



# 權益關係人參與自然地景保育的策略

文、圖 ■ 李光中 ■ 國立東華大學自然資源與環境學系副教授（通訊作者）

王 鑫 ■ 國立台灣大學地理環境資源學系教授

張蘇芝 ■ 國立東華大學自然資源與環境學系研究助理

我們和一般公眾或居民談地景保育時，常從地景的偉大知識及地景的美和藝術層次來解說，但我們不要忽略很多社區居民會想從基本生活需求去談，因為生活與生計是最真實必須面對的問題。地景保育要落實到社區，挑戰在於能不能把地景的科學、美學、生態的重要性，和居民的生活和生計重要性關聯起來？如果連結得起來，居民就會覺得有意義；如果連結不起，居民會沒有興緻。其實地景保育和社區居民的生活和生計關聯在一起並不難，因為地景是人地互動的產物。例如，澎湖的石滬和菜宅就展現了生產、生活、生態的緊密關聯性。所以重要的是，地景保育能不能提供社區等權益關係人滿足興趣和需求的機會？如果可以，地景保育就比較能永續。因此要達到地景保育的目的，應該將社區權益關係人的參與，當作是地景保育工作的必要條件。

## 一、知識力、社會力和行動力的關聯性

「促進社區參與地景保育的行動策略架構」（圖1）包括三個互相緊密關聯的部分：問題分析、對策擬訂、以及實施行動計畫。

問題和對策是所謂知識力的部分，問題和對策的討論需要大家常常聚在一起，最好是面對面溝通，有個溝通平台。如果運作越來越順暢，夥伴關係（社會力）就會增進。然而，真正開始做事時還需要資源（行動能量），最好有政府的政策和法令支持，社區才能經營得長久。很少有社區能夠一開始的時候就自立更生，所以政府應該要有行動能量給社區，尤其是社區剛起步的時候，這點需要特別強調，即使有協力團體在陪伴社區，主管機關提供的行政支援和經費支援，還是扮演相當重要的角色。所以，政府是行動能量的重要供給者，當然也有可能是破壞者，因為如果每個主管機關都塞資源給同一社區，社區容易產生很多負面的效果。

依據圖1的架構，社區權益關係人如何把地景保育做好？本文主張先將焦點放在地景保育的問題與分析上，從權益關係人（尤其是在地社區的權益關係人）對地區地景特色的認知開始著手，瞭解他們對重要的（生活所必需的）、有特色的（與眾不同的）在地資源的看法，從而探究權益關係人認為社區發展需求（優先發展事務）、願景（未來的

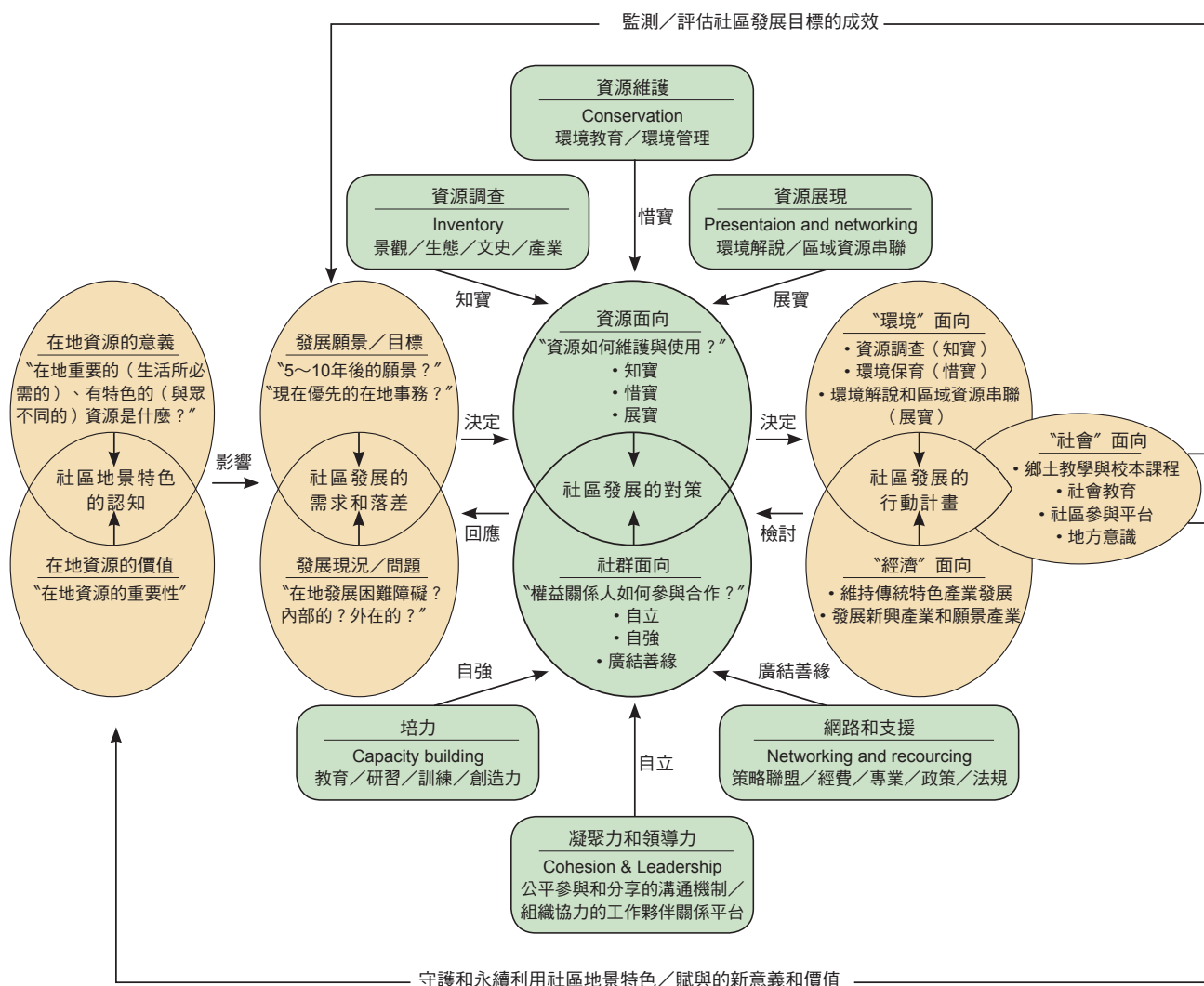


圖1 促進社區參與地景保育的行動策略架構。

目標），以及實現願景必須面對的問題（現況的困難），進而以社區論壇的溝通方式，促進權益關係人討論社區發展與地景保育的對策，以及如何具體保育地景的行動計畫。

## 二、新修正文資法所提供的機會和限制

新修正的文資法多了2個新項目，也就是

自然地景和文化景觀，例如澎湖玄武岩保育是自然地景的課題，但玄武岩經過澎湖漁民長期的利用，已成為有特色的文化景觀展現一石滬，文建會也已經肯定它是台灣國家級的文化景觀。若依定義，文化景觀是人地互動結果，和國際上談自然地景的概念接近，都是著眼人地互動的產物。然而依新修正的文資法，自然地景強調的是自然地質地形



現象，比較沒有從地景這方面著眼，頗可惜，未來可修正。

依新修正文資法，自然地景是指具保育自然價值之地形、植物和礦物。主管機關分中央和地方，跨縣市則可由中央協調。農委會與各縣市政府應設有審議委員會，雖未必會設自然地景審議委員會，但至少會設文化資產審議委員會，農委會也已訂定自然地景審議委員會的設置要點。自然地景可以委任、委辦、委託其他機關（例如學術機構團體）、甚至個人辦理調查保存、管理維護等。也許林區管理處會說地方主管機關乃是縣市政府，與林區管理處無關。但本文認為現階段需要一個策略，即是縣市政府可以考慮將轄區內國有林的部分，委託林區管理處來調查與經營管理。當然，地方政府如果願意比較積極，也可以不必委託林區管理處。接著談到公有、私有土地的問題，本文認為，不要談到自然地景就一定要公有地，主管機關也要面對私有地景的保育問題，要學習如何去尊重私有地主的權益，同時提供專業諮詢或輔導，也就是促進在地知識和專家知識的對話。有時主管機關碰到私有地就退步，是因為沒有嘗試去溝通。最好不要一開始就想劃保護區，提供專業諮詢和輔導是平常就可以做的，至於劃設保護區則是等時機成熟再溝通。

依新修正文資法，自然地景分為自然保留區和自然紀念物，但自然紀念物的定義和國際又不一樣。IUCN保護區系統第III類是自然紀念物，定義是：「區內擁有一個或更多的特殊自然或自然／文化現象，它因為天生稀少，具有代表性、或美學上的品質、或文化上的意義

等，而具有傑出的或獨特的價值。」然而，文資法的天然紀念物卻只有植物和礦物，未來修法最好改一下，將自然紀念物包括植物、礦物和特殊地質地景現象。而特殊地質地景現象的經營，不需要像自然保留區那麼嚴格，否則特殊地景保護若都只能循自然保留區的嚴格條文，就很難推廣。所以未來若有機會修法，在自然紀念物方面應該是好好著力的。

文資法也規定，各主管機關應普查或接受個人、團體提報地景名單。所以這些地景名單一方面是經過主管機關普查，另方面也可能是接受提報，但都要經過審查，審查後列冊追蹤的自然地景就叫做「具自然地景價值者」。所以，從過去委託學者做分區普查，到目前各區學者再更新修訂的北、中、南、東的普查資料庫，可說是全台灣具自然地景價值者的「建議清冊」。這個建議清冊未來經過委員會審查之後，就可稱做「審定清冊」。從「具自然地景價值者」審定清冊中，再依法加以公告的就是「自然地景」。但以目前文資法而言，公告的自然地景只適合做為「自然保留區」，自然保留區管理又太嚴格，所以目前能公告的並不多。

因此，依文資法，自然地景可說有以下4種過渡型態（圖2）：具有自然地景價值者建議清冊（經普查或提報）、具有自然地景價值者審定清冊、暫定自然地景、經指定公告之自然地景。

自然地景分2級：國定、直轄市定或縣市定。自然地景，中央可以指定，地方也可以

指定，後者只要報中央主管機關備查。例如，澎湖縣政府將東吉嶼指定為縣定自然保留區，只要報農委會備查，備查就是不需要經過核定，備查就是賦予地方主管機關很大的權責。地方政府指定自然地景，只要經過該縣審議委員會審查，程序過了就過了；但是，地方政府如果要廢止，就要報中央核定。一旦廢止要報到農委會核定，農委會的審議委員會恐怕不容易過關，這是文資法中一個有趣的設計。

圖2是一個綜合整理：文資法自然地景的有4種型態：第一種是各分區學者普查和檢討的「具自然地景價值者建議清冊」，這是有待審查的；審查通過之後叫做「具有地景價值者審定清冊」；遇到緊急的狀況，可以指定為「暫定自然地景」來緊急處理；審定清冊中的景點可以進一步指定為「自然地景」，或是從暫定自然地景中進一步指定為自然地景。「建議清冊」及「審定清冊」是為了未來建立作業指引而區分出來的名詞。按照文資法，「具有地景價值者」的審定清冊要列冊追蹤，而且要公開，此清冊已受到文資法保護，這個身分很重要，然後看要不要進一步審查指定為自然地景？或看有沒有遇到緊急狀況？例如遭人為破壞，情況危急，便可援用文資法第17條來處理緊急狀況，同時可進一步將它指定公告才成為文資法的「自然地景」，受到更嚴格的保護。這是新修訂文資法提供的彈性空間，非常重要也很好用。

地景自然包括自然紀念物和自然保留區。自然紀念物指植物和礦物，惟迄今沒有公告特定礦物，未來可能也很有限，可能是北投

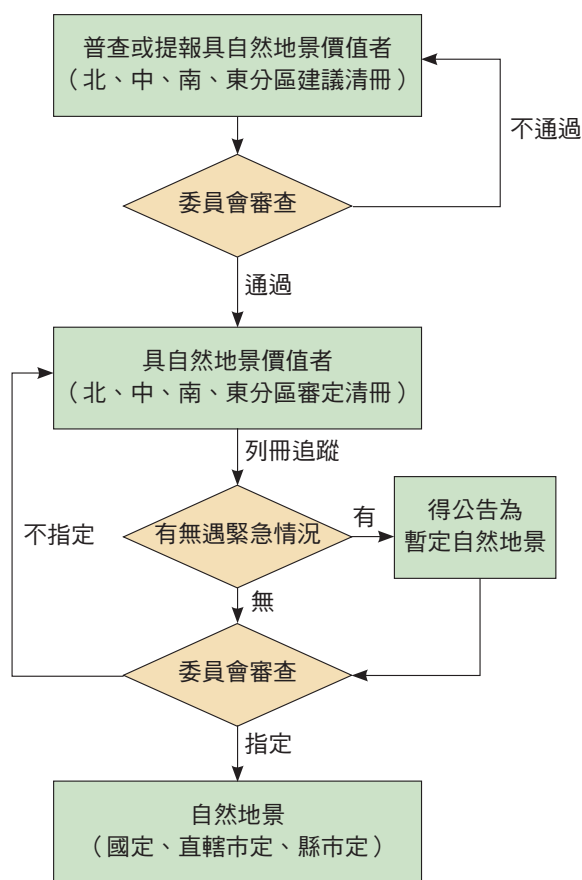


圖2 建立台灣自然地景網絡的制度面策略。

石之類，或是需要限制進出口、利用之類，值得進一步研究。至於自然保留區，係從具自然地景價值者經過審查指定而來，只是規定比過去更嚴。例如規定進出要經過申請許可，主管機關訂了一個許可辦法－原住民、研究、環境教育的需要等。總之許多都要經過申請許可，結果以目前主管機關保育人力有限的情形下，很可能是沒有意願公告自然保留區。當然，嚴格有嚴格的好處，例如遇到大型開發建設計畫，例如南橫國道，就是因為自然保留區限制嚴，還真的可以擋一擋，才不讓南橫穿越大武山自然保留區。





### 三、新修正森林法所提供的機會和限制

森林法新增條文第17條之1談到自然保護區設置，雖然它的宗旨是維護森林生態環境、保護生物多樣性，好像看不出來和地景有什麼直接關連，但森林也好，生物多樣性也好，重要棲地其實都和地景有關係。森林法談到保安林，保安林設置、保存古蹟名勝風景等，都可能和地景有關，這些都是我們談地景保育未來可能用上的工具。特殊地景現象的地點如果也是保安林就更有保護，例如宜蘭南澳鄉烏石鼻是保安林，但它也是特殊地景自然保留區，兩者加起來，保護作用就更大。

地景多樣性和生態多樣性的關聯性很大，像泥火山泥岩地區有它特殊林相和生態環境，像礫岩的火炎山也有它特殊林相和生態環境，所以特殊自然地景應該可以和森林法的自然保護區搭上線。尤其森林法的自然保護區可以訂定經營管理計畫，可以分區：核心區、緩衝區、永續利用區，比文資法自然保留區更具彈性。文資法自然保留區是全區禁止改變原有自然狀態，森林法的自然保護區則可以分區規劃，這是未來地景保育可以利用的、更具彈性的制度工具。

### 四、農委會林務局在全國自然地景保育網絡中的關鍵角色和推動策略

地景保育相關法規除了文資法和森林法，還有國家公園法和發展觀光條例。國家公園法是規範國家公園範圍的區域，佔9%左右

的國土。交通部觀光局13個國家風景區內也有很多重要的自然地景，但規範的也僅限於風景區內。至於森林法的國有林範圍就更大了，台灣國有林的範圍佔國土的58%，很多國家公園和風景區的範圍內都有國有林（圖3）。但最大規範範圍其實是文資法，文資法的自然地景是以整個國土為範圍，全台灣地區都可談。國有林、非國有林，也就是所有縣市轄區的總合，都是文資法自然地景可以推行的範圍。

因此，林務局應該要好好掌握文資法所賦予自然地景中央主管機關的角色。在運用策略上，除了透過縣市政府合作之外，更應該透過各林區管理處的國有林管理體系來運作，進而和國家公園及風景區這兩個相關部會協調合作。本文建議林務局以文資法自然地景中央主管機關立場，縱向方面採雙管齊下策略：第一循縣市政府的體系，因為依文資法規定地方主管機關就是縣市政府；第二循各林區管理處體系，特別是在國有林的範圍，

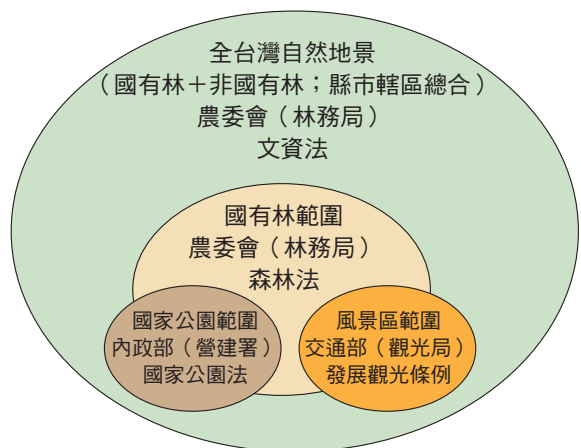


圖3 自然地景網絡的轄區範疇。

進行地景的調查規劃和經營管理；橫向方面則採協同合作：與國家公園和國家風景區管理處合作。林務局要有高度和氣度，因為有許多具有自然地景價值者的名錄都位於國家公園及風景區的範圍內，林務局具有立場去推動全國自然地景的普查資料庫及其保育事項，應該要大方且主動與國家公園和風景區主管機關一起合作保育地景。目前的自然地景保育，正需要一個具有高度的主管機關來統籌推動。

## 五、推動自然地景保育（地質公園網絡）的核心權益關係人

推動自然地景或是地質公園網絡，核心權益關係有那些人（圖4）？地景保育工作要開花結果，還是必須落實到地方基層：社區、村里、鄉鎮。村里有三個最核心的組織：屬於居民團體的社區發展協會、屬於行政體系的村里辦公室、屬於教育單位的小學、中學等，在學校的校本課程中有很多機會來談地景保育。成功的關鍵在於這三者之間是不是能夠協同合作？

林務局可以循各林區管理處和各工作站，透過社區林業計畫推動到地方社區，利用這個已建立數年的社區林業網絡是最有效的。然而，目前這個網絡比較強調動植物生態資源調查、山林巡護、生態旅遊、文化特色產業等部分，自然地景談的比較少，但加入地景保育的項目，應該不難。未來從社區林業系統推動，對自然地景網絡的布局很有益處，同時

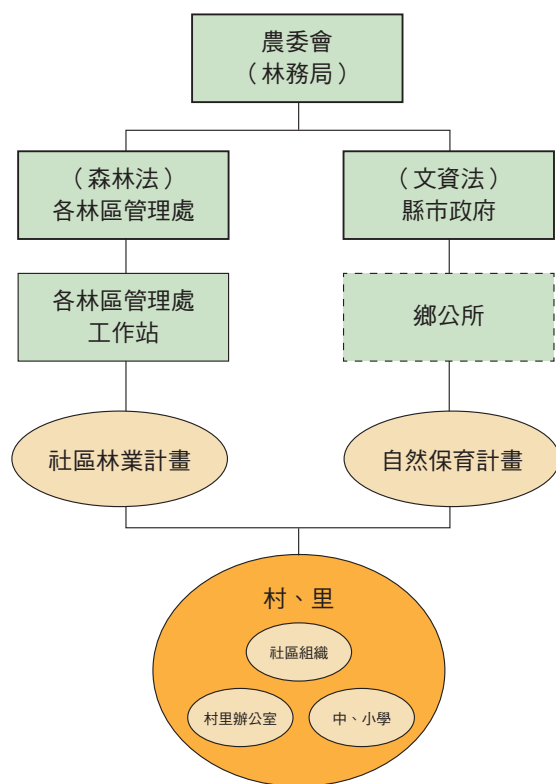


圖4 推動自然地景（地質公園網絡）的核心權益關係人。

對社區林業計畫成效也是加分；第二個管道是循文資法地方主管機關縣市政府的自然保育工作中，加入或強化地景保育的工作項目。有了上述這些核心權益關係人的網絡，再加上學術界的學者專家、民間志工和團體、企業、相關政府部門等其他權益關係人的協力，地景保育的工作必能大幅進展。▲



（圖片／高遠文化）