



國家森林生態系經營計畫： 建立一致性的過程

◎楊宏志 / 林務局技正

森林是陸域的最大生態系，其內的野生動物保育，觀光遊憩推展，原住民社區發展，地方與交通建設，在在與國家森林生態系的經營有關，為使各計劃能包含各利害關係人的權益，尤其是意見一致性的建構程序，確有必要參採先進國家目前施行的作法，去蕪存菁的整合為我國發展社區林業，或是調合區域內國家公園計畫、風景特定區計畫、區域計畫等用。本文擬按時間序列，以合作(partnership)為基礎，以環境溝通(environmental communication)為手段，分從會議磋商前、磋商中，以及磋商後獲得的一致性結果，分段敘述。



一、美加兩國公眾參與林業的經驗

世界各國林業機關愈來愈重視公眾參與森林經營的工作，無論是從政治、社會、環境等，皆是參與影響的層面。許多已開發國家，甚至部分發展中國家已經開始探討地方社區參與公有土地經營，或與森林管理機關，一起分享決策和執行的權利。換言之，公私合營在森林經營決策和執行上，扮演著非常重要的角色，沒有地方的參與和支持，很難達到森林經營的目的。同時，這種公私合營亦為減少衝突，增加執行成效，改善永續森林生態之一種方法(Henderson and Krahll, 1996)，並且創造地方利益。英國稱此為行動規劃(action planning)，藉由利害關係人、專家、社區民眾的結合，以腦力激盪，創造力的方式，建構共同分享的願景(謝慶達，1996:66)。

美國、加拿大、澳洲等先進國家處理這種環境爭議或衝突問題時，多藉經營計畫來協調相關利害關係人(團體)，

使計畫易於執行。其利用整體經營的概念，考慮整個系統的互動，也注意自然環境與人類系統之連接與合作，並且採取目標取向，將利害關係人所持的立場、觀點，以及追求的利益，加以考量，以期建立廣泛的一致性(Margerum, 1999: 151-166)。

(一) 美國經驗

1960年末期到1970年初期，是美國社會質疑國有林經營的高峰。1973年法院禁止維吉尼亞州西方Mongahela國有林的皆伐作業，此一判決即代表著所有國有林內林木皆伐作業的結束，其也促成國家森林經營法的頒行(the National Forest Management Act (NFMA) of 1976)。該法指出林務署應該建立公眾參與(public involvement)國有林計畫的機制，提供環境保護者參與森林計畫的管道，避免Monongahelas事件再度發生，同樣地該法也提供其他使用者表達關切的管道。

國家森林經營法將國有林計畫中林務署對於地方社區的工作目標，從穩定社區移轉到公眾參與，此一改變亦延伸了其他民眾對於國有林經營的影響及控制。

國家森林經營法中的公眾參與，旨在諮詢公眾意見，甚且是反映直接參與民主制。法令要求林務署將研訂的森林

計畫告知民眾，民眾則被要求回應他們的想法。林務署必須傾聽民眾的意見，並將必要的意見納入計畫和決定中。換言之，建立森林經營的機制仍屬林務署，人民僅在參與提供意見，林務署仍擁有排他的決策權，除非林務署所制定的計畫及行動，遭法院判除不當(Henderson and Krahli, 1996)。

美國科羅拉多州西南方的San Juan國家森林區經營者，即運用該區市民對於資源管理上的社區價值、森林科學和經營知識上的認識，透過相互學習，以獲取社會上的資訊，並傳播森林科學及其法令規定，適時修正San Juan國家森林土地和資源經營計畫（簡稱國家森林計畫），有效反映社區意見，並使計畫易於執行(Wondolleck, 1988:214-216; Tableman, 1990:32-65; Richard and Burns, 1998: 39-43)。

1996年4月起San Juan國家森林管理者，即與鄉村社區協助計畫人員(Rural Community Assistance Program Staff)與大學研究者、促進者(facilitators)組成各學科間的合作團隊，經由參與者認定的議題、表達意見、分享願景和價值，達到一個瞭解對方價值觀、使用方法，經營方式涵蓋生態、經濟、社會和文化的廣泛觀點，尋求解決彼此共同面臨的問題。

本工作從邀請市民參加，開放式的對話，建構潛在選擇項目，一直到選定八項森林經營主題（木材生產、指定的林火、老齡林、遊憩、經營、旅遊經營、野生生物、放牧、水生資源），皆在蒐集基本資料。接著林務署專家利用小型座談會，把參與人員的經驗，藉著相互討論對話，建構問題的價值、信仰和溯源，達成解決途徑。然後分析研究，並將成果併入環境影響敘述草案中，作為第一次（初稿）出版。繼以全森林的尺度來討論個案性問題，並把討論結果送 San Juan 國家森林管理單位，邀請所有農民和參與者討論。

這種強調非正式對話的做法，當可輔助傳統研討計畫問卷涵蓋面之不足，擴展了非正式（場合意見）的投入，創造了新的機會和創制權的參與。達成彼此交換資訊，建立夥伴關係，進而轉變公眾態度（包括地區個人的知識和風土民情）。這種作法將在科學研究、社區需求研究，和一個教育的框架上，建立共同的意識，拉近不同知識間的間隙。

在 San Juan 國家森林計畫修正案過程中，反應了五項相互關聯的準則：

1. 領導能力

結合了個性、能力、技巧和忍受力，相關的領導者合作，即分享權力。為了社區、生態系管理和永續性，林務

署和社區分擔責任。

(1) San Juan 和 Montezuma 郡彼此瞭解對方的需要。林業需要一個經濟發展的行動計畫；郡則需要一個全面的經濟發展計畫，兩者合作方有可能實現。

(2) Montezuma 郡同意接受林務署的建議，探索什麼是可能的合作關係。

2. 建立關係

機關和民眾的合作關係在本計畫實現，並期望將森林計畫、鄉村社區發展和生態系經營的目標疊合。

3. 共同價值

討論對未來的期望狀況和可能經營解決的方法，這些價值包括美景獨享、可及性、規章可鬆綁程度、生態景觀路廊(calving areas)、公民教育等。經由多元面向（生態、社會、文化等）的討論，以期建立共有的經驗，共同分擔解決問題的責任。

4. 分享知識

經由討論（分享學習經驗）建立共有的知識基礎，分享彼此的信仰、立論、想法、願景及感受，建構持續參與的框架。

5. 建構行動

經過合作學習、分享價值和團體會員互動，參與者參與計畫修正過程及其後之執行和監測工作。

（二）加拿大經驗

英屬哥倫比亞(British Columbia)加拿大西南部的一省，首府Victoria，在1979年的森林法(the 1979 Forest Act)已將公眾參與的機制納入。利害關係人、以資源為生的社區、原住民、環保團體、資源經營專業人員和其他公眾一齊研訂的森林政策，例如森林策略法規(Forest Practices Code)，森林更新計畫(the Forest Renewal Plan)。

1992年加拿大政府意識國內外社經發展，森林決策必須做根本的調整(Beckley, 2000)：

1. 決策權的分享

政府和利害關係人共同解決環境管理問題，並在公眾利益上，同意利害關係人的建議，納入他們不同的意見。

2. 尋求一致性

所有團體(包括政府)皆立於平等地位，在磋商價值和利益的原則下，尋求解決問題的方法，而非搖撼根深蒂固的立場。

3. 磋商

促進團體尋求共同的利益，解決彼此之間的歧見，反映出多種的環境價值。

在British Columbia的Vanderhoof地區138萬公頃共有地，交雜著工業區、農業區和觀光旅遊。35位代表著不同利益的利害關係人，例如，水、魚、

藝產、文化、遊憩、旅遊、野生物、農業、採礦、木材生產、公眾進出、保育等等，追求生物多樣性、土壤、水、野生物、景觀、精神、遊憩、木材價值。

經過2年半的磋商，達成了將該區域區劃成五類不同的分區：

1. 聚落分區／農業分區

2. 資源發展強調區(當發展資源的時候，其他資源僅遭受最低影響，主要在採礦、木材收穫)

3. 多元價值強調區(廣闊的資源價值展示地區)

4. 特殊分區(野生動物棲地、景觀、遊憩機會)

5. 建議性保護地區(維護鮭魚棲地、鹿、麝鹿、馴鹿棲地、文化藝產價值、大灰熊範圍、代表性生態系、景觀和遊憩價值、自然野域、未開發地的旅遊機會)

以上分區尚可針對各分區的計畫目標，進行次一階段的細分，解決資源使用上的衝突問題，減緩土地使用改變經濟和社會上的影響。

(三) 美加兩國經驗的省思

從美加兩國林業經營的實例中可以發現，林業經營受全球化的影響，某些法令及政策必需做適度調整，而民主化、地方分權的雙層拉扯下，正顯示著公眾參與公共事物的企圖。因此，林業

機關的傾聽公眾建議、諮詢公眾意見、建立合作機制、權力責任分擔、增進相互信任、減少政策衝突，以達政府施政合理性及正當性等等，皆是森林經營努力適應環境，因應社會需求的轉變。

二、建立一致性的過程

由於缺乏資金、技術、土地所有權或管轄權，導致一個人或多個人或團體無法獨自處理問題或需求，如果能把以上的資源，做有效的合夥聯營，將可積極地處理這些問題，此即表示「合作」，透過團體的成員和／或組織，在地方層級合作處理土地使用自然資源或環境議題。通常這些人或組織是以對手的立場，不經常在一起工作。

建立一致性，係指團體中每位參與者，表示意見同意上的一致性，或指利益團體的代表，表示意見一致同意(moote,1995)。建立共識的程序一般可以區分為，磋商前、磋商、以及磋商後三個階段(Bacow and Wheeler, 1984: 19-20; Keogh, 1990: 449-465; Landre and Knuth, 1993: 154; Hauser, 1993: 30; Moote, 1995; Henderson and Krahli, 1996; Shindler and Neburka, 1997: 17-19; Margerum, 1999: 156)。

美國將此廣泛用在瀕危生物、集水區經營評議會、森林計畫上訴

(appeal)、採礦問題、牧場使用(grazing)、河口(入海口)計畫、商業漁類(Bingham, 2000)。建立共識、磋商、合作、合作問題解決皆是可以相互使用的字眼。

(一) 磋商前

1. 倡導：某些人開始倡導利用合作方式(建立共識)，解決爭議問題的可行性。如果利害關係人不願磋商，則嘗試尋求一個各方皆信賴的局外人(當主持人)提出這樣的建議。

2. 評估：評估解決爭議問題的可行性。衝突評估，係在協助分析指認爭議問題的情況，受影響利益所遭遇的障礙和處理衝突的適宜形式。評估項目有：

(1)環境(問題情況)適合進行爭議解決(組織支持程度)?(評估衝突的原因，授權程度，權力分享程度，決策權的分配，獲取的利益和認定與議題有關的問題方向，衝突結果造成整體和個別的影響)。

(2)關鍵性參與者確認了嗎?他們瞭解整個爭議解決過程嗎?他們願意並且能與其他團體合作?有合法的發言人、發言人制度嗎?

(3)處理上所需要的資源(人力、財務、基礎資料)。

(4)合理的爭議解決截止時間。

(5)會議次數。

3. 組織：確定會議後勤工作，包括：

(1)建立磋商機制(主辦單位，誰當主席，誰來參與(註1)，哪些團體沒有能力參加，不確定情況的處理)。

(2)磋商方式(會議時間、地點；會議方式，開放或秘密，分組或綜合討論；參加團體人數，小團體磋商較好；技術和工具的引入；以何種知識型態做為意見交換的基礎，學者專家用語或一般大眾用語；會議紀錄及保存)。

(3)商議規則及過程(問題焦點、會議內容及議題界定、清楚有效的溝通協調決策運作過程)。

(4)會議支援(何種資訊應予提供，資訊提供的管道及方式，經費、人事)。

4. 共同事實發現(joint fact-finding)：基於技術的複雜和科學的不確定性，團體間必須瞭解技術資訊背景下的相關爭議，例如，哪些知道？哪些不知道？因此，在進入問題解決之前，由中介者(或團體自行討論)從各方(爭議團體、事件)取得資訊，分析指認相同或相異之處，藉由磋商加強資訊的使用，俾資填補各團體對於資訊使用上之間隙，同時解決不同意的部分。基本上，這類調查報告是屬於非正式的，沒有約束力的。

5. 鼓勵參與：讓事件成形，建立參與與熱誠，確保參與動力。讓所有潛在受影響的團體和個人參與，其方法有：

(1)會議通知。

(2)媒體(宣告即將發生的事件，宣傳活動)。

(3)同僚網路電話通知，私人拜訪鄰居，及那些受過程影響的人。

(4)簡訊、小冊、報紙、廣播和大眾傳播的廣告。

(5)地方學校教育公眾合作的目標和行動。

(6)考慮革新的方法，例如照片、音樂、藝術、舞蹈和戲劇宣導合作。

(二)磋商

6. 方法

(1)會議場所中立處所。

(2)會議有具體明確的會議議程(註2)及開會時間。

(3)面對面直接、互動式誠懇溝通、討論，避免傳統公聽會、座談會上，衍生的台上、台下對立。

(4)參與者皆有座位，可以看到每一個人，人與人間沒有阻礙物。

(5)尋求共同的目標(註3)——利益的達成(滿足)。利害關係人商討追求的是利益而非立場。利益係指爭議團體所持特殊態度下的關懷、需求和價值。利益是多種選擇的、彈性的、可以彼此

滿足的。但是立場則是團體所持特殊面向或解決問題的態度，它是相互排他、彼此對立、不容交易及僵硬的。解決問題的方法是先有問題，然後尋求答案。但是，立場則反過來談，其先有了答案，才來找題目（Bingham, 2000）。

7. 商討

(1) 參與團體具體指出團體的目標，並接受其他團體的詢問。

(2) 讓團體有暫緩判斷和承諾的時間，俾使團體蒐集足夠的資訊和分析討論，產生更多的想法，滿足各方利益，建立共識。

(3) 經由審議篩選評估確認他們真實的立場，並讓每一個參與團體瞭解。

(4) 團體創造了廣泛（多種）選擇方案之後，討論和共同決定（最低限選擇標準、準則、權重、交易方式、門檻、不同組合的選擇，包裹（同意）的形式）哪種方案可以滿足各方利益（最小的反對意見）。

(5) 中立評估亦稱初期中立評估。中介者多半是具有法律、技術的專家，聽到相關衝突團體非正式的意見表達之後，提出他們個人對此案件不具拘束的口述或書面評估意見（或忠告）。中介者藉由當事人口頭報告，來檢閱團體的事實和法律立場，利用深入訪談不同利益代表、影響團體（組織內部或外部）瞭解

他們對於爭議問題的立場、面向、利益和具體建議。中介者將他們蒐集的資料，以忠告或計畫的方式向組織報告，或提出可能或合適的結果範圍，供參與團體參考，協助團體縮小問題的爭議範圍，指認可以達到解決改變的資訊。

(6) 主席（持）人解釋計畫目標、議程和遊戲規則（註4），在沒有任何反對的意見下據以執行。主席宜藉獨立專家從旁提供意見協助活動的進行。

(7) 會議結論清楚記載下來，做為評估以及提供下一階段之參考。

8. 參與人員扮演的角色及所負的責任

(1) 主席（或領導者）責任：

A. 具備溝通，磋商衝突解決（註5）和團體互動的技巧。

B. 清楚界定參與者扮演的角色和權責，鼓勵參與者提出自己的看法和利益。

C. 傾聽並嘗試從所有面向瞭解價值多元，公平處理。

D. 討論過程是開放且保持中立立場，討論項目保持彈性空間。

E. 掌握每一個人需求的敏銳度，控制爭議團體的情緒反應，預防會議破裂。

F. 談話焦點鎖定在單一主題上。

G. 隨時瞭解參與人員對於問題一致



性的反應情形。

H. 監控討論進度，並且定時摘述討論結果。

I. 尊重團體中成員的知識和經驗，瞭解和誇讚每一個人的貢獻。

J. 重覆描述合作的願景和目標。

K. 鼓勵持續參與，慶祝實現。

L. 當需要的時候可以放棄控制。

M. 鼓勵參與者接受責任，分享權力。

(2) 促進者的責任：

促進者在溝通的過程中，協助各方做建設性的對話，澄清問題的觀點，並且鼓勵創造議題，協助解決問題。

A. 維持中立立場（從討論的過程中沒有得利，對於討論的問題沒有任何偏好，所有參與者認為他是中立的）。

B. 控制議程的焦點（會議在已定的議程上準時召開，並且讓參與者皆能瞭

解會議議程，接受前次會議討論和決定事項。同一時間一個想法，圍繞問題的核心，澄清問題）。

C. 使用傾聽技巧（說話時要目視對方。摘述、意譯、澄清參與者的發言（貢獻）及內容。蒐集資料，整理分析，接受不完整的想法，並且詢問未來的發展情形。摘要同意和不同意的部分。提醒發言時間）。

D. 建構溝通的橋樑。

E. 感激、感覺和行為表現（表達正面的情緒反應。察覺參與者的情緒反應）。

F. 以建設性的方式陳述問題（陳述問題，而非解決問題，問題解決宜交由團體解決。協助澄清決策範圍，例如法律上限制）。

G. 建議一個程序或問題解決的方法（協助制訂會議規則和議事步驟）。

H. 摘述和澄清討論（尋找共同利基，分享價值和經驗。感謝和接受不同的意見。詢問其他人的意見（意見回饋））。

I. 避免的行為（判斷和指責別人的想法和價值。爭辯的角色。沒有徵詢參與者之前，即下決定。冗長的評論。）

J. 強調的行為（獎勵，需要的時候介入，防範扮演權力者的角色。創造合適的開會氣氛，維持正向的態度。公平對待，尊敬其他人意見，感情的反應。凝聚各方持續參與的動力。）

(3) 政府人員的責任：

A. 提供資源，尤其是資金、訓練和技術協助。

B. 支持政府人員參與。

C. 協助建立對話溝通機制，促進多種利益。

D. 支持居間制度的發展，鎖定特定地區的革新。

E. 組織學習的課程和參訪。

F. 給政府人員一些自由的行政空間。

G. 提供彈性的磋商結構。

H. 協助其他人執行解決。

(4) 管理者的責任：

A. 處理上，應以誠實、坦率、公平的態度照顧每一個人（克服官僚政治，繁文縟節作風）。

B. 少用術語，萬不得已，亦應予以解釋。

C. 公眾投入（如生態的、經濟的）基本資料的重要性。

D. 清楚、開放的說明公眾參與程序，幫助公眾瞭解參與過程，阻止不真實的期待。

E. 承認科學環境的知識和標準的一項動態的對象。

F. 彈性、動態，願意調整優先次序，適應公眾的作業期程。

G. 解決短期爭議，管理長期衝突。

(5) 參與者的責任：

A. 專注關心的議題，而不在意間接立場的滿足。

B. 發展建設性的議題，個人的需要、期望，而非僅限於反應而已。

C. 主動參與座談會（決策過程、議題投入、每一個人的關心）設計和支持相互接受的方案。

D. 發展相互遵從的遊戲規則。

E. 長期間拼到底的決心，確認自己是團隊的成員。

F. 允許不同團體的參與，指出所有的議題，提供所有團體公平的資訊。

G. 尊重他人，傾聽他人的意見，適應其他人的需要。

H. 瞭解所有資訊與切身有關之特性，不同替選方案的分歧點。

I. 建設性的建議提供有意義的過程，清楚不同的假設情況，考慮新的想法和作法，發展一致性的可能結果。

J. 對合作團隊的機制，承諾提供時間和資源。

9. 進行

(1) 特別注意團體及個人的持續參與，尤其要掌握有沒有新的團體或個人進入這個過程。

(2) 每人皆有發言的機會，發言內容回繞問題的核心。

(3) 每人發言的次數或時間（限制或不限制）。

(4) 傾聽他人發言，否則說的太多，聽的太少。傾聽敘述者的感情、想法、個性、價值和動機，幫助他說出心中想的事，並讓說者瞭解他的感覺。保持敘述者的話題；不清楚時間問題；耐心、不可打斷；身體語言。

(5) 重複的不再說。

(6) 不同的觀點應該正面的回答（建立相互學習的機會）。

(7) 同意是建立在彼此相互瞭解之上。

(8) 不可攻擊（小心用語，不可罵人）。

(9) 除非我們反對，否則會議內外說詞皆應一致。

(10) 不要讓參與的人認為參與是無

效率的，浪費時間而已。

(11) 維持參與（註6）。

(12) 在設法解決的前提下，承諾安排下次開會的時間及地點。

(13) 會議紀錄應提出清楚的摘要報告和結論形成的過程，俾做為約來各方的文書，以及下次會議的基礎。

10. 簽署協議書（同意書）：參與團體必須簽署協議書保存紀錄（註7），保證他們共同一致的看法，俾使認知結果不致產生模稜兩可的情形。

11. 承諾：每一個團體主動執行協議中扮演的角色，並得到其他團體確實執行他們所負責同意部分的保證。團體必須討論和同意這些實質保證的方法。

（三）磋商後

利害關係人達成共識，問題解決，機關採用、執行、評估和次一階段的磋商。

12. 執行：如果政府扮演一個解決問題的角色，則經由磋商達成的協議必須予以考慮，並整合法令、技術、經濟、政治和其他面向，遵守行事。參與團體則從執行協議書的主管機關認可中，取得支持。

13. 公眾決策（註8）：協議書必須被相關機關（解決問題的機關）考慮行事。團體必須決定如何向公眾決策者徵得他們的同意。決策者必須參與協議書

制定的整個過程，或至少被告知。

14. 事後評估：回顧衝突的本質，釐清成功與失敗的解決方式。團體間的溝通和合作，在協議書交付執行之後，仍將持續進行。參與團體必須確定他們持續掌握問題。因此，定期聚會、磋商交換、確認執行結果、定期檢視、評論及修正，預防爭端，仍是重要的溝通和磋商機制。

三、一致性形成的要件

形成一致性的計畫結果，亦需注意下列問題的發展。吾人雖然不能指稱，注意下列問題即可達成計畫的一致性，但是，不注意下列過程，必然遭致解決上的困境。

官僚抵制常是問題難以推動的主要原因，其代表著機關傳統文化，擁抱著全部的決策權，未思人民的需要，而以抗拒的態度，反制這種土地和資源管理的創新作法。它常以法律未予授權，僵化的預算制度，不具彈性的機關使命，政策和行政的阻礙，人員的能力等理由，說明處理問題的難處。

（一）建立一致性成功的因素

（Bingham, 2000）

1. 法律和政策支持或不妨礙公眾參與建立一致性程度（授權程度、權力分享程度、決策權的分配、議程、溝通協

調方式）。

2. 政府部門支持公眾參與，建立一致性的態度及行動。

3. 過程中，所有參與者皆可獲得一些利益（他認定的價值），同時未傷及他現有的名聲及利益。如果所獲得的利益及動機愈高，一致性成功的機會亦愈大。

4. 所有重要的團體及關鍵人物，皆願意參加。

5. 所有團體皆圍繞著問題核心，充分表達自己的觀點和意見，主要利害關係人支持解決問題以及執行結論的程度。

6. 參與者同意過程的結構與目標，包括問題的認定。

7. 沒有一個團體被要求基本價值的妥協。

8. 參與者相互分享資訊或在過程中蒐集資訊（彼此瞭解對方立場：接受其他人不同的看法；認清不同的利益和價值）。

9. 認定和溝通利益，信守著：「進門前，放下所有的武器」，建立互信。

10. 鼓勵形成多種選擇，並由團體討論評估指標。

11. 足夠的磋商時間。

12. 處理上有截止時間（時機成熟了即可解決）。

13. 整個過程是透明的，始終可與其他利益溝通。

14. 所有參與團體有權做承諾，有責去完成。

15. 提供公眾教育和一致性建立的訓練。

（二）一致性失敗的因素

(Moote, 1995)

1. 官僚制度，沒有磋商的空間來解決根本性的價值衝突。

2. 關鍵性的利益無法解決。

3. 不均衡的利益，不相當的權利以及不均衡的合作關係。

4. 不真實的目標及處理期限。

5. 關係交惡，拒絕參與或排除參與。

6. 一些成員對於要求的義務不配合。

四、案例分析：

棲蘭山檜木林區與馬告檜木

國家公園及原住民權益整合案

今(90)年元月三日 總統前往頗具爭議性的宜蘭森林保育處棲蘭山區巡視時，即指出政府一定會創造一個讓原住民、民間保育團體、政府三贏的政策，確保台灣社會經濟與生活環境的永續發展(註9)。此者，充分顯露新政府再三強調的，政府是一體的、休戚與共、夥伴

關係的團隊。

然則，政府為使自然資源有效利用，各部會透過法律的授與，紛紛投入自然資源管理工作。諸如，內政部為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利，特制定「區域計畫法」，藉以擬定區域計畫，管制區域內的土地使用行為。又為保護國家特有之自然風景、野生動物及史蹟，並供國民之育樂及研究，特制定「國家公園法」。根據特殊自然景觀、地形、地物、化石及未經人工培育自然演進生長之野生或孑遺動植物；或是重要之史前遺跡、史後古蹟及其環境，富有教育意義，足以培育國民情操；抑或是具有天賦育樂資源，風景特異，交通便利，足以陶冶國民情性，供遊憩觀賞者等等標準，選定國家公園，研訂國家公園計畫，設立國家公園管理處據以執行。

行政院農業委員會為保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，制定「森林法」。凡林地及其群生竹、木之總稱皆納為管理，並劃分林區管理處經營管理之。又為保育野生動物，維護物種多樣性，與自然生態之平衡，特制定「野生動物保育法」，劃定野生動物重要棲息環境和野生動物保護區，分別加以

表1：人為制度支離自然資源現況表：以森林區域為例

業務的支離

- 行政院農業委員會主管森林經營、野生動物保育、水土保持等。
- 內政部主管區域計畫、地政、國家公園、實政等。
- 經濟部主管水力、水資源、自來水事業等。
- 交通部主管觀光事業、交通運輸、旅館業等。
- 行政院環保署主管環境影響評估、空氣污染、水污染、飲用水等。

區域的割裂

- 行政院農業委員會主管國有林地。
- 行政院退除役官兵輔導委員會主管山地農場、林場。
- 行政院原住民委員會主管原住民保留地。
- 教育部主管大學實驗林。
- 國防部主管國防用地。
- 經濟部主管水利用地。
- 交通部主管交通用地。
- 縣、市政府主管公有林地。



管理。

交通部則為發展觀光事業，宏揚中華文化，敦睦國際友誼，增進國民身心健康，加速國內經濟繁榮，制定「發展觀光條例」，並視實際情形，將重要風景或名勝地區，勘定範圍劃為風景特定區，設置專責機構經營管理。

以上種種機關作為，可以清楚看出，國家在不同時期，面臨不同情況下，常從人的觀點，利用法規典章，以及行政分工的作業方式，將原本屬於整體、循環、相依、複雜、動態的同一塊生態環境，撕裂成片段，指定給不同部會做專責管理，詳見表1：人為制度支離自然資源現況表：以森林區域為例。這種人為制度支離破碎自然環境的做法，

往往導致執

行機關本於官

僚體制（bureaucracy）的使命，注意到的，僅是組織的目標和任務，卻往往輕忽了其他部會的工作方向，產生各部門亟大的競合與衝突。

雖然，「中央法規標準法」針對法規之適用，有特別法優於普通法，以及從新從優原則。但對於「森林法」與「國家公園法」，「森林法」與「發展觀光條例」之競合問題，仍難有效解決（註10）。而需藉由行政院發布的「國家公園或風景特定區內森林區域管理經營配合辦法」會商解決，或請上級機關協調解決，甚至在行政院內設置觀光發展推動小組，由政務委員召集相關機關協商處理自然

資源使用問題。

再者，今年施行的「行政程序法」規定，就同一事件，雖有管轄權的競合，以及爭議的決定事項。但考其意旨，仍偏重以協議的方式政治解決。這種我贏你輸的零和競局，常是造成政府施政效率不彰，國民懷疑公權力的來源之一。

（一）尋求初步的共識

在管轄權複雜的地區，各機關部門不同的工作方向和任務指派，想要求取共識，建立起妥善一致性的執行目標是件困難的事。因此，自然資源管理機關、團體及個人，在處理自然資源爭議前，似應先同意：

1. 自然資源規劃宜從生態的角度為之，而非從人的角度切入。
2. 政府施政皆求國家社會獲利最大，投入成本最小。
3. 追求的過程，以程序正義取代菁英決策；以調適漸進避免零和競局。
4. 科學與技術的分析，是理性解決的可行方法。
5. 政府對原住民及地方社區既有權益應予保障。

（二）建立一致性的作法：

相關計量的整合

1. 爭議機關的上級機關擔任仲裁人的角色。（行政院扮演仲裁人角色，協調行政院農業委員會、內政部、行政院原

住民委員會、行政院退除役官兵輔導委員會等爭議部會。）

2. 各爭議機關、團體指派學者專家，組成爭議處理委員會。仲裁人擔任委員會主席。

（1）建立公開、透明、相互信賴的處理機制，符合程序正義原則。

（2）各利害關係人皆自願參與這種爭議處理機制，並且同意處理的過程及其結果。

3. 當爭議機關、團體指派的學者專家，無法包容處理爭議事件所有的議題時，仲裁人有權予以增派。（仲裁人可藉徵詢、公眾會議、公眾評論、宣告中，獲得正當、充分的代表性委員。）

4. 過程中，仲裁人宜引入調處人、協調人、促進者，協助爭議處理之進行。

（1）建立有效的行政運作機制。

（2）仲裁人有教導爭議團體（個人）解決爭議問題的義務。

5. 由爭議處理委員會研定處理爭議事件的商議規則。

（1）商議規則必須是清楚、明確的運作程序。

（2）委員會建立決策上合作的機制。

（3）減少人力及資源浪費，降低衝突和不確定性。

6. 各爭議機關、團體（或個人）在處

理爭議事件的商議規則架構下，研提有利的自然資源經營計畫（包含自然環境、社會經濟和法令制度等層面）提爭議處理委員會報告。（例如行政院農業委員會林業試驗所提之「棲蘭山森林生態系永續經營示範區設置計畫」，內政部刻正研提之「馬告檜木國家公園計畫」。）

7. 爭議處理委員會依據處理爭議事件的商議規則，反覆審慎的檢討各爭議機關、團體（或個人）所提的自然資源經營計畫。爭議團體並接受備詢。

(1) 信任理性解決。

(2) 確立計畫內容，在科學及技術上的合理性、必要性及迫切性。

(3) 達成計畫目標的機會成本、管理成本及交易成本。

(4) 增進機關、團體彼此間之信賴及合作程度，建立建設性的對話與溝通管道。

(5) 彼此瞭解對方立場，接受其他人不同的看法，認清不同的利益和價值。

(6) 經由審議篩選評估，確認計畫真實的價值。

8. 爭議處理委員會隨時與科學技術人員商議，尋求諮詢意見。

9. 爭議處理委員會將通過檢驗的自然資源經營計畫，重新予以檢討，並將各自然資源經營計畫中，相互衝突的部

分，予以調合。（委員會可將原本屬於孤立的自然資源經營目標，予以整合在一個大尺度下，達成區域的願景。）

10. 整合完成的自然資源經營計畫以共同簽署的方式，確定各機關、環保單位一致性的看法，各爭議團體執行審議通過的自然資源經營計畫，並在一定期間內，提出計畫執行成效評鑑。

(1) 執行的機關轉變成與外界通力合作的組織，確實執行他們所負責執行的部分。

(2) 建立環境監測、成效評估機制，定期檢視、修正。

五、結論

自然資源經營合作的夥伴機制，即藉相關計畫的整合過程，使各機關或利害關係人（團體）能在公開、透明的遊戲規則內，充分討論、溝通、瞭解其他人的看法，認清機關追求的目標及價值，並在理性決策的前提下，以夥伴合作的模式，把眾多計畫的目標朝向一致性的方向發展；棲蘭山爭議案若能透過計畫一致性的處理機制，將各種利益以及不同觀點，有效規範在計畫書內，則不啻滿足了不同團體及個人對於資源有效利用的需求，且使嗣後的計畫在執行上有一明確具體，目標一致的方向，利於進行。



備註：

註1 誰來參與，或稱主辦單位應邀請誰來參加？係指除了有興趣參與者，和從參與中獲得利益的人而外，計畫範圍或事件發生直接或間接受影響者。例如，利害關係土地所有者、土地管理機關、區域內潛在管理者、經營決策事件受影響者、區域計畫委員會、地方政府、非政府組織、原住民部落、環境利用團體、地方社區組織、市民團體、社區領袖、商會、市民代表、學會、農企業、工業、專業組織、個人。

註2 議程

1. 自我介紹建立彼此互信和團隊精神
2. 回顧計畫過程目標和會議目的，會議規則（每次會議皆要揭示前次會議的共識及計畫目標，並且張貼告示）。
3. 建立一個同意的程序。限定在一段時間內，希望每一個人提出他們對於議程的願景（檢討）。
4. 回顧會議過程，參與者和促進者的角色和功能皆應恰如其分。
5. 議程討論，按照會議中心議題和計畫過程討論。
6. 記錄，包括每一個人發言內容的正確紀要。

7. 團體同意。

8. 會議結束前摘要會議最重要部分，做為下次開會承接之用。

9. 追蹤在二次會議間，寄出會議紀錄，並要求回覆意見。

註3 尋求共同的目標，即在建立共同的願景(collective vision)。

共同的願景為合作團體根本的目的，這個目的係由所有參與團體(或個人)合作參與形成。其焦點即為終點。建立的程序：

1. 懇請所有參與團體提出他們的想法，並且詢問它們的問題、事件和需求。
2. 指認共同的動機、利益以及參與團體的互信。
3. 討論所有想法，排定替選方案的先後次序。
4. 共同選定精確的最後方案，這是給參與團體重要的一致性願景。

發展願景需要考慮到：

1. 社會和經濟的永續性
維護環境的目的，不能獨立在社會需求之外，地方經濟的穩定，地方價值，傳統資源使用情形等，亦應一併考量。
2. 地方投入
地方社區和居民，必須全數投入在問題的認定上，地方的投入是事件成功的必備要件。

3. 事件涵蓋層面

無論是引起爭議的或者是過分簡化的，皆應建立。尤應避免僅聽到有意見的聲音，而忽略了未出聲的意見。

註4 遊戲規則，亦即為合作團體的倫理守

則，其在於促進溝通，建立共識。因此，參與人員認可且同意的運作規則有其必要。

1. 議程正當、開放。（討論方式、結構。與其他團體的關係。決策期限。決策規劃。會議、決策和產生的時間點。不接受的行為。）

2. 尊重其他人的觀點和利益（不可輕視他人話語）。

3. 傾聽他人的意見，尤其是那些反對的。

4. 避免單方交談，資料一方呈現。資料呈現是開放的（提供任何人）。

5. 不可有錯誤的期望。

6. 致力於計畫的合作成功。

7. 做所說的。

8. 出席和參與會議規則。

9. 工作分配。責任委託。

10. 建設性的回饋。

11. 面對其他團體和個人的團體職權。

12. 預期的貢獻。

註5 衝突即是人們感覺他的需求、意識、權益、權力、價值等被攻擊或被忽略。發生衝突當會揭露問題的困境，提供革新，知覺和選擇機會，打破停滯僵局。衝突期間也是合作最成長的時段。

註6 維持參與，即利用動機、誘因維繫參與者的參與熱誠，防範參與耗竭，其方法有：

1. 慶祝正向的改變。

2. 正向的表揚和回饋。

3. 維持一個穩定的結構，保證參與是可以完成一些事情的。

4. 建立可以誇耀的地方。

5. 合作的利益足以抵銷任何自治權的喪失。

6. 清楚的目標，和指認出來的利益。

7. 重複強調成功。

8. 計畫社會活動，提供餐點。

註7 紀錄保存，保存會議紀錄以非正式的機制，建立廣泛的合作模式，俾使參與者遵守合作的規範、目標、目的、與決策。新的參與者依據會議紀錄（包括地圖）很容易取得重要的合作資訊，進入狀況。

註8 決策，何者為合作決策的法律基礎？決策的範圍？（法律上的限制、授權範圍、決策機制。）假定每位參與者，在任一決策上皆有投票的權利，為求一致性的結果，合作團體的人數宜限在15人以內，避免影響決策的時間。同時政府代表必須獲得授權，以期及時下決定。新參與者必須連續參加4次以上會議後，才有權參與決定。連續2次以上未參加會議的團體或個人即喪失投票權利。投票時，採秘密投票，避免少數人意見受到脅迫。

註9 參閱台灣新聞報，九十年四月一日，第1版。

註10 缺乏具法令位階之「公害糾紛處理法」、「勞資爭議處理法」。參閱林山田，（1989），國家公園區域內國家公園法與其他相關法律競合適用之研究，陽明山國家公園管理處。

參考文獻（請逕洽作者）

