

# 社群參與及野生動物保護區的經營管理

87 自然保育-1.1-林-04-5.7

計畫主持人：王 鑫

研究助理：盧道杰

行政院農業委員會 委託  
中華民國國家公園學會 辦理

中華民國八十七年十一月

# 社群參與及野生動物保護區的經營管理

## 章節目錄

<b>第一章 前言與研究方法</b> .....	<b>1</b>
1.1 緣起與目標.....	1
1.2 研究流程與方法.....	1
<b>第二章 背景環境描述</b> .....	<b>5</b>
2.1 近年世界保護區經營管理的反思與新潮流.....	5
2.2 台灣自然保育運動的演進與現況.....	7
<b>第三章 野生動物保護區的法規體制與政策</b> .....	<b>11</b>
3.1 野生動物保護區體系的劃設、地方特性與分區.....	11
3.2 野生動物重要棲息環境.....	14
3.3 保育計畫書.....	16
3.4 農委會對野生動物經營管理的政策初探.....	17
3.5 野生動物保護區面臨的問題.....	20
3.6 中央官員對於解決目前野生動物保護區面臨問題的看法.....	23
3.7 地方官員對於解決目前野生動物保護區面臨問題的看法.....	25
3.8 綱要整理.....	26
<b>第四章 個案一：宜蘭縣無尾港水鳥保護區</b> .....	<b>29</b>
4.1 背景描述.....	29
4.2 無尾港保護區成立過程.....	30
4.3 無尾港保護區的經營管理（1993-1996）.....	31
4.4 促進會的成立與對無尾港保護區經營管理的介入.....	34
4.5 促進會與當地社區的關係與互動.....	36
4.6 無尾港保護區經營管理的未來.....	37
4.7 討論.....	38
<b>第五章 個案二：高雄縣三民鄉楠梓仙溪淡水溪流魚類保護區     暨垂釣區</b> .....	<b>41</b>
5.1 背景描述.....	41
5.2 護魚.....	42
5.3 野生動物保護區與垂釣區.....	44
5.4 各方的檢討與回顧.....	46
5.5 未來的展望.....	53

5.6 討論.....	56
<b>第六章 個案三—達娜伊谷.....</b>	<b>59</b>
6.1 背景描述.....	59
6.2 護魚.....	60
6.3 達娜伊谷溪保育的檢討與回顧.....	62
6.4 保育與收費的爭議.....	66
6.5 山美社區與達娜依谷的未來.....	67
6.6 問題與討論.....	68
<b>第七章 總論與建議.....</b>	<b>71</b>
7.1 野生動物保護區權責管理機構.....	72
7.2 民間參與的管道.....	73
7.3 保育優先否？.....	74
7.4 整體性或區域性的管理思維.....	75
7.5 總結建議.....	76
7.6 後語.....	78
<b>誌謝.....</b>	<b>79</b>
<b>參考文獻.....</b>	<b>81</b>

## 第一章 前言與研究方法

### 1.1 緣起與目標：

擁抱群眾，走向基層，不僅是民主政治的口號與政治人物的專利，也是近二、三十年來，廣為世界保育人士熱烈討論的保護區議題。由於國家的權力通常無法有效到達位處偏遠地區又非屬政經重點的保護區，也因為由上到下的集權式經營管理方式，往往無法得到居住於保護區內或鄰近地區社區民眾的支持，使得保護區劃設的效益大打折扣。尋求社區的參與，邀請相關社群為經營伙伴，建立以社區為基礎的保護區經營管理模式，遂成為現今世界保育界的熱門話題。

在台灣現有的國家公園、自然保留區、野生動物保護區或國有林自然保護區等四種自然保護區體系裡面，野生動物保護區是較新近建制，較具地方特色，規模與面積較小，與人類聚落較為接近，而有較多互動的保護區系統。本研究即是以野生動物保護區為例，運用文獻回顧、訪談與個案研究的研究方式，試圖探討社群參與在保護區經營管理中的空間及可以扮演的角色。本研究採用的個案，為野生動物保育法在 1990 年初公告實施早期，即成立的兩個野生動物保護區－宜蘭縣無尾港水鳥保護區與高雄縣三民鄉楠梓仙溪淡水魚類保護區。而另以嘉義縣阿里山鄉山美村的鮎魚保護為體制外的比較個案。

### 1.2 研究流程與方法：

所謂社群（Community）在定義上可有地理社區與功能社群兩種解釋（蔡宏進 1985），本研究係採較廣義的後者。將野生動物保護區的相關社群，定義為跟野生動物保護區有利益相關的團體與個人。這裡所談的利益：包括實質上的利益與精神上的利益。所以，野生動物保護區的相關社群可有：依法負有權責的各級政府官員，在野生動物保護區內從事研究調

查、教育宣導的學者專家，關心或認同野生動物保護區的保育人士或團體，與野生動物保護區有直接利益糾結的在地居民、機關團體、個人等等。

所謂社群參與 (Community Participation) 在文獻裡有許多的討論，其中以 Twelvetreets 於 1990 年提出的社區工作三模式中的「社區發展」

(Community Development) (蘇景輝 1996) 所衍生的解釋，應用於本文頗為貼切。社區發展模式係假設透過社區民眾廣泛地參與社區事務，共同來決定社區目標與行動方案，可達成解決社區問題、獲致社會變遷的目的。在本研究中以功能社區來定義，擴大社區參與為社群參與，即相關的利益團體 (Interest Group) 與資源掌控者 (Stakeholder) 對某事件中的了解與運作介入。依不同程度的互動關係，可以區分出各利益團體或資源掌控者在該事件中的參與度，從被動知會一直到權益自決等 (Pretty 1994 ; Pimbert & Pretty 1997)。在保護區的經營管理這個議題上，社群參與指的是各利益團體或資源掌控者的行為對保護區的影響，包括各利益群或資源分配者間的互動關係，及其對保護區的影響。

本研究的範疇就限定在依野生動物保育法劃設的野生動物保護區，希望由相關的利益團體與資源掌控者在保護區經營管理議題上所扮演的角色，相互間的動態關係，時間事件的回顧，與棲地資源的檢討，描述野生動物保護區的經營管理機制，探討社群參與的空間。

主要採文獻回顧、參與觀察、開放性訪談與個案研究等質性研究方法

(Mason 1996)，以紮根理論 (Grounded Theory) 為基礎，以交叉測定 (Cross Examination) 為輔，進行田野調查、資料分析與結果論述 (徐宗國譯 1997)。自 1997 年 8 月至 1998 年 6 月進行田野調查。回顧的文獻包括法規、政府文件、相關研究報告、環評記錄、宣導摺頁、會議記錄、書籍雜誌、剪報與網際網站網頁資料等。研究者參與觀察了包括會議、訓練研習、賞鳥或親子活動、現勘與現場的作業等。

在參與觀察中除概要記錄各方發言內容外，同時觀察各方的互動，與偶而出現對特定事件較強烈的反應。另外研究者對該項活動或事件的感想，也是記錄的重點之一。除公開性活動外，在參與觀察前多會知會主辦單位或承辦人，較正式的場合則都在徵得同意後才予記錄。在參與觀察的場合中，研究者多以第三者的角色出現。但由於研究者本身也常為被觀察者視為一個資訊來源，為免造成介入過深的不當影響，研究者僅被動地提供同時有其他替代來源的資訊，而不提供已訪談過對象的紀錄內容。

開放式訪談依訪談的時間與次數分為一般訪談與深入訪談兩種。由於保護區的議題涉及資源使用的利益與限制，不論在政府單位，或是在地方社區，多少都帶有一些敏感性。被訪者多不願接受錄音式的訪談，訪員只得以筆記記錄訪談內容。針對不同背景的受訪者，研究者預先擬有相似的訪談大綱（Holstein & Gubrium 1995）。如訪談地方政府人員以保護區的狀況、經營管理的回顧、政策擬訂的因子分析、對其他機關團體或個人的看法與作法等為主。當訪問當地民眾時，則由社區概況切入，再談到對資源環境與野生動物保護區的看法及觀感。由於受訪者對環境資源與保護區的經營管理，不見得能侃侃而談，訪員會視受訪者的反應與對答，對訪問的內容做適度的修正。基本上以能瞭解受訪者對保護區及其經營管理的觀感為原則，在不偏離主題過多的情境下，盡量讓受訪者能暢所欲言。訪談的對象以與保護區有利益相關連的單位、人、團體為主，包括有中央政府（行政院農業委員會），地方政府（含省市級與縣市級政府單位部門），及基層鄉鎮村里的公務人員；曾經參與保護區經營管理或研究工作的學者專家；當地民間團體領導或核心幹部；當地民眾等。只要受訪者願意皆採錄音式的訪談，否則僅以筆記記錄訪談的重點內容，甚至在部份場合，係以事後回憶方式記錄情境。

訪談記錄內容先行分類，依主題就不同來源進行交叉測定加強資料可信度。跟著進行譯碼，建立範疇（category），闡明與確認故事線。最後，以文字與圖表敘述內容，並展開討論。

## 第二章 背景環境描述

### 2.1 近年世界保護區經營管理的反思與新潮流

現代世界在自然保育方面的覺醒，大概是萌發於十九世紀後期。當時許多的森林、原野地因人類文明開發而逐漸消失，工業化的大都市也開始現世（Green 1989；Western & Wright 1994）。雖然早期的國家公園，主要是爲了遊憩而保存這些自然的景觀或空曠野地（Green 1989；Runte 1979）。目前世界各國所建立的自然保護區體系，大概都是以 1876 年美國成立的黃石國家公園，所採行的『人與自然分隔』的經營管理策略爲典範。但是，這種區隔當地民眾利益與權力，甚至文化傳統的作法，是不是自然保育的唯一途徑或是最佳策略，卻爲許多人所質疑（Western & Wright 1994）。

1960 年代後期與 1970 年代，在非洲地區開始出現地區民眾參與決策，分享利益，以降低其對保護區管理當局敵意的實驗計畫（Western 1994）。1972 年聯合國在瑞典斯德哥爾摩召開全球環境會議，揭示了環境問題全球化的議題，也表達人與環境間的緊密關係。1976 年聯合國教科文組織

（UNESCO）創立的人與生物圈計畫（MAB），強調人與環境共存共榮的理念，以分區的概念，引進了區域統合整體規劃的做法，企圖調和保護區在經營管理上與當地民眾衝突的情況（Batisse 1993a；1993b）。1982 年於印尼舉行的世界保護區大會（The Third World Parks Congress），以永續發展的保育（Conservation for Sustainable Development）爲主題，可說是傳統集權方式保護區經營管理典範的一個重大改革點。在研討會論文集裡，討論了保護區如何幫助地區民眾，促進當地社區的社會經濟，發展多功能的棲地管理新典範（McNeely & Miller 1984）。1987 年世界環境與發展委員會（The World Commission on Environment and Development）出版的布蘭恩報告（Brundtland Report）－我們共同的未來（WCED 1987），

進一步闡明政治、經濟與生態之間的連結。1980 年代後期，世界銀行則在許多國家，特別是開發中地區，展開了一連串的保育與發展整合計畫（ICDP—Integrated Conservation and Development Programs）（Well & Brandon 1992）。

而隨著冷戰的結束，1992 年在巴西里約熱內盧揭幕的世界高峰會議，發表了里約宣言（Rio Declaration），完成了廿一世紀議程（Agenda 21）、生物多樣性公約（The Convention on Biological Diversity）、氣候變遷公約（The Convention on Climate Change）、森林原則等創舉。在廿一世紀議程裡明示廣度的公眾參與在人類永續發展的必要性（Keating 1994）。聯合國教科文組織於 1990 年初檢討生物圈保留區（Biosphere）的經營成效與發展策略時，拋棄傳統科學研究與監測主導的局面，宣示更多社會人文內涵的永續發展導向（Price 1996）。其在 1995 年通過生物圈保留區的 Seville 策略書（Seville Strategy），要旨就是要強化與民眾的合作，加強與人文社會經濟的連結（ibid；UNESCO 1995；Batisse 1995）。世界保育聯盟（IUCN）的保護區類型與名錄中，包含了地景保護區（Protected Landscapes）的名詞。這是一種以歐洲為主發展出來的保護區體系，強調的是自然與人文的結合，保護與保育的範圍擴大至人類的活動、人文傳統與其嵌合的野生動植物棲地（Lucas 1992；IUCN 1994）。這與世界襲產公約的文化襲產（Cultural Landscapes），其實有著異曲同工之意（Ghimire & Pimber 1997）。而在 1992 年假委內瑞拉卡爾卡斯（Caracas, Venezuela）舉行的第四屆國家公園與保護區世界大會中，也採納了社群參與（Community Involvement）及保育應與開發進一步緊密結合，作為 1990 年代保護區經營管理的典範（McNeely 1993）。從世界保育聯盟 1980 年代的世界保育方略（World Conservation Strategy），到 1990 年代的關心地球（Care for the Earth），可以觀察到保育議題思考全球化，行動地方化的趨向（IUCN, UNEP & WWF 1993）。自然保育其實是與社會息息相關的議題，保護區更是一個社會的空間（social space），不能脫離政治、人文、傳統、社經等範疇，



而獨立看待之（Ghimire & Pimber 1997）。

國際間目前冒起的這股以人文爲主的另類保育思考面向，雖然不是解決保護區所有問題的萬靈丹，但卻也提供了國內在經營管理保護區時，一個可以努力與反思的空間。而所謂由下到上的思考或是政策形成機制，正是這近十幾、二十年來國際保護區經營管理趨勢的重點。如何有效引導相關利害關係團體（Stakeholders），特別是當地民眾的參與，則是這一波保育思潮裡的中心議題。人的影響其實是許多生態體系最大的演化變數，要維護生物多樣性，要談經營管理，實在不能不正面去面對人在生態系裡所扮演的角色。

## 2.2 台灣自然保育運動的演進與現況

台灣的野生動物保育工作，據林曜松（1997）論述是從 1970 年代才真正開始起步。在第二次世界大戰之前，除日本殖民政府有一些天然紀念物與國立公園的措施外，人口的增加與戰爭物質的需求，部份有高經濟價值的自然資源已開始大規模地開發。二次世界大戰結束，政府遷台後至今，經濟發展一直是政府的首要目標。人類聚落的發展與墾殖、狩獵及環境污染，造成自然環境很大的衝擊。1970 年代開始，內政部宣佈禁獵，國家公園法與文化資產保存法公告施行，台灣省林務局開始有員工接受野生動物調查研究訓練，並成立國有林自然保護區，鳥會成立，具生態相關博士學位學者回國等，代表自然保育觀念啓蒙的年代。1980 年代行政院農委會與內政部營建署開始推動自然保育的工作，中期後，國家公園、自然保留區紛紛成立，林務局轉換成預算機關，1989 年野生動物保育法公告施行。自此台灣的自然保育工作有了較全面性的發展。但政府高層對自然保育採較積極的態度，可以 1992 年英國環境調查協會（EIA）利用歐美電視媒體指控台灣爲犀牛終結者，1994 年美國爰用培利修正案對我國進行貿易制裁做爲分水嶺。1995 年美國解除制裁，1996 年台灣自培利修正案觀察名單中除名。美國認爲台灣修訂嚴格的法規，積極查緝取

締違法行爲，全面推動野生動物保育教育一般社會大眾，與積極參與支助國際保育活動等，堪稱爲保育的模範生（簡 1997）。劉（1997）提出 1990 年代是台灣大眾保育觀念實踐的年代。鄉土教材的出現，生態保育團體的勃興，加上解嚴後社區主義的興起，生態環境問題已深植生活的每一角落，成爲全民性的運動。隨著媒體的開放，台灣的社會大眾已然認知，自然保育問題是國際關心的焦點。而自由的政治氣氛，與命運共同體理念的帶動，更引起一波波對本土的關懷。台灣近幾年來民間社會力的展現，同時也激發民間自然保育運動的活力。

1980 年代，活躍於台灣社會的保育團體，不管是鳥會、自然生態保育協會，或是國家公園學會，都是以學者專家爲主。1990 年代鳥會系統走向區域化、地方化。自然生態保育協會與國家公園學會則在活潑的社會運動中漸形失色。代之而起的是以宗教關懷動物福利的關懷生命協會，以購地保護自然爲口號的荒野保護協會。同時地方性的保育團體如雨後春筍般崛起，在地方性的議題上嶄露頭角，如藍色東港溪聯盟、溼地聯盟、美濃愛鄉促進會等。此時策略聯盟成爲保育團體合縱連橫，用以影響政策走向的主要策略（江明修，個人通訊）。1993-4 年野生動物保育法的修法過程，以關懷生命協會、台北市野鳥協會爲首的生態保育聯盟發揮無比的影響力，就是一個絕佳的案例。1997 年生態保育聯盟發起第二屆全國民間生態保育會議（生態保育聯盟 1997），以永續台灣—生態保育與國家發展爲主題，長達兩年的籌備過程，到最後有近百個民間團體的投入。其宣示的民間覺醒與全方位關懷的特色，代表著台灣的自然保育運動，邁入一個較成熟的境界。除了呈現由下到上的民間力量，建立容納不同意見的論壇，也能從不同角度，整合不同領域，就整體尺度來思考環境、自然保育與永續發展的問題。其民間版政策白皮書的擬訂，更象徵民間保育團體意欲產生政策導向效應的企圖。

雖然仍有高階保育官員認爲目前台灣各界對保育仍沒有共識，對於保育這名詞，或說概念，都還是在摸索的階段。也有位規劃界的老師覺得，

台灣的自然保育尚在哲學觀念的探討期，要談實踐，時機尚未成熟。有人評論保育團體似乎是口號多，行動少。但很顯然，1990 年代初期開始迅速興起的民間保育社群，除反映生態問題的切身與嚴重外，也因應著社會對此議題的關注與需求（蕭 1997）。這般社會力的潛力，正是政府在施政上宜認真面對的課題。

### 第三章 野生動物保護區的法規體制與政策

#### 3.1 野生動物保護區體系的劃設、地方特性與分區：

野生動物保護區係依照野生動物保育法所成立，專為保育保護野生動物而設立的保護區。比起其他相關自然資源方面的保護區，如國家公園與自然保留區而言，野生動物保護區算是較晚近才成立的保護區體系。第一座野生動物保護區，澎湖縣貓嶼海鳥保護區，是在 1991 年 5 月 24 日，由澎湖縣政府公告劃設（澎湖縣政府 1997）。野生動物保護區的大小與規模均不如國家公園與自然保留區，卻類似台灣省政府林務局所成立的國有林自然保護區。但是其試圖引進的棲地管理制度，也較其他幾種保護區體系具有彈性，且較具地方管理趨向。一位行政院農業委員會相關保護區業務的承辦官員，就曾經講了這麼一段話，他說：

『...野生動物保護區它的特色，剛剛除了面積小一點之外呢，他有一個很大的特色就是由地方規劃公告管理。所以他不必一定要是一個國家級的，像自然保留區和國家公園它的資源特性可能有國家級的水準，而野生動物保護區他就是有地方性的重要性，他就可以規畫。那他保護的對象呢，也可以涵蓋到這個所有的野生動物。...』

回顧野生動物保育法（野動法）係於 1989 年 6 月 23 日公告施行，而在短短四年之後 1993 年 10 月 29 日旋又修正公告乙次（農委會 1997a）。野生動物保護區是野動法中為保護野生動物棲地環境而使用的手段。在 1989 年版的野動法第 12 條中規定：「主管機關對於保育類野生動物，必要時，得劃定野生動物保護區，擬定保育計畫，實施復育工作。前項保護區之劃定、變更或廢止，應層報中央主管機關核定後公告實施。」在這個條款裡面，可以明瞭野生動物保護區的劃定變更或廢止事宜，皆需要由政府機關來執行。而依照野動法第 2 條，該法的主管機關在中央是行政院農業委員會（以下簡稱農委會），省（市）為省（市）政府，縣

(市)為縣(市)政府。依農委會相關法規諮詢官員表示，因為野動法第 12 條中有“..層報中央主管機關核定後公告實施。”的字眼，意涵野生動物保護區的劃定變更或廢止事宜，皆需要由直轄市、縣(市)政府提案，經省政府(直轄市免)，層報農委會核定後，再由縣(市)政府公告實施。而依野動法，劃定野生動物保護區的前提在於對保育類野生動物的必要措施。

在野動法中還有一些劃設特定區域的條款，即該法第 16 條所言：“..直轄市、縣(市)政府得劃定區域供狩獵、垂釣或採集”。而在該法第 17 條中補充說明“前條區域之劃定、變更或廢止及應行管制事項，由直轄市、縣(市)政府研訂計畫，層報中央主管機關核定後公告之。主管機關關於前項區域內得執行警察職權”。在區域內進行狩獵、採集與垂釣行為，依野動法第 18 條則應向直轄市、縣(市)主管機關，申請核發許可證件，許可證件的核發則可酌收費用。

綜合以上，1989 年版的野動法裡，保護區及利用區(狩獵、採集與垂釣區)基本上是分屬兩個不同體系。野生動物保護區為直轄市、縣(市)政府為保護保育類野生動物，層報農委會核定劃設的棲地管制保護措施。利用區則是直轄市、縣(市)政府為適當利用野生動物資源，所層報農委會核定劃設的區域。直轄市、縣(市)政府在利用區裡可以收取許可證費用。而由於野動法第 3 條詮釋「利用」的定義為：基於無礙自然生態平衡之原則，運用野生動物，以獲取其經濟、文化等效益之行為。這些條款使野動法的公告施行形同全面禁獵，所有獵捕行為包括狩獵、採集、垂釣等，除學術研究或教育目的是否受此條款約束尚有爭議外，均限定在利用區裡方得進行。依此原則，全國土地可分為一般區、野生動物保護區與利用區。一般區就等於消極管理的野生動物保護區。

新版，1994 年版的野動法，對於野生動物保護區體系做了一些調整。依新版野動法第 8 條與其施行細則第 5 條規定，農委會先公告野生動物重要棲息環境，而地方主管機關(直轄市、縣(市)政府)就其中有特別

保護必要者，可層報農委會，經野生動物保育諮詢委員會認可後，劃設野生動物保護區。農委會在緊急必要的情況下，也可以經野生動物保育諮詢委員會，逕行劃設野生動物保護區。野生動物重要棲息環境的提案不再設限在保育類野生動物的棲息環境，而進一步擴展包括野生動物種類及數量豐富，或人為干擾少，遭受破壞極難復原，或有特殊生態代表性的野生動物的棲息環境。在利用區的部份則維持不變，理論上仍然獨立於野生動物保護區外。但限定的範圍較為清晰，只管制哺乳類、鳥類、爬蟲類、與兩棲類野生動物。其它一般類的野生動物基本上不限制。這樣子全國的土地也可區分為一般區、利用區、保育類野生動物利用區、野生動物重要棲息環境與野生動物保護區。哺乳類、鳥類、爬蟲類、與兩棲類野生動物仍形同全面禁獵，只能在利用區裡進行獵捕行為。保育類野生動物的利用區及其相關事宜則由農委會另行公告。在新版的施行細則裡，則規定野生動物保護區可以區分為核心區、緩衝區與永續利用區。新版的野動法中，野生動物保護區的劃設、變更或廢止事宜，均需要通過野生動物保育諮詢委員會的認可。而依照新版的野動法第 5 條規定不具官方身份的代表，不得少於委員總人數三分之二。這提供了一個民間參與政府決策的一個管道。

比較兩個版本的野動法，首先可以觀察到的就是保護與利用截然區分的制度。先從一般區來看，舊版的野動法是所有野生動物全面禁獵，但卻沒有罰則，條文形同虛設。事實上一般區裡，除了舊版野動法第 39 條中言明的幾種區域外，一般類野生動物並沒有什麼管制。這嚴重影響到利用區的劃設。理論上，野生動物資源為有限循環的再生資源，其資源若要永續利用，就必須有種類、數量、與時間上的限制。也就是說利用區的劃設或開放是需要有些彈性的。當某野生動物種類不開放利用時，原先可解除利用區，恢復成一般區來保護其族群，讓其自然恢復。但由於一般區的管制徒具條文，致使這樣的一個族群恢復的機制必須以保護區的方式來進行。而當野生動物保護區裡的某些一般類野生動物族群量過

多，管理當局希望開放利用時，也得公告劃設利用區來進行。從以上兩種情形，就可以清楚看出，野生動物保護區與利用區之間的密切關係。如果管理當局希望對野生動物資源採取永續利用的策略時，勢必得交互運用野生動物保護區與利用區，來進行管理的工作。而就野動法設有條款專列野生動物利用事宜，可知其保有很大的利用空間。在這樣的情況下，未能整合野生動物保護區與利用區的體系，在經營管理上實為一大缺憾。

事實上，新舊版的野動法裡面，也沒有明文規定野生動物保護區與利用區不能重疊使用。雖然法規諮詢官員認為，區域重疊的應用有違反法理之嫌。但就實務而言，高雄縣三民鄉楠梓仙溪淡水溪流魚類保護區暨垂釣區的劃設（李 1997），甚至最近籌備劃設的台東縣新武呂溪淡水溪流魚類保護區，即是兩者交叉運用的實例。農委會決策高層表示當初野動法如此設計，主要著眼於避免野生動物資源利用商業化。相關野生動物保護區與利用區間的互動關係，目前有幾個計畫與案例正在進行，一旦能有正面的效益產生，將可作為爾後推廣或法規修改的重要依據。至於新版野動法細則中所謂的永續利用區，在適用上與母法裡利用區的規定是否有競合的問題，就不在本文的討論範圍。

### 3.2 野生動物重要棲息環境：

在新版的野動法裡，增列了一個「野生動物重要棲息環境」（野動法第 8 條）。原先野生動物重要棲息環境的立法用意在於，希望用類似保育類野生動物名錄的方式，發展出野生動物重要棲息環境的名錄，來保護野生動物的重要棲息環境。但就如同幾位承辦的官員所言，棲地環境是很難劃清界線的，一旦為執法需要，要公告周知，就必須要劃定界線，那就等於是保護區的一種型態。由於當初立法雛意雖好，卻無法執行，野生動物重要棲息環境在修法的過程裡，被修改為表面上似較鬆散的管制

區般的保護區型態。仔細研讀野動法的條款，發現野生動物重要棲息環境除必須由農委會直接公告，區域內的開發行為需層報農委會核定外（野動法第 8 條）。在野生動物重要棲息環境裡未經許可擅自開發的行為，其罰則居然重於野生動物保護區內類似的行為（野動法第 43、49 條）。農委會的承辦科室官員認為，以其有限的人力要審核全國所有野生動物重要棲息環境的開發行為，實在不可行。但依法要劃設的野生動物保護區又必須選自野生動物重要棲息環境範圍內。於是，除極少數幾個案例，如台中縣武陵地區櫻花鉤吻鮭的棲地在 1996 年即公告重要棲息環境，而直至最近才公告劃設野生動物保護區，期間隔了一年多的時間。現行野生動物保護區的劃設過程，是在野生動物諮詢委員會通過地方主管機關的野生動物保護區提案後，地方主管機關公告前，農委會先行公告相同的範圍為野生動物重要棲息環境。這在農委會函釋高雄市野鳥學會建議劃設野生動物保護區程序上發生疑義乙案，就可以看出農委會在處理這類案件的行政程序（農委會 1997a）。總之，除了已公告劃設為野生動物保護區的區域，其開發行為是否仍應依野生動物重要棲息環境條款規定，層報中央核定，尚有爭議之外。事實上野生動物重要棲息環境形同一個虛設的法律名詞。

但在農委會法規諮詢的官員眼中，對新增的野生動物重要棲息環境卻有著不同的詮釋與期許。認為野生動物重要棲息環境其實就是一種緩衝區的設計，野生動物保護區則是理論上的核心區。這樣的體制設計讓保育官員可以有機會就比較大的區域面積，來整體考量棲地環境的保育與保護。相關一些行政程序也不若承辦科室所想那般繁瑣困難，可以透過協商簡化，或委辦之。而目前依施行細則裡的分區原則，再將野生動物保護區分成核心區、緩衝區與永續利用區，事實上縮小了行政單位保護棲地環境的能力與權限。而原先富有極大運用彈性的保育計畫，也因此受到一些限制。



### 3.3 保育計畫書：

保育計畫書在野生動物保護區的經營管理上，扮演著極重角色。舊版野動法第 12 條提到：「主管機關...劃定野生動物保護區，擬定保育計畫，實施復育工作」。其內容標準為何？並無規定。新版野動法的施行細則第 12 條則條列說明保育計畫的內容，在計畫緣起、範圍、目標、現況、特性、分區規劃與保護利用管制事項、執行所需人力、經費、相關公聽會等會議紀錄、及其他指定事項。農委會爰又於 1996 年 8 月 2 日含省(市)政府補充規定保育計畫的內容格式(農委會 1997a, p248)，詳細要求資源與土地使用資料，及分區規劃的內涵。這裡面最重要的就是目標，其次就是如何確保目標的達成。就目標部分，依舊版野動法就是復育保育類野生動物族群。但新版野動法中，由於野生動物保護區必須由野生動物重要棲息環境中選擇，有特別保護必要者。在法中並沒有辦法找到直接述明的目標與原則。倘若回歸新版野動法第 1 條，則為保育野生動物，維護物種多樣性，與自然生態平衡。但以上的文字，只能算是一些原則性的政策方向，個別的野生動物保護區的保育計畫，仍需要有其自己的目標，與行動方案。

雖然目前保育計畫的格式均較偏基本資料的描述，與靜態的文字公告，缺乏實質上的行動方案，即長期與短程的目標，達成目標的機制與所需資源，面臨的危機，及回饋審視檢討的流程。但的確在模糊的法規中，保育計畫書可以扮演更積極的角色。地方政府在核心區、緩衝區與永續利用區等分區的管制事項上，可因保護對象的不同來制訂。農委會某高層官員就認為保育計畫書是野動法裡可靈活運用的空間，地方真要做事，當可充分掌握，法規結構上的問題根本不成問題。

幾個地方政府裡從事自然保育業務較資深的官員，對保育計畫在實際執行層面，則有著不同的看法。有認為在現今基本資料嚴重缺乏的情況下，許多法規或農委會要求的項目，根本無法謄錄任何資料。也有認為反正抄抄學界的報告就可以，沒什麼困難。但在提及野生動物保護區經營管

理的目標時，大多無法明確地描述。

### 3.4 農委會對野生動物經營管裡的政策初探：

農委會的決策官員回憶，自然保育的政策大概是兩、三年前，美國培利修正案貿易制裁案結束後，開始轉向重視棲地保護。所以，慢慢有比較多的野生動物保護區設立。另外一個轉捩點是，幾年來保育界對保護區的經營管理觀念也在改變。以前保護區劃設之後，區內的野生動物統統不能動，現在則朝永續利用的觀點來看，也比較重視保護區裡或附近聚落人們的生活。目前政府在這方面還沒有政策上的文字宣示，倒有些示範性的個案，陸續在發展。也許時機成熟時，可以再行檢討。現在政策上最重要就是建立觀念，第二個是保護棲地，三是多參與國際合作。農委會在保育政策的思考上，逐漸也較能包含社會人文、環境等不同的領域，希望能更集思廣義來落實保育的工作。野生動物保育諮詢委員會的委員，除生物、生態外，也涵蓋經濟、法律、社會等領域的學者專家，即是一個資訊整合，意見溝通的管道。

農委會決策官員認為野生動物保護區的經營管理，一要以生物多樣性為原則，制訂保育的政策。二是盡量依程序避開直接指定劃設，因為中央到目前為止，沒法直接從事經營管理事務。三為重視野生動物保護區附近社區，包括原住民的意見。第四個是要重視保護區經營管理人才的培訓工作。他認為承辦的官員應深入現場瞭解狀況，才具備有溝通、協商的基础。野生動物保護區的劃設與提案審核，首要思考其影響所在、預定範圍現狀、土地利用方式等。待有辦法解決時，再進一步考量保護區內的事務。以上述為準，這位農委會的決策官員對地方政府也有些期待：希望地方政府能重新檢討已劃設的野生動物保護區，是否真需要特別保護需要？另外就是，保育計畫書是法規裡容許的一個很大的經營管理空間，訂定時應慎重，廣邀社會人士參加，實際來思考管理層面的問題，避免擬定了後沒法執行。最不好的是，野生動物保護區劃設了之後，無

法好好管理，那即失去原先的美意。

從農委會承辦階層官員的訪談中，同時驗證農委會保育政策目標的修正，始於美國培利修正案制裁的威脅落幕之後。其重點包括：一、維持生物多樣性，對台灣原有生物資源進行調查，維持其多樣性。二、對野生動植物的經營管理。三、自然景觀的維護。在棲地方面最大的目標是維持棲息環境不被太大的衝擊。積極的作法有三：一、依相關法規積極劃設保護區，依據跨世紀農業建設方案，到 2004 年，每年增加兩處保護區（農委會 1997b）。二、規模比較大的開發案或是污染性高的開發案，依環境影響評估法規施工之前進行環境影響評估，施工後監測追蹤管理。三、推動國土規劃適當定位。由近幾年來農委會委辦計畫中，可以觀察到其對野生動物保護區體系的經營管理工作有幾個方向：資料庫的建立，加強經營管理改善作業，結合地方民眾參與，透過研究野生動物保護區的經濟效益，與永續利用區的經營管理模式。

有長期參與保護區業務的林務官員提到國內早期的保護區體系，如自然保留區與國家公園，都是以政府與學者專家的觀念來規劃劃設，很少考慮到民眾的權益。如今政治開放，民意抬頭，農委會相當肯定由地方來規畫公告管理野生動物保護區的方式，將來政策也將持續此一原則。雖然野動法中，中央也有權直接公告劃設野生動物保護區。農委會認為野生動物保護區的劃設，必須有地方管理機關的認同才可能進行。至於說比較大的區域，牽扯到別的土地利用，則應該從整個國土規畫著眼。

基本上，只要地方政府有意願要規劃一塊野生動物保護區，在相關的考量都解決後：包括土地取得，私有地的協調，相關計畫是不是能配合，是否有公路興築、工業區建設，是不是可以排除。只要正式提案，農委會都會在政策上、程序上非常支持。也許它的資源的稀有性不夠，或是沒有什麼特色，農委會還是盡量支持。而在經費上，目前野生動物保護區的劃設規劃，只要地方提出經費需求，省農林廳與農委會就會配合。雖然農委會在野生動物保護區的經費投資每年有增加的趨勢，但也並非

自動送上門，需要地方政府主動提送計畫申請爭取預算補助。此外，過高的經費需求，如許多的規劃案動輒希望上億的預算，恐怕也非農委會能力所及。

在野生動物保護區的經營管理上，農委會認為野生動物保護區劃設最主要目的是保護野生動物，保護野生動物的棲地。當這個目的達到後，才可以談到說其他的自然教育與永續利用如：觀光遊憩，休閒農場，或是垂釣等。而農委會的角色主要是讓地方政府能充分瞭解野生動物保護區的彈性，必要時給予規劃上的協助。幾年來，地方政府對野生動物保護區體系也較能接受，不若野動法剛公告施行時那般排斥。農委會官員將野生動物保護區定位於人工化程度較高的都會公園，與完全保持原始風貌的自然保留區之間。認為愈自然愈好，儘量少有人為的東西。整體上來講，最重要的還是要從教育開始，這也是目前野生動物保護區執行的工作項目中，較易著手，做得最多的部份。部份野生動物保護區因為緊鄰聚落，需要與當地居民或相關團體進行協調，其過程與對象或者是說處理要有先後程序。

從訪談中農委會官員對幾個個案的言談，可以實際觀察到中央官員經營管理野生動物保護區的理念與態度。譬如：鴛鴦湖自然保留區有限度的開放，在影響範圍小於百分之一面積的情況下，提供國人親近珍貴自然生態系，瞭解自然保育重要性的管道，可間接提高國人對自然保育政策的支持。三民鄉楠梓仙溪淡水溪流魚類保護區暨垂釣區，高雄縣政府與三民鄉公所合作，將資源與管理權力下放至鄉級政府單位，充分利用當地人力資源，強化現場的執法與巡邏取締工作。高雄縣政府並持續委託學界調查該野生動物保護區的資源，並藉以建立監測體系，實際運用於經營管理上。由三民鄉公所為主，涵括各級主管機關、學者專家與當地民眾的管理委員會，則提供溝通協調的管道。垂釣區的開放除收取的費用外，遊客、釣客的增加也間接帶給三民鄉地方一些經濟的效益。另外，也有幾個跟原住民合作的個案正在進行或蘊釀中。如：屏東縣政府希望

能與霧台鄉魯凱族的部落合作管理與保護該地的野生動物資源；花蓮縣秀姑巒溪的魚類資源利用，東海岸國家風景特定區管理處與花蓮縣政府，正積極嘗試與當地的原住民協力管理的可能性等。很顯然地，農委會在野生動物資源管理上，採有限度的開放、以科學數據為背景的資源監測體系、與基層單位的合作、及力求與民間互動等原則。

### 3.5 野生動物保護區面臨的問題：

農委會的高層認為目前野生動物保護區，一、管理較欠缺，也許是人力的關係，也許是觀念較缺乏。二、基本資料缺乏。三、功能運用不足。經費上來講，如果說有比較好的計畫，或是說充分的人力，應該就可以克服這些因素。在野動法自1989年公告施行，1994年修正公告，至今只有短短數年的時間，實尚在百廢待舉的階段。而就目前台灣社會普遍對保育仍沒有共識的情況下，保育工作的推動有著先天上的障礙存在。不同的認知與主張，使得對野生保護區的要求莫衷一是，甚至劃設的目標也很模糊。到底是不是可劃就劃，盡量擴大野生動物保護區涵蓋的總面積，單一野生動物保護區的面積也是愈大愈好，而沒考慮實際的效用與經營管理的空間，可能有很多值得去思考的地方。客觀而論，國內許多學者專家與民間保育團體，對野生動物保護區的認識跟了解都不夠深入，真正長期參與研究調查的更屬少數，許多人又非常本位主義，在野生動物區經營管理裡面可以發揮的作用比較有限。一般民間團體，或是大眾，則是高度關心，卻不熱心，缺乏實際的行動。

在農委會承辦階層，普遍認為國內深山裡的自然保護區、保留區遭遇的問題不大。平原地區的保護區目前人員是不足，有了錢沒有人還是不能做，所以錢跟人要互相能夠配合得好才行。許多保護區相關的法規過嚴，或過於理想化，導致現場工作無法執行，嚴重傷及政府的公權力，確是保育官員心中說不出的苦。在資源方面，一般基礎生態的資料不全，難以建立監測系統，致使更進一步的經營管理動作，或是評估分析，皆無

法全面展開。這使得保育官員本身甚至對野生動物保護區能不能真正保護野生動物產生存疑。總的來說，人跟人的相處關係是野生動物保護區經營管理上最大的問題所在。但以目前野生動物保護區以地方為主體的情況，地方首長是否重視支持自然保育關係重大，承辦人有無興趣也是重點。地方以有限的財政，加上多經濟開發取向，真正編在保育，花在保護區上面經費非常少，大部份還是要向農林廳農委會來申請支持。以整個預算來看，縣市政府比例只佔百分之三至五，農委會有百分之五十到六十，其他是農林廳。而如此高的依賴度，使得地方政府的心態已經變成，凡事上級機關中央跟省都要支持全部經費。如果省跟中央錢不夠，就說沒有辦法配合，這實在不是很負責任的做法。中央的保育官員感嘆人與人之間及政府機關與政府機關間的溝通常是問題的所在，大家還不太習慣坐下來談出共識。這也代表發展多種溝通管道實屬必要。

有些野生動物保護區在劃設時，原先被認定為關鍵的棲地反而被排除在保護區範圍之外。如大肚溪口水鳥保護區保育團體所肯定的那塊區域已經被核定做為垃圾壓縮填海預定地，而該保護區按照行政區界，北邊屬台中縣，南邊屬彰化縣。各管各的。這造成經營管理腳步上的不一致，甚至規劃上也出現各自為政的現象。

部份野生動物保護區的規劃，經費都編得很高，專家學者常質疑其精神與內涵。農委會希望野生動物保護區的設施建設能審慎評估，以免造成不能挽回的遺憾。

一位省（市）級政府的官員表示，以我國現今政府的組織架構，地方政府，特別是縣（市）政府基本上絕對沒有辦法來管理好野生動物保護區。因為：一、大多沒有專責單位（沒人）；二、沒有專業背景的基層官員，普遍缺乏保育觀念。由於各級政府政策不重視、人員預算無法投入，在體系建立時的不完整使得後續工作的推動上，無法整合資源集中力量來做。他認為基本上保育或者是說保護區的問題，是個社會政治上的問題。另外，許多野生動物保護區皆是公告劃設後才開始宣導，與地方展開溝

通跟協調。沒有先確定目標、範圍、與經營管理的方式，以致民間反彈聲浪高。甚至部份地方鄉鎮村里級的官員涉及違反野生動物保護區管制事項的案件，這種地方幹部涉入違法的情形，使得野生動物保護區的經營管理更形複雜。野生動物保護區經營管理另一個較深層的問題是城鄉之間的差距，特別是保育觀念的不同。這個現象造成影響政策程度相當高，多來自都市或平地鄉鎮的保育人士，包括保育官員，有透過法規或執法體系，將其價值觀加諸於身處保護區周遭的鄉區或山區的居民，尤其是原住民，身上的狀況。這也許是保育工作在部份地區，一直得不到支持的因素之一。

目前除台北、高雄兩個直轄市，在保育人力上較為充裕以外，已有兩個縣政府成立保育相關課室，但仍處於人員任務重新編組的狀況。其內部人員素質與經費預算的投入，跟以前相比，還是沒有太大的改善。有人這麼說：在現實的官僚體系裡，要能夠晉昇仍需靠長官的觀念，而現在從中央到地方的決策層都還沒有整體規劃資源管理的觀念時，實在令人對官僚體系跟行政體系有點悲觀。

有官員認為台灣的保護區的經營管理還現在最大的問題，還是跟社區的互動不足。可以看到有些保護區發生問題，就是社區民眾的參與不夠。這與社區認為保護區不能帶來實質或者無形的利益有關。也許台灣的保育界需要一些在生態保育跟社會經濟方面都非常了解的人，來做一些協調、整合與溝通的工作，

總的來講，縱使是中央政府官員都承認現在國家對保育的支持還是比較門面，不敢否定自然保育的重要性，在任何國家發展政策裡一定會提到自然保育，至少要兼籌並顧。但保育實際分配到的資源非常有限，從中央到地方經費、人力都很有有限。

在經營管理的實務上，因為野生動物保育法中的分區並沒有規定得很清楚，分區的功能與可管理的空間（如開放或開發）不很清楚，部份有心

的地方政府因此不敢貿然使用。而由於野生動物保護區的限制比較嚴格，台北市政府規劃關渡自然公園時，改採北市公園管理辦法來設置。擴大其功能除保育外，包括教育、休憩、研究等。

### 3.6 中央官員對於解決目前野生動物保護區面臨問題的看法：

由於野動法未明文容許野生動物保護區設置專責管理處，所以經費、人力的問題還是要地方去解決。農委會希望野生動物保護區能夠自主，包括人力要自己想辦法加強。經費也應該編列，不是都靠省跟中央。以地方政府的權限未來將趨於擴大的情勢來看，地方政府也可以調整組織架構，直接成立相關的經營管理單位，如台北市政府配合成立關渡自然公園，將來就有一些員額在那邊。目前大部份地方政府仍只能透過工資的方式來雇人巡邏、管理的困境下，農委會鼓勵地方政府多多跟民間來合作，包括保育團體、學術團體與公民營企業。

現在各地方政府與民間團體多有些合作的計畫，卻仍侷限於宣導教育的活動方面，也還有許多可以發展的空間。許多案例顯示因為民間團體多屬義務性質，雖然很熱心，效果多少還有一點落差。如資源調查不很符合科學原則，參考價值不高，或是報告難納入後續的行政實務。這恐怕是各級政府與民間團體合作以教育宣導方面居多的因素之一。另外，保育團體的特色立場鮮明、理想性很高，政府官員多較實務走向。彼此觀念認知的不同，有時候也會導致各做各的現象。檢討起來，雙方宜保持更開放的心態，要有耐心來溝通。有時候也許官方可以不必強勢來主導議題。農委會本身在實際運作或調查研究方面，則偏向與以學者專家為主的保育團體合作。

經營管理上最欠缺的是人，是否具備經營管理理念與經驗也很重要。地方政府常反應經營野生動物保護區沒人沒錢，沒法經營管理，可是有時候農委會又覺得地方經費預算的使用不是很適當。這也是因為台灣保護



區的經營管理算剛剛開始起步，所有人的專業跟訓練都才剛開始起步。這可能要十幾、二十年才可能調整過來，沒有辦法一蹴而成，但需要持續來做。

長期來講，理想的狀況是：人力夠、經費充裕、法規設計合理有彈性，行政體系能力足夠外，跟學術機構合作支持可實際運作的環境監測計畫，採計畫性的經營管理等。除此之外，最重要的課題是老百姓地方居民的認同，和他們的參與。怎麼樣正面地讓地方居民參與進來？主管機關對於國人或是對於地方民眾對環境的認知與看法都不知道，有時候推測只重視經濟開發，說要教育宣導民眾提昇對自然保育的認知，這可能有很大的誤解。所以不但主管機關要考量讓民眾能參與這個課題，主管機關本身保護區的管理人員，也要瞭解民眾對環境真正的看法。唯有透過瞭解才能進一步溝通，才能把老百姓的想法納進來。目前野生動物保護區劃設的過程中有召開公聽會的規定，就是鼓勵社區的參與。讓社區充分的發表意見，讓主管機關跟社區民眾有互動。希望地方政府能夠主動了解社區的需要，跟社區結合共同來做保育。一旦社區能認同野生動物保護區，也許可由社區來管理資源。這是保育社區化的一個目標。

許多的野生動物珍貴棲地，多處於偏遠的地區，常常跟原住民有著強烈的互動關係。因此，原住民的議題是野生動物保護區經營管理上的重點工作之一。如何運用目前野動法的規範與彈性，結合原住民的優勢，來促進野生動物保護區的經營管理，是各級保育主管機關的重要課題。

民眾參與保護區的經營管理是一個世界的趨勢，也台灣社會的潮流，但前提是要有保護的觀念。要增進民間的參與：第一就是如何提起民間的興趣，包括對民間的回饋、補償、土地受限制人生活的保障等。第二個保護棲地的好處。三是調整目前沒有考慮任何的回饋與經濟誘因的制度，使能在合法的情形下進行。四是觀念上的宣導。

在學術方面，除希望引進一些世界保護區經營管理的觀念外，更希望能

引進一些實際的做法。探討本地方適用的情形，能夠發展出符合當地特性的經營管理模式的建立。雖然盡量回歸自然是管理上一個相當重要的指標，保護區的經營管理應該考慮到人文的問題，而不很單純只考慮到生態問題，甚至把人摒除在外。

### 3.7 地方官員對於解決目前野生動物保護區面臨問題的看法：

訪談幾位在地方政府參與從事保育業務有五年以上經驗的資深官員，雖然地方官員對於中央的政策多持保留的態度，不願直接表達其真正的看法。對野生動物保護區的經營管理工作，倒可整理出一些脈絡。

人力是基層單位最欠缺的資源，包括大家認為資源最豐沛的台北市政府都認為，沒人，錢再多也沒用。有幾位官員提出與地方團體合作，推動社區參與，以抒緩現場管理壓力的見解。而不論是進一步談到社區意識的營造、社區參與，或是希望規劃資源利用，引入遊客，提供當地社區經濟誘因，教育宣導皆是野生動物保護區經營管理的基礎工作與長期發展的主軸。

有人說在規劃上，應透過不同的管道與策略，組織涵蓋各領域的專業團隊，才能因應各種不同的狀況，而能與地方發展互動、整合，就區域進行整體規劃。若要允許遊客參觀，發展生態觀光，則必須考量營建不影響或小局部影響棲地環境的硬體建設。上級的支持是野生動物保護區經營管理工作是否能順利推展的關鍵，這不僅是地方首長，尚包括上級政府機關。雖然野動法對地方主管機關有許多的授權，但是若上級政府在議題的協調與資源的支援上，不能配合的話。以地方政府大多財政窘困，人力短缺的狀況下，實在是無能為力。

有提到野生動物保護區內資源利用的規劃，要能由地方的角度著眼，做整體成套的區域使用與動線設計。建立環境監測體系，必要時應考量營造多樣化的棲地。經濟誘因的開創將成為地方支持野生動物保護區的重

要因子。所謂參與式的經營管理，誘因是最大的因子。現在狀況是民間在沒有很多的誘因前，只是關心，卻很少有參與。義工或是道德的號召，永遠都是少數，極少數。能讓當方居民永遠的參與是一個大家都希望達到的目標。用比較現實的眼光來看，生態、經濟、社會間的關係必需很密切。如果說利益多，回收速度快，那參與的熱情、速度、程度當然會較高、較快。這些都需要能在立法上求突破。

一位省級試驗機構的研究人員以清水溝溪護溪運動的興衰，與彰化八卦山灰面鵟賞鷹活動為例，進一步論及媒體與團隊可以扮演的角色。或許在與民間團體合作推動保育活動時，需要熱心的核心領導人物帶頭，政府則可從旁協助以加強其持續力與熱度。另位研究人員以離島昆蟲保育為切入點，闡述保護區的劃設不宜針對某些明星物種，而宜以整個區域的生物多樣性、生物地理環境為出發點，融入當地文化背景，才能有效。有人說，或者需要想辦法讓自然或野生動物資源保育的議題，成為地方聚落裡的核心事務。如此，雖然可能導致各懷鬼胎的權力鬥爭場景，卻能介入社區的運作。除開前述所碰觸的重點，有長久地方事務經驗的研究人員認為，政府決策階層的生態意識，知識及決心，生態專家在政治上的地位，也是能使保育事務產生轉機的因子。另外，台灣近年逐漸抬頭的參與式社區主義，與反極權及集權的政治思潮，若能善加利用併入法規跟執法體系裡，將是大大利多。

### 3.8綱要整理：

在野生動物保護區相關的法規與政策的檢討與回顧裡，可以歸納成幾個重點：

1. 野生動物保護區體系的重心在地方：雖然中央有權直接劃設公告野生動物保護區，但農委會高層也清楚表達其尊重地方的政策。盡量以公有土地為劃設對象，排除私有地的問題。依野動法，地方政府對野生

動物保護區有權提案劃設、公告、擬訂保育計畫書、執行經營管理工作，甚至設計配套的資源利用方式與回饋措施。但很顯然的農委會仍擁有計畫核定權，而由於大部份地方政府財政窘困，農委會與省農林廳，特別是農委會，其實對野生動物保護區的經營管理有著主導的地位。雖是如此，農委會期盼地方政府能自己突破人力與經費上的困境，農委會則定位自己在政策指導的角色，在經營管裡的實務上趨於被動的角色。

2. 在野生動物保護區的經營管理上：農委會希望能夠減少人工化的程度。要能與學界合作，建立資源監測系統。倘能與當地基層政府單位，甚至社區民眾結合，進行資源的永續利用，產生回饋的效益，那更好。但每個保護區的特色與狀況皆不同，重點與對策也都不大一樣，不能一概而論。地方政府官員則著重教育宣導，希望能有專業團隊，就較大的區域規劃及經濟社會人文的角度，來思考整合野生動物棲地環境的保育措施。在野生動物保護區的棲地管理上，則期盼有更大的空間考量棲地營造的問題，進行保育與觀光的配套活動。
3. 發掘民間參與的力量則是各級政府保育官員一致的共識。從管理的角度，以解決人力，甚至經費短缺的問題。從經營的角度，以獲取在地民眾，或政治社會力量的支持。爭取基層政府單位（鄉鎮級或村里級）、民間保育團體、社區團體、公民營企業機構與當地民眾加入野生動物保護區經營管裡的行列，皆是努力的目標。其中又以原住民的議題，最是重要與複雜。
4. 人力素質的提昇，包括專業知識的補強，其他經濟、社會、人文、規劃領域的涉獵，更重要的是對現場狀況的掌握，將是爾後各級政府保育人員訓練上的重點。另外，有多位官員在訪談中也談到，政府單位今後無論在與地方民眾溝通，或是與民間團體合作，都宜抱持較開放的態度，不宜過於堅持議題的主導立場。如此，方能深入瞭解地方需求，敞開談話的管道，進一步尋求雙方的共識與相輔相成的空間。

## 第四章 個案一：宜蘭縣無尾港水鳥保護區－野生動物保護區的劃設 與民間保育團體在經營管理上的角色扮演

### 4.1 背景描述：

宜蘭無尾港水鳥保護區(以下簡稱無尾港保護區)，位於蘭陽平原最南端，在澳仔角以北，新城溪(又稱馬賽溪或武荖坑溪)以南，是一處占地約 101.6 公頃，以海岸防風林內湖泊沼澤為中心的濱海溼地(宜縣府 1993)。清朝時這裡曾經是新城溪的出海口(林乾隆 1997；施 1996)，後來人工疏濬將河流改道，出海口遭泥沙淤積堵塞，逐漸形成半封閉的溼地，而以港口大排與新城溪相連(促進會 1997a)。

無尾港溼地包括湖泊、沙灘、木麻黃林、草澤、草地、水田、旱田、河流，四周又有海岸沙丘與樹林包圍屏障，為許多鳥類喜歡聚集棲息的生態環境，也是台灣少數幾個雁鴨科鳥類遷徙落腳的度冬區(中華鳥會 1991；宜縣府 1993)。1993 年無尾港保護區劃設公告時，為降低地方民眾的反對聲浪，並未將位於溼地精華區的私有田地，劃入無尾港保護區範圍內。近年來，該地區海岸出現海水侵蝕的現象，台灣省水利局為此在該處沿岸拋石以定砂保護海岸線。

無尾港保護區周邊的主要環帶社區，包括緊臨保護區精華核心地帶西邊的港口與嶺腳聚落，北邊的存仁里大坑罟社區與南邊的岳明里岳明新村。居民從早期的泰雅族人、猴猴人、琉球人到現在的漢人，岳明新村則是光復後遷進的大陳民眾與退役榮民(促進會 1997a)。據蘇澳鎮公所 1997 年 10 月的資料顯示，港邊里現有 17 鄰，471 戶，共 1868 人，其中男 1004 人，女 864 人。岳明里現有 13 鄰，276 戶，共 417 人，其中男 277 人，女 142 人。存仁里的大坑罟則約有 90 幾戶人家。老年人口比例偏高，尤其岳明新村 65 歲以上人口佔 32.7%(中華鳥會 1996)。

以往當地居民大都靠海捕魚維生，以農耕為輔。吹螺、牽罟、捕魚與廟

會是該地區社區產業與文化的代表。自三、四十年前開始，炸魚、毒魚猖獗，加上二十多年前工業區設立，廢水污染整個河口沿海，沿岸漁業資源消失殆盡（促進會 1997a）。居民特別是年輕人多外出謀生，以製造業的生產工、運輸設備操作工及體力工為主，從事農耕漁獵的人已是少數（中華鳥會 1996）。

除岳明新村外，港邊地區大坑罟、港口與嶺腳這些傳統的農漁村聚落裡，都有著共有土地的問題。許多土地無法分割，建照、水電雜項執照等申請受到嚴重的限制，至今一直深深影響著無尾港地區的社區發展與地方建設。這也是長期以來遠洋漁港案、蘇澳火力發電計畫與水鳥無尾港保護區等土地使用案，與地方關係錯綜糾結的主因之一。

爭取蓋遠洋漁港是港邊地區 1980 年代的大事，雖然當地民眾一致熱烈期盼，後來宜蘭縣政府（以下簡稱宜縣府）為平衡區域發展乃選址於頭城的烏石港。蘇澳火力發電計畫（以下簡稱火電）是台灣電力公司在 1980 年代中期提出，預計設置 750 千瓦燃煤機組兩部，澳仔角即後來無尾港保護區的位置，就是火電的優先廠址（台電 1992；余與陳 1998）。因為火電案確定通過後必須進行集體遷村，嚴重影響當地民眾權益。當時引起地方社區熱烈的討論，地方上贊成反對的聲音都有。部份環保愛鄉人士為此成立港邊里反火電自救會，聯合宜蘭縣其他環保團體，戮力推動反火電。後來縣府提報農委會，依野生動物保育法公告劃設為野生動物保護區，該地區的土地利用才有定案。而在火電案前後協調運作的十幾年間，港邊地區的基層建設基本上處於停頓的狀態。

#### 4.2 無尾港保護區成立過程：

當初無尾港保護區是在火電案強大的壓力下歷經波折而設立，由縣府提供的無尾港保護區成立與經營管理大事記，可以清楚看到縣府強力主導推動此案的過程：聯合保育團體舉辦活動造勢，引用生態資料強調棲地

資源的珍貴性，排除私有地消除地方的雜音，甚至二度主動函促農委會核定無尾港保護區提案。當時農委會考量該保護區提案時的幾項重點則包括：資源狀況與棲地情形、私有土地與其他涉及民眾權益事宜的協調、當地居民民意趨向及參與態度、專家學者的意見、相關土地利用計畫的整合。最後農委會在 1993 年 9 月 6 日修正核定無尾港水鳥保護區提案（農委會 1993）。回顧這段歷史，就地方政府而言，可說是地方首長強勢運作事在人為的典範。當年適逢其會的民間保育人士則以為，由於當時我國受犀牛角事件影響，在美國培利修正案貿易制裁的威脅下，政府急欲展現保育的成績，所以案情才有轉圜的空間，終核准成立了無尾港保護區（余與陳 1998）。

#### 4.3 無尾港保護區的經營管理（1993-1996）：

經農委會核定宜縣政府公告劃設後，宜縣府依法為保護區的地方主管機關，無尾港保護區的經營管理作業多由宜縣府自行執行。當地的蘇澳鎮公所與港邊里辦公室則少有參與。在農委會與臺灣省農林廳（以下簡稱農林廳）經費的支持下，宜縣府在無尾港保護區公告劃設後，即積極進行境界測量、釘界樁、生態調查與整體規劃作業，也陸續完成一些基礎的賞鳥設施。總計至 1996 會計年度止，縣府共統籌投入有 895 萬元在無尾港保護區的相關工作項目。完成自然步道 398 米、賞鳥平台乙座，水鳥解說牌 8 面。

縣府認為設立野生動物保護區主要的目的就是保護野生動物，透過規劃、經營管理來保存野生動物的棲息環境、棲息地。雖然在經營管理上縣府認為無尾港保護區應該盡量保持原有的風貌，但為求與當地民眾互動，除保有核心區外，也希望適度設置一些賞鳥與遊憩設施。委外的整體規劃報告書（中華鳥會 1996）即是縣府經營管理無尾港保護區的主要策略與依據，以棲地營造、分區經營與公園化為主軸，預計分五年五期分期分區營建。第一、二期以賞鳥步道設施與環境教育公園為建設目標，自第

三期起開始水體棲地工程營造的作業。未來擬成立無尾港保護區管理所，採公有民營方式來維護與經營無尾港保護區。由於農委會與農林廳對水鳥公園式的規劃方向、高達三億多元的經費、高比重的工程營造等有意見，學界與保育團體者對棲地營造的部分亦持保留的態度。在上級不能全力支援的情況下，縣府目前以有限的補助款項只能先進行部分棲地巡護與賞鳥設施。

無尾港保護區當初在劃設時的一個爭議，是排除了溼地精華區 8.6 公頃的私有地。但由於溼地環境連成一體，私有地的使用方式其實深深影響整個溼地環境的品質。因為有鳥類棲息，就私有地的農民而言，就產生所謂鳥類危害的問題。縣府希望協調補償農民種植適水作物，以改善棲地狀況與增加水鳥食源，也可能可以減少無尾港保護區外圍的鳥害。但是因為縣府與農民之間對休耕補償的認定迭有爭議，引起農民與地方上極大的反彈。1997 年冬天時，縣府考慮以冬天補助休耕，夏天輔導種植雁鴨食源植物的方式，來與地主與農民繼續協調。

棲地惡化是無尾港保護區的經營管理中最為保育團體與當地民眾詬病的地方。無尾港保護區的精華溼地，從公告劃設後，幾年來蘆葦生長茂盛，泥漿淤積，水域面積一直在萎縮，逐漸有陸化的情形產生。另外，有人傾倒廢土垃圾，水質不斷遭到污染，1996 年環境惡化到有人形容其為廢水儲存池。鳥類棲息的數量遽降，劃設公告之初動輒數千隻野鴨的群集已不復見。在 1995、96 年颱風侵襲時，海砂由沿岸拋石缺口飄入，造成舊河口原有的乾河道嚴重淤積。縣府曾計劃沿襲過去傳統，在舊河口挖出一條引道，進行水體疏濬工作。但由於上級單位與府內長官對棲地整治的意見分歧，參與現勘的學者專家持審慎保守的態度，致疏濬的行動遲未能付諸實行。

另外地方曾主動爭取有一港邊地區農漁村社區整體規劃（漢唐工程規劃 1996），該計畫係與無尾港保護區規劃案同時進行，惜兩計畫間並無任何聯繫整合，該計畫也因預算不繼而中斷。



海岸線內移、垃圾及工業與都市廢水污染、經費與人力不足、缺乏適當的管理、私有地問題、附近棲地環境的保育與當地民意的配合是無尾港保護區目前面臨的一些威脅（許 1997；袁 1997；李 1996）。回顧宜縣府自無尾港保護區公告劃設到 1996 年底以前的經營管理工作，可以發現幾個可供討論的重點：

- (一) 在野生動物保護區的經營管理觀念上，宜縣府、省府及農委會、學者專家、保育人士與現場人員都有一些不同的見解。當觀察到無尾港保護區劃設數年後鳥類棲息情形反而變少時，一般「維持自然、排除人為干擾」的保護區經營管理模式出現了反思的空間。而縱是主張可以適度干擾，在保護區內進行棲地營造的程度也頗多爭議。特別是呼應地方民意配合社區發展，以水鳥公園為政策方向的精緻化規劃，受到各界許多的質疑。直接影響宜縣府的經費爭取與無尾港保護區的經營管理。
- (二) 受限於財政預算的窘澀，宜縣府相關野生動物保育的經費幾乎全賴上級的補助。雖說預算比起其他的業務項目來講較為寬列，現階段要能夠維持棲地的環境不致惡化已捉襟見肘，不可能大刀闊斧進行經營管理。加上長久以來人員與專業素質不足的結構性問題，以宜縣府為主的經營管理體系，有著力不從心的困境。
- (三) 政府機關間與機關內的橫向聯繫與計畫整合不易，常破壞原先制度或構想上的美意，也是無尾港保護區經營管理上的一大威脅。像新馬地區的排水計畫、水利局在海邊的拋石堆放作業、無尾港保護區整體規劃與社區富麗漁村案，都與無尾港保護區環境有著密切的關係，卻都沒有在規劃階段互相協調配合。
- (四) 國內保護區法規政策不明確，在保護區經營管理上的專業與經驗不足，特別是對保護區內棲地環境營造的權責一直莫衷一是，讓宜縣府在無尾港保護區棲地營造上的作為與思考，動輒遭受不同單位團

體的評論而趨於保守。私有地議題的處理則是另一個典型的案例。

- (五) 水文調查與鳥類資源的監測為無尾港保護區經營管理的必要手段，也是學者專家建議無尾港保護區管理單位儘速進行的工作項目。
- (六) 當地民眾的民意與配合則是無尾港保護區經營管理上一個關鍵的變數。民眾最關心的還是利益問題，當地民眾都希望開發以讓自己擁有的土地能夠有出路。對宜縣府在無尾港保護區上的硬體投資腳步過慢，周邊社區也未曾配合建設，又見棲地環境逐年變壞，民情反應皆頗有微辭。雖然部分民眾認為無尾港保護區對社區有正面的效益，但是也有民眾，特別是溼地精華區內的地主與農民，對政府不徵收他們的土地，築步道也不預留通道，造成耕作上許多不便，加上春耕時的鳥害，對無尾港保護區有相當的負面印象。甚或有人將養殖池的病變，都歸咎於無尾港保護區的設立。

#### 4.4 促進會的成立與對無尾港保護區經營管裡的介入：

在無尾港保護區設立後，台北有一批離家十數載的遊子與部分反火電自救會成員，意識到無尾港保護區的環境逐漸惡化，於 1997 年 1 月 2 日組成無尾港文教促進會（以下簡稱促進會）。設定以自然生態保育，文化教育推廣為主旨，號召帶動無尾港社區的總體營造。會務方向為人文調查與記錄、自然生態調查與研究、社區發展與有機農作推廣(促進會 1997a)。以 1998 年度會員名冊（促進會 1997b）的會員地址統計，102 名會員中有七成是來自無尾港保護區周邊社區與相關鄰近聚落，可說是一具濃厚草根性的保育團體。成立一年多來，舉辦過生態之旅、賞鳥解說、植被調查、牽罟、耆老訪談、親子教學、電腦教室、私有地與部分水域棲地營造、鳥類食源播撒、解說員訓練等活動。雖然會員多非生物或環境相關科系背景，但是對鄉土的愛護、熟悉與執著，卻是任何人也比不上他們的本錢。螺訊是促進會每季出版的會刊，用來增進會員與社區民眾對

鄉土的對話。

擁有在地的優勢與對環境的熟悉，憑藉充沛的社會脈絡與動員力，促進會自成立之後即在無尾港保護區的經營管理上扮演著多方積極的角色。如充當與農民地主溝通的橋樑、私有地的棲地營造、保護區的巡護工作、與岳明國小合作辦理環境解說教育活動、環境與資源的監測、與環保團體及政府機關合作推動保護區的規劃與經營管理工作、凝聚社區民眾意識創造社區與保護區結合的願景、聯絡各社區組織降低民眾反保護區情結等。促進會不滿意現有的經營管理措施，認為在預算不足、人力缺乏與政策目標不夠明確的狀況下，只興築賞鳥設施與步道，忽略了溼地的功能與威脅，無以與當地民眾溝通，沒有辦法有效管理保護區的棲地環境與鳥類資源。

促進會認為無尾港保護區棲地環境惡化的關鍵在水文，新馬地區與附近龍德工業區的廢水，加上港口大排的閘門的防洪設施是本地區水文最大的問題。促進會以在地人的經驗法則質疑部份專家「維持自然、排除人為干擾」的經營理念。相信只要棲地環境好，食源充足，水鳥聚集棲息的情形自然會好轉。主張疏濬水體，定期更新水質，營造棲地環境。1997年9月針對緊臨溼地精華區的私有地進行的整地，是促進會介入對無尾港溼地經營管理最直接具體的作為。開挖面積約有4公頃多，主要除去水域西側的蘆葦，草地翻耕挖深浸水，將水域拓寬整理成印象中2、30年前模樣，並分個人地界築起田壟土堤。在無尾港保護區的發展策略上，促進會希望採取較務實的作法，先闢小步道評估成果以後再建大的景觀工程；釘界樁，立告示牌，明白告訴民眾無尾港保護區的範圍與管制事項；檢討區界擴大延伸至新城溪的會流口，以進一步管理水質與水路。再思考如何整體規劃無尾港保護區與地方經濟資源的結合，以求永續性的經營管理。

因為秉持量力而為的原則與照顧地方利益的心理，促進會在與縣府溝通方面，態度表現都較為強勢，有著主導議事的強烈企圖心。由於兩造各

持立場，尷尬場面屢見不鮮。促進會雖曾介入縣府與農民間的協調，也因認知不同與法規及實際配合上的困難而作罷。而在與其他保育團體及民間社團的串聯聯絡，提高無尾港保護區知名度方面，促進會倒有不錯的成績。

1998年6月是促進會介入無尾港保護區經營管理的一個轉捩點，宜縣府與其合作進行棲地營造的先驅計畫。但是因為開挖的面積頗大，學者專家在現勘後，有著負面的評價。促進會在無尾港保護區的經營管理似已佔有部份主導的地位，但是其不事先協調，接納其他意見的作法，對保護區而言卻不見得是正面的事情。

#### 4.5 促進會與當地社區的關係與互動：

其實促進會在乎的是環境能予維護，野生動物保護區的法定地位，就某些方面而言反而是壓力。促進會認為無尾港保護區要能經營得善應與當地社區相容，主張由保育切入，以有多少錢辦多少事的原則，循序推動無尾港保護區與當地社區相容的目標。雖然目前當地居民心態上排斥無尾港保護區的人尚不在少數，促進會希望能透過活動、教育、溝通，傳達生態保育與環保的理念，開創社區思考願景的空間。待與社區民眾形成共識時，再切入土地問題，共同規劃未來的藍圖。一年多當地居民，尤其是老一輩的長者，對促進會的排斥與反對心理不再那般強烈，有讓他們做做看的聲音出現。雖然促進會歡迎當地民眾參與其舉辦的活動，但在無尾港保護區相關的規劃與管理議題上，為減少阻力與不必要的困擾，則較不願在事前公開。其實這癥結在於大多數人認為無尾港保護區成立之後，應設法帶給地方利益。可是無尾港保護區擁有的是長期性的服務性功能，要配合地方產業產生經濟上的效益，既需規劃也無法在短期內展現。

港邊社區裡其實上有一些活躍的地方領袖與組織，包括全省績優的里長、

岳明國小校長、社區發展協會、各廟宇管理委員會、港口青年服務隊、媽媽教室等。其中尤其岳明國小在新校長上任後，積極走入社區，與促進會形成良好的互動合作關係。里長與社區發展協會皆歡迎促進會的成立，希望能結合推動社區的發展，但在微妙的利害競爭與會員的質疑下，促進會在社區事務的參與較為保守。至於其他的團體，雖然立場與關心的事務重點不同，對促進會多持觀望立場，然在幹部的經營下，溝通的機會也愈來愈多。有人認為促進會屬遊子組織，支持無尾港保護區無異阻礙地方發展，沒有辦法認同促進會。有民眾感念其對環保與地方的耕耘，慢慢可以接受並參加相關的活動。幾位農民與地主雖然不見得贊成促進會的宗旨，還能肯定其扮演的溝通協調的角色。總的來說民眾不了解促進會，持觀望態度的人目前仍占大多數。促進會內部曾經討論路線的議題。決議不強勢運作，而透過文史傳統與賞鳥的活動，與實際的行動來爭取認同。觀察 1997 年底鵠現身無尾港附近水田的事件，發現當地民眾與保育觀念已有了些互動產生（林 1998）。有地方人士表示未來促進會若能繼續投入，不涉入政治，帶出地方特性，做出一些成果來，相信鄉親認同度會提高。慢慢在地其他的組織也會放開放胸襟接受，出現整合社區資源的契機。促進會以為無尾港保護區未來會不會成功，尚在未定之數，但確可是個希望。既然已經有無尾港保護區這個事實，促進會鼓勵當地民眾正面去接受，才能營造有利的環境。

#### 4.6 無尾港保護區經營管理的未來：

宜縣府對無尾港保護區的經營管理一直是以規劃報告書為政策基礎，未來希望能持續資源調查，棲地的營造將先逐步展開小規模的試驗，視其成果再予推動後續動作。在不影響到棲地環境的狀態下，配合民眾的需求建設硬體。未來參考福山植物園管制人數與物品出入的經營管理模式。另外，培養解說員跟社區結合，支持促進會在社區的影響與活動，與地方團體合作擴展社區參與的空間。促進會的組織還是太小，與地方結合

尚屬有限，會務多集中在少數核心成員身上，如何持續招攬人才，維持熱度是促進會持續成長的重要課題。1998年促進會的兩大重點方向：一是要加強教育文化的活動，關心地區和地方的教育問題；二是要持續上年度對無尾港保護區溼地的保護及與居民協調的工作。對內舉辦聯誼活動來加強凝聚力，研擬理事認養輔導制度，聘請專職人員支援行政作業，推動組織整合的工作。同時聯絡鳥會吸取台北關渡自然公園的經驗，以供未來無尾港保護區經營管理之參考。

#### 4.7 討論：

- 一、當初緊鄰核心精華區私有地未被劃入無尾港保護區的範圍內，原本是個遺憾，但在管理機關受限於法規官僚體系時，卻提供民間團體一個直接切入棲地營造的機會。這顯露出促進會在地草根性特質與民間社團的彈性空間大在無尾港保護區經營管理上的優勢，除熟悉環境可以尋求較廣的支持，熱忱高動員力強更是調查監測工作與活動的最佳助力。雖然現階段促進會未必見得能突破無尾港保護區經費與人力不足等結構性的問題，但很顯然對於無尾港保護區巡邏維護、資源監測與社區居民溝通等效益有提升的作用。
- 二、在政府機關展現善意，開始與促進會合作之時，促進會仍維持強勢的角色實有待商榷。意見與立場不同團體間的溝通與合作，首重真誠與開放的態度。社群參與的精神在所有利益團體平權地討論與參與。過於自我的表現，易成為另一個集權與極權。而由於資源皆不若政府機關，對其持續力有很大的考驗。促進會本身因為會務集中少數核心會員，組織的維持與成長都尚在草創階段。雖然有足夠的社會脈絡與社區民眾（特別是私有地的農民與地主）協調溝通，但是促進會並不是無尾港保護區法定的主管機關或是受委託的管理團體，在法規與管理機關政策不明確的情況下，促進會的立場與優勢將隨時間而消逝。未來老者凋零，常年在外的年輕繼承者，可能有不同的想法與行爲，促

進會可以著力的空間也將隨之縮減。

- 三、如何提供空間予民間團體，特別是草根性的民間團體，支持與鼓勵他們加入經營管理的行列，是保護區經營管理上一個重要的課題。其實在野生動物保育法第十、十二、廿二條已賦與政府機關法律依據，以委託民間團體加入經營管理的行列，但是如何形成行政規範付諸實行，只得靠政府機關的作爲了。袁（1997）提出的成立保護區管理委員會，可由各管理機關、學者專家、保育團體與當地社區代表組成，提供爲法規適用、行政協調、計畫整合與集思廣益的場所。除可補強經營管理作業上專業知識缺乏的窘況，若能在管理決策過程裡引入與保育團體及社區基層的互動，形成由下到上的機制，更是社區參與的絕佳起點。另外，宜在法規上尋求可以開發經濟效益的空間，俾能提供財務上的誘因，提升民間社團與社區參與的持續力。
- 四、回顧無尾港保護區公告劃設五年來的管理措施與棲地環境的變化，發現除了調查研究計畫、整體規劃與賞鳥設施外，管理單位對鳥類資源與棲地環境基本上持較保守任由自然演替的態度，但是陸化的過程與人爲污染的侵入，造成水域縮減、水質惡化、鳥類棲息減少的現象。翻閱劃設公告時農委會核定通過的保育計畫書（宜縣府 1993），並不能找到明確的目標。縣府依爲政策方向的整體規劃報告裡（中華鳥會 1996），雖然有管理細則及棲地改善與管理計畫，但仍嫌零碎，且規劃使用時程在五期的工程完成後。在野生動物保育法裡的條文也無法提供管理機關一個明確的範疇與方向（農委會 1996）。這些使無尾港保護區前五年的經營管理，無法配合現狀隨時調整。當然國內長久以來經營管理無尾港保護區「維持自然、排除人爲干擾」理念模式。
- 五、持續的資源監測系統是無尾港保護區目前最欠缺的經營管理項目。不論是棲地營造、民間團體的參與、將來的設計規劃與工程的施工，皆需要有客觀的資源背景監測，來評估與檢討。爲避免球員兼裁判的情形發生，宜縣府與促進會可能都要思考第三者進入的空間與管道。

- 六、國內溼地保育上另一個值得思考的問題是基地的規劃配置都過於精緻，部份原因當然是為了替代原先大規模的開發案，但是在日前國家整體政策尚未重新建構前，以現有的經費預算規模與人力編制，其可行性有待商榷。究竟像台北市關渡自然公園的關建能在財務上獲得充裕的支持，還是僅見的個案。其作業情形是否可應用於野生動物保護區的體系裡，也頗值得深入探討。
- 七、棲地的保育並不能僅靠保護區，為免成為生態孤島，保護區的經營管理應以區域整體考量。保護區外特別是保護區周邊的聚落人類行為與活動的影響，應該被視為保護區經營管理的關鍵因子之一。這代表計畫與科技整合在保護區相關議題的重要性。縱觀國內相關保護區的經營管理多偏重自然科學研究的趨勢，似宜增加人文社會科學的思考。



## 第五章 個案二：高雄縣三民鄉楠梓仙溪淡水溪流魚類保護區暨垂釣區—永續利用制度

### 5.1 背景描述：

楠梓仙溪發源於玉山跟阿里山山脈，流經三民、甲仙，在旗山跟荖農溪匯合成為高屏溪後，流向西南注入台灣海峽。三民鄉土地面積約二百四十八平方公里，原係曹族卡那卡那富群百年多前遷住的地方。日據初期日人引進平地人採樟腦樹，中期後為便理番，將沿中央山脈狩獵流動墾營的布農族部落拆散重組遷屯於此。光復後，鄰近布農族部落仍陸續遷入，遂成今天鄉裡最主要的族群。後又有排灣、泰雅、與閩南人遷入，使三民鄉成為多族群的多元文化社會（余 1997）。據三民鄉戶政事務所 1997 年底的資料，三民鄉人口有 3264 人，以布農族為主，佔約七成。另有約五分之一的人口屬曹族（鄒族），平地人則有 444 人。產業以農業生產為主，而以芋頭、玉米、竹筍、梅子、生薑為大宗。

曹族傳統上有頭目，布農族有長老（吳 1997），但都已經失去實質上的作用，只剩下個象徵的味道。曹族卡那卡那富群原為初級農耕兼狩獵與捕魚的社會，有頭目與長老會議形成部落的領導中心。對補魚的愛好僅次於狩獵，傳統漁法包括刺、網、釣、毒與堰漁法。獵場與漁區原則上屬部落，而分配給聯族。同一母氏族的諸氏族有聯合使用或單獨使用獵場或漁區的權利。越界進入他人獵場或漁區漁獵，必須事先徵求該地代表的同意，其收穫也需分出一部贈與地主為租金。共同出漁時，魚獲由參加者在漁場先行享用一部份，其他則平均分配給參加者，而參加者再各自分配給漁區所有權氏族各家。此為其部落財產共享的傳統（余 1997）。

三民鄉沿來即有的全鄉分村分河段毒魚的傳統，直至十幾、二十年以前才中斷。原布農族世居中央山脈，生活上依賴山田墾燒的農耕生產方式，輔以狩獵及採集的勞力工作（達西烏拉彎 1995）。自日據時代布農族移

入三民鄉後（余 1997），傳統習慣就與曹族融合在一起，遂有集體毒魚分享魚獲的現象。光復之後設村里，仍持續保有集體毒魚的情形，但氏族管理漁區的情形卻逐漸勢弱。毒魚的時間由三個村長協調，大多在冬季舉行，各村在自己的範圍裡用毒藤來毒魚、撈魚。後來，電瓶、流刺網、籠子等引進三民鄉，溪裡的魚類資源就不如往昔。復又因為漁業法嚴格限制毒魚，集體毒魚的傳統遂消失無蹤。自 1969 年的全鄉毒魚活動後，就不復舉行類似的活動。許多鄉民對當時魚類資源的豐富，與全村全鄉共同參與的盛況，都還記憶猶新。因為喜歡吃溪魚，特別是鮰魚，當地民眾除了集體的毒魚外，也會自己抓魚吃。但基本上都是自家吃，少有商業行為。

1983 年台 21 線開通，大量遊客湧進三民鄉，對三民鄉及魚類資源、溪流環境產生重大影響（黃 1998）。再加上原有的人為電、毒魚、化學藥劑的毒魚，非法獵捕行為犯濫，溪流魚類資源遭到嚴重的破壞。

## 5.2 護魚：

1990 年 3 月 1 日，孫榮顯先生就任三民鄉鄉長後，開始推動楠梓仙溪三民鄉溪段的保育工作，先以宣導護魚護溪的觀念為主。時鄉民並不積極，認為護魚的工作像是替平地人保留資源讓他們去電。特別是比較年長的鄉民，對於護魚的事特別排斥。甚至牧師都認為這些自然的資源是上天賦予的，不能夠用人類的法律來作限制。後來公所邀集村長、鄉代、小學校長、警察、鄰長、牧師等研商護魚事宜，決議自 1990 年 7 月起，在三民鄉境內溪流裡全面禁止電、毒、炸、網、釣等一切捕魚的行為。雖然這僅是地方上地方仕紳集會的結果。但是由於與會人士涵蓋三民鄉內所有的仕紳菁英，也包括鄰近甲仙鎮、小林村、六龜分局等代表，特別是當地警察分駐所、派出所的全力支持，遂形成一股集體的力量。

鄉長以每個鄉民皆是巡邏員的方式，將河段分予各村自行執行保護、巡

護的工作。同時鄉公所也建立秘密巡護員系統，直接向承辦人跟鄉長負責。一旦發現有人攜帶電瓶出門，有電魚意圖，即通報攔截。公所承辦人更在護魚開始時，走訪各村村長跟每鄰鄰長，以爭取信任與配合。任何人違反規定一經查獲絕對禁止關說，馬上移送做筆錄，第二天召告全鄉。從第二屆的會議後並通過設置檢舉獎金。

從 1990 年 10 月份開始，高縣府在省農林廳的支持與輔導下，在三民鄉舉辦系列的野生動物保育與溪流保護的座談宣導。三民鄉公所除上級的補助款外，也自行支應十萬元。收購電魚器具，設立禁告標誌，執行宣導措施，印製宣傳海報，發送各戶、學校與鄰近鄉鎮。三民鄉公所每三個月舉辦一次檢討會，檢討工作成效，並填報縣府季報一份。第二季的工作檢討會就在溪旁舉行，讓參與保育工作的行政人員與民眾實際觀摩保育的成果。現場的魚況讓鄉民對保育工作產生了興趣與信心。

那時處理電毒魚案件係採三聯單的切結書，派出所留一聯，鄉公所留一聯，一聯就直接送到縣政府去。剛開始時的確有些案例發生，首例是桃源鄉人，妻子原籍三民鄉。因為岳父未知會護魚事，電魚時被發現後移送，交保時岳父保證再犯將受連帶責任。第二個案例是小林村的村民。幾個案例之後，違法的電魚至少在白天銷聲匿跡了。

一位當時任職三民鄉公所的地方基層官員表示，1990 年雨季過後，冬天溪裡就有溪哥、苦花（鮠魚）閃亮聚集。1991 年 6 月，魚類的資源狀況有明顯的增加。淺灘有魚跳躍，支流有魚群聚，主流時可看到大魚穿梭。經過二年的資源保育，溪裡的魚數量大增，經媒體報導披露，各地釣客紛紛趕赴楠梓仙溪。但是當時僅屬行政命令的保育計畫，並無法源依據以限制釣客行爲，對三民鄉的保育工作造成相當大的困擾。當地民眾對此現象也有相當大的反彈。高縣府幾經思量爰用漁業法第 44 條第 4 款規定：主管機關為資源管理及魚類結構調整可以公告漁區及魚期之限制或禁止事項。第 65 條則說明違反規定者，可處新台幣三萬塊到十五萬塊以

下的罰鍰。經與三民鄉公所連繫，由鄉公所提送鄉民代表會，在 1992 年 10 月通過溪流保育管理計畫，提報高縣府依漁業法第 44 條第 4 款公告楠梓仙溪三民鄉段自每年的 11 月 1 號始至翌年 5 月 31 日嚴格禁漁。公告後第四天，11 月 14 日，法案剛好生效，即發生網魚的違法案例。高縣府根據漁業法裁定十五萬最高的罰款！

該個案發生後，省漁業局跟農委會漁業處以漁業法本身原僅適用於海洋漁業行為為由，認為依漁業法規劃利用溪流淡水魚類垂釣規範迭有爭議，希望高縣府另以野動法來規畫為宜。於是有後來依野動法劃設野生動物保護區與垂釣區之議。

### 5.3 野生動物保護區與垂釣區：

幾經各級保育單位的協商與創新制度規章，高縣府於 1993 年 5 月 26 日依野動法劃設野生動物保護區以銜接依漁業法公告的禁漁區，持續三民鄉楠梓仙溪的護魚工作。並依該法劃定垂釣區，核發垂釣證，酌收工本費，以滿足地方的需求。該保護區即楠梓仙溪三民鄉段與其主要支流，保護區內的主流長度，從一溪就是民生二村以下，到與甲仙鄉鎮界大概是二十八公里。其中約八公里為人類活動比較頻繁溪段，規劃為垂釣區（1994 年野動法修法後改為永續利用區）。一溪以上至玉山國家公園界線約長十二公里的溪段，則不對外開放（等於是修法後所謂的核心區）。基本上垂釣區於每年 6 月 1 日至 11 月底豐水期間開放垂釣。

高縣府委由三民鄉公所執行該保護區的經營管理工作，設置管理委員會，由三民鄉長召集鄉內主要領導幹部、相關行政與警察人員，並邀請省府與縣府代表列席。每年召開一到二次的會議，檢討保護區經營管理的狀況，與協商訂定開放垂釣的事宜。另外在由甲仙鎮進入三民鄉境的警察哨旁邊，設立一個保護區跟垂釣區的經營管理所。垂釣區開放時，巡查小組駐紮於此，接受釣客申請當天有效的垂釣證，對釣客實施保育講習。

凡十八歲以上國民得申請垂釣，每張垂釣證費用為四百元，包括一百元的工本費跟規費三百元。當地鄉民則僅收工本費。垂釣區開放期間，每天早上六點開放申請垂釣，下午五點半停止開放。釣客須回到管理所繳回證件，登記檢查魚種、魚獲。每證最高魚獲量為 6 公斤，禁止垂釣保育類魚種及體長 6 公分以下的個體（三民鄉公所 1993）。總計在 1993-1996 年有開放垂釣的四年中，發出垂釣證 6500 餘張，收入計達 240 萬台幣（黃 1998）。

剛設立保護區時，巡護體系包括保育員、巡查員跟機動小組。巡邏分定期跟不定期兩種。每個村劃分自己的責任區域，各有六到九名巡查員排班巡邏。鄉公所有三名保育員，24 小時巡邏。承辦官員則不定期抽查督促或確認巡護狀況。機動小組通常由每個派出所派一警察，加上公所人員組成。鄉公所與巡查員都會找線民協助巡護工作。保育員跟巡查員以日薪來聘僱，是以電魚人為保育員的主要聘僱對象。一天四百元，查報一個案件可有三千元的獎金。

1996 年夏天賀伯颱風侵襲台灣，造成重大損害。楠梓仙溪上游阿里山地區 48 小時的降雨量接近二千公釐（林 1996），洪水與土石流將楠梓仙溪沿線的橋樑與路面都沖垮，三民鄉對外交通中斷近兩個月的時間。強大的自然力量重整了整個山區與河流的生態系，河裡的深潭、巨石縫隙都被填平，魚類棲息地產生前所未有的改變。許多魚都被沖到下游去，野生動物保護區與垂釣區的計畫受到了極大的衝擊。連電魚人與釣客都反應，賀伯颱風過後，魚類族群量劇減。保育員甚至說，有段時間幾乎看不到魚。颱風過後三民鄉公所急於回復棲地原貌，曾邀請各界召開會議研商，最後採納學者專家意見，維持現狀讓自然界自行復原。

由於賀伯颱風後魚類族群銳減，工作人員與鄉民對溪流保育工作產生疲態。河流棲地多淺灘，電、網、偷釣魚的行為，漸又開始氾濫。1998 年初由於預算編列時的人為疏失導致保育員的巡護經費短缺，溪流現場的巡護工作不能持續進行。加上各村原有的巡查員早於三年前即解散，形

成執法的真空期，非法行爲處處可聽聞。

在護魚同時，高縣府就自 1991 年度開始即在上級的經費支持下，委託屏東科技大學（時爲屏東技術學院）進行魚類資源調查。1996 年度始則另委託中山大學進行資源量與利用量間的關係，除清楚魚類種類與資源狀況外，更進一步評估資源永續利用的情形（海博館籌備處 1996）。

在 1997 年的鄉長選舉之後，由於孫前鄉長支持的候選人落選，有許多關心三民鄉溪流保育工作的人，都對楠梓仙溪保育工作的未來，表達了悲觀的態度。但新當選的林鄉長卻在許多的場合，一再強調溪流保育的重要。其不僅有保育需全面配合整體規劃的認知，並在訪談中宣示要將其進一步與觀光發展結合。

#### 5.4 各方的檢討與回顧：

##### 1. 鄉民一般的態度：

一般來講，從護魚開始，到保護區與垂釣區成立，開放垂釣的前幾年，大家對於溪流魚類保育的工作，都十分肯定，也都十分熱心地參與。當年就曾有鄉民假期結束搭車離開三民鄉欲返回工作崗位時，在車上看到有人偷電、釣魚，下車隨即打電話回去通報。但是漸漸因爲執行取締不嚴，縱容非法行爲；收取的垂釣費用又不知道流向；缺乏具體的回饋措施；加上部份鄉民仍認爲保育對其權益有些限制。使得幾年後的今天，鄉民對保護區的態度呈現不同的趨向。如今鄉民對於保護區持贊成與反對立場的人都有，在訪談中發現越是基層，如農民等，認爲持反對態度的鄉民比例越高，最少是一半一半。而村長、鄉長或鄉公所的工作人員則多認爲贊成保護區的鄉民佔多數。有工作人員表示除了剛開始護魚時，那些要吃魚要電魚的民眾，對於保育的事情持比較反對的立場外，鄉民一般都十分熱心與投入。值得注意的是，在訪談中大多數人皆言及，鄉民普遍有河流資源係上天賜予，不應以法律限制，誰勤勞，誰就有魚吃

的論調。

吸引外來遊客是大家公認的好處，在開放垂釣的時候，的確帶動了一些產業的發展，特別是餐飲業者受益最多。但也有鄉民表示，遊客數量是增加了，但消費量增加有限。因為遊客進入三民鄉時，多自行攜帶在外地採購的消費品，反而是造成了垃圾量大增的負面效果。在文化上，一位曹族的領導菁英認為，垂釣與保護區制度可以讓年輕的族人有機會親眼目睹及瞭解，與傳統文化息息相關的溪流環境，也可以吸引外地的遊客共同來享受這寶貴的資源。一位自開始護魚即參與保育工作的警務人員則提到，當初鄉裡一些行政及民選公務人員多認為垂釣證的收入能增加公所的經費與收入，但因為不知道所收垂釣款項的流向，到後來反倒成為爭議的焦點之一。

賀伯颱風造成的天災是訪談中一再被提及的重點，受訪者皆聲稱此次颱風造成的影響為生平僅見。不少人強調以前冬天再怎麼電毒魚，夏天總還可以看到一些魚，但這次的風災後，魚族數量少得驚人。

一位曾經為鄉公所保育人員登記列管的電魚人，批評保育員不夠積極、巡邏表面化的現象。認為非法電魚是全面禁止釣魚的副作用。他說適當開放釣魚除可補巡邏之不足，直接遏阻非法電魚的氾濫外，也可提倡山上原即缺乏休閒活動的健康戶外娛樂。人多或是遊客多，讓電魚人也不敢出來。他說他以前電魚是因為沒有工作，剛有小孩，偶而電一下給太太補身體。而也藉口說他不去電也有人會電。的確在剛開放時有公務員，請他釣活的以養在養殖池。另一位電魚人對護魚措施非常熟悉，也瞭解處罰的嚴重性，說大部份電的魚都自己吃。

三民鄉鄉裡一位教育工作者，同時也是布農族裡的領導菁英之一，他說現在的保育缺乏精神內涵，執法又不夠落實，容易產生民怨，不法人則漁翁得利。也有鄉民表示平常一般村民跟鄉民，禮拜天都會去上教堂。平常就是作農作工，根本就不會想說來做這些事情，都是外面有些專業

的釣客來釣魚。很難得的是，至今一般鄉民看到一些非法電魚的行爲還是會去檢舉。

回顧整個護魚的過程，有鄉民認爲經費是整個計畫盛衰的關鍵之一，沒有經費就沒法維持基本的巡邏巡護的工作。但也有鄉民表示沒經費、沒預算其實是其次。鄉公所有沒有心推動保育工作才是主要的問題跟關鍵。他進一步說明，1992-1994年保育工作執行比較落實，以後就差多了。一位在三民鄉居住了數十年的平地人很感慨地說，環境保護與維護靠自己，如果鄉民都能自動自發去做，那才是成功。

## 2. 行政、執法與取締：

一位民選的基層公務員說，雖然專門電魚賣魚獲的鄉民僅屬少數幾個，但也有公務員涉及非法的行爲，甚至收購非法的魚獲。這造成一個非常負面的示範作用。總的來說，就曾擔任保育員的鄉民表示，在查緝到的非法案件裡幾乎每族的人都有，其估計一百個鄉民裡面大概有二十個，曾經有非法電魚垂釣的行爲。比例可謂非常高。本調查進行期間，也發現有餐廳對顧客宣稱其店裡賣的溪魚皆是釣來的。雖然沒提及釣自何處，不啻傳達了執法趨於鬆散的訊息。一位基層的保育人員說，當初得知有部份屬鄉裡權貴親族擁有或經營的餐廳收購魚獲時，對其士氣打擊很大，內心有強烈的不平與無奈。另外，剛開始開放垂釣時，曾有平地人僱請當地原住民釣魚或電魚後，再將魚獲賣出的事情。這曾引起當地原住民的義憤，後來當事人收斂以平息風波，鄉民也不再追究。有人認爲當地民風純樸，鄉民多不願對本地人過於苛求。這種微弱的公眾約束力可能也是當地鄉民自認管理上的一個問題所在。除此之外，當地一般的電魚人魚獲多自行食用。有些鄉民批評保育員對其親朋好友的非法行爲睜一隻眼閉一隻眼，取締外地人偷電魚的效率不力。尤其是後者使部份鄉民心理不平衡，說不如我們自己也來電。



近年來，在取締工作上，保育員對非法釣魚多只勸導制止，但倘已有魚獲，特別是涉及保育類野生動物，則依法移送警局處理。電魚人除通訊設備優於保育員，甚至警察外，多三人以上集體出動，有人專司把風。這種專業與分工的行為，使保育員的巡邏工作防不勝防。有保育員表示薪資福利微薄不談，查緝取締工作其實有安全上的顧慮。許多涉及當地鄉民的案子到後來又皆不了了之，增加了被報復的恐懼。在種種的現實考量下，縱使有報案獎金，每次有人報案時，是否採取行動都猶豫再三。這在夜間有鄉民打電話來報案時，特別矛盾。不去心裡對不起見義勇為的鄉民，去了又覺得太對不起自己。結果是保育員再向警方匿名報案處理。而一旦保育員自己查緝抓到當地的違法民眾，往往可憐其生活環境不佳，家計負擔沈重，而予以勸誡了事。只有碰到累犯好幾次的頑劣份子，才會移送法辦。而當發現有當地人抓魚賣貼補生計的現象時，有位保育員感嘆傳統與法規的價值衝突，實在難以判斷孰是孰非。

高縣府或省農林廳的官員對移送案件以外地人居多的現象，私下都頗有嘖言。然在調查訪談中發現，本地人多認識保育員，知道保育員動向，較不易被抓。外地人則多於白天偷釣魚，時機不對，被檢舉與查緝到的機率較高。這可能也是統計資料產生偏差的主因之一。鄉公所的官員分析認為，鯪魚的市價高，電魚人的報償不低，是無法杜絕非法的原因之一。

有高縣府的官員對目前保護區經營管理的情形十分失望，認為保護區管理委員會現在是名存實亡。當年鄉長帶頭護魚的自發性熱情早已經消失。而行政人員素質較良莠不齊，是三民鄉公所在行政作業上的另一項隱憂。曾經在劃設保護區及垂釣區之初，有人提出在楠梓仙溪兩岸劃設緩衝區的構想。雖然當時有其他行政上的考量，因而擱置緩衝區的提案，高縣府卻一直希望能逐步推動這樣的規劃。可惜，經費上的短缺使得此案無法進行。最近高縣府利用全民造林計畫之便，有鼓吹沿岸民眾加入造林行列間接營造緩衝區一說。高縣府覺得現在的困境欲求突破，得要三民

鄉公所行政執行者有心投入，能統合相關資源，來推動保育工作。高縣府也曾經鼓勵組織民間團體，以協助保護區的保育工作。但是因為涉及到地方政界的利益分配與政治酬庸，就胎死腹中。

鄉公所高層檢討六年來楠梓仙溪溪流魚類保護區跟垂釣區的工作，提出幾個重點：一、無法做到全民保育，達到全面保育的效果。就巡邏而言，很難能 24 小時全天候執行。不僅外地人的滲透與破壞防不勝防，鄉民也因有保育員的聘僱，心態比較放鬆。而民眾守法的觀念仍然非常得差，有些公務員甚至更差。二、保育工作人員沒有司法警察權，無法對非法行為進行強力取締，有效防制非法行動。三、保育經費不足：少能聘僱到較優秀的保育人員。四、隨著時間拉長，決策層的意願顯現疲態。五、保護區內魚類的棲地環境應該適時整理。賀伯颱風過後，深潭都沒有了。本來可提供魚族作為繁殖休息的棲地不見了。水較淺，也易受到其他野生動物跟非法電毒網魚人的傷害。孫前鄉長則表示保育工作很難推動的主因有兩個：一、沒有領導的中心，大家都各自為政。教會做教會的，公所做公所的，社區村長做村長的。二、是行政人員認知與任事態度保守，沒有彈性。

一位當年曾參與護魚的官員則對賀伯颱風後魚源枯竭的情形提出嚴厲的評判，認為賀伯颱風天災影響雖大，但是鄉民自己監守自盜的行為是非常重要的原因。他就曾經發現有保育員家裡飼養保育類魚類，高階公務員涉及非法的情形。最近電魚風氣更是敗壞。他說基本上大家對前幾年的溪流保育工作，都非常肯定與支持。但後來卻每況愈下，可能是有政治酬庸情況出現的影響。而鄉公所高層對保育事務敷衍，支持度不夠，也是行政執行越見鬆散的主因之一。另位曾經承辦業務的前公所官員覺得，承辦人在基本的保育巡邏與執法取締上可以是積極的推手，端賴其本身的態度與認知，主管的介入倒在其次。幾任的承辦人都認為，在鄉裡面口頭支持保育的多，熱心又能投入行動的為極少數。

孫前鄉長與鄉公所一直希望能將保育工作落實到村里階層，好幾次協調

各村長分配責任區來做溪流的巡邏維護，也期盼各村能發動義工來協助。但是由於經費不足，公所一年一村只能補助十萬塊，在最近的一次協商中，三個村長就有兩個當場反對。村長們多認為國家若真得重視這項業務，理應增加預算才是。所以，除了剛開始護魚的幾年，這項政策一直無法推動。村長們說今天經營管理上面臨的窘境，其實是經費不足，福利不夠，執行上遂無以為繼，當初草創之時的熱情隨之冷卻。有村長表示身為最基層的民選行政首長，背負著選票的壓力，對非法行為，實在不好直接去取締。因為移送法辦的罪非常重，面對違法的當地鄉民，執法的人都比較心軟，通常都是累犯才移送，使得取締的效果就不是很好。另外，有位村長表示保育員應配置鮮明標誌清楚的服裝，才有立場去勸服民眾。在整個保育計畫裡面，有村長認為成敗的關鍵是鄉長，也有村長認為鄉長為民選的決策者，事實上公所的團隊能力與承辦人才是主力所在。另一個說法是民間沒有配合，才有今天的敗筆。

基層的保育員是在整個執法體系裡的最前線，與民眾有直接的接觸。對於現在的情形，他（她）們也有一些看法。一位資深的保育員說，從開放垂釣至今，保育的工作一直是開會檢討多，實質改進少，整體而言是逐年退步。這表示鄉公所不重視保育，高層又有其他重點，工作的環境與氣氛讓人灰心。由於鄉公所裡的承辦人大多數外地人，保育員希望能找本地人來承辦，才會有心來規劃，真心來關心。鄉公所的行政協調工作也不夠純熟。就有學術單位申請電魚調查，承辦人卻未知會保育員，而致使在執行上產生尷尬的情形。

在福利上，保育員希望能在生活上有些保障，工錢要趕上外面水平才能留住人才。執行工作時應有保險，配備上也希望能添購較好的通訊與運輸裝備，以提高工作執行效率。承辦人要有巡邏時間表來做督導。這樣的情形下，三個保育員巡邏應該夠。當然這些都要經費來支持。如年初經費不足，保育員無法支薪，皆遣散回家。溪流保育就只能靠鄉民自動報案來維持。

有保育員覺得現在溪流保護工作執行不好，是因為依法違法者應處罰金或拘禁，但近年來查緝案件皆先透過公所，再移送警方處理。結果就是有抓到違法人，多輔導了事，沒有移送過任何人。這對保育員來講，毋寧是要保育員棄械投降，也增添了被報復的顧慮。一位資深的保育員認為鄉公所在宣導上面應該再加強，要貼公告、標示牌、標語、涉及的刑罰處罰等等，清楚傳達給民眾。另外學校的宣導的工作應該強化，跟教會也應建立直接的聯繫。

由於未具司法警察身份，保育員認為如果能配合警員巡邏收效會較大。如遇到麻煩才通知警方來支援，經常會錯失良機。但是警力也常有不足的時候，那執行取締上就有困難。一般警察也不願多事，以管區戶口為重，保育工作僅屬支援性質。

總的來說，縱使保育員也認為說鄉裡面剛推動保育工作時，的確做得非常地好。但是，後來就漸漸鬆懈掉了。有人說這根本上來講就是餐廳的問題，尤其是最近實施週休兩日制的影響非常的大。也有保育員認為在漁獵是原住民的傳統情形下，要推動生態保育的觀念實在是非常的困難。有位村長提到，若要嚴格取締，只有聘請外來的保育員，才能杜絕人情的壓力。

### 3. 回饋與誘因

高縣府人員認為現在狀況的一個癥結，其實就是已經累積有二百五十多萬的垂釣費收入，如何處置的問題。按照農委會的規定必須要專款專用，依照現行的會計制度，錢必須撥入縣庫裡面收支並列。當然高縣府可以以預算編列的方式，再將經費還給鄉公所。但是，鄉民是不是覺得說他們有利益在那邊，就值得去思考。很可能實際上利益並沒有分配給他們。前任承辦人談到在任職期間，曾有鄉民詢問所收費用的流向。也有保育員反應鄉民提議將垂釣費補助國小學童的營養午餐，後來因行政程序繁

瑣，需層報中央核定，就不了了之。由於剛開始護魚時，大家都很認真，垂釣開放後，每年都有收入也是眾所皆知的事。所以許多百姓都會問，錢到底到那裡去了？鄉民代表會也沒有講提起這件事。有保育員認為如果說這些垂釣費的收入可以回饋給鄉民，也許鄉民支持的意願會比較高。有民眾反應保育的工作需要民眾配合許多事情，像不砍樹、限制農藥噴灑、不能電魚等。而在努力配合執行一段時間後，雖然有人聽說所收的垂釣費會用在維護溪流環境上面，民眾卻沒有感覺得到任何的利益。

垂釣費是另一個爭議的話題。曾有村民向村長反應，當地人的垂釣費應再降低甚至是免費。村長則認為外人一天四百塊，比起當地人一證通用一整個垂釣期，又只收一百塊，已經是十分優惠。一位當地的平地鄉民認為收費上，鄉民跟外人的收費差距好像稍微大了點，似乎收費比例二比五是比較好的一個比例。意見剛好相反。

## 5.5 未來的展望：

### **1. 整體規劃運作：**

高縣府人員認為在經濟利益跟保育有交集的情況下，保育工作才能持續推動。高縣府農業局的李局長主張，不應該為狹義保育跟保護來扼殺其他部份物種跟魚類利用保育的空間。他認為保護區的經營管理應整體規劃來推動，才能發揮整體的效益。孫前鄉長、林鄉長與部份鄉民也有類似的看法，水質要乾淨、不亂砍樹木，不噴農藥，全面來配合保育才能成功。孫前鄉長特別強調制度的建立要配套且有順序：先是巡查制度、再是監測調查、執行年度檢討、開放垂釣、進一步提供誘因。配合民族的特色發展觀光，或者朝戶外教室、生態旅遊、狩獵觀光方向來思考，都可以既保護環境又能促進產業發展。在這裡有一個前提是，需要中央在法規上能與配合。林鄉長與位村長認為如果可以茂林鄉為發展藍本，未來朝一票到底方向規劃，遊客進入皆收門票，盈餘還給地方民眾運用，

對地方的經濟助益將更大。預算對最基層的行政單位－鄉公所來說，是非常重要的事情，但更重要的是要讓整個計畫活起來，能將收益循環推動一些事情這更需要整體來考量，靈活地運用資源。林鄉長說林務局巡山員的編配若挪由鄉公所負責，則更能整體來推行保育工作。孫前鄉長與幾位三民鄉裡的領導人物皆提及擴大保護區，或護魚範圍至下游各鄉鎮的必要性。高縣府對上級機關未能整體考量現場狀況，固守陳規頗有意見。如規劃露營、烤肉地案，與縣府及鄉公所的意見就相左。而農委會不能堅持立場，支持基層強力取締非法網魚的行動，將縣府認定態度惡劣的非法網魚案重新裁定降低罰款，也頗不以爲然。引用漁業法封溪禁魚遭農委會與省漁業局反對乙案，也使縣府深覺中央對保育的不重視。

## 2. 落實地方居民參與：

高縣府認爲落實地方居民參與是保護區經營管理的首要之務。孫前鄉長則說民間參與要能順利展開，一要管理委員會有公信力，二要優惠跟誘因。他認爲生態保育的工作政府過於干涉不好。如果能把制度建完整後，交給民間來推動，繼續執行，可能是滿好的模式。但是爲免將來發生利益相爭的現象，開始時還是應由政府單位訂定一些規範，或者說是遊戲規則。高縣府曾呼籲成立民間保育團體，但除了協助訓練高屏溪的義工外，若原住民本身沒法支持，則無以爲繼。鄉公所高層認爲公所人員多屬兼辦性質，若有保育團體來協助，可能可以較專心來推動相關事宜。以前曾任職公所的一位公務人員則說，大家都希望成立民間團體，但多是說說而已，到後來都不了了之。有鄉民覺得民間介入的時機尚未成熟，因爲也有公務人員涉及非法電釣魚。到時候取締的工作，恐怕更複雜。有鄉民表示民間團體涉入保育工作的時機尚未成熟，當務之急還是要村鄰長以上的權貴與領導以身作則，配合工作人員用心好好做，應該還有所爲。

### 3. 回饋與優惠：

林鄉長希望在 1999 新的年度裡，能動用垂釣費收入回饋做管理站、整理據點步道、整潔清潔。孫前鄉長提及其出國訪問在澳洲，觀察到原住民享有保護區或國家公園當局相當大的優惠。一位村長建議或者可在對外開放前先開放給當地鄉民一個月，作為對當地鄉民的一項優惠。孫前鄉長則認為錢的流向對民間參與意願的影響重大。一位電魚人則說不要全面的禁絕，要偶而開放，不然有人想吃就會要偷，要鼓勵將釣魚發展成為家庭正當娛樂。一位村長認為非法電魚其實就是全面禁絕的一個反效果，而對於數量族群不少的高身魚的保育分級，政府應該要再思考。新任的林鄉長則認為保育應該全面來做，大家配合保育，政府也應該適當來做補償，或是鼓勵。

### 4. 巡查制度：

孫前鄉長認為最好的巡查制度就是沒有巡查員，大家都是巡查員。巡查制度也許可由政府來主導建立，但或者交由民間來執行，更有效益。有村長建議委託給外面的財團來做，也許也是一個好辦法。有管理才能有效益。前任保育員認為民間團體執行上或者可以比較中立。一位鄉裡民間團體的領導則認為，要交由民間來做有幾個前提：法規上要有空間；與鄉公所間的溝通要能順暢；至少要得到團體理監事的支持。基本上公有財交由民間管理，在執行或者會有尷尬的情形產生。但若從行政能力來考量，鄉公所人少事多負荷大，民間來做，空間可能更大。若是社協來做則可更能取得民眾的共識。村長們則多表時機尚未成熟，一說目前三民鄉僅民權村有社協，組織又不完整。若是能組起義工，則可能尚有可為。一說鄉裡人不多，大家都熟識。交給民間執行保育工作，怕產生更多問題。但若聘雇外來的民間人士，重罰不關說，那可能還能試試。不過另一方面想，民間對溪流了解較多，若各村分區來管，配合民間來做，可以想想。一位前任保育員覺得每個人觀念不一樣，如果交由民間

團體，分區來做，可能有很大的落差。縣府人員則強調保育工作不能只靠行政機關來做，把鄉裡面參與的熱情找回來才行。包括一位前任保育員與一位村長則說只要能嚴格執行取締工作，應該可以期盼資源漸漸回復。林鄉長則表示新年度只要訂出政策，就要來嚴格處罰。包括一位前任保育員與一位村長主張聘僱外來的專業保育員，或者鄰近各鄉鎮組織聯合小組進入三民鄉來執行勤務，以杜絕關說。如此才能以重罰來嚇阻非法的猖獗。

## 5. 其他：

除了上述幾項重點外，在訪談中各界也提供不少未來三民鄉楠梓仙溪淡水溪流魚類保護區暨垂釣區可以參考的意見。預算與人力的加強是最普遍的建議。有許多人，特別是各級政府的保育官員與學者專家，皆談及資源監測在管理上是非常重要的事。如果狀況許可的話，在溪流兩旁營造森林帶保護河岸以爲緩衝區。宣導教育也是官員們與學者專家最常掛在嘴上的項目，三民鄉公所高層覺得要鄰近的鄉鎮都一起來做宣導，孫前鄉長則特別說孩童的教育是推動生態保育最重要的工作。保育的工作要先回復倫理觀，要對保育的對象有愛產生興趣，再論其他。這些傳統文化的再發揚，有時候需要政府法規的支持與協調。孫前鄉長說在鄉裡面年紀比較大的人都還懷有以前溪流清澈、魚多，漂亮的回憶，只要能實在去做。保育是有希望的。

### 5.6 討論：

從以上三民鄉楠梓仙溪淡水魚類保護區暨垂釣區的個案研究，可以清楚感覺到傳統由上到下集權方式的保護區經營管理模式，在未能得到當地民眾的全面支持時，若資源不繼，就有漏洞出現的窘況。賀伯颱風的天災侵襲，只是一個將問題浮現台面的導因之一。資源監測雖然提供了資



源利用與棲地復育的資訊，也為許多人所肯定，卻對整個經營管理體系，不能產生關鍵性的影響。這很顯然的是因為當初制度設計時，未能充分導入社會經濟等人文因子所致。整個保護區的經營管理，就如同前第三章，有位省級試驗研究機構的研究人員所講的，是一個社會政治的問題。資源的分配、利益的流向、權力的交替、選票的爭取，加上傳統的價值觀，都是影響本個案的因子。

貫穿本個案的中心議題之一，是對當地社會的回饋與優惠。由於法律規章僵硬的限制，所收取的垂釣費必須專款專用。也就是說需要編列在高縣府保育相關的預算項目下，以收支並列的方式，將款項撥給三民鄉公所使用。而在必須透過保守的官僚體系運作的情況下，要民眾能感覺到垂釣費能對其有所回饋，實在太過於樂觀。另一方面來講，二百多萬的收入雖然是不少。但就一個鄉的尺度而言，恐怕能做的事情也十分有限。如何能如同孫前鄉長所言，靈活運用資源，統籌來規劃，是農委會思考回饋制度彈性的一大課題。

在原住民居住的地區，劃設保護區，或是進行一些自然資源的經營管理，很容易就會碰觸到一些與原住民傳統的競合問題，到底以目前的國家組織繼續沿用過去威權體制，將其傳統使用的土地宣稱為公有，是不是合理？就有許多的爭議。而近年來，在民主開放的氣氛下，原住民還我土地的呼聲也是此起彼落。撇開這個可能只能以政治的方式尋求解套的議題，再退一步看，就是原住民傳統文化的問題。原先曹族即有分段利用溪流的習慣，布農族遷入三民鄉後，也融入這樣的情境。但將時間軸移至現在的社會裡，卻發現以前控管資源利用與分配的舊有部落機制，已然消失殆盡。而資源利用者—電魚人與釣客，對現有的法規制度，則充滿著排斥與反彈的情緒。熟識的執法者因為人情，為了選票，再摻雜一些同情我窮困族人的心裡，遂不能竟全功。

在個案中，有許多人提到落實地方的參與，引介民間團體的協助，甚至聘僱外人以嚴格取締來改進經營管理的工作。而在落實地方的參與方面，

多只停留在紙上作業，甚至嘴上講講的階段。在三民鄉雖然有一些民間團體，但除了民權村的社區發展協會之外，多屬黨政軍教的團體。而民權村社區發展協會至今會員仍不普遍，活動力也不高。訪談中大家談到的地方參與，似乎主要是政府單位希望減輕人力負擔的策略，至於較深層的經營管理權力的分享與政策參與的議題，就少有碰觸。談到這裡，回過頭來看看三民鄉的個案為中央級的保育官員譽為野生動物保護區的經營管理典範，認為高縣府能與基層的鄉公所合作，有效解決高縣府本身人力不足，距離又遠的問題。以鄉長為主，包括鄉代、村長、村幹事、警察與行政人員的管理委員會，更充分將資源的管理權下放至鄉級單位，甚至可說是整個三民鄉社區。有學者認為這是新世紀保護區以社區為基礎，分權管理的模式個案（王與郭 1998），是台灣少見的民眾主動參與公共資源管理的案例（鄭與古 1997）。但為什麼幾年的運作之後，基層的鄉級單位也有同樣的問題呢？是不是我們得進一步將資源管理權限下放至村里級單位？還是有其它的策略呢！由於第六章的個案背景與本章有部份相關連，進一步的討論就留待下一章再論。

## 第六章 個案三一達娜伊谷：山美社區發展與溪魚棲地保育

### 6.1 背景描述：

達娜依谷自然生態公園位於嘉義縣阿里山鄉的山美村，係沿著曾文溪支流達娜依谷溪河谷山地保留地的一個社區公園。上游屬國有林地，為林務局龍美工作站管轄的地區。阿里山鄉是一個以鄒族（曹族）<sup>1</sup>為主的山地鄉。山美，鄒語叫 saviki，是阿里山鄉最靠近平地鄉鎮的原住民部落。多年前這裡曾是鄒族的重要據點，經過戰亂、病災的侵擾，鄒族人一度遷離山美，直至數十年前才陸續遷回。現在人口僅約 530 人，其中又有 247 人居住於外地（阿里山鄉公所 1998），因此，平常部落裡面加上外來的工人，不包括遊客，就只有 300 人左右。山美村位於阿里山公路 36K 至 38K，沿坡面向下達曾文溪河谷。由阿里山公路上的龍美（瀨頭）穿越山美村到新美村、茶山村的產業道路，是山美村對外唯一的聯絡道路。山美村以種茶、桂竹、麻竹等初級產業為主（成大都計系所 1997）。在鄉公所的統計資料中，村民的宗教信仰以天主教與基督長老教會為主。然訪談中，許多人提到仍有約三分之一的人口信奉傳統的巫教。

傳統的鄒族部落社會有部落首長、征帥、勇士與長老，及由這些人組成的部落會議。對鄒人而言，部落首長一職代表著整個部落全體之價值。跟隨部落首長，就是認同於其所表率出來的歷史典範與部落整體的價值。清代與日據時期，鄒人與當權者皆保持友善的關係。因此，傳統的社會制度並沒有太大的更迭。1947 年與 1950 年鄒人涉入政治事件，日據後期的政治菁英悉遭拘禁或槍斃，對鄒族社會產生很大的衝擊。造成鄒人在民選政職的競選，或是社會活動的組織，協商與決策過程裡，有以一個主體為中心，全力促成行動目標的傾向（王 1990）。山美村民在鄒族的部落裡的凝聚力又格外強，部落共同決定的事情，大家都必需要去遵守，這是鄒傳

統的倫理。這種約之成俗的習慣與倫理讓山美人在投注村裏的事務與達娜伊谷的保育工作，乃至於後來山美社區成立之後社區的公共事務上，都具有深刻的影響作用（阿里山鄉公所 1998）。

鄒族子民相信，河河有神，人必須敬畏，而有著「只取所需，過量不取」的傳統觀念（阿里山鄉公所 1998）。阿里山鄉的鄒族就跟其居住於高雄縣三民鄉的卡那卡那富群般，有著聯合家族及氏族分段管理河川漁場的傳統（王 1990）。達娜伊谷，是山美村鄒族子民傳統的漁場，分別由杜、莊、安、汪、楊等五個家族所管理（阿里山鄉公所 1998）。鄒族傳統捕魚方法包括叉、網、釣、撈、毒魚（瓜馥木根部汁液，可暫時麻痺魚類）等等，毒魚是氏族與部落具社會意義的捕魚行爲，平時個人縱使在自己的河區，也不得爲之（高與溫 1997；溫 1997）。傳統上有三至五年的禁漁，然後經由整個部落的允許，才可以集體的方式從事捕魚的活動。山美最後一次以傳統方式由部落集體毒魚是在 1979 年 12 月（溫 1997；蕭 1998）。1970 年代末，1980 年代初阿里山公路（省道台 18 線）開闢通車之後，外地人侵入達娜伊谷溪電、毒魚。在高經濟價值的誘惑下，山美的鄒族人也打破部落舊有規範，造成達娜依谷魚類資源枯竭。

多年來，由於政府在阿里山鄉推行的生活改善方案，俱沒有產生應有的效益（高 1997），山鄉居民的生活一直窘困。阿里山公路的開通，除了帶來許多中外的遊客外，最重要的是產業的重整與就業市場。高經濟作物—檳榔與茶的墾植，遍佈阿里山公路兩旁，提供了許多山區原住民的就業機會，但同樣地也擴大山美村民對外的接觸面與視野。山美村達娜伊谷溪的復育工作，就是在村民多年來苦思部落經濟發展的背景裡，所提出以發展觀光爲主軸的行動方案。

## 6.2 護魚：

1985年9月山美村民大會決議成立山美觀光研究小組，提出建壩攔水連接達娜依谷、鬼山、燕子峽谷、仙境瀑布、大石壁等風景據點，並兼籌水力發電的規劃案。時因阿里山鄉公所經費不足，又苦無政治後援，而做罷。1987年山美村成立觀光促進委員會，首次以回復達娜依谷舊有魚類資源景觀為訴求，建立達娜依谷為自然生態公園，希望能就此開發觀光事業振興山美的經濟成長。該委員會遊說各氏族長老捐出達娜依谷溪的河川管理權，由全體村民共同來經營管理，在達娜依谷裡禁止漁獵與採集行為，違者重罰。經過兩年的醞釀與協商，1989年10月的村民大會通過達娜依谷的保育計畫與村民自制公約。但由於村民大會前，有人惡意毒魚，使原有的魚群幾乎損失殆盡。觀光促進委員會與幾位有心人士，發動至上下游捕撈一萬二千多尾大小魚到達娜依谷保育計畫的河段。緊接著由這幾位有心人士開始發動巡溪護魚的工作，1990年更成立保育隊。從1990年起至1994年底，社區居民默默執行著達娜伊谷的保育工作。四年的時間，沒有政府的補助，沒有專家學者的指導，在山美村民共同努力之下，漸漸呈現成果。而由於長期間共同地付出，培養出村民與達娜伊谷間的情感，這項工作有段時期甚至成為山美村青年的夜間社交活動。媒體的報導更加強山美村民對達娜依谷保育工作的認同。1991年山美村爭取到省旅遊局與嘉義縣政府撥款補助興建達娜依谷相關遊憩設施。1992年高村長代表山美村由嘉義縣政府推薦，榮獲農委會頒發自然生態保育模範獎。

1993年山美社區發展協會（簡稱山美社協）成立，接手達娜依谷的經營管理事宜，是達娜伊谷保育工作另一個轉捩點。由於山美社協是社團法人，可以不受政府階層限制，經費的申請與調度，及行政決策都變得單純而有效率。1995年2月達娜依谷自然生態公園正式成立，同時對外開放供遊客賞魚與遊憩。每逢雨季及魚類繁殖期，也開放部份曾文溪的河段垂釣，同時也提供魚苗給養殖業者。1996年端午節，時報文教基金會與山美社協共同舉辦「寶島鮎魚節」活動，成功製造了山美獨特的觀光風

格。「寶島鮎魚節」遂成爲山美社區每年常態性的觀光節慶。1994-97 年度，會費、清潔費等相關自主費用收入，超過 380 萬元。同時期，政府各單位的補助款源源而入，1994-97 年度計達 480 多萬元（阿里山鄉公所 1998）。除了專職人員的薪資，山美社協利用其它的盈餘在社區實施老人安養、教育獎助學金、急難救助與結婚生育補助；在文化教育方面成立傳統技藝班、傳統歌舞隊等；在農業方面成立果樹、花卉、竹筍加工等班。

在達娜伊谷現場的巡護方面，山美社協聘僱兩名保育員進行 24 小時全天候的巡邏。白天主要針對遊客有無攜帶任何違法的補魚器具，若一經發現，即會執行扣留，待遊客離開後再歸還。晚上則嚴防電魚情況發生（阿里山鄉公所 1998）。發生違法案件時，派出所的警員會迅速配合。山美社協在嘉縣府的補助下，在達娜伊谷自然生態公園入口，興蓋管理站與停車場。管理站有收費員與兼職的環境美化員，由一理事兼站長，統籌負責相關管理事宜。另有幾位理事任務編組，除處理相關的常務性事務外，也在假日遊客量多時協助現場作業。

1996 年夏天，正當山美村熱烈展開賞魚之旅之際，賀伯颱風以雷霆萬鈞之勢吹襲阿里山地區，造成達娜伊谷嚴重的損害。災後，山美村民自動全村出動，清理石頭，整理步道，扶正林木，修築便橋，更在第一賞魚區興築簡易的攔水堰，試圖引水沖出深潭，而能使魚類棲地盡快復舊。一位從台北大學畢業回鄉來的山美年輕人，描述了這一段令她感動的故事。所幸由於母魚群尚存，溪流經過兩年的休養，逐漸恢復過往的生機（嘉義林管處 1998）。1998 年 6 月初統計 1998 年度的盈餘就有 200 多萬元。一位山美社協的核心幹部說，前幾年的觀光賞魚人潮沖昏了村民純樸的心。賀伯颱風的災害，讓山美人重新凝聚起部落對達娜伊谷的共識，更重要的是有一個放緩腳步的時間去思考達娜伊谷，甚至整個山美的未來。

### 6.3 達娜伊谷溪護保育的檢討與回顧：

幾位當年參與護魚工作的核心人士回憶起當初，大家並不認為達娜伊谷溪具有什麼特別的觀光景點。只因這裡過去是曾文溪以外魚蝦比較多的地方，族人主要的魚類來源。所以在復育達娜伊谷溪之初，一個最原始的念頭是要重新找回過去魚多，村民一同捉魚分享的日子。漸漸地，隨著情勢的發展，也是少數菁英份子的倡導，慢慢村民能夠瞭解，也許這也是個契機。同時這項行動也讓山美村民體認到為這塊自己所生長的土地付出關心，也可以創造部落的生機。

觀察在村民大會形成共識通過決議前的這段協商溝通過程，可以看到山美村民參與整個保育計畫決策的機制。首先是安氏家族長老宣佈支持，釋出現在達娜伊谷 1 號賞魚區過去的水域權，藉此拋磚引玉爭取其它家族的認同與水域權的整合。接著各家族的長老也陸續釋放出水域權，並且轉而支持讓觀光促進委員會做做看。長老們的支持，無形中在村民心理，產生帶頭的作用。接著各鄰鄰長積極與民眾連繫，各鄰召開鄰民大會做理念上的宣導與說明，讓村民都能夠了解計畫的未來與推行的方向。最後在村民大會做匯集與整合。這種以少數精英發動，凝聚群眾共識，並進一步涵括群眾，層級兼具從上而下與從下而上的決策模式，奠定了山美社區在後來推行社區公共事務的基本運作型態。

自 1990 年起的全村義務巡邏工作是個漫長的考驗，除了前述鄒族集體行動的傳統，與山美格外強烈的內聚性格。1991 年省議員與省旅遊局高層的現勘與經費補助，可說是達娜伊谷保育與觀光結合的計畫，得到政府單位青睞的序幕。高村長認為經嘉縣府推薦於 1992 年獲農委會頒發自然保育模範，則是各級政府單位認可達娜伊谷保育工作的轉捩點。之後，無論是社區發展、環保社區或原住民文化發揚等等，達娜伊谷與山美社區屢屢被提參加競比，進而掄元，接受表揚。嘉縣府也將山美村列為重點輔導的對象，1995 年提獲省農林廳選定為富麗農村規劃地區，1997 年提獲省原住民委員會跨世紀農業建設方案，原住民農業綜合發展計畫三處優先地點之一。連續政府的補助，讓山美村在擴大達娜伊谷效應，與推動社區發展

上面，有了比較充裕的資源。山美村民開始對自己的出身感到驕傲，在阿里山鄉的鄉競賽場合，山美村成了其他村追逐的目標。

有些曾至達娜伊谷參觀對山美社區有些瞭解的人指出，因為有利益產生，分配利益的山美社協有爭權奪利的現象。保育工作的背後，似乎是各懷鬼胎的局面。幾位山美社協的核心幹部也不諱言，社協的運作機制上，充滿了權力的制衡與妥協。幾派人馬爲了鞏固在山美社協，甚至在整個鄒族，阿里山鄉裡的地位，對於達娜伊谷保育工作的起始，有著不同的詮釋。無論如何，就如同山美社協理事長講的，這是山美全村村民一起奮鬥掙來的成果。由於每戶皆有社協的會員，理監事的產生有地區的比重，兼顧村長等行政職位。山美社協類似集體領導的運作方式，能夠取得一般的村民的信任、瞭解與認同。各種社區福利、補助與產業班的開辦，更讓村民切身感受到回饋與照顧。在這樣的情況下，山美社協與村長辦公室間有著微妙的競爭關係。村長辦公室在政府行政層級上的限制，使得社協在山美村成爲資源與權力的中心。有人這樣形容，山美社協猶如過去部落會議一般。村長與社協理事長間的關係，則如同部落首長（頭目）與征帥一樣，在不同的議題上，有不同的角色與優勢。

三民鄉的孫前鄉長與鄉公所高階主管認爲，山美村能夠凝聚全村的共識來推動達娜伊谷的保育觀光計畫，有兩個重要的因素。一是單純由鄒族組成；二是地形險峭、河寬較狹窄、唯一入口的地區特性使然。在中正大學的一項訪談裡（阿里山鄉公所 1998）提到，阿里山鄉最南邊的茶山村包含了鄒族、布農族及漢人，各占約三分之一的人口，凝聚共識困難。儘管也曾嚐試做相同的工作，但終究成效不彰。阿里山鄉鄉治所在地，達邦，也曾在 1992 年時嘗試推動溪流保育的工作，不到半年即無寂而終。可能的原因在於達邦村傳統上區分爲達邦社與特富野社兩個部落，較外圍區域的村民投入意願低落，而且達邦村的族群包括漢人、達邦鄒人、特富野鄒人，組成份子複雜，造成聚凝共識上的阻力。里佳村並沒有族群上的問題，但是卻只有少數的菁英份子願意鼓吹與投入，孤掌難鳴，成效相當有



限。新美村則是地方幹部意見無法整合，造成各走各的路形成各方派系。剛開始幾年，透過不斷的對外宣導，加上 24 小時在達娜伊谷的巡護守夜工作，還有地方幹部與山青隊執行春安工作的相互配合，某種程度上有效嚇阻外地人侵入達娜伊谷電魚、毒魚的情形。對內嚴格沒有選擇性的執法，發生很好的示範作用，在幾次有地方幹部涉案被處罰後，建立了部落內的規範。能夠將義務巡邏的工作，轉化成夜間的社交活動，是許多工作人員津津樂道的故事，更在無形中提高了對部落的歸屬感。

達娜伊谷觀光保育計畫的另一個關鍵是經費，達娜伊谷保育工作推動之初，山美村的地方幹部就有共識，排除外來財團的涉入。可接受捐助，不募款入股，不賣土地。高村長與山美社協溫理事長在訪談中同時表達自主自助的立場，不願讓財團介入，以龐大的財力將達娜伊谷變成資本市場的一環。他們說台灣有許多其他原住民居住的觀光據點，因為財團介入，原住民從失去主導權，到最後淪落為整個管理體系的邊緣份子，只能分配到勞動的利潤與價值。不少的受訪者表示達娜伊谷不只是具有市場價值的觀光據點，它已成為山美部落的精神象徵。能以自己有限的經費加上政府各單位的補助，逐步來發展，不僅比較能配合村民價值觀與視野的轉換進程，也能有思考反省的空間。山美社協從成立至今，已邁入第三屆。其任務隨著時間與現實環境的變遷，有擴及其他領域多樣化的現象，組織也調整產生層層分工與擴大參與面的功能（阿里山鄉 1998），雖然達娜伊谷的工作仍是山美社協的重心之一，山美社協的觸角已然探達整體規劃與多角經營的階段。幾位核心幹部都提到如何改進達娜伊谷的遊憩設施，維持較自然的賞魚動線，開發山美村裡其他自然之旅的據點，配合山美農業特產，另外加入鄒族人文特色的內容，由點成線，再構築網。

另外，因為三級產業—旅遊市場空間，在短短幾年間突然進入山美村民的生活裡，一般山美村民多未能就緒以因應之。結果，驟然打開的這個市場價值，有大部份流入村裡幾個經濟狀況較佳的家族或個人。部份村民對這種富者愈富的現象，私底下有一些怨言產生。幾位村裡的領導幹部則憂心

村民不能即時學會因應自由市場的生意手腕，錯失發展的良機。一位幹部提到，在村裡大部份家族尚沒有辦法同步發展餐飲民宿的狀況下，山美社協也沒有足夠的資金來協助時，山美社協唯一能做的是提供一個發展的規劃藍圖。希望藉由部落集體的共識，逐步來構建山美的未來。如何找到可以誠心投入，願意與村民產生互動的學者專家，進行整體的規劃；如何獲得足夠的經費支持，來執行實際可行的規劃；如何爭取政府補助，建設完整的公共服務；這些都是山美社協未來努力的方向與思考的課題。

#### 6.4 保育與收費的爭議：

對保育人士而言，達娜伊谷計畫最爭議的地方，在於其以餵魚的方式養成遊客近水觀賞時魚群聚集的現象。有位研究機構的研究人員說，這無異是天然的大養殖池，根本談不上保育。也有人質疑，其提供遊客餵魚的飼料，勢必造成溪流環境裡面營養份的不均衡，不是一個很好的行為。高村長在訪談時說，這是製造賣點的必要手段。倘若當初沒有到上下游撈魚進達娜伊谷計畫區內當種魚群，要能在短期內有具體成果產生，以說服村民，實在有相當的困難。而養成魚在清澈的溪水裡，能在遊客近水拋投飼料時群聚爭食，而不畏懼，是為保障遊客不致空手而歸的手段。高村長進一步提到，如果達娜伊谷的魚群能茁壯，在雨季豐水期，自然能散佈至曾文溪與達娜伊谷溪的其他地方，不也是一個好事。況且高村長小時候魚類資源之豐富，遠超過現在賞魚區的狀況。

還有一個廣為外界討論的焦點是收費的問題。一位曾活躍於阿里山鄉政界的山美人士表示，其實達娜伊谷早在山美社協未成立之前，還是山美社區委員會的時期，就有收費之議。理事長說當時因為沒有法規的依據，遭到檢調單位的關注而終止。高村長與溫理事長回憶，當時在阿里山鄉公所與嘉縣府相關社區發展輔導單位的協助下，認為社區發展工作綱要第 17 條第 2 款社區發展協會之經費來源可包括：社區生產收益（內政部社會司 1993；1995）。社協依人民團體法為社會團體，可以開發社區自有財源，

又可以突破行政層級限制，靈活調度相關資源，遂改組成立山美社協。達娜依谷管理站所在地，也登記為社區的公有財產，以所收環境美化及清潔維護、停車等費用此為社區生產的收益。王與郭（1998）提到 1996 年間阿里山鄉鄉民代表會通過的「阿里山鄉轄內各溪流生物保護區管理辦法」，賦予山美村設置達娜伊谷自然生態公園的法規依據。雖然有這些努力，但收取費用，並由社協自主分配所得的行為，一直為外界所議論紛紛，也始終困擾著山美村的領導階層。

由於達娜伊谷除了部份區域屬山地保留地外，多屬省林務局管理的林班地，山美村是否有劃地為王的行為，同時是關心達娜伊谷計畫發展人士的顧慮。省林務局龍美工作站的人員說，雖然達娜伊谷的溪谷多屬其管轄範圍，但管理站建於山地保留地上，林務單位是否有權介入收費行為，有待商榷。無論如何，比較其他轄區內幾條河川，嘉義林區管理處（1997）十分肯定達娜伊谷的保育計畫，的確有效保護了達娜伊谷溪的魚類資源與其棲地環境。一位林務官員覺得可以保護河川環境就好，誰有管理權，倒不見得需要去爭論。

### 6.5 山美社區與達娜依谷的未來：

幾年的成果累積下來，山美部落因達娜依谷而重獲生機，而達娜依谷溪也在山美鄒人的照料之下，恢復耀眼的生命力。山美社協持續推動既定的計畫工作，在 1998 年春天開始，實施 87 寶島鮭魚節系列活動。除進一步舉辦親子繪畫、攝影等活動外，每逢週末假期的鄒族體驗營是一項新的嘗試。企圖引進常態性的旅遊市場，同時培養在地的解說員，賦予溪流景觀更豐富的人文色彩。在曾文溪畔的溪谷台階地上，村民開始闢建露營地、民宿與餐廳。通往龍美與新美、茶山的產業道路，也列入嘉義縣政府南三村觀光發展計畫中，正積極提昇道路服務水準中。1998 年中的地方選舉，將再一次地重整地方的政治勢力。有人為山美的未來感到擔憂，怕日益激烈的權益鬥爭與優渥的金錢誘惑，污染了山美村民純樸的天性，會讓

難得一見的自發自主性保育觀光與社區發展結合的達娜依谷計畫，如曇花一現。也有人認為地方上的政治經濟勢力牽扯與變動，在所難免。只要山美社協的深根式民主運作方式不變，村民也有共識，山美勢將成為原住民部落經濟重建的範例。

## 6.6 問題與討論：

審視第五章三民鄉楠梓仙溪的個案與本章阿里山鄉山美村的個案，同樣都是溪流淡水魚類棲地的保育，同樣都是發生在原住民的地區，同樣都是以魚蝨魚為主要魚種，同樣都是有著鄒族河川利用的傳統，同樣都是起始於1980年代末期，而展現於1990年代初期。但是三民鄉走的是官方法定野生動物保護區的路線，以行政官府為經營管理的主體。而山美村選擇的卻是民間社區組織的路線，以原住民部落為實質上的管理個體。當然，這兩個個案在路線上的選擇之所以不同，有著不同的時空背景因素使然，不能以主觀的意志判斷而論。而且，僅僅不到十年的時間尺度，也尚不足以論成敗。但是這兩個個案呈現的現象，卻有許多值得思考的面向與內涵。

社會規範（social norms）是鄭與古（1997）提出三民鄉楠梓仙溪野生動物保護區暨垂釣區計畫，初期獲得肯定的主要因子。但從第五章的訪談與資料回顧裡面，發現在1996年夏天的賀伯颱風之後，三民鄉楠梓仙溪野生動物保護區暨垂釣區的經營管理制度，有許多漏洞出現，產生執法的空檔。重新檢討該個案的經營管理體系，可以明顯得感覺其代表性與普遍性俱都止於公職人員，沒有辦法發掘真正的民意。另外，法規的限制，與官僚體系依法行事的僵硬，使得回饋與優惠不能順利產生與實行，也阻礙了初期在基層民眾間激起的熱情。定期的選舉，提供了地方勢力重整的機會，也同時考驗著執法的嚴正。一旦開啓方便之門，只要有極少數公務員涉及非法，有弊案發生，執法的民意基礎就此流失，體系因而分崩離析。

山美村由於行政層級甚低，區域面積人口都小，少數菁英倡議保育之時，

無法得到政府單位有效的支援，轉而由自己部落開始著手。遊說長老的支持，說服擁有河川管理權的家族讓出權力予部落（全體村民），再以鄰為單位逐步向村民展開宣導說明，而於村民大會上獲致村民的贊成。雖然鄒族有集體行動的傳統，但在計畫初期能凝聚起山美村民共識的是：沒有選擇性的執法（阿里山鄉公所 1998）。領導菁英一直苦惱的收費問題，在成立山美社協獲得初步的解決。社協組成的普遍性與民主化的運作方式，不啻是資源與權利分配透明化的一種表徵。而最重要的是，達娜伊谷的收益直接回饋到民眾身上，更加強了村民對達娜伊谷計畫的認同。縱使是在山美社協與村鄉級的地方選舉中，可以嗅到權力競爭的煙硝味，達娜伊谷已然成為山美村公眾事務的核心之一，被納入部落的社會規範裡。

山美社協除了由上到下的議題倡導外，可以有效形成由下到上的決策參與，可能源自舊有部落社會結構的傳統與組織民主化的運作。擁有足夠的自主財源，透過自主的經營管理個體，利益可以迅速有效地分配，並傳遞回饋予村民，則是維持計畫與運作機制的關鍵。整個計畫能順利推展至今，在於可以與社區發展做密切的結合，甚至起始的目標就是促進地方經濟與產業發展，溪魚棲地保育只是達到目的的手段。因為全體村民有計畫成敗與地方部落興衰息息相關的認知，無論個案規劃、市場行銷、資源整合、與管理工作的執行，在山美社協的相關會議中，都可以觀察到理監事，甚至關心民眾主動積極地參與。這樣以發展優先，保育次之，或以保育為施行策略的模式，在棲地保護的領域裡，可以給保育各界有許多的聯想。

註 1：鄒族及曹族，之所以字不同在漢字音譯時的選擇不同。在阿里山鄉訪談中，民眾希望沿用「鄒」，而在高雄縣三民鄉的訪談中，民眾則習慣用「曹」。

## 第七章 總論與建議

社群的參與首重意見的交流與共識的建構，再來才是決策的參與及權力的分享。在本研究中，整個田野調查的過程基本上就是一個意見的交流。希望從文獻的回顧、法規制度的檢討、個案的研究與訪談記錄中，由社會、人文、經濟與保育等面向，分析各利益團體，包括各級保育單位、民間團體、地方民眾對保護區經營管理的認知與看法。從而尋求可能的共通的基礎，進之建構野生動物保護區社群參與經營管理的典範。

在第三章的法規檢討裡，可以清楚瞭解野生動物保育法賦予野生動物保護區及其相關經營管理的架構。很顯然地，由於現實行政技術上的考量，野生動物重要棲息環境在執行上的功能無法發揮。而保護區與利用區分開的制度，使得經營管理的空間與彈性大受影響。雖然野生動物保育法設定地方政府為野生動物保護區的重心，但由宜蘭縣無尾港野生動物保護區的個案中，可以明瞭在經營管理的實務上，地方政府的自主性與資源仍受到上級機關相當程度的牽制。從農委會決策官員訪談中得知，野生動物保育法設計之初，即嚴格限制野生動物資源的經濟性利用行為，導致回饋與優惠制度無法流暢施行。

在第三章的政策檢討中，各級政府的保育官員都不約而同的提到，在目前人力經費無法突破的情況下，與民間合作，鼓勵當地社區民眾的參與，是野生動物保護區在經營管理上可能可以克服困境的策略之一。但是，到底怎麼樣來進行這樣的工作呢？從現有的二個與民眾互動較多，設立時間較長，已進入實質經營管理階段一段時間的野生動物保護區，宜蘭縣無尾港野生動物保護區與高雄縣三民鄉楠梓仙溪溪流淡水魚類保護區暨垂釣區，及體制外的嘉義縣山美村達娜伊谷溪流淡水魚保育與社區發展，三個個案研究與訪談的記錄裡，的確有一些經驗，可以讓大家來思考這樣的一個問題。

### 7.1 野生動物保護區權責管理機構：

無尾港野生動物保護區的個案研究中，有三個重點值得深入思考：一是地方政府的角色，再者是民間團體的功能，最後是區域整體規劃管理的視野。就前所述，無尾港保護區的劃設，在 1990 年代初期是經濟開發與自然保育競爭的典型案例。不論最後中央核准該案的背後有什麼因素，地方政府自頭到尾的強力動員，與議題主導的企圖，堪稱野生動物保護區以地方為重的模範。其實，宜縣府除了無尾港保護區案外，尚提有爭議多時，至今仍混沌未明的五十二甲保護區案。其他如南澳的護魚、雙連埤的棲地保育等等。在訪談中，無論是宜縣府的官員，或是宜蘭民間保育人士，都對中央在劃設保護區態度上的保守，頗有微詞。這是一個財政困窘亟需上級在各方面協助補助的縣市政府的作法。而台灣首善之地，台北市政府在規劃關渡自然公園時，卻毅然捨棄野生動物保育法，而依都市計畫法進行土地分區的規劃與管制。因為花費 150 億的鉅額土地徵收經費（邱 1997），需要對議會負責。有人說是野生動物保護區較嚴格，不能滿足都會區棲地多功能的設定，更重要的是在經營管理上有絕對的自主控制權。另一個案例是台南七股黑面琵鷺棲地保護，當年農委會一頭熱，但是地方政府卻傾向土地開發、建設地方（曾 1997）。雖然最近該野生動物保護區在歷經七、八年的煎熬，終於進入籌備劃設階段。但這一連串的經驗，雖然讓人有事在人為的感想，卻也讓人不禁思考在法規上，是不是可以給地方更多的發揮空間，如地方政府可自行公告劃設地方級的保護區，更具彈性的分區制度等。

反之，在無尾港保護區公告劃設後近幾年的經營管理上，可以觀察到另一個現象。採集權式管理的宜縣府迫於資源的匱乏，對無尾港保護區的現場巡護與管理工作力不從心，就如 Wyckoff-Baird（1997）所說世界上大多數的國家在自然資源的經營管理上都傾向中央集權，而因為支援不夠往往無法有效執行管理作業，而造成負面的影響。其引用 Bromley &

Cernea(1989)的話說：大部份國家政權對其國土的管理皆遠少於其所宣示。雖然 Wyckoff-Baird 所談的是中央與地方的關係，引伸到地方政府與更基層的鄉鎮村里間的關係，無異也是相同的意義。三民鄉的個案告訴我們，鄉級單位為主的集權式管理模式，倘未能有地方民眾的支持與參與，在支援匱乏的情況下，仍然有漏洞產生。山美村的經驗則傳達了一些有趣的信息：要形成社會規範，要社區民眾有自發性的保育意識，保育就必須與地方利益休戚與共。保育恐怕不能是整個計畫的最優先目標，而是次要的目標，或是達到目標的手段之一。而要社區民眾有效地參與經營管理的工作，鄉的層級可能上有待商榷，以聚落或是部落的尺度來進行，實際操作上，可能較為合適。而這跟 1990 年代台灣掀起的社區總體營造風潮，有不謀而合的傾向（黃 1995；陳與陳 1997）。所謂保育要全民的參與才有希望，保育要落實到社區才有發展。

## 7.2 民間參與的管道：

民間參與這樣一個標題，其實可以更廣義的包括所有的利益相關者，或說利害關係人的參與。就無尾港保護區的個案來講，促進會是在地的草根性保育團體，其扮演的中介與推手的角色，有其積極的意義。但其與宜縣府的互動顯然存在著不少的問題。背景與目標的差異所導致的互信不夠，是主要的問題之一。缺乏有效的溝通管道，與參與決策的機會，是促進會面對宜縣府的抱怨。依野動法第 10 條，野生動物保護區必要時，得委託其他機關或團體執行地方主管機關擬定的保育計畫。高縣府據此，不僅委託三民鄉公所代為執行其保育計畫。更進一步以三民鄉公所為主體成立保護區管理委員會，開闢地方參與決策的機制。但是民間團體不同於政府單位，高縣府與三民鄉公所間有著上下從屬的行政關係，縱是如此，高縣府對三民鄉公所仍常有鞭長莫及的情形發生。以宜縣府必須擔負野動法地方主管機關的權責，在不能獲得法規上與上級單位充分的授權與支持下，要其冒然建立委託民間團體經營管理野生動物保護區的



先例，恐怕有相當的困難存在。就民間團體而言，合作意願的關鍵則在於能否參與決策的形成。陳愛娥（1997）以民眾參與水庫集水區管理行為為例，認為主管機關應該思考何種行為擬開放民眾參與，及參與的性質。而黃（1994）則主張為確保民眾參與公共事務能發生實質影響，必須確保人民或環保團體能有充分時間調查資料、研判，使其有發言權、其發言內容能被確實考量。而統籌人民參與行政政策機制的行政程序法草案（立法院 1996），則尚在立法院審議當中。綜觀民眾參與公共事務決策的大環境，似乎還在醞釀之中，袁（1997）倡議成立包括主管機關、學者專家與民間團體的保護區委員會，或許可以在適當加入其他利害關係人下，考量作為主管機關諮詢、協商與溝通野生動物保護區經營管理事宜的管道。

### 7.3 保育優先否？

在山美達娜伊谷的個案中，基本上沒有民間參與管道的問題。因為達娜伊谷計畫的推動與執行，幾乎完全由其社區民眾所建構的機制—山美社協來控管。這個現象對法定野生動物保護區，是一個嚴肅的課題。許多官員、學者專家在訪談中，都陳述民間參與，甚至說地區民眾的介入是野生動物保護區經營管理上的重點。但同時，也有許多人認為民間參與的時機尚未成熟，懷疑民眾與民間團體是否具備參與的能力，顧慮其造成負面的影響。Pretty（1994）提到決策的參與，從被動知會到自主分權可分有好幾個層次。而 Nelson & Wright（1995）則提及在使用「參與」這個名詞時，應考量視參與為手段抑或目的。就我國目前民主政治社會的進展而言，要主管機關做到與民間社群分享決策權力的階段，似乎尚有一段漫長的路途，且各保護區狀況殊異，也不見得需要一蓋論之。倒是我們可以從制度面去思考，多賦予經營管理的彈性空間，盡量避免僵化的體制設計。

高縣府的保育官員說，保育勢必與經濟發展產生良性互動，才能順利推

展。聯合國教科文組織（UNESCO）主持的人與生物圈計畫（MAB），在1990年初檢討生物圈（Biosphere）的經營成效與發展策略時，拋棄傳統科學研究與監測主導的局面，宣示更多社會人文內涵的永續發展導向（Price 1996）。Brandon & Wells（1992）則在回顧保育與發展整合計畫（Integrated Conservation-Development Projects, ICDPs）時，揭示發展作為達到保育目標的手段的高困難度，與影響ICDPs的幾個關鍵因子：對當地社會及其與環境間關係的認知、規劃與執行時對地方參與的重視、經費與行政上的支持等。這些言詞在比對山美村達娜伊谷的經驗後，隱喻著保育也許是重要的因子，但未見得需要是整個計畫的第一優先。就保護區而言，或者生物多樣性的保育是存在的最重要目的。但是就影響保護區生存深遠的社區民眾而言，生計上的需求與經濟上的發展，也許遠超過保護區加諸在他們上面的意義。因此在發展與保育間謀求平衡，就成了民間參與保育計畫，乃至保護區經營管理的主要考量之一（ibid）。Little（1994）說經濟誘因是引發以社區為基礎的保育計畫之重要關鍵，是已為普遍接受的觀點。三民鄉楠梓仙溪與山美村達娜伊谷的個案，也顯露經濟誘因的產生，與對當地社區的實質回饋，是棲地保育計畫存續的轉捩點之一。在目前野生動物保育法支持廣度不夠的情況下，恐怕體制內的空間不是每個個案皆可以運用的籌碼。倒是在訪談中，有人提及地方政府為法規統籌執行的單位，可以超越個別法規的框架，橫向找尋適當的利基。

#### 7.4 整體性或區域性的管理思維：

無論是要釐清保護區所面臨的威脅，或是尋求因應危機之道，或者與社區發展、經濟開發計畫做結合，整體性或區域性的規劃視野都是必要的工具。有位保育官員說野生動物保護區的劃設，牽涉到土地資源利用方式的改變，與民眾關係密切。倘若無法對整塊區域的土地利用方式有全面性的思考，縱是劃設了保護區，等於是孤島般，註定滅絕的命運。台

灣在保育上能有較大尺度論壇空間的聲音，通常多來自民間（翁 1997；陳榮作 1997；生態保育聯盟 1995 & 1997）。政府在許多地方政治利益的顧慮下，在土地資源方面，難得能對保育能有磅礴的氣度。

### 7.5 總結建議：

社群參與，或說以社區為基礎的保育計畫，在充滿永續發展字眼的 1990 年代末，已然成為世界自然保育發展，保護區經營管理模式的思想主流之一。國內自 1990 年代掀起的社會運動風，同時展現了民間社會力前所未有的活力。如何因應快速變動的社會價值，迎接地方優先民主時代的來臨，是野生動物保護區經營管理者、決策者宜未雨綢繆的工作。本研究以本土案例為主，試圖以由下而上的方式，探討社群參與在野生動物保護區經營管理上，可扮演的角色與施行的空間。以下所討論的範疇，不針對個別案例的改進方案，而以體制面的思考為出發點。期盼能提供予政府機關、學者專家、有興趣人士一些參考。

#### 1. 在近程方面（計畫層面）：

建議各主管機關積極考慮設立以個案為主體的野生動物保護區經營管理溝通、協商、諮詢的管道。以開闢主管機關、相關單位團體、學者專家與利害關係人等的對話空間，建立共識形成的基礎。正式與否，或是名稱，都不必過於顧慮。重要的是在這樣的過程裡，參與各方需要摒除本位主義，以開放態度來進行對話。在各地區不同的現實環境裡，逐步建構有效的互動。拉長時間與空間的尺度，用區域整體規劃的視野，審思野生動物保護區與鄰近區域發展的關係。

幾年前農委會自然保育預算執行方式改變為以地方為重心，增加了地方與學界的接觸面。往後更要鼓勵學者能長期經營地方與注重個案差異，以建立科學的環境資源監測系統。另外，開拓社會人文科學領域在自然

保育方面的應用，以團隊的方式對野生動物保護區的經營管理做出貢獻，是主管機關緊要迫切的重點。增設社會人文科學為主的保護區經營管理研習班，組訓相關的保育人員，甚至開放予民間共同來參加，是提高人員素質，引介新知的好辦法。教育宣導雖然是長期的工作項目，卻是必須逐步經營付出的重點。

## 2. 中程方面（政策層面）：

擴大社會人文學科在野生動物經營管理政策上的參與：保護區的經營管理原本即是複雜的社會政治問題，以生物相關學科為主的傳統思維方式，顯然無法有效因應多樣化的情勢。加強經濟、社會、人文、法律、規劃等領域在野生動物保護區相關政策上的諮詢比重，是必然的趨勢。但是，學科間的整合與議題探討的深度，皆需要時間來累積。三至五年的尺度，可以是初步成果呈現的適當時機。

政策指導與重點行動：主管機關，尤其是中央的農委會，宜著手整理已有的個案經驗，與討論現有法規的適用空間，以彙整擬訂具高度彈性的政策指導方針。內容項目可以包括：經營管理主體、可能的回饋與優惠機制、主管機關的定位、民間可能參與的空間描述及檢討與評鑑的管道。這些工作在於準備以重點計畫的方式，推動以社區營造保護區或保育區的先驅試行。

處室與部會整合：野生動物保護區的經營管理，涉及許多其他相關的土地與自然資源利用方式，也牽涉許多不同政府單位與企業個人的權責及利益。要能結合經濟或社會的發展，來促進保育的實現，需要遊說其他相關部門的合作，成立綜合性的計畫推行與協調機制。

## 3. 長程方面（制度層面）：

修訂野生動物保護區的法規體制：以能提供有彈性的支持架構，賦予地

方政府更自主的權力與空間。在環境條件允許的情況下，建立與民間合作，甚至交由民間自主經營，形成管理野生動物保護區的典範。

全面推廣以社區為基礎的保育計畫：結合其他相關部會單位的資源，全面推廣根植社區的綜合性資源保育計畫。不一定得由保育主管機關來主導，但是涉及野生動物保護區等相關生態敏感地區的部份，保育主管機關理應給予較多的關心與貢獻。

建立計畫評鑑與回饋系統：在變遷快速的現代社會裡，民眾價值觀與政經環境皆是動態的呈現。要能時時檢討計畫的實行過程，修正計畫的內容與導向，以掌握民意的脈動，製造保育與開發雙贏的局面。

#### 7.6 後語：

自然保育不僅是生物與生態學家關心的話題，也不只是社會政治的問題，而是深深嵌入大眾一般生活裡的習慣與價值。沒有區界外思維的保護區經營管理，就如同一座與世界隔離的孤島，終究會步上滅絕的單行道。在近一年的田野調查裡，研究者目睹大自然對人們貪婪行為的反撲，同樣感受到民間社會力拙樸卻強烈的脈動。這股力量就如同早春山野迸出的綠芽，零星點點散佈在台灣都市水泥叢林的角落。讓我們一起期盼它的成長。

## 誌謝

本研究感謝行政院農業委員會編號 87 自然保育－1.1－林－04－5.7 計畫經費協助，溪流環境協會曹先紹博士、李文瑜小姐、潘淑淵小姐、許玲玉小姐、許慧美小姐與中華民國國家公園學會在行政作業的支持。美如、春華、曉華、子偉、力瑜、秀華、怡瑩等人對資料紀錄的繕打與整理。對於調查研究期間接受訪談的長官與朋友們，能在百忙之中撥冗參與計畫的進行，做出貢獻，並予以計畫執行人員熱心的協助，在此特申謝意。

## 參考文獻：

### 一、中文部份：

- 三民鄉公所，1993。高雄縣三民鄉楠梓仙溪溪流垂釣區垂釣手冊。
- 中華民國野鳥學會，1991。宜蘭地區水鳥資源調查研究。行政院農業委員會 80 年度生態研究報告第 14 號。行政院農業委員會。
- 中華民國野鳥學會，1996。宜蘭縣無尾港水鳥保護區整體規劃報告。宜蘭縣政府。
- 內政部社會司，1993。申請組織社區發展協會手冊。台北市政府社會局印。
- 內政部社會司，1995。社區發展法規彙編。
- 王嵩山，1990。阿里山鄒族的歷史與政治。稻香出版社。台北。
- 王鴻濬與郭國偉，1998。落實地方自然保育的政策面－自然保護區設置經營與管理。跨世紀國家自然保育策略研討會會議資料(棲地管理)，p59-90。立法院厚生會與財團法人厚生基金會。
- 台灣電力公司，1992。蘇澳火力發電計畫環境影響評估報告－澳仔角燃油案。
- 生態保育聯盟，1995。溼地白皮書。第一屆民間生態保育會議。
- 生態保育聯盟，1997。第二屆民間生態保育會議：永續台灣－生態保育與國家發展會議手冊。
- 立法院，1996。立法院議案關係文書，院總第 1584 號，委員提案第 1666 號。
- 行政院農業委員會，1993。農林字第 2131746 A 號函。
- 行政院農業委員會，1996。農業法規暨解釋彙編（三）林業類。
- 行政院農業委員會，1997a。野生動物保育法及相關法令彙編。
- 行政院農業委員會，1997b。跨世紀農業建設方案。
- 余兆田與陳燦南，1998。那一段反火電的日子。蝶訊 4：2-3。
- 余瑞明主編，1997。台灣原住民曹族－卡那卡那富專輯。三民鄉公所。
- 吳宗瓊，1997。高雄縣三民鄉民生村富麗農村細部規劃報告。世界新聞傳播學院觀光學系。

- 李培芬，1996。台灣地區的野生動物保護區。行政院農業委員會與國立台灣大學動物系。
- 宜蘭縣政府，1993。宜蘭縣「無尾港水鳥保護區」計畫書。行政院農業委員會 1993 年 9 月 6 日 82 農林字第 2131746A 號函附件。
- 宜蘭縣無尾港文教促進會，1997a。無尾港資訊網 Oct 1997。  
<http://bravo.ee.ntust.edu.tw/~wwriver/>。
- 宜蘭縣無尾港文教促進會，1997b。宜蘭縣無尾港文教促進會八十七年度會員名冊。
- 林俊全，1996。台灣地區民國八十五年賀伯颱風災害分佈圖。台大地理系台灣地形研究室。
- 林乾隆，1997。無尾港的歷史。螺訊 1：3。
- 林銀河，1998。鵠。螺訊 4：2-3。
- 林曜松，1997。台灣野生動物的保育。環境教育季刊 34：16-39。
- 邱文彥，1997。台灣地區溼地保育現況。關渡自然公園之經營管理研討會論文集，p57-79。台北市野鳥學會。
- 阿里山鄉公所，1998。永遠的達娜伊谷：風雨走來的山美社區（草稿）。付印中。
- 施添福，1996。蘭陽平原的傳統聚落－理論架構與基本資料（上、下冊）。宜蘭縣立文化中心。
- 徐宗國譯，1997。質性研究概論。巨流。台北。譯自 Strauss, Anselm & Juliet Corbin. 1990. Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques Sage Publications, Inc. USA.
- 翁義聰，1997。黑面琵鷺保護區的劃設原則。黑面琵鷺保護區劃設原則研討會論文集，p4-22。中華民國溼地保護聯盟與台南市野鳥學會。
- 袁孝維，1997。野生動物保護區經營管理現況研究計畫。行政院農業委員會。
- 高正勝，1997。達娜伊谷傳奇－原住民山美社區推動終身學習的經驗。社區終生學習國際研討會，p151-160。嘉義縣政府、新港文教基金會、中正大學成人及繼續教育所與成人及推廣教育中心。
- 高正勝與溫英傑，1997。原住民山美社區推動終身學習的經驗。社區終生學習國際研討會，p168-170。嘉義縣政府、新港文教基金會、中正大學成人及繼續教育所與成人及推廣教育中心。



- 國立成功大學都市計畫系暨研究所，1997。嘉義縣綜合發展計畫。嘉義縣政府。
- 國立海洋科學博物館籌備處，1996。高雄縣楠梓仙溪溪流保護區暨垂釣區經營管理計畫暨調查計畫期末報告。
- 許訓評，1997。認識無尾港的生態。蝶訊 1：3。
- 陳其南與陳瑞華，1997。台灣社區營造運動之回顧（初稿）。86 全國在地文化社團社區總體營造工作研討會會議手冊，p11-30，財團法人柑園文教基金會。
- 陳愛娥，1997。民眾參與「水庫集水區管理」的各種問題。「民眾參與水庫集水區管理」研討會論文集，p31-47。經濟部水資源局及台北科技大學土木工程系。
- 陳榮作，1997。保育用地取得原則—以黑面琵鷺保護區為例。黑面琵鷺保護區劃設原則研討會論文集，p23-31。中華民國溼地保護聯盟與台南市野鳥學會。
- 曾瀧永，1997。沒有七股的漁業與溼地，黑面琵鷺就沒有明天。黑面琵鷺保護區劃設原則研討會論文集，p1-2。中華民國溼地保護聯盟與台南市野鳥學會。
- 黃燕國，1998。我如何推動楠梓仙溪保育工作—高雄縣三民鄉楠梓仙溪淡水溪流魚類保護區暨永續利用區經營管理。八十七年度基層自然保育工作人員生態保育研習班手冊，p149-154。台灣省特有生物研究保育中心。
- 黃錦堂，1994。德國計畫裁決程序引進我國之研究。台灣地區環境法之研究，p307-356。月旦出版公司。
- 黃麗玲，1995。新國家建構過程中社區角色的轉變—「生命共同體」之論述分析。台大建築與城鄉研究所碩論。
- 溫英傑，1997。達娜伊谷生態保育與山美社區營造。河川與社區研討會，p1-10。經濟部水資源局、台灣省水利局、中國時報系與時報文教基金會。
- 達西烏拉彎·畢馬，1995。台灣布農族風俗圖誌。常民文化。台北。
- 嘉義林區管理處，1997。達娜伊谷溪的保育。
- 嘉義林區管理處，1998。八十七年度森林溪流淡水魚類保育成果報告。
- 漢唐工程規劃設計公司，1996。農漁村社區整體規劃報告書—宜蘭縣蘇澳鎮港邊地區。宜蘭縣政府與蘇澳鎮公所。

- Wells, Michael and Katrina Brandon. 1992. People and Parks: Linking Protected Area Management with Local Communities. The World Bank, WWF and USAID..
- Western, D. 1994. Ecosystem Conservation and Rural Development: The Case of Amboseli. In "Natural Connection-Perspectives in Community-based Conservation", p15-52, edited by Western & Wright, Island Press.
- Western, D. and R. M. Wright. 1994. The Background to Community-based Conservation. In "Natural Connection-Perspectives in Community-based Conservation", p1-12, edited by Western & Wright, Island Press.
- Wyckoff-Baird, Barbara. 1997. Decentralizing and devolving government. In "Beyond Fences: Seeking Social Sustainability in Conservation", p70-73. IUCN.