



公地悲劇的成因

Cause of the Tragedy of Common

S. Wong

-2010年6月13日

註: 此文是作者於某大廈法團所發之專題探討文章,有普及性,適用於大部分業權分散之大廈屋苑。

今期專題談公地悲劇(tragedy of common) , 是有關共有資源(common pool resources)管理的一個普遍現象, 分契物業內的共有地方(common area, 政府法例官方譯法為公用地方), 亦可視作共有資源的一種, 故公地悲劇的問題, 亦適用於物業內共有地方的管理。

對共有地方的管理問題, 我們已曾在會議中、委員電郵通訊中及業戶通訊中多次闡述我們的看法和立場, 本來已不欲再重覆, 但法團幹事因應部份委員要求正擬製訂守則及紀律行動指引, 為確保認受性, 減免日後爭議, 還是不能不說, 立此存照。我亦借此機會解釋過往討論問題時所採用的方式和原則(methodology) :

語文: 過往在委員間之通訊, 我們都是以英文作媒介, 對部份委員和幹事可能做成不便, 謹此致歉, 原因並非本人英文水平優於中文, 相反本人駕馭中國文字的能力遠超英文, 但亦更明白中文的優劣, 中文是一種精采的語文, 也是一種混賬的語文, 因為中文可以很優美動聽, 但講道理時卻又是最易偷換詞義、混淆黑白是非、有理說不清的文字, 愈是言簡意深, 美麗動聽, 便愈易出現同一段文字而事後各自理解, 各自表述的情況, 就是對各詞彙有詳細註釋, 仍不免被斷章取義, 而且文氣必然 嚙唆累贅;還有是香港沿用的法例和管理哲學, 都是源自英國, 翻譯後已失去原有神髓, 所以在勉強還能以英文表達意見時, 唯有棄中取英, 以減少被典解的機會。當然, 英文作為一種活文字, 字的含義亦隨時代而變化, 仍可能一字多義(ambiguous), 所以專業精英如法律界人士更大量採用字義差不多已是固定下來的拉丁文, 正是這個先天性缺憾, 令「話語權」掌握在英文嫻熟或擁有文字解釋權力的人士手中。

法理依據: 由始至終, 我們都強調自己並非專業人士, 我們的意見不是專業意見, 包括法例的理解及銓釋, 但涉及人的行為及物業管理, 就必然牽涉法律, 無法避而不談, 雖然曾因

學業和工作上的需要也讀過一些法律的基本課程，但只能接觸到片面和膚淺的內容，根本不敢亦不足夠憑這些知識跟專業人士爭辯，包括物業管理的高級行政人員，只是，無論多麼愚笨或無知的人，也有基本常識 (common sense) 和經驗 (empirical experience)，當一次又一次發現專業人士的權威言論跟常識和經驗所謂實踐智慧(practical wisdom) 相抵觸，甚至出現自相矛盾的情況，還是會懷疑的。既然不可能每事皆向專業律師請教，時間及金錢上亦不可行，唯有求人不如求己，自行查證，直接翻看法例和案例，盡量瞭解背後的理據和精神，一切只是為了自保和自衛，不致那麼容易受騙，不是、不敢亦不可能挑戰專業人士的權威，因為真正的權威不容易打破，只有虛假和不誠實的權威，才會被自己的行為戳破。

其他因素:我們不下一次強調，徒善不足以為法，徒法不足以自行，光談法理，而不考慮實際環境，只予人不近人情的感覺，法理以外，還有義理和情理，特別在中國人為主的社會，只有情理法兼顧的政策才能贏得大多數業戶及商戶支持，更不能有雙重標準或選擇性執行。

且以幾個過去有關共有(公用)地方的管理事例說明以上三點:

公眾地方的含義: 對分契物業內的共同擁有部份，公用部份(common parts)包括樑，柱、部份共用牆壁及一切共用設施，公用地方(common area)則是大廈內非個別業戶或租戶獨佔的共用地方，但跟真正的公眾地方 (public area)不同，英文共同(common) 用來描述一些財物由某一群組人士共同擁有和享用，譬如物業的業戶及其授權人士，公眾 (public)則是使用權向所有人士公開，物業的日常管理規則及工作，在未成立法團前，由管業處以公契執行人身份訂，法團成立後，由管委會依據業戶的授權在不違反有關法律情況下自行訂立執行，寬緊可以不一，這是立法者立法時考慮及環境及其他客觀因素讓業戶保留一定彈性，業戶很多時違反的只是公契執行人據大廈管理條例賦予權力(statutory power)製訂之內部規則。公眾地方(Public area)則確實由政府部門據法例或附例管理，違反者即是違法者。物業內的公用地方仍是私人地方，只是由一群業主共同擁有、共用及管理，不是公眾地方。

違規的含義: 中文的違規、違章、違例、違法、違紀、違則等在中文中都是隨意交換運用，但究竟違反的是法例(ordinancy)、附例 (by-law)、依法例賦予權力製訂的規則 (regulations made with statutory power)、契約內條款 (provisions of deed)、合約內條款 (terms and conditions of contract)、實務守則(code of practice)、操守 (code of ethics)還是執行程序 (protocol)等，便少有註釋清楚，在英文用字中，文字本身卻已是不解自明(the word per se is

self-explanatory), 所負責任或應施懲罰亦按過失(tort) 性質而輕重有別, 中文日常用字並不嚴謹, 一字多解, 可以借此偷換概念, 故須連篇累牘註明, 變得難以閱讀, 拿中文化後的香港法例一看便知。

一 視同仁的含義: 本來「一視同仁」有天子犯法, 與庶民同罪之義, 換言之是同罪同罰, 不因人而異, 初聞一視同仁, 豈有不額首稱慶的道理, 但那知實踐起來, 竟可以變成不同罪而同罰, 或大過不懲, 小過不饒, 甚至無過而被同罰, 所謂一視同仁竟可以至典解至與原意完全相反, 世上可能只有中文才能有這種顛倒詞義黑白是非的可能。

法團成立前一段不短的時間, 這些掉(偷)換概念或顛覆文字原義的事件不斷重覆出現, 違法行為跟違反內部據某些人私下所訂規則混為一談, 通稱為違規 (delinquent?), 然後又聲稱「一視同仁」, 對不同程度的公用地方使用者, 不理會是否合理使用(fair use), 一律予以禁制, 執行時更是對嚴重違反規則甚至違法者並無行動, 卻辯稱為先易後難, 容後處理, 實際所見是從未處理, 對普通違反者則即時窮追猛打, 對輕微或未有違規者則恫嚇滋擾, 在言論上形造出規則即等同法律的假像, 行動上則選擇性執行或採取雙重標準, 在大家不勝其擾提出抗議後, 又以「一視同仁」為理由一併寬鬆處理, 變成寧縱無枉; 原來公用地方管理具權威而大家默默遵守多年的不成文內部規則, 在第一個違規者出現而被容許後, 實際上已被自行打破, 而執行者本身亦有所謂違規行為, 根本無法自圓其說, 各人亦唯有各司各法, 自行向專業律師或政府部門查詢, 各自理解, 各自表述, 「好市民」向政府部門投訴次數多了, 反讓更多人知道違規不等同違法, 更覺受騙而忿忿不平。情況愈是嚴重。法團成立初期, 由於未知底蘊, 再以「一視同仁」禁制違規者, 引致數以百計商戶反彈, 一委員 (應為秘書何先生, 如有錯誤請指正) 了解後即指出, 只要容許一戶違規, 則戶戶皆可違規, 這與我們看法相近, 法律所謂之平等精神, 是權利相同, 不應因個人喜惡而強行將並非違法行為打成違法, 或藉法例賦予權力制定苛刻內部規則, 做成業戶間大規模的分列和對立, 所以我們強調不容任何新類型違規事件出現, 做成先例; 已發生問題, 則先行處理確實違法而法團整體須共同承擔責任的事件, 其餘所謂違規但屬私人物業內部管理規則的事件, 由於原有規則已被破壞, 便應從新擬定, 在法律的底線前, 設一個大多數商戶及業戶同意的準則, 再貫徹執行, 更勿愚弄大眾, 偽稱為違法, 真正違法又偽稱為違規甚至謂有法理依據。所以, 這些話並非不能說, 而是要名實相符, 說到做到。無論是有意無意及意圖為何, 「言行不一」或「名不符實」客觀上做成以下效應:

權威破產：由於有關政府部門多次巡查後，只對極少數明顯違反消防條例商戶發出警告外，其餘皆未有任何檢控行動，結果出現狼來了的效應，權威破產，真正違法個案出現時仍無人相信。

錯誤訊息：由於九一年依據普通法容許申請逆向管有權的最低佔有年期要求由二十年降至十二年，而其法律效力能否凌駕其他法例如建築或消防條例及適用於依公契規範的公用地方仍未有定案，社會上一度衍生永久佔用公用地方的誘因。在這個客觀環境下，對嚴重如永久及持續(permanent and continuous)佔用公用地方的行為跟臨時或偶發(temporary or occasional)使用公用地一視同仁寬鬆處理，可能誤導某些業戶或買家，衍生不合理期望。雖然千禧年後逆向佔有已確定不適用於有成文條例及公契規範之公用地方，此點已獲法團法律顧問口頭上確認屬實(此屬個人理解，如有錯誤歡迎指正，並向專業律師查證)，違法佔有更可能負上刑責，但不排除有人曾經或仍然相信可以憑實質佔有來取得公用地方的擁有權。

概念混亂：由於一視同仁實施時曾變為寧枉無縱一刀切的行動，部份商戶深覺反感，索性回歸至以平等即是相等的原始概念，結果更為混亂，政策在「枉」「縱」兩個極端中搖擺。

各走極端：部份商戶及業戶間因佔用公地問題意見各走極端而分裂為兩個陣營，由於人皆傾向選擇性地相信自己喜愛的論點，違法論者自覺站在道德高地更振振有詞地主張採取法律行動嚴打，管業處深知大部份個案未達公法起訴門檻，而採用民事訴訟亦因欠公平準則而沒有堅實法理基礎，爭論並無結果。

公地管理向來是管理人員的噩夢，在兩類極端用戶中兩面不討好，部份極端業戶以部份單一業權的物業管理模式為樣版，以為是簡單違法問題而主張強硬對付，我們初期亦抱相同想法，然而詳細探討後，發覺法律精神傾向寧縱無枉，法律要求實際是最低要求，根本遠遠低於他們心目中的標準，我們以往所列出的五類違法行為中，除僭建，堵塞或鎖上走火通道出口致無法通過，堵塞或破壞消防設施及改變土地用途等四類能達公訴門檻外，即使廿四小時在公用地方存放私人物件，亦不過是明顯的侵權行為，有充份理由作民事起訴。私人物業內的公地管理問題是群體內的行為規範(norm)問題多於法律問題，如果欠缺廣泛認同，勉強依照少數幾個委員或大業戶的個人意志強行執行，若非不能徹底，最終功敗垂成，便是付出不能承受的代價，肯定並非原先所能預見，是否值得，實屬見仁見智，更可能隨委員換屆而翻盤。一位持牌雪糕小販因持有四十多支波板糖作銷

售用途，並非牌照允許貨品，被執法人員告上法庭，法官斥為浪費公帑，濫用權力。本人並不喜歡走廊上貨物橫陳，但基於公平及公正原則，實在找不到論據解釋何以有些業戶或商戶能像小說《動物農莊》(Animal Farm, by George Orwell)中某一頭豬所說一般，比別人「更平等」。

公地管理問題，早在六十年代已有學者稱為公地悲劇(tragedy of common, 最先由 Garrett Hardin 在 1968 年於科學雜誌 (Science) 上發表)，自此皆認為是無法解決的災難，問題依性質歸納為三種模式 (註 1)，解決方法是全面私有化或公有化，即是單一業權或完全歸政府管有，直至近年在研究得到突破及實踐上相繼出現一些成功例子後，才變得較為樂觀，2009 年諾貝爾經濟學獎兩位得獎人其中一位女學者埃莉諾◆奧斯特羅姆 (Elinor Ostrom)，正是以解決公地管理問題的研究成果獲獎，我們亦曾不避理解粗疏，在委員及管業處內部電郵中引用她提出的八大原則來處理我們大廈內的公用地方管理問題 (註 2)。將這些原則及成功案例應用在本大廈並非絕無可能，因為沒有持續擺放貨物在通道的商戶達三份一以上，其餘三份一只是擺放極少量宣傳品或偶然上落貨時有必要使用公地，屬於合理用只有三份一是營業時間內經常佔用通道兩旁，極端業戶或商戶更是聊聊可數，說商戶欠缺自律精神須要勞煩官老爺規管並不公允，當然不可以拿單一業權統一管理的頂級物業來比較，因為既不「公平」，亦不現實，更於事無補。我們以為物業內的公用地方已是屬於比較容易處理的共用資源，我們嘗試將八個原則作一個本地化的解釋：

以法例為清晰底線(Clearly defined boundaries): 法律是底線，不能逾越，亦較為清晰，特別是負上刑事責任的，必定要嚴肅處理，有確實證據懷疑業戶或商戶觸犯法例，才可知會有關政府部門進行公訴，此法亦效免除民事訴訟的成本。

避免濫用建制權力(Minimal recognition of rights to organize): 如果政府部門不作檢控，不應輸打贏要，或自任法官，強指有關業戶違法而輕率要求民事訴訟，濫用訴訟最惹人反感。

簡易低廉的調解機制(Cheap and easy Conflict-resolution mechanisms): 我們並非盲目反對一切民事訴訟，而是反對助長近年的濫訟歪風，如果不能真正做到公平公正公開，更不要輕言訴訟公平，因為財力及知識不對稱，訴訟勝負與對錯無必然關係，以業戶的血汗錢來控告業戶，必定要能在情理法三方面皆能服眾，才能彰顯公義，勝訴只是其次，非經反覆論證，絕對不應興訟。

以共識為侵權行為訂立清晰界線(Collective-choice arrangements): 在法律的底線上再立界線，必須取得共識，所謂共識，最低限度是大多數，如果不信任群眾，便什麼也無從說起，因為法團的運作亦建基於業戶的投票上，所以即使準則製訂前不作諮詢，製訂後亦要公佈，聽取反對意見，在沒有大規模反對情況下才執行，否則如以往採用的長官意志模式，措施出台一兩天內即招來六十多戶聯署反對，聲援不計其數，如此不得人心，如何推行？其次便是界線清晰，例如物業兩邊界線及物業的建築面積，相等不就是公平，否則小單位可佔用比本身面積還要大的公地；其三便是門前通道不能全佔，最少留一半以上讓鄰戶及訪客自由進出，與法例要求一併考慮，以小者為界，依我們所見，無論是西方國家住宅區的後園私家路或新界丁屋的私家路，都奉行這個不成文規矩，車子可暫時泊在屋旁，但不能令前後住戶無法進出，臨時或極短時間的堵塞則須要有應變安排。至於廿四小時在公用地方存放私人物件，是明顯持續性佔用公地，管業處並無責任代為看守，特別是無人看顧的時間，亦有權在警告後予以清理沒收而不必負上責任。「好市民」的意見不一定是真理，未清楚實情以投訴作界線依據只會助長無理取鬧之風。

循序漸進，先處理嚴重個案(Graduated sanctions): 欲速則不達，希望一步到位只會永不到位，採用振盪療法的風險，遠大於摸著石頭過河。不要老說先易後難，由於多年來只見取易捨難，已被認為是欺善怕惡的遮羞布，但求快速交差的小把戲。

因地制宜，以實踐檢驗真理(Congruence between appropriation and provision rules and local conditions): 如果在法例的要求外再提高公地管理標準，將單一業權物業管理模式移植至本區，沒有考慮環境因素，結果無法為商戶及業戶帶來實質利益，會被理解成只顧形象，不顧飯碗，純為滿足某些人士對整潔的偏好。以實踐檢驗真理，就是要交出成績，令商戶業戶感受到整潔確能帶來好處。

讓佔用公地者參與監察(monitors by the appropriators or their representative): 對很多人來說這個提議是匪夷所思，但曾長久參與公共管理事務的會深有同感，亦明最難掌握應用，公共管理有異於商業管理，正是那麼多商界翹楚投身政界而慘遭滑鐵盧，最終灰頭土臉下台的原因，以大老闆意志或抱著精英主義管理公共資源，縱有良好意願，方法不對頭，既不叫好，亦不叫座，事與願違，還遭千夫所指，何不退一步海闊天空。

分隔管理(multiple layers of nested enterprises, with small, local CPRs at their bases.): 本大廈寫字樓及商場各有獨立出入口，相互影響輕微，公地管理標準不必網縛一起，分而治之更能因

應實際環境，認為同一標準即一視同仁是誤解平等就是公平，如果同一標準才屬公平，那商場物業又可否申請將實用比率提升至寫字樓的水平？

視公地悲劇為公地 管理的終極結果，是早期所見都是公共資源被競相濫用貽盡的例子，商場通道秩序混亂令人流及訪客質素劣化，繼而依賴佔用更多公地來增加存貨和營業額的因果理論並非全無道理，但走進另極端時，最後結果也都是一樣，很多物業的管理措施，以此八個原則檢視，失敗是必然預計到的後果，要避免走入這個惡性循環，不是依靠「重典」和幾個委員的個人意志，而是集體的共識和自律。

註：

1. Three influential models relevant to Common Pool Resources Management:

the tragedy of the commons:

http://en.wikipedia.org/wiki/Tragedy_of_the_commons

the prisoner's dilemma:

http://en.wikipedia.org/wiki/Prisoner's_dilemma

the logic of collective action:

http://en.wikipedia.org/wiki/The_Logic_of_Collective_Action

2. Elinor Ostrom 歸納成功個案所奉行的八個原則為：

Clearly defined boundaries

Congruence between appropriation and provision rules and local conditions

Collective-choice arrangements allowing for the participation of most of the appropriators in the decision making process

Effective monitoring by monitors who are part of or accountable to the appropriators

Graduated sanctions for appropriators who do not respect community rules

Conflict-resolution mechanisms which are cheap and easy of access

Minimal recognition of rights to organize (e.g., by the government)

In case of larger CPRs: Organisation in the form of multiple layers of nested enterprises, with small, local CPRs at their bases.

References:

Biography of Elinor Ostrom (née Awan, born August 7, 1933):

http://en.wikipedia.org/wiki/Elinor_Ostrom

<http://www.indiana.edu/~workshop/people/lostromcv.htm>

<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1748208/>

http://www.worldlingo.com/ma/enwiki/zh_tw/Elinor_Ostrom

Introduction of Work by Elinor Ostrom:

<http://www.scottlondon.com/reviews/ostrom.html>

http://en.wikipedia.org/wiki/Common-pool_resource