

## The Post-Occupancy Evaluation of Kaoshiung Metropolitan Park

Yann-Jou Lin<sup>(1, 2)</sup> and Hui-Mei Chen<sup>(1)</sup>

(Manuscript received 29 June 1998 ; accepted 10 March 1999)

**ABSTRACT:** The purpose of this study was to evaluate the performance of Kaoshiung Metropolitan Park by the method of post occupancy evaluation (POE). The performance of the park was assessed by data collected from physical environment investigation, visitation, behavior observation and park users interview. The research findings showed that both the purposes of park design and management goals are achieved satisfactorily. Most park users are satisfied with recreation facilities, public facilities, interpretive services, park plantings and its maintenance. The strategies adopted are helpful to achieve park management goals. Based on the findings of this study, further study on the fee collection policy for park facilities is suggested. Continuous and periodical evaluating the performance of park management is recommended.

**KEYWORDS:** Kaoshiung Metropolitan Park, Post Occupancy Evaluation, Satisfaction, Fee Collection Policy.

1. Department of Horticulture, National Taiwan University, Taipei 106, Taiwan, Republic of China.

2. Corresponding author.

## 論台灣原住民文化受國家公園衝擊之因應

宋秉明<sup>(1)</sup>

(收稿日期：1999年3月1日；接受日期：1999年4月15日)

### 摘 要

近三百多年來，台灣原住民多次遭受外來政治與文化的衝擊。目前其正處在多元潮流的衝擊中，而“自然生態保育”是其中之一。西方自然生態保育的觀念緣於保護環境意識的覺醒，此運動中最具代表性者，莫過於一百多年前創始於美國的國家公園概念的提倡與推行。台灣在一九八〇年代初，亦正式開始提倡與設立國家公園，頗受多數國人喜愛，但它卻一直與當地原住民發生衝突。原住民的文化和生計，確實因國家公園的設立與管理而受影響。無論是基於對文化資產保存應有的認知與責任，或對原住民及其文化應有的態度，國家公園管理單位皆應正視原住民事務之課題，並朝改善與原住民的關係而努力。本文先闡述國內原住民與國家公園間的衝突，並從政策理念與制定、制度設計與法律規章、經濟衝擊、管理技術與態度、文化衝擊等層面做衝突根源的分析；再從美國國家公園與印地安人互動的過程中，整理出可供借鏡之處與啓示。最後分別從認知與態度、溝通之機制與方法、國家公園的經營目標與範圍、國家公園的經營管理體制與技術、及改善原住民經濟環境等五個面向提出十四項做為增進原住民與國家公園良性互動之建議。

**關鍵詞：**國家公園原住民問題、國家公園管理、原住民文化衝擊。

### 一、前 言

一六二〇年以前，除了原住民外，台灣並無外族出現之記錄（陳志梧和鄧宗德，1990）。爾後，原住民即不斷遭受外來政治及文化的衝擊，其過程的歷經大致是這樣的：荷蘭、西班牙統治時期（一六二四~一六六一）--物質文明和宗教首度影響原住民中的平埔族，但大體上，大部分的原住民並未受到影響（鈴木質原，1991；夷將·拓路兒和拉娃告·賴歌拉克，1992）；中國明清時代統治時期（一六六一~一八八五）--鄭氏入台後，從此漢族逐漸與原住民之生活領域重疊原住民的生活漸受影響。一八八五年清政府將台灣納入中國版圖，從此漢人大量湧入，然山區及東部仍是原住民所掌握的生活領域（夷將·拓路兒和拉娃告·賴歌拉克，1992）。這段時期，清廷施行的理蕃與撫育政策，應是原住民文化首次受到外族文化大規模及有組織地衝擊；日本統治時期（一八

1. 國立東華大學自然資源管理研究所，花蓮縣 97401 壽豐鄉大學路二段一號。



九五~一九四五)一日人據台後,最初對原住民是懷柔政策,但政令難以推行,後來則改為鎮壓手段(鈴木質原,1991)。這段時期,日人施行強迫遷居,山林收歸官有,嚴禁焚獵,強迫改種水田等,對原住民的影響甚鉅(黃應貴,1981、1989;陳志梧及鄧宗德,1990)。大體來說,原住民的傳統政治、經濟、宗教及社會制度在此時期開始改變而崩解(夷將·拓路兒和拉娃告·賴歌拉克,1992);國民政府時期(一九四五~迄今) -- 光復初期,在行政體制及經濟發展,大致承襲日據時期。爾後的種種政策和措施,大體是朝著山地平地化及文化融合的目標而制定和推行。這段時期對原住民文化、政治及經濟影響較顯著的政策和措施,包括:一九五〇年的實施「地方自治」,使其正式遠離傳統的政治制度;一九四八年的「山地保留地管理辦法」,規劃山地經濟並限制發展範圍;一九五六年的「造林運動」及一九六一年的「土地測量」,除了土地固定及私有化外,也促成以定耕為主,使得土地利用和作物栽種多角化;一九六三年的「山地行政改進方案」,放寬山地管制,開始發展觀光事業並開發山地資源,為日後平地人的勢力進入山地社會之根源;一九六六年的「現階段扶植台灣省山地同胞政策綱要」,更加快山地納入全省生產體系之速度,而同年的「山地保留地管理辦法修正案」允許平地人租用山地保留地,則促使漢人與原住民間之關係趨於複雜;一九七六年的「維護山地固有文化實施計畫」對原住民文化的保存應有正面意義(許木柱,1992;陳志梧和鄧宗德,1990)。一九八〇年後國內經濟日漸富裕,國民休閒旅遊需求日增,無論是出國觀光或國內旅遊人數皆有顯著的成長,再加上解嚴後種種原有的限制逐漸的解凍,入山管制的放寬即為其中之一。整個社會的流動與互動大增,於是大量的遊客伴隨都市的「文明」與「習慣」一併進入山地與部落,在未有長遠的、整體的、適切的觀光發展概念及規劃的強勢主導及潮流下,「觀光」兩字儼然已成為現代原住民社會文化的衝擊者之一。在另一方面,幾乎也在同時,西方自然生態保育的觀念,也如一股潮流般淹漫台灣的各個層面與角落,這股潮流中最具代表性,也最具體的恐怕就是國家公園概念的推廣與施行。國家公園設立的目的是為保存國家最珍貴的資源,除了使其永續外,並能供國人教育、遊憩、及研究。然而國家公園座落的地點卻往往與原住民生活的空間相重疊,於是生活在國家公園裡的原住民,無論日常生活、經濟生產活動及傳統習慣等均再也不能如往昔般的維持或隨意,於是,抗議與衝突不斷發生,現代原住民的社會文化又正遭受著另一股前所未有的衝擊。這兩股衝擊力在今日開放的社會中,對原住民的社會文化而言,威力十足且將延續至遠。本文的內容主要是針對後者,探討如何使衝擊減至最低。

## 二、材料與方法

本研究進行的步驟主要分為現象的瞭解、問題的分析、與策略之研擬等三部份。現象的瞭解是透過文獻法及人員訪談法,收集所有與此課題相關之直接和間接資料,並將所有資料加以整理分析,再參考相關專家與人士之想法和意見形成研究結果。本研究的地理範圍包括玉山、太魯閣、雪霸等與原住民關係密切的國家公園。訪談對象則主要含蓋國內玉山、太魯閣及雪霸國家公園管理人員及美國國家公園署印地安事務辦公室(American Indian Liaison Office of National Park Service)與Badlands國家公園管理人員、國內原住民事務管理人員、及國家公園當地原住民等。

## 三、結果與討論

本研究經收集各種資料後,將本課題之現象呈現如下:

### (一) 國家公園與原住民的關係

「國家公園」這個觀念和作法,是人和資源與環境間相處的一種互動上的理想。在這理想的公園中,存有各種珍貴的自然與文化資源,人們儘可能地保持其自然原貌,也儘可能地少做現代文明與物質的開發與建設。在其中,人們可以駐足欣賞、學習,進而滿足心靈需要。這就是當初提出國家公園這想法的人的夢想。這樣的觀念及其推展始於十九世紀末之美國,隨後,此觀念逐漸發展至世界各地。截至目前為止,已有不止一百個國家共設立了超過一千二百座的國家公園或類似的保護區。在此潮流之下,我國亦在一九七二年頒佈國家公園法,並於一九八二年設立第一座國家公園---墾丁,隨後陸續成立玉山、陽明山、太魯閣、雪霸、金門等國家公園。如前所述,國家公園座落的地點往往與原住民生活的空間相重疊,所以國家公園與原住民的關係一直非常密切,然而是何種屬性的關係呢?以下即從身為國家公園創始國的美國與台灣的情形分別呈現之:

#### 1. 美國的情形

國家公園一直和當地原住民處不好,這似乎是古今中外的現象,就連國家公園的創始國—美國也不例外。其實,最早提出“國家公園”這概念及理想的 George Catlin 在一八三二年的文字中是涵蓋美國原住印地安人的活的文化的,其部分原文摘錄如下:

"...preserved in their pristine beauty and wildness, in a magnificent park, where the world could see for ages to come, the Native Indian. A Nation's Park, containing man and beast, in all the wild and freshness of their nation's beauty."

四十年後,第一座國家公園成立,當時黃石國家公園就與當地的原住民共處,而後至一九〇二年建立 Platt 國家公園(現已改為 Chickasaw 國家遊憩區)才第一次在官方的文件中出現與原住民事務相關的文字。隨後美國國家公園系統一直在壯大,但在諸多原因下,原住印地安人的事物始終沒有被納入正式國家公園管理系統的制度裡。事實上,白人在未移民來以前,這塊大陸是由各印地安人部落所長久居住的,隨著白人逐步的「拓荒」,印地安人則愈退至僻遠處,而這些僻遠處恰恰富含著偉大秀麗的自然景觀和豐富珍貴的資源,於是又被白人相中為理想的夢土--國家公園。自一九一六年美國國家公園署成立以來,一直都恪守保存園區自然與文化資源的任務。大致上,在自然資源方面沒什麼大問題,問題就在對文化資產的定位、態度與認知上。追溯美國國家公園系統的發展過程,可發現其實早在一百多年前就已發展文化及歷史的面向了,但這面向裡大部份僅保存著白人移民到新大陸後種種的困境和歷史痕跡,當然也點綴了一些古文化遺跡和原住印地安人的部份文化資產,但很明顯的,主體則是白人的文化和歷史。至於屬於現有活的原住印地安人的文化,即其現在的生活、宗教和習慣,乃至其意見和心聲,大體上是被忽視的。既



使是在一九七五年國際自然保育聯盟 (IUCN) 召開的會議中，討論國家公園議題時，美國提出的國家公園的精神、要素及內容中，亦仍隻字未提原住民之事務，其對原住民的態度可見一斑 (Turek, 1990)。

2. 台灣的情形

台灣自一九八〇年代初期發展國家公園至今已設立了六座國家公園，其中較符合國際自然保育聯盟 (IUCN) 對國家公園定義的精神及實質條件的僅有三座，即玉山、太魯閣及雪霸國家公園，恰好就這三座與原住民的生活領域相重疊，不幸地，這三座與當地原住民的關係一直都不好，甚至時而發生衝突，就連在籌劃中的蘭嶼國家公園也因當地原住雅美族人的強烈反對及抗爭，而目前仍處停頓作業中。以下即是這三座國家公園與當地原住民相處的負面情形：

(1)玉山國家公園

玉山國家公園成立於一九八三年，其範圍內的行政區包括南投縣信義鄉三村、高雄縣桃園鄉二村、嘉義縣阿里山鄉一村及花蓮縣卓溪鄉二村，其中人口集中的聚落位於信義鄉東埔村及桃園鄉梅山村兩處 (內政部營建署玉山國家公園管理處, 1993)，國家公園境內除了少數林務局的工作人員外，幾乎全為布農族人所居住。大體上，玉山國家公園當地居民的抗爭皆發生於上述兩村及其附近的居民，除了有居民與玉管處的直接衝突外，更有大環境的間接衝突，因而造成玉山國家公園管理處與當地原住布農族人的對立關係。

早先南投縣政府因遷徙東埔村墓地處理不當而引起的「挖祖墳事件」的衝突，以及要求原住民取漢名卻又馬虎作業，造成兄弟姐妹有不同姓氏等非國家公園事務性的衝突，已造成原住民對政府的諸多不滿與不信任 (瓦歷斯、尤幹, 1992；陳麟, 1987；彭琳淞, 1993b)；在玉山國家公園設立後，玉管處於一九八八年計劃於梅山口徵收村民土地興建遊客中心，由於缺乏良性的溝通，造成與村民間強烈的對立，一九九〇年十月梅山村布農族北上立法院請願，首度將國家公園與原住民傳統生存權益的問題搬上檯面，一九九三年六月梅山村村民再度北上請願，要求劃出國家公園範圍外，仍然無具體結果，直到六月二十日梅山口遊客中心正式成立，當地的原住民不滿的情緒升至最高點 (彭琳淞, 1993b)。

(2)太魯閣國家公園

太魯閣國家公園成立於一九八六年，其範圍內的行政區包括花蓮縣秀林鄉四個村、台中縣和平鄉、及南投縣仁愛鄉，但境內原住民幾乎全為秀林鄉的太魯閣亞群的泰雅族人 (近年其自稱為太魯閣族)。清末中日甲午戰爭日人進佔台灣，展開理番政策，以強制手段強迫山區部落一律遷徙下山，僅餘西達岡社、沙卡丹社 (今大同社) 及哈魯閣台社 (今大禮社) 三個部落仍留居原地，另有少數漢人榮民居住於中橫沿線的陶塞河流域一帶 (太魯閣國家公園管理處, 1988)。

太魯閣國家公園境內的原住民與國家公園間衝突連連，在一九八八年花蓮縣秀林鄉鄉民代表大會決議譴責太魯閣國家公園管理處罔顧原住民應有權益；一九九〇年十月花蓮縣秀林鄉富士、崇德及秀林三村太魯閣村民強烈指責太魯閣國家公園管理處的「老大」作風；一九九三年四月當地太魯閣族五十餘人完成有關修改國家公園法請願書的簽署活動，五月太魯閣族人赴立法院召開公聽會，要求修改國家公園法及開放國家公園內的狩獵權給當地原住民 (彭琳淞, 1993a)；一九

九四年十月太魯閣族一千餘人聯合前往太魯閣國家公園管理處以「反壓迫、爭生存、還我土地」為訴求進行抗爭，要求狩獵權與採玫瑰石權。

(3)雪霸國家公園

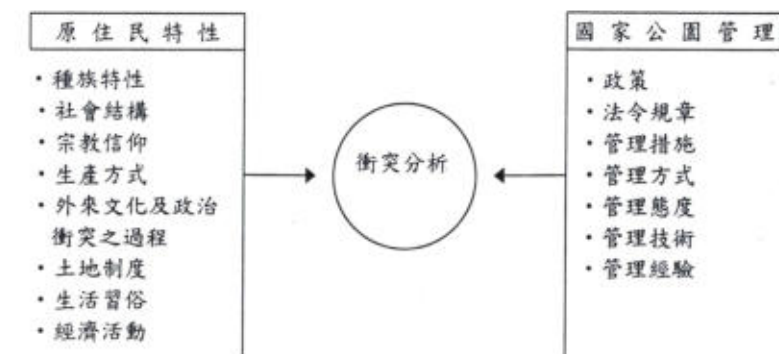
雪霸國家公園成立於一九九二年，正值國家公園與原住民衝突的高潮期，為避免相同困擾事件的再發生，雪霸國家公園在籌備時就將原住民聚落劃出範圍外，國家公園管理當局以為此舉即能高枕。再度不幸地，一九九一年十月鄰近的泰雅族人組成委員會強烈反對設立雪霸國家公園，他們認為雪霸國家公園的範圍根本就是傳統泰雅族活動的空間，而大霸尖山更是泰雅族人的聖山，國家公園的設立將嚴重影響使用生活空間與進行傳統活動的權益，亦侵犯族人的神聖意識 (彭琳淞, 1993c)。即使雪霸國家公園在規劃期間即慮及原住民的問題，成立後衝突仍然存在。

國家公園的設立雖然帶給境內及鄰近原住民來自遊客的收入及在國家公園內的工作機會，但也帶來社會、心理、文化及經濟面..等負面的衝擊。再加上國家公園法、野生動物保育法..等對原住民生活上直接的限制與國家公園管理單位的認知偏差、技術不足、方式不當、態度不良等，使得國家公園管理當局與當地原住民間的負面關係一直沒有改善。

為何美國國家公園署在一九七〇-八〇年代當印地安人開始正式並積極爭取其原有的土地及相關權利後，才正視並檢驗其與原住民關係的種種課題呢？其因素頗值得探討，但這是美國的問題，對我們不重要，重要的是台灣和其他剛好在一九八〇年代左右發展國家公園的開發中國家們一樣，學到的盡是美國國家公園署對原住印地安人的舊態度和舊作法 (宋秉明, 1997)。

(二) 台灣原住民與國家公園的衝突分析

台灣原住民與國家公園之間的衝突頗為複雜，現實環境中的每個層面都有可能是此類衝突的來源，更何況這種衝突，其實就是原住民族群與和漢族群間衝突的延伸的一種 (紀駿傑、王俊秀, 1995)。探索台灣國家公園與原住民之間衝突的根源，可從“原住民”及“國家公園”兩個基本層面切入。前者為原住民的部份，包括種族特性、社會結構、宗教信仰、生產方式、外來文化及政治衝突之過程、土地制度、生活習俗、經濟活動等。後者則為國家公園的經營管理，應從原住民政策、國家公園相關法令及規章、管理措施、管理方式、管理態度及管理專業與經驗等各角度來探索引起衝突的原因，爾後才能對症下藥研擬解決之道，圖一為衝突根源分析之架構圖：



圖一、國家公園及原住民衝突根源分析之架構圖



綜合而言，此類衝突的根源可從五個層面來探討 (宋秉明，1995)：

### 1. 政策理念與制定

此是指政府對多元文化及異族相處的做法和態度方面。四十年來，政府治理原住民大致是朝山地平民化 (許木柱，1992) 和文化合一的理念而制定原住民政策的，這樣的理念和態度，是否建立於與原住民之共識的基礎上？若否，則其公平性、客觀性，乃至文化包容性等就有存疑了。這種潛在因素極可能導至各種制度及政策 (包括社會、經濟、教育、土地利用及其他) 等之不合理或不公平，亦可能使各類級的政府單位的施政措施和公務員的態度走偏。這是國家公園政策的先天和外部環境。

### 2. 制度設計與法律規章

引進國家公園這觀念時，並未對本土環境的條件與體質而做適宜的調整與修正，在承襲美國經驗的同時，也引進了諸多的陌生與差異。在規章制度的初期，亦缺乏原住民之參與，乃至制度形成時，彼此認知差距迥異。國家公園法中竟無出現與原住民直接相關的文字與內涵，即為佐證；而其中在文化層面上，僅提及「史蹟」類，缺少「活的文化」，自然也就忽視了住在地的原住民的生活及其權益。法令是整個經營管理上的根本，直接影響管理單位運作的依據，國家公園的經營管理主要是基於國家公園法 (一九七二年公布) 及國家公園法施行細則，而與國家公園經營管理上密切相關的法令則包括發展觀光條例 (一九八〇年修正)、文化資產保存法 (一九八二年公布)、森林法 (一九八五年修正)、山坡地保育利用條例 (一九八六年修正)、國家公園或風景特定區內森林區域經營配合辦法 (一九九〇年公布)、山胞保留地開發管理辦法 (一九九〇年公布)、野生動物保育法 (一九九四年修正) 等；與國家公園經營管理上間接相關的法令更有區域計畫法 (一九七四年公布)、礦業法 (一九七八年修正) 及環境保護類法令及其他等不勝枚舉。由此可見，台灣國家公園的經營管理在法的層面上是相當複雜的 (Sung, 1990)。

Sung (1990) 曾提到與國家公園經營管理相關的法令主要有三大缺失：不足、重複及衝突。法的不足是指未能包含所有國家公園經營管理上的各個層面與問題，常有碰到狀況卻無法源依據以尋求解決管道的情況發生，而管理當局並未適宜地考量及尊重原住民的文化及生活習慣，卻只從漢人的角度及西方的保育觀念訂定法令以為規範。由於相關法令眾多，本文僅舉最相關的國家公園法，分析其與原住民問題相關的條文，並做說明：

#### 國家公園法

第一條：為保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究，特制訂本法。

說明：在此國家公園設置的目的之條文中，於文化層面只提到保護「史蹟」，在第六、八條內亦僅提「史前遺蹟」、「史後遺蹟」或「有價值的歷史古蹟」，並未考慮到任何有關原住民的傳統文化及現今生活等活的文化。這點可推論制訂此法時並不重視原住民及其文化。

第十三條：國家公園區域內禁止--  
一、焚毀草木或引火整地。

- 二、狩獵動物或捕捉魚類。
- 三、污染水質或空氣。
- 四、採折花木。
- 五、於樹木、岩石及標示牌加刻文字或圖形。
- 六、任意拋棄果皮、紙屑或其他污物。
- 七、將車輛開進規定以外的地區。
- 八、其他經國家公園主管機關禁止之行爲。

說明：先前已提到原住民的傳統文化，其耕作多採火田燒墾，狩獵及對自然資源的利用，故國家公園法第十三條，常常引起很大的爭議，例如：

1. 火田燒墾方面：在過去由於土地使用密度較低，土地使用類型多為農耕，又山坡地以火耕的方式最為節省人力，故許多原住民習以火田燒墾來耕作，但卻可能因不慎而引起森林火災。現今由於森林資源的有限及保護野生動植物的棲地的前提下，實有必要有所制約。另外雖燒墾後或許能形成邊緣效應而增加野生動物的覓食機會或能增加生態多樣性，但亦不宜在無生態規畫和難控制下隨意行之。這方面應多加溝通、輔導、教育並協助其發展替代方式。
2. 禁止狩獵或捕捉魚類方面：原住民族的生活及文化與狩獵活動是密不可分的，從成年儀式、祭典到長者對年輕人文化的傳承、體力訓練等，因此全然地禁止原住民傳統的狩獵活動在文化層面會有很大的影響，也因此常常造成國家公園管理單位及其執法人員與原住民之間的衝突。若從維護文化多樣性及尊重異文化的角度出發，此部分應予以重新思考與本土化的規畫。上述均不應僅一味消極的禁止與處罰，尤其在短期內。

第十四條：一般管制區或遊憩區內，經國家公園管理處之許可，得以--

- 一、公私建築物或道路、橋樑之建設或拆除。
- 二、水面、水道之填塞、改道或擴展。
- 三、礦物或土石之勘探。
- 四、土地之開墾或變更使用。
- 五、垂釣魚類或放牧牲畜。
- 六、纜車等機械化運輸設備之興建。
- 七、溫泉水源之利用。
- 八、廣告、招牌或其他類似物之設置。
- 九、原有工廠之設備需要擴充或增加或變更使用者。
- 十、其他須經主管機關許可事項。

說明：居住於國家公園內一般管制區或遊憩區境內的原住民若有上述需求就必須依法定程序得到國家公園管理處的許可後才能有所變更。此條款明載土地利用形式及地上物不得擅自改變，建築物大小、高度、形狀等亦加以限制，使得原住民生活處處受限。另外，若有有被原住民視為禁忌之處者，應不宜開發或築路，除非獲其同意。

由於目前訂定國家公園經營管理的相關法令者多是漢人，在有關原住民方面的問題往往不能客觀地從異文化的角度作思考，加上立法過程中缺乏原住民參與的管道，於是立法者與原住民間文化及意識上的差異無法溝通，乃造成法令之不適性。



### 3. 經濟衝擊

對經濟發展而言，國家公園法是限制屬性的，一旦據法實行，住在地居民立即面臨種種限制，例如：不得再採用資源、不得隨意變動土地上的作物及地貌，亦不得擅自改變地上建物之原貌。以太魯閣國家公園為例，當地原住民在尚未成立國家公園前及撿拾玫瑰石、採集植物、捕獵動物，在其保留地上用其慣用的耕作方式自由生活，其生計與生活幾乎全仰賴著當地的自然資源與土地。然而，這些行為與活動在國家公園成立後立即受到禁止或限制。

持平而論，上述當地原住民的行為確實違反國家公園設定的精神，若程度過鉅亦將對當地自然生態環境造成破壞，但禁止或限制後對當地原住民生活經濟之衝擊亦是事實。無論是基於自然生態保護、或政策推行順暢、或種族文化延續、或人道主義、或社會正義，具有政治權力與資源的一方皆應發展一套適用的改善經濟辦法來輔導當地原住民的生活生計。否則，再好的法令一旦與人民追求經濟利益之道相左，終難平順推行且衝突永存。

### 4. 管理技術與態度

在態度上，如第一點中所延續，國家公園管理單位對待原住民的態度似有種族歧視之現象或潛意識，再加上政府一貫的由上而下的政策與作風，常常是引起原住民諸多抱怨與不滿的根源之一。在自然資源利用方面，一般而言，國內的立法甚嚴，然而執法卻從寬。例如在野生動物保育法之前，相關的法律中幾乎是呈現全面禁獵，但事實上也幾乎是全面狩獵，其他方面亦均可輕易舉證之。相較於其他自然資源管理政府機構，國家公園單位因年輕故較無包袱，而機構人員無論在年齡、學歷、活力與處事原則上均迥異於其他單位。這樣的現象所呈現出的結果大致是：辦事效率高、原則清楚、執法嚴格。人民長期在法律與現實生活脫節的習慣中，一旦遇上執法甚嚴且原則不變的國家公園管理單位，當然不但適應不良且衝突四起。再加上管理單位與原住民之間缺乏溝通管道且溝通技巧又不足，尤其是執法的國家公園警察無論在專業素質或執法態度上均有極大的改善空間的情形下，似乎更加劇其彼此之衝突。

### 5. 文化衝擊

台灣在一九八〇年代初開始建構國家公園藍圖的一群先驅者的保育觀與保育對象，大致上較偏重在自然資源與生態環境的面向。這些先驅者隨著國家公園在各地的相繼成立而散佈至各地，其視野、哲學觀、價值觀、與專業操作直接或間接地影響後來的管理人員，而塑造了今日台灣國家公園重自然輕文化的特質。在此所謂的輕文化並非指量的層面，而是指較忽視其根源、內涵、變遷、影響與衝擊、與文化交碰時的詮釋。

基本上，台灣國家公園現址的人文背景是不同於地廣人稀的北美地區的國家公園的，就算是北美的白人在不到兩百年前當發現西部蘊藏豐富的自然景觀驚為天境而啓蒙保育，進且創建國家公園時，印地安人早已在那生活多時了。玉山、太魯閣、及雪霸國家公園在設置前，原住民已在當地活動頻繁，畢竟那是其數百年來的生活領域，其生活與文化早已與當地自然資源和環境緊密結合。國家公園一旦成立，而當局又在十分瞭解當地原住民的價值觀、個性、行為、才智、生活習性、文化空間且缺乏民間參與的情形下所制訂出的諸多保育法令、政策與措施，當然對原住民

的生活與文化造成衝擊，例如：具有學習、社會、宗教及生活習慣等意義的狩獵活動的被禁止與限制；傳統祭典活動之進行亦不若往昔之自主與便利等。大體上，目前國家公園在面對原住民文化時，無論在認知、瞭解、保存、傳承及解說上均有極大的修正空間。這樣的情況，對許多原住民的意識而言，就可能延伸到「被尊重與否」的層面。

其實，上述各種原因及潛因，又可能相互交織乃至生成另類根源或加成效應。唯有透視各層問題及現象，才有可能找出良性互動之方向。

### (三) 一九七〇年後美國國家公園署與印地安人的互動經驗

前文已述，美國國家公園署在一九七〇年代當印地安人開始正式並積極爭取其原有的土地及相關權利後，才在一九八〇年代初正視並檢驗其與原住民關係的課題。本節先闡述一個重要的案例，再探討這課題被美國國家公園署正式納入經營管理範疇的過程。

#### 1. 美國 Badlands 國家公園與 Oglala Sioux 族合作的案例

四百年前白人與印地安人第一次的接觸就是「土地爭奪」，土地為一切之本，於是紛爭不斷。然而也有一些相互合作的案例，這一節就是討論美國國家公園署與 Oglala Sioux 族人合作的情形，地點是在美國北部南達克達州的 Badlands 國家公園。

一九七六年時，美國政府將位於 Badlands National Monument (現已改為 National Park) 的一處空軍射擊場及土地所有權歸還給當地的 Oglala Sioux 族人。但要求族人必須與國家公園署簽訂協議書，共同管理這塊土地。

協議書中，Oglala Sioux 族人同意將土地管理權交給國家公園署作為公共遊憩發展之用，雙方應恪守協議，否則權利和協議將停止。協議的內容頗為廣泛，大致可分為七類，分別如下：

#### (1) 資源管理類

- ① 僅當地的族人有狩獵權，但必須遵守相關規定。
- ② 管理單位得引進特殊物種，如美洲野牛及麋鹿。
- ③ 任何過多的動物得給予族人養於區外。
- ④ 族人應朝不在園區內放牧的方向去研究。
- ⑤ 為保護區內原生種，雙方得據一九七三年頒佈的 the Endangered Species Act 進行野生動物和土地使用的控制和管理。
- ⑥ 管理單位應體認及尊重族人的精神和宗教信仰，族人可自由進出經由雙方指定的區域，並可於其中從事宗教行為和活動。除非獲得族人同意，管理單位不得於此類區域內從事開發。

#### (2) 農牧業利用類

- ① 所有於園區內原有的放牧及農業活動，均可維持既有的形式和規模，但必須遵守約定不得擴增。

#### (3) 地發展類

- ① 管理單位得協助族人控制鄰近土地儘量不被大眾做不合宜的利用。當然這種協助是在管理單位的權限、人力及經費的考量下而行的。



## (4)投資事業類

- ①凡區內任何投資事業之經營及相關設施之興建，族人均有優先承接權，但必須於收到書面通知後的六個月內答覆承接意願。
- ②族人有權於區內的公共遊憩地點及設施內製作和銷售手工藝品，管理單位亦應鼓勵區內的事業經營者銷售族人自製的手工藝品。
- ③管理單位應與族人共同致力於資金及相關資訊之獲得，以助族人在園區內從事經營事業。

## (5)人員晉用類

- ①管理單位及族人應共同朝著族人能擔任管理單位的任何職位之目標而努力。為達成此目標，國家公園應鼓勵及協助族人接受訓練及進修以符合資格。
- ②在一般行政人員錄用的名額中，具有足夠能力的族人應具有優先被錄用權。
- ③雙方應合作發展環境解說並聘用族人為解說員，以符合部落特色的解說。

## (6)通行及通行費類

- ①族人得以免費自由進出園區。
- ②族人得路經園區運送牲畜及民生用品，但若可能危及大眾安全或干擾遊憩活動時，則可經雙方約定後更改時間或路線等。
- ③假如允許雙重收費，則將收取「園區進入費」及「部落收取費」分別由雙方取得，但若無法雙重收費或管理單位不收費的話，則由管理單位代收「部落收取費」。
- ④「部落收取費」必須交付給 Oglala Sioux Parks Board, Inc. 管理及使用，該組織需與國家公園管理單位諮商後，提出年度預算計劃，明列各種活動及收支以便審查及公聽說明。

## (7)綜合類

- ①雙方應共同研擬一種訓練課程，以助雙方瞭解此協議書之內容，並增進國家公園管理人員之技術與族人的就業機會。
- ②雙方代表至少每年開會兩次以檢討雙方協議之目標及內容。

雖然這份協議書的內容並未托出整體經營管理的架構，思考點也未必成熟，且個案性很高，並不一定適於其他案例，但這種雙方協議的方式及共同合作的精神確實可供其他具類似客觀條件的國家公園管理單位及原住民團體所參考。

## 2. 美國國家公園署與印地安人正式互動的過程

在上述案例進行以後，約自一九八〇年代起，美國國家公園署才開始陸續舉辦與原住民議題相關的座談會，各界也都響應此潮流。一九八七年九月二十二日美國國家公園署終於出版了“原住民事務管理政策”(Native American Relationships Management Policy: Final Management Policy)，而此原住民事務之政策更在一九八八年十二月正式被納入在美國國家公園整體經營管理的政策(National Park Management Policies)中，以下即是一九八七年版的原住民事務管理政策(National American Relationships Management Policy: Final Management Policy)的目錄譯文(Turek, 1990)：

## I 緒論

- A. 基本精神與主旨
- B. 相關法令
- C. 適用對象與範圍

## II 名詞解釋

## III 原住民傳統活動及事務

- A. 宗教信仰及相關活動
- B. 活動範圍及使用資源情況
- C. 自然資源之取用
- D. 傳統的神聖資源
  - a. 界定與保護
  - b. 墳場與祖靈禁地

## IV 規劃、資源管理與運作

- A. 參與及諮詢

## V 研究與解說

- A. 考古及民族學研究
- B. 作為博物館用的收集與陳列
- C. 解說教育

誠如在此政策中“緒論”部份裡的“基本精神與主旨”文中提到國家公園有關的任何計劃、措施和活動都可能實際上或潛在的影響到當地原住民的傳統文化和資源。據此，此政策開宗名義即闡明政策的實行就是要確保下列所述：

- (1) 凡管理單位的任何方案或措施，無論直接或間接接觸或利用到區內資源者，均應以諧和、彈性及整體考量的原則，不得無理蠻橫地干擾原住民的傳統禁地與神聖資源。
- (2) 管理單位應與當地及鄰近原住民建立有效的溝通管道與良好的關係。
- (3) 任何管理決策均需考量是否會影響當地原住民族群的生活與文化。

截至目前為止，美國國家公園與原住民族群間存著各種互動的型式，由於各種型式相關性高，因此幾乎難以具體歸類，但大致上仍可區分為四類，即：

- (1) 國家公園管理單位有意提昇古老原住民文物之價值。如在：Mesa Verde, Casa Grande 及 Chaco Canyon National Parks 即屬之。
- (2) 雙方朝共同管理資源之方向而定，如於 Badlands 和 Grand Canyon National Parks 即屬之。
- (3) 朝制訂雙邊協定並嚴格執行為取向，如在 Glacier 和 Olympic National Parks 即屬之。
- (4) 國家公園管理單位有意促進原住民手工藝的價值及出版原住民相關之歷史文化等書籍，此類遍見於多處。

從美國的經驗，至少可得到以下的啟示：



- (1)即使是政府機構，當與民間共同協商時，亦應站在平等的地位，並以法治作為雙方約束及合作之本。
- (2)互相尊重對方文化的不可侵犯性、禁忌及獨立性。
- (3)相較於區外居民或生活文化與該國家公園的人，當地原住民應享有來自國家公園相關的經濟及工作的優先權。
- (4)保障土地所有權者與土地管理權者應有之權利，前者如：通行權、部落收取費等，後者如：資源管理的方法與方式。
- (5)將原住民課題正式納入國家公園經營管理體系。
- (6)將原住民文化正式納入珍貴資源體系中之一環。

一直到現在，美國國家公園署才知道和原住民部落組織的相處就像和其他一般聯邦政府單位相處一樣的重要，也一樣的困難 (Turek, 1990)。

#### (四) 台灣原住民與國家公園互動的方向

經各種觀點及層面的探討後，發現台灣原住民與國家公園之間的問題確為複雜，實非單一機構或單一方案或短時間所能明顯改善。在此，本文嘗試從彼此之認知與態度、雙方溝通之機制與方法、國家公園的經營目標與範圍、國家公園的經營管理體制與技術、及改善原住民經濟環境等幾個面向提出建議，期能對此課題之改善有所助益。分列如下：

##### 1. 促進彼此之認知與態度方面

- (1)重新教育國家公園管理及決策人員對多元文化及與異族相處的正確且健康的態度，藉此修正其原有的判斷與作法以持平的心態和理念管理相關事務。
- (2)加強環境教育的推行及保育觀念的宣導，正確的環境教育是拉近彼此認知差距的治本之道，然目前國家公園在環境教育的推行無論在精神、內容及方式上均仍有極大的改善空間，許多境內原住民社區的居民至今甚至連國家公園的意義與功能仍為得知，只感受到它帶來的不便與限制。
- (3)國家公園當局應重新深入瞭解並吸收原住民對自然界的知識和對資源利用的哲學觀與方式，此有助於對原住民之崇敬與尊重，而且亦可於資源管理時藉為參考和供環境教育與解說素材之用。

##### 2. 改善雙方溝通之機制與方法方面

- (1)成立國家公園原住民諮詢委員會，或類似的諮詢組織。國家公園當局在規劃及管理的過程中可嘗試釋放出部份的決策與經營空間，讓當地原住民有機會參與決策和經營，藉此建立正式的溝通管道，廣納原住民之參與心情、關心、意見與問題。
- (2)國家公園當局可試驗以勿干預的態度，多參與及協助當地原住民的各種活動與祭典，並助其作整體過程之記錄，如此不但有助於原住民文化的保存，亦可建立與原住民非正式的溝通管道。
- (3)加強國家公園決策與管理人員在溝通的方法與技術上的能力，此當有助於雙方互動之更順暢。

##### 3. 重新界定國家公園的經營目標與範圍方面

- (1)重新釐清國家公園法與經營管理中對文化資源的定位與意義，尤其是原住民文化。除了針對過去的文化資源的關注外，亦應加強對活的及現世的文化的瞭解、研究、記錄與解說。
- (2)重新考量國家公園的地理範圍，將不適當的原住民聚落或保留地考慮劃出，或嘗試做特殊管理。如未能，亦應適時適地公開說明與解釋，以獲得原住民之理解，及表對其尊重之意。

##### 4. 加強國家公園的經營管理體制與技術方面

- (1)重新深入研究已開發國家其國家公園管理當局的經營管理制度，並瞭解其對與此議題相關之問題處理的過程與經驗。例如從其政策之產生、組織之配合及人員之執行，審視是什麼因素使之有效貫達而不過度流於人治。
- (2)調整國家公園管理單位的內部組織，以使此議題之事務有專人專職管理。此除為有效管理之必備外，亦為對近年來相繼成立原住民行政機構之呼應與表重視。

##### 5. 改善國家公園境內及鄰近原住民之經濟環境方面

- (1)訓練或輔導當地原住民的就業知能與技術，以助其提高就業能力及競爭力，並盡可能協助安排或開闢就業機會。
- (2)特別為當地原民闢增國家公園制度外的的工作職位，例如約聘保育員、解說員等，並輔導且給予優先承接國家公園內的投資事業，使當地原住民的部分生計及事業實際與國家公園業務結合。
- (3)協助當地原住民發展和其傳統文化有關的產業，藉助國家公園的推廣與發展帶動其產業經濟之建立與生機，使其不因國家公園的建置而衝擊其生活生計。
- (4)另外在發展當地原住民產業經濟與觀光之同時必須確實瞭解及研究原住民與觀光發展間的關係及其可能遭受的負面衝擊，以減少發展對當地原住民可能造成的負面衝擊。

## 四、結 論

國家公園是保存國家最珍貴的資源，並提供國民休閒遊憩、教育、研究的自然園地。然而國家公園內居住的原住民卻因國家公園之設立而反彈，甚至引發衝突走上街頭。這種現象，至少提供兩個思考方向：其一，國家公園的觀念及做法是否適宜？其二，當地原住民到底受到何種衝擊？程度又如何？如何使國家公園的功能在台灣發揮，同時亦能受到當地原住民的肯定或接受，一直為各方所關切，也是本研究內容的走向。台灣國家公園已發展了十幾年，也從規劃期進入到管理期，建立健康完整的反省機制並全面檢討國家公園的政策及管理，應是目前最要務之一。美國提出國家公園這個名詞，四十年後才建立第一座國家公園，再過四十四年才建立國家公園署。而從一八三二年，Catlin 提出國家公園內應含有原住民文化及其生活，至一九八七年國家



公園原住民政策才正式出爐，其間竟也過了一百五十五年！這給我們的啓示是：現在開始做還不遲！

台灣原住民自覺運動近年來蓬勃發展，在短短數年間原住民的行政組織相繼成立，如行政院原住民委員會、台北市原住民事務委員會等。這些行政組織，勢必將從行政的角度參與原住民相關的重要事務並為原住民爭取應有的權益。然而至少到目前為止，國家公園管理單位對其和原住民的關係和因應之道，仍尚未公佈整體和具體的構想和因應之道，甚至其對原住民的瞭解還僅限於部份人類學者的筆下文字。其實國家公園原住民的課題，重點不在於管理技術和方法，而是族群間相處和異文化交流時彼此的認知與態度。在先天不良的機制的環境下，談改善之道，特別困難。然而在原住民意識日益覺醒之今，若不儘早正視和應對此課題，雙方將更蒙害，而原住民文化所受到的衝擊，恐怕就更難以回復。

### 五、引用文獻

- 內政部營建署，1988。玉山國家公園的人文與史蹟，玉山通訊，第八期，共1頁。
- 內政部營建署，1993。玉山國家公園第一次通盤檢討計畫草案。內政部營建署玉山國家公園管理處，共350頁。
- 內政部營建署，1996。營建政策白皮書。內政部營建署，共353頁。
- 內政部譯，1990a。美國印地安民族政策概況及法案輯要，台北：內政部，共187頁。
- 內政部譯，1990b。加拿大民族政策概況及法案輯要，台北：內政部，共252頁。
- 內政部譯，1993a。紐西蘭毛利人政策概況及法案輯要，台北：內政部，共84頁。
- 太魯閣國家公園管理處，1988。太魯閣國家公園計畫。花蓮：太魯閣國家公園管理處，共337頁。
- 宋秉明、郭煒琪等，1995。玉山國家公園與其原住民之衝突分析，觀光研究學報。1(1): 80-88。
- 宋秉明，1997。從美國國家公園與印地安人的關係論我國國家公園與原住民互動的方向。國家公園經營管理與永續發展研討會，台北：中華民國環境教育學會。
- 瓦歷斯·尤幹，1992。失落的樂園--梅山口的夢，荒野的呼喚，台北：晨星出版。
- 吳定，1988。公共行政論叢，台北：天一圖書公司，共578頁。
- 紀俊傑、王俊秀，1996。環境正義：原住民與國家公園衝突分析，社會學的回顧與展望研討會論文集，257-287頁。
- 陳志梧及鄧宗德，1990。東埔社布農族生活空間的變遷(1945-1990)--一個政治經濟學的考察，台灣社會研究季刊，3(1): 51-93。
- 陳麟，1987。山刀出鞘。人間雜誌，5(19): 102-115。
- 許木柱，1992。山胞輔導措施績效之檢討，台北：行政院研考會，共141頁。
- 達西烏拉彎·畢馬，1992。台灣布農族的生命祭儀，P.14-34。
- 彭琳淞，1993a。國家公園與原住民權益報導--太魯閣國家公園上、中、下篇。自立晚報，7月16.17.18日。
- 彭琳淞，1993b。國家公園與原住民權益報導--玉山國家公園上、中、下篇。自立晚報，7月14.15.16日。

- 彭琳淞，1993c。國家公園與原住民權益報導--雪霸國家公園上、下篇。自立晚報，7月19.21日。
- 黃應貴，1981。東埔社土地制度之演變--一個台灣中部布農族聚落，中央研究院民族研究所集刊，52: 115-149。
- 黃應貴，1989。人的觀念與儀式：東埔社布農人的例子。中央研究院民族研究所集刊，52: 177-213。
- 夷將·拓路兒和拉娃告·賴歌拉克，1992。台灣原住民族的發展史。P30-41。中央研究院民族研究所集刊，52: 177-213。
- 鈴木質原，1991。日人據台前的狀況，台灣蕃人風俗誌。pp.6-10，台灣：武陵出版社。
- 張茂桂，1989。有關國家公園及公園內原住民族文化的維護與發展—政策層次的多國比較，雅美族及雅美文化的維護與發展，劉斌雄等編，pp.213-228。
- National Park Service, 1941. *Glimpses of Our National Park* U.S. Government Printing Office.
- Ranney, Austin, 1982. *Governing: An Introduction to Political Science*. New York: CBS College Publishing.
- Sung, B. M., 1990. *Evaluation and Improvement of Administrative System of National Parks in Taiwan - Approaching the "Park Fragmentation" Problem*. Ph.D. Dissertation, University of Maine, Orono, Maine.
- Turek, M, 1990. *American Indian Tribes and the U.S. National Park Service*. The Native American Fish & Wildlife Society.
- West, Patrick C. and Steven R. Brechin, 1991. "National Parks, Protected Areas, and Resident Peoples: A Comparative Assessment and Integration" In Patrick C. West et al. (eds.) *Resident Peoples and National Parks--Social Dilemmas and Strategies in International Conservation*. Tucson: University of Arizona Press.



## The Strategy for the Impacts on Indigenous Culture from National Parks in Taiwan

Bin-Min Sung<sup>(1)</sup>

(Manuscript received 1 March 1999 ; accepted 15 April 1999)

**ABSTRACT:** Taiwan's indigenous cultures were impacted many times by exotic political powers and cultures in the past hundreds years, the development of national park is one of the issues in current. Many dilemmas and conflicts exist between the island's national park agency and indigene. The purpose of this article is to provide directions for improving their relationships. This article first analyzes the roots of conflicts between the national park agencies and indigenous populations in terms of concept and cognition, legislation and policy, economic living and land, life way and culture, management skills and attitudes. Then, it abstracts the positive and adequate experience of the United States' National Park Service treating the affairs of Native Indians. Finally, this article proposes fourteen suggestions to improve the relationships between national park agency and indigenous people in Taiwan.

**KEYWORDS:** National Park Indigenous Population Issue, National Park Management, Indigenous Culture Impact.

## 台灣高山區上次冰期晚期的雪線線高度探討

楊建夫<sup>(1、4)</sup>、崔之久<sup>(2)</sup>、宋國城<sup>(3)</sup>

(收稿日期：1999年4月14日；接受日期：1999年4月30日)

### 摘 要

台灣高山區冰河遺跡的爭議有正反兩方論點，但無人對台灣高山各種發生冰河條件作全面性的探討。雪線是發生冰河的必要條件，所以第四紀冰期有無雪線發生，對論述台灣高山有無冰河作用，是項重要證據。本研究根據發生雪線的基本自然特性，和台灣現在高山的氣候環境，以及依據花粉所重建的上次冰期古氣候環境，嘗試以雪線年積量與消融量平衡線所在原理的理論雪線模式，推估台灣高山區現在與上次冰期晚期的理論雪線高度。研究結果顯示，台灣高山區現在理論雪線高度在 4314 公尺處，上次冰期晚期雪線則在 3500 ~ 3600 公尺間。

關鍵字：高山、雪線、上次冰期。

### 一、前 言

台灣高山有無上次冰期 (Last Glaciation) 的冰河遺跡，一直是學術界長久爭論的問題。日據時代與大陸從事第四紀冰河研究的學者，對台灣高山在上次冰期發生冰河持肯定的論點。光復後，台灣地形、地質界卻持不同的觀點。詹新甫 (1960) 〈台灣南湖大山冰蝕地形問題商榷〉的論文，反對日本學者冰河說的主張；而徐鐵良 (1990) 〈南湖大山所謂冰川地形之檢討〉的報告，只是一篇支持詹新甫的短論；但也強調南湖大山上、下圈谷的真正成因，還須仰賴進一步的學術探討。

不止是南湖大山有冰河地形的爭議。日據時代鹿野忠雄等學者的考察，許多冰蝕遺跡多在 3300 公尺以上的山區發現，因而認為台灣山地只要高度在 3300 公尺以上高山地帶都應該留有冰河遺跡。依鹿野忠雄 1932、1934、1935 的研究，台灣高山約有 80 個冰斗 (表 1)，其中以雪山山塊最多，共有 35 個，高度多在 3500 公尺以上 (林朝榮，1957)。而南湖大山共有 12 個冰斗，高度也多在 3300 公尺以上。這些冰斗的高度又與雪線高度密切相關，所以依冰斗分布的高度，鹿野忠雄認為上次冰期時雪山的雪線在 3500 公尺，南湖大山稍低也在 3400 公尺附近。

1. 國立台灣大學地理學系，台北市 106 羅斯福路 4 段 1 號。
2. 北京大學地理學研究所，北京市 100871 北京大學逸夫樓。
3. 國立成功大學地球科學系，台南市 70101 大學路 1 號。
4. 通信聯絡員。

1. Institute of Nature Resources, National Dong Hwa University, #1, Sec. 2, Tashei Rd., Shoufeng, Hualien 97401, Taiwan, Republic of China.