

墾丁國家公園管理之有效性評估： 人類與制度生態學面向

李政諦、王品涵、許澤平、
國立中山大學海洋事務研究所

前言

墾丁國家公園設立於民國71年，是我國第一座國家公園也是自然保護區體系建立的里程碑。園區內具有豐富的自然生態與景觀，包括森林、海洋、濕地、草原等生態系，為社區居民生活與產業依賴的重要來源，也是生物多樣性的熱區。歷年來，國家公園以完整的功能區劃與組織配置進行落實生態保育與區域發展的管理。國家公園制度屬分區管理，但具有調適性管理 (adaptive management) 的精神，經由每五至八年的通盤檢討，調整在法規面、非正式規範與落實執法上的制度，以達到管理的有效性。但在自然資源與社會狀態不斷變遷的情況下，原自然資源的長期使用者與國家公園管理間仍存有待解決的衝突，新的使用者或利害關係人也帶來了對管理制度的挑戰。因此，有系統的了解衝突問題所在與尋求制度調適的空間，成為國家公園長遠永續經營的重要工作目標。

本研究在於釐清墾丁國家公園內主要資源利用型態與其利害關係人關係，並以共有財資源管理理論，了解資源利用衝突情形，制度面需要改善之處，而後提出衝突解決的可行機制與制度設計。本年度計畫就釐清自然資源與保育衝突的類型，並針對墾丁國家公園內海域及陸域資源使用衝突，各進行一案例分析，希望能了解國家公園分區管理制度的使用衝突機制，提出因應建議改善國家公園執行成效。

材料方法

案例 1：

本案例研究範圍為墾丁國家公園海域部分(見圖1)，墾丁國家公園海域使用者眾多，也有許多法規管制存在，但目前仍有待制度面落實。而在海域自然資源使用方面，有很多利害關係人，其中又以漁民所牽扯到的範圍最廣，故本案例將聚焦於漁民活動與生態保育間的衝突解析。

本案例利用文件分析、深度訪談等方法，並經由接觸利害關係人與實地觀察衝突的現象，再召集不同利害關係人的座談會(見圖2)，逐步深入探討有關海域使用衝突的議題與其形成的根本原因。



圖1 墾丁國家公園計畫範圍
(資料來源：墾丁國家公園計畫(第三次通盤檢討)，2011)



圖2 座談會舉辦情形

案例 2：

本案例研究範圍為墾丁國家公園分區之遊憩區(一)(見圖3)，墾丁國家公園在進行分區規劃的經營管理之際，會產生許多不同之衝突，其中亦有容許有關遊憩服務產業可於規定之區域中有私有財產行為之相關規定，然此將可能造成與生態保育間之衝突。在眾多衝突之中本案只討論其中一種，即於遊憩區(一)中之開發建造飯店與保育陸蟹生態的衝突。本案例利用文件分析、深度訪談等方法，並經由接觸利害關係人與實際參加NGO舉辦之活動(見圖4)，冀望藉由對本案之探討，以防範未來類似衝突發生，或是促成相關配套措施之成立。



圖3 計畫區地理位置
(資料來源：墾丁國家公園遊憩區(一)細部計畫(草案)，2011)



圖4 民國100年11月13日《不要破壞我的家，後灣陸蟹自由行》活動照片

結論

經調查分析後，本研究列出各分區使用資源型態與衝突，後續並對屬公共財海域資源使用衝突與私有財陸域遊憩開發(後灣地區)兩案例進行衝突產生基本因素的探討。

在**海域案例**中，不同利害關係人間具有下列論述的共識：

- (1) 圖5為民國82~99年屏東縣沿海漁業產量趨勢，由圖可知傳統漁業活動對生態資源之衝擊未再擴大，漁業法認定之非法漁業活動已明顯減少，但仍有27艘登記為使用潛水器捕魚船隻活動問題沒有解決；
- (2) 過去輔導漁業轉型政策成效不大，也就未能解決海域資源使用衝突問題；
- (3) 國家公園生態保護示範區具明顯「溢出效應」，為解決衝突的有效管理工具；
- (4) 以上總結為先保護與恢復資源與漁業產業，再規劃與推動永續經營的管理。

另在**陸域案例**，衝突發生於管理制度執行的三個困境：

- (1) 分區管制執行能量無法有完整與先期的環境變遷監測；
- (2) 縱有明確科學證據，不同角色對生態資源價值的評估差異很大；
- (3) 分區功能變更符合社會正義的補償配套措施成本極高，幾無可行方案。

而利害關係人間存有兩大不信任：

- (1) 無法信任如進行開發，業者在與經營期間作為，能保有「良好的生態保育成效」；
- (2) 無法信任如停止開發，業者可得到符合正義的適當補償。

本研究使用現況單(Fact Sheet)為探索不同利害關係人對衝突之反應與論述的工具(見圖6及圖7)，初步測試在海域案例成效不佳，大部分關係人無法解讀現況單訊息，但於陸域案例則有較好的成效。

建議

根據研究結論，本研究針對墾丁國家公園未來保育制度在落實與經營上有下列建議：

建議一
立即可行之建議—繼續增加保護示範區數量與範圍。

主辦機關：墾丁國家公園管理處。
依不同利害關係人對保護區「溢出效應」的共識，建議以港口社區為主體，繼續增加設置新的生態保護示範區。

建議二
立即可行之建議—改善現況單在海域分區經營的論述。

主辦機關：墾丁國家公園管理處。
協辦機關：相關學術團體。
本研究顯示海域資源使用衝突分為五個議題，進一步將各議題論述以現況單方式發展溝通極為重要，將有效真正降低衝突的程度，建議委託相關專業學術單位持續推動。

建議三
立即可行之建議—建立開發量能增加時，應對環境變遷監測之預警機制。

主辦機關：墾丁國家公園管理處。
陸域案例結論得知，早期環境變遷監測將有效預防開發分區更動與保育的衝突。建議建立各處室水平整理處理潛在開發案之環境監測。

建議四
長期性建議—海域使用功能分區之規劃與落實管理

主辦機關：環境資源永續會
協辦機關：海洋事務委員會
目前海域資源使用者數量與類別逐年增加，應開始協同漁業、環保、觀光及海巡等單位進行海域使用空間分區細部規劃，及早整合資源利用之管理。

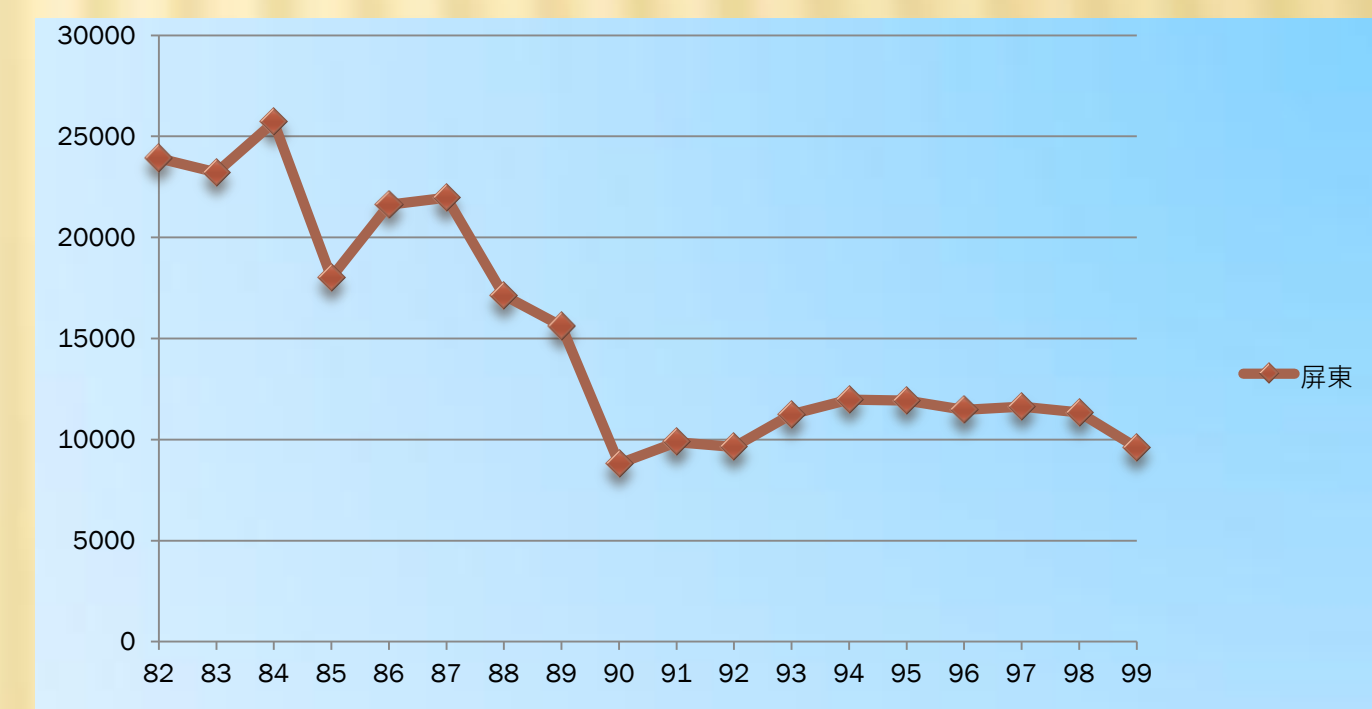


圖5 民國82-99年屏東縣沿海漁業年產量趨勢(單位：公噸)
(資料來源：本研究整理自漁業署漁業年報)

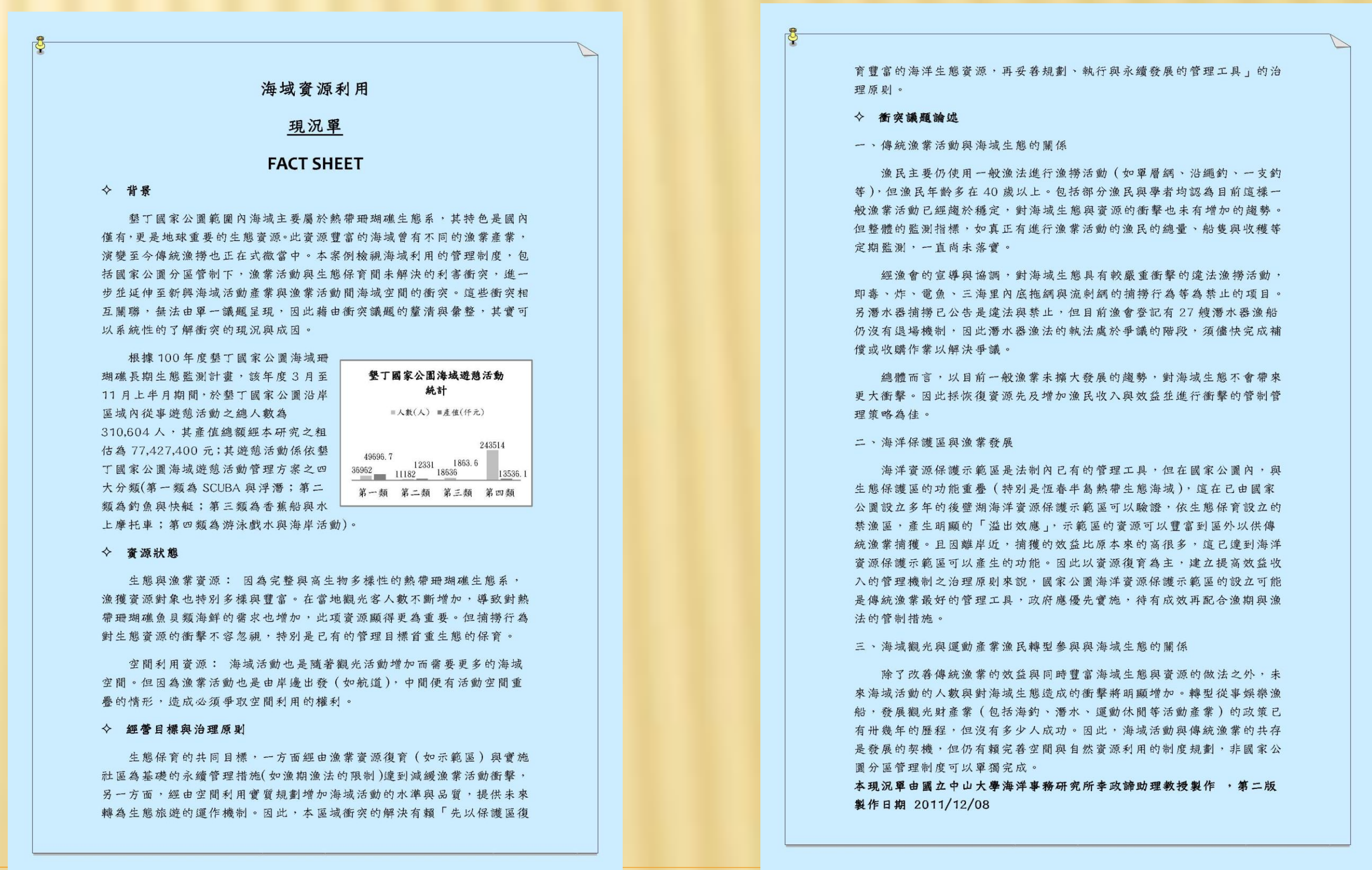


圖6 海域資源利用現況單



圖7 遊憩區(一)後灣開發現況單