

東海大學行政管理暨政策學系
碩士論文

指導教授：蔡偉銑 博士

貢寮區水梯田保育之研究
-公私協力的視角

研究生：陳品涵

中華民國一〇六年六月



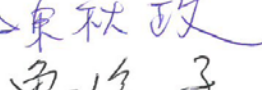

東海大學行政管理暨政策研究所

研究生 陳品涵 碩士學位論文

題目：貢寮區水梯田保育之研究-公私協力的視角

業經審查及口試合格

論文審查及口試委員

指導教授：		106年6月23日
審查教授：		106年6月23日
審查教授：		106年6月23日
所 長：		106年6月23日

中華民國一〇六年六月

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究動機.....	4
第三節 研究目的與問題.....	4
第四節 研究範圍與對象.....	5
第五節 章節安排.....	6
第二章 文獻回顧	7
第一節 貢寮水梯田之內涵與重要性.....	7
第二節 環保型團體在公私協力中的功能與困境.....	12
第三節 公私協力之概念與影響因素.....	16
第四節 影響貢寮水梯田保育計畫公私協力之因素.....	22
第三章 研究設計	25
第一節 研究架構.....	25
第二節 研究方法.....	27
第三節 個案介紹.....	31
第四章 深度訪談分析	43
第一節 影響初始狀況之關鍵因素.....	43
第二節 影響公私協力過程之關鍵因素.....	48

第三節	公私協力中困境解決與結果產出.....	56
第四節	深度訪談分析小結.....	71
第五章	結論與建議.....	75
第一節	研究發現.....	75
第二節	研究建議.....	79
第三節	研究限制.....	80
第四節	後續研究建議.....	80
參考文獻.....		83
附錄一	後記.....	87
附錄二	訪談題綱.....	89
附錄三	訪談逐字稿.....	91

表 次

表 3-1 訪談對象一覽表.....	28
表 3-2 人禾、林務局、狸和禾之訪談提綱概念轉換表.....	29
表 3-3 在地農民之訪談提綱概念轉換表.....	30
表 3-4 實地觀察學習紀錄表.....	69
表 3-5 參訪交流紀錄表.....	70

圖 次

圖1-1 新北市貢寮區雙溪支流地圖.....	6
圖3-1 研究架構圖.....	26
圖3-2 對應里山倡議三摺法的推動方式圖.....	35
圖3-3 計畫推動的工作邏輯模式圖.....	36
圖3-4 可能的推動工具試行模式圖.....	37
圖4-1 貢寮水梯田保育計畫公私協力關係圖.....	73
圖5-1 研究架構修改圖.....	78

摘 要

農委會林務局自 2011 年開始推動水梯田濕地生態保育工作，點出水梯田瀕危的新北市貢寮區、八煙區以及花蓮縣豐濱鄉三地為示範點，其中又以貢寮區生態復育之成果為最顯著，其間也彰顯出林務局與人禾基金會等多元參與者的協力關係。

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關鍵性。

關鍵詞：貢寮水梯田、協力、信任、參與的誘因

第一章 緒論

本文首先介紹關於本研究可回溯之背景，因為哪些的歷史脈絡而形成本研究個案之現況，接著說明本研究之重要性、為何欲研究之動機，以及最終欲達成之目的，並且說明本研究過程中感到好奇而提出之研究問題，而後指出本研究鎖定之範圍與對象。最後在第五節的部分介紹本研究之章節安排。

第一節 研究背景

台灣在日治時期「農業臺灣、工業日本」的殖民策略下，經濟發展重心多在農業，並建造了許多水利設施，但從 1970s 起，我國經濟快速起飛，逐漸轉為注重工業發展，而工業發展帶來的都市化，使得耕地面積日益縮減（行政院農委會，2009）。從中華民國主計處統計資料來看，我國可耕作地總面積從 1990 年的 723451.95 公頃至 2010 年 576617.34 公頃，縮減了 146834.61 公頃，而水田面積占耕地總面積一半以上（中華民國主計處統計資訊網，2016）。不但導致水資源涵養量不足、生態環境破壞，也造成糧食自主率下降。Yoshihiro (2012)也指出現代化的稻作農業，因農民勞動力減少而間接導致水稻田生態系統的惡化。而陳世楷 等（2015：71）也透過研究證實水梯田之蓄水保土功能，鄭重提出警告：「伴隨農民社群水利組織之停止運作，先是森林野溪源頭或灌溉溜池的水源設施及灌溉排水路網之荒廢，然後是稻米文化式微及自然生態系之破壞，對下游都會城鎮也會造成防災壓力，而成為嚴重的國土問題」。

也因此，內政部於 2010 年呼應國際上正盛行的「里山倡議(Satoyama Initiative)¹」，

¹里山倡議(Satoyama Initiative)是由日本環境廳與聯合國大學高等研究所(United Nations University Institute of Advanced Studies (UNU-IAS))聯手啟動，主張促進符合生物多樣性基本原則的活動，願景在於實現社會與自然和諧共生的理想，按照自然過程來維持、開發社會經濟活動，亦即塑建一個人類與自然的正面關係 (UNU-IAS, 2010)。

提出「國家重要濕地保育計畫」，隔年，農委會林務局也開始推動水梯田濕地生態保育與復育工作，點出水梯田瀕危的新北市貢寮區、八煙區以及花蓮縣豐濱鄉三地為示範點，主要目的在於透過此工作推動，維護水梯田特有濕地生態環境與文化景觀，及進一步保護以水梯田為棲地之動、植物，提昇水梯田濕地生態系之生物多樣性（國立台北大學土地與環境規劃研究中心，2012）。

我國於 2013 年 6 月 18 日由立法院三讀通過國土三法中的「濕地保育法」揭櫫：「溼地，素有大地之腎美稱，具調節氣候、涵養水源、減洪滯洪防災及水質淨化等功能，亦可提供灌溉用水及漁業資源孵化孕育地，堪稱人類糧倉，於因應現今氣候變遷災害防救上，具有重要意義及地位」。而溼地中，特別是水梯田已被認定具備維護生態環境及維持生物多樣性等多項生態性功能，且其獨特景觀及文化背景亦為台灣農業之特色，其所具之價值更是值得保存（中華民國內政部，2015）。

除此，國立台北大學土地與環境規劃研究中心（2012：68）也說明我國於 2005 和 2006 年分別修訂文化資產保存法及其施行細則，首次將文化景觀納入文化資產保存項目，其中也包含農林漁牧地景及其他人類與自然互動而形成之地景，水梯田與此同時便被歸納在內，顯見保存水梯田不但具有人類與自然互動的生活依存功能，並且賦有文化資產保存與文化傳承之意義，所以水梯田生態濕地保育與復育的行動是極為重要的。

然而，水梯田濕地生態保育與復育工作，一則雖然改善水渠引水的穩定性、恢復梯田蓄水功能、透過生態系服務給付其穩定農村社會的功能，可避免專業農民一旦在產業無法佔得機會即離農發展，除此也以友善環境的耕作方式維持生物多樣性、保護瀕危動植物。但是，人禾環境倫理發展基金會（以下簡稱「人禾」）在 2014 年於田寮洋濕地周邊水梯田生態保育計畫結案報告中，透過水梯田資源與公共意識的空缺觀察發現，觀察對象多半不清楚台灣還有水梯田，因而也無從關心水梯田的健康及消失與否，並且幾乎沒有想過水梯田的功能，也因此不知道水梯田生態系與自己的關連。另外，此報告中更點出貢寮區目前復耕或續耕的田區都位於道路兩側，谷底的田階因資材及收成之搬運較為耗力費時，往往最早被放棄也最難被復耕。

臺灣丘陵地普遍存在許多水梯田，因經濟體系發展的變遷及產業結構轉變，導致水梯田日益縮減，因此林務局委託各方團體施行水梯田濕地生態保育與復育工作，林務局將水梯田濕地復育計畫分為貢寮、八煙、豐濱三個示範區，然而，國立臺北大學土地與環境規劃研究中心（2012：74）提出「農村另類發展三維模式」：以人（行動者）、食物（消費）、自然（空間）三個向度，每二維形成一個構面，共有三個構面分別為「優質消費」、「和諧行動」、「友善利用」，藉由問卷調查與深度訪談，瞭解金山八煙、貢寮、豐濱港口部落三個案例之水梯田溼地生態保存與復育計畫執行內涵，並分析三個案例農村與梯田保育發展的特性，其結果顯示貢寮區透過梯田主要農產（和禾米），結合在地文化小吃（將梯田米提供予雙溪海山餅店製作和禾米香）與稻米文化，將稻米生產與在地文化適當整合，保育成效十分顯著。

而方韻如、薛博聞（2015）也表示，貢寮區水梯田保育成效包含：棄耕的農民在至2014年止有10戶61分田區加入計畫完全不用農藥的稻作生產，農法從慣行到有機、有的再進階到就地循環養分的自然農法、田泥越來越柔軟、水資源及質量穩定、物種越來越擴張、農民收入穩定，實作經驗也於2015年的《里山倡議國際夥伴關係網絡²（The International Partnership for the Satoyama Initiative）》會議中受到肯定與關注，可謂為成功之案例，故本研究欲以貢寮區為研究對象。

二則，水梯田保育與復育工作涉及私部門農業人員，光僅林務局的政策顯然難以回應所有需求，因而可以看到許多非營利組織也積極參與，包括：人禾、臺灣生態工法發展基金會、觀察家生態調查團隊、臺北大學土地與環境規劃研究中心…等等，誠如人禾（2014：3）所強調協力關係是影響貢寮水梯田保育的因素，顯示政府部門與私部門、第三部門的合作與協調便是十分重要的。

雖然我們可以看出貢寮區水梯田的保育計畫的成效顯著，但在公、私、第三部門的

²里山倡議國際夥伴關係網絡（The International Partnership for the Satoyama Initiative, IPSI）：是致力於推動和支持社會-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…。組織間互相交流相關知識和經驗，共同朝向「人類與自然和諧共生」的願景邁進（中華民國自然生態保育協會，2014：10）。

協力之下，究竟呈現什麼樣的協力過程？其中又展現什麼樣程度的清晰目的、對等關係、互信與互敬等關係？參與規則的合法性及透明度會不會有所影響？信任建立、對過程之承諾、面對面之對話、即刻的結果、共享的理解又是否為影響協力之因素？(Ansell & Gash, 2008: 550)以上都是目前的文獻著墨較少的部分，也是本研究希望可以解答的問題。

第二節 研究動機

我國水梯田濕地存有世代居住的農民，藉由因地制宜的農業生產活動，創造出獨具特色農業生產系統和地景。除可以保護寶貴的農業地景、農業生物多樣性和彈性社會生態系統等外。最重要的是，這些系統可持續提供多樣性文化景觀與商品服務，保障弱勢居民及小農戶的食物和生活。除此，我國於 2005 和 2006 年分別修訂文化資產保存法及其施行細則，首次將文化景觀納入文化資產保存項目，水梯田也被歸納其中，因此，水梯田生態濕地這些獨特的濕地與農業文化景觀應被重視。

而目前研究顯示，貢寮水梯田在農委會在計畫委託人禾執行保育行動下，其成效最為顯著，然而，在保育過程中是何種因素影響其結果？為本研究所欲得知。此外，面對快速變遷與日益複雜的社會環境，我們急需一個新的結構體來解決難題並滿足民眾更多的需求，而公、私部門彼此協力共同參與，即是必然，而非選擇。貢寮水梯田的保育計畫可謂公私協力在環境保育的成功案例，然而，在通常處於對立的環境保育議題裡，貢寮水梯田的保育計畫如何能夠成功，在此過程中經歷了什麼樣瓶頸？又是如何解決的？本研究透過深入探討個案，期能了解其公私協力關係的運作模式，以及雙方如何克服種種問題，並達到位置對等、互相理解、信賴的夥伴關係，是本研究所欲探討的核心。

第三節 研究目的與研究問題

近年臺灣更因經濟體系發展的變遷，及產業結構轉變。不但導致農業結構改變，許

多農地皆轉用為都市發展用地，亦造成多數水梯田遭遇到放棄耕作或休耕，更嚴重的甚至發生陸地化、流失等現象，因此生態環境保育應倍受重視、刻不容緩。冀望文化景觀與生態價值能藉由水梯田生態環境保育來維護生態平衡及生物多樣性，達成永續發展目標。

然而，貢寮區水梯田在政府無力單獨完成保育的情況下，如何透過與其他參與者的溝通、合作、協調來達成目的，便是我們所希望了解的。雖現有文獻中詳細介紹水梯田保育之期程、目標與推動方式及初步成效等…，但僅陳述林務局何時開始推動，以及各方團體於何時加入，從中卻未能充分了解林務局與各方團體之協力關係，因此發展出以下研究問題：

- 一、影響貢寮水梯田保育計畫參與者協力關係之關鍵因素為何？
- 二、貢寮水梯田保育計畫中，參與者曾遭遇何種困境？

希望在學術上能夠補足現有文獻中所未更新之資訊；在公私協力相關文獻中，增添環境保育之議題；在研究貢寮水梯田保育之領域，也提供公私協力之新的思維角度。並且進而期望在實務上，透過上述之研究問題，能夠得出在保育過程中最好的公私協力模式，以做為水梯田濕地與景觀保育政策推動之參考。

第四節 研究範圍與研究對象

臺灣北部往昔豐饒的靜水生態體系，多已因水脈截斷使許多農民放棄耕耘並導致此一水梯田生態逐漸消失，因此林務局於 2011 年啟動了「重要水梯田生態保育計畫—田寮洋周邊水梯田生態保育計畫」，2015 年轉型為「重要棲地保育經營合作先驅計畫」後，2016 年計劃團隊正式把生態監測的任務交給生產班獨立執行，成為「重要棲地保育合作經營暨生物指標測試計畫」。依據上述，本研究於時間上聚焦於相關計畫的開始至結束，也就是 2011 年 1 月開始至 2016 年 12 月為止。

主要推動區域在貢寮區雙溪支流（圖 1-1），包括石壁坑溪（A）、枋腳溪（B）、遠

望坑溪河谷（C），涵蓋吉林里、龍岡里、雙玉里，在過去有超過百年歷史的連續大面積的水梯田地景。因而本研究將範圍訂定於上述周圍之水梯田位置。



圖 1-1 新北市貢寮區雙溪支流地圖

資料來源：GoogleMap（2017年06月22日，取自：

<https://www.google.com.tw/maps/place/228%E6%96%B0%E5%8C%97%E5%B8%82%E%B2%A2%E5%AF%AE%E5%8D%80/@25.0412247,121.8636907,12z/data=!3m1!4b1!4m5!3m4!1s0x345d5ce8e565da7b:0xcff224d9a3de357d!8m2!3d25.0168762!4d121.9459786>）。

第五節 章節安排

在第一章介紹本研究之背景、動機、目的與問題、範圍與對象，以及研究的困難與限制之後，本研究將於第二章進行文獻的回顧，篩選出與本研究較為相關之文獻，來進一步了解貢寮區水梯田之保育情形，並在第三章－研究設計的部分，介紹研究的架構圖、研究方法，以及本研究訪談之對象與訪談之提綱，並且詳細介紹貢寮水梯田此個案整體之狀況。在第四章的部分，本研究將透過文獻與訪談的內容的交叉佐證方式進一步做實證的分析，並在第五章進行本研究之結論，以及提出後續研究建議供對此議題有興趣之研究者參考。

第二章 文獻回顧

本研究旨在探討新北市貢寮區於水梯田保育計畫中之公、私部門間協力夥伴關係，故以「公私協力」以及「水梯田」作為搜尋相關文獻之關鍵字，從中篩選出與本研究核心較為相關之文獻加以探究，希望能更進一步了解貢寮區水梯田之保育情形，以及公、私部門間夥伴關係之維持及協調方式，以供本研究參考。以下，第一節討論的主軸為貢寮水梯田之內涵與重要性，並透過第二節的討論，了解非營利組織在公私協力中扮演的角色與功能，再而以第三節討論公私協力之概念與影響因素有哪些，並且在第四節討論影響貢寮水梯田保育計畫協力之因素。

第一節 貢寮水梯田之內涵與重要性

本節主要介紹水梯田有哪些內涵、水梯田的保育範圍與價值涵蓋哪些部分，透過這些面向來幫助我們進一步了解貢寮水梯田之內涵與重要性。

壹、水梯田之內涵

釐清溼地與水梯田之關係，是了解水梯田的內涵與重要性之第一步驟，濕地廣義指一切地表過濕或有積水的淺水濕地，狹義的濕地則強調泥炭的存在。濕地為陸地及水域間之過渡地帶，不僅為水鳥之必要棲息地，且具有調節水量，補注地下水、減除洪患、保護海岸等功能，此一地區約佔全球面積 3%至 6%之生態系，孕育了全球三分之二的漁產量。由於溼地的範疇相當廣泛，舉凡高山湖泊、水庫、溪流、水塘、沼澤、稻田、紅樹林皆是溼地的類型，其生態系兼具水域、陸域之生態特性，為水、陸的過渡帶，物種多樣性亦兼具兩者生態系的生物（國立臺北大學土地與環境規劃研究中心，2012）。

我國內政部（2010）指出，目前國內無任何法律條文直接定義「濕地」之內涵，便

以拉姆薩公約³ (Ramsar Convention, 1971) 第一條對濕地之定義：「不論天然或人為、永久或暫時、靜止泥沼地、泥煤地或水域所構成之地區，包括低潮時水深 6 公尺以內之海域。」因此，從泥質灘地、岩礁、河口、沙灘，到窪地、河川、漁塭、水稻田、水圳、埤塘、林澤、水庫、高山湖沼等，皆屬濕地網絡的一環（國立台北大學土地與環境規劃研究中心，2012）。

「水梯田與埤塘濕地生態保育及復育補貼試辦要點（草案）」條文的第三條條文也指出：「水梯田指基於山坡地保育利用條例第十六條第一項及第二項查定，屬於農業使用範圍內之水田或已陸化之水田。埤塘指灌溉水池、魚池、蓄水池，其範圍由執行機關或主管機關認定。」（李承嘉 等，2010）。

水梯田是一種最大的「人為生態系 (artificial ecosystem)」，但其生態系不穩定。因農田沒有自己自足的養分循環，通常為一大面積之單種作物，缺乏自我保護機制，必須仰賴人類照顧和給予外來的能源，而不同於多元化的自然生態系統。依據野生動物保育法與其施行細則的規定，農田生態系也屬於「野生動物重要棲息環境」，從野生動物保育的觀點而言，有必要受到一定程度之保護（陳宜清、張清波，2008）。

我國 2013 年 6 月 18 日由立法院三讀通過國土三法中的「濕地保育法」揭槩：「溼地，素有大地之腎美稱，具調節氣候、涵養水源、減洪滯洪防災及水質淨化等功能，亦可提供灌溉用水及漁業資源孵育地，堪稱人類糧倉，於因應現今氣候變遷災害防救上，具有重要意義及地位」。而溼地中，特別是水梯田已被認定具備維護生態環境及維持生物多樣性等多項生態性功能，且其獨特景觀及文化背景亦為台灣農業之特色，其所具之價值更是值得保存（中華民國內政部，2015）。

貳、貢寮水梯田的保育範圍及價值

³拉姆薩爾公約(Ramsar Convention)的全名為「關於特別是作為水禽棲息地的國際重要濕地公約」，又稱為「濕地公約」，成立目的在於保護濕地，並希望用國家行動和國際合作來保護與合理利用濕地。

人禾（2014）整理出貢寮水梯田的保育範圍包括：農田型濕地棲地及物種、潮濕向陽的生育地及植物、完整河廊中的洄游水生動物、林緣動物⁴及人們所需的水資源與水域環境。

一、農田型濕地棲地及物種

根據記錄，在 2014 年 6 公頃的田區中，共有 511 種魚、蝦、螺、蟹、水生昆蟲等動物及水陸域植物，包括：數量稀少並分佈侷限的黃腹細螽、中華水螳螂、青鱗魚，及列名保育動物的鉛色水蛇、兩傘節、食蛇龜、柴棺龜，和列名《台灣維管束植物紅皮書初評名錄》受脅等級的挖耳草、小苔菜、絲葉狸藻、毛澤番椒、瘤果簕藻、日本簕藻、擬紫蘇草、蛇眼草等，另有一度列入初評名單的大葉穀精草、小毛氈苔。而隨著人們對土地利用方式及山區道路河溪治理的改變，淺山地區的天然集水環境也大量減少，終年蓄水的和禾田及其蓄水塘，也成了淡水龜及眼子菜的補償棲地（人禾，2014）。

謝家倫等（2015）從水生植物比對標本館採集分佈，認為水梯田及其周邊農業經營水域，已成為水生植物的新庇護所。

二、潮濕向陽的生育地及植物

貢寮水梯田的砌石壁面，吸引了布氏樹蛙、鉛色水蛇等兩棲爬行類動物的利用，也常有中國蜂穴居於其中。而沒有砌石的田壁主要由夯實的土壤構成，有低海拔山區較少見的紫萁、侷限分佈於北部低海拔濕地及潮濕山壁的小毛氈苔、紅皮書評估為嚴重滅絕等級的葦草蘭（人禾，2014）。

三、完整河廊中的洄游水生動物

⁴ 林緣動物：依靠著森林、草地或灌木群落生活的動物。

貢寮水梯田所在流域為雙溪河的支流，最接近源頭的水田距出海口都在 10 公里內，並鄰接魚種多樣性豐富的東北海域漁場。在溪流調查中發現有 34 種魚類及 19 種螺、貝、蟹類，其中，兩側洄游或覓食洄游共 25 種。當中列名紅皮書的有：鱸鰻、唇鰻、台灣平頰鱸七星鱧、台灣吻鰕虎、紫身枝牙鰕虎、黑鰭枝牙鰕虎（方韻如 等，2012）。

四、林緣動物及人們所需的水資源與水域環境

田埂上常可見到山羌蹄印及食蟹獾撿食田螺的食殘，台灣野豬常在稻作收割前進來覓食，田間工作有時會撿到柴棺龜、食蛇龜、鉛色水蛇，從蛇雕到繡眼畫眉都會利用水田洗浴，大型蜂類會來田區沾水，中國蜂則在森林少花的盛夏大量採集挺水植物的花粉（人禾，2014）。

陳世楷 等（2015）針對貢寮區吉林里之新近復耕田（休耕 35 年後於 2011 年復耕）以及持續耕作之水梯田，田埂維護前之 2013 年 10 月至 12 月初與維護後 2014 年 3 月，分別進行減水深及入滲試驗，發現田埂維護前之水資源流失狀況顯較維護後嚴重，而新近復耕田流失的水量也比續耕田多。另外，在進行土壤沖蝕因子分析後發現，水梯田於有水的耕作狀態之土壤沖蝕量顯然比休耕裸土狀態時減少許多。

五、水梯田與在地發展

由於水梯田的特殊地勢，無法使用機械耕作，僅能仰賴農民以適切的傳統作業方式耕作，這些適切技術包括：自家選種孵秧育苗，保留在地品種以降低成本，也降低了外來種引入風險；犁田使用手作、牛耕、或小型手機械的耕作方式，以減緩對土地的衝擊；田埂及周邊不使用人工構造物、無農藥低頻度割草的管理，形成良好的水域到陸域的推移帶；田埂階段構造物的強化也以砌石處理，保持自然而多孔隙的環境；終年不把田放乾，使水質、水位、土壤條件及植生穩定；不吝分享多餘，將其他生物納入生產運作系統；田埂的綠帶及孔隙環境，吸引包括掠食者的多樣生物棲息，有助於種間自然控制。

多樣的伴生植物提供農戶更豐富的利用資源，也在田間拏草及翻耕的過程中，形成自然肥料維持地力。蜜源的安全又多元，保護了授粉昆蟲的族群，農戶也因此有更多元的收穫利用。手工或蟲篩蒐集下來的害蟲、傳統割稻方式帶上來的稻桿稻葉及未熟稻、加上碾米之後的粗糠，都成為家戶養雞的飼料，在農牧混作的產出上，充分應用資源來循環（方韻如、薛博聞，2014：30-31）。

參與貢寮水梯田保育的參與者除了整體計畫的推動、支持、協助、與指導的公部門－林務局、負責執行的非營利組織－人禾、贊助設備與環境教育推動、團體會員測試的私部門－AVEDA 肯夢國際股份有限公司，還有合作戶集合組成的「和禾生產班」、以「和禾米香」形式幫助行銷「和禾米」的「雙溪餅店」、負責收購管理「和禾米」，並研發以米為主食材之其他品牌產品的「狸和禾小穀倉」（以下簡稱「狸和禾」）、環境生態調查與田間記錄的「觀察家生態調查團隊」與個人…等等（方韻如 等，2012）。

國立臺北大學土地與環境規劃研究中心（2012：39）於水梯田溼地生態保存及保育補貼政策研究計畫中也提及：「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」。

六、水梯田之重要性小結

水梯田除具有生產稻米、甘藷等作物的生產價值之外，亦具有其他農業非生產價值。而水梯田屬於溼地的類型之一，其功能包括調節氣候、蓄水、滯洪、地下水涵養、防止土壤侵蝕、水質淨化等保護國土環境的條件，以及具有豐富生物多樣性機能，如上述五點所示，水梯田之功能包含：提供受威脅甚至列名紅皮書之水生動植物的庇護所；陸生動植物之繁殖地與補償棲地、幫助洄游生物孵育之搖籃、補充林緣動物之生態廊道。另

外，水梯田也具有在地發展的功能，因為水梯田的特殊地景，使得居民據地而耕、依勢而生，如同李永展（2007：48）所述之「三生一體」的社區永續發展模式，亦即涵蓋「生產」、「生活」、「生態」三個面向的發展模式。方韻如、薛博聞（2014：35）闡述人禾、狸和禾…等非營利組織在其中扮演的「開拓創新」、「改革倡導」、「價值維護」、「服務提供」、「擴大社會參與」的角色與功能便成為貢寮水梯田的地方永續發展關鍵。

另外，國立臺北大學土地與環境規劃研究中心（2012：86-88）也以建構農村另類發展三維模式來分析貢寮區以外其他兩處水梯田示範點之執行成果，其中提及，新北市金山八煙聚落之保育是由政府部門（林務局）、非營利組織（臺灣生態工法發展基金會）、社區居民與企業共同進行，保育行動對內成立社區發展協會，對外邀集企業認養水梯田與相關農地，有效促成產銷兩端的互動與合作，也透過生態學堂的推動，建立社區居民與相關人員對自然資源管理的認識與互動，使自然環境保護納入聚落營運，其所建置之里山倡議生態保護模式之成果亦呈現顯著性，但目前面臨與陽明山國家公園發展目標衝突以及人力成本過高的困境；花蓮豐濱鄉港口部落於水梯田保育的主要參與者包含政府部門（林務局與花蓮縣政府）、非營利組織（原住民觀光發展協會）與部落居民，主要是結合山海地景、傳統耕作型態、分水制度、音樂、藝術與原住民文化的里山模式，雖成功突顯地方民族獨特文化與促進生物多樣性，但亦面臨人口老化、人力匱乏以及永續產業發展成效不彰的困境。

第二節 環保型團體在公私協力中的功能與困境

從上一節－水梯田之內涵與重要性，可見非營利組織在貢寮水梯田保育計畫中扮演催化劑之一，因此本節將先介紹環保型團體在參與公私協力時扮演的角色與提供的功能有哪些，而後進一步介紹其在參與公私協力時之優勢與劣勢，以幫助我們釐清人禾基金會在本研究之定位。

壹、環保型團體之角色與功能

相關文獻如孫本初（1994：10）、馮燕（2001：211）、林淑馨（2008：19）等，大多立基於 Kramer (1981: 8-9)的研究來進一步說明非營利組織具有開拓創新、倡導改革、價值維護、服務提供的功能。相關文獻提到，因為非營利組織較有彈性，也較能了解社會大眾需求，並且能根據需求發展新興的策略，因此具有開拓創新的功能；也能展開社會輿論與遊說，並促成公眾態度的改變，進而引發法規的修正或制定，有倡導與改革的功能；非營利組織也透過實地關懷、啟發人心來維護正向價值觀，因此有價值維護之功能；而非營利組織的出現即是為了彌補政府的難處與限制，提供服務來回應民眾更多的需求，具有服務提供的功能。而許世雨（2000：156）更進一步提出非營利組織也具備擴大社會參與的角色功能。除了上述各種功能外，李柏諭（2015：53）亦指出許多非營利組織在公共治理與公共服務遞送過程中都扮演了關鍵角色，以彌補政府與企業不足的功能。

非營利組織除了有慈善型、學術型、社會服務型等多樣的型態，致力於環境保護者也不計其數。隨著人民在經濟、知識上的增加，對於生活環境品質的要求也逐漸提升。因此，環境保護議題開始受到民眾的重視，而環保型團體即是在此背景下日益成長（林淑馨，2008：291），丘昌泰（1993：86）更進一步整理出環保型團體主要的功能包含：以環境教育來啟發民眾的環保意識、從事草根性的政治活動來影響立法院通過相關法案、推動公益性質的活動、從事環境公害訴訟。

環保型團體包含透過教育推廣、荒地圈護等方式，致力維護臺灣自然生態的「荒野保護協會」（莊正文，1998）；進行自然生態及野生動物保育之「自然生態保育協會」（林淑馨，2008：298）；以及關切與本研究相關水梯田議題之「人禾環境倫理發展基金會」、「臺灣生態工法發展基金會」、「原住民觀光發展協會」（國立臺北大學土地與環境規劃研究中心，2012：86-88），等等…。國立臺北大學土地與環境規劃研究中心（2012）也說明，水梯田之保育不只反映了環境與生態保育的價值，亦涉及文化資產保存、環境教

育、藝術、公眾溝通以及社區規劃多面向之發展。另外，貢寮水梯田保育計畫不僅受到公部門的補助而得以執行，也受到私部門贊助而得以改善耕耘水梯田之硬體設備，並透過私人商家的行銷、農人、在地青年及計畫團隊分工合作，提供外界認識環境參與保育的機會，也因此獲得收益的支持與精神的鼓勵（方韻如、薛博聞，2014）。除此，計畫團隊也包含領導、執行與觀察生態的非營利組織。國立臺北大學土地與環境規劃研究中心（2012：33）更提到水稻田的功能性與周邊環境的聯繫，能夠促進種植農民對於生物多樣性的認知，及與消費者、政府間的合作，改善食物和環境的安全。

環保型團體早期主要的角色為公害抗爭，扮演了價值維護與批判監督的角色，而近年來，除了持續發揮組織教育民眾以及價值傳達的功能外，也積極與公部門、企業部門建立互動關係，共同推動有利環境保護與生態保育之各項政策，形成公私協力之結構（林淑馨，2008：300）。因而在貢寮水梯田保育計畫的實務上，如同人禾（2014：3）於計畫推動的工作邏輯模式圖中所呈現，我們可以推測出，貢寮水梯田保育計畫團隊是先透過目標訂定以及環境的基礎探勘來了解概況，繼而執行保育行動，並藉由問題發現不斷反饋來修正策略，而其中更重視環境保護的推廣教育及夥伴關係的建立來凝聚社區意識，進一步形成小階段的共識。人禾可謂發揮其特性並充分運用非營利組織開拓創新、倡導改革、價值維護、提供服務等多元的角色功能，進而補足林務局與各公部門所難以回應之需求。

貳、環保型團體發展之困境

雖然組織貧窮、弱勢是許多非營利組織之共同困境，但是環保型團體在此方面之情形更是堪憂；在募款方面，由於民眾目前之捐款習慣仍是以慈善與社福機構為優先，因此環保型團體在此亦無優勢可言。儘管有少數的環保型團體會接受政府的委託計畫以維持組織運作，但致力環境保護之立場常與政府單位對立，而形成進退兩難之局面（林淑馨，2008：309-310）。另外，內政部統計處（2016）最新之統計資料顯示，至 2014 年底為止，環保型團體數量為社會團體中最少；到 2015 年，環保型團體甚至無獨立統一

之數量，而是與宗親會、同鄉會、同學校友會共同列為「其他」類別，加總之數量僅佔全數社會團體之 12.3%，可見環保型團體之稀少與不被重視。

而李永展（1998：99）也提及，由於環保議題本具有延遲性，因此環保問題往往需要很長的時間才會被發現，因此環保型團體更需要前瞻的眼光與專業能力。而環保型團體如內政部統計處（2016）資料顯示為極少，因此基本上不足以因應耗時的環保問題以及增進專業能力。

在制度方面，林淑馨（2012：93）亦點出我國各級地方政府並未有明確的條例、方針來制訂與非營利組織相關之政策或促進非營利組織發展，因此非營利組織幾乎不在法規制度的保護傘下。而且環境保護議題大多是經濟發展的後遺症，在選擇保護環境的同時意味著難以與經濟發展兩全，而企業部門通常是利潤追求的代名詞，環保型團體在公私協力時如何與政府部門及企業在此方面協調、達成共識，亦可謂另一種困境（林淑馨，2008：310）。

參、環保型團體之功能與困境小結

綜合本節所述，我們可見非營利組織在理論上有開拓創新、倡導改革、價值維護、提供服務等功能，而其特性與功能恰巧彌補了公部門心有餘而力不足之處，而隨著環保議題的興盛，環保型團體也日益增加，面對複雜的環境衍生出的環保問題，環保型團體也因應發展出上述的多元功能，除了以環境教育來啟發民眾的環保意識、從事草根性的政治活動來影響立法院通過相關法案、推動公益性質的活動、從事環境公害訴訟等功能外，亦積極透過與政府及企業部門建立良好的互動關係，來共同推動環境保護之意念，顯示出環保型團體在公私協力中扮演的角色重要性與功能多元性。然環保型團體雖可以發揮眾多非營利組織所有之功能，但在於組織貧弱此特性上卻要比一般的非營利組織更為嚴重，而且，環保問題的發生通常有很長的一段潛伏期，因此許多環保型團體都面臨人力及經費不足之困境，另外，環境保護與經濟發展也難以兩全，可見環保團體面對之

困境甚多。

然而，從人禾（2014：3）之工作邏輯模式圖中雖可見環保型團體在協力中之功能，也可以了解到公私協力關係中夥伴關係是影響貢寮水梯田保育的因素之一，但有鑑於文獻對於保育計畫過程中之公私協力的夥伴關係未詳細說明，本研究將於下一章節深入討論影響公私協力之因素為何，以利我們判斷究竟哪些因素影響了貢寮水梯田保育計畫的夥伴關係。

第三節 公私協力之概念與影響因素

從第二節的討論，我們可以了解非營利組織是一種中間性的組織，它可以彌補政府服務的不足，並作為政府機關之政治利益和私人組織之經濟利益的調和劑，而非營利組織是公民的參與的形式，也影響了公私協力這個新的治理模式的興起，因此，本節將介紹公私協力之概念，以及哪些因素會影響協力的進行。

壹、公私協力之緣起及定義

公私協力的夥伴關係是協力治理模式的一種（曾冠球，2011b：30），陳敦源、張世杰（2010：23）認為公私部門之間的夥伴關係（public-private partnerships，簡稱 PPPs）可以追溯到二次大戰之後於歐洲國家所興起的「統合主義」制度，以及英國地方政府與民間組織之間成立藉以交換彼此之意見的論壇。林淑馨（2012：555-556）則認為主要原因是公民參與的興起、公共管理型態改變以及受民營化風潮衝擊之影響。而在現今的全球化浪潮中，李柏諭（2011：44-45；2015：50）認為政府在傳統的科層體制設計與行政區劃的管轄權限之限制下無法因應環境之巨變，若政府能藉助非營利組織在服務提供或其他方面之功能，而非營利組織能在資源上得到政府支持，透過資源的共享來建立政府與私部門或第三部門之間協力關係，或許可以改善「政府失靈」的治理窘境。

陳恆鈞（2008：167）認為「協力」（collaboration）是一個鬆散的概念，迄今尚未有準確的說法，他將協力定義為：「2 個或 2 個以上的行為者（可能是個人、團體、組織以及部門），以互信為基礎組成互動網絡，彼此能夠相互分享資源，並且共擔責任。此外，制定一套協議規則一起共事解決問題，達成共同目標之後，可以共享利益」。

陳敦源、張世杰（2010）指出：在 1990 年代後期，不論從學術或實務的角度來觀察公共行政領域的發展，可以發現公私協力夥伴關係乃是從新公共管理轉化到新治理過程中的一個重要概念，公私協力可以說是從新公共管理時期，有關公共服務或政府業務委外之具體實踐過程中所衍生出來的一個概念，指公、私部門之間透過正式契約或跨組織之間所建立的一種合作關係。曾冠球（2011a：84）進一步分析傳統的外包模式以及近年受到熱烈討論的公私夥伴關係後，認為傳統的外包模式是一種上對下支配性的垂直關係，而公私夥伴關係是一種政府部門與協力參與者間具有共同的願景與目標，並共享權力、財務資源、專業技術，協力參與者透過維持互信關係來創造出協力綜效，是較為平等的水平關係，而協力中的私部門則超越了傳統委外關係的外包角色，其不僅可以從中獲利，亦須承擔相當的風險，而公部門是否與如何執行風險分擔，亦為值得觀察之面向。林淑馨（2007：78）更點出協力治理的各方參與者地位其實不必然位處平等，雖如此，但協力各方共同分享責任與成果，並朝向非零和的互利方向共同努力。李柏諭（2011：45）歸納整理 Peters & Pierre(1998: 223-242)、Rubin & Rubin(2007)、Gazley(2008)、Feiock & Jang(2009)的觀點後，亦認為公私夥伴模式基於功能性上互補與權力的相互依賴，可以擴張彼此於公共服務傳遞過程中的角色，藉著此種合作生產模式將可以有效提升公共服務品質，並達成一加一大於二的綜效。

而李柏諭（2005：69）則指出「公私協力」與「公私夥伴」是經常交相替用的名詞，指公部門連結私部門或第三部門共同參與提供或輸送公共財貨、服務之過程。並且在比較今昔之公私協力後認為，傳統的公私協力較為強調政府與民間的互動關係，而隨著內、外條件的複雜化，當今跨部門互動與治理已逐漸擴大為第一、第二、第三部門間的共同協力（李柏諭，2011：42）。而公私協力也可以被視為跨部門之公、私部門間的一種協

力式網絡關係，因此，如何治理這個協力關係，而使其能有效達成參與者所期待之目標或結果便是十分重要的（陳敦源、張世杰，2010：37）。

貳、影響公私協力之因素

國家若欲有效治理則必須與社會其他行動者協力合作，而政府是否能夠發揮職能，與公私之間相互協力配合之程度息息相關(陳恆鈞, 2008: 165-166)。Ansell & Gash (2008: 550)在系統性地廣泛蒐集包括公共衛生、教育、社會福利、國際關係等期刊後，透過研究文獻中 137 件個案而建置了協力治理模型，該模型內容包含「初始狀況」、「協助型領導」、「制度設計」、「協力過程」四個影響協力的因素，以及最後產出之「結果」面向，陳敦源、張世傑（2010：37）也指出，在 Ansell & Gash (2008)的研究中，協力治理模型基本上涉及各個要素之間的互動過程，對協力治理的結果影響最深的主要是「協力過程」，因為平等互惠關係與信任基礎之建立，需要透過有效的協力過程來予以塑造，且這個過程是否能妥善治理，將會影響運作結果，而「初始狀況」的條件亦會影響各個利害關係者之參與動機，其發展也會影響後續協力過程各方之信任關係，是為初始的信任感。協力治理模型大致上分為以下幾個構面：

一、初始狀況

是指可以促進或阻礙利害關係人合作的相關因素，包括權力/資源的不平衡、曾經對抗或合作的歷史及參與的動機 (Ansell & Gash, 2008: 550-553)。陳敦源、張世杰（2010：38）認為協力關係的建立是基於實際的需要，而創造利害關係者參與的誘因。假如參與者之間的權力或資源不對稱情況過於嚴重，或是過去即存在一些衝突對立的關係，可能會降低參與誘因。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。

二、制度設計

制度設計係指在協力治理過程中，各利害關係人進行協力的基本規則，除了盡可能納入與公共政策相關的利害關係人，並保障他們合法參與治理過程的機會及權力外，必須建立清楚的遊戲規則及確立互動過程的透明性，以強化程序合法性及建立各利害關係人間的互信關係，在協力的制度設計面若參與者間能夠互相包容、保有過程之透明度且清楚遊戲規則，則參與者能更進一步享有彼此之資訊，除了確保彼此的信任關係外還能共享過程之所有權（Ansell & Gash, 2008: 556-557；陳盈宏，2015：36）。

三、協力過程

當利害關係者都進入實質的協力過程時，便是 Ansell & Gash (2008: 544)所指－正式的、以共識為導向之集體決策過程。在這個過程中，若能有效促進「面對面對話」、「信任建立」、「對過程的承諾」、「共享的理解」及「即刻的結果」這五項因素的良性循環，便將可使協力治理的互動關係較合乎期待：

「信任建立」是指參與者在協力過程中建立彼此相信、不猜忌的關係，是一個耗時的過程，需要對於實踐協力的成果作出長期承諾，且信任建立會受到初始狀況之初始信任程度影響，如果參與者於協力前是高度敵對的狀態，那麼決策者或利益相關者應該預估有效的補救信任建設時間，但如果他們無法證明必要的時間和成本，那麼他們就不應該開始合作的策略(Ansell & Gash, 2008: 558)。

「對過程的承諾」意味著發展出一種信念，即相互獲益的誠實談判是實現理想政策結果的最佳途徑，Ansell & Gash (2008: 559)認為對過程的承諾包含互相承認有相互依賴關係存在、共享過程的所有權並開發互利的機會，而承諾取決於信任，其他利益相關者將尊重您的觀點和興趣，因此很容易看出，清晰、公正和透明的程序對於承諾至關重要，在協力過程中可能會出現不可預測的方向，利益相關方必須相信審議和談判的程序是完整的，而隨著參與度的增加，也可以增強承諾和所有權的感覺。

Ansell & Gash (2008: 530、560-561)指出「共享的理解」也被解讀為共同使命、共同目標、共同願景、明確目標和戰略方向，或是指核心價值觀的一致性，也就是參與者必

須共同理解他們可以共同實現的內容，意味著參與者須對問題的定義達成一致，以及在解決問題所需的相關知識上達成協議，而當協力的目的和優勢相對具體的時候，初步的共識就會形成小贏的局面，也就是「即刻的結果」，這種中間的過程成果對於接下來的協力士氣亦會有所影響。「面對面對話」主要強調在協力過程中參與者需有良善的溝通態度，善意的協商會促成下一階段的友好關係以及信任基礎。

四、協助型的領導

協助型領導係指對於各利害關係人的干預程度應為最少，讓利害關係人對於政策具有共識且願意進行協力，並將公共利益最大化；在協力治理過程中，透過協助型領導的實踐，有助於讓各利害關係人間進行有意義的聆聽及討論；另外，若各利害關係人無法建立共識，則政策領導者必須要扮演一個公正調解者的角色，在利害關係者之間穿梭協調，依據當時情境條件制定一個引導性的解決方案，化解各利害關係人間的歧見及提升參與動機，以確保共識建立的過程及結果能夠受到各方之尊重，利於協力過程的推動並持續進行（Ansell & Gash, 2008: 554-555；陳盈宏，2015：36；陳敦源、張世傑，2010：38）。

五、結果產出

協力之結果主要受到協力過程直接影響，當協力過程中各個因素能夠形成良性循環，將會導致好的協力結果之產生，這些好的結果可以避免衝突對立的政策制定過程所耗費的協商成本；擴展民主參與的決策管道；有助於公共管理者跟利害關係者建立良性的互動關係；促進更細緻化的集體學習與公共問題解決過程；增進更多資源相互流通等結果（Ansell & Gash, 2008: 561）。

綜合上述，在協力過程中，當信任建立之後就會發展出承諾與共識，而行動者各方若能達成小贏局面並且能夠進行善意的協商，便會更鞏固信任關係，也會形成良性循環繼續下去。而協力之進行能否順暢，除了受到初始狀況影響之外，行動者間能否包容不

同的參與者、建立場域的獨立性以及明確的參與規則而使得協力過程能公開透明亦是十分重要的（Ansell & Gash, 2008: 550-561；陳敦源、張世杰，2010：37）。

陳敦源、張世傑（2010：38）、陳盈宏（2015：36）皆認同 Ansell & Gash (2008: 550) 的說法，並認為公私協力在初始狀況中，雖然資源、權力、知識在互補之情況下可以促成誘因，但若不平衡之狀況過為嚴重則會導致反效果，而過去合作的歷史會增加參與者想進入協力關係之動機，若過去是有衝突之歷史的話則會減弱動機。曾冠球（2011a：93）亦提及，當公部門在決策過程中試圖享有主導權，在權力不對等之狀況下，就有可能與其他協力參與者的目標產生落差，而淪為徒有「夥伴關係」之名，實為傳統的「外包模式」。另外，李柏諭（2011：43-62）透過研究高雄市蓮潭國際文教會館的委外經驗告訴我們，政府若要在協力中要扮演好自己的角色，首先政府應從單純委外的消極角色，轉變為與民間共同經營、共同主導規劃的積極角色。如此一來，政府不但可以擺脫監督怠惰的刻板印象，民間機構也能夠學習自我管理的能力，並且在公、私部門共同經營的模式下，彼此都可以共享資訊、互補不足。而從該個案的協力治理形式來看，參與者所擁有的資源具有高度互補性，且在其合產過程中亦突顯出特有的「生產方程式」，進而成功達成協力之綜效。除了上述，李柏諭（2011：58-59）也提及協力所創造之公共效益能否貼近民眾需求，以及相關執行策略能否獲得在地居民認同與支持亦是相當重要的課題。

陳敦源、張世傑（2010：36）整理出文獻在討論公私協力夥伴關係時最常被提到的面向：一、平等互惠關係：協力關係的形成通常基於相互依賴的需要，強調參與者之間資源、資訊和目標價值的共享，處於平等且無主從之分的地位。二、協力過程：整個協力過程必須被有效治理，但有時協力過程涉及到網絡關係的結構複雜性與多樣性，參與者可能有各自的利益打算和不同之參與目的，導致網絡關係呈現相當的動態性，而必須在集體目標與個人利益之間求取適當的平衡點，維持一個穩定發展且互相學習的協力過程。三、信任與社會資本：信任是指參與者對彼此信守承諾之態度抱持高度的信心，且相信彼此不會有犧牲對方而成就己利的投機行為。而這種信任態度必須透過長期互動接

觸的培養，當信任關係形成之後，便成為一個可利用的資源，此即社會資本的意涵，其不僅可以減少後續協力過程的交易成本，也能創造額外的非正式聯繫管道以彌補正式制度安排之不足。而在一些有關社區發展或社會工作方面的公私協力個案研究文獻中，也時常強調信任與社會資本的互動基礎乃是成功的要素之一。

吳英明（1996：91-93）認為公私協力的合作過程，除了要增加利害關係人的參與外，若能有公私部門以外的其他中介團體來協助、推動，並授權一定的法定程度必能屏除許多障礙，另外，政府也應訂定相關法案來約束公私協力的運作，以避免私相授受。

林淑馨（2012：118、573-574）認為法制化環境對於公私協力來說十分重要，有助於建立公私部門良好之互動平台，亦是協力雙方產生信任之主要來源。除此，也提及公私協力關係若要順利成功，應以處於對等關係為前提，並且互相尊敬、信賴；有清晰且共同的目的也能使參與者更容易共事。

綜合文獻所述，在公私協力關係建立之前的權力與資源如何平衡、參與之動機與目標是否一致、公私兩造之地位是否對等、如何將制度設計公開透明，皆為影響夥伴關係之因素，而在協力過程中，公私部門如何透過協助型領導來協調推動、依賴關係及信任感程度之高低、是否有溝通平台與面對面對話的機會、平等互惠關係如何協調，以及架構各面向如何建立與運用並達成良性循環，都會影響公私協力的夥伴關係以及最後的結果。

第四節 影響貢寮水梯田保育計畫公私協力之因素

文獻陳述計畫推動友善耕作，以「生態系服務給付」為推動工具，並以台北大學訂定的「水梯田與埤塘保存及保育補貼政策與實施要點草案」為參考對象，對於符合規範標準的水田，每分地一期給予 6,000 元給付，前三年加入的休耕期，為協助田間轉型整理，另有每分地冬季休耕期 3,000 元給付，讓農民不用擔心經濟來源，以吸引更多的農民復耕，甚至加入友善環境的耕作，也可避免耕作水梯田的專業農民在沒有佔得機會即

離農發展，有穩定農村社會的功能，是 Ansell & Gash (2008: 550)提出之協力治理模型中所指的「參與的誘因」；而保育計畫團隊也告知農民必須以「和禾田間作業原則」作為生態勞務委託的驗收標準，也作為農產品品牌的履歷承諾，是為此計畫之協力關係建置了遊戲規則。

人禾在此計畫中曾進行域外 (ex-situ) 的公眾環境溝通，爾後隨著計畫合作農戶組成「和禾生產班」，歷經不同類型的域內 (in-situ) 活動辦理，及「體驗型保育和夥人」與農戶關係的建立過程，讓農戶看見體驗產業的樣子，並逐步提高參與程度，也鼓勵農民放棄噴灑農藥，以友善環境的方式耕作，可謂發揮了 Kramer (1981: 8-9)所提出之非營利組織的倡導與價值維護的功能。另外，文中也提到人禾也協助農戶評估：「是否有對家庭及社區有衝擊？是否有要調整之處？若有意願那要怎麼建構進一步發展的能力與組織？」係林淑馨 (2012: 573) 所稱的對等關係、互敬互信之協力關係的體現，也是 Ansell & Gash (2008: 550)提出之協力治理模型中所指一面對面且善意的對話之重要性。

而在文中我們可以看到，計畫參與者包括：一開始因為理念進來推動的外地與在地團隊、被拉進來合作的農戶、過程中找到認同的民眾，以及山下、返鄉或定居在外的貢寮人，還有更多觸及區域公共政策的公務單位。且計畫是在考量環境及生活圈承載量的條件下，由參與者分工合作，而得以產生與環境互惠的良善結果，其中可見此計畫中對於參與者的包容性非常高，並無特別限制，且計畫參與者之間的目標是清晰一致的，皆是致力於環境保育 (方韻如、薛博聞，2014)。而在公眾逐漸了解計畫內涵以及參與者建立信任關係後，林務局與人禾也共同發展出城鄉社區與生物環境間互惠的合作社，可謂充分利用了社會資本的概念。另外，人禾 (2014) 提到在 2012 年時，社區計畫成員成立了「狸和禾」，以義工性質執行作物收購與產品生產銷售的工作，包括後續碾米、篩米、包裝銷售、綠色保育標章品管，及蒸米曬米干賣給海山餅店，發揮非營利組織服務提供的功能，也幫助農民解決行銷與人力不足之疑慮，使農民直接感覺到合作利益。

綜合上述我們可以得知，貢寮水梯田的保育計畫在初始狀況中，拋出參與的誘因吸

引農民進入計畫，而在協力過程重視溝通、對等的關係以及面對面的對話，因為善意的協商能夠使協力關係更容易進行，並能夠進一步建立信任關係，而連結各方人力資源，形成可善用之社會資本。另外，在制度設計方面，建立明確的參與規則、能夠多方面的包容參與者，這些都可能為影響貢寮水梯田保育協力過程的因素，而我們除了與文獻對話，亦須透過個案研究與深度訪談之方法來交叉佐證，因此，下個章節我們將介紹研究架構以及所使用之研究方法。

第三章 研究設計

本章研究設計討論的主軸依序為第一節－研究架構，首先介紹本研究所適用之架構圖；第二節－研究方法主要介紹本研究所使用之研究方法以及其限制、訪談對象及其題綱；第三節則詳細介紹本研究個案。

第一節 研究架構

本研究透過相關文獻之回顧，參考文獻 Ansell & Gash (2008: 550)之協力治理模型之設計，並採用陳敦源、張世杰（2010：39）進一步翻譯之模型來做為研究架構，從架構可以看出，協力之行動者基於實際的需要而集結，若參與者間原有合作的歷史則會更增參與之動機，而這也可能會形成初始之信任關係。而影響協力過程的因素包含：「面對面對話」、「信任建立」、「對過程的承諾」、「共享的理解」及「即刻的結果」，面對面對話著重參與者間善意的溝通，在優良的態度互動下可以建立信任關係，而信任關係建立之後能更進一步使參與者感受到相互依賴關係，在相互尊重且初步為依賴的一方考量之想法下發展出對過程的承諾，在此基礎下便可能開始開發互利之機會，對問題的定義以及解決問題所需的相關知識上亦更易達成共識，並且更易形成即刻的小贏結果，而加深彼此之信任關係。可以看出每個因素其實都是相互影響的關係，若過程順利便會形成一種良性循環的模式，如下圖 3-1：

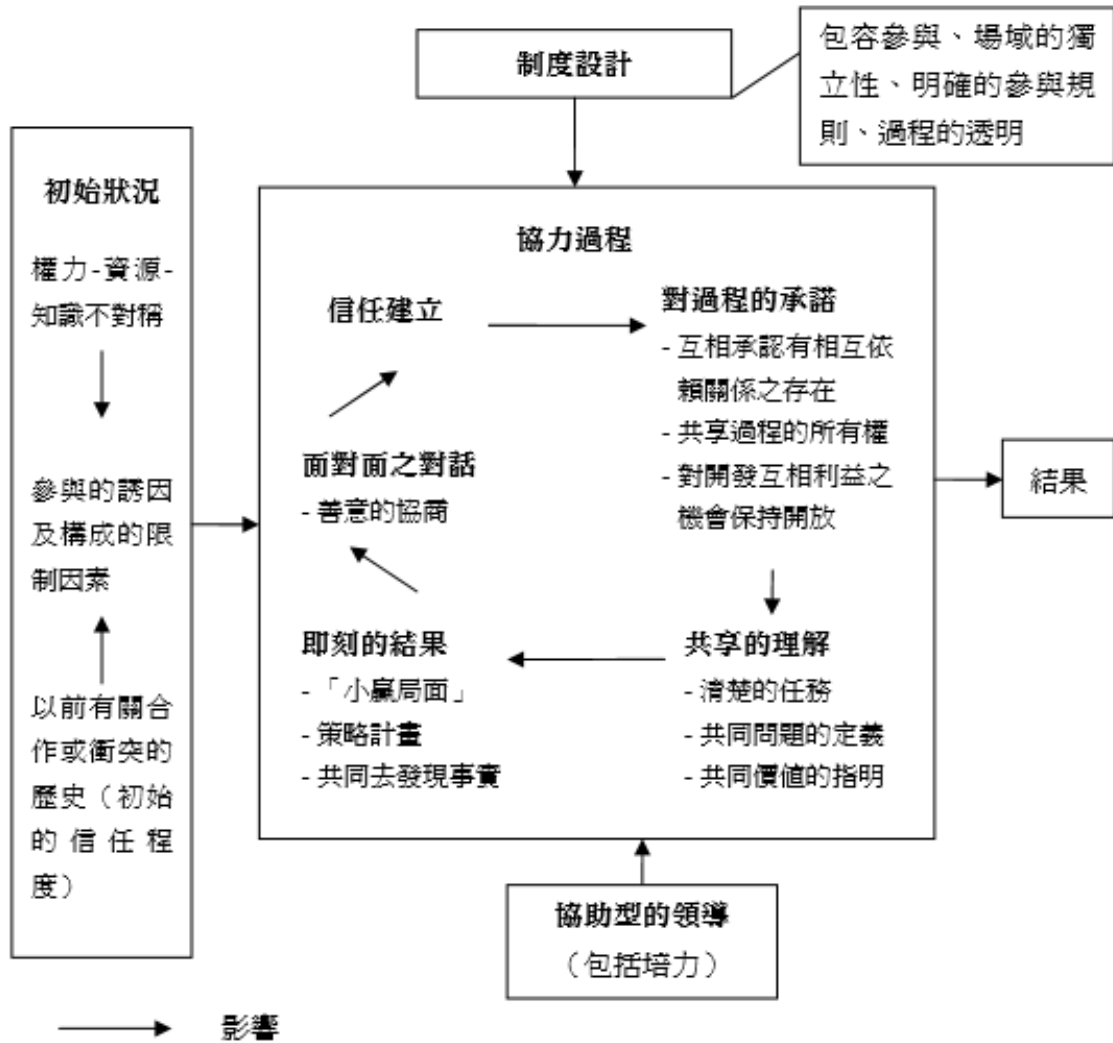


圖 3-1 研究架構圖

資料來源：Ansell & Gash, (2008: 550)與陳敦源、張世杰 (2010: 39)。

另外，Ansell & Gash (2008: 555)也說明「制度設計」亦是影響協力過程的因素，制度設計指的是合作的基本協議和基本規則，並指出這對合作過程的程序合法性至關重要，且過程必須是開放和包容的，因為必須讓各個利害關係團體覺得他們有合法的參與機會。而當參與者在協力過程面臨困境時，需要有領導者來協助各方利害關係者集結起來進行協商，以確保協議過程各方意見皆受到尊重，使協力關係得以繼續，也就是「協助型的領導」發揮的作用。而 Ansell & Gash (2008: 549)在最後的「結果」更提醒我們，協力結果所代表的是一種過程結果，而非最終的政策或管理結果。但是，不可否認的是，若想

要有好的最終結果，勢必先產出良好的過程結果。

然而，從貢寮水梯田保育計畫可以觀察到相似之協力關係，因此本研究欲透過此架構以探討影響貢寮水梯田保育計畫參與者間協力關係之關鍵因素，並進而了解協力關係以及該計畫所面臨之困境，參與者又如何解決之，期望不論是學術上抑或實務上，本研究能得出策略以協助相關議題。

第二節 研究方法

本研究欲探討貢寮區水梯田的公、私部門協力面向，因此先以文獻資料分析以及個案分析法掌握公私協力以及貢寮水梯田保育之相關議題，再以訪談分析法針對參與的主要團體：公部門－「農委會林務局」、私部門－「狸和禾」，以及非營利組織－「人禾環境倫理發展基金會」之相關單位進行深度訪談，並藉由文獻資料以及受訪者之回答來佐證並分析，最後得出結論，並進一步提出研究建議，期望從中提出在協力過程中較佳之實務性經驗，提供未來相關計畫推動之參考。

壹、個案分析法

個案是對真實狀況的一種描繪，亦指對於許多相關事實的說明，可能面臨的問題為何，以及期待能解決問題的可行方案。而個案研究是以一個團體或一個組織為對象，進行研究某種特定行為或問題的一種方法，是對特定的個案深入了解，並透過觀察、蒐集資料和分析來豐富對個案的描述（林淑馨，2010：285-287）。

因此，本研究將透過個案分析法，盡量全面、詳盡地描述公私部門在貢寮水梯田保育計畫中的協力情形與互動過程，進而探討影響保育計畫中公私部門互動之要素以及面臨之困境。

貳、訪談分析法

本研究將針對貢寮地區參與水梯田保育計畫之農戶與相關人員（例如：林務局之相關承辦人員、人禾環境倫理發展基金會之主管人員、參與保育工作團隊、在地農民等），進行問卷調查與深度訪談。

訪談主要在於瞭解：受訪者參與水梯田溼地生態與景觀保存與復育相關計畫之狀況、意願、困難、相關態度，對政府與相關輔助執行單位（團體）的期望，以及相關人員對於水梯田濕地生態與景觀保育與復育的觀點與相關建議。

表 3-1 訪談對象一覽表

受訪者		訪談代號	訪談日期	訪談地點
非營利組織	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
私部門	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
公部門	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

資料來源：本研究自繪。

註：田邊聊寮為貢寮水梯田保育解說站。

訪談代號「N1」表示為第一位非營利組織（Non-profit organizations）受訪者；「S1」為第一位社會企業（Social Enterprise）受訪者；「F1」為第一位受訪農民（Famer），「F1」為第二位，依此類推。「P1」指第一位公部門（Public sector）受訪者，「P2」為第二位，依此類推。

為區隔訪談資料與本文，本研究將把引用之訪談資料字體設定為「標楷體」，在引文後括弧註明出處，括弧內橫槓前標示受訪者代碼，橫槓後標示訪談內容段數。並且將引文以獨立段落、左邊縮排 2 字元、右邊縮排 1 字元的方式呈現，例如：

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...（N1-39）。

上述引文表示出自受訪者人禾基金會高階主管（N1）之第 39 段訪談資料，而最後的「...」，則表示本研究省略該段後續內容。

參、訪談題綱

表 3-2 人禾、林務局、狸和禾之訪談提綱概念轉換表

影響公私協力之因素	分析構面	訪談提綱
初始狀況	資源／權力／知識的不對等	1、 請問貴單位參與貢寮水梯田保育計畫之動機為何？ 2、 請問您認為其他參與者在保育過程中提供貴單位什麼樣的資源？ 3、 請問貴單位與其他參與者過去合作經驗如何？過去經驗對於此次協力造成何種影響？
	過去合作或衝突的歷史	
協力過程	信任的建立	4、 請問您認為保育計畫之參與者彼此間信任關係如何？ 5、 請問您認為保育計畫之參與者彼此間互相依賴程度
	對過程的承諾	

	共享的理解	如何？
	即刻的結果	6、請問您認為保育過程中公部門所扮演的角色為何？
	面對面對話	7、請問您認為貴單位與其他參與者有哪些共享的利益？ 8、請問您認為保育過程中參與者對於獲得立即的成果之看法如何？ 9、請問在保育過程中，貴單位與其他參與者間溝通之管道為何？又是如何達成共識？
制度設計	明確的參與規則	10、請問在保育過程中其他參與者給予貴單位之自主性與彈性如何？
	過程的透明度	11、您認為貴單位參與保育時相關制度完備性、明確性與透明度如何？
協助型領導（培力）		12、請問您此保育計畫在協力過程中曾遭遇何種困境？又如何解決？ 13、請問您認為人禾培養了狸和禾什麼樣的能力？
結果		14、您認為貢寮水梯田保育計畫之成效如何？

資料來源：本研究自繪。

表 3-3 在地農民之訪談提綱概念轉換表

影響公私協力因素	分析構面	訪談提綱
初始狀況	資源／權力／知識的不對等	1、請問您參與貢寮水梯田保育計畫之動機為何？ 2、請問您認為其他參與者在保育過程中提供您什麼樣的資源？
	過去合作或衝突的歷史	3、請問您與其他參與者過去合作經驗如何？過去經驗對於此次協力造成何種影響？
協力過程	信任的建立	4、請問您認為保育計畫之參與者彼此間信任關係如何？

	對過程的承諾	5、 請問您認為保育計畫之參與者彼此間互相依賴程度如何？
	共享的理解	6、 請問您認為保育過程中林務局所扮演的角色為何？
	即刻的結果	7、 請問您認為加入計畫後獲得哪些利益？
	面對面對話	8、 請問您在參與計畫過程中會不會在乎能否立即獲得成果？ 9、 請問在保育過程中，您與其他參與者如何建立共識？
協助型領導（培力）		10、 請問您認為林務局與人禾協助您提升什麼樣的能力？
結果		11、 您認為貢寮水梯田保育計畫之成效如何？

資料來源：本研究自繪。

肆、研究方法之限制

個案研究法雖然能夠圍繞於主題，透過查閱文獻、郵寄問卷、面對面訪談、參與觀察、座談會等直接與間接方法進行詳盡調查，並徹底分析相關人物、情境及歷程，從而對個案有全面性的了解，但是研究者往往需要花費較長的時間，且研究者也可能會依照自己的偏見或預設立場來篩選資料；另外，個案研究有其特定研究對象，具有較高的特殊性，可能難以將研究結果推論到總體（林淑馨，2010：310-311）。

深度訪談法的優點，在於能夠有目標的直接訪談研究個案之利害關係人，並透過關係人回答與研究相關的問題，釐清現象之因果關係，並提出深刻見解；然而，其缺點在於可能因為訪談問題建構不佳而造成偏見，進而影響受訪者的回答。另外，也可能因為時間經歷悠久等原因使被研究者無法回憶，而使受訪結果產生不正確（林淑馨，2010：303）。

第三節 個案介紹

本節根據受林務局委託輔導貢寮水梯田保育的人禾環境倫理發展基金會，於 2014 年與 2017 年所發表之結案報告，分別為「田寮洋溼地周邊水梯田生態保育計畫」與「重要棲地保育經營合作暨生物指標測試」，以及 2015 年農委會出版，由林務局保育組簡任技正－許曉華所撰寫的「貢寮和禾感恩會－見證貢寮水梯田生態保育成果」內容，首先根據上述文獻介紹貢寮水梯田保育計畫之發展歷程與推動方式，從而本研究將該計畫之成果分為「農業」、「生態」、「公眾溝通」三面向來進行討論。

壹、貢寮水梯田保育計畫發展歷程

臺灣地狹人稠又多山，在過去農業社會時期，山林曾經順著地形進行低度開發，形成一階一階的梯田景觀。早期開墾時因為交通不便，每一個山谷的梯田匯集了聚落所需的多樣作物種植，位於東北角的貢寮區是水梯田的大本營，也是現存面積最大的。然而，隨著交通的逐漸發達，貢寮山區人口外移嚴重，年輕勞動力出走快速，老農民雖守著百年傳承之土地，但心有餘而力不足，導致社群水利組織開始停止運作，先是森林野溪源頭或灌溉滯留池的水源設施及灌溉排水路網之荒廢，然後是稻米文化式微及自然生態系之破壞，對下游都會城鎮也會造成防災壓力，而成為嚴重的國土問題。而少數繼續耕作的農民因為水梯田已雜草叢生且人力不足，而採用較快速便利的農藥以及化學肥料來耕種。

因此，我國行政院於 2010 年 7 月 1 日，院臺建字第 0 九九 00 三四七 00 號函核定國家重要濕地保育計畫（2011 年到 2016 年），交由內政部辦理，呼應國際上正盛行的「里山倡議（Satoyama Initiative）」¹。2011 年，行政院農業委員會林務局（以下簡稱「林務局」）年度施政目標與重點在於：以「健康、效率、永續」的全民農業為施政方針及因應節能減碳與氣候變遷的調適策略下，推動綠色造林，維護保護區及野生動植物資源，強化生物多樣性保育；健全林地管理及森林保護，使國家森林呈現多樣、健康、安全及

永續的生態系絡，在永續經營的目標下，發揮森林公益及經濟效能。並於同年度開始推動水梯田濕地生態保育與復育工作，計畫名稱為「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」（以下簡稱「貢寮水梯田保育計畫」），點出水梯田瀕危的新北市貢寮區、八煙區以及花蓮縣豐濱鄉三個地方為示範區，主要目的在於透過此工作推動，維護水梯田特有濕地生態環境與文化景觀，及進一步保護以水梯田為棲地之動、植物，提昇水梯田濕地生態系之生物多樣性。

「貢寮水梯田保育計畫」是由林務局補助人禾環境倫理發展基金會推動，原預定期程為 2011 年至 2014 年，2014 年度又以「複委託」方式轉由《狸和禾》統籌執行持續至今（2017 年）。其主要推動區域在台灣東北端新北市貢寮區雙溪支流，包括枋腳溪、石壁坑溪、遠望坑溪河谷，涵蓋吉林里、龍岡里、雙玉里。計畫保育的標的主要在「森林－水田－溪流－河口串連的水域生態廊道」、「水源涵養」的環境服務，以及在地社區原本累的環境經營思維和技術，透過兼顧社區經濟的操作，提昇朝向資源循環型社區的可能。計畫全程目標為：水梯田及周邊連通水域濕地生態威脅與保育目標評估、推動水梯田友善耕作及蓄水梯田恢復、促進可持續的生產生態地景及產業、在地環境智慧的採集調查與傳承、從生態與生活價值出發的社區營造、推動在地溪流濕地暨友善耕作的環境教育、提昇水梯田環境價值與里山倡議精神的公眾覺知。

受訪者（N1-11、S1-38、P1-16、P3-35、F1-5、F2-8、F3-3）皆提及貢寮水梯田保育計畫執行之後，不但水梯田重新蓄水、不見的生物回來了，使得貢寮更美麗、遊客更多了，甚至有青年回鄉使即將消失的傳統耕作方式也得以傳承，而且在社群網站以及體驗式的環境教育推廣下，也讓社會大眾了解到水梯田的價值，可謂幾乎達成了大部分之目標，但在社區營造的方面在結案報告以及訪談內容都較少提及。

然而，雖然現有資料對於社區營造較少著墨，但我們從人禾（2017：22）的論述不難看出社區營造的目標中其實隱含培力之意涵：「計畫的角色在協助社區友善環境產業的初期投資，以SCOT（Subsidize-Coach-Operate-Transfer）⁵模式，逐步培力測試再篩選

⁵ SCOT（Subsidize-Coach-Operate-Transfer）是人禾（2017）創用之詞彙，意旨透過「資助－培訓－操作

社區適宜的產業模式，移轉生產班自主經營。前期的投資包括：環境改善的投資、人員培力的投資、品牌及認證的投資、社會支持度的投資，以期社區能逐步自主經營。」那麼，為什麼需要培力呢？具體上又是培養了什麼樣的能力？這些疑問有待釐清公私協力之關係後再深入探討之。

貳、推動方式

根據人禾（2014：3）對於推動方式的說明，貢寮區水梯田保育計畫呼應里山倡議的精神，並對應其精神「三摺法」來推動。從下圖 3-2 中我們可以看出計畫主要願景為：與生物共享水梯田資源的前提下生產作物，主要運用三個方法：一、確保多樣性的生態系統服務和價值；二、整合傳統知識與現代科技；三、謀求新型態的協同經營體系。而其實際執行方式又分為五個關鍵面向：一、以無農藥的方式耕作，並適切的引水及放流，且產物皆在土地的承載量下耕作與採集，以維持土地的活絡與健康。二、將生產的系統納入野生物，與其共生共榮，並且循環地使用大自然資源。三、記錄在地文化與技術，建立資料庫。四、接受企業參與，並實施梯田會員制，也透過網路部落格使大眾都可以關心甚至實際加入保育行列。五、透過米食產品、田間副產物的開發與行銷，以及接受民眾體驗學習，使大家更了解水梯田的價值，並且試行生態勞務給付，讓農民有繼續保育的動力與經濟支持。

—移轉」的模式來培養社區某些能力，並使社區能夠獨立自主。

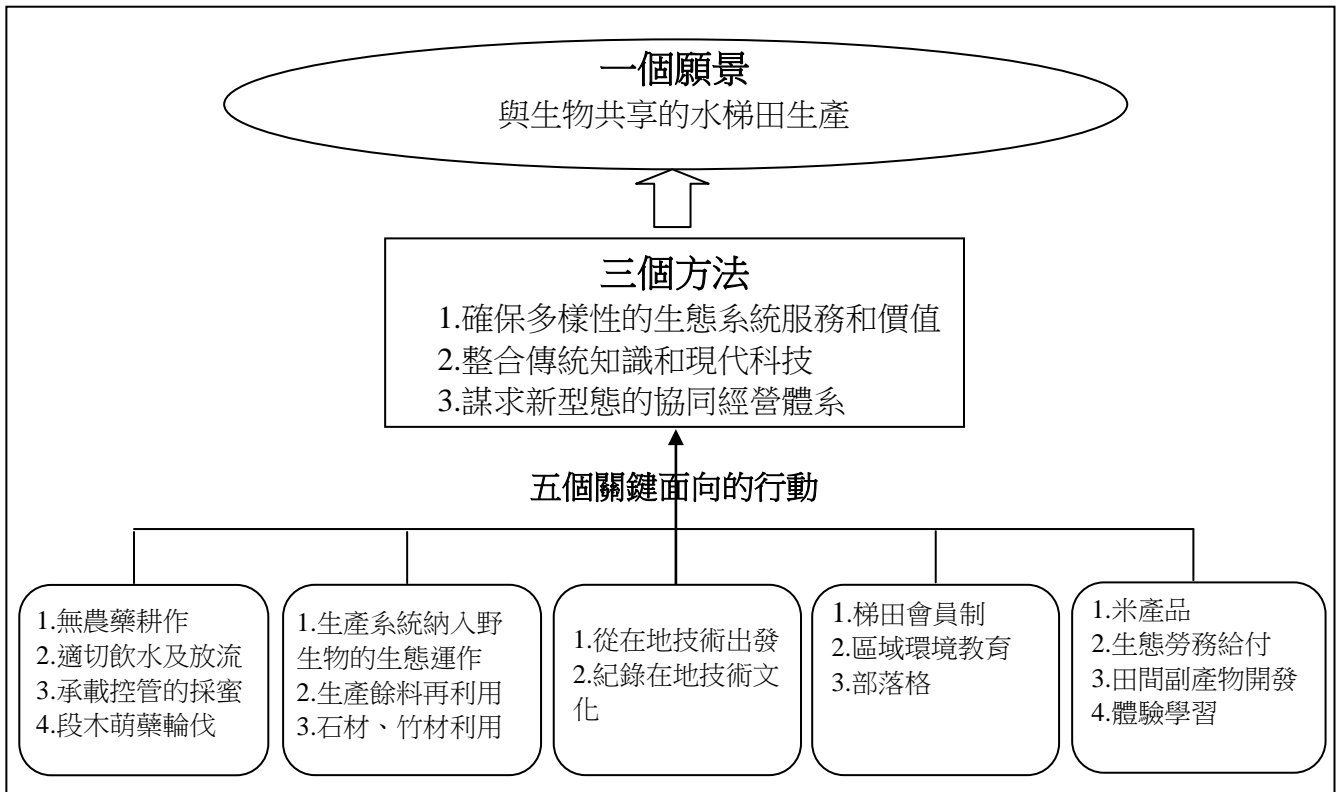


圖 3-2 對應里山倡議三摺法的推動方式圖

資料來源：修改自 人禾（2014：3）。

另外，圖 3-2 所示的三個方法中，從「謀求新型態的協同經營體系」可以看出此計畫亦是希望透過協力的方法來經營，以達成人類與生物共享水梯田的願景。人禾（2014：3）也表示，計畫的推動為問題解決導向，因此在人禾與各團體進駐之後，透過持續的接觸與調整，逐步呈現出推動工作的邏輯模式，其推動方式如下圖 3-3。雖然人禾未對該圖進行說明，但從圖 3-3 中我們可以看出計畫團隊在初始階段先對於生態環境與社區脈絡進行初步理解，並基此訂出「水梯田生態功能保育」與「友善環境文化的社區產業」之可行目標，繼而透過記錄田間作業來確立保育的對象，逐漸形成共同的經驗，也透過了解在地的智慧與資源建立起田間的節奏與生物的關係，並為生物保留其所需的棲地。接著進行觀察，投入必要資源、技術與勞務協助，並透過持續的互動建立起夥伴關係，也凝聚了社區的環保意識，共同協助生產環境的恢復。在夥伴關係的進行中達成小共識，

也提高友善農業的附加價值以及促進公眾的認同。

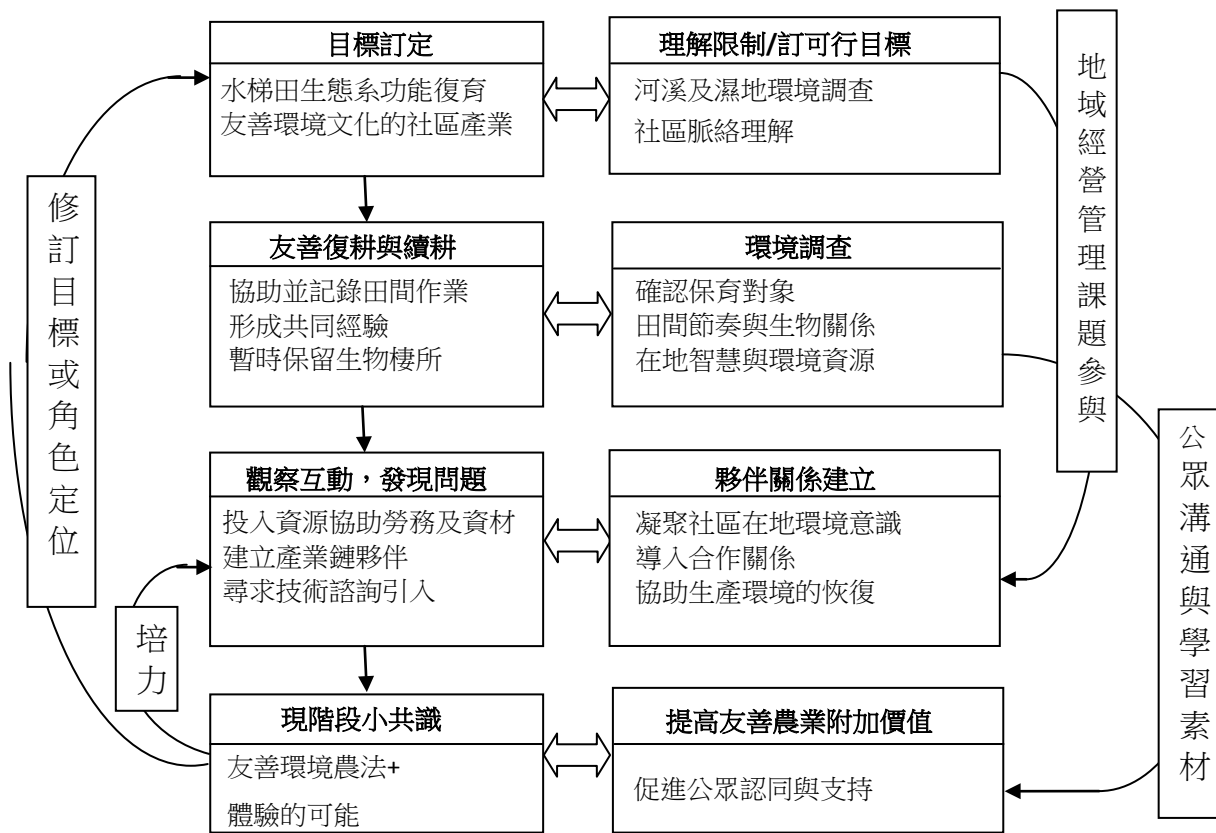


圖 3-3 計畫推動的工作邏輯模式圖

資料來源：修改自 人禾（2014：3）。

從圖 3-3 中的箭頭部分，我們可以發現其更進一步欲表現出推動計畫的各個過程是互相影響並且形成反饋、循環的模式。計畫參與者透過建立階段性的小共識來觀察、了解彼此的互動，進而培力在地農民，並且與農戶形成合作的模式，更加以檢視過程中的問題，來調整目標及各參與者的角色定位，透過上述我們也可以發現圖 3-3 比圖 3-2 更彰顯協力中培力、問題共同定義以及目標共享的價值。而人禾（2014：21）在訂定目標後，更從「生態勞務給付」以及「農產生態品牌研發」來當作策略的試行工具，發展出推動流程概念如下圖 3-4：

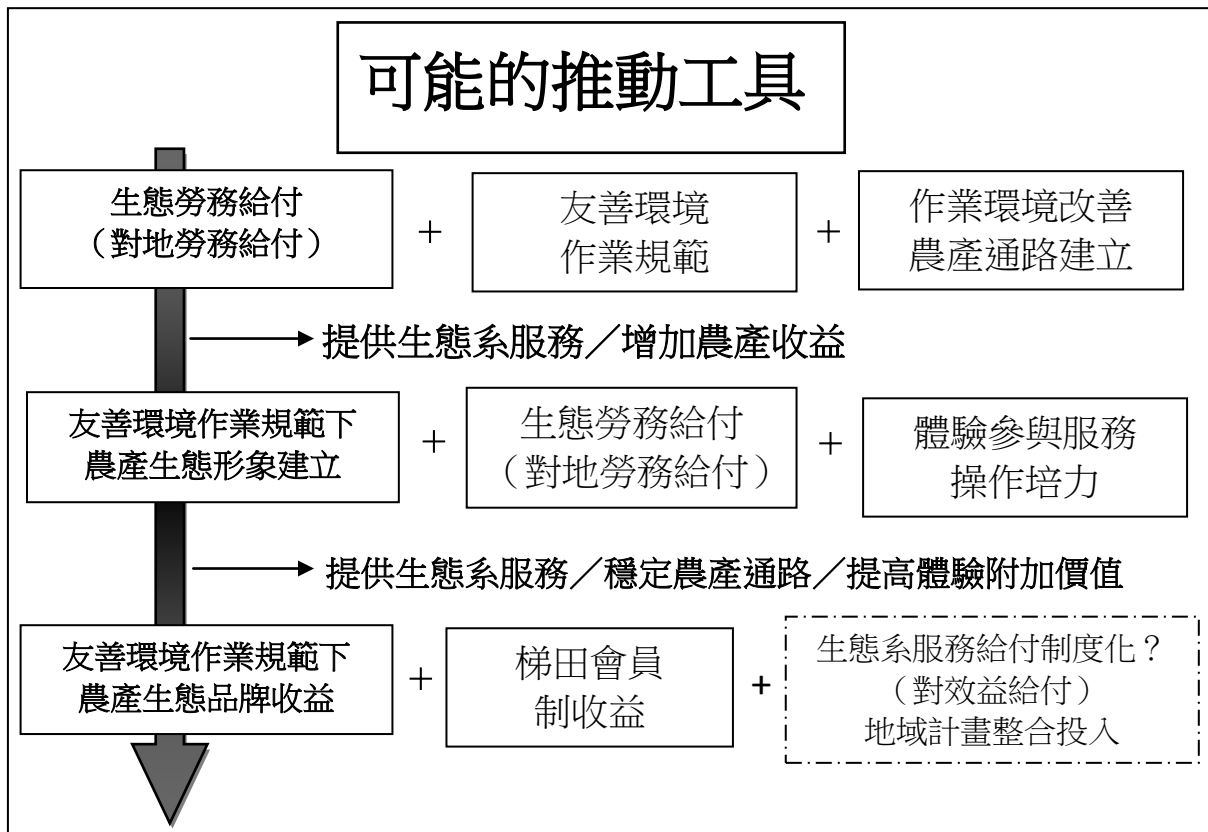


圖 3-4 可能的推動工具試行模式圖

資料來源：修改自 人禾（2014：21）。

貢寮水梯田保育計畫為試行林務局「水梯田與埤塘濕地生態保育及復育補貼試辦要點（草案）」之精神，由環境服務的使用者透過公部門的代理付費，穩定地要求一群維護者以一定的品管規範來確保環境服務的運作產出。詳細作法是由「生態系服務給付（PES）」的概念出發，通過核驗將按面積計酬發放一分地耕作期給付 6,000 元；冬期蓄水管理 3,000 元；全年蓄水田一分地給付 6,000 元。給付驗收準則如下：

- 一、田區完全不使用農藥。
- 二、使用本區沒有福壽螺及農藥孵育的秧苗。
- 三、在降水許可條件下，維持全年田間蓄水。
- 四、避免並持續移除管理外來入侵種。

- 五、若使用機械不能放乾田區並不影響田階穩定。
- 六、其他以不減損原有生物多樣性及田間涵養水功能為原則。
- 七、水稻田周邊100公尺內，不能使用任何農藥（除草劑或殺蟲劑）。
- 八、如有其他慣行耕作在附近，應有鄰田污染隔離的作為，緩衝帶不納入合作田區計算。
- 九、若決定使用有機肥，就不能與化學肥混用，若混用以化肥價格收購。
- 十、少養會吃田中螺貝及水草的鴨鵝等動物，1分地1隻為上限。
- 十一、各田皆須協助執行田間作業記錄，並接受環境監測調查之檢驗。

上述團隊計畫主要透過不停測試的作法，來得出最適用於在地的執行策略，初期聚焦於「生態勞務給付」以及「農產生態品牌研發」，生態服務給付之方式主要解決農民收入不足之困境，不僅是農民續耕與復耕的誘因，更能鼓勵農民參與計畫，順利建立起協力關係。而水梯田的恢復也使得生態可以恢復平衡，讓擁有或受益於水梯田的人及生物都能共享成果，達成計畫所提之與生態共享水梯田的願景。

綜上所述，貢寮水梯田保育計畫團隊透過自行評估環境條件並建立新的協力關係，加上參考里山倡議執行作法以及生態系服務給付為推動工具，而達成以下成效，我們可以歸納為三個面向來詳加進行討論。

參、計畫成果

2011年，也就是貢寮水梯田保育計畫第一年，開始嘗試完全不用農藥的友善環境耕作，規範的合作田有7戶7處約24分地；第二年有9戶10處約45分地加入執行，但2012年底有一位合作農戶離開團隊並自立品牌，因此第三年之合作農戶減至8戶10處約40分地，到了第四年有9戶12處約61分地成為合作田區；第五年更增加至10戶13處約70分地；到第六年時減至9戶12處70分地。計畫開始之後，田間耕作規範不得使用10馬力以上耕耘機，並且以淺耕為原則，以求不傷害土壤間之生物。並且只能以

「拏草」⁶方式除草；以蟲篩來除蟲，不得使用除草劑、除蟲劑、化學肥料。另外，在農業的行銷方面，由狸和禾來執行作物收購與產品生產銷售的工作（人禾，2014：4；人禾，2017：7-8）。

生態面的成效包含：共紀錄了 13 科 68 種蜻蜓，其中包含目前僅在貢寮水梯田區有穩定族群的黃腹細蟪，也發現水中的高級消費者－水蠶，意味著水域中食物網的豐富。另外，計畫團隊於 2012 年委託觀察家生態調查公司進行調查後，計有魚類 8 科 33 種、蝦類 2 科 8 種、蟹類 2 科 4 種、螺類 2 科 2 種、水生昆蟲 8 目 32 科 43 種、兩側迴游動物共 23 種。而平時以慣行農法施用農藥的下游田寮洋區域，僅記錄到 5 科 6 種魚，2 科 3 種蝦，有相當程度的落差。

計畫人員透過在山區及田間的走動，與農戶日常觀察遺留在田埂及田間的食痕、足跡、排遺及食繭，有確切記錄的有 8 種哺乳動物，含 II 級保育類 3 種，III 級保育類 2 種。計畫團隊在每年 10 月至 5 月進行固定至少 2 次的穿越線及調查，並搭配進行不定期定點觀察，至 2012 年底田寮洋的鳥種已累積至 309 種，其中候鳥有 213 種。

在人禾的輔導過程，「和禾生產班」的農戶重新認識了土地價值與里山倡議的環境教育，在 2011 年曾臨時招募來自鄰近學校、執行團隊親友、農運社團等青年朋友們，組成「割友會」巡迴助割兼學習體驗，也在 2012 年創設了梯田會員制，可以讓深度支持的民眾有更多元的參與機會，一方面解決部分農村勞力不足的問題，一方面提供部分農戶有發展多元產業的起點，也增加社區與外界的互動交流。另外，計畫團隊也酌量接受相關團體的交流參訪或環境教育活動，作為農戶轉型生態旅遊及環境教育產業的培力機會，以建構社群生產者與消費者的網絡關係。

雖然人禾對於貢寮水梯田保育計畫於「田寮洋溼地周邊水梯田生態保育計畫結案報告」，對於保育之過程進行詳細解說，林務局保育組簡任技正－許曉華也客觀描述貢寮水梯田生態保育成果，但在兩份文獻中似乎難以看到公部門間、私部門間、公私協力的

⁶ 拏草（台語拼音為 soo-chhau）：是指農夫將田間野草拔除，並張開五指以畫圓方式順勢塞入田土深處的動作，而這些野草的養分也成為稻田的肥料（人禾、狸和禾，2013）。

夥伴關係是如何建立的，以及透過何種方式建立？溝通的平台為何？而這些都是本研究欲深入探討之，並期望能夠透過了解貢寮水梯田保育計畫如何協力以成為成功案例，進一步提供成功之協力模式予其他相關個案參考。

肆、貢寮水梯田保育計畫與公私協力概念之連結

貢寮水梯田保育計畫起於 2011 年林務局委託人禾執行，目標在於：對水梯田及周邊連通水域濕地生態威脅與保育目標的評估來推動水梯田友善耕作及蓄水梯田的恢復，並重視在地環境智慧的採集調查與傳承，對內透過營造社區的生態與生活價值觀，以促進可持續的生產生態地景及產業，使農民充分了解水梯田之意義與環境保育的重要性；對外推動在地溪流濕地暨友善耕作的環境教育，進而提昇水梯田環境價值與里山倡議精神的公眾覺知。

而計畫團隊在保育水梯田及其週邊設備時，堅持採用當地傳承之技術與在地材料回復，致力於在地環境智慧的採集調查與傳承之目標，但是人禾（2012：9）也提及：接近或位於谷底的田階會比較難以搬運並且耗力費時，需要重新規劃利於運輸的道路或半機械搬運系統因應，而如何兼顧景觀的完整性、各環境運作單元的連接性、以及從建造到維護的低碳、低成本、高透水性，都是尚未解決的重要課題。

除此，計畫團隊亦鼓勵農民回歸自然，不用藥耕作，繼續傳統「挲草」、「篩蟲」、「牛耕」…等等，以與環境共生的方式與精神在土地可乘載的限度內進行生產，計畫團隊也讓農民親自紀錄生態種類，使他們了解堅持天然的耕種方式不僅是為了自身與社區經濟，更是給予棲息在水梯田或是會路過水梯田的生物一個純淨的環境，達成營造社區的生態與生活價值觀的目標。

而在水梯田一區區保育後，計畫團隊也針對貢寮區公所、貢寮國中、貢寮國小進行生態教育，希望透過對水梯田與水域生態廊道的認識，轉而支撐社區的推動。並透過研習說明、研討會、紀錄片、網際網路等管道來推廣分享里山倡議精神、水梯田及水域生

態系服務、土地多元價值及與生態共生的農業發展之可行性，也就是目標所指環境教育與公眾覺知的部分。

然如前述圖 3-3 強調「建立夥伴關係」以凝聚社區對於環境的意識與協助生產環境的恢復，人禾（2017：43）亦提及，因水梯田本身知名度提高導致遊客人數增加，用路、停車場、廁所規劃以及農戶的生活環境之影響等相關問題都形成新的壓力與機會，計畫團隊對於相關的問題的策略擬定如何達成共識？公私部門整體的協力關係又是如何運作的呢？這些都是本研究所欲了解，文獻卻陳述不夠充分之處，因此，本研究冀望透過個案研究法來聚焦於此個案，進行全面性的了解，並透過深入訪談法訪談計畫團隊人員或與此個案相關之利害關係人，以訪談結果解答疑惑並透過與相關文獻之交叉比對，佐證資料之真實性。

第四章 深度訪談分析

本研究透過文獻回顧以及個案研究與深度訪談之研究方法，針對初始狀況、協力過程、協助型領導、結果四個面向，透過相關的文獻資料與訪談資料進行實證性的分析。

第一節 影響初始狀況之關鍵因素

在初始狀況的面向中，我們進一步分為「權力／資源／知識的不平衡」與「過去合作或衝突的歷史」詳加討論，並分析兩個變項如何影響貢寮水梯田保育計畫之公私協力關係。

壹、初始狀況－權力／資源／知識互相依賴促使公私協力

Ansell & Gash (2008: 551)、陳敦源、張世傑 (2010: 38)、李柏諭 (2011: 43)、曾冠球 (2011a: 92)、陳盈宏 (2015: 36) 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，但是參與者間的資源擁有如果嚴重的不平衡，也將導致參與動機減弱。

人禾自 2007 成立，致力於宗旨：推動體制內環境教育的落實、推動環境學習中心的建構、擴大社會對永續環境議題的關注和參與，雖然人禾 (N1-139) 無足夠資源能夠進行此保育計畫，但是透過林務局的補助，人禾不但有了進行計畫的經費，亦有計畫規劃者的角色與權力：

我本來很弱、我本來沒有錢做這件事，雖然不對等但對我來說是賺到，那權力呢，我本來沒有角色進到這裡面來，但是透過林務局我有了 (N1-139)。

S1 (3) 認為狸和禾一方面需要林務局所提供的資源，另一方面，S1 掌握在地情

感的優勢，可以成為林務局、人禾與在地對口的單位，也是為農民發聲的經紀人。

N1 (67)、F1 (5) 都認為農民會加入計畫主要是因為友善耕作的方式會使作物、生態品質變好，且農民也感受到身體更健康：

我們曾經有一個很關鍵的農民，就是公田的擁有者，他從國外回來的然後他在台北其實闖蕩了四十幾年的樣子，所以他一開始來其實是因為他父親過世，就是我們第一代的合作人那樣子，然後他父親也不是一開始就加入，就是他父親是早先就是意志力很強的農民，他田管得很好，那相對其實就是農藥用的比較多，所以他是到第二年才加入，那身體狀況已經不好了，就是有得癌症... (N1-67)。

(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)。

另外，農民 F2 (29) 與 F3 (23) 也提及生態勞務給付確實也是促成農民願意加入並且擴大面積的另一個原因：

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)！

他在津貼方面是真的有幫助，會誘使農民去擴大它的面積，要不然這裡的人到後期其實都是做只夠自己吃就好了 (F3-23)。

而 P1 (22、33) 則是認為林務局雖有資源，但仍需要賦有想像力與行動力的團體方能使保育計畫順利推行，而人禾恰好符合期待，因此與林務局一拍即合：

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) 更提及私部門在知識方面其實遠比公部門來的多，而人禾的成員會將受用的外界資訊攜帶進協力中，彌補公部門在知識上的不足：

其實你要曉得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，N⁷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，所以...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）。

綜合上述，由於公部門缺乏專業知識與創新想法、人禾在經費方面不足、在地農民因為長期使用農藥而導致身體出狀況，希望能夠採用友善耕作的方式，卻礙於人力及收入問題不得以而採行慣行農法，在各個參與者需求互補之情況下，基於實際的需要形成合作的動機而進行公私協力的模式。

貳、初始狀況－以前合作的歷史構成此次參與協力的誘因

如同 Ansell & Gash (2008: 550)、陳敦源、張世傑 (2010: 38)、李柏諭 (2011: 43)、曾冠球 (2011a: 92)、陳盈宏 (2015: 36) 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；反之，若過去有合作的愉快經驗，便會增加參與誘因。

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 N，因此向林務局推薦人禾為輔導在地農民的組織：

因為林務局還是必須要找一個組織來對口，那我那時候就是只想到人禾，因為 N 曾經是我學妹，而且我想到適合的人選也只有她...（S1-7）。

⁷ N 為人禾基金會之高階主管。

P1 (36) 則是在計畫籌備階段時就事先找S⁸商討，後來S直接向林務局推薦原先就熟識的N，恰巧林務局本來就與人禾有合作關係，所以形成協力的動機：

我一開始找的是S，我本來也不認識她，因為他們幾個人在那邊調查蜻蜓，那發現到黃腹細螽，我就去找她、跟她聊想法，問他願不願意，那他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，由於行動者過去已有合作的愉快經驗，彼此間形成初步的信任關係進而促成公私協力之模式，因此從初始條件中我們可以得出一權力、資源、知識不對等以及以前合作的歷史都是促使協力產生的關鍵因素。

參、制度設計－建立公平、公正、公開的遊戲規則有利於協力進行

如同吳英明(1996:91-93)、Ansell & Gash (2008: 555)、林淑馨(2012:118、573-574)說明制度設計指的是合作的基本協議和基本規則，且過程必須是開放和包容的，並指出這對合作過程的程序合法性至關重要，因為必須各個利害關係團體覺得他們有合法的參與機會，以及李柏諭(2011:58-59)提及協力所創造之公共效益必須貼近民眾需求，以及相關執行策略亦須獲得在地居民認同與支持，才有可能發展如貢寮水梯田的計畫中，透過制度來確保農地環境價值的「對過程的承諾」：

...因為我們都是此案例生態系服務的受患者，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，特別的是，人禾並非在加入的頭一年就強迫農民簽訂合約，而是透過

⁸ 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。

「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：

...就是他們會害怕，你到底要他們簽什麼，他們都經歷過耕者有其田、三七五減租，所以有那個壓力在（N1-104）。

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）。

P3（44）則表示，公部門執行計畫到一定的年限就會被要求有所成果，因此，在此個案中，林務局除了與人禾簽訂補助的契約外，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，我要交代的了，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、制度再執行是最好的，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，我們可以看到協力中的輔導單位一人禾，盡力向其他參與者說明清楚計畫的內容，堅信透過公開透明的方式溝通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，另外，公部門表示除了與人禾在補助關係上的契約外，亦會與人禾透過非正式的溝通管道協議對彼此更公平的協力方式，而林務局的承辦人員亦表示在制度設計與政策執行上的先後順序是值得我們思考的。

第二節 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、理解和結果之間呈現良性的循環關係，但很難知道從個部分開始進行協力，由於溝通是協作的核心，因此 Ansell & Gash 從「面對面的對話」開始描述。而本研究認為貢寮水梯田保育計畫從初始狀況開始便奠定了初始的信任關係，因此接下來先從「信任的建立」此一部分開始討論。

壹、信任是推行公私協力的最佳潤滑劑

如同陳敦源、張世傑（2010：36）所言，在討論公私協力夥伴關係時最常被提到的面向之一即為信任與社會資本，信任是指參與者對彼此信守承諾之態度抱持高度的信心，

且相信彼此不會有犧牲對方而成就己利的投機行為。而這種信任態度必須透過長期互動接觸的培養，當信任關係形成之後，便成為一個可利用的資源。

因此 N1 (103) 也指出信任關係對於保育計畫中之協力關係是十分重要的，並表示很多農民是因為信任關鍵人物—S 而願意加入計畫：

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) 皆表示狸和禾高階主管曾於在地學校任教，因此大家都認識並且信任她，會放心加入計畫亦是受其影響。

S就說我們來恢復水梯田，S就一直來找我，我就說：好喔 (F1-2)！

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)。

因為一開始就是S跟我們接觸，所以就是比較不會那麼害怕 (F2-42)。

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；而 S1 (18、23) 亦認為自己與農民的關係很像是家人，其中信任關係不言而喻：

...因此我那時候就跟P推薦人禾，P剛好也找了N，因為他覺得說其實彼此的想法是可以契合的，所以我們跟N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)。

...在接觸的過程，我們跟農民的關係已經很像家人... (S1-18)。

...基本上他們 (在地農民) 是會覺得說...對我們是信任的 (S1-23)。

林務局現任局長 (P1-9) 當初在擔任承辦人員時曾遭遇局裡許多人的反對，但是當時的局長基於對他的信任而支持他，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...當

然都會傳到我耳裡，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，在公私協力過程中，不論是組織內部、外部，信任關係的建立可以大大降低協力過程中的成本；而透過長期累積而形成協力前就有的信任關係則是重要的社會資本，可以免去許多猜忌以及解釋，總而言之，信任可以被視為公私協力時最佳的潤滑劑。

貳、對過程的承諾受依賴程度影響

Ansell & Gash (2008: 559) 認為對過程的承諾除了互相承認有相互依賴關係存在並共享過程的所有權，而承諾取決於信任，其他利益相關者將尊重您的觀點和興趣，因此很容易看出，清晰、公正和透明的程序對於承諾至關重要，在協力過程中可能會出現不可預測的方向，利益相關方必須相信審議和談判的程序是完整的，而隨著參與度的增加，也可以增強承諾和所有權的感覺。

雖然人禾與農民依賴林務局提供之經費，但相關文獻如人禾（2017：43）、N1（6）也提到：稻作技術一開始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，所以人禾、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）。

S1（4、7、46）表示與人禾在計畫中可謂密不可分，F3（5）也表示農民認為狸和禾與人禾像是一起的，甚至有農民F1（11）完全不知道狸和禾與人禾兩個是不同團體，可見依賴感之深：

...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)。

此外，Ansell & Gash (2008:550)認為對過程的承諾除了互相承認有相互依賴關係存在、共享過程的所有權，也包含對開發互相利益之機會保持開放的態度，因此人禾(2017：40)更特別肯定農民為了計畫的犧牲與付出：

- 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（人禾，2017：40）。

除上述三點，人禾（2017：39）更點出貢寮的水梯田大部分都是親族共有，因此唯有不斷的溝通並將功勞共享才能擁有親族的認同，方使貢寮水梯田能夠發揮公益價值之綜效：

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（人禾，2017：39）。

而 Ansell & Gash (2008:560)更進一步提到承諾有時也被稱為「所有權過程」，所有權意味著對此過程的共同責任，因此信任關係就十分重要，授權的合作形式在參與激勵薄弱的情況下可能是良藥，但也可能掩蓋了利益相關者缺乏真正承諾的真相。雖然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，但是權力不平衡或對誰應該採取主動的不同看法可能會阻礙共同的所有權，迫使合作的另一方加強採取更有效的行動機制。

N1(174)對於此方面也提出了相關看法，認為在保育過程中狸和禾高度依賴人禾，使得狸和禾本身在掌握協力過程中的主導權時不夠積極，也導致人禾負荷不了那麼多壓力，於是人禾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，我覺得那個...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)。

綜上所述，貢寮水梯田保育計畫之參與者們相互需要並尊重彼此的專長，因此在協力過程中承認彼此之依賴程度很高，而在所有權的共享與開發互利之部分，初始狀況原為追求收入的農民，在進入協力並且與參與者培養信任關係後，非但沒有因為減少產量、增加工作量與參與者不快，反而是為了共同的願景不惜付出。

參、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達成共識，而這些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。人禾(2014:3)在計畫推動的策略中也認為協力中必須要建立起階段性之小共識，方能有助於計畫整體目標及各參與者之角色定位之修正。

N1(108)就這方面指出，在保育計畫一開始曾經為了割稻機的定義問題產生革命，農民也有議論的聲音，但是人禾對農民很明確指出計畫規範的界限及價值，藉由與參與者共同定義問題來消除異議：

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)。

而就問題共同定義以及共同價值的指明 S1 (26) 也有相同論點，S1 提及管理合約是根據農民的傳統農法訂定出，因此規範具有其清楚的目標價值與意義，也應該共同遵守原則，維持彼此的承諾關係：

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）

文獻中，李柏諭（2011：43-62）透過研究高雄市蓮潭國際文教會館的委外經驗告訴我們，政府若要在協力中要扮演好自己的角色，首先政府應從單純委外的消極角色，轉變為與民間共同經營、共同主導規劃的積極角色。如此一來，政府不但可以擺脫監督怠惰的刻板印象，民間機構也能夠學習自我管理的能力，並且在公、私部門共同經營的模式下，彼此都可以共享資訊、互補不足，P3 (20) 針對此方面也提及，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：

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，貢寮水梯田保育之生態服務給付合約之簽訂是依照在地農法制定，不僅參與者共同指明貢寮水梯田生態以及傳統農法價值，也依循該保育計畫之初衷朝向任務目標進行，另外，公部門也積極參與保育計畫的活動、問題界定以及問題解決，並

非僅位居資源提供者的角色。若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達成共識便能夠進一步增加對過程的承諾並形成信任關係。

肆、即刻結果的重視在貢寮水梯田保育計畫中並非必然

文獻中 Ansell & Gash (2008:561)認為公私協力要順利推行應該要即刻使參與者得到小贏局面，才能有助於計畫下一階段的推行。

與文獻不同，P1 (39)、N1 (10)、S1 (43) 都認為保育計畫的參與者比起即刻的獲益更重視長遠的發展。像是 P1 (38、39) 就有特別提到人禾在處理社區的對外溝通部分就特別謹慎，雖然過程中接受到非常多的外在誘惑，但人禾還是一步、一步腳踏實地的經營：

...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... (P1-38)。

那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 (P1-39)。

N1 (10) 也提及，保育計畫中的非營利組織必須明確了解計畫的目標，並且不能讓自我意識超越目標，以不忘組織最初加入協力之初衷，所以N1認為，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：

...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)。

而S1（43）則是透過原先對農民的了解，掌握農民的想，並且認為農民所追求的是在生活環境上能夠獲得改善，而非僅著重於眼前利益，因此在即刻結果的部分S1並不憂慮：

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）。

綜合上述，雖然文獻點出即刻的小贏結果能階段性的使參與者感到安心，進而有助於公私協力之推行，但受訪者們皆不認為如此，從訪談內容中我們可以了解到在水梯田保育計畫的三個示範區－八煙、豐濱、貢寮，因為各參與者不操之過急的特性，使得貢寮雖然是走的最慢，卻也是最長久的。

伍、面對面對話會影響協力過程

文獻中 Ansell & Gash (2008: 550)、林淑馨（2012：118）都認為面對面對話不僅是指實際上臉對臉的談話，而是包含參與者間善意的溝通態度都會影響協力關係，因此，面對面對話不僅僅是談判的媒介，它也是建立信任、相互尊重、共同理解和對過程的承諾的過程的核心。

N1（168）、P3（38）也提到主要的聯繫方式就是透過傳送電子郵件、打電話，但影響溝通更重要的因素是互相尊重的態度：

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 (16、22) 更表示在地農民雖然年紀比她長，但對於計畫團隊的決定十分尊重，另外，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E9跟L10，但是基本上他們都是蠻尊重我們的啦！像E其實他是長輩，但他很尊重我們的決定 (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。

第三節 公私協力中困境解決與結果產出

本節將進行貢寮水梯田保育計畫參與者之溝通管道、曾遭遇之困境與計畫最終成效之分析，透過文獻回顧以及訪談結果來回答研究問題。

壹、協力過程面對之困境

在公私協力的過程中難免遭遇困境，P2 (9) 與P3 (1) 認為水梯田的保育計畫從一開始選擇地點以及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：

要做一個地方的經營，其實問題算蠻多的，因為可以說從一開始我們局長...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

⁹ 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。

¹⁰ 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。

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）。

P2（12、13）認為在貢寮水梯田的保育過程中，公部門遇到的困境包含政府部門間的契合度，以及水梯田在保育制度上的突破性問題，而P3（5）：

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。第三個就是如果我們要讓他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）。

現行的制度和法規是沒有的（P3-5）。

現在只有所謂的休耕補助啦！那他的補助理由就...不是對生態補貼的這個部分（P2-13）。

而在制度設計上，P2（14）與P3（6）也提及，雖然局長早已有遠見地進行制度面的研究草案，但礙於其他政府單位的不願配合而無法順利進行：

我們局長其實很睿智，就找了台北科大的老師做了一本水梯田復育手冊，在制度面上就做了一些草案，這只是一個研究案，但是這個研究案裡面就有說在制度面上就有做一些分析，我們沒有發行，為什麼沒有發行就像我剛剛跟你講的，這在法律上不是我們的業務（P2-14）。

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）。

人禾（2017：43）、F1（6）、F2（16）、F3（9）皆提到，在貢寮水梯田保育計畫小有名聲之後，大量的遊客帶來了垃圾汙染，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：

就是有遊客來到這邊垃圾就隨手亂丟，車子也隨處亂停，有時候我們很急著要出門載孫子，左邊停兩台、右邊停三台，中間剩一小條也過不去... (F1-6)。

我們這裡沒有一個有規模的停車場，所以他們車子也都亂停，所以我們在地農民都會覺得比較困擾... (F2-16)。

遊客的部分他們開車都開好快！我們都會覺得很危險... (F3-9)。

S1 (8)、N1 (10) 也提到，除了上述之困境，另外就是計劃進行的步調很慢，導致很多人有質疑的聲音：

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)。

但 P2 (19) 表示，社區的培育本來就需要花不少時間與心力去慢慢培養：

一個社區你要去培育，三年是做不了什麼事情的，所以這些制度也是每年慢慢磨... (P2-19)。

P3 (9) 也與李永展 (1998:99) 有相同見解，認為保育的工作本身具有延遲性，保育的問題不但被發現得晚，成效也會顯現得比較慢：

我覺得保育的示範不是短期間內可以看到的，他必須是一個很長遠的、有分階段性的... (P3-9)。

N1 (22) 表示，協力過程使其感到困擾的主要在於地方政府想將貢寮區的水梯田營造成觀光亮點，但計畫團隊認為地方政府的高調行銷手法無助於當前的保育目標：

困境... 嗯... 這好多耶！我覺得就公共行政最大的就是一個地方的改變，其實他會有很多的、不同的改變方式，那我其實現在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)。

P1 (46) 則認為行政機關都會希望政策成效早日讓社會大眾看見，但人禾不過度商業化並且低調行事的作法確實保護了貢寮水梯田，使其不被過多的遊客破壞：

比較大的，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，我覺得可能過去比較大的，你要說真的唯一可能有時候會讓局裡面傷腦筋大概就那邊，基本上沒有什麼太大的問題 (P1-46)。

而在協力參與組織內部困境方面，P1 (9) 亦提及自身當初在提出復育水梯田之理念時，曾被林務局內其他單位視為不務正業，這些不同的意見也形成推動保育水梯田的阻礙：

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 (7、8) 更進一步提到，當初在推動計畫時，林務局其他處室墨守成規，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，所以對於該計畫較不關心、不支持，所幸當時的局長支持，使得該計畫能持續進行：

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... (P2-7)。

...應該是認為林務局不應該管這個 (P2-8)。

而文獻告訴我們，環保型非營利組織可能會面臨經費不足、數量稀少而不被重視的困境，所以須仰賴政府的委託計畫以維持組織運作，但致力環境保護之立場常與政府單位對立，而形成進退兩難之局面 (林淑馨，2008：309-310、內政部統計處，2016)。另

外，文獻也告訴我們，我國政府目前並未有明確的條例、方針來制訂與非營利組織相關之政策或促進非營利組織發展（林淑馨，2012：93）。而相對稀少的環保型非營利組織如人禾，要與政府協力前已先面臨資源缺乏與議題不受重視之限制，後加上無制度保護，其困境可想而知。

但從N1（12、139）可以看出，人禾致力於環境的友善發展時確實面臨經費不足之疑慮，也認為相關制度缺乏，但並無提及與林務局的協力過程中有立場對立之情形，反而認為林務局給人禾很大的彈性空間去發揮專業。

綜合上述，人禾正面臨無制度保護之困境，林務局則不斷面臨其他單位不認同、配合之問題；而貢寮水梯田的保育計畫整體過程中，也曾經遇到與地方政府理念不合、在地居民與遊客衝突以及觀光設施規畫不足之問題，但最大的困境仍是受訪者共同皆有提及的－在計畫推行步調之協調困境。

貳、面對問題時以協助型領導解決

文獻中指出協助型領導係指對於各利害關係人的干預程度應為最少，讓利害關係人對於政策具有共識且願意進行協力，並將公共利益最大化；另外，若各利害關係人無法建立共識，則政策領導者必須要扮演一個公正調解者的角色，在利害關係者之間穿梭協調，依據當時情境條件制定一個引導性的解決方案，化解各利害關係人間的歧見及提升參與動機，以確保共識建立的過程及結果能夠受到各方之尊重，利於協力過程的推動並持續進行（Ansell & Gash, 2008: 554-555；陳盈宏，2015：36；陳敦源、張世傑，2010：38）。

S1（35）、P1（38）都表示在保育計畫中人禾是主要領導培力的角色：

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）。

...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）。

另外，P1（29）身為主要規劃與領導三個先驅計畫的角色，認為貢寮是三個示範區中成效最佳的一個，並且肯定該成效與人禾陪伴在地農民的用心程度有顯著之關聯性：

...那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）。

而協助型領導的角色也不只人禾，P1（40）、P2（29）也表示協力過程與其他公部門有矛盾時，林務局就會即時跳出來協調，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）。

N1（71）、人禾（2017：27、38）說明，人禾在發展初期移轉經驗及相關客戶報名服務程序給生產班，並在各式活動初期都投入現場的協助以培力生產班的產業能力，人禾不僅透過機制的測試，也進行角色的測試，以本身先示範操作再重新分工的方式，促成新階段的投入或分工：

...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）。

綜合上述我們可以看出，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，幫助各參與者進行有意義的聆聽及討論，除此，人禾也會透過先示範再轉移的方式培養狸和禾與在地農民獨立自主。

參、參與者溝通管道包含正式與非正式

在公私協力過程中，若遭遇困境，不外乎就是需要溝通、協調以解決之，從訪談中我們可以得知，貢寮水梯田在保育過程中，參與者除了透過正式會議之外，也會運用非正式管道，像是實地探勘、親自解說等方式，P1（48）提到，在面對公部門其他單位對於保育水梯田有質疑時，除了例行的會議溝通之外，還必須親自帶他們到現場觀看，才能理解保育水梯田之用意何在：

（開會以外的溝通方式）就是要帶他們去看，其實這也是某種程度、某種形式的會議，因為用講的他們可能不是很能理解，一定要帶他們去看，但他們會想為什麼要去做農田的保護，農田不就是拿來種東西的，他不太能夠理解那上面是有什麼，他想像不到這一塊...（P1-48）。

N1（19）更提出有另外一個計劃是完全移植貢寮水梯田保育計畫的方式，而在試辦的過程中都是透過非正式的管道溝通，可見在貢寮的保育計畫中亦是透過非正式管道的溝通方式進行：

...溝通的平台跟管道就會是，比方說管翡翠水庫的北水局（台北水資源特定區管理局）他們就會請我們去講，然後開始在他們轄區內試辦，移植這個方法，像雙溪的太平區，就是整個計畫移植過去試辦的，可是成效我還不是很清楚，所以就是當這個案例有論述出來的時候，都是一些非正式的管道進去溝通（N1-19）。

S1（21）則指出協力過程中主要溝通管道是以討論的方式，而N通常都扮演對外溝通的角色，但有時也會透過S進行對外的溝通，端看兩位之角色與立場之合適度決定：

對外溝通的部分，...在這六年間，這些事情都是N去處理的，就可能我們會討論，然後會做分工，比如說有些部分可能是我出面比較好，那就我去，那有些是她比較好，她就會去處理（S1-21）。

在林務局與人禾的溝通部分，林務局承辦人員 P3 (28) 也提及主要是透過打電話、傳送電子郵件的方式進行，並且聯絡次數非常頻繁，內容主要是在設計的理想與制度的現實中磨合出最理想的模式，另外，P3 也認同這種非正式管道的溝通模式，因為這種模式不僅方便、即時，而且也不像正式會議會有流於形式的缺點：

其實平常就是用電話、Mail，如果說有決定性的問題，...我們裡面要做決定的話也要長官認可，那人禾就必須要一起來跟大家溝通，講真的就我那時候在當承辦的時候跟N真的是經常性的在聯絡，幾乎兩、三天都是Mail來Mail去，就是我會問她一些問題那她也會來問我一些問題，因為她在操作上面就會遇到一些困難或者是在訂什麼工作項目，她就會覺得說她的想法不知道符不符合制度面，或者是一些狀況她就必須要來問我們...我也跟你說真的啦！公部門在開很多的會議其實都是流於形式，像你今天跟我的訪談或者是私底下大家坐下來為了真的要解決一些事情談出來的東西其實是不一樣的 (P3-28)。

綜合上述我們可以看出，其實在貢寮水梯田的協力過程之溝通層面上，非正式管道是多於正式的，並且參與者們也認為非正式管道具有彈性、即時、方便性等優點，正式的會議模式則時常流於形式，且可能並非是為了解決問題而執行的會議，相對上，受訪者認為非正式管道可免除繁文縟節，反而更具效率。

肆、貢寮水梯田保育成效顯著

文獻中 (人禾, 2012; 人禾, 2017; 國立臺北大學土地與環境規劃研究中心, 2012) 顯示貢寮水梯田保育之成效包含農業面、生態面、公眾溝通面，整體而言是三個先驅計畫中最為顯著的。

(一)、農業面

在計畫第一年 (2011 年) 開始嘗試完全不用農藥的友善環境耕作，規範的合作田有 7 戶 7 處約 24 分地，另以林務局多元就業恢復 2 戶 2 處約 12 分地為蓄水可耕作梯田。第二年有 9 戶 10 處約 45 分地加入執行，其中 3 戶取得慈心綠色保育標章、3 戶局部測試有機作業規範、2 戶於耕作期過程中無法全程遵守友善農業規範而未納入和禾品牌稻

米販售、2 戶於冬季未能完成冬期維護管理，因此不完全領取冬期給付(人禾, 2012:4)。2012 年底有一位合作農戶離開團隊並自立品牌，因此第三年之合作農戶減至 8 戶 10 處約 40 分地，其中 6 戶取得慈心綠色保育標章、2 戶開始測試合夥人招募，另外，因為新北市政府以林務局補助款協助 16 分地恢復蓄水，部分田區已經開始耕作並加入計劃，所以到了第四年已有 9 戶 12 處約 61 分地成為合作田區，第五年更增加至 10 戶 13 處約 70 分地。到第六年時，雖然有 3 戶擴充水梯田面積，但因為石壁坑溪龍崗里有 1 戶參與水土保持局農村再生計畫已有相關經費而退出計畫，所以第六年的合作農戶又減回 9 戶 12 處，但依然為 70 分地：田區流域分散於遠望坑溪 1 處 4 分地、石壁坑溪 2 處 6 分地、枋腳溪 9 處 60 分地。其中 2 戶使用全部無外來投入之自然農法；2 戶採用部分自然農法、部分有機農法；2 戶採用全部有機農法；3 戶採用少量化肥的無毒農法(人禾, 2017: 7-8)。

在田間作業模式部分，原本全部為水稻一期作栽植，而耕作方式採用手、水牛、8 馬力耕耘機。計畫開始之後仍沒有改變，唯加入計畫以淺耕為原則，不使用 10 馬力以上耕耘機。計畫進駐之前，田埂除草多用除草劑，抽穗到收成期間以手工或機械割草；田間除草於冬期及翻耕期間多用除草劑，插秧後到孕穗期部分以「掌草」方式，部分仍有使用除草劑；而加入計畫後，生態勞務給付之規範為全年不得使用除草劑。水稻主要害蟲為「負泥蟲」、「稻鐵甲蟲」、「二化螟蟲」，在計畫進駐前多有使用農藥—「賽文」以防止負泥蟲的現象；加入計畫後，在第一年(勸導期)仍有 2 戶使用賽文，第二年完全規範不得使用，改以竹叢物理驅趕或竹製捕蟲具(蟲篩)來捕獲。而計畫區域中因不曾出現福壽螺故無螺害相關管理措施，但仍持續宣導以預防，除此，規範各戶皆採用自家育苗以避免平地福壽螺藉由秧苗而引入。而施肥部分，計畫開始前各農戶皆以掌草搭配使用農會補貼的化學肥；計畫開始後引入慈心基金會及林務局的綠色保育標章認證，以計畫補貼差價鼓勵大家嘗試有機肥，爭取綠色保育標章，並在米的銷售及收購將綠色保育標章的米提高一級售價，恰巧可以抵銷合理用肥的價差。

第一年(2011 年)，計畫團隊為了爭取已經廢耕的農地恢復蓄水，結合多元就業人

力，協助以小機械及人力恢復 2 處共 10 分地的田畦整理，包括物理除草、引水、晶化處理、田埂施做。部分既有耕作農戶的引水，在梅雨季後到颱風季期間會有不穩定的現象，因此協助農戶以接管飲水方式，並保留原有土圳與生物共享，斟酌設置源頭集水井。人禾藉由與「肯夢 AVEDA 水環境保育計畫」的企業合作，投入自籌款項購置「和禾米生產班」的碾米機與選石機一組，解決了過去傳統自家碾米機損耗率高成品，因而米粒小、功率低因而耗時的問題。

另外，在農業的行銷方面，貢寮水梯田保育計畫協助投入農產品銷售初期研發設計階段的所需經費、資材、行銷，以及基礎設施的改善，並協助農戶其他農產品參與相關友善市集。而為了讓銷售及新產品的研發能有一致的發展與對口單位，也於 2012 年，由在地和外地認同「和禾水梯田」的青年共同成立小型社會企業－「狸和禾」，以義工性質執行作物收購與產品生產銷售的工作，包括後續碾米、篩米、包裝銷售、綠色保育標章品管，及蒸米、曬米干來賣給海山餅店的工作。由海山餅店製成生態品牌的「和禾米香」於 2012 年即獲得新北市特色伴手禮評選的肯定，「和禾」商標也因而建立起貢寮友善水梯田的產品形象。

(二)、生態面

2011 至 2012 年進行的田間植物調查，紀錄到水田中伴生植物 30 科 56 種、田埂生長植物 73 科 195 種。發現水田伴生植物中，包含名列瀕危等級的挖耳草；易危等級的小蒼菜、絲葉狸藻、毛澤蕃椒；接近威脅等級的瘤果簞藻。水生生物方面，在計畫合作田區，包含其直接相連的水渠、水塘、與田畦邊的植生交界環境，兩年累積紀錄了 8 科 44 種蜻蜓。而若擴及鄰近無水的休耕田、田邊車道林緣、溪溝、溪流，則共紀錄了 13 科 68 種蜻蜓，其中包含目前僅在貢寮水梯田區有穩定族群的黃腹細蟴，超過目前台灣含離島地區野外可見約 130 種蜻蜓的五成。除了蜻蜓，也發現水中的高級消費者－水蠶，意味著水域中食物網的豐富。

另外，計畫團隊於 2012 年委託觀察家生態調查公司，調查貢寮水梯田集水區範圍內之遠望坑溪、枋腳溪及其支流石壁坑溪、內寮溪的溪流生物（不含下游田寮洋區域），調查方法為電器法及蝦籠法，另以蘇伯氏採集網進行底棲生物調查。經過春、夏、秋三個季節調查，計有魚類 8 科 33 種、蝦類 2 科 8 種、蟹類 2 科 4 種、螺類 2 科 2 種、水生昆蟲 8 目 32 科 43 種。其中初級淡水魚類包含不少特有種（含特有亞種）：台灣馬口魚、台灣石（魚賓）、台灣纓口鰻、明潭吻鰕虎、短吻紅斑吻鰕虎。蝦蟹類亦有：顯齒澤蟹、日月潭澤蟹、台灣米蝦等特有種。另有《台灣淡水魚類紅皮書》名列接近受威脅（NT）等級共 5 種魚。除上述，因遠望坑溪及枋腳溪匯入雙溪主流後，距離出海口距離僅約 3 公里，也調查到不少兩側迴游動物共 23 種，如：鱸鰻、白鰻、日本禿頭鯊，以及僅分佈於台灣東北或東部地區清澈河段的台灣吻鰕虎、紫身枝牙鰕虎、黑鰭枝牙鰕虎…等等。而平時以慣行農法施用農藥的下游田寮洋區域，僅記錄到 5 科 6 種魚，2 科 3 種蝦，有相當程度的落差。而農民 F1（5）也證實加入計畫之後不僅收入增加、在地的生態環境因此變好，因為友善耕作的模式也使得作物無農藥、化學肥料，可以食用的更安心：

（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）。

計畫人員透過在山區及田間的走動，與農戶日常觀察遺留在田埂及田間的食痕、足跡、排遺及食糞，有確切記錄的有 8 種哺乳動物，含 II 級保育類 3 種，III 級保育類 2 種。包含 II 級保育類的食蟹獾、麝香貓、食蛇龜及柴棺龜，III 級保育類的白鼻心、山羌。另外，在鄰近鑲嵌地景常見的穿山甲巢穴、及常在山徑驚鴻一瞥的台灣野兔，在水梯田減少用藥或無用藥後，發現機會皆有增加。

在鳥類部分，包含《台灣受脅鳥種紅皮書》中列為瀕危（ED）的黑鳶、易危（VN）

的林鵰，及野生動物保育法 II 級保育類的東方蜂鷹、大冠鷲。而鳥類的數量，由觀光局東北角海岸風景特定區管理處委託中華民國野鳥學會執行區內的鳥類調查結果發現，在 1991 年 10 月至 1992 年 9 月間，鳥種有 105 種，而貢寮國小在執行教育部的中小學科學教育計畫，於 1997 年進行了 365 天的鳥類調查，並匯集了前後三年的觀察記錄，至 1998 年六月底，匯整出鳥種共有 207 種。2011 年 10 月起，計畫團隊在每年 10 月至 5 月進行固定至少 2 次的穿越線及調查，並搭配進行不定期定點觀察，至 2012 年底田寮洋的鳥種已累積至 309 種，種數高達全台鳥種的 50%。其中候鳥有 213 種，占約 70%，也佔全台被列為候鳥種類 253 種的 84%，可謂為候鳥旅途中重要的休息站。

該地區農戶因居住山區而有捕獵山豬的習慣，而在計畫開始後，許多農戶逐漸重視生態保育，開始對於狩獵自我約束，且對於山豬騷擾農田的行為也以消極的阻絕方式防止，基此計畫團隊在徵詢台北市立動物園團隊後，於 2013 年初架設電牧器及圍網，希望藉由阻絕的方式減少與野生動物的衝突。

而在實際訪談結果中亦回應文獻所指，N1 (11) 認為貢寮水梯田保育計畫主要成效包含生態之保全對象有被指認跟監測、機制運作：

(成效) 主要是保全對象有被指認跟監測出來，就是里山倡議最基本的，...那當然這裡頭的成效還包含整個機制是不是運作得起來，那目前看還好...(N1-11)。

(三)、公眾溝通面

在人禾的輔導過程，「和禾生產班」的農戶重新認識了土地價值與里山倡議的環境教育，在 2011 年曾臨時招募來自鄰近學校、執行團隊親友、農運社團等青年朋友們，組成「割友會」巡迴助割兼學習體驗，希望讓體驗與學習成為在地社區的收益來源，同時也讓消費者與水梯田的關係不僅止於食物，也在 2012 年將此概念更深入推廣，參考日本棚田保存運動的「梯田所有人制」，創設了梯田會員制，並徵求兩農戶之同意試行，一戶招收十個家庭會員，進行四次農事體驗參與來換取二十五斤米糧；另一戶接受企業會員三百人輪流參與，並換取三百斤米糧。此一制度可以讓深度支持的民眾有更多元的

參與機會，一方面解決部分農村勞力不足的問題，一方面提供部分農戶有發展多元產業的起點，並增加見證環境價值的公眾溝通機會，也增加社區與外界的互動交流。

計畫團隊更進一步針對會員於年末進行問卷調查，分析後發現會員參加的動機初期以認識農夫朋友、參與農事體驗、支持環境保育、獲得友善糧食為主，而活動結束後在支持在地文化技能傳承、支持環境保育的動機增加。另外，計畫團隊也酌量接受相關團體的交流參訪或環境教育活動，並發展為「和禾小旅行」及「和禾梯田深呼吸」的小型學習型生態旅遊，作為農戶轉型生態旅遊及環境教育產業的培力機會，以建構社群生產者與消費者的網絡關係。P3（35）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）。

除了實際觀察與體驗學習的教育活動(詳見表 3-4)、與他國相互參訪及技術交流(詳見表 3-5)，以及透過無限出版社發行專書－「水梯田：貢寮山村的故事」讓廣泛的大眾可以更加瞭解貢寮水梯田保育之價值與意義之外，計畫團隊也在跟上網際網路的使用潮流，於 2011 年 4 月開始營運「貢寮·水·梯田 BLOG」，至今累計 125 篇文、271,354 次瀏覽量，並成為計畫主要的發聲管道。內容涵蓋：水梯田及河溪生態系服務的公眾溝通、累積記錄並詮釋田間智慧與環境之間的關係、累積環境解說以成為未來整合環境學習的生態旅遊的解說資源、東北角相關環境議題揭露與說明、國內外相關水梯田及里山倡議案例與觀念分享...等等。2012 年開始運用「上下游新聞市集」聯播，成為國內最大的食農新聞平台，也充分與社群網路（如：Facebook）串連，貼文瀏覽總量 1,351,737，粉絲累計 5,802 人，更貼近了一般民眾的生活。另外，也商請金鐘獎攝影獎項得主的生態導演－李偉傑先生拍攝「和禾歲記」紀錄片，自 2011 年起以影像記錄貢寮山區獨特

的友善農法，並結合「自然筆記」廣播金鐘獎范欽慧小姐編導與貢寮青年盧妍均協助插畫，記錄開啟水環境及淺山地景中的生態保育過程，作為遊客到訪社區時的解說或在其他相關研討會議介紹之用。2014年，人禾與狸和禾自籌經費，將紀錄片影像與增加延伸解說，重新設計發行縮小版梯田地景的《繪地書》，讓讀者感受到和禾水梯田的四季變化。

表 3-4 實地觀察學習紀錄表（年份：2012）

對象	內容	日期	時間
貢寮區公所	封溪護魚隊研習	03/01	2hr
貢寮國中	教師研習--後山大代誌，水梯田生態復育。	05/09	1.5hr
	教師研習--水梯田生態復育的融入教學	10/17	2hr
	生態社團--生態池觀察	10/31	2hr
	生態社團--休耕水田觀察	11/14	2hr
	生態社團--地景故事	11/28	2hr
	生態社團--田寮洋賞鳥	12/05	2hr
貢寮國小	濕地遊學--水梯田	10/23	4hr

資料來源：人禾（2014：27）。

表 3-5 參訪交流紀錄表（年份：2012）

對象	內容	日期	時間
香港 WWF 成員參訪 2 人	與在地經濟收益結合的保育	04/13	1 天
一般大眾 20 人	經濟部形象商圈輔導的貢寮地區小旅行測試 協助顧問公司行程規劃 / 引介 2 農人擔任解說、農戶供餐	05/17	1 天
香港長春社 2 人	保育目標的農地經營技術交流	07/02	1 天
香港 WWF 職員及高中生 15 人	香港世界保育基金會低碳達人青年考察 規劃與執行 / 2 農人擔任割稻指導、農戶供餐	07/18	1 天
北市府人員 25 人	台北市政府公務人員訓練班研習 林務局保育組任講師 / 引介 2 農人擔任解說	07/25	半天
教師及相關環教環境工作者 35 人	人禾水環境保育教育知能研習 規劃與執行 / 1 農人擔任解說與助教隊輔、農戶供餐	08/20- 21	2 天
中港台學者及 NPO 12 人	里山倡議精神研討會與會來賓參訪 規劃與執行 / 1 農人擔任解說、農戶供餐	11/17	1 天

資料來源：人禾（2014：28）。

S1（38）亦如文獻人禾（2012）分為三個面向來指稱成效－水梯田的面積從萎縮變擴張；產業的部分是增加了在地的經濟活動；生態保育的面向則是增加了生物的數量與棲息地，且棲地品質亦有所提升：

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）。

P1 (16-18) 則認為主要成效除了在於產值增加、擴大原本溼地及梯田的面積，也幫助人口嚴重外移的貢寮回流一些青年，另外，也有助於推廣環境保護以及里山倡議的概念：

我覺得他有幾個成效，...他維持了原本的溼地、梯田的面積，而且他其實也擴大了... (P1-16)。

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)。

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)。

綜合上述，不論是文獻或是實務上都認為貢寮區的水梯田保育計畫是三個先驅計畫中成效最顯著的，其成效包含：保全對象的指認跟監測、水梯田的保育範圍不斷擴張、在地農民收入增加、生物種類及數量遽增、生態棲地增加、環境教育、公眾溝通價值... 等等。

第四節 深度訪談分析小結

透過深度訪談分析，並將貢寮水梯田保育計畫之公私協力關係統整後，我們可以得出以下小結論，首先，貢寮水梯田保育計畫之參與者有公部門－林務局、非營利組織－人禾、社會企業－狸和禾、在地農民。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 S 恰巧熟識人禾基金會之成員 N，因此 S 推薦人禾基金會予林務局，而林務局亦認同人禾能夠擔此重任，將陪伴、輔導貢寮在地居民之責任賦予人禾，並提供其所需之經費。剛開始接觸時，人禾與農民的關係還很陌生，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，並基於對林務局的政策信心、對 S 的信任，以及 N 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，有了初步的信任後，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，而人禾也引進客源、企業贊助。而在各方資源共享後成效也漸漸浮現，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 4-1 來呈現，人禾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；最後，在各方的互動之間，本研究認為皆有信任關係存在，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，雖人禾與農民是後來建立起的信任關係，但是經歷風雨、患難與共之信任。

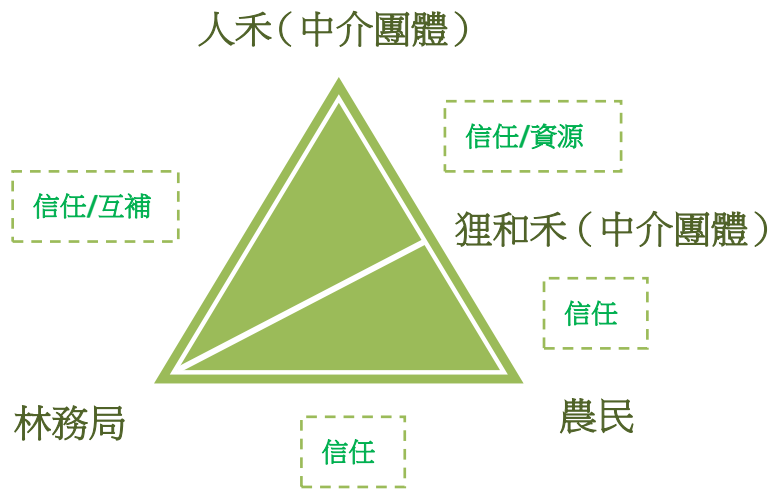


圖 4-1 貢寮水梯田保育計畫公私協力關係圖

資料來源：本研究自繪。

第五章 結論與建議

透過第四章進行相關文獻與實際訪談內容的交叉比對之後，我們於本章說明在初始狀況與協力過程中，影響貢寮水梯田公私協力之關鍵因素分別有哪些，以及說明協力過程中遭遇哪些困境，又是如何解決的，最後產出的結果成效如何，並且進一步說明本研究之發現，以及本研究之困難與限制。

第一節、結論

為回應第一章所提出之研究問題，本研究將於本節回答「影響貢寮水梯田保育計畫參與者協力關係之關鍵因素為何？」，以及「貢寮水梯田保育計畫中，參與者曾遭遇何種困境？」兩個問題，作為本研究之最後結論。

壹、影響貢寮水梯田保育計畫公私協力關係之關鍵因素

一、初始狀況中影響公私協力之因素

從初始狀況我們可以看到，參與者之動機皆為保護水梯田農田生態系，而且在彼此的需求恰巧互補的情況之下一拍即合而進行協力。另外，文獻認為公私協力中的參與者若過去合作經驗是順利的，將會有助於下次協力關係進行，在貢寮水梯田保育計畫中，林務局與人禾曾經有過合作經驗，人禾亦表示此次協力之有效推行確實與過去和林務局之善意合作有關，而在貢寮水梯田保育計畫中催生的狸和禾發起人過去也熟識人禾高階管理者，因此，我們可以得出：在資源、權力、知識的不平衡下產生的資源互賴以及過去愉快的合作經驗皆是促成參與公私協力之動機。

二、影響協力過程之關鍵因素

在制度設計的面向來看，人禾與狸和禾在協力過程中盡力向其他參與者說明清楚計畫的內容，堅信透過公開透明的方式溝通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，以利公私協力之進行，雖然貢寮水梯田在協力起始至今皆未受到法規保護，但參與者仍致力於協力關係，並持續爭取未來之制度性保障，可以看出雖然制度設計不顯然影響協力之進行，卻是必然之歸途。

而文獻中在討論公私協力夥伴關係時最常被提到的面向即為信任與社會資本，從訪談結果可以發現，在貢寮水梯田保育計畫中最特殊的、無可取代的就是信任關係使得參與者間彼此牽引的可貴，因為彼此間的信賴關係而減少後續協力過程的交易成本，也能創造額外的非正式聯繫管道以彌補正式制度安排之不足，顯見信任的建立在公私協力裡無形中扮演著重要的角色。

如同文獻告訴我們公私協力參與者間對過程的承諾包含：互相承認有相互依賴關係之存在、共享過程的所有權、對開發互相利益之機會保持開放。在貢寮水梯田保育計畫中，社會企業受訪者表示該組織內部彼此依賴感深厚，狸和禾與人禾更是密不可分；而在資源方面人禾與狸和禾皆表示十分依賴公部門，若不是林務局願意投入經費，該保育計畫必無法進行，此外，人禾也表示林務局在保育過程中給予他們十分多的彈性與自主權，支持他們試辦生態勞務給付，也因此開拓了在地農民之經濟來源。然而，不僅是農民依賴外部資源，身在現今社會的我們也都依賴這群農民的堅持以維繫珍貴的生態資源。

人禾受訪者坦承在保育過程中確實與林務局以及在地農民會有認知不一的情況，且人禾認為將彼此的意見論述清楚雖然不容易但卻是非常重要的，若在協力時同床異夢，很容易使整個協力關係瓦解。也如文獻中所提，公私協力中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、對共同價值指明，以利公私協力之進行。但從深度訪談之結果可見，在對過程的承諾與共享的理解兩方面，各方受訪者之回答都較為簡略，似乎認為這兩方面對於貢寮水梯田保育計畫之影響程度並非最重要的，本研究認為此結果或許與本個案為保育類型之計畫有關，因為在協力進行前各參與者對於該計畫之保育

目標已有初步認同感，在目標與共識上即無太大之衝突，因此，在承諾與共識上亦無過多的論述。

另外，人禾亦表示掌握資源及權力的林務局給予相當的彈性，並尊重人禾的決定；而另一方面，狸和禾也表示，人禾在陪伴的過程中十分尊重在地人的生活方式以及在地傳統農法，在地農民雖然年紀較長，也會尊重狸和禾與人禾這些年輕人的專業。而三位受訪者都表示，參與者間會有面對面、直接並且良善的互動，顯見該保育計畫成功協力與互相尊敬、善意溝通之程度是有關係的。

而本研究結果與協力治理架構不同的是，本研究認為文獻所稱「即刻的結果」是有助於公私協力之進行的，但從訪談結果來看顯然並非如此，相反地，貢寮水梯田保育計畫反而是因為參與者不被立即的成果所誘惑而能走得長遠。因此本研究將「即刻的結果」刪除，並將研究架構圖修改如下：

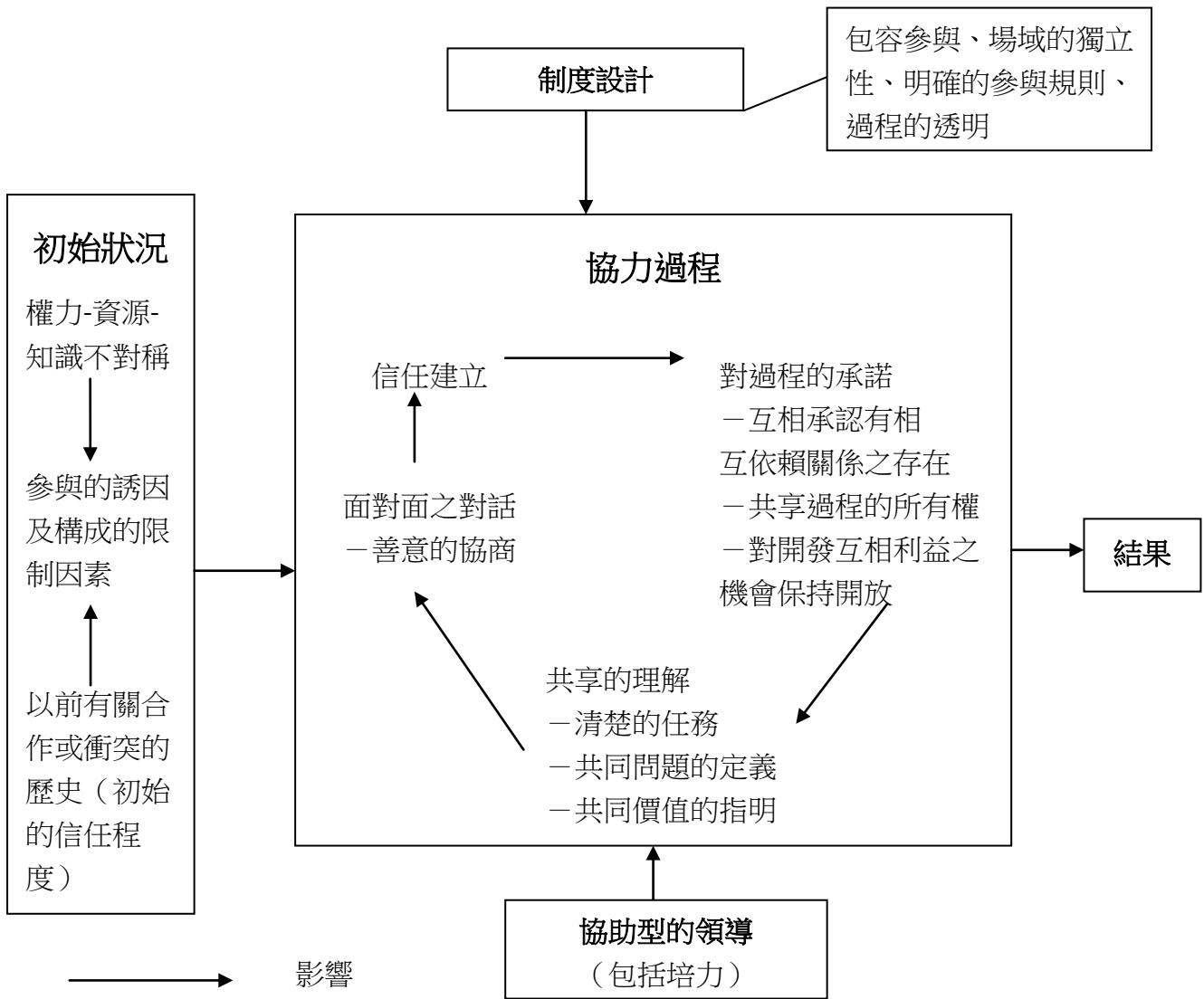


圖 5-1 研究架構修改圖

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

貳、協力中困境解決與結果產出

在貢寮水梯田保育計畫中，受訪者一致認為最大的困境在於公部門急於將環境保護之亮點快速行銷，而人禾認為應小心謹慎，站穩腳步再推廣至社會，所以在步調快慢上有了決定性的困境。而同樣為水梯田示範區的八煙便因為在地的陪伴團體過度重視行銷而忽略陪伴在地農戶的重要性，導致利益分配不均而起衝突，也使得八煙的水梯田保育計畫最終宣告失敗。

然而，在遇到問題與困境時，受訪者 N1、S1、P1、P2、P3 都表示人禾通常都扮演中介團體的協調角色，並且會以協助型領導的方式來培力，而非治標性的方法來解決問題，主要是希望培養在地團體獨立自主的能力，而非永久仰賴政府資源，也因此，貢寮區水梯田保育計畫成為三個先驅計畫中成效最為顯著的區域。

第二節、研究建議

本研究在訪談內容中發現，多位受訪者皆提及我國目前為止並無保護水梯田之相關規範，在保護計畫過程中感到無所適從，亦認為法制化環境之完善有助於協力之推行，因此公部門應盡速訂定相關之完善法規，以利於我國各地水梯田之保護。

其次，從訪談公部門之結果我們可以看到水梯田雖有許多功能與價值，但在現任局長發起前，完全不受公部門所重視，甚至在提出保育想法後還被視為不務正業，由此可見，我國公部門對於問題發現之敏感度嚴重不足，此外，在保育計畫中也因公部門急於將環境保護地點發展為觀光亮點，而與陪伴團隊、在地農民陷入認知落差的困境，所以公部門應加強我國文官之專業知識訓練。

而在個案之選取上，由於貢寮區是三個示範區中成效最為顯著，因此本研究訂其為研究對象，而在分析過程也發現參與者擁有的資源具有高度互補性，並且在其合產的過程中突顯出貢寮區特有的「生產方程式」，進而成功達成協力之綜效。然而，即便文獻上告訴我們其成效顯著，本研究在訪談過程中發現，受訪者皆有提及一位受到在地農民信任度極高的關鍵人士 S，在地農民信任 S 可能是因為 S 曾在貢寮的學校任教，並且曾致力於在地環境關心活動以及社區報之撰寫，也促成在地居民強烈之凝聚性，並且帶給此協力關係很大的影響力，由此我們可以發現，S 與在地農民間之信任是先於保育計畫之協力的網絡關係，因此本研究判斷該社區情境脈絡之特殊性極高，未來是否適合供其他相關個案參考之用仍須謹慎考慮。

然而，也誠如受訪者 N1（170）所提，雖然貢寮水梯田保育計畫不可能完全複製、貼上到其他地方，但其他地方也一定有其獨特的脈絡可循，只是欠缺對該網絡關係之了解與開發而已，因此我們發現，社會資本應是本個案之後續研究努力的方向。

第三節、研究限制

本研究於研究方法上之限制有四，首先在於受訪者可能因公務在身或其他理由拒絕受訪，再者，無論是公部門或私部門，受制於承辦人員不見得為同一人，對於本案之理解可能深度不一，第三，由於某些研究問題可能需訪問各機關高階主管較具代表性，但高階主管之時間及其他因素可能不易訪談。第四，受訪者可能因個人或機關決策隱私而保留回應，實屬無法解決之限制。

而本研究之分析資料，由於研究對象之相關文獻不多，大多是結案報告之性質，因此本研究之資料主要以訪談內容為主，相關之報告書為輔，所以欠缺多元性質之資料來進行交叉比對，亦是本研究限制之一。

而在研究發現中我們也曾提及，貢寮區水梯田保育計畫中的參與者具有各自特性，彼此間的網絡關係特殊性亦極高，而本研究礙於並無針對在地居民之網絡關係來進一步深入調查，因此，本研究之成功經驗能否複製、套用之其他相關個案仍有待下一階段之研究方能確定。

第四節、後續研究建議

承第三節所述，由於本個案於信任與網絡關係之特殊性極高，且本研究並無針對在地居民之網絡關係來進一步深入調查，因此，後續研究應著重在於本個案之成功經驗能否複製、套用之其他相關個案，然而，公私協力探討之個案類型甚是廣泛，每個類型中之成功個案是否有其脈絡可循，能否進而將成功模式類型化以供相關個案參考亦是未來

有待確認之議題。

而受訪者 P1 (56) 提及，預計從 2018 年起，林務局將進行「國土生態綠網計畫」，內容主要針對全台各地重要水梯田進行全面性之盤點，也是下一階段計畫之重點，因此，後續研究亦可針對未來之計畫進行深入研究。

參考文獻

壹、中文文獻

一、專書

- 人禾、狸禾和（2013）。水梯田：貢寮山村的故事。臺灣：無限出版。
- 丘昌泰（1993）。美國環境保護政策：環境年代發展經驗的評估。財團法人台灣產業服務基金會。
- 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。
- 李承嘉、洪鴻智、詹士樑（2010）。水梯田濕地生態保存及復育補貼政策之研究。臺北：行政院農業委員會林務局。
- 林淑馨（2008）。非營利組織管理（初版）。臺北：三民書局股份有限公司。
- 林淑馨（2010）。質性研究：理論與實務。臺北：巨流圖書公司。
- 林淑馨（2012）。公共管理（初版）。臺北：巨流圖書公司。
- 孫本初（1994）。非營利組織管理之研究－以臺北市政府登記有案之社會福利慈善事業基金會為對象。臺北：臺北市政府研究發展考核委員會。
- 許世雨（2000）。非營利組織與公共行政，江明修（編）。臺北：智勝文化。
- 陳金貴（1994）。美國非營利組織的人力資源管理。臺北：瑞興。
- 馮燕（2000）。非營利部門組織運作與管理，蕭新煌（編）。臺北：巨流。
- 蔡明華、林尉濤（2009）。臺灣灌溉史（第二版）。臺北：行政院農委會。
- 鄭文義（1989）。公益團體的設立與經營。臺北：工商教育出版社。

二、期刊論文

- 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，86：27-39。

- 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。
- 李永展 (2007)。都市型永續社區之準則：國土永續發展之新趨勢。**應用倫理研究通訊**，**41**：48-57。
- 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。
- 林淑馨 (2007)。日本地方政府與非營利組織協力關係之分析—以橫濱市和箕面市為例。**行政暨政策學報**，**45**，73-114。
- 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。
- 張德永 (2005)。非營利組織的特性、功能與發展趨勢。**T&D 飛訊期刊**，**36**：6-24。
- 莊正文 (1998)。臺灣荒地的守護者—中華民國荒野保護協會。**交流**，**38**：46-49。
- 許曉華 (2015)。貢寮和禾感恩會—見證貢寮水梯田生態保育成果。**農政與農情**，**272**：1-2。
- 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。**臺灣林業**，**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。**研習論壇月刊**，**92**：40-54。
- 陳盈宏 (2015)。從協力治理觀點探討國立大學自主治理試辦方案之執行。**教育研究與發展期刊**，**11 (3)**，31-54。
- 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。
- 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。
- 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。

三、研討會論文

方韻如、薛博聞、林紋翠、林秀娟、劉恩豪（2014）。**環境教育作為保育推動的策略工具-以「貢寮水梯田生態系服務」為保育標的之案例**。2014 中華民國環境教育學術暨實務交流研討會，屏東。

方韻如、薛博聞、林紋翠、張嘉云、林秀麗（2012）。**貢寮水梯田案例—保育需求評估、公眾環境溝通、與產業模式的初探**。互惠互助的自然資源經營—里山倡議精神的實踐研討會，臺北。

方韻如、薛博聞、謝傳鎧、林紋翠、劉恩豪（2016）。**以農業活動促成資源保育的合作案例—貢寮和禾水梯田**。生態農業與里山倡議國際研討會，花蓮。

謝佳倫、鍾國芳、謝傳鎧（2015）。**貢寮水梯田的植物多樣性及其保育價值的生態學基礎**。2015 社區保育國際研討會，臺北。

四、研究計畫

人禾環境倫理發展基金會（2014）。**田寮洋溼地周邊水梯田生態保育計畫**。行政院農業委員會林務局農業發展計畫 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。

內政部（2010）。**國家重要濕地保育計畫（100-105 年）核定本**。

國立台北大學土地與環境規劃研究中心（2012）。**水梯田濕地生態保存及保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。

五、網路等電子化資料

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.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?sn=10171&type_code=02。

中華民國內政部統計處（2016）。104 年底人民團體概況，取自：
http://www.moi.gov.tw/files/news_file/week10521.pdf。

中華民國統計資訊網（2016）。農林漁牧業普查統計表，取自：
<https://www.stat.gov.tw/lp.asp?ctNode=555&CtUnit=389&BaseDSD=7&mp=4>。

林務局全球資訊網，2016 年 6 月 18 日取自：<http://www.forest.gov.tw/>。

狸和禾（2016）。貢寮·水·梯田，2016 年 6 月 18 日取自：
<http://kongaliao-water-terrace.blogspot.tw/>。

貳、外文文獻

Ansell, C., & A. Gash (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

Feiock, R. C., & H. S. Jang (2009). Nonprofits as local government service contractors. *Public Administration Review*, 69(4), 668-680.

Gazley, B. (2008). Beyond the contract: The scope and nature of informal government nonprofit partnership. *Public Administration Review*, 68(1), 141-154.

Kramer, R. M. (1981). *Voluntary Agencies in the Welfare State*. Berkeley: University of California Press.

Peters, B. G., & J. Pierre (1998). Governing without government: Rethinking public administration. *Journal of Public Administration and Theory*, 8, 223-242.

Rubin, B., & R. Rubin (2007). Service contracting and labor-management partnerships: Transforming the public sector. *Administration Quarterly, Summer*, 192-217.

Salamon, L. M. (1992). *America's Nonprofit Sector. A Primer*. New York : Foundation Center.

UNU-IAS. (2010) .Satoyama-Satoumi Ecosystems and Human Well-being: Socio-ecological Production Landscapes of Japan. *Summary for Decision Makers*: Institute of Advanced Studies of the United Nations University, 1-36.

Yoshihiro N. (2012). Ecosystem Services by paddy fields as substitutes of natural wetlands in Japan. *Ecological Engineering*, 1-10.

附錄一：後記

在大三決定繼續升學後，我很感謝系上有五年一貫的制度，讓我省下了一年的光陰，但這一年的研究生涯省時、卻不省力，最幸運的是我找尋到一位既專業又有耐心的指導教授，不僅對我的論文幫助許多，在對於人生旅途中的許多選擇上更是我的良師，在此對於我最敬愛的蔡偉銑老師致上最誠摯的謝意。另外，特別感謝協助我進行訪談的各位受訪者，以及對於論文不吝指教的口試委員：李柏諭老師、陳秋政老師。

當然，還要感謝不曾缺席我各種大小事的父母，在訪談的那段時間更是不辭辛勞的時常開車載我繞過半個台灣從彰化到台北、貢寮，而且比我還認真的去了解貢寮水梯田，在我快崩潰的時候帶著我上山下海紓壓，辛苦您們了！謝謝您們這二十幾年來陪伴我這個問題寶寶一起留下的每一步腳印。

感謝亦姊亦友的俐伶、綵慧、宇柔在我撰寫論文時給予的幫助及對我的關愛；也感謝星佐大哥、星邑二哥、暘生哥每次在我訪談及發表等重要時刻都贊助很多好吃的甜點。還有五年來不離不棄的好朋友：虹華、悅珊、梓筠，謝謝很多話不需多說你們都懂。

也感謝研究所時常陪伴左右的承暉、俞含、明坤、郁凱、佳芸、孟茹、立昀、瓊怡、盈筠、楊袁，還有一起就讀五年一貫並共進退的欣儒，謝謝你們幫助我很多，陪著我喜怒哀樂，是我這一年最重要的社會資本。

在專業知識上，更要感謝曾經教導過我的各位老師：蔡偉銑老師、陳秋政老師、呂炳寬老師、史美強老師、項靖老師、歐崇亞老師、蕭志同老師、劉志宏老師、柯義龍老師、林淑馨老師、魯俊孟老師、汪志忠老師。因為有您們，才讓我不管在行政、政治、法律、經濟、社會、政策…等等，各方面上都有厚實的基礎，方能順利完成論文。

附錄二：訪談提綱

一、人禾、林務局、狸和禾之訪談提綱

1. 請問貴單位參與貢寮水梯田保育計畫之動機為何？
2. 請問您認為其他參與者在保育過程中提供貴單位什麼樣的資源？
3. 請問貴單位與其他參與者過去合作經驗如何？過去經驗對於此次協力造成何種影響？
4. 請問您認為保育計畫之參與者彼此間信任關係如何？
5. 請問您認為保育計畫之參與者彼此間互相依賴程度如何？
6. 請問您認為保育過程中公部門所扮演的角色為何？
7. 請問您認為貴單位與其他參與者有哪些共享的利益？
8. 請問您認為保育過程中參與者對於獲得立即的成果之看法如何？
9. 請問在保育過程中，貴單位與其他參與者間溝通之管道為何？又是如何達成共識？
10. 請問您在保育過程中其他參與者給予貴單位之自主性與彈性如何？
11. 您認為貴單位參與保育時之相關制度完備性、明確性與透明度如何？
12. 請問您此保育計畫在協力過程中曾遭遇何種困境？又如何解決之？
13. 請問您認為人禾培養了狸和禾什麼樣的能力？
14. 您認為貢寮水梯田保育計畫之成效如何？

二、在地農民之訪談提綱

- 12、請問您參與貢寮水梯田保育計畫之動機為何？
- 13、請問您認為其他參與者在保育過程中提供您什麼樣的資源？
- 14、請問您與其他參與者過去合作經驗如何？過去經驗對於此次協力造成何種影響？
- 15、請問您認為保育計畫之參與者彼此間信任關係如何？
- 16、請問您認為保育計畫之參與者彼此間互相依賴程度如何？
- 17、請問您認為保育過程中林務局所扮演的角色為何？
- 18、請問您認為加入計畫後獲得哪些利益？
- 19、請問您在參與計畫過程中會不會在乎能否立即獲得成果？
- 20、請問在保育過程中，您與其他參與者如何建立共識？
- 21、請問您認為林務局與人禾協助您提升什麼樣的能力？
- 22、您認為貢寮水梯田保育計畫之成效如何？

附錄三：訪談逐字稿

編碼代號：N1

訪談對象：人禾環境倫理發展基金會高階主管

訪談日期：2016/01/11、2017/03/13

訪談地點：人禾環境倫理發展基金會辦公室

由於訪談內容部分涉及受訪者個人及組織內部隱私，因此不予公開。

編碼代號：S1

訪談對象：狸和禾小穀倉高階主管

訪談日期：2016/01/11、2017/03/27、2017/05/05

訪談地點：人禾環境倫理發展基金會辦公室、田邊聊寮

Q：請問狸和禾小穀倉為什麼會加入貢寮水梯田保育計畫？

A：其實狸和禾小穀倉是因為這一個貢寮水梯田保育計畫而成立的，因為林務局比較沒辦法直接面對一群農民啦！所以他們想要做什麼的時候，還是要找一個人去...也許做輔導，然後...之類的，最一開始其實是人禾在陪伴那邊的農民，後來第二年，那時候是想說，可能在地還是需要一個組織，不管說他是 NGO 還是什麼樣的形式，這樣比較可以長久一點，而且對合作的農民來講，也可以有一個可以把他們集合起來的組織（S1-1）。

應該...怎麼說...比較能一起做事，所以我們那時候是考慮說，那到底是要再去弄一個地方的協會、人民團體或是說用其他方式，那我們主要考量是以那裡（貢寮）的人力，因為人禾的人力也不多，那再弄一個人民團體也很複雜啦！很多形式上要處理的事情，那時候會覺得說以貢寮的人力好像夠多。而且也會覺得說人民團體，大家會過度期待，而且像人民團體你找三十個人來，裡面只有幾個人是適合的，那做起事來反而是很麻煩啦，所以我們就想說要走社會企業，成立一個小小的公司，那其實就是狸和禾（S1-2）。

狸和禾一開始就是因為這樣所存在，我們是把自己當成...好像是農民的經紀人吧！就是去做他們（農民）可能比較弱的部分，然後那時候另外一個想法是，會覺得說，當他是一個營利組織的時候，大家會比較不依賴，就會覺得說，我們就是盈虧要自負，就是...會比較好啦！因為我們也看到很多貢寮的人民團體，有一些其實根本沒在運作的，像是什麼社區發展協會的，只有在選舉的時候才會看到他們存在啊！然後可能也會有錯誤的期待，可能弄一個協會什麼的就是在跟政府要資源，我一直覺得這樣好像不太好，就是...可以要資源，但是要做有意義的事情啦！所以我們反而會覺得說那我們就是走社會企業，就讓大家知道說我們的收入就是要靠自己賺，那大家就不會計較，也比較不會有其他問題出現啦！（S1-3）。

Q：請問林務局或其他參與者在保育過程中曾提供狸和禾任何資源嗎？

A：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。經費的話，林務局給的經費就是用在那個...棲地的保育業務上面，那當然狸和禾的存在就是，有一部分要靠在地自己去經營，所以如果說以產品來講，產品的銷售，或是說在活動的部分，狸和禾

就是盈虧自負，但是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，但是狸和禾就是負責比較後端的，比如說設計出來，要製作的時候，有一些成本。（S1-4）

Q：您認為狸和禾在保育貢寮水梯田時，擁有的彈性空間如何？

A：應該是說，人禾是很有制度的組織，只是面對我們的時候就要變得很有彈性，應該是這樣吧！對啊！真的給我們非常多的彈性！是因為知道說，面對的都是農民啦！（S1-5）

Q：請問在協力過程中，狸和禾小穀倉與其他參與者之溝通平台或管道為何？

A：這要從為什麼會有這個水梯田保育計畫說起，那時候是林務局，就是現在的局長—P，他那時候可能有些想法，就是對這個棲地保育的想法，可能因為一些機緣什麼的，他覺得說貢寮這個地方好像應該要做一些事情，然後他一開始也是想要問我看看說當地有沒有什麼組織可以去接這個計畫，或是不是當地的，但可以關注貢寮這個地方，看適不適合做這個事情（S1-6）。

因為林務局還是必須要找一個組織來對口，那我那時候就是只想到人禾，因為N曾經是我學妹，而且我想到適合的人選也只有她，我跟她（N）是大學保育社的，她是小我一屆，但我們那時也不是聯絡得很密切的，但因為她之前的工作也曾經在東北角附近，我們是斷斷續續會有聯絡，但我們是不用常聯絡但是知道彼此在想什麼的那種朋友，因此我那時候就跟P推薦人禾，P剛好也找了N，因為他覺得說其實彼此的想法是可以契合的，所以我們跟N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，然後我就是把貢寮那邊現場的事情顧好，那她（N）對論述啊，就是整個方向啊，她會很清楚，所以外面的人其實分不太出來，甚至連我們自己的農民其實也分不清楚，就是會...分不太開（S1-7）。

Q：請問貢寮水梯田保育計畫協力過程中曾遭遇什麼樣的困境？

A：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！其實我們不是一個小小的地方，啊也不是真的一個保護區，其實都是私有的土地，那範圍又非常大，然後他其實像我們十個農戶都分散在不同山谷，附近也有很多其實不是我們合作的農戶，可能是當地的居民，所以你要去做什麼的時候，或是不想做什麼的時候，其實也不是那麼的容易，我們可能會去考慮到說...比如說我們一直走，走得很慢，又會想到說會不會太慢，那我們想去做生態旅遊的時候，又要考慮到其實他們只是居住在這裡的農民。然後...要怎麼解決...就是，總是會有人想要在這裡做什麼，就是商業上的考量，但那也不是我們能夠控制的，就是，盡量吧（S1-8）！

(第二次訪談)

Q：先跟您說一下我們上次有講到說狸和禾的成立動機，上次您說狸和禾是為了跟林務局還有人禾對口成立的一個社會企業…。

A：應該是說不是跟林務局對口，是想說可以幫這裡的農戶整合起來的一個對外的窗口，就是…可以對外行銷的窗口，比如說賣米阿之類的，狸和禾比較少對林務局啦在前面幾年(S1-9)。

Q：那我對狸和禾可能不是那麼了解，我想了解一下狸和禾內部的狀況，比如說在地的農民是否算是狸和禾的成員呢？

A：有，應該是說其實狸和禾就是一個很小的公司啦！我們有固定的工作人員，其實農民也算是非固定的工作人員，那他們也可以算是狸和禾的成員，然後固定的成員有…農戶…比較年輕的農戶，比如說阿伯的孩子，然後也有來這裡研究的台大研究生，然後他現在也是狸和禾的工作人員(S1-10)。

Q：那是我想要再請問一下他們想要加入狸和禾的動機是…？

A：動機嗎…？可能要問他們會比較準，如果是我代 F3 回答的話，這是我的想像，就是他爸爸年紀比較大，他需要回來照顧，然後因為他是我以前的學生，所以就是順便就把他抓進來工作，然後他一方面可以照顧他爸爸，幫爸爸照顧他們家的天，一方面也協助狸和禾；如果 C 呢，應該一開始是因為他的論文在這邊寫，從在大學的時候，他就會帶他們社團的成員來這裡助割，從一開始他就不定期的出現，就是在需要的時候出現，後來他的論文就選擇在這邊做，他是生研所啦台大生研所的，他後來論文還沒寫完先去當兵，那退伍回來之後就是…一方面他也還沒有完全畢業啦，所以就是變成兼職的工作人員。阿如果你需要問他們的話，我在問他們願不願意受訪，然後再跟你聯絡(S1-11)。

Q：好的，謝謝您！再請教您關於公部門的部分，是以如何的形式參與這個保育計劃？是直接還是間接透過任何的方式呢？

A：在前幾年…其實我不知道這個叫做直接還是間接，他們其實就是在保育的計畫中…就是生產班在這個保育的過程中都是林務局的經費在支持的，只是說他可能是透過一個 NGO 團體，來這邊做協助，然後會這樣子是因為可能…這裡比較沒有一個適合的團體可以來做這件事情，比如說我們沒有一個協會之類的，所以之前是透過任何來進行，但是那一些資源其實都是林務局的(S1-12)。

Q：那資源的部分指的是？

A：其實主要是經費，比如說任何在執行的時候啊就會有很多不同的項目，一個是 PES 的部分，還有一些針對保育工作做檢核啊這一些人事費用，也都是從林務局的經費裡面去支出(S1-13)。

Q：那麼林務局裡面的承辦人員或是局長會親自到貢寮區去見證成果、跟你們溝通、或是任何互動嗎？

A：應該是這麼說，因為這個案子是林務局保育組下面的一個棲地維護的案子，可能對林務局來說他們還有很多的業務，那這個只是其中一項，但是承辦的人員他們當然是會都有來過，那其實林務局長，就現在的這個林務局長，其實這個計劃是她對棲地維護的理念然後開始的，然後其實後來的承辦不是他，因為其實他中間有離開林務局，這中間好幾年其實是在別的單位，但是林務局其實對這個案子一直都很支持的，一直都有支持，那當然他現在回到林務局而且是局長，但是他要管的事情其實不只這個啦！就是…這個只是他們眾多業務中的一項，那在他離開林務局的時候他還是很關心這裡啦！因為那時候他有在政大開課，那他每年都會帶著他的學生來這邊做戶外的實習，一年會有兩次，就是他還是有持續在關心，偶爾都還是會到山上來啦！然後其他的，就是像其他林務局的承辦也是大概幾年都會來一次，當然有時候是因為有一些特殊的活動（S1-14）。

Q：那他們上貢寮主要是為了來參加活動還是說他們也會評估一些成效呢？

A：白天上通常都是因為有一些正事耶，對，公務，但是他們私下有的人也是都會上來，然後當然是成效的部分，因為每年人禾那邊都需要交成果報告，然後他們會一直持續應該也是覺得說...從那些報告裡面知道說這件事有在持續的進行，比如說棲地維護還是維持一定的水準（S1-15）。

Q：那麼承辦人員他們會跟狸和禾的成員還是在地農民會有直接的互動嗎？

A：會啊！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）。

Q：那麼在狸和禾成立之前，您個人跟林務局還是其他的參與者之間先前有互動還是合作過嗎？

A：應該是沒有耶...幾乎很少（S1-17）。

Q：那這邊再請教您，在這次的保育計畫中，您認為態度以及互相尊敬的程度影響協力的關係如何？

A：我們在接觸的過程，比如說我們跟農民的關係已經很像家人，然後跟林務局的接觸其實比較沒有那麼多，但是就像剛才講的，他們不會把我當...他們是長官...就是上對下的關係（S1-18）。

Q：那狸和禾對內及對外彼此間依賴的關係可以請您就您的認知為我解說嗎？

A：對內其實我們...因為真的是已經比較像家人了，就是互相的依賴感很深啦！對外的話怎麼說呢...就是林務局其實他是一個...這個計畫的主持，然後他們是一個資源的提供者，那當然我們也知道說政府的資源不會一直存在，然後當我們有這個資源的時候，

我們也會想說要有自己的產業，所以才會有狸和禾，所以其實在這件事情上面，其實跟保育有關的費用就是林務局所支付的 PES，然後還有保育的人事費用，然後其他的其實是狸和禾自己付出的（S1-19）。

Q：在上次您有談到困境的部分，請問您這個保育計畫在遇到問題或困難的時候，誰會扮演中間者的角色來調停？或是展現領導能力來解決？

A：應該說我們跟人禾其實在這件事情上是有點分不開的，就是我們的問題其實就是他們的問題，像以前 N 的角色他就是計畫主持人，所以很多我們會遇到的困境她都會代表去處理（S1-20）。

Q：那在溝通的部分也是人禾方 N 在處理嗎？還是...？

A：對外的部分，在去年之前其實都是 N，因為這應該算是她的工作，哈哈，應該說在今年之前...她在人禾裡面的工作...貢寮這裡就不歸她了，但是在去年之前...就是在這六年間，這些事情都是她去處理的，就可能我們會討論，然後會做分工，比如說有些部分可能是我出面比較好，那就我去，那有些是她比較好，她就會去處理（S1-21）。

Q：那麼在地農民的部分，有哪些是屬於領導者的角色？

A：其實我們山上的農民真的很散，田區很分散，我們跨了三個山谷，那當然他們彼此是認識的，但我們這裡真的是散村，他們平常其實就是各自在過自己的生活，那現在比較核心的，就是有參與得比較多的是中生代的，就是 E 跟 L，但是基本上他們都是蠻尊重我們的啦！像蕭二哥其實他是長輩，但其實他很尊重我們的決定（S1-22）。

Q：依您的瞭解，在地農民他們的尊重成分是因為什麼？是站在尊重專業的角度嗎？

A：對，基本上他們是會覺得說...也應該說...因為對我們是信任的（S1-23）。

Q：那我這邊想在進一步了解到狸和禾對於在地農民有給予任何限制嗎？

A：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，然後這個合約我可以寄給妳，因為這個就是我們共同的規範，如果用保育的觀點來看的話是做棲地維護，那...這幾年這樣觀察下來，然後整理的結果顯示，為什麼生物多樣性這麼高，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）。

Q：那麼在地農民會不會表達他們自己的立場？就是提出他們的想法說希望怎麼做。

A：如果說有一些想法他們還是會提出來，我們就會再去做討論跟調整（S1-25）。

Q：如果他們提出了一些不同的想法，是如何與其他農民以及人禾、狸和禾達成共識呢？

A：在剛剛提到的規範部分，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！對農民來說也是，如果他不想用這樣的田間管理方式，那他當然就只好退出嘛！那這位農民當初也不是說只好退出，他就是想自己做，就走了（S1-26）。

Q：自己做嗎？

A：對呀！貢寮除了我們生產班的農民，其實還有其他耕種水梯田的農民，像剛剛提到那位就是一開始算蠻核心的，但因為他沒辦法符合規定，所以就自己做了。而且因為這是一種承諾啦！那在檢核的時候如果有特殊狀況，像是我們要求終年蓄水，那如果這一季剛好缺水，還是說他有什麼困難，這我們都可以理解，但是如果是蓄意的不蓄水，那我們就不能理解呀！當初我們也不斷的跟他溝通，請他去改善，但是他也不太理我們，哈哈！他可能覺得說這些規範對他來說太多了，他不想這麼做，但我們的規範是根據傳統農法訂出，等於說是這裡耕作水梯田的農民一百多年來的耕種方式，然後再做調整的（S1-27）。

比如說終年蓄水是山上農民本來就終年蓄水然後不用大型機械，像這樣的規定是他們本來就是不是不想做，一方面是不適合用啦！但他其實有一些環境的限制，比如說終年有水，所以必須要在水裡面生活的生物才會選擇在我們的田裡面生存，因為這樣子造成他生物多樣性很高，所以其實這些規範我們是...不是我們想出來的，是去觀察農民他們的耕種方式跟生態的關係而訂出來的（S1-28）。

然後還有一戶農民今年離開，是因為他們有參加其他政府單位的計劃，他們其實有他們的發展，可是如果他們又要去受我們的限制對他們也不是很公平，阿所以他們就離開生產班，但是他們還是在耕種水梯田，他們其實有申請農村再生計劃的部分，但是其實我們還是跟他們維持很好的關係，雖然有的時候兩邊的目的會有一些抵觸啦，因為農村再生跟林務局的這個保育計劃是做不同的事情，當他們跨兩個團體的時候會變成說他們會很綁手綁腳，但因為他們其實是以做農村再生為主所以後來他們就決定選擇繼續做那一塊（S1-29）。

Q：其實在學術上或實務上來看的話，我們貢寮這個保育計劃是三個示範區中成效比較顯著的，那麼您會不會認為這樣的模式能夠複製應用到其他相似的議題上呢？

A：應該是...有機會的，而且台灣還是有其他地方有相似的成功案例，像成龍濕地其實也是有一個基金會在做管理的，好像是浩然基金會，他其實是一個靠海的聚落，你可以去搜尋看看，他們其實也是做得蠻好的，然後南部社頂那邊有一個社區發展協會，他們也把生態旅遊操作得很好，其實台灣還滿多這樣的案例（S1-30）。

Q：那麼再請問您，您認為我們這個貢寮保育計劃最關鍵的成功因素是什麼呢？還是有哪一些呢？

A：其實我也不知道這樣子算不算成功耶！因為就覺得說一直都還在路上，我們還是會有一些困境啦！比如說我們也不知道可以再做幾年，因為看起來…下一代回流的還很少，也許中生代會接，然後更年輕的那一代會不會接都還是問號，然後以後會怎麼走其實也都不知道，只是說…反正就是在當下我們就是把它做好，然後就是在保留一些機會，然後就是一年一年的這樣子走，看以後會有什麼變化，也有可能會有的一些轉機呀！很難講（S1-31）。

Q：如果就制度上來講的話，您會希望林務局在哪一些制度或法規上做修改嗎？

A：應該說過去六年其實使用水梯田保育計劃，我們在操作上其實是去嘗試生態補貼的一種…試辦嗎？是用這樣的概念去跟居民合作，去做棲地管理跟維護，然後去幫社會做一些正面的事情，那總不能一直是試辦，那現在就是看看說有沒有辦法讓他變成政策，因為其實生態補貼在很多國家都不是新鮮事了，但是可能在台灣還有很長的路要走，一方面社會要有這樣的概念，他其實是用納稅人的錢去平衡去補貼，那到底這個社會能不能認同說願意付錢給照顧土地的農民，阿所以可能也不單純只是林務局的事情，可能是很多面向吧！就是他們在政策上面可能要開始去制定，但是其實在公眾的溝通上面有很多要努力的空間，其實我們也希望透過努力告訴大家說是值得這樣做的（S1-32）！

Q：是指說其實在各個單位都需要在制度上全面性的思考嗎？

A：應該是說這在台灣是一個新的概念，那可以做的也不只是林務局，其實農糧署也可以做，那你農糧署好像也有要往這裡走，就是前幾天的新聞稿，就是他們對友善農業的補貼其實某一方面來講也是一種生態補貼，我們的水梯田其實他的貢獻有的是在保育上面，然後有的是在農地上，其實有的是在水資源上面，然後到底這些單位能不能都去思考農地對這些的貢獻，所以可能可以想的事情還蠻多的（S1-33）。

Q：那在法規方面來看的話，有沒有哪一些是你們在執行的過程中覺得需要修改的？

A：如果當它變成一個正式的政策的時候，當然他就需要有法律、用法規面去處理了（S1-34）。

Q：這邊再請教您，依據您的理解，您認為在地農民以及狸和禾有沒有因為人禾基金會的幫助、輔導、陪伴而能夠獨立呢？

A：這個一定是有的，因為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！那我反而現在我們會希望尋求他們的繼續合作，比如說我們會覺得以目前的人力我們在體驗產業那一塊不足以去做統整跟研發，所以我們就是把體驗產業的那一塊讓任何去做，然後他用的解說員都還是農民，那他的場域也都還是在這裡，那就是希望說大家做適度的分工，狸和禾就可以在產業上做產品的研發，或是說在農耕上面可以去做精簡，那這樣可能會比較好（S1-35）。

Q：那您認為人禾基金會主要培養了狸和禾什麼樣的能力呢？

A：其實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（S1-36）。

Q：那我們貢寮這個保育計劃在 2016 年就已經結束了，後續會不會還有哪些延續的計劃呢？

A：林務局今年應該也是會用另一種形式的計劃，應該是再過一陣子計劃才會出來，但是是確定會有另外一個計劃，然後他們可能會希望說這次就不透過人禾，N 會希望說狸和禾跟林務局有一個直接的對口！所以六年前他們就開始培力，比如說他們就希望我們可以自己去做裡面的檢核，那兩年前其實這個工作就已經交到我們工作人員的身上，所以狸和禾這個部分應該是沒有問題的啦！就是在執行上（S1-37）。

Q：那再請教您，您認為貢寮水梯田保育計劃最主要的成效是哪些呢？

A：最主要的成效…其實山上的水梯田原本是在萎縮，但是現在看起來是在…還在增加的，如果以棲地來看是有增加的，然後棲地品質比較好，因為在之前農民其實是有用藥的，然後因為我們會去跟農民約定，所以會去做提醒，你會讓他的棲地品質維持的比較好，這個是對保育的部分啦！如果說對產業的部分的話，六年前其實這些農戶他們種的米都是自己吃的，就是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，那比較有能力、年輕一點的農民可能因為棲地面積的增加然後也增加了很多的收入，這個可能也是讓他們的水梯田面積增加的原因啦（S1-38）！

有一點點的經濟誘因，算說他們相對要付出的勞力可能蠻多的。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，可能原來沒有氣地維護到的田區，在第一年或第二年裡面沒有，但是在第三年第四年就慢慢地出現，那甚至有一些現在已經超越了一開始發現的田區，像黃腹細蟪就是這樣，然後有幾種紅皮書上面的植物也是這樣子（S1-39）。

我們在一開始可能因為數量少也沒有注意到，但是到後來他已經數量多到我們都覺得，可能有人會覺得為什麼還要對這個物種做保育，他只是在我們的田裡面很多但是在台灣的其他地方幾乎是絕跡的，其實有一些水生植物的種子會在水裡面存活很久，也許這塊地本來是乾的，那在有水的時候他們就會跑出來，刺激他萌芽而長出來，那當然有一些是因為比如說以前他有在用藥，就不見了，那在停藥之後又從其他地方帶進來種子，其實我們山上的田啊，有很多地方還在養牛所以就不會噴藥，有些種子可能就是在土壤裡面休眠睡著了，等待下一次的機會，那等你給他水之後他就會萌芽、開花、結果，那每年都開花結果的話他的數量就會增加的很快（S1-40）。

Q：那我還有一個小小的疑問在於現在人禾已經沒有在裡面了，那他們還是會定期的參與活動嗎？

A：其實現在人禾還是在耶！只是在保育的方面他們就是交給狸和禾了，但是在體驗產業其實人禾反而是進駐的，他們等於是這邊的窗口啦！那我們的農民包括我就變成是他們的解說員，然後我們就是等他們分配給我們工作，也許有的人會覺得說那這樣好像我們生產班把機會讓給人禾了，但是其實反過來講，如果我們生產班沒有足夠的人力來操作這個部分，那反而他一定會慢慢地萎縮，那可能是因為人禾在這方面投入的比較多了，可能部分的效益是給人禾了，但是對生產班來講他們的收益也會是增加的，為他們可以辦的場次會更多，然後他們參與的機會會更多，那麼他們從這裡面得到的額外收入會更多，所以我覺得那個是互利啦（S1-41）！

Q：那現在如果有其他的農民想要加入的話是需要跟哪一個單位對口呢？

A：如果是耕種的話就是跟狸和禾，那我們當然一樣就是會告訴他規範，那看他願透露不願意遵守，那願意遵守的話我們會去看田區整個環境，其實也是有都市來的人在這裡買一塊地然後跟我們說他想要回復成水梯田，但我們去看了之後發現說那一塊地已經變成森林了，我就會告訴他說其實我們的原則是不会再把森林開成田了，一個是他需要花的成本很高，然後我們也不可能就是…讓大型的重機具進去然後把樹都砍掉然後都變成田，這樣好像有點捨本逐末啦！（S1-42）

Q：那在地的農民會不會在乎很立即的成效或結果呢？

A：其實會在乎立即結果的就不會加入這個生產班，所以反而還好耶！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方式，反而現在生產班裡面的農民對這個部分倒是都還好，因為我覺得這一些農民他們在乎的是他們的生活面，當然有的時候…比如說現在有其他的社區在做類似的事情，然後會有一些比較，就是心會浮動，但是當你真的問他的時候，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）。

Q：那這六年裡面的年輕人回流狀況是如何的呢？

A：其實如果以這個人口比例來講還是少的…（S1-44）。

Q：請問都是農戶的小孩嗎？

A：農戶的小孩，對！今年有一對宜蘭的小農，一對情侶他們搬到貢寮來住，後來我們有幫他們找了一塊地，但是他們是想來過自己的生活，所以他們沒有加入生產班，但是他們也有開墾了兩塊水梯田，小小的，就是在山上過自己自足的生活，那當然未來會怎麼樣很難講啦！也許他們適應了之後他們會覺得說他們可以在這邊種更多的田，然後也有可能去承租這邊農民他們現有的田也不一定。這可能也是一種機會啦，以後也許這邊的人農民的小孩沒有辦法回來接，那可能是其他地方的小農來承接，因為其實很多宜蘭

的小農他的地也是租來的，那如果他們有興趣做手耕，當然這邊需要克服一些困難，那如果可以克服的話就也有可能啦（S1-45）！

編碼代號：P1

訪談對象：林務局高階主管

訪談日期：2017/04/11

訪談地點：林務局辦公室

Q：您好，我們這個論文主要是想要了解貢寮區水梯田的保育計畫中，公部門、私部門以及非營利組織的協力關係…。

A：妳那時候為什麼會關注到這個個案呢（P1-1）？

Q：一開始是因為系上有一門課是永續發展，我就意外搜尋到人禾基金會的資料，然後我就一頭陷入其中。

A：聽 N 講說妳有實地參訪過，然後也有訪談過她（P1-2）。

Q：嗯對，我有實際去貢寮。那一開始想要請教您的是這個計畫開始的動機是什麼呢？

A：因為...其實我那時候是承辦人員，我那時候也在林務局，在保育組，那我負責濕地的業務，那這個又跟我來林務局之前的經驗有關，我以前在做兩棲類的研究，我研究的地點是在三芝，也是這種水梯田的環境，那台北赤蛙也是在當地出來的，現在又更稀有的一種稀有蛙類，那時候我來林務局之前我是在動物園，我們就在做這個野外的瀕危蛙類研究，所以我們就意識到說這種水梯田的環境他其實還有很多的溼地生物棲息在那裡（P1-3）。

大家都說那個是農田，認為說那是生產糧食、種植作物的，其實他是很多的生物的棲地，我因為在三芝那裡就覺得說這樣的環境其實在過去都沒有受到關注，從農業的角度看他生產效率很低，那從保育的角度，那是農田所以保育單位不管，他其實是一個三不管的地帶，後來我來林務局剛好也是負責濕地，所以希望藉由一些政策，提高政策對這個環境的關注（P1-4）。

我們叫農田生態系，或者是以溼地為主的這種農田生態系，可以透入一些資源，另外很重要的的是得到政府跟民眾的關注，所以我那時就開始推了一個叫做重要水梯田濕地生態還有文化景觀保全復育計畫，那貢寮就是其中一個，其實第一個開始的是八煙，是在民國 98 年，然後接著是 99 年的豐濱，港口部落的石梯坪，接下來才是這個貢寮，所以是因為這樣子，我是希望說一方面把自然保育主管機關過去對這種環境，生物棲地都是在一些保護區或者一些原野，把他也關注到這種人為擾動的這種環境，最早就是來自於我自己以前的研究，我覺得這種地方很需要受到保護（P1-5）。

Q：您剛剛有提到早期這一塊有可能是在農地跟保育之間，可能比較沒有政策去關注這一塊，能不能就這一塊請您再更進一步的說明？

A：因為山區的這種水梯田他生產效率很差，台灣很多地方都可以收穫兩期，山區的水梯田他只能收穫一期，因為他日照時間比較短，那再加上他是依山所闢建的，他也沒有辦法大規模的機械操作，所以大部分都是依靠人力，山村也是農村的一部分，他一樣也面臨人口老化的一些問題，所以一般農村所遇到的問題他都有，而且他更嚴重，所以他很快的...很多台灣的農地過去大概有一半以上都棄耕或者是休耕（P1-6）。

那山區的這些水梯田最優先被放棄，就是因為我剛剛所講的種種的原因，但是他被棄耕或者是休耕之後他就陸化了，那陸化原來的濕地生態就沒了，那為什麼這些地方還是很多瀕危動植物的棲地，因為他在山區通常位在水的源頭，所以他的水質是最乾淨的，他不像平地的田，水流來流去已經混雜了大家用的農藥、化肥呀，所以還有很多珍貴的溼地動植物，包含青蛙兩棲類然後水生昆蟲、水生植物啊，甚至有一些鳥類、獸類都在這個地方，所以你去貢寮應該也有看到，但是大家都忽略了他在生物多樣性保護上他是很重要的寶庫（P1-7）。

其實在整個世界上生物多樣性的發展農田生態型是很受關注的，只是我們台灣一直都沒有投以應該有的注意，像台灣除了森林之外，農田生態系是第二個重要的生態系，我們很多的野生動植物其實都不是生活在原始的環境當中，這幾年我舉幾個比較知名的老鷹、黑鳶哪，官田的水雉啊，而且大部分兩棲類都是在這種農田生態系（P1-8）。

Q：聽您這樣解釋也意識到說其實這樣一個生物多樣性的概念對我們的政府、對文官來說應該很早就應該有這樣的專業知識吧？

A：其實並沒有耶，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，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）。

Q：基本上我對於生態這一塊著墨、接觸的很少，所以就是上回跟品涵一起訪談 N，也幫助我了解了一些，當時問過 N 一些問題，她有提到說她對您做這個計劃覺得做得很好，但是他也提出另外一個問題，就是我們的文官這麼多專業知識為什麼就少數人會意識到這個生物多樣性對台灣、對於整個生態復育保存跟整個台灣的形象其實都很正面，所以他其實有這樣的一個疑惑，同樣我也有這樣一個疑惑，所以才會請教您，因為在農委會、林務局應該都有很多專業的文官，為什麼都沒有人去意識到呢？這個在制度上面又有哪些缺失呢？

A：我覺得可能...因為我的背景、我的歷練比較特殊，我做過實務的工作，那我們的文官尤其中央不會，特別是像農委會他們很多事情...他們一畢業考上公務員就來了，那他

一直都在辦公室去做政策的擬定，他對於所謂的一些現場實務的東西比較少接觸，真的有空去下鄉也就是聽聽人家講，但是他對於整個實際狀況的了解不會像我們這麼深，我第一個工作是在中部特有生物研究保育中心，所以我之前也是在研究單位，所以應該是我自己背景比較特殊啦（P1-10）！

一般的文官，他們反而是正常的，就他的整個業務或生活面向確實是不會去理解到這一塊，那再加上...就像我剛剛講的很多年輕人一畢業考上高考當公務員，他可能就一頭陷進這個工作領域當中，那根本不會有時間去稍微停下來往外看一下，或者是從外往內看一下，所以其實像我之前有機會...好多年前有機會去師大跟一些研究生講，他們學校希望我去講有關生涯規劃的事情，我就會建議他們說如果可能的話先去從事一些實務性的工作，如果真的對行政工作有興趣等有一些這種實務的歷練再來做，我覺得會有更好的發揮（P1-11）。

對於政府或者是對這個國家、對個人我都是覺得會比較好的，其實這個有點像法院的法官，最近不是有人倡議說他應該在不同的行業有一些實務經驗再去當法官是不是會比較好，大概也是類似，我的看法也是傾向於這樣。不過這個當然...畢竟跟每個人的...我是運氣比較好，我當初研究所畢業，考高考考上，被分發到特生中心去，我不會排斥行政工作，但是我知道我應該先去有一些現場實務經驗的累積，那剛好因緣際會就是走到行政工作，我覺得我這樣的經驗大概也不能夠套用到每個人身上，這真的是際遇的問題（P1-12）。

Q：那這邊就帶出一個我們這個論文、這個研究我們希望關切的層次是在於整個生態保育、賦予他其實很難有單一部門能夠克盡其功，我們希望能夠從不同部門之間合作、協力的角度去看，這樣一個極致有沒有可能成為其他重要地方去複製下來的可能性，所以可能我們接下來的問題就有兩個重點：第一個重點是這樣一個從您這邊或從林務局本身來看，這個計劃的成效有哪些是他達成的？那麼達成的部分那個成效有沒有可能回過頭來把它轉化為我們政府在行政上面下一步推動的基礎，那如果這個成效有哪些覺得還不夠的，那我們有另外什麼樣的設計使得能夠更進一步去把它改善？

A：因為剛開始是從無到有，我剛剛也跟你報告說我要去做這個都還被視為是不務正業，所以那個時候我自己要去推動這些計劃我自己也是要去包裝他，所以我必須要先把這些水梯田把它先解釋成是溼地的環境，事實上他也是溼地，他叫農田濕地，先去把他跟濕地扯上關係，接下來就要去論述說這樣的環境他有一些瀕危動植物，讓他跟保育主管機關有比較高的連結度，不會讓人家覺得你為什麼在做農糧署的事情，我那個時候最常被質疑的就是，你為什麼在做農糧署的事情（P1-13）？

事實上農糧署也完全沒有在做這件事情，農糧署他在做的是比較大尺度、大規模的生產、產業的關注上面，老實講這些水梯田都是屬於邊際農地，就是我剛剛講的他是不受關注的，但是我們要去做，所以機關你不要先去認同，所以我花了不少力氣去做這一塊，那剛好在 2010 年的時候當時 CPD 就是國際生物多樣性締約大會在名古屋召開，在那一次

的年會裡頭他就有一個很重要的一個決議之一就是他肯認里山倡議是能夠讓人與自然共存的一個方式 (P1-14)。

他能夠解決生計、關注生態，是一個雙贏的方式，所以我又把這個東西拿來支持推動這個事情，所以這個也就是為什麼當初我會去推動水梯田時拿來引用這個概念進來，比較開玩笑的講有一點挾洋自重，就是用這個來保護我要推動的業務，不會在局裡面就被砍掉，那個時候我剛剛有講說我是希望引發大家對這個的關注，所以我們一開始使用先驅計劃，希望藉由這三個先驅計劃去累積，在這三個計劃之外我另外也找了台北大學不動產幾位老師他們來幫忙政策研究，就是從這三個個案去歸納 (P1-15)。

我希望說在這三個先驅計劃一段時間之後能夠從這裡面去研提一個中長程，去爭取一個中長程計劃，讓他比較能夠制度化的去關注、去保全這樣的環境，當時只是從濕地的經費裡面很有限去做的，一開始是點那當然我們希望接下來是線、面，所以他的緣起是這樣。那您剛剛有提到說認為他的成效怎麼樣，那個時候從民國 98 年開始推，我覺得他有幾個成效，從個別的点來看，貢寮你去過了，他維持了原本的溼地、梯田的面積，而且他其實也擴大了 (P1-16)。

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，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，八煙是一個比較特別，因為你看去年所謂利益分配的問題，但是事實上在過去這幾年也是藉由八煙引發大家對於所謂水梯田的環境，他不是只有農業生產，它有生態保育他還有文化地景的功能 (P1-17)。

所以農田不是只有生產的，他還有很多我們看不見的價值，那些價值是公益性的，那既然是公益性的應該是政府要投入一些資源在這個環境，那像石梯坪的水梯田因為海盜米的關係同樣他也是有另外的故事，甚至最後拍成了電影，所以剛好我辦的這三個計劃他在整個教育推廣上面至少有相當不錯的成效，但是它畢竟是三個個案，所以個案就很容易說當計劃沒了那次就沒了，那就是為什麼我們第二階段要走到再去爭取更長期的這種中長程計劃 (P1-18)。

我去年回來局裡面我也跟國發會提了，會有這方面的預算資訊繼續去投注，當然這個政府的資源畢竟有限有一天他會功成身退，就是有社區或聚落來接手，那原本政府資源挹注的那個角色就有公共大家來支撐，藉由購買農產品或者是去體驗的付費來支撐，那取代原本政府的這個角色，您剛剛問到說那他有沒有可能在其他的政府單位或者是在其他地方去複製，老實講其實我當初在推這個事情的時候，我覺得...因為我有相當的使命感，其實這些業務都是我多做的，我來保育組我被設定的業務其實都是沒有這些的 (P1-19)。

我剛剛有講就是大家認為不務正業的事情，所以我被正式交辦的業務其實沒有這些事情，就是傳統實地的保護區的管理，就是每年會有一些計劃補助縣市政府，我如果做那些我

當然就很輕輕鬆鬆，但是這些東西是因為我以前我知道這個環境的重要，然後我覺得再不做就來不及了，所以我去做，因為是這樣子所以我做了很多可能超乎我當時的職位，或者是所謂一個公務員的角色可以做或該做的事情，那包含去跟...找合適的 NGO 團隊，所以去找方韻如，當初是我要他們去的 (P1-20)。

還有我們很多的這種補助其實是要透過地方政府比如說新北市政府，那他們這些公務員沒這個概念，所以要去跟他們講，那一般來講中央要補助經費給地方地方都會很高興，但是當時想這些計劃你錢都框好了他們也不見得要來申請，他們也不知道這要幹嘛，然後覺得說這個東西也會讓他們有很多麻煩，所以像新北市曾經連續兩年他們都不來申請，我就框了兩百多萬要給他們，所以就是他們對這些議題的理解程度也不一樣 (P1-21)。

像花蓮石梯坪我也是跟花蓮縣政府大概有一年的時間在跟他們磨合，最後才提出這些計劃，一個是跟地方政府、一個是要找合適的 NGO 或陪伴的團隊，這些都是很重要的也花很多時間，但是這些都是必要的，因為你有這些東西只是你剛好政府有經費，然後你去找了社區，社區當然他也願意，可是很快的錢沒了他可能就回歸原狀，所以那個時候我們在挑這三個示範區的時候其實也有設定一些條件，就是第一個他當然有生態復育的潛力，或者是說有文化景觀的價值，那再來就是有個非常重要的先決條件，就是社區居民要有人有這樣的意願或是熱誠，那最好是有陪伴團隊 (P1-22)。

那還有一個就是地方政府也有意願一起來，因為中央畢竟主要是政策，那地方政府是執行，地方政府願意認同他以後才有可能繼續比較永續的去維持你所賦予的環境，那這中間其實真的是很花時間，所以如果沒有一個熱誠在我想一般的科員是不會也不知道該怎麼做，所以這些可能真的都很特殊，所以不好意思我必須要講這個經驗大概不是不是普遍能夠去推廣的，那當然是公務員要有這個熱誠的心要去推廣，但是他如果背後沒有一些知識跟基礎，然後他沒有一個很強烈的信念，大概老實講不是很容易，以前我做了很多所謂雞婆的事情 (P1-23)。

Q：那您剛剛所談到這樣貢寮水梯田這些成效除了在任何的計劃成果報告書裡面有呈現，有沒有在林務局或農委會相關的類似所謂的政策白皮書裡面出現這樣一個成果？

A：那個時候他還沒有辦法進入所謂的政策白皮書，這個寫東西我剛剛有講說前期在林務局甚至都被視為是異類，我一直很賣力在做推廣，我希望大家看到這一塊環境的重要性，所以我在民國 98 年開始，我在 99 年、100 年都辦了兩次的研討會，就是講這個水梯田，也許你還有查到一些資料，那這兩次研討會得到非常大的迴響、NGO 的肯定 (P1-24)。

我也辦過幾次的媒體參訪，邀媒體去看，那後來媒體就自主的報導，很多網路上面流傳的東西都是媒體，然後媒體又引發一些關心這個議題的個人或是部落客一些寫手，後來大家就是自發性的都會去傳送這些事情，所以才會有太陽的孩子，反而是我是 102 年離開，我是 98 年 1 月 1 號開始來的，在 102 年的 2 月離開，那四年打下了一些基礎，我

離開之後聽我當時的一些同事說後來繼任的 P1 其實有意本來想要停駛這些計劃 (P1-25)。

但是因為這些計劃幾乎每隔兩、三個月就會有一些媒體正面的報導，他引發了農委會的重視，主委也覺得這個東西是很好的，所以林務局就繼續維持這些計劃，所以他沒有進入所謂的白皮書，當時的農委會我印象也沒有政策白皮書了，但是當時的主委陳保基他就講了幾次，後來也在里山研討會裡面去講說應該要推動這個，一直到去年 520 新政府當時第一任就是那個曹主委，他就直接就提出了里山 (P1-26)。

所以基本上就是我之前在做的這些東西他已經是滲透到各個領域裡面，變成是大家認同的方向，所以雖然他沒有所謂的政策白皮書但是一直到現在的主委也都是主要朝著里山的這個方向在走，所以我自己看到這些發展也都是蠻欣慰的，蠻有成就感的，但是你說要落實在一些政策上就是要靠我們第二階段的開始要朝制度化的方向去走，那他也影響到比如說水保局他的農村再生計劃現在也都是要融入里山的思維，所以以他投注的經費現在事後看它的效益其實是很值得的 (P1-27)。

Q：這邊在我們之前品涵的訪談包括在 N 包括在狸禾和老闆他們都提到一點，就是就這個貢寮水梯田他其實還有一個正面的也就是在地的居民的參與，參與之後變成一種良性的循環，那時的說他們當地的作物讓消費者可以願意接受，支撐他們再繼續的投入，那我想這個是在計劃的成果報告有提到，訪談有提到，那就林務局本身目前為止除了這幾個就沒有其他的官方的資料有提到這方面的成效。

A：因為這些計劃當時都是草創時期，而且我們又是行政單位不是研究單位，所以那時候確實是沒有特別去注重文字的論述，而且過去林務局補助計劃其實要求的就是一個期末報告，那如果不是辦了那兩次研討會留下一些資料，老實講真的沒有什麼太多的論文或什麼...而且那時候研究生可能也不會想要去研究，我們剛開始在弄，然後大家還不知道這是什麼東西，誰知道這個會有什麼結果，也不會有研究生要來做，我覺得最大的遺憾就是當時沒有留下一些資料，但是影像的東西倒是留下一些，但是你說 Paper 這個真的是不多，科學的論文確實是不多，就只有一些計劃書然後成果報告，真的是比較大的遺憾 (P1-28)。

那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。那石梯坪就是港口部落那邊，他面對的是另外一個問題，因為在東部很難找陪伴團隊，所以就是靠舒米如妮自己，在部落要做這個事情尤其是一個女生，就容易受到部落一些不同的派系或是性別上面的這個...所以她做的很辛苦 (P1-29)。

不過後來去年我幫她找到一個還不錯的陪伴團隊，現在就還不錯，腳步應該是站穩了，其實電影上映的時候正是那個計劃快要死掉的時候，因為那時候我離開了，那局裡面就

把這個計劃交給花蓮林管處去執行，那花蓮林管處其實不是很清楚當初要推這個計劃的意涵，所以在整個資源上面就大砍，又沒有去從旁協助，所以那時候那個計劃其實是快要做不下去了，所以現在狀況就轉好了（P1-30）。

Q：所以就您剛剛所說的我們是不是可以有這樣的一個認知，就這樣一個貢寮水梯田的計劃裡面目前對於他的成效以及對於在地農民跟在第一次團體的參與、培力的關係，大概就只有像比如說像您或是承辦人員是很清楚這些的成效，但是就整個公部門其實是那個成效還沒有意識到我們可以後續持續的推動？

A：公部門其實也跟其他的社會大眾一樣都是看最後的結果跟表象，除非...也許說水保局他做農村再生計劃，他可能就會比較想要去了解這中間的過程或是怎麼操作的方式，所以我們這幾個計劃也成為後來水保局去 Copy 的...就是照這個計劃去複製的，比如說奇美，同樣在花蓮的一個部落，你可以去查一下他的資料，他其實都是複製石梯坪水梯田；翡翠水庫太平區就是複製貢寮的，但是對於一般的公部門他就跟平常的社會大眾一樣他只是看熱鬧不是看門道（P1-31）。

Q：我自己也執行過一些國發會的計劃，多次的經驗就覺得公部門常常就是計劃完了就束之高閣，這一點其實我們也是想要去關注到底我們在整個公部門，整個公民社會關切的包括保育啊這些議題，有沒有什麼樣的一個方式可以讓更多的 NPO、更多的在地居民覺得這是一個很好的大家可以努力大家值得投入的，所以這是我在協助品涵完成這個論文的時候都會有這樣一個疑惑。

A：我自己也是深深的這麼覺得，就是政府每年花很多錢去委託計劃，那通常就是變成只是一本本報告，然後船過水無痕，所以我就是很不喜歡那樣子，所以我現在自己來這邊接局長，我也會要求我們同仁說這些委託計劃絕對要轉換成行動，而且甚至是委託的時候你就不是去委託進行一個學術的研究而是行動的開展，可能就是在計劃的性質，還有就是怎麼樣讓這個計劃的成果真的去發生改變這個是最重要的，現在局裡面也不只是保育的業務還有林業的部分，我們現在也希望台灣林業的部分能夠適度地去利用我們林務局的資源，所以我們現在也要跨出這一步，那這些東西我想也會用當時在推這些事情的方式去讓台灣林業萌芽有一些振興的局面出來（P1-32）。

Q：剛剛您也提到，像以貢寮水梯田為例，那原本人禾可能是沒有太大的接觸，是您找到人禾去參與這個水梯田的復育，尤其跟在地的居民互動，剛剛也有提到說另外一個也都是你去幫她找這些 NPO 團體，那麼這裡比較好奇的是，如果不是您在負責這個工作那麼其他人會有這樣的一個機制去找相對應的 NPO 去參與這些地方的保育工作嗎？

A：我其實很不想去突顯說這個事情好像如果當初不是我就不會成，其實我當時去找的這些 NPO 都不是典型林務局的 NPO 夥伴，可能也因為我之前不是林務局的人，我們常常會看到林務局做的覺得這個事情...你找這個 NPO 做他根本就做出什麼東西，我們自己在外就有這樣的質疑，那我後來找的也確實是找對了，那我找的當時都不是什麼很知名的，那甚至他們也都不是所謂的學者沒有那個顯赫的學歷，那時候 N 他也還年輕，

曾經當過國小的老師，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（P1-33）。

還有一個就是說也能夠去把這些東西拓展開來，包含去論述啊這些，當時那些計劃都有要求說第一個那個時候還沒有臉書，所以要求說要有部落格，要去在網路上面做公眾的宣傳讓大家知道，那這些年輕人都有這樣的能力，另外一個就是也要有跟社區居民搏感情的這種能力，所以我當時挑選 NPO 就是用這樣的標準，重點是我知道他們可以所以就...我想事後也證明他們做得不錯（P1-34）。

我覺得可能真的還是回歸到我個人過去的經驗，就是一個學校畢業就考上高考進來班行政業務的人他就...有時候同仁我也跟他說計劃不要委辦就了事，委出去就了事中間都不管，你如果是這樣子做什麼事都不會有什麼成果，他只求把他的計劃順利地委辦出去，他不在乎我委辦給什麼對象，那我們應該是先設定我們想要委託的對象，所以我覺得還是心態，那他過去的背景可能也是一個很重要的關鍵，不然真的只是虛應故事或是所作非為（P1-35）。

Q：那麼再請教您就貢寮水梯田這個個案是委託人禾，那麼人禾在很多當地居民的互動、凝聚上面，那上回人禾反應是其實林務局給他們非常大的彈性，我想進一步再去了解說你在這過程中包括林務局包括您、包括承辦人員對於跟人禾的互動大概是什麼樣一個狀況？

A：我一開始找的是 S，她是在地媳婦也曾經是貢寮國小的老師，只是後來把老師工作辭掉專心帶小孩，那為什麼找她我本來也不認識她，因為他們幾個人在那邊調查情景，那發現到黃腹細蟪那我就去找她，那我在找她之前其實我也不認識她，就跟她聊想法，就問他願不願意，那他很吃驚地覺得為什麼林務局不認識的人會來找她，那她說她要想一下，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（P1-36）。

那人禾我本來也認識，我說人禾很好，因為人禾在這之前是承接羅東林業文化園區的自然教育中心，那他們做得很好，我知道他們有很深的環境教育的底子，我就說那樣最好，我知道這批年輕人很有行動力，所以方韻如還不知道那個地方，她因為做了這個計劃才去那邊，才慢慢去理解這整個，其實我一開始找的是 S，他們跟社區居民其實最主要還是靠 S，如果沒有 S 我相信會吃力很多，因為貢寮內寮那個地方他是一個半封閉的山谷的環境，裡頭的居民甚至過去不見得常常出來，他在裡面某種程度他也可以自給自足，所以你一個外人要進去要能夠扎根其實不是很容易（P1-37）。

那 S 在那邊當過老師，所以很多知名等於是他的學生家長，所以有這方面的優勢，當然在藉由人禾的力量然後去組合後來狸和禾小穀倉這些東西，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，也是多虧因為有 S 不然大概進展也不會這麼快，那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（P1-38）。

那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，這是事後這樣看來，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（P1-39）。

Q：所以可以這麼說就是整個社區的培力都是人禾在做的。

A：主要是他在做串聯，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，有一些工程的部分要新北市政府來執行，那我們就去找新北市政府來協調，還有鄉公所，當時是叫鄉公所現在叫區公所，所以區公所是有參與的，裡頭有一個陳課長，他到現在也都還有，然後另外剛剛人禾說的彈性，他們提了一個概念就是生態服務給付，那個時候我們也支持，所以就是說用工資的方式給付給這些老農民，讓他去維護這個環境，是讓我們在核銷的名目裡面沒有生態服務給付這個項目，所以我們用工資的方式給（P1-40）。

Q：不過按照 N 的說法好像是應該在之前台北大學不動產他們就有老師所提出來的生態給付，就是這樣一個政策。

A：那個是歐洲，他們是參考歐盟他們對農地有這個對地補貼，那就是用所謂的這個生態給付，台灣因為還沒有實施這樣子，所以那個時候三個團隊加上台北大學的那個團隊我們會不定期的開會而且互相觀摩，而且台北大學的團隊也會去三個地方看，我們經常這樣腦力激盪法，回想那個時候真的是一段很棒的時光（P1-41）。

Q：所以基本上這個過程中主要是林務局這邊作為各種行政流程跟相關的行政資源還有行政協調的角色。

A：對，那社區的部分就交給人禾（P1-42）。

Q：所以在整個人禾在參與推動過程中其實在地居民他們他們說清楚接觸最多的還是在人禾，只有幾次的會議才會接觸到林務局這邊嗎？

A：接觸最多還是在人禾，我自己還蠻常去的所以他們大概也認識我，林務局大概就只認識我，其他的可能一年兩年才去一次，我比較常去，我去也主要就是了解一下推動的進程，通常也都是人禾的人陪我去，跟我說明，那遇到當地的居民也就是打個招呼，當地的居民就知道說這個計劃跟林務局有關（P1-43）。

Q：照我們相關文獻看到，不論是什麼樣的團體或是個人他願意參與，其實很重要是一個信任，有這樣一個信任的基礎，才有可能開展出各方的對話，對話才有共識，才有合作在這裡面，可是像從您這邊所談到，基本上這樣的信任基礎應該是源自於從您的個人

參與，也就是說我公部門主其事者，政策規劃者沒有這樣一個知識，沒有這樣一個認知，這樣子的堅持，他其實很難建立其他的信賴的網路關係。

A：對，您所說的沒有錯（P1-44）。

Q：所以就這點來說，就像您剛剛有提到要把貢寮這樣一個復育的成效推廣，其實是要就看整個公部門的主其事者，尤其是所謂的政務官他要能夠清楚，這個是重要的也願意去堅持去做。

A：對，因為其實這中間有很多環節，太多角度不對，通通在那邊就會終止了，整個事情...（P1-45）。

Q：所以還有漫漫長路要走...？

Q：我想要請問您就是在貢寮保育計劃這裡面遇到最大的困境或是問題會是什麼？就是曾經遇到什麼樣的困境，然後怎麼樣去解決它？

A：比較大的，曾經過去有的衝突點就是我說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，所以這中間就也需要去協調，甚至有時候就是人禾因為去拒絕掉一些人、外界團體他想要到那邊去，然後我們也要幫忙這個安撫啊，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，我覺得可能過去比較大的，你要說真的唯一可能有時候會讓局裡面傷腦筋大概就那邊，基本上沒有什麼太大的問題（P1-46）。

Q：那遇到問題的時候？

A：問題比較多反而都是來自公部門，其他的公部門，就我剛剛講的，新北市政府啦！這些搞不清楚狀況的，他們反而會去製造一些問題（P1-47）。

Q：那要怎麼跟其他參與保育計畫的人溝通，就是除了開會之外，還有什麼溝通的管道？

A：就要帶他們去看，其實這也是某種程度、某種形式的會議，就是現看然後告訴我們，因為用講的他們可能不是很能理解，一定要帶他們去看，但他們會想為什麼要去做農田的保護，農田不就是拿來種東西的，他不太能夠理解那上面是有什麼，他想像不到這一塊，你講到其他，可能會有不知道是，比如其他的政府機關，政府機關其實都會有點，你這邊做出點東西來，他就會想要來收割，你知道嗎（P1-48）？

所以那時候比如農村再生計畫，或者是比如說其他內政部營建署，他們可能也有會，就是想要直接去說：我們可以補助你，補助你更多，就是會有這種競合的關係，一旦接受補助，他就可以對外宣稱這是他的成果，這些可能也是當時中間的一些，就是所以才會有那些剛剛講的有其他單位也在那邊，也會來去做，大家覺得說一旦人家覺得你這邊不

錯，大家就都會來你這邊，一起來參與或者是怎麼樣，可能這中間也會有一些困擾吧（P1-49）！

我講的困擾不是說，我們很小氣不讓人家進來參與，就是他可能會砸很多錢在那邊做硬體設施，或者是他提供的資源卻走到另外一個方向去，就是會使得你原本的初衷遭受到一些...這個是我們所在意的，那你如果真的說，我們的經費有限，那加入更多的經費，那你還是朝向那個方向走，我們會樂觀其成，因為成事不必在我。像八煙我們就移交給陽明山國家公園管理處，所以說如果我們要撇清的話，去年出問題的時候，其實已經不是林務局了，因為早在三年前就已經轉移給陽管處了，陽管處事實上也接手了（P1-50）。

Q：因為誠如您剛剛所說的，資源如果投入過多，方向錯了變成硬體，那其實不見得是好事，尤其畢竟整個公部門是有限的，很難說一直不斷的投入，重點是要能夠讓當地的人民幫的起來，所以太多的下去其實就是，不是好事。所以我剛剛想要請教的就是，面對公部門這些這樣的問題跟狀況，就您的角度來看，有沒有什麼樣的一個機制或是什麼樣的方式，可以讓公部門的這一些資源可以整合起來，不會變成說比如說到後來是部門的本位主義，或是要收割，或是強共之類的？

A：如果是同一個部會這個整合會比較容易，只要領導者有這個意思，就是你不要這樣子資源重置然後相互競爭，像現在我們跟水保局其實某種程度就會開始要去進行一些整合，這也是去年曹主委來了之後，他有注意到這個部分，所以讓這個資源各自流入不同的機關，發揮他的強項，但是以不同的部會來講其實我覺得本位主義的關係，公共行政人員很清楚本位主義是不可能消弭的（P1-51）。

因為大家各自求表現，然後從政務官，連同政務官他也要求他的政績，然後裡頭的科員，大家也有這種機關的榮譽感，然後當然就會去對別人...我覺得如果真的要盡量的避免，就是這個政府組織在設計上面盡量的去區隔，那大概才可能比較的避免，那完全避免我覺得可能比較不太容易啦（P1-52）。

那但是因為像在不同機關，他去做同樣一件事情，那過去像營建署有城鄉新風貌或者是後來這個城鄉分屬，他們也在開始做濕地的保育，就是然後他也會跟農委會林務局的濕地、自然保育的濕地，他其實也是在競合，雙方也有針對同樣的地區，各自補助經費的都有啊，所以也許就是只能寄望未來的主改，怎麼樣去在設計上面去減少這樣一個事情，不過看之前的主改方案還是不樂觀啦，還是有同樣的業務分有不同的機關的設計呀，那個是現實，比如說自然保育，未來在環境資源部，現在設計還是有兩個署在負責，這是很怪的，就是好不容易幾十年來的一次主改，居然是不能做真正業務的整併，跟機關任務的整合，這是很可惜的事情（P1-53）。

Q：這邊還有一個小小的疑問是在，就是這個保育計劃應該也不是說結束，有這個成效之後，林務局裡面就是會有因為這個保育計劃而有一些改變嗎？就是制度上...

A：我覺得他應該給了我們很多同仁一些啟發，就是一個業務從過去被視為是不務正業，到後來因為外在的肯定，使得這個業務就一直維持著，然後慢慢像現在整個台灣就是對

里山這樣一個認同，好像又是林務局又被外界這樣推著走，那然後他跟社區這樣一個合作，我覺得應該是給了不少同仁一些啟發，我覺得這也是一個他內部的一個績效，畢竟我覺得公務員心態的轉變是很重要的，我想他應該是有一些觀念的啟發跟刺激（P1-54）。

Q：那剛剛 P1 有說到水梯田這個是比較特殊的農田生態系，目前台灣沒有一個可以保護他的法規，那在這個保育計劃之後，有一些改變還是想要...

A：我剛剛講我來了之後，跟國發會提了一個中長程合作計畫，就把這個搭進去，那個計畫叫國土生態綠網這個計畫，就是要盤點全台灣這些有生態熱點，或是各個...比如說重要的水梯田，這些把它盤點、指認出來，然後他如果是屬於生產的，或者是可以去保育的地方，有不同的目的，那如果是生產的，我們就導入里山的方式讓他去營造三生的社區發展，那當然這裡面會牽涉到不同的部門，還有不同的部會，那我們就會用一個上位計畫的方式去，等於從國土這個角度，因為這個已經跟行政院簡報過，他們也覺得這個很重要，他們是支持的（P1-55）。

Q：不好意思那個綠網的綠是綠色的...？

A：綠色的網絡，國土生態綠網計畫從 107 年開始，目前正在審議的過程，不過應該是會有，只是能夠爭取到多少經費的問題（P1-56）。

Q：所以從這個計畫裡面...

A：我們就有一些可以制度化...（P1-57）。

Q：非常感謝您百忙之中還幫助我們了解貢寮水梯田相關公部門一些制度設計包括政策方向。

A：我很樂意，就是我講了一開始那幾年真的留下了太少的文字的資料，所以你們這些後續的研究其實某種程度也是可以彌補之前資料的不足，如果能夠有發表那更好（P1-58）。

編碼代號：P2、P3

訪談對象：林務局相關承辦人員

訪談日期：2017/04/28

訪談地點：林務局辦公室

Q：一開始想要請問您貢寮水梯田保育計畫是如何進行的呢？為什麼會有這個計畫？

P2：其實是我們局長當承辦的時候覺得這個很重要，所以他就開始進行，第二個就是...其實後來才發現我們以前林務局在接保育這個業務不是很長的時間，從九十三年開始由我們主辦，那以前我們的保育工作都在於國有林班地裡面，因為你知道公務人員是在依法行政，所以我們賦予法規的原本只有兩種，一種就是森林法跟文化資產保存法，然後後來八十幾年才有野生動物保育法通過，那是因為培育修正案的關係，所以我們就趕快緊急通過野生動物保育法，但是這個生態保護議題是在於農委會底下做主導，但是九十二年改組之後就把生態保育的工作負責主管的機關就變成林務局來擔任，我們從國有林班地變成所有的負責機關（P2-1）。

所以在這個時候變成發現林班地的保育其實是不夠的，因為很多生態系統其實是息息相關的，而且在社會的演進裡面就發現我們只保育了五大山脈的區域其實是不夠的，不足以維持其他低海拔淺山的生態系統，這就是因為我們當時的局長其實他是在研究一些相關的淺山類的動物比如說水蛇、赤蛙之類的，所以他發現這些物種都已經因為我們人為開發行為的關係讓他們瀕臨絕滅，但是沒有人去重視，那這跟我們很大的一個關係是棲地的喪失跟我們農田耕作的方式用慣性農法有相當大的關係（P2-2）。

那我們局長也發現到有一塊地方是可以操作而且可以馬上保護起來那個地方就是水梯田，為什麼水梯田會有這樣的條件呢，那是因為大批的農田你想馬上改變他是不太可能的，尤其水梯田因為耕作的人力成本相對比較高所以被棄耕的更多、更快，如果你去經營他已經沒有辦法跟市場競爭了，但他卻是跟森林相關的第二個...旁邊的農田，那他發現這些農田剛好是跟水生生物最重要的棲地範圍，所以呢，他就覺得在台灣這個多山的地形裡面很多水梯田是值得被復育的（P2-3）。

那復育起來就會有一個模型，然後變成說能夠作為一個保護區外的保護工作，大概是這樣子，起源是去找相關的水梯田案例，然後就選定貢寮這個地方，北海岸大部分很多都是河川非常短而且山脈不是很高，但是他的相對優勢就是他的集水區面積雖然不大但是非常獨立不會受到干擾，又有很多人棄耕，所以他覺得從這裡開始做會有成功的機會（P2-4）。

Q：科長您剛剛說的意思是林務局原本只有保護到國有林班地的部分...？

P2：是指執掌的部分，我們林務局職掌的部分比較偏向於在國有林班地，因為我們是主管森林，雖然是管國、公、私，但是公、私有一大部分是縣市政府，所以我們職掌的部分大部分都是國有林班地內（P2-5）。

Q：所以 92 年之後所有的地方都是林務局的保育範圍？

P2：生態保育工作哦，就是野生動物保育法讓我們去做管理的時候（P2-6）。

Q：那麼局長提出這個想法的時候，林務局內部同仁對於這個看法是如何看待的呢？

P2：我想當初局長在保育組當承辦是蠻有遠見的一個計劃，但是相對於在...因為我們的各組室或者是說各管理室會認為...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，其他人是指其他組是管理處（P2-7）。

Q：那麼以您的了解，其他組室、管理處的想法是認為這件事不重要，還是認為林務局不應該管呢？

P2：應該是認為林務局不應該管這個（P2-8）。

Q：那麼在這個保育計劃推行的過程當中有沒有遇到什麼樣的問題呢？

P2：要做一個地方的經營，其實問題算蠻多的，因為可以說從一開始我們局長開始在接洽的時候，只是想恢復到以前原本的種田的狀態，就是以棲地營造的一個狀態，然後看看能不能做成生物多樣性增加，或者對於環境有改善的部分，所以呢他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。那第二個問題是在於，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，那才有辦法去做所以花了一點時間去找來協助這個部分，所以在貢寮部分就找到人禾。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）。

P3：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，尤其保育裡面這個工作人是很大的因素，我講真的如果今天貢寮沒有這群人，還有是人禾帶的話我覺得操作可能會是不一樣的方向出來，或是可能會沒有一個結果出來（P3-1）。

Q：所以整個保育的成效跟人禾、跟在地居民有很大的關係嗎？

P3：有很大的關係！真的是有很大的關係（P3-2）！

P2: 其實當初選了這三個點，我就覺得說各個點都有不同的發展，那時候局長設定也應該是這樣，就是讓他們各自去輔導，輔導了之後讓他跟社區能夠產生一個成效在那個地方，它有不同的經驗就可以當作我們的示範區域，那除了這樣的困境好像還有因為在地棄耕太久了，然後人口老化，所以村落沒有辦法大面積的來做支持，為什麼棄耕，就我剛才講的，要的人力跟資源就相對的比較多，產出的產值又比平地的差，所以他們才會全部都棄耕，那要讓他恢復，他們是很想恢復但是因為老化了然後又要投入人力，所以比較沒有辦法，所以就要找陪伴的團隊（P2-10）。

P3: 其實貢寮那邊原本加入計劃的人現在都已經七十歲了，他們也不知道後續能夠怎麼做，但是有進來一兩個年輕人回來，但是畢竟算少數（P3-3）。

P2: 困境還有就是制度面的支持比較少啦！因為這都是開始而且你也知道農田都是誰負責？都是農糧單位（P2-11）。

P3: 產銷單位沒有辦法配合啦（P3-4）！

P2: 所以我們就是說要去做的話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。第三個就是如果我們要讓他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...（P2-12）。

P3: 現行的制度和法規是沒有的（P3-5）。

P2: 現在只有所謂的休耕補助啦！那他的補助理由就在於說不是對生態補貼的這個部分（P2-13）。

Q: 那麼在於生態服務給付的部分，方處長以及局長都表示是有需要的，對於水梯田的保育推動也是有幫助的，那麼在這個保育計畫之後有沒有什麼方法可以去把他制度化的呢？

P2: 我們局長其實很睿智，就找了台北科大的老師做了一本水梯田復育手冊，在制度面上就做了一些草案，但是這只是一個研究案，但是這個研究案裡面就有說在制度面上就有做一些分析，但是我們沒有發行，為什麼沒有發行就像我剛剛跟你講的，這在法律上不是我們的業務（P2-14）。

P3: 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）。

Q: 那麼林務局有試著跟農糧署或者相關單位溝通嗎？

P3: 當然有啊（P3-7）！

P2：我們溝通很多次，你不覺得現在農糧署有改變嗎？他們一直在談友善生產，這也可能是刺激、刺激，我們做這些工作給予大眾的就是...給公眾的意向、給政府首長的一些印象，那他就會轉為政策，我覺得在這點我們做的還算成功啦（P2-15）！

Q：那麼林務局在下一個階段有相關的計劃嗎？

P2：我們想要爭取國發會的國土綠網...（P2-16）。

P3：我們跟 N 談完下一個階段就是我們直接補貼到...（P3-8）。

P2：對，但是我想他問的應該是指貢寮這個個案（P2-17）。

P3：其實我覺得貢寮這個都是講說示範點，但是所謂的示範其實是...我覺得保育的示範不是短期間內可以看到的，他必須是一個很長遠的、有分階段性的，可能我這個階段是示範某個重點，從2010年開始到去年其實友善生產的這一塊這個示範已經有成效出來，所以你看現在各地都在推，那水梯田很多地方都想復育（P3-9）。

其實我們在前幾年就已經想到說沒有辦法一直透過人禾，就是林務局去補助計劃給人禾然後再由人禾給在地的這一些居民和他們成立的狸和禾，這樣子的做法，而且人禾他們也覺得說功勞都在林務局啊，可是林務局就現在的制度面和他的會計制度是沒有辦法直接補貼或是補助給當地的個人，沒有辦法給當地的狸和禾這種合作社或是個人，必需要透過任何這樣子的操作，可是人禾也覺得這麼久了不是好事，那他們也覺得他們其實也該退場了，因為他們覺得把這一批人已經扶植起來，他自己可以成長、接很多的事情（P3-10）。

那我們也就是討論從前幾年開始...跟局長討論之後也覺得生態給付就是要直接給付到這一些人的身上，而不是透過人禾，所以就這樣子，我們本來就預計說是明年開始看看有沒有機會有這樣子的企劃是直接對個人的，講是說生態給付的精神啦，現階段可能沒有辦法直接擺明講我就是生態給付，因為這個在主計上、在會計上是不容許這個講法（P3-11）。

P2：這就是我剛剛所講的在制度面沒有辦法讓他合法化（P2-18）。

P3：所以我們常常必須要用一個轉彎的模式去合作，所以這個就是第二階段，我看到你們想要訪談的就是後續的、未來想要再更進一步，我們這個就算是第二階段，這個示範講實在的照現在來看很多的單位都沒有辦法這樣子做，如果我們這個示範又做了很多很多年有一個成效出來，有可能其他單位就可以模仿，知道說原來是可以這樣子，這樣子才是真的有幫助的，不用透過中間的協會或是第三隻手去處理，那這樣子有可能可以發展的更好，這就是第二階段的一個進程（P3-12）。

Q：那第二階段除了這個綠網的草案還有其他的計劃嗎？

P2：其實第二階段我們可以分成兩個步驟來說，一個就是我們舊的案子我們會持續，為什麼？因為第一階段才操作三年，一個社區你要去培育，三年是做不了什麼事情的，所

以這些制度也是每年慢慢磨，大概會建立起一個制度，就像你剛才講的我們貢寮在地用了許多方法，一個在地合作社成立一個生產班，做一個串接農民產銷的事情讓農民專心生產，生產班專心做行銷，這個部分來分開，第二個試行生態服務給付，希望透過這些制度能夠讓他制度化，那第三個我們總是要看看說我們這邊的操作到底對我們講的保育有沒有效果，所以貢寮在這方面是做的比較好的（P2-19）。

P3：是（P3-13）！

P2：經過調查或透過農民簡單的田間調查它可以真的去了解說他的田裡面在實作過程到底生物多樣性有沒有增加，那這個部分其實是我們下一個步驟比較重要的，就是我們要證明說我們做的這些能夠連接兩個系統的生態，他的生態系統價值到底是什麼，這個價值出來了你才有辦法把它變成制度化，他才有辦法變成剛才所講的生態服務給付的計算標準，甚至去影響到長官把這個放在制度裡面（P2-20）。

所以國土綠網不是只有這個草案，這個草案就是我們未來的下一步，這些地方可能會有許多我們想要選的點，裡面可能也很多水梯田沒選到，但是相對非常重要的水梯田那些地方我們希望按照這樣的方式來做復育，做更多的案例調查、更多的人來投注、更多的人來發展不同的模式，然後把它彙整起來，彙整成我們所需要的制度面，畢竟我們現在做的只有三個區域，其實在水梯田最成功的我覺得其實還是貢寮，其他的當然有他的成功的面向，但是沒有像貢寮這邊是比較完整啦（P2-21）！

Q：那麼就制度面這邊我想要在請教你們一個問題，我們貢寮這邊比較特別的是一開始並沒有這個制度，是這個成效出來之後才反過來去建立這個制度，你們認為一開始沒有這個制度對於協力關係有沒有影響？

P2：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）？

P3：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）。

P2：這樣才能貼近他所需要的嘛！我講一個我的例子來說，我的成長過程都在田裡面玩，從來沒有去幫忙插過秧，我們這一代都這樣了你們那一代可能連田都很少去吧！那很多像我們這種在做制度的時候可能連天都沒有碰過，所以才會想說根本不知道農民的需要是什麼，不知道我們想要他做的他有沒有辦法做得到，其實他不是不願意做，只是認為說我們這種制度、這種補貼對他來說好像都是跟他們相隔太遙遠了，不貼近他實際的需求所以根本就沒有辦法（P2-23）。

再講一個，我們那時候在做很多社區計劃的時候，一直在說在社區裡面要發展生態旅遊這件事情，其實不是不好，但是我們就考慮說如果農民年紀大了，他們帶得動生態旅遊嗎？生態旅遊對他們來說會不會太遙遠？應該是要落實在讓他們做適合的事，畢竟他們都已經五、六十歲了，你還叫他去重新學習導遊、導覽人員的那種方式，我們失敗過很多次啦（P2-24）！

Q：就我所知，貢寮那邊的生態旅遊還是人禾在負責的嗎？

P2：就是變成由生產班來做操作，和禾生產班他們，就是 S 他們（P2-25）。

P3：沒有，一半都還是在地的，是人禾幫他們帶出來的（P3-15）。

P2：他們的操作方式就是貼近他們的生活方式去做體驗式的環境教育，已經不是像我們那時候口裡講的生態旅遊，就帶你去看看鳥啊之類的（P2-26）。

P3：你有實際去操作過他們那邊讓他們帶一次嗎（P3-16）？

Q：我上次去剛好他們沒有那個活動。

P3：那你之後應該要去看（P3-17）。

Q：那就剛剛法制面來講，科長您們認為是只有這個個案還是說政府機關在每件事情上都應該先去了解然後再指定制度呢？

P3：其實這個沒有絕對的（P3-18）。

P2：很多政策其實都有跡可循，可以從大數據裡面去撈，或者可以從很多跡象裡面看到，那就可以從那個資訊裡面去制定政策，但是我們這個是都已經荒廢了二、三十年，可能不止，慣性農法使用農藥多久他就是荒廢多久了（P2-27）。

P3：其實應該是說我們從無到有應該如何去制定政策，只好先用這樣的一個計劃，小小的計劃大家來試試看，其實我們當初推也是 N 突然的一個理念啦！才慢慢地做出來（P3-19）。

P2：其實也有一個契機啦！就是那個生物多樣性公約提出來，就是里山倡議，他雖然是從日本開始，但是它有注意到其實各國都有像這樣的區域，但是水梯田只是其中的一個部分，所以當初在操作的時候就想說可以這種方式去試試看（P2-28）。

Q：那麼在這個保育計劃的過程中，林務局有提供什麼樣的資源給人禾基金會嗎？

P2：其實他們在操作這個部分他們會去想說需要什麼，那假設說他需要生態服務給付這個部分，然後他想要成立合作社，他有想要解決的問題的時候，當然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，他們有一年在做休耕補助的時候有認定問題，好像是說淹水以外還要翻耕或除草才算是達成給休耕補助，那他們如果種其他的或是沒有種的話他們就不

認定，那我們就會跟農糧署或是其他單位去接洽，看看說在這個制度面上有沒有例外，或是特例，或是有沒有其他可以符合的制度（P2-29）。

P3: 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，其實我自己也去認購了一段時間，只是這幾年覺得應該不用再幫忙了，不然每年他們有認股的時候我都會去認，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，那就是透過這樣子幫忙（P3-20）。

講真的友善農法就是剛剛講如果農糧署他在制度面...因為現在所有我們的農產、農作物都是要透過農會那邊一個體系去產銷，可是這種東西都是沒有辦法透過農會體系的，因為那個價錢農會他就不可能接受，他這個價錢要跟市面上競爭尤其一開始又...所以一開始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，如果我們沒有說明他很難自己去打入市場，因為他的價位真的是跟一般的價位差很多（P3-21）。

P2: 其實科長講的再延伸就是我們參與他的行銷啦！那所謂的行銷不只在私部分，在公部分我們也會參與行銷，第一個就是我們有綠色保育標章，讓他去認證綠保，雖然他現在沒有，但是以後可能還是會有，參加綠保就表示他有產品的認證，可以讓外界稍微瞭解說這個綠保標章是對環境友善的產品，第二個就是協助他們在...其實我們用這個案例參加永續獎，國家對於我們這個政策其實是蠻給予肯定的，因為我們有得到國家永續獎，所以就有這種榮譽，就讓民眾了解其實我們對於他們這個案例是蠻看重的（P2-30）。

Q: 剛剛有提到說在成效的部分其實是跟人禾有很大的關係，那麼就您們的認知，人禾展現了什麼樣的能力？

P3: 專業，其實你要曉得公部門很多的資訊都是不足的...當然我們也會自己去了解，但是他們受到外界的資訊比較多，N有跟我講她以前常常出國，那他在出國時候就發現國外都在推這樣的想法，他就覺得台灣也應該可以，因為她也是那附近的人，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（P3-22）。

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，該走的就是走，我們能做的保育的工作就是...有時候我都覺得說保育這種工作是無止盡的、沒有框框的，很多的大部分都是有框的，尤其在行政單位很多東西都是有框的，那保育這個東西是不太有框的，所以在不太有框的情況下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（P3-23）。

其實我不否認，在內政部隨便查這種民間團體幾萬個，但有能力的其實也沒幾個，有能力、有心的其實就是那一些，那他們願意去做我覺得何樂而不為，我覺得公家機關很多事情沒辦法做，我講真的，那透過這個民間團體有更多的觸角去把這個事情做好，本來就是立意良善的事情，可是如果單單以公部門的資源、公部門的想法和人力來做的話我

覺得有可能不是那麼...那透過民間機構這樣合作的方式，我覺得可以吧保育的這種工作做得更好（P3-24）。

Q：那麼林務局在這次的計劃之前曾經跟人禾基金會合作過嗎？

P3：像我現在調到娛樂組那邊，我們的環境教育那塊就也是人禾，他們人禾早期很早...其實現在也是，他們有很大部分一直在走環境教育的那一塊（P3-25）。

Q：那麼之前與人禾的合作經驗有沒有影響到這次的保育計劃協力關係呢？還是說不是因為之前的合作經驗而這次選定了人禾呢？

P3：嗯...沒有，應該這樣講，就外人來看的話會覺得說都是你們林務局應該業務彼此都會知道，其實沒有，娛樂組在做環境教育的時候，講實在的...這個很複雜，林務局有保育組是在九十三年開始，那是改組的問題，可是那時候早就有娛樂組了，而且早就有在推環教這一塊，所以那個時候就有人禾，可是後來九十三年之後才有保育組，其實保育組的人不知道娛樂組的人接洽了哪一些人（P3-26）。

Q：那麼這次會委託人禾是因為他們的專業能力嗎？

P3：對，是（P3-27）！

Q：那麼林務局與參與者之間如果遇到一些問題需要討論的話是如何溝通的呢？或者是有沒有什麼管道呢？

P3：其實平常就是用電話、Mail，如果說有決定性的問題，像我們第一期的示範計劃那也是局長當時在做承辦的時候跟人禾談了很久，當然不是只有他談，還有當時的科長、組長一起去談，不是只有一個人做決定，我們裡面要做決定的話也要長官認可，那人禾就必須要一起來跟大家溝通（P3-28）。

講真的就我那時候在當承辦的時候跟 N 真的是經常性的在聯絡，幾乎兩、三天都是 Mail 來 Mail 去，就是我會問他一些問題那他也會來問我一些問題，因為他在操作上面就會遇到一些困難或者是在訂什麼工作項目，他就會覺得說他的想法不知道符不符合制度面，或者是一些狀況他就必須要來問我們，我們就是要通過這樣子的方式，那我覺得這樣子才是對的（P3-29）。

其實我不曉得其他地方怎麼樣，但是大部分從事保育的人大家都是一股熱忱，那並不會排斥說執行面的人一直來問你事情，我覺得這才是對的，而不是等到說事情發生了、無法解決了，你才要找公部門來想辦法，這樣子就來不及了（P3-30）。

Q：那您們有定期的會議嗎？

P3：沒有耶（P3-31）！

Q：是非正式的管道比較多嗎？

P3：就約一約時間大家 OK 就都來這邊開會，如果一計劃，計劃執行當中當然最後要開一個期末的結案報告，那麼如果比較高階的長官想要了解的話那我們就會開一個會議要他來做一個報告（P3-32）。

Q：那您們有會議的紀錄嗎？

P3：如果我們有正式發文當然就有（P3-33）。

Q：那是我們可以搜尋到的嗎？

P3：沒有辦法，那個都沒有公開。我也跟你說真的啦！公部門在開很多的會議其實都是流於形式，像你今天跟我的訪談或者是私底下大家坐下來為了真的要解決一些事情談出來的東西其實是不一樣的（P3-34）。

Q：那就您的認知，這個貢寮水梯田的保育計劃最主要的成效你認為是哪一些？

P3：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，講真的我覺得貢寮水梯田現在給我的感覺就是這幾年來...可能早期大家會覺得沒什麼，就像是我剛開始帶我的家人去的時候，他們就說這個就是種田的啊！我們小時候也是這樣，為什麼還要去花錢體驗這個東西，就是長輩都會這樣說（P3-35）。

我什麼都不講，就是讓他們親自去體會，後來回來了之後每個人都有不同的看法，總結就是他們因為去了那裡然後回憶起小時候有很多的心中的回憶跟一些其他的想法，他們會有一些不一樣的激發，有些人可能會覺得沒什麼，可是大部分我知道的都是他們覺得獲得不少的東西，因為參加一個團裡面會有很多不同的人，像是一些企業界的還是其他不同的人，當然他們不像我們這些專業的人會非常了解我要 focus 在什麼地方，但是大家去了一趟或是透過貢寮水梯田這樣長久以來的宣導，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（P3-36）。

這種東西我覺得可能外界、學者來講他們會認為你們這是無形的看不到的什麼，那就又回過頭來看這些經濟面，那確實有啊！他們有一些自己的產品出來，那有兩個小朋友就是因為這樣子他們回鄉幫忙做，並不是沒有，那現在就是這個制度面未來怎麼讓他延續下去，包括農糧署、農委會在推的飄鳥計劃，其實大家的原意都是好的，而每一個計劃在擬定的過程中，有的都是紙面上想一想。飄鳥計劃其實現在很多人都覺得沒有讓真正返鄉回來的青農得到很好的幫助，我不便批評什麼，但是我看到他們的文章就是真的是很表面性的，非常表面性的幫助而已，你要吸引青農真正願意花心思回來家鄉，而且是活得下去（P3-37）。

其實我保育做那麼久跟大家講一句話，我說做保育的人不是都不用吃、不用喝、不用穿、不用養家，你要讓這些人保育要做得好，第一個你一定要讓他活得下去，這是基本面的，你不能說我們這些人生活的很好、享受很高的物質，然後要那些做保育、做水梯田的人是很辛苦的工作、三餐不是很正常，然後他們只能做很清苦的工作，那這是沒有意義的，

你不能用這樣子的標準給他，這樣子沒有人願意做，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）。

Q：那您剛剛提到溝通的方式，在你們與人禾基金會合作模式是林務局在以前就有這個模式嗎？還是說因為有了這個保育計劃才有了這個合作模式呢？

P3：其實都有，只是說如果這個民間團體是等到問題發生才要來找你的話，久而久之我怎麼可能跟這個保育團體或是這個民間團體再合作（P3-39）。

Q：所以這個跟合作的組織有很大的關係？

P3：真的有很大的關係（P3-40）。

Q：如果複製到其他的地方的話不見得會有一樣的成效？

P3：是，對（P3-41）！

Q：那麼我就您的認知，您認為林務局在這個過程中給人禾的自主性跟彈性的程度如何？

P3：我覺得我沒有辦法回答，你應該要問人禾，因為我覺得這個自主性跟彈性這個是見仁見智，應該是說每一個計劃在核定或是在制定前一定要有一個磨合啦！他有他們的需求，國家單位也有國家單位要的東西，因為公家單位每一個企劃出來一定要有一個成效，那成效就...因為要花錢嘛，不避諱地講，涉及到錢就是要看到一個成果，這是我們之後要被主計單位查核的，所以我會要求在這些計劃裡面必須要呈現的成果，我不要只講人禾，因為我對於每個民間團體都是這樣，那就是我提出來的時候他能不能接受，如果他不能接受我們再來談，看用什麼方法他能接受我也能接受的一個工作項目出來，又能達到說我們的目標，這個就是要一直磨（P3-42）。

Q：其實方處長訪談有回答說您們給他們非常非常大的彈性。

P3：可是我們還是會給他們一些要求啦！講真的，其實是他們自己懂得要怎麼去變通，就是我要的結果是這樣，就像是我要到達一個地方，那可以選擇的有五條路或十條路，那看你要抉擇哪一條，或者是先走第一條然後發現不行再繞到第二條，只是說任何他們知道這樣子去運用（P3-43）。

Q：那麼就我所知，貢寮水梯田保育計劃這個執行過程步調是非常的緩慢，就是慢慢地在推行，那麼就科長您剛剛說的公部門在一個階段需要有一個成效出來，那麼您們要怎麼與人禾去達到共識呢？

P3：其實這個計劃在之前你也知道有不同的長官，他有不同的要求，其實他們這個計劃本來是差點就要結束了，因為太久了，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，那保育這個部分剛剛 P2 有提到，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，那這個部分我們就是開始要去跟人禾

談，我要交代的了那你就要配合我們這邊來產出什麼東西，所以這個部分他們還蠻配合的（P3-44）。

Q：所以人禾他們一邊慢慢進行然後一邊配合你們產出一些成果嗎？

P3：是啊！是啊！就是這樣子（P3-45）。

編碼代號：F1

訪談對象：農民

訪談日期：2017/05/05

訪談地點：農民 F1 家中

Q：今天想要問您的就是為什麼想要加入這個計畫？

A：就是 S 找我進去的（F1-1）。

Q：那您一開始本來是沒有種田的嗎？

A：田本來那是我阿嬤的，我大伯也已經過世一、二十年了，這些田在三、四十年前就已經沒有在耕作，就放著給 A 他們耕作，之後 S 就說我們來恢復水梯田，S 就一直來找我，我就說：好喔！再來去把我阿嬤的田再播穗也好（F1-2）。

Q：您的長輩他們為什麼不繼續耕作了呢？

A：老了啦！我大伯那時候就已經八十幾歲了，他過世之後就沒有人做了（F1-3）。

Q：那您覺得在這個計劃加入之後有什麼改變嗎？

A：原本就那些田一區、一區很漂亮啊！就放任那些水牛去吃草，把田埂踩壞掉了，之後就沒有這樣一區、一區的，那現在恢復起來之後大家從這裡經過都說：哦！這水梯田好漂亮喔（F1-4）！

Q：那您覺得他們加入之後有什麼優缺點嗎？

A：優點先說好了，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）

另外你說缺點的部分，就是有遊客來到這邊垃圾就隨手亂丟，車子也隨處亂停，有時候我們很急著要出門載孫子，左邊停兩台、右邊停三台，中間剩一小條也過不去，像那一天我一直按喇叭他也不來移車，還跟我說他不知道這裡不能停啦！我就跟他說：你不知道這裡不能停車你的駕照是抓閹雞換來的嗎？開車的人可以說不知道嗎（F1-6）？

Q：那在耕種這些田地之前您的工作是什麼呢？

A：我老公是在打零工的，那我就是多少有種了一些菜而已，沒什麼收入，那之前我兒子賺錢也會給我一些生活費，我兒子就意外過世了，本來我也是預計要把這些田傳承給我兒子，讓他繼續做下去，那他那時候也跟我說他會繼續傳給他女兒，結果他就先走了，就沒辦法（F1-7）。

Q：那您在加入這個計劃之後，收入比較穩定之外，還有覺得有其他改變的地方嗎？

A：像 S 會找人辦活動啊，就多少有一些收入啊，但是 S 都收得很便宜，都做良心事業，所以也不算是賺得很多，只能說生活的過去而已，其實也有人收費很多也是這樣子辦，但我不知道他辦得如何（F1-8）。

Q：其實 S 老師主要都是要讓外界了解這裡的環境、生態，主要不是用活動來賺錢，我知道他對於這塊土地付出了很多。

A：對、對！他就是這樣（F1-9）！

Q：那你們有跟人禾基金會的人直接接觸嗎？

A：哪個基金會（F1-10）？

Q：就是 N 的那個基金會。

A：S，我們跟 N 不是一樣嗎（F1-11）？

S：阿姨，N 是人禾的，他們是基金會，我們是狸和禾，其實農民他們都搞不清楚，他們一直都以為我們跟人禾是一樣的，因為很難分啦！所以農民都一直覺得我們是一起的（S1-46）。

A：反正都一起，也搞不清楚，都一起工作所以混在一起了！其實我們加入這個計劃也是希望這個地方可以更加發展，但是也有好有壞啦！有更多的人來這裡雖然比較複雜，但是我們自己要負起管理的責任，那個自然不自然也有來這裡拍攝，我們這裡有一個小女孩就有說不希望遊客來，她覺得很吵、很複雜，但是那個小女孩家境很好，所以他沒有辦法理解，那也不能完全怪遊客垃圾亂丟，我覺得我們也要管理好，這裡也是有一些做工程的工人會亂丟垃圾，我也是都會去把它撿起來（F1-12）。

Q：那田地全部都是你們夫妻兩個自己種嗎？

A：對啊這邊一甲地那邊還有兩塊地都是我們自己種，我背割草機還背到肩胛骨都發炎了，昨天才去泰山的國術館讓人家貼藥膏（F1-13）。

編碼代號：F2、F3

訪談對象：農民

訪談日期：2017/05/05

訪談地點：田邊聊寮

Q：那我今天首先想要請問您們為什麼想要加入這個計畫？

F2：我先說好了，其實我是沒有那麼早回來，我是回來得比較偶然啦！我那時候回來我公公還在，後來我公公不在那年，就我先生先回來，F3 回來是因為要照顧爸爸，這一段他自己說，他跟我的狀況有一點像，就是不是為了這個計畫回來的，也可以說是順便啦！就回來...爸爸的田就順便耕作，剛好他們有這個計畫，所以我就想說沒差，那我就這間房子弄好了之後才確定回來，那時候沒有每天開店所以我也沒有每天在這裡，有時候也會下去，有團的時候才會回來（F2-1）。

Q：那你們本來是住在台北嗎？

F2：對（F2-2）。

Q：那你們回來的時候就有這個計畫了嗎？

F2：應該有，我爸爸走的那一年，他還沒走的時候就有說要加入了，那加入之後還沒有插秧他就身體不舒服住院了，那插秧的部分就是我先生跟我大哥他們有回來把這塊先插完，因為有秧苗就要先播田，播完應該是三月底了，那我公公就是播田播好他就走了，那他走了有些事情還是要有人做，那我們是自由業不是上班族，所以可以說走就走（F2-3）。

Q：那麼蕭二哥那個時候是回來然後就從插秧的部份接著做下去嗎？

F2：對，但是那個時候做的少，原本都是我爸爸在做，但是他後來身體越來越不好就做的越來越少，本來做兩甲多，後來就有逐年慢慢減少，叫他一下子放掉他也做不到，他就慢慢放...從比較不好做...比較醜的田先放掉，放到什麼多少我就不知道，因為我那時候在開餐廳，那兩年我就都沒有回來，我是聽我先生講他那時候好像做很少，沒有像現在這麼多區（F2-4）。

Q：那麼那個時候您公公沒有在做的田區是二哥回來接手之後就全部一起重新開始做了嗎？

F2：沒有，就原本做的那一大區上下的幾階有多做一點而已，大概五、六階而已，後來就跟著計畫走，開始做了兩、三區，就大概五分地，如果照梯田來說的話其實算蠻多的，

梯田五分地就需要投入非常多的工人，像五分地來講，如果要播田一天完成的話，需要五個人播種、一個人剷秧苗、一個人扛秧苗，然後還有一個人要負責伙食，這樣就七個人了，這個播秧步驟還算是比較簡單的（F2-5）。

那割稻就不一樣了，割稻五分地一個流程的話差不多要十個人，那一天還割不完，還會剩一點，我們就兩個人自己割，那更多人也是沒有用，因為打穀機只有一台，十個人的話跑一個流程算是比較順利，那割稻回來還要曬稻穀，我們不是烘乾的，是在庭院用日曬的方式，因為我們在山上如果要烘乾的話有麻煩，而且我聽說烘乾的話要一定的量一起烘，那除非就是我們全部的人一起烘，但是我們一戶的量也沒多少，像我們五分地大概兩千台斤，比較豐收的話就到兩千五百台斤左右，那一甲地大概有四千台斤（F2-6）。

那像平地一甲地以慣行農法收成的量大概可以到一萬三千台斤，所以要怎麼彌補落差？怎麼補也補不到，照理說我們就是做感情的啦！其實做越多是虧損越多，因為人工投入越多。那像犁田這個動作我們就有規定不能使用大型機具，但是每個田區的深淺度不一樣，像 F3 他們家就可以使用小型機具，所以用機械幾乎是沒有辦法，會卡在田裡面，那我們都是使用水牛，這個就是傳統的做法，以前每戶人家都有養水牛（F2-7）。

F3：我們的田區都沒有使用除草劑，所以雜草長得還蠻快的，那水牛還可以幫忙吃一點雜草，但是在放牛的過程中也是要顧著，因為他有可能會把田耕踩壞掉，那壞掉之後就是蕭二哥要去補（F3-1）。

Q：那麼加入這個計劃之後你們覺得有什麼地方改變了嗎？

F2：最大的影響就是生態，但是生態對於農民來講好像不是那麼有感覺、有意義，農民就只是重視收成多少，那生態是真的變得很好啦！像有一些東西我都不知道，以前我們都沒有在注意啦！可是他們有在注意的人就知道這個是國際級的，還是說全台灣別的地方都沒有只有我們這個地方有，這個就感覺比較不一樣，可是這些生態對於農民來講說並不是生物越多可以收到的錢就越多，所以會比較沒有感覺，但是對於每個人來說重要性都不一樣，所以每個地方都有每個人重視的點（F2-8）。

Q：那請您（F3）說明一下您加入的動機是什麼呢？

F3：那我加入的動機其實很簡單，就是我爸在那年剛好靜脈曲張，那他就需要開刀，那他開刀就需要有人顧，所以我就把工作辭掉回來顧，那他就是自己住在這裡，我就有發現他跟人互動對話感覺比較沒有那麼流利，頓頓的反應有一點慢，那我就想說不然就再陪伴他一陣子，那他剛開完刀也沒辦法去工作，我就是幫忙做一些比較簡單的工作，那之後我把工作辭掉了也是需要時間重新找工作，那時候這個計劃就剛好有一些職缺，就是生態調查的工作，需要當地人來做，當地人來做會比較好，第一個就是因為住在這裡會比較了解，然後有時候跟農民的溝通也會比較好一點，因為我們都講台語，所以我那時候留下來就開始接觸這方面的工作（F3-2）。

Q：那麼一樣的問題想要請教您，依您的認知這個計劃加入之後有沒有改變了什麼？

F3：最大的改變...這邊的人可能比較多一點點，可是我住的地方不是在這一區，是在赤皮寮，我爸接觸的人比較少，那改變的話就是這個計劃讓他接觸了比較多的人(F3-3)。

F2：因為他那邊只有他們那一戶，那我這裡上面還有兩、三戶，山上本來就比較分散，那我這邊的都是我們的親戚，但說是說三、四戶啦！其實一戶都是兩、三個人而已，因為年輕人都出去了(F2-9)。

F3：所以我們那邊就是比較沒人，外在刺激會比較少一點，他就是跟我相處而已(F3-4)。

Q：那麼這個計劃一開始進駐的時候是人禾基金會還是S跟你們接觸的呢？

F2：我回來這個計劃已經成形了，不過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N他...(F2-10)。

F3：我覺得他們是一起的(F3-5)。

F2：那因為S是住這裡啦！比較近，而且他是這裡的S，所以跟這裡的人都很熟，像我爸爸也很熟，所以溝通起來相對的比較容易，他也比較知道怎麼樣跟老人家溝通(F2-11)。

F3：也比較信任(F3-6)。

F2：像我上面有一戶我的叔叔他很信任S，他就比較沒有戒心，所以什麼事情都會找她商量(F2-12)。

Q：那這個計劃的優點像你們說的生態變好了、收入變多了，另外你們覺得有沒有其他許多地方需要改善的？

F2：缺點...這個地方就是都需要人力，需要很多人力，像我就會覺得有些時候人力很難找到，像插秧比較需要技巧的就找不太到人，那個到比較沒有技術性的還好，那像我們人力不夠的時候就是只能跟鄰居一起分工合作，今天一起去他家明天一起來我家播田，像是換工的方式，缺點的話就是人力的部分需要改善，他沒有辦法用機械(F2-13)。

Q：可是規範不能用機械的原因也是因為用機具會破壞生態，所以也很難去改善。

F2：對！因為用機械的話就是需要把田區的水都放乾，那放乾之後田梗就容易乾裂，乾裂了之後水再來他就很容易崩塌，梯田就是這裡有很大的缺點。那我們種植的作物其實只要適合淹水的作物就好了，像是筴白筍、芋頭，也不一定要種水稻(F2-14)。

F3：可是種筴白筍也沒有辦法，因為這裡風大筴白筍很容易就倒了，而且他需要的土很深的地方(F3-7)。

Q：那沒有辦法用東西把田圍起來防風嗎？

F2：那沒辦法，因為田區太寬了，沒有辦法全部圍起來，因為我們的田高又寬，如果把它圍起來，風一來也是全部都吹走了，效果也是不好(F2-15)。

Q：那 F3 學長您有沒有覺得有地方需要改善的呢？

F3：缺點...我想不到耶（F3-8）！

Q：像剛剛 F1 就有提到說他覺得缺點在遊客變多了之後垃圾量就變大了。

F3：有！我想到了，遊客的部分他們開車都開好快！我們都會覺得很危險，而且他們都是開車上山，打個卡就下來了（F3-9）。

F2：而且我們這裡沒有一個有規模的停車場，所以他們車子也都亂停，所以我們在地農民都會覺得比較困擾，那其實也不是每周假日都那麼多人啦！其實夏天比較熱遊客會比較少（F2-16）。

Q：不過您們不是冬季有休耕嗎？那麼他們冬天來不是就看不到什麼了嗎？

F2：他們是來玩而已啊！主要都是去桃源谷（F2-17）。

F3：對，去看大草原而已，然後就是看天氣，天氣很好的時候正中午都比較沒有人，來的時候都是早上跟下午，如果是一般的春、秋天的話就是全天都有人，下雨天也比較沒人（F3-10）。

Q：就我所知，貢寮這邊一年不是將近三百天都在下雨嗎？

F2：其實現在沒有以前下得那麼多了，像我以前剛嫁過來的時候，從十月一直下到隔年，元宵節超會下雨的（F2-18）。

Q：因為現在氣候比較異常嗎？

F2：哦！對！現在沒那麼多水了，妳看溪水就知道了，溪水都少少的（F2-19）。

F3：對（F3-11）。

F2：只有下大雨的時候水比較多一點，但是隔天水又變很少了，水比較留不住了（F2-20）。

F3：我有看到這邊的氣象資料是說年雨量沒什麼變化，但是下雨的天數變得很集中，不像以前會常常下毛毛雨（F3-12）。

F2：平均一點下毛毛雨這種的水才留得住，其實以前做很多水梯田的時候有差，這是不可否認的，像我爸爸以前跟我說的，這裡以前的耕作面積大概有五、六十甲，因為大家都有在做田，那個時候溪裡完全看不到石頭耶（F2-21）！

Q：因為水很多。

F2：對！水位很高，而且一直都那麼高，下大雨的時候河水也不會很湍急，所以涵養水資源真的有差，因為它會儲水，那現在沒什麼人在做了，水都亂流就浪費掉了，一定有差啦！這肯定差很多，只是我們沒有去深入研究過。那現在已經回不去了，農民寧願餓

死也不做了，除非說你有另外的職業，像 L 他有養魚也有養蜂，那像我們就是二哥在外面還加減有做一些工程，沒辦法專注在這一塊 (F2-22)。

F3: 我爸也是，其實他不是專業的農夫，他還是要靠在外面打零工去維持生計來把我們帶大。那我們這邊有一位比較特別的就是 W 先生，他就是比較專業的農夫，他有種香菇也有種山藥、地瓜 (F3-13)。

F2: 他算是比較全方位的農夫，其他人也是有這樣種的，但是都是少少的然後自己種自己吃，剛剛說的那個 W 就是什麼都種很多，那他都會拿去賣，像我們都做一點點自己吃而已 (F2-23)。

F3: 他有交給產銷班啦 (F3-14)！

F2: 對，妳如果有加入他就會幫你拿去賣 (F2-24)。

Q: 那您們有接觸到 N，就是人禾基金會他們嗎？

F3: 有哦 (F3-15)！

F2: 有啊！她常常來！是今年他比較忙所以來的時間比較少，以前她在插秧、割稻的時候都會來，像去年也是，他都會來親身體驗 (F2-25)。

F3: 對 (F3-16)。

Q: 那人禾基金會的成員是只有 N 會到這邊來嗎？

F2: 沒有，其他的人也會來 (F2-26)。

F3: 就是像我們插秧、娑草、割稻子的時候，他們基金會裡面有空的人都會來幫忙，像 B、I... 很多人他們都有來幫忙過 (F3-17)。

Q: 那就您們的了解，林務局的這個計劃除了經費投入之外你們還認為這個計劃幫助了你們什麼？

F3: 我個人可能比較特別一點，我覺得這個計劃讓我認識了很多田間的生物，因為以前都認為這裡就是草啊、昆蟲啊！沒什麼特別的，那就是因為我接觸了林務局的這個計劃，那人禾也想要教農民去認識，我就也學到如何去認識這些動物，因為這樣我會比較去注意觀察，以前就只是覺得就蟲啊！後來才發現原來蟲也是有名字的，蠻厲害的，也認識了很特別的草 (F3-18)。

Q: 那麼學長您的工作就是全職在做生態調查嗎？

F3: 現在這個工作就是交給 C 了，因為我爸爸後來得了帕金森氏症，所以我可能就是沒有那麼彈性的時間去跑那些田區，所以就委託他，而且他其實對植物方面是蠻了解的，他好像是植物系的，所以現在都交給他做，如果忙不過來我們再協助他 (F3-19)。

Q：那您現在的工作也是在這邊嗎？

F3：我現在處理的都是一些線上的工作，在家裡都可以處理的，像是一些訂單的回覆，我們有一些東西會請 F2 幫我們寄賣，然後我也是需要跟 F2 做一些進出貨的對帳。那實際上的工作主要就是碾米，有時候如果農民需要的話我就會幫他們碾，那活動方面現在都是給 J，就是人禾基金會的成員，那他們都盡量以這裡的農民為主，那如果有一些活動需要講師的話我們也都會出來，像我都會去帶水生昆蟲、水草這樣子，那 F2 就是做粿（F3-20）。

F2：就是看團，看他們是做什麼的這樣子，也不一定，有時候是做餅乾，像這個季節就是做粿比較多（F2-27）。

Q：那生態旅遊的部分也都是農民在負責的嗎？

F3：以前其實是 S，就是我們狸和禾先開始弄，但是其實我們這邊你也知道都是老人家，年輕人比較少，那做到後面其實已經有一定的量，那後來就是把一部分特許給人禾，因為人禾他們也有比較完善的制度，比較完善的方式以及管道去宣傳，所以比較適合，所以就把它委託給人禾，那人禾在排工作的時候還是會以農民為主，那如果農民不方便的話才會找其他人代替，那現在目前還好啦，還 OK（F3-21）。

Q：那麼關於這個計劃的法規上，就是規定的方面你們有沒有覺得哪裡不足夠？或者說還有哪邊覺得不夠好的想要給林務局一些建議？

F2：比如說是什麼法規呢（F2-28）？

Q：像是我們這裡有使用到生態勞務給付的相關規定，就這點你們有沒有認為哪邊需要改善的呢？

F2：其實說這個制度也不是好或不好，這個制度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！像你剛剛訪談的那個阿姨，她本來沒有做那麼多，那後來他在隔壁村有弄了一些田，所以這個制度其實有它的作用，像我來說就好了，他那些錢我可以請很多人來幫我做，如果沒有那筆錢我就有可能做我自己吃的夠就好了，就不會想要去做那麼多了（F2-29）。

F3：對，我覺得面積上可能會比較有效（F3-22）。

F2：就是說我可以去請更多人，自己就不用做得那麼累，就有差（F2-30）。

F3：他在津貼方面是真的有幫助，會誘使農民去擴大它的面積，要不然這裡的人到後期其實都是做只夠自己吃就好了（F3-23）。

F2：你看我們請工人的錢一天兩千塊，這些錢我們可以買多少米耶！先不論他有毒無毒，這些錢其實可以買很多東西了，如果買米一個月也吃不完了，如果這樣想的話農民真的做不下去（F2-31）。

F3：再來就是說其實這裡的農民對於他的土地都有一些感情，所以如果能做的話就是盡量做，那也當作是運動一樣（F3-24）。

F2：因為做田雖然很辛苦，可是反過來想，其實我們這邊一年到頭也沒有幾天的工作，像我播田結束就要等到他再長高一點才要除草了，就是我們所說的娑草，像我今天早上就有去娑草，這種工作其實一個人就做的來，不用像是播田以及割稻需要很多人，娑草其實我可以自己慢慢做，雖然相較於以前直接灑除草劑，娑草會很費工，那現在就是多了這一項工作，但是這種工作其實可以自己調整時間（F2-32）。

F3：娑草的時間其實比較彈性（F3-25）。

F2：對，娑草的工作其實比較沒有那麼立即性（F2-33）。

F3：像播田、割稻都需要很多人，那大家都需要一起約一個時間（F3-26）。

F2：對啊，因為不是每個人都剛好有空，還要看天氣、看人，如果我們需要十個人，十個人都要在同一天有空，那一天天氣還要好才行。那如果我們在那一天請大家來幫忙，通常大家都會賣面子，那個真的就是互相幫忙，不然這麼辛苦的工作真的沒有人要做，真的很熱，日正當中割稻真的只能說是情義相挺啦！不然他那天去工作一天也可以領兩千塊，何苦來這裡做苦工，那還不是像娑草可以做很多天，就是一天就要完成，真的很甘苦（F2-34）！

但是一五分地來說，其實犁田沒幾天，播田算兩天，還要撒種、娑草再來割稻，其實前後加一加實際做的天數可能大概十五天而已，一年一五分地來說大概十五天而已，所以做的時間其實很短，所以現在這裡有在做的都是老人家還可以做的而已，所以他們都還很堅持，以前我曾經聽我公公說：你們這些年輕人為什麼不做田了？我回答他說：做這個很辛苦，沒有人要做了！而且賺也沒多少錢。他就回答我說：其實現在已經很輕鬆了（F2-35）。

其實我公公他有盡量去改善這個地方，他把田的面積縮小然後去挖出一條路，讓車子可以上去載稻子。像這附近的路就是我公公開路的，我公公都是自掏腰包花了好幾萬去開路的。我就跟他說：你花了那麼多錢去開一條路，那麼多萬我們吃米就吃不完了。可是他想的不是這樣，他認為說這樣可以越做越輕鬆，而且田還在，他就覺得覺得花這些錢是值得的，他覺得這樣田還可以繼續耕作，而且人還可以很輕鬆，因為我們偶爾還是會回來這裡，像插秧的時候我先生都會回來幫忙，那割稻的時候都要上山去載稻子下來，有時候我比我先生先回來這裡的時候我也可以用機車、推車上去載稻子，以前沒有那條路的時候都是用人力背下來的，都是我公公自己扛，所以他覺得開這條路比較快活而且這樣它可以繼續耕作這些田（F2-36）。

那後面那條往桃源谷的路，以前也是沒有路可以上去的，也是我爸爸自己請怪手來開路的，他開了一小段的路，甚至到公田那裡，使得每一區田的稻子都可以用車子載下來，他就是用盡方法也不想要讓田荒廢掉，以前他有說過開墾那些田非常的辛苦，還要找水

源，都是徒手開墾的，所以他們對這些山、這些田的感情很深厚，雖然他們耕作到八十幾歲真的很辛苦，其實也沒有必要做，但是他們就是捨不得一生的心血就這樣放棄掉。像現在我們還有一個農民也已經八十幾歲了，那我表哥也已經八十歲了，就是養蜂那位張 L 先生的爸爸，他們到現在還是在做 (F2-37)。

Q：那位張 L 先生也是因為他的爸爸才回來的嗎？

F2：他很早就回來了喔！他回來十幾年了，計劃都還沒有，他那時候回來好像是他自己身體出狀況，他原本在台北工作，我聽到是他好像是為了回來養身體的，回來之後就因緣際會開始養鱒龍魚，那他也有在研究蜜，他研究蜜研究了很久這幾年才開始有成果 (F2-38)。

Q：那 L 他是完全回鄉了嗎？

F2：沒有，他還是會回去，因為他老婆、孩子都在板橋，他常常來回跑 (F2-39)。

F3：他都是假日會回去 (F3-27)。

F2：他很勤勞，有時候都會通勤，板橋其實很遠，現在是有基福公路還快一點點，他常常這樣子跑來跑去 (F2-40)。

Q：那計劃一開始的時候你們剛接觸那些從外地來的人會不會覺得很陌生、很不信任呢？

F2：不會耶，因為 S 他就是以行動來表達，我有被他感動到！我是被他感動到我才... (F2-41)。

Q：那 F3 學長您呢？

F3：陌生嗎？不會耶 (F3-28)！

F2：因為一開始就是 S 跟我們接觸，所以就是比較不會那麼害怕，因為就是走下去而已，最大的差別就在於不要使用除草劑，因為剛開始大家都還在噴除草劑，其實不會太困難，那我公公在計劃剛進駐的時候就過世了，其實我也沒有辦法問他說他能不能接受這個計劃，我也一直在想說他如果還在的話，能不能接受這個計劃 (F2-42)。

我發覺光不用除草劑對他就有困難，那些田不施肥的話也有一點困難，因為產量少他可能就不能接受，但是才剛加入而已他就走了，他沒有完全去接觸到這個計劃，他就會去想說用化學肥料產量多少，如果沒有使用的話產量變多少，就會覺得落差很大，因為最早期的時候就是因為收不到稻子才會開始用化學肥料，所以我常常在跟 S 說如果我爸還在的話不知道能不能接受現在的做法 (F2-43)。

Q：那您們知道有一位農民原本有加入後來又退出的嗎？

F2：他是因為做法跟我們不一樣，F3 是不是這樣 (F2-44)？

F3：因為我們就是規定不能使用大型機具，可是他都有在使用，那有跟他稍微講一下，可是他還是執著，可能是因為他人力不夠，但是林務局的計劃補助就是規定這樣，那如果不符合規則當然就是沒辦法（F3-29）。

Q：所以他會退出的原因是他沒有辦法接受這樣子的規範嗎？

F3：對（F3-30）！

Q：那他這樣子退出的行動會不會影響這邊農民的想法跟意願呢？

F2：不會！我們還是會想說：哇！用機械很方便、很快！可是應該是有困難，因為要用這種機械要把田區的水都放乾，所以其實我們也不好做（F2-45）。

Q：那麼那位農民都把田區的水放乾嗎？

F2：對啊！可是這樣子做有風險，那他具體怎麼使用的我們就不知道了（F2-46）。

F3：他好像有請挖土機再整理過，再整理過可能就可以承受（F3-31）。

F2：可是那樣田區的水要放超級乾耶（F2-47）！

F3：要整理過然後也像 F2 說的水要放得非常乾才可以，那林務局就是希望說可以保護那些生物（F3-32）。

F2：對啊！林務局就是要保護這些生態，所以那個農民這樣做跟我們有衝突（F2-48）。

F3：如果說植物的話可能還可以等開花結果，可是像那些動物，蝌蚪之類的他們根本就沒有辦法躲，因為乾掉他們就是死掉了（F3-33）！

Q：那麼沒有其他農民也想說要用機械比較快然後就退出了嗎？

F3：其實我們這邊的農民都知道用機械很快，但是在追求產量的同時也要考慮你有那麼多的地嗎？而且其實山上的地很多都是共同持有的，不是自己的（F3-34）。

F2：那個退出的農民他做很多，大概三甲地（F2-49）。

F3：如果要用大型機械去做的話面積要很大，那我們這裡林務局其實有補助，我覺得其實相差沒多少，如果換算起來的話應該也差不多啦（F3-35）！