

環境保護政策的執行 ——墾丁國家公園的個案分析

柯三吉*

一、研究目的和範圍

在公共政策的研究領域裏，環境保護政策應是爭論最多的政策類型，蓋其涉及意識型態，發展理論和執行技術等問題，執行過程也最複雜。就涵蓋面來說，舉凡空氣污染、水污染、噪音、垃圾處理和環境保育等等皆是探討的範圍。本文的研究目的在修正柯三吉和吳秀光所提出的理論架構，並整合國外文獻，建構一項適合探討我國環境保護政策的執行理論，來剖析國家公園法和墾丁國家公園計劃的執行過程。

國家公園的設立可說是人類對破壞自身生存環境的反省，此為無論持「生態中心」或「技術中心」觀點的環境保護主義者所共具之基本理念。準此，幾乎世界各國對國家公園的規劃皆以景觀保護和遊憩育樂為兩大主要政策目標，因而管理國家公園的法規都顯示出保護規制性（Protective regulatory）。保護規制性的政策或法規所賦予執行人員的職責乃在禁止私人對某些活動的作為，致使整個執行過程常具敵對性。引申來說，國家公園法及其相關法規的執行，可能因這些禁止行為而影響當地居民的社會生活與經濟需求。

墾丁國家公園管理處自七十三年元旦成立以來，一年多的執行績效，有目

* 中興大學公共行政系副教授

共睹。在硬體的建設方面，從社頂公園的規劃、公有土地的撥用到主要道路的鋪設和污水及廢棄物的處理，都使人感到墾丁國家公園的生氣蓬勃，在軟體建設方面，從巡迴自然生態保育教育、解說服務、聯誼活動到禁獵伯勞鳥、灰面鵟到摒除陷阱與捕捉器，都令人感到管理處員工對自然景觀維護的執著。然而，這一年來無論報紙的報導或對墾丁國家公園區域內的實地探訪，却發現管理處和當地居民間的關係，由緊張的蘊釀到緊張的高漲，這期間民衆不斷地透過各種途徑，諸如抗議、陳情、村里民大會上和管理處員工衝突、要求議員反應民意等，表達其內心對管理處執行作爲的不滿，自今年初起，兩者間的緊張關係已趨緩和，可是問題却未完結。

基於此，本文擬研究的問題是：第一、探討如何加強墾丁國家公園管理處的行政執行能力，以更有效執行國家公園法及墾丁國家公園計劃；第二、分析當地民衆如何配合管理處的執行作法，以維護自然景觀。本研究分兩方面以問卷及深度訪談方式進行。訪談是以專家估計法（Key informant approach），蒐集當地意見領袖的評估意見，和社區討論會（Community forum approach）方式，藉由民衆和執行人員的參加，瞭解對法規執行的不同意見。至於問卷調查是以分層抽樣方法對所有政策利害關係人進行廣泛調查，以瞭解影響管理處執行相關法規的因素。資料分析方法，是就所假定的執行過程解釋變數，進行百分比，簡單相關和複迴歸分析。

本論文分成五節：下節擬檢視政策執行的相關文獻以建構一理論架構，第三節將回顧墾丁國家公園的成立和發展過程，着重管理處和民衆的互動關係，第四節就理論架構所導出的變數來解釋國家公園法和墾丁國家公園計劃執行過程的個案，最後爲摘要，並提出政策性建議。

二、理論架構：

系統(System)、內容(Content)、系絡(Context)與執行

Eugene Bardach (1977:37 - 57) 認爲政策執行過程有如組合一部機器，雖可能依照某些共同機械原理，然却因用途不同而有其獨特的造型，是而想在分殊化和多樣化的真實世界裡，建構政策執行的一般理論並不切實際。因此，如何深入探討某一特殊政策問題的特質，剖析影響該政策問題的變數間關係，方可瞭解該項政策執行的動態過程。本文分析理論的建構，當然基於國家

公園法和墾丁國家公園計劃的保護規制性質。然這需視對政策執行如何界定，作者根據政策過程的循環原則，綜合各家說法認為：

政策執行乃是某項政策、法規或方案付諸實施的各項活動。這些政策或法規的目標和內容在政策系絡因素的影響下，指導或規範該政策或法規的執行過程。然政策執行環境應和政策制定環境、政策評估環境透過聯結關係形成一系統的政策過程而相互影響。在每一政策環境都有許多場合供法定執行者和政策利害關係人依自身利益、意向和策略互相運作，以達政策目標或績效。

準此定義，我們可將影響政策執行的因素分成三個主要類別：政策內容、政策系絡和各政策功能環境間的聯結關係（如圖 2 - 1 所示）。今分別論述如后：

(一) 政策內容因素與執行

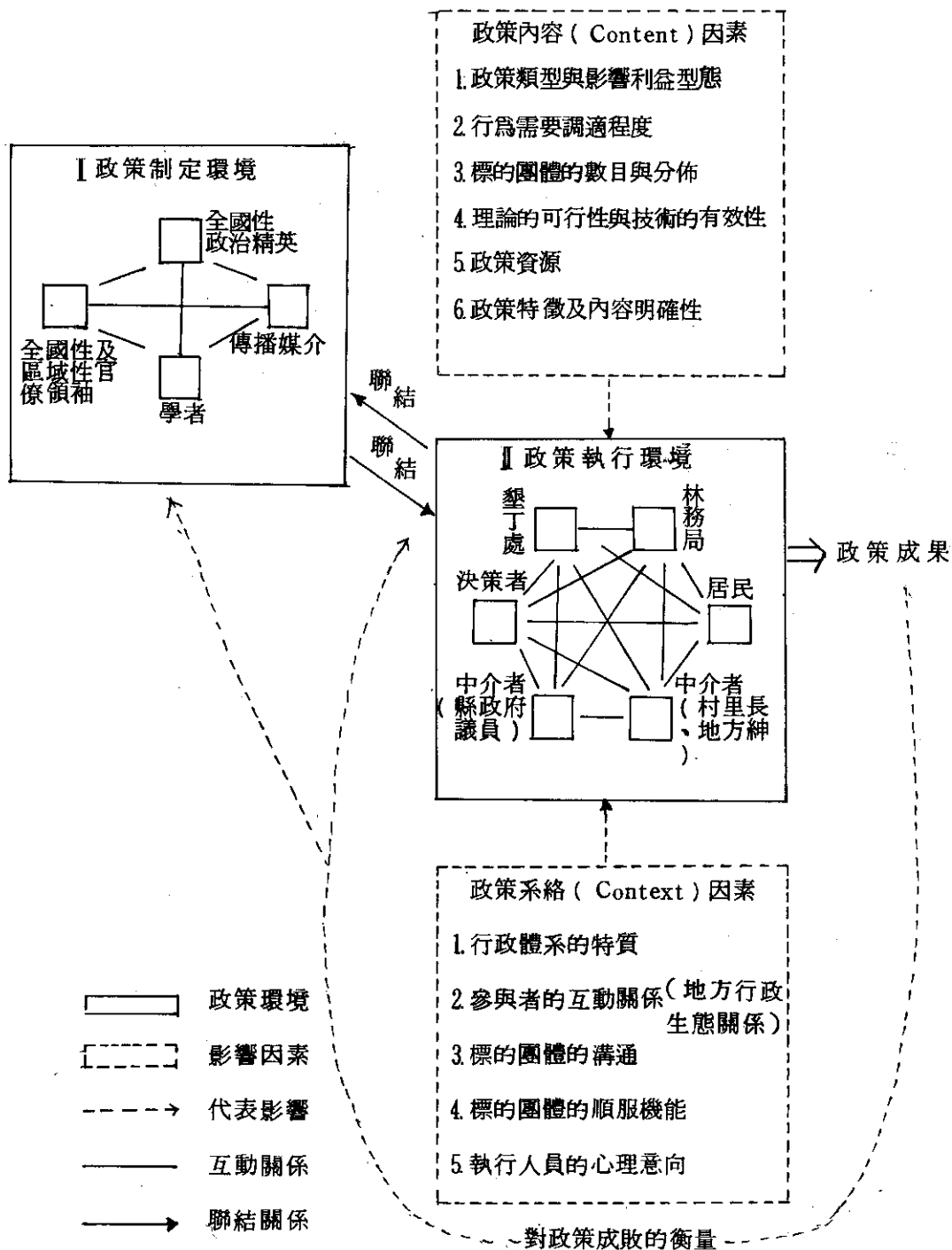
根據相關文獻的歸納，此類影響政策執行的變數可有：政策類型與影響利益型態，理論的可行性與技術的有效性、行為需要調適程度、政策資源、政策特徵及內容明確性、行政距離、長期與短期目標、和標的團體的數目與分佈。

1. 政策類型與影響利益型態：保護規制性政策

所謂政策類型是指政策在特定的界限中所表現的特質。而這些特質對於決策過程所引起之政治活動有相當重大的影響（Lowi, 1964 和 1972）。依據 Randall B. Ripley 和 Grace A. Franklin (1982: 132 - 133) 的說法，保護規制性政策或法規乃在禁止私人對某些活動的作為及要求私人對某些活動的應該作為。此類型政策的執行是一種「攔取」（hand-on）的行動，執行者為達成功執行的目的，在執行作為上往往表現出過度積極，使政策標的團體的行為常遭處罰和限制。

當標的團體受到規制而利益受損時，在主觀上必有挫折感而客觀上可能會有的抗爭行為，或採取拖延手段以規避懲罰以致造成 Robert F. Durant (1984: 306) 所說的「不順服拖延效果」（noncompliance delay effect）。具體來說，保護規制性政策具有下列幾個特性：(1) 保護規制性政策，對標的團體來說是相當敵意的，利益受規制者對執行機構的許多活動常持反對的態度；(2) 執行機構有時會製造一種利益競爭的氣氛，使部分被規制者獲得此種競爭利益，或以「補助金」的方式誘使他們合作；(3) 保護規制性政策不易解除規制（deregulation），但其他減輕的方式却可能被考慮或增加；(4) 涉及保護規制

圖 2-1 本文的理論架構圖



性政策的政府和私人部門的人員和種類往往很多，以致難以在執行過程作集中而有效的控制；(5)保護規制性政策因參與的關係人太多常形成一種不穩定的情境，而這種不穩定情境是由於這些參與者透過聯盟（Coalition）方式使參與者在執行過程的立場時有變動，使得在這種競爭的場合裏，不僅存在各式各樣的敵對行爲，更有五花八門的合作型態；(6)國會或議會議員會採取干涉方式來探究各種執行活動和(7)法院在此政策領域中，因訴訟案件增多而角色活躍。（Ripley 和 Franklin, 1982：134 - 135）。

由上述可知，保護規制性政策將很可能使標的團體必須改變行爲習慣，然人總是習慣動物，對過去的行爲模式總有依戀。因此，政策執行對標的團體所造成行爲改變的幅度是一不可忽視的變數。

2 標的團體行爲需要調適的程度

許多個例研究顯示，企圖大幅度改變標的團體的既有行爲模式，將使政策執行過程遭到較大的阻力。Van Meter 和 Van Horn（1975：459）從組織理論的觀點指出，導致標的團體行爲重大改變的政策將比小幅度改變的政策難以執行。美國聯邦職業衛生和安全法案，常因需要政策對象行爲上大幅度的變更，尤其對小廠商，而使執行不順利，是爲著例。可是行爲改變幅度如何判定？Jaqi Nixon（1980：129 - 131）認爲可從「過去的經驗」（past experience）和「現有的價值或規範」（prevailing values or norms）二個標準來判斷，但仍無法量化。在Nixon看來政策變遷的型態可分爲，創新性（innovation）、發展性（development）和改革性（reform）等三種類型。比較來說，創新性政策成功的機會較小，而改革性政策成功的機會較大，蓋前者要標的團體改變行爲的幅度較大。

3 標的團體的數目與分佈

然而，改變標的團體的行爲還需要考慮標的團體的數目。Mazmanian 和 Sabatier（1983：23-24）指出，愈少的標的團體需要改變其行爲，則愈可能達成政策目標，因愈易動員政治支持以有利於該政策的執行。柯三吉（民國七十二年：312）研究曾經轟動一時的我國違規遊覽車問題的發現之一是，「違規遊覽車問題的執行不成功，首要因素當歸咎於標的團體多而性質又不同，包括交通部、立法院、監察院、交通處、省議會、公路局、遊覽車業者、警察機關、司機、黃牛、乘客、國貿局、台北市政府和遊覽車公會等……因而遭受的阻力很大。」

。又一項政策它所涵蓋的標的團體在組織上愈多與其地理上分佈愈廣，因利益行為差別愈大，所需之協調、溝通工作必多，執行工作的困難程度相對地增加。然事實上這還需視執行時該政策是否具有可行性的理論與有效的技術和充足的政策資源而定。

4. 理論的可行性與技術的有效性

任何保護規制性政策或法規皆假定，改變標的團體的行為將可使政策問題獲有效改善。然這須視該政策的理論所呈現的因果關係是否健全而具說服力。Mazmanian 和 Sabatier (1983: 26) 所說的因果理論是指(1)政府的政策手段達成目標的有效性，與(2)執行機構的執行控制能力。兩者或其中之一有所欠缺時，將引起政策對象的疑慮，可能藉拖延或阻撓手段來影響執行的過程。其次，如果執行機構的執行控制技術的可行性又不高，必然會面對相當的阻力，甚而引起抗議。就一般大眾而言，由於「任何方案皆需納稅義務人和標的團體負擔成本，假如這種負擔並未能改善所要解決的問題，對該政策的政治支持可能降低，政策或法規目標可能受到忽視或修正 (Mazmanian 和 Sabatier 1983: 23)」。就執行者而言可能因困難難以突破而缺乏信心，執行政策的意願大為降低。

5. 政策資源與有效執行

反面說來，如果執行機構擁有足夠的經費、充足而有效能的人力和時間以及有效的資訊，則又可使理論更可行技術更有效，這就是政策資源的問題。

經費應該是執行政策的主要資源，它可使行政機構運作，購買物品或服務，也可作為中介團體支持執行的誘因，更可直接對政策消費者作「移轉性現金支付」。然而，徒有充足的經費而缺適當的人員，仍難使政策有效執行。George. C. Edwards III (1980: 56 - 57) 指出：「美國聯邦政府在通過國家環境政策法案」(the National Environmental Policy Act) 後幾年內，環境品質委員會 (the Council on Environmental Quality) 只有五十個專業人員在監督和協調所有聯邦政府的環境活動。這意指每個聯邦部門只能分到一或二個人，而且這些人員多數是環境的專業知識不足…。」，因此，我們評估行政機關的能力時，不僅要知道絕對員額多寡，更要瞭解其執行業務的能力與技巧。但 Nakamura 和 Smallwood (1980: 55 - 56) 認為一項政策在規劃階段如因時間因素所限，無法完成周密的規劃，將使在執行過程受到很大的影響。

然而，執行人員能力的發揮則有賴於有效資訊的運用。Walter Williams (1980: 14) 在檢視執行研究相關文獻，而提出八個政策執行層面中，強調「資訊對執行管理有無比重要，它可提供執行機關充份的詳情以應付環境的挑戰，並建立有效促進組織績效的手段。」換言之，執行機關如能掌握有關執行過程中的各種資訊，乃可作自我調整，以促進執行成效。當然，執行機關如擁有充足的經費，而人員也具有專業和行政能力去運用有效的資訊、誠如 Nakamura 和 Smallwood (1980: 57) 引用 Francis E. Rourke 所說的：

在所有現代社會——無論民主或不民主——官僚組織的最基本權力來源就是他們的專業能力——此為行政人員作決策和執行決策所必須的技巧……。

蓋惟有執行人員具有比他人高超的技術能力，才能產生權力 (Power) 來促使政策參與者共同以赴政策目標的達成。可是如果政策內容不明確，往往會增加執行人員的困擾。

6. 政策特徵與政策內容的明確性

Merilee S. Grindle 認為因任何政策行動都會妨害標的團體的既得利益，而引發其在執行階段動員種種特殊關係取向的需求 (Particularistic kinds of demands)，尤其是那些具可見利益的政策更易惡化衝突和競爭。基於這些瞭解，有進一步敘述政策特徵對政策執行影響的必要。Peter S. Cleaves (1980: 286 - 289) 總結對七個第三世界國家的政策執行問題探討時，列出下列政策特徵 (Characteristics of Policy) 對執行過程有負面的影響：複雜的技術特徵 (Complex technical features)，對現狀全面性的改變 (Comprehensive change from status quo)，多元的標的團體 (Multi-actor targets)，多元化的目標 (Multi-goal objectives) 和模糊或不清楚的目標 (Ambiguous or unclear goals)。

為瞭解這六項政策本質上的特徵對政策執行的影響，茲扼要敘述其因：第一、政策執行如需複雜的技術、方法和廣泛的協調 (extensive coordination) 都將使執行成功的機會減低。第二、Lindblom 的漸進途徑 (Incremental Approach) 指稱，政策手段所造成的變遷和現狀相比如是漸進的，執行成功的可能性較大，因錯誤的冒險性較小。第三，標的團體的多寡和政策目標的多樣性對政策執行有莫大的影響。通常是標的團體愈少，政策目標愈單元化則執行過程必然愈順利。當標的團體數目愈多，而政策目標也愈趨多樣化，任何政

策的執行可能會犧牲某些標的團體的利益。譬如秘魯的軍政府在六十年代後期至七十年代初期，進行農地改革失敗。Cynthia McClintock(1980)認為其因，固不外政治資源缺乏和溝通上的問題，主要的仍是政府的決策者，中下層執行人員、農民和地主對農村合作事業的內容和目標爭執不休；再加上農民在計畫執行過程中總以自身最大利益為爭取目標。第四、基於秘魯農地改革的經驗、目標的明確對政策執行乃更加顯得重要。美國的社會安全法案（Social Security Act of 1962-72）規定對各州的社會服務（Social Services）提供補助，結果亦因“服務”一詞含混籠統，使各州政府將聯邦的補助金用來彌補財政赤字（Edwards, 1980：27 和 31）。

在政策特徵因素中，最後應是政策目標所需的時間問題。一般說來，追求長期目標的政策比起追求短期利益的政策往往在執行上更加複雜而困難（Grindle, 1980：9）。其因不外參與者會增多，溝通協調不易，資源分配不確定和持續的政治支持不易等，而使政策對大眾的實質受益不易顯現。一八七二年，美國有些有識之士鑑於黃石公園風景的秀麗，恐因橫跨美國大陸的鐵路通過而破壞景觀，乃建議由聯邦政府妥善立法設置國家公園以維護景觀。可是却招致當地居民的反對，因鐵路可帶來當地繁榮，然百年之後，當地居民的後代子孫莫不感念當年的立法所換來無限的景觀利益（韓韓、馬以工，七十二年）。因此，執行人員執行以長期目標為主的政策時，必須運用更長遠的策略因應不同的政策情境和更成熟的技巧以達政策目標。

(二) 政策系絡因素與執行

所謂政策系絡因素是包括影響政策執行過程的內外環境因素。執行者欲使執行過程順利，必須體察環境因素與特性，爭取決策者支持，並使標的團體順服。綜合Grindle, Mazmanian 與 Sabatierus 及 Nakamura 與 Smallwood 所提出的影響變數，可有：行政體系的特質，參與者的互動關係，標的團體的溝通與順服機能，和地方行政生態因素。

1. 行政體系的特質與執行人員心理意向

行政體系係指與政策執行有關之組織安排與官僚文化，這些組織結構特性與官僚文化特質當會影響執行人員的心理意向，而對執行過程有重大影響。一般說來，執行過程固有不同，但都面臨相同的影響因素，即內部程序（internal procedures）、資源分配（allocation of Resources）和官僚規範（bureaucratic norms）。資源分配已在政策資源因素中述及。

(1)內部程序：Nakamura 和 Smallwood (1980 : 54-55) 認為組織的內部程序至少有二個因素影響執行過程。其一，即為是否有清晰、正確、快速和反應明確的溝通程序。其二為行政距離 (*administrative distance*) ，上級決策者與基層人員的命令傳達距離過遠，往往會使政策執行的內容發生實質的改變。

(2)官僚規範：官僚規範是指官僚組織的內部社會規範。John W. Meyer 和 Brian Rowan 稱之為儀式規則 (*Ceremonial rules*) ，往往會影響內部的獎懲系統。這種官僚結構內的非正式社會過程，常形成自己的意識型態而修正組織結構的運作，或形成一個「封閉世界」 (*closed worlds*) 以其內在信念和動態關係，使執行人員常處於外在壓力與內部規範的兩難之中，而影響政策的執行甚鉅。

(3)組織氣候與執行人員心理意向：嚴格說來，以上所有變數的討論都必須透過對執行人員心理意向的瞭解，才能確知對執行過程的影響為何。蓋唯有強烈的心理動機和意向，才可能產生有效的執行行為。Van Meter 和 Van Horn (1975 : 472 - 473) 將執行人員的心理意向分為三個層次，首先是執行人員必須瞭解政策的標準和目標，其次為執行人員接受這些政策目標的方向，最後是執行人員接受的反應強度。在他們看來，當政策目標和執行者的信念相衝突時，執行者可能會忽略明確的政策內容，甚至抗拒或拖延該項政策的執行。進而言之，心理意向不夠強烈的執行人員可能會暗地裏規避工作的執行，而如 Bardach 所說的「工作不力」 (*easy life*) ，造成形式主義 (*tokenism*) ，這種脫法現象將不利於政策的執行。

在本質上，執行人員的心理意向是和他對組織認同和專業認同有密切相關的。Ripley 和 Franklin 根據心理動機、價值和行為特徵，將官僚的行為模式分為四類型：永業型官僚 (*careerists*) 所認同的是其所居的機構及職位，政治型官僚 (*politicians*) 則重視機構與外在環境或資源的關係，專業型官僚 (*professionals*) 所認同的是本身專業技能的發揮和專業聲望的被尊重，使命型官僚 (*missionaries*) 則認同於特定的政策或使命的達成。就環境保護政策的執行而言，顯然如果是永業型、專業型和使命型官僚將因組織和專業認同的強烈，增強其心理意向，而接受並致力政策目標的達成。

但組織認同和專業認同又和組織氣候的關係不可分。假如一個執行機構具有健全的組織結構，合理的分層負責，良好的獎懲系統，富挑戰性氣息，融洽

的人際關係，同僚間相互支持和暢通的解決衝突管道，必可使執行人員有強烈的組織認同和高度的工作滿足感。職是之故，James D. Sorg (1983:395) 所指稱的「無意不順服行爲」(unintentional non-compliance) 不僅不會發生，更不會有「有意不順服」(intentional non-compliance) 的執行行爲。

2 參與者的互動關係

政策系絡的另一因素應是在政策執行過程中的參與者，基於其自身利益和所有的資源，運用不同的策略影響其他參與者，而使執行過程更具動態。政策執行或政策制定環境的參與者包括決策者、法定的執行者、中介者 (Intermediaries)、民衆、傳播媒體等主要角色。對法定的執行人員來說，這是一種政治挑戰，他們往往並非握有絕對權威去強迫所有政策參與者順服，故須極力協調彼此衝突，以成功地執行政策 (法定執行者的角色功能詳見下節)。

決策者通常着重政策的優先次序和資源分配，很少進入執行工作。中介者是指輔助法定執行者執行政策的個人或團體。假如中央政府是執行機關，則中介者當包括地方政府機關與人員和議會。中介者的加入必使政策執行過程的聯結更形複雜，誠如Walter Williams (1976: 15 - 40) 所說的，執行的責任將難以確定，上下推諉的情事，於焉發生。有些文獻認為地方上的菁英和民間團體往往扮演領導、塑造和溝通民意的角色，執行者如何與這些人士或團體溝通而取得合作，對執行有很大的影響。墾丁國家公園地區的地方民衆服務社、民意代表、農漁會等可視為國家公園法執行的中介團體，而林務局恆春林管處可視為中介者亦可視為執行者。

傳播媒體對政策執行的影響常有正反效果。傳播媒體對政策執行的報導，往往會改變民衆、決策者和執行的影響常有正反效果。傳播媒體對政策執行的報導，往往會改變民衆，決策者和執行者對政策效果的認知。就正面效果而言，它有助於發掘行政人員的虛報成果，可對執行上的困難提出警告，更能動員民衆對法案的支持以利執行。然相反的也可使執行過程複雜化，尤其對衆所矚目 (highly visible) 的問題，更會增加執行上的困擾，因傳播媒體常基於自身政治或利益立場作不實或歪曲的解釋與報導 (Nakamura and Smallwood, 1980: 52 - 53)。

民衆可能是政策執行的直接消費者和評估者，以往的政策執行過程的參與研究，總侷限於先進國家的經驗，而認為社會大眾的參與政治，使得「民衆是為執

行者」(consumers become implementers) 成爲必然的趨勢。然事實上，Samuel P. Huntington 和 Joan M. Nelson (1976) 指出即使是開發中國家也漸有利益團體和民衆的政治參與與活動，透過自發性 (automomous) 或動員性 (mobilized) 參與型式，企圖影響政府的政策決定與執行，因之，研究執行的學者不得不注意民衆漸爲執行環境內的重要變數。

3 執行者與標的團體的溝通

參與者間的溝通不僅是信息的交換更是集體交換理念和資料的活動，其主要功能是在社會化和整合，即透過溝通管道的社會化功能增加社會的凝聚力。然執行者與標的團體溝通的主要目的在使兩者皆瞭解政策的目標、標準與手段，而使政策有效執行。這就牽涉溝通管道的方式，影響溝通的因素及標的團體的特性問題。

執行過程中執行者與標的團體的溝通管道可有：(1) 面對面溝通，即藉語言、符號作直接面對面接觸，而以「一對多」或「多對多」的方式來進行；(2) 團體溝通，即藉正式社會團體，如村里民大會等，或非正式團體，如意見領袖、民意代表和政黨等，以互動方式來作信息交換；(3) 然而這些人員和團體溝通皆有賴傳播媒介作「中介通道」，即藉報紙、電視、書籍、小冊子和無線電等媒介來傳送執行人員所要執行的政策內容和目標。

就政策執行環境中參與者的互動關係而言，面對面或團體溝通的人際網路是交結式的 (interlocking personal network)，因而執行者與標的團體的溝通應是雙向的，這就涉及兩造傳播者和受播者的角色期望特徵。當標的團體對執行人員的角色期望和執行人員的角色表現有差距時，將會造成執行過程的衝突。尤其當執行人員對標的團體的反應，以特殊背景因素，如血緣、宗教、或同儕團體等作差別處理，將使標的團體作「選擇性注意」(selective attention) 和「選擇性知覺」(selective perception) 的反應，逃避或抗拒接受溝通，而使執行過程更形複雜而不順服 (Katz 和 Danet, 1970；鄭瑞城，七十二年)。

4 標的團體的順服機能：執行者的策略

溝通應是使標的團體順服的先決條件。然討論至此，有必要敘述執行者的角色。法定的執行者可說是政策執行環境的主角，因其直接擔負執行過程的責任，執行人員主要包括各級政府機關的行政人員，而其職責乃是如何協調政策參與者的博奕行動以達成政策目標。這當然涉及執行者本身的能力及心理動機

及所屬機關內部作業程序和規範等層面。然要緊的是執行者能否在政策執行環境聯結關係上，運用適當的順服機能來促使參與者的合作，則前述執行過程因素的負面效果必可減低至最小限度。因所有標的團體的支持，乃為政策執行成功的充要條件。

就政治分析的角色來說，政策參與者間的順服機能必然牽涉控制 (control) 和權力 (Power) 的關係。Amitai Etzioni (Nakamura and Smallwood, 1980: 60) 認為運用種種不同的消極懲罰和積極獎勵當可獲取順服。在他看來，控制手段可分為三類：強制的懲罰權力、物質報酬權力 (如獎金和薪資等) 和規範性權力 (如聲望、尊重感等象徵性獎勵)。然而這些尋求順服手段的運用，必須基於合理接受水準，即個人因順服某項政策所受利益的損益是可以接受的。換言之，標的團體的私利 (Self interest) 實為順服機能的主要因素 (Anderson, 1979: 114 - 115)，此即為所謂順服的成本效益理論 (Rodgers ad Bullock, 1976)。

按照順服的成本效益理論，順服是個人對各種可供選擇的行動路線 (alternative courses of action) 之預期成本和效益所作評估的結果。Rodgers and Bullock (1976: 44 - 45) 於研究美國反隔離學校政策時指出，只有當學校教員衡量不順服 (noncompliance) 的成本超出其他因素的考慮時，才會服從反隔離法案的規定；而實證結果顯示強制力 (coercion) 為獲致順從法令的最主要解釋變數。基於這種說法，執行機關或人員所擁有的資源與策略誠為順服機能正功能的主要因素。Cleaves (1980: 290) 將前述政策特徵分為問題多 (more problematic) 和問題少 (less problematic)，再將執行機關或人員所擁有的政策或政治資源分為資源多 (more resources) 和資源少 (fewer resource)，而形成一政策執行的座標：

座標 I 表示執行者所面對的情況是擁有衆多的政策資源來處理技術複雜、目標多元，而且參與者多元的政策問題，座標 IV 的情況和 I 剛好相反；座標 II 表示執行者所面對的情況是只有稀少政策資源，却須處理技複雜、多元目標，且多元參與者的政策問題，座標 III 的情況和 II 剛好相反。很

政策資源	政策特徵	
	問題多	問題少
資源多	I	III
資源少	II	IV

顯然的，座標Ⅰ的政策執行必然難以成功。

(三) 政策環境聯結關係與執行

根據政策循環過程觀點，政策制定和政策執行環境間是由溝通和順服聯結 (Communications and compliance linkages) 相互連接的。從執行的觀點來說，這些聯結是政府機關間決策者對執行人員的權力移轉。權力移轉意指決策者和執行人是對政策目標和手段的政治共識過程。因而權力移轉或授權的內容和方式必會增加政策過程的被動性與影響政策執行的可能性。Nakamura 和 Smallwood (1980 : 114 - 115) 就權力移轉的特徵，將政策制定和執行環境間的聯結分為五種類型：古典技術專家型 (classical Technocrats)、指導委任型 (Instructed Delegation)、討價還價型 (Bargaining)、自由裁決實驗型 (Discretionary Experimentation) 和官僚自主型 (Bureaucratic Entrepreneurship)。

在五種類型中，以指導委任型的聯結關係比較適合本文的個案分析。這種聯結類型強調決策者授權執行人員訂定規章或運用其他行政手段，以達成政策目標，其理想的前提基於：(1) 決策者制定明確過程，而執行人員同意這些目標的希求；(2) 決策者指導一個或多個執行機關達成任務，並授自由裁量的行政權序執行人員；(3) 執行人員擁有技術，行政和談判能力來達成目標。然就反面來說，如果決策者的政策目標不明確，執行人員不同意該項目標，又缺乏足夠的技術能力，則政策執行將難以成功。

三、未完成交響曲：

墾丁國家公園管理處和當地居民的單音合奏

(一) 問題背景：沒有和弦的規劃

民國六十一年，國內若干有識之士開始呼籲自然環境保育與國家公園相關性的重要，乃引起政府重視，由當時內政部民政司成立「國家公園法擬定小組」，進行國家公園法起草工作，同年六月十三日由總統明令實施。

然實際業務因種種因素而未能開展，迨至民國六十六年九月一日，蔣總統經國先生，以當時行政院長的身份巡視恆春半島，獲知墾丁地區的秀麗生態景觀，惟缺乏良好的管理維護，當即指示：「從事建設應顧及天然資源與生態之保護，從恆春到墾丁鵝鑾鼻這一區域可依國家公園法規劃為國家公園，以維護

該區域內優良的自然景觀」。於是在決策者特別重視下，內政部會商有關機關決定優先規劃墾丁地區為我國第一座國家公園。（張隆盛，七十四年：12）民國六十八年十一月，行政院核定墾丁國家公園範圍，內政部並即委託台灣大學，進行墾丁公園範圍之海域、地質、地形及生態資源之調查，同時並委託台灣省住宅及都市發展局完成實地規劃（施劍英，民國七十三年：31），至七十年初「墾丁國家公園計劃」規劃完竣，同年七月審議通過，七十一年九月一日內政部正式公告實施，我國首座國家公園於焉誕生。

可是整個國家公園法及墾丁國家公園計劃的規劃過程，也和我國行政機關許多政策規劃過程相同，出現幾個沒有和弦的規劃現象：

第一、國家公園法規劃過程並未釐清普通法的「森林法」和特別法的「國家公園法」的各別標的範圍和權責歸屬。而前者重開發經營，後者重生態保育，觀念上有差距，事權不統一，今天兩者間衝突的肇因在此（中央日報，民國七十三年十月三日）。

第二、始終以自然景觀為規劃標的，忽略國家公園法的保護規劃性將使當地居民權益受損而影響政策的執行。

第三、國家公園法的制定和計劃經驗不夠，法規內容不週全，更未考慮地方社會生態環境，在「先成立先規劃」的原則下，自然問題叢生（林基王，七十三年：38 - 39）。

(二) 休止符的驕傲：管理處一年來的執行成果

儘管如此，墾丁國家公園管理處全體員工在施處長的指揮下，士氣如虹，不畏艱難，一年來終於有了驕傲的血汗成果，就效能性（effectiveness）的評估標準來看，管理處的工作績效是相當可觀的。（墾丁國家公園管理處，七十四年：1 - 3）。

1 企劃經理課的績效：已完成建立地籍資料及審核機關團體與民衆申請土地之使用，房舍建築及整體等案件三一五件。公有土地之撥用，已撥完成十四筆，正在撥用的有五十五筆。另外，正進行土地釘樁分割，規劃社頂公園、規劃污水及廢棄物處理等項目。

2 工務建設課的績效：七十三年度完成主要道路 A C 路面之鋪設，及管制站，公廁等十四項工程，新設 F.R.P. 石頭型垃圾筒三〇〇座。七十四年度完成車城鄉西海岸 A C 路面整修等工程，進行中的有社頂特別景觀區公共工程，規劃設計中的有解說中心新建等七項工程。

3 觀光遊憩課的績效：與恆春鎮公所合營鵝鑾鼻公園及貓鼻頭公園，七十三年一月至十二月的遊客總計共有伍拾貳萬柒仟叁佰陸拾陸人次，較七十二年成長80%。在鵝鑾鼻、貓鼻頭、社頂三處的公園及社區設置垃圾筒三百個，垃圾池三十四處。此外，並規劃遊艇碼頭，增加海洋觀光範疇。

保育研究課的績效：擬請專家學者進行生態保育研究計劃四〇項，研究生態保護區之生物負載能力，訂定各種保護野生物及特別景觀之生態保護計劃。

5 解說教育課的績效：從七十三年四月份起，管理處請屏東地區機關、學校、民意團體到處舉辦自然生態保育研習教育，共廿梯次，一一六二人。七十三年九月至十月，派員到區內三個鄉鎮及屏東市作候鳥保護宣導，合計派員到十五所國小，四所國中和一所高中舉辦宣導講演。一年來對中外遊客作解說服務者在各風景據點有十八萬七千人。已印製各種解說書籍、摺頁、處徽等三十種。拍攝自然景觀分類十六厘米影片六部。

6 公園警察隊的績效：違反國家公園法以書面勸導的案件計四二三件和二千三百拾六人次。查獲違警案件計十五件和廿二人。違反國家公園法施予罰鍰的有九十二件。查獲刑事案件卅八件六十七人。禁獵成果，計拆除「鳥仔踏」四千八百八十六枝，因而放生伯勞鳥七百〇六隻；拆除「鳥網」一百八十九張，因而放生的伯勞鳥一百〇六隻。

墾丁國家公園管理處面對廣大的三萬兩千多公頃的海域與陸域，二萬多父老居民的期待，在管理經營上無前例可循，而以「學習執行」(learn to implement)的態度來執行國家公園法，如此成績是可相當肯定的。然而，就「反應性」(responsiveness)的評估標準來看，驕傲中卻有不少辛酸，當地民衆在這一年的中並未順服地協奏這首大自然的交響曲，而是唱「單調」與管理處走著瞧。

(三)管理處與當地居民的緊張醞釀期(七十三年一月至五月):C小調對C小調

一般說來，當地民衆的生活方式與習慣是與自然景觀保育相抵觸的。譬如，每年落山風起，風吹草枯，當地許多養羊戶爲了補充羊隻飼料，經常砍伐海洋熱帶林的「七里香」樹枝樹葉，帶回家給羊吃(民生報，七十三年一月二日)。每年伯勞鳥飛臨此地時，民衆便佈網插「鳥仔踏」大肆捕捉伯勞販賣，儼然是「天賜之財」。再者，當地居民長久以來，即靠撈捕熱帶魚、珊瑚爲生，也慣用毒炸方式來捕魚。可是，公園警察隊開始干涉與取締，當地民衆乃覺得

有人在約束他們的生活習慣心裏自是不痛快。

然管理處在這期間，並未採取取締重罰的方式，而是以勸導協調代之，以期當地民衆能逐漸適應。可是當地民衆被國家公園移送法辦的也不時有聞。譬如，七十三年二月二十八日，恆春鎮民尤某夥同兒子攜鋼鋸、鐵錘等工具，前往墾丁公園第三森林遊樂區石灰岩洞內，竊取鐘乳石時，爲巡警當場發現而移送法辦，案經屏東地院刑庭依竊盜罪判處有期徒刑八月。

墾丁國家公園區域內，除了管理處外，尚有三個鄉鎮公所，林務局林管處，核三廠等十幾個單位。在管理處即將成立與成立初期發生了幾件事情，可以預見管理處與這些機構往後的相處將是「多事之秋」。事件一是，列爲墾丁國家公園特別景觀區內的地理景觀「風吹沙」，因開闢鵝佳公路，已受到嚴重的斷傷，就在公路局設法補救的時候，另一條道路又從鵝佳公路分叉出去，攔腰切過損害較輕的第二道「風吹沙」地形，並在風吹沙附近構工。這條道路及工地，都在國家公園區域裏，動工時卻未向有關單位申請。墾丁風景特定區管理處和內政部營建署都曾設法阻止，但還是進行（民生報，七十二年十一月九日）。

「見微知著，一葉知秋」，當地民衆，面對著國家公園警察一絲不苟的執法，逐漸感覺「上山下海」不能像往日般的自由，有的民衆被開勸導書，有的則被移送法辦。總之，心中的不滿已逐漸表露在民衆的耳語口傳了。同樣的，地方上的某些機構也開始覺得管理處是他們行事的絆腳石，有點不通情理。管理處和民衆，其他中介團體間的關係是各唱各的小調，尙未正面衝突。

（四）管理處與當地居民的緊張高漲期（七十三年六月至十二月）：C大調對C大調

時序進入七十三年六月，從六月一日起，凡在墾丁國家公園區域內亂丟紙屑果皮或其他廢棄物者，最高罰鍰爲新台幣壹萬伍仟元（聯合報，七十三年五月三十一日）。六月份間，有五位當地居民因在生態保護區內挖採稀有植物水堯花達一千多株，被屏東地院依竊盜罪判處一年六月徒刑而受雇挖採水堯花的老翁陳某也被判一年的徒刑（民生報，七十三年六月三十日）。又公園警察隊在成立後短短的五六個月之內，已取締了不少盜採鐘乳石，獵取伯勞鳥和炸取珊瑚、熱帶魚的案件。雖然成績斐然，可是一般民衆卻認爲他們吹毛求疵，連一般的警察同仁都認爲他們送來的盜採，盜獵案件是雞毛蒜皮之事（民族晚報，七十三年七月一日）。

七十三年九月開始，民衆對管理處與公園警察隊的不滿終於表現在具體行

動上。管理處於九月十五日在小灣舉行海上運動會，恆春鎮的墾丁里與鵝鑾里也在同一時間地點舉行相同性質的海上運動會，這是墾丁、鵝鑾兩里杯葛管理處的抗議行動。此地乃墾丁、鵝鑾兩里在墾丁國家公園範圍中心，民衆們認為他們的生活受到限制，心中不滿。墾丁里一位頗具影響力的劉姓里民在九月十二日的里民大會指出：「國家公園法實施後，管理處對於居民的轉業不予重視，尤其招收解說員及其他人員不用墾丁居民，珊瑚損失權益補償全無，使居民生活日漸困難，而且部分社區的地下旅館懸案一直未能解決，居民頗為擔心。」（台灣時報，七十三年九月十七日）。

管理處指派技士陳玉峯先生出席當天的墾丁里民大會，並答覆里民的問題說：「並非不能捕魚，百分之九十七的海面是可以捕魚，其餘百分之三是保育用途，供子子孫孫使用。至於上山採取植物，取締的是嚴重破壞自然生態者。」（台灣時報，七十三年九月十七日）。不過，陳技士的答覆並不能令在場的里民滿意，認為是在做政令宣導。至於恆春鎮其他各里也都在里民大會抨擊墾丁國家公園限制居民的生活，而管理處人員要做解釋，也被情緒化的指責，甚至有人要控訴公園警察隊取締鳥仔踏是竊盜行爲（聯合報，七十三年九月十六日）。情勢的演變似乎有愈演愈激烈的趨勢。

墾丁、鵝鑾等地里民接著在九月中下旬蘊釀到屏東縣政府陳情，並將邀請省議員蘇貞昌到恆春出席里民大會，希望他們代爲反應民意（聯合報，七十三年九月十八日）。針對當地居民的激烈反應，管理處施處長乃強調，管理處的員工是爲了維護墾丁國家公園自然生態，只取締各種破壞自然景觀行爲和毒魚、炸魚及濫採珊瑚，設置天羅地網捕鳥等不法行爲，而墾丁國家公園南仁山、出風鼻附近之丘陵山區、香蕉灣之海岸林及龍坑、砂島等四處劃爲生態保護區，面積只佔陸地面積百分之廿九點三五，這些地區因人跡罕至，設立並不影響民衆生活。施處長並希望恆春半島民衆能夠配合管理處各項措施，使墾丁國家公園美景永續保存（聯合報，七十三年九月十八日）。

七十三年十月二日，鵝鑾里又召開了一次里民大會，這次里民大會出席人士有屏東縣長邱連輝，鎮長戴坤霖，管理處長施孟雄及縣議員等民意代表，顯得格外突出。里民在大會上所陳述的意見，可歸納爲：(1)國家公園法宣導不夠，民衆尚未深入了解就開始實施，使民衆無法適應；(2)國家公園警察隊的執勤態度不好，使民衆難以信服；(3)里民受國家公園法的限制，上山不能，下海不得，生活陷入困境，建議管理處輔導居民就業；(4)公園警察取締民衆用魚槍捕

魚，禁止民衆上山採藥草，與禁止獵殺山豬及禁捕毒蛇是否合理，值得商榷；(5)流動攤販不應一律取締，而應予整頓輔導。施處長根據民衆所提的問題一一解說並提出解決之道，譬如凱薩飯店的興建，將替民衆爭取就業的機會，並在管理處裏舉辦各種職業訓練班，歡迎民衆參加。而邱縣長也說，國家公園成立後，對原來的生活方式改變很多，也起了一些衝突，是不可否認的事，今後如何避免衝突，希雙方善用智慧化解衝突（民衆日報，七十三年十月三日）。

就在充充諸公列席鵝鑾里里民大會後的第三天，亦即十月五日，又發生了一件引起當地民衆震驚及議論的事件，即鵝鑾里里長等三人被檢舉涉嫌非法炸魚，公園警察隊申請拘票將三人逮捕並移送法辦，此事震驚墾丁和鵝鑾里民，因鵝鑾里長三天前在里民大會上，對公園警察隊有所抨擊，因此民衆紛紛懷疑公園警察的逮捕是否有意氣用事的成份（中國時報，七十三年十月六日）。縣長邱連輝也針對此事表示，國家公園警察職責與一般警察有別，保護自然生態環境工作尤其須靠全體民衆自動自發配合，一味強調取締，將會產生反效果（中國時報，七十三年十月七日）。鵝鑾里長等三人被移送恆春地檢處偵辦，三人的家屬亦聘妥律師準備對簿公堂，後來以不起訴處分，此事終告不了了之。

管理處與當地居民磨擦的事似乎像核分裂，連環反應，一件接一件。日本亞航在墾丁投資興建的凱薩飯店準備在十月初破土興建，但當地居民却蘊釀在該飯店破土興工時，集體前往抗議。抗議的理由有二：一是凱薩飯店的用地，原為牧場地，卻變更為旅館區，而民間的土地想變更改用途難如登天；二是凱薩飯店的興建，勢將影響當地所謂地下「旅館」及家庭旅館的生意（聯合報，七十三年十月二日）。七十三年十月七日施處長在與本研究小組座談時，答覆說：「民衆認為凱薩飯店的土地能變更，為什麼百姓的住宅區不能變更為商業區呢？這不是『州官能放火，百姓却不能點燈』！蓋凱薩大飯店的土地變更是早在觀光局時代就向省政府洽購，而且經決定程序變更。至於住宅用地，當然不能做商業用途，然墾丁住戶那一家不做生意的？因此，管理處面對這種情況，只有合理輔導民衆經營，絕不會無端的限制。」

墾丁、鵝鑾兩里里民並不以上述抗議行動和處長答覆為滿足，緊接著又在十月廿日晚研商決定廿六日乘坐遊覽車前往內政部，要求晉見內政部長吳伯雄，訴說居民目前所處的困境，希望能修改墾丁國家公園計劃。除了墾丁、鵝鑾兩里里民要參加北上請願的活動外，車城鄉後灣村民也要參加，後灣村民參加的原因是該村漁港，省漁業局原以一億三千萬元經費闢港，因內政部要做為遊

艇碼頭而胎死腹中，村民參加請願，希能恢復建港（中國時報，七十三年十月二十二日）。請願事件經有關單位的疏通，該村居民終打消此意。

上述墾丁國家公園區域內的百姓對管理處的反彈行爲，終引起中央民意代表的注意。七十三年十一月十六日，立法委員謝生富與許張愛簾在立法院內政委員會質詢時表示，墾丁國家公園設置後由於限制很多，使得恆春居民生活受到影響。他們希望政府對國家公園的設置應慎重規劃，同時要儘量減少對民衆生活的限制與影響，而且管理機構應多與當地居民進行溝通，以免讓民衆感到生活不便，心生不滿。內政部營建署長張隆盛則答覆說，墾丁國家公園雖然今年元旦成立，但真正發揮功能尙屬近數月的事，因此確有管理不當之處，今後仍需加強和當地民衆溝通。不過，他認爲國家公園設置後，並沒有如外傳的禁止當地民衆上山下海。而是在生態保護區內，依國家公園管理條例的規定，對於部分非法行爲加以限制，並依法取締，絕不會干涉人民正當的活動（民生報，七十三年十一月十六日）。

立法委員質詢過後不久，屏東縣議員也紛紛從十一月至十二月初這段時間在縣議會猛烈抨擊管理處，他們認爲，國家公園法干預太多，公園警察隊的取締手段有偏差，專找攤販的麻煩，與地方分駐所警察的職權不分，人民的生活權益受到損傷（台灣時報，七十三年廿八日）。邱縣長在議會表示，台灣地狹人稠，因此設置國家公園的條件不如外國，且民衆未能習慣接受有關法令的拘束，但國家公園管理處隸屬內政部，縣府無權管理，只能透過各種管道向有關單位反映問題（台灣新聞報，七十三年十二月四日）。

事權不統一管理處和林務局衝突的主因。其另一著例是設置南仁山等生態保護區的管制站，步道和欄柵時，林務局認爲管理處的作法與森林法規定不符而不同意，但在管理處堅持下始得完成。又七十三年七月底經濟部以最速件通知林務局，在國家公園範圍內與保林範圍內的林木不得砍伐，但林務局也在九月上旬透過農林廳，以省政府名義，通知內政部，在國家公園範圍內，所涉及的一切林業問題，都要依照森林法的規定來辦理，雙方相互鬥法互不相讓（中央日報，七十三年十月三日），這段期間管理處和民衆，其他單位間各唱各的大調，所進行的溝通活動似乎是火上加油。

(五) 管理處與當地居民的緊張和緩期（七十四年一月至四月）：合奏G小調

管理處和當地居民及其他機關，經過一年的相處適應，彼此都在調整自己的作法及行爲，從七十四年初開始至今，雙方的衝突不悅事件顯然減少許多零

零星星的違法抗議事情還是存在，不過表達方式已無那般激烈與情緒化。原因是墾丁國家公園的各種公共設施，從七十四年初開始陸續完成，包括社頂自然公園、貓鼻頭公園、墾丁遊客中心、遊艇碼頭、小灣休憩區及車城至後灣的觀光道路。海底生態的保育經過一年的努力，使恆春海域有美麗的珊瑚二百三十九種，熱帶魚遠超過四百種（台灣日報，七十四年一月三日）。另外，並印製精美的墾丁國家公園風景月曆分贈各階層人士，以收宣傳效果。尤其有意義的是，管理處不斷透過大眾傳播媒介向地方民衆呼籲配合管理處的措施，並且強調，該處成立以來，對轄區資源保育，村里道路的改善，環境衛生之整頓，促進居民之觀光收入和謀取地方居民整體生活品質之提升是有目共睹的（中華日報報，七十四年一月十日）。另從民衆的立場來說，也逐漸能夠適應管理處的做法，部分民衆被管理處募為員工，另有些民衆接受管理處的輔導安放了定置魚網捕魚，收入比以前增加許多。七十四年四月八日，墾丁里的同一位劉姓里民接受訪問時也表示，管理處的作法比以前改善不少。

遺憾的是，七十四年一月到五月這段時間，國家公園警察與民衆發生的衝突仍然存在。三月間，公園警察在佳樂水風景區抓攤販加以扣留偵訊，引起當地居民的不滿與抗議（民衆日報，七十四年三月二十三日）。四月間，國家公園頻傳山火，生態資源飽受威脅，管理處懷疑有人故意燒野草所致（中國時報，七十四年四月四日）。另外，在研究小組進行問卷調查訪問時，有位流動攤販表示，社頂公園的土地徵收費未談妥前，就開始使用，程序不合理，並認為政府要做的事，百姓也沒辦法啊。

至於管理處和林務局的糾紛似乎依然故我，七十四年三月，為了維護自然生態，管理處決定在滿州鄉港口溪和欖仁溪攔沙壩上建魚梯、魚道，但負責施工的林務局恆春林管處卻認為攔沙壩即將完工，無法變更設計魚梯、魚道，為此，管理處急如星火（民生報，七十四年三月三日）。三月底，管理處計劃在滿州鄉港口溪南岸興建高爾夫球場，遭到省農林廳、林務局的反對，管理處只好將此計劃報請內政部營建署作最後決定（聯合報，七十四年三月二十七日）。然而，這段期間管理處和民衆間的關係，彼此都降低音調，經相互調適有了長足的進展。

四、理論架構對國家公園法 及墾丁國家公園計劃執行的解釋

本節將根據理論架構和調查結果來解釋國家公園法及墾丁國家公園計劃的執行問題，分析方式係依理論架構的層面來探討：

1 保護規制性政策對標的團體利益的影響

如上所述，墾丁國家公園的首要目標為保護計劃區內陸地及海洋自然生態體系，野生動植物和自然景觀。這些保護目標的達成有賴墾丁國家公園管理處來執行這些規定。然民衆的反應如何？表 4 - 1 顯示，受訪居民分別有 43.1 % 和 50.6 % 不同意。和很不同意「國家公園區域內禁止狩獵動物的規定」和

表 4 - 1 受訪居民對國家公園法禁制規定的看法

項 目	程 度	很同意	同 意	不 同 意	很 不 同 意	未 答	總 計	平均數
		(5)	(4)	(2)	(1)	(3)		
(1)生態保護區及特別景觀區的禁止放牧牧牲畜的規定	N	30	80	46	9	9	174	3.437
	%	17.2	46.0	26.4	5.2	5.2	100.0	
(2)海域生態保護區及特別景觀區限制捕捉魚類與禁止採撈珊瑚、貝類等規定	N	32	80	42	9	11	174	3.483
	%	18.4	46.0	24.1	5.2	6.3	100.0	
(3)海域生態保護區及特別景觀區限制機動船隻駛入本區的規定	N	22	76	50	7	19	174	3.305
	%	12.6	43.7	28.7	4.0	11.0	100.0	
(4)商店區不得設置工廠戲院、旅社的規定	N	20	91	41	6	16	174	3.431
	%	11.5	52.3	23.6	3.4	9.2	100.0	
(5)釣魚區禁止行駛船隻的規定	N	22	80	47	6	19	174	3.356
	%	12.6	46.0	27.0	3.4	11.0	100.0	
(6)國家公園區域內禁止狩獵動物的規定	N	24	65	62	13	10	174	3.126
	%	13.8	37.4	35.6	7.5	5.7	100.0	
(7)國家公園區域內禁止採折花木的規定	N	22	53	68	20	11	174	3.920
	%	12.6	30.5	39.1	11.5	6.3	100.0	
(8)土地之開墾或變更使用應經國家公園管理處之許可	N	20	81	49	10	14	174	3.282
	%	11.5	46.6	28.2	5.7	8.0	100.0	

「禁止採折花木的規定」。其他關於禁止放牧牲畜，禁止採撈珊瑚貝類，限制船隻駛入海域生態保護區和特別景觀區釣魚區禁止行駛船隻和土地開墾或變更使用應經營處理之許可等規定，則有 60 % 左右表示同意和很同意。

但是這些管制規定是否如理論所示會引起民衆因權益受損而而有敵對的行爲？上節中所提及的，如海上運動會鬧雙包，居民的陳情，村里民大會的衝突意見和議員對縣政府的質詢皆可證實利益受規制者對執行機構的許多活動常持反對的態度。然七十三年十月六日，本研究小組在墾丁青年活動中心與當地居民代表座談時，一位在核三廠工作的專科學校畢業工人所表示的意見更切實：

這裏的人認爲他們的生活權益受到剝奪，故怨言四起。宣導不夠，使百姓不知而受罰，因小事而被處罰是不該的。政府制定政策如關於百姓利益，應藉重社會科學的方法，如民意測驗，測知民意。而執行者要重視協調，溝通的方法，多用勸導，少用處罰，則阻力會減至最小。政策牽涉到利益會很複雜經濟利益分配不公平就有問題，多人受益，少數人損害，也不是好的政策，不能以人數的多少來決定政策的好壞，政策的實施固然須少數人必須犧牲己利，但政府需要給予合理的補償，這個補償要民衆滿意才行。如創業基金和輔導就業等。若做不到這點，百姓就毫無選擇。只有採敵對的過激行爲，國家公園內的百姓才是最寶貴的資源。

可是，國家公園法和墾丁國家計劃的設施，又有多少人生活上的利益受損？雖然有位滿州村居民說一個月的收入因此而減少一萬元左右，但表 4 - 2 卻指出，在受訪居民中，只有 13.8 % 的居民認爲生活上受到損害，高達 69 % 的人認爲不受影響，倒是有 8 % 的居民受益。因此，事實上墾丁國家公園設立後，真正受到損害影響的只是少數人。

表 4 - 2 墾丁國家公園設立後對您生活上利益的影響是

	因而獲利	受到損害	既獲利也 受到損害	沒有影響	未 答	總 計	平均數
N	14	24	14	120	2	174	1.839
%	8.0	13.8	8.0	69.0	1.1	100.0	

2 國家公園法及墾丁國家公園計劃對當地居民行為調適之影響

如果生活上的利益影響不大，而仍出現敵對行為，可能是行為需要調適的關係，然而由表 4 - 3 得知，居民在經過一年後，15.5% 的人表示「已相當適應」和 46.6% 的居民認為「還算能適應」，而只有 34.5% 的居民仍表示有點不能適應和相當不能適應。這些不能適應的人大概就是那些少數受影響的居民。

表 4 - 3 國家公園法實施後，許多地方您不能自由進出，許多東西您不能自由擷取，您對這種情形的感受是

	已相當能適應了	還算能適應	有點不能適應	相當不能適應	未答	總計	平均數
N	27	81	40	20	6	174	3.316
%	15.5	46.6	23.0	11.5	3.4	100.0	

當然我們更有興趣的是那些民衆願意和不願意接受行為改變的理由為何？由表 4 - 4 可知，願意接受改變的理由依序是對國家公園的設立有榮譽感而保護生態是為後世子孫造福（20%），相信管理處會做好輔導就業和就業工作（20%），由於國家公園法一些條文的約束才轉業（15.3%）和縱使很不願意但自己勢力單薄反對也沒有用（13.5%），顯然，民衆不是不可教育的，但應注意的是在這些願意接受改變的居民中，却是因國家公園法條文的約束和反對勢力單薄，還是有相當多數人迫於無奈；但仍相信管理處的輔導就業能力。

由表 4 - 5 得知，在不願接受行為改變的理由中，依序為「沒有其他謀生能力」（23.3%），「傳統謀生方式不能改變」（20.9%）和能力有限無法謀得其他工作（17.1%）。這三項理由皆是關於謀生方式和能力改變問題，對照表 4 - 4 來看，顯然民衆依賴政府輔導轉業和就業的心理相當重。

4 理論的可行性與技術的有效性

國家公園法的政策目標為保護國家持有之自然風景，野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究。為達此目標，在執行手段上乃透過國家公園法、國家公園施行細則和墾丁國家公園計劃等的實施，以「禁止」、「經管理處或內政部許可」、「處徒刑」、「拘役」和「罰鍰」等手段來達成目標，而這些禁止和處罰行為則有賴於公園警察隊的執行，這一環節的因果關係在理論上應無疑義，

表 4-4 受訪民衆願意接受改變的理由

項 目	N	%
1. 覺得國家公園能夠設立在自己的家鄉有極大的光榮，且又能保護生態為後世子孫造福	34	20.0
2. 相信管理處會做好輔導轉業與就業的工作	34	20.0
3. 自信轉至其他行業會更有發展	21	12.4
4. 自己還有其他的兼職及副業不愁沒飯吃	7	4.1
5. 換換職業有新鮮感	6	3.5
6. 由於國家公園法一些條文的約束不得已才轉業	26	15.3
7. 縱使很不願意但自己勢單力薄反對也沒用	23	13.5
8. 國家公園在本地設立會製造許多就業機會，因此謀生容易	15	8.8
9. 其他（請說明）	4	2.4
合 計	170	100.0

表 4-5 受訪民衆不願意接受改變的理由

項 目	N	%
1. 原本的謀生方式是祖先傳下來的，不能改變	27	20.9
2. 原本的謀生方式比較有發展	9	7.0
3. 不信任管理處會做好轉業與就業的輔導工作	15	11.6
4. 謀生方式一改，必須適應新環境學習新技能太麻煩了	19	14.7
5. 能力有限，無法謀得其他的工作	22	17.1
6. 雖然警察會嚴格執行管制規定，但自信可以「我行我素」	2	1.6
7. 自己沒有其他謀生的技能，因此不願冒然改變謀生方式	30	23.3
8. 其他（請說明）	5	4.7
合 計	129	100.0

如有也只是墾丁地區各店或能否設立國家公園，這涉及相當高的技術層次問題，非本文的研究範圍。因此，這因果關係能否成功則須視法規內容的可行性及警察執法的手段是否有效。前者將於政策內容的明確性這一節中討論，後者則從表 4-6 和 4-7 比較可知，64.9% 的管理處員工「極為同意」、「相當同意」和「還算同意」對積習不改和不合作的民衆採取重罰才能收效，但受訪民衆中有 55.2% 「不同意」和「相當不同意」嚴格執法。儘管如此，仍有 39.7% 的民衆「相當同意」和「同意」嚴格執法。在這樣教育程度低落的地區居民對環境保護有這樣的知覺應屬難能可貴，管理處如何利用這種反應進一步和居民溝通、協調，以使執行更加有效，似是最佳時機。

表 4-6 對付那些積習不改，與本單位不合作的民衆，只有採取重罰的辦法才能收效

	極為同意 (1)	相當同意 (2)	還算同意 (3)	有點不同意 (5)	相當不同意 (6)	極不同意 (7)	未答 (4)	總計	平均數
N	6	5	13	7	1	2	3	37	3.297
%	16.3	13.5	35.1	18.9	2.7	5.4	8.1	100.0	

表 4-7 受訪居民對國家公園警察隊應否嚴格執法表示同意的程度

	相當同意	同意	不同意	相當不同意	未答	總計	平均數
N	13	56	76	20	9	174	2.805
%	7.5	32.2	43.7	11.5	5.2	100.0	

5 政策資源對國家公園法執行的影響

政策資源對國家公園法執行的影響可從經費、人員和資訊運用來探討。在經費方面，就本研究小組和管理處員工幾次座談經驗，從未有員工抱怨經費不

足的，這和其他行政機關每以經費不足作為執行上困難的理由來比較，墾丁國家公園的經費預算應不是問題。

至於人員的數量方面，在受訪員工中有 34.8% 的工作人員認為公園警察隊應該增加人手，而且 93.8% 的受訪人員認為行政院核准增加六十名公園警察的必要性是「極為同意」、「相當同意」和「還算同意」的。其次，分別有 19.7%、18.2% 和 10.6% 的受訪員工認為解說教育課，保育研究課和工務建設課；應該增加人手。但據訪談結果（四月七日和五月二十五日）兩位資深工作人員分別表示：管理處的客人很多，光是接待應付便已夠瞧，又管理處逐漸變為一個專門處理日常例行公事的行政單位，而非研究保育的專門性單位。個人以為從這種工作內容來看，是否應增加人手實有商榷的必要。人員素質方面，在受訪工作人員中我們發現，大專和研究所畢業者佔 48.6%，專科畢業者有 21.6%，高中及軍警等校只佔 18.9%，這樣的教育程度分配雖無畢業科系的統計資料以為佐證，但在素質上應屬不錯。

然而在人員素質方面，雖然在維護自然景觀的專業能力應無問題（但據訪談結果，有些員工仍認為應再提升），可是有 40.5% 的受訪員工同意在社會科學方面的訓練稍嫌不足，而有 51.4% 的受訪員工認為公園警察的專業素質，指辨認特殊動植物等是不夠的（見表 4-8）。這種自我評估的結果，顯示管理處是一有「自我成長和變遷」的機構，因此，如何提供員工予相關社會科學和警察的專業能力訓練應屬刻不容緩。

表 4-8 受試員工對管理處工作人員的素質的看法：

I 國家公園應以人為中心，而管理處工作人員的專業素質很
夠，惟社會科學方面的訓練稍嫌不足

	極為同意 (7)	相當同意 (5)	還算同意 (5)	有點不同意 (3)	相當不同意 (2)	極不同意 (1)	未答 (4)	總計	平均數
N	4	1	10	7	7	2	6	37	3.919
%	10.8	2.7	27.0	18.9	18.9	5.4	16.3	100.0	

Ⅰ 您覺得國家公園警察的專業素質（如景觀的解說、特殊動植物的辨識等）

	極爲 足夠 (1)	相當 足夠 (2)	還算 足夠 (3)	有點不 足夠 (4)	相當不 足夠 (5)	極爲 不足 (6)	未答 (7)	總數	平均數
N	0	3	11	13	3	3	4	37	3.703
%	0	8.1	29.7	35.2	8.1	8.1	10.8	100.0	

資訊是一項重要政策資源，因可在執行過程中藉著各種資訊作自我調整。管理處自成立以來委託研究計劃有二十四項，可說相當積極，在這些研究計劃中比較大型的如墾丁國家公園海域珊瑚礁及海洋生態研究等委託各大學研究單位，如恆春半島人文地理變遷考據研究等地方性研究皆委託當地國中小學教師或社會團體，頗能兼顧研究和應用價值。所遺憾的是，在這些研究計劃中缺乏當地居民的經濟和社會生活調查以掌握民衆真正的需求，又缺乏民衆對國家公園法執行對當地居民影響或民意反應調查研究以致在過去一年內所呈現管理處和民衆緊張的關係。

6. 政策特徵和內容的明確性對國家公園法執行的影響

蔡伯祿（民國七十二年）指出國家公園法的施行細則對實施程序不夠具體，又國家公園區域內土地及水域依現有法令劃作五種分區使用，顯然不足以含括資源特性或合乎適當的遊憩使用，及國家公園區域內有其他適用法令如建築法乃常生疑義。在本調查中，如表 4 - 9 所示，受訪員工對「應再作更詳盡的次分區土地使用」（64.9%）、「生態保護區與特別景觀區的管制內容應有具體分別」（72.9%）、「母法及施行細則不週全之處」（67.5%）和「國家公園法部份條文有衝突之處」（63%）都表示「極爲同意」、「相當同意」。

7. 執行人員的心理意向

然吾人最關心的是工作人員的心理意向，我們可從三個層面來測度：工作認同、組織認同和專業認同。表 4 - 10 的資料（Range 都是 7）顯示，管理處的受訪員工對於工作目標與方法（91.9%）、工作的重要性（82.2%）、

表 4-9 受訪員工對於國家公園法的看法

		極為 同意 (7)	相當 同意 (6)	還算 同意 (5)	有點不 同意 (3)	相當不 同意 (2)	極不 同意 (1)	未答 (4)	總計	平均數
I	N	4	8	12	2	2	1	8	37	4.837
	%	10.8	21.6	32.5	5.4	5.4	2.7	21.6	100.0	
II	N	5	12	10	3	0	0	7	37	5.043
	%	13.5	32.4	27.0	8.1	0	0	18.9	100.0	
III	N	6	7	12	3	0	0	9	37	5.108
	%	16.2	18.9	32.4	8.1	0	0	24.4	100.0	
IV	N	4	8	15	3	1	0	6	37	5.027
	%	10.8	21.6	40.6	8.1	2.7	0	16.2	100.0	

※

- I、國家公園區域內的土地及水域，依現有的法令劃作五種分區使用，顯然不足以涵括資源特性或合乎適當的遊憩使用，宜再作更詳盡的次分區土地使用。
- II、依目前國家公園法的內容，生態保護區與特別景觀區的管制內容並無明顯具體的分別，宜再檢討條文內容針對不同資源作不同使用管制。
- III、墾丁國家公園區域內含有海域，而母法及施行細則却未羅列有關海域之分區管制事項，應於下次修改母法時，增列海域部分。
- IV、國家公園法部分條文文義使用不當或衝突之處值得商榷。例如第16條明定在生態保護區及特別景觀區內禁止礦物土石之勘探，然第20條却准許經核准後可開發使用。

不容民衆討價還價的強烈執行意向 (64.9%)、工作的挑戰性 (70.3%)、充分的信心與能力 (96.2%) 和對工作的滿足感 (78.3%) 都表示相當同意，又都超過 5.2，工作的認同感非常強烈。對於組織的認同也和工作認同差不多。表 4-11 顯示有 83.8% 同意工作同仁皆以在本單位服務為榮 ($\bar{X} = 5.405$)；70% 的受訪員工同意管理處是個有效率的團體 ($\bar{X} = 5.108$)；72.9% 的工作人員同意管理處上下關係密切 ($\bar{X} = 5.108$)；而有 67.6% 的受訪

表 4-10 受訪員工對於執行人員意向的「工作認同」的看法

I、我對本單位的工作目標，性質與方法有充分的認識

	極為同意 (7)	相當同意 (6)	還算同意 (5)	有點不同意 (3)	相當不同意 (2)	極不同意 (1)	未答 (4)	總計	平均數
N	12	11	11	0	0	0	3	37	5.865
%	32.5	29.7	29.7	0	0	0	8.1	100.0	

II、我覺得本單位的工作是極其重要的

	極為同意 (7)	相當同意 (6)	還算同意 (5)	有點不同意 (3)	相當不同意 (2)	極不同意 (1)	未答 (4)	總計	平均數
N	18	8	7	0	0	0	4	37	6.081
%	48.7	21.6	18.9	0	0	0	10.8	100.0	

III、雖然部份民衆與本單位不合作，但公權力不容扭曲，工作人員執行公務時，絕不允許民衆討價還價

	極為同意 (7)	相當同意 (6)	還算同意 (5)	有點不同意 (3)	相當不同意 (2)	極不同意 (1)	未答 (4)	總計	平均數
N	10	12	2	6	2	0	5	37	5.243
%	27.0	32.5	5.4	16.2	5.4	0	13.5	100.0	

IV、本單位所從事的工作充滿了挑戰性

	極為同意 (7)	相當同意 (6)	還算同意 (5)	有點不同意 (3)	相當不同意 (2)	極不同意 (1)	未答 (4)	總計	平均數
N	8	16	2	5	0	2	4	37	5.270
%	21.6	43.3	5.4	13.5	0	5.4	10.8	100.0	

V、我覺得我有充分的信心與能力可把工作做好

	極為同意 (7)	相當同意 (6)	還算同意 (5)	有點不同意 (3)	相當不同意 (2)	極不同意 (1)	未答 (4)	總計	平均數
N	12	12	12	0	0	0	1	37	5.946
%	32.4	32.4	32.4	0	0	0	2.8	100.0	

VI、我對目前所從事的工作感到很滿意

	極為同意 (7)	相當同意 (6)	還算同意 (5)	有點不同意 (3)	相當不同意 (2)	極不同意 (1)	未答 (4)	總計	平均數
N	8	11	10	4	0	1	3	37	5.324
%	21.6	29.7	27.0	10.9	0	2.7	8.1	100.0	

表 4 - 11 受訪員工對於執行人員意向的「組織認同」的看法

I、本單位的同仁都以在本單位服務為榮

	極為同意 (7)	相當同意 (6)	還算同意 (5)	有點不同意 (3)	相當不同意 (2)	極不同意 (1)	未答 (4)	總計	平均數
N	9	8	14	2	0	1	3	37	5.405
%	24.3	21.6	37.9	5.4	0	2.7	8.1	100.0	

II、本單位是個工作靈活而有效率的團體

	極為同意 (7)	相當同意 (6)	還算同意 (5)	有點不同意 (3)	相當不同意 (2)	極不同意 (1)	未答 (4)	總計	平均數
N	7	9	10	5	0	1	5	37	5.108
%	18.9	24.4	27.0	13.5	0	2.7	13.5	100.0	

III、本單位中，上上下下的關係十分密切

	極為同意 (7)	相當同意 (6)	還算同意 (5)	有點不同意 (3)	相當不同意 (2)	極不同意 (1)	未答 (4)	總計	平均數
N	8	8	11	17	0	1	2	37	5.108
%	21.6	21.6	29.7	18.9	0	2.7	5.4	100.0	

IV、本單位中，人與人之間彼此信賴程度不夠

	極爲同意 (1)	相當同意 (2)	還算同意 (3)	有點不同意 (5)	相當不同意 (6)	極不同意 (7)	未答 (4)	總計	平均數
N	0	2	10	9	6	10	0	37	5.000
%	0	5.4	27.0	24.4	16.2	27.0	0	100.0	

V、就我所知，本單位內一般員工對本單位並不很忠誠

	極爲同意 (1)	相當同意 (2)	還算同意 (3)	有點不同意 (5)	相當不同意 (6)	極不同意 (7)	未答 (4)	總計	平均數
N	3	1	7	8	10	7	1	37	4.838
%	8.1	2.7	18.9	21.6	27.0	18.9	2.7	100.0	

員工不同意管理處工作同仁間信賴程度不夠 ($\bar{X}=5.000$)；67.5%的工作人員不同意員工對本單位並不很忠誠 ($\bar{X}=4.838$)。由這些資料可知管理處員工的組織認同度也相當高。

至於專業認同方面也是可圈可點。從表4-12中得知，75.7%的受訪員工同意生態保護工作者應具備專業知識 ($\bar{X}=5.892$)；64.9%的工作人員同意生態保護工作是主要的生活樂趣 ($\bar{X}=4.757$)，100%的受訪員工同意自然生態保護是長期工作而可為子孫留下一塊淨土 ($X=6.784$)，有62%的受訪員工不同意自然生態保護工作者無須有專業判斷權威 ($X=4.865$)；倒是只有43.5%的受訪員工不同意自然生態保護工作對象是自然景觀，可能還須考慮其他人文標的，但這並不影響專業認同的程度。

總之，管理處的行政體系特質不同於一般老化的行政機關，這是一個有活力的工作團體，執行人員的心理和工作意向相當強烈。

8 國家公園區域內利害關係人的互動關係

國家公園法執行的參與者應首先討論決策者是否以監測，介入或信用要求的方式來影響管理處工作人員的執行，因限於研究過程的時間和一些主客觀因素未能有系統地訪問管建署，難有全盤的瞭解，但仍可從「政府與政府間的關係」一節中的討論可有點瞭解。至於法定執行者的角色功能可從溝通和標的團

表 4 - 12 受訪員工對於執行人員意向的「專業認同」的看法

I、自然生態保護工作者應具備專業知識

	極為同意 (7)	相當同意 (6)	還算同意 (5)	有點不同意 (3)	相當不同意 (2)	極不同意 (1)	未答 (4)	總計	平均數
N	19	8	1	1	0	1	7	37	5.892
%	51.4	21.6	2.7	2.7	0	2.7	18.9	100.0	

I、自然生態保護工作者的服務對象是自然景觀

	極為同意 (7)	相當同意 (6)	還算同意 (5)	有點不同意 (3)	相當不同意 (2)	極不同意 (1)	未答 (4)	總計	平均數
N	8	3	4	6	1	9	6	37	3.973
%	21.6	8.1	10.8	16.2	2.7	24.4	16.2	100.0	

Ⅲ、從事自然生態保護工作是我主要的生活樂趣

	極爲同意 (7)	相當同意 (6)	還算同意 (5)	有點不同意 (3)	相當不同意 (2)	極不同意 (1)	未答 (4)	總計	平均數
N	5	8	11	6	1	2	4	37	4.757
%	13.6	21.6	29.7	16.2	2.7	5.4	10.8	100.0	

Ⅳ、自然生態保護工作是一項爲後代子孫留下一塊淨土的長期工作

	極爲同意 (7)	相當同意 (6)	還算同意 (5)	有點不同意 (3)	相當不同意 (2)	極不同意 (1)	未答 (4)	總計	平均數
N	30	6	1	0	0	0	0	37	6.784
%	81.2	16.2	2.7	0	0	0	0	100.0	

Ⅴ、身爲自然生態保護工作者，無須像律師、醫師有差業判斷的權威

	極爲同意 (1)	相當同意 (2)	還算同意 (3)	有點不同意 (5)	相當不同意 (6)	極不同意 (7)	未答 (4)	總計	平均數
N	4	0	5	7	6	10	5	37	4.865
%	10.8	0	13.5	18.9	16.3	27.0	13.5	100.0	

表 4 - 13 受訪員工對下列機關與管理處的溝通協調情形的看法

		極為良好 (7)	相當良好 (6)	還算良好 (5)	有點不好 (3)	相當不好 (2)	極為不好 (1)	未答 (4)	總計	平均數
屏東縣政府	N	4	6	10	6	1	0	10	37	4.703
	%	10.8	16.2	27.0	16.3	2.7	0	27.0	100.0	
恒春鎮公所	N	4	2	16	4	1	0	10	37	4.703
	%	10.8	5.4	43.3	10.8	2.7	0	27.0	100.0	
滿州鄉公所	N	4	6	17	0	0	0	10	37	5.108
	%	10.8	16.2	46.0	0	0	0	27.0	100.0	
車城鄉公所	N	5	5	17	0	0	0	10	37	5.135
	%	13.5	13.5	46.0	0	0	0	27.0	100.0	
林務局恒春 林管處	N	3	1	7	5	7	2	12	37	3.811
	%	8.1	2.7	18.9	13.5	18.9	5.4	32.5	100.0	
林試所	N	5	7	11	0	1	0	13	37	5.027
	%	13.5	18.9	29.7	0	2.7	0	35.2	100.0	
畜產所	N	6	7	12	0	0	0	12	37	5.189
	%	16.2	18.9	32.4	0	0	0	32.4	100.0	
海防部隊	N	3	6	13	1	1	0	13	37	4.838
	%	8.1	16.2	35.1	2.7	2.7	0	35.1	100.0	
地方民衆服 務分社	N	5	10	9	0	0	0	13	37	5.189
	%	13.5	27.0	24.4	0	0	0	35.1	100.0	
救國團活動 中心	N	6	11	7	1	0	0	12	37	5.243
	%	16.2	29.7	18.9	2.7	0	0	32.4	100.0	
屏東縣警局 恒春分局	N	3	4	16	1	1	0	12	37	4.811
	%	8.1	10.9	43.2	2.7	2.7	0	32.4	100.0	
核三廠	N	3	2	13	6	1	0	12	37	4.486
	%	8.1	5.4	35.1	16.3	2.7	0	32.4	100.0	

體順服關係來瞭解。表 4 - 13 顯示，管理處和國家公園區域內的行政機關或社會團體的溝通協調關係可稱得上良好。但和林務局恒春管理處的關係只有 29.7% 的受訪員工表示良好，可說得上是關係不佳，其因為何？受訪員工認為依序是：權責上不相隸屬（21.8%），法令上沒有規定誰是統籌機關（17.3%）和本位主義作祟（16.3%），這是我國行政機關間常見的通病。但是林務局的看法又如何？據七十三年十一月三日本研究小組的訪談發現下列事實：(1)應肯定林務局十幾年來默默耕耘的貢獻，不可常以國家公園為中央機關自居；(2)林務局認為其任務為根據森林法從事林業經營，而國家公園管理處的工作為生態保護，並無事權不一的現象；(3)觀念上的差距：林務局認為在港口溪和攬仁溪建攔沙壩是為治水防法，但管理處認為使無法建魚梯，魚道以維自然生態；又如蘭花園的重建也是觀念上的差距；(4)認為管理處應共存共榮，不要一把抓，應考慮民情。由此可知，兩者間在各據國家公園法和森林法，雖有溝通却互不相讓，影響國家公園生態維護的發展。

此外，管理處亦常透過鄉鎮長、鄉鎮民代表、農漁會總幹事、民衆服務分社主任、縣議員和村里長進行和民衆溝通，受訪員工表示效果還算不錯（Range 都是 7，鄉鎮長的中介溝通效果的 $\bar{X}=4.838$ ，鄉鎮民代表的 $\bar{X}=4.405$ ，農漁會總幹事的 $\bar{X}=4.324$ ，民衆服務分社主任的 $\bar{X}=4.324$ ，縣議員的 $\bar{X}=4.270$ 和村里長的 $\bar{X}=4.810$ ）。然而這些中介者的角色對管理處的期望和要求，除民衆服務分社外，其餘皆要求管理處加速開發國家公園，闢建道路和開放遊樂區申請等，顯然與目前公園自然景觀保育維護的原則相衝突。在本研究小組蒐集的剪報中，所有的民意代表皆一致站在民衆立場要求執法從寬，給予管理處莫大的壓力。由此看來，地方行政生態因素是一影響政策執行過程的重要變數。

最後應是大眾傳播媒體（指報紙）的角色。如表 4 - 14 所示受訪員工中 100% 認為傳播媒介為對外宣傳的好幫手。但有 54.1% 的受訪員工不同意「大眾傳播媒介，十分忠實地報導國家公園法實施後對民衆造成影響的事實」，有 91.1% 的受訪員工同意「民衆對管理處的誤解部分導因於大眾傳播媒介不正確的報導」，而有 64.8% 的受訪員工同意「記者得小心應付，得罪記者將會報導對處理不利的新聞」。由此可知，在管理處主觀的認知上，報紙的中介角色對管理處執行國家公園法來說是相當負面的。但客觀上的事實又如何？我們可從剪報的篇數中作有利和不利於管理處報導的比例得知報紙的客觀角色

表 4 - 14 受訪員工對於下列有關大眾傳播媒介的說法表示同意的程度

項 目		極 為 同 意 (7)	相 當 同 意 (6)	還 算 同 意 (5)	有 點 不 同 意 (3)	相 當 不 同 意 (2)	極 不 同 意 (1)	未 答 (4)	總 計	平均數
大眾傳播媒介是管理處對外宣傳的好幫手	N	11	17	9	0	0	0	0	37	6.054
	%	29.8	45.9	24.3	0	0	0	0	100.0	
大眾傳播媒介十分忠實地報導國家公園法實施後對民衆造成影響的事實。	N	3	7	7	11	4	5	0	37	3.892
	%	8.1	18.9	18.9	29.8	10.8	13.5	0	100.0	
民衆對管理處的誤解部分導因於大眾傳播媒介不正確的報導。	N	9	12	12	3	0	0	1	37	5.622
	%	24.3	32.4	32.4	8.2	0	0	2.7	100.0	
記者得小心應付，得罪記者將會報導對處裏不利的新聞	N	11	9	4	4	1	2	6	37	5.162
	%	29.7	24.3	10.8	10.8	2.7	5.4	16.3	100.0	

。在本研究小組的剪報中總篇數是九二篇，其中報導不利（如管理處與民衆衝突，和林務局衝突等）於管理處者有五十篇，而其他四二篇中包括「中性」報導各國國家公園制度，遊客情況等佔不少篇數，由此比例看來，報紙（尤其是地方性報紙）對管理處的工作執行的影響是相當負面的。

9. 管理處與民衆的溝通

管理處與民衆間的溝通應該是主要變數之一。受訪員工中有 67.5 % 同意管理處與民衆間的誤解是由於雙方溝通不良所致。這可進一步從表 4 - 15 與 4 - 16 的比較得知，管理處和民衆宣導內容的次數有嚴重差距。管理處的受訪員工中除了「國家公園法重要條文的解釋」一項有 40.5 % 認為宣導次數不夠，其他各項，如「生態保護觀念」、「未來開發計劃」、「分區管制事項說

表 4 - 15 受訪員工對於下列宣導內容由管理處向民衆宣導的次數的看法

項 目		極多	相當多	還算多	不多	相當少	極少	未答	總 計	平均數
		(7)	(6)	(5)	(3)	(2)	(1)	(4)		
自然生態的保護觀念	N	16	13	4	4	0	0	0	37	6.000
	%	43.2	35.2	10.8	10.8	0	0	0	100.0	
國家公園法重要條文的解釋	N	2	8	7	11	4	0	5	37	4.270
	%	5.4	21.6	18.9	29.7	10.8	0	13.6	100.0	
管理處未來一些重要的開發計劃	N	1	11	10	8	2	0	5	37	4.622
	%	2.7	29.7	27.0	21.6	5.4	0	13.6	100.0	
墾丁國家公園內土地及水域的五個區分範圍、地點及管制事項的說明	N	4	5	14	7	1	0	6	37	4.622
	%	10.8	13.6	37.8	18.9	2.7	0	16.2	100.0	
墾丁國家公園未來發展的遠景	N	6	9	9	5	2	0	6	37	4.973
	%	16.2	24.3	24.3	13.6	5.4	0	16.2	100.0	
輔導當地居民轉業與就業的事項	N	6	7	10	8	1	1	4	37	4.784
	%	16.3	18.9	27.0	21.6	2.7	2.7	10.8	100.0	
流動攤販的取締及安置事項	N	9	7	12	4	0	0	5	37	5.324
	%	24.3	18.9	32.5	10.8	0	0	13.5	100.0	
私地徵收及地上物賠償的事項	N	9	6	11	5	1	0	5	37	5.162
	%	24.3	16.2	29.7	13.5	2.8	0	13.5	100.0	
民衆如何配合管理處的措施	N	6	5	8	10	1	0	7	37	4.649
	%	16.3	13.5	21.6	27.0	2.7	0	18.9	100.0	

表 4 - 16 受訪居民對管理處宣導內容次數的看法

項 目		相當多	多	不多	相當少	未 答	總計	平均數
		(5)	(4)	(2)	(1)	(3)		
(1)自然生態的保護觀念	N	13	30	35	84	12	174	2.155
	%	7.5	17.2	20.1	48.3	6.9	100.0	
(2)國家公園法重要條文的解釋	N	5	19	44	94	12	174	1.833
	%	2.9	10.9	25.3	54.0	6.9	100.0	
(3)管理處未來一些重要的開發計劃	N	5	15	32	110	12	174	1.695
	%	2.9	8.6	18.4	63.2	6.9	100.0	
(4)墾丁國家公園區域內土地及水域的五個分區範圍、地點及管制事項的說明	N	5	17	26	109	17	174	1.753
	%	2.9	9.8	14.9	62.6	9.8	100.0	
(5)墾丁國家公園未來發展的遠景	N	6	26	33	96	13	174	1.925
	%	3.4	14.9	19.0	55.2	7.5	100.0	
(6)輔導當地居民轉業與就業事項	N	3	10	32	116	13	174	1.575
	%	1.7	5.7	18.4	66.7	7.5	100.0	
(7)流動攤販的取締及安置事項	N	5	20	33	103	13	174	1.799
	%	2.9	11.5	19.0	59.2	7.5	100.0	
(8)私地徵收及地上物賠償的事項	N	3	20	30	107	14	174	1.747
	%	1.7	11.5	17.2	61.5	8.0	100.0	
(9)民衆如何配合管理處的措施	N	3	18	41	95	17	174	1.810
	%	1.7	10.3	23.6	54.6	100.0	100.0	

說」、「墾丁國家公園未來發展」、「輔導轉業與就業事項」、「流動攤販的取締及安置」、「私地徵收及地上物賠償」的措施等都有至少 60% 以上認為還算多，相當多和極多並且平均數至少都有 4.622。可是民衆對管理處宣導內容次數的看法是，受訪民衆中認為比較多的「自然生態的保護觀」也只有 24.7%，其他各項都顯然偏低，且平均數都不到 2.5，這是傳播者和受播者溝通不良的證明，兩者的認知差距太大。

至於兩者最希望對方宣導內容的次序却又非常吻合（見表 4-17），受訪居民最希望管理處宣導的內容是：「輔導轉業與就業」（13%），「民衆如何配合管理處的措施」（8.3%），「國家公園法重要條文解釋」（8.1%），「保護利用管制規則的重要條文說明」（8.1%），「自然生態保護觀念」（7.9%），「未來開發計劃」（7.7%）和「放寬海域生態保護區及海域特別景觀區的禁止採撈珊瑚貝類」（6.7%）。可見民衆最關心的是轉業或就業的生活

表 4-17 受訪民衆與受訪員工分別對於「民衆最希望管理處向他們宣導的內容」表示看法

項 目	民 衆		員 工	
	N	%	N	%
1 民衆如何配合管理處的措施	68	8.3	21	7.9
2 自然生態保護的觀念	64	7.9	14	5.3
3 國家公園法重要條文的解釋	66	8.1	19	7.2
4 保護利用管制原則之重要條文的說明	66	8.1	16	6.0
5 管理處未來一些重要的開發計劃	63	7.7	21	7.9
6 墾丁國家公園區域內土地及水域的五個分區範圍，地點及管制事項的說明。	44	5.4	21	7.9
7 墾丁國家公園未來發展的遠景	58	7.1	21	7.9
8 輔導當地居民轉業與就業的事項	106	13.0	31	11.6
9 流動攤販的取締及安置事項	49	6.0	21	7.9
10 建議上級修改保護利用管制原則第 12 條第 4 款使得商業區可以合法經營旅社、戲院、電影院等營業場所	33	4.0	13	4.9
11 建議上級從速解決民宅違建的問題	35	4.3	18	6.8
12 放寬海域生態保護區及海域特別景觀區的限制捕捉魚類與禁止採撈珊瑚貝類等	55	6.7	14	5.2
13 放寬生態保護區禁止狩獵動物放牧牲畜的規定	51	6.2	14	5.2
14 私地徵收及地上物賠償的事項	47	5.8	17	6.4
15 其他	5	1.4	4	1.9
合 作	810	100.0	100	100

利益希望瞭解有關法規規定以便配合以及放寬管制。而管理處的希望宣導內容次序是「輔導當地居民轉業與就業」(11.6%)、「民衆如何配合管理處措施」(7.9%)、「未來開發計劃」(7.9%)、「未來發展遠景」(7.9%)、「土地及水域分區管制事項說明」(7.9%)、「流動攤販的取締及安置」(7.9%)，和「國家公園法重要條文解釋」，和民衆的希望頗能吻合，理論上，不應該有上述認知上的差距，可見是溝通方式的問題。

表4-18是受訪居民和管理處最希望的宣導方式。結果顯示雙方溝通不良是在方式。民衆最希望的六種方式是：「利用村里民大會派員說明」、「請村里長向民衆說明」、「管理處舉辦座談會和簡報」、「分發說明書或宣傳資料」、「派員到民衆家中解釋」、「利用報紙、廣播、電視來說明」。將村里民大會和意見領袖(村里長)的中介功能列為最優先，可見這是一個社區意識

表4-18 受訪民衆和受訪員工分別對「用何種方式
宣導最爲民衆所希望」表示看法

項 目	民 衆		員 工	
	N	%	N	×
1. 分發說明書或宣傳資料	51	10.3	37	4.27
2. 請村、里長向民衆說明	67	13.6	37	4.514
3. 管理處舉辦座談會、簡報向民衆說明	54	10.9	37	5.081
4. 管理處製作海報及派員到區內各個學校巡迴宣導	47	9.5	37	5.649
5. 利用村里民大會派員說明	97	19.6	37	4.486
6. 管理處寄出公函來解釋	16	3.2	37	3.568
7. 請民意代表出面說明	23	4.7	37	4.000
8. 利用報紙、廣播、電視來說明	48	9.7	37	4.541
9. 管理處派員到民衆家中解釋	50	10.1	37	4.622
10. 舉辦一些輕鬆的聯誼活動(如郊遊、晚會、運動會)	36	7.3	37	4.973
11. 其他(請說明)	5	1.1	37	3.973
合 計	494	100.0	37	4.516

相當強烈的社區。然而，管理處最希望的六種方式依序是：「製作海報及到各學校巡迴宣傳」、「管理處舉辦座談會的簡報」、「舉辦聯誼活動」、「派員到民衆家中解釋」、「利用報紙、廣播、電視來說明」、「請村里長向民衆說明」。由這順序看來，管理處偏重現代傳播媒介的管道，和民衆希望面對面溝通及親身傳播方式大有差別，民衆是希望以村里民大會方式，管理處列爲第七順位，而村里長的中介功能列爲第六順位。當然會造成溝通不良，亦即管理處所作的努力並未傳送到標的團體手中。但這可能和當地居民的特殊性有關而影響管理處所運用的宣傳手法。表 4 - 19 顯示，受訪員工覺得民衆溝通時最感困擾的事項依序爲：「部分民衆不願面對國家公園成立後必須改變生活習慣的事實」（16.0%）「民衆唯利是圖，缺少生態保護的觀念」（15.1%）、「部分民衆的生態保護觀念和管理處想法差距很大」（13.3%），「管理處只是個執行單位，民衆很多要求均是處裏能力所無法做的」（12.4%）。「管

表 4 - 19 受訪員工覺得管理處與民衆溝通時最感困擾的事項

項 目	N	%
1. 部分民衆不願面對國家公園成立後必須改變生活習慣的事實	36	16.0
2. 部分民衆唯利視圖，缺少生態保護的觀念	34	15.1
3. 部分民衆生態保護的觀念與管理處的想法差距很大	30	13.3
4. 部分民衆知法和守法的觀念薄弱	26	11.6
5. 有少數民衆別具居心，專以挑撥煽動爲能事	21	9.3
6. 管理處只是個執行單位，民衆很多要求均是處裏能力所無法做的	28	12.4
7. 管理處專司與民衆溝通的單位人手不足	18	8.0
8. 負責與民衆溝通的人員中會講台語的不多	3	1.4
9. 管理處有誠意與民衆溝通，但民衆往往情緒化的指責，讓管理處下不了台	27	12.0
10. 其他（請說明）	2	0.9
合 計	225	100

理處有誠意與民衆溝通，但民衆往往情緒化的指責，讓管理處下不了台」（12.0%）。可能如此使管理處將希望寄托在下一代。這雖無可厚非，然民衆已將「管理處舉辦座談會和簡報」、和「分發說明書或宣傳資料」列為最希望管理處宣導的方式之第三、四順位，可見或許民衆也不見得是無可救藥。職是之故，管理處如何善用村里民大會及村里長的中介功能應是墾丁國家公園管理處邁入第二年的工作重點。

10. 管理處的執行策略和民衆順服

就Cleaves的觀點來說，墾丁公園的個例可說是一問題多但資源也多的「座標工」型執行問題。在策略上必然應運用順服的成本效益理論，在具體作法上則應注意民衆切身利益相關的事項。綜觀管理處一年來使民衆順服的作法，如前述和成年民衆的溝通並不順利，而後半年則相當致力於運用報紙及其他媒體宣傳管理處的作法及提供誘因（譬如居民貸款設置定置漁網，安置三十五名社頂居民從事開闢社頂公園工作，高於標準收購牛羊等等）來緩和民衆不滿的情緒。

表 4 - 20 受訪居民對管理處應如何輔導居民轉業與就業表示看法

項 目	N	%
1. 成立民衆景觀維護隊而管理處給予津貼	67	12.1
2. 管理處應辦理各種有關國家公園的工作訓練班以輔導民衆就業	92	16.7
3. 管理處與其他縣市的就業機構聯繫介紹符合當地民衆要求的工作	84	15.2
4. 管理處的投資計劃所需人力應以當地民衆為優先考慮	107	19.4
5. 解說員的錄用應有相當比例之本地居民的名額	73	13.2
6. 輔導外地的商人遷出本地避免與本地居民爭利	55	10.0
7. 應協調青輔會及政府的銀行輔助創業貸款以利本地人創業	71	12.9
8. 其他（請說明）	3	0.5
合 計	552	100.0

表 4 - 21 受訪居民認為國家公園警察在執法時應注意那些事項

項 目	N	%
1. 執法時多勸導少取締	134	18.2
2. 信賴與尊重民衆	91	12.3
3. 執法時應親切和悅	112	15.2
4. 平時多和民衆親近增進彼此的瞭解	99	13.4
5. 民衆犯了輕微的過錯要原諒不要動不動就移送法辦	114	15.4
6. 應熟悉國家公園法、保護利用管制條例及其他法令	63	8.5
7. 應加強辨識特殊動植物的能力以免錯怪民衆正當的擷取或捕捉的行動	62	8.4
8. 與地方分駐所觀察的任務分工要清楚不要事事都管	59	8.0
9. 其他 (請說明)	4	0.6
合 計	738	100

(可複選)

然而，有些作法並不見得對民衆有利，譬如收購他們賴以維生的牛羊，一般時間後還是會再產生問題的。因此應從和民衆切身相關的問題着手。第一、輔導轉業與就業問題。如表 4 - 20 所示，當地居民希望輔導就業或轉業的優先順序如下：管理處所需人力應以當地居民為優先、管理處辦理工作訓練班以輔導民衆就業、就業機構介紹的工作應符合民衆需求、解說員應有相當的比例錄用本地居民、協助創業或轉業貸款、成立民衆景觀維護隊等，相信管理處盡力而為可使民衆瞭解而順服的。第二、警察的執法問題。表 4 - 21 所示，民衆希望公園警察應注意：執法時多勸導少取締，少移送法辦、親切和悅、多和民衆親近、信賴尊重民衆、熟悉法令和加強辨識特殊動植物的能力。當然這涉及違法程度問題，但親切的態度和專業能力應可再提升。第三、對於流動攤販問題，根據訪談結果，民衆最希望的是「集中販賣地點以維生計」。第四、公墓

遷葬問題民衆最希望的是補償遷葬費和不要遷移各占一半。

對於上述民衆對切身問題的反應，管理處應根據政策目標和政策資源多寡作權宜性解決，相信民衆的順服性必然會提高。

11. 營建署與管理處的聯結關係

如上所述，內政部營建署為管理處的主管官署，但因國家公園法和計畫的執行相當專業性，兩者間乃呈指導委任型的權力關係。而這種指導委任關係對執行過程的影響如何？表4-22顯示，管理處在執行工作上有所疑義向營建署請示時，62.1%受訪員工同意能迅速獲得答覆，但只有40.5%的受訪員工同意答覆的內容十分明確。營建署似應在指令的內容上應力求明確。而在授權方面，有48.6%的受訪員工不同意營建署有充分授權（37.8%同意是有充分授權）。行政機關的授權範圍與層次必須視問題性質而定，愈是策略性問題愈不能授權，但國家公園計畫的執行涉及技術層面比較多應可考慮擴大授權範圍。

從上述可知，營建署授權範圍並不充分，勢必使管理處員工南北奔波，十分不便，結果64.8%的受訪員工表示同意，而有51.3%的受訪員工認為因此而營建署難以給予管理處周全的監督。這對執行工作的影響可從兩方面來分析：一是負面的，因南北距離遙遠，監督不便影響執行；二是正面的，管理處應發揮身處問題發生區域，應運用策略和技巧使執行工作更具地方生態性。然這須視營建署的態度而定。

表4-22 營建署與管理處的授權與溝通關係

I、受訪員工對與營建署溝通的意見

項 目		極為 同意 (7)	相當 同意 (6)	還算 同意 (5)	有點不 同意 (4)	相當不 同意 (3)	極不 同意 (2)	未 答 (1)	總 計	平均數
當我的工作有必要向內政部營建署請示時，能迅速獲得答覆	N	7	6	10	6	1	0	7	37	4.946
	%	18.9	16.2	27.0	16.2	2.7	0	18.9	100.0	
營建署答覆我的請示內容十分明確	N	4	3	8	11	2	0	9	37	4.297
	%	10.8	8.1	21.6	29.7	5.4	0	24.3	100.0	

Ⅱ、營建署有充分的授權使本單位可充分發揮，把工作做好

	極為同意 (7)	相當同意 (6)	還算同意 (5)	有點不同意 (3)	相當不同意 (2)	極不同意 (1)	未答 (4)	總計	平均數
N	8	3	3	13	3	2	5	37	4.216
%	21.6	8.1	8.1	35.1	8.1	5.4	13.5	100.0	

Ⅲ、本單位工作人員工作需親自請示營建署時，南北奔波，十分不便

	極為同意 (1)	相當同意 (2)	還算同意 (3)	有點不同意 (5)	相當不同意 (6)	極不同意 (7)	未答 (4)	總計	平均數
N	2	11	11	5	2	2	4	37	3.351
%	5.4	29.7	29.7	13.6	5.4	5.4	10.8	100.0	

Ⅳ、由於距離遙遠，營建署無法給予本單位週全的監督與指示

	極為同意 (1)	相當同意 (2)	還算同意 (3)	有點不同意 (5)	相當不同意 (6)	極不同意 (7)	未答 (4)	總計	平均數
N	3	4	12	6	1	5	6	37	3.838
%	8.1	10.8	32.4	16.2	2.7	13.6	16.2	100.0	

12小結：影響管理處執行國家公園計劃變數的迴歸分析

國家公園法和墾丁國家公園計劃的執行過程可說是一個標準發展中國家政
策執行的個例。最後，我們想瞭解的是影響管理處執行國家公園計劃的變數為
何，以可提升管理處的執行能力。在分析的假設上，我們認為執行人員的強烈
和可欲心理意向將有利於政策的順利或成功執行。因此，可視為依變數。表 4
- 23 顯示，和「執行人員意向」呈顯著相關的有「執行人員與民衆溝通」（
 $r = .4232, P < .05$ ），「行政體系特質」（ $r = .5739, P < .001$ ），「政
策資源」（ $r = .4648, P < .05$ ）。這些相關係數所說明的事實是：第一、
與民衆溝通愈良好，則執行人員的心理意向愈高；第二、行政體系特質愈好，
即內部溝通愈順暢，組織氣候愈健全，又沒有特殊儀式行為的官僚規範，則執
行人員的心理意向愈高；第三、政策資源愈充足，即足夠的經費和人力，充分
的資訊和時間將使執行人員的心理意向愈高。

表 4 - 23 影響管理處執行國家公園計劃變數的相關係數矩陣

	2	3	4	5	6	7	8	9
1.民衆數目品質	-.3820*	-.3538*	-.2199	-.1576	.0559	-.0732	-.0000	-.0559
2.執行人員與民衆溝通		.3575*	.2832*	.4232*	.0266	.2956**	.5208**	-.0578
3.大傳的角色與功能			.1408	.2432	-.2102	.0530	-.1509	.0939
4.決策授權				-.0837	-.0621	-.1877	.0904	-.1354
5.執行人員意向					.5739**	.1650	.4648*	-.0458
6.行政體系特質						.0837	.4402*	-.2040
7.地方行政生態因素							.495	.0006
8.政策資源								-.1281
9.政策明確性								

** $P < .001$

* $P < .05$

五、結論與建議

(一) 摘要

本文根據所建構的理論架構，對墾丁國家公園計劃和國家公園法執行過程進行分析，可得下列結論：

(1)當地居民對墾丁國家公園和管理處的設立和工作內容甚表歡迎，但對公園警察隊的表現表示不滿意。

(2)當地居民對伯勞鳥、灰面鷲、水堯花和石筍、鐘乳石等特有動、植物認為應保護愛惜和順其自然；但對藻草和野生動物則認為可有限度利用和盡情利用。前者表示管理處的宣導功效，後者則可能是當地醫療設備不足。

(3)當地居民認為在國家公園區域內應禁止放牧牲畜和採撈珊瑚貝類，限制船隻駛入海域生態保護區和特別景觀區和土地變更使用應經管理處許可。

(4)受訪居民認為國家公園設立後，69%的人在生活上的利益未受影響，13.8%的人受到損害，但有8%的人因而獲利。

(5)國家公園實施一年來，受訪居民62.1%表示能適應，23%有點不能適應，而有11.5%的人表示，相當不能適應。

(6)受訪民衆願意接受行為改變和理由依序為：對國家公園的設立有榮譽感，管理處會做好輔導就業和轉業工作，因條文約束才轉業，自己的反對勢力單薄；相對地，不願接受改變的理由依序為：沒有其他謀生技能，傳統謀生方式不能改變和能力不足謀得其他工作。

(7)受訪居民有75.3%認為管理處應放寬限制以使與民衆減少磨擦；並有55.2%不同意公園警察的嚴格執法。

(8)受訪員工中有64.9%認為對不合作的民衆應採重罰的辦法才能收效。

(9)受訪員工中的未來素質不錯，但社會科學方面的訓練稍嫌不足；而且公園警察的景觀專業素質有待加強。

(10)受訪員工多數認為下列國家公園法的規定有待修正：①國家公園區域內五種分區，不足以涵括資源特性，應再作更詳盡的次分區；②生態保護區與特別景觀區的管制內容無明顯具體分別；③施行細則有待作更細的規定；④分條文有文義不當或衝突之處。

(11)管理處受訪員工的組織認同，工作認同和專業認同都相當高，員工的心

理意向相當強烈。

(12)管理處和恒春林管處間的權責，觀念和彼此的作法大有差距，兩者間的衝突並未減少。

(13)受訪員工認為大眾傳播媒介並未忠實地報導國家公園法實施後對民衆造成的影響，而且認為民衆對管理處的誤解是部分導因於報紙不正確的報導。受訪員工認為報紙偏重報導管理處與民衆衝突和國家公園法對居民的管制。

(14)受訪居民和管理處員工對管理處向民衆宣導的次數看法有嚴重差距，管理處認為很多，但民衆認為很少。

(15)但是受訪居民和員工對希望宣導內容的看法次序又很吻合：「輔導當地居民轉業與就業」、「民衆如何配合管理處措施」、「未來開發計劃和發展遠景」、「國家公園法重要條文的解釋」和「流動攤販的取締及安置」。

(16)受訪民衆最希望管理處宣導的方式依序是：「利用村里民大會派員說明」、「請村里長向民衆說明」、「管理處的座談會和簡報」和「分發宣傳資料」；但管理處最希望的宣導方式依序是：「製作海報及巡迴宣傳」、「管理處的座談會和簡報」、「聯誼活動」和「派員到民衆家中解釋」。可見，管理處偏重現代傳播媒體的管道，而民衆希望面對面溝通及親身傳播方式。

(17)受訪居民希望輔導轉業，與就業的優先順序如下：①管理處所需人力應以當地居民為優先；②辦理工作訓練班；③就業機構介紹的工作應符合民衆需求；④解說員應有相當比例錄用本地居民；⑤協助創業或轉業貸款和⑥成立民衆景觀維護隊。

(18)受訪居民希望公園警察，執法時應注意事項的優先順序：①多勸導少取締少移送法辦；②多和民衆親近；③信賴尊重民衆；④熟悉法令和加強辨認特殊動植物的能力。

(19)對於流動攤販問題民衆希望「集中販賣地點以維生計」，而公墓遷葬問題贊成和反對各半。

(20)受訪員工認為營建署應多採自由裁量實驗型關係，作充分授權。

(21)根據複迴歸分析結果顯示，受訪員工認為影響他們執行工作的心理意向最重要的因素（即達顯著水準）是：行政體系的特質，與民衆溝通和地方行政生態因素（和林務局，其他中介團體的關係）。

(二) 建議

墾丁國家公園管理處執行國家公園法和墾丁國家公園計劃造成和民衆的緊

張關係應已過去，然執行上所發生的問題却未完結，管理處應積極採取有效的作法使未來的執行工作更加順利。今就本調查研究結論配合理論架構，試提出下列建議：

(1)管理處應即展開國家公園區域內村里民的基本經濟和社會生活調查，以掌握基本資訊作為溝通和要求民衆順服的重要參考；另者，應加強社會科學的研究計劃以配合景觀維護的研究工作。

(2)管理處應再繼續加強生態維護的宣傳工作，以繼續教育當地民衆，尤其不可放棄對成年民衆的宣導。

(3)管理處應函請衛生主管單位加強恒春地區的巡迴醫療服務，尤其是滿洲鄉的次數一定要增加。

(4)管理處應針對比較難適應的村里加強面對面溝通，在內容上應力求配合這些村里的切身生活利益。

(5)管理處應將輔導居民轉業和就業列為本年度最重要工作項目之一，輔導項目的優先順序應尊重民衆的意願。

(6)營建署應即修改國家公園法和施行細則的若干不當或不明條文，尤其是應立即作次分區的劃分，而對最具保育研究價值的次分區應絕對嚴格執行不准進入規定，至於其他分區可酌情放寬禁制。

(7)管理處應繼續加強員工的景觀維護專業能力，並應酌量施以社會科學方面的訓練；對於公園警察的專業能力和執法態度更應加強提升。對於員工的遴選應保持高的教育程度水準。

(8)營建署應呈報行政院繼續努力解決林管處和管理處的關係。

(9)對於大眾傳播媒介的功能應有正確的認識，即對民衆權益的專重，贏得民衆的支持才是最好的後盾。

(10)對於民衆的宣導方式和順序應依照民衆認定的優先順序，以取得民衆的順服。

(11)當地居民應自組「愛鄉土自願會」協助管理處執行工作，管理處可有計劃地透過傳播媒介鼓吹民衆參與。

參考書目

一、中文部分

- 張隆盛(民74) 「我國自然生態保育與國家公園建設之推展」,內政部營建署。
- 吳秀光(民73) 「花蓮縣L加強基層建設提高農民所得方案」執行之研究」,政大公共行政研究所碩士論文。
- 柯三吉(民72) 「開發中國家的政策執行理論：我國違規遊覽車的個案分析」,政治學報,第十一期。
- 袁頌西和陳德禹(民65) 「如何推進地方政府與民衆雙線溝通之研究」,台灣省政府新聞處。
- 林水波和張世賢(民71) 公共政策。台北：五南圖書出版公司。
- 鄭瑞城(民72) 組織傳播。台北：三民書局。
- 段重祺(民73) 「公共政策與民衆順服」,公共政策學報,第七期頁60—79。
- 黃天牧(民73) 「政治溝通、民意與政策執行：二重疏洪道工程之個案分析」,公共政策學報,第七期,頁26—59。
- 游漢廷(民72) 「對國家公園的幾點看法」,自然環境規劃與保育問題研討會論文集,頁163—164。
- 蔡百祿(民72) 「台灣地區國家公園法令與管理體制探討」,自然環境規劃與保育問題研討會論文集,頁155—162。
- 長征(民73) 「一個恒春人看自然保育」,民族晚報,七十三年九月二十六日。
- 馬以工(民74) 「墾丁國家公園一年」,中國論壇,20卷1期,頁38—40。
- 韓韓、馬以工(民72) 我們只有一個地球,台北、九歌出版社。
- 蕭新煌(民72) 「我國自然環境保育的社會探討——誰關心台灣的自然環境」,自然環境規劃與保育問題研討會論文集,台北,頁93—105。
- 施劍英(民73) 「我國首座國家公園——墾丁規劃概述」,人與地,9期,頁30—33。
- 林基王(民73) 「看美國國家公園的誕生流程談我們國家公園的經營觀念」,豐年,5期,頁38—40。
- 李利國(民73) 「考驗政府自然保育政策」,時報雜誌,246期,頁25—31。
- 墾丁國家公園管理處(民74) 墾丁國家公園成立周年回顧,屏東恒春。
- 墾丁國家公園管理處(民74) 立法院預算委員會蒞臨考察簡報,屏東、恒春。
- 墾丁國家公園管理處(民73) 「國家公園與生態保育」內部文件。

二、英文部分

Bardach, Eugene

1980 " On Designing Implementable Programs, " in Giandomenico Majone and Edward S. Quade, eds. *Pitfalls of Analysis*. New York, N.Y. : John Wiley & Sons:138-158.

1977 *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Mass. : The MIT Press.

Barrett, Susan and Colin Fudge

1981 *Policy and Action : Essays on The Implementation of Public Policy*. New York, N.Y. : Methuen.

1984 " Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory : Towards an Integrated Perspective, " *Policy and Politics*, 12, 3 : 219-240.

Browman, Ann O'M.

1984 " Intergovernmental and Intersectoral Tensions in Environmental Policy Implementation : The Case of Hazardous Waste, " *Policy Studies Review*, November : 230-244.

Browne, Angela and Aaron Wildavsky

1984 " Implementation as Mutual Adaptation " and " Implementation as Exploration " in Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation*. Berkeley, Calif.: University of California Press.

Cleaves, Peter S.

1980 " Implementation Amidst Scarcity and Apathy : Political Power and Policy Design, " in Merilee S. Grindle, ed. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. Princeton, New Jersey : Princeton University Press.

Daneke, Gregory A.

1982 " The Future of Environmental Protection : Reflections on the Difference Between Planning and Regulating, " *Public Administration Review*, May/June: 227-233.

Durant, Robert F.

- 1984 "EPA, TVA and Pollution Control: Implications for a Theory of Regulatory Policy Implementation," *Public Administration Review*, July/August: 305-315.

Edwards, George C. III

- 1980 *Implementing Public Policy*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Edwards, George C. III and Ira Sharkansky

- 1978 *The Policy Predicament*. San Francisco: W.H. Freeman.

Elkin, Stephen L.

- 1985 "Regulation as a Political Question," *Policy Sciences*, 18: 95-108.

Elmore, Richard F.

- 1978 "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions," *Public Science Quarterly*, 94,4(Winter): 601-616.

Gill, Martin and Michael Thrasher

- 1985 "Problems in Administrating Community Policing: Some Lessons from Implementation Analysis," *Policy and politics*, B,1: 37-52.

Goodsell, Charles T. et. al.

- 1981 "Bureaucracy Expresses Itself: How State Documents Address the Public," 62,3: 576-591.

Grindle, Mrilee S., ed.

- 1980 *Politics and Policy Implementation in The Third World*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Hall, Richard and Robert E. Quinn

- 1983 *Organizational Theory and Public Policy*. Beverly Hills: Sage Publication, Inc.

Hanf, Kanneth

- 1982 "Regulatory Structures: Enforcement as Implementation,"

European Journal of Political Research, 10:159-172.

Hjern, Benny

1983 " Implementation Research--The Link Gone Missing, " Jul.
Jul. Pub. Pol., 2,3 : 301-308.

Iglesias, Gabriel

1980 " Appraising Administrative Capability for Coordinating
The Implementation of Regional Development, " Philippine
Journal of Public Administration, XXIV, 3, 219-232.

Johnson, Charles A. and Joh R. Bond

1982 " Policy Implementation and Responsiveness in Nongovernm-
ental Institutions : Hospital Abortion Services After
ROE V. WADE, " Wester Political Quarterly (September)
: 385-404.

Katz, Elihu and Brenda Danet

1970 " Communication Between Bureaucracy and The Public : A
Review of The Literature, "

Lowery, David and Lee Sigelman

1982 " Political Culture and State Public Policy : The Missing
Link, " Western Political Quarterly (September) :
376-384.

Majone, Giandomenico and Aaron Wildavsky

1979 " Implementation as Evolution " in Jeffrey L. Pressman
and Aaron Wildavsky. Implementation. Berkeley, Calif. :
University of California Press.

Mayntz, Renate

1983 " The Conditions of Effective Public Policy : a New
Challenge For Policy Analysis, " Policy and Politics,
11,2 : 123-143.

Mazmanian, Daniel A. and Paul A. Sabatier

1983 Implementation and Public Policy. Glenview, Illinois :
Scott, Foresman and Company.

Means, Robin

- 1982 "Some Ethical and Practical Problems in The Construction of Policy Recommendations From Implementation Research," *Policy and Politics*, 10, 2: 205-215.

Mechling, Jerry

- 1978 "Analysis and Implementation: Sanitation Policies in New York City," *Public Policy*, 26, 2 (Spring).

Montjoy, Robert S. and Laurence J. O'Toole

- 1979 "Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective," *Public Administration Review* (Sept/Oct.1979): 465-476.

Murnane, Richard J.

- 1983 "How Clients' Characteristics Affect Organization Performance: Lessons from Education," *Journal of Policy Analysis and Management*, 2, 3: 403-417.

Nakamura, Robert T. and Frank Smallwood

- 1980 *The Politics of Policy Implementation*. New York, N.Y.: St. Martin's Press, Inc.

Nixon, Jaqi

- 1982 "Communication, Coordination and Implementation," *Policy and Politics*, 10, 2: 139-161.
- 1980 "The Importance of Communication in The Implementation of Government Policy at Local Level," *Policy and Politics*, 8, 2: 127-144.

Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky

- 1984 *Implementation*. Berkeley, Calif.: University of California Press.

Rein, Martin and Francine F. Rabinovitz

- 1980 "Implementation: A Theoretical Perspective," in Walter D. Burnham and Martha W. Weinberg, eds. *American Politics and Public Policy*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Rein, Martin

1983 From Policy to Practice. London : Macmillan Press Ltd.

Riggs, Fred W.

1980 " The Ecology and Context of Public Administration : A Comparative Perspective, " Public Administration Review (March/April) : 107-115.

Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin

1982 Bureaucracy and Policy Implementation. Homewood, Illinois : The Dorsey Press.

Robertson, David B.

1984 " Program Implementation versus Program Design : Which Accounts For Policy 'Failure' ? " Policy Studies Review, 3, 3-4 (May) : 391-405.

Rodgers, Harrell R. Jr. and Charles S. Bullock, III

1976 Coercion to Compliance. Lexington, Mass. : D.C. Heath and Company.

Ross, Lester

1984 " The Implementation of Environmental Policy in China, " Administration & Society, 15, 4 (February) : 489-516.

Sabattier, Paul and Daniel Mazmanian

1980 " The Implementation of Public Policy, " Policy Studies Journal. Special issue : 538-560.

Smith, Thomas B.

1973 " The Policy Implementation Process, " Policy Sciences, 4 : 197-209.

Sorg, James D.

1983 " A Typology of Implementation Behaviors of Street-Level Bureaucrats, " Policy Studies Review, 2, 3 (February) : 391-406.

Thomas, Robert D.

1976 " Intergovernmental Coordination in The Implementation of

National Air and Water Pollution Policies, " in Charles O. Jones and Robert D. Thomas, eds. Public Policy Making in a Federal System Beverly Hills, Calif. : Sage Publications.

Thrasher, Michael

1983 " Exchange Networks and Implementation, " Policy and Politics, 11,4 : 375-391.

Van Meter, Donald S. and Van Horn Carl E.

1975 " The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework, " Administration & Society, 6,4 (February) : 445-488.

Williams, Walter

1975 " Implementation Analysis and Assessment, " Policy Analysis 1, 3 (Summer) : 531-568.

Williams, Walter, et.al.

1982 Studying Implementation : Methodological and Administrative Issues. Chatham, New Jersey : Chatham House Publishers, Inc.

Williams, Walter and Richard F, Elmore ed.

1976 Social Program Implementation. New York, N.Y. : Academic Press.