

國立臺灣大學生物資源暨農學院森林環境暨資源學系

碩士論文

School of Forestry and Resource Conservation

College of Bioresources and Agriculture

National Taiwan University

Master Thesis

探討國家公園與社區夥伴關係發展

—以社頂部落生態旅遊為例

The Study of Partnerships between National Park and
the local Community

—a case study of ecotourism in Shir-Ding.

張聿蓁

Yu-Chen Chang

指導教授：盧道杰 博士

Advisor: Dau-Jye Lu, Ph.D.

中華民國 105 年 7 月

July, 2015



國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

探討國家公園與社區夥伴關係發展

—以社頂部落生態旅遊為例

The Study of Partnerships between National Park and
the local Community

—a case study of ecotourism in Shir-Ding.

本論文係張聿蓁君（R03625006）在國立臺灣大學森林環境暨資源學系、所完成之碩士學位論文，於民國 105 年 7 月 6 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

楊道生

（簽名）

（指導教授）

梁宇輝

梁宇輝

林玲

林玲

系主任、所長

張聿蓁

（簽名）

謝 誌



兩年的碩士班終於在學分爆炸、擔任助教與寫論文三頭燒的狀態下忙碌地結束了，這代表我在台大六年的快樂學生生活也在此告一段落。現在寫著謝誌，六年的校園歡樂回憶一湧而上，真捨不得離開我最喜歡的台大，在台大學習到的各種豐富知識與經驗、感受到的心靈養分、經歷過的每一場實習、田野、活動、出國交流，還有遇到的每一個你們都是我一辈子的寶物。

大四到墾丁的一場實習讓我對墾丁一見鍾情，從此開啟了我與墾丁的緣分，要說這是從台灣頭到台灣尾的遠距離愛情一點也不為過！這個浪漫的故事能夠開花結果，途中要感謝的人真的好多好多，我對於你們每一位的感謝絕對都超出文字和語言能夠表達的程度！

首先，非常謝謝盧道杰老師讓我任性地跑到這麼遙遠的墾丁做研究，不管怎樣都一直這麼挺我，在研究上給我很多啟發、引導與建議，常常與老師談完之後覺得受到醍醐灌頂，更謝謝老師包容我因為教程的忙碌而很少幫忙研究室的工作，讓我可以順利兩年畢業。感謝梁宇暉老師、簡旭伸老師、葉美智老師、林玲老師撥冗擔任我的口試委員，給予我許多寶貴的論文建議，其中更感謝梁宇暉老師曾特地陪我至墾丁進行田野調查，提點我的論文方向。

墾丁社頂部落的小芳姊、蔡里長、羅大哥、解說員大哥大姊們和怡晴，非常感謝你們總是熱情大方的與我分享經驗與看法，也對我照顧有加，我從你們身上得到好多收穫，因為有你們的大力幫忙我才有辦法完成這本論文，也是你們讓墾丁的土地變得更加黏人且令人思念。謝謝墾管處的小謝姊、翠玲姊、洪先生、董小姐對我研究上的各種協助，感謝你們提供給我這些研究資料與經驗，讓我的論文更豐富。

這兩年因為太忙而很少待在研究室裡，謝謝研究室夥伴還是為我帶來這麼多歡樂和關懷。謝謝欣欣在這兩年間的各種多元化專業協助；謝謝好戰友怡安一起崩潰互相打氣的拚論文；謝謝最愛的陳冠文總是陪我聊天各種紓壓解煩燥，還幫

我修改論文格式和檢查各種細節；謝謝小潘陪我一起去墾丁做田野順便美美外拍；謝謝可愛的冠燁陪我出田野和幫我出美圖；謝謝莉文學姊口試前如及時雨般的鼓勵；謝謝禹霏學姊曾陪我討論研究方向；還有謝謝口試時來幫忙的建彰和學妹們。感謝每一位曾經對我說過加油並相信我一定沒問題的親人與朋友們，每一份心意都是我的強心針。

最後，最感謝永遠最支持我的家人，謝謝爸爸不辭千里遠的陪我到墾丁做田野，謝謝媽媽總是聽我講所有的煩惱，謝謝妹妹的幽默關心，謝謝你們包容我在寫論文時的各種爆走，也陪我分享各種喜悅，你們是全世界最棒的家人。這本論文獻給我最愛的你們。

摘要

夥伴關係是建構參與式經營管理的核心基礎，而在地社區的參與和實踐，卻是其關鍵的課題。本研究以社頂部落為個案，描述與分析墾丁國家公園管理處藉由生態旅遊與該部落建構夥伴關係的歷程與內容，並討論夥伴關係對於社區和墾丁國家公園經營管理層面的影響。

將社頂生態旅遊的發展歷程分為：衝突、起步、輔導培力、發展與自主經營五個階段，本研究發現透過正面互動與回饋所建立的信任與社會資本是夥伴關係運作的核心基礎；社區能力的建立培養居民解說、監測與組織經營管理的能力，為部落帶來資源、人力與社區產業的可持續性發展；墾管處則是從中學習與社區互動和合作的能力，並擴展生態旅遊網絡，企圖進一步改善墾管處與其他社區的關係。社頂部落透過生態旅遊參與國家公園的遊憩經營管理層面，墾管處也將生態旅遊的資源使用權力分享給部落。

社頂的個案顯示，透過生態旅遊營造之夥伴關係可以提升社區參與經營管理的程度，雖然目前社頂部落參與之面向以在地小尺度的遊憩議題為主，社區監測的資料也少能直接回饋到國家公園經營管理。

關鍵字：社區參與、培力、參與式經營管理、社區發展、保護區

Abstract

Partnership is the core base of participatory protected area management which pays attention to the way for local communities' participation and implementation. Taking the Shir-Ding community as a study case, this study aims to explore the partnerships between the Kenting National Park and Shir-Ding community, to analyze its developing process and influential factors, and to discuss those impacts on the community and national park management.

The results showed that it could be divided into five stages: confliction, starting, empowerment, development and self-sustained, for the developing process of the partnerships. This study found that trust and social capital built by positive interaction and feedback were the core of partnerships. The National Park Administrations empowered local people ability of interpretation, monitoring and organizing, which promoted community industry and the sustainability of local natural resources, and strengthened human capital. The Administration Office of Kenting National Park (AOKNP) have learned to interact and cooperate with the local community. It then built and expanded the ecotourism networks to try to promote interactions between AOKNP and the communities.

This case demonstrated that the partnerships built by ecotourism could promote community participation in national park management. However, the local were only involved in recreational activitie, which contributed few to national park management for data of community moitoring.

Key words: community participation, empowerment, participatory management, community development, protected area

目 錄

國立臺灣大學碩士學位論文口試委員會審定書	i
謝 誌.....	ii
摘 要.....	iv
Abstract.....	v
目 錄.....	vi
表目錄.....	viii
圖目錄.....	viii
第一章、前言	1
第一節、研究動機與目的.....	1
第二節、研究架構.....	3
第三節、研究流程.....	4
第二章、文獻回顧	5
第一節、參與式經營管理.....	5
第二節、夥伴關係.....	11
第三節、生態旅遊.....	22
第四節、小結.....	28
第三章、研究方法與個案背景	30
第一節、研究方法.....	30
第二節、研究個案背景.....	39
第四章、社頂生態旅遊發展歷程	45
第一節、衝突階段 (2004 年之前)	45
第二節、起步階段 (2004-2005 年).....	50
第三節、輔導培力階段 (2006 年)	53
第四節、發展階段 (2006 年末-2010 年).....	59
第五節、自主經營階段 (2011-迄今).....	66

第五章、夥伴關係之因素分析與影響	72
第一節、信任與社會資本.....	72
第二節、能力建立.....	77
第三節、協力式網絡.....	86
第四節、參與和權力分享.....	89
第六章、結論與建議	95
第一節、結論.....	95
第二節、研究建議.....	96
第三節、研究限制.....	97
參考文獻.....	99



表目錄

表 1、政策過程中的參與程度.....	7
表 2、參與的類型與梯度.....	8
表 3、深度訪談對象列表與代號.....	31
表 4、參與觀察記錄列表.....	34
表 5、社頂部落相關研究文獻整理.....	36
表 6、2014、2015 年社頂部落生態旅遊經濟效益.....	67
表 7、墾管處發展社頂社區生態旅遊會議紀錄.....	74
表 8、墾丁國家公園歷年社區生態旅遊經費表.....	87
表 9、2012 至 2013 年社區巡守勞務換算表.....	91

圖目錄

圖 1、研究架構圖.....	3
圖 2、研究流程圖.....	4
圖 3、參與在保護區經營管理的應用（一個連續面的討論）.....	10
圖 4、保護區發展夥伴關係的階段進程.....	17
圖 5、夥伴關係中保護區人員與權益關係人相異的利益取向圖.....	17
圖 6、Boo (1990) 生態旅遊執行架構圖.....	24
圖 7、Miller and Kaae (1993) 生態旅遊責任關係的角色定位示意圖.....	24
圖 8、墾丁國家公園範圍與社頂部落位置圖。.....	39
圖 9、社頂生態旅遊路線之公私有土地分布圖.....	46
圖 10、促進會生態旅遊組織架構圖.....	54
圖 11、社頂部落文化促進會組織架構圖.....	67
圖 12、社區生態旅遊輔導培力模式.....	70

第一章、前言




第一節、研究動機與目的

早期自然保護區經營管理的思維，主要依循傳統黃石模式的中央集權、隔離式管理，由官署和菁英主導決策，排除權益關係人的活動和資源利用，因而造成保護區管理者和在地居民之間的衝突。近二、三十年來，國際保育界對於隔離排除式的保護區經營管理取徑進行反省，在地社區和原住民重新被視為保護區重要的權益關係人，保護區發展出重視在地脈絡、在地社群參與的自然資源管理新典範，政府與在地社群之間，因而能產生更多權益互動與分享的空間，這就是所謂的參與式保護區經營管理 (participatory protected area management)。

參與式經營管理的取徑中，保護區為了與在地社群發展互動關係、建立社區參與管道、促進保育工作效能和永續利用自然資源，營造良好且長期的夥伴關係成為其經營管理上重要的一環。然而，在地社區如何參與保護區並發展和諧穩定的夥伴關係，卻一直是這典範轉移中的關鍵課題。

「生態旅遊」為保護區與社區建立夥伴關係常使用的策略。生態旅遊強調在較原始的自然和人文環境中，進行對環境低干擾、低衝擊且負責任的旅遊型態，而且必須提供當地居民社會經濟上的利益，改善在地福祉。對於保護區來說，在永續利用資源、強調旅遊環境責任的原則之下，生態旅遊成為保護區旅遊的經營主軸。保護區將生態旅遊交由在地社區經營，不但可將生態旅遊的營收回饋當地社區居民，支持地方生計和產業，一方面提供社區保護自然資源的經濟誘因，另一方面有利於保護區推展社區的環境教育與保育工作。保護區在輔導、培力社區經營生態旅遊的過程，更是建立夥伴關係的一個重要途徑。

因此，本研究主要課題為探討透過生態旅遊所建構出的夥伴關係，其發展過程、夥伴關係的元素，以及這樣的夥伴關係對於國家公園經營管理層面帶來什麼影響。



台灣的生態旅遊的推展主力為國家公園管理處、林務局、觀光局等保護區主管機關，為了響應國際保育趨勢和政府永續發展政策，依循《生態旅遊白皮書》提出的永續經營、生態保育、社區利益三大原則，於 2002 年開始推動生態旅遊。2004 年墾丁國家公園管理處（以下簡稱墾管處）將社頂部落選為台灣國家公園第一波生態旅遊的試辦地。社頂部落在墾管處與學術團隊的協助輔導之下，從 2005 年開始發展生態旅遊至今，生態旅遊成果不但屢次獲得生態旅遊、社區營造和環境教育方面的地方級和國家級獎項，2011 年起更建立出自主經營生態旅遊的機制。林務局和國家公園皆以「社頂經驗」作為台灣生態旅遊典範¹，墾丁國家公園更以社頂經驗為參考，設計生態旅遊發展機制、階段工作項目和統一輔導機制，將社區生態旅遊推廣至國家公園內的水蛙窟、大光、里德、龍水、港口等社區。

本研究選擇以社頂生態旅遊作為研究個案的重要性，其一在於墾管處與社頂的互動關係歷程，可突顯出夥伴關係在國家公園治理上的重要角色，社頂與墾丁國家公園在經營管理上也有許多互動，討論夥伴關係的材料豐富且正當性高；其二為社頂是國內社區生態旅遊產業發展十分穩定、具代表性的個案，且為公部門輔導成功的代表作，從社頂的個案中，可以探討這種由台灣國家公園所推動的社區生態旅遊如何作為發展夥伴關係的工具，並討論其成效。

在理論上，台灣對於國家公園和社區夥伴關係的論述和個案研究仍不足，相關研究也較少討論夥伴關係在參與式保護區經營管理中的功能和角色。本研究為探討上述問題，提出以下研究目的：

¹ 林務局於 2009 年以社頂部落為對象，辦理林務局辦理「社區林業生態旅遊發展模式研習工作坊」，全台林務局社區林業業務主管、承辦人與社區幹部到社頂部落參訪研習；2010 年以其為典範個案，進行社區林業社區的講習訓練。

國家公園於 2010 年舉辦社區生態旅遊發展模式交流活動，活動對象為國家公園體系生態旅遊業務相關主管、承辦人及周邊社區幹部；2011 年舉辦「墾丁國家公園社區生態旅遊發展模式學術交流參訪團」，邀請各大學相關系所教師與研究生，參訪墾丁國家公園管理處輔導社區發展生態旅遊的案例。

- (1) 探討墾丁國家公園如何藉由生態旅遊與社頂部落發展夥伴關係，社區與國家公園的夥伴關係的內涵和成效為何，這個夥伴關係又是如何順遂的運作至今。
- (2) 分析社頂夥伴關係如何影響墾丁國家公園之經營管理，社區在其中扮演什麼樣的角色。
- (3) 探討以生態旅遊為工具來建構在地社區與保護區經營管理機關之夥伴關係，其模式與成效為何。

第二節、研究架構

本研究之架構以參與式保護區經營管理為主要論述框架，夥伴關係為主軸，生態旅遊為主題，探討保護區與社區如何透過生態旅遊產生互動、發展夥伴關係，夥伴關係之中又蘊含哪些元素，最後分析生態旅遊夥伴關係在保護區經營管理上如何影響社區參與和共管的議題。

研究架構圖如下 (圖 1)：

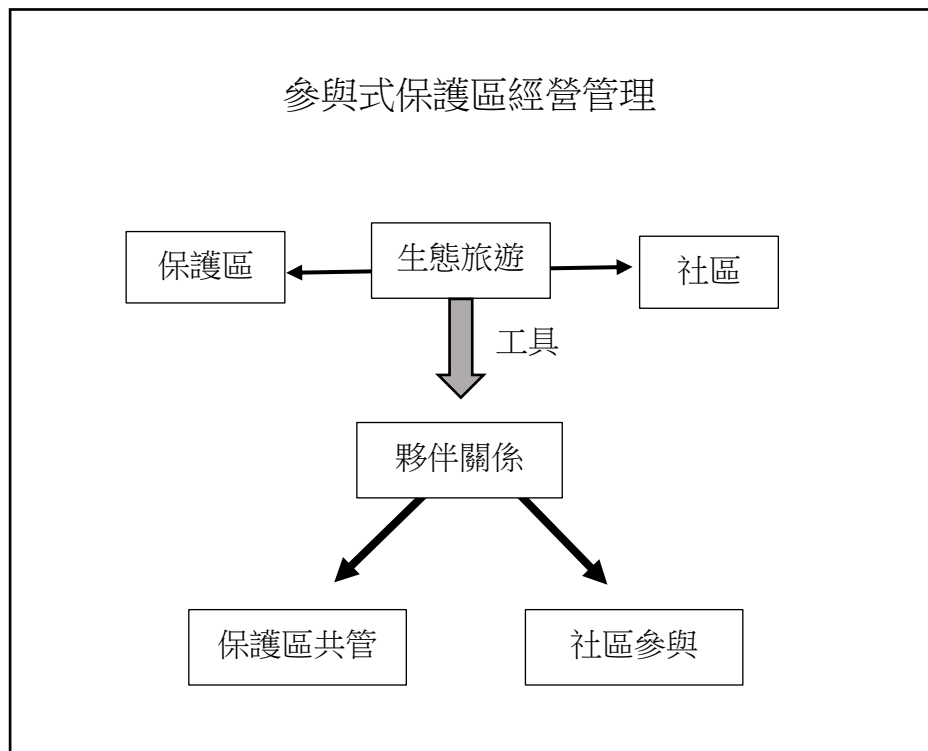


圖 1、研究架構圖

第三節、研究流程

本研究流程如圖 2 所示。

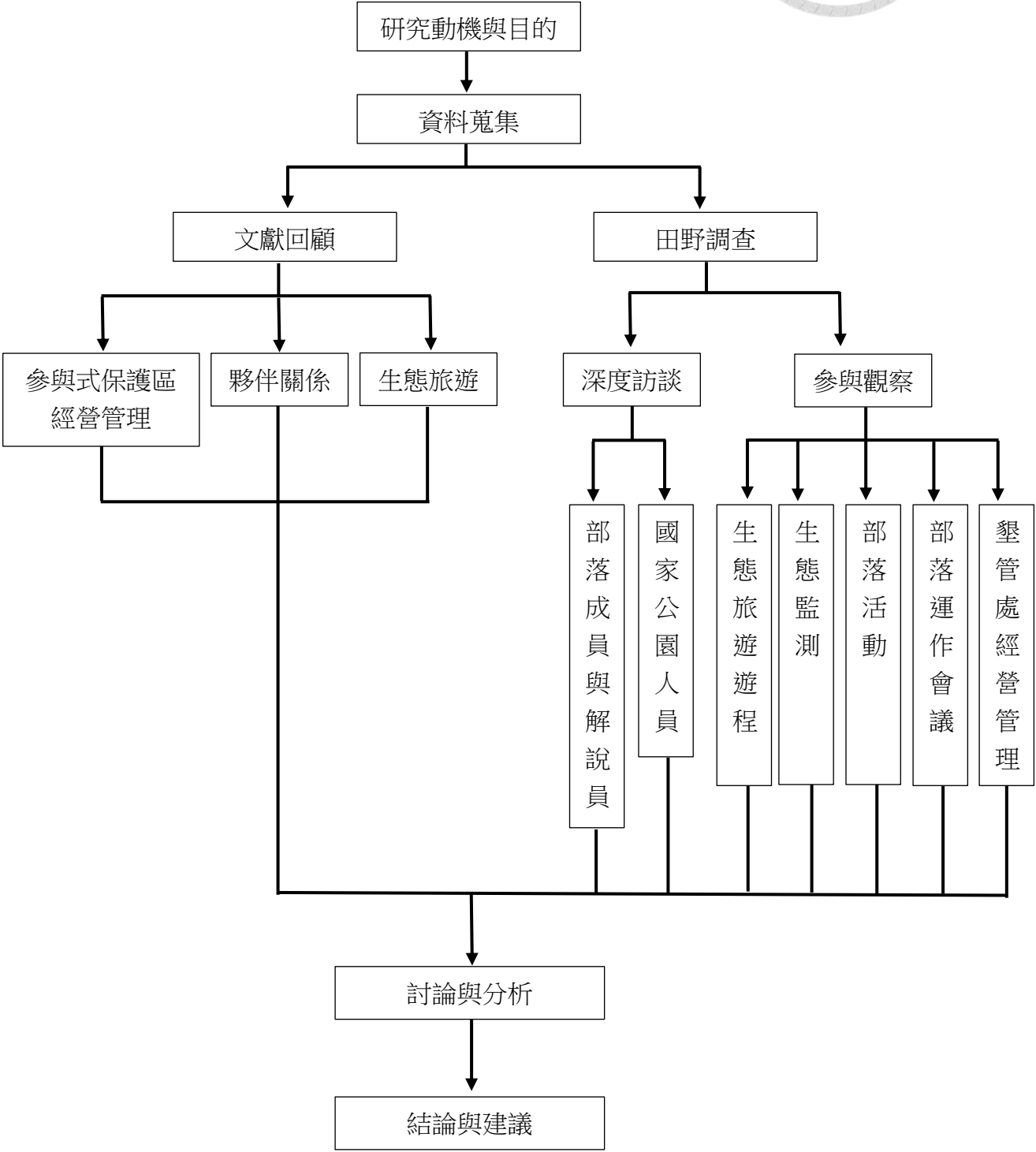


圖 2、研究流程圖

第二章、文獻回顧



第一節、參與式經營管理

一、參與式取徑

保護區的經營管理經營可分為排除式 (exclusive) 和涵括式 (inclusive) 兩種路線。排除式的經營管理取徑以美國黃石國家公園為代表，由中央政府和菁英主導決策，將在地社群排除於保護區之外，保存自然生態與景觀的完整性，卻也限制在地居民使用自然資源的權利。排除式的經營管理方式雖然也有其適性經營管理的取徑，用以回應現場實務的保育需求，但對於在地社區和居民卻難有適合的互動管道，使得保護區管理者與在地居民時常產生衝突。為了解決保護區引起的衝突，國際保育界於 1982 年的第三屆世界保護區巴里大會中，提出保護區和社區的關係是經營管理成功的關鍵，經營管理的典範因而開始從排除式逐漸轉移至涵括式。至仟禧年後，在地居民的權益成為經營管理的核心，保護區重視在地社區參與經營管理中的規劃、推動、執行與決策等機制 (盧道杰，2001；盧道杰，2014；Borrini-Feyerabend, et al., 2004)。

參與式取徑之所以在 1990 年代以後成為國際保育界的主流趨勢，廣受世界各保護區重視與採用，Borrini-Feyerabend 等人 (2004) 指出其原因在於：(1) 可以解決開發和保護區域之間的衝突。(2) 生態系和自然資源經營管理的問題日益複雜，且具有不確定性，需要更彈性的經營管理機制。(3) 全球化和政府去中心化的現象，使得自然資源的利益分配與經營管理增加了跨國競爭的因素。政府與權益關係人發展合作的機制與協議，可以重新定位在地社區在全球化之中的角色。(4) 為了尋求更好的治理方式，參與式經營管理的決策機制考量到原住民、在地居民與公民社會的參與，具有提升效益、權責分擔等功能。

從定義上看，參與式經營管理的範疇包含：協同管理 (collaborative management)、共管 (comanagement)、參與式保護區經營管理 (participatory protected area management)、聯合管理 (joint management)、分享管理 (shared

management)、多權益關係人管理 (multi-stakeholder management) 或是圓桌協議 (round-table agreement) 等，其特徵是把保護區相關的權益關係人納入多元的經營管理之中，將「參與」的概念應用在保護區的經營管理，注重政府與各方權益關係人之間的互動機制，建立由下而上 (bottom-up) 的決策機制，共同分享資源和責任 (盧道杰等，2010；Borrini-Feyerabend, 1996；Borrini-Feyerabend, 1999；Carlsson&Berkes, 2005)。本研究選擇使用「參與式經營管理」一詞，以凸顯這種新取徑的「參與」特性。

二、參與的定義與類型

參與式經營管理的關鍵課題在於當地民眾、社區、保育團體在經營管理之中參與的程度。所謂「參與 (participation)」指的是什麼呢？參與一詞借自發展領域中救助第三世界的組織，以基層由下而上的決策方式，將主導權交給民眾 (盧道杰，2001)。世界銀行參與式發展學習團體 (The World Bank's learning group on participatory development)(1994) 將參與定義為：權益關係人影響和分享發展的協議、相關決策和資源的過程。

參與的概念從 1970 年代開始被應用於保護區的領域，此時的參與只不過是與公眾做連結的活動，在地居民只是被動的角色；1980 年代時，參與逐漸變成自然資源保護領域感興趣的議題；到了 1990 年代，參與已經被視為將民眾納入保護區經營管理的一種方式了 (Pimbert and Pretty, 1997)。

自然資源管理領域中，土地資源管理不佳、權益關係人僵局等問題，主要原因在於誤解或是不了解其他權益關係人的想法，參與的必要性在於了解多方的觀點、協調社會大眾和在地行動者的需求，形成夥伴關係，並使整個過程運作活絡起來 (Bass and Dalal-Clayton, 2012)。若是沒有在地社區的參與，保護區經營管理的成本將會非常高 (Pimbert and Pretty, 1997)。在地的參與可以促進自然資源經營管理的效率，保護區能獲得社會更多的支持，並從在地知識中獲取

豐富、正確的資訊，提高地方保育計畫的持續度；對於社區來說，參與的過程可以促使社區整合地方資源，提昇在地能力 (Zazueta, 1995; Borrini-Feyerabend, 1997；引自盧道杰等，2010)。

政府與在地社區之間建立夥伴關係，需要在法規、政策、體制上做連結，因此在保護區經營管理中，公部門、非營利組織和在地居民需要有溝通的網絡和參與的管道 (Pimbert and Pretty, 1997)。所謂的參與是指「我們一起參與一個過程，而不是讓你參與我想要做的事 (Bass *et al* , 1995)」，也就是說社區和保護區經營者共同參與夥伴關係過程中的規劃、討論、執行與評量，而不是單一利用社區作為工具來實踐保護區本身的目標，而未顧及社區在地的體制與權益。

根據民眾涉入經營管理程度的不同，參與可以區分為不同的類型。Base, Dalal-Clayton and Pretty (1995) 討論參與在永續發展策略的梯度時，將政策過程中參與者的參與程度區分為六個階段 (表 1)，前三個階段屬於低度參與，後三個階段則是高度參與。低度參與的優勢在於成本低、速度快、衝突少，政策管理和領導容易且明確，但缺點是限制公眾對於議題的了解和意見，只由少數專家評斷，需要大量的科技技術，只有政府參與實踐，政策可能無法反映實際狀況；高度參與的缺點為高成本、耗時長、衝突多，政策管理和領導較為複雜，不過優勢在於民眾對於議題的了解較強，且提供意見和能量的投入，外來專家適當地參與，不過度依賴科學，而是由參與取代，包含較多在地的參與和實踐，政策較能反映現況 (Base, Dalal-Clayton and Pretty, 1995)。

表 1、政策過程中的參與程度

參與程度	參與者角色
1.聆聽	從政府公開的資料中獲得資訊。
2.聆聽和給予資訊	透過公開諮詢、媒體活動、熱線獲得資訊。
3.諮詢	透過工作坊和舉辦會議來討論政策。

4.參與分析與會議	透過多元權益關係人團體、圓桌會議和委員會來參與。
5.參與重要政策達成共識的過程	透過圓桌會議、議會、委員會和衝突調解會來參與。
6.直接參與	參與者直接涉入政策或策略的最終決策。

資料來源：Base et al (1995)

Pimbert and Pretty (1997) 從上述政策過程中的參與程度表，進一步討論保育的參與，將參與梯度區分為七類，依序是：被動參與、資訊收集、諮詢、誘因導向、功能參與、互動參與和自主動員（表 2）。諮詢和參與兩者常被交替使用，諮詢指的是幫助蒐集、提供決策用的資訊，事先確保計畫的施行，但並未涉入決策本身，若要達到永續的發展，僅有達到諮詢程度的參與是不足夠的 (Bass and Dalal-Clayton, 2012)。高度參與帶來什麼效益呢？證據顯示長期經濟和環境議題上的成功，原因在於民眾的意見和知識受到重視，且擁有獨立於外來機構的決策權 (Pimbert and Pretty, 1997)。

表 2、參與的類型與梯度

類型	內容
1.被動參與 (Passive participation)	參與者被管理或計畫當局單方面告知已經發生或即將發生的事情，民眾的反應不會被列入決策考量。資訊僅與外來的專家分享。
2.資訊收集 (Participation in information-giving)	民眾藉由回答外來研究者或計畫管理者的問卷或類似的處理方式來參與，民眾並沒有機會影響事件的進行，研究或計畫的結果與設計並不是為了分享，也不是為了提高準確度。
3.諮詢	民眾透過被諮詢來參與，外來的捐客傾聽民眾的觀

(Participation by consultation)	點，這些外來的捐客定義問題提出解決方案，其可能依據民眾的反應而修改。這種諮詢的程序並不能提供分享決策的管道，專業人士也不一定要考量民眾的意見。
4.誘因導向 (Participation for material incentives)	民眾為換取食物、薪資或其他物質等資源而參與。許多田野研究與生物資源調查屬這類性質，民眾提供勞力與相關服務，卻不涉入任何研究或學習的過程。許多人將這類型的活動稱之為參與，但當物質誘因終止時，民眾也失去繼續參與活動的機會。
5.功能參與 (Functional participation)	民眾組織團隊來因應計畫事先設定的目標，這類型的參與通常發生在重大決策已定案後才形成。這些團體也多倚賴外來的支援與引發，但也可能會逐漸轉型成為獨立運作的團體。
6.互動參與 (Interactive participation)	民眾參與共同分析以擬訂行動綱領，並形成新的或強化既有的地方團隊。這類型的活動牽涉到跨領域的方法學，其尋求多元化的觀點，使用系統化結構化的學習過程。這些團隊控制著地方的決策，提供了民眾實際參與運作與維持組織架構的管道。
7.自主動員 (Self-mobilization)	民眾在無外力的涉入下自動自發建構運作機制與改變系統，這種自主的啟動與共同的行動可能會，也可能不會，挑戰既有不平等的權力與財富分配。

資料來源：Pimbert and Pretty, 1997；引自盧道杰，2001。

Borrini-Feyerabend (1997) 將參與的概念應用於保護區經營管理上，將各權益關係人涉入經營管理的程度，以參與的連續光譜來呈現（圖 3）。圖譜最左側是由政府完全掌控，沒有任何權益關係人的涉入，越往右側權益關係人的涉入參與程度越高，最右側由權益關係人完全控制，責任與權力也轉移至權益關係人身上。涉入程度區分為五個層次，依序是主動諮詢、尋求共識、決策協商建立協議、透過正式機制分享權力與責任、轉移權力與責任。

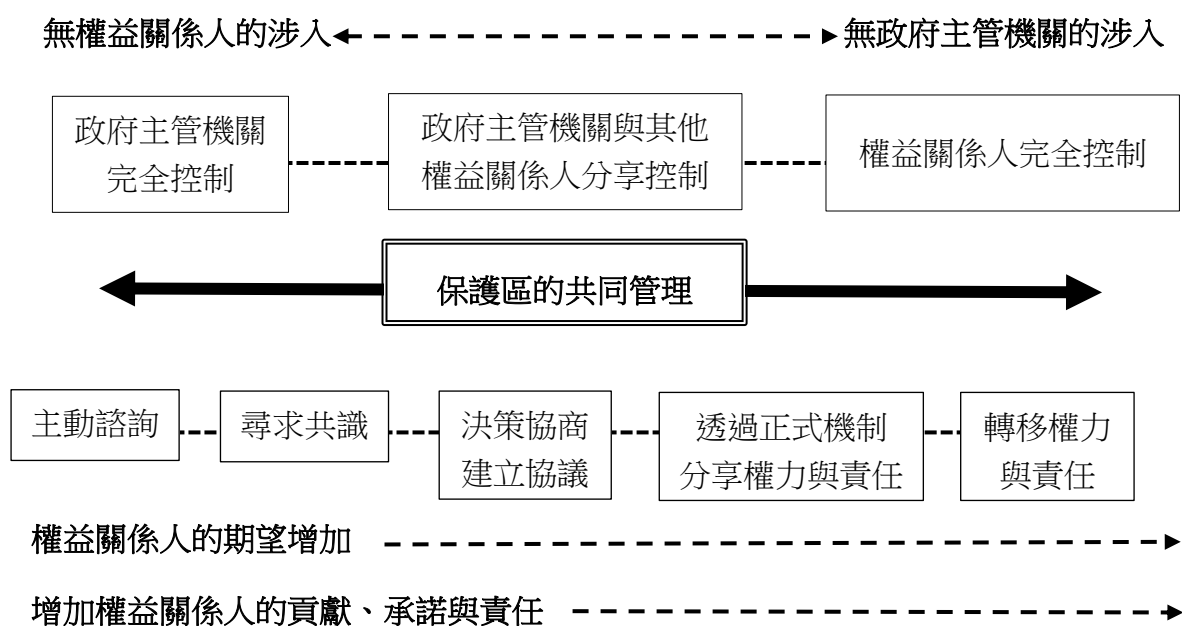


圖 3、參與在保護區經營管理的應用（一個連續面的討論）

資料來源：修改自 Borrini-Feyerabend, 1997；盧道杰等，2010。

參與的價值梯度原則（value-laden principle）與夥伴關係十分相似，甚至有些夥伴關係的討論以參與程度作為主要的準則，因為參與程度的分階原則同樣從草根的觀點，由下而上的進行決策，在概念上與夥伴關係類型的價值基準相同（Brinkerhoff, 2002）。從參與和夥伴關係之間的概念關聯性來看，討論參與式保護區經營管理時，主管機關和權益關係人之間的參與梯度變化，同樣也可視為夥伴關係的發展階段變化，參與概念中的互動關係、權力、責任、決策權的分享等要素，皆為夥伴關係的內涵。



第二節、夥伴關係

夥伴關係的理論主要運用在公共管理上，主張這種新治理機制的重點在於建立跨組織或跨部門的協調合作機制，強調公私部門之間的合作和協力關係，又稱為公私協力夥伴關係 (private-public partnerships)(陳敦源、張世杰，2010)。

參與式保護區經營管理即是一種公私部門夥伴關係。保護區經營者（通常是政府）和相關權益關係人（包括在地居民、資源使用者和非營利組織），於特定區域或資源的經營管理之中，一方面發展出共同分享權力、責任機制的夥伴關係，另一方面合作提升保育工作的效能，因此夥伴關係可以說是參與式取徑的核心基礎 (IUCN, 1996；Borrini-Feyerabend, 1999；Russell & Harshbarger, 2003)。

一、夥伴關係定義

在討論夥伴關係之前，我們先釐清夥伴關係 (partnership) 和協力關係 (collaboration) 這兩個常被交替使用的概念。Keast and Mandell (2009) 將協力這個詞與合作(cooperation)和協調 (coordination) 三者的定義做比較區分，「協力」指涉組織或參與者之間的互動關係依賴程度最高、接觸最頻繁、信任度最高、共同分享權力與目標價值，互動目的在於形塑共同目標、互相學習；「合作」的互動層次最低，所指為各方的互動鬆散且頻率不高，目的是為了分享資訊、資源與利益，各自擁有獨立的目標，彼此信任度低；「協調」則位於兩者之間，互動的目的為達成既定且共同的方案目標 (引自陳敦源、張世杰，2010)。

「協力」的互動程度最高、行動者之間的連結最緊密，那協力和夥伴關係之間有什麼不同呢？協力は夥伴關係廣義的一種類型，或者是說，協力關係之中更為正式的形式稱為夥伴關係，因為夥伴關係還連結著行動的義務性 (Kamensky & Burlin, 2004)。

在公共行政的領域當中，Brinkerhoff (2002) 將夥伴關係定義為多元行動者之間的動態關係，彼此基於共同的目標，透過理性分工並追求每個夥伴的利益。夥伴關係之中的行動者彼此會互相影響，在協力 (synergy) 與自主性 (autonomy) 之間找到平衡點，並且重視互相尊重、決策的平等參與、彼此的責任和透明度。國內學者陳敦源、張世杰 (2010) 將公私協力夥伴關係界定為一種跨部門或公私組織之間的協力關係，期望形塑出一個長期穩定的制度安排來推動參與者之間的協力過程，有效促進參與者利益和目標之達成，帶來參與者各自獨立行動所無法獲致的好處。

自然資源的管理也常涉及公部門與私部門之間的互動合作，Long and Arnold (1995) 提出環境夥伴關係 (environmental partnership) 的概念，將其定義為在環境保護和自然資源管理中，不同的權益關係人積極且志願性的協力關係，特性在於重視對談，清楚界定夥伴關係和機關之間共同目標，使每個夥伴皆能完全參與其中，並在環境議題上維持可持續性的能力。

Bramwell and Lane (2000) 討論旅遊資源的永續經營管理時，提到夥伴關係在旅遊管理上的重要性在於作為發展永續旅遊的工具，其夥伴關係的定義為跨部門組織之間，基於共同同意的規範，解決共同的問題或是達成特定的政策或目標。

隨著保護區經營管理典範轉移，夥伴關係在權益關係人與主管機關之間的互動和參與議題中扮演不可或缺的角色。保護區夥伴關係的對象範疇包括私人組織、非政府組織和社區，因此保護區發展夥伴關係的重要性在於建立不同體制之間的連結，在資源使用者與管理者之間發展出雙向互動的管道，將由上到下 (top-down) 的決策方式轉變為協力合作的方式 (Russell and Harshbarger, 2003)。

Borrini-Feyerabend (1999) 認為在經營管理的過程中，主管機關與權益關係人發展出的夥伴關係，代表彼此對於保護區的功能、權力和責任之保證，因此

保護區的夥伴關係需要具備以下的要件：(1)在受保護的區域範圍內。(2)保護區能提供永續性的利用功能。(3)認定保護區的權益關係人。(4)釐清每個權益關係人的功能、責任、利益和權利。(5)設定管理的優先性和計畫的協議，包含衝突、協商和決議的程序。(6)強化決策的程序機制。(7)監督、評量夥伴關係的協議和經營管理計畫。

Uhilk (1995；引述自黃躍雯，2007) 討論國家公園、遊憩業者和高等教育機關的夥伴關係時，將夥伴關係定義為兩者或兩者以上之當事人之間的一種持續性約定，此約定建立在充分的具體參與和彼此需求基礎之上，具有時間上的耐久性 (durability)、包容性 (inclusiveness)、合作性 (cooperation) 和彈性 (flexibility) 等特性。

Russell and Harshbarger (2003) 則從社區保育的角度出發，指出夥伴關係具有跨領域的性質，透過夥伴關係可以從政府體制、保護區經營管理、社區脈絡等多元體制之間建立連結方式，發展出多元面向、資訊分享及互信的互動關係。

從上述各領域對於夥伴關係的定義中，可以看到夥伴關係的共通性定義是一種跨部門或公私組織之間的協力關係，各行動者基於共同認同的規範、需求和目標，建立跨領域合作的長期互動關係，最重要的是每個夥伴皆能平等的參與決策過程，共同分享資訊、風險、責任及利益。

二、夥伴關係類型

夥伴關係廣泛應用於各種領域，根據領域特性而發展出不同的夥伴關係形式和分類方式。

在環境資源管理的議題上，Long and Arnold (1995) 根據衝突和關聯性兩個因素來討論夥伴關係的類型。衝突因素所指的是存在於參與者發展夥伴關係之前對於環境議題的衝突程度，發展越成熟的環境議題，參與者常在結成夥伴關

係之前就已經於管理和訴訟上發生過衝突，衝突度高；若是一個新的環境議題，參與者對於彼此不熟悉，衝突度就相對較低。關聯性則是討論參與者之間的目標和任務的重疊程度 (Long and Arnold, 1995; 楊茹琪, 2002)。

Long and Arnold (1995) 所提出的環境夥伴關係依據衝突和關聯性兩個因素，將夥伴關係區分為四種類型：先佔型 (Preemptive)、聯合型 (Coalescing)、探索型 (Exploration)、槓桿型 (Leverage)。先佔型夥伴關係是將先前有衝突或敵意的參與者聯合起來，在一開始時略帶強迫性；聯合型夥伴關係是為了達成參與者共同的目標，雖然彼此競爭資源，但最大的挑戰是創造並支持一個共同的願景；探索型夥伴關係以研究或調查環境議題為考量，連結之前沒有一起工作過的團體。槓桿型夥伴關係是最機會主義、雙贏的夥伴關係，允許各方用投資最少的投資，獲得最高的社會性、政治性或經濟性的報酬 (Long and Arnold, 1995; 引自楊茹琪, 2002)。

加拿大安大略省自然部則根據夥伴關係的參與程度和決策權，將夥伴關係分類為四種類型 (Ontario Ministry of Natural Resources, 1995; 引述自黃躍雯, 2007)：(1) 貢獻型 (Contributory) 夥伴關係：政府提供資源或資金給社區夥伴，但是由政府完全控制決策權。(2) 操作型 (Operational) 夥伴關係：政府部門與夥伴分享資源、共同工作，但政府並未將決策權分享給夥伴。(3) 諮詢型 (Consultative) 夥伴關係：政府納入權益關係人和夥伴的意見作為決策的參考，但由政府控制決策權並承擔風險。(4) 合作型 (Collaborative) 夥伴關係：政府與社區共同分享決策權並共同承擔風險。

美國國家森林基金會 (The National Forest Foundation) 發行的森林服務夥伴關係手冊 (Partnership guide: The power of people working together.) 則將夥伴關係以契約形式和參與形式兩個類型來做分類，契約形式包括互利協議、聯邦金融援助、合約、跨部門協議、備忘錄、合作研究協議、成本補償協議、資料收集協議、志工協議等；參與形式則包括網絡、合作、協調、協力、背書、資助

(National Forest Foundation, 2005; 引述自 Seekamp, 2010)。

Seekamp (2010) 討論美國農業部森林部門之夥伴關係時，以體制互動和關係互動兩種面向歸納夥伴關係的性質。體制互動是指機關組織需要建立夥伴關係的原因，包括責任、必要性、委託等；關係互動則是從行動者雙方的觀點和需求來維持正式或非正式的協議，特徵包括互相依賴、協力、全力、信任、連結和溝通。

從上述與環境資源管理相關的夥伴關係類型研究中整理，各學者切入分析的角度包含：夥伴之間的衝突關係、目標與任務的重疊程度、參與程度和決策權、契約類型、體制需求等。由於本研究的研究核心提問，在於國家公園與社區之間的夥伴關係如何回應參與式經營管理的架構，因此討論夥伴關係類型時以參與程度和決策權的梯度原則作為主要的分析軸線，其他項目如：衝突、關聯性、協議方式等則作為夥伴關係影響因素中的討論面向。

三、夥伴關係發展模式

夥伴關係具體而言該如何與權益關係人互動、發展與實踐目標，一直是自然資源管理和保護區經營管理中重要的工作項目。

在參與式保護區的框架之下，Venter and Breen (1998) 以 Tuckman (1965) 的組織發展理論為基礎，提出保護區夥伴關係的發展可以分為四個大階段：形成期 (Forming phase)、動盪期 (Storming phase)、規範期 (Norming phase)、展現期 (Performing phase)(圖 4)。

1. 形成期

此階段所有有興趣參與的權益關係人互相提出個人的需求與期待，保護區人員之目的在於保育目標，相對而言，社區和權益關係人則希望能改善社區發展或是經濟利益，因此夥伴關係工作的議題重點在於兩方不同利益彼此重疊的區

域 (見圖 5)(Venter and Breen, 1998)。



2. 動盪期

當所有夥伴開始討論議題時，夥伴關係的發展動態進入動盪期。若是保護區和社區過去有土地徵收或衝突的歷史，這段過程通常十分緊繃。此階段夥伴關係的核心活動是解決問題，尤其是解決短期能有成果的問題，建立成員對於自身能力的自信和對於夥伴的信任，逐漸發展出共同的組織願景。Venter 和 Breen (1998) 強調此時外來組織的協助十分關鍵，包括政府組織、非營利組織或是諮詢顧問等，但這些組織不是為其做決策，而是作為催化者或中介者的角色。

3. 規範期

當夥伴關係解決重要的關鍵議題時，組織的動力開始轉移進入規範期。規範期中的夥伴成員不再是單獨分開工作，而是以一個團隊為單位來運作，發展出共同的認同和願景。保護區夥伴關係在這個階段開始進行關鍵的規劃、協調、監測和評量計畫，這些計畫的經費與目的是為了提升保護區中在地社區的經濟、社會和環境，同時透過計劃的互動過程，提升團隊內部的信任、了解和能力 (Venter and Breen, 1998)。

4. 展現期

當團隊內部的信任與能力皆有所提升時，夥伴關係進入最後的展現期。此階段的特色是夥伴關係的保護區計畫開始多元化，計畫的規劃、執行與評量過程中，參與者皆有目標性且理性的參與經營管理，計畫的目標包括結合在地體制、經濟和保護環境 (圖 4)。從此階段開始，夥伴關係成為一個長期的體制，持續性的運作下去 (Venter and Breen, 1998)。

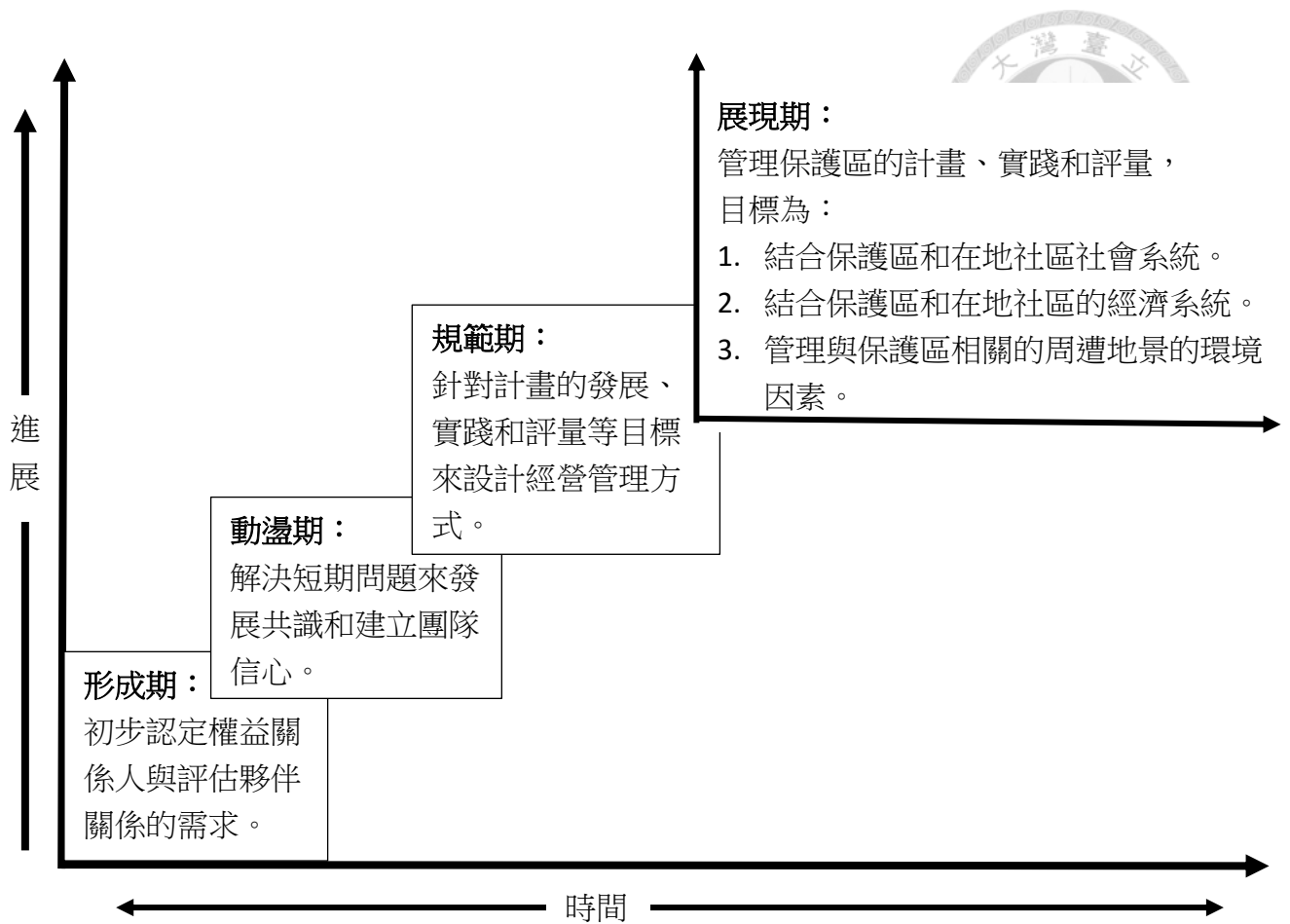


圖 4、保護區發展夥伴關係的階段進程

資料來源：修改自 Venter and Breen, 1998。

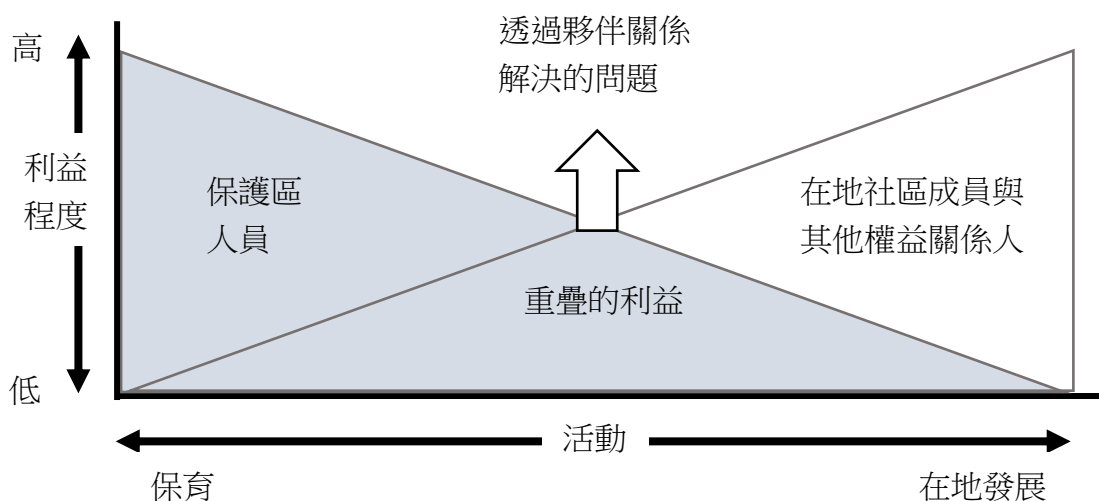


圖 5、夥伴關係中保護區人員與權益關係人相異的利益取向圖

資料來源：修改自 Venter and Breen, 1998。

除了組織發展理論延伸出的保護區夥伴關係發展模式，IUCN 在 2015 年所出版的保護區旅遊與遊客經營管理手冊中，提出建立夥伴關係詳細的發展步驟為：(1) 訂定自身目標與透過合作關係要達到的目標；(2) 根據目標定義出預期的夥伴；(3) 明文定義所有夥伴的代表性；(4) 向所有夥伴諮商過後訂定合作的目標，夥伴關係的協議必須有利於所有夥伴；(5) 根據不同目標選擇適合的合作方式；(6) 實踐所選的合作方式，特別要注意邊緣或弱勢夥伴能否完全參與並有其影響力，以及讓所有夥伴能夠出席定期會議；(7) 監督和報告合作關係是否符合設定的目標 (Spenceley and Casimiro 2012; 引自 Leung *et al.*, 2015)。

此種方式同樣以整合共同目標為首要步驟，不過更加強調夥伴關係之間透過協議或計畫等方式，明文定義每個夥伴的角色、責任和共同目標。

四、保護區夥伴關係效益

政府建立夥伴關係可以分散保護區經營管理的權力掌控與責任，當政府體制彈性的與在地體制做連結時，經營管理的成本效益和永續性較高，但必須思考讓在地社區取得與控制保護區資源，能否讓社區獲利又兼顧生物多樣性等保育目標 (Pimbert and Pretty, 1997)。

對於有些保護區管理者和保育團體來說，與在地社區建立保育夥伴關係的這些過程過於費時且缺乏效率。夥伴關係的確需要長時間的建立，然而長期投資建立起有效的保育夥伴關係，反而可以分擔政府投入保育工作的人力、時間、資源等負擔，也能回應社區對於保護區的需求與期望，促進社區培力，發展社區的人才、組織與產業。

發展夥伴關係對於保護區帶來什麼效益呢？Russell and Harshbarger (2003) 從保育工作的角度討論夥伴關係帶來的五種效益面向：(1) 互相建立能力 (Mutual capacity building)、(2) 運用在地知識強化計畫 (Local knowledge strengthens project planning)、(3) 可持續性 (Sustainability)、(4) 擴大尺度

(Scale up)、(5) 長期成本效益 (Long-term cost effectiveness)。

首先，夥伴關係可以建立彼此的能力。由於保育工作涉及各種知識型態和解決方式，夥伴關係的建立可以整合資源並匯集經驗和想法，若是缺乏夥伴體制的協助，單一組織很難進行有效率的保育工作。

第二點，透過夥伴關係獲得之在地知識可以強化保育計畫。在地居民熟悉環境、社會政治變動、文化價值和在地語言，瞭解社區和產業的需求，社區在參與過程中提供當地觀點和需求，管理者可根據這些在地知識來進行保育計畫的擬定。例如：瓜地馬拉的 Centro Mayan 森林計畫，仰賴在地專家提供的雨林知識來擬訂保育計畫，這種在地知識的交流學習可以增進社區的參與程度。

第三點，夥伴關係強化在地的體制和產業，培養社區解決問題的能力，強化可持續性，包括鼓勵跨世代、跨性別和跨區域的對話、連結在地產業做資源管理的對話和規劃、社區與更多行動派組織合作以追求改革，讓在地體制、產業和資源經營管理朝向永續的方向發展。夥伴關係有助於各種體制之間的連結，例如在地組織與法律權力組織的合作，可能建立出更好的社區管理政策；或是透過在地社區和學術團隊之間的夥伴關係，建立在地化且長期的社區監測機制，增加監測資料的可靠性。

第四點，夥伴關係可以擴大尺度，連結不同尺度、不同類型的團體，從地域性發展到國際性的層級，增加計畫的尺度和影響力，影響政府政策並且增進政府的社會責任。

第五點，從經濟層面來看，夥伴關係的經營具有長期的成本效能 (cost effectiveness)。在初期發展夥伴關係時，需要密集、強度高的培訓期，人力、時間和資金資本的初始成本相對高於其他傳統體制。不過長期而言，夥伴關係可以培養在地組織自主經營的能力，包括發展在地組織的人力資源、計畫、結構和系統，運用基層的關聯性來連結夥伴們，增加計畫的影響力和成本效能。透過長期夥伴關係的經營，在地組織培養申請計畫和補助的能力，在經濟機制上



可以自給自足，甚至發展出社區產業。這種型態的夥伴關係就是一種良好的長期投資。

夥伴關係建立之後，如何長期經營與發展是最後成功與否的關鍵。Russell and Harshbarger (2003) 認為有效的夥伴關係應具有以下條件：(1) 分享共同的願景與任務；(2) 彈性且雙向的學習；(3) 互相信任；(4) 時間投入；(5) 清楚定義角色和責任；(6) 連結體制，而非個人；(7) 有效率的溝通；(8) 公平且立即解決困難議題的意願；(9) 尊重自治權力；(10) 在適當時機擬定計畫或合約。

美國國家森林基金會也指出成功的夥伴關係，需要具備的要素包括：明確的目標、界定夥伴關係協議的範圍、充分的資源和資訊取得性、互相分享權力和責任、尊重、良好的溝通、謹慎的經營管理、法律需求的保障、計畫執行和評量成果的方式 (National Forest Foundation, 2005)。

整體而言，有效夥伴關係應以行動者的需求為出發點，建立共同的願景和共識，並且有多元方向的互動學習。保育夥伴關係則進一步聚焦於對抗環境問題和如何解決環境問題。發展夥伴關係帶來之正面影響，包括建立彼此的能力，運用在地知識協助資源經營管理，連結多元體制並強化在地體制和產業，長期經營夥伴關係可以培養在地組織發展出自主經營的機制。

五、影響夥伴關係之因素

保護區夥伴關係涵蓋很多不同的面向，因此每位研究者皆使用不同的切入點來分析影響夥伴關係的因素。

Brinkerhoff (2002) 認為夥伴關係可以用相互性 (mutuality) 和組織特性 (organization identity) 兩個面向來分析。相互性指的是行動者彼此相互依賴，承擔相對的權力和責任，共同追求彼此的最大利益。互相性當中包含互相信任、尊重，以及在決策過程中的平等性，每個夥伴關係皆有平等機會影響共同的目標、過程、結果和評量。當夥伴關係中的利益分配平等，夥伴關係傾向更長

久，運作得更好。

組織特性的面向，意指使組織有獨特和持續的特性，組織特性的營造和維持是夥伴關係長期成功的必要因素。關鍵的組織系統、程序和策略可以隨時間變動，但要維持組織的核心價值和成員。組織特性又可以分為兩個層次來檢視，第一個層次是一個獨立的組織要擁有並維持其任務、價值和有責任的成員；第二個層次從體制上的觀點來看，組織特性包括維持其源起時的特色，這也會影響組織選擇合作的夥伴。

相互性涵蓋夥伴關係的核心原則，組織特性則是選擇夥伴和維持夥伴核心基礎價值的重點，夥伴關係屬於相互性高、組織特性也高的一種關係類型。

McCool (2009) 認為成功的夥伴關係要從代表性 (Representativeness)、所有權 (Ownership)、雙向學習 (Learning)、互動關係 (Relationships) 四個要素來檢視。「代表性」指的是權益關係人透過參與式的決策過程，對於利益、價值和目標達成多元的共識，此共識就具有代表性。「所有權」為夥伴關係計畫和行動的經營與責任，計畫不屬於政府，而是屬於共同參與者。「雙向學習」強調夥伴關係的過程需要互相學習。「互動關係」則是包括開放度、互相尊重、清楚的角色和責任區分、牽涉權力分享和決策方式。

陳敦源和張世杰 (2010) 則從協力式網絡來分析夥伴關係的要素，包括：

- (1) 平等互惠關係：強調參與者之間資源、資訊和目標價值的共享；
- (2) 協力過程：協力關係需要被治理，才能有效促進參與者各自與共同的利益；
- (3) 信任與社會資本：當信任關係形成之後，便成為一個可利用的社會資本。

六、國內保護區之夥伴關係

目前國內討論保護區夥伴關係研究不多，楊茹琪 (2002) 以聯合型環境夥伴關係類型，分析四草野生動物保護區的夥伴關係發展歷程和衝突，對於環境夥伴關係的保護區共管模式提出建議。劉淑玲 (2003) 探討澎湖縣青灣內灣海

洋保護區劃設過程中的衝突管理，分析利害關係人之間的夥伴關係。黃耀雯 (2007) 討論雪霸國家公園與原住民夥伴關係的形成，將其夥伴關係界定為「諮詢的夥伴關係模式」。

社區營造方面比起保護區更常使用夥伴關係的理論，討論政府與社區如何建立公私協力的夥伴關係，例如陳景霖 (2008) 討論豐田社區總體營造之夥伴關係，分析政府和社區各自在夥伴關係中扮演的角色，以夥伴關係推動社區總體營造。陳美惠 (2008) 則探討社區林業中的社區營造如何建立夥伴關係。

整理文獻回顧之後可以得知，目前國內對於生態旅遊所建立的夥伴關係內涵較少著墨，因此本研究以這個面向來討論國家公園的社區夥伴關係。

第三節、生態旅遊

一、生態旅遊定義與發展

生態旅遊的概念源起於 1965 年 Hetzer 首次提出的「生態性旅遊 (ecological tourism)」，將其認為是文化、教育、和觀光共同結合體。「Ecotourism」這個名詞於 1983 年由 Ceballos-Lascurain 首次提出，用以遊說保護北猶加敦的濕地做為美洲紅鶴繁殖地，藉由賞鳥保育活動來活絡當地經濟 (中華民國永續生態旅遊協會，2002)。

自 1980 年代開始，部分環境保育學者開始提倡這種兼顧保育和遊憩的觀光型態。1987 年聯合國世界環境與發展委員會 (World Commission on Environment and Development, WCED) 在《我們共同的未來 (Our Common Future)》宣言中，提出「永續發展」的概念，其定義為：「滿足現今需求，並且不損害後代滿足其需求的發展機會」，同時在會中提出「永續觀光發展 (sustainable tourism development)」的旅遊論述，強調保護自然環境，使資源得以永續保存與利用，以分別滿足當前人類與後代子孫所需之環境資源 (中華民國戶外遊憩學會，2008)。

國際保育組織自此開始積極推廣生態旅遊，世界自然保育聯盟 (The World Conservation Union, IUCN) 與 1990 年成立的生態旅遊學會 (The Ecotourism Society) 共同推動生態旅遊的概念；世界自然基金會 (World Wide Fund For Nature, WWF) 也於其永續發展部門中成立生態旅遊常設單位。聯合國更將 2002 年訂定為「生態旅遊年」，由世界觀光組織 (World Tourism Organization, WTO) 和聯合國環境規劃署共通推動根據永續經營原則，以生態旅遊作為發展策略，以達成生物多樣性保育的目標，發展全球性生態旅遊的教育訓練、技術交流、規劃、發展、經營管理，並推廣行銷生態旅遊的正確概念，自此生態旅遊受到全球廣泛響應 (廖宜霽，2010；中華民國戶外遊憩學會，2008；中華民國永續生態旅遊協會，2002)。

生態旅遊的定義十分廣泛。國際生態旅遊協會 (The International Ecotourism Society, TIES) 在 1990 年將生態旅遊定義為：「一種在自然區域中進行負責任的旅遊，保護當地環境並改善當地居民的福祉」。

國際自然保育聯盟 (the International Union for Conservation of Nature, IUCN) 在 1996 年對生態旅遊的定義為：「到未受干擾的自然區域進行對環境負責的旅遊與造訪，目的是享受及尊重自然以及過去到現在與之相伴的文化特色，促進保育、減少遊客帶來的影響，並為當地居民提供社會經濟上的利益」(Ceballos-Lascurain, 1996)。

Ceballos-Lascurain (1988) 進一步界定生態旅遊是到相對未受干擾或未受污染的自然區域旅行，旅遊中有特定的研究主題，欣賞或體驗其中的野生動植物景象，並關心該區域內所發現的文化內涵。生態旅遊含有科學、美學、哲學方面的意涵，但並不限定旅遊者一定是這方面的專家。Ceballos-Lascurain (1988) 認為從事生態旅遊的基本態度是於人們從事旅遊時可以沈浸在自然之中，擺脫日常生活壓力，最後在潛移默化中，成為一個對環境保育議題敏感的人。

Boo (1990) 從經營管理的觀點指出，生態旅遊的成功需要從整合各相關領

域和詳細規劃逐步開始，使用教育及訓練的策略，促使當地獲得最大的利益，並且善用評估與回饋之功能，而生態旅遊的執行角色則包括遊客、政府、經營管理者和地方居民，執行架構如圖 6 所示。

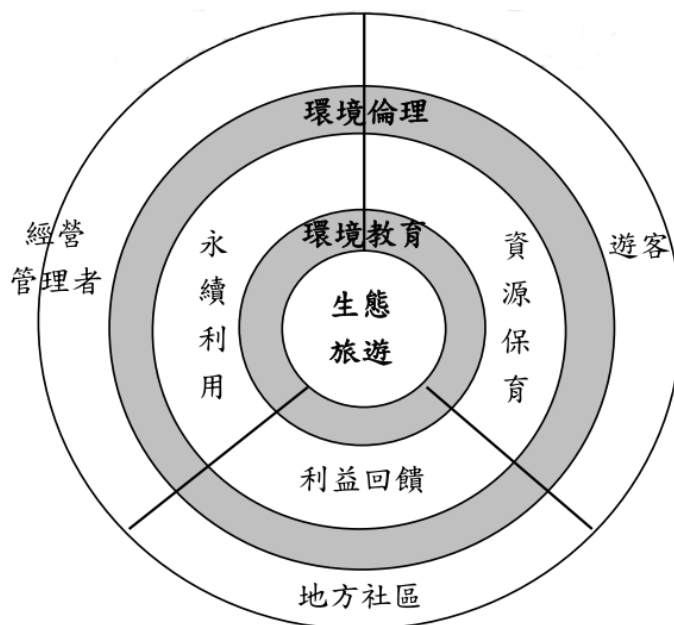


圖 6、Boo (1990) 生態旅遊執行架構圖

資料來源：引用自廖宜霽 (2010)。

Miller and Kaae (1993) 則運用連續體 (continuum) 的概念來界定生態旅遊的行為和類型，認為旅遊行為和類型的鑑定是位在以「旅遊責任」為基礎的連續體上，兩端分別為高度旅遊責任（不允許任何破壞衝擊產生）和低度旅遊責任（允許任何型態、強度的旅遊）。生態旅遊位於此一連續體的兩端點範圍內，依據不同的責任程度和角色定位而有不同的生態旅遊型態（如圖 7）。

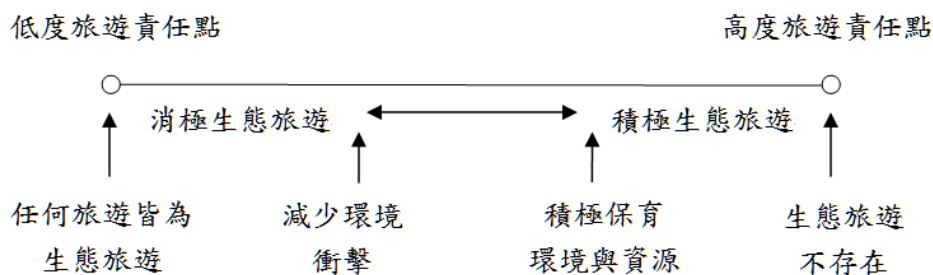


圖 7、Miller and Kaae (1993) 生態旅遊責任關係的角色定位示意圖

資料來源：引用自廖宜霽 (2010)。

由文獻回顧整理可以得知，各國國際官方組織和學者專家對於生態旅遊的定義並沒有一個具體固定的定論，而是隨著生態旅遊的發展而有所變化擴充。

國內對於生態旅遊的定義主要依循行政院永續發展委員會在 2004 年所公布的《生態旅遊白皮書》，將生態旅遊定義為：「一種在自然地區所進行的旅遊形式，強調生態保育的觀念，並以永續發展為最終目標」(行政院永續發展委員會國土資源分組，2005)。

中華民國戶外遊憩學會 (2008) 根據各方生態旅遊定義歸納整理出六大原則：

- (1) 旅遊地具有原始的自然人文環境，該環境脆弱敏感，並具有罕見的或瀕臨絕種的生態資源、及特殊的或重要的歷史文化。
- (2) 遊客大多具特定目的前來主動學習，對於環境的接受度高，培養對於自然、文化和人權的尊重，願意遵守環境保護管制和規則。
- (3) 旅遊者透過對環境低衝擊、小規模團體的旅遊型態，以負責任的方式和非消費性的回饋行為，例如勞動、捐款或付費，貢獻當地的保育管理與地方經濟。
- (4) 管理者以環境永續經營為發展目標，以負責任的方式，提供遊客環境教育、解說和資源的保育研究，促使參與者共同維持自然資源的完整。
- (5) 當地居民以負責任的保育心態，凝聚地方力量，共同保存當地原有文化、資源與產業活動，避免環境負荷超載和大規模商業活動。
- (6) 旅遊業者會以負責任的態度規劃生態旅遊，並對當地保育和經濟有所貢獻。

綜合以上所述，本文將生態旅遊定義為在較原始的自然和人文環境之中，進行對環境低干擾、低衝擊且負責任的旅遊型態，生態旅遊的營收則回饋當地社區居民，作為保育和當地發展的資金。

二、台灣生態旅遊發展歷程

為了順應國際推動生態旅遊的趨勢，因應國內觀光遊憩的需求並兼顧自然保育，交通部觀光局在 2000 年的「21 世紀臺灣觀光發展新戰略」中設定新的觀光目標為打造為觀光之島和綠色矽島。行政院於 2001 年通過「國內旅遊發展方案」，其中推動策略之一為「結合各觀光資源主管機關，共同推動生態旅遊」。為了響應聯合國 2002 年的「國際生態旅遊年」，行政院也宣布 2002 年為「台灣生態旅遊年」。行政院觀光發展推動小組及交通部為了落實生態旅遊，成立專案小組研擬計畫，並結合全國觀光單位和民間團體，大力行銷各地特色資源。交通部於 2002 年公布《生態旅遊白皮書》，強調兼顧社區利益、永續經營及生態保育三大原則，並擬定推動生態旅遊的具體工作目標（中華民國戶外遊憩學會，2008）。

考量到生態旅遊的生態保育特性，2005 年交通部將主要推展業務移交內政部營建署國家公園組，並在同年公布由行政院國家永續發展委員會修訂後的《生態旅遊白皮書》版本作為辦理生態旅遊的依據。修訂後的新白皮書提出四項新的生態旅遊推動目標：

- (1) 永續國土保育、增進社會福祉
- (2) 鼓勵自然體驗、提供健康旅遊環境
- (3) 改善社區文化經濟、推動生態旅遊產業
- (4) 落實施政目標、健全國民人格

新版本的《生態旅遊白皮書》十分強調生態旅遊的八大原則，只要違反一項就不能稱作生態旅遊（行政院永續發展委員會，2005）：

- (1) 必須採用低環境衝擊之營宿與休閒活動方式
- (2) 必須限制到此區域之遊客量(不論是團體大小或參觀團體數目)
- (3) 必須支持當地的自然資源與人文保育工作
- (4) 必須儘量使用當地居民之服務與載具

- (5) 必須提供遊客以自然體驗為旅遊重點的遊程
- (6) 必須聘用了解當地自然文化之解說員
- (7) 必須確保野生動植物不被干擾、環境不被破壞
- (8) 必須尊重當地居民的傳統文化及生活隱私



自 2004 年起，國內各保護區主管機關根據行政院國家永續發展委員會版本「生態旅遊白皮書」以及「行政院國家永續發展委員會國土資源分組—生態旅遊地遴選及輔導工作計畫」開始進行生態旅遊地試辦地的遴選作業，依據各生態旅遊地點的特殊生態環境、生物多樣性資源、地景、原住民文化、古蹟、各區域之社會經濟與文化，邀請各領域專家學者組成生態旅遊諮詢輔導團進行現地勘查，並依照勘查結果提供規劃與管理方面的相關專業建議（中華民國戶外遊憩學會，2008）。

生態旅遊地的遴選過程中，權責關係者分為管理者、資源供給者、經營者與使用者。管理者包含中央主管機關、目的事業主管機關和地方機關，依照不同層級各自負責推動相關事務；資源供給者負責整理和提供生態旅遊地的資源背景資料，參與生態旅遊地的規劃與設計工作；經營者的部分，由政府或民間經營者負責訂定營運管理準則、培訓解說教育人才、提供解說教育、落實旅遊活動管理，並執行自然保育相關計畫；使用者則是分為生態旅遊者或當地資源使用者，必須遵守各項規範，在生態承載量的管制之下控管遊客人數，永續發展資源利用（中華民國戶外遊憩學會，2008）。社頂部落就是透過此遴選過程成為墾丁國家公園第一波的生態旅遊試辦地，接受墾丁國家公園管理處輔導執行生態旅遊。

目前國內生態旅遊的發展可以分為公部門和私部門，公部門包括營建署各國家公園、林務局及交通部觀光局所屬的國家風景區；私部門主要由民間團體推出生態旅遊行程，主要推廣的組織包括野鳥學會、蝴蝶保育協會、自然步道協會、濕地保護聯盟、荒野保護協會等（台灣國家公園網，2010）。國家公園根

據行政院國家永續發展委員會訂定的「生態旅遊白皮書」，擬定生態旅遊原則，分別從自然、旅遊、社區和經營管理層面著手制訂生態旅遊的檢核因子²（臺灣國家公園網，2009）。

林務局也自 2003 年開始積極結合森林資源推動生態旅遊，建立森林遊樂區生態旅遊管理機制。林務局以森林生態旅遊為主軸，推展森林遊樂區規劃建設、全國步道系統建置、自然環境教育和多元活動規劃。2002 年開始推動的社區林業計畫，協助社區進行資源調查與在地人才培力，不少社區以社區林業資源為基礎發展出社區生態旅遊產業，例如屏東阿禮部落、宜蘭林美社區等。

此外，有許多社區和部落結合社區營造概念發展社區生態旅遊，著名案例像是南投桃米社區、阿里山達娜伊谷等。

第四節、小結

本研究之文獻回顧分為參與式經營管理、夥伴關係和生態旅遊，這三項理論彼此的層次關係，以參與式經營管理為主要論述框架，夥伴關係為論述主軸，生態旅遊則為論述之主題。

將參與式經營管理做為理論框架，目的在於將保護區經營管理與夥伴關係這兩個理論，運用「參與」的概念做串聯。參與式經營管理的運作上，建立夥

² 自然資源的檢核因子為：(1) 當地生態資源或特殊物種之豐富性、(2) 當地資源對國家具有自然或文化遺產或獨特的代表性、(3) 當地物種或景觀具有稀有性、(4) 當地自然或文化資源維持原貌之程度、(5) 可供環境教育利用之面積範圍的適宜性、(6) 當地是否具有一個以上之完整生態系統、(7) 確保野生動植物不被干擾、環境不被破壞。

旅遊活動的檢核因子為：(1) 採用低環境衝擊之營宿與休閒活動方式、(2) 限制到此區域之遊客量、(3) 儘量使用當地居民之服務與載具、(4) 提供遊客以自然體驗為旅遊重點的遊程、(5) 對旅遊地區之自然及文化遺產提供專業層級之介紹、(6) 行前及途中給予正確資訊、(7) 解說員的引導與環境教育活動的融入，提供遊客不同層次與程度的知識、鑑賞及自然與文化體驗、(8) 旅遊型態趨向小眾旅遊、(9) 從事生態旅遊活動所得的收益可轉化為當地社區的保育基金、(10) 尊重當地居民的傳統文化及生活隱私、(11) 訂定生態旅遊遊客守則

社區的檢核因子為：(1) 當地居民支持當地的自然資源與人文保育工作、(2) 聘用瞭解當地自然文化之解說員、(3) 具有地方社區自發性組織、(4) 訂定社區發展生態旅遊居民守則。

經營管理層面的檢核因子中，目的事業主管機關需要：(1) 落實社區參與、(2) 推動社區培力計畫、(3) 評定遊客承載量、(4) 訂定環境解說導覽機制、(5) 強化環境監測。民間業者則需要：(1) 訂定營運管理準則、(2) 培訓解說教育人才、(3) 提供解說教育、(4) 落實旅遊活動管理、(5) 執行自然棲地管理計畫。

伴關係為重要的一環 (Borrini-Feyerabend, 1997)，因此本章回顧兩者之間概念上的關聯性。Borrini-Feyerabend (1997) 所提的「參與在保護區經營管理的應用 (圖 3)」，以及 Pimbert and Pretty (1997) 所提出的「參與的類型與梯度 (表 2)」中，「參與」的程度區分皆是以「決策權力之分享」作為依據，藉以分析主管機關和在地社區之間的互動關係。

夥伴關係的核心定義是跨部門的協調合作關係，包括平等的利益分配、信任、責任與權力分享等要素。由於參與式經營管理強調主管機關和在地社區之間的決策權力分享，與保護區公私夥伴關係有共通之元素，因此本研究分析保護區夥伴關係之內涵時，選擇從 Borrini-Feyerabend (1997) 所提的「參與在保護區經營管理的應用 (圖 3)」，以及 Pimbert and Pretty (1997) 所提出的「參與的類型與梯度 (表 2)」作為分析「參與和權力分享」的主軸，探討生態旅遊所建立的夥伴關係對於國家公園參與式經營管理上的影響。

此外，本研究回顧夥伴關係的發展模式之後，選擇使用 Venter and Breen (1998) 針對保護區所提出的夥伴關係發展四大階段來分析社頂生態旅遊發展歷程中的夥伴關係，原因在於保護區之夥伴關係與其他類型的夥伴關係，在目標和性質上有所差異，發展階段的區分方式也不同。基於這個原因，本研究運用 Venter and Breen (1998) 的保護區夥伴關係發展階段，分析詮釋墾管處與社頂發展夥伴關係的過程。

最後，由於本研究目的在於討論「生態旅遊」作為建構國家公園夥伴關係之工具的成效，必須對於生態旅遊的特性與發展有清楚的掌握，因此生態旅遊的文獻回顧重點在於定義與特性的整理，以及台灣生態旅遊發展的歷程，這有助於了解社頂生態旅遊發展的背景脈絡，並且檢視其生態旅遊的內涵與操作模式。

第三章、研究方法與個案背景



第一節、研究方法

為了對研究課題有全面、深入的理解與分析，本研究使用質性研究 (qualitative research) 作為研究方法。質性研究相對於量化研究，有別於科學研究取向，質性研究者在自然的情境與互動中收集資料，從整體觀點對所研究的社會現象或行為，進行全方位圖像的建構和深度了解 (潘淑滿，2003)。高淑清 (2008) 指出質性研究適用的時機為：(1) 研究問題之性質為探索性或發現性的問題；(2) 研究問題的焦點在於互動與過程；(3) 關心個別化的經驗與結果；(4) 對描述性資料感興趣或有其深入的需要；(5) 對於可能最重要的互動歷程或變相尚不明確時；(6) 當運用自然取向的策略較符合研究目標時。本研究之研究問題重點在於分析深層的夥伴關係內涵與發展過程、內部社區組織的運作與同質、異質的觀點、墾管處之經營管理架構透過夥伴關係所改變的細節和原因等等，因此適合選擇質性研究作為研究方法。

為了瞭解社頂生態旅遊的發展歷程、墾管處和社頂部落之間的夥伴關係，以及生態旅遊經營者的觀點，本研究以訪談、參與式觀察和文獻回顧的質性方法來收集田野資料。

研究時間從 2014 年 7 月 8 日開始持續至 2016 年 5 月 20 日，其中包含一次長達一個月的調查、三次 7 至 10 天的調查，以及兩次為期三天的短期調查。

一、訪談 (Interview)

質性研究的訪談法為研究者運用口述的方式，向受訪者收集相關一手資料，以對研究的現象與行動有更整體的了解 (潘淑滿，2003)。質性訪談法的類型可分為結構式 (structured interview)、無結構式 (unstructured interviews) 和半結構式 (semistructured interviews) 的訪談。結構式訪談使用預先設計好的訪談大綱，訪談題目與問題順序皆固定，彈性相對較低；無結構式的訪談又稱為開

放式訪談，並無設計標準化的訪談大綱，而是在自然情境中詢問了解複雜現象背後的意義；半結構式的訪談方式介於結構式和非結構式訪談之間，研究者預先設計訪談大綱做為引導，訪談中可以根據狀況彈性調整訪談問題與順序（潘淑滿，2003）。

本研究以半結構式訪談為主，無結構式訪談為輔，訪談對象包括墾管處人員、促進會幹部、生態旅遊解說員和輔導團隊之專案經理人，三方皆是社頂生態旅遊發展中的重要角色，社區為主體，墾管處和輔導團隊為輔，透過訪談三方的運作和互動方式，了解國家公園和社區之間的夥伴關係。由於重點放在社區和國家公園，因此目前的訪談偏重這兩方，對於輔導團隊的訪談次數較少。訪談對象列表請見表 3，本研究共累積 34 筆訪談資料。

研究訪談每次以一人為主，最多兩人，除了解說員 S2、S4、S7 的訪談時間少於 30 分鐘，其他訪談時間長度皆以一至兩小時為主。

此外，研究者也會記錄與解說員、社區居民討論相關議題之開放式對談內容，作為田野工作紀錄的一部分。

表 3、深度訪談對象列表與代號

單位	日期	訪談對象	次數	代號
國家公園 管理處	2015.02.03	墾管處保育課人員	3	K01
	2015.11.27			
	2016.02.17			
	2015.02.03	墾管處遊憩課人員	1	K02
	2015.07.21	墾管處遊憩課人員	1	K03
	2016.02.18			
	2015.07.16	墾管處解說課人員	3	K04
	2015.11.27			

	2016.02.19			
	2015.07.23	前管理處決策官員	1	K05
	2015.11.27	管理處決策官員	1	K06
輔導團體	2014.07.17	輔導團隊成員	2	P01
	2014.07.24			
社頂部落	2014.08.04	幹部、參與監測計畫人員	5	S01
	2015.02.04			
	2015.07.20			
	2015.11.27			
	2016.02.18			
	2015.02.03	幹部、參與監測計畫人員	1	S02
	2015.02.03	幹部、參與監測計畫人員	3	S03
	2015.02.05			
	2015.07.20			
	2015.02.04	解說員	1	S04
	2015.02.05	解說員	1	S05
	2014.07.17	解說員、參與監測計畫人員	2	S06
	2014.07.22			
	2015.02.04	解說員、參與監測計畫人員	1	S07
	2015.02.06	前幹部、社區頭人、解說員	5	S08
	2015.07.15			
	2015.07.18			
	2015.11.27			
	2016.02.16			
	2016.02.18	前幹部、社區頭人	1	S09

	2016.02.18	前幹部	1	S10
	2016.02.18	前幹部	1	S11

編號說明：英文字母為受訪人身分別，K 代表墾管處人員，P 代表輔導團隊人員，S 代表社頂部落成員。數字編碼為流水號。

二、參與觀察 (Participant Observation)

參與觀察為研究者在自然情境之下，運用觀察方法對研究現象或行動進行有系統的觀察與紀錄，以深入了解被研究者的日常生活、行為、文化脈絡 (潘淑滿，2003)。參與觀察的類型，可以根據研究者和被研究者之間的關係來做區分，研究者在研究場域的角色可以區分為四種：完全參與者 (complete participant)、扮演參與者的觀察者 (participant as observer)、扮演觀察者的參與者 (observer as participant)、完全觀察者 (complete observer)，質性研究者所指涉的參與觀察法通常介於完全參與者和完全觀察者之間 (潘淑滿，2003)。

本研究使用參與觀察的主要目的，著重於觀察和參與社頂生態旅遊的實際運作、部落會議活動，以及部落中的人群關係，藉以觀察墾管處推動之生態旅遊的操作模式之效果、生態旅遊與部落居民之間的關係，以及墾管處與社頂居民之間的互動和社區參與程度。

研究者進入田野地的契機在於參加 2014 年暑假由墾管處主辦，輔導團隊提案與執行，社區合作，三方共同舉辦的「出走到墾丁—漂鳥的人生微旅行」活動。研究者經錄取後，至社頂部落進行為期一個月的以工換宿計畫，協助社區工作、活動和生態旅遊，同時做參與式觀察和社區居民初步的訪談，了解社頂生態旅遊的經營運作方式，與在地居民建立良好的關係基礎。這段期間，研究者透過 S1 的帶領，以扮演觀察者的參與者角色參加社區活動，例如生態旅遊路線環境整理、外來種銀合歡移除、林試所木工課程等，有時協助擔任生態旅遊的押隊、幫忙整理巡守監測資料、顧遊客中心等工作，實際參與社頂部落和生

態旅遊的各種工作。參與活動的過程中，觀察社區、墾管處和輔導團隊之間的互動，如生態旅遊跨社區平台會議、部落例行會議、生物監測會議、低碳社區焦點團體等場合，同時也針對生態旅遊遊程、生態巡守、生物監測等進行觀察記錄。其他短期的田野調查中，參與觀察的內容主要是生態旅遊遊程和部落會議與活動。

本研究總共累積 37 筆參與觀察資料 (表 4)。

表 4、參與觀察記錄列表

觀察目的	日期	參與活動	次數	代號
生態旅遊遊程	2014.07.12 2014.07.25	社頂日間生態旅遊	2	PT01
	2014.07.08 2014.07.15	社頂日間梅花鹿尋蹤	2	PT02
	2015.11.28	社頂毛柿林尋幽	1	PT03
	2014.07.09 2014.07.12 2014.07.17 2014.07.19 2014.07.25 2015.07.13 2015.07.20 2015.11.27	社頂夜間生態旅遊	8	PT04
	2016.05.19	龍坑生態保護區生態旅遊	1	PT05
	2016.05.20	南仁山生態保護區生態旅遊	1	PT06
生態監測工作	2014.08.02	日間巡守	1	PM01

	2014.07.08	夜間巡守	2	PM02
	2014.07.09			
	2014.08.01	物種監測（大冠鷲）	1	PM03
部落活動	2014.07.09	生態旅遊路線整理	3	PA01
	2014.07.30			
	2015.07.22			
	2014.07.10	外來種銀合歡移除	1	PA02
	2014.07.10	林試所銀合歡文創商品木工課程	3	PA03
	2014.07.11			
	2014.07.30			
	2014.7.17	民視旅遊節目採訪毛柿林遊程	1	PA04
	2014.07.25	正聲廣播電台採訪	1	PA05
	2014.08.04	NGO 團體參訪之生態旅遊發展座談會	1	PA06
部落運作會議	2014.07.16	墾丁國家公園生態旅遊跨社區平台會議	1	PC01
	2014.07.09	部落例行工作會議	3	PC02
	2014.07.30			
	2015.07.22			
	2014.07.30	生物監測會議	1	PC03
	2015.07.22	低碳社區焦點團體	1	PC04
墾管處經營管理	2015.01.07	墾管處處長演講	1	PKM01
	2016.05.19	墾管處經營管理會議	1	PKM02

編號說明：英文字母為參與觀察活動類別，P 代表參與觀察，T 代表生態旅遊遊程，M 代表生態監測工作，A 代表部落活動，C 代表部落運作會議，KM 代表墾管處經營管理。數字編碼為流水號。

三、文獻回顧 (Literature Review)

文獻回顧是對於一個特定研究領域的想法與研究進行整合、分析和批評 (畢恆達, 2010)。在紮根理論法中, 相關文獻回顧的資料是可以視為一手的粗資料, 與田野資料一起進行編碼與分析, 同時做比對與檢視的工作 (Strauss and Corbin, 1990)。

社頂部落的相關研究很多, 研究主題包含生態旅遊的發展歷程、知識結構、社會網絡、遊客遊憩態度、生物生態等各種面向 (表 5)。透過文獻回顧的方式, 可了解社頂發展生態旅遊的詳細歷程、自然資源狀況, 分析夥伴關係建立的過程和關鍵事件。由於社頂生態旅遊的知名度高, 相關報章新聞與國家公園網站皆有許多新聞資料, 這些都是重要的二手資料來源。

表 5、社頂部落相關研究文獻整理

作者	年份	研究文獻名稱	研究內容
陳美惠、李來錫、 王相華、蘇倍以	2008	以社會網絡分析法進行 社區生態旅遊發展之研 究—以社頂部落的共識 凝聚為例。	以墾丁社頂部落生態旅遊的 發展過程為例, 應用社會網 絡分析法與內容分析法以相 關的社區會議紀錄為材料, 探討部落共識的凝聚。
林晨意	2009	社區參與生態監測模式 建構與生態旅遊應用之 研究--以墾丁社頂部落 為例	以社頂部落生態旅遊為例, 運用內容分析法分析 95 年 至 98 年的會議記錄和期末 報告, 並輔以實地參與夜間 及日間監測及訪談 8 位巡守 隊員, 探討社區無償參與生 態監測的效益問題。

林文敏	2009	生態旅遊推展歷程與效益探討--以社頂為例	探討社頂發展生態旅遊的歷程，參考服務品質模式並修改 SERVQUAL 工具成為適合社頂生態旅遊地現況的服務品質量表，以探討遊客對社頂生態旅遊服務品質的感受與期望。
廖宜霽	2010	以生態旅遊為部落營造策略之機會與挑戰—以墾丁國家公園社頂部落為例。	歸納社頂生態旅遊機制，分析政府單位、輔導團體、地方部落和遊客四種權益關係人。瞭解社頂部落執行生態旅遊之現況並分析其具永續經營潛能之條件，討論未來持續營運之優勢與弱勢。
邱麗娟	2010	墾丁國家公園社頂及鄰近地區動物調查及生態旅遊路線之規劃	在墾丁國家公園社頂及鄰近地區進行穿越線調查，了解該地區之動物族群分布情形、各種野生動物在不同季節出現的種類及數量以及有固定活動範圍的動物，作為生態旅遊規劃路線的建議。
陳美惠、李來錫、黃韻樺	2011	建構生態旅遊工作項目之知識結構—以社頂生態旅遊發展為例。	採用社頂建立生態旅遊基礎的關鍵期間之所有會議紀錄為材料，應用內容分析法整理與探討社頂部落發展社區

			生態旅遊之各項工作的知識結構。
林佳璇	2012	探討參與生態旅遊的遊客之行為決策結構：發展計畫行為理論之延伸模式—以墾丁社頂生態旅遊為例	探討遊客參與墾丁社頂部落生態旅遊後得到之體驗及感受。
毛小驊	2013	墾丁國家公園生態資源利用的競爭與衝突—以恆春鎮墾丁里為例。	以政治生態學為主要論述，兼以人地關係傳統為基礎，經濟發展為主軸，探討人對土地的運用與詮釋，如何導致生態崩解和價值的重塑。
張昱諄	2014	土地財產權制度執行問題與治理機制之探討—以南灣海域、社頂部落為例	基於財產權理論，探討治理機制之改變對土地財產權制度執行問題之成效。

資料來源：本研究整理

第二節、研究個案背景

一、地理位置

社頂部落位於墾丁國家公園轄區的核心地帶，過去為排灣族部落，舊地名龜仔角。部落旁有社頂自然公園、墾丁國家森林遊樂區、高位珊瑚礁保留區、梅花鹿復育站、國有林班地等地區。本文所指的「社頂部落」範圍乃是部落區域和生態旅遊經營範圍（圖 8）。

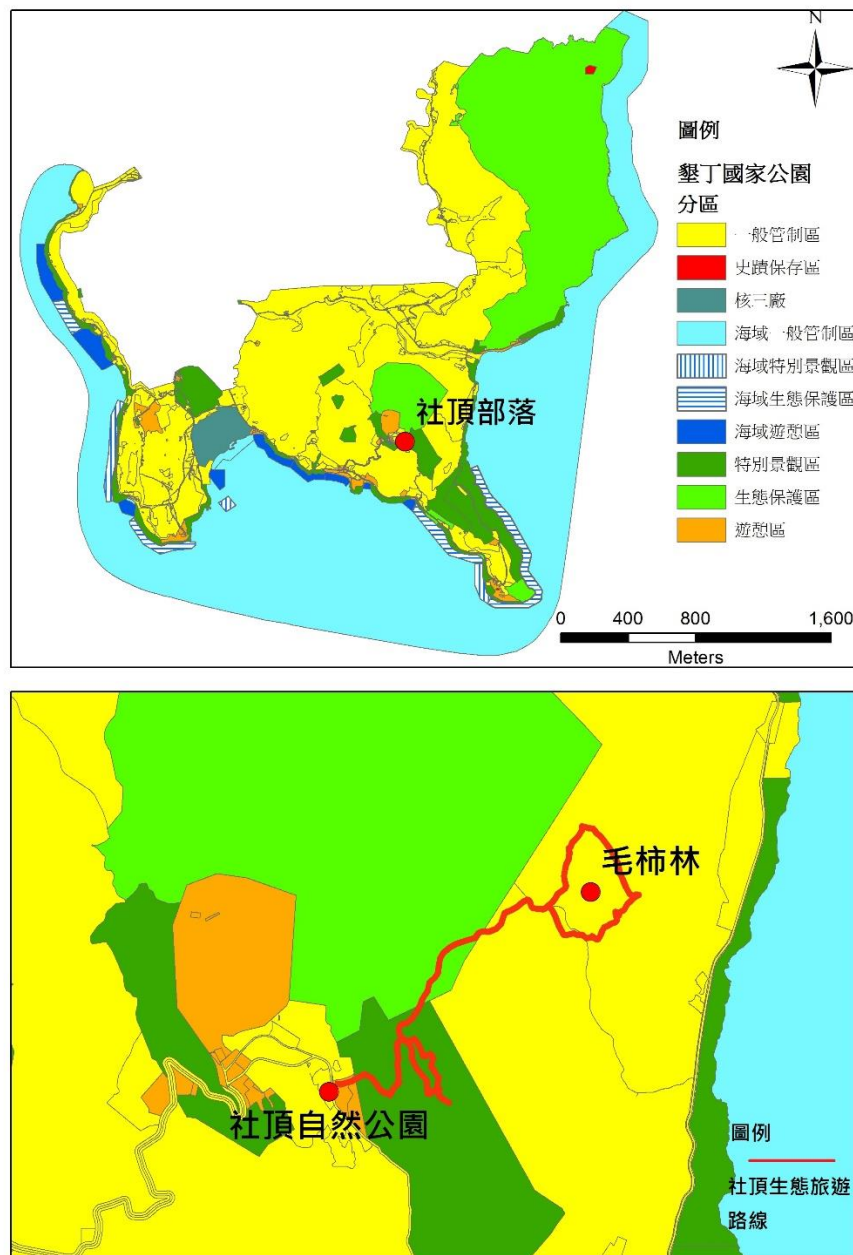


圖 8、墾丁國家公園範圍與社頂部落位置圖。

資料來源：本研究繪製。

二、自然環境資源

社頂部落的自然環境資源豐富，一方面可作為生態旅遊解說導覽的重要資源，另一方面墾管處可在社頂進行資源保育與監測工作。以下介紹墾丁國家公園與社頂的氣候、地質與土壤、動植物資源的主要資源特性：



(一) 氣候

墾丁地區為熱帶性氣候，年溫差小，年均溫約 26℃，全年氣候溫暖。平均降雨量為 1,500 至 2,000 毫米之間，有明顯乾濕季之分，降雨集中在 5 到 9 月間。10 月至隔年 4 月是東北季風盛行的乾季，東北季風風力強勁，形成俗稱的落山風，年平均風速 2.3-5.2 公尺/秒。

當地動植物生態受到乾濕季分明和落山風的影響，冬季物種豐度相較於夏季減少許多 (陳東瑤，2005)。

(二) 地質與土壤

本區地質屬於中新世早期至晚期的墾丁層組成，特色為由傾瀉岩塊組成的大小山峰，地層主要是泥岩和頁岩為主，社頂地區的地形屬於珊瑚礁石灰岩台地，常見裂溝、洞穴等小地形 (王鑫，2000)。

此區土壤大多屬於發育不良且黏性強的紅棕壤土，呈酸性反應。高溫及降水量大的氣候條件，對土壤造成不等的風化和侵蝕作用，土壤中有高度聚集之鋁和鐵的氧化物，因為植被茂密，可以緩和降雨的沖蝕能力 (王鑫，2000)。

(三) 動物、植物資源

植物資源最大的特色在於高位珊瑚礁地形所孕育大面積的珊瑚礁岩生植物，如黃心柿、鐵色、象牙樹、毛柿、紅柴、大葉山欖等。本區開發歷史較久，經過人為造林和開墾後，區域內的植被組成及分布出現大幅度的變化，森林以次生林為主，主要組成樹種為相思樹、血桐、蟲屎、魯花樹、銀合歡、番

石榴、九芎、馬纓丹及土樟等。從日據時代開始種植的毛柿造林地是此區特殊的植生景觀 (陳東瑤, 2005)。

昆蟲資源中，最具特色的是豐富的蝴蝶資源，根據記錄共有 5 科 11 亞科 80 種蝴蝶，其中包括珍貴稀有的黃裳鳳蝶。津田氏大頭竹節蟲也是恆春半島才見得到的特有種昆蟲。動物資源，最常見的是特有種的台灣獼猴和野放復育的台灣梅花鹿；常見鳥類，在樹冠上層有大冠鷲、五色鳥、樹鵲、烏頭翁、紅嘴黑鵲，林下和灌叢間則經常可見竹雞、小彎嘴畫眉、台灣畫眉、黑枕藍鶇。每年 9 月為赤腹鷹與灰面鵟鷹過境期。爬蟲類資源上，社頂常見青蛇、赤尾青竹絲、龜殼花、雨傘節、錦蛇、斯文豪氏攀蜥等。兩棲類蛙類也十分豐富，包括澤蛙、黑眶蟾蜍、虎皮蛙、白領樹蛙、小雨蛙等。甲殼類則可常見黃灰澤蟹、拉氏清溪蟹出現在潮濕的森林底層 (陳東瑤, 2005)。

三、人文環境資源

社頂部落主要的人文資源特色為與漢人文化融合的原住民文化，社頂的產業變遷則反映出墾丁地區的開發歷史，以及墾丁國家公園的設立之後對於社頂的產業和社區組織帶來的影響。

(一) 基本資料

社頂位於恆春鎮墾丁里，墾丁里共有 3 個聚落：潭子灣、墾丁大街、社頂部落，社頂屬於第九、十、十一鄰。社頂部落人口約 70 戶，共 360 多人，部落中約有六成人口有原住民血統，除了原居住的排灣族，社頂也有閩南和客家族群。人口結構上，雖然 30-50 歲的青壯年人口比例很高，不過大多是設籍在此，實際上在外地工作，年輕人口外流的現象嚴重 (陳東瑤, 2005)。社頂部落中以潘、楊、龔為大姓，但家族在社區的公共事務上影響力不大 (S08I04)。

(二) 社頂部落

社頂部落過去名為「龜仔腳」，為一排灣族部落，恆春縣志記載其為「瑯嶠十八番社」³中的部落之一，是台灣最南端的排灣族聚落。1867 年（清同治六年）發生的「羅發號事件」和同治十年的「牡丹社事件」之後，清廷對於瑯嶠（恆春的舊稱）的治理才轉為積極，漢人文化開始隨著開墾步伐進入本區。羅發號事件和八寶公主傳說，皆與龜仔腳社原住民和外來族群的衝突有關。

社頂的龜仔腳社是由多個聚落組成，社頂村是過去最大的「母社」，往北有「北勢社」、「東勢社」，往現今社頂公園方向的聚落為「走社埔」，大多是外來漢人族群居住之地（陳東瑤，2005）。原本位在墾丁森林遊樂區三號母樹區的位置，1904 年日本人為了興建「恆春熱帶植物殖育場第三號母樹區」，並於 1908 年設立「熱帶有用植物標本園」，將龜仔腳母社遷移至今日社頂聚落的位置（林瓊瑤，2004；陳東瑤，2005）。

社頂屬於恆春地區漢化年代最早的地區，原住民文化與語言現在大多已流失，文化生活已和漢人沒什麼差別。從宗教信仰上來看，社頂部落中有五間廟宇，分別是三奶宮、聖母壇、一心寺和兩間有應公廟。三奶宮是社頂居民信仰的中心，祭拜類似平埔族的「竿仔神」的神明（毛小驊，2013）。

社頂部落雖然原住民文化式微，但是仍使用「部落」一詞自稱，原因在於聚落中有近六成居民具有原住民血統（S08I04），雖然文化流失，不過他們認同自己原住民的血統和部落的淵源，因此使用「部落」取代「社區」一詞：

「一直以來這邊的漢人族群算少的，在大草原那邊，所以那邊叫走社埔，那後面跟這裡，那邊是漢人，這邊是原住民。可是通婚的機率很高，不管是漢人或是原住民，以前也算是有點揶揄自己啦，說只要漢人一手米酒就可以把女兒賣掉了，就是嫁妝下聘了。所以這邊通婚久了，漢人一直不是這邊最大的族群，

³ 屠繼善（1960），將恆春原住民以楓港為界，分為瑯嶠上十八社和瑯嶠下十八社。墾丁國家公園範圍內為瑯嶠下十八社（共二十社）：豬勝束社、文率社、龜仔用社、牡丹社、高仕佛社、加芝來社、八姑角阿眉社、射麻裏社、四林格社、八礮社、竹社、上快社、下快社、射不力社、射麻裏阿眉大社、萬里得阿眉社、八礮阿眉社、羅佛阿眉社、麻仔社、龍鑾社。

所以這邊叫作部落就是部落。(S01I03)」

墾管處的立場為尊重社頂對於自身聚落名稱的看法，因此也稱其為「社頂部落」：「所以當初在想說為甚麼用社頂部落的名稱，也是他們自己覺得說他們要用部落而非社區。用部落也 OK，他們現在已經是漢化的非常嚴重，而且漢化到幾乎當地的居民已經沒有什麼所謂的那種傳統的文化在了，可是他們可以對自己本身原住民的血統是有一個共識，是認同的。(K01I02)」

本研究根據以上原因，使用「社頂部落」一詞稱呼個案，由於社頂部落的運作並非傳統原住民部落的運作方式，因此在分析討論時仍是以實際運作的「社區」角度來作論述。

(三) 產業

社頂早期的原住民以第一級產業的打獵、漁撈、伐木和種植旱稻為主，漁撈的範圍最遠到啞巴海和石牛溪 (S01I03、S08I04)。清同治年間，隨著漢人至墾丁墾荒，漢人以燒木炭、砍柴為由和社頂的龜仔腳社做交易，但時有衝突 (黃士強、陳有貝、顏學誠，1987)。

1950-1960 (民國 40 至 50) 年代，瓊麻產業盛行，居民大面積開墾森林來種植瓊麻，造成原始林大量減少，因此目前森林組成以次生林為主。1968 年(民國 57 年) 墾丁國家森林遊樂區成立之後，為社頂帶來大量遊客，居民從原本的農墾生活，改為以餐飲業、販賣紀念品為主業。然而，民國 73 年墾丁國家公園成立之後，隨著墾丁大街、南灣等景點的興起，民國 80 年代中期開始墾丁國家森林遊樂區的客源逐漸衰退，從每年 100 萬人次，大量減少至每年 10 萬多人次，受訪者 S03 描述社頂由盛轉衰的狀況為：「民國 57 年墾丁森林遊樂區人很多，人多到都看不到柏油路面，現在景點變多了人都分散到其他地方去了 (S03I01)」，社頂的攤販生意因此不如以往而紛紛倒閉 (王相華，2013；毛小驊，2013)。由於社頂的大眾觀光產業衰退，加上環境受到產業發展長期破壞，

社頂開始積極尋求社區產業轉型，並且兼顧永續經營的發展型態，這就是生態旅遊產業發展的契機。

陳東瑤於 2005 年所做的社頂產業調查中，從業人口中有 14%從事農林漁牧的一級產業，主要是在林務局、林試所工作，或是在公有地上放牧；二級產業的人口大約佔 15%；三級產業的人口佔 40%。目前社頂部落的產業之中，觀光產業佔約社區產業的 80%，從業人口中有 60%是從事攤販業，另外 20%是公務員與打零工，墾丁森林遊樂區的攤販式微之後，許多社頂居民選擇到墾丁大街擺攤維生 (S08I04)。

(四) 社區組織

社頂部落中唯一的組織為社頂部落文化發展促進會（以下簡稱促進會），成立時間為 2003 年 12 月 30 日。之所以沒有組成「社區發展協會」的原因在於社頂位於的墾丁里已經有墾丁社區發展協會，依照規定一個里只能有一個社區發展協會，加上社頂有其地理空間與人文上的獨立特色，因此成立專門針對社頂部落的促進會。

促進會成立目的是為了因應部落觀光產業轉型的需求，並解決長期以來部落發展與國家公園及國家森林經營管理之衝突問題（社頂部落文化促進會，2015）。促進會之成立為部落居民提供一個正式向外溝通協調、與公部門對話、爭取資源挹注的社區組織。自從 2004 年被選為試辦的之後，促進會以「生態旅遊」為主要發展方向，為社頂生態旅遊對外的單一窗口。

促進會的組織結構經過幾次變化，重大的變化為 2006 年由輔導團隊協助進行組織再造，以因應生態旅遊的運作。促進會的理事長一任 4 年，理監事會定期三個月舉行一次，會員大會則是一年一次。社頂部落居民約半數是促進會成員，居民目前有 366 人，加入促進會的會員有 159 人 (S01I02)。組織的給薪人員包括總幹事、會計各一名，負責遊客中心經營的兩名員工。

第四章、社頂生態旅遊發展歷程



經過第二章對於台灣生態旅遊發展歷程的回顧，可以看到社頂在臺灣國家公園生態旅遊中為首要的第一波試辦地，自 2004 年開始發展至今已經超過十年，成為台灣公部門推動生態旅遊的關鍵個案。本研究藉由文獻回顧與訪談資料的交互建構，將社頂生態旅遊的發展歷程沿著時間軸劃分，參考以社區與墾管處的互動關係和生態旅遊發展這兩項主要因素，作為各時期的切分點，將社頂生態旅遊發展歷程分為五個階段，分別為衝突、起步、輔導培力、發展與自主經營。接著再從各階段的描述中，分析墾管處如何透過生態旅遊與社頂部落建立夥伴關係。

第一節、衝突階段 (2004 年之前)

社頂的產業發展從最早原住民傳統的打獵、漁撈和採集活動，1950-1960 年代的瓊麻與製炭產業，再到 1968 年墾丁森林遊樂區成立後所帶來的觀光與攤販產業，直到現在社頂居民主要的生計來源仍舊是攤販。然而，墾丁國家公園於 1984 年成立之後，社頂居民的生計、生活方式和土地利用受到很大的衝擊，衝突可以分為土地利用與建築管制、攤販限制以及生態資源利用三個面向來討論。

一、土地利用與建築管制

社頂居民與墾管處首要的衝突點在於土地利用與建築管制。墾丁國家公園成立之後，根據墾丁國家公園計劃書，社頂部落被劃分為「一般管制區」，社頂自然公園屬於「特別景觀區」，墾丁森林遊樂區則為「遊憩區」。社頂部落的土地大部分皆屬於國有財產局和墾管處，僅有少許私有地，部落夾在墾管處、林務局與林試所三個公部門之間，社頂生態旅遊路線之公私有土地的分布狀況如圖 9。

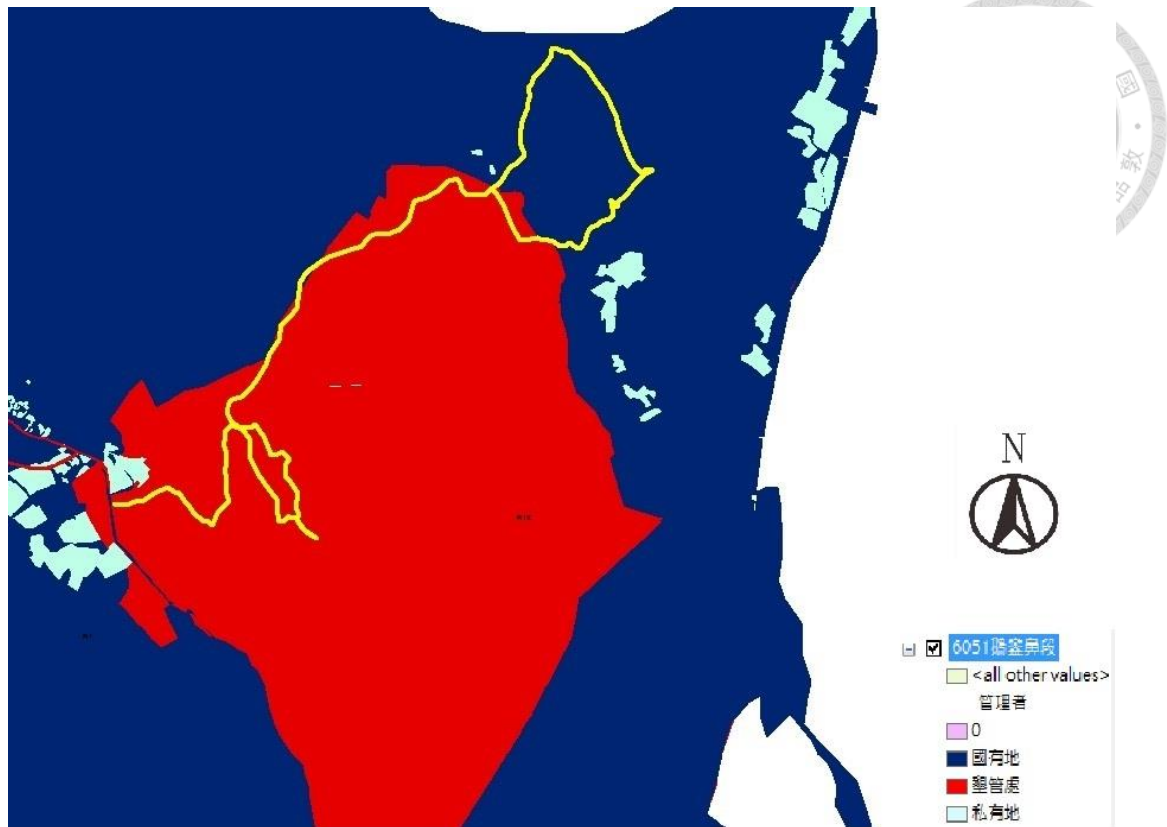


圖 9、社頂生態旅遊路線之公私有土地分布圖

資料來源：墾管處資料⁴

墾丁國家公園成立之後，墾管處以一分地五萬元的價格徵收社區南面的農地，將其開闢成社頂公園，被徵收者獲得社頂公園販賣部的店面乙間，已存在的建築物與其建地歸於私人擁有，若農地不在任何人名下即為佔有地，政府只賠償農作物的價格（毛小驊，2013）。此外，墾管處也徵收居民（S08）向林務局租地造林但租期未滿的土地，將其以 30 甲 60 萬元的價格徵收為國家公園用地（S08I03）。居民 S05 也提及：「我爸爸以前在這裡後面養了三百多隻羊，還有種瓊麻，國家公園來了之後就把我們趕走，我們說恆春有三害：國家公園、核三廠和打靶（S05I01）」。墾管處種種徵收土地的行為，引起居民對於墾管處的極度不滿，認為徵收過程中並未與居民溝通，表示當時「十個人裡面有九個人對墾管處不爽（S08I03）」。

⁴ 墾管處提供之圖資。

土地利用的分區對於社頂帶來建築上的限制，社頂部落的建築物大多位於國有地上，屬於一般管制區，國家公園的建築管制嚴格，建築高度不得超過 3 層樓或 11 公尺。一般管制區中的建築需要改建或整修都需要經過申請，對社頂居民來說限制太多、申請程序繁複，因而對國家公園有所抱怨：

「起厝（蓋房子）還要申請才能蓋，有東西壞掉要建也不能，也要經過你們的申請。(S10I01)」

「我們這邊（社頂）就是在國家公園裡面，完全不能建築，房屋老舊也不能搬，就是要國家公園同意，但是我們有一半的土地是在林務局、林試所，所以他的管制太多。(S11I01)」

墾丁國家公園劃設之後一連串的徵收以及種種土地利用與建築的管制措施，皆是居民與墾管處之間初期關係十分緊繃的原因。前社區頭人 S08 表示他以前常常帶領墾丁里居民至墾管處丟雞蛋，抗議這些不合理的管制 (S08II02)，在地社區和墾管處初期互動時之衝突程度很高。

二、攤販限制

原先因墾丁森林遊樂區遊客人潮而聚集的社頂流動攤販，一方面受到墾丁大街的興起而客源大減，另一方面因為國家公園法禁止違法流動攤販，多數以攤販為業的社頂居民生計受到限制而心生不滿，僅剩社頂公園前的幾個固定攤位為合法承租經營。過去墾丁森林遊樂區興盛時，社頂居民的擺攤收入高，墾丁街的居民甚至必須上山擺攤，此時社頂居民並不需要下山就可以滿足日常生活需求 (毛小驊，2013)。然而如今情況相反，社頂居民必須下山到墾丁大街擺攤，但對於年紀較大或是需要照顧家庭的居民來說，下山工作是一件較難突破的事，「那即便是說墾丁離我們只有 4.5 公里，他們有很多人還是沒辦法下山去工作。(S01I03)」。由於社頂的從業人口中有 60% 是從事攤販業 (S08I04)，無法下山工作的居民又面臨墾管處取締社頂公園的流動攤販，生計無法維持，衝突

因而產生。

攤販限制從以前到現在都還是社頂與墾管處的衝突點，只是隨著遊客人數減少以及觀光型態的改變，攤販隨之減少，衝突也伴隨著減少，如同 S01 表示「社頂最大的衝突就是說不能擺攤，不能擺攤到可以協調（指可以與墾管處協調），是今年以前沒有畫紅線的話，那些攤位還是大家有秩序地去排，但是其實也沒有多少攤嘛，就兩三攤。……所以說這邊的攤位本來十幾二十攤，現在剩下兩三攤，就讓它自然淘汰。(S01I03)」

墾管處的攤販管制取締，使得原本客源就已經流失嚴重的社頂居民必須尋求新的經濟來源與社區產業以維持生計。

三、自然資源利用

打獵、採集與漁撈一直以來是社頂原住民生活的一部分，社頂部落漁撈的傳統領域範圍是在太平洋啞巴海⁵ (S01I03；S08I04)，狩獵的範圍則遍布社頂山林，獵捕的動物包括山羌、野兔、野豬等（謝桂禎，2016）。

墾丁國家公園成立之後，不管是社頂原住民維生的狩獵採集活動，或是為了利益的獵捕行為皆一概被禁止。社頂居民為何沒有根據《原住民族基本法》向墾管處爭取原住民狩獵權呢？原因在於社頂部落原住民文化的流失，目前只有大約 20 個居民，在 1992 年時恢復為排灣族原住民的身分 (S09I01)，許多居民雖然擁有原住民血統，但由於身分證明的證件等不足，因此多數沒有恢復原住民身分，連帶部落也無法申請原住民委員會的計畫 (S01I002)。

即使如此，對於社頂居民來說，靠山吃山、靠海吃海是理所當然的生活方式，如今墾管處全面禁止捕獵採集，居民對此相當反彈，認為「以前社頂的原住民都是打獵。這邊落山風這麼大，不能種高粱、小麥，什麼都沒有，就是靠山討海，啊你現在山也不行、海也不行，我們要吃什麼？(S10I01)」

⁵ 太平洋啞巴海所指為港口溪出海口。

「採集動植物方面的衝突，採藥草也不行，別談去砍柴，狩獵更不行，一定會犯法。上山不得，下海不能。(S08I02)」

過去，部落為了迎合墾丁森林遊樂區的大量遊客與大眾旅遊需求，改變傳統利用資源的方式，開始大量獵捕野生動植物販售牟利，例如大量捕捉黃裳鳳蝶，製作成標本販售出口至日本；獵捕山羌和食蛇龜賣至山產店及特產店，使得山羌絕跡，過去常見的食蛇龜數量也銳減。在國家公園成立之後，仍舊會出現盜採七里香和高位珊瑚礁森林的象牙樹販賣給園藝商、盜砍高價值的毛柿樹、盜獵每年秋天過境的鷹群等違法獵捕行為(王相華，2013)。社頂部落種種違法獵捕，造成墾管處和部落居民之間強度較高的衝突，如同早期曾帶頭多次抗爭活動的 S08 表示：「以前社頂不爽國家公園的，不爽的可能 99%到 100%(S08I04)」。

墾管處的人員回想此時期墾管處與居民的關係，也表示：「早期社頂只有一個人⁶是重保育的，其他人都是在反對管理處的立場，而且很多人都是在採野外的生物賣或是自己吃，打獵的人到處都有，甚至有人專門帶人打獵，他們也有生態旅遊，就是打獵。我們有學者在那邊做大冠鷲研究，上標的鳥就被他們抓了，所以他們自己是有在盜獵的，跟我們的衝突很大。(K01I01)」

「一般來講公部門就是跟法令有關才會去做處置，你沒有違反法令那沒事跑去那裡做什麼，其實一般都是這樣。相對的造成社區的感覺就是每次看到妳就是要來開單，每次看到你就火大。(K03I01)」

上述三項主要原因，造成墾管處與社頂部落此時期的互動關係充滿種種衝突，基本上墾管處人員只有取締違法行為時才會到社頂部落，與社區的互動極少。墾丁國家公園成立之後，墾管處透過管制土地使用作為保育的手段，經營管理上也與原有的林務局、林試所等其他政府機關權職重複而有所隔閡(施錦芳，2011)，這些新的外來體制強加於在地社區原有的傳統體制之上，加上彼此

⁶ 此人為開啟社頂生態旅遊的關鍵人，過去是墾管處員工。

缺乏溝通與了解，造成兩者之間的碰撞。



第二節、起步階段 (2004-2005 年)

在第二章生態旅遊的文獻回顧中，提到台灣的生態旅遊開端從 2000 年代開始，台灣政府為了響應國際生態旅遊風潮，行政院將 2002 年設定為「台灣生態旅遊年」，由交通部觀光局制定《生態旅遊白皮書》，並要求各保護區主關機關推行生態旅遊。

經過前一個衝突階段的描述，我們可以看到社頂部落與墾管處之間的關係十分緊繃，然而墾管處仍然選擇社頂作為生態旅遊試辦地，社頂成為試辦地之後，自然資源的調查以及與居民持續溝通是起步階段的主要工作。

一、生態旅遊試辦地遴選

2004 年，墾丁國家公園依據《生態旅遊白皮書》的宗旨和原則，制訂「墾丁國家公園生態旅遊行動計畫綱要」，於轄區內遴選生態旅遊試辦地。原本基於「控制承載量」的考量，墾管處認為生態旅遊區域內若有居民，將會難以控管承載量，因而考慮選擇南仁山和龍坑生態保護區。然而，當時社頂部落有一位過去為獵人的居民為墾管處員工，得知此消息後，主動向墾管處承辦人推薦社頂部落：「他對社頂有一份很濃厚的期許跟感情，因為他自己從小就是那個地方的人，所以他就很熱心地跟我們推薦說，他從小的生長環境，他覺得那是一片非常珍貴的資源，可是當地的住民沒有很去保護它，他覺得這是很可惜的，他很想把他們自己在地資源能夠保存下來 (K04I01)」。

墾管處承辦人因而在這位居民的帶領下，實際訪查社頂毛柿林路線與自然資源，觀察過後認為社頂適合作為生態旅遊試辦地的優點為 (K01I02；K04I02)：

- (1) 毛柿林路線有其封閉性，可以梅花鹿復育站做為入口關卡，便於進行

人員承載量的管制。加上社頂的地理環境離墾丁大街很近，不過又有其空間盎的獨立性。

(2) 社頂毛柿林的條件符合生態旅遊白皮書的八大原則⁷，尤其是針對「必須聘用了解當地自然文化之解說員」這項原則，墾管處可以培訓社頂部落的居民成為在地解說員，甚至是藉由這個機會讓那些獵人或是帶外人到社頂打獵的居民，可以轉任為生態旅遊解說員（謝桂禎，2016）。

(3) 毛柿林過去人跡罕至，裡面有很多珍貴樹木已經遭受山老鼠盜伐，甚至墾管處人員偕同社頂解說員前往毛柿林探勘時，解說員還發現樹上有山老鼠做的記號，趕緊通報警察隊（K04I01），可見毛柿林的經營管理上力有未逮、難以監視之處。毛柿林地區處於長期無人經營管理的狀態，讓社區在此經營生態旅遊可以填補此區域經營管理上的空缺，運用社區的鄰近優勢和巡守工作來改善這個區域盜伐樹木、盜獵動物的情形。

基於以上三個主要原因，墾管處選擇社頂作為墾丁國家公園中第一個生態旅遊試辦地。然而當時支持社頂發展生態旅遊的社頂居民，其實佔部落中的極少數，僅有兩、三個人（謝桂禎，2016；K01I02）。多數居民採取觀望或反對的態度，既認為生態旅遊的發展不會成功，也不信任墾管處，原因就在於社頂居民與墾管處因盜採盜獵、建築管制、土地利用問題，彼此長期衝突對立（S08I01；S01I01；K01I01）。

⁷ 《生態旅遊白皮書》八大原則：

1. 必須採用低環境衝擊之營宿與休閒活動方式
2. 必須限制到此區域之遊客量(不論是團體大小或參觀團體數目)
3. 必須支持當地的自然資源與人文保育工作
4. 必須儘量使用當地居民之服務與載具
5. 必須提供遊客以自然體驗為旅遊重點的遊程
6. 必須聘用了解當地自然文化之解說員
7. 必須確保野生動植物不被干擾、環境不被破壞
8. 必須尊重當地居民的傳統文化及生活隱私

二、溝通協調與資源調查

社頂被正式選為生態旅遊地之後，隔年 2005 年為生態旅遊計畫第一年，於 2003 年成立的「社頂部落文化促進會」成為社頂生態旅遊的單一窗口與負責組織。一開始墾管處承辦人在林試所人員陪同之下進入社區進行溝通，然而過程並不順遂，多數居民並不認同生態旅遊也不信任墾管處。雖然墾管處不斷與居民進行溝通、舉辦說明會、座談會，仍有反對者前往說明會鬧場、翻桌的狀況發生，當時的承辦人描述：「我們開過好幾個會，社頂剛開始也是這樣啊，我們一坐下來他們就開始要抱怨、要罵你們，然後喝完酒來鬧事，到滿州也這樣。(K01I03)」。

除了持續與居民溝通協調之外，墾管處同時委託陳東瑤主持計畫，由民享環境生態調查公司執行《墾丁國家公園社頂生態旅遊路線整體規劃研究》，針對社頂的地形、動植物、人文、土地利用等面向進行資源調查，以利規劃後續的生態旅遊路線、解說資源內容和解說人員培訓。

《墾丁國家公園社頂生態旅遊路線整體規劃研究》的計畫目標如下（陳東瑤，2005）：

- (1) 規劃社頂地區適合生態旅遊之解說路線與經營管理策略。
- (2) 提供解說及教育訓練素材。
- (3) 透過生態旅遊的推動，促進社頂地區之自然環境、社區經濟及地方文化史蹟的永續傳承與發展，引導居民認識並關切生態環境及其相關之問題。
- (4) 藉由生態旅遊的推展希望可消弭盜獵、盜伐之不法行為，凝聚社區居民力量改善營造部落新風貌。
- (5) 透過政府、社團和社區居民的夥伴關係與社區參與機制，採用務實的規劃和經營將社頂地區推展成為墾丁地區生態旅遊的典範。
- (6) 加強解說人員訓練，藉由生態旅遊的推展將利益回饋給社區，增加社

區居民就業之機會，促進地方發展。

(7) 建議生態旅遊人數之承載量規範機制。

從上述計畫目標中可以看到，墾管處一開始設定社頂生態旅遊的目標除了規劃生態旅遊的解說資源與路線，同時也強調發展社區參與和夥伴關係的機制，期望透過生態旅遊來促進社區發展，為社區居民提供新的生計來源。

三、夥伴關係分析

起步階段的工作重點在於透過開會、討論等方式，增加墾管處與居民的互動溝通機會，從中了解對方的需求與目標。墾管處短期目標為協助社區建立生態旅遊運作機制，長期目標則是透過生態旅遊來與社區發展夥伴關係，促進生態保育。對於支持生態旅遊的社頂居民來說，發展生態旅遊的目標在於保護家園的自然生態環境，並且回應促進會組織目標當中的「發展部落之經濟繁榮」項目（社頂部落文化發展促進會，2010）；對於反對的居民來說，過去與墾管處的衝突是造成不信任問題的主因。

起步階段的夥伴關係模式可以運用 Venter 和 Breen (1998) 的理論來詮釋。此階段為保護區夥伴關係之「形成期」，工作重點在於整合每個夥伴的需求與目標，透過會議溝通來討論出雙方目標與利益重疊的區域。值得注意的是，這個生態旅遊計畫由墾管處根據生態旅遊白皮書的規範與相關政策來擬定，並未與部落居民進行討論，計畫目標沒有反映部落居民的實際想法與需求，而是墾管處的目標，因此墾管處與部落居民在此階段最主要的互動就是不斷的溝通協調。

第三節、輔導培力階段 (2006 年)

經過起步階段的磨合與資源調查的基礎，從 2006 年開始，墾管處改為委託屏東科技大學（以下簡稱屏科大）森林系陳美惠老師和其研究團隊（以下簡稱輔

導團隊) 進行第二年的《墾丁國家公園社頂生態旅遊路線整體規劃研究》計畫。此階段的工作重點在於社區營造、培力，以及遊程的規劃。



一、社區營造

輔導團隊首先針對促進會進行組織再造。社頂部落文化發展促進會於 2003 年成立，組織任務為：(1) 促進回歸原住民文化與教育；(2) 發展部落之經濟繁榮；(3) 協助管理寺廟，加強公共建設；(4) 成為居民與公部門之對話窗口；(5) 成立部落守望相助巡守隊；(6) 發展生態旅遊永續經營（社頂部落文化發展促進會，2010）。促進會成立初期舉辦的活動類型為原住民母語復興、舉辦三奶宮祭祀活動、整潔社區環境等。雖然社頂成為試辦地之後，生態旅遊成為促進會的重點工作項目，但其組織結構並不是為了生態旅遊而設計。輔導團隊認為原本的理監事參與程度不足（陳美惠，2006），當時的核心幹部對於生態旅遊的發展想像，也與輔導團隊設定的方向有所出入，例如當時的社區頭人 S09 想透過生態旅遊來建設社區基礎設施與復興原住民文化（K01I03；S09I01），輔導團隊的目標則是專一在生態旅遊經營上（陳美惠，2006）。根據以上原因，輔導團隊協助促進會進行理監事汰換與組織再造，於 2006 年改選出第三屆的理監事，希望可以活化管理會的運作。組織再造後的組織結構圖如圖 10，以生態旅遊為主軸，分為行政、總務、服務與產業四組。

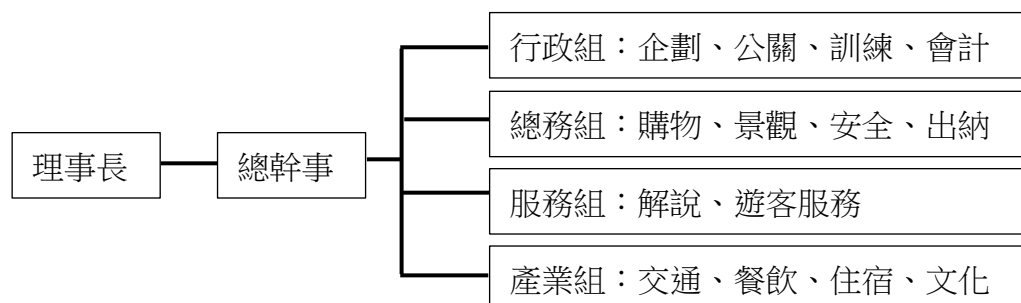


圖 10、促進會生態旅遊組織架構圖

資料來源：陳美惠，2006。(本研究整理繪製)

社區營造的另一個重點在於共識的凝聚，輔導團隊選擇利用家戶拜訪的方式與社頂居民溝通，起因在於 2006 年社頂解說員成立虎皮蛙巡守隊初期，遭受社頂居民的反對。當時的幹部 S8 提起當時居民反對的狀況：「他們反對保護虎皮蛙，第一個因為他們抓了幾百年抓不完，為甚麼要保護虎皮蛙，這是他們蛋白質的來源，最主要是抓來燉蒜頭醬油，讓小孩子轉骨用的，所以當我們要禁止居民抓的話，我們在裡面開會，他們在外面一群就在外面開，都比我們大聲，造成非常大的困擾 (S08I01)」。

「當初我們在保護虎皮蛙的時候，他們都兇啊『你們啊，都是被墾管處摸頭的，不會成功啦，做這個沒有用，你們都是墾管處的走狗，你們不要被墾管處騙了啦，不會成功啦』。(S08I01)」

由於虎皮蛙巡守隊是社頂開始運作生態旅遊之後的第一個實際操作活動，為了解決這個瓶頸，輔導團隊與總幹事開始進行家戶拜訪，逐戶說明生態旅遊的理念和利益，增加居民對生態旅遊的認知，公開透明資訊，以爭取居民的認同和參與。當時家戶拜訪的情形如 S08 所描述：「老師就帶領我們幾個幹部做家戶拜訪，拜訪了兩圈，一家一家聽取他們的建言，你們認為不要抓虎皮蛙可以，那我們要做什麼？只要你們建議是好的，我們願意接納、我們願意來做，可是他們沒有更好的方法，也唯有默認我們做。既然要默認那就暫時不要抓 ok，那就這樣子幾乎擺平掉了。(S08I01)」

家戶拜訪帶來的觀念轉變影響，從 S08 描述居民對於外地人來社頂盜捕虎皮蛙的事件中反映出來：「有一次我聽到一個原本反對的人，對別的地方來抓虎皮蛙的人說『欸你們不能來抓喔，這我們社頂的，我們都不抓了還輪到你們來抓，回去回去！』變成他在禁止抓虎皮蛙了，不要小看這幾句話，這是生態旅遊的一大步，保育的一大步。他要禁止，當然他就不抓，那就合乎我們當時保護虎皮蛙的基本原則，這瓶頸我們就突破了。可是其中的辛酸當然不在話下啦 (S08I01)」。

雖然家戶拜訪並沒有真正影響更多居民來參加解說員培訓課程，不過至少在社區中達到傳播訊息與表達禮貌的功能（陳美惠，2006），居民對於保育的觀念開始慢慢受到影響。

此外，輔導團隊為了協助生態旅遊工作的推展，屏科大森林系的研究生開始長期駐點在社頂部落，與居民和促進會建立起較好的互動關係，增加部落對於生態旅遊計畫和該團隊的信心。輔導團隊作為墾管處和部落溝通的重要橋樑，居民因而越來越了解生態旅遊的理念，對於生態旅遊的反對聲音開始逐漸減少。

二、社區培力

輔導團隊將社頂生態旅遊的推動過程分為三階段：準備期、施作期和成效評估期。第一階段「準備期」以社區培力和社區營造為主，建立部落之間的共識，提升社區組織的能力，推動生態旅遊組織的運作、定期舉辦工作會議、密集培訓解說人才；第二階段「施作期」規劃生態旅遊遊程、承載量、遊客導入，行銷上則與當地飯店、民宿和旅遊業者建立生態旅遊策略聯盟；第三階段「成效評估期」則是針對遊客、社區和保育這三個面向做整體的評估，瞭解遊客滿意度、社區營造成果和環境保育成效（陳美惠等，2009）。

此階段的培力重點放在生態巡守隊的成立以及解說員培訓兩個重要事件上。

1. 生態巡守隊

社頂部落自 2006 年 6 月 23 日成立生態巡守隊，一開始以保護虎皮蛙為號召，共有 12 名巡守人員，由墾管處則提供相關巡守配備，如雨鞋、手電筒、制服。巡守方式是每晚兩人一組，義務輪流巡守生態旅遊路線，過程中記錄虎皮蛙、梅花鹿、津田氏大頭竹節蟲、條背螢等生態旅遊解說物種的數量和位置，每月平均巡守 20 天。墾管處為了增強巡守隊的信心與榮譽感，在同年 8 月進行

巡守隊的授旗典禮。

輔導團隊將巡守隊每日的「巡守物種數量紀錄表」和「人為干擾表」，做統整與數據分析，隨時掌握當地生態變化和干擾狀況，作為生態旅遊解說的參考。同年 10 月開始，巡守隊將巡守範圍擴展到夜間梅花鹿數量較多的籠仔埔，防止梅花鹿盜獵；12 月開始更與恆春林試分所合作，巡守林試所恆春研究中心各出入口，防範盜採珍稀樹木資源（陳美惠，2006）。此外，墾管處也在同年 5 月發動 20 名社區居民進行外來種銀膠菊、小花蔓澤蘭的移除。

藉由生態巡守的訓練，社頂居民累積初步生物監測的簡易技巧，奠定未來進階到社區監測的基礎。

2. 解說員培訓

解說人員的培訓時機在於社頂部落達成初步社區共識之後，由輔導團隊和墾管處共同輔導，提供師資開設解說培訓課程。第一梯次的培訓時數為 54 小時，課程內容包括自然資源、人文歷史、星象等知識傳授，還有日夜間遊程解說的實作課。培訓結束後，經由墾管處安排解說員認證考試並頒發合格證書，建立墾丁國家公園生態旅遊解說員的品質。

要成為正式解說員，除了需經過考核，也需遵守社頂部落生態旅遊公約，進行部落每日義務巡守、一個月一次的志工活動和環境整理，符合這些資格才可以實際帶生態旅遊團領取解說費。社頂部落巡守監測分為兩部分，一部分是社區日間與夜間巡守監測，屬於解說員義務排班的巡守監測；另一部分是墾管處委託社區執行的生物監測，計畫有支薪。

解說員必須先成為促進會成員，每年繳交 100 元入會費，再參加為期半年的培訓課程。目前社頂生態旅遊共有 18 名解說員，其中一半是社頂當地居民，另一半為居住在墾丁大街、恆春等附近地區的民眾，因為過去在社頂擺攤、在林試所工作等地緣關係，或是因為對生態旅遊有興趣而加入解說員的行列。

三、遊程規劃

起步階段委託完成資源調查之後，詳細的遊程規劃集中於 2006 年。透過密集達 16 次的理監事會和工作小組會議進行討論，初期每周的社區工作會議墾管處皆會派人參加，林試所也曾派員參與前三次的會議，協助建立生態旅遊的路線規劃、承載量控管、收費與財務等機制（施錦芳，2011）。

遊程的路線部分，由於初期社頂居民帶墾管處人員探查的毛柿林路線產權屬於屏東林管處，需要時間進行權責上的協調。墾管處因此協助社區規劃開發夜間、日間與賞鷹的生態旅遊路線，開始進行遊客試導入。初次試導入以墾管處承辦人與輔導團隊成員為試操作對象，之後陸續進行各專家學者團隊，例如屏科大、高雄醫學大學、實踐大學的遊客的遊程試導入，給予活動檢討與建議（施錦芳，2011）。

四、夥伴關係分析

接下來，運用 Venter 和 Breen (1998)保護區夥伴關係模式中的「動盪期」加以分析社頂的輔導培力階段。此階段的首要工作在於凝聚社頂部落發展生態旅遊的共識，由於社頂與墾管處過去有許多衝突，發展共識的過程因而較為緊繃。此時，輔導團隊進入社區是整個發展歷程中的關鍵轉折，透過組織再造、家戶拜訪與駐點的方式，尋求社區的共識與認同之後，再進行生態巡守隊與解說員培訓的社區培力工作。

輔導培力階段中有許多短期的目標與活動，例如巡守虎皮蛙、清除外來種、解說員認證、遊程規劃與遊客試導入等，達成這些短期成果有助於增強居民自身的自信，也增加居民對於墾管處和輔導團隊的認同，逐漸發展出共同的生態旅遊共識。然而輔導團隊在階段過程中的主導性較強，不僅是單純的催化角色，例如協助汰換理監事會的事件即介入社區組織的內部運作。

第四節、發展階段 (2006 年末-2010 年)

生態旅遊資源調查、路線規劃、解說員培訓和遊憩承載量設定完成之後，階段之分界點為 2006 年末由墾管處協助社頂正式導入遊客，社頂生態旅遊從此開始進入四年的發展階段。生態旅遊的推動與策略行銷上皆有所進展，生態保育的巡守與監測也受到肯定，部落受到墾管處委託正式的生態監測計畫，生態旅遊與社區營造的成果也陸續獲得地方與國家級的獎項，整體發展日漸穩定。

一、生態旅遊的推動與進展

1. 毛柿林路線

社頂根據生態特色推出四條生態旅遊路線：日間生態旅遊、日間梅花鹿尋蹤、柿林窺原始之旅、夜間生態旅遊，收費根據路線長短和內容有所不同。每一條路線每天的遊憩承載量為 100 人，每團 12-15 名遊客。日間生態旅遊配置一名解說員，夜間生態旅遊配置一名解說員和一名押隊人員，嚴格控管承載量與遊憩品質。

其中，2004 年首次探勘時就選定的毛柿林路線，卻於 2007 年才正式開放，時間晚於其他三條路線。原因在於毛柿林的經營管理權責較為複雜，一開始墾管處規劃時只知道毛柿林位於國家公園範圍內，經營管理權卻模糊不清，當真正要導入毛柿林路線時，才發現這是屬於屏東林管處恆春事業區第 39 林班地 (K04I01)。墾管處為此與林務局、林試所舉行會議溝通協調，林試所對此沒意見，林務局卻不同意開放毛柿林路線讓社頂居民使用，K04 表示因為林務局：「他們認為部落的居民他們會監守自盜，對部落不夠信任，而且生態旅遊這種東西算是剛起步，我們墾管處又算是第一個做的，所以變成林務局那邊就不同意 (K04I01)」。基於這個原因，墾管處暫且擱下毛柿林，考量到生態旅遊工作的進度與居民的反應，而轉為先開發其他三條路線：「(林務局) 不同意的時候，毛柿林那條路線就先卡著，卡著沒辦法遊客導入的話，當地居民一定會反

彈說你們(墾管處)到底是要玩真的還是玩假的。所以我們才會去開發後來這些路線，先讓他們先有這一些路線讓生態旅遊的一些遊客進去，讓他們有一點點收益 (K04I01)」。

毛柿林路線之所以能夠順利開放，關鍵在於墾管處從中與林務局協商多次，並以墾管處名義為社頂部落背書：「我們後來跟林務局協商好幾次，我們用管理處去打包票，我們跟他們保證絕對不會有監守自盜，而且我們還可以幫他們做一個環境監測，以及幫他們做巡守 (K04I01)」。在墾管處再三保證之下，林務局答應讓部落試辦一年，這一年中每個月都要送報表，報告每個月進入的人次與日期，由哪一位解說員帶團，皆需要事先傳真給林務局。此外，每年三月為動物的求偶期，因此三月毛柿林封園不帶遊客進入 (K04I01)。這樣的形式操作兩年之後，林務局感受到部落用心經營這條毛柿林路線，才改為不用每個月送報表，與墾管處和社頂部落繼續合作生態旅遊 (K04I01)。

2. 木炭窯與石灰窯

社頂地區有大片人工種植的相思樹，木材用來燒製木炭，製炭為社頂過去重要的社區產業和經濟來源，至今樹林內仍有過去留下來的木炭窯遺跡，為社頂人文史蹟重要的一部分，但現今已很少見到完整的木炭窯。2008 年促進會為了豐富生態旅遊的解說資源，希望能重新建造一個木炭窯作為以介紹社頂的人文歷史。由於社頂公園是特別景觀區，未經許可不能任意興建工程，因此部落居民向墾管處提案後，承辦人員與各課進行溝通，認為此計畫可行後，會同企劃課人員至現場數次探勘適合地點，最後決定設在現在位置的小草坡處 (K04I01)。

為了重建木炭窯，解說員開始訪問部落耆老如何用古法製作木炭窯，利用外來種銀合歡的木材燒窯，一層土一層鹽交錯的疊了十四層土，耗費 8 天才大功告成。參與木炭窯施作過程的解說員說：「雖然很辛苦，但總算知道木炭窯的

施作是如何不簡單，以後帶遊客解說不僅有實體還有自己的親身體驗，相信解說內容會更加豐富生動有趣（台灣國家公園網，2008）」。建造木炭窯的過程中，參與居民互相合作討論，為團隊帶來正面的凝聚力，如承辦人 K04 說：

「做木炭窯讓他們向心力更好，然後大家就會互相合作討論，做木炭窯真的很累。所以就這樣木炭窯做起來了，對他們來講是很高興很好，對過去他們在做導覽解說的時候，講到本地人文方面的產業歷史就派上用場了，效果非常好 (K04I01)」。

木炭窯的成功使得社頂居民想再興建一座石灰窯，社頂的高位珊瑚礁資源過去被燒製成石灰，也是社頂的傳統人文產業之一。恰巧在高位珊瑚礁形成的小峽谷之後，有一座已荒廢的石灰窯被解說員發現，但是被遊客當作垃圾桶亂丟廢棄物。同樣的，促進會向墾管處提出需求與用途之後，墾管處承辦人幫忙協調與編列預算，讓社區施作石灰窯的重建。

此時發生的小插曲，展現了墾管處與社區互動關係的轉變 (K04I01)。重建石灰窯要使用的材料是珊瑚礁，這些珊瑚礁要從何得來？當時梅花鹿復育區有進行建置圍籬等小工程，有使用怪手施工，挖到許多珊瑚礁就隨意丟在林子內。這些解說員得知後就用小貨車將那些丟棄的珊瑚礁載出來，再用小推車推到步道旁的石灰窯遺址作材料。這個過程被遊客看到之後，拍照寫信直接投訴到內政部長信箱，內容大致是說：「你們社頂不是在輔導做生態旅遊，說甚麼他們在保護自己的環境，可是他們為什麼盜採珊瑚礁，而且還用小貨車去載。(K04I01)」。內政部長得知立刻聯絡營建署，營建署馬上來信至墾管處，墾管處副處長看到後立刻電話聯絡社頂承辦人詢問民眾投訴的「盜採珊瑚礁」事件。當時承辦人聽聞此事時表示：「我心裡想說不可能的事，就想到說他們在做石灰窯復舊，我就跟副座講說這是不可能的事情，因為一定是在做石灰窯的復舊，他們需要珊瑚礁，這些珊瑚礁既然是用小貨車載，一定是到梅花鹿復育區我們在做工程的地方，去撿那些珊瑚礁塊，然後用小貨車在出來之後再放到石灰窯

的地方，要做環境教育用的 (K04I01)」。當副處長要求承辦人再次確認之後再回覆營建署，承辦人卻直接打包票相信社頂部落，表示可以直接與營建署回覆，之後再與社頂部落電話確認此事。

石灰窯事件顯示墾管處對於社區夥伴的高度信任，相信部落絕對不會有盜採盜獵的行為出現，承辦人表示：「所以說你要信任你的夥伴，既然要輔導他們，就要信任說他們既然有心想要做，就一定不會做違法的事。(K04I01)」信任建立的方式則是來自於長時間的會議討論、溝通與陪伴，此階段墾管處人員時常與促進會在晚上開工作會、檢討會，幾乎每週都會到社頂開一至兩次的會議，接觸十分頻繁。

3. 社頂自然公園遊客中心

社頂部落原本借用民宅做為活動據點，然而其位置離生態旅遊路線有一小段距離，空間也較小，不適合遊客互動。有鑑於此，墾管處將原本作為靜態展示的社頂自然公園展示館，於 2007 年委託給社頂促進會經營管理，改名為社頂自然公園生態旅遊中心，作為生態旅遊的集合點，也販售社區手工製作的種子項鍊、吊飾、在地特色的文創商品等。

4. 遊客滿意度調查

2006 年末實際導入遊客之後，輔導團隊設計遊客滿意度問卷，作為評量和改進的依據。操作方式為遊程結束後，一個團體填寫一張遊客滿意度問卷，問項包括解說能力、服務態度、生態資源、收費等，由屏科大輔導團隊統計分析後，於定期的部落工作會議上報告，根據遊客的回饋調整生態旅遊的執行細節與成效。

二、宣傳與行銷

1. 策略聯盟

為了拓展客源，增加能見度，墾管處於 2007 年召開國家公園生態旅遊推廣合作事宜會議，邀請園內的觀光旅遊業者與會，推廣將社頂生態旅遊納入套裝遊程，和觀光業者建立生態旅遊策略聯盟，透過飯店、民宿的套裝行程來行銷生態旅遊（施錦芳，2011）。社頂部落目前與墾丁夏都沙灘酒店、墾丁福華飯店、華泰瑞苑墾丁賓館等飯店簽訂合作契約，給予套裝生態旅遊行程的優惠。

2. 網路與媒體行銷

行銷觀光策略上，社頂部落善用網路媒體，設立生態旅遊官方網站與 Facebook 粉絲專頁，增加民眾搜尋資料的方便性與統一性，一切訊息以官方網站為準，過濾掉其他民間業者自己亂喊價、資訊不透明公開的弊病。

墾管處協助社頂部落作多元管道的宣傳。2007 年墾管處將原有的「與國家公園有約」系列活動帶入社頂生態旅遊，運用國家公園的招牌幫社頂作宣傳，再透過報章平面媒體打響社頂的知名度，也在墾管處全球資訊網的首頁設立連社頂生態旅遊網的連結宣傳。

三、計畫申請與獲獎

隨著生態旅遊的客源增加，社頂部落漸感人力不足，因此 2007 年開始申請勞委會多元就業開發方案 5 名的人力資源，解決生態旅遊經營人力不足的困境，增加在地居民的就業機會（墾丁社頂生態旅遊網，2014；陳美惠，2010）。在墾管處與輔導團隊的協助之下，社頂也申請了城鄉風貌營造計畫、社區林業計畫等。

在獲獎部分，從 2008 年開始社頂經營生態旅遊有所成果，表現受到好評，獲得多項獎項肯定，包括「多元就業開發方案」計畫第五屆執行特優良單位；

墾管處以「遴選生態旅遊地點及成立生態旅遊輔導團」計畫獲得行政院永續計畫行動獎第一名；巡守隊也獲得屏東縣政府學習典範獎。2010 年社頂獲得屏東縣第一個低碳示範社區，2011 年獲得環保署節能減碳行動標章特優點等。這些獲獎紀錄含括地方與國家級的獎項，對於過去被視為發展較落後的社頂部落來說，這些獲獎是很大的鼓勵與榮耀。

四、生態監測

社頂居民從 2005 年開始成立夜間巡守隊，進行長期生態巡守與紀錄；2008 年則是因為看到有人在社頂捕蝶，為了保護在地資源以及日間生態旅遊解說用途，開始進行日間巡守隊，每天安排一名解說員巡守，紀錄日間出現的動植物物種。

社區夜間巡守監測主要物種有 10 種，分別是金田氏大頭竹節蟲、條背螢、白額樹蛙、虎皮蛙、澤蛙、小雨蛙、龜殼花、赤尾青竹絲、發光小菇和梅花鹿；日間監測的 10 種物種，分別是黃裳鳳蝶、玉帶鳳蝶、紅紋鳳蝶、粉蝶類、青斑蝶類、紫斑斑蝶類、大白斑蝶、五色鳥、大冠鷲、烏頭翁、紅嘴黑鵯。監測頻度每個月皆為 20 天以上，解說員作紀錄時會記下物種名稱、數量和發現地點。

由於社頂巡守工作之成效良好，墾管處於 2009 年短期試辦「墾丁國家公園環境資源管理暨夥伴關係發展計畫-社頂部落」，將社頂部落周邊生物監測交由當地居民執行，選定條背螢、台灣梅花鹿、台灣獼猴、黃裳鳳蝶、大冠鷲這五種社頂當地具有解說和保育價值的生物為監測物種。2010 年委託輔導團隊與社頂部落共同執行計畫，正式將社頂地區生物監測工作交由部落居民執行；2011 年開始將整個計畫直接委託給社頂部落，由部落主導執行此計畫。

社區生態監測發展初期，墾管處邀請專家學者針對不同物種的監測人員進行培訓，協助分析監測資料和保育成效。因距離遠和熟悉度影響，社區與學者

配合的成果不如預期，後來改由具有專業能力並熟悉在地的墾管處人員執行夥伴關係計畫 (K01I01)。不管是社區進行的日間、夜間巡守監測，或是墾管處委託社區執行的生物監測，監測資料都經過墾管處或輔導團隊的整理之後，進行結果分析，計算不同月份的物種出現頻度。參與巡守監測的解說員更加熟悉自然資源與生態旅遊路線，了解各物種的習性和棲地，增加生態旅遊遊程的豐富度，同時也維護環境資源，減少盜採盜獵和環境破壞的行為。

此生態監測計畫仍持續至今，但 2015 年因經費減少而減少監測物種，目前剩台灣獼猴與黃裳鳳蝶兩主種。

五、夥伴關係分析

以 Venter 和 Breen (1998)保護區夥伴關係模式中的「規範期」來分析社頂的發展階段特性。社頂生態旅遊的夥伴互動從動盪期進入到規範期的關鍵事件為歷經兩年準備期之後，生態旅遊正式開始營運並導入遊客，不再是紙上談兵，而是有財務上的實質收入。這個行動的實踐讓居民了解到墾管處推動生態旅遊的決心，墾管處人員 K04 表示 2007 年是生態旅遊計畫的關鍵第三年，再不開始實際運作就很有可能因為無法實踐而走向失敗，因此向社頂居民說：「如果大家覺得說我們是玩假的，你們不願意配合，那今年我可以跟各位講我們就到這邊截止了，社頂大概就是像現在的生活狀況。那你想想看，你們自己的子女是不是都要流落到外地去？如果說你信任我們，我們管處也是要玩真的，我們是真的希望社頂能夠跟以前不一樣，那你們也覺得說讓你們的子孫，自己的子女回到身邊的話，至少在這個家鄉有那麼一口飯吃，那你們看願不願意做下去，如果願意做下去的話，我們大家努力，一定可以把社頂做出來 (K04I01)」。

因此，突破生態旅遊正式營運的關鍵瓶頸之後，整體計畫的運作開始越來越上軌道，包括生態旅遊的進展、宣傳行銷和經營管理日漸成熟，長期執行生

態巡守隊的經驗與技能也獲獎受肯定，受墾管處正式委託生物監測計畫。這些計畫的規劃、運作與評量過程，提升團隊夥伴之間的能力與彼此的信任。



第五節、自主經營階段 (2011-迄今)

從 2011 年開始，由社頂部落文化發展促進會經營的生態旅遊產業開始進入自主經營模式，也就是社頂生態旅遊的所有經營管理和營收都由社區全權負責，墾管處基本上不介入生態旅遊的運作，僅提供諮詢（墾丁社頂生態旅遊網，2014；K03I01）。

以社頂生態旅遊來說，影響社區組織是否能獨立自主經營的因素，除了生態旅遊產業的經營管理成熟度，另外兩個因素為：輔導團隊的角色轉變、促進會組織內部的結構與領導者。自主經營的階段中的兩大重點則為社區回饋機制和墾丁國家公園生態旅遊網絡的建立。

一、自主經營之影響因素

輔導團隊從 2006 年受墾管處委託計畫開始直到 2010 年這段期間，長期在社頂部落進行蹲點，協助社區推動生態旅遊的各種相關計畫，也協助促進會向不同主管單位申請計畫補助。2010 年之後，輔導團隊不再駐點部落，逐漸退出，將計畫主導權交由促進會，輔導團隊轉為陪伴諮詢的角色（S01I05）。

促進會內部的組織結構於 2010 年第四屆理事長改選時有所調整，現任理事長當選之後，解說員團隊則分為解說組、巡守組、手工藝組和風味餐組，組織中另外增加了多元就業計畫的專案經理，專門負責生態旅遊的行銷策略與推展（圖 11），促進會由此開始預備自主經營。

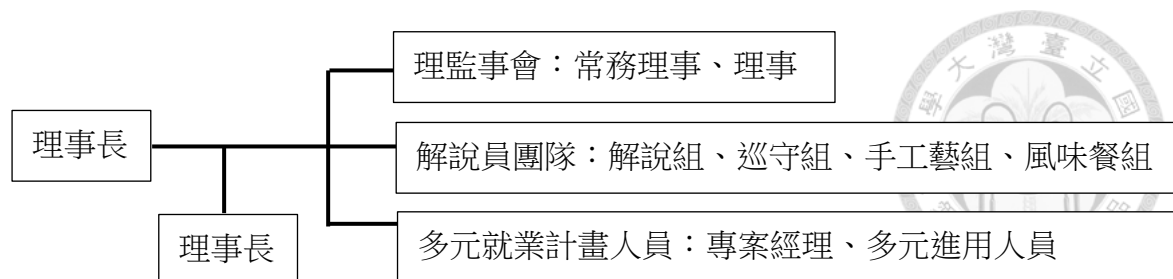


圖 11、社頂部落文化促進會組織架構圖

資料來源：社頂部落文化促進會，2011。

二、社區回饋機制

在財務機制上，社頂部落文化促進會目前有四位正職人員，所有薪資皆由生態旅遊營收支出。解說員的薪資則根據淡旺季而有所不同，帶一次團的薪資是 1000 元，旺季時一個月約可達 2 萬元左右的收入。許多解說員白天在社頂公園經營攤販，或為退休人員，擔任生態旅遊解說員提供社頂居民一個兼職賺外快的機會，也增進自我能力、活動筋骨，如 S02 所說：「就是退休，就一直做下去，當作練身體啊，多運動又有錢可以賺 (S02I01)」。夜間生態旅遊當中，擔任押隊的人員有 200 元的收入。促進會基本上優先讓社頂居民擔任押隊工作，讓他們有機會接觸、了解生態旅遊，引起其興趣，進而朝向解說員的目標接受培訓。

從生態旅遊整體的營收來看，近年遊客人次和營業額都逐年穩定成長，2014 年社頂遊客人次為 10,155 人，收益 2377,500 元；2015 年社頂遊客人次為 10,434 人，收益 2806,200 元 (表 6)。

表 6、2014、2015 年社頂部落生態旅遊經濟效益

	2014 年	2015 年
遊客人次	10,155	10,434
收益 (元)	2377,500	2806,200

資料來源：墾管處資料⁸。

所有生態旅遊的營收（含導覽解說、文創商品銷售、低碳餐食體驗、短程接駁、解說回饋金等）扣除所有生態旅遊經營成本（含解說員鐘點費、文創商品進貨或材料成本、食材及燃料成本等），結餘用於支付人事與管銷等支出後，全數回饋社頂社區營造與生態保育用途（墾丁社頂生態旅遊網，2014）。利益回饋於社區的比例分配上，50%用於每年會議及節日活動支出，35%用於老人年度禮金、鼓勵升學及成績優異獎學金、部落急難救助金，剩下 15%用於遊程經營區域歲修，利益分配的主要對象為促進會的會員和社頂部落（墾管處資料⁹）。具體來說，社區回饋的項目包含：贈送部落老人生日蛋糕、老人年度禮金每人一千元、父親節與母親節禮物、兒童才藝班等。

三、墾丁國家公園生態旅遊網絡

自從 2008 年社頂部落獲獎之後，生態旅遊與社區營造的成果受到外界肯定，營運上也逐漸穩定。墾管處於 2009 年開始以社頂作為典範，將生態旅遊逐步推廣到其他社區。首先以社頂為範本，連結鄰近的水蛙窟社區，進行為期兩年的「社頂暨水蛙窟生態旅遊策略聯盟推動計畫」。水蛙窟的自然資源型態與社頂不同，以籠仔埔、龍磐草原的資源為主，兩個社區比較不會有資源競爭的問題（陳美惠，2009）。所謂的策略聯盟主要是輔導團隊運用社頂經驗來推動水蛙窟生態旅遊，並將社頂與水蛙窟的生態旅遊結合成一個套裝行程。墾管處與輔導團隊進入水蛙窟初期，同樣因為過去土地徵收與建築整修的限制等衝突，居民對墾管處抱持不信任與質疑，此時社頂成為墾管處與其他社區溝通時的成功案例代表，增加其他社區對於墾管處的信任與發展生態旅遊的信心（陳美惠，2009）。

之後墾管處陸續培養 2011 年龍水與港口社區、2012 年里德與大光社區推

⁸ 訪談 K03 所獲得資料，2016/02。

⁹ 訪談 K03 所獲得資料，2016/02。

動生態旅遊。2010-2011 年，墾管處委託民享生態調查公司執行「6 個社區人文歷史田野調查和社區生態旅遊路線調查計畫」，規劃出墾丁國家公園內整體的社區生態旅遊網絡藍圖，再於 2012 年透過共三年的「墾丁國家公園社區生態旅遊聯合營造計畫」開始實際操作，以社頂生態旅遊的工作流程為範本，發展出四階段的社區生態旅遊輔導培力模式（圖 12），墾管處會在每個社區安排一位社區保母（承辦人），輔導團隊也會派遣駐點的學生，主要負責與社區溝通、討論生態旅遊的運作，並且成立整體性的生態旅遊中心來接洽生態旅遊事宜。

整個計畫包括園內七個社區：社頂、水蛙窟、里德、港口、大光、龍水、後灣，每個社區發展時間長短不同，所處於不同階段的夥伴關係，目前夥伴關係較為成熟的社區為社頂和里德，與墾管處的互動合作較密切 (K01I03)。除了原本參加聯合營造的七個社區，從 2016 年 3 月開始，進入南仁山和龍坑生態保護區必須參加由當地解說員帶領的付費生態旅遊，龍坑由鵝鑾鼻社區負責解說導覽，南仁山則由附近的七個社區組成協會負責，墾丁生態旅遊的網絡從一般管制區擴展到生態保護區。

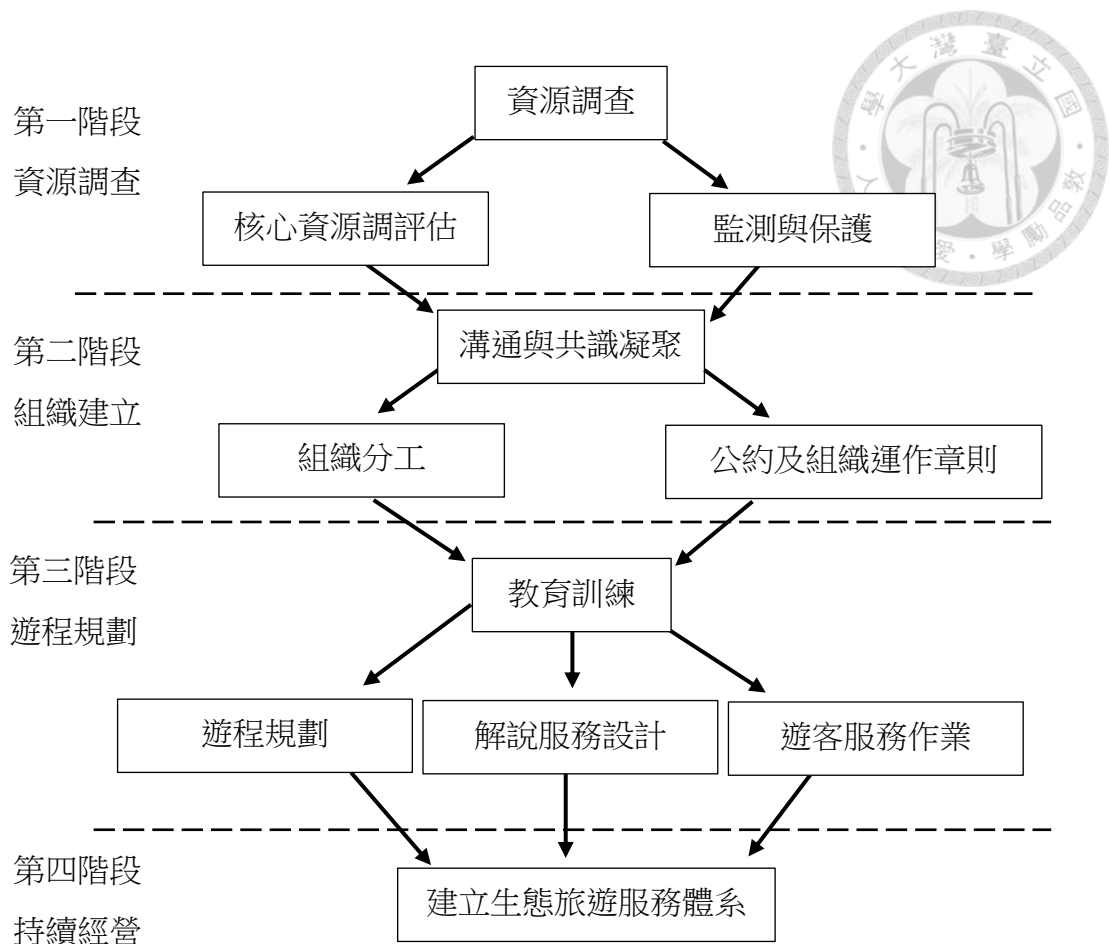


圖 12、社區生態旅遊輔導培力模式

資料來源：墾管處資料¹⁰

除了墾管處委託的聯合營造計畫，2015 年社頂部落發展文化促進會申請勞動部培力就業計畫之「恆春半島永續觀光產業之建基—社區生態旅遊聯合營運啟航計畫」，由社頂部落領導滿州、港口、龍水、里德、大光、水蛙窟，總共七個社區進行聯合營運。計畫的主要目標是分享、交流經營生態旅遊的實務經驗，建立共同的社區生態旅遊合作平台。具體計畫內容在於補充各社區不足的人力，聘雇七個社區的生態旅遊窗口人員，避免過去遊客要預約生態旅遊卻打不通社區電話的窘境，培養專業的窗口人員；另一種聘僱對象是生態旅遊的專職企劃人員，工作為設計客製化遊程、開發文創商品、推廣行銷等，讓墾丁社

¹⁰ 訪談 K03I01 取得之書面資料 (2015/07/21)。

區生態旅遊更加多元化發展 (S01I03)。

墾管處委託輔導團隊執行的「墾丁國家公園社區生態旅遊聯合營造」計畫和社頂部落申請的「社區生態旅遊聯合營運啟航計畫」，兩者差異在於輔導團隊的計畫主要依循生態旅遊的工作推動歷程，包含解說員課程培訓、監測巡守、遊客導入等；社頂部落申請的多元就業計畫則是以實作指導為主，針對生態旅遊的營運問題，例如如何應對客訴、客人的問題、套裝行程該注意的問題等做經驗的傳授指導。

四、夥伴關係分析

社頂的自主經營階段對應到 Venter 和 Breen (1998) 保護區夥伴關係模式中的最後一個階段「展現期」。社頂部落、墾管處與輔導團隊之間的內部信任程度高，墾管處和輔導團隊因而逐漸淡化其主導性，由社區全權主導。社區經營管理的能力提升，則展現於生態旅遊營收、社區回饋機制與多元化的計畫申請之上，社頂更成為墾丁國家公園社區生態旅遊的領導角色，協助其他社區共同發展聯合生態旅遊網絡。

此階段當中，社頂生態旅遊穩定的經營管理、社區回饋機制、生態監測等方式，結合保護區的保育目標與社區的經濟系統，有助於夥伴關係的可持續運作。

第五章、夥伴關係之因素分析與影響

過去國內討論保護區夥伴關係，多以權益關係人的角色分析、衝突分析、夥伴關係類型分析（楊茹琪，2002；劉淑玲，2003；黃耀雯，2007）為主；以社頂生態旅遊為主題的研究，同樣以權益關係人分析來討論社頂發展的策略（廖宜霽，2010），或是討論社頂生態旅遊發展的社會網絡、知識結構（陳美惠、李來錫、王相華、蘇倍以，2008；陳美惠、李來錫、黃韻樺，2011）。本研究討論的議題重點，則在於較少被討論到的國家公園與社區夥伴關係蘊含的要素項目、如何發展、帶來什麼影響。本章節針對墾管處與社區之間的互動關係，從文獻資料與歷程中歸納分析出影響夥伴關係發展的因素，分別從墾管處與社頂部落兩個角度進行討論。

第一節、信任與社會資本

信任所指的是對於每一個參與夥伴對於彼此信守承諾的態度都抱持高度信心，相信彼此不會捨棄對方只追求自身利益。信任必須透過長時間的互動接觸來培養，一旦信任關係形成之後，即成為可以利用的資源，也就是社會資本（陳敦源、張世杰，2010）。由於信任關係的發展為雙向，在此一小節同樣分為社頂部落和墾管處，分析兩方可以建立起信任關係之因素，討論所形成的社會資本帶來之效益。

一、社頂部落面向

1. 正向回饋之互動

社頂部落對於墾管處的信任，首先來自於有正面回饋的互動接觸。起步階段時雙方的互動因為過去的衝突而充滿不信任，墾管處與居民進行多次會議溝通，效果不彰。輔導培力階段為雙方關係出現轉折點的時期，輔導團隊進入社區蹲點與促進會組織再造這兩個事件，使得墾管處與部落的對話互動得以推展

(施錦芳，2011)。

輔導團隊是社頂夥伴關係建立信任的重要關鍵角色，輔導團隊長期陪伴部落，一方面增加對於部落的自然、人文資源的熟悉度，以利生態旅遊路線、解說與巡守的規劃；另一方面進行組織再造、社區培力工作，若社區有問題也能與在部落蹲點的研究生及時討論，回饋至輔導團隊。長久互動下來，部落居民熟悉輔導團隊，對其建立起信任感，墾管處人員 K03 表示：「其實我一定要強調輔導單位很重要，其實我們自己也有去了解其他地方推動的狀況。輔導團隊本身具不具備這樣長期輔導的能力很重要，因為有些可能計畫接完一年就走，但是沒有辦法累積那個信任感 (K03I01)」。

由輔導團隊作為墾管處與部落的溝通與協調橋梁，部落對於墾管處間接的信任度也有所提升。

墾管處積極與社區進行互動，重視社區意見與正面的回饋也是建立信任的另一個重要關鍵。2006 年的輔導培力階段與 2007 年發展階段第一年，墾管處與促進會、輔導團隊頻繁的開會討論生態旅遊事宜，會議類型包括：促進會理監事會、社區工作會議、工作小組會議、墾管處處務會議、處長會談 (表 7)。

其中工作小組會議屬於議題解決平台，由墾管處各單位提出不同專業意見進行整合，涉及其他機關的協調也屬於這類型的會議；處長會談則是處長和社區幹部或是墾管處內部人員直接溝通的管道。發展初期，每週會舉辦一次社區工作會議，墾管處的社區承辦人皆會參與，雙方接觸互動的頻度很高 (施錦芳，2011；K04I01)，K04 描述當時密集開會的情況：「每個禮拜至少一到兩次會議，白天和晚上至少一次。所以那個時候就真的常常在開會，在開會過程中才能去發現問題，而且要他們真的願意講出來，你就是要他們講出癥結到底在哪裡 (K04I01)」。

隨著生態旅遊工作日漸上軌道之後，墾管處逐漸減少參與社區工作會議的次數，讓促進會自行主導會議的進行。

表 7、墾管處發展社頂社區生態旅遊會議紀錄

	參與者	95 年	96 年	97 年	合計
促進會 理監事會	理監事、社區幹部、墾管處	3	0	0	3
社區工作會議	理監事、社區幹部、 墾管處 (社區承辦人為主)	13	12	1	26
工作小組會議	墾管處、相關機關(林管處、林 務局等)	2	3	3	8
墾管處處務 會議	墾管處各單位主管	5	4	1	10
處長會談	社區幹部或墾管處人員	1	1	1	3
合計會議		24	20	6	48

資料來源：施錦芳，2011。(本研究整理)

墾管處針對社區的問題給予正面的回饋，並且透過適當的溝通方式，互相尊重、傾聽再尋求雙方意見的平衡點，達成共識。如 K04 所說：「溝通的方式，你把你不認同的意見跟他們講，他也會把他們的想法告訴你，那再去做溝通，慢慢坐下來，找到一個彼此之間可以互相覺得說這樣子做是 OK 的，大家都可以接受的 (K04I01)」。

長久下來，墾管處與輔導團隊透過生態旅遊，建立起公部門與社區正向回饋的互動管道，讓社頂居民感受到墾管處推動生態旅遊的決心與誠意，對於墾管處的信任程度在過程中逐漸提升 (S08K03、K04I01)。部落對於墾管處信任度的累積，轉化為推動生態旅遊和社區保育的社會資本。如 K03 所述：「你藉由這樣的陪伴工作，其實我覺得對社區來講，雖然這個動作好像不是什麼很大的變化，但是我覺得影響蠻重要的，因為他會覺得公部門有 care 我們社區，活動也好，解說課也好，都有來陪我們，那一個月兩個月半年，你那個信任感會建

立。所以你知道很多東西在跟社區溝通，其實就是一個心情的問題，同樣的事情如果你跟他沒有信任感，跟 A 講，他根本不甩你。但是同樣的東西同樣的內容，B 他信任你，跟 B 講，他就說好啊。這就會有這樣很明顯的差異，但是藉由這樣的陪伴，公部門的意見跟觀念確實也在溝通的時候就會慢慢被接受 (K03I01)」。

綜合上述，長期陪伴、正向的互動與回饋是墾管處與社頂部落建立信任與共識的方式。

2. 軟硬體資源之協助

墾管處為了協助社頂部落發展生態旅遊，投入許多軟硬體的資源。硬體資源包括巡守隊與解說員的配備、制服等物資，並將社頂自然公園遊客中心交由促進會經營管理。軟體資源種類很多，人力資源的投入包含委託輔導團隊長期協助發展生態旅遊、墾管處提供解說培訓課程的師資、安排社區保母（社區承辦人）陪伴社區等；行銷宣傳上，墾管處不僅在報章與網路媒體中幫社頂宣傳，更協助社頂與國家公園內的飯店業者合作策略聯盟。

整體來說，墾管處在軟體資源的投入比例較高，成果展現在社區培力上。這些軟硬體的投資對於社區來說，居民可以看到墾管處對社區的重視與實際的物質和協助，對墾管處的信任程度也隨之提升 (S03I01、S08I01)。

3. 生態旅遊之實踐

從起步階段到發展階段實際導入遊客之前，屬於生態旅遊的準備與試操作期，時間長達兩年多。這段期間儘管有一些短期目標的達成，例如巡守隊、解說員認證等，但夥伴關係最核心的目標—生態旅遊尚未實際運作起來，使得社頂居民，甚至是部分解說員對生態旅遊能否成功仍抱持著懷疑的態度 (K04I01)。直到 2006 年生態旅遊開始正式營運，經營狀況也穩定下來之後，社

區經濟狀況與居民生計獲得實質的提升，墾管處也逐漸將主導權交回到社區手上，社頂部落對於墾管處的信任才算真正穩固下來 (K04I01)。

由此可見，設定保護區夥伴關係的核心目標時必須針對社區問題，當計畫開始行動、實踐達成目標之後，社區感受到環境、經濟上實質的改善，夥伴之間的信任會更加穩定，有助長期夥伴關係的發展。

二、墾管處面向

墾管處一開始為了中央主管機關的政策而開始推動社區生態旅遊時，處內人員對於這件事幾乎沒有人看好，因為這是墾管處各部門第一次與社區接觸，過去沒有相關的案例經驗可以參考，墾管處內部對於社區並不全然信任，K01表示：「每一步要交給他們（社區）都是很大的（墾管處）內部爭執 (K01I03)」，例如當初要將社頂自然公園遊客中心交由社區經營，墾管處內部也歷經一番正反意見的辯論 (K01I03)。因此，初期的社區營造工作一直呈現社區態度熱、墾管處態度冷的互動關係，直到 2006 年墾管處要求加強與社區的溝通之後，社頂居民與墾管處的討論才逐漸形成共識 (施錦芳，2011)。

墾管處對於部落產生信任的首要因素是決策官員的支持，墾管處歷任首長對於社區生態旅遊的支持對於內部人員的觀念轉變很具影響力 (K01I02、K04I01、K05I01、K06I01)，曾有首長將社頂生態旅遊作為墾丁國家公園的經營亮點 (K01I02)，或是提出：「經營管理基本軸是夥伴關係，人的阻力變助力，包含原著居民和遊客 (PKM02)」等概念，墾管處內部對於社區的觀念與政策受到這些決策官員的態度影響。

由於夥伴關係需要長期的投入才能獲得效益，從生態旅遊發展的起步、輔導培力到發展階段前期，墾管處內部其他人員在社區經營管理的思維上仍屬於過渡轉換時期，對於社區和生態旅遊皆抱持著觀望態度。直到 2008 年社頂部落獲得行政院永續計畫行動獎第一名之後，墾管處內部開始肯定社區生態旅遊的

成果，對於社區的信任逐漸增加 (K04I01)。得獎對於墾管處與社區內部的共識，以及對於彼此的信度程度來說，皆是重要的轉折關鍵。

此外，社頂實質在保育上的參與及投入是另一項改變墾管處內部看法的關鍵因素。例如社頂曾主動向墾管處通報蝴蝶違法採集，讓保育課得以立刻進行處理，短短十五分鐘內就與違法採集的單位聯絡，告知其行為違法，並野放捕捉到的蝴蝶，連警察隊都尚未趕到，事件已處理完畢 (K01I02)；或是有學術單位未經申請就至社頂捕捉蛇和烏龜，社頂經理人立即打電話詢問保育課是否有核准，因而追找回這些生物 (陳美惠，2009)，這些事件再再展現出社區夥伴在巡守上的效益。墾管處內部原本對於生態旅遊不認同的人員，看到這些社頂顯著的社區保育成果，認為：「如果社區可以做到這樣那真的很好 (K01I02)」，因而轉為積極推動其他社區之生態旅遊發展 (K01I02)。

整體來說，K01 認為墾管處對於社區發展生態旅遊的態度可以用一句話來描述：「以前是沒有人說好，現在是沒有人說不好 (K01I02)」。墾管處與社區建立互信關係之後，透過信任形成的社會資本反映在社區保育的成效上，過去盜捕盜獵嚴重的社頂部落，如今轉變為國家公園的保育夥伴，盜獵情形大為改善，除了進行巡守、監測自然資源之外，也協助墾管處辦理鷹季、移除外來種等活動，落實社區保育。

第二節、能力建立

夥伴關係的發展過程中，墾管處與社頂部落雙方皆在互動中培養能力 (capacity) 來回應各自角色的議題，墾管處發展出面對社區互動和參與議題的處理能力，社頂部落則培養出解決社區發展問題的能力。

社區能力 (community capacity) 為一個受到廣泛研究的重要議題，社區能力為一特定社區中，以人力資本、組織資源和社會資本形成的互動關係，對於問題解決、改善或維持社區福祉有所影響 (Chaskin, 2001)。換句話說，社區能

力是解決社區問題與改善社區福祉的能力。

Goodman *et al* (1998) 針對社區能力提出整體的定義和範圍，指出社區能力包含參與 (participation)、領導力 (leadership)、技能 (skill)、資源 (resources)、社會和組織網絡 (social and interorganizational network)、社區意識 (sense of community)、了解社區歷史 (understanding of community history)、社區權力 (community power)、社區價值 (community value)、批判性回饋 (critical reflection)等項目。

Chaskin (2001) 則將社區能力分為四個要素：(1) 社區意識，反映成員之間的連結度、對於現狀的認知，包括價值、規範和視野；(2) 社區成員間的承諾程度，描述成員或組織對於發生在社區中的事物之責任度，社區成員將自己視為權益關係人，並有意願參與那個角色；(3) 解決問題的能力，社區能力當中最重要元素，將討論與承諾化為實際行動；(4) 資源的獲取，包括經濟、人力、物質和政治上的資源。

每個不同的領域提出的社區能力項目也不同，本研究從田野資料、文獻回顧與社頂生態旅遊發展歷程中，歸納分析出社區能力建立的層面包括生態旅遊技能、社區組織經營管理、社區資源與產業、社區共識；墾管處的能力建立則是建立雙向學習方式，學習在地傳統知識以及如何與社區合作。

這一個小節的最後總結討論這些能力建立起來之後，如何回應社區和國家公園永續發展的議題。

一、社區能力建立

社區能力所指的是具備解決社區問題的能力。本研究認為生態旅遊與社區組織經營管理之技能、社區資源與產業、社區共識這三個社區能力的項目，在社頂與墾管處夥伴關係的發展中最具有影響力。



1. 生態旅遊技能

社頂部落地形位置獨立在山上，交通上比較不方便，為人口外流的偏鄉地區，部落居民以中高齡為主，年輕人大多出外工作，居民教育程度普遍偏低，過去社頂被視為是發展落後的偏鄉 (S01I01、S07I08)。

從生態旅遊發展的起步階段開始，墾管處與輔導團隊便投入資源培訓社頂部落的解說員，解說員的組成以中年以上的居民為主，甚至有高齡超過 70 歲的解說員，這些解說員的職業大多是退休、家管或平常在擺攤的居民，加入解說員的原因大多是受到幹部的鼓勵。如在社頂居住 S03 所說：「我一開始沒有加入解說員，因為沒興趣。後來因為第一任解說員和現在的理事長一直鼓勵大家說東西在我們的庄頭，大家一起來學，也是因為東西在我們的庄頭，比較照顧的到，自己的東西也要去了解 (S03I01)」。這些中高齡的居民接受解說員培訓之後，除了帶團解說，也在生態旅遊路線做巡守、監測、環境維護、移除外來種等，對於社區來說是中高年齡的人力資源再利用 (S01I02)，解決部分社區人口外流、老化帶來的社區產業發展停滯問題。

對於解說員來說，生態巡守與監測工作可以增進他們對於生態資源的熟悉度，用以作為講解生態旅遊的題材。更重要的是，解說員從中學習生物監測的專業技能，累積多年經驗，墾管處人員也會在這些解說員中，擇優作為研究助理，協助保育調查。如 K1 表示：「他們做這個計畫的蝴蝶監測人員是跟著我做調查的，而且他們是跟著我跟了五年了，所以事實上每一個操作的動作，不像我們研究人員這麼挑剔，但是他們大概也知道怎麼樣我可以接受，因為合作很久了(K01I01)」。

對於解說員本身來說，從生態旅遊解說和監測的過程中獲得很大的榮譽感和自信，因此就算監測的經費逐年減少，他們對於生態監測工作還是抱有興趣與責任感 (S01I02、S03I01、S05I01、K01I01)，如墾管處 K1 所說：「對 (社頂) 他們來講，他們也得到專業的培養，而且精神得到很大收穫。看他們，就很有

自信，談論灰面鵟，講到黃裳眼睛都會發亮。他們很有自信和把握，而且因為我們（監測）時間還蠻長的，在很少的經費底下，他們的培力有達成，對他們精神上的價值更是無價（K01I01）」。

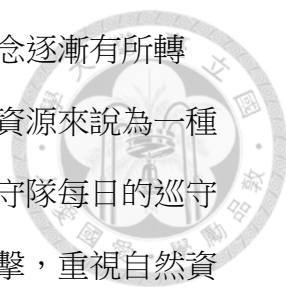
對於人口老化、外流嚴重地社區來說，中高齡人力的再利用是活化社區人力資源的方式，居民透過生態旅遊所學習到的解說、巡守、監測等技能，可以協助墾管處達成保育目標與計畫，社區解說員也從中獲得技能和自信，還有執行監測的經濟收入。技能的培養不但影響夥伴關係中實際執行計畫的成效，更重要的是社頂居民對於部落環境與人文資源更加熟悉，這些技能有助於他們解決社區發展與環境議題，例如 2008 年發現有人在社頂捕蝶之後，為了保護部落環境而發起的日間監測巡守。

2. 社區組織經營管理技能

促進會經過第三屆理監事改選與組織再造後，組織目標由復興原住民文化、促進社區經濟，轉變為以生態旅遊為發展主軸。輔導團隊在社區組織改組與培養經營人才的過程中扮演重要角色，協助建立社區公約、生態旅遊機制和社區回饋機制。將這些組織運作的基礎體制建立好之後，開始培養組織自主經營的能力，從基本的文書處理、監測資料整理，到全權負擔生態旅遊的盈虧、不依賴墾管處的直接補助、獨立申請補助計畫。例如 2015 年促進會向勞動部申請的「社區生態旅遊聯合營運啟航計畫」，此計畫與墾管處的「墾丁國家公園社區生態旅遊聯合營造計畫」相輔相成，顯示促進會的組織經營管理的能力已成熟，不但解決過去社區組織運作停滯與社區產業發展的問題，促進會甚至有力量成為協助其他社區的輔導角色，墾管處與輔導團隊則轉為諮詢的角色。

3. 社區資源與產業

社區對於資源的取得與使用也是一種社區能力的項目，社區取得資源的能力越強，越能支持社區的發展（Goodman *et al* , 1998; Chaskin, 2001）。



社頂部落發展生態旅遊之後，居民對於在地資源利用的觀念逐漸有所轉變。過去社頂居民獵捕動植物來食用或販賣等行為，對於環境資源來說為一種消耗性和破壞性高的利用方式。現在因為生態旅遊的經營與巡守隊每日的巡守監測，社頂的動植物與環境資源受到保護，減低旅遊的環境衝擊，重視自然資源可持續利用。這樣的改變以投入解說員行列的居民感受最為深刻：「以前這裡都是在打獵。以前下雨都會去抓拉氏清溪蟹來吃，還有那個黃灰澤蟹都用清蒸的，拉氏清溪蟹是用三杯的。現在竹雞很多，沒有人在抓了，以前都很少，竹雞很好吃。以前都用網子抓鳥，還有那個很大隻的斑鳩，雀榕結果時樹上都很多斑鳩。做生態旅遊之後都沒在抓了。現在看到也都不會抓來吃了，會想說要給客人看。(S03I01)」

「平常沒有輪到我巡守，我也會跑來看蛹，這樣講給客人聽，看到客人開心的臉我就很有成就感。我原本是帶恆春半島的導遊、浮潛、顧游泳池的，以前都不知道這裡(社頂)有什麼，後來有做復育之後，我就會跑到那個樹叢後便躲起來看蝴蝶有沒有來產卵、蛹有沒有孵化。(S05I01)」

沒有擔任解說員的社頂居民態度也受到影響，社頂解說員 S08 描述有外地人前往社頂抓虎皮蛙時，被原本反對的居民制止，認為社頂自己人都不能抓了，外地人更沒有資格抓 (S08I01)。從小在社頂部落土生土長的解說員 S07 表示部落中打獵的人也逐漸減少，現在幾乎沒有人在打獵了 (S07I01)。

整體來說，社頂居民看待資源的價值觀受到生態旅遊影響而改變，對於生態旅遊的看法由反對轉為認同，利用資源的方式因而轉變，將豐富的自然資源轉變為發展社區產業的材料。社頂因為觀光產業沒落而造成的社區經濟衰退問題，透過生態旅遊而開展出新的社區產業面向，甚至開始吸引少數年輕人回流部落加入解說員的行列 (K01I01、K01I02)。

4. 社區共識

社頂運用夥伴關係的培力過程所學的技能，建立起自主經營的社區生態旅遊產業，部落居民從反對、旁觀，逐漸轉為默認或是支持，不僅未擔任解說員的居民，會主動幫忙介紹客人來參加社頂生態旅遊 (S01I01、S03I02)，社區居民對生態旅遊的態度，更由衝突和起步階段的九成反對，轉變為現在九成的支持和認同：

「不可能大家都很認同，我們只能說 90% 的人認同。你怎麼去抓這個數字呢？我們會員 180 人 (實際上是 159 人)，社區部落居民 366 人，已經接近半數了嘛。他入你的會，基本上就是認同你的做法，所以這 50% 是確定的。另外 50% 是你走在路上，你聽到是說：『今天生意不錯喔，喔去做監測調查喔』就是說他知道你在做甚麼，然後他沒有覺得你是不好的，他也會主動告訴你說哪一些客人，他有什麼客人，我叫他打電話給你。那這樣子大概也是佔 40% 左右 (S01I02)」。

隨著初期的家戶拜訪、尋求共識，到生態旅遊越做越有成果，受到地方與國家獎項的肯定，社頂居民的社區意識與認同也逐漸產生，生態旅遊成為社區重要的招牌：「以前社頂的人到外面去都不敢說自己是社頂人，因為社頂就是一個落後的山上地方；現在大家一聽到社頂就說：就是做生態旅遊的那裡喔，社頂的人現在都以生態旅遊作為社頂人的驕傲 (S01I01)」。

然而，社頂部落同樣存在不認同墾管處與促進會經營管理方式的聲音。針對墾管處方面的不認同，來自於對取締擺攤、修建建築物和土地開發的限制的不滿 (S01I02、S03I03)，如 S1 所描述：「另外 10% 利益衝突的人，就是說擺攤的，墾管處說擺攤會照相罰款。你不顧我們生計，你排斥繁榮，你見不得別人賺錢，這樣的想法的人一定有阿 (S01I02)」。

部落中關於不認同促進會運作的聲音，主要來自 2006 年輔導團隊進行組織改造之前的第一、二任理監事會與核心幹部，他們認為促進會發展走向與當初

創立時的宗旨不同，促進會現在以生態旅遊經營為主，對於部落中三奶宮的祭祀活動和原住民文化復興的參與少。S09 認為：「發展生態旅遊可以，問題是協會經營要和村莊、廟結合 (S09I01)」。

由於促進會與在地傳統文化脈絡的結合較少，經營主軸在於生態旅遊，加上解說員有一半為外地人，讓部分居民的認為促進會並沒有照顧到整個社頂部落，不如促進會早期成立時的同心協力、義務付出，而是為了賺個人的解說費 (S09I01、S10I01、S10I01)。

另一個質疑的方向，在於財務透明化與社區回饋機制。部分居民認為目前的社區回饋機制僅止於給老人禮金、生日蛋糕和兒童才藝班，並沒有回饋到社區實體的建設當中，例如：部落道路、環境、蓋促進會會館等，也沒有部落整體的自強活動，令部分居民覺得財務不夠透明化，社區回饋的層面缺乏硬體建設與部落文化的元素 (S09I01、S10I01、S10I01)。S09 認為所謂更具體地社區回饋應該是：「把社頂部落的文化弄出來，三奶宮在元月 15 日時和部落與促進會結合辦祭祀活動 (S09I01)」。

這些早期的促進會幹部當初是第一批認證的生態旅遊解說員，對於現今由輔導團隊、墾管處和促進會經營的生態旅遊成果也表示認同，但因為在社區發展的共識與理念上不同，現在幾乎不再參與促進會活動與會議，促進會會員也因此有大量流失的現象 (S09I01、S10I01、S10I01)。

墾管處與社頂部落在起步與輔導培力階段時，花費許多時間和精力來與部落討論發展生態旅遊的共識，夥伴之間需要有共同的目標與共識才能順利發展到下一個階段。促進會的運作方向受到第三屆理監事改選和組織再造影響，造成生態旅遊與在地原住民文化連結較少，不符合部分居民的期待。不過他們還是支持生態旅遊的發展，也肯定輔導團隊和墾管處的協助，只是在社區運作與回饋機制上，需要更多溝通與協調的空間。

二、墾管處能力建立

討論能力建立時，需要特別注意能力學習的路徑方向，在夥伴關係的互動中，雙向的知識傳遞與學習路徑，可以分享學習過程中的權力控制，以及增進行動設計與實踐的參與 (McCool, 2009)。在地原有的知識緊密連結在地的環境、社會政治、文化、語言等，尤其與生物多樣性的保育計畫關係密切 (Russell and Harshbarger, 2003)。社頂部落的原住民文化流失得較嚴重，不過在山林知識上十分豐富，尤其是有幾位解說員過去為獵人，對於社頂的動植物分布和活動的範圍很瞭解，當初生態旅遊路線規劃時，即由社頂過去的獵人帶領探查毛柿林 (謝桂禎, 2016)。其他生態旅遊路線的規劃，皆由社頂解說員、生態巡守隊員、耆老與墾管處和輔導團隊共同討論後決定 (施錦芳, 2011)。社頂的在地知識也融入生態旅遊解說中，例如木炭窯、石灰窯、植物傳統的使用方式等等。墾管處與社頂之間的知識流動方向是雙向的，雖然主要是由墾管處和輔導團隊教授解說員相關的解說技巧，不過墾管處也從中學習到在地傳統知識，增加遊程與解說設計上的豐富度。

除了知識層面，墾管處透過夥伴關係的建立過程，學習如何與社區互動。過去墾管處與社頂部落的關係不佳，然而從生態旅遊發展的起步階段開始，墾管處透過大大小小的會議不斷與部落溝通討論，參與部落的每週工作會議，過程中學習如何與社區溝通、討論，瞭解社區的思維與需求，墾管處從社頂經驗中學習如何推動社區營造、保育和監測工作，加以推廣到其他社區。如今，經歷生態旅遊的推展互動過程，墾管處與社頂部落現在的關係如同朋友 (S01I03、S08I03)。

墾管處與社頂部落透過社頂生態旅遊的推動，互相學習、交流，展現了夥伴關係的雙向學習的特性，墾管處內部也累積了與社區互動、溝通、討論的經驗與能力。

夥伴關係所培養的社區能力和墾管處能力，對社區來說，有助於解決社區環境與經濟發展問題，對於國家公園來說，則是從中學習解決社區發展與保育

之間的衝突。



三、可持續性

在自然資源的利用上，相對過去的大眾旅遊，社頂生態旅遊嚴格實施遊客承載量的管制和遊客行為，生態旅遊對於自然環境資源的破壞影響程度較低。此外，部落每日進行生態巡守，有效壓抑社頂原本猖獗的盜採盜獵行為。整體而言，社頂部落用可持續性方式來使用自然資源，發揮社區保育的功效。

生態旅遊強調環境資源的可持續利用，也必須顧及社區居民生計和社區經濟的永續性。生態旅遊產業的可持續性可以從人力資源和生態旅遊運作機制兩個面向來討論。在人力資源的可持續性部分，生態旅遊的發展一方面培力社區居民的監測技能、解說能力、組織經營管理等能力；另一方面，經營生態旅遊帶來的經濟誘因，吸引部落退休、擺攤的中高齡居民和年輕人加入生態旅遊和社區保育的行列，活化部落的銀髮族和青年兩方面的人力資源 (S01I01)。儘管解說員目前還是以中高齡居民為主，近年已陸續有一些年輕人回到部落接觸生態旅遊。雖然目前的經濟誘因仍不足，長久從事生態旅遊的年輕人還是少數，不過社頂部落的 K01 認為生態旅遊可以為部落慢慢帶回青年人口：「讓他們（社頂居民）的家人可以看到說：『我叫我的兒子回來好了，不用去福華、去外面』（S01I02）」。目前促進會中已有一名在地年輕人擔任正式給薪的會務人員，同時也具備解說員資格，對於部落的資源與組織經營皆十分熟悉，在生態旅遊與組織經營人才的傳承上已經跨出了第一步。

生態旅遊目前運作的機制已十分穩定，不過對於解說員來說，來自生態旅遊和監測費用的經濟收入是否足夠支持生活，這將會是影響青年人口回流的重要經濟誘因。另外，社區回饋的機制是否回應社區的需求和發展，將會影響社區共識的凝聚和生態旅遊的可持續性。

第三節、協力式網絡

夥伴關係為一種協力式網絡，協力式網絡是一種由政府機構、非營利組織、私營企業、社區等行動者共同合作的集合體，每個行動者有不同的目標、利益和立場，但每個參與者皆被轉化成一個新的整體，負責完成更廣泛的任務 (Rethemeyer and Hatmaker, 2008; Mandell, 1999; 引自陳敦源、張世杰，2010)。

社頂部落與墾管處的夥伴關係中，一開始協力式網絡由社區、國家公園和輔導團隊為核心，同時牽涉林管處、林試所等權責相重疊的公部門所構成，從生態旅遊中的夥伴關係發展歷程中可以看到，網絡的互動是動態且多方向的過程，網絡運作順利的基礎在於夥伴對於目標的共識和彼此間的信任 (ref)。這個夥伴關係最大的特色在於協力式網絡從單一社區擴展到七個社區，此小節討論夥伴關係的協力式網絡之擴展，以及國家公園和社頂部落扮演的角色和影響。

一、墾丁國家公園生態旅遊網絡

隨著生態旅遊網絡尺度的擴大，由社頂部落開端的「點」，進展到連結多個社區策略聯盟的「線」，最後達到整個國家公園七個社區生態旅遊聯合營運的「面」，社區與國家公園之協力式網絡也隨之擴展。墾丁國家公園生態旅遊網絡從 2012 年開始正式運作，墾管處透過共三年的「墾丁國家公園社區生態旅遊聯合營造計畫」實際操作七個社區的生態旅遊，累積投入經費共 9,410,000 元 (表 8)。以公部門來說，以同樣計畫名稱執行多年，並將經費與人力投入數個社區中，這是過去較少見的做法。

由於墾丁國家公園的範圍涵蓋大量居民和大眾休閒遊憩活動，墾管處如何與這些社區互動與執行保育工作一直是經營管理上一大問題 (K01102)。社頂生態旅遊的成功，開啟社區與墾管處互動的新管道，以公部門資源的投入量來看，社頂部落獲得之成果的成本效益很高，所謂的效益包括社頂生態旅遊穩定的運作、為社區帶來的經濟效益與社區回饋、獲獎帶來的肯定和知名度、社區

保育效益和夥伴關係的成果，因此墾管處選擇在其他社區投入資源與經費，運用社頂模式發展整個國家公園的生態旅遊網絡，改善墾管處與其他社區的互動關係，落實社區保育的工作 (K01I01、K03I01)。

發展生態旅遊為社區提供經濟誘因，促進社區發展，再加上看到社頂生態旅遊的成功先例，現在已有不少社區主動表達加入生態旅遊的意願，墾管處人員 K03 表示：「那像這幾年，風向已經改變了，其實蠻多社區要求我們進去，現在已經變成社區主動，包括像後灣、水泉、鵝鑾鼻、湧進這些其他社區 (K03I01)」。

由此可見，生態旅遊所營造出的夥伴關係，大大改善墾管處過去與園內社區普遍的緊繃關係，然而目前墾管處的輔導資源與陪伴社區的人力有限，還需考量社區資源的特性與競爭問題，生態旅遊網絡的擴展有其限制性 (K03I01)。

表 8、墾丁國家公園歷年社區生態旅遊經費表

年度	計劃名稱	經費
94	94 年度墾丁國家公園社頂生態旅遊路線整理規劃研究	870,000
95	95 年度墾丁國家公園社頂生態旅遊路線整理規劃研究	486,000
96	96 年度墾丁國家公園生態旅遊整體規劃研究	480,000
97		
98	98 年度社頂暨水蛙窟生態旅遊略聯盟推動計畫	935,000
99	98 年度社頂暨水蛙窟生態旅遊略聯盟推動計畫	1,140,000
99-100	98 年度 6 個社區人文歷史田野調查計畫及社區生態旅遊路線調查規劃案	6,700,000
101	墾丁國家公園社區生態旅遊聯合營造計畫	2,970,000
102	102 年度墾丁國家公園社區生態旅遊聯合營造計畫	2,970,000
103	103 年度墾丁國家公園社區生態旅遊聯合營造計畫	3,470,000
104	104 年度墾丁國家公園社區生態旅遊產業經營發展計畫	4,700,000
合計		24,721,000

資料來源：墾管處資料

二、協力式網絡中的角色扮演

墾管處治理協力式網絡的方式，主要是以「社頂經驗」做為網絡的核心典範，包括推展生態旅遊的發展模式，或是以社頂成功的案例說服或提供其他社區信心、分享生態旅遊的實作技巧與經驗等，社頂部落不只是經營自己的社區，也與墾管處共同協助其他社區發展生態旅遊。社頂部落從過去發展落後的弱勢角色，經過解說、監測、組織經營等社區能力的建立，加上經營生態旅遊有所成果且能夠自主經營，其影響力的尺度隨著網絡從社頂部落本身擴大到其他社區，國家公園生態旅遊網絡中的社區領導角色。

回過頭來檢視協力式網絡，陳敦源、張世杰 (2010) 歸納出協力式網絡的三個重要面向為平等互惠關係、協力過程以及信任與社會資本，質疑平等互惠關係雖然強調參與者之間的平等地位網絡關係，實際上這個網絡也參雜了層級節制和權力不對稱的關係。

國家公園的夥伴關係中，墾管處在網絡上扮演權力與階級最高的主管機關，作為資源供應者，同時也管控資源的使用方式不得與國家公園的規範抵觸，例如規劃生態旅遊時強調須符合生態旅遊白皮書的八大原則。輔導團隊在網絡中則扮演輔導、催化社區的協助型領導者角色，所謂的協助型領導的概念由 Ansell and Gash (2008) 提出，指出夥伴關係的協力過程中，需要有領導者集結所有的權益關係人進行協調與溝通，確保共識的建立與協力過程的推動和持續性，輔導團隊在此即扮演這樣的角色，作為墾管處與社區之間的溝通橋樑，例如家戶拜訪、社區工作會議等。社頂部落在這段夥伴關係中，初期屬於接受輔導與資源挹注的角色，隨著社區能力的建立，居民對於部落資源的了解提升，對於生態旅遊與環境資源的經營管理掌握度也越來越高，尤其是墾管處以社頂經驗推展生態旅遊網絡之後，社頂扮演社區網絡領導者角色，權力的層級在過程中隨著能力與網絡的擴散而有所提升。

檢視社頂與國家公園的夥伴關係網絡，從中可以看到夥伴關係中的權力階級

的角色，夥伴關係的發展過程中蘊含參與和權力分享的轉換，也就是下一小節討論的議題。



第四節、參與和權力分享

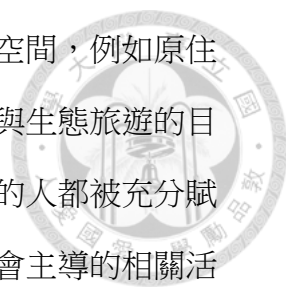
從前三項因素的討論中，我們可以看到墾管處與社頂部落在能力、信任與協力式網絡的發展過程中，墾丁國家公園經營管理的典範和社區扮演的角色皆有所轉變。生態旅遊作為發展國家公園夥伴關係的工具，這樣的夥伴關係影響社區參與和國家公園的權力分享，當中由誰主導參與、誰有權參與、參與的尺度與程度又是如何是這一個小節的議題。

一、社頂部落之內部參與

社頂部落與國家公園的夥伴關係所帶來的社區參與空間，集中於生態旅遊的經營管理面向。社頂推動生態旅遊的過程中，生態旅遊的路線規劃、運作模式與社區回饋等，相關機制的建立方式是透過社區工作會議共同討論，參與者為社區的核心成員、解說員、墾管處人員與輔導團隊。

在社區部分，社頂部落中實際參與生態旅遊經營的人佔部落中的少數，運作核心是 17 位解說員、4 位會務人員與理監事，其中多數理監事和會務人員與解說員的身分重疊，因此核心成員約 20 人左右，而社頂部落總人口約為 360 人，核心成員所佔比例約為 5%，其中約有一半成員是居住在部落之外的外地人，而目前促進會成員為 159 人，所佔比例接近部落人口的一半。促進會的營運主軸和舉辦的會議多以生態旅遊與監測為主，因此其他未擔任解說員的會員在促進會的運作上參與度皆較低，僅有每年一次的會員大會集結所有會員說明年度會務、工作計畫與經費器材收支。

墾管處的資源挹注在促進會中，做為生態旅遊與社區營造的用途，促進會的運作和決策則是由輔導團隊和核心成員主導，社區的資源與決策權力集中於



促進會。然而，部落其他面向的議題就相對較缺乏討論參與的空間，例如原住民文化復興、部落祭祀活動與社區建設的需求，因為這些議題與生態旅遊的目標關聯性低。部落內部的參與機制上，並非所有關注部落事務的人都被充分賦權，因此這些第一、二屆的核心幹部選擇退出、不參與由促進會主導的相關活動。另一方面他們也認為解說員中一半成員皆是外地人，不同於他們成立促進會早期對於社區無償的付出，與社區的連結較少，加上促進會其實並未把生態旅遊的初階工作—夜間生態旅遊押隊的優先權讓給部落居民，而是由解說員的親屬優先擔任，他們因此認為目前的生態旅遊機制「沒有照顧在地人(S09I01、S10I01、S11I01)」。

此外，社區回饋機制的建立同樣由核心成員、輔導團隊與墾管處共同討論制定，回饋主要的對象為社區中的老人與學生福利。社區回饋的對象與方式需要以社區的需求為出發點，社頂部落一直以來面臨年輕人口外流、人口老化的問題，因此現行的回饋機制回應部落的人口結構議題。不過社區回饋的機制若能廣納更多在地居民的意見與需求來做討論，部落居民參與的機制將會有所改善，生態旅遊產業與在地原有的體制能夠產生更多連結。

二、國家公園經營管理中的社區參與

社頂生態旅遊的機制設計以符合國家公園政策和生態旅遊白皮書為整體架構，再與社區溝通、形成共識、討論，發展出呈現在地自然與人文特色的生態旅遊解說遊程，發展機制的主導者為輔導團隊，部落居民則是參與者和執行者。部落解說員對於生態旅遊抱持積極的態度，尤其是從 2006 年開始至今的無償義務日夜間生態巡守，展現在地對於生態旅遊資源保護的重視。部落累積十年的巡守紀錄資料用途在於了解物種的分布位置，以及季節與年度的變化，作為生態旅遊解說導覽的參考。這樣的長期生態紀錄資料因為沒有科學標準化，較少回饋到國家公園自然資源的經營管理上，但每日巡守確實減少了社頂盜採

盜獵的現象，社區若發現違法獵捕採集會立即連絡墾管處，運用社區地理位置的優勢和對於資源的掌握度來保護國家公園的生態資源，支援墾管處的人力支出，墾管處 K01 人員表示：「我們工作人員的勞動量可以減低很多，我們的眼線變得很長，有任何狀況就可以通知我們，對他們來講，他們也得到專業的培養，而且精神得到很大收穫 (K01I01)」。

墾丁國家公園生態旅遊網絡中，七個社區於 2012 至 2013 年兩年之間執行無償生態巡守實際的勞務換算如表 9，總計為 2,079,600 元。社區生態巡守為墾丁國家公園增加社區保育的人力資源，若是巡守資料能夠做系統化的統整分析與應用，社區將能參與更多自然資源實質面的經營管理。

表 9、2012 至 2013 年社區巡守勞務換算表

社區	巡守天數	時數	人次	勞務費用換算(元)
社頂	548	1836	918	550,800
水蛙窟	122	279	332	199,200
里德	708	1416	1416	849,600
龍水	67	134	129	77,400
港口	110	220	330	198,000
大光	72	144	161	96,600
滿州	90	180	180	108,000
總計	1,717	4,209	3,466	2,079,600

註：勞務費用計算方式以每人每次巡守兩小時共 600 元計算

資料來源：陳美惠 (2014)。

另一部分由墾管處委託社區執行生態監測的夥伴關係發展計畫，依循墾管處的政策架構，以科學技術進行生態監測，同時進行棲地營造的工作。雖然監測結果的數據可供學術研究使用，但目前只有蝴蝶的監測研究實際使用這些監

測資料 (K01I02)，其他的監測結果多做為參考。社頂部落僅初步接觸小尺度的棲地營造層面的自然資源經營管理，以 Pimbert and Pretty (1997) 參與的類型與程度來分析，社頂的社區監測夥伴關係屬於功能參與，也就是由社區組織來因應計畫設定的目標來參與，但並未進一步涉入經營管理的層面。社頂部落目前將發展重點放在生態旅遊產業上，並未主動爭取其他資源的管理權力 (K01I01)，然而社頂部落希望未來透過生態旅遊法制化，賦與社區管理生態旅遊地的權力，其中即包含部落想要經營管理這些自然資源的意願。

整體而言，在生態旅遊相關的事務上，墾管處對於社頂部落相當信任與尊重，墾管處會向社區核心幹部諮詢生態旅遊相關的意見，並且定期舉行跨七個社區的聯合會議討論、交流生態旅遊網絡的整體發展。雖然社區在生態巡守與監測的結果較少回饋到自然資源的經營管理層面，社區透過生態旅遊參與國家公園的遊憩經營管理層面，參與的方式根據社區生態旅遊的成熟度而有所差異。發展最成熟的社頂部落認為在不同議題上社區參與的程度不同，部落幹部 S01 指出社頂部落申請環境教育場域，或是討論生態旅遊事務時，墾管處會與部落共同討論、決策，最後交由社區執行計畫。但由於社區並沒有公權力，所以在生態旅遊區域管制的部分僅能參與討論，並沒有參與實際的決策過程 (S01I02)。這顯示目前社區參與的尺度集中在部落事務的範圍，並未直接參與國家公園經營管理的決策過程，但決策時重視社區的意見。

三、權力分享

根據 Borrini-Feyerabend (1997) 的保護區經營管理參與程度梯度，社頂部落與墾管處之間的互動關係位於參與梯度的中間「決策協商與建立協議」的階段，墾管處與社頂部落分享部分權力。

首先是自然資源上的使用權分享。社頂生態旅遊路線的規劃上，由墾管處協助部落取得梅花鹿復育站與毛柿林路線的使用權，唯有參加社頂生態旅遊的

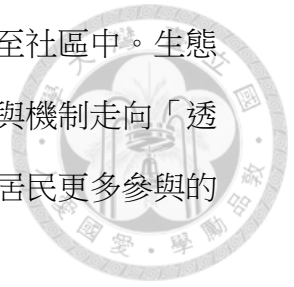
遊客才能進入這兩個區域，墾管處將特殊自然資源的使用權分享給部落，也因此舉大大增加部落對於墾管處的信任。

社頂生態旅遊建立起口碑之後，開始有其他組織想進入社頂與其競爭生態旅遊的資源。社頂生態旅遊的路線空間開放，與社頂自然公園的大眾旅遊路線有所重疊因而無法進行人員控管，加上部落沒有公權力的執行力，僅能口頭勸導，因此各方勢力進入與社頂部落競爭。公家機關認證的組織包括社區生態解說員和屏南社區大學的半島解說員，私人經營的團體則是墾丁ㄟ在地人導覽工作坊和其他的民宿業者。在生態旅遊資源的使用權力競爭上，墾管處為社頂部落排除這些競爭者，首先墾管處指示國家公園的解說員避免進入社頂生態旅遊的路線，2007 年半島解說員與社頂解說員因解說區域重疊而產生衝突時，墾管處更出面舉行協調會議，說服半島解說員退出社頂範圍（毛小驊，2013；S08I01、K04I01）。墾管處幫助社頂部落維護生態旅遊經營獨佔權的原因，在於社頂長期在生態旅遊區域進行巡守、監測與環境整理，墾管處認為生態旅遊路線的經營權應交由在地社區，強調參與生態巡守和社區保育的工作是獲得生態旅遊經營權的條件（K04I01）。

此事件顯示墾管處賦予社頂部落在生態旅遊的區域中，持有一定程度的經營管理權力和資源排外權，巡守監測是社頂取得合理經營管理權的依據，更反映了墾管處對於社區夥伴的資源權力分享，國家公園在經營管理上的思維已融入社區參與，具有中度成熟度的共管內涵。

最近墾管處將在第四次通盤檢討草案中提出「生態旅遊法制化」的概念，配合土地管制利用的改變讓，社區取得經營管理的權力和利益（環境資訊協會，2016）。第二類一般管制區（簡稱管二）地區大多是傳統的聚落和農地，這些社區將轉型發展成為生態旅遊的經營者，生態旅遊的經營場域則是第三類一般管制區，也就是生態保護區。生態旅遊運作的方式則依循社頂模式，將生態旅遊結合社區發展，社區需要肩負起生態巡守與環境監測的責任，才能取得生

態旅遊經營管理的權力，生態旅遊的營收則必須回饋一定比例至社區中。生態旅遊法制化這一步達成的話，將可能使墾丁國家公園的社區參與機制走向「透過正式機制分享權力與責任」的經營管理參與層次，賦予社區居民更多參與的空間與權力。



第六章、結論與建議



第一節、結論

台灣由國家公園推動的生態旅遊至今已經超過十年，身為第一波生態旅遊試辦地的社頂部落與主管機關墾丁國家公園，雙方當初皆未預料到社頂生態旅遊可以發展成長期的夥伴關係。社頂不但成為公部門發展生態旅遊的典範，墾丁國家公園的經營管理思維也由排除式取徑，轉變為重視社區參與和發展之參與式取徑。

目前針對保護區夥伴關係的論述中，時常以「生態旅遊」作為建立社區夥伴關係之工具，卻較少提及以生態旅遊對於保護區經營管理層面，甚至在典範轉移上帶來之具體影響。本研究藉由探討社頂部落與墾管處發展生態旅遊之歷程，從雙方的角度切入，分析其互動關係由衝突轉變為夥伴的影響因素。研究結果發現透過生態旅遊所建立之夥伴關係，可以為社區帶來更多參與國家公園經營管理的面向和空間。這樣的運作模式與影響因素的分析，或許可以作為保護區夥伴關係的論述與實踐，以及其他國家公園與社區發展夥伴關係和社區參與管道時的參考經驗。

墾丁國家公園過去與園內的社區關係普遍緊繃，社頂部落過去也因違法捕獵採集而與墾管處關係衝突，直到社頂成為生態旅遊試辦地的契機，促使雙方開始互動。社頂生態旅遊發展歷經土地徵收與違法獵捕的衝突階段、溝通雙方目標與需求的起步階段、形成共識的輔導培力階段、運作漸上軌道的發展階段，到最後開始回饋社區的自主經營階段。國家公園與輔導團隊在初期扮演主導者，當社區培力與生態旅遊運作機制具成果時，再將主導權交回社區手中。雖然需要較長時間才能看到保育和社區回饋的效果，不過社頂的案例顯示生態旅遊確實可作為生態保育和社區發展之間的平衡點，社頂生態旅遊的操作模式也有助於國家公園夥伴關係的營造。

分析社頂部落與墾管處的夥伴關係，其中蘊含的元素為能力建立、信任與

社會資本、協力式網絡、參與和權力分享。透過正面互動與回饋所建立的信任與社會資本是夥伴關係運作的核心基礎；社區能力的建立培養居民解說、監測與組織經營管理的能力，為部落帶來資源、人力與社區產業的可持續性發展，墾管處則是從中學習與社區互動和合作的能力；生態旅遊網絡的擴展，改善墾管處與其他社區之間的關係，並且將夥伴之間的協力式網絡尺度從單一社區提升到多個社區構成之網絡；在參與部分，社頂部落透過生態旅遊參與國家公園的遊憩經營管理層面，墾管處則將生態旅遊的資源使用權力分享給部落，社區的角色從衝突對象轉變為保育的行動者，這也是社頂案例為國家公園經營管理帶來最大之影響。

雖然目前社頂部落的參與權力集中在少數核心成員，參與層面主要是生態旅遊相關的在地小尺度議題，與原住民部落文化連結較少，社區回饋的機制應對社區實際的需求仍須考量與討論，社區監測的資料也少能直接回饋到國家公園自然資源的經營管理，但社頂部落居民深植的保育價值觀以及社區保育的行動實踐力和持續力，形成頗具潛力的社區參與能量。對於未來墾管處擬推動的社區生態旅遊法制化來說，社頂部落不管在生態旅遊機制或社區組織的運作上已具成熟度，也參與國家公園的遊憩經營管理，扮演重要的社區領導角色，或許能與墾管處做更進一步的共管權力分享。

第二節、研究建議

社頂生態旅遊的模式能否複製到其他社區，甚至是到其他國家公園來操作呢？社頂案例的成功中的確有一些不可複製的獨特性因素，包括社頂自然資源的類型適合生態旅遊的操作；社頂的地理位置位於國家公園的核心，便於墾管處人員到部落互動討論；社區的人際互動關係上，雖有不認同促進會處事風格之居民，但多數對於生態旅遊的成果認同度高；生態旅遊解說員對於生態巡守保持長期的堅持與熱忱，十年以來每月平均巡守天數皆超過 20 天；政府決策官

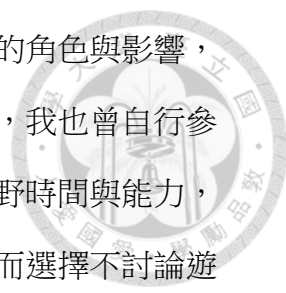
員對於社區生態旅遊的支持態度等等。儘管如此，社頂生態旅遊身為少數由公部門推動成功的案例，其發展歷程、經營模式和夥伴關係的影響因素在台灣仍具有很重要的代表性和參考價值。目前墾丁國家公園生態旅遊網絡中的社區皆依循社頂模式來發展，其中里德社區已有相當好的成果，不但營收僅次於社頂部落，更從過去的獵鷹轉變為護鷹的社區，其他社區生態旅遊也持續發展中，可見社頂模式至少在墾丁國家公園已有適用性的案例，後續研究可以針對社頂模式在其他社區實際操作的情況做進一步的探究。

此外，夥伴關係建立之後，該如何進行夥伴關係成效之評量是目前較缺乏的研究面向，本研究所提出的夥伴關係之影響因素或可作為評量的項目，將國家公園夥伴關係對於經營管理層面的影響與成效納入評量的一環。

第三節、研究限制

本研究從社頂部落與國家公園發展生態旅遊的歷程中，中分析夥伴關係的建立，研究方式主要是透過社頂相關的研究計畫作為歷程的文獻回顧，再透過訪談墾管處承辦人、決策官員與部落核心的幹部，分析歷程中變化的夥伴關係因素。由於我並未實際參與社頂長達十年的發展過程，加上社頂部落內部運作的部分收益與監測資料並未完全公開，因此我主要從文獻資料、參與觀察和訪談的結果來拚湊事件的樣貌，許多夥伴關係之細節、互動的轉折和生態旅遊的效益，在詮釋上不夠細膩與深入。

另外，受限於研究地距離遙遠，我進行田野調查的時間較短，主要透過促進會來接觸部落居民、參與生態旅遊相關活動，因此討論部落運作機制與人群關係的部分，僅以促進會核心成員的受訪人觀點為主，並未與其他從未參與促進會的另一半居民接觸，了解他們對社頂生態旅遊與社區回饋機制的看法，對於部落觀點的詮釋可能因而較片面、不夠全面深入。



在研究內容的限制上，我並未討論「遊客」在生態旅遊中的角色與影響，雖然我們的研究團隊曾以遊客身分參與三次社頂生態旅遊遊程，我也曾自行參與過兩次，對於「遊客」的角色有所體驗，只是因為受限於田野時間與能力，我希望能將主題聚焦於墾管處與社頂部落之間的夥伴關係，因而選擇不討論遊客這項權益關係人。「輔導團隊」也是本研究著墨較少的重要權益關係人，我與輔導團隊接觸的機會不多，因此本研究與輔導團隊相關的內容，一部分來自二手資料，包括計畫的成果報告書、論文；另一部分來自墾管處人員和部落居民的訪談中的描述，以及參與觀察輔導團隊在部落相關會議和活動中之角色。輔導團隊在社頂生態旅遊個案中扮演重要的關鍵角色，不過同樣由於本研究主要探討墾管處和社區之間的夥伴關係，受限於田野調查時間與能力，因此在此並未針對輔導團隊的角色做更深入的分析。

參考文獻



毛小驊 (2013) 墾丁國家公園生態資源利用的競爭與衝突—以恆春鎮墾丁里為例。國立高雄師範大學地理學系研究所學位論文。

王鑫 (2000) 墾丁國家公園地形景觀簡介。內政部營建署墾丁國家公園。

內政部營建署墾丁國家公園管理處委託研究報告。

中華民國永續生態旅遊協會 (2002) 生態旅遊白皮書。交通部觀光局。

中華民國戶外遊憩學會 (2008) 台灣地區生態旅遊永續發展策略。內政部營建署。

行政院永續發展委員會國土資源分組 (2005) 生態旅遊白皮書。內政部營建署。

林瓊瑤 (2004) 半島今昔—恆春半島歷史影像回顧。屏東：內政部營建署墾丁國家公園管理處。

屏東縣社頂部落文化發展促進會 (2010) 第四屆第一次會員大會手冊。

施錦芳 (2011) 公部門發展生態旅遊之知識結構研究—以墾丁社頂社區為例。


國立高雄師範大學成人教育研究所組織發展與領導在職專班碩士學位論文。

高淑清 (2008) 質性研究的 18 堂課：首航初探之旅。高雄：麗文文化事業股份有限公司。

畢恆達 (2010) 教授為什麼沒有告訴我—2010 全見版。台北市板橋區：小畢空間。

陳美惠 (2006) 墾丁國家公園生態旅遊路線整體規劃研究 (第二年)。內政部營建署墾丁國家公園管理處委託研究報告。

陳美惠、李來錫、王相華、蘇倍以 (2008) 以社會網絡分析法進行社區生態旅遊發展之研究—以社頂部落的共識凝聚為例。中華林學季刊 41(2): 221-236。

- 
- 陳美惠、林青、施錦芳、顏綺蓮 (2009) 社區生態旅遊發展機制之建構：以墾丁國家公園社頂部落為例。第十二屆海峽兩岸國家公園暨保護區研討會論文集。台北：國家公園學會。
- 陳美惠 (2009) 社頂暨水蛙窟生態旅遊策略聯盟推動計畫。墾丁國家公園管理處委託研究報告。
- 陳美惠 (2010) 墾丁國家公園環境資源管理暨夥伴關係發展計畫。墾丁國家公園管理處委託研究報告。
- 陳美惠、李來錫、黃韻樺 (2011) 建構生態旅遊工作項目之知識結構—以社頂生態旅遊發展為例。中華林學季刊 44(1): 55-72。
- 陳美惠 (2013) 墾丁國家公園社區生態旅遊聯合營造計畫 (第一年)。內政部營建署墾丁國家公園管理處委託研究報告。
- 陳敦源、張世杰 (2010) 公私協力夥伴關係的弔詭。文官制度季刊 2(3): 17-71。
- 陳景霖 (2008) 公私協力夥伴關係之治理模式—以花蓮縣豐田社區總體營造為例。國立東華大學公共行政研究所碩士論文。
- 屠繼善 (1960) 恆春縣志。臺北：臺灣銀行。
- 黃士強、陳有貝、顏學誠 (1987) 墾丁國家公園考古民族調查報告。保育研究報告第 37 號，內政部營建署墾丁國家公園管理處。
- 黃躍雯 (2007) 雪霸國家公園與當地原住民夥伴關係的形成。戶外遊憩研究 20(1): 1-26
- 楊茹琪 (2002) 夥伴關係在保護區經營管理上的應用-台南市四草野生動物保護區之個案研究。國立東華大學環境政策研究所學位論文。
- 廖宜霽 (2010) 以生態旅遊為部落營造策略之機會與挑戰—以墾丁國家公園社頂部落為例。臺灣大學地理環境資源學研究所學位論文。
- 劉淑玲 (2003) 海洋保護區劃設之衝突管理與公私夥伴關係之研究-以澎湖縣青

- 灣內灣海域為例。國立中山大學公共事務管理研究所學位論文。
- 潘淑滿 (2003) 質性研究：理論與應用。臺北：心理出版社。
- 盧道杰 (2001) 參與、共管與自然資源的經營管理。國家公園生物多樣性保育策略研討會。
- 盧道杰、陳律伶、台邦·撒沙勒、闕河嘉、裴家騏、蔡博文、王進發 (2010) 自然保護區發展共管機制的挑戰與機會。台灣原住民族研究季刊 3(2): 91-130。
- 盧道杰、闕河嘉、高千雯、台邦·撒沙勒、裴家騏、蔡博文、顏家芝、趙芝良、劉子銘 (2011) 台灣保護區共管的情勢分析與挑戰。台灣原住民族研究季刊 4(2): 1-37。
- 盧道杰 (2014) 保護區經營管理技術手冊—基礎篇。行政院農委會林務局。
- 謝桂禎 (筆名杜虹) (2016) 蝴蝶森林。尋找一條生態旅遊新路線。臺北：九歌。
- Ansell, C., & Gash A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
- Bass, S., & Dalal-Clayton, B. (2012). Sustainable development strategies: a resource book. Routledge.
- Bass, S., & Dalal-Clayton, D. B., & Pretty, J. N. (1995). Participation in strategies for sustainable development. London, UK: Environmental Planning Group, International Institute for Environment and Development.
- Brinkerhoff, J. M. (2002). Government–nonprofit partnership: a defining framework. *Public administration and development*, 22(1), 19-30.
- Borrini-Feyerabend, G. (1996) Collaborative Management of Protected Areas: Tailoring the Approach to the Context. Gland, Switzerland: International Union for Conservation Nature and Natural Resources (IUCN).
- Borrini-Feyerabend, G. (1997) “Participation in Conservation: Why, What,

When, How ? ” in G. Borrini-Feyerabend, ed. *Beyond Fences-Seeking Social Sustainability in Conservation*, 26-31. Gland, Switzerland: International Union for Conservation on Nature and Natural Resources (IUCN).



Borrini-Feyerabend, G. (1999). *Collaborative Management Of Protected Areas*.

Partnerships for protection: New strategies for planning and management for protected areas, 224-234.

Borrini-Feyerabend, G., M. Pimbert, T. Farvar, A. Kothari and Y. Renard. (2004).

Sharing Power: Learning by doing in co-management of natural resources throughout the world. Cenesta, Tehran: IIED and IUCN EESP/CMWG.

Bramwell, B., & Lane, B. (Eds.) (2000). *Tourism collaboration and partnerships:*

Politics, practice and sustainability (Vol. 2). Channel View Publications.

Brinkerhoff, J. M. (2002a) *Government-Nonprofit Partnership: A Defining*

Framework. Public Administration & Development, 22(1): 19-30.

Brinkerhoff, J. M. (2002b) *Global Public Policy, Partnership, and the Case of the*

WorldCommission on Dams. Public Administration & Development, 62(3): 324-336.

Boo, E. (1990). *Ecotourism: The potentials and pitfalls*. Washington D.C.: World Wildlife Fund.

Carlsson, L., Berkes, F. (2005) *Co-management: concepts and methodological implications. Journal of environmental management*, 75(1), 65-76.

Ceballos-Lascuráin, H. (1996). *Tourism, ecotourism, and protected areas*. IUCN- The World Conservation Union 1996.

Ceballos-Lascurain, H. (1987). *The future of ecotourism. Mexico Journal*, January, 13-14.

Chaskin, R. J. (2001). *Building community capacity a definitional framework and case studies from a comprehensive community initiative. Urban affairs review*,

36(3), 291-323.

Goodman, R. M., Speers, M. A., McLeroy, K., Fawcett, S., Kegler, M., Parker, E.,

Smith, S. R., Sterling, T. D. & Wallerstein, N. (1998). Identifying and defining the dimensions of community capacity to provide a basis for measurement.

Health Education & Behavior, 25(3), 258-278.

IUCN (1996). Resolutions and recommendations, World Conservation Congress,

Montreal (Canada). [https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/](https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/WCC-1st-002.pdf)

WCC-1st-002.pdf (Web version. Retrieved April 20, 2016).

Klijn, E.-H. & G. R. Teisman (2003). Institutional and Strategic Barriers to Public-

Private Partnerships: An Analysis of Dutch Cases. *Public Money &*

Management, 23(3): 137-147.

Kamensky, J. M., & Burlin, T. J. (Eds.). (2004). Collaboration: Using networks and

partnerships. Rowman & Littlefield Publishers.

Keast, R. & Mandell M. P. (2009). What is Collaboration? In ARACY' Advancing

Collaboration Practice, 1-3. Canberra: Australian Research Alliance for Children and Youth.

Leung, Yu-Fai, Anna Spenceley, Glen Hvenegaard & Ralf Buckley (2015). Tourism

and Visitor Management in Protected Areas: Guidelines for sustainability.

Gland, Swiss: IUCN.

Long, F. J., & Arnold, M. B. (1995). The power of environmental partnerships.

Harcourt College Pub.

McCool, S. F. (2009). Constructing partnerships for protected area tourism planning

in an era of change and messiness. *Journal of Sustainable Tourism*, 17(2): 133-148.

Miller, M.L., & Kaae, B.C. (1993). Coastal and marine ecotourism: a formula for

sustainable development ? Trends 30: 35-41. Montreal (Canada), 13–23.

<http://iucn.org/wcc/resolutions/resrecen.pdf>

Mandell, P. M. (1999). Community Collaborations: Working Through Networks

Structures. *Policy Studies Review*, 16(1): 42-64.

National Forest Foundation, U. F. S., National Partnership Office. (2005). Partnership

guide: The power of people working together. A living document.

http://www.fs.usda.gov/Internet/FSE_DOCUMENTS/stelprdb5193234.pdf

(Web version.Retrieved January 26, 2016)

Ontario Ministry of Natural Resources (1995). Memorandum: MNR guide to resource

management partnerships - administrative considerations. Toronto: Ontario

Ministry of Natural Resources.

Pimbert, M. P., & Pretty, J. N. (1997). Parks, people and professionals: putting

‘participation’into protected area management. *Social change and conservation*, 297-330.

Rethemeyer, R. K., & Hatmaker, D. M (2008). Network Management Reconsidered:

An Inquiry into Management of Network Structures in Public Sector Service

Provision. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 617-646.

Russell & Harshbarger (2003). Groundwork for community-based conservation.

AltaMira Press.

Strauss, A. & Corbin, J. 1990. Basics of Qualitative Research Grounded Theory

Procedures and Techniques. US: Sage Publications.

Seekamp, E. & C., L.K. (2010). Examining U.S. Forest Service Recreation

Partnerships: Institutional and Relational Interactions. *Journal of Park and Recreation Administration*, 28(4), 1-15.

Spenceley, A.& Casimiro, R. (2012). Tourism concessions in protected areas

in Mozambique: manual for operators and concessionaires. Report to the
USAID SPEED program.



- Tuckman, B. W. (1965). Developmental sequence in small groups. *Psychological Bulletin*, 63:384-399.
- Uhlik, K. S (1995). Partnership step by step: A practical model of partnership formation. *Journal of Park and Recreation Administration*, 13(4): 13-24.
- Venter, A. K., & Breen, C. M. (1998). Partnership forum framework: participative framework for protected area outreach. *Environmental management*, 22(6), 803-815.
- World Bank (1994) Repor of Learing Group on Participatory Development, third Draft. The World Bank, Washington, DC.
- Zazueta, A. (1995). Policy Hits the Ground: Participation and Equity in Environmental Policy-Making. Washington, D.C.: World Resources Institute.

網路資料

- 王相華 (2013) 社頂部落：善用傳統生態知識 走出過度觀光的泡沫危機。
<http://e-info.org.tw/node/88353> (擷取日期：2016.01.23)
- 台灣環境資訊協會 (2016) 調和開發壓力顧保育 墾丁國家公園提空間利用新計。
<http://backstage.e-info.org.tw/node/102487> (擷取日期：2016.01.28)
- 社頂部落文化促進會 (2015) 國家環境教育獎 第三屆績優單位事蹟。
<https://eeis.epa.gov.tw/eeaward/about.html> (擷取日期：2016.01.23)
- 臺灣國家公園 (2008) 社頂部落遵從古法製作木炭窯強化解說教育效果。
http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=8979&Itemid=54 (擷取日期 2016.06)
- 臺灣國家公園 (2009) 生態旅遊業務檢核原則與內容。
http://np.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&i

d=302&Itemid=35 (擷取日期 2016.06)

墾丁社頂生態旅遊網 <http://www.shirding.org.tw/> (擷取日期：2014.11.01)

