

社區參與山林守護之管理——一個行動研究架構的提議

李光中¹ 王鑫²

¹花蓮師院生態與環境教育研究所助理教授、²台灣大學地理環境資源學系教授

【摘要】

森林與自然資源的永續經營目標不容易達成，大部分的資源經營管理模式仍由傳統「由上而下」的規劃方法所主導，不但保育的目標未能有效達成，而且未能將經營管理計畫影響最深的地方居民，有效地引入規劃過程。雖然目前已有許多研究，探討參與式規劃法對於自然資源管理目標達成的幫助，但是大部分的參與式規劃法，仍缺少理論背景和實證研究，來檢驗這些新方法在特定的社會、經濟、政治、和生態環境背景下的效益。為此，我們需要適當的理論架構和評估準據，有系統地協助吾人檢驗這些參與式規劃法的過程和結果，以提供其他地區借鏡、參考和應用。本文依據作者近年來在雪霸國家公園內的櫻花鉤吻鮭野生動物保護區、陽明山國家公園內的竹子湖地區、以及林務局花蓮林區管理處的林田山林業文化園區等三地的社區參與研究計畫的結果與心得，提出一個初步的「建立社區參與森林與自然資源永續經營的行動研究架構」。

【關鍵字】：社區參與、自然資源永續經營、共同規劃理論、行動研究

前言

「永續發展」已成為森林和其他自然資源經營管理上，普遍為人所接受的觀念。傳統的林業政策也已由過去著重森林的持續開採而視「森林的主要產物為林木」，轉移成視森林為一個「複雜的、有價值的自然資源系統」(Gilmour, 1995)。這種林業政策的轉移也意味著森林的經營管理已變得更複雜，目標也變得更多元。而永續發展的一個重要觀念，即在同時謀求資源的保育以及地方社區的發展。

這項趨勢也和一系列的國際保育文件的訂定有關，主要包括：「世界自然保育方略(World Conservation Strategy)」(IUCN/UNEP/WWF, 1980)、「我們共同的未來(Our Common Future)」(WCED, 1987)、「關心我們的地球(Caring for the Earth)」(IUCN/UNEP/WWF, 1991)、以及「二十一世紀議程(Agenda 21)」(UNCED, 1992)等。透過這些努力，各國政府同意共同推動一個永續發展的未來，以謀求「改善並維護人類和生態系的共同福祉(improving and maintaining the well-being of people and ecosystems)」(IUCN/IIED, 1994: 13)。在這樣的一個背景下，1970年代「社區林業」的觀念興起，例如1978年「世界林業大會(World Forestry Congress)」的主題即訂為「為人所享有的森林(Forests for People)」，工業導向的林業政策便漸漸轉向為環境保護和滿足社區需求。而社區參與森林和其它自然資源的規劃和管理，愈來愈成為一種增進永續社會發展、謀求人類和自然生態共同福祉的手段(Arnold, 1992; Fisher, 1995; McNeely, 1993)。

一、理論背景

(一) 參與的定義

本文適用 Renn et al. (1995)對公眾參與的定義：

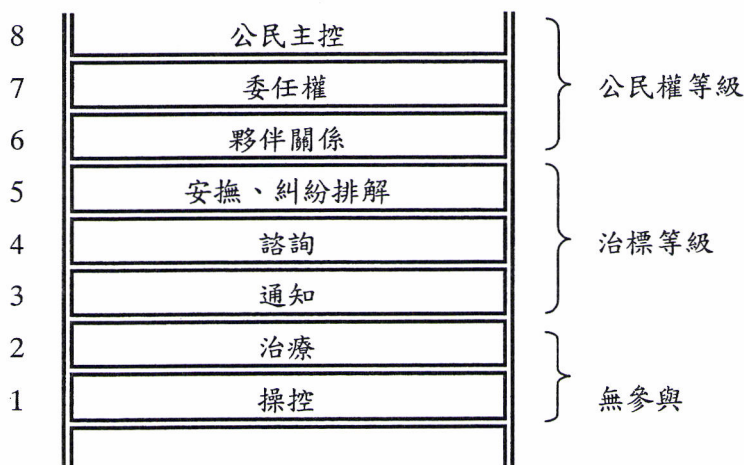
‘公眾參與是一個提供意見交換的論壇，目的在於集合政府、民眾、權益關係人、利益團體或業者等，針對某個特殊問題或決策進行溝通’。

從這個定義來看，公眾參與包含許多形式的論壇，使「公眾」與「決策者」之間產生交互作用。值得注意的是，「公眾」並不是一個同質性的團體，而是由非常多樣的、異質性的個人或權益關係人所組成。廣義的「公眾」的定義，可以延伸到無限。本研究採用「權益關係人」來界定「公眾」的範疇，意指任何握有「籌碼(stake)」(權力和影響力)的人或團體(Healey, 1997, 2000)，或是「會受決策結果影響」的人或團體(Bryson and Crosby, 1992)。

(二) Arnstein 公眾參與階梯

Arnstein (1969)提出的公眾參與階梯，成為日後規劃學界所普遍討論和引用。Arnstein將公眾參與的類型分為八個階級(圖一)，其中第一級「操控」與第二級「治療」表示沒有參與，在這兩個階段，公眾沒有實質參與規劃過程，而是由掌權者「教育」和「治療」民眾。第三級「告知」和第四級「諮詢」則屬於治標的層次，民眾也許可以「聽到」和「被聽到」，但是他們不能確定自己的意見或觀點是否會受採納，也不能確保現狀能夠有效地改變。第五級「安撫、排解糾紛」則允許公眾建言，不過決策權仍在掌權者的手中。第六到第八級則代表著公民權和培力(empowerment)過程，「夥伴關係」讓公眾得以與掌權者對等地談判和分享權力，「委任權」以及「公民主控」讓公眾在制度面上獲得大部分的決策權或經營管理權。

Arnstein 的公眾參與分級具有相當程度的規範性和價值觀，強調決策過程中的「公眾參與就是公民主控」。然而 Arnstein 的分級有兩個問題值得注意：第一、她強調較高階層的參與方式，諸如：公眾主控、委任權和夥伴關係，相對地貶低較低階層參與形式，像是「告知」和「諮詢」，然而後兩者在特殊的背景和目的下也可能不失為有效的參與方式。Wilcox (1994)即辯稱不同層級的參與方式各有其適地適用性。第二、Arnstein 的分類強調公民參與決策制定的過程，似乎忽視了民眾參與決策推行的過程，像是 Wilcox (1994)所說的「共同行動(Acting together)」。總之，在實踐上，公眾參與的形式應依據該地特殊背景和參與的目標而定(Clark et al., 2001)。



圖一 Arnstein 的公民參與階梯 (Arnstein, 1969)

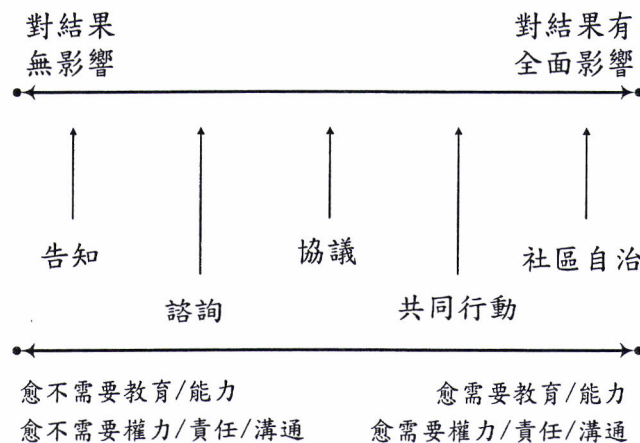
(三) 世界自然保育聯盟「教育及溝通委員會」所提出的社區參與模式

近年來，世界自然保育聯盟(IUCN)下特別設置了「教育及溝通委員會」(Commission on Education and Communication)，著重於推動保護區之環境溝通工作，以建構社會大眾對環境之責任感，並激發大眾共同參與保護區經營管理的意願，以及合作處理環境議題、改善環境問題的能力。IUCN「教育及溝通委員會」之歐洲委員會出版了一本工作手冊：「邁向成功——與住民及鄰居共同發展保護區的執行計畫」(Elcome and Baines, 1999)，以下將有關公眾參與的重點整理如次：

1. 參與類別和等級

「參與」一詞的含義廣泛，參與的層次也有分別，一般可分為下列五種類別和等級(圖二)：

- 告知 (Informing)：是最低層級的參與形式。團體或個人單方向獲知生態旅遊或保護區計畫的資訊，然而沒有任何機會去改變既定計畫。主政者傳遞這些資訊的目的通常在於說服別人接受他們的觀點，著重的是意見的操作和宣傳，這種參與方式代表的是一種「由上而下」(top-down)的溝通過程。
- 諮詢 (Consulting)：比「告知」更進一層次。主政者除了告知地方社區、重要權益關係人和相關組織有關生態旅遊或保護區計畫的資訊，並進一步徵求他們的意見，而且通常會將這些意見納入計畫的修訂內容中考慮。
- 協議 (Deciding together)：邀請受到生態旅遊或保護區計畫影響的個人或團體一同瞭解和討論計畫的內容，並成為最後決策過程的一份子。不過雖然這些受邀的人參與了決策過程，但該生態旅遊或保護區計畫最初提議的人通常會設下議題的範圍和其他人所享有的決策權限度。
- 共同行動 (Acting together)：在決策過程中，大家共同分擔執行責任，分工合作。
- 社區自主 (Supporting independent community interests)：這是最高層次的參與形式。社區自己決定什麼是地方重要事務、何時去做等議程，並負責執行這些決策。這時，專家的角色僅在於提供資訊及專業知識，以輔助社區進行思慮周詳的決策。這種參與形式代表著所謂「由下而上」(bottom-up)的保育方法。



圖二 參與的類別和層級 (修改自 Elcome and Baines, 1999)

2. 引起爭議的溝通模式

環境問題常常極為複雜，不同的人抱持不同的觀點，並對自己所持的看法堅信不移。傳統的環境決策機制傾向於「排除(exclude)」而非「包容(include)」眾人各種不同的興趣和利益訴求，因此也不能真正地解決複雜的環境問題。傳統上，生態旅遊地、保護區或其它環境政策和管理計畫的決策模式，常取決於少數人的決定，這樣的作法常常導致衝突，而降低了想出解決辦法的機會，因為：

- 讓眾人陷入敵對的處境
- 引起不同團體間的猜忌
- 在社區中產生「輸家」和「贏家」的分別和對壘

這種溝通模式的過程可歸納為「決定→宣告→辯護」。

3. 促成共識的溝通模式

「建立共識」的溝通模式鼓勵不同的利益團體將他們多元的知識、專長和智慧一起帶進來，共同解決現存的問題並避免產生新的問題。眾人成為解決問題的「夥伴」。

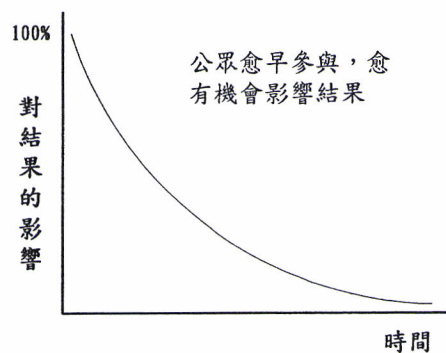
這種溝通模式的過程是促使眾人把焦點放在需要解決的問題上，而不是一堆意見分歧的人的身上。這需要時間來建立參與者彼此的信賴，使人人都感受到他們是共同解決問題的團隊的一份子，而達成共識成為所有參與者的責任。這種溝通模式雖然並不保證能實現，但沒有理由不認真一試。

此種溝通模式的過程可歸納為「討論→同意→執行」。

4. 參與和夥伴關係的指導原則

1) 及早邀請民眾參與

人們一旦感覺到他們對於即發生的事情具有影響力，他們將更有意願積極參與。在生態旅遊計畫開始的時候就邀請民眾參與，便是提供民眾更大的機會來影響計畫的結果(圖三)。然而這並不意味著都要由民眾來設定議題和議程，而是要讓他們協助擬定議題和議程。



圖三 參與時間的早晚對結果的影響 (Elcome and Baines, 1999)

2) 溝通

溝通必須是「雙向的」，而非「由上而下的」或「單向的」。學習傾聽和肯定別人的意見和價值觀，尋求眾人所共同分享的意義。透過溝通，眾人對議題的知識和瞭解得以增進，原本分歧的意見也會漸漸整合。

專家知識是需要的，但是專家知識是用來輔助而非控制結果。專家也必須學習和訓練，以有效扮演溝通者、老師和顧問等角色。

3) 提供資訊及教育

當人們對環境如何使用的決定擁有更大的影響力時，愈需要瞭解這些決定對於環境和他

們的生活可能造成的影響和後果。提供適當的資訊和教育有助於民眾在充分瞭解議題的內容下，作出妥善的決定。

4) 容許充裕的時間

好的參與和溝通過程需要花時間，尤其在計畫的開始階段時更是如此。在開始時，很重要的是要花下時間來建立關係、探索議題、蒐集資料、交換資訊和意見，並討論解決方案。或許你覺得這將花下很長的時間，然而一旦眾人作出決定，計畫的推行因為獲得眾人同意，進展也會加快。此外，由於過程中已充分考量社區居民的感受和地方特殊的狀況，並獲得社區居民的支持，計畫也更可能獲得長期性的成功。

5) 要有彈性

隨著資訊愈來愈充分，問題解決方案的探索也愈來愈完備，眾人對於計畫實施環境的瞭解也一直在改變，計畫的內容也必須隨之作調整。規劃工作雖然非常重要，但也不能嚴格到不能改變。定期的追蹤和檢討這些改變是必須的工作，然而任何改變也需要獲得先前同意計畫的那些人的首肯。

二、建立社區參與山林資源永續經營的行動計畫架構

森林與自然資源的永續經營目標不容易達成，大部分的資源經營管理模式仍由傳統「由上而下」的規劃方法（top-down planning approaches）所主導，不但保育的目標未能有效達成，而且未能將經營管理計畫影響最深的地方居民，有效地引入規劃過程（Roe et al., 2000）。雖然目前已有許多研究，探討參與式規劃法（participatory planning approaches）對於自然資源管理目標達成的幫助（例如：Borrini-Feyerabend, 1996; Chambers, 1994, 1997; Ghimire and Pimbert, 1997; IIED, 1994; Leitmann, 1998; Lewis, 1996; McNeely, 1995; NEF, 1998; Porter and Salvesen, 1995; Pretty et al., 1995; Warburton, 1997; World Bank, 1996），但是大部分的參與式規劃法，仍缺少實證研究，來檢驗這些新方法在特定的社會、經濟、政治、和生態環境背景下的效益（Wright and Nelson, 1997; Hockings et al., 2000; Roe et al., 2000）。為此，我們需要適當的理論架構和評估準據，有系統地協助吾人檢驗這些參與式規劃法的過程和結果。特別是在自然保育研究經費等資源有限的情況下，個案實證研究將相當有限，因此能夠提供理論基礎的研究是很重要的，因為這類研究可以在適當選擇的個案研究區中深入探討和分析問題，研究成果可以提供其他地區借鏡、參考和應用。

以下依據作者近年來在雪霸國家公園內的櫻花鉤吻鮭野生動物保護區、陽明山國家公園內的竹子湖地區、以及林務局花蓮林區管理處的林田山林業文化園區等三地的社區參與研究計畫的結果與心得（上述三個案的研究細節請參見：李光中，2002a、2002b、2002c、2003a、2003b；Lee, 2001、2002、2003），提出「建立社區參與山林資源永續經營的行動計畫架構」如次：

（一）先問一問：「有沒有問題？」

- 前提：森林與自然資源的永續經營，需要公眾（政府與民眾）的支持和參與。
- 問題一（檢討現況）

森林與自然資源規劃過程與管理措施中，有沒有公眾參與機制？

現有的公眾參與機制是否足以促進政府與民眾之間的夥伴關係？是否足以促進森林與自然資源的永續經營？

● 問題二(建立和強化參與機制)

□ 如果不足，如何建立新的公眾參與論壇和溝通機制，以增進夥伴關係並促進森林與自然資源的永續經營？

(二) 建立公眾參與機制的行動計畫流程

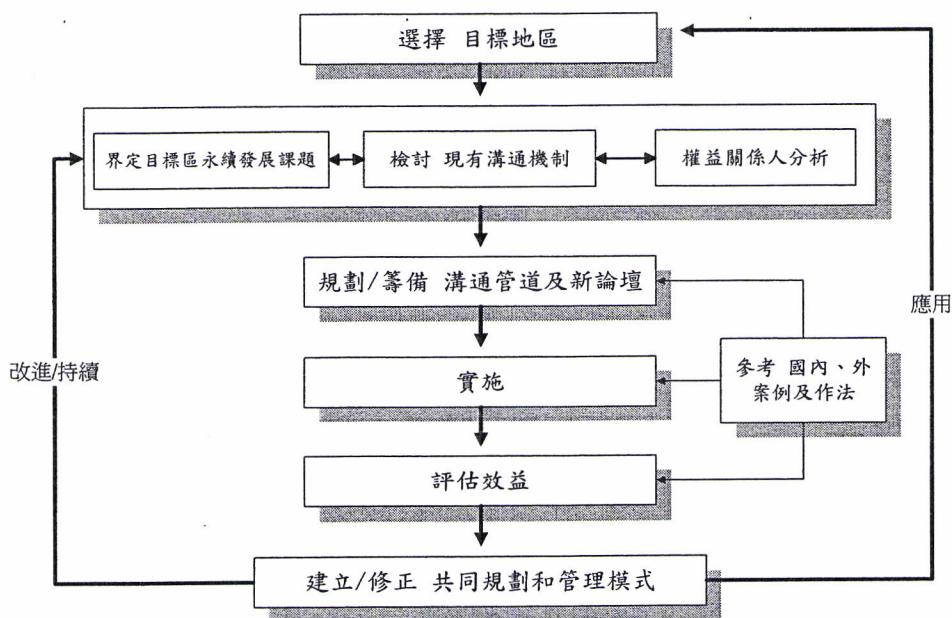


圖 四 建立公眾參與機制的行動計畫流程圖

建立公眾參與機制的行動計畫流程如上圖四，包括下列四個重要步驟和原則：

1. 「目標區的永續發展課題分析和對策的擬定」以「三生一體」作為指導架構

謀求森林與自然資源的永續經營有賴各級政府、相關部門、業者、民間團體、遊客、地方社區等「權益關係人」的共同參與、規劃和經營，目標是希望兼顧「三生」—生態(環境)、生產(經濟)和生活(社會—文化)，而一個地區「三生」目標的具體內容、對策、行動方案的訂定和實施，必須靠「權益關係人」彼此間建立起良好互動的體制和夥伴關係，形成生命共同體，這就是森林與自然資源永續經營的「三生一體」架構(圖五)。

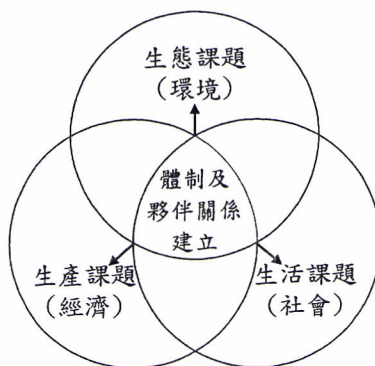
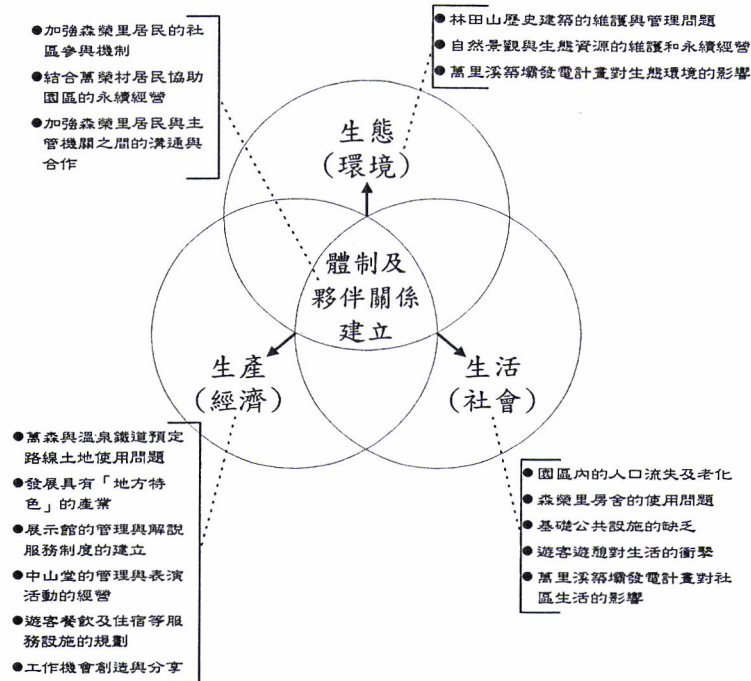


圖 五 森林與自然資源永續經營的「三生一體」架構

實例：

- 九十二年七月廿日晚間於林田山林業文化園區舉辦之「永續發展課題與對策(一)森榮里居民工作坊」中，研究者與森榮里居民所共同釐清和確認的「林田山林業文化園區永續經營的「三生一體」架構和議題內容」(圖六)
- 九十一年八月十三日下午在陽明山國家公園竹子湖地區湖田國小舉辦之「竹子湖地區永續發展課題及願景座談會」中，研究者與主管機關、地方居民、湖田國小校長及老師所共同釐清和確認的「陽明山國家公園竹子湖地區永續發展公共議題歸納表」(表一)



圖六 林田山林業文化園區永續經營的「三生一體」架構和議題(李光中 2003)

表一 陽明山國家公園竹子湖地區永續發展公共議題歸納表(李光中 2003a)

生產議題	生活議題	生態議題	共同規劃與管理議題
<ul style="list-style-type: none"> ● 休閒農業展望 ● 園藝業(海芋、花卉、苗木等)及基礎設施新建、修建 ● 餐飲業及基礎設施新建、修建 ● 社區溫泉維修 ● 路邊攤 ● 養殖業 ● 產業污染防治 ● 農產品集中販售中心 	<ul style="list-style-type: none"> ● 住屋、農舍、農路新建、修建 ● 土地權屬、分割 ● 中央電訊塔遷移 ● 指示牌、招牌設置 ● 門牌、水電、巷弄名稱設置 ● 建築線退縮 ● 公私有停車場設置 ● 平日交通便捷性 ● 假日交通疏導(交通管制、遊園公車、徒步區等) ● 水資源利用和分配 ● 湖田社區精神地標 ● 社區活動中心籌設 ● 學校教育與社區 	<ul style="list-style-type: none"> ● 自然景觀 ● 動植生態資源 ● 溪流生態與溪溝整治 ● 古道及步道系統 ● 開發史及產業變遷 ● 宗教信仰 ● 民俗技藝 ● 自然與人文資源解說宣導 ● 遊客引導及深度之旅 ● 自然教育中心設置(社區自然教室) ● 梅荷中心適度開放 	<ul style="list-style-type: none"> ● 相關法規宣導 ● 相關法規修訂、增訂 ● 官民溝通管道建立與持續(人、事、時、地、物) ● 相關機關團體角色扮演：政府機關、湖田里成立與里長選舉、農會、湖田國小、民間社團等 ● 資源提供(經費、物資、人力等) ● 湖田社區整體規劃(總體營造)工作坊 ● 行動計畫擬訂

2. 「現有公眾參與機制檢討」以「權益關係人分析」為分析工具

「誰來參與？」是檢討現有公眾參與機制和設計新的公眾參與論壇的首要課題，以下介紹英國前海外開發署¹(Overseas Development Administration, ODA)所發展的權益關係人分析法(stakeholder analysis)(ODA 1995a, 1995b; DFID 2002)。

1) 什麼是權益關係人分析(what)？

「權益關係人(stakeholders)」是指對於一個規劃中或實施中的計畫有興趣和利益訴求(interests)的個人、團體或機關(構)。「重要權益關係人(key stakeholders)」則是對該計畫執行的成敗具有影響力(influence)或是重要性(importance)的權益關係人。

「權益關係人分析」在於辨識重要權益關係人、評估他們的興趣和利益訴求、以及評估這些利益訴求對於計畫的成敗具有正面或負面的影響。權益關係人分析的目的，在於提供一個有系統的架構，幫助規劃者或管理者設計和建立適當的權益關係人參與模式與合作關係。

2) 為什麼需要作權益關係人分析(why)？

權益關係人分析有助於行政管理和督導人員評估計畫的實施環境，並協助計畫委託或補助機關(構)取得適當的協商位置和角色，實施權益關係人分析有下列四項目的：

- 瞭解計畫相關的權益關係人的興趣和利益訴求
- 找出權益關係人興趣和利益訴求的衝突點，評估計畫的風險性(riskiness)
- 尋求權益關係人彼此間適當的合作關係
- 評估權益關係人彼此間適當的參與方式

3) 何時進行權益關係人分析(when)？

權益關係人分析應在計畫開始時就實施，即使是條列出一份權益關係人及其興趣和利益訴求的簡要清單都是有幫助的(其實大部分的人都非正式的這麼作)。這樣一份清單可以用來評估計畫的可行性和風險，權益關係人分析也應該成為計畫的年度或期中追蹤考核的工具之一。

4) 誰該作權益關係人分析(who)？

權益關係人分析以共同參與的方式來進行為佳，這樣的方式有助於快速地分享資訊和釐清問題，以團隊的方式共同評估通常比個人單獨評估來得更有效率。然而值得注意的是，權益關係人分析時常會涉及一些敏感議題，有些利益訴求和議程的進行是不公開的，在很多狀況下，試圖將這些訴求和議程急切公諸大眾未必有好處。

5) 該花多少時間作權益關係人分析(time)？

該花多少時間作權益關係人分析要視計畫的種類、規模以及議題的複雜性而定。

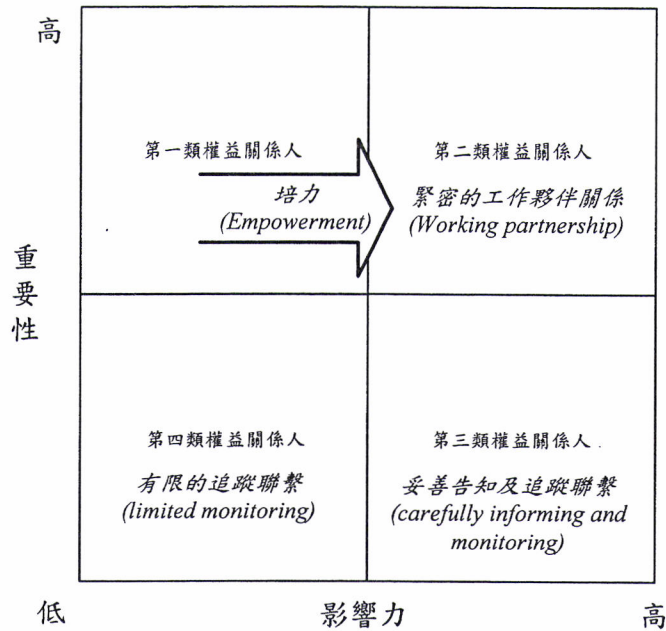
6) 如何進行權益關係人分析(how)？

權益關係人分析主要包括三大步驟：

- 表列權益關係人(stakeholder table)
- 評估各個權益關係人相對於計畫成敗的重要性(importance)和影響力(influence)
- 評估權益關係人適當的合作關係和風險

權益關係人分析的目的在於瞭解「誰是權益關係人？」、「他們的興趣和利益訴求是什麼？」以及評估「適當的參與方式、合作關係和風險」，權益關係人分析的結果可以檢討現有公眾參與機制的不足，並作為進一步設計新的公眾參與論壇的參考。「權益關係人分析」的最終成果是依各個權益關係人的「重要性」和「影響力」表現於下圖七。

¹ 1997年改為英國國際發展部(Department for International Development, DFID)



圖七 權益關係人「重要性」和「影響力」的分析圖(修改自 ODA 1995a, 1995b; DFID 2002)

所謂權益關係人的「影響力」，是指該權益關係人所具有推動或阻撓一個活動或計畫目標達成的權力(power)；所謂權益關係人的「重要性」，則是指給予該權益關係人滿足其興趣和利益訴求的優先性(priority)。

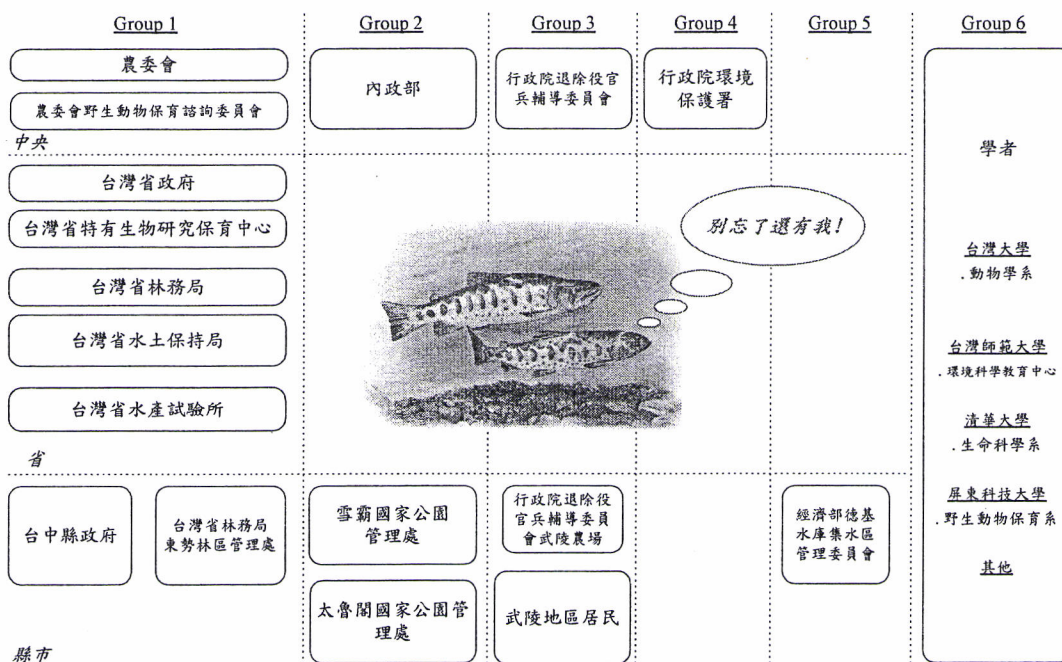
圖七中，屬於第一、二和三類的權益關係人是一個活動或計畫進行中的「關鍵(key)」權益關係人，他們有的能夠顯著地影響該活動或計畫的進行，有的則是對該活動或計畫目標的達成與否具有重要性：

- 第一類權益關係人具有「高」重要性和「低」影響力，他們需要一些「培力(empowerment)」的過程，使他們的興趣和利益訴求能夠獲得滿足。
- 第二類權益關係人具有「高」重要性和「高」影響力，他們需要建立有效的聯盟(coalition)，維持緊密的工作夥伴關係(working partnership)，來支持該活動或計畫目標的達成。
- 第三類權益關係人具有「低」重要性和「高」影響力，他們能夠影響一個活動或計畫的結果，然而相對於該活動或計畫的目標而言，他們的興趣和利益訴求並不重要。這些權益關係人可能構成「殺手風險(killer risk)」，有可能阻撓該活動或計畫的進行，因此需要向他們妥善告知該活動或計畫的內容，爭取支持，並保持追蹤聯繫。
- 第四類權益關係人具有「低」重要性和「低」影響力，僅需要和他們保持一點點追蹤聯繫。

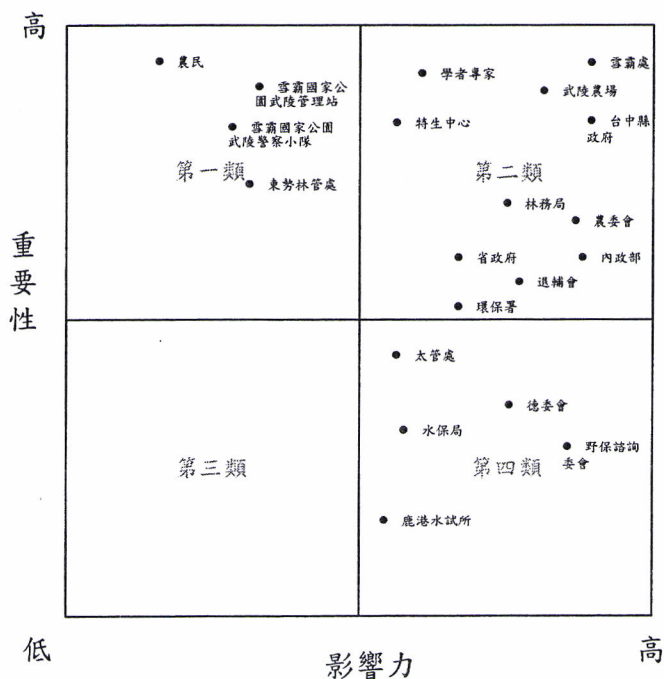
實例：

- 依據八十四年三月至八十六月十年間之官方文件、會議資料、研究報告、報紙等歷史文獻所製作之「櫻花鉤吻鮭野生動物保護區規劃階段權益關係人組成圖」(圖八)。
- 依據八十四年三月至八十六月十年間之官方文件、會議資料、研究報告、報紙等歷史文獻以及「權益關係人分析法」，所製作之「櫻花鉤吻鮭野生動物保護區規劃階段權益關係人分析圖」(圖九)。

- 依據九十一年五月至八月間在陽明山國家公園竹子湖地區田野調查資料以及「權益關係人分析法」，所製作之「陽明山國家公園竹子湖地區權益關係人分析圖」(圖十)。
- 依據九十二年三月至七月於花蓮林田山林業文化園區田野調查資料所製作之「林田山林業文化園區相關權益關係人組成圖」(圖十一)。
- 依據九十二年三月至七月於花蓮林田山林業文化園區田野調查資料以及「權益關係人分析法」，所製作之「林田山林業文化園區相關權益關係人分析圖」(圖十二)。



圖八 櫻花鉤吻鮭野生動物保護區規劃階段權益關係人組成圖 (Lee 2001)



圖九 櫻花鉤吻鮭野生動物保護區規劃階段權益關係人分析圖(Lee 2001)

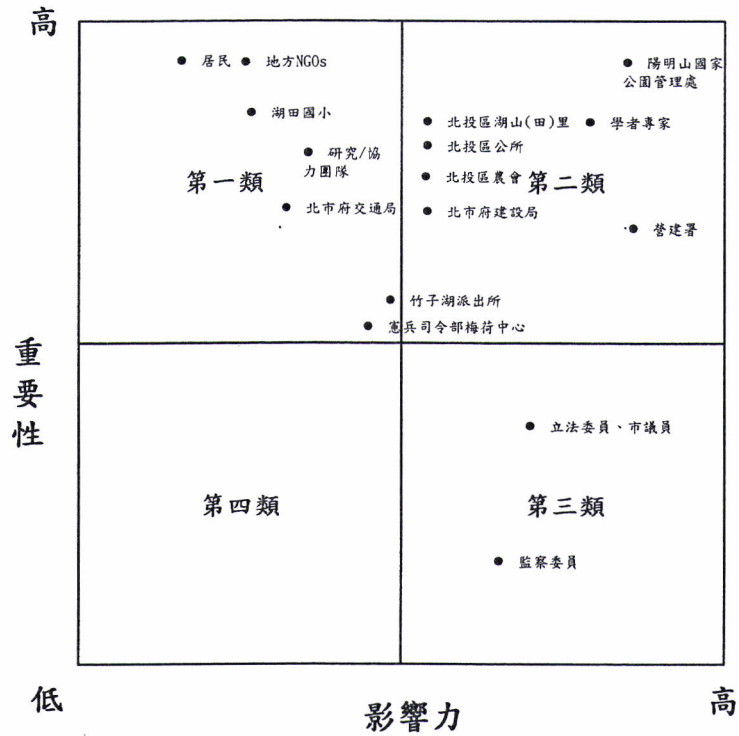


圖 十 陽明山國家公園竹子湖地區權益關係人分析圖(李光中 2003a)

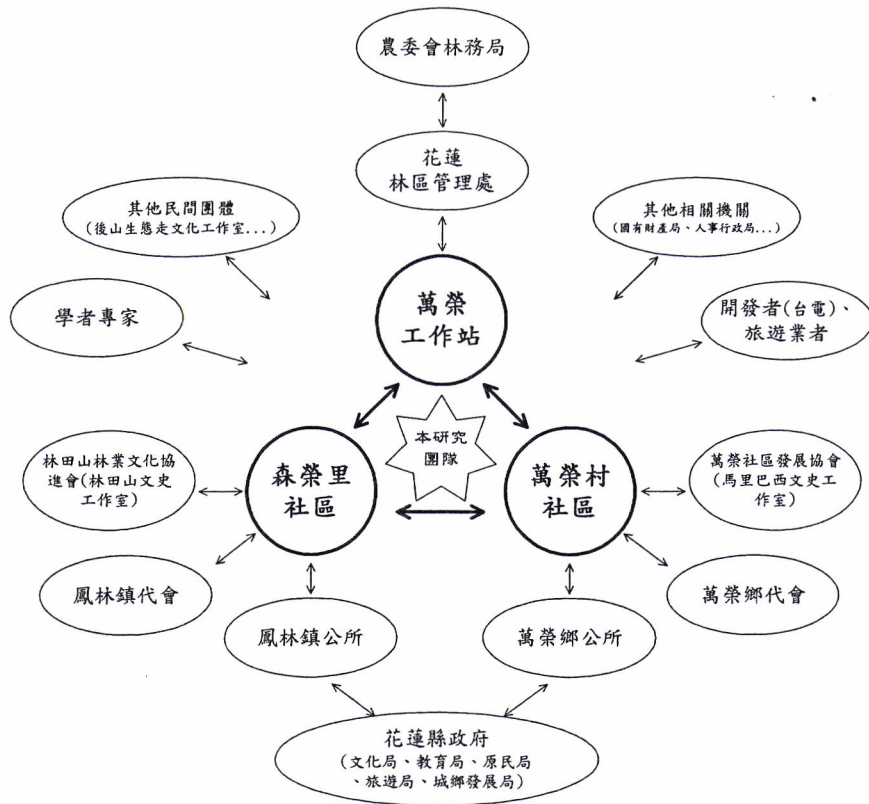


圖 十一 林田山林業文化園區相關權益關係人組成圖(李光中 2003b)

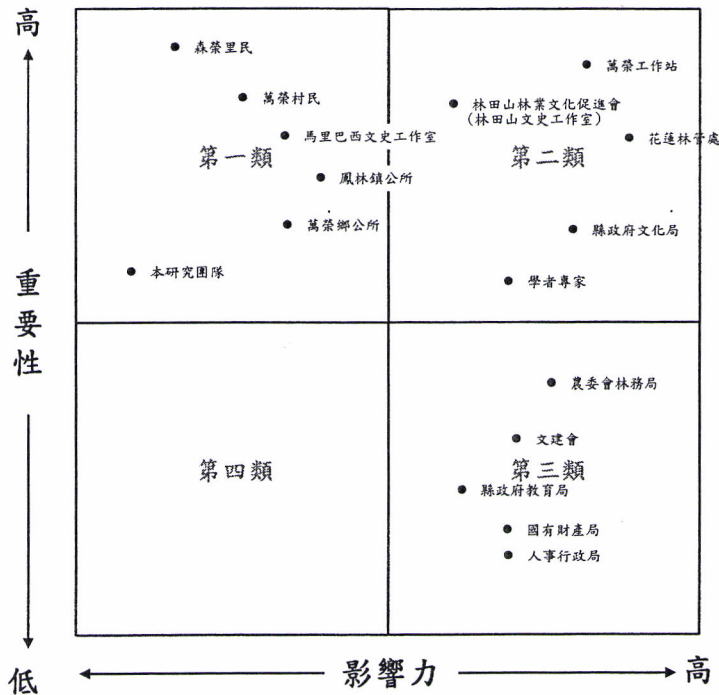


圖 十二 林田山林業文化園區相關權益關係人分析圖(李光中 2003b)

3. 「新公眾參與論壇的籌備、實施和效益評估」以「共同規劃理論」為架構

「共同規劃理論」主要由英國環境規劃理論家 Pasty Healey 所建立，近年來已受到英國規劃學界和地理學界廣泛的討論、和批評 (Rydin, 1998; Tewdwr-Jones and Allmendinger 1998)。Healey 的共同規劃理論是一種指導性的規劃理論 (normative planning theory)，目的不僅在幫助吾人分析現況，亦在指導未來。其主要論點來自 Giddens (1984) 的結構化理論 (theory of structuration) 以及 Habermas (1984) 的溝通行動理論 (theory of communicative action)，視環境規劃與管理過程，為一種促進夥伴關係和建立新制度力 (institutional capacity) 的社會過程 (social processes)，以強化所有權益關係者 (stakeholders) 面對新環境挑戰的應變能力，促進整體環境的永續發展。Healey (1998) 以建立新制度力的三項要素：知識力 (intellectual capacity)、社會力 (social capacity)、和行動力 (mobilization capacity)，作為評估制度力提升的三項準據 (evaluative criteria) (圖十三)：

- 知識力的增進：促成專家知識與在地知識的對話，由權益關係人共同找出「問題在那裏？」和「最好的對策是什麼？」
- 社會關係的建立：建立政府與社區民眾之間的信任與工作夥伴關係，形成「大家一起把事情做好」的人際關係基礎
- 行動力的增進：善用並改進現行制度力，包括：法令規章、政府行政體系中各部門人力和財力資源、民間團體和社區民眾的組織力和財力資源等。分工合作建立新制度力。

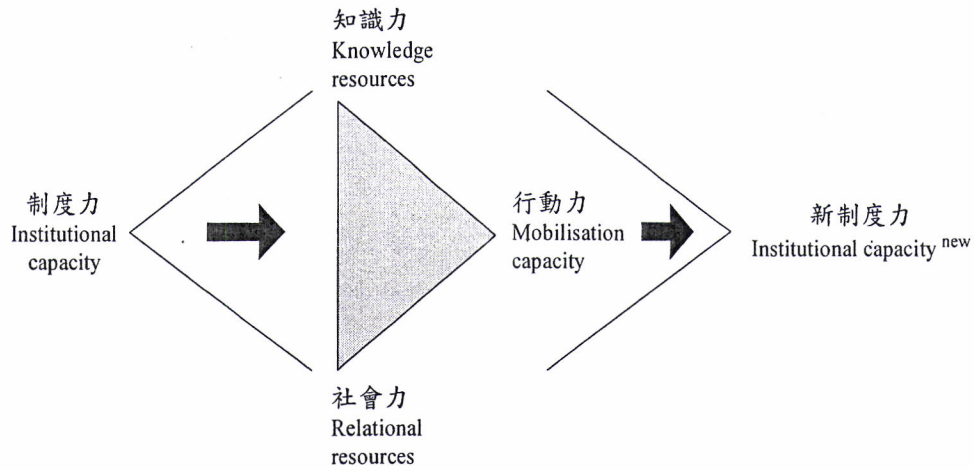


圖 十三 評估公眾論壇效益的三個準據 (Healey 1998)

Healey (1997) 又提出五個問題，作為檢討及設計共同規劃過程的架構，這五項問題包括：

- 誰參與討論 (Who gets involved) ?
- 地點與時間 (When and where to meet) ?
- 討論的形式 (In what style does discussion take place) ?
- 如何釐清爭議並達成新共識 (How can the arguments be sorted out and a new discourse be created) ?
- 如何維持共同決議並接納新的批評 (How to maintain the agreements and critiques) ?

實例：

- 依據「權益關係人分析」所設計之九十二年七月及八月間於花蓮林田山林業文化園區內森榮里以及區外萬榮村所舉辦之三場工作坊(workshops)的參加對象組成圖(圖十四)。
- 依據八十八年七月十二日晚間於雪霸國家公園武陵農場民莊所舉辦的「武陵地區櫻花鉤吻鮭保育與居民生活相關問題座談會」之錄音記錄，以 Healey 共同規劃理論架構，所製作之「櫻花鉤吻鮭野生動物保護區居民座談會內容分析架構圖」(圖十五)。
- 依據八十八年七月廿九日晚間於雪霸國家公園武陵農場會議室所舉辦的「武陵地區遊客需求及體驗與遊憩及解說整體規劃的現況和展望座談會」之錄音記錄，以 Healey 共同規劃理論架構，所製作之「櫻花鉤吻鮭野生動物保護區遊客座談會內容分析架構圖」(圖十六)。
- 依據九十一年十月三十日上午在陽明山國家公園湖田國小舉辦之「竹子湖地區生交通態課題工作坊」之錄音記錄，以 Healey 共同規劃理論架構，所製作之「陽明山國家公園竹子湖地區交通議題工作坊內容分析架構圖」(圖十七)。

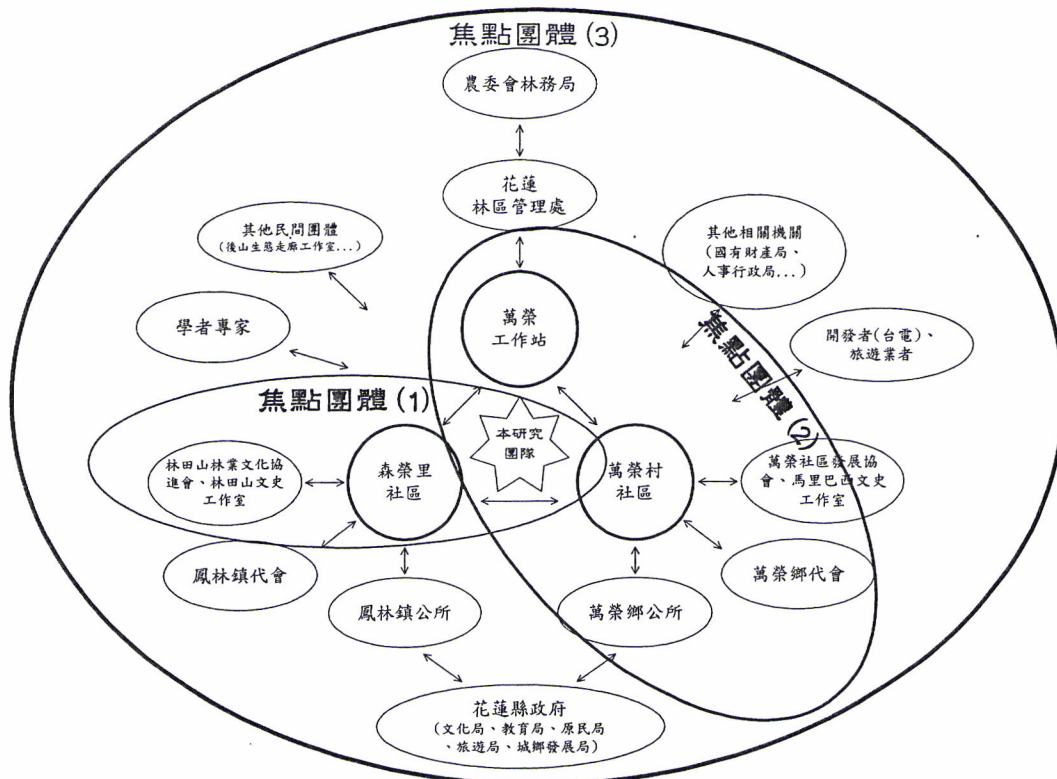


圖 十四 林田山林業文化園區三場工作坊(workshop)之邀請對象設計(李光中 2003b)

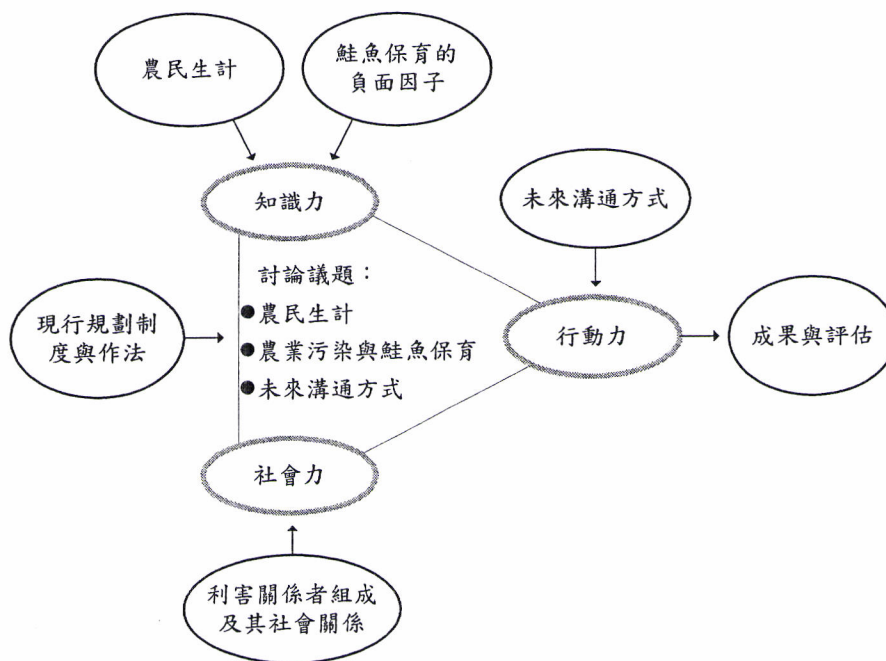


圖 十五 櫻花鉤吻鮭野生動物保護區居民座談會內容分析架構圖(李光中 2002a)

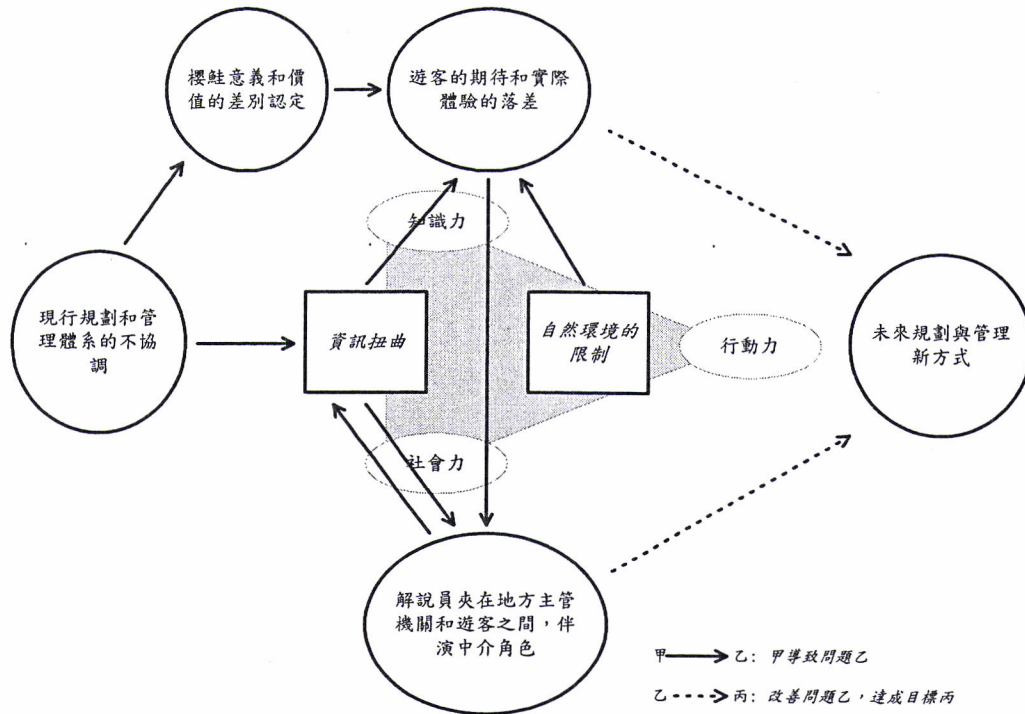


圖 十六 櫻花鉤吻鮭野生動物保護區遊客座談會內容分析架構圖(Lee 2001)

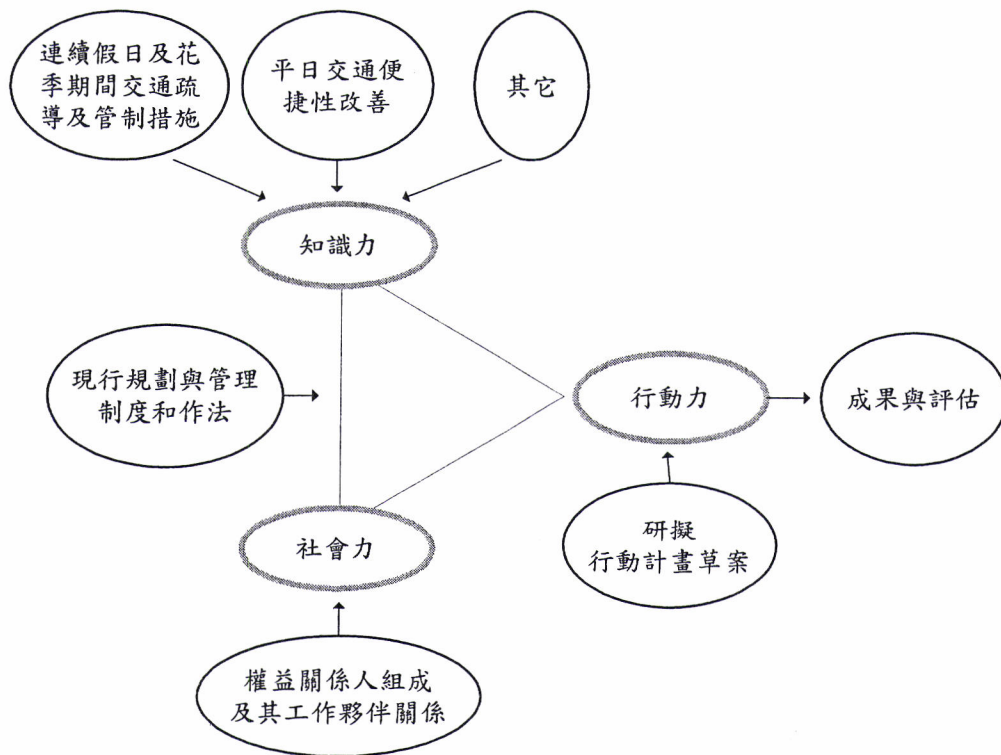


圖 十七 陽明山國家公園竹子湖地區交通議題工作坊內容分析架構圖(李光中 2003a)

4. 「公眾參與相關課題資料調查和分析技術」以社會科學質與量的研究方法為輔助

公眾參與的相關課題的資料調查和分析技術以社會科學質與量的研究方法為輔助，基本上包括文獻分析(document analysis)、參與觀察(participant observation)、訪談(interviewing)、問卷(questionnaire)、團體討論(group discussion)和工作坊(workshop)等方式，透過不同面向交叉檢測(triangulation)，來探討相關機關、團體、和社區民眾對於山林管理上看法的異同，以及彼此間協調合作的狀況(圖十八)。進而從制度面和執行面上，討論在山林地區，實施「共同規劃和管理」的機會與限制。

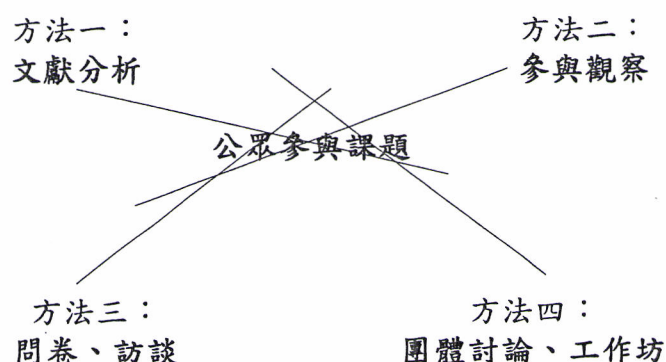


圖 十八 資料調查方法

三、結論

- 森林與自然資源的永續經營課題，主要來自不同的權益關係人對於「生產(經濟)」、「生活(社會)」和「生態(環境)」三項目標，各有著不同的解讀和權重。森林與自然資源的管理需要一個持續性的共同規劃和參與過程，以促進體制與權益關係人之間的夥伴關係，並需要以永續發展「三生」目標為架構，推動以社區為基礎的(community-based)整體性環境管理計畫，以具體邁向永續發展。依據本文三個案例的研究結果顯示，居民以適當方式直接參與地區的規劃與管理，確有助於促進地方的共同規劃與管理能力(制度力)。
- 本文三個研究案例進行中所舉辦的座談會和工作坊等新公眾論壇，其準備過程和討論方式係依據「共同規劃」的架構而設計。除會議本身有助於增進目標地區權益關係人之間的制度力外，本文提議之「建立社區參與森林與自然資源永續經營的行動研究架構」，亦可提供作為山林地區、國家公園和其它自然保護地區之公眾參與環境決策的新論壇、新方法之參考。上述論壇的討論議題主要包括居民和地方管理機關共同關心的問題，這些是傳統規劃法所容易忽略的知識資源(knowledge resources)；這些論壇是在地方社區內進行，提供地方居民與地方主管機關代表面對面溝通、相互瞭解的機會，其過程有助於增進彼此間的夥伴關係(partnership)，傳統規劃過程則缺少這樣的機會和方式。基於上述知識力和社會力的促進，本文三個案例中進行的新論壇有助於增進居民和地方主管機關共同推動地方保育和發展計畫的行動力(mobilization capacity)。惟這些新論壇比較屬於研究性質，並不能探討和解決所有實務上的問題，主管機關應持續在該地區推動參與式的整體性環境管理計畫，以累積成果。

- 本文三個案例的研究顯示，傳統的森林與自然資源的規劃和管理方式在許多方面需要重新設計 (institutional redesign)。例如：森林法和自然保育相關法規的訂定或修正、政府不同部門本位價值觀 (institutional value) 和政策的協調與整合、權力和資源的下放、地方主管機關間的協調與合作、居民的直接參與、在地知識的納入規劃管理體系，以及民間草根性團體的參與等。然而這些改革在制度面和執行面上都會面臨許多挑戰，而最基本的問題在於權益關係人對「什麼是目標？如何達成？」(What should happen and how?) 的問題上能否取得共識。國際間「人與環境並重」的永續發展趨勢，可作為吾人訂定森林與自然資源永續經營目標的參考。本文所援用的共同規劃理論和方法，以及提議的「建立社區參與森林與自然資源永續經營的行動研究架構」，可做為吾人檢討和重新設計森林與自然資源規劃和管理制度的參考。

四、引用文獻

- 李光中 (2002a) 自然保護區永續發展與居民參與，全球變遷通訊電子報 (第六期之六)，
http://www.gcc.ntu.edu.tw/gcrc_publication/globechange/9103/6-6.doc
- 李光中 (2002b) 自然文化景觀保存與公眾參與，行政院文化建設委員會二〇〇二文化論壇
世界遺產講座，http://www.cca.gov.tw/forum/Templates/2002_0315.htm
- 李光中 (2002c) 自然保護區永續發展與居民參與，2002 年環境教育研討會暨環境教育學會
年會——新世紀海峽兩岸全民環境永續發展論文集(下冊)
- 李光中 (2003a) 「陽明山國家公園共同規劃與管理機制之先驅性研究——以竹子湖地區為例」
研究報告，陽明山國家公園管理處委託中華民國國家公園學會辦理。
- 李光中 (2003b) 「社區參與國家森林共同經營管理之研究——以林田山林業文化園區為例」
研究期中報告，林務局花蓮林區管理處委託花蓮縣野鳥學會辦理。
- Arnstein, S. (1969) 'The ladder of citizen participation', *Journal of the Institute of American Planners*, 35(4): 216-24.
- Borrini-Feyerabend, G. (1996). *Collaborative Management of Protected Areas: Tailoring the Approach to the Context*. IUCN,
<http://www.iucn.org/themes/spg/Tailor/Tailor.html>
- Bryson, J. and Crosby, B. (1992) *Leadership in the Common Good*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Chambers, R. (1994). Participatory Rural Appraisal (PRA): analysis of experience. *World Development* 22(9), 1253-63.
- Chambers, R. (1997). *Whose Reality Counts?* London: Intermediate Technology Publication.
- DFID (2002) *Tools for development- A handbook for those engaged in development activities*. London: Department of International Development.
- Elcome, S. and Baines, J. (1999) *Steps to Success- Working with residents and neighbors to develop and implement plans for protected areas*. IUCN, Commission on Education and Communication/ European Committee for Environmental Education, Switzerland.
- Ghimire, K. B., and Pimbert, M. P. (Eds) (1997). *Social Change and Conservation:*

- Environmental Politics and Impacts of National Parks and Protected Areas*. London: Earthscan.
- Giddens, A. (1984) *The Constitution of Society*, Cambridge: Polity Press.
- Habermas, J. (1984) *The Theory of Communicative Action: Vol 1: Reason and the Rationalisation of Society*, London: Polity Press.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.
- Healey, P. (1998). Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and Planning A* 30, 1531-46.
- Healey, P. (2000) *Planning, Governance and Spatial Strategy in Britain: An Institutional Analysis*, London: Macmillan.
- Hockings, M., Stolton, S., Dudley, N. and Phillips, A. (2000) *Evaluating Effectiveness- A Framework for Assessing the Management of Protected Areas*. Best Practice Protected Area Guidelines Series No.6, Gland: IUCN
- Lee, K.C. (2001) *Towards Collaborative Planning and Management of Natural Protected Areas: A Case Study in the Formosan Landlocked Salmon Wildlife Refuge, Taiwan*, 2001, unpublished PhD dissertation, University College London.
- Lee, K.C. (2002) Institutional capacity-building for Protected Areas: A Case Study in Taiwan, *Proceedings of IUCN/WCPA-EA-4 Taipei Conference*, Taipei, Taiwan, 18-23 March 2002, 487-500.
- Lee, K.C. (2003) Enhancing Collaborative Governance for Natural Area Management: Some Experiences from Taiwan, *International Planning Studies*, 8(1): 35-81
- Leitmann, J. (1998). Options for managing protected areas: lessons from international experience. *Journal of Environmental Planning and Management* 41(1), 129-143.
- Lewis, C. (1996). *Managing Conflicts in Protected Areas*. Gland: IUCN.
- McNeely, J.A. (Ed) (1995). *Expanding Partnerships in Conservation*. Washington: Island Press.
- NEF (1998). *Participation Works!* London: New Economics Foundation.
- ODA (1995a) *Note on Enhancing Stakeholder Participation in Aid Activities*, Overseas Development Administration, London.
- ODA (1995b) *Guidance Note on How to Do Stakeholder Analysis of Aid Projects and Programmes*, Overseas Development Administration, London.
- Porter, D.R. and Salvesen, D.A. (1995). *Collaborative Planning for Wetlands and Wildlife: Issues and Examples*. Washington: Island Press.
- Pretty, J.N., Guijt, I., Thompson, J. and Scoones, I. (1995) *Participatory Learning and Action: A Trainer's Guide*, London: IIED.
- Renn, O., Webler, T., and Wiedemann, P. (eds.) (1995) *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, London: Kluwer Academic Publishers.
- Roe, D., Mayers, J., Grieg-Gran, M., Kothari, A., Fabricius, C. and Hughes, R. (2000)

- Evaluating Eden: Exploring the Myths and Realities of Community-based Wildlife Management*. Evaluating Eden Series No 8, London: IIED.
- Rydin, Y. (1998) *Urban and Environmental Planning in the UK*, London: Macmillan.
- Tewdwr-Jones, M. and Allmendinger, P. (1998) 'Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning', *Environment and Planning A*, 30: 1975-89.
- Warburton, D. (1997). *Participatory Action in the Countryside: a Literature Review*. London: Countryside Commission.
- World Bank (1996). *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington: World Bank.
- Wright, S. and Nelson, N. (1997) 'Participatory research and participant observation: two incompatible approaches', In N. Nelson and S. Wright (eds.) *Power and Participatory Development*, London: Intermediate Technology Publication, 43-59.