

社區發展、市民社會與生態政治 ——以恆春半島灰面鷲的參與式保育為例

湯京平*、張元嘉**

摘要

自然資源保育的問題攸關在地居民長期利益和人類共同的利益，但可能和個人的短期利益發生衝突。因此，在經濟利益相對重要的發展中國家，如何克服個人的抗拒，推動保育，不但在學術上是個令人好奇的議題，在實務上也至關重要。本文以屏東滿州鄉的灰面鷲保育過程為例，首先從建構論的觀點分析居民獵鷹「野蠻行爲」的在地邏輯，然後描繪在地理解與價值觀重塑的過程，並進一步檢視促成行爲轉變的條件與因素。本研究顯示，保育的努力要有成效，必須改變地方居民對於生態現象的理解，進而認同保育的價值。這種生態現象的社會重構，在居民覺得「公道」的狀態下，比較容易進行。臺灣的「社區營造」，提供了適當的誘因機制，能夠降低民眾的敵意與抗拒，讓重構的倡議得以進行；而營造的集體行動往往也有助於改變社區居民對於生態現象的價值觀，並在人際網絡的壓力下，有效保地改變相關行爲，讓保育的成果可能隨著社區營造的成功而得以大幅改善。

關鍵詞：社區營造、社基保育，生態旅遊，生態現象的社會建構

本文曾於2012年國立政治大學國際關係研究中心主辦之「兩岸社會創新與發展學術研討會」中發表。作者感謝國科會大專學生研究計畫100CFA0200094之補助。

* 國立政治大學政治學系教授，E-mail: cptang@nccu.edu.tw。

** 國立臺灣大學政治學系碩士。

Community Development, Civil Society, and Ecological Politics: The Case of Participatory Grayfaced Buzzard Conservation in Hengchung Peninsula

Ching-Ping Tang* & Yuan-Chia Chang**

Abstract

Hunter is by nature the enemy of the conservationist. Under what condition, however, a hunter would surrender the hunting rifle but engage in conservation by applying his knowledge about the prey? Since hunting is a self-interest action in contrast to conservation that is driven by public-spirited incentive, a transition like this the rise of civil society and thus the course itself and the factors behind it is worthy of careful examination. Conservation is to pursue the interest of a larger society at the costs of economic opportunity of local communities. A workable action theme therefore needs to combine the interests of both by putting conservation and community development under the same framework for contemplation. This study examines the case of conserving Gray-faced Buzzard in Manzhou County where local folks consider the bird as the gift from the God to help them survive the economic difficulty. It takes more means than simply banning such activities. External resources are mobilized and sophisticated scheme has been deployed with involvement of governmental agencies, voluntary associations, and academia. How these actors interact to depict a complicate picture of ecological politics at grassroots level.

Keywords: Community Building, Community-based Conservation, Eco-tourism, Social Construction of Nature

* Professor, Department of Political Science, National Chengchi University. E-mail: cptang@nccu.edu.tw.

** Master, Department of Political Science, National Taiwan University.

壹、前言

近年國際上利用社區進行保育工作的討論快速累積。社區之為基層治理單位，受到學界的青睞，主要因為其符合保育治理的需求。自然生態具有再生性，能否長久存續，取決於其取用者是否能受到節制。而小單位的治理集體行動，如Elinor Ostrom等布魯明敦學派學者主張，能夠整合運用市場、政府以及社會網絡等多重治理機制，最能夠有效節制資源取用者行動，因此是最值得被賦予保育重任的單位。然而，由於保育治理的本質是追求長期的集體利益，要克服行動者滿足私利的意圖，因此，要讓社區執行這樣的治理的任務，大致上有兩種可能。其一是靠流傳久遠的原生性治理機制 (Kohen, 1995; Tang & Tang, 2010; Tuner, Ignace, & Ignace, 2000)，經過在地行動者彼此長期互動而達到某種制度均衡。自利的個人可能因為社會化的過程而進入不同的思考模組，慣於遵循既有制度而放棄短期的自我利益。這類古制經過長久的磨合，可以維持某種運作的慣性，在穩定的利益結構下，甚至產生路徑相依的鎖入 (lock-in) 效果，而有難以想像的韌性。但反過來說，生態保育的治理必須整合在社經與政治制度之中，而過份穩定的治理機制在快速發展的時代，可能造成社會發展的重要障礙，製造制度失衡的威脅。

另一種社區治理的可能性，則是透過政策介入，來建構新治理制度與網絡組織，改變既有的誘因結構，以及在地認知體系，設法將獵取社區翻轉成為保育社區。雖然在世界各角落可以發現許多具體的成功案例，累積的研究也廣泛地從生態與社會的特性 (Agrawal & Gibson, 2001)、集體行動的過程 (Knight, Cowling, & Campbell, 2006)，乃

至於調適性管理 (adaptive management) 的策略 (Johnson, 1999; MCCarthy & Possingham, 2007) 等面向，檢視哪些因素影響保育努力的成敗 (Hulme & Murphree, 2001; Kiss, 1990; Newmark & Hough, 2000)。多數既有的文獻都直接假設「社區」的存在，討論社區民眾參與保育決策與執行的重要性 (Campbell & Vainio-Mattila, 2003; Walker et al., 2002)。然而，社區不只是地理上的概念，更有社會心理上的要素——居住空間相鄰的一群人，可能老死不相往來；或者彼此間有一些共同遵循的規範，但缺乏禍福相依、命運共享的集體意識，都很難被視為具備自我治理功能的行動單元。因此，既有文獻對於這個初始條件不存在的可能性，討論明顯不足。臺灣在開始致力於保育制度建構的同時，也大力提倡社區營造工作，對於保育倡議及社區建構之間的互動，能夠提供珍貴的經驗法則與實證資料。

本研究以屏東縣滿州鄉對於灰面鷲的保育為例，針對社區建構與自然保育的關係，參與全球學術社群的討論。臺灣的草根社區組織乃至於市民社會，如何在保育的利益分配糾葛中，找到成長的契機，並在保育工作上扮演重要的角色？獵人是野生動物以及保育者的天敵。在什麼樣的機制下，社區中的獵人會將獵槍置諸高閣，將獵捕野生動物的在地知識，運用在保育和解說上？獵人行動的誘因是私利，保育行動的誘因則有很強的公益理念，此間的轉變，代表公民社會興起的契機，因此值得關注。

滿州鄉的案例，呈現一種臺灣乃至於全世界許多發展中國家典型的狀態：由於以往強調經濟發展，基層社區本來不太具有保育的概念，其成員對於生態現象的基本認知，就是自然資源，可以自由採集利用。在這個

概念框架之下，除了比較封閉的原始部落，可能因為長期適應相對穩定的自然環境，而發展出相對友善、可持續的資源管理機制之外，當自然資源流動性越高，採集者的分布範圍越廣、採集社群間異質性越強，個別基層社會組織對資源的掌控能力越弱，就越陷入囚徒困境的競爭框架——我放棄採集等於拱手把利益讓給其他採集者，在大家都不願當傻瓜的心態下，資源耗竭的悲劇似乎很難避免。

為了遏止此一悲劇的發生，政府介入進行規範是最直接的辦法。但經過多年的嘗試，政府立法規範通常會遭遇執行上的困難。首先，由於執法的範圍通常很廣，因此成本很高，無法維持高密度的執法；其次，資源採集者通常比執法者擁有更豐富的資訊，更具在地人際網絡的優勢，因此能夠規避執法者的取締；第三，就利益結構而言，執法者面對鄉親的人際壓力，通常缺乏很強的動機認真執法，而採集者通常可以直接從採集活動中獲得實質利益，因此動機比較強烈。不管是動機、能力，還是客觀環境的限制，都讓這波以政府法規干預為主要途徑的政策努力成效不彰。從這些失敗的經驗中，關心保育的學者與實務者意識到採集者才是問題的癥結所在，讓政府與採集者對立的保育政策終將事倍功半。反之，如何設計適當的誘因機制，讓採集者在保育政策中分享利益與價值，讓採集者自願投入保育的行動，自我管理，才能取得協力增效 (synergy) 的成果。

貳、社區保育的利益結構

跨入新世紀之前，全球已經興起「社基保育」(community-based conservation) 的新思維 (Agrawal & Gibson, 2001; Berkes, 2004, 2007; Otto, Lilo, & Beechem, 1994)。這種保

育主張，調整「人」在自然中的角色，不再將在地採集者視為罪犯，不將地方社會置於國家的對立面，反而承認在地居民永續利用自然資源以滿足生存所需、提高生活品質的基本權利，因此強調透過制度的設計與利益結構的調整，以及各種培力的措施，鼓勵在地社會發揮創意，募集資源，讓站在保育第一線的社區有更大自我管理的空間，而政府則退居第二線，扮演輔助者、支持者的角色。然而，這種化阻力為助力的轉變，不只是政策制訂者觀念的改變，更涉及行動者價值觀的翻轉，尤其是其對於自然生態概念的社會重構 (social re-construction of nature)，以及隨之而來的在地經濟利益分配與社會權力結構的重整。在地方政治中傾向於維護既得利益者的保守態勢下，這看似簡單的轉變實際上可能面臨極大的阻力。此外，這個變化的產生，也往往涉及在地社會與外地倡議團體的互動，因此不全然是在地社會自身的調整，而是一連串彼此理解、適應以及調整的磨合過程。從這個角度來看，社基保育的核心問題，一方面包括草根價值的調整，另一方面是倡議團體如何在地方政壇上與在地菁英進行角力、達成利益均衡的問題。然而，價值觀與利益之間的關係為何，至今仍未受到國際學術社群足夠的重視。滿州鄉的案例，則清楚地展現這個一直被忽略的重要面向與過程。

要能結合社會力量進行保育的關鍵，在於是否能為地居民以及更大的社會群體找到共同利益，兼顧兩種可能相悖的需求，把個人或小群體的福祉以及以宏觀保育目標之間的零合衝突，轉變為能夠共存共榮的正合賽局。要促成這種轉變，除了政府由上而下地強勢推動，若要產生自發性的變革，則需要許多條件的配合。從既有龐大的文獻中，大致可以整理出幾個重要面向。首先是如何建

構出小我與大我間的共同利益；其次，追求共同利益是一種集體行動，如何維繫則需要透過制度以提供適當的誘因結構；第三，集體行動的成果涉及資源分配，分配的正當性則影響其所創設的制度是否能夠長久維繫。

一、共同利益的建構

早期的保育常常以國家公園的方式進行。在西方「無人國家公園」理念下執行殖民式的保育 (colonial conservation)，¹在政府強勢的圈地作為下，缺乏制度管道來反應在地民眾的利益，而臺灣在威權體制的運作下，問題更為嚴重（黃躍雯、張長義，2001）。雖然從保育的角度，國家公園內珍貴的地景與生態都因此得以免於臺灣泡沫經濟時代的人為侵擾——地方政治勢力結合財團，配合來自中央的政策資源，藉由資本密集的觀光產業投資（如觀光飯店、主題樂園、度假中心等），增加土地周邊收益，²導致這些生態體系可能遭受過渡開發的威脅。然而，這種缺乏地方參與的保育模式，忽略了鑲嵌於當地的社會文化與經濟活動等人文因素，因此不但可能造成保育治理單位與在地居民間衝突 (Western & Wright, 1994)，保育成效不彰 (Feeny, Berkes, McCay, & Acheson, 1990)，更造成環境正義上的質疑 (Cocka & Figa, 2000)。³因此，保育學界與國際組織開始思考如何連結在地社會與自然生態的利益，製造雙贏的效果。相關的概念，除了前述的「社基管理」(community-based management)，還包括「共同管理」(co-management)，並進一步發展到「適應式管理」(adaptive management, Berkes, Colding,

& Folke, 2000) 或「適應式治理」(adaptive governance; Adger, Hughes, Folke, Carpenter & Rockström, 2005)，乃至於「適應式的共同管理」(adaptive co-management; Armitage et al., 2009)，希望提升在地參與來改善治理體系面對突發性衝擊時的可塑性與創新能力。

雖然創新需要外來的刺激，但真正可行的創新還需要結合在地居民特有的在地知識 (ocal knowledge)，理解地方獨特的優勢與限制，才能為其所面臨的困境找到突破的出口。在地知識是由居民集體擁有、累積、與傳遞的區域性知識 (Thrupp, 1989)，是一套從價值觀到生活實踐都能搭配結合的知識體系，和自然資源相關的部分包括居民對外在環境的認知（特別是人和自然以及鬼神之間的關係）、資源分布的資訊、取得與運用自然資源的技術，乃至於資源利用的規範等。如前所述，這些在地知識往往是社會創新過程中不可或缺的元素。透過在地知識對地方資源的盤整，並透過外部刺激將這些資源轉化為發展的利基，往往是社基保育啟動的必經歷程 (Berkes, Colding, & Folke, 2002)。然而，較少受人注意面向是在地知識也可能構成社區保育的障礙。在地居民根深蒂固的觀念，搭配著務實的利益考量，往往構成在地居民創新求變、突破桎梏的障礙。因此，這個創新的過程，也是在地社會對某些概念重新建構的過程，以及在地知識重塑的過程。

當社區希望跳脫貧困的牢籠，同時不違反外在社會生態保育的目標，常見的路徑就是發展生態旅遊。隨著國民素質提高，旅遊觀念也在轉變。國民旅遊不一定一味地在追求感官上的刺激與奢華的消費。反之，許多

¹ 關於國家公園概念的演進，請參考 Hales (1989)。

² 關於恆春半島的地方勢力爭鬥如何影響當地觀光發展與空間規劃，尤其是海生館的建設案，請參考（蘇一志，1998；2008）。

³ 盧道杰 (2004) 對於社區在保育中的角色及國際發展的脈絡有很清楚的介紹。

人願意很知性地認識生態、滿足於知識的宴饗；透過親近自然以欣賞天然純淨的美，體會自然帶來的震撼；或透過征服自然挑戰、擴張身心極限而取得成就感（黃幼宜、黃登興2007；劉瓊如，2007）。此一型態觀光活動的興起、隨著客群逐漸穩定，也帶出規模夠大的商機，讓許多社區得以順利轉型。此一轉型的密碼，無疑是將森林、野生動物等供居民取用的共享財貨，透過觀光型態的改變，只看不取，而轉變為不具耗竭性的自由財貨。成功的例子則包括阿里山鄉山美村營造的達娜伊谷自然生態公園，利用（魚固）魚復育以及自然景觀，創造觀光營收（湯京平、呂嘉泓，2002），以及尖石鄉玉峰村的司馬庫斯利用黑森林的巨木，吸引國內外遊客（洪廣冀、林俊強，2004）。這些財貨本質的轉變，都靠在地居民發揮創意，在旅遊市場找到特有的利基。

換句話說，這些保育的標的，如果能夠透過某些保護措施而不被擷取，便成為大家都共同藉以賺取觀光收入的自由財貨。但與此同時這些標的也有「資源」的本質，當在地居民重新擷取，它又變身為共享財貨，一旦取用量超越其再生量，耗竭的悲劇就會重現。然而，理性的個人，都會希望其他成員遵守禁採的規定，俾讓眾人都能享受生態旅遊的益處，但自己能豁免約束，兼享擷取資源的私利。因此，這樣的保育行動，可以視為一種對於禁採集體行動的管理。能有效管理集體行動的困境，遏止搭便車的行爲，才有成功的保育性社區營造。

二、維護共同利益的集體行動

所有這類社區集體活動，都必須提供多重誘因而維持集體行動。有些誘因必須靠比較長的時間來醞釀與培養，如新觀念的引進與價值觀的改變能夠提供「目的性誘因」

(purposive incentives)。這類誘因在相對封閉的地區，容易受到既有知識體系的牽絆，改變的時間較長，比較不容易立即成為社區成員內在的規範，或是引導成員行動的誘因。反之，提供合理的經濟報酬，並勾勒可欲的獲利前景，往往也能以「物質性誘因」(material incentives) 來收到立竿見影的效果。因此，這類保育性的社區營造往往需要外部資源來啟動。資源可以來自外部的「市場」，如生態旅遊的市場若已成熟，龐大的商機本身就能提供足夠的誘因。反之，如果供給面（如交通、食宿等必要設施）還是需求面（如遊客對旅遊標的產品的興趣等）的市場條件不夠成熟，則需要政府的政策介入，提供成員維護集體行動的誘因。常見的方式如雇用在在地人提供或維護共有財貨、透過培訓或小額貸款使在地居民具備經營相關事業的能力等，都是讓在地居民的利益與集體利益一致、使其願意維護集體利益的具體作法。當在地社會有足夠比例的成員與集體利益一致，都希望維護共有財貨，則此一社會的關係網絡，就可能被動員起來，提供「社群性誘因」(solidary incentives)，讓其成員因為避免社會責難和其他人際關係上的壓力，而遵守集體行動的紀律，拒絕機會主義的誘惑。

既有的文獻一般將焦點放在如何組合不同誘因而防止集體行動中的投機行爲。此間的基本假設是不同誘因之間，能夠互補，對於同一個成員，不同誘因可以同時作用產生增效 (synergic) 的效果；不同的成員間，或有不同的誘因需求，因此提供多元誘因的治理體系，就能網羅更多成員，鞏固集體行動。然而，近年的研究則發現，誘因之間常常有互相排擠的情形，尤其是外在的財務報酬可能扼殺內在道德的理想，取代其成為行動的主要動力 (Frey & Jegen, 2001)。因此，

在設計維繫集體行動的制度時，要以更細緻的設計，防止強勢誘因對於弱勢誘因的干擾。

三、利益分配正當性的社會建構

制度要能維繫，必須讓受到制度影響的成員，相信利益分配有其正當性。正當性源自於在地共有的價值觀，以及對於特定行為或行動的共同認知。既有的理性抉擇的文獻，多將這一因素視為外生性變數而不予以深究（例如：Chong, 1991）。然而，漸有許多案例顯示，許多存續時間較長的集體行動，事實上也在改變許多既有的價值共識，因此價值觀與行動可能互為因果。就「建構論」的觀點而言，價值觀可能隨著不同主體在不同的時空背景下被「建構」。建構論源自現象學派 (Phenomenology)，主張社會現象並不是客觀存在的客體，而是透過交互主觀 (inter-subjectivity) 建構而成。從這個角度分析，集體行動的努力也應包括成員對於行動本身意義的理解與價值的認同。如果這個行動的目的在於改變現狀，則新價值觀能否順利形塑與鞏固，就攸關行動的成敗。

在「社基保育」的集體行動中，一個核心議題就是處理地方既有的價值觀與外界倡議已久的保育價值如何找到和諧共處的可能。源於利益的衝突比較容易透過利益再分配的機制來化解。但理念上的衝突，就需要一個再建構的過程，一方面需要比較長的適應期，另一方面也需要比較複雜的過程。近年保育文獻中出現的「適應式的共同管理」，即主張透過尊重在地社區的特色與居民的自主性，引導其從內部建構共識，而不

是從外部壓迫其接受外界的規範。

不管是勾畫發展願景，還是引領價值觀的改變，或是募集外部資源提供行動誘因，或是援引人際網絡來，乃至於以個人魅力向團體成員保證大家共同參與以強化彼此的信心，⁴都需要在地菁英的投入。缺乏這種領導者，集體行動就不容易產生或維繫。而在地菁英一方面是行動的核心人物，另一方面通常也是外來資源的主要分配者，最瞭解政策的發展趨勢，故為最直接的受益人。因此，地方菁英過重的私心可能摧毀集體行動的默契。反之，若在資源開始挹注之初，就照顧到資源分配的公平性，透過在地民眾的參與設定彼此可以接受的資源分配機制，則比較可能讓集體行動長久維繫。

參、案例：從獵人到保育員的滿州鄉鳥政治

一、獵鷹行動的在地意義

臺灣位於綿延太平洋西岸的花彩列島 (Festoon Islands) 之中點，就地理位置而言，是眾多高緯度候鳥南遷或北返時的中繼站。位於臺灣南端的恆春半島，兼有山丘、臺地、平原、盆地、溪流、沼澤及海岸等多樣的地形與生態，有豐富的食物來源，且為跨越巴士海峽前最後補充體力之棲地，故夙有「候鳥之鄉」的稱號。根據野鳥學會的記錄，野生鳥類達三百多種，其中三分之二為遷徙性的候鳥。⁵而更令國際愛鳥人士驚艷的是此地猛禽的種類與數量。每年都有上萬隻各式鷹群停棲，時有鷹翼蔽空的奇景，也曾發現多達26種日行性猛禽、遷徙性猛禽近

⁴ 以博弈論的詞彙表達，就是把囚徒困境的賽局轉換成「保證賽局」(assurance game)，藉由領導者的信用，保證其他成員不會投機，不會枉費自己的投入 (Miller, 1992)。

⁵ 請參考屏東縣野鳥學會網站 (2013)。

20種（蔡乙榮，1996）駐留，故被譽為全世界最重要的猛禽聚集地。每年九月，由蜂鷹與赤腹鷹的過境拉開序幕，十月則有灰面鷲登上蒼穹舞臺（蔡乙榮、唐洪軒、林瓊瑤，2003）。其他留鳥如臺灣松雀鷹、鳳頭蒼鷹等，也會以地主的身分同臺演出，堪稱臺灣最重要的生態景觀，賞鳥界的盛事。

此間最引人注目的灰面鷲一年兩次的造訪。灰面鷲在大陸被稱為灰面鵟鷹，成鳥展翅可達一公尺寬，以捕食嚙齒類、蜥蜴、鳥類、蛇類及大型昆蟲維生，主要在中國大陸東北方、西伯利亞東南以及日本等地為主要繁殖後代，但於酷寒的季節則遷移至東南亞過冬，因此每年十月左右會抵達恆春半島，聚集在山後的滿州鄉，所以又被稱為「國慶鳥」或「山後鳥」；春天北返時，則多駐留在彰化八卦山、臺中大肚山一帶，因隨南風來而被當地人稱為「南路鷹」，時逢清明，故亦稱「掃墓鳥」，是臺灣主要的過境猛禽之一，其數量僅次於赤腹鷹。抵達棲地時，會在空中盤旋，數量龐大時會有「鷹海」的壯觀景象；入夜前則會在背風山坡的相思樹、檳榔等樹的上層棲息（俗稱「落鷹」）；日出時分則會利用上升氣流盤旋而上（「起鷹」），升至某一高度後再順風盤旋而下，而形成鷹柱、鷹河等奇特的生態景象（〈灰面鷲的天空〉，2012，大愛電臺網站）。⁶

滿州鄉一直是觀賞上述景觀最熱門之處。其原為排灣族的活動範圍，地名也源於排灣族語，現在則為排灣、閩南、客家族裔背景的居民共處。境內多為平緩的山丘，但具有豐富且特殊的生態景觀，故全境約三分之二位於墾丁國家公園境內且二分之一被劃入生態保護研究特區，受到墾丁國家公園管

理。這地形與生態的天賦，卻是當地居民無可奈何的箝制。鄉內八個行政村的居民，多半以農漁業等第一級產業為主要生計，山坡地限制多，早年種植瓊麻，其絲耐腐力佳，適合作為漁網與繩索的原料，曾有一陣風光的歲月。在化學纖維興起，瓊麻失去其經濟價值後，多改種檳榔。1982年秋天墾丁國家公園成立，將部分區域納入，嚴苛的開發限制更讓當地居民的經濟機會雪上加霜。在這背景之下，這些過境的候鳥，被當地居民視為上天的恩賜。天予弗取，反受其咎，村民相信，這些自然界的生物，不獵取自己也會死，不思善加利用，改善自己的生活，就辜負了上天的美意。此外，獵取候鳥（除了猛禽還包括知名的伯勞鳥）後來不但是經濟上的補償，更是一種競技，獵捕量大，代表技高一籌。一旦涉及面子問題，更刺激在地居民鑽研候鳥習性，在各種獵捕技巧上尋求精進。彰化地區的俗諺所說，「南路鷹，一萬死九千」，最能描繪這些「猛禽」無辜地客死他鄉之慘狀。

早年生活條件差，獵捕這些灰面鷲的主要目的就是食用。務農的居民比較缺乏營養價值較高、高蛋白較豐富的肉品，灰面鷲取得成本甚低，就成為理想的替代物：

古早的長輩從我阿公、阿祖，他們都有了，這裡生活很困苦，這一年才來一次而已，我們如果抓來吃，是不是可以減少菜錢？他們一來都10多天，10多天以前都沒有管制說不能打，我們都會和長輩上山打，如果打一次10多天都50、60隻，一個家庭的量。如果保存下來，我們就能吃1、2個月。……民國65年到75年這段時間，

⁶ 關於前面所述的許多相關資訊，亦可參考行政院農業委員會特有生物研究保育中心網站。

應該是會有。因為有灰面鷲來這段時間，最起碼每一個家庭都可以至少省掉，一個月之內可以省掉1、2千塊的菜錢。(B2)

曾有保育人士問當地人，灰面鷲都去哪裡了，當地人把冰箱打開，見到滿滿都是屠體，造成極大的心理震撼。⁷在更早沒有冰箱的年代，也有很特殊方式保存方式，確保長時間的食用：

要先殺起來，然後醃製後曬乾。醃起來、曬乾，可以放很久阿。(B2)

隨著經濟情況稍微好轉，鷹肉也許不再被許多人視為重要蛋白質補充來源或珍饈，灰面鷲反而以另一種形式提高其經濟價值。隨著日本禁止獵殺灰面鷲，但日人仍酷愛猛禽的標本，因此轉而從臺灣進口。與其把鷹肉當雞肉吃，每隻數百元到上千元的價格更讓獵捕行動有強烈經濟誘因支撐。雖然1970年代末期在日本鳥會的協助下，日本也開始取締灰面鷲的買賣，但黑市行情仍然讓獵鷹活動有厚利可圖。

綜合而言，「獵鷹」在滿州鄉及恆春半島的社會建構中，是世代傳遞下來的技術傳統，是上天的恩賜，和西岸漁民冬至捕烏魚取卵、東岸原住民的飛魚季，是一樣的邏輯。在這種「自然資源」的思考範式下，他們對於環保人士發現鳥屍時的大驚小怪深感不解：這和傳統市場的現殺溫體雞肉以及魚攤排列待售各式海產有何不同？這個概念建構下的主要考量，其實是資源分配的公平性

與持續供應的可能。在公平性方面，各憑本事獵取，已是行之有年的常規，因此少有異議；在持續供應方面，在地居民從微觀的角度來觀察，也不認為有任何斷源的危機。多數在地人同時相信，「反正我們打了那麼多，它還是一樣會有那麼多」，因此沒有節制的需要。兩種概念的結合，形成一種在地專有的社會壓力——對於沒辦法打到鳥而無法改善生活的人，意味著他們技不如人，隱含著「沒路用」鄙夷。

二、保育之籲求與管制性保育的困境

雖然早在1970年代末期，日本愛鳥人士便開始重視臺灣灰面鷲的保育，但很難真正在臺灣展開有效的行動。然而，隨著國際保育壓力漸增，國內保育的意識也日漸普及，地方性的保育組織率先突破威權體制的箝制，組成保育團體，如臺北、臺中與高雄賞鳥會，依附於「中華民國保護牲畜（動物）協會」而成立，透過賞鳥活動作為生態保育的入門（歐瑞耀，2010）；⁸中華民國自然生態保育協會於1982年在官方的支助下成立，則代表政府意識到這個主題的重要性。解嚴之後，各地鳥會之外，各種自發性的民間保育組織如雨後春筍般林立（如臺灣生態學會、溪流環境協會、荒野協會等皆於1990年代初、中期成立），許多民間力量聯合起來倡議野生動物保育法、推動濕地保存（如關渡自然公園的成立，Tang & Tang, 2010）、阻止棲地被破壞，並致力於環境教育及生態意識的推廣。這些保育運動，在1985年殺虎事件、1989年流刺網事件，1992年販售犀牛角事件，以及1993年黑面琵鷺慘

⁷ 請參考公視節目，我們的島系列，「老鷹和他的朋友們」。

⁸ 後來分別改名為臺北、高雄與臺灣省野鳥學會。之後各縣市分別成立鳥會，全臺串連，成為臺灣的各個生態戰役的重要援軍。

死等事件而遭國外媒體披露，而於1994年成爲美國培利修正案第一個制裁對象後，獲得更大的能量。政府急於改變國人爲經濟利益殘殺保育類野生動物的負面形象，不但修改野生動物保育法，使其成爲亞洲相關法律中最嚴厲的法規，並加大執法力度，組成特別執行小組加強查緝，更重要的是減少市場對野生動物的需求，故增列經費，擴大與民間單位之合作，推廣生態教育。

在這樣大張旗鼓的政策作爲以及媒體高頻率的報導下，整個社會的生態意識確實在迅速提升之中。尤其經歷1990年代中期之後年關渡自然公園的成立，以及臺北街頭的反高爾夫球場、七股反七輕、鰲鼓反八輕等以生態爲訴求的社會運動持續發酵，一直到世紀交替，代表廣大而分散的生態利益，已能在臺灣的大小保育戰役中，獲得民眾的認同，成功地對抗相對集中的財團與產業利益。然而，當這種生態意識要從城市的抗議街頭，迅速滲進偏鄉地區的經濟活動中，改變基層偏鄉地區民眾的意識型態與行爲，則仍是一個過於樂觀的期待。

「獵鷹」的社會建構並未在外界短暫而熱鬧的保育倡議中解構或重構。滿州鄉居民每年一次的獵鷹活動緊緊結合了俗民信念與經濟利益，對於外來的限制展現了可想而知的抗拒。其實早在1982年墾丁國家公園成立、1984年設立管理處之後，根據國家公園法，公園境內的獵捕行爲即屬違法，因此靠國家公園警察隊來執法。1989年野生動物保育法公告後，即把「瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約」附錄中包括灰面鷲在內的物種也列入管制，而1994年爲因應培利制裁而修改的野生動物保育法，更加重違規懲處的刑度，讓違法獵捕的成本大幅提升。然而，在地居民除了抗議，就是利用在地知識，與執法人員鬥法：

……也都是用偷打的。阿偷打。就都看到警察躲在山上抓人阿，就會怕阿，就說抓到又要罰錢也要關。……一直抓，到民國70幾年，有在他們說，這鳥不能抓，有人在禁止了，如果打鳥抓到要罰多少錢。那個時候還是有在偷抓，都用躲的啦，躲不讓警察看到，爲了生活啊。(B2)

偷獵的方式包括布置陷阱（鳥網、鳥仔踏），或在夜晚以彈弓、獵槍射殺棲息的灰面鷲。但囿於各種限制，獵取的量相對比較有限，因此執法者和居民之間，維持著某種默契，只要居民不引起外界注意，執法者也沒有特別的積極作爲。

從執法者的角度來看，執法的情境其實非常不友善。在樹林裡巡守，除了可能遇到虎頭蜂與毒蛇，最大的威脅，還是源自盜獵者手中的致命武器。至少一直到1980年代末期，盜獵的村民都還可能集體行動，彼此呼應，遇到執法者，則可能仗著人多勢眾而與其對峙：

像我們曾經喔，遇到警察來我們曾經集合整隊喔，差不多三十支槍啦。三十支槍大概是五十個人，有的人一個人一支槍，有的是兩個人一支槍。其實我們比警察還多人啊！警察大概十個一個警網，我們大概五、六十個，警察根本就不敢進來，我們曾經這麼囂張過。再講一個題外話，警察在吊橋上，那個（某）水泥橋上，我們在下面打，他們叫我們不要打，我們就嗆回去說你有種就下來抓我們，我們曾經有到這們囂張的。(C1)

因此，許多執法者也不希望真的發現盜獵

者，而產生直接的衝突。常見的辦法打草驚蛇，例如，閃著警車警示燈，或步行時製造很大的聲響，讓盜獵者有時間迴避。⁹盜獵者可能派人騎著機車監視執法者的行動，可能在黃昏時以沖天炮將鷹群驅趕至執法者比較不願涉險之處。比較能讓執法者積極執法的因素是外界的壓力，而這種壓力多半來自環保團體以及媒體的報導。因此，村民對於夜間闖入的外地人往往十分不諒解，而以相當不友善的方式對待。而透過媒體的報導，這些畫面更強化了外界對於村民的負面印象。

隨著科技的進步，原來的均衡也在改變。相較於獵鷹人最早使用的「電土燈」，照明時間有很大的限制，後來的傳統手電筒，時間雖然可以拉長，但照明的範圍仍然比較有限。近年的LED手電筒，投射範圍動輒數十公尺遠。另外，原本使用的獵槍，面臨槍砲彈藥管制條例中很重的罰則，風險甚高，後來改用BB槍，是否有殺傷力比較有法律上的辯解空間，其噪音小，不會經擾附近的鷹群及保育員，搭配紅外線輔助瞄準器材，精準度也能夠大幅提高，一棵樹可以射下好幾隻。換句話說，盜獵灰面鷲的能力也大幅提升。因此，一直到2001年、2006年都還發生較大數量灰面鷲被獵殺的事件，並引發國人的關注，顯示單純依賴管制性的法律手段，很難杜絕盜獵行爲。

三、參與式的社基保育——轉變中的社會建構

在強化執法的同時，政府與環保人士也希望結合基層的力量，從改變獵取者的觀念與行爲做起，徹底改變鷹與人的關係，解決這個保育難題。墾丁是我國第一個國家公

園，平均每年有400萬的遊客到訪。若能將觀光資源帶進滿州鄉，應該是一個很好的發展契機。而滿州具有「低海拔原始生態林區」與「植被壓縮」的獨特生態景觀，尤其是灰面鷲過境的盛況，深具生態旅遊的潛力。要發展生態旅遊，最核心的工作便是重構在地民眾對生態資源的觀念，以及將利益分配到基層。

（一）生態教育和獵鷹行動的社會重構

在保育灰面鷲的努力中，除了愛鳥人士長期追蹤記錄鳥隻的數量，累積國人對這些候鳥的瞭解，另有一些人則長期致力於改善鳥與人的關係。其中有「鳥博士」之稱號的蔡乙榮已在這個崗位上盡力二十餘年。他是屏東人，畢業於屏東農專，1985年回到家鄉墾丁國家公園管理處接受暑期解說員的訓練，並加入定時、定點的解說服務後，就一頭栽進禽鳥的世界，選擇進入墾丁國家公園管理處，加入了保育鳥類的行列。剛開始最重要的任務，就是推廣生態教育。他透過一場又一場「流水席」式的演講，最少的一場只有一個聽眾，最多時曾有600多人來聽，對象包含學校的老師、學生，有時也包括社區民眾等：

那做這份工作呢，接著我就變成一個承辦人，從協辦就變成承辦，那接承辦之後，就要跑學校、社區。20個學校，就是恆春地區20個學校，包括高中所有學校。那常會遇到一些問題，民眾會問你，鳥抓那麼久了也還是那麼多，為什麼要禁止。那我也曾經去問過一些國內的一些鳥會的成員，甚至國際研討會，去問日本的學者，知

⁹ 當然也有非常盡責的員警或保育警察，不辭辛勞與盜獵者周旋。

不知道到底多少過境，其實他們也不知道。那就因為這樣的因素，變成我就要開始去蒐集資料，這是我開始做調查很重要的因素，你要自己去生產資料出來。當時候管理處其實也沒有人做這樣的調查，那時候管理處有人調查獸類行為的部分，那他的調查也是請滿州那邊的老師，在社區找社區幫我看有多少？那事實上這也是一種教育過程。(A1)

這些生態教育比較以學校師生為對象，無法立竿見影，畢竟學生並不是獵人。但日積月累，孩子長大後，對家庭的決策也會有重要影響，透過家庭的力量使這群獵人願意放下武器來與自然共存：

……就是孩子慢慢長大了，尤其女兒很重要，女兒喔比較撒嬌在講，不要打了不要打了。……你啊慢慢長大，在學校被講說你爸爸是獵人，你爸爸偷打什麼伯勞鳥，什麼山後鳥一大堆喔。…媽媽也很重要，我媽媽其實喔，幾乎每天都不敢睡啦！怕，對啊對啊，因為警察一定，如果十月份到都滿滿是啊，是滿多警察會進來耶。不光是墾丁國家公園警察隊喔，他可能會找那個什麼原住民那種什麼山青警察那種的啊。對啊森林警察那種的啊。會一大堆，媽媽就會擔心啊。……我從良有一個原因就是說，我老婆，我媽媽也都不敢睡覺，尤其是晚上啊，我這邊警察抓很兇啊，我只要上山，他們就擔心，還有加上女兒一起講說不要讓大家擔心。(C1)

【自1990年初開始】墾管局他每一年

都會夾報宣傳啊，都會用一些影片，或者一些傳單，或者舉辦一些……請滿州國中他們舉辦繪畫比賽啊，那個那個老鷹繪畫比賽一大堆的，就是孩子剛好在讀國中、讀高中，所以都會一直講一直講，老師也都會一直講，所以我從良。(C1)

到了1990年代末期，隨著這些學生接受保育的觀點，並逐漸成為家中經濟主要依靠，開始思考如何以符合外界規範的方式營生，他們就會注意外界提供的資源，看看能不能放下獵槍，發展長久營生之計。此時，墾丁國家公園管理處透過屏東縣屏南社區大學、環境生態保育協會等單位，開始積極的輔導社區，發展生態旅遊，提供相關的教育訓練：

……社區大學那種要200個小時左右……（課程方面）很多種，昆蟲、昆蟲類，昆蟲、植物、文史、人文、人文史，人文地理甚麼都有……。(B2)

當這些居民開始把在地知識融合外在的科學知識，關於獵鷹的社會建構開始發生微妙的轉變。相對於留鳥，唯獨灰面鷲、紅尾伯勞等遷徙性的鳥類以往一直被認定是要被吃的鳥，灰面鷲煮菜豆乾湯還是許多人難忘的家鄉味。當地人的解釋很有趣，因為「跟你不熟」：

平常時候住在我們本土，確實是我每天都看到你有感情了，把你抓下來也沒意思。所以在本土的鳥我們這裡的人比較不會抓，確實和我們有感情了，因為每天我們眼睛張開就是看到

是我們的鄰居，都和我們再一起，也實在不忍心吃它，確實和她有感情。而它是過境鳥，你一年來一次而已，我不認識你，我和你不認識，我就是要把你抓來吃。(B2)

若是因為不認識而捕食，當然也可能因為認識而產生感情而停止獵殺。當居民開始「認識」這些候鳥，知道它的身世，接受了外界賦予它的生態價值，如大量、長途遷移的奇特現象，就不是這麼堅定地認為非抓它、吃它不可：

沒有影響了啦其實沒有影響了啦。因為我們也不是那麼靠那個維生。(經濟來源是) 蓋鐵皮屋啊！……(C1)

以前會有(影響生活)。……(現在維持生活方式)我就是靠捕魚阿，我自己有船。(B2)

尤其是獵鷹的正當性被外界強烈質疑後，和外界接觸較多的地方菁英，也開始認同新的價值觀，以「不再獵鷹」為榮：

……所以我們港口村算最進步的。我也曾經自誇跟墾管處的處長科長自誇說要頒給港口村護鷹隊那個獎勵。因為我們港口村現在沒有人在獵鷹了。晚上你會看不到燈啊。…阿這邊他們也不想打，也不知道為什麼，可能是因為七八年前【2005年左右】我跟他們講說不要打不要打，後來好像有一點改變了。我們後面那邊有一個轉行現在開吉普車那個以前也是打得很厲

害啊，後來就不想打了。(C1)

綜合而言，經過十多年的生態教育，灰面鷲在許多村民的認知中，已經開始轉變，從早期「上天賜予的禮物」、「不認識的鳥」，逐漸向外界主流社會所建構的觀念靠攏，認同它是一種奇特的生態現象，而且願意透過維護這個現象來獲取集體與私人的利益。發展生態旅遊所需的觀念基礎逐漸被建構起來。但這個觀念的轉換，並非一種整齊畫一的瞬間改變。有些村民接受度較高，有些則比較抗拒。而對於「家鄉味」的懷念，或有銷售管道能藉此牟利等因素，都讓盜獵灰面鷲的事件，一直到近年都時有所聞。因此，若要發展生態旅遊，把灰面鷲從消耗性「資源」轉變成取之不盡的「自由財貨」，至少有兩個問題必須解決：首先，若要讓村民珍視進而願意保護這個「財貨」，最好能夠讓村民的利益和它的存續結合，要能夠協助村民利用它來改善自己的生活，而不只是一味要求地方居民改變觀點、犧牲自己的利益來配合。換句話說，越多人依賴這個生態現象整體（而非個別鷹隻）賺取越豐厚的利潤，在地居民的利益越和整個社會的保育利益一致，這個生態現象越能受到在地民眾的維護。前述生態教育及解說員的培訓等政策作為就是這方面的努力。

第二個必須解決的問題是，即便這個生態現象成為地方居民的集體財貨，灰面鷲本身也還是一種「資源」，其可以增加個人利益的本質仍在，因此仍會有投機者不顧危害集體利益的可能，藉由盜獵來大幅增加自身利益，尤其在大家都因保育而不再提供貨源後，鷹隻更奇貨可居，價格更具誘惑性。¹⁰ 因此，這個過程也需要以某些方式有效地控

¹⁰ 根據訪談，目前鷹價約在 800 元以上。(C1)

制搭便車行爲。就地方居民的觀點而言，之前的獵鷹活動雖然違法，但不太欠缺正當性——法規是外加的限制，鷹群是上天的禮物，獵鷹是爲了改善生活，因此越多人參與獵鷹，挑戰外來不合理限制的力量就越強，保育就越困難。反之，當越來越多人認同灰面鷲過境是地方的公共財貨，大家必須予以保護才能夠「利益均霑」地透過這個財貨改善生活，獵鷹活動因爲一方面危害生態景觀，二方面會與賞鷹人衝突並製造社區負面形象，故會威脅這個地方共同利益，因此正當性就被大幅消滅。然而，正如所有集體行動會面臨的困境，控制投機行爲以保護公共財貨需要成本，但在集體行動發起之初，卻不太有能力擔負此一成本，因此亟須政府或其他外部資源的投入。

(二) 生態旅遊的培力機制與利益分配

因爲灰面鷲過境的生態景觀爲外地人所珍視，因此不管是創造可以生財的公共財貨爲在地人提供經濟上的補償，還是維護公共財貨，防止搭便車者產生的破壞，政府都責無旁貸。主管的政府機關，主要是中央級的墾丁公園管理處（與下轄的南仁山管理站）與地方級的屏東縣政府滿州鄉公所，各自編列預算。但真正的問題是如何進行。公務機關最大的問題是人力不足。尤其是防止獵捕的執法工作，由於鄉境面積遼闊，地形複雜，執法難度高，人力更顯窘迫。除了徵聘臨時性的工作人員，最常見的作法則是與民間組織合作，包括外部組織，如學術機構（如屏東科技大學）和專業組織（如屏東賞鳥學會、屏東社區大學），以及草根組織，如社區發展協會。其中以草根組織最重要。草根組

織由在地人組成，一方面有更強的在地知識與社會網絡，更能有效執行政策；另一方面他們也是直接的政策利益涉入者，把他們納入執行網絡，鼓勵公民參與，分享更多政策利益，則可以提升政策的支持度。

基於這樣的考量，自1990年末期開始，在地人組織的巡守隊成爲灰面鷲的保育工作的重要里程碑。在地的護鷹力量尙未組織起來以前，由曾由屏東縣野鳥學會主導巡守工作，鳥會是外來的組織，比較沒有在地淵源，容易和在地民眾產生衝突，尤其是生態意識還不算普及的年代，劍拔弩張的形式讓保育行動很難推動。後來就思考由本地人自己組織巡守隊，在2005年左右曾由滿州鄉公所主導過一陣子，但效果比較不明顯。因此，2007年7月由墾丁管處、林管處、屏東縣政府、滿州鄉公所共同輔導成立了「屏東縣滿州鄉原生植物及環境生態保育協會」（簡稱協會），在九月底在灰面鷲過境前，見證「護鷹巡守隊」授旗，徵集30位青壯鄉親，在鷹季保護過境的嬌客。其中約半數過去曾是獵鷹人。放下獵槍，投身保育工作，對外可以塑造「放下屠刀」的意象，對於提升滿州鄉的保育形象，有非常大的幫助。這形象的建立，回過頭來對村民也成爲一種社會學習與價值認同的過程，對於在地的灰面鷲過境概念的社會重構，有累積性的效果。¹¹

此外，獵鷹人具有在地知識，能夠更有效率地值勤。雖然許多派駐當地的管區或保育警察，具有原住民身份，體能很好，也具有執法身份，但不見得熟知當地複雜的地形地貌；外來的鳥會或保育組織的志工，雖然具備鳥類與生態的專業知識，但卻未必知道獵鷹的地點與技巧，尤其當他們與手執獵

¹¹ 巡守隊員接受連續三個月每個月4天的培訓課程(B2)，也預期能夠發揮社會教育的效果。

槍、呼朋引伴的獵人狹路相逢，可能自身難保，欲嚇阻的盜獵，其難度可想而知。反之，徵召有獵鷹經驗的在地人參與保育巡守，則能克服上述困難。具備地緣及技巧等在地知識自然不在話下；這些保育員甚至和獵人也彼此都認識，雖然立場相左，但交情仍在，因此比較不易產生衝突。雖然保育員監守自盜的情形可以合理預期，事實上偶爾也會發生，¹²但外在的監督與社會壓力基本上能夠控制這類醜聞的發生頻率。尤其當地方意見領袖參與巡守並轉變態度，其透過社會網絡發揮的影響力，更甚於任何外力所能強加於在地社區者：

像我們港口其實從七八年前我第一任當隊長的時候，我曾經是用這樣警告的，因為獵人我都認識，我現在當隊長，你們就全部，你們就不能打。所以那一年是真的沒人打，那後來第二年也漸漸又沒人打喔……。(C1)

除此之外，在地巡守隊也是一個補償地方居民的重要管道。雖然就經濟學的觀點而言，在地經濟狀況不甚理想，外地人又以生態理由剝奪其重要收入來源，給予適當的補償換取其放棄可能的經濟利益，也是相當公道的作法：

……其中就第一年，墾管局有一筆專案的經費。大概一百萬，應該七年前吧！我忘了，大概是七年前的，他有給那個副業志工啊，一個月大概有兩萬一千多塊，就是補貼我們這些打獵的人，就是你不要打了，我乾脆情願

你去保護這些老鷹，然後我給你兩萬一千多塊這樣。(C1)

也因為有補償的性質，巡守隊員的招募過程就非常講究，有公平性的考量。以往曾經會由主辦單位自行挑人，再到墾管處也進入篩選與培訓的過程，而自2007年起已委由這兩個組織的其中一個組織共同挑選人員，再由墾管處進行人員的培訓。

我們的巡守是讓社區自己挑人，或者是讓公所自己挑人，到我們來篩選人。(A1)

但從保育教育的觀點出發，大刺刺地補償措施無疑是變相鼓勵違法的行為，也容易產生政策被綁架的後果：如果「透過補償而停止獵鷹」是政府和居民的協議或默契，那一旦補償措施終止，是否暗示著獵鷹雖然違法，但仍具備某些正當性？透過巡守隊發放，這個實質的補償就被賦予新的意義。地方居民是透過巡守的勞力換取報酬，因此和獵不獵鷹並不產生對價關係。

持平而言，護鷹巡守隊在改善在地居民收入上的功能非常有限，畢竟過境期間只有一個月，同時政府的財政日益困難，預算也越來越小，

是每一個鐘頭……恩……每一天啦、每一天800元啦。不過今【2011】年好像墾管處經費被咖（臺語：減少）了，阿我們就減少了，我們剩下650元。(B2)

¹² 「他們監守自盜，我還跟墾管處長提好幾次了，本身就是護鷹隊的，因為我們四個是護鷹隊的，我進去打，你們三個幫我顧啊，就抓到我啦，我本身就護鷹的啊，就叫做監守自盜啊！……每一年都一定會有的！只是我們不想挑明說是誰是誰，大家都是鄰居，都認識。」(C1)

因此要讓在地居民同享保育的利益，則必須設法從生態旅遊的市場找到資源，而不只靠政府補助，才有永續發展的可能。爲了讓村民在這稍有專業門檻的市場找到活路，不但需要有培訓的機制，也要有開發市場與行銷的努力。雖然政府仍然可以直接介入，但同樣可以借重民間的專業，屏東縣滿州鄉生態旅遊觀光促進會（簡稱促進會）就在這樣的背景下，於2010年成立，和墾管處與屏南社區大學合作，針對當地居民開辦系列式的套餐課程。學員上課達到一定時數後，就會獲頒解說員證照，可以導遊的方式，帶團員遊覽滿州鄉甚至於整個恆春半島。此外，還有工藝品製作、風味餐等文創輔導課程，針對不同行業與才能，發展適合當地居民的特長，幫助居民以更多元的方式解決生計方面的問題。

啊我有去，我也是有去跟我們庄裡的人講啦，不一定你去上課就一定要做解說員啦，不一定啦。老師會教你們一些，教你們一些種菜啦、種稻啦，種甚麼啦、種作物的有那老師啊。還是說有某老師教你做工藝品，要教你支架的，還是教去做甚麼的，這你就不一定說要會識字啊。你有你的拿手菜……你就做幾項，你有認識兩三個，互相找來就有7、8項（菜），不是風味餐嗎？……就是7菜一湯，擺在樹下就風味餐啊，這我們也是賺錢的那個啊。(B2)

促進會除了提供教育訓練，過去也曾經是仲介平臺，當遊客需要解說員，就透過促進會引薦。解說員帶一位遊客可收取200元

服務費，但要付給促進會50元仲介費，以維持社團運作。一旦掌握分配遊客的權力，就容易引起各方力量的覬覦，希望掌控這資源分配的權力，也容易因爲各村村民覺得分配不公而引發爭執。因此，後來主要補助機關墾管處與林管處等決定跳過這個全鄉性的單位，把資源直接放進社區，鼓勵社區進行總體營造，讓社區自己處理遊客與收入分配的問題。

綜合而言，全鄉性質的「協會」和「促進會」，有向外爭取資源的政治功能，尤其要在縣政府有限的預算中搶到一塊餅，較大的區塊代表更多選票，也吸引更多的外界目光。當然，從地方政治的觀點來看，也可以被視爲縣政府酬庸的鄉內政治人物或有選舉綁樁功能：

就是把錢花掉，這沒有甚麼效果……跟派系有關係，幾乎都拿來綁樁，縣政府的金額比較大，墾管處等於是協辦所以要照他們意思走，這個協會跟縣長有直接的關係，用這些的資源來綁樁那個錢都不是直接給獵人，拿來灑一灑，對他們的選舉有些幫助，都比較沒有跟他們接觸，那種協會，盡量是不要接觸。(D2)

同時，在強調護鷹執法的階段，全鄉性的組織也有協調行動的功能，畢竟灰面鵟落鷹棲息時並不理會各村里界線，若有些社區巡守保護，有些繼續獵捕，會讓保育努力難有成效。¹³但當護鷹漸成共識，工作重點轉爲開發生態旅遊的市場，全鄉性的組織並沒有特別的利基，反而因爲以往各社區在此爲資源激烈爭鬥，而讓這種機構難有創新的

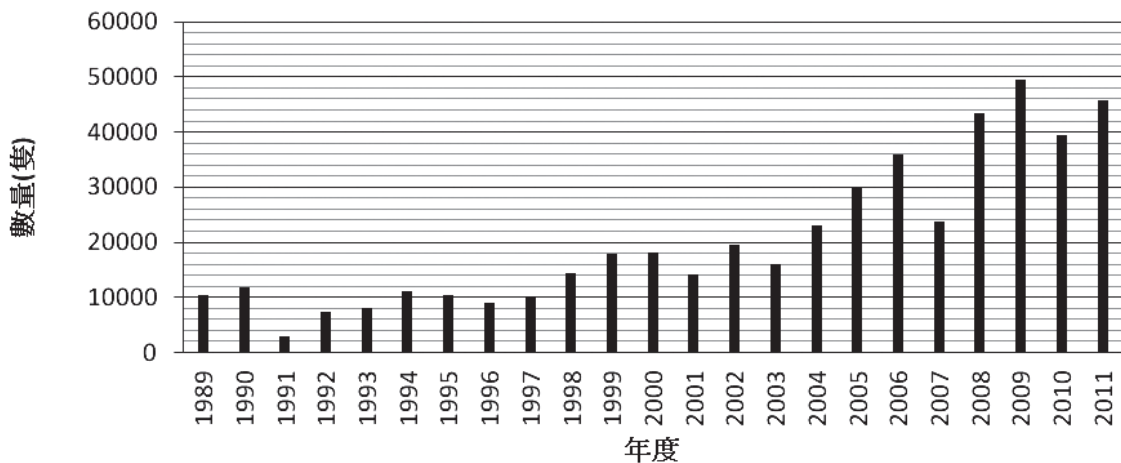
¹³ 早年曾有村民在黃昏用沖天炮將灰面鵟驅趕至巡守範圍以外的地方棲息，方便入夜後獵捕。

作法。因此，諸如墾管處、林管處等中央政府所屬單位，近年比較傾向於直接輔導各社區成立社區發展委員會，¹⁴直接把資源放到社區，鼓勵各社區開發灰面鷲過境以外之生態景觀的商業價值，增長遊客願意到訪的時間。¹⁵旅遊業雖然難免必須有淡季與旺季的差別，但如果一年只旺一個月，勢必很難具備足夠的經濟規模來養活村民，因此將淡季轉旺是各社區共同努力的目標。主要的賣點除了植被壓縮的特殊地貌，也包括欖仁溪水中生物及陸上動植物資源、仲夏的賞螢，與秋的夜晚陸蟹等。

社區之間，有著既競爭又合作的微妙關係。遊客短暫的停留，住宿、飲食、導覽等主要消費可能無可避免地集中在特定的地區，因此在爭取遊客方面，社區之間自然存在著一種零合關係。但把時間尺度拉長，遊客可能像候鳥一樣，一來再來。因此，雖然都在發展生態旅遊，社區仍然需要透過在地

知識，發揮創意，各自找出其人文與自然的市場利基，讓不同特色的景點，產生互補的效果，製造群聚效應，讓遊客覺得意猶未盡，願意下次再來，則能在良性競爭之中，創造集體品牌，共享盛名之利。

經過這些努力，雖然居民生活改善或收入增加的情形還沒有明確統計，但保育的成果已初步展現。大多數獵人不再違法盜獵，許多卻穿上保育員的裝備，在灰面鷲過境的季節裡執行護鷹勤務，阻止少數為私人經濟利益、為滿足口腹之慾、甚至純粹好玩的原因獵殺鷹群。雖然與此不一定有最直接的因果關係，但可以確定的是灰面鷲過境的數量近年有穩定增加的趨勢（如圖一）。此外，在生態意識提升之後，在地珍貴的原生植物也受到村民嚴密的保護。許多蠻有創意的專案計畫被提出，也顯示當地發展生態旅遊的活力正被激發，值得樂觀期待。



圖一 灰面鷲的數量

資料來源：墾丁國家公園，2013：墾丁國家公園管理處網站。

¹⁴ 目前滿州鄉的8個村成立了10個社區發展協會，而接受墾管處輔導的是里德及港口。響林與九棚曾經參與，但因為內部原因而終止。

¹⁵ 例如，南仁山管理站主任陳玄武先生即為滿州鄉各社區爭取到包括墾管處、林管處、環保署等單位的經費，鼓勵其撰寫計畫書以提出申請。

肆、社區保育的生態政治

穿上保育員的背心和放下獵槍是兩回事。要讓獵鷹人穿上保育背心，其實只要編列預算，補助居民成立巡守隊，畢竟這比較像肉桶政治型的政策——從中央或縣政府的預算大餅中搶一塊到基層來分，是有利可圖之事，要居民配合演出並不難。但要獵人放下獵槍，真正為保育付出，就不是立法禁止或編列公務預算等簡單的政策工具就能達成。誠如訪談者曾提及，以保育背心為掩護的獵人其實更難防範。雖然監守自盜的情事偶有所聞，但穩定成長的鳥隻數量，代表這個保育案例已展現初步成效。此一成效其實是臺灣保育努力的縮影，背後有許多值得探究的議題，最重要的就是如何透過社區營造來達到保育的目的。

一、利益與理念的互動

保育行動是一種理念的實踐，而此一實踐往往必須以某些人的利益為代價。雖然可以樂觀地希望民眾可以因為認同理念而容忍實質的利益上的損失，但實際上這些付出代價者，卻可能深受在地知識以及既有價值觀的影響，未必能夠認同這種外來的理念。沒有理念的支持，在利益衝突之下，抗拒是天經地義的後果。誠如案例所顯示，早期的禁獵規定徒具形式，雖然上級信誓旦旦地宣示將嚴格取締盜獵，但基層執法者面對手握獵槍、隱身暗處，且更熟悉在地環境的盜獵者，也有很強的私心希望避免衝突，無心認真執法。因此，要讓獵人放下獵槍，一方面要重新建構地方居民對於鷹群過境生態景觀的認識，在理念上爭取其認同，二方面則是改變利益結構，讓居民與保育的利益結合。

要做到前述二者，消弭抗拒保育的阻力，必須深耕基層。本研究發現，要進入基

層，透過社區營造政策改變利益既有結構，是催化觀念的改變、形塑新生態認知的先決條件。保育運動常常被視為菁英階級的運動。有能力賞鳥的人，除了需要有具備鳥類的知識，能理解特定鳥種的珍稀性，還需要足夠的財力購置昂貴的觀賞、攝影設備，以及閒暇能在特定時間旅行到特定地點觀賞特定的鳥類。他們和孜孜矻矻為營生而打拼的在地民眾之間，往往有文化與社經地位上的鴻溝。對居民而言，保育無疑是個外來而疏離的概念，和地方對自然生態既有的社會建構，常有扞格。因此，許多保育團體為環境考量而對在地居民進行的干預，往往引起非常大的反彈，反而造成推動的困難。若要保育政策獲得在地居民的支持，不論是政策倡議者、制訂者，還是執行者，都要跨過認知鴻溝，踩進在地居民的靴子中，體會其處境，理解其觀點，為其困境找尋出路。

這種同情理解在地居民處境、為其利益設想的主張，堪稱是改變在地社會建構的基礎。新觀念的認同是一種自願的行為，這種行為在自認受到迫害的狀態下，不太可能發生。由於抗拒保育的阻力來自基層，因此透過鼓勵參與的政策手段，誘發源自基層民眾認知層面的改變，無疑是保育政策能否成功的關鍵。在滿州鄉長達三十年的灰面鷲保育努力中，在地人的獵鷹活動一直被視為一種「野蠻」的行徑。在地居民不只為了實質利益而獵鷹，也會在抗拒這樣標籤的過程中，更努力合理化自己的行為，而使得保育的概念受到在地人的刻意拒斥，而讓保育工作事倍功半。

近十多年來，隨著社區營造政策的發展，才看到在地利益受到政府與環保團體的重視，透過輔導，協助社區居民找尋在地特色，思考發展的可能途徑，並在符合主流價值的經濟活動中，逐步改善其生活。當在地

居民的利益能夠被認可，其違反保育原則的行為也比較能被理解，地方與主流社會的關係，也能夠漸漸從對抗調整成爲合作。忿忿不平的情緒以及心防能夠降低，搭配著外部提供的物質誘因與對未來的想像，就創造了改變在地人既有信念的契機。

這層面的思考對於理論發展有重要的影響。長期以來，理性抉擇途徑的理解方式，就是假設人們有個效用方程式，可以把不同的價值轉換可以互相比較的共同計算單位(denomination)，同時相信人們會努力追求個人效用的極大值。這些假設導致一種比較自由主義的制度設計，希望能夠儘量滿足個人自利需求。以比較宏觀的角度觀察本案，則顯示多重內在誘因以複雜的方式互動。自利的物質誘因在社會低發展的階段往往有主導的效果，恰如Maslow的需求階層理論所主張，在相對匱乏的條件下，強烈的生物本能讓個人傾向與優先滿足物質與安全等基本需求。因此，早期忽略個人自利動機的保育政策，很難法達到預期的成效。當物質條件改善，自利的物質誘因雖然不一定強烈主導，讓其他如社群與理想性誘因能夠有比較有發揮作用的空間，但如果政策設計任意剝奪基層民眾既有利益，剝奪感引起的憤怒，則會引導居民抗拒政策的施行，誠如社區營造之前的保育努力，基本上是國家公園警察隊與獵人的捉迷藏遊戲。

社區營造則透過滿足物質誘因，讓理想與社群性誘因有發揮影響力的空間。後期配合社區營造的政策顯示，人們也有利他的面向，而這個面向也能夠透過制度來啓發與社會學習的過程來鞏固。它是一個重構在地居民對於生態的概念的過程，外界以體諒的態度對於在地自主性的尊重，以伴隨、輔導及鼓勵的方式，爭取其對主流價值的認同，可能比純粹自利誘因，更能有效激勵在地居民

的保育行動。因此，自利的物質性誘因和利他的理念，其實可以揉合在社基保育的政策中，互補增效。

二、適應式共同管理的政治本質

本案例同時顯示，雖然政府與保育團體代表主流社會推動灰面鷲的保育，有其正當性，但在地居民未必認同。如何找到主流社會和地方民眾之間共同利益，化解地方居民私利和保育公益的衝突，才是保育成功的關鍵。這個推動社區生態旅遊的案例，實際上呈現一個「社區培力」的過程——培養在地居民利用生態景觀來改善自身生活的各種能力。以往許多社區營造，尤其是災後配合重建計畫的社造活動，往往過於依賴政府預算的支持，而未找到可以持續經營的運作模式，導致社區在政府補助終止之後，也失去發展的動力。因此，當外部資源進入社區，作爲起始的推力，應該著重在啓發在地智慧，結合科學知識，找尋地方特有的利基，讓保育與在地發展的利益結合，進而發展成可以平衡本益的社區經濟體。

本案例中，外部資源進入社區的方案主要是透過補助巡守隊。有些評論者主張，這類補助是一種交易，一旦補助終止，保育行動也將失去動力。然而，在地方旅遊事業步入正軌之前，透過組成巡守隊的名義補助村民一點微薄的津貼，可以被看成爲了保育的正面外部性，對於權利遭受損失的在地居民提供經濟上的補償。但一個更具正面意義的作用，則是加速在地生態觀念的重構。巡守隊的成員不但在訓練過程中有機會接受新的生態觀念，其在鎂光燈下授旗成軍，登上媒體版面，榮譽感使然，也往往促使其逐步認同主流社會的保育觀念，重新定義獵鷹的社會意義。比較關鍵的因素似乎在於相關產業是否能夠在短期內發展起來。

在保育的大纛下，許多經濟活動都受到嚴格的限制，而新引進的旅遊事業，卻常有不低的進入門檻：擔任解說員不能只靠在地知識，需要透過相當費力的訓練，取得科學知識；經營餐廳和民宿，除了資金，則需要具備管理與行銷等專業知識，都需要有人輔導。越來越多人學會新的營生模式，越依賴旅遊事業，在地站在保育陣營的人就越多，就越能維護保育的集體行動，形成社會壓力，在第一線形成有效遏阻可能破壞集體利益的盜獵行爲。社區營造則是擴大生態旅遊規模經濟、創造集體利益來鞏固生態保育成果的重要手段。由於生態現象往往有「數大便是美」的效果，集合眾人的力量，維持地景與生態景觀的完整，才能提高旅遊商品的品質，並創造正向回饋，透過口碑，創造更高的經濟價值，進而提高大家的收入。

此間，生態和旅遊兩個概念之間，還是可能有所衝突，而需要達成某種妥協。有名的例子是某位首先放下獵槍、響應旅遊事業的在地菁英，經營的卻是吉普車出租的事業。四輪驅動的吉普車在原始的路面行駛，雖然豪邁十足，但除了有安全的顧慮，也可能造成地貌的破壞，因此被政府禁止。但在多方考量之下，最後以劃定行駛路線的方式、要求業者自律的方式開放，以爭取地方對生態旅遊事業的支持。這些妥協，不只是政治上的必要，也釋出政府的善意以及其尊重在地人權益的態度，對於化解地方抗拒有重要的功能。

三、協力治理與公民社會建構

生態保育政策所處的利益結構是一種「奧爾森情境的政治」(Olsonian politics)，因為保育所達成的生物多樣性成果能被全世界人類、後代子孫、甚至於人類以外的生物所共享，而成本卻必須由少數人所擔負，所

以根據集體行動的邏輯，獲利者因地理分布廣、獲利輕微，比較容易產生搭便車的情形，對政策制訂者形成的壓力較小；反之，成本負擔者因人數少、地理分布常比較集中，動員的成本比較低，同時因為涉及叫核心的利益，故比較容易團結起來對抗政策，對政府施壓。由此推論，較為成熟而自主的公民社會，比較容易推動保育政策。公民意識較強的社會，其成員比較願意參與公共事務，不但透過利益團體的組成以及參與管道，積極爭取個人利益。透過集會結社的活動，一起追求彼此的共同利益，也可能塑造出「公共性」的概念，願意以比較宏觀的思維，思考自身以外的集體利益，並採取行動追求特定理念。

我國民主化之後，既有的社會力逐漸集結成許多自主性較高的市民組織，如荒野協會、鳥會、乃至於社區大學等，一方面在政策過程中挑戰政府政策之不足，結合選舉讓執政者為其施政負責，另一方面也形成政策網絡而為政府施政上的重要伙伴。本案例中的鳥會，不但在全國各地成立分會，彼此串連，積極阻止濕地的開法，促成保育區的設置，也在稍早保護灰面鷲的過程中，組織巡邏隊，協助國家公園警察阻止村民獵鷹。其他的市民組織，包括在地由政府輔導成立的生態旅遊促進會，以及外地的社區大學（如屏南社區大學）以及屏科大、臺南大學等學術機構，則與政府合作，到各級學校推廣保育教育。這些單位多半是外地組織，比較不容易成為結合生態、生計與生活的在地保育執行單位。當各村裡的社區發展協會獲得政府以及這些外來社會團體的輔導而在基層紮根，保育政策網絡的缺角得以補實，行動能力得以大幅提升，成果也因此能夠展現。

換一個角度觀察，推動保育的過程，也有助於提升在地民眾的公共意識與參與政策

的能量。保育公益與私利的衝突過程，本身就是一種社會學習。當保育者願意正視在地發展的需求，透過生態旅遊發展出與在地居民的正合關係，在地居民也意識到外在主流社會迥異的價值，而嘗試進行調適。而此調適的過程，就是透過社區營造等方式，創造及維護集體財貨，謀求共同的利益。這個過程當然偶有個別村民的投機行為，但一旦引起軒然大波，對於集體利益傷害很大，因此在地居民的網絡也會被動員起來防止危害發生。此時，追求公益的基層組織被建構，維護公益的意識被提倡，行動也被具體實踐。

伍、結論

滿州鄉從獵鷹到護鷹，展示了臺灣生態保育的歷史以及治理模式的演變。早期國家公園法、野生動物保育法等管制性工具的實施，是政府在國際潮流與壓力之下展示的決心，畢竟立法管制，尤其在威權的政治體系下，制訂法規通常是最低廉的工具。但這工具要收到實效，必須能夠執行，但執法的成本卻往往高得難以負荷。當全球公共行政開始強調整合私部門與第三部門的力量，達成公私協力的理想治理情境，我國政府也順著民主化的政治浪潮，容許民間環保團體發展，並在各種環境政策中扮演更積極的角色。然而，這些民間環保團體最大的罩門，在於缺乏和草根社會的連結，導致其在推動環境治理的過程中，難以結合在地力量，甚至被視為局外人，遭到在地人抗議其無端介入別人加的事務。因此，關鍵似乎在於培植草根的力量。但根深蒂固的生態現象建構方式，讓保育工作甚難推動。

結合社區營造的保育努力，藉著改變利益結構來取得在地居民的合作，共同維護生態平衡，追求生物多樣性的目標。由於在地居民長期適應特定生態環境，往往能夠發

展出特有的在地知識，一方面雖然可以用來保護生態，但另一方面要用來攫取自然資源的話，也特別有效率，對生態的危害更大。因此，近年快速興起的「社基保育」，關鍵就在於扭轉在地可能阻力成為保育的助力。而同樣是近年廣受歡迎的「生態旅遊」，則是比較具體可行的作法，把自然界的「資源」，透過特定政策措施，轉變成不具耗竭性的「自由財貨」，不但達到保育的目的，也讓在地居民得以改善生活。

雖然西方文獻已經累積可觀的案例，展示社基保育以及生態旅遊的保育成效，但對於幾個關鍵問題還欠缺比較清楚的交代，導致某種經驗複製的困難。首先，正如本案例所呈現，要成功地營造生態旅遊環境，不只是一要運用地知識來找到本地人文與生態在旅遊市場中獨特的利基，更困難但往往被忽略的部分卻是改變在地知識。所謂的在地知識不只是實用性的技能或資訊，也應該包括更深層次的價值觀之設定。在地的生態現象，對在地人而言，並不是客觀存在的事實，而是某種集體的社會建構。要推動生態旅遊，最大的挑戰其實來自關於生態現象理解的解構與重構，如本案例中，「灰面鷲」一開始視為上天賦予的財富，後來轉變成珍貴的生態現象，而願意予以保護。這個重構的過程，也許由外力發起，但要改變，卻必須是在地人發自內心的認同，是一種在個人層面「格式塔式」(Gestalt)的整體轉變，類似宗教上的改宗。在群體間，這個轉變可能來自意見領袖的引領，可能經過社會教育，可能需要相當的時間，很難要求瞬間而集體的改變。本研究則細緻地展示這個改變的過程。

其次，不管是觀念的重構需要外界的刺激與持續的社會教育，還是發展生態旅遊需要專業知識與基礎建設，都仰賴外界不管是

政府還是民間機構的資源挹注。已有許多文獻討論外來資源對於社區發展的詛咒 (Tai, 2007)，因此資源分配機制是否健全，將影響保育努力的成效。然而，何謂健全的資源分配機制，卻甚少研究予以釐清。本研究則透過檢視政府如何藉由成立不同層級（包括鄉級與村級）的協會，來處理資源募集與分配時所面臨的規模經濟不一之問題。這些關鍵的問題，答案都在社區營造之中。

臺灣多年來推動社區總體營造的努力，已大幅提升市民社會的活力。此間不但累積非常豐富的經驗，讓民間團體從專業的局外人，得以透過社區的協會很快進入草根社區，提供其發展和保育的專業協助，伴隨村民走過筆路藍縷的草創時期，也提供各社區彼此交換意見、相互觀摩的機會。這種耕耘基層獲得的保育共識，以及累積的成功經驗，和起鷹落鷹的生態景觀一樣，都是國人重要的資產。

參考文獻

一、中文部分

- 大愛電臺，2012，〈灰面鷲的天空〉，大愛電臺網站：<http://tw.myblog.yahoo.com/fbathomas/article?mid=1354&prev=1359&next=1353>。2012/09/13。
- 屏東縣野鳥學會，2013，〈賞鳥地圖〉，屏東縣野鳥學會網站：<http://www.bird.org.tw/pingtung/BOOKLOGO/ISLAND.HTM>。2013/06/15。
- 洪廣冀、林俊強，2004，〈觀光地景、部落與家：從新竹司馬庫斯部落的觀光發展探討文化與共享資源的管理〉，《地理學報》，第37卷，頁51-97。
- 黃幼宜、黃登興，2007，〈論生態旅遊區的管制政策〉，《農業經濟叢刊》，第11卷第2期，頁239-266。
- 黃躍雯、張長義，2001，〈國家與社會的互動——國家公園的建制與臺灣原住民的自主意識〉，《地理學報》，第30期，頁1-18。
- 蔡乙榮，1996，〈觀鷹季節〉，《墾丁國家公園簡訊》，第29期，頁12-20。
- 蔡乙榮、唐洪軒、林瓊瑤，2003，〈墾丁地區秋季遷徙性猛禽過境族群與過境期調查研究〉。論文發表於亞洲猛禽研究及保育聯盟舉辦之《2003年第三屆亞洲猛禽研討會》(ARRCN)，臺灣，屏東縣。
- 歐瑞耀，2010，〈鳥會的由來〉，《鳥語》，第299期，頁37-38。
- 劉瓊如，2007，〈生態旅遊地永續發展評估之研究——以阿里山達邦部落為例〉，《觀光研究學報》，第13卷第3期，頁235-264。
- 湯京平、呂嘉泓，2002：〈永續發展與公共行政——從山美與里佳經驗談社區自治與「共享性資源」的管理〉，《人文社會科學集刊》，第14卷第2期，頁261-287。
- 墾丁國家公園，2013，〈生態保育——保育紀事〉，墾丁國家公園管理處網站：http://www.ktnp.gov.tw/upload/e_images/hawk-g-2011.jpg。2013/05/15。
- 盧道杰，2004，〈臺灣社會保育的發展——近年來國內三個個案分析〉，《地理學報》，第37期，頁1-25。
- 蘇一志，1998，〈地方派系對恆春地區觀光空間形成之影響〉，《地理學報》，第18期，頁1-18。
- 蘇一志，2008，〈地方發展過程中的衝突與折衝：以恆春半島觀光空間之轉化為例〉，《建築與城鄉研究學報》，第14期，頁1-14。

二、英文部分

- Adger, W. N., Hughes, T. P., Folke, C., Carpenter, S. R., & Rockström, J., 2005. "Social-Ecological Resilience to Coastal Disasters." *Science*, Vol. 309, No. 5737, pp. 1036-1039.
- Agrawal, A., & Gibson, C. C., 2001. *Communities and the Environment: Ethnicity, Gender, and the State in Community-Based Conservation*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Armitage, D. R., Plummer, R., Berkes, F., Arthur, R. I., Charles, A. T., Davidson-Hunt, I. J., et al., 2009. "Adaptive Co-Management for Social-Ecological Complexity." *Frontiers in Ecology and the Environment*, Vol. 7, No. 2, pp. 95-102.
- Berkes, F., 2004. "Rethinking Community-Based Conservation." *Conservation Biology*, Vol. 18, No. 3, pp. 621-630.
- Berkes, F., 2007. "Community-Based Conservation in A Global World." *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, Vol. 104, No. 39, pp. 15188-15193.
- Berkes, F., Colding, J., & Folke, C., 2000. "Rediscovery of Traditional Ecological Knowledge as Adaptive Management." *Ecological Applications*, Vol. 10, No. 5, pp. 1251-1262.
- Berkes, F., Colding, J., & Folke, C., 2002. *Navigating Social-Ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Campbell, L. M., & Vainio-Mattila, A., 2003. "Participatory Development and Community-Based Conservation: Opportunities Missed for Lessons Learned?" *Human Ecology*, Vol. 31, No. 3, pp. 417-437.
- Chong, D., 1991. *Collective Action and the Civil Rights Movement*. Chicago, IL: Chicago University Press.
- Cocka, J., & Figa, D., 2000. "From Colonial to Community Based Conservation: Environmental Justice and the National Parks of South Africa." *Society in Transition*, Vol. 31, No. 1, pp. 22-35.
- David, H., & Murphree, M., 2001. *African Wildlife and Livelihoods: The Promise and Performance of Community Conservation*. Portsmouth, NH: Heinemann.
- Feeny, D., Berkes, F., McCay Bonnie, J., & Acheson, J. M., 1990. "The Tragedy of the Commons: Twenty-Two Years Later." *Human Ecology*, Vol. 18, No. 1, pp. 1-19.
- Frey, B. S., & Jegen, R., 2001. "Motivation Crowding Theory." *Journal of Economic Surveys*, Vol. 15, No. 5, pp. 589-611.
- Hales, D., 1989. *Changing Concepts of National Parks*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Johnson, B., 1999. "The Role of Adaptive Management as an Operational Approach for Resource Management Agencies." *Conservation Ecology*, Vol. 3 No. 2, pp. 1-10: <http://www.consecol.org/vol3/iss2/art8/>, Available: 2013/06/15.
- Kiss, A., 1990. *Living with Wildlife: Wildlife Resource Management with Local Participation in Africa*. Washington, DC: World Bank.
- Knight, A. T., Cowling, R. M., & Campbell B. M., 2006. "An Operational Model for Implementing Conservation Action." *Conservation Biology*, Vol. 20, No. 2, pp. 408-419.

- Kohen, J. L., 1995. *Aboriginal Environmental Impacts*. Sydney, Australia and Portland: UNSW Press.
- McCarthy, M. A., & Possingham, H. P., 2007. "Active Adaptive Management for Conservation." *Conservation Biology*, Vol. 21, No. 4, pp. 956-963.
- Miller, G. J., 1992. *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Newmark, W. D., & Hough, J. L., 2000. "Conserving Wildlife in Africa: Integrated Conservation and Development Projects and Beyond." *BioScience*, Vol. 50, No. 7, pp. 589-592.
- Otto, M. R., Lilo, M. P., & Beechem, J. M., 1994. "Resolution of Multiphasic Reactions by the Combination of Fluorescence Total-intensity and Anisotropy Stopped-flow Kinetic Experiments." *Biophys*, Vol. 67, No. 6, pp. 2511-2521.
- Tai, H.-S., 2007. "Development through Conservation: An Institutional Analysis of Indigenous Community-Based Conservation in Taiwan." *World Development*, Vol. 35, No. 7, pp. 1186-1203.
- Tang, C.-P., & Tang, S.-Y., 2010. "Institutional Adaptation and Community-Based Conservation of Natural Resources: The Cases of the Tao and Atayal in Taiwan." *Human Ecology*, Vol. 38, No. 1, pp. 101-111.
- Turner, N. J., Ignace, M. B., & Ignace, R., 2000. "Traditional Ecological Knowledge and Wisdom of Aboriginal Peoples in British Columbia." *Ecological Applications*, Vol. 10, No.5, pp. 1275-1287.
- Thrupp, L. A., 1989. "Legitimizing Local Knowledge: From Displacement to Empowerment for Third World People." *Agriculture and Human Values*, Vol. 6, No. 3, pp. 13-24.
- Walker, B., Carpenter, S., Anderies, J., Abel, N., Cumming, G. S., Janssen, M., et al., 2002. "Resilience Management in Social-ecological Systems: A Working Hypothesis for a Participatory Approach." *Conservation Ecology*, Vol. 6, No. 1, pp. 14.
- Western, D., & Wright, M., 1994. *Natural Connections: Perspectives in Community Based Conservation*. Washington, DC: Island Press.

附錄一 訪談紀錄

訪談對象:	訪談時間:
墾丁國家公園管理處：蔡乙榮先生 (A1)	2011年10月1日
某協會幹部：宋先生 (B2)	2012年01月18日
某協會幹部、隊長：熊先生 (B2)	2012年01月18日
某協會前幹部、前隊長：古先生 (C1)	2012年01月18日
某協會幹部、前隊長：洪先生 (B3)	2012年01月18日
某協會幹部：鍾先生 (E1)	2012年01月19日
某協會幹部：謝先生 (E2)	2012年01月19日
某協會前幹部：尤先生 (E3)	2012年01月19日
現為獵人：邱先生 (D1)	2012年01月19日
現為獵人：王先生 (D2)	2012年01月19日
現為獵人：王先生 (D3)	2012年01月19日

附錄二 灰面鷲保育大事紀

日期	大事	備註
1980	臺灣各界開始重視灰面鷲的保育，開始在肯定進行護鷹工作。首先是日本阻斷標本外銷。	此為臺灣第一次進行特定物種的保育工作。
1982	中華民國自然生態保育協會成立。	
1984	臺灣成立墾丁國家公園，而在此時以由墾丁國家公園警察隊開始負責起違法獵捕的保育工作	1982年通過，第一個國家公園，遲至1984年才成立管理處。
1989	「野生動物保育法」公告施行，灰面鷲被列為應予保育之保育類野生動物，使灰面鷲的保護得到更多的法源依據。	
1989	墾丁國家公園管理處委託滿州鄉里德村，在該鄉各村辦理自然生態保育說明會。	
1994	臺灣因成為美國培利修正案第一個制裁對象而修改「野生動物保育法」，並加嚴執法力度。	
1995	屏東縣野鳥學會正式成立。	
2001/10	里德橋下發現大量灰面鷲屍骸，經國內外媒體報導後，震驚社會，保育形象大受打擊。	屏東縣野鳥學會斷斷續續實施灰面鷲過境巡守活動。
2007/7	墾管處、林管處、屏東縣政府、滿州鄉公所等單位共同輔導成立「屏東縣滿州鄉原生植物及環境生態保育協會」至此往後巡守堆多由該單位主導。	
2010	「屏東縣滿州鄉生態旅遊觀光促進會」成立。開始與墾管處和屏東社區大學合作舉辦相關課程與認證。	