

第三章 未成立之國家公園

本章回顧過去曾被規劃設置但被反對而緩辦、或近期被提議設置但受阻而未知是否有發展的國家公園。依被提出的時間先後為：蘭嶼、能丹、馬告、台江國家公園。

第一節 蘭嶼國家公園

3-1-1 蘭嶼的背景

蘭嶼在地理上跟台灣本島隔絕，在文化上也迥異於漢文化。1950年代，國民政府種種政策開始改變蘭嶼的空間形式、社會與文化。警備總部在蘭嶼設置指揮所，改變了該地點原有的土地利用，甚至發生強佔土地的行爲；退輔會徵收雅美人輪耕的旱田 240 公頃，作為改造軍中偏激者再教育的農場來使用，這樣徵地的行爲對雅美人來說跟竊盜和掠奪沒兩樣。而犯人管理方式鬆散導致逃跑四處藏匿的情形，不但讓雅美人不安更對國家政策感到疑慮（夏鑄九、陳志梧，1988；黃躍雯，1997：17）。

1965年修訂〈山地保留地管理辦法〉，山地經濟開始納入台灣經濟中，1967年開始便有漢人資本以觀光業的形式進入蘭嶼，蘭嶼在1960年代開始走向觀光。1970年代後半在〈改善蘭嶼山胞住宅計畫〉推動下，蘭嶼的國民住宅幾乎全面取代了符合當地自然生態與氣候條件的半穴居房舍。70年代台灣社會旅遊趨勢高漲，蘭嶼隨著開元港的開設（1968年）、輪船飛機定期飛航（1972年）、機場擴建（1973年）、環島公路開通（1973年），蘭嶼成爲了「幻想的差異地點」--提供來自台灣都市居民一個原始的與永恆赤裸的丁字庫與半穴區村落，蘭嶼逐漸被定型爲觀光勝地的性格（夏鑄九、陳志梧，1988；黃躍雯，1997：18）。

1978年，至今仍被雅美人視爲「惡靈」的核廢料場，在龍門地區動工。1982

年蘭嶼核廢料儲存場開始啓用，正值 80 年代初期台灣民間社會環保意識逐漸浮現，蘭嶼的核廢儲存問題自然被熱烈討論，各界的催化加上雅美人的自覺開始累積，抗爭活動蓄勢待發（黃躍雯，1997：18）。

3-1-2 蘭嶼國家公園之由來

政府將核廢料存放蘭嶼，矛盾的是，同一時期政府的政策也將蘭嶼朝向觀光地區發展，不過規劃為風景特定區或是國家公園多有討論但並未定案。直到 1984 年 9 月營建署長張隆盛參加第一屆世界文化公園大會，「會中宣讀以蘭嶼人文與自然資源為背景的論文，深獲各國代表熱烈迴響」；隔年 7 月舉行的國家建設研討會，其中「國家公園及自然景觀組」陳仲玉等海內外教授也提議將蘭嶼設為國家公園，一開始對蘭嶼設置國家公園興致不高的營建署，意願因此大幅提昇開始進行各種設置動作（請參考表格 3-1）（內政部營建署，2002）。

1986 年當設置蘭嶼國家公園的呼聲開始時，蘭嶼地方民代、部分立委、學界教師、知識份子、媒體，甚至雅美青年表示支持設置國家公園。不過學者夏鑄九、陳志梧（1988）在其研究就似乎預料到問題所在：

只有充分認識到雅美人的根本問題，經由國家政策的保護，以致經過審慎規劃的國家公園，一個以保存雅美文化為主的國家公園，或許在目前台灣的歷史時勢之下，才可以被當做一個爭取雅美文化自主權的渡船，一個漢民族中心主義反省其少數民族政策的起點。

1988~1990 年營建署依循著過去建制模式開始著手規劃蘭嶼國家公園，其實營建署構想將蘭嶼設置為「文化型態國家公園」以保育蘭嶼的人文與生態資源，¹¹但地方社會反對勢力結合反核廢持續增強。雅美人長期以來對於國家其他部門的惡劣印象，加上反核廢事件的高潮適逢國家公園積極規劃的階段，使得他們對政府的不滿轉到國家公園，希望先解決非關國家公園的其他問題，¹²再談成

¹¹營建署委託台大建築與城鄉研究所進行「蘭嶼地區社會發展與國家公園計畫」的規劃研究，提出蘭嶼國家公園的規劃構想是，以雅美文化保存為主，提供一種活的、動態的、積極的文化保存方式，而非死的、靜態的、消極的史蹟保存。（內政部營建署，2002）

¹² 曾被提出的附帶要求有：蘭嶼機場擴建及改進導航系統、空軍小蘭嶼炸射場遷移、將蘭嶼地

立國家公園。1993年在雅美人的反對聲浪下，行政院同意緩辦。在蘭嶼國家公園計畫被提出十年之後，1997年營建署應時任行政院經濟建設委員會委員的張隆盛提議，再次召開「研商蘭嶼地區是否繼續推動國家公園計畫案」，不過營建署的態度已經被動的改請雅美人達到共識後再議（參考表格 3-1）（黃躍雯，2001；陳律伶，2004）。

表格 3-1 蘭嶼國家公園（未成立）相關大事紀

時間	事件
1978	政府訂頒「開發蘭嶼改善山胞生活整體綜合第一期五年計畫」的重點內容「厚植該島為海上公園」，也就是政府正式宣告將發展蘭嶼為觀光地區的政策。
1979/3	行政院核頒之「台灣地區綜合開發計畫」將蘭嶼列為觀光系統中的國家公園預定地。
1982	蘭嶼在東部區域計畫中被劃為風景特定區。
1982/4	位於龍門的「國家放射性廢料第一儲存場」完工，5月接收一萬桶核廢料。
1982/10/18	由政務委員費驊邀集內政部、交通部、經濟部、經建會、文建會、台灣省政府等相關單位審查，其結論為：蘭嶼地區依資源特性及實質發展狀況，已不適作國家公園及風景特定區，其保育方式依「文化資產保存法」辦理，建議由文建會成立工作小組進行。
1982/12	行政院文建會籌組蘭嶼自然及人文資源保育工作小組，擬定蘭嶼保育工作為：恢復原有景觀。
1983	行政院針對蘭嶼自然及人文資源保育作十一項指示，包括嚴禁稀有動植物攜離蘭嶼、重新評估省府五年計畫等。
1984/6	營建署長張隆盛在美國舉行首屆世界文化資產保存及國家公園會議中，特別介紹蘭嶼雅美文化，令與會專家學者驚嘆並認為應妥善維護。
1985	國家建設研討會中，中研院史語所陳仲玉提議：在蘭嶼成立國家公園
1986/7	立委饒穎奇等 20 人向行政院提出質詢，要求規劃蘭嶼為第五座國家公園。
1986/9/4	營建署召開「蘭嶼地區設置國家公園」研商會議中，與會單位均同意「設國家公園是保存蘭嶼地區雅美文化特質及特殊自然景觀與生態資源之最佳途徑」。
1986/10	內政部決定將蘭嶼、小蘭嶼及附近部分海域規劃為國家公園。
1986/11/13	營建署長張隆盛於蘭嶼鄉公所召開「蘭嶼地區設置國家公園」座談會，會中達成「設置蘭嶼國家公園為全體與會人員共同之願望，由營建署層報行政院核示」。
1988/4/18	營建署長張隆盛召開「研商蘭嶼國家公園範圍及其規劃與管理有關事宜」座談會，表示「未來蘭嶼國家公園之規劃，應加強雅美族同胞之溝通與宣導」。
1988/4/1	蘭嶼國家公園案由行政院正式核定，預計 1989 年 7 月公佈實施。

區居民列入全民保險、設置全民醫療中心、完成蘭嶼自來水系統、成立雅美人自治區...等。（黃躍雯，1997）

時間	事件
1988/4/22	蘭嶼旅台青年聯誼會及部分反核人士前往立法院請願，4月23日至原委會抗議力促核廢場搬家。
1988/11/1	由中華民國山地同胞福利策進會所舉辦的座談會中，雅美族極力反對國家公園。
1988/12/1	營建署召開研商「蘭嶼國家公園計畫範圍」事宜會議。
1989/1	內政部國家公園計畫委員會通過「蘭嶼國家公園計畫範圍」草案。
1989/2	臺大城鄉所完成營建署委託之「蘭嶼地區社會發展與國家公園計畫」報告。之後，內政部營建署在蘭嶼舉辦「蘭嶼國家公園規劃說明會」。
1989/2/22-25	由積極參與社運之學界人士陳志梧、曾旭正舉行規劃說明會，結合地方長老教會隱而不顯的協助運作，多在指責未有雅美人參與規劃、以漢人為中心的國家公園，將繼續剝奪雅美的生存權及利益。
1989/7/14	行政院核定同意成立「蘭嶼國家公園管理處籌辦處」。
1991/5/9	台東縣長鄭烈召開「台東縣設置蘭嶼國家公園」座談會，內政部僅國家公園組組長黃萬居列席說明，蘭嶼代表普遍對設立國家公園案不滿。縣長則期盼營建署能一一將蘭嶼鄉民之建議與要求（非關國家公園的業務）克服後，使設立國家公園的工作能順利進展。
1991/9	基督教長老教會花東社區發展中心在蘭嶼各部落舉辦六場「蘭嶼國家公園座談會」，鄉民要求先遷核廢場，再談國家公園。
1991/10	雅美手工藝協會、雅美公共事務促進會、花東社區發展中心等團體代表向台東縣長鄭烈陳情，表明反對設立國家公園。
1992/2	營建署長潘禮門前往蘭嶼與雅美人最後溝通，遭到六百餘名著戰袍雅美人抗議。潘禮門甚至表示不惜動用警察公權力執行蘭嶼國家公園計畫。
1992/3	「蘭嶼國家公園工作小組」成立，積極推動相關業務及加強與原住民協調。
1992/3/17	營建署於蘭嶼國中舉辦「蘭嶼國家公園計畫研修小組」第一次會議，會中鄉民對於成立國家公園可能造成之土地流失與住民生計問題充滿疑惑。會中因反對聲浪高，最後在「外地人滾出去，蘭嶼事雅美人自理」的抗議聲中，蘭嶼國家公園案再度擱淺。
1992/8/5	營建署於台東縣政府舉辦「蘭嶼國家公園計畫研修小組」第三次會議，因出席人數不足改為座談會，主因為雅美族代表集體缺席消極抵制。
1992/11/16	內政部就「蘭嶼國家公園區域範圍請准予核定，以利國家公園籌設乙案」報請行政院鑒核。
1993/3/25	由立委林正杰主辦之「與雅美人共舞」---國家公園與原住民權益公聽會，在立法院舉行，雅美人身穿傳統戰服，長老以母語嚴厲抨擊內政部在規劃國家公園未尊重雅美人的意願。
1993/3/26	潘維綱等 14 名立委連署暫緩設置蘭嶼國家公園。
1993/5/22	內政部國家公園計畫委員會第 21 次會議討論決議暫緩辦理蘭嶼國家公園計畫。與會胡台麗、戴伯芬等民族人類學者認為國家公園著重生態的保育，而不是從人及文化的觀點而強烈反對。
1993/7/31	行政院同意緩辦蘭嶼國家公園。
1997/3/20	營建署應張隆盛的提議，再召開「研商蘭嶼地區是否繼續推動國家公園計畫案」，

時間	事件
	與會之地方政府與當地代表仍對設置國家公園無法取得共識，決議先請雅美人建立共識後再議。

(整理自內政部營建署 2002；黃躍雯，1997；邱創進，2004)

第二節 能丹國家公園

「能丹國家公園」在 1998 年 1 月，由南投縣地方人士黃炫星¹³結合當地居民與登山界人士共 1400 多人連署成立，為第一座由民間人士、由下而上催生的國家公園。其建議範圍居於太魯閣及玉山國家公園之間，南投縣、花蓮縣邊境的中央山脈主脊二側，行政區域屬南投縣仁愛鄉、信義鄉，花蓮卓溪鄉、秀林鄉及萬榮鄉，面積約為六萬七千餘公頃（內政部營建署，2002：188）。¹⁴

雖然能丹國家公園的建議範圍未包括當地原住民的居住地，但其範圍的最西側，直線距離最近的地利、雙龍或五界部落，大約只有不到 5 公里的距離，以原住民「實際的生活型態和傳統的生活方式」來看，能丹國家公園的範圍與原住民的生活空間嚴重重疊，因此引起當地原住民強烈抗議（趙啓明，1999）。

參考趙啓明（1999）的田野訪談內容，反對能丹國家公園的當地原住民的意見，跟之前已成立的三座高山型國家公園--太魯閣、玉山、雪霸國家公園內原住民的不滿基本上如出一轍：國家公園的禁止主義、剝奪土地的使用、不能繼續傳統生活型態、最基本的生計受影響、擔心不能自由進出舊部落掃墓敬拜祖靈、國家公園管理處當初說的很好聽最後都騙人...等。

¹³黃炫星是埔里恩格文史工作室的負責人，同時也是大埔里地區文史聯盟的召集人。在埔里國中任教近三十年並定居埔里，熱中於埔里、南投的地方文史工作。他早年即登畢百岳，對台灣的古道也有深入研究，算是登山界的老前輩。基於對南投、花蓮縣交界的能高山至丹大山領域中動、植物、生態、古道、先民史蹟等珍貴資源的保育思考下，成立推動設立能丹國家公園的組織。

¹⁴建議範圍內 3,000 公尺以上的高山約有 30 多座，包括能高山、丹大山、奇萊裡山等，濁水溪、花蓮溪、木瓜溪等重要河川發源地都在內。高山箭竹草原、森林、高山湖泊，景觀生態豐富。人文史蹟方面，擁有泰雅族與布農族的祖居地，有五條以上的越嶺古道，和丹社事件與霧社事件的古戰場遺跡。

從國家公園的制度設計上來看，社會團體與原住民團體其實都沒有參與國家公園的設立的機制。依照國家公園法設置程序大致為：先進行區域環境調查、範圍勘查與界線確定，進行國家公園整體規劃之後，國家公園計畫由內政部國家公園計畫委員¹⁵會審議後，再報呈行政院審議，最後由內政部公告國家公園計畫。發起連署成立文史工作室向內政部遞出連署書後，也只是照標準程序運作。國家公園法第四條明訂國家公園的審議權在於國家公園計畫委員會。國家公園的設立、變更與廢止程序中，只有公告程序，完全沒有關係人可以表示意見、協調等機制。原住民看到報紙媒體「年底將成立能丹國家公園」才得知，覺得國家公園成立完全沒有跟原住民溝通；營建署國家公園組則認為能丹國家公園仍還在可行性評估的階段，還不需要跟當地居民進行溝通（黃仁俊，2000）。這樣對設置程序認知上的落差，「黑箱作業」、「沒有溝通」、「未經同意」...等，正是導致原住民強烈不滿的原因之一。

1998年10月29日，由信義鄉立委全文盛率領鄉民前往水里玉山國家公園抗議，反對「能丹國家公園」的設立，這是原住民，同時也是社會出現首次反對能丹設立的行動（趙啓明，1999）。1999年3月15日，在南投縣原住民議員伍新財、卓文華的帶領下，更集結南投縣信義、仁愛兩鄉兩百餘位原住民前往水里玉山國家公園管理處抗爭，表達原住民堅決反對設立「能丹國家公園」的立場，同時並成立了「反能丹國家公園自救會」，展開長期對抗的行動，民意代表的參與並結合各鄉鎮的原住民此時展開（參考表格 3-2）（*ibid.*）。

1999年4月7日，更大規模的抗爭行動終於開展，除了南投地區的原住民外，高雄、花蓮的原住民也都加入此次抗議的隊伍。此次行動共集結一千多人參與，前往台北內政部營建署抗議能丹的設立。抗爭的結果，當時得到內政部長黃主文親自接見同意擱置規劃預算（參考表格 3-2）（內政部營建署，2002：188）。

在設置能丹國家公園爭議之前兩年（1996年），行政院原住民委員會剛成立。但當時剛成立不久的原住民委員會在整個過程中，並沒有提供原住民一個正式的、體制內的管道，也沒有主動協助問題解決。因此原住民仍是透過縣議

¹⁵ 其組成可參考附錄四：內政部國家公園計畫委員會設置要點。

員、立委、體制外抗爭來影響政策（黃仁俊，2000）。

表格 3-2 能丹國家公園設置相關事記

時間	事件
1996.12.10	行政院原住民委員會成立。
1998	黃炫星先生函送連署書至營建署。
1998/6/29	南投縣立法委員蔡煌瑯在立法院舉行「能丹國家公園催生公聽會」，經各單位溝通討論後，建議由營建署與相關權責單位及當地人士溝通，及評估設置「能丹國家公園」可行性之初步結論。
1998/7/2	營建署邀集國家公園計畫委員會委員、專業學者、當地代表及相關權責單位開會討論，召開研商「能丹納入國家公園之可行性」相關事宜，決議進行能丹地區現場會勘。
1998 下半	營建署陸續辦理現場會勘。
1998/10	營建署委託國家公園學會辦理「能丹國家公園可行性之研究」，委託期歷經三個月。
1998/10/29	南投縣信義鄉原住民籍立委全文盛率領鄉民前往水里玉山國家公園抗議，反對「能丹國家公園的設立」，此為首次反對能丹國家公園設立的行動。
1999/2/12	仁愛、信義鄉原住民在埔里集會一致強烈反對設立能丹國家公園。
1999/2/12	埔里地區發起國家公園成立文史工作聯盟發表聲明，首次由民間發起的第七座國家公園獲得政府明確而善意的回應，是符合環保時代潮流且實現永續經營。少數原住民不了解的聲述並不具代表。為保護原住民文化史蹟、提升地方觀光資源發展，希望大家攜手讓能丹國家公園早日誕生。
1999/3	南投縣仁愛鄉、信義鄉原住民及地方民意代表，結合了也欲發起反對的霧社仁愛高農孔欽海老師，組成「反能丹國家公園自救會」。由原住民縣議員伍新財、卓文華分別擔任鄭副會長。在南投、花蓮原住民部落召開說明會得到許多原住民支持。
1999/3/15	「反能丹國家公園自救會」發動近三百位信義鄉與仁愛鄉原住民至玉山國家公園管理處，表達反對設置能丹國家公園之立場。表示政府若未經同意霸佔能丹，原住民不排除逕行封山。
1999/4/7	卓文華在埔里召集仁愛、信義鄉牧師，就原住民問題舉行座談，決定先全力聲援至內政部反對能丹國家公園設立的抗爭，在爭取山坡地超限利用案。
1999/4/8	「反能丹國家公園自救會」及數名原住民立法委員率全台各地（高雄、花蓮）之泰雅族人與布農族上千人赴內政部抗議堅決反對設置能丹國家公園。內政部長黃主文親自接見抗議代表並同意擱置能丹國家公園的規劃預算。楊寶發次長宣布「不成立能丹國家公園」。
1999/4/14	立法院刪除能丹國家公園規劃費 300 萬。

（整理自中國時報、民生報；黃仁俊，2000；內政部營建署，2002；邱創進，2004）

第三節 馬告國家公園¹⁶

3-3-1 馬告國家公園的由來：從「森林運動」開始

馬告國家公園的被提出跟原始檜木森林的保護有關。1991 年第一波森林運動，一些保育學者與社運人士抗議農委會林業試驗所違法砍伐原始檜木，經抗爭與辯論，農委會最後最後做成禁伐天然林的行政命令（林益仁，2002）。

馬告國家公園的規劃則是源起於生態學者陳玉峰定義的「第二波森林運動」（陳玉峰，1999a）。1998 年間，保育人士賴春標發現行政院退除役官兵輔導委員會森林保育事業管理處¹⁷利用整理棲蘭山¹⁸枯立倒木為由，砍伐生立木，逾越禁伐天然林的行政命令，透過媒體的報導引發了「生態保育聯盟」這個集結數十個保育團體的聯盟團體的關切，該年 12 月 1 日成立「全國搶救棲蘭檜木林聯盟」¹⁹（以下簡稱救林聯盟），並展開全國總動員連署救林活動。12 月 27 日救林聯盟發起「為森林而走」大遊行，數千人參與，向農委會提出嚴正聲明並向行政院提出書面資料。12 月 31 日救林聯盟更在全國十縣市同時舉辦「為森林守夜祈福」活動，呼籲全民搶救棲蘭天然檜木林，並迎接「1999 年森林文化年」。（陳玉峰，1999a；林益仁，2002；內政部營建署，2002：214）。1998 年開始，保育團體結合學者，密集的透過媒體報導、投書、連署、守夜、遊行、請願的方式，向社會提出保護台灣原始檜木林的訴求。

1999 年 4 月 15 日行政院副院長劉兆玄承諾棲蘭第二期枯立倒木的整理作業到六月底結束，不再核准第三期作業。此舉也激起林業界長期以「森林必須

¹⁶ 本節內容可對照參考附錄六：馬告國家公園設置相關事記。

¹⁷ 原名：「森林開發處」。

¹⁸ 「棲蘭山區」是退輔會轄下的林地，面積 45,851 公頃，地跨宜蘭、桃園、新竹及台北縣的山地。賴春標等生態學者認定棲蘭山最珍貴的是，擁有樹齡千年的原生檜木樹種，包括其他可上溯距今五千萬年到一億年間的古老的裸子植物，像油杉、惠花杉、台灣杉等等仍保存至今，堪稱為「活化石樹」。這整個沿大漢溪、蘭陽溪構成的生態體系，範圍超過二萬公頃。是全亞洲唯一僅存大面積的天然扁柏純林蘊藏地。

¹⁹ 「全國搶救棲蘭檜木林聯盟」由台灣綠色和平組織、台灣生態研究中心、台灣綠黨主導，聯合台灣共 79 個民間團體組成。

要經營管理」為典範的學、業界人士(包括林業試驗所、台大森林系等部份學界人士)的不滿，這股力量與退輔會管理單位結合，他們將以陳玉峰為首的這些保育人士歸類為浪漫的「保存主義者」，主張枯立倒木的移除正是促進檜木林相更新的重要手段。雙方陣營以「伐林派」與「保存派」彼此相譏，在不同的學術場合，進行激烈的學理與環境價值的辯論（林益仁，2002）。

而設置國家公園的呼聲其實從 1998 年 12 月「為森林而走」時就已出現。因為「伐林派」與「保存派」陣營的對峙，增加了棲蘭山檜木森林究竟如何處置的不確定性，促使保存派保育人士思考設立檜木國家公園或其它形式的生態保護區。而比起其他保護區，國家公園有完善的規範、人力編制、經費預算、國家公園警察等，有最嚴格的管制與保護措施，最能阻擋「伐林派」隨時可能的反撲動作，因此以國家公園來保護棲蘭山檜木被認定為最佳選項（林益仁，2002）。

1999 年生態保育團體持續進行國會遊說，運動訴求的重點從森林政策檢討逐漸轉變為要設立一個國家公園的具體訴求，主導運動的組織也逐漸以「棲蘭山國家公園催生聯盟（以下簡稱催生聯盟）」²⁰取代了「全國搶救棲蘭檜木林聯盟」（林益仁，2002）。在 1999 年 10 月 5 日，「促請成立棲蘭檜木國家公園」的臨時提案在立法院第四屆第二會期正式被提出，在無人反對下經院會通過，送交主管機關研議。其中一項訴求為「新成立之國家公園其處長、副處長階層應擇一由原住民擔任」，²¹可以看出催生聯盟已有先思考到原住民對於國家公園可能的反對，而提出不同以往的國家公園人事安排。

1999 年 11 月 26 日，救林聯盟拜會內政部部长黃主文，獲得其支持成立「棲蘭檜木國家公園」。直到年底催生聯盟已獲得超過 11 萬人（102 個團體）、140 位立委、北部七縣市長及四位總統候選人的支持連署。12 月 25 日，催生聯盟舉辦「保護台灣千禧聖誕樹—催生棲蘭檜木國家公園」遊行活動，向當局提出「在 2000 年元旦成立棲蘭檜木國家公園，搶救台灣最後的國寶」的訴求。其他訴求還包括：退輔會森保處退出棲蘭山、成立棲蘭檜木國家公園的過程中與原住民

²⁰ 由宜蘭在地團體組成，會長為當時宜蘭縣長夫人田秋堇。

²¹ 立法院公報，088 卷 042 期，總號 3042 上，頁 307-310。

合作及參與，以避免過去國家公園的紛爭、建請行政院和立法院永久禁伐天然林等。活動中，游錫堃代替當時的民進黨總統候選人陳水扁承諾「當選後一定宣布成立國家公園，而且是千禧紀念公園」。（林益仁，2002；陳玉峰，1999a；內政部營建署，2002；陳律玲，2004）。由此可見，棲蘭檜木國家公園可以說是得到最多民間力量支持設立之國家公園。

值得注意的是，在這次大遊行的隊伍中出現了「微弱的雜音」，來自原住民立委巴燕·達魯帶領的泰雅族原住民。他們主張所謂的棲蘭山，是他們泰雅族人口中的馬告山，他們反對漢人設立國家公園，枉顧他們的傳統文化與生存權利。這些原住民的聲音為之後催生國家公園運動注入了新的變數（林益仁，2004：31）

3-3-2 從「棲蘭檜木國家公園」到「馬告國家公園」

2000年政黨輪替。民進黨政府上台後，積極兌現競選多項承諾，設立「棲蘭檜木國家公園」為其中之一。9月行政院長唐飛發佈行政命令，要求內政部籌辦劃設2萬7千公頃棲蘭檜木國家公園等事宜。但研考會與營建署隨後提出的規劃案，對於退輔會所管理的原始檜木林沒有任何的變動，國家公園範圍的選取明顯是在農委會、退輔會及營建署之間取得一個平衡點，在不觸及退輔會營林利益下，另闢一個新的國家公園（李根政，2001a），且截至當時未與當地原住民充分溝通。另外一方面，國、親兩黨為首的原住民立委、鄉長等行政系統的原住民強力反彈、已準備抗爭國家公園的設置。催生聯盟面對此危機，會長田秋堃等人，在10月24日協同長老教會牧師與部落長老拜會內政部部長張博雅，希望內政部廣納原住民及民間的意見儘速擬定具體政策，「以原住民文化、生計，以及確保棲蘭原始檜木林得以保存的最大原則，成立新世紀原住民民間保育的馬告檜木國家公園」。10月31日「棲蘭檜木國家公園」推動小組第一次開會，會中決議正名為「馬告檜木國家公園」。²²11月17日在內政部底下由次

²² 「馬告」（Magau）一詞出自泰雅語，是俗稱山胡椒的植物。棲蘭山是泰雅族人口中的馬告山，是泰雅族的聖山，是各部落狩獵、採集、遊耕的場所，並為部落間交通要道之地。也有著許多可歌可泣泰雅族抗日的歷史記憶。

2002年6月10日行政院經建會召開第1085次委員會議，更名為「馬告國家公園」。

長李逸洋召集原住民、保育團體、政府官員、民意代表及學者，成立「馬告檜木國家公園諮詢委員會」²³（後更名為「馬告國家公園諮詢委員會」）（以下簡稱諮詢委員會）（內政部營建署，2002：216；陳律玲，2004：33、36）。這是第一次有原住民被納入某種國家公園的意見諮詢機制中，但諮詢委員會並非是法定的正式組織。

催生聯盟和泰雅族原住民都不滿意行政院之規劃案，意外造成催生聯盟與部分泰雅族原運人士結盟，思考設立一個與原住民共管的新國家公園模式。設置國家公園運動的主軸，在此進一步轉變為「與原住民共管自然資源的國家公園」（林益仁，2004）。也看到了這些泰雅族原住民對於馬告檜木國家的主張和觀點，和過去原住民是幾乎一面倒的反對國家公園成立有所不同。

2000年11月底行政院也主動提案修正一直以來被原住民痛恨的〈國家公園法〉。〈國家公園法〉部分條文再修正草案，在12月5日函送至立法院，其內容大致為保障當地原住民根據傳統文化所承襲之狩獵權其採集權，國家公園事業優先由當地原住民團體經營。

2000年12月10日，「泰雅爾（Tayal）族民族議會」²⁴成立，主要成員由基督教長老教會牧師所組成。12月30日由全國教師會生態教育委員會等團體發起「守護台灣山林、為台灣而走」大遊行，此次遊行動員了50個民間團體，包括催生聯盟、環保團體、泰雅爾原族議會帶領的原住民們、教師團體、宗教團體等，主要訴求包括：一、設置一座與原住民共存共榮、共享的「馬告檜木國家公園」，確保原住民權益與世界級冰河孑遺檜木林。二、籲請政府著手規劃

²³ 諮詢委員共44人，經出席委員推舉結果，主任委員由總統府國策顧問高俊明擔任，副主任委員分別由專家學者（劉益昌）、保育團體（田秋堇）、當地原住民代表（黃榮泉）擔任。從2000年11月17日起召開十次諮詢委員會議（邱創進，2004）。諮詢委員會其實不具有決策權力，也不是法定的正式組織，只是一個諮詢角色。僅能說是一個各勢力初步意見謀合與溝通的平台。

²⁴ 泰雅族共計一百三十多個部落中，有七十六個部落推派代表，集結約五百餘名泰雅族人在2000年12月10日在桃園復興鄉成立。為台灣第一個原住民議會，部分成員曾參與過去原住民運動，主要成員為基督教長老教會與傳道人。反對的原住民團體質疑：泰雅族人多半不知和被長老教會牧師壟斷。其發佈的基本立場：堅決反對任何侵佔剝奪本民族權力的國家機構及其權力裝置繼續霸佔祖先遺留給我們的土地及森林資源。且為了本民族血緣命脈之傳衍以及傳統社會文化的永續發展，亦深切的體認到再也不能任由他人越俎代庖代行應盡的職責，而必須責無旁貸的扛負起保護山林大地之重責大任！

原住民「山林守護基金」，以水費、維生系統成本稅等具體政策，回饋原住民。三、立法永久禁伐天然林。四、部會重組，設立「自然資源保育總署」，統籌全國保育事務。五、全國林地管理一元化，退輔會應該完全退出台灣的山林。²⁵

雖然馬告檜木國家公園設置的進度因為得到執政當局的正面呼應看似越來越快速與順利，但原住民的意見卻發生分歧。2000年12月21日，立法委員蔡中涵與高揚昇在立法院召開「原住民是否贊成設立馬告國家公園」公聽會，正反兩方的代表出席踴躍幾乎擠爆公聽會的會議室，對於設置馬告國家公園的疑慮或期待討論十分熱烈，公聽會雖沒有做出具體結論，但雙方都認為在設置馬告國家公園前，應先大幅修訂〈國家公園法〉這部不合時宜、箝制且限制原住民生活甚多的法律（邱創進，2004）。

也在2000年底之遊行之列的新竹縣尖石鄉原住民，在牧師的鼓吹與帶領下他們放下過去對國家公園的負面情緒，期望一座新的國家公園，由原住民參與、共管，能將部落的生態資源轉化為生態觀光產業；而位於馬告國家公園預定範圍邊緣的宜蘭縣大同鄉四季、南山部落對馬告國家公園的設置則是抱持不歡迎的態度。由於該部落經濟依賴種植高山蔬菜並需要大量水源，而水源頭多在其種植蔬菜的保留地之上林務局所管轄的國有林班地，也就是馬告國家公園的預定範圍內，過去部落居民上山取水已經常受到林務局取締，當國家公園取代林務局，而且範圍涵蓋更大，居民擔心未來高山農業能否繼續（廖朝明，2002；陳律玲，2004；中國時報，2000/10/27）。雖然當地原住民也認為實際上破壞山林的是林務局、退輔會，長久以來更是對他們有很多不滿，但對設置國家公園還是有很多疑慮，如對政府和國家公園長期不信任、原住民跟政府如何合作、原住民生計如何保障等（徐國士，2000）。筆者認為，由此看出儘管政府與環保團體提出了種種對原住民較友善的國家公園訴求，也在諮詢委員會納入了原住民代表，仍難以消弭原住民長久以來的疑慮與反對。

²⁵ 參考〈20世紀最後一次的山林運動〉，出處 http://ecc.kta.org.tw/forest_html/12-30chilang.htm

3-3-3 馬告國家公園之共管機制

「共管機制」是在 2000 年 11 月 30 日「馬告檜木國家公園諮詢委員會」的第四次會議中首次被提出討論研擬。共管機制分為管理、參與及合作三部份。請參考表格 3-3。

表格 3-3 共管機制²⁶

管理	1. 馬告檜木國家公園管理處處長、副處長及二分之一以上之課長及三分之二以上之國家公園警察隊警察人員應進用具有公務員資格之當地原住民。約聘僱人員及員工，應進用四分之三以上員額之當地原住民。 2. 由國家公園周邊原住民部落住民，共同維護國家公園所設置管理設施，並負責培育生態嚮導及保育人員，以維護國家公園自然與人文資源。 3. 協助國家公園周邊原住民部落，發展以原住民文化為主體之生態產業及旅遊，並提供服務及研究設施。藉由原住民族之生態智慧，將其傳統文化及民俗植物等，推廣予遊客大眾，宣導其愛護自然資源環境及尊重人文資產之保存。 4. 保障國家公園周邊原住民之部落與權益，並尊重原住民在國家公園的傳統領域與活動之空間。
參與	設置與國家公園管理處位階對等之『原住民諮詢委員會』，推舉主任委員一人，每三個月定期召開會議，對與原住民事務有關之經營管理及自然生態保育事宜，參與決策，俾使各項管理工作能順利推動。其諮詢委員之組成另定之，原住民代表佔三分之二，專家學者及保育團體佔三分之一。
合作	推動周邊原住民社區之合作發展計畫，優先協助當地原住民參與馬告檜木國家公園事業，以泰雅爾族 GAGA ²⁷ 之精神為主體，發展原住民生態產業及遊憩區之開發，增進其生活經濟成長。

諮詢委員會在自己提出的〈對新國家公園共管機制及範圍的具體意見〉中也強調：不過，諮詢委員會並不是法定的正式組織。未來，如果成立國家公園，以下的機制必需要落實在「國家公園計劃書」中，做確實的規劃，並且經過「國家公園計劃委員會」的通過，才能執行。

3-3-4 馬告國家公園議題進入「戰國時代」

從 2000 年底開始，諮詢委員會多次開會，內政部營建署積極的在預定範圍

²⁶ 出處：催生馬告國家檜木公園網站〈馬告檜木國家公園諮詢委員會對新國家公園共管機制及範圍的具體意見〉。http://eec.kta.org.tw/ma_kau/ma_kau007.htm

²⁷ 泰雅族人對於狩獵方式、生活領域或獵區的劃分，須經過部落長老之間、家族之間的長期協調，讓部落間的生活秩序維持著穩定的平衡。部落內族人之間沒有訂約，協調與分配的結果僅以一個機制—“Ga-ga”來規範。

內的四鄉（新竹尖石鄉、宜蘭大同鄉、台北縣烏來鄉、桃園復興鄉）舉辦說明會、與鄉長開會，行政院也配合提案修改〈國家公園法〉（邱創進，2004）。2001年1月3日陳水扁總統造訪棲蘭檜木林區，發表「將創造一個讓原住民、民間保育團體、政府三贏的政策」的宣言。²⁸原本預定當場宣布成立馬告國家公園但臨時喊停，因為幕僚得知當天立院的預算審查，幾位原住民立委為了反對設立「馬告國家公園」，欲聯手決議全數刪除營建署國家公園的八千七百萬行政預算。雖然經折衝之後預算三讀通過，但帶有附帶決議要求不得動支九十年年度預算作為設置國家公園的經費（陳律玲，2004：37；中國時報，2002/4/4）。立法院中開始有明顯反對馬告國家公園設置的動作。

隨著第五屆立法委員在2001年2月宣誓就職，大量新科立委進入國會殿堂，馬告國家公園的高度爭議性引起許多立委關切，連帶使得馬告議題進入另一個「戰國時代」（邱創進，2004：66）。反對設立馬告國家公園以無黨籍立委高金素梅與部落工作隊²⁹為主。部落工作隊在2000年11月就已主張撤除馬告國家公園，質疑國家公園：為觀光而不是保育、未考慮「人」、國家公園法令對原住民是不公平的（陳律玲，2004：60）。

2002年4月4日中國時報報導，「行政院已經同意動用第二預備金全力支持馬告國家公園的成立，內政部營建署將依照國家公園法的規定，在4月底以前完成範圍界線勘查，並擬定計劃範圍劃定書，再提報至國家公園計劃委員會通過後，送至行政院審核同意，所有作業流程將會趕在5月20日以前完成，將在總統就職兩週年當天由陳水扁親自宣佈成立」。當天在高金素梅立委發行的「部落烽火電子報」³⁰第一期中，部落工作隊和高金素梅立委開始發表反對馬告公園之論述。高金素梅認為，陳水扁總統在競選期間簽署〈原住民族和台灣政

²⁸ 此次巡視大同鄉民與鄉長皆未獲通知，引起不滿。

²⁹ 全名為「原權會部落工作隊」。1999/9/21大地震後由幾位原權會創會會員臨時籌組之救災工作隊組織，後轉型為常設性社運團隊，工作範圍從災區部落擴大到全台灣原住民地區與大學校園。為有別以往菁英式原住民族運動，部落工作隊以跑基層為主，強調行動力與機動性。擅於利用網路資源與影音媒材，以原住民族電子報和烽火部落電子報為訊息發佈媒介，利用影音為事件留下記錄並藉由網路傳播。與其成員重複極大的「飛魚雲豹音樂工團」，收集編輯原住民古調吟唱獨立發行音樂專輯，成為鼓舞運動的力量來源。

³⁰ 部落烽火電子報網址：<http://www.abo.org.tw/maychin/index.htm>

府新的夥伴關係〉，承諾當選後將恢復原住民族的傳統領域，³¹而馬告國家公園廣達五萬三千公頃的範圍與泰雅族的傳統領域完全重疊，不但其競選支票跳票也犧牲了他口中「台灣真正的主人」的原住民族。她認為陳水扁「當選後成立國家公園」與「恢復傳統領域」的承諾根本是互相衝突（聯合報，2002/4/6）。2002年7月部落工作隊開始進入大同鄉四季部落，高金素梅立委接著跟進動員。而贊成設立的催生聯盟等環保團體、泰雅爾民族議會，與高金素梅立委在立法院和媒體角力之外，也以「環境資訊中心電子報」³²和部落烽火電子報在網路上展開激烈的辯論和攻防（邱創進，2004：67；陳律玲，2004：60）。

2002年7月25日，內政部正式公告「馬告國家公園計畫範圍劃設說明書、圖」，設置範圍面積五萬三千公頃，涵蓋宜蘭縣大同鄉、新竹縣尖石鄉、桃園縣復興鄉、台北縣烏來鄉共四個縣市³³（聯合報，2002/7/26）。在公告範圍截止日的前一天8月23日，立委高金素梅和部落工作隊的帶領數百位來自宜蘭大同鄉四季、南山等部落的泰雅族人，至內政部對於馬告國家公園的範圍提出異議書，高喊「理直氣壯反馬告」、「成立泰雅自治區」。³⁴高金素梅提出質疑：「馬告國家公園的「共管機制」只是公務人員的原住民族比例分配，看不出共管機制中，原住民族的主權何在？」。台北縣烏來鄉、宜蘭縣大同鄉、新竹縣尖石鄉和桃園縣復興鄉，四位鄉長都持反對設立馬告公園的立場，並將繼續聯合抗爭，「烏來鄉長張金榮說，其實原住民也不是全然反對，只是擔心生存權益被剝奪，他原本還幫政府下部落說明馬告和其他國家公園不一樣，會尊重原住民

³¹ 陳水扁在1999年以候選人的身分，在蘭嶼與原住民各族代表簽署了《原住民族和台灣政府新的夥伴關係》。當選後2002年10月19日，與台灣原住民十二大族群頭目舉行「原住民與台灣政府新夥伴關係」，重新簽署「原住民與台灣政府新夥伴關係」肯認協議書。再肯認協議書夥伴關係條約共七條：一、承認台灣原住民族自然主權。二、推動原住民族自治。三、與台灣原住民族締結土地條約。四、恢復原住民族部落及山川傳統名稱。五、恢復部落及民族傳統領域土地。六、恢復傳統自然資源之使用、促進民族自主發展。七、原住民族國會議員回歸民族代表。

³² 環境資訊中心網址：<http://e-info.org.tw>

³³ 宜蘭縣大同鄉二萬一千公頃(40%)、新竹縣尖石鄉一萬四千公頃(16%)、桃園縣復興鄉九千二百公頃(17%)、台北縣烏來鄉八千七百公頃(27%)，土地分屬行政院國軍退除役官兵輔導委員會及農業委員會。內政部：「未來馬告將與太魯閣、雪霸國家公園，共同保護中央山脈，形成一處『綠色生態廊道』，可確保森林資源的完整性。劃設馬告國家公園儘量避開原住民保留地，而且是以紅檜及台灣扁柏所組成的原生檜木林，作為優先考量的劃設因素。」

³⁴ 參考：公視節目「我們的島」，第171集「馬告山風雲錄」。

生存權益，會成立『共管機制』一起保育森林，沒想到政府承諾還沒做到就要貿然成立，讓原住民覺得受騙」（自由時報，2002/8/24）。同一天催生聯盟與泰雅爾民族議會也召開記者會，公佈 10 萬人連署書支持馬告國家公園之設立，認為「反馬告」就是斷送國家公園改革的契機和漸進式原住民自治之路（聯合晚報，2002/8/23）。

馬告國家公園的設置發展至此，雙方爭議的焦點，已經脫離先前之保育派與伐木派的爭論，轉為「共管機制」、「原住民自治」、「傳統領域」、「國家公園法修正」、「馬告國家公園相關預算」、「劃設範圍」等問題。8 月 23 日的抗爭活動，使得原住民反對馬告國家公園一事佔據廣大媒體版面與成爲重大的焦點。

3-3-5 「原住民議題」取代了「保育議題」

2002 年 10 月 25 日爲光復節，由高金素梅與部落工作隊組成的「原住民族『光復傳統領域』大聯盟」認爲，台灣光復了但原住民傳統領域並未「光復」，該聯盟率領百餘位各族原住民在光復節晚上 10 時夜宿總統府前凱達格蘭大道，展開兩天的文化抗爭活動。³⁵該聯盟在隔日 10 月 26 日舉辦「一〇二六原住民光復傳統領域」活動，有來自全國各地部落約四千多名原住民參加。聯盟提出四項訴求，包括停止馬告國家公園的籌備工作；原住民族的自治開始進入籌備；草擬中的國土綜合發展計畫法、行政區重劃法增納「原住民族自治區」的項目；原住民應共管林務局、現有的國家公園等涉及原住民族傳統領域的單位；運用「就業安定基金」設置一萬名原住民族「保育大軍」，穩定被外勞衝擊的就業市場（東森新聞報，2002/10/26；自由時報，2002/10/27）。一切訴求的重點是要先歸還土地予原住民。

面臨原住民大動作的抗爭，內政部營建署繼續積極舉辦馬告公園預定地四鄉的說明會。宜蘭縣商業總會也在 11 月 1 日商人節發動「萬家商號」連署支持政府設立馬告國家公園（邱創進，2004：115）。贊成的泰雅爾民族議會與催生

³⁵ 包括國、民、親三黨立委陳道明、曾華德、廖國棟、林春德、蔡中涵，以及無黨籍立委高金素梅、瓦歷斯貝林，台北市文化局長龍應台及勞工局長鄭村祺、學者夏鑄九等人先後到場聲援

聯盟認為透過「共管機制」正是實現原住民自治的第一步，可以累積原住民的經營管理經驗。

而反對馬告國家公園的一方，以陳水扁總統與原住民簽訂的新夥伴關係為訴求，要求「一次解決」長久以來原住民運動要求的「還我土地」、「原住民自治」，這些皆超過國家公園修法和內政部能處理範圍。運動主要的帶領者高金素梅不但具有群眾魅力且是中央級民意代表，與部落工作隊結合，吸引了當地部落原住民的目光，在短時間之內動員了原本就對政府長期的不滿和對其他存有國家公園的惡劣印象的當地原住民們（陳律玲，2004），讓反對馬告國家公園的運動更有政治張力和影響力。馬告國家公園設立的爭議升高至原住民運動，共識也就越來越難以形成。

立法院內政及民族委員會有關內政部營建署的預算審議，也變成了雙方攻防的戰場（邱創進，2004）。2003年1月10日立法院第五屆第二會期，進行92年度總預算審查，高金素梅認為內政部同意在未修〈國家公園法〉前不談設置馬告國家公園，如今卻強渡四千多萬的預算編列有違承諾，一旦預算通過就確定了國家公園範圍，原住民將難以翻案，所以主張刪除預算。田秋堇說，劃設範圍本就可再討論，實在不需要據此刪除預算，「沒有預算，沒有經費，檜木林的保護與原住民的共管機制，就是原地踏步」；泰雅爾民族議會秘書長烏杜夫·勒巴克說，籌設馬告國家公園是發展在地部落自然資源管理的新契機，預算審查不可犧牲泰雅族部落發展及環境生態永續（中國時報，2003/1/3）。結果內政部編列的第一期馬告國家公園預算4230萬元，被立法院國親兩黨和無黨籍立委合力凍結，「全數保留，相關經費應俟國家公園法修正案納入原住民族文化權利及共管機制等配套內容，與部落代表確認馬告國家公園劃設範圍，並經本院（立法院）朝野各政黨於九十二年六月底前完成國家公園法修法並經總統公告實施後，始得動支」，部分原住民立委要求，原住民發展法、自治法等一併審查（東森新聞報，2003/1/10）。2004年，第六屆立法院朝野仍停留在提出國家公園法修正草案一讀的階段。³⁶

³⁶ 參考立法院議案關係文書，院總第866號，委員提案第五八三〇號，94年3月9日印發；立

第四節 台江國家公園³⁷

3-4-1 由地方政府催生的台江國家公園

1994年，時任立委的現任台南市長許添財積極推動劃設四草野生動物保護區，並有催生台江國家公園之芻議。而在其市長競選時，即提出「安南起飛」計畫，其中規劃四草野生動物保護區為國家公園，以作為推動台南市安南區之重大建設。許添財市長上任後，就積極由地方政府（台南市政府）爭取籌設台江國家公園的行動。2002年3月市府官員前往營建署拜會推動國家公園的可能性；4月市府邀請地區里長、保育團體、學者、地方熱心人士召開推動會議；6月邀請國家公園計畫委員會南下勘查；8月監察委員至台南聽取台江國家公園規劃設置簡報並均至當地座談討論；9月邀請台南市立委、當地議員、里長、民間團體、媒體代表、專家學者及相關政府單位與會參加「台江國家公園推動促進會」第一次籌備會，並在9月22日以催生台江國家公園為題，舉辦「台南國際無車日」一千騎遊台江的活動，邀請民眾共遊台江區域並連署以催生台江國家公園。2003年，許添財市長召開「研議推動台江國家公園相關事宜」會議，決定不妨礙原訂「雲嘉南國家風景區」³⁸之劃設，但長期目標仍為爭取設置台江國家公園；2004年1月獲內政部國家公園計畫委員會決議有條件通過。2004年2月13日邀請國家公園委員、專家學者及相關單位實地會勘；2月16日、25日召開國家公園計畫範圍地方說明會。³⁹

內政部國家公園計畫委員會的討論中，將台江國家公園定位為開台歷史公園與溼地生態公園，市府原規劃安清路以南與嘉南大圳以北範圍面積約2400公頃，經委員討論後決議通過，並建議範圍再擴大為曾文溪以南、鹽水溪以北並

法院議案關係文書，院總第866號，政府提案第10297號，94年9月21日印發。

³⁷ 可參考表格3-5台江國家公園相關事紀。

³⁸ 行政院於2003年11月21日成立「雲嘉南濱海國家風景區」，是台灣第12座國家風景區。轄區內從北到南有雲林縣湖口濕地、嘉義縣鰲鼓濕地、好美寮、朴子濕地、台南縣北門潟湖、七股潟湖與台南市四草野生動物保留區等，魚、蝦、貝、鵝、鷺、紅樹林等各類淺灘溼地生態物種極其活潑多樣。

包括安平港國家歷史風景區，另再比照墾丁國家公園的模式，將範圍內臨海岸線 1 公里距離的海域範圍也比照納入，總面積將增加為 4000 多公頃，比金門國家公園面積 3870 公頃稍大；俟行政院核定後，雲嘉南濱海國家風景區、四草野生動物保護區及安平港國家歷史風景區將會合併升級為台江國家公園，並會在台南市成立國家公園籌備處辦理資源調查分析與細部規劃，內政部並表示，台江國家公園將會是首次由地方政府提案並獲准成立的國家公園。台南市政府也將此認定為市長許添財上任二週年的一項重大施政成果（東森新聞報，2003/12/19）。

台南市政府財政困難，基層建設常仰賴中央經費補助。市府方面認為若成立台江國家公園，中央將在大四草地區成立國家公園管理處專責機構提供服務，每年編列經費作為當地生態保育之用；國家公園每年固定提撥的中央預算，可以提升地方建設及旅遊服務品質，帶動地方觀光產業發展。市府因此爭取設立台江國家公園，作為台南市政府推動發展「文化、生態資產保育」取向的都市發展政策的政策性工具。所以雖然四草地區已經劃設為「雲嘉南濱海國家風景區」，但台南市政府仍極力爭取成立台江國家公園（吳佩蓁，2004）。許添財也不諱言：「台江公園升級為國家公園其實就是向中央搶錢計畫」、「國家公園的好處就是可以使用中央經費」（中華日報，2005/11/11）。

3-4-2 地方社會對設置國家公園的反應

就在 2004 年 1 月內政部國家公園計畫委員會有條件通過台江國家公園之後，2 月 25 日，台江國家公園地權維護聯盟、安南區第四期發展區促進會、反台江國家公園自救會、南市區漁會、台南市漁權會等單位，於土城鹿耳門聖母廟召開「反對台江國家公園設立之座談會」。遭劃入區域範圍內的安南區 800 多位農漁民對列席的副市長許陽明提出嚴厲撻伐。安南區共 9 里里長，也在同日由數位市議員與安南區長陪同拜會市長表示反對。反對台江國家公園的一方開始遊說立委、市議員反對台南市政府爭取設立台江國家公園（聯合報，2004/2/26；東森新聞報，2004/2/25）。面臨地方上的反對市長許添財一直強調，在民眾

³⁹ 參考台南市都市發展局網站資料 <http://210.69.40.105/doc/homepage.htm>

還有疑慮未同意前，有關台江國家公園建設計畫，暫不會公告實施。面對里長們質疑，市府通知他們參加（台江國家公園）催生說明會，而市府卻用他們的報到簽名單變造成同意連署書，陷他們於不義。市長也趕緊澄清里長是應市府誠懇邀請，並非表示里長對該計畫之同意（東森新聞報，2004/3/15）。

「反台江國家公園自救會」是「大都會農地利用發展協會」、「安南區第四期發展促進會」等地方社團的延續，是支持「土地開發」的聯盟成員。他們以地主網絡的動員能力，主動連結南市區漁會、台南市漁權會等團體，召集台江國家公園的地主、農漁民召開農漁民權益會議。他們指出台江國家公園若成立，大四草地區的土地開發權利將受限，會導致土地市價降低、土地貸款困難，同時質疑政府沒有足夠財源徵收劃入國家公園內的土地，將使地主及當地農漁民權利受損。這些支持「土地開發」的聯盟展現充分的動員能力以維護其土地發展權利，是反對台南市政府爭取設立國家公園的主要力量（吳佩蓁，2004：56-57）。

台南市安南區土城、四草、顯宮等地區四位里長在 5 月 13 日前往市府都發局，要求都發局不要向中央政府申請台江國家公園 1,500 萬的規劃費，避免讓「台江國家公園」成定局。里長們反對國家公園的理由大致為擔心私有地的權利受限和對因過去土地劃定的不愉快經驗；台江國家公園預定範圍其中私有地有 2 千 3 百多頃，達總面積的 44%，其中的民宅、魚塭被徵收或是限制，都是讓他們疑慮之處（東森新聞報，2004/5/13）。

2004 年 7 月傳出市府積極規劃的台江國家公園因地方反對激烈，內政部已在日前行文市府將該計畫喊停，並拒絕給付市府所爭取的 1500 萬元規劃費。市府都發局長雖不願正面證實，只強調市府沒有悲觀的權利，且會繼續與地方溝通，市府並不放棄未來再爭取預算規劃（東森新聞報，2004/7/14）。

3-4-3 設置範圍改以公有地為主

2004 年原本已經喊停的台江國家公園計劃，2005 年市府有意「敗部復活」。都發局考量一年多前，地方人士擔心私有土地被劃入等原因而反對導致全案暫停，在 4 月改變策略，以排除私有地改以現有範圍的 1500 公頃公有地為主的

方式，再度向營建署爭取規劃費（東森新聞報，2004/4/6）。6月營建署同意補助台南市900萬預算，又讓市府燃起一線希望繼續推動。⁴⁰但即使市府轉為劃定公有地為主，當地地主的反對仍未消除。許添財市長則強調台江國家公園將與其他國家公園不同。過去國家公園是先核定、規劃，最後協商，台江國家公園因以歷史人文為主題，同時也是在市區，與民眾利益相關性很大，因此核定程序相反。第一、先請專家規劃並開放社區代表民眾參與，規劃過程完全透明化；第二、如果規劃案沒有得到當地居民，包括相關土地所有者同意，該案不會送到行政院核定，國家公園未核定，就不會有都市計畫變更地目改變，也不會有土地被凍結。或許公有用地中有少數私有土地，市府將會以地易地的方式或是依私有地地主的意願，由地主自由選擇（中華日報，2005/11/11）。

2005年底，「台江國家公園規劃工作站」正式揭牌啓用。2006年台南市府繼續進行「劃設台江國家公園可行性及先期規劃研究案」、發行「台江地區月報」、並在4月開始舉辦「台江國家公園願景特展系列-為台鹼安順廠找願景」和每週的「台江國家公園願景講座」，邀請太魯閣、金門、墾丁國家公園代表來演講，顯現市府十分積極推動。⁴¹但近期由市府邀請當地地主與居民的座談會中，民眾還是存有質疑與反對（聯合報，2006/4/11；中華日報，2006/6/2）。台江國家公園是否能在原訂一年的規劃與溝通之後在2006年底順利成立、成為台灣第一個由地方政府推動的國家公園，還待繼續觀察。

台江國家公園跟其他國家公園的設置比較不同的地方是地方政府在其中扮演的角色，若成立可能是台灣第一個設立於都市計畫區的國家公園（吳佩蓁，2004：83）。台江國家公園不只由台南市政府主動爭取設立，市府更進一步的爭取到國家公園計畫的規劃權，可以說台南市政府直接介入台江國家公園的設置以及未來的發展方向定位（吳佩蓁，2004：75）。由握有主導權的地方政府跟當地民眾溝通是否能比由中央政府出面來得成功？若台江國家公園成立之後，是中央還是地方政府擁有主導權？筆者認為這些都是未來值得觀察之處。

⁴⁰ 參考台南市政府全球資訊網：市政新聞 2005/8/24 〈規劃團隊出爐！催生台江國家公園再度起動！〉。

表格 3-4：台江國家公園相關事紀

時間	事件
2002/9/22	台南市結合生態旅遊，以催生「台江國家公園」為題，於 2002 年 9 月 22 日舉辦千騎遊台江的活動。
2003/11/21	「雲嘉南濱海國家風景區」成立。台南四草地區在其範圍內。
2004/1/16	催生台江國家公園一案，獲內政部國家公園計畫委員會決議有條件通過。
2004/2/13	台南市辦理國家公園委員會堪。
2004/2/16、25	召開台江國家公園計畫範圍說明會。
2004/2/25	台江國家公園地權維護聯盟、安南區第四期發展促進會、南市區漁會、台南市漁權會等單位，於土城鹿耳門聖母廟召開「反對台江國家公園設立之座談會」。
2004/7/14	台南市府積極規劃的台江國家公園，因地方反對激烈，傳言內政部已在日前行文市府將該計畫喊停，並拒絕給付市府所爭取的 1500 萬元規劃費，市議員陳進義 14 日呼籲市府從善如流。都發局長李得全不願正面證實但強調會繼續與地方溝通，市府並不放棄未來再向上級爭取預算規劃。
2005/4/6	原本喊停的台江國家公園計畫，市府有意敗部復活，都發局 7 日將備妥資料前往中央營建署爭取 1720 萬的規劃費，面對地方的疑慮，都發局長李得全 6 日強調，未來台江公園的開發，將以現有範圍的 1500 公頃公有地為主。
2005/6/7	台南市府獲內政部營建署同意補助 900 萬元，市府並編列 20% 配合款 180 萬元，總計 1080 萬元經費，經議會同意推動台江國家公園先期規劃作業。
2005/11/11	「台江國家公園地主權益自救會」與「安南區沒收性稅賦案抗議聯盟」舉行「反台江國家公園私有財產國家化」說明會。市長許添財強調，台江國家公園規劃限用公有地，並以規劃過程透明化，經民意同意後再送行政院核定為原則。許添財指出主辦說明會的社團根本是未立案社團，為選舉誤導民眾抹黑市政建設。
2005/12/24	在鹽田生態文化村的「台江國家公園規劃工作站」正式揭牌啓用。目的是結合地方人士力量，落實社區居民參與，利用由下而上的規劃方式，促使規劃過程更公開、周延與透明，隨後並召開第一場座談會，進行與社區居民的意見交流。未來一年內將作為「劃設台江國家公園可行性及先期規劃研究案」專案辦公室、小型會議討論場所、地方民眾即時互動之資訊交流站及簡易展示空間。
2006/6/1	市府邀請台江國家公園預定範圍內地主座談，討論稅捐及銀行放貸等問題，希望澄清地方疑慮。與會民眾噲明立場表示，贊同設置台江國家公園，但前提是人民權益不能不顧；也有人認為台江國家公園會淪為「植物國家公園」，根本做不起來。

（參考台南市都市發展局網站資料、東森新聞報、中華日報）

⁴¹參考台南市政府全球資訊網：<http://www.tncg.gov.tw/14.asp>。

第五節 小結

針對以上未成立之國家公園，筆者認為反對國家公園的主張其實有大概以下三類：

1. 民眾把對國家其他部門施政的不滿，轉到反對國家公園的設立。如雅美人對政府核廢政策的不滿、原住民認為政府對他們的照顧不足、台江國家公園範圍內的居民對於過去政府徵地政策不滿等。
2. 原住民、社會團體或當地居民缺乏參與國家公園設立決策的正式機制。從這些未成立的國家公園例子當中，我們可以發現反對的力量多半透過各級民意代表來反應，或是帶頭抗爭，反對蘭嶼、能丹、馬告國家公園的例子中，也有立法委員連署或刪除相關預算來阻擋行政部門。即使馬告國家公園首次出現了「諮詢委員會」作法，納入了原住民、保育團體、政府官員、民意代表、學者，但它並不是法定的正式組織，角色也只限定在「諮詢」而非「決策」，而反馬告的原住民團體也強力質疑其中「當地原住民代表」的代表性。
3. 保育與經濟的價值衝突。我們觀察反對國家公園的意見中，居民常擔心國家公園的設立會衝擊經濟，如原住民擔心狩獵採集被禁止而生計受影響、擔心私有地被劃入國家公園導致貸款不易和價格下跌等。雖然已經有學者、環保團體和部分原住民，參考國外的例子提出國家公園其實是可以與住民「共榮共存」，如原住民的生態智慧能幫助保育、國家公園能帶來觀光的收益，但我們可以發現住民似乎仍難以被政府提出的這些政策「利多」說服。

時至今日，馬告國家公園的發展仍屬於停滯狀態。而原住民自治則是有了重要進展，2005年1月21日立院三讀通過〈原住民族基本法〉⁴²，不分朝野的原住民立委都發言感謝，認為這是原住民族歷史性的一刻，是原住民社會發展的重要里程碑。藉由此法建立原住民族的自治制度，將成立自治區，確立原住

⁴² 2005年2月5日公佈實施。請參考附錄五。

民在傳統領域及保留地的權利。其中關於國家公園與原住民，明定「政府承認原住民族土地及自然資源權利，政府或私人在原住民土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應徵詢並取得原住民同意或參與，原住民得分享相關利益；而政府或法令限制原住民族利用原住民之土地及自然資源時，應取得原住民同意。政府在原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、生態保育區等，應徵得當地原住民族同意，並與原住民建立共同管理機制」（第 21、22 條）（自由時報，2005/1/22）。「共同管理機制」有了初步的法律保障，但相關辦法仍待訂定。

筆者認為，馬告國家公園的設立意外的讓生態保育議題與原住民權利議題都被前所未有的高度注意與熱烈討論。當原住民族意識抬頭並以社會運動爭取權利之後，媒體的焦點自然落在原住民族之上。其實雙方都肯定原住民的生態智慧、支持原住民參與自然資源經營管理，也都希望保護山林，但是在攻防場域拉至立法院之後，馬告國家公園設立的議題隨即被捲入 2000 年民進黨執政隨之而來如核四停建、唐飛下台這樣的朝野對立中，使得雙方必然被化約成贊成和反對、保育與原住民兩極化的立場。生態保育與尊重原住民權利不但不衝突，兩者的結合正符合當今世界的潮流和趨勢。

從全國教師會生態教育委員會召集人李根政先生曾寫到的一段文字，可以感受到馬告國家公園設置的複雜：

一方面要給新政府壓力，促請實踐諾言，儘速宣佈成立國家公園；同時又得面對原住民立委及行政系統的反對；若太過強勢要求新政府，又怕被誤解為保育團體在壓迫原住民（原漢情節）；另外，也有一種聲音，如果太急著宣佈成立國家公園，一旦被導引為政黨對立（目前反對國家公園的原住民及軍系立委，是屬國民黨及親民黨），扁政府將再度受創。因此，新政府也在猶豫。（李根政，2001c）

或許樂觀的來看，馬告國家公園的爭議起碼提供了一個不同議題互相被聽見的機會。環保團體除了直言批判政府與提出要求，亦試圖提出替代方案供政府參考，在推動國家公園的設立過程中，開始試圖與原住民社群接觸，並邀請原住民社群共同進行討論，雖然過程並不嚴謹，但可說是環保團體與原住民社

群首度針對共同的議題進行較密切且實質的交流；政府發現必須正視原住民與山林的關係，不是只移植了「表面」的共管機制就夠了，共管在台灣要如何落實、政府如何取得原住民的信任才是重點；透過馬告的爭議，觸發原運人士開始思考原住民族與自然資源的關係，透過自然資源經營管理這條路，或許可引導原住民凝聚部落向心力、恢復族群傳統文化與生態智慧。在爭議過程中，出現比較精緻的體制探討與深層的社會對話。相關行政單位也有修法的實際作為，近來更有組織調整的規劃。也期待〈原住民族基本法〉的通過能帶動未來〈國家公園法〉的修正，將來有助於化解長久以來國家公園與原住民之間的衝突問題。⁴³

⁴³ 原住民族基本法第 34 條：主管機關應於本法施行後三年內，依本法之原則修正、制定或廢止相關法令。現已施行一年多，已有學者認為要法定時間內，將所有法令交付立法院三讀完成，恐怕來不及。