制度發展描述；捨棄以純粹的系統演化觀點來解釋結構分化，而是朝向強調對偶然性、具體團體、衝突、社會運動和集體行為等原因的說明；用批評現代主義的立場取代以往對社會分化過程與結果的盲目樂觀；反對以往由上而下、由外而內之文化內化模式對於社會和人格系統的吞沒；以女性主義觀點來回答文化和社會系統如何造成特定階層的人格服從和扭曲；接合功能主義與符號互動理論，以強調在特定結構下之實際公共對話的內容、動力和結果來提出新功能主義的公共空間概念，使有助於揭示民主制度之如何實際運轉（prager, 1986）...等等。

此外，再從行動與結構整合觀點探討制度現象的學說理論，自韋伯在 1913 年發表「範疇」(Categories)一文試圖整合社會學研究中「行動」與「秩序」(結構)二元對立的方法論困局以來，即陸續有不少學者亦相繼投入類似努力，如紀登思的結構化理論，布迪厄之欲調和客體性和主觀性，以及哈伯瑪斯的溝通整合理論等等。這些綜合理論的努力成果如何，固然仍有爭議，但已提供我們許多關於鉅觀的與微觀的社會分析之相互調和的可能論述。其中，韋伯在 1913 年提出社會人之行動的理型範疇(Idealtypische Kategorie)，認為社會人的行動範疇包括有「共同體行動」、「結合體行動」、「同意式行動」、「團體式行動」、「機構式行動」幾類，

⁷ 是指由社會系統組織、懲罰與獎賞，或為了社會系統而設立的組織、懲罰與獎賞。

但這些社會行動類型之間的界限是流動而重疊的，處在一種連續發展的過程狀態中。在 1920 年社會學的基本概念一文中，他更進一步將此社會行動以至結構的連續體修正為「社會行動」、「社會關係」、「社會秩序」、「正當秩序」、「團體」、「機構」，並特別強調「相互性」(Reziprozitat) 之社會關係對於社會行動與社會秩序的連結，使得此一由行動而關係而秩序而機構的社會行動理型變得更清晰明白(林端，1998)，這也可以用做為本論文有關「體制演化」過程想像，並確立體制演化過程的豐富動態涵義；另外紀登思的結構化理論指出，社會生活的行動面與結構面之間的關係不是單向決定的而是雙向互動的，在社會結構的生產與再生產當中，有很多行動和互動的過程。而連結行動面與結構面的事物是規則與資源，結構化的規則與資源使行動者 (agency) 既可以施展又有所限制 (Cuff, 1998)。這與本論文之欲探討新、舊疆界 (體制) 之間的變動關係以及社會實踐對體制變動的作用等主題，應有理論上的關聯和啟發；布迪厄部分受到現象學思想的影響，主張用退一步思索⁸(a step back) 的立場來反思社會研究過程，進而質疑結構主義者之認為社會生活是一組客觀規則運作的結果以及社會規則藏身在行動者之背後的說法。布迪厄認為，社會學者只要認真來思索這個世界，不難理解到世界 (社會) 之任意性、被建構性與不完整特質。故而，他以習癖、實踐和場域三個 “三位一體” 的關鍵概念來試圖解決客觀主義 (結構) 和主觀主義 (行動) 之間二元對立的問題 (Cuff, 1998)，若用此三個概念來研究本論文之體制演化過程，也將特別留意體制行動者之某些默識價值 (習癖) 的變化，以及在特殊場域情境下所開展的具體實踐事件；哈伯瑪斯的溝通整合理論指出，社會是一個同時具有鉅觀與微觀層次的複雜結構，也就是同時具有系統世界和生活世界。在今日複雜的社會裡，系統世界有其獨立自為與自我再生產特性，並同人與人之間親密關係互動的生活世界相對立，時常對後者造成系統性的溝通扭曲，進而妨礙人類社會普遍理性的進展。針對系統與生活世界逐漸脫勾 (decoupling)，以及系統日益對生活世界介入殖民 (colonisation) 的社會處境，哈伯瑪斯主張藉由智識的途徑來促成人們對此二世界的相互了解，也就是主張將社會看做是一個意義現象，藉由社會成員間互為主體性的符號溝通來達成。但他也承認生活世界內的社會整合與生活世界外

⁸ 布迪厄認為社會學者研究社會生活時並沒有脫離社會之外，為理解社會學本身與其研究對象之間的關係，社會學者需要採取退一步思索的做法，也就是退一步思索研究者自身的研究預設，要知道社會學研究者自身的立場也是由社會所建構的。

的系統整合(功能整合)不一定有交集⁹。以此來觀照跨界治理體制化之發展過程，亦可注意到體制行動者如何在生活世界中展開社會整合的實踐行動，並與系統世界中的體制網絡如何進行溝通互動，這對於體制發展也有根本的影響。

綜合以上三個攸關體制研究領域的理論發展脈絡，我們發現一個深受現象學認識論與詮釋學方法論影響的後實證主義體制研究，正逐漸成爲學術拓展的重點，本研究也是在此脈絡中，希望進一步從事經驗的累積和理論的開拓。



⁹ 以上內容參考整理自 Cuff,E.C.、Sharrock,W.W.和 Francis,D.W.等所著 *Perspectives in Sociology*，林秀麗等所譯《社會學理論的觀點》一書。

(四) 疆界理論

次提問三：「疆界概念中的政治社會涵義—主權觀、組織觀、社群觀與道德觀，在跨界永續治理的體制演化過程中產生何種變化？體制參與者如何根據永續價值重新界定跨界區域空間的政治社會意涵？不同性質的跨界區域空間有無經驗上的差別？」(區域政治空間之整合課題)

有關疆界課題的探討，必然是以主權理論之探討為核心，只是主權 (sovereignty) 的概念並不能只從狹隘的現代國際主權來作思考討論，因為早在十七世紀民族國家出現之前，不論是屬於城邦的、部落的或族群的主權概念即已實際存在並被討論。既使在今日的國家體制運作中，主權的意義除了用於國際關係的探討，主權作用的實質展現主要還是在於地方自治的場域，並藉由行政區劃與行政官僚體制的運作來落實一個國家的主權作用。當一個國家的主權進一步分化成為各地方主權時，地方政治體間的疆界便形成了。亦即主權運作的細膩探討將延伸至權力如何分配與結構的問題，也就是組織理論的問題，不同的組織觀點將影響權力的分合，進而影響疆界的變化。

再則，在民族國家主權觀念尚未形成之前，疆界固已存在於各城邦、部落或族群之間，既使是民族國家之主權疆界也是以種族的名義來進行劃分。因此，從社群觀點來理解疆界現象實具有追本溯源的意義，對不同社群論述與不同社群發展特性的了解，將有助於使研究更貼近社會生活中疆界觀的變化。然則，社群之所以成為社群，往往是由於社群成員之間存有某種共同認可與墨守的社會規範，某種社會規範的形成與消解也意味著疆界的形成與撤除。因此，進一步去觀照社群之社會規範的變化，尤其是自願性之道德秩序建立，也有助於疆界現象的理解。

以上疆界概念中所涵括的主權觀、組織觀、社群觀和道德觀，前二者傾向從國家的層面出發，看待疆界為一種主權的表徵與組織的分化，而後二者傾向從社會的層面出發討論，看待疆界是一種族群的區分與道德的範疇。將此四種概念內涵一併研究探討，正可暗合治理涵義中所訴求的國家與社會的整合意義，而能更

全面地對疆界觀的內涵變化進行觀察，以理解跨界永續治理之體制演化過程中所實際蘊藏之疆界觀的遞變深義。此外，疆界概念在不同屬性人文地理區域的跨界治理體制演化過程中，是否會呈獻出不同的疆界涵義，也是本論文經驗研究之另一重點。

1. 主權理論

跨界永續治理之疆界觀是對跨界主權（管轄權）誰屬的一種理解。當一個跨界的問題浮現時，人們的第一個反應常是問：「這是歸誰管的？」。然而，從永續議題的跨界特性來看，由於它正好是處在誰都無法完整管轄的模糊地帶，以致所謂主權或管轄權誰屬的問題便陷入了討論。

主權觀念最源起於中古世紀法蘭西斯國王之對內對抗封建領主，對外對抗羅馬教皇和神聖羅馬帝國皇帝，以確立王國本身權力之絕對與至高。草期的主權理論由法國的 Bodin, Jean (1520-1596) 和英國的 Hobbes, Thomas (1588-1679) 提出，分別借用君權神授與君權民受的理論將概括性的國家權力交歸給君主一人。到了十七到十九世紀，邁入市民革命時期之主權理論，以 Locke, John (1632-1704)、Montesquieu (1689-1755)、Racine, Jean (1639-1699) 和 Sieyes, Abbe (1748-1836) 等人的論述為主，與早期主論的差別在於，此時期的主權論是讓人民用來對抗君主專制體制，主權的主體已從「君主」移至「人民」身上。同時，此時期的主權內涵也已從概括性權力分化為立法、行政和司法三種權力，並以立法權為中心。

到了今日二十世紀末，人類社會經歷過兩次世界大戰的洗禮、自由主義與共產主義的對抗以及冷戰終結後的歐洲統合，主權觀念的發展更加呈現出多元性與不確定性，不論是國家內部國民主權的要求或是在國家外部之國家主權獨立的問題，都變得非常複雜與棘手。王志宏（2002）認為，從 1980 年代自今，隨著經濟市場的自由化，資訊傳播的世界化，環境、人權問題的國際化，蘇聯、東歐的驟變，東西方冷戰的終結，歐洲統合及民族的自覺等等一連串國際社會情勢的快速轉變以往的主權和國民主權概念都受到相當程度的修正和改變。主要的改變包括：主權屬性的相對化；主權鬆散論的提出；主權主體的地域化--「國民」國家朝向「民族」國家的轉變；對外國人地方參政權的給予；國際組織對主權發展的影響等。

大體而言，在現代，主權在國內法與國際法上的意義，指的不外是「國家主權」與「國民主權」二者。前者係源自 19 世紀德意志國法學所發展出來的理論，簡單的說，就是將主權歸屬於具有法人人格的國家本身，這樣的主權論是基於「國家法人說」而成立的，在國家主權理論下，人民或君主只不過是作為國家之「最高機關」而能行使最終決定國家意思的機關權限罷了；後者係源自於 Locke 和 Racine 所提出契約論賦予其基礎。在現今世界各國的憲法中，大致都揭示著國民主權原則。他強調主權必須存在於「國民」之手且實際上能由國民所行使，而非只是作為宣示或不具實質拘束力的抽象概念。並且，國家之一切權力的行使都應依國民之福祉及公共利益之追求為依歸，否則將使該權力喪失合法性之基礎和泉源，此乃國民主權理論之核心思想（王志宏，2002：46）。

以上二者雖然並非是完全分離而不相關的概念，但兩者之間，確實存在著某種緊張關係而需進一步調和。因為在論述國民主權的時候不可避免地會碰觸到「國家」這個與人民日常生活息息相關的組織體。當國家主權論之國家法人說將國家視為法人時，國家即為一個權利義務之主體，具有可享受權利、負擔義務之資格，且為統治權（主權）的主體。於是，人民便成了國家的統治客體，成為國家構成的要素之一，如此，使國民成為國家機器的一部份，國民的權利必須藉由國家的控制來獲得承認。在一切皆以國家本位為出發的情況下，國家的利益優於國民的利益，將導致國民被解消在國家之中。反之，國民主權論是主張將主權歸屬於國民而非國家，國民是主權的所有人，在國民主權原理下，國家反倒被消解在國民之中，國家這個組織體便只是作為國民之對外表徵而已，對內而言，國家的意義純粹只是國民與國民之間的關係，而不應該另有國家因素的介入。因此，一般所謂「國民應服從國家統治」的說法，是意味著國民係服從自己的統治或國民自己管自己的意義。國家（或地方政府）對外所表徵的簡約化概念，對內都應該還原成為具有種族、宗教、文化、地域等等多元複雜特性的國民關係實存。王志宏（2002）認為，國家主權與國民主權關係實為主權之「表」、「裏」兩面，合則受利，分則受害，如何把握二者各自的定位並適切調和統一，是往後主權實踐的重要課題。

用以上兩種主權理論來觀照本論文之跨界治理議題，將牽涉到政府與民間部門行動者如何理解跨界議題之管轄權與權責歸屬問題，屬於國家主權觀者會將問題的解決權責、政策的發動權與體制的建構權交給政府，仰賴政府部門對外進行

跨界協商定約。反之，抱持國民主權觀者會視國民（市民）自身為主權之主體，擁有政策之發動權，體制之自主建構權，是問題的解決為國民本身之權責，而政府法人只是其考慮是否委任與組織之對象。因而，疆界的意義可能不只是政府權力的所有權劃分，而是基於民眾福利需求的自主性的調整，這些不同的疆界意涵，將在跨界體制化的過程中被探索理解。

2.組織理論

延伸上述主權觀之內涵，從主權實踐的角度來看，跨界永續治理之疆界觀也可說是對一個國家、區域或地方之主權行使的政治組織型態的一種理解。亦即當一個跨界永續問題浮現時，相關行動者要如何來動員組織？以何種組織形式來進行權責與資源的分派調度的問題？基本上，它應該會與上述之主權觀相呼應。因此，永續治理之疆界觀涵義也會具體而微地顯現在跨界治理體制之不同組織型態當中。

從組織面來看，若說一個跨界治理體制的形成乃是由原有之相關組織體制相互穿透界線，重新組構而成。那麼體制參與者對於何謂「組織界限」應有一定的詮釋和想像，並影響著他決定是否支持組織重組的決定。然而，這樣的組織重組又有別於行政機關之關起門來進行機關的消滅、改隸、合併、分化或增減（Mosher, 1967：15），而比較是屬於不同屬性組織之間的結盟組成。因此，有必要從一般組織理論中對於組織界限的討論來先行理解。

一般組織理論對於組織界限的探討，多從組織與環境間的關係內涵來進行論述，而產生對組織界線之不同判斷與理論。早期的組織理論多視組織為一具有明確目標和正式結構的理性系統（rational system），或將組織視為以存活及系統維持為第一要務的自然系統（natural system）（Scott, 1992）。如韋伯的官僚組織理論即是。而不論是理性系統或自然系統都傾向於將組織看做是一個隔絕於外在環境而獨自存在的體系，組織與環境之間的界限具體而明確。直到晚近，學者開始將組織視為開放系統，認為組織和環境間的界限是模糊而不確定的。組織鑲嵌在特定的環境時空中，必然與環境持續交流互動，而形成某種密不可分的依存關係（林水波、王崇斌，1999：37）。

當組織界限被打開了與模糊化了之後，組織形式便可能朝向較具彈性網絡化發展，而呈現出變形蟲式的組織型態。亦即，組織與環境中的其他組織，可能因為各種目的互動，而形成一個各具角色認知與角色期待的「組織角色集合 (organizational role sets)」(Pfeffer & Salancik, 1978)，或是一個彼此具有類似組織形式的「組織群體」(organizational population) (Hannan & Freeman)，或是一種基於組織區位的鄰近或特定功能的雷同而形成的「地域性組織界域 (area organizational field)」與「功能性組織界域」(functional organizational field) (DiMaggio & Powell, 1983)，這些均是不同組織理論學者對於組織與環境之開放性關係的一種描述。

從以上組織理論對於組織界限的討論來看，本論文有關跨界治理之體制演化過程研究，其實正是針對永續治理過程中相關組織開放性之現象與意義的再理解，它包括對各公、私部門組織與行動者間相互開放情形的探討。

3. 社群理論

跨界永續治理之疆界觀可視為是對跨界社群認同的一種理解。跨界永續治理的基礎意義是「整合」，尤其是某種意義之社群共同體的形成。因而，不同疆域內的成員是否體認到形成跨界新社群之必要性？以及是否願意採取具體的行動來促成一個跨界新社群？裡頭便反映出人們對具有社群意義之疆界觀的理解。至於有關社群涵義之探討，以及社群發展之相關理論，則可從新、舊社群理論之比較以及共同體理論的論述重點來作本論文研究之先前理解。

(1) 新社群主義

社群主義與自由主義是西方長期對立的兩個學術傳統，然而，經過長時間的相互批評與辯護，彼此間互有學習和調整。相對於以 John Rawls 為主的自由主義學派，雖然新社群主義者特別重視社群生活的重要性與價值，但他們對於社群的想像不再像封閉保守的舊社群主義者，將社群侷限於類似自給自足的小村落或人我難分的小群體成員，而是如 Sandel (1982) 所說的，一個人的屬性可能是由一個以上社群構成的，人作為一個道德主體，其自我是具有多重性的，亦即，多數人都是同時屬於多個社群的。因而，我們會發現，人們對社群的歸屬感是可以擴

展到單一社群之外，由家庭、社區、家鄉，以致國家、民族的。就如 Bell (1993) 對於社群所作的界定認為，凡具有共享的利益、共同的生活區域、相同的種族血統或共同的歷史記憶等，而生活在一起的一群人，即稱為是一個社群 (community)。它可以是地區性社群、記憶性社群，或是心理性社群。

如此多重性與擴展性之新社群主義社群觀，符合本論文對跨界治理體制現象中有關社群重構的理論預設。本研究將用以觀察在跨界治理體制化的過程當中，是否也有某種社群意義的跨界形社群形成，以及社群成員對疆界意義變換的理解。

(2) 共同體理論

1887 年，德國學者斐迪南·滕尼斯 (Ferdinand Tönnies) 從人類意志相互作用的肯定面首次提出共同體 (Gemeinschaft) 的概念。他認為，人的意志常處在相互關係作用之中，這種作用關係有肯定面、有否定面，著眼於肯定面，則這種關係會結合而形成族群，這種結合關係都是多數中的統一，或是統一中的多數。它可以被理解為現實的和有機的生命，即為「共同體」的本質，抑或被理解為思想的和機械的型態，也就是「社會」(Gesellschaft) 的概念。他認為，此二概念的主要區別在於，共同體是持久的和真正的生活，而社會只不過是一種暫時的和表面的共同生活。因此，共同體本身應該被理解為一種生機勃勃的有機體，而社會應該被理解為一種機械的聚合和人工製品。此外，他所論述中的共同體概念還包含有以下幾項重要內涵 (Ferdinand Tönnies, 1991)：

① 相互性：一般狀況下，任何一種共同的生活當中，都存在和形成著享受和勞動的某種不同和分配，產生著享受和勞動的相互性。而任何一種生活共同體的生活是相互佔有與享受的，是佔有與享受共同的財產。因此佔有與享受的意志就是保護和捍衛的意志，因為有共同的財產也會有共同的禍害；有共同的朋友，也會有共同的敵人。禍害和敵人這負面的、厭惡和憎恨的物件，便成為共同意志意欲消滅之物件。

② 共同體意志一法：共同體成員之間所具有的共同的、有約束力的思想信念。它也是將人作為一個整體的成員團結在一起的社會力量 and 同理心。這個共同意志為成員所默識一致，並呈現為成員們對此共同體關係之意義的理解與理性判斷。

換言之，一切根據一種共同體關係的意義，並在共同體當中，對共同體具有某一種意義的東西，就是共同體的「法」；也就是說，法會因為作為若干結合在一起的人的真正的和基本的意志而受到尊重。這樣的法也會成為一種把共同體的區域界定、職能、義務和價值優先順位等整合賦予每一個別意志的共同生活秩序。

③默識一致(*consensus*)：共同體成員對共同體意志默識一致，而這樣的默識一致是建立在相互間密切的認識之上的，這種認識會受到相互生活參與者之同甘共苦的傾向所制約，並不斷促進這種傾向。因此，結構和經驗的相似性越大或者本性、性格、思想、越是具有相同的性質或相互協調，默認一致的可然率就越高。

同時，默識一致的真正機制乃是語言本身，默認一致就是在這個機制裏發展和培育它的本質的。人們會用表情和聲響來表示、相互告知與感受到痛苦與快樂、懼怕與願望和所有其他的感情和情緒的激動。因此可知，語言不是發明的，並非如想像的是經約定以達到相互理解的一種手段和工具，而是它本身就是很生動的默認一致，猶如它的內容和它的形式一樣。因此，不宜將展現共同體默識一致的語言只視為一種單純的符號系統或一種促成相互理解的手段工具，而要理解它所表達的深層感情與在共同體中占主導地位的思想。

④有限度的不平等：「法」作為共同體之普遍的和一致的意志範圍，尤其派生出的具體內容，將對成員之權利與義務產生或增或減的影響，而在共同體內部產生不平等的現實。然而，這種不平等只能增加到一定的侷限，因為超過這個界線，共同體作為差異之統一體的本質就會消失。

⑤共同體種類：血緣共同體作為行為的統一體常發展為或分離為地緣共同體，地緣共同體直接表現為居住在一起，而地緣共同體又常發展為精神共同體，在發展的方向和意向上，常有著純粹的相互作用和支配。地緣共同體可以被理解為動物生活的相互關係，猶如精神共同體可以被理解為心靈生活的相互關係一樣。因此，精神共同體在與從前的各種共同體的結合中，可以被理解為乃是人的、最高形式的共同體。此三類共同體，均有其內在的聯繫物，一者是共同創造的財產，一者是共同佔居的土地，另一者是被共同視為神聖的場所或神祇。

而這三種共同體相互之間又密切地相互在空間和時間上聯繫著，因此，在一

切具體而微的共同體現象及共同體的發展上，在人類的文化歷史上，此三者常息息相關。凡是在人以有機的方式由他們的意志相互結合和相互肯定的地方，總是有這些種類的共同體存在。

以上內容可說是共同體之最初理型內涵，藉著這些內涵特性我們也隱約看到了一個有機的共同體的疆界範圍。雖然經過了一個多世紀的理論發展和廣泛的應用，共同體今日實際的概念內容可能已有不同的演化，但這些基本的理型內涵仍作為共同體觀察與界定的重要參考依據。本論文藉以作為觀察跨界永續治理之體制化現象，將可深入理解此一體制演化過程是否也意味著某種社群共同體的形構，抑或只是某種政治妥協或功利交易？又共同體意義在不同體制演化過程中所佔居的角色為何？是否也會對永續發展價值的實踐產生不同的影響？亦是本論文可以深入探究的問題。

4.道德理論

跨界永續治理之疆界觀也是對跨界道德秩序建立的一種理解。一來因為跨界永續議題本身即是一個富有道德價值判斷的議題，觀察此一道德價值如何在跨界社群當中被討論、接受或形成為某種共識與約定，不僅可以了解人們建立跨疆界之道德秩序的可能過程，甚而是建立普世道德價值的可能路徑，也可以探索跨界政治社群之所以建立的合法性與道德基礎。

然而，人類社會從威權強制走向自由民主之後，由上而下的、一元化的舊道德觀逐漸受到質疑與挑戰，現代性也到了自我批判、自我毀譽、自我拆除的階段，但新的道德論述卻遲遲未被提出，一個所謂後現代的道德論述仍未成形，使得後現代社會有朝碎劣化或價值虛無發展之趨勢（Bauman, 1993）。目前學界關於道德理論的努力，除了一方面肯認道德對於社會生活之必要性，一方面則在找尋一個經得起個人主義、自由主義與多元民主社會所挑戰和接受的論述。如 Etzioni(1997) 依據美國社會之歷史發展經驗，揉合新社群主義主張所提出之新道德理論便甚具啟發性。

與以往保守或集體的舊社群主義者所不同的，美國 1990 年代形成的新社群主義團體，是一種回應性的社群主義者（responsive communitarians），他們重視對個

人的回應性，因此在立場上特別重視個人權利與社會責任、個人與社群、自主與社會秩序間的平衡。Etzioni（1997）在「新黃金定律—民主社會中的社區與道德」一書中，正是採取此種新社區主義的觀點，剖析美國社會自 1950 年代以來所面對的道德浮沉與重建的困境，提出靠自願性秩序與有限自主兩者力求動態平衡的所謂新道德黃金定律。一則依然強調社群共同秩序與共同價值的重要，一則更強調對個人自主性與差異性的回應。簡言之，是一個徹底重視由下而上之道德重建力量的公共哲學，正因為作者始終恪遵民主社會重視個自主性的基本原理原則，因而與此民主精神相違悖的道德論述皆為新黃金定律所不採，如舊道德的普世性唯心論、宗教基本教義派或政治威權主義者的強制信仰或道德遵從等。反之，作者主張藉由政治民主程序、更大尺度的道德架構以及程序性對話和信仰對話來形成自願性的道德。

Etzioni 的貢獻還在於提供了一套具體的實踐路徑，認為公共道德的建立，是可以藉由依循民主的社會特性，由下而上反推回去，從社區、社會、國家以至全球重新逐層開放對話，以形成具有自願性並相對堅實的共同道德規範。這種跨越族群的開放性價值對話，也是他認為新道德得以重建而整體民主社會秩序得以形成的唯一可能。因為，他根本上認為：社群的形成必存在有一套共同的價值規範或道德，而它也是構成一個良好社會的前提。無法建立起公共道德的社群，基本上便不可能成爲一個好的社群。究竟這樣一種新公共哲學之理論觀點是否具有經驗的可行性，也就是，人類日見虛弱銷散的道德意識是否在某個群體中重建起來，就像本論文所關切的「永續發展」是否能由下而上地成爲某個跨界社群的自願性秩序，這是我想從實際案例中欲尋求理解的。

5.新區域主義

我們若將上述從政治主權、組織互動、政治社群與秩序規範等角度所闡釋出的政治與社會面的理論觀點，拿來落實連結到特定的跨界區域空間（如流域、災區、都會區與自治區等，均各有明顯不同的空間特性與永續課題）進行觀察時，便進入屬於發展自 1970 年代初期以來人文主義地理學或現象主義地理學的提問範疇，也就是強調研究要從人們在不同區域空間中的實際生活經驗來理解他們對疆界以及對跨界永續治理所賦予的意義。法國地理學家保羅·柯拉法樂（Claval, P., 2003: 192）曾說，自二十世紀末葉以來，受到電信、媒體等新技術影響而改變

的世界文化場域，各國社會逐漸走向大眾文化化與特殊次文化化，使得以往用以凝聚政治結構、形塑國家共享價值與意識型態的一般高層文化，逐漸失去了作為社會導向的意義。傳統政治意識型態的衰退與倫理道德虛無感的廣佈，逐漸成為各國的社會文化情境。面對如此因全球化所導引出的文化標準化走勢，人們開始試著去復原其認同感，因此乃有區域主義的再起（resurgence of regionalisms）以及基本教義的復活。

而新區域主義（new regionalism）的興起，所不同於 1920-1950 年代之舊區域主義者，在於它不只是對現代主義普同文化的抗拒、對日常生活之美學價值的嚮往以及對傳統地方獨特性的一種浪漫緬懷（Wilson, 1998），而是在歷經各種現代主義理性分化、國族宰控與意識型態操弄之後，已後現代地重新尋找地域認同與社群認同的主張，因此，它將無可避免地會碰觸到對疆界意義的重新界定與反思，它也將會影響到下一世代全球化世界中領域組織（territorial organization）的新型式和政府的新類型（Claval, P., 2003:195）。

新區域的浮現既然是源自以往被國家集權所劃定之舊「區域」的受到挑戰——同時來自全球化與地方分權化勢力的挑戰（Edgington, D. W., 2001:9），那麼在此跨越固有疆界之新區域地圖的擬繪過程中，究竟是怎樣的空間特性、人群力量以及體制因素在產生作用，便值得做進一步的探究。尤其是區域空間特性與政治社會過程之間的關聯，本研究便是想從不同空間事件的不同跨界體制演化經驗，來理解這些關聯性的區別。

四、現象學對跨界現象研究之啟發

從前述的討論可知，本研究從體制面探討跨界永續治理之跨界現象，所涉及之知識傳統主要是落在環境與民主的理論範疇，並進一步與民主治理、體制研究與邊界理論之理論內容相關聯。當中環境與民主的理論內容，主要是探討「環境是誰的環境」的問題，這一方面是在探討人與環境之間的主客體存有關係，也就是環境與人文是否可以分開對待與各別認識的問題；另一方面則是進一步探討環境如何管理、由誰來管的問題？這兩方面一個是本體論的問題，一個是政治的問題，卻彼此緊密關聯，乃是一個有關空間與政治一併探討的課題。但以往受到邏輯實證哲學典範之本體論的影響，人與環境之間主、客之間嚴然二分，連帶地使也影響到下游其他政治與社會現象的討論方式。而現象學中主客合一的存有論觀點則重新將人與環境緊密關聯在一起，使得各種政治與社會的課題有機會重又回到每個人實際存有的日常世界和生活環境來重做理解與解決，當中便又涉及民主實踐的課題，而這也是前述有關生活政治概念的核心內涵。

緊接著，落到民主治理的知識傳統上，主要是探討「民主如何可能？」的問題。假如前一段之問題的解答是，環境是屬於每個人的環境，環境應由每個人來理解與管理，而不是由社會中特定的某些人來理解和管理，那麼民主如何可能的問題便無從迴避。這也是當前民主政治發展亟欲突破的難題，因為在政治實踐上，公領域與私領域、個人與集體、道德與政治、國家與社會之間如何調和共治的問題始終存在，甚且在受到二十世紀以來個人主義與資本主義的衝擊影響下，種種二分的情勢更是益趨加鉅，甚至到達民主不知如何有效運行（work）的地步。因此，強調公私領域要合夥協作的治理理論以及國家與社會應該對應思考的政治社會學理論開始受到重視。問題是，此一民主治理課題若未能在現象學所提供的存有論基礎上找回人與生活環境間的緊密關聯，作為民主治理核心的公民社會如何有動力形成，以及始終處於權力優位的國家政府如何甘心向公民社會握手言和，恐怕依舊大有問題。也就是說，純粹就政治論政治或就民主論民主，固然可以推演出某些規範性的原理原則，但是若不能在哲學層面徹底釐清作為一個人或一個公民在生活環境中的存有狀態，恐怕政治實踐上還是會欠缺活生生的動力。

體制是政治實踐行動的憑藉與產出，因此從體制研究來探討與理解政治社會現象，始終就是學術發展的重要領域，本論文亦是從此切入探討跨界治理之課題。然而，在前述討論中，我們看到制度研究之學術發展，從舊制度論到新制度論，從實證論、反實證論，再到後實證論。當中我們看到主要從事制度研究的組織社

會學者與法社會學者逐漸受到現象學的啓示而有研究取向和觀點的調整。而調整的關鍵在於設法解決長期以來，結構面宏觀研究與微觀面行動研究之間難以整合全是制度現象的問題。因為，制度研究乃在於探討「人與制度與環境之間如何互動影響？」的問題，但以往的研究受到實證論典範的影響，不是選擇從人的主觀行動，便是選擇從客觀的環境條件來做制度演變的因果推演，於是在制度現象解釋上始終隱含某種理論之欠缺。然而，當社會學者接受了現象學的存有論觀點，從人之在世存有中體悟到一沙一世界的存有狀態，連帶地也使得主體與客體之間的二分對立，行動與結構之間壁壘分明得到了某種化解調融的可能，這正是後實證論社會學之學術潛力所在。在前文中，我特別回顧新功能主義者亞歷山大的理論觀點，他所提出之行動的能動性概念，將人格、文化與社會系統等三種結構性環境包容於其中，已將行動者的主觀性與結構環境的客觀性融合在一起。也就是胡塞爾所說的人的意識是隨時意向著某物的，環境結構早已同時存在於人的行動理解與判斷之中。研究者著手探究從行動者個人的行動與認知，看似微觀實則已蘊含有結構性的內容在裡頭。本研究所採取之生活政治取向的體制詮釋研究，正是從跨界體制參與者的認知和行動中，透過部分與整體的循環詮釋，去探求體制中文化與結構環境的意義。

當以上受現象學啓示之政治與社會的知識傳統被具體帶入跨界課題領域來探討疆界的意義時，疆界理論中包含的主權觀、組織觀、社群觀與道德觀等政治社會意義也可能因而有所改變。此一可能的改變也與 1970 年代以來現象主義地理學以及新區域主義的興起具有趨勢發展的一致性。在對疆界之政治社會意義重提論述的同時，也是在重新找尋地域的認同和族群的認同。這便是本論文探討永續治理之跨界現象以及重新理解疆界意義，所主要依循的現象學相關理論脈絡與知識傳統。

第三節 研究設計—哲學、結構與方法

本論文係以哲學詮釋學的理論觀點來探討永續跨界治理過程中的體制現象，因此，所用研究方法之本體論、認識論與方法論均是出於哲學詮釋學之立論。

一、體制研究的本體論與認識論

對制度現象進行詮釋，其實就是研究者對制度現象的一種瞭解過程，一種知識建構的認識過程。按哲學詮釋學開創者高達美（Gadamer, H.）的看法，對事物現象的瞭解關乎人類對於瞭解之本性的瞭解，而對理解本性的探討，亦即是在探討人的存有（陳榮華，1998：20）。因此，在本論文開始對制度現象進行理解詮釋之前，需先對詮釋理解本身所立足的本體論和認識論內涵有所闡明澄清。

關於哲學詮釋學之本體論可追溯現象學早期胡塞爾與海德格的思想傳統，而一脈連貫到高達美。這三大家對世界存有的認定，同樣認為人與物（環境）難以作主、客之兩分，只是在闡釋這種存有狀態時，又各有意向性（intentionality）之存有、在世（being in the world）之存有以及語言理解之存有（to have a world is to have a language）的區別。首先，現象學始祖胡塞爾由於仍受二元論思想的影響，他一方面仍強調意識對於人之理解人-物存有關係上的優先性，但另一方面，他又開創性地清楚指出了人類意識中所具有的意向性，亦即身為有意識的人，他的意識是時時刻刻都在意向著環境之物的，環境之物也因為成為人類的意識內容，而與人共同存在著。少了人類的意向性或少了環境物作為人類意識的內容，只是純粹的意識或獨立的物，都無從論說世界之存有；海德格則否定意識或理性對於理解人之存有的重要性。他認為人與世界是相互統一的，人是在存在中而了解到世界的。人是一粒沙，裡頭卻蘊含著整個世界。人因為存在或不存在而與世界關聯在一起或脫離，也因為存在於世而能夠對世界作出理解。基本上這是一種無意志的、體驗性的理解，故而也影響了往後梅洛龐蒂（Merleau-Ponty, M.）的體知理論；到了高達美，更進一步否定人之於世界存有的主體性地位，而強調人所面對和思考的課題（Sache）才是主體，這些課題是人在面臨一連串世上事件時所引發的思考和注意。課題會以遊戲的方式與事件經驗者（課題思考者）來回往返地融合，直到該課題的意義被思考者將之說出，該一存有的意義才浮現。故而，高達美認為人的存有基本上就是瞭解，一種對各事件課題之意義說出而完成的存有。人因不斷地理解而不斷地存在著。因此，在人的存有狀態中所進行的各種活動，

基本上都是理解的一種模式，無論是用具使用、對象觀察、藝術欣賞、道德實踐、宗教崇拜或各種愛、恨、情、愁的情緒發洩，均有理解在其中（陳榮華，1998：19）。由於高達美捨棄了人的主體地位，而以思考的事件課題為主體來理解世界的存有，也確立了詮釋學強調回到事物（現象、經驗、事件）本身，經由相互建構、視域融合以獲致對存有意義共同理解的學術傳統（陳榮華，1998：7-10）。

這與笛卡爾主、客二元對立的「我思故我在」有所區別，笛卡爾是以人類主體具有理性思考的能力來論證人類自身的存在，以及人類對外在客體事物和客觀真理之理解。人與外在世界萬物各自作為一種具有固定本體之物而獨自存在著。故而，藉由人的純粹理性，既具有自知之明，又能掌握外在事物的客觀事實，此係知識的來源。相較而言，現象詮釋學所主張之知識來源並非在於人對物之客觀規律（本質、事實或真理）的發現，而是在於對人與人之間相互經驗的理解。也就是，去了解人對物（現象、經驗、事件）的經驗，並從人們彼此的經驗中，相互視域融合，共同建構出具有互為主體性的存有意義（Cohen、Kahn & Steeves, 2000）。

再依高達美的看法，人的存有乃是一連串理解的過程，而人的瞭解是有限的，故而，人的存有也是有限的，被限制在自身所處的社會傳統之中、在社會環境的時空脈絡當中。對此人的有限存有與有限理解的本性承認，正是本論文在本體論與認識論上的定位。因而，本文對於制度現象的瞭解詮釋，也是在此本體論與認識論的內涵上，從研究者與制度行動者的有限存在與理解中，去找出對制度現象理解的某些基本的限定(fundamental determinations)。亦即，不是要去找出制度現象之固定不變的本質，而是在找出制度現象之所以被研究者和制度行動者理解的背後基本設定，這些基本設定可能符合既有的傳統與前見，也可能從開放的詮釋研究過程中發現，而需賦予傳統新的意義，當研究者找到這些理解的基本設定，也就是找到了制度現象被進行理解的社會文化脈絡與深層社會心理的同時，制度的詮釋也就完成了。

二、體制研究的詮釋學方法論

本論文研究從哲學詮釋學的本體論與知識論出發，將體制視為特定社會人群所共同創造出的文本，因此，舉凡文本的內容、文本與社會文化的脈絡關聯，以

及文本參與者的互動經驗等，均是筆者進行制度理解的重要線索。在方法論上雖然比較傾向新制度論與法社會學的一般制度觀點，同樣是從實際的歷史文化、社會脈絡與社會互動來理解包括契約、協定、組織、制度與法律等正式與非正式社會規範的實際經驗。但不同的是，本研究在研究方法上，是採用詮釋學所秉持的方法原理來進行體制現象的研究。此種詮釋學的詮釋原理原則一方面著重研究者在整個研究過程中的自我經驗反省以及互為主觀性之意義建構角色，另一方面主要是以行動者的生活經驗及其所處之社會脈絡作為體制詮釋的依據。以下是本論文採用詮釋學用於體制現象研究之三個方法論預設與依據：1.體制現象的詮釋依據係來自於研究者與行動者對於體制演化過程的體驗和理解；2.體制現象詮釋來自於研究者與行動者或相關文本的對話與共同意義建構；3. 體制現象詮釋來自於源於歷史與社會之時空脈絡中之各種不同視域的循環與融合。

（一）體驗（整合性）

由於論文研究過程乃是作者本身的理解過程，就像欣賞者與藝術品必須達到完全貫通，進入渾然同體的統一性一樣，研究者也必須設法浸泡在制度現象的情境脈絡之中以達到經驗詮釋的整合性。因而，研究者必須如同與研究對象做遊戲一般，進進出出於跨界治理體制現象之中，讓制度現象的本性（真理；意義）來觸動研究者，研究者也在該觸動中對之有所領略。如此來回往返，方使得制度現象的整合性意義不斷浮現。因此，我們可以說，制度現象若少了研究者的投入與之來回往返地遊戲般互動，就會像一幅畫作少了耽於玩弄的欣賞者一樣，箇中意義將無從彰顯。這在實際的研究過程中，便需研究者的親身體驗，去實際接觸制度現象中的人、事、物與事件現場等等，譬如，採用參與觀察或行動研究等方法去體驗與記錄制度現象發生的田野事物，便相當重要。哲學詮釋學主、客不分的存在論立場，正是要藉由作者親自體驗的方法過程，來達成詮釋理解的主客整合性理解。

（二）對話（語言性）

詮釋過程可說是詮釋者以自己的處境去與被詮釋對象相互對話，並在對話中取得共識的過程。也可以說是詮釋者與傳統對話的過程，因為研究對象總是源起於傳統的意義不確定，由傳統自身顯示出問題，才引起詮釋者的加入與之做「問題-答案」的對話，詮釋者與傳統就在這樣的語言關係中相互統一了起來（陳榮華，1998：169）。因此，本論文欲對跨界治理體制現象進行詮釋，便是要與該體制現象中所具有傳統疑義進行對話。而傳統之所寄身者除了文獻便是人，因此，本研究將以文獻分析和深度訪談方法來進行對話詮釋。

（三）循環（脈絡性）

高達美認為，詮釋是發生在歷史效應意識中，是在傳統的限制中去探討新的意義。詮釋經驗的發生，是不同的兩個視域在詮釋者之意識中相互融合而產生新意的結果。此「視域融合」的詮釋經驗可從時間縱向的歷史脈絡與空間縱向的社會脈絡來理解，而脈絡的涵意所表示的，正是其內在的持續性與關聯性。亦即，從時間向度來看，詮釋者對於一個理解對象的理解，乃是過去的傳統視域與詮釋者當時傳統視域在詮釋者的意識中開放性地相互影響而融合出新意的結果，詮釋者的詮釋作用乃在於讓此兩各視域更深入地相互影響，以凸顯詮釋者的錯誤前見，及肯定正確之前見；從空間的向度來看，詮釋者當時所處傳統可說即是當時的社會結構，其視域也會受到當時在世存有之社會結構脈絡的限制，因而在詮釋者理解現象的過程中，也要經歷同時性之社會結構脈絡中各種不同視域的融合一致以產生理解的新意。因此，所謂「詮釋循環」就同時要包含歷史性的與社會性的脈絡分析與視域融合，而這一切均以詮釋者當時的研究興趣和方向為核心來進行詮釋循環。具體的研究方法包括歷史文獻分析、民族誌研究及社會結構功能分析，用之於本論文之體制現象研究，便是要掌握相關體制的歷史發展脈絡、制度運作實況與體制所處的社會結構。

三、研究架構

以下圖 2 是本研究整合詮釋學之研究方法、研究課題、流程以及研究目的所繪製說明之研究架構圖：

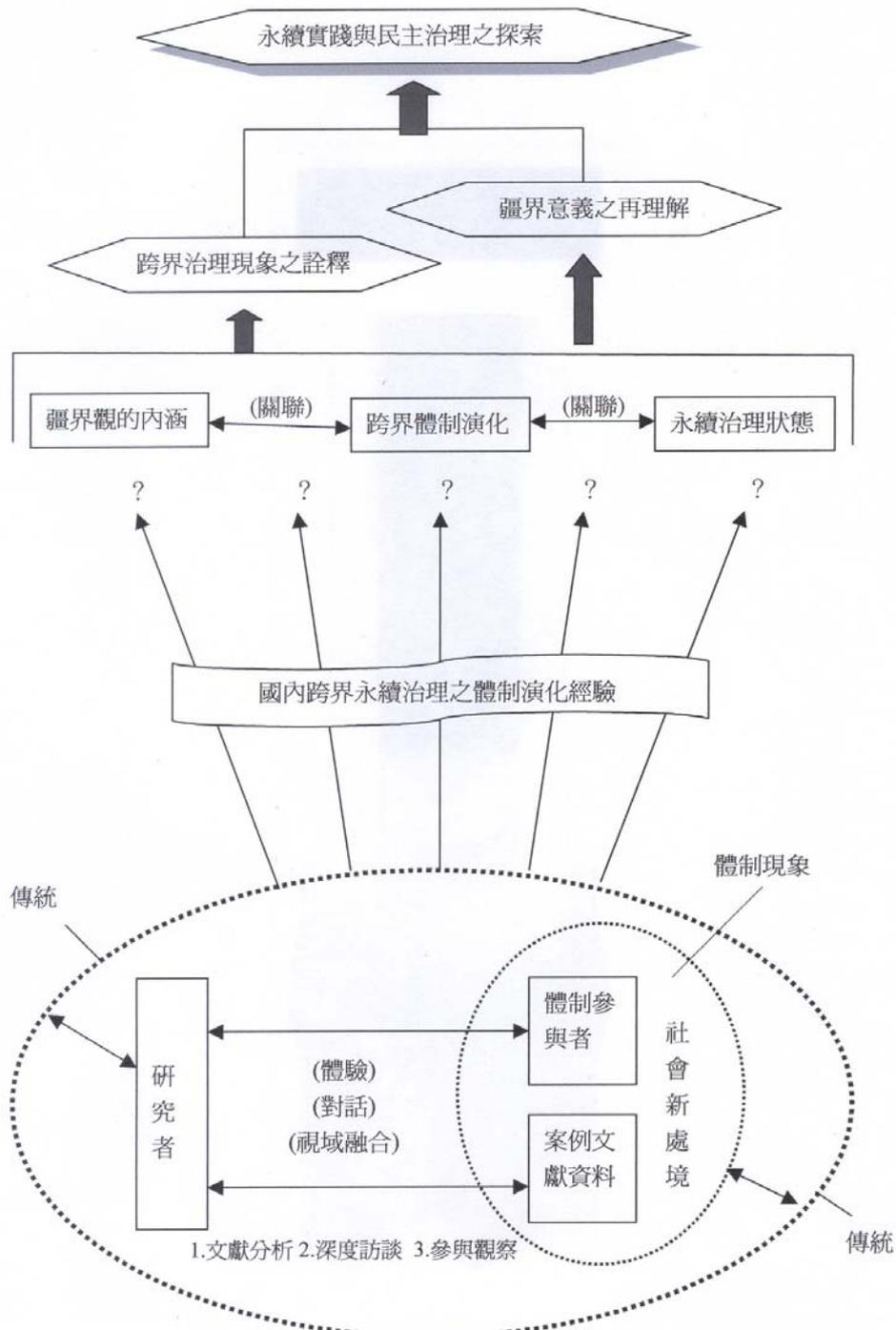


圖 2：研究架構圖

四、研究方法

嚴格而言，我國針對跨轄區問題的處理方式，大多仍沿用傳統的政治體制與程序，尚未有類似歐美比較成熟運作之區域治理體制。然而，近幾年來，由於國內政經情勢的演變，亦有部分政策情境已隱約看到這樣的制度發展趨勢。因而，為使跨界永續治理的體制化現象得到更多面向的理解和詮釋，本論文特別從流域治理、災後重建、都會區發展、原住民族民族自治等不同永續發展課題，以及社區、鄉鎮、縣市及國家等不同尺度之空間特性和行政範圍中，分別選擇一個個案來進行跨界治理體制之體制化研究。案例研究的選樣依據包括它必須具有跨界雙方共同實際關注的永續發展課題；課題應儘量是政府、市場與民間部門所共同關注者；課題應儘量是關乎環保、經濟與社會等多元價值發展者，以及最好是已建立初步跨界體制形式者。搜尋結果，本論文所選取的案例對象包括：1. 璜溪流域永續發展--草山生態文史聯盟（以下簡稱「草盟」）；2. 災區觀光產業永續重建—中台灣觀光產業發展聯盟（以下簡稱「觀光產業聯盟」）；3. 都會區永續發展--高高屏三縣市首長會議（以下簡稱「高高屏首長會議」）；4. 原住民族自治永續發展—鄒是會議。針對這四個不同之案例經驗，本研究有以下四個共同的提問，包括主提問：「地方主體如何參與創新體制，進而實際影響生活環境之永續發展？」、次提問一：「新的治理疆界如何在政治終結的危機情境中浮現，政治治理如何可能？國家體制與市民社會如何在當代民主政治中調和共治？」（這基本上是探討國家與社會之整合的課題）、次提問二：「跨界治理體制作為跨界治理疆界的建構者是何種有別於傳統政治的創新體制，其緣起與演化受到哪些作用力的影響？體制參與者的行動與環境結構之間處於怎樣的互動整合狀態？」（是探討行動與結構之整合的課題），以及次提問三：「疆界概念中的政治社會涵義—主權觀、組織觀、社群觀與道德觀，在跨界永續治理的體制演化過程中產生何種變化？體制參與者如何根據永續價值重新界定跨界區域空間的政治社會意涵？不同性質的跨界區域空間有無經驗上的差別？」（是探討區域政治空間之整合的課題）。同時，是透過文獻分析、參與觀察、深度訪談與詮釋循環等質化研究方法來進行經驗研究。（請參閱附錄 1：經驗研究綱要表）

(一) 文獻分析

國外有關跨界治理體制之相關研究固然已有累積有不少的案例經驗及學術成果，然而，由於研究取向之不同，相關文獻資料雖將援引參考，卻不見得可以直接對話，因此，本論文研究將著重在蒐集與本研究案例主題相關之文獻資料，包括各類媒體報導、會議記錄、官方文獻以及學術專論等，進行資料分析理解，並隨時與經驗研究中的發現進行循環對話。

(二) 選樣訪談

深入訪談是本論文所採取最主要的研究方法，它是一對一的，比較不具談話結構，讓受訪者有更大的自由，而可以引導談話方向的訪談方式。主要是使用開放、直接、口語的問題來引出故事和案例取向的敘述內容。Carbtree & Miller (2003) 便將它形容是兩個擁有多元溝通層次的活生生、主動的人之間，一種口語的、視覺的、動感的舞蹈。

因而，有關訪談對象選樣的適切性便相當重要。質化研究之選樣策略不同於量化研究，選樣目的不在於歸納或預測，而是為了創造及測試新的詮釋，揭露多元事實或創造更深層的洞見，因此，選樣的代表性便不是最主要的策略考量。對此，質性研究學者們，如 Patton (1990) 等曾對質化研究之選樣方式提出過許多策略原則，如最大變異選樣、典型個案選樣、批判個案選樣、理論基礎選樣、證實及未證實的個案選樣等等。Steeves (2000) 則主張從經驗場所、經驗事件和經驗敘說方式來選樣。本研究各個個案之訪談抽樣亦儘量參採這些策略原則進行。

草盟案之訪談對象主要包括草盟的幾位發起人與核心成員如文海珍、薩支興、徐美女、戴老師、陳林頌、江建國等。磺溪整治事件利害相關人士，包括市府官員、區里長與社區民眾等；災區觀光重建案之訪談對象包括中台灣觀光產業發展聯盟成員、重建會正副執行長、產業振興課官員、鄉鎮公所、居民；都會區治理案之訪談對象包括三縣市政府中負責籌辦與參與首長會議之官員，以及推動

高高屏藍色公路案之相關官員、大鵬灣國家風景區管理處官員、航運業者與社區民眾；原住民族自治體制發展方面，包括鄒是會議之主要參與者、原住民委員會官員、相關立法委員、部落頭目、地方政治人物、部落居民等（實際訪談名單資料請參閱附錄 2~5）。

（三）參與觀察

Blumer (1969) 認為，人類社會是人作為行動者積極參與過程的集合，而人的行為是互動過程的結果。因此意義的產生是鑲嵌在互動的過程和情境脈絡之中。研究者若企圖回答文化情境脈絡之相關問題，可以用參與觀察的方法來進行探索。另外，若研究主旨是希望了解一個環境的活動和互動如何對某種行為和信仰賦予意義，最好是採用參與觀察。本研究之體制演化過程研究，基本上也適宜採用此一研究方法，但由於多數個案的重要體制演化過程已經發生，本研究已無緣參與，故而除了主要藉助深度訪談，也積極參與觀察各個個案體制運作的後續發展，如草盟的聚會與社區活動、中台灣觀光產業聯盟集會與產業活動、高高屏首長會議，以及與原住民族自治相關的社會運動、立法討論或研討會等。（請參閱附錄 6：本研究主要參與觀察現場）

（四）詮釋循環

Crabtree 和 Miller (2003) 將詮釋的過程比喻成一場大型舞會的進行，認為詮釋乃是一個複雜、反覆的動態過程。這個過程歷經描述、組織、連結、證實/合法化與再現報導等五個階段。而所謂詮釋的循環是指詮釋研究以循環或螺旋的形式進行，來談論關於前景與背景、部分與整體、詮釋者與被詮釋者、研究者與研究參與者、資料與理論的「共同組成方式」(coconstitution)，也就是要達到高達美所謂的視域交融 (Miller, 1999)。國內學者沈清松 (1993) 綜合海德格、高達美等學者的觀點，所提出之「解釋」、「理解」與「批判」三步驟的詮釋運作波據實作之參考價值：一、先從語言符號系統之結構決定其涵義及指涉。（即從文本的字面上解讀其內容--解釋）；二、進而把握符號系統所展示之世界及其與人存在處境之關

係，藉以把整體的意義（即將歷史性與境遇感之體驗融入--理解）；三、最後將符號系統產出過程中所不自覺地預設的個人欲望與信念或社會的價值體系與社會關係，化隱為顯，使其不再扭曲意義之產生（即須對詮釋者自身的意識型態及視域預作自我批判--批判）。

本研究在蒐集與分析國內案例之經驗資料的過程中，將援用上述步驟原則，不斷與先前所述之各種理論前見進行反覆的循環對話，直到具有說服力且理論飽和(Glaser & Strauss, 1967)之各種敘述的產生，進而嘗試對先前所提出的研究發問做出有說服力的回答。



五、個案研究重點

本論文所一併探討的四個案例，雖然面對的同樣是跨界永續治理的課題，要回答的也是相同的提問。但是，由於各個案例的政策主題與政策發展背景各不相同，為了讓讀者更聚焦理解各個案例經驗之研究重點與主要關切。以下本文先以簡表做一說明：

表 3：各案例之研究重點

	磺溪整治案例	觀光重建案例	高高屏都會區案例	鄒族自治案例
主要體制 參與者	草盟成員、 社區媽媽	重建會官員、 中台灣觀光產業聯盟 成員	三縣市官員	鄒是會議推動者與 參與者
利害 關係人	市政府養工處、 基層區里長、 社區居民	南投縣政府 各鄉鎮公所 社區民眾	航運業者 琉球鄉公所 大鵬灣風管處 地方居民	原民會 基層鄉公所 鄒族部落族人
體制核心 組織	草盟	觀光產業聯盟	高高屏首長會議	鄒是會議
事 件 焦 點	草盟中的社區媽媽 如何學習形成一個 跨社區的聯盟體 制，督促與影響台北 市政府的磺溪整治 工程，以捍衛磺溪河 岸生態的永續價 值？	觀光產業聯盟的業 者，如何與政府部門共 同形成一個跨鄉鎮的 治理體制，如何與災區 基層政府和民眾互 動，促成災區整體觀光 產業的永續發展？	從地方主體性立場出 發，高高屏三縣市政府 官員如何共同籌組跨縣 市首長會議，並發揮一 定程度之跨界共治功 效？藍色公路案在進行 跨縣市政策執行時，出 了什麼治理的問題？	鄒是會議所創設的 全族性議事體制以 及運作經驗，在鄒 族自治與我國原住 民族自治的進程中 具有何種意義和啓 發？



II. 四個案例－經驗詮釋與論述形成

欲了解「疆界之隱現」背後所蘊含的意義，便需解答我在第二章中根據理論前見所擬定的一個主提問和三個次提問。而當這些提問作為一個課題被提出之後，它就時時主導著我和案例中的利害關係人對它做解答，就在這不斷的一問一答中，獲得對現象的理解。在此第 II 部分當中，我以國內初步發展的四個跨界治理案例作為經驗研究之對象，圍繞著相同的問題，由淺而深，先對每個案例事件的歷史發展稍做掌握（第二章）；再對跨界治理問題的產生進行了解（第三章）；繼而開始探討各個跨界治理體制的演化經過、治理特性以及演化作用力（第四章）；進一步深一層探索跨界治理體制之所以產生的疆界認知與社會心理，也就是疆界觀意涵的遞變（第五章）；最後我將以一種辯證的觀點，來闡釋跨界治理體制產生後所造成之新/舊體制互動、新/舊疆界隱現的政治、文化與哲學涵義。經過如此對問題現象所做的層層探討，我將從案例經驗中嘗試去建構有關跨界治理體制演化、疆界意義、民主治理、以及永續實踐之新論述（第六章）。



第二章 跨界治理的故事敘說

從地方和區域出發，關心社區、鄉鎮或縣市的永續發展前景，是本論文研究對跨界問題產生興趣的源起。然而，像我國這種屬於單一國家體制，再加上長期的威權統治，所謂之「地方」，一向都只是扮演中央政府的分枝或附庸，欠缺本身的主體性。因而，地方發展通常只是被理解為國家建設的一部分，是中央政府外加任務執行的手段。一直到 1987 年政府解嚴以後，台灣開始歷經開放報禁、黨禁、廢除動員戡亂時期條款以及省市長民選與總統直選等全面民主化的過程，政治體制才逐步改革推動。尤其，在 1984 年所制定、施行的省縣自治法與直轄自治法，更是中央集權與重視地方自治的重要分水嶺，地方才逐漸取得比較重要的地位。而在此之前，我國各級地方自治團體可說一直都處於中央威權統治的「監護型」自治運作模式下，既無法定地位保障，同時又缺權、缺錢、缺人，並未真正落實地方分權的理念（趙永茂，1997；黃錦堂，1995）。再隨著省市長從官派改民選以及地方縣市政府的全面性綠化（改由民進黨執政），更使得地方分權的自治風潮不脛而走，各級地方自治團體開始不斷爭權、爭錢、爭人，中央政府也經常窮於應付。繼而，1996 年底國發會，1997 年修憲凍省自治，1998 年通過精省暫行條例，到了 1999 年制定地方制度法以及修正財政收支劃分法，也都是朝向強化地方自治與提昇地方政府自主性的趨勢（趙永茂，1996、2000；黃錦堂，1999；江大樹，1997）。在這段民主開放的過程中，有關社區營造與公民意識的政策方案、理論概念與實務經驗也件在我們社會中滋長擴散。與全球地方分權化與草根民主的政治趨勢，可說不謀而合。但如今，一旦從地方作為主體出發談論發展，無可避免的會有不同地方本位立場和觀點隨之產生。社區之間、鄉鎮之間、縣市之間便可能發生某種類似「國與國」的權利(力)競合關係。尤其當環境生態、海岸管理、產業發展、交通建設...等涉及地方與地方間共同發展課題日益浮現時，鄰接疆界的兩造以及各個社會力量之間如何去除本位去追求跨界合作之永續發展，便成了台灣政治社會發展的一大新轉變。

跨界治理在我國還是個剛起步的政治工程與試驗，儘管如此，也已經有某些故事已經發生或正在發生，如以草山生態文史聯盟、中台灣觀光產業聯盟、高高屏首長會議以及像鄒是會議等原住民族自治籌備組織等作為核心平台所形成的跨界治理體制，便已經積累了不少實踐經驗。它們針對某一跨界永續的課題，試著

發展出某種中介的治理體制，整合政府與民間部門力量，並藉著對政治治理空間的重新界定，去促成某種環境發展與政治發展的新的可能。

第一節 流域治理—草山生態文史聯盟

為了讓小時候兒歌「我家門前有小河，後面有山坡，山坡上面野花多...」成為現實生活一部份，一群關心天母的社區媽媽、教師、專業人士與主婦們，以具體行動成立草山生態文史聯盟，投入關懷河川工作，寫下了「天母磺溪的故事」...

這一篇報紙上的專題報導（呂理德，2002），吸引我用跨界永續治理的觀點，開始對它進行研究。並開始藉由城鄉所研究生江建國¹⁰的協助，展開對磺溪護溪事件經過以及對草盟相關組織運作的了解。

一、事出偶然

1999年，居住在北投區永欣里靠近磺溪沿岸的好幾個公寓社區的居民，因為發現原本在磺溪旁成長三、四十年的許多老樹一下子被砍光了。而且從里長那兒得知養工處正準備用八億元徵收河旁道路土地以進行堤防工程。透過里長，養工處開始向附近居民溝通有關河岸工程要採用怎樣的行道鋪面等細節內容。但對於河堤的加高加固設計則未給居民任何討論和表達意見的機會，居民普遍感到某種人權被剝奪、受到不公平對待、不正義、危機的感覺，也擔心原有青山綠水、蟲鳴鳥叫的溪流生態會被破壞殆盡¹¹。於是附近四五個社區居民便聯合起來組成磺溪自救會，阻擋工程規劃的進行。

過了幾個月（2001年2月），報紙上登載台北自來水事業處計畫將引用陽明山第三、第四水源生產包裝水，引發居住在天母地區的一群家庭主婦開始擔心未來會面臨用水危機。於是在鄰里之間開始有人相互關心與議論起此一話題。徐美女¹²回憶說，約在3月的某天，磺玉拿著報紙跑來找她，指著報紙上面說2002年

¹⁰ 草盟主要的協助推動者之一。

¹¹ 草盟成員薩支興做了這樣的描述。（2004.8.23，在北投榮民總醫院）。

¹² 草盟召集人。

底自來水事業處就要把整個陽明山的湧泉給截斷了。消息傳開，大家覺得事情很嚴重，便有一堆鄰居也加入了解，並七嘴八舌地在自家門口前罵了起來，人越來越多，於是就有幾個媽媽決定要去陳請，要抗議（草山生態文史聯盟，2002）。再經過社區媽媽們對市政府的相關計畫更深入了解後，她們發現原來水資源衝突的問題與陽明山內的重大住宅開發案¹³有關，更加感覺事態嚴重，於是展開更大範圍的問題追蹤，並號召更多的天母媽媽參與，組成源泉自救會。

就在這個時候，由於磺溪上游部分的規劃案被居民攔阻之後，養工處只好從下游處逕行堤防施工，一開始便粗暴地將沿岸的三四百棵老樹、垂柳砍得精光或移走，尤其是振興醫院與後來蓋大使館的那一段沿岸樹木的消失，更是引發居民的關注。居民打聽之後，才知道是市政府爲了重建老舊堤防，準備縮短河道、加築兩公尺高的水泥牆，以增加防洪安全。但後來社區居民追蹤後發現，從磺溪水源上游的湧泉截斷到下游的堤防加高，似乎都與陽明山上保變住六之六的土地開發案有關。就這樣，與磺溪有關的幾件事情同時湊在一起，嚇到了社區居民，也促使他們從此積極投入社區環境生態的捍衛行動。

二、婆婆媽媽

薩小姐描述說，一位住在溪旁媽媽，有一天起床準備喝早餐咖啡時，往窗外一看，突然發現，原本她天天看著喝清晨咖啡的那一片窗外枝葉不見了，納悶之餘，開窗一探究竟，赫然發現那些常年陪伴她家人的木棉樹已經被砍掉了。頓時間，她不由自主地哭了出來，並隨即展開向公部門的追查行動。

許多加入護溪行動的社區媽媽都有過這樣的經驗感受或心路歷程。文海珍¹⁴描述：「我原本住磺溪旁邊，堤岸旁邊長著芒草，還有其他樹種，土地公自己就會幫我們種樹。那時候，每天都有候鳥飛來棲息，像白麒麟、黃麒麟、灰麒麟還有白

¹³ 係指「保變住六之六開發案」，此一「台北市山坡地保護區變更為住宅區」政策，於 1979 年 12 月 20 日公告實施，共 25 處，變更總面積達 433.2 公頃。但自公告以來，由於計畫可行性有問題，迄今只有六之六案擬定細部計畫並開發中。但因該案爲位於陽明山保變住水平最高處，草盟等社區居民曾多次向監察院提出環境評估之質疑。

¹⁴ 草盟成員，2004.9.3，受訪於天母草盟聚會所。

肚夾雞。曾經有一段時候就有七組白肚夾雞，二十幾隻，然後牠們就爸爸媽媽帶著小孩，那個小雞小小的，不斷的咕咕咕咕叫。你會覺得維護自然的面貌，保護它自然的能力，保護生態環境，其實是蠻重要的。…當你看到那些不對的工程嚴重正影響到那麼多動植物的生存空間，又看到溪流變成開腸剖肚的樣子，然後就要變成一條臭水溝。這是這邊的居民所不想要看到的，也很遺憾…」。

原來這整個磺溪治理事件的發現者或是後續的行動者，均是以天母社區裡的一些婆婆媽媽們為主，也有一些家人、專業人士和其他社區居民的加入。這群社區媽媽大多是專職的家庭主婦，像徐美女、文海珍、孫蘭英、林玲玲、許寶秀、林麗枝、廖美鳳；有些是職業婦女像薩支興，王慧珠。她（他）們有些人有豐富的社團經驗，但社區媽媽多半不會有過參與社區公共事務的經驗。她們有的是在孩子學校裡彼此認識的愛心媽媽或成長班裡的朋友，有的則只是在社區中見過面或甚至不曾打過招呼。但磺溪事件讓她們有機會匯聚在一起，共同投入此一環境事件。

三、草盟成立

陳林頌¹⁵回憶當初認識草盟社區媽媽的情形，他說：「因為要抵抗北投纜車案件再被提出來，為了想將議題擴散開來，連結到天母行義路地區。無意中參與了天母社區的一次公聽會，當時看到她們的議論非常龐雜沒有頭緒，有一大堆議題：六之六、磺溪整治、湧泉事件、砍樹等等的，於是我和建國便同意加入協助釐清議題，並幫她們做適當的組織。」。

這是繼劉聚元熱心引介讓湧泉自救會成員與磺溪自救會成員認識之後，聯合召開社區公聽會時遇到陳林頌他們的情形。事後大家一起商談成立組織的問題，並在2001年4月的一次聚會中討論決定了成立「草山生態文史聯盟」，當時共同發起這個跨社區聯盟的組織主要包括湧泉自救會、磺溪自救會、婦慈協會以及北投生態文史工作室。核心成員除了前述的社區媽媽，還包括幾位專業人士像戴老師、郭中端社區規劃師、台大城鄉所陳林頌、江建國、陳海立等。大家並認為應該拉高層次，以整個陽明山的生態環境作為聯盟關心的對象，並尋求跨社區的結

¹⁵草盟成員，2004.8.27，受訪於北投八頭里仁協會。

盟行動。草盟成立後，第一個社區行動目標便是關於磺溪整治的課題，此後，並致力推動草山水道系統的系統性古蹟指定，並持續關注保變住注六之六開發案的進展。

四、社區營造

聯盟成立後，隨即展開一連串的社區行動，包括集結社區居民到六之六防訓演習現場抗議（2001年4月）、向馬英九市長提六之六陳情案（2001年5月）、召開「天母加壓站」公聽會質疑加壓站打算供給湧泉給六之六開發案（2001年5月）、召開「搶救陽明山青山綠水」公聽會串聯大天母地區的環境議題（2001年6月）、藉由歐晉德副市長巡視六之六之際，呼籲市政府要重視生態和水土保持（2001年7月）；進行六之六案的擴大連署，總人數接近2萬人（2001年7月）；到立法院召開有關六之六開發案之公聽會（2001年7月）；向監察院陳情調查六之六案的違法失職（2001年8月）；針對六之六案的環境影響評估邀學者專家赴市議會舉辦公聽會（2001年8月）；針對納莉颱風對六之六與磺溪所造成之災情，進行現場紀錄（2001年9月）；召開磺溪工程協調會向市府表達對工程的不滿，並要求暫停施工、重新檢討（2001年9月）；提供納利颱風所造成之土石崩塌現長紀錄照片，使得環境影響評估會議委員在考量相關排水、給水、交通、水土保持等問題後，決議六之六案需重做環評（2001年10月）；結合各環境議題與邀請環保團體共同舉辦「水與綠的饗宴，磺溪左岸園遊會」，做出磺溪綠手指宣言（2001年1月）；趁工務局與市議員會勘磺溪之際，表達變更設計之要求（2001年2月）；邀請各大學專家會勘磺溪，以提供養工處更好建議（2001年2月）；邀請學者與市府對談，提供意見給養工處參考（2002年3月）；與養工處達成以防汛為優先，已施作部份趕工，其餘不准動工的決議（2002年4月）。

到此，草盟的社區行動似乎獲得了初步的成果，但到了2002年5月養工處臨時召開一個社區會議，並在2位里長與一位民眾的同意下決議恢復堤防加高加固施工，推翻了草盟一年多來的努力。於是，草盟自行舉辦有關防汛之社區研討會，邀請專家教導沿岸居民防汛觀念（2002年6月），並在2002年8月舉辦磺溪工程設計研討會，表達對養工處一年來持續施工不妥協的強烈不滿。但市府預算已編列，堤防工程勢在必行。草盟只好從局部變更設計以及監督施工品質的目標來持續關心磺溪的發展。

五、治理成果

草盟組織的形成，使得原本“單純”的堤防加高加故工程便成爲一個複雜的跨社區生態治理事件。歷經三年多的抗爭、協調、說明溝通，我們可以從兩個面向來理解此一跨界治理行動所發生的實際影響和成效。

從河川整治工程來看，整個河堤工程由原本的從下游到磺溪橋的三面光築堤設計，到一再變更設計。共有四個不同的工程模式¹⁶，分別是從出海口的建德橋到石牌橋是採河床封底、堤防加固、加高的水泥化三面光模式；從石牌橋到明德橋，加高、加固、放沉箱，不封底；明德橋到天母橋，加固、放沉箱，不封底；從天母橋到磺溪橋，只作加固（請參閱圖 3）。儘管相較於最初之設計，已相對較具人性化與生態化，並較能與民眾的生活融入¹⁷。但是對許多草山成員來說，這只是不得不接受的狀態¹⁸，甚至有很深的挫敗感，王慧珠說：「我後來已經慢慢在調適了，不然我以前坐捷運走過那裡，我都很不想看到那裡（建德橋那邊的磺溪），因為它好像就是在告訴你的挫敗說，你看看，你花了那麼多的時間，結果它變成這個水溝的樣子。每次經過那裡我都要把眼睛看到別的地方，我真的沒辦法忍受變成那個樣子，那個建設好像是在告訴你說，那個過程中你是怎樣子在被玩，你無力回天，因為人家是一個大的機制在動，你是在這裡狗吠火車，汪汪地吠，可是吠到最後，出來的結果還是這樣。整個過程，你只能阻擋，實際能夠發揮的影響，非常非常的有限。」。

從治理關係來看，草盟與市府部門及社區互動經驗，草盟透過與不同社區團體的結盟、各種社區活動的舉辦、專家專業支援的引進以及媒體關係的運用，相當有效地形成了一個關於磺溪整治的跨社區公共論壇以及工程監督機制，可供各區里居民隨時參與。從整個後續工程的一再變更調整來看，草盟也相當程度發揮的河川治理的主導力量。然而，限於人力與其他因素，草盟在促成磺溪地區各區里辦公室、市府部門以及社區民眾的合作治理關係上，並未有太多突破。基本上

¹⁶ 薩小姐戲稱，往後可以將之規劃爲市民河川生態教育參訪課程。

¹⁷ 草盟成員亦是社區規劃師的郭中端認爲，磺溪之現況乃是強調防洪安全與重視舒適環境兩種價值的某種折衷。（2004.9.11，於北投榮總）

¹⁸ 戴老師即表示：「政府預算編了，能不執行嗎？」（2004.9.2，受訪於他的出版社）。

較傾向依循一般抗爭性社團的做法，並未能與基層里長或施工部門建立積極的合作關係，原因當然是多方面的，後續將做進一步的探討。

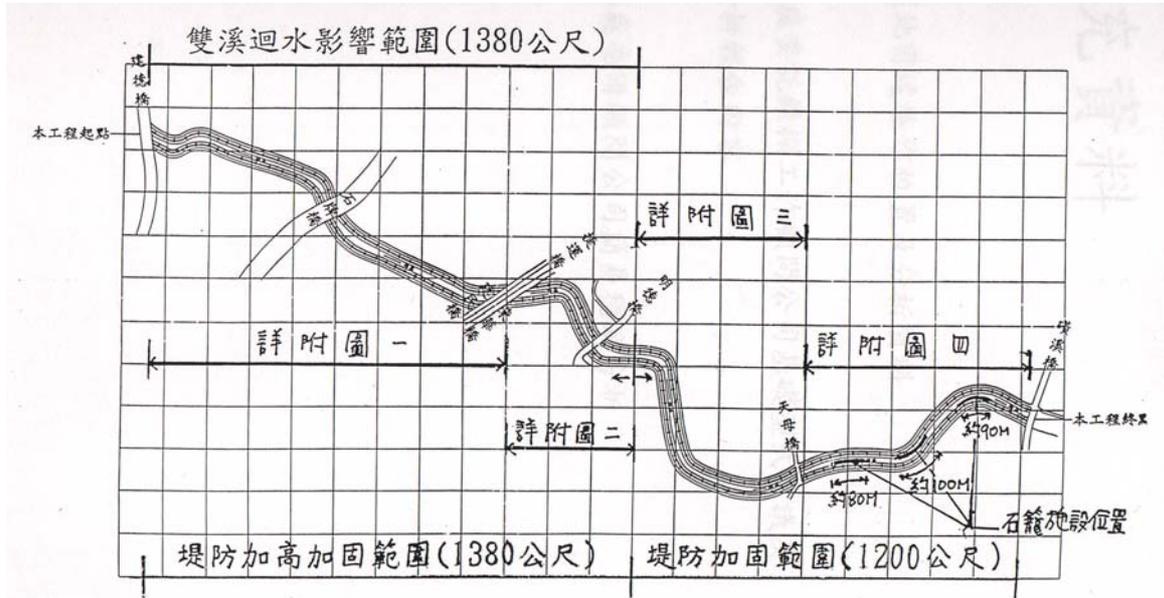


圖 3：磺溪整治分段施工要點圖

資料來源：草盟提供。

第二節 災區治理—中台灣觀光產業聯盟

九二一大地震的發生後，我一直有機會參與相關的研究案，從救災到重建成爲我持續關心的議題，並且我的研究重點始終偏重在體制部份。在王鴻楷（2000）教授主持之「921 災後官僚行爲研究」研究計劃中，我們發現我國的救災體系存在著某些結構性的問題。接著，我們開始關切災後重建過程中所具有的永續成效，於是在另一個王鴻楷（2002）教授所主持之「中部災區災後重建與永續發展研究」研究計劃中，我們秉持永續發展的價值觀點進行相關重建政策之政策分析研究，包括交通、水資源與觀光重建政策之永續性探討。就在這段實際進行田野研究期間，我爲我的論文找到了另一個研究案例對象—「中台灣觀光產業聯盟」。

其實，原本我是鎖定九二一災後重建委員會作爲我跨界治理研究的對象，但經過初步了解其成立過程與組織運作之後，發現完全由上而下決議成立之重建會並無助於提供本研究對跨界永續治理體制之體制演化現象的有益觀察。隨後，在參與中部地區災後重建政策之永續性評估案時，在一次田野訪談中，從重建會官員廖振驊口中得知，在災區觀光產業重建過程中，曾經有「中台灣觀光產業聯盟」這樣的民間組織形成，並且扮演公、私部門合夥重建的重要角色。於是，我開始將論文的研究重心從重建會移轉到此一體制。

一、觀光黑暗期的降臨

中部災區觀光產業屬於中橫公路系統與日月潭-阿里山系統，這兩個區域系統同時也爲雪霸國家公園、太魯閣國家公園、玉山國家公園等三大國家風景區所圍繞，分別以中橫公路、省 14 號公路與新中橫公路三大交通及觀光旅遊動線出入三大國家風景區。其觀光資源主要分布於南投生活圈和台中生活圈的範圍內（詳見表 4：中部區域觀光遊憩資源性質分類表）。

產業活動除了一般的旅觀業與餐飲業經營，主要有休閒農場的經營、地方產業的延續、地方特產的產銷、遊樂園區經營等大項；而在觀光產業市場的供需方面，災前來華觀光旅客已有逐漸取代北部區域而往中、南、東部遽增的情形（請參閱表 4：台灣地區國民旅遊區域統計表）。

表 4：中部區域觀光遊憩資源性質分類表

		南投生活圈	台中生活圈	彰化生活圈	雲林生活圈
國家公園		玉山國家公園	太魯閣國家公園		
區域性遊樂區	海水浴場或海濱遊樂區		大安	彰濱 芳苑海濱公園	三條崙
	風景區	霧社、日月潭、東埔	鐵砧山、大坑、谷關、梨山	八卦山	草嶺、樟湖、荷苞山
	森林遊樂區	溪頭、杉林溪、鳳凰谷、奧萬大、松柏嶺	東勢林場、台中都會公園、大雪山、八仙山、武陵農場	松柏嶺、田中、清水岩	
	大型遊樂區	九族文化村	亞哥花園		劍湖山
歷史文物古蹟		八通關古道	霧峰林宅	鹿港傳統建築、交趾陶、田尾園藝	北港朝天宮
景觀道路		台14線省道 台21線省道	台3線省道 台8線省道	台14線省道	台3線省道
地方性遊憩區		廬山溫泉東埔溫泉 雙龍溫泉瑞龍溫泉	德基水庫、公老坪、石岡水壩	百果山	斗六湖山岩

資料來源：南投縣觀光整體發展綱要計畫（第一次通盤檢討）（1997）

表 5：台灣地區國民旅遊區域統計表

單位：%

年別（民國）	北部區域	中部區域	南部區域	東部區域
72	59.8	19.2	18.8	2.2
75	44.3	22.7	27.4	5.6
77	30.2	32.9	29.8	7.2

80	27.2	33.3	31.1	8.4
82	36.6	22.2	32.2	9.0
84	34.9	27.5	27.7	9.8
86	43.6	35.6	37.3	11.6
88	48.7	30.9	35.7	8.2
90	41.2	29.1	36.6	8.0
91	43.1	30.2	35.8	8.4

資料來源：本研究整理¹⁹。

但1999年9月21日發生的大地震，對此逐漸提昇的產業前景造成了前所未有的重大打擊。總結相關災情報導，九二一震災對於中部災區觀光產業的影響主要有三：1.觀光資源的毀壞，如日月潭、觀音瀑布等風景區資源的毀損；杉林溪遊樂區等民營遊樂區損失²⁰，以及觀光景點中旅館業損失²¹等；2.觀光網絡的中斷，尤其是像台21、台14、台8、台16、台3線等幾條主要觀光系統道路均嚴重受損，致使觀光受阻。另觀光業者之間原有的產業脈絡關係也由於各自成爲災民，而產生聯結上的困難。同樣的，在產業資訊上，也由於軟硬體設施的受創而中斷；3.觀光印象的改變，由於政府的旅遊安全呼籲與國內外媒體的災情嚴重報導，使國內外旅客心生恐懼，致使觀光旅客裹足不前，造成該區觀光產業驟然蕭條。據調查，國外旅

¹⁹ 本表係本研究參考南投縣政府編印（2001）之「南投縣綜合發展計畫」、「中華民國八十八年國人國內旅遊狀況調查報告」（交通部觀光局，2000a）、「中華民國九十年國人旅遊狀況調查報告」（交通部觀光局，2002）以及「中華民國九十一年國人旅遊狀況調查報告」（交通部觀光局，2003）整理製作。表中民國84年以後各年各區之百分比總和並不包括金馬地區所佔的比例。

²⁰ 在南投縣受損之民營遊樂區就有九處，損失金額約5.3億元，營業損失約12.1億元（南投縣政府編印，2001）。

²¹ 南投縣旅館業合法登記者共113家，經歷九二一大地震後，其中安全無虞可正常營業者有31家；歇業者有8家；全倒者有16家；半倒5家；建築物嚴重龜裂者36家，隔間牆受損者17家，共計74家受損；佔全部合法登記旅館業65%，影響甚鉅（南投縣政府編印，2001）。

行團取消率高達九成，航空公司被取消二十一萬個機位（9月21日至12月底），觀光旅館住宿率普遍下降，平均跌幅六成以上，損失慘重²²。

二、「中台灣觀光產業聯盟」的成立

握有重建經費的重建會乃是災區觀光產業重建的主要推手，而主其事者正是前副執行長林盛豐所帶領的產業振興處。林盛豐²³描述他剛接任重建會副執行長一職時的情景：「那時已是災後五個多月的時候，最開始要解決的就是整個觀光客源全部流失的問題。因此，最急的部分就是要讓觀光客再回來，就像人工呼吸一樣。我接任時，已是災後五六個月的事，當時有許多的觀光點由於聯外道路的問題，以及一般民眾對於災區的形象問題，以致觀光可以說全部都停了。因此，我一到任時，首先要解決的便是如何扭轉災區的形象，這是第一個 problematic。而我的困境是我找不到對口，他們可能是南投縣政府觀光局或台中縣政府，但觀光局對於觀光的復甦其實沒有什麼策略。我若要了解觀光問題，當然要面對業者，對著這些公務員沒什麼用。因此，我勢必要去面對業者，但一開始也不知道業者在哪裡。南投縣政府觀光局四科之一的企劃科便具體幫忙我，告訴如何去將業者組織起來，就是風景線的觀點，每一條線中的飯店業者或相關行業，尤其是餐飲業者、飯店或遊樂區是最主要的。以路線為原則，每條線都要有業者派代表來，剛開始也沒要組織聯盟，就是聽聽他們到底發生了什麼事情。剛開始時，業者來開會所講的問題當然是五花八門，像借不到錢啦，它們都快完蛋了...，最重要的是觀光客都不回來。第一次開會時，所有的人臉都是非常悲苦的，我也是非常緊張...」。就在這樣的會議氣氛下，又經過幾次的討論，終於有正式成立「中台灣觀光產業聯盟」。聯盟主要由十大觀光路線業者代表聯合組成，分別是位於集集和水里鎮的鎮「南投縣集集鐵道文化協會」、池上鄉的「日月潭觀光發展協會」、埔里鎮的「埔里產業觀光促進會」、國姓鄉的「南北港溪觀光產業促進協會」、信義鄉的「東埔溫泉風景區旅遊促進會」、鹿谷鄉的「鹿谷鄉產業觀光促進會」、仁愛鄉的「仁愛鄉廬山溫泉觀光促進會」、草屯的「藝術大道觀光促進會」、「清境觀光發展促進會」、「谷關觀光產業發展促進會」，首任會長是水里蛇窯的負責人林國隆擔

²² 1999 年交通部觀光局編印的〈觀光年報〉指出，1999 年到災區的旅遊人次比 1998 年少了 26.47%，1999 年來華旅遊人次比 1998 年少了 14.77%。

²³ 2002.4.18，於台北行政院政務委員辦公室接受訪問。

任，它基本上是一個鬆散的組織。

除了，聯盟成立後負責整個中部災區主要觀光活動的執行推展，其他與災區觀光重建的機關部門還有，九二一重建會產業振興處之服務業振興科²⁴負責處理所有災區觀光產業重建之相關宣傳、協調與計劃核審業務；交通部觀光局、農委會、經濟部商業司等相關中央部會各派有一名科員進駐中部辦公室，配合重建或之業務協調；隸屬於交通部觀光局的「日月潭風景區管理處」以及「參山國家風景區管理處」²⁵，直接負責災區主要觀光景點的重建；南投縣政府在地震後即成立觀光局²⁶；台中縣政府在地震後半年多成立交通旅遊局²⁷；災區各鄉鎮公所當中只有極少數特別設有觀光課²⁸，其他大多由公所中的經建課負責觀光業務，而實際負責業務執行的人員也大多一至二人；民間部門方面，雖有某些一般常態性的相關旅遊公會，但在此次重建過程中並無顯著參與運作。整個災區的觀光產業重建便是由以上中央、地方政府及民間聯盟間的互動合作構成一種跨界的治理體制，其中「中台灣觀光產業聯盟」²⁹更是扮演著相當關鍵性的角色。

三、觀光產業的浴火重生

前重建會副執行長林盛豐³⁰在訪談中表示，整個災後觀光產業重建的經過，約可分成復原與振興兩個階段。產業復原階段是屬產業救活的工作，主要工作包括搶修觀光相關設施尤其是交通路網、邀請正副總統數次前往視察災區觀光以帶動

²⁴ 設有科長一人、科員二人

²⁵ 編制主要為正副處長一人，下設企劃、工務、遊憩與管理四個課

²⁶ 編制包括正、副局長各一人、技正一人、策劃課五人、推廣課六人、開發課六人及營運課五人

²⁷ 組織編制包括局長、副局長、秘書、技正各一人，交通行政、道路養護、觀光、旅遊管理等四個課，以及行政室、會計室、人事室、政風室等總共四十人，其中直接與觀光重建相關者是觀光課與旅遊管理課。

²⁸ 例如集集鎮公所之觀光課。

²⁹ 由重建會輔導成立於 2000 年，聯盟成員主要包括廬山溫泉觀光產業協會，清境觀光產業促進會，埔里觀光產業促進會，南北港區觀光產業促進會，日月潭觀光產業發展協會，東埔觀光產業發展協會，觀光鐵道協會，鹿谷鄉觀光產業發展協會。

³⁰ 於 2002 年 4 月 18 日，在行政院接受本研究訪談。

人潮、由交通部發布公務員到災區旅遊補助辦法，以及聯合民間觀光產業協會籌組中台灣觀光產業聯盟，並確定包括日月潭、集集鐵道等八大主力推展路線，開始舉辦各景點活動；在為業者拉回災前的主要客源之後，開始推動第二階段的產業振興工作，主要工作重點有五項：聯合促銷、新產品設計、軟體建設、硬體建設、間離峰旅遊量調整等。

針對這些重建會所擬定推展的重建業務，重建會、縣政府、鄉政公所與民間團體分別擔任了不同的角色和任務³¹。在眾多觀光產業重建業務中，除了屬於基礎性的工作向觀光道路網絡、資訊網絡、基礎研究等係由政府部門執行外，其他有關活絡觀光景氣的各项活動行銷工作，大多由聯盟成員負責規劃執行，政府部門反而是配合單位（主要是經費的配合和行政協調）。

由於十大路線的聯盟成員涵蓋災區各鄉鎮景點，在彼此相互協商整合、相互支援輔助的系列活動推展下，災區觀光產業很快便恢復了舊觀，甚而比起災前更具知名度，也更受到關注。林盛豐前副執行長表示，災後一年許多景點的遊客回復率均已達災前的 120%。雖然，重建會將觀光重建的資源和重心放在聯盟這幾個主要觀光路線之業者身上的做法，不見得能獲得各界普遍之贊同³²。然則，如

³¹在政策方案的決定方面，重建會除了依據災後重建計劃綱領之規定，主要由藉審批地方政府或民間團體所上呈的提案來決策，因此地方政府和民間團體，實際上亦享有部分的重建決策權；在預算執行方面，由於中央各部會的重建經費均由重建會來集中管理調配，重建會藉由計劃的核可來撥補經費，並經由地方縣市政府來負責經費的執行，但一向財政窘迫的地方政府每每喜愛展現其對預算的控制力量，以致在重建會縣政府與民間團體間常發生經費使用之衝突；在政策的執行、協調和考核方面，由於縣政府、鄉鎮公所與民間團體均投入政策執行，相互間便需有充分合作。因而，重建會便以三級管控會議來作協調監督，第一級會議由執行長或副執行長主持，每兩週一次，由各地方政府派代表與重建會開會。第二級會議由重建會執行長與行政院研考會主委共同主持，每月一次，由行政院各相關部會主管參加。第三級會議每月舉行一次，由行政院院長主持，與重建會官員共同開會。

³²在 2002 年 10 月 6 日，由台大建築與城鄉研究所舉辦的「2002 年中日社區營造研討會」中，曾參與南投縣魚池鄉大雁村涉水社區重建並致力推展該社區產業的台灣科技大學黃世輝助理教授曾質疑重建會直接與業者決定數條觀光路線作為主要觀光重建目標的做法，並未能連結到地方實際的產業發展需求。另，鐵道協會理事長張學郎也質疑業者所成立的觀光促進會基本上都在於爭取政府資源來圖利自己，根本不是為了公益。

此借重民間業界力量，又能進行跨鄉鎮重建活動協商和資源整合的聯盟治理形式也算是一項地方產業治理的創舉，對於災區觀光產業的回春也確有即時的助益。

四、觀光產業聯盟體制的演化

觀光產業重建業務眾多，但就產業振興而言，觀光活動的策動便成為最核心之工作，並主要由產業聯盟來整合辦理。聯盟的運作剛開始是由重建會主導開會，幾次後即交由聯盟獨立運作，重建會退居輔導參與的角色。此後，聯盟成了整個災區觀光重建的核心，相關觀光重建活動的經費也主要由聯盟所帶領的各個觀光協會來整合執行。聯盟不只是扮演政府的任務承辦角色，更是觀光重建活動的策劃、提案與執行角色，亦即，它是許多重建工作之實質內容的創發者與執行者，相關政府部門反而只是被動的審核者或相關人力、物力、資源的提供者與配合者。

然而，由聯盟對內和對外關係所構成的治理體制並非一陳不變，隨著重建階段任務的變化以及成員本身事業狀況的改變，此一聯盟體制也一直在演變。譬如，聯盟與重建會始終維持良好的合作夥伴關係；與縣政府之間從原本的消極合作與競爭的關係到某種互賴關係的形成；與鄉鎮公所和社區的關係則一直未見明顯進展。至於，聯盟內部成員參與情況也隨著外在環境與關係之變化而有積極與消極的轉變。記得第一次訪談林國隆理事長時，他曾對聯盟的未來組織發展和角色功能提出非常宏觀的想像，時過兩年，原本我預期聯盟成員會隨著重建會的即將解編歸建而分道揚鑣，但我看到的是公私兩忙的他依然神情奕奕地為我講述聯盟至今已擴增為十三的主要成員，聯盟內部已增設署名專職人員，並且正準備發行旅遊卡，使聯盟成為有營利能力，可以財務獨立永續發展的組織，縣政府如今又是如何對聯盟更加倚賴等等。這是我感到相當意外的。

第三節 都會區治理—高高屏首長會議

對從小就生活在緊鄰高雄市的高雄縣鳥松鄉的我來說，對於南台灣的生活環境並不陌生。但由於高中以後的就學就業都在台北，因此，少有機會深入了解整個大高雄或南台灣的發展狀況。直到兩年前參與一個國科會研究案³³，我才有機會更深入了解我的故鄉地區。當初便是以跨界治理為主題來探討地方政府之能動性，並因此開始對國內首創的跨縣市治理體制—高高屏首長會議感到濃厚的興趣，而持續追蹤關注。

一、高高屏的脈絡關係

「大高雄地區自來水之改善，實在不容拖延，最好而有效的辦法，就是由高屏市縣議會推薦議員代表，組設大高雄地區自來水建設促進會，...」

—（1991-10-26/聯合報/11版）

「高屏溪與東港溪為高雄地區兩大水源，卻因家庭廢水、畜牧廢水及工業用水等問題而遭受嚴重污染，其中高屏河流域在現有最下游取水口（林園取水口）以上汲水區，即有一百零一萬頭豬隻，畜牧廢水佔總廢水的百分之五十九...」

—（1999.2.12/聯合報/11版）

「屏東縣提供高雄縣、市民生及工業用水，但高雄縣、市的事業廢棄物則傾倒在屏東縣境，污染水源。屏東縣政府請高雄縣、市政府督促轄區內廢棄物的管制及監督去向。...」

—（1999.9.19/聯合報/14版）

版）

「高屏溪水源區內遭棄置有害廢棄物，造成南部百萬人飲用水亮起紅燈...」

³³ 2002 參與台大政治系教授林水波博士主持之「我國地方政府能動力之研究--區域治理之觀點」研究計畫。

— (2000.7.21/中國時報/14 版)

「環保署公佈今年台灣地區的空气品質檢測報告，最差的前三名分別是高雄縣、屏東縣及高雄市，...」
— (2000-12-30/聯合報/18 版)

「高高屏三縣市首長為推廣農村產業文化，昨天在高雄市的大遠百購物中心參加高高屏農漁特產展售會，三縣市首長販賣當季的春季水果，有棗子、芭樂、鳳梨、蓮霧...」
— (2002-03-03/聯合報/17 版)

「今日是快樂出航期，無限的海洋也...」在快樂出航歌聲中，陳水扁總統等人乘坐海上皇后號，從高雄市鳳鼻頭港出海，直航屏東縣車城鄉海口港，高高屏海上藍色公路昨日正式開航。...」

— (2002.10.07/中國時報/9 版)

這些報端上常會出現的三縣市跨界課題，似乎尚未完全反映在中央政府早期擬定的區域計畫當中。依據內政部營建署(1996)所擬之「台灣省南部區域計畫」(第一次通盤檢討)內容來看，高雄縣市與屏東縣市仍分屬於高雄與屏東兩個不同之生活圈(參閱圖4)。

二、都會區意象的浮出

儘管高高屏三縣市之間的早已有著自然與人文的脈絡關係，然而，由於行政區域的劃分，以及先前不同生活圈的規劃意象，再加上各種政治因素的影響，長期以來它們還是維持著各自為政，任憑許多跨縣市的共同問題持續存在。而在一般人的理解與想像當中，三縣市也一直都是——一個權位高上的直轄市和兩個有點土裡土氣的地方縣市，三者被關聯在一起的情況並不強烈。

只是，自二十世紀末業以來，在資訊科技協助與後福特主義國際產業型態變化的形勢下，資金、人力、生產與消費的全球流動性增強，各個國家之城市與城市、城市與鄉村間的相互關聯、影響和依存度更加大，已使得都會區的範圍不斷擴大。根據聯合國有關組織的最新統計資料，全世界百萬人口以上的大城市數

量，已經從 1950 年的 83 個，發展到 1995 年的 325 個，其中有 213 個屬於發展中國家（黃儷，2002，55-56）。可見城市勢力的不斷向外延伸，彷彿是個無法抵擋的大趨勢，而當代都會區也就處在此一時勢中持續在向外擴大發展。於是乃有鉅形城市(mega cities)、城市-區域(city-regions)、城市群、城市連綿區，甚至有不以



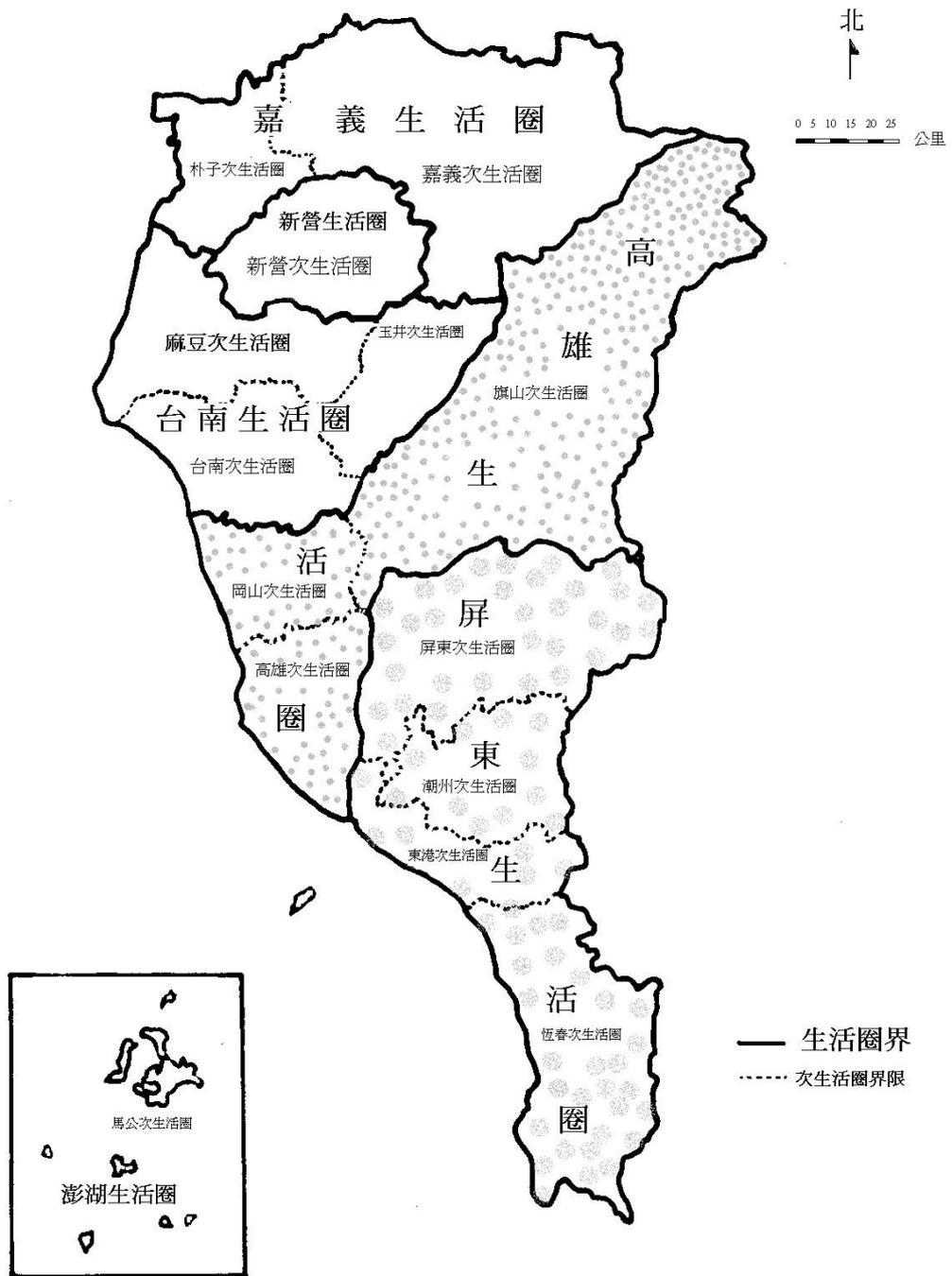


圖 4：南部區域生活圈體系圖

資料來源：內政部營建署網站資料，<http://www.cpami.gov.tw/pwi/rp/3.3.1-2/>

空間連續性為限的都會區域(metropolitan regions)(Castells, 1989)等更廣泛的都會概念想像紛紛出現。晚近的都會區概念已不同於早期以量化的人口、產業、通勤率等統計數字來做界定的傳統都會區，它既具對晚進都會區特殊發展特性的實然描述，它同時也具有一種唯恐與國際都會競爭力脫鉤的應然期盼。因此，都會區概念和實務發展逐漸受到各國政府與學界之重視。

台灣始終位於國際產業分工與全球化的網絡當中，當都會區發展已成為晚近世界各國的重要發展趨勢時，台灣政府與學界自難置身事外。因而，類似「縣市合併」、「行政區域調整」等與促成都會區有關的主張紛紛在國內被提出（江大樹，1996；黃錦堂，1995；趙永茂，1996），建立台北、台中、高雄三大都會區的相關課題也因此受到更多的討論。

除了這些來自國際氛圍的影響，就是從高高屏三縣市的實際發展情形來看，對照於學術界對晚近都會區特性所做的界定，三縣市也已然具有某些類似之內涵。以Friedmann (1999)的界定來說，他認為，大都會區是一種具有更廣義特徵的城市，是由一個核心城市和環繞在四周的城市群聚(urban field)所構成。這樣的城市群聚是一種著眼於未來的、理想的城市空間形式，是由完善的社會經濟聯繫網路演化而成的，有著相對低密度的、廣闊的多中心區域結構，是大多數居民的生活和工作空間。通常，大都會區的領域涵蓋一個核心城市得以向外擴張延伸100公里以外的空間範圍，大都市區也因此而成為一個整合的功能性或經濟性的空間，裡頭具有實現城市機能良好運作所無法缺少的各種設施。

或者，從王鴻楷（內政部營建署市鄉規劃局，2003）對都會區之實然面與應然面特性所做的界定來看，他認為一個都會區在實然面上，必須是主要城市與週邊郊區間存在著某些需要共同面對的都市發展課題；而在應然面上，必須能從國家發展或全球城市競爭的角度出發，具有構成某個理想都會區的可能。因此，都會區必須具有三個主要的構成要件：1.具有統計意義之相當程度的都市化、2.在實際生活經驗上具有相當程度之城際功能關聯、3. 在國家發展與城市經營策略上，有條件構成城際功能的完整性。

以上這些特性界定，國內學者或政界普遍認為高雄與台北、台中均已具有一定的都會區潛質。何況，若再以各國都會區目前所面臨的一些發展困境，如都市

化問題加劇、城際公平問題的層出不窮以及多元文化矛盾衝突日增等來看，三個城市亦逐漸有類似之困境產生。難怪高雄、台中與台北等城市做為一種都會區的意象會逐漸在國人的認知中浮現。

三、創設「高高屏首長會議」

為解決上述之都會區中的各項跨縣市問題，在還沒有某種合法性的都會區體制可以援用的情況下，迫使地方政府必須尋求其他的政治運作方式來處理，「高高屏首長會議」便是台灣第一個由地方政府發動組成的跨行政區域的地方政治聯盟。

這個會議構想最早來自前高雄縣長余政憲，他認為高高屏應聯合處理跨縣市問題，因而在 1996 年促成此一會議，期望共同建立起亞太高雄都會中心，並企圖以此會議為基礎來籌劃「高高屏未來發展委員會」，並藉由高高屏商業會、工業會等民間團體的整合開始，積極延聘各界專家參與（陳文德，1997）。

前高雄市長吳敦義首先辦了一次、接下來是余政憲在圓山辦一次，再輪到屏東縣辦一次。之後，因為高雄縣、屏東縣長開始改選，中斷了一年，直到謝長廷上任，又恢復。實際運作的情形是，會議主要是著重在三地方政府行政單位的『跨』，而少了三縣市民眾的議題參與和討論（簡旭伸，1997）。並且，不同政黨首長對此會議之功能期待各有不同，因此，會議只是斷斷續續地召開過幾次，會議對問題解決的成效亦不顯著。直到 1999 年三縣市首長改選之後，同屬民進黨的三位首長才開始積極展開合作串聯的行動，並讓自 1997 以來斷斷續續舉行的「高高屏首長會議」重新定期召開。

該會議每三到四個月舉行一次，由三縣市政府輪流負責籌備工作。每次會議之前，先由各縣市幕僚人員舉行一次會前會，主要是先彙整各縣市部門所欲提出的政策方案，將之製作成會議資料，發給各政府相關單位，讓各單位可以事先作政策回應的準備。會議每次約有一百多名官員參與，包括各縣市政府首長、各縣市相關局處主管與課長以及中央政府代表。會議內容主要有二，一是針對各縣市所提出的新政策案進行溝通、協商，並作成具體決議。此外，是針對會議手冊中所記載的各項先前的提案進行執行進度的追蹤考核與再協商。每一項提案必須執行終結才能從每次的會議資料中刪除。

歸結先前歷次會議之討論議題，範圍相當廣泛包括豬隻口蹄疫的共同防治、成立高屏溪管理局、共同抵制興建美濃水庫、研商訂定「高高屏工業用水量管制作業要點」、共同成立高高屏自來水公司、聯合舉辦高高屏就業博覽會、協商紅毛港遷村事件、商討是否同步取消學校春假與縮短寒暑假、規劃連結台南、路竹科學園區、高雄經貿園區、二代加工區以成爲全球運籌中心；爭取南部國際機場；聯手爭取主辦 2001 年全國運動會；執行空氣污染總量管制；規劃「南國精緻產品展售會」；文化活動跨區聯合行銷；籌設緊急資源互助網絡，以因應巨大災變；聯合籌辦兩千年婦女節系列活動；三縣市調查站處、航空警察局及海岸巡防署共同成立緝毒專案小組；聯合爭取科學園區；共同建造藍色公路等等。這些議題部份停留在想像的討論，部份已進入實質規劃，部份則已付諸實行。

由於該會議持續進行已有九年之久，每次會議又陸續有新的政策議題提出，再加上三爲縣市首長的刻意突顯，經過媒體的不斷報導，逐漸在外面形成了「高高屏」區域聯盟的印象，而這樣的跨縣市區域整合形勢也相當程度提高了三縣市政府向中央爭取資源的籌碼。

四、藍色公路的推展

近幾年來，由於地方財政的拮据、傳統工業的沒落以及 WTO 對農業的衝擊，我國各地方政府紛紛轉向重視觀光產業之發展。而以台灣爲一海島國家而言，原本即具有非常豐富的海岸觀光資源，但由於以往長期的戒嚴以及海岸管制，使得地方政府對於海岸邊界的觀光價值並未做太多的規劃發展。然而最近幾年，地方政府開始致力於海岸觀光資源的開發，同時也注意到跨縣市海岸資源共同開發的必要性與價值。因而開始有跨縣市合作發展海岸線的個案出現，高高屏藍色觀光公路的建造便是其中最早的一個案例。然而，在台灣現行法規體制環境下，這樣的政策方案所直接面對的便是地方政府如何與向上與中央政府、橫向與跨縣市政府以及向下與民間部門合作協調的問題。本研究即以此案例的初步發展經驗，來進一步探討跨縣市發展區域觀光產業所產生的跨界治理體制現象。

（一）藍色公路的源起

南台灣的觀光景點，以位於台灣最南端的墾丁國家公園最富甚名，此地有美

麗的沙灘、珊瑚礁、闊闊的丘原和海洋博物館，因此，每年平均吸引五百多萬旅遊人次的造訪。然而，這樣的觀光人潮大都是季節性地集中在像過年、春節或寒暑假等特定假日時間或特殊的節慶活動期間。再加上從高雄到屏東的主要交通幹道只有省道 1 號與 26 號公路，以及旅客絕大多數是開車前往墾丁附近海域旅遊，使得每每造成相當嚴重的交通阻塞與環境污染，影響到遊客的旅遊興致和品質。

爲了解決此一交通擁塞與環境污然的問題，也爲了開發南台灣海岸的觀光資源，最開始農委會的漁業局曾提出高屏之間的藍色公路構想。後來有業者於 1997 年在取得高雄港務局的支持下，申請進行藍色公路的試航，以東信輪從高雄開到墾丁、後壁湖。一直到 1997 年蘇嘉全競選縣長期間將它納入政見，並在上任後積極推動。屏東縣政府開始構思在海上建造交通運輸動線的可能性，也就是設法利用便利的海上運輸來分散陸上交通的運輸壓力，並進而帶動沿線海岸的觀光發展。經過縣政府與民間船運業者初步接觸之後，發現已有五、六家中大型公司，對此一構想感到興趣，並表示有投資的意願。於是，屏東縣長正式將此開闢高高屏藍色公路的方案提到 1999 年的高高屏首長會議來進行討論。由於此議題是屬不具衝突性的中性議題，而其所欲解決的交通問題與觀光發展問題，也直接間接與高雄縣市的觀光發展與市民休閒有關，因而立即獲得其高雄縣市首長的認可。

（二）藍色公路的建造經過

高高屏藍色公路（請參閱圖 7）方案的具體內容有三：一、招商與交通船舶的營運申請，二、分別在各縣市的海岸線上尋找或建造可供交通船停泊的港口；三、長期目標在於結合沿線海岸資源發展多元觀光產業。這些政策內容的推展，均透過高高平手展會議來溝通協商與追蹤考核。

在招商與交通船舶的營運申請方面，經屏東縣政府與業者（最後只有小琉球觀光潛水船公司決定購船投資此一航線）針對此一航線的經濟價值作成可行性評估之後，開始著手進行交通船舶的營運申請。但隨即遭遇來自中央法規的種種阻礙，由於我國海運與海港的管理權責仍歸屬中央所有，地方政府並不能核可船運公司的申請。再加上我國現行法令當中，只有針對商船與漁船作規範，卻尚未有客運交通船的相關規定，原因是我國長期以來國內的海運觀光遲遲未被發展的緣故。因此，屏東縣政府主管開始找機會與中央部會進行協商，以克服相關法令上

的限制，同時也經常以高高屏首長會議中的相關決定來與中央主管機關作商議，終而爭取到中央對此區域性政策的支持。

在碼頭的興建方面，剛開始三個縣市各有其囑意的停靠港，高雄縣市希望以興達港為起點，高雄市政府希望利用現有的高雄港，而屏東縣則希望設在國家風景區內的後壁湖漁港。因為興達港是個沒落的遠洋漁港，高雄港已是全球知名的貨運港，均已有相當完備的港埠建設，無須另作投資，後壁湖漁港已有現成的遊艇碼頭，又位於墾丁國家公園的主要海岸線上，具有觀光吸引力。但在經過三縣市政府主管與業者的進一步協商評估之後，認為初期的營運，均不適宜以此三個港口作停靠站。主要原因是興達港距離海口港太遠，又附近地區的潛在客源有限，而高雄港的港灣租金太過昂貴，不符合業者的經營成本，而後壁湖漁港附近海域到冬天由於季風影響，不利於航行，附近以暗流又港口附近並無路上公路網相連接。因而，最後是選定位於高雄縣市邊境的鳳鼻頭漁港以及屏東縣之海口漁港做為初期營運的為主要停靠港。因為鳳鼻頭港是個新建的漁港而且租金便宜，而海口港是個沒落的漁港可以在開發利用。此外二漁港雖均有良好的港口條件，而且距離省道僅約五十公尺遠，也有路上交通配套可供聯結，方便旅客搭乘。後來屏東縣政府也編列了近二億元整建該沒落漁港。

然而，有關交通船舶碼頭的興建，同樣面對目前法令不足的限制，以及跨部會與跨縣市協商的問題。因為，台灣目前只有商港與漁港的管理法制，而無專屬交通碼頭的規範，並且管理權責也是歸中央部會。因此，三個縣市政府主管便需與中央漁政單位進行協商以變更該二漁港為多功能的用途，最後中央同意三縣市首長的提議，並補助兩億多元來改建海口港以供客船使用，包括候車式的興建、附近公共空間改造、以及對外連接道路之開闢等。

2001 年底，碼頭等硬體設備大致完成，蘇縣長為競選連任，要業者趕快開航，業者於是就在國外向某個船廠定了兩艘船，付了訂金。業者並請國外船公司送給蘇縣長兩個船的模型，在小琉球舉行一個開航前的儀式。「海洋王子號」終於在 2001 年五月正式啓航，並邀請陳水扁總統一同參與³⁴。

³⁴ 以上有關業者的部份均係得自業者接受訪談時所作之表述（2004.8.6，於業者公司）。

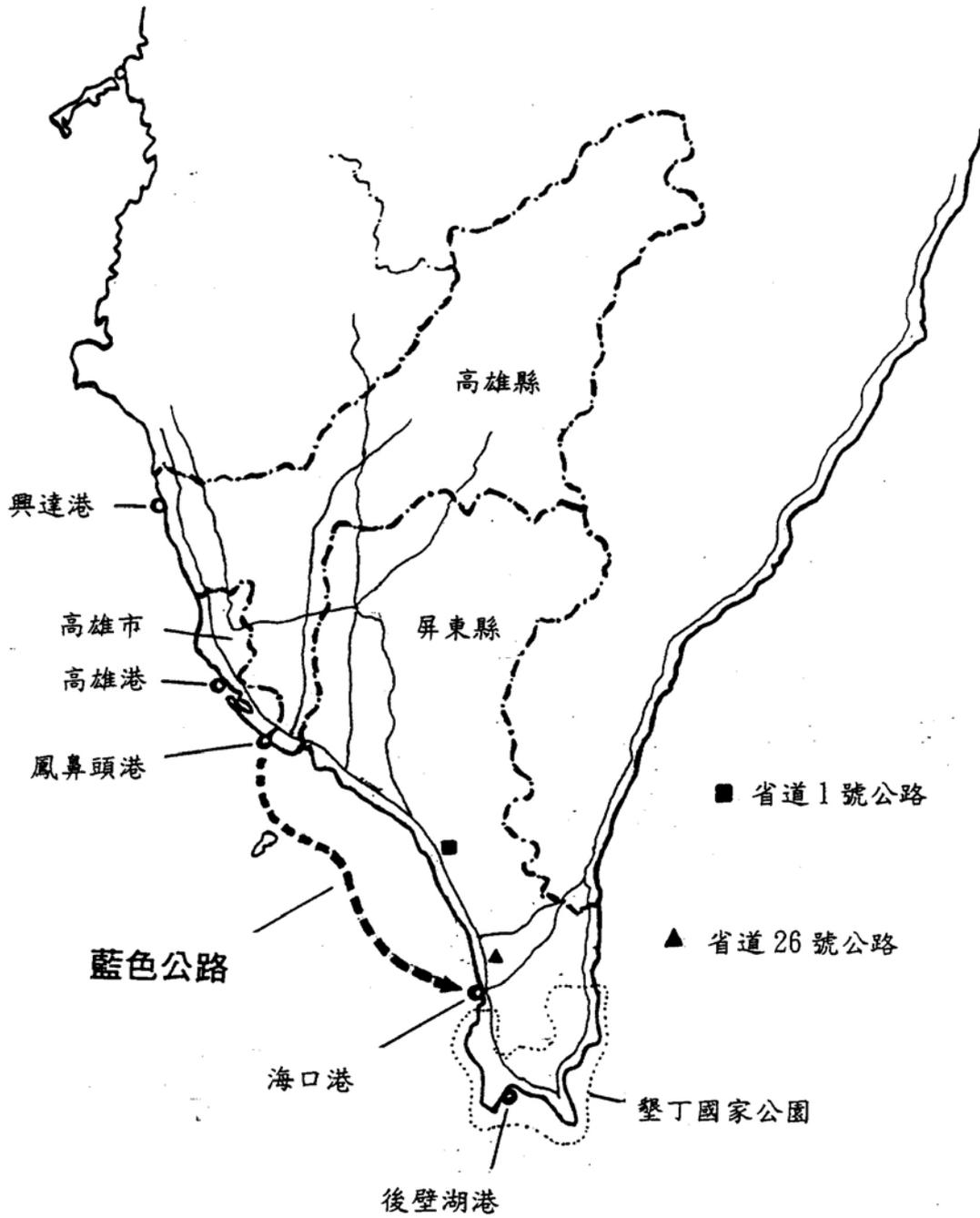


圖 5：高高屏藍色公路圖

資料來源：本研究繪製



(三) 後續營運

在既風光又倉卒的開航之後，業者開始面臨各種紛至沓來的營運問題，包括外國船公司惡性漲價，拒不交船並提起告訴，業者只能在國內買一艘較小型的運輸船充當觀光遊艇。再加上業者認為並未得到政府在貸款與補助上的具體協助而有些負氣，以及 SARS 對觀光的重創，使得業者在無法順利買大船，又不信任政府政策誠意的情況下，僅以最節省營運成本的方式，用中型船載運自鳳鼻頭到小琉球的旅客。至此，高高屏色公路的政策構想形同終止，改建的屏東縣海口港碼頭成了最新的閒置空間。這與前蘇嘉全縣長所期望的，希望這一條航線將來可以開到國外，直接到澳門、到新加坡的長期目標，有著很大的落差。目前高雄市政府海洋局仍積極在評估規劃藍色公路的未來發展，業者也表示，他對藍色公路始終深具信心，也即將購進一艘雙同體的超大型遊輪，只是他說不見得會用來跑高高屏藍色公路就是。



第四節 傳統領域治理—民族議會

在一次研究室裡的閒談中，鑽研原住民議題甚久的王應棠學長向我提及：「既然研究跨界治理何不處理台灣原住民族的自治？」這個建議立刻引起了我的好奇與研究興趣，此時，碰巧有機會可以搭上高金素梅立委辦公室到基層部落服務的機會，於是開始了我對原住民自治議題的前二次田野訪查，地點是南投縣與屏東縣的幾個原住民部落。在那為期約十天的初訪中，經過一連串的聽聞和對話，「原住民族自治」這一概念才逐漸在我的認知當中，由概略粗淺而變得豐富深奧。

一、原住民的生活處境

2003年7月10日傍晚我搭乘立法院為高金素梅委員及其助理準備的交通車一路南下，蜿蜒進入南投縣信義鄉山區，直到東埔一鄰的原住民部落，並在部落裡的豐丘教會過了好幾夜。在南下的路上，初次接觸此一研究議題的我私下沉默地開始思考如何來理解原住民自治，並試著自問：「原住民為何要自治？原住民所要爭取的是何種方式或何種程度的自治？它在我們這個社會裡發生，究竟表示著怎樣的政治和社會意義？…」這些疑問，對某些人來說可能已有答案，但對於我來說，確實是個理解上的新嘗試。因為我長期生活在平地的漢人社會當中，已經非常習慣性地將幾乎所有的研究注意力集中在台灣西半部的政治變革與社會發展議題上頭，習慣於專注在媒體所大量報導的主流社會的政經動態上，至於原住民族發展的全面性課題，我的確相對而言關注太少。然而，記得自從大學以來，對於有關原住民的文化、音樂與藝術內容，就一直有著某種特殊的觸動與嚮往。

原住民為何要尋求自治呢？初次的探訪，我似乎找到了一些答案。其實，答案很簡單，就是他們覺得在這個社會中過得不好，他們深刻感受到這個社會與政府對他們的不公平對待，因此，他們有些人便心生想要自己管自己念頭，甚而採取具體的行動。譬如，過程中，我聽到原住民朋友多次抱怨山地鄉農會如何只理會漢人，卻聽任原住民農民自生自滅。亞山³⁵便愁苦著臉無奈地指著教堂四周的蕃茄田說，農作對我們來說，本來就不是很熟悉的工作，如今，大家迫於生計，學

³⁵ 住在南投縣信義鄉東埔一鄰的布農族朋友，他曾多次到台北參與各種原住民的抗議行動。

著在山上務農，但每每賠的比賺的還多，像那年的蕃茄，一大箱賣不到一百元，連採收成本都不夠。另在其他高金立委的問政說明會中，也有人說，好多原住民在山上種的李子、梅子根本不符採收成本，乾脆放著任它掉落腐爛，農會從來也不來輔導或協助行銷。他們無奈地指責政府單位如何大小眼地對待漢人和原住民，有位原住民朋友就帶著大家到他位於陳有蘭溪旁的農地，指著灌溉溝渠說，水利單位做水泥堤防只做到上面那一段，因為那是漢人的農地，下面這一段是原住民的，他們就不做了。結果每次大水一來，他的農田便淹水遭殃。類似這種原、漢之間相互對待地位不對等的故事，之後我在鄒族案例的訪談過程中也常聽到，譬如，原民會浦忠成副主委³⁶就曾說，住阿里山奮起湖的漢人常會到觀光客日益增多的達娜伊谷擺攤做生意，鄒族人並不以為意。但是當奮起湖辦櫻花祭活動，鄒人上去擺攤做生意時，便會被漢人驅趕。

我們繼續去探勘一處位於沙里仙水源地的養鱒場，據布農族文教基經會理事長美秀說，該養鱒場是由漢人老闆借用深厚的黨政關係所違法開設，由於位於上游的養鱒場常阻絕上游的水供自己使用，使得下游的原住民農田沒有足夠的水可以灌溉。雖然幾經陳情舉發，檢察官也曾起訴，但還是對他無可奈何。甚而，一年後重建會和南投縣政府還以發展觀光之名為它在國家公園內鋪設 6 米寬水泥道路，又直接衝擊到附近原住民部落的祖居地。

第二次下田野，是在 2003 年 8 月 10 日凌晨 1 點從台北出發，搭乘建³⁷華的自用車，與部落工作隊陳明仁大哥一同，開了六個多小時直到屏東市某旅館稍作休息後前往山地鄉部落。在為期一星期的探訪中，我又陸陸續續聽到一些原住民的生活苦處。譬如，我們曾到瑪家鄉拜訪一戶人家，牆面上貼滿了「金榜題名」的紅紙，原來是他家子弟剛剛考上台灣大學法律系。可是當大家對他們道賀時，我卻看到這位剛出爐的原住民狀元和他的母親始終緊鎖著眉頭。一問之下才知道，原本單親家庭的他們經濟情況並不好，還在猶豫著是否要去唸。這樣類似的例子，聽村長說，在那小小的部落裡那一年還有七八個。

這些在部落田野中聽到的生活經驗究竟是少數的幾個個案或是一種普遍存在

³⁶ 於 2005.12，在原民會接受本研究訪談時做此敘述。

³⁷ 高金素梅立委的弟弟。

的現象呢？因為這些事例同樣也會出現在平地漢人的社會中，不是嗎？於是，我試著進一步去查閱與原住民相關的統計資料。依據行政院主計處 2003 年 5 月 27 日的國情統計通報³⁸，在家庭收入方面，原住 2002 年平均每戶每月所得低於 40,000 元者占 64%，平均每戶 3.9 萬元，為國人全體家庭平均水準 8.9 萬元的 44%，一半都不到；在家庭支出方面，原住民 2002 年度平均每戶每月支出 2.8 萬元，僅及全體家庭 5.5 萬元之半；在就業方面，原住民失業率由 1999 年 3 月的 7.6% 上升至 2002 年 5 月的 8.4%，高於同期台灣地區平均水準的 5.0%；在教育水準方面，依據行政院原住民族資訊網³⁹2004 年 11 月 30 日之「全國各縣市原住民教育程度人口數統計表」顯示，僅接受國中以下教育的人口佔 50.41%，另有 16.05% 人口教育背景不詳，大學以及研究所教育者僅佔總人口的 3.29%。這些統計數字相當程度說明了原住民在我們這個社會中所處的窘境。

從短暫的田野經驗以及相關統計資料中，我已隱約可以從他們的弱勢地會中理解到為何有些原住民會熱中推動民族自治。但光是這些眼前景象似乎仍不足以回答原住民為何要自治以及如何自治的問題，我覺得有必要從歷史的角度來做更長遠的了解。

二、原運的歷史脈絡

為了對原住民自治有更進一步的了解，我試著從整個原住民社會運動的歷史脈絡發展進行研究。在信義鄉東埔村的第一次訪談中我藉由與傑哥⁴⁰的談話，約略知道目前原住民族所倡導的自治主張在整個原運發展脈絡中的位置，乃是繼原住民正名運動、還我土地運動之後，進一步提出要求體制上實施全面自治。

再參考以往許多研究對近二十年來原住民運動內容的整理可知，原住民運動的產生和發展與外來統治政權的政策作為，有著密切的關係。若按汪明輝（2003a）針對原住民與外來統治政權之關係狀態所做得分類來看，原住民族作為千萬年來生長在台灣這塊陸地上的土著民族而言，原本都是過著自治自理的部落生活，一

³⁸ 網址：<http://www.dgbas.gov.tw/dgbas03/analyse/new92092.htm>

³⁹ 網址：<http://others.spc.gov.tw/popu/9311/aprp5902.htm>

⁴⁰ 張俊傑是部落工作隊執行長，也高金素梅立委辦公室主任，是早期即曾參與原住民運動的漢人。

直到 1924 年，才陸續有清朝、日本與國民政府等外來統治政權，對台灣這塊土地做出統治權或主權的宣示，而確立了某種原住民與外來統治政權之間的律法與政治關係。正因為在此歷史過程中，一開始便存在有侵略者與被侵略者的被動順服關係以及反抗統治的社會運動因子，至於後續互動關係之變化，則端看統治政權得政策如何取得原住民的認同與理解。

汪明輝（2003a）認為在 1624 之前，原住民族是過著原始自治的生活，但打從大清帝國開始派員經營台灣之後，原住民的原始自治生活開始受到削弱，但還算保有相對自治的權利。但自從日本政府與國民政府進入台灣之後，秉持殖民者種族優越的文化心態，開始對原住民社會展開大規模的現代化與同化政策，更將原住民原有的部落自治，強行納入現代國家科層行政體制當中，結果便導致原住民族文化與民族的逐漸滅絕。在那期間也陸續曾發生過像霧社事件等抗爭事件，但絕大部份情況是原住民默默地承受著。一直到 1980 年以後，一個更自覺的原住民運動興起了。

1980 年代的原運據說主要起自三位台大原住民學生發行的「高山青」刊物，該刊物的核心論述是高山族正面臨種族滅亡的危機，高山族必須發起民族自救運動，目的在於激發高山族的自覺奮起及力唱高山族團結（高山青，創刊號，1983：6-7）。由於 1980 年的台灣社會正處於威權統治轉型、反對勢力興起與市民社會之自主性增加的年代（陳宗韓，1994），因而引起了黨外人士的關注，當黨外編輯作家聯誼會於 1984 年 4 月成立「少數民族委員會」，並揭櫫「聯合所有關心少數民族權益的山地仁與平地人」之宗旨，進一步在同年的 12 月 29 日，於台北市馬偕醫院成立了「台灣原住民權利促進會」（簡稱原權會），參與者包括原住民及漢人 24 人。往後，「高山青」、「少數民族委員會」以及「原權會」三者，便一直保持相互影響的關係，謝世忠（1987：65）稱此一過程乃是「泛台灣原住民運動」的基礎。

在此基礎上，原住民運動時強時弱地伴隨著主流社會的政經變化而進行著。夷將將自 1983 年起以迄 1993 年約十年的這段原住民族運動區分為兩個時期，前半期從 1983 年 12 月到 1987 年 3 月，是屬個案服務期，以處理都市原住民個案問題以及某些災變事件救濟為主，如都市原住民的工作、居住、醫療問題，煤礦災變、雛妓問題、漁民海外被扣等等，藉由個案處理以灌輸原住民權利觀念；後半

期從 1987 年 3 月到 1993 年 12 月，屬向統治者抗爭時期。「原住民權利促進會」再 1987 年改名為「台灣原住民族權利促進會」，刻意突顯原住民問題是一個族群問題，是「國家—原住民族關係」、「優勢族群—弱勢族群關係」結構因素所造成的問題（林淑雅，2000：40）。在此時期，原住民相互動員以實際的集體行動向統治者示威抗爭，抗爭的主題有兩大類，一類是反漢化政策的正名運動，如恢復原住民姓氏、刪除負面刻板印象的吳鳳神話、1987 年抗議山地文化園區、1987 年發表台灣原住民權力宣言、1987 年召開原住民進步會議、1988 年舉行霧社事件紀念會、1991 年創立自治議會宣言、1992 年抗議九族文化村、1992 年原住民正名運動、1992 年發動「原住民族憲法條款」大遊行…等等；另一類是針對原住民實際的經濟生計問題，相關抗爭主題如 1988 年蘭嶼反核廢料、1988 與 1993 年還我土地運動、1993 年反宏年石礦、1993 年反蘭嶼國家公園、1993 年反被劃入玉山國家公園等等。

但這從 1980 年初到 1990 年初以原權會為主體的原住民運動，由於夷將(1994)所認為的草根組織未落實、原運團體缺乏凝聚力、政治精英的角色錯置、政治資源匱乏以及過早投入國家體制內公職選舉等因素，或汪明輝（2000）所認為的未清楚定位在民主運動、未能跳脫國家體制框架、過度依賴外圍團體、自主性降低以及欠缺強力的民主運動理論思想作指導等因素之交錯影響，使得 1990 年代的原運逐漸趨於沒落。儘管如此，在 1992 年，由原報所發起的「重建救好茶」活動，正式吹響了原住民部落重建的號角，也就是部落主義的提出，賦予原住民運動另一種方向和可能，部落區域的抗爭型態也因而興起，如反蘭嶼國家公園 1993、反被劃入玉山國家公園 1993 等。

對這段原運過往歷史的回顧，讓我對原住民族所經歷的社會處境與抗爭脈絡有了比較全面性的了解。

三、自治主張的賡續再起

至於自治的課題，在以往的原運過程中也曾一再被提出，譬如，早在 1949 年由就讀台北師範的原住民青年所組成的「台灣蓬萊民族自救鬥爭青年同盟」發表宣言時，便以「民族自決、自治」作號召，1984 原權會所提的「台灣原住民族權利宣言」第三條中明確提出原住民族實行區域自治與行使自治權的主張；1991

年原運人士在長老教會總會正式宣佈成立「原住民族自治區議會」、1991年民進黨召開人民制憲會議通過台灣憲章，在原住民族專章中，規定原住民族享有相當大程度之自治權，並主張依族群分布劃設自治區；1993年，由18個團體共同舉辦的「台灣原住民政策與社會發展研討會」也明確提出自治的要求（高德義，1994）。⁴¹

這些自治主張終於在1996年得到國民黨政府的部份回應，在行政院設立原住民族委員會，專責處理原住民族事務。但在體制上它仍屬於漢人行政體制下的一個部門，與原住民所想像的自治，似仍有一大段距離。因此，雖然由原權會所主導的原運已逐漸沒落，但自治主張並未稍歇，反而因為原民會成立之社會新形式的形成，而陸續有進一步的自治主張被提出，譬如1996年12月成立原住民族議會籌備會，為監督原民會運作，以達「各族自治」之最終目標；1997年，原權會等團體一同到國民大會請願，提出原住民族條款草案，主張依傳統領域劃設自治區，設置民族議會等；1998年，台灣原住民族自治聯盟擬定實施台灣原住民族自治說帖，提出地方制度法之「原住民族地方自治章」；1999年，鄒族議會籌備會成立，向民進黨總統候選人陳水扁先生提建言書，要求落實原住民自治黨綱劃分現有原住民鄉鎮為自治區、承認並尊重原住民族成立自治議會機構、中央民代改採族群代表制、行政院原民會之族群代表改由各族群民選產成等；1999年9月10日，各族代表與總統候選人陳水扁簽訂「原住民族與台灣政府新的夥伴關係」，共有「承認台灣原住民族的自然主權」、「推動原住民族自治」..等七項協定；民進黨執政之後，國民黨籍立法委員蔡中涵在2000年提出「原住民族基本法草案」，草案中規定原住民族自治區之設置；2000年，蘭嶼達悟（Tao）民族自治推動委員會成立，要求政府基於「夥伴」關係，立即與蘭嶼達悟民族簽署「蘭嶼自治時間表」；2000年2月，鄒族公佈「鄒族21世紀宣言」，要求政府履行競選時和原住民簽訂的「原住民族與台灣政府新夥伴關係」協定，積極推動原住民族自治；2000年12月泰雅爾族民族議會成立，要求成立代表民族之合法政治實體，在自己民族之土地領域上行使民族之自然主權。

從原住民自治主張在近幾年來的後續發展中可以看到，原住民已開始針對陳

⁴¹ 以上自治主張之歷史回顧係參考陳律伶（2004）碩士論文所作之整理資料。

水扁總統的競選承諾以及他在 2002 年 10 月 19 日所簽署的原住民族與台灣政府新夥伴關係的再肯認協定，進行包括成立民族議會、發布自治宣言、自治時間表以及推動自治立法等等政治施壓。新政府也因而不能不有所回應，首先是任命原運出身的尤哈尼·伊斯卡卡夫擔任原民會主委，接著原民會開始委託專家研擬「原住民族自治法草案」，編列預算進行傳統領域調查與部落地圖的繪製、行政院通過原住民族自治區法草案等。

行政院版「原住民族自治區法」草案公佈並送立法後，立即引起各界原住民人士的熱烈討論⁴²，立法院內各黨派原住民立法委員、不同草案版本之間也開始展開磋商行動，期望能在 2004 年總統大選之前能有突破性的進展。但自治的問題畢竟牽涉層面太廣，舉凡自治區劃分、傳統土地反還、體制層級、自治財源、原漢關係…等等問題，均尚待釐清確定，以致該法案並未能在選前的立法院九十三年度第一會期中順利通過。我原本以為，透過總統大選過程，原住民族自治的課題可以獲得更進一步的討論或社會支持，但由於公投議題以及某些政治醜聞事件幾乎壟斷了所有的大選議題焦點，使得該議題所得到的關注幾乎付之闕如。

四、自治之推動與想像

自從原權會在 1990 年初逐漸衰退之後，繼之而起在二十世紀末接續推動原住民族自治的社會力量，主要有四個方面：第一是握有體制權力的原民會，第二是具有政治實力的中央民意代表，第三是學院派原住民知青、第四是地方意見領袖。

民進黨政府的原民會與以往國民黨政府最大的不同，在於新政府一開始便背負著陳水扁總統在競選期間的許多自治相關承諾，並且被任命的許多政務官員，像尤哈尼主委等人，也都具有參與原運的經驗，這使得原民會的行政業務不再只侷限於照顧原住民的一般庶務上，而是能夠更積極地面對處理有關民族自治的相關政策議題，像自治法的草擬、傳統領域的調查等。由於相較於其他社會力，原

⁴² 2003.8.30-31，國立東華大學民族發展研究所主辦之「台灣原住民族自治」研討會，在國立台灣師範大學教育大樓國際會議廳舉行。

民會握有較多的體制資源和權力，因而他們的政策業務方向往往影響自治進展甚鉅，而這些自治事務在以往原民會是比較少去碰觸的。

原住民立法委員總共的十名，他們位居政黨權力鬥爭的核心，雖然仍是少數，卻是具有無可取代的政策發言位置和政治運作空間，因此，原住民立委對於自治議題的關懷程度和主張重點，對於自治的走向便會有直接的影響，但以往多數原住民立委似乎都很有默契地避談有關自治的議題。反之，民進黨政府執政以來，可能由於受到政策氣候變化的影響，有關自治的草案陸續被提出和進行協商討論。

學院裡原住民知青一直都是自治論述的主要生產者與倡導者之一，透過學術研究以及論文研討，他們不斷地將自治相關論述給予完整化，並適時地接觸原運活動傳輸他們的理念。譬如像高德義、汪明輝、孫大川等，另有一些非原住民學者也是長期投入關懷推動原住民自治運動，也具有一定程度之影響力，如夏鑄九、施政鋒...等。

地方意見領袖包括地方公職人員、民意代表、部落長老、教會人士或社團負責人等，可說是部落基層與外界社會的重要中介，他們對自治政策的詮釋和理解，相當程度也會影響到部落民眾。譬如像阿里山鄉長、排灣族杜傳鄉長、達物族的周貴明鄉長對於自治均有相當大的積極性，此外，由教會或部落長老所策動的幾個民族議會雛型，如泰雅爾民族議會與鄒族民族議會籌備會、蘭嶼族民族議會等，也都各自試驗性地展現了某種民族自治的可能。

這四股力量正以不盡相同的自治願景和策略做法在推進原住民族自治的歷史發展。對於未來自治的想像，有人是從地方制度調整的角度來強化原住民的實質自治權限；有的是著眼於部落文化重建之社區營造價值；有的以單一族群作為一個自治體；有的主張要成立一個具有準國家地位的原住民聯合政府。這些不同的想像之間究竟要如何整合協調，還有待進一步的相互溝通、理解與調適。

此外，對於如何達成自治的策略做法上，目前也主要有兩個看法的差別，一者傾向由下而上的部落重建，主張藉由類似社區營造的過程，逐步去形成族群共識之後再共同成立屬於該族群的合法性自治政府；另一者傾向所有原住民各族群

應先組成一個聯合政府，向中央政府爭取足夠的法定自治權力，再由各原住民族自行來協調各族自治區的劃分以及權利義務的分配。但也有學者（趙中麒，2003）認為此二者並不衝突，一方面承認民族自治的實體必然回歸各族本身，但泛原着民族主義之各族策略聯盟也可作為實現各族政治自覺的重要手段。

五、雛建民族體制

爭取自治的原住民運動接續不斷，但自從 1996 年行政院原民會掛牌成立，再經過 2000 年政黨輪替以來的這幾年內，由於原住民政策已正式進入政府體制之檯面，有關原住民族自治的討論也日益開放而具有正當性。使得某些較具開創性的自治籌備行動陸續展開，值得深入探討，包括台灣原住民族自治聯盟、泰雅自治聯盟的成立；蘭嶼達悟族民族議會、泰雅爾族民族議會、鄒是議會、布農族民族議會等民族議會的成立；馬告國家公園事件所引發對共管機制的討論；原住民族傳統領域調查與部落地圖繪製；原住民族自治法的提出和審議等。

在我的理解中，成立聯盟乃是一種泛原住民族主義的落實，也是一種聯合抗爭形式的嘗試；民族議會的成立可以相當程度確立各民族的政治主體性；國家公園共管機制的爭議有助於深化了原漢之間對於國家實際資源分配與管理的討論；傳統領域調查與部落地圖繪製是後續進行原住民族自治區劃設的基礎；原住民族自治法的提出和審議則可建立自治體制的合法性地位。這一連串事件的發生對於原住民族自治運動的推展確實是莫大的鼓舞，儘管艱難的合法化工程以及民族主體性之部落營造工程才剛開始。

六、推動自治立法

2003 年 6 月 3 日行政院長游錫堃宣佈行政院通過「原住民族自治區法草案」，並認為該草案的提出使原住民族運動可以縮短十年。不管該草案是否還存有許多爭議，但此法案的提出也確實具有某種歷史意義，象徵著原住民族自治課題已正式進入國家政策合法化的議程。

面對這樣的歷史進展，原住民社會的反應不一，對該草案內容的解讀也有不同。主要的回應有兩方面，一方面是立法院的政黨運作，一方面是學術界的集會

討論，兩者也有某種程度連結到基層部落的意見。

在立法方面，除了行政院版與原民會版，原住民立法委員蔡中涵與瓦歷斯·貝林、楊仁福、曾華德以及高金素梅也提出不同版本，總共六個草案版本。立法院原住民問政會曾就此法案召開四次協商會議，另有二次助理會議，但未能協商出共識版本。這幾個法案的主要不同包括，在設置中央原住民族自治機關方面，有人主張設置中央主管機關如在中央設立原主民族委員會（高金素梅版），有人提出設置「中央民族議會」及「中央民族政府」（蔡中涵版）；在自治區位階方面，蔡中涵版主張在中央民族議會及中央民族政府之下成立各個縣級的民族自治區。高金素梅版主張設立平行於直轄市層級的原住民族自治區政府（相當於中央政府），在於其下成立各個縣級的民族自治區，屬二級政府。行政院版、曾華德版與楊仁福版均未主張設置中央民族自治機關，其自治區層級大略等同於縣市。

在大選前，行政院將草案送給立法院審議的立法院九十三年第一會期中，整個立法狀況可從幾個方面來做觀察。首先是各黨團以及各原住民立委對這件事所抱持的態度，基本上以無黨聯盟頗為支持高金素梅立委對此法案之推動，其他在野原住民立委也都積極參與法案協商，至於執政的民進黨團態度未顯露積極的關注。其次，就整個立法流程來看，草案進入立法院之後，經過黨團協商以及高金立委的積極爭取，又正逢各委員會召集委員選舉，高金立委乃以讓出召委機會為條件，讓原住民自治區法直接進入二讀朝野協商機制。但在此同時，另有原住民立委楊仁福要求將其長期推動的原住民土地立法列為政黨協商之優先法案，經過幾次協商，所有原住民立委原則上同意將基本法與土地法列為該會期之協商法案。但在最後一次的政黨協商中，並未獲得其他黨團代表的支持，該會期結束，總統大選開始熱烈展開，自治法立法議題再被擱置。

再則，從立法推動過程中所產生的主要爭議來看，主要爭議有三：對法案優先順位想法不一；對土地立法策略的見解不同⁴³；未來自治體制的想像不同。這些不同爭議背後其實均代表著不同的政治力。譬如，當原住民立委正積極推動自治立法的同時，代表山地漢人利益的平權會也正私底下在動員他們所支持配合的立

⁴³ 譬如，楊仁福立委即主張先解決傳統土地回復於民的問題，再來談整體原住民土地管轄權的問題，而其他立委則多主張以原住民族土地立法的方式，一併規定清楚。

委阻擾立法。經過上會期的密集討論與協商，各版本之各主要議題已紛紛浮上檯面，接下來得看各項主張之間，以及原漢關係之間如何互動出一個彼此均能接受的體制成果。

然而，2004 年總統大選槍擊事件所引發之長時間的政治對抗，也使得立法院裡的相關自治立法陷於停頓。尤其當陳水扁總統連任後，提出 2006 年制憲的主張後，如何在未來憲法中放入適切的原住民族專章已成爲另一個更關鍵的立法，使得注意力又從國會轉移到原民會內部的草擬過程。

以上是我進入此議題一年多以來，對整個原住民族自治發展脈絡的掌握。其中與本研究的主題和取向最直接相關的其實是各個民族議會籌備會，我尤其主要是針對鄒是會議以來的鄒族自治體制的發展做探討，因爲它們是最有別於傳統行政與立法程序的另類非正式治理模式，因此，我想從他們的初步經驗中去發掘真正屬於民族永續治理的可能性與能動性源頭。至於自治在現行體制下的行政與立法推動過程，則可與民族議會經驗進行部分與整體的比對理解。

七、鄒族自治發展

有關鄒族爭取自治的故事，首先要從阿里山首任鄉長高一生談起。他曾經擔任日據時期之巡查暨教員，台灣回歸「中國」以後，他基於一股對三民主義之民族主義的憧憬，曾召集台灣原住民頭目共商成立未來高砂族自治區方案，這也是台灣最早的民族自治主張。結果卻引來叛亂罪名及殺身之禍，牽連鄒族第一代政治精英，使鄒族長期深陷在白色恐怖之中，族人的政治態度幾乎全面轉爲黨國化之保守意識型態。

這樣的政治氣氛持續存在，鄒族一如其他原住民族，在國民黨政府的各種現代化體制與漢化政策影響下，逐漸遠離傳統，並成爲社會中的政經弱勢。譬如，現代國家體制中的鄉村里制度便把鄒族傳統領域劃分成不同行政區，而破壞了鄒族社地體系；山地保留地政策也改變了原有的土地利用方式。就這樣，直到 1980 年代開始有鄒族主體性重建的自發性作爲出現，譬如 1983 年有旅北鄒族知識精英成立北曹聯誼會，1986 年開始發行《北曹》季刊，隔年改爲《鄒季刊》；1989 年原權會協助推動更改吳鳳鄉爲阿里山鄉；1991 年「鄒語工作室」成立，天主教、

基督長老教會以及真耶穌教會三教首度打破藩籬，合作集合各教會的鄒族傳教士，一起推行鄒族母語；並有順應觀光休閒農業與生態保育觀念的達娜依谷（Tanayiku）河川生態保育區、鬼湖農場以及達幫生態保育區、玉峰農場等鄒族農業經濟試驗的開展。

1992年，鄒族主義與總體政治運動登場，一個以「鄒族」之名，集合各階層不同教育背景、教派、黨派、部落之鄒族族人的「鄒是會議」首屆在樂野村舉行。此後，每年舉辦一次，一連舉辦七屆。1997年第五屆開始改名為「鄒事會議」，第一~五屆是以非正式的論壇形式進行探索鄒族之意義，並逐漸形成共識。到了第六屆，籌組鄒族議會之議案被提出，引起法源主義論者或同化/現代化論者之攻擊、抵制，仍然成立推動小組，草擬議會組織章程。1999年第七屆會議開始審議該案，再推舉多位籌備委員會繼續強化推動，期間召集人代表鄒族在蘭嶼簽訂條約，並與泰雅、布農議會籌備會結盟。1995年鄒族文教基金會就已宣布成立，並以之作爲對內對外之組織代表，介入文化事務。

2001年新政府之自治政策公佈，阿里山鄉公所率先提出鄒族自治方案，舉辦了三次自治說明會，參與者爲村長、代表、校長、教師等黨政體制階層，還有原居民漢人。原民會在承認現有體制下，與鄉公所共同推行鄒族自治，並將早先代表鄒族主體性之鄒族議會排除在外，鄒族自治轉向漢鄒共治，鄉公所傾向在體制下推自治，追求提高更大的地方自治權限，與原先成立鄒族議會之民族自治理念有所差別。

儘管如此受到排擠，代表鄒族議會的鄒族 peongsi（頭目）仍於2001年2月15日藉著傳統儀式舉行之之前，在千百年來之神聖會所空間，站在 kuba 門前，面對著日出之地 patungkuonu—玉山—鄒族的發源地，以及神樹 yono 前，這千百年來祖先舉行 mayasvi 儀式的場所，在天神垂顧與陽光照耀下」的鄒族空間宣讀了鄒族二十一世紀宣言，高聲呼喊：『我們決不忘記歷史給我們的教訓，我們將拋開過去族群對立恩怨，我們決心建立起鄒族與國家以及其他民族的對等夥伴、友善關係！在這夥伴關係的基礎上，我們決心擺脫依賴與奴役心態，承擔起自我社會文化重建之責任，捍衛並重建美麗山川，在這方向上自我組織，自我建設，為鄒

族生存發展而努力不懈，為台灣以及這個星球多元文化做出貢獻！』。⁴⁴



⁴⁴ 以上資料參考整理自汪明輝，2000，《鄒族之民族發展----一個台灣原住民族主體性建構的社會、空間與歷史》國立臺灣師範大學地理研究所博士論文。

第五節 小結

以上我是從時間的縱向來掌握四個環境事件的社會發展脈絡與歷史經過，比較是屬於初步的總體理解。這四個案例雖然涉及不同的社會環境情境、政策課題以及體制互動經驗，有的是因河川生態被破壞而引起社區民眾的參與行動、有的是因震災對區域觀光產業的摧毀而引起的各觀光路線跨界結盟、有的因都會區發展面臨各種實際問題和困境而引發的跨縣市合作，或是因各原住民族面臨種族與文化續存問題而引發向國家爭取自治的共同治理行動。但在問題特性上，同樣均屬跨界永續發展的課題，同樣涉及政府與民間部門各行動主體之間的互動，同樣都藉由推動某種中介之跨界治理體制來面對解決跨界共同發展的問題，也同樣都是從地方主體的觀點展開政治行動。並且這些帶有某種市民社會意義的民間部門或非正式組織均在整個跨界體制演化的過程中扮演著相當重要的角色功能，而呈現出某種民主治理的新興氛圍。這種爲了追求某種永續價值而產生的跨界治理行動和體制，明顯不同於傳統的政治運作模式，引發我的知識好奇與研究興趣。透過如此總體性的歷史回顧，我對這些案例已有了基本的了解，接下來我將一步步地更深入了解跨界現象之所以產生的緣由、跨界治理體制的演化經過、疆界觀涵義的變化以及跨界治理之相關政治社會意義。

第三章 當永續發展遇到疆界

永續發展雖然如前所述，是個社會性的概念，但在落實追求此一社會性永續目標的同時，由於人類社會終究不可能獨立於自然環境而自存，故而，永續發展概念的本源目的雖是社會性的，但概念存在之先決條件卻是生態性的，亦即，人類社會的永續發展必然是與自然生態的永續發展同生共亡，此所以，環境議題始終居於永續發展議題之最核心位置的緣故。我因為關心永續發展的實踐問題，而投入對跨界永續治理案例之經驗研究。這當中的一個基本想法是，「永續發展」不論指的是可持續發展或是連續不斷的、永久的發展，主要都是某種追求永恆的時間指向的價值概念。可是如果落實到空間面向來看，當某個地方人群實際追求某種永續價值時，是否會因為受到某些特定空間的限制而需要面對解決某些跨界的問題？這些為追求永續而被人們所理解到的跨界空間，像流域、災區、都會區以及民族自治區等，具有怎樣的永續特性呢？對於當地人群而言這些空間特性具有怎樣的日常生活意義？然後，是在怎樣的情況下，人們展開了對此跨界空間的治理行動？其中，現行行政疆界劃分背後所隱藏的政治管理邏輯，是否與永續發展實踐具有某種緊張或衝突關係？這些問題在進一步探討跨界治理體制之演化經驗之前，有必要先做釐清。

第一節 永續發展的跨界空間特性

永續發展概念既然係源起自人與環境關係的深刻反省，以及對於環境資源之有限性的體認，關於永續發展課題的討論，當然脫離不了空間因素的探討，也就是人與環境關聯特性的探討。不同的跨界永續治理事件同樣有它們各自置身的不同跨界空間特性，這些空間特性對於追求流域生態永續、災區觀光產業永續、都會區永續與原住民族自治永續的體制參與者及其行動來說，又具有何種意義呢？

一、水脈共同體

磺溪發源於七星山與大屯山之間海拔約 700 公尺的竹子湖地區。屬於大屯山

放射狀水系之一支，由於同水系北面另有一條河川也叫磺溪（流經台北縣金山鄉），所以人家又稱它「南磺溪」。磺溪上接淞溪，南流匯入雙溪，流經北投、天母，全長約 10.5 公里左右，主要支流有竹子湖溪、陽明溪、湖底溪、淞溪等四條（請參閱圖 6）。磺溪上游部份，大部分集水區範圍屬於國家公園管轄範圍，自然環境生態尚稱完整，蘊涵有許多水質極佳的湧泉；中游河段集水區多屬於台北市之都市計畫區，管理較為鬆散，加上又有龍鳳谷、硫磺谷等豐富的溫泉資源，以致溫泉餐廳林立，污廢水皆排進淞溪、磺溪之中；下游河段坡度較緩，流經天母地區匯入雙溪（請參閱圖 7）。因為已進入都市區域，兩岸有許多住宅建築。



圖 6：磺溪地理區位圖

資料來源：草盟提供。

磺溪也是台北市少數在都市核心地區仍然保有自然生態的野溪，草盟成員稱它是台北市最後一條「綠手指」。「磺溪」因為溪流經陽明山含硫磺地質區域，水質含硫成分較高，溪中石頭多呈鐵褐色，故而得名。磺溪雖然不利魚蝦貝類之生長，但其兩岸的自身植生茂密，提供了鳥類與哺乳類動物最好的棲息環境，



圖 7：磺溪流域分段及剖面圖

資料來源：草盟提供。

連結陽明山的生態系統，成為大台北盆地連結陽明山生態體系最重要的生態廊道之一。下游進入城區的磺溪，長久以來已經成為天母居民生活的一部份，1980年

舊堤防興築之後，磺溪兩岸一直保有豐富的自然生態，許多兩棲類動物、水鳥、候鳥喜愛棲息、藏匿、築巢在河中水草地帶。許多居民常常會選在清晨或黃昏時候到溪邊散步、慢跑或停下來聽聽鳥叫蟲鳴，「磺溪」一直是天母居民最重要的共同記憶（薩支興、江建國）⁴⁵。

我在與下游堤防邊福裕宮的老農民聊天時，他們提起小時候日據時代，磺溪的河道很寬，河床很深，河的兩岸是竹林，日本軍的艦艇可以直接從淡水河開進磺溪，他說當時他還曾被日本群抓到軍艦上去。甚且，當時磺溪入海口河段的魚蝦生態非常豐富，他們常常可以在河床上抓到1大把布袋螃蟹，拿回去餵豬。我在訪談住在較上游靠近磺溪橋邊的莊頭北老太太時，她滿懷眷念地向我描述說，她從前總是會沿著磺溪堤岸走到士林菜市場去買菜。當時樹好多，樹蔭好涼（她連說了幾次好涼），不像現在…。

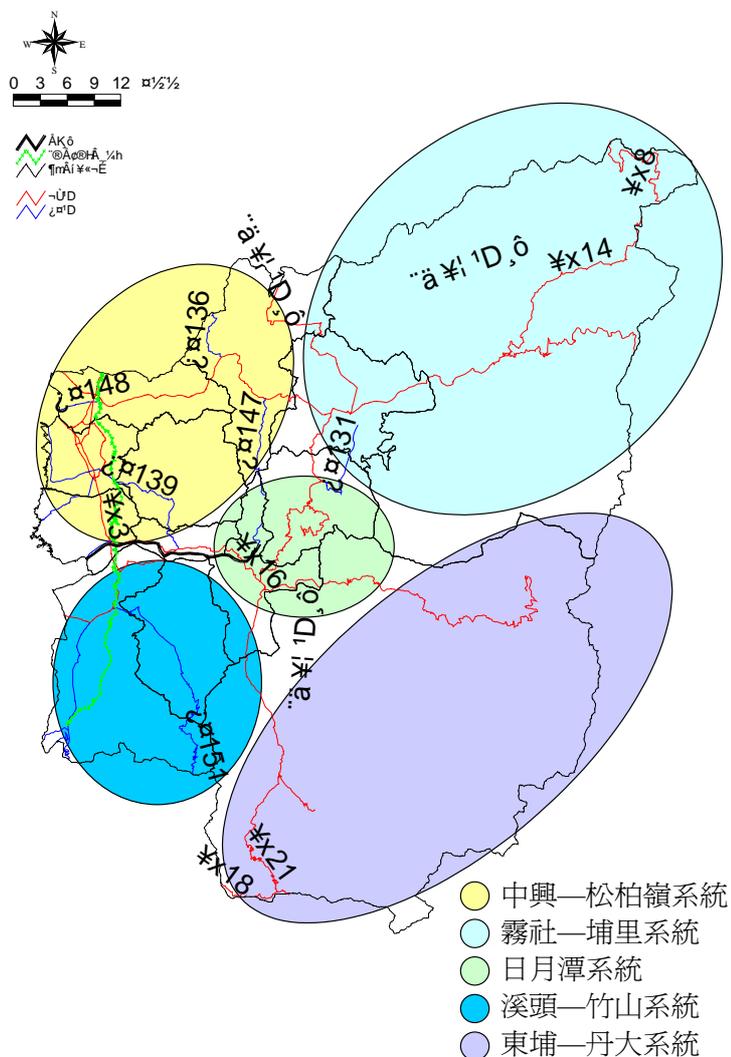
作為一條從陽明山頂蜿蜒流下的小溪流，由於流經兩岸數個社區，與社區居民的生活故事交織在一起，因此也對這條河有了共同的回憶共同的情感。就像天母社區規劃師郭中端（1996）所說的，水脈是生命體相聯繫的重要網路，這種聯繫包括河中、河岸的各種生命體，也包括因為人的親自進入這自然的體系當中，而和其他生命體建立了親戚關係。無怪乎我在訪問蘭興里趙鳳南里長時，她向我說天母地區居民是用生命在看待磺溪的一切。也無怪乎，當社區居民想到磺溪上游的湧泉要被截流以供應陽明山上的開發案使用，開發案沒做好污水處理的污廢水又將倒流到磺溪當中時；又當社區居民發現磺溪兩岸原本蒼鬱蒼翠的幾百顆老樹被一夕砍光時，他們會驚嚇得快要不行。並立即有不分上下游居民超過兩萬人加入連署護溪的行動，跨社區的草盟組織也因此成立。既使他們原本在社區裡互不認識，既使像薩小姐說的：「雖然住在磺溪旁，但每天匆匆上下班，也根本很少會去好好地看看磺溪。」。

⁴⁵ 以上之資料參考整理自草盟薩支興與江建國所寫的「我家門前有小河~天母磺溪的故事」一文。

二、災後餘生啓示錄

若從遊憩系統來看，依照現行南投縣觀光整體發展綱要計畫，南投縣觀光遊憩系統主要劃分為五大系統以及十大分區。五大系統分別是：1.中興—松柏嶺系統；2.溪頭—竹山系統；3. 霧社—埔里系統；4. 日月潭系統；5. 東埔—丹大系統（如圖 8）。

圖 8：南投縣觀光遊憩空間系統示意圖



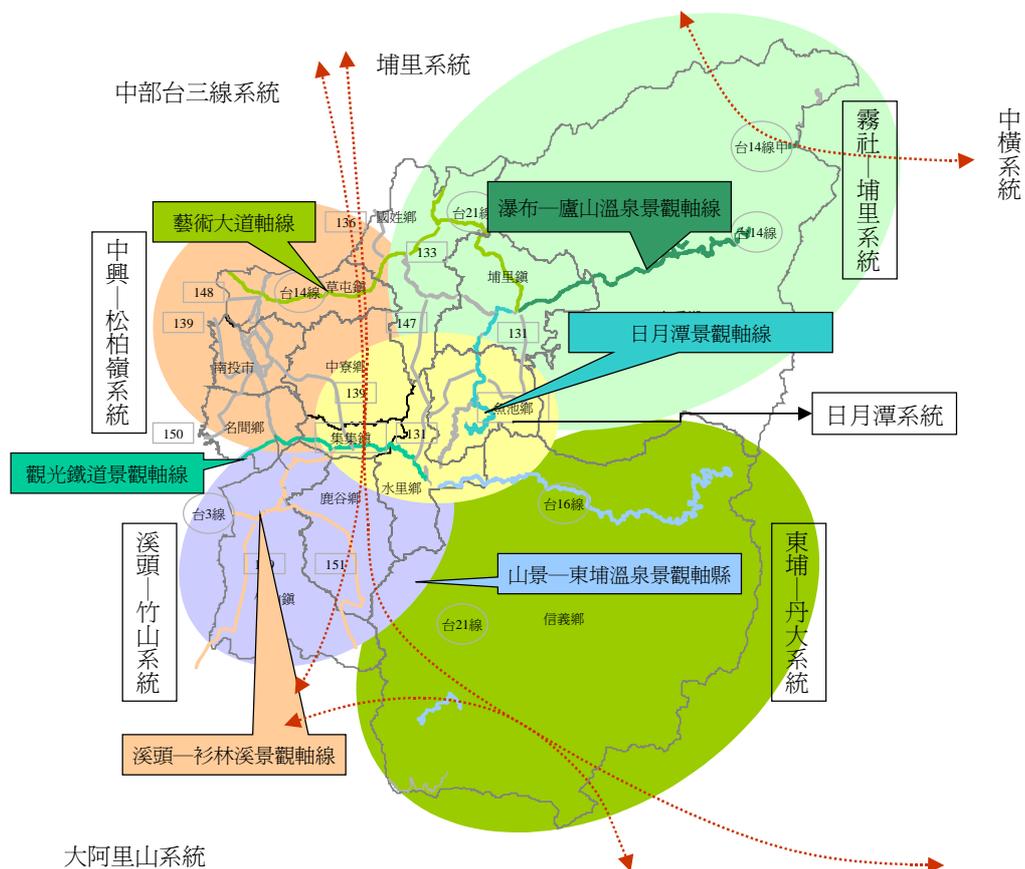
資料來源：南投縣綜合發展計畫（南投縣政府，2002）

十大分區是透過對各縣級風景區在整體景觀意象系統上所作的定位，目前縣級風景區景觀軸線意象系統中，主要劃定六個軸線：1.藝術大道軸線：藝術大道主要是由國立臺灣工藝研究所至日月潭九龍口之台14與台21號省道。此軸線系統經包含九九峰、九份二山等二個縣級風景區，並向東延伸，以虎頭山風景區與瀑布—廬山溫泉景觀軸線相連接，向南則與日月潭相連。2.山景—東埔溫泉景觀軸線：此景觀軸線以水里為起點，以東埔溫泉為景觀軸線的端點，並透過水里與觀光鐵道景觀軸線、日月潭景觀軸線等軸線鄉連接。3.觀光鐵道軸線：觀光鐵道軸線包括濁水、龍泉、集集、水里、車埕等站，且其沿線景觀為最重要的資源；4.瀑布—廬山溫泉軸線：此景觀軸線由埔里為起點，經埔里虎頭山縣級風景區（含地理中心、鯉魚潭），以廬山溫泉為景觀軸線的端點；5.日月潭景觀軸線：此軸線以水里為起點，連接日月潭為端點；6.溪頭、杉林溪—產業景觀軸線：此軸線此名間為起點，經溪頭風景區以杉林溪為主端點。

歸納台灣地區觀光遊憩系統開發計畫、台灣中部區域計畫第一次通盤檢討、南投縣觀光整體發展綱要計畫及六大縣級風景軸線可發現，根據資源與現況分析，縣級風景區軸線與南投縣觀光整體發展綱要計畫之系統分區幾乎相同，除中興—松柏嶺系統與日月潭系統之範圍不同外，其他霧社—埔里系統以瀑布—廬山溫泉風景區為主軸線，東埔—丹大系統以山景—東埔溫泉景觀為主軸線，溪頭—竹山系統以溪頭—杉林溪景觀為主軸線，另觀光鐵道景觀軸線由日月潭系統中劃分出來（如圖9）。

儘管這樣的產業網絡規劃早已完成，觀光路線的關聯性也非常高。但這樣的產業關聯性並未見在實際的區域觀光發展中被經營，除了有各個的觀光業者聯誼會，長久以來，不論是公部門或私部門均看不到有跨界合作的具體作為，甚至連聯合行銷活動也不多見。各鄉鎮各景點各自經營，或甚至是處在相互競爭之狀態。各自專注於各自的事業領域，頂多只有聯誼性質的同業公會作為彼此間的聯繫，使得所謂中部地區觀光一直只是學者或政府部門的統計用語，未見各部分之間的密切互動。直到 921 大地震的發生，幾乎摧毀了當地的產業生機，觀光業者共同面對的問題包括：觀光資源的嚴重毀壞、產業網絡的中斷以及政策體制的瓦解。業者陷入不知如何重新開始的存活窘境，如此跨鄉鎮跨景點的空間關聯性才被清楚地意識到。

圖 9：軸線與系統關係示意圖



資料來源：南投縣綜合發展計畫(南投縣政府，2002)

三、素描大都會藍圖

從國土規劃角度來看，高雄市、高雄縣與屏東縣，一個是工商發達人口密集的直轄市，一個是位於連接都市近郊農工混合縣，另一個是長期以農、漁、牧為主的農業縣。看似特性差異甚大的三縣市，為何會被以「高高屏」來連結並稱呢？實在因為當中存在著有某些現實的脈絡關係。若從生態、生活與生產等三生面向來理解其中的關聯，在生態上，它們有共同的山林、海域和河域；在生活上，這三縣市居民的就學、就業、休閒等重要生活面向，均有相當綿密的互動關聯；在生產上，三者具有差異甚大的產業特性，卻正好形成相互間某種功能互補的關係。這樣的脈絡關係與發展願景在中央政府主管機關的靜態規劃書中早有研究方案，譬如，在內政部營建署（1993）所研擬的《高雄都會區實質發展計畫規劃》當中，便非常仔細地按照整個高雄都會區生活圈的各項功能進行研究與規劃（請參閱圖 10）但要靠誰來將它在實際施政中描繪成形呢？

在民國八十五年三月二十六日首次高高屏首長會議中，三縣市共同簽署與宣讀一篇「大高雄都會發展共同聲明」：「一、我們的努力—各擁一片天：位於台灣最南端的三縣市—高雄市、高雄縣、屏東縣，在三百五十多萬居民熱情、勤奮努力下，已各自發展出地方特色。高雄市發達的工商港埠、高雄縣蓬勃的農業生產、屏東縣聞名的觀光遊憩，如今更是台灣地區的主要產銷中心及經濟命脈，大高雄共同生活圈就如同脣齒相依，關係密切；我們的希望—攜手創三贏：為使大高雄在 21 世紀能維持應有的經濟成長及競爭優勢，朝向國際化健康都會邁進，並掌握亞太營運中心發展的先機，在首任民選總統當選之際，謹提出共同聲明，希望藉由彼此密切合作，共謀解決民眾關切的問題，並促請中央關注南台灣的建設，提升地方民眾福祉，共創「三贏」目標。」。

他們並共同列出六大目標包括：（一）凝聚發展共識，營造都會遠景；（二）整治河川污染，確保水質安全；（三）加強人才培育，促進產業發展；（四）規劃基礎建設，均衡南北發展；（五）充裕地方經費，共創發展契機；（六）保護生態環境，創造健康都會⁴⁶。

⁴⁶ 以上內容引自高雄市政府，1996.3.26，《高雄市政府、高雄縣政府、屏東縣政府首長及有關主管交換意見資料》，頁 39-42。

在第二次由高雄縣舉辦的高高屏首長會談中，余政憲前縣長致詞時表示：「從現行居民所關心的議題來看，高高屏三縣市已經是一個命運共同體，目前行政區域的劃定只是為了行政作業的方便。事實上，高雄市的勞動人口、休閒遊憩，大部份都是由高雄縣與屏東縣提供。而高雄市也提供的相當多的就業機會及文化教育資源讓高屏兩縣來使用。在交通、環保、水資源等多方面，高高屏更是呈現密不可分的關係。因此，超越現有行政運作的束縛尋求更有效率的合作與分工，是我們這一代共同的責任與使命。」。

前高雄市長吳敦義也致詞表示：「實際上，高雄市縣及屏東線在真正生活上已經融結在一起，我們看多少屏東縣朋友或高雄縣朋友坐飛機從小港機場出來，如果你要他不經過小港機場，那坐火車也可能經過高雄市的火車。除了跳過火車站或小港機場，否則要到屏東縣或要到高雄縣那難度是很高的。同樣的道理，你說高雄市改善飲用水計畫，這幾年努力爭取中央支付很多的經費，台灣省也配合了經費興建水庫、管線更換與新設。實際上，高雄縣有很多鄉鎮也與高雄市飲用的自來水，同蒙其惠。對自來水的改善，仰賴於高屏溪的整治，那是非常殷切的，這中間整個都會生活圈關係可說是水乳交融，分則三害，合則三利…」。

張滿泉主任祕書則致詞表示：「長久以來，高高屏三縣市形成相互依存的生活圈，高屏之間無論是就學、就業、休閒、娛樂更是密切，基本上已經打破了行政區劃的藩籬…」⁴⁷。

高高屏三縣市之間在生態、生產或生活方面的潛在實質關聯原本遲遲未在民眾認知或地方政府政策上被顯露出來。一直到河川生態問題層出不窮、各縣市的產業發展遇到了瓶頸，以及民眾的生活需求出現不足的情況，也就是不永續的事件一一出現時，地方政府首長終於公開倡議高高屏跨界合作發展的必要性，也才將原本已經脈絡相關的空間特性給揭示出來，並帶頭突破行政區劃的藩籬。

⁴⁷以上兩位首長發言內容引自高雄縣政府，1996.9.25，《高雄市政府、高雄縣政府、屏東縣政府首長暨有關主管第二次交換意見紀錄》，頁 5-11。

四、還原傳統領域

還我土地⁴⁸一直是原住民族社會運動的一個核心議題，民進黨新政府以來自治主張的再起，直接牽涉到未來自治區劃設的問題，更有傳統領域之回復的民族論述被提出。並被行政院原民會納入作為具體政策，自 2002 年起開始委託學界進行調查。因而，傳統領域已成了一般人對未來各族自治區的想像以及賦予自治正當性的重要憑藉。

所謂「傳統領域」，目前只有森林法第 15 條第 4 項正式使用作為一種法律用語：「森林位於原住民族傳統領域土地者，原住民族得依其生活慣俗需要，採取森林物產，其採取之區域、種類、時期、無償、有償及其他應遵行事項之管理規則，由中央機關會同中央原住民族主管機關定之。」，但並未做明確之定義。此外，內政部研擬的「原住民族土地管理條例」草案第 7 條規定，原住民族傳統領域土地乃是「公有地中屬於原住民族傳統祭典、祖靈聖地或舊部落及其周邊獵區或耕墾之土地」。另外，楊仁福立法委員提出的「原住民族傳統土地回復條例」草案第 4 條規定：「本法所稱之原住民族傳統土地，係指自日治時期起因受政府公權力強制徵收、徵用、佔有等方式，剝奪原屬原住民之土地所有權，而尚未歸還於原住民族之土地。其範圍如下：一、原住民舊部落及其周邊耕墾、畜牧、游獵之土地。二、原住民祖先耕作、聚居、祭典、祖靈聖地、畜牧、游獵之土地。三、原住民使用之湖泊及河川浮覆地。四、經政府徵收、徵用而作為其他機關管理之土地，現屬行政院國防部、國軍退除役官兵輔導委員會、農業委員會林務局、財政部國有財產局、內政部營建署新生開發區、交通部觀光局及其他受各公地機關管理之土地。五、經政府徵收、徵用而作為國營事業之土地，現屬經濟部臺灣糖業股份有限公司等國營事業之土地。」。在這些定義當中，雅柏甦詠（2004）認為，傳統領域這一概念背後蘊含著有歷史意義、社會正義、環境正義、利益衝突等面向。他並認為，有關原住民土地問題，在 1984 年「台灣原住民族權利促進會」所發表的「台灣原住民族權利宣言」當中，第 8 點「原住民有他們土地和資源的所有權，一切被非法奪取、霸佔的土地應歸還給他們。」以及第 9 點「土地權包括地上、

⁴⁸ 主要有三次運動，分別在 1988.8.25、1989.9.27 以及 1993.12.10 發生，均以「增、劃編原住民保留地」為訴求主軸，並均具有「將原本屬於原住民的歸還原住民」的義涵（雅柏甦詠，2004）。

地下和海域」，已構成原住民族之土地權利訴求的核心內涵。

立委瓦歷斯·貝林⁴⁹更直截了當地說：「所謂傳統領域，就是族裡老人的生活空間。領域是一個範圍，它包含土地的所有權以及對於土地上，山林鳥獸和各種資源的主權…」。⁵⁰我們若從各族原住民以往實際的傳統生活型態來看，傳統領域主要是指某一民族中各部落氏族所曾經長期定居、狩獵、生產的生活領域。記得我下田野住在山美村伊谷民宿，老闆莊月美⁵⁰曾向我描述鄒族人打獵的過程。除了打獵前一定要祭祀山神，得到神的允許，族人也從不在住家附近打獵，而是要翻山越嶺兩山天到較遠的山頭。原因是，鄒族人認為住家附近的動物以如此親近如同家人，不忍心捕殺。而附近的山神與族人如此熟悉，也不好去打擾牠們。這段動人的敘述，道出了鄒族人與其生活空間萬物的深厚情誼，很可以用來說明傳統領域之於原住民所內涵的意義。

儘管在以往原住民族的歷史發展中，部落生活一向是原住民傳統社會生活的重心，各氏族、各部落大多自營部落生活，彼此之間少有關聯，實際上與原住民個人生命與生活真正密切相關的環境場域主要是各個部落空間，很難說某個民族有一個整體性的傳統領域。但總體來看，傳統領域正是相同文化脈絡的族人，所有生命記憶與環境經驗的加總，這當中曾有族人對該土地支配權的排他性聲稱，因此也成為在空間上區別「我族」及「他族」的重要憑藉。這些必須從記憶中重新去挖掘的傳統領域或部落記憶空間，對應在現行之行政區域上，通常都是跨社區、跨鄉鎮或跨縣市地存在著的，譬如鄒族又稱曹族的傳統領域便涵蓋目前所散佈的嘉義縣阿里山、高雄縣三民鄉、桃園鄉以及南投縣信義鄉部分（請參閱圖

⁴⁹發言於立法委員高金素梅國會辦公室於民國 93 年 4 月 23 日，在立法院第一會議室主辦之「捍衛原住民族保留地公聽會」。該立委辦公室指出，內政部地政司在「平權會」的強大壓力下，正準備於 4 月 27 日召開協調會，邀集 20 位立委與 12 個縣政府代表，企圖假借「多數民意」強行通過行政命令「保留地開發管理辦法第 28 條之 1」，讓「平地人非法佔用的保留地」就地合法化。據稱，此一行政命令一旦通過實施，11,000 多公頃的保留地即將流失，保留地未來數年內也將被「平權會」大舉合法佔用，原住民族在台灣將成為「沒有土地的民族」（立法委員高金素梅國會辦公室，2004）。公聽會之後，該立委辦公室並率領部分原住民前往行政院大門口抗議、陳情。

⁵⁰ 2004.1.19 在嘉義縣阿里山鄉伊谷民宿接受我的訪談。

11)。以目前之調查研究發現，各族之間存有許多跨足重疊的領域⁵¹，仍有待日後進一步協商釐清。

但是，台灣原住民族在歷經西班牙、荷蘭、漢族的入侵和驅趕，以至日本殖民政府將土地私有制引進，以及自從 1949 年國民政府遷台以後，行政納編再加上一連串的漢化政策之後，部落社會的型態與生活領域開始產生重大變化。孫大川（2004）就認為，日本政府帶來現代化統治技術，強將原住民分類納編，又進一步將原住民的傳統領地國有化，開始管制山川河域，迫使原住民遷村流離，改變了原住民原有以部落為主的傳統生活型態，重大改變了原住民的主體世界，也使得國家的意志徹底取代了原住民的意志。當原住民族的實際生活逐漸與以往以部落族群為主的傳統生活領域疏離，包括神聖空間、公有地、獵場，久而久之，傳統領域成了只是族中耆老們的記憶緬懷，故事述說中的場景，而不是一個現實生活的場域。

如今，這些耆老們記憶中的傳統領域，有些仍為族人以私有保留地形式生活、生產於其中，有些原住民保留地已為平地漢人以各種方法實質擁有（附件 7：平地人民使用保留地情形），而另有一大部分則被編定為國有林地。因為受到這些來自殖民政府的土地國有化、私有化以及行政區域化等現代化政策的影響，原住民的傳統生活空間觀念與社會型態產生了重大改變。再伴隨著強勢漢化政策的推促，原住民也日益習慣了現代化的生活形式。就這樣由土地到生活，很自然地許多原住民傳統的文化儀式乃至社會關係或組織形式也跟著式微了。

然而，這種現代化的改變對原住民的生存發展有什麼的好處嗎？開始有族人持續在思考此一問題。因為在台灣現實社會中，作為少數的原住民，不論從社會地位、教育水準、經濟收入等等各方面來看，均是處於相當邊陲與困窘的情況。一方面，外來政策已嚴重穿透與扭曲了原有的部落生活，使得傳統文化內涵和形式逐漸蕩然；另一方面，現代化似乎並未為原住民帶來較好的生存發展，反而是失學、失業等社會問題叢生。在此文化與民族命脈均面臨斷絕危機的處境下，終於有人提出原住民要自治的主張，並且是要在自己的傳統土地上來施行自治。並

⁵¹ 目前原民會已委託台大地理系等 12 位學者專家進行全國性的傳統領域調查，讓各族族人緊可能地陳述他們記憶中生活領域。從初步研究中已發現，各族或各部落之間存在有許多的重疊。

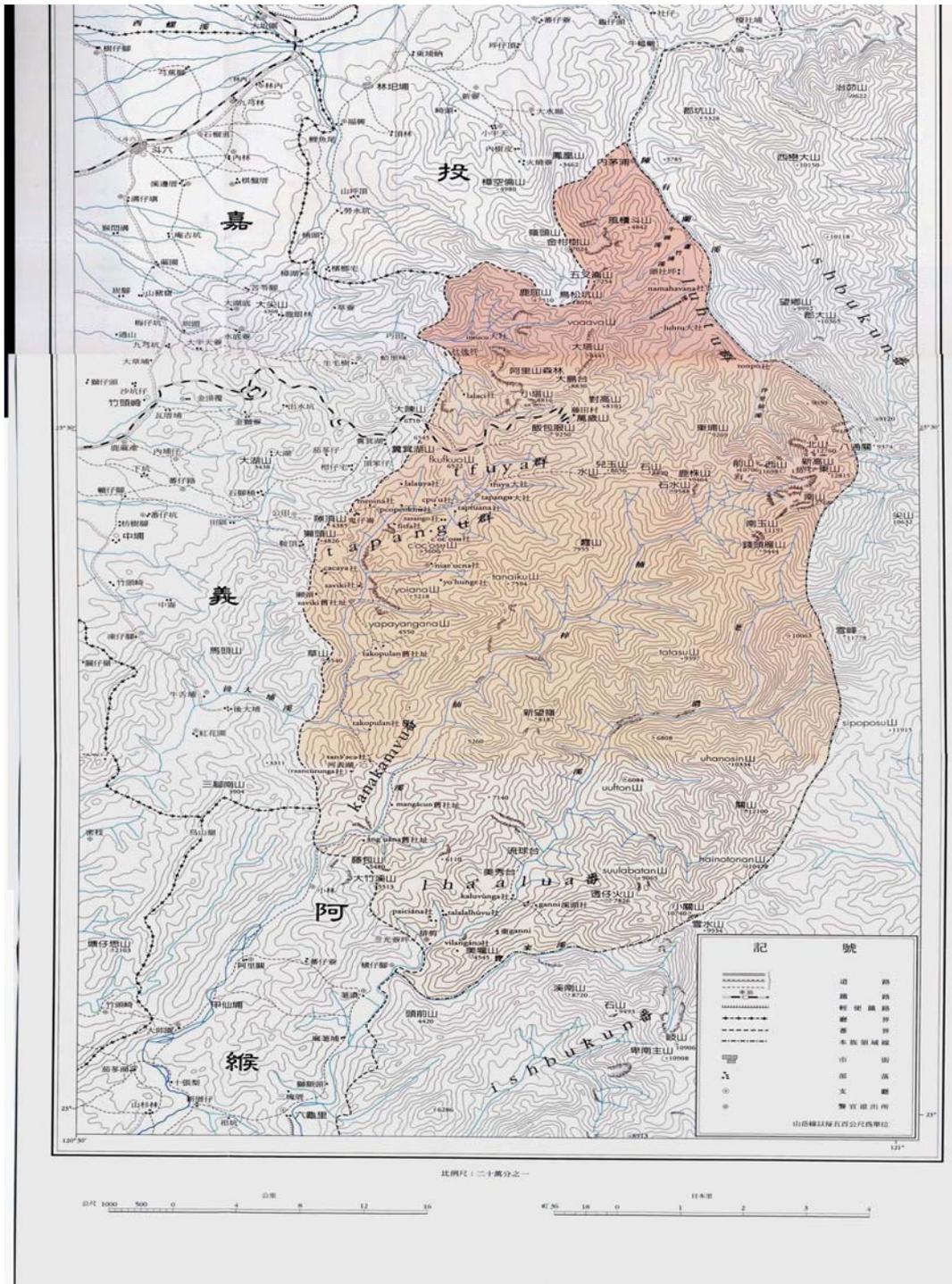


圖 11：鄒族傳統領域分佈圖

資料來源：汪明輝（2003b）《台灣原住民族自治制度與規劃研究》。

且也唯有在其所聲稱的傳統領域中要求自治，才具其歷史的和民族的正當性。

也就是說，在新一波原住民追求民族自治的歷史發展過程中，經由新政府的承諾、推動自治立法過程中的定義、政府部門的政策執行以及部分社會團體的倡導，已使得傳統領域作為原住民族自治之場域的概念逐漸清楚。而這自治場域雖然還在想像拼湊地形成過程中，但可想而知的，一定與目前的行政將會大有差別，因為它們的背後有著極為不同的定界基礎和依據。

五、空間——一種生活經驗、人文理解

我試著用海德格的及手性（readiness-to-hand）概念，也就是以人的關切將人和他所身處的環境關聯在一起的想法，來理解四個案例的跨界空間特性，似乎也頗為合適。原來，跨不跨界始終都是來自人的某種生活體驗、理解、關切或者期望，環境空間雖有其特定的結構關係，若缺乏人的關切，以及某種意義的賦予，所謂跨界空間其實並不存在，它們只是靜默存在之大地空間的一部分。磺溪的水還是不捨晝夜地靜靜流過各個不同社區；中部各鄉鎮風景名勝依然各自發展，任憑遊客摸索到訪；高高屏之間的居民生活與惡水、廢棄物依然相互流通，沒人搭理；而埋藏在各原住民族傳統領域中的族群記憶、文化資產與民族潛能也將持續塵封。

反之，再回到海德格有關「物」（thing）自身的概念來看，物有其成為該物意義的本性，要理解物的意義，人要能仔細聆聽來自物本身的聲音，不能指鹿為馬任意妄加。從前面四個案例經驗中我們可以理解到的是，利害關係人之永續發展價值觀念的產生起自於某種實際的生活經驗。這種經驗常是因為受到某些生活事件的撞擊，讓人意識到某種不永續的狀況正威脅到個人或社群的生存發展。至於，常是生活事件源起的空間環境，平時是隱匿在人的生活世界裡的，是相安無事地與人默然共處著的，直到與人們永續價值相衝突的環境事件發生，造成原本生活秩序的斷裂，人們才更清楚意識到與自身生活脈絡相關之空間的存在，這又回到海德格所說的及手的關係。

就此而言，空間的存在基本上是一種以生活經驗為基礎的人文意義的理解。

而永續發展正是此種人文理解的主要內容，惟其當人們對生活處境與空間環境具有某種敏感度，投注一定程度的注意力，才能產生這樣的價值理解。並且，當人們意識到此一永續發展的生活價值時，便開始會回復以此價值來衡量他們所面臨的環境處境，並將與此永續價值相關的各個環境脈絡關聯在一起。此時，便發現關係到社群生活發展的生活空間是被現行的行政疆界所切割區分開來的，是歸屬不同地方機構或不同部門單位分開管轄的。人們對於某個區域空間之生活意義的完整理解，隨時面臨著被拆解對待，乃至有迷失整體的危險。故而，為實踐永續價值，便不得不以跨界的空間特性來重新思考處理。像河流整治、災區重建、都會區發展或自治區建構等政策課題，其本身固然在自然環境脈絡與歷史發展關係上均具有某種關聯性，但這種關聯性常是都是被行政區劃所分割地隱藏存在著的，一直要等到社區居民或體制參與者賦予它永續價值的意義詮釋，才將此空間的跨界特性給開顯出來。



第二節 永續發展與行政疆界的緊張關係

當這樣的跨界空間特性被體制參與者所賦予的永續意義給開顯出來之後，所有的永續實踐將無可避免地必須直接面對現代化的國家行政體制——一個以科層體制為主要特性所建構起來的政治體制。此時，問題來了：「跨界永續發展的實踐會與現代化的國家行政體制和行政轄區分隔發生衝突嗎？」，也就是說，當永續價值的落實必須以跨轄界的視野來理解和處理時，是否會與傳統的行政疆界劃分和體制運作產生緊張關係？怎樣的緊張關係？是如何產生的？又會對永續價值的實踐產生何種影響？

一、看不見，但始終存在

汪明輝⁵²曾在受訪中質疑政府官員的腦袋早已被行政疆界給制式化了，以致根本看不到族群，他說：「原住民委員會掛著有十二族，可是大部分的人並不是透過族群來思考，而是透過鄉、透過縣在思考，哪是族群？哪是族群？如果是族群，要能落實族群的代表。有什麼事應該是透過這個族群代表去重整所屬的各族群、不同鄉、不同縣的意見。」。

當我詢問一位曾積極參與反馬告國家公園運動的泰雅族青年哈魯頌⁵³對於未來泰雅族自治的想像時，他很直率地回答，他反對將宜蘭、苗栗、或新竹等地的泰雅族部落共同形成一個自治縣。他認為那樣會因為地理環境的阻隔與遙遠而衍生許多問題。所以他主張依照現行的行政區域，在各縣市當中的原民鄉，各自合成一個自治縣，因此便會有宜蘭泰雅族自治縣、新竹泰雅族自治縣、苗栗泰雅族自治縣的區別。

大鵬灣風景區管理處許技正⁵⁴在與我談到高高屏三縣市的觀光產業合作發展時，他說：「發展觀光大家都要，但是涉及實際經濟發展的版圖，到底遊客是要到

⁵² 鄒是會議主要發起人之一，2004.11.1，於國立師範大學接受訪談。

⁵³ 92.9.29，於宜蘭縣大同鄉南山村他的住處。

⁵⁴ 許主龍先生，2004.8.4，於大鵬灣國家風景管理處辦公室接受訪談。

高雄縣、高雄市或屏東縣，就各有看頭了，因為那涉及地方稅...」。實際上，不只是政府官員的思維習慣會受到轄區分界的影響，應該是說，這是現代人生活的實存狀態。現代人一出生便生活在不同類型、不同程度的組織化社會當中，現代人的生活早已是某種原子化的存在。每個人都被塞填在某個社會組織化的框格之中，配合著大組織體系在行動。這是對現代人之社會生活處境的一種充滿無奈、批判又不失寫實的描述。行政疆界也是人一出生便身處的一種社會組織化狀態，這是一種政治體制的組織化，透過像戶籍申報、戶口登記...，這種社會化的過程，人們的生活被井然有序地安置在不同縣、市、鄉、鎮、村、里等行政轄區中，被政府部門層級分明地管理著。人們也就在這樣一套政治社會化的過程當中，認知道自己的轄區歸屬。因此，一般人大多能清楚地說出自己的出生地或居住地是在哪個縣市與鄉鎮，也很清楚該向哪個縣市政府辦理退稅、兵役報到或提出各種申請。但是，這始終存在的行政轄區界線可以很清楚地在地圖上被指出，卻不是一般民眾可以在日常生活中作具體辨識的。亦即，轄區疆界只有在涉及行政調控時才存在，才具有它政治功能上的意義，否則，與一般人的日常生活並不一定有關聯，對多數人而言，在平常多數的生活經驗中，這些疆界線並不存在。就像草盟草盟薩小姐所說的：「在我們平常的認知裏，社區是日常生活中彼此鄰近而相互有生活聯繫的住家網絡和人際關係，至於各里與各里之間的社區界限，在我們來說是不存在的，那只是行政人員腦袋中的東西」。或者以我自己的生活經驗來說，雖然我出生在高雄縣烏松鄉烏松村，但是我卻始終無法清楚知道存在於高雄縣與屏東縣、烏松鄉與仁武鄉、烏松村與大華村的那一條疆界線是落在哪些土地上。除非哪天我像地政人員一樣，拿著行政轄區地圖與地籍圖，到現場去一一核對。可見，行政疆界線始終存在著，存在於地圖紙本當中，存在於政治體制的管理程序當中，也連帶地存在於行政官員與一般民眾的政治社會化觀念當中。這也是何以1970-80年代法國新社會地理學和政治地理學，特別關注科層體制與政治組織如何左右社會生活空間和距離角色進而引導社會關係的制度化的緣故（Claval, 2003: 218）。

二、傳統行政疆界的規劃邏輯

對於這個不是那麼清楚存在、卻又常會在一般人的生活經驗中碰觸到的行政轄區疆界，究竟是如何形成的，有必要進一步深入探究它的內在理路，也就是行

政區劃的規劃邏輯，以了解它們究竟是依據什麼道理給劃分出來的？畢竟，這些行政疆界線長期以來被理所當然地放置在我們的社會生活中，久而久之，我們也模糊了它之所以存在與運作的道理。

於是，我直接查閱了現行相關法規，我國目前尚無行政區劃法，但在地方制度法第四條中有規定行政區劃之標準，條文內容：「人口聚居達一百二十五萬人以上，且在政治、經濟、文化及都會區域發展上，有特殊需要之地區，得設直轄市。人口聚居達五十萬人以上，且在政治、經濟、文化上地位重要之地區，得設市。人口聚居達十五萬人以上未滿五十萬人，且工商業發達、自治財源充裕、交通便利及公共設施完備之地區、得設縣轄市。...」。當中，顯然是以人口數據，作為主要之設定轄區標準，但也兼顧到其他社會情況。我再翻查現在提出的幾個行政區域劃分法草案內容，以盧秀燕立委等人所提出之「行政區劃法」草案為例，第五條：「行政區域有下列原因之一者，得予調整：一、因地方政府層級變更而有需要者。二、因行政管理需要者。三、因區域或都會整體發展需要者。四、配合國土發展。五、因地理環境變遷需要者。前項第二款及第三款，應就國內政治、經濟、社會、文化情形之變動，以及科技發展情形而予考量。」。當中，可以看到國家以及行政主體在行政區域調整中所佔的主導性角色，以及行政區劃最為一種行政工具手段的特性，但它也同樣強調配合政經社文變化之重要性。這麼一來，似乎還是無法從面面俱到的法律條文中看到行政區劃的政治原理。因此，恐怕得從應用面來理解。

若從人類社會的歷史發展來看，行政區域劃分固然早自古代帝國時代以來就已經存在。但是自從西方工業革命發生之後，工業化與城市化的社會發展，促使有別於傳統，強調專業化、專門化與勞動分工的大型組織結構大量產生。這種以法定權威為基礎、強調專業分工、職權等級明確、具體制度規章、專業取才、非人格化與著重行政效率的組織形式，就是韋伯所首先提出的科層組織概念（于顯揚，2001）⁵⁵。而現代國家的行政區域劃分，基本上也是屬於科層組織形式的一環。乃是將科層組織原理之中所強調的法定權威、專業分工、層級節制、制度規章與非人格化的行政效率等精神特性給空間化落實。既然轄區疆界的劃分乃在於反映

⁵⁵于顯揚，2001，組織社會學，北京：中國人民大學出版社。

科層體制的內在精神與原理，則存在於科層現象當中的問題，像官僚作風、本位主義、威權、價值冷漠等等，便可能也存在於與疆界相關的生活事件當中，而成爲每個環境事件過程所必須面對的問題，這也是本研究案例所處的現代化國家之主要體制脈絡特性。

我在進行四個案例的訪查時，尤其在與基層行政官員的對話互動當中，轄區疆界概念常是非常清晰而深刻的，譬如磺溪旁的里長們很清楚知道屬於該里的那一段磺溪河岸的民眾活動狀況，但對於其他上游或下游河段事務則大多自動排除關懷。故下游里長（郭里長⁵⁶）關心的是磺溪是否會淹水、中游地區里長（蕭里長⁵⁷）比較關心遊憩安全設施，上游里長（常里長⁵⁸）不是很關心堤防興建問題，卻對湧泉是否會被自來水公司截流非常在意；當我到中部災區進行觀光產業重建的訪談時，我發現各個鄉鎮公所大都是各自專注於鄉內風景區建設與活動辦理，幾乎完全沒有參與重建會與觀光聯盟所倡導的區域性整體觀光重建活動，甚至是互別苗頭或相互抵制；當我向原住民鄉鎮的鄉鎮長問及有關自治的課題，他們（屏東縣三地門鄉包鄉長⁵⁹、阿里山鄉湯鄉長⁶⁰）最大的關切本身是鄉內的自治權限是否能夠趕快提升，至於屬於全族性的自治問題，他們的談論不多。可見科層體制的分區分界思維對於公務人員影響之印象深刻。

三、生活空間的憧憬與逾越

這些行政疆界線自根據科層體制原理原則被劃定之後，便儀式般地橫隔在一般人的日常生活當中，許多時候並成爲人們的主要生活座標，人們常不自覺地便會將自己的行爲動向定位在轄區位置當中，譬如說，我們常會以自己正位於哪個縣、市、鄉、鎮，來描述自己的位置。轄區劃分早已像十字路口的紅綠燈一樣，時常規範著許多人們的日常生活面向。儘管如此，日常生活的內容畢竟是面面向向的，人們的生活需求與價值也是複雜多元的，遠遠超過轄區劃分所預設的政治

⁵⁶ 2004.8.26，受訪於里辦公室。

⁵⁷ 2004.9.7，受訪於里辦公室。

⁵⁸ 2004.8.24，受訪於里辦公室。

⁵⁹ 2004.8.2，受訪於屏東縣三地門鄉公所。

⁶⁰ 2004.8.9，受訪於嘉義縣阿里山鄉公所。

功能。因而，便產生了人們對實際生活空間的不同想像，並經常是逾越行政疆規範圍的。

案例中，磺溪河岸居民在思考自身與磺溪的互動關係時，儘管位於上、中、下游的個別社區可能發展出個別不同的生活關聯，如上游居民習於遠眺磺溪的自然翠綠，與潺潺的流水聲和輕脆的虫鳥叫聲相伴；中游居民將磺溪沿岸腹地當作是自家的後花園；下游居民則始終與磺溪堤往保持若即若離的安全距離。但是，在許多民眾的生活經驗裡，從上游到下游一路慢跑、散步、嬉戲、穿越整條河岸已經是日常生活的一部份，根本沒有區里疆界線之分別。尤其當原本蔥嶸茂密的堤岸綠樹被一一砍倒，水源頭可能被截斷，堤防圍牆被高高築起時，許多民眾與草盟成員在面對磺溪時，已根本沒有區里疆界的切割思考。譬如，住在上游的莊頭北老太太就充滿懷念地描述，一二十年前他每天上午都會提著菜籃沿著黃溪堤岸到土林的市場去買菜，當時沿岸綠樹成蔭，好涼爽，好涼爽...；中部災區的民眾和觀光業者，平時或者只專注於當地風景區內的生意好壞，從沒想到要與其他景點的關聯互動。但當重大災變在生活中發生直接受到衝擊的災區業者對於產業重建的想像，便很難只侷限在本身鄉鎮的觀光復甦，而比較會將整個災區的觀光產業重建作整體的思考；高高屏三縣市居民日常的實際生活，不論就學與就業或各種相互衍生的問題也持續逾越了縣市界線，這也使得三縣市首長以及許多地方人士開始以超越了個別縣界高高屏都會區的發展想像來思考共同的生活問題；原住民朋友最早期是以部落生活範圍作為其生活領域之想像，但部落生活幾經現代化行政轄區的分化區隔之後已幾近名存實亡。雖然他們後來也逐漸接受與習慣了行政區劃的概念，但當有人基於生活需要或民族情感而提出重返傳統領域之主張時，原住民對生活空間的憧憬可能就會逾越目前的疆界回到自己曾經生活過的部落領域之中，想像的是自己部落曾經擁有的獵場。我在田野訪談的過程中，就不止一次地聽到不同頭目們向我描述他們家族曾經有過的獵場，甚至到現在，他們依然可以清楚地指認那些獵場分佈在哪些不同的轄區之中。

這種超乎行政疆界之對某種區域生活空間的憧憬和生活想像，或許正如同新區域主義者所描述的，乃是植基於土地與傳統價值的某種神秘的社區感(a sense of mythic communities)，它能做為一種理想，並以美學的價值去促成日常生活的良好整合 (Wilson ed. 1998:x)。

四、緊張

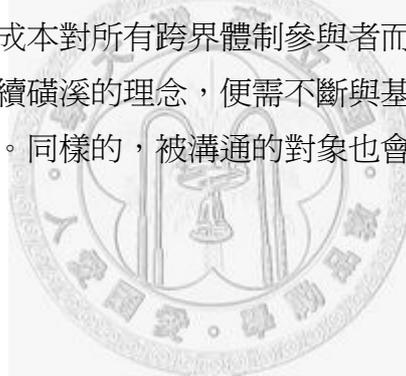
原住民朋友對原有部落領域的想像以及對未來整個原住民族自治區領域的想像，與目前轄區的疆界範圍可能出入甚大。以鄒族對其傳統領域的理解來說，未來自治區的領域範圍便可能包括嘉義縣阿里山鄉的達邦、樂野、來吉、里佳、山美、新美以及茶山等七個村莊、南投縣信義鄉望美村的久美社區以及高雄縣三民鄉的民生村及民權村和桃源鄉的高中村及桃源村。因此，當自治區的構想被提出之後，某種如何重新調整既有行政疆界的緊張關係便產生了。同樣的，當高高屏都會意象因生活發展所需而進入政策思維後，原本各自分權而治的轄區劃分可能便成了阻礙整合行動的嚴重障礙；當觀光業者普遍意識到災區的觀光重建必須以全區域的視野來共同推動重建時，如何協調各轄區內的地方政府、鄉鎮公所採取一致的重建行動，立即成為頭痛的問題；當草盟成員在面對市府養工處粗暴的河川整治方式時，一旦想要對磺溪的未來提出另外想像，想要將整條磺溪之生態、生活與水資源的問題一併納入思考的時候，馬上發現，磺溪從上游、中游到下游，總共經過八、九個里。若要解決磺溪問題便需一一去破除不同區里界限，取得不同社區民眾與基層官員的認同。

由此可知，生活價值既然來自人們對生活經驗的體認，則各種因生活需求而產生的永續價值同樣會引發人們對實際生活空間（領域）的不同界定。這種界定又每每與轄區分界有所出入，於是官員的行政經驗與居民的生活經驗可能便會有認知上的矛盾不一，再加上各自本位立場上的不同需求，緊張關係於是出現。從案例經驗中發現，這些因日常生活空間與行政空間之涵義不同的遭遇所產生的緊張關係裡頭，其實隱藏著各種不同的複雜情緒特性。歸結來看，可包括有價值衝突、權責不確定、權力流失感和溝通壓力等等。

譬如，磺溪居民對一條溪之生態親切的期望，便與養工處之絕對強調防洪安全的科層專業考量有衝突；原住民所嚮往的對傳統領域的歸屬感即很難與行政區劃所追求的管理價值相一致，此一類永續價值的衝突猶如 Lefebvre (1977) 曾在三十年前以左翼批判立場所做的預測：「殘存的自然區、可更新的空間資源、空氣、水、陽光等將成為人類新的資源匱乏並引發激烈的鬥爭。」，傳統科層體制若對此新的價值敏感度不夠，就很可能發生嚴重的緊張對立。

新的區域政策想像出現之後，可能賦予這些轄區政府新的政策責任，並衝擊到原本的行政分工，使得既有的權責關係陷入不確定的緊張狀態，譬如以災區之名所推展的跨縣市鄉鎮觀光產業重建，在過程中，區域性整合行動與個別轄區行動之間，便常因權責的不確定因素而產生緊張對立；權力流失感是指當各行政轄區必須配合新的跨界生活空間的需求進行政體制的調整時，在權力與資源可能進行重分配的情況下，既得利益者即可能心生權力流失的評估，而造成某種緊張關係。例如，當我刻意丟出有關三縣市首長是否有意願在未來共同成立區域政府的問題時，我所聽到的王主任⁶¹的回答是：「那要看當時的情形，到底對誰有利。」。據行政院南部聯合服務中心執行長尤宏⁶²所說，高高屏首長會議剛剛開始運作之初，不同黨派縣市首長之間，便瀰漫著某種擔心自身權力流失的不信任氣氛。

至於，溝通壓力則是跨越不同行政空間的生活價值想像在實踐上所必然要面對的問題，因為新價值要獲取不同轄區政府與民眾的認可，往往要經過一段時間的溝通協調，這樣的溝通成本對所有跨界體制參與者而言，均會是一種不小的壓力，譬如，草盟為宣揚永續磺溪的理念，便需不斷與基層行政單位協商，並舉辦許多社區營造之宣講會等。同樣的，被溝通的對象也會開始承受來自新價值的說服壓力。



⁶¹ 2004.10.21，屏東縣政府研考會主任王文華受訪於屏東縣竹田鄉，高高屏首長會議會場。

⁶² 2004.10.21，受訪於屏東縣竹田鄉，高高屏首長會議會場。

第三節 跨界永續治理的試驗

面對這樣的緊張關係，政府和民間部門要怎樣來處理解決呢？傳統政治模式是否足以處理這樣的緊張關係？或者需要有某種新的治理模式才能肆應新的跨界價值需求？本研究四個案例，爲了具體化他們的空間想像與落實永續價值，分別採取了有別於傳統政治運作的跨界治理模式來試圖化解這層內在緊張關係。

一、科層體制之表現

在磺溪事件中，台北市政府在還未與社區民眾溝通的情況下，一開始便大舉砍伐河岸綠樹、直接興築高牆，雖說係基於堤防老舊與基隆河水位上升的防洪安全理由，卻是與社區居民所重視的河川生態價值以及居民與河川間的親水關係站在強烈的價值對立面。因而引發以草盟爲主的許多社區居開始向市政府陳情和抗議。在後續整治過程中，市政府則總是在民眾不斷反應施壓的情況下，才逐一被動地變更設計來回應。在整個事件過程中，台北市政府從原先的粗糙規劃、粗暴施工到後續之斷續變更與施工品質受質疑等，處處顯露出市府科層體制與民眾需求和心理感受之疏離，連帶地也使得原本草木欣榮的磺溪生態，歷經了一斷坎坷變動的浩劫。

九二一發生之後，由於地方政府也是受災的一部分，基層的政府功能嚴重受損，因而只能仰賴中央政府的支援。九二一重建會便是中央派駐災區的單一窗口，全權負責掌理災區的主要重建業務。就觀光產業重建而言，當時便主要由重建會前副執行長林盛豐領導產業振興課來規劃執行此一重建業務。然而，這個因災變而設置的臨時任務編組畢竟人力有限，既使再加上當地受傷慘重的縣市政府或鄉鎮公所，支離破碎的政府體制功能也未必見得可以擔負起觀光重建之重責大任，雖然他手上握有龐大的重建資源與權力。林盛豐回憶當時：「剛到災區時，我找不到對口，因為我不相信政府的對口」、「不敢相信地方政府的觀光行政。我現在要知道的是業者的困境，那我一定要直接面對業者，想業者怎樣，而不是縣長的面子好不好看…搞這種事情那不行呀，所以我一定要對業者…」。

在高高屏首長會議開始運作之前，高、高、屏三縣市之間固然早已存在的許

多民生、環保與產業問題，但在長期以來重北輕南的國家政策下，中央政府很少費心出面協調解決之間的問題。而三縣市之間又礙於各種政黨或政治因素扞格，也一直沒辦法好好坐下來談。就這樣把許多與民眾生活和都會區整體發展的問題長期地給擱在那兒。這種情況也同樣發生在大台北縣市，在跨界問題的解決上，一直看不到中央或地方政府的積極性。經常看到的只是地方炮打中央或是縣市間的责任推委與指責。

原住民族文化維繫與族群發展的許多問題是需要以氏族或族群為核心進行跨縣界、鄉界或跨部落來共同處理的。儘管現有的政府體制中，固然中央有原住民委員會掌管全國原住民事務，某些縣市政府也相繼成立原民局，在鄉鎮層級則有 55 個由民選原住民鄉鎮長掌理的原住民鄉鎮。但由於一向屬弱勢部會的原民會在編製、經費與權威上均相當有限⁶³，實際上也無力指揮或督導地方縣市政府的原住民政務。至於鄉鎮層級，一來是處於全國原住民政務的體制末端，受制於各層上級單位，對於類似民族自治之根本性問題實際上難以置喙⁶⁴。再加上，許多民選的原住民鄉鎮公所其實老早已被強勢的漢人所把持⁶⁵，更使得原住民的權益問題普遍受到忽視。

像流域整治、災區重建、都會區發展或成立原住民族自治區等跨轄區問題的解決，早有一套現代政府所嫻熟的行政流程，也就是所謂的層級節制的行政運作程序。按地方制度法或區域計畫法之規定，只要是涉及跨轄區的問題，就是交由上級機關來協調處理。也就是說，像磺溪流域管理的相關問題因為橫跨數個行政里，所以應由區公所或更上層的台北市政府相關主管局處來處理；災區觀光重建的範圍由於不僅跨鄉鎮而且跨縣市，故而中央依緊急命令法，必須由上而下成立一個災後重建委員會，來統攝所有重建業務；有關高高屏三縣市之間的跨界事務，

⁶³ 曾任立委，之後被延攬擔任原民會專門委員，他說，自他上任以來，沒有一位部會的次長級官員列席原民會每月例行委員會議，政府並不尊重原民會是一個主體體制。2004.9.7，中央社新聞〈土石流加上原民會裁併 原住民心如刀割〉，參考自 2004.9.21 網址：<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/2228401.SHTM1>。

⁶⁴ 2004 年 8 月 2 日，高雄縣三地門鄉包水生鄉長接受訪談時做此表示。

⁶⁵ 2003.7.11 在南投縣信義鄉豐丘村高金立委的問政說明會中有原住民說，縣市政府、鄉鎮公所是為漢人服務的政府，裡面公務員竟然沒人懂原住民話，如何真心服務。

理應由省政府或中央政府各主管部門出面協調處理；至於原住民族期望突破目前轄區限制重返傳統領域範圍設置自治區的問題，則主要由行政院原住民委員會來負責協商推動。但是從本論文四個案例來看，這個傳統的科層體制運作模式均有不足以完善解決這些實際跨界問題之處。

政府科層剛開始在面對民眾關於永續價值的需求時，或者是相應不理、一意孤行（磺溪整治）；或人單勢寡、力有未逮（災區重建）；或層級失控、協調無方（高高屏）；或者體制失調、政治扞格（原住民族自治），均顯示出傳統層級節制之政府體制難以回應跨界永續問題的實際需求。這樣的體制問題，到底是科層體制未被良善落實，或者是這樣的體制運作模式已不適用於新的時代處境？

二、失序

當台北市政府不顧環保維護，任由建商持續進行磺溪上游陽明山上的開發案時，當市府養工處任由工程包商粗暴地一路砍倒磺溪兩岸的老樹，並帶頭讓水泥工程步步侵蝕中下游的河川生態時，政府的角色功能與沿岸居民的預期是背道而馳的；921 災變發生直到重建會正式成立入駐災區，災民其實已有進五個月處在無特定政府管理的狀態。依林盛豐的描述，當時「整個的觀光的客源全部都流失了...觀光是全部都停了..」，觀光業者與基層政府同樣都好像處在等待「人工呼吸的狀態」，百廢待舉，連基層政府都是受災戶。於是，觀光業者語帶恐嚇地向政府揚言要放倒公司企業讓政府去為失業員工收拾善後，「這樣好啦，沒有關係啦，如果你們那麼忙的話，我們就放著倒就好啦，我們那些員工你再去幫我們發落啦，謝謝」；高高屏之間的許多跨界問題也是長期處在三不管的政治失序狀態，致使都會區問題不斷蔓延擴大，像高屏溪嚴重的水污染即是。

至於，以原住民在台灣社會的生存狀態來看，大多數是處在社會邊緣努力求生存的情況，窮困與受歧視彷彿是他們多數人的宿命。當高砂國⁶⁶的居民在清晨

⁶⁶ 2003 年漢人蘇榮宗以「共同經營農場計畫」向台糖承租位於高雄縣大寮鄉的六甲農地，租期五年。隨後開始在全國各部落廣邀失業或戴業中的原住民前來，宣稱不必付房租，每戶給予三百坪農地，可種農作與蓋農舍，只需繳交三千元水電接線費。經口耳相傳，相繼吸引全國各地十二族原住民進駐農場，並開始違章興建許多農舍。2003 年 10 月，台糖主動中止租約，並控告蘇榮宗

寤寐時分被縣政府以幾進鐵蹄蹂躪方式給片甲不留地大軍劃平後（受訪居民的描述），我曾南下殘破的現場與幾位原住民談話。他們說他們來自全國各地、各族，確實有幾分心存僥倖想在台糖荒廢的土地上種種菜、節省一些房租。他們的想法很簡單，就是不願一直留在落後的山上，希望在進入都市社會與平地人競爭之初，能先找到一個簡單和穩定的落腳處，先累積一些基礎。因此，高砂國便成了他們認為可以從山區部落過渡到平地生活的一個理想的中繼站⁶⁷。他們是如此充滿願景地期望藉由這樣的過渡能讓他們的下一代不再困居山區，而能在平地社會中與人平起平坐。誰知道到頭來還是一場空，連用錢買來搭蓋簡單房舍的木料都被折損得一根不留。這時候，我看到在塵土飛揚的廢墟中有兩個原住民小孩滿頭滿身污垢地在道路上天真地奔跑嬉戲（圖 12），突然，我聽到一位少婦悲憤地大叫：「沒政府了啦、沒政府了啦！」。我在想，在他們心中，高砂國才是真正可以給他們短暫民族尊嚴與起碼生活的國度，離開高砂國這個起碼的理想國，在現實生活中的政府似乎離他們很遙遠。

圖 12：拆毀後的高砂國子民



竊佔土地。農場繼續聚集原住民多達三百多人，農舍約二百七十戶，並由十二個部落各推代表，籌組群策會，於 2004 年 4 月正式懸掛「高砂國」國號。高雄縣政府於 2004.6.15 凌晨六點以優勢警力及數具挖土機完全劃平農舍。部分原住民住戶持續留在現場抗爭，延續近一個月。

⁶⁷ 針對這個構想，我曾有感而發地向報社投書，但未被接受（詳見附件 8）。

換句話說，當正式合法的政府科層體制無法有效面對處理這些跨界問題時，無法回應民眾的需求時，管理眾人之事的政治已呈現失序的狀態，甚而，也就像國際法學者 Hsiung, J. C. (2001) 所說的缺乏中央權威的無政府狀態。亦即，許多民眾所關心的跨界問題或永續價值，是沒政府在管的。當某件公共事務在某段時間內完全沒有公權力出面處理時，它已是實質的無政府狀態，這與著眼於大歷史發展的各種政府終結或國家終結的論述並不相同，而是一種從市民的日常生活體驗所下的片段判斷：「真的沒政府了！」。雖說是生活經驗的片段判斷，但在政府嚴重失靈的情況下，這種政治失序狀態也可能是長期持續存在著的，卻並未被一般人所明顯察覺，大多數人總是認定有一個政府存在著，並遲早會用它們的職能與權責來處理那些問題，於是大多耐心等待著，或者無奈地忍耐著⁶⁸。在此同時，政治失序狀態的持續，也使得原先存在的跨界問題變得日益嚴重。

三、草根主體性的觀察

草盟成員原先只是關注水資源是否被剝奪，後來又陸續發現陽明山上六之六案正在違法開挖、磺溪河畔老樹被砍以及河堤水泥牆加高時，便開始對政府的角色和功能產生質疑，並對當時的政治狀態另做詮釋，而決定挺身組織跨社區之社團；同樣的，在災區重建過程中，重建會與觀光業者也是察覺到了基層政府體系功能失序狀態，才挺身擔負起前所未有的治理角色；高高屏地方政府首長意識到長期以來跨界事務的政治失序狀態，而衍生日益嚴重的都會區問題，故而不再仰仗上級外力協助自組跨界會議，共同面對問題；原住民在生活經驗中感受到多數原住民生存發展的遭遇政府體制的漠視或不平對待，開時質疑那樣政府存在之真實性與必要性，進而以自身民族的主體性來想像另類政府體制以及建立新的政治秩序。所以，當政治失序狀態持續在某些生活事件中顯露，人們便會在生活經驗中逐漸清楚意識到這種狀態的存在，並開始衡量是否或如何投入干預相關問題事件。

相對於制式的政府體制，這些因質疑現存政府角色功能以及對政治秩序重新理解而現身的社會個體，不論是社區居民、觀光業者、地方政府或族群，均是緊

⁶⁸ 在屏東縣瑪家部落高金立委的問政說明會上，一位年老的女頭目皺著眉頭（附件 9）說：「我們原住民就好像黃牛一樣，一直被人家牽著走，到頭來連草皮都沒得吃…」（2003.8.11）。

貼在現實日常生活中，用生活經驗對政治重做詮釋並採取行動的草根主體。他們已隨著對政治失序狀態的體會而從原本隱匿在政治體制中的角色地位，逐漸浮出成爲某種具有草根特性的政治主體。

四、跨界永續治理摸索前進

草盟徐美女⁶⁹說，剛開始遇到問題時，他們依照慣例地會先去找里長或民意代表訴願陳情，然後去舉白布條抗議。但後來發現，這些似乎都不能改變什麼，於是開始結盟準備做長期的運作。雖然大部分社區媽媽都少有參與公共運動的經驗，遑論跨界結盟，但她們還是決定選擇站在政府的對立面來追求他們所認定的一條河川的價值；災區業者也少有擔任公共政策規劃與執行的角色，但爲了區域經濟或爲了個人事業的永續，他們大規模地組織了跨縣市、鄉鎮與風景線的產業重建聯盟，以彌補基層政府科層之不足；高高屏三縣市地方政府身爲整體政府科層體制之一員，同時也是都會區之區域意象的一個構成個體，也嘗試擺脫傳統被動等待中央協調的科層模式，主動設立國內首創的高高屏首長會議，有別於以往由上級政府召開的跨縣市政策協調會報；至於，原住民朋友在從生活經驗中感覺到族群發展未受政府關注與差別對待之後，也開始嘗試尋求以族群之名去設置民族議會，並展開聯合泛原住民族的力量，追求成立自治區政府。這對許多原住民朋友而言，也是前所未有的經驗，但他們既對現行政治運作模式不滿意，便決定重新來界定政治秩序。

看看這些草根參與者所採取的跨界政治行動，由於參與者都是剛從政治失序狀態下覺悟過來，又面對的是一條鮮有前例的跨界之路。在頓失原本科層政府體制之倚靠的情況下，參與者心中其實也充滿著極大的不確定性，不知如何與現行的體制互動，也不確定是否能落實預期的永續目標。大多只是覺得有願景、應該做，就投入行動了，當中其實是充滿著摸索的壓力的。草盟徐美女說：「剛開始在做的時候，因為從來沒有碰過這種事，我們都覺得很累，心想，怎麼還不趕快結束。」。

按照長期投入科層研究的法國學者米歇爾·克羅其埃(Crozier, 1986)的看法，

⁶⁹草盟成員，2004.9.3，受訪於天母草盟聚會所。

人們常常會對科層官員的愚蠢與蠻橫抱怨連連，也會對科層的各种弊病提出強烈反對，但是，科層體制為何依然擴大存在呢？原因是，削弱科層組織所需的權力分散和自我管理會帶給人們許多難以克服的心理壓力，人們其實並不願意承受面對面人際接觸的恐懼反應。因此，若想科層有切實的變化、消亡或解構，人們就必須獲得新的能力，也就是面對壓力的個人能力，去組織和維持那些更多建立在交流上而較少建立在防衛上之遊戲規則的集體能力。恐怕這也是開始望前摸索的體制參與者，即將會面臨的難題與挑戰。



第四節 小結

我帶著「跨界治理行動為什麼會發生？」這個疑問進入到我的研究現場。其實，要回答這個問題似乎並不困難，不就是因為某些政府政策失當，惹火了民眾，民眾於是採取行動接竿而起嗎？或者是因為，民眾的一些跨界問題得不到政府的妥當解決，於是決定起來對抗政府或自我管理，不是嗎？但是這樣的回答忽略了不同事件的跨界空間特性，沒有深入釐清人與環境之間生活的互動關係，也沒有清楚交代事件的事件利害關係人，包括政府科層與地方民眾之間發生衝突緊張的內在特性，以及地方民眾實際採取行動的環境情境等回答。

經過前面之探討，我更清楚地了解磺溪流域、災區觀光、高高屏都會區與原住民族的傳統領域，在長期的生活環境發展過程中，原本已具有某種跨越行政疆界的地理與人文脈絡。但人們生活於其間，並未深刻感知到它的存在，一直等到某些環境事件發生，相關利害當事人開始感受到某種不永續的狀態正在發生：磺溪的堤岸系統正與溪底生態和社區環境產生衝突失調；災區觀光產業正在與外界隔絕，喪失往前創造創新的生命力；高、高、屏三縣市各自為政的體制整合困境持續存在，使得都會區創造力一籌莫展；原住民族的倫理傳統和族裔發展正日復一日地在流失衰微，才使得案例中的體制參與者對其所身處的跨界空間有了新的理解，並且是以某種永續價值的賦予來闡釋出該一跨界空間的完整性和關聯性。

然而，當此跨界空間整體想像被提出，並被賦予某種永續發展之政策與道德任務時，原本分割管制這塊區域的政府科層體制開始面臨不同於以往的政策挑戰。以往習於由上而下，按照科層方式分區、分工管制、常會受本位目標侷限的官僚體制，與另一種區域永續的價值思考之間，開始產生衝突，並蘊釀著因為價值衝突、權責不確定、權力流失感和溝通壓力等心理特性而形成的內在緊張關係。

這種緊張關係的存在，也使得地方利害關係人逐漸清楚意識到政府科層失序狀態的持續存在，而開始產生是否或如何投入干預這種狀態的衡量。這些緊貼著現實日常生活的利害關係人，最後可能持續沉默，或者以其生活經驗對公共事務重做詮釋並採取行動，並逐漸浮出成為某種具有草根特性的政治主體。然而，這些草根行動者大多是初次從隱匿中浮現，他們是帶著某種不確定性和壓力，想為

疆界之隱現—跨界永續治理之體制演化研究

跨界課題摸索建立一種新的政治遊戲規則和集體能力。



第四章 治理疆界的浮現：體制演化

Lefebvre (1977) 說，空間是政治的、意識形態的，空間永遠是政治性的和策略性的，它是一種充斥著各種意識形態的產物，而不是一種與意識形態和政治保持著遙遠距離的科學對象。也就是說，人們對空間，尤其是涉及公共的空間領域是具有某種政治意義的理解和想像的。面對跨界區域空間，當在政府體制之外，另有一群人對於河域、災區、都會區與自治區的管轄處理，具有不同的價值想像，並想按造自己的空間定義和管轄方式來治理時，便可能產生另一套新的政治體制來施展它們重新定義與管轄該空間的權力，連帶也會使得該區域空間的政治意涵產生變化。跨界治理空間概念的形，背後總有某種得以施展權力的體制做為支撐。此所以我以為，要談論跨界空間疆域的形，便不能避談與之相對應的跨界體制。

如上一章所述，當實際的跨界問題無法被傳統科層體制所解決時，某種政治失序的情況其實已經存在。再當這些具有草根主體性的底層參與者清楚意識到這樣的失序，開始質疑傳統政治對該區域空間的認識，並進而著手建構跨轄區之合作聯盟或政治體制時，某種新的政治秩序便開始重新調整，某種具有中介性的跨界治理體制也逐步形成。然而，此種具有 Sassen (2003) 所說之中介性的跨界治理體制，它的源起建構與發展演化究竟有無不同於一般傳統政治體制？它所欲重新界定的跨界治理空間又具有何種不同於以往的政治社會意涵？這是我想進一步深入探索的問題。前一個問題探討跨界治理體制演化的特殊性，實際上又可從治理互動和體制演化兩個面向來同時觀照，我將在本章中作探討；後一個問題則留待下一章，從疆界觀的遞變來理解跨界治理空間的政治社會新意。

在政治治理方面，目前國內外政治形勢正瀰漫著一股對民主發展與對政府統治能力的強烈質疑氣氛。並且將具有公私部門合夥共治的民主治理模式當作是解決當前民主化困境與政府失靈的萬靈丹或是可能出路。學界也對治理模式的成功運作提出了許多規範性的原理原則，譬如應該有共同的目標，應該地位平等和相互尊重，應該重新重視道德的重要性，應該要相互包容與信任等等。然而，這些

規範性的原理原則卻也常常是預告政治終結之悲觀論者所認為政治現實上難以企求的東西。那麼，一個具有民主治理精神的跨界治理行動究竟是如何展開的？又是如何進行運作的？這讓我深感好奇。

在制度演化方面，由於西方社會學之知識發展已從實證主義，歷經反實證主義，進入到後實證主義的時代，因此，不論是針對組織、制度或法律現象的理解，均試圖在行動與秩序、衝突與穩定、結構與文化的理論之間重新建立起聯繫，以求建立整合性論述。尤其，後期因為受到胡塞爾以來現象學思潮的影響，新的理論運動更是有從客體關係到認知理論、從推理到實踐思維、從結構內化到生活習仿、從社會義務到俗民信任、從正式規範到儀式的表徵、從先驗價值到理由的陳述、從整合一致到鬆散連結，以及從角色扮演到例行性活動等等研究趨勢。這當中，新功能主義者亞歷山大對行動者之能動性的闡釋尤其精闢，它將文化與人格視為與能動性內在結合的一種結構環境，又採用實用主義的觀點，將人們在特定時間和空間的具體互動過程中所形成的政、經、社會結構環境，視為早已凝結存在於行動本身，相當程度已將行動和結構的整合做了較佳的闡釋。這樣的先前理解為我即將展開的制度演化研究提供了頗為全面和豐富的視域，我想試著去揭開跨界治理體制之所以形成與演化的背後行動基礎—能動性的結構性涵義（詳閱本文第一章）。

第一節 發動

我直接就問：「你當初為何會想要參與這個事件、參與聯盟的行動呢？」。

草盟劉聚元⁷⁰認為自己比較雞婆，看到了便不能不管，她說：「有一天早上醒來，突然發現我們家後窗外那棵七層樓高的木棉樹被砍倒了，我大吃一驚，跑到附近一看，附近社區沿岸的兩三百棵樹也都被砍光了，我很生氣，便開始去串聯天母新城的居民，一家一家去串聯，每天利用溜狗的時候，沿著磺溪，就便順道去爭取支持…，後來發生了湧泉截流事件，我就去找湧泉自救會，想說給她們打打氣，大家就這們認識了」；「至於參與的動力嗎！很簡單，一來是我的眼睛看到了，我比較雞婆一點，這是我的一種生活態度，看得到的，就不能不管，反正是對的就去就是！此外，反正沒上班，又是自己的生活環境，也是一種價值的認定…」。

草盟陳林頌⁷¹說是因為不爽，一定得出來做點什麼事：「一般人不見得會有主權在民這樣子的政治概念，但很多人都是在直接的生活感受上覺得不爽，然後一定要出來幹嘛幹嘛幹嘛。差別只在於它們是不是能夠成得了氣候，或者運作出力量來行動。但往往更多的是，他就是覺得有哪裏不對，但是又不能做什麼。大多數的人即使有感覺，也不會行動，只有極少數人的會採取行動。但是這當中還有一個最重要的是，有沒有一個有意識的作用者在連結這些有行動力但是沒有組織力以及有感覺但是沒有辦法行動的人。這種作用者有好幾種角色以及好幾種可能，可能是老師、環境運動者、政治人物、媒體等等…」。

草盟文海珍認為是對的事就該挺身出來做：「其實就是，我認為對的事情，我就堅持而已，就是這樣。然後你覺得可以做的你就盡量去做。因為在你的人生，可能剛好只有這個機會，你才可以碰到這樣子的議題。你如果大家都在自己家裏面，不去關心你周遭的事情，那是永遠不會有事情的來找的。事情一定是你自己找它，它既使掉到你前面，有的人也是沒有看到的。其實社區中每個人其實都站

⁷⁰ 2004.9.10，電話訪談

⁷¹ 2004.8.27，受訪於北投八頭里仁協會。

在每個不同的角度在關心，並不是在草盟裏面的人才關心，如果是那樣，是做不下去的。」，薩小姐說：「之所以願意持續地參與，我想那是一種使命感、正義感，感覺有趣，想到自己有兒女…」。

最早提出籌組觀光聯盟構想的林盛豐前副執行長描述了當初發動聯盟的整個環境處境，他說，「像南投縣政府跟台中縣政府，他們的觀光局對於當時觀光復甦其實沒什麼策略。我想要了解實際的問題是如何，為了解決那個問題，我勢必要去面對業者。但是業者不曉得在那裡，那南投縣政府的觀光局有一個科是負責類似企劃的，就幫我這個忙，這個忙倒是他們最具體幫我的，就是告訴我這些業者應該怎麼樣可以組織起來，就是用這個風景線的觀點，一條線、一條線。那麼線裡會有主要的飯店業者，還有一些相關的行業，尤其是餐飲業者、飯店或者遊樂區是最主要的。我們以一條線、一條線為原則組成聯盟，剛開始當然是沒有組成聯盟呀，所以一條線、一條線一定要有代表來，我也要聽聽到底發生什麼事了。所以開始的時候呢，這些業者就來開會了，那我見到他們的時候講起問題來當然是五花八門，比如借不到錢，他們都快完蛋了，最重要的是觀光客都不回來…」。

重建會產業振興處服務業振興科張柏盛科長⁷²進一步說明重建會在整個觀光產業重建過程中的角色拿捏，他說：「因為當初來這邊，如果純粹由政府來推，如果推的不對，或不是業者所要的，那是浪費。所以我們是把所有有協會的，先規劃出幾個軸線出來，再把軸線上的協會請過來，就重建預算以及重建要辦的事項互相的研究，看業者他們需要重建會幫忙什麼，那重建會也可以要求業者要配合什麼，要雙方面水準提高，又可以帶動整個產業的一個發展，用這種方式來處理。」。

埔里觀光產業促進協會理事長林素貞⁷³也描述了當初重建會初到災區的情況：「先前林副執行長剛進來時什麼都不知道，對南投縣的觀光他是完全沒有辦法了解，後來跟我們打拼到中台灣觀光產業聯盟成立呀！我那時候就時常跟林副說我是看著你長大的，我跟他們都很熟啦！」；「當初大家都認為團結力量大呀！可以透過這個窗口然後直接去跟重建委員會做對口單位，可以直接從那裡獲得觀光

⁷² 2001.12.12，受訪於中部重建會辦公室。

⁷³ 2002.2.6，受訪於埔里林理事長的餐廳。

活動方面的補助，就不用透過縣政府…」。

謝長廷市長在高高屏首長會議中說：「行政區域上三縣市之劃分是人為的，但命運的共同生活圈是自然形成的，因此我們要突破行政區域之拘束，三縣市共同合作在一起，共創南台灣新世紀之前途，就像侏儸紀公園裡面的一句口白『生命是自己找出路的』，雖然中央重北輕南，全球化的競爭給我們很大的衝擊，但三縣市可以結合起來形成一個機制…以維護南台灣之發展前景…」⁷⁴。

推動鄒是會議的主要成員之一汪明輝說：「大學時代的原運參與經驗以及個人在部落中與漢人相處、時常受到漢人欺詐的不愉快經驗，譬如家中孟宗竹林買賣契約只賣一次卻被寫成 10 年契約的切身經歷，更令他印象深刻，使他走向參與民族事業的道路。這種事情是發生在民國 80 幾年的當代社會，更讓他不可思議。」。

他說當初他取名「鄒是會議」是有點受到當時國是會議的影響，故意讓大家把「鄒是」與「國是」產成聯想，有國與國、nation to nation 的涵義，他也充滿懷念地描述第一次會議的情景：「第一次召開時，拿了許多名子，頭目、縣議員、鄉長當名義廣邀族人參與。一個正式會議的形式，完全是鄒族，一進入會場完全去除各種身份，只剩鄒族身份，沒有長官訓話，使用鄒語，純粹內部的空間，吃的，自己帶東西去，野菜、山豬。在樂野，沒便當、出席費，各自帶東西來一起煮食。從來沒有過這樣的會議，因為也沒有設想有一個上級指導單位，所以最高單位就是你，你講的議題最後並不是要拋到上頭去，說是請人家幫我麼解決問題，而是我們重新定義自己的問題是什麼？我們應該怎麼解決？然後大家有個辯論。在那天，從所呈現的各黨各派的爭論中，使我們更加確定的是，只有鄒族是大家唯一的共識。…那次會議一直談到下午，沒有留下來吃飯，大家非常亢奮，從來沒有過像這樣子的會議說，很清醒地，離開。不是說很累，想要逃走，而是好像是一種被激發出一種新的思考，很有精神的…」，透過這場會議，與會者的亢奮，顯然是因為感受到了某種民族主體性的浮現。

案例中的體制參與者有的是從來沒有社會運動經驗的社區媽媽、富有經驗的社區工作者、中央政府官員、民間業者、地方政府首長、學者專家、社運人士等，

⁷⁴ 1999.11.21，第三次會議紀錄。

並不侷限在何種特定身份。他們最初採取跨界聯盟行動的緣由，有的是來自生活權益受損、打抱不平、不爽快的直接生活經驗，有的那麼做就只因爲那是對的事、該做的事，有的是基於某種價值信念，有的是爲了解決共同迫切的問題，有的是爲了共同找出路，有的則是對於民族自身處境的自覺。雖然起因各不相同，但同樣均是來自深刻的、直接的生活感受和反省，而且與某種公平正義的期望和自我利益的維護有著根本的關聯。

此外，由於這四個跨界治理體制的產生有著不甚相同的背景情境，在體制發動的方式上，也呈現出各自不同的過程，有的是鄰里動員，有的是藉由官方的主動引導，有的是府際協商的形式，有的則是以公共論壇來做開端。方式不同，但同樣都促成了一個不同於傳統行政的中介體制，使得跨界公共事務重新面對不一樣的治理處境。



第二節 互動

一個跨界治理體制被發動了之後，體制參與者之間如何進行互動而逐漸把體制的制度意義和功用給確立下來呢？當中最有意義的觀察應該是那個組織平台的運作模式。因此，我很想知道他們體制參與者之間是如何進行互動的？又是如何將其他利害關係人納入到這個組織平台當中？

陳林頌說：「草盟並非一開始就打算進去建構一個跨區里、跨社區的治理組織或平台，但確實是曾作過這樣的努力，私底下與各里長作做過這樣的接觸，但效果不彰。…有些里長對此議題根本也不感興趣，但話又說回來，里長也不見得就是這件事情的重要連結對象。」。因此，整個體制的運作核心還是這些社區媽媽之間三年多來，每週一次的聚會，以及有特別活動時的加開會議。每次都會針對不一樣的事情組織不一樣的人來一起開會討論，並作分工。並沒有為那個人指定特定的職銜。徐美女說：「我們三年來每天至少一通電話。每次辦活動，好幾個媽媽就會電話打來打去，聯絡來聯絡去，講到下巴痛。…就這樣一路三年走下來，來來去去也不少人。始終都在的大約有二十幾個。雖然這些人來來去去，可是一有事情，通知一下，這些人又回來了。有些人這個時候比較忙就先退出去下，其他人比較有時間就多進來參與一點。」，她還興奮地說：「我覺得我們做這件事情，老天爺都在幫忙，每當我們需要用這樣子的人，就會有這種人自動進來幫忙，很奇怪喔。」。

草盟成員的聚會方式並沒有什麼制式的會議形式，就是針對問題大家討論，討論出一個共識出來，然後進行分工。除了這些正規事情的討論，其實成員間也有許多的生活分享和情感聯繫。婦慈協會前理事長王慧珠⁷⁵：「他們可能早上去抗爭，下午就一起去吃飯、洗頭。在這裡面，他們必須花比較多的時間去建立情感互信。遇到內部衝突，也會直接把不滿唸出來，以比較媽媽的特質來處理。這樣組織也會比較韌命啦，也就比較能持續，不會把一些不滿的情緒憋在心裡頭，會講出來，大家一同分享，希望在這個團體裡面取得一種相互取暖，這樣的團體不

⁷⁵ 2004.9.10，受訪於台北市彭婉如文教基金會。

只是一個抗爭的議題，而是一種友誼的聯繫。」。在往外互動方面，王慧珠說：「草盟本身有討論過這兩個路線，一方面做紮根的動作，那它常透過的婦慈的網路系統來辦活動，譬如像天母水道祭，它便是透過比較中性的婦慈來邀集各個學校學生的參與，學校也覺得很好。但它的背後用意是希望壓迫市政府趕快把草山水道系統指定成古蹟。透過許多軟性的社區活動，讓學校老師、學生與社區居民，有機會接觸水道系統以及磺溪，一方面是紮根，另一方面也給市政府不少的壓力。」，她說：「我們也一直不想維持著抗爭的單一形象，因為如果你一直維持著抗爭的形象，你的 base 就大不了。因為一般的人還是不喜歡抗爭，他們還是害怕衝突的。所以我們面對市政府，不失抗爭與專業的形象，可是面對居民來講，你不能失掉你的近便性，也就是說，假如你讓居民覺得跟你是有距離的，那這個組織還是沒有辦法紮根，那麼這個組織還是沒有辦法存活。所以需要紮根，便需要透過各種不同的活動來接觸居民、學生，讓他們也有機會去認識草盟。」。基本上，草盟主要是藉由舉辦說明會、專家座談會、社區活動與各種環境導覽活動來與社區居民和公部門進行互動。在與居民的接觸方面，草盟相當受到居民的肯定與支持，甚而，居民會把草盟當作是代表居民向市府反應意見的對口。但是，與里長以及市政府的互動方面，雙方的關係則並不和諧與密切。譬如，陳林頌就認為養工處並不是可以合夥做朋友的對象，戴老師說：「養工處剛開始認為我們在揭他的短，…他們認為我們沒事找麻煩，覺得讓他們很丟臉，他們絕對沒有孔夫子所說的聞過而知喜，差遠了…」。

觀光聯盟當中各個協會成員相互之間的整合運作，是整個跨界治理體制的核心。各個協會成員之間的互動相當密切，每個月至少召開一次會議，如果有某個協會主辦活動，其他協會便須派員協助。除此之外，由於聯盟的成立與重建會的協助引導直接相關，聯盟與重建會始終保持良好的互動關係。可是，聯盟在與縣政府、鄉鎮公所或社區居民團體的互動上，便顯得有些消極和欠缺，甚而是對立。譬如，早期與縣政府的關係就存在著許多衝突，這是在我訪談過程中一個常會接收到的訊息。像鐵道協會理事長張學郎就抱怨，常常是弄到觀光鐵道的活動已經執行完畢了，都還沒有接到縣府的公文，批准可以辦這個活動。林國隆理事長⁷⁶也說：「本來一件工作三個月前就可以準備了，但是因為一直收不到公文不敢辦，到

⁷⁶ 2001.12.12，受訪於中部重建會附近餐飲店。

最後是草草了事，消化經費，沒有達到真正活動的主要目的，我覺得很多的問題點是這樣形成的，甚至於說像埔里跟縣政府也鬧得不愉快，很多活動拖拖拉拉，我們也不太願意去講這個事情，也不能講他們效率不好，或許他們有某些因素的考量，總之這是在業務推行中的一個問題點跟瑕疵嘛，那我們也不能講太明，有時候會得罪人，所以很多事情都是在這樣一個狀況下執行，…」。

在當時的鄉鎮公所來說，林國隆也做了說明：「其實鄉鎮公所缺人，他們早期沒有一個專屬的觀光課，現在陸陸續續有了，像我們水里已經增加觀光課了，以前觀光業務可能屬於民政課，但是他們都沒有在做，現在有一些願意發展觀光的鄉鎮已經開始有觀光課了，縣政府觀光局也成立沒多久而已，災後才建的。那現在有觀光課來推動，目前觀光課成員，理念上還是不足...」。

高高屏首長會議的召開帶給三縣市政府官員更多直接互動的機會。針對政府官員這樣的互動，基於我原本對於官僚體制之印象，我實在懷疑會有什麼實質功效，甚而，我還懷疑這應該會引起官員們的心理抗拒。因此，進入田野之後，我曾不只一次地向受訪者提出這樣的問題：「這樣的會議是否會因為額外增加官員們的負擔而引來抗拒或排斥？」，屏東縣政府教育局郭文瑞副局長⁷⁷的答覆是：「不會，很多事都是原本就應該做的，只是透過這樣一個會議，反而更快取得共識。要不然因為縣市長平時都很忙，要把三個縣市長集合起來討論某個議題並不容易。透過這種機制，每年三四次，經過事前先蒐集一些需要共同解決的議題，可以一並解決。各縣市主管原本就有認識，透過這個會議，會有更多的交流。」，新上任的建設局長陳永森⁷⁸在一旁補充說：「對公務人員來說，工作還是一樣，只是說遇到共同問題，有一個機制可以來馬上處理，層次比較高，不用公文來、公文去，搞半天。公務員私下溝通也可以，但有些是需要首長決策的，有這樣的會，首長都在那裡可以當場決策。有一種大家共同的事大家共同解決的意義，公務員反而覺得更好做事。以往都要公文來、公文去，人家還不見得要理你，不願意跟你協調。公文去提出配合要求，別人可能藉口就回絕你。但一坐上會議場，大家就會慢慢來談捷運路線怎麼走、經費怎麼出...」，副局長總結地說：「三縣市之間其實是既競爭又合作關係」。

⁷⁷ 2004.10.21，受訪於屏東縣竹田鄉，高高屏首長會議會場。

⁷⁸ 2004.10.21，受訪於屏東縣竹田鄉，高高屏首長會議會場。

從我實際參與會議的經驗來看，現場氣氛確實是愉悅多於緊張，這應與會前會已針對重要問題做過仔細的溝通有關。首長們在致詞時，也都表示參加這樣的會感到很「悠閒」。然而，這樣的會議主要定位在三縣市彼此以及與中央官員代表之間的互動，基本上，並未將會議作用擴展到民間部門或者基層鄉鎮公所。與民間部門或者基層鄉鎮仍是靠既有各縣市的行政體系進行聯繫，譬如屏東縣謝孟良課長⁷⁹說：「在藍色公路開航之初，業者曾透過屏東縣政府，在高高屏首長會議上提案，請求高雄市政府協助業者興建鳳鼻頭碼頭上的候車室、廁所等相關營運設施。後來高雄市政府也承諾由他們來向中央爭取經費興建。還有像開航的時候怎麼來一起辦活動，要不要擴大辦理或共同宣傳等問題，也都有提到會議上。如果沒有透過首長會議，光是靠公務人員直接跟對方打電話是沒有用、沒有效果的」。這種間接的效果固然也會有成效，但若列管考核不確實，也可能產生嚴重執行落差。以致，當我針對藍色公路議題去訪談業者和琉球鄉鄉長時，他們對這個會都表示相當的陌生，業者並且向我陳述了許多對於政府的抱怨：「他們並沒有認真去聽業者的聲音。當初蘇縣長叫我趕快去做，並承諾政府會編預算給我補助，結果預算都沒編。我和我先生為這條藍色公路，所付出的心血、精神、金錢，真的是無法估計的，但政府給了我們什麼，沒有。三個縣市政府只是在辦活動的時候會來支持，但實質的幫助，沒有...。政府光是說要發展藍色公路，但是對於業者最基本的財務融通方面根本沒有提供支持，一艘大船買下去要上億，你叫業者怎麼辦。」、「當業者自己辛苦籌錢把船買進來時，政府是否應該提供政策性的支持，像是提供給我們優惠利率，融資貸款或是補助。但他們做了什麼？」、「連 SARS 都在持續賠錢的時候，政府的政策都沒做出來了，我怎麼還會對政府有信心呢。剛剛蓋好海口港的時候，屏東縣政府非常的積極，每個禮拜三次通電話，因為怕到時候做不起來會被糾正。但真正跑了以後，想說已經對中央政府有了交代，一下子就不積極了，這種心態是不對的。遇到蘇縣長的時候我就對他說，我真的會給你害死，船還沒跑的時候你天天找我，船開始跑了以後這，你就不再找我了。」。

於是在訪談過程中，光是藍色公路的營運定位問題，我就聽到各種相互誤解的聲音。業者說他們原本就是打算要買大船來發展具有觀光、休閒、教育性質的旅遊航線而非只是運輸交通，問題出在縣府政策支持不夠；但是大鵬灣風管處的

⁷⁹ 2002.4.11，受訪於屏東縣政府。

主管卻認為他們用小船跑，根本就是航線定位出了問題；縣府官員認為業者本身努力不夠；琉球鄉長則認為這條航線根本毫無觀光價值，這利害相關的四者之間顯然存在著嚴重的溝通、理解障礙以及相互不信任。

至於，這個會議與中央的連結關係，與會的行政院南部中心執行長尤宏表示，中央非常重視這個會議，他說：「透過三首長會議，很多議案都成為行政院決策的參考與執行的能量。為了參加此次的三首長會議，我昨天K書K到半夜一點半。行政院面對地方首長會議的結論，都是戰戰兢兢的，因為這些行政首長都是有民意基礎的，總統看地方首長看得甚至比行政院長台大，因為行政院長是總統派任的。」，他私下也告訴我：「雖然三縣市的人口並不是很多，但是在政治地位上很重要，像高雄縣的余家、屏東縣從蘇貞昌、邱連輝、邱茂男到蘇嘉全等政治人物都具有很大的政治影響力，因此首長會議的結論和提案，中央都蠻重視的。」，由此看來，高高屏首長會議所欲發揮之合作競取中央資源的目的是被充分理解的。

鄒是會議或泰雅爾民族議會等對原住民來說是個新的政治體制⁸⁰，也是新的政治經驗。它們同樣以民族之名將分屬不同轄區、不同組織、社會背景的族人給整合在一個會議裡，共同面對討論全族的發展問題。在實際運作過程中，他們所遇到的與族人、民間團體或公部門的互動問題，基本上與台灣其他各原住民族並沒有太大的環境差異。那麼，我想以鄒是會議為例，探討當中主要體制參與者之間是維持著怎樣的互動關係？應該是說，與會者在整個議會團體的運作過程中具有怎樣的互動關係？又和其他利害關係人如何互動？

鄒是會議主要是由鄒族知識精英、教會人士以及傳統部落頭目、耆老等所共同運作形成的。一開始時是以一種比較政治中性的族群立場來舉辦一個論壇，因此與會的族人背景相當廣泛。再加上，會議所設定的主題均以鄒族的整體發展作焦點（例如，第一次會議的主題是：「番仔：土地、語言與生活的對話」），因此，儘管在會議中出現各種分歧不同的意見，但是作為一個鄒族的民族認同感已經在會議中逐漸產生。汪明輝描述：「在那天，從所呈現的各黨各派的爭論中，使我們更加確定的是，只有『鄒族』是大家唯一的共識。」。

⁸⁰ 雖然並不是正式合法的政治體制，但已具有公共議事或決策之部分政治功效，因此本研究是以發展中的政治體制來做理解。

既使頭先幾次會議都只是 Voyu⁸¹所說的是一種清談的形式，但是，要在當時原住民社會裡自主性地發起這樣子的公共論壇並不是一件容易的事情。這當中牽涉到帶著民族自治理念的都市知識精英如何與傳統耆老以及不同轄區、不同部落之在地意見領袖（教會人士、基層官員等）和族人之間，乃至原漢之間的複雜互動。我試著去探尋這些不同層面的互動。

譬如，Voyu 就曾跟我提過，當他們滿懷熱誠從都市返回部落傳佈民族自治的理念時，就被部落長老訓誡，認為部落菁英份子推動自治卻不在部落長期紮根，那是不行的。那就好像是把自治的爐火點燃了，就跑了，卻沒有持續地在一旁煽風加溫，如何能夠延續？遲早會在熄滅的。汪明輝也承認都市精英與部落族人之間有這樣的落差，並努力尋求化解，他說：「都市精英與部落族人之間確實有疏離感和斷裂現象，不過我試著在縮短這個距離，譬如儘量使用鄒語，並且要對自己的族群有真正深入的了解，碩博士論文研究、參加部落祭典，我本身又是頭目的家族等等，使我甚至比部落長老更了解，而不是只懂得外國、大陸的情況。」。藉由這樣的努力，他認為已經在部落裏面形成一群支持相同理念的力量，整個動員力量隨時都在。然而，此剛開始由鄒是會議所帶出來的同族一體的氣氛，當有人提出要成立鄒族議會籌備會時便開始起了變化。他說：「到了第六屆時，我們打算將鄒是會議改變成民族會議的形式，因為大家談了很多以後，開始有些不滿了，老是在談這些問題，到底有沒有反應給政府啊？到底有沒有效？我們的土地還是沒有要回來，我們經濟還是那麼差，都開始在質疑一些實務的問題。於是我們就將它改變民族議會的形式，制度化轉形成鄒族議會的雛型，一樣還是維持論壇、對話的形式。第6屆、第7屆已屬於鄒族民族議會的籌備會，但一直都沒有成功。在第6屆要提出轉型的時候我的執行長，那些原本支持我們的一些人，便開始強烈公開的反對我們。他們認為這樣的會議於法無據。你就知道，那個國家的概念始終都存在。當時他們覺得我很無聊，我猜想，當使他們認為原民會已經成立，又設置族群代表，是一個大好時機，已經有管道可以解決鄒族的一些現實問題，沒有必要去做那些無聊的事情。」，原本一直有參加會議的鄉長等基層官員也開始退出了會議，並視之為叛亂團體，以致民族議會始終都沒有成立。由此也正式暴露出存在於都市知識精英之間以及地方公職人員對於民族自治之相像的重大差別。譬如，積極推動鄒族自治的阿里山鄉鄉長湯保富便主張一種偏向區域自治而

⁸¹ 鄒是會議幹部，也是台灣原住民族政策協會理事長，受訪於 2004.10.6，原策會辦公室。

非民族自治的模式，也就是著重在地方自治之土地所有權的取得或人員、財政權的擴增，至於比較完整性的民族自決則可以漸進來追求發展。正因為有這樣子的理念差異，使得主張民族議會的體制參與者和地方公部門之間的互動日漸疏遠，各行其是。當我在訪談阿里山鄉長和葉秋源代表會主席的時候，他們總是將鄒是議會或鄒族文教基金會等議題輕輕帶過。這當中其實還潛藏著長期以來在鄒族社會中一直存在的原漢衝突與結構性政治失衡，浦副主委在受訪時便舉例提及樂野與石桌的漢/原居民便鄰近而互不往來。而阿里鄉鄉長與代表會主席通常是由經濟力強又擅於選舉的漢人所把持，真正由鄒族代表的頂多只能當上鄉代會副主席，「鄒族」根本贏不了。

至於，民族體制參與者與其他知識精英和部落族人之間的互動，則是受到許多不同意識形態、黨派立場以及現實生活處境的干擾。譬如，在國家立場上，有人主張在體制內改革，有人主張應建立民族自治體制，汪明輝說「現在多數原住民的民族意願就是意願繼續讓政府照顧，這也是我最大的挫折，就是 thinking，就是大家對政府的期待、愛國主義、國家主義，不管我講什麼什麼，最後的終結者就是國家，問題的終結者就是領袖，而不是自己要去解決。這是我們最大的難處啊！」；在黨派立場上，有人支持國民黨，有人支持民進黨；在現實生活中，一般族人大多仍苦惱於日常生活之就學與就業的問題解決，根本無心無暇談論自治。在我實際於原住民部落田野研究的過程中，隨意訪談的對象，如餐廳老闆、紅茶店老闆或民宿業者等等，她們對於原住民自治的議題普遍並不熟悉的，甚而，我感覺到的是一種民族意識的薄弱。

但不論如何，就像汪明輝所說的，鄒是會議的初步經驗已經成功地以界定了一個鄒族的整體，他說：「鄒族不同於泰雅族和布農族的情況是，鄒族已經先澄清了什麼叫做鄒族，有了一定的界限，不是某個偉大的人說什麼是鄒族就是鄒族。至於布農族，它的界定基本上還是被切割的、私有的。我們就是希望鄒族能夠超越私有，變成公共，因此我們嚴禁任何勢力對它的盤據。國民黨也不行、民進黨已不行，就是因為它是比較中性的，即使不是中性的，也要清楚地讓他們知道我們是排拒什麼的，我們不允許他們背後的勢力進來，只允許以鄒族的身分進入。」

從以上四個案例中體制參與者所展開的各類體制互動經驗來看，草盟社區媽媽基本上是以一種比較自由鬆散的、情感交流的組織互動形式來對內對、外連結

利害關係人，來形成一種跨社區的河域治理機制；觀光產業聯盟是一種相對上比較封閉的、特定成員參與的互動模式來整合公部門的重建資源，並發揮公、私合作治理的效能；高高屏首長會議主要是藉由一套完整的議事流程，提供三個縣市政府官員直接互動的機會，來達成跨界問題的共同治理；鄒是會議則是用一種去社會身份的、中性的論壇形式，來促成一個族群的公共領域，讓民族自治的成爲一種可能。除了這些不同的體制互動特性，他們同樣都具有某種儀式性的互動模式在運行，如草盟三年來每週至少一次的開會、觀光聯盟自成立以來每個月開會一次、高高屏首長會議八年來每四個月輪流召開一次、鄒是會議也是每年召開一次，持續了六年。這種常態性與例行性的互動，對所有體制參與者來說均是一種認知的強化與共同秩序感的形成，而之所以能持續成爲某種體制，也顯示在這段長期互動的過程中已有某些共同的價值不斷更堅實地凝聚在其中，如川生態之於草盟、區域產業共同利益之於觀光聯盟、都會區共同體意識之於首長會議，以及鄒族意識之於鄒是會議。就像汪明輝所說的：「現在大家對鄒族議會都琅琅上口，雖然有各種批評，但那無所謂，重要的是能夠在公開場合討論，那就是機會，我不在乎談的內容是什麼。只要有討論就很好，就可以塑造出一個可能性的部落，當這可能性逐漸擴大，就成了我們向前走的力量。」。

然而，我們同時也看到各個跨界治理體制在整合容納更多利害關係人的過程中，各自面對與基層政府、民間社團、社區居民或族人的互動困境。誠如 Faulks (2000: 8) 所認爲的，政治所關切的課題，其實就是如何達成共識，其次是如何維護以共識爲依據的統治。跨界治理體制的運作同樣也正是在促成不同意見者間的溝通對話與相互理解，但，這往往也是最困難的。

第三節 體制

經由體制之發動，再經過一連串的实际互動之後，行動參與者之間逐漸會形成某種較具結構性的秩序關係，也就是某種體制內容的形成。這樣的體制內容究竟具有何種特性？是否與本研究一開始所預先界定的跨界治理體制內涵具有意義上的一致性？是我想要進一步了解的。尤其是治理的特性，雖然目前學界對於治理的理解和界定尚未有完全一致的共識，但基本上，治理已被學者認為是繼政府失靈與市場失靈之後，人類社會在政治上的一種不得不然的新試驗與新寄望。既然治理與相關體制尚處於試驗摸索的階段，則它的實際運作類型或態樣應有許多種可能。

一、正當性

有關跨界問題的解決，在現行政府體制下，均依法規定有一套合法的處理流程與應該負責的機構。如今，跨界治理體制的形成直接面對的，便是它的合法性問題。沒有按照法定程序設立組織，當然不合法。然而，不合法並不代表就沒有正當性。當草盟的主旨活動能夠獲得廣大社區居民的支持時，譬如針對磺溪的生態維護，它曾經爭取到近二萬人的連署，在當今民主社會裏，它便具有相當的正當性，並可以之作為參與公共事務或者制衡公權力的依據。

觀光聯盟並非正式官方組織，它之所以能成為中部災區重建之跨界中介組織平台，其正當性來源主要是來自具有合法地位的重建會的活動授權以及眾多業者對該體制必要性的認可。然而，中部災區觀光重建所牽涉到的地方相關公、私部門甚廣，他們並未有機會參與觀光聯盟的運作，或表達對聯盟的支持。因此，若聯盟不能在個別觀光產業重建活動上爭取到非聯盟成員的參與和支持，其體制的正當性便相對減弱許多。曾參與南投縣魚池鄉大雁村涉水社區重建並致力推展該社區產業的台灣科技大學黃世輝助理教授⁸²曾質疑重建會直接與業者決定數條觀光路線作為主要觀光重建目標的做法，並未能連結到地方實際的產業發展需求。

⁸²於 2002 年 10 月 6 日，台大建築與城鄉研究所舉辦的「2002 年中日社區營造研討會」。

高高屏首長會議彷彿是個虛擬的區域政府，其正當性並非來自上級政府的合法認可，而是來自於三個地方政府之合法性的延伸以及權力的共同賦予。因而，其體制正當性之穩固與否端看，共同賦權的各方是否相互充分支持。再者，由於首長會議所牽涉者主要是跨界之公共事務，任何單一政府均未被其選民充分賦權處理轄區外之跨界事務。故而，有關跨界事務的決策，便需重新獲得跨區民眾之認可，以確立首長會議之體制正當性的另一來源。任何關於跨界事務之個別決策，必須取得相關居民之認同，否則，其正當性將相對減弱。但是，在此一方面上，首長會議並未有效納入民間相關部門之參與，多少也對其正當性有所影響。以藍色公路的發展為例，與這條航線之成功推展最密切想管的航運業者以及琉球鄉和海口鎮，在整個規劃發展的過程中，並沒有受到足夠的尊重以及實際的參與。

原住民自治區的成立，一向被認為是中央政府以及立法院、立法委員的權責。如今，鄒族人想要自行成立一個跨界的民族議會，在依法無據的情況下，它馬上受到來自族人自身以及主流社會的合法性挑戰。再加上，此類民族議會的成立往往是由少數精英的策動籌組而成，其代表性也通常不被族人廣泛承認，以致正當性也相對不足。雖然如此，但是對於體制參與者而言，此類民族的正當性來源未必是多數族人的認可，更是來自於與傳統的連結。如汪明輝所說的：「現代的自治制度必須連結到傳統，這個事情才有道理。當然也可能完全只是為了政治權力和利益，而不去管文化、語言和傳統領域的維護，完全做現代的自治，在內涵上與主流社會沒有兩樣，只是設一個圈圈（自治區）。但是，原住民的正當性應該是要跟傳統所連結的，很自然的透過一種建構、再建構。」。正因為處在現代民主社會的族人們對於一個體制的正當性來源有著不一樣的理解基礎，因此，鄒族議會的成立運作可說是處在正當性的發展過程中。

由此可知，欠缺合法性的跨界治理體制，一方面面對來自正式體制的質疑，另一方面也從其他管道取得正當性來源，包括來自現行合法性體制的支持和權利授與、來自事件關係人的行動支持或權力的再認可，或是來自與民族傳統的連結。傳統體制的合法性與跨界治理體制的正當性二者在面對跨界問題的解決上呈現出某種相互競合的可能。

二、功能—結構

在本研究四個案例所形成的跨界治理體制中，有的是直接創設一個會議作為各相關組織和利害關係人的互動、決策平台，如高高屏首長會議以及泰雅爾民族議會和鄒是會議；有的是先成立一個具有跨界性質的核心組織，再由該核心組織運用各種活動來整合聯結各利害關係人，譬如，草山生態文史聯盟以及中台灣觀光產業聯盟。然而，在實際的體制運作上，這四者又互有細微的不同（請參閱圖 13）。

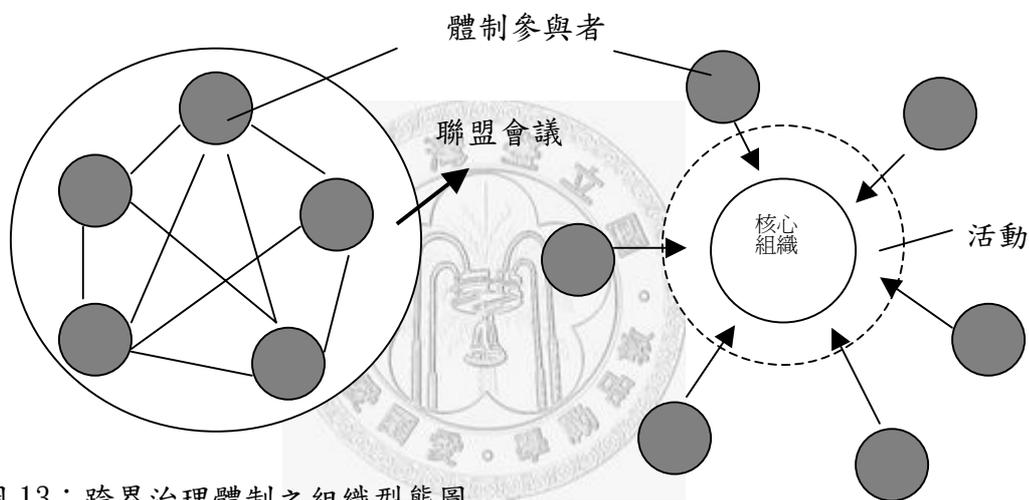


圖 13：跨界治理體制之組織型態圖

資料來源：本研究繪製。

高高屏首長會議係一跨縣市具有聯誼性質的會議，雖非正式組織，但由於它具有例行性的行為互動，又與各縣市官僚體系作政策執行的聯結，因而使其具有政策決定與執行的實質體制功能。該會議每三個月舉行一次，由三縣市政府輪流負責籌備工作。每次會議之前，先由各縣市幕僚人員舉行一次會前會，主要是先彙整各縣市部門所欲提出的政策方案，將之製作成會議資料，發給各政府相關單位，讓各單位可以事先作政策回應的準備。會議每次約有一百多名官員參與，包括各縣市政府首長、各縣市相關局處主管與課長以及中央政府代表。會議內容主要有二，一是針對各縣市所提出的新政策案進行溝通、協商，並作成具體決議，在會議中討論決議之後，就會指定某縣市的主管負責持續聯繫推動；一是針對會

議手冊中所記載的各項先前的提案進行執行進度的追蹤考核與再協商。針對這些列管案件，平常另有召開會議，並由各縣市研考會持續緊盯追蹤，每一項提案必須執行終結才能從每次的會議資料中刪除。屏東縣鍾孟良課長說：「由於每一次會議的提案，下一次都會繼續追蹤討論，所以不太可能開完會就把它丟著，因為下一次人家會繼續追蹤檢驗你的成績。你若拿不出實際的辦理情形，在場的縣市長也會不高興。因此負責的人都滿認真在做的。」此外，在遇到特殊案件時，也會將利害相關的鄉鎮基層組織或民間團體納入會議中，一同討論。主要的治理機制包括：先做初期意見彙整、溝通協調與初步決策的會前會；正式大會的公開決策與任務交付；提案的持續追蹤列管；軟性的交流聯誼。

鄒是會議雖然只有初步推動的經驗，卻是非常典型的以一個全民族的名義做跨界整合的治理體制雛型。它有各個不同教會教派的教會人士的積極投入，但是以知識精英和部落長老為主導。鄒是會議以公共論壇的形式，廣邀鄒族各界人士參與，初期的會議形式主要有：民族發展議題設定、政府官員業務報告、充分的討論與決議。汪明輝說：「剛開始的鄒是會議曾經以一種中性的、主題報告的方式，邀請鄉長及各級政府來會議當中作警政的、衛生的…報告。形式上就像是向議會做施政報告的。但後來鄒事會議之後變成了長官訓話。前者是請他們來報告，而後者是聽訓，兩者有很大的差別，主體性完全不同。」。透過這樣連續好幾年的會議討論，族人對於鄒族的主體性有了比較清楚的輪廓，對於鄒族所本身的社會處境也有了更全面而深入的了解，同時也藉由鄒族共同宣言的擬定、議決和公佈，揭示的民族的基本發展方向。後來，鄒是會議之會議形式又歷經了「鄒事會議」、「鄒族議會籌備會」以及「鄒族文教基金會」等幾次轉變，而有走向更具實務問題解決的特性，譬如草擬鄒族民族議會章程、正式組織立案，並開始接受政府委託案件執行等，類似一般基金會的組織運作形式。

草盟作為一個跨社區的組織，雖然它始終保持開放性給願意投入參與的人，但核心運作的成員就主要是少數的一二十幾位。他們將其他社區利害關係人納入體制運作的方式，主要是一次又一次的說明會、公聽會以及社區活動。整個體制運作有幾個主要機制：自由鬆散的組織型態，每週定期聚會討論；借重專家諮詢網絡，以強化治理能力；連結社區媽媽組織網絡，增加動員與宣傳能量；舉辦說明會與跨社區活動，擴大跨界治理的正當性基礎；設置網站平台，作為資訊交流

之平台；善用媒體與民意代表支援，以擴大制衡對抗籌碼等。

中台灣觀光產業聯盟通常每個月召開一次會議，剛開始與會者包括重建會官員、南投縣政府官員以及聯盟成員的各個協會代表。後來聯盟以南投縣觀光產業聯盟正式立案後，組織形式如同一般的民間社團組織。首任理事長林國隆曾經向我描繪未來聯盟的組織發展架構，他打算在聯盟中成立數個功能性的委員會，包括：「公關委員會」負責收集媒體的資料，透過這個電腦設定旅訊息發送出去；「推廣行銷委員會」，掌握所有的旅行社業者的資料，舉辦各種優惠行銷推廣活動；「環境工程委員會」，一方面要提出地方的改善建議和計畫，另一方面要成立危機通報系統；「財務委員會」，負責健全聯盟的財務結構；「智庫委員會」負責找一些真正有理念的設計師、活動規劃師、行銷專家、活動專家或法律專家，以提供給聯盟廣泛的諮詢。此外，理事長特別強調聯盟財務獨立的重要性，他說：「所以一個協會我們是希望架構在一個有系統有組織的情況下，那錢那裡來呢？，有時候我們有一種想法，或許我們幫忙爭取經費的一個過程，譬如說東埔縣我們爭取二百萬的經費來辦活動，我們二百萬就丟給你了，但是或許將來他們要回饋給協會2%或1%，再捐給協會做基金。因為協會不能說我留二十萬，一百八十萬給你，不能這樣，這樣好像對活動沒有一種全部下去。我們全部下去你再回捐，那協會再一個捐款收據給你。像東埔協會捐二萬塊給聯盟，那我們一個捐款收據給他們，這樣的帳目都很清楚，甚至我們有行銷活動你要1%給協會做基金。因為重建會再一年多就沒有啦，那我們錢要從那裡來，沒有錢，那沒有錢就動不了啦。我們希望重建會將來已經解散了，我們這組織還能夠發展，因為我們有一個這樣的財務的架構，我們可能可以自籌財源。從一個活動的促銷，從一個什麼樣的方向，來自籌財源。將來活動繼續也可以，但是我們一年只能一個地方只能辦一個活動，但或許我們有財源的關係，我們還可以協助你辦活動，不一定只有公家的才能辦，我們自己協會還可以辦活動，這樣我們就可以一直在推動...」。這是兩年前訪談是，理事長向我描繪的聯盟組織發展構想。當初，我心想，他的想法恐怕有些浪漫，很難落實。兩年後，重建會已經裁撤，我訪問他時，那些委員會並未成立，但是聯盟已經增設了八個專職人員，並且已經確實在推動各種自籌財源的方案。因此，整個聯盟體制實際運作的機制包括：納入政府派員參與的每個月定期會議；聯盟協助觀光活動企劃；全區域全年度活動協商；聯盟成員彼此資源互助。

三、治理特性

治理概念相對於統治而興起，乃是一種強調多元協作、對等共治的政治運作模式，強調公共事務的解決應由政策利害關係人共同磨合處理的一種政治過程，沒有任何一方可以是絕對的主導者。就像傅科所形容的無權力支配主體的，或是中國易經裡頭所描述的群龍無首的政治運作狀態。以此來觀看本研究案例中各個跨界體制的治理特性與其所達成的永續成果，我們或者能夠得到某些永續實踐的啓示。

從整個磺溪事件的發展過程來看，與磺溪堤防整治有關的利害關係人包括草盟成員、社區一般居民、市政府、區里長、民意代表等，我們可以從這些人在整個事件過程中的投入狀況與互動關係來詳細了解此一跨界體制所展現之治理特性。當中，草盟的社區媽媽自主自動地投入護溪的行動，並彼此串連成爲一個聯絡網與互助網，對市府形成一股很大的民意壓力。但由於初期的抗爭作法以及市府官僚的消極回應，使得草盟與市府之間的互動關係始終欠缺相互的信任。因此，雖然草盟針對堤防的修繕引進許多學者專家的專業意見，但是理性溝通的成效似乎並不彰顯，既使曾經一同召開過許多的說明會，就像文海珍所說的：「說明會成爲你講你的，我講我的，他聽他的，市政府也不見得會採用專家的意見，到最後只流於一種拜拜...」。在草盟與區里長的連結方面，由於大多數的區里長都礙於與市政府的關係，立場大多保持曖昧旁觀，因此相互間的合作也不見密切。草盟曾積極爭取地區內各黨各派民意代表的聲援，也發揮了相當的阻力。整體而言，草盟成員相當成功地整合了社區居民的草根力量，並形成了某種可以有效介入參與社區公共事務的組織體制。但在公/私部門合作關係的推展上並不具明顯成效。這樣的組織體制運作，雖然並未完全主導整個磺溪整治工程的發展，但已相當程度促成市府養工處必須按照社區民意進行數次的工程變更。薩小姐便很正式地說：「整條河經過四大段不同的變更設計，正好可以用來做爲往後最好的生態教育。」

災區觀光產業重建的主要利害關係人是聯盟成員、重建會、縣政府、鄉鎮公所、其他觀光業者與民間社團以及社區民眾。若從以中台灣觀光產業聯盟爲核心所推動的跨界觀光產業重建來看，重建會與聯盟的互動最爲密切，重建會不僅輔

助聯盟的成立，更給予重要的授權與支持，使得聯盟可以很有整合性地申請辦理許多較大型的系列活動。但是，除了這一層關係緊密之外，聯盟與縣政府⁸³、鄉鎮公所和社區民眾之間的互動關係便極為薄弱，甚至關係惡劣對立，如日月潭之九族櫻花戀活動忽視邵族之正名存在⁸⁴、強調布農文化的東埔溫泉觀光活動卻潛藏著當地長期的族群對立⁸⁵等等。因此，雖然重建會與觀光聯盟合夥振興災區觀光產業的做法已建立了某種有效整合政府資源與企業獲利的治理模式，也相當程度有效達成災區產業救活的目標。但由於此一模式運作尚未能與基層政府或社區團體和居民有進一步的合作連結，對於需要以社區營造為基礎的區域永續觀光發展而言，其治理的深度與廣度仍有待加強（王鴻楷，2004）。

依照余政憲前縣長的構想，原本高高屏首長會議應該包含三個縣市政府與民間部門的共同合作參與，那可能會是更具有治理精神的跨界體制。因為，與都會區生存發展有關的利害關係人畢竟同時含括政府與民間部門，都會區問題要能徹底解決並且永續發展，最終還是需要民間部門的積極配合。但後來實際之體制運作主要服侷限在三個地方政府間的府際互動，民間部門幾乎沒有參與的角色。因此，高高屏首長會議雖然成功地開創了一種地方政府之間跨界合作的治理體制，但在與基層鄉鎮公所以及民間部門的合作連結方面顯然並不足夠。而這對於政策的實際落實方面，影響很大。以藍色公路的推展為例，業者說：「藍色公路之所以停停走走，除了顧及不能一直賠錢，講實在話，我是有一些在跟蘇嘉全賭氣，要讓他漏氣，講實在話是這樣。我生氣的是，你若有預算編列不能急於一時，還說得過去，我不能忍受你常常在做戲或是就這樣草草了事丟下…，SARS 時候受創嚴重，屏東縣政府不聞不問…連對業者一個月一百萬的補助都做不出來，還談什麼要發展海岸觀光。」、「我老是在看政府的承諾，但是承諾卻一直沒有辦法兌現，那它的投資成本也就一直不願意投資下，這就是我們目前的處境。」；琉球鄉鄉長把藍色公路形容成是一個噓頭，他說他感受不到他們藍色公路到底是在推些什麼，他說：「現在藍色公路的所有權責都和鄉公所沒有任何關係，鄉公所完全沒有

⁸³ 「埔里觀光產業促進會」理事長林素真與「集集鐵道文化協會」理事長張學郎，分別於 2002 年 2 月 6 日與 2 月 4 日，在南投縣接受訪談時均曾抱怨縣府對於重建會所核可之經費，在撥付過程總是刻意展現其對經費的主控權，但作業之遲緩常常造成聯盟舉辦活動之困擾

⁸⁴ 「邵族文化發展協會」理事長巴努於 2002 年 2 月 5 日在日月潭接受訪談時作此陳述。

⁸⁵ 布農族居民亞山於 2003 年 7 月 11 日在東埔部落裡接受訪談時作此陳述。

參與任何一個機會或者任何一個權責，所以業者只有帶給琉球鄉公所麻煩，沒有帶給鄉公所任何的助益。…業者與鄉公所完全沒有互動，完全不理鄉公所，…航線權的審核是交通部港務局、船票審核也是交通部港務局、港區的管理是屏東縣政府，那邊港的管理是高雄市政府；所以它跟我們基層的地方政府都完全沒有任何互動，它只帶給我們垃圾，旅遊動線也不和我們配合。只有帶給我們困擾而已。旅遊動線也沒和我們協商，也沒有給我們任何的權責，所以它來到這裏就是我行我素做他們的事。」。各個利害關係人之間原來存在這麼多相互的怨懟沒被排解，這終於解答了我研究過程中心裡一直存在的納悶：「為何高高屏藍色公路在三縣市首長與陳水扁總統風風光光地舉行過開航儀式之後，花了近二億興建的海口港碼頭，簇新的候船室已經門戶緊閉，海洋皇后號也處在半停駛的狀態？三個縣市首長如此有共識地要推展海洋觀光，為什麼連一條藍色公路都推不出來呢？」

與鄒族民族議會之發展有關的利害關係人包括鄒是會議的主要推動者（鄒族文教基金會的主要幹部）、中央原住民委員會、原住民鄉鎮公所、部落民間組織以及部落族人。作為鄒族民族自治體制的推動者而言，它必須與上述各種關係利害關係人建立起某種對等協商的政治運作關係，一個具有治理精神的民族自治體制才可能逐漸建立。我將「鄒是會議」以至鄒族文教基金會的運作經驗看作是一個跨界民族治理體制發展中的整體過程，在這過程中，體制參與者與其他利害關係人之間，其實已經累積有不少互動的經驗。從上一節的討論中我們知道，在鄒族長期被國家體制所分化、漢化管理的情況下，即使是要形成一個「鄒族」的公共論壇或公共領域，都是一件極為困難的事。從第六、七屆鄒是會議想要轉型成鄒族民族議會籌備會的過程中，我們便清楚看到主張與民族傳統聯結的體制參與者和主張體制內改革的中央族群代表以及地方基層首長之間所存在的對立衝突。在我的訪談過程中，我便發現積極推動鄒族自治的阿里山鄉長與代表會主席等人對於自治的想像就很難與汪明輝等人的想像融合。務實派與傳統派之間看不到有太多的對話，遑論合夥共治。關於地方基層首長在推動原住民族自治政策過程中，所表現出的立場和影響，原民會浦忠成副主委有一個比較全面性的看法，他說：「地方首長還是會落入地方事務由我主導的痼疾，跳不出去。如果地方首長的自我意識太強，簡直就沒有辦法整合。魯凱、鄒族目前都是這樣子，一到地方，它就先跑出來，就是地方政府想要主導。」，他繼續批評地說：「地方政治人物腦袋要清楚一點，不能只看到自己未來的政治利益，...但他們就是看不透，看不破，

只看到自己或家族的利益，沒看到民族的未來。原住民部落的地方首長好像都有一種自以為是的、粗魯的自負，總是從頭到尾把一般的事務都攬在自己來處理，對民間力量的協助其實是非常的糟糕。」。

然而，經過鄒是議會幾年下來的運作，體制參與者已經和某些部落長老、教會組織、基層官員和族人之間建立了某種合作共事關係。以致汪明輝在接受訪談時很樂觀的地表示：「這群人要動員，隨時都在，...只要再加緊推動，一個自治政府的雛型就出現。」。

由此可知，上述四個案例目前所經營出來的體制治理，均具有草根主動向外對等連結的特性，然而，在公/私部門的合夥關係上則仍存有相當大的鴻溝等待跨越，需要拓展的治理關係還有許多。



第四節 演變

磺溪堤防整治只是草盟所關心的課題之一，在一開始因為湧泉事件而發現的陽明山保變住六之六開發案更是草盟持續關心的重大課題。從九十年初磺溪事件發生至今，草盟除了使台北市政府養工處變更了部份的堤防工程設計，也順利在爭取台北市文化局的協助下完成草山水道系統的古蹟指定保存。如今，磺溪堤防的細部工程仍在進行，草盟也持續在監督施工品質。針對六之六開發案也一直持續透過監察院、大眾媒體、民意代表以及相關環保團體在阻止工程的進行。

距前一階段的接觸已經一年之後，當我再去訪談草盟成員的時候，我聽到他們向我說，他們三年多來固定每個禮拜一上午都有聚會，我當時聽了確實感到有些訝異——一個由一般社區媽媽組成的鬆散團體竟然可以維持這麼久？回顧整個由草盟所主導形成的跨社群治理體制的發展，最先是由互不認識的三、五位社區居民相互坐在一起討論事情，之後在某些社區專業者的協助下共同成立了草盟，並開始展開與政府部門以及社區居民的互動、對話，一直持續到現在。雖然在過程中，聯盟組織也曾因為許多社區成員在進入實質事件之工程技術、開發法令、行政作業等細節時，無法跟上形勢發展、共享經驗與分擔事務而出現過與一般社團類似的動員疲乏、凝聚力減退、成員疏離等內部危機（陳林頌，2003：4-16）。但整體而言，只是過程中不同社區居民和專業人士的進進出出於參與草盟的運作，並無損於聯盟的持續運作。而社區媽媽則是從原先對專業者的完全依賴，到現在已經能夠獨立操作整個行動流程。另在與市府養工處、里長或社區居民的互動關係上，關係之親疏狀態似乎也沒什麼改變。我有些冒昧地問他們，草盟會繼續推動多久，薩小姐說：「市政府的無能與缺失讓我們得以持續存在，從沒想過何時結束的問題。」。

距離以前國科會研究案的研究裏，兩年後，我再回到災區進行訪談，此時災後重建時程已接近尾聲，重建會已經解散歸建。但是，中部地區整體觀光過產業發展的課題依然存在，那麼在重建過程中扮演跨界整合核心的觀光聯盟，是否依舊保有它的角色功能呢？先前訪談理事長林國隆時，他就特別強調重建後業務銜接的重要性，當時他也向我講述了一些聯盟體制發展的構想，兩年後，情況不知如何？下去訪談前，對此聯盟的發展其實我並不表樂觀，因為在前兩年的訪談中，

有些聯盟成員⁸⁶已經跟我說「美好的仗，我已經打過了」，她已經不打算再繼續參加開會了。因此，此次我很審慎地向他們打探觀光聯盟現在的發展狀況。那天，剛忙聯盟成員舉辦的泰雅溫泉祭活動，又到縣政府開完會之後，風塵僕僕地回到蛇窯接受我的訪問的林國隆理事長，卻是依然神采奕奕地跟我講述聯盟的最近發展，包括已經提計畫案向勞委會申請到八位專職員工補助；聯盟成員已經擴增為十三條風景線的協會；正在推動中部地區的套裝旅遊信用卡，朝著聯盟可以自籌財源的方向邁進。而且他說，現在的南投縣政府和以前很不一樣，縣府在觀光發展業務上對聯盟的倚賴越來越重。訪談結束前，林理市長邀請我參與在他的捏陶教室裡舉行的一場教授社區居民創作陶土門牌的社區營造活動，那是蛇窯所在地的頂崁社區，正準備與理事長的蛇窯合作，打算由每個有夢的家庭自己去掛上自己所創作的「夢風鈴」，家家戶戶懸掛，共同去創造出一個勇於築夢的頂崁社區。

高高屏首長會議從 1997 年由高雄市政府主辦以來，曾經因為縣市長選舉的原因暫停了一年。謝長廷市長上任後持續推動會議的進行，至今為止仍然維持每四個月召開一次的方式。郭副教育局長說：「後來有人認為跨縣市議題都討論得差不多了，能夠解決的都已經解決了，不能解決的只能讓時間來解決，可以按常規來處理就好，或是提議是否改成一年兩次就好，也不必在由首長來主持了，但討論結果還是認為時代在變，還是不斷會有新的議題會出現，還是有此必要。」

從我參與最近一次在屏東縣竹田鄉西勢村的客家文物館舉行的會議情形來看，整個會場佈置充滿著濃濃的客家文化氣氛，有客家點心、客家傳統藍布衫衣飾做佈景以及客家傳統歌曲演奏。正式會議開始之前，各縣市各部門主管相互寒暄閒聊。隨後，三縣市首長帶領各部門主管一同祭拜六堆客家忠義祠，三縣市首長互贈紀念品。誠如尤宏執行長所說的：「穿起客家衫會議制服，感覺就像去參加國際會議像 APEC 大會一樣，很有精神。」，我確實也在會議中感受一種既輕鬆又隆重的會議氣氛。我問剛上任的陳永森建設局長：「這種會議是不是只是一種聯合造勢？」，他回答說：「如果只是媒體造勢，頂多一兩次而已，不會一次次這樣辦下來。」。

⁸⁶ 埔里林素貞理事長。

據汪明輝說，發展中的鄒族自治體制歷經了幾次的轉變。剛開始的鄒是會議參與者由於只有單以鄒族的身分，沒有其他代表政府體制的身分在場，很自然地得以讓一種鄒族的整體性浮現出來。汪明輝形容那確實給大家一次難忘的記憶，他說：「隨後幾次會議的也一直很不錯，一直到浦忠成作為族群代表，我覺得，開始有人以為國家可以幫我們解決事情了，那麼這個(鄒是會議)已經不重要了。」。後來，有人主張將「鄒是會議」改成「鄒事會議」，會議形式開始有邀請長官發言的程序，也就是族群代表發言。汪明輝認為，這已經模糊了它原本主張的：鄒族的事鄒族人自己來管的本意。因為所謂「族群代表」，應該是由鄒族所授權派駐的政治代表，而不應該是由中央派來的長官，但是，鄒族代表的設置，使得族人開始又回到小老百姓心態，得要國家來照顧，而不是由自己來照顧自己的心態。他說：「這使我覺得鄒族自治還早，還需要更多的省思。」。

第二個轉變是，到了第6屆、第7屆有人主張要將鄒是會議轉型成為鄒族民族議會的籌備會，當時，贊成的人還是佔大多數，反對的人是一些具有較高教育水準的知識精英，代表的是國民黨黨政勢力。汪明輝說：「那些原本支持我們的一些人，像對浦家的執行長等，便開始強烈的公開的反對我們。他們認為這樣的會議於法無據。…那個國家的概念始終都存在…當時他們覺得我很無聊，我猜想，因為，當時他們認為原民會已經成立，又設置族群代表，是一個大好時機，已經有管道可以解決鄒族的一些現實問題，沒有必要去做那些無聊的事情。」。

之後，鄒是會議由於陳水扁的宣布與原住民的建立新伙伴關係而暫時停頓，大多數族人受到此一氣氛的影響而心存觀望和等待，有一點在看陳水扁到底要怎麼樣。新政府成立之後，鄒族文教基金會立案運作，也開始配合政府政策接受一些關於自治的規劃研究案。此時，基金會對於自治的作法逐漸走向更務實的方向。汪明輝比喻說：「以往做的是提出一個上層的架構，就像蓋房子一樣，現在是先把柱子建造起來，到時候再把屋頂(民族議會)放上去就好了。因此，重要的是要確定放對位置，不能讓別人隨便安插。」，因此，目前基金會的作法是，將鄒族文化中心、部落大學以及各種計畫方案和建設都接合到自治既定的進程裏頭，化零為整。以基金會為中心來展現鄒族的主體性，因此所有的規劃、建設方案都要透過基金會來整合，讓每個方案都放對位置。而不是任由學者專家或官員胡作非為，他認為那些人常常沒有站在鄒族的立場來設想。他說，他現在是要像鄒是會議一

樣，無聲無息、無預警地去打，讓他們（族人）進了圈套。以鄒族的意識慢慢地收，收的時候有民族議會章程作架構，也不去刻意告訴他們。



第五節 作用力

以上我探討了各個跨界治理體制由最初發動，到廣泛與各利害關係人互動，到逐漸形成某種較具例行化的體制運作特性，再到更進一步的體制演變經過，這當中，透過體制參與者的理解和講述，我隱約掌握了一些所以然的作用力線索。在此小節中，我將對此促使體制演化的內在作用力作一更完整而深入的梳理。這些作用力可以是體制參與者之行動的能動性源頭，是助成體制發展的力量，也可以是阻卻體制發展的反作用力，從案例經驗中我將它歸納有以下八大作用力：

一、環境壓力

讓體制參與者從原本平常靜默的生活中起而行動的重要作用力來源常是與他日常生活密切相關的生活環境，而且是看得到、摸得到、感覺得到的具體的、物質性的環境，它可能是土地、水、空氣或生態植物。譬如，整條磺溪兩岸的植栽生態一夕之間被市府工程單位砍伐殆盡，這種好像要天母居民命⁸⁷的粗暴舉動，引發群情激憤，也促使居民跨社區地聯合起來想要主導這條河川的未來發展。

921 地震震垮了中部觀光產業的生命線，面對這樣直接危及生活生計的環境壓力，促使分布在各鄉鎮尋求企業活命的觀光業者願意與負有重建任務的政府官員可以攜手合作地帶動景氣回春。而原本我以為觀光聯盟成員會隨著重建會的解編，重建預算的用罄以及觀光景氣的回升而逐漸解散，但卻見它們日益發展穩固，聯盟成員的相互關係愈見緊密，當中一個主要的原因正是中部南投地區災難不斷，921 大地震之後，又陸續有桃芝颱風、七二大水災，而且每次都造成嚴重的土石流與道路崩塌事件，使業者更深刻感受到聯盟互助的重要性。

來自高屏溪的水污染、工業區的空氣污染和廢棄物亂倒問題不分轄區界限地相互影響到接鄰的高屏三縣市，迫使三縣市首長不得不面對解決這個共同的問題。我曾問屏東縣研考室課長鍾志上⁸⁸：「大家都在談區域整合、區域整合，但到

⁸⁷ 蘭興里趙鳳南里長形容磺溪的每棵樹對天母人來說，跟自己的生命一樣。2004.8.27,在里辦公室。

⁸⁸ 2002.4.10，於屏東縣政府研考室。

底是怎麼樣的區域才可能形成呢？」，他認為地域接壤是很重要的因素，他說：「像台南縣、嘉義縣距離我們屏東已經相當遠了，我們沒有共同的議題可以談。以花蓮和台東來講，他們接壤的部份也是一小部份而已。而花蓮市和台東市距離又相當的遠，也沒什麼議題可以。通常是要縣市有交界才會有議題可以談出，而且要經過實際的生活運作，具有實際的生活意義，然後才有可能產生議題出來。像我們跟嘉義縣市，談了半天，頂多是共同辦那些文化交流活動而已。若是縣市有接壤，就會有許多共同建設的議題可以談。像南部七縣市之間就很難找出共同的議題可以談。很難談出什麼大的議題。」。

訪談汪明輝時，我提出的第一個問題是：「你為何會參與推動鄒族民族自治的運動？」，它的回答竟是從一次家裡賣竹子給漢人的不愉快經驗談起，他說，家中孟宗竹林買賣契約只賣一次卻被寫成十年契約的切身經歷，更令他印象深刻，使他走向參與民族事業的道路。這種事情是發生在民國 80 幾年的當代社會，更讓他覺得不可思議。他說：「我們家原本有很大的土地，但都是在這種狀況下一塊塊流失的」。這種土地被漢人一塊一塊用各種方法騙走的生活經驗是使他意識到自身和民族的社會處境進而投入民族體制建造的行動。若從汪明輝的生活經驗放大到鄒族人或全體原住民的生活經驗來看，土地流失給漢人的議題也一直都是討論民族自治的核心問題（請參閱附件 7），那是一種逐漸失去生活憑藉的重大壓力。除此而外，近來有關原住民族自治的討論也逐漸與山區國土保育的課題相互結合。原因與近幾年來山地部落地區屢屢發生土石流之重大災情有關係。原漢所承受之土地或國有林地的逐漸耗損的環境壓力，迫使大家認真去思考山區當地原住民自治與國土保育的重大關聯。

二、自我賦權

從案例經驗中各跨界治理體制的發動過程來看，一個新體制的興起都受到某種賦權行動的作用，這是行動者在實際的生活政治互動過程種所產生的一種權力意識，他也是行動者對其行動之正當性的認知基礎，這種賦權行動基本上是一個自我賦權與自我培力的過程。

自我賦權是指體制參與者自認為他有參與行動的權力，行動的權力基礎是來自自我的認定，而這也是一般所謂之自我組織（self-organization）的組織能動性源頭。

就像陳林頌所說的：「一般人不見得會有主權在民這樣子的政治概念，但很多人都是在直接的生活感受上覺得不爽，然後一定要出來幹麻幹嘛幹麻。」，而戴老師則是在面對自身社區裡頭發生的事時，開始思考自我所可以發揮的力量，他說：「我的觀念有很大程度是在參與草盟的過程中得逐漸體會形成的，我原本是唸工程的，而不是政法，建築嗎，頂多與藝術有關。非常有趣的是，就在我住的下面的一條河，竟出現的與我在許多學術會議上聽到的、看到的兩碼事的現象。談了半天永續，談了半天生態，在我住的那條河裏頭，政府就要幹與它完全不同的事情，這不是很滑稽嗎？於是我開始想，談了半天，到底那些會議中所講的有什麼意義嗎？我的想法是有力量嗎？」；高雄縣長楊秋興在首長會議上很堅定地說：「南部人應該要發聲，總統是靠我們當選的，所以我們應該更團結。」；在汪明輝的談話裡充滿著操之在我的覺醒：「國家不是唯一選項，也不是理所當然的。國家或許能做些什麼，但重要的是我們自己能做些什麼。」、「我不會太在意政府在做什麼，我比較在意的是我們在做什麼，我比較是實踐論的。…我也不相信政府做了什麼政策，什麼規劃政策…，我們要期待的是鄒族的實際行動做了多少的改變，實踐了多少。」，他還還嘲笑著說：「自治的第一要義是自我治理，哪還要等人家，如果自治還要等待人家允許，等人家幫忙我設計，那還叫做自治嗎？」。鄒族耆老汪幸⁸⁹時也說：「自治就像是在蓋自己的房子一樣，房子的樣式就是本來就是自己做的比較適合，比較舒服。若非自己親自操刀、設計，可能就會像政府所配給的海砂屋一樣地完全不符合主人的習慣，任誰都不願意住，政府即使要幫忙蓋房子，也必須尊重主人的意願，設計較符合習慣的房子。」，這種「蓋房哲學」充份表露鄒族人對自治的自我期許和賦權。

Empower 一詞在國內有人將它翻譯成「引爆」、「賦權」或「培力」，以往我對它的理解，多集中在權力的轉移或賦予。就像說從威權時代走向民主時代，是將權力從政府移轉到一般民眾身上，給予民眾更多的權力。因此我們常會聽到有人希望政府能夠 empower 基層或是賦權給社區。但是這種理解，在經過我對這些

⁸⁹他在參加 2002.10.29 日於阿里山鄉樂野村舉辦的自治座談會時做此敘述。本文資料參閱自汪明輝（2003b）《台灣原住民族自治制度與規劃研究》之座談會紀錄稿。

案例經驗探討之後，有了一些改變。因為這樣的賦權思考基本上與自我賦權之權力意識的內生是有別的，也就是說，empower 的權力本質應該是內生的，而不應該是外給的。如果是外給的，那基本上還是違悖民主，無法著根和永續的，因為它隨時可能因權力的被抽走而枯竭。

此外，從案例經驗中，使我對 empower 概念有另一層更深的體會是，empower 當中的“power”不應只理解成「權力」，它同時也應該是「能力」。這就好比有學者（Kooiman, 2003:4-5; 陳欽春，2004：77）認為，談治理（governance）這個概念應該要同時探討治理意識（governmentality）與治理能力（governability）一樣。行動者若光有權力意識卻沒有行使權力的能力，權力終究不會在行動者的身上實現。恐怕這也是為何有人會將 empower 翻譯成「培力」的緣故，只是此中的「力」應同時包括權力的自我賦予以及行使權力之能力的自我培養。這樣的理解，我們在磺溪案例中格外深刻。

首先，我聽到陳林頌對一般民眾之所以逐漸在公共領域中失能的分析，他說：「一直以來太技術、太科學的方式使得大家覺得都應該由專家決定，專家說它應該多高就多高，那我們也不用去管，所以才會當附近居民看到那個樣子時，似乎覺得哪裡不太對，但又不能說它不對。覺得它很醜，可是既然水會淹到那邊，那堤防只好就蓋高一點。...當一切都太被技術化、片段化的時候，民眾本來有能力和條件去參與或者去影響，或甚至去取代某一些專業，就這樣被剝奪掉了。為什麼那個河堤會被決定成那個樣子呢，就是因為他們用一種什麼幾百年的洪水頻率，什麼水的壓力要多少的時候，堤面要如何如何，那種很技術性的東西，讓一般民眾根本就毫無參與的可能性。可是，當我們不要用那些語言的時候，那個跨越的門檻就很低了。我們並不是說，我們的主導權是要決定那個河堤要多高，或是它用甚麼樣的材料，而是說其實那個目的只是在讓更多的民眾或是一般居民，讓本來應該有的一些能力和應有權利，不要被技術和很官僚的過程給決定了。只是把原本有的權利，再把它要回來。」。然後，我看到磺溪社區媽媽們如何從許多專家和社區專業人士的協助下很自覺的完成自我的培力。文海珍說：「我們完全是從零開始，慢慢地把媒體關係，市政府各局處的檔案建立起。很多專業知識也是一點一滴慢慢從專家意見以及從一些公文書和會議資料的比對中，慢慢學習起來的。」，她還說：「只要自己願意是可以的，因為大部分的人都會覺得，哎呀，那

個很困難，很專業，看不懂。但是，不懂，你只要問就會懂，我們怎麼可能什麼事都懂。專業的人士可以讓我們去諮詢的人這麼多，不懂，你只要有那股熱誠，有在關心，你有在愛自己的家園，其實那個才是真正關鍵。」。

三、社群協同

社群協同就是大家一起來做一件事的共同體認。跨界治理體制之運作畢竟是一個集體的、群體的行動，因此，是否有一個群體而能發揮出某種協同的能量，直接會影響到體制演化的走向，也就是說體制的運作樣態終究取決於人，尤其是取決於由人所組成的群體協同特性。因此，當王慧珠被我問到草盟是否有怎樣的經驗可以讓其他社區仿效的時候，她對於個別經驗是否能簡單地被其他個案所 copy 持保留的態度，因為她覺得不同的人的組合影響很大，她說：「最主要是我們剛好是一個好的組合。有的人擅於做資源的整合，有的人有窮追不捨的熱誠，有專業的工作者投入，海珍的運籌帷幄，婦慈所提供的人脈，…這樣的組合才使得這樣子的團體能夠發揮出一定的影響力。」，但這一群人又是如何而能組合在一起呢？陳林頌認為必須要有一個有意識的作用者來做連結，他說：「大多數的人即使有感覺，也不會行動，只有極少數的會採取行動。但是這當中還有一個最重要的是，有沒有一個有意識的作用者在連結這些有行動力但是沒有組織力，以及有感覺但是沒有辦法行動的人。這種作用者有好幾種角色以及好幾種可能，可能是老師、環境運動者、政治人物、媒體等等。」，他更進一步闡釋社區營造過程中，形成一個群體的重要性：「社區最核心的、最關鍵的是人的關係，假如你沒有辦法讓這一群人覺得我們可以一起做事情的話，那種氣氛不存在的話，其實也做不了任何事情。哪怕是一件很小很小的工作。所以組織對氣氛，以及人的營造，我覺得是最關鍵的。…從這個角度來看，我覺得草盟是很成功的，至少到目前為止大家都還相處愉快，即使在這過程中，內部也曾經有過零零星興的、若有似無的、競爭或合作的、不爽的或者曖昧的關係。我覺得也都是很健康的，而且不要忌諱談。」。王慧珠則特別指出這一群社群媽媽形成為一個群體的特殊性，她說：「她們可能會做陣去吃飯、坐陣去洗頭髮、做陣去逛街，然後也會做陣去抗爭，所以你知道嗎，那種人際的過程就會變得有點像蠶在吐絲一樣，它會牽來牽去，所以它不會說有一件事情缺了一角，然後整個就斷掉。社區這種義務性的工作假如沒有這種姊妹情誼，其實它是很脆弱的，人們隨時可以不高興就離開。因為大家之

間並沒有什麼權利義務，誰也沒有拿誰的錢。」。

這種社群協同的特性，我們同樣也在觀光聯盟成員之間的活動相挺以及高高屏三縣是間的相互支援中看到。譬如，鍾志上主任說：「屏東縣要設立農業生物科技園區，高雄縣市就幫我們講話，那他們若要爭取什麼，我們就幫他講話。只要三個縣市一起聯合起來，也是一個蠻強的力量。」，他也說：「在以前各管各的時候，很多議題都是雞同鴨講，你想要我跟你配合什麼東西，但我一定會考慮我區域內的利益。但現在不一樣了，大家都一起坐在那邊談。坐下來談，又要達到不針鋒相對，然後又讓自己的百姓選民覺得處置很好的話，就一定會樂意得很圓滿的協議出來，這個協議當然是大家都能夠接受的協議。也可以執行，也可加入自己的選擇，那麼推動就沒問題了。許多政策都是慢慢的、一步一步的走，不是一步就能達成的。」。我順道提了個問題：「有沒有即使坐上會議上去協調，還是協調不出結果的案子？」，他回答：「印象中還沒有那樣的案子，事實上，沒有說三縣市首長都坐下來談了，卻談不出結果而要留待下回來處理的，一定會有一個結論出來。這種結論就是，即使是非常困難的問題，也要設法一點一點的來突破。決議的方式就是，問題很困難，但是要先慢慢地來突破。先做出一個兩全其美的決議。決議出來以後，各自去推行，推行的結果以及各方面的反應如果不錯，那下一次再往前進一點。」。這一點一滴的突破如果沒有社群協同的認識，恐怕是難以推進的。在鄒族案例中，我其實也看到了這一股作用力，只是目前看來比較還不是族人之間的協同，而是來自與傳統、與祖靈的那一股先驗性的社群力量。正是這一股先天的社群力量才使得體制參與者能在如此立場分歧的族群社會中持續挺進。

此一社群協同的特性也可用 Putnam (2000) 所說的聚合性社會資本 (bonding social capital) 和連結性社會資本 (bridging social capital) 兩個概念來理解，前者是讓原本熟識的人更加緊密的一種社會網絡，後者是一種把先前並不熟識的個人或團體聯結在一起的社會網絡潛能和價值。前者能促使社群更加凝聚團結，後者有助於促使社群去爭取更多的外部資源 (Jones, 2004:147)。以本研究之案例經驗來看，體制參與者之間所展現的社群協同特性，隨著體制演化的不同過程其實兼具兩種不同的社會資本。他們一方面連結對外，一方面也透過各種交誼方式在形成內部的凝聚，尤其是草盟的案例經驗。

四、價值象徵

我帶著永續發展的價值預設進入各個案例經驗當中，當然我會很想知道永續發展作為一種社會價值，在體制參與者的認知與行動中究竟占有多大的比重，然後我們便可以理解究竟它對於跨界治理體制的影響有多大。

但誠如陳林頌所說的：「永續發展已經成為一個流行的字眼」，社區居民也好、社運團體也好，政府部門更是琅琅上口。正因為這樣，使得我進入田野訪談時，不敢隨意提到這四個字，因為我怕得到全體一致的標準答案。於是，我只能繞道，用聽的、用看的。聽他們談些什麼，看他們做些什麼。於是我看到草盟的社區媽媽們為了維護陽明山的青山綠水把鍋碗瓢盆都帶著當工具到監察院去陳情示威，看到他們為了磺溪堤防上的一草一木、石頭、路燈在與施工單位的施工品質斤斤計較；看到觀光聯盟正一步步建構出區域觀光的一體感以及緊密的產業社群；看到高高屏三縣市政府共同首先提出「高高屏 21 世紀議程：高高屏三縣市地方永續發展策略計畫」，並在首長會議中共同處理高屏溪的水污染問題、有毒廢棄物共同監管問題，以及三縣市空氣污染總量管制標準的訂定；我也看到了鄒族自治體制參與者對於民族與傳統之價值的堅持，聽到汪明輝說：「鄒族的在地抵抗也是一種的全球化…是獨一無二的…是普同性的價值…我始終沒有喪失信心，那些沒有信心的人都是專注在投資操短線利益。一年內，呵呵，兩年內，呵呵，這持續上百年來的沉疴，怎麼可能在一兩年內改變。」。

正因為「流行」，因此它也成了體制抗爭之正當性的重要來源，就像「人權」、「民主」等社會價值一樣，它已經變成戴老師所說的：「草盟施壓的籌碼是什麼？民意代表、社區民意、學者專業意見、抗爭方式、媒體、還有政府自己的政策宣示。」如果連對抗的一方也必須認可你的價值信念時，它已經形成為某種體制性環境（林錫銓，1993），而能對相關社會行動者產生作用力。

同時，我發現這些案例的體制參與者相當懂得運用媒體來形塑該社會價值與跨界體制的正當性，並以此價值象徵力量作為對抗既有體制之重要手段。就像 Jones (2004: 152) 所描述的后現代的反抗政治 (Postmodern politics of resistance)，是一種藉由媒體、運用象徵性行動來吸引公眾注意，以扭轉社會和空間秩序，避免國家權力威脅迫害環境、社區與民眾生活價值的政治模式。譬如，草盟一直與

媒體維持很好的關係，並獲得各大報、公共電視以及天下雜誌等媒體的充分報導；觀光產業聯盟以及高高屏首長會議也相當重視媒體之宣傳。

五、資源條件

影響跨界體制順利運作的另一個重要作用力是資源條件。王慧珠認為，草盟能順利運作的另一個重要原因與它具有豐沛的資源有關，包括主要參與的社區媽媽家經社條件都還不錯，比較有空閒、社會關係廣闊，又有婦慈廣大的校園人脈相援；觀光產業聯盟的運作主要是以來自重建會的龐大經費預算作為基礎，因此才能夠持續推動各項觀光產業活動，並進而鞏固一個區域的產業網絡。正因為如此，所以林國隆理事長急於在重建會退出前，找到可以讓聯盟持續運作下去的某種財務自籌的機制；高高屏三縣市當中，高雄市是直轄市政府，相較於其他兩個三級政府，不管是經費、人力或其他各種行政資源優厚許多。在此情況下，高高屏首長會議是否得以成局或破局，高雄市作為老大哥是否願意將它較多的資源拿出來共同分享，便成爲一個重要之關鍵。尤宏執行長說：「民國 86 年底開始的首長會議，之所以會停掉，聽說是因為吳敦義市長不願意為高雄縣和屏東縣首長在某些議題上背書。由於當時吳敦義是國民黨籍，其他兩個縣市民進黨籍，吳敦義不願意其他兩個縣市藉著它的影響去做某些議題。因此辦了一年以後就停掉了。」，鍾志上主任說：「很多事情也都可以私下談，但始終還是談不出所以然，說難聽一點，談到最後，其實有很多事情，誰也不願意吃虧。這就是何以其他縣市沒有辦法談下去的原因。」。

至於鄒族推動自治體制之所以倍感艱辛的原因，也與資源的匱乏有關。一來是一般原住民的經社條件普遍不好，多數人唯恐生計尚且不暇，對於自治運動便很難有心參與。再者，少數體制參與者雖有理念但實際運作起來既缺人又缺錢，難免陷入少數人苦撐狀態。因此，當新政府成立後，原住民自治的政治風向看好的情況下，新一代參與鄒族基金會的知識精英便比較務實地會去爭取國家相關的經費補助來做事，藉力使力，以厚植民族自治的基礎。然而，汪明輝對這取自國家的經費補助也有些感到憂心，他擔心日久又會產生倚賴，又再次異化了民族自治的目標，他說：「後來陸續有鄒族年輕人加入基金會，這些年輕人比較不像以前的革命烈士，都相當具有妥協性，認為沒錢沒辦法做事，要做事就得有錢，也重視經費的爭取，不排除向國家爭取經費，認為不拿白不拿，認為體制是可以利用

的，於是對運動做了部份修正，走中間路線。但我擔心如此下去鄒族性會變得不明顯，又會倒回到國家主義的道路，作為愛國主義，要國家來照顧你。這是令人擔心的。」。這樣的擔心，我在磺溪經驗中也有聽到，草盟一直不申請立案或向政府申請補助，也是擔心會被公部門綁手綁腳而失去了自身的獨立性。

六、權力鬥爭

跨界治理體制之建立既然是一種政治治理空間的再界定，過程中不可免除地會對既有的權力與利益造成某種程度的挑戰。更且，在此跨界治理之公共領域中，原本就會有各種政治勢力介入，而引發權力鬥爭，這對於跨界治理體制之演化也有重要影響。尤其在今日我國社會中，藍綠政黨對峙嚴重的情況下，跨界行動能否展開往往受制於政黨因素。在本研究的四個案例中，均曾面臨此一課題的處理。

在我訪談磺溪事件之利害關係人的過程中，偶而均會聽到受訪者突然丟出對體制參與者之政黨背景或政治動機的質疑，譬如，便有人認為草盟成員有民進黨的淵源，有故意向馬英九的台北市政府找麻煩的意味。針對這些質疑，我曾直接詢問草盟成員，戴老師說：「草盟絕對不允許有任何政黨介入，但這並不表示在這過程中不會有政治意識的干擾。畢竟有人就有政治意識」，我進一步問說：「政黨因素在這過程中是一個決定性因素嗎？」他說：「它會是個因素，但我們從來不讓它變成一個決定性因素。我們取得一個共識，凡是真正符合我們的觀念的、贊同我們的價值的，真正想到永續的，每個政黨都在那裏喊，我們歡迎，但不許進來。你是什麼政黨我一點都不在乎，只要理念相同，為了臺灣這塊土地的利益、的永續發展，我們都歡迎。政黨一介入民間團體，它還叫作什麼民間團體嗎？這是我們的默契。」。相同的問題，有過不少社團經驗的陳林頌對此仔細地作了一些闡釋：「對於政治的問題，草盟對於政黨色彩的介入一向有比較清楚的拿捏，雖然草盟一直有不同的政治意識形態者在我們的核心裡頭。一旦我們把自己界定成為某一種政治色彩的人，相對的便會排斥掉其他色彩的。雖然，外界還是會對我們具有某種政治的解讀，認為我們與某些政治團體、政治人物或政黨有所關連，甚至認為我們是有政治目的的，但這一部分時間是可以說明一切的。」，我問他：「這種政治氛圍是否對這個整個事件產生任何影響？」，他說：「就算是有負面的影響，坦白說，我也不認為是壞事，這也是社區公共事務所要學習和經歷的。你不可能永遠期待，或者永遠把自己弄得乾乾淨淨的。你要乾乾淨淨漂亮亮，你就不要來

管這件事情。或者你一開始就有把自己維持得很中立、客觀公正，沒有任何瑕疵的，完全 pure 的，那麼，沒有人會想要與你發生合作，部份或全然的合作。你要保持乾乾淨淨的，那你就誰也不去找。你總要和某些政治勢力或政治人物，在某種程度上，發生若有似無的或是明確的合作關係。因此，我們會去拜會北投地區各個黨團。....即便是這樣子（政治權力）的臆測、猜測或者是戴帽子，我覺得那並不是壞事，社區在這個部份上，總是要學會如何去澄清或化解疑慮，或甚至是不當作一回事。假如沒有那個過程的話，是不可能處理好公共事務的。」，我問：「你的意思是說，當那些疑慮被澄清之後，也就是社區的一種成熟嗎？」，他說：「甚至不澄清也都是一種學習。因為你只要意識到那種東西的存在，你便會有一種對應方式。你究竟是要選擇澄清，或者選擇確認就是具有政治意圖，我覺得那都是一種自我的對話。但這種自我的對話，並不是個人，而是一種內部的共識。」。從與草盟成員的對答中，我很清楚地知道他們對權力鬥爭之影響力的體認，更讓我訝異的是他們對它已經具有如此深刻的反省和面對處理的準備。

在災區觀光產業重建的跨界治理體制運作過程中，早期縣政府的角色地位一直顯現出強烈的權力鬥爭意味，因為縣政府想擁有對重建經費資源較大的支配權，以致與重建會和聯盟在互動關係上出了問題。林國隆：「其實縣政府來講，可能某一部份他們跟重建會彼此之間的協調並不是很好，所以其實我們這個組織的成立也有一點這種意味啦，就是說本來它（重建會）的對手是縣政府，現在它的對手就變成我們了，有點這種意味在啦。所以他們重建會也希望我們成立的部門，能夠跟縣政府對口啦，跟他們要對口啦。反而重建會，說實在話，它是比較信賴我們協會，他們對縣政府比較不信任。因為縣政府會有政治因素，會有選舉因素，有時錢撥下去，選舉的關係，會要把它弄去哪、弄去哪，跟他們原來想像會不太一樣，也會造成我們跟縣政府當中很多的不愉快，其實也因為這樣我們很多的業務推動都受影響，我們很多的案子到縣政府都很慢，像我們鐵道協會，很早就說每個縣有二百五十萬辦活動，我早早把活動送出去，但是一直都沒有答覆，案子都卡在縣政府，其實重建會很快。」。我問林理事長，在聯盟的運作上與政治勢力之間維持怎樣的關係，他說：「基本上我沒有把協會架構在一個政治的籌碼上，我還沒有這樣架構啦，有人是說我可以去培養我的立法委員，那目前我們還不要，因為我不希望協會變成是一個政治籌碼，你如果跟錯隊，對協會一輩子影響很大，我不願意變成這樣，我要把這個協會變成是一個很公信力的地方，你不得不要來

找我幫忙，那我也不一定會給你支持，但是這個協會在這個地方很重要，我去選舉（投票）的時候，記者也會問我，你支持什麼人，我說只要對觀光有理念的人我們都支持啦，這樣才能永續發展啦，說實在，地方的社團太容易就被政治分類啦」。看來，與政治力保持某種原則性的距離同樣是觀光產業聯盟的對應之道。

在高高屏首長會議的運作過程中，黨派因素一直被認為是一個重要的影響成分。在這一點上，我的受訪者也大多有這樣的理解。譬如，高雄縣政府企劃室王屯電課長說：「雖然談這個有點比較敏感，但是其實是大家知道的事情。這也是為什麼以往吳敦義在的時候大家無法溝通，會停頓下來的原因，根本沒有溝通的空間，沒有協商的空間。但是現在大家都是同黨派，基於彼此間大家合作的關係，我們這邊退一步，他們也退一步，這個案子就可以 RUN 得下去了。」，鍾志上主任也說：「早期三縣市黨派不同，運作起來並不順暢，常流於各說各話。從謝長廷當選後，三縣市均為同一黨派，運作就比較順暢了。除了首長會議上的共同研討，實際上他們私底下也有蠻多溝通的機制。黨派不同的情況下，推起來問題一大堆。」。既使在對於藍色公路案例的訪談中，我也聽到了一些因為航權利益的問題所導致的業者與鄉鎮公所之間，以及鄉鎮公所與立法委員和蘇縣長之間的權力鬥爭傳聞。

原住民族跨界自治體制的推展，本質上就是一個充滿政治鬥爭的過程，這包括不同意識形態、黨派、利益結構的原住民族與政府之間、原住民與漢人之間（如牽涉到土地利益的問題）、不同原住民族之間（譬如未來有關各族傳統領域的劃定以及整體自治資源的重分配問題）以及同一族群內部的權力鬥爭。

在鄒族民族自治體制的推動過程中，許多政治鬥爭的經驗已陸陸續續出現，尤其是在從鄒族會議要轉型成民族議會的過程中，經歷過了一場權力鬥爭。汪明輝便很感慨地說：「即使是鄒族，也一直有內部的衝突。但兄弟打架和與外面的人打架，同樣都是打得你死我活，但內部打架和外部打架畢竟還是不同的。可是些人一直搞不清楚這樣的區別，反而要把我鬥臭鬥垮。」，他也承認，鄒族和其他族一樣，在基層部落社會中，頭目與公部門之間也一樣存在著地位爭奪的態勢。只是鄒族的頭目目前大都沒有什麼生命力，在部落裡的經濟社會地位普遍不高，一般都沒有政治能力。既使如此，他特別強調這些內部的政治角力不可以模糊或超越了鄒族的中立性和公共性，他說：「我們就是希望鄒族能夠超越私有，變成公共，

因此我們嚴禁任何勢力對它的盤據。國民黨也不行、民進黨已不行，就是因為它是比較中性的，即使不是中性的，也要清楚地讓他們知道我們是排拒什麼的，我們不允許他們背後的勢力進展，只允許以鄒族的身分進入。」，他擔心現代體制中的政黨、政府與教會等政治勢力會滲入族群內部的衝突中，使鄒族的自治失去了明確的主體性，因此，他強調：「以往鄒族是被政黨、政府、教會壓在底下的，但實際上是你們依附在鄒族而不是鄒族依附你。是鄒族在奉養你們，有爭端當然也是靠鄒族來整合，因此應該要把鄒族的地位翻轉過來，原來我們不是在下面，而是在上面。進入鄒族，便須遵從鄒族的規則。我們歡迎國民黨來這裡設黨部，但必須把鄒族放在上面。」。可見，若少了鄒族主體性的體認，有關自治的討論恐怕只會淪為各種政治勢力的角鬥，此一現象恐怕各族都一樣。

在以上四個案例經驗中，我發現跨界治理體制的演化過程免不了會出現權力鬥爭現象，但我同時發現，案例中的體制參與者都相當自覺地在處理與防阻它在體制運作中所可能發生的負面影響，希望秉持著某種原則性將它阻擋在外。

七、文化習性

在跨界治理體制的運作過程中，政治文化是屬於比較隱性而又巨大的影響，因為它是一種文化習性，已經長時期根深蒂固地存在於利害關係人的日常生活的運作當中，成爲一種政治認知、態度和行爲，很難改變。譬如，戴老師就把類似磺溪整治的工程規劃政策形容成是一個文化的網，說明整個政府機關的運作，已經被傳統的文化所捆綁和網羅，是沒有人可以去碰得了的，他說：「這是個網，一個文化是一個網，不是一個人可以決定的，不是一個人能夠形成的…」。這裡他所說的傳統文化是指中華文化中的父權思想以及家天下的政治思想，一種反民主的政治文化，他說：「講民主，誰敢？皇權允許民主嗎？都是老子說了算的，普天之下都是他的臣民，是愛民如子這個什麼東西的，都是家天下的，那是民主嗎？兒子可以反對父親嗎？」，言下之意，他指的是磺溪整治的政策規劃與執行都是在這種父權官僚文化中產生的，他說：「政府官員向來以服務者、父母官自居，但他們不是真正的服務者，因為真正的服務者，是要服務我們這些頭家，但是他們有這種觀念嗎？他們目中有人嗎？」，這是他在整個過程中對台北市政府的官僚習性深不以為然的地方，因此，當我問到草盟如何與養工處合夥時，他說：「我們大家應該要幫助政府，…對的，我從來都是用這個字。『幫助』的意思是，它是善意的。…」

幫助政府，首先就是幫助它把腦袋改過來。」

文化習性對於跨界治理體制的重要影響在原住民自治發展過程也很明顯。汪明輝甚至將它形容是政府對於原住民的「文化統治」⁹⁰，也就是，那些強調文化的人會去批判民族的本質論，因為那種本質論會讓他們感到有壓迫感和不安。因為談原住民文化若談到民族本質的問題，就會變成政治問題，也就會扯上民族自治的問題。因此，當政者會希望原住民不要將文化與政治混為一談，汪明輝說：「談到文化，他們就把它稱作是文化事業，是切割的。現代知識領域的分工非常的unknowledgable（缺少知識的），談到文化他們就會認為那不涉及自治…」，也因此，他說：「在我們那裏，有很多人不喜歡用民族這個名詞，而喜歡強調文化，因為一談到民族，nation 這個概念，就會有所謂民族精神的東西，他們就擔心會有不同的聲音，一般人都是認為，只要能保障我們的文化語言，讓我們與主流社會保持一個必要的和諧，某種生活方式，文化多元就好了。」，可是這樣發展的結果就會變成他所說的：「現在多數原住民的民族意願就是意願繼續讓政府照顧，這也是我最大的挫折，就是 thinking，就是大家對政府的期待，愛國主義、國家主義，不管我講什麼什麼，最後的終結者就是國家，問題的終結者就是領袖，而不是自己。」。他說他雖然不會太去抱怨原住民有這樣子的心情，但他深知原住民已經長期被殖民依賴慣了，而自治的推展正是一種內在解除殖民的工程，因此，他會刻意藉機會去講另一種很不一樣的東西。

以上是反作用於跨界治理體制的文化習性，同樣的，各案例的體制參與者本身則是置身在另一種文化習性之中，一種民主的、永續的，相對後現代政治的新興文化氛圍之中，因此，在它的跨界治理行動之中才可能呈現出某種有別於傳統行政者的意義，而促使新體制持續運作，我們可以在其他作用力中找到相關的文化敘述。

八、政治美感

在訪談體制參與者的過程中，我除了會想去知道他們為何會投入跨界治理的

⁹⁰ 2004.9.7，中央社新聞〈土石流加上原民會裁併 原住民心如刀割〉。〔Online〕

[http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/2228401.SHTM1\(2004.9.21\)](http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/2228401.SHTM1(2004.9.21))。

行動，另一個也是我深感興趣而常丟出來的問題是：「為什麼你能在這事情上持續地做下去？」。然後，我私下猜想應該會得到類似像「使命感」這樣的答案。果然，很多人都提到是使命感使然，譬如，薩小姐說，讓草盟成員有動力可以持續參與的原因是使命感、正義感、有趣、還有因為自己有兒女。文海珍說：「我只是努力去爭取這些東西而已。這個東西也不是為我個人的。我完全是在為公共議題做事。然後，是希望為我們的子孫，每個人的子孫留下一些美好的環境。是這樣子而已，就是那麼單純。」。然而，更令我訝異的是，我常聽到他們提到「有趣」、「浪漫」、「遊戲」、「過程」、「學習」等字眼，譬如，徐美女說：「因為我們這一群人，洩氣的時候有人會給你撐，所以你不會覺得孤獨，而且大家在一起就覺得很有趣，這個事情做到最後其實你就會覺得很好玩。到後來你會覺得苦中有樂，覺得很有意義。」；文海珍：「因為有收穫，其實你每個階段都有不同的收穫，你交到一些好的朋友啦，或者是說，你可以看到一些更真實的東西啦，其實是說，在整個過程中我們學習到的東西是很可貴的。」；陳林頌說：「我們核心的幾個人，對人的關係是有這樣子的想像的。知道其實是要維持一種愉快的氣氛來討論這樣的事情。這個事情才能夠讓大家有興趣來處理。…社區參與是有趣的，不要總是以結果來做評價，過程才重要，因此，也不會想到非把纜車案子或六之六案打死不可，能拖一天算一天，都一種成就，這樣想才會有趣。這也可以說是一種浪漫，因為心理上沒有壓力，能做多少算多少。」。

這種政治參與的認知與自況，在形勢艱難下持續推動民族自治的原住民精英中也常聽到，譬如，汪明輝說：「我始終沒有喪失信心，那些沒有信心的人都是專注在投資操短線利益。一年內，呵呵、兩年內，呵呵，這持續上百年來的沉痾，怎麼可能在一兩年內改變。」；早期曾投入籌辦鄒是會議，後來加入政府工作的浦主委說：「這是千秋大業，不能想要一下子就達到什麼目標，只能看我們這個階段能夠涉及到怎樣的空間。民族事業的推動，就是儘量做，看能做到什麼程度。可以爭取到怎樣的空間，我們就儘量爭，我們就是這樣的心情。就怕你忘記，就怕你不講話，就怕你忘記這個方向該走下去。我們絕對不能學抗爭的行動，抗爭的行動，一次就不再去了，那就完了。」；孫大川教授⁹¹也一套耕耘民族志業的自處之道，他說：「面對原住民族自治，需要更多沉下來想這件事。現在要多做一些沉

⁹¹於 2004.9.25，在台灣大學第二活動中心舉辦之「海的記憶研討會」中做此表述。

澱的工作，未來如何，人家要往何處去是很難掌握的，不要給自己太多憂慮、負擔、焦慮，一直創造才是最重要的，趕快做就對了，我已不太講看法了。不要有太多使命吧，放輕鬆去做就是！」。我在參與高高屏首長會議時，也充分感受到一種輕鬆愉悅的另類會議氣氛，也難怪與會首長在致詞時直稱：「好悠閒」。

也就是說，這些人能夠持續做下去，以致跨界治理體制可以持續運作的原因之一，乃是體制參與者具有某種帶有使命感的浪漫情趣，這種情趣使得他們並不會特別在意事件發展過程的一些得失。他們做，只因爲覺得那是「對」的事，於是就做。他們重視過程更甚於結果，因此他們並不那麼容易感到挫折，所有面紅耳赤的對抗也只是一種必要的行動，而非敵對的鬥爭。也因此，他們比較能在不計得失的心情下，以一種體驗遊戲的態度去看待整個過程，而能常常保有交朋友、與人爲善、學習成長、參與歷史以及意外獲得成就與自信的愉悅情緒，也使得整個運動參與的過程，不至於太過嚴肅緊繃。就像是打一場球吧，認真投入就好，過程本身就已具有豐富的價值，輸贏可以另當別論。因此，這種跨界永續的志業才有可能一場又一場地持續拼鬥下去，參與起來也才會感到浪漫和有趣。如果說政治之美乃是一種合乎目的性（善）與規律性（真），而能展現人類本質特性的政治感性顯現（林錫銓，2002），那麼促使本研究那些體制參與者持續行動的某個作用力，或許就是這種以永續之善爲基礎，重視政治行動展現過程更甚於結果，同時又能享有過程和結果的政治美感吧。

第六節 小結：體制、人與空間

以上我們看到一個非正式之跨界治理體制如何在我們社會中誕生與演化的整個經過。雖是非正式體制，卻是在與既有行政體制的持續互動過程中，發揮了 Scott (2001) 所說的作為一種制度所具有的調控性、規範性與認知性等作用。再從上一節本文所歸結的八個促成體制演化的作用力來看，若勉強作主、客觀條件之區分，屬於客觀的力量如環境壓力、文化習性、社群協同、權力鬥爭、價值象徵與資源條件，屬於主觀的力量如自我賦權與政治美感。然而，我發現，跨界治理體制的形成與演化與體制參與者的生活經驗、意義認知和實際行動有著密不可分的關聯，我們實在很難說是哪個絕對主觀或客觀的力量促使體制參與者採取行動，進而建構體制。因為每個體制行動背後其實早已包含著有體制參與者與其環境情境相結合的綜合生活經驗以及意義認知。就好比，自我賦權並不會突然地就自我賦權，這當中必然有來自環境壓力的、社會價值的、文化習性的或社群協同的相互作用。同樣的，環境壓力、價值象徵、權力鬥爭、社群協同或資源條件，也不必然就會形成一種作用力，除非它們被體制參與者賦予意義的體認在裡頭。因此，不論是強調理性自利或社會文化的新制度理論，都不足以完整說明跨界治理的體制演化現象。倒是新功能主義者之體制研究途徑，強調行動本身即內含著有人格、文化與結構環境的觀點，較能完整理解體制參與者的行動以及體制演化的根源。既然，行動裡頭早已包含有人格、文化與來自結構環境之生活經驗，那麼當中其實摻雜有個人與環境的許多偶然性。這些偶然性都有可能促使那些作用力消失或增強，譬如，我就看到案例中許多體制參與者均具有比較雞婆、正義感或不計得失的灑脫氣質，使得他們對環境壓力或某種價值象徵特別敏銳，進而能揭示人與跨界環境之間的關係並成爲一種作用力。

也就是說，對於跨界治理體制現象的理解實不宜拘泥於某種制度理論，而應著眼於個別實際的體制行動，並將它看作是一個在文化中實踐能動性的不斷持續過程，一種文化的表徵，一個再生產社會表述和社會規則的能動過程，並針對行動者的認知來做更深厚的敘述，如此才能闡釋出體制行動的豐富內涵以及體制演化的各種作用關係。也就是說，就像新實用主義者 Rorty(1989)所呼籲的，應該要「拋棄理論，轉向敘述」。不要試圖利用一個單一觀點來涵蓋生命的一切面向，或利用一個語彙來描述這些面向。他說：「人們不再相信可以找到超越歷史的共通人

性，並以之作為人類團結的基礎；人類的團結不是透過理論研究而發現的，而是在重新描述他人與自我之中創造出來的。這種團結的創造有賴於我們對他人處境和苦難具有感同身受的能力⁹²。」，並且他認為這種敏感度的提升主要是仰賴小說、民俗學或電影等各種敘述方式，而非某種理論。依此而言，對於體制現象的理解何嘗也不是如此，畢竟體制也是有生命的人之持續行動的一種狀態。因此，在了解了本研究各個案例經驗中各個體制參與者的不同行動內涵之後，雖然我試著歸納出八個主要的作用力，但它只能說是一個綜合性的敘述，而非普遍性理論。畢竟個別案例或個別體制參與者均有其特殊的文化處境，就像草盟王慧珠所認為的，她懷疑不同的案例可以輕易做經驗的 copy。認知到這種經驗的偶然性之後，我打消了原本企圖建構所謂「跨界治理體制演化之普遍性理論」的想法，而是轉向提供此類體制演化案例過程的更豐富敘述。

此外，若從現象學探求體制現象之意義的旨趣來看，我也可以將跨界治理體制之演化過程理解成爲一個生活空間與政治空間意義不斷開顯與延續的過程。跨界治理體制只是一個象徵、一個隱喻，用以展露跨界生活空間與政治空間的特殊涵意，而體制參與者本身既是意義的創造者，也是詮釋者。體制參與者藉由體制的創發，而能夠將其永續價值意向給敘述出來、象徵出來、書寫出來、實現出來，跨界治理體制也因而具有某種跨界永續的存有性。換句話說，體制是人用以開顯和延續意義的中介，跨界治理體制的演化與永續存有性，最終還是取決於人的意向，取決於人與環境情境的意向關聯。而先前我所歸納的八大作用力均是此意向的衍生內容，譬如草盟成員因爲深刻體會其與磺溪生態的關係，因而才會去籌集形成各種人力、財力與專業之資源條件，也才能讓監控磺溪生態永續的體制持續運作。這當中，人與空間環境與體制演化之間有著密不可分的關係，很難切割來看待。只是若按海德格的看法，所有的理解均應從向世界開放的人（Dasein）的

⁹² 做爲一位研究者，我對此觀點特別感受深刻。記得我在高雄縣瑪家部落看到「眉頭深鎖的原住民狀元」時，心中無比酸楚，於是便投稿蜂報網站抒發內心感受（詳見附件 10）。不料卻引來匿名者的痛批，說我身爲一位博士班研究生，不應該像晚間新聞一樣煽情，用文字賺人熱淚。顯然，這個社會中許多人還是期望看到一個客觀冷靜的理論創造者，更甚於一個有血有肉、可以感同身受與直觀敘述的研究者。這也讓我開始懷疑那麼多價值中立的客觀理論能爲我們這個社會共同體帶來什麼幫助。畢竟，我只是把我當時的真實感受敘述出來而已，這樣就會有損一位博士班研究生的身份嗎？感動是一種學術罪惡嗎？我感到相當訝異！

理解來著手，我們想要了解體制現象的意義，最終還是要回到體制參與者的身上，從他們對體制經驗的理解，來掌握持續演化中的體制存有狀態和意義。從案例經驗中我發現，跨界體制演化現象的意義，其實正是體制參與者對跨界生活空間與政治空間意義的持續詮釋。它的意義不同於以往，才使得新體制產生與持續演化。也可以說，正是因為有體制參與者對該跨界空間意義的持續詮釋，跨界體制才持續存在。若哪天這層意義不再延續，體制也就形同中止。因此，我們對於永續實踐的體認應該是放在體制的永續存有狀態上，放在體制參與者對於永續意義的持續理解與闡釋上，而非將體制只理解為實現某個政策目標，如去除堤防或民族自治之完成立法的工具手段。體制參與者對生活空間與政治空間的意義詮釋，才是民主治理行動得以不斷開展的主要根源。





第五章 疆界觀之遞變

不論是草盟、觀光產業聯盟、高高屏首長會議或鄒是會議均屬於法定體制外的團體組織，但他們同樣都某種程度地介入主導與執行某些跨界的區域性政策，也形塑了有別於既有行政疆界劃分的區域性政治空間。也可說，他們是按著跨界體制參與者的目標價值和想像，畫出了不同於以往的治理疆界。既然由這些中介組織所畫出的治理疆界有所不同於傳統行政劃分下的政治疆界，那麼據以建構新舊政治疆域的內在意義與認知是什麼呢？

因此，經過上一章對跨界治理體制之治理互動和體制演化做過結構性的行動剖析之後，此章將進一步深入探討跨界治理行動的社會心理，也就是要更本源地來理解跨界體制參與者對於跨界治理空間之涵意的理解，究竟與傳統的政治空間涵意有何不同？於是，我選擇從主權、組織、社群以及道德四個面向來理解體制參與者對治理空間之疆界所做的界定。

「疆界觀」是什麼？一般人平常可能很少會去思考什麼是疆界的問題，卻是早已默默接受國家政府對於政治疆界的區分，並透過日常生活中的交通界標、地理教育、地圖繪製以及各種行政程序，逐漸將此政治轄區劃分內化到一般人的生活意識當中。於是，人們很自然地會自我認定是屬於某個行政區里、縣市，乃至國家的人民。跟隨著這樣的理解，連帶地也限定了人們對於其所可以參與之政治空間、程序與形式的想像。一旦，人們在日常生活中碰觸到必須處理解決的公共事務，人們便會習慣性地按照自己所歸屬的政治空間，遵循一定程序，採用一定的形式，由下而上、逐級放大地去尋求政府協助。好比磺溪沿岸居民一遇到堤防工程的砍樹事件，便會直接去找所屬社區的里長處理，乃至找市府理論，因為那些疆域是歸他們所主管的。這便是傳統以來一般人所具有之普遍的疆界觀，人們對於政治空間的想像，也在此種觀念下被端整嚴密地切割成許多大大小小的區塊—通稱「轄區」。

然而，轄區不只是轄區，被國家政治力所區割而成的這些轄區，要能確實

運作，當中便需具備有某些政治涵義和條件，譬如起碼須有管轄權、必須有運用該管轄權的組織、必須轄區內成員有相當程度的社群歸屬感以及必須有一套區內共同遵循的秩序規範。誠如前文有關科層體制邏輯之討論，這些轄區疆域劃定所內含的管轄權、組織、社群和秩序規範均有一套特定的涵義，也就成爲傳統疆界觀的主要內涵。然而，前文所述跨界治理體制的創發，似乎有模糊乃至重構政治疆界之意味，也似乎有重新界定政治治理空間之意味。這種似有解構又再建構疆界的體制行動，是否隱含有疆界涵義之遞變，便值得深入探究。

從政治權力面來看，政治疆界的形成是代表某種政治主權的宣示，而此一政治主權的實際運作又往往必須仰賴某種組織的形式來達成，故而疆界觀的實質內涵裡便蘊含有某種主權觀與組織觀。此外，從政治社會面來看，政治疆域的形成亦可視之爲某個政治社群的建立，以及該社群賴以互動共識、內聚聯繫之某種政治秩序或廣義的道德規範的形成。因而，如果以往人們對疆界的理解，顯現的是某種有關主權的、組織的、社群的與集體規範的特定界限涵義。那麼，一個不循傳統疆界劃分之跨界治理體制的形成，是否意味著以往疆界觀中的主權、組織、社群、道德內涵已有了變遷？

第一節 主權觀

主權概念在人類社會不同的歷史發展階段，具有不同的涵意，但一般總是將它直接理解爲至高的、最終的權力。若是在某個轄區領域內，便指對該轄區之最高管轄權。但，此一最高權限究竟是歸屬於誰？誰才是擁有最終權力的發號者，則曾有過不同的主張，譬如，君主主權、主權在民、國家主權、國民主權、民族主權等等。不同的主權歸屬認定常常就直接影響到一個社會的政治走向。雖然有關探討主權的文獻汗牛充棟，但同樣都是在回答三個問題：政治統治的實質是什麼嗎？誰來統治？以及應該誰來統治？此外，雖然古典的主權原則將主權認定是絕對的、完整的、無限的和不可分的。但經過近代民主國家體制之修正，一般認爲，主權雖是最高的、最終的和最普遍的權力或權威，但已不再主張它的整體的、無限的、永恆的和不可分的權力特性。譬如，在民主國家體制中，主權即能夠清晰地分割成爲許多成分，像三權分立、政府不同部門或聯邦中的各州，絲毫並不損害決策的終極性。我便是從這個觀點，來探討地方轄區中主權認知的問題。既然主權可以是部份主權，那麼我們便可將各行政轄區中的主權界定成廣義的管轄

權。

本研究所探討的跨界問題位處於各個行政轄區的主權灰色地帶，常常是大家都想管、都不想管或者都管不了的政治課題。但問題終究是要設法解決，於是誰該出面負責？以及誰有決策及執行權力？等等治權歸屬的問題隨即浮現。此若按照以往中央集權的思維與做法，凡屬跨區域的行政業務必然歸由更具權威的上級政府來做統合監管。譬如，在我國地方制度法第 21 條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）自治事項如涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理，必要時共同上級業務主管機關得指定其中一適當地方自治團體限期辦理。」。但在今日，處於中央集權相對式微、地方分權意識逐漸強化、直接民權意識高漲的後冷戰時代氛圍當中，面對實際發生在市民生活中的跨界問題時，究竟相關體制參與者是抱持著怎樣的主權觀，是我首先想從案例中去理解的社會心理。

一、誰的權責？

牽涉到不同社區或不同行政主體與機關間的河川整治問題、區域觀光發展問題、都會區發展問題以及成立原住民族自治區的問題，是如此的複雜，需要面對那麼多機關本位之間的協調，不是應該由比較夠力的更高層機關來出面協調折衝比較有效嗎？為何在本研究案例中所看到，實際發生整合功效的重要主導力量，常常是在由利害關係人所形成的跨界體制而非上級機關扮演這個角色呢？

因而，進入田野後，我總會刻意向體制參與者提出這樣的問題：「你不認為這種跨界的事應該由握有更大權力的政府部門來負責解決嗎？為什麼你們要如此積極投入呢？」。

譬如，我問草盟陳林頌：「草盟憑什麼去對抗市政府在整治磺溪這件事情上的合法性？你們的合法性、正當性在那裏？」。他說：「我們並沒有對抗它的合法性，而是在我們的合法性的基礎上，去取得主導權。…應該是說，社區所提出的要求既不正當，也不不合法。如果社區這樣子的要求是不正當、不合法的，那麼我們什麼事情也做不了。」，我再問：「你們的正當性，如何與代議民主的合法性對抗？」，他思考了好一陣子：「正因為代議民主的正當性和合法性是來自於民主機

制和選舉程序的賦予。所以，我們來自底層的反對和抵抗其實正呈現出他們的不合法性。因為我從最底層顛覆了你的結構，我們的存在，其實正告訴了他們，他們的最低層部份其實是在搖晃的，或者根本不存在。它的不存在，正是因為我們的存在。所以我顛覆掉你所有的正當性跟合法性。他們如果不理會我們的存在，那麼在下一次的選舉，他們的正當性和合法性便會受到檢驗…」我從他的話意中略做歸結：「你是不是說，所有的合法性與正當性最終都是來自於人民。人民既然是合法性的授與者，我當然可以出來質疑與挑戰他們的任何政策做法。這好像有點主權在民的概念。」，他點頭同意我的理解。

高雄縣長楊秋興在高高屏首長會議中語帶抱怨並有宣示地方主權的意味：「我們南部人總是感覺心理不平衡，過去五十年來，國民黨執政，重北輕南非常嚴重。從台北看台灣，能見度有限，總是看不到南部。阿扁總統想要改善這種情形，但還是很不理想。阿扁雖然有心，但是無力…根據主計處統計，各縣市家庭可支配餘額，高雄縣和屏東縣差不多，只贏台東和澎湖，我聽了感覺很懊惱。…南部人應該要發聲，總統是靠我們當選的，所以我們應該更團結。」。

汪明輝說：「以往鄒族是被政黨、政府、教會壓在底下的，但實際上是你們依附在鄒族而不是鄒族依附你。是鄒族在奉養你們，有爭端當然也是靠鄒族來整合，因此應該要把鄒族的地位翻轉過來，原來我們不是在下面，而是在上面。進入鄒族，便須遵從鄒族的規則。我們歡迎國民黨來這裡設黨部，但必須把鄒族放在上面…」，他說：「邊陲空間的抗爭性就是要由自己來決定自己要做什麼，而不是仰賴政府、國家或鄉長，我們怎麼做別人的視野看不到。也就是不去靠什麼國家法律，由自己主動去形成。所有成功案例，都是有一套他自己的想法，我相信像達拉伊谷這樣的經驗會愈來愈證明，也讓大家越來越有信心。以往很沒有信心，都需要靠外人的引導。但還是有問題，因為一些持續的文化積習還是一直存在…」。

在訪談主要體制參與者的過程中，我或明顯或隱約地聽到他們對於本身主體地位以及對於事件主導權的堅定主張。但在觀光聯盟的案例中，體制參與者對此議題似乎並沒有什麼思考，大多是認為在配合或協助政府辦事。反之，我在訪談事件相關利害當事人時，比較常接收到的訊息是將此類跨界問題完全仰賴上級政府處理的觀念，最明顯的是草盟中的區里長反應，基本上他們是將磺溪整治的權責完全歸給市府養工處，並特意強調自身所僅能扮演的意見協調角色，也因此，

在整個磺溪整治過程中，幾乎看不到區里長的影響力，反而是看到草盟發揮了相當的主導力量；原住民鄉鄉長與多數原住民也大多將劃設原住民自治區的權力歸諸中央政府。汪明輝便感慨地說：「像那天阿美族與會⁹³者所說的，原住民將來會融入主流文化是一定的啦，這種說話只差沒有說原住民將來一定會消滅，對他們來說，揚棄本身文化，在漢人的體制內循序升遷，是有合理性的，與他們談自治等於是扯他們的後腿。」，並說：「我們所推動自治，不是如他們所想像的（只在追求生計或經濟發展），我們認為，國家不是唯一選項，也不是理所當然的。國家或許能做些什麼，但重要的是了我們自己能做些什麼。」

以上除了中台聯盟成員比較傾向認為他們的產業重建權限是來自政府的授與，其他案例民間部門或地方政府受訪者已不認為跨界問題的管轄權必然歸屬於上級政府。反之，跨界事件的管轄權是可以由利害關係人的相互協商而共同持有的。亦即，原有行政疆界線所作的主權區分已產生了意義變化，實際情況是體制參與者認為他們可以針對跨界事件的範圍重新劃定管轄範圍，決定共同擁有的管轄權力，並認定那是自身所應擔負之責任。

二、國家主權、國民主權、地區主權與民族主權

Levine (2002) 認為，正義論作者羅爾斯 (Rawls, 2001) 在晚近的著作當中，已經將神聖與獨特的現代主權觀念稍稍讓位給了「人民法則」(law of people)。並認為當代世人相互依賴日深，必定會創造新的社會一體感，而對長久以來塑造政治思想的普遍個人主義提出挑戰。這樣的論述每每在我的訪談過程中有所體會，像我聽到草盟戴老師說：「整個磺溪事件的經過讓許多人得到許多教育，最起碼讓人反省到我們頭家的權力到底在哪裡？」，徐美女說：「在過程中，我們也會聽到很多居民的質疑我們，有很多媽媽說那已經是發包的事情了，怎麼可能改變。都已經做了，你去抗爭有用嗎？會有效果嗎？但是我們覺得，並不是公部門要給我們什麼，我們就一定要照單全收，我們還是有權力可以去爭取不同的東西。我們也是一直在學習當中，我們在努力的過程中也是一直有改變的。」。而高雄縣長楊秋興那種訴諸選票基礎之正當性—「總統是我們選出來的」的堅定立場，也透露

⁹³ 2004.10.30-31,在台北縣烏來鄉舉行之「原住民族與自治議題」學術研討會，由台灣原住民族部落振興文教基金會主辦。

了地方、民眾之權力的主體地位。

儘管如此，汪明輝也相當清楚自己所身處的體制環境，他說：「在我們那裏，有很多人不喜歡用民族這個名詞，而喜歡強調文化，…一般人都是認為，只要能保障我們的文化語言，讓我們與主流社會保持一個必要的和諧，維持某種生活方式的多元就好了。但，最後那還是會被淘汰的，因為你沒有幫它建造一個民族的架構來保障它的生存空間。」，這可說是對民族主權之根本重要性的深層自覺。此類關於民族主權的覺醒，在原住民知識精英階層也逐漸普遍，譬如在我論文研究過程中，呂秀蓮副總統在七二水災後所發表的「移民說」與「矮黑人是台灣最早原始住民」的言論，不僅引發在野原住民立委結合各族部落族人在總統府前的「出草」抗議（2004.7.24），也促使知識精英對自身民族主權的再確認，如現任考試委員伊凡諾幹（2004.7.17）便投書強調：「台灣原住民各民族長期以來確信自己是台灣島的主人，自始擁有原住民族主權/部落主權和民族自決權，因此任何與台灣有關之憲法制定（或修訂），皆須經原住民族之參與及同意，否則原住民族將斷然反對並拒絕承認。…由於台灣正處於建構國民國家的過程之中，台灣憲法之制定（或修訂）必須反映原住民族的需要和期望，義及，應秉持國家主權與原住民族主權/部落主權對等之原則…」，並認為呂副總統的言論與政府強調尊重原住民族在台灣歷史之地位的政策方向悖道而馳。

這樣看來，面對跨界問題的權責誰屬、主權誰屬問題，在同一個社會時空下已經實際存在國家主權、國民主權、地區主權與民族主權的不同認定和理解。尤其對跨界治理體制參與者來說，主權觀遞變已經產生。因此，一旦類似像案例中有關生態、生計或生活之跨社區、跨鄉鎮、縣市或族群之事件發生時，其管轄權責之歸屬已不再被直截認為是屬於國家之層級政府所有，而是歸屬於與跨界事件有關之利害關係人之相互協商，協商之基礎是基於國民自身之生存發展利益、地區的發展利益或是基於民族之生存發展的需要。我們或可依據現存的主權理論可將之理解為國家主權、國民主權、地方主權與民族主權四類主權觀並存的狀態。當中，國家主權係將主權歸屬於具有法人人格的國家本身，並主要藉由人民或君主所設立的政府機關來執行其意志；國民主權理論將主權歸屬於「國民」之手，並且實際上能由國民所行使，而非只是作為宣示或不具實質拘束力的抽象概念，國家之一切權力的行使都應依國民之福祉及公共利益之追求為依歸，否則將使該

權力喪失合法性之基礎和泉源，此乃國民主權理論之核心思想；地區主權的正當性基礎來自國民主權，亦即，當地區性的政治體制與當地國民利益和意志相一致時，它便可成爲該地區事務之最高權力者；民族主權觀強調民族具有先於國家存在之自然主權，該主權歸屬代表該民族之政治實體所有。

利害關係人如何對該跨界事件作權責之認定，背後其實有不同的主權觀念作爲基礎，連帶地也會影響到他們對於治理空間的詮釋。按草盟、高高屏首長會議與民族議會之體制參與者的主權觀點來看，歸屬於他們有權可以主導管轄的範圍當然涵蓋與其生活發展、地區發展和民族發展直接相關的跨界空間領域。



第二節 組織觀

英哲盧梭說：「人生而自由，卻無時不在枷鎖之中」，從實際的社會生活來看，亦可說人類自出生以致邁向社會，始終即難以離脫韋伯所形容之「鐵的牢籠」的組織生活狀態。每一個人其實均是自願或非自願地被層層社會組織所包括著，譬如，一個生長在某個地方的個人，他可能同時是許多不同在地組織的一員，既是某個社區的成員、部落、鄉民、縣民或某個企業團體與公益組織的一員。因而，社會運作的實際面貌，便常是不同立場與利益盤算的組織與組織間的互動，而所謂獨立的、凌散的個人行動常是隱微不見的。正因為這樣，嚴密的組織思維就可能總是左右與限制著個人的獨立思維。但這是否意味著，個人的行動與思維是否無法超越組織界限，進而促成組織間關係的重構呢？或者組織與組織間是必然的本位對立，有無相互敞開融為一體的感覺呢？尤其，在面對許多實質的跨界問題時，與環境事件相關的各個政府組織與民間組織相互之間是呈現出怎樣封閉或開放交流之狀態，乃是政治疆域有無實質改變或重組的具體表徵。現行行政體制的組織思維如何主導著事件的發展，個人對於組織互動是否另有想像？如果，組織界限是可以開放跨越的？那麼背後的社會心理為何？動力何在？這些對於組織觀的不同理解可能影響到跨界治理體制運作的實存態樣及發展。因此，我會想去探究體制參與者如何理解其所身處的組織狀態。

一、組織本位

既是要了解跨界治理過程中各組織界限的開放性，首先可從案例經驗中各組織的封閉特性來了解，因此，我先試著去了解案例中各跨界相關組織之互動過程所存在的組織本位特性。

在磺溪事件中，草盟以跨社區的組織平台作出發點，展開對天母地區各公、私團體的結盟行動，對象包括社區婦女團體、社區發展協會、里長辦公室、市府單位等。主要是透過說明會、公聽會以及各類型社區活動，草盟創造出讓相關組織與成員之間可以相互聯結的機會。互動中，依照草盟成員的講法，市府養工處

始終都是科技理性的本位思考⁹⁴，並沒有真誠地與草盟和社區居民互動；區里辦公室大都將自己定位為市府的下屬執行機關，自我認定只是在做下情上達的橋樑工作，對事件大多不願表態或只做消極的配合，因此，很多都是對草盟抱著敬而遠之的態度，如天壽里蕭里長⁹⁵就比著手勢對我說：「他們可是 2-4-力，我們都怕他們…里長是協調的角色，草盟是對立的團體，他們之間很難共事…」，戴老師認為：「他們（里長）一直希望能夠對上面有個交代，他並沒有興趣去瞭解事情的是非對錯，他們的地位是居其間，可能更偏向政府，凡事只要能圓過去就好。是事情交代得過去就好，對是非對錯不感興趣。」；至於其他社區民間社團，像婦慈協會的組織立場便比較開放，協會中的社區媽媽可以用個人的身份自由參與草盟的活動。

在觀光聯盟的跨界治理過程中，我們很明顯的看到初期的南投縣政府在掌握重建資源上所呈現出的強烈本位；鄉鎮公所著眼於自己本身轄區內的有限建設，也是幾乎沒有參與任何跨界的產業活動；災區中各個民間團體組織也常常因為重建經費的增多而產生本位的衝突⁹⁶。重建會在這個過程當中則扮演比較開放的角色，儘量配合聯盟的活動需求。

三縣市首長會議所帶領的跨界治理體制，在實際政策問題的解決過程中，中央政府、縣市政府、鄉鎮公所與民間組織間，各自的本位立場也常會表現出來。若再加上不同政黨立場的強化，各自的本位更加明顯。從藍色公路的案例來說，我常在訪談中聽到縣市政府、大鵬灣風景管理處、航運業者、鄉鎮級政府等利害關係人之間許多溝通不良、雞同鴨講以及各自本位的相互指責。

再看看推動原住民自治過程中所呈現出的組織本位現象，我們大致看到有幾個類型的組織本位現象：各級政府原住民事務部門的本位、各原住民族群的本位、各立法者的本位、部落本位、地域本位。政府原住民事務部門，不論是中央的原民會或地方的原民局，常被認為採取國家的或漢人的觀點在理解自治相關議題，

⁹⁴ 93.9.11 郭中端說：「市政府的土木專業仍然停留在 50 年代，有些落伍，並且難以接受一些新的作法。譬如說，在河川整治方面，水瓶式 U 型作法和臉盆似做法，對河川水容量便大有不同。」

⁹⁵ 2004.9.7，於天壽里辦公室。

⁹⁶ 埔里林素貞曾經向我描述地方上各個團體之見如何因為增撥重建利益而弄得很不愉快。

這在許多相到總統府前進行出草抗議之類的社運場合中，最能突顯這樣的不同立場；各原住民族的本位表現可以從近一二十年來原住民積極爭取的正名運動中看到；各立法者的本位有的是反映出黨派立場，有的是政治利益的考量或對自治主張的差異，這可以從數個自治區法版本難以協調共識得知。因此，部落族人期望哪天看到十位原住民立委一同下鄉討論事情的願望一直難以實現；部落因為早已經被納編到基層行政組織運作之中，因此即使相互之間仍有傳統的氏族關係，行政本位立場卻已形成；地域本位則表現在不同地域利益的考量上，譬如，成立馬告國家公園事件中，前山和後山地區部落各自的利益考量不同，便形成了支持或反對的不同立場（陳律伶，2004：99）。

二、組織超越與聯合

面對這些早已存在的各種組織本位，一個跨界治理體制的形成免不了要設法超越，以形成某種組織統聯合的可能。那麼，作為跨界治理體制的核心組織平台本身就必須要具有某種程度的開放性，並以此作為作用動力去穿透相關利害組織的本位封閉。然而，什麼是組織開放性呢？我試著從體制參與者的組織參與經驗，以及參與者對該核心組織運作方式的理解，來了解的體制參與者之組織觀的開放特性，而這也正是跨界治理體制所呈現的主要組織特性。

草盟陳林頌回想草盟當初命名的過程：「『草山生態文史聯盟』的命名過程，是曾提了三個名字，經過票選後產生，當時大家對於『聯盟』並未有太多的討論，只是一來當時大家的社團背景不一，再則也想往外擴大去連結其他社團。」，儘管如此，草盟後來所能緊密結合的對象主要是婦慈協會以及一些住戶社區組織。戴老師說，由於經驗與人力資源的不足，聯盟並沒有很積極地去與地方上的政府部門或社團組織作廣泛的連結。只是用辦活動的方式來創造對話互動的合作機會。但是，在草盟本身的組織運作上，則始終都是保持一個自由開放的氣氛，讓許多願意參與的社區居民或各界專業人士，視個人狀況進出其中，如戴老師所說的：「在這個過程中草盟也在學習，學習如何跟各種不同的人相處，包括在草盟內部成員之間的相處，也有很多人因為理念和做法的不同而在這過程中進進出出。」。其實，

草盟原本也曾建議台北市養工處邀集地方各界代表成立協商小組⁹⁷來監督磺溪堤防工程，但不被採納。

觀光聯盟的組織跨越現象主要發生在聯盟成員的各個協會之間以及重建會與聯盟之間。在成立聯盟之前，這些各個觀光路線上的業者，從來也沒有一起共事過。但現在，大家說好輪流辦活動之後，彼此都會到別人的活動場子上去相挺，活動相對也可以辦大了。但除此之外，聯盟與成員之外的組織團體便少有聯繫合作。尤其聯盟早期與南投縣政府之間的組織互動便不是很開放，埔里林素真說：「林副執行長有時候在開會的時候會跟我們縣政府的官員講，你們有這麼好的一些會做事的人，你們把權力給他們去做嘛！你們幹嘛都握緊緊的？他就真的直接這樣跟他們講，但是我覺得他們當然還是不願意放的啦！有一些資源是他們所想要的啦！」；而集集鎮公所觀光課課長陳啓川就曾抱怨聯盟到他們鎮上來辦活動，連事先知會一下都沒有，常常是當天才知道有人在鎮裡辦活動⁹⁸；有些社區團體也質疑聯盟的產業振興活動並未能連結到社區。

高高屏首長會議很典型的是跨越既有地方政府組織進而進行組織聯合而成的一個組織體，在這過程中，我問屏東縣王文華主任：「這當中，最困難的是各縣市之間資源不同，如何展開協商呢？」，他說：「不能太本位主義，如果本位主義就沒辦法了。」，我接著問：「可是本位主義要怎麼拿掉呢？」，他說：「變成就是要異中求同，就是異中求同。…首長的個性不能太硬，太硬就不行。這個個性又與立場有關，立場要能一致。都是綠色執政，立場就比較有彈性。」。就像楊秋興縣長在會議中致詞時提到的：「謝市長不會”怨妒”，願意把 2009 年世運會提出來讓大家共同來舉辦。」，我想，這所謂的異中求同、個性不能太硬、立場比較有彈性以及不會怨妒等的組織態度，多少可以顯示體制參與者是以一種比較開放的態度在看待組織之間的關係。

關於原住民族自治區的設立，未來不論是主張朝向先成立一個各族聯合政府的形式或是直接建立各個民族自治體，均需要先有跨越當前各個鄉鎮、縣市行政組織或不同的民間組織之籌備性組織團體的成立。但由於自治法尚未通過，目前

⁹⁷ 92.2.7 北市工養水字 第 0916460511400 號。

⁹⁸ 集集鎮觀光課陳啓川課長於 2002 年 2 月 6 日，在集集鎮公所接受訪談時表示。

我們只看到有很少的組織超越和聯合的行動經驗，譬如泰雅自治聯盟之跨越部落組織、鄒族民族議會之跨越鄉鎮組織、泰雅爾民族議會等。其他的相關立法推動工作仍只能算是紙上談兵，無法體察其具有經驗意義的組織觀。在那少數的跨組織經驗中，我想知道，未來推動自治所需要之重重超越從部落、村、鄉鎮縣市，以至各相關公、私部門組織的重重超越，體制參與者會如何看待這些組織藩籬呢？尤其，據我了解，部落生活是傳統原住民生活的核心，現在又要憑什麼去跨越不同組織呢？我問汪明輝：「要建立『鄒族』，這是否是一個新的經驗，是以前沒有的吧？」他說：「也不是，以往部落已不是完全獨立的，部落與部落之間有著綿密的家族氏族關係和脈絡，只是地域上的不同。像達邦部落對外打仗時，許多鄒族部落會一致行動，他們沒有講是鄒族的行動，沒有言說，而是實踐，這裡頭是鄒族。這也不能稱之為結盟，因為在關係上我們原本就是鄒族。有些不學無術的學者認為這些都是日本人帶來的分類，以前我們並沒有這樣子的分類，這種說法是有點啊達啊達的。」、「我們現在談結盟，好像是原本互不相隸屬，而透過某種過程相互結合起來。這種說法可能引起誤解，是認識不夠正確。應該要回到原來的關係脈絡去做更精確的認識。」，有此族群脈絡的體認，眼前不同組織間的聯合與超越似乎就看到了曙光。

也就是說，跨界雖是跨越行政疆界，但實際的行動內容卻是跨越組織界限。跨界治理能否比較全面性地展開，跨界治理體制是否能夠更統合地運作，與體制參與者之組織觀的開放度有著密切的關聯，也顯示出體制之治理特性的強弱。我發現，案例中的各個體制在組織實際運作的開放程度上大多還很有限，但從體制參與者的組織觀來看，則均有相當大的開放性，與其他利害關係人有著明顯的差別。

三、個體的不可消逝

從案例經驗中，我同時看到了組織本位立場對組織成員之行爲與思想的限制，也看到了跨界治理體制之核心組織實際跨越不同的組織界線而與其他組織進行互動或整合。而這些組織跨越的開放特性，正顯現出個體成員之不被組織所銷融，而仍具有其主動組織建構的能力。也可以說，開放性的組織觀使得組織成員能夠重新理解組織界限的涵意，視組織界限為一可以與環境中的其他組織彈性重構的開放性介面而非限制。行政疆界也是組織界限的一環，同樣可以做此理解。

在研究前，原本我以為，組織角色對於組織本身以及組織成員的行動設限是強固的，但從案例經驗中，我看到的是個體在多元價值的判斷和追求上，在組織運作中具有相當大的自由度，組織也盡量對此自由度抱持著高度的尊重，而這其實是開放性組織觀之主要內涵的一部分。正因為核心組織平台能尊重組織中參與個體的自由度，也才使得跨界治理體制更具包容的特性與結盟的能力。

以草盟來說，草盟自始都沒有登記立案成為正式的社團組織，因為他們覺得登記成為正式合法的社團，比較會被綁手綁腳。他們組織內部也沒有正式的組織編制，只有設定一位召集人，其他人都是志工。每次針對不一樣的事情都會組織不一樣的人來一起開會討論，並作分工，並沒有為那一個個人指定特定的職銜。聯盟的事情採合議制，讓實際參與的人經過開會來決定。但是，草盟每個禮拜固定開會一次，三年來始終如一。薩小姐說：「大家都是”平行的”，沒有誰是特別重要的，但各有各的特色、能力與作用。像文海珍便特別有決斷力以及募款能力；徐美女是傳統的家庭主婦個性隨和但執行力超強；陳林頌、江建國和戴老師頭腦特別冷靜，具有策略的能力；馨嬪比較會吵架，具有抗爭的能力。」，她還補充說：「草盟原本也想要設立較正式的組織型態，但後來考慮現代人的自主性較強，不喜歡太制式的組織，每個人都想保有在各個社團中自由進出的身分，不希望被某個社團硬給約定住。」。我也聽過郭中端對徐美女的做事風格表示推崇，她說：「徐美女不愛出頭，她是無為的，讓每個人都各司其責地成為領導者，那是弱勢的領導風格，讓每個人都成為領導者，這對這個組織的持續運作影響很大，...」。在訪談草盟成員的過程中，我不斷會聽到他們相互間對彼此行事風格的了解和肯定。誠如德國思想家 Frank (1986) 所說的：「借助於個體性，公眾世界不是變得貧乏了，而是更加豐富。」。

第三節 社群觀

社群是集體營生的人類最早意識到有群體界限，進而區分我族與他族的社會概念。因而，從社會面來談論疆界觀，便無可避免地要從社群界限的涵義談起。於是我們會問，何謂「社群」？由公權力所合法劃定之轄區範圍內的人民，是否共同構成爲一個政治社群？一般人恐怕均會想當然爾地認定一個社區、一個鄉或縣原本即是一個政治社群，因爲我們日常的許多生活事項，諸如交通、納稅、兵役等等，無不以行政區作爲一個整體。然則，若我們進一步問，構成爲一個政治社群是否需要具備哪些內在條件時，許多疑問便伴隨而來了。

「社群」(community) 概念一般又被等同理解成「共同體」之概念。因此政治社群也常常被直接與「生命共同體」概念相互聯想。古希臘哲學家亞里斯多德所提出的城邦概念被認爲是將此二概念做連結的思想先驅，他把政治結合當做是有機的、具有明顯目的的人群組合(江宜樺, 1995)。然而「共同體」這一涵蓋歐洲，甚至整個西方文化脈絡的重要概念，隨著歷史的演變，也逐漸有不盡相同的理解內涵產生，譬如，法國學者 Nancy (2003) 便反對一直以來以浪漫主義觀點將共同體看成是一個具有本質性的主體。他認爲將共同體視爲一種本質，實際上就等於是將政治空間給封閉了起來。因爲他對共同體預設了一個共同的存在，但是共同體所牽涉的事情偏偏是非常不同的。他認爲，共同體的存在之所以存在是因爲它居於「共同」之間(in common)，絕不會讓自己被吸入到什麼共同的實體之中。「這種共同居間的存在」(being in common) 截然不同於融入某種單一的聖體(communion)。他認爲共同體無法被預設(presupposed)，而只能被暴露出來(exposed)。他認爲共同體是組織上的統一，具有肉體又有精神或靈魂，當中血緣、地緣和語言、風俗一樣重要，它有著親密、實在而深奧，幾近自然的團結力。

我對於政治社群或生命共同體的理解，也不打算走向浪漫主義的本質論，而是只掌握概念當中的一些核心成份來進行經驗觀察。譬如，德國學者 Ferdinand Tönnies 從人類意志相互作用的肯定面所提出共同體(Gemeinschaft) 概念，提及的相互性、共同體意志、語言的默識一致、有限度的不平等、不同種類共同體等的內容便相當具有參考價值(請參閱本文頁 74-76)。

透過這種具有生命共同體意義之社群觀的理解，我們將可以觀察某個跨界治理體制的建構是否意謂著某種政治社群的形成。以下我將從利害關係人在跨界事件中對於既有行政體制與跨界治理體制的社群感受比較來理解跨界體制形構之政治社群涵義，並以此來理解以政治社群為基礎之疆界觀的內涵遞變。

一、制式的共同體 / 想像的共同體

我問這些案例中的體制參與者，對其所屬行政區，社區、鄉鎮或縣市是否具有某種政治的歸屬感或認同感？以及在他們採取跨界治理行動時，會不會常常考慮到自己在所身處之行政區中的角色。譬如，會不會想要邀集同一社區、鄉鎮或縣市的其他成員來共同解決該一跨界事件。或者說，在進行跨界互動過程中，參與者是否常會聯想到自己所屬社區、鄉鎮、縣市與對方社區、鄉鎮、縣市之間的互動關係？

但是這種問題所得到的答案經常是他們都很清楚自己的轄區歸屬，遇到事情當然也會從自己的轄區來尋求解決，但若說自己是否對於自己所在的那個社區、區里、鄉鎮或縣市有無認同感，彷彿又說不上來，譬如，草盟社區媽媽們在遇到事情的時候也是會先去找當地的社區居民或里長一起商議，災區各條線觀光業者在成立協會時也會掛上鹿谷鄉、信義鄉、仁愛鄉的地名作組織頭銜；高高屏三縣市政府官員在會議討論中也都會自然而然地從本身轄區的立場發言；原住民朋友到總統府進行出草抗議時也是一個鄉、一個鄉地集體行動。可是像草盟薩小姐又會跟我說：「各里與各里之間的社區界限，在我們來說是不存在的，那只是行政人員腦袋中的東西。」；觀光聯盟在辦活動時也未必和鄉鎮公所或鄉民一起行動，像聯盟在鹿谷茶鄉辦活動就曾未告知或鼓勵當地社區居民參與等等⁹⁹；部落裡的原住民又會常抱怨鄉公所的單位只照顧漢人的農田。

以此來看，行政區域劃分的某種政治效用長期在人們的日常生活中運行，很自然地已形成某種政治社群感，但是這樣的政治社群大都只是例行性地在處理一些公共事務，社群成員甚少有因為某個事件而有集體行動的經驗，因此，既始有某種共同社群之認知，也是隱微不明的，而且也會因各個行政區所曾有的集體行

⁹⁹ 鹿谷鄉居民「八才子茶坊」負責人楊基謀於2002年2月3日接受訪談時作此陳述。

動經驗之不同而強弱有別。我或者可以勉強將它稱之為「制式的共同體」，它的形成是因為人們在一定轄區中共同墨守某些法制規定、進行某些制式的互動，而產生的某種相互性和認同感，地緣和法制是它的重要基礎。

那麼，跨界治理體制在跨越行政轄區而形成的過程中，體制參與者之間是否也產生了某種社群認同感？這種認同感的基礎來源又是什麼呢？跨界治理體制的產生是一種新的政治社群共同體的產生嗎？我請他們試著從跨界事件以及體制互動過程來描述一下體制參與者之間的關係特性。

草盟成員表示，參與草盟體制的人之間的確存在某種共同體的社群感，因為我們有共同的價值目標，有對磺溪生態的共同想像，也有沿岸居民對於磺溪的共同記憶，因而大家行動在一起，不僅是自利而且做到利他，總的講，就是因為那條河，使得跨界體制參與者產生了社群共同體的想像。薩小姐說：「我們會跨越社區去與居民舉辦各種社區活動和說明會，主要是從生命共同體的觀點去進行溝通與推動的。」。

進入中部進行觀光產業重建的訪談前，因為「九二一災區」已經是全國各界早已形成的共同認知，因此，我預想著在此「災區」之中，因該會是瀰漫著一股濃濃的「生命共同體」的親密氛圍。但是，經過實際的訪談了解之後，那種感覺並未如想像中那般濃厚。在觀光聯盟體制的實際運作過程中，雖然利害關係人包括重建會、縣政府、鄉鎮公所與觀光業者，但他們之間似乎並沒有因為同處災區或同為災民而有更多的相互包容與合作無間。譬如，林盛豐就說：「災區共同體的意義就只有在立法院共同爭取一千億的時候，那些立委有共同爭取、共同質詢，... 落到實際的地方來講，它一定是各個縣市處理自己的問題，那麼共同體的意義只在於「行政院重建委員會」這個，那麼921重建會，它看事情的時候沒有限界，該去那就去那，管轄範圍沒有限界，但它只要一開始進入行政體系時，縣市區別就出來了」。因此，我所看到的共同體特性主要表現在實際的參與聯盟的各個觀光協會之間。他們總是很清楚地表達以災區之名共同爭取經費、共同對外行銷的重要性，他們也會向我描述他們如何在辦活動時相互支援的情形。其餘體制參與者，重建會站在中央級重建政策指導者與執行者的角色立場，而縣政府與鄉鎮公所並未積極以行動加入此一共同體的想像當中，他們只是基於行政責任的參與，這也可從他們明顯的本位立場中看出。

參與高高屏首長會議的各地方政府官員曾不只一次地表示三縣市之間具有生命共同體的關係，從他們的會議談論內容中也確實常常可以看到他們具有某種利害與共的相互認識，譬如，我問屏東縣鍾至上課長：「高高屏這個概念具有實質意義嗎？」，他回答說：「高高屏、台南縣與台南市以及嘉義縣市在區域性的習慣還是有所差別。高高屏首長會議之所以被要求存在，事實上是因為三縣市之間互相依賴性比較高。也就是生活圈的意義。譬如說，以水源上來講，高雄縣和高雄市幾乎都是靠高屏溪和荖濃溪兩個水源；高雄縣和高雄市的一些就業人口也都是從屏東縣這邊過去的。就像台南縣跟台南市之間本身的（生活）機制就蠻類似的。你只要看看上班、上學時間，高雄縣市到屏東縣市的火車電聯車幾乎班班客滿就可以知道。屏東縣市的就業人口，往台南、嘉義跑的非常的少。不是往中北部就是往高雄。」，高雄縣王屯電課長也說：「早期以來高高屏就一直屬於一個生活圈，台南又是另一個生活圈。高高屏以高雄市為中心的生活圈，這蠻強烈的。」

我再問屏東縣謝孟良課長：「"高高屏"對你們屏東縣的觀光發展來講是有意義的嗎？」，他很篤定地說：「高高屏當然是有意義的，因為海島內的觀光資源畢竟是有限的，最長遠的目標還是要吸引國際的觀光客來。如果只是到島內旅遊，祇是國人的錢在那裡流來流去而已，如果要吸引國際觀光客你就必須有個比較廣大的區域。以高雄市做為交通的轉運中心，再結合高雄縣、屏東縣的各有不同的觀光資源。五星級飯店、國際會議中心在高雄市才有，高雄市到墾丁車程要兩個半小時，如果坐船只要一個多小時，如果著眼於國際旅客，一定要結合來思考。甚至連台南我們都希望能納進來，以高雄市為交通運輸中心。要了解台灣的歷史古蹟可以往台南跑，要親近自然景點資源可以往屏東這個地方跑，要認識原住民文化可以往高雄、屏東地方跑。如果屏東只被當作是南台灣的後花園，或是國內旅客跑來玩一趟，而不是吸引國際旅客，那只不過是個國內的錢在那裏流來流去而已，從整個國家來看，還是要看國外旅客來多少，這才是推展觀光的指標。」。

以目前推動原住民族自治的幾個主要社會力量和行動來看，本研究想試著去了解是否存在有推動者構想中所存在的政治社群，包括推動成立單一原住民族自治區的主張背後是否有一個泛原住民族之政治社群；由於目前尚屬推動自治之初階狀態，因而我的研究範圍主要係針對部分已經成立之跨界團體，同時也藉由訪談來理解各主要利害關係人對於此一問題的認識和看法。

以我本身是一個漢人的觀點來理解這個問題，原本我會以為，原住民處在當今的台灣社會結構之中，具有相同的政經弱勢地位，有相同的歷史命運，應該會具有強烈的生命共同體感受。而各個原住民族各自具有不同的歷史傳統和文化語言，應該也會具有強烈的民族一體感，應該很容易以族群之名去取得一致的認同。但是，再經過廣泛的接觸與訪談之後，我發現所謂泛原住民族之共同體意識，只能說是歷史發展過程中原住民運動的一種策略語言和用法。在實際的原住民社會當中，這種認同其實是不存在的。在我的訪談對象中，絕少的人認為未來有成立泛原住民聯合政府的必要與可能，因為有史以來，各原住民族之間就從來沒有過這樣的聯合經驗，何況是成爲一種族群認同。再者，各原住民的傳統文化與資源條件各不相同，相互間的信任基礎也有問題，要勉強形成一個泛原住民族一次的認同與體制，恐怕不是一件容易的事¹⁰⁰。

就個別民族來說，看似內部一致性很高的民族，由於受到現代政府體制的管理、政黨政治的左右、長期漢化政策的改變以及西方資本主義、自由主義等現代生活方式的影響，個別族群內部的分歧程度也已日益加大加深。況且，在傳統的原住民社會裏頭，原本就是以部落爲主要的生活群體、空間和認同，一個屬於整體性的民族認同在以往傳統社會中並不明顯。因此，所謂的民族認同、民族意識、民族共同體等概念，有學者（施正鋒¹⁰¹）認為，並不適合用本質論的立場來看待。基本上，都還是必須經過一個再建構的過程。汪明輝說：「所有的本質主義都不是真正的本質論，就像傳統，雖然我們要民族、部落傳統，但我們其實並無法回到真正的傳統，真正是什麼呢？你要看是哪一個時代的真正。不同時代有不同的內容，是有時間性的，它是一個運動。除非我們把它當作是死的，才會有本質。那傳統就回到博物館那一邊了，除掉博物館，傳統都是手段、都是想像，境遇而已。」。既然民族認同是一個再建構的過程，要形成民族的生命共同體就免不了要實際去面對現實政治中已經存在的分歧。可見，對於一個著眼於追求自身民族之永續發展而致力推動建立跨界自治體制的行動者而言，它首先便需要去再建構一個民族

¹⁰⁰ 譬如阿里山鄉長湯保富就說：「馬上成立一個這麼大的國與國，會失控的，會失控的，…會成爲一個災難，因為它不是單一的族群，我們以前是打仗的，是打仗的，又會回到爭地盤，爭權位的情況，那可能又會回到以前，那就再打嗎！這個也是滅亡原住民的一個方法。」（2004.8.9 阿里山鄉公所）。

¹⁰¹ 於 2004.10.30-31，在北縣烏來鄉舉行之「原住民族與自治議題」學術研討會中之發言。

共同體意識，而它的基礎是他們共同的血緣、語言和傳統文化。汪明輝說：「從來就沒有有一個民族—nation 的意識，內部需再經過建構，這是需要擺脫國家重新建構的一種工程，需要很長的時間」。

二、流動的共同體

以上我從共同體的某種內涵特性來理解體制參與者和利害關係人對於其所身處之行政體制與跨界體制的社群關係狀態。我發現，體制參與者同時對其所身處的行政體制和自身主動形構的跨界體制均具有共同體的感受，只是共同體感受的基礎來源不同，感受的實際狀態也不同。平時，人們可能默默地認可合法權威所賦予的制式共同體作為一種制式的政治社群。但當類似像跨界課題之類的事件發生，人們也可能會主動尋求建構一個新的政治社群，於是，在該一跨界事件上，共同體的涵意便存在於跨界體制當中而非制式的體制之內。由此以觀，我們或者可將此共同體特性移轉的現象稱之為流動的共同體現象。

若說政治社群的認定乃是一般人日常社會生活中之政治認同的體現，那麼，以往只從合法性觀點來理解法治的政治社群以及其所劃定之疆界，便顯得有些片面，本研究從案例經驗中所理解到的流動社群觀，將會對疆界的實存狀態提出不同的詮釋。至於，共同體之流動特性為何會形成，Geoff Dench 曾指出，共同體主義早在被提出與界定之時即已具有弱者之哲學的特徵，因為通常只有那些不能實現事實上之個體性的法律意義上的個體，才會相互約束彼此形成一個共同體，他並強調，共同體理想的一個固有的要件是成員之間應具有共享好處的兄弟般的責任。一旦當人們有權享有他們設法憑自己的智慧和努力所獲得的東西時，此一想法立即會代替共享的義務，而使之中途退出 (Bauman, 2001)。這聽起來彷彿是說，共同體乃是弱者間無奈的相互偎暖取火，一旦成員茁壯了，共同體內部也開始流動解散了。此一共同體的印象似乎與當初的共同體理型有所出入，但用來理解本文的案例經驗卻頗為適切。林國隆：「其實整合最好的整合時段是在危機啦，因為有危機才容易整合，大家才有那個心，很好的時候要整合，大家都是頭啦，大家都是老大，大家都不服輸，所以整合就不容易，那南投這次能夠整合，就是因為幾次的災情，才讓大家整合起來，不得不要合作，共同來努力，就是因為這樣才順利的推動起來。」。

或者有人會反對將跨界體制理解成某種共同體的意義，而主張僅將其視為某些組織體的暫時性互動，但一則「共同體」一詞每每出自受訪者之口，再者它們也確實具有某些共同體之內在特質，故而從不同特性之共同體的角度來理解這些案例經驗亦無不妥。

三、自願認同的社群

Rawls (2001) 認為民主政治社會的理念和共同體的理念之間應該有所區分，因為，他認為作為一個共同體，它的成員們會因為追求某些共享有的價值和目的而成為一個統一的整體，那些價值和目的能夠使他們持續支持該團體，並且一定程度上使他們受到約束。但是民主的政治社會整體並不具有任何這樣能夠共享有的價值和目的，頂多只是具有自由民主社會所賴以建立的政治正義觀念或與政治正義觀念本身相關聯的價值和目標。因此，一個民主社會裏面顯然的是可以同時接納眾多共同體的。以此來理解本文案例中各個跨界治理體制的建構，同樣是在一個民主政治社會當中，因為某些事件的激勵，或基於某些共享之價值與目的的追求而促成。這樣的體制背後也可說具有某個共同體的領域在其中。然而，這樣的共同體想像並不會受制於一個民主政治社會之整體，而是被包容於其中，它們是與基於民主合法性之制式的共同體同時存在。這種多元而流動之共同體的想像有別於傳統之政治社群觀，將賦予跨界政治行動更多的可能性。這同時也頗為符合主張社群具有多重性與擴展性之西方新社群主義的社群觀，政治社群不再侷限於國家整體，而是看具有共享的利益、共同的生活區域、相同的種族血統或共同的歷史記憶等，而生活在一起的一群人，如何去詮釋與建構自身所願意認同的社群。

第四節 道德觀

我問：「作為一個民族運動的倡導者，您對民族的核心價值，是否非常的清晰？」

汪明輝說：「我們對它已失去了敏感度，因為大家都使用中文，使得這個東西有了隔閡。這種東西必須要碰到界限的時候，在跨越界線的時候，才會知道，你在碰不到界線時才會沒有方向。我有些是清楚的而有些地方是模糊的，必須在碰到事情，啊，才會反應出來什麼是鄒族的，什麼不是。疆域，空間，什麼是鄒族的空間，這個是要劃界線的。譬如頭目犯法，犯的是誰的法，在這個事件上會看到鄒族的界限，什麼是鄒族的法，什麼是國家的法。但有很多原住民並不知道這個界限，原因是他們沒有鄒族的這個概念，他把國家的拿來套在身上。因此他們會認為是頭目自己犯法的，而沒有想到頭目是鄒族的頭目」。

依 Angeles(1992)對 moral 一辭的定義，內涵主要有四：一、道德與人類行為之好壞、對錯、恰當與否之判斷有關；二、道德是一套被視為正確行為（有德性的、正義的、適當的行為），並被遵守的公認規則；三、道德是一種被用以判斷和指導對錯行為的能力；四，道德是提供一個人與別人發生關聯互動的適當方式。我之所以要從社會面之道德觀來重新理解跨界體制演化過程中的疆界涵義，乃是想對政治社群的構成與否再作進一步的觀察和理解。因為政治社群的形成與否除了要從相關體制參與者的心理感受和認知來理解，體制參與者在實際互動參與過程中是否發展出某種價值判斷、公認規則、行為約束或互動準則，也是一個重要的理解內容。

傳統政治運作一提及政治秩序規範的制定與執行，必將之歸屬於中央到地方各轄區之政府部門，政治秩序基本上是由政府部門挾其合法性的公權力來領導與管控的。但從社會面看，社群之疆界，除了具有地理空間之涵義，從社群實質的活動運作來看，社群之界限更是從社群成員所默守的秩序規範（廣義之社群道德）來作識別。亦即，既稱為同一社群，則必然有社群成員之間共同認可的某些價值或責任義務。因而，當某種不按傳統政治統治模式的跨界治理體制形成時，是否意味著既有的政治規範出了問題，而另有某種自主性的政治道德觀已產生？如果

是，那它的內涵何異於從前？這樣的跨界秩序與道德規範又是如何形成的？如何維繫？

一、自願的秩序

一個跨界治理體制的建立和運作應該會有一套內在的秩序規範是大家所共同遵守的才是，因此，我問體制參與者：「聯盟的參與成員之間有什麼大家共同認定的核心價值或行事的準則嗎？它們又是如何形成的呢？」，當我向草盟戴老師提出這個問題時，他先是習慣性地反問我：「那你為什麼來做這個研究呢？難道只是為了博士學位嗎？」，我回答：「我是因為關心永續的價值能否被真正落實，才投入研究的」，他說：「你都會這樣做了，難道我們這些人不會嗎？…對，環境永續的關懷是我們唯一的價值堅持！」，言下之意，我似乎不應該提出這樣的問題來質疑他們一貫而明顯的價值信念。

但是，同是草盟成員的陳林頌對於共同價值卻有不同的看法，他認為這種價值是變動的、階段性的、策略性的，逐漸共同產生的，也是需要經營的，他說：「那是在過程中慢慢被建立出來的。當然一開始的時候這一群人會因為某種危機或者共同的利益的被剝奪而結合，但是這個是會改變的。坦白說，不可能不存在一些共同的價值，但是這些共同的價值不會是一開始就很明確的。但是要會經營那一部份。或者說，要知道怎麼樣在過程中把那一個部分很明確的、知道它要怎麼被放置在清楚的時間點，或者是在什麼時候運用那個氣氛或者是那個價值，或者是改變它，這很難明確的講。」

在災區觀光聯盟的運作過程中，最明顯的共同規範就是辦活動不能有衝突，要事先協調，並且要相互捧場、相互支援—相挺，也就是一種相互性的原則。

高高屏首長會議原本只是聯誼對話性質的會議，並無實際的規範秩序，但後來，為落實問題的解決效力，開始以個案追蹤考核的方式來強化會議的拘束力。我對這個會議機制深感興趣，因為它似乎為這個跨界體制形成了某種規範作用，於是，我問謝孟良課長：「高高屏首長會議是否會增加縣府內公務人員的業務量而引起心理抗拒？」，他說：「應該不會，主要是因為它的密集度並不是很高，每三個月才一次。這樣下來，至少它會有壓力在。如果沒有那個，你會變成很沒有動

力。因為它也不是強制性的，說你一定要這麼做不可，而是都是採用主動提案方式，去陳述我在推動過程中遇到什麼問題，我想要怎麼做，就可以提到那邊去。這樣的制度我是覺得很好。」。他的意思是說，會議中的提案都是來自三縣市政府官員為了解決跨界困難所主動自願性提出的，既使提出後會有追蹤考核的壓力，也比較會願意自己去承擔。謝課長又補充說：「又譬如說，首長會議輪到某一個政府舉辦時，如果想不出什麼問題，他們就會考量到其他縣市不錯的提案，一起把那個議案提出來。這樣就可以從原本沒有，最後共同創造出一個合作的議題。」也就是說，在提案過程中就已融入有自願性合作的氣氛。

我再進一步問：「追蹤考核的案子如何才能去除列管？」，謝志上課長說：「四年下來，有很多議題變成常規之後，我們就不再列管下去了。」，我問：「所謂常規是什麼？」，他說：「常規就是實質問題解決了，就是由三縣市都有按照共同既定的規範規則，時間到了就三個縣市分別去辦就是了。」，我再確認一次：「這樣的會議有什麼強制性嗎？」，他說：「也不是什麼強制性，只是說藉由議題的公開提出，會給承辦人員一些壓力。因為議題既然是三個縣市首長在會議中共同決議的東西，你如果辦得不好，再三個月、四個月拿出來的時候，對你自然會有很大的壓力，這也是一種壓力啦。」，由此可知，高高屏首長會議是藉由某種會議儀式以及民主的提案討論流程，來形成一種具有某種拘束性的共同規範。

在研究原住民自治問題之初，我一方面對台灣西半部平地上漢人主流社會的政治惡鬥與資本主義文明的猖狂有些感到厭惡，一方面則是對原住民的傳統文化寄予甚高的期望。然而，在實際田野的過程中，我逐漸發現在山區的部落社會裡也已經慢慢地接受了主流社會文化的“洗禮”，譬如，汪明輝說：「在現今魯凱族的部落社會裡魯凱族的頭目太多，沒有整合。各個頭目各自為政，鄉長校長頭目又相互捉對廝殺，誰也不服誰，他們是不可能整合的。鄒族也有這種情形，因此，唯有靠種族才能夠發揮整合的力量。」，因此，我常會去問那些自治推動者：「要在部落與部落、鄉與鄉或族與族之間建立（或找回）某種跨界的、同族的秩序是否可能？」，他們基本上都認為這是難度非常高的一件事，即使是跨部落之間要形成同一族群的共同秩序規範，在現代社會處境下都有相當大的困難。

但在這一點上，鄒是會議曾經有過成功的經驗，汪明輝表示，當時鄒是會議的召開，在形式上已經確立了「鄒」是大家在各種身份、地位、黨派、宗教信仰、

意見紛歧之中所可以建立起來的共同價值信仰。而當時，是透過在會議過程中對各種社會身份背景的刻意去除。也就是任何人的發言都是以「鄒族」之名提出作為一個鄒人的意見，大家的身份只有一種，「鄒」的價值於是在族人的心中確立了。

可見，時至今日，想要在各個原住民族內部建立起某種跨越行政疆界或跨黨派跨宗教的群共同規範也已是極為不易的事。面對這樣的困境，我有點好奇地想知道如果有一位原住民青年滿懷熱情地想投入推動原住民族自治的志業，像汪明輝這樣的原運前輩，會給他們怎樣的建議？他的回答是：「會建議他應該具有豐富的知識、要有使命感、不要有利益。首先不要講自治，那會流於激進主義，不要談發展，那會流於經濟模式。要有健康的身體，以及必須要有在精神上與哲學上是屬於鄒族的、原住民的獨特的生活方式，否則的話，只會使一個見風轉舵的人。要把這些精神上的、哲學上的認定認為是一種全球化的普世價值，要確定自己所做的都是對全球化有貢獻的，而且是全球化的運動，它是另類的全球化。麥當勞化是另一種全球化，鄒族的在地抵抗也是一種的全球化。你的 GPS 的定位是獨一無二的，在全球的定位是唯一的位置。不管你是 200 多人的民族，還是十萬人，你都是獨一無二的，但大多數人都忘記了，只想要當中國人。…是普同性的，不是說有一個比較好的價值或者說比較不好的價值，而是說它跟大多數人的價值是一樣的地位。」。

他的意思應該是說，談論民族自治體制的建立之前，應先確立鄒族之存在所具有的、與其他文化價值平起平坐的普世性價值定位，然後才不會立場搖擺不定，然後才能在哲學上、精神上與生活方式上呈現出自身族群的獨特性，民族自治也才有它的必要性和意義。總得來說，民族核心價值的建立還是得從參與者自身做起，不能一昧仰仗外界形勢。這也是為何他在面對眼前的一些原運青年時會有些擔憂，他說：「他們還是比較缺乏一種屬於自己生命的哲學根基，是自己生命的而不是別人的，不是尼采的。作為你自己的生命的哲理是什麼？價值是什麼？他們沒有…」。

甚至，他也很不以為然地指出：「很多人並沒有把它當作一種生命的價值而實踐在生活裏頭，許多原住民知識精英只是將它當作一種議題，一個生活選項，拿它來大做批評、演講或者為原住民指點迷津，他們卻沒有把它當做是個人實踐的、全部的生活內涵。或者只把它當作是一個誰是設計高手的比賽，看誰比較厲害，而能獲得政府的信賴。你若問他們，他們在過什麼自治的生活嗎？—

NOTHING！」。

二、道德基礎的消長

以往處理跨界公共事務的秩序規範往往是來自政府體制的認定，公共秩序的道德基礎主要來自正式的合法性。故而，河川界整治、災區重建、都會區發展或民族自治等領域所遭逢的跨界問題主要是仰賴各級政府所認定的處理流程，利害關係人只能在那套流程上配合運作，基本上就是科層體制層級節制的秩序規範。它既是合法的行政程序，也是人們所默默奉行的公共規範。然而，在經歷了疑似無政府的處境之後，利害關係人們試著從合法性以外的價值基礎，如河域生態永續、區域產業永續、都會區共同發展與族群的永續發展等價值，去尋求建立跨界的共同規範。這從實際跨界事務的處理而言，合法性的秩序規範已相對隱沒起來，反倒是體制參與者所共同建立的新規範，成了他們面對處理跨界問題的具體依據。因而，從實際社會運作面來看，人們已用不同於以往的道德觀在看待眼前的跨界事務，那麼，在舊道德秩序觀中所層層劃定的疆界秩序也隨之被忽視了，人們是根據實際發生的問題範圍來界定治理的空間領域，形成實際的新疆界。在此領域中，體制參與者依據新的政治秩序規範來運作處理。並且隨著跨界體制的持續演化，這一套新的社會規範可能發展成爲一套成文制式的法律規範，也可能隨著跨界問題的解決及跨界體制的解散而消失，進而與舊有體制重又形成另一種消長關係。在此不同道德基礎消長的過程中，我看到了利害關係人之新/舊道德觀的遞變，也因而看到了新、舊疆界觀的轉換。

三、道德重建的可能

先前我曾提 Etzioni 所提出的一套建立具體公共道德的實踐路徑，那是一種依循民主的社會特性，由下而上反推回去，從社區、社會、國家以至全球的重新逐層開放對話，以形成具有自願性並相對堅實的共同道德規範。這種跨越族群的開放性價值對話，也是他認爲新道德得以重建而整體民主社會秩序得以形成的唯一可能。我發現這樣一種新公共哲學之理論觀點的經驗可行性，相當程度地在本研究案例當中得到實踐性的驗證，一種基於相互性的自願性秩序規範是有可能在社區、業者、政府部門、族人以及公私部門之間，透過持續的對話互動而被建立起來的。或者這是因爲大家同樣共世存有，再怎麼樣還是可以找

得到彼此可以相互理解與感動的共同語彙，問題只在於有沒有人努力地把它揭示出來。我看到案例中的體制參與者正持續在做這樣的努力。



第四節 小結：新疆界與新區域

疆界觀的內涵中包括主權觀、組織觀、社群觀與道德觀，它其實正是跨界行動的認知結構與動力源頭，或者也可以說，乃是永續治理能否開展的意識要件。正因為案例中的體制參與者能重新定位主權的不同歸屬主體，可以保持更大的組織開放態度，彼此具有對某種社群共同體的體認和期待，以及能夠自願性的去形成某種共同的秩序規範，因此，他們能夠重新去界定某個具有特定價值意涵的政治治理空間，並去發展出某種有別於傳統政治運作的跨界治理體制。若不從體制行動者對這些重要面向的認知轉變來理解，我恐怕會很難理清一個跨界治理的行動為何會產生，一個跨界治理體制的運作如何維繫。從國家主權到國民主權、地區主權和民族主權；從封閉的組織本位到開放的組織聯合以及對組織個體性的尊重；從制式的共同體到想像的共同體、流動的共同體；從強制性的法制規範到自願性的道德秩序，如此疆界觀內涵的遞變，為我們提供了一個重新理解跨界行動的理念架構。

然而，如此新疆界觀與新政治治理空間形成的同時，對應的其實是一個具體的新生活區域在跨界治理體制演化的過程中，逐漸被清晰揭露。只是，不同的跨界新區域因著區域屬性之不同，如磧溪的社區生態特性、中部災區的區域產業特性、高高屏的都會區特性以及鄒族的民族自治區特性，也招引了不同屬性體制參與者的加入，如社區媽媽、企業主、地方官員以及民族自覺者。體制參與者的屬性不同，各自面對的既有政治處境也不同，也使得他們在推展跨界治理體制的方式也互有差異，草盟善於社區動員、觀光聯盟強調聯合共事、高高屏善用會議的儀式性效果，鄒是會議則首重技巧性地突出鄒族的主體性。因為新區域的價值內涵不同，因此，體制參與者所據以形成之新的主權觀、組織觀、社群觀與道德觀的內容也有具體的差異，指向的是不同價值偏重的永續。儘管如此，不同的新生活區域特性並不妨礙它們在開展跨界治理體制時所共同顯露的初步民主治理特性以及永續特質，以及他們與傳統政治體制特性的明顯差別。同時，這些不同之新區域與新疆界的浮現也透露了民主治理的多樣豐富性與可能性。



第六章 疆界隱現之辯證分析

當不同社區居民意識到璜溪的永續發展課題必須貫穿天母、士林地區上、中、下游的日常生活，並進而展開各種跨社區的治理行動，成立起跨社區的草盟組織時，那些原有的社區界線因為溪流的聯繫被沖淡了，一條以追求河域永續發展之共同價值為核心的政治管治線從中生成了。但當草盟開始進行各種跨社區的溝通整合活動時，原有的疆界線又明明白白地突顯存在；九二一大地震裂山破地，震垮了人類現代文明的各種設施營造，也震滅了原有的行政疆界線，「災區」成爲一個在政治上或生活上有意義的新領域，在重建政策上也有了不同的疆界思考。重建期間，在官員的行政施作或一般民眾的生活感受上，「災區」常是共同思考的一個整體，於是中台灣觀光產業聯盟可以跨越鄉界進行全災區的觀光重建工作。但隨著重建工作的逐步推展與完成，災後生活逐步恢復日常生活的榮景，本位分歧逐漸產生，原有疆界線重又浮出，直到各種災情又陸續發生，跨界聯盟乃又更加堅實；高雄縣、高雄市、屏東縣分屬不同轄區，長期以來分界而治。當彼此的生存發展出現交集互補時，都會區的整合性概念浮現，跨界中介組織被推動形成，一個含蓋三縣市、按照各個不同跨界政策課題而實際運作的政治新社群與實際行動的新行政疆界浮現，原有的縣市界線也因而有所隱匿；同樣的，當原住民對於自身所屬的族群文化與權力地位產生了某種自覺認同之時，一個要求以民族發展爲中心建構而成的政治社群想像，跨越了目前的鄉界、縣界，一個被賦予不同意義的政治疆界浮現了，原有的行政疆界線也因為受到質疑挑戰而有所隱匿。

當一個跨界治理體制被設法建立與運作之時，預示著某種新的疆界線和政治社群正試圖取代舊有的運作模式。不同之疆界觀的存在，隱喻著另一種疆界線的即將浮現，或者，既有的傳統界線正在隱退。新舊疆界的隱現，似乎存在著某種此消彼長或相互爲用的辯證關係。這種因跨界永續發展的實踐而形成的疆界隱現現象，在我們所共同存有的這個時空脈絡下，究竟具有何種政治社會的、文化結構的、與哲學存有的涵義？促成新/舊疆界時隱時現的社會作用力來源又是什麼？因此，除了上一章探討體制參與者對疆界內涵的理解？如何理解存在於跨界治理體制運作過程中所呈現的不同疆界觀的隱現現象，恐怕更具有學術研究之價值，

尤其對於民主轉型的社會而言，此乃制度變遷最細微的過程，其背後可能蘊含著某種重要社會思潮或政治理念的對話與抗衡。以下我試圖從政治、文化與哲學三個層面來對此辯證關係進行詮釋性的理解。

第一節 國家與社會

「國家」與「社會」在政治社會學研究當中，始終被當作是兩個相互對待，又各自有特定內涵的概念來處理。以往，不論是馬克思主義、精英理論或是多元理論均未能清楚掌握到國家與市民社會之互動關係的重要政治意義。主要原因是對於國家存有不太實際的想像，如馬克思的經濟決定論忽視的社會權力的多元性，並將政治完全等同於國家，階級鬥爭才是政治的實體，國家既是鬥爭的工具也是產物，更無從論及市民社會；精英理論則客觀中立地探討一國之中精英統治的實況，政治視為精英與非精英的關係對抗，國家成為角色與作用模糊、中立的第三者；多元論將政治描述成多元利益間的相互對抗，天真地也將國家孤立成中立的旁觀者，以致無法察覺國家與市民社會之間不對等的權力結構關係。但是，國家及其權力的執行者—「政府」在政治上所扮演的吃重角色與影響力畢竟不容輕忽，因為它始終都是社會經濟資源、資訊資源、權力資源、合法性資源與政策資源的實際擁有者。此一事實終究無法被任何人，何況是政治社會學者所輕忽，既使二十世紀末葉以來，國家角色受到全球化、自由資本主義以及各種新社會運動的衝擊，開始引起人們對於國家角色功能的質疑，甚至更有國家終結之論被提出，但還是無法否定其存在的必要性與重要性。問題是，面對各種紛至沓來的社會危機、環境危機與經濟危機，政府失靈現象又一再浮現，促使市民社會不得不設法自保，就這樣，一種期待國家與社會重新接合的治理課題產生了。接下來便是如何接合的問題，究竟國家與社會應該各自做怎樣的調整，又要如何相互調適？政治社會學者開始在這些方面投注心力。

本研究中體制參與者的疆界觀為何會發生遞變，新、舊疆界觀之間又為何會有相互掩蔽、相互消長的現象呢？從案例經驗裡我們最直接的綜合發現是，國家與社會之間似乎有著某種相互辯證的動態關係。首先是國家體制的運作與社會實際生活之間出現了異化疏離的鴻溝，甚而產生了相互對抗的敵對關係，於是有跨界治理體制的建構，試圖再一次修補國家與社會的關係，其結果如何則充滿了偶然與變數。

一、關係異化

磺溪事件的產生源自台北市政府對磺溪水資源的使用以及堤防生態的維護做法，無法獲得社區民眾的認可。社區民眾認為市政府的作為與社區居民的實際生活需求嚴重落差，並且認為按照現行的科層體制根本無法解決磺溪的問題。文海珍說：「最初他們打算拉 3 米高、200 米長的堤防，從舊美國學校一直拉到明德橋這邊。最剛開始那邊蓋的時候，我們都不知道。後來這邊砍樹了以後，大家就開始去關注。那後來就覺得說，是不是應該也給居民知道究竟要做什麼？是怎麼個做法。而不是說你把原本那麼漂亮的整條溪流，所有的樹都砍掉了，這是不對的。後來發現，他們連水文水理調查資料也都沒有，什麼都沒有，就只是說你是為了防洪。我們實在不希望，台北市的河流都變成臭水溝……」。

在災後重建案例中，我們看到業者對政府救災能力的懷疑，連林盛豐都認為面對業者比去找地方政府官員能更切合重建之需要，也就是說，在政府體系所發動的救災重建行動與業者所直接感受和認知的重建需求之間同樣存有重大落差，這還包括施政態度的落差，埔里陳小姐¹⁰²說：「沒有錯，南投縣政府的赤字是很多，但是在地震的時候浪費那麼多的資源並沒有真正的花在刀口上，我們剛剛理事長有講到過，真的，你那些做出來硬體的東西並沒有實際的去符合地方上的民意的需要」，她接著說：「其實第一線的業者他們的意識觀念很好，但是我們公的單位呢！它一直存留在舊有的觀念裡面，就是說要辦一個活動的話一定要有一個舞台，你所謂的舞台就是說公的人員要給他們亮個相，今天縣長來了給他造勢一下，公家單位某某長官來助勢一下，這樣才算辦活動，我覺得這種活動其實是最落伍的，我們要的是說你的遊客的永續性，不是只有一個曇花一現，一、二天來了多少人口，再來沒有了，你來了二天，你那些業者，一間餐廳每個月要請那麼多工人，難道說只應付那二天客的人嗎？那不就二天要他們吃一年，是不是這樣？這種觀念真的很不好，真的很要不得」。

高高屏首長會議的主要成員是地方政府，表面上看似乎並不存在有關國家與社會關係異化的討論，但若是從高高屏在我國整體的政經結構中所佔居之位置來

¹⁰² 埔里觀光產業協會林素貞理事長的秘書，於 2002.2.6，同時接受訪談。

看，又可看到地方發展與整體國家發展之間某些矛盾疏離的關係。因此，若從地方實際社會生活面來衡量高高屏的都會區發展實況，來自國家的對於高高屏都會區的發展關注似乎一直受到質疑和挑戰。譬如，以往前高雄市長吳敦義便常有炮打中央的舉動，但這種情形民進黨執政之後，也同樣存在。依此情況看來，高高屏首長會議的成立，也可說某種程度是代表地方社會發展需求對國家體制關注不足的一種回應，楊秋興縣長便相當憤慨地說：「南部人總是會感覺心理不平衡，過去五十年來，國民黨執政，重北輕南非常嚴重。從台北看台灣，能見度有限，總是看不到南部。阿扁總統想要改善這種情形，但還是很不理想。阿扁雖然有心，但是無力，所以我們三縣市應該要共同來合作，團結才有力量，繼續加強來爭取南台灣的建設。」。正因為，他們認為代表國家的中央政府對於高高屏都會區跨界發展的問題從來沒有使上力，因此，雖然身為國家體制的一部份，在體制內反映和爭取無法得到的有效回應的情況下，他們只好從非正式的體制來尋求聯合壯大聲勢，代表地方的實際社會需求向國家對抗性地爭取資源。

原住民自治主張的提出，是否正是看到國家與社會之間關係疏離異化的現象呢？屏東縣原住政局長曾智勇說：「原住民對政治一向只有疏離感的，沒有國家觀念。對他們來說，村長、鄉長比縣長、總統還大…」，他雖然任職在現行政府體制之內，但他還是主張成立原住民族自治區比較好，因為他認為：「原政局在現在的政府體制中，雖然是業務集中辦理，但經費並沒有增加，還可能造成其他局處因此卸責的缺點。並且原政局在體制中總是居於邊陲的地位，不論是在預算、人員、單位數量上，可以真正對原住民提供服務的權限非常不足，遇到需要其他局處配合，常常只能拜託和溝通，稱不上協調。目前原住民最重要的問題失業的問題，至於文化的事情根本還沒想到。」，這是身處於政府體制中的政務官對其族群本身地位的反思，當中，明顯透露國家體制在原住民政策上的消極做法。也就是說，原住民並未感受到國家對於其族群發展與文化發揚的重視，或發揮應有的治理效能，甚而他們覺得國家與原住民的關係是疏遠。

汪明輝把國家之所以會和族群的需求產生疏離的結構性原因作了相當深刻的闡述，他說：「如果族群是一個圓，我們已經非常習慣的『國家』這個概念，它把有一部分是劃歸政治的，請一批學者專家來負責。鄒族的教育，又交給另外一群。此外，還有經濟、文化、語言，完全交由這些外圍的專家來分析、研究、決策。

也許他們都聲稱懂鄒族，但其他人懂嗎？他們認知的鄒族是一樣的嗎？所以，你可以看到他們的認知、行動與決策，各個部份是不相一致的。誰能統整呢？還是要靠鄒族。因此與自治有關的各種機制、實體、政策，都要先轉化成為鄒族的。必須是整體的而不是切片的，但各部門專家往往只願意懂得部份切片的東西。語言專家只懂得鄒族的語言結構、文法，卻不會說鄒語，也不願說鄒語。每個部份的專家都被認為不懂得其它的部分，知識分工的專業訓練，專到最後，就沒有辦法掌握整體。因此現代國家的困境是，我們有很多的專家，但卻沒有辦法集成一個整體。」。

二、關係對抗

當利害關係人在跨界課題中覺察到國家與社會存在著某種疏離異化關係，他們可能不採取行動或者用各種行動來回應。在民主國家當中，當國家體制與社會生活脫鉤異化時，通常會發生市民抗爭的行動，使國家與社會的關係緊張對立起來。台灣從解嚴以來，社會抗爭不斷即是。以本研究案例來看，在體制參與者建構與運作跨界體制的過程中，也都與國家體制發生或強或弱的對抗關係。

在磺溪事件當中，社區媽媽一開始便是用傳統舉白布條抗議的方式向政府表達不滿。之後，並邀請專家提供專業知識，與市政府的科技官僚形成一種專業的對抗。此外，在各個細節施工過程中，草盟扮演嚴密監工者的角色，也對政府產生某種制衡性的對抗。陳林頌說：「政府的頑抗，使得我們不得不對它施壓，所以壓力團體就有其需要了。人民與政府原本應該也可以是某種鄰居關係，而不需要互相施壓，至少理論上是如此，否則需要政府幹什麼？」，戴老師說：「草盟施壓的籌碼包括：民意代表、社區民意、學者專業意見、抗爭方式、媒體、還有政府自己的政策宣示等等。」。

災區觀光業者在災後五個月以來一直沒得到政府的妥善協助的情況下，也曾對重建會的官員抗議表示：「這樣好啦，沒有關係啦，如果你們那麼忙的話，我們就放著倒好啦，我們那些員工你再去幫我們發落啦，謝謝」。這樣的對立緊張關係，在往後實際的聯盟運作過程中，同樣也一直存在於與早期縣政府的互動關係中。聯盟成員常常會感覺到縣政府無法配合他們的需要，而需要和縣府“鬥”，林素貞說：「我們多次接觸之後，我覺得說，你一個民間的力量是沒有辦法去監督那些

人的，因為那些人他們已經是根深柢固了，而且再怎麼講他是官、我們是民，你民不可能去鬥官嘛！你不可能去鬥贏它，對不對？」，我說：「對啦！實際上可能這樣啦！但理論上這股民的力量如果沒有出來，官不是永遠是那樣子做嗎？」，她說：「對對對！但是我覺得說喔，我們要去改變一個人真的不是那麼簡單的事情，其實每一個人都有他的理想，我們剛出來做的時候我們也是理想很高呀！我們希望怎麼樣、怎麼樣，但是因為我們實際地去從事之後，我們的理想就會因為這樣子的去改變，…與官方面的一些接觸之後，說一句比較難聽的，我們是被他們出賣掉了…」。這種被出賣的感覺，草盟成員也曾有過，譬如，當社區民眾質疑養工處變更設計之施工品質不佳的時候，他們也常會以「這是草盟建議的」來回覆社區民眾，讓草盟感到是在替市政府背黑鍋，實際上卻是養工處並沒有真正落實變更草盟所提出的要求和建議。

高高屏首長會議既是在解決三縣市本身現存的跨界問題，作為一個代表南部社會發展的地方行動者，他們一方面是從社會發展需求的角度在自我挑戰本身所代表的國家體制，其實，另一方面，也是在藉由相互的結盟行動來對抗代表國家之中央政府之對於高高屏都會區發展的長期忽視，企圖打破長期以來國家重北輕南的政策走向。而跨越現存的縣市疆界，重塑政治治理的都會區新疆界正是他們的策略性對抗手段之一。

鄒族也好，泰雅族也好，他們在台灣倡導成立跨界民族自治體制所要面對的環境結構，基本上並無不同於其他各族。台灣各原住民族的完整性與部落的凝聚性自日治時代以來即被國家權力依行政區分所割裂。長期以來，多數原住民已逐漸接受這樣的統治形式。但這種統治形式，對許多重視族群發展的原住民而言，是充滿期望落差的。面對國家族群政策與原住民社會實質發展之間的關係異化現象，原住民採取了怎樣的抗爭運動嗎？歷史上曾經發生的幾次抗爭事件，像霧社事件等，基本上均是由於生活受到壓迫，而非針對民族領域的追認。像起自二十年前的原住民還我土地運動，也是著眼於生活利益的取得。然而，長期從個人生活利益出發的反思結果，也逐漸讓他們意識到整個族群在這個國家中的角色地位，於是，也逐漸有以族群為號召的抗爭活動出現，並提出劃設自治區的構想來對抗當前的體制形式。此類抗爭活動如泰雅自治聯盟之反對劃設馬告國家公園等，均是以社會生活為基礎，結合民族意識所採取的對抗國家行動，而自治區正

是他們所要醞釀提出的新的疆界線。

然而，這種對抗關係長期以來並不明顯，大部分原住民已長期融入國家的政治社會體制之中，進入體制之內，要回到民族本位來思考與國家的關係，並不是容易而普遍的事，因為這涉及民族意識的建構，就像汪明輝所說的這是「thinking」的問題，也常是他最大的挫折來源。

三、關係修補

面對國家與社會關係異化的處境，對抗固然是一種最通常的做法和反應。但問題是，對抗一定有助於異化關係的改變嗎？或者可以用某種修補調整的方式來改善關係異化現象嗎？跨界治理體制的興起，可能有對抗傳統體制的成分，但也是為了修補舊有體制所造成的國家與社會的關係異化。亦即，代表市民社會需求的跨界治理體制與象徵國家權威的傳統行政體制之間，能否建立某種對等合作的關係，將影響到社會與國家之間疏離現象的改善。其實，這也是當代民主治理的核心課題。因此，在我田野訪談的過程中，我始終暗地攜帶著「伙伴關係」這個概念，想從受訪者的談話中或者從公、私不同立場的相互反應，搜尋著這個概念的蛛絲馬跡。或者說，我是想去瞭解在實際的事件情境中，這二者的關係有沒有被誰試著去修補、如何修補？因此，有時我就會直接就問：「現在大家都在講公、私合夥，在你們的經驗當中，有這樣的可能嗎？」。

為了更多角度地來理解整個磺溪事件的來龍去脈，當我第一一去訪談沿岸的里長時，蘭興里趙鳳南里長算是最積極介入整個事件的一位。從她那裏，我聽到了一些不同的觀點，她認為草盟與市政府之間的關係應該是可以比較柔和一點的。她說：「給市政府壓力是好的，但草盟在給他們打了耳光之後，應該也要展現做朋友協助他們的態度和作法。不能老是拉著媒體，打他耳光，給他難堪。這里長們看了也會害怕。」，她認為：「民間社團沒有壓力，大可以浪漫一點，用宗教家的心情來感化公部門，來吸引里長們的共同參與。但一開始，草盟便讓許多里長感到害怕了。甚至有里長之間還會彼此相告，不要淌這個渾水，沒好處。」，她覺得草盟的表現有些不夠健康、成熟，太流於情緒。並且認為草盟有許多專業人士和社運人士的支援應該可以更理性、更健康地促成雙方的合作才是。

我把她的這些看法帶去與草盟成員對話，戴老師說：「這種講話是不對的。草盟不是宗教家也不是聖人，在這個過程中草盟也在學習，學習如何跟各種不同的人相處，包括在草盟內部成員之間的相處...」，陳林頌回答：「公部門與私部門的合夥有許多種方式，一味地配合也是。但我們是想要取得主導權，希望他們能照我們的想像來做。...合夥關係與抗爭並不一定有矛盾。抗爭，是為了表達不同的聲音，是為了確立自己在公共領域的存在，這是首要條件，否則人家根本不用你，這之後才可能談合作。...作為一個市民，若不表達意見，就等於不存在公共領域當中，抗爭只在於確立本身存在的地位，目的是為了進一步合夥。」，他進一步補充說：「養工處並不是可以合夥做朋友的對象，趙里長那種以宗教家去感動公部門的作法似乎有又太浪漫了，畢竟這還是個政治的過程。對於養工處我們確實沒有做出交朋友的動作」。文海珍則是說：「因為我們付出的比較多，所以相對的，我們對政府的失望也比較大。但是我還是會抱持樂觀的期望，希望那一天老天爺派一個 angel 幫我們去把那些眼睛看不見、耳朵聽不到的主管單位也給點醒，或者是那一天會有一隻小鳥會對他們講人話...」，當我再把類似的問題帶到養工處時，羅處長與黃科長¹⁰³均坦承磺溪整治早期的做法確有疏失，他們在這個過程中也有許多的學習，並且認為磺溪經驗帶給同仁們許多成長，從磺溪之後，其他河川治理有了不一樣的做法，可說是台北市河川整治的分水嶺。

震災發生後，原有分鄉、分縣而治的行政體制依然存在，卻有氣無力地無暇顧及整體災區觀光產業的生存發展。隨後重建會進入，觀光聯盟成立，想協助觀光產業振興。隨之面臨重建新機制與現行舊體制之間如何共處的問題。重建會剛到災區時，與地方政府和觀光業者之間的關係也調整了好一陣子。林盛豐回想當初剛到災區任職時的一些思考過程，他說：「那麼，地方的專業能力是不是不夠，也真的不夠。那有些事情是中央能力不夠、地方能力也不夠的，所以呢，就形成夥伴關係，每一件事情大家來談，有些事情是你比我們做得好，有些事是我們做的比你好，沒有原則性的東西好講的。我們後來事實證明，我們沒有跳進去取代，我們沒有完全取代縣政府，南投縣政府有發包非常多的工程，有些事情我們做得比他們好，有些事情他們做的比我們好，就是這樣子，所以應該是夥伴關係。但是這個夥伴關係呢，我一定要講，其實我們跟南投前一任的縣長就沒有形成一個

¹⁰³ 2004.10.29，在台北市政府養工處同時訪談兩位。

非常緊急的夥伴關係，跟他們的第二層的可能還稍微好一點，那這個我想有一些原因啦。因為民選的縣長，他一定要保持自己的揮灑空間來向選民證明說，他有一個自主的空間在完成他該做的事，而不是忽然間變成中央政府的附屬，所以他不太願意。那我們很顯然也沒有經驗說怎麼樣跟縣長維持一個夥伴關係，而不傷及他的權威，所以這大家都沒有經驗，所以他就跟我們保持若即若離的關係，那我們就相互尊重，所以這整個的夥伴關係並沒有怎麼樣的制度化或者是明講，只是大家都會運用大家的政治EQ，然後隨時保持相互尊重，我認為可以合作的更好……」。

至於與業者之間的關係，重建會這邊運用了許多相互調停的EQ。林盛豐說，剛開始的時候有業者講話就跟質詢一樣，講得很難聽：「你是政府沒有怎樣怎樣的話，…」，也有業者當面向他揚言要放倒公司時，讓重建會去善後。他算一算，如果這樣，一下子災區就有好幾千個的失業員工產生，便向他們說：「好啦，大家不要互相恐嚇啦，我們都知道大家的困境，那你也不要把我當神，大家都試試看啦」，他說他這麼一講，業者中就有人說：「好啦好啦！大家合作啦，我們一起來…」，就這樣，大家便開始一起想辦法。在整個災區觀光產業跨界重建的過程中，重建會運用了政治EQ，在中央與地方政府以及政府與觀光聯盟之間，維持某種程度良好的夥伴關係。

高高屏首長會議以南部地方民意自居，它與對立面—代表國家的三縣市地方政府以及中央政府之間達成了怎樣的夥伴關係呢？表面上看，這三個縣市政府的夥伴關係似乎相當順其自然，一般人總是會以「相同政黨」的原因一語帶過。好幾位受訪者也坦承政黨因素在這當中的重要性。王屯電課長說：「雖然談這個有點比較敏感，但是其實是大家都知道的事情。這也是為什麼以往吳敦義在的時候大家無法溝通，會停頓下來的原因，根本沒有溝通的空間，沒有協商的空間。但是現在大家都是同黨派，基於彼此間大家合作的關係，我們這邊退一步，他們也退一步，這個案子就可以RUN得下去了。」。但我想，許多其他縣市部也是同黨嗎，為何合夥不起來呢？後來我得到的解答是，基於共同更大的利益以及體制參與者相互都有「腹腸」（度量），而這兩個原因的前提是，他們都是自願性的，當中涉及許多地方政府對自身角色地位的自我調整以及相互的調整。譬如，楊秋興縣長在致詞時便不只一次讚揚謝市長願意把資源拿出來與其他縣市共享，強調三者共同合

力爭取資源的重要性。郭副局長說：「三縣市是既競爭又合作。在資源有限情況下，希望我們共同發聲，向上級爭取經費。經費爭取下來之後，再求均衡發展，像屏東縣就很適合發展農業生物科技園區，先協調好後再去爭取，才不會弄得你爭我奪，不會傷了和氣，畢竟大家都是執政黨。」。

至於與中央的關係，透過行政院派員與會以及適度的政策回應，再加上同為執政黨的關係，對抗關係似乎稍有減緩。行政院南部中心執行長尤宏便不認為是一種對抗關係，他說：「也不是對抗，而是對中央的一種提醒，地方和中央具有某種輔助關係。畢竟有許多地方的需要，是中央沒有想到的。地方可以提供中央決策的許多參考」，我問他：「這樣的會議會不會對中央形成壓力？」，他說：「會形成壓力基本上是因為地方所提出來的提案還不錯，中央也覺得可行。算是補足中央在地方上的不足，地方在做也算是在減輕中央的負擔…」。

這樣的合夥氣氛和認知並不難在體制參與者的談話中聽到。

同一個族群被國家行政體制長期分區而治的情況，大有致使族群瓦解與文化滅絕之虞，再加上政、經、社會地位的日益弱勢，難免讓許多原住民逐漸感到族群社會與國家之間關係的疏離。而主張成立跨越當前行政疆界之民族自治體制，也可說正是對此異化關係的一種企圖修補。這樣的關係修補實際上便是涉及跨界自治體制與現行體制間的關係調整，通常會是從對抗關係出發，然後走向各種形式的調整，也可能走向更激烈的對抗。當然，最好的情況是走向某種對等合作的夥伴關係，就像陳水扁總統在 2000 年競選期間所做的競選承諾—與原住民族建立新夥伴關係。然而，這個關係修補的工程由誰來推動？又如何推動呢？我們看到兩個路線同時在進行，並分別吸引許多原住民知識精英和意見領袖的投入。一者可稱是由政府原民會主導的立法與政策推動路線，另一者則是由部落精英所主導的實踐路線。兩者雖疏途，但同歸於自治區之成立與自治體制之創建。只是前者著重於先在現行體制內取得合法性地位，但後者則直接從體制外就進行民族體制的籌建。立法的過程與內容當然也是觀察關係修補重要途徑，但立法與真正施行之間畢竟又有落差，光看立法尚不足以理解關係修補的真實問題與情狀。還需觀照政府實質政策的推動情形，尤其是直接從部落實踐路線來看，反而看得清楚。於是我想了解鄒是會議推動成立之初與實際運作之後，體制參與者如何與國家體制進行關係互動？

在鄒是會議的經驗中，汪明輝等體制參與者雖然想盡辦法要藉由去除與會者的身分角色來營造出一個屬於鄒族的公共領域和議事機制，但後來，一旦正式碰觸到自治的課題，也就是鄒族主體性與國家的關係討論時，與會成員之間的矛盾緊張關係產生了。原因是相互間對國家地位的理解並不一致，對於如何界定鄒族本身的主體性也尚無共識。也就是說，多數鄒族人雖然可以理解國家與原住民社會之間存在有關係異化的問題，但是，解決這些問題的方式究竟是要在既有的國家體制下尋求改善，或者要突出鄒族的主體性，以自主自決的民族體制來與國家對話，兩者間存有重大分歧。這也使得鄒族民族議會到後來沒有辦法順利產生。整體而言，目前鄒族自治所處的政治形勢與其他各族的狀況相似，就是一個分歧的市民社會與一個強固的國家體制之間的對等互動。也正因為族群內部尚處於分歧的狀態，因此，在面對如何修補與國家的異化關係這件事情上，便顯得有些遲疑。這也正是為什麼原民會浦忠成副主委¹⁰⁴會很感慨地說，政府一直希望能在各族中找到對口，但就是一直無法找到一個具有代表性的對口。

這種內部的分歧真的這麼難化解嗎？我問汪明輝：「以往原權會的時候還會有起來運動，現在原住民自治看起來形勢大好，草案也通過了，為什麼反而看不到有太多行動。」，他說：「因為大家認為現在已經好了，接下來是政府的事情了，原權會已經完成它的階段任務了。實際上原權會時期，仍祇是停留在國家體制之下爭取更大權力的行動而已。」。也就是說，在原住民的社會裡，關於與國家異化關係的修補，有些人的想像是期待國家拿出政策來改善他們的生活問題。因此他們會期待透過各種立法、修法來爭取到更多的合法權益和保障；另外一些人則認為除非族群本身能夠真正獨立自主，否則永遠是無法與國家發作平等的對話，永遠必須要看國家的臉色。汪明輝說：「國家不是唯一選項，也不是理所當然的。國家或許能做些什麼，但重要的是了我們自己能做些什麼。」、「我們在 21 世紀宣言宣示，我們鄒族人將自己照顧自己，不要再依賴別人，我們也提出有關自治之教育的、成立自然文化中心的，以及經濟的鄒族主張。」

從目前的形勢發展看來，民進黨新政府成立以來似乎非常積極主動的在自我調整與原住民之間的夥伴關係，包括通過自治區法草案、進行傳統領域調查、著

¹⁰⁴於 2004.10.30-31，在北縣烏來鄉舉行之「原住民族與自治議題」學術研討會中之發言。

手原住民族憲法專章的草擬等等。而這種令人期待的政治氛圍也使得原住民有些放緩了本身族群主體性建構的步調，許多原住民是在等著相關自治法案通過之後，等所有的權責被清楚地劃分，有了法律依據之後，才準備開始行動。但有一些人並不是這麼想，如汪明輝所說的：「自治的第一要義是自我治理，哪還要等人家，如果自治還要等待人家允許，等人家幫忙我設計，哪還叫做自治？」、「於法無據，是很常見的一句等待政府誠意的說辭…客觀形勢我們完全難以掌握，鄒族從來沒有掌握，鄒族從來就沒有參與決策。鄒族要自治是鄒族人自己提的。中央政府只是將它納入參考，鄒族的行動才是主體。」、「我不會太在意政府在做什麼，我比較在意的是我們在做什麼，我比較是實踐論的。我不會去管陳水扁說什麼，或者哪一個人說什麼。我不相信陳水扁，我也不相信政府做了什麼政策，什麼規劃政策，…我們要期待的是鄒族的實際行動做了多少的改變，實踐了多少。」。也就是說，對他而言，所謂與國家關係的修補調整主動權與主體性還是必須要回到主人自己的手上，而不能光是寄託於國家。因此，如何先去重建鄒族本身的文化以及民族的主體性才是當務之急，他說：「如果鄒族語言、文化沒有辦法重新召喚回來的話，自治也可以不用的。那自治變成只是用來保障獲得優惠的手段，那這是乞討，還講什麼民族尊嚴。人家願意特別對待你，是因為你有特殊的文化，可是你現在捨棄特殊文化的東西，一個名字，然後就可以保障你的優惠，這樣人家怎麼都沒有辦法接受。」。在此與國家互動的觀點上，同是鄒族的浦忠成副主委雖然也強調民族自覺的重要性，但他主張應與國家積極對話，他說：「我們還是要跟國家對話，因為國家事實存在，我們不可以假設它不存在。國家的立場確實存在在那裡，你不跟它對話，你怎麼知道它怎麼對你呢？但我更在乎的是所有原住民的部落，應該有自己的創意，有自主的力量，現在最缺的就是這個。當然，這是被殖民過度之後的症候群，還沒有翻過來。」。

從前述案例經驗中，我們透視了存在於新/舊疆界隱現（新/舊體制互動）之中國家/社會的辯證關係。那是從國家與社會之關係異化的產生，到對抗關係的形成，以致如何尋求關係修補的過程。這個過程，也是民主治理在尋求各種可能出路的過程。在這些經驗過程中，我看到那些體制參與者非常努力地在思索與建立一種新的政治關係。草盟經驗中採取的是一種來自社區的理性對抗；災區觀光重建經驗中所呈現的是重建會與業界聯盟之間的自我調整與協力共治；高高屏都會區經驗中我們看到三個地方政府之間以及地方與中央之間存在著某種既競爭又合

作、既對抗又互補的自願性合夥；在鄒族尋求自治的經驗裏，我看到的是，一個被國家體制廣泛制約而有內部分歧的原住民社會，正在試著重建本身的民族主體性，以進一步釐清民族與國家之間的互動關係，但與國家之間真正對等的合夥關係似乎尚無從談起。

從這些案例經驗中，也讓我不斷思考有關民主治理出入路等方面的問題，也就是我一開始便提出的「在政治終結的危機情境中，政治治理如何可能？國家體制與市民社會如何在當代民主政治中調和共治？」這樣的疑問。在先前的理論回顧中，我們固然看到西方學者對於未來民主之可治理性的種種研判與規範，譬如，公共論述、共同目標、相互尊重、地位平等、道德、包容、信任或新的意識形態等元素便被特別看重。事實上，我也在案例中部分應證了這些要素的存在。然而，這些良善要素的零碎出現似乎仍不足以描述民主治理如何真實運作的實況，因為在實際運作過程中各種政治反作用力是時常而普遍存在的。因此，有關治理的理論建構似乎必須要能提出一種具體的政治運作架構或模式，才能與經驗現象進行較好的對話。根據先前跨界治理體制運作之經驗研究，我嘗試提出一個「民主治理之車輪運轉模式」（請參閱圖 14）來幫助理解。這當中之主要論述包括，一、民主治理是以「國家」與「市民社會」兩個平行對等的輪軸作為車輪之動力機構；二、兩個輪軸處於相互咬一合之關係狀態，也就是必然存在著某種對抗，但也可發展出某種相互包容、信任之合作關係。當兩者只是一味地咬在一起，車子便動彈不得，但若能適度調整相對地位，也有合作可能；三、民主治理的發生必須有某種社會價值作為鏈履來帶動雙軸，作為動力來源；四、民主治理之績效與穩定取決於，鏈履的強弱，以及兩個輪軸之勢力消長與方向的一致性；五、輪軸上的輪齒代表存在於「國家」和「市民社會」中之個體，這些個體在現代社會中具有不可消逝之多元主體地位，具有影響治理品質之最終影響力，不能被「國家」和「市民社會」之抽象概念做簡單的含括。輪軸與輪軸咬一合，或者輪軸與鏈履接合的過程，可被理解為是一個視域對抗與融合的過程。當中，具有不同前理解（文化背景）的參與者（輪齒）雖有不同的對抗地位，但透過持續的咬一合，當中有學習和超越，終能形成某種動態的治理關係。這樣的模式論述似乎更有助於我對本研究經驗案例的理解。

此外，「國家」與「社會」概念，用之於案例經驗的觀察，似乎又必須作更

深一層次的理解。亦即，我發現此二者是互為揭露與隱蔽地存在著的。人們在日常生活裡並不會刻意去區辨國家與社會的差別，或意識到它們的存在，此二者常是密合而隱匿在人們的日常生活之中的。惟當某個事件造成人們日常生活的中斷，使人們意識到國家力量的存在時，「社會」此一概念便會在人的意識中隱隱作動，與國家相對並存。也就是說，當某個事件造成國家與社會關係異化時，國家與社會的概念也因而相互揭露地發生在人們的意識當中。甚者，此二意識還會有

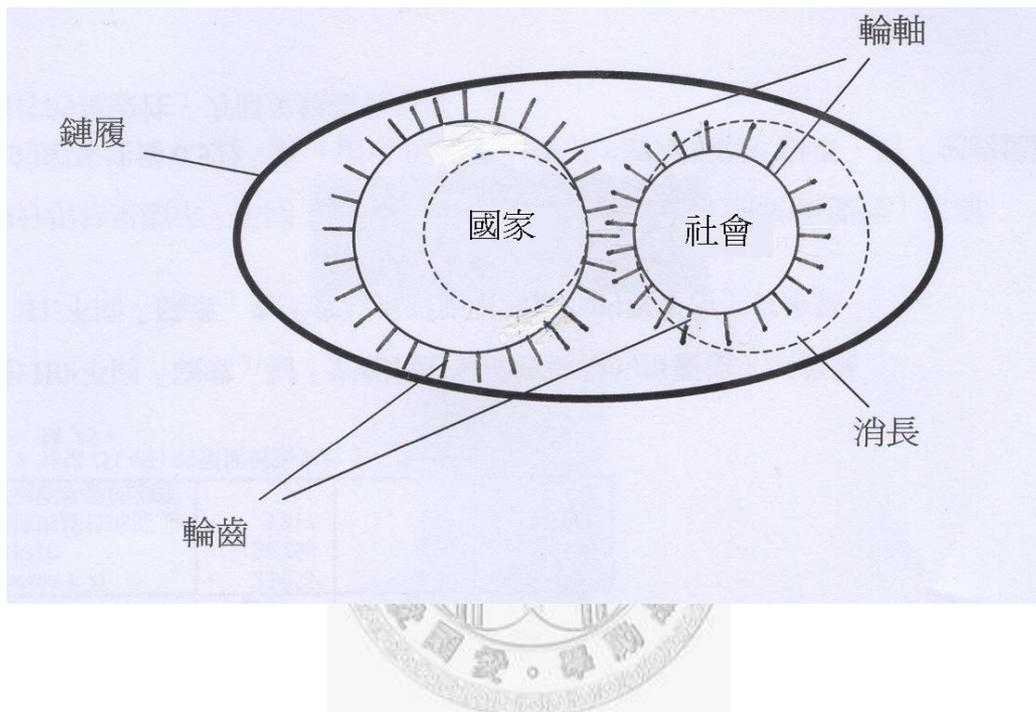


圖 14：民主治理之車輪運轉模式圖

資料來源：本研究繪製。

相互增強或減弱的作用，當人們愈具體、愈堅實地意識到國家力量的存在時¹⁰⁵，往往也會意識到有個社會的對立面；反之，人們在某個事件情境下對國家概念的意識強弱，也會因為人們對當時之「社會」概念的體認強弱而有不同影響。譬如，若多數原住民沒有具體意識到本身作為一種族群所置身的特定社會處境，所謂原

¹⁰⁵ 若是國際情境，則人們對於國家意識的體認主要是來自於國族的認同感，與本文所討論之一國之內國家與社會的相對概念有所不同。

住民族與國家之間的相對關係便不甚明確可辨，在此情況下，相關自治的倡導，便可能顯得有些唐突和不必要；同樣的，若台北市政府的磺溪整治做法符合社區居民的價值認知，相信相關堤防施工會若無其事地在社區的日常生活中靜靜完成，所謂的國家與社會的相對概念也不會出現在在民眾意識當中。並且隨著代表社會需求的社區意識的日益明確，對立面的國家立場也跟著日益清晰。換言之，新/舊疆界之隱現現象所展露的是跨界治理過程中國家與社會二者的不斷相互辯證，此一辯證過程包括二者相對地位與概念意識的不斷揭露、某種對抗關係的存在，以及某種相互競合的努力。

第二節 現代與後現代性

疆界隱現是一種體制演化現象，它既是某種社會心理的回應，根本而言，可能也是整個社會文化內涵之轉變所致。我們若從文化面來深入分析，可以發現，以現代性為理論基礎建構出來的傳統政治體制正逐漸面對著不同文化思維的挑戰。我們或者可以將此挑戰的動力理解成是來自於後現代文化的各種想像和需求，以下我們將從案例經驗來討論體制演化背後所蘊含的現代性與後現代性文化的辯證關係。

一、當前體制之現代性特質

從研究過程中，我們既看到現行政府體制在面對諸多跨界環境與社會發展問題時所呈現出的無力感與錯亂的回應性，我們也看到了另類的跨界治理體制正在試圖重新界定合宜的治理疆域，進行新的治理模式。而形成新/舊體制相互辯證、新/舊疆界隱現競合的政治互動現象。這使我直接產生一個疑問：「當代的政府體制出了什麼問題嗎？」，更清楚地說，現代化的政府體制究竟怎麼了？於是我開始試著閱讀文獻想了解什麼是現代化的政府體制，它具有哪些基本的、主要的特性？也就是現代性是什麼？

然後我發現，現代性問題是一個內容非常廣泛又複雜的問題，它的出現一般認為與 16-18 世紀之歐洲文藝復興、民族國家的出現，科學的發展以及普遍的世

俗思想，也就是啓蒙思想有關。Giddens（1990）認為，現代性是指大約起源於17世紀歐洲的一種社會生活(social life)或組織（organization）模式。現代性概念與現代化概念有所區別，現代性乃是人們對現代化社會發展狀態的一種反思，從某個意義而言，現代性實際上代表的是現代化的一種理念，而現代化則是現代性的現實。文軍（2003）從人文學科和社會學科兩種角度來看現代性之內涵指出，人文學科所說的現代性是指人文世界中精神價值的現代性，其基本特徵是「理性」之向各個人類生活領域的滲透，是非理性對理性的服從，接受理性的規約。固而，在哲學上，現代性內涵大致可歸納為個人主義、二元論、工具理性和世俗化等；社會科學所看待的現代性則主要表現在伴隨西方資本主義工業化而形成的社會、經濟、政治領域制度變遷的現代社會特徵，主要包括經濟上之工業化、政治上之民主化、社會上之城市化、文化上的世俗化、組織上的科層化以及觀念上的理性化。當中，與現代政治體制直接相關之現代性特徵是政治上之民主化、文化上的世俗化、組織上的科層化以及觀念上的理性化。

也就是說，現代政治體制因為標榜個人主義之天賦人權，故而在體制設置上莫不以民主為核心價值，因此強調立憲並施行民主代議；也因為強調個人主義，人人平等的概念盛行，以往來自神權、君權的、父權的、精英的權威迷思逐漸被打破，代之而起的是屬於大眾的、流行的、俗世文化，政治體制也以回應此一世俗文化需求為標的；再由於對於工具理性之強調，政治體制強調專業分工以追求效率，因而各種為追求專業管理之層級、部門與轄區的複雜劃分成為當代官僚體制的主要組織方式。依此而言，前現代文化特性就會被認為是比較集體主義的、單元未分化的（天人合一、混沌一體）、非工具理性的（較具感性情感與人情關係的）、神聖化的、威權不民主的、組織簡化的。

二、當代體制的困境與反思

一直以來，我們很自然地將「現代」直接等同於「進步」，而將前現代評價為落伍。但是就像本文案例經驗所看到的，當代政府以現代化體制之名運行了幾百年，結果似乎也沒想像中那麼進步，反而常成為人們對抗的對象。許多跨界問題在現代政府體制中，陷入一籌莫展的困境。其中，究竟是體制現代性本身就有內在的矛盾困境？抑或者體制現代化進程猶有未逮，以致仍深受前現代文化的掣肘牽絆？有待從個別經驗案例中作各殊探討。

針對現代性的內在困境，我在研究過程中讀到泰勒（Taylor, 2001）的現代性之隱憂一書，他認為現代性可能為人類帶來三大隱憂，分別是個人主義所帶來的意義喪失、道德視野的褪色；工具主義理性對人類生活秩序的挾控，以及在政治生活上，個人主義和工具理性所導致之對公共領域的疏離、對政治的失控以及政治自由的淪喪。

我試著以此見解來觀照本研究之案例經驗，確實明顯感受到此三大隱憂的存在。看到我國現行政治體制長期以來在面對處理案例中的跨界事務時，也存在著個人主義和工具理性所導致之對公共領域的疏離、對政治的失控以及政治自由的淪喪。譬如，市府官僚部門在思考湧泉截流與河堤整建時，只知道墨守議會經費編列之決議，並不會思考到社區居民對河川生態價值的重視，而多數居民起先也並不以為意；災後重建過程中基層政府昧於整體區域發展的永續意義而各行其事；高高屏政府長期以來一直墨守層級節制之工具理性，卻任憑都會區藉問題持續擴大；原住民之族群與文化發展長期以來受到行政區域的分割，而原住民本身在不斷受到個人主義現代文化影響下，也日益疏離於自身族群的公共領域，並逐漸無力回應政府所定之相關原住民政策。但除此之外，我其實也看到前現代之文化特性依然存在於我國當前的政府體制當中，譬如像戴老師所指出的父權式不民主的政治文化遺續猶存，或者某種不理性的政治意識形態充斥於政府與民間。

總的看來，政治個體在面對政府機關的決策已逐漸喪失自由抉擇的實質權利，常常只能消極地接受或被動地配合。在整個現代政治體制因人民的個人主義而不斷疏離於公共領域，以及政府官僚因不斷強化工具理性而變得毫無人情味，無法回應人民日常生活的切身需求的情況下，對於相對複雜之跨界問題的解決更是顯得困窘無力。

三、後現代性之體制探索

在訪談草盟成員的過程中，「有趣」、「浪漫」一直是他們經常會提到的字眼。這與我原本心中一直存有的「使命感的趨使」的想法，有些預期上的出入。而所謂的「有趣」，我的理解是因為在體制活動的參與過程中體制參與者不斷地感受到事件發展的各種可能性。徐美女說：「當你看到事件因為有自己的參與，而產生出事先無法預期的成效，你就會感覺到很有成就感、很有趣」。這的確與設定單一參

與目的，背負著沈重的使命感來得有趣。在現代性思維中手段與目的之間始終保持著某種直線性的、僵固的緊張關係。但這樣子的現代性社區參與思維，卻也可能是促使社區參與熱誠銷解的最大殺手。因為在歷經現代性個人主義思維洗禮的情況下，某種過於沈重的、單一的、集體的使命壓力，往往無法讓人可以持續地投入。唯其在活動的參與過程中，能同時蘊含有各種多樣的、有趣性、似乎難以窮盡的價值（永續），社區參與才有可能持續不斷。因此，我看到草盟的體制運作始終維持某種非正式的、鬆散的、自由進出的、隨興的組織氣氛。這與詮釋現象學中所強調的遊戲概念似乎也有著某種程度的關聯性，那是一種認知理解的特性，同樣都是在進進出出當中，對事件過程持續做實踐體驗以及做各種可能性的了解（夏鎮平譯，2001）¹⁰⁶。

於是，我想，若說現行依行政區劃所形成的轄區疆界乃是現代性的政制產物，也帶有上述的現代性隱憂，那麼本研究案例經驗所呈現的跨界體制調適現象又該如何解釋呢？它是否具有哪些有別於現代性的政治特質？仍屬現代文化範疇嗎？或者已別具後現代性之文化內涵？

於是，我試著去掌握比現代性概念更複雜紛歧的「後現代性」涵義，以及後現代性在政治上所呈現的樣貌。所謂後現代的「後」是什麼意思呢？是表示它是現代的發展結果？餘波？還是它對現代的否定、棄絕？無疑的，後現代是表示對現代之世界觀的超越，但究竟它將往何處去，則未有定論。從世界觀超越來看，後現代主義者並不贊同現代主義者所信仰的世界上存在有絕對的、唯一的真理，因而便不承認有所謂真理可以被人們藉由客觀方法來加以發現的道理。反之，他們認為真理是偶然的，是一種人們在一個特定的時間和地點下對真實所做的一種判斷和理解（Natoli, 1997），就像 Cheney（1995）所說的真理是暫時性的、局部的、遞增的。因此，不同形式的真理均倚賴對於過去做根本的拋棄，以及對所有以過去理解現在的種種企圖作根本的拋棄，他們想要清除所有對過去的宏大論述和歷史建構，質疑存在於現代主義中的所有本質性論述、所有事先確定的理論框架，並試圖為現在提供意義和方向。可見在後現代性的涵義當中，既具有 1970

¹⁰⁶ 本文譯自高達美《真理與方法》1986年德文版第2卷第3-23頁。

年代晚期後現代主義強調否定性辯證法（negative dialectics）的解構特性，又具有 1980 年代後現代主義著重建構的（constructive）、生態的（ecological）、紮根的（grounded）嶄新創造力的重構（restructive）特性。

在政治領域中，後現代政治則是希望將整個世界從基於西方啓蒙主義的認同政治引向一種差異政治。換言之，就是要讓原本只認同單一權威合法性的理性實踐轉換成接受不同論述之間的衝突。因為以往“自立基礎的啓蒙計劃已不再能證明任何一種認同具有根本的、合理的、絕對的和普遍的優越性。因而 Ryan（1988）將後現代政治闡釋為一個「完全偶然性的競技場，裡面充滿了想像、策略和富有創造性的調動」。更激進的後現代主義者，由於看到人類社會被現代性所釋放出的各種力量（如官僚主義、科技以及全球市場等）所奴役，乃站在現代宿命論觀點，宣告歷史的終結、政治的終結、民族國家的終結、權威的終結以及公共領域的終結。

整理相關文獻對於後現代政治的討論，我大致歸納出四個主要的後現代政治特性包括：偶然性（策略調適）、否定性（質疑與批判）、差異性（多元衝突）以及建構性（解構與重構）。以此來與本研究之案例經驗來進行對話，我發現各案例中跨界治理體制的形成本身均多少具有對現行體制之失望與再建構的意味。而在體制發展過程中也處處可以看到多元的價值衝突和歷史的偶然性。

從偶然性來看，當初若不是有人特別重視早晨用餐喝咖啡的環境氣氛，怎樣也無法忍受常年相伴的窗外老樹被砍而窮追不捨，又正好遇上一群好管閒事的社區媽媽以及幾位有社區經驗的研究生，市府工程單位可能完全將磺溪給水泥化了；當初災後重建，若不是林盛豐富執行長認為民間業者應該作為重建之主力，而民間業者若不願站出來聯合承擔重建業務，整個重建很可能依舊仰賴既有的行政體系運作，則官民合作的模式也無從建立；高高屏首長會議若非當初有余政憲前縣長的提出構想，後來又若非 2000 年以後三縣市同為民進黨執政，恐怕的的體制功能可能會大受影響；若不是因為曾有被漢人欺詐的切身生活經驗，汪明輝等人可能也不會積極籌建鄒族體制。若非賀伯颱風引發原住民的土地使用問題，泰雅爾族民族議會可能也不會成立。原住民自治議題，若非陳水扁於競選期間做出七大自治相關重大承諾，若非政黨輪替、若非原運起家的原民會主委積極起草自治區發案，又若非馬告國家公園事件、....等事件引發大眾對自治問題之相關討

論，以及數位原住民立委積極投入自治立法，有關原住民自治區立法的議程進展恐怕不會如此快速。舉凡上述，均讓我們看到政治偶然發展的後現代特性，於是我們便看到新的跨界治理體制在此歷史偶然性的左右下不斷忽強忽弱地挑戰現行體制，促成新/舊疆界線的交替隱現。

就否定性而言，跨界治理體制的偶然產生，其實是從現行的政治體制的侷限中脫穎而出，其必要性正顯現出對於既有體制的否定。在案例中所顯示的是，草盟對市府養工處河川整治工法的不認同；重建會與觀光產業聯盟是對基層政府之能力與觀念的某種不信任；高高屏首長會議的成立是對傳統地方政府本位主義作風的質疑以及對中央政府「重北輕南」政策的批判；民族自治體制的推動是對國家原住民政策與行政體制的否定。並且這種批判性的體制目前均以一種非正式的體制形式與正式體制之間展開實際的政治互動與對話，持續質疑現行體制之現代性缺失，展開新舊體制之間的否定性辯證。這是一種具有反省性的解構力量，就像汪明輝所說的：「要將傳統價值融入到生命價值之中必須要有某種中介的形式，但在以往的國家統治形式之下，太多亂七八糟的文化，原住民只是被趕來趕去，並沒有任何選擇，因此，需要某種連結傳統內涵的新的形式和生活方式來展現，這很重要。」

就差異性來看，案例中各跨界治理體制之參與者分別提出不同於既有體制運作的新價值，並在不同的價值衝突中，尋求某種多元統一的可能。譬如，草盟成員以維護磺溪的生態綠化與人性化空間作為一條河川的首要價值考量，因此，主張河川防洪問題可以尋求各種方式來克服。但台北市養工處則按其職責以防洪加固、防範淹水為其首要，甚而是唯一考量。這兩種不同的價值排序交織在同一社區時空之中，便呈現出後現代的多元衝突景象，並在價值衝突當中透過工程設計變更與民眾參與，尋求讓磺溪變得既安全、生態、美觀又人文的可能；在災區觀光產業重建的過程中，一種區域聯合的產業永續發展觀點開始調整以往各風景點、風景線各自發揮的發展方式，而形成另一種既強調個別景點差異又重視區域整體的後現代觀光治理意象；高高屏首長會議的產生與運作提出了一種調和城鄉差異而非縮短城鄉差距的後現代新價值。不同於以往之將都市視為進步、將鄉村看成落伍，而是承認各有各的價值優勢以及問題缺陷。在此認知基礎上，不同政府之間才可能謙卑地坐下來談，資源互補，於是一種融合城鄉價值差異的都會區

新視野得以形成—都會區永續發展相對於以往的縣市均衡發展；原住民族自治體制參與者所追求的永續價值乃是一種尋求與傳統文化連結的平等、自主又有尊嚴的族群生命價值，它與長期以來的國家福利政策和文化政策所著重的社會民生價值有著根本性的差異。這些價值差異普遍存在於自治倡導者與國家之間，也存在於族人與族人之間。基本上它也是一種現實與理想、現代與傳統之間的多元價值衝突。面對這樣的衝突，其實我們已經看到鄒族自治體制參與者已經轉向務實地在尋求某種統合的可能。像新一代的體制參與者正在保有民族主體性立場上積極尋求與政府建立某種共同推動自治的合夥關係。鄒族文教基金會則轉而朝向部落生活面紮根打造未來鄒族自治的經社根基，正努力在現代與傳統、集體與個人的不同價值之間謀求整合。汪明輝說：「我們之所以不能接受傳統，回不去，那是因為我們始終站在主流社會的進步觀點上在思考與批判，但這是有問題的。我們必需先去瞭解傳統的生活邏輯，它的生活步調，與部落對話，必要了解他們。」。

可以這麼說，由於各個跨界體制之參與者均提出與既有體制不同的價值觀點，促使現代體制中所抱持的某種現代性價值面臨挑戰，並引發後現代文化整合的可能。是跨界治理體制作為中介觸媒，促成了差異價值相互辯證與尋求整合的機會。

就建構性而言，四個案例所嘗試去形成的跨界治理新體制本身，就是一種新的建構。以鄒族的經驗來說，我曾問汪明輝：「有人說部落早已不存在，部落是再也回不去的，你覺得是這樣嗎？」，他說：「所謂部落再也回不去的意思是指，現代再也回不了傳統，但是我可以處理，我可以在這裡也可以在那裡，我們原住民就是應該要能夠悠遊於這兩者之間。」。對此建構性，浦忠成副主委的理解帶有從傳統中創新的意味：「以前我們在鄒族內部有一句話認為，自治不是回到過去，而是重新創造未來。絕對不是回到過去，回去找過去的東西，不是，我們現在找的東西是根本沒有發生過的東西，要重新把它建構起來。我們要回頭看，在我們的傳統部落中，有什麼是可以帶下去的？有很多是帶不下去的，有的東西就是要留在歷史的現場，不能跟你走，對你也沒有用處。但有的是可以帶著走的、珍貴的東西，你就帶著它再營造出一個新的東西出來，它才是未來可以符合我們的東西。」

汪明輝則進一步對民族本質論有一番說法：「我都不認為本質化能夠達到目的，但是你必須要本質化，某一種策略性地建構就是本質化，是策略性的本質

化。」。因此，他承認民族自治是一個民族再建構的過程，而且是在現代與傳統之間尋求建構的可能，他說：「路線不同，一個是現代主義論、一個是傳統主義，但這是一般的看法，而我認為傳統應該是核心，現代是它的外圍，但是你如果把傳統與現代分成兩邊，成為一種選項，傳統一定會被揚棄。但是如果你把傳統放在中間，現代放在外圍，就不需要去面對處理兩者之間的選擇了。」，同時，他認為那也是一種生活方式的再建構：「最重要的是要先去思考我們究竟要過怎樣的生活，而不是去思考要選擇怎樣的制度。」，因此，他認為在爭取自治的過程中，生活方式本身就是一種很好的對抗方式，他說：「一種方式，就是維持部落的生活方式，不聽你的（主流社會）生活方式，不聽你的、不講話，本身就是一種對抗。」。

除此而外，我在草盟的案例中，也明顯看到了後現代女性主義的文化特性，這和 Merchant (1992:184-187) 所界定之文化生態女性主義 (cultural feminism) 和社會女性主義 (social feminism) 的主張，有相當程度的相似性。譬如，前者推崇自然是個人性靈的一部分，並把環境問題歸咎於父權體制，認為男性觀點的環境主義是一種嚴密的層級節制體系，自然（環境）與女性應該同時以另類的途徑來尋求解放；後者主張自然（環境）是生活的物質基礎、是社會和歷史的建構，自然的轉變一種是社會生產與再生產的過程。並認為人與自然之間具有一種生產與再生產的辯證關係，因此，他們強調地方分權，批判所有形式的層級制，尤其是家父制。主張用改變經濟與社會層級制的方法，來達成女性和環境的解放。

在參與觀察草盟活動的過程中，我聽到了他們把磺溪的草木蟲鳥當作是生命的一部分，聽到他們對市府官僚層級的不滿與批判，看到他們如何從生疏怯懦變成獨立自主，並樂在其中，成就在其中，誰說這不是一種結合自然與自我的解放呢？

四、另一種文化可能性

從以上分析，我看到現行政府體制既具有現代性政府的內在矛盾衝突，同時還留有自威權社會以來的現代積弊，以致在面對跨界事務時，無法確實回應民眾對某些永續價值之需求。也因此既有的行政疆界線成了追求跨界永續發展之最大阻礙與限制。面對當前政府這些源於內在文化特性所衍生的施政困境，我在案例經驗中，看到了跨界體制的推動者，具有一種既尊重個人亦強調集體、既有秩

序又鬆散、既有使命感又不失浪漫、既對抗又合作、既珍惜傳統又承認現代、既重理性效率又重人情感性、既正式又非正式、既紮根又流動的後現代組織風格、社群觀與道德觀。這樣的後現代體制風格既是同時挑戰現行體制中之現代與前現代困境，同時也部份重新接受和吸納兩者的內涵，或肯認或排拒，可視為體制利害關係人之間，一個文化視域融合的過程。而新/舊疆界觀的時隱時現，正是這些不同文化特性在不同體制間相互辯證的結果。



第三節 人與環境

行政疆界的劃定有許多的價值考量，地理人文雖也是其中之一，但主要還是著眼於政治管理效能和某些政經目的。然而，疆界既經劃定，往後要因應時變進行重劃的機會與程序往往不易，於是行政疆界便常常無法服務於地理與人文之間的關係變化。若更深一層從人的存有的哲學層面來理解案例經驗中所呈現之疆界隱現現象，我們發現，這四個案例均涉及人與環境關係的重新省思，也就是一種對個人之存有狀態以及存有所賴以寄託的環境狀態的一種重新面對和理解。新/舊疆界的隱現也可說是人與環境之間親疏辯證關係的某種映射。

一、領域感

在人與環境之互動關係的研究中，與本研究最直接相關的主題是人類的領域行爲，因為它牽涉到人類如何有意識地控制其生存範圍的問題，當中便會碰觸到許多疆界認知與劃定的相關問題。Bell (1996) 等人認為，領域是一個被一個人或很多人控制與擁有的空間。它除了具備劃界及空間防禦的概念外，也同樣扮演了組織個體與團體間互動的角色、作為表現個人認同的媒介而且能感覺評價或對空間的依附。當一個人對於某個物理空間具有領域感時，是表示他對於該空間具有所有權的知覺，可以對該空間加以控制。而這種對於某空間具有所有權的一組行爲和認知，正是一種領域權的概念。人類由領域感所引發的領域行爲會對社會組織提供重要的動機和需求，其中包括佔據某個區域、在其上建立控制權、將其個人化、對其產生思想信仰和感覺 (Brown, 1987; Taylor, 1988)。因此，Taylor 認為，在領域或領域權的概念涵義當中，包含有人類互動時相互依賴的本質。

關於人類為何會有領域行爲，學界目前有本能觀與學習觀兩種論述，Bell 等人認為，人類應該是經由本能對領域行爲先有概念，而最終是透過學習來決定領域行動的強度與形式。也就是 Edney (1974) 所說的，人類的本能會導引出某些基礎的領域行爲，但藉由後天學習的過程，則會帶來更複雜的領域行爲。此外，有關領域行爲的研究和討論又可有個人與團體的區別。Taylor (1978) 研究發現，與團體中其他人共享領域權、團體的認同感及安全感，是在同一領域中的人所擁有的共同經驗。

我用以上領域及領域權概念來嘗試理解各案例經驗中體制參與者及利害關係人的領域行爲，並試圖揭露他們挑戰轄區界線、推動跨界治理體制的行動背後所可能具有的環境心理。因而，我意識到，新舊疆界之隱現就是領域權與轄區主權之間相互辯證的結果現象。

在本文第三章的探討中，體制參與者來自生活經驗的對於跨界治理空間的重新界定裡頭，對跨界區域所具有的主權意識與共同體社群感內涵，基本上便可視為係體制參與者對該跨界空間所具有的一種領域感。尤其是原住民族體制參與者對其傳統領域更有著強烈而明顯的所有權概念，汪明輝說：「我一直認為土地是原住民社會與文化存在的基本要件，沒有土地根本無法談什麼原住民的特殊文化，它的意義是超越單純的土地財產，只是一個產權而已。它是一個文化的一個空間，文化空間，甚至是超越經濟的概念。所以我們今天大部分的原住民，包括漢人，在思考這個土地，就是在思考土地的價值，只想著我要貸款，想到所有權，這種觀念與以前不一樣，以前是集體的，是大家一起來，一起擁有，沒有所有權狀。個人所有權狀瓦解了以前的集體，而且現在是零碎的、一塊一塊的所有，瓦解了以前一個整體的、整塊的文化空間。變成了零碎之後，文化沒有辦法運作，而且人與人之間，因為個人主義，因為私有財產，瓦解了集體的基礎。」。

二、環境冷感

然而，若從屬於轄區主權的這一方面來看，所謂跨界領域的觀念是不存在的，因為有關空間所有權的問題，早已由行政區域所劃定，各個大大小小的行政區的所有權或管轄權均有清楚的分界歸屬，在一般人對公領域都相對冷漠而不作「權利」主張（Brown, 1987）的情況下，人們很容易便將法定的轄區即認定為自身的生活領域。但若從本研究之案例經驗來看，利害關係人之跨界領域感的產生與否和有無環境事件的產生有著直接關係，但既使環境事件發生，多數已習於將轄區即等同領域的利害關係人也未必能對跨界空間產生新的領域感，仔細推究其原因，應與人們對環境的感受度和效能感減弱有關，前者是指人們對生活環境的變動逐漸缺少情感的投入，而後者則是認為自己無力對環境變化產生影響力。或者我們可以用環境冷感來形容此一現象，如果說採取行動的體制參與者是屬於對跨界領域感較靈敏的人，其他未參與跨界體制行動或抗拒者大致是屬較具環境冷感者。像徐美女說：「在過程中，我們也會聽到很多居民的質疑我們，有很多媽媽會說那已經是發包的事情了，怎麼可能改變。都

已經做了，你去抗爭有用嗎？會有效果嗎？但是我們覺得，並不是公部門要給我們什麼，我們就一定要照單全收，我們還是有權力可以去爭取不同的。」，這當中是可以看出環境領域感之差別的。

在前文中，我也試著對這種環境冷感的來源做過探討，它很大程度與現代的專業分工體制有關，人們因為對專家倚賴太深，而逐漸遺失的對環境控制的信心。就像先前草盟陳林頌所闡述的，一般民眾因為聽不懂專家的語言，跨越不了被專業分工所過度技術化、片段化的知識門檻。只好讓本來應該有的一些能力和應有權利，完全交給專家和官僚決定。民眾愈是這樣倚賴，就愈不敢對環境變化做出判斷，久而久之，便失去的對環境的直接感受，常常就會像陳林頌所形容的：「覺得它很醜，似乎覺得哪裡不太對，但又不能說它不對……」。

三、大地與世界

當我進一步從人在環境世界中的存有狀態來看疆界的隱現時，我發現跨界體制參與者相較於其他利害關係人比較能賦予所處環境新的意義，並在此環境新意的揭露下，才開始有跨界體制行動的展開與新的治理疆界意象的浮現。

並且這種對環境事件的理解通常是經過無數的相互對話，才逐漸形成相互的共同理解，進而才能形成跨界的環境意識。從案例經驗中，我們看到跨界環境事件不斷發生著，但長期以來，人們並未對它多做詮釋，甚而只是默默地接受單一合法的疆界定義。譬如，觀光聯盟尚未成立前，區域相關的各風景線業者並未曾積極思考中部觀光產業整體發展的重要意義；高高屏首長會議舉辦前，「高高屏都會區」的實質意義也隱晦不明；原住民族自治體制未被積極倡導前，原住民之傳統領域的意義早已塵封於歷史當中。那麼，究竟這種跨界的環境意義的彰顯出來是經過一個怎樣的過程呢？我試著從詮釋現象學的哲學觀點去尋求解答。

余德慧（2001：41-43）曾批評海德格與一般社會語言學者有關「經驗過渡到語言」的說法。該說法認為，人的廣泛生命經驗總是不斷地在語言的翻譯間找到對照和參照點，一旦生命經驗找到參照點，經驗的意義就終於點亮，得以現身為物，否則，若沒有被語言捕捉到，那些生命經驗就形同不存在過。可是，活過就是活過，怎麼可以說沒被語言給說出來就是等於不存在的生命經驗呢？余德慧於是將人的在世存有

區分成兩種概念，一種叫大地的存有，一種叫文化的存有（請參閱圖 15）。前者是必死的人在大地裡活著的生存樣態，也就是人們每分每秒在大地裡靜默地生活著、經驗著的狀態；後者則是由語言所給出的世界。余德慧說：「大地的存在、經驗和語言給出的世界之間不是翻譯的關係，也不是經驗被語言過渡而得到經驗本身被說，而是經驗和語言根本是自主性的並置；並置不是分隔，而是雙重的，人在大地和語言之間穿梭。也就是說，兩者不是從一個過渡到一個、一個化約到一個，或是用一個去說明另一個，而是經驗和語言本身都有自主性（autonomy），語言給出的物，以物自身的方式存在世界；而人在大地的存有，也是用自己的自主性存在那裏，如此才開顯出人有默會的可能。」。

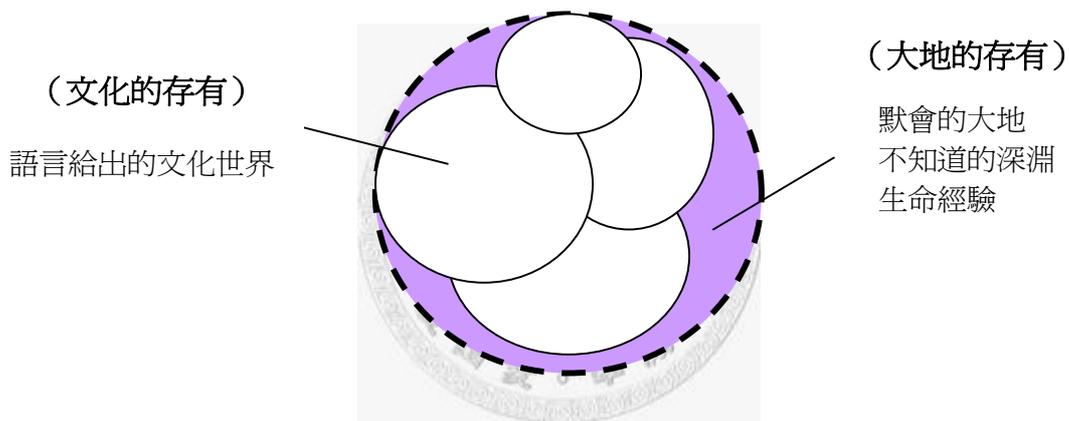


圖 15：文化存有與大地存有圖

資料來源：本圖係參考余德慧（2001：37-80）《詮釋現象心理學》繪製。

余氏在這裏特別點出人有默會的可能，他認為這是海德格所沒有搞清楚的地方。所謂「默會」，是一種沒有語言說出的理解，它與藉由語言所給出的理解是人的兩個並置又自主的不同存有樣態。人的存有本身就是默會，它本身就有自主性，不必在語言裡得到理解；而語言所給出的世界，是由語言的自主性所給出的文化的存有。這裡所說的默會的自主性是指人們默默在大地裡生、老、病、死的生活體驗，既使沒有用語言來思考與說出，他仍從生命經驗裡得到各種各樣的理解，當有人試圖用語言來為它（那些生命經驗）給出意義時，馬上會知道那樣的理解是否切中。而語言理解的自主性是指語言在它所給出的文化世界裏，語言本身有它內部的一致性（coherence），

語言本身隨時在檢驗人們的「說出」是否符合它的內在一致性或者相互矛盾，而一般人一出生就已經存在於綿密獨立的文化生活世界裏。

那麼，人在大地中的默會存有和語言所給出的文化世界之間是怎樣發生關聯呢？它們之間的關聯就出在於海德格所說的「居有事件」，也就是人活在事情當中。正因為人從一出生就無時無刻不活在事情當中，他常常必須要對事情（用語言）作思考和理解，人幾乎不會像石頭一般若無事然地只是存在於大地，故而，語言時時在為人的大地存有給出世界，一種有內在秩序的文化世界，它也給出了人的生活關係。然而，當文化世界中之語言無法為人在大地生活中的某種處境給出秩序時，人會彷彿突然陷落在黑暗深淵，辭窮了，失序了。此時，人們便需要重新去尋找或發明新的語言秩序來給出（重建）新的世界秩序。這突然讓我又想到與戴老師的那一段對話，他說：「我的觀念有很大程度是在參與草盟的過程中逐漸體會形成的，我原本是唸工程的，而不是政法，建築嗎，頂多與藝術有關。非常有趣的是，就在我住的下面的一條河，竟出現的與我在許多學術會議上聽到的、看到的兩碼事的現象。談了半天永續，談了半天生態，在我住的那條河裏頭，政府就要幹與它完全不同的事情，這不是很滑稽嗎？於是我開始想，弄了大半天，到底那些會議中所講的有什麼意義嗎？我的想法是有力量嗎？」，顯然，社區正在發生的這一件事情，與他原本在文化世界裏所一直認定的那個秩序是不一致的，某些原本被他視為理所當然的語言失序了，他陷入了語言中斷的黑暗深淵中，他必須要重新去建立新的語言秩序、新的理解。

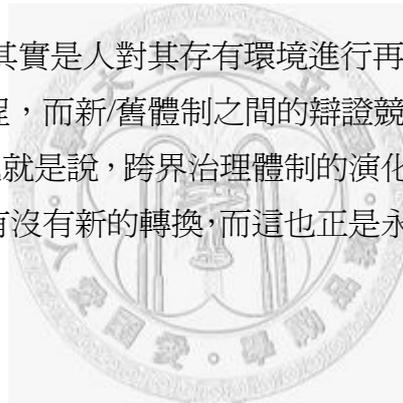
余氏之所以在這裏特別強調人原本有一個不同於文化世界之大地的存有，我想，主要是在於提醒人們，人之大地存有原本也是可以有的自主性的。這種自主性是來自於活生生的生命體驗，它是不能夠被存在於文化世界中的隨便一套語言秩序所宰制。相反的，人們應該珍視語言中斷時所掉落的黑暗深淵，所產生的“不知道”，以重返默會的生命體驗，以對自己的處境產生新的理解。此外，他說語言本質上就是一種切割、劃分，當它在給出一個知的時候，它也畫出了一個界限，一個語言內在秩序的界限。因此，新的語言、新的理解同樣會畫出一個新的界限。

據此詮釋現象學的哲學理路，我發現本研究案例中的體制參與者都曾經在某些生活事件上面臨不知如何解釋的語言失序狀態，陷落在難以理解的大地深淵。譬如，汪明輝在面對發生在民國 80 年代的漢人欺詐家中竹林買賣事件時，在面對部落裡漢人雜貨店老闆聲稱「管它什麼族！」的處境時，他覺得：「不可思議」；楊秋興縣長在看

到主計處統計資料，發現高雄縣的家庭可支配餘額和屏東縣差不多，只贏台東和澎湖時，他頓時感覺很懊惱...。當原有的一套語言、政治、理解和秩序無法讓人理解新的生命處境時，人們往往會陷入煩惱與不安，需要有另一套新的語言秩序來幫助人們確立信仰從而進入一種安全、寧靜的心理狀態以及穩定有序的行爲習慣—這也是皮亞傑等實用主義者認為哲學所認為應該關注的焦點（陳亞軍 1998：10）。

以此來看，跨界問題處境的存在應該會造成許多利害關係人在認知理解的困境，而使他陷入不自如何解釋的煩惱、不安之中，卻又對這樣的跨界現象找不到一套新的語言、新的理解，或者根本沒去找，仍持續延用舊有的語言理解。直到跨界體制參與者在重返大地深淵的生活體驗中，找到了另一種可以去除這些不安的語言秩序，對於跨界現象的新理解才因而產生，跨界區域的意義被揭露了，而一個新的跨界治理空間的界限，也因此被劃出了。

故而，新/舊疆界的隱現其實是人對其存有環境進行再理解的辯證過程，是新/舊語言秩序系統相互辯證的過程，而新/舊體制之間的辯證競合只不過是不同語言認知系統相互辯證的行動表徵。也就是說，跨界治理體制的演化端看利害關係人內在的那一套認知理解與和語言秩序有沒有新的轉換，而這也正是永續實踐最根源的能動性所在—一種新的理解的產生。



第四節 整合的出路

由此以上案例分析看來，平時人們雖然具有行政疆界的概念，但在日常生活行動中，並不會刻意感受到它的存在，唯當某個跨行政區域的環境事件發生而需要尋求處理時，該行政疆界便會循著一般政府體制的科層行政程序而在人們的認知中顯露出來。再當人們採取跨界行動，醞釀建構一個跨界治理體制時，傳統的行政疆界似乎又隱沒了起來，一個被實際運作之跨界政治社群所重新界定的區域治理疆界線浮現了。

於是，新、舊疆界之間便呈現出時隱時現的現象，並顯示出某種相互辯證關係的存在。此種辯證關係在政治形勢上，看似具有黑格爾辯證法¹⁰⁷之正反理念矛盾對抗的意味。但從新、舊疆界隱現的認知過程來看，則是具有高達美所揭示之理解的辯證性關係，亦即新舊政治疆界之隱現所呈現出的乃是事件利害關係人以及體制參與者對於不同疆界義涵之理解與前理解(pre-understanding)¹⁰⁸間的來回辯證關係。所有的理解均植基於人的前理解，不同人對事物會有不同的理解是因為每個人各有其不同的前理解之存有狀態。而不同人之間之所以能夠相互溝通、彼此理解，則是因為海德格所說的，大家其實都「共存於世」，都歸屬於一個更廣泛的前理解狀態下，具有更廣泛的人類文化背景。然而，這種前理解狀態雖是人的生活質地卻是隱匿未知的，只有透過人的理解才能將其內涵具像化。因此，人的理解是處在一種說的與未說的、已知的(known)與未知的(unknown)、具像的(embodied)與存有的(ontological)、己者(the I)與異己者(the Other)、圖像現身(figure out)與尚未形成認知圖像之間的辯證關係中(余德慧，2001：147)。辯

¹⁰⁷ 該辯證法是從一個基本的概念出發，並指明概念本身即隱含著其反面內涵，從而在正反理念矛盾並列之中，一個新的、更加合理的觀念或真理便產生了。這樣的過程循環往復，直到達成一個最圓滿的概念為止(Bogdanor, 1987)。

¹⁰⁸ 也就是 Heidegger 所說的前結構(front-structure)，以及 Gadamer 所說的前見(Vorurteil, pre-judice)與傳統(Ueberlieferung, tradition)。高達美認為，人類恆處於歷史之中，在理解之時我們既承受來自歷史傳統的諸多前見，也同樣在歷史變遷中不斷修正前見，也就是不斷地在修正自我。余德慧(2001：145)認為或者可將之稱為人所身處與歸屬的廣泛文化背景的實存。

證過程中，某種歷史性地存在的前理解促使人們理解了原有體制所界定的行政疆界，但另一種隨著歷史發展而存在的前理解亦再促動另一種新體制的形成與新的疆界涵義的具現，故而，隨著時間的進展與事件的激發，不同的前理解與理解之間便形成了某種同時性的辯證關係，而人們便在這種辯證中介的過程中，完成了已知者與未知者、理解與前理解的共存狀態，也就是新/舊疆界時隱時現的共存狀態。

然而，上述各種辯證關係的興起，固然有偶然事件的啓發，但根本緣由還是在於體制參與者對新時代處境在社群之存有意義的開顯揭露，譬如當體制參與者在其所處情境中確立河川生態永續、區域觀光永續、都會區發展永續以及民族永續之存有意義時，一場國家與社會、現代與後現代、人與環境之間的辯證對話和反思，才可能在該課題脈絡中持續展開。在此存有意義不斷揭露的情況下，疆界涵義也才會被不斷重新理解與詮釋。

那天我去參與「國土規劃：政策環評與民眾參與」研討會¹⁰⁹，兩個整天下來，大家討論問題的核心以及感覺面對的最大困境和挑戰就是：整合，各種目標、個各部門，各個區域的整合。但在會場上，雖然有人提出某些整合主張，但是，面對此一一再被提出的課題，會議結束前的氣氛，我感覺是相當黯淡的，出路似乎是遙遠的，離開會場時我帶著更多的迷惘而不是篤定，因為，就像華昌宜教授所講的，大家一直在說「應該做...」、「必須做...」，但如何做卻不談。

這個困局其實也是我的論文所要企圖解答的，因為我所關心的跨界永續實踐，最終要處理的還是跨界區域整合的是否可能。如今，經過四個案例之件探討，我似乎找到了部分的解答和出路。表層的、技術性的方案並無法促成真正的整合，惟其在本章從疆界隱現現象中所發掘出的辯證關係中去尋求更深層的整合，永續實踐才可能不斷延續下去。也就是說永續實踐的整合必須：一、以本體論和認識論為基礎，在人與環境關係上完成辯證之整合，也就是人們必須對其處於環境中的生命經驗更具敏感性，並以新的語言來理解他的存有環境和生命經驗，重新找回真實而親密的領域感；二、往上尋求文化面中現代性與後現代性的辯證整合，

¹⁰⁹ 於 2004.10.16-17，在台北市士林區國立台灣科學教育館舉行，由行政院經建會等共同主辦。

也就是以後現代的偶然性（策略調適）、否定性（質疑與批判）、差異性（多元衝突）以及建構性（解構與重構）來檢視、挑戰與調融現代性之體制困境，尋求新的文化整合可能；三、在政治體制上落實具有民主治理精神之國家與社會的整合，這是重新修補國家與社會義化關係的整合過程。此種關係的整合修補必須先有第一層的意義認知做根基以及第二層的後現代文化調適相配合，然後才可能在體制上朝民主治理的互動關係做調整。唯有同時在這三個層次的整合上做一併的理解與努力，才可能根本解決目前永續實踐過程中所嚴重存在的整合問題，我們或者可以將此論述稱之為「永續實踐之深層整合」。

以原住民族自治為例，自治區或自治政體的建立只能算是國家與原住民族之間關係的某種修復整合，暨使馬上成立了自治體，也未必能擔保民族的永續發展。因為這過程中有許多現代與後現代文化相互調容的問題，需要用更多的協調、對話、智慧與創意來克服。而這又與族人能否與其傳統領域重新建立起深厚的親密關係，重新揭示出族人與族人、族人與土地間的永續意義有關。原住民族之永續發展的實踐無可避免地必須同時在這三各面向上，尋求更深一層的整合。

但若問，如此深層的整合要由誰來發動實踐？這也是民主治理要由誰來帶頭的問題。從本研究之經驗闡釋來看，由於「國家」、「中央政府」、「政府」這些以往是單一主權擁用有者的頭已被各種國內外勢力所逐一砍除（傅科所做的形容），政治個體逐漸呈現群龍無首的對等狀態，又現代性的隱憂已暴露了政府科層體制本身難以克服的治理危機，在此情況下，期待英明聖君或有為政府來做價值的提示或強勢領導，已不太可能。而是要從個體的自主性重新出發，那是民主治理之車輪模式上的輪齒，不論身在公部門或民間社會，均可自主性地以公民身份去揭示永續新價值、新語彙、新理解，開創新的文化融合，再加上體制的調適整合，才能確保永續實踐的綿延不斷。這也是我所看到各種不同身分背景的體制參與者所呈現的狀態。

III. 研究啓發

社會科學研究不會是、也不應該是價值中立的研究，所有的研究目的必然、也應該是指向某種社會價值的追求。故而，所有的知識生產終究要回饋到現實世界來協助社會價值的促成，並接受應用性的檢驗。因此，在為本研究做結語之前，我先試著將先前的經驗詮釋和相關論述拿來與國土規劃實務做一連結對話，並據以為當前正欲大力興革的國土規劃法制建構與政策實務提出部分建議。





第七章 新疆界觀給出的實踐省思

當疆界隱現之複雜現象被深入理解之後，我不禁要問：如果跨界問題是追求永續發展的政治行動與國土規劃事務所無法迴避的課題，那麼，我國現行相關國土規劃與治理體制在面對與永續發展實踐有關之諸多跨界問題時，是否應該針對本文先前所闡述之疆界觀涵義的遞變以及疆界隱現的辯證涵義，重新省思傳統之疆界涵義？重新界定跨界問題？並對現行體制進行相應與前瞻的調整？

於是，我打算先從前述案例經驗來重新整理一下人們對疆界涵義的理解，以及政治的劃界行爲。其次，進一步了解案例中之跨界體制行動究竟帶給我們什麼樣的價值省思；再者是從永續發展價值出發，思考現行之體制調整與社會實踐所應做的努力。

第一節 疆界之虛與實

空間就是權力（畢恆達，2001），就是政治。因此，我們可以將疆域直接理解成政治治理空間。如前所說，行政轄區疆界與跨界體制參與者所認知的治理疆界已有涵義上的差別，因而對於跨界事件的利害關係人而言，不同疆界涵義在其心理認知中是存在著時隱時現之狀態的。利害關係人的意識心思就像是舞台上的聚光燈，時而揭露此疆、時而隱蔽彼界。不同疆界之隱現於是在跨界事件的舞（行）動過程中，展演出虛虛實實的樣貌。亦即，就人的日常生活或政治的實際運作而言，當人們在經驗上沒有感覺到疆界之存在時，疆界其實是隱匿起來的，是虛無的，反之，當疆界浮現在人們的意識認知當中並付諸體制實踐時，它是具體實在的。如此說來，每一條疆界其實均具有虛實兩面的動態性格，而虛實狀態的存在正取決於利害關係人對於環境事件發展的認定。歸結前述經驗研究內容，按照利害關係人認知基礎的不同，我約略將之做出以下三種不同疆界線的界定：

一、合法性疆界

在本文探討疆界現象之初所先面對的便是傳統的行政疆界，此類疆界的認定基礎是它必須通過國家合法權力的確認。在現代國族主義的統治思維與體制設計

當中，疆界的劃定相當明確，就是由國家政府科層體制依據地域或功能之分別所做的區劃，再經過民主國家議會之法定程序的認可者。它也是國家公權力所認可，唯一具有合法性的疆界。這種合法性疆界不光是指行政疆界，許多經由中央立法或地方議會合法程序議決或授權通過的國土相關計劃，像區域計劃，或各部門計劃，也均界定出某些具合法效力之疆界，只是這些計畫大多仍是以行政區之疆界作為整合依據。

此類疆界由於是經過一套繁複的科層作業程序以及合法性流程而產生的，因此，它通常具有明確性、權威性、排斥性與僵固性等幾個主要特性。也就是說，此類疆界被賦予明確的權責劃分與功能任務，此界線被賦予某種合法性的強制力，不同疆界之間具有權利義務的互斥性，以及疆界的變更並不容易。也正因為這樣，當本文所探討的跨界問題發生時，便常常會因為這條合法疆界線的存在而發生本位對立、爭功諉過、脫離民意與分裂族群等等先前我們在案例經驗中所看到的現象

二、功能性疆界

此類疆界的認定基礎是它符合人們某些短程社會功能需求之預期，這類疆界常因政策目標的達成而消失，也可能因為被賦予某種永續價值而成為長遠實踐的疆域範圍。像中台灣觀光產業聯盟的成立主要以災區觀光產業重建為目的而共同設定中部災區作為觀光重建的共同疆界。但當法定的重建年限到期，或是當相關體制參與者認為觀光重建的任務已完成時，隨著聯盟體制的解散功能性疆界亦失去了意義。然而，若體制的演化是朝向區域觀光永續發展的目標而持續運作，那麼，在參與者的認知中，該區域疆界便持續存在而成為永續性疆界。或者，相關地方政府或中央也可以經由合法程序通過某個區域性的觀光發展計畫，並正式成立某個執行性的跨界體制使得原本的功能性疆界成為合法性疆界。此外，草盟之於磺溪的生態維護、高高屏首長會議之於跨都會區問題的解決，以及原住民各自自治籌備團體之於原住民族自治與永續價值的實踐等，均可能先從實現某個短程的社會功能目標開始，進行新的疆界線的認定，進而，再隨著利害關係人的認知以及體制的演化，而走向消失、永續化或合法化。

三、永續性疆界

此種疆界的認定基礎是它能滿足於人們對於某種永續價值的長程期望，當人們對於某個區域懷有某種永續價值之期望，並隨時準備採取體制行動去實踐該價值時，該疆界線就存在著。像原住民族所追求推動的傳統領域及自治區便存在有自治推動者所認定之民族區域疆界。此一永續性疆界不同於功能性疆界之主要著眼於短程目標的達成，它必須有體制參與者對此疆界具有某種永續價值的共同期待，以及長期投入參與的心理準備。而這樣的疆界也可能成爲一種合法性之疆界。譬如，草盟參與者對於磺溪生態價值之認定或陽明山生態價值之認定，便可能隨時因某個環境事件而展開體制行動，讓具有永續意義的治理疆域浮現。當磺溪相關各部門之利害關係人或陽明山週遭利害關係人共同認定有合法成立某個跨界治理體制以實踐該流域之永續價值時，合法性的治理疆界現也可能因而被設立。

四、動態的疆界觀

由此可知，我們對於疆界的理解不能再只侷限於最傳統的合法性疆界定義，只承認它的真實存在。而是應該從利害關係人所做的價值認知與跨界體制行動來理解不同類型疆域界限的實存狀態。這種在環境事件發展過程中對不同種類疆界虛實所做的理解，有助於我們以一種動態而有機的觀點來觀看一個具有特定意義之疆域的發展狀態以及一個跨界治理體制的演化過程，進而，在使我們思考有關跨界治理體制之規劃設計時，比較能跳脫由上而下的靜態的合法性觀點，而納入更多功能性與過渡性的彈性安排，以有助於一種比較草根而永續之跨界治理體制的長成，使能更貼近日益流動中的市民需求。

第二節 跨界治理之價值省思

我因為看到跨界體制參與者為了追求某些價值目標而展開各種跨界體制行動，感到需要重新理解疆界的涵意，於是著手有關疆界議題的探討。經過前述研究，我已對疆界涵意有了更為廣闊的理解，也對各類疆界之虛實隱現現象有了更深一層次的認識。綜合前章本文對於疆界隱現所做的辯證分析，我們看到跨界治理過程中所存在的國家與社會、現代與後現代性文化，以及人與環境之間的辯證關係。更真確地說，跨界行動事件之所以會在既有行政體制的傳統政治運作中發生，主要原因在於，在以現代性為基礎的傳統民族國家體制和觀念下，許多攸關人們生活與發展的人與地關係以及人與人關係出了問題，也就是出現了許多異化疏離現象，使得人類社會的某種可貴的生活價值遭到損害。而跨界治理的行動與跨界治理體制的形成正是要對此出了問題的人地關係與人群關係進行重建和調整。

一、人地關係的重建

以往的國土規劃與治理為了職能分工的方便，往往過度簡化了對疆界線的界定，按照某種分類標準進行疆界劃分，一劃就是幾十年不變。此固然係為了顧及維持行政區域之穩定性，但特別強調某一標準所形成的疆界劃分，難免過度簡化了複雜而變動的人文地理關係。從案例經驗中，我們深刻看到現行行政疆界與科層政治所造成之人與土地的疏離，也看到了體制參與者如何透過跨界治理的行動以及對跨界治理空間的重新界定，努力試圖重建人與土地的關係。

我問戴老師：「整個磺溪事件經過對於當地居民有什麼特別把意義嗎？」，他說：「磺溪之所以能夠改變就已經證明了社區力量起了作用。這個過程必然會影響到社區居民，所以這個意義，不只是我們對磺溪做了怎樣的貢獻，而是從磺溪的表現反過來引發了社區居民去更多的知道人與環境的關係。人跟環境的關係，絕對不是一個人的，而是整體的，是社會性的關係。必須透過社會性的關係才能解決。」

高雄市長謝長廷在首長會議中提到，藉由三縣市的這個會議使得他有機會更

認識高高屏，他說：「這六年來，我們高高屏會議除了一起爭取共同的利益、共同的建設之外，最大的收穫是每一次高高屏會議都是一次知性和深度之旅，假如不是這個會議，有很多地方，我沒有機會去，去了也不會得到那麼詳盡的解說…」，這對於以往政府首長之只具有生活圈和共同體的概念，卻從來沒有實際去接近相互的轄區土地，去體驗、去增進相互的了解，應有重大差別。

汪明輝也對原住民與土地的關係有一番深層的反省，他說：「我一直認為土地是原住民社會與文化存在的基本要件，沒有土地根本無法談什麼原住民的特殊文化，它的意義是超越單單的土地財產，只是一個產權而已。它是一個文化的一個空間，文化空間，甚至是超越經濟的概念。所以我們今天大部分的原住民，包括漢人，在思考這個土地，就只是在思考土地的價值，只想著我要貸款，想到所有權。這種觀念與以前不一樣，以前是集體的，大家一起來，一起擁有，沒有所有權狀。個人所有權狀瓦解了以前的集體，而且現在是零碎的一塊一塊的所有，瓦解了以前一個整體的、整塊的文化空間。變成了零碎之後，文化沒有辦法運作，而且人與人之間，因為個人主義，因為私有財產，瓦解了基礎。」。Voyu 所闡釋的鄒族人的土地觀也很有深義，他說「人並不擁有土地，而是土地擁有人。它歡迎任何人進入土地來，但不能占為己有，甚至破壞土地，而這卻常是漢人的壞習慣…」。這是私有權對人與土地關係的深刻影響，同樣的，現代行政轄區的土地劃分也是對原住民之整體文化空間的某種割裂。

二、人群關係的調整

在那些體制參與者的跨界治理過程中，所面對的是居民與居民之間，居民與基層官員之間、官員與官員之間、官員與業者之間、族人與族人之間、原住民與漢人之間的各種互動關係。這些關係不論是鄰居關係、官民關係、或同族關係，原本均有它特定的倫理價值在裡頭。但是在現代化國家行政體制的分工管理以及個人主義與資本主義現代風潮的生活影響之下，這些互動關係已經產生重大的變化。然而，這樣的關係變化對於一個公共領域的維繫、公共秩序的建立以及公共問題的解決已經產生重大的負面影響。因而，跨界治理行動本身也可說是一種在日益個體化、碎裂化的社會關係中重新整合建造某種集體可能的行動。譬如，我們看到原本不相識的社區媽媽因為磺溪事件而建立起姊妹情誼；看到原本各自競爭的觀光業者可以結盟相挺；看到重建會官員可以和民間業者合作共事；看到不

同地方政府官員可以資源共享、相互激勵；看到鄒族族人可以去除社會身分一同探討民族的未來。

在訪談過程中，我一再看到體制參與者用種種不同的觀念、態度和做法，一一突破了存在於現代生活中的種種人際藩籬。薩小姐說：「社區女性在運動中遇到挫折就相約出去吃吃飯，情感上有個扶持和宣洩。而之所以不氣餒，最主要是有使命感，此外，許多專家所提供的專業協助，也讓我們很有信心和對抗的勇氣。」，劉聚元在電話裡跟我說：「人與人之間的溝通其實沒有那麼難，只要有正義感、相同的理念就行了，其實它遍藏在我們的社會當中。…因為抗議河岸公園植栽的關係，後來我和公園處的人也都成了好朋友。」。陳林頌甚至把永續發展的意義界定在人際關係之上，他說「只要這群人或者這一些人能夠有一段長期的時間共事的，那麼他們要做的那件事情就是永續的。所以並不是因為某件事情要永續，它就能夠有永續，而是要這一群人能夠永續的或者持續的一起做這件事情，才有所謂的永續。永續的價值是人的價值，或者說是人的關係。」，他更進一步將它延伸到整體社會關係的意義上，他說：「如果沒有一種關係，是公部門非常重視居民對環境品質的要求，以及社區居民非常重視他們的環境品質與生態感情，里長們也很在意居民們對這些事情的重視，這樣關係如果不永續的話，你的工法再怎麼生態，它也不會永續。因為這當中的一個重要環節不見了，也就是，當政府部門不 care 居民在意什麼是東西的時候，你就算是有永續的工法，也不可能維持。如果這些居民覺得多種一棵樹，會遮掉他們自己的招牌或視野的話，那也不可能有什麼永續的事情。我的觀念是，一種人的關係維持著他們所對應的那件事情的永續。」

我問汪明輝：「在個人主義如此瀰漫的現代社會裏，如何找回集體？」，他回答：「要找回、重新建立起各個層次的集體：重建家族、男子會會所…。重新放回到脈絡裏的工作，要由鄒族來作。是要回到一個全體，而不只是土地。那些認為自治可以解決一部分問題的人，那是有選擇性的，但自治一定要是全部的。」。他並批評現代國家體制以及專業的知識分工如何把整體變成爲無法整合的切片，而造成現代國家與現代人生活的困境。因此，他強調要重新找回鄒族的主體觀點，並用它來重新找回鄒族的整體。他說：「只有把觀點從外圍分工轉回到鄒族主體的觀點的時候，才能夠看到一個全面。當我們站在核心位置，轉過身去看外圍的分工，會發現這些東西是錯綜複雜的關聯，相互關聯成不可切割，不能單一抽離於

該社會的。但我們現在都在做去脈絡化的工作，都在切割出某個教育單元，然後將它放大到社會去。」。因此，我或者可以說，跨界治理行動其實就是要重新在生活中找到一個價值核心，並且以它來整合重建某種作為集體的人群脈絡關係。

然而，要如何找到那個價值核心呢？這可能便要回到海德格所說的對自身存有狀態的重新理解。在海德格看來，「『此有』(Da-sein) 是在它可以不斷延續下去的可能性上了解它自己的存有，因此它可能逃避自己的存有將它遺忘，也可能正視自己的存有，真正了解它。當它是前者時，它失去了它自己，這時，它是非本真的存在，在此種存在中，它誤解它自己、其他存有者和存有的一般；當它是後者時，它贏得它自己，這時，它是本真的存在。在這種存在中，它真正了解它自己、其他存有者和存有的一般。」(陳榮華，1998：8)。也就是說，在面對各種跨界的問題情境時，利害關係人首先必須去認清什麼才是自己本真性的存在，這是一種具有自我反省能力的存有方式，是一個清清楚楚的人 (Da-sein)，而不是含含糊糊、人云亦云地活著的人。因此，他會對自己的存有方式有清楚的了解，那種存有方式是人與環境共存的種種生活內涵。既然是清醒，便要能夠作出價值判斷，就不能夠含糊籠統地帶過。因此，他會知道什麼是好的、什麼是不好的，什麼是永續的、什麼是不永續的。而跨界的價值核心正是在如此對於自身生活處境的清醒理解中產生的。

第三節 永續發展之體制調適與社會實踐

從國內外不斷發生的跨界治理事件中，我們看到了人們對於永續發展價值的重新反省，以及用各種行動突破行政疆界藩籬的體制嘗試。從此永續發展的生活價值出發，若我們因而反省得知以現代性為基礎的政治體制有其先天不永續的限制，那麼，一個朝向永續治理的體制應該具備怎樣的涵意與特性呢？當前之相關國土規劃與治理體制又應該做怎樣的前瞻調適呢？所謂如何「調適」，不必然是替代性的，而可能更是某種機動的、補充性的轉換。因為，如果代表現代性的傳統體制有其無法取代的特定功用，那麼所謂體制調適，我想，應該是站在制衡、補充的立場來作設計。

一、永續治理之體制涵義與特性

聯合國在「21世紀議程（Agenda 21）」（United Nations, 1993）中，特別把體制，也就是法律、制度與組織等議題列為落實永續發展之重要項目之一。然而，目前國內各界對於與永續發展相關之體制問題的討論與研究，仍然僅有少數著眼於檢討政府相關體制者，而從政策執行過程來探討政策及體制內部運作需要哪些與達成永續目的直接關聯的特性（也就是工具面的永續性問題）者更少。殊不知對於此一面向之永續性的掌握，將有助於更深入監控與改善實際政策執行過程中組織設計、資源分配、行為模式、法制體系等的體制永續特性。以我國行政院經建會目前委託學者專家所建構的「台灣永續發展指標系統」¹¹⁰而言，在其所擬六大類、包含42項永續指標的指標系統中，「制度回應」類的八大指標也只有「政府與民間環保團體合作程度」一項與執行體制特性較相關，基本上仍未深入慮及實際體制執行面的永續特性。

先前，在我與王鴻楷（2004）教授進行「921 災後觀光產業重建政策之永續性研究」時，也曾參酌相關文獻（Fricker, 1998），並根據「經濟合作與發展組織」（OECD, 2002）在進行五國永續治理之個案研究時所認定的三項永續概念：政府與社會部門互動的增進、政策整合的挑戰、以及政府部門為面對跨世代永續挑

¹¹⁰ 請參閱 <http://www.cepd.gov.tw/sustainable-development/index.htm>

戰的長程視野，歸結出以下幾項永續性執行機制的核心內容。

(一) **在地自主性**：如果永續性政策的目的是在追求一個社會的承先啓後與生生不息，那麼執行該政策目的的手段機制之首要條件便是要具有在地自主性，也就是該執行體制的內在成員與資源運用應儘量取自在地社會，並且整個機制的主導運作應該力求由在地社會所自發營運。因為，倘若該社會成員（包括當地政府與社會部門）不具有在政策上承先啓後的自主意願、資源和能力，亦或該執行機制的組成與運作並非出自該社會成員的自發自主，而只光靠外援肯定難以永續發展（Ioannides,1995）。Fricker（1998:374）認為，在地社群愈能夠有效地進行民主參與，就愈有機會達成永續目標。因此，執行機制中在地自主性的多寡，正可以評量其實現永續性政策目標可能性的大小。

(二) **政策整合性**：由於環境生態、經濟產業與社會文化各政策領域的永續發展目標間常存有相互衝突的情況，使得永續發展的實踐必然是一個在各種政策現實的衝突中力求平衡發展的過程，亦即需藉由執行機制的協調整合，才能達成一個社會整體之最大平衡的永續發展，故而，政策整合的功能便成為政策執行體制是否具有永續性的另一重要內涵。在 Abaza（2002）編著的「Implementing Sustainable Development」一書中，也曾特別強調合作式規劃（collaborative planning）、共同管理（co-management）與整合性評價（integrated assessment）等政策整合手段對於落實永續發展目標的重要性。前二者主張政策決定過程應加入各不同觀點的事先參與，政策執行過程應透過各不同社會體制間相互的協調管理；後者則認為實現永續發展目標的政策過程應是一個循環參與的過程，在其中各社會部門與各不同學科專業之間持續進行著積極的對話（active dialogue）。

(三) **政策創新性**：若從前述永續發展的深層涵義來看，政策的永續性必須仰賴政策體制中不斷接續創造的力量來達成，因而在政策的執行機制上便不能缺少屬於政策體制本身的創造性。這種機制具有某種政策創新的規劃力或研發力，能夠提出有別於一般傳統的思維和做法，而有助於永續發展價值的落實。然則，這些創新性思維與做法的根源，基本上還是來自於追求跨世代永續發展之長程視野的啓發，並循此價值標準，針對各種階段性現實環境之需要作策略性的創新因應。

這是屬於體制在執行面的永續特性，若以此三標準來衡量本文之個案經驗，

我們發現這些跨界體制相較於傳統行政體制均具有在地參與之精神、比較有政策整合之視野以及政策創新的思考，只是在政策整合性上，在涉及各不同社會體制間相互的協調管理部分，也就是本文先前所探討的體制治理特性部分，各案例目前均因受到各種作用力的影響，仍有相當之侷限，跨界體制與傳統行政體制之間尚難有良好的揉和，故而也影響了永續實踐之成效。

然而，當我們說具有那三項特性的體制是較具有永續性的體制時，我們的理解不應該是將體制視為某個固定的實體來進行結構功能的分析，而應該從體制參與者的存有方式來作深入的理解。因為，體制的永續性其實是人（體制參與者）的永續存有狀態的外顯，「此有的存有不是實體，而是存在。這是說，它總是往著、在了解存有中延續下去。它從以前的延續下去，來到現在的延續下去，再到將來的延續下去。它的存有是徹底的延續下去，又可稱為可能性。一旦它從可能性變成實體，就是它的死亡，也是此有的結束。所以此有完全沒有實體的可能性」（陳榮華）。若以此「此有」的涵義來理解體制之永續性，那麼永續實踐的重點顯然就不在於是否有某個具有永續性的體制被建立，或者說某個體制是否具有前列之永續性，因為體制只是體制參與者之存有方式的呈顯，體制可說只是一種可能性的象徵。當體制參與者不斷延續某種永續的存有方式時，譬如持續不斷地關切磺溪的永續生態，不斷提出有關磺溪永續生態的主張，不斷整合與創新議題，持續關注，體制也就持續保有永續的可能。否則，只是將體制參與者或者體制當成某個實體，卻忽略了去觀照體制參與者的實際存有方式，再好、再具有永續性的體制也可能因為體制參與者之永續性存有方式的改變與永續可能性的消失，而使得體制空有其名。這告訴我們，不應將體制視為一個實體，而是一個過程，一個會隨著體制參與者的存有方式而呈現出不同永續特性可能的過程，體制只是一個展現的平台，體制參與者對其存有狀態的本真性理解與行動方式才是實際內容，所有對於永續實踐之可能性的樂觀與悲觀期待也都在此。因此，過多對體制功能之寄望，恐怕都是一種虛枉。因為當人們以某種實體來看待體制，卻不去在意體制參與者的存有方式時，該體制時已處在死亡狀態，此所以古有明訓：「徒法，不足以自行」，即是這麼簡單的道理，但偏偏自古以來多數人依然是依賴法律發威，更甚於對所有法制參與者之存有方式的理解與反省。以為欠缺民主生活態度的民主體制仍可確保民主的價值；以為一味仰賴國家的生活態度可以在通過立法之後就成功自治；以為既使沒有互惠互利的共識態度，只要成立高高屏區域政府，所有跨

縣市間的衝突對立均可迎刃而解，卻不知道該體制早已因為欠缺人的永續性而處在不可能永續的存有狀態。

二、國家體制之前瞻調適

永續治理之體制涵義與特性既已釐清，我們可以進一步來審視我國相關國家體制未來必須努力的永續性調適。參酌本研究之發現，我認為目前正在研擬推動中的國土計畫法、國土復育條例、行政區劃法以及原住民族自治法等與國土規劃治理相關的重要立法和未來實際的分區規劃，應秉持以下幾項永續治理的原理原則來進行。

（一）在地參與

以上四個法案，不論是國土計畫法之打算為國土做「國土保育地區」、「農業發展地區」與「城鄉發展地區」之功能區劃；國土復育條例之打算依照海拔來做各級國土復育促進地區的劃設；行政區劃法之打算重新整併各級行政轄區，或是原住民族自治法之準備依照傳統領域劃設各族自治區範圍，均涉及到如何劃界的問題。然而，劃界這件事所關涉的是民眾實質生活空間與政治治理空間的調整與改變，影響民眾權益與未來政治治理效能甚鉅。因此，如何劃與誰來劃的問題便值得審慎考量。

尤其，若按照本研究對於疆界涵意所作之探討來思考，疆界關係到利害關係人對於環境管轄權的認定與政治社群之認同，絕非少數專家依其專業或政府依其合法權威所可獨攬詮釋。劃界既是一種政治行動，就必須依照民主程序，讓在地的利害關係人來實際參與決策，必須要有來自劃界地區的在地觀點。然則，一般官方心態總是想要便直行事，不是以不容挑戰的科學數據，便是以擔心政治利益介入為由，用草率與形式的民眾參與做法敷衍了事。徒然將在地的、利害關係人的觀點阻絕於外，然後才在政策執行時收拾民眾抗爭的惡果。若從永續必須具有草根實踐之可行性來看，如此敷衍做法剛好違悖各個法案之永續立法宗旨。

以行政院草擬中的國土復育條例為例，初步草案中以一定海拔作為全國各山區劃分各級保育區之單一標準，而未顧及各地山區中原住民部落社會的實際生活

生計現況以及各不同山區的土地使用情形，便被原住民朋友批評為缺乏在地部落觀點（請參閱附錄 6），由於這可能牽涉到整個部落遷移之重大利益問題，若未能在立法過程中或實際劃設時舊做好確實的在地參與，事先找到一個政策可行性的平衡點，並做好完善的權益損害補償配套，既使國土永續發展的理想招牌舉得再高，終究將與以往其他的立法一樣淪於有法難行的下場。譬如，原民會浦忠成副主委就批評那些坐飛機在空中飛，只看到山川災情卻沒看到原住民部落身在其中的政府官員與基本教義派生態保育專家的法案規劃完全搞不清楚原住民這一塊，不知道要把原住民擺在哪裡？他說：「國土復育你要保護土地，那原住民你要把他們擺在哪裡呢？以前的國家公園，設一個國家公園就要把原住民趕出去，要保護獼猴，保護動物、植物，這個『人』你卻不管他，這個哪是一個國家對待它的國民的做法，不要說原住民，都不能這樣子的。…要營造無人的國家公園，台灣這個地方這麼小，哪裡會無人呢？何況台灣山區原本大部分都是原住民的住居地，他們原本就居住在那裡，為什麼要無人呢？國土是該復育，休養生息，但你不能設想要讓原住民下來，要趕離他的部落。因此，要國土復育，也要永續部落。」。此外，像原住民族自治區法的擬定也是一樣，依我的觀察，許多版本的提出根本不具有部落族人參與討論的在地觀點。譬如，有些草案版本主張將全國原住民部落統一劃為一個原住民族自治區，並在當中成立一個全體原住民族的聯合政府，以集中力量和中央政府協商原住民的整體權益。這個原本我也認為相當不錯的策略性立法，當我把它帶到部落去與原住民朋友對話時，我卻幾乎聽不到贊同的聲音，大多數的反應均認為十二族差異太大，共識太難，這種立法根本不可行。譬如，當我與文化大學學生老麥¹¹¹談及有關成立泛原住民族聯合政府的構想時，他很便篤定地說：「那是自找麻煩，因為在原住民的部落觀念裡，根本沒有那種東西。族人頂多只有部落與族的認同，而且各族對自身的需求與自治的想像差距太大，我實在懷疑有必要創設一個聯合政府來徒增困擾。」。

類此由專家與政治人物憑專業想像、外國經驗與政治策略觀點所做的立法構想，卻欠缺真正的在地觀點參與，恐怕容易流於一種法案設計比賽，萬一真的立法通過，對於國家與原住民，焉知是福、是禍？就像汪明輝所說的：「現在雖然已有許多人在談自治，但基本形態並沒有改變。他們是融入主流社會的生活裏面在

¹¹¹ 於 2003.8.31，在「台灣原住民族自治」研討會上接受訪談。

寫自治(法),很多原住民精英並沒有把自治的價值的融入實踐在自己的生活生命裡面,所提出之自治主張是給別人用的而不是為自己的生活而設計。他們並不是真的相信自己所講的,而是針對別人的需要作設計,隨時可以修改,就像設計時或建築時一樣,是著重在展現自己,專業是要設計給別人住的,而不是自己有住到裏頭。」。

(二) 有機調適

若按我在本章中對疆界類型所作之界定,疆界隨著利害關係人認知涵義之不同可分為合法性疆界、功能性疆界與永續性疆界三類,這三類也可能因為社會發展與政治形勢之改變而相互流動。以此來看,上述相關空間法制的劃界行為大多只侷限在合法性疆界之考量,容易讓疆界僵固化而可能成為未來發展之障礙。然而,實際社會生活中的人地關係與人群關係是變動的,如果相關法案體制不能跟著做有機的調適,制度終究會異化成為社會發展之阻礙。

故而,立法之初就應先把某種有機調適的機制給含括進去,譬如,定期的疆界檢討修訂以及跨界功能性協商機制的安排,像是規定可以合法成立跨界治理組織,鼓勵政府與民間合組此類組織,實際面對解決跨界問題,並以該經驗作為下一次疆界重劃之實證參考。未來在行政區劃法以及原住民族自治法的立法內容中,尤其需要將跨界或邊界問題的解決機制給納入規劃。譬如,當某個原住民族自治區劃定之後,一定會留有某些一時難以解決的歷史牽連與土地糾紛,便需要積極提供此類跨界協商之機制與機會,使得分區劃界的複雜問題得以繼續進行有機的調適。

(三) 賡續研究

戴老師說:「誰能證明水位會這麼高呢,數據何在?整個磧溪並沒有以往水文水理的紀錄,有的只是幾十年前的的資料。」,在訪談草盟成員的過程中,曾不只一次聽到他們提及養工處如何在毫無磧溪的水文水理依據的情況下,就悍然要執行堤防加高加固工程。這其實點出了目前我國空間規劃與治理的一個重要問題—環境資訊的嚴重不足與不對稱。

關於資訊不足方面，規劃學界長期以來就一直抱怨政府對儲備水、土、林等環境基礎研究資料之嚴重不足，遑論人文地理資料更是欠缺。中央政府如此，地方政府亦不遑多讓。這除了嚴重影響規劃品質，更重要的是，它也降低了市民參與規劃和對話的可能。更甚者，在政府官僚權威作崇的情況下，每每將有限的環境資訊封閉在政府內部，利用各種行政程序阻擾民眾取得，進而造成官、民之間資訊的嚴重不對等，也就根本性地影響到所謂民眾參與的真實性。若以哈伯瑪斯的溝通倫理來看，這樣嚴重的資訊不對等其實已預知了官民互動過程中理性溝通之理想言談情境的不存在，於是，各說各話的、情緒性的說明會就隨處可見了¹¹²。

研究過程中，曾全程參加為期兩天的國土規劃研討會，印象最深刻的是，與會的許多環保團體都提及積極推動政府資訊公開法的重要性，普遍批評政府獨攬資訊的封閉心態，以及民間取得資訊之不易，嚴重影響到他們對政府的監督制衡以及和政府的理性對話。然而，針對如此重要之資訊權利義務關係卻不見上述各草案予以明確規範。

(四) 運動思維

邏輯實證之科學典範長期以來讓社會科學家自許為社會真理之探求者，客觀中立於研究對象之外。空間專業者更常常挾其亦自然、亦人文的科技專業光環致力於閉門造車的知識生產與規劃。孰不知，空間就是政治，空間規劃本身就是一種涉及環境資源重分配的政治過程。空間專業者豈能再假裝客觀理性，而不勇敢地面對政治現實，並將現實的政治情境納入空間專業的知識生產中，或者將知識生產納進入新的政治治理模式當中，去產生具有實踐力的知識，卻仍妄想繼續停留於專業自恃或政治潔癖（或恐懼）的心態之中。

空間乃是一個多層次、多面向的複雜網絡，它的意義是在人與環境的互動、在人的認知、理解與界定當中產生的，因此，不只是空間專業者具有詮釋的權力，社區民眾、政府官僚或者實際握有政策決策權的政治人物同樣都具有空間意義的詮釋權。空間專業者應該費心去構思一個良善的政治治理模式，將所有利害關係人一起納入到這一個政治流程當中，一同來生產具有邊際可行性的空間知識。因

¹¹² 草盟多位受訪者均曾表達對開不完又沒有用的協調會的感概。

此，不論是國土規劃、區域規劃、都市規劃、城鄉規劃、社區規劃或行政區劃，都不宜再停留在由少數專家去做科學理性規劃的做法上，而是應該用運動的思維去整合規劃與治理，打開房門，去跟所有的利害關係人共同形成政策，這也才是真實的民主。這樣的知識與政策生產不僅可以免去規劃專業者長期以來對「桌上畫畫、牆上掛掛」的浩嘆，更重要的是，將使得每一次的空間規劃與空間政策形成過程，都有機會能成爲一次環境意識凝聚以及永續理念紮根的過程。就像重建會前副主委林盛豐所說的：「民主嗎，就是一種社會 EQ」，我想這是政府部門或者學院理的空間專業者也必須認真去面對的一項學習。這也是目前正積極推動國土計畫體制變革的政府官員與規劃團隊所必須特別留意的專業迷思。同樣的，原民會在草擬原住民族自治區法、調查原住民族傳統領域或研擬憲法原住民族專章的過程，重點似乎都放在草案版本的產出與調查結果報告的出爐，至於過程中是否引起主流社會與部落族人的熱烈討論，並進而形成某種議題意識或初步共識則似乎並未受到重視，這在我訪談的過程中有著明顯的感受--「冷」，基層公所或族人對於這些議題反應之冷清，有些超乎我的預期。參與傳統領域調查的羅永清¹¹³也覺得整個執行過程之倉卒已錯失了一次珍貴的民族運動機會。原策會 Voyu 更直接點出傳統領域調查與部落地圖繪製作爲一種運動的重要性，他說：「更重要的是，在繪製部落地圖的當中去重建原住民與那塊土地之間的關係…譬如透過族裡長輩的述說，知道阿里山叫做”Sousounu”，是檜木很多的地方。當你重新建立起人跟土地的那個關係，你才會對土地有情感。唯有你對土地有情感之後，你才會知道為什麼要還我土地，其實這本身就是一種運動的策略…」，阿美族的阿洛·查勞¹¹⁴補充說：「部落地圖的繪製在國外的經驗，原本就是一種運動，是希望重新把國家所繪製出來的疆界給打破，讓人自己來繪製自己原本對那個疆界的概念，重新翻轉…有點是要打破中華民國地圖的概念，透過部落地圖的繪製，把人找回來，把老人家們對傳統土地的概念找回來…」。可是，後來原民會直接交由各鄉鎮公所—這個 Voyu 口中的「族群的罪魁禍首」，來執行調查的工作，使得運動變成了一種行政交辦的事務，只流於少數部落長老參與的書面作業，相當可惜。

¹¹³ 中國地理學會副秘書長，於 2004.9.30，在台大地理系接受訪談。

¹¹⁴ 原策會成員，於 2004.10.6 在原策會接受訪談。

三、公民社會之草根實踐

國家體制的調整固然重要，但，永續發展價值是否得以被持續實踐最終還是取決於公民社會中每位公民的行動。因此，與其寄望國家立法或做體制調整，本研究的案例經驗告訴我們，那其實是相當虛枉的等待，真正的永續在人、在人的認知與行動之中。因此，由每個公民努力去厚實某種可以不斷延續下去的永續性，才具有實質的實踐意義。

（一）對抗地現身

在前文有關「民主治理之車輪運轉模式」論述中，我們知道國家與社會之間必然存在著某種對抗關係，然而此種關係並不妨礙兩者的進一步調和共治。相反的，它可以確保某種對等關係的存在，就像草盟陳林頌所說的：「抗爭是為了表達不同的聲音，是為了確立自己在公共領域的存在...」。尤其在歷經威權統治之後的新興民主國家，公民與社會在各個政策領域上對於國家的依賴傳統仍然根深蒂固，公民社會虛弱無力難以和國家之間進行對等互動，以致所謂的合夥治理關係往往亦無從開展。因此，在草根實踐的第一步，便是要對抗性地現身，先確立社會本身的主體性。

（二）給出新視域

案例經驗告訴我們，跨界治理行動的展開本身就是對某種跨界區域意義的揭露，這種意義的揭露是由生命經驗的默會而逐漸被語言說出。當體制參與者將一條河的永續、一個區域觀光產業的永續、一個民族的永續意義給說出之後，新的視域便浮現出來了。同樣的，公民的草根實踐也是要回到自己最單純的生活經驗與環境感受，跳脫既有語言秩序的侷限，用新的語言去詮釋環境現象，努力去揭露屬於地方的、區域的永續意義、去界定自己可以介入參與的政治治理空間。當某種永續的新視域被給出之後，它就成了文化世界中的一種新秩序，一種社會價值，一種實踐行動的正當性基礎，而能夠引起對話、促進溝通並匯聚能量。

（三）引爆能動性

本研究曾深入探討跨界治理體制參與者之行動的能動性結構，發現環境壓

力、自我賦權、社群協同、社會價值、資源條件與政治美感均是促使他們展開行動之重要作用力。固然，每一個行動的發生可能都有其時空的偶然性，然而，永續價值能否落實卻也有其必然性，那就是公民的草根實踐力，唯其每位公民能積極效法本研究案例中之體制參與者的即知即行、不知而行、行而後知，以重視過程更甚於結果的浪漫心情、去集結一群人來共同做一件有趣的事、去開創各種具有永續實踐意涵的新體制和民間法，這個社會的永續性才會不斷厚實地延續下去。

（四）治理向前行

戴老師說：「我認為，在整個的社區運動，可以說是”不退則進”。懂我意思嗎？」我說：「是不是如果沒有太大的挫折或者只要有一點點的進步就算是進步」，他說：「沒有！不退則進，沒告訴你有進步，半點進步也沒有…參加過社區運動的人都知道，只要你不放棄，就有希望。一退就完了，不幹了，就這麼簡單，就是這個意思。……社區運動是持續性的，沒有結果，運動是有階段性沒有錯，但是永續的。一停止，就永續不下去了。譬如礪溪，礪溪的工程，沒有完、不會完的。」。

永續實踐的歷程不可避免的是個國家與社會、異質文化以及人與環境之間不斷循環辯證的過程，它必須要承受許多作用與反作用的力量。這其實也正是民主治理不斷在傳統政治體制中摸索前進的過程，然而，就像治理未必是政治的萬靈丹，草根實踐也未必會達成永續，如果人們停止民主治理的嘗試，政治（或說民主政治）可能因此而終結，如果公民退下來了，不參與實踐了，永續的可能性也就消失了。因此，懷抱著希望向前行，這個簡單的道理，恐怕才是確保永續與民主的中心守則。



第八章 結論

永續實踐與民主治理這兩個當前人類社會發展之重大課題，目前可說仍處於摸索前進之階段。究竟它們的前景如何？人類社會又已經累積了多少有益的經驗？是本研究想去解答的問題。而跨界治理體制的演化經驗乃是此類摸索經驗之重要一環，人類的實踐活動少不了要透過體制來進行，因此，藉由對體制現象的闡釋，我想直踏可能性之核心，直接面對實踐的真實處境。於是我帶著「他們為何能夠？」這樣充滿價值判斷的問題，進入探求跨界治理體制參與者的認知世界。

經過國內四個案例經驗的探討，以及對於跨界治理體制現象的意義詮釋，我相當程度清晰地理解了永續實踐與民主治理的行動經過以及作用力來源。並且，也在複雜的跨界治理現象中，領悟到永續實踐與民主治理在推展過程中所必然會面對的新/舊體制與新/舊理念（如主權觀、組織觀、社群觀和道德觀等）的衝突互動，以及這些衝突互動背後所隱含的充滿辯證性格的政治社會涵義。

不同於以往體制研究之偏向個體行為之微觀分析或偏向社會結構的宏觀分析，本研究採用詮釋現象研究，直接從主客合一的人的理解來探求體制現象的意義，特別著重體制參與者的體制經驗與認知，從人、從行動者的認知去理解整個跨界治理體制演化過程所蘊含的豐富意義。這樣的研究方法，並不強調客觀中立的就事論事，而是著重人對事的理解，這包括體制參與者與研究者的共同理解。因此，整個研究過程乃是一個意義不斷被開顯的過程，體制不再只是體制，它成了某種意義的象徵，意義來自體制參與者與研究者的共同賦予。

於是我發現，整個跨界治理體制的產生與演化過程其實正是一個新的跨界生活空間和新的政治治理空間被體制參與者所不斷以永續意義所揭露的過程。空間、人與體制三者在意義的理解上有著密不可分的關聯，而事件與行動則讓各種視域找到相互對話和辯證的機會。在這研究與書寫的過程中，社會學之新功能主義理論、現象學的存有論和詮釋學的理解觀點，對於本研究之進行助益良多，相當程度化解了行動與結構、微觀與宏觀研究之間的矛盾對立。從飽含環境經驗與

體制經驗的體制參與者的認知談起，對於體制現象的談論便不致意義空泛，這是以往只談行爲或只談結構的制度研究所欠缺的。

正因為整個研究是著眼於跨界體制現象之意義探索，故而，對於永續實踐與民主治理之可能性的解答，最終也是落在於某種永續意義與價值的如何被開顯之上。也就是說，行動也好、體制也好，它們的啓動與持續背後的根源還是在於某種意義的理解。就如同高達美所說的，理解就是存有，體制參與者的理解狀態時時對應著其行動以及體制的存有狀態。然而，理解卻不是一件容易的事，因為它涉及語言使用與生命經驗的整合，也涉及各種不同理解視域的辯證融合。這些理解的過程都反映在本研究於探討跨界體制演化、新疆界觀的遞變以及新/舊疆界隱現（新/舊體制互動）的過程當中。

既然，最終的解答是落在於人的理解上，也就是，永續困境的根源在於理解出了問題、哲學出了問題，那麼，有關永續實踐與民主治理之可能性的發展便免不了要涉及哲學改造的問題。究竟是什麼樣的哲學觀念讓人與環境、人與社群的關係日益疏離，讓組織體制的分化日益削弱了社會整體，讓人的生活意義變得片段而模糊。案例中的體制參與者正以實際的行動在質疑與挑戰這些先前的理解，這在本研究有關疆界隱現的辯證分析之中有頗為清楚的論述。也因此，我最後提出「永續實踐之深層整合」論述，主張有關永續實踐所需求的整合應該同時包括哲學、文化與政治等三個層面的整合，也就是人與環境的整合、現代與後現代的整合以及國家與社會的整合。當中尤其應該致力於社會大眾的理解改造，這才是確保永續實踐的根本。

本研究除了因為體制詮釋研究方法之不同而掌握到體制現象背後的豐富意義，也在本土經驗的研究中得到許多深刻的啓示，並對相關理論有進一步的反思：

一、本土案例的經驗啓發

經過對四個案例的深入探討，我發現永續發展價值的實踐難免要面臨許多跨越轄區疆界而與現行科層體制產生緊張關係的課題。當這樣的緊張關係無法藉由現行體制來化解，並延誤或阻礙永續實踐的推展，而出現某種政治失序時，類似本研究案例之新類型中介體制就可能出現。一旦這個體制逐漸形成並開始產生政

治作用，新、舊體制之間便開始展開對話與互動，並隨之浮現某種新、舊疆界相互隱現的現象。

從四個案例經驗中，我們看到某種跨越既有行政轄區疆界的治理場域被形成了，新的治理疆界線浮現了。它的內涵，在主權觀、組織觀、社群觀、與道德觀上，逐漸展露出有別於傳統的意義。那是從一種內涵著單一國家主權觀、封閉性組織觀、制式社群觀與強調合法性的秩序觀，朝向多元的國民主權、地區主權觀或民族主權觀、開放的組織觀、想像的共同體以及自願性秩序觀之疆界觀涵意逐漸遞變的過程。在這新/舊制度交互作用的疆界隱現過程中，我們進一步理解的，其實是以永續價值為核心所促動的國家與社會、現代與後現代性、以及人與環境之間的辯證融合所產生的制度現象。透過跨界治理事件的發生，其實是一種對國家與社會之間的異化疏離關係進行修補、是對現代性的批判與後現代文化的摸索形塑，也是人們在重新找回自己的地方歸屬感。跨界區域治理體制的產生可說是對於傳統政治體制的質疑與補充，它們的本質目標均是朝向永續價值的。只是，它們目前發展中的體制永續性仍有許多值得增進與突破之處。譬如，四個案例同樣都面臨與第一線政府部門互動不足或關係不睦的情況；與政府官僚體制之間既批判又合作的技巧可以更加嫻熟；與社區民眾的政策網絡關聯可以更加緊密；藉助不斷的活動過程以厚植永續文化種苗的目標和做法可以更加具體。

儘管如此，它作為一種繼傳統政治體制失靈之後，圖謀追求永續價值實踐的一種體制實驗，我已在體制參與者身上看到了台灣環境民主治理的機會與可能，也部份程度找到了體制參與者行動的能動性來源。譬如，我在草盟經驗中看到社區媽媽在處理跨社區磺溪事件時所展現之自我賦權的不斷學習精神，也看到了她們在面對處理公共事務時所營造出的充滿著單純正義、耐性執著、平等尊重、姊妹情誼與浪漫自得的特殊組織氣氛和行事風格，似乎為我們預告了女性主義在未來公共領域中的另類政治潛力；在觀光聯盟的經驗中，我重新理解到企業利益的特殊用心與活力，只要區域永續目標明確，原來也可以光明正大地被納入跨界治理的過程中，成為區域治理的重要推手，私利與公益之間不必然衝突，尤其在產業發展方面；在高高屏經驗中，我見識到非正式的、軟性的跨界體制平台所能發揮的儀式性魔力與制度效用，也看到了官僚體制在找到區域意義時所散發的公務活力；在民族議會的經驗中，我看到體制參與者在歷經初步的民族體制試驗，以

及更認清國家體制和國內政治的本質特性之後，已逐漸轉向更扎根務實的民族治理之路。也就是少一點對政府與政黨的寄望，多一點對自身民族與文化的自我認同與部落培力，因此，在他們身上我感受到的是更加舒緩浪漫的情懷、更加堅定的文化信念，以及對祖靈的深厚信任¹¹⁵。這才是原住民族永續治理的核心，而不是某個立法、制度或某種政治形勢，後者只能看作是將核心價值不斷延續下去的過程中介而非目的。

二、生活政治研究的另類豐富

我以往理解政治現象時，往往容易依循某些宏觀的理論架構或是意識形態的立場進行歷史結構的或者政治經濟的觀察或分析。在那樣的研究分析當中，研究者或理解者彷彿是一個高高在上、自外於政治現象的專家、先知或知識主權者，自認為可以一手掌握到政治現象之真理，甚至是政治發展的「規律」。然而，這種居高臨下的研究視角，卻常常容易發生看到「大概」就以為是看到「全部」，輕忽了政治現象中的個體性與偶然性，結果甚至發生理論脫離現實的窘狀。

此次選擇採用生活政治之研究取向，讓自己掉落到研究現象的日常生活情境之中，去傾聽參與者的實際生活感受與對體制現象的理解。我發現，隨著研究取向的不同，我所接收到的訊息、看現象的角度以及理解，不同了，另一種豐富新意產生了。好比，原本我很自然地會贊同泛原住民聯合自治是個理想的民族發展策略，可是如今更理解到的是一個民族如何重新找尋自我的重要性；以前我會把社區抗爭視為民主制衡或鄰避事件的一種「常態」，但如今我更看到社區媽媽在參與過程中所展現出的多元價值，是一種政治又不政治的特殊氛圍等等。

¹¹⁵ 在我訪談「邵族」正名的主導人物巴努時，他剛經歷過一次族人對他的權力內鬥，而隱遁在自己開設的餐飲店裡。許多朋友都認為原本意氣風發的他最近變得很挫折、很沮喪，然而，當我詢問他對這些事件經過的看法時，他則依然是從民族事業發展的長程視野在坦然面對那些過程，把它當作是整個族群的挫折，而不是他個人的挫折。他說他確實對族人有些失望，並認為族人應該好好地自我反省，但他永遠不可能放棄自己的祖先，他說：「這不像是做生意，隨時可以放棄…我出來是為我的祖先，我誠心誠意地為我的祖先，為我的 Gabamu 做我的事…」

(2004.10.21)

於是我領悟到，研究取向的決定本身就是某種理解的限定，它甚至早已決定了知識生產的威權或民主性格，決定了該知識在日後應用時的民主或反民主作用。這應該是具有某些專斷性格的實證主義社會科學研究需要深刻思考的問題，因為它的知識生產過程與結果可能早已注定是無助於民主發展的，這也是後來它會面臨現象學或後實證主義之修正的緣故。生活政治之研究取向帶領我從草根政治、從民主個體去觀察與思考，去理解具有真實生活感受的政治豐富涵義，它確實是截然不同於簡單的意識形態判斷或某種大系統的結構分析。

三、相關理論反思

在民主治理方面，我一開始便提出「在政治終結的危機情境中，政治治理如何可能？國家體制與市民社會如何在當代民主政治中調和共治？」這樣的疑問，並參酌西方學者對於未來民主之可治理性的種種研判與規範，譬如，公共論述、共同目標、相互尊重、地位平等、道德、包容、信任或新的意識形態等元素便被特別看重。事實上，我也在案例中一一應證了這些要素的存在。然而，這些良善要素的零碎出現似乎仍不足以描述民主治理如何真實運作的實況，因為在實際運作過程中各種政治反作用力是時常而普遍存在的。因此，有關民主治理的敘述必須要能提出一種政治運作的架構或模式，才能與經驗現象有較好的對話。於是，我根據案例中跨界治理體制運作之經驗研究，嘗試提出一個「民主治理之車輪運轉模式」，一方面總結我對本研究案例經驗的理解，應該也有助於往後有關民主治理現象的後續研究與對話。

在後實證主義體制研究方面，本研究立基於現象學主客合一的本體論，採詮釋學的研究方法，參考新功能主義社會學派之理論觀點，對本土案例進行經驗研究。此種研究方法在國內外體制研究領域仍不多見，本研究只能算是初步的嘗試與累積。相較以往之制度研究，它更專注於的意義探索，在整合個人行動與體制現象的理解上頗具學術潛力，亦符合實用主義者落實關心生活甚於理論的學術期待。

在疆界理論方面，本研究透過跨界治理之經驗探討，發現疆界在主權觀、組織觀、社群觀與道德觀等層面已有更豐富的新意產生。這樣的經驗理解，應有助於釐清當代日益普遍化與複雜化的跨界治理問題。甚且，對於一個跨界治理空間

的想像、理解和界定也會更加有跡可循，這對於跨界治理實務之拓展與觀察同樣有所幫助。同時，這樣的研究發現亦符合新區域主義者有關地域認同與社群認同之重新尋找的後現代主張，以及對新型式領域組織和新類型政府的預期。

四、永續實踐的哲學思索

假如永續發展的涵義是某種人類價值的持續性存在，那麼，從海德格的現象學哲學來看，永續發展就是一種存有狀態。當我們要去理解一條永續的河、某個永續的產業、地區或族群時，我們要看的其實是那條河、產業、都會區或族群是否處在永續特性不斷延續下去的方式之中。但是作為置身於特定社會時空下的一條跨界的河流、產業、都會區與族群，要如何能呈現出這種不斷延續下去的永續特性呢？本研究案例經驗中的行動者告訴我，其實，永續是在制度、在人。當不再有某個中介體制在持續宣揚屬於該條跨界河流、產業、都會區與族群的永續理念、推展各種永續作為，或者永續價值不能成為一種文化而內在結構於相關利害關係人的意識理解當中，既使某個跨界組織或某些行動者曾經熱烈地投入，並為該條跨界的河流、產業、都會區與族群開創出某些永續性的局面，依然無法稱之為永續。所以，草盟的陳林頌會認為永續即制度，戴老師會說永續是「不進則退」。它們同樣強調過程的重要性，因為那是在培養具有永續延續性的人，只要在過程中開顯了永續價值、傳遞了永續文化，體制既使暫停，也隨時會在不同的環境事件中再興，永續性仍延續在相關人的生活生命之中。

反之，若有人只把永續寄望於某個運動的成功，某個立法的通過或某個政策的結果上，卻如汪明輝所說的：「推動民族自治立法者，在個人的實際生活中卻絲毫看不到民族自治的精神和特性」，則既使制度建立，立法通過，也會因為欠缺一種延續制度精神的生活方式，而淪為「諸法皆空」--空歡喜，卻不能真正落實。這樣的體悟，我在鄒事會議與泰雅爾族民族議會幹部、草盟成員等人的身上也都明顯的看到，因此他們開始走向更務實的做法。

五、政策建議

本研究從民主治理觀點，透過案例經驗所揭露的的疆界新意，根本性地挑戰了以往以實證理性為基礎的政治管治模式與國土規劃理念。傳統由上而下的科層

體制操作模式已逐漸難以面對主權觀、組織觀、社群觀與道德觀正在丕變的跨界問題，亦即，面對日益社會多元化、政治民主化、文化多樣化與環境複雜化的時空處境，若仍然想用簡化的、單一制式的、封閉專權的思維、態度與方法來面對處理跨界問題，終就只會治絲益棼。因此，本研究也針對正在研擬推動中的國土計畫法、國土復育條例、行政區劃法以及原住民族自治法等與國土規劃治理相關的重要立法和未來實際的分區規劃，提出「在地參與」、「有機調適」、「賡續研究」與「運動思維」等四個永續治理的原則作為國家體制調適的方針。並從「對抗地現身」、「給出新視域」、「引爆能動性」和「治理向前行」四個得自經驗分析的觀點，指出未來公民社會的實踐要徑。

六、後續研究

完成論文研究之餘，我重新自問，這本論文的產生對台灣跨界治理現象的實務與理論有何助益嗎？仔細思索，我想最主要的還是在於藉由對跨界治理體制演化現象之詮釋研究，將原本隱蔽於傳統政治疆域中的另一類政治治理空間給揭露了出來，使它可以更清楚地進入了人們的思考理解當中，使人們對人類社會的政治實踐與空間治理具有更多的可能性想像。更重要的是，這種可能性是相對而言比較貼近永續價值與生活政治的。此外，透過經驗研究也將那些潛藏於跨界治理現象當中的政治關係與社會心理做了比較詳盡的描述分析，這可能有助於置身跨界問題情境中的當事者，包括政府官員、企業經理、或社區民眾，更有自覺地扮演開啓永續實踐的角色，並藉由相互經驗的參照和理論的了解，而能以更豐富的觀點和途徑去面對各種形式之中介組織的制度發展。而這也是我在訪談過程中，時常會體會到「研究者本身也是一位作用者與實踐者」的經驗。在課題的討論、不同觀點的對照、理念的互動與本身社會角色的再確認中，我其實看到了受訪者的自我省思、學習與評價。至於在理論的進展方面，本研究嘗試採用體制現象之詮釋研究，已初步對環境永續治理之整合困境提出理論性的解答，也對民主治理之實際運作提出了更具結構性的理解模式、對於制度演化過程中行動與結構間的關聯互動以及主要作用力有了更深一層之認識、對於疆界內涵以及政治治理空間的意義也提供了更加豐富的詮釋和想像。

然而，受限於時間、資源和課題焦點，本研究在研究方法上，並未能採用更廣泛、更深入的行動研究方式對草盟的社區活動與原住民的自治推展等個案課題

做更具體驗性的理解；在制度探討上，對於各個跨界治理體制所發揮出的制度性影響，包括政治的、社會的、文化的、環境的、經濟的或生活上的影響，並未能作更全面性之研究。也就是治理模式與治理效能之關聯性研究方面，有待更深入探討；在經驗課題上，對於像草盟仍持續追蹤監控中的陽明山保變住六之六案、高高屏之藍色公路的後續規劃發展以及各原住民族在部落裡默默累積自治基礎的各種團體、組織和行動等，我也還未能投入足夠的關注，這些都是個人以為值得再進一步後續研究的重要方向和課題。

至於，本研究所提出之「永續實踐之深層整合」與「民主治理之車輪運轉模式」均屬初步的經驗概括，往後仍需要用更多的案例研究來檢視其論述的合理性。此外，本研究首度嘗試使用後實證主義之詮釋研究方法對空間治理現象進行研究理解，只能算是非常初步的研究經驗累積，此種方法是否能廣泛地運用於各類空間議題，如一直沿用實證主義量化統計方法的區域產業經濟研究或都市規劃分析等等，而能提供出另類的“實用”知識，也有待後續進行更多的研究嘗試。



參考書目

- 大前研一（1996）《民族國家的終結》（李宛蓉譯）。台北：立緒出版社。
- 于顯揚（2001）《組織社會學》。北京：中國人民大學出版社。
- 王志宏（2002）《國民主權》。台北：揚智文化。
- 王志卿（1995）《從經濟觀點到社會觀點：網絡化的分析》。清華大學社會人類學研究所碩士論文。
- 王國泰（1977）《從實質結構論台北市行政區域範圍》。中興大學都市計畫研究所碩士論文。
- 王鴻楷（2003）《行政院國土規劃推動委員會國土規劃議題研究計畫一九十一年度子計畫：台灣都會區治理體制之可行性研究》。台北：內政部營建署市鄉規劃局。
- 王鴻楷（2004）〈921 災後觀光產業重建政策之永續性研究〉。《都市與計畫》31:2，143-166。
- 內政部營建署（1996）《台灣省南部區域計畫》（第一次通盤檢討）。
- 內政部營建署（1993）《高雄都會區實質發展計畫規劃》。
- 內政部營建署市鄉規劃局（2003）《行政院國土規劃推動委員會國土規劃議題研究計畫一九十一年度子計畫：台灣都會區治理體制之可行性研究》。
- 文軍（2003）《傳承與創新：現代性、全球化與社會學理論的變革》。上海：華東師範大學出版社。
- 田有成（2002）《法律社會學的學理與運用》。北京：中國檢察出版社。

- 夷將·拔路兒(1994)〈台灣原住民族運動發展路線之初步探討〉。收錄於《原住民族文化會議論文集》。台北：文建會。
- 江山鑫(2001)《從公法人制度探討市港合一法制化之研究》。國立海洋大學海洋法律研究所碩士論文。
- 江大樹(2001)〈論行政區劃與府際關係的相互影響性〉。《中國地方自治》，54:6，13-26。
- 江宜樺(1995)〈政治社群與生命共同體：亞里斯多德曾幫理論的若干啓示〉。《政治社群》陳秀蓉、江宜樺主編，39-76。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。
- 伊凡諾幹(2004.7.17)〈夾存在不同國族想像中〉。中國時報，第A15版。
- 沈清松(1993)〈詮釋學方法評介〉。《國立政治大學研究通訊》，5-17。
- 李長晏(1999)《我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習》。國立政治大學公共行政學系博士論文。
- 李文吉(2001)〈從阿里山鄉--鄒族探討台灣原住民族區域自治的可能性〉。《原住民族》，8，1-15。
- 李永祥(2001)《台灣原住民族自治之研究--兼論台灣族群政治權力之分配》。台灣師範大學三民主義研究所碩士論文。
- 李嗣瑞(2000)。《從環境生態的觀點探討河川流域管理機關之組織與功能：以高屏溪流域為例》。國立成功大學都市計劃研究所碩士論文。
- 余德慧(2001)《詮釋現象心理學》。台北：心靈工坊文化事業股份有限公司。
- 周志龍(1999)〈全球化過程中的台灣都會區經濟形塑與發展：產業網絡觀點〉。區域科學學會(第二場論文研討會)論文研討彙編，2b-1-1~33，台北。

- 空間雜誌 (1996) 〈都市親水環境；研討會輯要〉。《空間雜誌》，第 81 期，34。
- 周志龍 (2000) 〈全球化過程中的台灣跨國資訊城際網絡：國際快遞流動網絡分析〉。《運輸計畫季刊》，29(3): 529-556。
- 周志龍 (2001) 〈跨界經濟、時空的接合與國土再結構策略：亞洲四小龍的再結構比較〉。《都市與計畫》(特刊：全球化與地方發展)，28(4):461-494。
- 周志龍 (2002) 〈後工業台北多核心的空間結構化及其治理赤字〉，發表於台大建築與城鄉研究所學術研討會「全球化台北」。
- 周志龍 (2003) 《全球化、台灣國土再結構與制度》。台北：詹氏書局。
- 周素卿、陳東升 (2001) 〈後進者的全球化：東南亞台灣企業地域生產網絡的建構與對外投資經驗〉。《都市與計畫》(特刊：全球化與地方發展)，28(4):421-459。
- 周俊妹 (2001) 《我國行政區劃重新調整之研究－以都會地區為例》。暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 孟樊 (2001) 《後現代的認同政治》。台北：楊智文化。
- 何金銘 (1995) 《從都市成長的觀點探析高雄市的合理行政區劃》。高雄：中山大學中山學術研究中心研究論文。
- 邱文彥 (1983) 《海岸地區規劃與管理：架構之建立》。行政院國家科學委員會專題研究計劃報告；NSC-81-0209-E-110-522。
- 阮冠穎 (2002) 《跨界地下經濟：「金門小貿易」之社會分析》。國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文
- 呂育誠 (1998) 〈縣市行政區域調整之配套思考－區域功能之整合〉。《研考雙月刊》，208，87-92。

呂理德 (2002.10.6) 〈草盟獻心力 磺溪有春天〉《中國時報》，19 版。

汪明輝 (2000)《鄒族之民族發展——一個台灣原住民主體性建構的社會、空間與歷史》。台灣師範大學研究所博士論文。

汪明輝 (2003a)〈台灣原住民族運動的回顧與展望〉。收錄於《兩岸社會運動分析》，台北：新自然主義。

汪明輝 (2003b)《台灣原住民族自治制度與規劃研究》。台北：行政院原住民委員會。

林水波 (2002)《提昇台灣地方政府能動力之研究--以建立區域治理機制之觀點》，行政院國家科學委員會補助專題研究計畫，計畫編號：NSC 90-2414-H-002-00490

林水波、王崇斌 (1999)〈對應與診治組織火商現象〉。林水波編，《組織理論》，37。台北：智勝。

林水波、陳志瑋 (2000)〈彈性化政府的設計與評估〉。《人文及社會科學集刊》，12 (2)：237-280。

林淑雅 (2000)《第一民族：台灣原住民族運動的憲政意義》。台灣大學法律學系研究所碩士論文。

林端 (1998)〈韋伯論「行動」與「秩序」--以一九一三年「範疇」一文為出發點〉。《國立台灣大學社會學刊》，26，281-321。

林錫銓 (1993)《政府組織對應外在體制性環境之策略—宜蘭縣政府「觀光立縣」政策之施政研究》。台灣大學政治學研究所碩士論文。

林錫銓 (2000)《政治美學》。台北：時英出版社。

林錫銓 (2001)〈功能性區域計劃之體制性研究—區域治理之有機調適模式〉。《規

劃學報》，28，25-46。

林錫銓、王鴻楷（2002）〈邊界地區永續性觀光產業之政策體制研究〉。《公共事務評論》，3（2）：99-121。

孟樊（2001）《後現代的認同政治》。台北：楊智文化。

林鎮洋（1998）《推動民眾參與水庫集水區管理實施計畫研究》。經濟部水資源局。

吳仁豪（1999）《我國流域水資源管理制度之革新》。國立中山大學/公共事務管理研究所碩士論文

吳全安（1988）《海岸地帶資源管理規劃與管理之研究—以嘉義縣海岸為個案》。國立台灣大學地理環境研究所碩士論文。

紀俊臣（2002）〈臺灣之行政區劃與地方自治〉。《理論與政策》，62，111-136。

范乾峰（1997）《經濟全球化發展下台灣跨國性經濟空間網絡之研究——貿易流與商品鏈的網絡分析》。台北：中興大學都市計劃研究所碩士論文。

柯三吉等（1997）《淡水河流域專責管理機構組織與職掌之研究--期末報告》。經濟部水資源局。

姜祖華，2000，《我國水質管理政策執行之研究—高屏溪水污染個案分析》，私立東海大學公共行政學系碩士論文。

洪鎌德（2001）《法律社會學》。台北：揚智出版社。

洪鎌德（2003）《民族主義》。台北：一橋出版社。

施正鋒（1994）〈台灣民族主義的意義〉。施正鋒主編，《台灣民族主義》。台北：前衛出版社。

施正鋒（1998）〈台灣族群結構及政治權力之分配〉。台灣省文獻委員會主辦，《台灣族群社會變遷研討會》，台北。

施正鋒、許世楷與布興·大立編(2001)。《從和解到自治：原住民族歷史重建》。台北：前衛。

孫大川(2004.11.9)，〈追討「國」產〉。《中國時報》，A4版。

草山生態文史聯盟(2002)《天母人》。

南投縣政府(2002)《南投縣綜合發展計畫》。

許世楷、施正鋒與布興·大立編(2001)《原住民族人權與自治》。台北：前衛。

胡念祖(1997)《海洋政策：理論與實務研究》。台北：五南版社。

俞可平(2003)《全球化與政治發展》。北京：社會科學文獻出版社。

姜祖華(2001)《我國水質管理政策執行之研究—高屏溪水污染個案分析》。東海大學公共行政研究所碩士論文。

高雄縣政府(1996)《高雄市政府、高雄縣政府、屏東縣政府首長暨有關主管第二次交換意見紀錄》。

高雄縣政府(1996)《高雄市政府、高雄縣政府、屏東縣政府首長暨有關主管第二次交換意見紀錄》。

高德義主編(1994)《原住民政策與社會發展：「台灣原住民政策與社會發站研討會實錄」》。台北：台灣原住民族文化發展協會編印。

高德義(2001)〈從殖民、同化到自決：全球原住民族的危機與轉機〉。《原住民教育季刊》，23，4-26。

徐進鈺、鄭陸霖(2001)〈全球在地化的地理學：跨界組織場域的統理〉。《都市與計畫》(特刊：全球化與地方發展)，28(4):391-411。

- 夏鎮平譯(2001)〈在現象學與辯証法之間 — 一種自我批判的嘗試〉。收錄於《理解與解釋：詮釋學經典文選》。北京：東方出版社。
- 夏鑄九(1997)〈再理論公共空間〉。《城市與設計》，2-3，63-76。
- 夏鑄九、成露茜(1999)〈歷史之債？：臺灣的領域治理與跨領域之社會〉。《城市與設計》，7-8，57-91。
- 夏鑄九(2001)〈全球化過程中台灣社會的挑戰：跨界的生產網絡 VS. 跨界的政治〉。《都市與設計》，28(4)，413-420。
- 夏鑄九(2003)〈訪談沙斯琦雅·莎珊〉。《城市與設計》，13-14，41-50。
- 凌豔玫(2000)《從行政革新觀點探討河川新生地管理之研究》。國立成功大學/都市計劃學系碩士論文。
- 閔志偉(2001)《台灣海洋環境的永續管理-以墾丁國家公園建構海洋保護區為例》。南華大學/環境管理研究所碩士論文。
- 翁興利(2000)〈我國流域管理機制規劃之研究〉。《理論與研究》，14(3)：65-86。
- 陳立剛(2002)〈跨區域合作體制研究：跨區域政府組織的建立與治理挑戰〉。國立暨南國際大學公共行政與政策學系編，《前瞻新世紀：兩岸三地的府際關係學術研討會論文集》。南投縣：編者。
- 陳亞軍(1998)《哲學的改造—從實用主義到新實用主義》。北京：中國社會科學出版社。
- 陳右達(2002)《以整合性流域管理為策略之基隆河流域水源保護區規劃》。國立台北大學/資源管理研究所碩士論文。
- 陳宗韓(1994)《戰後台灣原住民政策分析：國家與社會的觀點》。台灣大學三民主義研究所碩士論文。

陳林頌（2003）《本城上水，時空由道：台灣日治時代上水道之調查研究與保存行動》。台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

陳律伶（2004）《從馬告國家公園爭議試論對原住民族運動之影響與反省》。國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

陳銘祥、趙威寧（2001）〈台灣原住民族自治與立法〉。《月旦法學》，74，152-160。

陳泰安（1994）《整合性海岸地區管理之理念與我國海岸地區管理體制之研究》。國立中山大學碩士論文。

陳榮華（1998）《葛達瑪詮釋學與中國哲學的詮釋》。明文書局。

黃正全（1993）《台北都會區行政區劃之研究》。台北：國立政治大學三民主義研究所碩文。

黃建銘（1999）〈臺灣地區行政區劃調整策略--多直轄市制之構想〉。《人事管理》，36（5），14-22。

黃錦堂（1995）《行政區劃設計暨相關法制調整之研究》。臺北：中國國民黨中央委員會政策研究工作會。

黃儷（2002）《國外大都市區治理模式》。南京：東南大學出版社。

徐斯勤（2002）〈新制度主義與當代中國政治研究：理論與應用之間對話的初步觀察〉。國立政治大學所主辦之《政治經濟學研究會》。

畢恆達（2001）《空間就是權力》。台北：心靈工坊文化。

陳文德（1997）《綠色南國—余政憲的高雄縣政經營》。台北：遠流出版事業股份有限公司。

陳右達（2002）《以整合性流域管理為策略之基隆河流域水源保護區規劃》。國立台

北大學資源管理研究所碩士論文。

陳敦源（2002）《民主與官僚：新制度論的觀點》。台北：委伯文化事業出版社。

陳欽春（2004）《民主治理與社會資本：台灣地區公民信任實務研究》。台北大學公共行政暨政策學系博士論文。

陳榮華（1998）《葛達美詮釋學與中國哲學的詮釋》。台北：明文書局。

郭中華、張亞梅（1998）〈塔里木河流域管理問題探討〉。毛德華主編《塔里木河流域水資源、環境與管理：塔里木河流域水資源、環境與管理學術討論會論文集》。北京：中國環境科學出版社。

郭振泰（1994）《我國水資源管理機關組織與職掌之研究》。台北：行政院研究發展考核委員會委託計畫。

張中復（1998）〈民族認定與台灣原住民自治〉。台北市原住民事務委員會主辦，「原住民族權與人權」學術研討會。台北。

張晏瑜（1999）《我國水域管轄與行政管理之體制》。國立海洋大學/海洋法律研究所碩士論文。

張瑞德（2000）《高雄市港合一公私協力機制與推動策略之研究》。國立中山大學/高階經營碩士班碩士論文。

張俊江（2002）《未來市港管理機構理事會監控制度之研究》。國立海洋大學航運管理學系碩士在職專班碩士論文。

雅柏甦詠（2004）〈原住民族傳統領域土地的幾種思考〉，尚未發表。

楊友仁（2004）〈經濟地理學的制度轉向：一個理論性回顧與研究取向的建議〉。《國立台灣大學建築與城鄉研究學報》，第12期，頁69-81。

楊智偉（2002）《台灣原住民族自治體制的理論與實踐—以建構中的鄒族為例》。東吳大學政治學系碩士論文。

趙永茂（2003）〈台灣府際關係與跨域管理：文獻回顧與策略途徑初探〉。《政治科學論叢》，18，224-259。

趙中麒（2001）《部落主權與文化實踐：台灣原住民族自治運動之理論建構》。碩士論文，台灣大學政治學研究所。

趙中麒（2003）〈關於台灣原住民「民族」生成的幾個論證〉。《台灣社會研究季刊》，51，185-224。

劉冰冰（1992）《民族自決運動之理論與發展研究》。中山大學中山學術研究所碩士論文。

劉阿榮、石慧瑩（1999）〈永續發展的五個正義向度〉。《應用倫理研究通訊》，10，37~42。

劉駿明（2002）《新世紀台灣水利之政策與機關組織再造—淡水河治理策略研究》。國立東華大學/公共行政研究所碩士論文。

劉泉源（2002）《台灣地區河川流域管理組織架構重整及其運作模式之探討》。國立東華大學/環境政策研究所碩士論文。

鄧英慧（2002）《德基水庫集水區管理機制之探討》。國立中興大學水土保持學系博士論文。

歐陽景根編選（2002）《背叛的政治：第三條道路理論》。上海：上海三聯書店。

謝志成（2001）《從「代理理論」論市港管理委員會之合理組織結構》。國立海洋大學航運管理學系碩士在職專班碩士論文。

龔意琇（2002）《台灣垃圾跨區域處理之個案研究》。台灣大學政治學研究所碩士

論文。

謝世忠（1987）〈原住民運動生成與發展理論的建立〉。《中央研究院民族學研究所季刊》，64，23-34。

謝順旭（2002）《台灣光復後原住民政策之演變：以政治發展觀點研究》。東海大學政治學研究所碩士論文。

盧幸娟（2001）《發展中的台灣原住民族自治—以蘭嶼達悟族為例》。東華大學族群關係與文化研究所碩士論文。

簡玉華（2002）《台灣原住民自治政策之研究》。東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。

簡旭伸（1997）〈高雄縣的未來發展分析:高高屏地域聯盟的趨勢基礎與行動綱領〉。《空間》，98，89-94。

顧慕晴（2000）《淡水河流域管理組織規劃》。國立台北大學公共行政及政策學系。

龐元勳（1999）〈永續發展的內涵與觀點〉。《應用倫理研究通訊》，10，8-15。

Abaza, H., Ed. (2002). *Implementing sustainable development*. Cheltenham, UK:

Edward Elgar.

Angeles, P. A. (1992). 《哲學辭典》（段德智、尹大貽、金常政譯）。台北：貓頭應出版社股份有限公司。

Alexander, J. C. (1982). *Positivism, presuppositions, and current controversies*.

Berkeley: University of California Press.

Bauman, Z. (1993). *Postmodern ethics*. Oxford: Blackwell.

Bauman, Z. (2001). 《共同體》(歐陽景根 中譯)。江蘇；江蘇人民出版社。

Baeten, G., E. Swyngedouw & L. Albrechts. (1999). Politics, institutions and regional Restructuring Processes: From managed growth to planned fragmentation in the re-conversion of Belgium's last coal mining region. *Regional Studies*, 33(3), 247-258.

Bogdanor, V. ed. (1987). *The blackwell encyclopaedia of political thought*. Basil: Blackwell Ltd.

Beck, U. (1997). *The reinvention of politics*. Cambridge: Polity Press.

Berger, Peter L. and Thomas Luckmann (1967). *The social construction of reality*. New York: Doubleday.

Bell, Daniel (1993). *Communitarianism and its critics*. Oxford :Oxford University Press.

Bell, P. A., Thomas C., Jeffrey D. Fisher & Andrew Baum (1996). 《環境心理學》(聶筱秋、胡中凡、唐筱雯、葉冠伶譯)。台北：桂冠圖書公司。

Blumer, H. (1969). *Symbolic interactionism: Perspective and method*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Boggs, C. (2002) 《政治的終結》(陳家剛譯)。北京：社會科學文獻出版社。

Brinkerhoff, Jennifer M. (2002). Government-nonprofit partnership: A defining framework. *Public Administration and Development*. Dev. 22, 19-30.

Brown, B. (1987). Territoriality. In D. S. I. Altman (Ed.) *Handbook of environmental psychology* (pp.: 505-531). New York: Wiley-Interscience.

Carbtree, B. F.& Miller, W.L.(2003) 《最新質性方法與研究》(黃惠雯等譯)。台北：

韋伯文化。

- Castells, M.(1989). *The informational city, information technology, economic restructuring, and the urban - regional process*. Oxford: Blackwell.
- Carnoy, Martin & Manuel Castells (2000). The state in the information age and poulantzas theory of the state, *Global Network*, No.1.
- Church A., Reid P. (1999). Cross- border co-operation, institutionaliation and political space political space across the English Channel, *Regional Studies*, 33(7), 643-655.
- Clarke, P. (1996). *Deep Citizenship*. London: Pluto Press.
- Cheney, L. V. (1995). *Telling the truth: Why our culture and our country have stopped making sense and what we can do about it*. New York: Simon & Schuster.
- Claval, P. (2003). 《地理學思想史》(鄭勝華、劉德美、劉清華、阮綺霞譯)。台北：五南圖書出版股份有限公司。
- Cohen, M. Z., D. L. Kahn & R. H.Steeves (2000). *Hermeneutic phenomenological Research*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Collins, R. (1988). The micro contribution to macro sociology. *Sociological Theory*, 6: 242-53.
- Crozier, M. (1986) 《科層現象》(劉漢全譯)。上海：上海人民出版社。
- Cuff, E.C., W.W. Sharrock & D.W. Francis (1999). 《社會學理論的觀點》(林秀麗等譯)。台北：韋伯文化。
- Danson, M., H. Halkier and G. Cameron (2000). Regional governance, institutional change and regional development. In M. Danson, H. Halkier and G. Cameron (Eds.), *Governance, institutional change and regional development..* Ashgate:

Aldershot.

Della Porta, Ed. (1999). *Social movements: An introduction*. Oxford: Blackwell.

Dewey, J. & A. f. Bentley (1949). *Knowing and the known*, Boston: Beacon Press.

DiMaggio, P.J. & W.W. Powell (1983) The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organization field, *American Sociological Review*, 48, 147-160.

Dodge, W. R. (1996). *Regional excellence: Governing together to compete globally and flourish locally*. Washington, D.C.: National League of Cities.

Dorman, R. L., Ed. (1998). *The new regionalism : Essays and commentaries*. Jackson: University Press of Mississippi.

Edgington, D. W., Antonio L. Fernandez and Claudia Hoshino Ed. (2001). *New regional development paradigms volume 2: N new regions— concepts , issues, and practices*. Westport, Connecticut, London: Greenwood Press.

Easton, D. (1953). *The political system: An enquiry into the state of political science*. New York: Alfred A. Knopf.

Edney, J.J.(1974). Human territoriality. *Psychological Bulletin*, 81, 959-975.

Etzioni, A. (1997). *The new golden rule: Community and morality in a democratic society*, London: Profile Books Ltd.

Foucault, M. (1980). *Power/ knowledge*, Brighton: Harvester.

Faulks, K. (2000). *Citizenship*, London: Routledge.

Ferdinand Tönnies (1991). 《共同體與社會》（林榮遠譯）。北京：商務印書館。

Fisher, Robert and Joseph Kling Ed. (1993). *Mobilizing the Community*. Newbury Park, California: Sage.

Flacks, D. (1990). The revolution of citizenship. *Social Policy*. 21: 37-50.

Frank, M. (1986) 《個體的不可消逝性》(先剛譯)。北京：華夏出版社。

Fricke, A. (1998). Measuring up to sustainability. *Futures*. 30(4): 367-375.

Friedmann, J. (1999). *Urban and regional governance in the Asia Pacific*. Vancouver, Canada: Inst. of Asian Research, U.B.C.

Gadamer, H. (1976). *Philosophical hermeneutics*. Berkeley, CA: University of

California Press.

Gadamer, H. (1989). *Truth and method* (2nd ed.). New York: Crossroad.

Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.

Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity*. Cambridge: Polity Press.

Giddens, A. (1994). *Beyond Left and Right*. Cambridge: Polity Press.

Giddens, A. (1999). 《第三條路》(鄭武國譯)。台北：聯經。

Glaser, B. & A. L. Strauss. (1967). *The discovery of grounded theory*. New York: Aldine.

Goffman, E. (1967). *Interaction ritual*. Garden City, N.Y.: Anchor.

Handel, M. Ed.(2003). *The sociology of organizations: Classic, contemporary, and*

critical readings. University of Wisconsin, Thousand Oaks, California: Sage.

Hannan, M. T., and John H. Freeman (1977). The population ecology of organizations. *American Journal of Sociology*. 82, 929-964.

Habermas, J. (1986). *The theory of communicative action*, vol.2: System and Lifeworld: a critique of functionalist reason. Polity Press.

Henry, Nicholas (1999). *Public Administration and Public Affairs*. New Jersey: Prentice-Hall International, Inc. 7th ed. (中譯本參見蕭全政 (2000)《行政學新論》。台北市：韋伯文化事業出版社。)

Hirst, P. (1994). *Associative Democracy*. Cambridge, Polity Press.

Hsiung, J. C. (2001)《無政府狀態與世界秩序》(余遜達、張鐵軍譯)。浙江：浙江人民出版社。

Ioannides, D. (1995). A flawed implementation of sustainable tourism: The experience of Akamas, Cyprus. *Tourism Management* . 16(8): 585-592.

Jamieson, D. (1998). Sustainability and beyond. *Ecological Economics*. 24: 183-192.

Jessop, B. (1999). The Dynamic of Partnership and Governance Failure. In G. Stoker (Ed.), *The New Politics of Local Governance in Britain*. Oxford, Oxford University Press.

Jones, M., Rhys Jones and Michael Woods, Ed. (2004). *An introduction to political geography: Space, place and politics*. London and New York, Routledge.

Keith, F. (2000). *Political Sociology: A critical introduction*. Washington Square, New York, New York University press.

Kihl, M., Ed. (1990). *Intergovernmental Challenges*. Colorado, Association Denver.

- Kooiman, J. (2003). *Gverning as Governance*. London, California, New Delhi, Sage Publications Ltd.
- Lauder, K. J. L. G. (2001). Governance and sustainable regional development: The CIDA-IOG Canada-ASEAN governance innovations network program. In W. B. Storh, Josefa S. Edralin and D. Mani. Westport edited, *New Regional Development Paradigms vol.3: Decentralization, governance, and the new planning for local-level development.*, Connecticut, London, Greenwood Press.
- Leach, R. & J. P.S. (2001). *Local Governance in Britain*. New York, Palgrave.
- Lefebvre, H. (1977). Spatial planning: Reflections on the politics of space. In Richard Peet (Ed.), *Radical Geography: Alternative Viewpoints on Contemporary Social Issues*(pp. 339-352). Chicago, Maaroufa.
- Lehmann, D. (1990). *Democracy and development in Latin America: Economics, politics, and religion in the postwar period*. Cambridge, UK, Polity.
- Levin, A.(2002)《打開政治哲學的門窗：從霍布斯到羅爾士》（張明貴譯）。台北：五南圖書出版股份有限公司。
- Levy, J.P. (1988). Towards an integrated marine in developing countries. *Marine Policy* 12(5), 326-342.
- Lyotard, J. F. (1984). The Postmodern Condition: A report on knowledge. Trans. G. Bennington and B. Massumi. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Mackinnon, D. and N. A. Phelps. (2001). Regional Governance and Foreign Direct Investment : the Dynamics of Institutional Change in Wales and East England. *Geoforum*. 32, 255-269.
- Madanipour, A., A. Hull & P. Healey (2001). *The Governance of Place : Space and*

Planning Processes. UK, University of Newcastle upon Tyne.

March, J. G. and J. P. Olsen, Eds. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York, Free Press.

Merchant, C. (1992). *Radical Ecology: the search for a livable world*. New York and London, Routledge.

Michio, Muramatsu. (1997). *Local Power in the Japanese State*. Berkeley, University of California Press.

Mosher, Frederick Ed.(1967) *Governmental Reganization: Cases and Commentary*. New York, The Bobbs-Merrill Company.

Nancy, J.(2003) 《解構共同體》(蘇哲安譯)。台北：桂冠圖書。

Nickum, J. E. (2001). Environmental Management, Poverty Reduction, and Sustainable Regional Development: Introduction. Edgington, In James E. Nickum and Kenji Oya (Eds.), *New regional Development Paradigms Volume 4: Environmental Management, Poverty Reduction, and Sustainable Regional Development*. Westport, Connecticut • London, Greenwood Press.

Natoli, J. (1997). *A Primer to Postmodernity*. Malden, Mass., Blackwell Publishers.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2002). *Governance for Sustainable Development*, Paris; Danvers: OECD.

Offe, C. (1987). Challenging the boundraries of institutional politics: Social movements since the 1960's. In *Changing boundaries of the political*. C. S. Maier (Ed.), Cambridge: Cambridge University Press.

Olberding, J. C. (2002). Does regionalism beget regionalism? The relationship between norms and regional partnerships for economic development. *Public Administration*

Review. 62(4), 480-491.

Pierre, J. Ed. (2000). *Debating governance*. Oxford, Oxford University Press.

Pfeffer, J. & G. R. Salanick. (1978). *The External Control of Organizations*. New York, Harper & Row.

Panayotou, T. (2001). Environmental sustainability and services in developmending global city-region. In A. J. Scott (Ed.) *Global City-Regions: Trend, Theory, Policy*. New York, Oxford University Press.

Painter, J. (2002). Multilevel citizenship, identity and regions in contemporary Europe. In J. Anderson (Ed.), *Transnational democracy: Political spaces and border crossings*. London, Routledge.

Patton, M. Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park, CA, Sage.

Pierre, J. (1998). Partnerships in Urban Governance. New York : ST.Martin's Press.

Pollitt, C., J. Birchall and K. Putnam (1998). *Decentralizing Public Service Management*. London, Macmillan Press LTD.

Powell, Walter W. and Paul J. Dmaggio, Eds. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago and London, The University of Chicago Press.

Prager, J. (1986). *Building Democracy in Ireland: Political Order and Cultural Intergration in a Newly Independent Nation*. Cambridge, Cambridge University Press.

Putnam, R. (1992). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J., Princeton University Press.

- Putnam, R. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York, Simon & Schuster.
- Rawls, J. (2001) 《解構共同體》(姚大志譯)。上海：三聯書店。
- Ricoeur, P. (1977). *The Rule of Metaphor*. Toronto, University of Toronto Press.
- Rorty, R. (1989). *Contingency, Irony, and Solidarity*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ryan, M. (1988). Postmodern Politics. *Theory, Culture and Society*. 5, 575-576.
- Sandel, M. (1982). *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge, Cambridge University press.
- Sassen, Saskia (2003) A new cross-border filed for public and private actors: National states and global cities, <公共與私人行動者的新跨界場域：國族國家與全球城市，葉蔭聰、劉益誠、鄭鈺玲譯>，《城市與設計學報》，13/14，21-35。
- Scott, W. R. (1992). *Organizations: Rational, national, and open systems*. Eaglewood, N.J., Prentice-Hall.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks, California, Sage.
- Soja, E. (1989), *Postmodern geographies: The reassertion of Space in Critical Social Theory*, Verso, London.
- Starling, Grover. (1998). *Managing The Public Sector*. Orlando, Florida, Harcourt Brace College Publishers.
- Steeves, R.H.(2000). Sampling. In M. Z. Cohen, D. L. Kahn & R. H. Steeves (Eds.). *Hermeneutic phenomenological research*. Thousand Oaks, CA, Sage.

- Toulmin, S. (1953). *The Philosophy of Science*. New York, Harper & Row.
- Taylor, R. B. & R.R. Stough (1978). Territorial cognition: Assessing Altman's typology. *Journal of Personality and Social Psychology*. 36, 418-423.
- Taylor, R. B. & J. Covington (1988). Neighborhood changes. *Ecology and violent criminology*. 26, 553-591.
- Taylor, T.(2001) 《現代性之隱憂》（程煉譯）。北京：中央編譯出版社。
- United Nations (1993). *Agenda 21*, New York, United Nations Dept. of Public Information.
- Wash, D. (1981). National organization for ocean management: Centralization vs. Functionalization. In Francis W. Hoole, Robert L. F. and Timothy M. Hennessey(Eds.), *Making ocean policy: The politics of government and management* (pp.71-87). Boulder, Colorado, Westview Press.
- Waters, Malcolm (2000). 《全球化》（徐偉傑譯）。台北：弘智文化。
- Watt, D. C. (1990). An integrated marine policy: a meaningful concept? *Marine Policy* 14(4), 299-304.
- Weaver, J. H. (1997). *Achieving Broad-Based Sustainable Development: Governanve, environment, and growth with equity*. Connecticut, Kumarian Press.
- Wilson, C.R., Ed. (1998). The New Regionalism. Mississippi, University press of Mississippi.
- Woodard, C. (2002) 《海洋的末日：全球海洋危機親歷記》（戴星翼等譯）。上海：上海譯文出版社。
- Wright, Deil S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations*. Belmont:

Wadsworth, Inc.

Wright, Deil S. (1990). Conclusion: Federalism, Intergovernmental Relations, and Intergovernmental Management—Conceptual reflections, Comparisons, and Interpretations. In Robert W. Gage and Myrna P. Mandell (Eds.) *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks* (pp.151-179). New York, Praeger Publishers.



附錄 1：經驗研究綱要表

主題	流域 永續發展	災區 永續發展	都會區 永續發展	自治區 永續發展
案例	草山 生態文史聯盟	中台灣觀光 產業聯盟	高高屏首長會議 (藍色公路)	鄒是會議
提問	<p>主提問：「地方主體如何參與創新體制，進而實際影響生活環境之永續發展？」</p> <p>次提問一：「新的治理疆界如何在政治終結的危機情境中浮現，政治治理如何可能？國家體制與市民社會如何在當代民主政治中調和共治？」(國家與社會之整合課題)</p> <p>次提問二：「跨界治理體制作為跨界治理疆界的建構者是何種有別於傳統政治的創新體制，其緣起與演化受到哪些作用力的影響？體制參與者的行動與環境結構之間處於怎樣的互動整合狀態？」(行動與結構之整合課題)</p> <p>次提問三：「疆界概念中的政治社會涵義—主權觀、組織觀、社群觀與道德觀，在跨界永續治理的體制演化過程中產生何種變化？體制參與者如何根據永續價值重新界定跨界區域空間的政治社會意涵？不同性質的跨界區域空間有無經驗上的差別？」(區域政治空間之整合課題)</p>			
方法	文獻分析、深度訪談、參與觀察、循環詮釋			
文獻分析	媒體相關報導、會議記錄、活動手冊或相關計畫書...			
訪談對象	1.草盟成員 2.區、里長 3.市府官員 4.社區居民	1.重建會官員 2.聯盟成員 3.地方政府官員 4.社區組織 5.居民	1.縣市政府官員 2.民間組織 3.航運業者 4.中央官員 5.琉球鄉長	1.鄒是會議幹部。 2.各級政府官員 3.部落居民 4.立法委員
參與觀察	相關會議之參與、相關活動事件之參與觀察			
循環詮釋	脈絡解釋---情境理解---自我批判			

附錄 2：磺溪案例訪談資料表

	受訪者背景	訪談時間	地點
草盟成員	薩支興（職業婦女）	2004.8.23	北投榮民總醫院
	陳林頌 （「北投生態文史協會」理事長；台大建築與城鄉研究所碩士）	2004.8.27	北投「八頭里仁協會」
	文海珍（社區媽媽）	2004.9.3	天母草盟聚會所
	徐美女（社區媽媽）	2004.9.3	天母草盟聚會所
	戴老師（社區志工）	2004.9.2	戴老師出版社
	王慧珠（婦慈協會前理事長）	2004.9.10	彭婉如文教基金會
	郭中端（社區規劃師）	2004.9.11	北投榮民總醫院
	劉聚元（社區媽媽）	2004.9.10	電話訪談
里長	郭榮宗（德華里里長）	2004.8.26	里辦公室
	趙鳳南（蘭興里里長）	2004.8.27	里辦公室
	常伯謙（天玉里里長）	2004.8.26	里辦公室
	蕭至明（天壽里里長）	2004.9.7	里辦公室
	潘登墉（永欣里里長）	2004.9.10	里辦公室
區長	張義芳（北投區區長）	2004.9.1	北投區公所
	葉傑生（前士林區區長）	2004.8.26	電話訪談
台北市政府 養工處	羅俊昇（處長）	2004.10.29	台北市政府養工處
	黃明宇（科長）	2004.10.29	台北市政府養工處
社區居民	福裕宮老農夫們	2004.9.7	士林福裕宮
	莊投北老太太	2004.9.10	她的住處

附錄 3：災區觀光產業重建案例之訪談資料表

	受訪者背景	時間	地點
中部 觀光 產業 聯盟 成員	林國隆（中部觀光產業聯盟理事長）	2001.12.12	重建會
		2004.10.22	水里蛇窯
	游裕銘（日月潭觀光發展協會理事長）	2002.2.5	日月潭
	張學郎（南投縣集集鐵道文化協會理事長）	2002.2.4	張理事長家
	陳小苓（東埔溫泉風景區旅遊促進會理事長）	2002.2.7	東埔玉山樓餐廳
	林素貞（埔里產業觀光促進會理事長）	2002.2.6	埔里
	邵族文化發展協會前理事長巴努	2002.2.5	伊達邵
	南北港溪觀光產業促進協會曾干育	2002.2.6	泰雅渡假村
	鹿谷鄉產業觀光促進會陳朝枝總幹事	2002.2.4	陳總幹事家
	仁愛鄉廬山溫泉觀光促進會理事長楊亮光	2002.2.6	廬山溫泉區
重建 會官 員	黃榮村（前執行長）	2001.12.21	台北辦公室
	長林盛豐（前副執行）	2002.4.18	行政院
	林姓秘書	2001.12.21	台北辦公室
	張柏盛（產業振興處之服務業振興科科長）	2001.12.12	重建會
	廖振驊（產業振興處之服務業振興科科員）	2001.12.12	重建會
	簡玲玲（產業振興處之服務業振興科科員）	2002.4.19	霧峰鄉公所
南投 縣政 府	彭百顯（前縣長）	2002.6.7	台北來來飯店
	廖深利（觀光局副局長）	2001.12.13	南投縣政府
集集 鎮公 所	林明臻（前鎮長）	2002.2.6	集集鎮公所
	陳啓川（觀光課課長）	2002.2.6	集集鎮公所
國姓 鄉公 所	何孟熹（農經課課員）	2002.2.6	南投國姓鄉
社區 民眾	楊基謀（八才子茶坊老闆）	2002.2.3	楊基謀家
	集集大旅社經理	2001.12.11	集集大旅社
	東埔鄉布農族居民	2003.7.10	亞山家中
	吳文海（谷關假期大飯店副理）	2002.7.21	假期大飯店

附錄 4：高高屏都會區案例訪談資料表

受訪者背景		訪談時間	地點
高雄市政府官員	鍾玉秋（研考會負研究員）	2002.4.10	高雄市政府
高雄縣政府官員	王屯電（計畫室綜合規劃課課長）	2002.4.10	高雄縣政府
屏東縣政府官員	謝孟良（建設局觀光推廣課課長）	2002.4.11	屏東縣政府
	鍾志上（研考室課長）	2002.4.10	屏東縣政府
	王文華（研考室主任）	2004.10.21	屏東縣竹田鄉，高高屏首長會議現場
	郭文瑞（教育局副局長）		
	陳永森（建設局長）		
行政院南部聯合服務中心	尤宏（執行長）	2004.10.21	屏東縣竹田鄉，高高屏首長會議現場
大鵬灣國家風景區管理處	許主龍（技正）	2004.8.4	風管處辦公室
琉球鄉公所	洪義詳（鄉長）	2004.7.5	琉球鄉公所
航運業者	航運業者	2004.8.6	業者公司

附錄 5：原住民族自治案例訪談資料表

	受訪者背景	訪談時間	地點
鄒是會議 成員	汪明輝（鄒是會議發起人之一，師大教授，頭目家族）	2004.11.1	國立師範大學
	浦忠成（鄒是會議發起人之一；原民會副主任委員）	2005.1.12	行政院原民會
	柏祐（台灣原住民族政策協會理事長）	2004.10.6	原策會
阿里山 鄉公所	湯保富（鄉長）	2004.8.9	阿里山鄉公所
	葉秋源（代表會主席）		
	莊信義（阿里山鄉山美村村長）	2004.8.9	村長辦公室
部落民宿	莊月美（伊谷民宿業者，鄒族人）	2004.1.19	伊谷民宿
泰雅爾 民族議會	吳杜夫（牧師）	2004.10.6	竹東，五尖教會
	阿棟·優帕司（縣議員）		
立法委員 辦公室	張俊傑（部落工作隊執行長、高金立委辦公室主任）	2003.12.30	高金立委國會辦公室
	施忠禮（蔡中涵立委辦公室主任；阿美族）	2004.9.29	蔡中涵立委國會辦公室
地方 官員	台邦·撒沙勒（高雄市原住民事務委員會主委；排灣族）	2004.8.11	高雄市原住民事務委員會
	曾智勇（屏東縣原住民局長；排灣族）	2004.7.30	屏東縣政府
	包水生（屏東縣三地門鄉鄉長；排灣族）	2004.8.2	屏東縣三地門鄉公所
	李紀財（屏東縣獅子鄉公所民政課長）	2004.8.4	屏東縣獅子鄉公所
	林廣財（部落工作隊歌手；排灣族頭目家族）	2003.8.17	屏東北上巴士上
各族 人士	趙燕芬（咖啡店老闆；魯凱頭目家族）	2004.8.5	屏東縣霧台鄉
	龍秀花（魯凱族；鄉公所職員）		

	徐文銘（山中天餐廳老闆；魯凱族女婿）	2004.8.5	山中天餐廳
	巴努·佳巴暮墓（前邵族文化協會理事長）	2004.10.21	日月潭伊達邵住家
	陳忠成（原民會專任委員；邵族代表）	2004.10.21	日月潭伊達邵住家
	老麥（文化大學學生）	2003.8.30-31	國立師範大學
	哈魯頌（泰雅族部落居民）	2003.9.29	宜蘭縣大同鄉南山村住家
	亞山（布農族部落居民）	2003.7.11	南投縣信義鄉東埔部落
	趙一先（賽夏族，大學講師）		
	阿洛·查勞（阿美族；原策會成員）	2004.10.6	原策會
傳統領域調查	羅永清（中國地理學會副秘書長；台大地理所博士班）	2004.9.30	台大地理所
高砂國	方文良等（卑南族）	2004.6.19	高雄縣大寮鄉高砂國現場
	唐造振（高砂國民族議會議長）	2004.8.2	屏東市



附錄 6：本研究主要參與觀察現場

案例	參與觀察現場	時間	地點
磺溪 跨界治理	與德明技術學院師生座談會	2003.4.24	天母社區活動中心
	草山水到指定公聽會	2003.6.30	天母國小
	草盟成員每週聚會	2004.9.27	天母聚會處
	磺溪橋上游規劃說明會	2004.8.27	天母新城
中部災區 觀光產業跨 界重建	溫泉報導會議	2001.12.12	中興新村 921 重建會
	「2002 年中日社區營造研討會」	2002.10.6	國家地震中心
高高屏都會 區跨界治理	高高屏三縣市首長會議	2004.10.21	屏東縣竹田鄉，
原住民族 跨界自治	高金素梅立委部落問政說明會	2003.7.11-13	南投縣信義鄉
	高金素梅立委部落問政說明會	2003.8.10-16	屏東縣山地門、瑪家、霧台、泰武鄉
	「台灣原住民族自治」研討會	2003.8.30-31	國立師範大學
	原住民立委自治法相關版本法案協商	2004.1.2	無黨聯盟黨團辦公室
	高金立委主辦之「捍衛原住民族保留地公聽會」	2004.4.23	立法院第一會議室
	高金素梅與蔡中涵立委發起，在總統府前的「出草行動」	2004.7.16	凱達格蘭大道
	九位原住民立委共同發動，在總統府前「出草」抗議行動	2004.7.24	凱達格蘭大道
	「海的記憶」研討會	2004.9.25	台灣大學第二活動中心
	泰雅族捍衛土地聯盟會議	2004.10.6	竹東「五尖教會」
原策會聚會	2004.10.6 2004.10.12	原策會	

	「原住民族與自治議題」學術研討會	2004.10.30-31	台北縣烏來鄉
	「國土規劃：政策環評與民眾參與」研討會	2004.10.16-17	國立台灣科學教育館
	原民會制憲推動小組會議	2004.10.12 2004.10.19	行政院原民會



附錄 7：平地人民使用保留地情形

平地人民使用保留地情形 (八十五年辦理原住民保留地資源利用調查結果)				
編號	項 目	筆 數	面積(公頃)	占保留地總面積
1	合法租用	9367	5583.3	2.31%
2	非法租用	22924	11195.1	4.63%
3	現使用情形(合法、非法)	32291	16778.4	6.94%
4	現耕人平地人(含原住民轉租、轉讓借)	26166	30912.3	12.80%
5	59年總登記前設籍使用	12741	11704.9	4.84%

註：1. 59年原住民保留地總登記面積：241,471公頃。

2. 87年止原住民保留地面積：258,755公頃(含增編：16,999公頃、劃編：285公頃)。

3. 現原住民保留地面積：263,336公頃。原住民取得所有權面積：50,660公頃(91年12月止)。

4. 原住民租用保留地面積：40,792公頃(90年底資料)。

5. 原住民使用地：213,430公頃。

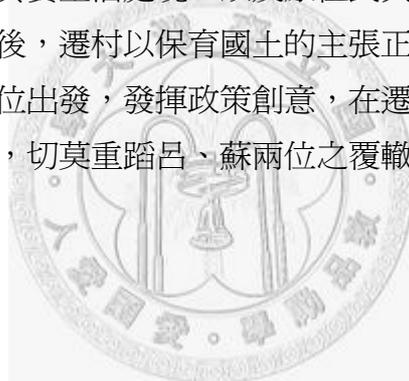
附錄 8：讀者投書

「原住民的烏托邦在哪裡？」

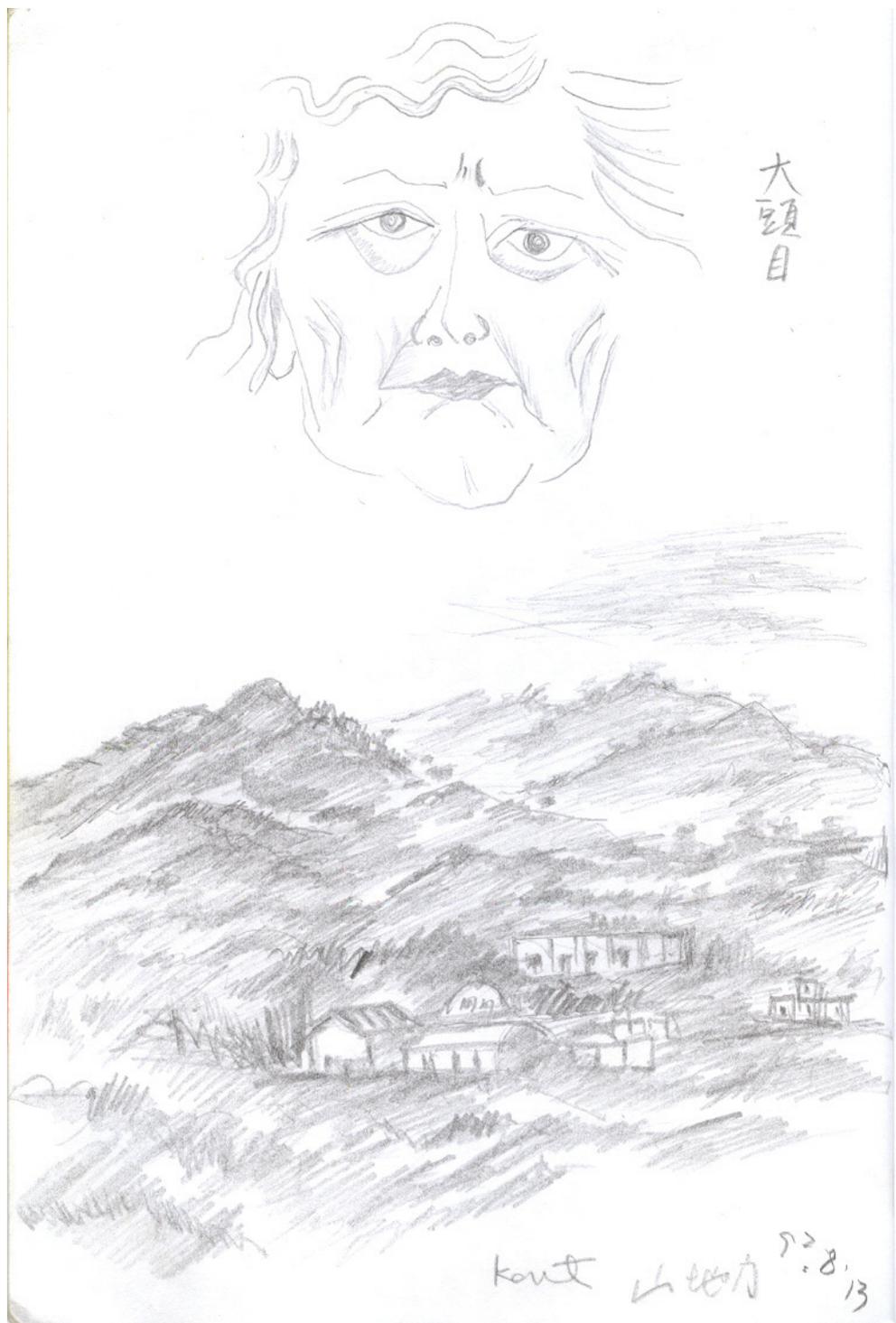
呂副總統日前巡視災區時，自認為很有政策前瞻性地呼籲災區居民遠離山區到中南美洲去開墾合作農場，以讓我們的國土得以休養生息，結果卻引來多數居住山區的原住民一陣撻伐之聲。對照於上個月在高雄縣大寮鄉發生的拆除高砂國事件，高砂國的發起人蘇榮宗（原住民居民所稱呼的蘇董）雖然詐欺前科累累，並因違法強佔土地而被提報流氓移送法辦，但他向台糖租地提供原住民合作開發的構想，卻是在短短時間內便吸引全國各地的原住民兩百七十餘戶，近三千人的熱烈響應。為何同樣是鼓勵原住民離開不易發展的山區，投入其他社會生產開發的事業，前者引來罵聲不斷，後者卻吸引熱烈的投入呢？這當中除了與呂副總統的發言時機不合乎情理有關，若從政策規劃的角度來看，呂副總統的政策主張和行銷能力也確實遠不及於高砂國的蘇董。首先，蘇董還懂得以鄰近都市的台糖廣大荒廢土地作為規劃基地，並曾以廉價租金向台糖取得合法承租權，引進原住民朋友來共同開發。且不論蘇董和其核心幹部們實際上有何意圖不軌，據筆者親自到高砂國拆除後現場與部分原住民住戶進行訪談發現，來自各族的他們，或許有幾分心存僥倖想節省一些房租，但他們的想法很簡單，就是希望在進入都市社會與平地人競爭之初，能先找到一個簡單和穩定的落腳處，先累積一些基礎，因此高砂國便成了他們從山區部落過渡到平地生活的一個理想的中繼站。他們充滿願景地期望藉由這樣的過渡能讓他們的下一代不再困居山區，而是能在平地社會中與人平起平坐。可惜，這樣的僥倖願景在蘇董等人的人謀不彰，以及中華民國政府粗暴的殲滅敵國行動（他們對當時凌晨四點之拆除行動的形容）中，已化為灰燼。但讓人充滿疑惑的是，為何蘇董這般投機之徒都會想到要善用廣大的台糖土地，並提供有心發展的原住民一個園區、一個願景，而我們人才濟濟的原民會或有前瞻力的副總統卻想不到。前者寧願以巨額經費一個縣市、一個縣市地去興建樣板式、櫥窗式的所謂「原住民文化園區」，卻不會發揮創意好好運用台糖土地和廉價租金為原住民提供一個有機的、有真實原住民生活文化意味的數年期中繼站，讓有意願到平地發展的原住民朋友可以獲得過渡性的輔助；副總統則是捨近圖遠、昧於人情，要災民離鄉背井去開發中美洲的合作農場。其次，儘管蘇董等人只是以原

住民建國為幌子來遂行其欲強佔土地的目的，但整個事件畢竟還是以原住民族的主權為本位，使得原住民住戶雖未必附和與認同蘇董的建國主張，但由於族群地位上是受到尊崇的，因而他們對入住高砂國能產生情感上的認同，反之，副總統的中美洲開墾說則予人一種放逐國土破壞者的印象，殊不知這一群被放逐的目標對象是叫做「原住民」--最原始而古早居住在台灣這塊土地之上的人，俗語說「乞丐趕廟公」，真是情何以堪。

呂副總統與蘇董除了在政策前瞻力上有所差別，他們兩位在思維邏輯和人文素養上倒是具有相當大的一致性，那就是工具理性的思維以及物化的生命價值觀，骨子裡都是將原住民人力當作是追求某種開發利益之工具，或是用他們來作為強佔台糖土地的門面，或是用他們去協助中南美洲農耕開發，以敦睦邦誼。基本上都看不到他們對於原住民同胞之生存發展的真誠用心，因此也就看不到他們費心去思考原住民當前的真實生活處境，以及原住民與土地、文化和社會的脈絡關係。如今，七二水災過後，遷村以保育國土的主張正揚揚沸沸，期望主事者能從更多的原住民主體性地位出發，發揮政策創意，在遷與不遷之間做好更完善的中繼性安排以及文化維繫，切莫重蹈呂、蘇兩位之覆轍，而使原住民再次受傷受困。



附錄 9：排灣族大頭目



附錄 10：眉頭深鎖的原住民狀元

「眉頭深鎖的原住民狀元」

瑪家鄉董義村 52 號，進門的牆面上貼滿了「金榜題名」的紅紙，一張疊貼著一張，幾乎要掩蓋那塊別具排灣特色的門牌。「賀○○○高中台灣大學法律系」、「賀○○○...為部落爭光」...，這是親友們對這位原住民青年最衷心的祝福與最深切的期盼，也是部落族人喜樂與他們家人共享的珍貴榮耀。

但，當親友們聚集在門口向他們母子道賀時，我看到的卻是這位剛出爐的原住民狀元和他的母親始終緊鎖著眉頭，話語不多，絲毫也感覺不到任何金榜題名的喜悅，他們只是一臉尷尬、不知所措地答謝著親友的道賀。納悶之餘，才聽村長說，他家三兄弟都很會唸書，但單親家庭，只靠母親一人打工負擔家計，家人溫飽尚且勉強，何況能夠提供兒子去唸大學。因此，當親友陸續登門道賀時，看得出他們母子其實還在想著要如何面對這項喜訊，還在思索盤算著未來，在考慮是要接受或者放棄，也正在承受著部落榮耀、現實困境與夢想幻滅等諸多情緒在內心所交織的複雜煎熬...

作為一個長期生活在平地漢人社會中的研究生，初次到山地部落作田野，當我看到此情此景，再比對同樣的喜訊若發生在一般平地家庭，這會是何等的歡欣鼓舞、歡喜雀躍、又是何等的充滿前途似錦的自信與憧憬，但如今我看到的，卻是他們母子的靜默、沉重的眉結深鎖與充滿徬徨的濕潤雙眼。這樣不同社會與人生的巨大落差突然讓我感到好一陣強烈心酸，也讓我的淚水一時不知該如何收藏。

這樣類似的例子，村長說，這小小的部落裡今年還有七八個，真不敢想像，金榜題名在此地竟會是如此的愁雲慘霧...



附錄 11：泰雅族國土保育聲明稿

缺乏在地部落觀點、國土保育難全！

今天這場中時報社所舉辦的「國土規畫。一政策環評與民眾參與」研討會，是台灣社會反省國土利用與在地住民之間關係的重要會議，但是非常令人遺憾的，我們發現會中並未邀請任何部落原住民代表出席。媒體公器所犯的這種錯誤，反映了長久以來的問題，也就是原住民族一直被當成政策討論過程中的「例外」、「告知」對象，而不是「參與」、「貢獻」主體。我們認為，這正是保育觀點偏狹與國土政策扭曲的最主要原因！

當台灣面臨環境浩劫之際，國際社會對原住民族在永續發展所扮演關鍵角色的體認，正提醒我們廣納原住民族在地觀點的迫切性。因為，原住民族在其土地上所實踐的生態智慧，絕對不是那種以高度坡度區劃、將人地關係抹滅、把受益者受管制者切割開來，或懲罰與危害程度成反比的國土規劃所能企及的。然而原住民族在地護土的心情，往往淹沒在違法墾植的汙名中，這個汙名使原住民族成為財團企業甚或政府農場大規模、高密度開發的替罪羔羊，並且讓社會對原住民族生存空間壓縮的問題視而不見。歷來所採行的限制政策，混淆原住民/外來「當地」居民在土地倫理上的差異，仍沿襲鋸箭法「開發/保育」二分的發展思維模式，遷就「水庫主義」缺乏整全可持續發展的觀念，缺乏對政治經濟社會不公義及其對環境破壞影響的反省，邊緣化原住民族的生存發展，合理化外來不適合台灣本地的發展模式及衍生保育模式，深深傷害台灣山川土地及依存其上的原住民。台灣過去失敗的保育經驗，我們認為，唯有原住民族傳統規範、集體力量獲得重建，才有可能結合專業技術成就周全、有效的國土保育政策。

二〇〇二年陳水扁總統與原住民族進行「新夥伴關係」再肯認的簽署過程中，即明白表示，「強化原住民族在國家永續發展、國土保有方面的決策參與而為具體落實新夥伴關係為重要方案之一。原住民族願意作為台灣國土保育的悍將，但是絕不接受缺乏部落觀點的決策。原住民族與台灣社會的保育力量並肩作戰，但是要求重視傳統生態智慧的價值。原住民族追求族群正義的實現，但是對於財團的藉口絕不妥協。

國土的殘破，原住民族比誰都深刻的感受到痛。今天，我們在此集結了原住民族團體與保育團體的盟友們，共同提出嚴正的聲明：

一、缺乏在地部落觀點、國土保育難全

二、伸張族群正義、拒絕背負土地破壞原罪

三、優先剷除財團開發破壞、避免官商勾結牟利

發起團體：泰雅族捍衛土地聯盟（聯絡人：歐蜜．偉浪 0958510675）

連署團體：泰雅族捍衛大科技流域部族聯盟、台灣基督長老教會泰雅爾中會、泰雅族替老會議、泰雅族民族議會、台灣原住民族政策協會、台灣泰雅爾族文教關懷協會、台灣基督長老教會教會與社會委員會、桃園縣泰雅爾族部落永續發展協會、台灣原住民彩虹關懷協會、新竹縣泰雅爾族部落永續發展協會、泰雅爾族大霸婦女聯盟、鄒族民族議會籌備會、鄒族文藝基金會、台灣愛加倍文教關懷協會、烏來關懷聯盟、台灣蠻野心足生態協會、台灣生態學會、台灣環保聯盟總會、環保聯盟台商分會、環保聯盟花蓮分會、文化台灣發展協會、綠色陣線、綠色公民聯盟、荒野保護協會...（持續連署中）

