

行政院國科會永續會專題研究成果報告

台灣國家公園的設立與政策：

在永續發展的理念下以太魯閣國家公園為個案研究 (II)

計畫主持人：曾華璧

研究助理：簡思惟、劉慧蘭
陳榮聲、張小雅
余家哲

計畫編號：NSC 89-2621-Z-009-005

執行期限：89年8月1日至90年7月31日

執行機構：國立交通大學

單位名稱：通識教育中心

台灣國家公園的設立與政策：

在永續發展的理念下以太魯閣國家公園為個案研究（II）

目錄

成果報告(NSC89-2621-Z-009-005)

太魯閣國家公園位置圖

太魯閣國家公園區域圖

會議論文：

〈國家公園的設立與意義：台灣的個案研究〉

2001年海峽兩岸「人·水·環境·發展」研討會論文，
中國大陸浙江省淳安縣千島湖，9月15-18日。

附錄

太魯閣國家公園簡史：礦業與水利開發議題
(1980-2000)

執行單位：國立交通大學通識教育中心 計畫編號：NSC 89-2621-Z-009-005

計畫主持人：曾華璧

研究人員（兼任助理）：簡思惟、劉慧蘭、陳榮聲、張小雅、余家哲

聯絡方式：新竹市大學路 1001 號 交大通識教育中心

E-mail: hptseng@cc.nctu.edu.tw

中文摘要

本計畫以「永續發展」為基本理念，藉由「國家公園制度」在太魯閣地區的實施為研究個案，探討該制度對現代花蓮地區環境保護的影響，並做為評估台灣國家公園設立的政策與意義。

本研究由兩個層面探討太魯閣國家公園和台灣自然資源保育的關係。一是「經濟開發議題」：自 1980 年代以來，崇德工業區的開闢（1982-1986）、立霧溪水力發電計畫的工程建設（1985-1986）、礦產的開採等案，都因受到國家公園的規範而中止。本計畫著重在對礦產開採議題的討論。二是「原住民議題」：太魯閣國家公園設立之後，該地區的原住民曾經發動「還我土地運動」，抗議國家公園制度對其既有權益的侵犯；近期以來，太管處則以「尊重原住民的山林智慧」為政策目標。

整體而論，國家公園制度對於花蓮地區的景觀維護，產生了具體與正面的保育功能，有益於該地區的環境生態。但是在永續發展的理念下，政府仍應以「生態發展」為優先，一方面不宜放鬆了對自然資源保育的保護，政策上也須要有一致性，對各種開發工程的管制政策，不宜前後矛盾；亦不應為了規避抗爭的紛擾，而採取退縮與放任的政策。此外，改善窮苦群眾的生存問題，也是永續發展追求的目標，故對待台灣弱勢族群的原住民，政府有責任維護並保障其文化和生活；然而原住民的傳統文化也必須符合現時代的新環境典範，如此方能達到維護跨時代環境正義的最高目的。

關鍵詞

太魯閣、國家公園、永續發展、環境政策

執行單位：國立交通大學通識教育中心 計畫編號：NSC 89-2621-Z-009-005

計畫主持人：曾華璧

研究人員（兼任助理）：簡思惟、劉慧蘭、陳榮聲、張小雅、余家哲

聯絡方式：新竹市大學路 1001 號 交大通識教育中心

E-mail: hptseng@cc.nctu.edu.tw

題目：

台灣國家公園的設立與政策：

在永續發展的理念下以太魯閣國家公園為個案研究

一、研究的緣由和目的

（一）研究太魯閣國家公園史的意義

「國家公園」是以保障自然資源為目的，本研究希望透過這個制度的運作，探討台灣設置國家公園的理念、目的、及其和環境保護的關係與影響。本年度以東台灣的太魯閣國家公園為個案，試圖論述該制度對整體環境保育的意義和相關的爭議。

十九世紀末期，美國在向西部開拓的過程中，由一群關懷環境變遷的知識份子，在新的理念驅使之下，請求國家新設了一項政策，亦即將具有特殊景觀的區域，規劃成「國家公園」，限制人類在其內進行不利生態環境的各項開發行為，而其目的就是以景觀和自然資源的保育為最高目標。這項政策，為美國創立了世界第一座國家公園——即座落在美國中西部的、以火山型地質景觀為特性的「黃石國家公園」(Yellowstone National Park)，其設立的時間是 1872 年。這項設置工作，也同時開展了人類史上以政治力保護環境的一個里程。至今，「國家公園」已然成為一個通俗的名詞，中產階級以上的社群，皆以它做為個人生活中，能夠親近大自然、接觸大自然的一種媒介。它也是世界環境保護史上，以「維護自然景觀和資源」為要的一種保育制度。

當「永續發展」(sustainable development) 在 1980 年代開始成為現代的環保理念，並且在 1992 年里約召開的「地球高峰會」上，獲得國際社會的共同確認之後，如何檢驗各國的環保成效，或者說應該在政策上，確立何種方向，方能達成目標，自然深受關切。身為一位環境史的研究者，我認為：「國家公園」理應成為探討生態永續發展的一項指標，因為從定義上來說，它是以嚴格的規範，保障具

有特殊的地理、地質和生態系統的制度，也限制人類的不當開發行為，同時提供人們旅遊休憩和教育的功能，因此，這項制度到底和「人類」的需求之間，發生何種關係，可以作為評估資本主義社會「保護或消費」自然環境的指標。加上過去的田野調查經驗，發現台灣國家公園的設置是一個值得研究的課題，因為國家公園一經推動，逐一設立之後，對台灣的景觀維護發生了何種影響、國家公園在台灣的環境保護中，扮演了什麼角色等課題，無一不與台灣的經濟發展、社會價值觀，以及環境保護工作等工作，有著密切的關係。

基於這個信念，計畫主持人於 1999 年開始進行由國科會永續發展委員會資助的專題研究計畫。計畫在兩個年度中分別進行。第一年以世界國家公園的設立（特別是針對美國的歷史）為架構，進行背景探討，並且以台灣國家公園法的擬定和時代特色為另一主軸，藉以對「國家公園」的世界和本地的發展，進行普遍的認識，並做為整體研究的基礎。

第一年的計畫如期完成，總計完成的計畫內容有：

1. 研究成果報告（含台灣國家公園發展年表簡編）一份。
2. 會議論文一篇：以陽明山國家公園和北台灣的生態保育為個案研究
3. 期刊論文：上述會議論文業已修正後，發表於人文與社會科學期刊《思與言》，39.1(2001.3)，題目是：〈國家公園與自然資源保育：陽明山個案〉。
4. 相關人物的口述訪問史料。

本（第二）年度則預定以太魯閣國家公園為個案，進一步探討原定的研究目標。進行東台灣太魯閣國家公園研究的意義，除了未來可與「東部區域發展與生態變遷」之研究結合外，重要的是它運用於區域研究中，可以作為分析「開發和環境」關係的指標。

當今環境保護的議程，是援引 1992 年里約高峰會的主題—「開發和環境」關係之下的「永續發展」(sustainable development)，做為行動的綱領。「永續發展」可以視為是一項革命性概念，以維護生態程序和基因多樣性、重視資源的可持續使用為目標，並且應該具備長期的時間觀；¹而「國家公園」(National Parks) 和「國家森林」(National Forests) 二者所蘊含的保護觀念，其實是生態保育中，人

¹ Nick Middleton, *The Global Casino: An Introduction to Environmental Issues* (New York: Halsted Press, 1995): 286.

類對待環境的一種比較極端的作法——也就是將某個區域劃為政府保管區，雖然並非完全排除人類的活動，但卻須要加以「智慧的管理」，因此它以整體的保育為其終極目的。這種概念緣起於 1870 至 1910 年之際的美國資源保育運動，²因此成為檢驗人類「開發和保育」關係的指標；所以「太魯閣國家公園」在探討對本土環境的保育和資源開發的課題上，有它的意義存在。

在東台灣的開發議題中，花蓮地區可以「太魯閣國家公園」為例，深入探討該區域自然資源特質和國家開發政策之關係，藉以顯示人類開發在環境史上之意義。因為「開發政策」本身，蘊含政府機制對自然的管理和利用之態度（價值觀），深具文化和社會的意義。因此由歷史上國家開發政策的經濟層面之研究，事實上可以顯示整個台灣在開發史上的環境價值觀。

由花蓮的開發歷程，可以更清楚的見出本研究的目的。東台灣以天然景觀（峽谷、峻嶺和海洋）、礦產、森林、河川地等自然資源的豐富和秀麗見稱，以中央山脈為界，是一般人認知上的所謂「後山」地區。自荷西、明鄭時代以降，由於地理阻隔，因此在經濟發展的條件上，和開發較早的西台灣，有甚大的差異。西台灣得到漢人開發的時間和工業化程度，早於東台灣。東台灣一直因為擁有金礦資源，常引起外來勢力的注意，而有東移之舉，包括荷蘭人、西班牙人、日本人、和清代的漢人等。然而因為地處偏遠，交通不便，因此在開發政策上，自早期的山禁到清代開山撫蕃政策，國家勢力對此「邊陲」之地的東台灣，一直不甚重視。

在國府遷台後的當代發展，因著道路開發（蘇花公路、東線鐵路、中橫公路、北迴鐵路等），逐步便利了東台灣和外界的聯絡通道，但在整體上的開發，仍然十分遲緩。由於解嚴之後，國家的經濟體系出現產業外移的趨勢，當時又適逢李登輝總統在 1990 年東巡花蓮，在一個偶然的情況下，「產業東移」的構想和口號被提出，³結果意外的形成了當代國家機制對東台灣開發的最新政策模式。

由於政治和經濟時空環境的轉換，產業東移的開發政策若未能有良好的規範，勢必對區域生態環境造成前所未見的衝擊，於是這個議題乃成為花蓮社會關懷的焦點，間接促使東台灣——特別是花蓮地區，環境保護運動的興起。⁴因此，由「山禁」、「開山撫蕃」、「區域計畫」、「產業東移」到「國建計畫」等，代表著不同的歷史階段，國家對東台灣開發的政策演進。

² I. G. Simmons, *Environmental History: A Concise Introduction* (Oxford: Blackwell, 1993): 95.

³ 吳國棟口述、曾華壁採訪，《吳國棟口述史》，1997年8月8日，三卷A面。

⁴ 曾華壁，《守護山海的足跡：花蓮地區環境主義的形成》（台北：亞太，1998）。

前述由觀念史角度討論生態保育時，不能忽略「國家公園和荒野」，它們也是美國資源保育運動上，最重要的二大觀念。由荒原的價值思考土地的價值已經成為生態保育上的新指標。太魯閣國家公園座落於東台灣，而在台灣史上，這一區域原本被視為蠻荒之地，由「荒原」到「文明」，代表著國家機制在這個區域的作用。這也是本年度計畫之所以進行的重要根源。

(二) 文獻探討

本年度的研究，持續前一期的計畫，繼續對相關人物進行口述訪問。限於時間因素，訪問的對象集中於政府官僚和知識菁英。受訪者主要有：現任太魯閣國家公園管理處處長葉世文、該管理處掌管礦業開採業務的張登文組長、以及台大地理學者王鑫。葉世文的訪談中，提到對原住民文化和國家公園關係的問題，說明目前該處重視區域既有文化與山林智慧的政策。張登文則著重在主管單位對礦業管理的說明。王鑫則由國家公園法的制訂、內政部營建署國家公園處的組織和管理、以及太魯閣國家公園環境影響評估與立霧溪水力發電工程的相互作用等議題，回顧個人參與這些事務歷程的歷史記憶。

目前國內有關國家公園的碩博士論文，截至2001年止，總共有近百本。⁵ 其中，張誌聲的論文—〈太魯閣國家公園設立對當地原住民土地資源利用衝突〉，將田野口述訪談資料列為附錄，其訪問內容雖未全文披露，但針對「原住民與國家公園關係」的觀點陳列，有可參考分析之價值，故將此一檔案列為本研究分析時的參酌史料。

除了相關的學術期刊文獻之外，研究的基礎資料，尚且包括國家公園法、施行細則、礦業法、森林法等基本條文，以及〈太魯閣國家公園計畫〉與〈太魯閣國家公園第一次通盤檢討書〉等官文書。另以第一年的成果為基礎，特別是陽明山國家公園對北台灣自然資源保育的貢獻、國家公園制度產生的意義、台灣國家公園設置史的功能等背景和論點。

⁵ 與本研究旨趣較有相關連者，約有下列數本，如：李靜雯，〈太魯閣國家公園原住民保留地發展與經營課題之研究〉；邱媚珍，〈花蓮林區管理處與太魯閣國家公園管理處人員之環境知識、環境意〉；張誌聲，〈太魯閣國家公園設立對當地原住民土地資源利用衝突〉；鄭賢女，〈太魯閣國家公園情境中的太魯閣人--政權、觀光與原住民的網絡關係〉；鄭惠玲，〈我國國家公園管理績效評估因素之研究〉；李柏洋，〈臺灣地區國家公園整體經營管理與發展策略之研究(博)〉；陳淑慧，〈國家公園與人文資源保育之研究-以太魯閣國家公園為例〉；張惠玲，〈公共政策議程設定之研究-我國國家公園政策的個案分析〉；黃文卿，〈台灣地區國家公園規劃體制之研究〉。

二、結果與討論

回顧 1980 年代台灣密集設立國家公園，其因何在？約計可以從下列數點，推論這段歷史發展的意義。一者是延續日據時代台灣曾經規劃成立三個國立公園的計畫。二者是國府遷台之後，致力於推動設立，目的之一是為了追求觀光外匯的累積，以利經濟。三者回應 1970 年代以來環境惡化的危機，並對應世界環境保護運動的思潮。四者，整個國家公園概念和落實，得力於台灣科技行政官僚與知識份子的推動。五者，國家公園法於 1972 年立法通過，為我國 1970 年代各項環境保護法案中，最早通過者，但卻在 1980 年代方始密集設立，並仿效美國制度，在 1981 年於內政部營建署之下，設置國家公園組，主管相關事務。

太魯閣是我國第三座國家公園，成立於 1986 年。以下先就太魯閣的設置過程，簡述如下。

（一）太魯閣國家公園成立簡史

太魯閣國家公園的歷史，可以分成兩大階段。第一、日據政府的規劃：此一時期可以追溯至 1937 年，當時日本政府依據本國的國立公園法，選定十六個園址，預定成立具有自然資源保育目的的國家公園。台灣總督府係依據當時台灣的島嶼資源與景觀條件，曾經正式劃設包括雪山、大霸尖山、霧社、谷關及立霧河流域一帶，為所謂的「次高太魯閣國立公園」預定地，面積廣達二十七萬公頃，嗣後因為二次世界大戰太平洋戰爭的爆發而被擱置。

第二階段是國民政府播遷來台之後。首先在 1960 年代起，政府曾經計劃設置國家公園，但因法令尚未齊備，於法無據，只得擱置。1972 年內政部民政司成立「國家公園法擬定小組」，進行制法工作，並於同年 6 月三讀通過「國家公園法」，正式公布實施，當時即選定「太魯閣國家公園」為預定的第一座國家公園。

1970 年代，台灣隨著經濟的發展，政府有鑒於土地資源的開發與保育之需要，遂於 1979 年依行政院核定的「台灣地區綜合開發計畫」，將仍保留原始風貌的太魯閣地區、中橫公路、大禹嶺、合歡山一帶及蘇花公路，指定為國家公園及國家道路公園。1982 年 5 月，行政院頒布之「觀光資源開發計畫」中，指示：

太魯閣國家公園—包括中部橫貫公路天祥—梨山間地區及合歡山，由營建署研訂計畫著手規劃。有關大峽谷部分應立即協調有關單位，使開礦及伐木作業避免損害自然景觀。⁶

⁶ 內政部，《太魯閣國家公園計畫（第一次通盤檢討）》（台北：內政部，1995），2。

1983年內政部著手規劃太魯閣國家公園，經委託台灣大學、師範大學、省林業試驗所及中研院歷史語言研究所等機構的專家學者及有關單位，於1月24日深入全區實地踏勘三天，包括立霧河流域及周圍山區；將獲致的結論，以及研訂太魯閣國家公園區域的預定範圍，於1983年6月30日送交內政部國家公園計畫委員會，第九次會議審議，全案於1984年4月5日，報奉行政院院會1877次院會核定通過，同年5月20日公告生效。

太魯閣國家公園設立案歷經多次的審議，及相關單位溝通協調，並決議立霧溪水力發電計畫及崇德工業區兩案，不宜在國家公園區域中發展，定論之後，全案於是在1986年10月9日報奉行政院院會通過，是年11月12日辦理計畫圖之公告，同年11月28日成立管理處，太魯閣國家公園終於誕生。

太魯閣國家公園的全區範圍，包括立霧溪大理岩峽谷、清水斷崖、清水山、南湖大山、門山、合歡山群峰、奇萊連峰、太魯閣大山、嵐山、新城山等，包含五個集水區，分別是立霧溪、大甲溪、濁水溪、三棧溪、木瓜溪等，其中立霧溪集水區涵蓋的面積最廣，約為全部國家公園的三分之二。立霧溪穿越本區中央地帶，並分出主要支流六條（托搏闊溪、慈恩溪、瓦黑爾溪大沙溪、老西溪、和砂卡礑溪），形成舉世聞名的太魯閣峽谷地形。整個國家公園區域的面積，共為九萬兩千公頃，是日據時代原規劃案面積的三分之一。1988年5月20日成立太魯閣國家公園警察隊。

太魯閣歷任處長分別為：首任處長徐國士先生(曾任國立東華大學自然資源管理研究所教授、現任國家科學教育館館長)；第二任處長劉慶男先生(現任內政部營建署副署長)第三任處長林培旺先生(現任內政部營建署公共工程組組長)；第四任處長葉世文先生(原為內政部簡任秘書、曾任玉山、陽明山國家公園管理處處長)。

(二) 資源概況

太魯閣國家公園位居台灣的中東部，地跨花蓮、台中、南投三縣，全區共有二十七座列名「台灣百岳」的高山，其標高皆在三千公尺以上，尤以南湖大山、中央尖山、奇萊北峰及合歡山等諸山岳最為聞名。此外，南湖圈谷、立霧溪大理石峽谷、自然湖泊與高位河階等景觀，以及中橫公路兩側以外的高山區，都具有原始的山林風貌，是世界級的大自然襲產。

野生動物方面有二十四種哺乳類、一百二十二種鳥類、十四種兩生類、一百零八種蝴蝶，植物生態資源因地形複雜，海拔差異大，種類十分豐富，至少有維管束植物一千一百六十三種。目前已發現之史前遺址，有立霧溪河口岸邊之「太

魯閣遺址」，及立霧溪河口至燕子口間之希達岡遺址、布洛灣遺址、巴達岡遺址及大沙溪河谷遺址；此外有北路（現已重新改建為蘇花公路），合歡越嶺古道及其支線等人文史蹟。

（三）地權屬

太魯閣國家公園的區內土地權屬，共分兩類，一為原住民保留地，一為國有林地。分佈情形如下：

1. 原住民保留地：面積為 2,227 公頃，占全區的 2.4%，分佈於崇德、太魯閣口、大同、大禮、西拉岸、三棧一帶。主管機構為省民政廳，交由花蓮縣政府民政局管理。
2. 國有林地：總面積約 89,773 公頃，占全區的 97.6%。國有林地由省林務局管理經營，分屬羅東、花蓮、南投、東勢等林區管理；所屬的立霧溪事業區中，有九林班土地面積 5,490 公頃，撥由行政院退輔會森林開發處進行伐木施業，施業期限訂為民國六十六（1977）年至七十六（1987）年。

（四）重要議題

對花蓮地區的民眾而言，有關太魯閣國家公園的環境記憶，並不是一項國家政策，而是生命中的不能切割的、極其自然的部份，因為峽谷的壯麗山水美景，根本是生來就存在的，因此對在地的花蓮居民者而言，太魯閣國家公園是他們最熟悉的野外遊憩的選擇地點。對居住其內的原住民來說，太魯閣國家公園則是其先民經濟生活的空間和傳統祭典儀式等文化進行的場域。對外地的人而言，則它變成了另一種環境記憶，與「美景難忘」的生活經驗；在經濟的利益上，則「太魯閣」以具有豐富的礦產著稱。以前的研究成果顯示，「自然景觀和礦產」是花蓮地區自然環境的兩大特質，但同時也是引發「開發和保育」衝突的基本根源，⁷因此，「太魯閣國家公園」是探討花蓮地區生態環境的一個重要焦點，殆無疑義。

在我國國家公園系統中，太魯閣國家公園設立的意義與特色，大致有下列數項：

其一、「景觀美學與經濟開發論戰」：這是指當年堅持護衛具有世界級景觀的「大自然襲產—太魯閣」，導致水力發電計畫中止。「美學與開發」何者為重的論辯，影響了我國後來關於「環境影響評估制度」（EIA, Environmental Impact

⁷ 曾華壁，〈花蓮現代環境史〉，收於作者著，《人與環境：台灣現代環境史論》（台北：正中，2001）：207-241。

Assessment) 的設計發展。

其二、「景觀維護與礦產開發的爭論」：這也是太魯閣國家公園設置後，必須面對的重要課題，因為太魯閣有豐富的礦脈經濟利益，早在設立之前，已經開發和擁有礦權的業者不少，在講求經濟發展的年代中，倡議並實踐「景觀與資源保育」，是一個具有「革命性衝擊」的效應。如何決策，成為論辯的焦點。

其三、「國家公園與原住民的關係」：玉山和太魯閣是學者研究台灣原住民和國家公園制度衝突關係的重要個案，而且此一關係的討論，也常是國家公園制度必然面對的問題。花蓮地區的太魯閣族雖然在抗議國家公園制度的實施上，被「太管處」認為是相當平和，且僅有一次，因此這次的行動，可以做為比較雙方關係（國家公園與原住民）的研究個案。

其四、「設置工業區與維護國家公園景觀的衝突」：由於太魯閣國家公園的規劃和設置，使得 1980 年代的兩項開發計畫必須終止，其中之一就是台塑公司開闢崇德工業區的計畫。⁸然而「和平水泥專業區」的設置及其對景觀的影響，具有和崇德工業區相同的特性，卻有不同的命運，這是花蓮環境史上，可資比較的兩個個案。

此外，退輔會在公園範圍的地區區內，原來進行的森林伐木事業，也受到國家公園法的新規範。由上述歷程，顯示出國家以政治力的作用，在花蓮地區的經濟開發決策上，做出不同的方向裁決，這個新決策對東台灣的環境保育造成的影響，是台灣地區環保史上，值得注意的一頁。

綜合來看，由國家的角度為出發，其與太魯閣國家公園的關係可以劃分為兩個階段：一、在 1980 年代中期，太魯閣國家公園正值計劃設置、但尚未成立時期，此時值得注意的是，私人企業台塑公司的「崇德工業區」開發案是否得以獲准設置、台電公司的「立霧溪水力發電工程」計畫能否繼續進行、原來擁有採礦權業者是否能更保有開採的權力等三大項。由於攸關景觀保育和資源開發利用之間的衝突，故特別受到矚目，最後皆因國家公園預定成立，已有範圍公告，以及相關的法令依據，因此，必須停止相關的開發。⁹

此外，1983 年 2 月，「太魯閣國家公園計畫」已由內政部營建署著手擬定。當時立即浮現的課題就是相關法令如何取得妥適安排，以免影響人民權益。例如，交通部關切公園區域內，有部分地區將相互重疊，因恐以後會導致都市計畫、建

⁸曾華璧，〈花蓮現代環境史〉：213-215。

⁹詳細過程，請見曾華璧，〈花蓮現代環境史〉：213-219。

築、及其他法令，會因國家公園和風景特定區的設置，而發生適法的問題，故主張將天祥、太魯閣等重疊部分劃出國家公園的範圍。

二、太魯閣國家公園設置之後，依據國家公園法，對各項人為的行動，持續進行管制。此一時期，礦產業者和國家公園之間的權益與景觀維護，以及原住民生存與傳統文化維護的問題，都不斷出現對立。由於原住民在國家公園公告實施之後，其原有的經濟活動，同樣受到規範，致使其傳統生活中的狩獵文化和祭典儀式，無法延續。這使得學者不斷質疑國家公園重自然而忽人性，是一不當的制度和政策。論者的觀點，大多支持弱勢團體，反對「國家」的強制性規範。¹⁰部分社會菁英和環境保護團體也常以「太魯閣」為個案，用以做為監督和評斷政府是否只願放任大財團的水泥開發，卻一味防止弱勢的原住民在公園內的經濟活動的一項指標。

回顧歷程，「國家政策」和「人民權益」在1980年代台灣的政治和社會史上，是一極為明顯的對立主題。本年度以下的報告，將以「礦產開發和景觀保育」為例，論述此一課題所顯現的「國家、制度政策和保育」的關係與意義。

就礦產開採的議題而言，自1980年代初至今，尚未完全解決，但整體上，禁止在園內採礦是不變的政策原則。在「太魯閣國家公園計畫」初步規劃區域範圍之際，省礦務局和石礦業工會等團體，便開始透過立法委員、監察委員等，希望將採礦的權益保留下來，使它不受國家公園法限制。在政府的公部門方面，也分別制訂許多管理與規範的政策，例如，1983年8月31日經濟部成立「太魯閣國家公園礦產開發與景觀保護專案輔導小組」，目的是為了因應太魯閣景觀的維護需要。¹¹1984年1月17日，經濟部工業局決定將「水泥工業區未來發展方案」的擬訂工作暫時擱置，預計於1987(民國七十六)年再行擬定，主要的原因是鑑於西部礦區足供業者六年所需，故新開發的計畫，可暫延至1990(民國79)年。¹²

反對政府侵犯民權與經濟利益的立論，也不斷出現。例如，1984年1月23日，省礦務局建議，為維護人民權益，開發礦產資源，促進國家經濟，故於規劃國家公園時，勿將現有礦區列入規劃範圍。1984年3月14日立委質詢時，指出太魯閣國家公園劃定範圍時，不應包括東部蘇花公路旁沿線的石灰石礦脈，主要的理由是，該礦脈的價格約有五十二兆五千億元，若再製造水泥，有增多出五倍的附加價值，是一個相當珍貴的地下資源，¹³。因此主張不宜將之劃在國家公園

¹⁰例如：紀駿傑、王俊秀，〈環境正義：原住民與國家公園衝突的分析〉，收於《台灣的社會學研究：回顧與展望論文集》（台中：東海大學，1995）。

¹¹曾華壁編著，《1980-1989環境大事紀》（台北：國泰文化，1996），83。

¹²曾華壁編著，《1980-1989環境大事紀》，94。

¹³曾華壁編著，《1980-1989環境大事紀》，99-100。

內。是年3月下旬，有立委三十二人，向行政院提出緊急聯合質詢，認為經建會所決議的太魯閣國家公園區域範圍不當，政府應該重新考量，以免影響國際民生。惟針對這些反應意見，行政院決定，在國家公園規劃期間內，所有在國家公園區域內申請探礦採礦或改設礦業用地案件，一律暫緩受理，已有採礦權而於二年內不開工或停工超過一年者，撤銷其採礦權。¹⁴

由上可見，在公園計劃推動時，政府為了是否應該禁止開採礦產，以維護景觀資源，同時該如何方能兼顧民眾權益，不斷出現對立關係的拉扯。當時中華經濟研究院副院長于宗先，曾經提出一個價值觀選擇與思考的主張—那就是「不開發自有礦產，而以進口取代」的概念與作法。他以美國為例，陳述美國石油藏量豐富，但不開採，反而花費大筆外匯，由國外進口。他認為這種方式，值得力主開發東部礦產者參考。¹⁵花蓮縣長吳水雲則主張在開發太魯閣國家公園時，應該特別考慮花蓮土地資源充分利用和就業機會問題。¹⁶1984年3月，立委郭榮宗對「東部開發」提出質詢時，當時經濟部長趙耀東對「開發與環保」課題，做出政策宣示，亦即說明：「國家政策並無個別的本位主義」，政府在處理採礦和保育工作時，是以國家的整體利益為考量，而且是以長期計畫為原則，並不考慮短期的經濟問題。

1985年9月30日，經濟部為徹底解決國家公園內設定探礦及採礦權之爭議，建議省政府成立「礦業用地審議小組」，專案處理有關探礦採礦糾紛問題。1986年太魯閣國家公園正式設立，當時園區的探礦區有三十六區、採礦區有二十八區。礦權所有人遍佈全台，大多是在1950年代開始取得採礦權。依立霧溪做為劃分的標準，以北的礦區有九處，分布在蘇花公路沿線；以南有十處，其中七處分布在三棧南北溪，有二處在中橫公路沿線附近的生態保護區。

因為不滿太魯閣國家公園「多年來強烈的本位主義作風」，強調已忍無可忍的國家公園內遭封殺的礦區業者，曾於1992年2月16日上午，在花蓮市濱海的一家餐廳集會，計劃採取激烈抗爭行動，以龐大石礦圍堵太魯閣國家公園管理處；當時臺灣省礦務局東區辦事處主任黃大邦表示，被劃入太魯閣國家公園範圍內的礦區，有採礦權者廿八家，探礦權五家，計卅三家。從事礦務工作四十多年，他感慨的說，「國家公園」應聽聽其他意見，觀摩一下外國的做法，不應主觀太強，把事做絕了。對於礦業界的批評及不諒解，當時的太魯閣國家公園管理處長徐國士強調，他不會改變立場，並指出在國家公園內採標本、撿石頭都是犯法的，何

¹⁴ 相關過程，詳見本報告附錄：《太魯閣國家公園簡史（1980年代）》。

¹⁵ 蔡惠卿編著，《大自然白皮書：1982-1986》（台北：石竹書屋，1988），29。

¹⁶ 蔡惠卿編著，《大自然白皮書：1982-1986》，29。

況是開礦。¹⁷

1994年9月26日太魯閣國家公園管理處向內政部國家公園委員會提報，亞洲水泥公司花蓮廠採礦區位於國家公園特別景觀區內，嚴重破壞國家公園景觀與生態。內政部國家公園委員會幾經討論之後，要求亞洲水泥公司僅能在現有採礦區內開採，不得再進一步擴大。¹⁸1994年11月6日，內政部國家公園計劃委員會審查通過太魯閣國家公園通盤檢討案，以「保育至上」為原則，否決將國家公園內三千餘公頃的水泥礦區和原住民土地劃出國家公園的範圍外，另外當地居民要求劃出獵區的提案，也因「野生動物保護法修正版」的公布實施，而遭到委員會否決。委員會由內政部長吳伯雄親自全場主持。委員們並指出，新版的野生動物保護法已禁止野生動物的獵捕行為，當地住民要求在國家公園劃出狩獵的構想違反該法規定，委員會礙難同意。¹⁹1996年主管機關曾經同意展延採礦權的年限，然而因為採礦破壞景觀，違反公益，仍受國家公園法的規範。1997年2月，內政部營建署與經濟部等單位多次會商後，敲定「國家公園區域內礦業案件處理準則」草案。根據草案規定，只要採礦或採礦行為有破壞生態環境等「妨礙公務之虞者」，一律不予核准採礦權。且針對目前已取得或申請中約二十個國家公園採礦案件，營建署計劃將向行政院提報，希望經濟部能「重新考慮」，予以撤銷或駁回採礦權。

20

1998年4月採礦問題再度引起矚目，因為太魯閣國家公園內的礦區採礦權應否展延，成為政府部會、立法院與環保團體關切的焦點起因。主要是經濟部礦業司及省礦務局，允許退輔會榮工處花蓮大理石廠延長在燕子口及新珩橋地區的採礦權及施工計畫，造成經濟部與太魯閣國家公園之間的衝突，因此而加劇，並形成部會間的矛盾。當時經濟部部長王志剛在答覆立委質詢時稱：即使展延採礦權，未來實際採礦仍須國家公園同意，並報行政院核准；而行政院院長蕭萬長亦表明：採礦問題同時牽涉到國家公園法與水土保持法，經濟部僅是根據礦業法同意展延，但到實際採礦還要經過相關程序，後續部分行政院一定會嚴格把關。

此時輿論對於這項爭議，基本上是質疑經濟部的觀點，認為如果因為國家公園成立在後，採礦業者取得礦業權在先，因此礦業單位不得不核准礦業權展延，則原住民在台灣山地之獵場已有數百年歷史，獵場為其生計、傳統生活所必需，其獵場之正當性遠較礦業權為先，更比國家公園早，則「原住民之狩獵文化、獵場地域應否予以保留？此中地域又如何劃定？若因此而傷害原住民生計，依礦業

¹⁷ 《自立晚報》，1992年2月16日，4版。

¹⁸ 《中國時報》，1994年9月27日，4版。

¹⁹ 《民生報》，1994年11月8日，4版。

²⁰ 《民生報》，1997年2月20日，4版。

權補償原則，誰來補償原住民因國家公園法帶來的生活、傳統文化消亡之損失？²¹

到 2001 年止，太魯閣園區內的採礦權利十九區，面積大概有 2559 公頃，特別景觀區有 1512 公頃，在一般管制區有 969 公頃，生態保護區有 78 公頃，²²其中僅有崇德及亞洲水泥依國家公園法規定，在有條件限制下，經太魯閣國家公園管理處同意，報行政院核准後始得開採。直至最近期，各礦業主傾向同意接受賠償，放棄礦權，²³但是數年來，爭議不斷，則是十分明確的事實。

在開採礦產的課題上，雖然國家政策選擇了「生態優先」，所以以國家公園法為據，制止了公園區域內的採礦，然而仍有值得討論之處。由於花蓮地區的礦產豐裕，因此雖則在園區內不得採礦，然而「水泥東移」是國家既定的政策，因此當 1990 年產業東移政策確定之後，未幾，「和平水泥工業區」終於設置在緊鄰國家公園的外緣地區。設置這個專業區的原因，一則是因為西部水泥礦脈的枯竭，必須另求新的礦源。二因東部的水泥礦脈藏量豐富，是一個可以供應內銷需求的礦場地。三則因為 1990 年產業東移政策形成之後，加速了專業區的設立。然而在整體國家的政策考量上，「和平水泥專業區」的設置毋寧可以說是一項對資本主義經濟開發事業的妥協。因為和平水泥專業區雖然不在太魯閣國家公園的範圍內，然而它的位置，卻是緊依國家公園區域的外緣，所以仍然在整體的景觀上，產生不協調的突兀感。就美學的觀點而論，好似美女臂上長了一處須要不斷修補醫療、但卻不能痊癒的瘡疤。特別是該專業區的位置，與當年台塑公司的崇德工業區預定區域，相距不遠。崇德工業區進行規劃的時期，是在太魯閣國家公園「計劃」成立之時，實際上當時並未正式成立，卻因考量景觀美學，而被迫中止。專業區設置時，太魯閣國家公園業已設立，因此當我們認為「國家公園政策」可以制止有礙景觀的建設開發案，為人類保障了大自然的襲產，是值得稱許的作法時，卻該如何在這兩個個案上，解釋這種可與不可的設置決策之原則呢？特別是 1980 年代中期，台灣環保意識初起乍現，崇德計畫不敵新的環境價值觀；但是 1990 年代，台灣不但政治解嚴，環保運動和意識更為茁壯，卻反而有了「水泥專業區」的設置。這種之前以保障景觀為名否定崇德，之後又以國家整體經濟需求為要，准許和平水泥專區，國家政策在此一「景觀維護」的議題上，明顯出現了政策的不一致性。

²¹〈破壞生態、損及公益，礦業權展延可以休矣〉，《中國時報》，1998 年 4 月 15 日，電子檔。

²²張登文口述、曾華壁訪問，《張登文口述史料：太魯閣國家公園礦產開採》（花蓮，2001），卷一 A 面。

²³張登文口述、曾華壁訪問，《張登文口述史料：太魯閣國家公園礦產開採》（花蓮，2001），卷一 A 面。

相對於號稱先於國家公園而存在的採礦權，則原住民上千年歷史的狩獵權應該如何處置方始適宜，則是1980年代以來，國家公園和原住民關係的最大課題之一。回顧世界歷史的演進，1960年代美國社會出現了民權運動，少數族裔爭取平等地位，反對政府的強權壓制；此一運動的精神逐日受到重視，到了1980年代，世界各地尊重多元文化的呼聲更大，「原住民」的課題，也是這波社會改革中的重點。台灣在1984年起，原住民知識青年發動「原住民運動」，而後接續出現了「還我土地運動」、「蘭嶼反核廢料場運動」、「棲蘭檜木公園設立運動」等等，而這些運動皆與「國家公園體系」有著密切的關係。在1990年代原住民還我土地運動中，太魯閣族對國家公園處的抗議和交涉，凸顯了建立「環境伙伴關係」的重要性和困境；以當前的發展而論，太魯閣國家公園和原住民的環境伙伴關係，政策已略有所修正，在管理上強調尊重原住民的山林智慧，²⁴變更太魯閣園內景點名稱，命名改採原住民語發音。這些發展和問題，同樣說明了太魯閣建制之後，國家在管理的角色上和地方保育之間的關係，因時而有所轉換。

此外，有研究結論指出：「現階段土地資源利用管理政策仍以排除性與管制性為主，必然無法發揮有效管理，勢必面臨更大自然資源破壞危機。」²⁵這段論述的正確性，值得斟酌。排除性的管理，相對上應該有利於資源保育，因為減少了人為的干預，是尊重自然生態的適宜性行為。由本研究第一年對陽明山國家公園的個案研究上，已經清楚的證明這種管制政策的效益性。²⁶原住民的狩獵和祭典，是一個整套的社會行為與文化。國家公園管理系統認為當今已無住民是以「打獵為生」，然而原住民的觀點是：通常是在農閒之時，以打獵所得，做為生活的補貼。這是兩派立場基本的差異之處。事實上，國家公園法在1972年制訂通過時，並未考量原住民的問題，且全面的引用美國國家公園制度的精神，是造成日後台灣在面對「原住民—國家公園衝突關係」課題時的結構性歷史根源。但是尊重原住民的既有文化，並且在時代環境的轉變下，以同情的諒解為政策之基礎，協助並保障弱勢團體的生存權利，應該是國家責無旁貸的工作。更何況這種山林文化是一種既有的傳統，不應該被「漢文化與美國文化」為主流的決策模式所侵蝕。因此在國家公園的論述上，本研究認為必須從兩個不同的角度加以評估，不宜僅依據「人文或自然」的單一向度，各自表述，而致忽略了生態環境是一個完整的體系，是不容有重點性的切割。

²⁴ 葉世文口述、曾華壁訪問，《葉世文口述國家公園管理》。

²⁵ 張誌聲，《太魯閣國家公園設立對當地原住民土地資源利用衝突之研究》，逢甲大學碩士論文（台中，1997），123。

²⁶ 曾華壁，《國家公園與自然資源保育：陽明山個案》，《思與言》39.1(2001):173-213。

此外，當護持原住民權益的論述，在批判國家公園的存在價值時，似乎都傾向於以「觀光」為著眼點，而忽略了國家公園所具有的生態保育功能。其實這是有待商榷的一種見解，區內住民的維生行為，如何因應時代變遷，而有所調整，恐怕也有某種必要存在。當今一般民眾或西方社會的某些行為，一旦與往昔價值衝突，因時變更已是必要。例如屬於傳統中國醫療文化的「犀牛角」，基於保護瀕臨絕種生物的價值觀，已在世界成為禁用品，「中華的醫療文化」也被迫須要修正。若是原住民弱勢族群的維生方式與傳統文化，與現今環境價值有所違背時，是否國家仍須允許？北美印地安人追求皮毛交易的利益，導致物種危機的悲劇，顯示在資本主義之侵擾下，環境變遷是很容易產生。蘭嶼不願設置國家公園，其情可以明瞭諒解，但無法抵擋資本主義社會的觀光需求，導致環境惡化，是台灣環境史上，值得關切和省思的一頁。任何族群都會有維護與破壞環境的可能性，因此「環境保育」和「社會正義」的兼顧，都是一樣的重要，不能僅由單方面思考。若是基於生態保護的需要，而導致原住民權益喪失時，理應由政策賠償，殆無疑義。惟為了個人的經濟利益，躲避國家公園的規範，進而導致環境惡化（或無力維持既有的生活品質），這也是一種缺乏跨世代環境正義的現象，同樣值得「環境保育派」的關注。「政治正確」的概念與應用，不應止於保障現世代弱勢階層與種族之平等而已。就環境保育的角度而論，跨世代的環境權理應為生態永續發展的一個指標和要素。因此，國家公園管理政策的經營，須要同時兼顧自然生態與社會文化二個層面。此外，由於社會的變遷，原住民的維生型態可能面臨、或被迫轉換，但是國家權力機構的運作，並無權要求維持「強迫性的原始主義」，原住民的生活型態與文化的保持，應該如何方始正確，理當由住民自由決定；政府的權責則是在尊重住民的文化前提下，防止自然生態被破壞的任何可能性。原住民社會也曾有意見表達，認為國家的管制，在防止資本主義勢力入侵和人為開發破壞資源上，仍是一項有效的利器。²⁷換言之，國家做為公權力的行使，必須審時度勢，瞭解世界和本土的差異，必須堅持時就應該堅持，須要修正時則應配合情勢修正。

綜言之，「國家公園制度」有其極為正面的、維護自然資源的功能，但在發展的過程中，是有檢討的必要。亦即是除了自然資源與景觀的保育之外，對於依附在該環境體系下的「人類文明」的保障和維繫，應該尊重。因為原住民的傳統祭典和依賴山林的生活方式，是公園內生態環境的一個部分，是自然環境之外的一種文化質素型態，而它也是國家公園設置原則的一環，理當維護。因此如何有

²⁷ 紀駿傑訪問資料，收於作者著，《蘭嶼國家公園：新環境殖民或新契機》，見聯合報文化基金會編，《守望東台灣研討會論文集》（台北：聯合報文化基金會，1998）：134-135。另見黃躍雯，《台灣國家公園原住民保留地政策—制度與空間觀點的檢視》，《國家公園學報》，9.2(Dec. 1999):194。

效執行維護自然資源的工作，又能夠保續原住民傳統的山林文化，將是未來國家公園體系管理政策必須兼顧平衡的要項。

本計畫自第一年以來的研究，分別對陽明山和太魯閣兩個個案進行較為全面的探討，得出的結論是：「國家公園制度」是國家權力對自然資源保育的一種行使方式，確實有效的防制了台灣資本主義開發勢力對生態環境的侵犯，對未來世代的环境權益，善盡了保障之責。不過，永續發展是指建立在「生態」的程序基礎之上，所以未來在整體發展的政策上，仍須加強「生態發展」的層面，不宜對資本開發勢力妥協，或是為求躲避紛爭，而採取規避撇清的作法，如此方能達到「永續發展」的目標。

三、成果自評

若問本研究的目的何在？答案可以由兩個方向來回答。其一是探討「資源保育運動下的國家公園制度」，在環境歷史中的地位為何，因此這涉及了我們對「資源保育」的概念和實踐。其二、在環保政策中，如何藉由國家公園做為探討「國家」角色的樞軸。

研究的結果說明了國家公園制度是自然資源保育的重要方式之一，具有有效率管理森林河川資源的功能，也是抵擋資本主義的消費行為的重要利器。東台灣地處「邊陲」，經濟活動不發達，常會引起居民對開發的渴求，心理上卻又以擁有天賦的山水之美為傲，在此情況之下，國家公園制度的存在，是一種重要的平衡，因為它一方面可以製造觀光的经济效益，同時又以最嚴格的方式，維護自然景觀。

國家公園制度作為一種國家權力的運作，確實對人類的經濟開發行為，發揮了規範的功能。太魯閣的個案顯示：崇德工業區、立霧溪水力發電、和礦產開發等，都因「此」國家公園制度而受到擱置和否決。在台灣 1980 年代國家公園的開創期上，則「新中橫公路」所以能夠擱置，仍然是因為致力於保育和管轄國家公園的行政官僚（特別是當內政部營建署長張隆盛）的識見和堅持，以及許多國內學者專家的建言，而其所本的最高依據原則，就是仰賴「國家公園」的規範了。

新中橫的東部終點位於南花蓮，因此開闢新中橫是對地方民眾一種重要的意義。因為花蓮地區居民，長期上是以「交通建設」為最高優先的發展目標，然而新中橫的地質特殊性，使它成為一條生態脆弱的公路建設工程，因此停建對花蓮人而言，是一種期待的落空和交通權益的損害。但若將它做為評估台灣的資源保育工作的個案，則國家公園制度好像一道綠色的屏障，為台灣的環保發揮了「守門者」的功能，影響顯著。

國家公園尚有值得商榷之地，這一點包括兩個層面。一是行政機構之間的權責會因為主管對象的差異，產生橫向管理上的衝突，因此須要由國家確立「資源保育」為最高的價值典範和政策方向，如此方能避免爭議。另一層面就是「國家和原住民弱勢團體」，以及「國家和利益團體」之間的處理原則。此一部份的課題，仍值得進一步探討。不過由研究的結果來看，國家公園制度衝突的對象，並非只有弱勢的原住民。舉凡其他的行政機構，例如森林法第十六條條文的爭議，顯示林務局的「權益」，在以「生態中心論」為主的環境價值下，受到壓縮。「立霧溪水力建設工程」早已開始進行，並且投入了十億元以上的經費，但是最終仍須臣服在以「景觀保育」為目標的太魯閣國家公園之下。

本計畫先後以陽明山和太魯閣的事例，探討國家公園制度和開發行為之間的制衡和規範關係，由歷史的發展，證明此一制度對生態永續發展的貢獻和不足之處，也在時間的軸線上，標出了「國家公園」在台灣環境保護史上的角色，應可說是計畫的具體成果。

由本研究引發，未來可以作為探討國家公園相關的課題仍多。行政體系的功能和衝突是一個方向，這是指營建署掌管國家公園的建制的時代意義，以及國家公園主管機關和其他行政機構的關係（例如和林務局、礦務局、觀光局、經濟部工業局、退輔會等）。另外，相關法令的影響，亦值得未來研究時，加入思考。這些法令，除了「國家公園法」之外，尚有文物資產保存法、礦業法、森林法、以及「台灣省山地保留地管理辦法」等。

綜合言之，台灣地區的環境保護，可以由兩個角度來觀察。首先是一般社會大眾切身感受的公害問題，由於長期以來政府致力於發展台灣經濟，因此沒有善盡防治之責，使得公害污染嚴重。在生態保育的層面，雖然相關課題很多，但是純就國家公園制度而言，它正巧是在戒嚴的末期，就已經確立了，所以一旦台灣進入解嚴的新時代時，國家公園制度接續了對台灣山林的嚴格規範，則在維護自然與景觀資源上，巧妙的確保了台灣的綠色資源。因此，國家公園制度可以說是善盡預防之功。以國家為主導角色，它使得東台灣地區的自然和景觀資源得以因「國家公園制度」，而獲得最佳的保護屏障。部分關懷弱勢團體的社會學者、人類學者等的理解，和本研究對於「國家」角色的論點，或者存在衝突。但是研究結果也顯示，受到國家公園規範的，不只是原住民的權益問題而已。本研究同意，原住民屬於國內的弱勢族群，當國家在保障青山綠水時，對於「族群文化」和「生存權益」課題上，仍須多面思考。當今的國家公園法修法是一補救之方，但是也不該為了避免爭議，還自避開「原住民保留地」的管理問題。國家公園是一種「生態設施」，而生態設施正是累積「自然資本」的利器，²⁸政府責無旁貸。

在論文發表的部分：本年度進行結果，已經於2001年9月，在中國大陸浙江省千島湖的「海峽兩岸人、水、環境、發展」學術研討會上發表論文一篇：〈國家公園的設立與意義：台灣的個案研究〉。

此外，並將於2001年12月，於中研院台灣史研究所參與「國家與東臺灣區域發展史」研討會，預計發表論文：〈花蓮現代環境史上的國家角色：以國家公園制度為探討的樞軸〉。

²⁸ Timothy Beatley & Kristy Manning, *The Ecology of Place: Planning for Environment, Economy, and Community* (Washington, D.C.: Island Press, 1997): 98-99.

四、參考文獻

(一) 政府文獻、公報

《立法院公報》，1955-1985。

《省議會公報》，1960-1989。

內政部營建署，《國家公園法及其施行細則審議經過彙編》（台北：內政部，1997.7）。

內政部部史編撰小組，《內政部部史》（台北：內政部，1993）。

內政部營建署，《內政部營建署年報》（台北：內政部，1983-1996）。

內政部，《太魯閣國家公園計畫》（台北：內政部，1988）。

內政部，《太魯閣國家公園計畫（第一次通盤檢討）》（台北：內政部，1995.6）。

內政部營建署太魯閣國家公園管理處，《太魯閣國家公園管理處與秀林鄉公所及秀林鄉代表會地方座談會記錄》（花蓮：太魯閣國家公園管理處，2000）。

(二) 口述史料

吳國棟口述、曾華璧採訪，《吳國棟口述史》，1997年8月3、8日，卷一至卷四。

游漢廷口述、曾華璧訪問、顧雅文、賴滢玉整理，《游漢廷口述史料：台灣的國家公園與生態保育工作》（1997-1998，台北），卷一至卷七。

張隆盛口述、曾華璧訪問、劉慧蘭、簡思惟整理，《張隆盛口述史料：台灣國家公園的特色與設置史》（2000，台北），卷一至卷六。

張隆盛口述、曾華璧訪問、劉慧蘭、簡思惟整理，《張隆盛口述史料：台灣國家公園的特色與設置史》（2001，台北），卷七至卷十二。

蔡清彥口述、曾華璧訪問、郭育婷整理，《蔡清彥口述史料：七星山氣象雷達站的設置問題》（2000，台北），卷一。

劉慶男口述、曾華璧訪問、劉慧蘭整理，《劉慶男口述史料：墾丁國家公園的設置與管理—墾丁、玉山、陽明山》（2000，台北），卷一。

葉世文口述、曾華壁訪問，【葉世文口述史料：台灣國家公園的設置與管理—玉山、陽明山、太魯閣】(2000，花蓮)，卷一至卷二。

葉世文口述、曾華壁訪問，【葉世文口述史料：台灣國家公園的設置與管理—太魯閣】(2001，花蓮)，卷三至卷四。

張登文口述、曾華壁訪問，【張登文口述史料：太魯閣國家公園的礦權和相關議題】(2001，花蓮)，卷一。

王鑫口述、曾華壁訪問，【王鑫口述史料：台灣國家公園法、設置與管理】(2001，台北)，卷一至卷二。

(三) 報紙、期刊、研究報告

《中央日報》，1950-1979。

《中國時報》，1970-1989。

《聯合報》，1951-1953；1970-1989。

《大自然》，1983 -1999。

中華民國自然生態保育協會編，《自然保育通訊》1-33 (1985.1.15-1990.6.30)

游漢廷，《出席國際天然資源保育聯合會第十屆總會暨第十一屆技術會議 (1969.11.24-12.6) 報告書》(1970)。

曾華壁編，《國家公園大事紀初稿，1970-2000》，曾華壁，國科會專題研究成果報告：台灣國家公園的設立與政策 (I)》(台北：國科會，2001)。

(四) 專著、研究報告、論文

林崇智，《台灣國立公園的開設》，《台灣文獻》，9.1(1958.3):33-38。

紀駿傑、王俊秀，《環境正義：原住民與國家公園衝突的分析》，收於《台灣的社會學研究：回顧與展望論文集》(台中：東海大學，1995)。

游登良，《國家公園：全人類的自然遺產》(太魯閣國家公園管理處，1994)。

曾華壁編著，《1980-1989 環境大事紀》(台北：國泰文化，1996)。

曾華壁，《守護山海的足跡：花蓮地區環境主義之論析與前瞻》(台北：亞太，1998)。

曾華璧，〈1970年代台灣資源保育主義之發展－以政府角色為主之研究〉，《思與言》，36.3 (1998.9): 61-104。

曾華璧，〈台灣國家公園的設立與政策 (I)：在永續發展理念下以太魯閣國家公園為個案研究〉，國科會永續會八十九年度研究計畫成果報告，2000年7月。

曾華璧，〈當代花蓮環境史：保育與開發的衝突歷程〉，收在曾華璧，〈人與環境：台灣現代環境史論〉(台北：正中，2001): 207-241。

曾華璧，〈人與環境：台灣現代環境史論〉(台北：正中，2001)。

曾華璧，〈國家公園與自然資源保育：陽明山個案〉，《思與言》，39.1(2001.3):173-213。

張茂桂，〈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研究〉，收在劉彬雄等，〈雅美族及雅美文化的維護與發展〉(台北：內政部委託中華民國自然生態保育協會研究，1989): 213-232。

黃萬居，〈台灣地區國家公園及自然保護區系統之研究〉(陽明山國家公園管理處，1985.12)。

黃瓊雯，〈台灣國家公園原住民保留地政策：制度與空間觀點的檢視〉，《國家公園學報》，9.2(1999):182-197。

蔡惠卿編著，〈大自然白皮書：1982-1986〉(台北：石竹書屋，1988)。

(五) 英文文獻

Beatley, Timothy & Kristy Manning, *The Ecology of Place: Planning for Environment, Economy, and Community* (Washington, D.C.: Island Press, 1997).

Dasmann, Raymond F., "Toward a Biosphere Consciousness," in Donald Worster ed., *The Ends of the Earth: Perspectives on Modern Environmental History* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989 reprint), pp. 277-288.

Ehrlich, P. R., & Anne Ehrlich, *Population, Resource, Environment*, San Francisco: Freeman, 1970.

Huth, Hans, *Nature and the American: Three Centuries of Changing Attitudes*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1957.

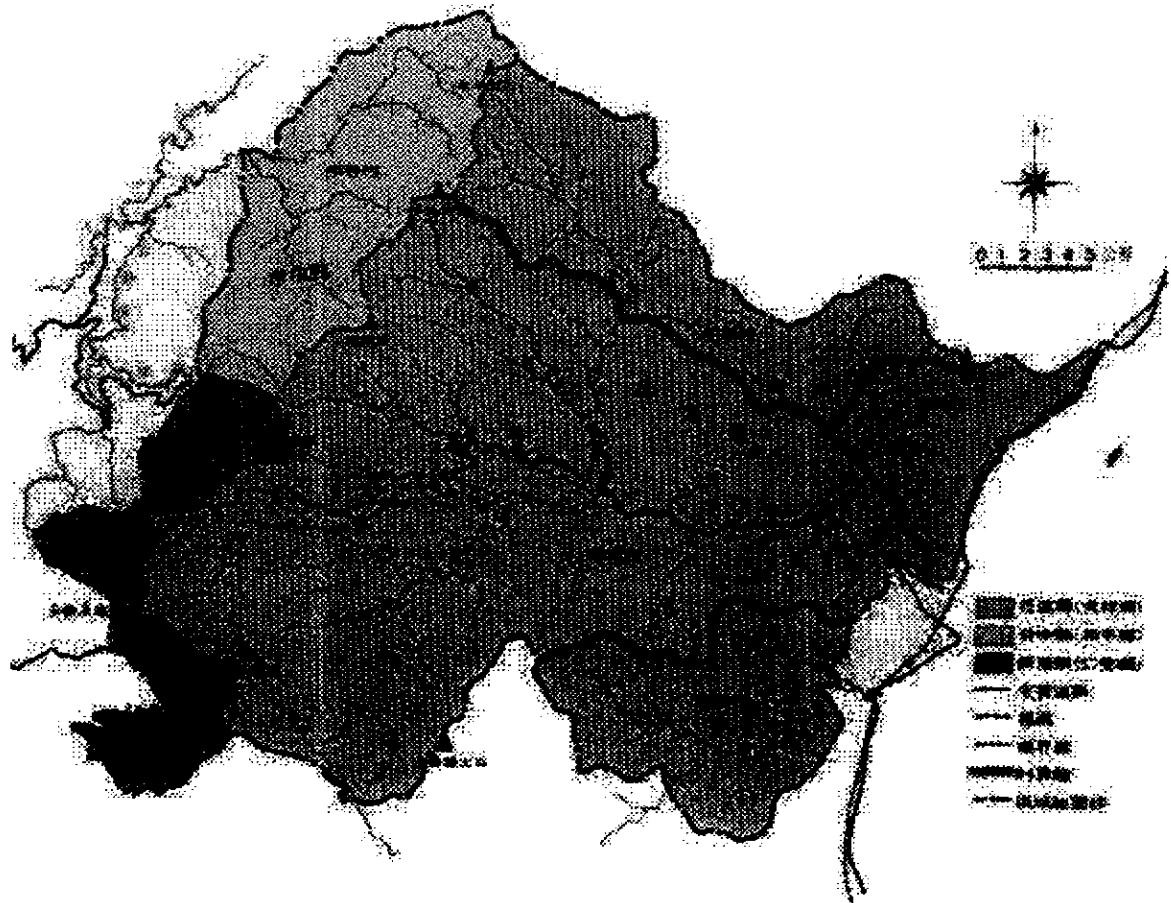
- Koppes, Clayton R., "Efficiency, Equity, Esthetics: Shifting Themes in American Conservation," in Donald Worster ed., *The Ends of the Earth: Perspectives on Modern Environmental History* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989 reprint), pp. 230-251.
- Middleton, Nick. *The Global Casino: An Introduction to Environmental Issues* (New York: Halsted Press, 1995).
- Nash, Roderick, *Wilderness and the American Mind*, New Haven: Yale University Press, 1967.
- Ruhle, George C., *Advisory Report on National Parks and Reserves for Taiwan 1965*, Bronx, New York, American Committee for International Wild Life Protection, 1966.
- Runte, Alfred, *National Parks: The American Experience*, Lincoln & London: University of Nebraska Press, 1997.
- Sax, Joseph L., "Parks, Wilderness, and Recreation," in Michael J. Lacey ed. *Government and Environmental Politics*, Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1991.
- Simmons, I. G. *Environmental History: A Concise Introduction* (Oxford: Blackwell, 1993).

太魯閣國家公園位置圖



太魯閣國家公園區域圖

TAROKO NATIONAL PARK AREA MAP



國家公園的設立與意義：台灣的個案研究

曾華璧

交通大學通識教育中心 教授

300 新竹市大學路 1001 號 交大通識教育中心

摘要

基本上，本文架構在「環境史」的研究法之下，探討「國家公園」制度對台灣生態保育的影響。由於國家公園的設置，涉及國土規劃，故必須仰仗政府的推動，但就制度本身而言，實施之後，對該地區的開發行為，必然會有限制，因此會影響原地住民的活動和權益，所以也有社會的爭議。本論文將以台灣地區國家公園史的個案為例，探討此一制度對台灣自然資源保育的影響和意義。

本文旨在論述：藉由國家適宜的環境政策—例如國家公園的設置，將對生態永續發展，有積極的維護之功，在台灣的環境史上，國家公園制度可以說是台灣 1980 年代重要的綠色環保成就，雖則影響現世代部分人的權益，但就跨世代的環境保育和正義而言，則有正面的價值；至於現世代的利益，可藉由法令給予符合時代精神的護持。

全文先將概述「國家公園」觀念的緣起和世界化，其次簡述「國家公園」在台設置的歷程，進而以國家公園制度的管理和規範，說明該制度對台灣自然生態保育的貢獻，並討論「國家公園」制度所涉及的「人與環境」關係的相關問題和意義。

國家公園的設立與意義：台灣的個案研究

曾華璧

一、前言：研究方法和資料

本文是作者近數年來進行中的一項專題研究計畫之部分成果，¹是以「環境史」方法，作為整個研究架構的重心。

環境史是歷史學的新興領域，它包含了多項不同的研究範疇，其中之一是以探討某一制度或政策的運作，如何影響人類的行為，及其進而可能對環境產生的變遷衝擊或維護功能。²由「環境史」的準則來分析，「國家公園制度」是以[區域的自然資源保育]為最高原則，所以當它作為一種環境政策，那麼它的施行就代表了某一地區的民眾，對環境價值做出一項選擇，換言之，在台灣地區環境保護史上，這顯示了當地人民嘗試以國家公園制度來規範「人類的開發」，重視自然資源的永續性，並對它進行實質的維護。就時代演進的角度而言，這種發展具有特定的歷史意義。此外，由於國家公園是一源自美國的概念，更是影響當今世界各國推動自然資源保育時的一種策略，因此本文將以世界各國對國家公園概念的形成功，做為論述的背景。

歷史研究著重史料的蒐集和詮釋，而詮釋必須建構在完整的史料基礎之上。故在計畫進行之初，先行研讀文獻資料，編纂一份《台灣地區國家公園發展大事紀要初稿》，作為檢視這段歷史發展的基礎，所涉獵的文獻包含政府的官文書資料（如《立法院公報》、《內政部營建署年報》）、報紙的即時報導、期刊、各國家公園的研究報告和年報等。

本計畫另一份基礎史料，是作者親自進行的口述訪談，受訪人是重要的行政官僚和學者，他們曾經參與國家公園設置的工作，見證了這段「以國家公園為主軸的台灣資源保育史」的發展。這份資料庫包括參與國家公園法制訂的前觀光局副局長游漢廷（他也是台灣重要的資源保育專家）、前營建署長張隆盛、以及數位曾經擔任國家公園管理處的處長，例如現任營建署副署長劉慶男、太魯閣管理處

¹ 自1999年8月起，接受國家科學委員會永續會的專題研究補助，進行「台灣國家公園的設立與政策」的研究，歷時兩年，至2001年7月止。

² 曾華璧，〈論環境史研究的源起、意義與迷思〉，《台大歷史學報》，23(1999):411-444。（收入氏著，《人與環境：台灣現代環境史論》（台北：正中，2001）：2-47。）

葉世文；此外，尚有前中央氣象局長、今行政院政務委員蔡清彥，以及台灣大學地理學者王鑫等人。

以下將以「國家公園概念」、「台灣國家公園設立簡史」、「特色、問題與討論」和「結論」等章節，作為討論的架構。至於影響台灣國家公園設置的重要人物、國家公園法的內涵、精神與變遷、台灣各國家公園與環境保育的實例等部分，限於篇幅，無法顧及，將留待未來，另文處理。

二、國家公園概念與世界化

「國家公園」(National Park)的概念源起於美國，後來成為全球「資源保育運動」(Conservation Movement)的核心議題。全世界第一座國家公園是美國的黃石公園，設立於1872年，而今「國家公園」制度已然成為全球資源保育運動的一個重心。1970年，在印度召開的世界資源保育會議上，各國對於如何選定國家公園的標準，完成討論，這個原則便成為一個重要的、共同的依據。根據當年這個「國際自然資源保育聯盟(IUCN)」印度世界大會的協議，選定國家公園的準則如下：

- 1、具有特殊自然景觀、地形、地物、化石，及未經人工培育而自然演進生長之野生或孑遺動植物，足以代表國家自然遺產者。
- 2、具有重要之史前遺跡、史後古蹟及其環境，富有教育意義，足以培育國民情操，須由國家長期保存者。
- 3、具有天賦的育樂資源，風景特異，交通便利，足以陶冶國民情性，供遊憩觀賞者。

據此，國家公園設置的目的，可以簡單的歸納成：「保護國家特有的自然景觀、野生動物與史蹟，並供國民育樂及學術研究而設」，因此「國家公園」成為一種環境保護的重要手段。1974年由IUCN正式訂下國家公園的成立標準：根據這個設立的標準，在國家公園中，嚴禁伐林、採礦、設電廠、農耕、放牧、狩獵等行為。

國家公園的觀念隨著資源保育運動(Conservation Movement)的發展，逐漸被世人看成是一個重要的文化特色，並因此走向國際化。這一段發展的歷程，可以上推至第二次世界大戰之後。先是在1958年時，國際自然資源保育聯盟(IUCN,

International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources)³於雅典舉行全體大會，日本的景觀設計家和資源保育家田村毅 (Tsuyoshi Tamura)，在會議上提出召開「世界國家公園會議」的提案，這應該是全球第一份有關國家公園會議的提議；經過籌備之後，「第一屆世界國家公園會議」正式於 1962 年在美國西雅圖召開，是由 IUCN、聯合國科教組織 (UNESCO)、聯合國世界糧食與農業組織 (FAO, Food and Agriculture Organization) 等三個團體聯合資助，並且得到美國國家公園管理處和美國自然資源委員會的合辦。

在同一資源的支持下，第二屆世界國家公園會議於 1972 年在美國黃石國家公園舉行，距離該公園成立的時間，恰為一百週年紀念。其後第三屆世界國家公園會 (World National Parks Congress) 於 1982 年在八里 (Bali) 舉行，第四屆世界國家公園與保護區國會會議 (The 4th World Congress on National Parks and Protected Areas) 則於 1992 年在委內瑞拉的卡拉卡斯 (Caracas, Venezuela) 舉行。

當國家公園制度成為各國競相效尤的對象時，許多國家可以任意劃定屬意的區域，指定為國家公園，導致設置的標準無法嚴格遵守，雖然 1970 年的協議標準是一種規範，但是難以嚴格要求各國遵守。為了因應這個趨勢，有關國家公園的世界管理規則做出了重大的變更，它將所有人類以「政策」主導的特定維護範圍區，統稱之為「保護區」 (Protected Areas)。此一規範的新定，須要追溯至 1992 年第四屆世界國家公園與保護區國會的會議，當時在委內瑞拉的卡拉卡斯 (Caracas, Venezuela) 舉行時，各國參與者主張對於全球保護區的維護，應該更為積極，善加管理，以利生態的永續發展。但是各國所使用的名稱卻十分歧異，例如澳洲使用了四十五種名稱、美國有十八種，總計全球有一百四十種以上的名稱。因此「統一管理」極為必要，於是決議將所謂的「保護區」，重新規劃為六個類別，而「國家公園」是其中屬於第二類型的「保護區」。此六類「保護區」分別是：

(1) Strict Nature Reserve/ Wilderness Area

(2) National Park

(3) National Monument

(4) Habitat/ Species Management Area

³該會成立於 1948 年，原名為 International Union for the Conservation of Nature，後於 1956 年，在蘇格蘭愛丁堡總會時改名，將保護自然的觀念擴大，增加「天然資源」保育，顯示觀念之演進。

(5) Protected Landscape/Seascape

(6) Managed Resource Protected Areas⁴

百餘年來國家公園制度的演進，已經使得該制度成為人類「資源保育和景觀維護」運動的重要項目，甚至被認為是：缺此，則資源保育運動將索然無味。由此可知國家公園角色的特殊了。

二、台灣地區「國家公園」發展簡史

日本政府殖民台灣時期，曾經在 1930 年代規劃台灣的三個地區為「國立公園」預定地，但是因為第二次世界大戰的關係，而使得該計畫停滯。1949 年國民政府遷台之後，在 1972 年通過「國家公園法」，並自 1980 年代初期起，開始陸續推動國家公園的設置，至今已經成立了六座國家公園，依序分別是墾丁、玉山、陽明山、太魯閣、雪霸和金門；其間曾經擬議設置蘭嶼國家公園，不過卻胎死腹中；目前正在推動中的有棲蘭山檜木國家公園。回顧這段台灣國家公園的發展史，可以簡單的劃分為四個階段：

第一階段是日據時期（1930 年代），這時是以規劃工作為主，可以說是初始的構想時期。當時預計成立三個國立公園，即：大屯、新高山（今玉山和阿里山地區）、次高山（今太魯閣和雪霸地區）；嗣後受到戰爭的影響，沒有實現該計畫。

第二階段是在國民政府遷台後至 1970 年代，此一時期工作的重點是延續前期的構想，除了進行「調查工作」之外，多次計劃推動成立，但因缺乏法令依據而無法落實。自然資源的調查有美國的支援，許多自美國的歸國學人和官僚也成為推動國家公園的重要觸媒人物，最後「國家公園法」於 1972 年正式通過，接續修訂「施行細則」，使得國家公園的設置工作，得以逐步推動，台灣地區的自然保育工作也因此進入一個新的里程。然而國家公園的設置和權力官僚有密切的關係，尤其是在 1970 年代末期，由於當時行政院長蔣經國的關切，使得「墾丁」一躍而成為台灣地區第一個國家公園的籌備地區。在墾丁的設置過程中，由營建署協助推動區域候鳥保護運動，開啟了 1980 年代社會的生態保育意識。

第三階段是 1980 年代，這也是台灣國家公園的主要設置期。設立之初，除了國家公園法之外，尚有二個重要的依據根源，一是 1979 年行政院核頒的「台灣地區綜合開發計畫」，另一項依據則是「觀光資源開發計畫」，⁵特別是在 1980 年代中

⁴ IUCN, *Guidelines for Protected Area Management Categories* (IUCN, 1994), 1.

⁵ 內政部營建署，《內政部營建署年報（民國七十四年）》，32。

期，政府更將國家公園和台灣的觀光發展，做成合併的政策，被規劃為「國家十四項建設」之一；至於國家公園的主管機構，則是仿效美國的制度，將內政部營建司改制為營建署，總負國家公園的全盤規劃和管理之責。總計在此一階段，台灣地區分別成立了：墾丁（1982年核定、1984年成立）、玉山（1983年公告核定、1985年成立）、陽明山（1983公告核定、1985年成立）、和太魯閣（1985年公告、1986年成立）等四座國家公園。值得注意的是，在1980年代時，政府曾經計劃設置「蘭嶼國家公園」，不過卻因故而未能成功。

第四個階段是在1990年代，這是當代台灣國家公園發展的第二期。此時先後於1992年設置了雪霸國家公園，次於1995年設立金門國家戰役紀念公園。⁶目前尚有一個由當地民眾主動參與推動的國家公園，是即棲蘭檜木國家公園，這也是台灣國家公園設置至今，唯一一座由民間推動的公園，特別涉及了「原住民」的角色、文化和權益保障問題。是否得以順利成功，仍待觀察。

歷年來台灣國家公園和當地住民的權益問題，一直是多方矚目的焦點，這是在「國家公園法」制訂時，因著特定的社會與政治環境關係，而未曾注意到「住民文化和權益」的課題，即便是立法機關的委員，對國家公園的認識也不深入，甚至認為「市區公園」的綠地價值，高於人煙罕至、民眾尚難普遍消費的「國家公園」，抑或是認為台灣的山林景觀不如「祖國」，無須執意設立國家公園。受到這個背景和判斷的影響，當年通過的法令，大都取法美國，採用驅離政策與禁令方式，而完全省略了對原住民權益的保障。所以到了1980年代全球多元文化盛行，以及台灣解嚴的作用，使得民間社會力高漲，許多關懷弱勢團體者由「人文的角度」出發，對於國家公園的設置，多所責難。受到這種發展的影響，目前「國家公園法」正在進行修法，焦點放置在對原住民文化傳承和山林守護角色的凸顯和確定。就發展的角度言之，這項修法和三十年前的法令，有著頗大的社會、經濟與文化的時空差異，個人認為這是探討台灣環境價值觀變遷的重要方向點。

三、設置國家公園的意義

國家公園在地狹人稠的台灣所扮演的功能，在於對生態保育的永續性，發揮了正面維護的效用。國家公園制度所以對自然資源的保育，有著重要的貢獻，主要的原因是：「國家公園」一經設定之後，依法得以限制人民的開發，相對上，使得自然資源的維護目的能夠達成，雖然這種限制，會使得某部分社群的權益受到制約，但就生態的永續性而言，該制度對跨世代的环境權和环境正義，有著相當

⁶ 詳見曾華璧，《國家公園的設置與政策（I）》，國科會專題研究計畫成果報告（台北：2000）。

積極的保障功能。以下特舉陽明山的個案為例說明之。

陽明山前稱草山，是日據時期所規劃的「大屯國立公園」預定地，地理景觀是屬於火山型，就大中華地區而論，它和中國大陸長白山的地理性質相同，美國的黃石國家公園也是這種地質。由於它的位置鄰近大台北都會區，在設置為公園之前，已經有不少的開發。當初預定成立之前，時內政部長邱創煥曾經語告營建署長張隆盛：陽明山若設立為國家公園，未來會遭到許多違建開發的關說壓力。⁷由此可見，違建問題是陽明山國家公園管理上的一大課題。但是它在地理位置上又是台北都會區的屋脊，大小河川發源於此，對台北都會的水土保持、國土保安等，具有重要的功能；而且它的地質景觀更具環境教育、觀賞及遊憩的功能。所以內政部當時對於陽明山設立的目標，就設定為下列五項：

- 1、保護區內各項獨特的自然資源，使其永續長存。
- 2、發揮資源特性，適度提供國民遊憩機會與品質。
- 3、充分利用資源，作為國民科學教育與學術研究天然場所。
- 4、系統整理既有產業活動，使其與國家公園事業和諧共榮。
- 5、規劃恢復已遭破壞地區之生態景觀，提昇視覺景觀與生態性質。⁸

國家公園制度可以為生態保育提供最佳的屏障，原因在於它依法可以發揮公權力，取締不符合保育目的各種人類的開發行為。這種生態優先的堅持，長期而言，確實有益於整體生態系。根據規劃，陽明山有「生態保育區」、「特別景觀區」和「一般管制區」，各區管制的嚴格度雖然不同，但是由於有了國家公園的制度和法令的屏障，政府可以對各種破壞生態環境的開發行為加以限制，使得濫墾、濫建、濫葬、採礦、濫用溫泉資源、濫採野生植物，和公用事業不當的設施工程等，得到適度的規範。而這些工作都由營建署和陽明山國家公園環境維護小組擔負。⁹

在管理方案的擬定上，1985年公園成立後，陽管處陸續完成「陽明山國家公園環境整理方案」、「違建拆除及景觀恢復計畫」和「自然資源及人文資料中長程研究方案」等草案，積極推動管理和整治。相關的法令計有：1985年9月1日公

⁷ 張隆盛口述、曾華璧訪問，〈張隆盛口述資料〉（2000年4月19日）：一卷B面。

⁸ 《中央日報》，1985年2月16日，海外版。

⁹ 內政部營建署，〈內政部營建署年報〉（1983）：37。

佈實施的「陽明山國家公園保護利用管制規則」；¹⁰1986年先後通過的「陽明山國家公園整理方案」及「陽明山國家公園環境美化發展計畫」；其他的管理規定，包括：

- 1、1986年2月起指定陽明山國家公園區域為建築法適用地區。
- 2、1986年3月公告「陽明山國家公園區域內之禁止事項」。
- 3、1986年10月公告「士林區第三、九、十公墓、北投區第九、十、十一公墓暫時禁止埋葬」。
- 4、1987年4月研定「陽明山國家公園主要遊憩據點旅遊活動禁止事項」。
- 5、1987年6月研定「陽明山國家公園進入生態保護區申請須知」。1987年10月公佈「陽明山國家公園範圍內申請採摘箭竹筍作業要點」。¹¹

陽明山國家公園的範圍，「山區」佔了絕大的部分，為了國土保安及水源涵養保護的需要，陽明山國家公園管理處對位於生態保護區及特別景觀區的土地，研訂計畫，分期分區進行取得工作，以杜絕因開發使用過度，而導致土壤流失、水源污染及景觀受創等問題。根據國家公園法等相關規定，陽明山國家公園成立最初的兩年多時間內，「辦理土地取得」一直是管理處的重點工作，當時為了興建管理服務處中心、開發大屯自然公園、小油坑遊憩區、菁山遊憩區、冷水坑花卉觀賞區、擎天崗草原特別景觀區、馬槽溫泉遊憩區、龍鳳谷硫磺谷遊憩區，及辦理下七股、天溪園等被侵佔濫墾地之植生復舊，陽管處總計陸續取得82筆土地之所有權，面積約九百五十公頃。¹²又對區內已開發的農地，給予補償，並將之規劃為保育區；對於遭到民眾竊佔濫墾、濫建之國有土地，則積極向主管機關申請撥用，取得土地所有權，以植生方式恢復其地貌，或另行規劃建設為具有當地資源特性之理想遊憩據點，以紓解區內日益增加的遊客壓力。管理處並陸續將區內陽金公路的電線地下化；建立蝴蝶生態區；成功的反對在七星山上建置氣象雷達站等。¹³這些管理行動，正是「國家公園」制度和「自然資源保育」關係的例證。¹⁴

¹⁰ 中華民國七十四年五月三十台七十四內10035號函核定，見內政部營建署陽明山國家公園管理處編印，《國家公園經營相關法規彙編》（1991.6）。

¹¹ 陽明山國家公園處編，《年報》（1985.9.16-1987.12.31）：8-9。

¹² 陽明山國家公園編，《年報》（74.9.16-76.12.31）：10。

¹³ 蔡清彥、黃鍾洛、張長義，《台灣北部地區氣象觀測設施之分析暨氣象雷達站站址之研究》（1986.8）。

¹⁴ 詳見曾華壁，〈國家公園與自然資源保育：陽明山個案〉，《思與言》，39:2(2001.6)。

在其他國家公園的設置上，我們也可以清楚的看到該制度對人類開發的規範。例如因為太魯閣國家公園的成立而受到限制的開發行為，以三個事例最具代表性，其一是「台塑企業崇德工業區的設置」（1982-1986），其二是「台電公司立霧溪水力發電計畫」（1984-1987），其三是「礦產的開發」。¹⁵無論就民間企業計劃設立的工業區、國營企業規劃的水力發電廠、或是已經取得開礦執照的業者，都得重新受到國家公園法令的限制，在「自然資源保育」優先的條件下，一一停止原先的開發計畫，這使得「東台灣是最後一塊淨土」的標語，獲得另一層屏障。

我們也可以進一步由蘭嶼「國家公園」設置失敗的結果，思考國家公園和生態保育之間的正面關係。在1980年代的國家公園設置時期，蘭嶼地區無法順利成立國家公園，對推動者而言，可以說是一個挫敗。推究其原因，殆與兩大因素有關。其一、蘭嶼原住民對於政府的政策不具信心，以往該地是台灣核廢料的貯存地，而在民眾的認知上，認為國家公園是以生態優先的基本考量，必然對於住民權益會產生立即性的限制，如此一來，將會影響雅美人的傳統生活和文化，因此當國家公園設置案一經提出，並無法獲得當地住民的支持。¹⁶其二、在1987年台灣解嚴之後，社會上民意高漲，加上多少受到1988年林園事件居民要求鉅額賠款成功的影響，使得台灣各地方要求「環保主權和賠償」的呼聲未斷；未幾，在1980年代末和1990年代初期，適逢原住民社會的「還我土地運動」興起，蘭嶼住民的權益更受社會矚目。這種民意自主的浪潮，使得籌設工作遭逢巨大阻力。

蘭嶼不能設置為國家公園，雖然可以說使得當地住民權益獲得某種自主性與保障，但是隨著解嚴之後台灣經濟的進展，人民旅遊的機會大增，離島觀光的人潮無法抵擋，因此一方面為了因應觀光需求，一方面卻又沒有足夠的法令禁止發展，蘭嶼的自然生態無法獲得確實的維護，導致今日環境的品質惡化，縱令其原來具有多麼特殊的地理特質和文化傳統，目前它的環境條件，已經不符合「國家公園」設置的基本要求了。這是台灣國家公園史的一大事件，可以證明：人和環境之間的關係，是一極為敏感的課題，若是純就「生態永續」的角度而言，蘭嶼的個案說明：衡量環境保育的暫時性和永恆性，必須以一個更大的尺標來運作。

台灣國家公園設置之後，除了有益於生態環境之外，在它的發展史上，也出現了幾個值得探討的問題。首先，「國家公園法」制訂通過於1972年，而正式實

¹⁵ 曾華璧，〈景觀資源保育與產業開發關係之研究〉，《守望東台灣研討會論文集》，台北：聯合報系文化基金會（1998）：41-66。

¹⁶ 夏鑄九、陳志梧，〈台灣的經濟發展、蘭嶼的社會構造與國家公園的空間角色〉，《台灣社會研究季刊》1.4（1988）：233-246。

施於 1982 年，這其間出現了大約十年的時間落差，它所引含的意義有二：第一、它顯示出：1970 年代台灣的國家發展政策，傾向於強調經濟至上，以致於無暇顧及以景觀和自然資源保護為主的「國家公園」制度之推動。所以到了 1980 年代，當台灣的經濟已經快速發展之後，國家公園也「悄悄的」設立，成為政府環境政策之一環，寫就了自然資源保育工作重要的一頁。所以形容這是一個「悄然」的過程，是因為在台灣現代的環境史上，許多人將目光放在「反公害自力救濟」的議題（例如反杜邦運動和林園事件），而且因為這類課題充斥媒體，以致於民眾並未意識到國家公園的設置，及其所具有的保育意義。2001 年春夏之際，國外媒體推崇台灣的「國家公園」，認為這是環境保育獲得重大成果的表徵，也是台灣觀光旅遊的重要據點。作者個人認為，這個評論是對二十多年來此一運動的正面肯定，而我在討論「陽明山和北台灣地區的自然資源保育」時，即持此一看法。換句話說，「國家公園制度」是成就台灣生態保育的重要環節，實不容我們忽視。

第二、台灣地區的國家公園制度正巧是在政治解嚴之前（1987 年）開始推動，而最早的四大國家公園也是設立於戒嚴時代的末期，這個時間有它的重要性，因為國家公園在 1980 年代接續了「戒嚴」時代對山林與海洋的管制，使得台灣自然資源的開發和管理，因為有了法令的保障，而可以獲得較佳的保育成果。

此外，當大家在論述國家公園的價值時，國家公園究竟是保障或是漠視「人」的權益，委實在台灣社會上產生一些爭議性。基本上有所謂的國家公園擁護派和反對派，反對者的理由主要是以考量原住民文化傳統的保存和其生存權利，是否能夠獲得保障為基礎。我個人認為，國家公園制度因為規範嚴格，影響了園內的「原住民」和「原居民」的權益，確實是一不容否認的事實。在陽明山的個案中，當年萬里地區的居民，對於是否要將萬里劃入國家公園，大都持反對的態度；¹⁷推究其原因，不外乎是居於財產和權益保障的考量。在作者分析《立法院公報》的資料時，也處處可見部分立法委員為了「竹子山」是否可以准許民眾在每年春季時刻，前往採竹筍，以增加其收益的問題，分別提出質詢。¹⁸由此俱見「民眾權益」課題的關鍵性。

然而個人認為探討環境保育和人的關係時，不能忽略另一個「人」的角度。因為在環境保護運動中，「永續發展」(Sustainable Development)是一至高的原則，它所討論的課題，強調「跨」世代的环境權，因此討論國家公園到底保障了誰的權益問題時，這中間的「對象」是具備了不同層面的意義，即：「人」可以指少數

¹⁷ 見薛化元、翁佳音總纂，《萬里鄉志》（台北：萬里鄉公所，1997）。

¹⁸ 林永瑞質詢，《立法院公報》，75.21(1986):55。洪文棟質詢，《立法院公報》，75.28(1986):61。

群體（原住居民）的利益，也同樣包括「其他多數人與未來世代」的生態環境維護目的。因此單就此點而論，國家公園制度是否保障了「人」，就不是一個僅指原住居民的單一面向的論點而已了，它對長期的、「生態永續」的保障功能，應該有著重要的貢獻。不過基於對「原住民」的文化保護和生存權益的考量，尊重原住民既有的山林智慧和生活方式，可以透過法令的修訂，加以保障，使得社會正義可以確保，而這已經成為目前台灣「國家公園法」的修法方向了。

四、結論

「國家公園制度」是某個地區的社會群體，為維護其自然環境的一種人為制度和價值的呈現，也是一「由上（政府）而下」的生態保育策略。本文以此一制度為樞軸，藉由台灣國家公園的設置個案為例（無論是成功或失敗的例證），論證「國家公園政策確立的意義，在於其呈現了有益於自然資源永續發展的功用」。

整體而言，國家公園制度和概念源自美國，在日據時期的台灣，已經開始規劃；當國民政府遷台之後，先後得到美國的學術支援，協助台灣進行設置「國家公園」的相關調查；¹⁹最後政府於1972年通過「國家公園法」，又於1981年改制營建署，以之為主管國家公園的專責行政機構，再次於1982年通過第一座墾丁國家公園計畫案，並且密集的在1980年代推動此一制度，共計在1980年代設置了四座國家公園，其中有三座（玉山、太魯閣、和陽明山）是日據時期規劃的場址。

依據國家公園法，台灣在1980年代陸續成立國家公園，開始以人為的管制方式，為生態的永續發展，發揮了守護者的功能。台灣國家公園制度中，重要的一位觸媒人物—前營建署長張隆盛，評論陽管處藉由管理手段，為生態體系把關的作法「成就可觀」。²⁰

回顧國家公園在1980年代所推動的台灣的生態保育運動，包括啟發民眾的生態意識、進行候鳥保護、瀕臨絕種生物的復育工作（如梅花鹿、櫻花溝吻蛙等）、限制影響景觀和自然資源保育的各種開發行為。至於既有的法令忽略了對原住民山林智慧的角色和功能一節，目前已經進行修法補救。

檢驗台灣地區國家公園設置的歷程，可知這個制度成就了一種「台灣綠色環保奇蹟」，是台灣現代環境史上重要的一頁。

¹⁹ George C. Ruhle, *Advisory Report on National Parks and Reserves for Taiwan 1965* (Bronx, New York, American Committee for International Wild Life Protection, 1966).

²⁰ 張隆盛口述、曾華璧訪問，〈張隆盛口述資料〉（2000年4月19日）：一卷B面。

參考文獻

一、政府文獻、公報

《立法院公報》，1955-1985。

《省議會公報》，1960-1989。

內政部，《陽明山國家公園計畫》（台北：內政部，1987），加印本。

內政部營建署陽明山國家公園管理處編印，《國家公園經營相關法規彙編》（台北：內政部，1991.6）。

內政部部史編撰小組，《內政部部史》（台北：內政部，1993）。

內政部營建署陽明山國家公園管理處編，《年報》（台北：內政部，1985.9.16-1987.12.31）。

內政部營建署，《內政部營建署年報》（台北：內政部，1983-1996）。

內政部，《陽明山國家公園計畫（第一次通盤檢討）摘要說明》（台北：內政部，1994.10）。

內政部營建署，《國家公園法及其施行細則審議經過彙編》（台北：內政部，1997.7）。

二、口述史料

游漢廷口述、曾華璧訪問、顧雅文、賴澄玉整理，【游漢廷口述史料：台灣的國家公園與生態保育工作】（1997-1998，台北），卷一至卷七。

張隆盛口述、曾華璧訪問、劉慧蘭、簡思惟整理，【張隆盛口述史料：台灣國家公園的特色與設置史】（2000-2001，台北），卷一至卷十二。

蔡清彥口述、曾華璧訪問、郭育婷整理，【蔡清彥口述史料：七星山氣象雷達站的設置問題】（2000，台北），卷一。

劉慶男口述、曾華壁訪問、劉慧蘭整理，【劉慶男口述史料：墾丁國家公園的設置與管理—墾丁、玉山、陽明山】（2000，台北），卷一。

王鑫口述、曾華壁訪問、劉慧蘭整理，【王鑫口述史料：台灣國家公園的設置】（2001，台北），卷一。

三、報紙、期刊、研究報告

《中央日報》，1950-1979。

《中國時報》，1970-1989。

《聯合報》，1951-1953；1970-1989。

《大自然》，1983-1999。

中華民國自然生態保育協會編，《自然保育通訊》1-33（1985.1.15-1990.6.30）

游漢廷，《出席國際天然資源保育聯合會第十屆總會暨第十一屆技術會議（1969.11.24-12.6）報告書》（1970）。

曾華壁，《國家公園的設置與政策（I）》，國科會專題研究計畫成果報告（台北：2000）。

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》（文化大學政治學研究所市政組，碩士論文，1988.7）。

蔡清彥、黃鐘洺、張長義，《台灣北部地區氣象觀測設施之分析暨氣象雷達站站址之研究》（1986.8）。

四、專著、論文

王鑫，〈國家公園的發展〉，《自然保育通訊》3（1985）：2-3。

田村剛，《台灣的國立公園》（1935）。

本多靜六、森脇龍雄，《（御大典紀念）大屯山公園設計概要》（台北州，1934）。

- 台灣國立公園協會編，《台灣和國立公園》（台灣總督府內務局土木課內台灣國立公園協會）。
- 馬以工編，《陽明山國家公園計畫》（台北：內政部營建署、中華民國自然生態保育協會，1986）。
- 夏鑄九、陳志梧，〈台灣的經濟發展、蘭嶼的社會構造與國家公園的空間角色〉，《台灣社會研究季刊》1.4（1988）：233-246。
- 張豐緒，社論：〈設立國家公園之目標為自然資源永續保護與利用〉，《大自然》34（1992）。
- 游登良，《國家公園：全人類的自然遺產》（太魯閣國家公園管理處，1994）。
- 曾華璧，〈景觀資源保育和產業開發關係之研究〉，《守望東台灣研討會論文集》，（台北：聯合報系文化基金會，1998）：41-66。
- 曾華璧，〈1970年代台灣資源保育主義之發展—以政府角色為主之研究〉，《思與言》，36.3（1998.9）：61-104。
- 曾華璧，〈論環境史研究的源起、意義與迷思〉，《台大歷史學報》23（1999）：411-444。
- 曾華璧，《人與環境：台灣現代環境史論》（台北：正中，2001）。
- 曾華璧，〈國家公園與自然資源保育：陽明山個案〉，《思與言》，39.2（2001.6）。
- 黃萬居，《台灣地區國家公園及自然保護區系統之研究》（陽明山國家公園管理處，1985.12）。

五、英文文獻

- IUCN, *Guidelines for Protected Area Management Categories* (IUCN, 1994).
- Ruhle, George C. *Advisory Report on National Parks and Reserves for Taiwan 1965* (Bronx, New York, American Committee for International Wild Life Protection, 1966)
- Runte, Alfred. *National Parks: The American Experience* (Lincoln & London: University of Nebraska Press, 1997)

附錄

太魯閣國家公園簡史：
礦業與水利開發議題
(1980-2000)

國科會永續會研究成果報告

曾華璧編

年	月	日	版	內 容	出處	類別
1983	7	23		立霧溪發電廠以及太魯閣國家公園前方之崇德工業區已嚴重破壞國家公園自然景觀，內政部長林洋港及經濟部長趙耀東連袂巡視。對於自然生態保育及開發資源兩者之間看法歧異。趙部長認為兩者不可兼得，需以國家公園為重，林部長認為國家公園四個已屬太多，水泥業及電力東部都缺乏，故應以資源開發為優先。	大	4,G
1983	8	9		太魯閣國家公園及崇德工業區，景觀與資源開發，孰者為重？近日來成為政府官員抉擇的頭痛問題。	大	4
1983	8	31	3	經濟部成立太魯閣國家公園礦產開發與景觀保護專案輔導小組，以維護太魯閣景觀。	中時	4
1984	1	17		經濟部工業局已決定將「水泥工業區未來發展方案」的擬訂工作暫時擱置，於民國七十六年再行擬定。	大	4
1984	1	23		省礦物局建議，為維護人民權益，開發礦產資源，促進國家經濟，於規劃國家公園時，勿將現有礦區列入規劃範圍內。	大	4,G
1984	1	31		內政部營建署署長張隆盛，針對台塑所指提出說明，規劃國家公園範圍，係以生態保護為主，且礦務局說採礦會直接破壞景觀及水土保持情事，各礦場對植生綠化復舊措施也不夠積極。	大	4,G
1984	2	14		對資源開發與景觀維護如何抉擇？中華經濟研究院副院長于大宗先說：「為什麼美國不開發豐富的油礦，反而花費大量外匯進口石油？」這個作法值得力主開發東部礦藏者深思。花蓮縣長吳水雲在座談會中則表示，在開發太魯閣時，尤其應考慮花蓮土地資源充分利用和就業機會問題。	大	4,G
1984	3	7		行政院經建會委員會議今天核定通過內政部劃定的太魯閣國家公園區域範圍。對於崇德段土地是否宜設水泥工業區，決先提出環境影響評估，再予核定。會議幾乎呈一面倒的趨勢，認為選擇太魯閣東部入口，且為蘇花公路及中部橫貫公路交會點的崇德，設置大型水泥工業區之計劃，應予慎重評估。經濟部長趙耀東在討論此案時曾說出：「我在做有關決定時，幾乎忘了自己是經濟部長……」感人肺腑；而經建會在審查作業階段時，亦秉持著不偏不倚、追尋真裡的精神做最公斷的建議。	大	4
1984	3	8	1	經建會七日正式劃定太魯閣國家公園的範圍，以太魯閣峽谷，中部橫貫公路沿線及其外圍山區為主。在此區內的採礦權一律停止，台電立霧溪發電計畫工程亦暫緩進行。	中時	4
1984	3	8		台灣區石礦同業公會，今邀一名監察委員及二十一名立法	大	4

委員舉行座談。有意藉由立、監委的總反映並爭取主管單位對德設立水泥廠的支持。與會人士中只有台大教授張石角指出，如何使景觀與開礦並存，才是應該重視的實質問題。

1984	3	9	六名立法委員及國大代表，八日在台灣區石礦同業公會邀 集的座談會中表示，將以質詢及提案方式，協助石礦業者 建議政府縮小國家公園的劃界區域，並爭取崇德水泥廠 「敗部復活」的機會。參加座談的立委有郭榮宗、廖福本 、林鈺祥、林永瑞、郭紫峻、國大代表楊天生，並有礦業 代表胡波平、黃榮心、鍾玉明、台塑專員林景祥等，由礦 冶博士呂學俊主持。中國國民黨立委黨部總幹事張福興亦 在會中發表意見。	大	4	
1984	3	14	3	立委質詢指出，太魯閣國家公園的範圍劃定，不應包括東 部蘇花公路旁沿線之石灰石礦脈。因石灰石礦脈的價格約 有五二兆五千億，若再製造水泥，又多五倍的附加價值， 是相當珍貴的地下資源。	中時	4
1984	3	24	立法委員饒穎奇主張花蓮應為觀光及無污染工業發展區， 與郭榮宗等立法委員持看法相反。他將聯合其他委員一齊 對抗主張開發水泥工業者，立法院就此事件勢必分為兩派。	大	4	
1984	4	6	行政院會五日通過太魯閣國家公園範圍，總面積約九萬 二千公頃，崇德工業用地因不在太魯閣國家公園區域範圍 內，將另案辦理。	大	4	
1984	4	9	2	行政院決定在國家公園規定期間內，所有在國家公園區域 內，申請探礦採礦，或改設礦業用地案件，一律暫緩受理 ，已有採礦權而於二年內，不開工或停工超過一年者， 撤銷其探礦權。	中時	4,G
1984	4	9	3	行政院五日通過太魯閣國家公園區域範圍，並對區域內礦 產開發及水力發電問題，作成原則性結論，至於崇德工業 用地，則因不在國家公園範圍內，另案處理。	中時	4
1984	4	9	行政院決定在國家公園規劃期間內，所有在國家公園區域 內申請探礦、採礦或改設礦業用地案件，一律暫緩受理， 已有採礦權於二年內不開工或停工超過一年以上者，將撤 銷其探礦權。	大	4,G	
1984	4	18	台灣電力公司在花蓮設立兩座水力發電場，破壞太魯閣的 風景甚鉅，為亡羊補牢，撥出大筆資金做綠化工作，不料 所噴之綠色人工色素，反而使附近的樹木枯萎，弄巧成拙。 行政院通過之太魯閣國家公園範圍圖，部分劃入範圍內的 礦權所有人，這幾天以怪手、炸藥搶挖礦石，嚴重的破壞	大	4	

			了清水斷崖和三棧溪南北谷一帶的美麗景觀。立法委員謝深山、饒穎奇、華愛和楊傳廣昨由內政部營建署署長張隆盛陪同到太魯閣國家公園東側的和仁、三棧實地勘察。委員們看到三棧溪北谷具有原始風味的清澈溪谷被破壞成黑泥塘，都痛心得說不出話來。		
1984	7	11	行政院長俞國華十日表示，水泥工業區東移是必然的趨勢，但工業區不可能設在花蓮縣秀林鄉崇德工業區。	大	4
1984	12	31	位於太魯閣國家公園內的立霧溪水力發電計畫，台電公司在委託學術單位作為期一年的環境影響評估後，認為水力發電對太魯閣的景觀及生態環境影響輕微，目前正積極申請復工計畫。地質學家張石角則指出，水力發電對環境最大的衝擊在地質方面，這份評估報告少了環境評估最重要的地質部分，其結果令人置疑。	大	4
1985	3	25	台灣大學教授顏清連等人，對台電立霧溪水力發電計畫所作的環境影響評估研究指出，太魯閣、天祥附近的水生生物將受嚴重影響；另外該地區稀有及瀕臨滅種的動物將有加速滅絕之虞。	大	4
1985	3	26	衛生署環境保護局二十五日邀集有關單位及專家學者，舉行國內第一次環境影響評估報告審查會，審查立霧溪發電計畫環境影響評估研究，因全場為程序問題爭論不休，而被與會學者稱為「不倫不類」的會議。 太魯閣國家公園的「美質度」只有六十八分嗎？在審查立霧溪水力發電計畫環境影響評估研究會議上，數位專家學者為此分數，和台電公司發生相當火爆的場面。台大地理系教授王鑫表示，太魯閣是公認的世界級文化資產，他不明白為何只得了中等之美，他說：當他看到評估報告上的六十八分時，他幾乎昏倒。逢甲大學張柏成教授也認為六十八分確實不公平。	大	4
1985	4	23	為台電在立霧溪設水力發電廠一事，中華民國自然生態保育協會理事長張豐緒表示，台電應摒棄「唯我獨尊」的態度，進一步考量是否非在東部發展電力不可。台大地理系教授張石角也強調，為了東部的繁榮，台電應該考慮其他地方，不應選擇在國家公園內設置立霧溪水力發電廠，以人為景觀取代自然景觀，將國家公園的特色毀壞。台電則表示，俟國家公園法通過後，將在繼續此地未完成的工程。	大	4
1985	4	24	由環保局局長莊進源主持的討論立霧溪水力發電計畫環境影響評估報告會議，為避免發生上次會議中參與討論，與「被討論」之報告撰寫者間的直接衝突，八位撰寫報告的	大	4

			台大教授均未出席，而由委託研究的台電公司出席，各單位代表者都認為評估報告有避重就輕的現象，各參數的權重頗值得商榷。張石角教授則認為評估報告似乎故意低估現況的價值，並忽略開發計劃對環境衝擊的嚴重性。			
1985	7	21	衛生署環保局二十日完成台電公司立霧溪水力發電計畫環境影響評估報告審查工作，初步意見認為該項水力開發計畫將對當地環境造成負面衝擊，不宜貿然進行開發。參與此項審查的學者專家有于宗先、徐國士、顏重威、林素貞、張長義、王鑫、張柏成、陳秋揚、張石角、白建二等人。	大	4	
1985	9	28	立霧溪水力發電計畫是否破壞太魯閣峽谷景觀而應予停止？台電委請台大顏清連教授所主持的評估報告，認為發電工程不致破壞太魯閣中等程度的景觀，故可繼續進行；與內政部委請台大張石角教授所做評述有很大差距。內政部將張教授的評述報告進行學術評估後，報送經建會，作為決定是否終止立霧溪發電計畫的重要依據。	大	4	
1985	9	30	5	經濟部為徹底解決國家公園內設定探礦及探礦權之爭議，建議省政府成立礦業用地審議小組，專案處理有關探礦探礦糾紛問題。	中時	G,4
1986	3	5	行政院經濟建設委員會舉行委員會議，決定為避免對世界級景觀的破壞，台電在立霧溪畔的水力發電工程計劃目前不宜進行，另行由整島輸電系統或其他替代方案，調節東西部電力供應，解決東部用電之需；至於台電已投入之十一億道路三十四公里，仍可作為國家公園內之觀賞道路。經建會指出該計劃目前暫停進行，如經濟部有新資料提出足以推翻目前評估的結果時，可另作評估。台電公司傅次韓強調，台電將再盡力爭取。	大	4	
1986	9	7	3	台大地理系教授張石角接受內政部營建署委託，就國家公園內礦產探採問題進行研究，並提出一份報告。報告指出，礦產開發與國家供圖資源之使用完全不能相容，因此對於被列為生態保護區、特別景觀區即史蹟保存區的地區，其礦產資源除非有極重大的價值，否則不宜開採；對於敏感度稍低的一班管制區和遊憩區內的礦產資源開發，仍應嚴格管制，以減輕其對環境品質的衝擊。內政部營建署則根據上項調查擬訂「台灣地區國家公園區域內礦產探採作業管理辦法」草案，對於區域內已核准之礦業權者，逾兩年不開工或中途停工一年以上，撤銷礦業權，對於已開發而高度影響生態景觀的礦區，將限期結束或從嚴審核開發計劃。	中時	G

1986	12	26	台塑公司申請於花蓮縣崇德段土地闢建水泥廠一案，經行政院經濟建設委員會審議結果，認為崇德段土地可考慮闢為無污染工業區，但近五年內則不適宜開發。	自晚	4	
1987	3	17	太魯閣國家公園管理處解說教育課長黃文頓指出，由於台電公司興建立霧溪電廠攔阻立霧溪的溪水發電，使溪畔以東的溪谷在長度乾涸下，太魯閣峽谷地形已經「走樣」了。	聯、央 、民	4	
1987	4	17	監察委員施鐘响、陳錫章、陳恆盛等三人提案指出，為重視生態保育，維護太魯閣國家公園景觀，台電立霧溪發電計畫之必要性，應深入調查。	自晚	4	
1987	7	7	聞名中外的太魯閣國家公園內的長春橋發生山崩，長春祠被山石夷為平地，遊客三人死亡，七人受傷。該地區山崩原因尚在調查中，但中橫山區開礦、採石、建電廠，且多處林班已童山濯濯，故地層滑動的可能性最大，也可能再度發生。	央、聯 、中時 、自晚 、民	4	
1987	9	15	3	依研究指出，太魯閣國家公園屏風山區蘊藏豐富金礦，值得開採，但內政部營建署官員則表示，該區位在國家公園生態保護區內，並不適合採礦。	中時	4
1992	2	16	為不滿太魯閣國家公園多年來強烈的本位主義作風，強調已忍無可忍的國家公園內遭封殺的礦區業者，今天早上在花蓮市濱海的一家餐廳集會，計畫採取激烈抗爭行動，以龐大石礦圍堵太魯閣國家公園管理處，臺灣省礦務局東區辦事處主任黃大邦表示，被劃入太魯閣國家公園範圍內的礦區，有採礦權者廿八家，探礦權五家，計卅三家。從事礦務工作四十多年，他感慨的說，國家公園應聽聽其他意見，觀摩一下外國的做法，不應主觀太強，把事做絕了。對於礦業界的多所批評及不諒解，太魯閣國家公園管理處長徐國士強調，他不改變立場，並指出在國家公園內採標本、撿石頭都是犯法的，何況是開礦。	自晚	4	
1993	6	8	太魯閣國家公園三棧溪盜採玫瑰石震撼各界，引起檢察官重視，花蓮地檢署出動四位檢察官到現場勘驗，證實竊盜嚴重，檢察官指出，除了長達四公里列為國家公園的生態保護區河川被怪手翻遍，魚蝦「失蹤」之外，連自然形成的堤防也遭到破壞，三棧溪下游民眾擔心可能造成類似「銅門山崩災變」重演，檢察官嚴正表示，將進一步追究相關單位疏失的責任。玫瑰石是台灣地區最有名的觀賞性石頭，引起一窩蜂的收集，一向平靜的三棧溪則淪為偷採玻璃石的天堂。	中時	4	
1993	7	15	花蓮和平水泥專業區即將於七月二十日動工，一百多位和	自晚	4	

			平村太魯閣原住民上午穿著紅、白、綠的傳統服裝到立法院抗議，太魯閣原住民江建成憤怒表示，工業局在七十八年五月將和平村山地保留地編為水泥專業局，但到七十九年底才通知土地所有權人，欺騙居民達一年半，如今徵收土地時又傳出與地方民代和林村長勾結醜聞。由於居民群情激憤，會場氣氛十分火爆。		
1994	9	27	太魯閣國家公園管理處二十六日向內政部國家公園委員會提報，亞洲水泥公司花蓮廠採礦區位於國家公園特別景觀區內，嚴重破壞國家公園景觀與生態。內政部國家公園委員會幾經討論之後，要求亞洲水泥公司僅能在現有採礦區內開採，不得再進一步擴大。	中時	4
1994	11	8	保育至上，內政部國家公園計劃委員會6日審查通過太魯閣國家公園通盤檢討案，否決國家公園內三千餘公頃的水泥礦區和原住民土地劃出國家公園的範圍外，當地居民也要求劃出獵區的提案，也因野生動物保護法修正版的公布實施而遭到委員會否決。委員會由內政部長吳伯雄親自全場主持。委員們並指出，新版的野生動物保護法已禁止野生動物的獵捕行為，當地住民要求在國家公園劃出狩獵的構想違反該法規定，委員會也礙難同意。	民	4
1997	2	20	國家公園不歡迎採礦。內政部營建署與經濟部等單位多次會商後，敲定「國家公園區域內礦業案件處理準則」草案。根據草案規定，只要採礦或採礦行為有破壞生態環境等「妨礙公務之虞者」，一律不予核准採礦權。且針對目前已取得或申請中約二十個國家公園採礦案件，營建署也將向行政院提報，希望經濟部能「重新考慮」，予以撤銷或駁回採礦權。	民	
1998			行政院長蕭萬長指示：今後國家公園內不准開礦。	OH-C	G,4
1998	4	14	內政部長黃主文表示，礦物負責單位延展退輔會在太魯閣國家公園內的採礦權是沒道理的行為，將嚴重破害國家公園的景觀，他有機會會在行政院內表達意見，據理力爭。為避免國家公園內的礦業開採影響國家公園生態及景觀資源，內政部營建署國家公園組官員於十三日表示，將以「國家公園區域內礦業案件處理準則」作為另一道把關門檻。	自由	

Abstract

This project is based on the idea of sustainable development to analyze how the system of national parks influences the environmental protection in Hualien since 1980s. Through this case study, the project can evaluate how the system works and its significance in Taiwan's environmental history.

This research investigates the history of Taroko national park and its relationship with Taiwan's conservation movement from two different perspectives. The first is on the issues of the economic development. During the 1980s, three major subjects demonstrate their important roles in exploring the theme of the research. They are (1) a construction of an industrial zone by a private enterprise, (2) the construction of a hydropower plant, and (3) the mining activities. The second perspective is concerning the relationship between the indigenous people and the Park. In the last 20 years, the indigenous people had once mobilized to against the State for protecting their own privileges under the name of "Getting back my lands Movement" in the late 80s and early 90s. Currently the wisdom of indigenous culture has been appreciated and regarded as valuable assess.

In general, the system of National Parks has worked positively in the conservation and preservation. However, the environmental policy should maintain its consistency and focus on eco-development. The stste should realize that to improve the poverty of the indigenous people is one of the purposes for the sustainable development. On the other hand, all the traditions including the indigenous culture must be adjusted to meet the requirement of the environmentalism. Then the ultimate goal of the environmental justice for future generations can be reached at last.

Key words:

Taroko, national parks, sustainable development, environmental policy

出國報告

受訪人：Dr. Kenton Miller

整理人：曾華璧

訪問人：曾華璧

地點：美國華府 WRI 的辦公室

2000 年 8 月下旬，計畫主持人前往美國首府華盛頓，訪問世界國家公園專家 Dr. Kenton Miller。

1999 年 6 月時，我曾經為了「國家公園」議題，訪問過 Dr. Miller。Dr. Miller 是美國環境非政府組織 World Resources Institute (WRI) 的一位著名的專家和主管，精通西班牙文，曾經擔任 1992 年「世界國家公園與保護區國會」的主席；他在這次的大會上，最大的貢獻就是為世界保護區的管理，提出分類的主張，這是目前全球保護區分為六大類的根源。¹當時承他慷慨，借我一本他多年前撰寫的有關南美洲國家公園管理的著作。當時他以西班牙文出版，對當地的影響很大，而今手上只有一本英文版手稿孤本。我在他的著作中，發現了南美洲一座成立於 1942 年的國家公園，譯名與我的英文譯名 (Hua-pi)，完全一樣。他對這項偶合，也深感興趣。目前他榮膺 IUCN 世界保護區委員會 (WCPA, World Commission on Protected Areas of IUCN) 的主席。

在本次的訪問中，討論的主題大概可以分為以下數個方向：

- 一、生態發展 (eco-development) 和永續發展之間的關係。
- 二、國家公園和「公有地」(commons) 的關係。
- 三、生態旅遊對環境的影響，以及國家公園可以扮演的角色。
- 四、對環境史研究的建議。
- 五、台灣對於拉丁美洲與非洲的國家公園狀況較為生疏，他的著作可曾計劃翻譯，以饗台灣社會的讀者？

在會談中，我曾經為他說明台灣的國家公園設置的歷史，其中，他最驚訝異的是，他以前從不知道日本在殖民的時代，曾經在台灣規劃過三個國家公園的歷史。次者，他個人認為「環境史」研究必然深受學術界的重視，他舉了 Jared

¹此一規範的新定，須要追溯至 1992 年第四屆世界國家公園與保護區國會的會議，當時在委內瑞拉的卡拉卡斯 (Caracas, Venezuela) 舉行時，各國參與者表達對於全球保護區的維護，應該更為積極，善加管理，以利生態的永續發展。但是各國使用的名稱十分歧異，澳洲使用四十五種名稱、美國有十八種、總計全球有一百四十種以上。因此統一管理非常必要，於是國際目前將「保護區」劃成六個類別來區分，而國家公園是其中的第二個保護區類。此六類分別是：(1)Strict Nature Reserve/ Wilderness Area; (2)National Park; (3)National Monument;(4)Habitat/ Species Management Area; (5) Protected Landscape/Seascape; (6)Managed Resource Protected Areas。詳見 IUCN, *Guidelines for Protected Area Management Categories* (IUCN, 1994), 1.

Diamond 所寫的 *Guns, Germs and Steel*，說是一本結合科技與人文的好著作。這本書台灣的譯名是：《槍砲、細菌與鋼鐵》，由時報文化公司出版。

有關生態旅遊的課題，Dr. Miller 認為它可以增進大家對共同的自然環境的意識、彼此共同分享保育自然的關懷。至於公有地的範疇，他個人認為不應該只是「陸地」，其內容還應該包含「海洋」，所以他主張應該要有 wild landscape 和 wild seascape 兩個類型。至於「荒野」(wilderness) 在他的觀念上，屬性比較是超出生態的，而野地 (wild land) 則是在生態之內，而他也一向致力於保有它 (國家公園) 的「野」(意指自然的狀態)。他一再強調，環境保護必須是經濟和生態同時合一，因為要花錢來制止錯誤行為的進行。他說這種觀念，有些環保人士反對。此外，我個人覺得深受啟發的地方是，他認為「國家公園的理念」是一種自然資源保育主義，所以它有其自我的特性存在。首先，它可以說是一種所謂的「淺綠思想」(shallow green thought)，也就是它會考慮人類的福祉。但在第二層的思想中，則是要結合「淺綠和深綠」的關係，換言之，是指它必須將生態的必要條件計算在內。接著而來的是第三層的思考，那就是要如果將國家公園理念完全忽略人的需要，只考慮物種，則是一種自私的方式。這樣將會淪為極端，而且單純化了問題的癥結。其他論點涉及了 Dr. Miller 個人的信念，這些是：精神上其他物種也須要空間，生命是地球的一部份；人口須要減少，要以永續發展為念，如此方能生產足夠的食物。他比喻「國家公園是我們所搭乘的輪船上的『救生艇』」。當年他就是秉持「生態發展」為中心，來規劃南美洲國家公園的管理。此外他主張，由於永續發展並不能包含比較完整的意義，而人類既然也已經瞭解了這個概念，所以就不要再使用這個名詞，而應該以「生態發展」(eco-development) 的概念，做為推動環境保育的動力和根基。

這次訪問後，Dr. Miller 讓我參觀他的私人藏書。我個人對於 Ron Weber、John Butler & Patty Larson 合編的著作：*WWF, Indigenous People and Conservation Organizations* (Feb. 2000). 感到興趣。

附記

在華府訪問期間，順道訪問了「美國大浩劫博物館」。回國後，在我個人所開授的交通大學「文化與歷史思維」通識課程中，講授一個新專題：討論納粹大屠殺、歷史悲劇與饒怒的相關概念。

回國途中，停留加州三天，前往美國最早設立的州立公園（而後改為國家公園）「優勝美地」(Yosemite)，目的在於進行實際的自然體驗，用以貫穿研究計畫的精神。