

公私協力的制度障礙與機會

：以貢寮區水梯田復育為例

蔡偉銑^{*}、陳品涵^{**}

一般而言，水梯田被視為與濕地同樣具有涵養水資源、調節溫濕度與滯洪、生物棲地多樣性與保育等多元生態價值與功能，以及彰顯人與自然和諧共生的台灣文化地景；然而多年來卻因農村高齡化、生產成本較平地水田高而大幅棄耕而荒廢陸化。

面對水梯田陸化的多重危機，農委會林務局自 2011 年開始推動水梯田濕地生態保育工作，促成新北市貢寮區、八煙區以及花蓮縣豐濱鄉三地為水梯田復育與保存示範點，其中又以貢寮區被認為生態復育的成效最為顯著，執行林務局計畫的人禾基金會等並針對貢寮區公所、貢寮國中、貢寮國小進行生態教育，希望透過水梯田復育計畫能促成公眾覺知，進而支撐在地社區的培力與發展，這些實作經驗於 2015 年受到「里山倡議國際夥伴關係網絡」IPSI 的肯定與關注，IPSI 並強調應進一步與國際夥伴分享與交流。

相關文獻雖已彰顯林務局與人禾基金會等多元參與者參與貢寮區水梯田復育的重要性，然仍未能釐清諸如多元參與者在貢寮區水梯田復育的過程中各自扮演哪些角色？如何建議溝通的管道或平台？利害關係人又如何影響計畫的執行？計畫團隊擬定哪些策略？又如何達成共識？公私部門整體的協力關係又是如何運作？等等的疑問，而未能回應影響貢寮區水梯田復育關鍵因素的困惑。

本研究透過深度訪談法，發現貢寮區水梯田保育計畫的協力關係中，反映了協力治理模型裡所提出的初始條件、信任、溝通、平等互惠等因素之重要性，以及「即刻的結果」的次要屬性；其中，以參與者對於環境生態復育的高度共識是「促成不同部門間優勢、資源與專長的協力綜效」的「適當條件」，而以之開展對話、互信與對等之協力關係與循環，進而促成公私關係的深化與合作。

關鍵詞：貢寮水梯田、協力、信任、參與誘因、公私協力

*東海大學行政管理暨政策學系副教授

**東海大學行政管理暨政策學系碩士

04-23590121#36711

tsai1104@thu.edu.tw

壹、前言

一般而言，水梯田被視為與濕地同樣具有涵養水資源、調節溫濕度、防制土砂沖蝕流失與滯洪、生物棲地多樣性與保育等多元生態價值與功能，以及彰顯人與自然和諧共生的文化地景¹，世界多處水梯田甚至被聯合國列為世界文化遺產（陳世楷等，2015：71）；然而，我國水梯田多年來卻因農村高齡化、生產成本較平地水田高、休耕轉作政策等因素，導致大幅棄耕而雜草叢生、甚至荒廢陸化，致使既有的水梯田「愈來愈零碎」（洪鴻智等，2013：3），單以貢寮區吉林里之陡坡水梯田為例，即從「原有約 70 餘公頃之水梯田，目前尚在耕作者不足 10 公頃，餘皆處於休耕狀態」（陳世楷等，2014：71），顯示水梯田的保育值得關切。

面對水梯田陸化的多重危機，農委會林務局自 2011 年開始推動水梯田濕地生態保育之「重要農業濕地生態復育」系列計畫，促成新北市貢寮區吉林村、金山八煙聚落以及花蓮縣豐濱港口部落為「水梯田暨濕地生態系統復育及保育工作」示範計畫的三個示範點，期以兼重「社會－生態－生產地景」的目標（許曉華，2015），其中又以貢寮區被認為生態復育的成效最為顯著，「是對『里山倡議』的一種實踐嘗試」（楊芙宜，2011），而這樣的實作經驗更於 2015 年受到「里山倡議國際夥伴關係網絡」¹IPSI 的肯定與關注，並認為值得與國際夥伴分享與交流²。

相關文獻雖已彰顯林務局與人禾基金會等多元參與者參與貢寮區水梯田復育的重要性，諸如發揮水梯田濕地的生態復育與文化景觀等的功能，以及透過水梯田復育計畫所促成的生態教育、公眾覺知以及藉以支撐的在地社區的培力與發展（方韻如、薛博聞，2015），受林務局委託執行計畫的人禾環境倫理發展基金會（2015：3）雖指出公、私多元參與者的合作與協調關係是影響貢寮水梯田保育的關鍵因素，然仍未足以釐清諸如多元參與者在貢寮區水梯田復育的過程中各自扮演哪些角色？如何建議溝通的管道或平台？利害關係人又如何影響計畫的執行？計畫團隊擬定哪些策略？又如何達成共識？公私部門整體的協力關係又

¹ 里山倡議國際夥伴關係網絡 (The International Partnership for the Satoyama Initiative, IPSI) 為推動和支持社會-生態-生產地景的觀念和實務之國際組織，會員組織涵蓋國家和地方政府機構、非政府組織、學術、研究機構、企業等等…。(中華民國自然生態保育協會，2014：10)。

² 參 “Facilitating biological and freshwater resource conservation by agricultural activities at Gongliao-Hoho-Terraced-Paddy-Fields, Taiwan” in 2017 Secretariat of the IPSI <http://satoyama-initiative.org/facilitating-biological-and-freshwater-resource-conservation-by-agricultural-activities-at-gongliao-hoho-terraced-paddy-fields-taiwan/>

是如何運作？等等的疑問，而未能回應影響貢寮區水梯田復育關鍵因素的困惑。

同時，公、私部門間實際上「關係的運作則複雜許多，...隨個案脈絡不同，多元價值之間衝突程度很可能決定公私夥伴關係的運作成敗。」(曾冠球, 2011a: 84), Jamali (2004: 419)因而強調公、私部門「可以在適當的條件下」藉由合作以「促成不同部門間優勢、資源與專長的協力綜效」,也因此,本研究期望藉由觀察貢寮區水梯田復育的實際案例,了解林務局、人禾環境倫理發展基金會(後簡稱人禾)、在地農戶與狸和禾等地團體等多元參與者在貢寮區水梯田復育過程中的協力關係、成效與特殊性。

貳、相關文獻的討論

就人類傳統的生活生產型態而言,「水梯田是人類充分利用山地資源,摸索出與自然和諧的共生之道。雖然它的先天條件不佳,依地形開闢的面積狹小,不利機械化耕作,生產成本高,加上山區日照不足、生長期長,水稻一年只能收穫一期,卻提供了山村居民穩定的糧食來源」,「是亞洲特有的農耕文化地景」(楊英宜, 2011),除此,「水梯田 對生物多樣性維護、環境保育與文化景觀營造,皆具有特殊價值」(洪鴻智 等, 2013: 4),顯示 水梯田在傳統的 農業功能之外,也被視為 是一種不同於自然生態系統的「人為生態系(artificial ecosystem)」,也屬於「野生動物重要棲息環境」,然因其生態系不穩定、缺乏自我保護機制而須仰賴人類照顧(陳宜清、張清波, 2008)。

因而洪鴻智、李承嘉、詹士樑(2012: 5、39)直指亟需擬定「鼓勵社區、居民與非政府部門(NGO)參與進行積極保育」的策略,因為「生態系統的穩定性與財貨服務能力,主要依賴於對農村社區所有財產、維持多樣性與複雜性的社會組織形式(親屬關係、地域性、組織成員身份、性別的關係、領導力和政治組織),及文化(世界觀、語言、價值觀、權利、知識、美學)、生產、勞動分配、技術和實踐的模式,這些都反映複雜社會生態系統的調適和管理機制與能力」;類似的思維,也反映在立法院於 2013 年 6 月 18 日所三讀通過的「濕地保育法」之上,該法直指溼地天然滯洪及生物多樣性等功能,並強調「內政部目前與地方政府、NGO 及社區合作,由下而上由透過地方社區意見及結合學術研究,研擬『重要濕地保育利用計畫』。」(中華民國內政部, 2015)

以本文所關注的「重要水梯田生態保育(保育)計畫—田寮洋周邊水梯田生

態保育計畫」而言，被視為是一個「多角度的合作模式」的計畫，是一個與在地農民「合作經營棲地保育區」、「私有財產透過合作組織及體制，被鼓勵公益維護生態保育的過程」（方韻如、薛博聞，2014：39，2015：62、69），人禾環境倫理發展基金會（2015：3）也強調其「推動工作邏輯模式」在於操作過程中參與者的「共識與培力」，雖呼應了前述文獻以協力關係推動生態保育的觀點，以及非營利組織協助公部門面對治理窘境之趨勢（李柏諭，2011：44-45，2015：50），然卻未能深入說明影響此一協力關係的因素有哪些、協力過程遭遇哪些問題，以及又如何面對這些困境等，而未能釐清此一案例究竟是否如 Jamali (2004: 419)所強調之「可以在適當的條件下」以合作「促成不同部門間優勢、資源與專長的協力綜效」，亦即此一案例中的協力關係，究竟面對那些制度性的障礙與機會？

簡言之，公私協力之的核心概念在於藉由共同參與、責任分擔及平等互惠的原則以整合不同部門的優勢資源（許耿銘，2009：59），因而強調政府部門與協力參與者之間具有共同願景與目標，並藉由建構能夠分享資源、利潤與分擔風險、責任的制度安排，進而創造更大公共利益與價值（曾冠球、方凱弘，2013：63；李柏諭，2015：58）。

然而，「協力」、「夥伴」、「合夥」、「合作」、「合產」等詞在相關文獻經常被混用，也有文獻藉由光譜的概念，顯示公、私部門行動者間相互合作、提供服務的各種可能的緊密關係（Jamali, 2004: 416-417; 曾冠球，2011：89; 李柏諭，2011：45），雖使得相關團體參與公共事務的多種類型，也都被認為具備廣義的公私協力關係，但卻也顯示公協力「一詞被濫用，陷入了概念模糊的混亂之中」（Jamali, 2004: 416）。

面對這樣概念模糊的困境，林淑馨（2012：557-558）指出應依公私部門共同決策高低的標準，將公私關係略分為程度較高的「協力³」（包含合夥、夥伴、合產概念）與較低的「合作」兩部分⁴來觀察相關個案；陳敦源、張世杰（2010：20、55）則強調當前傾向將公私協力視為是「解決公共事務問題的萬靈丹」的氛圍，提醒讓我們「容易忽略了 PPPs 在實務運作上所可能遭遇的一些弔詭現象，這些弔詭現象反映在 PPPs 時常需面對一些價值抉擇的兩難困境（dilemmas），

³陳恆鈞（2008）將「協力」定義為：「2 個或 2 個以上的行為者（可能為個人、團體、組織以及部門），以互信為基礎組成互動網絡，彼此能夠分享資源，並且共擔責任。

⁴有關「合作」、「合產」及「協力」之界定，「合夥」、「協力」、「夥伴」之英文均為 partnership（partnering），意指在不同部門互動中，形成平等互惠、共同參與及責任分擔之關係，而相近概念「合產」亦強調共同責任（林淑馨，2012：557-558），另可參李柏諭（2005：69）。

以及方案推動之後所產生的『非意圖結果』（unintended consequences）」，諸如「利益衝突」、「成本轉移」及「風險與不確定性」等以及責任界定與歸屬不明（連子儀，2015：67）等的嚴峻挑戰；顯示公、私部門間基於本位主義所可能導致的權力不對稱、基於動機差異所可能產生的溝通障礙，以及參與程度不同所致的課責爭議等，皆影響公私協力的互惠關係、服務結果的成效與屬性。

也因此，無論是信任、開放、公平和相互尊重等特點 (Jamali, 2004: 417)、平等互惠互信互賴所建構出的「協力式網絡關係」(陳敦源、張世杰，2010：35、59)，或清晰之目的、對等之關係、互信與互敬、目的共有等四項要件 (林淑馨，2012：573-574)，均被視為是影響公私部門協力關係成功的關鍵因素。

其中，Jamali (2004: 419, 416)指出必須「在適當的條件下」，依據「多元的制度安排」以促成「不同部門間優勢、資源與專長的協力綜效」，而 Ansell & Gash (2008) 進而在 137 個公私協力案例的基礎上，提出協力治理模型，認為協力治理涉及「初始狀況」(Starting Conditions)、「制度設計」(Institutional Design)、「協力過程」(The Collaborative Process)與「協助型領導」(Facilitative Leadership)等要素間之互動，並強調制度面促使協力過程之開放性、包容性以及透明度之重要性，並將影響協力之關鍵予以延伸至「初始狀況」。

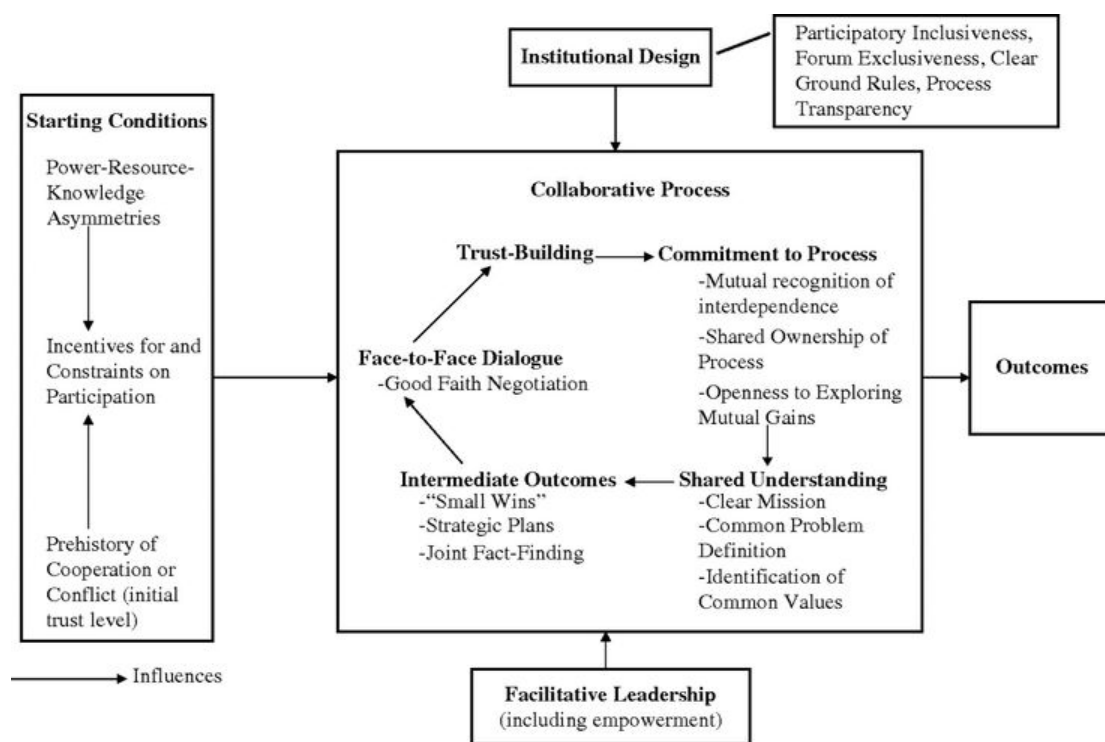


圖 1 Ansell & Gash 的協力治理模型圖

資料來源：Ansell & Gash (2008: 550)

本研究則從 Ansell & Gash (2008) 協力模型的角度來檢視貢寮區水梯田復育過程中的公私協力面向，該模型認為初始條件、定位、協力過程以及法制化環境等要件影響公私協力關係，進而影響協力結果。其中，初始條件即參與動機，影響因素包括權力、資源、知識失衡以及過去合作或衝突經驗；而公私部門在權力、資源、知識上之不對等關係同樣會形塑與影響彼此相互依賴之前提、誘因與合作過程，同時雙方先前曾有的合作或是衝突之經驗亦會影響當下合作的動機。

至於法制化環境，則以是否具備公私協力明確參與規則以及過程的透明性作為分析面向。而協力的初始條件、法制化環境影響公私部門對於公私協力之定位，以及對於水梯田復育計畫之定位，進而影響協力過程。協力過程包含了願景與目標共享、信任、對等關係、互賴、互惠互利、相互理解與尊重等六項指標，在協力過程中，公、私部門是目標共享、互惠互利、相互理解與尊重、對等關係，均可再進一步建構出彼此的信任關係，進而影響協力的進行與結果。

本研究先以文獻資料掌握水梯田復育之相關議題，再針對執行貢寮區水梯田復育計畫的人禾等相關單位，以及公部門農委會林務局進行深度訪談，藉由受訪者之回答來交叉佐證個案資料與協力的概念，期以回應當前相關實證研究不足（林淑馨，2016：105），以及貢寮區水梯田復育過程中的協力關係，以及如何建構有系統的評估工具之制度困境等的現象。

表 1 訪談對象一覽表

受訪者	訪談代號	訪談日期	訪談地點
人禾環境倫理發展基金會高階主管	N1	2016/01/11	人禾辦公室
		2017/03/13	人禾辦公室
狸和禾高階主管	S1	2016/01/11	人禾辦公室
		2017/03/27	電話訪談
		2017/05/05	陪同訪談
農民－計畫開始即加入	F1	2017/05/05	農民家中
農民－計畫成形後加入	F2	2017/05/05	田邊聊寮
農民－第二代	F3	2017/05/05	田邊聊寮
林務局高階主管	P1	2017/04/11	林務局辦公室
林務局相關承辦人員	P2	2017/04/28	林務局辦公室

林務局相關承辦人員	P3	2017/04/28	林務局辦公室
-----------	----	------------	--------

註：「田邊聊寮」為貢寮水梯田解說保育的在地資訊站。

叁、貢寮區水梯田復育計畫中的協力過程

根據相關資料顯示，林務局從 2011 年開始的貢寮「田寮洋周邊水梯田生態復育（保育）計畫」，最初動機在於「透過友善農業的操作來保存這類型棲地，也促使生物多樣性保育與農村的生產和生活互利」（人禾環境倫理發展基金會，2015：1），因而「評估『以制度彌補固定區劃』的保護方式，運用『生態系服務給付』的方式，來與農戶合作維持」「原來就有產業相容性的棲地型態」（方韻如、薛博聞，2014：28），「第一年有 7 戶 24 分田區加入計畫完全不用農藥的稻作生產；至 2015 年初春將超過 10 戶 65 分田加入，其中包含終年蓄水維護成非生產濕地的『和禾教育保育公田』。此外過程中與農戶的學習與合作，逐步測試了農產到融入環境教育概念的幾種合作及收益支持模式。」（薛博聞、方韻如，2015：50）

以下，本研究則從 Ansell & Gash (2008) 協力模型的角度，藉以檢視貢寮區水梯田復育過程案例中的合作面向。

一、初始狀況與制度設計

（一）權力／資源／知識互相依賴促使建立協力關係

Ansell & Gash (2008: 551)、陳敦源、張世傑（2010：38）、李柏諭（2011：43）、曾冠球（2011a：92）等均認為協力關係的建立是基於實際的需要，參與者間在權力、資源或知識方面的不平衡會創造出利害關係者參與的誘因，當公私部門的利害關係人必須共同決定來解決一些公共問題或致力於達成某些政策目標時，最能夠創發出協力的誘因，然參與者間擁有的資源如果嚴重的不平衡，也將削弱參與合作的動機。

如人禾雖無足夠資源以落實保育計畫，但透過承攬林務局的計畫而扮演規劃與執行的角色（N1-139，139 為訪談逐字稿第 139 段），S1（3，3 為訪談逐字稿第 3 段）也認為在地的團體「狸和禾」雖得益於林務局的計畫，卻也因其扮演凝聚在地情感的功能，而有助於林務局、人禾、在地組織與農民間的溝通橋樑；至

於在地農民之所以會加入計畫，N1（67）、F1（5）都認為主要是因為友善耕作的方式會使作物、生態品質變好，且也有助於身體更健康：

（加入計畫之後）我們多少有一些收入，因為這裡的老人也沒有什麼事做，老人沒有收入啊！做一些田還有米可以吃，而且還吃得比較健康，像我們現在都沒有噴藥，晚上都有青蛙在叫，很好聽耶！阿那些小孩子也會去看螢火蟲，那些小孩子也多了一種樂趣，現在也很少地方看得到螢火蟲了，像我的鄰居跟我一樣沒有使用除草劑都看得到螢火蟲，另外一邊有使用除草劑的就都沒有出現螢火蟲...（F1-5）。

這個制度（生態勞務給付）其實好像會有刺激到農民啦！我覺得這個真的是有效的誘因（F2-29）！

至於生態勞務給付，則顯示扮演促成農民加入並擴大面積（F3-23）的重要誘因，而這也指出具有行動力的人禾，應是林務局順利推行保育計畫的關鍵：

政府只是剛好有這個資源，其實我當時去找的這些NPO都不是典型林務局的NPO夥伴...但是我看準了、看中了他們的行動力，還有他們當然也是有想法，那個想法跟我是相契合的，還有一個就是說也能夠去把這些東西拓展開來，我想事後也證明他們做得不錯（P1-33）。

P3（22）更強調私部門擁有的知識能力遠優於公部門，而人禾等參與成員所帶進協力中的在地個案知識與外界資訊，確實彌補公部門在知識上的不足：

公部門很多的資訊都是不足的...當然我們也會自己去了解，但是他們（人禾）受到外界的資訊比較多，X⁵有跟我講他在出國時候就發現國外都在推這樣的想法，...他就覺得台灣有這樣子的機會，所以我覺得一個好的民間團體他不是只靠政府，第一個他要去吸收非常多的資訊，那來了之後他要去消化在哪個部分可以跟公部門一起合作，我講真的其實公部門就是照著行政流程一直走，...那保育這個東西是不太有框的，...你就必須接受很多外來的資訊，那真的很感謝人禾他們這個民間團體其實本身的能量很夠...（P3-22）。

由上可知，正由於公部門缺乏落實水梯田復育的專業知識與創新想法，人禾苦於無足夠經費以落實保育計畫的限制，在地農民則礙於人力及收入問題而採行慣用的農法，在各個參與者需求互補之情況下，實際的需要形成合作的動機而促成協力的開展。

⁵ X 為人禾另一高階主管。

(二) 先前合作經驗成為持續參與的誘因

如同 Ansell & Gash (2008: 550)、陳敦源、張世傑 (2010: 38)、李柏諭 (2011: 43)、曾冠球 (2011a: 92) 等所示，初始的信任程度是由過去合作或衝突的歷史所形成，若是參與者之間過去存在一些衝突對立的關係，可能會降低參與誘因，然若過去有合作的愉快經驗，反之則有利於成為持續參與的誘因。

N1 (5) 亦同意上述看法，表示因為過去曾經與林務局有合作關係，並且在過去的合作中累積了信任關係，進而增加了此次水梯田保育計畫的參與意願：

我們過去合作的經驗其實主要是在環境教育，我們有非常大宗的人力其實都是跟林務局的合作案，如果要說過去合作經驗會不會影響這次，一定有，因為這裡頭也是有信任的成份... (N1-5)。

另外，S1 (7) 是因為先前就認識人禾的 X，因此向林務局推薦人禾為輔導在地農民的組織與作為林務局的對口單位；P1 (36) 則是在計畫籌備階段時就事先找 S⁶ 商討，後來 S 直接向林務局推薦原先就熟識的 X，恰巧林務局本來就與人禾有合作關係，而這樣的關係網絡自然成為參與協力的基礎：

我一開始找的是 S，我本來也不認識她，因為她們幾個人在那邊調查蜻蜓，那發現到黃腹細蟪，我就去找她、跟她聊想法，問她願不願意，那她很吃驚地覺得為什麼林務局不認識的人會來找她，那她後來跟我說她覺得一個人的力量不夠，她想找一個團隊也就是找人禾，那人禾我本來也認識，我說人禾很好，...我知道這批年輕人很有行動力... (P1-36)。

綜合上述，由於相關參與者間既有的合作與信任經驗，成為此一計畫初步的信任關係，進而促成關係網絡中相關成員的參與和協力，顯示協力有助於信任關係的鞏固與厚實，從而開啟之後的、進一步的協力關係。

(三) 建立公平、公正、公開的遊戲規則有利於協力的開展

如同吳英明 (1996: 91-93)、Ansell & Gash (2008: 555)、林淑馨 (2012: 118、573-574) 指出基本協議和基本規則是合作的制度設計的基礎，其過程的程序合法性必須對各個利害關係團體開放與包容，才能創造貼近民眾需求的公共效益 (李柏諭，2011: 58-59)，以及獲得在地居民認同與支持，亦即如貢寮水梯田復育的過程中，透過制度來確保農地環境價值的「對過程的承諾」：

⁶ S 曾任職貢寮在地小學老師，與在地農民情感深厚，因此在地農民都對其有相當程度之信任感。

因為我們都是此案例生態系服務的受惠者，本計畫從一開始便強調我們不是進來扶助或救濟弱勢，因此在資源的分配及制度的建立上，必須鮮明專注，為的是實作出「新的社會想像」，包括「農地環境價值」、「產業參與型」...（人禾，2017：39）。

而人禾（N1-103）在制度設計方面都希望與合作的農民「講清楚」，各自理解自己的權利義務關係，特別是人禾並非在加入的頭一年就強迫農民簽訂合約，而是透過「聯絡簿」等公開與透明的方式，讓農民以及其家人更了解計畫的細節內容並爭取認同，直到計畫的第三年開始才和農民正式簽訂與計畫相關的合約：

我覺得我們應該要講清楚，一方面我們也希望就不要是在各自表述的過程當中，我以為我講清楚了，然後他以為接受的是這個結果，最後對不起來那就不是他的問題，而是我沒有講清楚，所以我們頭兩年有一個文件是聯絡簿，我們講不清楚的就是寫一張家長看得懂的，我們不希望他們這些老人家的家人覺得怎麼有一群人不知道在做什麼，就是把事情寫清楚，然後也希望爭取家人的認同，然後到第三年，我就說我要白紙黑字的合約（N1-103）。

另外，N1（104）也提到 S1 一開始很抗拒與農民簽約的方式，因為老農們都經歷過耕者有其田、三七五減租的事件，對於簽約這件事有恐懼感，後來農民在與人禾漸漸熟識後卸下心防，S1（24）才認同了與農民簽約的方式，並說明合約內容大致上是規範農作跟對田間管理的方式；而 P3（44）也強調公部門執行計畫到一定的年限就會被要求有所成果，因此林務局除了與人禾簽訂補助契約外，也會與人禾協議，使其盡量配合公部門必須進行的作業程序：

其實我們會跟農民簽約耶！內容大概就是規範他們的農作跟對田間管理的方式，...這幾年這樣觀察下來...發現生物多樣性這麼高就是跟田間管理的方式有很大的影響關係，所以才會把這樣的方式放進合約裡去規範（S1-24）。

其實公部門都是這樣子，每個計劃做了四年他就是要看到一個結果，那保育三年、四年其實看不到東西，那這個部分就是我們自己要去跟我們的長官去溝通也要去跟人禾談，...那你就配合我們這邊來產出什麼東西...(P3-44)。

另外，P2（22）與 P3（14）也提醒我們在制度的設計上，不一定先有法規、制度再執行的程序是最好的方式，因為在其位者不一定去過現場，也不見得最了解個案，而貢寮水梯田保育計畫不同以往，反而是林務局執行單位先到現場了解狀況，再規劃對應的策略：

以我本身的經驗，我們每次在執行一個案例當然都是先有一個政策，先有法規、現有制度再去執行，結果到處碰壁，因為我們都沒待過現場啊！所以我

們去做的政策出來會去貼近到人民嗎？這不是現在政府的問題嗎？所以我們現在反過來做，反而我們先去了解民眾的需求，他那邊的案例是什麼，有了這個案例有了他的需求，我們再貼近民意然後跟我們想要的制度做結合，然後做出我們的政策，不是才是比較正確的嗎？（P2-22）

你們現在年輕人不是都在用網路，然後一天到晚在說政策沒有貼近...沒有真的在要用的人身上嗎？你知道為什麼嗎？因為這些擬定政策跟法規的人，一天到晚只會坐在辦公室去照著法條、學理去寫，他有沒有實際去了解人家是怎麼操作的？他有沒有什麼需求、困難，這樣才能回頭來幫忙制定一些政策跟制度（P3-14）。

綜合上述，我們可以看到人禾作為協助其他參與者清楚計畫內容的輔導角色，堅信透過公開透明的溝通方式可以消弭彼此的不信任感，進而磨合出彼此都能接受的遊戲規則，而林務局除了與人禾在補助關係上的契約外，亦藉以非正式的溝通管道，與人禾協議出對彼此更公平的合作方式，並點出以政策問題為導向的政策執行與制度設計的重要性。

二、影響公私協力過程之關鍵因素

Ansell & Gash (2008: 558)認為協力過程是循環而不是線性的方式，且協力通常取決於在溝通、信任、承諾、理解和結果之間的循環關係，因而很難清楚釐清從哪個部分開始進行協力，然而貢寮水梯田保育計畫的經驗，卻發現此一計畫的開始與執行，皆源自於林務局與人禾既有「信任」關係，而成為此一計畫初始的信任，從而展開規畫與執行此一計畫的「面對面的對話」。

（一）信任是推行公私協力的最佳潤滑劑

一般而言，參與者對彼此信守承諾的態度與信心，且相信彼此不會產生犧牲對方而成就己利的投機行為，成為建立夥伴關係所亟需的社會資本（陳敦源、張世傑，2010：36），然而這種信任關係有賴於長期互動接觸的培養，因而 N1 強調信任關係對於保育計畫中之協力是十分重要的，並指出很多農民是因為信任關鍵人物 S 而願意加入計畫，而 S1 也認為自己與農民的關係很像是家人，顯示其中深厚的信任關係（S1-18、23）：

頭一年那些阿伯年紀都很大，然後最年輕也快七十，因為信任 S，他們幾乎都跟 S 認識然後也覺得沒有損失，那這裡頭有趣的一點，是其實也指向我們後來的發展，就是對他們來說就算沒有那個給付他們賺到的是有一群年輕人

常常在他們旁邊，我覺得所以我們初期的工作其實笑稱其實比較像是社工... 在做這件事情的信任的建立是很重要的（N1-103）。

在地農民（F1-2 與 F2-10、42 與 F3-6）皆表示大家都認識並且信任曾於在地學校任教的狸和禾高階主管，因而會放心加入計畫：

這邊的人應該都是跟S接觸的，因為S都是站在第一線，那幾乎都是他來跟我們溝通...那因為S是住這裡啦！比較近，而且他是這裡的老師，所以跟這裡的人都很熟...（F2-10）...也比較信任（F3-6）。

S1（7）也表示基於過去與人禾的默契、信任關係，因此向林務局推薦人禾來執行計畫：

我那時候就跟Y⁷推薦人禾，Y剛好也找了X，因為他覺得說其實彼此的想法是可以契合的，所以我們跟X在理念上面其實是很一致的啦！那我們兩個也比較有默契，而且彼此信任...（S1-7）。

另林務局 P1（9）坦承此一計畫當初曾遭遇局裡許多人的反對，幸而基於當時局長的信任與支持，才讓這個計畫能夠繼續下去：

我當初開始在做這件事情的時候，在林務局還被視為是異類，我知道背地裡...說我不務正業，但是因為我覺得這塊很重要，當時的局長也支持，因為當時我會來林務局就是那個顏局長找我來的，他可能也不知道我在幹什麼，反正他基於對我的信任所以他就支持，那做了幾年，慢慢地...包含里山都是藉由這些水梯田的計劃開始推的，里山現在也被很多推動保育的不管是人或者是學者或者是NGO認同這個是台灣復育的一個方向（P1-9）。

從上述可知，不論是組織內、外部信任關係的建立，皆能免去許多猜忌以及解釋，進而大幅降低協力過程的成本，並藉以累積、厚實協力案例的社會資本，顯示信任關係做為公私協力的關鍵性。

（二）依賴程度影響對協力過程的承諾

如 Ansell & Gash (2008: 550-559) 指出參與者共享協力過程的承諾，除了取決於信任關係之外，亦深受互賴程度的影響，因為協力過程中常可能出現不可預測的變數，參與者除了須相信商議的程序是透明與完整之外，協力過程更需彰顯參與者之間的資源共享與互賴的關係，方能強化參與者間的承諾與信任。

⁷ Y 為林務局高階主管。

人禾與在地農民在貢寮區水梯田復育的案例中，雖然依賴林務局提供之經費，然友善環境的稻作技術，是尊重並依賴資深農人找回不用藥時的傳統技術，不只是農民處於需要被幫助的地位，人禾、林務局甚至接受影響的社會大眾，都需要貢寮在地農民繼續耕作以維持環境所需之生態(人禾環境倫理發展基金會, 2017: 43)，諸如 S1 (4、7、46) 表示與人禾在計畫中可謂密不可分，F3 (5) 也指出農民認為狸和禾與人禾像是一起的，顯示人禾、林務局與農民處於資源互賴的關係：

我們其實是看到很多東西消失了，所以拜託農民繼續幫我們種，所以在這裡初期需要有人投資，會有把產銷組織恢復的硬體投資，或者是軟體的品牌形象的建立，像是狸和禾第一個產品的建立啊，其實是這個補助案在花錢，初期建構跟研究調查還有農民的培力這幾個部分是林務局的補助案出的錢 (N1-6)。

其實權責關係如果要說就是人禾對林務局負責，然後我們對人禾負責，但是...很難把他劃開耶！我們跟人禾其實就是分工合作，真的很難區隔...人禾在初期就是給予我們很多協助，其實花最多成本的地方都是人禾用經費去支付的，他們也負責設計方面... (S1-4)。

人禾環境倫理發展基金會 (2017: 39-40) 也強調農民間為了計畫的親族間溝通、犧牲與付出，方使貢寮水梯田能夠發揮公益價值之綜效：

- 一、為了達成保育目標，農人在田間管理上的新增工作。
- 二、為了達成保育目標，農人在原本私有農作的收益的讓利。
- 三、徵調私有農地作為保護區域。雖然仍為私有地，但實質上限定維持能達成保育目標的土地利用型態。

本計畫累積到現在能投入保育的有形資產，主要包括：生態合作田、產業設備、環境教育場域等，都將「建構在私產上的公共性」盡量發揮到最大。這雖沒有制度或長久契約上的安穩，但建構的過程保有滾動修正的韌性優勢。但這樣的公共性往往易受更長期緊密存在的鄉里人際關係的影響，尤其田產及房產普遍都是親族持分共有，當認同尚未擴及整個親族時，往往易有公共性與私有性在價值觀或日常細索的衝突。例如田區的保育管制或環教活動進行時的封閉管理，有時會與不瞭解現況帶人參觀的親族起尷尬。這需要團隊放軟身段主動溝通，不讓合作農戶獨力面對壓力，並更揚他人之善，將保育成效歸功於更大範圍的親族朋友，才能影響更大範圍的認同。

顯然地，貢寮區水梯田復育的案例呼應了 Ansell & Gash (2008: 560) 「所有權過程」界定「承諾」的觀點，因為所有權意味著參與者對協力過程的共同責任與信任關係，利益相關方之間高度的相互依賴可能會加強對合作的承諾，但是權

力不平衡、利益的衝突或對誰應該採取甚麼樣行動的不同看法，可能會阻礙共享所有權意識的建立，因而透過「培力」所建構的互賴關係，較能促成協力關係的穩定與持續。如 N1 (174) 指出狸和禾在保育過程中高度依賴人禾，而不夠積極參與主導協力的過程，導致人禾負荷過多的復育工作，而後逐步意識應透過培力讓狸和禾掌握協力中的所有權：

他們在整個協力的過程當中過度依賴人禾，...自己內部的動力並沒有去激發他們彼此想要拿主導權，...那這當中我就有壓力了，就是我不可能一直在這，可是縮小一個個人的層級的話，就是對人禾來說...人禾會覺得你為什麼花那麼多時間在這件事情上？某些東西他們會認為社區自己要做，或是認為已經超出對價的範圍，所以我後來就比較有技巧一點就是...間接的釋放一個空白出來，就是某塊我就不做了這樣子，然後就看他們有誰要跳進來做，一旦有人接我就不要再碰了... (N1-174)。

也因此，貢寮水梯田保育計畫顯示參與者們所有權共享、互信與互賴關係的重要性，但在地參與者若無法藉由協力過程強化持續參與的動能，將可能衝擊共享、互信與互賴等的關係，而影響保育計畫持續推動。

(三) 共享的理解會影響信任和承諾的建立

Ansell & Gash (2008: 560)認為共享的理解不僅要有清楚的任務目標，也要對於問題共同定義，以及共同價值的指明，換句話說，共享的理解意味著利害關係人在對問題的定義以及解決問題所需的相關知識上的共識，而這些初步小贏局面可以反饋到合作過程中，成為建立信任和承諾的良性循環。

如貢寮水梯田保育計畫指出推動計畫的策略，在於必須要建立起階段性之小共識，方能有助於參與者體認計畫的整體目標與各自的角色定位（人禾環境倫理發展基金會，2014：3）。而 N1 與 S1 皆以保育計畫中農民對於割稻機的定義與使用的爭議為例，指出人禾根據農民的傳統農法，明確地規範計畫的意義、價值與界限，藉由與參與者共同來定義爭議的問題以釐清疑惑，並藉以建立起初步的階段性共識：

我覺得那個背後原因我們自己要重理一次，然後說清楚...產生了你合約上有文字到底要怎麼訂，...就是變成你是目標導向去訂，然後割稻機那件事情我們自己也去借來試，那就是等於在跟農民宣示我們都沒有說不行，可是有一個關鍵你一定要守住，就是水不能放乾，如果水不放乾就算飛機來割都ok，這是原則 (N1-108)。

在規範部分，其實主要在田的管理，所以其實...我們意見相左的部分並不多耶！因為我們大部分是根據他們的傳統農法訂定出來的，那當然，在這六年內也有農民不想遵守，然後他就退出了，而他不遵守的部分，也不是說沒有討論空間，而是說那個可能就是抵觸了保育的原則，那因為這個合約就是...為什麼我們可以領林務局的PES，就是因為我們被視為在做棲地的維護及管理，那我們沒辦法達成那樣的承諾，當然就不能去領那筆經費啦！（S1-26）

除此，P3 強調林務局的承辦人員並非將貢寮區的水梯田保育責任委託或補助民間單位就漠不關心，他們不但會協助認購稻米、親自參與環境教育課程，還會幫忙行銷在地農產品，透過了解去發現並解決問題，顯示貢寮區水梯田復育的案例呼應了李柏諭（2011：43-62）強調政府應從單純委外的消極角色，轉變為與民間共同經營、共同主導規劃之積極角色，公、私部門彼此才能藉以共享資訊、互補不足的觀點：

還有他們的產品我們都會去幫忙做推廣，第一個先從我們自己內部鼓勵同仁除了購買還要去參與，...那我也是覺得我要透過這樣才能夠真正的去了解，你認了之後你就會去參與他們帶的課程、活動，去了之後也會了解說原來他們的問題點在哪裡，...我們會去幫忙宣導或是跟外界說明他們產品的優點在哪裡跟人家不一樣...（P3-20）。

從訪談結果可見，貢寮水梯田保育除了依照在地農法制定生態服務給付的合約，也促成參與者共同體認貢寮水梯田生態與傳統農法的價值，公部門也積極參與保育計畫的問題界定、解決與推動，而非僅位居資源提供者的角色，顯示共享的理解確實有助於建立信任與承諾的良性循環。

（四）重視即刻結果，在貢寮水梯田保育計畫中並非必然

Ansell & Gash (2008: 561)雖認為協力若要順利推行，有賴於參與者即刻得到小贏局面，才能有助於計劃下一階段的推行。然而 P1、N1、S1 都認為貢寮水梯田保育計畫的參與者，皆認為在地生態長遠的發展遠重於即刻的獲益，諸如 P1 強調人禾在處理社區的對外溝通與傳達保育成果部分就特別謹慎，N1 指出即便許多人對於計畫團隊緩慢推行的步調有疑慮，他們依然堅持理念，使得貢寮區保育計畫成為三個先驅計畫中唯一存活的，S1 則認為農民主要關切生活環境上的改善，而非僅著重於眼前利益，因此皆並不憂慮即刻的結果：

人禾他有一個特性就是他很小心，他在陪伴的過程當中他們抗拒了很多外在的誘惑，比如說網路開始流傳他們那邊的事情之後，就會有一些大眾媒體想

要報導...他們有一些疑慮擔心說...其實他們並不希望說那個地方是一百萬人每個人來一次，他可能是希望一萬人然後一生中來一百次，他們希望是這樣子的，所以他們對於這種媒體的報導他們推掉很多，這樣看來八煙可能當時對這種報導是來者不拒，很快就出名了，但是就是我剛剛講的我覺得社區扎根做得還不夠，當時很難說怎麼樣是對的，但事後看來人禾的這個策略穩扎穩打反而是走得最久（P1-38-39）。

我覺得這裡頭操作的NGO要有很強的自制力，就是你不要把自己的意志跟你想要成功這件事凌駕於社區之上，如果你覺得在五年內一定要做出個什麼留名青史的話，你可能就會做錯，所以我們其實初期走得很慢，就很多人會說你怎麼沒有讓農民賺很多錢啊，或是很多年輕人回流，可是走下來，三個案子變成只有這個案子是活著的（N1-10）。

其實會在乎立即結果的就不會加入這個生產班，...比如說覺得我們走得太緩慢的，覺得我們的短期獲利不夠多的，像之前那位農民他就會去尋求其他的方式，反而現在生產班裡面的農民對這個部分倒是都還好，...他們還是會覺得說他們的生活面是比那些短期的獲利更重要的，可能也是因為這樣子所以我們才能一起走下去吧！應該說我們也是運氣蠻好的，這一批加入的農民慾望沒有很高，所以可以允許說我們慢慢地走（S1-43）。

顯然地，貢寮區水梯田復育的案例並不太關切文獻所示的即刻小贏結果，也未因缺乏即刻小贏結果而不安心，對應近年八煙示範區的爭議，顯示貢寮區水梯田復育中的參與者不操之過急的特性，雖使得貢寮區的水梯田復育走的最慢，或許卻也是促成協力關係穩定與持續的關鍵。

（五）面對面對話會影響協力過程

一般而言，參與者間的溝通程度都會影響協力關係，因而面對面對話不僅僅是談判的媒介，更是建立信任、相互尊重、共同理解和對過程承諾的核心。（Ansell & Gash, 2008: 550; 林淑馨，2012：118）N1、P3 皆提到雖然是以電子郵件、打電話等主要的聯繫方式，但互相尊重的態度是更重要的因素：

參與者彼此間的互相尊重程度或者是說態度在協力的過程中其實是一個重要的影響因素，...我不確定再到另外一個地方可不可以這樣子，我覺得有太多一開始就是好的條件，那最大的機緣巧合其實就是S...（N1-168）。

其實平常就是用電話、Mail，或者約一約時間大家OK就都來這邊開會...我覺得這都是互相，從這個計劃裡面我覺得得到互相尊重（P3-38）。

S1 更表示在地農民雖然年紀比她長，但十分尊重計畫團隊的決定，而林務

局雖然是資源的提供者，卻不會擺出長官對下屬的姿態：

其實整個保育組都跟我們蠻好的啦！我們前幾天去林務局有一個大活動，然後我們有去參加、去擺市集，那每天都會有人來看我們，就會來聊一聊這樣子，其實我們跟他們的關係比較像朋友，不是那種上對下的關係（S1-16）。

現在比較核心的，就是有參與得比較多的是中生代的，就是E⁸跟L⁹，但是基本上他們都是蠻尊重我們的啦！（S1-22）。

整體而言，貢寮水梯田保育計畫的參與者都互相尊重，良善的態度不僅讓協力更順利，也使得彼此的信任關係更進一步。

三、公私協力中困境解決與結果產出

（一）協力過程面對之困境

在協力的過程中難免遭遇困境，P2 與 P3 認為水梯田的保育計畫從一開始選址與陪伴團隊時即遭遇困境，且計畫執行過程中每一步都難以預料後果，因為當時對於水梯田不夠了解，亦無前車之鑑可供參考，因此只能透過不斷測試、磨合的方式進行：

其實問題算蠻多的，...在剛開始要去選這些地方的時候是花了很多精神去各地探勘，那探勘就需要花很多時間去看哪些地方是可行的。第二個問題是在於，要去執行計劃的時候要有相關的團隊或者是相關的協力夥伴來去操作，才有辦法去做所以花了一點時間去找來協助這個部分，...第三個部分就是在找這個水梯田只能找示範點，沒辦法全面性一次推動，因為我們對於水梯田的環境不是全盤了解，也不知道操作的狀況，所以就從零開始（P2-9）。

其實所有的事情都是邊做、邊學、邊磨啦！因為誰也不能知道說現在做的這些事情到底是不是一定是對的，因為會因應不同的時代、不同的對象，尤其水梯田的這個工作...（P3-1）。

P1、P2 與 P3 皆進而強調在貢寮水梯田的保育過程中，公部門曾遇到部門間契合度，以及既有休耕補助制度而非生態補貼等限制的困境，以及水梯田在保育制度上的突破性問題：

第一個會有政府機關之間的權責是否能夠互相配合的問題，第二個是說我們在這個制度面有沒有辦法去突破，所謂的制度面就是說有一些休耕他的休耕

⁸ E 是一位因為其父親過世，而返鄉接下水梯田耕作農務的農民。

⁹ L 原為從貢寮到台北工作的遊子，後因為自身健康狀況欠佳而返鄉。

補助，然後有領休耕補助的部分他的條件在水梯田這個地方合不合理，或是說我們如果去做這件事會不會變成說他不能領休耕補助，他會有什麼樣的損失，那這些會變成我們最大制度面的一個問題。第三個就是...進行友善農法不是用慣性的話，那他投注的成本、人力跟勞力我們想用國際比較通用的生態勞務補貼的部分，想去做這一塊，但是這一塊在國內... (P3-12)。

這個台灣的問題就是說涉及很多法律層面不是單一的機關能夠處理的，那如果其他單位沒有辦法配合的時候，很多的事情就變成事倍功半 (P3-6)。

我當初開始在做這件事情的時候，在林務局還被視為是異類，我知道背地裡...當然都會傳到我耳裡，說我不務正業... (P1-9)。

P2 更進一步提到，林務局當初在推動計畫時，其他處室卻墨守成規，認為林務局只管法律上明文規定之範圍即可，尚未意識到水梯田保育也應是林務局的管轄範圍，因而不關心、不支持該計畫：

我想當初P1在保育組當承辦是蠻有遠見的一個計劃，但是...我們的各組室或者是說各管理室..還沒有辦法意識到說這就是我們林務局該做的事情，我們的氛圍還是在於主管我們的法規，森林法為主，就是國有林班為主，而且其實我們的經費跟我們的人力也大概只能管這些地方，如果要管其他的...全國的保育，是沒有多給我們人，所以氛圍上可以說是那時候的局長支持然後保育組支持但是其他人就是比較不關心...認為林務局不應該管這個。(P2-7-8)

除此，人禾（人禾環境倫理發展基金會，2017：43）、F1（6）、F2（16）與F3（9）均提到，大量遊客所帶來的垃圾汙染問題，而且在地政府尚未進行停車場的規劃，隨處可見違規停車與超速之交通亂象，造成在地居民許多困擾；而S1、N1則更憂心各界質疑計劃進行的步調緩慢的價值觀，以及地方政府想將貢寮區水梯田營造成觀光亮點，但卻無助於當前保育目標的認知：

困境嗎？其實就是處於在一個...要往前走，然後要怎麼走，然後那個腳步要快還是慢，因為那裡本來就是一個步調很慢的地方，然後，台灣其實很多（地方）走得很快，然後，瘋一會兒就過了，我們就是只能盡力啦（S1-8）！

其實初期走得很慢，就很多人會說你怎麼沒有讓農民賺很多錢啊，或是很多年輕人回流... (N1-10)。

比較困擾於地方政府的不同調，比方說地方政府覺得這裡是亮點，然後他們對於亮點的運用跟推廣方式就是發新聞稿宣傳觀光，可是他不見得對於我們這樣有管制的、回饋地方的保育是有幫助的... (N1-22)。

曾經過去有的衝突點就是，人禾他們比較希望是採取低調，不希望那一個地

方太快曝光，或過度的曝光，所以他們會拒絕掉一些外來的協助或者是想要報導，媒體想要報導，但是比如說你站在行政機關的角度，他當然也希望說，政策有亮點，...但是現在看來他們那樣是對的，就是因為有這樣子小心的呵護它，也不會過度的商業化然後演變成很多其他殺雞取卵這樣，然後或者是說很多地方因為過多的人去反而破壞那邊有的這種風貌或生態（P1-46）。

雖然如此，P2（19）與 P3（9）皆認為本來就需要花不少時間與心力去慢慢培養在地的能力，而呼應保育工作具有延遲性與成效緩慢的觀點（李永展，1998：99），N1（12、139）雖強調林務局給人禾很大的彈性空間去發揮專業，但仍認為相關制度不利於貢寮水梯田的保育，也顯示環境保護組織與政府單位之間價值觀的差異，以及協調計畫推行步調之進退兩難的困局（林淑馨，2008：309-310）。

（二）面對問題時以協助型領導解決

Ansell & Gash (2008: 554-555)與陳敦源、張世傑（2010：38）皆指出「協助型領導」對於各利害關係人的干預程度應為最少，較有助於化解參與者間的歧見及提升參與動機，進而達成對於政策的共識與進行協力，以及最大化案例的公共利益，S1、P1 都呼應了這樣的看法，並認同人禾在此計畫中領導培力的角色，N1 與人禾環境倫理發展基金會（2017：27、38）進而以培力生產班的產業能力的機制與示範操作流程，驗證培力的結果：

其實人禾的想法在一開始就是希望說去做社區的培力，然後當然他們也會希望說當社區OK的時候他們就可以退場，那這個退場是有責任的退場啦！當初他們應該是希望可以讓我們完全的獨立運作，不管是在保育的業務上或是在整個產業上面，都可以獨立運作獨當一面（S1-35）。

這三個先驅計劃我覺得貢寮是做的最好的，那其實這個跟人禾他們有關，那八煙為什麼去年會發生這樣的問題，其實這也跟在地陪伴的強度不夠有關，那個委託的是另外一個單位，那他們重心就比較少放在陪伴上，他們重心是放在行銷，雖然八煙被行銷起來，可是社區的凝聚力不夠，所以造成利益分配不均的問題（P1-29）。

藉由人禾的力量然後去組合後來狸和禾這些東西，主要是要把主導權轉移給社區，人禾希望轉移到社區居民組成的狸禾和...（P1-38）。

年輕人回來開始在裡頭跑，一開始你也會覺得他很沒有自信，就是其實山上是一個很父權的農村，就是女人、年輕人沒有什麼地位，可是久了因為很多長輩他自己的子女平常都在城市，所以就會格外看重那一、兩個，一開始他們會覺得你是沒有辦法才回到這裡，可是到後來會越來越倚重他們，那再加

上我們把一些查驗的工作、生態調查的工作都交給他們，所以他的自信跟他的長輩之間的關係就被磨出來了。(N1-71)

除了人禾的協助型領導角色之外，P1 與 P2 也表示計畫過程面臨其他公部門所致的爭議時，林務局也會扮演協調的角色，以利協力之進行：

(社區的培力)主要是人禾在做串聯，那林務局這邊就是給他一些行政的資源，除了經費之外比如說去協調新北市政府...(P1-40)。

我們除了把這些錢編給他讓他去操作之外，我們跟農糧署、跟縣政府之間要做溝通，我們也會給予協助、協調去執行這個計劃(P2-29)。

簡言之，人禾在協力過程中扮演主要的溝通、協調角色，並透過協助型領導的實踐，透過非正式的溝通管道，幫助各參與者聆聽、討論、達成共識與落實計畫的推動，而營造貢寮水梯田在農業面增加了在地的經濟活動、生態面使得水梯田的面積從萎縮變擴張以及增加了生物的數量與棲地品質，最後則是公眾溝通面的成效(人禾環境倫理發展基金會，2013，2015，2017；方韻如、薛博聞，2014，2015；P1-16-18)。

(加入計畫之後)我們多少有一些收入，因為這裡的老人也沒有什麼事做，老人沒有收入啊！做一些田還有米可以吃，而且還吃得比較健康，像我們現在都沒有噴藥，晚上都有青蛙在叫，很好聽耶！阿那些小孩子也會去看螢火蟲，那些小孩子也多了一種樂趣，現在也很少地方看得到螢火蟲了，像我的鄰居跟我一樣沒有使用除草劑都看得到螢火蟲，另外一邊有使用除草劑的就都沒有出現螢火蟲...(F1-5)

最主要的成效...其實山上的水梯田原本是在萎縮，但是現在看起來是...還在增加的，...這個是對保育的部分啦！如果說對產業的部分的話，六年前...山上沒有因為水梯田的耕種而有經濟活動，但是這六年來至少有一點點的經濟活動。在生物多樣性的方面，因為他們的棲地增加、品質變好，所以對生物多樣性當然是正面的，那我們也會發現說...像比如說我們一個指標的物種他的數量有在擴張...(S1-38)

另外從聚落裡面的相關投入的人口也比一開始要好，甚至有中年人因此就回鄉，阿現在有年輕人，另外在他們的產值看起來比以前增加，因為等於擁有了他的生態平台，就是和禾米這樣的平台...(P1-17)

P3 亦強調，貢寮水梯田保育計畫除了有經濟產值之成效以外，各界更應關注在觀念改變的成效，因為這是無形且最容易被忽略的地方，P3 認為水梯田環境教育的部分幫助大家了解到保育的重要性以及共同維護之必要性：

我覺得不要看有形的，不要看當地多少的經濟產值，或是他有什麼樣的一些產品出來，我覺得在這個之外是改變了現在人的很多觀念，...大家會了解說這個環境面真的是要這樣子去維護，就是在大家能力的許可之下，其實應該要朝向這樣子的方向（努力）。（P3-35）

那他也引發了那種對於水梯田的關注，對於環境、甚至對於里山倡議的概念推廣都有幫助。（P1-18）

然而，即便地方居民皆認同水梯田等保育的重要性，卻「對於水梯田保育現況，多表達不滿意。」（洪鴻智等，2013：18-19）顯示當前確實亟需擬定「鼓勵社區、居民與非政府部門（NGO）參與進行積極保育」的策略（洪鴻智、李承嘉、詹士樑，2012：5、39），透過「與地方政府、NGO及社區合作，由下而上由透過地方社區意見及結合學術研究，研擬『重要濕地保育利用計畫』。」（中華民國內政部，2015）以深化公私關係對於保育復育的合作。

肆、代結論

透過上述的討論，本文提出以下小結論：

首先，貢寮水梯田保育計畫是由林務局將貢寮、八煙、豐濱規劃為納入示範區之一而開始，林務局首先找到狸和禾發起人 S，希望 S 能夠成為該計畫之負責人員，但 S 認為必須透過一個團體才能成事，而推薦恰巧熟識的人禾基金會成員 X 予林務局，而林務局亦認同 X 所在的人禾能夠擔此重任，因而賦予人禾陪伴、輔導貢寮在地居民之責任，並提供其所需之經費。

其次，人禾與農民在剛開始接觸時的關係還很陌生，農民並不信任外地來的團體，但希望改善目前收入不穩及水梯田祖業荒廢等困境，並基於對 S 的信任與林務局政策的信心，以及 X 不厭其煩對農民與其家人的耐心解說，隨著實際上的幫助、心靈的陪伴與時間的堆疊，人禾與農民間的信任關係也逐漸累積，而在初步信任的基礎上，農民提供私有的土地作為保護區、傳授傳統的耕作知識予人禾，放心地跟隨著人禾的策略規劃一步步穩紮穩打地朝著目標前進，同時人禾也引進客源、企業贊助以支撐在地農民的堅持。

最後，在各方資源共享的制度循環基礎上，成效漸漸浮現，不僅改善在地的生態環境、增加農民的收入、吸引些許青年返鄉耕種，也透過環境教育讓更多的人認識貢寮、認識水梯田，即便無立即、大量的收益，在地農民仍堅信人禾與林

務局會持續改變貢寮、改善水梯田的困境。

因此，我們可以將各參與者之關係簡化為下圖 2 來呈現，人禾作為林務局與農民間之中介團體，狸和禾為人禾與農民間之中介團體。而林務局提供經費予人禾，人禾提供專業技術協助，因此兩者間關係為互補；另一邊，人禾將計畫經費策略性分配予農民、宣導友善耕作意識，並提供人力保育在地水梯田的生態，而反過來，農民傳授傳統的耕法、提供私有地劃為保護區，因此兩者之間的關係是資源共享。

也因此，本研究認為在各方互動的過程中，皆有信任關係作為基礎，首先，林務局挑選了適合在地的陪伴團隊，而農民亦信任林務局之選擇；再者，人禾與林務局是資源互補、相互依賴之信任感；而人禾與狸和禾間、狸和禾與農民間是基於原本熟識的信任；最後，人禾與農民雖然是後來才建立起的信任關係，但是經歷風雨、患難與共之信任。

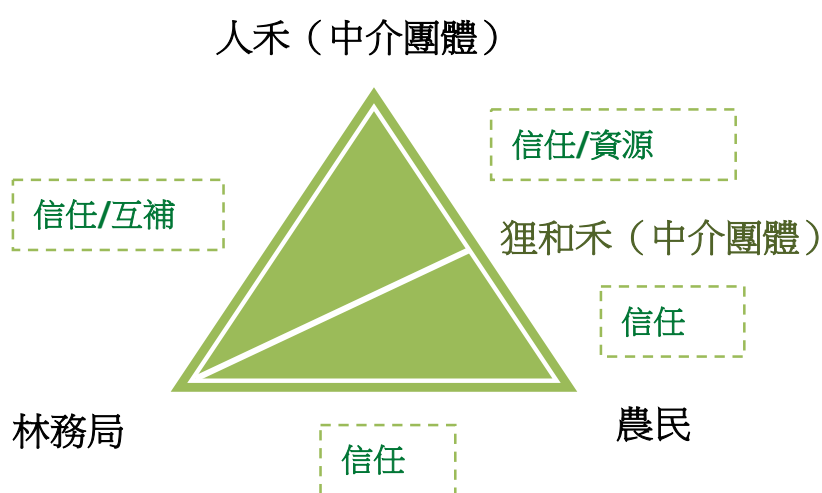


圖 2 貢寮水梯田保育計畫公私協力關係圖

最後，本研究認為貢寮水梯田保育計畫案例不同於協力治理架構之處，主要在於「即刻的結果」重要與否的程度，Ansell & Gash (2008)認為「即刻的結果」是有助於協力的進行與深化，但本研究發現貢寮水梯田保育計畫的協力過程，卻不重視經濟性、可見性的「即刻的結果」，相反地，貢寮水梯田保育計畫反因參與者不被立即的成果所誘惑而能走得長遠，而此一能藉由合作以「促成不同部門間優勢、資源與專長的協力綜效」的「適當條件」(Jamali, 2004: 419)，或許是參

與者對於環境生態復育的高度共識所然，即便仍需進一步證明，但本研究初步將「即刻的結果」自此案例中刪除，並將 Ansell & Gash (2008)研究架構圖修改如下：

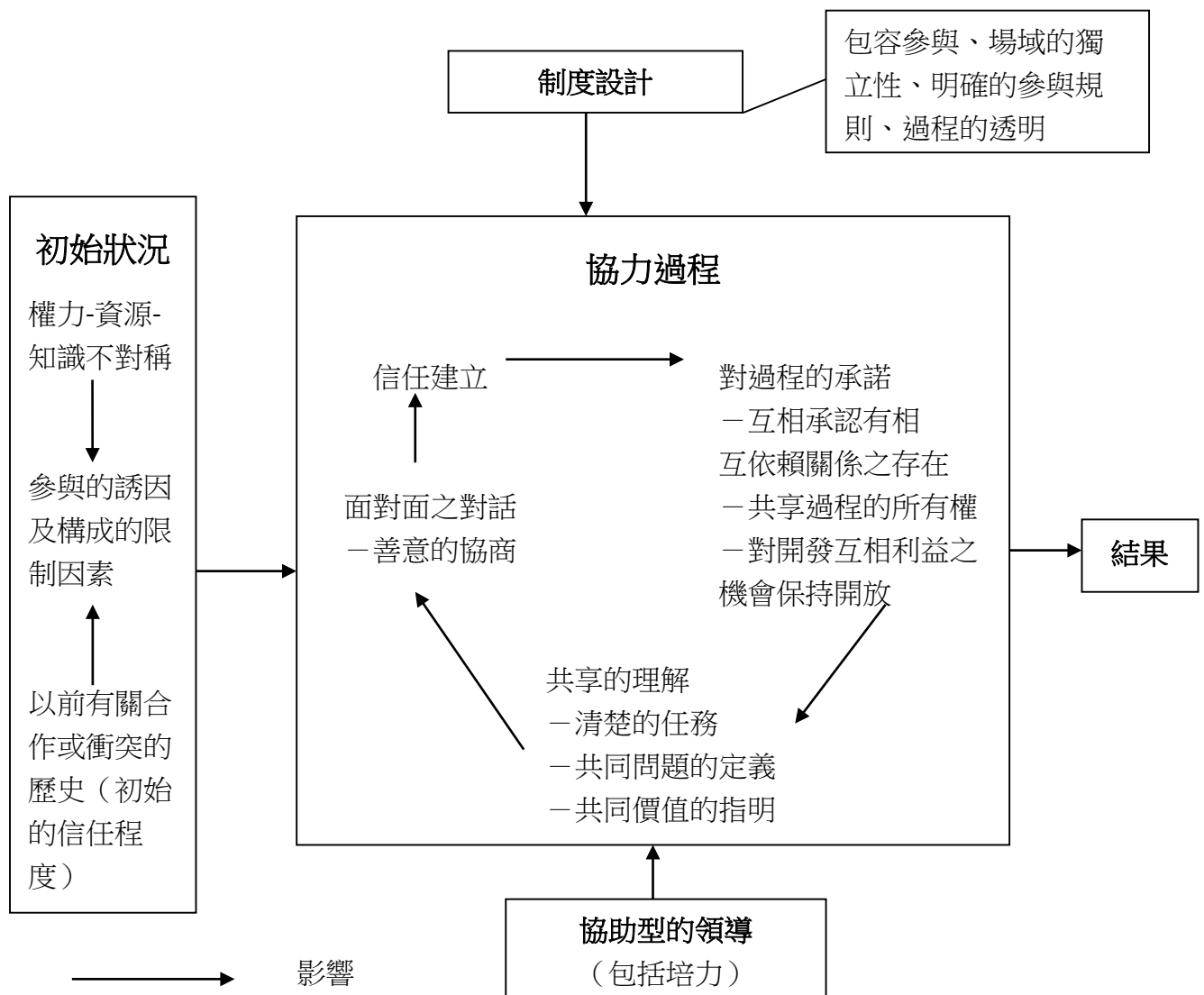


圖 3 研究架構修改圖

資料來源：本研究修改自 Ansell & Gash (2008: 550)與陳敦源、張世杰 (2010: 39)。

簡言之，本研究透過深度訪談法，發現貢寮區保育計畫的協力關係中，反映了協力治理模型裡所提出的初始條件、信任、溝通、平等互惠等因素之重要性；其中，在「生態勞務委託標準」等清楚之制度設計的基礎上，透過「參與的誘因」而體現對話、互信與對等之協力關係，顯示協力關係在貢寮區水梯田生態濕地保育與復育行動中的困難度與關鍵性，而有待在「生態勞務委託標準」等清楚之制度設計的基礎上，尋求公私關係的深化與合作。

參考文獻

- 人禾環境倫理發展基金會（2013）。田寮洋溼地周邊水梯田生態保育計畫結案報告。行政院農業委員會林務局農業發展計畫 101 林發-07.2-保 6 結案報告。未出版。
- 人禾環境倫理發展基金會（2015）。田寮洋濕地周邊水梯田生態保育計畫結案報告。行政院農業委員會林務局 103 林發-07.2-保 15 結案報告。未出版。
- 人禾環境倫理發展基金會（2017）。重要棲地保育經營合作暨生物指標測試。行政院農業委員會林務局農業發展計畫 105 林發-07.2-保 17(3)結案報告。未出版。
- 中華民國內政部全球資訊網（2015）。國土三法全到位，建立國土新秩序，取自：
http://www.ey.gov.tw/UnitRSS_Content.aspx?n=8092BD84714005C0&s=DE00E60763A41046
- 中華民國自然生態保育協會（2014）。台灣里山倡議夥伴關係網絡推動計畫之先期規劃(2-1)。行政院農業委員會林務局林業發展計畫 103 林發-7.2-保-24。未出版。
- 方韻如、薛博聞（2014）。田水串起山海生命線－貢寮水梯田的老智慧與新關係。自然保育季刊，88，26-39。
- 方韻如、薛博聞（2015）。貢寮和禾水梯田，把生態系服務種回來。台灣林業，41(1)，62-70。
- 李永展（1998）。從環保運動之演變思考台灣環保團體之出路。規劃學報，25：97-114。
- 李柏諭（2005）。公私協力與社區治理的理論與實務：我國社區大學與政府經驗。公共行政學報，16：59-106。
- 李柏諭（2011）。跨部門治理的理論與實踐：以蓮潭國際文教會館的委外經驗為例。公共行政學報，40：41-76。
- 李柏諭（2015）。伊甸基金會推動產業化的跨部門協力模式。文官制度季刊，7(2)，47-87。
- 吳英明（1996）。公私部門協力關係之研究：公司部門聯合開發與都市發展。高雄：麗文。
- 林淑馨（2009）。日本型公私協力之理論與實務：北海道與志木市的個案分析。公共行政學報，32，33-67。
- 林淑馨（2012）。日本地方政府促進非營利組織協力之理想與現實。政治科學論叢，51，91-128。
- 洪鴻智、李承嘉、詹士樑（2012）。水梯田濕地生態保存及復育補貼政策研究計畫（三）。行政院農業委員會林務局 101 年度補助計畫 101 林發-08-保 11 結案報告。未出版。
- 洪鴻智、李承嘉、詹士樑、林華慶、蕭婷允、文嫻翔（2013）。水梯田濕地生態與景觀之保育與價值評估。台灣土地研究，16（2）：1-22。
- 孫本初、吳宗憲（2010）。願景管理在公私協力中的重要角色。T&D 飛訊，95，1-13。

- 許耿銘 (2009)。協力理論在跨界人力資源管理的應用：以「政府機關與績優民間機構人才交流」為例。《文官制度季刊》，1 (3)，55-79。
- 陳世楷、高雨瑄、陳慣楹、蔡誠斌、許朝陽、張瀚元、謝致恆、廖國任 (2014)。水梯田水土保持功能分析調查評估。國立台北科技大學。
- 陳世楷、高雨瑄、陳慣楹、蔡誠斌、許朝陽 (2015)。水梯田水土保持功能分析—以貢寮地區為例。《台灣林業》，41 (1)：71-80。
- 陳宜清、張清波 (2008)。探討農田濕地化及其發展生態旅遊之環境衝擊因子。《科學與工程技術期刊》，4 (1)：19-34。
- 陳恆鈞 (2008)。協力網絡治理之優點與罩門。《研習論壇》，92，40-54。
- 陳敦源、張世杰 (2010)。公私協力夥伴關係的弔詭。《文官制度季刊》，2 (3)，17-71。
- 許曉華 (2015)。貢寮和禾感恩會—見證貢寮水梯田生態復育成果。《農政與農情》，272：60-63。
- 曾冠球 (2011a)。為什麼淪為不情願夥伴—公私夥伴關係失靈個案的制度解釋。《台灣民主季刊》，8 (4)，83-133。
- 曾冠球 (2011b)。協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立。《文官制度季刊》，3 (1)，27-52。
- 曾冠球、方凱弘 (2013)。政府機關委外的迷思與挑戰。《文官制度季刊》，5 (3)，59-85。
- 楊芙宜 (2011)。重現消失中地景——水梯田。《台灣光華雜誌》，2011 (12)，<https://enews.url.com.tw/sinorama/65563#重現消失中地景——水梯田>
- 鄭錫鏞 (2008)。法制化與公、私協力的管理—以 BOT 為例。《競爭力評論》，11，28-46。
- 薛博聞、方韻如 (2015)。貢寮水梯田保育新嘗試—公眾教育與環境教育推動。《臺灣博物季刊》，34(2)，48-55。
- Ansell, C. & A. Gash (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543-571.
- Jamali, Dima (2004). Success and Failure Mechanisms of Public Private Partnerships (PPPs) in Developing Countries: Insights from the Lebanese context, *The International Journal of Public Sector Management*, 17(5), 414-430.