

0001. ✓

自然保育政策執行之研究 —陽明山國家公園的個案分析

研究委託：內政部營建署陽明山國家公園管理處
研究受託：國立中興大學公共政策研究所
研 究 生：倪櫻玲 撰
指導教授：柯三吉 博士

中華民國七十八年七月

論文提要

研究所別：公共政策研究所

研究生：倪櫻玲

論文名稱：自然保育政策執行之研究——陽明山國家公園的個案分析。

指導教授：柯三吉 博士

環境保護有兩大課題：一是「自然保育」，一是「公害防治」。其實，這兩大課題在相當程度裡是可以相互轉換的，其問題的本質可以說是一樣的。尤其政府和民間近來已漸肯定「保育政策」的重要性，各項措施逐一在展開中，這當中國家公園在各處的設立，最為各方所矚目。

的確，國家公園與「保育」實有著十分密切的關係，而保育政策能否落實，就看有關的執行單位能否有效執行，相關的執行機構中，國家公園管理處的責任尤其重大。因此如何使國家公園管理處增加其本身的行政執行能力，便成為一個很重要的研究議題，這也正是本研究之目的所在。

長久以來，國內外對於政策執行的研究大多側重組織層面的探討，對於行動層面的分析一般均屬兼論性質，且大多置重於影響變數的提出和探討。基於此，本研究整合了國內外有關政策執行研究的文獻，並依保育政策的特性，特別置重行動層面中溝通、順服以及談判理論之探討；其中有關溝通、談判等理論，由於國內外政策執行之相關研究中較少有提及，本文更從其他相關學科中擷取精華加以補充。亦即本研究主要在探究自然保育政策執行過程中，執行單位與標的團體(target group)間的溝通、順服關係，同時，亦兼論及執行機關組織結構與組織間互動關係對保育政策執行之影響；期藉由這些實際互動中的執行策略的探討，能對相關單位在實際的執行過程中有所幫助。同時為配合現實執行之狀況及需求，乃試以陽明山國家公園計劃執行的過程為例進行分析。本論文各章之安排重點如下：

第壹章緒論，介紹本文之研究目的與範圍，以及研究緣起、方法和限制。

第貳章為理論架構，檢視整理國內外專家學者有關政策執行、溝通、順服、談判、以及組織等相關理論，作為分析個案的基礎。

第參章為陽明山國家公園計畫的制定背景與執行的過程，敘述陽明山國家公園發展沿革、計畫的規劃過程、管理處現況、目前所面臨的重大課題，以及管理處與當地居民間的互動關係，以為實證結果分析之前引。

第肆章為實證結果分析，乃依理論架構分別就管理處與當地居民間的溝通、順服關係進行探討，並就管理處的行政組織面向加以分析，以透視陽明山國家公園計畫執行的現況與問題癥結所在。

第伍章為結論，摘要本篇論文，並提出建議。

目次

第壹章 緒論	1
第一節 研究目的與範圍	1
第二節 研究緣起、方法與限制	4
第三節 本文章節	8
第貳章 理論架構	10
第一節 執行單位和標的團體間的溝通	11
第二節 執行單位的順服策略	24
第三節 執行單位和標的團體間的談判	27
第四節 組織對政策執行的影響	31
第參章 陽明山國家公園計畫的制定與執行過程	39
第一節 陽明山國家公園計畫的制定過程	39
第二節 陽明山國家公園管理處執行現況及其目前所面臨的重大課題	41
第三節 陽明山國家公園管理處與民衆間的互動關係	47
第肆章 實證結果分析	51
第一節 順服研究之假設與假設的驗證	51
第二節 管理處與當地居民間溝通宣導之實證分析	55
第三節 管理處的執行策略與民衆順服之分析	83
第四節 影響管理處執行國家公園計畫之組織面分析	90
第五節 「陽明山國家公園範圍內申請採摘箭竹（包籐矢竹）筍簡化作業要點」談判過程分析	106

第五章 結論與建議113

第一節 研究結論113

第二節 研究建議119

附 錄

附錄一 管理處與警察隊問卷123

附錄二 民衆問卷130

附錄三 陽明山國家公園行政區界圖138

附錄四 陽明山國家公園行政區界（含（村）里）圖139

附錄五 陽明山國家公園計劃範圍圖140

附錄六 陽明山國家公園範圍內申請採摘箭竹（包籐矢竹） 筍簡化作業要點141

參考書目142

圖目次

圖2-1 溝通過程的S-M-C-R模型（S-M-C-R Model of the communication process）13

圖2-2 大衛伯爾酪的溝通模型（David Berlo Model）14

圖2-3 衛斯特雷與麥克林的模型1：人際溝通過程〔interpersonal communication process（the Westley & Mclean model）〕 14

圖2-4 衛斯特雷與麥克林的模型2：大眾傳播的溝通情勢〔In a Mass communication situation（Westley & Mclean model）〕 15

圖2-5 創新方案決定過程之典範15

圖2-6 珊諾與偉佛爾的溝通模型（Shannon & Weaver Model） .16

圖2-7	格伯納的認知溝通模型	17
圖2-8	Borden & Stone 的溝通模型	17
圖2-9	Shannon & Weaver 的一個多少賦予人性化的溝通模型 ..	17
圖2-10	影響力的二理論圖	24
圖2-11	決定創新方案接受速度之變數	25
圖4-1	影響管理處成員執行心理意向之因徑分析圖	105

表目次

表1-1	訪問時間、地點和對象一覽表。	5
表1-2	民衆的問卷樣本分佈表。	7
表2-1	人際間溝通管道與大眾媒體管道之比較表	22
表2-2	分配性與整合性談判之比較表。	28
表2-3	控制式的協調策略摘要。	34
表2-4	協調的聯結、因素、以及適當之層級。	35
表4-1	受訪居民對陽明山國家公園的設立等 事務表示歡迎的程度。	56
表4-2	受訪居民對於管理處向民衆宣導時所表現誠意的看法。 ..	57
表4-3	受訪居民認為管理處對於民衆所提出來的意見之重視程度。 ..	57
表4-4	受訪居民對於「管理處對於民衆所提出來的意見，如果認為 窒礙難行無法採納有沒有詳細明理由？」一項的回答。 ..	57
表4-5	受訪居民對於是否曾經收到管理處的宣傳資料之回答。 ..	58
表4-6	曾經收到管理處宣傳資料的居民 對於該宣傳資料內容的回答。	59
表4-7	受訪居民希望管理處向他們宣導的內容。	60

表 4-8	當地民衆希望管理處向他們宣導之前五項內容與管理處、 警察隊認為民衆希望的宣導內容之比較表。	61
表 4-9	管理處員工對於各項宣導內容之宣導次數之回答。	61
表 4-10	民衆覺得管理處所宣導的內容太複雜 而難以理解的同意程度。	62
表 4-11	民衆對於管理處所印發的各種說明書、 海報及宣導資料的看法。	63
表 4-12	民衆對於管理處所設置的景觀告示牌的看法。	64
表 4-13	民衆覺得管理處向他們宣導次數夠不夠讓 民衆了解管理處的做法和想法的回答。	64
表 4-14	受訪民衆中曾收到或看到宣導資料的來源。	65
表 4-15	民衆希望管理處用何種方式向民衆宣導之百分比 及優先順序統計。	66
表 4-16	管理處員工對於實際各項溝通是否有效的看法。	68
表 4-17	民衆對於「如果您希望將不滿及建議事項反應給 管理處知道，您認為透過何種方式最爲有效？」 之百分比及順序統計。	69
表 4-18	管理處員工對於國家公園內居民的看法。	70
表 4-19	警察隊隊員對於國家公園內居民的看法。	70
表 4-20	民衆認為其對於國家公園法及陽明山國家公園計 畫內容認識程度。	71
表 4-21	民衆對於「如果您以後有任何意見， 您願意向管理處表達嗎？」一項的回答	71
表 4-22	管理處與警察隊工作人員對於與民衆溝通時感到最 困擾的問題。	72
表 4-23	管理處員工對於如何改善管理處與民衆溝通的看法。	73

第壹章 緒論

第一節 研究目的與範圍

近三十年來，台灣地區在政府和民衆間的共同努力下，經濟快速成長，工業化和都市化現象迅速發展到全省各地，然而，工業化固然帶來了全民財富，締造了前所未有的經濟奇蹟；但，另一方面，由於都市的擴張發展、土地的大規模開發、優良農地的不當轉用、森林的過量砍伐、空氣、水、土壤的污染以及野生動植物的濫採和捕殺，在在使得天然資源被超限利用、環境品質日益低劣惡化，整體生態系的平衡已嚴重遭到破壞。有鑑於此，民間若干有識之士乃起而呼籲自然環境保育的重要性，建議政府在原有的社會、經濟目標之外，考量納入揭示保育目標之政策。

民國七十三年九月，行政院核定了「台灣地區自然生態保育方案」，為自然保育政策奠下了基礎和努力的方向，並責由行政院經建會負責協調各項工作的推動，其中國家公園的規劃和設立，便是十一項重大工作計畫之一。

一般而言，自然保育政策係屬於環境保護政策之一環(環保包括兩大課題：自然保育和公害防治)，根據「世界自然保育方略」(World Conservation Strategy)，「保育」之定義為：「人類利用生物資源時，經由適當的經營管理，使其能對現今人口產生最大且持續的利益，同時保持其潛能，以滿足後代子孫的需要和期望。」誠然保育的範疇十分之寬廣，舉凡野生動植物之保護，生態和特定風景區之劃定，國家公園之經營，以及基於國土保安的自然環境保護和對自然資源的最佳利用，無不包括在其中(現階段環境保護政策綱領，民76)。在公共政策的研究領域中，自然保育政策誠屬爭論最多的政策類型，蓋其涉及意識型態、利益之剝奪與取得、發展理論和執行技術等問題(柯三吉，民75年)，內容繁多龐雜。

在環保意識日益高漲的今天，「保育政策」雖也漸受各方注目，可是，有關機關在執行此項政策時，卻每每囿於「行政能力」(administration capacity)的不足，執行技術之欠缺，而使執行成效未能達到預期理想，尤其在面對政策標的(target)的執行策略上，更常因溝通和順服機能之欠缺，而使得執行成效大打折扣。因此，如何促進執行單位與標的間的溝通，如何獲致標的之順服，便成了政策執行研究上的兩大課題。

國內外對於政策執行的研究，一般約可區分為兩種不同的途徑：Top-down研究途徑及bottom-up研究途徑(註一)；Top-down研究途徑強調的是以上級政府的政策決定為起點，檢視其法規訂定的目標，執行的情形如何；而bottom-up則是著重於政策領域中各個參與者彼此之間互動的情形，其研究的起點不是政府的政策，而是各個參與者所感受到的問題以及面對問題時所採的目標、資源和策略等。多年來兩大途徑一直是同時並存，各有其方法論的基礎，也各有其優點和限制；八〇年代以來，兩大途徑已有漸走向整合的趨勢(Sabatier & Hanf, 1985; Alexander, 1985; Sabatier, 1986)。然而，從根本而言，執行的研究實離不開執行的互動層面以及組織層面的探討(彭文賢，民74年)。國內一般對於政策執行的互動層面有深入研究者並不多，只有柯三吉的「環境保護政策執行之研究——墾丁國家公園的個案分析」、黃天牧的「政治溝通、民意與政策執行：二重疏洪道工程之個案分析」，段重祺的「公共政策與民衆順服」，以及謝辛美的「政策參與者互動與政策執行——我國民營電弧爐煉鋼業空氣污染防治政策執行之個案研究」等研究，其餘對於政策執行的研究大多側重組織層面，行動層面的探討一般均屬兼論性質，且大多置重於影響因素之研討。基於此，本研究之目的主要即在探究自然保育政策執行過程中，執行單位與標的團體(target group)間的溝通、順服關係，同時，亦兼論及執行機關組織結構與組織間互動關係對保育政策執行之影響；期藉由這些實際互動中的執行策略的探討，能對相關單位在實際的執行過程中有所幫助。

前已提及，國家公園的規劃與設立乃「台灣地區自然生態保育方案」

十一項重大工作計畫之一，我國自民國七十一年迄今，已相繼成立墾丁、玉山、陽明山以及太魯閣四座各具特色的國家公園；其中位於北部的陽明山國家公園雖是面積最小的一座國家公園，然由於觀光資源極為雄厚，既富地形地質景觀，又擁有繁多的動植物林相，且地理上，位於台北都會區內，今日無論在國民旅遊休憩或教育研究上，均屬利用率最高之國家公園。

(註二)

陽明山國家公園管理處成立迄今已有三年餘，在管理處同仁的努力下，經營成效，有目共睹。無論在環境整建、土地取得、工務建設、違建遏止、環境教育、研究工作各方面均卓然有成，尤其在旅遊休憩、解說教育上每年更提供約兩百萬遊客多項知性之服務。然而，依據筆者之實地採訪，當地民衆與管理處之間的關係似乎並不太和諧，管理處劉處長也一再表示，與民衆間的溝通乃是管理處三年來最為棘手的難題。管理處雖曾花了不少人力、經費在與民衆的溝通事宜上，然民衆順服於法令執行的情形卻未見改善，甚至常有管理處依法執行時，居民群起阻撓之衝突情勢發生。

一般而言，管理國家公園之政策或法規所賦予執行人員的職責，乃在禁止私人對某些活動的作為，致使整個執行過程常具敵對性。基於此，本研究擬探討的問題是：第一、探討陽明山國家公園管理處與民衆間的溝通、順服關係，分析管理處的政策資源、執行方式；第二、探究如何加強陽明山國家公園管理處的行政執行能力以有效執行國家公園法及陽明山國家公園計畫；第三、了解國家公園法規的執行成效對當地居民的社會生活及經濟需求的影響程度；第四、剖析當地民衆如何配合管理處的執行作法，以有效保護自然景觀。

第二節 研究緣起、方法與限制

一、研究緣起

內政部營建署為鼓勵國內大學院校研究生參與國家公園之研究工作，于民國七十七年特研訂「委託研究生參與國家公園研究之原則」，由各國家公園管理處提供研究經費，補助研究生從事國家公園自然保育及經營管理為題材之博、碩士論文研究。筆者向來對於國家公園的政策執行面即有濃厚之興趣，在吾師柯三吉教授的鼓勵下，遂著手計畫書之研擬，期經由此次陽明山國家公園之研究，以與墾丁國家公園之研究作一番南北對照。申請計畫書經管理處七十七營陽企字第3457號函同意後，遂開始本研究計畫。

二、研究方法

本論文之研究方法有三，分別為：(一)文獻分析法；(二)參與觀察法；(三)調查訪問法。詳述如下：

(一)文獻分析法：依性質檢視下列六類文獻：

- 1.有關公共政策執行理論之專書、期刊論文和研究報告等。
- 2.有關自然保育之專書、期刊論文和研究報告等。
- 3.有關溝通、順服、談判理論之專書、期刊論文和研究報告等。
- 4.有關國家公園之專書、期刊論文和研究報告等。
- 5.內政部營建署與陽明山國家公園管理處出版的專書、報告及文宣資料。
- 6.大眾傳播媒介(報紙、雜誌)對陽明山國家公園規劃與執行過程的報導。

(二)、參考觀察法

筆者於民國七十八年五月十日，五月十七日分別參與七十八年度陽明山國家公園內各區、鄉、鎮首長暨代表座談會，實地觀察管理處與當地民衆代表、(村)里長、農會代表、鄉鎮區公所代表、民衆服務社代表.....等實際溝通討論之情況；民國七十七年七月也曾往管理處實習，實地了解管理

表 4-24	民衆對於如何改善管理處與民衆間溝通的看法。	74
表 4-25	(村)里長與民衆往來的情形。	76
表 4-26	民衆對於(村)里長的看法。	76
表 4-27	受訪居民認為(村)里長對國家公園法 及陽明山國家公園計畫認識的程度。	77
表 4-28	(村)里長向民衆宣導國家公園管制事項的情形。	78
表 4-29	(村)里長最常和民衆談論的國家公園有關事項。	78
表 4-30	(村)里長向(村)里民宣導的方式。	79
表 4-31	民衆印象中管理處曾派員到村里民大會中為民衆做簡報 及說明的次數。	80
表 4-32	民衆對於管理處員工在(村)里民大會上 對民衆所提問題解答的滿意程度。	80
表 4-33	最常在(村)里民大會中討論的國家公園有關事項。	81
表 4-34	受訪民衆三年來參加(村)里民大會的次數。	82
表 4-35	受訪民衆對於管理處派員參加(村)里民大會 之宣導效果的看法。	82
表 4-36	民衆對於政府在規劃當時考慮本地居民的立場 及權益充分與否的看法。	84
表 4-37	受訪民衆認為管理處的管制事項妨礙其行動的嚴 重程度。	84
表 4-38	受訪民衆認為國家公園成立後，對其生活上利益的影響。	85
表 4-39	受訪民衆在「如果您的利益因國家公園的設立而受到損害， 管理處有没有任何補償措施？」一項之回答。	85
表 4-40	受訪民衆對於管理處的補償措施滿意的程度。	85
表 4-41	受訪民衆在國家公園法實施後的適應情形。	85
表 4-42	受訪民衆對於國家公園區域內各項問題嚴重性之看法。	86

表4-43	管理處員工與警察隊員對於區域內各項問題嚴重性之看法。	87
表4-44	受訪民衆覺得國家公園管理處成立迄今對本區的影響。	.89
表4-45	管理處員工對於管理處內部溝通情形的看法。	90
表4-46	管理處員工對於管理處組織分化程度的看法。	91
表4-47	管理處員工對於管理處官僚規範的看法。	92
表4-48	管理處員工對於其上司「領導型態」的看法。	92
表4-49	受訪員工對管理處結構形式化程度的看法。	93
表4-50	受訪員工對於管理處集權化程度的看法。	94
表4-51	受訪員工對於管理處所面臨之政策環境的看法。	95
表4-52	受訪員工對於管理處人員素質的看法。	95
表4-53	管理處員工與警察隊員在「您覺得國家公園警察的專業素質 （如景觀的解說，特殊動植物的辨識等）足不足夠？」 一項上回答之比較。	96
表4-54	受訪員工認為工作負荷過重而必需增加人手的單位。	...96.1
表4-55	受訪員工對於管理處所擁有權威的看法。	96.1
表4-56	受訪員工對於管理處所擁有資訊的看法。	97
表4-57	受訪員工對於管理處與各相關機關在協調事宜上的看法。	98
表4-58	受訪員工對於與某單位溝通不良原因的看法。	99
表4-59	受訪員工對於管理處所與營建署間的互動關係之看法。	.99
表4-60	受訪員工在工作滿足感方面的回答。	101
表4-61	受訪員工在專業認同上的回答。	101
表4-62	受訪員工在工作認同及組織認同上的回答。	102
表4-63	影響管理處執行人員心理意向之變數的相關係數矩陣。	.103
表4-64	影響管理處執行人員心理意向之變數逐步迴歸摘要表。	.104

1.問卷之編製：本研究所進行之兩份問卷調查：民衆問卷以及管理處問卷，係以柯三吉博士在「環境保護政策執行之研究——墾丁國家公園的個案分析」一文中所設計之問卷爲基礎，並參酌柯三吉、羅清俊於「組織對政策執行的影響——我國環境保護行政體系個案分析」之問卷，配合有關文獻、期刊，審慎編製而成。於民七十八年四月中旬定稿。

2.樣本選定：本研究之抽樣方法，民衆問卷兼採立意抽樣(purpose sampling)以及系統抽樣(systematic sampling)，即以陽明山國家公園計劃圖(草案)之25個(村)里爲基準(參見附錄四)，經選擇人口較多之16個(村)里爲調查對象，(註三)，再計算每個(村)里二十歲以上之成年民衆的人口數，然後，將這十六個(村)里的人口數總加，在決定抽樣的比率時，乃基於區域內北投、士林二區佔人口總數比例最多，且二區問題、人口同質性高之考慮，爲突出其他(村)里特殊的問題和需求(例如：店子、興華、圓山村一帶的濫葬問題)以及讓某些偏遠的小村落也能分配到樣本數(例如：山溪村)，故而在抽樣比例上略作了一點小調整；決定比例之後，各(村)里再以系統抽樣法抽出所需樣本。民衆問卷的樣本數爲正樣本一百八十份，爲母體數的1/58，預備樣本則有五百四十份。(樣本分佈參閱表1-2)。至於管理處，由於處內員工正式編制與約聘雇人員共僅約四十餘人，故不抽樣，全部施測。另外，警察隊部分，現今隊員共計十二人，故亦不抽樣，全部施測。

3.問卷施測：問卷施測時間從七十八年五月十九日至五月三十日共計十二天。回收情形不甚理想，誠由於地區遼闊地形複雜，再加上交通不便，(許多地方非機車不能至)，人口外流情形嚴重，又訪問期間適逢梅雨季末期，致訪問時間拉長許多。實際回收問卷達一百六十九份，經整理後，剔除五份廢卷，共得有效問卷一百六十四份。至於管理處和警察隊問卷，經徵得劉處長暨薛副隊長同意，由筆者親至各課室及警察隊請工作人員填答，結果回收問卷管理處部分有四十份，警察隊部分有十份；計得有效問卷管

訪問時間	訪問地點	訪問對象
77.7.17	陽明山國家公園管理處	前企劃課課長許文龍先生
77.7.26	內政部營建署國家公園組	前國家公園組組長蕭清芬先生
78.3.18	泉源里里辦公室	泉源里詹里長
78.3.22	淡水鎮公所民政課	樹興里蔡里長
78.3.22	店子村村辦公室	店子村蘇村長
78.3.22	興華村村辦公室	興華村鄭村長
78.3.24	陽明山國家公園管理處	管理處劉處長
78.3.24	陽明山國家公園警察隊	警察隊薛副隊長
78.5.11	湖山里里辦公室	湖山里廖里長
78.5.12	北投國中	大屯里代理里長周先生
78.5.13	淡水鎮公所	水源里蔡幹事
78.5.13	石門鄉公所	乾華村劉幹事
78.5.13	石門鄉公所	山溪村何幹事
78.5.15	北投區公所	湖田，湖山里盧幹事
78.5.15	金山鄉公所	兩湖，重和村丁幹事
78.6.12	陽明山國家公園管理處	管理處劉處長，林副處長
78.6.22	陽明山國家公園管理處	管理處保育組李組長
78.6.22	陽明山國家公園管理處	管理處解說課李課長

表 1-1 訪問時間、地點和對象一覽表

調查訪問法依控制和不控制的訪問方式，可分為結構型和無結構型訪問法，本文文採取的是無結構型訪問法中的專家估計法(key informant approach)，深入訪問當地民衆、(村)里長以及陽明山國家公園管理處員工，(訪問座談時間、地點、對象，請參閱表 1-1。)廣泛收集各方意見及實務經驗，作為民衆以及管理處員工意見調查之參考。問卷之編製、抽樣、施測以及資料處理各步驟分述如下：

(三) 調查訪問法

處工作之概況。

理處三十八份，警察隊九份。

表 1-2 民衆問卷樣本分佈表

村 里 別	20歲以上 人 口 數	抽樣 百分比	正副 樣本數	實際 樣本數
(1).陽明里	165	2.8	20	5
(2).菁山里	398	12.2	88	22
(3).溪山里	352	10.6	76	19
(4).平等里	58	2.2	16	4
(5).湖田里	379	11.1	80	20
(6).大屯里	187	5.6	40	10
(7).泉源里	383	11.1	80	20
(8).湖山里	634	25.0	180	45
(9).樹興里	47	1.1	8	2
(10).水源里	87	1.1	8	2
(11).圓山村	94	2.8	20	5
(12).店子村	105	3.9	28	7
(13).興華村	53	1.7	12	3
(14).山溪村	26	1.7	12	3
(15).重和村	61	2.2	16	4
(16).溪底村	165	5.0	36	9
合 計	3194	100.0	720	180

- 4.資料處理：有效問卷經編碼(coding)後，進行電腦統計分析，分析的程式採用「FORTRAN程式語言」及「社會科學電腦資料統計處理程式」(Statistical Package for the Social Science)，所用的統計方法包括次數分配、百分比、卡方檢定(X^2 test)，積差相關，交叉分析(crosstab)，多元迴歸(multiple regression)以及因徑分析(Path analysis)等。

三、研究限制

- 1.問卷題數過多，答題者易感到不耐煩：民衆問卷的題目頗多且字句方面稍過學術化；據訪員回報，一份問卷進行需達二、三十分鐘，誠乃因該地區

民衆一般教育程度不高所致。所幸訪員係經嚴格挑選，多能與民衆以閒聊方式完成問卷。然，問卷題數過多仍可能影響本研究信度。

2. 資料限制：由於管理處成立迄今僅三年餘，一切初具規模，故而，許多相關資料檔案的建立尚未周全，以調查訪問所需之住民基本資料來說，管理處本身即未建有此等相關資料，筆者只有向(村)里長、(村)里幹事，戶政事務所等處蒐羅。又以「箭竹筍採摘作業要點」之制定過程相關資料檔案為例，管理處所存之資料相當分散，蒐集不易，且制定當年筆者未嘗親身參與，僅憑現存零星資料及曾與會者之陳述，恐有些許遺漏。
3. 問卷調查不易：由於本區多山，部分地區交通十分不便，而居民聚居又相當分散，再加上年輕人出外做事情形普遍，訪員有時對於某一樣本要花三、四天才能尋訪到，調查工作備嘗艱辛。
4. 人力、經費限制：本研究計畫範圍相當龐大，然僅筆者一人獨撐，因限於經費亦無力雇用研究助理，致研究多少有因人力、經費以及時間之不足而不夠完備處。
5. 管理處員工問卷，不但遭遇問卷題數過多的問題，且據工作人員表示許多學術研究經常以管理處員工為研究對象，工作人員對問卷的填答多不勝其煩，對於本研究亦是如此，恐會影響到本研究信度。

第三節 本文章節

本論文分成五章

第壹章緒論，介紹本文之研究目的與範圍，以及研究緣起、方法和限制。

第貳章為理論架構，檢視整理國內外專家學者有關政策執行、溝通、順服、談判、以及組織等相關理論，作為分析個案的基礎。

第參章為陽明山國家公園計畫的制定背景與執行的過程，敘述陽明山

國家公園發展沿革、計畫的規劃過程、管理處現況、目前所面臨的重大課題，以及管理處與當地居民間的互動關係，以爲實證結果分析之前引。

第肆章爲實證結果分析，乃依理論架構分別就管理處與當地居民間的溝通、順服關係進行探討，並就管理處的行政組織面向加以分析，以透視陽明山國家公園計畫執行的現況與問題癥結所在。

第伍章爲結論，摘要本篇論文，並提出建議。

註 釋：

註一 Paul A. Sabatier. "Top-Down and Bottom-Up Approachs to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis". Journal of Public Policy, (Vol. 6, No.1), 1986, P.21-22.

註二 陽明山國家公園簡訊，創刊號，民75年12月。

註三 未列入調查範圍的九個(村)里涵蓋範圍及人數皆極小，且因其中部分(村)里長、幹事也無法確定界限何在，又加上居民基本資料的調取困難，故而抽樣時未予列入。

第貳章 理論架構

根據Ripley與Franklin(1982)的說法，政策型態可分成四個類別：分配政策、競爭性規制政策、保護性規制政策與再分配政策；其認為不同的政策形態對執行有不同的影響。本文所要探討的自然保育政策可歸類為保護規制性政策(註一)。保護規制性政策或法規乃在禁止私人對某些活動的作為，及要求私人對某些活動的應該作為，此類型政策的執行中，執行者必須直接與「利益」受規制者(regulated interests)互動，為使政策執行順利，執行者必須設法導引民衆並贏得民衆配合。但，由於執行者與被規制者的衆多互動中常充滿著「敵對性」(hostility)，故而，如何運用順服機能(compliance)便成了保護規制性政策之重心。

一般對於政策執行的探討，大致可劃分為兩個學派：一為行動學派，另一為組織理論學派(彭文賢，民74)。行動學派強調的是達成目標所需採取的行動，其認為負責執行政策的機關和人員，採取各項行動以期獲致目標的達成，即所謂「政策執行」；而組織理論學派則認為政策能否被有效執行，其關鍵乃在於組織結構的健全與否。其實，在執行的研究上，這兩個面向都是不可偏廢的；過去，在這方面多是以組織理論學派為主，行動學派則是近來才較為人注目，然而，若由保護規制性政策中順服機能之重要性來看，則行動理論之探討就非常要緊了。本文將把這兩派理論視作政策執行之兩個面向，分別述之。

首先，由行動層面來看。根據Gustavsson的說法：公共政策乃是一種政府與人民間的關係，在此種關係中政府導引民衆以某種方式去作為時，民衆不會以其他方式去作為。這個定義闡述了幾個重點：

(一)公共政策的主體是政府，客體是民衆。

(二)一項公共政策表達了政府的某些意圖(intention)，亦即一些目的性的行動。

(三) 公共政策的推動需賴資源及工具來進行干預(intervention)。

(四) 各個具有意圖的行為者在政策執行的過程中，藉著不斷的互動，以重建彼此的關係。

以上正指出了政策執行乃是一場競賽(game)，該競賽場合(arena)，乃是由政府部門與非政府部門在其中交互行動的關係架構而成的。正如同 Nakamura & Smallwood(1980)所說的：「在執行的過程中，有許多不同的參與者試圖透過不同的競賽場合(arena)利用其政治力量，干預政策的執行」。

事實上，執行活動也就是參與者間關係的建立與調整，強調的是參與者的行動，此種互動關係中，「溝通」(communication)和「談判」(negotiation or bargaining)便是整個運作的重心。

第一節 執行單位和標的團體間的溝通

(一)、溝通在執行中的功能

溝通乃是執行的先決條件。一般在政策範疇中提到溝通時，多是指著「政治溝通」，亦即在政策的問題認定、規劃、以及合法化等階段時，政府與利益相關的民衆，透過各種管道而針對政策議題來進行意義的交換。目的即在於使訂出來的政策能為多方所接受。然而，對大多數開發中國家而言，在政策形成階段中，往往因政治溝通機能的不健全，或者因為決策階層認為民衆對政策形成的參與是不適當的，只有政府部門的行政人員或專家才能負擔經濟和社會發展的任務，而使得民衆的利益無法在這個階段具體而完整的表達出來。誠如M.S. Grindle所指出的：「當美國西歐國家的許多政治活動都是集中於政策過程的輸入(input)階段；而在第三世界的亞非拉丁美洲國家，絕大部分老百姓的集體需求、利益表達、衝突的發生與解決卻發生於輸出(output)階段。」，於是，這些未經折衷妥協的衝突利益勢必會在政策執行階段中顯現出來，此時，在執行中的溝通機能，也就更

形有著無比的重要性了。

溝通在政策執行中有著社會化和整合的功能；執行單位和標的團體間的溝通可加強政策的有效性，亦即可增加政策執行達到其預訂目標的程度。就政治系統而言，大致上溝通的理由有三：1、整合或融聚各種利益。2、建立共識，便於政策執行。3、疏解政策困境，消除無力感(註二)。若從溝通過程的管理角度來看，政策應是演進的，問題乃是永達無法根本解決的，溝通的功能便在於創造一個問題、方案與資源間的聯結，有效的溝通就是儘可能應用各種訊息及知識來幫助政策的演進；由此，溝通便是透過執行單位的聯結，將理想化的政策方案變為實際可行，同時也意謂著溝通不只是單向的說服或告知(inform)，其還包括著對於民意反饋(feedback)的接納。因此，就政策執行而言，溝通的理由則約有如下四點：1、告知(inform)民衆，使民衆知道並了解政策的內容為何。2、說服(persuasion)民衆，讓民衆接受該政策方案，朝向該政策所希冀的方向去做為。3、縮短時間的落差(shorten time lags)，在此主要便是接收民意的反饋，經由不斷溝通，可能獲致一個雙方皆能接受的均衡點，如此對於政策目標的達成必然會比在拖延或不執行的情況下來得高些。4、法令本身不可能是至善(optimal)，而法令之制定實乃爲了使政策目標得以達成，經由溝通可了解什麼樣的法令是較可行的，以便政策問題的解決及目標之達成。

誠如Jaqi Nixon(1982)所言：「正式與非正式的可靠溝通網路....可促進政策相關資訊的流通而積極支持執行的進行。」就執行者而言，如何掌握溝通之要訣，獲致有效之溝通，實乃政策執行的首要條件，茲就溝通之意涵、系絡、特性、模型、要素及如何達成有效的溝通分別進行討論。

(二)、溝通之意涵及系絡(context)

基本上，溝通乃是一種訊息傳遞的過程。Burgoon與Ruffner(1978)強調溝通乃是一種動態、雙向(transactional)的過程，同時其更是一個人的、符號的過程，其需要傳送者和接收者間有一組共有的抽象化符碼(code)，更重要的是溝通必然是一種有意圖的(intention)活動。Corner與Hawthorn(1983)

則認為溝通乃是傳送者將訊息傳送給接收者，藉以改變接收者行為的一種過程；其強調溝通具有說服的功能。據Dance與Larson的統計，溝通學者對於溝通的定義竟多達一百二十五種(F.E.X.Dance & C.E.Larson, 1976)，不過，這些定義可說是大同小異，常因學者研究重心之不同而作不同部分的強調，本論文擬採上述四位學者的綜合定義。

至於溝通之系絡(context)，依據F.Williams(1984)，大致上有：個人內在的(intrapersonal)、人際間的(包括：面對面以及點對點)、小團體的(包括：面對面以及點對點)、大團體的(large group)、組織的(organizational)、以及大眾傳播。

(三)、溝通之基本特性

1. 溝通乃是一種有意義的符號交換。
2. 溝通乃是雙向的動態過程。
3. 溝通需要媒體(medium)。(F.Williams, 1984)
4. 溝通是工具性的，可以用來影響他人並控制環境。
5. 溝通包括主觀的評價(evaluation)並且是感情的，那些情感的反應影響著我們與他人溝通的方式，反過來，也影響到別人如何與我們溝通。
6. 溝通是有意圖的活動。(M.Burgoon & M. Ruffner, 1978)

(四)、溝通之模型

以訊息為中心的溝通模型是最常見且最通用的，在此以Rogers(1976)及Berlo(1960)的模型為代表，如圖2-1、圖2-2所示：

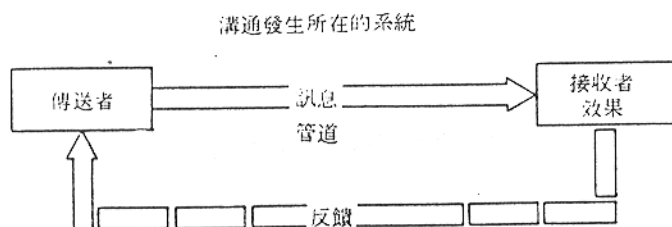


圖2-1：溝通過程的S-M-C-R模型

(Source: Everett M. Rogers and Rekha Agarwala-Rogers, 1976.)

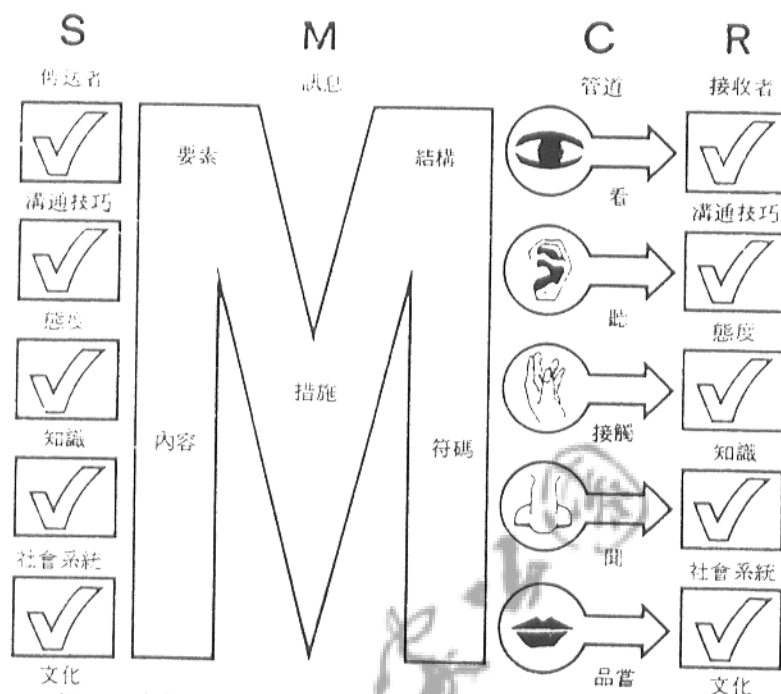


圖2-2：大衛伯爾的溝通模型 [David Berlo model] (1960)]
Source: F. Williams, 1984

此二圖之主要差別在於圖一提出了反饋(feedback)的觀念，而圖二則無。它們都強調以S——訊息來源、M——訊息、C——溝通管道、R——接收者為溝通之重要變項；圖二更提出影響每一變項的重要因素。例如：在傳送者和接收者變項上的影響因素即包括：溝通技巧、態度、知識、社會系統、以及文化等因素。

其次，再說到Westley與MacLean的模型，其涵蓋了人際間的以及大眾傳播的溝通模型，如圖2-3、圖2-4所示：

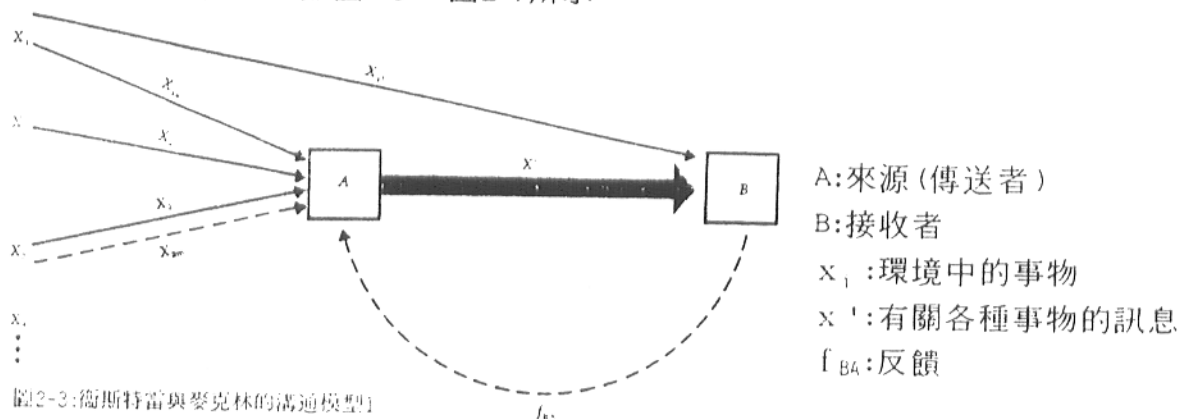
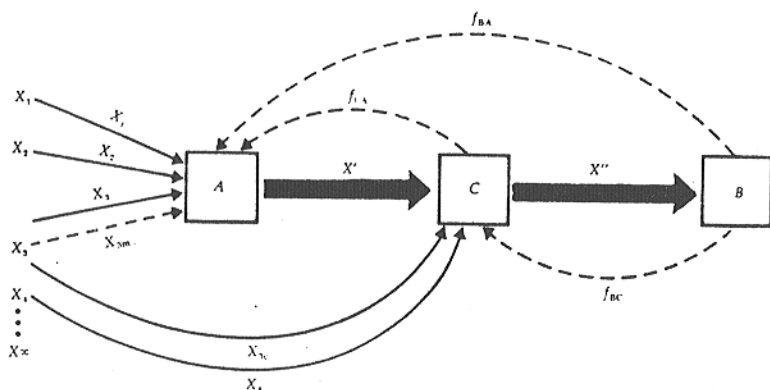


圖2-3: 衛斯特雷與麥克林的溝通模型]

{The westley and Maclean model} (1957)

Interpersonal Communication Process.

source: Burgoon, & Ruffner, (1978)



A:大眾媒體的來源
 B:接收者(可能是一個團體或一社會機構)
 C:守門人或意見領袖
 X':來自A的訊息
 X₃, X₄:環境中的事物
 X'':C接收到X'或X₃, X₄後, 創出的訊息即X''

圖2-4:衛斯特雷與麥克林的溝通模型2 (1957)
 (The Westley and Maclean model)(1957)
 In a Mass Communication Situation.
 source :同圖2-3。

Westley與MacLean所提出的這兩個模型，其特色在於1、反饋觀念的提出；2、指出人際間及大眾傳播溝通二者間的差異與類似之處；3、強調意見領袖的重要性，尤其從圖2-4中，我們可以看出意見領袖被視為一種過濾系統(a kind of filtering system)。

此外，我們從社會傳播理論(social diffusion theory)也可以得到一些啓示；傳播理論強調民衆在接受或拒絕一項新的觀念時必須經過一系列的步驟，其除了描述這些步驟外，還點出了包含在其中的影響變項，如圖2-5所示：

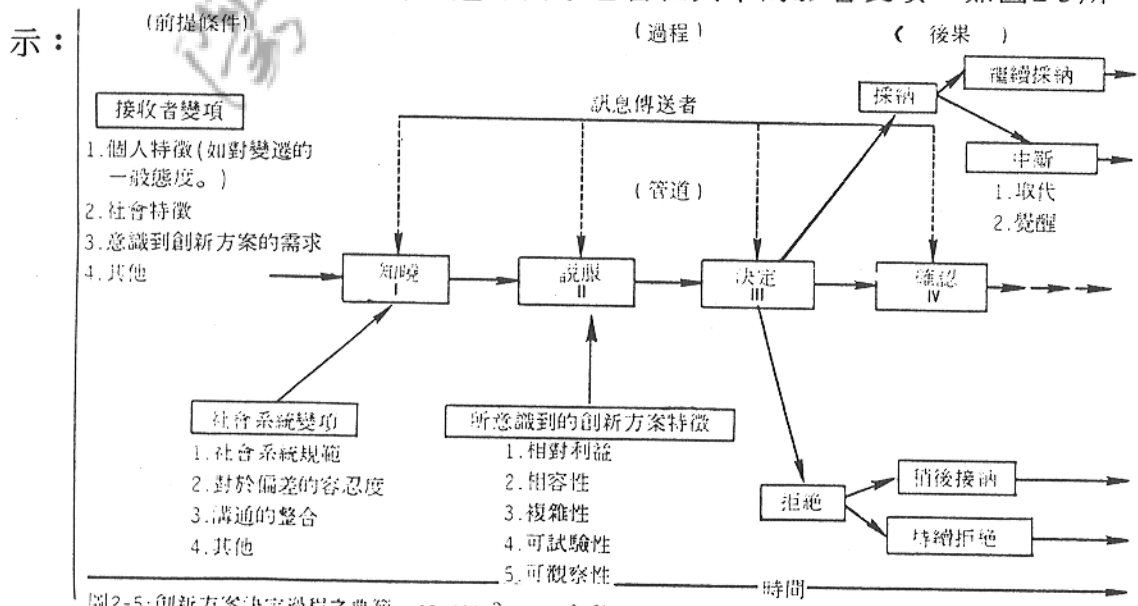


圖2-5:創新方案決定過程之典範. source:Rogers & Shoemaker, 1973.

以下簡單敘述圖2-5所顯示的四個基本步驟：

1. 知曉(knowledge)：即讓民衆知道某項新方案的內容為何。
2. 說服(persuasion)：在此步驟中，民衆將對此項方案的內容作一些表示態度的評價，以作為是否採納此項方案的一個決定的基礎，例如：此項方案能否增進我在經濟上的一些利益？。
3. 決定(decision)：在此步驟中，民衆決定其是否接納該項方案；在傳播過程中，溝通扮演著推動民衆的角色，促使其作出決定；拒絕或接納該項方案。但，民衆作完決定後，溝通並不因而停止。
4. 確認(confirmation)：進一步的溝通是用在評價已作出來的決定及其可能的後果上，此時，民衆可能必須面對改變決定與否的壓力，特別當最初的決定是拒絕該項方案時。(F. Williams, 1984)

這四個步驟提醒我們：溝通與民衆的反應之間並不是一種一對一的相稱關係，尤其，新方案的傳播絕大部分可說是這些步驟的累積過程。

此外對於溝通障礙的研究也有很多，以下列出三個模型：圖2-6、圖2-7、圖2-8。圖2-9所表達的是：所有的溝通過程中所能傳遞的訊息，在被接收後，通常只剩下部分意思相似點而已；原先傳送者希望傳送的訊息，不可能百分之百與接收者接收到的完全相同。根據Borden & Stone(1976)的看法，溝通中有障礙是很正常的，它是和溝通過程如影隨行，並生並衍的。故而溝通中有噪音(noise)或障礙並不足為奇，重要的乃是如何將這種障礙減到最小。

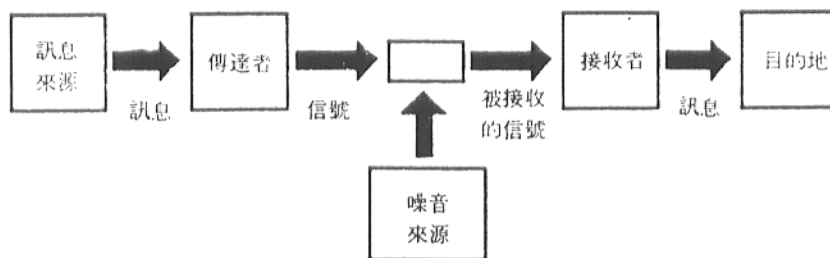


圖2-6: 珊諾與達爾的溝通模型(Shannon & Weaver Model)

Source: Bargoan & Ruffner, 1984

斜線部分：意思的相似點

M：訊息
R：接收者
C：傳達者

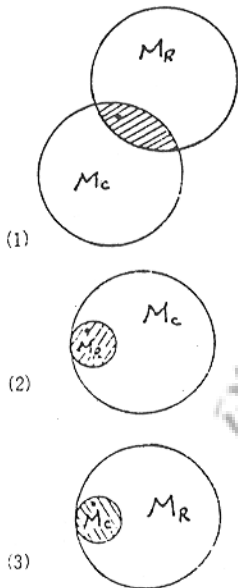


圖2-9:Shannon Weaver的一個多少賦予人性化的溝通模型。
source:Borden & Stone, 1976, p. 40.

圖2-8：伯爾頓與史東的溝通模型

Source:Borden & Stone, "Human Communication: The Process of Relating", 1976, P. 68。

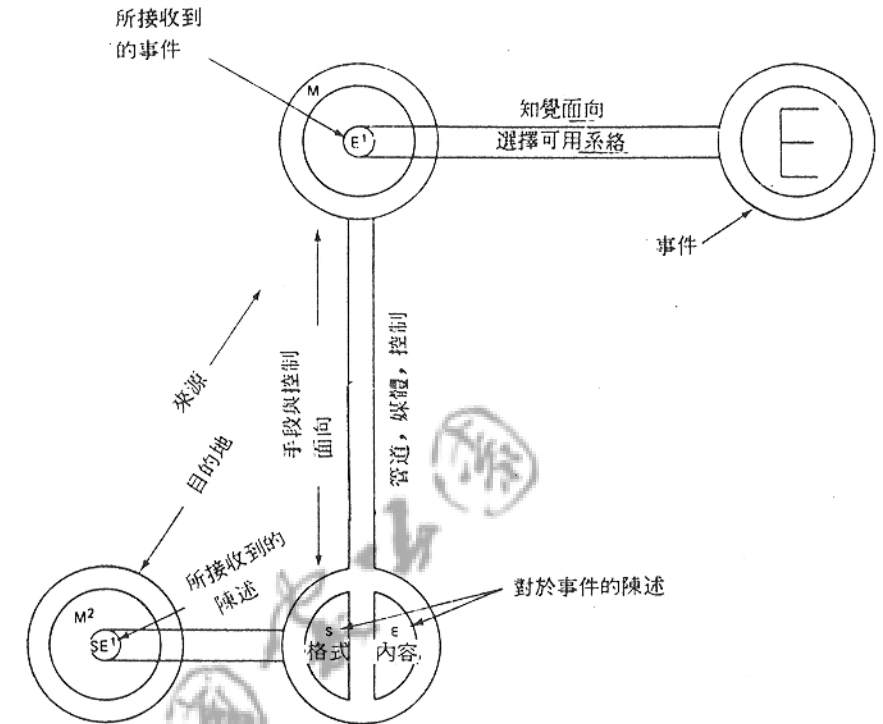
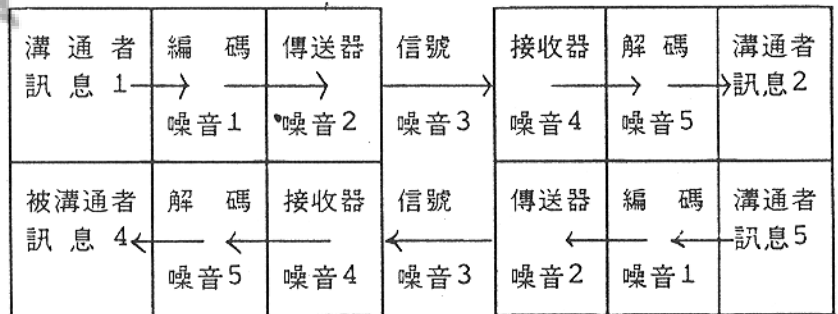


圖2-7：格伯納的認知溝通模型

Source:Gerbner,George,1956[:Toward a general model of Communication in Audio-Visual Communication Review IV.3,1956.)

(五)、溝通之要素

依Rogers(1976)之S-M-C-R模型，溝通共有五大要素：傳送者、訊息、

溝通管道、接收者、反饋。

1. 傳送者(source or Communicator)

訊息傳送者透過訊息及媒體「直接」影響接收者，同時也由於接收者對他的看法及瞭解程度而產生「間接」的影響，這也就是說接收者對傳送者所下的判斷將對溝通的效果有重大之影響；通常傳送者愈被信賴和喜歡時，他的影響效果就愈大。一般對於傳送者變項又可細分出三個要素：傳送者之可信度(source credibility)、相似或相異(homophily- heterphily)、權力(power)。

(1)、傳送者或消息來源的可信度

可信度乃是一種認知的現象，當接收者相信其所接收到的訊息時，該消息來源才算有信度。傳送者不僅要考慮接收者對他的印象，尚應注意訊息與媒體的選擇。此外，還要經常地提示訊息來源的可信度(即訊息與來源之關係)，以增加影響力；一般對於消息來源的可信度又常以五個面向來表示之：①資格能力(competence)或對所討論的事項是否知識豐富、②品格(character)或是否擁有值得信賴的特質、③鎮定沈著(composure)、④和藹可親(sociability)或是否友善可愛、⑤外向性(extroversion)或是否具有外向的人格。有一項研究指出中度(moderately)外向的人，一般評價比較高，也較具影響力。

(2)、相似或相異(homophily-heterphily)

相似或相異指的是：傳播者與接收者間感覺到彼此相似或相異的程度。其中包括了許多特質，收入、政治理念、職業.....均包含在其中。其決定了哪一個傳播者將與哪一個接收者進行溝通，同時也決定了該項溝通將有多少成功的機會。欲克服因彼此相異程度太大所產生的問題，必需經常與接收者保持互動(Frequent interact)，並特別留意接收者的反饋訊息，以及多設身處地為接收者著想。

(3)權力(power)

當接收者知覺到傳播者有其權力時，整個溝通的本質就會有所改變了。

一個傳播者至少可有五種權力：獎賞的權力(reward power)、強制的權力(coercive power)、參照的權力(referent power)、專家的權力(expert power)、合法的權力(Legitimate power)。(註三)

2. 訊息(message)

在選擇、設計及散佈訊息時，傳播者必需對接收者有深入的了解，如此才能使傳送出去的訊息與接收到的訊息一致，在譯出(encode)意思時也須能符合接收者的感情、經驗才有意義。根據Schram(1965)的說法：信息在基本上就是一種符號(sign)，必須選擇接收者所能了解及意會的符號為工具，如與接收者有相同之經驗，則必能溝通得更順暢。通常單一訊息對接收者的影響不大，必需訴求密集度，系列的訊息，效果才會較大些。

從「行銷」(marketing)的角度來看，一個理想的訊息，應能引起注意(attention)、保持其興趣(interest)、激發其欲望(desire)、及促成其行動(action)，此即「AIDA模式」，運用此模式，往往能促成較佳的行銷成果(魏啓林，民75)。

溝通訊息之研擬必需考慮二個問題：訊息內容及訊息格式。在此先討論前一項，至於訊息的格式則留在(六)如何達成有效的溝通討論之。在訊息的內容中溝通者必須提出某種訴求或主題(theme)，以期產生所需的反應，訴求可分成三類：

- (1)「理性訴求」(rational appeal)：即配合接收者自身利益之追求，設法說明方案中某種主題帶給接收者怎樣的利益。
- (2)「感性訴求」(emotional appeal)：即為了激發接收者之同感或反感，而運用幽默、榮譽、接收者的恐懼感、羞恥心為訴求，以激發對方採行其所應為者或停止其所不應為者。值得注意的是「恐懼訴求」的效果只在某種限度內才有效，恐懼過甚，則接收者反而可能相應不理。
- (3)「道德訴求」(moral appeal)：乃直接針對接收者的是非善惡感，通常用於激發大眾對某些社會活動之支持。

3. 接收者(receiver)

接收者在溝通的過程中常被視為一種被動的角色，事實上，接收者對於傳送者有著某種程度的控制力，在溝通的訊息交換中接收者與傳送者是必須相互調適的(accommodate)。爲了目的之達成一般乃主張傳送者必須對接收者的特性作一些分析及預測，包括：人口統計學上的分析(demographic analysis)、人格分析(personality analysis)、接收者的聽力(receiver listening ability)等。

(1) 人口統計學上的分析：

亦即一些接收者個人基本資料之分析，一般包括六個項目：年齡(age)、性別(sex)、性別角色(sex role)、社經地位(social and economic back ground)、種族因素(racial factor)、智能(intelligence)。某些時候依據這些基本資料來選擇不同的溝通策略是相當有用的，雖然其他不一定正確，但至少可以用來作為參考用。

(2) 人格分析

個人的人格，通常而言都相當地穩定，所以，其將會影響到接收者對訊息的反應方式。對接收者的人格作分析將可改善預測接收者可能反應時的正確性，使溝通更有效。

- ①一個教條式專斷(dogmatic)的人比一個無偏見(open-minded)的人容易被具權威性訊息(來自權威的傳播者)所說服。
- ②一個自尊心較強的人(high self-esteem)較不易被說服。
- ③具有攻擊侵略(aggressive)性格的人較不易被說服。
- ④當接收者先前對該議題已有了很強烈的態度時，就不易爲人所說服。相反地，當接收者先前對該議題只有一種中立的態度時，就較易接受傳送者的想法，較易被說服。
- ⑤一個爲求自我利益不擇手段的人(Machiavellianism)，在面對面的溝通情勢，較不易爲人所說服。本研究未將人格分析變項操作化，而改以接收者特性代之，二者之差別在於人格分析偏向個體，而接收者特性(當地居民特性)則偏向總體，爲符合研究需要，故作此安排。

(3)接收者的聽力

即接收者的聽力、理解力、記憶力，也包括視力、觀察力一些官能性的能力。爲了促進接收者對訊息的接受，傳播者在溝通之始就應先把來意(或目的)直接陳述出來。(Burgoon & Ruffner, 1978)

4.反饋(feedback)

反饋指的是接收者對傳播者所傳送之訊息的反應，在溝通的雙向本質下，反饋乃是互動者間的一種連結(Link)；反饋使得訊息傳送者能夠判斷訊息的影響爲何，並對訊息進行調適(adjust)以迎合接收者的需要。反饋也會影響到傳送者對於該項議題的傳送(delivery)及態度。反饋在面對面或小團體的情況下較普遍且直接；但，在大眾媒體的情況下則較少或容易有延緩(delay)的情形。通常當反饋的數量增加時，溝通的效能就會有所增進。

5.溝通的管道

根據Rogers & Shoemaker(1973)的定義，溝通管道指的是將訊息由一個源頭(source)傳送到一個接收者的一種手段或方法(means)。研究者常把溝通的管道作以下兩種分類：(1)依溝通的本質可區分出：人際間的(interpersonal)以及大眾媒體(mass media)的管道。(2)依溝通的來源(source)可區分出：來自接收者所屬社會系統內(localite)以及來自接收者所屬社會系統外(cosmopolite)的訊息管道，通常前一種分類最常爲人提及。

人際間的溝通管道指的是兩個或兩個以上的個人彼此交換訊息的管道；包括口頭(verbal)及非口頭的(nonverbal)。若由面對面的情況來看，可包含一對多及多對多的情勢，例如：村里民大會、說明會、公聽會、座談會，並可借重意見領袖、民意代表、政黨從事二步(two-step)傳播。若由點對點的情況來看，則包括電話、信函等種種便捷管道來進行溝通。

至於大眾媒體的溝通管道，則包括印刷媒體(報紙、小冊子、傳單、書籍)，電子媒體(廣播、電視、電影、幻燈片、無線電媒體)，以及展示媒體(看板、佈告、招牌、海報、展示會)。

人際間的與大眾媒體的溝通管道在一些重要特徵上可發現其差異：

表2-1 人際間溝通管道與大眾媒體管道之比較表

特徵 \ 管道	人際間的管道	大眾媒體的管道
訊息的流向	偏向雙向	傾向於單向
溝通的系絡	面對面(或點對點)	中介(interposed)
可用的反饋量 (Amount of feedback reality available)	高	低
克服選擇過程的能力 (selective process)	高	低
傳送給大眾知道的速度	相對地較慢	相對地較快
可能的效果	態度的形成及改變	知識的變遷(knowledge change)

一般而言，大眾傳播管道和人際間管道對於較早順服(early adopter)於政策者都有影響，但前者對較早接納政策者的影響力相對地要比後者的影響力大些。更重要的是，大眾傳播管道及來自接收者所屬社會系統外(cosmopolite)的訊息來源此二種管道在通知民衆(knowledge function)上較有重要性；也就是說，如果傳播者只是要使接收者知道某個訊息時(simply to inform the receivers)，大眾傳播管道是較為快速而有效的。而人際間管道及來自接收者所屬社會系統內(localite)的訊息來源則在說服民衆上(persuasion function)較有重要性。總結而言，通常溝通管道的選擇權是在傳播者手中，故傳播者在選擇時應注意到溝通管道的特性(如上所述)，並且依據溝通行為之目的與接收者本身的特質來作選擇(Roger & Shoemaker, 1973)

此外，值得一提的是媒體討論會(Media forums)，它是一種有組織的小團體，團體中的成員會定期地聚集，一起接收大眾傳播媒體所傳播的方案(mass media program)，並討論其內容。其乃是一種大眾傳播媒體與人際間溝通管道的混合，溝通的效果相當地好，因為其對於小團體中成員的參與以及態度的變遷施以一種社會壓力，且對於傳播者而言，其所接收到的反饋也較為直接。

(六)、如何達成有效的溝通

綜合上述論點，站在一個溝通者的角度，欲達成有效的溝通必需從以下面向考慮之：

1. 溝通者：溝通者應盡量充實自己的專業能力，在溝通時應表現和藹親切且沈著鎮定，以增進本身的可信度。並經常與接收者保持互動，以開放的心胸(open-mindedness)(Frederick William, 1984)接收各種反饋訊息，同時多設身處地為接收者著想，且有效利用意見領袖作二步流程傳播(E.M. Roger & F.F. Shoemaker, 1971)，以克服因溝通雙方相異程度太大所產生的問題。溝通者也需適當地運用其權力來促進溝通的效果。還有，說服的策略在溝通中也是重要的。
2. 訊息：訊息的內容應經過精心設計，針對不同的議題及標的特質，而進行不同的訴求。且應訴諸高密度(訊息重複出現)及系列的訊息，效果才會大些。在訊息的格式上，若是採印刷媒體或展示媒體，則應著重如何引起人們的注意，例如：新奇性及對比性，引人注目的圖片與標題、獨特的格式、訊息的篇幅與位置、以及色彩、造型及變化等(從行銷的角度來看，訊息的位置應針對接收者集中的地區，色彩應顯眼具包裝辨識力)；在戶外告示牌方面，尤應注意交通流量、可見度、尺寸、文案字數不可太多及儘量簡明單純等原則，好讓人們一見就能看清楚並留下印象。(魏啓林，1986；黃慧真，1983)
3. 溝通管道：在選擇上應注意到溝通管道的特性，並依據溝通行為之目的與接收者的特質來作選擇。
4. 反饋：訊息經傳遞後，傳播者應探究其對接收者之影響，此需對接收者進行調查，詢問他們是否能辨認或記得該項訊息；接觸該訊息有多少次；是否仍記得某些要點；對該項訊息的感受及反應如何(魏啓林，1986)；同時也應鼓勵接收者主動向傳播者反應，以增加反饋的數量。並針對這些反饋訊息進行調適，在可能範圍內迎合接收者的需要。

第二節 執行單位的順服策略

一項政策的執行，最重要的便是要獲取標的之配合與支持，因此如何運用順服機能以促使標的之合作，乃是政策執行成功的關鍵。

在分析順服的現象時，學者常從權力(power)或影響力(influence)的觀點出發，例如：Amitai Etzioni認為使用不同形式的消極懲罰和積極獎賞就可獲取順服，他把控制手段分成三類：強制的懲罰權力、物質的報酬權力以及規範性的權力(柯三吉，1986)。J.T. Tedeschi(1972)則將權力的概念與影響力理論整合在一起，而提出了影響力的二元理論(a dyadic theory of influence)，如圖2-10所示：

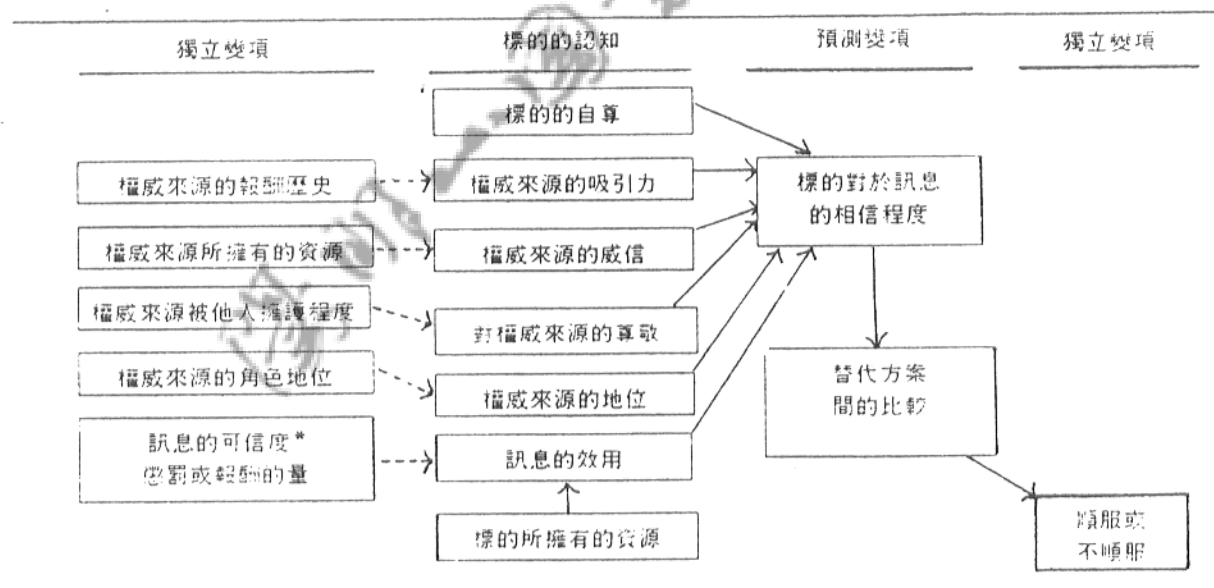


圖 2-10: 影響力的二元理論圖
Source: J. T. Tedeschi, etc., 1972.

從標的的角度來看，其是否順服於一項政策，主要需視標的自我利益(self-interest) (J.E. Anderson, 1979)以及標的所擁有的資源而定。若從執行單位的角度來看，政策資源及政策特徵可說是影響順服的先天條件；除此之外，欲求標的順服，也必須以標的之立場來加以斟酌，考慮到標的對該

項政策的接收性問題，Roger & Shoemaker對此提出了一個模型，如圖2-11所示：

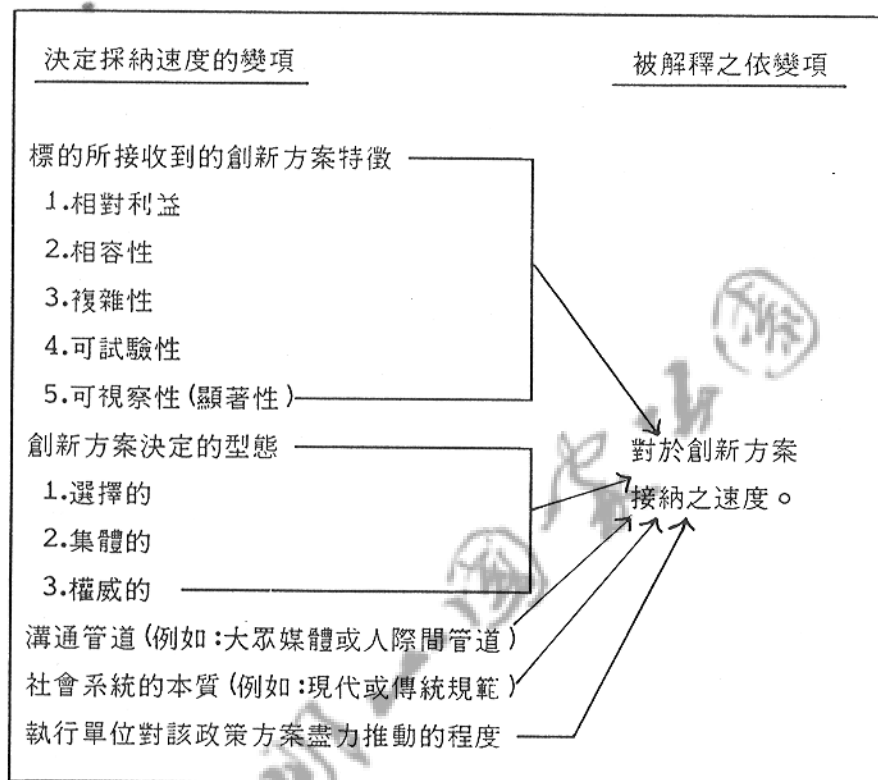


圖2-11：決定創新方案接受速度之變數

Source: Roger & Shoemaker, 1973

基於以上，就自然保育政策而言，標的是否能接受或順服於該項政策，實受到下列因素之影響：

(一)、標的所察覺到的政策(方案)特徵

1. 相對利益(relative advantage)：即民衆認知上覺得該方案比先前的方案(或沒有方案之前)來得好的程度。
2. 相容性(compatability)：即民衆覺該方案與其既存價值、利益、過去的經驗及需求相一致的程度。
3. 複雜性(complexity)：即民衆覺得該方案是否很難瞭解(understand)和使

用(use)之程度。

4.顯著性(observability)：即該方案的成果是否明顯可見(visible)的程度。

(二)、政策決定形態及其特徵：即政策的制定是由集體來決定的，抑由少數權威者(權威當局)所決定的。政策方案本身是否目標多元、參與者多元且技術複雜的程度很高。

(三)、溝通管道的問題。

(四)、社會系統的本質。

(五)、執行單位所擁有的政策資源及其對該項方案盡力推動的程度。

(六)、執行單位所使用的法規執行策略：即執行單位的執法手段及態度，其包括以下幾種不同型態的策略：

1.嚇阻策略(deterrent strategy)：即以雷厲風行的執法態度，採取嚴格強硬的取締手段，給予違法者迎頭痛擊。此策略的運用，雖可在短期內達到掃除違法的效果，但卻需要強大的人力、物力作支援，在法規機構執行資源普遍不足的情況下，僅能偶而為之。

2.合作策略(cooperative strategy)：即以溫和理性的執行態度，採取勸導矯正的取締方法，給予違法者改過自新的機會，期望達到合作改善的績效。為配合此種策略的運作，執法者應扮演諮詢者的角色，對於違法者儘量給予規勸，並以關心協助的態度換取違法者的自動合作；但若勸導無效或蓄意再犯時，則仍應加以制裁。採行此種策略的目的，不著重在立竿見影的短期效果，而注重潛移默化的長期效果。由於此策略的運作是建立在執行主、客體間的彼此信任之上，執行機構所需動用之人力、物力比嚇阻策略為少，較適合於一般狀況。

3.懷柔策略(conciliatory strategy)：此策略係以恩威並重的執行態度，採取寬容與嚴懲並行的手段，給予違法者自我節制的警惕，期能達到懲惡勸善的效果。在此策略的運用下，執法者同時兼具傳道與護法的角色，一方面對輕微違規者給予通融或進行誘導感化，另一方面對於嚴重違規者逕施嚴刑重罰。由於此策略有以寡擊衆的功效，故宜於重點打擊或執行

阻力較大時採用。

以上三種執行策略的劃分，係從法規機構執法的態度與手段，視其強烈程度予以分類。在實際運用上，折衷策略或多種策略併行的運用是極為可能的。執行單位應考慮本身的執行條件，如人力、經費是否充足，執法裁量權範圍如何，可使用之執行手段為何等，以及考慮執行環境的狀況；如執法客體的分佈、執行的外在阻力，預期效果如何等。在通盤考慮下，採取適切的執行手段。(魏逢亨，民77年)

第三節 執行單位和標的團體間的談判

執行單位在執行一項方案時，必然要與方案的標的(民衆)有所接觸，在不斷的互動及交互影響中，也必然會有不同程度的衝突情勢發生。衝突可說是一種社會關係。從溝通的觀點來看，衝突可視為一種持續的溝通關係，也可說是溝通行為的「產品」之一(J.H.Frost & W.W.Wilmot, 1978)。

解決衝突的方式有很多，例如：運用投票、法律、合法武力、組織權威、談判(negotiation or bargaining)等，其中，「談判」在行政機構中的運用乃被視為法令制定過程的一種補充或交替方案的來源(L.Hall, 1988)。對於一些並不適合經由訴訟程序來解決的爭議或衝突，談判是極重要的一種解決方式；尤其在環保管制的衝突解決上，許多人主張談判的好處(advanrage)是高過訴訟方式的(J.W.Blackburn, 1988)。在公共政策的領域中，談判在政策執行上的運用，可說是相當重要的一種順服策略；依據Keith Hawkins(1983)的說法，其將法令的推行視為一種順服與強制(compulsion)的事項，而談判可說是順服策略的中心，其認為執行單位必須讓受規制者有機會去順服。在可能討價還價的範圍內，與受規制者進行衝突事項的談判。倘若此種調停(conciliatory)的策略失敗了，就必需使用嚇唬、恐嚇或法律的處罰，以完成政策使命。除了因為法規的處理及活動的本質外，更因為執行單位必需與受規制者維持一種持續的關係，故而談判的進行常成為

不可避免的。

此種談判策略的運用，若從政策進化(policy evolution)或學習的觀點來看，也就是一種政策調適的手段，而「在可能討價還價的範圍內」與受規制者進行談判，「可能討價還價的範圍」亦即政策調適幅度的問題。

由於政策環境是不斷變動的，執行的途徑因此必須是有彈性、實驗性的；進化論的觀點強調執行和規劃的階段是無法截然劃分的，它隱含著執行乃是一種永無止盡的學習過程，誠如Majone & Wildavsky (1978)所說的：「執行是進化的，當將政策付諸執行之後，它必將重新規劃(reformulate)。」，「重新規劃」便是政策或法令為因應環境需求所作的修改。又如Hyder(1983)所強調的：用漸進的手段，以追求理性的目標，所採的一種適應性的策略(adapting strategy)。談判的運用正是此種適應性策略的實際表徵。

在討論談判的策略或技巧前，首先應探討在政策執行中「談判」究竟應被視為一種零和競賽(zero sum game) [即整合性談判(integrative bargaining)]，抑或正數和競賽(positive sum game)[即分配性談判(distributive bargaining)]，此二者之區別如表2-2：

表2-2 分配性與整合性談判之比較表

Source:Lewicki & Litterer,1985,P.280

	分 配 性 談 判	整 合 性 談 判
決定性的結構	資源的總量是固定的。	資源的總量是非固定的。
最初的動機	一方的獲得必會議性另一方。	雙方所關心的是聯合決定之結果的最大化。
利益	雙方利益是相反不相容的。	雙方利益是不以調利的。
關係	雙方的關係是短期的彼此在未來不需在一起工作。	雙方的關係是長期的彼此期望在未來能持續一起工作。

政策學者在這方面有著不同的看法：Pressman & Wildavsky 認為其應是一種正數和競賽，強調的是執行中互賴與共識的建立；而Bardach則認為其乃是零和的權力競賽；至於Dunsire則偏向正數和競賽的觀點；另兩位學者Bacharach與Lawler則以為應是一種混合的動機(mixed-motive)，認為混合動機的情勢包含著正數和及零和兩種情況，競賽雙方同時面對著合作及競爭的誘因；雖然混合動機似乎較符合實際執行中談判的複雜情形(Susan Barrett & Michael Hill, 1984)，然而，從表2-2對分配性及整合性談判之區別來看，政策執行應該走向整合性談判的，雙方應合作找出兩方都可能「贏」的整體方案；也就是說，真正要解決衝突，所要考慮的不僅是單方面選擇方案，更需要容許雙方有採取聯合決策的機會，畢竟就自然保育政策而言，執行單位與標的間的關係並非短期，故而，為尋求長時期政策執行的有效性，整合性的談判才是執行單位所應努力的；因為更重要的是，根據Strauss的說法，談判的結果將會納入執行的系絡中，使系絡有所改變，而此一新產生的情勢也將影響到下一次的談判。(引於S.Barrett & M.Hill, 1984)。

任何談判的結果，皆是因衝突問題的本質及解決問題所用的策略型態而定。在此採Lewicki & Litterer(1985)的說法，將衝突解決策略分為兩種情勢探討之：一為在沒有其他幫助下，雙方嘗試去進行談判；另一為有第三者(未直接包括在衝突中之第三者)介入的情況下，第三者干預談判時可運用之策略。以下分別述之。

在第一種情況下，可資運用的策略有五：

(一)、降低緊張及彼此協同消除對立的擴大：

- 1.在談判進行中，談判者可對事項作一個機智的評論或開個玩笑來降低緊張的氣氛；同時在對方陳述觀點時，其必需要能夠傾聽；在此一種「積極傾聽」(active listening)的技術是值得注意的，亦即鼓勵對方自由說出想法，並讓對方了解他所作的陳述已被聽到了且也被理解了，此技術強調的是傾聽(hearing)和同意(agreeing)是不同的。同時宣布休息一下或休會，也可

以使雙方冷靜下來，並讓雙方有時間去蒐集新的資訊，作更深一層的考慮。
在有第三者介入的情況下，也常運用此法。

2. 欲消除對立的擴大，GRIT(Graduated and Reciprocated Initiatives in Tension- reduction)的衝突解決法是相當有用的。在應用GRIT時，衝突一方先採取單方面主動計畫作一些小讓步(small concession)或表現出信任另一方的態度以降低衝突，希望藉此促使對方採取互惠行動。這些步驟都應以漸進方式為之，俾能在整個衝突解決過程中保持安定。同時衝突當事人應先解決層次較低，雙方容易達成協議的問題，這樣可以建立彼此信心，樹立解決衝突的先例。

(二)、加強雙方之溝通，了解彼此的主張及需求為何，即設身處地為對方設想，以調查對方的觀點為何，或透過第三者，讓第三者與雙方分別訪談，以瞭解兩方為何無法達到共識，困難何在。

(三)、控制談判議題的大小和數目，其方法有六：

1. 控制所談實質議題的數目，應小到能夠管理的程度。
2. 減少兩方參與談判的相關團體數：一些額外的團體，例如：律師、專家、見證者等雖可提供談判更多的資訊，但也會使得情勢更為複雜。
3. 針對具體的事件而不是原則或抽象的政策進行談判。
4. 儘量排除以往談判先例對此次談判的影響——包括程序的以及實質的。
5. 把大的議題細分成幾個小的事件來討論之。
6. 在談判時應對事不對人(depensealize)，把所要解決的事件和談判對象分開來。

(四)、在談判之始應找出雙方共同的基準(common ground)或把焦點放在共同目標上。

(五)、在設計選擇方案時應考慮對方的需求和目標，尤其應增強較合宜(或較可能為對方同意的)方案的可欲性，例如：儘量擴大方案中吸引人的特質，縮小其負面的特質，亦即談判者應對所提出的方案進行包裝(package)。

如果雙方無法從事上述活動時，第三者介入將可幫助雙方來從事之。第三者介入在談判中有三種類型：仲裁(arbitration)、調解(mediation)，過程的諮商(process consultation)。這三種形態在第三者控制談判過程及控制談判結果的程度上是不同的，以下分別述之：

- (一)典型的仲裁多是依循一種較正式的過程，讓雙方把爭執的案例告知仲裁者，再由仲裁者告訴雙方如何去解決此爭議(即結果)。
- (二)調解則強調藉著隔離雙方並操縱雙方的溝通以控制雙方的互動，調解者有時會以指導或建議指出雙方應朝向某些特定的解決方案。但，其很少會為雙方作出決定。
- (三)諮商則在幫助雙方重建一種良好的溝通過程，但對於談判結果則不施予任何壓力。

第四節 組織對政策執行的影響

任何政策要能夠有效地被推行，皆有賴於執行單位本身的行政執行能力及組織結構之完備。Charles E.Lindblom(1980)即認為組織結構會影響政策的執行，例如缺乏足夠的行政資源，包括權威、人員以及資金；例如誘因的失敗，包括組織所提供給執行者的升遷、主權(privilege)不夠所致；或是指示的來源不止一個，而造成命令的混亂，這些均是影響政策執行的組織因素。而R.T.Nakamura & F.Smallwood(1980)則強調執行單位的資源分配、內部程序、以及組織內部的人員意向、組織氣候；等等均會影響行政組織的執行能力。

就組織理論的角度來看，影響政策執行的組織因素約有五個面向：組織行政特質與結構型態、政策環境、組織的行政資源、組織與相關組織間互動的關係、執行人員的心理意向(柯三吉，民75年；羅清俊，民75年)，以下分別述之。

一、組織的行政特質與結構型態

所有的行政組織都面臨著以下的影響因素：(一)內部程序(internal procedure)、(二)官僚規範(bureaucratic norms)、(三)領導型態(leadership styles)及(四)資源分配(allocation of resources)；(見 R.T.Nakamura & F.Smallwood,1980,P.54；柯三吉，民75)，這幾個因素其實也就決定了一個組織的行政特質。根據R.T.Nakamura & F. Smallwood(1980)的說法，內部程序包括組織內部的溝通、行政距離(administration distance)及複雜性(註四)；強調執行人員應建立有效的程序以正確而快速地傳達政策資訊到標的團體或個人手中。此外，根據 John W. Meyer & Brian Rowan則強調官僚規範(ceremonial rules)的重要性，在此官僚規範指的是導引官僚行為的內部社會規範。而領導型態更與政策執行的可行性關係密切，這其中包括了許多價值的衝突，不同的領導者在選擇其政策目標及達成手段時，所作的價值選擇不同；再者，因為政策執行過程對政治壓力是敏感的，所以，對領導者而言，分析不同的政策選項和衡量其政治可行性乃是必須的。(李彩薇，民73)。至於資源分配則留待「組織的行政資源」面向述之。

除了上述四個要素影響到行政特質外，組織結構的形式化(formalization)以及集權化(centralization)也是值得注意的。形式化指的是組織中工作標準化的程度，工作標準化的程度愈高，員工的自由裁量權便愈低。過度地形式化將易趨於行政僵化的現象；一般說來，非技術性或重複性的工作，較能忍受高度的形式化，而具有專業性質的工作，則偏向於低程度的形式化。至於集權化的測度則可視其基層人員被允許參與決策的程度；在決策過程中參與的程度愈高，則組織結構分權的程度便愈高。(羅清俊，民75)

二、政策環境

以系統論的角度來看，組織應對其外部環境作適當的回應，以增進其效能，根據Burns & Stalker的說法，組織結構可分為機械式的與有機式的結構；機械式結構具有高度複雜性、形式化與集權化，從事固定的

工作。而有機式結構則較具有彈性、適應性，強調非正式的溝通甚於正式垂直的溝通。有效能的結構是能對環境作相對應的調適，環境穩定時採較機械式的結構，不穩定時則應採較有機式的設計(註五)。此兩種結構可說是一種連續體(continuum)，而不能作絕對的區分。

前已述及，自然保育政策就其性質而言，乃是屬於保護規制政策，由於此類政策所引起的爭論較高，進而使得執行單位所面臨的外在環境也較為不穩定，故而其組織結構應偏向有機式，才能肆應環境的需求。

三、組織的行政資源

政策執行必須依賴充分的資源作後盾，政策之資源可包括(一)經費與設備、(二)人員的素質與數量、(三)權力、(四)資訊。在經費與設備上，適當的財政資源是必要的；無錢固不足以辦事，然過多的經費反而易形成浪費，造成行政腐化，管理困難，故而，適度的支用預算，健全的會計與審計，適時適地的撥付，方是經費運用的原則。(柯三吉，民75)。

在人員的素質與數量方面，人員的數量雖關係著執行績效之高低，但並不意味著無限制的增加或毫無彈性地限制人員的擴充。Nakamura & Smallwood則認為：適當而具能力的人員乃是一項重要的資源；Walter Williams進一步指出：工作人員的能力必須透過長期制度化的投資方可達成。(引自羅清俊，民75)

在權力方面，Nakamura & Smallwood認為執行人員的專業和行政能力，乃是執行人員權力之大小的一個決定因素。而C.O Jones(1984)則認為：政府機關權威的來源完全視其外在支持的程度，缺乏外在環境的支持將會影響機關達成目標的能力，甚至會威脅組織的生存。

在資訊方面，執行機關若能掌握有關執行過程中的各種資訊，乃可作自我調整，以促進執行成效。從反面而言，執行者若是缺乏足夠或正確的資訊，便會發生因不明瞭情況而作出錯誤的決定，或致使採行的措施無法完全解決問題。(柯三吉，民73)

四、組織與其他相關組織間互動的關係

Grindle指出：在政策執行中，每個參與者都有不同的利益，並試圖干預執行，他們之間的目標往往有衝突性，而執行狀況便決定於這些參與者的權力、資源與策略互動。就我國國家公園法及陽明山國家公園計劃之執行而言，主要參與者約有：決策者、法定執行者、中介者、當地民衆、大眾傳播媒體等(柯三吉，民73)。在保育政策執行之研究中，除了要注意這些政策參與者的互動關係，行政機關間的互動關係也是另一個焦點，亦即組織間協調的問題。

所謂組織間的協調，係指一種過程，透過此種過程，二個或二個以上的組織使用既有的決策規則，或另創決策規則，以應付共有的工作環境(Rogers & Whetten, 1982)。根據o'Toole & Montijoy的說法，促使各單位群策群力執行政策的誘因有三項最爲重要：一爲權威(authority)：認爲合作源自責任感；一爲共同利益(common interest)：合作是由於各參與者均重視該目標；一爲交換(exchange)：認爲合作不但能完成目標，尚能得到其他附帶之價值。

表 2-3 控制式的協調策略摘要表

來源：柯三吉、江岷欽，民76。

向 度	相 互 調 適	盟 約 式	統 合 式
焦 點	機構或服務對象	機構與跨機構系統	跨機構系統
行爲者	專業人員	行政主管或專業人員	行政主管
正式化	少量法規	協議後的法規	高度正式化
資 源	投入的資源不足	投入的資源適中	投入的資源充裕
權力中心	分權	視情況採行中央行政 單位	集權
控制中心	依賴非正式規範及機 構的利益	確認系統的決定	強調能代表集體利益 的規範
目 標	主重心集於機構目標	機構目標與集體目標	強調集體目標

根據Rogers & Whetten，協調的成敗需視協調的因素(elements)、層級、聯結(linkage)以及策略之配合得當與否而定。協調可分為兩個主要類型：自由式協調(unmanaged coordination)及控制式協調(managed coordination)；其中控制式的協調，又可分為三大類：相互調適策略(mutual adjustment strategies)、盟約式策略(alliance strategies)、統合式策略(corporate strategies)，三個策略之主要重點如表2-3。

至於協調的因素、層級、聯結三者及其彼此間的最佳配合則如表2-4所示：

表2-4 協調的聯結、因素、以及適當之層級 來源：柯三吉、江岷欽，民76。

待協調的因素	合適的層級	聯結的設計
資源與資金 方案(programs)	制度的(institutional) 組織的(organizational) (即決策層級)	財政與人事 規劃與方案的研擬
服務對象或受惠者	機構的實作幕僚	主要服務與個案協調 模式
資訊	所有層級	行政的支援活動

五、執行人員的心理意向

執行人員的態度及意願之所以有其重要性，一方面乃因政策缺乏執行人員之執行則形成虛文，再者各執行人員有其自由執量權，往往對於政策的執行採取個人的角度來衡量輕重緩急，再加上自我利益、價值判斷的左右；故而產生之結果也不相同；而他們對政策標準的認知與瞭解，對政策的反應方向及反應強度，也會影響其執行意願與程度。(黃美鈴，民73)。

此外，工作滿足感及疏離感也與執行者的意願有密切的關連。工作滿足感包括五個面向即員工對工作本身、工作伙伴、直屬主管、薪水、及升遷的滿意程度。而疏離感指的則是缺乏與同事一體的感覺(lack of a sense of member)、缺乏引導行為的基準(lack of norms to guide behavior)、缺乏權責(lack of responsibility)、缺乏自主權(lack of freedom)、缺乏機會發揮其潛力以及缺乏成就感。成員的工作疏離感將會抵銷其工作意願與工作滿足感。(羅清俊，民75)

註 釋：

註一 前已提及自然保育政策係屬於環境保護政策之一環，而環境政策則可歸類為保護規制性政策(柯三吉，民75)，具體而言，保護規制性政策具有以下幾個特性：

- (1) 保護規制性政策，其利益受規制者對執行機構的許多活動常持反對的態度。
- (2) 雖然執行機構與被規制者彼此敵視，然執行機構有時會製造一種利益競爭氣氛，使部分被規制者獲得此種競爭利益，或以補助金方式誘使他們合作。
- (3) 保護規制性政策不易解除規制(deregulation)，但其他減輕的方式卻可能被考慮或增加。
- (4) 涉及政策的政府和私人部門的人員和種類往往很多，以致想要對執行作一集中有效的控制十分之困難。
- (5) 政策競賽場合中包含大量的行動者，不僅存在著各式各樣的敵對行為，更有五花八門的合作型態。
- (6) 法院在此種政策領域中，因訴訟案件增多而角色活躍，同時，對於執行機構與標的團體的行為都有實際的約束力。

註二 柯三吉，環境保護政策執行之研究——墾丁國家公園個案分析，

(台北：五南圖書出版公司)，民75年，頁41。

註三 傳播者所應具備的五種權力之內容如下：

- (1) 獎賞的權力：指的是當接收者順服於傳播者的要求時，傳播者能提供正面酬賞的能力。例如：錢及其他實質的東西便是一些具體的獎賞，稱讚、名譽便是一種看不見的獎賞。
- (2) 強制的權力：指的是當接收者不順服傳播者的要求時，傳播者所能行使處罰的能力。
- (3) 參照的權力：即傳播者能吸引接收者的一些特質和能力。
- (4) 專家的權力：即接收者相信傳播者在某一議題上有優越的知識能力；其與資訊的影響(informationalinfluence)不同，也就是說傳播者之所以能使接收者順服不是因為溝通的內容而是因為傳播者的專業聲望。
- (5) 合法的權力：其來自接收者的內化價值認為傳播者有權力來影響他。
(Burgoon & Ruffner,1978)

註四 就溝通而言，政策的內容必須清晰且正確地傳送到執行人員手中，其影響因素有二：一為資訊傳送的速度(speed)，傳送太遲將影響資訊的明確性；一為反應(responsiveness)，若政策的決定均由層級結構中的上層人員參與，則基層執行人員對政策的陳述勢必無法作相對的回應。至於行政距離，指的則是從政策制定到執行間的行政程序；其若是過遠則易扭曲原始的政策目標，而政策責任也將難以釐清。複雜性則牽涉到組織的決策層級之多寡、運用中介者的程度、以及政策參與者的數目。(Nakamura & Smallwood，1980，PP.54-P55)

註五：見後頁。

「有機的」和「機械的」組織系統特質

來源：彭文賢，1985。

	有 機 的 組 織 系 統	機 械 的 組 織 系 統
層級節制體系的分層數	少	多
決策權的集中程度	低	高
正式法令規章的數量	少	多
目標的特殊化	低	高
控制幅度	廣	窄
溝通的內容與方向	予以建議並提供情報；橫向的	施予指導並決定：縱向的
角色關係	依據協議；互賴的	依據法令規章；獨立的
需求行為的特殊性	低	高
權威的知識基礎	高	低
權威的職位基礎	低	高

整體之公共設施發展問題，至於較為切身性的當地居民利益則未能有機會表達出來。

就其計畫之實質內容來看，國家公園計畫乃是衍自國家公園法，然國家公園法本身即有若干缺失，包括「其未能釐清普通法的「森林法」和特別法的「國家公園法」的各別標的範圍和權責歸屬，二者事權未予統一」，遂導致今日許多衝突的發生（註五）；再者，其也和其他兩座國家公園的規劃一樣，始終以自然景觀及遊憩工程設施為規劃標的，而少有針對當地居民權益部分進行規劃，致使整體法規及計畫內容不甚周全，故而，所有與當地較為相關的細節問題也就全留給了國家公園管理處，管理處成立後對於一些未在規劃過程詳加考慮或考慮不足的事項，才又重新調查瞭解，並訂出實際可行之方案，也就是說，至此管理處已不單純是一執行政策的機構，其還身兼細步事項的規劃工作。面對粗糙而瑣碎的執行面，管理處所必須承載的工作量比想像中的大了很多。

第二節 陽明山國家公園管理處執行現況 及其目前所面臨的重大課題

依據行政院所核定之組織編制表，陽明山國家公園管理處之下設企劃經理、解說教育、工務建設及觀光遊憩等四課，由解說教育課又劃出了保育研究組，新近並增設了資訊室。工務建設課職掌區內之工程事項，而解說教育課與企劃經理課則分別負責遊客和當地居民相關事項，並有國家公園警察隊協助執行。三年多來，管理處的工作成效卓然可觀，今將較重要之成果分述如下：（註六）

一、企劃經理課

已完成全區地籍資料之建立。研訂完成「陽明山國家公園環境整理方案」十一子項計畫。三年來辦理土地取得約一千四百公頃；並於民77年6月完成一般管制區土地使用管制規劃草案之訂定，目前正報部核定中；全區

之墳墓已完成調查並公告禁葬。另外，全區景觀道路系統之規劃也已完成，並推動實施「陽金公路美化計畫」。至於區內溫泉水源調查與利用規畫則已草擬管理辦法正報部審議中。

二、工務建設課

民77年5月研訂完成景觀建築計畫及技術審查規範。新建之管理服務中心（包括遊客中心、管理處辦公室、警察隊辦公房舍，停車場等）業於民77年8月完工。全區污水系統之規劃與管理也已完成。其他各遊憩區、道路步道工程以及解說宣傳設施亦逐項闢建中。

三、解說教育課

已規劃完成國家公園解說及環境教育系統計畫，推動環境教育暨辦理國家公園登山淨山環境維護宣導活動七次，參加人數共約四萬餘人。並成立辛亥光復樓遊客簡報中心，計前來欣賞國家公園幻燈片簡報遊客約五萬人次，接受預約並引導野外解說服務遊客約三萬人。設置各種戶外解說牌、編印各類解說書刊、摺頁、手冊、錄影帶及「陽明山國家公園簡訊」等計五十種。在保育方面，正進行數項動植物復生計畫，並已完成本區生態相關研究約十一項。

四、公園警察隊

至78年5月止違反國家公園法移送法辦案總計31件和65人次。違反國家公園法受告發案計有219件和219人次。違反交通規則受告發案計有21件和21人。勸導案件則計有281件和471人次。為民服務計有87件和190人，其他（協助拆除違建、執行安全維護、疏導交通等）共63件。

三年來，陽明山國家公園管理處在面對廣大的11456公頃土地，以及近一萬居民的經營管理業務下，已建立起一套制度並奠下良好之經營管理基礎，成績斐然，然而，由於國家公園在國內尚屬一新興事業，國人對生態保育之觀念亦未建立，更重要的是其經營理念常與當地居民既得利益和舊有資源型態相衝突，因此在工作的推動上不免有許多限制，管理處目前所面臨之課題可分述如下：（註七）

- 一、私有土地之管理問題：區內私有土地約占全區27%，均屬台北盆地周圍山坡地，為重要水源涵養保護區，惟土地所有權人因受台北都會區外圍發展壓力之影響，而希求變更作大規模建築使用，致造成甚多濫墾違建；對國家公園資源景觀、國土保安暨水土保持影響至大。
- 二、國有土地遭受竊占並從事濫墾、濫葬以及違章建築等問題，嚴重破壞環境品質，亟需加以整頓收回，並予復舊造林。
- 三、環境景觀及自然資源之維護問題：本區每年約有200萬之遊客，對於國家公園的景觀造成不少的影響，又加上盜採、獵捕動植物資源之民衆亦為數甚多，管理處歷年之規劃建設簡報中均曾提及：「如何加強宣導民衆使之愛護自然環境並確保國家公園之景觀資源不繼續遭受破壞，為本國家公園經營管理上最首要之課題」。
- 四、違章建築及建管問題：本區之建管權責已自今年（78年）7月起，由台北市工務局建管處移交至管理處，區內所有建築發照事項皆移轉由管理處主管，惟管理處並未附設有拆除大隊，拆除之建管事權仍屬地方建管單位，在實際之查報、取締拆除等配合事項上仍有許多困難。
- 五、礦業開採破壞景觀及水土保持問題：目前已核定礦業用地進行開採者面積約四十六公頃，由於本區採礦係採直接露天之開採，故對景觀產生極大之破壞，影響水土保持至鉅。
- 六、交通秩序及攤販問題：本區遊客多集中於週末假日，致常有車輛擁塞現象；少部分遊憩據點並常有攤販擺設，對交通衛生、觀瞻及公園形象均有不良影響。
- 七、事權統一問題：本區域內現有相關之管理單位甚多，均需費時費力從事溝通與協調，常因各機關之本位工作，致影響計劃之執行；急需將國家公園管理有關之業務合併，以求管理事權統一，俾有效推展各項計劃。

綜觀上述七大課題，可進一步綜合為一、對於當地民衆法令的溝通宣導與執行問題，二、與相關機關間的溝通、協調問題，以及三、遊客的宣導與環境教育三大問題；此三大問題中，尤以與當地居民的宣導溝通問題

最爲棘手，上述七大課題中與當地居民的宣導溝通問題即已橫跨前五大課題，其嚴重性可說在三大問題中名列最前。而管理處在針對當地民衆的溝通宣導事宜及法令執行方面究竟如何呢？以下乃就管理處溝通上實際之作爲及管理處與民衆三年來互動的重要事項進行研析。

民74年12月，管理處爲促進一般民衆與遊客對國家公園的認識並鼓勵民衆對違反國家公園法行爲之舉發，特訂定了一項「愛護我們的國家公園宣導推展計畫」，其中依據造成資源破壞之不法行爲來源及有關利害團體之分析而將宣導對象分爲八類，並將首要宣導對象置於區內十六個村里社區居民身上，其次則爲區內學校、機關團體（註八），有關村里社區居民之宣導項目及宣導工作事項如下：

來源：愛護我們的國家公園宣導推展計畫，民74年。

宣 導 項 目	宣 導 工 作 事 項
1.村里社區居民 (1)邀請村里長、里幹事參觀國家公園並聽取簡報。	(1)光復樓聽取幻燈片簡報、分發資料。 (2)遊覽車野外考察參觀解說。 (3)村里長、幹事意見發表與溝通。
(2)洽辦村里民大會、至會場簡報、解說。	(1)至各村里活動中心、行政中心幻燈簡報。 (2)掛示大型解說海報板 (3)座談會 (4)分發資料
(3)設置警告標語、加強檢舉和取締工作。	(1)至各村里顯眼地點設立警告標語。 (2)至各派出所分發案例宣導資料。

其他如針對當地及附近鄉鎮學校團體亦有細步的宣導項目，其宣導工作事項如下：

宣 導 項 目	宣 導 工 作 事 項
2.學校團體 (1)分批邀請校長、訓導、教務主任 參觀國家公園並聽取簡報。	(1)洽北市、縣教育主管機關安排 各校校長、主任參觀行程。 (2)光復樓聽取幻燈片簡報、分發資料。
(2)洽定時間前往各校為高年級學生 簡報、演講。	(1)洽請北市、縣教育主管機關支援協辦。 (行程) (2)大型解說海報板掛示。 (3)生態保育演講。 (4)幻燈片簡報。
(3)舉辦校際作文、演講、畫畫等比 賽及參賽者參觀活動。	(1)洽請北市、縣教育主管機關支援協辦。 (2)至文化中心公開舉辦比賽活動。 (3)遊覽車參觀活動。
(4)寒暑假舉辦生態研習營。	(1)洽北市、縣教育主管機關協辦。 (2)生態課程實習。 (3)康樂活動。 (4)生態課程聽習。 (5)生態研討會
(5)分批邀請自然科教師座談。	(1)光復樓簡報。 (2)「生態保育推展工作」研討。 (3)台北市教師研習中心，每週一晚「陽 明山國家公園」幻燈片簡介及演說。

整體宣導內容包括：1、設立國家公園之目的、功能、價值。2、國家

公園計畫內容及國家公園法。3、資源簡介（地理、地質、動植物之珍稀性、美感）激發民衆對鄉土熱愛。

管理處當時所擬定的計畫乃一年半之近程（75.1.1～76.6.30）計畫，計分二階段進行，而兩階段之宣導活動經費預估中對於前述兩項針對當地村里社區居民、當地及附近鄉鎮學校團體之宣導經費共計編列有五十三萬四千元占該宣導活動總預算兩百四十八萬四千元之百分之二十一。至於七十六年六月三十日之後的長期宣導活動，則未有任何新訂之計畫，仍以前述之計畫項目為準則繼續執行。（註九）

另外，自民77年起每年五、六月更分七梯次邀請區內相關區鄉鎮長、鄉鎮民代表、農會理事長暨總幹事、民衆服務社主任、村里長、村里幹事等至管理處座談，商討與區內居民切身相關之各項工作並進行意見之溝通與交換。據解說課李課長表示，解說課每年花在與當地居民之溝通上之費用約有二十萬，若將學校團體部分也加入，則共有50萬元。（另外，企劃課新任洪課長則表示企劃課每年花在與當地居民的溝通宣導費用並無一精確的費用數字，而是從業務費中挪用的。）

以上乃管理處成立迄今，一些與當地居民較為相關之宣導溝通管道及經費的編列支出情形。整體而言，其溝通管道約可化約為四：一是將管理處所要宣導給民衆知道的事項透過村里長、幹事向民衆轉達。二是派員參加村里民大會。三是透過首長暨代表座談會。四是針對鄰近學校、團體進行環境教育。據管理處劉處長的說法：對於個別的民衆事項，都是民衆有事才上管理處來詢問，至於整體的當地居民方面，管理處積極主動洽辦的是村里民大會派員及首長座談會，並強調一些宣導事項大部分都是透過村里長轉達給民衆知道的。

第三節 管理處與民衆間的互動關係

就行政區界而言，本區依國家公園計畫可畫分為屬於台北市和屬台北縣的兩大部分，台北市部份原屬於台北市都市計畫保護區內，台北縣部分則列於北部區域計畫保護區的範圍內，也就是說本區原本即應受到台北市都市計畫法、北部區域計畫法、建築法、森林法、礦業法、水利法、土地法....等相關法令之規約。然，以往之主管機關並未嚴格執行這些法令；國家公園管理處成立後，為本區增加了國家公園法及其施行細則、保護利用管制規則....等法令限制，更重要的是管理處的作風頗有別於以往的主管機關，其開始認真而嚴格地執行各項法令，這對當地居民而言，無異於由一無政府之自由逍遙狀態進入一必需處處受約制的景況中，過去一些既得權益大大受到限制，許多既定的生活習慣和價值更與管理處的保育理念相去甚遠，譬如：箭竹筍採摘一事，居民咸依其代代相傳的經驗累積認為：箭竹筍乃是愈採愈發的，若全然不採不但有礙箭竹成長，甚至會使得箭竹本株因長得過分密集而死亡。又如爭議最為激烈的土地事項，由於本地居民多以世居及務農為多，在他們最基本的想法中，土地本就應有效地利用，不少人同時寄望藉由土地的有效利用能留住本地外流甚多的年輕子弟；囿於種種管制，居民想法上更有種反彈，認為本地早有許多開發活動，對於政府怎麼會把他們劃進國家公園內，抱著十分懷疑的態度，甚有居民誤解規劃當時國家公園根本未有實際調查，只是在紙上隨便圈出來的，更有不少民衆反應：希望政府把國家公園的界限畫上去一點，不要把他們畫在範圍內。由此可看出在範圍內之居民並不把居住在國家公園內當作一種榮耀，反而當作一種限制。(註十)

正由於雙方理念上的差距，民衆心理上之權益受剝奪感及對法令的不瞭解，居民對管理處的作法很不諒解，適應情形十分不佳，尤其在土地及警察執法過嚴二問題上，民衆抱怨頗多，屢有向農會及黨部反應之情事，

甚有透過民意代表向管理處施加壓力者，嗣後在各方壓力下，管理處終也不得不在執行手段上作一些修改以緩和雙方的緊張和對峙關係，然雙方衝突事件仍不時有聞，其中尤以箭竹筍採摘及陽金公路的攤販取締最為重大。

時至今日，雖則管理處在執法手段上已寬鬆許多，然而許多的問題和爭議仍存而待決，以下就土地問題，濫葬問題，盜採、盜伐的問題，流動攤販問題分述如下：

一、土地問題：

民衆反應管理處作業太慢，成立三年多來，對於民衆所屬之管（二）地區的土地細步劃分計畫始終未見公布。對於約束新建民房建造之「建築物審查規範」也遲遲沒有下落，常有民衆抱怨：「把我們劃進去也沒有計畫，管理處若是做不了這麼多事，就不要把範圍畫得那麼大。」住屋乃民衆基本需求之一，然整體建管事項竟處於延擱中。雖說在新規範新計畫批示下來前，一切皆依照舊有之規定，然民衆方面從建管機關所接收到的常只是不准修建、改建。由於本區以往茅、土屋、四合院等古老住宅四處可見，少數居民常因一些不得已之情勢（例如：颱風、去年地震），或由於家中人口增加，而有搭建之需求，惟申請程序冗長無比，往往遷延多時，故常有民衆因申請不及，基於需求迫切，便徑行翻修之情事。不過，心存投機者也是不少，有民衆甚至表示不申請還好，一申請大多不准，不如造成既定事實再說。其他如以農舍用地違建廟宇之衝突也常有聽聞。另外，對於管理處於77年8月新建完工之辦公中心所在地，民衆也頗有微詞，認為管理處對居民用地問題不先行解決，反而先破壞美麗的杉木林地建辦公中心，甚有人誤解管理處乃是先變更用地，建起來後，才訂出法令來的。管理處方面劉處長對這點的解釋是：「我們也是向建管單位申請了半年才申請到的....，我們都是依法辦事，不是亂來的。」；至於土地徵收方面，劉處長認為目前爭議不多，只要加幾成給民衆即可解決。最後，在國家公園的區界方面，更有民衆表示界限未經標示，對於土地是否包含在範圍內及若在範圍內則可作多少程度的運用皆搞不清楚，處長則表示：初略的界標

早已標明，詳細界限正委託台北市政府地政處測定中。

二、在濫葬問題方面

此問題約可分為兩區來看，一是目前已全面禁葬的部分，另一是唯一未公告禁葬的三芝鄉一帶之第七公墓。就前一區而言，大部分鄉公所均已公告區域內公墓全面禁葬，然仍不時有濫葬情事發生，其問題可歸結為：風水的考慮，其他公墓太遠不便利，且外圍鄉鎮之公墓對於外來者也有限制，少數貧戶無力負擔數十萬的墓園費用等。後一區有關三芝鄉禁葬事宜，本地自日據時代便有大塊墓地，三芝鄉公所表示由於法院對濫葬事件除非有營利企圖，餘皆以不起訴論，禁葬變成一種形式，而民意代表反對也是主因，而地方上咸皆認為管理處若要在本地禁葬，則應幫忙尋找墓地。

三、盜採盜伐問題

三年來，管理處在這方面取締得十分緊密，76年後盜採、伐之情事已大為減少，至於今年（78）二月底報端所載之建國花市中出現陽明山培養土販賣一事（註十一），警察隊薛副隊長及劉處長表示：其名稱乃陽明山培養土，非陽明山國家公園土，來源多是平等里一帶不屬國家公園區域的範圍內，近來警察隊也並未抓到過任何盜土者。

四、流動攤販問題

目前除陽明公園內及一些風景景觀處較為嚴重外，其他地方的管理已比以前改善許多，而管理處也已接受民衆意見，正規劃設置農產品銷售站中。

對於這些土地、房屋、資源....等問題，曾有一位里長語重心長的表示：「其實這些工作早在規劃階段就應做好的，....政府應先與民衆溝通過，讓民衆了解政府想要做些什麼，事先我們也可以提供一些意見給政府作參考....可是，政府在對當地社會實況未有了解，對區內資源未有妥善調查，妥為籌備前，就草率成立了管理處，....再加上政府與政府間未溝通好，我們民衆便要承受兩層的壓力了。」，對於類似意見北投農會報導也曾刊載過。

雖然如此，管理處在法令的執行上實已從三年前的激烈突中漸趨和緩，

漸步上軌道。誠如一位當地居民所說的：「公共利益方面，大家獲利不少，而私利雖有衝突，但程度可能也在降低中。」

註 釋

- 註一 廖日京，「國家公園」，現代育林，第3卷第1期，民76，頁76。
- 註二 陽明山地區設置國家公園可行性簡報，（內政部編印），民70年，頁1-3。
- 註三 陽明山國家公園計畫書，（內政部），民76，頁1-2。
- 註四 陽明山國家公園計畫草案審議經過報告，（內政部），民74，頁1-54。
- 註五 柯三吉，環境保護政策執行之研究——墾丁國家公園的個案分析，（台北：五南圖書出版公司），民75，頁56。
- 註六 陽明山國家公園規劃建設簡報，（陽明山國家公園管理處），民78，頁5-14。
- 註七 陽明山國家公園規劃建設簡報，（陽明山國家公園管理處），民74，頁7-9；民76，頁14-17；民77，頁15-19；民78，頁15-18。
- 註八 宣導對象除村里社區居民，區內學校、機關團體外，其他依宣導優先順序尚包括：1、資源利用開發團體，2、公園遊客，3、地方民意代表、社區意見領袖或德高望重之士，4、影響陽明山國家公園計畫與預算之中央民意代表、有關機關等團體，5、一般大眾傳播媒體之聽眾與讀者，6、戶外活動社團。
- 註九 訪解說教育課李課長而得。
- 註十 本節所引資料多採自筆者與當地(村)里長、居民之實際訪談紀錄，另外，亦有部分源自問卷訪談期間訪員之回報實錄。
- 註十一 中國時報，民78年2月22日。

第參章 陽明山

國家公園計畫的制定與執行過程

第一節 陽明山國家公園計畫的規劃過程

我國早於民國五十一年即由前交通部觀光事業小組委託前臺灣省公共工程局將鄰近台北市之陽明山公園併同附近之七星山、大屯山等，以及金山、野柳、石門、富貴角等沿海地區規劃為「陽明山國家公園」；其計畫內容頗為詳盡，亦有多項遊憩設施的芻議，惟因當時國家公園法尚未公布，此計畫遂由於法律依據闕如，致未能公布實施。民國五十三、五十四年間，美國國家公園協會會長Harold J. Coolidge及國家公園專家Dr. George C. Ruhle等先後來台提出陽明山、日月潭等太人工化，已無其原始特性，僅可為省立公園等建議，陽明山國家公園之規劃設立便又暫行擱下。（註一）在此之前，於日據時代，鑒於本區所具有之特殊火山地形地質景觀，而草擬有「大屯國立公園計畫」。（註二）

民國六十一年六月，國家公園法公告實施後，國家公園才有了正式的法令依據。惟當時自然保育之觀念未普遍被接受，主辦當局亦未積極展開各項作業，故而國家公園法雖經公布，但未能產生積極作用，直到民國七十年，何故將軍應欽先生依據國家公園法第六條，於國民黨十二全大會中建議將陽明山地區擴建為陽明山國家公園，陽明山地區是否應籌設國家公園才又引起注意；當時曾有若干爭論：認為陽明山地區開發太快，自然資源不夠豐富，百分之四十三之土地位於台北市範圍內，需承受沈重之開發壓力....等；該案嗣經內政部邀集學者專家及有關行政單位組成小組，重新展開本區資源潛力與使用現況之調查，發現本區中央核心地帶包括大屯山、七星山等由於在軍事管制及都市計劃保護區之長期保護下，仍具有自然生態景觀之特色，不僅具特殊火山地形，且毗鄰台北市中心，亦為台北盆地

北方之重要地理屏障，初步結果認為應予妥善維護管理以免遭受破壞並供休閒遊憩之用。後又經行政院一七七九次院會通過之「觀光資源開發計畫」中，正式指定內政部將本區於兩年內規劃為「陽明山國家公園」，內政部遂著手計畫草案之審議，再度邀集學者專家暨有關行政單位就其中破壞較小，自然資源保存較多之處共同商議勘定計畫範圍及計畫書草案，分別於民國七十二年元月一日及民國七十四年九月一日公告實施。為有效推動施行整體之計畫，民國七十四年九月及次年三月更行成立國家公園管理處和警察隊，分別隸屬於內政部營建署及警政署之下。至此，陽明山國家公園才步入另一個紀元，是為我國第三座國家公園。（註三）

綜合其整體規劃之始末，可由其成立之動機，本區之特性，規劃過程之參與者，計畫實質之內容、標的，以及其計畫之母法——國家公園法五個面向作進一步的探討，最後並就管理處的角色作一番解析。

就其成立之動機而言，可說是由政府決策階層對自然生態保育的重視開始；蔣故總統經國先生先前曾多次指示，而前任行政院長俞國華先生在歷次院會中亦迭有提示。我國在短短兩年內便先後成立了四座國家公園，我們可由每座國家公園決策之初的發起人及國家公園的建設被列入六年十四項重要計畫之工作重點之一看出，對於國家公園的設立，政府機構乃是最主要的啟動人。而陽明山國家公園之成立雖早有其歷史和淵源，但，其在民國七十四年的成立也是脫不了政策性決定的意涵。

就本區之特性而言，據民國七十年一項「陽明山地區設置國家公園可行性簡報」中指出：本區大半已遭人為破壞或開發，在設置國家公園上可能的缺點之一乃「國家公園以保育資源為前提，故土地使用管制較嚴格，必要時又須征購私有地，人民較不諒解，執行上易遭困擾」，當時即曾預見與當地民衆間的關係，尤其土地使用管制方面，將可能是執行上最大之困擾；然綜觀整個陽明山國家公園規劃過程，其參與規劃審議者多是各相關行政單位以及學者專家，歷次審議會議中從未有任何當地居民代表列席（註四），惟少數鄉鎮公所雖曾在受邀之列，然所提意見卻多是有關鄉鎮

第肆章 實證結果分析

本章將依據理論架構來解釋陽明山國家公園計畫的執行問題，分析方式係依政策執行的行動層面及組織層面來探討；在政策執行的行動層面中，首由溝通及順服研究的假設及假設的驗證開始，其次乃管理處與當地居民間溝通宣導的實證研究分析，再其次，則探討處理處在實際執行時民衆順服的問題，在第五節，並針對順服策略之中心——「談判」，舉民國七十六年十月公布的「箭竹筍採摘作業要點」之制定過程為例作個例解析；在政策執行的組織層面中乃以管理處執行人員心理意向的研究為主，兼論相關機關的政策協調事宜，而將此一層面置於第四節，以與（第二節）溝通宣導事項相呼應。

第一節 順服研究之假設與假設的驗證

依據第二章理論架構的推論以及第三章有關陽明山國家公園現狀的描述部分，本論文提出以下有關陽明山國家公園管理處與當地民衆間順服關係之研究假設，並在其下附有實證情形：

假設一：村里別與村里長個別之特質間具有關聯性。即不同（村）里之居民對（村）里長的看法有顯著的不同。

驗證情形：村里別與居民對其村里長的看法間是相關的，其間差異已達顯著水準（ $X^2=41.315$ ， $P<.001$ ）

假設二：國家公園設立後居民個人利益受影響否與是否歡迎管理處的設立二者是相關的。利益受損者相對於受益者較不歡迎管理處的設立。

驗證情形：居民個人利益受影響否與是否歡迎管理處的設立間具高度關聯性。利益受損者比受益者較不歡迎管理處的設立，其間差異已達顯著水準（ $X^2=22.151$ ， $P<.001$ ）

假設三：利益受影響否與職業別（農、非農）二者間是相關的。

驗證情形：利益受影響否與職業別間具有關聯性，職業為農的居民比非農的居民在利益方面較受影響。其間差異已達顯著水準（ $X^2=8.205$ ， $P<.05$ ）

假設四：在控制職業別（農、非農）的狀況下，國家公園成立後，居民利益受影響否與是否歡迎管理處的設立二者是相關的。

驗證情形：在職業為農的居民中，利益受影響否與是否歡迎管理處的設立間具關聯性，亦即職業為農的居民中，利益受損者較受益者不歡迎管理處的設立，其間差異已達顯著水準（ $X^2=18.03$ ， $P<.01$ ），在職業非農的居民中，利益受影響否與是否歡迎管理處的設立，二者則不具任何關聯性，亦即在職業非農的居民中，利益受影響否與是否歡迎管理處，二者並無顯著相關，該二者之關聯性僅出現在職業為農的群體中。

假設五：民衆於國家公園法實施後的適應程度與1.地區別是相關的。2.與職業別（農、非農）是相關的。3.與世居非世居之別是相關的。

驗證情形：1.民衆於國家公園法實施後的適應情形與地區別無任何顯著的關聯性，原先假設：不同地區居民的適應情形是不同的，但未獲證實。

2.民衆於國家公園法實施後的適應情形與職業別（農、非農）之間是相關的。職業為非農的居民比務農的居民適應較為良好，其間差異已達顯著水準（ $X^2=4.177$ ， $P<.05$ ）

3.民衆於國家公園法實施後的適應情形與世居、非世居之別具有關聯性。屬非世居之居民比屬世居居民適應情形來得佳，其間差異已達顯著水準（ $X^2=7.391$ ， $P<.01$ ）

假設六：居民於國家公園法實施後的適應情形與居民職業別（公務員，非公務員）間是相關的。

驗證情形：居民適應情形與職業別（公務員、非公務員）間無顯著相關，

原先假設職業為公務員者將比非公務員適應情形來得較佳，並未獲得證實。

假設七：居民認為管理處管制事項妨礙其行動的程度與居民職業別（公務員、非公務員）間是相關的。

驗證情形：居民認為管理處管制事項妨礙其行動的程度與職業別（公務員、非公務員）間具有關聯性。職業為公務員的居民比非公務員居民較不認為管理處管制事項嚴重妨礙其行動，其間差異已達顯著水準（ $X^2=4.267$ ， $P<.05$ ）

假設八：居民職業別（公務員、非公務員）與國家公園設立後居民認為其利益受影響否間是相關的。

驗證情形：民衆職業別（公務員、非公務員）與國家公園成立後居民認為其利益受影響否之間無顯著關聯性，原先假設，職業為公務員之居民比非公務員居民在利益方面較不受影響，並未獲證實。

假設九：居民職業別（公務員、非公務員）與是否歡迎管理處的一般作法間是相關的。

驗證情形：居民職業別（公務員與非公務員）與是否歡迎管理處的一般作法間具有關聯性。職業為公務員之居民比非公務員居民較為歡迎管理處的一般作法，其間差別已達顯著水準。（ $X^2=9.910$ ， $P<.01$ ）

假設十：國家公園法實施後，民衆認為其行動受妨礙程度與是否歡迎管理處的一般作法間是相關的。

驗證情形：國家公園法實施後，民衆認為其行動受妨礙程度與是否歡迎管理處的一般作法間呈高度相關性，即民衆認為其行動受妨礙程度高者較程度低者來得不歡迎管理處的一般作法，其間差異已達顯著水準（ $X^2=21.156$ ， $P<.001$ ）

假設十一：國家公園法實施後，居民適應之程度與是否歡迎管理處的一般作法間是相關的。

驗證情形：國家公園實施後，居民適應之程度與是否歡迎管理處的一般作法間具有關聯性。即適應程度較不佳之民衆比適應佳的民衆來得較不歡迎管理處的一般作法，其間差異已達顯著水準（ $\chi^2 = 10.216$ ， $P < .01$ ）

我們可將上述假設的實證結果總結如下：

- 一、不同（村）里之居民對其（村）里長的看法有顯著的不同。
- 二、國家公園成立後，利益受損者（相對於受益者）較不歡迎管理處的設立
- 三、國家公園成立後，務農的居民（比非務農居民）在利益方面較受影響。
- 四、務農的居民中，利益愈是受損者就愈不歡迎管理處，但，在職業非農的居民中，則未出現此種關聯。
- 五、國家公園法施行後，職業非農的居民（比務農的居民）適應較為良好。
- 六、國家公園法施行後，非世居之居民（比世居當地之居民）適應情形來得佳。
- 七、職業為公務員的居民（比非公務員的居民）較不認為管理處管制事項嚴重妨礙其行動。
- 八、職業為公務員的居民（比非公務員的居民）較為歡迎管理處的一般作法
- 九、民衆認為其行動受妨礙程度高者（較程度低者）來得不歡迎管理處的一般作法。
- 十、適應情形較不佳之民衆（比適應佳）的民衆來得較不歡迎管理處的一般作法。

第二節

管理處與當地居民間溝通宣導之實證分析

誠如第二章所提及的，保護規制性政策的執行場合中，執行者與標的間往往充滿著敵對性，而為求政策執行目標的達成，執行者必需設法以各種管道來與標的進行觀念上及實際作法上之溝通，藉以導引標的並聽取標的之意見以作為執行之參考。如前所述，管理處對於民衆的宣導溝通約可從三方面來看：（偏向總體的）一、管理處與村里民間之直接溝通。（以及偏向個別管道的）二、以村里長為中介的宣導溝通。三、派員參加各村里民大會。以下即就民衆問卷部分之統計資料來描述與解釋陽明山國家公園管理處與當地居民間的三種宣導溝通關係。由於溝通本質上乃是一種不斷的 S - M - C - R 的過程，以下的分析中將以溝通研究中之四大要素：訊息傳送者(S)、訊息(M)、管道(C)、接收者(R)為系絡分別進行說明：

一、管理處與當地居民的直接溝通

（一）、訊息傳送者：

根據溝通研究之學理，訊息接收者對訊息傳送者的特質所作之判斷將對溝通的效果有重大影響，通常傳送者愈被信賴和喜歡時，溝通的效果也就愈大。

陽明山國家公園設立的首要目標，乃為保護本區特有之自然風景、野生物及史蹟；這些目標咸皆有賴於國家公園管理處及警察隊的有效執行，然而當地民衆對於執行者的支持及看法卻是政策溝通及執行成功的前提。從表4-1我們可以看到受訪民衆中對於陽明山國家公園的設立及管理處的設立分別有42.1%及41.5%表示歡迎，8.5%及5.5%表示很歡迎，但是對於管理處的一般作法及工作人員的表現表示歡迎和很歡迎的則降至27.4%和1.2%，而對於警察隊工作內容表示很歡迎雖只有0.6%，然表示歡迎的則有38.4%，對於警察隊的表現表示歡迎的也只有32.3%。

從這些百分比資料中顯示，國家公園成立三年來，當地居民對國家公園的設立偏向歡迎及不歡迎約各半，惟極端歡迎和不歡迎者都只是少數分子，不過仍可看出不少人成見頗深。而管理處經三年來的工作推展，民衆對於管理處的支持度卻十分偏低，只有1.2%表示很歡迎，27.4%表示歡迎而已。在警察隊的工作內容及表現方面雖有過半數（53.1%及59.2%）民衆表示不歡迎，但是在正面的歡迎方面則有39.0%及32.3%，比管理處高了一些，顯示民衆與警察隊人員相處的狀況比與管理處工作人員的相處情形來得好。值得一提的是，陽明山國家公園設立已有三年，但在本論文問卷調查訪問期間，竟有少數約4.3%的民衆不知有國家公園管理處，只知有陽明山管理局，可見管理處對於當地民衆的宣導溝通並未遍佈整個陽明山地區，以致部分偏遠地區民衆以爲本地區還停留在管理局時代。

表 4-1 受訪居民對陽明山國家公園的設立等事務表示歡迎的程度

		很歡迎	歡迎	不 歡迎	很不 歡迎	未答 及未 聽說	總計	平均數
(1) 陽明山國家公園的設立	N	14	69	60	15	6	164	2.442
	%	8.5	42.1	36.6	9.2	11.7	100.0	
(2) 陽明山國家公園管理處的設立	N	9	68	60	17	10	164	2.342
	%	5.5	41.5	36.6	10.4	6.1	100.0	
(3) 管理處的一般作法	N	2	45	84	17	16	164	2.012
	%	1.2	27.4	51.2	10.4	9.7	100.0	
(4) 管理處工作人員的表現	N	2	45	75	20	22	164	1.969
	%	1.2	27.4	45.7	12.2	13.4	100.0	
(5) 警察隊的工作內容	N	1	63	70	17	13	164	2.134
	%	0.6	38.4	42.7	10.4	7.9	100.0	
(6) 警察隊的表現	N	0	53	70	27	14	164	2.012
	%	0.0	32.3	42.7	16.5	8.5	100.0	

至於管理處實際執行業務時所留給民衆的印象，我們可從表 4-2 看出民衆認爲管理處在向他們宣導時態度相當誠懇及還算誠懇的分別爲0.6%及22.6%，而認爲不誠懇、相當不誠懇者則高達47.6%及15.8%，另外，從未

與管理處人員接觸者則佔13.4%，可見管理處在溝通宣導方面的形象並不算好，不過這其中也可能有部份乃是民衆於受訪時情緒化的回答。

表4-2 受訪居民對於管理處向民眾宣導時所表現誠意的看法

	相當誠懇	誠懇	不誠懇	相當不誠懇	未接觸	總計	平均數
N	1	37	78	26	22	164	1.811
%	0.6	22.6	47.6	15.8	13.4	100.0	

表4-3 受訪居民認為管理處對於民眾所提出來的意見之重視程度

	相當重視	重視	不重視	相當不重視	未接觸	未答	總計	平均數
N	2	23	85	32	17	5	164	1.755
%	1.2	14.0	51.8	19.5	10.4	3.0	100.0	

表4-4 受訪居民對於「管理處對於民眾所提出來的意見，如果認為窒礙難行無法採納有沒有詳細說明理由？」一項的回答

	有	沒有	未答	總計	平均數
N	24	122	18	164	0.164
%	14.6	74.4	11.0	100.0	

而在民衆印象中，管理處對民衆意見的重視程度，此項上(表4-3)，則竟只有1.2%及14.0%民衆表示相當重視及重視，而認為不重視連同相當不重視者則竟高達71.3%。有關管理處對於民衆所提意見若感窒礙難行時有無提出詳細理由說明一項(表4-4)，回答沒有的民衆也有74.4%之多。前已述及，有效的溝通是雙向式的；而非一味要求對方接受己方的意見，從以上數據中顯示，管理處對於民衆的溝通偏向單向式而非雙向的之溝通，在民衆心裡的感受中，管理處並不很看重他們所提之意見，對於所提意見，經

常在作成決定後便逕自執行；而少數有回答部分也十分模稜兩可，不夠具體，一位受訪里長便曾提及：「管理處理應在作成決定後，給相關的（村）里或民衆行一個公文，通知一下民衆，民衆心理上才有一個受尊重的感覺。」可見雙向式的訊息溝通方式乃是當地民衆所偏好的。不過，就民衆對管理處的看法而言，有不少都是頗為主觀的，無可諱言地，民衆對於管理處總是有所求的，經詢及意見時，難免表現得較為激烈。

(二) 訊息

就訊息一項而言，如前面所強調的，溝通宣導的訊息應訴求密集而系列的訊息，讓所有接收者都接收到該項訊息並留下深刻印象；而從行銷的「AIDA 模式」中更顯示：一個理想的訊息首應引起接收者的注意(attention)。對於陽明山國家公園內的住民而言，其是否曾收到管理處印發的各種說明書、海報及相關的一些宣導資料，乃是雙方溝通活動的第一步，在這一項上，如表 4-5 所顯示，受訪民衆中曾收到或看到的有 19.5%，而未曾收到或看到的則高達 80.5%，此顯示二種可能情況：管理處所印發的宣傳資料未能吸引當地住民的注意力，要不便是管理處所印發的資料太少，以致當地住民大都未接收到。

表 4-5 受訪居民對於是否曾經收到管理處的宣傳資料之回答

	有	沒有	未答	總 計	平均數
N	32	132	0	164	0.195
%	19.5	80.5	0.0	100.0	

而就曾收到或看到宣傳資料的民衆而言，其所接收到的訊息內容，如從表 4-6 可看出，以「國家公園區域內土地的分區範圍、地點及管制事項的說明」及「自然生態的保護觀念」為最多，皆達 53.1%，其次為「景觀介紹、風景明信片、步道指南等與遊客須知較相關的資料」，及有關「管理處未來一些的開發計畫」，各占 34.4% 及 31.2%，再其次則為「國家公園法重要條文的解釋」及「民衆如何配合管理處措施」，各有 21.9% 和 18.8%，其他

表 4-6 曾經收到管理處宣傳資料的居民對於該宣傳資料內容的回答

	N	%
(1)自然生態的保護觀念	17	53.1
(2)國家公園法重要條文的解釋	7	21.9
(3)管理處未來一些重要的開發計畫	10	31.2
(4)國家公園區域內土地的分區範圍，地點及管制事項的說明(管制事項例如：盜採、盜伐、違建、濫葬、濫墾之管制)	17	53.1
(5)流動攤販的取締及安置事項	1	3.1
(6)私地徵收及地上物賠償事項	2	6.2
(7)民眾如何配合管理處措施	6	18.8
(8)景觀介紹，風景明信片，步道指南等與遊客須知有關的資料	11	34.4
(9)其它	1	3.1

如「私地徵收及地上物賠償事項」，「流動攤販的取締及安置事項」，「開會通知」等則占較小之比例，各有6.2%，3.1%，3.1%。然而，從表4-7，我們可看出受訪民衆希望管理處向他們宣導的內容中，以「建議上級從速解民宅修建，改建問題」為最高，達66.5%，其次則為「私地徵收及地上物賠償事項」，占56.1%，可見民衆對於其切身的問題投注了最大的關心，然上述表4-6實際的接收情況中，對於「土地徵收及地上物賠償事項」的宣導資料卻只有極少數的受訪民衆曾有過印象，顯示管理處在這方面的宣導相當不足。而就「國家公園區域內土地的分區範圍及地點說明」方面，關心者也是不少，占55.5%，有受訪居民表示國家公園的界限未經標示，管理處也未主動告知他們，而不少民衆對於其土地是否包含在範圍內十分疑惑，其他如「管理處未來重要的開發計畫」，「國家公園法重要條文解釋」「保護利用管制規則」等與國家公園計畫及法令相關的事項，也有51.8%，41.5%，35.4%的受訪民衆希望管理處多予宣導。總體而言，受訪民衆中平均每人至少提出三至四項希望管理處向他們宣導的事項，足見當地民衆對

國家公園的相關事宜都相當的關心。

表 4-7 受訪居民希望管理處向他們宣導的內容

	N	%
(1)民眾如何配合管理處措施	35	21.3
(2)自然生態的保護觀念	45	27.4
(3)國家公園法重要條文的解釋	68	41.5
(4)保護利用管制規則之說明	58	35.4
(5)管理處未來一些重要的開發計畫	85	51.8
(6)國家公園區域內土地的分區範圍及地點之說明	91	55.5
(7)流動攤販的取締及安置事項	31	18.9
(8)私地徵收及地上物賠償事項	92	56.1
(9)建議上級從速解決民宅修建，改建問題	109	66.5
(10)其它(請說明)管理處所提供之服務項目。國家公園設立的目的及前瞻性交通道路拓寬等相關問題。	6	3.7

另外一項將管理處、警察隊人員所認為的民衆希望管理處向他們宣導的內容及上述民衆實際上希望管理處向他們宣導的內容作一番比較的分析結果也相當有趣，如表 4-8 所示，就當地民衆較希望管理處向他們宣導內容之前五項與管理處人員、警察隊隊員的看法相對照可看出：管理處人員所選出的前五個項目與民衆選出的完全一致，惟次序方面稍有差異，顯示管理處工作人員相當能掌握民衆需求的訊息內容，至於警察隊隊員所選出的則與民衆選出的出入較大。然而從管理處員工所認為的各宣導項目的實際宣導次數中（表 4-9）又可得知，管理處的實際宣導內容以自然生態保護觀念最多，其餘則皆偏少，可見管理處雖相當清楚民衆希望的宣導內容，但是實際的溝通中，卻甚少以民衆的需求為導向。

表 4-8 當地民眾希望管理處向他們宣導之前五項內容與管理處、警察隊
認為民眾希望的宣導內容之比較表

人數、百分比、次序 項 目	比較對象		當地民眾			管理處		警察隊	
	N	%		N	%		N	%	
建議上級從速解決民宅修建，改建問題	109	66.5	1	29	76.3	2	8	88.9	2
私地徵收及地上物賠償事項	92	56.1	2	27	71.0	3	6	66.7	4
國家公園區域內土地的分區範圍及地點之說明	91	55.5	3	33	86.8	1	6	66.7	4
管理處未來一些重要的開發計畫	85	51.8	4	23	60.5	4	8	88.9	2
國家公園法重要條文的解釋	68	41.5	5	23	60.5	4	9	100.0	1

表 4-9 管理處員工對於各項宣導內容之宣導次數之回答

		極多	相當多	還算多	不多	相當少	極少	未答	總計	平均數
1.自然生態的保護觀念	N	7	13	13	5	0	0	0	38	2.421
	%	18.4	34.2	34.2	13.2	0.0	0.0	0.0	100.0	
2.國家公園法重要條文的解釋	N	2	3	10	21	1	1	0	38	3.432
	%	5.3	7.9	26.3	55.3	2.6	2.6	0.0	100.0	
3.管理處未來一些重要的開發計畫	N	2	2	14	15	5	0	0	38	3.500
	%	5.3	5.3	36.8	39.5	13.2	0.0	0.0	100.0	
4.國家公園區域內土地的分區範圍，地點及管制事項的說明	N	3	5	7	18	3	1	1	38	3.432
	%	7.9	13.2	18.4	47.4	7.9	2.6	2.6	100.0	
5.流動攤販的取締及安置事項	N	1	2	16	18	1	0	0	38	3.421
	%	2.6	5.3	42.1	47.4	2.6	0.0	0.0	100.0	
6.私地徵收及地上物賠償的事項	N	2	3	16	12	4	1	0	38	3.351
	%	5.3	7.9	42.1	31.6	10.5	2.6	0.0	100.0	
7.民眾如何配合管理處的措施	N	1	4	15	15	2	0	1	38	3.351
	%	2.6	10.5	39.5	39.5	5.3	0.0	2.6	100.0	
8.保護利用管制規則的說明	N	2	2	16	12	5	0	1	38	3.432
	%	5.3	5.3	42.1	31.6	13.2	0.0	2.6	100.0	

根據 Schram(1965)的說法，訊息必需選擇接收者所能了解及意會的符號為工具，如與接收者有相同之經驗，則必能溝通得更順暢。表4-10乃民衆對於管理處所宣導的內容太過複雜而很難理解的同意程度，有高達51.5%和11.8%的民衆表示同意和相當同意，而相當不同意者卻只有5.1%，顯示管理處對於宣導內容的表達和訴求的方式應作一番調整了，由於當地民衆一般教育程度並不算高，管理處應考慮民衆對其宣導資料的接受能力。不過，由於此項乃民衆主觀之看法，故而同意的比例稍偏高了些。

表4-10 民衆覺得管理處所宣導的內容太複雜而難以理解的同意程度

	相當 同意	同意	不 同 意	相 當 不 同 意	總計	平均數
N	16	70	43	7	136	2.699
%	11.8	51.5	31.6	5.1	100.0	

倘進一步從行銷的「AIDA模式」來看，訊息的設計應能保持接收者之興趣，激發其欲望，終而促成其行動。故而，除了內容外，訊息的格式設計也同樣重要。

表4-11曾收到管理處所印發的各種說明書、海報及宣傳資料的民衆中各項宣傳資料的看法上，就張貼地點一項表示「佳」的有58.1%，「極佳」則為0.0%，認為「不佳」和「極不佳」的則分別有35.5%及6.4%；在美術設計一項中表示「佳」和「極佳」者有68.8%和3.1%；表示「不佳」和「極不佳」者則只有25.0%及3.1%；而文字說明一項中，則有高達78.1%和6.3%，認為「佳」和「極佳」只有少數9.3%和6.3%表示「不佳」和「極不佳」。這些數據顯示：曾收到或看到過管理處宣傳資料的受訪民衆對於宣傳資料美術設計和文字說明大致還認為不錯，有民衆認為文字說明方面相當詳細，一位「不識字」的受訪者曾表示：「畫得很漂亮呀！」惟海報張貼地點則有近42.0%的民衆認為尚有待改進。

表 4-11 民眾對於管理處所印發的各種說明書、海報及宣傳資料的看法

		極佳	佳	不佳	極不佳	總計	平均數
張貼地點	N	0	18	11	2	31	2.516
	%	0.0	58.1	35.5	6.4	100.0	
美術設計	N	1	22	8	1	32	2.719
	%	3.1	68.8	25.0	3.1	100.0	
文字說明	N	2	25	3	2	32	2.844
	%	6.3	78.1	9.3	6.3	100.0	

至於景觀告示牌方面，表 4-12 顯示：民眾對於景觀告示牌的評價一般均較宣傳資料的評價來得低；設置地點計有 56.2% 偏向不佳，美術設計也有 49.0% 偏向不佳，連文字說明都有 48.3% 的看法偏向不佳的方向，至於數量上，則有高達 62.4% 的受訪者則表示不夠，5.8% 表示相當不夠，有民眾表示，比較危險處如易起霧和高山地帶，應該再增加告示牌，同時，不要只有文字說明，應多畫一些圖案。故而，就景觀告示牌的設置地點及設計上，管理處應再多費點心了。

最後，就整體溝通宣導的次數而言，表 4-13 乃民眾對於管理處宣導次數的看法，有高達 61.0% 和 34.1% 的受訪民眾表示：不夠和相當不夠，而認為宣導次數已足夠讓民眾瞭解管理處的作法和想法者，只有為數極少的 4.0%，認為相當足夠者竟無。足見管理處在溝通上不夠用心，由上述資料中可看出當地民眾一般對國家公園事務皆有相當的熱誠，然而，國家公園管理處卻未適當地予以導引和溝通。

表4-12 民眾對於管理處所設置的景觀告示牌的看法

		極佳	佳	不佳	極不佳	總計	平均數
設置地點	N	3	64	82	4	153	2.431
	%	2.0	41.8	53.6	2.6	100.0	
美術設計	N	0	78	70	5	153	2.477
	%	0.0	51.0	45.8	3.2	100.0	
文字說明	N	4	72	69	5	150	2.500
	%	2.7	48.0	46.0	3.3	100.0	

	相當够	够	不够	相當不够	總計	平均數
N	3	46	96	9	154	2.279
%	1.9	29.9	62.4	5.8	100.0	

表4-13 民眾覺得管理處向他們宣導次數够不够讓民眾了解管理處的做法和想法的回答

	相當够	够	不够	相當不够	未答	總計	平均數
N	0	7	100	56	1	164	1.699
%	0.0	4.3	61.0	34.1	0.6	100.0	

(三)、管道

前已述及，溝通管道指的是將訊息由一個源頭(source)傳送到一個接收者的一種手段或方法。通常，溝通的管道可區分為人際間的及大眾媒體兩種管道，在選擇上應注意到管道特性的差異，並依據溝通行為之目的與接收者的特質來作選擇。除此之外，接收者對溝通管道的看法更可分為管道選擇的參考。在表4-14中可看出，受訪民眾中曾收到或看到宣傳資料者其來源以村里長發送為最多，達53.1%，其次才是「管理處直接函寄的」，占31.2%，其他如「從村里辦公室看到或拿取的」，（占21.9%），「報章傳播，朋友家看到」（占21.9%）、「管理處在村里民大會上發送的」（占18.8%）及「參加管理處所舉辦之活動，管理處發送或張貼的」（占12.5%）

也占有不少比例，經由「警察隊發送的」則屬少數，由此可見，村里長在管理處與民衆的溝通中，占有極重要的地位，將「村里長發送的」以及「從村里辦公室看到或拿取的」兩項予以合併則比例上已高達75%，正符合前已提及之劉處長的說法：「一些宣導事項大部分都是透過村里長，轉達給民衆知道的」。

表 4-14 受訪民衆中曾收到或看到宣傳資料的來源

	N	%
(1) 管理處直接函寄給您的	10	31.2
(2)(村)里長發送的	17	53.1
(3) 管理處在里民大會上發送的	6	18.8
(4) 參加管理處所舉辦之活動，管理處發送或張貼的	4	12.5
(5) 從(村)里辦公室看到或拿取的	7	21.9
(6) 警察隊發送的	1	3.1
(7) 其它(請說明)報章傳播，朋友家看到	7	21.9

表4-14乃對於實際上宣導資料來源的描述，然而民衆心目中則又較偏好管理處以哪些管道來向他們宣導呢？表4-15指出，各個管道分別有多少人選擇（即百分比的意思），依其百分比大小依次為「利用村里民大會派員說明」、「分發說明書及宣傳資料」、「管理處製作海報及派員到各村里作巡迴宣傳，例如說明會」、「請村里長向民衆說明」、「管理處舉辦座談會、簡報向民衆說明」、「管理處寄出公函來解釋」、「管理處派員到民衆家中解釋」、「利用報紙、廣播、電視來說明」、「請民意代表出

表 4-15 民眾希望管理處用何種方式向民眾宣導之百分比及優先順序統計

	N	%	相對 權重
管理處製作海報及派員到各（村）里作巡迴宣傳（例如：說明會）	101	61.6	10.2
請（村）里長向民眾說明	99	60.4	9.5
管理處舉辦座談會，簡報向民眾說明	98	59.8	9.9
分發說明書及宣傳資料	102	62.2	8.4
利用（村）里民大會派員說明	121	73.8	9.7
管理處寄出公函來解釋	89	54.3	7.9
請民意代表出面說明	69	42.1	6.9
利用報紙、廣播、電視來說明	81	49.3	7.6
管理處派員到民眾家來解釋	82	50.0	9.1
舉辦一些輕鬆的聯誼活動（例如：郊遊、登山、健行、晚會）	66	40.2	5.3
派員至區內各個學校向學生宣導	67	40.9	5.4

面說明」、「派員到區內各個學校向學生宣導」、「舉辦一些輕鬆的聯誼活動（例如：郊遊、登山、健行、晚會」，但是，各項目就有選擇的受訪者當中，依其排出的偏好順序（即加進權重的觀念）（註五）經總體計算後，依序則為「管理處製作海報及派員到各（村）里作巡迴宣傳（例如：說明會）」、「管理處舉辦座談會、簡報向民眾說明」、「利用村里民大會派員說明」、「請（村）里長向民眾說明」、「管理處派員到民眾家中解釋」、「分發說明書及宣傳資料」、「管理處寄出公函來解釋」、「利用報紙、廣播、電視來說明」、「請民意代表出面說明」、「舉辦一些輕鬆的聯誼活動」、「派員到區內各個學校向學生宣導」。由此種權重觀念所排出的順序雖與前面百分比的次序結果稍有不同，然而由後一種權重觀念顯然更可以看出民眾的偏好程度；一個很重要的發現是：民眾對屬於人際間的溝通管道如「說明會」、「座談會簡報」、「村里民大會派員說明」、「請村里長向民眾說明」、「派員到民眾家中解釋」等各項的偏好程度為最高，依序分居第一至第五位，其次才是屬於大眾媒體溝通管道的「分發宣傳資料」、「利用報紙、廣播、電視來說明」，（分居第六、第八

位)。可見當地民衆在溝通管道的偏好上，極為偏好面對面的溝通方式，誠如前所提及的，人際間的溝通管道，其訊息流量是偏向雙向的，其克服選擇過程的能力相對地也是比較高的，畢竟許多與民衆相關的事項如土地徵收，房屋修建……等是很難用三言兩語便說得清楚，民衆因而較為偏向能夠相互意見交流，有問題可即時提出之面對面的人際溝通管道。對於此點我們還可進一步由管理處工作人員就其實際業務經驗而比較各種溝通管道是否有效（表4-16）來作一對照，可發現工作人員認為有效的管道也是偏向人際間的溝通管道。更值得注意的是，就有選擇「說明會」及「座談會」兩項的民衆，大部分皆將該兩項之比重置於最重要的地位，然管理處對於當地近一萬的居民在實際溝通宣導上卻未曾用到此兩個管道（見第三章第二節）（註六），可見管理處平日所採之宣導管道頗有疏漏之嫌。

而於民衆意見反饋上，民衆又是偏好以何種方式來表達呢？從表4-17中的平均權重一欄中，我們可看出各項目就有選擇的受訪者中，依其排出之偏好順序經總體計算後依序為「透過民意代表」、「透過地方上有力人士的反應」、「透過（村）里民大會」、「透過（村）里長」、「自己向管理處反應」、「透過地方民衆服務分社」、「向（縣）市政府、議會請願」、「組團到立法院請願」、「採取自力救濟的方式」、「組團到內政部請願」、「透過國家公園的警察隊轉達」、「透過報紙、廣播」、「杯葛管理處所舉辦的活動」、「透過學者專家」。

表 4-16 管理處員工對於實際各項溝通是否有效的看法

		有效	無效	沒用過	未答	總計
1.分發說明書與宣傳資料	N	29	8	0	1	38
	%	76.3	21.1	0.0	2.6	100.0
2.利用村里民大會派員說明	N	34	3	0	1	38
	%	89.4	7.9	0.0	2.6	100.0
3.請村里長向民眾說明	N	27	7	0	2	38
	%	71.1	18.4	0.0	5.3	100.0
4.製作海報及派員到各村里作巡迴宣傳(例如：說明會)	N	27	8	0	1	38
	%	71.1	21.1	0.0	2.6	100.0
5.用簡報及幻燈片向民眾說明	N	28	8	1	1	38
	%	73.7	21.1	2.6	2.6	100.0
6.舉辦各種活動(例如：座談會等)與民眾親近	N	33	2	2	1	38
	%	86.8	5.3	5.3	2.6	100.0
7.派員到區內各個學校向學生宣導	N	28	8	1	1	38
	%	73.7	21.1	2.6	2.6	100.0
8.寄出公函向民眾解釋	N	18	16	3	1	38
	%	47.4	42.1	7.9	2.6	100.0
9.派員親至民眾家中解釋	N	19	13	5	1	38
	%	50.0	34.2	13.2	2.6	100.0
10.請民意代表向民眾解釋	N	21	13	3	1	38
	%	55.3	34.2	7.9	2.6	100.0
11.利用報紙廣播來說明	N	22	12	2	2	38
	%	57.9	31.6	5.3	5.3	100.0

表 4-17 民眾對於「如果您希望將不滿及建議事項反應給管理處知道，您認為透過何種方式最為有效？」之百分比及順序統計

	N	%	相對 權重
透過民意代表	95	57.9	12.6
向(縣)市政府或(縣)市議會請願	68	41.5	10.4
組團到立法院請願	59	36.0	9.4
組團到內政部請願	55	33.5	8.6
透過(村)里民大會	126	76.8	12.1
透過地方民眾服務社	74	45.1	10.6
透過(村)里長轉達給管理處知道	102	62.2	11.4
自己打電話或親自到管理處反應	67	40.9	11.0
透過國家公園的警察隊轉達	58	35.4	8.0
透過地方上有力人士的反應	92	56.1	12.4
透過學者專家	58	35.4	7.2
透過報紙、廣播	68	41.5	8.0
杯葛管理處所舉辦的活動	47	28.7	7.5
採取自力救濟的方式(例如：遊行，示威)	70	42.7	9.3

(四) 訊息接收者

根據研究溝通學者的看法，在溝通的過程中，接收者並不完全是一種被動的角色，其對於訊息傳送者有著某種程度的控制力，故而，對於接收者的特性作一些解析，是有助於雙方溝通的。表 4-18，表 4-19 分別是管理處員工、警察隊隊員對於國家公園內居民的看法，在第一個項目中，計有 63.1% 的管理處員工，88.8% 的警察隊員偏向同意的方向，認為「將近一萬之居民數目太多以致影響工作的推展」。在第二個項目中，則計有 42.2% 的管理處員工，77.7% 的警察隊認為「居民一般教育程度不高以致影響工作推展」，相較於第一個項目，顯然兩組工作人員在第二個項目的同意度都明顯低了些。在第三個項目上，兩組人員的同意度則又變大了些，分別有 76.2% 的員

工和 100 % 的警察隊員同意「居民在地理上分佈很廣，景觀易遭破壞，維護起來格外費心」。至於第四個項目中，兩組人員的同意度更是明顯，計有 92.0 % 的管理處員工，和 100.0 % 的警察隊員咸皆認為「區內七個區、鄉、鎮居民對於許多事務興革的看法頗難協調一致」。就上述四項有關當地居民的特性而言，其重要性約可排列如下：首為「區內七個區、鄉、鎮居民對於許多事務興革的看法頗難協調一致」。其次，「居民在地理上分佈很廣」，再其次為「將近一萬居民數目太多」，最後才是「居民一般的教育程度不高」。

表 4-18 管理處員工對於國家公園內居民的看法

		極為 同意	相當 同意	還算 同意	有點不 同意	相當不 同意	極不 同意	未 答	總 計	平均數
1.國家公園範圍裡約有將近一萬居民，數目太多了，以致影響本處工作的推展	N	4	10	10	5	6	3	0	38	3.211
	%	10.5	26.3	26.3	13.2	15.8	7.9	0.0	100.0	
2.居民一般的教育程度不高以致影響本處工作的推展	N	2	5	9	13	8	1	0	38	3.605
	%	5.3	13.2	23.7	34.2	21.1	2.6	0.0	100.0	
3.就地理上而言，居民一般分佈很廣，因此景觀易遭破壞，維護起來格外費心	N	4	14	11	5	4	0	0	38	2.763
	%	10.5	36.8	28.9	13.2	10.5	0.0	0.0	100.0	
4.公園範圍內七個區，鄉，鎮居民對許多事務興革的看法頗難協調一致	N	4	17	14	2	1	0	0	38	2.447
	%	10.5	44.7	36.8	5.3	2.6	0.0	0.0	100.0	

表 4-19 警察隊隊員對於國家公園內居民的看法

		極為 同意	相當 同意	還算 同意	有點不 同意	相當不 同意	極不 同意	未 答	總 計	平均數
1.國家公園範圍裡約有將近一萬居民，數目太多了，以致影響本處工作的推展	N	2	4	2	1	0	0	0	9	2.222
	%	22.2	44.4	22.2	11.1	0.0	0.0	0.0	100.0	
2.居民一般的教育程度不高以致影響本處工作的推展	N	1	4	2	2	0	0	0	9	2.556
	%	11.1	44.4	22.2	22.2	0.0	0.0	0.0	100.0	
3.就地理上而言，居民一般分佈很廣，因此景觀易遭破壞，維護起來格外費心	N	0	7	2	0	0	0	0	9	2.222
	%	0.0	77.8	22.2	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	
4.公園範圍內七個區，鄉，鎮居民對許多事務興革的看法頗難協調一致	N	0	7	2	0	0	0	0	9	2.222
	%	0.0	77.8	22.2	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	

在上述的居民特性下以及前面描述的溝通狀況中，目前居民對於國家公園法及計畫的認識程度究竟如何呢？從表4-20可得知：民衆多數以不瞭解及相當不瞭解者爲多，分別占53.0%及19.5%，表示瞭解和相當瞭解者只佔4.9%和22.6%，而在目前雙方這樣的溝通關係中，民衆又是否仍願意爲國家公園的發展而向管理處提出忠告和意見呢？從表4-21可看出，半數以上56.1%的民衆仍是充滿熱情的，願意向管理處表達其看法。

表4-20 民衆認爲其對於國家公園法及陽明山國家公園計畫內容認識的程度

	相當 瞭解	瞭解	不 瞭 解	相 當 不 瞭 解	未答	總計	平均數
N	8	37	87	32	0	164	2.128
%	4.9	22.6	53.0	19.5	0.0	100.0	

表4-21 民衆對於「如果您以後有任何意見，您願意向管理處表達嗎」一項的回答

	願意	不願意	未答	總計	平均數
N	92	67	5	164	0.579
%	56.1	40.9	3.0	100.0	

(五)有關促進溝通的看法

從上述較屬整體之溝通狀況來看，管理處與當地民衆間的關係似乎不太樂觀，民衆對於管理處抱怨之處甚多，然而，若由執行者角度來看，整個溝通過程之癥結又何在呢？表4-22乃是管理處與警察隊工作人員對於溝通問題的看法，二者在前三項最爲困擾的溝通阻力上有一致的看法，咸認爲「部分民衆唯利是圖，缺少生態保育的觀念」、「部分民衆生態保育的觀念與管理處的想法差距很大」、「部分民衆不願面對國家公園成立後必需改變生活習慣的事實」。另外，「部分民衆知法和守法的觀念薄弱」、「管理處只是個執行單位，民衆很多要求均是處裡能力所無法做的」、「管理處專司與民衆溝通的單位人手不足」三項也有相當的重要性，均有超

過半數的管理處員工及警察隊員認為其乃溝通不良的重要因素。誠如一些學者專家所言（註七），目前在台灣對於環境問題的重視應算才剛剛起步，在「生態保育」方面大眾普遍欠缺認識，更談不上有較成熟之「自然生態意識」，從根本而言，也就是整個環境教育的問題；而在陽明山地區的民衆顯然也是頗為欠缺自然保育的觀念，這可說是整個大社會環境的文化因素使然。

表 4-22 管理處與警察隊工作人員對於與民衆溝通時感到最困擾的問題

	管理處		警察隊	
	N	%	N	%
部分民衆不願面對國家公園成立後必需改變生活習慣的事實	26	68.4	7	77.8
部分民衆唯利是圖，缺少生態保育的觀念	31	81.6	9	100.0
部分民衆生態保育的觀念與管理處的想法差距很大	30	78.9	8	88.9
部分民衆知法和守法的觀念薄弱	22	57.9	8	88.9
管理處只是個執行單位，民衆很多要求均是處裡能力所無法做的	21	55.3	5	55.6
管理處專司與民衆溝通的單位人手不足	19	50.0	3	33.3
負責與民衆溝通的人員中會講台語的不多	6	15.8	1	11.1
管理處有誠意與民衆溝通，但民衆往往情緒化的指責，讓管理處下不了台	13	34.2	6	66.7

儘管雙方對於溝通狀況的不佳各有說詞，然而有國家公園存在的一天，雙方溝通就必需持續下去，故而如何有效改進雙方關係就很重要了。以下再就雙方對於如何改善溝通的看法上作一比較：如表 4-23 及 4-24 一個雙方同意度皆高的做法是：「偶爾舉辦民意調查以瞭解民衆的想法」，誠如本論文此番進行的調查訪問所收到的迴響一般，儘管不少相關的調查訪問曾在本地區展開過，然，不少民衆經詢及意見和看法時，多熱烈而健談，覺得是管理處重視民意的開始，有些初次接收到類似訪談的民衆甚且表示：「早就該如此做了」。在管理處員工方面，也有最多數同意「溝通的方式很多，要研究出最有效的方式來向民衆宣傳」以及「管理處應多參與地方的活動藉以和民衆拉近關係」，可見管理處員工深諳溝通之原理，瞭解經常

與接收者保持互動，可克服因彼此相異程度太大所產生的問題，進又可使溝通更為順利。不過，在「管理處透過管道讓民衆知道，管理處的作法已保留許多，是十分通情達理的」一項上，雙方的看法上卻頗有差異，在管理處方面，有高達84.3%的員工偏向同意的看法，然而在當地居民方面，卻有半數以上（52.5%）偏不同意，顯見管理處方面自認在作法上已保留許多已算通情達理了，然而當地民衆卻不這麼認為。其他如「增設一個公共關係課專門負責對外的溝通，並鼓勵民衆主動提供意見」一項，則有89%的民衆十分贊成，在管理處員工方面，也有約80%的員工偏向同意，故而，在溝通關係的改進上，這也是一項不可忽視的意見。

表4-23 管理處員工對於如何改善管理處與民衆溝通的看法

		極為 同意	相當 同意	還算 同意	有點不 同 意	相當不 同 意	極不 同意	未 答	總 計	平均數
1.改善國家公園警察的宣導態度並多勸導少取締	N	2	9	17	7	3	0	0	38	3.000
	%	5.3	23.7	44.7	18.4	7.9	0.0	0.0	100.0	
2.讓民衆多參與生態保育工作	N	4	22	10	1	1	0	0	38	2.289
	%	10.5	57.9	26.3	2.6	2.6	0.0	0.0	100.0	
3.管理處除了解說教育課之外，另增設一個公共關係課負責對外溝通	N	7	13	10	5	2	1	0	38	2.605
	%	18.4	34.2	26.3	13.2	5.3	2.6	0.0	100.0	
4.偶爾舉辦民意調查以了解民衆的想法	N	4	22	10	1	1	0	0	38	2.289
	%	10.5	57.9	26.3	2.6	2.6	0.0	0.0	100.0	
5.管理處多參與地方的活動藉以和民衆拉近關係	N	5	17	16	0	0	0	0	38	2.289
	%	13.2	44.7	42.1	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	
6.溝通的方式很多，要研究出最有效的方式來向民衆宣傳	N	9	18	11	0	0	0	0	38	2.053
	%	23.7	47.4	28.9	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	
7.管理處應忠實奉行上級指示默默推動工作，時間久了民衆自會瞭解管理處的立場	N	1	6	14	13	2	2	0	38	3.395
	%	2.6	15.8	36.8	34.2	5.3	5.3	0.0	100.0	
8.管理處透過管道讓民衆知道，管理處的作法已保留許多，是十分通情達理的	N	2	9	21	5	1	0	0	38	2.842
	%	5.3	23.7	55.3	13.2	2.6	0.0	0.0	100.0	
9.提供更多輔助經費給當地的七個鄉，鎮，區公所以改善地方的建設	N	3	7	21	7	0	0	0	38	2.842
	%	7.9	18.4	55.3	18.4	0.0	0.0	0.0	100.0	

表 4-24 民眾對於如何改善管理處與民眾間溝通的看法

		相當 同意	同意	不同意	相 同 不 意	未 答	總 計	平均數
1.改善國家公園警察的執法態度並多勸導少取締	N	56	94	8	1	5	164	3.189
	%	34.1	57.3	4.9	0.6	3.0	100.0	
2.讓民眾多參與生態保護工作	N	25	107	23	2	7	164	2.895
	%	15.2	65.2	14.0	1.2	4.3	100.0	
3.管理處增設一個公共關係課專門負責對外的溝通，並鼓勵民眾主動提供意見	N	50	96	12	1	5	164	3.128
	%	30.5	58.5	7.3	0.6	3.0	100.0	
4.偶爾舉辦民意調查以瞭解民眾的想法	N	48	101	8	1	6	164	3.141
	%	29.3	61.6	4.9	0.6	3.6	100.0	
5.管理處多參與地方的活動藉以和民眾拉近關係	N	27	108	22	2	5	164	2.915
	%	16.5	65.9	13.4	1.2	3.0	100.0	
6.管理處員工多加強台語的溝通能力	N	34	106	12	4	8	164	2.994
	%	20.7	64.6	7.3	2.4	4.9	100.0	
7.自然生態的保育工作是長期的，因此只要管理處忠實執行政策，民眾自然會逐漸瞭解管理處的作法	N	17	90	40	11	6	164	2.642
	%	10.4	54.9	24.4	6.7	3.6	100.0	
8.管理處透過管道讓民眾知道，他的作法已保留許多，是十分通情達理的	N	5	59	68	18	14	164	2.250
	%	3.0	36.0	41.5	11.0	8.6	100.0	
9. 其它	N	應先宣導再用到法，法不過是最後的手段。						
	3	1.8	多聽當地民眾的心聲，尊重地方的意見。 提出充分理由，說明禁建，禁耕的原因。					

總體而言，管理處員工一般均相當能掌握民衆心中的想法，也相當明瞭該如何做才能改進雙方的關係，惟實際的溝通管道、內容及溝通態度上卻與應有的作法上頗有段距離，這究竟是管理處員工的疏忽呢？抑是管理處員工認為與民衆的溝通對政策推行並沒有什麼幫助？管理處林副處長表示：「溝通宣導乃是一個程度上的問題，政府對一些施政上的決定，也並沒有每一樣都開個說明會、座談會之類的去向民衆說明啊！更何況政府若想這麼做，老百姓也不一定願意，不一定有時間；再則，一些較為技術

性的事項，例如：建築技術審查規範，就顯得太過細節沒辦法跟老百姓講；對於一些大原則的問題，我們也有宣導品，可是花了那麼多經費和力氣，又有幾個民衆看了內容呢？即使學校裡的學生有把宣傳品帶回去，也還不是都當了垃圾！」。從這一番談話中，可看出管理處對於與民衆間的溝通效果抱持頗為悲觀的看法，然而，在這裡必需強調的是：溝通雖是一種程度上的問題，但更是一種長期努力，其效果固然頗難在短期中顯現出來，從長期來看，總會累積下來而發生意想不到的潛移默化效果，至少就目前而言，民衆所希望的管道、內容及管理處在民衆心目中的形象就還有待努力。以下我們再就管理處目前相當倚重的（村）里長向民衆的溝通宣導部分進行深入探討，希望從中尋出一些問題的癥結，提供給管理處作為選擇管道的參考。

二、以（村）里長為中介的宣導溝通

在這一部分將以訊息接收者對於訊息傳送者、訊息、管道三要素的看法來透視此一二步流程(two-step flow)傳播的過程。

（一）訊息傳送者

前已提及，有效利用意見領袖來從事二步流程傳播，將可克服因溝通雙方相異程度太大而產生的問題。管理處選擇（村）里長作為中介者，（凡事多由其轉知民衆）的確有其用心之處，然而，各（村）里長是否真如管理處所認為的：常與民衆互有往來，且並不辱使命，將應該轉知民衆的都告訴民衆了呢？而各（村）里長在民衆心目中地位又是如何呢？是否真與民衆較為接近，相異處較少呢？以下是民衆的看法。

表4-25中顯示（村）里長與民衆往來的情形，表示「常常」的民衆有25.6%，「有時」的有29.9%，「很少」的則有29.3%，「幾乎沒有」往來的有15.2%。受訪民衆中甚且有人表示根本不知道（村）里長是誰。而民衆對（村）里長的看法，差異也頗大，有些村里民衆對其（村）里長十分贊許，某些村里則評價很低，從表4-26中可得知，各村里長在「和藹可親」、「令人信賴」兩項上均得到相當多數民衆的肯定，然而在「積極有活力」一

項上則有38.4%民衆表示不同意及相當不同意，至於「忙著自己事業無暇為村里民服務」以及「年紀太大某些事項已無法為村里民服務」二項也有33.0%、31.1%的受訪民衆表示同意及相當同意。可見某些（村）里長並不如想像中那樣能為村里作必要之服務，同時在本章第一節的假設驗證部分也有實際數據顯示：不同（村）里之居民對其（村）里長的看法有顯著的不同，其間差異已達顯著水準（ $X^2 = 41.315$ ， $P < .001$ ）足見各（村）里長的特質相當良莠不齊。

表 4-25 （村）里長與民眾往來的情形

	常常	有時	很少	幾乎沒有	未答	總計	平均數
N	42	49	48	25	0	164	2.659
%	25.6	29.9	29.3	15.2	0.0	100.0	

表 4-26 民眾對於（村）里長的看法

		相當同意	同意	不同意	相當不同意	未答	總計	平均數
(1) 本(村)里長是和藹可親的	N	20	100	28	4	12	164	2.683
	%	12.2	61.0	17.1	2.4	7.3	100.0	
(2) 本(村)里長是鎮定沉著、穩重老成的	N	16	88	44	3	13	164	2.571
	%	9.8	53.7	26.8	1.8	7.9	100.0	
(3) 本(村)里長年紀太大了，在某些事項上已無法為（村）里民服務	N	4	47	94	7	12	164	2.488
	%	2.4	28.7	57.3	4.3	7.3	100.0	
(4) 本(村)里長是積極有活力的	N	9	77	56	7	15	164	2.398
	%	5.5	47.0	34.1	4.3	9.1	100.0	
(5) 在(村)里民與管理處間有衝突事項發生時，本(村)里長總是熱心為(村)里民積極奔走，尋求解決	N	20	82	39	10	13	164	2.540
	%	12.2	50.0	23.8	6.1	7.9	100.0	
(6) 本(村)里長平日忙著自己的事業而無暇為(村)里民服務	N	6	48	86	10	14	164	2.469
	%	3.7	29.3	52.4	6.1	8.5	100.0	
(7) 本(村)里長是令人覺得可以信賴的	N	8	104	34	5	13	164	2.558
	%	4.9	63.4	20.7	3.0	7.9	100.0	
(8) 本(村)里長總是替(村)里民權益在著想	N	16	87	38	9	14	164	2.531
	%	9.8	53.0	23.2	5.5	8.5	100.0	

作為一個溝通的中介者，勢必應對所傳遞的事項有一定程度的了解，始能將正確的訊息轉知接收者知道，這也就是中介者具有多少專家權力(expert power)的問題，故而我們不禁要問村里長本身究竟對國家公園法及管理處計畫內容了解多少呢？

表 4-27 受訪居民認為（村）里長對國家公園法及陽明山國家公園計畫認識的程度

	相當 瞭解	瞭解	不瞭解	相 當 不 瞭 解	未答	總計	平均數
N	4	64	72	6	18	164	2.295
%	2.4	39.0	43.9	3.7	11.0	100.0	

表 4-27 顯示受訪居民認為（村）里長在上述法令及計畫內容的認識程度。竟有高達 47.6% 認為其村里長偏向不瞭解，認為其偏向瞭解者只有 41.4%，另外，未見過村里長或未深談不知道（村）里長瞭解否者則有 11.0%；整體情況，顯然並不如預期中的理想。從村里長與民衆往來的情況，（村）里長本身的特性，以及（村）里長對於國家公園法及管理處計畫的瞭解程度來看，管理處如此重用村里長藉其轉知民衆一些重要的事項，但是，村里長實際究竟做了多少，能做多少，則頗令人懷疑，又其間是否有一些意想不到的誤解便是因此而產生的呢？在本論文訪問期間便有幾位民衆提出：要求管理處提出充分理由，說明禁建、禁耕原因，可是，管理處實未嘗禁建、禁耕，只不過是在耕、建方面有一些較為嚴格的規定罷了，從溝通研究的角度來看，溝通過程中有障礙或噪音是很正常的，重要的是如何把這種障礙降至最低，故而，管理處若要大力藉重（村）里長，則對於村里長在國家公園法及管理處計畫的認知與理解上應再予以加強。同時也應考慮到並不是每一位（村）里長都會十分盡責、盡力，各（村）里長的差異是相當大的。

（二）訊息

就實際上而言，（村）里長究竟都傳達哪些訊息給民衆呢？其宣導的

情形又是如何呢？表4-28顯示，有14.0％和32.3％的民衆認為（村）里長「經常主動」和「有時」會向民衆宣導說明，在「很少主動」一項的說法上則有23.2％的民衆，值得注意的是，竟有30.5％的民衆認為（村）里長「從未向（村）里民宣導說明」，比例上似稍偏高了些，可見某些（村）里長頗負管理處所託。而在表4-29可看出村里長較常和民衆談及的重要事項依次為：「國家公園區域內之土地的分區範圍，地點及管制事項的說明」、「民衆應如何配合管理處的措施」、「管理處將如何處理私地徵收及地上物賠償事項」、「管理處未來一些重要的開發計畫」其餘項目則談及的比例較少。

表4-28 （村）里長向民衆宣導國家公園管制事項的情形

	經常主動	有時	很少主動	從未	未答	總計	平均數
N	23	53	38	50	0	164	2.299
%	14.0	32.3	23.2	30.5	0.0	100.0	

表4-29 （村）里長最常和民衆談論的國家公園有關事項

	N	%
(1) 自然生態的保護觀念	14	8.5
(2) 國家公園法重要條文的解釋	24	14.6
(3) 管理處未來一些重要的開發計畫	34	20.7
(4) 陽明山國家公園區域內土地的分區範圍地點及管制事項的說明(例如：盜採，盜伐，違建，濫葬，濫墾之管制)	64	39.0
(5) 管理處對流動攤販的取締及安置事項	12	7.3
(6) 管理處將如何處理私地徵收及地上物賠償的事項	40	24.4
(7) 民衆應如何配合管理處的措施	54	32.9
(8) 其它	6	3.7

(三)溝通管道

對於（村）里長如何向（村）里民宣導方面，我們可從表4-30可看出

各（村）里長以「在路上或偶然遇見」民衆時，順帶說明者爲最多，占35.4%；而在「民衆主動詢問（村）里長，（村）里長才向民衆說明」一項也有28.7%的民衆提及；其他如「分發傳單或宣傳資料」、「民衆主動到（村）里長辦公室去，（村）里長順帶向民衆說明」也有20.7%、19.5%。另外，也有少數（村）里長「親自到（村）里民家中」或「透過各鄰鄰長」向民衆說明。由此可知，（村）里長多半以較爲順應自然、較爲生活化的方式向民衆宣導。

表 4-30 （村）里長向（村）里民宣導的方式

	N	%
(1)分發傳單或國家公園的宣傳資料給(村)里民	34	20.7
(2)親自到(村)里民家中	22	13.4
(3)在路上或偶然場合中遇見(村)里長時，(村)里長順帶向民衆說明	58	35.4
(4)民衆主動到(村)里長辦公室去時，(村)里長順帶向民衆說明	32	19.5
(5)民衆主動詢問(村)里長時，(村)里長才向民衆說明	47	28.7
(6)其它	11	6.7

三、村里民大會派員參加的溝通效果

有關管理處派員參加村里民大會與民衆溝通的效果，我們可從訊息傳送者、訊息本身、接收者以及此一管道的效果四方面來看。

(一)訊息傳送者

就民國75年至今，曾參加過村里民大會的民衆而言，其印象中曾在村里民大會上看到管理處人員者（包括看過一次、二次、三次任一種者）共計占51.6%，至於從未見到管理處派員來的則有45.4%，（表4-31）大致而言，約各占一半。劉處長在今年度的首長座談會中，對於有些（村）里長抱怨：「村里民大會透過農會請你們來，你們也不來」一語的答覆是：「有這樣的事嗎？我們真的沒被通知到，如果有被通知到，我們一定會去的。」可見管理處在此一管道中扮演的是一種被動的角色，惟有當各（村）里

民大會邀請時，管理處才有派員前去。而參加過村里大會且又對管理處所派來的人員有印象者，對於管理處員工在村里民大會上的表現觀感如何呢？表4-32顯示，民衆對於管理處員工在（村）里民大會上對民衆所提問題的解答表示滿意者計有21.2%，表示不滿意和相當不滿意者則有22.2%和13.1%，其餘表示不太記得和未答者計有43.5%，顯現管理處員工在問題的解答上應再加強些，不少民衆表示管理處員工回答時總是以法令規定來搪塞；而且回答相當籠統。當然，管理處員工也有其立場，其裁量權有限是可以理解的，惟事後也應對問題有所解決給民衆一個答覆，而不應無下文。

表 4-31 民衆印象中管理處曾派員到村里民大會中為民衆做簡報及說明的次數

	3 次	2 次	1 次	從 未 派 員	未 答	總 計	平均數
N	6	9	36	45	3	99	1.606
%	6.1	9.1	36.4	45.4	3.0	100.0	

表 4-32 民衆對於管理處員工在（村）里民大會上對民衆所提問題解答的滿意程度

	相 當 滿 意	滿 意	不滿意	相 當 不 滿 意	未 答	總 計	平均數
N	1	20	22	13	43	99	1.222
%	1.0	20.2	22.2	13.1	43.5	100.0	

(二) 訊息本身

就最常在（村）里民大會中討論的事宜而言（表4-33），最多的仍是「國家公園區域內土地的分區範圍，地點及管制事項的說明」，其次則為有關環境教育的「自然生態保護觀念」，其餘事項的討論則較少。

表 4-33 最常在（村）里民大會中討論的國家公園有關事項

	N	%
(1)自然生態的保護觀念	18	11.0
(2)國家公園法重要條文的解釋	15	9.1
(3)管理處未來一些重要的開發計畫	15	9.1
(4)陽明山國家公園區域內土地的分區範圍地點及管制事項的說明(例如:盜採,盜伐,違建,濫葬,濫墾之管制)	39	23.8
(5)管理處對流動攤販的取締及安置事項	5	3.0
(6)管理處將如何處理私地徵收及地上物賠償的事項	12	7.3
(7)民眾應如何配合管理處的措施	14	8.5
(8)其它	2	1.2

(三) 訊息接收者

表4-34是有關於民眾三年來曾參加多少次（村）里民大會的情形，三次都參加者有24.4%，皆未參加者有39.6%之多，未參加的情形顯然偏高了些。

(四) 效果

表4-35是一比較表，用以顯示民眾對於管理處派員參加（村）里民大會在效果方面之看法，其中，從未參加過村里民大會的民眾認為效果應該不錯的占55.6%；而參加過（村）里民大會卻從未見到管理處派員前來的民眾認為效果應該不錯的則有46.5%；而最重要的是參加過村里民大會，而又曾見到管理處派員前來者中則有高達70.6%的民眾認為實際效果大錯。顯然曾見過管理處派員前來宣導溝通者，雖在其員工的問題解答上不太滿意，

表 4-34 受訪民眾三年來參加（村）里民大會的次數

	3 次	2 次	1 次	皆 未 參 加	未 答	總 計	平均數
N	40	29	30	65	0	164	2.268
%	24.4	17.7	18.3	39.6	0.0	100.0	

表 4-35 受訪民眾對於管理處派員參加（村）里民大會之宣導效果的看法

	從未參加過 村里民大會		曾參加過村里民大會			
			管理處從未 派員前來		管理處曾經 派員前來	
	N	%	N	%	N	%
效 果 不 錯	35	55.6	20	46.5	36	70.6
沒 有 效 果	28	44.4	23	53.5	15	29.4

然而整體而言，還是相當稱道管理處的作為，覺得效果相當不錯。但在曾參加過（村）里民大會，但卻未曾見到管理處派員前來者方面，則成見頗深，認為管理處即使派員前來，效果也不會好。至於，未曾參加過村里民大會者也有近半數（44.4%）認為一年一度的村里民大會中需討論的事項很

多，管理處藉由這樣的機會來宣導的效果未必佳。誠如前企劃課許課長所說的：「有時我們派員去了，民衆卻一直討論自己的事，我們工作人員也不太有機會跟大家說明……。」的確，（村）里民大會一年才開一次，而必需提出討論的事項實又太多，故也難怪管理處方面也有不少怨言了，不過，從曾參加過村里民大會且又曾見過管理處派員前來者中有高達70.6%，認為效果不錯來看，雖然，管理處員工在（村）里民大會上能發揮的有限，但，顯然民衆仍相當贊同此種面對面的方式。故而，管理處除應對（村）里民大會派員更為積極主動外，似可再從其他人際間面對面的溝通管道作一些考慮了。

第三節 管理處的執行策略與民衆順服之分析

前已述及，政策執行中的溝通可加強政策結果的有效性，就保護規制性政策而言，溝通主要目的則在達成順服，溝通可說是標的順服的先決條件。誠如學者所言：執行者也必需在政策執行環境聯結關係上，運用適當的順服機能來促使參與者合作，以便整個執行過程因素的負面效果減至最小限度（註一）。以下將由標的立場來看，探討陽明山國家公園內的民衆對於管理處各項措施的順服情形。

表4-36乃是民衆對於政府在規劃當時，考慮本地居民的立場及權益充分否的看法，我們可看出認為不充分及相當不充分者分有50.0%及39.6%，二者合計高達89.6%，顯示相當多的當地居民認為政府在籌設當時並未替他們充分設想。國家公園成立已有三年，在民衆心中的不滿卻未見撫平，甚至有「政府犧牲少人（指當地居民），讓多人來遊玩」之嘆。雖這樣說法略有偏頗，然卻也是當地的心聲之一。誠然，由前述之規劃過程來看，很明顯地都是由學者專家及相關行政單位在左右一切，亦即偏向菁英規劃模式，事實上許多與民衆相關的事項在當時也都少有規劃，而負責執行的管理處由於層級低，權責有限，致規劃行動緩慢，民衆不免就有許多抱怨了。

表 4-36 民眾對於政府在規劃當時考慮本地居民的立場及權益充分與否的看法

	相當充分	充分	不充分	相當不充分	未答	總計	平均數
N	1	13	82	65	3	164	1.689
%	0.6	7.9	50.2	39.6	1.8	100.0	

表 4-37 受訪民眾認為管理處的管制事項妨礙其行動的嚴重程度

	相當嚴重	嚴重	不嚴重	一點都不嚴重	未答	總計	平均數
N	10	63	76	13	2	164	2.568
%	6.1	38.4	46.3	7.9	1.2	100.0	

由於保護規制性政策的執行中常不免要禁止標的的某些作為與要求標的某些應該有作為，而在陽明山國家公園內自然也不例外，表 4-37 顯示民眾認為管理處的管制事項妨礙其個別行動的程度，計有超過半數（54.2%）的民眾認為並不嚴重，另外認為嚴重者有 38.4%，相當嚴重者有 6.1%。而在利益影響方面（表 4-38），表示受到損害者有 45.1%，既獲利也受害者有 16.5%，沒有影響者有 37.2%，因而獲利者則只有 0.6%，從這些數據中可看出，在民眾利益與管理處計畫的「相容性」上，是有些許差距的。而管理處對於民眾所受到的損害，有否採取任何的補償措施呢？（表 4-39），91.1% 的受損者回答「沒有」，回答「有」補償者則只有 8.9%，一位受訪民眾表示：「受到的是精神上的損失」來看，此一數字顯然會有一些些偏差。而對於管理處有補償的部分，（表 4-40）則有 66.7% 的民眾表示不滿意，偏向滿意者計有 33.3%。

表 4-38 受訪民眾認為國家公園成立後，對其生活上利益的影響

	因為 獲利	受到 損害	獲利 也 受害	沒有 影響	未答	總 計	平均數
N	1	74	27	61	1	164	1.724
%	0.6	45.1	16.5	37.2	0.6	100.0	

表 4-39 受訪民眾在「如果您的利益因國家公園的設立而受到損害，管理處有沒有採行任何補償措施？」一項之回答

	有	沒有	總 計	平均數
N	9	92	101	0.089
%	8.9	91.1	100.0	

表 4-40 受訪民眾對於管理處的補償措施滿意的程度

	很 滿 意	滿 意	不 滿 意	很不 滿意	總 計	平均數
N	1	2	6	0	9	2.445
%	11.1	22.2	66.7	0.00	100.0	

表 4-41 受訪民眾在國家公園法實施後的適應情形

	相 當 能 適 應	還 算 能 適 應	有點 不能 適應	相當 不能 適應	未答	總 計	平均數
N	14	63	54	33	0	164	2.354
%	8.5	38.4	32.9	20.1	0.0	100.0	

時至今日，民眾對於國家公園法及管理處計畫的適應情形如何呢？表 4-41 中顯示受訪民眾中還算能適應及相當能適應者分別為 38.4% 及 8.5%，然有點不能適應及相當不能適應者則占 32.9% 及 20.1% 顯示尚不能適應者仍有許多。

前已述及，民衆適應情況不佳的原因，除了民衆心理上的權益受剝奪感及對法令的不瞭解外，誠由於雙方在理念上差距太大所致；由表4-42及表4-43之對照更可印證這項說法；表4-42顯示當地民衆在九項問題的回答上多偏向不嚴重及根本不嚴重，且除了違章建築一項以外，其餘偏向嚴重的回答者都未超過25%；然而從表4-43管理處員工及警察隊員的回答上則一致顯示這九大問題都是頗爲嚴重的，而這恰與當地受訪民衆的回答趨勢呈反向，由此種對照中，我們可以很清楚地看出規制者與受規制標的在理念上的差別；此種差別顯然對於政策的執行有相當不利的影響。

表4-42 受訪民衆對國家公園區域內各項問題嚴重性之看法

		很嚴重	嚴重	不嚴重	根本 不嚴重	未答	總計	平均數
1. 盜伐林木, 盜採野生動植物及砂石等	N	0	8	1	0	0	9	2.111
	%	0.0	88.9	11.1	0.0	0.0	100.0	
2. 違章建築	N	7	1	1	0	0	9	1.333
	%	77.8	11.1	11.1	0.0	0.0	100.0	
3. 濫墾	N	2	5	2	0	0	9	2.000
	%	22.2	55.6	22.2	0.0	0.0	100.0	
4. 違法濫葬	N	1	6	1	1	0	9	2.222
	%	11.1	66.7	11.1	11.1	0.0	100.0	
5. 流動攤販	N	3	4	2	0	0	9	1.889
	%	33.3	44.4	22.2	0.0	0.0	100.0	
6. 開發影響自然景觀與水土保持	N	3	4	2	0	0	9	1.889
	%	33.3	44.4	22.2	0.0	0.0	100.0	
7. 濫用溫泉, 地熱資源, 破壞自然景觀	N	3	3	3	0	0	9	2.000
	%	33.3	33.3	33.3	0.0	0.0	100.0	
8. 公用事業工程建設不當, 造成景觀破壞	N	3	3	2	1	0	9	2.111
	%	33.3	33.3	22.2	11.1	0.0	100.0	
9. 遊憩設施工程之施工與維護不良, 造成景觀不協調	N	2	3	4	0	0	9	2.222
	%	22.2	33.3	44.4	0.0	0.0	100.0	

表 4-43 管理處員工與警察隊員對於區域內各項問題嚴重性之看法

管理處員工

		很嚴重	嚴重	不嚴重	根本 不嚴重	未答	總計	平均數
1.盜伐林木，盜採野生動植物及砂石等	N	5	26	7	0	0	38	2.053
	%	13.2	68.4	18.4	0.0	0.0	100.0	
2.違章建築	N	13	19	6	0	0	38	1.816
	%	34.2	50.0	15.8	0.0	0.0	100.0	
3.濫墾	N	6	21	11	0	0	38	2.132
	%	15.8	55.3	28.9	0.0	0.0	100.0	
4.違法濫葬	N	3	19	16	0	0	38	2.342
	%	7.9	50.0	42.1	0.0	0.0	100.0	
5.流動攤販	N	6	15	17	0	0	38	2.289
	%	15.8	39.5	44.7	0.0	0.0	100.0	
6.開礦影響自然景觀與水土保持	N	8	23	7	0	0	38	1.974
	%	21.1	60.5	18.4	0.0	0.0	100.0	
7.濫用溫泉，地熱資源，破壞自然景觀	N	8	24	6	0	0	38	1.974
	%	21.1	63.2	15.8	0.0	0.0	100.0	
8.公用事業工程建設不當，造成景觀破壞	N	2	21	13	1	1	38	2.351
	%	5.3	55.3	34.2	2.6	2.6	100.0	
9.遊憩設施工程之施工與維護不良，造成景觀不協調	N	3	21	13	1	0	38	2.316
	%	7.9	55.3	34.2	2.6	0.0	100.0	

接下一頁

警察隊

		很嚴重	嚴重	不嚴重	根本 不嚴重	未答	總計	平均數
1.盜伐林木，盜採野生動植物及砂石等	N	0	8	1	0	0	9	2.111
	%	0.0	88.9	11.1	0.0	0.0	100.0	
2.違章建築	N	7	1	1	0	0	9	1.333
	%	77.8	11.1	11.1	0.0	0.0	100.0	
3.濫墾	N	2	5	2	0	0	9	2.000
	%	22.2	55.6	22.2	0.0	0.0	100.0	
4.違法濫葬	N	1	6	1	1	0	9	2.222
	%	11.1	66.7	11.1	11.1	0.0	100.0	
5.流動攤販	N	3	4	2	0	0	9	1.889
	%	33.3	44.4	22.2	0.0	0.0	100.0	
6.開礦影響自然景觀與水土保持	N	3	4	2	0	0	9	1.889
	%	33.3	44.4	22.2	0.0	0.0	100.0	
7.濫用溫泉，地熱資源，破壞自然景觀	N	3	3	3	0	0	9	2.000
	%	33.3	33.3	33.3	0.0	0.0	100.0	
8.公用事業工程建設不當，造成景觀破壞	N	3	3	2	1	0	9	2.111
	%	33.3	33.3	22.2	11.1	0.0	100.0	
9.遊憩設施工程之施工與維護不良，造成景觀不協調	N	2	3	4	0	0	9	2.222
	%	22.2	33.3	44.4	0.0	0.0	100.0	

以上乃民衆在較為個別而自身性的順服變項上的大略情形，就較為整體的相對利益或政策方案成果的顯著性而言，當地居民的看法又是如何呢？由表4-44中可得知：受訪的當地居民認知上覺得有國家公園法及國家公園計畫之後比起先前沒有的情況下來得好的狀況包括：「本地的治安狀況」、「居民互助合作的狀況」、「居民守法的精神」；而認為情況變得較差的則有：「本地的公共設施」、「本地的就業機會」。對於「公共設施」一項被認為變得較差的原因可能是由於管理處尚有一些相關計畫的法規尚未研訂完成，再加上管理處對於景觀維護的立場，致使各項設施的興建咸皆從嚴管理，所以，民衆才會有這樣的觀感。

表4-44 受訪民眾覺得國家公園管理處成立迄今對本區的影響

		很好	好	不好	很不好	沒有影響	未答	總計	平均數
(1)居民的收入	N	0	4	28	38	85	1	164	2.436
	%	0.0	7.3	17.1	23.2	51.8	0.6	100.0	
(2)居民對景觀維護的觀念	N	10	47	22	3	78	4	164	3.244
	%	6.1	28.7	13.4	1.8	47.6	2.4	100.0	
(3)居民的守法精神	N	14	57	21	0	71	1	164	3.393
	%	8.5	34.8	12.8	0.0	43.3	0.6	100.0	
(4)居民互助合作的狀況	N	25	59	6	0	70	4	164	3.644
	%	15.2	36.0	3.7	0.0	42.7	2.4	100.0	
(5)本地的治安狀況	N	38	55	8	2	61	0	164	3.726
	%	23.2	33.5	4.9	1.2	37.2	0.0	100.0	
(6)本地的就業機會	N	5	23	35	38	62	1	164	2.521
	%	3.0	14.0	21.3	23.2	37.8	0.6	100.0	
(7)本地的公共設施(例如：道路)	N	5	24	55	20	57	3	164	2.621
	%	3.0	14.6	33.5	12.2	34.8	1.8	100.0	

若由管理處的立場來看，則其執行上的策略顯然也經過了一些轉變，可說已由最初的以「嚇阻策略」為主走向以「合作策略」為主，畢竟就長期關係而言，「合作策略」還是較有利於管理處的。

以下將以管理處員工實際的執行經驗，說明保育政策在陽明山地區的執行狀況。

第四節 影響管理處執行國家公園計畫之組織面分析

本節將從組織理論的角度來看，針對管理處工作人員的問卷調查結果，並以理論架構中影響政策執行的五大面向：組織的行政特質與結構型態、政策環境、組織的行政資源、組織與相關組織間的互動關係、以及執行人員的心理意向分別進行說明，最後，以進一步的迴歸及因徑分析作為總結。

表 4-45 管理處員工對於管理處內部溝通情形的看法

		極為 同意	相當 同意	還算 同意	有點不 同意	相當不 同意	極不 同意	未 答	總 計	平均數
1.本處各單位間彼此協調配合的程度良好	N	1	2	9	13	6	5	2	38	4.000
	%	2.6	5.3	23.7	34.2	15.8	13.2	5.3	100.0	
2.我的上司如果碰到有關業務問題，均會主動找部屬商談	N	2	11	10	7	1	3	4	38	3.088
	%	5.3	28.9	26.3	18.4	2.6	7.9	10.5	100.0	
3.我的上司除了公事接觸外，並不主動找我閒話家常	N	7	4	12	9	1	2	3	38	2.971
	%	18.4	10.5	31.6	23.7	2.6	5.3	7.9	100.0	
4.我對上司的指示若有不明瞭的地方，通常不好意思再請示	N	1	3	11	8	9	3	3	38	3.857
	%	2.6	7.9	28.9	21.1	13.7	7.9	7.9	100.0	
5.在工作中，我與我的同事彼此的協調與溝通非常良好	N	3	9	15	3	1	1	6	38	2.781
	%	7.9	23.7	39.5	7.9	2.6	2.6	15.8	100.0	

一、組織的行政特質與結構型態

誠如第二章所述，所有的行政組織都面臨著以下的影響因素：內部程序、官僚規範、領導型態及資源分配，這也就是所謂的「組織的行政特質」。組織的內部程序可由內部溝通及複雜性兩要素來看，表 4-45，4-46 即管理處員工在這兩要素上的看法，由表 4-45 可看出管理處員工有較多數（63

2%) 認為該處各單位間彼此協調配合的程度並不算良好，但對於「在工作中，我與我的同事彼此的協調與溝通非常良好」一項則有71.1%的員工偏向同意的看法，顯示各課室內的溝通情形還算不錯，但，各課室間的溝通情形則不太佳；對於「我的上司若碰到有關業務問題，均會主動找部屬商談」一項也有相當比例的員工（60.5%）表示同意；而在「我對上司的指示若有不明瞭的地方，通常不好意思再請示」一項，較多數（42.7%）員工則偏向不同意的看法；然而，「我的上司除了公事接觸外，並不主動找我閒話家常」一項卻有60.5%的員工偏向同意的一方；可見工作人員與其上司的溝通關係可說都是建立在業務公事方面，整體而言，其內部溝通的情況似有些不佳，尤其在各課室間的溝通上顯然有待加強。

表4-46 管理處員工對於管理處組織分化程度的看法（複雜性）

		極為 同意	相當 同意	還算 同意	有點不 同意	相當不 同意	極不 同意	未答	總 計	平均數
1.本單位所職掌的業務涵蓋範圍太廣，以致於影響業務執行績效	N	2	10	15	7	2	0	2	38	2.917
	%	5.3	26.3	39.5	18.4	5.3	0.0	5.3	100.0	
2.本處中，各單位因為均擁有各自的專業性，因此會阻礙彼此的協調與溝通	N	2	5	9	13	6	1	2	38	3.528
	%	5.3	13.2	23.7	34.2	15.8	2.6	5.3	100.0	
3.依目前陽明山國家公園地區的保育情況，本處現存的各個單位(各課室)足夠應付業務需要	N	0	3	8	8	7	4	8	38	4.033
	%	0.0	7.9	21.1	21.1	18.4	10.5	21.1	100.0	

表4-46乃是有關組織的分化程度，有高達71.1%的員工同意「本單位所職掌的業務涵蓋太廣，以致於影響業務執行績效」對於「依目前陽明山國家公園地區的保育情況，本處現存的各個單位（各課室）足夠應付業務需要」一項也有半數員工偏向不同意的看法，然而，在「本處中，各單位因為均擁有各自的專業性，因此會阻礙彼此的協調與溝通」一項中卻又有半數以上（52.6%）的員工持不同意的看法；由此三項數據中可看出管理處的水平分化仍嫌不夠，不過目前各單位間的專業性尚不至於阻礙彼此的協調與溝通。

有關「官僚規範」方面，則如表4-47所示，工作人員對於「本單位的工作環境十分輕鬆自在」表示不同意有53.1%，對於「本單位的決策常失之過份謹慎小心以致未能獲得最大的效果」一項表示同意者則有52.7%，但，在「在本單位內要想出人頭地，與人相處和諧比工作能力高強更為重要」上則有52.6%表示不同意；大抵而言，由於回答者在每一項的正反意見上都約各佔半數，管理處的官僚規範並無特定而明顯的官僚文化。

表4-47 管理處員工對於管理處官僚規範的看法

		極為同意	相當同意	還算同意	有點不同意	相當不同意	極不同意	未答	總計	平均數
1.本單位的工作環境十分輕鬆自在	N	0	3	14	9	5	6	1	38	3.919
	%	0.0	7.9	36.8	23.7	13.2	15.8	2.6	100.0	
2.本單位的決策常失之過份謹慎小心以致未能獲得最大的效果	N	2	5	13	11	3	1	3	38	3.314
	%	5.3	13.2	34.2	28.9	7.9	2.6	7.9	100.0	
3.在本單位內要想出人頭地，與人相處和諧比工作能力高強更為重要	N	3	6	7	16	3	1	2	38	3.361
	%	7.9	15.8	18.4	42.1	7.9	2.6	5.3	100.0	

表4-48 管理處員工對於其上司「領導型態」的看法

		極為同意	相當同意	還算同意	有點不同意	相當不同意	極不同意	未答	總計	平均數
1.我的上司為人友善，易於接近	N	5	10	13	8	0	1	1	38	2.757
	%	13.2	26.3	34.2	21.1	0.0	2.6	2.6	100.0	
2.我的上司做事講求原則，因此不太重視情面	N	0	4	8	17	6	1	2	38	3.778
	%	0.0	10.5	21.1	44.7	15.8	2.6	5.3	100.0	
3.我的上司十分關心員工的待遇及福利	N	3	4	12	10	4	3	2	38	3.472
	%	7.9	10.5	31.6	26.3	10.5	7.9	5.3	100.0	
4.我的上司最不耐煩的是下屬處處請示	N	2	1	6	17	6	3	3	38	3.943
	%	5.3	2.6	15.8	44.7	15.8	7.9	7.9	100.0	

表4-48乃工作人員對於其上司「領導型態」的看法，有73.7%的工作人員認為其上司為人友善，易於接近，有63.1%的員工不同意「我的上司做事講求原則，因此不太重視情面」，半數員工對「我的上司十分關心員工的待遇及福利」表示同意，68.4%的員工不同意「我的上司最不耐煩的是下屬處處請示」，由此可知管理處的領導階層還算是體諒部屬。

「資源分配」一項將留待後面「組織的行政資源」面向再行述之。

在結構型態方面，又可從結構的形式化和集權化兩方面來看，表4-49乃員工對於結構形式化程度的看法：有47.3%同意「依照分層負責明細表

表4-49 受訪員工對管理處結構形式化程度的看法

	N	同意	相當同意	還算同意	有點不同意	相當不同意	極不同意	未答	總計	平均數
1. 依照分層負責明細表，本處內部各層級，分層負責的情形均相當合理	%	0	4	14	13	2	2	3	38	3.543
	N	0.0	10.5	36.8	34.2	5.3	5.3	7.9	100.0	
2. 實際辦理業務時，本處各單位間職權劃分情形，均相當合理	%	0	3	8	15	8	1	3	38	3.886
	N	0.0	7.6	21.1	39.5	21.1	2.6	7.9	100.0	
3. 本處內部的辦事細則規定太嚴，無法配合實際的工作情況	%	0	2	11	18	3	1	3	38	3.714
	極為	0.0	5.3	28.9	47.4	7.9	2.6	7.9	100.0	

，本處內部各層級，分層負責的情形均相當合理」，然卻又有63.2%不同意「實際辦理業務時，本處各單位間職權劃分情形，均相當合理」，在「本處內部的辦事細則規定太嚴，無法配合實際的工作情況」一項上也有57.9%的員工表示不同意，顯示就正式的分層負責明細表而言，管理處的分層負責情形雖仍相當合理，然在實際業務中，卻非如此，不過，其在工作標準化程度上卻是相當低的，正符合前述之：專業性質的工作，以偏向低度形式化為佳。惟實際業務上的職權劃分似有再合理化的必要。

表 4-50 受訪員工對於管理處集權化程度的看法

		極為 同意	相當 同意	還算 同意	有點不 同意	相當不 同意	極不 同意	未 答	總 計	平均數
1.本處內部授權情形良好，使同仁各能發揮所長	N	1	1	8	20	1	4	3	38	3.886
	%	2.6	2.6	21.1	52.6	2.6	10.5	7.9	100.0	
2.我的工作繁重，但職權有限，因此有無力感	N	1	5	13	13	1	2	3	38	3.400
	%	2.6	13.2	34.2	34.2	2.6	5.3	7.9	100.0	
3.本單位主管作決策時不常採納執行人員的意見，使得業務推展困難	N	2	2	12	13	2	3	4	38	3.588
	%	5.3	5.3	31.6	34.2	5.3	7.9	10.5	100.0	
4.在我的工作職掌範圍內，如果遭遇到以前從未碰過的情況，我有權立刻決定如何處理	N	0	1	4	13	12	2	3	38	4.313
	%	0.0	2.6	10.5	34.2	31.6	5.3	15.8	100.0	

至於集權化的程度，由表4-50中可看出：雖有65.7%的員工不同意「本處內部授權情形良好，使同仁各能發揮所長」，半數員工同意「我的工作繁重，但職權有限，因此有無力感」，然卻有47.4%員工不同意「本單位主管作決策時不常採納執行人員的意見，使得業務推展困難」，在「在我的工作職掌範圍內，如果遭遇到以前從未碰過的情況，我有權立刻決定如何處理」一項上，也有71.1%表示不同意。顯見管理處的結構型態頗為集權化，自由裁量權的授與尚不足。

二、政策環境：(民衆的環境意識，大眾傳播界的報導，民意代表所施加之壓力，預算在立法院中審議之情形。)

由表4-51中可看出：有高達81.6%的員工認為「民意代表常對本處施加壓力」，65.8%的員工同意「本處執行業務所需要的預算在立法院中審議不很順利」，60.5%的員工同意「國家公園內的民衆對本處的一些措施常採不合作的態度」，但，在「大眾傳播界對自然保育的報導頻繁，增加本處壓力」一項上，則有68.4%的員工表示不同意，由此可推知管理處所面臨的外部環境相當不穩定，惟大眾傳播媒介的相關報導，對於管理處並不會形成太大的壓力。前已述及，面對不穩定的環境，組織應採較為有機的結構設計，從前面管理處的行政特質與結構形態中可看出其乃偏向於低度複雜性、

低度形式化、高度集權化和正式化溝通，除集權化程度略為偏高以及非正式溝通稍不足外，其餘尚皆符合有機式的結構設計。

表 4-51 受訪員工對於管理處所面臨之政策環境的看法

		極為 同意	相當 同意	還算 同意	有點不 同 意	相當不 同 意	極不 同意	未 答	總 計	平均數
1.民意代表常對本處施加壓力	N	5	19	7	3	0	0	4	38	2.235
	%	13.2	50.0	18.4	7.9	0.0	0.0	10.5	100.0	
2.本處執行業務所需要的預算在立法院中審議不很順利	N	1	12	12	7	1	0	5	38	2.848
	%	2.6	31.6	31.6	18.4	2.6	0.0	13.2	100.0	
3.國家公園內的民眾對本處的一些措施常採不合作態度	N	2	10	11	8	2	0	5	38	2.9.9
	%	5.3	26.3	28.9	21.1	5.3	0.0	13.2	100.0	
4.大眾傳播界對自然保育的執導頻繁，增加本處壓力	N	0	3	6	17	7	2	3	38	3.971
	%	0.0	7.9	15.8	44.7	18.4	5.3	7.9	100.0	

三 組織的行政資源

在此一部分擬由人員的素質與數量、權威以及資訊等方面分別說明之。

表 4-52 受訪員工對管理處人員素質的看法

		極為 同意	相當 同意	還算 同意	有點不 同 意	相當不 同 意	極不 同意	未 答	總 計	平均數
1.本處對於業務人員均能針對其業務所需的專長實施再訓練	N	1	5	7	11	8	2	4	38	3.765
	%	2.6	13.2	18.4	28.9	21.1	5.3	10.5	100.0	
2.本處所舉辦的在職訓練，對業務推展不太有幫助	N	2	4	14	10	4	1	3	38	3.371
	%	5.3	10.5	36.8	26.3	10.5	2.6	7.9	100.0	
3.整體而言，本處同仁的專業能力，已足夠應付自然保育工作的需要	N	1	4	17	9	3	4	0	38	3.265
	%	2.6	10.5	44.7	23.7	7.9	10.5	0.0	100.0	

表 4-53 管理處員工與警察隊員在「您覺得國家公園警察的專業素質（如景觀的解說，特殊動植物的辨識等）足不足夠？」一項上回答之比較

管理處

	極為 足夠	相當 足夠	還算 足夠	有點 不足	相當 不足	極不 足夠	未 答	總 計	平 均
N	0	4	4	15	11	1	3	38	4.029
%	0.0	10.5	10.5	39.5	28.9	2.6	7.9	100.0	

警察隊

	極為 足夠	相當 足夠	還算 足夠	有點 不足	相當 不足	極不 足夠	未 答	總 計	平 均
N	0	0	5	1	3	0	0	9	3.778
%	0.0	0.0	55.6	11.1	33.3	0.0	0.0	100.0	

對於人員的素質方面可由表 4-52 看出：有 55.3% 的員工不同意「本處對於業務人員均能針對其業務所需的專長實施再訓練」，52.6% 的員工同意「本處所舉辦的在職訓練，對業務推展不太有幫助」，然卻有 57.8% 的員工同意「整體而言，本處同仁的專業能力，已足夠應付自然保育工作的需要」，可見管理處員工自認專業能力已足敷業務之需要，但，就在職訓練一項而言，管理處做得並不算好，可能相當流於例行化。在警察隊員的素質方面，我們可以管理處和警察隊員的看法作一番比較（表 4-53）：管理處員工中高達 71.0% 認為國家公園警察的專業素質（如景觀的解說，特殊動植物的辨識等）是不足夠的，但警察隊員中卻有多數（55.6%）認為足夠，二者在看法上頗有差異，然而，畢竟「當局者迷，旁觀者清」，且警察隊員中也有相當比例（44.4%）認為警察隊的專業素質不算足夠，故而，在這裡的推論是：警察隊的專業素質尚有待加強。

至於數量方面，有不少員工在受訪時表示：各單位人手不足。然就表 4-54 而言，有較多數員工認為「工作負荷過重而有增加人手必要」之單位以企劃課為第一，其次則為解說教育課、工務建設課、警察隊等，專事負責

民衆事項的企劃課，雖是較多數員工認為工作負荷較重的單位，然而其百分比卻未超過半數，故而，我們在此的看法是：企劃課乃是對於人手增援在需求上較為迫切的單位，但是實際上應否增加人手，仍應從主管的工作分配及個別工作量進行分析才能決定。

表 4-54 受訪員工認為工作負荷過重而必需增加人手的單位

單 位	N	%
(1). 企劃經理課	4	44.4
(2). 觀光遊憩組	1	11.1
(3). 工務建設課	0	0.0
(4). 保育研究組	0	0.0
(5). 解說教育課	0	0.0
(6). 資訊室	0	0.0
(7). 公園警察隊	5	55.6
(8). 沒有必要已足夠	0	0.0
(9). 其他	0	0.0

在「權威」方面，由表 4-55 可得知：近半數（49.9%）員工同意「我覺得本處在上級政府的心目中是一個重要的機關」，47.3% 同意「以本處目前的行政地位，不易爭取到合理的預算」，並有較多數（47.4%）的員工同意「當本處執行人員根據國家公園法取締違規民衆時，民衆通常還能接受」，顯見外在環境對於管理處存有某個程度的支持。

表 4-55 受訪員工對於管理處所擁有權威的看法

		極為 同意	相當 同意	還算 同意	有點不 同 意	相當不 同 意	極不 同意	未 答	總 計	平均數
1. 我覺得本處在上級政府的心目中是一個重要的機關	N	1	4	14	14	2	1	2	38	3.417
	%	2.6	10.5	36.8	36.8	5.3	2.6	5.3	100.0	
2. 以本處目前的行政地位，不易爭取到合理的預算	N	0	4	14	14	2	0	4	38	3.412
	%	0.0	10.5	36.8	36.8	5.3	0.0	10.5	100.0	
3. 當本處執行人員根據國家公園法取締違規民衆時，民衆通常還能接受	N	0	3	15	9	5	1	5	38	3.576
	%	0.0	7.9	39.5	23.7	13.2	2.6	13.2	100.0	

表 4-56 受訪員工對於管理處所擁有資訊的看法

		極為 同意	相當 同意	還算 同意	有點不 同 意	相當不 同 意	極不 同意	未 答	總 計	平均數
1.本處對所有陽明山國家公園內之自然資源，均能建卡列管，達到監測功能	N	0	5	9	17	4	1	2	38	3.639
	%	0.0	13.2	23.7	44.7	10.5	2.6	5.3	100.0	
2.本處對陽明山國家公園之區域界限能充分掌握	N	1	4	14	9	4	1	5	38	3.424
	%	2.6	10.5	36.8	23.7	10.5	2.6	13.2	100.0	
3.本處對所有陽明山國家公園內之住民資料，均能切實掌握，以利溝通的進行	N	0	4	8	13	8	1	4	38	3.824
	%	0.0	10.5	21.1	34.2	21.1	2.6	10.5	100.0	

表 4-56 乃員工對於資訊方面的看法：在「本處對所有陽明山國家公園內之自然資源，均能建卡列管，達到監測功能」一項中，表示不同意的員工計有 57.8%，對於「本處對陽明山國家公園之區域界限能充分掌握」一項，則只有近半數（49.9%）員工表示同意，而對於「本處對所有陽明山國家公園內之住民資料，均能切實掌握，以利溝通的進行」表示不同意者，則有 57.9%，顯示管理處在資訊方面的掌握仍有不少欠缺之處，尤其在區域內居民資料及自然資源的建卡列管上應作更進一步的資訊蒐集及管理。

四、管理處與相關組織間的互動關係

前已述及，國家公園法與其他相關法令在權責和標的之歸屬上並未釐清關係，故而，與一些目標類似機關間的協調便成為管理處相當頭痛的事，表 4-57 乃員工對於管理處與各相關機關在協調事宜上的看法，乍見之下我們可看出員工對於「極為良好」一項上幾乎都沒有人填，唯一填到的乃第 13 項的『財政部國有財產局』，同時與國有財產局的協調關係在十四個機關中也是屬於較好的，計有 55.3% 員工的看法偏向良好；其他如與各區公所、鄉公所、鎮公所、台北市政府建設局、地方民衆服務分社等機關的協調關係也尚稱良好，皆有半數以上員工表示「良好」（分別占有 57.9%，55.3%，50.0%）。其中關係較差者依序可能為：台北縣政府工務局、台北市政府工務局、台北縣政府建設局、軍事單位；整體而言，在這一個面向上，由於部分填寫的員工態度上頗為保守，再加上有一部分員工未有與其中一

些機關接觸的經驗，以致於未答者的比例普遍偏高，故其準確性可能稍有偏頗，不過，仍可從中略窺一二。而管理處員工對於與某些單位溝通不良原因的看法則又如何呢？由表4-58中可看出：有57.9%的員工認為乃「

表4-57 受訪員工對於管理處與各相關機關在協調事宜上的看法

		極為良好	相當良好	還算良好	有點不好	相當不好	極為不好	從未接觸	未答	總計	平均數
1.台北市政府工務局	N	0	4	14	8	1	1	1	9	38	3.448
	%	0.0	10.5	36.8	21.1	2.6	2.6	2.6	23.7	100.0	
2.台北市政府建設局	N	0	5	16	7	0	1	0	9	38	3.172
	%	0.0	13.2	42.1	18.4	0.0	2.6	0.0	23.7	100.0	
3.台北縣政府工務局	N	0	2	15	7	3	1	0	10	38	3.500
	%	0.0	5.3	39.5	18.4	7.9	2.6	0.0	26.3	100.0	
4.台北縣政府建設局	N	0	3	14	8	1	1	1	10	38	3.500
	%	0.0	7.9	36.8	21.1	2.6	2.6	2.6	26.3	100.0	
5.台北縣政府農業局	N	0	2	16	5	0	1	3	11	38	3.667
	%	0.0	5.3	42.1	13.2	0.0	2.6	7.9	28.9	100.0	
6.各區公所，鄉公所，鎮公所	N	0	4	18	7	0	1	0	8	38	3.200
	%	0.0	10.5	47.4	18.4	0.0	2.6	0.0	21.1	100.0	
7.地方民眾服務分社	N	0	4	15	5	0	1	4	9	38	3.690
	%	0.0	10.5	39.5	13.2	0.0	2.6	10.5	23.7	100.0	
8.農業委員會	N	0	5	13	3	0	1	4	12	38	3.654
	%	0.0	13.2	34.2	7.9	0.0	2.6	10.5	31.6	100.0	
9.經建會住都處	N	0	7	11	3	0	1	4	12	38	3.557
	%	0.0	18.4	28.9	7.9	0.0	2.6	10.5	31.6	100.0	
10.台灣省建設廳	N	0	2	16	3	0	1	5	11	38	3.889
	%	0.0	5.3	42.1	7.9	0.0	2.6	13.2	28.9	100.0	
11.台灣省地政廳	N	0	4	13	3	0	1	5	12	38	3.846
	%	0.0	10.5	34.2	7.9	0.0	2.6	13.2	31.6	100.0	
12.台灣省農林廳	N	0	3	14	3	0	1	5	12	38	3.885
	%	0.0	7.9	36.8	7.9	0.0	2.6	13.2	31.6	100.0	
13.財政部國有財產局	N	3	6	12	4	0	1	1	11	38	2.963
	%	7.9	15.8	31.6	10.5	0.0	2.6	2.6	28.9	100.0	
14.軍事單位	N	0	4	12	4	3	2	3	10	38	3.857
	%	0.0	10.5	31.6	10.5	7.9	5.3	7.9	26.3	100.0	

表 4-58 受訪員工對於與某單位溝通不良原因的看法

	N	%
1. 某單位的本位主義作祟	3	33.3
2. 涉及既得利益, 故某單位不肯對其權限放手	5	55.6
3. 權責上不相隸屬	4	44.4
4. 承辦協調聯繫的工作人員不盡力	1	11.1
5. 法令上沒有規定誰是統籌的機關	4	44.4
6. 沒有適當的溝通管道	3	33.3
7. 沒有設立一個由各主要單位首長組成的協調委員會	2	22.2
8. 其他	0	0.0

某單位的本位主義作祟」，52.6%的員工認為是因為「權責上不相隸屬」的關係，在「涉及既得利益，故某單位不肯對其權限放手」一項上也有半數（50.0%）員工認為是一大原因，其他如「法令上沒有規定誰是統籌的機關」、「沒有設立一個由各主要單位首長組成的協調委員會」也有39.5%、28.9%的員工認為是協調不良的重要原因。由這些因素中可看出協調事項的確頗為棘手。有賴管理處多運用一些人力和策略來加以改善。

表 4-59 受訪員工對於管理處與營建署間的互動關係之看法

		極為同意	相當同意	還算同意	有點不同意	相當不同意	極不同意	未答	總計	平均數
1.當我的工作有必要向內政部營建署請示時，能迅速獲得答覆	N	1	5	13	11	5	1	2	38	3.472
	%	2.6	13.2	34.2	28.9	13.2	2.6	5.3	100.0	
2.營署有充分授權，使本處可充分發揮，把工作做好	N	4	4	15	9	3	0	3	38	3.086
	%	10.5	10.5	39.5	23.7	7.9	0.0	7.9	100.0	
3.營建署答覆本處的請示內容十分明確	N	2	3	11	13	6	0	3	38	3.514
	%	5.3	7.9	28.9	34.2	15.8	0.0	7.9	100.0	
4.營建署並未給予本處周全的監督與指示	N	1	2	15	12	3	1	4	38	3.500
	%	2.6	5.3	39.5	31.6	7.9	2.6	10.5	100.0	

另外，管理處與營建署間的互動關係，也可從表4-59中看出：有50.0%員工同意「當我的工作有必要向內政部營建署請示時，能迅速獲得答覆」，60.5%的員工同意「營建署有充分授權，使本處可充分發揮，把工作做好」，有50%的員工不同意「營建署答覆本處的請示內容十分明確」，有47.4%的員工同意「營建署並未給予本處周全的監督與指示」；很顯然地，管理處的上級單位——營建署授予管理處相當大的自由裁量權，惟營建署答覆管理處的請示內容上並不十分明確，此可能影響到管理處的作業情形。

五、執行人員的心理意向

在這一個面向中，將從員工之工作滿足感及認同感兩方面著手。表4-60中顯示員工對工作、工作伙伴、直屬主管、薪水、及升遷狀況的看法，亦即工作滿足感部分。

在工作方面，較多數員工認為其工作乃是有價值、有挑戰性、使人有成就感不會令人厭倦但也是做不完的。在工作伙伴方面，有多數員工認為其工作伙伴乃有責任心、容易相處、積極、以及不會令人討厭的，但在，有野心的一項上則以不能決定者為多。至於員工對直屬主管的看法上，則以有影響力、對工作內行、不會很容易發脾氣、不會很頑固，同時，也是隨時指導部屬者為多。在薪水一項上，則有多數員工同意「收入是可抵一般開支的」，不同意「薪水太少不夠生活」，但在「與我的工作相比是偏低的」看法上卻又有多數員工表示同意。對於升遷狀況，多數員工的看法是不同意「升遷機會非常大」，不同意「升遷純粹是靠能力」，儘管如此多數員工仍認為保育工作是有前途的，至於「辦法是不公平的」一項則以表示不能決定者為最多。由以上可推知員工一般的工作滿足感都相當高，惟在薪水上一般認為偏低了些，而且升遷方面不少員工也偏向較不樂觀的看法，所幸多數員工仍認為保育工作是有前途的。

表 4-60 受訪員工在工作滿足感方面的回答

1. 我的工作：

	平均數	眾數	標準差
有價值的	1.265	1	0.567
有挑戰性的	1.717	1	0.860
做不完的	1.343	1	0.725
使人有成就感的	1.629	1	0.770
令人厭倦的	2.424	3	0.830

2. 我的工作伙伴是：

	平均數	眾數	標準差
有責任心的	1.257	1	0.561
有野心的	2.065	2	0.814
不易相處的	2.781	3	0.553
積極的	1.441	1	0.660
令人討厭的	2.700	3	0.596

3. 我的直屬主管是：

	平均數	眾數	標準差
有影響力的	1.516	1	0.677
容易發脾氣的	2.613	3	0.667
對工作內行的	1.545	1	0.711
頑固的	2.333	3	0.802
隨時指導您的	1.576	1	0.708

4. 我的薪水是：

	平均數	眾數	標準差
收入可抵一般開支的	1.7994	1	0.880
薪水太少不够生活的	2.061	3	0.864
與我的工作相比是偏低的	1.588	1	0.783

5. 我的升遷狀況是：

	平均數	眾數	標準差
升遷的機會非常大	2.353	3	0.734
辦法是不公平的	2.031	2	0.782
升遷純粹是靠能力	2.406	3	0.665
這種工作是沒有前途的	2.355	3	0.709

表 4-61 受訪員工在專業認同上的回答

		極為同意	相當同意	還算同意	有點不同意	相當不同意	極不同意	未答	總計	平均數
1. 自然生態保育工作者應具備專業知識	N	17	13	5	3	0	0	0	38	1.842
	%	44.7	34.2	13.2	7.9	0.0	0.0	0.0	100.0	
2. 從事自然生態保育工作是我主要的生活樂趣	N	5	13	14	4	2	0	0	38	2.605
	%	13.2	34.2	36.8	10.5	5.3	0.0	0.0	100.0	
3. 自然生態保育工作是一項為後代子孫留下一塊淨土的長期工作	N	19	14	3	2	0	0	0	38	1.684
	%	50.0	36.8	7.9	5.3	0.0	0.0	0.0	100.0	

在認同感方面，表4-61是有關員工的專業認同，有高達92.1%的員工同意「自然生態保育工作者應具備專業知識」，84.2同意「從事自然生態保育工作是我主要的生活樂趣」，更有94.7%的員工同意「自然生態保育工作是一項為後代子孫留下一塊淨土的長期工作」，顯示管理處員工的專業認同感十分的高。表4-62則是有關管理處員工的工作認同及組織認同，有63.2%

表 4-62 受訪員工在工作認同及組織認同上的回答

		極為 同意	相當 同意	還算 同意	有點不 同 意	相當不 同 意	極不 同意	未 答	總 計	平均數
1.我的所學正好與我的工作相配合	N	6	5	13	7	5	1	1	38	3.081
	%	15.8	13.2	34.2	18.4	13.2	2.6	2.6	100.0	
2.本單位的同仁都以在本單位服務為榮	N	3	5	17	9	1	1	2	38	3.083
	%	7.9	13.2	44.7	23.7	2.6	2.6	5.3	100.0	
3.本單位是個工作靈活而有效率的團體	N	2	4	16	12	1	1	2	38	3.250
	%	5.3	10.5	42.1	31.6	2.6	2.6	5.3	100.0	
4.本單位中，人與人之間彼此信賴程度不夠	N	1	2	19	10	3	1	2	38	3.417
	%	2.6	5.3	50.0	26.3	7.9	2.6	5.3	100.0	
5.本單位中，上上下下的關係十分密切	N	1	1	9	24	0	0	3	38	3.600
	%	2.6	2.6	23.7	63.2	0.0	0.0	7.9	100.0	

的員工同意「我的所學正好與我的工作相配合」，65.8%的員工同意「本單位的同仁都以在本單位服務為榮」，57.9%同意「本單位是個工作靈活而有效率的團體」，然而，卻有57.9%的員工同意「本單位中，人與人之間彼此信賴程度不夠」，63.2%的員工不同意「本單位中，上上下下的關係十分密切」，顯見員工的工作認同感及上述之專業認同感都相當高，然而，在組織認同上卻稍為偏低了些。頗為符合一般專業人員的特徵。

六、小結：影響管理處執行國家公園計畫變數的相關，迴歸，因徑分析

本論文將諸學者及相關研究所討論之影響政策執行的組織層面因素，綜合為組織的行政特質與結構型態，政策環境，行政資源，組織與相關組織間的互動關係以及執行人員的心理意向等五大面向來探討；研究變數分

別爲：政策環境，行政體系與結構型態，行政資源，管理處與其上級單位——營建署的互動關係，與相關行政機構的互動關係，民衆的特質，管理處與民衆間的溝通狀況，以及執行人員的心理意向。以下乃是此八個變數之相關、迴歸與因徑分析：

在分析假設上，我們認爲執行人員強烈和可欲的(desirable) 心理意向將有利於政策的順利成功執行。表4-63顯示，和「執行人員心理意向」呈顯著相關的有「行政體系的特質與結構型態」($r=0.5711$ ， $P<.05$) 以及「當地居民的特性」($r=-.5527$ ， $P<.05$)。這些相關係數說明的是：(一)、陽明山國家公園的居民數目愈少、教育程度愈高、分佈愈集中、對事務興革的看法愈能協調一致，則執行人員的心理意向愈高；(二)、行政體系的特質與結構型態愈好，即內部溝通愈良好、領導結構愈完善，又沒有特殊儀式的官僚規範，且工作標準化程度愈低，集權化程度愈低，則執行人員的心理意向愈高。至於和「執行人員的心理意向」呈相關但未達顯著水準的變數則有「管理處與民衆的溝通關係」、「行政資源」、「與營建署間的關係」、「政策環境」、以及「與相關行政機關間的溝通、協調情形

表 4-63 影響管理處執行人員心理意向之變數的相關係數矩陣

	V2	V3	V4	V5	V6	V7	V8
政策環境 (V1)	-.0411	-.3108	.3108	.0775	.1532	-.1905	-.0547
行政體系的特質與結構形態 (V2)		*	**		*		***
		.06802	.07168	.1112	.5711	-.1391	.8420
行政資源 (V3)			*	*			*
			.06625	.5730	.3952	-.0550	.6768
與營建署之間的關係 (V4)				.2853	.3682	-.1579	.5732
與相關行政機關間的溝通，協調情形 (V5)					-.0350	.0959	.3402
執行人員的心理意向 (V6)						*	
						-.5527	.4766
當地民衆的特性 (V7)							-.3358
管理處與民衆的溝通關係 (V8)							
				P<.05* P		<.01** P<	..001***

表 4-64 影響管理處執行人員心理意向之變數逐步迴歸摘要表

進入 次序	變數名稱	複相關係數 (R)	複相關係數平方 (R ²)	R ² 變化值
1. V2	行政體系的特質與結構形態	.57107	.36612	.32612
2. V7	當地民眾的特性	.74468	.55455	.22843
3. V8	管理處與民眾的溝通關係	.77736	.60428	.04973
4. V4	與營建署之間的關係	.78797	.62090	.01662
5. V3	行政資源	.80825	.65328	.03237
6. V1	政策環境	.88911	.79051	.13724
7. V5	與相關行政機關間的溝通，協調情形	.91489	.83703	.04651

$$\begin{aligned}
 \text{執行人員的心理意向} = & -.728 + .757 \text{行政資源} + .664 \text{政策環境} \\
 & (1.755) \quad (1.799) \\
 & + .542 \text{行政體系的特質與結構型態} - .541 \text{管理處與民眾間的溝通} \\
 & (1.240) \quad (-.908) \\
 & - .495 \text{與營建署之間的互動關係} - .173 \text{當地民眾的特性} \\
 & (-1.958) \quad (-1.583) \\
 & - .171 \text{與相關行政機關間的溝通、協調情形} \\
 & (-.925)
 \end{aligned}$$

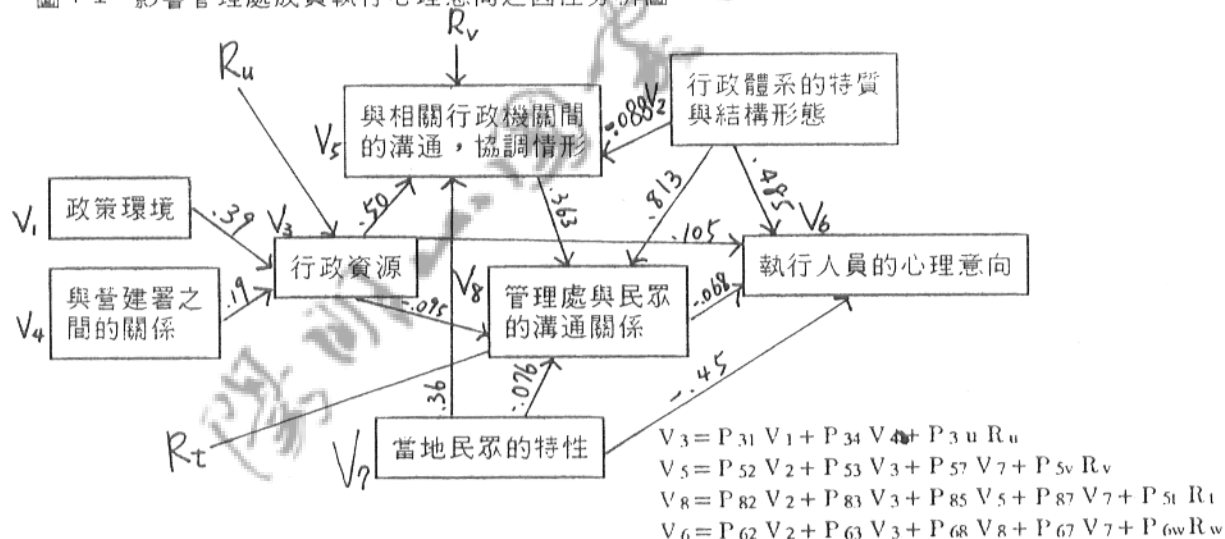
」，前四項變數與「執行人員的心理意向」呈正相關，顯示與民眾的溝通關係、行政資源的多寡良窳、營建署對管理處的監督授權、以及政策環境對管理處所施加的壓力均會對執行人員的心理意向造成正向的影響；而「與相關單位的協調關係」與執行人員的心理意向呈負相關，則顯示與相關單位協調的順暢與否，可能會影響到執行人員的工作意向。

透過表 4-64 的逐步迴歸分析，顯示「行政體系的特質與結構型態」和「當地居民的特性」兩個變數以及上述五個變數共同解釋「執行人員的心理意向」的變異量達 83.7% ($R^2 = 45.7\%$)；其中「行政體系的特質與結構型態」和「當地居民的特性」共同解釋「執行人員的心理意向」的變異量即已達 55.5%，表示這兩個變項乃解釋「執行人員心理意向」的七個變項

中較良好之解釋變項；惟因本研究的樣本數不足（僅三十八），故而F檢定值並未達到顯著水準。若從複迴歸方程式來看，則「行政資源」、「政策環境」、「行政體系的特質與結構型態」、「管理處與民衆間的溝通關係」四項對「執行人員的心理意向」有較大之直接作用力。

以上迴歸分析的結論如果再透過因徑分析則可獲得更進一步的瞭解。從因徑分析圖中，更可以看清楚各變項間的因果關係，圖3-1中顯示：「行政體系的特質與結構型態」和「當地民衆的特性」對於「執行人員的心理意向」的直接作用力仍是各自變項中較大者；總體而言，此因果模型解釋了75.6%的「行政體系的特質與結構型態」變項與「執行人員心理意向

圖4-1 影響管理處成員執行心理意向之因徑分析圖



」變項的共同變異量，82.1%的「當地居民特性」變項與「執行人員心理意向」變項的共同變異量，25.3%的「政策環境」變項與「執行人員心理意向」變項的共同變異量，以及5.2%的「與營建署之關係」變項與「執行人員心理意向」變項的共同變異量。

綜而言之，受訪的管理處員工認為要提升管理處的執行能力最主要應進一步改善行政體系的特質和組織的結構型態；其次，如行政資源的增進和改善、與當地民衆的溝通關係之加強等亦可對管理處的執行能力有所增強；至於影響執行人員心理意向頗深的當地居民特性，誠乃政策執行之最大阻力，執行者惟有以更巧妙的執行手腕勉力為之，尤其，應透過各種溝

通管道加強對民衆宣導，長期下來必能對政策執行有所助益。

第五節 「陽明山國家公園範圍內申請採摘箭竹（包籐矢竹）筍簡化作業要點」談判過程分析

根據Robbin(1974)的說法，衝突乃是由於權力、資源的稀少，以及社會地位與價值結構上的差異而造成的一種「敵對性」互動。從諸多執行的事例中可看出，衝突在政策執行的過程中是必然會發生的，倘若把執行者與標的間的互動關係視為一種敵對——和諧的連續體，衝突便是敵對的一個極端。

就執行者而言，衝突的情勢既是不可避免的，則為求取得標的順服及政策目標的達成，就必需有一些衝突解決的手段或策略的運用；前已述及，「談判」在政策執行上的運用乃是一種極重要的順服策略，以下將試舉陽明山國家公園管理處于民國七十六年公布之「陽明山國家公園範圍內申請採摘箭竹（包籐矢竹）筍簡化作業要點」（以下簡稱「作業要點」）的制定過程為例，說明談判策略在執行中的實際運用。選擇「作業要點」作為個例，是因為其乃國家公園成立以來較受各方矚目，爭議也較多的一個案例，其中若干過程的轉折，頗值得玩味。首就衝突發生之背景及經過描述整個事件之始末，次就談判之性質、過程及結果進行分析，以下分別述之。

一、衝突的背景及經過

台灣矢竹早期被大屯山區之山胞採取竹桿製成弓矢用以狩獵，故名箭竹或矢竹。箭竹之名之所以遠播，實因箭竹筍與一般筍種不同，乃出名仄山產。每年春、秋時，乃是陽明山地區箭竹筍的盛產期，歷年來不少鄰近居民皆以採取野生的箭竹筍來補貼家計，採摘民衆大多來自金山、石門、三芝、淡水、北投一帶，其中尤以三芝、金山為大宗。然而本區箭竹乃台

灣之特有種，早在日據時代大屯國立公園籌設當時，即曾有加以保護的構想，對於箭竹筍的挖採訂有限制規則：只限領有執照的當地居民可以採筍，對於採筍數量也有一定標準，不能逾量（註二）。

在國家公園成立以前，本區箭竹筍的採摘乃是受森林法的約制，屬森林副產物，因而，無論在一般林區或保安林區，採摘箭竹筍皆是一種竊取行為，依法需負刑責。惟有關單位並未嚴格巡邏取締。嗣後採筍之風愈盛，每年均傳有採筍人於箭竹林中迷途失蹤或死亡，台北市政府遂於民國七十年起豎立警告禁示牌，並派巡山員加強巡邏取締，惟一直未能有效制止，反而採筍者愈來愈多之勢。甚而傳出，有夥同十數人開貨車、雇工上山四處挖筍，儼然專業採摘之情事（註三）。

國家公園于民七十四年成立，箭竹林在國家公園範圍以特別景觀區、生態保護區分布最多（共計449公頃），一般管制區約僅25公頃，分布極小。國家公園管理處成立之後始依據國家公園法及森森法嚴禁民衆進入採摘箭竹筍，尤其警察隊成立後，更是強制執行，嚴加取締；自民七十五年一月至七月計有十三人因盜採箭竹筍而被移送法辦，其中甚至有採擷50公克，即被移送法辦、判刑坐牢的案例。然而，管理處與警察隊如此雷厲風行的鐵腕作風，雖對採摘民衆產生某種程度的嚇阻作用，但卻未能獲得各方的支持；不但，當地民衆怨聲四起，報紙輿論交相指責，立法委員、台北縣市議員等民意代表也不斷向管理處施加壓力，連檢察官和推事在判罪時亦於心不忍，紛紛要求管理處儘速謀求解決辦法，甚至連同是行政單位的台北縣市政府、林務等相關機關也交相攻訐。反對者的看法是：（一）、箭竹筍是具有經濟價值的資源，且屬於生生不息的再生資源，雖經採取依然會再長出來，無關自然生態和國家公園景觀破壞與否的問題。（二）、適當採筍等於幫助箭竹更新，如果全然不採，箭竹生長過密，反而有礙其本身的發育。（三）、被捕判刑的民衆，絕大多數都是善良公民，有的甚至數代皆以採集箭竹筍為生，管理處嚴加取締後，才變為「竊盜犯」，嗣後即使量刑不重，卻也因此背上了前科記錄。基於以上三項理由認為管理處應

針對箭竹生長情形，訂定採摘期，在限制採摘人的身分下，定期開放採摘，以抒解民怨。（註四）

然而，就管理處而言，對於箭竹採摘的禁止實乃基於：（一）、由自然保育的理念出發，一切自然生態應保持其原本狀態任其自然生長，自然死亡。（二）、就自然保育的政策目標而言，國家公園的計畫目標之一是「保護區內各項獨特自然資源，使其永續常存。」由於矢竹乃是陽明山國家公園植物景觀中最具特色者，基於保護矢竹資源的立場，以及採筍人在箭竹林鑽行可能干擾地區生態系等考慮，認定採摘行為應予禁止。（三）、就法令上的規定而言，採摘箭竹之行為本就違反了森林法和國家公園法，管理處只是依法行事而已。

然，管理處在各方抨擊下，卻不得不重新考慮開放的可能性；不過，開放也應有開放的憑據和理由，一項由內政部營建署委託省林業試驗所進行的「陽明山國家公園台灣矢竹生態之調查研究」乃成為此次衝突的解決關鍵，該項研究於民國七十五年八月完成，研究結果指出：「採筍對發筍量短內有促進之效，唯長期必有不利之影響。以本區目前之採筍干擾程度而言，尚未對矢竹林族群之生育及生長造成危害。」「民間所稱『竹筍愈採愈發』係因民間之經濟竹類栽培，平常有施肥、除草、翻土等人工管理投資，本研究僅一年，只能說初期有此現象，並不能據此附會。……」。

管理處據此研究結果，首於民國七十六年三月份研擬出「作業要點」草案，並自同年四月三十日至七十七年二月十一日陸續召開六次協調會議（先在管理處，後在營建署開會），從會議記錄中可看出，曾參與研商者除管理處人員外尚包括：（負責發照許可的）台北縣市政府、（林木採伐許可之主管機關）林務局、林業試驗所，（土地及地上物所有權機關）國有財產局、營建署國家公園組，以及金山、石門、淡水、三芝等鄉鎮公所人員。據當年主辦人保育組李組長表示：列席者尚包括（村）里長；亦即民衆方面的代表乃鄉（鎮）長及（村）里長。管理處在歷次會議中扮演著協調單位的角色，負責召集各相關單位就前述草案之各條款逐項進行討論

（無其他替代方案），俟各方對於草案內容皆無異議後，才呈報內政部核准。其後並經幾次修訂，其最新修訂完成之內容可參見附錄六。

二、談判之性質、過程及結果分析

從整個衝突背景及解決過程來看，「作業要點」的制定乃是一個很典型的為順應外在環境需求而藉由執行中的談判來獲取標的順服的過程，我們可進一步從以下幾方面，來透視整個過程及問題癥結：

（一）政策執行環境中，各行動者間的互動關係

箭竹筍的採摘從全面的禁採到採摘的合法化，這一段過程中，我們可看出其最初乃起自當地民衆的「相對利益剝奪感」，前已述及，採筍居民中有不少是依賴採筍為生或補貼家用者，數代以來習以為常，早已將採筍當作一種既得利益，而非竊取行為，雖然，就管理處而言，其只是對於禁採法令負起忠實執行的責任，然而，若由順服的要素：「相容性」來看，該取締行為已與民衆過去的經驗，既存的價值、利益有了嚴重的衝突，以致民衆一時尚不能接受；執行困難由此看來似乎是早可以預見的。

採筍民衆基於其既得利益的損失，除了在各（村）里民大會中同申不滿外，並透過縣市長、民意代表、報紙等發動輿論人情攻勢，最後檢察官、推事也開始聲援，一連串的反對聲浪中，管理處雖有其立場和看法，然，誠如管理處劉處長所言：「壓力實在太大了，不得不想辦法修正。」，至此，為因應環境的要求，管理處已無法堅持原先的執行手法，而必需改採一種政策調適的觀點，以較為實驗性、彈性的策略來面對外在環境的壓力。

（二）、政策調適與調適幅度

前已述及，政策調適乃是以漸進的手段，來追求理性的目標。在環境的不斷變動下，政策調適確有其必要性。然而，執行機關基於標的之抗爭或情勢變遷所為之政策調適，也應嚴守法律之內外界限，此即調適幅度的問題。就管理處而言，誠由於一連串外在環境的衝擊，而有了「思變」的想法，管理處林副處長曾無奈地談及管理處的做法：「基於要採就要讓它合法化的立場……，根據林試所的調查報告，我們作了一個折衷，一方面

使採摘合法化，一方面又保護箭竹的永續利用。」前已述及，林試所的調查報告乃此次衝突解決的一大關鍵，根據研究報告中指出：本區目前採筍干擾尚未對箭竹生育造成危害。據此結果管理處才有了開放的依據。然而，開放實則涉及法令上的問題，管理處經多次研商森林法、國家公園法中之相關規定後，擬出了「作業要點」草案，案中採有條件之開放方式（即採筍行為僅限於一般管制區，至於生態保護區及特別景觀區因限於法令之規定及保育之考慮，故不開放之，此即分區開放方式。其他如採筍人資格、採筍範圍、時間……等亦有限制。）劃定了可能討價還價的範圍，而後才召集相關單位及民衆代表共同討論個別細項。

（三）、談判過程及結果分析

前已述及，管理處所召開的協調會議中，除了有相關單位出席外，尚有（村）里長及鄉長代表民衆出席會議，故而性質上已不僅是執行單位制定一般作業規則的會議而已，整個協調會議中實已包含民衆代表對權益條件爭取的一種討價還價的過程，據當時曾與會的人員表示：「幾次會議過程就如同每年開首長座談會時的情形一般，不時有爭執的場面出現。」

就談判情勢而言，基本上應是屬於「在沒有其他幫助下，各方嘗試進行談判」的情勢；雖然，會議中除了管理處與民衆代表外，尚有其他相關單位人員，然而，這些相關單位人員所扮演的並非調解、仲裁或諮商者的角色，而應是屬於談判的另一方。協調會議中，談判諸方皆各有立場，各單位間主管業務不同，民衆代表也有其所欲爭取的，因此，形成一多邊談判的情勢；談判各方在會議中各施所能以申其主張，而管理處的任務就是取得各方一致的意見，把「作業要點」制定出來，並嚴守其「國家公園法執行者」的立場。其中談判策略的運用就十分重要了，誠如林副處長所言：「協調問題時有賴執行者的執行藝術，……開會時，管理處是協調單位，既要說服老百姓，也要說服縣市政府等相關單位，……對老百姓的說服能力很重要。……」，可見當時咸賴協調人員的談判手腕和說服力方克竟功的。

事實上，管理處在協調會議中乃居於主導的地位，從先取得各方機關代表及民衆代表之基本共識開始，再就作業要點中的各條款進行研商，經反覆商討至各方代表皆能同意要點中的各項作法時，才呈報核準。整個討論焦點皆放在管理處所研擬的草案上，並無其他替代方案，雖與一般所提的談判略有不同，（就學理上而言，談判之先應由各方提出各種可能方案，經討論後從中擇一。）然，無損談判之精神。

在各方矚目下，「作業要點」終於在民國七十六年十月二日經內政部核定，其文計分八條，最值得一提的乃是第八條的規定，其為管理處留下一個權宜、修改的空間；每年採筍期一過，管理處即再度邀集相關機關及民衆代表舉行會議，聽聽各方對於上一期施行情形的意見，並就其中所列之採筍範圍、價金、規費、時間、數量……等細項進行研商，以作為下一期執行之依據，同時，亦針對爭議之處研商修正之對策，目的即在於使法令條文能與時俱進更為符合實際之需要。誠如Hyder(1983) 所認為的：執行過程要有創新和改正的空間，政策在過程中的每個階段需要不斷澄清、改善和擴充。第八條的規定實為執行單位一個漂亮的伏筆，使得政策可伸可縮更具彈性。不過若由另一個角度來看，毋寧說其含有頗高的妥協成分在內，畢竟在歷次協調會議中，要運用策略、手腕讓每一方都滿意誠屬不易，于今留下一點餘地，也足以讓各方心服了。

註 釋：

註一 柯三吉，「開發中國家的政策執行理論：我國違規遊覽車的個案分析」，政治學報，（台北：中國政治學會，民72年），頁294。

註二 民生報，民75年4月8日。

註三 管理處檔案，保育組李組長提供。

註四 聯合報，民75年10月14日；大華晚報，民75年3月30日。

註五 權重的計算方式乃是依受訪民衆主觀的選擇而比較各個選項重要性的一種統計方式，實際計算乃將資料輸入電腦，再以FORTRAN 程式語言設計出計算方程式，最後令電腦跑出(run) 總結果。試舉一例說明比重(weight)的給分方式：假設某一題目總共有十二個選項，採複選方式（不限定可選幾項），今某甲從這十二個選項中挑出了五項並依喜好程度排列如下：第九、第二、第十一、第四、第六；則給分的情形如下：第九給12分、第二給11分、第十一給10分、第四給9分、第六給8分，其餘皆給"零"分。輸入之資料則是：〔001100090008000012001000〕。最後將各選項民衆所予權重總加後除以有選的民衆數目即得表中相對權重一欄中的數字。

註六 在實際溝通的運作中，據管理處工作人員表示，管理處實曾舉辦過座談會，每年一度之首長暨代表座談會即是一例。然而本文所指之座談會，說明會係特指針對區內廣大之近一萬名居民所作之巡迴座談會、巡迴說明會；實際而言，管理處雖曾舉辦過不少座談會，然對象卻非區域內一般住民，本文所指稱之巡迴性質的座談會、說明會二管道實未嘗運用過。p-3 註七 蕭新煌，「環境教育之評估：台灣經驗」，思與言，（第26卷第5期），民78年1月，頁497。

綜合前述三章對於政策執行之互動層面（溝通、順服以及談判策略）與組織層面理論的闡釋，陽明山國家公園計畫制定過程暨經營管理現況問題之剖析，和理論對於個案的分析與解釋，筆者擬從研究結果中提出結論和建議。

第一節 研究結論

根據前述個案之檢討和理論之解釋可歸納出下列結論：

一、本文的理論架構中有關政策執行互動層面的探討中，對於溝通、順服，以及談判等執行策略有深入之分析；雖然，政策執行的互動層涵蓋甚廣，就實際執行而言，頗難釐清其中關係；然，對於執行單位，溝通、順服、談判等策略之運用仍是政策執行成功之最基本要件。對於政策執行之組織層面分析，本研究中則以前述柯三吉以及羅清俊所提出之影響變數為主，由迴歸分析可看出這些影響變數的解釋力極佳，頗能闡釋陽明山國家公園管理處的執行實況。

二、陽明山國家公園管理處成立迄今已有三年餘，民衆與管理處間的溝通關係，可從民衆問卷的分析結果中得到以下瞭解：

（一）、有關管理處與民衆間總體性之溝通關係

1. 8.5%和42.1%的受訪民衆對於陽明山國家公園的設立表示很歡迎和歡迎；對於管理處的設立則有5.5%和41.5%表示很歡迎和歡迎；然而，在管理處工作人員的表現上卻只有1.2%和27.4%的受訪民衆表示很歡迎和歡迎，顯見一般民衆對於管理處的作為成見頗深，反觀民衆對於警察隊的表現也尚有32.3%表示歡迎，可看出三年多來，民衆與警察隊的相處情形（相對於與管理處的相處情形）要來得好些。此外，職業為公務員者一般則較為歡迎管理處的一般作法。

2. 有0.6%和22.6%的民衆認為管理處在向民衆宣導時態度上相當誠懇和誠懇；但卻有極高比例的民衆認為管理處不重視（51.8%）和相當不重視（19.5%）他們的意見，對於「民衆所提出的意見，管理處若認為窒礙難行有無詳細說明理由」一項，有也高達74.4%的民衆表示「沒有」，顯示，管理處對於民衆的溝通偏向單向而非雙向之溝通。
3. 對於管理處所寄發的各項宣傳資料，受訪民衆中僅19.5%曾收到或看到過。而宣導內容方面則以「自然生態的保護觀念」、「國家公園區域內土地的分區範圍，地點及管制事項的說明」二項有較多民衆接收到。而管理處方面，受訪員工認為宣導較多的也是「自然生態的保護觀念」，故而就實際之傳送情形而言，管理處所傳送之訊息與民衆一般所接收到的大致相當符合。民衆方面，希望管理處向他們宣導之前五項內容與管理處、警察隊認為民衆心目中所希望的宣導內容之比較中，可看出管理處人員所選出的前五個項目及民衆選出的完全一致，惟順序上稍有差別，顯見管理處雖相當能夠掌握住民衆的需求為何，但實際作法上卻又少以民衆的需求為導向。民衆一般希望管理處向他們宣導的內容中以「建議上級從速解決民宅修建、改建問題」和「私地徵收及地上物賠償事項」為最多，顯示民衆所關心的仍以其較為切身性之問題為重。另外，有高達63.3%的受訪民衆表示管理處的宣導內容太過複雜而難以理解，顯示管理處應重新對宣導內容作一番調整了。
4. 就溝通之管道而言，受訪民衆中曾收到或看到宣傳資料者，以「（村）里長發送」而得者最多，顯見管理處在溝通宣導上對（村）里長之倚重。在民衆希望管理處以何種方式向他們宣導之優先順序上，以巡迴說明會、座談會、（村）里民大會派員說明等管道為優先，足見當地居民極為偏好面對面的溝通方式。在管理處員工方面，認為可能會較為有效的溝通管道方面，也是偏向人際間的溝通方式。然而，值得注意的是在實際溝通管道的運用上，管理處平日所採的管道中，並無民衆最希望之「巡迴性質」的說明會以及座談會兩項。（故而在管道的運用上，管理處似可

再多樣化些。)

5. 在當地居民的特性上，就管理處與警察隊的整體回答來看，依重要性可排列如下：首為「區內七個區鄉鎮居民對於許多事務興革的看法頗難協調一致」、其次是「居民在地理上分佈很廣」、再其次是「將近一萬居民數目太多」，最後則是「居民一般的教育程度不高」。而在溝通的阻力方面，警察隊與管理處的看法依次為「部分民衆唯利是圖，缺少生態保育的觀念」，「部分民衆生態保育的觀念與管理處的想法差距很大」，「部分民衆不願面對國家公園成立後必需改變生活習慣的事實」三項較為重要。
6. 整體而言，民衆一般認為管理處宣導的次數尚不夠讓民衆瞭解管理處的做法，職是之故，雙方之間的溝通仍有待加強；對於如何促進雙方之溝通，當地民衆與管理處人員的看法上有相當的一致性，其中，尤以「偶爾舉辦民意調查以瞭解民衆的想法」一項乃是雙方最為看重的。其他如「管理處增設一公共關係課專門負責對外溝通，並鼓勵民衆主動提供意見」、「管理處多參與地方活動藉以和民衆拉進關係」等項也是雙方意見較一致認為可改善雙方溝通者。

(二)、以(村)里長為中介的宣導溝通

1. 至於較為個別的溝通管道例如：(村)里長的溝通效果上，受訪民衆中「常常」、「有時」與村里長有接觸往來者計有55.0%，但是，不同(村)里之居民對於該(村)里長特質的看法上卻有顯著的不同，足見各(村)里長的形象是頗為良莠不齊的。而在(村)里民的接觸中認為(村)里長對於國家公園法及陽明山國家公園計畫認識的程度，認為不瞭解和相當不瞭解者計高達47.6%，顯見，在運用(村)里長作二步傳播上，其實有許多問題尚待考量，尤其，管理處與民衆的溝通主要乃是置重於此，由前述中可知，只憑此一管道是不夠的。此尤其可從(村)里長向民衆宣導國家公園管制事項的情形看出來，竟有高達53.7%的民衆認為(村)里長很少主動和從未向他們宣導過國家公園相關之事項。

2. 在訊息方面，（村）里長最常和民衆談論的國家公園管制事項（較重要的）依次爲：「陽明山國家公園區域內土地的分區範圍，地點及管制事項的說明」、「民衆應如何配合管理處的措施」、「管理處將如何處理私地徵收及地上物賠償事項」等事項。
3. 在溝通宣導方式上，（村）里長多半以較爲順應自然，較爲生活化的方式爲之，有較多是：「在路上或偶然場合中遇見（村）里長時，（村）里長順帶向民衆說明」、「民衆主動詢問時，（村）里長才向民衆說明」、「以及「分發傳單或國家公園的宣傳資料給村里民」。

（三）、（村）里民大會派員參加之溝通狀況

1. 民衆印象中從未見到管理處派員參加村里民大會者有45.4%，比例上稍嫌偏高了些；而民衆對於管理處員工在（村）里民大會上對民衆所提問題之解答，表示滿意者則有21.2%。
2. 在（村）里民大會中最常討論的國家公園事項，受訪民衆認爲以「土地分區範圍、地點及管制事項」爲最多。
3. 受訪民衆中，三年來皆未曾參加過（村）里民大會者有39.6%之多，顯見本區（村）里民大會的參與情形，並不十分踴躍。這是台北地區常見的現象
4. 曾參加過（村）里民大會且又曾看見管理處派員前來者，一般皆認爲管理處藉由這樣的機會來宣導，效果算是不錯；然而，曾參加過（村）里民大會但卻未曾見到管理處派員前來者，則對於此種溝通管道抱持不樂觀的看法，認爲即使管理處派員前來作宣導，效果也不會好。

三、在管理處的執行策略及民衆的順服情形上，則可由下列各方面看出來：

- （一）有高達89.6%的受訪民衆表示，政府在規劃當時對於本地居民的立場、權益的考慮上不夠充分。同時，對於管理處的管制事項妨礙個人行動嚴

重程度上，表示嚴重和相當嚴重者計有44.5%；其中，職業為公務員者較不認為管理處的管制事項妨礙很嚴重。另外，民衆認為其行動受妨礙程度高者也較不歡迎管理處的一般作法。

(二)受訪民衆中，因國家公園設立而利益受損者有45.1%，沒有影響者有37.6%，獲利也受害者則占16.5%，獲利者有0.6%，顯見大多數居民以利益受損及不受任何影響者為多；而利益受損者中又以農民為多。且職業為農的居民中，利益愈是受損者就愈不歡迎管理處，在職業非農的居民中，則未出現此種關聯性。

(三)國家公園法及陽明山國家公園計畫施行以來，民衆的適應情形是：尚不能適應者計有53.0%，已能適應者計有46.9%；適應者與不適應者約各半。其中適應情形較差的以農民及世居民衆為多。且適應情況較差的民衆也較為不歡迎管理處的一般作法。

(四)就管理處方面而言，其執行策略可說已從最初的「嚇阻策略」走向「合作性策略」。

四、從管理處的組織層面來分析其政策之執行，可得到以下結論：

(一)在組織的行政特質與結構型態面向，管理處的內部溝通情況是：各課室內部溝通情形尚稱良好，但，各課室間的溝通情形則不算佳；在組織的水平分化上，管理處的水平分化雖略嫌不足，然，目前各單位間的專業性尚不至於阻礙彼此的協調與溝通；在官僚規範方面，並無特定而明顯的官僚文化，一般認為工作能力乃是出人頭地的最大要件；在領導型態上，管理處的領導階層還頗為體諒部屬，和部屬間頗為接近，也關心部屬的福利。在結構的型式化方面，管理處的正式分層明細表上所劃分的分層負責情形一般均認為相當合理，然而實際業務的分層負責情形則尚有待進一步的合理化，至於工作標準化的程度則是相當低的，正反映專業性單位的特色；在結構的集權化程度方面，管理處內部頗為集權化，對於員工自由裁量權的授與尚不足。總體而言，除了集權化程度略有偏高的情形以及非正式溝通稍不足外，餘皆尚符合有機式的結構設計。

- (二)在政策環境面向上，管理處所面臨的外在環境頗為不穩定，惟大眾傳播對自然保育的相關報導，對於管理處並未形成很大的壓力。就學理上而言，在這樣的環境下，組織應採較為有機式的結構設計。（正符合前項管理處實際之結構設計。）
- (三)在組織的行政資源面向上，管理處員工一般咸自認專業能力已足敷業務之需要，但，對於警察隊的專業素質方面則認為有待加強；在數量上，一般皆認為人手不足，其中尤以企劃經理課最需增加人手；在權威方面，有49.9%的員工同意「本處在上級政府的心目中是一個重要的機關」，47.3%同意「以本處目前的行政地位，不易爭取到合理的預算」，並有較多數員工同意民衆對於管理處的取締通常還能接受，可見外在環境對於管理處仍存有相當程度的支持力；在資訊方面，管理處某些相關資訊的掌握仍嫌不足，尤其是區域內居民資料及自然資源的建卡列管應有進一步的蒐集和管理。
- (四)至於管理處與相關組織的互動面向，在與類似目標行政單位的協調上，以鄉、鎮、區公所、國有財產局、台北市政府建設局、地方民衆分社等單位協調情形較好，協調關係較差者則以台北縣市政府工務局、台北縣政府建設局、軍事單位等。員工認為與某些單位協調不良的原因以「某單位的本位主義作祟」、「權責不相隸屬」和「涉及既得利益，故某單位不肯對其權限放手」三項為最多；另外，從管理處與其上級單位內政部營建署的互動關係中可看出，營建署授與管理處相當大的自由裁量權，惟營建署答覆管理處請示之內容並不很明確，此可能影響到管理處的作業。
- (五)在執行人員的心理意向上，管理處員工一般工作滿足感都十分高昂，而在專業認同及工作認同上也相當高，惟對於組織之認同稍有偏低之跡象。

五、從「箭竹筍採摘作要點」的制定過程來看，執行單位在面對外在動盪的環境時，應以漸進調適的手段來追求理性的目標，惟所作之調適也應嚴守法定界限；同時，執行者在談判中亦應妥為運用談判的策略，除考慮己方的立場外，亦應為他方設身處地著想，使整體談判的結果最大化。

第二節 研究建議

綜合上述，陽明山國家公園管理處在執行計畫和法令時與當地居民的衝突關係雖已較三年前來得緩和，然當地民衆對於管理處的成見仍然相當深；基本上，此雖係保護規制性政策類型的特性使然，然三年來雙方溝通不足亦是主因之一。以美國為例，其雖採行高水準之國家公園政策，但，仍極為尊重國家公園設立前之各項經濟活動，儘量設法包容，對公園內之土地管理人或所有人之各項計畫或經營行為若需限制或禁止必定透過協商、溝通等方式達到圓滿解決的境界，而少以行政命令限制或禁止他人之權利。（林基王，民73），基於此，欲有效改善雙方之間的關係，實有賴管理處以更為彈性的執法手段、更有效的溝通方式，更為調適性的眼光，來執行各項計畫。今就本研究結論配合理論架構提出下列建議：

一、在溝通方面宜多考慮民衆所偏好的溝通管道，採行較為面對面的方式（例如：說明會、座談會等）向民衆宣導，或以各項媒體、管道同時並用，多管齊下的方式為之。訊息方面則宜多由民衆切身性、需求性較高的宣導訊息著手，先解答了民衆的疑問後，再輔以其他自然保育之理念；在訊息內容的設計上，也應針對不同的議題及標的特質，進行不同的訴求；而訊息的格式上則應力求

新奇、對比、活潑化及多樣化，讓民衆容易留下印象（令接收者愛不釋手會留在身邊的實用品媒體尤佳），且應訴求高密集度及系列之訊息，對於教育程度不高的民衆，則應以簡易而口語化的文字（或圖案）爲之。同時，也可考慮將宣導媒體的製作包給傳播公司；在發送前，應作成效的預測(pre-test)，發送一段時間後也應作效果的測量，詢問民衆是否能辨認或記得該項訊息；接觸該訊息有多次；是否仍記得某些要點，對該項訊息的感受或反應如何等以作爲媒體訊息設計的參考。管理處印發之各種宣傳資料皆相當精緻，接觸過的民衆都頗有佳評，惟發送的廣度不夠，宜再加強。在景觀告示牌方面，數量似可考慮再增加，圖案的設計也應多費點心。在意見反饋上，對於民衆的意見應有適當的回應，不應只作單向溝通，甚至應有計畫地每一兩年舉辦或委辦一次類似調查，廣泛地聽取民衆意見，多爲民衆設身處地著想，從其基本需求的解決開始，讓民衆感受到管理處是有誠意的。總體而言，在宣導的次數及地區廣度上，宜再增強，讓整個陽明山地區的民衆都有機會接收到管理處的溝通訊息。

二、在運用（村）里長作二步傳播時，應針對國家公園法及陽明山國家公園計畫多與（村）里長溝通，由於管理處一些重大事項多是透過（村）里長轉告民衆的，故而，如果連（村）里長本身都不太理解管理處的作爲方式，那麼（村）里民之間必然是誤會頻傳了，同時，除透過（村）里長向民衆溝通之外，應考慮其他較爲直接而面對面的人際傳播方式，以補足二步傳播可能產生之謬誤及未盡詳備之處，畢竟，只憑（村）里長轉達是不夠，而各（村）里長的形象既是良莠不齊的，前述資料中又指出有半數以上的受訪民衆表示（村）里長很少主動和從未向他們宣導過國家公園相關事項，故其溝通效果如何尚待斟酌！

三、宜主動詢問各（村）里民大會召開日期，並主動派員參加，受訪

民衆中曾參加過（村）里民大會且又曾見到管理處人員前來宣導者，一般對於宣導效果多予正面之評價，故而在此一管道上似可再積極主動些；而對於（村）里民大會上未解決之事項，宜事後補行一份公文，讓民衆知道管理處的決定為何。

四、管理處宜積極培養溝通人才，每一兩年可由企劃課和解說課合力舉辦巡迴座談會或說明會，地點可選擇（村）里的（中）小學；亦即一面向民衆作廣泛的報導，一面又廣泛地聽取民衆意見和吸收資訊；其後並誠實認真的執行，以其成果，再向民衆廣為報導，如此循環不息（柯三吉，民75）。如前所述，管理處員工一般均相當能掌握民衆心中的想法，也相當明瞭該如何去做才能改進雙方的關係，惟實際的溝通管道、內容及溝通態度上卻與應有的作法頗有段距離，本研究于此之建議是：「坐而言不如起而行」，民國七十四年訂定之「愛護我們的國家公園宣導推展計畫」迄今已有三年多，似有修訂或重為規劃之必要了，尤其當地民衆的溝通宣導部分應重新增訂，切實執行！

五、國家公園法和陽明山國家公園計畫的實施，對部分民衆所造成的損失，宜由多方面考量補償的辦法，收購、遷移、補償、獎勵等都是可考慮的。對於適應情況較差的世居及務農民衆宜多予接觸，多予關懷，客觀地瞭解其需求，以消除其心中之歧見。

六、對於衝突性較為激烈的土地有關事項上，宜加快腳步訂定辦法，以解決民衆最迫切之需求；在辦法尚未公布之前，也應與相關單位研商權宜之計，對民衆有個交待。

七、在濫葬問題上，管理處對已禁葬墓地已有美化計畫，惟在當地全面禁葬的情況下，也應幫忙民衆找尋鄰近鄉鎮之墓地，否則民怨依舊存在，衝突也難免了。

八、管理處對於區域內相關之居民地籍、基本資料以及各項相關資訊宜加強瞭解，對於國家公園的詳細區界也應促請相關單位儘早釐

清。

- 九、從「箭竹筍作業要點」之制定過程來看，管理處在執法過程中誠然受到許多壓力，惟保育乃百年大業，只有以漸進調適的觀點，讓民衆多參與國家公園的計畫，取得民衆諒解，日後雙方關係漸漸好轉，當地居民反而可能成為政策執行上最雄厚的人力資產。
- 十、管理處及警察隊人員在執法時，應體認友善而不偏頗、公正而不循私的立場之重要，運用執行的手腕，尊重並信賴民衆（柯三吉，民75），尤其應充實自我之專業能力，以免因「執行人員的偏差」造成雙方的誤解和衝突。
- 十一、管理處與相關行政單位間的連繫宜再加強，尤其與民衆相關之事項上的認定標準宜力求統一，以免造成民衆的困擾；國家公園業務有關機關衆多，極賴管理處以更爲靈活的協調手腕與相關單位進行溝通，目前建管權責已移轉至管理處手中，誠乃國家公園內事權統一之開始，而「陽明公園」歷經多次協商，亦有改隸內政部之眉目，今後更有賴管理處勉力而爲。
- 十二、根據前述影響管理處執行國家公園計畫變數的相關、迴歸、因徑分析的結果，管理處欲提升行政執行能力首應改善行政體系的特質和組織的結構型態，尤其在各課室之間的溝通、管理處業務的水平分化、實際業務的分層負責情形、以及員工自由裁量權的授與等各方面應多予加強。其次，則應對行政資源多予改善和增進，同時，亦應增列與當地民衆溝通之經費，使執行阻力減至最小。
- 十三、有鑑於國家公園計畫在執行上所遭到的民衆杯葛，政府對於例行性方案的擬定，宜廣邀相關參與者共同研擬，如此方可減少執行阻力。（柯三吉，民75）

附錄一

各位同仁您好：

這份問卷是用來瞭解陽明山國家公園管理處執行自然保育政策的情形,純屬學術研究,本項問卷調查係採無記名的方式,回收的問卷經電腦處理後,將予以銷燬,故您的意見將可獲得絕對的保密;我們真誠地期望您能於百忙中,撥出一點時間,將您寶貴的意見,提供給我們,相信您的意見,會使我們的研究更為完善周延,讓我們為陽明山國家公園更美好的遠景共同努力,非常感謝您的支持與幫助。

國立中興大學公共政策研究所

壹.

一.下列是有關於陽明山國家公園內居民的問題,您是否同意這些說法?

	極為同意	相當同意	還算同意	有點不同意	相當不同意	極不同意
1.國家公園範圍裡約有將近一萬居民,數目太多了,以致影響本處工作的推展	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
2.居民一般的教育程度不高以致影響本處工作的推展	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
3.就地理上而言,居民一般分佈很廣,因此景觀易遭破壞,維護起來格外費心	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
4.公園範圍內七個區,鄉,鎮居民對許多事務與革的看法頗難協調一致	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.

二.以下宣導內容,管理處向民眾宣導的次數是:

	極多	相當多	還算多	不多	相當少	極少
1.自然生態的保護觀念	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
2.國家公園法重要條文的解釋	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
3.管理處未來一些重要的開發計劃	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
4.國家公園區域內土地的分區範圍,地點及管制事項的說明	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
5.流動攤販的取締及安置事項	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
6.私地徵收及地上物賠償的事項	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
7.民眾如何配合管理處的措施	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
8.保護利用管制規則的說明	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
9.其他(請說明)_____						

三. _____ 您覺得民眾最希望管理處向他們宣導的內容是:(複選,並請就選出的項目排出優先順序)

- 1.自然生態的保護觀念
- 2.國家公園法重要條文的解釋
- 3.管理處未來一些重要的開發計劃
- 4.國家公園區域內土地的分區範圍,地點及管制事項的說明
- 5.流動攤販的取締及安置事項
- 6.私地徵收及地上物賠償的事項
- 7.民眾如何配合管理處的措施
- 8.保護利用管制規則的說明
- 9.建議上級從速解決民宅修建,改建問題

10.其他(請說明)_____

四.您覺得管理處用下列方式向民眾宣導的有效程度如何?

	十分有效	相當有效	還算有效	有點無效	相當無效	十分無效	從未用過
1.分發說明書與宣傳資料	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.	__7.
2.利用村里民大會派員說明	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.	__7.
3.請村里長向民眾說明	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.	__7.
4.製作海報及派員到各村里作巡迴宣傳(例如:說明會)	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.	__7.
5.用簡報及幻燈片向民眾說明	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.	__7.
6.舉辦各種活動(例如:座談會等)與民眾親近	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.	__7.
7.派員到區內各個學校向學生宣導	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.	__7.
8.寄出公函向民眾解釋	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.	__7.
9.派員親至民眾家中解釋	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.	__7.
10.請民意代表向民眾解釋	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.	__7.
11.利用報紙廣播來說明	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.	__7.
12.其他(請說明)_____							

五.管理處透過下列人士向民眾溝通的效果是:

	極佳	相當佳	還算佳	有點不佳	相當不佳	極不佳
1.立法委員	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
2.台北市議員	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
3.台北縣議員	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
4.鄉鎮區長	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
5.鄉鎮民代表	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
6.農會總幹事	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
7.民眾服務分社主任	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
8.村里幹事	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
9.村里長	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
10.其他(請說明)_____						

六._____您覺得管理處與民眾溝通時,感到最困擾的是:(可複選,請在_____寫下號碼)

- 1.部分民眾不願面對國家公園成立後必需改變生活習慣的事實
- 2.部分民眾唯利是圖,缺少生態保育的觀念
- 3.部分民眾生態保育的觀念與管理處的想法差距很大
- 4.部分民眾知法和守法的觀念薄弱
- 5.管理處只是個執行單位,民眾很多要求均是處理能力所無法做的
- 6.管理處專司與民眾溝通的單位人手不足
- 7.負責與民眾溝通的人員中會講台語的不多
- 8.管理處有誠意與民眾溝通,但民眾往往情緒化的指責,讓管理處下不了台

9.其他(請說明)_____

七.以下列舉了一些改善管理處與民眾溝通和諒解的做法,您覺得:

	極為 同意	相當 同意	還算 同意	有點不 同意	相當不 同意	極不 同意
1.改善國家公園警察的宣導態度並多勸導少取締	1.	2.	3.	4.	5.	6.
2.讓民眾多參與生態保育工作	1.	2.	3.	4.	5.	6.
3.管理處除了解說教育課之外,另增設一個公共 關係課負責對外溝通	1.	2.	3.	4.	5.	6.
4.偶爾舉辦民意調查以了解民眾的想法	1.	2.	3.	4.	5.	6.
5.管理處多參與地方的活動藉以和民眾拉近關係	1.	2.	3.	4.	5.	6.
6.溝通的方式很多,要研究出最有效的方式來向 民眾宣傳	1.	2.	3.	4.	5.	6.
7.管理處應忠實奉行上級指示默默推動工作,時 間久了民眾自會瞭解管理處的立場	1.	2.	3.	4.	5.	6.
8.管理處透過管道讓民眾知道,管理處的作法已 保留許多,是十分通情達理的	1.	2.	3.	4.	5.	6.
9.提供更多輔助經費給當地的七個鄉、鎮、區公 所以改善地方的建設	1.	2.	3.	4.	5.	6.
10.其他(請說明)_____						

八.您認為以下問題在本區的情況是:

	很嚴重	嚴重	不嚴重	根本不嚴重
1.盜伐林木,盜採野生動植物及砂石等	_____	_____	_____	_____
2.違章建築	_____	_____	_____	_____
3.濫墾	_____	_____	_____	_____
4.違法濫葬	_____	_____	_____	_____
5.流動攤販	_____	_____	_____	_____
6.開礦影響自然景觀與水土保持	_____	_____	_____	_____
7.濫用溫泉,地熱資源,破壞自然景觀	_____	_____	_____	_____
8.公用事業工程建設不當,造成景觀破壞	_____	_____	_____	_____
9.遊憩設施工程之施工與維護不良,造成景觀不協調	_____	_____	_____	_____
10.其他(請說明)_____				

貳.

一.

	極為 同意	相當 同意	還算 同意	有點不 同意	相當不 同意	極不 同意
1.當我的工作有必要向內政部營建署請示時, 能迅速獲得答覆	1.	2.	3.	4.	5.	6.
2.營建署有充分授權,使本處可充分發揮,把工 作做好	1.	2.	3.	4.	5.	6.
3.營建署答覆本處的請示內容十分明確	1.	2.	3.	4.	5.	6.
4.營建署並未給予本處周全的監督與指示	1.	2.	3.	4.	5.	6.

二.

- | | 極為
同意 | 相當
同意 | 還算
同意 | 有點不
同意 | 相當不
同意 | 極不
同意 |
|-----------------------------|----------|----------|----------|-----------|-----------|----------|
| 1.我的上司為人友善,易於接近 | __1. | __2. | __3. | __4. | __5. | __6. |
| 2.我的上司做事講求原則,因此不太重視情面 | __1. | __2. | __3. | __4. | __5. | __6. |
| 3.我的上司十分關心員工的待遇及福利 | __1. | __2. | __3. | __4. | __5. | __6. |
| 4.我的上司最不耐煩的是下屬處處請示 | __1. | __2. | __3. | __4. | __5. | __6. |
| 5.本處各單位間彼此協調配合的程度良好 | __1. | __2. | __3. | __4. | __5. | __6. |
| 6.我的上司如果碰到有關業務問題,均會主動找部屬商談 | __1. | __2. | __3. | __4. | __5. | __6. |
| 7.我的上司除了公事接觸外,並不主動找我閒話家常 | __1. | __2. | __3. | __4. | __5. | __6. |
| 8.我對上司的指示若有不明瞭的地方,通常不好意思再請示 | __1. | __2. | __3. | __4. | __5. | __6. |
| 9.在工作中,我與我的同事彼此的協調與溝通非常良好 | __1. | __2. | __3. | __4. | __5. | __6. |

三.

- | | 極為
同意 | 相當
同意 | 還算
同意 | 有點不
同意 | 相當不
同意 | 極不
同意 |
|--|----------|----------|----------|-----------|-----------|----------|
| 1.本單位的工作環境十分輕鬆自在 | __1. | __2. | __3. | __4. | __5. | __6. |
| 2.本單位的決策常失之過份謹慎小心以致未能獲得最大的效果 | __1. | __2. | __3. | __4. | __5. | __6. |
| 3.在本單位內要想出人頭地,與人相處和諧比工作能力高強更為重要 | __1. | __2. | __3. | __4. | __5. | __6. |
| 4.本單位所職掌的業務涵蓋範圍太廣,以致於影響業務執行績效 | __1. | __2. | __3. | __4. | __5. | __6. |
| 5.本處中,各單位因為均擁有各自的專業性,因此會阻礙彼此的協調與溝通 | __1. | __2. | __3. | __4. | __5. | __6. |
| 6.依目前陽明山國家公園地區的保育情況,本處現存的各個單位(各課室)足夠應付業務需要(答4,5,6中任一者,請說明應增設哪些單位_____) | __1. | __2. | __3. | __4. | __5. | __6. |

四.

- | | 極為
同意 | 相當
同意 | 還算
同意 | 有點不
同意 | 相當不
同意 | 極不
同意 |
|----------------------------------|----------|----------|----------|-----------|-----------|----------|
| 1.依照分層負責明細表,本處內部各層級,分層負責的情形均相當合理 | __1. | __2. | __3. | __4. | __5. | __6. |
| 2.實際辦理業務時,本處各單位間職權劃分情形,均相當合理 | __1. | __2. | __3. | __4. | __5. | __6. |
| 3.本處內部的辦事細則規定太嚴,無法配合實際的工作情況 | __1. | __2. | __3. | __4. | __5. | __6. |
| 4.本處內部授權情形良好,使同仁各能發揮所長 | __1. | __2. | __3. | __4. | __5. | __6. |
| 5.我的工作繁重,但職權有限,因此有無力感 | __1. | __2. | __3. | __4. | __5. | __6. |
| 6.本單位主管作決策時不常採納執行人員的意見,使得業務推展困難 | __1. | __2. | __3. | __4. | __5. | __6. |
| 7.在我的工作職掌範圍內,如果遭遇到以前從未 | | | | | | |

碰過的情況,我有權立刻決定如何處理
五.

1. 2. 3. 4. 5. 6.
極為 相當 還算 有點不 相當不 極不
同意 同意 同意 同 意 同 意 同意

1.民意代表常對本處施加壓力

1. 2. 3. 4. 5. 6.

2.本處執行業務所需要的預算在立法院中審議
不很順利

1. 2. 3. 4. 5. 6.

3.國家公園內的民眾對本處的一些措施常採不
合作態度

1. 2. 3. 4. 5. 6.

4.大眾傳播界對自然保育的報導頻繁,增加本處
壓力

1. 2. 3. 4. 5. 6.

5.本處對於業務人員均能針對其業務所需的專
長實施再訓練

1. 2. 3. 4. 5. 6.

6.本處所舉辦的在職訓練,對業務推展不太有
幫助

1. 2. 3. 4. 5. 6.

7.整體而言,本處同仁的專業能力,已足夠應付
自然保育工作的需要

1. 2. 3. 4. 5. 6.

六.____您覺得處裡那一單位工作人員的工作負荷量過重而有增加人手的必要

(1).企劃經理課 (2).觀光遊憩組 (3).工務建設課 (4).保育研究組 (5).解說教育課
(6).資訊室 (7).公園警察隊 (8).沒有必要已足夠 (9).其他(請說明)_____

七.____您覺得國家公園警察的專業素質(如景觀的解說,特殊動植物的辨識等)足不足夠?

(1)極為足夠 (2)相當足夠 (3)還算足夠 (4)有點不足夠 (5)相當不足夠 (6)極不足夠

八.

極為 相當 還算 有點不 相當不 極不
同意 同意 同意 同 意 同 意 同意

1.我覺得本處在上級政府的心目中是一個重要
的機關

1. 2. 3. 4. 5. 6.

2.以本處目前的行政地位,不易爭取到合理的
預算

1. 2. 3. 4. 5. 6.

3.當本處執行人員根據國家公園法取締違規民
眾時,民眾通常還能接受

1. 2. 3. 4. 5. 6.

4.本處對所有陽明山國家公園內之自然資源,均
能建卡列管,達到監測功能

1. 2. 3. 4. 5. 6.

5.本處對陽明山國家公園之區域界限能充分掌握

1. 2. 3. 4. 5. 6.

6.本處對所有陽明山國家公園內之住民資料,均
能切實掌握,以利溝通的進行

1. 2. 3. 4. 5. 6.

九.您覺得下列單位與管理處的溝通,協調情形如何?

極為 相當 還算 有點 相當 極為 從未
良好 良好 良好 不好 不好 不好 接觸

1.台北市政府工務局

1. 2. 3. 4. 5. 6. 7.

2.台北市政府建設局

1. 2. 3. 4. 5. 6. 7.

3.台北縣政府工務局

1. 2. 3. 4. 5. 6. 7.

4.台北縣政府建設局

1. 2. 3. 4. 5. 6. 7.

- | | | | | | | | |
|----------------|----|----|----|----|----|----|----|
| 5.台北縣政府農業局 | 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 6.各區公所,鄉公所,鎮公所 | 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 7.地方民眾服務分社 | 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 8.農業委員會 | 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 9.經建會住都處 | 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 10.台灣省建設廳 | 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 11.台灣省地政廳 | 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 12.台灣省農林廳 | 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 13.財政部國有財產局 | 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 14.軍事單位 | 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |

十.

您覺得管理處與某個單位溝通協調不良是什麼原因造成的?(可複選,請在____寫下號碼)

- 1.某單位的本位主義作祟
- 2.涉及既得利益,故某單位不肯對其權限放手
- 3.權責上不相隸屬
- 4.承辦協調聯繫的工作人員不盡力
- 5.法令上沒有規定誰是統籌的機關
- 6.沒有適當的溝通管道
- 7.沒有設立一個由各主要單位首長組成的協調委員會
- 8.其他(請說明)_____

十一.

假如您認為您的工作是有趣的,則在"是"的方格裡打個____;如果您認為您的工作是沒有趣的,則在"否"的方格裡打個____;如果您不能決定,則在"?"的方格裡打個____

1.我的工作:

是 ? 否

- | | |
|-------|---------|
| — — — | 有價值的 |
| — — — | 有挑戰性的 |
| — — — | 做不完的 |
| — — — | 使人有成就感的 |
| — — — | 令人厭倦的 |

3.我的直屬主管是:

是 ? 否

- | | |
|-------|--------|
| — — — | 有影響力的 |
| — — — | 容易發脾氣的 |
| — — — | 對工作內行的 |
| — — — | 頑固的 |
| — — — | 隨時指導您的 |

5.我的升遷狀況是:

是 ? 否

- | | |
|-------|------------|
| — — — | 升遷的機會非常大 |
| — — — | 辦法是不公平的 |
| — — — | 升遷純粹是靠能力 |
| — — — | 這種工作是沒有前途的 |

2.我的工作伙伴是:

是 ? 否

- | | |
|-------|-------|
| — — — | 有責任心的 |
| — — — | 有野心的 |
| — — — | 不易相處的 |
| — — — | 積極的 |
| — — — | 令人討厭的 |

4.我的薪水是:

是 ? 否

- | | |
|-------|-------------|
| — — — | 收入可抵一般開支的 |
| — — — | 薪水太少不够生活的 |
| — — — | 與我的工作相比是偏低的 |

十二.

	極為 同意	相當 同意	還算 同意	有點不 同意	相當不 同意	極不 同意
1.自然生態保育工作者應具備專業知識	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
2.從事自然生態保育工作是我主要的生活樂趣	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
3.自然生態保育工作是一項為後代子孫留下一 塊淨土的長期工作	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
4.我的所學正好與我的工作相配合	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
1.本單位的同仁都以在本單位服務為榮	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
2.本單位是個工作靈活而有效率的團體	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
3.本單位中,人與人之間彼此信賴程度不夠	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.
4.本單位中,上上下下的關係十分密切	__1.	__2.	__3.	__4.	__5.	__6.

參.基本資料

一.____您的性別是：

1.男 2.女

二.____您的年齡是：1.20歲以下 2.21—30 3.31—40 4.41—50 5.51—60 6.61歲以上

三.____您目前負責的業務是屬於：

1.企劃經理課 2.觀光遊憩組 3.工務建設課 4.保育研究組 5.解說教育課
6.資訊室 7.公園警察隊 8.其他(請說明)_____

四.____您目前的職等是：

1.委任(派)或五職等以下 2.薦任(派)或六—九職等 3.簡任(派)或十職等以上
4.其他(請說明)_____

五.您的教育程度是：

__1.國中 __2.高中 __3.專科,主修科別:_____
4.軍警學校,主修科系別:_____
5.大學,主修系別:_____
6.碩士,主修所別:_____
7.博士,主修所別:_____

六.____請問您加入什麼政黨？

1.中國國民黨 2.民進黨 3.民社黨 4.青年黨 5.未加入任何政黨

謝謝您的合作!!

附錄二

親愛的女士,先生:

您好!這份問卷是用來瞭解陽明山國家公園範圍內的住民與國家公園管理處之間的溝通關係,純粹屬於學術研究,我們真誠地期望您能於百忙中,撥出一點時間,將您寶貴的意見,提供給我們,相信您的意見,會使我們的研究更為完善周延,並使管理處瞭解民眾對他門的看法,共同為陽明山國家公園更美好的遠景而努力,非常感謝您的支持與幫助。

國立中興大學公共政策研究所

一.

1. 請問您對於國家公園法及陽明山國家公園計畫內容認識的程度
(1)相當瞭解 (2)瞭解 (3)不瞭解 (4)相當不瞭解
2. 請問您曾經收到或看到陽明山國家公園管理處(以下簡稱管理處)印發的各種說明書,海報及宣傳資料嗎?
(1)有 (2)沒有(跳答第6題)
3. 請問您這些資料是從何處得到或看到的?(可複選)
(1)管理處直接函寄給您的
(2)(村)里長發送的
(3)管理處在里民大會上發送的
(4)參加管理處所舉辦之活動,管理處發送或張貼的
(5)從(村)里辦公室看到或拿取的
(6)警察隊發送的
(7)其它(請說明) _____
4. 這些資料的宣導內容多是有關於:(可複選)
(1)自然生態的保護觀念
(2)國家公園法重要條文的解釋
(3)管理處未來一些重要的開發計畫
(4)國家公園區域內土地的分區範圍,地點及管制事項的說明(管制事項例如:盜採,盜伐,違建,濫葬,濫墾之管制)
(5)流動攤販的取締及安置事項
(6)私地徵收及地上物賠償事項
(8)民眾如何配合管理處措施
(9)景觀介紹,風景明信片,步道指南等與遊客須知有關的資料
(10)其它(請說明) _____
5. 您對管理處所印發的各種說明書,海報及宣傳資料的看法是:

	極佳	佳	不佳	極不佳
(1)張貼地點	_____	_____	_____	_____
(2)美術設計	_____	_____	_____	_____
(3)文字說明	_____	_____	_____	_____

6. 您對管理處設置的景觀告示牌的看法是：

	極佳	佳	不佳	極不佳
(1) 設置地點	_____	_____	_____	_____
(2) 美術設計	_____	_____	_____	_____
(3) 文字說明	_____	_____	_____	_____
	相當够	够	不够	相當不够
(4) 數量	_____	_____	_____	_____

7. 您覺得管理處所宣導的內容太複雜而很難理解

(1) 相當同意 (2) 同意 (3) 不同意 (4) 相當不同意

8. 您最希望管理處向您宣導的內容是？(可複選)

- (1) 民眾如何配合管理處措施
- (2) 自然生態的保護觀念
- (3) 國家公園法重要條文的解釋
- (4) 保護利用管制規則之說明
- (5) 管理處未來一些重要的開發計畫
- (6) 國家公園區域內土地的分區範圍及地點之說明
- (7) 流動攤販的取締及安置事項
- (8) 私地徵收及地上物賠償事項
- (9) 建議上級從速解決民宅修建、改建問題
- (10) 其它(請說明) _____

9. 您希望管理處用何種方式向民眾宣導？(至多選四項並排列出優先順序)

- (1) 管理處製作海報及派員到各(村)里作巡迴宣傳(例如：說明會)
- (2) 請(村)里長向民眾說明
- (3) 管理處舉辦座談會，簡報向民眾說明
- (4) 分發說明書及宣傳資料
- (5) 利用(村)里民大會派員說明
- (6) 管理處寄出公函來解釋
- (7) 請民意代表出面說明
- (8) 利用報紙，廣播，電視來說明
- (9) 管理處派員到民眾家來解釋
- (10) 舉辦一些輕鬆的聯誼活動(例如：郊遊，登山，健行，晚會)
- (11) 派員到區內各個學校向學生宣導
- (12) 其它(請說明) _____

10. 如果您希望將不滿及建議事項反應給管理處知道，您認為透過何種方式最為有效？

(至多選四項並排列出優先順序)

- (1) 透過民意代表

- (2)向(縣)市政府或(縣)市議會請願
- (3)組團到立法院請願
- (4)組團到內政部請願
- (5)透過(村)里民大會
- (6)透過地方民眾服務社
- (7)透過(村)里長轉達給管理處知道
- (8)自己打電話或親自到管理處反應
- (9)透過國家公園的警察隊轉達
- (10)透過地方上有力人士的反應
- (11)透過學者專家
- (12)透過報紙,廣播
- (13)杯葛管理處所舉辦的活動
- (14)採取自力救濟的方式(例如:遊行,示威)
- (15)其它(請說明)_____

11. ____您覺得管理處向民眾宣傳的次數够不够讓民眾瞭解管理處的作法和想法?
 (1)相當够 (2)够 (3)不够 (4)相當不够
12. ____您覺得管理處向民眾宣傳時所表現的誠意如何?
 (1)相當誠懇 (2)誠懇 (3)不誠懇 (4)相當不誠懇
13. ____管理處對於民眾所提出來的意見重視程度如何?
 (1)相當重視 (2)重視 (3)不重視 (4)相當不重視
14. ____管理處對於民眾所提出來的意見,如果認為窒礙難行無法採納有沒有詳細說明理由?
 (1)有 (2)沒有
15. ____如果您以後有任何意見,您願意向管理處表達嗎
 (1)願意 (2)不願意
- 16.以您的看法,管理處若要改善和民眾的溝通,增進雙方的諒解而採取以下措施,您的看法是:
- | | 相當同意 | 同意 | 不同意 | 相當不同意 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| (1)改善國家公園警察的執法態度並多勸導少取締 | _____ | _____ | _____ | _____ |
| (2)讓民眾多參加生態保護工作 | _____ | _____ | _____ | _____ |
| (3)管理處增設一個公共關係課專門負責對外的溝通,並鼓勵民眾主動提供意見 | _____ | _____ | _____ | _____ |
| (4)偶而舉辦民意調查以瞭解民眾的想法 | _____ | _____ | _____ | _____ |
| (5)管理處多參與地方的活動藉以和民眾拉進關係 | _____ | _____ | _____ | _____ |
| (6)管理處員工多加強台語的溝通能力 | _____ | _____ | _____ | _____ |
| (7)自然生態的保育工作是長期的,因此只要管理處忠實執行政策,民眾自然會逐漸瞭解管理處的作 | _____ | _____ | _____ | _____ |

- 法 _____
- (8)管理處透過管道讓民眾知道,它的作法已保留許多,是十分通情達理的 _____
- (9)其它 (請說明) _____

二.

1. ____以您的看法,政府在建陽明山國家公園時,考慮到本地居民的立場及權益的程度是:
(1)相當充分 (2)充分 (3)不充分 (4)相當不充分
2. ____國家公園法實施後,許多地方您不能自由進出,許多東西您不能自由撷取,您對這種情形的感受是:
(1)已相當能適應了 (2)還算能適應 (3)有點不能適應 (4)相當不能適應
3. ____您覺得管理處的管制事項妨礙您行動的程度是:
(1)相當嚴重 (2)嚴重 (3)不嚴重 (4)一點都不嚴重
4. ____陽明山國家公園設立後,對您生活上利益的影響是:
(1)因而獲利(跳答第 7 題) (2)受到損害 (3)既獲利也受到損害
(4)沒有受到影響(跳答第 7 題)
5. ____如果您的利益因國家公園的設立而受到損害,管理處有沒有做任何補償措施?
(1)有 (2)沒有(跳答第 7 題)
6. ____對於管理處的補償措施,您覺得:
(1)很滿意 (2)滿意 (3)不滿意 (4)很不滿意

7.您認為以下的問題,目前在本區的情況是:

	很嚴重	嚴重	不嚴重	根本不嚴重
(1)盜伐林木,盜採野生動植物及砂石等	_____	_____	_____	_____
(2)違章建築	_____	_____	_____	_____
(3)濫墾	_____	_____	_____	_____
(4)違法濫葬	_____	_____	_____	_____
(5)流動攤販	_____	_____	_____	_____
(6)開礦影響自然景觀與水土保持	_____	_____	_____	_____
(8)濫用溫泉,地熱資源,破壞自然景觀	_____	_____	_____	_____
(9)公用事業工程建設不當,造成景觀破壞	_____	_____	_____	_____
(10)遊憩設施工程之施工與維護不良,造成景觀不協調	_____	_____	_____	_____
(11)其它 (請說明)	_____	_____	_____	_____

8.請您就以下事物表示您的感受:

	很歡迎	歡迎	不歡迎	很不歡迎
(1)陽明山國家公園的設立	_____	_____	_____	_____
(2)陽明山國家公園管理處的設立	_____	_____	_____	_____
(3)管理處的一般作法	_____	_____	_____	_____
(4)管理處工作人員的表現	_____	_____	_____	_____
(5)警察隊的工作內容	_____	_____	_____	_____
(6)警察隊的表現	_____	_____	_____	_____

9.您覺得民國74年國家公園管理處成立後,對本區的影響是:

	很好	好	不好	很不好	沒有影響
(1)居民的收入	_____	_____	_____	_____	_____
(2)居民對景觀維護的觀念	_____	_____	_____	_____	_____
(3)居民的守法精神	_____	_____	_____	_____	_____
(4)居民互助合作的狀況	_____	_____	_____	_____	_____
(5)本地的治安狀況	_____	_____	_____	_____	_____
(6)本地的就業機會	_____	_____	_____	_____	_____
(7)本地的公共設施(例如:道路)	_____	_____	_____	_____	_____

三.

1. ____就您所知本村里之(村)里長(以下簡稱本(村)里長)有沒有經常和(村)里民眾接觸往來?

(1)常常 (2)有時 (3)很少 (4)幾乎沒有

2. ____有關陽明山國家公園的種種管制事項,本(村)里長

(1)經常主動向(村)里民宣導說明

(2)有時(偶爾)向(村)里民宣導說明

(3)很少主動向(村)里民宣導說明

(4)從未向(村)里民宣導說明。(跳答第5題)

3. ____本(村)里長最常和民眾談論的國家公園有關事項有: (可複選)

(1)自然生態的保護觀念

(2)國家公園法重要條文的解釋

(3)管理處未來一些重要的開發計畫

(4)陽明山國家公園區域內土地的分區範圍地點及管制事項的說明(例如:盜採,盜伐,違建,濫葬,濫墾之管制)

(5)管理處對流動攤販的取締及安置事項

(6)管理處將如何處理私地徵收及地上物賠償的事項

(7)民眾應如何配合管理處的措施

(8)其它(請說明)_____

4. ____本(村)里長通常是經由哪些方式來向(村)里民宣導或說明國家公園有關事項:(複選)

(1)分發傳單或國家公園的宣傳資料給(村)里民

(2)親自到(村)里民家中

(3)在路上或偶然場合中遇見(村)里長時,(村)里長順帶向民眾說明

(4)民眾主動到(村)里長辦公室去時,(村)里長順帶向民眾說明

(5)民眾主動詢問(村)里長時,(村)里長才向民眾說明

(6)其它(請說明)_____

5. ____您覺得本(村)里長對國家公園及管理處計畫內容認識的程度

(1)相當瞭解 (2)瞭解 (3)不瞭解 (4)相當不瞭解

6. 您對本(村)里長的看法是:

	相當同意	同意	不同意	相當不同意
(1)本(村)里長是和藹可親的	_____	_____	_____	_____
(2)本(村)里長是鎮定沉著,穩重老成的	_____	_____	_____	_____
(3)本(村)里長年紀太大了,在某些事項上 已無法為(村)里民服務	_____	_____	_____	_____
(4)本(村)里長是積極有活力的	_____	_____	_____	_____
(5)在(村)里民與管理處間有衝突事項發生 時,本(村)里長總是熱心為(村)里民積	_____	_____	_____	_____

極奔走,尋求解決

(6)本(村)里長平日忙著自己的事業而無暇

為(村)里民服務

(7)本(村)里長是令人覺得可以信賴的

(8)本(村)里長總是替(村)里民權益在著想

7. 從民國75年至今,您總共參加過多少次(村)里民大會

(1)3次 (2)2次 (3)1次 (4)皆未參加.(跳答12題)

8. 您印象中,管理處曾幾次派員到(村)里民大會中,為民眾作簡報及解說

(1)3次 (2)2次 (3)1次 (4)從未派員前來參加(村)里民大會.(跳答12題)

9. 您印象中,最常在里民大會中討論的管理處管制事項,包括哪些?

(1)自然生態的保護觀念

(2)國家公園法重要條文的解釋

(3)管理處未來一些重要的開發計畫

(4)陽明山國家公園區域內土地的分區範圍地點及管制事項的說明(例如:盜採,盜伐
違建,濫葬,濫墾之管制)

(5)管理處對流動攤販的取締及安置事項

(6)管理處將如何處理私地徵收及地上物賠償的事項

(7)民眾應如何配合管理處的措施

(8)其它(請說明)

10. 您對於管理處員工在(村)里民大會上對民眾所提問題的解答滿不滿意?

(1)相當滿意 (2)滿意 (3)不滿意 (4)相當不滿意

11. 管理處對於在(村)里民大會上未解決的事項,事後通常是如何解決的?

答:

12. 一年一度的(村)里民大會中,需討論的事項很多,您覺得管理處藉由這樣的機會來為(村)
里民作簡報及解說的效果如何?

(1)效果不錯 (2)沒有效果

肆.基本資料

一. 您的性別是:

1.男

2.女

二. 請問您居住在哪一村里?

1.陽明里

2.菁山里

3.溪山里

4.平等里

5.湖田里

6.大屯里

7.泉源里

8.湖山里

9.樹興里

10.水源里

11.圓山村

12.店仔村

13.興華村

14.山溪村

15.乾華村

16.重和村

17.兩湖村

18.溪底村

三.請問您今年幾歲?_____歲

四.____請問您的教育程度是:

- | | | |
|-------------|----------------|-------------|
| 1.不識字 | 2.識字 | 3.小學 |
| 4.初(國)中 | 5.高中(高職) | 6.專科(五專,二專) |
| 7.大專(大學,三專) | 8.其它(請說明)_____ | |

五.____請問您目前以何種職業為生?

- | | | |
|------|-------------|----------------|
| 1.務農 | 2.經營商店 | 3.流動攤販 |
| 4.採礦 | 5.做工(不包括礦工) | 6.公務人員 |
| 7.教師 | 8.軍人 | 9.其它(請說明)_____ |

六.____請問您加入什麼政黨?

- | | | |
|-------|-----------|-------|
| 1.國民黨 | 2.民進黨 | 3.青年黨 |
| 4.民社黨 | 5.未加入任何政黨 | |

七.____請問您家人居住在現地有多久?

- | | | |
|---------|--------|---------|
| 1.五年以下 | 2.五至十年 | 3.十至十五年 |
| 4.十五年以上 | 5.世居 | |

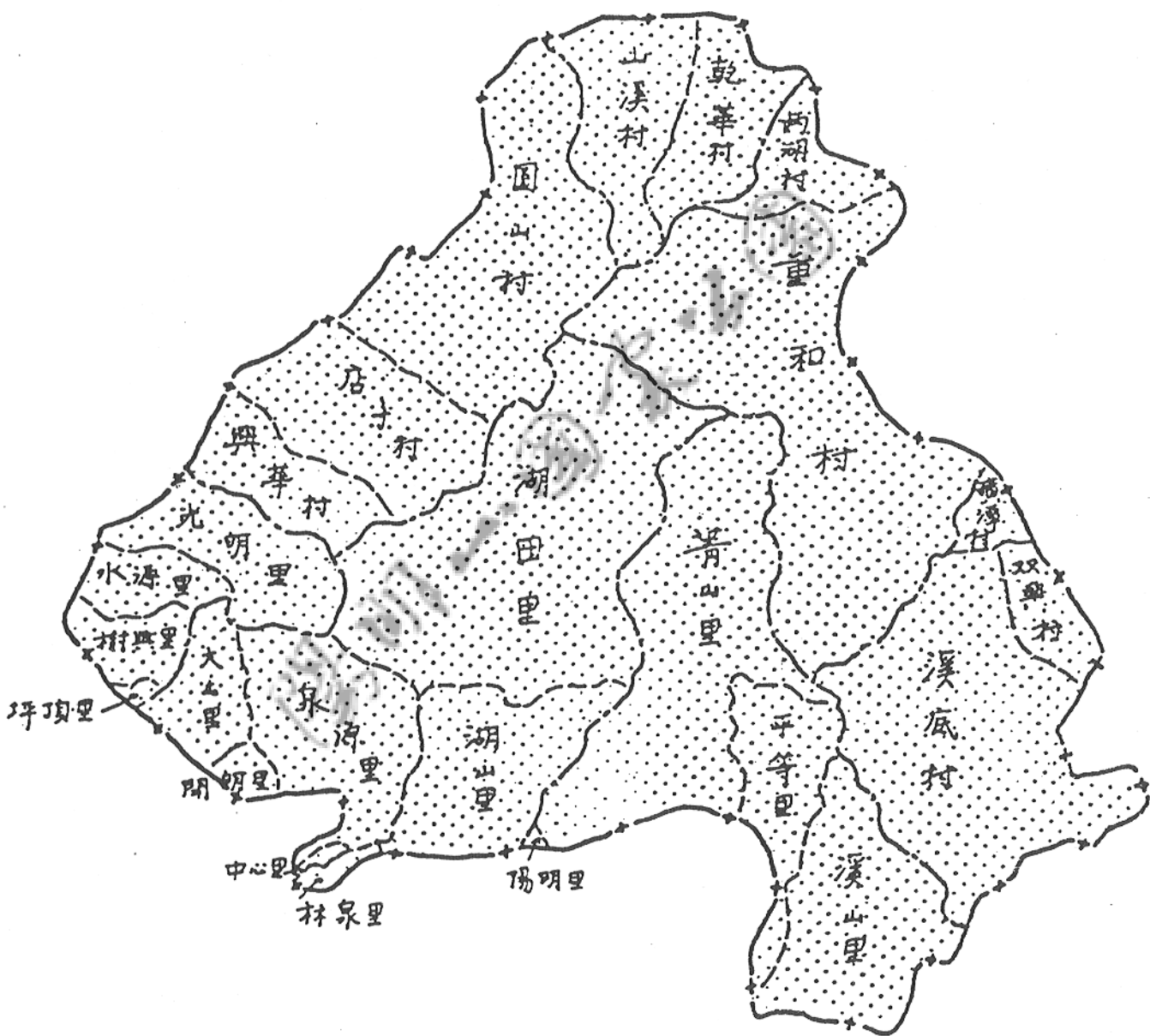
八.____請問您認為自己家裡的經濟狀況如何?

- | | | |
|------|-------|------|
| 1.貧困 | 2.過得去 | 3.小康 |
| 4.良好 | 5.富裕 | |

九.請問您家裡的電話:_____

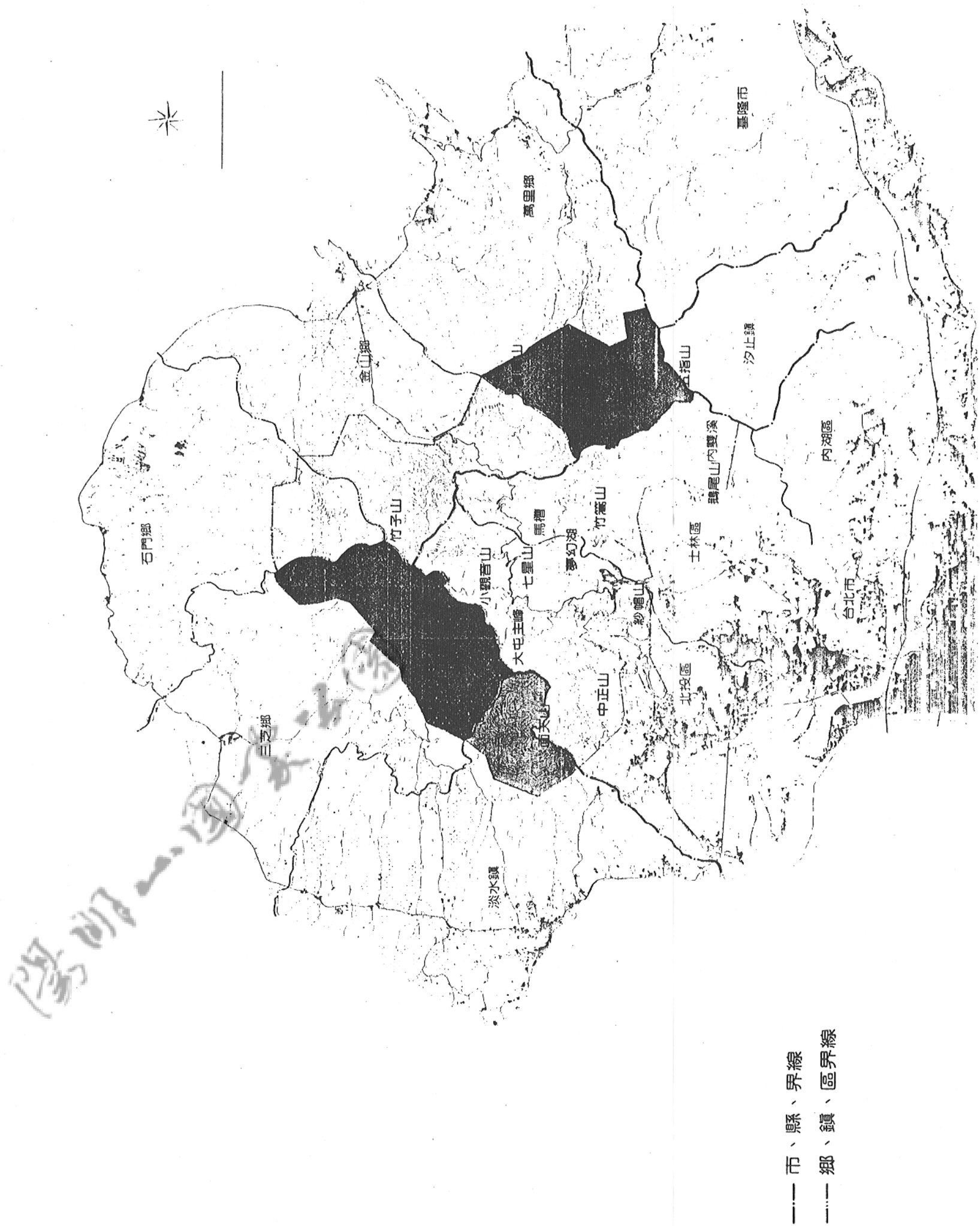
謝謝您的合作 !!

附錄四



陽明山國家公園行政區界（含村里）圖

附錄三 行政區界圖



附錄五 陽明山國家公園計劃範圍圖



附錄六

陽明山國家公園範圍內申請採摘 箭竹(包籐矢竹)筍簡化業要點

內政部七十六年十月二日

(76)內營字第五三四九七八號函核定

- 一、為保護陽明山國家公園（以下簡稱本國家公園）範圍內箭竹（包籐矢竹）林，制定本要點。
- 二、箭竹筍之採摘地區，以本國家公園範圍內一般管制區為限。
- 三、採筍應憑身分證影本向該管林業主管機關（台北市政府建設局、台北縣政府農業局）提出申請，會本國家公園管理處，並經繳納價金或規費，發給採筍許可證後，始得為之。
- 四、申請採筍人以設籍於下列村里之農民及其配偶或直系親屬且年滿十八歲者，唯每戶以四人為限。
 - (一)台北市：陽明里、菁山里、平等里、溪山里、大屯里、泉源里、湖田里、湖山里、中心里、林泉里、開明里計十一個里。
 - (二)台北縣：樹興里、溪底村、山溪村、圓山村、店子村、興華村、重和村、水源里、坪頂里、乾華村、兩湖村、磺潭村、雙興村計十三個村里。
- 五、採筍證限本人使用，採筍時應隨時攜帶並接受查驗，不得轉讓或租借，一經查獲，即取消資格三年。採筍證逾期，自動失效。
- 六、未經申請核准，私自竊取、收受、搬運、寄藏、故買箭竹筍或販售、牙保者，一經查獲，依有關法令規定處理。
- 七、採筍時間每年分二期開放，暫定第一期自二月十五日至四月卅日，第二期自九月一日至十一月十五日。
- 八、關於採筍範圍、時間、數量、核發許可證人數暨繳納價金、規費等細項，於每年開放採筍前由本國家公園管理處邀集該管林業主管機關共同商定公告之。



● 包籐矢竹

參 考 書 目

壹.中文參考書目

- 1.行政院環境保護小組編印，現階段環境保護政策綱領，民76年10月
- 2.Philip Ward Burton & J.Robert Miller 原著，黃慧真編譯，廣告學--理論與實務（台北：桂冠圖書股份有限公司，民72年）
- 3.Philip Kotler 著，魏啓林編譯，行銷學精論（台北：華泰書局，民75年）
- 4.許士軍.劉水深等，行銷策略與發展（台北：現代關係出版社，民70年）
- 5.王紀耕，『關渡自然公園之規劃理念』，中華民國建築師雜誌，第13期第3卷，民76，03，頁72-75
- 6.江濤，『美國國家公園體系特點及有關建議』，台灣林業，第10卷第2期，民73，02，頁22-25.
- 7.李朝盛，『國家公園遊客解說之研究』，造園季刊，第3卷第1期民73，03，頁28-32
- 8.李乾朗，『國家公園內傳統聚落之保存』，中華民國建築師雜誌，第13卷第3期，民76.03，頁79-81
- 9.李彩薇，『領導與政策執行』，思與言，第22卷第3期，民73年，頁74--90
- 10.林晏州，『玉山國家公園遊客態度之研究』，東海學報，第28卷，民76，06，頁1009-1030
- 11.林貴榮專訪，楊晴茹整理，『訪營建署張隆盛談國家公園』，中華民國建築師雜誌，第13卷第3期，民76.03，頁41-43
- 12.林文彬，組織中溝通行爲之研究--溝通窘境與訊息一致性之實證研究，國立政治大學公共行政研究所碩士論文，民75，6
- 13.林怡岑，縣政府與民衆間溝通之研究--嘉義縣政府對農民溝通之個案研究，國立政治大學公共行政研究所碩士論文，民71，1

14. 林基王，『看美國國家公園之誕生流程看我們國家公園的經營觀念』，台灣林業，第10卷4期，民73，10，頁1-3
15. 邱聰智，『環保基本法的地位與功能』，中國論壇，第24卷8期，民76，7，頁10-12
16. 柯三吉，環境保護政策執行之研究---墾丁國家公園的個案分析，台北：五南圖書出版公司，民國75年1月
17. 柯三吉、江岷欽，『組織間協調(IOC)之研究』，行政學報，第十九期，民76，6，頁25-54.
18. 柯三吉，『開發中國家政策執行理論：我國違規遊覽車的個案分析』，政治學報，第11期(台北，中國政治學會，民國72年)
19. 段重祺，『公共政策與民衆順服』，公共政策學報，第七期，民73，10，頁60--79.
20. 高明瑞，『行銷管理在國家公園之應用』，中華林學季刊，第20卷第3期，民76，09，頁87-94
21. 曹定人譯，『人對自然的和解』，大自然，第18期，民77，2，頁106-112
22. 曹定人譯，『人對自然的和解』，大自然，第20期，民77，8，5，頁102-107
23. 陳明健，『環境保護與自力救濟』，美國月刊，第2卷第12期，民77，4，頁30-35.
24. 郭瓊瑩，『以台灣地區風景區為例----論景觀資源之規劃與經營管理』，造園季刊，第2卷第2期，民76.06，頁5-10.
25. 郭瓊瑩，『陽明山國家公園』，中華民國建築師雜誌，第13卷第3期，民76，03，頁64-71.
26. 張石角，『並顧公害防治與自然保育』，中國論壇，第24卷8期，民76，7，頁19-21.
27. 張石角，陳紫娥，『國家公園自然資源評價體系』，工程環境，第7期，民75，09，頁15-23

- 28.張惠堂，公共政策制訂過程衝突面之研究--杜邦設廠爭議之個案分析，國立政治大學公共行政研究所碩士論文，民77，6.
- 29.彭茂雄，『國家公園的四分之一個世紀』，大自然，第19期，民77，5，15，頁46-55.
- 30.彭文賢，『政策執行與組織設計的關係』，公共政策學報，第八期，民74，11.頁101-128
- 31.游明國，『陽明山國家公園遊憩區之規畫』，中華民國建築師雜誌，第13卷第3期，民76，03，頁57-63.
- 32.黃天牧，『政治溝通.民意與政策執行:二重疏洪道工程之個案分析』，公共政策學報，第7期，民73年10月，頁26-59
- 33.黃服賜，『赴美研習公園及戶外遊憩地區發展報告』，台灣林業，第14卷第2期，民77，頁16-21.
- 34.黃榮村『環保運動中的公民參與』，中國論壇，第264期，民75，頁43-45
- 35.黃俊英，民意調查與政府施政--政府行銷角度的探討，民意測驗學術研討會論文報告，民77，11，27
- 36.黃俊英，市政管理的行銷策略--高雄市政府諮詢委員會第五次會議實錄，高雄市政府研究發展考核委員會編印，民78，3，頁6-11
- 37.黃躍雯，自然資源保育與開發政策之研究--陽明山國家公園的個案分析，中國文化大學政治研究所碩士論文，民77.
- 38.湯德宗，『美國環境法體系概要--美國環境法系列之一』，美國月刊，第2卷第3期，民76，7，頁19-29
- 39.湯德宗，『美國聯邦環境保護署簡介』，美國月刊，第2卷第5期，民76，9，頁25-34.
- 40.楊健源，現階段山坡地開發與環境保育政策之探討，陽明山國家公園管理處，民77，6，30
- 41.詹火生編譯，新衝突的開拓者--達倫道夫，台北:允晨文化事業有限公司，

民71

42. 廖日京，『國家公園之改進詞芻』，國立台灣大學農學院實驗林研究報告，第2卷第1期，民77，03，頁151-113
43. 廖日京，『國家公園』，現代育林，第3卷第1期，民76，09，頁75-90.
44. 新井安男著，廖宗保譯，『日本森林公園綠地管理實務』，台灣林業，第14卷第1期，民77，01，頁8-12.
45. 劉玉山，『台灣地區自然保育工作的課題與對策』，自由中國之工業第65卷.第5期，民75，5，頁1-8
46. 鄭欽龍，『美國環境保護與社會經濟的關係』，美國月刊，第2卷第12期，民77，4，頁14-21
47. 鄭欽龍，『國有森林經營制度的改革建設』，經濟前瞻，第2卷第4期，民76.10，頁71-72
48. Nierenberg, Gerard I. 著，鄭麗淑編譯，『談判的策略』，台北: 桂冠圖書股份有限公司，民75
49. 蔡惠民，『自然生態保育與農業生產』，台灣農業，第24卷第3期，民77，6，頁61-72
50. 駱永家『環境權之理念與應用』，中國論壇，第24卷8期，民76，7，頁16-18
51. 謝辛美，政策參與者互動與政策執行---我國民營電弧爐煉鋼業空氣污染防治政策執行之個案研究，國立中興大學公共政策研究所碩士論文，民國77年7月
52. 羅清俊，組織對政策執行的影響----我國環境保護行政體系個案分析，國立中興大學公共政策研究所碩士論文，民國75年7月
53. 蕭素晴，『組織與標的團體的溝通對政策執行的影響』，思與言，第22卷3期，民73年，頁43-58
54. 蕭新煌，『縮短環境意識與環境知識的差距』，大自然，第16期，民76，8，25，頁96-97

- 55.蕭新煌，『環境教育之評估：臺灣經驗』，思與言，第26卷第5期，民78，1，頁447-459
- 56.蕭代基，『環境保護工作之財稅原則』，中國論壇，第24卷第8期，民76，7，頁13-15
- 57.蕭代基，『公營遊樂區收費政策與辦法』，臺灣林業，第12卷第6期，民75，頁1-3
- 58.魏逢亨，『公共政策的民衆參與』，民意學術專刊，民77秋季號，頁48-63
- 59.魏逢亨，『法律與公共政策』，科際整合學報，第4期，民76，頁167-173
- 60.蘇岷，『從自然保育談國家公園的設立與經營』，人與地，民75年，頁24-25
- 61.七十七年度陽明山國家公園區內各區、鄉、鎮首長暨代表座談會建議事項彙辦表，內政部營建署陽明山國家公園管理處，民78，5
- 62.內政部營建署委託林業試驗所、湖田國小研究，陽明山國家公園臺灣矢竹生態之調查研究，民75，8
- 63.內政部營建署委託自然生態保育協會辦理，陽明山國家公園解說與環境教育系統規劃研究報告，民75，9
- 64.內政部營建署陽明山國家公園管理處委託中華民國自然生態保育協會辦理，陽明山國家公園傳統聚落暨建築調查研究，民77，5
- 65.內政部營建署陽明山國家公園規劃建設簡報，陽明山國家公園管理處，民74，11，16
- 66.內政部營建署陽明山國家公園規劃建設簡報，陽明山國家公園管理處，民76，8
- 67.內政部營建署陽明山國家公園規劃建設簡報，陽明山國家公園管理處，民77，6
- 68.內政部營建署陽明山國家公園規劃建設簡報，陽明山國家公園管理處，

民78，5

- 69.內政部警政署陽明山國家公園警察隊簡報，民75，3
- 70.內政部警政署陽明山國家公園警察隊簡報，民78，3
- 71.陽明山國家公園規劃建設簡報，陽明山國家公園管理處，民77，6
- 72.陽明山國家公園管理處委託中國土木水利工程學會服務部，陽明山國家公園地區景觀建築計畫及建築技術審查規範之研擬，民77，5
- 73.陽明山國家公園土地使用調查及規劃報告(期末報告初稿)，陽明山國家公園管理處委託計畫，民77，5
- 74.陽明山國家公園經營管理研討會會議記錄，陽明山國家公園管理處，民75，4
- 75.陽明山地區設置國家公園可行性簡報，內政部編印，民70
- 76.愛護我們的國家公園宣導推展計畫，陽明山國家公園管理處，民74，12
- 77.國家公園事業經營管理之研究，內政部營建署，民73，9
- 78.國家公園法規彙編，內政部營建署陽明山國家公園管理處，民75，3
- 79.美國國家公園經營管理系統之研究----七十四年度公教出國專題研究報告，陽明山國家公園管理處，民76
- 80.陽明山國家公園建設管理工作報告，陽明山國家公園管理處，民74，11，6
- 81.陽明山國家公園環境整理方案(草案)，陽明山國家公園管理處，民75，6
- 82.陽明山國家公園環境美化發展計畫(環境整建方案後續計畫)，陽明山國家公園管理處，民75，11
- 83.陽明山國家公園計畫草案審議經過報告，內政部，民74，2
- 84.劃定陽明山國家公園區域範圍報告書，內政部，民71，11
- 85.陽明山國家公園簡訊，創刊號--第八期，民75，12--民77，8
- 86.陽明山國家公園法令彙編，民77，3
- 87.陽明山國家公園管理服務申請須知，陽明山國家公園管理處，民78，1
- 88.陽明山國家公園年報，民74.9.16--76.12.31

89.陽明山國家公園年報，民77

90.陽明山國家公園計畫，內政部，民76，6加印

陽明山國家公園

貳. 英文參考書目

1.Alexander ,Ernest R.

1985 "From Idea to Action:Notes for a Contingency theory of the Policy Implementation Process, "Administration & Society,(vol.6,no.4):403-426

2.Bardach ,Eugene and Kagan ,Robert A.

1982 "The Good Inspector"chapter 5 in their Going by the Book,Temple University Press, Philadelphia,pp123-151.

3.Barrett ,Susan & Hill ,Michael

1984 "Policy,Bargaining and Structure in Implementation Theory:Towards an Integrated Perspective, "Policy and Politics,(vol.12,no.3):219-240

4.Blackburn,J.Walton

1988 "Environmental Mediation as an Alternative to Litigation" Policy Studies Journal.(Vol.16,No.3):562-574.

5.Browne,Angela & Wildavsky,Aaron

1984 "Implementation as Mutal Adoption"in Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, Implementation.Berkely,Calif:University of California Press.

6.Burgoon,Michael & Ruffner,Michael

1978 Human Communication.New York:Holt,Rinehart and Winston.

7.Calista,Donald J.

1986 "Linking Policy Intention and Policy Implementation:The Role of the Organization in the Integration of Human Services,Administration & Society,(vol.18,no.2):263-286

8.Corner,John & Hawthorn,Jeremy edited

1983 Communication Studies.London:Edward Arnold(Publishers)Ltd.

9.Dessler,Gary

1981 Human Behavior:Improving Performance at Work.台灣台北：華泰書局

10.Diver,Colin S.

1980 "A Theory of Regulatory Enforcement" Public Policy(no.28):257-299.

11.Duncan,Jr.Starkey & Fiske,Donald W.

1977 Interaction Structure and Strategy.New York:Cambridge University Press.

12.Fisher,Dalmar

1981 Communication in Organizations.New York:West Publishing Company.

13.Frost J.H.& Wilmot W.W.

1978 Interpersonal Conflict,Dubuque,Iowa:Wm.C. Brown Company Publishers.

14.Grindle

1980 Politics and Policy Implementation in The Third World,Princeton,New Jersey:Princeton University Press.

15.Hall,Lavinia

1988 "Bending the Rules:Negotiating Rules in Administrative Agencies" Policy Studies Journal.(Vol.16,No.3):533-541.

16.Hammer Tove H. & Bacharach Samuel B. edited

1977 Reward Systems and Power Distribution:Searching for Solutions.
New York:Cornell University.

17.Hanf,Kenneth

1982 "Regulatory Structures:Enforcement as Implementation". European Journal of Political Research.(no.10):159-172.

- 18.Hargie,O. ,Saunders,C. & Dickson,D.
1987 Social Skills in Interpersonal Communication.London:Croom Helm
Ltd.
- 19.Hawkins,Keith
1983 "Bargain and Bluff:Compliance Strategy and Deterrence in The
Enforcement of Regulation". Law & Policy Quarterly,
(vol.5,no.1):35-73.
- 20.Henderson, Allen, H.
1981 Social Power:Social Psychological Models & Theories.New
York:Praeger Publishers.
- 21.Hyder, Masood
1983 "Implementation:The Evolutionary Model",:1-18
- 22.Kemp,Kathleen A.
1981 "Symbolic and Strict Regulation in the American States" Social
Science Quarterly(no.62):516-526.
- 23.Kiviniemi,M.
1986. "Public Policies and Their Targets:A Typology of the Concept of
Implementation." International Social Science Journal, (vol.38,no.2):
251-265.
- 24.Krislov, S, Boyum, K. O., Clark, J. N., Shaefer, R.O.C.& White,
S.O.edited.
1972 Compliance and the Law.London:Beverly Hills.
- 25.Lewicki Roy,J. & Litterer,Joseph A.
1985 Negotiation.Illinois:Irwin
- 26.Majone, G., & Wildavsky, A.
1978 "Implementation as evolution."In H.E. Freeman (Ed.), Policy stud-
ies annual review(Vol. 2).Beverly Hills, CA:Sage.

27.Martin,Roderick

1977 The Sociology of Power.London:Routledge & Kegan Paul Ltd.

28.Mason,Robert

1987 "A Communication Model of Taxpayer Honesty" LAW & POLICY
,(Vol.9,No.3):246-258.

29.Mazmanian,Daniel A. and Paul A. Sabatier

1983 Implementation and Public Policy.Gelview, Illinois:Scott.Foresman
and Company.

30.McCraw,Thomas K.

1975 "Regulation in America: A Review Essay" Business History Review
(no.49):170-182.

31.Mcquail,Denis

1983 Mass Communication Theory:An Introduction.London:Sage Publi-
cations

32.Mills,Miriam K.

1988 "Overview and Implications of Alternative Dispute Resolution"
Policy Studies Journal.(Vol.16,No.3):493-498.

33.Morley,Ian & Stephenson,Geoffrey

1977 The Social Psychology of Bargaining.London:George Allen & Un-
win Ltd.

34.Nakamura , Robert T. and Frank Smallwood.

1980 The Politics of Policy Implementation.New York,N.Y.:St.Martin's
Press,Inc.

35.Ng,Sik H.

1980 The Social Psychology of Power.London:Academic Press Inc.Ltd.

36.Nierenberg,Gerard I.

1987 Fundamentals of Negotiating.New York:Harper & Row,Publishers.

37.Nixon,Jaqi

1982 "Communication, Coordination and Implementation," Policy and Politics, (Vol.10,No.2):139-161.

38.Nixon,Jaqi

1980 "The Importance of Communication in The Implementation of Government Policy at Local Level," Policy and Politics, (Vol.8,No.2):127-141

39.Peltzman,Sam

1976 "Toward A More General Theory of Regulation" Journal of Law and Economics (no.49):211-240.

40.Pops,Gerald M. & Stephenson, Max D.

1988 "Public Administrators and Conflict Resolution:Problems and Prospects" Policy Studies Journal. (Vol.16,No,3):615-626.

41.Pressman,Jeffrey L. and Aaron Wildavsky

1984 Implementation.Berkeley,Calif.:University of California Press.

42.Pruitt,Dean G.

1981 Negotiation Behavior.London:A Subsidiary of Harcourt Brace Jovanovich,Publishers.

43.Rangarajan,L.N.

1985 The Limitation of Conflict:A Thory of Bargaining and Negotiation.London:Croom Helm Ltd.

44.Reardon,Kathleen K.

1981 Persuasion:Theory & Context.London:SAGE Publications Ltd.

45.Robbin,Stephen P.

1974 Managing Organizational Conflict.Englewood Cliff,New Jersey:Prentice-Hall.

46.Rogers, Everett M.& Shoemaker F.Floyd

- 1973 Communication of innovations.New York:The Free Press.
- 47.Rogers,Everett M. & Rekha Agarwala-Rogers
- 1976 Communication in Organizations.New York:The Free Press.
- 48.Sabatier.Paul A.
- 1986 "Top-Down and Bottom-Up Approachs to Implementation Research:a Critical Analysis and Suggested Synthesis" Journal of Public Policy(vol.6,no.1):21-48.
- 49.Schelling,Thomas c.
- 1980 The Strategy of Conflict.Massachusetts:Harvard University Cambridge.
- 50.Sigman,Stuart J.
- 1987 A Perspective on Social Communication.Massachusetts:D.C.Heath and Company.
- 51.Stone,Alan
- 1982 "What is Regulation?"chapter 1 in his Regulation and its Alternatives.PP.7-34.
- 52.Wei,Feng-Heng
- 1986 "Theories of Regulation" chapter 2 in his The Responsiveness of Enforcement Activities in the OSHA,Doctoral Dissertation. SUNY at Stony Brook,pp.8-29.
- 53.Williams.Frederick.
- 1984 The new Communications.California:Wadsworth Publishing Company.

統一編號

02214783037

陽明山國家公園