

利害關係人經營：以臺東縣海端鄉嘉明湖登山協作合作為例

文 ■ 楊宏志 ■ 林務局副局長

一、前言

公眾參與環境決策，諸如森林經營、環境管理、集水區經營、農業發展等項目及內容愈來愈頻繁 (Luyet et al. 2012:213)，從公眾涉入 (public involvement) 到現今利害關係人參與 (stakeholder participation) 政府相關計畫設計及執行，已是不可忽視的法定程序，惟邀請利害關係人參與容易，但想獲得利害關係人持續正向投入參與卻不如預期。因此，利害關係人參與計畫進行之優劣，關乎有效率計畫策略之發展與執行。

Luyet 等人 (2012:213) 指出利害關係人參與，是在強化計畫的品質，包括社會學習，發展創新上的分享機制，適當的科技解決。邀請利害關係人參與，可確認問題的相關面向，並設計和執行解決方案，這種方法稱為「共同創造」(co-creation)，以爭取利害關係人認同發現沒法注意的面向 (Pfitzer, et al. 2013:85:107)。再者，從利害關係人的群體指認關鍵的利害關係人，不間斷的掌握利害關係人所持道德上、政治上、技術上、經濟上的看法，強化其參與意願及效能，關注利害關係

人的觀點，補足其認知上隱藏的項目，讓計畫執行順利是本文探究之重點。

二、自然資源管理問題

Salwasser (2002) 指出，自然資源經營的本質：

1. 空間的複雜性和相對性，以及地理和時間上的尺度，使自然資源是錯綜複雜和混亂的，且呈現多樣的問題和多元的目的，沒有可靠的科學證明。

2. 科學上的不確定性，多種的因素影響每一個問題內容和目的，同時管理者僅能掌握部分答案。

3. 公眾的價值，尤其是無條理的 (fragmented) 利害關係人參與，導致利害關係人以利益和手段追求他們的欲求，期盼他們的主張能夠完整的呈現在政策或計畫中；倘若他們的主張沒法為管理單位採納，他們就會用行政干擾延宕的方式，使該政策或計畫難以進行。

McFadden 等人 (2011:1354) 指出，自然資源管理面臨大量價值決策的問題，由於森林環境的複雜性、不確定性及風險性。Williams

(2011:1348) 亦稱 4 種不確定性影響自然資源系統的經營。

1. 環境的差異 (environmental variation)：此為最大的不確定性，乃不可控制的。
2. 部分可觀測性 (partial observability)：例如樣本的差異，難做有效推論。
3. 部分可控制性 (partial controllability)：行動的目標和執行發生間距。
4. 結構或過程的不確定性 (structural or process uncertainty)：缺乏問題的瞭解或缺乏程序及結果的同意過程。

三、利害關係人

利害關係人係指一個被政策或計畫影響，或是影響政策或計畫的人或團體。利害關係人可在計畫及執行上的任一階段影響政策推動，促進或阻礙相關政策或計畫執行。

利害關係人包括目的事業主管機關、地區居民、資源使用者、學者專家、政黨、非政府組織、地方政府、傳統權利者、企業團體等。在森林經營管理上，原住民、森林使用者、立法委員、媒體、選民等都是相關利害關係人。

利害關係人有各自追求的目標及利益，由於個人智能，對參與事物瞭解的程度，個人價值觀、態度、決策準則，投入資源和參與強度、同儕影響，以及利害關係人組成與參與類型的不同，在在影響事件的複雜性。例如在處理問題上，利害關係人有從解決問題的層面，有從解決價值判斷的角度，有從追求個人利益最大的方向，有從投入成本的層面，不一而足。又由於利害關係人追求的目標不同，使事件處理過程中，形成互補或衝突的情形。

(一) 利害關係人經營

利害關係人經營 (stakeholder management) 和利害關係人分析 (stakeholder analysis) 是確認和評估顯著影響政策或計畫推動上關鍵且重要的個人、團體或協會的一種分析方法。利害關係人經營即在認定計畫的關鍵利害關係人，評估他們追求的利益和這些利益對計畫的影響是具危險性的或是可行的，其是一套經過設計和依據指南準則的過程和經營方法。

利害關係人經營是一個重要的學門，藉由經營管理者對事件的掌握與詳實審慎的分析，控制任何反對、抗拒，及負面的阻礙，強化支持、正向的協助，幫助計畫、策略、方案朝向正面方面進行。質言之，利害關係人分析實在是一個期待同意的過程，基植在從利害關係人的角度思索其利益、動機，並試圖透過溝通、分享、提供和滿足，達到計畫的順利進行。

利害關係人分析具有功利性行為 (a utilitarian aim)，在於指認哪些是利害關係人？哪些是關鍵性的利害關係人？哪些是他們的目標？哪些人能被說服並且轉向支持組織所提出的計畫、策略、方案或行動。

(二) 利害關係人經營的價值

進行利害關係人經營可以幫助計畫、策略、方案朝向期望的方向進行。

1. 初期階段，就可指認提供有價值的資訊，例如需求、資源、真實目標和實際考慮的計畫內容是經濟性、法律性、倫理上或其他面向的。
2. 確認並掌握計畫階段中未顯露的隱藏項目。
3. 儘早發現反對者的論點以及他們採取干擾

的方法，探察執行上困難問題，並轉化阻礙成正向支持的意見。

4. 改善計畫品質，引導利害關係人參與，並有效率的鎖定在計畫的項目上。
5. 經營團隊經常與利害關係人溝通，強化處理程序，事先掌握相關訊息，釐清處理過程中相關的利益及適合的解決方案。
6. 運用清楚有用的管理經營技術，處理利害關係人及潛在利害關係人的多元需求與彼此相互依賴的關係，增加計畫成功的可能性。

(三) 利害關係人經營的程序

利害關係人經營的程序有：

1. 指認利害關係人，確認關鍵的利害關係人

- (1) 利害關係人或團體、機構，無論是正向或負面的主張意見，皆會影響計畫的執行和推動。
- (2) 利害關係人可視為全民，但為精確指認重要的利害關係人，可透過利害關係人經營即可指出真正的投入者，要注意的是愈考量利害關係人的需求，愈能使計畫順利執行。

2. 利害關係人的特徵

- (1) 利害關係人的角色有：受益者（beneficiaries），受損者，支持的，反對的，難禦防的，資源提供者／誰能提供資源強化，計畫執行影響傷害的團體等等。
- (2) 找出利害關係人的多元資訊，建立指認每一利害關係人的特徵，例如在計畫中扮演的角色動機，意識到的期待和目標，潛在的各種影響，參與的方法，他們為了利益

如何促成或反對這個計畫，這計畫成功或失敗的影響。質言之，利害關係人詳細分析如下：

- A. 角色認定。
- B. 參與的動機？
關心什麼？想在計畫中獲得或反對什麼？他們的觀點？如何反應動機？
- C. 從這計畫感知到利害關係人期待取得的目標，其採取支持或反對的態度？
- D. 他們影響計畫執行的重要程序？
利害關係人會帶入哪些資源？正面或負面？什麼是利害關係人願意安排的計畫？
- E. 潛在的負面影響？
什麼是可預期發生的？利害關係人利益和計畫目標衝突情形？
- F. 影響計畫執行程度？
在計畫上，利害關係人的權力和重要地位（status）是什麼？掌握哪些關鍵性的資源？有什麼正式、非正式的影響或者個人的關係影響計畫？有什麼權力關係著計畫的完成或關係著其他利害關係人？
- G. 根據計畫統計意圖參與決策的強度？
利害關係人想投入參與或僅需要被告知計畫和其過程？需要參與多少次？讓計畫通過嗎？
- H. 意圖計畫用途或計畫的結果？
利害關係人從計畫直接獲得的利益有多少？影響利害關係人的動機有多少？
- I. 依序處理利害關係人
按利害關係人對計畫的重要性和（或）

影響性、權力，排列優先處理順序。

(3) 關鍵利害關係人分析

就每一關鍵利害關係人獨立分析

- A. 指認利害關係團體、關鍵性利害關係團體、團體的代理人，他們的主張？所採的立論基礎？他們擁有影響政策改變的干擾程度？他們追求政策改變後的多大利益？阻礙或指責計畫進行的程度？
- B. 經營者對於事件掌握的程度
管理單位需要加強哪些地方？意欲採用何種方式及程度回應？需要哪些支持？期待計畫的角色，行動上的期望。計畫採用利害關係人所提經營的方法和行動，哪些地方需要增進和支持計畫？計畫調整後，利害關係人可獲得什麼利益？等等。
- C. 利害關係人影響政策不僅是計畫階段，管理單位尚能全程綜括，並且橫向分析，當更能掌握利害關係人的影響，其分析面向有三：

- (A) 確認那些影響政策或計畫的個人、團體或協會。
- (B) 哪些關鍵的利害關係人？所持的態度是影響的？重要的？或者是敵意的？
- (C) 期待利害關係團體影響的種類是正向或者是負面的？
- (D) 發展策略，以降低障礙，擴大支持，有效執行政策。

3. 設計關係模型

- (1) 設計關係模型為一可觀察的圖像，依據利害關係人和計畫間之重要性、影響性或權力、利益的互動關係，掌握利害關係人彼此合作或對抗，直接或間接的關係，誰影響誰？誰控制誰？藉此引導經營管理者發展和決定與每一利害關係人的關係。
 - A. 這種改變，誰得利和誰損失？
 - B. 誰掌握了經營上的過程改變？
 - C. 誰能做決定？
 - D. 誰掌握資源？
 - E. 在這計畫的需求上，誰有特殊的技能？

表 1、利害關係人分析表

利害關係團體	關鍵性利害關係團體	代表人	主張	立論基礎	影響力或者權力	重要性	評估影響			潛在策略		
							利害關係人追求的利益	掌握程度	回應		需要承諾部分	需要支持部分
									目前承諾部分	需要加強部分		

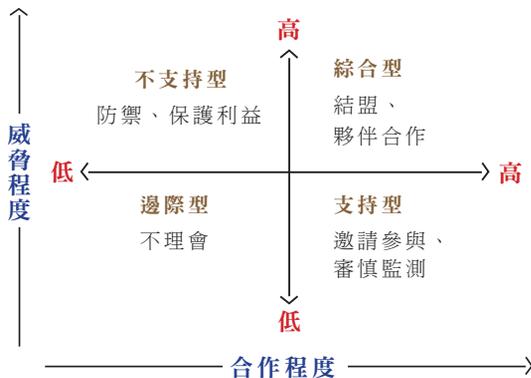
資料來源：修正自WWF, 2005:20-24

(2) 透過利害關係人分析的矩陣及清楚有用的工具，可清楚掌握利害關係人的動態性和經營與利害關係人間之權力與利益的網絡關係。



▲圖1、利害關係人分析的矩陣
資料來源：WWF, 2005:5

(3) 利害關係人經營策略矩陣圖，以二軸說明管理機關與利害關係人間的互動關係，分別是潛在利害關係人威脅組織程度與和組織合作程度。基此可將潛在利害關係人區分成4種不同類型，綜合型、支持型、不支持型和邊際型。其對應的相關策略分別為夥伴合作、邀請參與、審慎監測、防禦、保護利益和以不理會回應。



▲圖2、利害關係人經營策略矩陣圖
資料來源：Savage, 1995:5
資料來源：引自Hammond and Booth, 2011:318

(4) 發展關係模式

根據不同利害關係人的意願、權力，區分成不同程度的參與層次（levels of participation）：

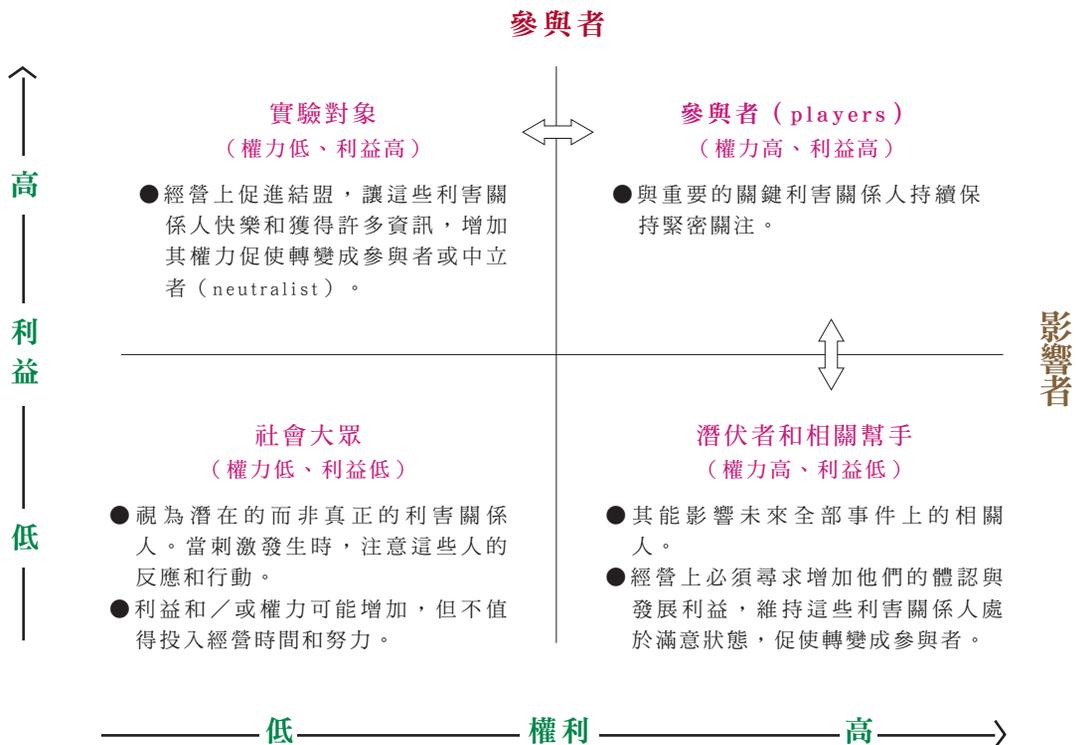
- A. 資源分享：在計畫研擬、執行的過程中，利害關係人僅被告知資訊，利害關係人沒有機會去影響計畫。
- B. 諮詢參與：以諮詢利害關係人的觀點做為參與的一種型式。計畫者界定問題和解決方式，並考慮利害關係人的反應後做調整，但這些調整未設限在義務上的同意，或者必須併入利害關係人的觀點。
- C. 參與：經由有形的誘因參與，以有形的行為，譬如執行一項行動或提供勞力等方式的參與。
- D. 機能性的參與：團體組成組織，針對計畫接觸業已決定的目標，和利害關係人參與。他們投入通常發生在主要決策決定之後，這些團體傾向依賴外在的因素，例如NGO團體、基金會等等，但也可能成為獨立團體。
- E. 互動：參與／合作，利害關係人和計畫者一同併進。基本上，他們聯合設定目標和目的、行動計畫、組成和延伸團體，團體能取代計畫設計決策，因此，允許利害關係人影響計畫的形成和執行。
- F. 自我實現／培力：利害關係人可以主導決策和資源，以領導者的角色參與計畫，在計畫的設計上以原創者的角色提出計畫上的重點。

4. 建立參與的範疇和方法

- (1) 依據利害關係人的特性，建立參與階梯的多元關係。
- (2) 指認實際參與的策略或方法，提供利害關係人參與投入。
- (3) 建立參與項目：將相關的利害關係人比對不同程度的參與方式，注意利害關係人隨不同的參與項目而有不同的參與程度。管理經營者必須投入資訊的分享、諮詢、合作和培力在任一討論決策的各種階段中。
- (4) 指認實用的策略或方法：當確立了參與的程度，建立了策略或方法，計畫者將鼓勵

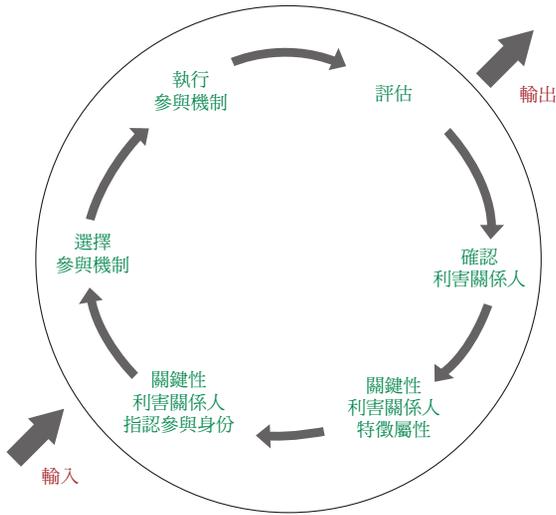
利害關係人參與，包括座談會、問卷、深入訪談法、諮詢、角色扮演、腦力激盪、焦點座談、調查等等方式。

Luyet 等人 (2012:214) 推薦利害關係人參與的框架是一個持續不斷的動態過程。這個系統具備投入、產出和處理程序。系統內，必須清楚掌握關鍵性利害關係人的特徵屬性，俾以分辨利害關係人的差異性，藉以提供特殊的參與身份，依據參與人的組織身份，選擇最適的參與機制，當執行利害關係人的參與，伴隨著評估利害關係人參與之良窳。



▲ 圖3、利害關係人矩陣及對應的策略

資料來源：修正自Capozzi, 1997:257及Chinyio and Olomolaiye, 2010:4



▲圖4、利害關係人參與的推薦框架
修正自Luyet, V., Schlaepfer, R., Parlange, M.B. and Buttler, A. 2012:214

四、森林環境中的利害關係人分析

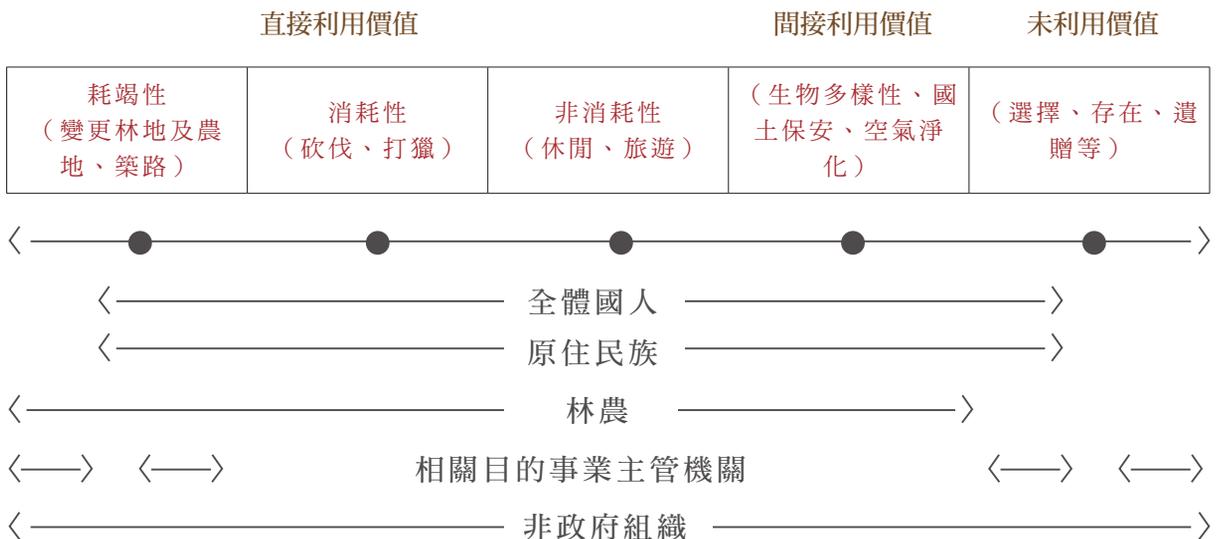
森林環境具有多種效用，利害關係人亦可區分成不同群體，利害關係人分析又是一個動態的持續過程，因此森林環境中的利害關係人分析即是一項複雜的分析課題。

(一) 關鍵性的利害關係人分析

若以森林的價值，林務局各項業務以及利害關係人依附森林環境程度分析，即能清楚掌握利害關係人，尤其關鍵之利害關係人在政府推動計畫或政策上扮演的角色。

1. 利害關係人與森林價值間的關係

利害關係人，諸如全體國民、原住民族、山村林農、登山遊客、相關目的事業主管機關、非政府組織等等皆有其追求使用森林資源的目的。若將森林價值區分成直接利用的價值，例如耗竭性價值；消耗性和非消耗性價值；間接利用價值和未使用價值呼應利害關係人的需求，即清楚反映其間的關係。圖5，利害關係人與森林價值間的關係，讀者亦可從個人的角度試畫兩者的強弱互動。



▲圖5、利害關係人與森林價值間的關係

2. 利害關係人與林務局各項業務關係

目前林務局業務略可分為森林企劃組之計畫、調查業務；林政管理組負責林地、森林保護工作；集水區治理組主辦治山、防洪、林道工作；造林生產組負責造林、林產及林農輔導業務；森林育樂組負責森林育樂、生態旅遊等，以及保育組負責棲地經營及野生物保育等。若將各利害關係人填列於對照的工作項目

下，即能掌握瞭解原住民和林農與林務局業務關係之密切，甚至就在扮演關鍵的利害關係人。

3. 利害關係人依附森林環境程度分析

從森林法、野生動物保育法、原住民族基本法等皆可清楚瞭解原住民族以及各利害關係人與森林環境的關係。

林務局負責工作



▲圖6、利害關係人與林務局業務職掌關係圖

(二) 利害關係人特徵

若以臺東縣轄內嘉明湖遊客總量管制為例，鑒於嘉明湖近年已成為登山熱門路線，某些人非法圖利占用國有林地違規搭帳棚出租營利，且過多的登山客未遵守無痕山林規範，恣意引火、汙染環境、踐踏土壤，使嘉明湖又稱天使的眼淚周遭環境逐漸惡化，管理單位因而採取遊客入山總量管制，一者期盼降低遊客在山區活動所造成的環境承載問題，再者可從遊憩品質和登山安全的角度，

滿足登山客的旅遊需求，應是兼顧生態保護、無痕山林及登山安全等面向的管理措施。然則嘉明湖總量管制，入住山屋須登記申請的新制一出，當地措工即有不同意見，渠等建議：當地人不用收費，嚮導和措工應減免或優惠，尤其不能影響在地措工跟嚮導的工作權益。

透過利害關係人的特徵分析，即可清楚理出利害關係人追求工作機會的想法。根據利害關係人分析表，在地鄉民、原工作的措工、嚮導、廚工是其代表人，渠等支持政府

總量管制的規定，但指出根據原住民族基本法，主張傳統領域應歸原住民管理。

其次是遊客反應的欲求。遊客期望登山支出能再降低，遊憩的選擇時間和遊憩體驗可以更加彈性。至於其他的學校教師、媒體評論、民意代表的關心等等皆僅列為一般的利害關係人平常表現。

（三）與利害關係人的互動關係

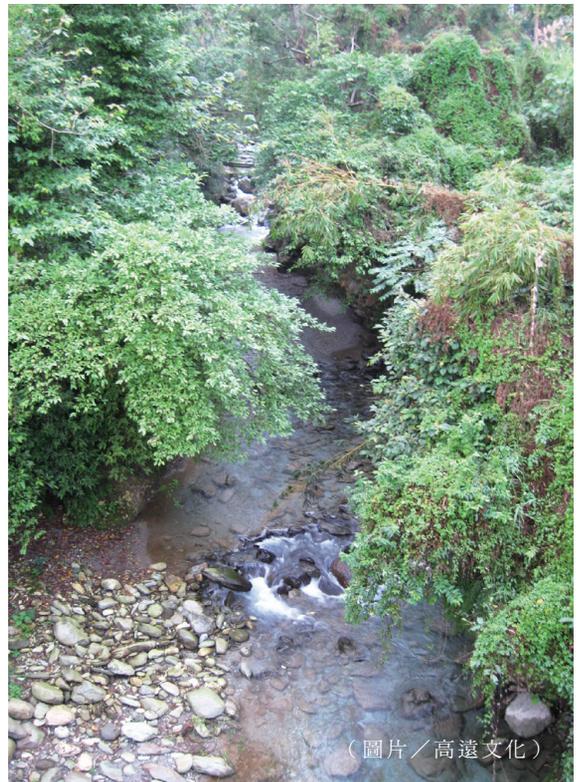
在行政推動上，吾人關注的焦點在，誰能做這樣的決定？管理單位林區管理處依據「行政院農業委員會林務局經管國有林地內原住民族地區資源共同管理辦法」規定，洽請臺東縣海端鄉公所同意建立一個溝通平台及共管機制，召開「農委會林務局臺東林區管理處與臺東縣海端鄉原住民族部落自然保育與生態旅遊諮詢委員會」，並邀請鄉公所推派 8 名地方意見領袖參加，包括鄉長、縣議員、代表、村長及社區發展協會人員等超過半數的委員，選擇以諮詢對話的方式，透過發展合作模式，積極與海端鄉公所協力輔導成立在地高山協作員組織、工作項目，協助完成相關人員培力，組織合作認證及管理規範、登山團體應負擔揸工床位等事項，並就揸工、嚮導、廚工的需求進行廣泛討論，達成某些具體的共識。簡言之，本案處理，管理單位持著增加互動、彼此瞭解、夥伴合作、問題共解的方式，邀請相關利害關係人，並透過第三團體海端鄉公所當成平台正面處理。

在與利害關係人互動上，尚可從政府部門的觀點或是從利害關係人的觀點發展出正向或者負面的互動，詳見利害關係人的觀點及互動

行為表（表 2）。

（四）建立參與的範疇和方法

有了以上初步具體成果，管理單位乃再接再厲，寄望建立長期性的合作互動關係，以尊重原住民生態智慧、傳統文化等為基礎，每半年召開 1 次大會，就森林自然保育、生態旅遊與地區發展、林地巡護及社區林業等事項，邀請鄉親提出建議。這種工作取向，建立了一套利害關係人參與林業經營資訊分享、諮詢、培力和合作等的管道，無形中與重要關鍵性利害關係人維繫著持續且緊密的關係。臺東林區管理處與海端鄉公所透過共管機制的運作，達成登山客使用者付費、原住民工作權保障、環境承載量機制推動及無痕山林運動推展等成果。



（圖片／高遠文化）

表 2、利害關係人的觀點及互動行為

類別	政府部門的觀點	利害關係人的觀點	正向的互動	負面的互動
計畫	<ul style="list-style-type: none"> ● 衝突的特性為何？ ● 為什麼要採用磋商？有沒有更好的替代方法？ ● 如果不磋商那該怎樣做？興訟或政治遊說？ ● 公部門希望獲得什麼？花費多少？ 	<ul style="list-style-type: none"> ● 遇到什麼問題？ ● 這些問題可以克服嗎？ ● 如果可以，怎麼做才最有效？ ● 我們要什麼？要多少？ 	<ul style="list-style-type: none"> ● 每一種方法都有它的代價和利益。 ● 在沒有發現更好的辦法之前，或者爭議雙方的需求，是建立在其他團體目標的達成之上，則磋商是有必要的 	<ul style="list-style-type: none"> ● 拒絕 ● 對抗
	<ul style="list-style-type: none"> ● 如何認定哪些是主要的參與人？ ● 關鍵的參與人需求及偏好為何？ ● 利害關係人瞭解問題、支持問題解決和執行結論的程度？ ● 誰擁有解決問題的資訊？ 	<ul style="list-style-type: none"> ● 誰做決策？ ● 他依賴何種資訊？ ● 他的決策動機為何？ ● 如何影響他的決策？ 	<ul style="list-style-type: none"> ● 彼此積極認真的瞭解各方所持的意見、理由、目的、動機、意圖、核心敏感的問題（利益、權力、資源管制、資訊）。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 拖延 ● 阻撓 ● 零和競局
行動	<ul style="list-style-type: none"> ● 有什麼資源可以支配？ ● 如何獲取其他資源？ 	<ul style="list-style-type: none"> ● 需要什麼資源？ ● 追求的利益可以增加嗎？ ● 如果可以，怎樣做？ ● 如何取得資源完成這些目標？ 	<ul style="list-style-type: none"> ● 提供所需的協助和支援，促使較無能力的參與者（團體）有效參與。 ● 規避有權勢的利害關係人易犯的錯誤。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 阻撓 ● 拖延
	<ul style="list-style-type: none"> ● 利害關係人願意解決問題嗎？ ● 何種因素（制度、政策、法令、規定、資源、程序等）影響處理過程？ ● 能否制定有效整合環境、社會和經濟的行動方案？ ● 採用何種活動策略與過程？採用何種決策方法？ 	<ul style="list-style-type: none"> ● 誰會投入？ ● 如何組織成員的偏好及對事物的優先次序？ ● 有無妥協的空間？ 	<ul style="list-style-type: none"> ● 彼此學習瞭解對方的處理方式，適時調整作法 ● 採問題一解決的取向，理性解決 ● 共同建構一個達到同意的過程 	<ul style="list-style-type: none"> ● 攻擊 ● 挑釁 ● 不讓步

資料來源：楊宏志，2003：144。

然則，此等協商結果絕不是終止停滯的，任一社會、環境、政策等的改變，將衍生導引新類型碰撞與互動，因此在工作上持續不斷的進行監測、評估，邀請利害關係人持續的參與，投入時間和精力，並尋求外部的支持和協助，尤其是提昇組織內部同仁的觀念，工作意願和能力方為行政工作順利的最佳伴侶。

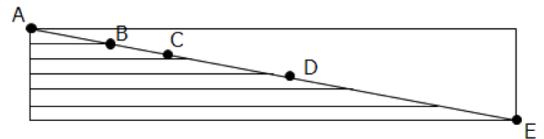
五、結論

誰是管理機關執行工作的利害關係人？這些利害關係人和我們的關係是什麼？當前林業經營工作的機會和挑戰是什麼？我們有沒有針對利害關係人關注的森林議題，例如對自然環境，環境倫理，環境正義，動物權的關切；對森林環境內原住民族既有權利，傳統慣俗，由文化及時間經年形成之風俗習慣，依賴森林環境程度的相關權利的關切；對森林經營與社會變遷的關切，森林經營與社區結構和社會群體間的互動，森林經營與全球環境變遷等做出特別的關照，凡此種種皆與利害關係人的

看法、態度、反應有關。準此，利害關係人經營是管理經營機關積極嘗試學習的新的走向，唯有面對，嗣後的林業行政方能順遂。▲

備註：

A點：表示管理機關投入極端的管理強度，而利害關係人幾無任何投入。B點：管理機關研擬及執行計畫過程中，利害關係人係被動接受計畫資源，分享相關訊息，但沒有投入並影響計畫。C點：管理機關諮詢利害關係人的觀點做為一種邀請參與的模式，斟酌利害關係人的意見做調整。D點：管理機關和利害關係人一同執行，允許利害關係人參與決策計畫。E點：利害關係人以領導的角色執行計畫，主導計畫的進行，而管理機關退居幕後。



▲圖7、利害關係人參與階梯

資料來源：本研究

參考文獻（請逕洽作者）

