

籌設中國家公園之權益關係人分析研究 －綠島之個案

柯明宏¹、張長義²

【摘要】針對綠島國家公園的爭議，本研究從權益關係人的取徑，採質性訪談，探究各權益關係人對此案的立場與態度，並分析衝突背後的權益結構，以及探討劃設國家公園過程中政府與民間各部門的互動關係。研究發現：居民反對設立國家公園的原因有：採集權、生活權、生計權被剝奪，以及建築與土地使用的限制等；另田野紀錄顯示鄉民代表會所做的「設立國家公園贊成與否」的高比例反對問卷調查結果，可信度並不高；而在地居民對國家公園的設立意見的呈現，可能與龐大的觀光產業利益有關。

【關鍵詞】觀光發展、保護區劃設、質性研究、衝突管理、在地參與

Stakeholders Analysis of A Proposed National Park - The Case Study of Green Island

Ming-Hung Ker¹ Chang-Yi Chang²

【Abstract】 To investigate the dispute for the proposed Green Island National Park, this study adopts a stakeholder approach and qualitative methods to circumvent the viewpoints and attitude of its stakeholders, to analyze the beneficiary structure behind conflicts, and to reveal interactions among stakeholders in its planning and designation process. The results show those reasons for the local opposition for the proposed national park including: limitation of rights for exploitation, collecting, livelihoods and development rights, as well as the constraints on housing and land use. Low credibility is found for the ambiguous results of the questionnaire conducted by the local township council demonstrating a very high degree of opposition by local population toward the proposed national park. This study argues that the local opposition may be related to the huge interests of tourism development.

【Key words】 tourism development, designation of the protected area, qualitative research, conflict management, local participation.

-
1. 國立台灣大學地理環境資源學系碩士生（通訊作者）
Graduate Student, Department of Geography, National Taiwan University.
 2. 國立台灣大學地理環境資源學系教授
Professor, Department of Geography, National Taiwan University.



一、前言

2006年7月11日前行政院蘇貞昌院長，重視前中央研究院院長李遠哲在全國永續會議中，所提及的保護綠島海洋資源，特別巡視綠島各項建設及自然資源；並指示：「有關綠島、蘭嶼的未來應朝向國際生態旅遊島發展，究竟應以國家公園或是風景區管理處的模式來推動，見仁見智，請相關委員督導相關機關研議推動。」於是內政部營建署（以下簡稱營建署）於2006年8月2日擬定「綠島國家公園籌設工作計畫」並推動相關業務。然而同年10月23日綠島鄉民代表會針對綠島年滿二十歲以上的居民進行問卷調查，調查的結果顯示有83%的居民強烈反對設立國家公園。而在營建署於12月7、8日假綠島鄉公所舉辦三場與當地居民溝通協調的懇談會中，與會居民表達強烈反對設立國家公園的意見（營建署，2007）。頗令我們好奇的是，才短短的時間，國家公園的規劃也還在萌芽啟動的階段，劃設範圍及可能造成的限制與產生的利益都尚未定案成形，在地居民為何急急就出現如此大的反對聲浪？回溯自1986年以來，從蘭嶼國家公園案，至能丹、馬告與綠島國家公園案的提出，皆由於在地居民的反對，導致國家公園案的暫緩實施或停止。原本政府成立國家公園，是為了保育環境資源與促進社區發展，進而達成永續發展的美意；然各個國家公園案，反而在當地引起強大民怨。探究其原因，可能是長久以來台灣在建制國家公園的程序上，皆延續威權時代國家機器由上而下的威權式（Top down）規劃型式，忽略了與其他重要權益關係人的溝通、協調與合作。長久以來，國家公園富強烈的「無人公園」的經營管理典範（紀駿傑、王俊秀，1995；黃躍雯，1998）。但在政府解嚴之後，由於人民意識抬頭，個人與團體的利益問題也逐漸浮出檯面。現階段，政府仍承襲過去一味地只考量政治、保育、發展等因素，仍舊採用由上而下的型式來建制國家公園，忽略其他重要權益關係人的立場與意見，或者是造成多方衝突與國家公園無法順利設置

的最主要原因之一。

為釐清政府在建制國家公園的機制研究與執行上，與權益關係人間的互動關係，並以此作為解決問題之基礎，本研究主要的目的為：藉由分析籌設綠島國家公園時，所引起的各權益關係人間的利益、限制與衝突，來探討綠島在地人反對劃設國家公園的原因；並希望藉此能提供綠島在未來持續推動國家公園計畫時，一些實務工作上的建議。

二、研究方法與架構

近來，越來越多的管理與發展健全政策的研究使用權益關係人分析法。權益關係人分析是一種折衷、務實的政策分析法（Grimble and Wellard, 1997）；其主要目的在於：了解政策是如何在一個特殊的脈絡之下被制訂的，以及發現所有可能影響成敗的原因，並藉由犧牲或利益交換來發展出一個可能的共識以促進政策的成功（Brugha and Varvasovszky, 2000; Grimble and Wellard, 1997）。本研究為了解綠島國家公園案的脈絡與暫緩實施的原因，故以權益關係人分析為取徑方式，來釐清各權益關係人間的關係與衝突。研究方法採質性研究法。首先，利用文獻回顧，整理台灣國家公園的建制年代、流程、現階段在地社區的抗爭行為，以及失敗的個案，來分析台灣過去可能造成負面結果的國家公園建制方式；其次，藉由文獻回顧與深度訪談綠島在地公私部門的相關人員，以蒐集綠島的自然、人文環境、地方產經、現階段發展困境等相關脈絡；最後，藉由參與觀察2007年1、2月於營建署舉辦的兩場「綠島國家公園專案小組會議」，蒐集公部門與國家公園委員會（專家學者）的立場與態度，與實地深度訪談在地社區公、私部門中，持不同立場、職業的重要權益關係人¹，對於劃設綠島國家公園將產生的利益與造成的限制觀點，進行分析比較；進而探究各權益關係人對國家公園的歧異意見，以及彼此間因對國家公園有不同的喜好所產生的衝突，來瞭解綠島在地人反對國家公園造成綠



島國家公園案暫緩實施的原因；研究架構如圖 1。

三、台灣的國家公園

(一) 台灣的國家公園建制史：

黃躍雯（1998）將台灣的國家公園建制過程依不同的政體特質分為四個階段歸納如下：

第一期（1931-1945）日治殖民體制：在此階段中，台灣雖未真正設立國家公園，但深深影響日後國家公園的建制過程。當時日治政府除留有豐富的國家公園基礎調查資料外，其所頒布的國立公園法所包含的條文規範及政策設計、國家公園的政策過程模式、甚至國家公園的空間計畫精神等，都在後來國家公園的規劃與設計上發揮其影響效果。

第二期（1945-1977）硬性威權體制：由於先前日治政府所留下的完善調查與規劃設計，加上國內觀光部門為求觀光事業發展以增加觀光利益，與美國及其主導的聯合國機制頻頻催促台灣設置國家公園的情況下，政府於 1970 年制訂了國家公園法。但因為此階段國家以軍事與經濟發展為主的政策，加上硬性威權體制的架構，亦是各界對國家公園位址尚未具共識，此時期國家公園法只是具法令形式，

並未實質付諸施行。

第三期（1977-1987）軟性威權體制：此階段是台灣國家公園建制史上最輝煌的十年，是國家機器首度表現出環境意識的年代。自 1981 年內政部營建署成立後，快速成立墾丁、玉山、陽明山、太魯閣等國家公園。

第四期（1987—現今）威權轉型體制：解嚴之後政經結構丕變，逐漸形成新政商關係；地方勢力崛起，個人與團體的利益也逐漸浮出檯面。因此在此階段籌設國家公園時，個人與團體的利益與限制問題，便造成了各權益關係人之間的衝突。在此階段中，雪霸與東沙國家公園的設立因為劃設區域內或無聚落，或無人類居住，所以沒有在地居民反對的問題；而金門國家公園也由於地方社會在解除戰地政務之後，多期待觀光利益輸入，而得以順利設置。

(二) 失敗個案研究：

1987 年政府解嚴，人民的自主權隨著威權轉型而與日俱增。總觀解嚴之後所籌設的蘭嶼、能丹、馬告等國家公園，皆由於在地社區的反對而導致暫緩實施或停止。分析各國家公園失敗的原因如下：

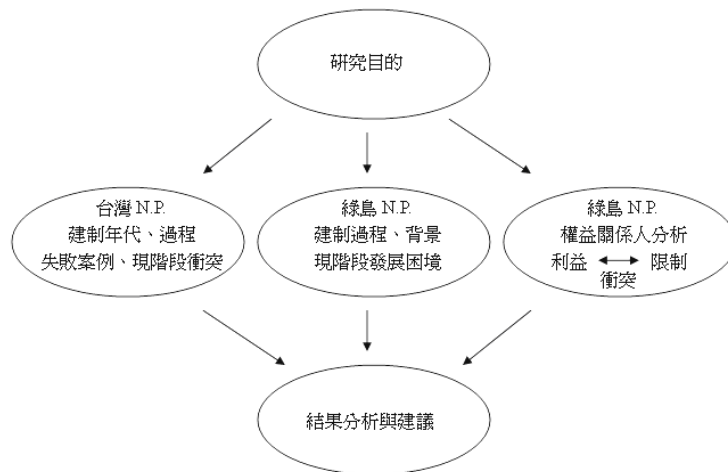


圖 1 研究架構



1. 蘭嶼國家公園：

(1) 建制過程：

1984年9月，時任營建署長的張隆盛先生參加第一屆世界文化公園大會，會中宣讀以蘭嶼人文與自然資源為背景的論文，深獲各國代表熱烈迴響。隔年7月舉行國家公園建設研究會，其中「國家公園及自然景觀組」陳仲玉等海內外教授也熱切建議將蘭嶼劃設為國家公園。在1986年9月4日召開「蘭嶼地區設置國家公園」研商會議中，與會單位均同意「設國家公園是保存蘭嶼地區雅美文化特質及特殊自然景觀與生態資源之最佳途徑」。1986年11月13日假蘭嶼鄉公所首辦的「蘭嶼地區設置國家公園座談會」，也達成共識做出「全體與會人員共同之願望」的結論。除了上述支持者外，其他還包括了學界教授、其他公部門、台灣社會團體、媒體、甚至雅美²青年都表予支持。然而，蘭嶼在地的父老卻始終不同意設置國家公園。1990年，營建署依過去威權時代的國家公園建制方式持續進行籌設時，一股反建制國家公園的社會勢力，結合反核廢的不滿情緒力量，當地居民開始與政府產生衝突（黃躍雯，1998）。

(2) 失敗原因：

分析蘭嶼國家公園的決策過程，政府歷來在蘭嶼空間決策的失當，導致雅美人反對設立國家公園；此外，各利害關係者的介入及營建署的態度，也是很重要的原因（夏鑄九、陳志梧，1998）。歸納蘭嶼無法成功設立國家公園的主要原因有三：

- i. 過去國家機器在蘭嶼地區，徵收了原住民視為財產的土地、剝奪了他們在土地上的生活權、以及設立核廢場等事件所積累的仇恨，在建制國家公園時成為導火線。
- ii. 蘭嶼在建制與規劃國家公園時，政府部門並沒有聽取社區居民的意見，只是詢問地

區最具影響力的民意代表，而這些代表不見得能真實反映地方意見；歸納雅美人反對的理由主要有二：其一為設立國家公園後無法保障雅美人能從中獲得利益，「受益人不是雅美人」；另一為擔心設立國家公園後，將再度失去更多的土地與失去更多空間自主權。

- iii. 政治勢力的介入：部份民意代表藉由此國家公園案對國家公園的設置、法規及管理提出強烈的質疑與批判（黃躍雯，1998）。

2. 能丹國家公園：

(1) 建制過程：

「能丹國家公園」於1998年1月，由南投縣地方人士黃炫星結合當地居民與登山界人士共1400多人共同連署成立，為首件由民間人士所催生的國家公園案。

(2) 失敗原因：

雖然能丹國家公園是台灣第一座由下而上（bottom up）、由民間催生的國家公園案，但因當地原住民反對導致無疾而終。歸納居民反對的原因為：雖然能丹國家公園範圍未包含當地原住民的居住地，但距離最近部落不到五公里的範圍，所以當地原住民認為設立國家公園將剝奪原住民對土地的使用權、對於土地情感的剝奪、失去在土地上的勞動與土地建立的情感，等於失去了對於泰雅人的認同（趙啓明，1999）；此外，居民對於能丹國家公園的規劃過程中，沒有溝通的管道而感到不滿（黃仁俊，2000）。

3. 馬告國家公園：

(1) 建制過程：

許多生態保育團體為了保育棲蘭的檜木林，於1998年成立了「全國搶救棲蘭檜木林聯盟」。為了更有效地保育檜木林，1999年「棲蘭山國家公園催生聯盟」取代了原本的「全國搶救棲蘭檜木林聯盟」（林益仁，



2002)。2000 年 9 月，行政院長唐飛發佈行政命令，准予成立 2 萬 7 千公頃的棲蘭檜木國家公園；但由於棲蘭山為當地泰雅族的馬告山，因此改名為「馬告檜木國家公園」。2002 年 8 月 23 日，營建署公告，馬告國家公園範圍佔地五萬三千餘公頃，當天高金素梅立委動員北泰雅族地區部落到內政部遞交異議書，表達反對馬告國家公園的設立；另一方面，環保團體與泰雅爾民族議會也在該日召開記者會，公佈十萬人連署書贊成馬告國家公園設立，正反雙方對馬告國家公園案的戰火正式點燃（陳律伶，2004）。最後此案預算在立法院遭凍結而暫緩實施。

(2) 失敗原因：

馬告國家公園案是國內第一個提出共管機制的國家公園，是國家公園體制在開放民眾參與上的一大進步（林益仁，2004；林珊如，2006）；並且藉由正反雙方的爭辯而提出應大幅修改不合時宜、限制原住民生活甚多的國家公園法（邱創進，2004）。但由於各權益關係人對國家公園的利益與限制有不同的觀點與喜好，導致正反雙方各執其詞而產生衝突，於是便造成了馬告國家公園案的延緩實施。歸納反對設置馬告國家公園的原住民所提出的理由為：過去政府部門的取締所造成的不滿（廖朝明，2002）；生計權、生活權、土地權、自主發展權的被剝奪；以及長期對政府的不信任而使得居民不信任共管機制等（徐國士，2000；陳律伶，2004）。

(三) 抗爭行為的出現：

1987 年政府解嚴，政經結構丕變，逐漸形成新政商關係；地方勢力崛起，個人與團體的利益也逐漸浮出檯面。因此，在威權時代基於保育而制定的國家公園法中的眾多限制；在解嚴之後成為各威權時代劃設的國家公園內居民抗爭的最主要原因。居民因不滿土地、建築的使用權受限制，以及採集、

生活、生計權的被剝奪而抗爭；並要求大幅修改不合時宜、限制居民生活甚多的國家公園法，甚至要求脫離國家公園的範圍（表 1）；而成為現階段在威權體制下劃設的各國家公園管理處經營管理上的最大困境。

(四) 小結：

成立國家公園或保護區在全世界已成為重要的保育環境工具；但依台灣國家公園的建制年代、流程、失敗案例與現階段各公園內居民不斷的抗爭行為可知：台灣在國家公園的建制與其後的經營管理上出現了很大的問題。而這個問題就是：忽略了「在地社區」的立場與態度；加上溝通、參與、合作的機制不完備；亦是長久以來，國家公園的限制與在地權益關係人的利益相抵制，所造成的今日各國家公園、失敗個案，公部門與在地社區間衝突的最主要原因。以建制流程而言：政府在制定重要保育計畫時，社區必須要被授權參與計畫的討論（Newmark and Hough, 2000）；但依目前台灣國家公園的建制流程³，在核定公告之前的計畫範圍核定、資源調查與計畫擬定等前置作業，主要是以公部門與專家學者的意見為主；而社區居民僅在實質計畫研擬階段才有涉入，但並沒有被授權參與計畫的討論與研擬，也沒有表達立場與意見的管道。如本研究參與觀察的兩次「綠島國家公園專案小組會議」中，與會人員以營建署官員、專家學者、綠島主管機關各公部門及綠島之環保團體為主，並無在地社區居民代表參加。由此不難發現，政府目前在制定國家公園時，仍舊是承襲過去威權時代由上而下、精英主導、忽略在地社區立場與意見的國家公園建制模式；這便是現階段各籌設中國家公園內，居民利用抗爭行為來表達意見與立場的最主要原因之一；此外，在當初威權體制下設立的各個國家公園，由於政經結構丕變，居民的利益與管理處的限制造成了衝突，居民因不滿管理而上演抗爭行為，更造成了國家公園經營管理上的困難；因為保護區的管理如果沒有當地社區的合作與支持是不會成功的（Gurung, 1995; Mehta and Heiene, 2001; Wells and Brandon, 1993）；



而國家公園的成功更須存在著強大的夥伴關係 (Hiwasaki, 2006)；更有建議政府須立法改善居民與公園間的互動關係 (West and Brechin, 1991; Wells and Brandon, 1992)。以下本研究以籌設中的綠島國

家公園案為例，藉由權益關係人分析的取徑，了解在地社區的立場、態度及需求；除探討權益關係人取徑的可能運用，也希望能夠有助於議題的釐清與未來國家公園的籌設。

表 1 解嚴後國家公園境內民眾不滿及抗爭之相關行為

日期	事	由
1988.05	花蓮縣秀林鄉鄉民代表大會決議譴責太魯閣國家公園危害原住民原有權益。	
1988.06	農舍不得擅自變更使用，其他建築設施少有限制，陽明山國家公園管制要點引起不平。	
1988.09	國家公園內採礦可乎？雍來在陽明山採礦十六年投資數億，行政院一紙公函終止租約引起爭議。	
1989.05	楓樹湖果農為家園請願，盼望苦心經營的果園，別納入陽明山國家公園範圍。	
1989.05	一家八口一張床？！劃入國家公園，禁建引起抱怨。	
1990.01	陽明山範圍多大？農民「莫宰羊」！管理說明會業主抱怨盼有關單位縮小區域標明界限。	
1990.02	農地劃入國家公園，修建圳道申請無門，陽明山農民無所適從。	
1990.10	花蓮縣秀林鄉富世、崇德、及秀林三村太魯閣族村民在村民大會強烈指責太魯閣國家公園「老大」作風及未重視當地原住民權益。	
1990.10	高雄縣桃源鄉梅山村的布農族村民北上立法院抗議劃入玉山國家公園影響生計，首度將國家公園與原住民傳統生存權益的衝突問題搬上全國政治舞台。	
1991.10	由全省部份原住民組成的反對設立雪霸國家公園委員會在新竹舉行會議，認為大霸尖山是泰雅族人傳統聖山，開發將嚴重侵入族人生活空間。	
1992.04	陽明山國家公園裡人不如獸？飛禽走獸、植物礦物都在保護之列，居民抱怨唯獨她們不受重視。	
1993.07	陽明山住戶農民，促修改國家公園法，土地開發、移轉層層管制。	
1993.04	太魯閣族原住民五十餘人完成有關修改國家公園法請願書的簽署活動。五月太魯閣族人赴立法院召開公聽會，要求修改國家公園法及開放國家公園內的狩獵權給原住民。	
1993.06	百餘位來自高雄縣桃源鄉梅山村的布農族代表再度到立法院及內政部，抗議土地被劃入國家公園的範圍內，要求將山地保留地劃出玉山國家公園，修改國家公園法及允許狩獵。	
1993.06	玉山、太魯閣、雪霸、蘭嶼等四區國家公園原住民陸續舉辦各區公聽會，並計劃聯合要求修改法令，允許適當狩獵與開墾。	
1994.03	陽明山兩千農戶為不能務農抗爭，土地納入國家公園管制，影響農民繼承、移轉、建舍與銷售權益，要求放寬。	
1994.10	太魯閣國家公園的太魯閣族一千餘人聯合前往太魯閣國家公園以「反壓迫、爭生存、還我土地」為訴求進行抗爭。	
1998.11	墓園隱瞞公告，社局遷墳，墓主吃驚，陽明山國家公園內違法濫葬，議員出面協調暫緩遷移。	
2003.03	墾管處車庫發生大火，3輛公務車被燒毀，警方懷疑這起火警與墾管處大力拆除區內違建有關。	
2004.09	恆春居民將三軍聯訓基地與核三廠、墾丁國家公園，並列「恆春三害」。	
2007.04	墾丁國家公園內的南灣9個里組成墾丁社區發展協會，4日上午一百多位居民到墾管處抗議陳情，要求脫離國家公園。	

資料來源：整理自紀駿傑、王俊秀，1995；施雅軒，2004；聯合報；自由時報；中國時報。



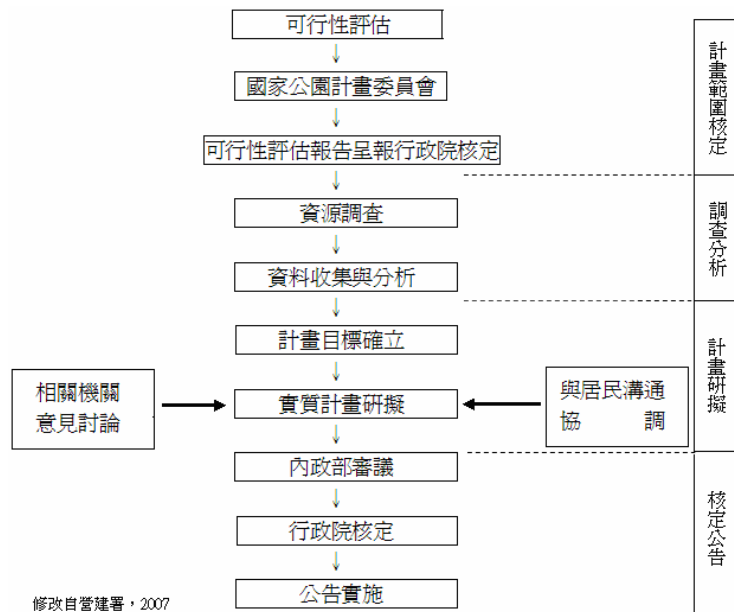


圖 2 國家公園規劃程序圖

四、綠島國家公園案的背景與面臨的問題

(一) 綠島國家公園案的由來：

2006 年 4 月 21 日，前中央研究院李遠哲院長在全國永續發展會議中專題報告，當時的行政院蘇貞昌院長重視李遠哲院長在會議中所提及的保護綠島海洋資源，特別安排於該年 7 月 11 日巡視綠島各項建設及自然資源，並於聽取中央研究院鄭明修研究員簡報及解說綠島的自然生態環境後指示：「有關綠島、蘭嶼的未來應朝向國際生態旅遊島發展，究竟應以國家公園或是風景區管理處的形式來推動，見仁見智，請相關委員督導相關機關研議推動。」（營建署，2007）。於是，營建署開始進行籌劃與評估綠島劃為國家公園的可行性。2006 年 8 月 2 日營建署擬定「綠島國家公園籌設工作計畫」推動相關業務，並於 9 月 8 日邀集四位專家學者前往實勘、

9 月 14、16 舉行兩次的座談會、及 12 月 7、8 日於綠島鄉各村辦理「綠島國家公園可行性評估村里民懇談會」。根據三場的懇談會與綠島鄉民代表會在 10 月 23 日所進行的問卷調查結果顯示：有 83% 的居民反對設立國家公園，其主要的疑慮有：1. 容積管制及違章建築處理。2. 公有地採集活動的限制。3. 海域漁業活動之管制（營建署，2007）。

(二) 建制背景：

1. 自然環境：

綠島位於台灣本島東南方的太平洋海面上，西距台東市約 33 公里，南距蘭嶼 73 公里。綠島為呂宋島弧中最北方的火山島嶼，地處副熱帶季風氣候，周邊海域有黑潮流經，兼具熱帶雨林生態系與珊瑚礁生態系；又因位處生物地理區系之交匯過渡帶，故孕育出特殊而豐富的陸地與海洋生態系統。總計共有陸域生物：原生維管束植物 492 種、歸化植物 59 種；野生哺乳類動物 12 種、鳥類 137 種、淡水魚 4 種、爬行動物 19 種、兩生類 3 種；尚有許多其他無



脊椎動物，如昆蟲、陸蟹、陸貝等。海域生物：綠島海域的珊瑚礁非常發達，海洋生物多樣性高，且資源非常豐富，但目前的海洋生物資料調查甚少。依現有資料：大型藻類 56 種、珊瑚 215 種、棘皮動物 60 種、軟體動物 230 種、甲殼類 99 種、海域魚類 641 種，及豐富的海洋哺乳類動物如鯨豚等（綠島鄉公所，2005；營建署，2007）。

2. 人文資源：

綠島擁有豐富的人文觀光資源，以年代時期區分可概分為以下幾類：

- (1) 根據發現的考古遺址證據顯示，綠島至少在距今四千年前的「繩紋紅陶文化」時代就有史前住民居住（劉益昌，2003）。目前共發現有 20 處遺址，分別位於柚子湖、南寮漁港、觀音洞、流麻溝等地。
- (2) 清嘉慶初年（1799-1804）：小琉球漁民陳必先率眾入墾綠島，在現今柚子湖、楠子湖等地尚有許多當初漢人所遺留下來的特殊古厝。
- (3) 日治時期：日本政府於 1911 年在公館流麻溝興建「火燒島浮浪者收容所」，自 1912-1919 年在此收容犯人（李玉芬，2003）。
- (4) 國民政府之後：一個原本為白色恐怖時代最重要的集中監禁地，於 2002 年在行政院的主導下成立「綠島人權紀念園區」，紀念 50-80 年代台灣的政治犯，並見證民主、自由發展的歷史；目前的主管機關為文建會。園區共有以下幾個重要景點：人權紀念碑：1999 年落成；新生訓導處-台灣綠島技能訓練所：1949 年軍方的「新生訓導處」、「綠指部」、「警備總部感訓第三總隊」，至 1993 年由法務部接管正式改制成立「台灣綠島技能訓練所」，於 2002 年裁撤；綠洲山莊：1972 年啓用，是台灣「威權時代」的產物之一，於 1987 年解嚴後廢除（文建會，2006）。

3. 地方產經發展歷程：

- (1) 清代：漢人以農業為主，漁業及伐木為輔，形成島內自治不受官府箝制，自給自足的封閉社會。
- (2) 日治時期：引入鱸竿釣及柴魚（鱈節）產業。
- (3) 自國民政府主政之後：1961 年台東縣成功、富岡漁港相繼建構完成，使綠島對外交通更為便利，綠島養鹿事業因而蓬勃發展；1990 年觀光局東部海岸國家風景特定區管理處於綠島成立管理站，觀光業逐漸成為綠島最重要的產業。根據綠島鄉公所 2002 年各行業統計，目前工作居民以觀光服務業 442 人比率最高，約佔就業人口之 30%；公務人員 375 人次之；農漁牧人口 151 人再次之（營建署，2007）。根據綠島生態保育協會 2006 年的綠島生態保育年刊的資料中顯示（綠島生態保育協會，2006）（表 2），現階段大部份的綠島居民都因觀光業的發展而獲利－不論是生活上的便利或財富。由於觀光業在此地佔有非常重要的地位，本文將於下節對其觀光業做較詳細的敘述與分析。

表 2 觀光業對綠島居民的影響

階段 向度	捕魚階段 (1991 年前)	觀光發展階段 (1991 年後)
生活型式	出賣勞力	服務導向，帶遊客等
收入	足夠溫飽	數十、數百萬計
交通	交通不便難得外出	交通船、飛機均方便經常外出
物價	物價昂貴，少有選擇	物品多且便宜，各類店家均多
土地價值	以整塊地計價	以坪數計價
財富	窮苦	小康（台東多半置產）

資料來源：修改自綠島生態保育年刊，2006 年



4. 觀光業的發展與類型：

1990 年 2 月，綠島正式納入東海岸國家風景特定區的經營管理，開始發展觀光業。由當初 1 萬多次，至 2004 年遊客達到最高約 40 萬人次（表 3）；旅遊的季節主要集中於 4-10 月。現階段的旅遊型式以大眾旅遊為主，且旅遊活動多為套裝行程。旅遊費用（包含台東-綠島來回船票、住宿、機車）：個人 2 天 1 夜約為 1800-4000 元不等，視淡旺季又有所調整。旅遊活動與景點（圖 3）大略如下：

- (1) 海域活動：浮潛、潛水、玻璃底船賞景、乘船賞鯨豚、海底溫泉。
- (2) 陸域活動：環島賞景、原野露營、登山健行、夜間觀察、人文體驗。

5. 現階段發展困境：

依目前綠島產業結構、現階段旅遊類型、遊客量、以及實地深度訪談相關人員⁴，綠島

正面臨了以下的危機：

- (1) 環境破壞問題：觀光業雖為綠島居民帶來了商機；但相對地，對環境的破壞及產生的污染，是綠島目前所面臨的最大問題。如海洋生態的破壞、陸域生物的影響、噪音、廢棄物的汙染，與超抽地下水而導致地下水鹹化等問題。
- (2) 總量管制問題：綠島單日遊客量最高可達 4 千多人（營建署，2007）。對綠島而言，如此的遊客量對環境的破壞與居民的生活均造成了很大的影響，必須進行總量管制。但如同綠島文化生態協會林登榮老師所言：

綠島早該在單日遊客量突破 2000 人時，就要進行總量管制了；現在等大家加蓋了民宿、添購了出租的機車，才說要總量管制，居民大多不會贊成的。

表 3 觀光客的數量統計

年月	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	合計	成長率
1991	3,515	5,152	5,598	7,091	5,082	5,746	5,791	6,810	3,885	3,929	3,454	3,330	59,383	
1992	3,624	9,066	6,638	8,485	6,055	6,505	7,384	4,893	5,501	4,894	3,859	4,244	71,148	+19.81%
1993	6,794	4,865	4,905	6,500	6,489	8,041	11,767	12,258	8,771	8,812	5,530	5,274	90,006	+26.51%
1994	4,638	7,849	8,940	9,435	10,644	11,050	18,638	9,597	11,155	8,614	7,630	6,231	114,421	+27.13%
1995	6,878	9,558	8,318	16,606	11,471	17,782	19,901	14,936	13,487	10,738	8,131	6,460	144,266	+26.08%
1996	6,160	7,715	6,871	10,636	11,938	19,645	22,482	19,060	14,131	12,825	8,573	9,078	149,114	+3.36%
1997	6,699	8,723	12,587	18,716	20,026	29,169	38,572	17,735	14,870	19,649	9,530	5,591	201,867	+35.38%
1998	12,591	9,086	13,329	24,581	28,788	36,837	51,385	48,403	19,944	20,203	14,476	9,999	289,622	+43.47%
1999	9,824	13,740	18,483	36,838	35,164	39,439	52,404	39,617	23,912	12,157	10,587	5,226	297,391	+2.68%
2000	10,863	11,691	14,011	39,242	32,395	44,925	56,482	38,440	35,404	28,591	8,294	6,777	327,115	+9.99%
2001	17,664	10,233	13,924	36,730	36,387	53,901	58,997	68,166	18,856	24,349	11,922	8,092	359,221	+9.81%
2002	11,436	19,058	19,443	34,571	30,490	47,893	68,606	50,057	28,843	22,079	9,296	5,851	347,623	-3.23%
2003	8,358	18,615	15,928	20,807	14,539	25,667	68,157	52,812	32,796	26,651	8,570	8,826	301,726	-13.20%
2004	13,141	9,620	13,275	28,422	45,411	56,574	68,146	68,768	39,642	33,652	14,123	6,556	397,330	+31.69%
2005	8,895	20,541	13,759	36,559	50,776	53,240	73,042	43,267	33,948	30,182	10,613	6,507	381,329	-4.03%
平均	8,739	11,034	11,734	22,348	23,044	30,428	41,450	32,988	20,343	17,822	8,973	6,536	235,437	
百分比	3.71	4.69	4.98	9.49	9.79	12.92	17.61	14.01	8.64	7.57	3.81	2.78		
2006	14,014	13,992	12,799	36,092	36,203	51,087	67,268	59,222	43,735		未公佈		334,412	

資料來源：營建署，2007；引自交通部觀光局觀光統計年報，2006



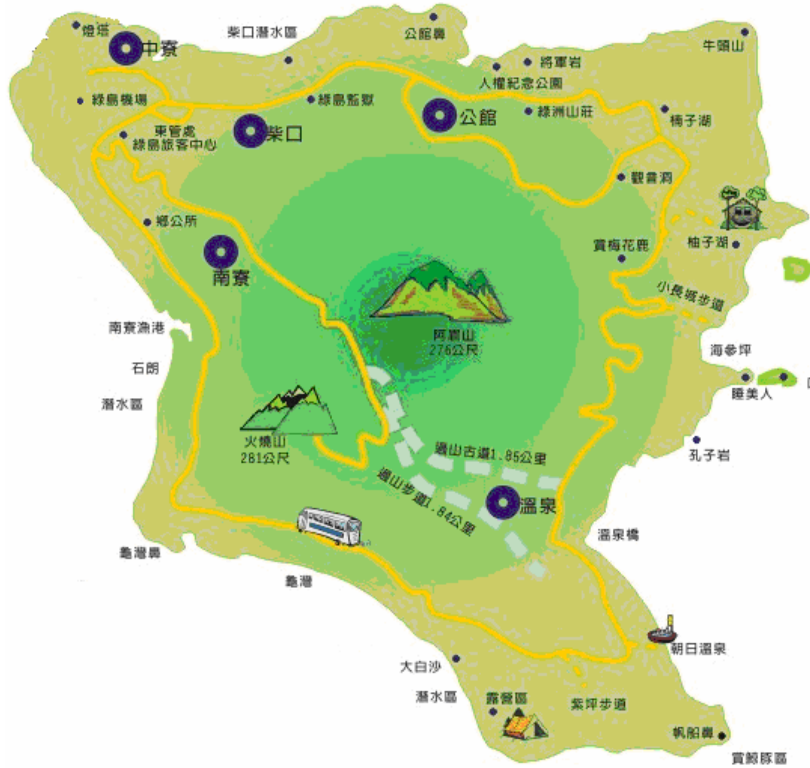


圖 3 綠島各景點地圖

(3) 旅遊淡旺季問題：由於交通的不便與冬季強烈的東北季風，使得綠島地區一年只能做半年的生意。故如要在旺季時進行總量管制，就必須要有相關的配套措施。

我一年只能做半年生意，冬季都在吃老本；如果政府再進行總量管制，那我的生活怎麼辦？（受訪者 A）

我贊成總量管制，因為夏季時的遊客量實在太大了，對環境的破壞真的很嚴重；但綠島旅遊淡旺季的落差很大，如果要進行總量管制，政府是否應在冬季時，多挹注資源來協助舉辦活動以求解決淡季觀光業蕭條的問題。（受訪者 J）

(4) 旅行社剝削－削價競爭－旅遊品質下降：綠島觀光業大多為套裝行程，且由旅行社代為

辦理的活動居多；但旅遊業者剝削嚴重，綠島業者又削價競爭，導致旺季時對遊客服務的時間與品質下降；再加上對外交通不便，如此地惡性循環下遊客數量可能會逐年減少。

綠島的旅遊品質很差，主要是因為導遊抽頭很嚴重。有些餐廳業者削價競爭，退三成給旅行社的導遊，原來一桌 1500 元的菜只剩下 1050 元，這樣做出來的菜能有多好吃？其他如浮潛業者被抽頭後，所剩利潤不多，只好增加量來賺錢。在旺季時，業者為了能儘快帶下一梯次的遊客進行浮潛，還會趕客人，甚至對遊客罵髒話。這些負面的行為也間接導致遊客率下降；可是又不敢得罪導遊，怕他們以後不與我們配合，也只能接受。（受訪者 J）



現在的綠島旅遊品質很差，旅行社剝削、業者削價競爭導致了旅遊品質的下降。如果不想辦法改變，很快地綠島就不用總量管制了，因為人數會自動管制。(受訪者 W) 鄉民代表會陳主席也提到：

綠島居民若再不改變綠島會很慘。綠島業者削價競爭嚴重，再加上導遊剝削，使得旅遊品質下降。就像綠島機車租賃工會，我是理事長；大家日前開會決定以後機車出租不能削價競爭，並且繳了保證金，結果業者寧願被沒收保證金還是削價競爭。

- (5) 保育團體的執行困難：目前綠島有兩個重要的保育團體：「綠島生態保育協會」，理事長為鄉民代表會副主席蘇俊宏先生；及「綠島文化生態協會」，理事長為林登榮先生。這兩個團體對綠島保育有很大的貢獻，但在執行面上遇到許多困境。林登榮先生提到：

本來綠島的居民經過長久的教育，漸漸有了保育的觀念；但現在由於政府要成立國家公園，居民因為反對設立，所以把帳都算在公園組及這兩個保育團體的身上。

而另一位公部門的受訪者表示：

綠島生態保育協會不定時派員巡邏，查看於保育區內是否有進行盜捕的行為。但由於部分居民很凶悍，對於保育協會的人會惡言相向，所以很吃力不討好；再加上這次政府說要成立國家公園，大家都以為是蘇副主席帶來的，所以對他相當不諒解。(受訪者 N)

綠島生態保育協會蘇理事長於 2006 年的綠島生態保育年刊中提到：

做為民意代表不知道要解決民眾問題，反而給民眾找麻煩，取締非法漁獵。請大家想一想，非法是對的嗎？能永久嗎？因此，我不是麻煩製造者，而是堅持應該做的事。如果我是為了自己，為了當個長年代表，是沒有必要去做這些吃力不討好的工作，我的良知告訴我必須把我看到問題，把

危害綠島長遠發展的問題點出來，身為綠島一個知識份子，我覺得我應該有那樣的義務與勇氣，因此在面對壓力與困難的同時我依然堅持作對的事，走正確的路。

- (6) 公權力不張：目前綠島在執行保育環境的公部門有：東管處、海巡署、分駐所等單位；但由於綠島居民的反彈，及綠島的公職人員多為綠島居民的情形下，在公務執行上面臨了公權力無法彰顯的困境。

部份綠島居民相當兇悍，前東管處鄭主任，由於執法太過嚴格，跟居民的關係很差，曾經發生居民包圍東管處，要蛋洗東管處的衝突。(受訪者 Z)

分駐所所長也提到：

很多在地的公務人員在執行公務時，那些盜捕的人就是他們的親戚，所以在公務的執行上有很大的困難。

- (三) 地方永續發展之解決方案：

為了保育綠島的自然環境與人文資源、以及促進社區的發展，設立國家公園或發展生態旅遊是較好的出路；但依現階段狀況，設立國家公園或發展生態旅遊在執行面上較為困難。如同林登榮老師所說：

發展生態旅遊是綠島唯一的出路，但生態旅遊的費用比現階段綠島的套裝行程昂貴許多。由於現階段綠島居民已經習慣這種模式，如果發展生態旅遊，業者怕遊客數量減少將會影響其生計，所以在執行上還須一段時間。

故目前最迫切需要的工作就是：權益關係人的分析研究，以協助進行溝通與協調，進而完成國家公園之籌設工作，或發展觀光業轉型計畫來催生生態旅遊，以促使社區發展與環境保育達成雙贏的局面。



五、綠島國家公園案之權益關係人分析

權益關係人是指連繫與建立組織的模式，可以是個人或團體，而他將被影響或可以影響一個組織的未來 (Freeman, 1984)；此外，權益關係人尚為有資格要求資源或產出 (Bryson, 1995)，及有發言權影響決策及成敗的人 (Rui *et. al.*, 2006)。至於權益關係人的分析方法：Grimble and Wellard (1997) 認為：權益關係人分析應包含：界定權益關係人、評估及比較他們各自的利益、調查其中的衝突、協調與平衡；而 Mayaka and Akama (2007) 則認為：權益關係人分析應包含：誰是權益關係人、他們的興趣、立場以及他們之間的關係；Backoff and Nutt (1987) 則提出利用各權益關係人是支持或反對的立場，及他們在計畫中的重要性兩個指標，來分析界定各權益關係人；Eden and Ackermann (1998) 提到：有關權益關係人的利益、權利以及影響的分析方法，常使用質性描述及兩方比較法來進行分析研究；而決定使用哪一種分析，端賴權益關係人的情況與主要目的而定 (Hjortso *et. al.*, 2005)。

本研究為釐清綠島國家公園案暫緩實施的原因，故將權益關係人的分析內容包含了：誰是權益關係人、他們在此個案中所扮演的角色與之間的互動關係，以及分析他們各自的興趣、利益與衝突等。而分析方法主要分為四個階段，第一階段：整理建制綠島國家公園時的所有權益關係人。本研究將綠島國家公園案的權益關係人定義為：有權力決定綠島過去、現在與未來方向的人，以及在劃設的過程中將受到影響的人，定義為權益關係人；第二階段：分析各權益關係人在此個案中所扮演的角色與各權益關係人之間的互動關係；第三階段：利用 Backoff and Nutt 的方法，界定在此個案中，影響成敗的重要權益關係人，並進行深度訪談；第四階段：藉由參與觀察與深度訪談重要權益關係人對於設立國家公園的利益與限制的觀點，以兩方比較法呈現資料，

不加以作者之主觀意見；最後再藉由分析各權益關係人間不同的觀點來了解其衝突，以推估綠島國家公園案暫緩實施的原因。

(一) 第一階段：

籌設中綠島國家公園之相關權益關係人：

1. 公部門：包括中央機關的行政院、文化建設委員會 (文建會)、交通部觀光局、東部海岸國家風景區管理處 (東管處)、營建署國家公園組、農委會漁業署、農委會林務局、行政院海岸巡防署；地方機關的台東縣政府、綠島鄉公所、綠島鄉民代表會。
2. 私部門：
 - (1) 民間團體 (NGO)：專家學者、各社區發展協會、機車租賃工會、環保團體 (綠島生態保育協會、綠島文化生態協會、台東永續會)。
 - (2) 社區居民：觀光服務業者 (飯店、租車、餐飲、浮潛及潛水)、公務人員、漁農牧居民、其他 (無工作者、工作於台灣之居民) 等。

(二) 第二階段：

分析籌設中綠島國家公園之各權益關係人扮演的角色與互動關係如圖 4。現階段綠島隸屬於東海岸國家風景區，主管機關為行政院、文建會、觀光局、東管處、漁業署、林務局、海巡署等；欲規劃為國家公園，行政院為提案機關，營建署國家公園組向國家公園委員會 (專家學者) 諮詢意見後，與居民溝通並負責執行；縣政府、鄉公所、鄉民代表會則是扮演協助執行的角色，並負責與居民及地方 NGO⁵ 進行溝通協調；而社區居民與 NGO 則在溝通後，扮演支持或衝突的角色。

(三) 第三階段：

1. 界定重要權益關係人：

本研究中重要權益關係人的判定，主要根據 Backoff and Nutt 的權益關係人分析模式 (Backoff and Nutt, 1987)。利用各權益關係人是支持或反對的立場，以及他們在計畫中的重要性兩個指標，來分析界定各權益關係人。綠島國家公園的建制主要



由行政院提案，各公部門為協助辦理單位，而民間團體與社區居民各持贊成與反對的意見；因此本研究將此地的權益關係人界定為（圖 5）：

- (1) 主導單位：綠島國家公園的建制由行政院提案，營建署國家公園組推動，為最重要的權益關係人之一。
- (2) 反對的：根據鄉民代表會調查結果，有 83% 的居民反對設立國家公園，因此綠島國家公園能否順利成立，居民為重要的權益關係

人。

- (3) 低優先考慮：本研究將配合執行單位及環保團體、專家學者，列為低優先考慮的權益關係人。綠島國家公園的建制過程，主要為國家機器由上而下的規劃方式，因此其他公部門為配合執行單位；而環保團體與專家學者主要以保育為目的故持贊成立場。
- (4) 有存疑的：本研究將有條件設立國家公園的居民與團體，列為有存疑的權益關係人。

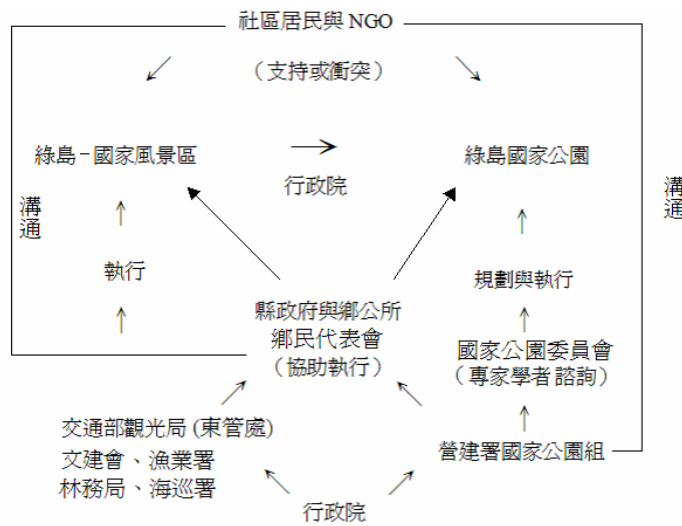


圖 4 各權益關係人互動關係圖

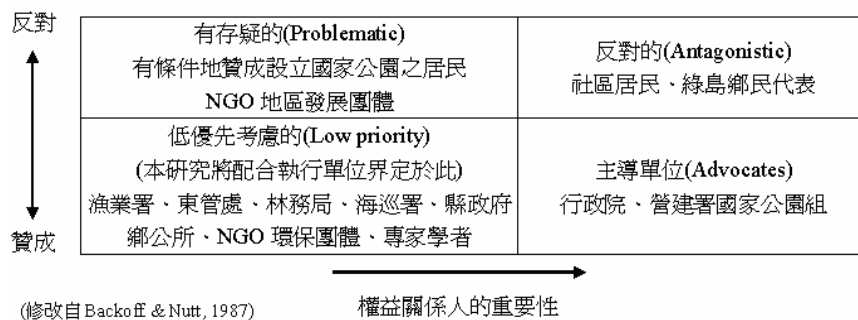


圖 5 本研究之主要權益關係人界定



2. 深度訪談：

本研究針對上述影響綠島國家公園案成敗之重要權益關係人進行深度訪談，訪談內容主要包括：設立國家公園的立場與態度，與設立

國家公園將產生的利益與造成的限制觀點。彙整本研究訪談之重要權益關係人如圖 6 所示，而訪談問題如表 4。

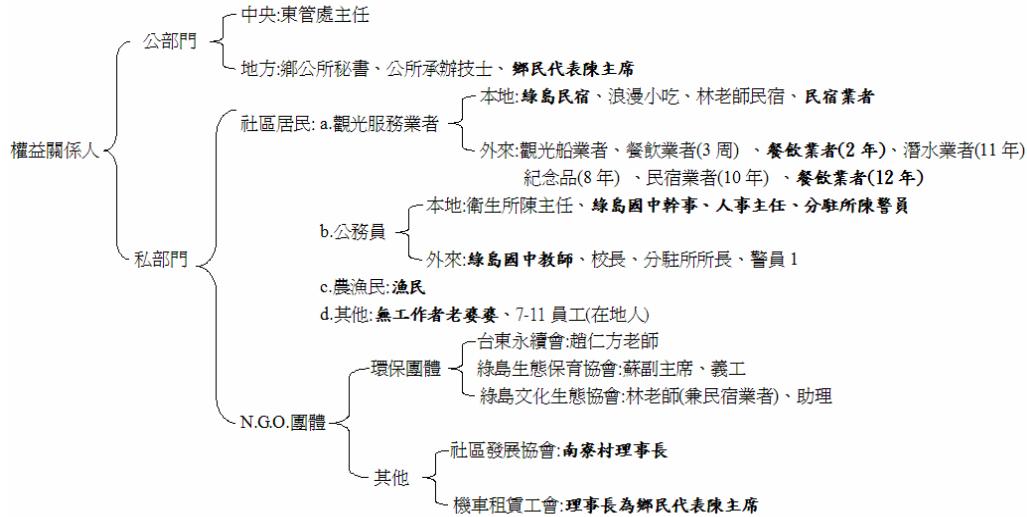


圖 6 深度訪談之重要權益關係人（其中標楷體表反對設立國家公園的受訪者）

表 4 訪談問題

基本資料：性別、年齡、職業、家裡是否有從事相關觀光業的人員
你覺得綠島近十年來的變化：a.自然環境 b.人文環境？
你覺得這些變化與觀光業的發展是否有關？
你覺得觀光業對此地的經濟發展有否助益？
你覺得觀光業對此地的環境有哪些衝擊？
你會不會擔心過度的遊客破壞環境，以後觀光業將消失於綠島地區，如果擔心你覺得應該怎麼辦，你希望政府怎麼做？
你覺得政府這幾年來對此地發展的貢獻。對於政府部門的承諾，妳的信任度有多高？贊不贊成由政府有計畫性地來做好規劃與保育的工作？
在保護環境的情況下，你希望政府設立何種型式來保護環境。國家公園、保護區、或只要維持目前的國家風景區？
你是否贊成設立國家公園
你是否瞭解設立國家公園將帶來的利益
你覺得設立國家公園將對你產生何種限制？
其他反對設立國家公園的原因？有否受到其他人或團體的影響？
上次營建署召開的懇談會是否有參加？你的感想為何？是否從中瞭解此地設立國家公園的目的、利益、限制、與優缺點
你希望綠島未來的發展為何？
a.回歸過去，較少觀光客以維持環境保育
b.維持現今狀態，環境破壞怎麼辦？有何希望
c.由政府主導來達成生態保育與發展觀光業，比如說生態旅遊



(四) 第四階段：

藉由專案小組會議的參與觀察與實地深度訪談的結果，將持不同立場、職業的權益關係人對於劃設國家公園將產生的利益與造成的限制觀點進行多方比較。

1. 利益：

(1) 公部門：政府將綠島劃設為國家公園主要有以下四個目的（營建署，2007）：

- i. 永續環境－生態保育：提升海洋資源保育管理效能、整合資源辦理環境保育工程及措施、強化環境保育研究及監測工作、提升環境教育效能。
- ii. 永續經濟－遊憩發展：建立遊客量管理共識、利用當地資源辦理低環境負荷之淡季活動、發展生態旅遊並落實收益回饋、促進同業合作機制並保障公共財之合理利用。
- iii. 永續社會－社區營造：減輕環境公害衝擊社區生活、建構適合深度旅遊的土地利用與建築空間、加強社區營造以活化古今人文資源、各級政府分工合作以發揮服務效能。
- iv. 其他效益：達成海洋資源永續利用的效益、提升環境安全的效益、培養海洋科技人才的效益、維護生物多樣性的效益、提高國際形象的效益、重塑海洋文化的效益、繁榮地方經濟的效益。

(2) 私部門：包含 NGO 團體與社區居民。

私部門的權益關係人依不同立場可分為三大類。分別為：持贊成意見、有條件贊成及反對意見者；不同立場及職業的權益關係人對於設立國家公園的利益，各持不同的看法如下：

- i. 贊成設立國家公園的團體與居民：此類權益關係人，對於設立國家公園將帶來的利益觀點，因其職業不同各持相異的看法；統整包含：提昇國際形象、帶來觀光業發

展、增加工作機會、促進社區發展、環境保育、資源保育、永續發展、經費挹注、改善綠島軟硬體設施等。不同職業的權益關係人觀點如下：

(i) 觀光服務業者：

設立國家公園後，綠島的觀光業一定能發展的更好；很快地，每個星期假日就會像墾丁一樣，大量遊客帶來商機，且能提高綠島的旅遊層級，吸引更多的外國遊客。我們就是看準了這個市場；再加上熱愛旅島，所以打算來這裡買地蓋民宿。（受訪者 E）

我當然贊成設立國家公園，我到這裡從事潛水業已經 11 年了，看著這裡的珊瑚與魚種一年比一年少，而浮潛與潛水是綠島觀光業的一項重要活動；如果再不保育，等環境破壞後遊客就會越來越少。這裡大部份的潛水業者也都贊成設立國家公園。（受訪者 G）

(ii) 公務人員：

設立國家公園，對綠島的環境保育與觀光業的永續發展，都有很大的貢獻；像綠島的烏木、椰子蟹是保育動物，但常被盜採、濫捕；導遊帶客捕魚，不但破壞珊瑚礁，也造成了環境的傷害。況且綠島現今的觀光業也走到了瓶頸，設立國家公園不但能解決現今的問題，並能達成永續發展的目標。（受訪者 O）

依長遠規劃而言，設立國家公園對於綠島的環境保育與社區發展均有貢獻，也能改善綠島的相關軟硬體設施，如醫療與交通一直是綠島居民最迫切的需求。（受訪者 Q）

(iii) 其他工作者：



我贊成設立國家公園，因為會大幅提升綠島的國際地位，不但能提供環境保育以達成永續，而且設立國家公園後，將會有大筆經費挹注，進而改善綠島的軟硬體設施。

(受訪者 T)

(iv) NGO 團體：

基於保育的立場，設立國家公園對於綠島的永續性當然有貢獻，但如果說設立國家公園的利益，可能只有環境保育與增加人力、改善交通等硬體設施；對於醫療與教育，因主管機關不同，除非行政院下命令，否則並無助益。(台東永續會趙仁方老師)。

設立國家公園能增加工作機會，但並非增加綠島居民的工作機會，而是增加全國高普考的工作機會。現今綠島年輕一輩因當地工作機會少，在外地工作者居多。如果能多增加綠島青年的工作機會，我想老一輩的居民會比較同意設立國家公園。(林登榮老師)

ii. 有條件贊成設立國家公園的團體與居民：此類權益關係人對於設立國家公園將帶來的利益觀點，大致與贊成者相同。

我贊成有條件性的設立國家公園。成立國家公園對於環境與文化保育及地區經濟發展、軟硬體設施的改善均有貢獻，但是配套措施要做好。(受訪者 U，觀光服務業)

iii. 反對設立國家公園的團體與居民：此類權益關係人對於設立國家公園的利益並不清楚，但也不想瞭解。

我看不到設立國家公園對綠島居民有何利益，到最後綠島又像武陵農場或墾丁一樣 BOT 給財團圖利廠商。(受訪者

J，觀光服務業)

我不想知道設立國家公園會為我帶來何種利益，我只知道設立國家公園有那麼多的限制會影響我的生活，所以我反對；大部份的居民也都是如此。(受訪者 S，公務員)

2. 限制：

(1) 公部門：由於當地居民強力表示反對的情況下執行困難。

(2) 私部門：不同立場、職業的權益關係人對於限制的看法亦不同，統整包含：海陸域採集活動受限、建築及土地設限、違章建築處理、總量管制、生活權、生計權被剝奪等；不同立場、職業的權益關係人看法如下：

i. 贊成設立國家公園的團體與居民：

我想海洋的設限，應該是本地居民反對設立國家公園的最主要原因。(受訪者 W，公務員)

居民反對的原因主要還是公有地採集及海域限制的問題，有許多漁民在從事海上活動會受限制。但大部份居民對於設立國家公園後的利益與限制部份不甚了解，大家互傳訊息的過程中，以訛傳訛，知道有很多的限制，因此反對。(受訪者 V，公務員)

我非常贊成設立國家公園，但是我反對總量管制。(受訪者 E，觀光服務業)

目前還看不見未來的利益，只見到了即刻的限制。根據人性特質，在生存權被剝奪的情況下，反對設立國家公園是理所當然的。(受訪者 O，NGO)

ii. 有條件設立國家公園的團體與居民：

設立國家公園影響最大的還是以海為生的漁民。有關國家公園的海域設限範圍，或應當如何輔導漁民轉業，與保存綠島的漁業文化，是否應該列入考慮的範圍(受訪者 X，NGO)。



iii. 反對設立國家公園的團體與居民：

(i) 觀光服務業者：

3/1 日起四間船公司聯營，聽說要聯合漲價，政府無法可管。我擔心設立國家公園後，如果政府以交通船的數量來進行總量管制，那怎麼辦？況且我家有部份是違建，如果設了國家公園，到時候要拆除我家那又怎麼辦？並且以後要翻修建築也會變得非常麻煩。（受訪者 M）

(ii) 公務人員：

設立國家公園處處設限，影響了小老百姓的生活權，我想只有大型業者會獲益而贊成；其他小型民宿可能無法生存。（受訪者 L）

綠島是一座島，設立國家公園後處處設限，這跟監獄有什麼兩樣？（受訪者 K）

(iii) 農漁牧居民：

我不想被輔導轉業，要轉什麼行業？我一輩子都在捕魚，設立國家公園後，近海不能捕魚我怎麼辦？（受訪者 R）

(iv) 其他居民：

設立國家公園後，陸上海上的採集活動都會被限制。綠島每年都有廟會活動，屆時需要採集山上的烏木；設立國家公園後，這些活動都會被限制，我想這也是居民反對的原因之一。（受訪者 Y）

當初參訪墾丁國家公園時，當地居民告訴我們墾丁有三害，其中一害就是國家公園。叫我們千萬不要設立國家公園，不然到時候會有非常多的限制。（受訪者 P）

六、分析結果與討論

衝突，常發生於兩個以上的權益關係人，在使用貧乏的資源或對於資源的使用有不同的見解時（Grimble and Wellard, 1997），故本研究藉由分析上述各方對設立國家公園將產生的利益與造成的限制之相異觀點來了解各權益關係人間的衝突，以理解台面上在地居民反對綠島國家公園案的主要原因及其背後的可能真實情形。

(一) 衝突：

1. 居民內心的衝突：環境保育與經濟利益、生活習慣的衝突：

社區居民對於環境保育的態度與意向不一定相同（Lai and Nepal, 2006）；在保護區的經營管理中，居民對資源的需求和保育的觀點不協調（Lewis, 1996）。綠島居民身分角色重疊性很高，所以很容易產生內心的衝突；明知該進行環境保育，卻又與生活權、生計權及生活習慣衝突。如擔任公務員的 A 先生，家中從事民宿、餐廳、機車與浮潛業；下班後的興趣是捕魚。

綠島在發展觀光業的這十年來，的確對環境產生相當的破壞，尤其是魚群量減少很多；旺季時，過多的遊客除破壞綠島環境也嚴重影響居民生活。我當然知道要控制遊客數量才能保育環境，但我還是反對總量管制，因為這裡靠遊客過生活的人實在太多了。

2. 居民與居民的衝突：由於各方的利益與限制不同，而導致贊成與反對居民彼此間的衝突，可分為：

(1) 觀光服務業者與非觀光服務業者：國家公園為服務業帶來商機；卻對非服務業者帶來限制，導致彼此之間產生衝突。

反對設立國家公園的人大多是老一輩的漁民，還有一些沒有永續概念的人；政府應該輔導他們轉業。（受訪者 H，觀光服務



業者)

我想贊成設立國家公園的只有那些觀光服務業者吧!除了他們,我不知道設立國家公園對本地居民有任何貢獻?(受訪者L, 漁民)

- (2) 有無公有地及海域採集問題的居民: 劃設國家公園後, 將限制部分公有地與海域的採集權, 故導致有無採集活動居民間的衝突。

這裡的老一輩因為有採集權問題, 所以反對者較多; 但如果依照長遠的規劃, 其實設立國家公園對於綠島是比較好的。(受訪者B, 無採集者)

我下班後的興趣就是捕魚, 設立了國家公園之後我就不能去捕魚或釣魚了, 所以我不贊成。(受訪者A, 有採集者)

- (3) 本地業者與外來業者: 綠島地區人口不多, 許多商家來自於台灣, 較有商業經營概念; 而許多綠島在地業者基於利益問題, 排外情形嚴重, 長期存在利益衝突, 故對劃設國家公園有不同的看法。

其實環境破壞主要都是外來業者, 跟遊客並沒有很大的關係。外來的觀光業者錢賺夠了就走, 並沒有打算長久留在此地發展, 所以他們當然贊成設立國家公園; 而對我們當地居民來說, 設立國家公園後, 以後所有的限制, 影響最大的還是我們。(受訪者K, 在地人)

外來業者對於觀光業有較長遠的規劃, 而本地觀光業者則無; 他們只注重現今的利益, 所以當然反對設立國家公園。如門口那間餐廳, 錢賺了很多, 但建築物仍然是違建, 而且廚房也不整修, 為了怕競爭還處處找我們麻煩; 綠島居民排外的情況很嚴重。(受訪者I, 外來業者)

- (4) 地主、財團與居民: 綠島並無大地主, 但有二大財團為不同目的在此收購土地, 劃設國家公園將影響其發展, 故產生衝突。

綠島的保護區範圍很大, 並沒有大地主的存在; 唯一較可能反對設立國家公園的就是某財團。從三場懇談會中, 該集團都派人全程攝影及懇談會當天情況看來, 那些反對的漁民極有可能是該集團慫恿而來的。(受訪者N)

某集團在公館村花了10幾億購買土地, 目前蓋了別墅; 他們打算通過博奕條款時, 要在此地蓋賭場與觀光飯店。如果設了國家公園, 就無法符合博奕條款的規定, 因此有可能從中煽動漁民, 在三場懇談會中表達反對設立國家公園的立場。(受訪者O)

3. 居民與政府的衝突: 長久以來, 居民對於政府公部門的不信任, 產生了衝突。

環境破壞的最大元兇就是不當政策, 其次是居民, 跟遊客並無很大關係。依目前綠島的人力來看, 其實保育力量是足夠的; 但因為公權力不彰加上政策反覆, 使目前的保育無法發揮效果。綠島要設立國家公園不事先與居民溝通, 其政策仍舊是由上而下的方式, 反對聲浪當然就由下而上了。況且這次居民對於公園組會有這麼強大的反彈, 主因在於長久以來, 東管處的管理與約束所累積的民怨, 一次爆發在公園組身上。(受訪者W, 居民)

我有時候看到有人去保育區盜獵, 打電話通報東管處, 結果也都沒有派人來取締, 真不知道他們是在做什麼的? 而政府在設立國家公園的規劃上也非常粗糙, 也不事先與居民溝通就執意進行, 反對聲浪當然很大。(受訪者I, 居民)

不管是東管處主任或鄉長、縣長及中央單位每一個官員, 上任後的政策都跟上一任的不連續, 政策反覆對綠島的影響真的很大。(受訪者Z, 居民)

4. 公部門與公部門的衝突: 目前綠島的主管單位非常多, 且各司其職; 包含了公派與民選單位。故不同單位在執行跨部會工作時, 溝通較為困



難。

居民反對聲浪很大，因此命令與執行上有落差，無法真正強制執行；如大家都知道要總量管制，可是現階段的航運法並無法律條文可以對於交通船班次進行管制，所以在執行上有困難。（受訪者 O，公部門—中央）

由於地方政府為民選，故有民意上的壓力；中央機關說要做，但居民反對，因此在執行上非常困難。（受訪者 V，公部門—地方）

(二) 結果分析：

本研究訪談了社區居民與工作於綠島的人員共 30 位。在受訪者中，有 18 位表贊成設立國家公園；12 位表反對立場。雖無法藉由本訪談資料來判定支持與反對的居民比例，但由訪談得到以下結果：

1. 大部份居民對於設立國家公園的利益與限制並非十分了解，但由於三場懇談會中有許多漁民強烈反對，而綠島居民都在談論設立國家公園可能所帶來的限制，人云亦云。因此導致了反對的人越來越多，而贊成的人也因為怕引來反對的人仇視，越來越不敢表達意見。
2. 由訪談資料分析推測，鄉民代表會所進行的問卷調查結果，有 83% 的居民反對設立國家公園，可信度值得商榷。理由如下：

(1) 鄉民代表會秘書表示：

鄉民代表會於 10 月 23 日，針對綠島年滿二十歲以上的全部居民進行問卷調查，但只回收 300 份；而調查結果顯示有 83% 的居民反對設立國家公園。

在本研究訪談的社區居民 27 人中，有 7 位表示有收到問卷調查；而在所訪談的 7 位外來觀光服務業者中，有 6 位表示並沒有收到此問卷，也不知道有這回事；顯示此問卷並非全面性調查。

- (2) 填寫問卷須具名：由先前的訪談資料中得知，此地反對設立國家公園的居民對於贊成者抱以仇視的態度對待，故具名將會影響其填寫資料的真實性。

- (3) 問卷調查的過程中，有人企圖左右居民的想法。有一位受訪者提到：

當初回收問卷的人跟我說：「我協助收取問卷一份 5 元，但如果你要填贊成設立國家公園，你的這份問卷我就不收。」（受訪者 F）

由以上三點，本研究推測鄉民代表會所做的這一份民意調查報告，可信度值得商榷。

3. 綠島地區居民角色重疊性高，所以較易因角色衝突而反對。
4. 不同職業的綠島居民，對於國家公園的設立各持有不同的態度。贊成者除公部門外，以觀光服務業者的比例較高；相對地農漁牧業者的反對最大。
5. 沒有公有地或海洋採集問題的居民，大多贊成國家公園的設立；相反地，有公有地或海洋採集問題的居民則持反對立場。
6. 在受訪者中，本地觀光服務業者反對的比例較高，因為較安於現狀且較無長遠的規劃，加上擔心設立國家公園後會進行總量管制，所以持反對意見；而外來業者由於較有長遠規劃與保育概念，再加上並無公有地採集問題，故認為只要做好淡季時的相關配套措施，就不擔心總量管制問題。僅少部份為利益至綠島的外來業者表不贊成總量管制。
7. 訪談資料分析發現：部分居民反對設立國家公園的現象，可能與財團有關。綠島地區目前有兩個財團在此購地：

A 財團：

A 集團於幾年前在溫泉村購買了許多的土地，其目的是為了蓋大飯店。但這幾年來他們也沒有任何動作。設立國家公園對他們而言應該是利多，我想他們應該不會左右居民（受訪者 N）。

- B 財團：本研究認為，部份採集業居民反對設立國家公園的現象，多少與 B 集團有關。理



由如下：

- (1) 三場懇談會此集團均有帶人去全程攝影錄影存證。
 - (2) 此集團總裁目前設籍於公館村。
 - (3) 此集團目前正在營建署「綠島二次通盤檢討」中，申請將其農地變更為建地。
 - (4) 在三個村落的三場懇談會中，有一些漁民與此集團人士重複出現於會場，且態度凶悍。根據受訪者表示：

根據綠島居民慣例，如果是大家沒有興趣或反對的議題，參加的人不會很踴躍；故依懇談會中重複出現此集團人士與採集業者來看，他們有意左右參加懇談會的居民。
(受訪者 X)
 - (5) 從每場懇談會一開始時，這些對於利益與限制並不了解的漁民，就以被剝奪生計權為由，對公園組及表態贊成設立國家公園的居民惡言相向，並鼓噪會場氣氛，其對國家公園似有既定的立場與意見。
8. 衝突來自於不同立場、職業的權益關係人對於利益與限制的相異意見，也是導致國家公園暫緩實施的最主要原因。

七、結論與建議

(一) 結論：由上述結果得到以下五個結論：

1. 綠島居民贊成設立國家公園的重要原因：
 - (1) 提升國際形象
 - (2) 增加工作機會
 - (3) 經費挹注
 - (4) 環境保育
 - (5) 改善醫療、教育等人文環境
 - (6) 改善交通、基礎建設等硬體設施
 - (7) 促進觀光業的發展，帶來商機
 - (8) 永續經營
2. 居民反對設立國家公園的重要原因：
 - (1) 陸域活動的限制：陸上採集活動限制：竹

筍、大葉山欖、烏木、肉粽葉等。

- (2) 海上活動的限制：近海漁業的設限，禁止釣魚、刺魚等活動。
 - (3) 土地劃設問題：劃設國家公園後，許多土地將被徵收；或劃設於一般管制區外將無法再利用。
 - (4) 違章建築物的處理：現今的綠島有非常多的違章建築，居民擔心設立國家公園後，違章建築將全數被拆除。
 - (5) 建築物改建問題：設立國家公園後，建築都將被控管；翻修與重建將變得非常麻煩。
 - (6) 總量管制的實施：觀光業是大部分綠島居民經濟來源的一大主因，總量管制將影響居民生計。
 - (7) 生活習慣的改變：綠島居民對於陸上及海上的採集活動，均已成為生活的一部份；設立國家公園後將改變其原來的生活習慣。
 - (8) 對政府的不信任：綠島居民長期在不同政體與地方政府不同領導人之下，政策反覆與政策沒有延續、執行不力等，是導致居民對於公部門不信任的最主要原因。
 - (9) 安於現狀與未知的未來：目前觀光業為綠島居民帶來了很大的經濟效益，而居民對於設立國家公園後，將會有怎樣的限制又不完全了解，所以拒絕改變現狀。
3. 鄉民代表會所做的民意調查結果有 83% 的居民反對，可信度並不高。
 4. 部分居民反對設立國家公園的背後可能有財團煽動。
 5. 各權益關係人對於劃設國家公園的利益與限制有不同的觀點與喜好，導致了衝突的發生，也是造成綠島國家公園無法順利設置的最主要原因。
- (二) 建議：
- 依綠島自然、人文環境及現今觀光業的型式與發展、遊客的數量等因素來評估，其實設立國家公園或發展生態旅遊，是解決現階段困境的最好辦



法，長遠看來還是需要設立國家公園；但由於現階段狀況不允許，故本研究根據研究結果有以下建議：

1. 時間拉長：現今綠島要設立國家公園，最迫切需要的是與居民的溝通與協調；依現狀如果貿然執行只會造成更大的反對聲浪，所以需要先在綠島成立工作站，一方面執行資源調查工作；另一方面進行溝通與協調。讓居民瞭解設立國家公園的決心，而不是只是政治上的考量。
2. 改善此地觀光業問題：目前綠島觀光業面臨旅行社剝削、削價競爭、淡旺季差異太大與旅遊品質不佳等問題。政府如能協助解決觀光業現階段存在的問題，將有助於總量管制的推動；另一方面應協助此地的觀光業朝向生態旅遊發展。
3. 釋出善意、改善關係：藉由解決現階段綠島所欠缺的軟硬體設施，以增加居民對於政府的信任度，進而改善居民與政府之間的關係。
4. 從年輕世代著手：由於年輕世代較有保育觀念，因此可以慢慢教育外地工作的年輕世代，從下一代著手。
5. 做好配套措施：設立國家公園後，影響最大的應該是採集業者，應協助其轉業，或做好相關的配套措施來維持他們的生計權。
6. 溝通協調方面：站在反對居民的立場，深入基層與居民進行溝通協調工作，儘量以個別訪談方式進行；大型協調會如果有居民惡意煽動，則容易因人云亦云而造成蝴蝶效應。
7. 環境的保育：建立符合地方脈絡的教育訓練計劃 (Mayaka and Akama, 2007)。綠島設立國家公園短期內無法執行，所以現階段須進行保育以減緩環境的破壞。首要工作就是居民的保育教育及導遊的訓練。目前綠島環境破壞的重要元兇乃是當地居民與導遊，而遊客是可以被教育的；因此建議應儘速建立導遊認證制度，並定期進行訓練與教育，以達成教育遊客、保育環境等功能；而次要工作則是加強公部門對於保育公權力的執行。

8. 協助當地環保團體：最了解當地居民的人就只有當地居民，他們了解該用何種語言來說服當地人。「綠島生態保育協會」與「綠島文化生態協會」這兩個環保團體，藉由深耕地方慢慢推動環境保育與地方文化，為綠島的永續發展提供了很大的貢獻；且這兩個團體在未來要推動國家公園時，在與居民溝通協調的層面上，能扮演協助的重要角色。

八、註解

1. 本研究訪談之在地社區居民，主要針對不同職業、外來與本地居民採隨機方式取樣進行訪談。
2. 現今已改為達悟族。
3. 國家公園規劃程序大致可分為四個階段：計畫範圍的核定、調查分析、計畫的研擬與核定公告等；而各階段的執行工作如圖 2。
4. 泛指所有相關權益關係人，包含公私部門 (圖 6)。

九、引用文獻

1. 文建會 2006 綠島人權紀念園區整體規劃案 台北：行政院文建會。
2. 李玉芬 2003 綠島的人文變遷 綠島生態人文之旅 台東：台東縣政府 67-78。
3. 邱創進 2004 從哈伯瑪斯溝通行動理論看政府政策之論述、溝通與實踐—以馬告國家公園為例 大葉大學工業關係學系碩士論文。
4. 林益仁 2002 馬告國家公園與森林運動 文化研究月報 11:91-96。
5. 林益仁 2004 「自然」的文化建構：爭議馬告國家公園預定地的「森林」 博物館學季刊 18(2)：25-38。
6. 林珊如 2006 台灣國家公園設立問題之社會學分析 國立政治大學社會學研究所碩士論文。
7. 施雅軒 2004 陽明山國家公園的邊界變遷



- 中國文化大學地理研究報告 17:141-54。
8. 紀駿傑、王俊秀 1995 環境正義：原住民與國家公園衝突的分析 林松齡、王振寰主編台灣的社會學研究：回顧與展望論文集 台中：東海大學 257-287。
 9. 徐國士 2000 棲蘭檜木林區保育方案之研擬 台北：內政部營建署。
 10. 夏鑄九、陳志梧 1998 台灣的經濟發展：蘭嶼的社會構造與國家公園的空間角色 台灣社會研究季刊 1(4):233-246。
 11. 陳律伶 2004 從馬告國家公園爭議試論對原住民族運動之影響與反省 國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
 12. 黃仁俊 2000 政策網絡中弱勢團體的地位和影響以原住民參與能丹國家公園設置之規劃過程為例 國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
 13. 黃躍雯 1998 台灣國家公園建制過程之研究 國立台灣大學地理學研究所博士論文。
 14. 劉益昌 2003 綠島史前文化概要 綠島生態人文之旅 台東：台東縣政府 86-93。
 15. 趙啓明 1999 國家公園在我們的土地上只有加深我們的痛苦：「能丹國家公園」設立必須尊重原住民的觀點 臺灣博物館民族誌論壇社通訊 2(3):59-73。
 16. 廖朝明 2002 國家公園與原住民衝突之分析：以棲蘭國家公園之設立與當地泰雅族原住民之互動關係為例 佛光人文社會學院政治學研究所碩士論文。
 17. 綠島鄉公所 2005 綠島生態資源解說手冊 台東：綠島鄉公所。
 18. 綠島生態保育協會 2006 綠島生態保育年刊 台東：綠島生態保育協會。
 19. 營建署 2007 綠島國家公園可行性評估說明書(草案) 台北：內政部營建署。
 20. Backoff, R. W. and P. C. Nutt. 1987. A process for strategic management with specific application for the nonprofit organization. In "Strategic planning, treats and opportunities for planners" (Bryson, J. M. and R. C. Einsweiler, eds.) Chicago: Planners Press. pp. 120-144.
 21. Brugha, R. and Z. Varvasovszky. 2000. Stakeholder analysis: a review. Health Policy and Planning. 15(3): 239-246.
 22. Bryson, J. M., 1995 Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, Revised Edition. CA: Jossey-Bass.
 23. Eden, C. and F. Ackermann. 1998. Making Strategy. London, UK: Sage Publication.
 24. Freeman, R.E. 1984. Strategic Management : Stakeholder Approach. London : Pitman
 25. Grimble, R. and K. Wellard. 1997. Stakeholder methodologies in natural resource management : A review of principles, contexts, experience and opportunities. Agricultural Systems. 55: 173-193.
 26. Gurung, C. P. 1995. People and their participation: New approaches to resolving conflicts and promoting cooperation. In "Expanding partnerships in conservation" (McNeely, J. M., ed.) Washington, DC: Island Press. pp.223-233.
 27. Hjortso, C. N., S. M. Christensen and P. Tarp. 2005. Rapid stakeholder and conflict assessment for natural resource management using cognitive mapping: The case of Damdoi Forest Enterprise, Vietnam. Agriculture and Human Values. 22(2):149-167.
 28. Hiwasaki, L. 2006. Community-based tourism: a pathway to sustainability for Japan's protected areas. Society and Natural Resources. 19(8): 675-692.
 29. Lai, Po-Hsin and Sanjay K. Nepal. 2006. Local perspectives of ecotourism development in Tawushan Nature Reserve, Taiwan. Tourism Management. 27(6): 1117-1129.
 30. Lewis, C. 1996. Managing Conflicts in Protected Areas. Gland, Switzerland : The World



- Conservation Union.
31. Mayaka, M. A. and J. S. Akama. 2007. Systems approach to tourism training and education: The Kenyan case study. *Tourism Management*. 28(1): 298-306.
 32. Mehta, J. and J. Heinen. 2001. Does community-based conservation shape favorable attitudes among locals? An empirical study from Nepal. *Environmental Management*. 28(2): 165-177.
 33. Newmark, W.D. and J.L. Hough. 2000. Conserving wildlife in Africa: Integrated conservation development projects and beyond. *BioScience*. 50(7): 585-592.
 34. Rui, S., A. Paula, B. Gualter, M. Pedro and M. Luísa. 2006. Stakeholder participation in the design of environmental policy mixes. *Ecological Economics*. 60(1): 100-110.
 35. Wells, M. P. and K. E. Brandon. 1992. People and park: Linking protected area management with local communities. Washington, DC: World Bank.
 36. Wells, M. P. and K. E. Brandon. 1993. The principles and practice of buffer zones and local participation in biodiversity conservation. *Ambio*. 22(2): 157-162.
 37. West, P. C. and S. R. Brechin. (eds.) 1991. Resident peoples and national parks: Social dilemmas and strategies in international conservation. Tucson: University of Arizona.

