

公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究

受委託者：中華民國國家公園學會

研究主持人：劉吉川

協同主持人：許義忠、魯炳炎

研究助理：徐安妮、陳雅慧

太魯閣國家公園管理處委託研究報告

中華民國九十九年十二月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本機關意見)

目次

表次.....	III
圖次.....	V
摘要.....	VII
第一章 緒論.....	1
第一節 前言.....	1
第二節 計畫目的.....	2
第二章 文獻回顧.....	3
第一節 前言.....	3
第二節 文獻探討.....	5
第三章 研究方法.....	13
第四章 期末研究結果.....	19
第一節 國家公園行政組織與相關法令.....	19
第二節 太魯閣國家公園的宗旨目的與重要性.....	56
第三節 政策管理與太魯閣國家公園的自我定位.....	73
第四節 太魯閣國家公園「顯著特色價值」報告書.....	84
第五節 遊客對太魯閣國家公園經營管理態度之調查.....	112
第五章 結論與建議.....	125
附錄一 經營管理態度中文問卷.....	135
附錄二 經營管理態度中文問卷補充頁.....	139
附錄三 經營管理態度英文問卷.....	141
附錄四 經營管理態度英文問卷補充頁.....	145
附錄五 太魯閣 VERP 管理架構總計畫案成果報告.....	147
附錄六 期中、期末報告會議紀錄.....	169
參考書目.....	175

表次

表 2-1 國家公園遊客衝擊的研究主題.....	6
表 2-2 承載量研究數字方法與指標方法之比較.....	8
表 4-1 新行政院組織架構區塊業務一覽表.....	29
表 4-2 國際遊客國籍統計	114
表 4-3 國際遊客年齡統計	114
表 4-4 國際遊客性別統計	114
表 4-5 國內遊客居住地統計	115
表 4-6 國內遊客年齡統計	116
表 4-7 國內遊客性別統計	116
表 4-8 國內遊客車輛使用數目分析.....	116
表 4-9 國內遊客對於太魯閣國家公園經營管理態度之選項 (n=403) ..	118
表 4-10 國外遊客對於太魯閣國家公園經營管理態度之選項 (n=195)	119
表 4-11 一日遊與過夜之國內遊客對於太魯閣國家公園經營管理之態度	120
表 4-12 一日遊與過夜之國際遊客對於太魯閣國家公園經營管理之態度	120
表 4-13 因為擁擠而改變行程之國內遊客對太魯閣國家公園經營管理之 態度.....	121
表 4-14 因為擁擠而改變行程之國際遊客對太魯閣國家公園經營管理之 態度.....	121
表 4-15 認知國家公園有顯著改變之國內遊客對太魯閣國家公園經營管 理態度.....	122
表 4-16 認知國家公園有顯著改變之國際遊客對太魯閣國家公園經營管 理態度.....	122
表 4-17 男女性國內遊客對於太魯閣國家公園經營管理之態度	123
表 4-18 男女性國際遊客對於太魯閣國家公園經營管理之態度	123
表 5-1 公部門政策企業家角色扮演對照表.....	130

圖次

圖 2-1 優勝美地國家公園 VERP 架構圖	10
圖 4-1 國家公園行政管理組織圖	21
圖 4-2 行政院組織架構調整圖	27
圖 4-3 新行政院組織架構圖	28
圖 4-4 未來新機關組織法律案作業流程圖	33
圖 4-5 環境資源部組織架構圖	34
圖 4-6 新內政部組織架構圖	35

摘要

關鍵詞：公眾參與、資源保護、管理態度、顯著特色價值、願景

本計畫乃針對太魯閣國家公園應用遊客體驗暨資源保護管理架構（VERP）進行 VERP 架構之第二階段「公眾參與策略」，內容著重於了解遊客對太魯閣國家公園經營管理態度、界定太魯閣國家公園全區之「顯著特色價值」、及檢視成立太魯閣國家公園的使命及確認 VERP 推動的機構組織阻礙與困難。本計畫採用多種資料蒐集方法，包括原始資料蒐集（問卷調查法與深度訪談法），以及次級資料蒐集（文獻探討與政府文件等）。資料分析結果呈現出五個研究結果：（一）、國家公園行政組織法令篇；（二）、太魯閣國家公園的宗旨目的與重要性；（三）、政策管理與太魯閣國家公園的自我定位；（四）、太魯閣國家公園「顯著特色價值」報告書；（五）、遊客對於太魯閣國家公園經營管理態度。從研究結果本計畫獲得太管處推動 VERP 的機構組織阻礙困難與因應策略之結論。

第一章 緒論

第一節 前言

生態保育對不同立場的利害關係人存在著不同的定義與象徵。在使用自然資源時，民眾、登山客、原住民、管理者間便存在著有形無形的衝突，各方雖然看法不同，但都可能表達對保育的支持，只是程度有別。為此應針對公眾對國家公園經營管理之態度進行研究，以期凝聚利害關係人的集體意識，提升經營管理的成效，並創造雙贏的局面。

而美國國家公園推行遊客體驗與資源保護 (VERP) 架構，其中第二個步驟即為發展公眾參與策略，第三個步驟即是檢視國家公園目標與宗旨、重要性、理想的資源與遊客體驗狀況、及規劃法令與困難等是可供參考借鏡者。

有鑑於此，本計畫研究團隊草擬太魯閣國家公園管理處 99 年度委託辦理計劃案如下：

公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究

第二節 計畫目的

本計畫認為建立國家公園遊客體驗與資源保護架構，認定與評估潛在品質指標與標準，是刻不容緩的課題，且是一個應該長期的承諾，及值得持續研究的課題，期望能夠藉著立法程序與預算方法，將 VERP 架構與品質監測制度納入國家公園行政作業，如果我們立志要保護台灣珍貴的國家公園資源，並維持遊客遊憩品質的話。本研究目的有三：

1. 公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之調查
2. 發展公眾參與策略
 - (1) 確認太魯閣國家公園之重要價值
 - (2) 確認可接受和不可接受之遊憩體驗與行為
 - (3) 確認適當的管理與管制措施
3. 太魯閣國家公園之目的與重要性
 - (1) 建立太魯閣國家公園的使命 (反應在法令與政策上)
 - (2) 確認 VERP 推動的機構組織阻礙與困難

本計畫預期目標如下：

1. 了解公眾參與太魯閣國家公園經營管理之態度
2. 了解公眾參與太管處推動 VERP 計畫之態度
3. 提供太管處公眾參與 VERP 計畫之策略
4. 提供太管處重新定位與釐清太魯閣國家公園之使命與宗旨
5. 提供太管處未來推動 VERP 計畫在組織與立法之策略

第二章 文獻回顧

第一節 前言

遊憩使用與遊憩衝擊管理以科學研究 (science-based management) 為基礎的觀點，愈來愈受到全世界國家公園或保護區管理單位的重視。雖然，觀光遊憩或生態旅遊遊客量是國家公園偏愛的管理指標，但是因為無法建立遊客量、遊客行為與遊憩衝擊可靠的資料庫以達成有效的經營管理，再加上遊憩需求大幅增長，都可能導致資源保護和遊客體驗品質的下降，後兩者是許多國家公園與保護區設立的宗旨與目標 (Lockwood et al. 2006)。

台灣國家公園成立已有四分之一個世紀，過去 25 年當中，國家公園在自然保育的成果令人印象深刻，同時也是國人渴望前往的戶外遊憩場所；面對未來的 25 年，國家公園追求的目標是什麼？面對巨大的社會變遷，國家公園經營管理將面臨許多的挑戰，諸如 (一) 在某些時段過量的遊客前往某些據點；遊客的使用情形與國家公園經營和當地資源狀況不協調 (林文和，2001；林晏州，2003)。(二) 國家公園週邊原住民社區之發展 (顏愛靜、官大偉，2002)。(三) 國家公園遊憩與保育研究欠缺系統性，終極目標不明確，有待建立長期有系統的遊憩與保育研究架構 (李春安、許義忠、林玉峰、陳俊榮，2008)。(四) 當發生重大爭議事件時，社會大眾出現不同的聲音甚至左右決策，這些爭議有些需要進一步溝通與說明 (許義忠，2004)。

不少專家學者歷年在台灣國家公園實地勘查，觀察到一些國家公園亟需克服之課題。譬如：遊客餵食獼猴、宗教人士法會放生、垃圾問題、遊客抱怨投訴、遊客救難系統、外來種動植物、及遊客在不適當地點烹煮等行為。最近一篇有關台灣國家公園策略規劃報告亦指認出相同的課題，並認為應該採取更主動積極的管理方法及策略予以克服 (郭瓊瑩、蘇振綱，2007)。國家公園遊客量增加帶來衝擊，不但會降低資源與景觀品質，還會威脅敏感棲息地及瀕臨絕種物種生存，影響遊憩體驗與品質，增加管理與維護成本。這樣的發展與趨勢使遊客衝擊與承載量研究逐漸興起，並從追求「魔術數字 (magic number)」進展至「指標式的經營管理」時代，同時發展出可接受的改變程度 (Limits of acceptable changes, LAC)，遊客衝擊管理 (Visitor Impact Management, VIM)，遊客體驗與資源保護 (Visitor Experience and Resource Protection, VERP) 等規劃管理架構。Eagles et al. (2001) 在 IUCN 世界保護區委員會東亞區永續旅遊發展指南中建議，

LAC 應該用在每個保護區的管理計劃中。然而，即使在美國國家公園體系，LAC 或 VERP 多為概念論述，鮮少直接應用到管理上，直到 1990 年後期及 2000 年初期，才有金門遊憩區 (Golden Gate Recreation Area), 及拱門 (Arches), 阿卡迪亞 (Acadia), 大峽谷 (Grand Canyon), 黃石公園 (Yellowstone), 和優勝美地 (Yosemite) 等五個國家公園採用 LAC 或 VERP 管理架構 (Manning et al. 1995; Manning, 2001; Newman & Manning, 2005), 更遑論台灣國家公園、森林遊樂或保護區體系。

國內 80 年代後期逐漸注重自然保護與遊憩利用 (陳昭明, 1989), 遊憩利用對環境之衝擊 (林朝欽, 1987; 劉儒淵, 1989), 並即刻引介 LAC 和 VIM 管理架構 (陳水源、何猷賓譯, 1986; 楊文燦、鄭琦玉, 1995), 之後多數研究只是引用 LAC 和 VIM 概念來詮釋或驗證生態承載量 (錢學陶、楊武承, 1992), 企圖建立遊憩品質指標與標準 (林晏州, 2003; 許義忠、方志鵬, 2004), 直至 2000 年代, 國內學者才真正了解 LAC、VIM 和 VERP 管理架構應用到遊憩資源規劃的重要性, 尤其在提升自然資源品質與遊憩體驗品質上 (李素馨, 2005; 李素馨、李維貞、謝宗恆, 2005), 環保署也公告「生態旅遊地環境監測機制」, 並選定合適的衝擊評估指標, 以管理與考核遊憩資源之衝擊 (行政院環保署, 2007), 營建署公告的「生態旅遊白皮書」也提出生態旅遊點步道、植栽及動物干擾的環境監測辦法 (內政部營建署, 2005), 唯這些計劃都偏重實質環境衝擊, 卻忽略遊憩衝擊與遊客體驗評估, 且遊憩資源衝擊指標亦未經實證研究結果而制定。然而真正應用 LAC 或 VERP 到國家公園、森林遊樂區或保護區, 並遵守管理架構規劃準則的案例可謂完全闕如。

本文首先回顧 30 年來遊客衝擊與承載量文獻, 接著介紹 VERP 美國經驗, 及在各國家公園執行 VERP 計劃的經驗, 參考美國波士頓海港島國家遊憩區 VERP 執行計劃 (Boston Harbor Island National Recreational Area VERP Implementation Program, 簡稱 BOHA 計劃) 和優勝美地國家公園 VERP 監測計劃 (Yosemite National Park: VERP Monitoring Program, 簡稱 YOSE 計劃) 的經驗, 來探討並建立台灣國家公園 VERP 規劃管理架構的可能性。

第二節 文獻探討

文獻回顧共有三段，首先探討遊客衝擊研究的重要性，其次簡述 1920-2000 年遊客衝擊與承載量研究的發展與演變，最後探討 VERP 在美國的發展、演變與應用，並詳述 BOHA 和 YOSE 兩個案例。

一、國家公園遊客衝擊的問題

國內外國家公園都面臨遊憩需求的強大壓力，遊客量增加有利有弊，好處包括社會大眾支持保護區的成立與維護，更多社會大眾對自然保育有正確的了解，遊憩增加的經濟收益有利於保護區成立，有利自然保育團體收入，有利社區經濟發展，有利環境與設施的基礎建設等 (Lockwood *et al.* 2006)。然而，遊客量增加對環境產生的壞處也不少，包括植被衝擊 (植被覆蓋的消失、外來種的入侵、樹木根部的裸露、設施發展而移除植被等)，土壤衝擊 (枝葉層移除與土壤的流失、土壤成分改變、土壤水分下降)，野生動物衝擊 (棲息地改變、野生動物受到干擾、野生動物行為改變、野生動物健康與繁殖受損、野生動物死亡率增加等)，水資源的衝擊 (水體濁度與沈澱物增加、人類排泄物)，視覺美觀衝擊 (垃圾、人類排泄物、塗鴉與破壞行為等) (Buckley, 2004; Hammitt & Cole, 1998; Leung & Marion, 2000)。面對遊客量增加帶來的衝擊，不但會降低資源與景觀品質，還會威脅敏感棲息地及瀕臨絕種物種，影響遊憩體驗與品質，增加管理與維護成本，甚至降低遊憩使用量與經濟收入。研究顯示垃圾與資源衝擊是主要的管理課題，而且資源衝擊對遊憩體驗可能有重大的影響 (Lawson & Manning, 2002; Manning *et al.* 2005; Newman & Manning, 2005)。

1916 年美國國家公園署就立法規定「國家公園要保護美景、自然與歷史文物、生存其中的野生動物，並確保未來子孫在享受國家公園資源時，不影響上述自然與文化資源」，因此國家公園永遠必須面臨遊憩使用與資源保護的兩難，要克服這樣的兩難，專家學者自 1920 年就開始從事遊客衝擊相關研究，繼而從承載量研究發展成 LAC 和 VERP 架構，最後形成明確具體的遊憩與資源品質監測系統 (NPS, 2006)。

二、遊客衝擊與承載量研究

遊客衝擊研究始自 1920 年代，至 1930 年代英國第一次從事踐踏的實證研究 (Leung & Marion, 2000)，1940-1950 年代美國才開始進行遊客衝擊科學研究。由於遊憩使用與衝擊持續增加，1960 年代日本在亞洲展開了第一個遊客衝擊研究，1970 年代則是歐洲與北美實證研究盛行時期，並開始承載量相關研究。1980 年代開始用保護區管理架構來從事承載量研究，這些架構包括 LAC 和 VERP。1990 年代遊客衝擊研究逐漸國際化並重視野生動物的衝擊。2000 年代，遊客衝擊研究開始重視評估與監測方法之標準化與精緻化，因此指標發展是現代遊憩資源管理的主要研究題材。總之，遊客衝擊研究是為了減緩遊客衝擊問題，提供遊客承載量經營資料，但是過去遊客衝擊研究有偏重步道、露營地和人類踐踏效果之傾向，而遊客衝擊研究逐漸形成一種新的科學研究領域，稱為「遊憩生態學 (recreation ecology)」，主要是針對遊客衝擊及研究如何有效經營管理的方法 (Hammit & Cole, 1998)。本文整理出遊客衝擊五大研究主題及相關例子如表 2-1。

表 2-1 國家公園遊客衝擊的研究主題

研究主題	例子及研究地點
遊客衝擊評量與監測 (Visitor impact assessment and monitoring)	Belnap (1998), Arches National Park, Utah
執行遊客量規劃架構 (Implementing visitor use planning frameworks („visitor capacity“))	Manning <i>et al.</i> (2005), Boston Harbor Islands National Recreational Area, Massachusetts
遊客與基地管理行動成效研究 (Effectiveness of visitor and site management actions)	Park <i>et al.</i> (2008), Acadia National Park, Maine
基地復原成效研究 (Effectiveness of site restoration)	Cole (2007), Eagle Cap Wilderness, Oregon
遊客的衝擊知覺與經驗與行為效應研究 (Visitor perception of impacts and its experiential and behavioral effects)	Farrell <i>et al.</i> (2001), Mount Jefferson Wilderness, Oregon

資料來源: 本文作者整理

遊客衝擊評估與監測研究，譬如優勝美地國家公園非正式步道 (informal trails) 監測，所謂非正式步道是指由遊客自行創造出來的步道，不是公園正式步道系統，有時稱為「社會步道 (social trails)」。非正式步道造成很多管理的問題，包括步道品質下降，公園景觀破壞，入侵敏感棲息地，造成遊客安全與法律責任歸屬問題。非正式步道可以做為管理指標，依非正式步道的現況 (程度、分佈、和情況)、步道形成的時空模式與趨

勢，代表資源品質降低的警訊、是否需要進一步採取管理行動及管理成效評估等。非正式步道衝擊評估的品質標準則可以包括步道總長度、不可接受狀況長度、步道密度、瀕臨絕種物種棲息地附近步道密度、以及景觀和棲息地破碎化程度等。至於執行遊客量規劃架構研究意即永續遊客使用規劃研究 (sustainable visitor use planning)，其主要研究項目包括：決定遊客使用類型與程度的永續性、規劃架構的概念基礎 (立法與管理目標、減低負面衝擊、減低遊客衝突等)。

以上論述可以看出遊客衝擊研究與承載量研究是相關的，然而，國家公園承載量研究發展沿革略有不同，承載量研究肇始於 1930 年代中期，並於 1960 年代成為原野地或保護區重大的管理課題，當時對承載量的定義為「一個區域能夠維持一定遊憩品質的程度」(Wagar, 1964)。而國家公園承載量的定義為「遊憩使用型態與使用量達成維持資源品質與遊客體驗的程度」(NPS, 2006)。由上述不同年代承載量的定義，可以看出承載量的概念，已從 1960 年代「決定遊客總量」到 2000 年代變成重視公園資源品質與遊客體驗品質，這樣的轉變對承載量研究有很多意涵與啟示。

國家公園為什麼要研究承載量呢？在美國，一方面是法令規定國家公園必須將承載量納入整體經營管理計劃 (1978 National Parks and Recreation Act, Public Law 95-625)，一方面是因為國家公園管理政策規定「整體經營管理計劃必須符合 16 US Codes 1a-7(b) 確認並承諾在公園所有區域內實施遊客承載量管理的規定 (p.24)」，「當做承載量決策時，公園最高主管必須儘量採取自然與社會科學依據的資料，來支持他/她的決策 (p.100)」(NPS, 2006)。早期承載量研究主要採用「數字承載量」的觀念，著重設施與空間承載量，普遍認為遊憩使用與衝擊存在一種絕對關係，早期承載量研究的觀念，導致完全以「數字」做為遊客管理的標準，管理單位只在乎「遊客量」是否超過，然而數字規範顯然很難提升遊憩品質，遊客承載量主要的問題是，多少遊客是太多？公園管理者要的是數字還是資源與社會狀況？數字是手段還是目的？直到 90 年代才開始重新檢討承載量問題，從決定數字 (使用量限制) 改變為決定可接受的遊憩現況。因此承載量研究逐漸由「數字方法」(numerical approach) 轉變為「指標方法」(indicator-based approach)，包括 LAC 和 VERP 架構。

表 2-2 承載量研究數字方法與指標方法之比較

數字方法	指標方法
多少遊客是太多？	資源與社會狀況改變多少是可接受的？
數字是非常技術性，因此可以只用客觀科學方法來解決	指標是社會性或政治性課題，雖然科學可以協助管理做決定，但決定仍要靠判斷與共識
決定全靠遊憩使用與遊憩衝擊的關係	決定是仰賴管理目標，因此指標與標準是關鍵的，了解遊憩使用與遊憩衝擊的關係會有幫助但非決定性
專家決定，不需要公共參與	專家參與，但公共參與很重要
規劃階段做決定（因此是規劃工具）	規劃階段決定後，需要不斷視情況調整，（因此是管理工具）
使用量是唯一管理考慮因子（使用限制）	所有使用特性都必須列入考慮
動態管理環境下，反應遲頓	適合於適整與動態管理環境
只監測使用量一因子，不需監測計劃	指標的持續監測計劃非常重要

資料來源：本文作者整理

表 2-2 比較承載量研究數字方法與指標方法之差別。以承載量管理架構而言，指標方法優於數字方法，因為指標方法假設資源與社會狀況並非一成不變，因此管理者和規劃者必須確定管理目標、重視公眾參與、動態管理環境、並持續監測成效，在執行時必須遵循應有的步驟或順序：首先要確定資源與社會可接受狀況及如何管理這些狀況。至於管理架構使用則有三個原則：(1) 決策透明與前後一致，(2) 了解問題的衝突與利弊得失，(3) 建立未來理想資源狀況的共識。

表 2-2 亦突顯過去台灣國家公園、保護區及森林遊樂區經營管理單位（林晏州，2006；林晏州、陳惠美，2006）及學術界（林文和，2001；林晏州，2003）追求魔術數字承載量的謬誤，未來應從數字方法的迷思走出來，並以指標方法來管理國家公園、保護區及森林遊樂區的遊客衝擊與承載量課題。近年來，黃文卿、林晏州（2002）以玉山國家公園為例，建議永續經營管理指標應該納入台灣國家公園體系中，然而他們主要探討的是廣泛的國家公園經營管理課題，且經營管理指標的選擇只有文獻回顧與專家意見，並無實證資料佐證。

三、以指標來研究衝擊與承載量

VERP 是用來解決國家公園遊憩使用與承載量的問題 (Hof *et al.* 1994; NPS, 1997)，此架構是累積過去 30 年原野和戶外遊憩研究、規劃與管理經驗而形成的 (Hof & Lime, 1997; Manning, 1999)，在 1992 首先在拱門國家公園測試 (Hof *et al.* 1994; Manning *et al.* 1995)，之後又應用到不同的國家公園 (Manning, 2001; Manning *et al.* 2005)，其中優勝美地案例是最全面又複雜的 (Bacon *et al.* 2006)。

VERP 架構操作包含規劃設計與管理策略兩大步驟，規劃設計包括 (1) 形成核心規劃團隊，(2) 發展公共參與策略，(3) 決定理想的未來資源與狀況 (desired future conditions)，(4) 對分區 (zoning) 提出管理的解決方案。所謂理想的未來資源狀況，在優勝美地 Merced River 流域計劃指的是顯著出色的價值 (outstanding remarkable values)，也就是要保護該流域科學、美景、遊憩、生物、文化、地質及水文價值。而 VERP 應用遊憩機會序列分區使用 (recreation opportunity spectrum) 概念，如將該流域分為 (1) 原野區，(2) 遊憩體驗區，及 (3) 發展區等，分區將因國家公園資源環境及擬提供遊客體驗的不同，建立不同的分區。分區後之工作屬於管理策略步驟，包括 (1) 確認各分區之資源與體驗指標，(2) 確認指標的品質標準，(3) 建立監測計劃綱領，(4) 持續與公眾接觸溝通，(5) 決定管理行動措施等。因此 VERP 最終目的是要採取管理行動，靠監測操作手冊來確保管理指標與品質標準，才能確保遊客體驗及遊憩資源品質。

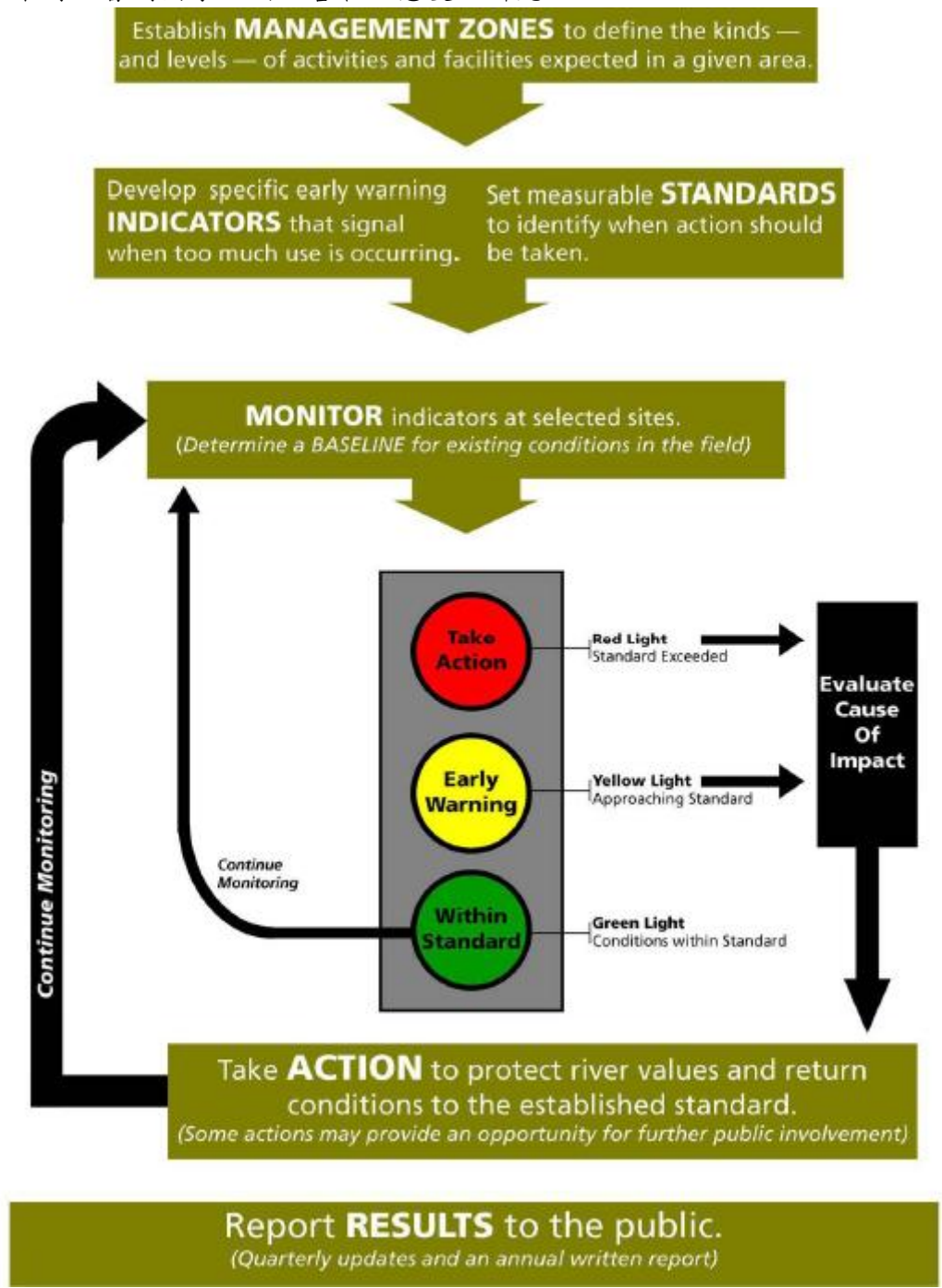


圖 2-1 優勝美地國家公園 VERP 架構圖

資料來源：改編自 NPS(2008)

圖 2-1 為優勝美地國家公園 VERP 架構圖，首先，管理者必須確定管理範圍及活動與設施，譬如步道或野生動物餵食問題。其次，要訂定過度使用警告指標，並確定採取管理行動的評量標準。第三要選定需要監測基地，綠燈代表遊客使用符合品質標準，黃燈警告接近標準，紅燈代表超越標準，必需採取管理行動，而採取行動後應持續監測並

評估衝擊原因，因此監測必須持續不斷，監測與管理行動是循環的。管理者的任務是避免或減低負面衝擊，降低衝突以提高遊憩品質，使遊憩使用與程度能夠達到永續，因為研究承載量是為了永續遊憩與資源管理，為了提升遊憩品質，而不是以控制遊客人數為目的。指標是指可評量的變數，代表重要資源與品質的指標，Watson 和 Cole (1992), IWGIST (1993) 等人曾確認遊憩使用的永續性指標，然而確認或選擇指標過程與步驟的研究並不多。

四、美國 BOHA 和 YOSE 計劃

以下闡述兩個 VERP 應用案例，一個是波士頓 BOHA 計劃，一個是優勝美地 YOSE 計劃。BOHA 計劃第一個步驟是確定資源指標，指標項目與挑選來自公園管理幹部、田野觀察、科學與管理文獻、VERP 案例、當地專家調查、遊客調查結果及 BOHA 地理資料系統資料庫。第二個步驟為評估潛在資源指標 (potential resource-based indicators)，包括正式遊憩據點、非正式遊憩據點、正式步道、非正式步道、土壤品質、植被、與敏感資源距離、垃圾、人為破壞等。具體步道的評量包括步道有問題部分、步道干擾面積、地表覆蓋流失、土壤流失、樹木損壞、垃圾、人類排泄物、人為破壞等。第三個步驟為挑選指標，挑選包括四個必要條件：(1) 評估衝擊小的指標，(2) 可靠且可重複使用的指標，(3) 與遊憩使用高度相關的指標，(4) 與生態有關的指標，及九個參考條件。

BOHA 計劃現場實地調查以衛星定位系統 (global positioning systems (GPS) mapping) 評估 22 個島嶼所有非正式步道，並以遊憩目的予以分類，譬如強調自然特色或景觀特色等。調查結果建議四個步道指標：(1) 非正式步道之密度，(2) 非正式遊憩據點干擾區域之面積，(3) 遊憩區土壤裸露之程度，(4) 未鋪設步道路踏面侵蝕之程度。但不同管理分區的標準也有差別，譬如在強調景觀特色的島上，非正式步道密度為 10 英呎/英畝，非正式遊憩據點干擾區域為 0 平方英呎，遊憩據點土壤裸露程度為 20%，未鋪設步道路踏面侵蝕程度為 50 英呎/英哩；在多元管理目標的島上，非正式步道密度為 10-50 英呎/英畝，非正式遊憩據點干擾區域為 0 平方英呎，遊憩據點土壤裸露程度為 20%，未鋪設步道路踏面侵蝕程度為 25-50 英呎/英哩。至於指標標準的訂定則由研究者與管理者商討，並參考資源現況及遊憩衝擊文獻之標準 (Manning *et al.* 2005)。

YOSE 計劃以五年時間 (2004-2009) 建立並發展監測操作手冊 (Monitoring protocol

development), 此手冊以田野觀察與測試來評估 16 個潛在資源指標, 包括露營地數量與狀況, 正式步道狀況, 非正式步道, 野生動物偷食人類食物, 河堤侵蝕, 及印地安民俗植物使用。非正式步道指標係指草原上的非正式步道, 以衛星定位系統方法測量和繪製其範圍。野生動物偷食物管理指標, 則以公園警察巡邏日記為基礎, 記錄遊客是否遵守食物不露白規定, 並依地點和類型統計所有違規事件, 在六個監測站 123,388 記錄中, 發現遊客遵守規定率達到 90-97%。並依各站每月遵守規定率, 製成曲線圖以為執法之依據。主要違規類型包括車輛中與遊憩區食物露白、防垃圾箱被黑熊打開、垃圾箱未上鎖。

綜合上述文獻, 本文認為建立台灣國家公園 VERP 管理架構, 認定與評估潛在品質指標與標準刻不容緩, 且應該長期執行, 寄望能藉著立法程序與預算將 VERP 管理架構與遊憩品質監測制度納入國家公園行政作業, 如果我們立志要保護台灣珍貴的國家公園資源, 並維持遊客遊憩品質的話。

第三章 研究方法

為了協助太魯閣國家公園建立 VERP 管理架構，首先計畫研究團隊，主要由東華大學許義忠教授為計畫總主持人，並由曾經參與玉山 VERP 計畫的世新大學王正平教授、逢甲大學李英弘教授、和東華大學劉吉川教授，分別擔任不同子計畫的主持人。以下是計畫研究團隊暫定成員名單。

姓名	服務單位	研究領域與專長	工作職掌或分配
許義忠 教授	東華大學觀光暨休閒遊憩學系	承載量、遊憩資源管理、遊憩行為	VERP 計畫總主持人 工作與人員協調、資料整合、報告書撰寫
劉吉川 教授	東華大學觀光暨休閒遊憩學系	冒險遊憩、步道監測	本計畫主持人 、工作分配、資料與文獻蒐集
魯炳炎 副教授	東華大學公共行政所	公共政策、組織與機構研究	本計畫協同主持人 公共政策與法令、公眾參與、組織障礙與挑戰
王正平 副教授	世新大學觀光學系	遊憩衝擊 遊憩行為轉換	現場實地調查、管理分區圖製作
李英弘 副教授	逢甲大學景觀遊憩所	景觀偏好 景觀設計	資料與文獻蒐集、現場實地調查、資料蒐集
梁宇暉 副教授	北卡州大公園遊憩系	遊憩生態學、遊憩衝擊、遊憩監測	計劃監督、國際聯繫、顧問
曾永平 助理教授	暨南大學餐旅管理學系	遊憩資源管理、地方為基礎研究、遊憩行為	資料蒐集
張瑋倫 助理	世新大學觀光系	地理資訊系統	GIS 系統及繪圖工作

VERP 執行可以分為四個階段，首先是管理規劃階段，包括三項主要工作：(1) 組成跨領域研究團隊，(2) 發展公眾參與策略，及 (3) 檢視國家公園目標與宗旨、重要性、理想的資源與遊客體驗狀況、及規劃法令與困難等。其次是資料庫建立階段，包括兩項工作：(1) 資源調查與分析，並依據國家公園資源及遊客體驗品質的狀況加以分區，及 (2) 形成資源品質潛在指

標。第三是潛在指標評估與選擇及制定品質標準階段，有三項工作：(1) 潛在指標的評估，(2) 指標的挑選，及 (3) 品質標準的制定。最後為建立遊憩衝擊監測系統與管理行動策略階段，有三項工作：(1) 建立監測標準操作手冊，(2) 建立管理行動措施，(3) 建立 VERP 施行細則與步驟。

上述四個階段可以細分為 VERP 執行的九個具體步驟：

- 步驟一：組成計畫團隊。這應該是個跨部會的團隊，包含公園計畫者、管理者、研究者。
- 步驟二：發展公眾參與策略。如同任何的計畫，公眾必須參與 VERP 的規劃。
- 步驟三：明確的說明公園目的、意義與解釋主要的精神。此步驟釐清公園的使用與管理的最基本設想，並且立下往後步驟的基礎。
- 步驟四：仔細描述並分析公園的重要資源與可能的遊客經驗。這個步驟的成果為一系列的清單，顯示重要資源的空間分佈、風景單位、遊客經驗機會的範圍等。
- 步驟五：這個團隊將可能的管理分區確認出來，分區內涵蓋符合公園目標中構想的資源與社會狀況。此時程序開始變為規定的。國家公園服務局在不同的分區，會依照使用狀況與設施狀況，來採取不同的行動。分區的訂定必須先仔細的分析資源限制與敏感度、遊客使用的資源特性、公園的管理目標等。決定分區的時候，現有的公園設施（公路、停車場等）不是決定性的因素。
- 步驟六：此團隊把可能的管理分區實際應用在現場，看看提議出來的計畫與其他方案是否可行。在團隊認為公園內應該要有不同的遊客經驗的地區，應用可能的管理分區的設計，並且擬定分區的方案。公園的目的、重要的資源、現有的設施等因素也一併納入分析。可能管理分區的不同結構會產生不同的方案。
- 步驟七：為每個分區選擇品質指標與界定相關的標準。這個步驟的目的是要找出可測量的資源與社會變項，此變項能夠指出想要的資源或社會狀況是否達到要求。這是個重要的步驟，定義了分區、將主觀的描述轉化為客觀的測量這些分區的狀況。此時也必須發展出監測指標便向的計畫，確認優先順序、方法、資金、人力策略等問題。
- 步驟八：公園職員比較現在的狀態與構想中的狀態。每個分區都需要被監測，已決定與想要的資源與社會狀態是否一致。
- 步驟九：公園員工找出管理策略來解決不一致。遊客使用管理方針應該要從較少限制的測

量來達成目的，假如需要的話再用限制較多的測量。

雖然步驟九是形式上的最後步驟，但程序不是就這樣結束。長期的監測是 VERP 架構的不可或缺元素。監測提供了持續的、系統性的回饋，讓公園管理者確保資源與遊客經驗狀況能夠長期的達到想要的狀況。這麼一來，才能確定與管理承載量。VERP 的應用手冊已經為了計劃者與管理者而發展出來（國家公園服務局, 1997）。

本計畫「公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究」係執行 VERP 的步驟二與步驟三。以下描述本計畫的具體調查方法。

具體計畫調查方法：

本計畫有關公眾參與及經營管理態度的研究，其目的係要建立「太管處 VERP 管理分區」，由於本計畫獲得的資料，必須非常具體，因此，本計畫決定採用質性訪談與量化方法來蒐集資料，以獲得深入詳實具體的資料。

一、公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之調查

(一)、研究對象：將以太魯閣國家公園「清水斷崖經閣口至新白楊」峽谷段之遊客為對象，目標樣本數為 400 人。

(二)、資料蒐集：將以問卷調查方法蒐集資料，問卷內容如下：

1. 太魯閣國家公園的管理應該強調觀光發展與經濟收益。
2. 太魯閣國家公園內應該禁止林木砍伐。
3. 太魯閣國家公園內應該鼓勵礦產探勘與開採。
4. 太魯閣國家公園應該加倍保護野生動物棲息地。
5. 太魯閣國家公園內的生態保護區應該開放伐木或其他經濟收益。
6. 太魯閣國家公園應該加強保護保留的未開發森林。
7. 太魯閣國家公園內應該暫緩執行瀕臨絕種動植物法，以保障居民工作機會。
8. 太魯閣國家公園內應該設立更多生態保護區。

公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究

9. 太魯閣國家公園當地居民及家庭的經濟福祉比生態與野生動物保護更重要。
10. 太魯閣國家公園的管理應該強調更廣大群眾的利益，而不只強調觀光與其他經濟產品。
11. 當地社區經濟活力應該列為太魯閣國家公園的最高優先政策
12. 太魯閣國家公園的管理應該強調園區的整體性而非個別部份（譬如野生動物和森林）。
13. 太魯閣國家公園的應該禁止觀光之外的經濟活動，以免干擾動物的棲息地（譬如熊或水鹿）。
14. 太魯閣國家公園內的觀光及所有經濟活動都應該被許可，即使因而降低園區景觀的美麗。
15. 太魯閣國家公園立霧溪應該允許從事遊憩活動，即使因而造成一些生態衝擊。

二、發展公眾參與策略

(一)、研究對象：

1. 內部成員：國家公園體系內及有興趣之機關之技術專家 (technical experts)。
2. 外部成員：各相關機關之技術專家代表（譬如國家公園、林務局、縣政府、在地機構等）。

(二)、資料蒐集：

1. 此部分將採用「美國優勝美地國家公園」2008 年的顯著特色價值報告草案之手冊 (Draft Outstanding Remarkable Values Report of Merced Wild and Scenic Rivers)之 ORV 指認程序與標準 (見附錄)。換言之，本計畫將「指認出太魯閣國家公園」之「顯著特色價值 (Outstanding Remarkable Values, ORVs)」。
2. 研究參與之技術專家必須具有自然 ORVs 及社會文化 ORVs 技術者。
3. 舉辦一至三次內部成員工作坊，參與者將發予「美國優勝美地國家公園」ORVs 之清單、ORVs 宣言、支持 ORVs 的證據及例子、代表這些 ORVs 意象的圖片、以及 ORV 與遊客使用分析練習表格 (ORV-Visitor Use Analysis Matrix)。
4. 舉辦一至三次外部成員工作坊，參與者除了發給上述資料之外，亦將發給「內部成員工作坊」草擬的「太魯閣國家公園 ORVs 清單」初稿，以做為修改與調整之參考。

三、太魯閣國家公園之目的與重要性，此部份將完成以下兩項工作。

- (1) 建立太魯閣國家公園的使命 (反應在法令與政策上)
- (2) 確認 VERP 推動的機構組織阻礙與困難

(二)、資料蒐集

這個步驟要確認五個與國家公園目標有關的項目，玉山國家公園成立的宗旨與目的、玉山國家公園的重要性、玉山國家公園的使命 (法令政策反應如何管理)、得以闡述國家公園重要資源的重要解說聲明 (statements)、以及 VERP 規劃的阻礙與困難。有關 VERP 推動的機構組織阻礙與困難部分，將從組織層級、組織結構、公務員考核、檢討當初國家公園設立的宗旨與目標，及目前管理處工作與宗旨與目標有無一致。並透過了解民眾、民意代表、營建署、國家公園組、太管處、立法院、或中央部會機關之運作、困難與解決之道，來協助太管處制定 VERP 推動之施政方針與政策。

此部分在研究方法上，主要採取文獻回顧方法，包括學術文獻、公部門委託計畫案文獻、相關法律文獻、以及中央及各部會之政策相關文獻等。文獻亦將包括台灣國家公園史、及其他相關政策、太魯閣成立的歷史、太魯閣國家公園第二次通盤檢討等。在資料分析上，則採取政治學與公共行政學，質性與政策分析法。

第四章 期末研究結果

第一節 國家公園行政組織與相關法令

壹、研究目標

本計畫第三個研究目標為確認「太魯閣國家公園之目的與重要性」，此研究目標由協同主持人魯炳炎及許義忠負責，其主要目的是要釐清上位法令及政策，對未來太魯閣國家公園「推動 VERP 經營管理架構」的基礎與重要性。此外，了解未來太魯閣國家公園「推動 VERP 經營管理架構」的府際關係與部際關係，以及可能遭遇的阻礙與困難。為了解決這個目標，首先要了解「國家公園行政組織與相關法令」。

貳、研究方法

此部分在研究方法上，主要採取文獻回顧方法，包括學術文獻、公部門委託計畫案文獻、相關法律文獻、以及中央及各部會之政策相關文獻等。文獻亦將包括台灣國家公園史、及其他相關政策、太魯閣成立的歷史、太魯閣國家公園第二次通盤檢討等。在資料分析上，則採取政治學與公共行政學，質性與政策分析法。

參、研究成果

本計畫資料分析產生以下三個研究成果：一、國家公園管理的政治學：非管理因素的重要性；二、具有決定性政治影響因素的「法令規範制度」與「行政組織架構」。三、行政院組織法、中央行政機關組織基準法、中央政府機關總員額法、及行政院功能業務與組織調整暫行條例。

一、「非管理因素」--國家公園管理的政治學

國家公園的經營管理涉及到很多層面，然而所謂的「非管理因素」則可以說是至為關鍵的決定性政治因素，對於國家公園的整體發展或是太魯閣國家公園處未來的經營管理，影響之廣泛深遠絕對不容小覷，這些具有決定性的政治影響因素包括「法令規範制度」與「行政組織架構」與兩個方面，在分別論述之前，以下先行敘述現行的國家公園管理體制如下。

就制度設計而言，由於國家公園的主管機關依據國家公園法第三條的規定是內政部，而既然稱為「『國家』公園」，所以就無所謂地方主管機關(楊正寬，2008: 185)。與國家公園管理相關的單位在內政部有營建署和警政署，警政署設有國家公園警察大隊和國家公園警察隊，營建署設有國家公園組和國家公園管理處，而且國家公園組還設置保育解說科、工務建設科和企劃經理科，以及八個國家公園管理處(內政部營建署全球資訊網，2010)，再者，各個國家公園管理處有設置企劃經理課、環境維護課、遊憩服務課、保育研究課、解說教育課和各管理站(林玲，2007: 7)。事實上，我國國家公園的管理主要分為「執行」與「審議」兩大部分(宋秉明，2002: 5)，審議的部分是由內政部設置的國家公園計畫委員會負責，像是國家公園之設定、廢止或疆界變更等等，都必須要由這個委員會審議通過；管理執行的部分是營建署負責，並由國家公園組處理國家公園全國性的相關事務，而各個國家公園管理處則是掌理各自的資源與事務。

目前我國共有八個國家公園、八個管理處，依照各國家公園管理處成立的時間分別是：墾丁(1984)、玉山(1985)、陽明山(1985)、太魯閣(1986)、雪霸(1992)、金門(1995)、東沙(2007)、以及台江(2009)國家公園管理處。就現況而言，因為實際需要的不同，目前我國各國家公園管理處的規模大小懸殊不一致，墾丁、玉山、太魯閣、雪霸等四個國家公園管理處的編制達到 80 人，而陽明山和金門國家公園管理處的編制則是 65 人，東沙環礁的海洋國家公園管理處則只有 40 人的編制。八個國家公園管理處共橫跨 13 個縣市，而編制的主要課室是：企劃經理課、環境維護課、保育研究課、解說教育課、遊憩服務課、以及行政室，比較特殊的單位則像是：玉山和太魯閣國家公園管理處的玉山警察隊和太魯閣警察隊、以及陽明山國家公園管理處的營建小組；還有則是各管理處所屬散佈在重要據點的所謂管理站，其他像是人事室、主計室、或是政風室等單位則視各個管理處的編制而定。

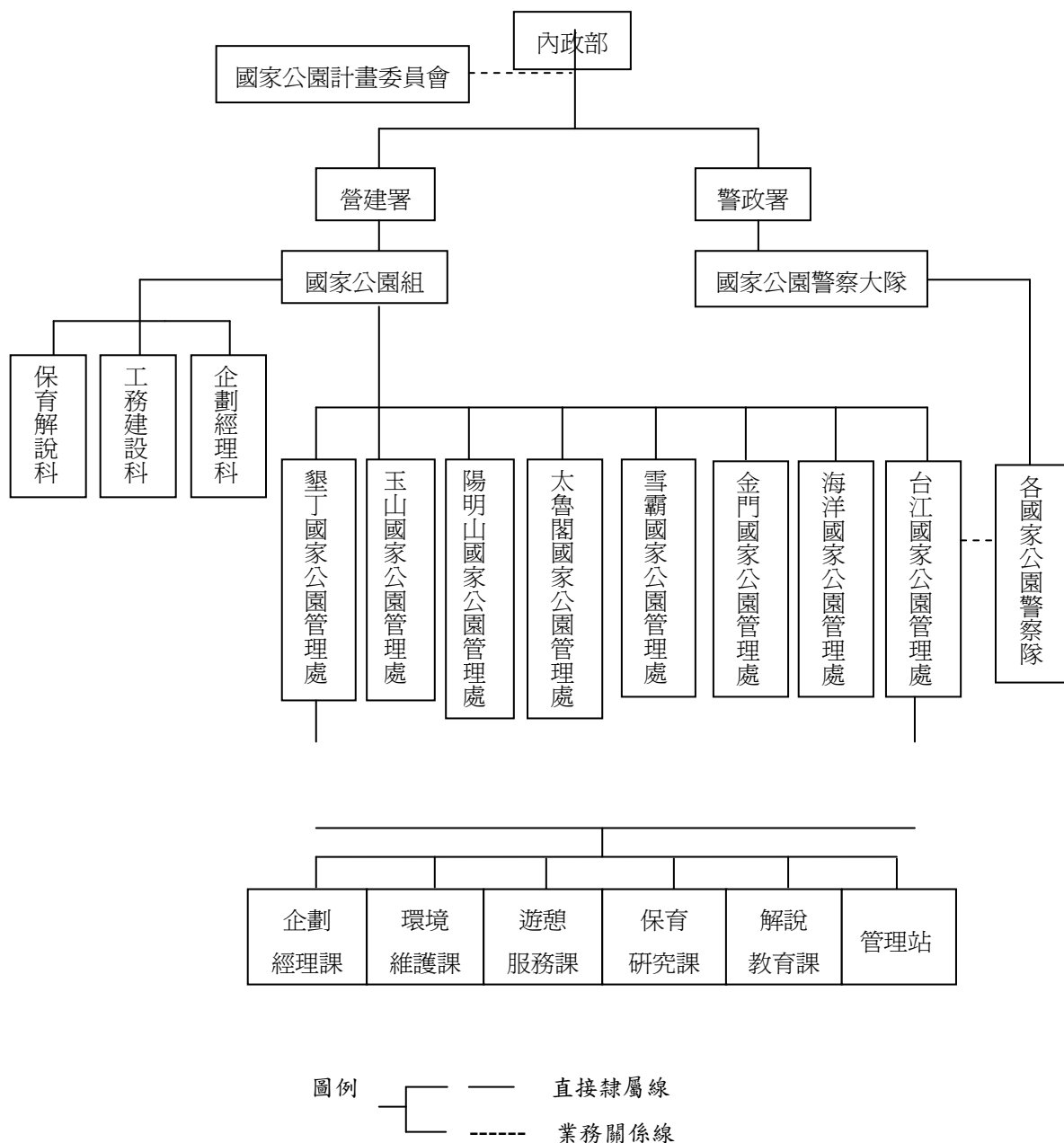


圖 4-1 國家公園行政管理組織圖

資料來源：內政部營建署全球資訊網 (2009)；楊正寬(2008：191)。

二、法令規範制度

在「法令規範制度」方面，有三個方面的法令規範會影響到國家公園的經營管理，第一，政府組織的再造，第二，國家公園法的修訂，以及第三，其他和原住民權益相關而且會影響到國家公園經營管理的法令規範。從這個角度來說，對於國家公園管理體制而言，2010 年是非常重要的，無論是 1 月的行政院組織法修正案的通過，行政院院會在 10 月通過原住民族自治

法草案，並送到立法院審議，以及同年 11 月國家公園法部分條文修正案的三讀通過。簡言之，政府組織再造影響層面至為廣泛，現有的國家公園主管機關升格到「署」的層級，並改隸屬於「環境資源部」；原住民族自治法草案則是基於我國憲法增修條文第 10 條第 11 項及第 12 項，以及 2009 年政府所批准的公民及政治權利國際公約與經濟、社會及文化權利國際公約；其他與國家公園管理與原住民權益直接或間接相關法律規範的修訂，特別是國家公園法的修正當然也會影響到國家公園的經營管理。

首先，從 1948 年施行至今，政府組織再造最大幅度的改變莫過於 2010 年 1 月由立法院三讀通過的行政院組織法修正草案，從 1947 年 14 部 3 會，1949 年修正為 8 部 2 會的基本架構沿用至今，其間為了因應政務需要，已經陸續增設廿多個部會機關。新的行政院組織架構通過後，現行「8 部、2 會」走入歷史，未來的中央政府共有 14 部、8 會、3 個獨立機關、1 行 1 院 2 總處共 29 個機關，將從 2012 年 1 月 1 日開始施行。更重要則是，這直接影響到國家公園管理機構升格為「國家公園署」，並且將從內政部改而隸屬於新設立的「環境資源部」。另外相關的法律規範之改變主要是 2010 年 1 月立法院通過的政府再造四法，而這除了行政院組織法修正草案之外，還包括：修訂中央政府機關組織法，以及新定中央政府機關總員額法及行政院組織功能與業務調整暫行條例，其中的中央政府機關總員額法，將現行中央預算員額十九萬兩百人，精簡為中央機關總員額上限十七萬三千人(行政院研究發展考核委員會網站，2010a)。

為了因應國家發展需求以及新興業需求而新增設的「環境資源部」，主要是為了解除近年日益嚴重的颱風、水災、震災的威脅，重整防災救難的行政體制，再加上土石流、防洪、水資源保存、生態保育等環境資源的復育與維護，在在都促成「環境資源部」的增設(張瓊玲、張力亞，2010: 98-99)。以水資源為例，目前有關水資源的業務政出多門，隸屬不同的部會機關掌理，彼此之間雖然有橫向的連繫，但卻因為權責過於分散而且屬於臨時任務編組性質，從而嚴重缺乏政策整合與執行的能力(李鴻源，2004: 443-444)，此次的政府再造就從環境資源利用與保育的平衡觀點出發，以環保署為核心，將原先隸屬內政部(國家公園)、經濟部(礦業、河川水利)、交通部(氣象)、以及農委會(農業用水、林務、水土保持)等業務進行上中下游的接續依賴關係之整合(宋餘俠、謝偉智，2009: 70)，而這有將有利於未來國土資源的整體規劃。

其次，從 1972 年立法公布、1983 年修訂、立法院在 2010 年 11 月 12 日修正通過國家公園法部份條文修正案，由於修法過程原本經過多次審查都沒有結果，最後朝野黨團聯合提案，將比較不具爭議的國家自然公園部分抽出另外提案，優先在 2010 年 11 月通過修法，主要是明定國家公園的分級和分類，以及賦予「國家自然公園」成立的法源依據。新通過的國家公園法部

份條文修正案賦予資源豐富或面積規模較小的生態地區，成立「國家自然公園」的法源依據。國家自然公園的變更、管理及違規行為處罰，都將適用於國家公園的規定(李人岳，2010/11/12)。而修法通過後第一個適用的，將會是大高雄地區的「柴山自然公園」，國家公園法修正案賦予「國家自然公園」的成立法源，未來合乎國家公園選定基準，但資源豐富程度或面積規模較小者，可以經由主管機關選定為國家自然公園，而其變更、管理及違規行為處罰，也都將適用於國家公園的規定。

國家公園的存在象徵著國家自然資源的最佳利用及永續保育，此次國家公園法的修法過程當中，比較沒有受到注目的則是國家公園法修正草案對於第一條以及第二條的修訂，修正條文整合這兩條條文成為一條，將第一條原條文「為保護國家特有之自然風景、野生動物及史蹟，並供國民之育樂及研究，特制定本法」，以及第二條原條文「國家公園之管理，依本法之規定；本法未規定者，適合其他法令之規定」，整合成為修正條文第一條：「為永續保育國家特殊景觀、生態系統，保存生物多樣性及文化多元性，並提供國民之育樂及研究，特制定本法」。這個條文的修正事實上反映的是近年來地球暖化變遷的趨勢愈來愈明顯，政府提倡節能減碳運動的結果，也獲得民間團體組織與個人的積極回應，這更加凸顯出設置國家公園的重要性。在這種時代背景之下，國家公園法修法於是開宗明義的揭諸「永續保育國家特殊景觀、生態系統，保存生物多樣性及文化多元性，並提供國民之育樂及研究」等三大面向，期能夠藉此完整建立起台灣本島的中央生態廊道系統、島周水域的環境系統、以及文化史蹟的系統。

回顧上半年，在 2010 年 5 月 31 日立法院內政委員會完成國家公園法初審完畢，這些相關的條文規範包括：未來如果在原住民地區選定，設立國家公園，必須經過當地原住民同意，而且要建立共同管理機制；基於傳統文化與祭儀，原住民可以有限度的進行獵捕野生動物、引火整地等行為；國家公園應設解說員、研究員及巡山員等專業人員，解釋天然景物，歷史古蹟及原住民歷史文化，並應優先任用設籍滿五年的原住居民，且不得低於總數的二分之一(更生日報，2010/06/01)。

然而其他與原住民權益相關的法律規定，幾乎全數保留，留待朝野協商：以原住民的人事任用為例，要求位於原住民地區的國家公園應保障管理處處長由原住民擔任，且編制內員額具有原住民身分者不得低於三分之二，就由於內政部反對，也有立委質疑有違憲之虞因而被保留(羅暉智，2010/06/01)。此外，國家公園遊憩區、生態保護區內禁止採礦及捕獵，也因為被質疑會嚴重危害到原住民的生存權，委員會沒有共識，保留送到朝野協適(更生日報，2010/06/01)。此外，為了擴大原住民參與國家公園設立，初審通過修正條文第六條也增訂「或重要生態系

統、生物多樣性棲地」(足以代表國家自然遺產者)、「文化資產及史蹟，其自然及人文環境」及「(富有)文化(教育意義)」(足以培育國民情操，需由國家長期保存者)。此外修正條文還規定，主管機關在國家公園的選定、設立、廢止、變更區域等事項上，除了應遴選相關機關代表、專家、學者外，應遴聘國家公園所在地代表參與會商審議；且主管機關在原住民族地區選定、設立國家公園時，應徵得當地原住民族同意。

最後，與國家公園經營管理相關的主要是與原住民權益相關的法令規章，其中最主要的法律主要是 2005 年制定施行的原住民族基本法，以及目前 2010 年 11 月行政院院會通過並送交立法院審議的原住民族自治法草案。例如備受原住民族注目的所謂「原住民族自治區法草案」(民進黨執政時期)以及目前行政院版的「原住民族自治法草案」，相關的制度設計其實從 2005 年原住民族基本法施行後就已經開始研擬，但受到既有地方制度及其他相關法律的限制，這些相關的法律規範至少包括：野生動物保育法、森林法、礦業法、土石採取法、水利法、溫泉法、文化資產保存法、以及國家公園法。

聯合國會員國大會在 2007 年 9 月通過「原住民族權利宣言」，此宣言將過去國際法中關於原住民族權利之理論與實踐予以釐清並加以成文化之後，做為原住民族人權保障之重要參考文獻。其影響所及，直接促成 2009 年政府所批准的公民及政治權利國際公約與經濟、社會及文化權利國際公約，並且間接使得政府落實兩項人權公約的各項保障權利，而其中國際人權法最重要也最複雜的議題之一，則莫過於原住民族的地位和權利保障。從這個角度而言，原住民如果要保存語言文化、經濟獨立、以及生活傳統(像是狩獵、耕種、採集森林資源)，則目前擬議中的原住民族自治法草案，內容涉及自治區內與國家公園、山坡地保留地、水資源保護區等既有體制高度重疊(鄭川如，2010/10/21)，而且設籍在自治區的居民除了「自用」之外，不能「以營利為目的」，獵捕野生動物、採集林產物、野生植物礦物、利用水資源，並且必須要符合前陳述相關的法律規範。

對於國家公園的長期發展而言，如何處理好和在地不同的原住民族與當地社區民眾的相關事務，建立起共存共榮的夥伴關係，甚至建構更為完善的共同管理制度，當是未來的當務之急。其實對在國家公園內的原住民來說，他們和自然生態的長期互動過程與和諧關係的建立，形成仰賴自然資源維生或是相關的生活習慣，也同時完整保存了生態的體系和生物多樣性。對於這一部份，政府已經在立法院審議中行政院版國家公園法修正案內的第一條條文當中做出具體的回應，然而這只會是一個起步，更為複雜的政策問題還有：

如何能夠建構一套兼顧國家公園經營管理需求與永續發展以及符合原住民期盼的相關法制

規範制度，涉及到的是國家發展的長遠規劃設計，其間可能引發的政策問題可說是犬牙交錯，盤根錯節。事實上，所謂的共同管理是一個能成功在傳統土地倫理和現代土地管理之間建立合作關係的重要管道，共同管理承認文化多樣性和生物多樣性之間的重要關連，並能在提供原住民補償性社會正義的同時，也順利達到保育的目標。這部份的政策問題可以在原住民族自治區建立之後，得到一定程度的改善，以下依據太魯閣國家公園管理處的五大願景發展方向進行評述如下：

所謂「永續的環境」必須要配合推動國土重新規劃政策，落實承載量管制，推動生物多樣性保育工作與永續利用，推動長期生態研究與加強環境監測工作，建立完整生態資料庫及地理資訊資料庫，而這些在國家公園法修訂完成付諸施行以及新的「環境資源部」設立並運作之後，基本上應該能夠達成預定的政策目標。

所謂「永續的社會」--協助保存原住民的文化資產，建立災害防救體系與防救措施，在2010年7月災害防救法修訂通過之後，內政部消防署依法改為「災害防救署」，在2012年1月1日新的行政院組織架構下，內政部有「災害防救署」，而「環境資源部」則設有「災害防救司」，這對於未來的災害防救當可望發揮預期的功能，此外，未來新升格設立的「文化部」與維持不變的行政院原住民族委員會，再加上「環境資源部」設置的「國家公園署」，對於協助保存原住民的文化資產應該會有所助益，形成良好的政策效果。

就所謂「永續的經濟」結合民間力量推展國家公園事業，協助推動地方產業永續發展，落實中橫公路改善計畫，協助推動地方產業永續發展，加強古今步道系統的重整而言，則仍有待未來實際政策結果的驗證。

而所謂「永續發展的動力」是要結合社會資源推動全民環境教育，建立新的環境典範倫理及價值觀，推動高山教育，建立維護高山生態環境的新觀念，善用資訊網路科技，建立電子化及網路化的國家公園，提昇國家公園從業人員的專業素養與人才培育，則屬於未來國家公園經營管理發展所應該要積極從事努力以赴的長期目標。

最後對於「永續發展的推動機制」建立國家公園與原住民共存共榮的合作機制，配合政府再造政策，協助推動保育機關之整併重組計畫，達成國家公園事權統一的目標，積極參與相關國際組織，加強國際合作，推動世界遺產地的設置；這部份在2012年新的行政院組織架構正式運作之後，則將成為未來的國家公園署要想成功的永續發展之重要關鍵，同時也是涉及到國家公園的「非經營管理因素」，換言之，國內外「政治因素」恐怕是國家公園管理處所無法自己

公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究

掌握的重要關鍵要素。

參、行政組織架構

在「行政組織架構」方面，2010 年影響國家公園管理體制最為重要的行政組織架構改變，莫過於同年 1 月行政院組織法修正案的三讀通過。延宕多年的行政院組織法修正草案，在 2010 年 1 月 12 日由立法院修訂三讀通過，同年 2 月 3 日由總統令修正公布(林河名，2010/01/13)。現行「八部、二會」走入歷史，未來的中央政府共有 14 部、8 會及 3 個獨立機關，將從民國 101 年元旦開始施行；此外，立法院還通過相關的政府再造三法，包括：修訂中央政府機關組織法，以及新定中央政府機關總員額法及行政院組織功能與業務調整暫行條例，其中的中央政府機關總員額法，將現行中央預算員額十九萬兩百人，精簡為中央機關總員額上限十七萬三千人(行政院研究發展考核委員會網站，2010a)。

在行政院組織法修正法案於 2010 年 2 月 3 日總統公布實施後，原行政院組織中央二級機關從 37 個部會調整為 29 個部會，如圖 4-2 所示。其差異在於經濟部改制為經濟及能源部，交通部改制為交通及建設部，並增設勞動部、農業部、衛生福利部、環境資源部、文化部及科技部，原蒙藏委員會、僑務委員會、文化建設委員會、勞工委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、青年輔導委員會、原子能委員會、大陸委員會、國家科學委員會、研究發展考核委員會、衛生署、環境保護署、消費者保護委員會、公共工程委員會、農業委員會、經濟建設委員會、原住民族委員會、客家委員會、體育委員會、海岸巡防署、新聞局、金融監督管理委員會被整併到 14 部 8 會裡面。此外，原行政院公平交易委員會、中央選舉委員會及國家通訊傳播委員會調整為 3 獨立機關，其名稱不變；原中央銀行、國立故宮博物院、主計處及人事行政局調整為 1 行 1 院 2 總處，中央銀行與國立故宮博物院的名稱不變，但主計處與人事行政局則是分別更變名稱為行政院主計總處及人事行政總處。

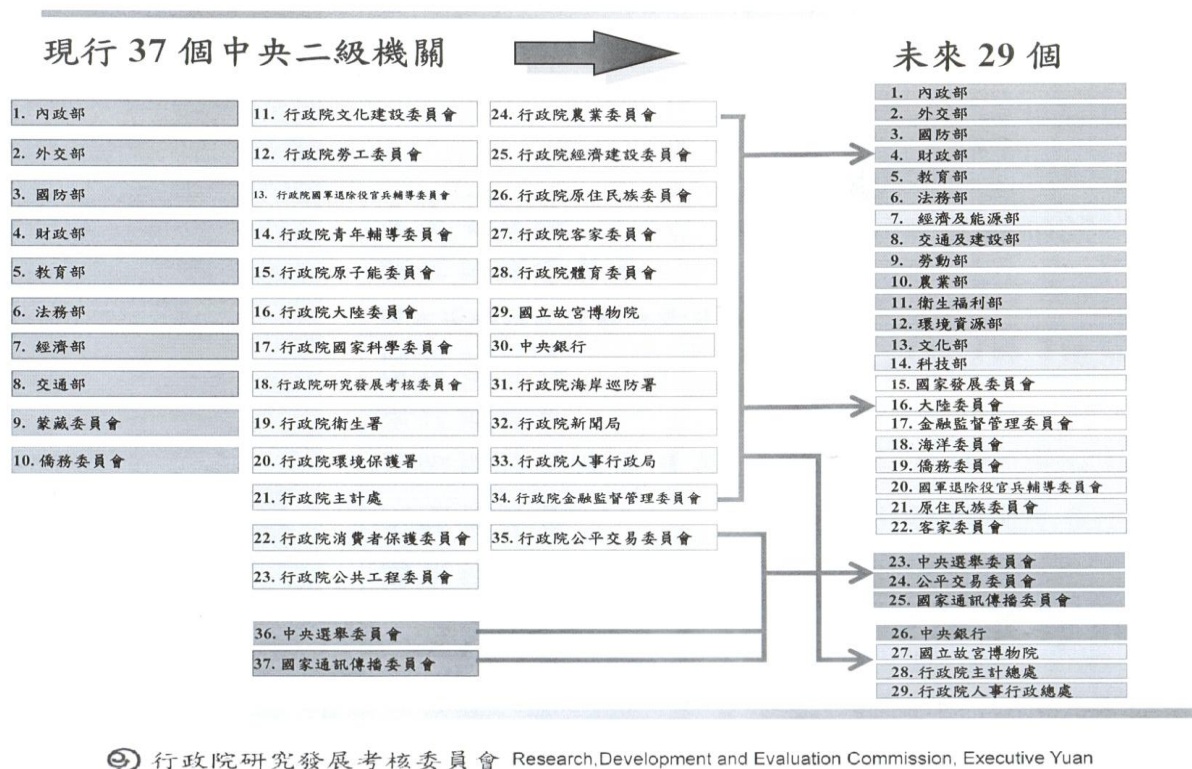


圖 4-2 行政院組織架構調整圖

資料來源：行政院研究發展考核委員會網站(2010a)

路徑：行政院組織改造。行政院組織新架構。行政院組織新架構(99.2.3 總統令修正公布)

網址：<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4151901&ctNode=11593&mp=14>

簡言之，從 2012 年 1 月 1 日正式運行新的行政院組織架構共有 14 部、8 會、3 獨立機關、1 行 1 院 2 總處共 29 個機關，14 部分別為，內政部、外交部、國防部、財政部、法務部、經濟及能源部、交通及建設部、勞動部、農業部、衛生福利部、環境資源部、文化部、科技部；8 會分別為，國家發展委員會、大陸委員會、金融監督管理委員會、海洋委員會、僑務委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會、客家委員會；3 獨立機關分別為，中央選舉委員會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會；1 行 1 院 2 總處分別為，中央銀行、國立故宮博物院、行政管主計總處、行政院人事行政總處。

如圖 4-3 所示，在新的行政院組織架構之下，與國家公園管理直接相關的莫過於國家公園管理機構升格成為「國家公園署」與改隸屬於新的「環境資源部」，新的「環境資源部」也將設置「環境影響評估審查會」，現行制度下的警政署設有國家公園警察大隊和國家公園警察隊，但是內政部警政署的隸屬則並沒有隨著政府組織再造而有所改變。

行政院新組織架構

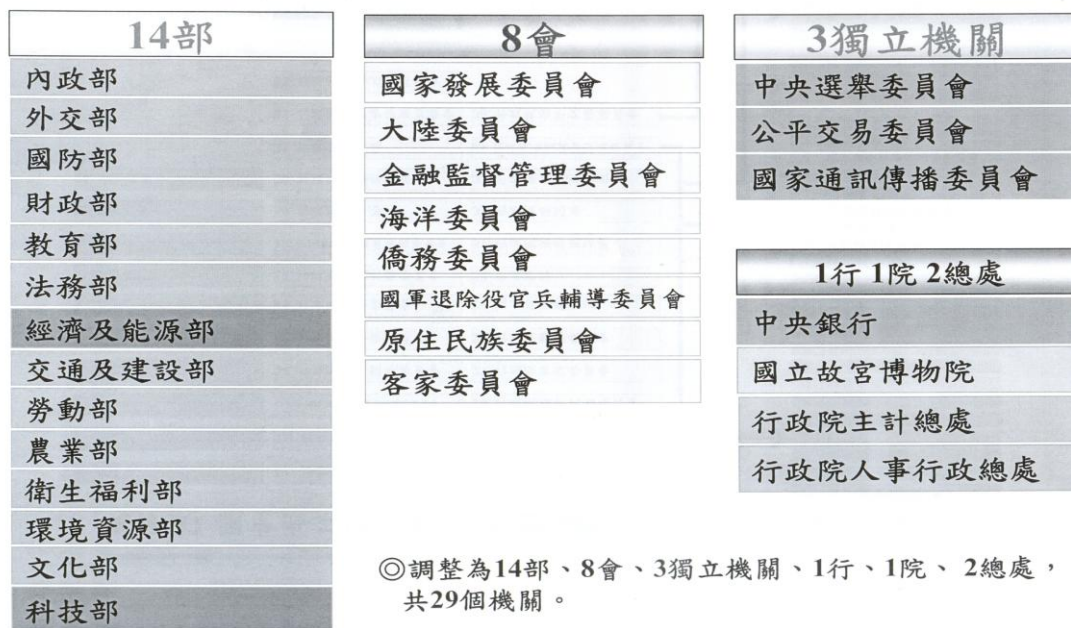


圖 4-3 新行政院組織架構圖

資料來源：行政院研究發展考核委員會網站(2010a)

路徑：行政院組織改造。行政院組織新架構。行政院組織新架構(99.2.3 總統令修正公布)

網址：<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4151901&ctNode=11593&mp=14>

在新的「環境資源部」架構之下，共設有 7 個業務單位、6 個處、3 個任務編組、6 個三級機關、3 個四級機關、3 個機構、1 個四級機構、1 個事業機構；7 個業務單位分別為，綜合規劃司、大氣環境司、氣候變遷司、水及流域司、資源經營司、汙染管制司、災害防治司；6 個處分別為，秘書處、人事處、政風處、主計處、資訊處、法制處；三個任務編組為環境影響評估審查會、資源回收管理基金管理會、土壤及地下水汙染整治基金管理會；6 個三級機關分別為，氣象局、水利署、森林及保育署、水保及地礦署、汙染防治局、國家公園署；3 個四級機關為，水利署下的「臺北水源特定區管理、北區水資源、中區水資源、南區水資源四個分署、淡水河流域十個河川分署」、森林及保育署下的「各森林及保育分署、遙測及航測分署」、國家公園署下的「各國家公園管理處」；3 個機構分別為，森林及自然保育試驗所、生物多樣性研究所、教育證照及訓練所；一個四級機構為水利署下的水利規劃試驗所；一個事業機構為臺灣自來水公司。

簡言之，在行政院組織法修正法案於 2010 年 2 月 3 日總統公布實施後，原行政院組織中央二級機關從 37 個部會調整為 14 部、8 會、3 獨立機關、1 行 1 院 2 總處共 29 個機關，如表 4-1 所示

表 4-1 新行政院組織架構區塊業務一覽表

新機關名稱	區塊業務內容	原機關
內政部	民政、地政、戶政、役政、警政、入出國及移民、消防及空中勤務等。	內政部
外交部	外交、條約、國際組織等。	外交部
國防部	國防政策、建軍規劃、軍政、軍令、軍備事務及國防教育等。	國防部
財政部	國庫、賦稅、國有財產、促進民間參與公共建設、政府採購等。	財政部、內政部、工程會
教育部	各級和各類教育、學術審議、社會教育、國際教育事務、全民運動及競技運動等。	教育部、體委會、青輔會
法務部	檢察行政、犯罪防治、犯罪矯正、更生保護、肅貪、政風業務、行政執行、法規諮商等。	法務部
經濟及能源部	工業、商業、貿易、投資、智慧財產權、標準及檢驗、能源、中小企業、創業輔導、產業園區等。	經濟部、青輔會
交通及建設部	各類交通政策和產業、營建產業、公共工程基礎建設及技術規範、觀光等。	交通部、內政部、工程會
勞動部	勞資關係、勞動條件、勞工福利、勞工保險、勞工安全衛生、勞工檢查、就業服務、職業訓練及國際勞動事務等。	勞委會、青輔會
農業部	農業、漁業、畜牧、農業推廣、農業金融、農業生物科技等。	農委會
衛生福利部	健康政策及服務、全民健康保險、疾病防治、藥物食品、福利服務、社會救助、社會保險等。	衛生署、內政部
環境資源部	環境保護、環境監測、水利、礦業、地質、國家公園、森林保育、氣象、水土保持及生態保育等。	環保署、內政部、經濟部、交通部、農委會
文化部	文化政策、文化資產、文化設施、文化創意產業、出版產業、廣播電視產業、電影產業、文化國際交流等。	文建會、教育部、新聞局
科技部	全國科技政策之規劃、協調、資源分配與績效評估、科技學術基礎研究等。	國科會(行政院科技顧問組)、原能會
國家發展委員會	行政革新，經濟發展與社會建設等政策之規劃、協調、資源分配及績效評估，政府資訊管理，檔案典藏應用。	研考會、經建會、工程會、主計處
大陸委員會	總體大陸及蒙藏政策之運籌、兩岸經貿文化交流之規劃、統合、協調及協商等。	陸委會、蒙藏會
金融監督管理委員會	金融制度法令、重要金融措施及處分、銀行、證券、期貨及保險業之管理、監督及檢查等。	金管會
海洋委員會	總體海洋政策、海洋資源、海域安全、海岸管理、海洋文教政策之規劃、推動與協調、海岸巡防。	研考會(行政院海洋事務推動小組幕僚機關)、海巡署
僑務委員會	僑教及僑社、僑商、僑民之服務。	僑委會
國軍退除役官兵輔導委員會	退除役官兵就業、就學、就養、職業訓練、生活輔導、救助及權益照護等。	退輔會
原住民族委員會	原住民族教育文化、衛生福利、經濟及公共建設、保留地管理及傳統領域管理等政策之規劃、推動及協調。	原民會

表 4-1 新行政院組織架構區塊業務一覽表(續)

新機關名稱	區塊業務內容	原機關
客家委員會	客家語言、文化、教育之保存與推廣、客家傳播媒體之推動、海外客家事務合作及交流。	客委會
行政院主計總處	政府預算及會計制度、公共資源配置、公務及事業預決算、內部審核、政府財務資訊分析、國家統計等。	主計處
新機關名稱	區塊業務內容	原機關
行政院人事行政總處	人事政策規劃、公務人力運用、員額管理、公務人力考核及訓練、公務人力給與及福利、人事業務革新等。	人事局
中央銀行	貨幣、信用及外匯政策、協助金融體制的建制與改革，國幣印製等。	中央銀行
國立故宮博物院	歷代古文物及藝術品之整理、保管、徵集、展示、研究及闡揚。	故宮
中央選舉委員會	選舉、罷免、公民投票事務等。	中選會
公平交易委員會	獨占、結合及聯合行為之調查處理等。	公平會
國家通訊傳播委員會	通訊傳播監理、通訊傳播系統及設備之審驗、通訊傳播傳輸內容分級制度等。	通傳會
行政院院本部	國內傳播、國際傳播、性別平等、公共關係、法制事務、消費者保護、政府發言等。	行政院秘書處、內政部、新聞局、消保會

資料來源：行政院研究發展考核委員會網站(2010a)

路徑：行政院組織改造。行政院組織新架構。新行政院組織架構區塊業務一覽表。

網址：<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4197542&ctNode=11593&mp=14>

14 個部的區塊業務及機關名稱變化對照如表一所示，民政、地政、戶政、役政、警政、入出國及移民、消防及空中勤務等業務歸內政部管轄。外交、條約、國際組織等業務歸外交部管轄。國防政策、建軍規劃、軍政、軍令、軍備事務及國防教育等業務歸國防部管轄。國庫、賦稅、國有財產、促進民間參與公共建設、政府採購等原屬財政部、內政部、工程會之業務，未來歸為財政部所管轄。各級和各類教育、學術審議、社會教育、國際教育事務、全民運動及競技運動等原屬教育部、體委會、青輔會之業務，未來歸為教育部所管轄。檢察行政、犯罪防治、犯罪矯正、更生保護、肅貪、政風業務、行政執行、法規諮商等業務歸法務部。工業、商業、貿易、投資、智慧財產權、標準及檢驗、能源、中小企業、創業輔導、產業園區等原屬經濟部及青輔會之業務，未來歸為經濟及能源部管轄。各類交通政策和產業、營建產業、公共工程基礎建設及技術規範、觀光等原屬交通部、內政部、工程會之業務，未來歸為交通及建設部管轄。勞資關係、勞動條件、勞工福利、勞工保險、勞工安全衛生、勞工檢查、就業服務、職業訓練及國際勞動事務等原屬勞委會、青輔會之業務，未來歸為勞動部管轄。農業、漁業、畜

牧、農業推廣、農業金融、農業生物科技等原屬農委會之業務歸改制後的農業部管轄。健康政策及服務、全民健康保險、疾病防治、藥物食品、福利服務、社會救助、社會保險等原屬衛生署及內政部之業務歸衛生福利部管轄。有關環境保護、環境監測、水利、礦業、地質、國家公園、森林保育、氣象、水土保持及生態保育等原屬環保署、內政部、經濟部、交通部、農委會之相關業務歸環境資源部管轄。文化政策、文化資產、文化設施、文化創意產業、出版產業、廣播電視產業、電影產業、文化國際交流等原屬文建會、教育部、新聞局之業務歸文化部管轄。全國科技政策之規劃、協調、資源分配與績效評估、科技學術基礎研究等原屬國科會(行政院科技顧問組)、原能會之業務歸科技部管轄。

現有 8 會的區塊業務及機關名稱變化對照如表所示，行政革新、經濟發展與社會建設等政策之規劃、協調、資源分配及績效評估、政府資訊管理、檔案典藏應用等原屬研考會、經建會、工程會、主計處之業務歸國家發展委員會管轄。總體大陸及蒙藏政策之運籌、兩岸經貿文化交流之規劃、統合、協調及協商等原屬陸委會及蒙藏會之業務歸大陸委員會所管轄。金融監督管理委員會、僑務委員會、國軍退除役官兵輔導委員會、原住民族委員會、客家委員會的相關業務仍由原機關所管轄。有關總體海洋政策、海洋資源、海域安全、海岸管理、海洋文教政策之規劃、推動與協調、海岸巡防等原屬研考會(行政院海洋事務推動小組幕僚機關)、海巡署的業務歸改制後的海洋委員會所管轄。

有關所謂的 3 獨立機關與 1 行 1 院的區塊業務及執行機關基本上沒有變化，仍由原機關處理相關之業務。另外，2 總處的區塊業務及執行機關變化在於，政府預算及會計制度、公共資源配置、公務及事業預決算、內部審核、政府財務資訊分析、國家統計等原屬行政院主計處之業務，由改制後的行政院主計總處管轄。人事政策規劃、公務人力運用、員額管理、公務人力考核及訓練、公務人力給與及福利、人事業務革新等原屬行政院人事行政局之業務歸改制後的行政院人事行政總處管轄。

如圖 4-4 所示，行政院新機關組織法律案在 2010 年 5 月前完成新機關組織調整規劃報告審議作業，由各分組所涉部會共同擬案並由首列機關提報，並於組織案件管理資訊系統完成登入作業，人事管理條例則由人事局協調銓敘部辦理；在 2010 年 8 月前報院，衛生福利部等四分組法律案仍循請各該分組召集人政務委員召開會議後報院，或是行政院逕交研考會收文，在此可退回法律案或是撤回案轉知，同時研考會於組織案件管理資訊系統會請相關機關表示意見，然後正式進入組織改造推動小組審定；在 2010 年 10 月前完成第一梯次審定，11 月前完成第二梯次審定，12 月前完成第三梯次審定，組織改造推動小組必須召開協調會議進行三梯次初審，

公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究

主要是由新機關所涉部會列席。然後再召開委員會議進行三梯次審定，主要是邀請相關分組召集人政務委員與會，分梯次簽提行政院會議；由研考會代辦函送立法院審議或是直接分梯次函送立法院審議，在 2010 年 1 月函送立法院審議，由立法院三讀通過，在此過程當中可同意撤回法律案至研考會收文，並由總統公布命令，再由行政院轉知擬案機關或新機關公布之內容，以及進行資料彙編。預計在 2011 年 12 月前完成立法，若未及時完成立法，則完成各機關暫行組織規程、編制表及須公告變更管轄權或以命令停止相關業務辦理之事項報院核定、發布作業，並函送考試院核備及立法院備查。

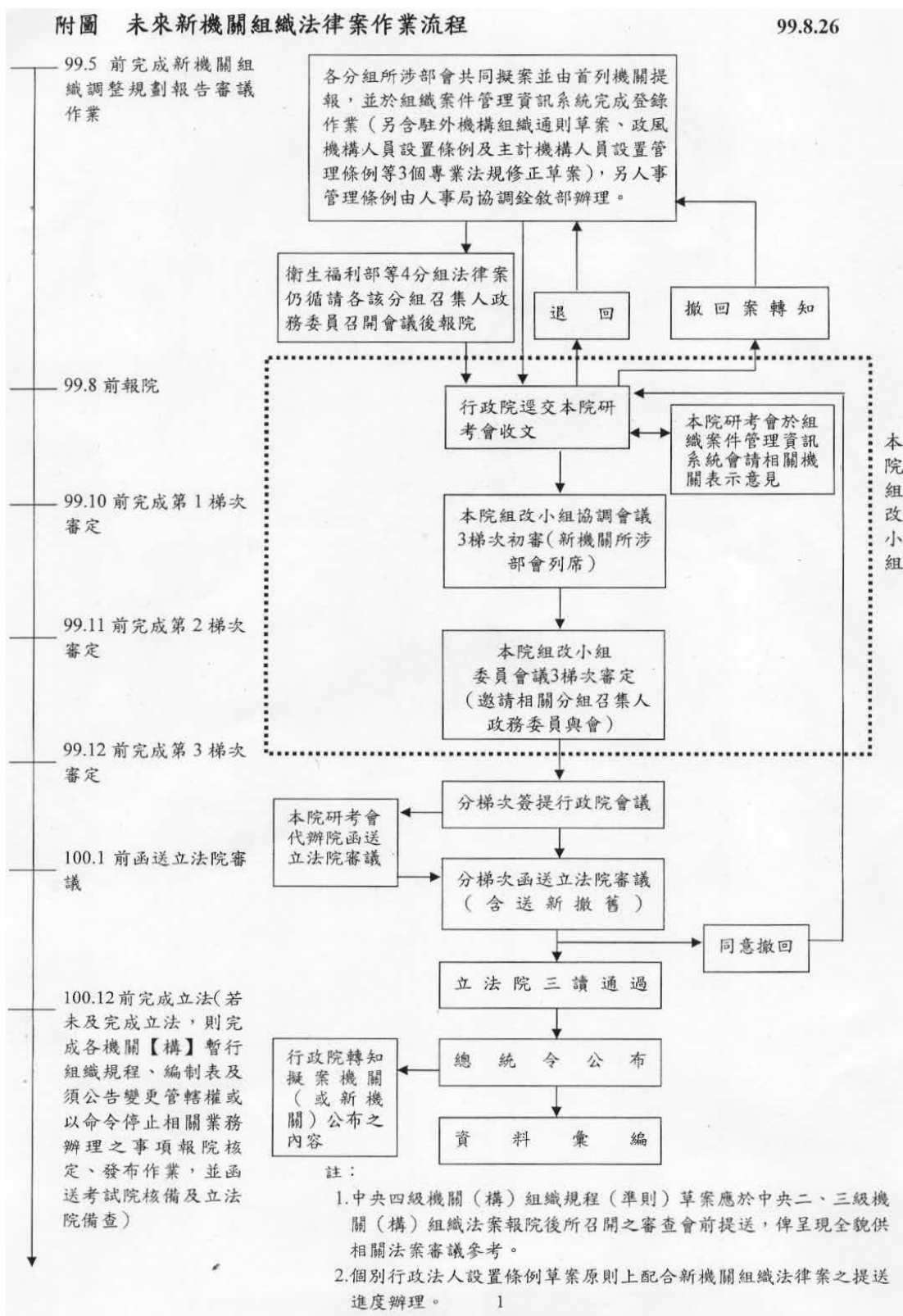


圖 4-4 未來新機關組織法律案作業流程圖

資料來源：行政院研究發展考核委員會網站(2010)

路徑：行政院組織改造。行政院組織新架構。新機關組織調整規劃報告審定結果。附件-法案審議流程。

網址：<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4529654&ctNode=11593&mp=14>

公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究

基於前述政府組織再造所建構新的行政院組織架構，與國家公園未來發展最相關就是現行的內政部營建署國家公園組，升格為「國家公園署」，而且改隸屬為「環境資源部」，如圖 4-5 所示。

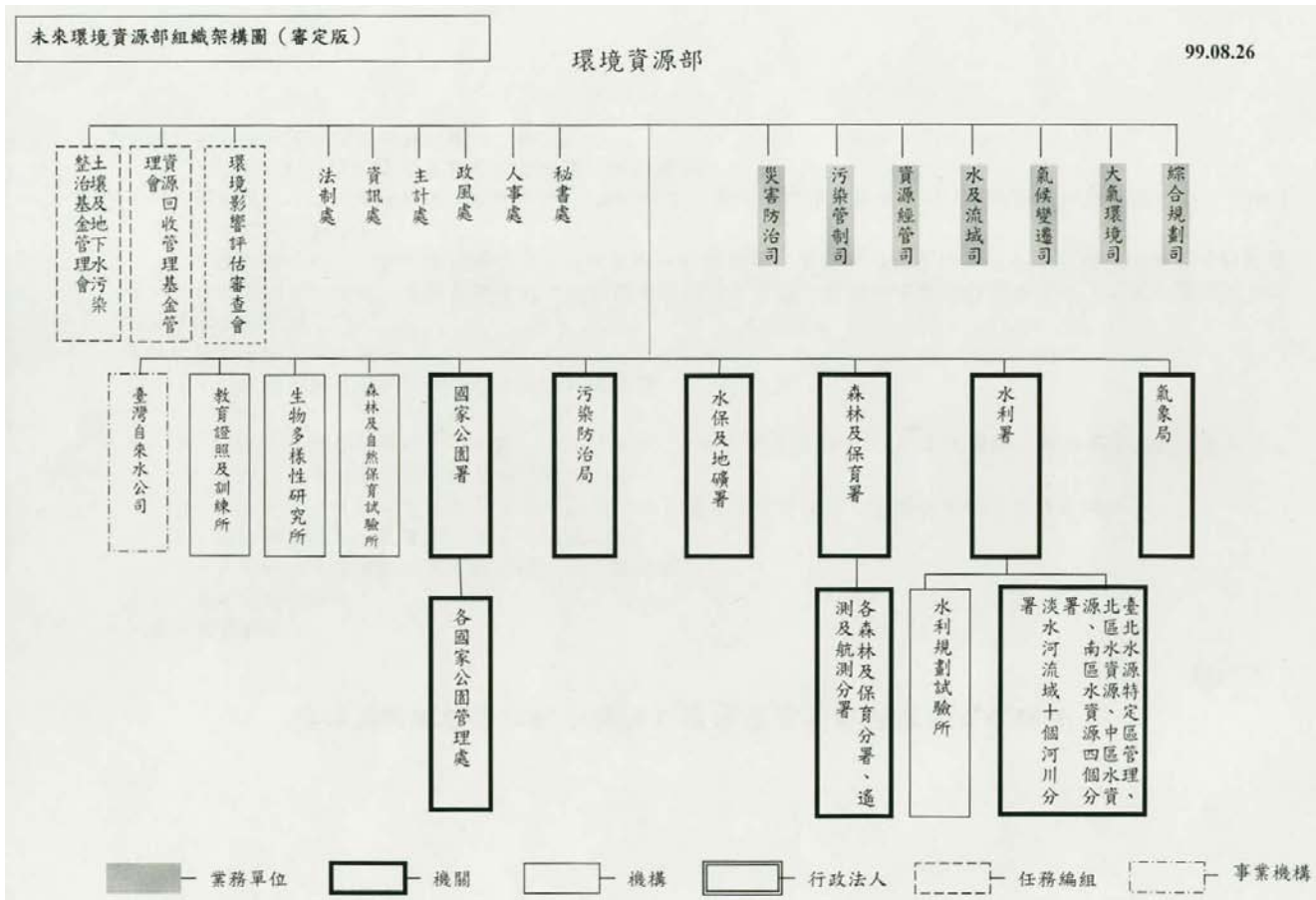


圖 4-5 環境資源部組織架構圖

資料來源：行政院研究發展考核委員會網站(2010)

路徑：行政院組織改造。行政院組織新架構。新機關組織調整規劃報告審定結果。環境資源部。網址：<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4529654&ctNode=11593&mp=14>

「環境資源部」六個三級機關原隸屬單位及相關調整如下，原中央氣象局於民國 1971 年七月恢復建制，隸屬於交通部，主管全國氣象業務(中央氣象局全球資訊網，2010)；原水利署於民國 1999 年 3 月 1 日配合政府再造，隸屬於經濟部，名稱為「經濟部水利處」，2001 年 10 月 26 日配合「台灣省政府功能業務與組織調整」，進行修編，並為促使水利機關事權統一及提昇效率，經濟部爰規劃將現行分立之水資源局、水利處、臺北水源特定區管理委員會等水利機關予以整併，於 2002 年 3 月 28 日成立水利署，下設水利規劃試驗所、10 個河川局、3 個水資源局、臺北水源特定區管理局(經濟部水利署全球資訊網，2010)；行政院農業委員會林務局所執掌的業務未來由森林及保育署所執掌；原經濟部中央地質調查所與礦務局以及農委會水土保持

局暨所屬機關的業務職掌，涉及地質調查與礦藏探勘開發及水土保持業務，將其所掌理之地質、礦產、土石及水土保持等業務予以整合成立環境資源部所屬「水保及地礦署」；原環保署環境督察總隊、環保署環境檢驗所及營建署下水道工程處則整併為污染防治局；內政部營建署國家公園組，以及營建署所屬的 8 個國家公園管理處則整併為國家公園署。

最後，與行政組織架構調整相關的還有目前的內政部組織架構之改變，如圖 4-6 所示，未來新的內政部設置 7 個業務單位、6 個處、6 個三級機關、8 個四級機關、2 個機構、5 個四級機構。

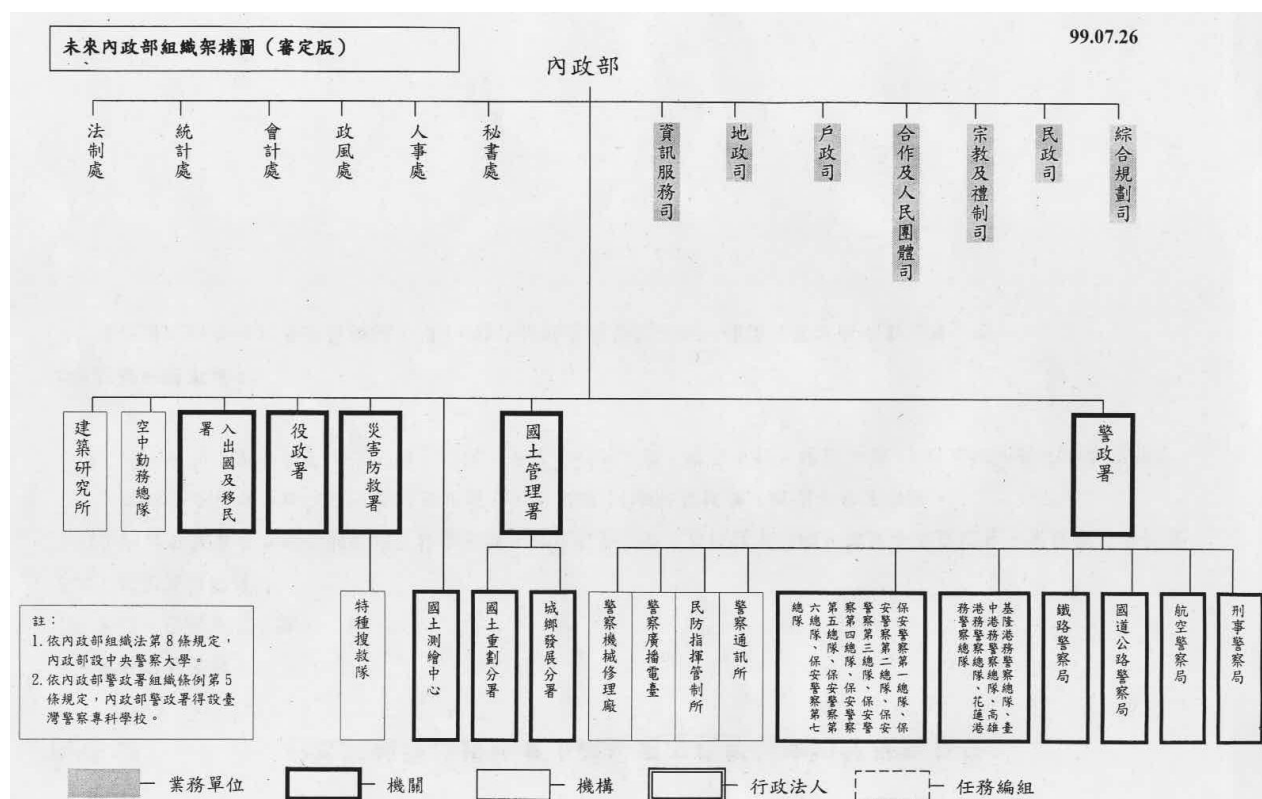


圖 4-6 新內政部組織架構圖

資料來源：行政院研究發展考核委員會網站(2010)

路徑：行政院組織改造。行政院組織新架構。新機關組織調整規劃報告審定結果。內政部

網址：<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4529654&ctNode=11593&mp=14>

其中，7 個業務單位分別是：綜合規劃司、民政司、宗教及禮制司、合作及人民團體司、戶政司、地政司、資訊服務司；6 個處分別是：秘書處、人事處、政風處、會計處、統計處、法制處；6 個三級機關分別是：警政署、國土管理署、國土測繪中心、災害防救署、役政署、入出國及移民署；8 個四級機關分別是：警政署的刑事警察局、航空警察局、國道公路警察局、鐵路

公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究

警察局、基隆港務警察總隊、臺中港務警察總隊、高雄港務警察總隊、花蓮港務警察總隊，以及保安警察第一總隊、保安警察第二總隊、保安警察第三總隊、保安警察第四總隊、保安警察第五總隊、保安警察第六總隊、保安警察第七總隊，還有國土管理署的「城鄉發展分署」、「國土重劃分署」；2 個三級機構分別為「空中勤務總隊」、「建築研究所」；5 個四級機構分別是警政署的警察通訊所、民防指揮管制所、警察廣播電台、警察機械修理廠以及災害防救署的特種搜救隊。而在三級機關的變更方面，與先前的差異處則是在於，原營建署建築管理業務納入國土管理署職掌之一；消防署改制為災害防救署。

行政院組織法

- 36.3.31 制定公布全文 16 條
- 36.4.22 修正公布全文 16 條
- 36.12.25 修正公布全文 17 條；並自 37.5.25 施行
- 37.5.13 修正公布第 3、5、15 條條文
- 38.3.21 總統令修正公布第 3、5 條條文
- 41.11.20 總統令修正公布第 5 條條文
- 69.6.29 總統（69）台統（一）義字第 3666 號令修正發布第 3 條條文
- 99.2.3 總統華總一義字第 09900024171 號令修正公布

第一條 本法依憲法第六十一條制定之。

第二條 行政院行使憲法所賦予之職權。

第三條 行政院設下列各部：

- 一、內政部。
- 二、外交部。
- 三、國防部。
- 四、財政部。
- 五、教育部。
- 六、法務部。
- 七、經濟及能源部。
- 八、交通及建設部。
- 九、勞動部。
- 十、農業部。
- 十一、衛生福利部。
- 十二、環境資源部。
- 十三、文化部。
- 十四、科技部。

第四條 行政院設下列各委員會：

- 一、國家發展委員會。
- 二、大陸委員會。
- 三、金融監督管理委員會。
- 四、海洋委員會。
- 五、僑務委員會。
- 六、國軍退除役官兵輔導委員會。
- 七、原住民族委員會。
- 八、客家委員會。

第五條 行政院置政務委員七人至九人，特任。政務委員得兼任前條委員會之主任委員。

第六條 行政院設行政院主計總處及行政院人事行政總處。

公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究

第七條 行政院設中央銀行。

第八條 行政院設國立故宮博物院。

第九條 行政院設下列相當中央二級獨立機關：

- 一、中央選舉委員會。
- 二、公平交易委員會。
- 三、國家通訊傳播委員會。

第十條 行政院院長綜理院務，並指揮監督所屬機關及人員。行政院院長因事故不能視事時，由副院長代理其職務。

第十一條 行政院院長得邀請或指定有關人員列席行政院會議。

第十二條 行政院置秘書長一人，特任，綜合處理本院幕僚事務；副秘書長二人，其中一人職務比照簡任第十四職等，襄助秘書長處理本院幕僚事務。

行政院置發言人一人，特任，處理新聞發布及聯繫事項，得由政務職務人員兼任之。

第十三條 行政院各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。

第十四條 行政院為處理特定事務，得於院內設專責單位。

第十五條 本法自中華民國一百零一年一月一日開始施行。

【附帶決議】

一、（一）我國未來能源專責機關組織之功能，應強化能源政策暨氣候變遷等因應之規劃，並兼及能源取得、能源安全、能源效率、民生物價連動性及永續發展國際趨勢。請行政院依上述原則審慎儘速進行更高層次之能源及氣候變遷組織設計，藉以建構一個具備政策規劃與執行功能合一的專責組織，除提升我國能源機關組織之定位與功能外，並能兼顧符合我國暨國際永續發展之趨勢。

（二）為促進性別平等，維護婦女權益，落實性別主流化之政策，強化政府各機關之橫向連繫及民間參與機制，行政院應維持目前跨部會「行政院婦女權益促進委員會」之運作，並設立性別平等處，作為行政院婦女權益促進委員會之秘書單位，統籌行政院實行性別主流化之相關事宜。

二、為使性別專責機構之運作法制化，行政院應於啟動組織改造之前，儘速制訂「性別平等基本法」，明文確立該法之主管機關，列舉性別主流化各項業務內容及專責機構之運作方式，包括：

（一）將行政院婦女權益促進委員會已決議執行中之性別統計、性別預算分析、性別影響評估、公務人員性別相關訓練、行政院下各委員會任一性別比例不得低於三分之一、各部會設立性別平等小組及性別聯絡人等原則入法。

（二）指派政務委員擔任行政院性別專責機構之執行長，專職運作，同時在「國家發展委員

會」下應設立具有專責人力的「性別平等科」，以作為與既有性別專責機構之銜接對口。

(三) 明訂推行「消除對婦女一切形式歧視公約」的作法及時程，可參考「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」相關內容。

(四) 行政院每年宜對外公布「性別平等年度施政白皮書」，公開各項性別推展工作之資訊，並逐年將白皮書內容轉為「消除對婦女一切形式歧視公約」的國家報告，以與國際性別主流化的潮流完整接軌。

三、行政院組織法修正後，未來各機關組織法送交立法院審議時，應併同該組織編制說明。

中央行政機關組織基準法

93.6.23 總統華總一義字第 09300118311 號令公布

97.7.2 總統華總一義字第 09700112201 號令修正公布第 2 條

99.2.3 總統華總一義字第 09900024181 號令修正公布第 2、3、7、16、20、
21、25、29、30、31、32、33、36、39 條

第一章 總則

第一條 為建立中央行政機關組織共同規範，提升施政效能，特制定本法。

第二條 本法適用於行政院及其所屬各級機關（以下簡稱機關）。但國防組織、外交駐外機構、警察機關組織、檢察機關、調查機關及海岸巡防機關組織法律另有規定者，從其規定。

行政院為一級機關，其所屬各級機關依層級為二級機關、三級機關、四級機關。但得依業務繁簡、組織規模定其層級，明定隸屬指揮監督關係，不必逐級設立。

第三條 本法用詞定義如下：

一、機關：就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令（以下簡稱組織法規）設立，行使公權力之組織。

二、獨立機關：指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關。

三、機構：機關依組織法規將其部分權限及職掌劃出，以達成其設立目的之組織。

四、單位：基於組織之業務分工，於機關內部設立之組織。

第四條 下列機關之組織以法律定之，其餘機關之組織以命令定之：

一、一級機關、二級機關及三級機關。

二、獨立機關。

前項以命令設立之機關，其設立、調整及裁撤，於命令發布時，應即送立法院。

第二章 機關組織法規及名稱

第五條 機關組織以法律定之者，其組織法律定名為法，但業務相同而轄區不同或權限相同而管轄事務不同之機關，其共同適用之組織法律定名為通則。機關組織以命令定之者，其組織命

令定名為規程。但業務相同而轄區不同或權限相同而管轄事務不同之機關，其共同適用之組織命令定名為準則。

本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。

第六條 行政機關名稱定名如下：

- 一、院：一級機關用之。
 - 二、部：二級機關用之。
 - 三、委員會：二級機關或獨立機關用之。
 - 四、署、局：三級機關用之。
 - 五、分署、分局：四級機關用之。
- 機關因性質特殊，得另定名稱。

第七條 機關組織法規，其內容應包括下列事項：

- 一、機關名稱。
- 二、機關設立依據或目的。
- 三、機關隸屬關係。
- 四、機關權限及職掌。
- 五、機關首長、副首長之職稱、官職等及員額。
- 六、機關置政務職務者，其職稱、官職等及員額。
- 七、機關置幕僚長者，其職稱、官職等。
- 八、機關依職掌設有次級機關者，其名稱。
- 九、機關有存續期限者，其期限。
- 十、屬獨立機關者，其合議之議決範圍、議事程序及決議方法。

第八條 機關組織以法律制定者，其內部單位之分工職掌，以處務規程定之；機關組織以命令定之者，其內部單位之分工職掌，以辦事細則定之。

各機關為分層負責，逐級授權，得就授權範圍訂定分層負責明細表。

第三章 機關設立、調整及裁撤

第九條 有下列各款情形之一者，不得設立機關：

- 一、業務與現有機關職掌重疊者。
- 二、業務可由現有機關調整辦理者。
- 三、業務性質由民間辦理較適宜者。

第十條 機關及其內部單位具有下列各款情形之一者，應予調整或裁撤：

- 一、階段性任務已完成或政策已改變者。

公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究

- 二、業務或功能明顯萎縮或重疊者。
- 三、管轄區域調整裁併者。
- 四、職掌應以委託或委任方式辦理較符經濟效益者。
- 五、經專案評估績效不佳應予裁併者。
- 六、業務調整或移撥至其他機關或單位者。

第十一條 機關組織依本法規定以法律定之者，其設立依下列程序辦理：

- 一、一級機關：逕行提案送請立法院審議。
- 二、二級機關、三級機關、獨立機關，由其上級機關或上級指定之機關擬案，報請一級機關轉請立法院審議。機關之調整或裁撤由本機關或上級機關擬案，循前項程序辦理。

第十二條 機關組織依本法規定以命令定之者，其設立、調整及裁撤依下列程序辦理：

- 一、機關之設立或裁撤：由上級機關或上級機關指定之機關擬案，報請一級機關核定。
- 二、機關之調整：由本機關擬案，報請上級機關核轉一級機關核定。

第十三條 一級機關應定期辦理組織評鑑，作為機關設立、調整或裁撤之依據。

第四章 機關權限、職掌及重要職務設置

第十四條 上級機關對所隸屬機關依法規行使指揮監督權。不相隸屬機關之指揮監督，應以法規有明文規定者為限。

第十五條 二級機關及三級機關於其組織法律規定之權限、職掌範圍內，基於管轄區域及基層服務需要，得設地方分支機關。

第十六條 機關於其組織法規規定之權限、職掌範圍內，得設附屬之實（試）驗、檢驗、研究、文教、醫療、社福、矯正、收容、訓練等機構。前項機構之組織，準用本法之規定。

第十七條 機關首長綜理本機關事務，對外代表本機關，並指揮監督所屬機關及人員。

第十八條 首長制機關之首長稱長或主任委員，合議制機關之首長稱主任委員。但機關性質特殊者，其首長職稱得另定之。一級、二級機關首長列政務職務；三級機關首長除性質特殊且法律有規定得列政務職務外，其餘應為常務職務；四級機關首長列常務職務。

機關首長除因性質特殊法規另有規定者外，應為專任。

第十九條 一級機關置副首長一人，列政務職務。二級機關得置副首長一人至三人，其中一人應列常任職務，其餘列政務職務。三級機關以下得置副首長一人或二人，均列常任職務。

第二十條 一級機關置幕僚長，稱秘書長，列政務職務；二級以下機關得視需要，置主任秘書

或秘書，綜合處理幕僚事務。

一級機關得視需要置副幕僚長一人至三人，稱副秘書長；其中一人或二人得列政務職務，至少一人應列常任職務。

第二十一條 獨立機關合議制之成員，均應明定其任職期限、任命程序、停職、免職之規定及程序。但相當二級機關之獨立機關，其合議制成員中屬專任者，應先經立法院同意後任命之；其他獨立機關合議制成員由一級機關首長任命之。一級機關首長為前項任命時，應指定成員中之一人為首長，一人為副首長。

第一項合議制之成員，除有特殊需要外，其人數以五人至十一人為原則，具有同一黨籍者不得超過一定比例。

第五章 內部單位

第二十二條 機關內部單位應依職能類同、業務均衡、權責分明、管理經濟、整體配合及規模適中等原則設立或調整之。

第二十三條 機關內部單位分類如下：

- 一、業務單位：係指執行本機關職掌事項之單位。
- 二、輔助單位：係指辦理秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等支援服務事項之單位。

第二十四條 政府機關內部單位之名稱，除職掌範圍為特定區者得以地區命名外，餘均應依其職掌內容定之。

第二十五條 機關之內部單位層級分為一級、二級，得定名如下：

一、一級內部單位：

- (一) 處：一級機關、相當二級機關之獨立機關及二級機關委員會之業務單位用之。
- (二) 司：二級機關部之業務單位用之。
- (三) 組：三級機關業務單位用之。
- (四) 科：四級機關業務單位用之。
- (五) 處、室：各級機關輔助單位用之。

二、二級內部單位：科。

機關內部單位層級之設立，得因機關性質及業務需求彈性調整，不必逐級設立。但四級機關內部單位之設立，除機關業務繁重、組織規模龐大者，得於科下分股辦事外，以設立一級為限。

公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究

機關內部單位因性質特殊者，得另定名稱。

第二十六條 輔助單位依機關組織規模、性質及層級設立，必要時其業務得合併於同一單位辦理。

輔助單位工作與本機關職掌相同或兼具業務單位性質，報經該管一級機關核定者，不受前項規定限制，或得視同業務單位。

第二十七條 一級機關、二級機關及三級機關，得依法設立掌理調查、審議、訴願等單位。

第二十八條 機關得視業務需要設任務編組，所需人員，應由相關機關人員派充或兼任。

第六章 機關規模與建制標準

第二十九條 行政院依下列各款劃分各部主管事務：

- 一、以中央行政機關應負責之主要功能為主軸，由各部分別擔任綜合性、統合性之政策業務。
- 二、基本政策或功能相近之業務，應集中由同一部擔任；相對立或制衡之業務，則應由不同部擔任。
- 三、各部之政策功能及權限，應儘量維持平衡。部之總數以十四個為限。

第三十條 各部組織規模建制標準如下：

- 一、業務單位設六司至八司為原則。
 - 二、各司設四科至八科為原則。
- 前項司之總數以一百一十二個為限。

第三十一條 行政院基於政策統合需要得設委員會。各委員會組織規模建制標準如下：

- 一、業務單位以四處至六處為原則。
 - 二、各處以三科至六科為原則。
- 第一項委員會之總數以八個為限。

第三十二條 相當二級機關之獨立機關組織規模建制標準如下：

- 一、業務單位以四處至六處為原則。
 - 二、各處以三科至六科為原則。
- 前項獨立機關總數以三個為限。

第一項以外之獨立機關，其內部單位之設立，依機關掌理事務之繁簡定之。

第三十三條 二級機關為處理技術性或專門性業務需要得設附屬之機關署、局。署、局之組織規模建制標準如下：

- 一、業務單位以四組至六組為原則。

二、各組以三科至六科為原則。

相當二級機關之獨立機關為處理第一項業務需要得設附屬之機關，其組織規模建制標準準用前項規定。第一項及第三項署、局之總數除地方分支機關外，以七十個為限。

第三十四條 行政院及各級機關輔助單位不得超過六個處、室，每單位以三科至六科為原則。

第七章附則

第三十五條 行政院應於本法公布後三個月內，檢討調整行政院組織法及行政院功能業務與組織調整暫行條例，函送立法院審議。本法公布後，其他各機關之組織法律或其他相關法律，與本法規定不符者，由行政院限期修正，並於行政院組織法修正公布後一年內函送立法院審議。

第三十六條 一級機關為因應突發、特殊或新興之重大事務，得設臨時性、過渡性之機關，其組織以暫行組織規程定之，並應明定其存續期限。二級機關及三級機關得報經一級機關核定後，設立前項臨時性、過渡性之機關。

第三十七條 為執行特定公共事務，於國家及地方自治團體以外，得設具公法性質之行政法人，其設立、組織、營運、職能、監督、人員進用及其現職人員隨同移轉前、後之安置措施及權益保障等，應另以法律定之。

第三十八條 本法於行政院以外之中央政府機關準用之。

第三十九條 本法自公布日施行。

本法中華民國九十九年一月十二日修正之條文，其施行日期由行政院定之。

【附帶決議】

未來行政院應提升「司」的功能，並於半年內會同考試院針對「司長」

之職務列等提出檢討。

中央政府機關總員額法

99.2.3 總統華總一義字第 09900024191 號令公布

第一條 為管理中央政府機關員額，增進員額調配彈性，提升用人效能，特制定本法。

第二條 本法適用於一級機關及所屬各級機關（以下簡稱機關）。

前項所稱一級機關如下：

- 一、行政院。
- 二、立法院。
- 三、司法院。
- 四、考試院。
- 五、監察院。

一級機關所屬之各級機關，依其層級，稱為二級機關、三級機關、四級機關。

本法於總統府及國家安全會議準用之。

第三條 本法所稱員額，分為下列五類：

- 一、第一類：機關為執行業務所置政務人員，定有職稱、官等職等之文職人員，醫事人員及聘任人員。但不包括第三類至第五類員額及公立學校教職員。
- 二、第二類：機關依法令進用之聘僱人員、駐衛警察及工友（含技工、駕駛）。但不包括第三類及第四類員額。
- 三、第三類：司法院及所屬機關職員（含法警）、聘僱人員、駐衛警察及工友（含技工、駕駛）。
- 四、第四類：法務部所屬檢察機關職員（含法警）、聘僱人員、駐衛警察及工友（含技工、駕駛）。
- 五、第五類：警察、消防及海岸巡防機關職（警）員。

前項員額，不包括軍職人員。

第四條 機關員額總數最高限為十七萬三千人。第一類人員員額最高為八萬六千七百人，第二類人員員額最高為四萬一千二百人，第三類人員員額最高為一萬三千九百人，第四類人員員額最高為六千九百人，第五類人員員額最高為二萬四千三百人。

本法施行後，行政院人事主管機關或單位每四年應檢討分析中央政府總員額狀況，釐定合理精簡員額數，於總預算案中向立法院提出報告。

本法施行後，因組織改制或地方政府業務移撥中央，中央機關所增加原非適用本法之員額，不受本法規定員額高限限制。

因應國家政治經濟環境變遷，或處理突發、特殊或新興之重大事務，行政院於徵詢一級機關

後，得在第一項員額總數最高限之下彈性調整第二項第三類人員以外之各類人員員額最高限。

第五條 司法院以外各一級機關及所屬各級機關員額配置，依以下方式辦理：

- 一、各一級機關及所屬各級機關配置員額之總數，由行政院在前條第二項所定各類人員員額最高限內，徵詢一級機關後定之。
- 二、各二級機關及所屬各級機關配置員額之總數，由該管一級機關就前款分配之總數定之。
- 三、各三級以下機關配置之員額數，由該管二級機關擬訂，報請一級機關就前款分配之總數定之。

司法院及所屬機關配置之員額數，由該院就前條第二項第三類員額最高限內定之。

各機關應將實際員額數及人力類型，編入年度總預算案。年度中機關改隸、整併或調整之員額，應報請該管一級機關核定之。

第二條第四項準用機關各年度員額數及人力類型，應會商行政院後編入年度總預算案。

第六條 機關組織除以法律定其職稱、官等、職等及員額者外，應依公務人員任用法第六條規定，就其職責程度、業務性質及機關層級，依職務列等表，妥適配置各官等職等之人員，訂定編制表。

前項編制表，其有關考銓業務事項，不得抵觸考銓法規，並應函送考試院核備。

本法施行後，除本法、各機關組織法規及編制表外，不得以作用法或其他法規規定機關之員額。

第七條 機關業務移撥其他機關或地方政府，現職人員應隨同業務移撥或依相關規定辦理退休、資遣。機關改制為法人型態或民營化時，現職人員應隨同業務移轉，原機關公務人員不願隨同移轉者，由主管機關協助安置或於機關改制之日，依相關規定辦理退休、資遣。

前二項應隨同業務移撥、移轉之人員，應依公務人員任用法、公務人員保障法及相關法規等處理現職人員之權益問題。

依第一項及第二項規定應精簡之員額，得由一級機關於精簡員額最高百分之二十範圍內，配合次年度預算審查核定分配予該管二級機關運用。

第八條 各機關應定期評鑑所屬人力之工作狀況，並依相關法令對於不適任人力採取考核淘汰、資遣、不續約、訓練、工作重新指派等管理措施。

機關新增業務時，應先就所掌理業務實際需要及消長情形，調整現有人力之配置；有下列情形之一者，其員額應予裁減或移撥其他機關：

公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究

一、機關或內部單位裁撤或簡併者。

二、業務及功能萎縮者。

三、現有業務由民間或地方辦理較有效率或便利者。

四、完成國家重大建設、專案業務或計畫等階段性任務者。

五、實施組織及員額評鑑所為裁減或調整移撥員額之決議者。

六、實施分層負責、逐級授權，或推動業務資訊化、委任、委託、外包及運用社會資源節餘之人力者。

七、其他因政策或業務需要須為裁減或調整移撥之情事者。

一級機關每兩年應評鑑所屬二級機關員額總數之合理性；二級機關每兩年應評鑑所屬三級機關員額總數之合理性。員額合理性之檢討，應特別著重機關策略和業務狀況配合程度。評鑑結果可要求員額應予裁減或移撥其他機關，移撥員額時，現職人員不得拒絕，但得依相關規定辦理退休資遣。

前項員額評鑑，應本獨立專業原則，由一級機關或二級機關指派高級職員及遴聘學者專家，以任務編組方式為之。

移撥人員，應由受撥機關或有關主管機關實施專長轉換訓練。

裁減人員，必要時得由有關主管機關提供轉業訓練。

第九條 行政院應指定專責機關或單位，掌理各機關員額管理之規劃、調整、監督及員額評鑑等事項；其員額管理、第二條第四項準用機關準用本法之範圍及其他相關事項之辦法，由行政院定之。

司法院及所屬機關員額管理之規劃、調整、監督及員額評鑑等事項，由司法院參照前項規定辦理，並函知行政院指定之專責機關或單位。

第十條 為增進人力精簡之效果，行政院得不定期採取具有時限性之人員優惠離職措施，並應以自願申請方式進行；其辦法，由行政院定之。

第十一條 本法施行日期，由行政院會同考試院定之。

【附帶決議】

一、為提升行政效率，行政院研究發展考核委員會應研擬行政程序簡化方案，並於六個月內提出書面報告送本院司法及法制委員會。

二、機關員額未來應於五年內降為十六萬人。

行政院功能業務與組織調整暫行條例

99.2.3 總統華總一義字第 09900024201 號令公布

第一條 行政院組織法修正後，為辦理行政院及所屬各級行政機關（以下簡稱原機關）之功能業務與組織調整、財產接管、預決算處理、員額移撥及權益保障等事項，特制定本條例。

第二條 原機關應依中央行政機關組織基準法、行政院組織法修正條文及業務職掌檢討，予以精簡、整併、改隸、改制、裁撤或業務調整移撥其他機關。

依前項規定設立之各部、委員會及所屬各級行政機關（以下簡稱新機關）之組織法規，未修正或制（訂）定者，應訂定新機關暫行組織規程及編制表，不適用原機關組織法規。

第一項業務調整移撥其他機關者，原機關組織法規除相關掌理事項及編制員額，由行政院以命令調整外，仍繼續適用之。

原屬中央機關改隸或業務調整移撥地方政府，其組織法規未修正或制（訂）定前，得由權責機關訂定暫行組織規程及編制表。

第三條 原機關依前條第一項規定予以精簡、整併、改隸、改制或業務調整移撥其他機關，其管轄權已依組織法規或前條第二項及第四項所定暫行組織規程加以變更，相關之業務法規未及配合修正時，由行政院逕行公告變更管轄之事項；其屬原機關精簡者，行政院於必要時並得以命令停止其精簡部分業務之辦理。

原機關依前條第一項規定予以裁撤，相關業務法規未及配合修正時，該機關所掌理之事項，由行政院以命令停止其全部或一部之辦理。

第四條 原機關經管之國有公用財產，其有業務接管機關者，由業務接管機關概括承受，繼續保管、使用、收益及處分，並於組織法規完成立法程序後，辦理管理機關變更登記；其未有業務接管機關者，逕由財政部國有財產局接管及辦理管理機關變更登記。

業務接管機關於組織法規修正或制（訂）定前，得逕將用途廢止之國有公用財產，變更為非公用財產，移交財政部國有財產局接管。為公務或公共需用國有不動產時，得逕以業務接管機關之名義申請撥用。

原機關經管之其他公有公用財產，準用前二項規定辦理。

第五條 各機關依組織調整，變更機關名稱、隸屬或業務職掌者，其相關預算之執行，依下列規定辦理：

公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究

- 一、機關名稱更改者，由更改後之機關繼續執行原預算。
- 二、機關改隸者，由改隸後之機關繼續執行原預算。
- 三、機關部分或全部業務職掌經調整移撥者，由新機關繼續執行該業務之原預算。
- 四、前三款情形，有同時兼具者，得併同處理。

各機關依前項規定執行預算，仍無法因應時，報經行政院核准，得在各該年度中央政府總預算相關預算項下調整支應，不受預算法第六十二條及第六十三條規定之限制，必要時，由行政院或地方政府依預算法相關規定辦理追加、追減預算。

各機關依組織調整，變更其原主管之特種基金名稱、隸屬或業務職掌者，其預算之執行，適用前二項規定。

各機關或基金預算依前三項規定調整執行後，其決算應依決算法第九條、第十一條規定辦理。行政院組織法修正後，中央政府總預算案未及以調整後機關彙整時，仍以調整前機關編列，惟應於行政院組織調整生效時，由新機關依規定承接執行。

第六條 各機關依組織調整所需之人員處理等相關費用，得由原機關、原基金或其上級主管機關在原預算範圍內調整支應，必要時，由行政院依預算法相關規定辦理追加預算。

第七條 原機關依第二條第一項精簡、整併、改隸、改制、裁撤或業務調整移撥其他機關者，其下列人員適用本條例有關權益保障之規定：

- 一、依法任用、派用之公務人員（以下簡稱公務人員）。
- 二、依聘用人員聘用條例及行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法進用之聘用及約僱人員（以下簡稱聘僱人員）。
- 三、依各機關學校團體駐衛警察設置管理辦法設置之駐衛警察。
- 四、依廢止前事務管理規則及工友管理要點進用之工友（含技工、駕駛）。
- 五、休職、停職（含免職未確定）及留職停薪人員。
- 六、退休公務人員及領卹遺族。

中華民國九十八年四月九日以後調任（含初任、再任）至原機關服務之人員，公務人員不適用第十一條及第十二條規定；聘僱人員不適用第十三條規定；駐衛警察不適用第十四條規定；工友（含技工、駕駛）不適用第十五條規定。

本條例各項保障措施不適用於政務人員、公立學校教職員工及公營事業員工。

第一項第一款至第五款之人員，曾配合機關（構）、學校業務調整而精簡、整併、改隸、改制或裁撤，依據相關法令規定辦理退休、資遣或離職，支領加發給與者，不適用本條例加發俸給總額慰助金、月支報酬、月支薪津或餉給總額慰助金之規定。

第八條 各項公務人員考試及格之現職公務人員，移撥至原分發任用之主管機關及其所屬機關或原得分發之機關、原請辦考試機關及其所屬機關以外之機關服務時，得不受公務人員考試法、公務人員任用法及各項公務人員考試規則有關限制轉調規定之限制。

公務人員各種考試錄取尚在實務訓練人員之移撥，視同改分發其他機關繼續實務訓練，其受限制轉調之限制者，比照前項人員予以放寬。

前二項人員日後之轉調，仍應以原考試及格人員得分發之機關及原請辦考試機關、前所轉調之主管機關與其所屬機關有關職務為限。

各項公務人員考試法規定有限制轉調年限者，俟轉調年限屆滿後，得再轉調其他機關。

依專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任，於限制轉調期間內移撥之人員，得不受該條例限制轉調規定之限制，俟轉調年限屆滿後，得再轉調其他機關。但須於原轉任機關、移撥機關及其所屬機關合計任職滿三年後，始得調任其他機關任職。

第九條 移撥之公務人員，由新職機關於法定編制內，以與原任職務官等、職等相當之職務，辦理派職。但法定編制已無相當官等、職等職務可資改派時，得以同一官等較低職等職務或低一官等職務辦理派職，並仍以原官等、職等任用。

第一項人員原依交通事業人員任用條例第八條第一項規定轉任者，仍適用原轉任規定。但再改任其他非交通行政機關職務時，仍應依交通事業人員任用條例第八條第二項規定辦理。

原屬中央機關改隸或業務調整移撥地方政府，應辦理現職人員及經費移撥；其有關人員及經費移撥辦法，由行政院會同考試院定之。

前三項人員職系不符者，仍先予派職，並由新職機關於移撥後一年內安排專長轉換訓練，俟取得擬任職務職系專長後再送銓敘部銓敘審定，不受公務人員任用法第十八條、第二十四條及第二十四條之一規定之限制。

第十條 移撥之公務人員所任新職為職務陞遷者，其待遇應按新職敘定職等標準支給。

前項以外之移撥公務人員，所任新職之待遇應依下列規定辦理：

- 一、本俸及年功俸依公務人員俸給法第十一條規定核敘之俸級支給。
- 二、新職所支技術或專業加給、主管職務加給較原支數額為低者，准予補足差額，其差額並隨同待遇調整而併銷。
- 三、主管人員經調整為非主管人員者，不再支領主管職務加給。但新職所支本（年功）俸及技術或專業加給合計數額較原支本（年功）俸、技術或專業加給及主管職務加給之合計數額為低

公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究

者，准予補足差額，其差額並隨同待遇調整而併銷。

四、簡任非主管人員比照主管人員支領主管職務加給者，仍調整為非主管人員，應與新職機關內其他簡任非主管人員一併計算考量，依公務人員加給給與辦法規定核給主管職務加給。

五、地域加給、其他法定加給及各項獎金，應依新職機關所適用之規定辦理。

前項第二款及第三款所稱待遇調整，指全國軍公教員工待遇之調整、職務調動（升）、年度考績晉級或升等所致之待遇調整。

第二項人員再調任其他機關職務者，其待遇應按新職敘定職等標準支給。

第十一條 公務人員配合行政院組織調整須精簡者，且符合下列情形之一者，得於組織業務調整生效日前七個月內，經服務機關同意後辦理自願退休，不受公務人員退休法第四條第一項第二款規定之限制：

一、任職滿二十年以上。

二、任職滿十年以上，年滿五十歲。

三、任本職務最高職等年功俸最高級滿三年。

依前項第一款規定辦理退休之公務人員，年滿五十五歲者，得擇領或兼領月退休金。依前項第二款及第三款規定辦理退休者，僅得支領一次退休金。

於第一項規定期間內不符合退休條件之公務人員，得辦理資遣。

第十二條 依前條規定辦理退休、資遣之公務人員，除依公務人員退休法規定應領之退休金或依公務人員資遣給與辦法領取之資遣給與，並一次加發七個月之俸給總額慰助金；延後自願退休、資遣者，自前條第一項所定優惠退離期間起始日起，每延後一個月減發一個月之俸給總額慰助金，遞減至優惠退離期間期滿，不再發給。

公務人員屆齡命令退休生效日係於前條第一項所定優惠退離期間內者，其加發之俸給總額慰助金依提前退休、資遣之月數，每提前一個月發給一個月之俸給總額慰助金。

第一項所稱每延後一個月之期間，指自前條所定優惠退離期間起始日之次月同一起，至再次月同一日之前一日止，依此類推；前項所稱每提前一個月之期間，指依公務人員退休法施行細則第七條第二項屆齡命令退休人員，自其退休生效日前一個月之十六日至再上個月十七日止，依此類推。

第一項及第二項人員，於退休、資遣生效日起七個月內，再任有給公職時，應由再任機關按比例收繳原加發之俸給總額慰助金，並繳回原給與機關或整併改隸機關或上級主管機關。

第一項、第二項及前項所稱俸給總額慰助金，指退休、資遣當月所支本（年功）俸與技術或專

業加給及主管職務加給。加發俸給總額慰助金所需預算，由原服務機關編列預算支應。

第十三條 聘僱人員配合行政院組織調整須精簡，而連續服務滿一年，經服務機關同意，於契約期滿前離職，且離職生效日係於第十一條第一項所定優惠退離期間內者，除依各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法規定辦理外，並一次加發七個月之月支報酬；延後離職者，自第十一條第一項所定優惠退離期間起始日起，每延後一個月減發一個月之月支報酬，遞減至優惠退離期間期滿，不再發給。但契約期滿日係於第十一條第一項所定優惠退離期間內者，其加發之月支報酬，依提前離職之月數，每提前一個月發給一個月之月支報酬。

前項一個月期間之計算方式，準用前條第三項規定。

加發月支報酬所需預算，由原服務機關編列預算支應。

第一項人員，於離職生效日起七個月內，再任有給公職時，應由再任機關按比例收繳原加發之月支報酬，並繳回原給與機關或整併改隸機關或上級主管機關。

第十四條 各機關依各機關學校團體駐衛警察設置管理辦法進用之駐衛警察配合行政院組織調整須精簡，且符合第十一條第一項第一款或第二款條件，並經服務機關同意者，得辦理自願退職。

前項人員於第十一條第一項所定優惠退離期間不符退職條件者，得辦理資遣。

第一項人員之退職金、前項人員之資遣費標準，除依各機關學校團體駐衛警察設置管理辦法辦理外，並一次加發七個月月支薪津；延後自願退職、資遣者，自第十一條第一項所定優惠退離期間起始日起，每延後一個月減發一個月之月支薪津，遞減至優惠退離期間期滿，不

再發給。駐衛警察屆齡命令退職生效日係於第十一條第一項所定優惠退離期間內者，其加發之月支薪津，依提前退職之月數，每提前一個月發給一個月之月支薪津。前二項所稱一個月期間之計算，準用第十二條第三項規定。

第一項及第二項人員，於退職或資遣生效日起七個月內，再任有給公職時，應由再任機關按比例收繳原加發之月支薪津，並繳回原給與機關或整併改隸機關或上級主管機關。

第三項、第四項及前項所稱月支薪津，指退職、資遣當月所支薪俸、專業加給及主管職務加給。加發月支薪津所需預算，由原服務機關編列預算支應。

第十五條 各機關依廢止前事務管理規則及工友管理要點進用之工友（含技工、駕駛）配合行政院組織調整須精簡，且符合第十一條第一項第一款或第二款條件，並經服務機關同意者，得

辦理自願退休。

前項人員於第十一條第一項所定優惠退離期間不符合退休條件者，得辦理資遣。

第一項人員之退休金、前項人員之資遣給與標準，除依勞動基準法、工友管理要點及中央各機關學校事務勞力替代措施推動方案等相關規定辦理外，並一次加發七個月之餉給總額慰助金；延後自願退休、資遣者，自第十一條第一項所定優惠退離期間起始日起，每延後一個月減發一個月之餉給總額慰助金，遞減至優惠退離期間，不再發給。

工友屆齡命令退休生效日係於第十一條第一項所定優惠退離期間內者，其加發之餉給總額慰助金，依提前退休之月數，每提前一個月發給一個月之餉給總額慰助金。

前二項所稱一個月期間之計算，準用第十二條第三項規定。

第三項及第四項人員，於退休、資遣生效日起七個月內，再任有給公職時，應由再任機關按比例收繳原加發之餉給總額慰助金，並繳回原給與機關或整併改隸機關或上級主管機關。

第三項、第四項及前項所稱餉給總額慰助金，指退休、資遣當月所支本（年功）餉及專業加給。加發餉給總額慰助金所需預算，由原服務機關編列預算支應。

第十六條 休職、停職（含免職未確定）及留職停薪人員因行政院組織調整而隨同移撥者，由原服務機關列冊交由新職機關繼續執行。留職停薪人員提前申請復職者，應准其復職。依法復職或回職復薪人員，不願配合行政院組織調整移撥者，得依本條例規定辦理退休、資遣。

前項人員於組織業務調整生效日以後復職或回職復薪者，依第九條、第十條規定辦理。

第十七條 第十三條第一項人員，於退出原參加之公教人員保險（以下簡稱公保）時，除符合規定得請領公保養老給付者外，其損失之公保已投保年資，準用公教人員保險法第十四條規定之給付基準，發給補償金。

前項人員所領之補償金於其將來再參加公保領取養老給付時，承保機關應代扣原請領之補償金，不受公教人員保險法第十八條不得讓與、抵銷、扣押或供擔保之限制。但請領之養老給付較原請領之補償金額低時，僅繳回所領之養老給付同金額之補償金。

第一項補償金由原服務機關編列預算支應；承保機關依前項規定扣回之款項，應繳還原補償金發給機關。

第十八條 本條例施行期間，下列事項得由行政院會同考試院另定處理辦法，不受現行法令之限制：

- 一、住宅輔購（建）貸款事項。
- 二、員工合法續（借）住宿舍事項。
- 三、公務人員訓練進修事項。
- 四、公保已投保年資損失之補償作業事項。
- 五、退休及撫卹給與之支給機關事項。
- 六、退休人員及公務人員遺族照護之權責機關事項。
- 七、其他有關權益保障事項。

第十九條 原行政院海岸巡防署所屬軍職人員及各機關依組織法規聘任之人員，得準用本條例有關權益保障之規定；其辦法，由行政院定之。

第二十條 本條例於行政院以外之中央政府機關準用之。

第二十一條 本條例除第六條、第七條、第十一條至第十九條施行日期，由行政院以命令定之外，自中華民國一百零一年一月一日施行，均至中華民國一百零三年十二月三十一日止。

第二節 太魯閣國家公園的宗旨目的與重要性

壹、研究目標

本計畫第三個研究目標為確認「太魯閣國家公園之目的與重要性」，此研究目標由協同主持人魯炳炎及許義忠負責，其主要目的是要釐清上位法令及政策，對未來太魯閣國家公園「推動 VERP 經營管理架構」的基礎與重要性。在了解「國家公園行政組織與相關法令」之後，本計畫將了解公眾與遊客對「太魯閣國家公園的宗旨目的與重要性」，如此將有助於釐清公眾與遊客對太魯閣國家公園的宗旨目的的認知與「國家公園法」國家公園的宗旨目的立法精神有什麼樣的認知落差，以做為未來經營管理的重要參考。

貳、研究方法

一、研究工具：

此部分在研究方法上，主要採取質性深度訪談法，根據研究目的，擬出訪談大綱與內容如下：

- (一)、您覺得太魯閣國家公園成立的宗旨與目的應該是什麼？或者您覺得為什麼要成立太魯閣國家公園？
- (二)、您覺得太魯閣國家公園有那些重要的價值？譬如地質價值？水資源價值？生態價值(包括動植物)？文化價值？景觀價值？遊憩價值？
- (三)、如果要永續發展太魯閣國家公園，您認為最重要的價值為何？請依重要性列舉兩項。
- (四)、您認為有哪些負面衝擊會威脅到太魯閣國家公園的永續發展？請列舉兩項。

二、研究對象：

深度訪談的目的在於取得多樣且豐富的資料，因此選定研究對象時，以熟悉太魯閣國家公園為首要條件。在此前提下，研究對象選定、遊客與登山客、花蓮居民(包括原住民)、志工、以及觀光相關產業業者四種類型受訪者。

受訪者多來自東部，其次為北部及中部，並未找到南部的受訪者，樣本數總計 41 人。性別方面以男性為主，有 32 人，女性僅有 9 人。

受訪者多數 (53.8%) 在童年或學生時代便曾經到訪太魯閣地區，原因為家庭旅遊、員工旅遊、畢業旅行等。另有部分受訪者 (18%) 為土生土長的當地人，其他受訪者則是因為工作、受訓、婚姻等原因，於成年之後到訪太魯閣地區。到訪頻率的部分，除了當地人及因為工作緣故而天天到訪太魯閣的受訪者外，頻率最高為 1 個月 19 次，最低為 2 年一次，其他受訪者則是平均 2-4 個月即會到太魯閣一次。整體而言，多數受訪者由於很早便接觸太魯閣地區，並於日後頻繁到訪，都對此地有一定的熟悉度。

參、研究成果

本計畫資料依據四個訪談大綱的順序來呈現研究結果：一、太魯閣國家公園的宗旨目的與重要性；二、太魯閣國家公園的重要價值；三、太魯閣國家公園永續發展應重視的價值；四、太魯閣國家公園永續發展應避免的負面衝擊。

1. 您覺得太魯閣國家公園成立的宗旨與目的應該是什麼？

對於魯閣國家公園成立的宗旨與目的，有些受訪人士提出正面的看法，像是對於人文景觀、自然景觀、動植物的保護、以及國家公園內的生態保育，然而也有部分受訪人士抱怨這樣的宗旨目的已經危害到原住民的生活，此外還有受訪人士則是特別強調原住民傳統文化的保存。

就國家公園成立宗旨與目的之正面看法而言，分別是業者和當地居民的受訪人士就說出他們的意見。

「可能是人文啊、景觀，還有它一些動植物的保護。」(受訪人士 B2)

「他們的宗旨當然第一個就是國家的政策要保護這裡面的資源，或者是恢復那個野生動物，要復育原生種的植物，保護野生動物...在這個政策上面，我們是會很認同的啦。」(受訪人士 D11)

然而，就算是前述的受訪人士的看法也可能是有所保留，例如前述這位當地居民在受訪的時候雖然肯定國家公園成立的宗旨和目的，但他也提到太魯閣國家公園管理處也應該要重視「共管機制」的建立，而這也是未來國家公園管理處必須要努力的政策目標：

「...但是如果說沒有給我們當地做一個共管的機制，沒有給我們產業上或者是我們這邊文化特色的一個產銷的技術，...至少要留一個空間給我們，讓當地的原住民有收入，有銷路的那個管道，這個應該是國家公園要想到的問題。...我們還是要做我們自己的，屬於我們文化方面的產業。」(受訪人士 D11)

事實上，從原住民的角度來說，他們和自然生態的長期互動過程與和諧關係的建立，形成仰賴自然資源維生或是相關的生活習慣，而所謂的共同管理是一個能成功在傳統土地倫理和現代土地管理之間建立合作關係的重要管道，共同管理承認文化多樣性和生物多樣性之間的重要關連，並能在提供原住民補償性社會正義的同時，也能夠達到生態保育的目標。像這種抱持國家公園和現有原住民之間有所齟齬，或甚至呼籲要正視國家公園管理當局和原住民之間種種衝突的看法，可以說是大有人在。以下是三位當地居民受訪時所表達的看法：

「他們的目的應該是吸收觀光客吧...(另外) 就是保護這個野生動物，以前我們去打獵跟釣魚沒有管制，現在有管制，影響到我們的生活」(受訪人士 D12)

「可能是為了保護中橫公路和峽谷特殊的景觀吧...但是現在變成是我們原住民比較沒有自由，像傳統的狩獵，很多地方都被限制。」(受訪人士 D9)

「就是不能打獵保育類動物，也不能抓魚，鳥也都不能打...還有蘭花現在也不能拔了...檜木和怪怪的石頭，都不能拿。」(受訪人士 D8)

對於強調原住民傳統文化保存的看法裡面，比較特殊反而是受訪人士當中的某位業者有提及中橫公路開發之前的太魯閣族原住民，以及後來對於老榮民的照顧並不夠。

「(國家公園的宗旨與目的) 應該是生態保育。但是我覺得好像當初在這裡立過功勞的人並沒有好好照顧他們。包括那些老榮民同志，甚至以前住在這裡的太魯閣族的同胞。當初遷村好像做的不是很理想...」(受訪人士 B3)

更為嚴肅的觀點則是指陳，為了達到國家公園保護自然的宗旨目的，這在實際上已經影響到太魯閣族人原有的生活場域，更危及到他們傳統的文化與習俗技藝的流傳後世，同時也無法向遊客呈現出太魯閣族最自然的生活面貌。例如以下這位登山客的看法：

「我覺得國家公園不重視原住民的文化，傳統文化跟他們的傳統習俗，傳統智慧不被重視。所以他們成立的宗旨就是要消滅太魯閣的那個傳統智慧、傳統文化生活跟他們的傳統領域，就把他們的土地全部都收購。然後他們的目的是要保護自然，可是現在大家都知道真正的自然是有原住民的人在裡面生活才是真正的自然啊。」(受訪人士 C4)

2. 您覺得太魯閣國家公園有那些重要的價值？譬如地質價值？水資源價值？生態價值(包括動植物)？文化價值？景觀價值？遊憩價值？

對於太魯閣國家公園重要價值的陳述，受訪人士除了列舉出以峽谷做為最大特色的自然景觀價值、包括動植物在內的生態價值、水資源與地質方面的價值、休閒遊憩的價值、歷史的價值、乃至於原住民的社會文化價值，此外也有受訪人士特別提出教育和保護的價值。其中對於生態價值和景觀價值的討論相當熱烈，而這也足以證實太魯閣國家公園擁有足以吸引注目的多元價值。比較綜合性的論述，像是以下這位志工的發言內容：

「(重要的價值)...就是教育和保護嘛。...真的要細分的話他有很多很多層面，那個物種的保存啦、地質的研究啦。然後原生植物、原生動物、原生的昆蟲，甚至於鳥類這些，他們就有一個天然可以繁殖的地方。...整個生態系統.....一個就是地質阿，你不管在那個溪床、河床，在那個邊上的那個岩壁或者甚至於如果你能夠走到步道裡面，你會看到很多很多地質方面。我覺得最大最大資源是在地質的研究上。」(受訪人士 A1)

當然，對於生態和景觀的討論還是最多，例如某位遊客在受訪時就表示，「...應該是生態跟景觀。生態價值跟景觀價值」(C6)，而其中許多受訪人士認為太魯閣特殊的峽谷景觀，的確是世界上獨特的景觀，以下是這些志工或是遊客與登山客的看法：

「...像是燕子口，那邊的奇景。」(受訪人士 C3)

「個人最喜歡在燕子口的這些壺穴...地質景觀必須去保護它。」(受訪人士 B2)

「比如說那個立霧溪的峽谷...」(受訪人士 A4)

「我想重要價值就是太魯閣最顯著的就是太魯閣峽谷，這個峽谷地形我想走到世界很多地方都是很特殊的。」(受訪人士 C11)

「自然就是他渾然天成的那種..峽谷，自然景觀，那是他的優勢，...重要的價值跟資源，應該就是他那些峽谷吧。還有像他砂卡礑那些白色的巨石，砂卡礑步道那邊。」(受訪人士 A5)

甚至還有業者和登山客在接受訪談的時候表示，太魯閣國家公園裡面的峽谷是屬於世界級的景觀，而且並不亞於世界知名美國的大峽谷。

「...以目前我們從事觀光服務業來看，再怎麼樣我覺得他是營造出到國際舞台上一個很震撼的一個峽谷。像那個九曲洞跟燕子口，哇，每一個來都嘆為觀止。」(受訪人士 B3)

「...這個地形是經年累月的，大自然的就是沖刷而形成的。...是非常難得的，可以比美那個美國的大峽谷。」(受訪人士 C2)

除了特殊的峽谷景觀之外，也有許多受訪人士談到其他的與動植物相關的自然資源，例如某位遊客就認為「最重要應該是保護這一區相關的自然資源，然後包括...環境資源、動物資源，甚至是人文資源」(受訪人士 C11)，還有則是強調園區內水資源的豐沛，特有的山羌、水鹿、或櫻花鉤吻鮭、乃至於其他的野生植物，以及古道的保存有助於動物的保育，如以下的登山客和志工接受訪談的內容所示。

「...水資源的豐沛當然會造就很多的生態，像這個就生態的價值，也看到我們的原生動物、植物啊，像我們常常上山都會去看一些，欸、看到有一些動物我們就會拍照，像我們在太魯閣的轄區內、園區內，常常可以看到的就是長鬃山羊，還有一種山羌。...那像我們

到奇萊，到那邊都還有水鹿，那水鹿我都還沒有看到啦，但是他的足跡我們都看到了，他的那個代謝物啊，我們都可以看的到。...事實上整個台灣的中央山脈的這個、這個早期東西的這個交流喔，都是靠這個太魯閣的這個整個園區的古道喔...」(受訪人士 C5)

「另外就是比如說在植物方面，植物方面我比較有在注意的就是那個除了杜鵑花，就是百合花啦，尤其野百合，野生的百合。原生種的百合。」(受訪人士 A4)

「...櫻花鉤吻鮭也是這邊才有，還有一些山椒魚...算是冰河存留的動物。」(受訪人士 C4)

另外受訪人士對於水文價值的所提出的意見，就有當地居民強調峽谷的大理石奇景和水質的特殊性，這些都是從峽谷延伸出來；然而也有受訪的遊客表示，因為是峽谷地形的關係，所以也使得遊客並不容易親近溪水，例如以下這兩位受訪人士的看法。

「...峽谷吧，配上他的水質，就是有那個碳酸...因為大理石的關係...峽谷壯闊的感覺。」(受訪人士 D2)

「...他本身是個峽谷，所以它的溪、溪床其實是不容易親近的，因為你要下到峽谷。」(受訪人士 C1)

對於太魯閣國家公園的水質，還有受訪人士是著眼於未來潛在的遊憩價值之開發，特別是這兩位遊客以立霧溪的河谷為例所受訪的內容。

「...水資源的豐沛當然會造就很多的生態，」(受訪人士 C5)

「立霧溪的這種水文，然後如果他能被開發出辦一些戶外活動，也是非常好的獨木舟的一個上課、活動地點。」(受訪人士 C11)

也有受訪人士非常詳細的討論如何將水資源的重要價值轉變成為未來可能的遊憩價值，例如在他被到太魯閣豐沛的水資源是否可以變成遊憩價值時，這位登山客正面而具體的答覆如下。

「對。旁邊一些小支流其實也是很好的溯溪路線。當然那個難度可能是稍微高一點...放眼台灣應該沒有幾條溪可以像這它這麼好。那生態這個當然更不用講了。就我印象知道南湖大山柳葉菜，他算是一個特有種，然後用南湖大山命名。就台灣本身就是很多特有種，不管動物植物。那更以太魯閣為名的應該也是非常多。...如果講原住民的話有太魯閣族，也是以太魯閣為名。這些部分他本來就存在在那裡，對於現場的自然環境或人文來講他是非常重要。因為這些的重要，所以造就了外部人也會想來這地方來瞭解這些，就創造出遊憩價值。」(受訪人士 C11)

而在被問到其可能帶來的遊憩價值，這位登山客則是提出以高山路線和古道的探索，尤其是路程上的歷史古道，更是具有很高的遊憩價值而且值得進行開發，以下是這位受訪人士的看法。

「高山路線，太魯閣這幾個高山路線算是相較於其他公園的路線他稍微進階一點點，像奇萊，南湖這些登山路線、高山路線來講的話難度稍微高一點點。一般的遊客或登山客他去過雪山、去過玉山之後，他想要進階一點他就會去這些地方。錐麓古道來講的話，他一天可以走完，可是他的驚險程度不下於剛剛那幾個高山的路線。因為他中間那一段可能只有一公尺寬的步道，下面就是幾百公尺的斷崖。其實對想要親近山林，想要尋求一點刺激，可是他有沒有很多時間在山裡活動的時候，那個地方是非常好。」(受訪人士 C11)

「...古道在文化上的價值，尤其是錐麓古道...在這種山壁裡面走，其實就會感覺到好像跟過去的歷史很接近，自己就真的走入歷史的感覺」(受訪人士 C11)

事實上，對於太魯閣國家公園重要價值最充分而且最集中的討論是在於人文價值的部分，除了受訪當地居民所強調的太魯閣族文化之外，還有受訪志工和登山客則是強調泰雅族文化的重要性，以及中橫的拓展歷史是長期被忽略的另一種文化要素。

「...文化價值的話，就是太魯閣族的文化」(受訪人士 D5)

「...人文像原住民的人文，原住民的介紹，那麼好的泰雅族文化，你為什麼不把它介紹出來呢?」(受訪人士 C8)

「...文化的部分是...原住民泰雅族他們的文化，最主要是他們原住民的文化，他們的文化有他們的特色。每一個民族都有他文化的特色跟遺產，需要去保留。...此外，中橫拓展的部分也可以算是文化的一部分。」(受訪人士 A5)

雖然對於不同族群文化有著不同的堅持，但相同的是對於太魯閣管理當局對於歷史人文價值的保存與重新呈現，受訪的業者和志工就認為，仍然還是有很大的改善空間。

「...我覺得太管處應該是把重心放在歷史人文這部分，就是古道啦，古道的重現世人，全線能重現世人是很重要的。」(受訪人士 B1)

「...早期沒有所謂的中橫吧，以前就是日本人開的一個那個合歡越嶺道，那現在中橫其實大部分都是沿著他的那個、日本人規劃方式那路線去開的。...讓遊客或是一些研究的人可以去循著他的足跡去、去找那些日據時代東西出來，所以他還是有他歷史價值。」(受訪人士 A3)

事實上，更為聚焦的還是集中於歷史人文價值的相關討論，特別是對於原住民文化的重視、歷史人文的再現、乃至於原住民生活的輔導等等，例如以下當地居民和遊客的看法。

「...人文的價值，...日本人還沒來的時候我們就在這個山裡。也就是說我們跟大自然已經有和解的這種關係，比如說野生動物也好、植物也好、人也好，原來我們具有和解的關係。...我跟你講，這種深山，我們原住民比任何人，比外來的人更瞭解這個地方，這個環境。」(受訪人士 D6)

「(文化的部分)比如說太魯閣戰爭啊，...因為本人也是從事文史工作，對這方面有涉及到，那是老祖先曾經在那邊打仗，為了保護自己的土地，耕地、獵地，抗外，這樣的一個史實我多少會有瞭解。所以你到太魯閣裡面會看到那個地方有我們的界線，疊在那個，用石頭疊出來的界線，或者說平台，耕地用的，都還可以歷歷在目。」(受訪人士 D6)

「...我覺得可以透過輔導原住民，然後將這個文化更發揚光大，同時可以介紹給外地的人接觸原住民文化，..這樣子的話，或許原住民的生活也會比較好一點。」(受訪人士 C3)

在各種對於太魯閣國家公園重要價值的討論當中，比較特別的則是，有受訪的志工在提及大陸觀光客的時候就提出他的擔憂說，「遊憩跟保護景觀是互相抵觸的」，這或許是國家公園管理當局面對陸客來台時還必須審慎思考的另一個價值衝突或甚至是價值取捨的重要問題：那就是當觀光遊憩和自然景觀保存相衝突的時候，要如何兼顧兩者實質上難以並存的價值。

「我覺得遊憩跟保護景觀是互相抵制的。抵觸的。你如果說為了經濟價值去開發那種觀光的話，其實對保護自然景觀就是會有衝擊，那就看主事者他們的衡量阿。你如果說過度開發，像現在大陸不是都過來我們這邊。以前還沒有開放觀光的時候還覺得太魯閣算蠻清靜的。可是我們最近去都覺得都是好幾部遊覽車排在路邊。可是真正，我覺得真正那些大陸的觀光團他能夠看到太魯閣什麼？其實都很表面，他們都只是站在那邊看一下，幾分鐘，他們能夠瞭解什麼？所以這樣子的開發觀光沒有什麼意義啦」。(受訪人士 A5)

3. 對於太魯閣未來的永續發展，您認為最重要的正面價值是什麼，能否請您依序舉出兩項？

展望未來，在探討太魯閣永續發展的時候，有的受訪人士是著眼在於自然資源和生態保育的完整性，當然這包括太魯閣渾然天成的峽谷景觀，也有的受訪人士認為人文歷史和遊憩也是應該要永續發展的重要價值，例如以下遊客和志工的看法。

「...(正面的價值在於) 自然資源和生態的完整性。」(受訪人士 C4)

「最重要的兩個價值就在於它的環境價值和生態價值」(受訪人士 C9)

「...人文歷史還有遊憩，還有環境保護。」(受訪人士 A2)

「...(問: 如果說我們要永續發展太魯閣國家公園，你覺得最重要的價值是什麼?) 他的地理是那種得天獨厚，所以為什麼會有那麼多外國觀光客來，他們要看的就是那種渾然天成的地理條件。」(受訪人士 A4)

但是，還有受訪的當地居民則是指責政府或是太魯閣國家公園管理處的政策作為不夠積極。

「(但是)...永續發展，不是說你國家想要做什麼就做什麼，你要想人民想要什麼，這邊的人到底在想什麼...你應該要結合當地的資產，跟外界去結合，我覺得它價值應是除了當地景觀的維護，這個價值你要怎麼去散佈出去讓大家知道」(受訪人士 D5)

有受訪人士會提出負面看法的原因之一是認為，政府並沒有重視歷史價值的永續性和重要性，從而忽視歷史的存在，有某位受訪的當地居民著眼於傳統手工藝的永續發展，還有業者則是強調當年開拓中橫公路的退休老榮民，以及這條公路的歷史意義，也是未來引領國內外觀光客欣賞太魯閣美景之餘的重點。

「歷史是很重要的，歷史!.....(另外) 永續發展就是我們的手工藝品」(受訪人士 D10)

「...因為這條路是我們台灣人，退伍軍人開的嘛，不像蘇花公路是日本人，很多是日本人開的，這條路特別有意義。就當初蔣總統命令蔣經國帶著退伍軍人來做開發這條路。所以這條路是用鑿出來的，很有歷史的一個意義。」(受訪人士 B3)

如同在談論太魯閣國家公園重要價值為何的時候，歷史人文與傳統文化如何能夠永續發展下去，是許多受訪的當地居民非常積極表達意見的重要主題，特別是希望要由當地的原住民從事文化保存與經營管理方面的工作。

「...你當地人的話，他文化方面的保存他比任何人都瞭解，那座山、那做國家公園，要如何，怎樣的文化要保存，沒有比當地人更瞭解的。就這一點，很簡單的一點。當地的人去經營管理，文化才能夠保存、觀光遊憩等等才能夠永續去經營。」(受訪人士 D6)

具體而言，受訪的當地居民並不滿意目前外界對於原住民只會跳舞歌唱十分膚淺的刻板印象，同時對於少數特定團體進行演出也有意見，例如以下他們的看法。

「現在只有請人表演，看不出有什麼文化。他們太管處那裡都會有一些原住民的硬體設備，...現在已經太商業化了。」(受訪人士 D9)

「...音樂表演啦、舞蹈，傳統舞蹈表演啊，我是希望能夠全面性的，看部落裡面有什麼，他們應該去瞭解部落裡面有什麼，讓他們呈現，也可以主動的去跟他們聯繫，不要是固定那幾個團體。...就是說不要每次呈現都是舞蹈或者是音樂，可能要有一些文化方面的東西。」(受訪人士 D11)

此外，也有受訪的遊客對於更為深層的傳統文化工藝展覽提出永續發展建議，更有受訪的業者還認為可以興建纜車，以間接舒緩太魯閣國家公園內的交通阻塞問題。

「要永續發展就要結合太魯閣的文化，...賽德克族，紋面的那個展覽館，我覺得國家公園本身就要有這樣的展覽館。那我覺得應該要有一個文化園區是太魯閣族的文化園區，它有可能是在舊部落，回復傳統的一些建築物，然後變成一個文化體驗的一個場域，或者是文化生活的一個教育的場域。」(受訪人士 C4)

「...太魯閣它一個永續發展，第一個就是我覺得它可以做那個纜車啦。...因為那個合歡山每年的雪季會湧入大量的人，造成塞車或是什麼。高山、高海拔，...第一個可以降低那個汽車大量的湧入到國家公園，那一方面也減少廢氣的污染。...合歡山是一個三不管的地帶，花蓮縣跟南投縣跟台中縣，...可以做一條從太魯閣口到合歡山的這個纜車，我覺得纜車是一個很環保的交通工具啦。」(受訪人士 B1)

4. 您認為威脅太魯閣未來的永續發展，最重要的負面衝擊是什麼，能否請您依序舉出兩項？

對於阻礙、甚至威脅太魯閣未來永續發展的負面衝擊，有某位受訪的業者就認為太魯閣國家公園主管機關的內政部長很重要，認為太魯閣國家公園應該要重視歷史人文的部分。

「...每任的部長他關心的部分都不一樣我國內的國家公園大部分都是偏向在自然資源的保護，譬如說動植物的保護，但是我覺得太魯閣國家公園它除了在動植物的資源保護之外，歷史人文的這塊應該是它蠻重要的一部分。」(受訪人士 B1)

此外則是有受訪的遊客和登山客特別強調管理處的處長所具有的關鍵地位。

「(負面的影響) 人哪，就是人嘛! 看誰當處長啊，看誰當處長怎麼當啊。他要帶領、他要國家公園整理到什麼程度。」(受訪人士 C7)

「...他們都把動物保留好，可是把最重要的人類遺忘了。這是太魯閣做的最不好的地方。」(受訪人士 C4)

另外還有登山客指出其他相關業務機關也會阻礙到太魯閣的永續發展，像是農委會的林務局就是如此。

「(會影響再發展的) 阻礙應該就是林務局...因為開發當然受限於林務局」(受訪人士 C9)

而如果回歸到制度面，則有受訪的當地居民對於國家公園法的許多法律規定非常不以為然，他不滿的情緒可以說是溢於言表。

「...負面的衝擊應該是這樣，你不能老是用國家公園自己的想法，不能這樣子想...」(受訪人士 D5)

甚至還有受訪的太魯閣國家公園志工指責有政治力介入太魯閣的不當開發，而這如果再加上法令規章的不完備，最後都會變成是太魯閣永續發展重大的負面衝擊。

「...就是有一些政治力的介入，不當的開發，然後就是法律的不完備，而且法律的不完備還導致執行者無所遵循，不知道要怎麼辦，他不知道要按照規定來做呢，還是按照長官的指示，或者是民代的壓力，這個他就無所遵循。它導致就是整個國家公園在執行的時候產生一個無力(感)，就是說那種不願意去負責任，...特別是在颱風過了以後，假如說這條步道斷了(以後)...」(受訪人士 A2)

公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究

然而事實上，對於當地居民的受訪人士來說，影響太魯閣永續發展最大的負面衝擊莫過於安全的問題，尤其是最近幾年落石事件對旅客生命安全的危害。

「...我是覺得一些安全措施啦。」(受訪人士 D1)

「就是一個落石的問題，最近好像陸陸續續都有這方面的消息」(受訪人士 D10)

也因此，有受訪的當地居民提出解決落石的問題如下。

「那個會落石的地方，擋土牆要稍微做一下，地錨要打一打。...安全措施不夠會危害到遊客...」(受訪人士 D14)

除了落石之外，也有受訪的志工承認，如果因應失當，則有些重大的天然災害或甚至只是虎頭蜂攻擊遊客的意外事件，都可能演變成為國家公園難以永續發展的負面衝擊因素。

「...(負面的東西會影響到太魯閣國家公園的永續發展)像是地震和豪雨的天災，都是無法避免的，那些其實講到頭來就還是環境保護...落石和虎頭蜂也都會影響到遊客安全」(受訪人士 A5)

還有一些業者和當地居民的受訪人士認為，國家公園內的人工設施過多，影響到太魯閣原始風貌的呈現，未來在規劃歷史古道的開放和重現世人，在朝向全線開通的目標努力的時候，還必須要注意原始自然景觀的維護與保存。

「...落石可能會有一些衝擊。還有第二個就是我剛才提到的那個古道，...古道如果沒有去把它重現世人，古道就會慢慢被荒草淹沒，所以我覺得古道應該能夠讓人民去親近它...當然這幾年他是沒有在做啦，這幾年的錐麓古道它已經有開放了，但是離全線開通還有一大段的距離。」(受訪人士 B1)

「現在都是人工的，...我最喜歡的布洛灣也是人工疊起來的」(受訪人士 D14)

「人工隧道的增加會比較影響到它的景觀，衝擊到太魯閣國家公園的永續發展...」(受訪人士 B2)

交通問題一直是太魯閣國家公園經營管理的核心問題之一，有的受訪業者認為應該改為單行道，禁止私人用車進入，並要求遊園旅客應該搭乘園遊巴士或是電車的大眾捷運；而有受訪的當地居民則是質疑旅行團的導遊素質，認為他們並不瞭解太魯閣的群山峻嶺，進入到山區之後可能會冒犯到山神。

「...國家公園的交通是一個很大的問題，我個人一直希望能全部改成單行道。比如說像從天祥另外開一條路，再探勘，以現在的科技，不破壞生態為主。從山上還是從哪裡出來，以單線行駛。然後裡面的園遊巴士要把他做好，我還是建議私人轎車一定要搭乘園遊巴士，以節能減碳的這種巴士，來作大眾的捷運。降低峽谷的這種塞車，車子一直在發動的情況。」(受訪人士 B3)

「我覺得那個遊覽車太多了。...他可以管制啊，比如說不要讓遊覽車進去，但乘客可以用別的方式載進去，不一定要用那種大型巴士進去。..可以在某一個點換乘園區沒有污染的電車。」(受訪人士 A5)

「...你看看現在很盲目的就是說，現在的導遊他們的素質都很低啊。他們帶這個客人到那座山，他們本身就不太瞭解那一座山...現在的導遊都是很膚淺的，以為你讀了一些書，考試拿到導遊的導遊證，我就可以帶這一批客人到那座山。...比方說到禁區裡面，.....你會動怒山神的。」(受訪人士 D6)

除此之外，許多受訪人士最重視還是對於文化方面的負面衝擊會不利於太魯閣的永續發展，尤其是對於太魯閣族文化、建築和編織、石雕木雕相關傳統技藝的文化保存，以下是其中一位業者深刻的意見。

「...我還覺得文化內涵不夠。...這個峽谷是太有特色了，一個有特色的峽谷就是要增加文化內涵。他們的傳統照片、以前的建築，現在也有，他的編織阿，有一些歷史館有放這個

多媒體的影片。但是我覺得太少。這是不夠的。甚至於說每一個轉彎到了布洛灣都有一個很大他們的太魯閣族的形象，石雕也好木雕也好，到了上面布洛灣整個就是一個太魯閣族，像是他們以前的一種，也不敢說是祖靈居住，就是像是他們以前住過的地方，然後將這個地方怎麼樣來呈現，讓全世界知道。」(受訪人士 B3)

5. 其他的政策建議

(1) 立即可行建議

儘管訪談的題目當中並沒有提出相關政策建議的題項，然而在接受訪談的時候，許多受訪人士還是從他們的角度提出形形色色的政策建議。以下將這些建議區分為「立即可行建議」和「中長期建議」，呈現出來給主管機關做為未來在進行政策規劃與評估時的參考之用。

在立即可行的建議方面，主要是有一位當地居民的受訪人士希望管理當局要重視原本就生活在國家公園之內的原住民生活照顧，就有受訪人士希望在國家公園內的主要景點能夠設置販售專區，或是提供攤位亭，使來訪的遊客可以更親近的接觸到原住民的風土民情。

「...國家公園把我們的土地都拿去使用了，他是不是也應該要顧慮一下我們這邊的居民。因為他們很多的景點嘛，像他們設的那個攤位亭，是不是找一個地方，專區啦，專門做為我們原住民販售的地點，也讓人遊客更瞭解我們太魯閣裡面曾經有住過這樣子的人，這些人的子民都在這裡，人們看的到我們，也呈現我們自己的風俗、習俗方面的一面，還有我們傳統的文化，他們也會瞭解。是不是這樣更對我們，對國家公園，對我們這邊居民有一個更好的願景。」(受訪人士 D11)

(2) 中長期建議

其實對於太魯閣的未來發展，所呈現出來的是非常多元的看法，因此他們所提出的中長期建議，也就包羅萬象，從遊憩區應該朝向更有太魯閣歷史人文的方向規劃發展，到成立國家公園相關的大學院校系所，乃至於應該摒棄漢人的沙文主義，建構以原住民為思考核心的國家公園法制。首先，儘管有受訪的當地居民期待更多的遊客來訪，而有的業者則是希望能夠將布洛灣遊憩區經營成為太魯閣族人文的一個遊憩區。

「我希望遊客越來越多越好，對國家、太管處、花蓮縣政府都好。」(受訪人士 D14)

「...既然太魯閣族以前是住在這裡，而且他們有高山的智慧。所以，譬如說布洛灣遊憩區能夠再加強，變成一個太魯閣族人文的一個遊憩區。」(受訪人士 B3)

其他的政策建議主要則是當地居民希望能成立相關的國家公園大學，並設置與原住民文化或是國家公園經營管理相關的系所，以培育在地的人才。

「墾丁國家公園大學，就招收當地的人，漢人嘛。那太魯閣就要招收原住民嘛，森林系、地質系、動物系什麼的，都可以馬上有現成的。文化啦等等，音樂系這些可以培養當地的原住民，太多的人才。我們不要說拿國外的，花很多的錢請國外的人才到台灣。不要，當地就有人才了，人才很重要，取之不竭，用之不盡。」(受訪人士 D6)

但是在涉及到原住民族基本地位和相關法令像是國家公園法的時候，則有些受訪人士就表達出他們對於現狀的不滿，就有當地居民的受訪者以加拿大政府的原住民政策為例，提出他們的看法與政策期盼。

「加拿大那邊叫 first nation，第一族民，原住民就是第一族民，...他們把所有國家公園的利益全部放在他們原住民身上，尤其是教育。...把錢回給原住民教育的問題，給我們下一代，讓家長無後顧之憂，讓小孩子好好不管讀書、住宿、吃飯等等，利益都歸於他們，反正他們都不出錢就對了。這樣才是正確的。」(受訪人士 D6)

而在討論到法律規範，這位受訪的當地居民則更是希望政府應該要摒棄漢人的沙文主義，建構出以原住民為中心的國家公園法。

「法令上也要修改。因為國家這個法令是冷冰冰的。應該我就特別在前面也講過，以人本為中心。所謂人本就是以當地原住民為優先，而不是遊客。所以一個文明的國家他就要看

公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究

他對少數民族是不是有多包容、是不是有多關懷、是不是有多那種，完全看這點。如果對我們原住民，當地的原住民不聞不問等等，那個是野蠻的國家。...事實上現在所謂國家公園法都是這些漢人關在冷氣房裡面自己去擬定的。」(受訪人士 D6)

第三節 政策管理與太魯閣國家公園的自我定位

壹、研究目標

本計畫第三個研究目標為確認「太魯閣國家公園之目的與重要性」，此研究目標由協同主持人魯炳炎及許義忠負責，其主要目的是要釐清上位法令及政策，對未來太魯閣國家公園「推動 VERP 經營管理架構」的基礎與重要性。這樣的目標下，本計畫將探討太魯閣國家公園經營管理必須面對的「政策管理」課題，並思考其自我定位。

貳、研究方法

此部分在研究方法上，主要採取文獻回顧方法，包括學術文獻、公部門委託計畫案文獻、相關法律文獻、以及中央及各部會之政策相關文獻等。文獻亦將包括台灣國家公園史、及其他相關政策、太魯閣成立的歷史、太魯閣國家公園第二次通盤檢討等。在資料分析上，則採取政治學與公共行政學，質性與政策分析法。

參、研究成果

本計畫資料分析產生以下四個研究成果：一、國家公園的功能與矛盾以及政策衝突之管理；二、太管處的自我定位與因應策略；三、建立太魯閣國家公園的使命與願景；四、政府組織再造與太管處的組織架構等。

一、 國家公園的功能與矛盾

臺灣地區的國家公園擔負著保育、研究、教育與遊憩等多項目標，然而不當的管理或過度遊憩，將對敏感脆弱的生態環境造成衝擊，或對於原住民族的文化維護與史蹟保存、甚至於現有生活型態的維持也可能形成威脅，因此必須成立國家公園管理專責單位—管理處以及足夠的人員、經費，並採行分區計畫來管理國家公園，避免不當的管理或過度遊憩衝擊敏感脆弱的生態環境系統和文化多元性。國家公園的存在象徵著國家自然資源的最佳利用及永續保育，為了達成上述的政策目標，目前修法中的國家公園法，比較沒有受到注目的修正草案對於第一條以及第二條的修訂，修正條文整合這兩條條文成為一條，將第一條原條文「為保護國家特有之自

然風景、野生動物及史蹟，並供國民之育樂及研究，特制定本法」，以及第二條原條文「國家公園之管理，依本法之規定；本法未規定者，適合其他法令之規定」，整合成為修正條文第一條：「為永續保育國家特殊景觀、生態系統，保存生物多樣性及文化多元性，並提供國民之育樂及研究，特制定本法」。

對於太魯閣國家公園管理處的經營管理來說，實質上具有政治經濟、環境生態、社會文化等多層面的意義，然而在實際的運作上，國家公園的賡續發展固然可能有利於國計民生，但仍然必須面對可能威脅到自然生態永續發展以及生物多樣性和文化多元性之強烈質疑，也因此經常有衝突對立的現象產生。伴隨著從 1980 年代末期以來台灣民主動運的方興未艾，以及解嚴之後整體社會力量的興起，原住民族意識經過多年的蘊釀累積之後所喚起的族群覺醒已經蔚為一股沛然莫之能禦的力量，這從 2005 年原住民族基本法和目前審議中的原住民族自治法草案可以看出其宣洩的力道，任何的執政黨政府都不能夠輕易忽視。展望未來的長遠發展，國家公園管理機關和在地的原住民之間，對於永續經濟發展和永續環境保育不同的政策發展目標有不同的認知和定位時，要如何尋求彼此間的最大公約數，無疑是很大的政策困境。

政策衝突管理

所謂的衝突(conflict)是指兩個(含)以上相關的主體，因互動行為所導致不和諧的狀態；衝突之所以發生可能是利害關係人對若干議題的認知看法不同、或是需要利益不同，由於社會資源和權力的有限，不足以分配，以及社會地位與價值結構上的差異，不免帶來不調和甚至敵對性的互動，衝突由之不斷產生(汪明生、朱斌好等，1999: 4-5)。就此而言，在公共決策的演變過程當中引發利害關係的個人、組織、或是團體之間的政策衝突，實屬公共組織難以避免的現象，而這正是國家公園主管機關必須要克服的挑戰，在扮演調解的角色時，還必須要爭取各造的權益，就要關切衝突的情節，選擇行動的適當時機，並且要瞭解衝突的深層性、對話的關鍵性、循證的迫切性、以及預防的根本性(林水波，2009: 22-23)。而當政策議題出現後，如果因為爭議性高而無法取得一致性看法時，在衝突產生的情況下，就必須要付諸更多的說服工作(MacRae, 1993: 296；轉引自陳恆鈞、林原甲，2005: 13-14)；然而當說服無法成功，產生破裂的局面時，則化解政策衝突的策略包括：夥伴關係運用，尋找潛在問題，透過資訊分析，扮演仲裁角色，以及建立共識的策略。

由於「政策機構的功能是在於傳遞衝突的訊息，而且政策機構並不會公正無私的處理所有

形式的各種衝突」(Schattschneider, 1960: 72)。因此，界定或是重新界定政策議題就變成決定衝突範圍變大或縮小，以及藉由議程的設定將政策衝突的解決提送到政府必須處理議程之上的重要因素。Baumgartner and Jones (1994: 51-52)在 Rochefort and Cobb (1993)所編著「問題界定政治學：政策議程之型塑」專書所提出，「效果的範圍」(boundary effects)和「議題的興替」，前者是指特定政策議題影響到相關議題的範圍，後者則是指指出，隨著議題被矚目(attention)程度的降低就會逐漸退出政府的議程，也因此問題所涉及到規模的大小(size)很重要(Baumgartner and Jones, 1994: 65)。其二則是 Jones and Baumgartner (2005: 208-209)所言，議題被矚目的多寡頻繁與否，會影響到對於議題的選擇、議題特性的選擇、以及對於政策方案的選擇，而這直接會影響到對於所產生處理政策衝突的迫切性，而即便是為了追求共同的目標，也不代表政策衝突就比較容易獲得解決。就這個角度而言，當公共組織處於複雜的公務體系內時，組織固然可以被視之為機器(machines)、有機體(organisms)、頭腦(brains)，但更應該被視為匯聚和轉化的處所(Morgan, 2006)，而在面對政策衝突時，可能因應變局的方式則包括：「迴避」、「妥協」、「競爭」、「迎合」、以及「合作」。

此外，加拿大學者 Pralle (2006: 16)曾經整理歸納出一個「衝突擴張與圍堵策略表」(Strategies of Conflict Expansion and Containment)，她運用一個 3x3 的矩陣，從「議題界定」、「行動者」、「機構與地點」(institutions and venues)三個層面探討三種策略的焦點，分別是：個別因素(individual components)的策略、擴張的策略、以及圍堵的策略，而無論是擴張還是圍堵的策略則都是依據前述的基本策略進行擘劃；而 Pralle (2006: 220-231)所提出良善衝突管理的三大任務，則是包括：匯合對話論述和象徵性合作的管理議題、管理標的對象與倡導聯盟、以及管理體制變革等等。Pralle (2006: 16)將衝突解決的「議題界定」策略分為型塑問題(framing)、連結到其他議題、以及建構問題歸屬的界限；她將「行動者」的策略區分為不同參與特質範圍(scope of participation)、特質競爭(characterization contests)、以及衝突表象(conflict or appearance of it)，並將「機構與地點」的策略則是分為轄區管轄(jurisdiction)、權威層級(levels of authority)、以及遊戲規則(rules of the game)。

在這樣的架構之下，Pralle (2006)在其專書著作的第一章就以三種焦點策略與各自發展出來三項個別策略做為基礎，進而分別提出擴張的策略和圍堵的策略。例如以和本文所探討化解政策衝突相關的圍堵策略來說，議題界定焦點策略的三項個別策略就分別對應到：以更狹隘的名詞去界定政策問題；對問題進行孤立，不讓問題能夠和其他問題相聯結；限縮政策問題歸屬的界限，以減少與問題相關人士的可能介入。而對應到行動者焦點策略的三項個別策略則包括：

限制參與者的人數；將反對人士貼上極端份子的標籤；以及鼓勵共識與合作的產生。此外在機構與地點焦點策略的方面，對應到三項個別策略的圍堵策略則是有：維持清楚的政策轄區管轄；防止衝突演進到更高階層的權威層級；以及支持能夠限制進入參與事端的規則制定。而在其專書的最後一章裡面，Pralle (2006: 222)在「擴張圍堵的衝突管理比較表」(A Comparison of Conflict Expansion and Containment to Conflict Management)裡面，相對於議題界定、行動者、以及機構與地點三個焦點策略的則各自發展出不同的衝突管理方式，分別包括：第一，參與反對者的論證，對於符號的競逐，以及聚合於政策的論述和對話；第二，不同聯盟共同訴諸於群眾，尋求支持的力量，並且從中爭取己方的聯盟者；以及第三，在體制內部做競爭。

基於前述衝突管理的理論基礎，對於國家公園主管機關來說，決策者角色的重要性絕對不容輕忽，尤其是其所能夠扮演「圍堵」或是「擴張」政策議題的議題界定或重新界定議題之能力；而在有效建構政策議題，並引起體制內外政策行動者的矚目關注之後，於面對政策衝突時，決策者還必須提出具體可行、能被各方接受的替選方案，透過對於政策議題的論證和對話，營造出能夠化解衝突意見的政策環境。從這個角度來看，要想化解鑲嵌於複雜體制環境內的政策衝突意見、觀點、或是利益，就必須要明辨出三種不同層次的政策衝突(Baumgartner, 1989: 75)，包括：「確認涉及資源分配程序和實質問題所產生衝突之議題是否存在」、「最佳的解決方案是什麼」、以及「最好的執行手段是什麼」。

最後，要建立具有可信度的政策對話能力，就必須要重視政策說服的能力(persuasion)，而這涉及到事實(facts)、資料(data)、資訊(information)、有技巧的論證、以及讓人信服的理性邏輯(Anderson, 2003: 139-140)。而在進行政策溝通的過程當中，理念和訊息的清晰傳達，將有助於意見和主張相互交流激盪，則政策主張的合理化和政策論證的強化(White, 1994: 507)就必須要以對話和互動的形式做為基礎。根據 White (1994: 507-508)的看法，基於技術理性的分析性論述(analytical discourse)、基於價值理性的批判性論述(critical discourse)、以及基於政治理性的說服性論述(persuasive discourse)，可以歸結出面對政策上的爭議焦點時，可以從政策價值的堅持、以及順應民意和從善如流(Anderson, 2003: 125-134)的觀點彼此更進一步的協商討論，而且只有與時俱進的政策對話，才能營造出具有「溝通理性」(communicative rationality)能解決複雜爭議問題的政策環境。

二、 太管處的自我定位與因應策略

我國國家公園的政策目標是希望達到「為子子孫孫留下美好的淨土」，太魯閣國家公園管理處的自我定位，絕對不能自外於法律的規範，而對於國家公園發展最為重要的法律規範，則是

莫過於國家公園法的相關規定。根據 1972 年所制定的國家公園法，第一條明定：「為保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究」，就此來說，國家公園的三大目標是保育、育樂、研究；因此國家公園也至少具備四種功能：提供保護性環境、保存遺傳物質、提供國民遊憩與繁榮地方經濟、以及促進學術研究與國民教育環境。然而在立法院審議中的修正草案第一條條文則是明定：「為永續保育國家特殊景觀、生態系統，保存生物多樣性及文化多元性，並提供國民之育樂及研究」，以此而言，國家公園的政策目標已經是提昇到著眼於整體的生態保育系統，甚至所謂保存文化多元性的政策理念，已經延伸到對於國家公園內原住民族聚落或過去遺址、古蹟等等之保存，最明顯的莫過於修正條文第三條第一項第五款，在論及史蹟保存區時所增列強調「歷史建築、紀念地、聚落、古蹟、遺址、文化景觀及古物」等等的所謂「文化資產」，其中這些文化資產保存標的之範疇裡面，「紀念地」是為了突顯國家特殊紀念、戰場及歷史場域等保存標的而特別被提出來。

太魯閣國家公園管理處基於前述的目標與功能，其職能的發揮必須始自於分析現有的政策環境現況，以找到有利基的發展機會和避開環境中的經營管理威脅，同時針對本身的優點和缺點，選擇最有利於良好發展的策略。對於至關重要的「區隔(標的群體)－訂定(政策)目標－(自我品牌的)定位」，也就是應該針對不同需求的政策利害關係群體，在不同的階段或時期，設定不同的目標，並選擇差異化的政策執行措施。再者，儘管國家公園所提供給國內外旅客的服務是相同的，

但不同國家公園所提供產品的獨特性則是各領風騷，因此就太魯閣國家公園來說，就應該要著眼於將本身的品牌價值(brand value)和來訪的顧客價值(customer value)兩者合而為一，並進行品牌的創新，也就是要依據政策環境的變化和來訪遊客的不同需求，賦予太魯閣峽谷景觀的傳統標誌新的組合要素。換言之，如果要據此建立起具有國際競爭力的核心能力，讓來訪的國內外旅客充分感受到太魯閣國家公園管理處對於品牌價值和顧客價值主張的堅持。無論是原住民族的傳統文化、聚落遺址、或是古蹟建築物等「人文元素」的注入將會是不容忽略的趨勢，此種品牌創新(brand innovation)一方面可以有助於太魯閣國家公園的永續發展，另一方面也可以避免更多來自於在地原住民族與太管處之間的衝突對立。

因應策略

面對爭議性很高而且複雜的政策議題，處於問題系絡相互依賴的動態過程裡面，政策問題界定的重要性不可輕忽，甚至可能會因為問題處理的不當而形成或衍生成為紛爭(dispute)或甚至是衝突(conflict)，此時的國家公園主管機關決策者基於其所擁有的特質、能力、以及技巧，在受到內部環境與外部環境的制約之下，更應該要明辨政策衝突的本質究竟是屬於資源分配的程序或實質問題，以及最好的解決方案和執行手段是什麼。

而面對複雜、動態而且多元利害關係人共同參與的政策環境，國內學者對於政策環境強調的是因時因地的權宜觀點。詹中原(2003: 16)認為，許多公共政策的制定雖然有其共通的決策過程，但卻可能因時、因地、特別是因人制宜，究其原因就在於公共決策有其特定的主體、標的、乃至於所處環境的不同，而形成個別具體的政策系絡。丘昌泰(1995: 14)將這種政策(系絡)環境更具體的分為三種類型，分別是「時間與空間的系絡」(政策問題發生的時空背景為何，何時發生，何地發生)；「內部與外部的系絡」(內部系絡是指政策制定體系內部的政策行動者彼此互動所形成的網絡關係，外部系絡則是指政策制定體系以外的政治、經濟、還有社會環境)；以及「制度、經濟、人口、乃至於意識型態和文化的系絡」。

因此具體而言，因應的策略主要可以分為兩大部份：在對內的部份，必須要積極促成部際和府際的協力關係，重新建構對於政策議題的認知，共同設計解決政策衝突的方案；並具備社會敏感度和界定議題和設定議程的能力；同時要建立行政團隊，進行循證領導，採取循證管理的策略；而且還應該基於資訊與價值，進行議題傳播溝通；從議題認定分析，改變策略選擇，行動方案規劃，以及結果評估。而在對外的部份，則要提高政策價值的可接受性和技術上的可行性，以爭取倡導聯盟的形成；從政策論證的技術理性提升到政策對話的溝通理性；啟動建設性的對話和回應性的傾聽，以滋生對話的轉型力量，奠定轉化政策衝突可採取行動的基礎；並且由國家機關扮演好協助者、催生者、允諾者的角色，與主要社會團體形成夥伴關係，經由協商取得政策目標的共識。

事實上，做為國家公園主管機關的決策者，特別是對於太魯閣國家公園管理處而言，面對相互依賴性很高而且隨著不同的政策議題界定會產生不同解決方案的動態發展過程，必須要具備「社會性的敏感度」(social acuity)(Mintrom and Norman, 2009: 651)和「策略性的敏感度」(Bardach, 1972: 10; Baumgartner and Jones, 1993: 25-26)，處理好內部和外部的政策環境。也就是說，必須要有遠見，能夠提出具有原創性的願景，還必須要具備對政策進行論證和對話的說服能力，如此才會有能力在對內對外的同時，考慮到對其他相關政策議題的潛在影響和外溢效

應，最後並提出微觀和宏觀、而且具體可行的政策替選方案。此外，當面對基於不同動機、彼此並不互斥或排他的個人、組織、或是團體所採取的行動時，就必須要從議題的界定和理念的傳播著手(Roberts and King, 1991: 148)，確認識題和尋求解決方案，並且將解決方案連結到政策議題之上(Schneider et al., 1995: 42; Mintrom, 2000: 129; Mackenzie, 2004: 371)。

誠如 Baumgartner 等學者所指出，「當政策撞擊到政治時，政治人物會問一個很簡化的問題：誰贏、誰輸」(Baumgartner et al., 2006)，然而就算瞭解了這個問題，也無助於具體因應策略的提出。在進行政策溝通協商的過程當中，政策溝通和對話以及理念和訊息的清晰傳達，都會有助於意見和主張相互交流激盪。而關鍵政策行動者的加入對話溝通，也可以促使更多標的對象投入倡導聯盟(Hojnacki, 1997: 83)，而且隨著無論是贊成或反對的相關個人和組織團體參與整個政策溝通協商的過程，政策議題的衝突與爭論就會產生位移的現象(Baumgartner and Leech, 2001: 1206)，這個時候因應變局的主管機關決策者將可以透過對涉入政策衝突的倡導聯盟之防止或撕裂，從而限制住政策問題進一步的擴張，而此時政策主張的合理化和政策論證的強化，就更需要以對話和互動的形式做為基礎。

面對錯綜複雜、而且影響層面廣泛的政策議題時，無論是那一個層級的政府或是行政立法等不同的決策主體，都無法反映出完整的民意(Baumgartner, 2007: 484)，這樣的情況也促成眾多倡議者和倡導聯盟企圖透過對發展中政策議題的掌握，在動態過程當中型塑政策議題，以達成回應政策環境、影響決策制定的目的(Bouwen and McCown, 2007; Broscheid and Coen, 2007)。因此，有效的因應策略就必須針對有政策利害關係的標的群體，如果將其分為「確定的個人」、「不確定的個人」、「確定的組織/團體」、以及「不確定的組織/團體」的話，則因應策略的提出，就必然會受到因人、因事的不同程度影響。所謂「確定的個人」是指受到或可能受到政策議題影響的個人，「不確定的個人」是指非特定的社會大眾，「確定的組織/團體」是指直接受到正面或負面影響的組織或團體，而「不確定的組織/團體」指的則是其他間接受到正面或負面影響的組織或團體。

如果進一步將前述標的群體都納入考量所設計出來的策略，還必須要考量到底是在公共決策制定之前、當中、還是已經付諸施行之後的政策問題。比較可以確定的是，當社會各界對公共利益產生爭議從而形成政策議題存在的時候，則誠如 Heath (1997)以及 Heath and Palenchar (2009)對於議題管理「事實(fact)-價值觀(value)-政策(policy)」三部曲的觀點，當不同群體對於有限資源的競逐，以及對問題解決之道產生爭論時，與其坐等政策爭論和衝突的產生，再尋求因應的策略以為因應，還不如主動出擊，在政策制定伊始就運用或啟動雙向溝通和政策對話的機

制，促進共識、化解衝突，進行有系統的完整策略因應。例如：對內「基於資訊與價值，進行議題傳播溝通；從議題認定分析，改變策略選擇，行動方案規劃，以及結果評估」之議題管理策略(Chase, 1984: 56)。

由於政策議題的種類繁多，經緯萬端，因此為了提高公共政策過程的參與，就必須縮短政策行動和利害關係人期盼之間的落差，透過此種前瞻性的思維，進行「議題認定，分析，改變策略選擇，行動方案規劃，以及結果評估」的議題管理(issues management)(魯炳炎，2009: 174)，提供交流對話的平台，以免影響到其他可能連結議題的處理，避免政策問題的進一步擴張。但是，由於「每個政策觀念都有其界限存在，它告訴我們是什麼或是誰被包含在或被排除在範圍之內...這些範圍界定出是誰處於衝突之內，或是將之定位於不同意見的兩邊」(Stone, 1988: 25)，因此基於有限的人力物力資源，只有少數的議題能夠成為政府必須處理的公共議題。就這點而言，則做為太魯閣國家公園主管機構的太管處，就必要在綜合考量施政目標和預算經費之後，釐清施政目標的優先性，到底是山川鳥獸、奇山異石、台灣原生動植物，還是寓教於樂、認識瞭解並進而包容尊重原住民族的多元文化，兩者之間的差異性在很多時候是可以在「遊客體驗-資源保護」(visitor experience and resource protection, VERP)之間兼容並蓄，兼籌並顧。

三、 建立太魯閣國家公園的使命與願景

發展願景目標與計畫目標是政策規劃過程中的重要步驟，也是國家公園政策規劃方案最困難、也重要的部分，因為除了特定的管理計畫之外，這些願景目標與計畫目標、甚至管理目標都必須要能夠適應相關的法令規範和行政命令之政策指導，甚至還會被中央與地方民意機關或是地方政府要求兼顧到利益團體、以及利害關係的個人組織或團體之利益。對於太魯閣國家公園未來發展的願景而言，最大的問題在於：在永續保育國家特殊景觀、生態系統，保存生物多樣性以及原住民族的文化多元性之同時，還必須要提供全國國民與國際遊客的休閒遊憩與育樂之需求。

因此，此等願景目標與計畫目標、乃至於管理目標的發展就包括要兼顧「規範性」與「可監測」兩個面向，並藉以做為回應立法機關的要求與行政部門的政策規劃目標，同時更重要的則是，可得以致力於和利害關係人建立起協力合作的夥伴關係，據以確認他們的具體需求，並以適當的政策措施方案滿足利害關係人的政策需求。就此而言，現行的國家公園法第一

條條文：「為保護國家特有之自然風景、野生動物及史蹟，並供國民之育樂及研究，特制定本法」，以及目前在立法院審議中的修正條文第一條：「為永續保育國家特殊景觀、生態系統，保存生物多樣性及文化多元性，並提供國民之育樂及研究，特制定本法」，兩者之間的政策信念差異頗大。

就目前修正條文所規範強化國家公園永續保育的信念價值來說，更加凸顯的只是設置國家公園的重要性與意義，對於揭櫫要如何完整建立台灣本島的中央生態廊道系統、島周水域環境系統、以及，具體落實在條文裡面的只有針對所謂「文化史蹟系統」所進行修正第四條條文規定，主管機關為選定、設定或廢止國家公園，劃定或變更其區域，或審議國家公園計畫相關案件，專業的審議機制應納入學者專家、熱心公益人士及國家公園在地方代表共同會商審議，廣徵地方民意以求周延；該條文新增第二項條文則是落實原住民族基本法第 22 條，有關徵得當地原住民族同意及共同管理機制之規定。此外就是修正條文第六條的部份文字修訂，像是第六條第一項第一款的「或重要生態系統、生物多樣性棲地」、第一項第二款「文化資產及史蹟，其自然及人文環境」等新增的字樣。由於國家公園的特性和資源條件與需求各自不相同，所以修正中的國家公園法只能針對共通性和原則性的事項加以規範，這可以收到因地制宜之效，但卻無助於各個國家公園的經營管理和保護利用等具體作為事項之建立共同的基本衡量標準。

比較值得肯定的，而且有助於使命和願景達成之具體作法規範則主要是新增的第七條條文，第一項規定「國家公園之選定，應先就勘選區域內自然資源及人文資料進行勘查並製成報告後，作為國家公園計畫之基本資料；其勘查工作，必要時得委託學術機構或專家學者辦理」，第二項規定「前項自然資源包括海陸之地形、地質、氣象、水文、動植物生態、特殊景觀；人文資料包括當地之社會、經濟與文化背景、交通、公共與公用設備、土地所有權屬與使用現況、文化資產及史蹟」。從國家公園的使命與願景出發，目前立法院審議中的國家公園法修正草案之新增的第六條條文，的確能夠促使國家公園的設立與審議程序更為完整化和法制化，因此將這個原本是國家公園法施行細則第二條的規定，進行文字修正後提升到法律的層級，的確可以有助於共同基本衡量標準之建立，以及具體可行政策計畫方案之提出。

此外，新增條文第十條條文內容，也具體落實並擴大民意參與的基礎。該條文如下：「國家公園計畫擬訂期間，應邀請專家、學者、當地居民、人民團體及機關等舉辦座談會或以其他適當方式廣詢意見，並作成記錄，作為擬訂國家公園計畫之參考。前項機關意見涉及行政院已核定相關計畫之調整者，主管機關應協商處理；協商不成時，列為議題並研擬處理方案，併同作為審議國家公園計畫之參考」。此種以民意為依歸的決

策方式，的確是有助國家公園使命與願景之達成，而且此項新增條文的機制設計還可以有於避免競合及窒礙難行之處。

四、政府組織再造與太管處的組織架構

由於國家公園的範圍也可能牽涉到森林遊樂區(農委會林務局)和國家風景特定區(交通部觀光局)的開發與設置，因此跨部會的組織架構和職掌任務之間，也因而使得政策的執行變得窒礙難行。國家公園主管機關如果要達成政策目標的話，就必然會因為也涉及到國土和資源保育職權的農委會和環保署，業務內容因而有所重疊。特別是因為國家公園區域內林業用地的主導權之爭，其所引發「國家公園=保育」和「實驗林區=開發」的爭議，至今都造成國家公園主管理機關內政部營建署和行政院農委會林務局之間的齟齬；此外，因為林地保育和教學研究所引起土地撥用的爭議，也是很難妥善處理解決。就算是沒有業務重疊的問題，國家公園主管機關也可能因為河川發電或核能發電的問題，而和經濟部的政策有所扞格。與職掌權限相關而引發的重大爭議，甚至也存在於交通部觀光局的風景特定區管理處(例如東部海岸國家風景區管理處)和內政部營建署的國家公園管理組之間。相關的法律則至少包括：野生動物保育法、森林法、礦業法、土石採取法、水利法、溫泉法、文化資產保存法、以及國家公園法。

從以上諸多部際(inter-agency)之間的政策爭議可以得知，組織架構的設計和機構職掌的規劃，對於國家公園長期發展的重要性，而 2010 年的政府組織再造，也因而就顯現出其無與倫比的關鍵作用。立法院在 2010 年元月審查通過政府再造四法，包括：「行政院組織法」、「中央政府機關組織法」、以及新定的「中央政府機關總員額法」和「行政院組織功能與業務調整暫行條例」，現行的 8 部 2 會確定增加為 14 部 8 會 3 個獨立機關以及一行一院二總處，並將從 2012 年元旦開始施行。雖然其中與國家公園密切相關的莫過於內政部的維持不變，但是相關部會則有整併後的「經濟及能源部」、「交通及建設部」、新設置的「環境資源部」、升格之後的「農業部」，以及維持不變的「原住民委員會」。

檢視宋秉明(2002: 33-39)所提出的四個國家公園組織隸屬的替選方案，2010 年最後定案的政府組織再造是其中的第二個方案(差異在於不是「國家公園局」，而是「國家公園署」)，預期中的組織層級的適宜性、組織管理的效能、乃至於可能的整體預期效益而言，應該都會比目前的狀況要來得好。宋秉明(2002: 33-39)所提出的第一個方案是將國家公園管理單位建構為獨立的「國家公園局」，並從現在的層級提升到中央的三級機構，直接隸屬內政部，並使其地位和交通

部觀光局與農委會林務局平行。第二個方案則是將前述的「國家公園局」，改為隸屬於新的「環境資源部」。第三個方案是將相關業務改隸屬於「環境資源部」的「保護區與自然公園計畫委員會」(由原內政部的國家公園計畫委員會調整修訂設立主旨與執掌任務，負責審議部份)，以及設立「保護區與自然公園署」，下轄所有的國家公園管理處、國家風景區管理處、森林遊樂區管理組、風景特定區與都會公園管理組。第四個方案則是維持現狀，主管機關是內政部營建署。

直接相關的就是原本內政部警政署設有國家公園警察大隊和國家公園警察隊，其與營建署所屬國家公園組之相關業務連繫是建立在部內的既有管道，但是升格後的環境資源部「國家公園署」和內政部警政署從2012年1月1日起將分屬於不同部會，未來國家公園警察隊公權力的執行，能否達成現行制度下維護生態旅遊遊憩利用等行為，則仍有待新的互動機制之協調建立。但是新增設的「森林及保育署」以及原屬經濟部的「水利署」和「水保及地礦署」也都將同樣隸屬於環境資源部，將會有助於國家公園相關事務的協商溝通。

第四節 太魯閣國家公園「顯著特色價值」報告書

壹、緣起

本計畫協同主持人許義忠於4月7-8日參加「優勝美地國家公園」舉辦的「遊客衝擊與監測」研討會，並參加官學 VERP 管理架構座談會，充分了解指認國家公園「顯著特色價值」係執行 VERP 計畫最上位的基礎工作。許義忠並於4月23-27日正式拜會「優勝美地國家公園」處長發言人 Scott Gediman，並獲得 Chief of Natural Resource and Science, Niki Nicholas 的首肯使用「優勝美地國家公園」的「顯著特色價值 (Outstanding Remarkable Values, ORVs)」的操作手冊。同時也了解「顯著特色價值」指認的全部程序。

本計畫之目標與太魯閣國家公園討論「顯著特色價值」指認工作後，並於5月17-18日 VERP 教育訓練確認計畫將以「清水斷崖經閣口至新白揚」群為管理分區劃設之區域。於舉辦多場座談會與工作坊之後，指認出「太魯閣國家公園的顯著特色價值」，並做成報告書，將做為未來「管理分區劃設」以及「分區指標建立」的基礎。

貳、研究目標

本計畫第二個研究目標為「發展公眾參與策略」，此部分的主要目標為確認太魯閣國家公園之顯著特色的價值 (Outstanding Remarkable Values, ORVs)，並製作成報告書。

此研究目標由協同主持人許義忠負責，並由全體計畫團隊成員共同合作，研究的結果要做為未來太魯閣國家公園「VERP 經營管理架構」，做為管理分區劃設，以及分區指標與標準建立的基礎。以下為研究方法與研究結果重點。

參、研究方法

(一)、研究對象：

1. 內部成員：國家公園體系內及有興趣之機關之技術專家 (technical experts)。
2. 外部成員：各相關機關之技術專家代表 (譬如生態研究學術團體、社會人文研究學術團體、原住民團體、非營利組織、及觀光產業等)。
3. 以上成員總計有 40 餘位參加工作坊之討論

(二)、資料蒐集：

此部分將採用「美國優勝美地國家公園」2008年的顯著特色價值報告草案之手冊 (Draft Outstanding Remarkable Values Report of Merced Wild and Scenic Rivers)之 ORV 指認程序與標準 (見附錄)。換言之，本計畫將「指認出太魯閣國家公園」之「顯著特色價值 (Outstanding Remarkable Values, ORVs)」。

研究參與之技術專家必須具有自然 ORVs 及社會文化 ORVs 技術者。

總舉辦三次內部與外部成員工作坊，參與者發予「美國優勝美地國家公園」ORVs 之清單、ORVs 宣言、支持 ORVs 的證據及例子、代表這些 ORVs 意象的圖片、ORV 與遊客使用分析練習表格 (ORV-Visitor Use Analysis Matrix)、及「內部成員工作坊」草擬的「太魯閣國家公園 ORVs 清單」初稿，以做為修改與調整之參考。

2010年12月

太魯閣國家公園特殊傑出價值報告書



目錄

緣起與重要性	3
自然特殊傑出價值	6
地質過程特殊傑出價值	7
水文過程特殊傑出價值	8
生物特殊傑出價值	9
社會文化特殊傑出價值	10
文化特殊傑出價值	11
景觀特殊傑出價值	12
觀光遊憩特殊傑出價值	13
其他特殊傑出價值	14
附錄一、資料收集過程及方法	15
附錄二、第一次工作坊成果	18
附錄三、第二次工作坊成果	19
附錄四、第三次工作坊成果	22
附錄五、94-98 年度之太魯閣委託計畫案成果報告	24

緣起與重要性

根據國家公園法第一條之規定，國家公園設立之主要目的為「保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究」。如何同時兼顧自然生態及遊憩需求是管理單位一直以來頭痛的問題，而坐擁渾然天成峽谷景觀的太魯閣國家公園更是如此。過去，「承載量」的概念被當成解決遊憩需求問題的一帖良藥，管理單位經常對其抱持過大的期待，忽視了承載量不是靜止、不需修改的數字，而是由自然實體環境、遊憩體驗與遊客間互動型態所組成的動態概念。

我國於 2002 年底通過環境基本法，其第三十條：「中央政府為有效整合及推動維護環境資源之政策及相關事務，應設置環境資源專責部會。」之政策已納入政府組織再造計畫，將於 2012 年正式成立「環境資源部」其中很重要的政策是納入國家公園系統，使國家環保工作立下另一里程碑。

國家公園的經營管理原係依國家公園法執行，然因旅遊模式的轉變與環保觀念的更新，常有遊憩衝擊與資源保護兩難的局面。為解決此問題，則有必要再回顧上位法令的理念與指導原則，以釐清各項資源的價值及利用的適宜優先次序。其中環境基本法的精神與宗旨應是最相關，也最具法令與行政效力的。其中與國家公園系統較相關與重要的條文分析如下：

- 一、 第一條說明其宗旨有 1.提升環境品質，2.增進國民健康與福祉，3.維護環境資源永續發展等。
- 二、 第二條主要將環境定義，並列舉包括陽光、空氣、水、土壤、陸地、礦產、森林、野生生物、景觀及遊憩、社會經濟、文化、人文史蹟、自然遺蹟及自然生態系統等。
- 三、 第二條同時也將永續發展定義，係指做到滿足當代需求，同時不損及後代滿足其需要之發展。
- 四、 第十七條指出各級政府為維護自然、社會、人文環境，得視自然條件、實際需要及兼顧原住民權益劃定區域，採取必要之措施或限制人文活動及使用。
- 五、 第十八條要求各級政府應積極保育野生生物，確保生物多樣性；保護森林、瀉湖、濕地環境，維護多樣化自然環境，並加強水資源保育、水土保持及植被綠化工作。

由環境基本法的條文綜觀，不時有需求及保護的衝突現象，如何取得平衡？則需透過「保育—有智慧的利用」的理念來思考，其首要工作應是評定各項資源的稀少性、特殊性、傑出性等，如能界定其在區域層級、國家層級、洲際層級及國際層級的自然、社會及人文的優異價值，或可釐清各項開發行為的適宜性，並訂定其利用優先次序。

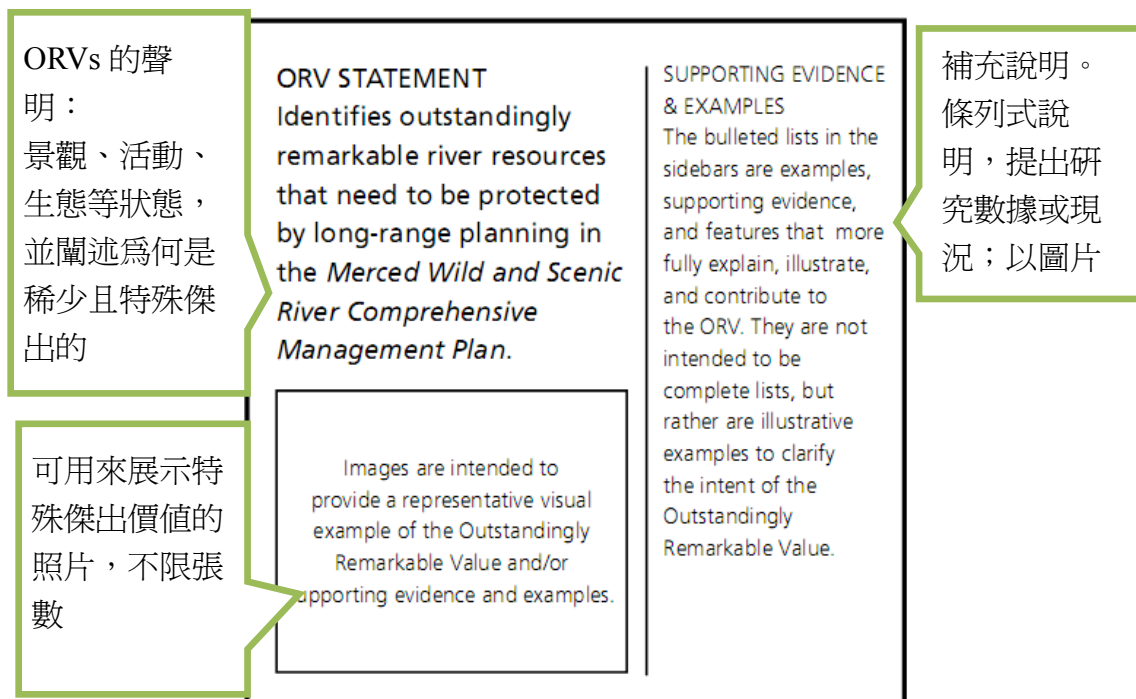
面臨大量遊憩需求及資源保護之兩難局面不僅是我國的問題。美國國家公園署採用「遊客體驗及資源保護(VERP)架構」，希望藉由同時將遊客體驗與資源保護納入管理分區劃設來達成上述三者間的平衡。VERP 一共有九個步驟，組成跨領域研究團隊及發展公眾參與策略之後，便需檢視國家公園的宗旨、目標與重要性。台灣之國家公園法雖明訂國家公園設立之目的，但僅止於一般通則，並未針對各個國家公園該保護哪些資源作出解釋及規範。台灣 8 座國家公園特色不一，即便是同為山岳型的太魯閣、玉山及雪霸國家公園也都各自擁有其獨特性，最重要的價值跟目標當然有其差異。

筆者於今年前往優勝美地國家公園參訪，經過一次簡報得知優勝美地國家公園於 1982 年便開始考慮指認園內之特殊傑出價值(Outstanding Remarkable Values, ORVs)，並於 2008 年 2 月完成最新的 Merced 河 ORVs 草稿。ORV 指的是具有區域或全國性稀有 (Rare)、獨特 (Unique) 或典範的 (Exemplary) 價值。對管理單位而言，ORV 不僅幫助確認未來定位與願景、確認內部重要管理課題，亦可做為規劃與管理的基礎，是未來管理分區指標及監測的原則。若管理措施與行動產生矛盾時，ORV 則為不可違背及破壞的最高指導原則。一旦確立原則，某種程度上便可完成國家公園 VE+RP 的雙重任務，解決遊客承載量的問題。

依據優勝美地國家公園的 VERP 與 ORV 操作步驟，本計劃首先要確認太魯閣國家公園未來渴望的狀況與願景 (desired future conditions)，包括自然資源與人文遊憩狀況與願景，換言之，是太魯閣國家公園要為環境與人民建立什麼樣的藍圖。而這樣的藍圖基本上是要奠基於太魯閣國家公園的「特殊傑出價值」(ORVs)上。ORVs 這時就成為太管理最高經營管理指導原則，即可開始「劃設太魯閣國家公園 VERP 管理分區」、「指認分區自然與人文指標與標準」、繼而「監測指標」並採取「管理行動」。

最後，本計畫出爐的「太魯閣國家公園特殊傑出價值報告書」是一個新的嚐試，其編製過程仍有很大的改善空間，同時，隨著時代的演變，國家公園政策的調整，「太魯閣國家公園特殊傑出價值報告」應該持續加以檢討或更新。

附屬於 99 年度太魯閣國家公園委託計畫案，本成果報告參考優勝美地國家公園之 ORVs 草稿成果報告，呈現方式如下：



附錄一呈現用來指認太魯閣國家公園特殊傑出價值 (ORVs) 所採用的程序與標準。附錄二節錄獲「台灣地景百選」一書選錄之太魯閣國家公園景點，以為佐證。

經過文獻回顧及三次工作坊，參與者指認出之太魯閣國家公園 ORVs 分兩大類：

自然價值

- 地質程序 ORV
- 水文程序 ORV
- 生物 ORV

社會文化價值

- 文化 ORV
- 景觀 ORV
- 觀光遊憩 ORV

其他價值

- 教育 ORV

自然特殊傑出價值

太魯閣國家公園位處歐亞大陸板塊與太平洋板塊的作用應力區，其位居世界前茅的的抬昇速度，每年增高 mm 來展示源源不斷的地內營力，是全球罕見刻正進行的造陸與造山的運動現象。

地處熱帶氣旋影響區，千百萬年來數億場颱風豪雨的自然營力作用，造求層層崇山深谷的立霧溪流域，構成水平距離 40 公里內，高差 0 增至 3,700 公尺的環境，是台灣國家公園中僅有，也特出於世界其他國家公園。

鄰近北迴歸線的地理位置，加上 22°C 溫度梯降的海拔高差，形成亞熱帶、溫帶及亞寒帶兼具的氣候條件，促使多樣植群聚集的現象，至少擁有台灣 42 種植群群系 90% 的類型，也是北半球亞熱帶至亞寒帶植群的縮影。

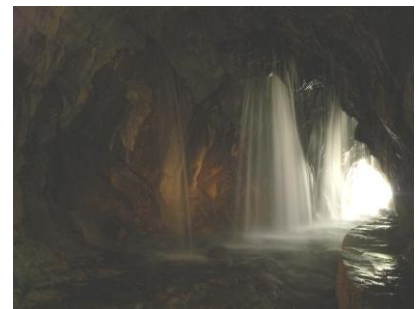
最大落差約為 1,600 公尺及最窄約為 25 公尺的太魯閣峽谷，是水文長期作用切割大理岩層的結果。無疑是台灣首屈一指，在世界上也是傑出的。而溪流沿岸的岩層露頭，也最能完整展現台灣島前世今生的印記。

地質過程 ORV



峽谷為立霧溪百萬年侵蝕作用形成。

水文過程 ORV



水濂洞為地下水文出口。

生物 ORV



特殊的地形滋長豐富的生態系。

地質過程

特殊傑出價值

位於大陸與海岸板塊的交界帶，急遽的造山運動、快速的地形抬升，加上立霧溪百萬年來不斷地切割、侵蝕，各種地質過程交互作用下形成最大落差 1,600 公尺，寬度最窄約 25 公尺的大理石峽谷。

南湖大山、南湖東峰、南湖北峰間的南湖圈谷是全球少見在低緯度的百萬年前冰河圈谷地形，也是現知分布最南的一個。



清水斷崖係千萬年歐亞與菲律賓板塊碰撞形成的 1000 公尺斷層崖地形，為世界罕見。



燕子口岩壁的壺穴與大理石紋理清晰可見。

支持地質過程

ORV的部分證

據與例子：

*太魯閣是北半球最後一次冰河的最南端。

*天祥地區是全台灣最古老的地質岩層露頭，展現台灣島形成之軌跡。

*具各種型態的壺穴（單一及複合）。

*現有資料顯示下切侵蝕速度為每年 $26 \pm 3 \text{mm}$ ，為此地獨特的地形及氣候所致。

*受立霧溪侵蝕太魯閣峽谷最大落差 1,600 公尺，寬度最窄約 25 公尺，是全世界最大型的大理石峽谷之一。

*燕子口大理石為 400 萬年前蓬萊造山運動持續隆起。

*砂卡礑溪最重要的地質特色為多樣的褶皺型態。

*慈母橋一帶具有特殊的偃握褶皺及劍套型褶皺。

*立霧溪在長春祠呈現近90度的曲流，彎曲外側水流湍急。

*立霧溪從海拔3440公尺流下出海口，急速落差產生巨大的淘刮和下切力量，沖蝕出各式各樣的岩石造形。

*地盤上升造成的回春作用，使得河水快速向下刻蝕，切入岩床之造成特殊的掘鑿曲流。

水文過程

特殊傑出價值

立霧溪的切割侵蝕速度為每年 $26 \pm 3\text{mm}$ ，為造就太魯閣峽谷美景之一大功臣。此溪流也與整個太魯閣地區的歷史、人文、景觀及生態息息相關。此區尚有地下水文之出口，其景觀相當特殊。



流芳橋可明顯看到立霧溪切割大理石所形成之掘鑿曲流。



地下水累積至一定程度便形成燕子口湧泉。



長春祠之岩壁經常遭逢巨大的水力衝擊。

生物

特殊傑出價值

由於特殊的區位和垂直範圍(海拔 0 到 3,000 公尺以上)孕育的生物多樣性。石灰岩層、地形劇烈改變及其隔絕性在短距離內產生遺傳分化現象。此區特有種植物與冰河孑遺的植物數量極高，並持續蓬勃。



南湖柳葉菜被推測為冰河孑遺的植



台灣蘆竹適合生長於暴露感大的石灰岩層。



在太魯閣可以一次觀賞到海拔 0-3700 公尺的鳥類。



太魯閣櫟為眾多以太魯閣命名的動植物之一。



南湖山椒魚為冰河孑遺動物。

支持生物ORV 的部分證據與例子：

*稀有植物達 57 種，相當具有學術研究與保育意義。

*冰河時期孑遺物種，如南湖柳葉菜及石椒魚具有保育及研究價值。

*從海平面到 3,700 公尺以上高山使太魯閣國家公園有完整的生態系。

*地形造成短距離內即有生物遺傳分化，如清水斷崖一帶的褐樹蛙。

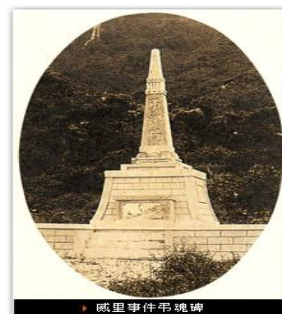
*僅生長於太魯閣地區的動植物、昆蟲，如太魯閣櫟。

社會人文特殊傑出價值

太魯閣國家公園內蘊含豐富的社會人文價值，包含史前文化、歷史、太魯閣族文化、景觀及觀光遊憩價值。從史前到現代，此區都與人類活動、貿易及開拓有密切的關係。

此區的考古遺址最久可以追溯至新石器時代最晚階段，晚期則可歸為十三行文化的範疇，在考古上有其價值。而文件檔案、口述傳說可證實立霧流域下游及布洛灣台地均有淘金史，或可稱之為「黃金河文化」。拉至近代，中橫公路的開拓見證台灣產業、政治、社會的演變，被列為世界上最危險的公路之一。此區的原住民文化更是全世界僅有的一個太魯閣族原住民文化。

自然的鬼斧神工創造出許多嘆為觀止的景觀，這些景觀也成為觀光遊憩的極佳資源。歷史洪河中來去的前人留下貿易、互通有無的便道，加上後人修築的景觀步道，更使太魯閣國家公園增添觀光遊憩的便利性。



歐里事件平魂碑

太魯閣各個亭臺樓閣都是一段歷史的見證。

景觀 ORV



自然精雕細琢的峽谷景色每每吸引人駐足描繪，圖為詹健一先生之畫作——太魯閣之春。

觀光遊憩 ORV



多樣的景觀帶動多樣的遊憩活動。

文化

特殊傑出價值

太魯閣國家公園全區，無論是高山、河谷河階、台地乃至海岸線，由古至今都與人類活動緊密連結，史前遺址、淘金史、太魯閣戰役及中橫公路開拓史為這裡添增歷史人文氣息，而在此落地生根的太魯閣族更發揚、活絡其文化。



原為軍事作用開通的中橫公路承載無數黎民的汗水與淚水。



荷蘭人、西班牙人及日本人均有在立霧溪下游淘金的紀錄。



太魯閣族的有形、無形文化都是太魯閣地區重要且珍貴的價值。



太魯閣戰役日軍挾優勢兵力，探勘並計畫攻打太魯閣地區原住民。



崇德遺址完全具備了巨石文化特色，並為全台第一個發現有金器之考古遺址。

支持文化ORV

的部分證據與例

子：

*崇德遺址同時具有北部十三行文化與東部靜浦文化兩個不同文化之間的仲介地位，為提供北部、東部史前文化往來關係的關鍵性遺址。

*金產業，出哆囉滿地區（今立霧溪流域下游）為古老產金之地，同時也是西方人（荷蘭與西班牙人）在台灣追尋金銀島最後所確認的地點。

*中橫公路為歷時最久，全人工開鑿之公路

*太魯閣抗日戰役為1914年6月1日至8月13日，共計74天的慘烈戰役，其歷史與文化價值均值得後人深思。

*太魯閣內尚有許多碑亭樓閣，見證歷史與人文的痕跡。

子：

*清水斷崖、長春祠
曲流、燕子口、印地安
人頭、錐麓斷崖、流芳
橋、九曲洞、砂卡礑溪
谷及慈母橋九大景點皆
獲「台灣百大奇景」一
書選錄。

*蔣勳、席慕容等知名
創作者均曾以太魯閣為
題材創作。

*攝影家徐仁修、潘建
宏及安世中均以太魯閣
為材料，拍攝太魯閣之
美。

*藝術家馬白水、李梅
樹、蔡國強、詹健一等
皆震懾於太魯閣之美，
從而激發創作靈感。

*清水斷崖為世界罕見
之 1000 公尺海崖。

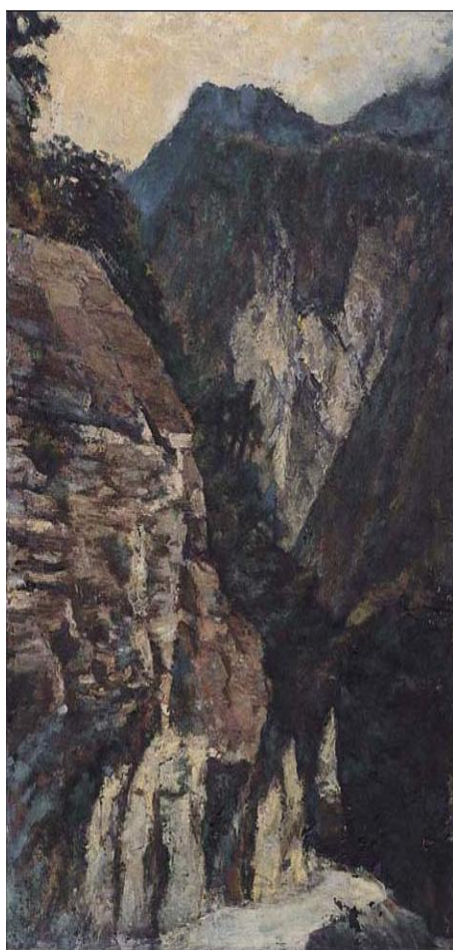
*深具地質景觀現象，
譬如山崩、曲流與湧
泉。

*九曲洞峽谷因立霧溪
渦流不斷磨蝕大理石，
形成聞名遐邇的太魯閣
峽谷。

景觀

特殊傑出價值

太魯閣國家公園的峽谷地形舉世聞名，吸引國內外遊客來訪參觀。大理石褶皺、氣勢磅礴的群山、巧工奪目的峽谷皆在世人眼中、心中，並在藝術中留下其身姿。



李梅樹畫作。



馬白水畫作。



太魯閣內的自然景色經常成為攝影題材。

觀光遊憩

特殊傑出價值

太魯閣國家公園坐擁美景，在壯麗風光環繞下，險峻的古道及登山路線滿足喜好冒險活動的遊客，多條景觀步道提供一般遊客安全地親近自然的機會，或是與家人朋友融洽關係的場所。豐富的生態資源及獨特的地形，也成為從事生態旅遊的極佳地點。



太魯閣國家公園提供各式各樣的遊憩活動，符合各種遊客的需求

支持觀光遊憩

ORV的部分證據與例子：

據與例子：

*美國最著名步道學者 Dr. Marion 稱錐麓古道是世界上最好的步道之一。

*太魯閣峽谷 96 年由英國「維京旅遊保險公司」調查指出為該國人民必遊之世界十大景點之第 5 名。

*0-3,700 公尺的高度爬升，有機會可以一次看完台灣特有種鳥類，且易達性極高。

*清水斷崖是台灣八景之一。

*砂卡礑步道集合特殊地質現象與歷史文化特色，成為最受歡迎之景點。

*太魯閣峽谷景色壯麗是大陸與世界遊客之首選景點。

其他特殊傑出價值 (教育)

太魯閣國家公園不僅擁有豐富且完整的生態系，因公路的開通與管理單位增建的設施，使此區成為野外知識、生態、地質地形等極佳的教育場所。



太魯閣解說志工帶領團體進行生態解說活動。



太魯閣豐富的自然生態資源使這裡成為環境教育的最佳教材。



布洛灣管理站之遊客中心提供解說諮詢服務，並透過多媒體放映等方式進行生態、人文相關教育。



綠水地質景觀展示館一樓展示「地球的演化」主題，二樓展示「太魯閣國家公園的地質傳奇」

支持教育ORV

的部分證據與例

子：

*太魯閣設有環境教育中心。

*綠水地質景觀展示館提供豐富的地質地形解說。

*太魯閣遊客中心內設有解說員服務台、多媒體簡報室、視聽放映室、生態展示館、泰雅文物展示館等、特展室等達到教育之目標。

*布洛灣管理站提供遊客解說諮詢服務及遊憩訊息、放映多媒體節目；左側的太魯閣族工藝展示館，展示太魯閣族人織布、籐編技藝的精美作品

*太魯閣峽谷及生態系為最佳的自然教育教室。

附錄一、資料收集過程及方法

仿照優勝美地國家公園之作法，本計畫舉行一次內部工作坊及兩次外部工作坊，讓國家公園管理人員、專家學者及相關有興趣人士在討論及交流的過程中，逐漸聚合對於太魯閣國家公園 ORVs 的初步共識。另經管理處建議，工作團隊收集 94-98 年度之太管處委託計畫案成果報告，透過文獻回顧方法，企圖增添太魯閣國家公園 ORVs 的豐富度及多樣性。

內外部工作坊

工作坊分內外部工作坊，首先執行內部工作坊，其目的為指認初步 ORVs 以作為日後外部工作坊的參考資料。其後兩次外部工作坊均以既有的資料為基礎，加以討論或修正。三次工作坊之流程分為三階段。首先發放優勝美地國家公園 ORVs 草稿，由計畫主持人說明工作坊目的，並簡要介紹 VERP 與 ORVs 以及為什麼 ORVs 重要。接著由計畫主持人引導，管理人員或專家學者逐個發表意見抑或提出建議，進行綜合討論。工作坊進行過程中均有工作團隊人員以紙筆或電腦記錄發言內容，最後將內容彙整，製作表格呈現太魯閣國家公園初步 ORVs。三次工作坊舉行之日期、地點及成員如表一。

文獻回顧

工作團隊收集 94-98 年度之太管處委託計畫案成果報告共計 73 份，進行關鍵字搜尋及內容瀏覽歸類。主要目的有二：1. 依據三次工作坊之 ORVs 結果，尋找與太魯閣地質、水文、生物、文化、景觀、遊憩 ORVs 相關之證據；2. 搜尋工作坊討論中未提及，但成果報告中列為重要之價值或資源。

表一 ORVs 工作坊之舉行日期、地點及成員

	第一次工作坊	第二次工作坊	第三次工作坊
時間	2010年8月30日10點	2010年8月30日14點	2010年10月15日14點
地點	太魯閣國家公園管理處會議室	太魯閣國家公園環境教育中心	太魯閣國家公園環境教育中心
成員	太管處管理人員與本計畫案團隊成員	東華大學自然資源與環境學系夏禹九院長、許育誠助理教授、張世杰副教授、劉瑩三副教授；文化專家伍元和先生、邵定國先生；賞鳥專家江昆達、西寶國小張世璿校長、太魯閣志工葉祥溪先生與本計畫案團隊成員	都魯彎木雕工作室田貴芳先生、山月村鄭明岡先生、東華大學自然資源與環境學系李光中副教授、東華大學原住民學院紀駿傑教授、陳毅峰副教授、蔡志偉助理教授、慈濟大學傳播學系潘朝成講師與本計畫案團隊成員

資料來源：本研究

決定特殊傑出價值的一般條件

根據優勝美地國家公園 2008 年 2 月的 ORVs 報告書草稿，ORVs 包括景觀、遊憩、地理、魚種及野生動植物、歷史、文化以及其他類似的價值。其指導原則為：

1. 價值必須與河流相關。所謂與河流相關指的是這個價值必須
 - 位處河流以及接近河流的沿岸（通常是河岸兩旁的 4 分之 1 英哩）
 - 對河流生態系統有實際貢獻
 - 負有呈現河流的位置與存在的義務
2. 在區域或國家脈絡底下，價值必須是稀少、獨特或值得模仿的。所謂稀少、獨特或值得模仿的，價值應該在一些同樣不凡或卓越的價值之中特別顯著。

鑑於太魯閣國家公園之地理及風土民情與優勝美地國家公園不盡相同，且優勝美地國家

公園只針對園內 Merced River 進行討論，因此工作團隊對此一般條件的第一點做出修改：

價值必須與太魯閣國家公園相關。這個價值必須

- 位處太魯閣國家公園園內
- 對太魯閣國家公園的自然生態、社會人文有貢獻

由於本計畫為台灣首度應用 ORVs，工作坊的舉行及流程、決定 ORVs 的條件及標準等仍在摸索階段，因此上述標準均可以修正、調整，使其更適用於太魯閣國家公園，乃至其他欲應用此概念的國家公園、保護區或區域。

附錄二、第一次工作坊成果

	地質	水文	生物	文化	景觀	遊憩	其他
What?	1. 長春層、卡拉干層、另外在天祥地區亦是全台灣最古老的地質岩層露頭 2. 大理岩層（變質石灰岩） 3. 玫瑰石	1. 水濂洞、長春祠（地下水文的出口）	1. 以太魯閣地區命名的動植物：如太魯閣礫、清水圓柏、巒大杉群落、南湖柳葉菜、喜普鞋蘭、南湖山椒魚 2. 生物隔離效應（立霧溪南北岸為翠斑草蜥與鹿野草蜥的分界點）	1. 太魯閣族 2. 黃金河文化 3. 中橫公路開拓五十年（敬珩橋、溪畔的亭子、慈母亭） 4. 考古遺址 5. 溪畔壩 6. 錐鹿古道 7. 蘇花古道	1. 印地安人頭、清水斷崖、青蛙石 2. 南湖冰河圈谷地形 3. 季節變化（雲海） 4. 合歡山箭竹草原區 5. 合歡雪景 6. 地景皺摺 7. 燕子口的壺穴地質景觀 8. 世界級中橫公路	1. 錐鹿古道（Dr. Marion: One of the best Trails in the world.） 2. 蘇花古道 3. 砂卡礑步道	
where?							
Why?	1. 慈母橋的埋積河谷 2. 蓮花池 3. 片麻岩大理岩（溪畔） 4. 燕子口到九曲洞（地質區）	環流丘					

資料來源：本研究

附錄三、第二次工作坊成果

	地質	水文	生物	文化	景觀	遊憩	其他
What?	1. 清水斷崖 2. 和仁海岸地形 3. 褶皺景觀 4. 壺穴地形 5. 差異侵蝕 6. 峽谷地形 7. 大型偃臥褶皺(Recumbent fold) 8. 冰河遺跡	1. 水濂洞、長春祠、白楊瀑布、臨安橋 2. 夏禹九: Resilience, surprise, 預期-->地震、climate change (組織變革)	1. 賞鳥觀點：燕子口雨燕、武嶺的岩鷓、碧綠神木、煤山雀、畫眉、綠水黃山雀、大禹嶺台灣叢樹鶯 2. 許育誠：0-3000公尺的高度爬升、烏頭翁東部特有 (有機會可以一次看完台灣特有種且易達性極高之區域) 3. 高山黃鼠狼、南湖山椒魚 4. 強調 process，及其在生物上的多樣性，比阿里山鐵路還方便	1. 布洛灣台地 (黃金的故事) 2. 太魯閣的戰爭文化 (紀念碑、軍營營址、舊警察會所) 3. 從原住民的角度去談佐久間總督，1914 太魯閣戰役 4. 太魯閣 79 個舊部落的遺址以及文化 5. 黥面文化			1. 戶外的環境教育教室 (因公路的關係，故易達性極佳)
where?	1. 和平到崇德 (21km 的範圍) 大清水 2. 和仁步道 3. 砂卡礑溪溪谷 4. 燕子口 5. 印地安人頭及靳珩峽谷 6. 九曲洞 7. 青蛙石 8. 南湖圈谷			1. Top ten dangerous road in the world. 2. 中橫開拓史 救國團中橫健行隊、拓荒隊			
	地質	水文	生物	文化	景觀	遊憩	其他
Why?	1. 斷崖、海蝕、板塊邊界、葡萄牙人在 1544 年的驚呼 2. 海蝕洞、英脈、再積性大理岩						

	<p>3.形成於五公里以下深度，後因表層侵蝕露出，代表台灣強烈抬升與侵蝕作用</p> <p>4.各種型態的壺穴（單一、複合）高懸谷壁，顯示侵蝕速率 $26\pm 3\text{mm/yr}$</p> <p>5.由大理石組成的，後經由立霧溪差異侵蝕的作用，結果形成特殊的景觀，以及峽谷中最狹窄的地方（靳珩峽）</p> <p>6.最古老的岩層之一，受立霧溪侵蝕形成寬度小於 20 公尺，高度大於 600 公尺的峽谷，是全世界最大型的大理石峽谷之一</p> <p>7.大理石與綠色片岩形成後被褶曲成堰臥狀，後再受水侵蝕而成</p> <p>8.最後一次冰河時期遺留下來冰河作用所形成的地形，是已知北半球所記錄最南的部分。</p>						
--	---	--	--	--	--	--	--

資料來源：本研究

附錄四、第三次工作坊成果

	地質	水文	生物	文化	景觀	遊憩	其他	建議
What			1.布洛灣百合花、蛇、貓頭鷹等生物，金花石蒜（龍爪花），也具遊憩價值	1.合歡山太魯閣戰役，日本統帥親自到上面 2.舊部落遺址 3.淘金史 4.日本太魯閣戰爭歷史 5.布洛灣台地太魯閣族人圖片 6.整體來說是太魯閣族文化 7.太魯閣族有形文化，木琴、口簧琴、紋面、皮雕、藤竹編、耕地。無形文化，如：傳說、TEK，傳統生態知識、狩獵文化 太魯閣族祭典，殺豬，員工表演 8.太魯閣地區原住民文化：太魯閣族、老兵漢族、德魯固族、賽德克族、泰雅族... 9.奇萊山近代登山史、登山故事，黑色奇萊、百岳。奇萊北峰土地公廟 10. 碑亭樓閣的調查	1.青蛙石不算 是傑出之景觀	1 白楊步道、文山溫泉		1.文資法&國家公園法之間的問題 2 外來種問題 3.台大人類學系有照片 4.六個主題對應到太魯閣的文獻世界遺產評估。 5.每一個國家公園作比較分析，凸顯各自價值 6.六大類的名稱定義，如地質地形的區分；鋪陳水文的形成過程；景觀，人跟景的互動。 7.ORV 排除其他較平凡的價值

	地質	水文	生物	文化	景觀	遊憩	其他	建議
where				合歡山	南湖、中央尖 等山脈	蓮花池		
why				帶出歷史縱深				

資料來源：本研究

附錄五、94-98 年度之太管處委託計畫案成果報告

年度	類別	研究主題	研究單位	研究人員
98	其他	太魯閣國家公園 奇萊山區登山行為模式與環境承載量評估	國立東華大學	劉吉川、鄭辰旋、鍾孟瑾
98	動物	代表性生態系經營管理－農業用地回收後生態復育計畫第一期	中華民國國家公園學會	陳怡君、王穎
98	地科	峽谷自然災害的治理防災規劃與試驗計畫第一期	中華民國工程環境學會	張石角、吳素慧
98	動物	代表性生態系經營管理－礦業用地回收後生態復育計畫第一期	社團法人花蓮縣野鳥學會	楊懿如、曾志明、施心翊
98	人文	太魯閣國家公園擴增伙伴參與太魯閣峽谷保育行動計畫第一期	中華民國國家公園學會	盧道杰、蔡博文、顏家芝、劉子銘
98	動物	代表性生態系經營管理－霧林帶 指標物種棲地問題計畫第一期	國立東華大學	許育誠 李壽先 徐中琪
98	其他	代表性生態系經營管理－蘇花海岸生態系長期研究網計畫第一期	國立東華大學	張世杰、林思民
98	其他	代表性生態系經營管理：環境敏感區域持久性有機污染物調查第一期	中華民國國家公園學會	柯風溪
98	其他	氣候變遷對南湖圈谷可能造成的生態衝擊詮釋資料建置 與遠距監測方法之評估	台灣環境資訊協會	董景生、徐嘉君
98	人文	立霧溪流域人文發展之研究（二）	中華民國國家公園學會	劉益昌、鍾國風
98	地科	代表性生態系經營管理－峽谷生態系長期研究計畫第一期	中華民國國家公園學會	高樹基、黃誌川、夏禹九
98	動物	太魯閣國家公園珍稀及指標物種研究與復育計畫第一期兩棲爬蟲類基因條碼建立及多樣性分析	中華民國國家公園學會	翁慶豐
98	人文	借鏡國際經驗研擬 峽谷自然人文景觀保育政策計畫	中華民國國家公園學會	李光中王鑫張蘇芝
98	其他	太魯閣國家公園園區急難處理模式與遊憩安全監測第一期	中華民國國家公園學會	戴文凱、林嘉志
98	動物	代表性生態系經營管理－合歡山高海拔生態系長期研究計畫第一期	國立東華大學	吳海音、楊遠波施金德
98	動物	太魯閣國家公園高山生態系--台灣水鹿棲地使用之研究（二）	中華民國國家公園學會	王穎、顏士清林子揚
98	植物	太魯閣國家公園大同大禮地區 民俗植物與文化生活關連性之調查研究	社團法人花蓮縣野鳥學會	張惠珠、方偉宇孫玉馨

98	其他	<u>遊客對太魯閣峽谷喜好與厭惡問題探討分析 第一期</u>	國立東華大學觀光遊憩管理研究所	許義忠、梁宇暉劉吉川
98	其他	<u>太魯閣國家公園奇萊山區登山行為模式與環境承載量評估</u>	國立東華大學	劉吉川、鄭辰旋鍾孟瑾
98	人文	<u>東賽德克(太魯閣族) 古調定位計畫</u>	葛都桑音樂工作室	鄧謙彬、薛國芳
98	地科	<u>太魯閣峽谷景觀發育歷史研究及美質地景監測計畫第一期</u>	中華民國國家公園學會	劉瑩三、張有和
98	其他	<u>太魯閣長期生態研究資料庫詮釋資料建立</u>	社團法人亞熱帶生態學學會	金恒鑣
97	動物	<u>太魯閣國家公園食肉目動物疾病風險調查</u>	太魯閣國家公園管理處	朱何宗
97	動物	<u>太魯閣國家公園高山生態系--台灣水鹿棲地使用之研究(一)</u>	中華民國國家公園學會	王穎
97	動物	<u>陶塞流域中大型哺乳動物族群監測模式研究含梅園、竹村農地復育後野生動物族群評估</u>	中華民國國家公園學會	陳怡君
97	其他	<u>太魯閣國家公園南湖山區登山行為模式與環境承載量評估</u>	中華民國山岳協會	王秀英
97	動物	<u>砂卡礑溪水域生態復育影響因子調查監測計畫</u>	中華民國魚類學會	曾晴賢
97	人文	<u>立霧溪流域人文發展之研究</u>	中華民國國家公園學會	劉益昌
97	地科	<u>太魯閣峽谷景觀價值及變遷監測之調查</u>	社團法人花蓮縣野鳥學會	李光中
97	人文	<u>太魯閣族部落社區民謠採集</u>	葛都桑音樂工作室	李文茹
97	植物	<u>禁採補償之礦區資源復育監測計畫</u>	社團法人花蓮縣野鳥學會	張惠珠
97	其他	<u>太魯閣國家公園峽谷段轉運系統民意調查和營運機制規劃</u>	中華民國永續發展學會	郭育任
96	動物	<u>綠水蟲影</u>	太魯閣國家公園管理處綠水管理站	黃清波
96	人文	<u>原住民文化與國家公園永續經營之研究：太魯閣立霧溪流域人文活動之研究</u>	中華民國國家公園學會	劉益昌,王淑津鍾國風
96	其他	<u>文山溫泉意外的法律經濟分析</u>	太魯閣國家公園管理處	熊秉元
96	地科	<u>文山溫泉周邊地質安全評估及對策</u>	中華民國工程環境學會	張石角
96	動物	<u>太魯閣國家公園鳥類群聚之研究(二)</u>	中華民國國家公園學會	許皓捷,李培芬
96	動物	<u>太魯閣國家公園昆蟲群聚與功能之研究(二)</u>	中華民國國家公園學會	徐堉峰,楊平世

公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究

96	動物	<u>太魯閣國家公園大禮大同地區生態旅遊遊程之規劃研究~以「跟著獵人走一日擊式狩獵」活動為例</u>	花蓮縣野鳥學會	吳海音,李寶蓮施金德
96	其他	<u>太魯閣國家公園峽谷段聯外交通、旅遊模式調查及可行性評估</u>	中華民國國家公園學會	郭育任
96	動物	<u>綠水蟲影</u>	太魯閣國家公園管理處綠水管理站	黃清波
96	地科	<u>文山溫泉周邊地質安全評估及對策</u>	中華民國工程環境學會	張石角
96	其他	<u>文山溫泉意外的法律經濟分析</u>	無	熊秉元
95	動物	<u>關原地區青背山雀 (Parus monticolus) 親鳥育雛食物分配之探討</u>	台灣師範大學生命科學研究所	蕭明堂
95	其他	<u>國家公園經營管理對周邊經濟效益之評估計畫</u>	中華民國戶外遊憩學會	林晏州
95	人文	<u>太魯閣國家公園遊客對原住民特色產品屬性認知及購買意願之研究</u>	國立台灣大學園藝學研究所	游欽忠
95	動物	<u>太魯閣國家公園焦點物種選擇之研究-以脊椎動物為例</u>	國立花蓮教育大學生態與環境教育研究所	柯美如
95	動物	<u>太魯閣國家公園鳥類群聚之研究 (一)</u>	中華民國國家公園學會	許皓捷
95	植物	<u>太魯閣國家公園陶塞溪流植物資源基礎調查</u>	台灣生物多樣性保育學會	楊遠波
95	動物	<u>太魯閣國家公園清水山區動物資源之調查</u>	國立台灣大學	林曜松
95	植物	<u>太魯閣國家公園海濱植被之研究</u>	國立花蓮教育大學生態與環境教育研究所	廖茂州
95	人文	<u>太魯閣國家公園原住民文化盤點及口述歷史之研究</u>	中華民國台灣原住民族文化發展協會	孫大川
95	動物	<u>太魯閣國家公園昆蟲群聚與功能之研究 (一)</u>	中華民國國家公園學會	徐堉峰
95	動物	<u>太魯閣國家公園兩棲類調查及監測計畫</u>	花蓮縣野鳥學會	楊懿如
95	地科	<u>太魯閣國家公園中低海拔生態環境變遷之研究</u>	中華民國國家公園學會	徐國士
95	人文	<u>太魯閣國家公園杜鵑花屬植物遺傳多樣性調查</u>	中華民國國家公園學會	徐源泰

95	人文	<u>太魯閣國家公園遊客中心遊客行為之研究</u>	國立台灣大學園藝學研究所	宋思葦
95	其他	<u>太魯閣國家公園合歡山地區雪季遊憩容許量之評估</u>	國立台灣大學園藝學研究所碩士論文	王皖麟
94	其他	<u>國家公園舉辦大型休閒活動之效益評估－以太魯閣國家公園國際馬拉松及峽谷音樂節為例</u>	內政部	黃文卿
94	其他	<u>自然旅遊環境之遊憩體驗與生心理效益之研究</u>	中興大學園藝研究所	周孟慈
94	地科	<u>合歡山步道土壤沖蝕之研究</u>	東華大學自然資源管理研究所	蘇敬智
94	人文	<u>由社會結構之親疏關係探討社區對觀光發展之社會承载力－以可樂部落為例</u>	世新大學觀光研究所	石珮琪
94	其他	<u>太魯閣國家公園園區生態旅遊整體規劃研究</u>	中華民國戶外遊憩學會	林晏州
94	人文	<u>太魯閣國家公園崇德環境景觀整體規劃</u>	中華民國戶外遊憩學會	林晏州
94	植物	<u>太魯閣國家公園高山地區植物資源基礎調查之研究</u>	台灣生物多樣性保育學會	楊遠波
94	其他	<u>太魯閣國家公園的生態經濟效益分析</u>	中華民國戶外遊憩學會 George L. Peterson	George
94	動物	<u>太魯閣國家公園兩棲類及水棲昆蟲調查及監測計畫</u>	花蓮縣野鳥學會	楊懿如
94	植物	<u>太魯閣國家公園外來植物分佈、播遷機制與衝擊評估</u>	慈濟大學	劉嘉卿
94	動物	<u>太魯閣國家公園中低海拔地區動物資源動態調查研究及資料庫建立</u>	國立台灣大學	林曜松
94	人文	<u>三棧社區生態旅遊據點規劃</u>	中華民國戶外遊憩學會	張俊彥
94	植物	<u>杜鵑花屬植物基因多樣性分析及其地理分佈之研究</u>	中華民國國家公園學會	徐源泰
94	地科	<u>太魯閣國家公園高山地區生態變遷與環境監測計畫</u>	中華民國國家公園學會	徐國士
94	人文	<u>三棧社區生態旅遊據點規劃</u>	中華民國戶外遊憩學會	張俊彥

資料來源：太魯閣國家公園網站

路徑：首頁-生態保育-保育成果-研究調查報告

網址：<http://www.taroko.gov.tw/zhTW/Content.aspx?tm=2&mm=6&sm=1&page=1#up>

第五節 遊客對太魯閣國家公園經營管理態度之調查

壹、研究目標

本計畫研究目標為「公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之調查」。此研究目標由主持人劉吉川、協同主持人許義忠、及團隊成員曾永平共同負責，研究的結果要做為未來太魯閣國家公園「VERP 經營管理架構」，做為管理分區劃設，以及分區指標與標準建立的參考。在了解「國家公園行政組織與相關法令」、「政策管理與太管處的自我定位」、公眾與遊客對「太魯閣國家公園的宗旨目的與重要性」、及指認出「太魯閣國家公園顯著特出的價值」之後，本計畫團隊認為有必要進一步了解「公眾對太魯閣國家公園經營管理態度」，也就是公眾究竟持有觀光發展導向態度或是生態保育導向態度，如此，在訂定未來 VERP 管理分區經營管理目標與願景，才會有所依據。

民眾對國家公園與保護區的經營管理態度的研究是有幫助的，因為進一步了解驅動這些態度背後的力量，將有助於國家公園管理人及政策決策者更了解民眾的態度，及這些態度是如何變化的。這樣當面臨「觀光發展」與「生態保育」衝突時，管理人與決策者才能有所因循。

貳、研究方法

一、研究對象：

本研究以太魯閣遊憩帶(崇德遊憩區、遊客中心、砂卡礑步道、長春祠、布洛灣、燕子口、九曲洞等七個地點)以及天祥遊憩帶之遊客為對象。

二、問卷設計：

本研究的調查工具參考 Manning, R.E., Valliere, W., & Minter, B. (1996). Environmental values, environmental ethics, and national forest management: an empirical study 及 Minter, 和 Manning (2000) 對佛蒙特州 (Vermont) 當地居民從事的森林經營管理態度研究之問卷設計並加以修改。15 個問項共區分為兩大類，一類為以開發與發展觀光為主軸的態度，一類為非發展取向之生態保育為主軸的態度。

三、 資料蒐集：

太魯閣國家公園經營管理態度問卷訪查資料蒐集分為兩階段，首先中文問卷部分於 2010 年 6 月 11 日開始；2010 年 8 月 7 日完成最後一次之資料蒐集工作。英文問卷則由 2010 年 6 月 11 日開始；2010 年 9 月 22 日完成最後一次之資料蒐集工作。共在太魯閣遊憩帶(崇德遊憩區、遊客中心、砂卡礑步道、長春祠、布洛灣、燕子口、九曲洞等七個地點)以及天祥遊憩帶，合計共八個調查點收集資料。

抽樣方式將採取時間隨機抽樣，但在現場則採取便利與配額抽樣。研究地點界定為太魯閣遊憩帶至天祥遊憩帶之區域，分別於假日和非假日時段進行訪問，將分派 4-8 位訪談工作人員於各遊憩據點以隨機抽樣方式進行問卷調查。問卷調查員，於調查日上午 8：00 於東華大學出發，前往太魯閣遊憩帶。大約 8：00 抵達研究調查地點。每份問卷調查，訪員經由簡短之研究說明後詢問受訪者之參與意願並配合原先設計之中文問卷，以夾帶之方式附在最後一頁，提供受訪者填寫。國家公園經營管理態度中文問卷部分共獲得 403 份有效問卷，英文問卷部分共獲得 195 份有效問卷。問卷之詳細內容與選項描述，請參見表 4-1 與表 4-2。

參、研究成果

一、研究對象基本資料

(一)、國際遊客部分 ($n=195$)

國際遊客基本資料包括國籍、年齡、性別、使用車輛數量、伴遊人數等資料。

A 國籍

在國籍統計方面，回答經營管理問卷之主要國際觀光客（不含中國大陸、日本、韓國之觀光客），以美國人為大宗 ($n=63, 39.6\%$)。其次是：德國($n=21, 13.2\%$)、以及加拿大 ($n=16, 10.1\%$)。請參閱表 4-2。

表 4-2 國際遊客國籍統計

國籍(n=194)	百分比(%)
美國	39.6
德國	13.2
加拿大	10.1
法國	8.8
澳洲	6.9
英國	5.0
紐西蘭	5.0
其他國家*	11.4

*其他低於 2%，分別有：馬來西亞、丹麥、以色列、印度、西班牙、沙烏地阿拉伯、俄羅斯、埃及、烏克蘭、紐西蘭、以及瑞典。

資料來源：本研究

B 年齡

在年齡分佈上，回答經營管理問卷之遊客的年齡，35 歲以下的族群佔了七成五 (n=130, 75.1%)。而老年族群之國際遊客則較為少見。顯示前來太魯閣國家公園之國際觀光客（不含中國大陸、日本、韓國之觀光客）以年輕族群為主力。

表 4-3 國際遊客年齡統計

年齡(n=173)	百分比(%)
18-25 歲	38.7
25-35 歲	36.4
35-45 歲	12.6
45-55 歲	9.8
55-65 歲	2.3
65 歲以上	0.6

資料來源：本研究

C 性別

在性別分佈上，回覆經營管理態度問卷之國際觀光客（不含中國大陸、日本、韓國之觀光客），男性遊客與女性遊客之比例約為 2：1。

表 4-4 國際遊客性別統計

年齡(n=173)	百分比(%)
男	71.7
女	28.3

資料來源：本研究

D 使用車輛數目

在平均使用車輛上，國際遊客使用至多五輛車前往太魯閣國家公園，平均使用車輛數目為 1.11 輛，標準差為 0.645 輛。

E 伴遊人數

回答經營管理態度問卷之平均團體大小為 3.41 人，截至目前為止最小團體為 1 人（含受訪者）；最大團體為 24 人。

(二)國內遊客部分 (n=403)

國內遊客基本資料包括居住地、年齡、性別、使用車輛數量、伴遊人數等資料。

A 居住地區

在居住地區統計方面，此遊客對於國家公園經營管理態度之問卷回覆者，主要以台北人為大宗 (n=167, 41.4%)。其次是：桃竹苗地區 (n=64, 15.9%)、以及花蓮地區 (n=57, 14.6%)。其他詳細遊客之居住地，請參閱表 4-5。

表 4-5 國內遊客居住地統計

居住地	百分比(%)
大台北地區	41.4
桃竹苗地區	15.9
花蓮地區	14.1
中彰投地區	12.7
雲嘉南地區	9.4
高高屏地區	3.5
其他地區	3.0

資料來源：本研究

B 年齡

在年齡分佈上，兩遊憩帶回覆問卷之遊客年齡，35 歲以下的族群佔了將近五成以上 (n=210, 55.0%)。而老年族群 (>55 歲) 之遊客則較為少見。壯年族群 (介於 35-55 歲之間) 亦佔了將近四成 (n=157, 41.3%)，顯見來太魯閣之遊客年齡均勻地分佈在 18-55 歲之間。

表 4-6 國內遊客年齡統計

年齡(n=382)	百分比(%)
18-25 歲	23.0
25-35 歲	32.0
35-45 歲	28.5
45-55 歲	12.8
55-65 歲	3.7
65 歲以上	0

資料來源：本研究

C 性別

在性別分佈上，男性與女性遊客之比例相當。

表 4-7 國內遊客性別統計

年齡(n=403)	百分比(%)
男	48.0
女	52.0

資料來源：本研究

D 使用車輛數目

在交通工具使用上，回覆經營管理問卷之遊客將近七成 (n=265, 67.1%)是乘坐私家轎車前來太魯閣地區。機車部分亦佔了全體遊客之 15.9%。遊覽車之團體客約佔了回覆者 9%。

表 4-8 國內遊客車輛使用數目分析

		數量				
		一輛	兩輛	三輛	四輛以上	合計
交通工 具	私家車	225 (57.0%)	26 (6.6%)	5 (1.3%)	9 (2.3%)	265 (67.1%)
	單車	3 (.8%)	1 (.3%)	2 (.5%)	5 (1.3%)	11 (2.8%)
	機車	36 (9.1%)	18 (4.6%)	4 (1.0%)	5 (1.3%)	63 (15.9%)
	遊覽車	20 (5.1%)	12 (3.0%)	2 (.5%)	1 (.3%)	35 (8.9%)
	其他	18 (4.6%)	2 (.5%)	0 (.0%)	1 (.3%)	21 (5.3%)
合計		302 (76.5%)	59 (14.9%)	13 (3.3%)	21 (5.3%)	395 (100.0%)

資料來源：本研究

E 伴遊人數

遊客之平均團體大小為 8.4 人，截至目前為止最小團體為 1 人（含受訪者）；最大團體為 200 人。此外，五人以下之小團體約佔七成 (n=296, 73.8%)。資料顯示，大型團客將平均團體人數向上提升。若以遊客類型來區分，未來太魯閣國家公園可鎖定五人以下之小團體，以及大型團客兩個層面來進行遊憩體驗之規劃與分析。

貳、遊客對太魯閣國家公園經營管理態度

首先，無論是中文問卷或是英文問卷之敘述性統計分析，均可以看出，前來太魯閣國家公園從事遊憩活動之遊客多傾向於支持國家公園以非發展取向之生態保育為主軸的經營管理模式（平均數均介於同意與非常同意之間）。而在以開發與發展觀光為主軸的經營管理模式中，僅有『太魯閣國家公園的管理應該強調觀光發展與經濟收益』以及『太魯閣國家公園的管理應該強調更廣大群眾的利益(如：原住民生計)，而不只強調觀光與其他經濟產品』介於『不同意也不反對』以及『同意』之間。

由以上敘述性分析統計可以得知，遊客對於國家公園之經營管理態度上，容許某種程度上之觀光發展，例如：以原住民生計為出發點之經濟發展。但若是在更進一步層次之觀光發展，如：因發展觀光而輕微損壞景觀美質，則為前來園區之遊客所不能接受的。值得注意的是，英文問卷中，國際遊客對於『當地社區經濟發展應該列為太魯閣國家公園的最高優先政策』比本地之遊客則有較高之分數，顯示國際遊客對於當地社區元素重視之程度比國內遊客要來得高。

表 4-9 國內遊客對於太魯閣國家公園經營管理態度之選項¹ (n=403)

構面與題項	信度指標	平均數	標準差
構面一：以發展觀光為主軸的經營管理模式	$\alpha=0.778$		
太魯閣國家公園的管理應該強調觀光發展與經濟收益		3.34	1.137
太魯閣國家公園當地居民及家庭的經濟收益比生態與野生動物保護更重要		2.94	1.111
太魯閣國家公園的管理應該強調更廣大群眾的利益(如：原住民生計)，而不只強調觀光與其他經濟產品		3.58	1.034
當地社區經濟發展應該列為太魯閣國家公園的最高優先政策.		2.98	1.082
太魯閣國家公園內的觀光及所有經濟活動都應該被許可，即使因而降低園區景觀的美麗亦為可接受之範圍		2.37	1.274
太魯閣國家公園立霧河流域及其支流應該允許從事遊憩活動，即使因而造成一些生態衝擊亦為可接受之範圍		2.46	1.222
構面二：以非發展取向之生態保育為主軸的經營管理模式	$\alpha=0.817$		
太魯閣國家公園應該加倍保護野生動物棲息地		4.49	.551
太魯閣國家公園應該加強保護未受破壞的原始森林		4.61	.549
太魯閣國家公園內應該設立更多生態保護區		4.44	.666

資料來源：本研究

¹ 本題目詢問國內遊客對於以上太魯閣國家公園經營管理上態度來回答。1 代表非常不同意；2 代表不同意；3 代表不同意也不反對；4 代表同意；5 代表非常同意；6 代表不知道；7 代表沒意見。於資料分析中，回答 6 和 7 的遊客，均不列入最後分析中。

表 4-10 國外遊客對於太魯閣國家公園經營管理態度之選項² (n=195)

構面與題項	信度指標	平均數	標準差
構面一：以發展觀光為主軸的經營管理模式	$\alpha=0.543$		
太魯閣國家公園的管理應該強調觀光發展與經濟收益		3.20	1.135
太魯閣國家公園當地居民及家庭的經濟收益比生態與野生動物保護更重要		2.97	1.138
太魯閣國家公園的管理應該強調更廣大群眾的利益(如：原住民生計)，而不只強調觀光與其他經濟產品		3.67	1.039
當地社區經濟發展應該列為太魯閣國家公園的最高優先政策。		3.15	1.136
太魯閣國家公園內的觀光及所有經濟活動都應該被許可，即使因而降低園區景觀的美麗亦為可接受之範圍		2.09	1.106
太魯閣國家公園立霧流域及其支流應該允許從事遊憩活動，即使因而造成一些生態衝擊亦為可接受之範圍		2.41	1.074
構面二：以非發展取向之生態保育為主軸的經營管理模式	$\alpha=0.861$		
太魯閣國家公園應該加倍保護野生動物棲息地		4.04	.844
太魯閣國家公園應該加強保護未受破壞的原始森林		4.30	.843
太魯閣國家公園內應該設立更多生態保護區		3.96	.911

資料來源：本研究

² 本題目詢問國際遊客對於以上太魯閣國家公園經營管理上態度來回答。1 代表非常不同意；2 代表不同意；3 代表不同意也不反對；4 代表同意；5 代表非常同意；6 代表不知道；7 代表沒意見。於資料分析中，回答 6 和 7 的遊客，均不列入最後分析中。

公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究

接下來，本研究更進一步的從不同的角度（變項）來分析其對於太魯閣國家公園經營管理之態度。以下將針對於不同使用型態（一日遊 vs 過夜遊客）、是否曾經擁擠而改變行程、是否認為近年來國家公園有顯著改變之遊客、以及不同性別之遊客來進行交叉分析。

從遊客類型來分析，不同型態之遊客，對於其他遊客之忍受程度則有所不同，其對於國家公園經營之觀念亦有所差異。本研究結果指出（見表 4-11），在本國遊客方面，過夜型之遊客比一日遊之遊客，有較顯著地傾向支持以非發展取向之生態保育為主軸的經營管理模式 ($t = -2.491, p = 0.015$)。在國際遊客方面，過夜型之遊客比一日遊之遊客，有較顯著地不傾向支持以發展觀光為主軸的經營管理模式 ($t = -2.498, p = 0.013$)。本研究與 Cole (2001) 在北美針對七個不同地區之遊客進行調查相符合。該研究發現一日遊之遊客較不重視在戶外遊憩活動體驗中的孤寂感 (solitude)，並且對於有可能會見到群體之數量不僅不具有特別的期待，也較不敏感。而根據 Manning (2007) 在美國錫安國家公園的研究也紀錄了過夜型之遊客對於較大之團體，比一日遊之遊客來說要來得敏感。亦即，過夜型之遊客，確實對於環境的知覺較為敏銳，對於以非發展取向之生態保育為主軸的經營管理模式之得分較高。

表 4-11 一日遊與過夜之國內遊客對於太魯閣國家公園經營管理之態度

態度	一日遊遊客 之平均數	過夜遊客 之平均數	t	p
發展觀光為主軸的經營管理態度	2.99	2.85	0.899	0.373
非發展取向之生態保育的經營管理態度	4.49	4.65	-2.491	0.015*

*表示 $p < 0.05$

資料來源：本研究

表 4-12 一日遊與過夜之國際遊客對於太魯閣國家公園經營管理之態度

態度	一日遊遊客 之平均數	過夜遊客 之平均數	t	p
發展觀光為主軸的經營管理態度	2.98	2.70	2.498	0.013*
非發展取向之生態保育的經營管理態度	4.14	4.17	-0.244	0.807

*表示 $p < 0.05$

資料來源：本研究

另外，本研究欲瞭解，遊客是否會因為擁擠而改變行程，進而轉向其他地點、區域、甚

或是直接離開園區前往下一個既定景點。本研究顯示（結果請詳見表 4-13），這些曾經因為園區內過於擁擠而改變行程之國內遊客，較認同非發展取向之生態保育為主軸的經營管理模式($t=3.57, p=0.000$)；同時間，該群曾經因擁擠而改變行程之國內遊客較趨向不傾向支持以發展觀光為主軸的經營管理模式($t=-4.61, p=0.000$)。因此，本研究顯示，若管理單位忽略因園區擁擠而改變行程之遊客，長時間下來，將會喪失一群對於環境體驗較為敏感、支持生態保育、且關注國家公園發展的『老客戶』。此對於國家公園的市場區隔與定位而言，將會是一大警訊。

至於國際遊客部分，因其遠道而來，故較少之遊客因為擁擠而更改行程。故再與國家公園經營管理態度交叉分析後，並未獲得顯著之結果（表 4-14）。

表 4-13 因為擁擠而改變行程之國內遊客對太魯閣國家公園經營管理之態度

態度	因擁擠而改變行程之遊客	不因擁擠而改變行程之遊客	t	p
發展觀光為主軸的經營管理態度	2.78	3.14	-4.61	0.00*
非發展取向之生態保育的經營管理態度	4.60	4.41	3.57	0.00*

*表示 $p<0.05$

資料來源：本研究

表 4-14 因為擁擠而改變行程之國際遊客對太魯閣國家公園經營管理之態度

態度	因擁擠而改變行程之遊客	不因擁擠而改變行程之遊客	t	p
發展觀光為主軸的經營管理態度	2.56	2.89	-1.377	.170
非發展取向之生態保育的經營管理態度	4.31	4.12	.778	.438

*表示 $p<0.05$

資料來源：本研究

接下來，本研究針對於遊客是否認知近年來國家公園有顯著的改變。本研究顯示（結果請詳見表 4-15），這些認為近年來國家公園有顯著改變的國內遊客，較認同非發展取向之生態保育為主軸的經營管理模式 ($t=3.21, p=0.000$)；同時間，該群遊客較趨向不傾向支持以發展觀光為主軸的經營管理模式 ($t=-2.61, p=0.01$)。其中，大多數認為有顯著改變之國內遊客大多都認為園區『變乾淨』、『設施規劃較為完善』、『安全措施增加』、『垃圾減少』、『道路改善』……等。

至於國際遊客部分，僅有少數之重遊遊客，並未有足夠之樣本數可進行分析。故再與國家公園經營管理態度交叉分析後，並未獲得顯著之結果 (表 4-16)。

表 4-15 認知國家公園有顯著改變之國內遊客對太魯閣國家公園經營管理態度

態度	認為國家公園 有顯著改變者	認為國家公園 沒有顯著改變者	t	p
發展觀光為主軸的經營管理態度	2.83	3.04	-2.61	0.01*
非發展取向之生態保育經營管理態度	4.60	4.43	3.21	0.00*

*表示 $p < 0.05$

資料來源：本研究

表 4-16 認知國家公園有顯著改變之國際遊客對太魯閣國家公園經營管理態度

態度	認為國家公園 有顯著改變者	認為國家公園 沒有顯著改變者	t	p
發展觀光為主軸的經營管理態度	3.20	3.30	-0.426	0.670
非發展取向之生態保育經營管理態度	4.27	4.44	-0.786	0.433

*表示 $p < 0.05$

資料來源：本研究

最後，本研究欲瞭解男性與女性在對於太魯閣國家公園經營管理態度上之差異。本研究顯示 (結果請詳見表 4-17)，女性較認同非發展取向之生態保育為主軸的經營管理模式 ($t = -2.39, p = 0.02$)。此研究結果與 Torgler, Valiñas, 和 Macintyre (2008) 的研究結果類似，該研究發現女性較投入有關環境相關的議題中，並常以非正式之方式 (如：志工) 關注該環境議題。但男性則以參加正式之環境相關組織為主要行動方式。

至於國際遊客部分，無論男性或是女性，與國家公園經營管理態度交叉分析後，並未獲得顯著之結果 (表 4-18)。

表 4-17 男女性國內遊客對於太魯閣國家公園經營管理之態度

態度	男性	女性	t	p
發展觀光為主軸的經營管理態度	3.01	2.95	0.79	0.42
非發展取向之生態保育的經營管理態度	4.44	4.57	-2.39	0.02*

*表示 $p < 0.05$

資料來源：本研究

表 4-18 男女性國際遊客對於太魯閣國家公園經營管理之態度

態度	男性	女性	t	p
發展觀光為主軸的經營管理態度	3.25	3.42	-1.152	0.251
非發展取向之生態保育的經營管理態度	4.38	4.40	-0.129	0.897

*表示 $p < 0.05$

資料來源：本研究

參、結論與討論

根據上述研究結果，本研究獲得以下三個結論

(1) 太魯閣遊客顯著傾向非發展為主的生態保育經營管理態度：本研究結果顯示不論國內或國際遊客，對太魯閣處的經營管理態度，偏愛「非功利主義」，也就是「生態保育態度」顯著高於「經濟發展態度」，這樣的結果與國內外的相關研究都是吻合的 (Shindler, List, & Steel, 1993; Steel, List, & Shindler, 1994)。許義忠 (2000) 的研究也顯示全國民眾與六龜居民的森林管理態度都傾向非物質態度 (non-materially-oriented)。

(2) 太魯閣遊客同時擁有「保育」與「功利」態度：研究結果雖然顯示遊客的「生態保育態度」重於「經濟功利態度」，但是從統計數字也可以看出遊客也相當重視永續觀光發展的經濟面向，此結果與「永續觀光」重視「環境」與「經濟」構面的結論相符。相關文獻也顯示大多數的民眾支持生態導向、多元價值、以及公共決策式的森林管理。民眾這樣的觀念與新萌芽的生態系經營管理概念不謀而合。生態系經營管理的設計是基於「在複雜的社會政治與價值架構中，整合相關生態關係的科學知識，以達成長期保護自然生態的總體目標 (Grumbine, 1994, p. 31)」。

(3) 當觀光發展衝擊生態保育時，太魯閣遊客偏向生態保育態度：本研究結果也顯示當遊客面臨「太魯閣國家公園內的觀光及所有經濟活動都應該被許可，即使因而降低園區景觀的

美麗亦為可接受之範圍」這樣的問題時，他/她們的同意程度明顯下降到靠近「不同意」，由此可見當觀光發展衝擊生態保育時，太魯閣遊客偏向生態保育。

肆、對經營管理之具體建議

根據上述的結果與結論，本研究提出以下五個經營管理的具體建議。

(1) 「資源保護」重於「遊憩體驗」：未來太管處在執行「資源保護與遊憩體驗 (VERP)」架構時，當必須面臨「資源保護」與「遊憩體驗」熟重的抉擇時，其基本原則是「資源保護」重於「遊憩體驗」，換言之，當遊憩承載量開始威脅「生態環境指標」時，在權衡天平的兩端，應該以生態環境永續為重。

(2) 國家公園觀光發展規劃等同於區域觀光發展規劃：在以發展觀光為主軸的問項中，受訪者對「太魯閣國家公園的管理應該強調觀光發展與經濟收益」、「太魯閣國家公園的管理應該強調更廣大群眾的利益 (如：原住民生計)，而不只強調觀光與其他經濟產品」兩題問項的態度是介於「普通」與「同意」之間。這樣的結果意謂著，公眾對太魯閣國家公園的觀光發展規劃的期待，是超越太魯閣園區的，也需要考量當地地區、花蓮與鄰近區域的經濟與觀光發展的。因此，太魯閣國家公園的觀光發展規劃等同於區域觀光發展規劃。

(3) 太管處應該及早制定「太魯閣國家公園之觀光發展策略」：太魯閣國家公園由於「景觀秀麗壯觀」，吸引大量的國內外遊客，在本質上，已是「大眾觀光景點」，特別是峽谷地區。面對觀光產業與原住民社區對「觀光發展的強烈要求」，以及各種利害關係人對「生態保護的強烈要求」，即使未來太管處執行「資源保護與遊憩體驗 (VERP)」管理架構，也應該同時重視「觀光發展策略」，並與觀光產業業者，包括旅行業與遊覽車業，進行雙向溝通，以訂立一個「永續」的觀光發展策略。

(4) 太管處在從事「生態保育」之行銷時，應針對特定族群為對象：本研究結果也顯示過夜型遊客、女性遊客、及會因園區擁擠而改變行程的遊客顯著傾向「生態保育態度」，這樣的研究結果與過去研究顯示未來使用可能性較高、環保義工、教育程度較高、環保會員成員傾向「生態保育態度」的結果不謀而合。因此，未來太管處在從事「生態保育」之解說與行銷時，應針對上述特定族群為對象，才能事半功倍。

第五章 結論與建議

壹、研究結果摘要

(一) 國家公園組織與相關法令

對國家公園組織與相關法令的探討，結果顯示國家公園的經營管理涉及到很多層面，然而所謂的「非管理因素」則可以說是至為關鍵的決定性政治因素，對於國家公園的整體發展或是太魯閣國家公園處未來的經營管理，影響之廣泛深遠絕對不容小覷，這些具有決定性的政治影響因素包括「法令規範制度」與「行政組織架構」與兩個方面。

(二) 政策管理與太魯閣國家公園的自我定位

太魯閣國家公園管理處基於前述的目標與功能，其職能的發揮必須始自於分析現有的政策環境現況，以找到有利基的發展機會和避開環境中的經營管理威脅，同時針對本身的優點和缺點，選擇最有利於良好發展的策略。對於至關重要的「區隔(標的群體)－訂定(政策)目標－(自我品牌的)定位」，也就是應該針對不同需求的政策利害關係群體，在不同的階段或時期，設定不同的目標，並選擇差異化的政策執行措施。再者，儘管國家公園所提供給國內外旅客的服務是相同的，但不同國家公園所提供產品的獨特性則是各領風騷，因此就太魯閣國家公園來說，就應該要著眼於將本身的品牌價值(brand value)和來訪的顧客價值(customer value)兩者合而為一，並進行品牌的創新，也就是要依據政策環境的變化和來訪遊客的不同需求，賦予太魯閣峽谷景觀的傳統標誌新的組合要素。換言之，如果要據此建立起具有國際競爭力的核心能力，讓來訪的國內外旅客充分感受到太魯閣國家公園管理處對於品牌價值和顧客價值主張的堅持。無論是原住民族的傳統文化、聚落遺址、或是古蹟建築物等「人文元素」的注入將會是不容忽略的趨勢，此種品牌創新(brand innovation)一方面可以有助於太魯閣國家公園的永續發展，另一方面也可以避免更多來自於在地原住民族與太管處之間的衝突對立。

(三) 太魯閣國家公園之宗旨目的與重要性

本深度訪談的結果顯示出三個主要的主题：(1) 對於魯閣國家公園成立的宗旨與目的，有些受訪人士提出正面的看法，像是對於人文景觀、自然景觀、動植物的保護、以及國家公園內的生態保育，然而也有部分受訪人士抱怨這樣的宗旨目的已經危害到原住民的生活，此外還有受訪人士則是特別強調原住民傳統文化的保存。(2) 對於太魯閣國家公園重要價值的陳述，受訪人士除了列舉出以峽谷做為最大特色的自然景觀價值、包括動植物在內的生態價值、水資源與地質方面的價值、休閒遊憩的價值、歷史的價值、乃至於原住民的社會文化價值，此外也有受訪人士特別提出教育和保護的價值。其中對於生態價值和景觀價值的討論相當熱烈，而這也足以證實太魯閣國家公園擁有足以吸引注目的多元價值。(3) 展望未來，在探討太魯閣永續發展的時候，有的受訪人士是著眼在於自然資源和生態保育的完整性，當然這包括太魯閣渾然天成的峽谷景觀，也有的受訪人士認為人文歷史和遊憩也是應該要永續發展的重要價值。

(四) 太魯閣國家公園「顯著特色價值」報告書

本計畫完成「太魯閣國家公園顯著特色價值」報告書，報告顯示「太魯閣國家公園顯著特色價值」涵蓋太魯閣全區之「顯著特色價值清單（譬如地質價值、水文價值、生物價值、社會文化價值、景觀價值、觀光遊憩價值、與教育價值）」。

(五) 公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之調查

本問卷調查結果顯示，受訪遊客多傾向於支持國家公園以非發展取向之生態保育為主軸的經營管理模式。而在以開發與發展觀光為主軸的經營管理模式中，僅有『太魯閣國家公園的管理應該強調觀光發展與經濟收益』以及『太魯閣國家公園的管理應該強調更廣大群眾的利益（如：原住民生計），而不只強調觀光與其他經濟產品』介於『不同意也不反對』以及『同意』之間。

貳、研究結論：推動 VERP 的機構組織阻礙困難與因應策略

對於推動所謂的 VERP 來說，最重要的有兩點：政策目標的明確性與優先性，以及「人」的因素之重要性。首先，政策目標到底是山川鳥獸、奇山異石、台灣原生動植物，還是寓教於樂、認識瞭解並進而包容尊重原住民族的多元文化，兩者都是至為關鍵的政策目標，則其優先的順序應該如何進行確認。再者，對於國家公園經營管理新思維的「遊客體驗-資源保護」(visitor experience and resource protection, VERP)，必須借重於公共部門內的所謂「政策企業家」(policy entrepreneur)，這樣的政策企業家能夠正確評鑑什麼樣的政策目標對於政策利害關係團體有吸引力，而且可據以調整策略將成功的可能性加以極大化。

其實，這兩者之間的差異性在很多時候是可以在「遊客體驗-資源保護」(visitor experience and resource protection, VERP)之間兼容並蓄，兼籌並顧。所謂的 VERP 程序或執行步驟是美國國家公園署在 1990 年末期所發展出來的架構(USDI NPS, 1997: 103；轉引自許義忠、梁宇暉、李英弘、王正平、劉吉川編譯，2010: 125)，主要的執行步驟有四：第一，架構基礎包括集合組成跨領域學科的團隊，發展公眾參與策略，闡述國家公園目的、重要性、以及「秀異資源的價值」(outstanding resource value, ORV)，並指認出規劃管理的阻礙；第二，資源與遊客使用分析則包括分析國家公園資源與遊客使用的現況，這些包含公眾指認出來的問題、管理者關切的問題、以及與國家公園經營管理相關的法令規章；第三，處方(prescription)—要怎麼做，除了描述遊客體驗與資源狀態的潛在範圍外，還要分配潛在區域到國家公園內的特定區位，並為每個潛在區域選擇指標與特定的標準，而且還要發展出政策執行後的監測計畫方案；第四，監控與管理主要指必須監控資源和重要的社會指標，並還要採取必要且正確的行動(許義忠、梁宇暉、李英弘、王正平、劉吉川編譯，2010: 125-129)，更進而提出「立即可行政策建議」與「中長期政策建議」做為經營管理的政策回饋。

一、誰來推動 VERP—政策企業家的特質

綜合以上所言，無論政策企業家或是公共企業家精神的特質如何，其推動國家公園政策和「遊客體驗-資源保護」的 VERP 過程當中的樞紐角色都不容輕忽，而且雖然政策企業家的決策作為會影響到公共組織的實際運作，公共組織既有文化和政策環境的特殊氛圍也會影響到政策企業家所扮演的角色。更重要的是，從具有企業家精神的個人(entrepreneurial individual)開始，想要發展到具有企業家精神的決策環境氛圍，進而營造出有利於政策企業家促成國家公園新思維的環境，並非一蹴可幾，因為還必須仰賴政策企業家的強烈企圖心。這樣的政策企業家所應該具備的特質和技巧包括：自信心、決斷力、活力、責任感、企圖心(need for achievement)、靈活性(flexibility)、顧客導向、正直(integrity)、成熟的情緒控制(emotional maturity)等，而後則是指溝通能力、社會技能、協調能力、分析技術、持續學習之能力、以及創造力(creativity)的技巧。此外，還有「效能(effectiveness)特性」的九項特質，像是寬廣的視野、策略性眼光、環境敏感度(environmental sensitivity)、領導統御能力、靈活性、行動取向、重視成果(results focus)、溝通、人際敏感度(interpersonal sensitivity)(Daley and Naff, 2008: 285)。

朱志宏(1998: 241)整理各家學說後強調，領導者最重要的是要有遠見，並有能力透過象徵符號的運用，將這種遠見廣為傳播，這樣的觀點其實和前述的政策創新與擴散的看法相符合。朱志宏(1998: 241-242)在討論到所謂「公經理人」領導特質時指出，公經理人的領導特質包括：能力(包括原創力和判斷力)、成就、責任、參與(包括活動力和適應力)、地位(Stogdill, 1948: 35-71)；承擔責任的強烈意願、激勵他人的能力、贏得和維持信任的能力、設定優先秩序的能力、採取彈性行動的能力(Gardner, 1992: 20)，以及全方位的視野、高瞻遠矚的能力、承擔責任的勇氣、高度的求知慾望和好奇心(Fairholm, 1990: 175-176)，也都是應該具備的重要條件。此外，朱志宏(1998: 242)還引述 Quinn et al. (1996: 23-24)的「顧問」、「促進者」、「監測者」、「協調者」、「指揮者」、「生產者」、「掮客者」、以及「創新者」領導角色的觀點，強調有效溝通的能力、運用參與式決策的能力、處理衝突的能力、有遠見/計劃與目標的設定能力、協商的能力、連結理念的能力、創造性思考的能力、以及創

造變遷的能力等各種能力的重要性。其中，特別是政策企業家做為「促進者」和「創新者」的角色扮演，對於明辨政策衝突的本質，以及提出有效化解政策衝突之策略而言，他們的理論觀點確實提供了重要的面向。

綜合以上所言，政策企業家應該是要「擁有特殊人格特質，具備企業家精神，並且能夠促成創新思維與作為」(魯炳炎，2009: 137)，這樣的定義著重兩個層面：分配資源的能力，以及人格的基本特質。首先是 Lewis (1980: 233)所強調，政策企業家之有別於公共管理者和政治人物，是在於他們能夠以最根本的方式進行資源配置的改變。其次，無論是否來自公共部門的政策企業家所應該具備的特質，也是 Huefner and Hunt (1994: 55)所指陳擁有特殊人格特質，具備企業家精神，並且能夠促成公共創新(public innovation)的人，才能夠被稱之為政策企業家。他們必要擁有專業知識、領導魅力、或是領導權威，願意聽取不同的意見和主張，並且具備良好的政治關係或是協商技巧，更重要的則是，要有堅持到底奮戰不懈的精神(Kingdon, 1984: 189-190; 陳恆鈞、劉邵祥，2007: 7)。

二、政策企業家的角色扮演與因應策略

如前面所論述，公共部門內的政策企業家必須透過分配資源的能力和實際的政策作為，才能夠扮演好公共部門創新者的角色，從而促成具有創新意涵的政策思維和作為，也正因為受到公共組織與政策環境的制約，以及複雜公共決策過程的影響，成功的政策企業家更顯得難能可貴。而這也可以呼應到 Kingdon (1984: 189-190) 在專業知識、領導魅力或是權威之外，還特別強調，政策企業家必須擁有良好的政治關係或是協商技巧，做到有人願意聽取他(們)的主張，同時富有堅持到底的精神。

政策企業家在決策過程當中，究竟應該扮演什麼樣的角色，Stevenson (1997)和 Zerbinati 和 Souitaris (2005)、以及 Morris 與 Jones (1999)就曾經提出雖然不同，但卻可以相容的五個階段過程步驟。如表所示，從 Stevenson (1997)、以及 Zerbinati and Souitaris (2005)的觀點來看，政策企業家在不同階段所應該扮演的角色是：策略取

向、對時機的承諾、對資源的承諾、對資源的控制、以及回報制度與管理結構；Morris and Jones (1999)所強調的則是：確認時機、發展概念、評量所需要的資源、取得必要的資源、管理與風險管控。

表 5-1 公部門政策企業家角色扮演對照表

Stevenson (1997) Zerbinati & Souitaris (2005)	Morris and Jones (1999)	政策企業家的角色扮演
1. 策略取向 (strategic orientation)	1. 確認時機 (identify an opportunity)	面對變動不居的政策環境/ 掌握時機/因勢利導/設定議程
2. 對時機的承諾 (commitment to opportunity)	2. 發展概念 (develop the concept)	發展方案措施/型塑產出/ 催化政策方案/爭取各方認同
3. 對資源的承諾 (commitment to resources)	3. 評量所需要的資源 (assess the required resources)	評量公私部門企業家需求/ 化解潛在衝突/協調共識產生
4. 對資源的控制 (control of resources)	4. 取得必要的資源 (acquire the necessary resources)	跨組織合作/運用行銷專業和 政治技巧/建立夥伴合作關係
5. 回報制度與管理結構 (management structure and reward philosophy)	5. 管理與風險管控 (manage and harvest the venture)	群策群力以竟事功/建立課責 管理制度/對所說所做承諾、 對特定對象回報、解釋、負責

資料來源：本研究整理

基於 Stevenson (1997)與 Zerbinati and Souitaris (2005)、Morris and Jones (1999)所提出的不同觀點，在第一個階段裡面，由於公共部門政策企業家所面對的是，變動不居的政策環境與不斷改變的政策優先順序，甚至是持續演變的政策問題本質，因此必須要能夠掌握時機，因勢利導，並進而嘗試主導設定政府議程。在議題擴張 (issue expansion)之後，要發揮動員能量以支持所偏好的政策方案措施，爭取更多民眾與輿論的關切注目，才可能在未來取得更多資源，並在議題進入 (agenda access)政府議程之前，還要能夠得到群眾的普遍重視，特別是關切大眾 (attentive public) 與廣泛大眾 (mass public) 等不同層次群眾的支持。在此種被 Cook (1998: 12-13)稱之為「新聞價值協商」(negotiation of newsworthiness) 的過程當中，一方面政治人物有製造新聞事件的能力，另一方面新聞媒體則可以接觸到閱聽讀者或是政策利害關係人，最後的產出就會是當時最受矚目的公共議程，換言之，一個政策議題如果得到媒體較多篇幅的報導，就比較容易被社會大眾認定是比較重要的政策議題(陳敦源，2008: 274)。

在第二個階段裡，透過更為具體的產出型塑和方案發展，公共部門內不同的政策企業家要能夠嘗試催化政策行動方案，爭取願意投入資源以意圖獲取未來有利政

策的公私部門參與者之認同。由於政策企業家可能是民選首長、政府官員、企業界人士、學者專家、甚至是政策遊說者或是新聞記者，因此橫跨公私部門的這些政策企業家影響公共決策過程的動機並不相同。此外在爭取各方認同，以催化出政策方案措施的同時，政策的模糊性(ambiguity)與不確定性、以及公私部門政策企業家鬆散的媒合(loose coupling)，都是公共部門的政策企業家必須要以政治技巧和專業能力克服之重要課題。換言之，「擁有特殊人格特質，具備企業家精神，並且能夠促成創新思維與作為」的政策企業家，在這個階段裡就必須挺身而出，為所當為。

在第三個階段裡，政策企業家必須要評量公私部門企業家各自不同的需求，除了化解潛在的衝突之外，還必須協調出彼此未必一致的意見，建立以問題解決為核心的溝通網絡，進而促成共識的產生，以便於下一階段共同爭取所需要的資源。政策企業家在此階段可能面對來自公私不同部門、或是公共部門內部的部際 (inter-agency) 和府際 (inter-government) 等不同的需求，要如何發揮公共企業家精神，整合各自現有的有限資源，以建立能夠發揮最大能量的政治支持網絡。但由於資訊未必對稱、不同政策企業家在議題發展過程內矚目 (attention) 程度的不同(Jones and Baumgartner, 2005: 18-19)、乃至於所可能的風險承擔 (risk taking) 也不一致，公共部門的政策企業家有必要克服此階段的任務。

在第四個階段裡，相關政策行動者彼此間跨越公私部門協力合作和夥伴關係的建立，此種協力關係的政治過程因為很難形諸於明文的規定，因此仍有賴於政策企業家運用專業的行動策略和成熟的政治技能。強勢的政策企業家，像是公部門的政策企業家，雖然擁有比較正式的權威或是可以運用比較多的資源，但是基於政策目標的達成還有賴跨組織的合作，涉入協力程度較高、來自於私部門政策企業家的認同與支持，也是公部門政策企業家在爭取資源、分享資源時所無法忽視的重要因素。當面對政治系統內部不同的參與機構和政策行動者，以及外部利害相關的個人、組織、與團體的時候，隨著公共決策過程的漸次發展，政策結果有可能因為行動者持續的策略互動而有所不同，而這也增加政策企業家處理能力和取得資源的難度。

最後在第五個階段裡，為了要群策群力，以竟事功，為了要使得不同部門政策

企業家願意貢獻智能力量以達成共同設定的政策目標，就必須要建立課責管理的制度 (managing by accountability)，對於所說過的、所做過的承諾，要能針對特定的對象，提供明確的回報和解釋，以示負責。特別是對公共部門的政策企業家而言，尤其要建立從「負責」(responsibility)到「課責」(accountability)的企業家精神，不僅僅只是 for what 的責任內容，還要包括 to whom 的對象問題(許士軍，2008: 14-15)，其觀點也符合 Dealy and Thomas (2007: 2)所詮釋，課責的核心在於它是「行動的責任」。Ferejohn (1999: 131)曾經指出，回應性(responsiveness)是制度結構所允許範圍內，用來衡量課責的程度，也因此，基於回應性與課責性，政策企業家在這個階段對於回報制度和風險管控，當有助於資源的合理分配和課責管理機制的建立。

參、建議事項

一、對未來研究之建議

(一)、立即可行之建議

1. 太魯閣國家公園內民營觀光產業現況調查：為了制定太魯閣國家公園之觀光發展策略，首先，需要了解觀光產業的現況，包括全國與當地業者之現況、營運現況、對太魯閣的期望與建議、觀光供需平衡問題及解決之道等。

(二)、中長期之建議

1. 制定「太魯閣國家公園之觀光發展策略」：太魯閣國家公園由於「景觀秀麗壯觀」，吸引大量的國內外遊客，在本質上，已是「大眾觀光景點」，特別是峽谷地區。面對觀光產業與原住民社區對「觀光發展的強烈要求」，以及各種利害關係人對「生態保護的強烈要求」，太管處執行「資源保護與遊憩體驗 (VERP)」管理架構，也應該同時重視「觀光發展策略」，並與觀光產業業者，包括旅行業與遊覽車業進行雙向溝通，以訂立永續觀光發展策略。

2. 定期修訂「太魯閣國家公園特殊傑出價值」報告書：本計畫出爐的「太魯閣國家公園特殊傑出價值報告書」是一個新的嚐試，其編製過程仍有很大的改善空間，同時，隨著時代的演變，國家公園政策的調整，「太魯閣國家公園特殊傑出價值報告」應該持續加以檢討或更新。

3. 進行中長期「遊客監控與永續性測量」研究：除了永續性的測量，可能需要發展一般

通則來監測遊客，包括遊客調查及遊客數量計算。長期來看，國家公園與其他保護區應該能瞭解它們給予整個生態系統的助益。這是非常具有挑戰性的任務，而達成目標最有效率的方式應該建基於國家層級的保護區標準監測方式。

二、對經營管理之建議

(一)、立即可行之建議

1. **持續進行 VERP 教育訓練：**太管處在推動「遊客體驗與資源保護 (VERP) 管理架構」，除了對民眾與遊客行銷之外，也應該注重處裡橫向溝通與共識，並且注重處署之溝通與關係。
2. **積極宣傳「太魯閣國家公園特殊傑出價值」：**建議將本計畫的「太魯閣國家公園特殊傑出價值」報告書，置放於太管處之網站上，讓更多公眾與遊客了解太魯閣的多元價值。
3. **請專家「化解政策衝突之策略」講座：**本計畫結果指出，也政策議題出現後，如果因為爭議性高而無法取得一致性看法時，在衝突產生的情況下，就必須要付諸更多的說服工作；然而當說服無法成功，產生破裂的局面時，則必須採用各種化解政策衝突的策略。但是「說服」與「化解衝突」技能是需要學習的，太管處遭遇到的「原住民夥伴關係」與「觀光保育衝突」課題，需要聘請專家舉辦教育講座。

(二)、中長期之建議

1. **因應「環境資源部」成立後之部署處業務內容之變化：**未來環境資源部成立之後，其業務內容包括環境保護、環境監測、水利、礦業、地質、國家公園、森林保育、氣象、水土保持及生態保育等。國家公園署與各管理處宜加強國家公園環境保護、環境監測、地質、水土保持與生態保育等工作。
2. **建立良好原住民與社區共存共榮夥伴關係：**對於國家公園的長期發展而言，如何處理好和在地不同的原住民族與當地社區民眾的相關事務，建立起共存共榮的夥伴關係，甚至建構更為完善的共同管理制度，當是未來的當務之急。對於這一部份，政府已經在立法院審議中行政院版國家公園法修正案內的第一條條文當中做出具體的回應。

3. 強化太魯閣國家公園的「歷史文化特殊傑出價值」：本計畫的「太魯閣國家公園特殊傑出價值」報告書指認出「文化特殊傑出價值」來。對於太魯閣國家公園重要價值，本計畫深度訪談時，最充分而且最集中的討論是在於人文價值的部分，除了受訪當地居民所強調的太魯閣族文化之外，還有受訪志工和登山客則是強調泰雅族文化的重要性，以及中橫的拓展歷史是長期被忽略的另一種文化要素。無論是原住民族的傳統文化、聚落遺址、或是古蹟建築物等「人文元素」的注入將會是不容忽略的趨勢，此種品牌創新一方面可以有助於太魯閣國家公園的永續發展，另一方面也可以避免更多來自於在地原住民族與太管處之間的衝突對立。
4. 強化太魯閣國家公園的「教育特殊傑出價值」：本計畫的「太魯閣國家公園特殊傑出價值」報告書指認出「教育特殊傑出價值」來。而相關文獻顯示年輕族群愈來愈遠離大自然環境，因此未來太管處的教育重點，可以放在年輕族群身上，譬如如何使用 ICT 吸引年輕族群進入國家公園。

附錄一 經營管理態度中文問卷

2010年__月__日 時間_____ 地點_____ 訪談員_____ #_____

親愛的遊客，您好!

我們是國立東華大學觀光暨休閒遊憩學系的研究生，本次調查主要為了提昇國家公園經營管理與遊憩服務，您的回答與寶貴意見將作為日後管理與改善服務之參考。請您撥冗幾分鐘由訪談員引導問卷作答。所有資料均為學術研究與經營管理之用，採不記名方式進行，敬請放心填答。感謝您的合作!並敬祝您 旅途愉快

國立東華大學觀光暨休閒遊憩學系 敬上

是否同意由我們繼續進行問卷訪談調查?

 是 ⇨ 至問題 1 否 ⇨ 至拒訪表

1、請問您之前來過太魯閣國家公園嗎?

 是 ⇨ 至問題 1-1 與 1-2 否 ⇨ 至問題 2

1-1 請問您第一次來太魯閣國家公園是在哪一年?_____年(民國)

1-2 請問您一年大約有幾次前來太魯閣國家公園從事休閒遊憩活動?_____次/年

2、請問您是否為花蓮在地人? 是 否

2a、請問您目前居住哪個地區?_____ (縣)_____ (市/鄉/鎮)

3、這次有多少人與您一同前來太魯閣國家公園旅遊?_____人

3a、這次前來太魯閣您與同遊者一共使用了多少交通工具?_____輛_____車

4、請問您今日的旅遊是

 一日遊 到太魯閣國家公園過夜參訪

如果是過夜參訪，請完成 4a 及 4b

4a、請問您整個行程中將在太魯閣國家公園待幾天?_____天

4b、請問您在哪兒過夜?_____ (地點名稱，如:飯店、露營區...等。)

5、請您在今日從事的遊憩活動其花費的時間以百分比來估算。(加總為 100%)

_____ % 散步

_____ % 拍照攝影

_____ % 欣賞自然風景

_____ % 觀察野生動物

_____ % 健行

_____ % 放鬆心情

_____ % 登山

_____ % 徒步旅行

_____ % 騎自行車

_____ % 露營

_____ % 參訪原野或原始地區

_____ % 其它(請說明_____)

6、請問您今日參訪過國家公園哪些地方?(請受訪者在地圖上圈選出來)

7、請問在國家公園內是否有您最喜歡的地方? 是 否
如果“是”，哪裡是您最喜歡的地方? _____(地名)

請在地圖上圈選地點並標記“喜歡”

為何它/它們是您最喜歡的地方? _____

8、請問您在哪個地點待最久? _____(地名)

請在地圖上圈選地點並標記“最久”

9、請問您會因為國家公園過於擁擠而改變旅遊行程計劃嗎? 會 不會

如果“會”，您怎麼改變旅遊行程計劃? _____

10、在國家公園內有沒有任何地方是您會刻意避開的? 有 沒有

如果“有”，哪裡是您會刻意避開的地方? _____(地名)

請在地圖上圈選地點並標記“避開”

您為何會刻意避開這個地方? _____

11、在國家公園內有任何地方讓您覺得不安全嗎? 有 沒有

如果“有”，哪裡是您覺得不安全的地方? _____(地名)

請在地圖上圈選地點並標記“危險”

您為何會覺得這些地方不安全? _____

12、在太魯閣國家公園的參訪旅遊，請問您**最喜歡**的是? (請確認)

13、在太魯閣國家公園的參訪旅遊，請問您**最不喜歡**的是? (請確認)

14、依照今日您在白天所看到的人數，請評估在國家公園內從事休閒遊憩的安全感受：
(請圈選數字)

<u>1</u>	2	3	4	<u>5</u>
非常 不安全		普通 安全		非常 安全

15、以 1 到 10 的等級來說，在太魯閣國家公園您所能想像的全部體驗其等級為多少? 數字 10 代表最合適的體驗，數字 1 代表最不合適的體驗。 等級: _____(1~10)

16、您今日所看到的遊客人數與您所期待的數量比較起來為何?

_____ 非常少於您的期待
_____ 有一點少於您的期待
_____ 與您的期待差不多
_____ 有一點多於您的期待
_____ 比您的期待還要多
_____ 您並沒有任何期待
_____ 其它(請註明_____)

17、今日在太魯閣國家公園的遊客量或車輛總數狀況，其影響您的旅遊整體感受為何？

- _____ 增加很多旅遊樂趣
- _____ 增加一點旅遊樂趣
- _____ 對本身旅遊樂趣毫無影響
- _____ 減少一點旅遊樂趣
- _____ 減少許多旅遊樂趣

18、請使用下列尺度表，敘述以下每個您在太魯閣國家公園參訪的地區情況？

1	2	3	4	5	6	7	8	9
完全 不擁擠		輕微 擁擠			擁擠			非常 擁擠
_____		_____						_____

19、根據以往對太魯閣國家公園的記憶，請問您有注意到任何正面或負面的改變嗎？(例如：垃圾問題、水污染、設備短缺，或是在管理上值得嘉許的作為...等)

- 有改變
- 沒有改變

如果“有改變”，請您敘述是哪些改變？

正面改變：_____

負面改變：_____

附錄二 經營管理態度中文問卷補充頁

20. 我們對於您在此處的遊憩體驗非常有興趣。以下的選項是目前國家公園內的設施或是現況。請仔細閱讀後，就您現在所在的區域或地點，分別針對於 (1)『重要性』：以下各個問項對於您在國家公園內體驗之重要性；以及 (2)『滿意度』：您對以下各個問項滿意的程度，分別回答。

屬性項目	【重要性】				【滿意度】			
	非常 不重要	不重要	重要	非常 重要	非常 不滿意	不滿意	滿意	非常 滿意
公園內的地圖與指標-----1	2		3	4	1	2	3	4
溫和寧靜的氣氛-----1	2		3	4	1	2	3	4
保持良好的公共設施-----1	2		3	4	1	2	3	4
提供遊客乘坐的休閒桌椅-1	2		3	4	1	2	3	4
避雨或乘涼的場所-----1	2		3	4	1	2	3	4
未遭破壞的自然環境-----1	2		3	4	1	2	3	4
風景與獨特的自然相貌-----1	2		3	4	1	2	3	4
動植物的相關資訊-----1	2		3	4	1	2	3	4
當地文化與歷史的資訊-----1	2		3	4	1	2	3	4
大眾型步道的規劃-----1	2		3	4	1	2	3	4
挑戰型步道的規劃-----1	2		3	4	1	2	3	4
沒有垃圾與雜物的環境-----1	2		3	4	1	2	3	4
解說人員的駐點-----1	2		3	4	1	2	3	4
見識當地特有植物的機會---1	2		3	4	1	2	3	4
見識當地特有動物的機會---1	2		3	4	1	2	3	4
道路交通流量管制-----1	2		3	4	1	2	3	4
解說設施的品質-----1	2		3	4	1	2	3	4
解說設施的數量-----1	2		3	4	1	2	3	4
適切的遊客的數量-----1	2		3	4	1	2	3	4
其他遊客的行為舉止-----1	2		3	4	1	2	3	4
乾淨的廁所-----1	2		3	4	1	2	3	4
整體步道的狀況-----1	2		3	4	1	2	3	4

公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究

21. 以下問題，是為了瞭解您對於太魯閣國家公園經營管理上態度。請分別針對以下選項，勾選您的想法：

我認為：	非常不同意	不同意	不同意也不反對	同意	非常同意	不知道	沒意見
a) 太魯閣國家公園的管理應該強調觀光發展與經濟收益.....	1	2	3	4	5	6	7
b) 太魯閣國家公園應該加倍保護野生動物棲息地.....	1	2	3	4	5	6	7
c) 太魯閣國家公園應該加強保護未受破壞的原始森林.....	1	2	3	4	5	6	7
d) 太魯閣國家公園內應該設立更多生態保護區.....	1	2	3	4	5	6	7
e) 太魯閣國家公園當地居民及家庭的經濟收益比生態與野生動物保護更重要.....	1	2	3	4	5	6	7
f) 太魯閣國家公園的管理應該強調更廣大群眾的利益(如：原住民生計)，而不只強調觀光與其他經濟產品.....	1	2	3	4	5	6	7
g) 當地社區經濟發展應該列為太魯閣國家公園的最高優先政策.....	1	2	3	4	5	6	7
h) 太魯閣國家公園的管理應該強調園區的整體性而非個別部份 (譬如野生動物和森林).....	1	2	3	4	5	6	7
i) 太魯閣國家公園應該禁止觀光之外的經濟活動，以免干擾動物的棲息地 (譬如熊或水鹿).....	1	2	3	4	5	6	7
j) 太魯閣國家公園內的觀光及所有經濟活動都應該被許可，即使因而降低園區景觀的美麗亦為可接受之範圍.....	1	2	3	4	5	6	7
k) 太魯閣國家公園立霧流域及其支流應該允許從事遊憩活動，即使因而造成一些生態衝擊亦為可接受之範圍.....	1	2	3	4	5	6	7

～感謝您耐心的回答，謝謝！～

附錄三 經營管理態度英文問卷

Taroko National Park International Visitor Experience Survey

ID#: _____ Interviewer _____
 Date _____

Location _____ Time _____ Survey Interval _____

Hello, I am (name and affiliation, i.e. NDHU student, etc.). We are conducting interviews with visitors to Taroko National Park. The information visitors give us will help the National Park staff better serve the visiting public. You have been selected as part of a random sample of visitors. If you choose to participate, everything you tell us will be kept strictly confidential. The survey will only take about five minutes to complete. Although we would greatly appreciate your help, you are free to decline this interview with no penalty to yourself or your party.

May we proceed with the interview?

Yes Go to question 1 No Go to refusal sheet

1. Have you ever been to Taroko National Park before?

___ Yes → Go to 1.1
 ___ No → Go to 2

1.1 What year did you first come here? _____ (year)

1.2 In a typical year, how many times do you come to Taroko National Park for recreation? _____ (times/yr)

2. What is your origin? Country _____

3. How many people are in your group? _____ people

3a. How many vehicles did your group use to come to Taroko today? _____

4. Was your trip today?

_____ a day trip _____ an overnight visit to Taroko National Park

If overnight visit, complete 4a

4a. How many days have you been at (will you stay at) the Taroko National Park? _____ days

4b. Where you stay overnight? _____ Name of the place (e.g., hotel, camp site, etc.)

5. Please estimate the **percentage of time** you spent today on the following activities.

___ Walking for pleasure

___ Sight Seeing

___ Day hiking

___ Mountain Climbing

___ Bicycling

___ Visiting a wilderness or other primitive area

___ Photographing

___ Viewing Wildlife

___ Relaxing

___ Backpacking

___ Camping

___ Picnicking

___ Other

TOTAL SHOULD=100

(specify _____)

公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究

6. What areas of the park did you visit today? (ASK REpondent TO CIRCLE LOCATIONS ON MAP)

7. Do you have a favorite location in the park? Yes No

If yes, where is that? _____ Name of location(s)
CIRCLE LOCATION(S) ON MAP AND LABEL **FAV**

Why is that/are those your favorite locations? _____

8. Where did you spend the most time _____ Name of location(s)
CIRCLE LOCATION(S) ON MAP AND LABEL **MOST**

9. Did you change your plans on this trip because of crowding in the park? Yes No

If yes, how did you change your plans? _____

10. Are there any locations in the park you deliberately avoided? Yes No

If yes, where is that? _____ Name of location(s)
CIRCLE LOCATION(S) ON MAP AND LABEL **AVOID**

Why did you avoid those locations? _____

11. Are there any places in the park where you felt unsafe? Yes No

If yes, where is that? _____ Name of location(s)
CIRCLE LOCATION(S) ON MAP AND LABEL **UNSAFE**

Why did you feel unsafe at those places? _____

12. What did you like *best* about your visits in the Taroko National Park? (Please identify)

13. What did you like *least* about your visits in the Taroko National Park? (Please identify)

14. In light of the number of people you saw today, please rate how safe you felt while recreating in the park:

1	2	3	4	5
Not at all safe		Moderately safe		Extremely safe

15. On a scale of one to ten, how would you rate your overall experience in the Taroko National Park, with a rating of 10 being the best possible experience, and a rating of 1 being the worst possible experience you can imagine?

_____ Rating

16. How did the number of people you saw in the Taroko National Park today compare with what you expected to see?

A lot less than you expected
 A little less than you expected
 About what you expected
 A little more than you expected
 A lot more than you expected
 You didn't really have any expectations
 other (specify _____)

17. How did the amount of use (e.g., people or vehicles you saw) in the Taroko National Park today affect your overall enjoyment of your visit?

- Added a lot to my enjoyment
- Added a little to my enjoyment
- No effect on my enjoyment
- Detracted a little from my enjoyment
- Detracted a lot from my enjoyment

18. Using the following scale, how would you describe the conditions at each of the following areas during your visit to Taroko National Park?

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Not at all		Slightly			Moderately			Extremely
Crowded		Crowded			Crowded			Crowded

- At the visitor information centre
- Out on the road to where you want to visit
- Along the trail that you visited
- At the parking lot where you park your car

19. Have you noticed any positive or negative changes (e.g., trash issue, polluted water, lack of facility, or better management actions implemented, etc.) in the Taroko National Park as you can remember?

Yes No

If yes, can you describe those changes?

POSITIVE:

NEGATIVE:

RECORD BY OBSERVATION: Sex of respondent? male female Apparent age?

附錄四 經營管理態度英文問卷補充頁

20. We are interested in how you felt about various park facilities and features in the Taroko National Park on this visit. Using the scale below, please look over the list and do two things: (1) **Indicate how important each facility or feature was to you on this special location**; and (2)

Indicate how satisfied each facility or feature was to you on this special location.

Attribute	<u>Importance</u>				<u>Satisfaction</u>			
	Not Important at All	Slightly Important	Moderately Important	Very Important	Very Dissatisfied	Dissatisfied	Satisfied	Very Satisfied
Maps and directional signs in park	1	2	3	4	1	2	3	4
Peaceful and quiet atmosphere	1	2	3	4	1	2	3	4
Well-maintained park facilities	1	2	3	4	1	2	3	4
Picnic tables	1	2	3	4	1	2	3	4
Shelters from weather	1	2	3	4	1	2	3	4
Unspoiled natural environment	1	2	3	4	1	2	3	4
Scenery and unique natural features	1	2	3	4	1	2	3	4
Information on plants and animals	1	2	3	4	1	2	3	4
Information on cultural history of area	1	2	3	4	1	2	3	4
Range of easy walking tracks	1	2	3	4	1	2	3	4
Range of challenging walking tracks	1	2	3	4	1	2	3	4
Absence of rubbish/litter	1	2	3	4	1	2	3	4
Presence of rangers and other staff	1	2	3	4	1	2	3	4
Opportunities to see native flora	1	2	3	4	1	2	3	4
Opportunities to see native wildlife	1	2	3	4	1	2	3	4
Traffic control	1	2	3	4	1	2	3	4
Quality of interpretation Facilities	1	2	3	4	1	2	3	4
Amount of interpretation facilities	1	2	3	4	1	2	3	4
Not too many other people	1	2	3	4	1	2	3	4
Behaviour of other visitors	1	2	3	4	1	2	3	4
Clean and well-maintained Toilets	1	2	3	4	1	2	3	4
Well-maintained walking tracks	1	2	3	4	1	2	3	4

21. Below are some statements about your attitudes toward national park management. For each statement, please **circle** the response that best describes your feelings about your visits to Taroko National Park.

I felt :	Extremel y Disagree	Disagree	Neither Agree nor Disagree	Agree	Extremely Agree	Don't Know	No Opinion
a) Management of the Taroko National Park should emphasize tourism development and economic benefit.....	1	2	3	4	5	6	7
b) Greater protection should be given to fish and wildlife habitats on the Taroko National Park.....	1	2	3	4	5	6	7
c) Greater efforts should be made to protect the remaining undisturbed forests on the Taroko National Park.....	1	2	3	4	5	6	7
d) More protected areas should be established on the Taroko National Park.....	1	2	3	4	5	6	7
e) The economic well-being of local residents and their families is more important than preservation of undisturbed areas and wildlife.....	1	2	3	4	5	6	7
f) Management of the Taroko National Park should emphasize a wide range of benefits and issues rather than tourism and economic products alone.....	1	2	3	4	5	6	7
g) The economic vitality of local communities should be given highest priority when making Taroko National Park decisions.....	1	2	3	4	5	6	7
h) Management of the Taroko National Park should focus on the park as a whole and not on its individual parts (such as wildlife and trees).....	1	2	3	4	5	6	7
i) Only tourism activities should be allowed on the Taroko National Park to minimize the impacts to the habitats of animals such as bears and deers.....	1	2	3	4	5	6	7
j) Tourism activities on the Taroko National Park should be allowed even if it diminishes the scenic beauty of the area.....	1	2	3	4	5	6	7
k) Recreating in the Liwu river and its branches should be allowed on the Taroko National Park even if there are some ecological impacts.....	1	2	3	4	5	6	7

附錄五 太魯閣 VERP 管理架構總計畫案成果報告

壹、成果報告摘要

VERP的執行可以分為四個階段，首先是管理規劃階段，包括三項主要工作：(1) 組成跨領域研究團隊，(2) 發展公眾參與策略，及 (3) 檢視國家公園目標與宗旨、重要性、理想的資源與遊客體驗狀況、及規劃法令與困難等。其次是資料庫建立階段，包括兩項工作：(1) 資源調查與分析，並依據國家公園資源及遊客體驗品質的狀況制定VERP管理分區，及 (2) 形成資源品質潛在指標。

第三階段是潛在指標評估與選擇及制定品質標準階段，有三項工作：(1) 潛在指標的評估，(2) 指標的挑選，及 (3) 品質標準的制定。最後階段為建立遊憩衝擊監測系統與管理行動策略階段，共有三項工作：(1) 建立監測標準操作手冊，(2) 建立管理行動策略，(3) 建立VERP施行細則與步驟。

本計畫主要執行VERP的前兩階段，即管理規劃階段及資料庫建立階段。至於第三與第四階段，則有賴未來繼續執行。

太魯閣VERP總計畫的第一階段總計完成七大項工作，包括：

- (一)、政府組織再造與太管處的組織架構
- (二)、國家公園的功能與矛盾
- (三)、太魯閣國家公園的自我定位與因應策略
- (四)、建立太魯閣國家公園的使命與願景
- (五)、VERP推動機構組織阻礙與困難，以及因應之道
- (六)、完成「太魯閣國家公園特殊傑出價值」報告書
- (七)、遊客對太魯閣國家公園經營管理態度之調查

太魯閣VERP總計畫的第二階段總計完成四大項工作，包括：

- (一)、遊客對太魯閣國家公園遊憩體驗內涵之調查 (國際遊客篇)
- (二)、遊客對太魯閣國家公園遊憩體驗內涵之調查 (國內遊客篇)
- (三)、太魯閣國家公園遊憩使用、管理措施、遊憩衝擊與潛在指標之調查

(四)、劃設清水斷崖經閣口至新白楊峽谷區VERP管理分區

以下將呈現太魯閣 VERP 總計畫第一與第二階段的研究成果，包括摘要、主要研究發現，並在本章之後，對太管處提出「立即可行」及「中長期」之建議。

一、VERP第一階段成果摘要

第一個階段除了參考三項主要工作之外，本計畫參考美國優勝美地國家公園的作法，增加了指認「太魯閣國家公園顯著特色價值 (Outstanding Remarkable Values, ORV)」的工作。同時，也增加了以深度訪談的方法，來了解太魯閣國家公園的宗旨目的與重要性；也以問卷調查法來探索「遊客對太魯閣國家公園經營管理的態度」。以下呈現此階段的研究成果。

(一)、政府組織再造與太管處的組織架構

1. 摘要

本計畫資料分析產生以下三個研究成果：一、國家公園管理的政治學：非管理因素的重要性；二、具有決定性政治影響因素的「法令規範制度」與「行政組織架構」。三、行政院組織法、中央行政機關組織基準法、中央政府機關總員額法、及行政院功能業務與組織調整暫行條例。

2. 主要研究成果

- (1) 立法院在 2010 年元月審查通過政府再造四法，包括：「行政院組織法」、「中央政府機關組織法」、以及新定的「中央政府機關總員額法」和「行政院組織功能與業務調整暫行條例」，現行的 8 部 2 會確定增加為 14 部 8 會 3 個獨立機關，並將從 2012 年元旦開始施行。
- (2) 與國家公園密切相關的是內政部維持不變，相關部會則有整併後的「經濟及能源部」、「交通及建設部」、新設置的「環境資源部」、升格之後的「農業部」，以及維持不變的「原住民委員會」。
- (3) 直接相關的就是原本內政部警政署設有國家公園警察大隊和國家公園警察隊，升格後的環境資源部「國家公園署」和內政部警政署從 2012 年 1 月 1 日起將分屬於不同部會，未來國家公園警察隊公權力

的執行，能否達成現行制度下維護生態旅遊遊憩利用等行為，則仍有待新的互動機制之協調建立。

- (4) 但是新增設的「森林及保育署」以及原屬經濟部的「水利署」和「水保及地礦署」也都將同樣隸屬於環境資源部，將會有助於國家公園相關事務的協商溝通。

(二)、國家公園的功能與矛盾

1. 摘要

對於太魯閣國家公園管理處的經營管理來說，實質上具有政治經濟、環境生態、社會文化等多層面的意義。然而在實際的運作上，國家公園的賡續發展固然可能有利於國計民生，但仍然必須面對可能威脅到自然生態永續發展以及生物多樣性和文化多元性之強烈質疑，也因此經常有衝突對立的現象產生。

2. 主要研究成果

- (1) 國家公園主管機關在扮演調解的角色時，要讓利害關係人感受到在爭取各造的權益，就要關切衝突的情節，選擇行動的適當時機，並且要瞭解衝突的深層性、對話的關鍵性、循證的迫切性、預防的根本性。
- (2) 當政策議題出現後，如果因為爭議性高而無法取得一致性看法時，在衝突產生的情況下，就必須要付諸更多的說服工作；然而當說服無法成功，產生破裂的局面時，則化解政策衝突的策略包括：
 - 夥伴關係運用
 - 尋找潛在問題
 - 透過資訊分析
 - 扮演仲裁角色
 - 建立共識的策略

- (3) 在面對政策衝突時，可能因應變局的方式則包括：「迴避」、「妥協」、「競爭」、「迎合」、以及「合作」。
- (4) 對於國家公園主管機關來說，決策者角色的重要性絕對不容輕忽，尤其是其所能夠扮演「圍堵」或是「擴張」政策議題的議題界定或重新界定議題之能力；而在面對政策衝突時，決策者還必須提出具體可行、能被各方接受的替選方案，透過對於政策議題的論證和對話，營造出能夠化解衝突意見的政策環境。
- (5) 要想化解鑲嵌於複雜體制環境內的政策衝突意見、觀點、或是利益，就必須要明辨出三種不同層次的政策衝突，包括：「確認涉及資源分配程序和實質問題所產生衝突之議題是否存在」、「最佳的解決方案是什麼」、以及「最好的執行手段是什麼」。

(三)、太魯閣國家公園的自我定位與因應策略

1. 摘要

無論是原住民族的傳統文化、聚落遺址、或是古蹟建築物等「人文元素」的注入將會是不容忽略的趨勢，此種品牌創新(brand innovation)一方面可以有助於太魯閣國家公園的永續發展，另一方面也可以避免更多來自於在地原住民族與太管處之間的衝突對立。

2. 主要研究成果

- (1) 做為國家公園主管機關的決策者，必須要具備「社會性的敏感度」和「策略性的敏感度」，處理好內部和外部的政策環境。
- (2) 決策者必須要有遠見，能夠提出具有原創性的願景，還必須要具備對政策進行論證和對話的說服能力。
- (3) 主動出擊，在政策制定伊始就運用或啟動雙向溝通和政策對話的機制，促進共識、化解衝突，進行有系統的完整策略因應。
- (4) 對內「基於資訊與價值，進行議題傳播溝通；從議題認定分析，改變策略選擇，行動方案規劃，以及結果評估」之議題管理策略 (Chase, 1984: 56)。

- (5) 做為太魯閣國家公園主管機構的太管處，就有必要在綜合考量施政目標和預算經費之後，釐清施政目標的優先性。
- (6) 到底是山川鳥獸、奇山異石、台灣原生動植物，還是寓教於樂、認識瞭解並進而包容尊重原住民族的多元文化，兩者之間的差異性在很多時候是可以在「遊客體驗-資源保護」(visitor experience and resource protection, VERP)之間兼容並蓄，兼籌並顧。

(四)、建立太魯閣國家公園的使命與願景

1. 摘要

願景目標與計畫目標、甚至管理目標都必須要能夠適應相關的法令規範和行政命令之政策指導，甚至還會被中央與地方民意機關或是地方政府要求兼顧到利益團體、以及利害關係的個人組織或團體之利益。

2. 主要研究成果

- (1) 要達成太魯閣國家公園未來發展的願景，最大的問題在於：在永續保育國家特殊景觀、生態系統，保存生物多樣性以及原住民族的文化多元性之同時，還必須要提供全國國民與國際遊客的休閒遊憩與育樂之需求。
- (2) 願景目標與計畫目標、乃至於管理目標的發展就要兼顧「規範性」與「可監測」兩個面向。
- (3) 藉以做為回應立法機關的要求與行政部門的政策規劃目標，同時更重要的則是，可得以致力於和利害關係人建立起協力合作的夥伴關係，據以確認他們的具體需求，並以適當的政策措施方案滿足利害關係人的政策需求。

(五)、VERP推動機構組織阻礙與困難、以及因應之道

1. 摘要

對於推動所謂的VERP來說，最重要的有兩點：政策目標的明確性與優先性，以及「人」的因素之重要性。

2. 主要研究成果

- (1) 首先，政策目標其優先的順序應該如何進行確認。再者，VERP 必須借重於公共部門內的所謂「政策企業家」(policy entrepreneur)，這樣的政策企業家能夠正確評鑑什麼樣的政策目標對於政策利害關係團體有吸引力，而且可據以調整策略將成功的可能性加以極大化。
- (2) 政策企業家要有強烈的企圖心，政策企業家應該具備的人格特質包括：自信心、決斷力、活力、責任感、權變性、顧客導向、正直(integrity)、以及成熟的情緒控制。
- (3) 應該要具備的技巧則是：政策溝通的能力、社會技能、協調能力、分析技術、持續學習之能力、以及創造力。
- (4) 應該具備「效能(effectiveness)特性」的九項特質，像是寬廣的視野、策略性眼光、環境敏感度、領導統御能力、靈活性、行動取向、重視成果(results focus)、溝通、以及人際敏感度。
- (5) 領導特質包括：參與(包括活動力和適應力)；承擔責任的強烈意願；激勵他人的能力；贏得和維持信任的能力；設定政策優先秩序的能力；採取彈性行動的能力；以及全方位的視野、高瞻遠矚的能力、高度的求知慾望。
- (6) 強調的是有效溝通的能力、運用參與式決策的能力、處理衝突的能力、有遠見/計劃與目標的設定能力、協商的能力、連結理念的能力、創造性思考的能力、以及創造變遷的能力等各種能力的重要性。

(六)、「太魯閣國家公園特殊傑出價值」報告書

1. 摘要

本計畫完成「太魯閣國家公園特殊傑出價值」報告書，報告顯示「太魯閣國家公園特殊傑出價值」涵蓋太魯閣全區之「特殊傑出特殊傑出價值清單(譬如地質價值、水文價值、生物價值、社會文化價值、景觀價

值、觀光遊憩價值、與教育價值)」。

2. 主要研究成果

- (1) 完成國內也是東北亞第一個「國家公園特殊傑出價值」報告書。
- (2) 「太魯閣國家公園特殊傑出價值」報告書不僅幫助確認未來定位與願景、確認內部重要管理課題，亦可做為規劃與管理的基礎。一旦確立原則，便可完成國家公園 VE+RP 的雙重任務，解決遊客承載量的問題。

(七)、遊客對太魯閣國家公園經營管理態度之調查

1. 摘要

在了解「國家公園行政組織與相關法令」、「政策管理與太管處的自我定位」、公眾與遊客對「太魯閣國家公園的宗旨目的與重要性」、及指出「太魯閣國家公園顯著特出的價值」之後，本計畫團隊認為有必要進一步了解「公眾對太魯閣國家公園經營管理態度」，也就是公眾究竟持有觀光發展導向態度或是生態保育導向態度，如此，在訂定未來 VERP 管理分區經營管理目標與願景，才會有所依據。民眾對國家公園與保護區的經營管理態度的研究是有幫助的，因為進一步了解驅動這些態度背後的力量，將有助於國家公園管理人及政策決策者更了解民眾的態度，及這些態度是如何變化的。這樣當面臨「觀光發展」與「生態保育」衝突時，管理人與決策者才能有所因循。

本計畫抽樣採時間隨機抽樣，現場則採便利與配額抽樣。研究地點界定為太魯閣遊憩帶至天祥遊憩帶之區域，分別於假日和非假日進行訪問，於 2010 年 6 月至 9 月完成資料蒐集工作。總計獲得國內遊客問卷 403 份，國際遊客 195 份問卷。

2. 重要結果與發現

- (1)、國內遊客主要來自大台北地區、年齡主要為 18-35 歲、男女

相當、七成以自用車為交通工具、5人以下小團體佔七成。

(2)、國際遊客主要來自美加地區、18-35歲佔七成、男性七成、平均使用車輛為1輛，伴遊團體大小為3.4人。

(3)、研究結果顯示，受訪遊客多傾向國家公園以非發展取向之生態保育經營管理態度。

(4)、研究顯示，受訪遊客也接受國家公園以開發與發展觀光的經營管理態度。

二、VERP第二階段成果摘要

第二個階段是資料庫建立階段，包括兩項工作：(1) 資源調查與分析，並依據國家公園資源及遊客體驗品質的狀況制定VERP管理分區，及(2) 形成資源品質潛在指標。本計畫主要執行的工作是國內外遊客對太魯閣國家公園遊憩體驗內涵之調查、太魯閣國家公園遊憩使用、管理措施、遊憩衝擊與敏感度調查與分析、以及劃設清水斷崖經閣口至新白楊峽谷區VERP管理分區等工作。此階段的研究成果呈現如下。

(一)、遊客對太魯閣國家公園遊憩體驗內涵之調查 (國際遊客篇)

1. 摘要

本計畫乃針對太魯閣國家公園應用遊客體驗暨資源保護管理架構(VERP)進行VERP架構第四階段之「公園資料蒐集與分析」。國外現行之遊客體驗與資源保護(Visitor Experience and Resource Protection, VERP)架構可以用來解決遊客使用與承載量的問題。其規劃管理架構之第四個步驟是資源與遊客使用分析，是為本計畫之主要內容，並聚焦於國際遊客於本園區之遊憩體驗內涵。問卷訪查資料蒐集階段於2010年4月29日開始；2010年9月24日完成最後一次之資料蒐集工作。國際遊客採用英文問卷進行調查，共發放515份，拒訪142人，實際回收可用問卷373份，最後英文問卷有效回覆率為72.4%。研究地點界定為太魯閣遊憩帶(崇德遊憩區、遊客中心、砂卡礑步道、長春祠、布洛灣、燕子口、九曲洞等七

個地點)以及天祥遊憩帶，合計共八個調查點。

2. 主要研究發現

- (1)、太魯閣遊憩帶之主要國際觀光客，主以美國人為大宗，德國其次，加拿大第三。
- (2)、國際觀光客性別分佈男性與女性之比例約為2：1。
- (3)、國際遊客前來太魯閣國家公園，主要從事四大休閒活動，依序是：健行、騎自行車、散步、以及欣賞自然風景。
- (4)、國際遊客最喜愛之景點前三名分別是燕子口、砂卡礑、以及九曲洞。
- (5)、國際遊客停留最久之地區前三名分別是砂卡礑步道、天祥、以及燕子口。
- (6)、國際遊客認為，在園區內『見識當地特有動物的機會』、『公園內的地圖與指標』；以及『適切的遊客的數量』為重要程度較高，但園區內表現不甚良好之項目。
- (7)、國際遊客認為，在園區內『解說設施的數量』、『提供遊客乘坐的休閒桌椅』、以及『大眾型步道的規劃』並非絕對的重要，但是於園區內所有供給過度的狀況。

(二)、遊客對太魯閣國家公園遊憩體驗內涵之調查 (國內遊客篇)

1. 摘要

本計畫乃針對太魯閣國家公園應用遊客體驗暨資源保護管理架構 (VERP) 進行VERP架構第四階段之「公園資料蒐集與分析」。國外現行之遊客體驗與資源保護 (Visitor Experience and Resource Protection, VERP) 架構可以用來解決遊客使用與承載量的問題。其規劃管理架構之第四個步驟是資源與遊客使用分析，是為本計畫之主要內容，並聚焦於國內遊客於本園區之遊憩體驗內涵。在『國內遊客遊憩體驗內涵之調查』分項計畫中，我們針對於前來太魯閣遊憩帶之遊客進行問卷調查，經統計共

進行了1,895人次之問卷訪談，實際回收1,530份。另外，在接觸過程中，365位遊客拒絕回答，拒訪率為19.3%。研究地點界定為太魯閣閣口至九曲洞的峽谷地區，包括崇德遊憩區、遊客中心、砂卡礑步道、長春祠、布洛灣、燕子口、九曲洞、以及天祥遊憩帶，合計共八個調查點。另外，本研究亦搭配其他子計畫，訪問41位國內遊客、幹部與義解、當地居民。

2. 主要研究發現

- (1)、國內遊客主要以台北人為大宗，其次是花蓮及桃竹苗地區。
- (2)、國內遊客前來太魯閣國家公園，主要從事五大休閒活動，依序是：欣賞自然風景、放鬆心情、散步、騎自行車、以及拍照攝影。
- (3)、國內遊客最喜愛之景點，與國際遊客相同，前三名分別也是燕子口、砂卡礑、九曲洞。
- (4)、國內遊客停留最久之地區前三名分別是砂卡礑、天祥、與布洛灣。
- (5)、超過四成之國內遊客因為國家公園過於擁擠而改變其旅遊計畫。
- (6)、國內遊客大多指向九曲洞與燕子口一帶落石頻繁區域為不安全之區域。
- (7)、國內遊客認為，在園區內『地圖與指標』、『保持良好的公共設施』、『未遭破壞的自然環境』、『避雨和乘涼的場所』、『整體步道的狀況』以及『沒有垃圾與雜物的環境』為重要程度較高，但園區內表現不甚良好之項目。
- (8)、以停車場現地分析來看，研究結果發現腳踏車停放之高峰期多在中午 12:00 以前；私家轎車之高峰停放時段為上午 11:00 到下午 14:00 之間；中大型遊覽車出現之高峰期，則是在下午 14:00 以後；而機車則無明顯之停放高峰期。
- (9)、根據觀察，陸客平均於各景點停留時間為 30 分鐘，其特性有以

下數項：1.)聚集抽煙；2.)聚集於景點名稱牌誌與牌樓前拍照；3.)集體前行；4.)對現場施工之岩壁開鑿與落石頗感興趣；5.)有聚集於販賣部前之現象；6.)對於解說牌不感興趣；7.)對於管理站之解說模型頗感興趣，紛紛上前觸摸拍照。

(三)、太魯閣國家公園遊憩使用、管理措施、遊憩衝擊與潛在指標之調查

1. 摘要

本計畫乃針對太魯閣國家公園應用遊客體驗暨資源保護管理架構（VERP）進行VERP架構第四階段之「公園資料蒐集與分析」，內容著重於了解遊客不當行為及對太管處自然資源管理的認知與態度、遊憩衝擊，包括自然環境與遊憩品質的衝擊、及資源衝擊與敏感度之調查與分析。研究方法是以深度訪談法來蒐集資料，研究對象包括志工、當地原住民、遊客與登山客、以及觀光產業業者，共訪問41位。

2. 主要研究發現

- (1)、遊客不當行為種類眾多，但主要來自大陸客與團客。
- (2)、交通與停車問題及砂卡礑步道係太管處重要的管理課題。
- (3)、自然生態文化資源保育與經濟發展並非絕對不相容。
- (4)、指認出自然資源、文化資源與遊憩資源衝擊與遊憩使用的相關性。
- (5)、指認出峽谷區、海岸區與高山區的潛在自然資源與遊憩資源指標。

(四)、清水斷崖經閣口至新白楊峽谷區VERP管理分區之劃設

1. 摘要

本計畫乃針對太魯閣國家公園應用遊客體驗暨資源保護管理架構（VERP）進行第一期操作，工作內容著重於 VERP 工作團隊的成立、與工作團隊進行 VERP 架構之工作坊、並選一特定範圍進行 VERP 管理分區之劃設。於期初至期中，初步蒐集太魯閣國家公園之圖資，並完成第一次工作坊之辦理。工作坊中初步形成 VERP 工作團隊，使管理單位了解 VERP 架構可解決問題之範疇，並擬訂第一期計畫針對清水斷崖經閣口至新白楊之峽谷地區進行第一期之 VERP 管理分區劃設。期中至期末則透過工作坊，由計畫團隊與

管理處同仁針對清水斷涯經閣口至新白楊之峽谷地區，根據遊憩機會序列架構進行 VERP 遊憩體驗分區之討論與劃設。劃設結果顯示此區遊憩體驗形式受可及性影響，由峽谷公路向兩側山區所提供的遊憩體驗有漸趨原始的情形；即公路提供了自然路徑體驗，並依次為半原始型有機動車輛、半原始無機動車輛、至原始等體驗型態向公路兩側山區發展。在此遊憩體驗分區劃設的基礎上，建議未來針對各分區應設定適當指標及管理標準，並擬訂管理計畫以落實資源保護及遊憩體驗品質之維護工作。

本計畫太管處合作，透過兩次工作坊及一次國際研討會了解目前台灣及全球國家公園經營管理所遭遇的問題，並透過與國內外專家學者之互動及討論尋求各項問題可能的解決策略。此外，在太魯閣 VERP 管理分區之劃設方面，計畫透過工作坊之教育訓練並以清水斷涯經閣口地區至新白楊段試作管理分區之劃設，在分組討論及分析整合之後，共將此區依地理位置及遊憩體驗類型細分為 19 個小區。

2. 重要研究發現

(1)、本計畫參考兩組劃設之管理分區之後，為便於太魯閣國家公園管理，結合鄰近同屬性之步道，初步整合為 19 個分區，包括公路、太魯閣、長春祠、布洛灣、蓮花池、西拉岸、石碇仔、砂卡噹—大禮大同、錐麓、蓮花池—合流—綠水、天祥—白楊、清水山—立霧山、三角錐山—立芹山、新城山—丹錐山—塔山、荖西溪、朝暎山、梅園竹村、沿海林道、小瓦黑爾溪（袋角山）。

(2)、完成 VERP 管理分區整合劃設，包括分區屬性、步道編號、各分區的目標以及理想資源與遊憩體驗狀況等（見表 1）。

(3)、完成太魯閣 VERP 管理分區整合圖（見圖 1）。

表 1 本計畫 VERP 管理分區整合劃設表

整合分區					
分區編號	公路	分區屬性	自然路徑	包含步道編號	蘇花公路、中橫公路、A1、A2、A3
管理分區目標 理想的資源與 遊客體驗狀況	休憩、海濱地景觀賞。 可及性高。 落石危險。				
分區編號	太魯閣	分區屬性	自然路徑	包含步道編號	A5、B1、B2
管理分區目標 理想的資源與 遊客體驗狀況	一般遊憩解說服務、民生必需設施與環境教育資訊提供。 遊憩壓力高。			停車空間壓力。 遊客接駁壓力。 遊客服務設施管理壓力。	
分區編號	長春祠	分區屬性	自然路徑	包含步道編號	B8
管理分區目標 理想的資源與 遊客體驗狀況	高聳山壁景觀。 落石危險。 人文歷史巡禮。				
分區編號	布洛灣	分區屬性	自然路徑	包含步道編號	A6、A7、A8
管理分區目標 理想的資源與 遊客體驗狀況	地質景觀保育與遊憩體驗。 特殊地景之保育。 落石之防護與宣導。				
分區編號	蓮花池	分區屬性	半原始有 機動車輛	包含步道編號	B5
管理分區目標 理想的資源與 遊客體驗狀況	天然高山湖泊景觀。 自然原野區域，野生動植物極多，行走期間注意安全。				
分區編號	西拉岸	分區屬性	半原始有 機動車輛	包含步道編號	C8
管理分區目標 理想的資源與 遊客體驗狀況	原住民保留地。 人文探索。 須入山申請。				
分區編號	石碇仔	分區屬性	半原始無 機動車輛	包含步道編號	C7
管理分區目標 理想的資源與 遊客體驗狀況	古道探索。 須入山申請。				
分區編號	砂卡噹-大禮大同	分區屬性	半原始無 機動車輛	包含步道編號	A4、B3
管理分區目標 理想的資源與 遊客體驗狀況	親水、自然體驗。 原住民文化互動體驗。				

表 1 本計畫 VERP 管理分區整合劃設表 (續)

分區編號	錐麓	分區屬性	半原始無 機動車輛	包含步道編號	C1
管理分區目標 理想的資源與 遊客體驗狀況	古道歷史人文之保護。 石灰岩之植被保育與環境教育。 遊客深度體驗。				
分區編號	蓮花池-合流-綠水	分區屬性	半原始無 機動車輛	包含步道編號	A9、C3、C9
管理分區目標 理想的資源與 遊客體驗狀況	自然體驗。 古道歷史人文之保護。				
分區編號	天祥-白楊	分區屬性	半原始無 機動車輛	包含步道編號	A10、B7、 C4、C13
管理分區目標 理想的資源與 遊客體驗狀況	自然體驗。 健行體驗。 地勢陡峻。				
分區編號	清水山-立霧山	分區屬性	原始	包含步道編號	C27、D14
管理分區目標 理想的資源與 遊客體驗狀況	生態資源豐富、植物茂盛。 健行體驗。 賞景。				
分區編號	三角錐山-立芹山	分區屬性	原始	包含步道編號	C15、C17
管理分區目標 理想的資源與 遊客體驗狀況	瀑布探源。 山岳景觀。 生態觀察。			健行體驗。	
分區編號	新城山-丹錐山-塔 山	分區屬性	原始	包含步道編號	C18、C28
管理分區目標 理想的資源與 遊客體驗狀況	山岳景觀。 登山健行。 生態觀察。			人文史蹟。	
分區編號	荖西溪	分區屬性	原始	包含步道編號	C16
管理分區目標 理想的資源與 遊客體驗狀況	溪谷景觀 登山健行。 生態觀察。				
分區編號	朝墩山	分區屬性	原始	包含步道編號	C22
管理分區目標 理想的資源與 遊客體驗狀況	登山健行。 生態觀察。				

表 1 本計畫 VERP 管理分區整合劃設表 (續)

分區編號	梅園竹村	分區屬性	原始	包含步道編號	B6
管理分區目標 理想的資源與 遊客體驗狀況	田園風光。 溪流景觀。 地質觀察。				
分區編號	研海林道	分區屬性	原始	包含步道編號	B4
管理分區目標 理想的資源與 遊客體驗狀況	動植物生態。 自然體驗。				
分區編號	小瓦黑爾溪	分區屬性	原始	包含步道編號	C19
管理分區目標 理想的資源與 遊客體驗狀況	溪谷景觀。 登山健行。 生態調查。				

資料來源：本研究

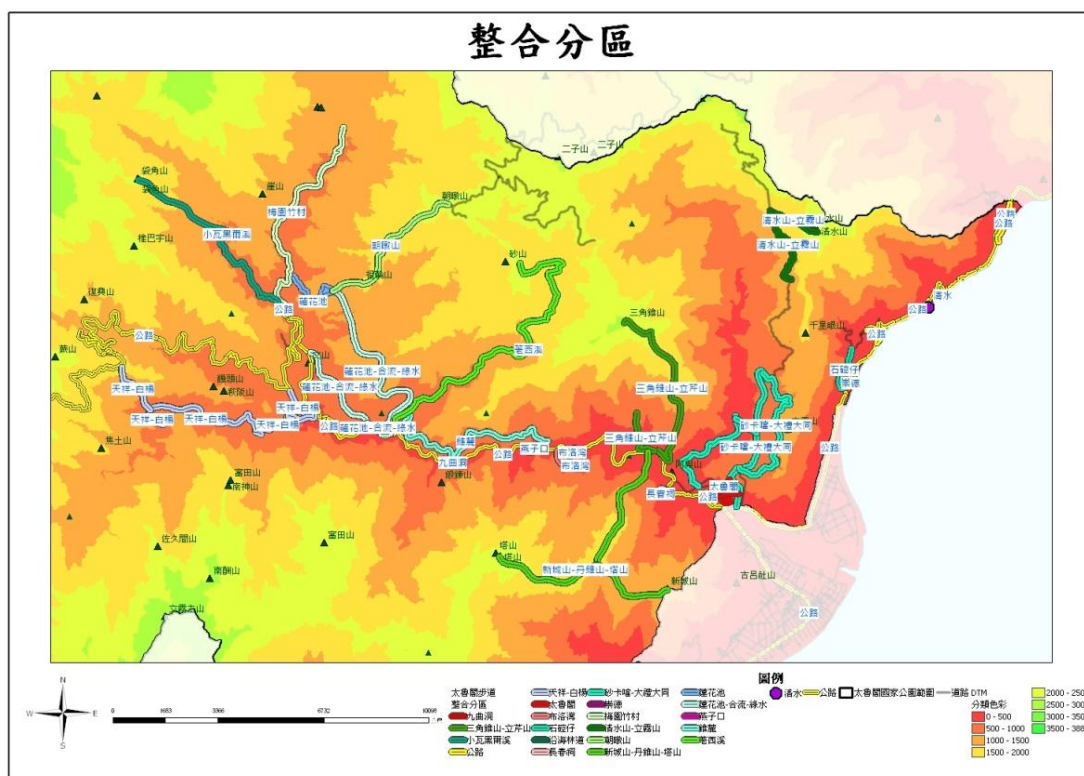


圖 1 太魯閣 VERP 管理分區整合圖

資料來源：本研究

貳、太魯閣 VERP 總計畫之自我評估

- (一)、本計畫以短短一年的時間完成了 VERP 九個步驟四個階段大半的工作項目，甚至完成了第三階段「潛在指標」的部分指認工作，可謂進度超前。
- (二)、本計畫特別注重「公眾參與與策略」，研究過程中參與的公眾包括：國內遊客、國際遊客、大陸遊客、登山客、志工、在地居民、原住民、觀光業者、生態保育與原住民研究專家等，此為奠定 VERP 經營管理架構執行成功的重大步驟。
- (三)、本計畫在「太魯閣資源調查與遊客基本資料與旅遊型態」資料不齊全的狀況下進行「遊憩體驗與遊憩衝擊」調查，對未來各 VERP 管理分區的經營管理目標與「理想遊憩體驗與資源狀況」的界定將會有很大的幫助。
- (四)、本計畫完成國內也是東北亞第一個「國家公園特殊傑出價值」報告書。不僅幫助確認未來定位與願景、確認內部重要管理課題，亦可做為規劃與管理的基礎。
- (五)、本計畫也將清水斷崖經閣口地區至新白楊段劃設成 19 個 VERP 管理分區，並以 GIS 製成 VERP 管理分區圖。各分區均指出其分區屬性、步道編號、各分區的目標以及理想資源與遊憩體驗狀況等。

參、美國國家公園 VERP 歷史沿革對太管處 VERP 計畫之啟示

一、美國國家公園 VERP 歷史沿革

遊客體驗與資源保護 (VERP) 程序是美國國家公園署在 1990 年代晚期 (USDINPS 1997)，為了因應未遵守 1978 年一般授權法案 (General Authorities Act) 承載量命令遭到批評才開始發展的。VERP 發展的目的是要解決國家公園與日劇增的遊憩使用。遊憩使用不可避免會造成資源與遊憩品質下降或改變，因此 VERP 就是要找到「資源與遊憩品質可接受改變」的底線。VERP 最早應用在拱門 (Arches) 國家公園 (Manning et al. 1995)，國家公園署於 1997 年制定 VERP 架構操作手冊 (The VERP Framework: A Handbook for Planners and Managers (NPS 1997)，供轄下各國家公園遵守，並且於 1998 年開始應用在優勝美地 (Yosemite) 國家公園的整體管理計畫程序中使用。

二、美國優勝美地國家公園 VERP 計畫發展歷程

優勝美地 (Yosemite) 國家公園在 1998 年開始推行 VERP 計畫，此計畫主要以 Merced River 河谷為場域，其執程序共分為四個階段與九個步驟 (如下)。優勝美地以七年的時間 (1998-2004) 完成前三個階段，並以五年的時間 (2004-2009) 完成監測階段，包括制定 10 指標的監測操作手冊 譬如非正式步道，野生動物偷食人類食物，河堤侵蝕，及印地安民俗植物使用等監測手冊。

(一)、規劃階段

1. 組成跨領域研究團隊及國家公園工作小組
2. 發展公眾參與策略，包括指認特殊傑出價值
3. 檢視國家公園目標宗旨及重要性

(二)、調查階段

4. 生態與遊憩資源調查
5. 形成資源品質潛在指標

(三)、指標階段

6. 指認與挑選指標

7. 制定指標的標準

(四)、監測階段

8. 建立監測操作手冊

9. 建立管理行動綱領

三、對太管處 VERP 計畫之啟示

從優勝美地執行 VERP 的經驗，可以獲得兩個重要啟示，如果太管處要成功推動與執行 VERP 計畫的話。

(一)、VERP 是美國國家公園署重要的施政方針

VERP 計畫在優勝美地獲得重大成就，並成為世界各國的楷模。

(二)、VERP 是一個循環與持續的過程

優勝美地僅僅制定「指標與監測操作」就花了五年的功夫。截至目前為止，優勝美地已蒐集幾萬筆的「非法步道」與「黑熊出沒」的資料，並成為「管理決策」的重要依據。而在人力與財力的投入更是可觀，以經費預算為例，光是一個「黑熊獵食遊客食物」監測計畫一年就需要 50 萬美金的經費。

(三)、VERP 不是一個快捷簡單或一次解決的架構

優勝美地花了至少五年的時間，從事 VERP 教育訓練，讓國家公園全體員工取得共識，並承諾全力以赴。每年更舉辦 VERP 成果研討會與工作坊。

(四)、太管處執行 VERP 須謹慎務實，儘速證實 VERP 對管理有幫助

太管處執行 VERP 必須謹慎實務不好高騖遠，應該先應用在遊客使用密集或生態破壞嚴重的地區（譬如：峽谷或砂卡礑步道）。因為應用 VERP 要耗費許多人力物力，特別是 VERP 監測階段，因此集中火力於局部地區比較容易達成預期成果。

肆、太魯閣 VERP 總計畫對「保育研究」之建議

一、立即可行之建議

- (一)、**VERP 管理分區目標檢討與確認**：本計畫將清水斷崖經閣口地區至新白楊段劃設成 19 個 VERP 管理分區，立即的未來需要「委託研究」或「內部幹部會議」討論並具體訂出各分區未來理想的「資源狀況」與「遊憩體驗狀況」，並確認那些分區比較需要進行「指標標準指認」與「監測手冊與執行」。
- (二)、**進行砂卡礑步道的監測計畫**：VERP 經營管理架構下一個立即可行的計畫，宜從事比較立竿見影成效的研究。譬如砂卡礑步道的監測計畫，將遊客不當行為與商業行為、及步道品質等列入擬監測的指標，監測上述行為，一方面製作監測手冊，並擬定監測執行方案。
- (三)、**進行遊客對落石與危險知覺研究**：由於太魯閣峽谷的地質特殊，加上地震與颱風頻繁，落石與遊客安全的問題，太管處不宜掉以輕心，建議立即進行遊客對落石與危險知覺研究，範圍可以包括文山溫泉與九曲洞與燕子口。

二、中長期之建議

- (一)、**建置 VERP 系統經營管理資訊平台**：VERP 系統是一個長期持續性的經營管理系統，除了需要完整的基礎資料收集分析之外，持續性的監測資料的收集與分析，紅黃綠燈顯示機制的及時反應等都需要有一個資訊整合的平台來將所有研究調查內容分享給國家公園系統以及自然資源的遊憩使用者。因此，建議管理處規劃設置 VERP 網路資訊平台，以呈現這三年以來的研究成果、未來持續性監測資料分析、以及資源維護狀況與遊客體驗滿意度的及時展現。
- (二)、**從事中長期「交通與停車」保育研究**：葉世文署長在 2010 保育研究人才培育與願景研討會中提到太管處重要的管理課題包括「交通與停車」及「砂卡礑步道」，因此太管處應積極從事中長期研究，以下為一些可能的研究題目。
 - 遊園巴士的成本效益評估
 - 遊園巴士的行駛路線與時段規劃
 - 遊園巴士對當地交通業者衝擊之評估

公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究

- 遊園巴士與導覽解說服務之配套方案
- 遊園巴士收費問題之研究

(三)、從事中長期「砂卡礑步道」保育研究：相關研究題材如下

- 砂卡礑溪水資源與品質之調查與監測 (水資源專家)
- 承載量調查：設施、停車、與社會心理承載量調查
- 承載量調查：裝機計數遊客數，監測車輛、擁擠、噪音、抽煙、垃圾、遊客行為、擺攤 (時段、季節)
- 砂卡礑步道經濟效益評估
- 指認「自然」與「社會遊憩」品質指標
- 編製「監測手冊」，並定期執行「砂卡礑步道」品質監測

(四)、從事中長期「文山溫泉」保育研究：相關的研究題材如下

- 遊客對落石與危險知覺研究 (Wolfgang and Ulrikel)
- 危險告知與責任歸屬問卷調查
- 落石與災害防治之法律、保險問題研究
- 文山溫泉存留問題研究
- 文山溫泉落石監測評估
- 落石發生處理與應變方案 (景點關閉)

伍、太魯閣 VERP 總計畫對「經營管理」之建議

一、立即可行之建議

- (一)、**制定團客管理辦法**：不論問卷調查或深度訪談的結果都顯示團客的不當行為與旅遊模式，導致生態與遊憩衝擊最大的因素，並因而對其他遊客產生排擠效應。可以考慮的管理辦法包括「降低瞬間集中」、「收取清潔費」、「停車位收費」、「多設垃圾筒與煙灰缸」、「對不當行為嚴格執行」、「建立預約制度」等。當然，這些應在團客較集中區域實施，且所有的辦法都需要仔細評估。
- (二)、**主動提供流動式諮詢人員以及景點駐點解說**：基於上述的理論，主要的遊客是進入園區，而不是停留在遊客中心，因此，若能主動提供流動式諮詢人員，以及景點駐點解說，將革命性的改變國人對國家公園「公務員心態」的服務態度。這才是「精進服務效能」最高指導原則。
- (三)、**對團客增加人員引導與設施引導服務及人員引導**：於假日增設駐點人員，預先告知團客活動之範圍，將高密度之使用限縮於單一區域。設施引導：於各販賣部前，增加座位，以及提供實體解說教材之模型，以有助於整個團體聚集休憩，並滿足其拍照、觸摸之特殊偏好。
- (四)、**對於團客較為密集之區域（如：九曲洞、砂卡礑），當進行分流措施**。對於網上的資訊站、旅遊手冊之提供、以及景點資訊牌誌上，應詳列更多替代景點、資源、甚至其他活動的資訊。以利遊客面臨較密集之使用時，有更彈性之選擇以避開擁擠之情況，增加遊憩體驗的滿意度。

二、中長期之建議

- (一)、**建立太魯閣國家公園商標與太管處的形象**：本計畫顯示遊客（多為外地客）與居民都肯定太管處過去在自然生態及文化與遊憩各方面的努力。然而，太管處往往會遭到大眾媒體、當地原住民以及利害關係人嚴厲或甚至不實的批評，導致形象受損。本研究因此建議太管處應該立即著手塑造太管處正面的形象，特別是在資源保護、遊憩體驗、與文化保存上多年來的努力。
- (二)、**重新檢視並改善現行的志工制度**：雖然志工顯示極高的「自然生態與文化」衝擊的知覺，但是假如志工都只是賦予「坐櫃台」的工作，也不能擔任更具有彈

性與主動的服務任務，殊為可惜。因此，建議本研究重新檢視並改善現行的志工制度，這樣的建議可以包括檢視現在志工的服勤效能，以及志工招募、課程設計與獎勵制度的檢討與改善，這樣肯定可以提升太魯閣國家公園的整體服務效能。

(三)、**密切注意團客的排擠效應**：因應即將開放之團客自由行，管理單位應嚴密監控團客對於本地遊客與國際遊客之排擠效應。並持續利用人員與設施之引導，減少大型團體對於擁擠程度的增加。

(四)、**培養太管處幹部成為「政策企業家」**：太管處不論要推動 VERP 經營管理架構，或是推動任何政策，需要具有政策目標明確性與優先性敏感的幹部，才能具有決策能力。

附錄六 期中、期末報告會議紀錄
期中報告

太魯閣國家公園管理處

「99年度太魯閣國家公園管理處委託研究計畫四案期中簡報」簽到簿

時間：99年5月24日(星期一)上午9點00分	
地點：本處會議室	
主持人：游處長登良 <i>游登良</i> 記錄：高欣 <i>高欣</i>	
報告人： <i>許義忠、王珩、曾山平、鄧</i>	
出席	簽到處
處長室	
企劃經理課	<i>張</i>
環境維護課	<i>何文成 簡</i>
解說教育課	<i>黃志強</i>
保育研究課	<i>傅俊山 高欣</i>
遊憩服務課	<i>林忠</i>
合歡山管理站	
天祥管理站	
布洛灣管理站	<i>邱</i>
蘇花管理站	

「99 年度太魯閣國家公園管理處委託研究計畫四案期中簡報」會議紀錄

第 1 案 VERP 管理模式應用於太魯閣國家公園之研究

第 2 案公眾對國家公園經營管理態度之研究

第 3 案國際遊客於太魯閣國家公園遊憩體驗內涵之研究

第 4 案精進太魯閣國家公園服務效能之研究

簡報：略

討論：

張副處長登文：

1. 受託團隊使用之分區圖可能為舊版，請更新為二次通盤檢討後之版本。

環境維護課何課長文晟：

1. VERP 架構下的分區是否與現行規劃中的第三次通盤檢討有相當程度的整合及法令效力？而重新擬訂之管理分區如很細，其管理措施也會增加，是否會有管理成本的提高。

2. 公眾對經營管理之參與除問卷與訪談外，當地居民及相關媒體等意見參與是否要進行，或有其他建議或相關的方向。

遊憩服務課林課長忠杉：

1. 依「國際遊客於太魯閣國家公園遊憩體驗內涵之研究」報告書內容，國際遊客之調查好像排除陸客，其原因為何？

布洛灣管理站邱主任媚珍：

1. 與忠杉課長相同意見，大陸遊客是不可忽視的團體建議放入調查中資料中，具一定程度的參考價值。

2. 由報告中理解 VERP 分區架構為管理上可運用之工具，但請確認是否與相關法令規定，如國家公園法或相關中程計畫等是否有衝突之情形。

解說教育課黃課長志強：

1. 國際遊客 400 份問卷數量，其代表性是否足夠？請老師再評估。

2. 「公眾對國家公園經營管理態度之研究」問卷設計部份題目內容，好像不符合現有情況，建議修正。

逢甲大學王正平教授：

1. 有關分區圖的更新，我們會以貴處最新圖層資料作進一步作業。
2. 舊有的承載量管理方式是以資源保育的觀點出發，而國際上較先進且符合國家公園宗旨之管理方式應納入遊憩體驗做為管理的核心，如未來能整合至國家公園通盤檢討計畫書內，則可提昇其法令位階。
3. 由於 VERP 指標即是依據資源保育與遊憩體驗綜合評估訂定的指標，依不同細部分區做不同指標監測的管理方式，能即時反應現場狀況而進行管理措施的介入，較單純齊頭式的人數限量管制，能更符合資源保護目的，其投入成本應不會增加太多。。

東華大學許義忠教授：

1. VERP 架構下的分區如能與現在行規劃中的第三次通盤檢討進行概念上的溝通應屬可行，但時程須由管理處或是更上級單位主導，受託單位目前僅能依循合約範圍進行調查與規劃並提出建議。
2. 何課長提到細部分區後的經營管理成本提升的狀況，確實有這樣的可能，但為提升保育與遊憩的品質投入相對的成本應屬合理，也是國家公園應該做的工作。
3. 公眾態度部分，主要仍是以座談與問卷方式來取得相關民眾與團體及其他伙伴機關之態度與主張意見，而管理政策與措施的公開與程序透明是必要的方式，提供公眾意見的自由表達途徑(如留言板與首長信箱)也是促進參與經營管理的管道，另外也許製作 VERP 解說宣導品，透過宣導教育民眾認同 VERP 這項管理工具，進而提升公眾參與相關管理等工作(如指標監測等)。

東華大學魯炳炎教授：

1. 本人負責公共行政與相關法令分析之部分，正逢行政系統組織再造，國家公園署即將成立之際，未來將依據相關法令針對國家公園署的角度，於報告書之提出探討分析未來的國家公園與公眾夥伴的相互關係。

東華大學曾永平教授：

1. 問卷數目前為國外 74 份；國內 426 份，樣本數還不足夠，故初步分析之成果仍有變數，等未來樣本數達一定數量後才有代表性的意義。問卷內容部份會再檢視與修正。

2. 依據許義忠老師 98 年完成「太魯閣國家公園遊客喜好與厭惡問題探討分析第一期」成果與經驗，大陸旅行團的數量對於整個遊憩行為確實具有相當大的影響力，但因其不習慣問卷訪談，恐有相當程度失真的狀況，日本與韓國遊客亦屬團進團出，且模式固定，所以依以往分析已掌握其相關意見內涵。
3. 針對問卷內容、對象、份數及地點，我們會重新邀集團隊老師開會研商再據以調查與分析。

結論：

1. 本四案件經與會人員討論建議，相關事項請受託單位納入參考。
本次會議四案期中簡報內容符合本處需求，審核通過，並請受託單位依合約辦理後續研究與作業。

期末報告

太魯閣國家公園管理處

「公眾對國家公園經營管理態度之研究」期末簡報簽到簿

時間：99年12月15日(星期三)上午10點00分	
地點：本處會議室	
主持人：游處長登良	
紀錄：高欣	
報告人：許英子	
出席	簽到處
張副處長登文	張登文
許秘書英文	許英子
企劃經理課	夏占平
環境維護課	何文斌
解說教育課	黃志強
保育研究課	傅俊山 高欣 柯宗 蔡佩強 王蓮
遊憩服務課	林思敏
合歡山管理站	
天祥管理站	
布洛灣管理站	邱昭訂
蘇花管理站	
韓大奇	李英孔 林文璋 夏占平 曹水甲
	林展豐

99 年委託研究計畫「公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究」案

期末審查會議紀錄

一、時間：99 年 12 月 15 日上午 10 時正

二、地點：本處會議室

三、主持人：游處長登良

記錄：高攸

四、出席人員：詳簽名冊（略）。

五、主辦課室報告：

本案已依合約第二條規定(99 年 11 月 20 日前)提出期末報告書，並出席本處排定今日之期末審查會議。

六、討論：

(一)對於國家公園的長期發展而言，如何處理好和在地不同的原住民族與當地社區民眾的相關事務，建立起共存共榮的夥伴關係，甚至建構更為完善的共同管理制度，當是未來的當務之急。對於這一部份，政府已經在立法院審議中行政院版國家公園法修正案內的第一條條文當中做出具體的回應。

(二)本計畫出爐的「太魯閣國家公園特殊傑出價值報告書」是一個新的嚐試，其編製過程仍有很大的改善空間，同時，隨著時代的演變，國家公園政策的調整，「太魯閣國家公園特殊傑出價值報告」應該持續加以檢討或更新。

(三)太管處在推動「遊客體驗與資源保護(VERP)管理架構」，除了對民眾與遊客行銷之外，也應該注重處裡橫向溝通與共識，並且注重處署之溝通與關係。

七、結論：

(一)本期末簡報符合本處要求，同意備查。有關各與會人員相關意見和建議，請受託單位參酌辦理。

(二)請受託團隊依相關格式要求及合約規定辦理後續結案事宜。

參考書目

- 中央氣象局全球資訊網。2010。關於本局。組織與沿革。網址：<http://www.cwb.gov.tw/>。檢索日期：2010/12/01。
- 內政部營建署全球資訊網。2010。主題網站。國家公園。關於國家公園。國家公園簡介。組織編制。網址：
http://np.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=130。檢索日期：2010/12/01。
- 內政部營建署。1984。《太魯閣國家公園遊憩資源及遊客調查》。台北：內政部營建署。
- 內政部營建署太魯閣國家公園管理處。2003。《太魯閣國家公園生態旅遊行動計畫綱要》，花蓮：內政部營建署太魯閣國家公園管理處。
- 內政部營建署，2005。生態旅遊白皮書。資料來源
http://pda.campmi.gov.tw/web/index.php?option=com_content&task=view&id=7962&Itemid=124 (Last visited, October 13, 2007)
- 內政部營建署網站。2010。http://np.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=129，檢索日期：2010/05/10。
- 丘昌泰。1995。《公共政策：當代政策科學理論之研究》，台北：巨流圖書。
- 王鑫。1983。〈太魯閣-合歡山地區生態及景觀資源評估〉，《建築與城鄉研究學報》，2(1): 151-162。
- 行政院環保署，2007。2002 生態旅遊年工作計畫—生態旅遊地環境監測機制。
<http://www.epa.gov.tw/ch/DocList.aspx?unit=8&clsone=553&clstwo=409&clsthree=0&busin=336&path=6346> (Lasted visited, September 6, 2007)
- 行政院研究發展考核委員會網站。2010a。行政院組織新架構。網址：
<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4151901&ctNode=11593&mp=14>。檢索日期：2010/12/01。
- 行政院研究發展考核委員會網站。2010b。政院組織改造，行政院組織新架構，新機關組織調整規劃報告審定結果，環境資源部。網址：
<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4529654&ctNode=11593&mp=14>。檢索日期：2010/12/01。
- 更生日報。2010/06/01。「立院初審 設國家公園須原民同意 但建物相關開墾及遊憩區、保護區禁獵採礦未有共識 朝野協商」，更生日報台北 31 日電，第 15 版。
- 汪明生、朱斌好。1999。《衝突管理》，台北：五南圖書。
- 朱志宏。1998。〈公經理人的角色與功能：領導人、談判家、行銷家〉。收錄於《行政管理論文選輯第十二輯》，頁 233-261，台北：銓敘部。
- 宋秉明。2002。《國家公園組織隸屬之研究計畫》，內政部營建署太魯閣國家公園管理處委託研究報告，花蓮：內政部營建署太魯閣國家公園管理處。
- 宋餘俠、謝偉智。2009。〈行政院組織改造設計原則與實務〉。《研考雙月刊》，33(3): 58-71。
- 宋秉明。2002。《國家公園組織隸屬之研究》，花蓮：內政部營建署太魯閣國家公園管理處。
- 李人岳。2010/11/12。「國家公園法三讀通過，國家自然公園有法源」，中廣新聞網。
- 李鴻源。2004。水組織的改造：「環境資源部」組織之芻議，刊載於時報文教基金會主編，前瞻與決策—國土規劃政策環評與民參與，頁 435-455，台北：時報文教基金會。
- 李春安、許義忠、林玉峰、陳俊榮，2008。玉山國家公園自然資源與遊憩使用相關研究

公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之研究

- 分析。國家公園遊憩使用與資源保護研討會論文集，頁 279-284。11 月 14 日南投水里，玉山國家公園管理處主辦。
- 李嘉英、魏映雪。2005。《陽明山國家公園生態旅遊整體規劃案》，台北：內政部營建署陽明山國家公園管理處。
- 李素馨，2005。蘭嶼鄉海岸遊憩整體規劃，台東縣政府委託計劃報告。
- 李素馨、李維貞、謝宗恆，2005。提昇自然環境地區遊憩資源與遊憩體驗品質之規劃理念，首屆景觀教育大會論文集，中國上海：同濟大學。
- 林水波。2009。〈衝突領導〉。《T&D 飛訊》，77: 1-25。
- 林水波、沈佑龍。2009/11/21。政策企業家如何扮演好政策銀舌角色。2009 年台灣政治學會年會暨「動盪年代中的政治學：理論與實踐」學術研討會，新竹：玄奘大學公共事務管理學系。
- 林水波、莊順博。2009/05/23。政策利基—以台中縣市合併、台北縣市合併為例。2009 年台灣公共行政與事務系所聯合會(TASPAA)年會暨「全球化下新公共管理趨勢與挑戰—理論與實踐」國際研討會，高雄：國立中山大學公共事務管理研究所。
- 林水波、張世賢。2006。《公共政策》，第四版，台北：五南圖書。
- 林河名。2010/01/13。「政府再造／未來 14 部 8 會 3 獨立機關」，聯合報，第 A1 版。
- 林玲。2007。台灣國家公園。台北：內政部營建署。
- 林文和，2001。玉山國家公園遊客人數及遊憩活動對設施承載量之分析，應用倫理研究通訊，20: 51-55。
- 林河名。2010/01/13。政府再造／未來 14 部 8 會 3 獨立機關，聯合報，第 A1 版。
- 林晏州，2003。玉山國家公園步道遊憩承載量及經營管理策略之研究，國家公園學報，13(2): 27-48。
- 林晏州，2006。生態旅遊地承載量之評定，內政部營建署生態旅遊教育訓練教材，共 24 頁。
- 林晏州、陳惠美，2006。日月潭國家風景區遊客意見調查及遊客量推估（三），交通部觀光局日月潭國家風景區管理處委託研究報告，共 125 頁。
- 林朝欽，1987。遊樂對環境之影響與其因應措施，台灣林業，13(6): 33-37。
- 紀駿傑。2002。《原住民與國家公園/保護區共同管理之發展歷史、現況與個案之探討》，花蓮：內政部營建署太魯閣國家公園管理處。
- 姜蘭虹、楊麗秀。1984。《太魯閣國家公園遊憩資源及遊客調查》，台北：內政部營建署。
- 高明瑞。1990。〈台灣地區國家公園目標與認知差異之研究〉，《台灣銀行季刊》，40(4): 288-305。
- 許士軍。2008。〈推薦專文：探究『當責式管理』的思維與脈絡〉。見於張文隆譯，David Dealy、Andrew Thomas 著，《當責式管理》(Managing by Accountability)，台北：中國生產力中心。
- 許義忠、梁宇暉、李英弘、王正平、劉吉川編譯。2010。《遊憩規劃與管理架構評估：經營管理 VERP 模式之概念與應用》，台北：華立圖書。
- 許義忠，2004。管理階層對居民參與森林生態系統經營知覺，行政院農委會林業試驗所委託報告書，共 112 頁。
- 許義忠、方志鵬，2004。泛舟遊客接觸規範、擁擠知覺、知覺接觸數量之研究，觀光研究學報，10(4): 71-86。
- 許義忠、梁宇暉、劉吉川。2008。《玉山國家公園整體經營管理調查研究：遊客體驗與資源保護架構建立》期末報告，南投：內政部營建署玉山國家公園管理處。
- 陳水源、何猷賓（譯），1986。原野地區規劃上可接受改變限度之系統，台大森林學研究所森林遊樂研究室印行。

- 陳昭明，1989。自然保護與遊憩利用之爭論：以鴛鴦湖自然保留區供遊憩利用規劃為例，*戶外遊憩研究*，2(3): 3-10。
- 陳恆鈞、林原甲。2005。〈政策論述思考架構之探討〉。《T&D 飛訊》，38: 1-19。
- 陳恆鈞、劉邵祥。2007。〈由政策選擇觀點談政策變遷〉。《T&D 飛訊》，56: 1-18。
- 陳敦源。2008。〈公共政策行銷〉，余致力主編《公共政策》第十三章，頁 259-291。台北：智勝文化事業。
- 張瓊玲、張力亞。2010。行政院組織調整的評析：政治社會系絡觀點，*中國行政*，82: 81-1114。
- 詹中原。2003。《新公共政策：史、哲學、全球化》，台北：華泰文化事業。
- 黃文卿、林晏州，2002。台灣地區國家公園永續經營管理指標之研究：以玉山國家公園為例，*國家公園學報*，12(1): 74-95。
- 黃躍雯。2001。《築夢荒野：台灣國家公園的建制過程》，台北：稻香出版社。
- 經濟部水利署全球資訊網。2010。本署簡介。署務簡介。組織變遷。本署部分。網址：<http://www.wra.gov.tw/lp.asp?CtNode=2436&CtUnit=308&Base DSD=7>。檢索日期：2010/12/01。
- 楊正寬。2008。觀光行政與法規。台北：揚智文化。
- 魯炳炎。2009。〈政策企業家於政策行銷過程的角色扮演〉。《文官制度季刊》，1(3): 125-158。
- 鄭川如。2010/10/21。「原民自治之路 何其艱難」，*中國時報*，第 A14 版。
- 羅暉智。2010/06/01。「設國家公園 須當地原住民同意」，*蘋果日報*第 A7 版。
- 郭瓊瑩、蘇振綱，2007。國家公園中長程政策及策略規劃及成效評估機制之建立，內政部營建署研究報告，共 89 頁。
- 楊文燦、鄭琦玉，1995。遊憩衝擊認知及其與滿意度關係之研究，*戶外遊憩研究*，8(2): 109-132。
- 劉儒淵，1989。戶外遊憩對環境之衝擊及其管理維護，*戶外遊憩研究*，2(1): 3-18。
- 錢學陶、楊武承，1992。保護區遊憩衝擊與實質生態承載量之研究：以台北市四獸山植群為例，*戶外遊憩研究*，5(1): 19-56。
- 顏愛靜、官大偉，2002。不要再編織「共同管理國家公園」的美麗謊言，*現代地政*，225: 52-54。
- Anderson, D. H., D. W. Lime, and T. L. Wang. 1998. *Maintaining the Quality of Park Resources and Visitor Experiences: A Handbook for Managers*. St. Paul, MN: University of Minnesota, Department of Forest Resources, Cooperative Park Studies Unit.
- Anderson, James E., 2003. *Public Policymaking*, 5th edition,. New York: Houghton Mifflin Company.
- Bacon, J., J. Roche, C. Elliot, and N. Nicholas. 2006. VERP: Putting principles into practice in Yosemite National Park. *George Wright Forum* 23(2): 73-83.
- Bardach, Eugene, 1972. *The Skill Factor in Politics: Repealing the Mental Commitment Laws in California*, Berkeley, CA: University of California Press.
- 1998. *Managerial Craftsmanship: Getting Agencies to Work Together*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Baumgartner, Frank .R., 1989. *Conflict and Rhetoric in French Policymaking*, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- 2007. "Commentary EU Lobbying: A View from the US," *Journal of European Public Policy*, 14(3): 482-488.
- Baumgartner, F.R., and B.D. Jones, 1993. *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, IL: The University of Chicago Press.

- 1994. "Attention, Boundary Effects, and Large-Scale Policy Change in Air Transportation Policy," in Rochefort, David A., and Roger W. Cobb, (eds.), *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*, pp. 50-66, Lawrence, KA: The University Press of Kansas.
- 2002. *Policy Dynamics*, Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R., and Beth L. Leech, 2001. "Interest Niches and Policy Bandwagons: Patterns of Interest Group Involvement in national Politics," *The Journal of Politics*, 63(4): 1191-1213.
- Baumgartner, Frank R., Jeffrey M., Berry, Marie, Hojnacki, David C. Kimball, and Beth L. Leech, April 20-23, 2006. *The Structure of Policy Conflict*, paper presented at the annual meetings of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL: the Midwest Political Science Association.
- Belnap, J. 1998. Choosing indicators of natural resource conditions: A case study in Arches National Park, Utah, USA. *Environmental Management* 22: 635-642.
- Borins, Sandford, 1998. *Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Bouwen, Pieter, and Margaret McCown, 2007. "Lobbying Versus Litigation: Political and Legal Strategies of Interest Representation in the European Union," *Journal of European Public Policy*, 14(3): 422-443.
- Brewer, Gary, and Peter deLeon, 1983. *The Foundations of Policy Analysis*, Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Broscheid Andreas, and David Coen, 2007. "Lobbying Activity and For a Creation in the EU: Empirically Exploring the Nature of the Policy Good," *Journal of European Public Policy*, 14(3): 346-365.
- Buckley, R. C. (ed.). 2004. *Environmental Impacts of Ecotourism*. Wallingford, UK: CABI Publishing.
- Cahill, K. (2003). *Exploring the Structure and Development of Management Prescriptions for Public Lands*. Unpublished PhD Dissertation. Blacksburg, VA: Virginia Tech.
- Chase, W.H., 1984. *Issue Management: Origins of the Future*, Stamford, CT: Issue Action Publications.
- Cobb, R. W. and C. D. Elder, 1975. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, PA: The Johns Hopkins University Press.
- 1983. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, 2nd edition, Boston, MA: Allyn & Bacon.
- Cole, D. N. 2007. Seedling establishment and survival on restored campsites in subalpine forest. *Restoration Ecology* 15(3): 430-439.
- Cole, D. N. (2001). *Day users in wilderness: How different are they?* Ogden, UT: U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Rocky Mountain Research Station.
- Daley, Dennis M., & Katherine C. Naff, 2008. "Gender Differences and Managerial Competencies," in M. Van Wart, and L.A. Dicke (eds.), *Administrative Leadership in the Public Service*, pp. 281-294, Armonk, NY: M.E. Sharpe, Inc.
- Dealy, M. David, and Andrew R. Thomas, 2007. *Managing by Accountability: What Every Leader Needs to Know about Responsibility, Integrity-and Results*, Westport, CT: Greenwood Publishing Group.
- Eagles, P. F. J., M. E. Bowman and C. H. T. Tao. 2001. *Guidelines for Tourism in Parks and Protected Areas of East Asia*. Gland, Switzerland: IUCN World Conservation Union.
- Fairholm, Gilbert W., 1990. "Leadership," in Whicker, M.L., and T.W. Areason (eds.), *Public Sector Management*, New York: Greenwood Press.
- Farrell, T. A., T. E. Hall, and D. D. White. 2001. Wilderness campers' perception and

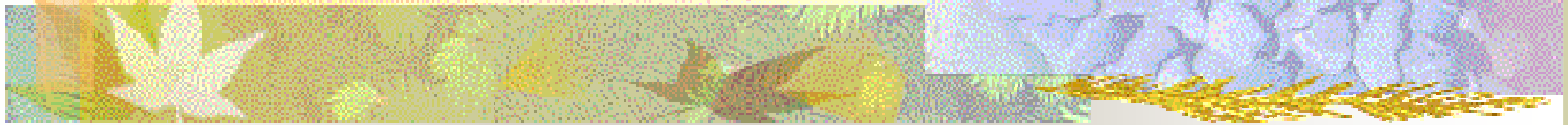
- evaluation of campsite impacts. *Journal of Leisure Research* 33(3): 229-250.
- Ferejohn, J. (1999). "Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability," in Przeworski, A., S.C. Stokes, and B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, pp. 131-153, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Gardner, John W., 1992. *On Leadership*, New York: The Free Press.
- Gross, J. E. 2003. *Developing conceptual models for monitoring programs*. Washington, DC: USDI National Park Service, Inventory and Monitoring Program. http://science.nature.nps.gov/im/monitor/docs/Conceptual_modelling.pdf.
- Hammit, W. E. and D. N. Cole. 1998. *Wildland Recreation: Ecology and Management*. New York: John Wiley & Sons.
- Heath, Robert Lawrence, 1997. *Strategic Issues Management: Organizations and Public Policy Challenges*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Heath, R.L., and Michael J. Palenchar, 2009. *Strategic Issues management: Organizations and Public Policy Challenges*, 2nd edition, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Hof, M. and D. Lime. 1997. Visitor experience and resource protection framework in the national park system: Rationale, current status, and future directions. In: S. F. McCool and D. N. Cole (comps), *Proceedings: Limits of Acceptable Change and Related Planning Processes: Progress and Future Directions*. General Technical Report INT-GTR-371. Ogden, UT: USDA Forest Service, Rocky Mountain Research Station, pp. 29-36..
- Hof, M., J. Hammett, M. Rees, J. Belnap, N. Poe, D. Lime, and R. Manning. 1994. Getting a handle on carrying capacity: A pilot project at Arches National Park. *Park Science* 14(1): 11-13.
- Hojnacki, Marie, 1997. "Interest Groups" Decisions to Join Alliances or Work Alone," *American Journal of Political Science*, 41(1): 61-87.
- IWGST (International Working Group on Indicators of Sustainable Tourism). 1993. *Indicators for the Sustainable Management of Tourism: Report of the International Working Group on Indicators of Sustainable Tourism to the Environment Committee, World Tourism Organization*. Winnipeg, Manitoba: International Institute for Sustainable Development.
- Jacobi, C. and R. Manning. 1997. Applying visitor experience and resource protection process to Acadia National Park carriage roads: A summary of research and decision-making. U.S. National Park Service Technical Report NPS/NESO-RNR/ NRTR/98-5.
- Jones, Bryan D., and Frank R. Baumgartner. 2005. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problem*, Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- King, P.J., and Roberts, N.C., 1987. "Policy Entrepreneurs: Catalysts for Policy Innovation," *The Journal of State Government*, 60: 172-178.
- Kingdon, John, 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown.
- Lawson, S. and R. Manning. 2002. Tradeoffs among social, resource, and managerial attributes of the Denali wilderness experience: A contextual approach to normative research. *Leisure Sciences* 24: 297-312.
- Leung, Y.-F. and J. L. Marion. 2000. Recreation impacts and management in wilderness: A state-of-knowledge review. In D. N. Cole, S. F. McCool, W. T. Borrie and J. O'Loughlin (comps.), *Wilderness Science in a Time of Change Conference - Volume 5: Wilderness Ecosystems, Threats, and Management*. Ogden, UT: USDA Forest Service, Rocky Mountain Research Station, pp. 23-48..
- Lewis, Eugene, 1980. *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Power*, Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Lockwood, M., G. Worboys, and A. Kothari. 2006. *Managing Protected Areas: A Global Guide*. London: Earthscan.

- MacKenzie, Chris, 2004. "Policy Entrepreneurship in Australia: A Conceptual Review and Application," *Australian Journal of Political Science*, 39(2): 367-386.
- MacRae, Duncan Jr., 1993: "Guidelines for Policy Discourse: Consensual Versus Adversarial," in Fischer, F., and J. Forester, (eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, pp. 291-318, Durham, NC: Duke University Press.
- Manning, R. E. 1999. *Studies in Outdoor Recreation: Search and Research for Satisfaction* (2nd ed.). Corvallis, OR: Oregon State University Press.
- Manning, R. E. 2001. Visitor experience and resource protection: A framework for managing the carrying capacity of national parks. *Journal of Parks and Recreation Administration* 19(1): 93-108.
- Manning, R. E., Y.-F. Leung, and M. Budruk. 2005. Research to support management of visitor carrying capacity of Boston Harbor Islands. *Northeastern Naturalist* 12: 201-220.
- Manning, R., D. Lime, M. Hof, and W. Freimund. 1995. The Visitor Experience and Resource Protection (VERP) Process: The application of carrying capacity to Arches National Park. *George Wright Forum* 12(3): 41-55.
- Manning, R. (2007). Wilderness Management at Zion National Park. In R. Manning (Ed.), *Parks and Carrying Capacity- Commons without tragedy* (pp. 167-180). Washington, DC: Island Press.
- Minteer, B., & Manning, R. (2000). Convergence in environmental values: An empirical and conceptual defense. *Ethics, Place & Environment*, 3(1), 47-60.
- Mintrom, Michael, 1997. "Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation," *American Journal of Political Science*, 41(3): 738-770.
- 2000. *Policy Entrepreneurs and School Choice*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- 2006. "Policy Entrepreneurs, Thinks, and Trusts," in Raymond Miller (ed.), *New Zealand Government and Politics*, 4th edition, pp. 536-546, Melbourne, Australia: Oxford University Press.
- Mintrom, Michael, and Phillip Norman, 2009. "Policy Entrepreneurship and Policy Change," *The Policy Studies Journal*, 37(4): 649-667.
- Mintrom, Michael, and Sandra Vergari, 1996. "Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change," *Policy Studies Journal*, 24(3): 420-434.
- 1998. "Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms," *Journal of Politics*, 60: 126-148.
- Morgan, Gareth, 2006. *Images of Organizations*, Updated Edition, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Morris, Michael, and Foard Jones, 1999. "Entrepreneurship in Established Organizations: The Case of the Public Sector," *Entrepreneurship Theory and Practice*, 24(1): 71-91.
- Monz, C. and Y.-F. Leung. 2006. Meaningful measures: Developing indicators of visitor impact in the National Park Service Inventory and Monitoring program. *George Wright Forum* 23(2): 17-27.
- Newman, P. and R. Manning. 2005. Informing carrying capacity decision making in Yosemite National Park, USA: Using stated choice modeling. *Journal of Park and Recreation Administration* 23: 75-89.
- NPS (USDI National Park Service). 1997. *The Visitor Experience and Resource Protection (VERP) Framework: A Handbook for Planners and Managers*. Denver, CO: NPS Denver Service Center.
- NPS (USDI National Park Service). 2006. *Management Policies 2006*. Washington, DC: NPS.
- NPS (USDI National Park Service). 2008. *Yosemite National Park, User Capacity Management Program*. Online at <http://www.nps.gov/yose/parkmgmt/ucmp.htm> (Last visited June 3, 2008).
- Park, L., R. E. Manning, J. L. Marion, S. R. Lawson, and C. Jacobi. 2008. Managing visitor impacts in parks: A multi-method study of the effectiveness of alternative management

- practices. *Journal of Park and Recreation Administration* 26(1): 97-121.
- Polsby, Nathan W., 1984. *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Pralle, Sarah, 2006. *Branching Out, Digging In*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Quinn, Robert E., Sue R. Faerman, Michael P. Thompson, and Michael R. McGracgor, 1996. *Becoming a Master Manager: A Competency Framework*, John Wiley & Sons.
- Roberts, N.C., 1992. "Public Entrepreneurship and Innovation," *Policy Studies Review*, 11(1): 55-74.
- 2002. "Calls for Dialogue," in N.C. Roberts (ed.), *The transformative Power of Dialogue*, pp. 3-24, Boston, MA: JAI.
- Roberts, Nancy C., and Paula J. King, 1991. "Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(2): 147-175.
- 1996. *Transforming Public Policy: Dynamics of Policy Entrepreneurship and Innovation*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Rocheftort, David A., and Roger W. Cobb, 1993. "Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice," *Policy Studies Journal*, 21(1): 56-71.
- Schattschneider, E.E., 1960. *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- Schneider, Mark, Paul Teske, and Michael Mintrom, 1995. *Public Entrepreneurs: Agents for Change in American Government*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Seher, V., S. Lisius, S Thompson, J. Bacon and Y.-F. Leung. 2007. *VERP Indicator Report: Wildlife Exposure to Human Food*. Yosemite, CA: Yosemite National Park.
- Stevenson, H.H., 1997. "The Six Dimensions of Entrepreneurship," in Birley, S., and D.F. Muzyka (eds.), *Mastering Enterprises*, London: Financial Times Pitman Publishing.
- Stogdill, Ralph M., 1948. "Personal Factors Associated with Leadership: A Survey of the Literature," *Journal of Psychology*, 25: 35-71.
- Stone, Donald C., 1988. *Policy Paradox and Political Reason*, Glenview, IL: Scott, Foresman, and Company.
- Torgler, B., Valiñas, M., & Macintyre, A. (2008). *Differences in Preferences Towards the Environment: The Impact of a Gender, Age and Parental Effect*: Fondazione Eni Enrico Mattei.
- Watson, A. E. and D. N. Cole. 1992. LAC indicators: An evaluation of progress and list of proposed indicators. In Merigliano, L. L. (ed.), *Ideas for Limits of Acceptable Change Process (Book 2)*. Washington, DC: USDA Forest Service, Recreation Staff, pp. 65-84.
- Wagar, J. A. 1964. *The Carrying Capacity of Wild Lands for Recreation*. Forest Science Monograph No. 7. Washington, DC: Society of American Foresters.
- White, Louise G., 1994. "Policy Analysis as Discourse," *Journal of Policy Analysis and Management*, 13(3): 505-529.
- Yosemite National Park. 2005. *Merced River Monitoring 2005 Annual Report: User capacity management program for the Merced Wild and Scenic River Corridor*. Yosemite, CA: Yosemite National Park.
- Zerbinati, Stefania, and Vangelis Souitaris, 2005. "Entrepreneurship in the Public Sector: A Framework of Analysis in European Local Government," *Entrepreneurship & Regional Development*, 17(1): 43-64.

Present at Taroko National Park; December 15, 2010

公眾對太魯閣國家公園經營管理 態度之研究：期末報告



劉吉川

東華大學觀光休閒遊憩系

許義忠

東華大學觀光休閒遊憩系

魯炳炎

東華大學公共行政研究所


報告大綱

- 計畫的意義與重要性
- VERP執行階段與步驟
- 計畫工作項目
- 調查方法與流程
- 期末成果
- 結論與建議



VERP計畫的意義與重要性

- 建構太魯閣未來渴望狀況 (**Future Desired Conditions**) 或願景
- 界定太魯閣之顯著特色價值 (**ORVs**)
- 劃設「太魯閣**VERP**管理分區」
- 指認自然與社會人文指標
- 遊憩使用與衝擊間的關係
- 指標、監測與管理行動



VERP對經營管理的重要性

- 更新整體管理計畫 (Comprehensive Management Plan) 或通盤檢討
- 管理分區可以彌補「土地分區」之不足
- 確認指標、標準與監測及操作程序
- 完成國家公園 VE + RP 的雙重任務
- 根本解決「遊客承載量」問題



爲何公眾參與對**VERP**重要？

- 界定願景與**ORVs** 需要公眾參與
- 管理分區及指標訂立需要公眾參與
- 監測可以借重公眾力量
- **VERP**從規劃執行實施不能忽略公眾
- 因此公眾是否支持是**VERP**成功要件



執行VERP的階段與步驟

- 第一個階段是規劃階段
 - (1) 組成跨領域研究團隊，
 - (2) 發展公眾參與策略，及
 - (3) 檢視國家公園目標與宗旨、重要性
- 第二階段是資料庫建立階段
 - (1) 資源調查與分析，並依據國家公園資源及遊客體驗品質的狀況加以分區，及
 - (2) 形成資源品質潛在指標



執行VERP的階段與步驟

- 第三個階段是指標與標準制訂階段
 - (1) 潛在指標的評估，
 - (2) 指標的挑選，
 - 及 (3) 品質標準的制定
- 第四階段是監測與管理行動階段
 - (1) 建立監測操作手冊，
 - (2) 建立管理行動措施，
 - (3) 建立VERP施行細則與步驟



本計畫三項主要工作

- 公眾對太魯閣國家公園經營管理態度之調查
- 發展公眾參與策略
 - (1) 確認太魯閣國家公園之重要價值
 - (2) 確認可接受和不可接受之遊憩體驗與行爲
 - (3) 確認適當的管理與管制措施
- 太魯閣國家公園之目的與重要性
 - (1) 建立太魯閣國家公園的使命 (反應在法令與政策)
 - (2) 確認推動VERP的機構組織阻礙與困難



本計畫主要工作人員

1. 東華觀光遊憩系劉吉川 (計畫主持人)
2. 東華觀光遊憩系許義忠 (協同主持人)
3. 東華公共行政所魯炳炎 (協同主持人)
4. 逢甲景觀遊憩所李英弘 (ORV)
5. 世新大學觀光系王正平 (ORV)
6. 東華觀光遊憩所曾永平 (ORV及調查)



調查方法

- ◆ 文獻探討與次級資料 (法令規章)
- ◆ 質性與政策分析法
- ◆ 問卷調查法
- ◆ 專家座談與工作坊



研究成果

- ◆ 國家公園功能與矛盾
- ◆ 太管處的自我定位與因應策略
- ◆ 建立太魯閣國家公園使命與願景
- ◆ 政府組織再造與太管處的組織架構
- ◆ **VERP**推動機構阻礙與因應之道
- ◆ 太魯閣國家公園顯著特色價值報告
- ◆ 遊客對太魯閣經營管理之態度



國家公園的功能與矛盾 1

對於太魯閣國家公園管理處的經營管理來說，實質上具有政治經濟、環境生態、社會文化等多層面的意義。

然而在實際的運作上，國家公園的賡續發展固然可能有利於國計民生，但仍然必須面對可能威脅到自然生態永續發展以及生物多樣性和文化多元性之強烈質疑，也因此經常有衝突對立的現象產生。

國家公園的功能與矛盾 2

國家公園主管機關在扮演調解的角色時，要讓利害關係人感受到在爭取各造的權益，就要

- (1) 關切衝突的情節，
- (2) 選擇行動的適當時機，並且要
- (3) 瞭解衝突的深層性、
- (4) 對話的關鍵性、
- (5) 循證的迫切性、 (evidence-based就是要有證據基礎)
- (6) 預防的根本性。

國家公園的功能與矛盾 3

當政策議題出現後，如果因為爭議性高而無法取得一致性看法時，在衝突產生的情況下，就必須要付諸更多的說服工作；然而當說服無法成功，產生破裂的局面時，則化解政策衝突的策略包括：

- (1) 夥伴關係運用，
- (2) 尋找潛在問題，
- (3) 透過資訊分析，
- (4) 扮演仲裁角色，以及
- (5) 建立共識的策略。

國家公園的功能與矛盾 4

在面對政策衝突時，可能因應變局的方式則包括：「迴避」、「妥協」、「競爭」、「迎合」、以及「合作」。

加拿大學者Pralle (2006: 16)曾經整理歸納出「衝突擴張與圍堵策略表」，從「議題界定」、「行動者」、「機構與地點」三個層面探討三種策略，分別是：個別因素策略、擴張的策略、以及圍堵的策略。

國家公園的功能與矛盾 5

對於國家公園主管機關來說，決策者角色的重要性絕對不容輕忽，尤其是其所能夠扮演「圍堵」或是「擴張」政策議題的議題界定或重新界定議題之能力；而在面對政策衝突時，決策者還必須提出具體可行、能被各方接受的替選方案，透過對於政策議題的論證和對話，營造出能夠化解衝突意見的政策環境。

要想化解鑲嵌於複雜體制環境內的政策衝突意見、觀點、或是利益，就必須要明辨出三種不同層次的政策衝突，包括：

「確認涉及資源分配程序和實質問題所產生衝突之議題是否存在」、

「最佳的解決方案是什麼」、以及

「最好的執行手段是什麼」。

太管處的自我定位與因應策略 1

無論是原住民族的傳統文化、聚落遺址、或是古蹟建築物等「人文元素」的注入將會是不容忽略的趨勢，此種品牌創新(**brand innovation**)一方面可以有助於太魯閣國家公園的永續發展，另一方面也可以避免更多來自於在地原住民族與太管處之間的衝突對立。

做為國家公園主管機關的決策者，必須要具備「社會性的敏感度」和「策略性的敏感度」，處理好內部和外部的政策環境。

太管處的自我定位與因應策略 2

決策者必須要有遠見，能夠提出具有原創性的願景，還必須要具備對政策進行論證和對話的說服能力。

主動出擊，在政策制定伊始就運用或啟動雙向溝通和政策對話的機制，促進共識、化解衝突，進行有系統的完整策略因應。

對內「基於資訊與價值，進行議題傳播溝通；從議題認定分析，改變策略選擇，行動方案規劃，以及結果評估」之議題管理策略(Chase, 1984: 56)。

太管處的自我定位與因應策略 3

做爲太魯閣國家公園主管機構的太管處，就有必要在綜合考量施政目標和預算經費之後，釐清施政目標的優先性。

到底是山川鳥獸、奇山異石、台灣原生動植物，還是寓教於樂、認識瞭解並進而包容尊重原住民族的多元文化，兩者之間的差異性在很多時候是可以在「遊客體驗-資源保護」(visitor experience and resource protection, VERP)之間兼容並蓄，兼籌並顧。

建立太魯閣國家公園的使命與願景 1

願景目標與計畫目標、甚至管理目標都必須要能夠適應相關的法令規範和行政命令之政策指導，甚至還會被中央與地方民意機關或是地方政府要求兼顧到利益團體、以及利害關係的個人組織或團體之利益。

要達成太魯閣國家公園未來發展的願景，最大的問題在於：在永續保育國家特殊景觀、生態系統，保存生物多樣性以及原住民族的文化多元性之同時，還必須要提供全國國民與國際遊客的休閒遊憩與育樂之需求。



建立太魯閣國家公園的使命與願景 2

願景目標與計畫目標、乃至於管理目標的發展就要兼顧「規範性」與「可監測」兩個面向，

並藉以做為回應立法機關的要求與行政部門的政策規劃目標，同時更重要的則是，可得以

致力於和利害關係人建立起協力合作的夥伴關係，據以確認他們的具體需求，並以適當的政策措施方案滿足利害關係人的政策需求。

政府組織再造與太管處的組織架構1

立法院在2010年元月審查通過政府再造四法，包括：「行政院組織法」、「中央政府機關組織法」、以及新定的「中央政府機關總員額法」和「行政院組織功能與業務調整暫行條例」，現行的8部2會確定增加為14部8會3個獨立機關，並將從2012年元旦開始施行。

與國家公園密切相關的是內政部維持不變，相關部會則有整併後的「經濟及能源部」、「交通及建設部」、新設置的「環境資源部」、升格之後的「農業部」，以及維持不變的「原住民委員會」。

政府組織再造與太管處的組織架構2

直接相關的就是原本內政部警政署設有國家公園警察大隊和國家公園警察隊，升格後的環境資源部「國家公園署」和內政部警政署從2012年1月1日起將分屬於不同部會，未來國家公園警察隊公權力的執行，能否達成現行制度下維護生態旅遊遊憩利用等行爲，則仍有待新的互動機制之協調建立。

但是新增設的「森林及保育署」以及原屬經濟部的「水利署」和「水保及地礦署」也都將同樣隸屬於環境資源部，將會有助於國家公園相關事務的協商溝通。

確認VERP推動機構組織阻礙與困難，以及因應之道1

對於推動所謂的VERP來說，最重要的有兩點：政策目標的明確性與優先性，以及「人」的因素之重要性。

首先，政策目標其優先的順序應該如何進行確認。

再者，VERP必須借重於公共部門內的所謂「政策企業家」(policy entrepreneur)，這樣的政策企業家能夠正確評鑑什麼樣的政策目標對於政策利害關係團體有吸引力，而且可據以調整策略將成功的可能性加以極大化。

確認VERP推動機構組織阻礙與 困難，以及因應之道2

政策企業家要有強烈的企圖心，政策企業家應該具備的人格特質包括：

自信心、決斷力、活力、責任感、權變性、顧客導向、正直(integrity)、以及成熟的情緒控制。

應該要具備的技巧則是：

政策溝通的能力、社會技能、協調能力、分析技術、持續學習之能力、以及創造力。此外，

「效能(effectiveness)特性」的九項特質，像是寬廣的視野、策略性眼光、環境敏感度、領導統御能力、靈活性、行動取向、重視成果(results focus)、溝通、以及人際敏感度。

確認VERP推動機構組織阻礙與 困難，以及因應之道3

領導特質包括：參與(包括活動力和適應力)；承擔責任的強烈意願；激勵他人的能力；贏得和維持信任的能力；設定政策優先秩序的能力；採取彈性行動的能力；以及全方位的視野、高瞻遠矚的能力、高度的求知慾望。

「顧問」、「促進者」、「監測者」、「協調者」、「指揮者」、「生產者」、「掮客者」、以及「創新者」領導角色的觀點，強調的是：

有效溝通的能力、運用參與式決策的能力、處理衝突的能力、有遠見/計劃與目標的設定能力、協商的能力、連結理念的能力、創造性思考的能力、以及創造變遷的能力等各種能力的重要性。

表1. 公部門政策企業家角色扮演對照表

Stevenson (1997) Zerbinati & Souitaris (2005)	Morris and Jones (1999)	政策企業家的角色扮演
1. 策略取向 (strategic orientation)	1. 確認時機 (identify an opportunity)	面對變動不居的政策環境/ 掌握時機/因勢利導/設定議程
2. 對時機的承諾 (commitment to opportunity)	2. 發展概念 (develop the concept)	發展方案措施/型塑產出/ 催化政策方案/爭取各方認同
3. 對資源的承諾 (commitment to resources)	3. 評量所需要的資源 (assess the required resources)	評量公私部門企業家需求/ 化解潛在衝突/協調共識產生
4. 對資源的控制 (control of resources)	4. 取得必要的資源 (acquire the necessary resources)	跨組織合作/運用行銷專業和 政治技巧/建立夥伴合作關係
5. 回報制度與管理結構 (management structure and reward philosophy)	5. 管理與風險管控 (manage and harvest the venture)	群策群力以竟事功/建立課責 管理制度/對所說所做承諾、 對特定對象回報、解釋、負責



「太魯閣特殊傑出價值」報告書

- 國家公園目的為「保護國家特有之自然風景、野生動物及史蹟，並供國民育樂及研究」
- 2012年成立「環境資源部」「國家公園署」
- 2008優勝美地Merced River ORVs
- ORV確認定位與願景、確認重要管理課題，可做為規劃與管理的基礎，是未來管理分區指標及監測的原則。若管理措施產生矛盾時，ORV可做為最高指導原則



「太魯閣特殊傑出價值」報告書

- 自然特殊傑出價值：地質過程、水文過程、生物
- 社會人文特殊傑出價值：文化、景觀、觀光遊憩
- 其他特殊傑出價值：教育
- 見期末報告第91-99頁



太魯閣國家公園之經營管理態度

- 國際遊客 195人；國內遊客403人
- 美加地區 50%；台北地區40%
- 18-35歲 75%；18-35歲 55%
- 男性 72%；男女各半



生態保育之經營管理態度

- ❑ 太魯閣國家公園應該加倍保護野生動物棲息地
- ❑ 太魯閣國家公園應該加強保護未受破壞的原始森林
- ❑ 太魯閣國家公園內應該設立更多生態保護區



觀光發展之經營管理態度

- ❑ 太魯閣國家公園的管理應該強調觀光發展與經濟收益
- ❑ 太魯閣國家公園當地居民及家庭的經濟收益比生態與野生動物保護更重要
- ❑ 太魯閣國家公園的管理應該強調更廣大群眾的利益(如：原住民生計)，而不只強調觀光與其他經濟產品
- ❑ 當地社區經濟發展應該列為太魯閣國家公園的最高優先政策
- ❑ 太魯閣國家公園內的觀光及所有經濟活動都應該被許可，即使因而降低園區景觀的美麗亦為可接受之範圍
- ❑ 太魯閣國家公園立霧溪流域及其支流應該允許從事遊憩活動，即使因而造成一些生態衝擊亦為可接受之範圍



研究發現

- ❑ 遊客傾向生態保育經營管理態度 ($M = 4.5$)
- ❑ 遊客同時擁有「生態保育」與「經濟發展」態度 ($M = 4.5$; $M = 3.0$)
- ❑ 當觀光發展衝擊生態保育時，遊客偏向生態保育態度 ($M = 2.5$)



意涵

- ❑ 「資源保護」重於「遊憩體驗」
- ❑ 國家公園觀光發展規劃等同於區域觀光發展規劃
- ❑ 太管處應該及早制定「太魯閣國家公園之觀光發展策略」
- ❑ 太管處在從事「生態保育」之行銷時，應針對特定族群為對象

謝謝，請指教

