

國立臺灣大學社會科學院政治學系



碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master's Thesis

國家公園組織變革之研究-歷史制度論觀點

Organizational Change in Taiwan's National Park :

Historical Institutionalism Perspective

詹淇盛

Chi-Sheng Chan

指導教授：郭乃菱 博士

Advisor: Nai-Ling Kuo, Ph.D.

中華民國 114 年 5 月

May , 2025

謝 辭



報考研究所是個意外，而這個意外促成了自己可以在不惑之年重回校園充實自己的美好結果，很慶幸當時的自己有把鄭瑞成處長與林慶豐區長鼓勵的話聽進去，四年的過程中，我也換了四個機關，在不斷的適應新業務、交接業務的輪迴中還要兼顧學業，過程雖然艱辛，但成果卻是如此的甜美。時光荏苒，這段豐富且令人難忘的碩士班求學之路終於即將畫上句點。

最要感謝的是指導教授郭乃菱博士，給予我在研究上非常大的自由揮灑空間，總是細心的給予我啟發並提供許多精闢的寫作建議，雖然 Meeting 時常偏題，但這個輕鬆時刻卻大大的緩解了我在論文上的壓力，個人受益已非言語所能形容。感謝在我口試當下當選考試委員的黃東益教授，您字字珠璣的修正與研究內容精練的提醒，讓我的論文更加紮實完整。感謝百忙抽空前來參與口試的林子倫教授，您對我論文的肯定與期許，對我來說意義重大。

雖然我念的是在職專班，但學校與系上為我們準備的資源可不亞於一般生，從師資、課程安排、外聘老師、參訪，一直到總是神助攻的欣蕾助教，當然課業要求與論文壓力也不亞於一般生，何其幸運能在這樣的環境中求學，當然更加幸運的是能與一群臥虎藏龍的同窗好友砥礪切磋，每一位都是行業內的菁英分子，因為你們我的視野更加開闊了，也讓我未來的人生更加精采。

最後我要感謝的是我人生中最重要的人-內人與我 2 個可愛且善解人意的女兒，感謝你們體諒我每個周六的缺席、感謝你們體貼我挑燈夜戰寫論文、感謝這一路上你們的加油與打氣，沒有你們我不可能完成碩士班學業，也不會有這篇論文，最後我要跟自己說，你做到了，辛苦了！

詹淇盛
撰於 2025/8/1

國立臺灣大學 113 學年度第 2 學期碩士學位論文提要



論文題目：國家公園組織變革之研究-歷史制度論觀點

論文頁數：130

所組別：政治系 政府與公共事務組（學號：P10322029）

研究生：詹淇盛

指導教授：郭乃菱博士

關鍵字：國家公園署、組織變革、歷史制度論、制度慣性與路徑依賴、治理效能、人員認同與文化調適

論文提要內容：

本研究以歷史制度論為理論基礎，探討我國國家公園體系從營建署國家公園組轉型為獨立三級機關—國家公園署的組織變革歷程與制度意涵。研究聚焦於此次組織變革是否突破舊有制度慣性與治理模式，實現有效治理與制度創新，或僅為形式上的升格與象徵性轉型。

透過文獻分析、次級資料蒐整與深度訪談，本文構建宏觀（組織架構與制度層級）、中觀（治理流程與資源配置）與微觀（人員認同與文化調適）三層次的分析架構。研究結果顯示，國家公園署的設立在法制面與組織架構上完成初步升格，並擴大職掌至濕地保育與海岸治理，呈現制度重層化的特徵。然而制度慣性與路徑依賴仍深植於人事體制、預算機制與治理文化，讓變革過程充滿挑戰。

尤其在微觀層次，員工對於新職能與組織目標認知不足，內部溝通不全與職務適應困難，導致角色錯亂與執行困境，顯示變革尚未內化為組織文化。此外署本部與管理處間的垂直協作與跨部門治理機制尚未完備，也讓政策落實效果有限。

本研究認為，國家公園署的組織變革雖為我國自然資源治理的重要關鍵轉折點，未來仍須深化法規整合、人力制度創新與治理資源強化，並從人本觀點出發，促進制度變革的內生化與治理效能之提升。

ABSTRACT

Organizational Change in Taiwan's National Park :
Historical Institutionalism Perspective

by

CHI-SHENG CHAN

May 2025



ADVISOR(S): NAI-LING KUO, Ph.D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR: GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORD: National Park Administration (NPA) 、 Organizational Transformation 、 Historical Institutionalism 、 Institutional Inertia and Path Dependency 、 Governance Effectiveness 、 Employee Identification and Cultural Adaptation

This study adopts historical institutionalism as its theoretical framework to examine the organizational transformation of Taiwan's national park system, particularly the transition from the National Park Division under the Construction and Planning Agency to the establishment of the independent National Park Administration (NPA). The research investigates whether this change represents a genuine institutional breakthrough or merely a symbolic structural upgrade.

Using literature review, secondary data analysis, and in-depth interviews, the study builds a three-level analytical model—macro (organizational structure and institutional hierarchy), meso (governance processes and resource allocation), and micro (employee identification and cultural adaptation). Findings reveal that although the NPA has formally expanded its jurisdiction to include wetlands and coastal management, its reform remains largely constrained by institutional inertia and path dependency in personnel systems, budgeting mechanisms, and governance culture.

At the micro level, limited employee understanding of new responsibilities and inadequate internal communication have led to confusion and implementation challenges. Furthermore, coordination between NPA headquarters and regional offices is still insufficient, hindering effective policy execution.

The study concludes that while the NPA marks a critical turning point in Taiwan's environmental governance, future efforts must focus on legal integration, institutional innovation, and resource enhancement—particularly by promoting internalized cultural transformation and human-centered governance reform.

目次



口試委員會審定書	i
謝辭	ii
中文摘要	iii
英文摘要	iv
目次	v
圖次	vii
表次	viii
第一章 緒論	1
第一節 研究背景	1
第二節 研究動機	3
第三節 研究目的與研究問題	6
第二章 文獻回顧	11
第一節 國際國家公園組織模式	11
第二節 新制度主義 (New Institutionalism)	25
第三節 制度變遷與政策變遷的比較分析	32
第四節 國家公園的相關國內外研究	35
第五節 理論架構	36
第三章 研究途徑及方法	37
第一節 研究途徑	37
第二節 研究方法	41
第四章 我國國家公園的起源及變革	45
第一節 政府組織改造的必要性	45

第二節 國家公園定義及起源	47
第三節 我國國家公園歷史沿革及組織改造歷程	51
第四節 小結	66
第五章 國家公園組織變革的機制與困境-制度面	69
第一節 治理模式	69
第二節 人事體制	71
第三節 預算	73
第四節 小結	76
第六章 國家公園署面對組織變革困境策略-執行面	79
第一節 宏觀層次：組織制度及結構的調整與影響	79
第二節 中觀層次：制度與政策的變革影響	83
第三節 微觀層次：員工認同與組織文化變遷	86
第七章 結論	91
第一節 研究發現	91
第二節 研究建議	94
第三節 研究限制與後續研究方向	96
參考文獻	101
附錄 1：訪談大綱	107
附錄 2：深度訪談重點摘要	111



圖次



圖 1	臺灣 2050 淨零排放路徑及策略	4
圖 2	美國國家公園系統組織圖	12
圖 3	英國國家公園系統組織圖	15
圖 4	日本國家公園系統組織圖	17
圖 5	內政部營建署組織圖 (民國 112 年度-組改前)	19
圖 6	內政部國家公園署組織圖 (民國 113 年度-組改後)	20
圖 7	政策變遷的三層次模型	33
圖 8	歷史制度論組織變革理論架構	36
圖 9	宏觀理論、中觀理論與微觀理論	39
圖 10	研究流程圖	41
圖 11	組織變革三階段模型理論	99

表次



表 1	國家（自然）公園遊客人數.....	6
表 2	內政部國家公園署及農業部的林業及自然保育署主要職掌簡要比較表	22
表 3	治理模式轉型下制度變遷與政策變遷的相互關係.....	24
表 4	新制度主義三大主要分支比較.....	26
表 5	制度變遷與政策變遷比較.....	34
表 6	國家公園組織變革三層次分析架構.....	38
表 7	本研究訪談人員名單.....	44
表 8	1960 年代影響國家公園發展重大事件一覽表.....	55
表 9	我國國家公園特色及類型一覽表.....	63
表 10	國家公園署及所屬機關變革前後預算員額變動表.....	72
表 11	國家公園署 2023-2025 年預算數比較表.....	75



第一章 緒論


本章在三節中，探討我國國家公園組織變革，第一節為研究背景，從 1949 年戒嚴時期出發，探討行政院組織演進過程對於我國家公園的影響；第二節為研究動機，以環境永續及淨零排放為動機，探討國家公園之於我們賴以生存環境的重要性；第三節為研究目的與研究問題，探討國家公園署的成立，是否真正影響了政策的執行方式，提出研究問題。

過去對於我國國家公園組織相關研究，較多著重在行政管理效率、組織功能性分析及新公共管理 (New Public Management, NPM) 的視角，鮮少全面且系統性的以歷史制度論的觀點，將國家公園的組織制度變遷置於更長遠的歷史脈絡中進行深度分析，因此本研究之主要學術貢獻在於首次透過歷史制度論觀點，以「路徑依賴」(Path Dependence) 及「關鍵轉折點」(Critical Juncture) 的概念，深入解析我國國家公園從幕僚單位轉型成為獨立機關之過程中，所受到的歷史因素影響及制度互動機制。

本研究之獨特性亦表現在，透過深入訪談、文獻回顧與次級資料分析，針對國家公園署成立前後，探討制度變遷如何深刻影響組織內外人員的認知及行為，並檢視制度變遷實際上是否解決了過去的政策執行問題，抑或僅是象徵性變革 (symbolic change)，此分析視度不同於過往僅止於組織法令或管理績效的研究討論，為歷史制度論在公共行政領域的應用提供更豐富且細緻的案例證據。

第一節 研究背景

1980 年代由於經濟壓力、政治變革、行政需求、技術進步與國際影響的綜合作用，加上英國和美國在政治上轉向新自由主義，於是以英國柴契爾夫人政府及美國雷根總統政府為首，強調行政組織管理效率的新公共管理 (NPM) 開始風行世界，主張政府應引進市場機制並尊重個人權利，並透過一系列管理工具的改革，如




績效管理、參與管理、契約管理與責任管理，將企業成功的經驗應用到公部門，這些改革旨在解決低效且僵化的官僚體制問題，並重新審視政府職能，以應對全球化帶來的挑戰，顯示當主政者察覺官僚體系產生問題時，便會以組織改造來作為應對手段（Seidman, 1998）。

大部分 OECD 國家在實施憲政民主後，都已經歷過多次的政府組織重組，1980 年代後，逐漸將國家的部級機關匯流為 13 項核心功能，因此部級機關的數目越趨精簡，主要集中在 13 個到 17 個之間，另為確保會議有效進行，內閣會議成員也經常維持在 20 人以內（彭錦鵬, 2009）。2001 年 OECD 公共管理委員會（Public Management Committee, PUMA）於未來政府（Government of the Future）的政策建議報告中，對於公共管理改革提出了政府組織必須隨著知識科技跟上社會發展、讓人民重拾對政府的信任及順應新的趨勢壓力來改變既有角色等三個改革方向，因此，政府需不斷做著從適應到變化，再從變化到適應的過程，周而復始，以確保政策制定的協調性與應變能力，才能夠滿足當代與未來社會的需求。

1949 年我國為因應戒嚴令的頒布，行政院從 15 部、3 會、1 局，共 19 個機關，大幅精簡為 8 部、2 會、1 處，共 11 個機關，直至 1987 年解除戒嚴為止，行政院組織法僅於 1952 年修正增設主計處（現為行政院主計總處）與新聞局（現為行政院發言人）、1980 年將司法行政部修正為法務部，兩次的小幅度修正，僅涉及新設 2 個機關與修正 1 個機關名稱，皆未深入檢討行政院組織結構全面性的變革，1987 年解嚴時，行政院所屬機關數量已膨脹至 27 個，適逢新公共管理開始風行世界，在內外壓力下，修正行政院組織結構已然成為共識，於是政府便開始了行政革新及組織調整的瘦身行動，並於 1988 年首度將行政院組織法修正草案函請立法院審議，但截至 2010 年行政院組織改造法案三讀通過時，行政院機關數量甚至已膨脹至 37 個之多。

行政院在組織改造法案通過後，旋即於 2011 年 1 月函請立法院審議環境資源部與所屬機關組織法，此時預計將國家公園業務，從原本屬於當時營建署內部單位的一個組，獨立出來成為事權合一的三級獨立機關，這一改變對於國家公園業務，



無論在業務推展、人事架構、預算獨立及文化層面，都將有著深遠的影響，國家公園組在變革為國家公園署後，將從二線的幕僚單位，搖身一變成為兼具決策與執行能力的一線機關，職權上除了推展國家公園業務外，還需管理分設於我國各地的國家公園管理處。

組織變革是高層管理團隊為了實現戰略變革，常見的管理手段，而且組織變革不僅是結構上的調整，還包括認知上的轉變 (Balogun, 2007)，據此，本研究認為欲觀察我國國家公園組織變革的利弊得失，除了組織變革理論的視角外，70 餘年歷程中的政治、經濟、文化及制度面的因素也不容忽視，尤其是國家公園署成立前後有關行為者的偏好、行為者與制度面的互動及組織變遷的影響為何，因此本研究採用「歷史制度論」(Historical Institutionalism) 的理論分析我國國家公園組織的變革軌跡，以瞭解組織變革成效，並釐清可行的改善措施。

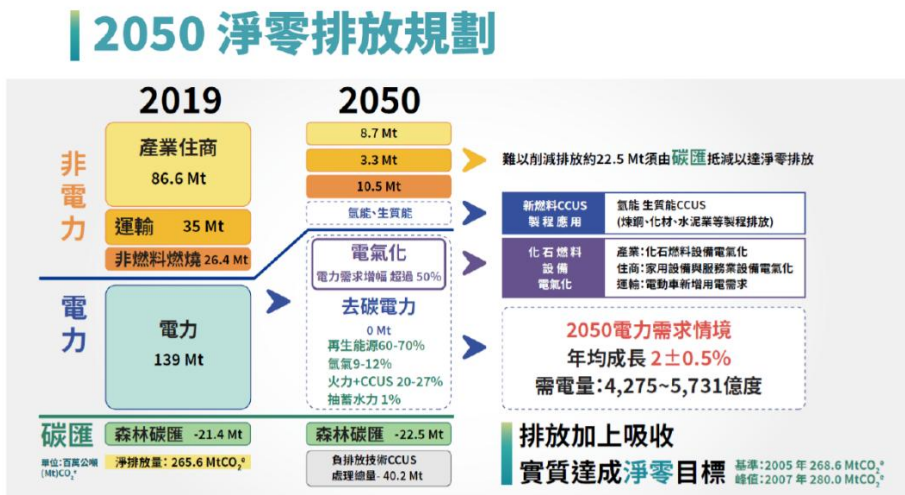
第二節 研究動機

行政生態學中指出，要了解一個社會的行為，必須跳出行政本身範疇，而從其社會背景中去了解，亦即去了解公共行政與其環境之關係，社會學者指出，行政文化只是整個社會系統的一個附屬文化，所以，我們要了解一個國家的公共行政，必須從塑造這個行政的生態背景去著手 (金耀基, 1992)，因此應該了解，為何我國行政院組織結構的修正，自 1987 年解嚴後便已成為共識，卻又歷經了 36 年的冗長過程，截至 2023 年方有小成的背景因素，除了探討組織變革理論外，更要顧及過程中政治、經濟、制度、文化等生態背景的演變及各政治因素交互作用產生的影響，其中我國國家公園管理體制自 1987 年解嚴後經歷了多次變革，並於 2023 年由內政部營建署國家公園組改組為內政部國家公園署，此變革旨在通過組織架構調整，提升資源管理效率和保護區域的治理質量，以實現生態保護、遊客服務與社會教育之間的平衡，然而隨著全球氣候變遷加劇及生態保護需求增加，各國的國家公園正面臨前所未有的挑戰。



國家整體競爭優勢維持的重要支柱，源自於公共政策績效的彰顯，以及政府體制不斷的改善與革新（李武育, 2013），在過去的數十年中，國家競爭力已經成為各國政府制定政策和戰略的核心考量之一，透過提升產業競爭力、改善商業環境、加強科技創新等手段，國家力圖提升其在國際上的地位和競爭力。


在全球面臨氣候變遷與環境危機日益加劇的背景下，面對過度開發環境引發我們賴以生存環境災害的反撲，歐盟為實現 2050 氣候中和以及 2030 減量 55% 碳排目標，制定了歐盟碳邊境調整機制（Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM），已於 2024 年首次碳含量申報，並將於 2026 年正式開徵碳稅，以歐盟的 GDP 來看，此舉將帶動世界各國導入 CBAM，對我出口導向的衝擊，並非僅僅單純的碳稅問題，而是必須研擬面對 CBAM 適當的政策機制，以維持甚至提升我國的競爭力，因此我國也以國家高度，由國家科學委員會對於 2050 淨零排放擬定了淨零排放路徑及總戰略，其中難以消減約 22.5 百萬公噸二氧化碳當量（MtCO₂e）的排放量，規劃以森林碳匯抵減，以達淨零排放目標，如圖 1 所示。



資料來源：國科會-臺灣 2050 淨零排放路徑及策略總說明¹

圖 1 臺灣 2050 淨零排放路徑及策略

¹ 國家科學委員會-臺灣 2050 淨零排放路徑及策略總說明
https://ncsd.ndc.gov.tw/_ofu/download/about0/2050Path/%E8%87%BA%E7%81%A32050%E6%B7%A8%E9%9B%B6%E6%8E%92%E6%94%BE%E8%B7%AF%E5%BE%91%E5%8F%8A%E7%AD%96%E7%95%A5%E7%B8%BD%E8%AA%AA%E6%98%8E.pdf 最後查詢日期：2025.5.14



在此背景下，將國家公園的發展作為 2050 淨零排放策略的基礎架構，因此國家公園在國家競爭力成為了不可忽視的重要角色。另一方面行政院在國家公園署組織法提送立法院審議的說明中也指出，因為世界各先進國家的國家公園整合保護區系統相同，因此能有效爭取我國國際保育空間能見度²，而且各國有關國家公園間的各種研究及訓練交流活動也未曾停歇，這對處於外交困境的我國來說，是個正面提升國際活動空間及能見度的契機，且行政院組織改造從一開始便納入國家公園組織議題，卻也是這波組織改造中最後成立的新機關之一，貫穿了整個組織改造的時間，故可由歷史動態角度觀之及組改前後組織運作差異切入研究。

我國國家公園發展的脈絡始於日治時期所遺留下來的基本考察數據及資料，再來則是越戰期間來臺度假的美軍所帶來可觀的無污染觀光外匯及國際壓力而設立的國家公園法，接著依序是成立墾丁國家公園、國家公園組、國家公園署，從 1952 年至 2023 年，時間跨度長達 70 餘年。但我國國家公園相關業務長期以來均由設置在營建署內的國家公園組及各國家公園管理處辦理，直至 2023 年設置國家公園署才有了專責機關辦理。

依據國家公園法第 1 條「為保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究」，國家公園的三大主要目標為保育、育樂及研究，其中育樂目標須建立在不違反保育目標的前提下，從國家公園資源特色與管理方式可以了解到國家公園具備提供保護性的自然環境、保存物種及遺傳基因、提供國民遊憩及繁榮地方經濟與促進學術研究及環境教育等 4 項功能³。

國家公園對於我國的重要性除了提供保護性的自然環境、保存物種及遺傳基因與促進學術研究及環境教育外，對我國國內觀光也帶來極大的效益，疫情前 2019

² 2023. 03. 27 立法院司法及法制、內政兩委員會第 1 次聯席會議紀錄， 251

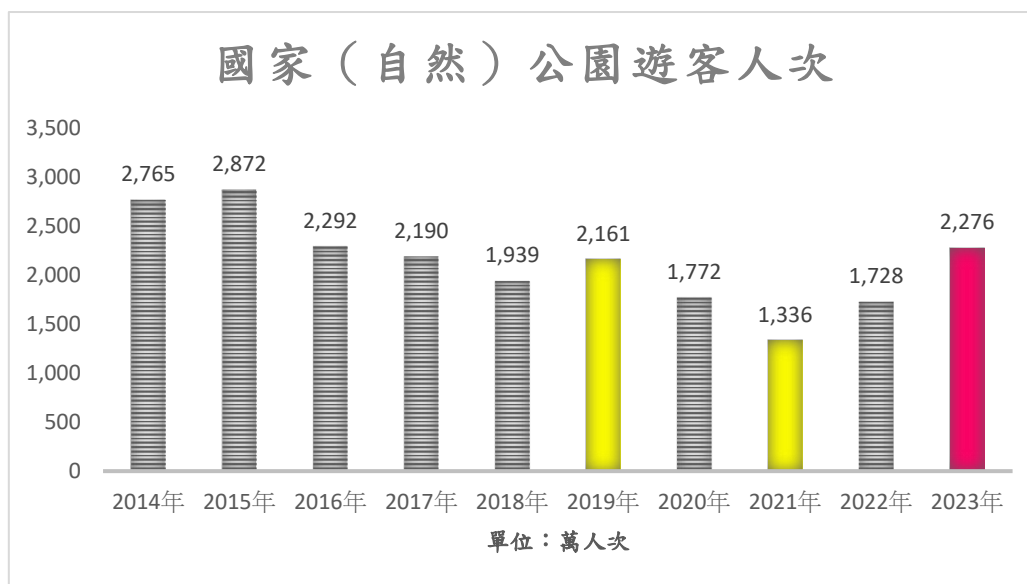
³ 國家公園署-國家公園功能與目標

<https://www.taiwan.nps.gov.tw/%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E5%85%AC%E5%9C%92/%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E5%85%AC%E5%9C%92%E7%B0%A1%E4%BB%8B/2-2009-07-07-05-52-57.html> 最後查詢日期：2025.5.14



年，入園人數已達 2,161 萬人規模，即使 2021 年疫情期間，仍有 1,336 萬人的水準，2023 年疫情過後即回升至 2,276 萬餘人，如表 1 所示，顯見國家公園是全民普及的觀光資源。

表 1 國家（自然）公園遊客人數




資料來源：內政部統計處

綜合上述研究動機及筆者自身曾任職內政部營建署約 2 年的經驗，本研究關注組改的結果與目的是否相符，及組改後能否更有效地達成國家公園法所揭示的法定目標，並藉由比較世界先進國家有關國家公園政策與制度，來探討國家公園組織變革之效益，並提出相關結論與建議，希望對提升國家公園營運效率及業務推展有所助益。

第三節 研究目的與研究問題

1945 年臺灣光復後我國國家公園的發展，基於日治時期所遺留下來的基本考察數據及資料，1952 年及 1955 年由臺灣省風景協會首次發聲呼籲設立國家公園，惟在 1950 年代，政府因為戰爭財政窘迫、百廢待舉，且有迫切的軍事威脅，施政重心在於重建國防與政經體系，無暇顧及國家公園等環保及觀光業務，因此當時政府未有任何結論及回應，但到了 1960 至 1970 年代，臺灣內部有因為越戰期間美



國實施「R&R 休息復原計畫 Rest and Recuperation Program」，帶動美軍來臺渡假逾 20 萬人次，為我國創造了可觀的無污染觀光外匯，而外部則有來自聯合國、美國與國際自然保護聯盟（International Union for Conservation of Nature, IUCN）的國際壓力，因此國家公園法草案於 1967 年獲得時任行政院長嚴家淦的支持，並於 1972 年經由立法院三讀通過，1982 年我國首座國家公園「墾丁國家公園」公告誕生，並於 1984 年成立首個國家公園管理處，2023 年成立專責管理單位內政部國家公園署，截至 2024 年共設有 9 座國家公園及 1 座國家自然公園，所經營管理之面積約 75 萬餘公頃（其中陸域及海域面積分別為 31 萬及 43 萬餘公頃，陸域面積約佔臺灣全島面積 8.68%⁴），疫情前 2019 年遊客已突破二千一百萬人次。

我國國家公園行政組織的發展脈絡，在不同的政治經濟環境影響下，主要可以分為內政部任務編組（內政部國家公園計畫委員會）、內政部營建署內部單位（國家公園組）及組織改造後內政部所屬獨立三級機關（內政部國家公園署）等三個過程。

國家公園業務因其特殊性、獨立性及專業性，且業務量日益成長，因此參酌 OECD、美、英、日等先進國家制度，在政府組織改造過程中另外新設置事權合一的三級機關-內政部國家公園署，除了主管原有的國家公園及國家自然公園業務外，也新增了重要濕地保育與海岸管理等業務，直接隸屬內政部，依行政院功能業務與組織調整暫行條例第 1 條「行政院組織法修正後，為辦理行政院及所屬各級行政機關（以下簡稱原機關）之功能業務與組織調整、財產接管、預決算處理、員額移撥及權益保障等事項，特制定本條例。」影響的範圍將涵蓋業務、組織、預算及人事等面向。

國家公園組織發展與改造的時間跨度長達 70 餘年，此次組織變革更是由機關內部幕僚單位變革為擁有決策、執行並管理各國家公園管理處的獨立機關，無論是

⁴ 國家公園署/國家公園簡介


<https://www.taiwan.nps.gov.tw/%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E5%85%AC%E5%9C%92/%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E5%85%AC%E5%9C%92%E7%B0%A1%E4%BB%8B.html>

最後查詢日期：2025.5.14

時間軸或組織變革的複雜度，都受到行政與立法部門、專家學者及民間團體等行為者的深度影響，也對國家公園組織變革產生重大的衝擊。

回顧我國國家公園行政組織的發展歷程時，我們可以看到，內政部營建署國家公園組與內政部國家公園署兩者組織形態完全不同，政府組織改造前，我國各國家（自然）公園隸屬內政部營建署管轄，營建署為處理國家（自然）公園業務，在署內設置國家公園組，組長職等與國家（自然）公園管理處處長相當，國家公園組與國家（自然）公園管理處皆直接對署長負責，因此其在署內定位為署長處理國家公園業務的幕僚單位，為署長提供決策國家公園業務所需的各類資料與相關分析。惟無論是內政部營建署國家公園組還是內政部國家公園署，這些組織都隸屬於內政部。另外國家公園最高決策單位「內政部國家公園計畫委員會」也同樣設置於內政部，未曾變動過，因此這些變動主要是內部組織的調整，而非涉及外部的重大改革。且無論是新組織的成立還是現有組織的裁併，組織改革相關配套措施已明訂不同層級機關內部單位的數量與型態及員額、職務與職等的分配。

內政部國家公園署在 2023 年成立，形式上進行了組織變革，但這是否真正帶來政策變遷，仍值得探討。DiMaggio and Powell（2002）指出，雖然提升行政效率是組織變革的主要考量因素之一，但許多時候，公部門的組織變革是受到外部壓力（強制性同型化）、模仿其他國家的成功案例（模仿性同型化）、以及內部專業標準（規範性同型化）的影響。本研究主要關注於組織變革是否真正產生關鍵轉折點，進而改變了國家公園治理模式與資源分配，還是僅止於象徵性變革，其中關鍵問題之一在於：「這是否真正的改變了政策執行方式？」內政部國家公園署成立後，治理模式是否突破現有制度慣性與資源配置瓶頸？人員的配比是否被強化了？預算資源是否提升了？例如過去營建署國家公園組時期，國家公園的預算依附於營建署龐大的預算內，使得國家公園在預算的編列及執行上即使有問題，但在營建署龐大的預算與預算執行的彈性架構下很容易被解決或忽略，而國家公園署成立後，預算的分配對於業務推展的影響將更為直接，且預算上的問題也會立即被凸顯出來，因此是否有發生「獨立機關的成立」而導致人事支出提升、行政管理成本增加的財



務負擔加重的問題。另一個關鍵問題在於：「政策變遷是否真的解決了原有的問題？還是只是制度變遷的表象？」國家公園與在地居民間的衝突問題由來已久，國家公園署擁有了專業且具主導權的決策後，能否更有效率、更多元化的解決。若國家公園署成立後，決策與運作仍沿用舊體制，則非 Mahoney (2000) 所指出的真正「關鍵轉折點」，而只是象徵性變革。再者機關內部人員對於組織變革的接受度，以及這些變革能否實現預設目標，都是本研究關注的核心問題。

本研究透過歷史制度論觀點，以「路徑依賴」與「關鍵轉折點」之概念(Mahoney, 2000)、(Pierson, 2000)，探討歷史因素及制度與行為者之間的互動機制，對於國家公園署的組織變革所造成的影響及結果，我國國家公園過去文獻多著重在國家公園與社區及原住民的關係(黃幹忠、伍啟中, 2022)、生態保育與管理(王偉 et al., 2021)、能源開發與環境保護的衝突(盧乙嘉 et al., 2021)、觀光資源之開發與管理(吳蒞, 2022)的實踐層面，或停留在制度變遷結果的靜態分析(顏宏儒, 2022)，鮮少從制度變遷的動態過程中，縝密的來探討多元行為者的互動策略與影響。

本研究透過深入訪談、文獻回顧與次級資料分析，檢視國家公園署成立前後的制度變遷過程中，多元行為者(中央政府、立法部門、地方政府與民間團體)如何在既有制度架構下進行協商與影響，並針對制度變遷實際上是否解決了過去政策執行層面的問題，或者僅是象徵性變革進行深入探討。期待可以從歷史制度論中「制度選擇的政治過程」(Immergut, 1992)與「路徑塑造」(Path Shaping)概念的理論內涵提供我國國家公園治理的實務理解及重要的經驗補充。

本研究以歷史制度論為分析視角，聚焦探討我國國家公園組織於 2023 年自營建署內部的國家公園組變革為內政部所屬獨立專責機關國家公園署之制度變遷歷程與實質影響。基於制度穩定與變遷並存的歷史脈絡，探討此次組織變革是否已突破既有的路徑依賴，並形成「關鍵轉折點」所需的治理價值轉換、制度工具創新與行動者互動重組。基此本研究從制度轉型的深度與實質性檢視出發，檢視國家公園組織變革後，是否已跳脫原先體系的制度慣性與發展軌跡，進而構成具有制度重構意涵的關鍵轉折點？抑或仍僅為形式性的組織調整？此番變革對於我國國家公園

治理模式的制度內涵與實踐層次帶來何種影響？為系統性回答本研究之核心問題，本研究進一步提出以下三個具體研究子問題：

1. 國家公園署的設立是否伴隨治理資源（人力、預算）、制度工具（治理邏輯與協作機制）與治理價值（角色定位、政策整合性）的實質轉變？亦即，變革是否促成治理機制與治理目的的同步調整，還是僅止於結構性變遷下的延續性調整？
2. 在國家公園署設立過程中，中央政府、立法部門、地方政府與民間團體等行為者如何於制度機會與限制之間進行互動？這些互動過程如何影響制度選項的選擇與轉型方向？是否成功形構具有長期導向與價值轉換的制度變遷路徑？
3. 國家公園署組織變革後，在治理實踐層面面臨哪些主要挑戰？包括行政流程、人力結構、預算配置、政策整合、跨域治理與地方參與等方面是否顯現制度適應不足？未來如何因應這些結構性與操作性落差，促成制度變遷由象徵性重構邁向實質性轉型？



第二章 文獻回顧

Mahoney (2000) 指出，制度變遷往往受到路徑依賴影響，而所依賴的路徑則由過去的政策選擇所產生。我國國家公園組織架構自 1952 年以來，受制於當時的時空背景與政策選擇，形成由中央機構來主導的管理模式。因此本研究將探討此次國家公園管理機構的組織變革，是否為歷史制度論下的「關鍵轉折點」，或僅僅只是路徑依賴下的象徵性變革。

本章共分五節，第一節為國際國家公園組織模式研究，比較我國與其他先進國家國家公園組織上的異同；第二節為制度主義理論，藉此回顧重要理論基礎，並確定本研究理論方向；第三節為制度變遷與政策變遷的比較分析，透過理論分析，了解組織變革的深度；第四節為國家公園的相關國內外研究，藉由文獻歸納整理，組織可能面臨的困境；第五節為理論架構闡述透過「制度背景—行為者互動—制度變遷」三層次分析國家公園組織變革歷程。

第一節 國際國家公園組織模式

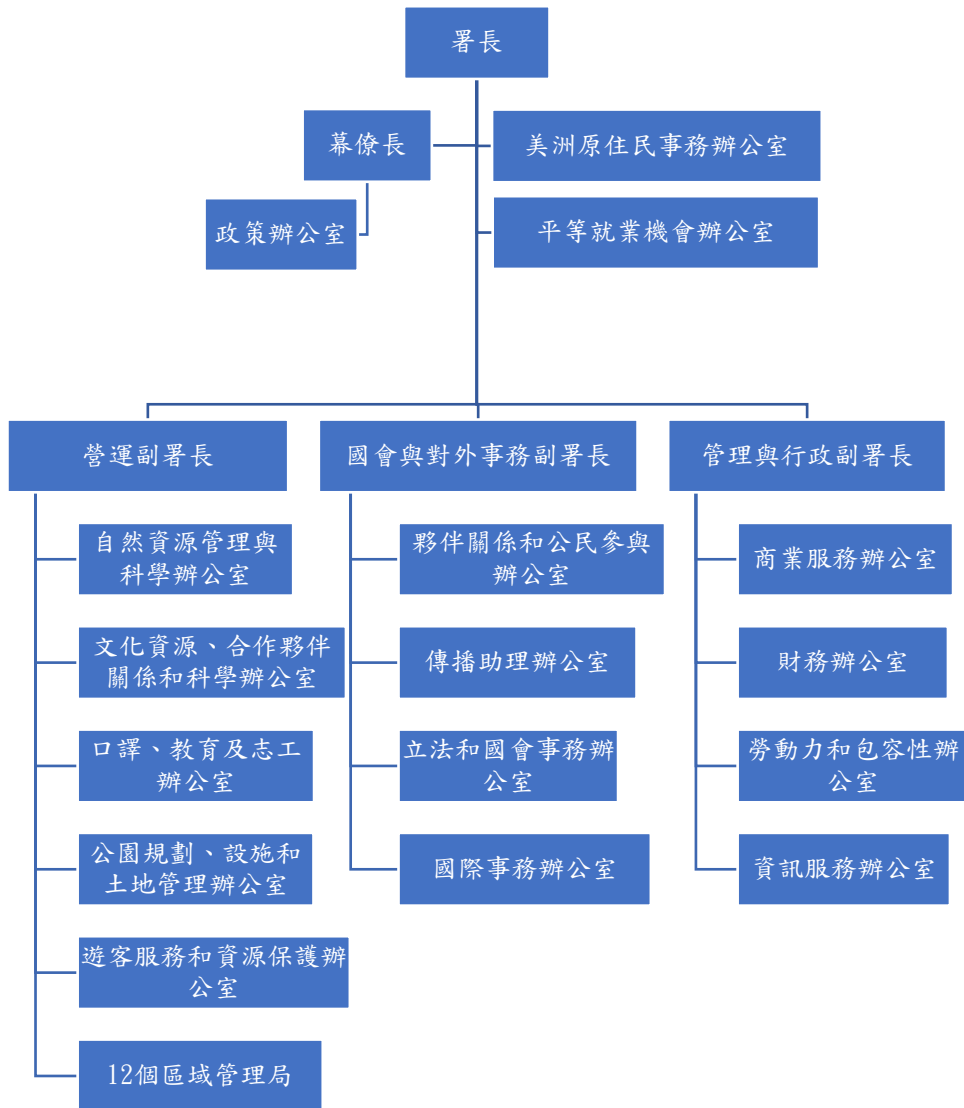
在梳理現有文獻後，本研究整理國際上三種主要不同國家公園之管理組織模型，分別以美國、英國，及日本為例。

一、美國-中央政府高度統籌之治理模式

(一)組織模式

1872 年美國成立黃石國家公園，國家公園制度發軔於此，1916 年美國為便於管理全國各地國家公園，成立專責保育的國家公園署(National Park Service, NPS)，也是全球最早的國家公園專責管理機構，1933 年以後其管理範圍陸續納入歷史遺址、國家遺產紀念地、國家海岸、湖岸及河川等，形成多元的國家公園文化，此舉深深地影響了世界各國的國家公園制度。另外為便於管理分散全美各地國家公園，

設有 12 個區域管理局，負責統籌及督導該區域內各國家公園經營管理與業務運作，且設有丹佛規劃設計中心（Denver Service Center）、哈普斯斐利解說規劃中心（Harpers Ferry Center）及國家公園警察（The United States Park Police）等 3 個專責機構，分別負責土地利用規劃及建築設施設計、解說服務規劃及園區安全事務，現行美國國家公園署組織架構如圖 2 所示。



資料來源：美國國家公園署網站⁵/自行整理

圖 2 美國國家公園系統組織圖

⁵ The National Park Service/About us/National Park Service organizational chart <https://www.nps.gov/aboutus/upload/NPS-Organizational-Chart.pdf>
最後查詢日期：2025.5.14



(二)治理特色

美國國家公園管理局負責管理全美 600 多個國家公園、保護區及相關區域，並發展生態旅遊、資源監測等活動，其管理模式具有高度中央統籌、多元財源機制及強調環境教育及社區參與等特點：

1. 高度中央統籌，確保保育與遊憩平衡：美國國家公園的管理模式如同其總統制一般，具有高度中央統籌的特性，由 NPS 進行統一管理，確保國家公園各機構不背離保育與遊憩之間的平衡。

(1) 統一保育標準：NPS 透過聯邦法規與政策制定全國一致的保護規範，確保各國家公園在資源管理、環境監測與遊客控管方面遵循標準化模式 (Mackintosh et al., 2018)。

(2) 區域劃分管理：美國將國家公園系統劃分為 12 個區域，每個區域下設辦公室，確保管理彈性並提高行政效率⁶。

(3) 保育與遊憩雙軌發展：美國國家公園歡迎所有遊客到訪，但核心生態區則受到嚴格保護，並透過遊客數量管制來確保園區內動植物不會受到過度的打擾及生態系統不受破壞，如大峽谷國家公園 (Grand Canyon National Park) 限制遊客數量，並推動低碳遊憩設施⁷ (National Park Foundation, 2023)。

2. 穩定的財源與多元收入來源：NPS 的經費來自聯邦預算、門票收入、特許經營收入以及「國家公園基金會 (National Park Foundation)」的企業與民間捐款，確保財務穩定。

3. 強調環境教育與社區參與：美國國家公園重視解說教育，確保國家公園成為全

⁶ 美國國家公園局 (National Park Service/How We Are Organized) 取自

<https://www.nps.gov/aboutus/upload/NPS-Organizational-Chart.pdf> 最後查詢日期：2025.5.14

⁷ National Park Foundation. (2023). 2023 annual report. 取自 <https://annualreport.nationalparks.org/>

最後查詢日期：2025.5.14

民共享的公共資源，並透過公私協力模式促進社區發展與遊憩產業鏈的合作。



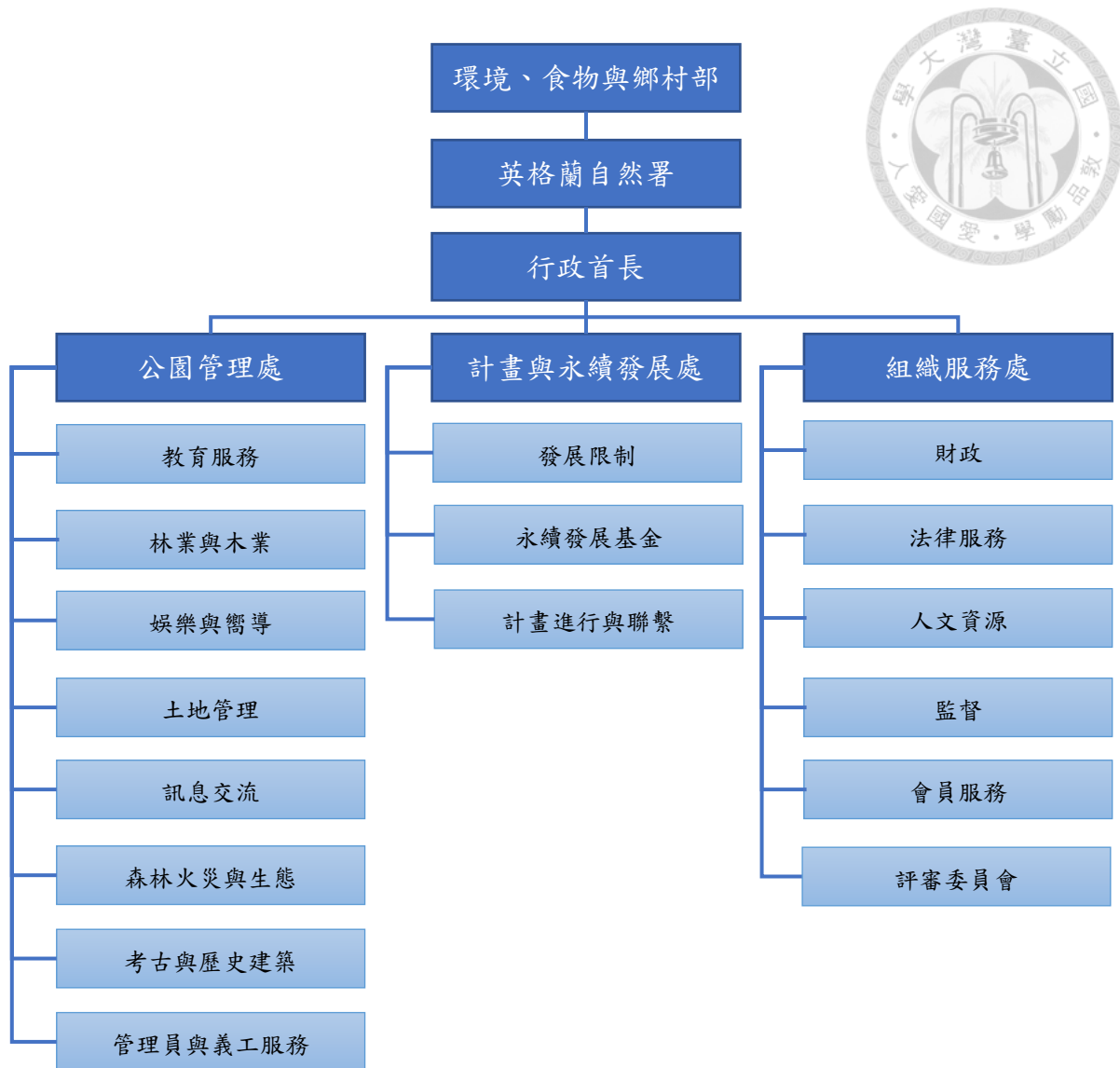
二、英國-高度分權治理，公私協力之組織模式

(一)組織模式

英國國家公園發展始於 1950 年代，截至目前共設置了 15 座國家公園及 7 座地質公園，但因為英國多數土地都屬於私人或 NGO 擁有且久經開發，15 個國家公園範圍內約有 50 萬的常住人口⁸，與美國大面積未經人為開發的自然土地不同，因此英國發展出異於美國的國家公園組織及管理模式，其中最大差異在於突破私人持有土地的限制，1949 年英國國會通過的《國家公園及郊區通路法令》(National Parks and Access to the Countryside Act 1949)，賦予公眾在鄉村地區私人土地的通行權，保障公眾可以在該地區進行與自然環境互動活動並遊覽欣賞其景色。

英國國家公園的主管機關為環境、食物與鄉村部 (Department for Environment, Food and Rural Affairs)，屬非政府部門公共機構的英格蘭自然署 (England Nature Agency)，為該部在自然保育方面之法定諮詢機構，並負責管理所有國家公園。各個國家公園則分別設立國家公園管理局 (National Park Authority)，並互相合作成立國家公園管理局聯盟 (Association of National Park Authorities)，三者形式上未有明確隸屬關係，實際運作則偏向互相合作 (王鑫、李光中, 1996)，現行英國國家公園署組織架構如圖 3 所示。

⁸ National Parks Uk/Your National Parks/Who looks after National Parks?
<https://www.nationalparks.uk/who-looks-after-national-parks/> 最後查詢日期：2025.5.14



資料來源：國家公園土地利用與自然資源經營管理機制之研究成果報告書，2006，內政部營建署/自行整理

圖 3 英國國家公園系統組織圖

(二)治理特色

1951 年英國正式指定首批國家公園，包括峰區、湖區、達特穆爾和斯諾登尼亞。目前在英國共有 15 座國家公園，占英國十分之一的陸地面積，每年參觀國家公園的遊客超過 1 億人次，其中 10 座在英格蘭(England)、3 座在威爾斯(Wales)、2 座在蘇格蘭 (Scotland)，英國採用與美國不同的分權治理模式管理國家公園，由地方政府與國家公園管理委員會 (National Park Authorities, NPAs) 共同管理全國 15 座國家公園，其特點包括：

1.地方自治為核心：國家公園管理委員會(NPAs)負責各國家公園的規劃與執行，



中央政府僅提供財政支持與監督，確保地方政府根據區域特性發展永續保育與遊憩。

2. 強調文化景觀與歷史遺產保護：英國的國家公園管理不僅關注自然生態，更重視文化景觀，如湖區國家公園（Lake District National Park）已於 2017 年，經聯合國教科文組織登錄為世界文化遺產。

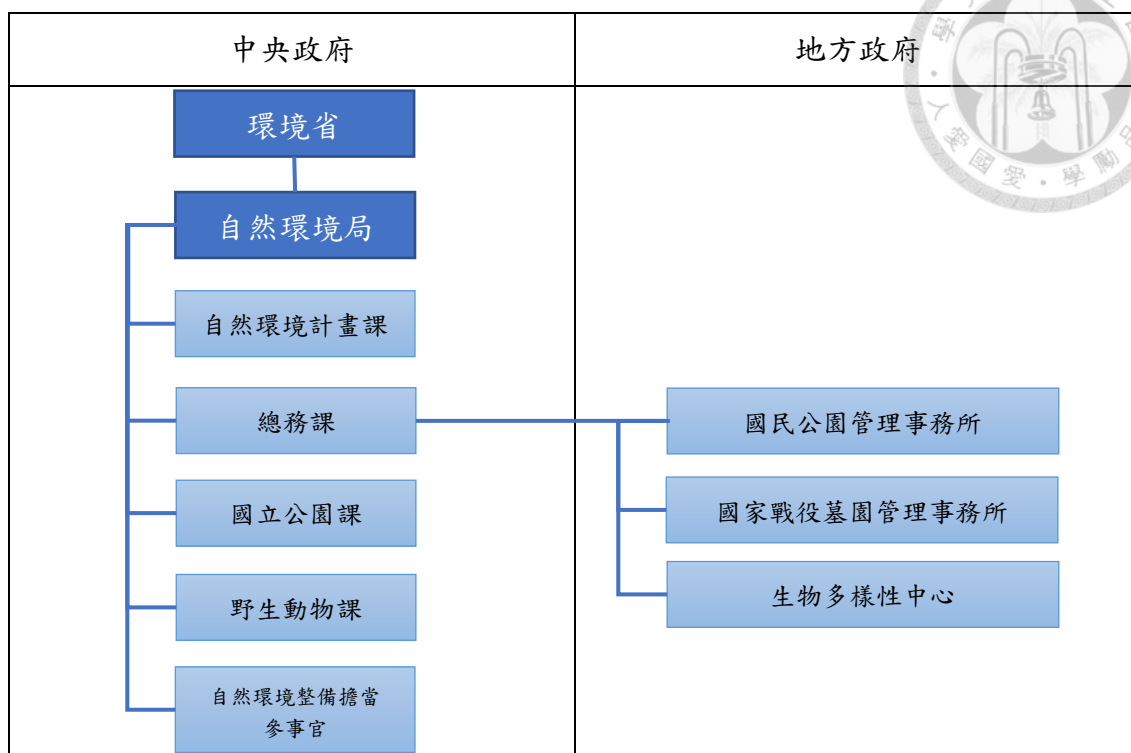
3. 社區參與與土地所有權多元化：英國國家公園大部分土地屬於私人或 NGO 擁有，政府透過土地信託基金和地方合作機制，確保土地所有權與管理權的分離，讓地方社區可主動參與公園管理。

三、日本-多層級管理，中央與地方協力之組織模式

(一)組織模式

1957 年日本制定自然公園法，將國家公園分為國立公園、國定公園、都道府縣立自然公園，其中國立公園由中央環境省劃設與管理、都道府縣立自然公園由地方都道府縣劃設與管理，國定公園較為特殊，由環境省劃設、都道府縣管理（林文和, 2000）。

日本為一島國陸地面積有限，國土地狹人稠且久經開發，土地所有權多由私人持有，此情形與英國雷同，因此日本國家公園內的土地包含了私有地、國有地和當地政府土地，且私有土地常有民眾定居，土地產權複雜，以伊勢志摩國家公園為例，超過 90% 的土地為私人所有，日本國家公園將當地的生活方式納入國家公園經營考量，並與廣泛的和權益關係人合作，共同保護自然環境，此為日本國家公園與世界上其他國家公園的不同之處，現行日本國家公園署組織架構如圖 4 所示。



資料來源：國家公園土地利用與自然資源經營管理機制之研究成果報告書，2006，內政部營建署/自行整理

圖 4 日本國家公園系統組織圖

(二)治理特色

日本國家公園管理體系屬於中央監督、地方執行的多層級治理模式，中央環境省負責政策規劃與經費補助，地方政府與私營企業則負責具體營運與管理，日本國家公園發展可為四階段：

- 1.1931-1949 年：1931 年制訂國立公園法，參考西方模式建立最早的國家公園制度。
- 2.1950-1980 年：1957 年將國立公園法規範擴大並加強重新制定公佈自然公園法，取代原有的國立公園法，允許地方政府參與管理，並推動準國家公園制度。
- 3.1980-2000 年：1987 年再日本再修訂自然公園法，首次強調「環境與經濟平衡發展」原則。
- 4.2000 年迄今：2002 年再日本三修訂自然公園法，進一步擴大自然共生概念，允許社區參與環境管理，其後 2015 年推動國立公園品牌化、2021 年推動零碳國家



公園」計畫，以減少旅遊活動對環境的影響。

制度變遷往往受到既有治理架構的約束，並非單純的破壞式創新，而是必須透過路徑依賴與制度調適來演進 (Pierson, 2000)。日本在國家公園體系長期的發展中，歷史制度框架隨著時間的累積，影響越來越大，展現出累積性變遷的特徵，為了突破累積性變遷，日本在不同時期進行調適與變革，形成從早期的模仿西方開始，到後來發展出獨具特色多層級管理模式的歷史軌跡。日本現有 34 座國立公園，其管理特色如下：

1. 中央監督，地方執行：國家公園由環境省統籌，但實際管理權限由地方政府與社區組織負責，如富士箱根伊豆國立公園由靜岡、山梨等多個地方政府協調管理。
2. 推動「自然共生型保育」：日本強調「人與自然共生」理念，允許傳統產業（如漁業、林業）在國家公園內適度存在，透過「傳統生計與環境共存模式」，確保地方發展與環境保護並行。
3. 民間企業參與度高：許多國家公園內的設施由企業經營，例如北海道知床國立公園的環保旅遊與旅館業者共同參與，並透過企業社會責任投入生態保育。

四、我國國家公園組織型態

1960 年代聯合國及美國以實際行動關切我國國家公園政策推展情形，除聯合國組織曾 2 次函請我國列報國家公園名單及說明外，1964 年至 1966 年美國 4 度派員來台考察並協助勘選可能設置為國家公園之地區，顯見美國當時對我國推展國家公園政策的重視，也正因如此，我國國家公園政策及組織型態發展，以承襲美國由中央政府主導之組織模式為基礎 (黃躍雯, 1999)。

在國家公園署成立前，我國國家（自然）公園由內政部營建署本部主責，濕地保育與海岸地區的治理業務由內政部營建署城鄉發展分署主責，而此次組織改造，內政部營建署就業務屬性拆分成國土管理署及國家公園署 2 個三級機關，其

中國家公園署成為我國國家(自然)公園與濕地保育及海岸管理業務之中央主管機關。另外原內政部營建署所屬機關墾丁、玉山、陽明山、太魯閣、雪霸、金門、海洋、台江等 8 處國家公園管理處及國家自然公園管理處改隸國家公園署⁹，內政部營建署組織圖(民國 112 年度-組改前)如圖 5 所示、內政部國家公園署組織圖(民國 113 年度-組改後)如圖 6 所示。



圖 5 內政部營建署組織圖(民國 112 年度-組改前)

資料來源：內政部營建署 112 年度單位預算書/總說明, P (0811) -8

⁹ 參考 113 年度國家公園署單位預算書-預算總說明, P (0856) -1

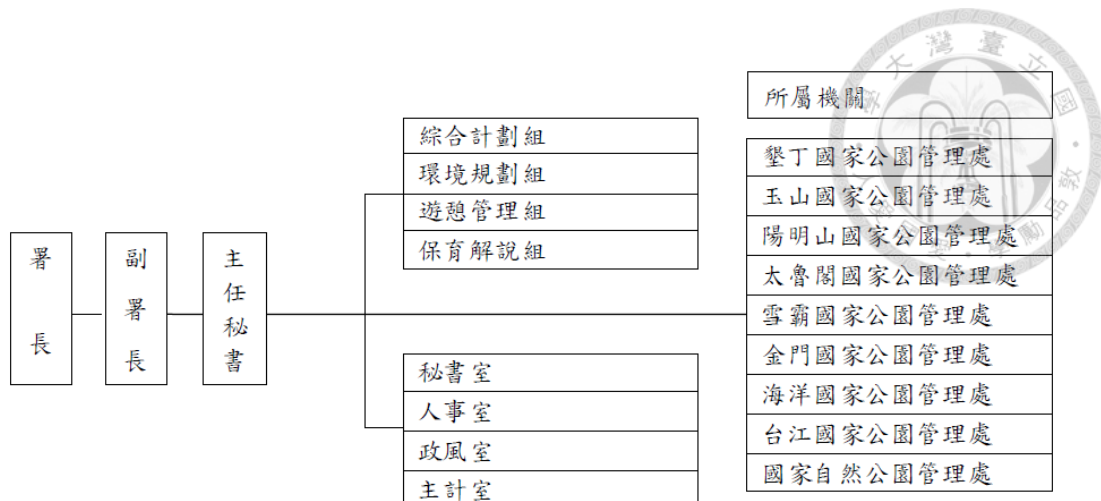


圖 6 內政部國家公園署組織圖（民國 113 年度-組改後）

資料來源：內政部國家公園署 113 年度單位預算書/總說明, P (0856) -3

此外於 2010 年啟動組織改造之初，國家公園及林務局業務均劃歸予預計由環境保護署升格之環境資源部，分設「環境資源部森林及保育署」及「環境資源部國家公園署」兩個三級機關¹⁰，但在立法院審議時，立法院對於環境資源部所職掌業務過於龐雜頗有爭議，數位立法委員甚至建議應將森林及保育署與國家公園署合併成為 1 個機關，因此並未獲立法院審議通過¹¹。

2018 年 5 月 3 日行政院再函請立法院審議環境資源部及內政部組織法時，國家公園業務回歸內政部主責¹²，立法院雖於同年決議交付委員會審查，惟截至 2020 年 1 月 31 日該屆立法委員卸任前並未排入議程審查，因此屬尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。

第 10 屆立法委員於 2020 年上任後，行政院於 2022 年 5 月 5 日函請立法院審議環境部組織法時，再將林務局業務回歸行政院農業委員會（農業部前身）主責¹³，

¹⁰ 行政院 100 年 1 月 20 日院授研綜字第 10022600694 號函。

¹¹ 2011.05.12 司法及法制、社會福利及衛生環境委員會第 2 次聯席會議，130、142

¹² 行政院 107 年 5 月 3 日院授人組字第 10700398504 號函。

¹³ 行政院 111 年 5 月 5 日院授人組字第 11120005956 號函。

人事行政總處新聞稿-針對 112 年 4 月 21 日媒體報導「蔡政府應立即叫停沒有正當性的組改」等，刻意扭曲，與事實不符，特予澄清

<https://www.dgpa.gov.tw/information?uid=427&pid=11371>, 最後查詢日期：2025.5.14

改組為林業及自然保育署，至此環境（資源）部由組改之初下設 9 個三級機關大幅瘦身為下設 5 個三級機關。



依據 2023 年間，立法院審議國家公園署與林業及自然保育署組織法的會議紀錄，立法院對於國家公園署留在內政部未移撥至資源部相當有意見，但對於林務局留在農業部內，改組為林業及自然保育署並無意見，只是仍有部分立法委員質疑分設林業及自然保育署與國家公園署，可能會造成業務疊床架屋，權責不明的狀況，因此建議將國家公園業務併入林業及自然保育署。而內政部及農業部對此表示，國家公園基於維護原始地形地貌或原有的人文環境，具有包含建管在內的土地管轄權，且如有犯罪或災害發生，可迅速整合同部會的保七總隊及空勤總隊等單位應變，另改組後林業及自然保育署已由利用森林資源轉型成為保育森林資源並納入自然保育業務，兩機關在 3 個國家公園境內雖有 96% 的土地重疊，但因為核心業務職掌不同，因此不會有執掌或權責不明的情況發生¹⁴，兩單位主要職掌簡要比較如表 2 所示。

¹⁴ 2023.03.27 立法院司法及法制、內政兩委員會第 1 次聯席會議及 2023.04.20 立法院司法及法制、內政兩委員會第 3 次聯席會議

表 2 內政部國家公園署及農業部的林業及自然保育署主要職掌簡要比較表

機關	公務預算	基金預算
國家公園署	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國家公園、國家自然公園、濕地與海岸管理政策制定與管理及範圍劃設。 2. 國家公園、國家自然公園、濕地與海岸管理之自然與人文資產調查及保存，並提供國內外生物科學（技）研究機構研究與交流。 3. 結合在地居民、原住民與國內民間團體參與之永續共榮發展。 4. 國家公園、國家自然公園、濕地與海岸管理遊憩管理、解說教育及全齡環境教育之推動。 	
林業及自然保育署	<ol style="list-style-type: none"> 1. 森林、動植物棲地、自然保留區等自然資源保育、政策規劃與督導、調查監測、產業輔導。 2. 生物多樣性維護、野生動物危害防治、野生動物輸出入與管理。 3. 森林遊樂區、林業文化園區、軌道設施、自然教育與生態旅遊之經營規劃、執行及督導。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 經營森林遊樂及森林鐵路之支出。 2. 造林貸款。 3. 辦理私人或團體造林之育苗、種植、撫育管理所需之獎勵與補助及有關支出。

資料來源：113 年度國家公園署及林業及自然保育署單位預算書-預算總說明/自行整理

在我國國家公園組織歷經制度轉型之際，如何設計具備保育核心精神且能兼容育樂與永續發展目標之治理架構，始終是政策決策與制度設計的核心課題，隨著組織改造過程中行政與立法部門多方協商，國家公園署的成立雖具制度變革象徵，但也牽動其定位、業務整合與內部運作之深層轉變，以下分別就組織定位爭議與變革前後落差兩部分來分析討論。

(一)組織改造過程中國家公園組織的定位

我國國家公園行政組織在不同的政治經濟環境影響下，發展脈絡主要可以分為內政部任務編組（內政部國家公園計畫委員會）、內政部營建署內部單位（國家公園組）及內政部所屬獨立機關（內政部國家公園署）等三個過程。

歷時十餘年的組織改造，曾出現將其納入環境資源部或與林務局合併等多元方案，最終定案為分屬內政部與農業部下的兩個平行機關。然此安排在實務上可能造成保育職掌重疊與組織定位模糊，亦反映政治妥協下的制度選擇尚未完全解決治理協調與權責整合等核心問題。

（二）國家公園署成立前後運作情形及落差

國家公園署成立前，業務由內政部營建署內的國家公園組負責，屬幕僚單位，組長職等與管理處處長相當，主要提供署長決策所需資料與分析。改制後，考量國家公園業務的獨立性與日增之治理需求，成立直屬內政部的國家公園署，並納入濕地保育與海岸管理等新職掌，成為中央三級機關，統籌全國國家公園與自然公園事務。此次改制不僅改變組織位階，也影響業務範圍、預算分配與人力配置，使行政作業流程、組織文化與外部互動模式出現調整壓力。然而，制度轉換過程受限於時間倉促與配套不足，導致人力與資源尚未完全對應新業務規模，產生預期落差與運作挑戰。

五、小結

本節綜合國內外文獻與歷史制度論觀點，探討我國國家公園組織變革之脈絡與挑戰，並分析其制度轉型的方向。透過美、英、日三國國家公園制度的比較，可發現不同治理模式各具特色。美國強調中央集權與資源整合，提升政策執行與財務穩定性；英國則重視公私協力與社區參與，制度彈性較高；日本則採中央與地方協力治理，兼顧專業治理與地方認同。我國制度歷來多仿自美國，但面對有限國土與多元行政權責交錯等條件下，如何在中央主導下兼顧地方參與與跨部門協調，成為制度改革的重點。



國家公園署雖於 2023 年完成組織位階的調整，但其是否構成實質制度轉型，仍需視治理工具與執行機制是否轉變而定。從歷史制度論來看，制度變遷具高度路徑依賴性，若僅進行結構層級的調整，未能伴隨價值重構與工具創新，則僅屬形式性變革。現階段我國國家公園治理仍以命令控制為主，制度設計延續內政部都市計畫系統邏輯，缺乏回應跨域挑戰與多元利益的技術與機制。再者，私有土地管理、公私協力與在地參與方面亦相對薄弱，地方社群與非政府行動者的角色尚未被制度性納入治理架構。

制度與政策變遷的比較亦顯示，組織調整屬於制度層級的變化，而政策目標與工具的轉型則多發生於政策層級。若國家公園署僅完成組織變革，卻無法在資源配置、政策執行與行動者參與上產生質變，則仍難以脫離「象徵性重構」階段，治理模式轉型下制度變遷與政策變遷的相互關係如表 3 所示。

表 3 治理模式轉型下制度變遷與政策變遷的相互關係

面向	治理模式	制度變遷	政策變遷
分析焦點	治理邏輯與治理架構	組織法制、權力運作與制度設計	政策目標、工具、執行方式與政策社群
主導動力	全球治理趨勢、國內治理需求	路徑依賴、正反饋、關鍵時刻	政策倡議聯盟、外部衝擊 (Zahariadis, 1995)
結構與內容	決定治理模式類型	提供治理模式轉型的制度基礎	促進治理工具與策略調整
實務	國家公園治理由官僚轉向韌性治理	國家公園署組織變革與法制制度改變	生態治理政策與社區參與政策調整

資料來源：自行整理

建議我國可從三方面作為未來努力方向：

- 1.強化外部支援與跨部會協調：針對專業技術性工作，如土地規劃、環境解說、安全維護等，可委由專業機構辦理，並透過跨部門協商平台整合資源，提升治理效能。
- 2.推動公私協力制度法制化：可參考英國做法，建立清晰可行的合作機制與責任



分擔架構，讓社區與在地居民依法參與保育與經營，強化制度正當性。

3. 促進中央與地方協作：可參考日本經驗，授權地方政府或社區參與部分執行職能，發展多層次治理模式，增強治理彈性。

我國國家公園制度變革若欲邁向實質性轉型，應從組織設計、資源支援與治理架構等方面同時調整，方能擺脫傳統官僚主義路徑，實現治理效能與社會參與兼顧的永續發展目標。

第二節 新制度主義 (New Institutionalism)

1980 年代為回應行為主義 (Behavioralism) 和傳統制度主義的局限性，於是新制度主義興起，它不僅關注正式的制度結構 (如法律、政府組織)，還將焦點擴展到制度如何與行為者互動、歷史背景如何影響當前的選擇及文化規範如何塑造政治的過程 (March & Olsen, 1983)；以下是對新制度主義的深入說明，包括其背景、三大主要分支、核心概念和應用。

1. 歷史制度論 (Historical Institutionalism)

歷史制度論強調制度安排與歷史進程對政治結果的深刻影響，認為制度一旦建立，即易產生「路徑依賴」，限制後續選擇並形成慣性 (Pierson, 2000)、(Mahoney, 2000)，除非出現重大外部衝擊，如政治革命或經濟危機，否則制度將沿原有路徑延續 (Thelen, 1999)，此理論強調制度應置於長時段脈絡中觀察，研究上多採案例研究與歷史比較法，藉以理解制度如何隨時間演化並影響現實政治發展。

2. 理性選擇制度論 (Rational Choice Institutionalism)

理性選擇制度論強調政治行為者在制度設定的規則與激勵結構中，基於理性原則追求自身利益最大化，制度則被視為引導行為的「遊戲規則」(Shepsle, 1989)，制度作為行為選擇的結構性約束，能透過博弈理論分析策略互動與均衡結果。另外 North (1990) 則從歷史制度演化觀點指出，制度會影響經濟與政治體系的長期表現，並具有非中性與路徑依賴特質。此理論核心概念包括「激勵結構」與「均衡」，



前者指制度透過獎懲機制引導行為選擇，後者則描述行為者在制度規則下會趨向穩定互動結果。在方法上，理性選擇制度論受經濟學影響，常運用博弈與形式模型來建構邏輯一致的分析框架，探究制度如何塑造行為策略與政治現象。

3. 社會學制度論 (Sociological Institutionalism)

社會學制度論強調制度不僅是法律與結構安排，更涵蓋文化、價值與社會習俗。行為者之所以遵循制度，並非單純理性計算，而是因為制度在長期社會化過程中被內化為「理所當然」的存在 (Jepperson, 1991)。其核心概念包括「規範性力量」與「同形化」：前者說明組織文化與專業規範如何形塑行為，後者則指出組織常透過模仿他人來獲取合法性。Cardona Mejía et al. (2020) 實證指出，教育機構常因應制度壓力，進行組織調整，以符合社會期待。此理論常以質性方法分析制度背後的文化與象徵意義。

表 4 新制度主義三大主要分支比較

分支	焦點	行為者假設	制度	代表學者
歷史制度論	路徑依賴	受歷史條件限制	歷史演變	Pierson (2000)、Mahoney (2000)、Thelen (1999)
理性選擇制度論	激勵與均衡	理性利益最大化	設計或協商	Shepsle (1989)、North (1990)
社會學制度論	規範性力量	遵循社會慣例	文化與模仿	Jepperson (1991)

資料來源：本研究自行整理。

新制度主義是公共行政、政治學和組織管理領域中的重要理論基礎，旨在解釋制度如何影響行為者的選擇和政策的結果。本節將從歷史制度論、組織變革和制度變革對組織目標的影響三個面向，討論其對國家公園組織變革的啟示。

一、歷史制度論

歷史制度主義認為，制度變革常受既有路徑影響，呈現出高度的穩定性與延續性。即便有外部壓力或內部需求介入，組織多半仍在原有制度框架內進行漸進式調

整，而非劇烈顛覆。這顯示過去的制度選擇會對後續改革產生深遠制約，使制度演化趨於保守與穩定。

從歷史制度主義與路徑依賴觀點觀之，我國國家公園制度自 1952 年立法至 2023 年成立國家公園署，呈現出高度穩定且延續性的制度軌跡。制度一旦確立，即受早期選擇影響，後續變革難以偏離原有路徑，往往僅能在既定架構內進行漸進式調整。即使外部環境出現壓力，制度演化多為回應性與適應性變化，仍受到歷史決策與組織慣性的制約。從政府架構調整到與民間社會互動方式的重塑，皆嵌入於長期的制度發展脈絡中。國家公園制度的演進，展現出在穩定與調適之間的動態平衡，反映制度如何在歷史路徑下持續推進，並維持其治理韌性與政策延續性。

從我國廉政組織的多次組織變革表明了制度變遷的持續性及路徑依賴特徵，反映出制度在面對新挑戰時的調整方式，仍然深受過去決策影響（鄭宛明、李柏諭，2019）。並透過制度變遷、組織變革及複式布網等三個研究面向，分析我國清廉印象指數（corruption perceptions index, CPI）（或譯為腐敗感知指數）及廉政民意調查報告，探討我國成立專責反貪腐機構後，是否有助於打造我國廉能政府的正向助益，並符合國際反貪腐之趨勢。

李易駿（2016）分析臺灣社區發展政策的變遷，是如何受到歷史背景和制度架構影響，強調即使面臨新的挑戰和需求，政策發展的路徑依賴性及政策變遷仍遵循既定的軌跡，並通過分析不同時期的關鍵節點，展示了這些時刻如何塑造未來政策的方向和特點。

呂炳寬 and 張毓真（2015）以歷史制度論從法理的角度，觀察我國特別權力關係之演變，探討我國特別權力關係在不同的歷史時期中所受到挑戰和重新定義。這個角度有助於理解在制度穩定與變遷之間的張力，以及如何在新的政治經濟背景下進行制度重構。

劉照金 et al.（2014）從歷史制度主義的角度探討了我國中央體育行政組織與政策角色在 1911 年至 2013 年間的變遷過程。顯示制度變遷的路徑依賴性和環境適應性，並在關鍵歷史節點上進行調整。其研究發現，我國中央體育行政組織的變



遷主要受到國家政策需求和政治經濟環境的影響，並反映出特定歷史時期的政治經濟條件和社會需求對於制度發展的影響。

研究顯示，我國在不同政策領域中的制度變遷歷程，深刻體現歷史制度主義的核心觀點，即制度發展受到既有路徑的引導與限制，變遷並非隨機，而是呈現延續性與適應性的動態過程，制度會在面對內外部壓力時，於原有框架內進行調整，展現其穩定性與回應能力，而制度變遷則發生於關鍵歷史節點，例如政治轉型、社會需求變化或外部衝擊等，這些時刻都將累積成為制度重構與轉型的重要契機。此外制度與社會環境之間存在著雙向互動關係，社會變遷促使制度改革，而制度調整亦將反過來影響社會與政治發展方向，因此制度演化是歷史累積與脈絡嵌入的產物，突顯制度在特定條件下的穩定性與轉型可能，並進一步強化制度選擇對長期治理成效的影響。

二、組織變革 (Organizational Change)

組織變革是指組織因應內外部壓力，對結構、策略或文化等進行系統性調整，可能為漸進式調整，也可能導致全面重組，在公共管理領域，變革常受技術創新、法規變更或治理需求驅動，目標在於透過新治理模式與數位工具，提升政府的效率、透明度與問責性。

組織變革通常同時由內外因素所驅動：

- 1.外部因素：包括市場變動、技術進步、社會文化變遷、政策變化等。這些因素往往迫使組織進行變革以保持競爭力和適應性。
- 2.內部因素：如組織內部流程的低效、員工士氣低落、領導層變動等。這些內部問題需要通過變革來解決，以提升組織的運營效率。

組織變革的理論內涵相當廣泛，大致可分為公私協力、變革管理、領導轉型、靈活性與韌性及等面向：

- 1.公私協力：Bovaird and Loeffler (2012) 的研究指出，隨著公共部門越來越強調

效率、透明度和公民參與，組織變革不僅僅是技術和制度層面的改革，更是文化和結構上的轉變，其研究展示了共同生產在公共服務中的巨大潛力，這種模式可以促進公共部門與公民之間的緊密合作，創造更多公共服務的價值，更直接的滿足社會需求。

2. 變革管理：Van der Voet（2014）指出運用策略、工具和技術來管理組織變革中關於人的層面，包含了在充滿不確定性的因素下，領導階層如何引導組織在變革中前進，其中變革管理需要清晰的溝通、利益相關者的參與，以及實施變革的結構化方法才有可能成功。

3. 領導轉型：根據 Mergel et al.（2019）的研究，數位轉型對於公共部門來說，不僅是技術的引入與應用，更涉及整體組織的變革過程，數位技術的應用推動了組織結構、行政流程、文化和員工技能的深層變革，為實現數位化目標，需重新設計其運營流程、調整組織結構、培養數位技能，並塑造支持創新的文化，數位轉型成功的關鍵在於清晰的目標、領導層的承諾、文化變革與員工的積極參與，因此數位轉型不僅是技術升級，更是一場全面的組織變革。

4. 靈活性與韌性：Ansell et al.（2021）從 COVID-19 疫情對公共行政與領導力帶來了深遠的影響，成為公共部門組織變革的重要推動力，探討疫情暴露了傳統公共管理模式的局限性，應發展跨部門或機構的協作式治理、更具靈活性的創新和決策速度及領導者在危機期間保持穩定的韌性領導力的治理模式，以應對當前和未來的不確定挑戰。

我國國家公園管理機關的組織變革，旨在解決國家公園組屬營建署內部單位所產生的職權劃分不清和運作限制問題，以提高政策協調性、靈活應變能力及行政效率，能夠更好地達成國家公園法所揭示的保育、育樂與研究目標，因此變革的核心包括：

1. 組織獨立：從原本的二線幕僚單位轉型為一線獨立單位，增強了自主決策權。
2. 職能拓展：除了管理國家公園、國家自然公園外，另外納入濕地保育與海岸管



理業務，強化了自然保護範圍。

此次變革提升了國家公園業務的獨立性與決策能力，還增加了組織的管理層次，使得國家公園署成為負責推動國家公園、國家自然公園、濕地保育與海岸管理業務的三級機關，為國家公園署提供了更大的資源和權力，促使其在保護自然資源和推動環境教育方面發揮更積極的作用。

三、制度變革對組織目標的影響


組織變革多由市場需求、技術發展、政策更新或領導更替等內外部變化所驅動，特別是公部門，為因應新挑戰並提升行政效能，常透過調整組織結構與重新界定目標來實現變革。此過程中，組織定位與目標的重塑尤為關鍵，前者關乎其在政策體系中的角色與對外互動模式，後者則關係到組織實踐法定職責的方向與策略優先序。

Daft (2007) 在組織理論與設計 (Organizational theory and design) 一書中指出，組織變革是多層次的過程，涵蓋技術、產品、行政與資源等面向，每一層次相互作用，內化為提升效率與競爭力的關鍵動力，進而促進組織的持續發展。

組織變革是回應內外部變遷的重要策略，影響其定位與績效表現。以美國 1921 年成立的美國預算局 (Bureau of the Budget, BOB) 經由組織變革轉型為現代的管與預算辦公室 (Office of Management and Budget, OMB) 為例，這一過程演繹了組織透過調整來因應新政策需求，並強化其政策執行的彈性與效能。

OMB 自 1970 年成立以來，一直是政府行政與預算管理的核心機構，從其前身 BOB 到目前的 OMB，為了應對美國聯邦政府日益複雜的政策需求，該機構的角色和職責不斷演變。然而隨著總統想透過預算來達到行政管理的需求增加，OMB 在組織核心目標的實踐中面臨重重挑戰，因此在平衡預算控制和行政管理方面出現了長期困境。

在 1921 年以前，美國在財政上產生總統無法協調各項政策間的預算、收支權



限分散及行政部門迫使國會為超預算支出買單等問題，為了解決這些問題，國會在 1921 年通過了預算與會計法 (Budget and Accounting Act of 1921)，並成立了隸屬於財政部的 BOB，最初的目的是集中管理國家收支和解決聯邦政府預算赤字逐年增加的問題，在其最初的五十年中，BOB 主要通過自下而上的預算制定過程，實現對可自由支配支出的控制，並且在承平時期的平衡聯邦預算、大蕭條時期緊縮支出控制和二戰時期戰爭資金籌措等重大事件中扮演了至關重要的角色。

但隨著時間的推移，聯邦政府在經濟與社會中扮演的角色逐漸擴大，BOB 的任務也變得更加複雜，因此在 1970 年，尼克森總統決定將 BOB 轉型為 OMB，這一轉型反映了當時政府需求的改變，OMB 不僅繼承了 BOB 的預算管理職能，還增加了對行政部門更廣泛的管理監督責任，這次變革的驅動力主要來自兩方面：

1. 外部環境的變化：隨著國家發展聯邦政府角色日益擴大，BOB 原有的預算控制職能已無法滿足政府的管理和執行方面的需求。
2. 總統需求的增長：總統需要一個更強大的機構來協助執行其政策優先事項，特別是控制聯邦行政部門對於政策的反應速度，及確保各部門的行動與總統的政策一致。

然而，OMB 的變革並非一帆風順，變革的過程中仍然面臨許多挑戰，特別是預算管理與行政監管之間的結構性平衡，且隨著時間推移，OMB 的管理職能被預算職能所掩蓋，導致其難以有效履行政策協調和行政監管的責任。例如 1970 年代以後，隨著政府支出越來越多地集中在強制性支出（如社會保障和醫療保險），大幅減少了 OMB 在可自由支配支出上的控制力 (Benda & Levine, 1986)，此外還面臨到不斷增強的高度政治化的環境，讓該機構面臨在實現政策目標及維持財政管理職能中，如何保持政策中立的挑戰，而這也使得 OMB 在確保政策執行與資源分配之間陷入兩難 (Pfiffner, 2020)。

組織目標在 OMB 的變革過程中發生了顯著的演變。在 BOB 時期，組織的核心目標是通過控制預算支出，確保聯邦政府的支出在財政可承受範圍內。而轉型為 OMB 後，其目標不再僅僅是控制支出，更重要的是協助總統實現其政策優先事項，

特別是在處理預算赤字和國家債務問題時發揮了更大的作用，具體來說，OMB 在以下方面的目標進行了調整 (Pfiffner, 2020)：

1. 從預算控制到政策執行：變革後，OMB 不僅僅是執行預算審查，還負責監督和推動聯邦政策的有效實施，確保各部門的政策與總統的整體方向一致。
2. 加強赤字管理：隨著美國國家債務的不斷增長，OMB 的核心目標之一是協助總統及國會管理預算赤字，並提出可行的財政策略，以建構長期的財政政策。

當組織架構已無法有效應對新形勢下的管理需求，進一步的重組是必要且急迫的 (Benda & Levine, 1986)，透過組織變革，OMB 在實現其政策目標方面展現了顯著的靈活性和適應性來應對新形勢下的管理需求。例如，在雷根總統任內成功地推動了的供應側經濟政策，雖然此舉導致預算赤字增加，但透過減稅和削減社會福利支出，帶動了短期經濟增長 (Pfiffner, 2020)，此外，在後來的金融風暴與新冠疫情等重大危機中，OMB 迅速調整政策和預算，展示了其在應對經濟衝擊方面的關鍵作用。

美國管理與預算辦公室 (OMB) 的變革顯示，組織若能因應外部壓力與內部需求，靈活調整定位與目標，不僅能提升行政效能，更能轉型為政策推動的核心機構，展現組織因應變革的關鍵能力與啟示。

第三節 制度變遷與政策變遷的比較分析

一、制度變遷 (Institutional Change)：歷史軌跡下的體制調整

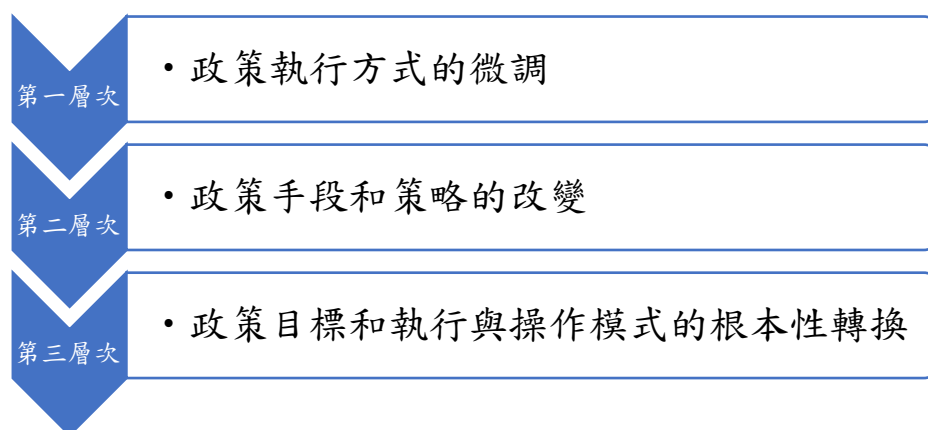
制度變遷是指制度性架構、法律規範或治理模式在面對內外部挑戰時所進行的根本性調整，通常涉及組織架構、資源配置與法律層面的重大改變，歷時較長且

影響深遠 (Hall & Taylor, 1996)，這類變遷往往受限於既有制度的路徑依賴，因制度一旦建立便產生自我強化效果，使變革難以偏離原有軌道。僅當外部環境劇烈變動或現行制度無法有效回應治理需求時，才可能出現制度重構的契機 (Mahoney, 2000)，其中關鍵轉折點則標誌著歷史進程中制度可選路徑的分歧時刻，當決策者藉由特定事件重新評估既有制度、推動重大調整，便可能開啟制度演化的新階段。以我國為例，為因應全球環境治理趨勢與行政效率強化，行政院推動組織改造，促成國家公園署的設立，即為一個結構性制度變遷的實例。

二、政策變遷 (Policy Change)：操作層面的調整與創新

政策變遷是指在不更動基本制度架構下，對政策目標、工具或執行方式進行調整的過程，具備調整彈性與回應性 (Hall, 1993)。相較於制度變遷的結構性改變，常見於短期內因應治理需求的操作層面改變，與制度變遷的結構性改革相比，屬較為漸進與靈活的政策調適。

Hall (1993) 提出「政策變遷的三層次模型 (Three Orders of Change)」如圖 7，作為分析政策變遷過程的框架：



資料來源：Hall, 1993、自行整理

圖 7 政策變遷的三層次模型

具體來說，在組織架構改變後，若仍持續沿用過去的政策目標和執行與操作模式，則此變遷可能只是「第一或第二層次變遷」，但若是出現政策目標和執行與操



作模式的根本轉向，則可以認定此變遷情形已達到「第三層次變遷」。

三、制度變遷與政策變遷關連性及比較

制度變遷與政策變遷之間具有密切的互動關係，前者提供結構支持，後者則可能引發對制度的修正需求 (Steinmo et al., 1992)。DiMaggio and Powell (2002) 指出，當組織因外部壓力而進行變革時，可能出現僅形式模仿、而無實質改變的「象徵性變遷」。因此，若政策操作並未同步調整，制度變遷即難以深化。本研究藉由分析國家公園署成立前後之行政流程與管理模式差異，檢視此次變革是否為真正的關鍵轉折點，或僅延續既有路徑依賴，制度變遷與政策變遷比較如表 5 所示。

表 5 制度變遷與政策變遷比較

面向	制度變遷 (結構變動)	政策變遷 (實際運作)
定義	社會、政治、經濟體系中的制度性結構、法令規章或權力關係與治理模式發生根本性改變	對政策目標、政策工具和執行方式進行調整
影響層次	組織架構層面	政策執行與操作層面
變遷速度	慢，漸進式往往歷經多年	快，政策調整上能迅速應對需求
穩定性	高，確立後不易改變	低，隨政權更迭或當下需求變化
影響對象	高層決策者、行政機關、立法部門	承辦人員、地方政府、在地居民
適應性	受限於既有路徑依賴 (難以短期改變)	高，可彈性靈活調整
變遷模式	由關鍵轉折點觸發	由政策學習與需求推動
影響結果	深遠且難以逆轉	為政策執行方式和資源配置調整

資料來源：Hall, 1993、Mahoney, 2000/自行整理

四、小結

制度變遷與政策變遷雖在影響層次與變遷速度上不同，但兩者對組織結構與政策執行具高度連動性 (Steinmo et al., 1992)。本研究以國家公園署的成立為例，探討其是否構成治理體系的關鍵轉折，或僅是制度延續。結合 DiMaggio and Powell

(2002) 所述「象徵性變遷」概念，分析組織形式調整與實質政策轉變之落差，並藉由 (Hall, 1993) 第三層次變遷架構，檢視本次變革是否已觸及治理價值與政策邏輯的根本轉化。



第四節 國家公園的相關國內外研究

國家公園設置的目標在於透過有效的經營管理與保育措施，以維護國家公園特殊的自然環境與生物多樣性，近年隨著全球氣候變化對環境的影響日益顯著，環境永續性在國家公園管理層面的重要性不斷提升。本研究以國家公園治(管)理、國家公園環境永續性、國家公園組織、National Park Management、Environmental Sustainability in National Parks 等關鍵詞，至臺灣博碩士論文知識加值系統、華藝線上圖書館、臺灣期刊論文索引系統及 Web of Science 等資料庫檢索相關文獻。

臺灣博碩士論文知識加值系統的國內論文部分僅有顏宏儒 (2022) 以國家公園署之定位及其組織目標，探討國家公園法之修正問題，惟其研究並未涵蓋 2023 年 9 月國家公園署成立之後。

Web of Science 及華藝線上圖書館以社會科學學科分類檢索查詢，其中宋秉明 (1992) How to Improve and Strengthen Administration of Taiwan's National Parks，從法律與政策、組織及人事等三方面探討我國國家公園之經營管理體制，並探討所面臨的問題和存在的缺點。陳錦雲 et al. (2008) 國家公園功能與組織檢討芻議—兼論我國自然資源保育組織，雖然以保育觀點討論國家公園組織，惟其研究面向仍以土地利用與管理為主，與本研究以組織結構觀點討論能否達成保育核心目標不同。其餘過往文獻關於國家公園組織治(管)理及組織或環境永續性之討論，則多集中於在地居民、土地利用與管理、利害關係人¹⁵、環境教育、法治與實踐及生態遊憩服務等面向。

然而，若以國家公園組織變革為關鍵字檢索查詢，相關實證研究更付之闕如。

¹⁵ 利害關係人包括組織內部人員、志工及周邊從業人員等。

因此，本研究以強調引入市場機制的新公共管理和分析制度在歷史過程中的演變如何影響當前組織變革的歷史制度主義作為主要的理論基礎。採用文獻回顧及深度訪談等研究方法，探討國家公園署成立前後，發動組織變革的驅動因素及背景及變革過程中所面臨的挑戰與阻力，最重要的是國家公園署成立後，為達成其核心目標所要解決的權責劃分、資源分配及業務的管理調整等問題。

第五節 理論架構

本研究以歷史制度論為理論基礎，建構「歷史制度論組織變革理論架構」（見圖 8），分析國家公園體系的組織變革，此架構以「路徑依賴」與「關鍵轉折點」為核心概念，指出制度選擇常受既有制度安排與慣例限制，特別是在營建署主導下形成的長期組織文化與行政運作模式，對此次變革具有高度制約力。在此制度背景下，多元行為者（中央政府、立法院、地方政府與民間團體等）透過政治協與制度折衝，共同形塑變革路徑與可能性。本研究聚焦於國家公園署成立後，組織架構、業務運作、人事編制與預算配置等面向的轉變，進而檢視是否促成治理模式與資源分配的實質調整。整體而言，本研究理論架構即是藉由行為者互動與制度脈絡的交織，說明組織變革如何在歷史條件與制度制約中逐步成形。

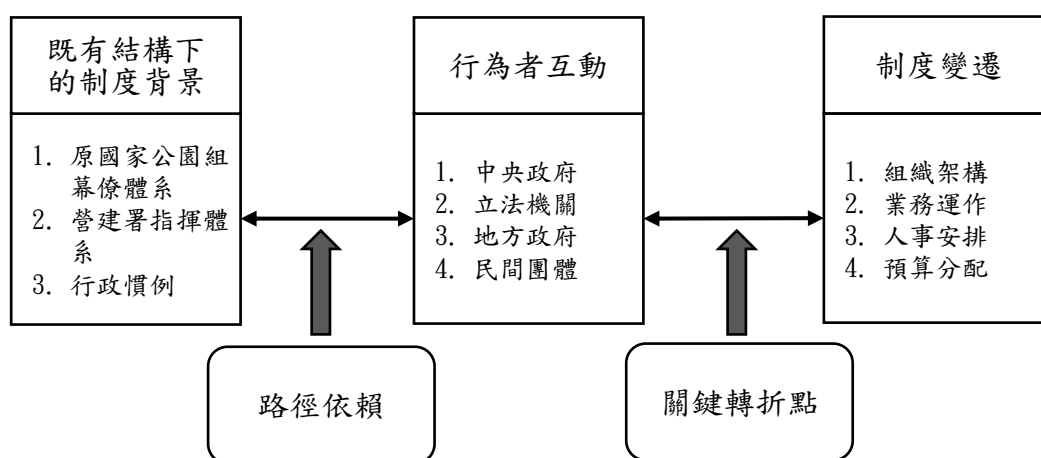


圖 8 歷史制度論組織變革理論架構

資料來源：自行整理

第三章 研究途徑及方法



為回應研究問題，本章於前一章的歷史制度論組織變革理論架構基礎下，接續提出國家公園組織變革三層次分析架構與研究流程。本研究運用宏觀、中觀與微觀三個分析層次，探討組織結構制度調整、內部治理與作業流程變化，並分析內部人員的認同與文化變遷等不同面向，藉此回應國家公園署保育、解說教育、遊憩及研究等多元使命；研究理論框架採用歷史制度論，強調組織變革的路徑依賴與關鍵轉折點，透過探討制度、演變歷史與組織行動者之間的互動，分析組織如何在歷史脈絡中逐步變遷與形塑。

研究設計採用文獻分析與半結構式深度訪談兩種方法為核心，首先透過文獻分析奠定理論基礎；其次以深度訪談蒐集參與組織變革內部人員的經驗、態度與未來期望，梳理組織內部對變革的回應與認知；研究過程包含研究主題設定、理論與文獻檢閱、質性訪談分析及統合分析，最終提出結論與建議；此外本研究亦透過比較美、英、日三國國家公園經驗，探討不同環境下國家公園價值與組織目標之間的關聯性，並為我國國家公園署的未來組織發展提供建議。

第一節 研究途徑

一、組織變革三層次

本研究以歷史制度主義為核心視角，聚焦於國家公園組織自 2011 年納入組織改造至 2023 年變革後之組織變革歷程。研究主軸以分析此次組織變革是否實質達成強化治理能力的目標，亦即是否突破過往高度路徑依賴所造成的制度侷限，進而落實保育、育樂與研究三大政策目標。就宏觀層次而言，本研究檢視其組織位階提升是否伴隨功能定位與法律授權的強化；中觀層次則聚焦於作業流程與管理機制之調整是否提升行政效能與資源配置效率；微觀層次則探討人員角色認知與內部文化是否產生轉變，並分析新制度對於政策目標的支持程度與執行能力（黃東益、

黃宗賢, 2023)。另輔以美、英、日三國國家公園體系作為對照，從跨國制度經驗中理解不同治理邏輯與行動模式。藉由歷史制度論對「制度慣性」與「關鍵轉折點」的視角，檢視國家公園署變革是否為形式重構或實質轉型，並進一步評估其未來邁向深層制度演化的潛能與挑戰。

表 6 國家公園組織變革三層次分析架構

層次	分析單位	分析要素
宏觀	組織制度及結構的調整與影響	與組織架構有關之法令規章（例如：組織法）
中觀	制度與政策的變革影響	組織內部治理及作業流程等
微觀	員工認同與組織文化變遷	組織內人員對組織變革認可、態度及內化程度

資料來源：本研究改寫自黃東益&黃宗賢, 2023¹⁶

二、新制度主義

制度是由行為者塑造，而成熟的制度又塑造了行為者的行為，新制度主義興起於 1980 年代，以總體層次為理論推論起點的宏觀理論（macro theory）與以個體層次為理論推論起點的微觀理論（micro theory）兩種理論的對立，是介於宏觀總體與微觀個體之間的「中間路線」，新制度論也成為了總體與個體間的中介變項，成為總體經濟、社會、文化結構與個體行為間，互相影響的制度載具（institutional carrier），如此才能具體化總體與個體間的推論過程（蘇子喬、王業立, 2010）如

¹⁶ 整理改寫自黃東益、黃宗賢，2023，〈當政府開放，「後臺」準備好了嗎？開放政府革新下的組織變革策略〉，《行政暨政策學報》，(77)，1-32。

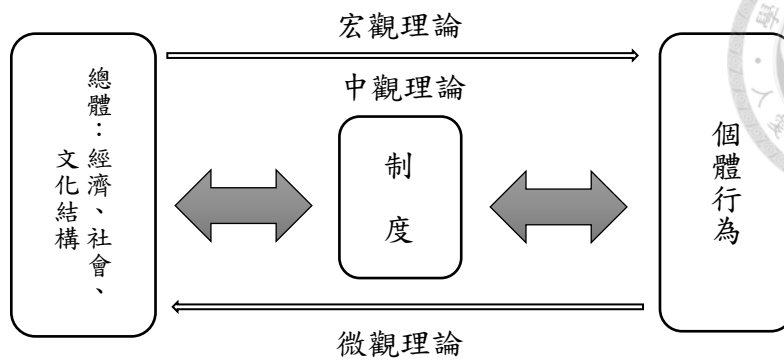


圖 9，而其整體結構是由制度（包括正式和非正式的規則）、組織及歷史所組成的。

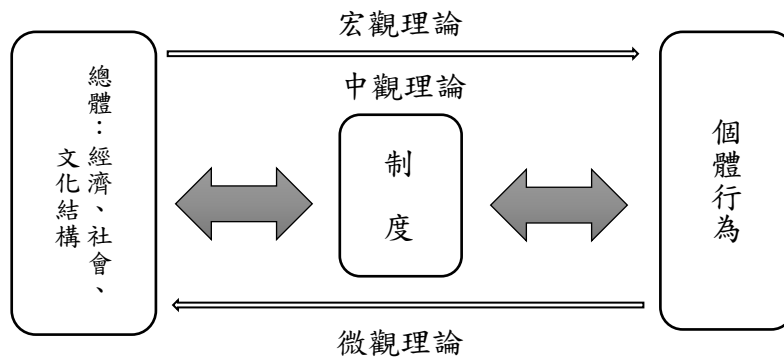


圖 9 宏觀理論、中觀理論與微觀理論

資料來源：蘇子喬 & 王業立, 2010

新制度主義認為制度不僅制約個體行為，更形塑其行動能力與選擇框架。制度與組織結構雖具規範性與穩定性，但也賦予行動者在特定情境下做出理性選擇的可能性。此觀點強調「制度鑲嵌性」的重要性，指出個體行動不是獨立發生，而是深植於制度與歷史脈絡之中，受到制度約束的同時，也從中獲得行動資源與合法性，亦即制度既是限制也是賦權機制，行動者的能動性並非與制度對立，而是在制度互動中逐步培養與展現的。此雙向互動關係彰顯了行動者與制度環境之間的依存性，也說明制度如何透過正式與非正式規則引導行為模式的穩定與變遷，相較於傳統制度論，新制度主義對制度涵蓋範圍更為寬廣，涵蓋組織常規、社會期望與歷史脈絡等，展現出對制度動態性與行動者角色的高度關注（李英明, 2005）。



三、研究方法論

研究方法論為公共政策研究提供了理論指引與實務操作的架構，主要涵蓋研究途徑、研究架構與研究方法三個面向。研究途徑決定研究者如何進入問題、觀察與分析現象，是理解政治與制度運作的起點；研究架構則提供整體性的思考與分析工具，協助釐清研究焦點與邏輯脈絡；研究方法則是蒐集與分析資料的具體技術，常見如比較研究、文獻分析、抽樣調查等。研究途徑與方法雖緊密相關，仍需依據研究問題的特性做出適配選擇，必要時可交互運用多重途徑與方法，以提升研究的深度與廣度，正確的研究設計有助於提升研究品質，並促進對公共政策現象的整體理解與判斷。

本研究旨在探討我國國家公園的組織目標與其在當前組織結構中的定位。《國家公園法》明定保育自然景觀、野生動植物與歷史遺跡為首要任務，並在不影響保育前提下，提供國民遊憩與科研等功能，對於開發行為亦設有嚴格限制。相較於美、英、日等國已建立完善的國家公園制度，我國在經歷組織變革後，仍處於初期建構階段，面臨組織定位與治理模式的挑戰。因此，本研究從歷史制度主義觀點出發，檢視國家公園制度的演變脈絡，並剖析制度變革與行為者間的互動，藉以理解我國國家公園體系的發展困境與調整方向。

本研究流程以研究者任職於營建署時期觀察國家公園行政、人力及預算運作情形，確立研究主題與範圍；其次檢閱國內外相關理論與文獻，並蒐集分析政府會議資料與當時相關的媒體報導；接著透過對數位曾實際參與國家公園組織改造參與者的半結構式訪談，取得質性資料並加以分析，最後統整、歸納提出本研究的發現與結論。

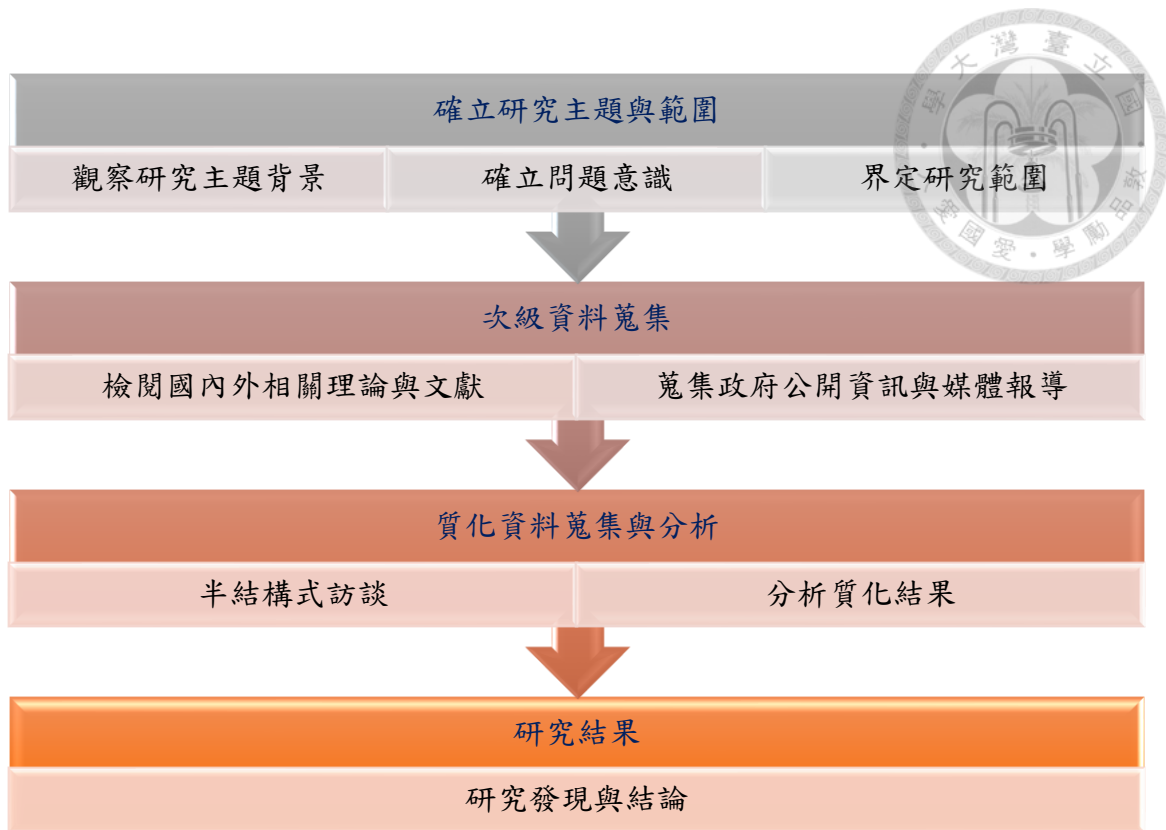


圖 10 研究流程圖

資料來源：自行整理

第二節 研究方法

本研究根據三項研究問題，採質性方法進行制度變遷、行為者互動與政策效能分析，結合文獻、次級資料與訪談，探討國家公園署設立前後的組織變遷、行動者協商歷程及改革後治理效能，回應理論與實務關懷。

一、文獻分析法

文獻分析法 (Document Analysis) 是依據研究目的或是課題，豐富且廣博的蒐集大量文獻資料並且進行分析與驗證，在整體的宏觀角度下，正確的掌握所要研究問題的一種方法，除了可以有效解決研究環境及一手資源之不足，甚至在文獻分析之過程形成研究者自身初步之立論以及發現先前研究需更加精進之部分(葉至誠、葉立誠, 2011)，也可以分析事件淵源、原因、背景、影響及其意義等。



整體而言，本研究所著重之文獻來源包括：

1. 國內外涉及組織變革之既有學術研究成果、書籍、期刊論文及報章資訊等。
2. 國內外實務組織變革議題等本研究個案相關之政策研究及實務法制規定等之書面與電子資料。
3. 涉及組織變革之網路資訊與其他出版及未出版之相關資料。主要的分析文獻則包括：相關研究報告、國內外文獻、專書、期刊論文、學位論文等，以期蒐集各界意見，以做為本研究之參考。

二、次級資料分析法

次級資料分析法係指研究者不直接蒐集原始資料，而運用他人已整理完成的公開資料，如政府統計、政策文件、研究報告、歷史檔案與新聞等，進行系統性分析。研究者需先明確研究問題，再針對議題蒐集、篩選並解讀相關資料。此方法具有成本低、效率高的優勢，尤適用於歷史制度論研究，可追溯制度演變與政策變遷的脈絡，並分析制度安排對組織變革的影響，提供豐富的歷史與政策分析素材。

在本研究中，次級資料分析法的主要功能為：

1. 分析組織變革歷程與背景：

透過立法院會議紀錄、政策文件、統計報告與相關研究等次級資料，系統分析我國國家公園組織從營建署國家公園組轉型為國家公園署的歷程，並探討政治、經濟、文化與制度因素對組織變革的影響。

2. 建構比較分析基礎：

蒐集美國、英國、日本等國家公園制度之相關政策文件、法規、研究文獻等資料，藉由國際比較的角度，分析不同國家在組織架構與管理制度上的差異與特色，作為我國國家公園署組織改革之借鏡。

3. 驗證歷史制度主義理論觀點：

次級資料的歷史紀錄與政策變遷資料有助於驗證歷史制度主義所強調的「路



徑依賴」與「關鍵轉折點」之理論，分析組織變革是否真實影響了政策執行方式與資源分配，或僅為象徵性改變。

4. 補足其他研究方法之不足：

次級資料分析可以作為深度訪談的補充，提供客觀的政策背景與制度脈絡，協助驗證或解釋從訪談中獲得的主觀經驗與觀點。

三、深度訪談法

本研究採用「半結構式訪談」(Semi-structured Interview) 作為質性研究主要資料蒐集方法。深度訪談強調透過面對面的語言互動，了解受訪者的主觀經驗與認知建構 (Mishler, 1991)，使研究者得以掌握制度變革過程中未能從官方文件或公開資料中呈現的行動脈絡與價值觀念。

訪談大綱之設計係以行政院組織改造與國家公園署成立之相關文獻與政策資料為基礎，並結合前述歷史制度論理論架構所強調的「制度背景—行為者互動—制度選擇—變革結果」邏輯，逐步發展出與國家公園組織變革議題高度關聯之訪談問題。訪談內容聚焦於：受訪者對組織調整與轉型的適應經驗、對新職掌的看法、對制度變遷的詮釋與參與角色，以及對未來組織發展的期待。

鑒於研究資源與實務可行性考量，本研究深度訪談對象主要聚焦於國家公園署本部、陽明山國家公園及金門國家公園等單位。陽明山與金門國家公園分別代表臺灣本島的都市型國家公園與離島特殊背景之區域，兼具組織規模與制度條件的代表性。雖未能全面涵蓋其他如墾丁、玉山、太魯閣、雪霸、海洋、台江及國家自然公園等機關，惟本研究旨在透過多層級與跨部門之訪談樣本，深入剖析組織變革的制度脈絡與行為者互動關係，並非進行全面性的比較分析，故採「目的性取樣 (purposive sampling)」為合理範疇。

此外，本研究亦遵循理論飽和原則 (theoretical saturation principle) (Glaser & Strauss, 2017)，於資料收集與初步分析過程中，持續觀察是否有新增資料補充研究

概念與理論分類的必要性。當受訪者所提供之資料在關鍵主題上已出現重複與趨同，研究者即判定理論飽和已達，進而結束資料蒐集程序，確保研究效率與資料深度兼具，本研究訪談人員名單如表 7 所示。



表 7 本研究訪談人員名單

序號	單位	時間	代號
1	國家公園署業務單位一級主管 A	2025/01/17	N01
2	國家公園署業務單位一級主管 B	2025/01/23	N02
3	國家公園署業務單位二級主管 A	2025/01/08	N03
4	國家公園署業務單位二級主管 B	2025/01/08	N04
5	國家公園署幕僚單位主管	2025/01/23	N05
6	陽明山國家公園管理處處級主管 A	2024/12/23	N06
7	陽明山國家公園管理處處級主管 B	2024/12/23	N07
8	陽明山國家公園管理處一級主管	2024/12/23	N08
9	陽明山國家公園管理處幕僚主管 A	2024/12/23	N09
10	陽明山國家公園管理處幕僚主管 B	2024/12/23	N10
11	金門國家公園管理處處級主管	2024/12/06	N11

資料來源：自行整理

第四章 我國國家公園的起源及變革

19 世紀早期，美國知名的印地安畫家與自然作家卡特林（George Catlin），在他的《北美印地安人》又名為《在八年的旅遊中為北美的印地安人之習慣、風俗及狀況所書寫的書信及筆記(1832-1839)》一書中，為呼籲美國政府保護在西進運動中，飽受文明蹂躪的印地安人、野生動物及自然環境，而寫下了人類首度出現設立國家公園的構思（盧莉茹，2005）：

這是個令人感到炫麗的想法……當大家想像在將來的歲月中，印第安人的原始野性及原始之美皆可被保存在任何一個壯麗的公園中時……對美國來說，這種可供未來世世代代之文明的美國公民及世人所觀賞的公園是一個多麼美麗而令人感到刺激、興奮的樣本！一個同時包含印第安人與荒野群獸的國家公園！它們的野性與美麗鮮活一直被保存著！

第一節 政府組織改造的必要性

1949 年政府為因應實施戒嚴，行政院從 15 部、3 會、1 局，共 19 個機關，大幅精簡為 8 部、2 會、1 處，共 11 個機關，直至 1987 年解除戒嚴為止，行政院組織法長期維持穩定，期間僅於 1952 年增設主計處與新聞局與 1980 年修正法務部名稱，進行兩次法規上的小幅修正，並未觸及行政院組織法全面性的修訂，但威權時期領導者意志高於法治，意識形態影響了政府機關體制之設置，1987 年解嚴時，在未修正組織法下，行政院機關數目已擴增至 27 個，政府遂啟動行政革新及組織調整的瘦身行動，並於 1988 年首度將行政院組織法修正草案函請立法院審議，但截至 2010 年行政院組織改造法案三讀通過時，行政院機關數目甚至已擴增至 37 個。

從歷史制度論的觀點出發，政府組織改造不僅是行政效能提升的技術性變革，更是具有路徑依賴特質的重要制度變革，過去因為當時的政治經濟環境所做的大



大小小決策所形成的歷史脈絡，型塑了當今的政府組織，因此任何一次的組織調整，皆須考量過去的制度安排與歷史脈絡。

1949 年我國政府因應戒嚴需求進行的大規模組織精簡，在短期內有效的提升了行政效率，但卻導致長期性的制度僵化，伴隨而來的是強烈的路徑依賴現象，讓後續的組織改革更為困難；1987 年解嚴後，由於政治民主化與社會多元化的壓力，行政組織開始進行制度與結構的調整；然而，制度變遷的「路徑依賴」使得此一調整耗費數十年，並面臨諸多來自於內部體系與外部環境的阻力，再 2010 年行政院組織改造法案通過前，行政院機關數量膨脹至 37 個，凸顯了歷史制度的阻力與組織變革之必要。

依據歷史制度論的觀點，制度變革常因為「關鍵轉折點」而有所調整，而疫情後全球性的經濟變化、日新月異的科技進步及氣候的加速變遷等外部環境的劇烈變動，提供了這樣的轉折點。

OECD (2001) 透過未來政府 (Government of the Future) 政策建議報告，提出三個公共管理必須改革的理由：

1. 政府必須跟上社會發展，並隨著知識科技快速發展。
2. 政府必須重建人民對政府的信任。
3. 政府在新的趨勢壓力下必須改變既有的角色。

以上這些觀點進一步強調了政府制度變革的必要性，因此，政府組織改造從歷史制度論觀點來看，必要性具體體現在以下幾點：

1. 克服歷史制度的路徑依賴：路徑依賴理論強調制度一旦建立，其運作方式往往形成固化的模式，造成長期低效率及無法即時回應社會需求的問題。因此，政府必須透過積極的制度創新與組織變革來打破既有的慣性模式，以建立新的制度路徑，提供更高的行政彈性與效能。
2. 回應重大歷史事件與環境變遷：重大歷史事件如解嚴、民主化，以及國際環境如全球化、科技快速發展、氣候變遷，都會成為制度變革的催化劑。透過及時的組織調整，政府可以更有效率地適應環境變動，避免制度僵化所導致的失靈，



並強化其治理能力以因應未來各種挑戰。

3. 提升制度韌性與治理效能：制度韌性是指政府在面對內外部挑戰與危機時，仍能保持運作效能的能力。透過組織改造，政府能建立更具彈性的決策流程與執行機制，使政策的制定與落實更加敏捷且有效。此外，提升制度韌性也能增強政府在緊急事件中的快速反應能力，有效提升治理效能及公共信任度。
4. 實現制度目標之永續發展：永續發展已是全球共同面對的重要課題，制度的組織改造有助於政府更有效地整合各部門資源，形成跨領域合作機制，因應氣候變遷、生態保育等議題。透過制度性的調整與強化，政府能以更有效率且有系統的方式達成長期永續治理的目標。

政府組織改造不僅是行政調整，更是對歷史脈絡與制度環境變遷的回應。面對科技發展、國際局勢變遷與社會變化，政府須檢視職能與施政優先順序，調整所屬機關的功能與組織架構，以因應國內外環境與發展趨勢，唯有透過適時檢討與制度更新，方能強化行政效能，持續提升國家整體競爭力與施政回應能力。

第二節 國家公園定義及起源

1. 國家公園的定義

國家公園作為一種由政府劃定並管理的保護區域，在現代社會中扮演著維護自然生態系統和文化遺產完整性的關鍵角色。成立國家公園目地不僅在於保護珍稀的動植物物種、獨特的地質地貌及文化資產的保存，同時也向公眾開放，提供遊憩、教育和科學研究的機會¹⁷。國家公園的概念和定義隨著時間演變，使其成為特定歷史背景和社會需求的產物。卡特林在目睹美國西進運動對原住民文化和野牛群的威脅後首先提出了國家公園的構想，這與當時美國的西進運動以及對保護荒野和民族自豪感的追求密切相關，而且具有深刻的歷史和文化烙印(盧莉茹, 2005)。

¹⁷ 行政院/國情簡介/國家公園簡介

<https://www.ey.gov.tw/state/4447F4A951A1EC45/dc08391a-c57c-4cf7-af9a-cc0d9e4ebblc>

最後查詢日期：2025.5.14



2. 歷史制度論的核心概念與分析框架

制度的持續性與自我強化通常源自早期的決策或事件，這些決策一旦形成特定的制度路徑，便會受到沉沒成本、學習效應及協調困難等因素的限制，因而轉向其他制度路徑的成本會變得相當高昂，導致原有制度路徑被持續遵循與強化。然而，制度的演變並非一帆風順，當出現與重大的政治、經濟或社會危機相關的關鍵時刻或關鍵節點時，既有的路徑依賴可能會被打破，進而引發制度變遷。另外制度變遷也可能通過一系列漸進式的事件堆疊累積發生，因此歷史制度論所要強調的是歷史發展的非線性，微小的事件或偶然因素也可能產生蝴蝶效應般的重大後果。

探討最初設立國家公園的條件和決策，對於解釋後來全球國家公園系統的發展和特徵至關重要。最早是因為美國對荒野保護的側重而成立了國家公園¹⁸，此側重形成了一種路徑依賴的軌跡，影響了其他國家建立國家公園的方式。而國家公園定義中越來越強調永續環境、生態完整性與生物多樣性則可以被視為在最初側重於荒野保護的基礎上所進行的「細分層」。

3. 國家公園概念的歷史起源與早期自然保護運動


國家公園的概念可以追溯到 19 世紀，當時美國藝術家喬治·卡特林（George Catlin）被廣泛認為是第一個提出國家公園設想的人。在 19 世紀 30 年代，卡特林遊歷美國西部時，目睹了西進運動對原住民文化和野牛群的破壞，於是他提出建立一個「國家公園」，以保護這些珍貴的自然和文化遺產，卡特林的這一構想雖然在當時並未立即得到重視，但被後人視為現代國家公園概念的起源，其核心思想是保護荒野和原住民的生活方式（盧莉茹，2005）。

不同國家因為自身的歷史、文化和制度背景，所發展出來的國家公園定義，也存在明顯的差異，如美國黃石國家公園於 1872 年設立時，其實是被定義為「公眾公園或遊樂場所」¹²，最初是強調公眾利益和享樂。然而，隨著時間的推移，美國

¹⁸ Act Establishing Yellowstone National Park (1872)

<https://www.archives.gov/milestone-documents/act-establishing-yellowstone-national-park>

最後查詢日期：2025.5.14



對國家公園的理解轉變為強調保護自然和文化資源的完整性，以供後代享用¹²。與之相比，英國自 11 世紀以來就存在皇家狩獵保留地，這些區域主要目的是為了保護供皇室狩獵的野生動物¹⁹。雖然這些保留地在一定程度上保護了野生動物，但其主要目的是服務於統治階級的利益，缺乏現代國家公園所強調的公眾利益和更廣泛的保護目標，因此英國的國家公園主要強調土地保護；我國因為國家公園制度承襲自美國，因此在定義上與美國差異不大，都傾向於同時保護土地和園區內的野生動植物。相較之下，隨著環境意識的提高和科學研究的深入，現代的定義則轉向保護生態完整性、生物多樣性和生態系統過程作為主要目標。此外，國家公園的功能也日益多元化，除了最初的景觀保護和遊憩之外，還包括科學研究、環境教育、文化遺產保護及淨零排放等。

4. 國家公園制度的全球擴散與發展

美國黃石國家公園的成功設立，為世界各國樹立了一個重要的榜樣，國家公園的理念迅速在全球範圍內擴散和發展。在 19 世紀末，一些擁有廣闊未開發土地的國家，如澳大利亞（1879 年）、加拿大（1885 年）和新西蘭（1887 年），也相繼建立了本國的國家公園。20 世紀初，國家公園的理念傳播到歐洲，瑞典於 1909 年率先建立了數個國家公園。相對來說，亞洲和拉丁美洲對國家公園的興趣出現得較晚。二戰後，隨著全球環境意識的普遍提高，國家公園的設立在全球範圍內加速發展⁷。截至 2024 年底，全球已建立超過 3,800 個國家公園¹¹。

國家公園概念的全球擴散展現了制度同構的力量，成功的模式被其他國家採納和改造，往往受到像 IUCN 這樣的國際組織的影響。「國家公園」這一稱謂的廣泛採用表明全球普遍認可將國家公園作為保護自然和促進公眾參與自然的工具的價值，即便具體的治理與經營模式因地而異。

¹⁹ The history of nature conservation - Ubuntu Magazine
<https://www.ubuntumagazine.com/blogs/the-history-of-nature-conservation/>
最後查詢日期：2025.5.14



5. 歷史制度論視角下國家公園的制度建構與演進

本研究以歷史制度論深入探討國家公園的定義和起源，分析後顯示，國家公園的創設、發展和演變是一個複雜的歷史過程，受到法令、政策、組織和文化價值觀等多種制度因素的深刻影響。

最初，國家公園的概念在 19 世紀的美國應運而生，與當時的西進運動、對荒野的欣賞以及民族自豪感密切相關。1872 年黃石國家公園的成立，作為世界首座國家公園，不僅確立了國家公園的基本模式，也為後來的全球擴散奠定了基礎。之後，隨著時間推移，在環境意識的提高和科學研究的深入的推動下，國家公園的目標和功能不斷擴展，納入了生態系統保護、生物多樣性保育、環境教育、文化遺產保護及淨零排放等多重價值。

關鍵節點在國家公園制度的演變過程中也發揮了重要作用。如美國國家公園管理署的成立，標誌著國家公園管理走向專業化和制度化。國際組織如 IUCN 的出現和其對國家公園定義的持續修訂，則推動了全球範圍內國家公園標準的統一和理念的傳播。

總而言之，歷史制度論的視角提供了一個有力的分析框架，用於理解國家公園這一重要環境保護制度的形成和演變。它揭示了制度並非靜態的，而是隨著歷史進程、社會需求和文化價值觀的變化而不斷調整和發展的。通過深入理解這些制度因素的作用，我們可以更深入瞭解當前所面臨的環境挑戰，並有更好的能力確保國家公園，在未來能夠繼續有效地保護自然環境和文化遺產，為後代造福。

歷史制度論的視角為理解國家公園發展的複雜性提供了一個有價值的框架，揭示了制度並非靜態實體，而是歷史進程、權力關係和不斷發展的社會價值觀的動態產物。通過歷史制度論的視角分析國家公園的形成和演變，我們可以更深入地理解塑造這一重要保護制度的各種因素的相互作用，以及它如何持續適應新的挑戰。

第三節 我國國家公園歷史沿革及組織改造歷程

臺灣國家公園的起源可追溯至日治時期，日本於 1931 年公布國立公園法、1933 年在臺設立國家公園調查會、1935 年成立國立公園委員會，1937 年日本臺灣總督府核定大屯、次高太魯閣、新高阿里山為國立公園預定地，雖因太平洋戰爭爆發而擱置，卻為日後發展奠定基礎。

在全球環境保護意識興起下，我國國家公園自成立以來即承擔「保育空間」與「休閒遊憩空間」兩大功能，一方面回應經濟發展所造成的環境壓力，另一方面提供國人紓解生活壓力的自然場域。儘管國家公園在生態與社會層面皆具重要意義，然而直至《國家公園法》施行逾 50 年後的 2023 年，我國才成立具統一職權與專責任務的國家公園署²⁰，反映出制度整合與組織改革進程的延宕。

國家公園署組織變革歷程即為我國國家公園發展史，本研究將其劃分為五階段：

一、第一階段（1931 年-1981 年）：草創與制度建置期—— 由殖民規劃到中央專責機關的誕生

本階段橫跨自 1931 年日治時期日本公布《國立公園法》至 1981 年 3 月內政部營建司升格為所屬機關「內政部營建署」，是我國國家公園制度從構想、規劃、立法到組織制度建構的重要奠基時期。歷經殖民統治、政權更替、百廢待舉的戰後重建階段及冷戰格局下的國際制度輸入，制度發展在現實條件與國家治理意識形態的交織下，逐步展現歷史制度論所強調的路徑依賴、關鍵轉折點與斷續均衡特徵，確立制度穩定化與法制化的基礎。

²⁰ 內政部國家公園署前身為內政部營建署（內政部國土管理署前身）內部編制不具「獨立編制」、「獨立預算」、「依法設置」及「對外行文」之機關內部業務單位。



(一)日治時期：殖民治理下的國家公園構想（1931年-1945年）

日本於1931年公布《國立公園法》，開啟以制度化方式整合自然資源保育與觀光發展的政策體系。1933年臺灣總督府成立「臺灣國家公園調查會」，1935年再設置「國立公園委員會」，推動太魯閣—雪山、新高山—阿里山及草山—大屯山等三處國立公園預定地之劃設作業，並完成分區規劃與資料建置（內政部,2012）。當時殖民政府採「內地延長主義」，將日本本土制度與空間治理邏輯移植至臺灣，所形成之地景選擇偏好、法制框架與空間規劃方法，不僅影響戰後國民政府的國家公園制度設計，也成為後續政策的潛在記憶與路徑依據（蔡巧蓮,2013）。

此外，當時國家公園的劃設亦承載政治意涵，如觀光收益、交通建設與土地治理功能，呈現「發展主義式保育」之制度設計特徵，這些結構性邏輯對於後續國家公園的建制方向與土地使用方式產生深遠影響（內政部,2012）。歷史制度論觀點指出，制度演進往往受到舊有規範與知識體系的形塑，殖民時期所遺留的空間資料與治理技術，即為戰後政策延續與選擇提供重要參照。

(二)戰後制度萌芽與立法攻堅（1945年-1972年）

1949年國民政府遷臺後，在強大的反攻大陸意識形態下，國防預算佔國家總預算高達八成以上（張國城,2023），國家資源集中於整軍備戰的軍事體系下，與民生相關的自然保育政策，自然無法走進當政者的眼球中。儘管臺灣省風景協會於1952年與1955年兩度倡議設立國家公園，但因缺乏中央專責機關與財政資源支持而未能實現（黃躍雯,1999）。1958年內政部雖進行全國自然風景資源普查，並累積一定初步成果，然礙於法源依據不足、政策延續性薄弱，終究流於行政倡議與技術調查層次，無法制度化落實（蔡巧蓮,2013）。1961年交通部觀光事業小組委員會（交通部觀光署前身），建議內政部草擬「國家公園法」，經內政部於1964年報請行政院院會討論，惟討論後決議：「本案暫以不立法為宜」，國家公園法立法工作

因此再度胎死腹中²¹。

1960年代，在越戰美軍 R&R 休息復原計畫與觀光經濟效益驅動下，自然景觀逐漸被國家視為具有外匯戰略價值。國際制度壓力與模仿效應亦同步展現，美國國家公園署副署長 Horace M. Albright 及 IUCN 委員 Harold J. Coolidge 教授陸續訪臺並建議我國比照美國模式建制國家公園，促使交通部觀光事業小組委員會於 1967 年起展開《國家公園法》草案研擬，歷經多次跨部會協調，於 1970 年送交立法院審議（黃躍雯, 1999）。

該法案在短短兩年內歷經十二次聯席審查會議，最終於 1972 年完成三讀通過，展現威權體制下的高度行政效率，國家公園的規劃也因此有了法源依據²²。但如黃躍雯（1999）所指出，該法表面上引進高保育標準與國際語言，實質上則由觀光部門主導，忽略在地社會與原住民族的參與，呈現「高保育語言包裝發展主義利益」的制度吊詭。

（三）制度建置與組織體系成形（1972 年-1981 年）

《國家公園法》通過後，歷經制度預備與組織規劃階段，於 1984 年正式啟動實質建置。回顧其政策生成背景，1970 年代為我國經濟高度成長期，自 1972 年立法至 1979 年內政部設立「國家公園計畫委員會」之間的八年間，我國平均經濟成長率高達 10.46%，國民平均所得從 493 美元增至 1,757 美元²³，成長了 3.56 倍。隨著經濟條件改善與生活水準提升，國人對於觀光休閒、自然體驗與戶外活動的需求大幅增加，促使政府不得不正視自然空間供給與公共休憩環境建構的制度回應，國家公園的政策啟動，正是在此結構性社會變遷與民眾生活型態轉換的條件下，逐步

²¹ 臺灣國家公園數位典藏主題網/國家公園法公布實施與修法歷程
<https://npda.nps.gov.tw/B/B100/48136B32-3DA1-11EE-A446-90E8688D3382>
最後查詢日期：2025.5.14

²² 臺灣國家公園數位典藏主題網/國家公園法公布實施與修法歷程
<https://npda.nps.gov.tw/B/B100/48136B32-3DA1-11EE-A446-90E8688D3382>
最後查詢日期：2025.5.14

²³ 中華民國統計資訊網/國民所得統計常用資料
<https://nstatdb.dgbas.gov.tw/dgbasAll/webMain.aspx?sys=100&funid=dgmaind>
最後查詢日期：2025.5.14

嵌入社會發展與國土規劃體系。

1977 年政府決心推動臺灣地區「國家公園」的規劃工作²⁴，初期規劃以太魯閣為首例，但同年時任行政院長蔣經國巡視恆春半島後，以都市計畫管控失靈為由，指示優先於墾丁設立國家公園²⁵。



我記得是蔣經國他們高層都有去墾丁看，一開始是還不是國家公園，一開始用都市計畫去管它，但發現墾丁有點走偏的怎麼樣。本來是想要照日本人的規劃從太魯閣那邊先設，但蔣經國去那邊看的時候發現墾丁這樣的風景這樣的景觀，但是沒想到因為都市計畫已經有點走偏了，所以他就是優先指定說，那墾丁先走，就墾丁要設國家公園。(N01)

該轉折不僅反映關鍵行動者的政策主導權，也突顯歷史制度論中「非預期性轉折」與「斷續均衡」的概念——制度選擇受到既有規劃與現場經驗衝擊的重塑，原有優先順序被臨場決策推翻，形成全新制度路徑。惟此種轉折亦反映威權治理下缺乏社會溝通與民主機制，在政策制定與執行中未納入在地居民與原住民族聲音，為民主化後的社會抗爭與信任危機埋下制度性伏筆（蔡巧蓮, 2013）。

後續為依當政者推行國家公園政策之指示，內政部於 1979 年設置「國家公園計畫委員會」，統籌籌備、審查與協調機能；1981 年營建司升格為「內政部營建署」，國家公園事務正式納入常設官僚體系，代表國家公園由倡議階段進入組織化制度實踐階段。

²⁴ 1977. 07. 25 · 聯合報 · 02 · · 台北訊

²⁵ 1977. 09. 09 · 聯合報 · 02 · · 台北訊

表 8 1960 年代影響國家公園發展重大事件一覽表

時間	組織或人物	內容	政府回應
1960	聯合國組織	兩次函請政府列報國家公園名單及相關說明。	由省觀光事業委員會邀請相關機關與專家研商，曾將臺灣主要風景區資料寄送聯合國。
1964	美國國家公園協會會長 Mr. Harold J. Coolidge 等 3 人訪臺	關心資源保育及設置國家公園事宜，並致函行政院長設法保護野生動物。	轉行政院儘速審查國家公園草案，並籌設玉山、太魯閣及次高山三處國家公園。
1965	美國國家公園署 Mr. George C. Ruhle 訪臺	費時 4 個月勘選後，建議在玉山、雪山設置國家公園，太魯閣設置國家道路公園，並儘早完成國家公園法立法。	內政部態度轉趨積極，函請行政院儘速函請立法院審議國家公園法草案，惟行政院意見分歧，未有定論。
	美國國家公園署第二任副署長 Mr. Horace M. Albright 訪臺	建議於太魯閣設置國家公園。	
	美國軍方	為紓解越南戰場上官兵的緊張壓力，頒訂「R&R 休息復原計畫 Rest and Recuperation Program」	
1966	國家公園國際委員會主席哈羅亞教授訪臺	建議儘速完成國家公園法立法。	內政部再度函請行政院儘速函請立法院審議國家公園法草案，行政院長明確指示政策上贊成有國家公園法。

資料來源：本研究改寫自黃躍雯, 1999²⁶

二、第二階段（1981 年-1987 年）國家中心保育主義時期——

威權統制下的快速推進與空間治理

1981 年 3 月內政部營建司升格為所屬機關「內政部營建署」，國家公園之規劃與設置業務自此由營建署統籌執行，進一步形塑國家公園制度化建構之中央專責

²⁶ 整理改寫自黃躍雯, 1999, 〈國家公園法訂定過程的意識形態分析〉, 《國立臺灣大學地理學系地理學報》, 25, 45-59。



架構，標誌著我國國家公園政策邁入制度運轉的起點，具備專責機關與穩定預算資源的支持，亦使國家得以有效掌握空間資源、進行大尺度規劃與推動。


在此階段，我國尚處於未解嚴的威權體制之中，政策決策與執行體系具有高度威權色彩，因此國家主導的自然保育政策展現出以「保護為名、國家主控」的典型特徵，國家公園之設置、範圍規劃與法規制定皆由中央政策主導，政策過程中並未與在地居民溝通或與地方政府協調，亦未徵詢原住民族意見之威權決策（啟明·拉瓦（趙啟明），2001）。

此種體制條件下，國家公園制度的建構與擴張在法制與空間面向取得強勢優勢，展現了歷史制度論中的「斷續均衡」發展樣態，即在長期制度遲滯與散漫後，因組織轉型與外部條件成熟，制度在短時間內出現劇烈推進與穩固。

1982年至1986年短短5年間，我國先後完成墾丁、玉山、陽明山、太魯閣等四座國家公園之設置。此期間之國家公園政策，係以「國家中心保育主義」為核心邏輯，政策論述乃透過菁英官僚與少數學者專家所建構，社會參與基礎薄弱，惟亦無實際輿論與制度壓力要求政策須接受公民審視。尤其是面對當時快速工業化所帶來的生態環境開發壓力，國家將自然保育政策提升為外交與經濟發展的正當性工具，進而以此擴大對土地的主權行使與空間治理能力。

在制度內容設計上，本階段受美國國家公園法深刻影響，以「嚴格保護主義」與「專區劃設」為基礎，強調政府對國家公園土地的高度管制權，此舉使政府與在地居民之土地使用權及原住民族傳統文化與生活發生衝突，儘管當時民間尚未形成成熟的抗爭力量，但威權決策過程已埋下制度矛盾之遠因（黃躍雯，1999）。政府透過空間計畫與法令權限之整合，迅速完成園區設立程序，並掌握法規、人力、預算三項資源配置之主導權，體現歷史制度論中所謂「制度穩固化」的過程特徵。

隨著1980年代末期全球環保意識日益高漲，我國社會亦逐漸出現以保育為核心價值的公共論述與社會倡議，儘管當時尚處威權體制後期，政策制定主要仍由官僚菁英主導，缺乏制度性公民參與機制，然而在國際趨勢與國內環保運動的雙重影響下，環保議題已藉由公民運動逐步興盛。根據內政部（2023）指出，自1990年



代起國家公園管理已逐漸走向多元價值導向，並重視公民社會參與，顯示早期公民社會即已透過知識傳播與監督行動，對政策產生一定程度的「社會知識型影響力」。雖該影響力尚未構成對國家政策的制度性影響或制衡，但已初步形成潛在的制度調整動能，為日後國家公園治理機制的改革與轉型奠定基礎（內政部, 2023）。

從歷史制度論的視角觀之，這類社會力量的萌芽與積累可視為制度變遷的潛在契機，制度演化不僅取決於正式制度結構的更動，更受到非正式規範、知識架構與社會認知變遷的影響（Mahoney & Thelen, 2009）。我國國家公園制度的形成與轉型過程中，公民社會對保育價值的支持態度，逐漸建構出「漸進式制度演化」的基礎，在政治契機與制度政策窗口出現時，這些潛在動能將釋出促成制度路徑的轉折或調整之能量。

綜上所述，1981年至1987年間所設置的4座國家公園，可視為我國國家公園制度在組織與空間面向全面建置的關鍵階段，其設置過程完全在國家主導下完成資源整合與法制奠基，在威權體制內制度推展快速，但也埋藏了政府與公民社會、保育與開發、土地權與生存權及傳統文化間的制度張力，並逐漸累積日後民主化轉型與制度變革所需的社會條件、制度壓力與知識基礎。

三、第三階段（1987年-2000年）制度擴張與民主轉向期—— 由自然保育邁向文化保存與在地政治的制度轉折

1987年臺灣解除戒嚴，標誌著長達近四十年的威權體制進入解構與轉型的新階段。在此背景下，國家治理逐步從過去以國家為中心、菁英為主導的政策制定模式，轉向需與地方社會、民間組織、原住民族協商的互動治理體系，此一轉變不僅改變了政策的程序正當性要求，也深刻地影響了國家公園制度的實質內容與運作方式。

此階段最具代表性的發展，為金門國家公園於1995年正式設立，象徵著我國國家公園政策從單純自然生態保護層面，逐步邁向文化景觀保存與戰地歷史記憶

延續。這不僅拓展了國家公園的功能面向，也彰顯了制度任務從「自然主義」向「文化主義」擴張的軌跡。金門作為特殊歷史場域，其國家公園定位即帶有保存戰地文化遺產與精神象徵之雙重意涵，顯示國家公園已成為國家認同與歷史敘事的重要治理工具之一。

隨著威權體制的瓦解，原本高度集中決策的體制亦出現鬆動，國家公園的劃設與治理開始面對來自地方居民、原住民族、環保團體等多元行動者的質疑與抵抗，在制度正當性與程序合理性壓力日增的情況下，原本以「自上而下」、「告知式治理」方式進行的國家公園政策，開始遭遇來自基層社會的反制動能（啟明·拉瓦（趙啟明），2001）。顯示制度變遷常發生於既有規則合法性受到挑戰、社會行動者參與強度提升的時刻（Mahoney & Thelen, 2009），而此階段正符合歷史制度論所揭示的「關鍵轉折點」特徵。

最典型的例子為蘭嶼、能丹與馬告檜木等三座國家公園的劃設失敗，蘭嶼國家公園於 1997 年決議先請雅美人建立共識後再議、能丹國家公園則在 1999 年因在地原住民及地方民意代表強烈抗爭而明確宣布不成立、馬告檜木國家公園即使在 2002 年獲行政院原則同意，亦因須配合《國家公園法》修法以保障原住民族權益而延宕至今仍未推動²⁷，事實上原住民抗爭的除了觀光景點的經濟剝削與非觀光景點的經濟掠奪外，最重要的仍是國家公園與原住民文化中生存權與環境倫理的價值衝突（何雅群, 2009）。

這些案例不僅揭示國家公園制度遭遇「原民文化價值」與「生存權」、「環境倫理」等根本性衝突，也反映出制度運作邏輯已難以維持過去的線性延續，形成歷史制度論中所謂的「路徑依賴中斷」與「制度轉軌」。

此外公民社會運動也在此時蓬勃發展，透過地方居民組織、環境團體結盟、熟稔民代運作與訴諸媒體等多元手段，促使國家公園政策必須納入更多社會溝通與

²⁷ 內政部國家公園署-未完成的國家公園

<https://npda.nps.gov.tw/B/B100/4818C785-3DA1-11EE-A446-90E8688D3382>

最後查詢日期：2025.5.14

正當性程序。根據《113 年至 116 年國家公園中程計畫（核訂本）》（內政部,2023），政府早已意識到國家公園政策不能排除在地居民與原住民族的參與需求，因此政策規劃已將「社區共榮」、「文化共生」及「公民參與」列為治理核心方向之一。


在國家、社會與地方三者動態互動下，此一階段共完成雪霸（1992）與金門（1995 年）兩座國家公園之設置，蘭嶼雖有規劃但未能成立。從本階段可以觀察到，政府在此階段雖仍主導制度框架的建構，但公民社會力量的介入已在一定程度上改變了政策內容與運作方式，且影響力將隨時間逐漸深入，也為 2000 年後國家公園政策更加強調社會協作與文化尊重奠定基礎。

此階段國家公園制度歷經功能擴張與治理模式轉型的雙重變遷，不僅體現制度功能由單一生態保育走向多元文化涵容，也標誌著國家治理由威權向民主的歷史過渡，堪稱我國國家公園發展的重要轉捩點。

四、第四階段（2000 年-2023 年）制度轉向與治理重構期——從「無人公園」走向「共生治理」的制度適應與立法整合

本階段最顯著的發展，是國家公園設立重心逐步從強調生態保育、低人為干擾的治理模式（如 2000 年後所設無人型國家公園），轉向兼顧生態、文化資產與居民生活的「共生治理」型態。2000 年後新設的四座國家公園——東沙環礁（2007）、台江（2009）、澎湖南方四島（2014）與壽山國家自然公園（2011），其中除澎湖南方四島仍有極少數居民外，其餘皆屬於無人或居民極少之區域。此一政策選擇顯示國家在面對居民反對、文化衝突、土地權屬等制度張力下，選擇「迴避衝突」的保守策略，也突顯制度適應性的極限（黃躍雯, 1999）、（何雅群, 2009）。

2000 年代初期，蘭嶼、能丹與馬告檜木三座國家公園的規劃接連因在地居民與原住民反對而受挫。這些反對聲浪源自對生活方式限制的（何雅群, 2009）疑慮、土地使用權的爭議，以及國家保育體制與在地文化價值的衝突。自此以後政府在選擇新設國家公園的標的時，傾向選擇人為干擾極低、無居民或極少居民的地區，形




塑所謂「無人公園」的空間治理策略，反映出制度在面對政治與社會壓力下所採取的妥協性調整（內政部,2012）。此階段的無人型國家公園，雖具生態保育成效，卻也突顯國家對原住民族與社區參與議題的迴避，未能根本性回應並面對過去保育與地方對立的結構性問題。

2019年成立的壽山國家自然公園，雖設置於都市邊陸地帶，且居民活動頻繁，但其設計規模較小，治理機制亦有所區隔。其法源基礎仍依附於《國家公園法》，但在管理上保留一定程度的地方彈性與生活空間，象徵國家公園體制正逐步朝向地方適性與彈性治理的發展（內政部,2012）。這也標誌著從早期自上而下「生態本位」的制度模型，轉向一種兼顧在地生活、人地互動與社會文化價值的治理新路徑。依據《109年至112年國家公園中程計畫（核訂本）》，此階段國家公園政策目標逐漸納入地方社區參與、生態旅遊與文化保存等元素，並強調「多元利害關係人協力治理」的理念，體現「共生治理」的制度邏輯（內政部,2019）。

從歷史制度論的視角來看，這種由單向式保育走向協同治理的制度轉型，可視為制度「嵌入性變遷」（embedded change）的案例。制度並非在一次斷裂下徹底轉型，而是在舊有框架內漸進調整，透過政策細部設計、在地實驗與治理手段的微調，回應來自社會環境與政治現實的壓力（Mahoney & Thelen, 2009）。尤其在地方社會與公民團體參與程度日增的背景下，「無人公園」模式不再被視為唯一選項，「共生治理」遂成為制度演化的可能方向。

國家公園體制改革的另一項重大進展，則是在組織層面進行整併與變革。自2018年行政院提出設置「國家公園署」以取代原營建署下轄的國家公園組，期望透過專責機構之成立，強化國家對保育政策的治理效能與國際接軌能力。相關法案於2023年經立法院三讀通過，確定成立國家公園署隸屬於內政部，成為具有決策權之獨立三級機關，具備國家公園資源統籌能力²⁸，此舉象徵國家公園政策正式脫離建設導向框架，進入專責治理體系之路。

²⁸ 2023.05.26 立法院公報 第112卷 第56期 院會紀錄 208



值得注意的是，在立法院審議《內政部組織法》修正草案的過程中，是否將國家公園業務歸入新設的「環境資源部」成為政策爭議的核心，引發朝野立委、中央機關與民間團體之間的劇烈攻防。支持將國家公園納入環資部者，包括部分立委與環境政策倡議者，主張應整合氣候變遷調適、水資源治理、生態系統保育與碳中和目標，將國家公園視為國土永續發展戰略的一環，以強化治理一體性。他們認為，目前國家公園分屬內政部，與水保、林務、氣候政策由不同部會掌理，橫向溝通成本高，不利於跨域協調與政策整合²⁹。

反對將國家公園業務移交環資部者則提出多項顧慮。他們指出，國家公園不僅涉及生態保育，更深深牽動文化景觀維護、歷史記憶保存、原住民權益與地方發展等多重功能，不能僅以環境角度單一化詮釋。部分立委強調，若國家公園移至環資部，不但可能削弱其原有的在地彈性治理特色，亦可能使管理資源過度集中於生態領域，反而不利於社區參與與文化保存。此外，多位地方政府代表與原民文化團體也表達反對立場，認為內政部原本掌理的都市計畫、區域發展與地方行政事務，與國家公園空間治理關係密切，應保持體制連續性，以免造成橫向斷裂。

另外在立法院審議國家公園署組織法的過程中，營建署代表亦曾進一步說明，國家公園不僅具備環境保育功能，更具有高度的土地管轄與人文環境管理責任，以金門、墾丁、陽明山等國家公園為例，管理處常扮演歷史建築與文化景觀的保存推動者，甚至負責管理民宿與古蹟，並處理涉及居民日常生活的土地使用問題，此為國家公園體制與環保署、林務局等機關業務分工的本質上的差異³⁰，顯示出國家公園的治理內涵，遠非單純的自然保護，而是一種涵蓋空間、文化、產業與社區生活的整合性治理模式。

此外營建署代表也強調，國家公園體系應保留於具備地方治理協調經驗的內政部之下，並在未來獨立成署後，持續擴展其生態治理功能，尤其是在海岸與濕地

²⁹ 2023.03.15 司法及法制、經濟兩委員會第1次聯席會議紀錄 140

³⁰ 2023.04.20 司法及法制、內政兩委員會第3次聯席會議紀錄 200

復育領域，尤其國家公園署的復育經驗將有助於擴及全國土地管理策略，成為臺灣整體生態環境永續的關鍵推手³¹。此番發言，實質回應了將國家公園納入環資部可能造成治理重點偏移的疑慮。



特別值得注意的是，在多場委員會會議與公聽會中，多位立委直言，若依照早期規劃，將礦務、水利、水土保持、林務、國土規劃及國家公園等業務全數劃歸環資部，將使該部成為龐大無比的「超級部會」，甚至諷刺稱之為「災難部」，因為幾乎所有天然災害與國土風險都將歸其主管，不但導致治理責任過於集中，也易成為政治與輿論指責的對象³²。這種對龐大部會效能與風險承擔的憂慮，成為決策最終定調的重要考量之一。

此外，若國家公園與地方空間治理脫鉤，恐影響原有城鄉計畫與保育政策協調，導致實務執行上出現衝突與權責模糊。因此，如何在保育整合與在地治理之間取得平衡，成為本次組織調整最關鍵的制度設計議題。最終立法院在審酌多方利害關係人意見後，基於「維持體制穩定性」與「強化專責治理效能」兩項原則，決議將國家公園署仍置於內政部體系。

綜上所述，此一組織調整過程不僅展現制度變遷的複雜性，也凸顯在轉型治理下，國家需在專業化、整合性與民主協調三者之間尋求平衡。國家公園署的設立不只是行政結構的更新，更標誌著制度在歷經地方社會抗爭、政策調整與立法辯證後，逐步走向一種更具社會回應力與治理多元性的體系發展方向。有關迄今我國國家公園特色及類型，本研究整理於表 9。

³¹ 2023.04.20 司法及法制、內政兩委員會第 3 次聯席會議紀錄 200

³² 2012.05.16 司法及法制、社會福利及衛生環境兩委員會第 2 次聯席會議 332

表 9 我國國家公園特色及類型一覽表

序號	名稱	區域	特色	類型	設立日期
1	墾丁 國家公園	南區	珊瑚礁地形、海岸林、熱帶季林、 史前遺址海洋生態	海岸型	1984.01.01
2	玉山 國家公園	中區	高山地形及生態、林相變化、生物 多樣性、古道遺跡	高山型	1985.04.10
3	陽明山 國家公園	北區	火山地質、溫泉、瀑布、草原、闊 葉林、蝴蝶、鳥類	都會型	1985.09.16
4	太魯閣 國家公園	東區	大理石峽谷、斷崖、高山地形及生 態、林相及動物相豐富	高山型	1986.11.28
5	雪霸 國家公園	中區	高山生態、地質地形、河谷溪流、 稀有動植物、林相變化	高山型	1992.07.01
6	金門 國家公園	離島	戰役紀念地、歷史古蹟、傳統聚 落、湖泊濕地、海岸地形	人文型	1995.10.18
7	東沙環礁 國家公園 ^註	離島	完整之珊瑚礁、海洋生態獨具特 色、生物多樣性	海域型	2007.01.17
8	台江 國家公園	南區	自然濕地生態資源、台江地區重 要歷史文化、黑水溝	濕地型	2009.10.15
9	澎湖南方四島 國家公園 ^註	離島	玄武岩地質、特有種植物、保育類 野生動物、珊瑚礁生態	海域型	2014.06.08
10	壽山 國家自然公園	南區	獨特的珊瑚礁植被及生物多樣性	海岸型	2019.11.28

註：東沙環礁國家公園及澎湖南方四島國家公園由海洋國家公園管理處管理

資料來源：內政部國家公園署/自行整理

五、第五階段（2023 年-迄今）組織變革與制度重構期——

國家公園署設立下的新公共治理轉向與治理困境



2023 年《國家公園署組織法》於立法院三讀通過，象徵國家公園體制歷經多年制度論辯與行政組改後，正式步入專責治理的新時代。此階段的國家公園政策，整體邏輯亦轉向以新公共管理為主軸，強調治理效能、利害關係人參與與政策工具多元化。在社會參與浪潮、全球治理模式轉變及氣候危機日益嚴峻推動下，國家公園治理面臨制度性重構壓力，進入以「組織變革」、「利害關係人整合」、「公共價值再建構」為核心的改革階段。

然而，國家公園署的設置過程實際上並非源自行政體系內部理性規劃，而是在長期政治攻防與制度遲滯之下，於 2023 年倉促通過被迫上路，自 2011 年起，國家公園即被列入行政院組織改造架構，當時架構是隸屬於環資部的三級機關³³，卻歷經 12 年未能完成組織變革，顯見制度本身受制於跨部會職能重疊、資源競合與立法院政黨協商等外部政治張力³⁴。


根據歷史制度論觀點，制度變遷往往非激進性斷裂，而是透過漸進式調整 (Mahoney & Thelen, 2009)，而國家公園署即為典型之「受外部驅動」的改革產物。2023 年組織法草案審議期間，曾激烈討論是否將國家公園業務併入新設的環境資源部，以實現橫向整合水土保持、林務、礦務與自然保育。然而，反對者主張，環資部若納入此多元業務，將成為「災難部」，因所有重大天災幾乎皆落入其管轄；同時也可能造成治理重心失衡與機關職能不清³⁵。

此外國家公園署組織法於 2023 年 5 月 26 日三讀，卻於同年 9 月 20 日揭牌成立，僅有短短 4 個月的籌備期，導致實際運作面臨重大治理瓶頸。依訪談結果顯

³³ 2011.01.20 立法院第 7 屆第 7 會期第一次會議議案關係文書 政 337-338

³⁴ 2023.03.27 司法及法制、內政兩委員會第 1 次聯席會議紀錄 264、273、276、284、310、311

³⁵ 2012.05.16 司法及法制、社會福利及衛生環境兩委員會第 2 次聯席會議 332



示，國家公園署「升格不升能」，組織調整後，基層運作仍倚賴原營建署國家公園組人力，面對新增加的濕地保育與海岸治理業務，出現角色混淆與執行力不足的情況。營建署代表於 112 年立法院聯席會議中指出，國家公園具有強烈土地管轄性與建管責任，並涵蓋金門、陽明山等具有高度人文資產之區域，與單純自然保育導向的林務局與環保署有明顯區隔；因此國家公園治理亦需整合文化、民生、土地與生態復育等多元面向³⁶。


內政部代表亦強調，設立國家公園署旨在凸顯我國對國土保育與永續發展的承諾，並強化國際參與與在地產業文化連結能力。該署未來將整合國家自然公園、濕地保育與海岸治理，成為跨域保育政策之主力機構，並透過社區生態旅遊、產業輔導與文化傳承，實現以「人地共生」為核心的治理價值³⁷。

從新公共管理角度觀之，國家公園署的設置與後續推展顯示政府嘗試導入外部參與、多元利害關係人治理模式與目標導向管理體系。例如透過委外經營、生態旅遊 BOT、在地協力治理平台等工具，開啟制度民營化、非國有化與解制化（deregulation）治理可能性，改變以往高度集中、命令導向的治理機制。尤其在政策透明化與公民參與方面，強調建立跨部門資訊整合平台，推進「治理結果導向」取代「執行程序導向」的行政思維。

然而，制度轉型過程仍須警覺「名升實降」的風險。若無配套修法、資源調度與績效評估機制，組織變革恐流於象徵主義。國家公園署未來在行政流程再造、跨部門整合、利害關係人溝通與地方治理協作等方面，仍面臨深層挑戰與制度學習曲線。以台江國家公園為例，其係由地方政府以由下而上（bottom-up）方式推動、與民間團體協作資源調查，為未來可借鏡之治理模式。而壽山國家自然公園則為都市邊緣型實驗基地，其治理機制若能導入社會企業、非營利組織與公私協力參與，將更具示範意義（蔡巧蓮,2013）。

³⁶ 2023.04.20 司法及法制、內政兩委員會第 3 次聯席會議紀錄 194

³⁷ 2023.03.27 司法及法制、內政兩委員會第 1 次聯席會議紀錄 251、254、273



總結來說，第五階段為我國國家公園治理體系由「隸屬型」向「專責型」邁進之重大轉捩點，亦是從傳統保育走向多元參與與公共治理的新起點。國家公園署之設置，除需面對政治脈絡下的制度重構現實，更須在未來展現政策整合力、治理實效性與價值引導力，方能確保我國保護區治理邁向永續發展與專責治理正軌。

與前四階段相比，第五階段的制度變革呈現出數項關鍵轉變：首先，在組織層級上，由原屬營建署下之組織單位，變革為署級專責機構，展現出國家對自然保育與土地治理政策的高度重視。其次在治理邏輯上，從過去以「中央主導、專家決策」為核心的垂直治理模式，逐步轉向「多元利害關係人協力治理」，鼓勵地方政府、在地社區與民間團體的參與。最後，在政策工具上，亦由早期法令管制導向，轉型為結合生態旅遊、文化保存、社會企業等多元策略的複合型治理手段，體現新公共管理下「彈性治理」與「結果導向」的特徵。

第四節 小結

我國國家公園制度發展歷程呈現出高度制度演化與治理模式轉化的動態軌跡，從最初仿效美國體制所建立的官僚式保育機制，逐步歷經制度規範化、治理對象擴張、政策調適與衝突應對，乃至於組織獨立化與治理結構重組，實則映射出我國國家保護區治理體系在不同政治情境、社會需求與國際趨勢下所進行的歷史性制度回應與轉化。以歷史制度論來看，其發展路徑並非線性演進，亦非斷裂式創新，而是一種兼具路徑依賴與內部嵌入性調整之制度遞變過程。

在此制度演化過程中，國家角色之定位與治理邏輯經歷了由「中央主導、單向保育」走向「地方共治、多元參與」的範式轉換。特別是在 2000 年以後，面對原住民族權利主張、社區參與興起、土地使用多元化等制度壓力下，政府逐步採取無人型國家公園作為迴避衝突的策略，雖強化生態保育成效，卻也暴露制度對社會正義與地方治理議題的回應不足。此一階段的保守性策略，亦促成後續對治理機制的反思與轉向，進而催化「共生治理」理念的萌生，並透過實驗性治理場域（如台江、

壽山) 逐步建構具在地性與彈性之制度實踐模式。

而 2023 年國家公園署的設立，則可視為制度結構重整的關鍵轉捩點，不僅標誌著組織層級從「隸屬型」朝向「專責型」之變革，更象徵國家在保育體制上試圖整合自然保護、文化資產、海岸濕地與社區治理等多重政策目標。然此一變革亦非單純的制度理性邏輯所主導，其立法與組織成立歷程反映出高度的政治性與利害關係人協商特質。長期以來擱置未決的組改提案，最終在朝野攻防、跨部會職權爭議與民間團體倡議之交織下，以一種高度妥協的形式通過，儘管避免納入「災難部」之虞，但也造成其組織定位與功能配置尚待進一步釐清與強化。

設置國家公園署於 2011 年即被納入政府組織改造計畫，然遲至 2023 年方倉促完成設立，顯示其改革動能深受政治時機與行政妥協等外部因素影響。儘管政策論述已對應國際保育趨勢，如 Ostrom (2009) 提出之「社會—生態系統共構」(SES co-governance) 模式，以及永續旅遊與地方參與導向之治理理念，但制度實踐層面仍顯不足，目前國家公園署在人力配置、預算規模與職權界定上仍顯不足，其政策整合力與治理能力亦面臨跨部門合作與在地需求回應的落差挑戰。

綜上我國國家公園治理體系正處於由傳統官僚治理模式向多元、協作型治理結構轉型的過程中，此一變革不僅止於組織法制層級的重構，更關涉整體制度邏輯之翻轉，即從以自然生態保護為中心之「生態本位」邏輯，逐步轉向將在地社會、文化資產、居民參與與經濟永續納入治理考量的整合型制度視野，相較於前四階段較為單向、封閉與菁英主導之治理模式，第五階段之制度轉型更強調「多元利害關係人參與」、「地方治理協調」與「公共價值協作」，試圖透過制度創新回應環境挑戰與社會正當性壓力的交織需求。



第五章 國家公園組織變革的機制與困境-制度面

政府組織改造的目標已不再只是重塑傳統官僚體系，而是朝向提升行政效率與促進協力治理，強調高效、專業、透明且易監督的行政架構。本研究聚焦國家公園署的組織變革，綜整受訪者對變革的正面肯定與具體觀察，初步盤點出此次變革面臨的三大挑戰，包括治理模式延續、人事體系侷限與預算資源配置不足。尤其在現代化治理的需求下，是否能透過組織革新促成制度轉型，將是衡量變革成效的關鍵，因此本研究將從制度與實務層面，深入分析上述三項挑戰所帶來的治理困境，並評估其對國家公園署行政運作與變革推動的實質影響。

國家公園署的成立象徵我國國家公園管理體系的重要變革。從歷史制度論觀點觀之，制度慣性與路徑依賴使得變革過程充滿挑戰 (Pierson, 2000)，尤其在宏觀的制度結構、中觀的政策機制與微觀的組織文化交互作用下，變革難以一蹴可幾 (Leavitt, 2013)。本研究以敘事法與詮釋法為方法，探討組織變革後國家公園署的政策執行與制度落實成效，評估其是否真正實現變革目標。

第一節 治理模式

政府治理模式的轉變，反映國家治理理念與組織運作邏輯的制度性調整。治理模式本質上為規範行動者互動與資源配置的制度安排，故本研究以制度與政策變遷理論為基礎，分析治理模式轉變的過程與影響因素 (Osborne, 2006)。從歷史制度論觀點觀之，國家公園署的成立雖具制度轉型意涵，惟研究顯示，其治理邏輯仍受既有結構與慣性所制約，形成路徑依賴現象，尚未產生實質的關鍵轉折點，亦顯示治理轉型的侷限。

1. 在組織架構與運作模式方面：

國家公園署雖變革為獨立三級機關，表面提升主管權限，但從管理處層級的訪談中得知，其內部機制、科室設置、人力調配及預算編列等多個面向，仍沿用營建署舊制，未同步調整組織設計，導致署本部與管理處間銜接不順、業務傳達不暢。

顯示此次變革僅止於結構層次的形式變革，未觸及制度運作的實質重塑。

各國家公園管理處在組織變革過程中，除了八等課長變九等科長外，其餘基本上沒變，尤其各國家公園管理處的業務仍然是直向做業務分工，與署本部的橫向業務分工不同，所以他們會覺得現在各國家公園管理處業務分工型態跟署裡面的業務分工型態是有差異無法銜接。(N01)

2.在治理權限與事權分配上，

訪談顯示各管理處在治理模式上仍維持高度自主運作，署本部缺乏統一政策統籌與監督機制，致使上下位機關事權模糊，協作與監管不明。行政執行、環境教育、保育等業務多由各園處獨立規劃，整體體系仍延續「各自為政」的運作慣性。

這次組改其實對管理處的影響，老實說改變不大，管理處的自主性雖然稍有下降，但基本上大家還是按照原本的形態及整個組織編制架構來做事。(N08)

3.在資源配置與人事調整方面：

變革後的人力調配與預算分配機制未見實質優化，管理處不僅受限於原有員額編制限制，甚至讓人事調配彈性更加惡化。例如，陽明山國家公園管理處指出在編制員額減少、職系調整空間被限縮的情況下，無法有效依據業務需求調整人力結構。

組改前編制員額比預算員額多，職系調整很有彈性，現在兩個一樣多，21個技士只有21個，職系調整就變成他是卡死，他有一個技士要改職系，就必須等這一個技士走了去改職系，職系還是有可能可以調整成科長所需要的。但是可能在改的時間上面要花比較多的時間。(N10)

金門國家公園也反映海岸與濕地等新業務推動過程中，常因缺乏相關專業人才與預算挹注而難以有效執行。

但如果在公務上我們爭取到更多的人力及預算來管理這些濕地的話，我想我們一定會有更顯著的成果出來，另外像海岸業務以前在綜合計畫組，他們

最重要的任務就是審查海岸開發計畫，然後海審會就在那邊審，說這個不行啊，這樣不行這個會破壞生態，但是如果我們有更多的人力、更多的預算的話，我們就可以很清楚的到那個現場去看看，到底應該怎樣做，應該怎麼把在地的力量組織起來，對這個海岸有更好的保護，或者是有更明智利用的方式。(N11)

這些現象皆顯示出制度慣性透過人事與財政配置延續至新體制中，阻礙了改革所需之治理轉型條件的落實。

4.小結：

本研究發現，國家公園署的設立雖具「制度轉型」意圖，實際上仍停留於「制度重層」與「策略性轉化」階段，僅在舊有架構上新增治理機制，未觸及深層制度結構。因資源、法制與人事配套不足，導致改革動能受限，若未持續深化法制改革與資源重構，恐流於「象徵性變革」(Hacker, 2005)、(Mahoney & Thelen, 2009)，難以達到治理效能提升與政策整合之初衷。

第二節 人事體制

在人事體制未調整下，組織變革往往難以落實其預期目標。人力制度不僅是公部門運作的基礎，更是推動治理模式轉型的核心條件 (Peters & Pierre, 2004)。本研究發現，雖然國家公園署完成組織變革，理應具備更高治理主導權，但在人事面卻未見同步改革，包括編制僵化、職能未調整、專業人力補充不足等，導致治理創新受限，顯示出改革僅止於結構層面，未能觸及制度深層的變革需求，亦突顯「路徑依賴」對人事制度調整的制約 (Kelman, 2005)。

依據國家公園署及所屬各管理處之預算員額資料(見表 10)，署本部雖在 2024 年度短暫擴編至 73 人，但 2025 年度即減至 72 人，與變革前 2023 年度相比僅增加 18 人，甚至國家公園署主管機關整體合計員額相較變革前僅增加 8 人，其中墾丁、玉山、陽明山、金門及海洋等管理處員額甚至還較變革前減少，顯示此一組織變革未帶來實質性人力強化支援。

表 10 國家公園署及所屬機關變革前後預算員額變動表

單位：人

單位（國家公園管理處）	112 年度	113 年度	114 年度
署本部	54	73	72
墾丁 ^註	88	87	87
玉山 ^註	94	93	92
陽明山 ^註	85	83	81
太魯閣	86	86	86
雪霸	67	67	67
金門 ^註	60	59	59
海洋 ^註	40	39	38
台江	44	44	44
自然	33	33	33
小計	651	664	659

註：員額較變革前減少之單位

資料來源：國家公園署 113 及 114 年度法定預算書/自行整理

另外過去因為預算員額較編制員額多，因此可藉由空缺員額進行職系轉換與彈性調度，如今因預算員額與編制員額相同，則必須依賴自然流動所形成的短暫空缺時間進行調整，造成職務調整緩慢、單位間人力支援困難。

再者，各管理處仍需持續支援人力給其他單位，如海洋國家公園管理處等，卻無法從人事制度中取得對等人力補充與協調機制，突顯人力配置未依據組織任務與負荷做整體性檢討與重整，導致實質運作持續仰賴過往管理處間「自力救濟」的非正式模式，延續既有治理邏輯。

我們管理處預算員額有 53 個，可是我們還要支援其他的管處人力，在這一次的組改裡面，並沒有把人力的部分調配好，我們在組改前支援海洋國家公園管理處，在組改後還是要去支援，好像人力在當初你在做這個組改的時候沒有把它調回正軌。(N10)

進一步觀察署本部層級，其人事體制問題更顯深層結構性困境，新增業務所增加的員額有限，導致既有工作人員承擔過重負擔，署本部整合了濕地保育、海岸治理等業務後，雖具中央統籌功能，卻未有顯著的人力調度或增編措施，形成「人力成長追不上業務膨脹速度」的常態現象，影響新業務的推動速度與品質。

業務上多了海岸跟濕地，因為時光背景跟環境的不同，以前海岸跟濕地重要性可能沒那個高，也比較沒有人去重視，可能混水摸魚就這樣過去，但現在被重視了，海岸跟濕地越來越重要，但人力完全沒有增加，根本沒辦法做事嘛，而且跟環境、氣候變遷有關的業務越來越多，這些都跟碳中和政策都有關，那你肯定要做的，以前是不需要去做這些事情的，但是問題是你國家公園署成立了，業務都推展到這裏了，人卻幾乎沒有多。(N05)

更關鍵的是，署本部在職系設計與人力調整方面同樣深受現行公務人員制度約束，在無法自主設計新職系、聘用彈性專業人力或調整職務分工的情況下，許多業務科室無法有效因應複合型治理任務，僅能依循傳統的職等與職稱邏輯進行人員配置，使組織變革後面對複雜環境挑戰卻無足夠制度工具因應。


我覺得我們這群人是想做事的人，但是人真的太少。他當時他就定調原本有多少人，就給多少人，他也沒有多給你，當時做海岸的多少人，管濕地的多少人，你管這個國家公園的有多少人，就給你這些人力，人力上有點拼裝車的感覺，感覺他並不期待你多做什麼事情，可是我們之所以成立國家公園署，就是要做一些事。(N01)

如 Kelman (2005) 所指出，公部門若未同步調整人事制度，變革常因制度慣性而扭曲或停滯。本研究訪談發現，國家公園署仍受限於職系封閉、升遷導向與內部晉用慣例，導致職能錯置、角色不清與晉升壅塞，形成制度改革與實務運作間的落差。從歷史制度論觀點看，此屬「制度滲透轉化」未完全發生，新制度形式雖建立，卻未改變原有運作邏輯與文化慣性，使變革淪於半套化與執行力不足的風險。

整體而言，國家公園署在人事體制上仍受限於舊有治理邏輯，且署本部在人力配置與制度整合上出現落差，並未能提供支撐組織轉型及新增業務所需的彈性與專業人力，未來應朝向引入專業化人力規劃與任務導向配置，並調整員額與職系設計來突破制度慣性，否則變革恐淪為結構性「象徵轉型」，缺乏實質治理效能。

第三節 預算

政府預算是實現國家治理與公共利益的關鍵工具，除了承擔資源分配功能，也



反映政策目標與治理價值 (Rubin, 2019)，廣義上預算不僅是年度財政計畫，更是引導公共資源投入特定政策領域的治理程序，代表政府對政策承諾的實踐 (Wildavsky, 1986)，從現代公共行政的觀點來看，預算亦是治理模式與政策偏好的具體體現，預算分配的邏輯將直接影響組織的資源取得與運作成效。預算的編列與執行，不僅影響機關的治理能力，也成為衡量政策落實與制度運作效率的重要指標 (Schick, 2008)。

根據國家公園署 2023 至 2025 年度單位預算數據 (如表 11)，署本部之預算數從 2023 年度的新臺幣約 2.45 億元 (有加計原編列於營建署城鄉發展分署之「濕地保育」與「海岸管理」業務預算約為 2.07 億元)，大幅下滑至 2024 年度的 1.88 億元，下降 23.48%，114 年度雖小幅回升至 1.92 億元，整體仍顯示變革後初期預算未能同步成長，且尚未恢復至組改前水準。再進一步觀察，2023 年度變革前，原編列於營建署城鄉發展分署之「濕地保育」與「海岸管理」業務預算約為 2.07 億元。然 2024 年度變革後國家公園署本部實編預算中，若基本行政維持 2023 年度支出約 3,809 萬元，則專屬於濕地保育與海岸管理新業務的預算實際僅約為 1.50 億元，不僅未見擴增，實際上還較變革前縮減約 27.8% (約 5,763 萬元)。

另外觀察國家公園署整體預算，包含署本部與下轄各管理處，總預算由 2023 年度的 22.22 億元上升至 2025 年度的 23.71 億元，增幅僅為 6.69%，而新增之濕地、海岸等跨區域治理業務，除預算較變革前縮減外，未來必然會有大量支出需求，將會形成原國家公園預算遭排擠的現象。此預算結構反映出資源配置並未如預期般隨組織變革而明顯擴增，反而在新業務導入與舊有架構延續間產生摩擦，印證歷史制度論中所謂「制度慣性」下的資源分配僵化特徵 (Mahoney & Thelen, 2009)。

表 11 國家公園署 2023-2025 年預算數比較表



單位：新台幣/千元

單位	2023 年度 預算數	2024 年度 預算數	2025 年度 預算數	2023 及 2024 差異		2024 及 2025 差異	
				預算數	百分比	預算數	百分比
署本部 ^{註1}	245,402	187,770	192,341	-57,632	-23.48%	4,571	2.43%
墾丁	280,349	305,971	325,183	25,622	9.14%	19,212	6.28%
玉山	207,508	217,589	229,088	10,081	4.86%	11,499	5.28%
陽明山	226,846	241,148	258,354	14,302	6.30%	17,206	7.14%
太魯閣 ^{註2}	221,099	228,662	185,974	7,563	3.42%	-42,688	-18.67%
雪霸	181,838	192,782	208,991	10,944	6.02%	16,209	8.41%
金門	383,226	400,553	422,559	17,327	4.52%	22,006	5.49%
海洋 ^{註3}	171,977	190,732	210,079	18,755	10.91%	19,347	10.14%
台江	162,662	171,778	176,911	9,116	5.60%	5,133	2.99%
自然	140,910	146,855	161,070	5,945	4.22%	14,215	9.68%
小計（不含署）	1,976,415	2,096,070	2,178,209	119,655	6.05%	82,139	3.92%
小計（含署）	2,221,817	2,283,840	2,370,550	62,023	2.79%	86,710	3.80%

註 1：營建署公園組 2023 年度預算數為約 3,809 萬元，加計編列於城鄉分署之濕地保育計劃預算約 1.9 億元、海岸管理計劃預算約 1,759 萬元，合計約 2.45 億元。

註 2：太魯閣國家公園管理處 2025 年度預算數為扣除一次性地震災後復建計畫 2.5 億元後之淨預算數。

註 3：海洋國家公園管理處 2025 年度預算數為扣除一次性災修工程計畫 6,312 萬五千元後之淨預算數。

資料來源：營建署 2023 年度法定預算書、國家公園署 2024 及 2025 年度法定預算書/自行整理

署本部組織變革在預算上形成高度反差，顯示雖納入新業務，但在資源上未獲合理支持，導致基層負擔加重、政策落實困難。此一現象清楚揭示制度慣性仍深植於資源配置與預算制度中，即使面對新增治理需求，預算運作仍依循過往架構與標準，缺乏「以職掌變動對應資源調配」之制度革新機制 (Mahoney & Thelen, 2009)。

從歷史制度論視角來看，此種改革屬於「制度重層」(layering) 或「象徵性變革」(symbolic change) 類型，形式上納入新功能，實質上未達到治理結構與資源配置的重新調整，亦未提供新治理職能所需之制度保障與資源支撐。

組織變革後雖新增了濕地保育、海岸治理等多項跨域職能，但整體預算額度並未隨之成長，如訪談整體所反映，雖名義上為新增業務整併，實際上則是在原有人



力與預算基礎上額外承擔更多任務，在機關內以「科」為單位的角度來看，形成「同樣預算、更多業務」之現象，此現象導致在「科」內需壓縮原有計畫資源來因應新增的計畫或任務，形成典型的「資源侵蝕」情形。

其次預算編列依舊維持傳統增量主義與部門科層邏輯，缺乏結構性重整與跨部門靈活運用機制。

就業務單位來講，可能他們有一些新的業務要進來做，但是可能預算會不足。因為我們邊預算是在舊有的預算規模底下，所以其實這方面會影響到。(N01)


在未見新增經費支持下，只能仰賴內部調整與自籌資源以因應改革任務，導致基層業務推展受到嚴重壓縮與延宕。此外，受限於現行預算制度中缺乏多元財源與彈性財務工具的支援（如基金、專案補助等），國家公園組織難以因應複雜化與動態化的治理任務（Rubin, 2019）。

從歷史制度論觀點觀察，國家公園預算制度體現出高度的制度慣性與路徑依賴，即使組織形式變革已發生，預算編制的操作邏輯仍深受既有體系影響，難以配合新業務、新價值觀與跨域整合需求而做出實質調整，形成「制度層面進步、資源層面停滯」的治理落差。

第四節 小結

此次國家公園署的組織變革，不僅是行政體系調整，更是一場牽涉組織定位、治理邏輯與資源配置模式的多層次治理制度轉型工程（Mahoney & Thelen, 2009），除了試圖突破營建署體系下的治理侷限，推動專業化與決策權限提升，同時引入跨域協作與多元參與的治理價值，以因應保育與育樂間的平衡挑戰，然而若無對制度文化、人事配置與預算機制的同步調整，轉型恐難觸及治理實踐層面。如歷史制度論所揭示的，深層制度慣性與歷史遺緒將成為變革過程中難以忽視的障礙（Thelen, 1999）、（Pierson, 2000）。

在人事體制上，本次變革未同步調整原有職系封閉與內部晉用機制，導致國家



公園署難以因應新業務所需之跨域與彈性人力配置。此一僵化現象正如 Kelman (2005) 所示，將使改革「在既有制度中扭曲或停滯」，基層人員因職能錯置與角色模糊而產生不確定與抗拒心理的雙重壓力。從歷史制度論視角觀之，顯示新制度雖形式建立，卻未真正鬆動舊有文化與操作慣性，形成制度滲透轉化不全，舊有運作邏輯與文化慣性仍支配著實際執行邊的典型案例。

當初成立國家公園署的期待，跟國家公園署現在的組織調性，說真的人才專長跟業務重點是沒有對接到的，所以是希望另外成立組織去做特定區域或一些開發案的審議許可上這些事情，讓我這邊審議的業務量可以降低的話，我才有能力抽出來做環境保護的事情。(N01)

在預算制度方面，本研究發現，目前仍採傳統增量主義操作，難以支援如濕地保育、海岸治理及原住民族夥伴關係等新興業務所需之跨部門協作與財政穩定需求。Rubin (2019) 指出，預算制度改革不僅是技術性調整，更關乎治理邏輯與權力配置的重構。當預算仍以行政與工程導向為主，便無法提供制度轉型所需之策略支援。國家公園雖完成組織變革，但財政制度未見相應調整，特別在多元任務交織的治理場域中，現行預算架構過於片段與部門化，限制政策落實與治理效能的發揮。

國家公園署的治理模式轉型呈現「新舊並陳」的過渡狀態。雖制度設計趨向中央統籌與區域整合，惟管理處組織結構尚未調整，導致署本部與管理處間權責界線模糊、垂直協調薄弱，地方自主治理慣性仍難轉化。若無同步調整組織架構並建構制度化的垂直協商與橫向共享機制，改革恐流於結構層次的調整，難以實現治理韌性 (Folke et al., 2005)。此外在外部協作與多元參與方面，尚缺乏穩定的跨部會合作機制與公私協力平台，文化治理與參與式治理能力仍待進一步強化。

綜合上述三大面向，國家公園署的組織變革屬於多層次、多變數交織的制度轉型工程，雖在法制位階與組織架構上完成變革，治理理念亦開始導入協力治理觀點，惟在人事體制、預算制度與治理文化等核心面向，仍停留於「制度重層化」階段，舊制度邏輯未被根本鬆動，治理典範轉移尚未實現。從歷史制度論觀點來看，這次變革雖具制度轉型的起點意涵，但若未持續調整制度架構、資源配置與行動者互動

邏輯來進一步突破制度慣性，恐將陷於形式重構而難以落實治理創新。唯有透過連續性的制度優化與策略性政策重塑，方能推動國家公園治理從結構調整邁向實質轉型。



第六章 國家公園署面對組織變革困境策略-執行面

組織改造旨在回應外部環境變化或內部創新需求，透過調整目標、改變思維、重塑結構及資源配置，推動運作優化與效能提升 (Kelman, 2005)。國家公園署的設立就是要突破舊有體制局限，但其變革歷程正反映出歷史制度論所揭示的路徑依賴與制度慣性。國家公園業務長期隸屬營建署，治理模式以工程導向為主，人事制度與預算邏輯亦深受此結構影響而僵化，即使組織變革為獨立機關，原有的組織文化與資源運作邏輯仍強烈左右著改革進程，使得變革難以真正脫離舊體制的約束，呈現出制度慣性下改革推動的侷限性與挑戰。

第一節 宏觀層次：組織制度及結構的調整與影響

組織制度與結構的調整，牽涉層級重劃、權限重組與業務擴展 (Leavitt, 2013)，不僅改變運作模式，也影響人事與資源配置。國家公園署雖完成組織升級與管理集中，卻仍深受舊有治理模式、人事限制與預算機制的影響，變革過程未能擺脫制度慣性，導致改革效果受限。

一、組織架構與職權劃分之變遷

2023 年，內政部裁撤營建署國家公園組，業務改由新設的國家公園署全面承接並擴大職能，並納入濕地保育與海岸管理，標誌我國國家公園體系進入專責管理的新階段。此變革不僅是行政體系的調整，更反映政府因應全球自然資源治理趨勢，強化實現橫向整合、區域治理與多元參與的新公共治理體系 (Osborne, 2006)，並試圖建構具韌性的治理架構。此次轉型具有體現我國對於強化生態保育政策治理的制度性承諾與「關鍵轉折點」的意涵，企圖打破既有路徑依賴，完成治理位階的垂直升級與治理模式的水平整合。此種「裁撤—新設—承接」的設計，不只是組織改名，更是職能與政策責任的全面重整，屬於典型的制度轉型。然而，由於國家

公園署成立時間尚短，這場變革能否真正落實政策目標與治理效能，仍有待進一步觀察與評估。



署成立之後，有一個很大的目標就是想把所有的國家公園串聯起來，跟濕地跟海岸變成了整個臺灣這個國土規劃裡面很重要的一個保存的特色。(N11)

二、業務運作與管理模式之變遷

國家公園署的組織設計不僅承接原業務，更反映政府對環境永續、濕地與海岸治理的政策思維整合需求，基於擴展治理職能、提升治理效能而進行的制度性重構與職能擴展。

營建署國家公園組因治理範疇與位階不足，長期以來一直無法有效整合跨區域、跨領域的自然保育政策，亦缺乏統籌濕地及海岸資源管理的治理能力。因此透過裁撤營建署國家公園組並新設國家公園署，在制度轉型的關鍵時刻，打破傳統官僚治理下的部門分隔，重新塑造治理架構並強化治理功能整合，來改變原組織結構下的治理困境，此組織變革策略充分呼應了歷史制度論所提出的「制度轉型」需求。

國家公園署的成立其實是一個很大的改變，因為在以前在營建署下面的國家公園，其實國家公園之間的連結並沒有那麼強，就是各個國家公園，大部分就自己做自己園區該做的事情。(N11)

國家公園署依新治理需求設計組織架構，整合國家公園、濕地與海岸業務，設置專責單位推動政策規劃與跨域協調，展現治理職能的專業化與分工化，強化其作為核心治理樞紐的角色。

國家公園從原來的一個組升級為署的時候，責任上以往國家公園比較偏向是維護，但是我們現在偏向就是保育，以及要跨出去跟各部、會、局及各民間團體合作，這個就是目前我們講的夥伴關係。(N06)



雖然國家公園署本部已完成治理職能擴展與專責單位設置，但仍面臨以下結構性挑戰，首先組織業務擴展未能同步配套人力資源與預算資源的投入。

整個組織編制反而還變少。我們本來的員額是 65 人的樣子，成立之後其實就變成 55 人。(N08)

其次是署本部與所屬各管理處之間，在治理職能與業務對接上仍存在結構性矛盾，主要原因在於管理處並未與署本部一樣，同步全面承接濕地保育與海岸管理業務，導致署本部職能與管理處業務範圍不一致，進而引發治理層級間的職能落差與政策執行斷層。

因為在國家公園管理處來說，它的位階沒有什麼變，所以其實感受沒有很大，真正組織上來講沒有很大的變動...就只有課長變科長，這個是很明顯的一個差別而已。(N07)

國家公園署本部的組織設計與治理職能擴展，是我國對於永續生態治理轉型的制度性回應。然而，其治理架構與職責範圍的調整，則需要透過法制度規範修訂、提升人力與預算資源配置、完善署本部與管理處間的垂直治理架構，才能確保組織設計與治理功能的真正落實。

三、人事配置與預算分配之變遷

國家公園署成立後，所轄管理處組織設計與職掌仍依循原國家公園管理處辦事細則，主要聚焦於自然資源保護、遊憩服務與解說教育等傳統業務，未同步納入濕地與海岸治理工作。此種延續舊制的組織安排，顯示治理模式在制度轉型過程中的不對稱與漸進性。這種舊制的延續與現行法令授權、人力與預算配置密切相關，尤其在多數重要濕地與海岸區域不屬於國家公園範圍的情況下，導致管理處缺乏法源依據與資源推動相關業務。加上組織變革後人力與預算亦未同步調整，使得管理處在治理任務擴增下，施政資源更加緊縮，限制了治理效能與業務拓展的空間。

整個組織編制反而還變少。我們本來的員額是 65 人的樣子，成立之後其實就變成 55 人。(N08)。

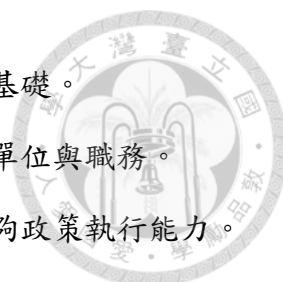
目前各國家公園管理處仍延續以「國家公園範圍內業務」為核心的組織設計，並未隨組織變革進行調整，治理範圍與執行權限主要仍侷限於國家公園法所規範的保護區域，未納入多數位於園外的濕地與海岸資源，且缺乏相應法源依據與組織支援。由於濕地保育法與海岸管理法所賦予之治理任務多屬跨域協作性質，涉及中央與地方多個部門及非政府組織行動者，而管理處僅具區域性治理權限，無法有效辦理全國性治理任務。此外管理處仍維持原有架構與職掌，導致署本部與各園處間出現治理銜接落差，協調機制未臻成熟。目前尚未建立具體的跨層級協作程序與明確的責任分工，形成治理執行界線模糊、權責不清的制度困境，若未補足此結構性落差，恐將影響治理效能與組織整合成效。

因為在國家公園管理處來說，它的位階沒有什麼變，所以其實感受沒有很大，真正組織上來講沒有很大的變動...就只有課長變科長，這個是很明顯的一個差別而已。(N07)

未來若將濕地保育與海岸治理交由各管理處承接，須先進行組織架構的結構性調整，並建構署本部與管理處間的垂直協作機制，釐清治理流程與明確權責分工，確保政策連貫性與執行效能。然而此一轉型將面對路徑依賴與制度慣性挑戰，現行管理處組織文化與治理模式仍受舊有規範制約，聚焦於國家公園保護區內管理。未來若欲轉型為跨區域治理單位，挑戰路徑依賴與制度慣性，關鍵在於促進人員認同轉化與組織文化的再建構 (Mahoney & Thelen, 2009)。

四、制度變遷與路徑依賴之延續與偏離

濕地保育與海岸治理業務成為國家公園治理的核心業務，已經是不爭的事實，未來勢必要將此類業務下放或分派給各管理處，因此必需對管理處現有的組織架構與職掌做根本性調整，主要包含 4 個面向：



- 1.法令規章的訂定：讓管理處具備濕地保育與海岸治理的法源基礎。
- 2.組織編制的調整：各管理處增設濕地保育與海岸治理的專責單位與職務。
- 3.資源的爭取與配置：增加人力與預算資源，確保管理處有足夠政策執行能力。
- 4.治理範圍與管轄權限明確化：多數濕地及海岸地權為地方政府所持有，利用法令規章來明確化中央與地方權責，以避免權責模糊與治理斷層。

從歷史制度論角度來看，這樣的改革屬於「制度再層疊」或「轉化」過程，即在既有組織架構內引入新的治理邏輯與功能，但若無法突破現有制度慣性與資源配置瓶頸，則可能淪為「半套改革」或「形式治理」。

五、小結與未來改革方向

目前國家公園署治理結構在宏觀層次上已完成機關設立與權責整併，尤其在署本部專責濕地與海岸治理方面具備跨域整合能力。然而，其所屬管理處並未同步承接此類業務，未來若要推進全面治理體系整合，管理處組織結構與職掌必須進行制度性重構，而未來改革應聚焦的3個方向：

- 1.管理處組織與法規調整：重新檢討組織法規與職掌範圍，賦予管理處治理濕地與海岸的法源與組織基礎。
- 2.資源配置與人力調整：擴編管理處人力，增設濕地與海岸治理專責單位，完善人事與財務資源分配。
- 3.上下治理協調機制：建立署本部與管理處間的政策協作平台與垂直整合治理流程。

第二節 中觀層次：制度與政策的變革影響

國家公園署的組織變革不僅是結構性重整，更牽動制度規範與政策運作機制的重塑。相較於宏觀層次聚焦組織層級與架構調整，中觀層次變革著重於治理流程、政策執行模式與制度機制的重建。根據歷史制度論，制度變遷常受路徑依賴與制度

慣性牽制，面對新挑戰時易呈現「重層增生」(layering)與「制度轉換」(conversion)的混合形式 (Mahoney & Thelen, 2009)。國家公園署的制度調整正展現出此種非線性與漸進式特質，以下分別從法規面治理體系整合、資源配置與治理工具運用及跨部門治理與協作機制等三個面向進行分析。




一、法規面治理體系整合

過去我國國家公園治理以國家公園法為核心，治理對象單一，屬典型「單一政策體系」模式。但隨著國家公園署成立並納入濕地保育與海岸管理業務，同時成為國家公園法、濕地保育法及海岸管理法三法的主責機關，面對多重法制框架與治理目標的整合挑戰與三法涉及不同的治理層級與機關角色，其中國家公園法強調中央集權管理，濕地保育法與海岸管理法則需跨部會與地方協力，導致治理架構間權責界線模糊。國家公園署必須在法制整合與權責協調中斡旋，形成制度整合與政策協同的高度治理難題。

國家公園署成立之後，有一個很大的目標就是想把所有的國家公園串聯起來，跟濕地跟海岸變成整個臺灣國土規劃裡面很重要的一個保存的特色。
(N11)

儘管多數受訪者指出，國家公園署政策目標的推動需仰賴完整法制支撐，但面對三法與其他法規的競合關係，實務上尚缺乏標準化協調程序，導致決策高度依賴官僚人員的專業判斷與裁量。以海岸開發審議為例，儘管已參考國際經驗建構審議程序，但實務上須整合環保、水利、景觀與人文等領域問題併同考量，法規未臻整合情況下，實質詮釋與裁決權仍集中於國家公園署。

海岸開發審議是非常嚴謹的，因為海岸開發審議及海岸管理，都是學國外的整體管理，它就是把所有的領域的問題全部一起看，因此很繁複。所以我的夥伴很多元，有管水利的、管保護區的，甚至有管一些地景、人文的，我都一起拉進來。(N01)



訪談顯示，國家公園署雖試圖藉由跨部會工作小組建立三法協調平台，但此屬「重層增生」式制度調整(Mahoney & Thelen, 2009)，僅在既有制度上疊加新機制，未能根本解決治理矛盾。由於濕地保育與海岸管理權責尚未下放至管理處，致使其與地方政府間角色不明、業務競合，形成治理灰色地帶，也使署本部政策推動面臨落地困難，凸顯制度轉型中的慣性掣肘。

二、治理資源配置與政策執行機制的轉型與限制

制度與政策重構需仰賴充足的治理資源，尤其人力與預算為關鍵支撐。然國家公園署於組織轉型過程中，面臨人力短缺與預算配置失衡，已深刻影響制度創新與政策執行效能。

整個組織編制反而還變少。我們本來的員額是 65 人的樣子，成立之後其實就變成 55 人。(N08)

政策執行層級上，署本部雖負責全國性治理與濕地、海岸管理政策，惟各管理處職掌未隨之調整，造成業務銜接斷裂，政策難以有效下達與執行，形成上下游權責落差與執行效率低落之問題。

在國家公園管理處來說，它的位階沒有什麼變...就只有課長變科長。(N07)。

依據 Osborne (2006) 新公共治理理論，治理應引入多元工具以提升效能，惟國家公園署目前仍以命令控制為主，缺乏市場與協作型工具。雖已嘗試與 USR、ESG 合作，但仍多處摸索階段，政策執行仍面臨瓶頸。

三、跨部門治理與跨層級協作機制的制度化進程

國家公園署治理涵蓋國家公園、濕地與海岸，橫跨中央與地方、政府與民間，形成跨層級與協作治理的複合網絡。其中有效協作仰賴制度設計與資源支持，但目

前跨部門協作仍停留在政策協商階段，缺乏明確運作機制；跨層級治理邏輯上，由署本部負責政策與資源統籌，管理處負責執行，惟管理處組織未調整且資源不足，導致權責模糊、協作緩慢，治理效能受限。



四、小結

國家公園署在中觀層次的制度與政策變革，展現組織變革與治理體系轉型的高度複雜性。制度變革涉及業務流程、資訊系統、人力與預算等管理面向的配置與調整，技術性改變會牽動結構與文化，卻也受制度慣性與路徑依賴所制約 (Leavitt, 2013)。訪談顯示，改革受限於人力不足、預算資源有限與人員適應性問題，影響政策執行與治理效能。未來須從法制整合、資源配置與治理協作三方面強化改革推動力。

第三節 微觀層次：員工認同與組織文化變遷

歷史制度論認為，組織文化與人員行為具高度穩定性，若變革無法同步促進文化再造與員工認同轉化，將難以以內生形式發軔於組織並影響治理效能。國家公園署雖在宏觀與中觀層次完成結構調整與制度重構，但在微觀層次，員工對變革的認同與適應性呈現高度差異，制度慣性、權責模糊與資源失衡，使角色重構與治理轉型充滿挑戰。研究發現，變革對員工影響主要為兩點：一是內部溝通不足導致負向回饋效應，二是業務流程轉型引發跨界合作疲勞與角色混淆。

一、員工認同的「負反饋效應」

國家公園署成立後，治理模式由過往以國家公園區域劃定為基礎的單一資源保育，進一步轉型為綜合性、整體性治理，涵蓋濕地及海岸範疇，署級機關的設立也強化了國家公園在跨區域合作與國際聯繫的影響力，說明國家公園署在治理架構上已具體展現影響力。然而，對於基層與中階幹部來說，治理層級與職掌擴張並


未同步促進員工的認同重建與行為轉型，這樣的治理變革卻未必具有具體意義。「在國家公園管理處來說，它的位階沒有什麼變…就只有課長變科長」(N07)。此一陳述反映出管理處層級人員對於組織變革的實質影響抱持懷疑態度，甚至認為改革僅止於組織名稱的改變，而未帶來實質角色轉型。

人本性變革 (Humanistic Change) 即員工的態度、價值觀與組織文化的轉變 (Leavitt, 2013)，包括組織文化的調適、員工角色的重塑、溝通與信任的再建構等議題，訪談結果顯示，國家公園署的成立帶來了新的管理模式與價值觀要求，但員工適應新體制的速度不一，部分仍習慣舊有運作方式，形成內部的適應性張力。此外由於新業務的加入，許多員工需要重新定位自身角色，這進一步放大了適應過程的複雜性。

國家公園署的變革也影響了員工的角色與責任範圍。訪談顯示，部分員工對於新職責的變動感到不適應，特別是在新增的濕地保育與海岸治理業務方面，另外更嚴重的是組織變革的過程中，因為時間倉促，多數基層員工在未經討論及知會的情況下，在新機關成立前一日才收到分發派令，並未給予員工充分的尊重與充裕的時間來調整對新職位的認知，歷史制度論認為，當組織變革如未能同步調整員工角色認知時，則會產生適應落差 (Streeck & Thelen, 2005)。這反映出，角色重新定位的過程不僅是技術層面的調整，更涉及員工的心理適應。Leavitt (2013) 認為，當人本性變革未能與組織結構與技術變革同步推進時，會導致員工的適應期拉長，甚至影響變革成效。

二、跨界合作疲勞與角色混淆

國家公園署因為業務範疇的擴張，為了讓每位員工都能涉獵國家公園、濕地、海岸三大業務，在組織內發展了跨部門協作與多元參與的治理模式轉型，然而因為變革時間倉促，產生了未經充分溝通與協商的發派制度。「就是那種心情，是一種我沒有被知會、我沒有被通知、我沒有被討論，以後的組織會是什麼樣子，我會去




哪裡？突然間開獎，我就被分在這裡，我就接著辦這些業務了，那個不舒服的心情是一定會有的」(N03)，此種造成員工角色重新定位過程中缺乏參與感，進而導致心理不安與適應困難，亦影響著員工對組織變革的認同與支持，這導致員工在認同新治理目標與價值方面產生阻礙。因此治理模型雖然已經轉型，但實際上許多基層員工仍未重新定位自己的角色與職責，仍然依循原本單位的劃分方式來辦理業務，彼此間的協作還是有隔閡，這說明跨業務範疇整合雖已明訂於政策上，但實務上組織內部仍受限於過往部門本位之治理邏輯，難以促進協作行動。

此外，署本部為因應業務範疇的擴張，從管理處抽調部分人力支援，「整個組織編制反而還變少。我們本來的員額是 65 人的樣子，成立之後其實就變成 55 人」(N08)。挖東牆補西牆的人力資源調度方式與治理範疇擴張形成結構性矛盾，進一步增加員工的工作壓力與職責負擔，使得角色定位與職責重組的挑戰更加複雜。

Leavitt (2013) 指出，員工認同與組織文化的變遷是人本性變革的核心。歷史制度論認為，組織文化具有高度的持續累積性，即使組織結構改變，文化的轉變仍需要長時間累積 (Thelen, 1999)。從訪談中得知，國家公園署試圖導入更強的跨區協作精神，將原本以業務屬性劃分各組權責，調整為以業務步驟來劃分，期待每位職員、職工都能對國家公園、濕地保育與海岸管理業務有所了解，但多數員工仍習慣原本的管理模式，導致適應困難。顯示雖然新的組織架構要求更高的協作程度，但舊單位的文化仍然發揮影響力，形成了一種「文化慣性」力量，這恰恰符合歷史制度論中組織文化的變革並非瞬間發生，而是受到過去制度的深遠影響的觀點 (Mahoney & Thelen, 2009)。

組織變革下，我們從不同的單位帶不同的業務過來，我可以了解每個人都有在以前單位處理這些業務的一些習慣，但在這新的單位，長官用心在調適、願意嘗試去做突破，希望每位同仁也都能有所突破。(N01)

公共機關可以透過「知識管理」與「標竿學習」等策略推動人員層次的變革。前者提供人員在推動參與機制時必要的工具與知識，後者則為人員帶來持續推動



的誘因(黃東益、黃宗賢,2023)。知識管理強調知識的創造、分享和應用,能夠幫助組織內部員工更好地適應變革。具體措施包括建立知識庫、促進知識分享和應用新知識。標竿學習則是能夠幫助國家公園署員工在面對組織改革時,學習其他成功組織的最佳實踐,並將其應用於自身工作中。這不僅能夠提升員工的工作效率和適應能力,還能促進組織文化的轉型和員工認同的提升。

歷史制度論指出,當組織變革涉及權力與資源的重新分配時,內部信任容易受到影響,進而影響變革的穩定性(Pierson, 2000)。有效的組織變革需要建立透明的溝通機制,以減少員工的不確定感。然而國家公園署的變革初期,由於資訊流通管道尚未完全順暢,部分員工對於變革方向感到困惑。國家公園署的變革雖然試圖建立新的運作機制,但由於內部信任與溝通機制尚未完全成熟,導致員工適應過程產生阻力。

三、小結

在員工認同與文化轉型方面,基層與中階人員對此次變革,更多的是停留在名稱更動的理解,對於未來職責定位與組織目標則感到模糊與不安,顯示制度變遷未能同步引導員工完成角色認知轉換與心理調適,導致對新治理架構產生模糊與落差上的不安感,進而影響改革推進的速度與執行成效。

此外署本部在人力資源未隨組織擴編而適度補強的情況下,需自各管理處調派人力支援,造成資源錯置與基層工作負荷加重,更加深了內部人員的焦慮、抗拒甚至倦怠。尤其新增的濕地保育與海岸管理業務,不僅專業門檻高,所需專業需要現職人員再學習再進修,卻未配套設置專責人員或提供系統性訓練,加劇了角色混淆與執行困難。這些現象凸顯了典型的制度慣性與路徑依賴,也顯示人本面改革未與結構與技術變革同步推動的結果(Leavitt, 2013),若未進一步進行組織文化重構與價值認同更新,改革將僅止於表層形式,難以落實治理成效。

因此後續改革須從員工角度出發,強化參與機制與內部溝通,結合教育訓練、

跨部門學習與文化培力，增進對組織使命與新職能的認同與投入。唯有從「人」出發，制度轉型方能真正深化並穩健推行。



第七章 結論



本研究以歷史制度論為分析視角，探討我國國家公園組織從營建署內部單位到獨立三級機關「國家公園署」的變革歷程與效應。研究發現，此次組織轉型反映行政體系現代化、專業化與效率化的政策目標，亦回應新公共管理強調組織效能與任務清晰之需求。

然在實務推動過程中，組織變革整體上受限於既有的制度慣性、人力與預算資源不足、內部溝通未見順暢等因素，導致新制上路後實際成效與預期間仍有落差。雖然國家公園署有助於整合原先分散的管理資源並強化跨域治理（如濕地與海岸），但業務分工與內部適應等挑戰仍待克服。

另外與國際先進國家的管理模式之比較，我國在部門分工彈性、人事制度設計與財政自主性等方面尚有進步空間。綜上所述，本研究認為國家公園組織之變革具正當性與必要性，但其後續能否深化結構調整與落實治理效能，尚須進一步處理協調機制與資源配置問題。


以下分別就研究發現、研究建議及研究限制進行具體說明。

第一節 研究發現

一、制度穩定與變遷之間：路徑依賴與關鍵轉折點比較分析

歷史制度論強調制度具有高度的時間序列依賴性，組織與制度一旦確立後，往往受到既有規則、資源配置與決策慣性的強烈束縛，導致政策或組織變遷呈現「有限選擇」、「漸進調整」的趨勢（Pierson, 2000）。在此脈絡下，「路徑依賴」與「關鍵轉折點」構成分析制度是否出現實質性改變的兩個核心概念。兩者所描繪的制度變遷模式，不僅反映制度動能與阻力的來源，也有助於分析組織變革是否跳脫形式調整，進入結構性重組的軌道。

路徑依賴強調制度因初期選擇而產生「自我強化」(self-reinforcing) 效應，例



如學習效果、協調成本、既得利益聯盟等，使得制度演化走向特定方向並趨於穩定，難以逆轉 (Mahoney, 2000)。其所導致的變遷，通常表現為政策工具的細部修正、治理策略的微調或部門內部職掌的再分配，然而在制度目標、價值邏輯與治理模式上多仍延續原本架構，缺乏跳脫式創新 (Thelen, 1999)。決策過程亦多由舊有官僚結構主導，治理邏輯偏向「形式合規」，不易回應深層結構的治理困境或公眾價值衝突。

相對來說，關鍵轉折點則代表制度處於高度不確定性的歷史時刻，當外部條件出現重大變化（如政治危機、公民社會運動、國際壓力等），將使得原有制度穩定機制崩解，產生價值重組與制度重構的契機 (Capoccia & Kelemen, 2007)。這類轉變常伴隨組織結構與治理主體的重塑，表現出跨部門整合、組織獨立性提高與資源配置顯著改變，甚至治理工具也從命令控制轉向合作治理、公私協力或社會參與的協作模式 (Mahoney & Thelen, 2009)。這類變遷，才能處理既有制度遺留的治理張力，帶來制度邏輯的深層變革。

以上兩者之間雖呈現相對關係，但在不少制度實踐情境層面下，制度變遷往往存在「灰色地帶」——即是雖然出現組織變革、名稱變更或部門新設等形式性調整，但若是未同步強化伴隨的治理能量、政策目標的清晰轉化與治理工具的創新導入，其本質仍然難以擺脫既有制度路徑軌道，淪為象徵性變革。例如，某組織雖變革為專責機構，卻僅延續舊有政策工具、治理重點模糊、與利害關係人互動機制未變，則仍屬路徑依賴下的「延續性調整」(Mahoney & Thelen, 2009)。

因此判斷組織變革是否構成關鍵轉折點，應該從以下幾項要素進行綜合評估：

1. 治理目標與價值是否發生實質重構；
2. 制度結構是否出現權責配置與組織定位等顯著變異；
3. 參與決策的利害關係人是否有實質變動，包括重整治理主體或納入多元治理行動者；
4. 治理工具是否從單一命令式控制邏輯，轉向協作式治理模式；
5. 舊制度無法處理之矛盾與困境是否在新制度下獲得突破。

但每一項要素都具有程度性與層次性，不易也不應以單一指標來評斷，仍需要依靠具體的歷史脈絡與制度演化軌，來加以理解與辨析。



二、從制度目標到實踐落差：組織變革成效的多維度檢證

我國國家公園組織之設立，其目的應在於強化治理的專業化與提升行政效率，以因應保育議題日益複雜、跨域協作需求日增的治理現實。然而本研究發現，從制度變遷路徑觀察，歷次政策修正與內部調整雖不乏改革企圖，但其本質多限於部門微調與行政人員更迭，未能實質鬆動組織結構與治理邏輯上的路徑依賴，尤其在治理專業化方面，制度的變革並未伴隨明確的專業任用制度、人力資源升級與內部職能再造，導致變革流於表層的制度再包裝。

至於 2023 年國家公園署的設置，固然標誌著國家公園組織自營建署內部單位變革為內政部直屬之專責機關，在制度結構上呈現出明顯的「組織地位提升」與「制度層級重構」，形式上亦符合關鍵轉折點中「結構斷裂與重組」的初步特徵，但從制度變遷面向進一步審視，對於變革的「程度」與「品質」則需更加謹慎評估，正如 Mahoney and Thelen (2009) 所言，真正具變革意義的關鍵轉折點須伴隨制度價值的重塑、治理行動者的重組及治理工具的創新。惟本次變革並非源自治理體系內部的長期政策學習、制度調適或行動邏輯重構後所產生的自然演化，而是高度受限於行政院組織改造時程與立法院法案審議進度之政治推力，此類變革雖具形式上的組織變革意義，但在欠缺治理邏輯轉型與行動者動員基礎的情況下，導致其政策目標、角色功能與價值理念迄未完成明確界定，反映治理轉型仍處於觀望與調適階段，具有無法有效突破過往制度僵化與治理困境而流於「象徵性重構」的情形。

尤其名義上變革為專責機關，但在實質治理資源的配置上，卻未見應與其職責擴張相對應之預算與人力支持，例如，112 年度濕地保育與海岸管理業務編列於營建署城鄉分署之預算約為 2.07 億元，而 113 年度納入署本部後，扣除 112 年度基本行政維持預算約 3,809 萬元，則實際業務預算僅剩約 1.50 億元，出現預算縮減的問題，若要維持變革前施政水準，勢必縮減署本部其他預算項目來支應，造成國家公園本務工作推展之掣肘，也顯示此次變革未能建立資源重分配的制度機制，使治理結構表面重組卻未帶來效能的實質提升。此種未深化變革現象，不僅削弱新機

關施政動能，也顯示變革尚未跨越從「象徵性重構」到「實質性轉型」的關鍵門檻，僅能視為潛在轉折點而非預期發生的制度躍遷。

再進一步檢視變革前後的實際制度運作情形，雖然可以認定此次組織變革為國家公園署在制度層級上創造了結構調整的契機，但整體治理體系所面對的專業性不足與行政協調失能等結構性問題，仍未獲得根本性解決。改革前的問題表現在多重層面，包括無核心組織致職掌疲軟且界限模糊、橫向協調機制薄弱、治理模式以科層命令為主、缺乏制度化的民間與地方參與機制，導致國家公園治理回應能力與社會連結雙雙不足。

改革後雖獨立為內政部直屬專責機關，象徵組織地位與制度位階的提升，然由於變革過程過於倉促，實際運作面臨人事編制遲滯、預算規模無相應之成長、治理目標未臻具體化等挑戰，不僅無法有效改善原有治理斷裂與資源零碎化問題，反而在執行端加深制度落差與內部調適困難。

第二節 研究建議

本研究從歷史制度論視角出發，分析國家公園署制度變革所呈現的制度慣性與轉型可能性，國家公園組織變革雖具制度層級重構意義，但其制度運作與治理邏輯仍深受既有組織體系、資源配置與參與網絡之路徑依賴所限制，尚未產生制度價值、治理模式與行動者重組的系統性變化。若國家公園署欲突破「潛在轉折點」的模糊狀態，邁向「實質性制度變遷」，建議在治理資源、制度工具與參與機制三層面展開具策略性的制度行動組合，以下說明各層面建議：

一、治理資源層級：強化資源配置與制度彈性

歷史制度論主張，制度若要穩定演化，必須同步建立資源與功能對應之新配置。國家公園署變革雖象徵組織位階的提高，卻未對應整體治理資源的擴張與調整。研究顯示，其新納業務如濕地保育與海岸管理未獲相對應之預算與人力支持，反而出



現資源排擠現象，導致治理效能不升反降。

未來建議逐步建構具中長期視野的預算編列機制，並評估設立「國家公園基金」之可行性，以提升財政自主性與政策穩定性。美國國家公園管理局（NPS）之專款專用制度，即為穩定保育與遊憩任務推展提供有力支撐，可借鏡其多元財源來源設計，如使用者付費、企業 CSR 資助、碳交易等，並搭配明確的績效考核與財務透明機制，避免年度預算浮動對施政成效的影響。

二、制度工具層級：更新治理邏輯與強化跨域協作

目前國家公園制度設計延續都市計畫導向的命令控制邏輯，制度工具缺乏回應跨域生態挑戰與多元行動者需求的彈性與創新性，屬於典型的「再生產型制度穩定」現象（Mahoney, 2000）。組織變革若無法伴隨治理工具轉型，將難以脫離既有治理邏輯的束縛。

建議從更新治理理念出發，發展多中心協作治理架構，導入跨部會合作工具與政策協調平台。例如，可參考英國國家公園管理制度之「地方治理平台」設計，建立跨領域協調機制與社群共治架構，促進中央與地方間的政策連結與資源共享，並強化各管理處之間的知識整合與功能協作，落實治理的彈性化與合作性（Ostrom, 2009）。

三、參與機制層級：拓展行動者網絡與社會連結及信任基礎

歷史制度論認為，制度突破需建立「參與性再配置」以動員非政治行為者（Thelen, 1999）。其中制度轉型的落實有賴治理行動者的穩定參與與互信基礎，但我國國家公園治理體系長期缺乏法制化的多元參與平台，未能納入地方社區、原住民族與非營利組織等治理角色，導致制度創新動能受限。

建議可參考日本《自然公園法》之制度經驗，強化治理職責的法定化與志工制度的制度化設計，並建立地區性社會協力平台，正式納入社區組織與地方政府作為

制度參與者。此外可透過社群合作規範、共識協議程序與制度培力計畫，增進行動者之間的合作關係與制度認同，逐步建立社會參與的制度常態化基礎。



四、綜合制度轉型觀點：重構制度組合，跨越轉折門檻

歷史制度論指出，若欲形成關鍵轉折點，須構築「制度新組合」(Mahoney & Thelen, 2009)，意即在制度設計中重新排列行動者、資源與工具之配置，以引導制度進入穩定演化的新軌道。綜觀此次國家公園組織變革，目前仍處於制度轉型的前期階段，制度調整多偏向組織層級之結構重組，未能形成明確的治理價值轉換與制度操作邏輯更新。

在此次變革的脈絡下，此制度新組合可具體化為：一、建立具預算自主性與中長程預算規劃的財政制度，穩定支撐新業務與政策實施；二、導入跨部門與多元行動者合作的制度工具，轉化自上而下的治理慣性；三、透過法制化的參與架構納入地方社群與非政府組織，強化社會連結與治理正當性。這些設計若能彼此連動並實務推展，則國家公園治理體系有機會逐步跳脫形式調整的侷限，邁向制度內容、治理方式與價值邏輯的全面轉型。

如同歷史制度論所揭示，制度變革不僅是一次性的結構轉換，更是一種涵蓋規則、行為與認知變遷的動態過程 (Capoccia & Kelemen, 2007)。唯有透過制度內部逐步累積的創新行動與外部環境的動態連結，國家公園署方能跨越象徵性重構的門檻，實現具有治理效能與社會韌性的制度轉型。

第三節 研究限制與後續研究方向

一、研究限制

儘管本研究以歷史制度論為理論基礎，並結合質性訪談及次級資料進行多層次分析，雖然詳細梳理了變革的脈絡與影響機制，提供了較為完整的制度變遷軌跡



分析，惟受限於研究設計及執行條件，仍存在若干限制，茲說明如下：

1. 資料蒐集之範圍與深度限制：受限於受訪者可近性、行政保密義務與政治敏感性，部分高層決策過程、內部運作細節及跨部門協商紀錄難以取得，導致本研究對於組織轉型過程中權力互動與策略運作之描繪有所不足。雖然已與官方文件或媒體報導補充交叉驗證，惟仍無法排除未能全面揭露制度選擇過程之動態性與複雜性之可能性。
2. 研究方法論之適用性限制：本研究主要採用質性主題分析法進行資料處理與詮釋，側重情境理解與脈絡分析，未能進行量化調查以驗證制度變遷成效之統計關聯性，亦未應用結構方程模型或社會網絡分析 (Social Network Analysis, SNA) 等進階研究方法來分析行為者之互動網絡特性，未來或許可藉由混合方法 (mixed-methods) 研究設計予以補強。
3. 理論推論與適用範圍之限制：本研究以歷史制度論作為核心理論，著重於制度延續性與路徑依賴之結構性詮釋，對於行為者能動性 (agency)、策略性選擇 (strategic choice) 與突發性變數 (contingency factors) 之動態處理相對不足。另外，雖然本研究參考了美國、英國、日本等先進國家在國家公園管理方面的經驗，但在國際比較分析部分，主要依賴文獻與案例敘述，未能進行大規模量化比較或深入的實證研究，因此對於其他國家治理體系之制度與理論外推，相較於我國現狀差距的評估亦具有一定的限制性，未來研究可透過跨國資料蒐集與多維度量化指標設計，來提供更細緻且可驗證的比較分析結果。
4. 時效性與制度變遷的持續性挑戰：國家公園署成立初期正處於組織調適與制度建置階段，許多政策與治理模式仍在發展中尚未成熟，因此本研究結論反映為轉型早期現象，未來仍可能因政策環境、行政領導或其他客觀條件變化而產生制度的動態調整，這部分仍需透過長期追蹤研究進行補充與驗證。



二、後續研究方向

基於上述研究限制，未來相關研究可朝以下方向深化與拓展，以促進對國家公園組織變革之相關議題有更深入與全面的理解：

1. 資料來源與層級拓展：未來研究可嘗試納入更多當前屬機密層級無法取的之資料，如內部工作會議紀錄、政策推展計畫初稿，或透過深度滲透式田野調查（ethnographic research）掌握決策現場脈動。
2. 引入量化與社會網絡分析方法：透過設計問卷調查，搭配社會網絡分析技術，剖析國家公園署內部組織互動網絡與跨部會合作關係，驗證行為者間影響力結構與政策推進效果。
3. 進行多國治理模式比較與制度適應性研究：以美國國家公園署、英國英格蘭自然署與日本環境省自然環境局或其他國家作為對照案例，分析不同歷史制度及治理背景下組織轉型路徑、制度創新策略及政策成效差異，提出適合我國國情之制度學習路徑。
4. 焦點議題深化研究：針對保育政策推動成效、育樂設施永續利用、地方治理參與機制及與非政府組織（NGO）協作模式等，分別進行深入個案研究，以補足宏觀制度分析下對於微觀運作層面的理解。
5. 推動長期追蹤研究計畫：持續長期追蹤國家公園署組織演變、政策執行成效與治理模式變化，並建立時間序列資料庫，來進行制度的穩定性與演變模式之動態分析。
6. 參考 Lewin 組織變革三階段模型以規劃未來制度改革策略

雖本研究主要以歷史制度論作為核心理論，探討組織制度變遷的路徑依賴與關鍵轉折，但針對未來可能進行的第二階段改革（如治理整合、預算彈性、人事制度調整等），可引入 Lewin（1947）所提出之「組織變革三階段模型」作為改革推動節奏設計的參考。

Lewin（1947）模型強調組織變革需歷經三個基本階段：「解凍」（Unfreezing）

—鬆動原有制度與文化慣性；「變革」(Moving) —設計與推動具體改革行動；「再凍結」(Refreezing) —透過制度化、文化內嵌與資源配置，使改革成果得以穩定延續(見圖 11)。此一模型有助於未來從制度設計與推動過程中建立變革節奏感與行動指導原則，亦可供後續研究者思考如何將歷史制度論的時間性視角與組織管理變革理論加以整合應用。



資料來源：Lewin, 1947

圖 11 組織變革三階段模型理論

透過上述後續研究方向之推進，期望能更全面理解我國國家公園治理體制之演變邏輯，深化制度變遷理論於自然資源治理領域之應用，並為未來政策改革與組織創新提供更具實證基礎與策略建議之參考。




參考文獻



壹、中文部分

- 內政部，2012，《101年至104年國家公園中程計畫（核訂本）》，台北：內政部。
- 內政部，2015，《105年至108年國家公園中程計畫（核訂本）》，台北：內政部。
- 內政部，2019，《109年至112年國家公園中程計畫（核訂本）》，台北：內政部。
- 內政部，2023，《113年至116年國家公園中程計畫（核訂本）》，台北：內政部。
- 內政部營建署，2023，《112年度營建署及所屬單位預算》，台北：內政部營建署。
- 內政部營建署，2024，《113年度國家公園署及所屬單位預算》，台北：內政部營建署。
- 王偉、邱清安、李佩樺、廖敏君、曾喜育，2021，〈陽明山國家公園磺嘴山火山口植相與植群調查〉，《中華林學季刊》，54（2），41-58。
- 王鑫、李光中，〈1996英格蘭自然署九十年代的保育策略〉 台北：行政院農業委員會、中華民國國家公園學會。
- 何雅群，2009，〈原住民生存權與環境倫理價值衝突之探討：以馬告國家公園推動為例〉，新北：淡江大學公共行政學系公共政策碩士在職專班碩士論文。
- 吳菊，2022，〈離島觀光資源之開發與管理：以澎湖南方四島國家公園為例〉，《中國地方自治》，75（9），31-57。
- 呂炳寬，張毓真，2015，〈我國特別權力關係之演變：歷史制度主義的觀點〉，《文官制度季刊》，7（3），1-28。
- 宋秉明，1992，〈如何改善及加強臺灣國家公園的行政管理〉，《戶外遊憩研究》，5（3&4），25-70。
- 李易駿，2016 轉變中的社區發展：臺灣社區發展政策之歷史制度論分析〉，《社會政策與社會工作學刊》，20（2），175-226。
- 李武育，2013，〈國家發展計畫之規劃與願景〉，《公共治理季刊》，1（1），138-146。

- 
- 李英明，2005，〈新制度主義與社會資本〉，揚智文化事業股份有限公司。
- 林文和，2000，〈日本國立公園經營管理之研究~兼論與台灣國家公園之比較〉
南投：內政部營建署玉山國家公園管理處。
- 金耀基，1992，〈行政生態學〉，臺灣商務印書館。
- 啟明·拉瓦（趙啟明），2001，〈國家公園的迷思—我們不要「國家籠子」我們要
「原住民生態公園」〉，東海大學通識教育中心。
- 張國城，2023，〈反攻大陸之可行性：從「國光計畫」探析 1960 年代國軍戰
力〉，《國史館館刊》，(76)，165-201。
- 陳錦雲、黃琳鈞、傅傳鈞，2008，〈國家公園功能與組織檢討芻議—兼論我國自
然資源保育組織功能規劃〉，《研考雙月刊》，32 (3)，72-87.
- 彭錦鵬，2009，〈各國中央政府組織架構分析：主要以 OECD 國家為例〉，《研考
雙月刊》，33 (3)，32-43。
- 黃東益、黃宗賢，2023，〈當政府開放，「後臺」準備好了嗎？開放政府革新下的
組織變革策略〉，《行政暨政策學報》，(77)，1-32。
- 黃幹忠、伍啟中，2022，〈台江國家公園擴大劃設之溝通與社會網絡分析〉，《建
築與規劃學報》，22 (1/2)，19-36。
- 黃躍雯，1999，〈國家公園法訂定過程的意識形態分析〉，《國立臺灣大學地理學
系地理學報》，25，45-59。
- 葉至誠、葉立誠，2011，〈研究方法與論文寫作（3 版）〉，新北：商鼎數位出版有
限公司。
- 劉照金、張俊一、邱金松，2014，〈從歷史脈絡探討中華民國中央體育行政組織
與政策角色之變遷過程與模式（1911-2013）〉，《新竹教育大學人文社會學
報》，7 (2)，1-48.
- 蔡巧蓮，2013，〈國家自然保護區管理制度調整之研究-以國家公園為例〉，台北：
國立臺灣大學生農學院生物產業傳播暨發展學研究所博士論文。
- 鄭宛明、李柏諭，2019，〈我國廉政組織變革之研究〉，《政策與人力管理》，10
(2)，65-113。
- 盧乙嘉、宋聖榮、王祈，2021，〈全世界國家公園地熱發電概況〉，《臺灣鑛業》，
73 (1)，13-24.
- 盧莉茹，2005，〈試探國家公園觀念本身的矛盾性及爭議性：國家公園觀念在美
國文化史中之發展〉，《中外文學》，34 (3)，147-166。


顏宏儒，2022，〈臺灣國家公園組織及保護管制規範之研究〉，台北：國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所碩士論文。

蘇子喬、王業立，2010，〈為何廢棄混合式選舉制度？—義大利、俄羅斯與泰國選制改革之研究〉，《東吳政治學報》，28（3），1-81。



貳、外文部分

- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. 2021. The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23 (7), 949-960.
- Balogun, J. 2007. The Practice of Organizational Restructuring. *European Management Journal*, 25 (2), 81-91.
- Benda, P. M., & Levine, C. H. 1986. OMB and the Central Management Problem: Is Another Reorganization the Answer? *Public Administration Review*, 379-391.
- Bovaird, T., & Loeffler, E. 2012. From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value. *Voluntas: international journal of voluntary and nonprofit organizations*, 23, 1119-1138.
- Capoccia, G., & Kelemen, R. D. 2007. The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World politics*, 59 (3), 341-369.
- Cardona Mejía, L. M., Pardo del Val, M., & Dasí Coscollar, M. d. S. 2020. The institutional isomorphism in the context of organizational changes in higher education institutions. *International Journal of Research in Education and Science*, 6 (1), 61-73.
- Daft, R. L. 2007. Organization theory and design. Vanderbilt University.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. 2002. Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *Strategy: Critical Perspectives on Business and Management*, 1 (1983), 283.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. 2005. Adaptive governance of social-ecological systems. *Annu. Rev. Environ. Resour.*, 30 (1), 441-473.
- Glaser, B., & Strauss, A. 2017. *Discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Routledge.

- 
- Hacker, J. S. 2005. US welfare state retrenchment. *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*, 40.
- Hall, P. A. 1993. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 275-296.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. 1996. Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44 (5) , 936-957.
- Immergut, E. M. 1992. *Health politics: interests and institutions in Western Europe*. CUP Archive.
- Jepperson, R. 1991. Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. *The new institutionalism in organizational analysis*, 143-163.
- Kelman, S. 2005. *Unleashing change: A study of organizational renewal in government*. Brookings Institution Press.
- Leavitt, H. J. 2013. Applied organizational change in industry: Structural, technological and humanistic approaches. In *Handbook of Organizations*. 1144-1170. Routledge.
- Lewin, K. 1947. Group decision and social change. *Readings in social psychology*, 3 (1) , 197-211.
- Mackintosh, B., McDonnell, J. A., & Sprinkle Jr, J. H. 2018. The national parks: Shaping the system. The George Wright Forum,
- Mahoney, J. 2000. Path dependence in historical sociology. *Theory and society*, 29 (4) , 507-548.
- Mahoney, J., & Thelen, K. 2009. *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. 1983. The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78 (3) , 734-749.
- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. 2019. Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government information quarterly*, 36 (4) , 101-385.
- Mishler, E. G. 1991. *Research interviewing: Context and narrative*. Harvard university press.
- North, D. C. 1990. Institutions, institutional change and economic performance. *Cambridge University*.



- OECD. 2001. *Government of the Future*. Paris: OECD.
- Osborne, S. P. 2006. The new public governance? . In: Taylor & Francis.
- Ostrom, E. 2009. A general framework for analyzing sustainability of social-ecological systems. *Science*, 325 (5939) , 419-422.
- Peters, B. G., & Pierre, J. 2004. Politicization of the civil service in comparative perspective. *The quest for control*.
- Pfiffner, J. P. 2020. OMB, the presidency, and the federal budget. *Executive Policymaking: the Role of the OMB in the Presidency*.
- Pierson, P. 2000. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94 (2) , 251-267.
- Rubin, I. S. 2019. *The politics of public budgeting: Getting and spending, borrowing and balancing*. CQ Press.
- Schick, A. 2008. Budgeting for fiscal space. Asian OECD Senior Budget Officials Meeting,
- Seidman, H. 1998. *Politics, position, and power : the dynamics of federal organization* (5th ed.) . Oxford University Press.
- Shepsle, K. A. 1989. Studying institutions: Some lessons from the rational choice approach. *Journal of theoretical politics*, 1 (2) , 131-147.
- Steinmo, S., Thelen, K., & Longstreth, F. 1992. *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press.
- Streeck, W., & Thelen, K. 2005. *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.
- Thelen, K. 1999. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*, 2 (1) , 369-404.
- Van der Voet, J. 2014. The effectiveness and specificity of change management in a public organization: Transformational leadership and a bureaucratic organizational structure. *European Management Journal*, 32 (3) , 373-382.
- Wildavsky, A. B. 1986. *Budgeting: a comparative theory of the budgeting process*. Transaction Publishers.
- Zahariadis, N. 1995. *Markets, states, and public policy: Privatization in Britain and France*. University of Michigan Press.



附錄 1：訪談大綱



一、受訪對象 - 國家公園署機關首長或副首長

主題：組織變革與治理效率的提升

1. 背景與目標

- (1) 請您簡要說明國家公園署成立的主要背景與目標。
- (2) 您如何評估目前組織變革對於達成國家公園法三大目標（保育、育樂及研究）的影響？

2. 政策規劃與管理

- (1) 組織變革後，國家公園署如何重新定位其在政策規劃中的角色？
- (2) 組織變革改革後，如何確保資源的有效配置，特別是在人力與財務管理方面？

3. 國際經驗與比較

- (1) 相較於其他先進國家，您認為國家公園署需強化的面相有哪些？
- (2) 未來是否有計劃進一步強化國際合作以提升治理能力？

4. 挑戰與未來發展

- (1) 目前國家公園署在業務層面主要挑戰有哪些？
- (2) 未來是否有具體的規劃來進一步優化管理流程或提升公共參與？



二、受訪對象 - 國家公園署/國家公園管理處業務單位主管 或副主管

主題：組織變革對業務運作的影響

1. 業務調整與資源分配

- (1) 組織變革後，您負責的單位主要進行了哪些職責調整？
- (2) 如何分配有限的資源來滿足新組織架構下的業務需求？

2. 效能與績效管理

- (1) 貴單位如何評估組織變革對工作效能的影響？
- (2) 在績效管理方面，是否有針對性的改進措施？

3. 外部協作

- (1) 組織變革後，您的單位與其他內部單位或外部機構的合作是否更加順暢？
- (2) 有無遇到合作上的瓶頸或需要改進的地方？

4. 未來期待與建議

- (1) 您認為還有哪些未解決的問題需要變革或改進？
- (2) 是否有建議可以進一步提升組織變革的效益？



三、受訪對象 - 國家公園署/國家公園管理處幕僚單位主管 或副主管

主題：組織支持與業務協調

1. 角色定位與支持功能

- (1) 請您說明貴幕僚單位在新組織架構中的角色定位。
- (2) 組織變革後，幕僚單位如何協助核心業務部門應對新挑戰？

2. 內部合作與溝通

- (1) 在新架構下，是否有建立更有效的溝通或合作機制？
- (2) 對於目前的合作機制，有無需要改善的地方？

3. 資源管理與規劃

- (1) 組織變革後，預算與人力資源的相應調整？
- (2) 是否有感受到資源分配上的壓力或挑戰？

4. 未來發展建議

- (1) 您對於未來組織發展方向有何建議？
- (2) 應如何調整幕僚單位的職能，以因應未來需求？

四、受訪對象 - 陽明山及金門國家公園管理處副處長



主題：組織變革與治理效率的提升

1. 背景與目標

- (1) 請您簡要說明陽明山/金門國家公園成立的主要背景與目標。
- (2) 您如何評估目前組織變革對於達成陽明山/金門國家公園主要目標的影響？

2. 政策規劃與管理

- (1) 組織變革後，如何重新定位其在政策規劃中的角色？
- (2) 組織變革改革後，如何確保資源的有效配置，特別是在人力與財務管理方面？

3. 挑戰與未來發展

- (1) 目前陽明山/金門國家公園在業務層面主要挑戰有哪些？
- (2) 您認為陽明山/金門國家公園需強化的面相有哪些？及如何進一步強化？
- (3) 未來是否有具體的規劃來進一步優化管理流程或提升公共參與？

附錄 2：深度訪談重點摘要



訪談編號：N01

訪談者：詹淇盛

訪談時間：2025.01.17

訪談地點：公園署辦公室

一、國家公園署成立背景與組織調整歷程

- 1.原預期先於太魯閣設立國家公園，但因蔣經國總統視察恆春半島後，發現墾丁因地理條件與環境因素在執行都市計畫發生偏差，遂決定優先成立墾丁國家公園，奠定台灣第一座國家公園的基礎。
- 2.國家公園署為整合國家公園、濕地與海岸三大領域而成立，因此成立背景涉及「國土三法」(國土計畫法、濕地保育法、海岸管理法)之推動，並作為國家整體保育與空間治理政策的延伸。
- 3.濕地業務原已有臨時性組織與人員先行建置，海岸業務則自原營建署移撥並於公園署內整合。

二、業務整併與人力問題

- 1.強調海岸與濕地業務之整合並非 1+1+1 的簡單堆疊，而是欲建立跨領域融合機制，但目前仍多由原國家公園體系人力主導，顯示融合尚待深化。
- 2.雖然業務整併，實際移撥人力有限，部分科室起步人力嚴重不足，亟需透過署本部向上協調努力擴增人力。
- 3.組織變革後，各管理處人事未大幅調整，僅科長職等由八職等提升至九職等，但實際員額並未增加。



三、橫向整合與治理挑戰

1. 國家公園署為求建立跨領域協調機制，在業務設計上以橫向分工為主，惟各管理處仍以直向分工為主，導致署本部與地方管理處對接困難，期待未來儘速調整組織結構。
2. 目前管理處間仍存在各自為政現象，需強化跨區協調與資源整合。

四、財源困境與基金制度推動

1. 國家公園過去曾設基金，但因財政紀律法與實務操作問題被裁撤，但認為未來仍須建立專屬基金，才能有助於資源靈活運用與提升治理效能。
2. 目前已提出將碳匯、使用者付費、企業捐助等納為潛在收入來源，但須克服地權非屬國家公園署的問題。

五、品牌經營與行銷挑戰

1. 國家公園具有一定品牌形象，應強化行銷策略，提升社會辨識度。
2. 相較林業及自然保育署掌握森林遊樂區等明確場域，國家公園在民眾心中界線模糊，須加強政策與場域可視性。

六、制度慣性與轉型困境

1. 雖設立國家公園署欲實現治理轉型，但目前資源、人力、制度支持不足，導致變革深度有限。
2. 指出目前業務整併雖有制度設計，實務上多由原系統延續，仍深受「路徑依賴」影響。

訪談編號：N02

訪談者：詹淇盛

訪談時間：2025.01.23

訪談地點：公園署辦公室



一、國家公園治理目標與理念

1. 國家公園法三大核心目標為保育、育樂與研究，三者間存在潛在衝突，國家公園嘗試在保育與遊憩間取得動態平衡。
2. 遊憩目的不僅是娛樂，而是透過自然體驗傳遞保育價值，強化民眾對國家公園存在意義的認知。
3. 採「分區管理」方式劃分：核心保護區、緩衝區、遊憩區，各具功能限制與保育目標。

二、組織改造與治理擴展

1. 國家公園署變革後具備決策自主性，但預算、人力並未相對提升，反而失去與營建署內部政策交換的靈活性。
2. 國家公園署不再僅限於國家公園業務，也涵蓋濕地與海岸，實踐以廊道式治理擴張保育效能。
3. 呼應 OECM (Other Effective Area-based Conservation Measures) 治理理念，推動核心保護區以外的合作保育模式。

三、跨域合作與社會資源整合

1. 面對人力與預算不足的困境，推動與大學 USR (University Social Responsibility) 合作，導入學術與研究資源。
2. 結合企業 ESG (Environment, Social, Governance) 需求，建立「國家公園署—企業—NGO/地方社區」的三方夥伴合作模式。
3. 提出三項合作方向：低碳生態旅遊、友善農業產品認購、具生物多樣性價值的

物種保育菜單。



四、生態旅遊與育樂服務創新

- 1.推動「智慧國家公園」：透過數位建模、自導式解說、簡訊定位報平安等方式提升安全與服務效率。
- 2.與旅行社合作推主題式生態旅遊，串聯國內國家公園資源，進行異業結盟推展。

五、品牌行銷與國際合作

- 1.國家公園缺乏行銷資源，曝光不足，民眾易混淆國家公園與市區公園概念。
- 2.拓展國際行銷與合作：如與韓國、日本簽署合作協議、與國際媒體(如 Discovery、National Geographic) 合作宣傳。
- 3.探索「飢餓行銷」與「日常行銷」策略，提升品牌能見度，並強調國家公園為「臺灣自然環境精品」。

六、教育推廣與公共參與

- 1.針對不同年齡層開設分眾化環境教育課程，如「小小解說員」、「小小保育員」，強化保育理念紮根。
- 2.與教育部合作，將環境倫理與保育價值納入校園教育系統，建立永續教育基礎。

七、未來發展願景

- 1.推動「北回歸線永續發展軸帶」計畫，連結玉山、濕地、海岸，建構「福爾摩沙永續臺灣」整合治理與國際形象。
- 2.國家公園未來目標為「走出疆界、跨域合作」，不侷限於原國家公園範圍內，而是建立全臺灣整體環境治理願景。

訪談編號：N03

訪談者：詹淇盛

訪談時間：2025.01.08

訪談地點：公園署辦公室



一、組織改造過程倉促、缺乏參與與溝通

1. 組改期間相關行政流程多以行政性作業推進，實際上缺乏組織成員與管理處的充分討論與參與，導致組織架構與業務分配並未充分反映實務運作需求。
2. 組織調整過程中缺乏對基層同仁的溝通與參與，導致部分員工在未被告知的情況下即被分派新職務，產生不確定與被動接受的情緒反應。

二、組織架構與業務橫切造成行政成本增加

1. 舊有濕地業務為「一條龍」作業模式，效率與專業性高；組改後業務分配橫切各組，各組需共同處理一個業務，導致窗口混亂、協調成本大幅增加。
2. 地方政府、民間團體與其他部會的業務對接窗口不清，使得組織內外協作複雜且效率降低。

三、人力嚴重不足，影響新業務推展與既有業務品質

1. 原本編制即有限，新納入濕地與海岸業務後工作量大增，但未同步增加員額；多位同仁必須超時加班應付。
2. 生態保育、國際業務及碳匯政策等業務，工作壓力沉重。



四、重大國家政策未有配套資源支援

因應「2050 淨零排放」政策，公園署需盤點自然碳匯並制定碳減排策略，但並未另編專責人力與預算，增加既有業務單位負擔。

五、濕地與海岸業務納入國家公園署的整合挑戰

1. 雖整併濕地與海岸業務具備整體治理潛力，惟同仁間認同感不足，尚未建立橫向信任與合作文化，形成治理扞格。
2. 海岸與濕地業務屬跨部會、多權責領域，對接單位與業務內容廣泛，需建立整合平台與穩定人力支持。

六、管理處與署本部架構未能有效對接

署本部與管理處在制度設計上未能完全整合，使得業務推動時常因層級權責模糊導致效率不彰。

七、組織文化需透過共識營與制度性凝聚

訪談指出組織成立後至今尚未辦理正式共識營，無法協助同仁釐清新組織願景與定位，影響組織認同與內部穩定性。

八、建議未來改革方向

1. 橫向強化整合機制，建立清晰職掌分工與人力配比。
2. 增設副署長職務與增員，以因應多元任務需求。
3. 儘早調整管理處組織架構，與署本部有效對接，避免形成治理斷層與長期路徑依賴問題。

訪談編號：N04

訪談者：詹淇盛

訪談時間：2025.01.08

訪談地點：公園署辦公室



一、組織架構與業務影響

1. 遊憩服務與災害管理屬於國家公園長期核心業務，組改後在內容與執掌上延續性高，影響較小。

2. 國家公園署成立後，雖增加濕地與海岸治理職掌，但相關遊憩服務仍主要由縣市政府負責，署僅負責公共安全督導與檢查，尚無全面接手。

二、人事變動與內部磨合

1. 舊制同仁對業務有豐富經驗但較難融入新架構，常以「以前誰做」為判準，缺乏新體系整合視角。

2. 組改帶來業務調整與人事升遷不對等，引發部分同仁心理不平與適應困難，顯現人力資源與組織文化調整挑戰。

三、上下機關橫向與縱向協作問題

1. 原國家公園組人力有限，各管理處多採自主發展模式，組改後轉為署本部統籌，但缺乏整合共識與業務邏輯連貫。

2. 管理處無法理解新制要求，產生認知斷裂與溝通困難，呼籲署應先內部穩定，再對外建立統一指導架構。

四、內部橫向協作困境

1. 國家公園署由 4 個組構成，各組業務重疊卻缺乏明確橫向協調機制，導致管理處面對多頭指令而無所適從。

2. 建議建立「技正室」制度，統合跨組室業務並彙整組室需求，避免多重指令衝

突。



五、上下認知落差與實務斷裂

- 1.部分署內同仁對管理處運作不了解，甚至存有「管理處配合度低」的誤解。
- 2.建議辦理「共識營」或類似制度設計，強化署與處間橫向理解與信任。
- 3.強調署為「大腦」、管理處為「手腳」，雙方須透過制度化交流機制實現功能協調。

六、組織定位與發展困境

- 1.部分同仁對國家公園署定位模糊，對外形象不清晰，內部士氣亦難形成整體共識。
- 2.指出代理署長制度限制長期規劃推動與決策效率，建議儘速穩定領導核心，確立署之發展藍圖。
- 3.提出加強行銷與外部宣傳，提升國家公園能見度與民眾認知，作為內外兼顧之治理手段。

七、制度落差與實務瓶頸

- 1.山區公共設施如生態廁所因地形與條件特殊，施工困難、成本高，但政府預算制度難以因地制宜調整，導致民間捐款者感受「被坑」。
- 2.顯示制度設計與現場需求落差，亟需納入彈性與現地實證，建立兼顧公平性與適用性的行政制度。

訪談編號：N05

訪談者：詹淇盛

訪談時間：2025.01.23

訪談地點：公園署辦公室



一、人力嚴重不足，編制未增反減

雖組織變革為三級機關，但人力未增加，主計室僅3人須支應全署及9個管理處預算業務，導致行政負擔沉重。

二、新增業務未配套資源

海岸、濕地、氣候變遷等新業務逐漸被重視，但未相對應補足人力與預算，業務量倍增卻無人力支援、預算亦不足，影響推動效能。

三、業務權責模糊，缺乏主導方向

各組與管理處間分工不清，業務執行與政策制定分離，導致施政推動力不足、角色混亂，嚴重影響業務單位與幕僚單位間的溝通。

四、制度慣性延續，變革成效有限

組織架構與運作邏輯多延續舊制，難以突破既有行政文化與制度限制，改革成效不彰。

五、預算爭取與分配挑戰大

主計室需協助爭取外部資源如第二預備金，預算編列常遭誤解，若無窗口積極協調，恐影響業務推展與財源穩定。

訪談編號：N06

訪談者：詹淇盛

訪談時間：2024.12.23

訪談地點：管理處辦公室



一、組織變革目的與治理轉型

1. 國家公園由營建署下屬單位「國家公園組」變革為獨立三級機關「國家公園署」，其治理重心從「維護」轉向「保育」，更強調跨機關、跨部會及民間團體的合作，強化夥伴關係模式。
2. 變革為署後，強調以「國家公園法」為本位，進行專業化、多元化的政策推動，並納入溼地業務，明確其生態保育與氣候政策整合功能。

二、遊憩與保育之平衡策略

1. 強調陽明山國家公園在兼顧遊憩與保育間的政策實踐，遊憩主要針對設施管理與違章處理，保育則聚焦於生物多樣性與瀕危物種（如赤腹游蛇）保育工作。
2. 推動解說教育與生態旅遊等手段，使遊憩活動成為推廣保育觀念的載體。

三、跨部門與在地連結強化

1. 組改後與其他中央與地方機關的聯繫更為直接與有效，避免過往需經過上級機關才能協調的繁瑣流程。
2. 與民間團體、在地社區、企業推動淨零碳排與交通轉型（如電動巴士）合作，擴大治理參與主體，實踐多元合作治理。

四、人力資源與專業培力

1. 組改後人力未增、業務卻加重，透過外包專業人員與學者支援巡山、救難與環境教育等任務。
2. 職等提升（如科長由 8 職等升為 9 職等）有助於穩定組織人力、促進員工生涯

發展與組織認同。



五、文化保存與在地連結深化

- 1.視陽明山為「有故事的國家公園」，提出發掘在地歷史記憶（如耆老口述歷史、防空洞再利用）與人文遺產保存的必要性，將保育擴展至文化層面。
- 2.強調耆老故事與歷史場域的整合可提升遊憩價值並深化國民對保育的情感連結。

六、服務可及性與社會包容性提升

- 1.除提升遊客設施（如 AED 急救設施）、強化行動不便者步道可及性外，亦透過租借輪椅、廁所設施等強化服務平等與人本關懷。
- 2.發展友善農業、生態旅遊與風味餐等方式結合在地經濟與保育目標，促進居民參與與經濟共融。

訪談編號：N07

訪談者：詹淇盛

訪談時間：2024.12.23

訪談地點：管理處辦公室



一、組織層級變動感受有限

- 1.受訪者認為，管理處的位階並無實質改變，僅由「課長」變更為「科長」，實際業務內容與過往差異不大，感受不到明顯變革。
- 2.國家公園署雖為三級機關，但管理處層級維持原樣，因此基層同仁對組改變革反應平淡。

二、資源與預算配置未見改善

- 1.組改後，預算與人力配置並未因新業務增加而成長，國家公園署在預算爭取上仍處於劣勢。
- 2.受訪者指出：「預算從以前就給這樣，從來不會給多一點預算」，國家公園署成立後仍無法擺脫資源不足的困境。

三、對國家公園署未來發展抱持期待

- 1.雖然目前實質改變有限，但受訪者認為，署的設立為未來職涯路徑與組織向心力建立提供新契機，管理處成員對署較有認同感。
- 2.受訪者指出：「現在有國家公園署，好像比較像是一家人，不像以前掛在營建署底下，好像比較邊緣。」

四、新增業務帶來新挑戰

- 1.國家公園署接手海岸與濕地業務，成為繁重的全新業務，常見於新聞報導，與國家公園以往穩定的治理經驗形成對比。
- 2.此業務雖由署本部專責單位負責，管理處實際接觸不多，但從整體業務難度來

看，顯示組改後治理範圍大幅擴張。



五、在地教育與地方溝通仍須強化

1. 受訪者強調，民眾與地方政府對國家公園定位與責任仍存有認知落差，常將公共設施維護責任推向管理處。
2. 受訪者建議應由國家公園署比照觀光局進行整體形象宣傳，強化民眾與地方政府對國家公園核心理念之理解。

六、對「國家公園」名稱與公共認知提出反思

受訪者表示，「國家公園」一詞常被誤解為一般市區公園，建議未來應進行制度性澄清與再定位，以增強國家公園品牌與治理能見度。

七、「課長變科長」為唯一具體變動

受訪者多次強調組改對管理處而言感受有限：「只有課長變科長，是很明顯的一個差別而已」。

訪談編號：N08

訪談者：詹淇盛

訪談時間：2024.12.23

訪談地點：管理處辦公室



一、組織改制感受有限

組改對管理處影響不大，運作方式基本延續既有模式，僅職稱從「課長」變為「科長」，組織位階與實質業務變化不大。

二、人力編制縮減，調度彈性降低

編制從 65 人降為 55 人，預算員額與實際人力無法區分，造成用人調度困難，影響業務推動效率。

三、署本部資源不足，需管處支援

署初期尚不穩定，向管理處借調人力與經費支援（如各處支援百萬經費），顯示中央本部運作尚需地方支撐。

四、業務整合有助提升政策統一性

國家公園署可統整管處經驗與政策推動方向，避免重工與資源浪費，提升政策一致性與整體效能。

五、人員訓練與認同感需強化

期望透過制度化訓練培養保育與解說專業，建立組織認同感，增進人員穩定性與專業性。



六、地方協調需制度化強化

署與地方政府溝通管道尚未制度化，地方配合意願有限，建議由更高層級介入推動協調機制。

七、制度整合與預算爭取為未來關鍵

國家公園署需統籌資訊系統與土地管理業務，並掌握補助與審議權限，才能提升政策影響力與治理效率。

訪談編號：N09

訪談者：詹淇盛

訪談時間：2024.12.23

訪談地點：管理處辦公室



一、上級指令與溝通品質下降

組改後，上級單位的指令品質不一，承辦人員對自身職責不清，造成訊息傳達錯誤與重複作業，影響幕僚單位行政效率與時間成本。

二、組織與人員編制未調整

幕僚單位內部組織架構與人員配置在組改後基本不變，職等僅為「課長變科長」，無新增人力或資源，管理處內部運作大致延續原有模式。

三、預算未因新增業務而同步調整

雖然業務單位承擔更多任務（如濕地與海岸等新業務），但預算仍以舊制編列，導致部分原有業務需被壓縮或暫緩執行，財源調整困難。

四、資源整體不足、須自主管理分配

無法取得新增財源情況下，管理處需自行在有限預算中調整資源使用優先順序，形成執行彈性受限的困境。

五、提升署本部能力與建立願景為關鍵

受訪者認為署本部應具備整體提升與中長期預算規劃能力，提出具體亮點與發展願景向國發會爭取資源，否則難以凸顯署的獨立與價值。

訪談編號：N10

訪談者：詹淇盛

訪談時間：2024.12.23

訪談地點：管理處辦公室



一、編制與預算員額限制了人事調整彈性

- 1.組改後編制員額從原本的 60 人減為 55 人，預算員額維持不變。
- 2.原本可運用編制空缺進行職系調整，組改後預算與編制數一致，無空間可調整，導致職系異動需等待人員自然流動，降低用人彈性。
- 3.以前技士有 24 個、預算員額只有 21 個，可以先調整；現在 21 個就是 21 個，沒辦法變動。

二、持續支援外部單位導致人力緊繃

- 1.組改前即支援海洋國家公園管理處人力，組改後此支援機制未調整，導致管理處仍需分派人力支援，造成人力資源持續流失。
- 2.人力沒有回歸正軌，組改後還是在支援。

三、國家公園署與管理處組織對接不良

國家公園署新增綜合規劃組，並調整業務職掌；但管理處未有相應科室調整，導致上級與地方在業務歸屬及執行責任上出現落差與對接困難。

四、組改未觸及業務性質變化或核心挑戰

雖然組織名稱與制度變革，但幕僚單位業務內容與職責未出現本質變動，仍延續舊有職能與流程。

五、人力檢討與未來建議

建議進行國家公園署與各管理處的人力資源通盤檢討，合理分配並釋放被占用人力，才能配合實際業務推展需求。



訪談編號：N11

訪談者：詹淇盛

訪談時間：2024.12.06

訪談地點：管理處辦公室



一、國家公園連結與整合強化

- 1.過去營建署體系下，國家公園間運作相對獨立，署成立後，致力於串聯各公園、濕地與海岸，形成整體國土規劃中的保存體系。
- 2.各國家公園被視為代表臺灣自然與人文精華的空間單元，透過連結提高整體保存意義與價值。

二、濕地與海岸管理需專業支持

- 1.過去委託地方政府進行管理，成效難以全面掌握。
- 2.若能增加人力與預算資源，將可實地介入管理、推動生態修復及在地夥伴關係，強化保護力道。

三、企業合作為資源挹注新途徑

- 1.因目前成立基金困難，轉向企業合作，透過 CSR 資源挹注，彌補公部門預算不足的缺口。
- 2.設立原住民族及夥伴關係科，專責推動夥伴治理與社會支持網絡。

四、聚落保存面臨私有地挑戰

- 1.部分國家公園範圍內多為私有地，需依賴設定地上權或租賃協議，隨著地價提升，地主意願下降，未來保存與再利用壓力升高。
- 2.管理處積極與學界合作，嘗試建立制度化處理流程與法律配套，降低地主反彈

並強化在地合作基礎。



五、人力與預算資源不足

- 1.組織轉型初期，雖新增濕地與海岸等業務，但並未同步獲得人力與經費支持。
- 2.如果我們爭取到更多的人力及預算來管理這些濕地的話，我想我們一定會有更顯著的成果出來。

六、研究體系逐步建立

國家公園署未設獨立研究中心，但透過委託學術單位方式，建立指標物種研究聯盟（如臺灣黑熊、寬尾鳳蝶、山椒魚等），強化各園區間橫向串聯與生態基礎資料建構。

七、公共參與策略的多元拓展

將居民、學者、NGO、企業視為不同層面的夥伴，透過多方參與形成支持網絡，有利於應對未來多元挑戰與保育轉型。