

# 看美國國家公園的誕生流程

## 談我們國家公園的經營觀念 林基王

民國72年7月間，筆者承農發會資助，與該會技正江濤，內政部營建署國家公園組組長劉慶男3人，聯袂前往美國，考察國家公園有關事宜，歷時35天。由於密集的接觸、討論與參觀，對美國國家公園的設立緣由、立法特點與過程、規劃程序、經營管理等頗有心得，因此而作本文，以供參考。

### 一、國家公園的設立起自保育觀念

美國立國之初，土地開發是自東向西推進，由於東去移民的定居、開礦與興建鐵路等的迅速發展，於1870年間愛好自然的有識之士，鑒於歐洲發展的過度，又目睹新大陸大好自然被人為開拓，遂有保育觀念的興起，並發起建議政府劃定區域設立公園的運動。

因此羅斯福總統成立了國家森林體系，並於1872年宣告設立黃石公園，是為全球首座的國家公園。它的宗旨為保護祖先傳下來的自然資產，以供代代子孫永久享用，這個觀念孕育了世界各地設立國家公園的運動。

### 二、設置國家公園的經過

1. 現況概述：國家公園署直屬內政部，為國家公



太平山公園 (林聖祥)

園體系的執行機構，其下共有334個單位，大小懸殊，小者僅為一棟建築物，大者却達7千9百萬英畝，分布於華府、49州及代管地區，整個體系組織龐大。

體系內的每一單位，除國家紀念物(National Monument)的成立由總統宣告外，其餘都由國會分別立法，而不受一通案管轄，不過有個共同之點，就是國家公園對消耗性的利用，如開礦或狩獵多不允許。

2. 每個國家公園的設立必須經過國會通過：國會是國家公園體系的基金與權力的主要來源，因此任何要求設立國家公園的議案，包括環境狀況、社會衝擊、設立目的、可供大家利用的資源、應予限制的活動項目及境界等，均應在立法專案中一一列述。並經參、眾兩院的研究、聽證、辯論、修正，再由兩院聯席會議討論至意見一致後，再送交參、眾兩院作最後的同意，定案後送交總統簽署後始告成為法律。它的立法過程通常需時2、3年，其審慎態度可見一斑，絕非由主管機關邀請一些專家學者(真正懂得國家公園的專家太少)，開幾次會就宣布成立。

3. 設立國家公園的步驟：分下列3個階段：

(1) 規劃成立國家公園以前的草案階段：①目的了解說。②委託、計畫、與設計，③撰寫、作業、指令，④彙編、資源、資料，⑤開發、計畫、方案，⑥出版綱要計畫，⑦計畫目的，⑧公開展示可行方案，⑨選擇最佳方案，⑩公開展示最佳方案，⑪終極計畫。

終極計畫報告包括綜合經營計畫、發展構想計畫、環境評估與原野研究，及資源分析等。

以最近成立的紅木國家公園為例，從組織規劃工作小組開始，此小組先邀請權益關係者及維護自然派人士，開了12次討論會，然後擬具3個具有彈性的草案。以此草案分送有關機關與人士，並給與1個月時間任他們研討，然後產生初步參與說明書，決定最佳方案。

此時再送有關單位徵詢意見，包括工商界在內，在2個半月時間內，經由通訊、面談等方式交換意見，充分溝通，以救濟或補償手段，把一切問題解決後，再修改最佳方案，最後產生終極計畫，歷時3年。

由此可知，美國設立國家公園，是先解決問題後再劃定境界，而不是先劃定境界，再以國家公園法的有關規定，限制或禁止設立前的經濟活動。



紅檜造林地（林聖祥）

(2)立法過程：一個法案要變成法律，是一種政治過程，國會的權力極大，有許多法案在審議過程中，常遭擱置甚至廢棄，每個法案在變成法律之前，均需經參、衆兩院的確認。

它的一般程序是先交給委員會審查（包括研究、聽證、修正、同意），然後向全會報告，全會再次聽證、修正與討論，最後辯論投票。若參、衆兩院審議結果不一致，尚需提交參、衆聯席會議，解決相異之處後，再送交參、衆兩院作最後的同意。兩院同意的法案送交總統，經總統簽署同意後即成爲法律。如果總統否決則再送回國會，國會可以 $\frac{2}{3}$ 的多數投票反對總統的否決，此法案即使不經總統的簽署，仍可成爲法律。

美國各國家公園均單獨立法，甚至先有了國家公園再立法，不像我們先頒布國家公園法（民國61年），再成立國家公園，以不變應萬變，一頂帽子大家共用，然後主管機關以特別法去排斥、壓制其他特別法（如森林法、礦業法），自然問題叢生，紛擾無窮。

美國國會不但有權審議每個國家公園的法案，且具有解決紛爭的最後仲裁權，因此國家公園署與有關個人或機關之間，相安無事，相輔相成。尤其與林務署之間，更是透過不斷的協調與溝通，而達和平共存，合作無間的地步。

國家公園署，爲使各種法案在國會能够順利通過，設有立法與國會事務組，此組組長爲署長在立法與政治上的顧問，並監督立法和國會聯絡部門的運作情形。此部門最重要的工作，是蒐集所屬機構、公園所提供的支持立法的資料，經過整理後提供給署長作參

考。

在組長下設有五人小組，由立法事務專家組成，包括2位律師，具有廣泛的國會議事經驗，其餘爲公園業務專家。他們負責蒐集有關資料，完成所欲的法案，並在送請國會審議時，協助署長作必要的說明。

前面所提的國會聯絡部門，是國會的一個單位，主要任務在負責國會對外的聯繫，也就是行政部門與國會的主要聯絡者，爲法案變成法律的必要橋樑。

(3)完成立法以後：除就涉及國有林區事項，須由公園管理處以定期或不定期，與林區管理處不斷協商，以求達成協議，推動業務外，其他的森林所有人、土地所有人及土地他項權利人的問題均已解決。

美國雖然地大物博，對國家公園的品質要求較高，一般禁止開礦與狩獵，但仍採因地制宜的彈性措施。如大峽谷國家公園有一家礦商仍在開礦，因爲在設立國家公園之前，它已取得採礦權。又如阿拉斯加的冰河灣國家公園，特地設置狩獵區，因爲是當地土著需要。還有最近設立的紅木國家公園（加州），包容兩條高速公路貫穿其間，華盛頓州的奧林匹克國家公園包容兩個森林遊樂區，約塞密提國家公園仍保留着高爾夫球場。

以上在說明資源豐富的美國，雖採高水準的國家公園政策，但仍極尊重公園設立前的各項經濟活動，儘量設法包容。對公園內的土地管理人、或所有人、及土地他項權利人的各項計畫或經營行爲，若需限制或禁止，必定透過協商、溝通等方式，達到圓滿解決的境界，絕不以行政命令限制或禁止他人的權利。也就是說國家公園的經營觀念，已由初期的消極保護主義，慢慢配合社會型態的改變，開發利用逐漸增加其重要性的趨勢，而演變爲積極的保育利用並重政策。

### 三、我們應有的經營觀念

1.開闊的心胸包容他人：國家公園的設立，影响着人民的權益與資源的開發，尤其保育仍涉及價值判斷的主觀問題，在台灣更缺乏這方面的專家，因此處理過程不得不慎重與周詳。也就是在儘量保持其原始狀態之餘，如何提供國民利用、參觀、康樂之用，應有正確的認識，進而與關係者建立一個彼此能接受的觀念，具體的行動才有可能。

千萬不能以自然的守護神姿態出現，以「喧賓奪主」，「後來居上」的心態，強調自己的工作最重要，唯我獨尊，排斥他人，限制這個，禁止那個，那是行不通的。因爲台灣客觀環境還容不下「不要繁榮，不要開發」的價值心態。首先應該認清在彈丸之地的台灣，人口密度高居世界第二，資源貧乏，有限的資

源必須要聰明的運用，持續的運用，以發展經濟。

因此，如果想大面積又大量地設立國家公園，必須採取極具彈性，保育利用併重的經營政策，充分尊重原有的主人，凡事透過協商、溝通等方式，達到共存共榮的地步。所謂有容乃大，不能有「以大吃小」的心理，動輒以行政命令剝奪他人原有的權益。因為我們設立國家公園的過程與美國相比，實在過於草率與霸道。

2.為開發而保育：台灣的自然資源貧乏，除對可再生的資源（如森林、魚類）應充分開發利用外，對不可再生的資源，也應在有條件的情況下予以利用。國家公園的範圍，應盡量避免涵蓋可供開發的資源，以免妨礙資源的利用。

因此，建立「為開發而保育，為保育而開發」的觀念至為重要，這個觀念簡單地說，就是養雞者固不應殺雞取卵，但雞下的蛋總可取用，不該任其糟塌。

有了這個觀念，就不會禁止人家在公園範圍內的海域捕魚，因為魚類屬再生資源，具流動性，你不撈，別人會撈，就連美國也不禁止的。有了這個觀念，也不會反對新中橫公路的開闢，因為國家公園沒有完善的道路系統，國民如何接近，如何利用，如何參觀？有了這個觀念更不會使用「立霧溪在哭泣」，「林道像血蛭吮吸綠色血液」等危言聳聽的形容。

所以這種狹隘而消極的保護主義思想，必須予以摒棄，否則將成為衆矢之的，不但窒礙難行，且貽笑大方。

3.正視森林的功能：森林不僅是生產木材的場所，更兼有治山防洪，水源涵養，風景林與國民遊樂等

多項功能，也就是說它具有直接的經濟功能與間接的公益功能。

在多項功能中，何者為重，何者為從，則視國家經濟，社會背景而異，在已開發的國家中，都以公益功能為重。也就是不以開發森林為財源，而着重在間接功能的永續保持。

森林為人類所能持有的最大自然環境，如何發展森林的多目標利用，並以人工與天然方法，保持森林的永續功能，使森林的各項功能得以充分協調，並獲永續開發利用，為當前林業經營的最高目標。因此，美國在1960年，頒布了「林地多邊利用保續生產」法案。

如果以前把台灣森林看成搖錢樹，而現在把它看成黃臉婆，那是無情與膚淺的，因為森林為再生資源，只要好好經營，若干年後將再變成婀娜多姿的姑娘，所以不論目前的經濟效益如何，都應經之營之。

台灣的森林若非林務局有計畫地經營，保留適當的保安林，維護自然生態，保護河川、公路等，在美國設立第一個國家公園已100年的今天，台灣到那裡去找國家公園呢？所以說設立國家公園與保存台灣的厚生地區並無關係，只不過是加上一個框框而已。

4.保安林應發展森林遊樂：台灣已設立或計畫設立的國家公園，大部分屬林地，尤以國有林為主。因此，林務局如何有效經營公園內的國有林，為林務局與內政部營建署亟待協商、溝通的問題。

國有林在美國被稱為美國的運動場，因為它儘量提供國民旅遊場所。所以公園內的經濟林，由林務局依據經營計畫，從事木材生產與復舊造林外，其中的保安林為發展森林遊樂的最佳環境。

除由營建署會同林務局，區劃為生態保護區與特別景觀區外，應該由該局開闢為森林遊樂區。也就是在不砍伐林木，不毀損林木的原則下，對交通方便的生態保護區或特別景觀區，可建設步道、廁所、展望台等。對人跡罕至的生態保護區或特別景觀區，起碼可開闢步道，以供國民探幽及參觀，而不能完全予以封閉。因為美國的原野地域也允許開闢步道，這是國家公園與國有林共存共榮之道。

有了這層共識，營建署大概就不會反對台東三仙台興建跨海步橋，更不會因林務局在墾丁10幾公頃的保安林內，回種蝴蝶蘭也有意見。因為矯枉過正或吹毛求疵，都會讓人覺得少見多怪，多管閒事。

所以我們應多參考地小人稠的日本，設立國家公園的精神與觀念，儘量避免禁止或限制人家做什麼，而應該指導人家怎麼做才會做得更好。因為人家有土地使用權，你必須尊重他，這是很重要的一個觀念。



柳杉人工林（路統信）