

第一章 緒論

本章緒論依研究背景與動機、研究問題、研究目的、研究範圍與對象、研究流程共分五節，說明如下。

第一節 研究背景與動機

隨著生活價值觀改變、環境意識普遍提高，以及消費型態改變，生態保育之觀念日漸高漲，於是生態觀光這種有別於傳統大眾觀光形式的旅遊方式便逐漸成形。在聯合國宣布 2002 年為國際生態旅遊年之後，即由世界觀光組(World Tourism Organization, WTO)與聯合國環境規劃署共同推動以生態旅遊為發展之策略，使生態旅遊成為全球響應的一種觀光發展模式。觀光局也在 2000 年擬定之「二十一世紀台灣發展觀光計畫」中，正式將生態旅遊納入未來旅遊產業發展重要方向之一，並將 2002 年訂定為台灣生態旅遊年，以推動生態旅遊之發展(曹勝雄，陳彥伶，王志宏，2004)。而 Lindsay 在 2008 年指出因為生態資源是生態觀光必須的觀光資源，發展生態觀光與生態保育必須有共生共存的密切關係才能成功的發展。然而生態保育卻也衍伸出了受保育野生動物與保育區周遭居民之間的衝突(Orga, 2009)。

畫設保護區是政府部門對受保護區域所使用的主要方法(Sabatini, Verdiell, Iglesias, and Vidal, 2007)，但是在保護區內的野生動物卻不知道自己身在保護區其中，野生動物的活動範圍有時會超出保護區的，因此保護區周遭居民與野生動物的衝突便時有所聞 (Fall and Jackson, 2002)。Orga 於 2008 年即指出在全世界國家中，特別是國家公園與保護區週圍的地區，人類與野生動物的

界限逐漸模糊。野生動物經常離開保護區並進入鄰近的人類社區，而仰賴保護區維持生計的居民也會進入保護區，其結果就是人類與野生動物之間的衝突(human-wildlife conflict, HWC)，衝突事件諸如農作物損失，家畜被野生動物掠奪，資產毀損，遭受野生動物攻擊等，這類的衝突經常傷害當地居民對生態保育的支持態度。

觀光活動為一國經濟成長的策略，對於觀光目的地居民而言，觀光活動所帶來的經濟獲益是值得期待的，然而在生態保育的前提下，保護區的開發利用受到了限制，對居民而言勢必造成經濟衝擊，導致居民對生態保育的配合程度低落甚至反對生態旅遊的發展(Gurung and Seeland, 2008)。

而 Wunder (2000)認為生態補償對於自然保育而言是必要的，因保育計畫如沒有當地社區的合作是沒有辦法成功的。生態補償在環境管理範疇的功能，是讓生態保育發展所帶給居民的負面衝擊逐漸被接受，例如因野生動物造成的農業損失給農業生產者的報酬(Sun and Zhou, 2008)。近年來，因野生動物所造成的農業損失而補償農夫在保育團體及政府單位中越來越風行(Bulte and Rondeau, 2007)。而 Logar 也於 2010 年指出，在眾多政策工具中，經濟誘因性政策(例如獎勵、補償)是相較其他政策工具，為被接受程度及效用較高的一種政策，而生態補償便是屬於經濟性誘因性政策工具中的一種。

綜上所述，生態觀光的發展與生態保育密不可分，然而生態保育因常需顧及野生動植物之需求而犧牲當地居民之利益，故常與當地居民之經濟利益互相抵觸，但當某地區已設置保護區後，因礙於法令需保護區內之野生動物的關係，居民常無法行使維護自我財產與身家安全，導致保護區周圍居民之農作魚獲招致損失，因而對生態保育政策的配合程度低落。金門國家公園近年來

大力推動金門地區生態旅遊與生態保育，對居民而言，最直接的影響是這些保育的鳥類經保育繁殖後，會啄食金門地區農民種植的高粱等作物，讓農民損失慘重(立法院內政委員會會議紀錄，2009)。鷓鴣等來金門過冬的候鳥其主食為魚類，是否會對慈湖周遭的養殖漁業者造成損失也成為爭議的焦點(傅淑瑋，謝欣怡，徐中琪，丁宗蘇，2007)。因此金門慈湖地區居民對於生態補償贊成或是反對，其態度為何？而居民對於生態旅遊與生態保育的態度又為何？此為本研究之研究動機。

第二節 研究問題

自 1872 年美國設立世界上第一座國家公園迄今，世界上已有約一百個國家或地區設立了千餘座國家公園。我國國家公園法自 1972 年公告實施後，即開始推動國家公園的劃設作業，終於在民國 1983 年元月 1 日成立墾丁國家公園，是台灣首座國家公園，並陸續於民國 1984 年成立玉山、陽明山國家公園，1985 年成立太魯閣國家公園，以及後期成立雪霸、金門國家公園、東沙環礁國家公園、台江國家公園等共 8 座國家公園，總面積約 715,782.18 公頃，約占台灣全島陸域面積 8.64% (內政部，2009)。

近二十年來積極推動國家公園的設置與管理，對於我國國土永續發展的落實有重要的貢獻(蕭代基，2003)，其中金門國家公園是國內第一座以兼具文化景觀與豐富多樣的自然生態之保存維護為宗旨的國家公園，而且部分區域擁有豐富多樣的自然生態，其中之自然生態資源尤以在古寧頭鄉慈湖地區擁有多樣的溼地生態，蘊含大量魚貝資源為該國家公園之保育重點(劉弼仁，謝蕙蓮，陳朝金，林志國，陳章波，1998)。在 1992 年金門防衛司令部戰地政務解除之初，行政院農業委員會即補助金門縣林務所委託造園

學會研究規劃設置「慈湖水鳥自然公園」，以發展觀光並兼顧棲地保護(蘇永昌，1993)。之後，也有學者建議農委會依野生動物保育法劃設慈湖一帶為野生動物保護區。經過多方討論，最後確定納入金門國家公園範圍，並依國家公園法劃設為「特別景觀區」加以管理維護(內政部，1995)。

莊西進(2002)指出慈湖目前雖然已經發展成為金門地區最重要的觀光遊憩景點之一，但此處原本只是該島西北角的一處淺海灣，因盛產魚貝類，可以提供居民大量高品質蛋白質食物，周圍乃漸次發展出古寧頭、西浦頭及湖下等三處傳統村落。後來為興建慈堤，將海灣圍成封閉湖泊後，原有天然海岸多被開墾為農場或漁塭。於是，縣政府利用海埔新生地輔導設立慈湖農莊，並開放供墾殖戶或附近貧苦農民承租或設定耕作權。目前除主要水域仍屬公有，環湖地帶多已經由附近民眾以耕作權期滿為由，申請放領成為私有土地。此外，野鳥主要的棲地恰好也多在湖邊魚池岸上的樹林間，因此，本地區目前有關自然資源的管理規劃的主要問題是，如何協調生態保育與居民生活、及觀光產業發展等不同面向的需求。自然保護區在管理上離不開周邊社區居民的理解、支持與配合(王斌，陶慶，楊士劍，2007)。但是野生動物與人的衝突(human-wildlife conflict, HWC)，例如野生動物盜食莊稼、破壞建築、損害漁業、補食家畜等等，最嚴重的情況下，會造成人員傷殘甚至是生命的損失往往會減弱居民的保育生態的意願。

方偉達與趙淑德(2007)指出，人口持續擴張與開發，不但侵擾自然的生態系，也造成棲地破碎化與棲地的破壞。然而在許多地方，地方居民早已經和環境形成共生關係，要維持傳統的共生關係，避免因人口膨脹與隨之而來的開發需求造成生態的崩毀，於是，「人」的角色也被引入生態系來思考。在國際間慢慢由「保護區」這種圈地保護方式，轉而對棲地採取永續管理的方向，可

同時顧及生態、社會和經濟面之需求。盧道杰(2004)指出現代自然保護區的典範源自美國黃石國家公園模式，以大面積、國家政府直接介入與園區內沒有永久性居民為特徵。然而國家公園內完全沒有人為干擾的管制政策並不完全適用於地狹人稠的台灣。

而近年來我國受到國際社會積極推動生態保育之影響，開始積極保育生態，政府為了恢復自然環境的生態功能，往往採用限制耕作或限制開發的方式，造成當地居民經濟損失，同時亦增加生態保育工作推動上之阻力(方偉達，趙淑德，2007)。於是政府體認限制使用管制政策在缺少經濟誘因之情況下，難以推動，遂於民國八十五年「國土綜合開發計畫」中強調保障國土開發的公平性，應落實污染(受益)付費及施益(受損)受償原則，主張對於限制發展區土地所有人之損失應予以救濟，經建會並訂定「限制發展地區救助、回饋、補償處理原則」，於民國九十一年八月由行政院核定，要求各限制發展地區主管機關，應依據此原則訂定有關限制發展地區之救助、回饋及補償法令，使得以往僅屬於社會公益層次的生態保育議題，就此開始與利益抗衡產生關係(蕭代基，2003)。

綜上所述，金門慈湖地區的開發已有久遠的歷史，目前仍然能維持豐富的生態環境，部分應歸功於當地自 1950 年代以來長期的戰地政務之強力管制措施，以及國家公園所設立的保護區之故。自 90 年代解除戰地政務之後，維護民眾權益與促進地方經濟發展已成為政府施政的最優先考量。雖然當地主要管理規劃權責已經移轉為國家公園當局，但在各方壓力下，不僅棲地私有化的趨勢難以遏阻。而為了提供大眾觀光、滿足遊客需求，而可能造成的棲地破碎化或設施過度人工化亦將持續發生。因此，生態資源維護已無法單純寄望於政府片面的管制與規劃，而特別需要與居民的協調與共識。因此本研究欲探討發展居民對生態補償政策

的態度為何？對生態旅遊的態度為何？及對生態保育的態度為何？

第三節 研究目的

金門地區屬乾旱性氣候環境，種植之農作物主要為耐旱性雜糧，包括高粱、小麥、花生、蕃薯等地區特色的產業作物。然而金門慈湖地區亦為有名之賞鳥聖地，為金門地區生態旅遊的重要景點，鳥類種類的數量繁多，一年四季各有不同之鳥種(吳尊賢，1987；黃光瀛，1997；劉小如，1999)，一些鳥類如八哥、麻雀、珠頸鳩、環頸雉等會危害農田作物以及魚塭養殖之魚蝦，造成農民及漁民經濟上的損失並引起民眾對於鳥類之反感。因而亦有民眾自行架網捕捉在農田地活動之鳥類，或是使用鳥網在魚塭四周設網，期間亦有誤捕諸多對農作物無害，甚至有助益之鳥種如戴勝、伯勞等，引發民眾對自然生態之誤解與衝突，甚而造成不同理念民眾之間的爭論。同時在國家公園境內的農田地及魚塭，因為受到國家公園法嚴格的規範，狩獵動物或捕捉魚類皆為禁止之行為，更遑論目前仍列保育類物種環頸雉之獵捕所可能引發的爭議。有鑑於此，因此本研究主要欲探討金門國家公園慈湖地區一般管制區居民，其對於生態補償的態度為何？對生態旅遊的態度為何？以及對生態保育的態度為何？。在綜合本章第二節之研究問題，歸納出本研究之研究目的分別為：

- 一、瞭解金門國家公園慈湖地區居民反對與贊成生態旅遊之態度。
- 二、探討金門國家公園慈湖地區居民對生態保育之態度。
- 三、了解金門國家公園慈湖地區居民對生態補償之態度。

第四節 研究範圍與對象

一、研究範圍

本研究選定金門國家公園慈湖地區為主要研究範圍。金門及慈湖地區相關位置見圖 1-1 金門島圖，以及圖 1-2 古寧頭鄉慈湖地區示意圖。

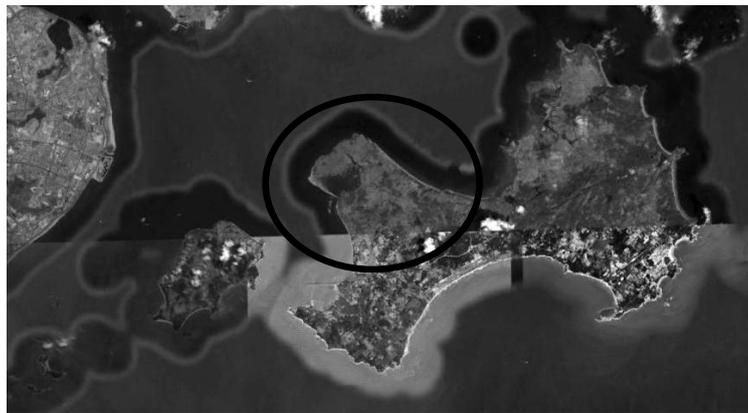


圖 1-1 金門島圖



圖 1-2 古寧頭鄉慈湖地區示意圖

二、研究對象

本研究擬以金門國家公園慈湖地區之國家公園一般管制區及慈湖特別景觀區範圍內之居民為主要研究對象。

第五節 研究流程

本研究之研究流程，如圖 1-3 所示：

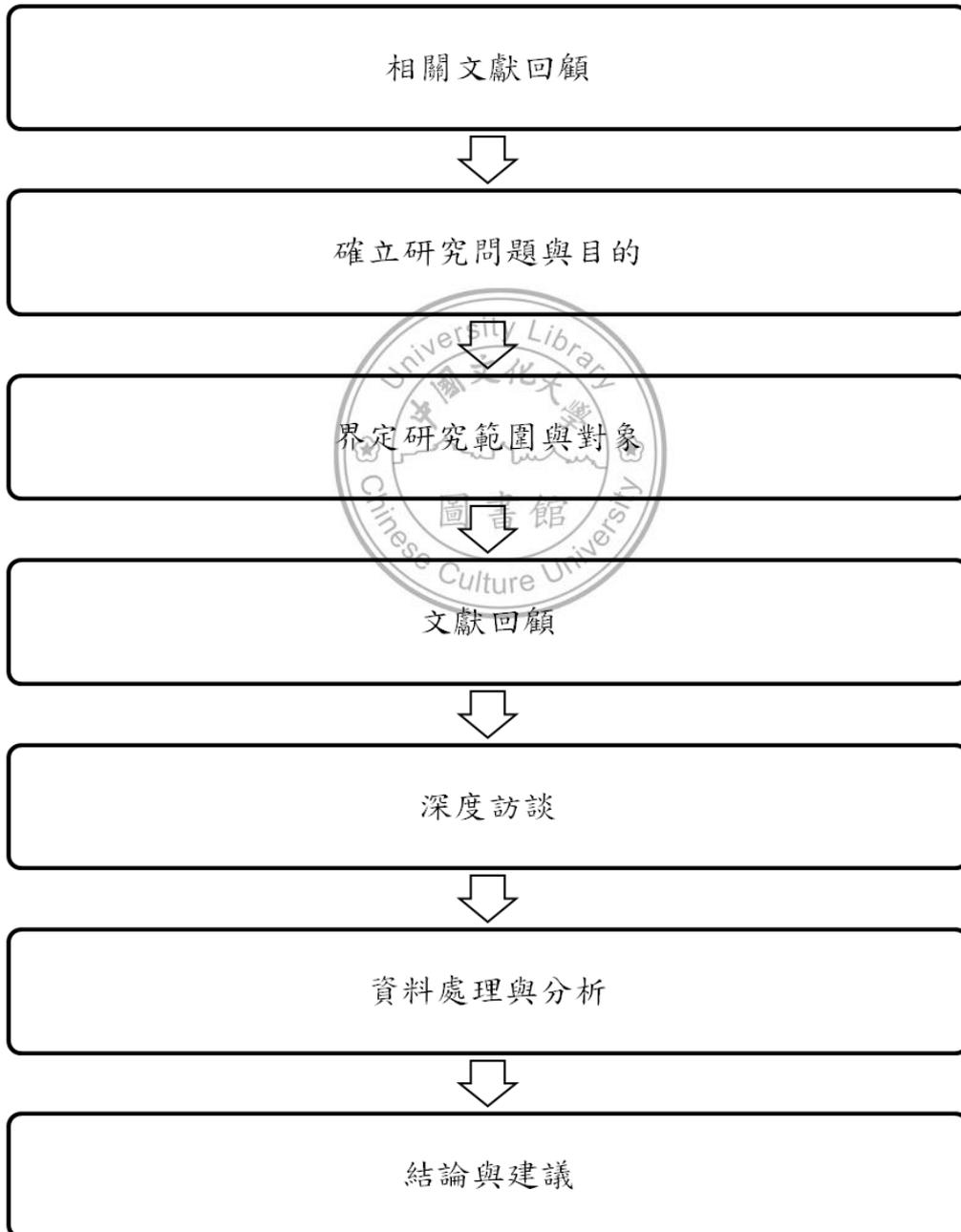


圖 1-3 研究流程圖