

# 台灣

## 有必要再增設國家公園嗎？

何偉真／林務局局長

### 一、國家公園是什麼？

根據1974年國際自然資源保育聯盟(IUCN)搜集世界各國國家公園基本資料彙整後，認定國家公園之標準應包括有：

1. 面積不小於一千公頃，具有特殊生態或優美景觀，有國家代表性，未經人類聚居、開採或開發建設之區域。
2. 為長期保護自然、原野景觀、原生動植物、特殊生態體系而設置保護區之地區。
3. 由國家最高權責機構採取步驟，限制開發工、商業區及發展聚落之地區，並禁止伐木、採礦、設電廠、農耕、放牧、狩獵等行為，同時能有效執行維護生態與景觀之地區。
4. 能維護自然狀態之原則下，准許遊客在特別情況下進入一定範圍，以作為

現代及未來世代科學研究、教育、遊憩及資產保存之地區。

基於以上標準之認定，可知國家公園之屬性，基本上是一個大型的自然保護區，以保護國家級的特殊生態系、景觀及野生動植物為主。因此在其範圍內至少90%以上之土地均經嚴密保護，只有在最外圍可及性高的地方，也許不到10%之土地，提供有限度之遊憩利用(通常以自然教育與生態旅遊為主)，以期自然資源能提供子孫萬代所享用。通常國家公園範圍內不容許人為開發或破壞，因此植生自然度相當高，自然資源具有其獨特性或國家代表性，且經規劃設置後能有效管理維護區內之自然資源。

### 二、國家公園面臨的威脅

由於全球對保育之重

視，近十年來國家公園及其同等的保護區之設置如雨後春筍，IUCN為協助各國推行保育及保護區經營，經收集世界各國保護區之資料，不論其原始名稱為何，一律按其性質及經營準則加以分類，總共十個類別。據該聯盟之草案資料，我國的玉山與太魯閣列入第二類別(即國家公園)，而墾丁與陽明山卻被歸入第五類別(景觀保護區)。國際之所以不承認墾丁與陽明山「國家公園」之地位，乃因園區內開墾濫建多，遊憩設施多；近年來陽明山由於遭大量放生野貓、野狗、烏龜，常見動物被汽車碾過後橫屍路旁，管理不易；又因擬設觀光大飯店及土雞城、露天茶室無節制之擴展蔓延等，均受到社會人士之詬病。而墾丁則每逢假日人潮洶湧，觀光熱潮四處流竄，森林之寧靜環境

逐漸被卡拉OK取代，而近海珊瑚礁之白化迄今亦未能改善，因此墾丁國家公園已被戲稱為「變色的香格里拉」。

國內若干團體認為，設置國家公園可以提高國際地位或國家形象，但是如品質、水準、條件不足，國際不予以認定，則設置後之形象為正或負，則難予定論。如目前之玉山國家公園塔塔加鞍部一帶，無法有效禁制遊客進入生態保護區與特別景觀區，一到周末双休日，人山人海，造成植生破壞，土壤降低保水力，地表逕流日益嚴重，甚至帶來森林火災；而國家公園森林救火能力嚴重不足，如墾丁國家公園之龍坑一帶，一年十餘次之森林火災，尚需仰仗林務局之森林救火隊搶救。又如今年四月一日發生在玉山國家公園範圍內之大水窟森林火災，玉山國家公園之救火先發部隊先到達，可是火尚未熄滅就撤離，僅聯繫林務局之嘉義、花蓮林區管理處全力搶救火災，失去滅火先機，導致火災遲至四月十日才熄滅。幾乎同時間四月六日發生在梅蘭鞍部的森林火災，亦隸屬國家公園範圍，然卻由嘉義林區管理處處長派六十二位林務局人員孤軍

奮鬥，搶救火災，至四月九日才熄滅。因此國家公園如無法把更多的心力放在森林等自然資源保護上，而一味擴大範圍，甚至過度的開發遊憩設施，則已背離國家公園之本質遠矣！國家公園如真的關心環境資源，則應學美國國家公園，組訓森林救火隊直接參與救火工作。而且為了防範森林火災之發生實應建立有證照之高山嚮導帶領制度，高山嚮導應具備有野外求生知識與基本環境生態常識，則進入生態保育區或特別景觀區如有特約之高山嚮導帶領，除了強化環境教育，減少遊客污染，採摘植物花果等不當行為外，對未來日益蓬勃發展的登山活動可能帶來森林火災及其他破壞威脅之防範亦有所助益。

高山遊憩系統管理本就不容易，以美國為例，著名的優美地國家公園自開放後迄今，大型野生動物已消失了25%，烈燄火山更高達43%。而乘坐飛機觀賞大峽谷，也由於強烈的振動，造成峽谷之崩蝕，美國現正重新檢討大峽谷之遊憩方式中。美國愛達荷州立大學之國家公園合作研究組織(CPSU)曾指出，國家公園面臨的威脅除了經營管理的

問題外，尚有野生動物受干擾、失去生息地、非法侵獵、盜採植生、火災、外來植物入侵、水污染、資源過度使用、土壤沖蝕、噪音、以及景觀劣化等。以上情況本省皆有之，且有過之而無不及，這些威脅大多由遊客所造成，如國家公園近年來遊憩區一直擴大，遊憩設施增加愈來愈多，許多民眾不知國家公園是什麼？趕集式的湊熱鬧，引致諸如玉山、大壩尖山均有所謂朝聖的團體前往膜拜，沿途香客所遺留的焚燒痕跡，令人擔心會引來森林浩劫。因此設置國家公園尤應慎重其事，亦即在設置之初應考慮到潛在的威脅及未來之管理問題。

### 三、加強監測、評估為首要任務

國家公園及其同等之保護區之經營應將資源之監測列為首要任務。監測乃是為避免及消除資源現有、潛在的威脅而採取之管理手段，針對水、土、動植物、景觀等實施監測，尤其對威脅程度較大地區優先實施。如前述陽明山國家公園動物之管理均應經由監測系統之運作而予以改進；過多的遊客帶來攪亂、水土流失，甚至森林火災亦可透過監測予以改

善。

評估乃是提昇國家公園整體品質之具體作為，針對各種威脅予以改善後，每年度應予以追蹤評估。如野生動物之減少，究屬棲地破壞、打獵或者干擾？火災之發生主因為何？該如何防範？……等等均是評估之重點。評估之結果則將受威脅因子列為下年度監測之重點。基本上，監測、評估才能改善國家公園之品質。因此，擬議新設國家公園以前，似宜先回顧我國國家公園經營方式而予以整體評估是否與國家公園之宗旨相符合？

#### 四、台灣應有多少國家公園？

台灣地窄人稠，土地資源有限。目前劃定有六個國家公園，五個均在本島，本島部份面積廣達三〇三、五二七公頃，佔本省土地面積之 8.45%，比日本國家公園二十三處，佔國土面積 5.36% 還高。如與歐美國家公園制度相當健全的國家比較，如美國國家公園四十八處，一、八九六萬公頃，佔國土面積 2.02%；奧地利一處，二萬公頃，佔國土面積 0.24%；義大利三處，十九萬公頃，佔國土面積

0.63%；瑞士一處，一萬四千公頃，佔國土面積 0.34%；則本省國家公園設置處所之多，面積範圍之大，已屬相當浮濫。以歐洲國家而言，由於早期土地開發嚴重，未被開發之處若具有特殊生態意義之區域，多以自然保護區的形式經營管理，而不是以促進國際形象為由，而增設國家公園。就本省已設之國家公園而言，如玉山、太魯閣、雪霸等三處國家公園均屬高山系統之國家公園，除了少數地方如太魯閣峽谷、武陵七家灣溪之櫻花狗吻鮭等具獨特性外，自然生態均屬同類型，擬議設置之「能丹國家公園」生態環境亦相類似。因此，實不宜因登山團體或地方的反映，就擬議設置新的國家公園，而不從現實面考量自然資源的有效保育與管理。且設置為國家公園後因服務設施之增加，會引入人潮，反而有遭受破壞之虞，因此國家公園本就應擇取具最優代表性者選定即可，無須重複設置。

林務局目前管轄之卅五處自然保護區，面積達十五萬餘公頃，其中大武山面積甚至大於墾丁及陽明山國家公園。雖在管理上亦面臨前述之威脅，然經二十五年

之努力，自然保護區之基本資料如植物、動物、土壤、地質、水文氣象等資料均已陸續建立，並據以擬妥自然保護區經營管理辦法，目前正在推展自然保護區之監測工作，以減少上述的威脅。如瑞岩溪、出雲山、阿里山針闊葉樹林、台東紅葉村台東蘇鐵、淡水河紅樹林等自然保護(留)區均有專人負責設置樣區調查，並記錄珍貴稀有動植物之分佈狀況，甚至攝影，遇到干擾、盜獵、盜採則予以排除。而近城市之淡水河紅樹林自然保留區更於捷運淡水線紅樹林站，設有教育解說服務中心，定期辦理自然解說活動，或接受外界預訂支援解說活動。

#### 五、能丹地區國家森林之定位

擬議中的所謂「能丹國家公園」預定地區，位於太魯閣與玉山國家公園之間，即林務局所轄國有林濁水溪、丹大事業區範圍內。該區域大部分屬高山峻嶺、地勢險阻，且多為中高海拔天然針闊葉混合林及高山箭竹林地，多數林相完整，是林務局多年來多目標經營之保育林地，編有事業區經營管理計畫層報中央核定並據以執行。近年來林務局更強調

生態系經營，因此於八十六年九月已委託學術單位於本區從事野生動物生態之研究。由於該區哺乳類（36種）、鳥類（86種）等動物資源十分豐富，經評估認為有相當價值，本局業已計畫於該區之一部份設置「丹大野生動物保護區」。另本區之丹野農場及七彩湖一帶，屬森林火災發生頻繁之高危險區域，七彩湖更面臨越野車進逼而破壞之危機。因之本局在當地已設置有「丹大瞭望臺」加強監控，並建立有完整之無線電通訊網路，配合直昇機實施空中防火監測。同時督責森林護管人員加強巡視，勸阻一切可能破壞自然環境之行為。本區如規劃為遊憩區及一般管制區後，遊客大量湧入，將引起諸如今天玉山、墾丁國家公園經常的森林火災，國家公園觀望，林務局救火的荒唐舉措。而且對水土保持之影響威信亦相當深遠。七彩湖目前已有部分宗教人士侵入膜拜，影響環境及景觀，再開放遊憩，必然更加重其衝擊。

因此，本區就資源管理的角度視之，其經營形態應以生態保育、國土保安為主，避免人為干擾及破壞。野生動物資源較豐盛之區

域，以較國家公園為嚴格之「野生動物保護區」來經營，可以避免劃設國家公園後，引入遊憩行為所衍生的諸多問題。而且此野生動物保護區自然成為玉山、太魯閣之間之生態走廊，亦無所謂「棲息島」之困境。蓋因生態系本無固定疆界，動植物之繁衍，不會因人為劃定區域而受限；國家公園欲設置於國有林範圍內，不如加強現有的國有林管理，而不是寄望野生動植物從此留在國家公園內接受保護，更不應由國家公園提供遊憩機會，反而衝擊自然生態系的健全發展。

## 結語

本省國家公園與林務局經營管理之爭早為外界非議，二個功能近似的政府單位管理同一塊土地，在領導統御與權責劃分上不十分明確，連繫困難糾紛時起，當中難免亦有喪失搶救森林災害之最佳時機者，造成政府形象之整體淪喪。因此本區之經營管理，應朝向加強原管理機關之權責，以生態系經營方式來管理，較能整體考量土地最佳使用方式，而不應另外成立一個管理單位，而產生事權重疊之情形。此不僅可減少行政管理

與土地利用上之衝突，並可減少國家預算之支出。

本省保存最美的景觀最具代表性的生態系既然都在國有林內，國家公園單位一再想攫取國有林最美最完整的部份設置為國家公園，其目的無非想保存本省珍貴的資源，而達到此目的的方法非只有設置國家公園一途。今日的林業經營不僅包含國家公園之保育、遊憩、解說教育等內涵，另有涵養水源、國土保安等諸多任務，範圍更大更廣。而林務局自民國63年起即已設置國內第一個自然保護區一出雲山，是國內最早從事自然保育工作之機關，目前已劃增到35個自然保存、保留區，努力成果亦有目共睹。自然保育既是林業多目標經營之一環，沒有理由將保育的業務劃出讓國家公園管理，除非兩者將來均隸屬同一部會，而能相輔相成則或有可能。

走筆至此，令人感慨外界常質疑政府單位疊床架屋，林業與國家公園單位業務重疊性這樣高，為何不能統合事權，隸屬同一系統？