

生態旅遊地經理人員的 社區參與工作手冊(上)

文圖／李光中 花蓮師院生態與環境教育研究所助理教授

生態旅遊的重要目標之一，在於增進當地社區的發展和居民的福祉，因此在生態旅遊的發展計畫中，地方社區和居民應扮演重要的、積極的角色。而負責建立和執行生態旅遊發展計畫的第一線規劃和經理人員，如何與生態旅遊地社區住民及鄰近居民溝通，共同發展和執行生態旅遊計畫，便成為非常重要的課題。本文依據國際自然保育聯盟（IUCN）教育及溝通委員會（Commission on Education and Communication）的文獻：「邁向成功的步驟——與住民及鄰居共同發展和執行保護區計畫」，節要整理介紹社區居民參與生態旅遊地或保護區計畫的發展和執行過程中，各個階段的社區參與實務工作。

社區參與的過程也時常稱為「權益關係人對話」（Stakeholder Dialogue）、「圓桌討論」（Round Table Discussion）、「共識建立」（Consensus Building）或是「衝突化解」（Conflict Resolution）等，本文談論的重點放在溝通過程本身。

公眾參與和夥伴關係的價值

從事自然保育的人士心目中，都有他

們所認為「世界應該如此」的理想意象。這些保育人士的「理想意象」雖非全然相同，通常卻有這樣的共通點：在他們希望的理想世界中，人類發展和自然環境能夠共存共榮。他們也都具有強烈的使命感，希望透過合作來建立全球性、區域性和地方性的策略和行動計畫，來達成這個目標。

保育人士常發現和圈內人商談事情要比和圈外人來得容易。保育人士使用的語言和想法常常依據生態系和物種等有關的科學知識，他們也談論保育物種和生態系的環境倫理。然而對於位在這個小圓圈以外的大多數人而言，卻不容易瞭解保育人士在想什麼，甚至不認為那是重要的。那些相信他們的知識可以說服別人的科學家、生態旅遊地或保護區的經營管理者，時常感到沮喪，因為他們發現在與人分享他們的「科學事實」後，別人並沒有改變他們原有的意見和行為。

自然資源保育的衝突所反映的事實是：並非每一個人對於「世界應該如此」都具有相同的意象。無論大或小的社區內，常存在不同價值、興趣和利益訴求的競爭和衝突，結果是每個團體都試著推銷和推行他們獨特的目標。然而，任何利益團體的目標要達成，大概都必須獲得其他利益團體的支持和同意。

本文介紹一些可以促進共識建立的方法。今天在聯合國及各國推動「地方廿一世紀議程（Local Agenda 21）」的影響下，愈來愈多的人要求參與會影響他們生活的計畫。無論生態旅遊地或保護區等計畫寫得多好，沒有公眾參與的過程就很難被公眾接受，而負責規劃和執行這些計畫的經理人員也必須成為技巧熟練的溝通者（communicators）和中介者（mediator），本文將告訴你如何做。

選擇在社區居民熟悉又方便參加的環境，辦理座談會，更容易提高出席率，居民也能在較輕鬆的狀況下與主管機關溝通。圖為88年7月12日晚上，在武陵農場民莊中山室所舉辦的居民與主管機關座談會，商討武陵居民的生產和生活問題，以及櫻花鉤吻鮭的保育問題。



什麼是「參與」？

「參與」是一般性的名詞，用來描述一些團體或個人參加決策的過程。「參與」一詞的含義廣泛，參與的層次也有分別，一般可分為下列五種類別和等級(圖一)：

●告知 (Informing)：是最低層級的參與形式。團體或個人單方向獲知生態旅遊或保護區計畫的資訊，然而沒有任何機會去改變既定計畫。主政者傳遞這些資訊的目的通常在於說服別人接受他們的觀點，著重的是意見的操作和宣傳，這種參與方式代表的是一種「由上而下」(top-down)的溝過程。

●諮詢 (Consulting)：比「告知」更進一層次。主政者除了告知地方社區、重要權益關係人和相關組織有關生態旅遊或保護區計畫的資訊，並進一步徵求他們的意見，而且通常會將這些意見納入計畫的修訂內容中考慮。

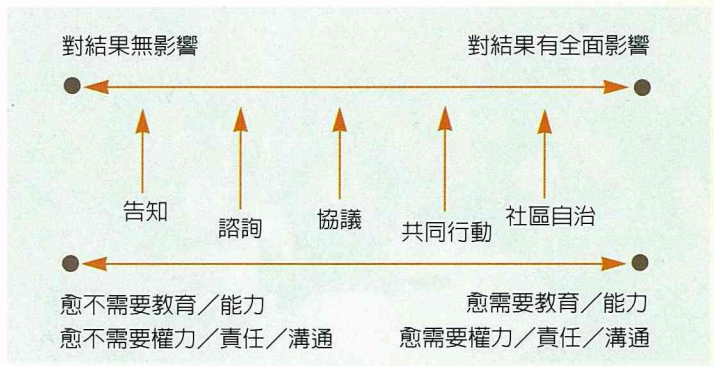
●協議 (Deciding together)：邀請受到生態旅遊或保護區計畫影響的個人或團體一同瞭解和討論計畫的內容，並成為最後決策過程的一份子。不過雖然這些受邀的人參與了決策過程，但該生態旅遊或保護區計畫最初提議的人，通常會設下議題的範圍和其他人所享有的決策權限度。

●共同行動 (Acting together)：在決策過程中，大家共同分擔執行責任，分工合作。

●社區自主 (Supporting independent community interests)：這是最高層次的參與形式。社區自己決定什麼是地方重要事務、何時去做等議程，並負責執行這些決策。這時，專家的角色僅在於提供資訊及專業知識，以輔助社區進行思慮周詳的決策。這種參與形式代表著所謂「由下而上」(bottom-up)的保育方法。

引起爭議的溝通模式

環境問題常常極為複雜，不同的人抱持不同的觀點，並對自己所持的看法堅信不移。傳統的環境決策機制傾向於「排除(exclude)」而非「包容(include)」眾人各種不同的興趣和利益訴求，因此也不能真正地解



決複雜的環境問題。傳統上，生態旅遊地、保護區或其他環境政策和管理計畫的決策模式，常取決於少數人的決定，這樣的作法常常導致衝突，而降低了想出解決辦法的機會，因為：

- 讓眾人陷入敵對的處境；
- 引起不同團體間的猜忌；
- 在社區中產生「輸家」和「贏家」的分別和對壘。

這種溝通模式的過程可歸納為「決定→宣告→辯護」。

促成共識的溝通模式

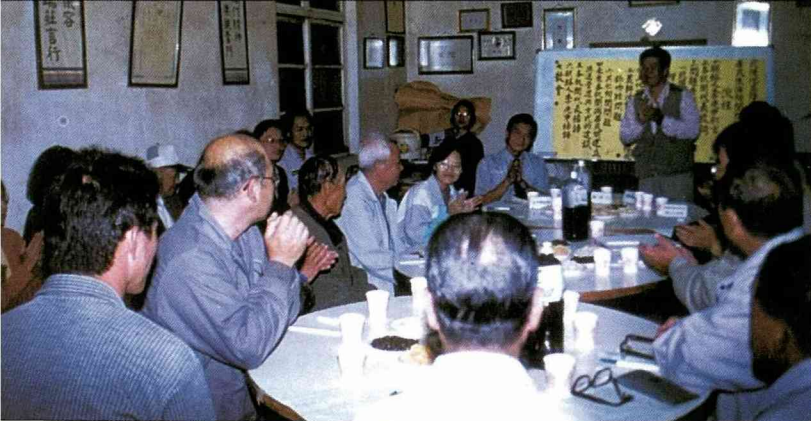
「建立共識」的溝通模式鼓勵不同的利益團體將他們多元的知識、專長和智慧一起帶進來，共同解決現存的問題並避免產生新的問題。眾人成為解決問題的「夥伴」。

這種溝通模式的過程是促使眾人把焦點放在需要解決的問題上，而不是放在一堆意見分歧的人的身上。這需要時間來建立參與者彼此的信賴，使人人都感受到他們是共同解決問題的團隊的一份子，而達成共識成為所有參與者的責任。這種溝通模式雖然並不保證能實現，但沒有理由不認真一試。

圖一 參與的類別和層級

社區居民參與的目標要同時結合「環境」和「人」的福祉，議題的設定要兼顧永續發展的三大目標：生產、生活與生態。圖為91年8月13日在陽明山國家公園湖田國小所舉辦的「竹子湖地區永續發展課題及願景座談會」，邀集了竹子湖居民、社區團體、湖田國小與陽明山國家公園管理處、台北市政府建設局、農會等主管機關，面對面討論，共同釐清竹子湖地區的重要公共議題。





確定了一個社區永續發展的重要公共議題後，還要針對各個議題研訂行動計畫，安排時程表，並確定主辦與協辦單位，分工合作。圖為91年10月30日在陽明山國家公園湖田國小所舉辦的「生態議題工作坊」，邀集了竹子湖居民、社區團體、湖田國小與陽明山國家公園管理處、台北市政府交通局、地區警察機構等主管機關，面對面討論，商訂竹子湖地區的交通議題行動計畫方案。

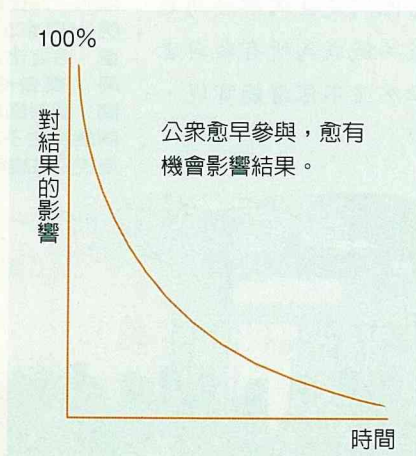
此種溝通模式的過程可歸納為「討論→同意→執行」。

模擬情境 (scenario)

假設你現在正要協助經營生態旅遊地或保護區，然而地方住民和鄰近的居民，並不是很瞭解該生態旅遊地或保護區的計畫，將對他們的生活和生計產生什麼影響，他們相當疑慮，在地方上充斥著許多負面的謠言和敵對的氣氛。地方上意見的分歧也導致派別林立，有些人根本無法相信你所說的任何事，因為他們認為你的立場並不中立，認為你也是試圖影響和改變地方現況的人物之一。然而，你必需要取得居民的支持以達成計畫的目標。該怎麼做呢？以下的內容對你應該會有所助益。

參與和夥伴關係的指導原則

●及早邀請民眾參與



圖二：參與時間的早晚對結果的影響

人們一旦感覺到他們對於即將發生的事情具有影響力，他們將更有意願積極參與。在生態旅遊計畫開始的時候就邀請民眾參與，便是提供民眾更大的機會來影響計畫的結果(圖二)。然而這並不意味著都要由民眾來設定議題和

議程，而是要讓他們協助擬定議題和議程。

●溝通

溝通必須是「雙向的」，而非「由上而下的」或「單向的」。學習傾聽和肯定別人

的意見和價值觀，尋求眾人所共同分享的意義。透過溝通，眾人對議題的知識和瞭解得以增進，原本分歧的意見也會漸漸整合。

專家知識是需要的，但是專家知識是用來輔助而非控制結果。專家也必須學習和訓練，以有效扮演溝通者、老師和顧問等角色。

為什麼要「溝通」？

- 減少失敗的風險
- 釐清問題
- 瞭解不同的興趣和利益訴求
- 發展一個眾人共同分享的意義
- 防止謠言
- 減少不必要的恐懼
- 減少對計畫的敵意
- 吸取在地知識與在地經驗
- 謀求對計畫的支持
- 鼓勵公眾參與
- 釐清計畫的人地時事物等細節
- 提供資訊及教育

當人們對環境如何使用的決定擁有更大的影響力時，愈需要瞭解這些決定對於環境和他們的生活，可能造成的影響和後果。提供適當的資訊和教育有助於民眾在充分瞭解議題的內容下，作出妥善的決定。

●容許充裕的時間

好的參與和溝通過程需要花時間，尤其在計畫的開始階段時更是如此。在開始時，很重要的要花下時間來建立關係、探索議題、蒐集資料、交換資訊和意見，並討論解決方案。或許你覺得這將花下很長的時間，然而一旦眾人作出決定，計畫的推行因為獲得眾人同意，進展也會加快。此外，由於過程中已充分考量社區居民的感受和地方特殊的狀況，並獲得社區居民的支持，計畫也更可能獲得長期性的成功。

●要有彈性

隨著資訊愈來愈充分，問題解決方案的探索也愈來愈完備，眾人對於計畫實施環境的瞭解也一直在改變，計畫的內容也必須隨之作調整。規劃工作雖然非常重要，但也不能嚴格到不能改變。定期的追蹤和檢討這些改變是必須的工作，然而任何改變也需要獲得先前同意計畫的那些人的首肯。

促進參與及夥伴關係的方法

本節描述如何花時間接觸社區居民，並促進不同興趣和利益訴求的個人和團體間的夥伴關係。在方法上分為下列五個階段：

1. 準備 (Preparation)
2. 討論 (Discussion)
3. 建立共識 (Agreement)
4. 實施 (Implementation)
5. 維持後續動力 (Maintaining the momentum)

階段一：準備

在準備的階段中先要把自己預備好，你的做事風格可能相當程度地影響溝通過程。未來你將以適當方式要求別人改變他人的行為和做事方式，別忘了你自己也可能需要作改變。

●有問題存在嗎？

自然和自然資源保育計畫的推動受到當地社區的抗拒是很常有的現象，因為人們通常認為這些計畫會帶來限制，阻礙他們去開發環境、創造財富和改善他們生活水準。因此，從事於自然保育的組織或個人就必須準備去面對和處理這些反對和衝突，並找出大家都能接受的解決方案。知道有問題存在是找出解決方案的第一步，第二步則是要知道你並沒有權威去單獨瞭解和解決問題。

●瞭解自己

所有的人都希望作事順心如意，然而本文所提倡的方法對你而言可能不太熟悉，也可能會讓你處於不熟悉和不順心的環境中。事先反省和提醒有助於減輕壓力，試著真誠

表一 自我省思問卷

問	題	是/否
1.	我喜歡傾聽處理事情的各種不同的方案。	
2.	對於我比別人熟知的主題，我希望別人能接受我的意見。	
3.	我樂於與他人辯論我的觀點。	
4.	我贊許意見的多樣性，就如同我贊許環境的多樣性一般。	
5.	我能認可改變是生活的一部分。	
6.	我喜歡處在讓自己富有彈性的環境中。	
7.	即使我非常不認同，我依然能夠尊重他人的看法。	
8.	我可以接受自己有時會犯錯。	
9.	我不認為你可以在環境議題上妥協。	
10.	我不喜歡不確定性。	
11.	我缺乏信心面對未知的情況。	
12.	我能接受人們需要使用自然資源。	
13.	對於我不必認同的決定，我還是可以接受。	

註：如果第1,3,4,5,6,7,8,12,13題上你答「是」，其他題目回答「否」，那麼對於本文所介紹的溝通方法，你應該勝任愉快。

地回答下列問題(表一)，並想想自己是否也需要作一些改變。

●知道自己要做什麼

釐清自己的目的和目標，精確地說明你要什麼或是你必須達成什麼，以及何時之前你必須完成它們。這些構成了你的底線，於是你可以知道那些是你能夠談判和妥協的，那些不是。例如，假使維護生物多樣性是你不可妥協的目標，因為這是法律上的要求，然而如何達成生物多樣性目標的方法卻是可以協商的。

●知道自己能做多少

你需要知道你擁有多少授權能夠讓你去協商和謀求妥協方案，以達成你的目標。向你的上級長官、常設委員會或其他督導團體請教，並完成下表二：

表二 我的角色與處境

目的/目標				
可或不可協商 (可/不可)				
我的協商底線				
有沒有協商的授權 (有/沒有)				

●學著從別人的觀點看事情

保育人士常常希望改變現況使環境受到保護，作為一個專家，你很容易覺得你自己知道得最多，以致於你可能不能瞭解別人觀點。當別人自認是專家而要求你改變觀點時，試著記錄下你的經驗：那些因素會使你願意改變，而那些不會？善用這些知識和心得，你將掌握邁向成功之道。

表三 我對改變的反應

為何我接受改變？
1.
2.
3.
4.
5.
6.
為何我抗拒改變？
1.
2.
3.
4.
5.
6.