

自然保護區可能的衝突與衝突解決之研究—並 以達觀山自然保護區及美濃黃蝶翠谷為個案

計畫序號及名稱：86-06 自然生態保育工作與社區民眾參與可行性研究

執行期間：86年2月1日至87年4月30日

計畫主持人：高明瑞教授

計畫研究人員：楊東震

黃淑媛

劉弘雁

委託單位：台灣省林務局

執行單位：國立中山大學企管系

中華民國八十七年六月三十日

目 錄

1. 緒論.....	1
1.1. 研究內容.....	1
1.2. 研究方法.....	2
1.3. 研究範圍.....	2
1.4. 研究流程.....	2
2. 自然生態保護區與個案樣區之訪談資料.....	4
2.1. 自然保護區調查報告.....	4
2.1.1. 達觀山自然保護區.....	4
2.1.2. 觀音海岸自然保護區.....	9
2.1.3. 十八羅漢山自然保護區.....	10
2.1.4. 雙鬼湖自然保護區.....	12
2.1.5. 三義火炎山自然保護區.....	13
2.1.6. 出雲山自然保護區.....	14
2.1.7. 關山台灣海棗自然保護區.....	15
2.1.8. 大武山自然保護區.....	16
2.1.9. 台東紅葉村台灣蘇鐵自然保留區.....	18
2.1.10. 玉里野生動物自然保護區.....	19
2.1.11. 淡水紅樹林自然保留區.....	20
2.1.12. 坪林台灣油杉自然保留區.....	22
2.1.13. 烏石鼻自然保留區.....	23
2.1.14. 二水台灣獼猴自然保護區.....	24
2.1.15. 武陵櫻花鉤吻鮭自然保護區.....	25

2.1.16. 海岸山脈闊葉林自然保護區.....	27
2.1.17. 關山台灣胡桃自然保護區.....	28
2.2. 個案地區訪談資料—美濃黃蝶翠谷.....	29
2.2.1. 環境背景.....	29
2.2.2. 相關利害關係人.....	30
2.3. 訪談狀況整理.....	33
2.4. 小結.....	34
3. 民眾參與與衝突管理—個案分析.....	43
3.1. 民眾參與之可行性.....	43
3.1.1. 前言.....	43
3.1.2. 美國民眾參與國家公園規劃概況.....	43
3.1.3. 加拿大民眾參與國家公園規劃概況.....	45
3.1.4. 小結.....	46
3.2. 衝突管理分析.....	47
3.2.1 衝突事件發生.....	47
3.2.2. 衝突管理模式.....	50
3.3. 達觀山自然保護區.....	52
3.3.1. 當地背景說明.....	52
3.3.2. 溝通過程.....	53
3.3.3. 衝突分析.....	53
3.4. 美濃黃蝶翠谷.....	56
3.4.1. 當地背景說明.....	56
3.4.2. 溝通過程.....	56
3.4.3. 衝突分析.....	57

3.5. 兩案比較	59
4. 結果與討論.....	64
4.1. 解決衝突—積極面	64
4.1.1. 個案處理.....	64
4.1.2. 林務局之自身體檢.....	67
4.2. 有效溝通—消極面	69
4.3. 結論	71
參考文獻.....	72

1. 緒論

1.1. 研究內容

1. 藉由各自然保護區相關利害關係人的訪查及次級資料收集，彙整各自然保護區與外在環境因子互動時可能產生的管理問題。
2. 選擇兩個特定地區，作為本研究的實證與討論樣區
其一，為高雄縣美濃鎮的黃蝶翠谷，目前環保人士、縣政府均有意將其規畫為自然保育區，惟部份地主和土地承租戶有不同的意見。
其二，為達觀山自然保護區，林務局對於當地過多的旅遊人數所帶來的生態負荷，期望以限制入園人數達到保護的目標，但當地旅館業者、居民、果農與原住民不同團體份子出現不同意見與爭議。
本計畫針對兩地區做深入的討論，尤其是當地居民、意見團體和主管政府單位等意見的溝通與協調部份。
3. 根據本研究所收集到的資料，歸結一個初步的衝突管理的溝通模式，以供林務局日後處理的參考。

1.2. 研究方法

1. 人員訪談調查法：針對兩個案地區主要相關人員做訪談。
2. 次級資料收集

1.3. 研究範圍

第一階段所研究範圍係針對台灣地區之國家公園、野生動物保護區和自然保護（留）區，做現況資料之彙總。第二階段所研究範圍以美濃與達觀山兩區域作個案分析與比較。

1.4. 研究流程

由於林務局所轄自然保護區眾多，因此訪談的自然保護區乃依據林務局所急欲了解的自然保護區開始，因此主要以達觀山自然保護區與美濃地區為訪談重點。在決定深入訪查的保護區之後，將所有的利害關係人列出，找出重要的利害關係人並且開始進行訪查工作。

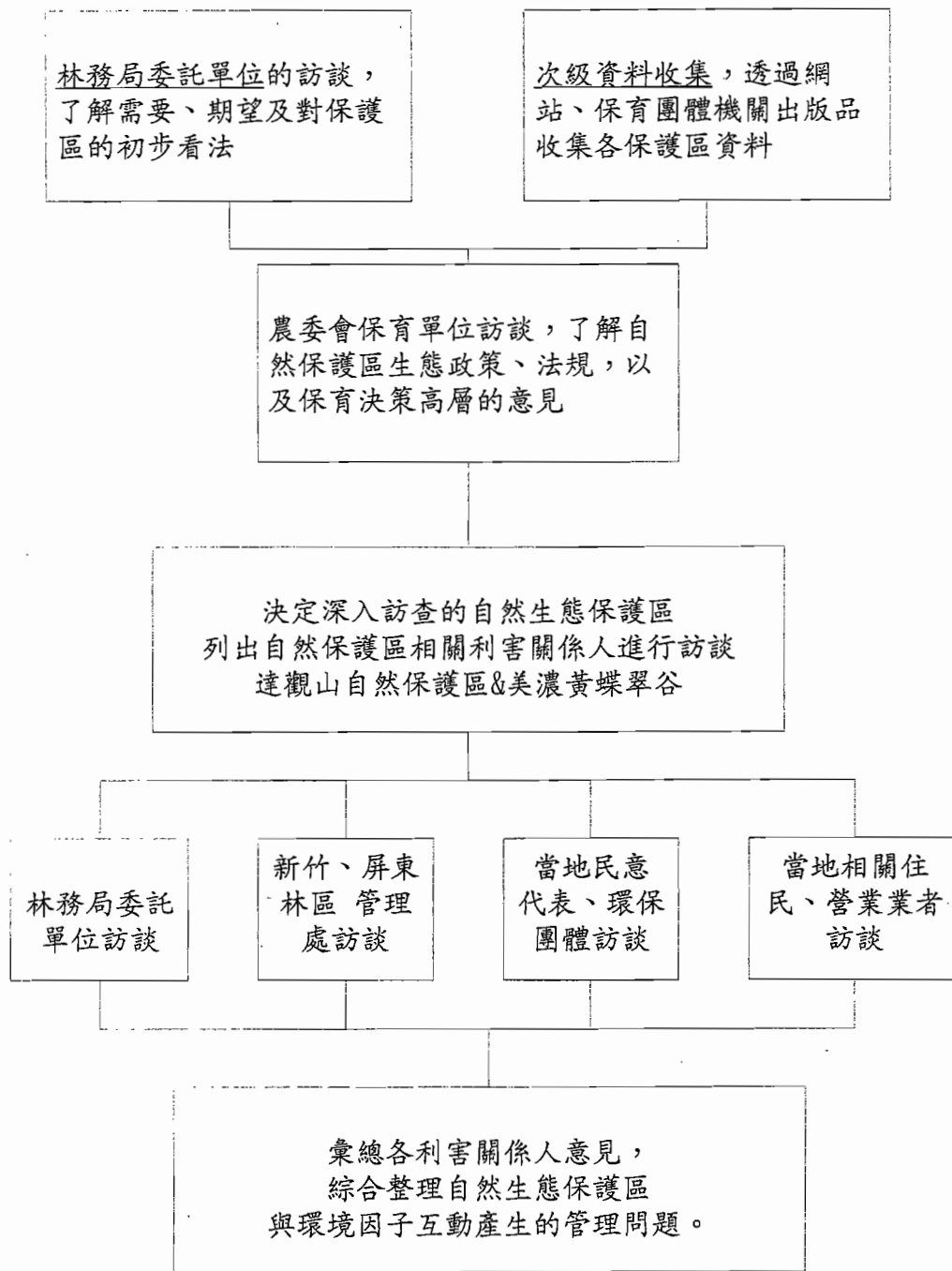


圖 1-1 研究流程圖

2. 自然生態保護區與個案樣區之訪談資料

2.1. 自然保護區調查報告

第一階段係將林務局所欲了解的地區做人員訪談與次級資料之整理。共收集十七個地區之相關資料。

2.1.1. 達觀山自然保護區

管理機關	林務局新竹林區管理處 (035) 224163-218
成立時間	民國 75 年 8 月
地點	桃園縣復興鄉大溪事業區 33 林班部份
保護對象	紅檜、扁柏巨木
訪談對象及方式	人員訪談，對象包括新竹林管處股長、保護區周圍業者、當地民意代表、林務局保育課課長及課員

達觀山自然保護區是少數開放給遊客進入遊覽的保護區之一，也是林務局所管轄保護區中問題最複雜的一個，最主要的問題不是來自於區內神木及野生動物保護的問題，主要問題來自於保護區周圍的影響因子，包括尖峰期旅客人數過多、保護區外的餐廳旅館業者以及原住民同胞的墾殖問題，基於以上這些因子的交錯互動，而形成了一個對達觀山自然保護區造成威脅的系統。以下將林區管理

處、當地民意代表以及當地業者，對保護區內外系統因子的看法加以描述。

2.1.1.1 林區管理處的看法

保護區內的管理：達觀山保護區為了保護區內的巨木，防止遊客傷害這些珍貴的樹木，因此除了設置步道供遊客遊覽之外，另外亦在巨木周圍設置木柵，因此區內巨木及環境之維護相當完善，不過有一項問題是林管處認為，當尖峰期時遊客人數太多，根據調查統計指出，在七、八月是旅客人數最多的時間，尤其是在水蜜桃產季，每天入園人數高達幾千人，認為對園內生態有重大的影響，因此委託學術單位調查，區內生態的負荷量，以作為限制入園旅客人數之依據，根據調查，依據步道的面積來計算，達觀山自然保護區每天最大容量是 300 人，並且欲仿效福山植物園的管理方式，而此一論點，依賴保護區維生的業者難以接受，因為果真的話，他們將難以生存。因此這也是管理單位與外圍環境因子最大衝突之所在，因此林務局認為可行的方法可能是採逐步限制的方式。

保護區外之管理：

1. 進入保護區的道路儘管已經過拓寬，不過仍嫌狹小，部份路段可能因為車輛太多，不堪負荷而崩落，因此林務局林管處原先計畫有一段時間將封閉保護區，以進行道路拓寬及整修

工程，不過亦在業者同民意代表的壓力之下否決了該案，決定逐步進行該計畫。¹

2. 保護區外是屬於原住民保留地，因此保護區外的開發林務局無法插手，可是區外的各項活動又與林務局的保護區息息相關，嚴重的問題是保護區外的餐廳及旅館業者，一方面對林務局有關限制人數等措施堅決反對，另一方面很多的業者根本是違法的，造成人身安全及土石崩塌的顧慮，這些問題都形成了林務局管理上的困擾。

3. 原住民同胞墾殖的問題，由於區外屬於原住民保留地，因此原住民大量墾殖種植水蜜桃及蔬菜，由於墾殖方法與可行性問題，常造成山林火災、土石坍塌等危害山林資源之情事，這也對林務局的管理上造成極大的困擾，因為林務局無權過問。

同時，讓整個問題更顯複雜的是，保護區外的管理涉及地方政府（桃園縣政府），而且區內區外的管理更有許多的民意代表介入，讓單純的自然保護區問題變得相當複雜，事實上，林務局對於區外的管理也積極的在尋求解決之道，不過畢竟有些因素是林務局單方

¹ 保護區外之道路，其維護由公路局負責，該區音地質地地形特性（係屬頁岩），致使若遇豪雨，亦造成崩塌，整條路段已無足夠空間（私有地、坡度陡峭、地質問題）供拓寬之用。

面無法解決的，需要全民的共識才可。

2.1.1.2. 民意代表的意見

民意代表所表達的適當地業者及民眾的意見，由於當地地處桃園縣復興鄉，因此原住民同胞相當多，民意代表也代表了大多數原住民同胞的意見，他們與林務局的認知有相當大的差異，以下僅就他們的看法加以敘述。

1. 林務局限制入園人數的調查報告，僅是一面之詞，而且管制人數將使得山地原住民無以維生。
2. 當初林務局開放達觀山自然保護區時，開放之前未有妥善的規畫，而且地方政府也未加以輔導，等到今天因旅客人數過多，就要加以限制，又不加以輔導豈不是斷人生路。
3. 山林是他們世代生存賴以維生的地方，他們有權利決定如何應用，而且他們比所謂的環保專家更懂得保護山林，也更加愛護它。
4. 政府單位在進行決策前，沒有瞭解當地住民的需要以及困難之處，即使要進行旅客人數之限制，也應該進行輔導及溝通。
5. 強調在未溝通、協調進行輔導之前，他們無法接受林務局的片面決策。

2.1.1.3. 當地業者

保護區外圍的餐廳及旅館業者，僅有少數屬於合法，其他都是無照營業的違建，而且有很多的旅館是沿山崖而建，隨時有崩塌的危險，可是都未見當地政府加以管制、取締。另外值得一提的，有些業者是平地人上去投資的，或是跟原住民同胞合資。儘管他們都知道自己的行為是不合法的，不過他們都是見政府單位未採取任何行動，因此也就放心的投資，直到林務局提出封園、限制旅客人數等作法時，他們才驚覺危機，因此集體透過民意代表積極介入，因為這些餐廳旅館業者與當地原住民同胞的生活是息息相關的。另外，業者也請政府相關單位考慮當地水蜜桃產季的問題，因為事實上有許多的遊客是集中在水蜜桃產季時前往上巴陵，是為了購買水蜜桃，而非進入自然保護區，因此一方面林務局齊頭式的收費方式²相當有問題³，再加上林務局限制旅客人數，那麼當地的果農必然受到波及；另一方面，他們強調，非水蜜桃產季時，進入自然保護區的遊客其實沒那麼多，因此若林務局再限制旅客人數，那麼業者將無以維生。

² 桃園縣達觀山風景特定區與林務局達觀山自然保護區之環境清潔維護費、停車費統一合併收取標準與各單位分收比例業經省府批准，分收比例為桃園縣 60%，林務局 40%，自 84 年元月一日起試辦一年。(83 林育字地 1677 號)。

³ 自 75 年起，針對該區之收費方式已做過多次協商，決定收費方式由桃園縣政府、風景管理處、復興鄉公所、鄉民代表、旅遊局與林務局協定之，非林務局單方面決定。

2.1.1.4. 小結

根據我們訪談各方的結果顯示各方的認知差異相當大，再加上林務局的決策過程必須受到民意代表的監督，因此林務局想要在近期實行限制旅客人數的作法恐非容易。可能必須利用民氣之一同，再加上對區外的原住民同胞以及餐廳旅館業者加以輔導，才可能出現解決的契機。不過顧及國民生命財產之安全，首要是清查區外的餐廳及旅館，能夠合法化的，就加以輔導合法化，無法合法的就加以取締拆除，再者才提出林務局的構想與當地民眾及民意代表溝通。

2.1.2. 觀音海岸自然保護區

管理機關	林務局羅東林區管理處 (039) 545114-217
成立時間	民國 73 年
地點	宜蘭縣和平事業區 91.92 林班部份
保護對象	亞熱帶常綠闊葉林、野生動物
訪談對象及方式	人員訪談，對象包括林務局保育課課長及課員

觀音海岸自然保護區位於蘇花公路南澳與和平之間，本區屬東台片岩山地之東北端，地直屬古生代末期至中生代大南澳之片岩，該區產生之地質景觀相當特殊，除了地質景觀之外，區內更有許多屬於亞熱帶雨林區的植被，共紀錄有約 400 種的植物種類。觀音海

岸保護區，因為於蘇花公路中段，風景優美秀麗，而且該區與海岸公路距離相當近，因此路過之車輛與遊客有隨手丟垃圾的習慣，長期累積下來垃圾量頗驚人，因此如何維持該區的清潔是最重要的課題，尤其是如何清理陡坡的垃圾是管理處人員最大的挑戰。再者，由於海岸公路拓寬，因此有破壞當地景觀之虞，而且其影響力持續時間可能很長遠。本區另外的威脅來自於地方社區開闢鄉道，可能造成景觀與水土的破壞。

2.1.3. 十八羅漢山自然保護區

管理機關	林務局屏東林區管理處 (08) 7322146-306
成立時間	民國 81 年
地點	高雄縣旗山事業區 55 林班部份
保護對象	特殊地質、地形景觀
訪談對象及方式	人員訪談，對象包括林務局保育課課長、課員及屏東林管處課長、股長

十八羅漢山自然保護區的劃定，主要目的在於保護當地特殊的地質、地形景觀，本區所面臨可能的威脅來自於三個方面：

1. 高雄縣六龜鄉公所計畫在保護區附近區域設立焚化爐，原來已由管理處提供六龜鄉公所一塊地做為垃圾掩埋場之用，並且在掩埋場附近設立焚化爐，不過由於當地居民反彈抗議同

時設立於該地，因此鄉公所要求林務局配合，再保護區外附近區域提供一塊土地以設立焚化爐，目前此一提案經過相關單位開過協調會之後，已將設立焚化爐的提案送交環境影響評估，設立與否視環境影響評估而定。

2. 六龜鄉公所要求林務局開放保護區以設立自然風景區，不過林管處顧及若開放為風景區，則區內的地質及地形景觀恐遭破壞，因此未同意鄉公所的要求

3. 十八羅漢山自然保護區內有租地問題，這些租約的簽訂約在民國五〇年代，為了響應政府植林、開發山林等政策，這些租地在不影響山林安全的前提下，政府大多會續約，而自然保護區設立在後，因此許多保護區一直有租地的問題產生，因為租地上，承租者以種植相關作物，若政府計畫收回，必定要付出一筆可觀的違約金，因此，要解決這類的問題，可能要由政府設立或修改相關法令，才能徹底解決此類的問題，才不會有如未爆彈一般，隨時都可能對保護區造成傷害。

另外，有些到保護區遊玩的遊客，會帶來不少的垃圾，對保護區景觀造成破壞。

2.1.4. 雙鬼湖自然保護區

管理機關	林務局屏東、台東林區管理處 (08) 7322146-306
成立時間	民國 81 年
地點	中央山脈屏東事業區 18-27 林班 (扣除礦區) 部份、 荖農事業區 4-21 林班，延平事業區 32-39 林班
保護對象	野生動物資源、高山湖泊
訪談對象及方式	人員訪談，對象包括林務局保育課課長及課員

本區內除地質景觀特殊之外，區內有很多屬亞熱帶的植被，另外亦有許多珍貴的野生動物等自然資源，全區共四萬五千公頃，僅次於大武山自然保護區，有 80% 都屬於原始林，進入區內的道路相當少，不過有相當多的獵徑及步道。由於大小鬼湖自然保護區的部份區域，與魯凱族原住民同胞的傳統獵區有重疊之處，因此保護區內的野生動物有被獵捕到殺的情形，林務局就這個問題，曾經與當地原住民同胞討論，是否劃定局部地區為其獵區，且依照一定的季節才可獵捕。另外一點可能有助減少野生動物被趕盡殺絕，那就是原住民同胞有所謂聖地不能獵捕的規範，讓野生動物有緩息之處。另一個對保護區造成嚴重威脅的是礦區的問題，該礦區是一個大理石採礦區，有造成保護區內地質景觀被破壞之虞，但是林務局對礦區又無法加以規範，或者是收回其採礦權（政府將違約），因此對這

個問題，可能要從法令制度面來檢討。不過目前可以著手的是與採礦業者協商，怎麼樣的方式比較不會對自然保護區內的景觀造成破壞。由於該區幅員廣大，僅五分之一強的區域內的動植物資源進行過調查，所以其他區域的調查工作應優先進行，同時如何積極建立巡護系統以減輕狩獵的壓力也是相當重要的課題。

2.1.5. 三義火炎山自然保護區

管理機關	林務局新竹林區管理處 (035) 224163-218
成立時間	民國 75 年 6 月
地點	苗栗縣大安溪事業區 3 林班部份
保護對象	原生馬尾松及特殊地形景觀
訪談對象及方式	人員訪談，對象包括林務局保育課課長及課員

本區以南多為平原區，北邊則為苗栗。火炎山在地質上屬第四世紀的台地堆積，是劇烈造山之下的產物，再加上雨水沖刷的緣故，外形上形成尖銳山峰的組合及深谷裡滿佈卵石的景象，如由南北觀之則更能顯現其雄偉壯麗的景觀。區內蘊育豐富的松林植群，及各種動物資源約 130 種。本區最重要的保護對象其實是地形景觀，一旦遭人為破壞想挽回都來不及，因此如何防止盜採砂石是管理機關很重要的課題，有些砂石業者儘管不是在區內盜採，但是在保護區周圍採砂石，仍有可能對自然保護區的地形景觀及資源造成傷害，

因此如何與地方政府相互配合，以及相關法令的制訂與嚴格執行，是管理單位應積極進行的。

2.1.6. 出雲山自然保護區

管理機關	林務局屏東林區管理處 (08) 7322146-306
成立時間	民國 63 年
地點	高雄縣荖濃溪事業區 22-37 林班部份及其外緣之馬里山溪北向、西南向、東南向溪山坡各 100 公尺為界範圍內之土地 (含 60.62-64 林班)
保護對象	藍腹鷓、台灣常鬃山羊、等其他野生動植物
訪談對象及方式	人員訪談，對象包括林務局保育課課長及課員

出雲山自然保護區涵蓋了屬於中央山脈群山的出雲山、登之來山、新集山以及東來山等，因此區內地形複雜且海拔變化大，涵蓋了亞熱帶、暖帶、溫帶及冷溫帶四種氣候帶。區內有很多稀奇珍貴的野生動植物，由於該區較高海拔地區多屬原始林，人煙罕至，所以面臨的外在威脅不多，但是低海拔地區，尤其是河谷及溪谷地區，常有未經合法申請的越野吉普車縱橫溪谷，這些越野吉普車有許多的同好，甚至有越野車協會等組織，他們常常尋找一些人煙罕至的自然保護區進行越野競賽，以尋求刺激，一方面這些吉普車都不是從正規的道路進入，而是從一些河谷進入，因此無從攔阻起；另一

方面越野吉普車機動性高，傳統的巡護管理方式，並不足以遏止這些違法的行為。因此要解決這個問題的可能方法，一方面要加強巡護的能力，更要制訂及執行嚴格的法令，以收到遏止的效用；不過另一方面，應該採取疏通的方法，政府應該在全台灣各地，尋找適合的越野場地，以供這些越野愛好者馳騁於原野中。

2.1.7. 關山台灣海棗自然保護區

管理機關	林務局台東林區管理處 (089) 324121-240
成立時間	民國 70 年
地點	台東縣關山事業區 4.5.12.25.26 林班部份
保護對象	台灣海棗
訪談對象及方式	人員訪談，對象包括林務局保育課課長及課員

關山海棗自然保護區位於南橫公路新武橋附近，本區是台灣地區僅存保存較密集而且大面積的台灣海棗，台灣海棗主要生長在氣候乾燥、土壤貧瘠的環境。本區內的台灣海棗經過管理處派員調查，共有標示 2250 株台灣海棗，保護區內尚發現新苗，而且無任何盜採、盜伐的情形。由於南橫公路貫穿該自然保護區，交通方便，景致宜人，形成一處遊憩環境絕佳的地點，旅客絡繹不絕，戲水、烤肉、登山等活動頻繁，因此重點工作在於防範山林火災。另外本區所面臨的威脅與困擾來自於各單位，首先是，當地縣政府未徵詢林務局

有關自然環境影響的評估，而透過其直屬行政單位的同意，在關山台灣海棗自然保護區附近區域設立垃圾焚化爐，恐有造成自然保護區內遭受破壞之虞；另一方面，台灣省東部海岸風景特定區希望將關山台灣海棗自然保護區的部份區域劃為風景特定區，可是林務局基於保護自然生態的理由拒絕這樣的請求，因此造成風景特定區管理單位的不諒解，為何麼焚化爐可以建在自然保護區附近，就不能劃為風景特定區，因而造成管理協調上很大的困難。其實，這是因為各單位權責劃分的問題，焚化爐設立不須經過林務局所造成的，可是設立焚化爐的決定卻是對自然保護區會有很大影響的。由此可見，自然保護區的保育，不能夠只是注重區內的管理，區外的管理也相當重要，像這種多頭馬車（有責任而無權）的情況應該由政府單位積極尋求解決，才能夠讓保育工作順利進行。

2.1.8. 大武山自然保護區

管理機關	林務局台東及屏東林區管理處 (089) 324121-240
成立時間	民國 77 年
地點	台東縣大武山事業區 2-10.12-20.24-30 林班；台東事業區 18-26.35-43.45-51 林班；屏東事業區 25 林班部份
保護對象	野生動物及其棲息地、原始林、高山湖泊
訪談對象及方式	人員訪談，對象包括林務局保育課課長及課員

大武山自然保留區位於中央山脈南端的東向坡面，亦即位於台東縣境。區內除了海拔高度的不同而有不同的特殊林相之外，更有各種珍貴保育動物存在此保留區內，到處充滿各類大小野生動物的蹤跡。大武山幅員遼闊，是本省最大的自然保留區，目前每年該區均編列預算，執行年度管理維護計畫，並且配合該區行政及警政單位嚴格執行保育巡邏工作。由於區內有許多的野生動物，如山豬、山羌等，因此有盜獵的情形發生，甚至有人在保護區內搭建獵寮，做為打獵休息的場所，因此對區內造成最大威脅的是盜獵。另外，在小鬼湖區有礦區的問題，儘管礦區目前已未開採，不過由於礦區承租者仍有採礦權，而且在礦區內不受林務局所約束，因此礦區是大武山自然保留區一個潛在的威脅。另一個是有許多遊客進入保護區的小鬼湖區域，因此帶來了可觀的垃圾，對保護區生態造成一定的威脅以及影響自然景觀。

對大武山自然保留區可能的最大威脅，是來自於大環境的改變，因為政府單位在民意的壓力下，有興建南橫高速公路的可能性，不過這樣的提案受到保育團體的極力反對，可是反方意見是來自於台東等地的民意代表，他們認為興建南橫高速公路將大大幫助東南部的地方繁榮。基本上，這個提案在林務局內部，也是表達不贊成的立場，因此這項提案唯有在公正的環境評估下，才能做出對全民最

佳的決定。

2.1.9. 台東紅葉村台灣蘇鐵自然保留區

管理機關	林務局台東林區管理處 (089) 324121-240
成立時間	民國 69 年設立，75 年 6 月公告
地點	台東縣延平事業區 19.23.40 林班
保護對象	台灣蘇鐵及野生動物
訪談對象及方式	人員訪談，對象包括林務局保育課課長及課員

該區位於台東縣延平鄉境內，屬台東林區管理處延平事業區第十九、二十三、四十林班，海拔高約 900 公尺，面積約 290.46 公頃。蘇鐵即生長在路野溪兩岸陡峭的山坡碎石屑上。

蘇鐵的種子成扁球形，富含豐富的澱粉質等來源，可提供小型哺乳類一部份的食物來源，樹形優美，是一般民眾所喜歡的家庭植物。現在全世界殘存的蘇鐵科植物可能不超過 15 種；因此自然生長的蘇鐵彌足珍貴實有加以保護之必要。該區之蘇鐵生長在鹿野溪兩岸之夾壁，當地地形陡峻險要，以龍門溪最為峻秀，隘路、峽谷、溪流、瀑布處處，蝴蝶滿天飛舞，鐵樹如傘，溪邊野生動物足跡遍佈，人煙罕至，決少污染猶如人間仙境。

蘇鐵由於樹體壯碩，生長旺盛，樹枝優美，又有中國人傳統上對蘇鐵開花的鍾愛，向為園藝界熱衷之觀賞植物，再加上該區交通

方便，一度遭受極大的盜採壓力，除了樹體之外，蘇鐵的種子也是熱門植物。林務局有鑑於此，早已加強巡護以避免盜伐，但防不勝防。

該區由於鹿野溪貫穿其間，野生動物相當豐富，尤以哺乳類與蝶類尤其繁多，因此未來也該優先加強研究，是否由需要加以規劃成成野生動物保護區。

2.1.10. 玉里野生動物自然保護區

管理機關	林務局花蓮林區管理處 (038) 325141-221
成立時間	民國 70 年
地點	花蓮縣玉里事業區 32-37 林班
保護對象	紅檜、台灣杉及野生動物
訪談對象及方式	人員訪談，對象包括林務局保育課課長及課員

玉里野生動物自然保護位在中央山脈主脊東側，全區大部份地勢屬高海拔地形，除了有許多珍貴的針葉林區之外，更有許多種類的野生動物，尤其是以哺乳類動物居多，是野生動物的天堂，可見該區野生動物資源的豐富。不過本區面臨了三大威脅：

1. 來自礦區的採礦威脅，由於礦區緊鄰保護區，而且因為該礦區獲准採礦的申請在保護區成立之前，因此林務局對礦區無約束力，而且採礦所棄置的廢土以阻礙溪流的順暢，已干擾

及影響到當地野生動物的生存。

2. 來自於人為盜採紅豆杉的壓力，由於政府政策性已不在砍伐天然林，因此造成對許多珍貴木材盜伐的壓力。
3. 來自於區內非法盜獵的威脅，由於區內野生動物資源豐富，再加上市場需求的壓力，因此許多盜獵者無視重罰，仍在保護區內設各種獵具及陷阱，對區內野生動物造成直接的傷害，唯有積極建立區內野生動物監測制度等相關資料，以及與警政單位配合才能防杜。

2.1.11. 淡水紅樹林自然保留區

管理機關	林務局羅東管理處 (039) 545114-217
成立時間	民國 70 年設立，75 年 6 月公告
地點	台北縣淡水鎮區外保安林
保護對象	水筆仔純林及伴生之動植物
訪談對象及方式	人員訪談，對象包括林務局保育課課長及課員

淡水紅樹林保護區位於淡水河北岸，距離出海口約五公里，該區是典型的河口生態體系，植物以紅樹林植物之一『水筆仔』佔全區 53% 為最多，另外更有許多潮間帶所有的生物，例如彈塗魚、招潮蟹等，除此之外更有許多鳥類寄居於此。由於本區除了擁有北半球最北界最大一片的紅樹林，且本區構成了相當完整的河口生態體

系，是生態教育課題中很好的教材。由於淡水紅樹林自然保護區位於城市發展邊緣，因此受到人為干擾的因素相當多，以下我們就可能的影響因素一一加以描述：

1. 垃圾對自然保護區內生態的衝擊，由於保護區位於都市邊緣，再加上保護區位於淡水河口，因此常常有大量垃圾堆積於保護區內，對區內生態造成破壞。
2. 由於捷運淡水線的興建，使得人為的干擾更靠近保護區，儘管管理處在周圍設立柵欄防止民眾傾倒廢土、垃圾等，但是由於淡水線鄰近保護區，因此所造成的影響可能還無法顯見。
3. 來自於社區的壓力，當地社區為了便利交通，因此提議設立河邊外環道，此道路鄰近保護區，對保護區的威脅可能相當大，因此林務局未加同意。
4. 附近居民養豬養鴨的廢水，往往直接排入淡水河中，因此可能會對保護區生態造成傷害。
5. 民眾前往該區遊憩除了可能帶來垃圾之外，更有的民眾進入該區捕捉魚蟹等，造成生態上的破壞。

2.1.12. 坪林台灣油杉自然保留區

管理機關	林務局羅東管理處 (039) 545114-217
成立時間	民國 75 年 6 月公告
地點	台北縣文山事業區 28.29.40.41 林班
保護對象	台灣油杉
訪談對象及方式	人員訪談，對象包括林務局保育課課長及課員

該區位於台北縣坪林鄉境內，屬於羅東林區文山事業區第 28 林班、29 林班、40、41 林班之少部份面積，劃定地總面積約為 34.6 頃，海拔高介於 350 到 650 公尺，區內溪流為北勢溪支流之金瓜寮溪，沿北宜公路往宜蘭處沿溪穿過茶園可到達該區。

該區原為租地造林地，大型哺乳動物在本區內早已絕跡，僅偶有小型啮齒類動物活動，但是鳥類在區內人工林處仍相當多見。

該區油杉多呈樹勢弱之衰老林木，直徑約為 25 到 120 公分，結實情況尚佳但是種子空粒多，發芽率低天然更新情形差有絕滅之慮。本區原為租地造林地，人工林佔 94%，為維護該區之完整，租地應補償收回。依台灣油杉目前之生長生育狀況，若無適當之復育勢必滅絕。該區由於公路不便，步行上山約 1 小時以上，因此人煙罕至，少有人進入故管理維護上尚屬容易，為區內盜伐、濫墾之情形依然偶有發生，因此，值得大家共同檢討與約束行為，以維持區內生態

之長存。

2.1.13. 烏石鼻自然保留區

管理機關	林務局羅東管理處 (039) 545114-217
成立時間	民國 70 年設立，83 年 1 月公告
地點	宜蘭縣南澳事業區 11 林班
保護對象	特殊地景、海岸闊葉林、鳩鴿科及鷺鷹科鳥類、 海岸天然林
訪談對象及方式	人員訪談，對象包括林務局保育課課長及課員

該區位於宜蘭縣蘇澳鎮朝陽里境內，屬於羅東林區南澳事業區第十一林班，總劃定地面積 347 公頃，原為內政部核定之蘇花海岸保護區之一，並經農委會於民國 83 年 1 月公告為自然保護區。該區為台灣島東伸向太平洋上的一塊鼻型小半島，最高點為東澳嶺 701 公尺，由此向海之陸地即為該區之範圍，全區緊鄰太平洋，地形由海平面急遽上升至 200 公尺，極為陡峭，鼻頭處最高點距海平面亦有 170 公尺，多屬東向陡坡。

該區野生動物據調查哺乳類 10 種以台灣獼猴、赤腹松鼠最多；鳥類 59 種以紅嘴黑鼻、紅山椒鳥、繡眼畫眉佔優勢，爬虫類 13 種如眼鏡蛇、雨傘節、鈍頭蛇、龜殼花等均有發現，兩棲類較少僅五種，而最具價值的應為蝶類，總計 113 種，其中不乏珍稀品種如黃

裳鳳蝶、台灣麝香蝶、流星峽跌等。

該區由於緊鄰海岸邊，因此屬於有名的海釣場之一，頻繁來往的釣客造成部份環境垃圾堆積破壞生態，後因開放船釣已減少許多，但是問題仍在，此外現存的潛在威脅係早期經營之兩處雲母石採礦區，目前雖無開採之跡象，但是卻造成林務局經營管理上之隱憂，盜獵行為在該區也是一個非常值得注意的潛在問題，尤其台灣民眾酷愛以毒蛇猛獸進補，因此對於該區的野生動物應善加管理及保護。

2.1.14. 二水台灣彌猴自然保護區

管理機關	林務局南投管理處 (049) 367111-40
成立時間	民國 70 年設立
地點	彰化縣二水鄉鼻子頭段 (區外保安林)
保護對象	台灣彌猴
訪談對象及方式	人員訪談，對象包括林務局保育課課長及課員

二水台灣彌猴自然保護區，地理位置位於彰化縣二水鄉鼻子頭段，為八卦山台地中下段之區外保安林，中心位置約為北緯 23 度東經 120 度，海拔在 250 到 400 公尺之間，面積共 94.2 公頃，保護區之東南方毗鄰原集公路，集集鐵路及八堡圳引水道，交通便利；鄰近地區城鎮人口眾多，大部份保護區區域均已為人開發。由於交通

便利濫墾及盜獵的行為相當猖獗，另外土地的侵佔也是另一潛在問題。

該區登錄之彌猴群約 4 群，共 46 隻。該注意的是猴群在保護區外的活動，要避免猴群危害鄰近農家而引發獵捕的行動。

此外二水鄉公所有意願想將此保護區劃為動物園，整體而言，由於本省低海拔之地區生態破壞得相當嚴重，因此，將此劃為動物園之行為，是否會引發類似達觀山生態環境遭破壞之事件，遊憩活動的規畫與設施是否會引起該區保護動物之生存疑慮，這些問題需審慎思考衡量。

2.1.15. 武陵櫻花鉤吻鮭自然保護區

管理機關	林務局東勢管理處 (04) 5881319
成立時間	民國 66 年設立
地點	台中縣大甲溪事業區 24-37 林班
保護對象	櫻花鉤吻鮭及七家灣溪流域生態
訪談對象及方式	人員訪談，對象包括林務局保育課課長及課員

該區行政劃分屬台中縣和平鄉平等村，為東勢林區管理處轄國有林地大甲溪事業區第 24—37 林班，面積 7069.30 公頃。本區範圍屬德基水庫上游集水區亦即七家灣溪及其支流桃山溪，無名溪流域；四周山峰圍繞，大多屬雪山山脈側支，包括大雪山、桃山、池有、

品田等山峰，海拔約在 1700—3886 公尺之間。

潔淨無暇的七家灣溪是舉世聞名溪—櫻花鉤魚吻鮭的故鄉。而鮭鱒魚類屬冷水性迴游魚類，僅分佈於年溫 17 度 c 以下的溪流中，亞熱帶台灣僅分佈在大甲溪上游流域。現因棲地遭遊憩、農耕、開發污染等影響，分佈不僅在七家灣流域一帶，數量不及千條且有逐漸絕滅之慮，本種魚類早期因冰河移動造山運動演化為陸封性，勘稱稀有特殊。

該區所保護之櫻花鉤吻鮭，在七家溪第六號攔砂壩下游，約七公里河道有所發現。但是此區經常坍方及水質優氧化，再加上攔砂壩的存在使得櫻花鉤吻鮭交配的機會大為減少，此外還有炸魚、捕魚的行為，使櫻花鉤吻鮭有絕滅之威脅。而遊憩則是促使此種威脅大增的另一活動；經由遊憩所帶來的污染是一個極大的潛在威脅，應經由遊憩活動的規畫與限制減少危害的程度。最重要的還是民眾本身的認知程度，如何去促使民眾本身的自覺，才是櫻花鉤吻鮭長存的最佳保證。

2.1.16. 海岸山脈闊葉林自然保護區

管理機關	林務局台東管理處 (089) 324121-240
成立時間	民國 70 年設立
地點	成功事業區 41.42.44 林班
保護對象	闊葉林
訪談對象及方式	人員訪談，對象包括林務局保育課課長及課員

該區位於台東縣富里鄉，花東公路海岸線成功鎮希北部海岸地區，隸屬台東管理處成功事業區第 41、42、43 林班，屬於三仙溪與新港溪集水區，全區面積 1779 公頃，海拔高度介於 200 到 1682 公尺之間，全區山勢成顯著陡峭之急斜地形。該區保護之植物為低海拔闊葉樹林、牛樟、朱鷗、台灣長鬃山羊等珍貴動植物為主。

根據調查結果顯示該區至少有 57 種鳥類、13 種哺乳類、8 種兩生類、8 種爬蟲類及 20 種蝴蝶類，其中長鬃山羊為已知全省海拔分佈最低的地方，而其餘的鳥類及蛇類在本省其他地方並不多見，屬瀕臨絕種之物種。該區由於地處偏僻，山勢陡峭且交通不便，因此，大多數原生植群得以完整保留至今。

該保護區內之牛樟樹種，特產於台灣，原屬於生育區廣泛之大喬木，因中低海拔原始森林大量開發，再加上寄生於牛樟腐朽中空幹內之樟蕈為民間珍視之稀世藥材及其地下纏繞根系更廣泛被作為

工藝品；所以，近年來僅存之天然牛樟樹常遭盜伐，導致牛樟株數越來越稀少。又由於該區野生動物如長鬃山羊等，其活動範圍都在低海拔地區，因此易遭人盜獵補殺，這也是一潛在問題。

此外該區的邊緣由於有礦區的存在，常導致附近生態的不平衡，採礦車、工人的亂丟垃圾、產業道路未加以規畫的開發，這些都會造成生態的破壞。

2.1.17. 關山台灣胡桃自然保護區

管理機關	林務局台東管理處 (089) 324121-240
成立時間	民國 70 年設立
地點	關山事業區 19 林班
保護對象	台灣胡桃
訪談對象及方式	人員訪談，對象包括林務局保育課課長及課員

關山台灣胡桃自然保護區，位於台東縣境新武呂溪上游河谷地東向坡面的山坡地上。地形上為向陽山脈的延伸，屬東南山塊的一部。向北可以眺望向陽山，向東可以看到南部橫貫公路蜿蜒其上。海拔高 1300~1600 公尺，面積 30 公頃，為保護稀有之台灣胡桃地區。

台灣胡桃其木材紋理及化學性質及化學性質佳，紋理通直、質地優良，是用來做櫥櫃、槍托及內部裝潢的好材料。此外，其果實除可用於裝飾外，果仁味美可食，是非常有價值的森林主副產品之

一。關山台灣胡桃自然保護區由於海拔地理位置夠高對外，交通不便。因此，盜伐及盜採的情況較不嚴重，但是還是偶有發生。在保護區中主要的問題是礦區的存在。

在保護區外圍之台灣胡桃區域，有礦業公司在從事著開採的作業。其主要礦石有雲母及滑石礦。該開採礦區位於南橫公路之南側，屬土砂桿止保安林範圍內，對當地景觀破壞、水土保持、野生動物保育影響至鉅。而目前關山保護區的保護責任由關山工作站每月派員巡護二~三次，以免採礦工人誤伐或誤盜台灣胡桃等事情發生。

至今消極的作法乃等該礦區的採礦權到期後，再收回其權利，以解決此保護區最嚴重的問題。

2.2. 個案地區訪談資料—美濃黃蝶翠谷

2.2.1. 環境背景

美濃黃蝶翠谷生態資源豐富，所產蝴蝶有記錄者共 110 種，其中「銀紋淡黃蝶」和「無紋淡黃蝶」曾擁有產蝶密度世界第一的紀錄，以致在蝶盛時期形成萬蝶群飛的大自然奇觀，具有學術、教育、觀光及經濟上的價值。而雙溪熱帶母樹園設於民國二十四年，有外來樹種 270 種，現存 96 種，其中 30 種左右為台灣僅存的樹種，在教育、觀賞、種源保存及學術研究上的價值很高，殊為珍貴。但因

即將興建美濃水庫之故，而引發當地之爭議。

2.2.2. 相關利害關係人

美濃黃蝶翠谷相關利害關係人態度，受訪情況報告如下：

2.2.2.1. 生態保育團體：

在推動成立黃蝶自然生態公園最有力的環保團體，屬美濃愛鄉協進會以及八色鳥協會，他們本著愛護美濃的鄉土親，積極替黃蝶生態公園催生，不過由於推動此公園牽涉甚廣，非能一蹴可幾，因此從推行保育教育開始，讓美濃人甚至外地的人，關懷這塊即將遭受破壞的自然環境。

而當地地方環保團體在推動生態公園方面部份，其作法及所遇到的困難：

推動上的困難：

1. 地方性環保團體力量小、外來資源太少。
2. 地方性環保團體在推動上常受地方人際網絡關係所牽制。
3. 美濃水庫興建的壓力。
4. 規畫區域內有承租土地造林者。
5. 規畫區內有部份非林務局所有林地。

近程工作：

1. 繼續進行黃蝶翠谷生態教育工作，讓更多的人瞭解黃蝶翠谷

若不加以保護，我們即將失去美好山林溪谷。

2. 與其他環保團體合作，尤其是南台灣水資源的問題，亦將持續關切。
3. 持續與林務局合作，就熱帶母樹林的生態教育與維護進行支援。
4. 尋求各方力量的援助，以阻止美濃水庫之興建。
5. 持續進行生態保育活動的推行，以喚起大眾的關懷與重視。

長程工作：

在阻止水庫的興建之後，希望能將一個完整的生態體系區域，劃為黃蝶生態自然公園，讓區內的生態能繼續平衡發展。

2.2.2.2. 高雄縣政府：

高雄縣縣長到目前為止都將美濃黃蝶自然公園的催生，當作是自己競選時的政見，因此現任縣長一直以來是反對興建美濃水庫，亦支持黃蝶自然生態公園的成立。因此高雄縣政府曾經主要邀集各方，召開過一次協調會。

2.2.2.3. 當地墾殖農民：

當地美濃鎮的農民也有著愛鄉之親，因此只要在成立生態公園能考慮他們的生計問題，就不會有反對的意見。

2.2.2.4. 投機造林者：

有上級保育單位不瞭解下級保育單位執行成果，下屬保育單位不諒解或不認同上級主管單位制訂的政策及法規等等，當然，這個現象不只是保育單位才有，是很多公民營組織都會出現的現象。

2.4. 小結

由上述各保護區所面臨的威脅及問題，我們將可能遭遇的問題及威脅加以整理表 2-1，並歸結如下：

礦區、租地問題	物種受人為威脅的生存問題
盜採、盜獵問題	管理權和警察權無法統合
地方發展與生態保育的衝突問題	保護區的管理常受民意代表干擾
遊憩的壓力	法令不合時宜
區內物種對區外的問擾問題 (如台灣獼猴對果農的困擾)	保護區周圍相關事項，管理單位 無審核權
區外發展對保護區的影響問題	其他

表 2-1a 自然保護區現況之整理

保護區名稱	性質	主管機關	狀況描述
礁溪台灣油杉自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	區內有盜伐及盜獵問題
達觀山自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	該區受到強烈的遊憩壓力，因遊客數量太多，造成區內神木遭破壞，林物局擬管制人數，但遭當地民意代表及業者反對，此問題亟待解決。
觀霧台灣檫樹自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	此一保護區是一原始林，為與民眾及其他團體產生衝突。
雪霸自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	因該保護區位於國家公園內，因此問題所在在於職權衝突，而少有與外界之衝突。
觀音海岸自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	因該區位於海岸公路旁，因此遭垃圾污染情況屢見不鮮，此外還有遊憩之壓力。
武陵櫻花鉤吻鮭自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	該區最大問題在於櫻花鉤吻鮭之保育問題，此外就是職權衝突的問題。

表 2-1b 自然保護區現況之整理

保護區名稱	性質	主管機關	狀況描述
雪山坑溪自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	民眾為盜採牛樟菇，而砍牛樟樹，是典型的保護區管理問題。
瑞岩溪自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	鄰近遊樂區及居民截斷溪水以利引水，其他則為與原住民傳統狩區重疊而有盜獵情事。
二水台灣獼猴自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	當地鄉公所希望將此區闢為野生動物園，而與林務局意見有歧異，另一問題是該區獼猴跑至區外，破壞農民果樹，是一亟待解決之問題。
阿里山針闊葉樹林自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	與原住民傳統獵區重疊，而有盜獵情事。
玉里野生動物自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	區內仍有礦區存在，因此如何與業者協調是一問題，另外還有盜獵的管理問題。

表 2-1c 自然保護區現況之整理

保護區名稱	性質	主管機關	狀況描述
鹿林山針闊葉樹林自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	該區位於原始林區，為與外圍產生很多互動。
關山台灣胡桃自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	區內仍有礦區存在，但此礦區已不開採，因此如何與業者協調解決是依課題，此外還有盜伐與濫墾情事。
台東海岸山脈闊葉樹林自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	有民眾在該區邊緣濫墾，恐有危害該區生態之虞；另有民眾為盜採高價值的牛樟菇，而砍倒牛樟樹。
關山台灣海棗自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	省旅遊局欲在該區設花東縱谷風景特定區，而與林務局意見相左；另有地方政府未經林務局同意而於周圍設焚化爐，生態環境可能造成破壞。

表 2-1d 自然保護區現況之整理

保護區名稱	性質	主管機關	狀況描述
海岸山脈台東蘇鐵自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	離海岸公路很近，本區生態很容易遭侵入破壞，尤其是民眾為採蘇鐵種子，而破壞、盜伐蘇鐵，這是亟待解決的課題。
甲仙四德化石保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	有民眾進入該區盜採化石。
十八羅漢山自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	區內有租地問題，如何與業者協調是一重要課題，另外還有被迫開放遊憩之壓力，亦有地方要求設垃圾焚化爐的衝突。
台東台灣獼猴自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	由於該區道路系統方便，因此常有盜獵情事發生。
雙鬼湖自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	該區與魯凱族傳統獵區重疊，希望能與原住民協調出解決之道；另外還有礦區及開放遊憩之壓力存在。

表 2-1e 自然保護區現況之整理

保護區名稱	性質	主管機關	狀況描述
北大武山針闊葉樹林自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	有登山旅遊及盜獵等管理問題。
浸水營闊葉林自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	盜獵問題
大武台灣油杉自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	有盜伐的問題
茶茶牙賴山自然保護區	國有林自然保護區	台灣省林務局	盜採、盜獵及開放遊憩之壓力
淡水紅樹林自然保留區	自然保留區	台灣省林務局	目前區內因鄰近區域開闢捷運外環道，因此區內生態可能招致破壞，另外還有地方要求闢建社區、遊憩、垃圾之壓力。
坪林台灣油杉自然保護區	自然保留區	台灣省林務局	區內仍有租地問題，待有關單位與業者協調，另有盜採及濫墾問題。
烏石鼻自然保留區	自然保留區	台灣省林務局	區內仍有礦區，亟待與業者協調解決；另外還有海釣者破壞環境等問題。

表 2-1f 自然保護區現況之整理

保護區名稱	性質	主管機關	狀況描述
南澳闊葉樹林自然保留區	自然保留區	台灣省林務局	盜獵及盜伐樹木，栽植香菇等問題。
插天山自然保留區	自然保留區	台灣省林務局	目前有遊憩之壓力以及垃圾污染生態之問題。
三義火炎山自然保護區	自然保留區	台灣省林務局	區內有民意代表介入採砂石以及租地問題亟待解決。
阿里山台灣一葉蘭自然保留區	自然保留區	台灣省林務局	與遊樂區接近，因此有盜採之情況。
出雲山自然保留區	自然保留區	台灣省林務局	盜採貴重樹木以及越野吉普車違法進入，破壞生態環境的情況。
台東紅葉村台灣蘇鐵自然保留區	自然保留區	台灣省林務局	盜採及盜獵問題。

表 2-1g 自然保護區現況之整理

保護區名稱	性質	主管機關	狀況描述
大武山自然保留區	自然保留區	台灣省林務局	該區靠近小鬼湖，因此有遊憩壓力，以及垃圾污染問題，區內仍有礦區待解決；另外一個問題是南橫國道問題，這是一個利益糾葛的複雜問題，各方意見不同。
大武台灣穗花杉自然保留區	自然保留區	台灣省林務局	區內有盜伐問題。
黃蝶翠谷保護區	評估規畫中		現有水庫興建之壓力

3. 民眾參與與衝突管理—個案分析

本研究第二階段所進行的部份，係將第一階段所選取的樣區：達觀山自然保護區與美濃黃蝶翠谷，做衝突分析與比較。

3.1. 民眾參與之可行性

3.1.1. 前言

由於民主過程的演變，民眾參與形成一種新的趨勢，廣泛的在社區、造街等活動中出現。使得民眾不但有機會參與計畫規劃，甚至可參與政策制定及實際的經營管理工作。同時，由於民眾的參與更使管理單位廣泛地吸收社會各階層的意見，而提供決策時的參考。民眾參與使得政府官員不僅只向上級負責，同時加重其責任，也得向民眾負責。

但引領民眾關心公共事務參與工作時需十分小心，負責引領的幹部需有與民眾參與有關的訓練，例如對民眾群的選定法、溝通的理論與實務、資料的分析與評估、傳播媒介的運用法等等，需確定其結果是具創造性或建設性，而非消極性或破壞性的。

以下以美國與加拿大民眾參與國家公園規劃的概況，來說明民眾參與的模式。

3.1.2. 美國民眾參與國家公園規劃概況

早在 1969 年美國當局即指示：任何國家公園規劃主要計畫案，一定得先舉行公聽會，方能提請上級審核。即是當主要計畫尚在草

擬階段時，就需讓感興趣的民眾或利益團體有機會反覆加以討論，並提出建議。

1964 年訂定的荒野地法案(Wilderness Act)，強制性規定：國家公園管理局或其他管理土地的聯邦機構，再提出荒野地規劃案之前，一定得先舉辦公廳會。因此，不論是國家公園、國家森林、野生動物保護區等等，在提出規劃案提請國會審議前，一定要證明該規劃暗示經過廣泛的民眾參與而制定的，否則會因不合法而遭駁回(1986, 李)。

1969 年訂定的國家環境政策案(National Environmental Policy Act of 1969, NEPA)，更是降低門檻，讓民眾參與規劃聯邦土地經營方式。除要求有關的政府機關需與其他單位及民眾廣泛地交換意見，同時要求將他們的建議列入環境影響評估(Environmental Impact Statement)中。如果未將其意見列於環評中，則意見被忽視的團體可具狀向聯邦法院提出控告，控告該機關違法。

在此以美國的優勝美地國家公園(Yosemite National Park)之民眾參與規劃為例做說明。其規劃過程十分繁瑣，1968 年起開始規劃，直至 1974 年才提出規劃案，但當局以該規劃案缺乏民眾參與而予以駁回。於是國家公園管理處重新聘請一位公共關係事務專家，專職引導民眾參與公園規劃案。光在加州就舉辦三十四場研討會，在全美主要都市舉辦十四場研討會，在漿以上研討會所收集之意見歸納，製成七百個選擇題的問卷，每份需時四小時，寄發六萬個民眾，兩萬多人寄回問卷。同時，規劃小組還與七十多個民間團體接觸，經過一連串之民眾參與過程，於 1978 年再次提出規劃案與環境影響評估。

3.1.3. 加拿大民眾參與國家公園規劃概況

就民眾參與的程度區分，可將其分類為五類（1986，李）：

1.通知模式(Information Model)

政府全權決定，再通知民眾。

2.說服模式(Persuasion Model)

雖由政府全權決定，然後說服民眾，希望民眾欣然接受此決定。

3.諮詢模式(Consultation Model)

政府界定問題所在，要求民眾儘量提供意見供政府參考，仍然由政府下決定。早期的公園規劃多半採用此種模式，在執行過程中自然也達成某些成就，但也有不少缺點，如致使政府與民眾間互不信任，容易產生反抗。

4.夥伴模式(partnership Model)

政府界定規劃案的範圍，然後由民眾儘可能地參與規劃，甚至可做決策。在此模式中，民眾先提供背景資料及建議，在選替方案擬具完成後，將之提出民眾討論及選擇，最後規劃草案擬定後還需徵詢民眾的意見。這種過程是一種相互學習的過程，雖然較費時費錢，但規劃的成果較佳。

5.人民決定模式(Citizen Control Model)

由民眾全權決定公園規劃的一切事宜，定案後，再由政府負責執行。理論上說來，這彷彿是個最民主的方式，但不切實際不易推行，從來沒有一個公園規劃案採用這種模式。

以上五類民眾參與模式的程度，以第一種最低，以第五種最高。而加拿大公園管理局經過十多年的實際經驗，決定以夥伴模式作為

規劃的準則。加拿大當局在處理這方面的問題執行的相當成功，同時也使得專家與官員獲得了此方面的知識與經驗。

3.1.4. 小結

民眾參與也並非萬靈丹，可解決所有規劃的問題，有時還要耗費相當的人力、財力與時間。但民眾參與無疑地是擴大了民意基礎，由於廣泛的民眾參與，致使規劃案不至於犯下無可挽回的錯誤，使規劃案能正確地反映出規劃目標。民眾參與的成功，主要是在民眾與政府間能相互信任，並建立合作的關係，同時管理單位及民眾皆認同該規劃案之目標，將會共同為此目標而努力。

而由以上的模式中歸納，目前本案之兩個案例中所歸結出模式可大致歸類為「說服模式」。雖說當局將規劃之大方向告知民眾，並要求民眾廣納意見，類似前述之「諮詢模式」，但是由於政府的決策作業模式，係屬「黑箱」作業，致使民眾無法相信政府。而當局所採取的僅是消極地試圖說服民眾，而欲意圖冠上溝通之行為。兩個個案中的民眾僅只看到規劃出的最後目標，故本研究將兩個個案的民眾參與程度訂於較低的「說服模式」。以下將就民眾參與過程中，目前當局的模式與合理模式加以比較，與討論其中之衝突點，加以詳述之。

3.2. 衝突管理分析

3.2.1 衝突事件發生

衝突發生的原因大略歸結其原因如下：

1. 資源稀少：由於資源不夠分配，必會造成衝突。
2. 缺乏歸屬感
3. 成就感
4. 角色不同，所持立場不同
5. 由於社會制度變遷，某些人會覺得利益被剝奪，起而反抗，於是產生衝突。

雖然可參考上述所發生的原因，例如人際間之衝突、組織間之爭論、國際間之紛爭，來比較規畫環境衝突之管理，但實質上仍有相當差異性存在，環境衝突具有一些特性，歸結如下：

1. 人：環境問題通常牽涉極廣，故參與之份子亦為複雜。
 - A. 黨派團體色彩濃厚
 - B. 所出現的團體其組織規模小同
 - C. 黨派團體意識型態強
 - D. 當衝突發生時，會出現新的利益團體
 - E. 專家意見與民眾、團體之認知看法會有所出入
2. 程序
 - A. 目前尚未有制式的紛爭處理程序
 - B. 僅能依現有各種程序狀況處理
 - C. 司法權和法律解釋會未建立

- D. 對爭執取得之協議無法核定監督
- E. 監測的標準及執行過程多必須自行制定

3.內容實質問題

- A. 爭論點可能多樣且複雜
- B. 事實陳述可能不完整或相互矛盾
- C. 數據資料之解釋可能相互衝突
- D. 無法確認有無長遠的影響
- E. 決定後無法再復原

政府、產業或是利益團體常會因資訊誤用、缺乏、不良的溝通、以偏蓋全、及無法回應關心之項目解說等，而引發無實質利益爭論之衝突問題。

常發生爭議的狀況如下：

1. 未提供問題中溝通與討論所需的足夠資訊與解說。
2. 政府機構通常只發佈一般民眾較不理解之文件資料。
3. 許多單位只提出政府規定之報告，而排除一些對民眾權益影響甚大，但法律明文中未要求的資料。
4. 學者經常以非難和尖銳方式的立場表達其論點，而使資訊失去其正面引導之功能。



圖 3-1 環境衝突事件的範圍

以上的問題其實皆可透過妥善的管理衝突技巧，即面對面討論方式予以有效之改善。

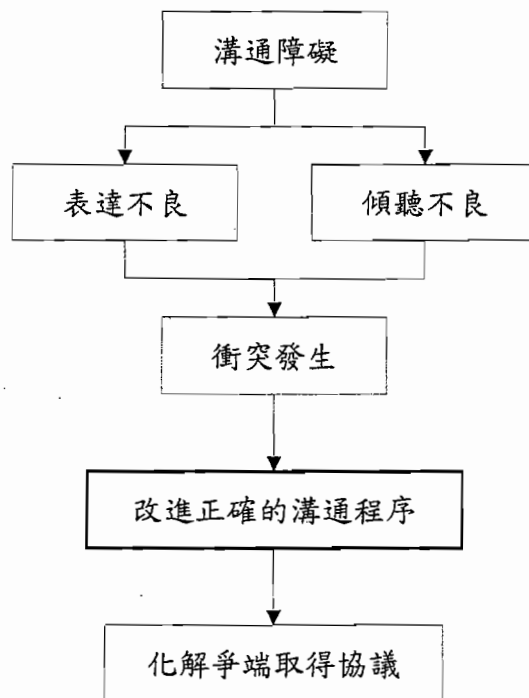
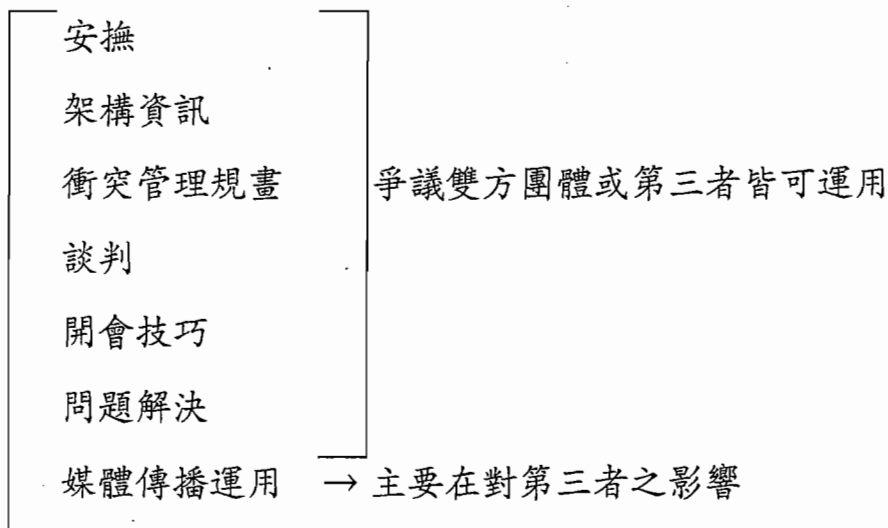


圖 3-2 改善衝突之流程

3.2.2. 衝突管理模式

衝突是不斷的再發生，如何面對衝突，如何化解衝突，則是所必須學習的課題。雖然嚴重的衝突可能會造成不和諧的結果，但是有更多的研究顯示適度的衝突會帶給組織團體更多良性的效應，只要加以適當的管理與規畫，衝突不失為有活力的表徵。由於衝突的產生主要是源自於前述如有限資源的競爭等自然存在的現象，所以衝突即是挖掘問題與平衡權力的良好媒介。由於衝突使我們必須面對導致衝突的原因，同時需對問題的起因做出改變，整個參與過程的成員在共同經歷過衝突事件並處理好之後，能促進不同團體間的良好溝通，而增進彼此的瞭解與信任，亦能提高達到整體目標的能力。所以衝突管理的善加規畫便顯得重要，以下提出幾點衝突管理之內容：

1. 利用問題解決方式來達成雙方可接受的協議
2. 減少破壞性之影響避免不必要之衝突事件
3. 界定實質爭議之內容，以取得實際具體之解決對策
4. 衝突管理者採用之技巧方法包括：



衝突管理之步驟，依序規畫如下，共分為五個階段，每一階段必須完成再進入下一階段，以免事端擴大。

1. 開始

- A. 瞭解問題點
- B. 研討衝突管理事物之決定
- C. 資訊需收集或交換瞭解
- D. 對參與者關係即可改善之認知

2. 數據收集及分析說明

以觀察、記錄、面談與問卷等取得相關爭端內容及人員間關係，供規畫階段之參考

3. 策略規畫擬定

- A. 全面瞭解衝突因素
- B. 規畫雙方可接受仲裁方案

4. 執行策略，建立程序共識

- A. 對內教育及組織
- B. 對外宣佈利益及需求替代方案及決策

5. 協議

- A. 處理程序
- B. 監測系統
- C. 保證協議之執行

以上步驟歸結成其基礎架構如下，由下層之程序逐步往上層之建立及執行，目的來解決衝突事件。

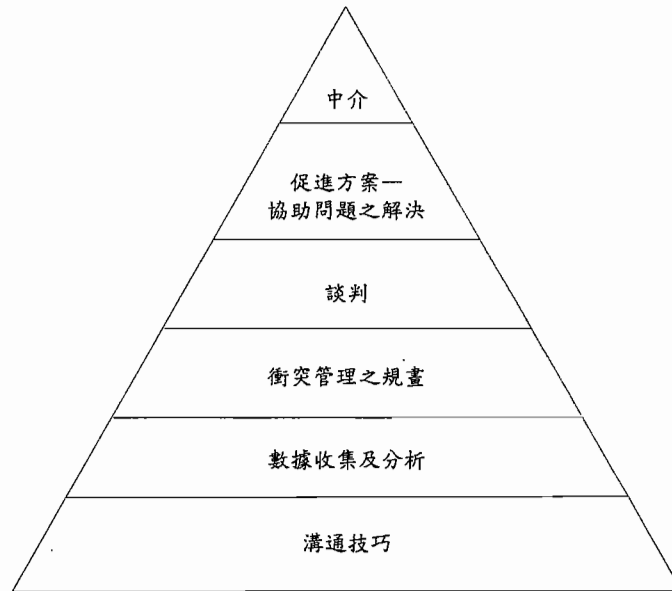


圖 3-3 衝突管理之基礎架構

3.3. 達觀山自然保護區

3.3.1. 當地背景說明

達觀山之地區主要發展是以前橫與自然保護區所帶來的遊客為主。此地區是北部地區最大的綠色地帶，同時由於氣候因素，每年六至八月盛產水蜜桃，更是吸引人潮的因素之一。

當地民眾組成雖以原住民為主，但是由於旅遊需求，主要獲益產業則為旅館業界，其次才是農戶。而旅館業者大多是由平地上來發展，多非當地居民；此外，農戶部份，亦是原住民與平地人（漢人）各居一半；意即，當地主要經濟結構份子是有謂的平地人（漢人）。

由於當地社會組成結構複雜，在意見方面就較難統一，一般意見領袖則以當地民意代表為首，還有華陵村長、旅館業者等等，意見較難一致溝通。

3.3.2. 溝通過程

達觀地區，尚未出現完整且具代表性之組織負責與林管處溝通，溝通代表主要由民代、當地旅館業者、部份居民。主要由當地鄉民代表會、華陵村長陳情，以本研究所獲得之公文記錄，至 85 年 12 月為止，雖有進行溝通，但會議多為不歡而散，目前仍在積極溝通之中。

3.3.3. 衝突分析

衝突皆包含特定的人、清楚與不清楚的爭論點、競爭的利益及相對可預測的發展動態。這些類似點產生一個共通的架構，其對於分析有關爭議的各種問題是有用的。

將上述訪查資料依下列分類加以區分，以尋找出對我們有用的「爭議」。

3.3.3.1. 人

達觀部份：上巴陵部份，旅遊、旅館業者（外地移入、當地原住民轉型），果農（外地移入、當地原住民），居民。根據觀察，當地經濟結構中，主要獲益者為當地旅館業者。因為主要獲益者通常為操作最後決策者之一。

表 3-1 衝突分析—「人」之比較

項目	分析
主要利益（衝突）團體	當地旅館業者為最主要之利益團體，因限制遊客人數將直接衝擊至旅館業者（上巴陵）
次級團體	當地原住民、果農

個人	民意代表為主要發言人，代表當地業者與民眾（包含原住民與外地移入居民）的意見，具有相當影響力，隨著衝突升高，民代在居中的地位亦顯重要
	新竹林管處為具決策責任的單位
價值（使其願意去做的有強烈影響的信念）	<p>對民眾而言，主要價值標準在於：短期有利（維持現況發展），長期繼續開發</p> <p>對林管處而言，主要價值標準在於：短期限制，長期經營（永續性）</p> <p>兩者產生意識型態（認知）上的差別，短期與長期的著眼點不同</p>
利益（關心與需求）	<p>共同點：旅遊人數與收益的相關性</p> <p>不同點：收益所帶來的直接利益，程度之差別（旅館業者>果農>原住民）</p>
地位（職位、立場）	民代的地位是明顯的
知覺(Perceptions)	民眾方面一直覺得錯誤的決策出自於政府（林管處方面），對其有強烈不信任感，民眾方面為維護目前利益之共同結合，同時亦瞭解林管處在職權上之談判限制
動機	民代擔心溝通失敗，將導致個人地位與團體權力之喪失，態度堅決

3.3.3.2. 關係

表 3-2 衝突分析—「關係」之比較

項目	析
歷史	由林管處先提出意見，但民代的立法與預算權對林管處形成壓力
現在的狀態(Current Status)	方已進行完成無效率的談判（於 86 年底）
趨勢(Trends)	朝向問題之尖銳化進行
大體上的評估 (General Assessment)	於雙方對於此項核心議題已完成最後的溝通（86 年底），致使整體行動目前暫停

3.3.3.3. 實質內容

表 3-3 衝突分析—「內容」之比較

項目	分析
核心的爭議點(Central Issue)	限制旅遊人數，但隨著時間後續加入次要的爭論點，民代將中心擴大
次要的爭議點 (Secondary Issue)	林管處加入「保護區外之土地管理」 民代加入「政府規劃不佳」、「山地原住民自治管理」
可有的選擇 (The Options Available)	目前以決定保持原狀（因為事件已在結案前，決定之）
事件(Events)	林管處與民眾在座談時，有發生衝突。

3.4. 美濃黃蝶翠谷

3.4.1. 當地背景說明

美濃地區在日據時代以前為高雄縣地區唯一的客家聚落。60%的農業人口，是美濃主要的構成份子。近年來，當地新興的企業成員，積極地在當地推展客家文化復興等等活動，對於社區營造不遺餘力，相當具有地方文化特色。在此潮流之下，美濃愛鄉促進會與八色鳥工作室等先後成立。而協會等民間組織的出現，對於當地民意的彙總，具有相當的影響，同時亦具有當地相當的民意基礎，如此在中央政策溝通之時，民眾得有組織的向政府反應，而做出有效的溝通。

3.4.2. 溝通過程

縣府協調會參與成員及成果

參與成員：

縣府農業課 2.林務局林管處 3.地方環保團體 4.民意代表

協調結果：

縣府此次的協調會主要目的是將美濃地方的想法與期望，由此次會議讓林務局能夠瞭解，黃蝶翠谷是否能規畫為生態自然公園，會議結論是林務局將前往瞭解，而沒有任何具體的結論。不過在會議之後，林務局即前往黃蝶翠谷，勘察結果認為從最有必要且最沒有爭議的熱帶母樹林區開始劃定為生態保護區，並且開始與地方環保團體合作，進行母樹林生態教育及宣導工作。

3.4.3. 衝突分析

美濃地區，僅就推動生態公園方面而言，已有民間組織，代表當地權益戶，出面溝通。此一團體之出現，即將零碎且不同之意見，做過初步的會總，再由代表出面與主管單位協商。

但美濃地區，不同於前述達觀地區，此地有興建水庫之壓力，亦因此原因，致使推動公園的議題，備受關切，同時參與的成員背景較前述案例為之多樣。

3.4.3.1. 人

表 3-4 衝突分析—「人」之比較

項目	分析
主要利益（衝突） 團體	出現整合性民間團體：美濃愛鄉協進會、八色鳥協會
	相對衝突團體：承租造林者
次級團體	當地墾殖農民與美濃當地居民（態度比較猶疑）
個人	地方團體的角色以代替個人，形成主要溝通與意見之橋樑
價值（使其願意去做的有強烈影響的信念）	地方團體：為了阻止水庫之興建，利用傳播媒體
	林務局：態度被動
	主要的意識型態點在於地方團體之過於激進，對林務單位形成相當壓力
利益（關心與需求）	地方團體欲保有山林

	承租造林者（投機）期望水庫之補償金
地位（職位、立場）	地方團體中的地位是明顯的
知覺(Perceptions)	地方團體認為水庫的興建是中央政府之錯誤決策，同時美濃水庫之興建僅為台灣水資源政策大衝突問題之一部份，地方團體繼續堅持，同時也瞭解到問題是出在中央決策部份
動機	地方團體為爭取保有山林，避免興建水庫，正努力尋求多方支持

3.4.3.2. 關係

表 3-5 衝突分析—「關係」之比較

項目	分析
歷史	由地方團體提出生態公園之構想
現在的狀態(Current Status)	由於水庫之興建，構想停止
趨勢(Trends)	水庫之問題，已凸顯於生態公園之上
大體上的評估 (General Assessment)	中央一致之決策，地方亦無能為力(水庫興建，失去山林)

3.4.3.3. 實質內容

表 3-1 衝突分析—「內容」之比較

項目	分析
核心的爭議點(Central Issue)	水庫的壓力
	南部水資源壓力之問題
次要的爭議點 (Secondary Issue)	地方團體(過於激進)對於造林者(投機部份)的敵意
	林務局之配合意願
可有的選擇 (The Options Available)	焦點先放在停止水庫之興建
事件(Events)	地方團體(過於激進)與林務局(保守與保護造林者)之心態上有衝突

3.5. 兩案比較

前面章節有提過，衝突形成的原因之一，即是資源（利益）分配的不均，由表 3-6 之整理中，可看出兩地之衝突爭議點、衝突規模等等，皆有所差異。

表 3-6 兩地個案比較

地區	達觀山地區	美濃地區
項目		
爭議點	林務局之限制遊客人數	欲成立黃蝶翠谷生態公園
衝突發生處	溝通不良	溝通不良
背後利益問題	1.當地經濟來源受損 2.門票收入問題	水庫興建，決策非地方政府所能左右，由中心裁定。
衝突程度	較大	較小
意見範圍	較複雜	較統一
引發衝突之因素	較簡單	較複雜

在兩個案例中，首先看到達觀山地區，可瞭解到當地主要的收入即是觀光，可帶來旅館與農產的收入，重要的衝突因素在經濟方面，另一關鍵則是風景管理處與自然保護區所收受的門票以及收票地點的設定亦是衝突因素之二。林務局所提出「限制遊客人數」，與當地（上巴陵、華陵村）社區主要經濟收入發生抵觸，上巴陵是以旅館業為主，但根據調查當地合法旅館業者僅有兩家；而華陵村係擔心人潮的減少與農產品收益相關。為維護己身利益，衝突自然而然發生。相形於美濃地區的問題程度就較為簡單。

美濃地區本著愛鄉愛家的觀念，守土心切，當地的社區文化教育已與當地客家文化融為一體。基於重視環保觀念，愛護山水坡地，美濃當地提出成立「黃蝶翠谷生態公園」，希望為後代子孫留下資源。但由於中央經濟政策發展，為因應南部水需求之供應，選定在此地

興建美濃水庫，於今年年初裁定。但由於美濃地區又較於前者不同之處，來自於其最大的外在壓力—美濃水庫之興建。而且，水庫之推動，乃至於整體水資源計畫並非由縣政府與林務單位能單方面控制，係主導於中央部會，所牽涉的層面大於達觀案例，相形之下，達觀地區問題反較顯單純。於早期水庫規劃案公佈之時，美濃地區早已引發抗爭，當地的民意團體帶領民眾抗爭，進而將此議題擴大成為全國性之話題。生態公園與美濃水庫是完全地相互衝突，政策背後的政黨問題，當地所謂的客家情結，皆使得公園之成立日趨複雜，亦致使當地林管處應對當地環保團體的激進態度，是為「閉門」方式，而產生另一層的衝突問題，是故美濃地區的衝突因素較前述之達觀地區，較為複雜，亦較難處理。

此外，達觀與美濃兩個案例，在民眾參與程度上，有著不同地差異。達觀部份由於當地旅館業者為主要利益團體，當地民眾與林管處的衝突雖然已成過去式，但衝突的發生仍因不良的溝通而發生。而美濃部份，係由民間團體主導，管理單位執行，民眾參與程度較高於前個案例。同時，兩個案例之執行溝通，皆由當地林管單位人員直接執行溝通，係屬傳統公部門以上對下的溝通方式。

其次，林管單位之態度比較方面：達觀地區為自然保護區，由於早期未有環境資源規劃之良好概念，致使上巴陵部份開放之後，遊客與濫墾問題不斷，小部份的外圍地區之開發與不斷湧入的遊客，已對保護區的生態造成不可回復之傷害，故當地林管單位欲採取類似福山植物園之模式，希望以限制入園遊客的數量，達到控制的目的。此部份，林管單位之態度相當積極。

而美濃地區部份，地方團體為阻止美濃水庫之興建，而提出美

濃黃蝶翠谷生態公園之想法，提交林管單位，期付梓實施。原當地林管單位態度保守，又由於當地地方團體激進之態度，再次發生溝通不良之結果。

最後，在溝通方面，皆淪入「溝通不良」之局面。達觀方面，是由當地林管單位訂定出「遊客限量」之目標，完全以單方面思考的方式，即告之民眾，以「說服」的方式，希望當地配合，但全然沒有考慮到當地民眾之感受，加上林管單位態度堅持，終告談判失敗。同時，民意代表背後所背負的利益關係，亦是造成溝通沒有結果的因素之一。

而美濃方面，單就生態公園事件而言，民眾提出意見，管理單位配合，本是良好的溝通與合作模式，但加上水庫興建之背景因素，使之過於激進，管理單位反顯退縮。如今興建水庫大方向已定，政府目前工作僅為「說服」民眾接受此種方案，再次淪入溝通惡化的窠臼中。在在顯示，目前公營單位中的制度與體系，仍然趨於僵化，並未與民主潮流而有所增長。

就經營規畫的過程中，假想改進現況讓森林恢復原貌為第一目標，當我們越是往此方向進行時，就會出現一個與第一目標相反的力量，會迫使我们遠離第一目標，此種阻力以多種方式呈現，一些意外的障礙在我們的路途上會突然出現，阻撓往第一目標前進的力量，這種各方力量互相衝突的結構，能同時將我們拉向和拉遠所想要的，此稱為「結構性衝突」(1993，郭)，如圖 3-4 所示。此種系統的存在，常會造成我們執行決策失敗的一點。

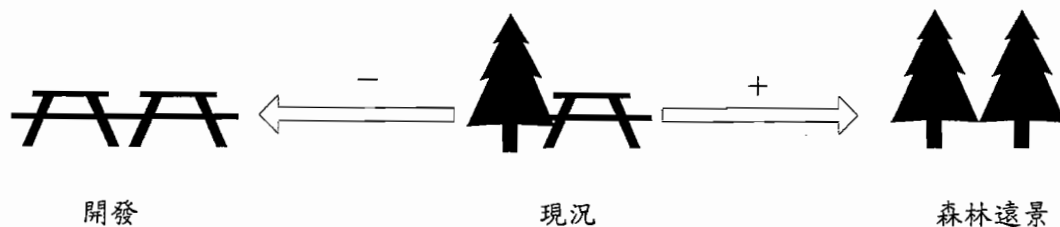


圖 3-4 結構性衝突：在森林經營方面適意圖

另一方面，林務局與當地居民溝通的對立越來越高的環路，亦如下圖解釋。在協商的當初，每一方都會心平氣和的為自己的觀點辯解，但只要辯護較為強烈一點，局面就會變僵。缺乏彼此探詢的過程，只會產生更強烈的辯護，就像一個對立情勢升高的環路。對方辯解的越激烈，對另一方的威脅也就越大，因而越來越對立，最後使得協商中斷，如圖 3-5 所示。

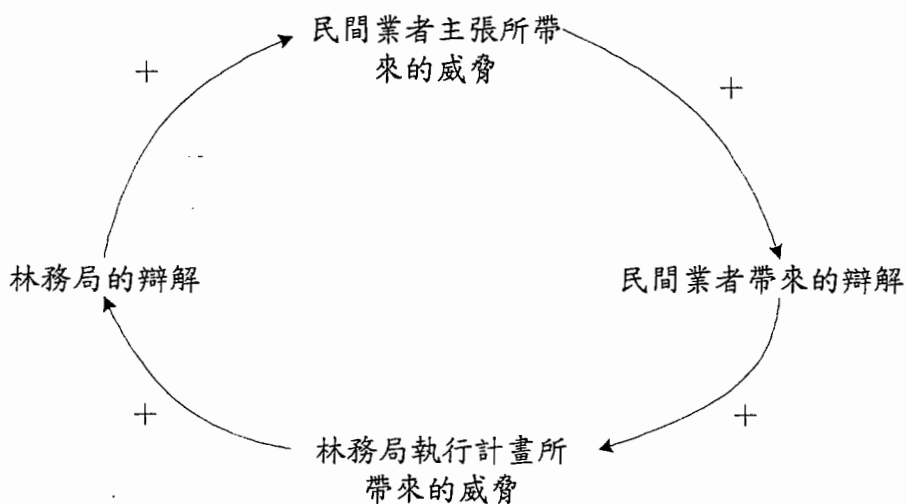


圖 3-5 對立情勢逐漸升高的增強環路，以達觀山為例

其實，在重要的議題下，若加入相互的探詢，將雙方的思考說明清楚，此種情況目標將不再是某方的獲勝，而是尋求到最佳的論斷。在本計畫中，林務局與達觀當地的溝通，尚未開始辯解就結束了。連基本的資訊互換的過程都尚未進入，如此的協商結果，著實令人思考。

4. 結果與討論

4.1. 解決衝突—積極面

4.1.1. 個案處理

林務局在當初規劃自然保護區之時，已考慮到緩衝區之問題，例如福山植物園相對於哈盆保留區，同樣地達觀山之 22 棵巨木步道區相對於整個達觀山自然保護區亦是緩衝區。但由於民眾的守法問題與巨木區外的規劃已屬於林務局範圍外的業務，致使緩衝區外的問題，已影響至緩衝區甚至整體保護區之發展。

且不論未來林務局所採取的經營策略，先觀察現有經營之森林遊樂區，與達觀類似問題的地區以阿里山森林遊樂區與插天山自然保留區。

根據林務局的統計，85 年度各森林遊樂區的遊客人數有明顯下滑，流失較少的是墾丁、阿里山及太平山，流失較多的則包括了達觀山，見表 4-1 (1997，聯合報)。

遊客流失一方面是民營遊樂區的興起，分散了原有市場，另一方面，森林遊樂區連外道路的坍方損壞，形成民眾考慮的另一因素。其實，道路的毀損只是系統影響的表徵之一，會形成道路坍方的原因有許多，其一即是當地水土保持不良，山林開發管理不當。再者，民營遊樂區會分散市場，實因其交通方便，周邊食宿完善，整體規劃流暢，對民眾而言，充分達到休閒的目的。反觀現有森林遊樂區之經營，雖然內部森林遊憩活動宜人，但周邊食宿安排不便，攤販

林立，髒亂的外圍將保護區圍起，如上巴陵地區的規劃，阿里山火車站前之商圈等，在在都會影響民眾前往之意願。

表 4-1 林務局八十五年森林遊樂區門票人數 (1998, 林務局)

遊樂區	森林遊樂區 (門票人， 數值人)	排序	較上 (84) 年減比率 增減比率 %
墾丁森林遊樂區	760,889	1	-4.16
阿里山森林遊樂區	608,304	2	-32.64
太平山森林遊樂區	288,075	3	-17.14
達觀山森林遊樂區	168,176	6	-39.98
藤枝森林遊樂區	18,732	15	-48.76
內洞森林遊樂區	16,214	16	-37.51

區外之土地利用程度，目前已超出當地地質環境所能負荷的地步。若做出全面重新的區域使用規劃，如圖 4-1 所示，已開發地區的民眾可能會引起更大的反彈。建議首先考慮如何擴大「合法」業者，合乎法規，對雙方皆是有利條件。由「非法」過度至「合法」期間，鼓勵轉型，同時對於未來區外開發之限制，應跟有關單位（公路局、桃園縣政府等）做出土地使用之溝通，嚴格取締非法山坡地開發與濫建者。林務局對於濫墾國有林地執行收回造林行動，有前例可循，以提出自訴方式，並提供擔保請求准許宣告假執行，案例是南投林管處要求丹大山區種植蔬菜的四十六名濫墾戶拆除地上物交還林務局（1996，中國時報）。

當地居民生計方面，建議與農會，或自組聯合產銷班，以產地直銷的方式，計畫性供應北部地區之高山蔬果，提供當地農民另一穩定之收益。

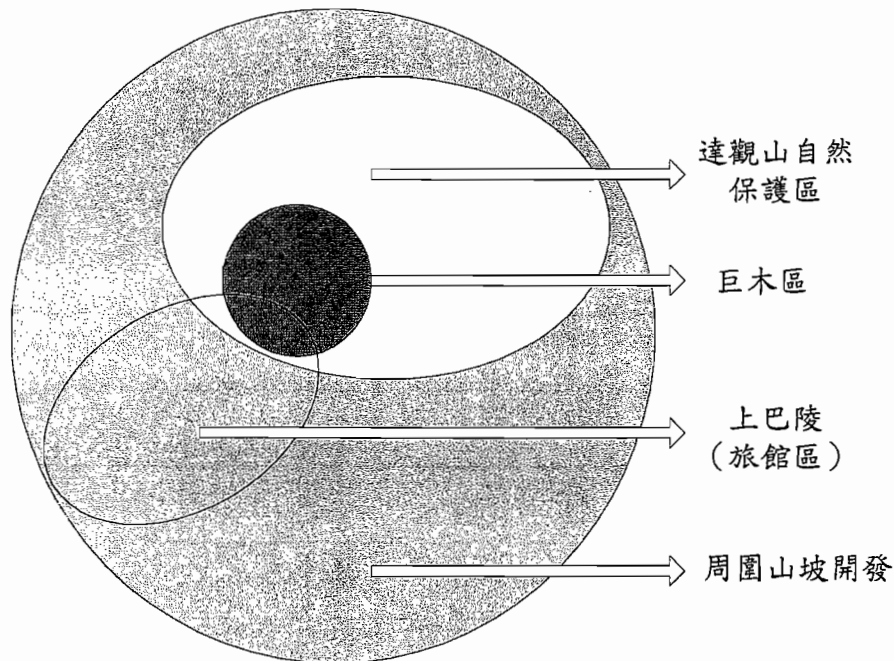


圖 4-1 達觀山現況概述

對於當地環境保護觀念之宣傳，則是林務局應多多加強之處，在巨木區原應設有解說生態館與駐站解說員，為遊客或當地民眾有個正確之說明，但目前解說站關閉，無解說員之設置，完全無法發揮應有的自然生態教育功能。除此為林務局之部分缺失外，當地林區與居民的互動略顯不足，工作站中只見已工作數十年的老巡山員，而風景收費處的解說亦顯不足。林務局的各地方管理處與工作站，實應平常就與當地社區（以及社區團體，如山地教會、環保團體、原住民團體等等）維持良好的關係，隨時利用機會進行解說與溝通，而非等到問題發生才做即時性的溝通。與社區互動的方式如以下兩種：

1. 由當地林管處或工作站之員工，若員工即是當地居民，效果更加。

2. 由有經驗之公關公司負責（採用外包方式），其優點即是由專業人才負責。

而針對第一點就現行的人力與財力較易達成，但如何鼓勵員工從事上述的動作，建議可類似企業中的提供進修、新的教育機會、獎勵、獎金等等。

而在美濃地區部份，即因當地居民對於家鄉環境有了相當的認識，所以提出生態公園之計畫。但由於中央政府與地方單位在重大決策方面，地方完全無從著力，致使美濃黃蝶翠谷一案受阻。林務局在此方面應可適時地表達正確的資源管理經驗與意見，如同南橫快速道路欲橫跨大武山自然保護區，林務局以專業的立場，提出了反對意見。再者，林務局會同地方政府與中央溝通，對於自然資源之保育工作，林務局當以資深經營者的身份對中央提出建言，當比民間團體的四處奔走與宣告有效的許多。

4.1.2. 林務局之自身體檢

在本計畫中，所遇到之困難計畫是由中央委託，但執行至地方單位時，地方單位配合意願不高，甚至遭遇拒絕。

目前之森林經營計畫係由中央至地方，採用中央集權方式。但自然保護區之特性係以地區與氣候而有所區別，且當地原住民之族群與習俗亦有相關，即是具有強烈的地方特性。由於中央與地方之本位主義強烈，地方單位因地緣關係對區域計畫之溝通具有重要角色，而中央單位則屬統籌全國，掌握整體計畫之大方向。但一旦發生中央制訂計畫，但未考量地區因素，而同時交付地方單位執行時，即發生所謂執行不力或是不願配合等等狀況。在此建議，林務局是

否應給予地區林管處較大的裁量權，以方便在作基層意見溝通時，較容易歸納出折衷點。同時，建議林務局針對目前所管轄之自然保護區之規劃與其執行成效，作一次自身的總體檢，期彰顯出保護區規劃的真正成果，同時亦是中央與地方的一次良好對話。

自然保護區是屬於「永續經營」之原則，而永續經營的工作是動態的與長期的，必須隨著階段性而有所調整，但根據目前林務局之組織型態而言，彈性之缺乏將無法迅速反應出及時的需要。以學習型組織作為改善目標，對林務局內而言，是可行的。

再者，林務局計畫決策作業向來係屬黑箱作業，關於整體計畫編制規畫過程，是否考慮向相關民眾公開，此部份關係到一完整資訊提供步驟之一。同時亦讓相關民眾得到尊重感，同時民眾亦對其本身權益的合法性，得到保障。

最後，關於計畫之編制是否考慮讓民眾參與，再由專家學者從旁指導，協助民眾的決策。此部份即前述所提及的「夥伴關係(partnerships)」，大原則、大方向由中央林務局負責，但其特色與其鄉土或區域特色性質則由地方林管處與當地民眾（團體）共同訂定之。日後模式成功，亦可應用於新的自然保護區之規劃上。

將整體社區組織起來，對於社區（自然保護區）內之規劃、公告與其經營管理方式，可由社區性之委員會，由不同興趣、專長的人士共同參與，以減少日後之紛爭（如達觀山地區之鄉民代表、旅館業者、縣政府、桃園縣觀光協會等等眾多意見出現），例如組織委員應包括當地居民代表、自然保育（環保）團體、旅遊業界等代表、果農代表、林務代表、地方政府代表。以相同比例佔有席次，有事件發生，可由委員會統一處理，讓社區等關係變成夥伴關係。

4.2. 有效溝通—消極面

就達觀山案例為例，由於林務局的經營決策，不能反映出民眾意願與民眾對於規畫案內的資訊不理解，結果在目的及方法產生種種對立情況，以致無法溝通，最終結果導致計畫流產。

在森林經營管理的同時，需要注重森林的多種功能，但通常無法兼顧，例如自然保護區之設立與開放性森林遊憩即產生對立的情況。再根據事實環境去取決，也實難斷定何種方法是「最適化」。在與民眾溝通之時，所期望的方式是先能調解各種對立情況，再由無解的情況中，找出大家接受的折衷方案，團體達到「共識意願」（1992，楊與林）。

彼此雙方所擁有的資訊不全，同時又因為立場問題與不同的利害關係，產生對立情況嚴重，同時非理性的相對，形成意見無法交換與整合。雙方之間利益交錯，再加上沒有一個完整資訊的資料庫可以提供雙方滿意的資訊，導致溝通之失敗。

民眾要求的是短期的效益，而當局著眼於中長期甚至是永遠的成效，由此兩種觀點又可產生另一衝突。

根據上述討論，本研究提出兩點建議：

1. 中介人之出現

事實上，自然保育管理機構如果與社區（或利益團體）發生衝突，除了自行協調溝通外，也可邀請中介人士或中介團體代為協調。中華民國商務仲裁協會、或是鄉鎮市的各協調委員會皆可發揮功能。中華民國商務仲裁協會以目前就積極推廣仲裁的理念和辦理裁協會。這些是可以作為選擇中介人（專家學者、

民意代表、社會公證人也可以作為中介人) 或中介團體的參考。

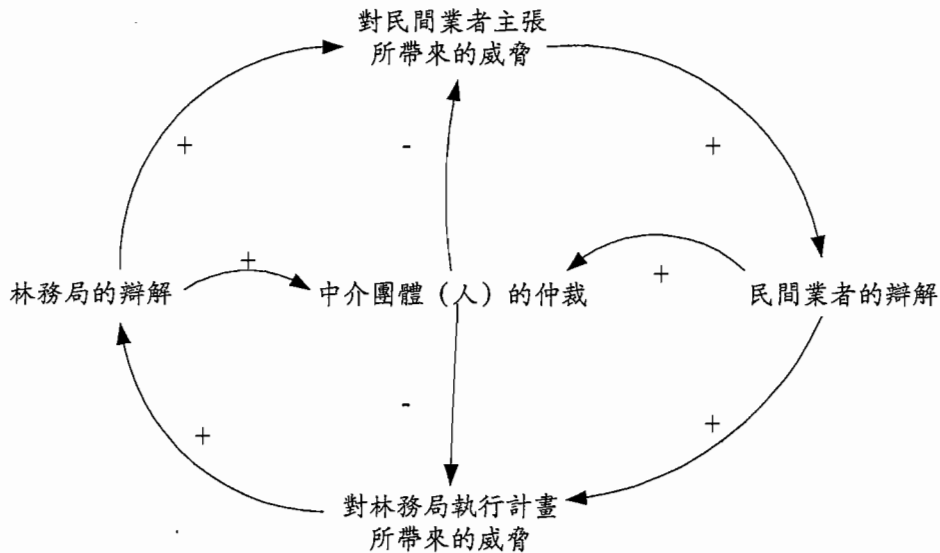


圖 4-2 衝突改善圖—中介者介入後 (與圖 3-5 比較)

與圖 3-5 比較，圖 4-2 中因為中介團體 (人) 之仲裁，可以間接地影響到溝通的環路，減緩了因為直接溝通引發的「結構性衝突」。經由專業仲裁人員的溝通處理，可以達到部份減低直接衝突所帶來的傷害，因而避免談判破裂。

2. 自行協商模式

目前較具規模的協調機構當屬「公害糾紛調處委員會」，有公害糾紛處理法及其施行細則明文規定，對於調處程序說明清楚。不過自然資源管理方面，性質可能較公害糾紛複雜，但類似的協商處理程序適可以參考的。

建議林務局內部成立一性質類似的協商調處機構，專責負責林務相關環境衝突部份 (中油公司內部亦有一公害處理小組，如

同其模式)。當有衝突發生，專業之訓練人員與當地林管單位聯絡協調之作業，而雙方之協商條件與議程內容，建議七日之前，雙方應寄送其相關資料，以確保資訊流通。其溝通技巧於第三章已陳述，在此不做重複。

4.3. 結論

衝突的發生並非是件危害組織（或是計畫）的事件，而我們則可從事件中，得到對組織成長有益的學習經驗，有助於組織之永續成長。由個案中所討論出的一些建議，亦期對林務局達到學習之效。

參考文獻

1. 中國時報。1996,7,30。拉拉山等四地，將設立省立公園。第 7 版，台北。
2. 中國時報。1996,10,23。取締濫墾指向丹大、德基水庫集水區。第 4 版，台北。
3. 李明宗。1986。簡介美國與加拿大民眾參與國家公園規劃概況，台灣林業(12:5)，頁次 12-13。台北。
4. 林務局。1998,4,13。森林遊樂區遊客人數。
<http://www.forest.gov.tw/home1/statb4.htm>。
5. 郭進隆譯。1993。第五項修練。天下文化，台北。
6. 楊榮啟與林文亮。1992,4。森林資源經營管理目的達到共識意願決策之形成的意義及方法。18:6，台北。
7. 聯合報。1996,3,9。遊客踏死達觀山兩神木。第 18 版，台北。
8. 聯合報。1996,7,24。達觀山門票，林務局部份擬取消。第 40 版，台北。
9. 聯合報。1996,8,5。國內將添四座森林公園。第 40 版，台北。
10. 聯合報。1997,1,21。林務局森林遊樂區，人氣排行出爐。第 40 版，台北。