

# 從國家公園到地質公園： 一個社區參與的保育制度（一）

王文誠

國立臺灣師範大學地理學系副教授

## 摘要

本文旨在討論兩個地景保育的制度，包括國家公園及地質公園的關係與差異，並試圖倡議新的制度「地質公園」在臺灣地景保育實踐之可能性。透過參與2015年亞太地質公園網絡會議（Asia-Pacific Geoparks Network, APGN）參與式觀察、及在山陰海岸田野調查及訪談的經驗，本研究從這些受訪者中學習到「世界地質公園網絡」已經成了日本近年來最重要的地景保育制度；同時，地質公園是「社區」願意參與地景保育、實踐地方環境教育、以及透過「社區」參與保育以創造地方經濟振興的機制。所以，本文進一步理論化一個以社區為基礎、並可能接軌全球的地景保育制度：「地質公園」。並且，藉以期待進一步的持續投入地景保育的後續研究。

## 一、2015 APGN：臺灣的參與

自從2004年於北京舉辦第一屆世界地質公園大會以來，「地質公園」運動近年來已快速在世界各地發展崛起中，並有許多地區設置世界地質公園（Global Geoparks Network, GGN）。其中亞太地區也積極參與，也因而成立亞太地區地質公園網絡，並每兩年召開一次研討會。最近一次，2015年第四屆亞太地質公園網絡（Asia-Pacific Geoparks Network, APGN）會議，在日本山陰海岸世界地質公園舉行，由山陰海岸世界

地質公園、日本地質公園委員會、及亞太地質公園網絡諮詢委員會（APGN Advisory Committee）主辦，聯合國教科文組織（UNESCO）為指導單位。這是繼2009年在馬來西亞蘭卡威舉行的第一屆亞太地質公園會議、及2011年在越南舉辦的第二屆亞太地質公園會議、及第三屆亞太地質公園會議在2013年於南韓濟州島舉辦，所進行的第四屆亞太地質公園會議。

來自台灣地質公園網絡代表，一如往年，盛情參與（王文誠，2012；林俊全，2011；林俊全等，2013）。這次會議，根據主辦單位公佈之《山陰海岸宣言》，顯示參與人數並有來自22個國家、618位代表。其中，台灣參與的佔了整個會議人數的超過十分之一，有64位，大部份代表由社區居民所組成、專家學者及政府官員。其次，是發表的文章，也在95篇學術發表的文章中，台灣成員口頭發表文章佔有將近一成，計有9篇文章。以及，一篇張貼發展、和設置六個展示攤位，展示林務局推動地質公園、和台灣八個地質公園官方（尤其國家風景區及中央地質調查所）及民間、社區團體，成為展攤中陣容最大、最受到歡迎、且在國際中呈現台灣優美地質與地景環境。如此，臺灣試圖透過實質的「網絡」連結，學習一個新的保育地景的制度，並分享臺灣經驗，以突破臺灣被排除在以「聯合國」為名的組織之外<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> 臺灣有機構曾經嘗試申請「世界地質公園」，然而UNESCO回覆（2015. 10. 14）中，端出了聯合國大會2758號決議，是於1971年10月25日的第26屆聯合國大會會議上，就「恢復中華人民共和國在聯合國組織中的合法權利問題」進行表決的決議。GGN回覆者指出，按這個決議（Resolution 2758），UNESCO無法與台灣官方當局有任何層次上的關係或接觸。

## 二、2015 APGN之後：九個新增的世界地質公園

2015年9月15日至20日，在日本山陰海岸世界地質公園（Global San' in Kaigan Geopark）舉行第四屆亞太地質公園網路研討會。會議最後一天晚上，於9月19日在鳥取縣的閉幕式，世界地質公園網絡（Global Geoparks Network, GGN）秘書處，按議程宣佈今年受評進入地質公園名單。受到聯合國教科文組織（UNESCO）所支持的世界地質公園網絡會議，宣布共有九個新的地區被列入世界地質公園網絡名錄中。所以「世界地質公園網絡」自2004年成立以來，截至2015年APGN為止，世界地質公園共登錄有來自33個國家的120座地質公園。

2015年這屆計有15個國家來自20個地區申請GGN認證，然而通過率卻不到五成（45%），在2015 APGN會議所宣佈只新增之九個景區，包括：1. 「敦煌世界地質公園」，緊鄰塔里木板塊東部，地處中國最西部地區。2. 「織金洞世界地質公園」，位於中國華南地區的貴州高原西部。3. 「特羅多斯山世界地質公園」位於賽普勒斯中部，群山矗立，主峰奧林匹斯山。4. 「錫蒂亞世界地質公園（Sitia Global Geopark）」，地處希臘克里特島最東端，位於錫蒂亞市區內。5. 「雷克雅內斯半島（Reykjanes）世界地質公園」位於冰島西南端，靠近冰島首都雷克雅維克。6. 「色烏山（Gunung Sewu）」是一片廣袤的多山石灰岩地區，橫跨印尼日惹和爪哇中東部。7. 「波里諾世界地質公園（Pollino）」位於義大利南部。8. 「阿珀依山（Mount Apoi）世界地質公園」地處日本列島最北端的北海道。以及，9. 西班牙「蘭薩羅特及奇尼霍群島（Lanzarote and Chinijo Islands）國家地質公園」，包含整個蘭索羅特島，以及統稱奇尼霍群島的格拉西奧薩小島，蒙塔納克拉拉島，羅克德埃斯特島，羅克德爾伊斯特島和阿萊格蘭薩島。

## 三、日本2015世界地質公園的申請

這次會議中值得注意的是，2015年APGN的主辦國日本，由該國家地質公園委員會推薦二個地質公園納入GGN評選。亦即，「伊豆半島地質公園」和「（北海道）阿珀依山地質公園」，在2014年8月28日獲得「日本地質公園委員會」的國內推薦，正式向「世界地質公園網絡」申請為世界地質公園的成員。按照GGN的申請過程規定，伊豆及阿珀依必須在同年10月1日至12月1日期間，向世界地質公園網絡提交加盟GGN申請書。「世界地質公園網絡」會展開一連串的科学審查與評價，包括資料審查、及當地田野考察評價。GGN會在收件後的隔年4月30日以前完成書面審查，並從5月1日起，派遣GGN委員現地勘查，到9月當年的網絡會議中討論出納入評選的新「世界地質公園」成員，並在會議結束前公佈（台灣地形研究室，2009）。

從過去的經驗指出，日本無論在社區營造或者地質公園的發展過程，是台灣重要的學習對象（王文誠，2012）。所以，就日本的地質公園發展來說，直至2015年，日本有8個世界地質公園（和30個日本地質公園），分別在2009年通過的有洞爺湖有珠山（北海道）、糸魚川（新潟縣）、島原半島（長崎縣），2010年山陰海岸（京都府，兵庫縣，鳥取縣），2011年室戶（高知縣），2013年隱岐（島根縣），2014年阿蘇（熊本縣），以及2015年阿玻伊（北海道），維持穩定成長（台灣地形研究室，2010），也是台灣在邁向地質公園經營管理值得考察的地點。

世界地質公園網絡是聯合國教科文組織的一個計畫，設立於1998年。根據UNESCO，一個地質公園申請加入GGN必須符合以下條件（GGN, 2010）：

- 基於地質觀光以促進社會和經濟發展的基礎上，提供一個永續的經營管理計畫；
- 證明保護和增強地質遺跡的方法做為工

具，以提供用於地球科學學科和更廣泛環境問題的教學；

- 必須聯合政府部門、當地社區和私人部門的共同行動，證明相對於地球遺產的保護是最好的實踐做法，並將其納入永續發展策略的聯合提案。

而2015年的加盟評選，一是阿珀依山 (Mt. Apoi) 地質公園，另一則是伊豆 (Izu) 半島地質公園。在2015 APGN 鳥取會議閉幕式所公佈的結果，前者順利成為世界地質公園的成員，後者則成遺珠之憾。當天消息傳回北海道，樣似町的居民歡喜鼓舞，互相擁抱，雀悅不已（見圖1.）；然而，伊豆的居民則相當失望，並期待再接再厲。

根據日本讀賣新聞的地方報導指出，大約有200位樣似町的市民在公民會堂聚集，透過網際網路，等待在鳥取市所舉行「山陰海岸亞太地質公園網絡研討會（2015 APGN）」所公佈的結果。當 GGN 秘書處公佈阿珀依 (Apoi) 被認證為世界地質公園，樣似町當地市民歡樂、並興奮地表示：「小城鎮已經履行了世界地質公園的行列」。裝飾條幅從天花板下降，歡呼慶祝實現夙願的達成，許多在家裡等待的市民和他們同事朋友一齊歡呼，爆竹響起，並相互擁抱或含淚快樂慶祝（讀賣新聞，2015c）。

訪問鳥取場地的坂幸市長透過網際網路傳遞訊息，他笑著跟市民說：在經歷日本地質公園認證之後，再歷經七年的持續努力和發聲，每個市民都正在利用這個機會，發揮市民團結，終於登上世界地質公園的行列，可以成為城鎮一個發展模式。樣似町的人口僅大約有4600人，這是第一次在日本就10000人以下的城鎮人口進行認證成為世界地質公園.....，或許這是最小的地質公園。因為小的舉措，所以在世界地質公園裡變成什麼都有可能。

這個新聞反應了兩個意涵，第一、居

民相當地歡迎「地質公園」這個地景保育制度，從進入國家級地質公園，接著七年的努力，到世界地質公園，似乎是城鎮市民「民之所願」。第二、在人口少的地區經濟發展，試圖接軌這個地質公園機制，呼應 Schumacher (1973) 所謂「小即是美」經濟，一種從下而上的地方經濟發展概念。某些程度上，根據我們的訪指出：「進入世界地質公園，旨在人口流失的偏鄉，期待著一個新的制度介入地區發展（於APGN展覽攤位訪談阿珀依地域振興官員，2015-09-19）」。

實際上，「阿珀依世界地質公園」這個區域，早就涵蓋「日高山脈襟裳國定公園 (Hidaka-sanmyaku Erimo Quasi-National Park)」，為日本北海道東南側的國定公園，面積103,447公頃。範圍包括日高山脈、阿珀依山、以及山脈南端襟裳岬附近的海岸。在地景保育的進程中，1950年成立襟裳道立公園，1958年改為襟裳道立自然公園，並於1981年10月1日改設為國定公園（由縣政府管理）。在地居民並沒有極力將這個區域促成由國家管理的「國立公園」，而是爭取成為「地質公園」。果然，面積364.3平方公里的阿珀依山地質公園，在2008年成為「日本地質公園」成員，2015年如願成為「世界地質公園」一份子。

另一方面，我們將鏡頭轉向伊豆半島，同樣透過網際網路，在螢幕前緊盯著鳥取市「亞洲太平洋地質公園網絡山陰海岸研討會」的社區，有來自伊豆半島15個縣市町，居民聚集在一個又一個不同公民會堂裡。光在「伊豆之國市」，地質公園促進會約有300位市民與官員聚集，等候世界地質公園認證的宣布時刻。不過，從APGN研討會會場中18點40分開始宣布，市民盯著若大的螢幕，越來越多緊張和期待：「我要成為『世界的』伊豆半島。但是隨著19點03分，當所有的公佈完畢，在入選名單中沒有包括伊豆

半島，會場被包裹在聲音嘆息沮喪和『為什麼！』」，讀賣新聞（2015a）指出：「市民對著螢幕若有所思的樣子，可以看得出來在地市民的失望」。

日本附近重疊有四大板塊，而伊豆半島位於菲律賓海板塊的北端。伊豆半島曾經是漂浮在南洋上的火山島（一部分為海底火山），而距今約60萬年前與本州相衝撞，形成了現在的形狀。伊豆半島地質公園區域範圍包含在熱海、伊東、下田、伊豆、伊豆之國、三島、沼津等七個城市和東伊豆、河津、南伊豆、松崎、西伊豆、函南町、長泉、和清水八個鎮，總面積2027平方公里。地方整備，緣自於2011年3月28日，靜岡縣伊豆地區13個市町、縣觀光協會等各類團體以及企業、本地大學等單位聯合設立了「伊豆半島地質公園推進協議會」，涵蓋面積1,550平方公里，人口約62萬人，後來再有2個市町加入。爭取於2012年獲得日本地質公園協會的認定，然後力爭在2015年獲得世界地質公園協會的認定，為了這個目標，官民都在開展積極的活動。該協議會以「來自南方的火山贈禮」為主題，致力於推進實現伊豆半島地質公園。

如前所言，2015年這屆申請 GGN 的通過率45%，日本兩個申請GGN的地質公園，對於伊豆半島地質公園未通過「世界地質公園」認證，公園促進會審核認證機構的世界地質公園網絡指出原因，主要是相關文件繳交不足，並且應該在11月前提交更多文件。在申請失利之後，伊豆半島地質公園促進會表示：「不幸的是，我們要致力於下一屆的申請在以後的日子，我們要對齊、接觸詳細的補充材料」。兼任統理事會會長、伊豆市長菊地豐指出：「伊豆半島15個城市和城鎮認證，明年在一塊，準備為迎接伊豆作為全球認證是當之無愧的世界地質公園目標前進」（讀賣新聞，2015b）。伊豆在認證的重新申請中，申請促進會指出：「我們重新——

檢視提交補充材料，成為在大會正式方案的世界地質申請，讓 GGN 委員會一看就知道是專為這世界地質園的流程、方法所期望的工作」。在另一方面伊豆半島地質公園促進會通宵開會，會議中：「每個人都配備熱情和團結，我們要推動本地區的世界地質公園」；並且強調，「伊豆半島，是世界地質公園」（讀賣新聞，2015d）。

以上，除了看出伊豆半島在加入世界地質公園行列努力與渴望之外，同樣的，伊豆半島地質公園亦涵蓋有「富士箱根伊豆國立公園」。富士箱根伊豆國立公園由中央管理，面積陸域佔有121,695公頃，包括富士山、箱根及伊豆半島及諸島區域（見表1.）。

表1. 富士箱根伊豆國立公園土地所有別面積（公頃）

	國有地	公有地	私有地	公園面積 （陸域）
富士山地域	12,987	24,631	22,973	60,591
箱根地域	2,444	1,346	7,376	11,166
伊豆半島地域	6,403	3,136	12,900	22,439
伊豆諸島地域	878	11,526	15,095	27,499
合計	22,712	40,639	58,344	121,695

資料來源：日本環境省富士箱根伊豆國立公園基礎情報，2015，<https://www.env.go.jp/park/fujihakone/intro/basis.html>，流覽於2015.09.20。

#### 四、從國家公園到地質公園網絡

從Apoi 及伊豆地質公園及國家公園區域的例子，相對於這兩個有國家公園座落的區域，逐漸不再以國家公園作為行銷地區的制度工具；反而，對於（世界）地質公園設置無論官民都有極高的興趣。某些程度上，浮現一種我建議稱之為「以地景為基礎的社區經濟發展模式」：以地質公園為名，發展一種社區型、地方限定的社會、文化與經濟發展的議題，為了促進發展而學習並保護地景，是永續性的發展願景；在人文社會與地景環境互動權力景觀中，獲得更高的發展與保育的正當性（justification）。

在這個新制度「地質公園」受歡迎的同時，如同在日本不受重視的「國家公園」的制度，近幾年在臺灣的國家公園設立過程中，引發反對而諸多抗爭，例如，馬告國家公園（林益仁，2004）、台江國家公園（林朝成，2010）、蘭嶼國家公園（黃躍雯，1997）等，甚至馬告及蘭嶼國家公園的設立受到居民的抗議而破裂。爭議的徵結往往在於在地的原住民／社區發展的權益受到衝擊（王文誠、許嘉恩，2015；紀駿傑，2002；徐旭誠，2012）。

臺灣1971年所頒定的「國家公園法」作為制度，以管制活動來說，國家公園經營管理必須依照「國家公園法」與相關辦法規範，因此法令對於國家公園內原有的社會經濟影響與發展造成影響，包括有土地使用管制及產業活動限制，限制活動例如農牧漁獵活動、採集與招牌設置等。雖然，在最近一份調查中「環境保育」是導入國家公園時整體居民受訪者最重視的變項，弔詭的是，一方面居民又擔心國家公園的限制第一級產業之採集的政策，期望能夠進行一級產業的相關活動，一方面又不希望他們的後代從事相關的第一級產業（如，漁業）工作（王文誠、許嘉恩，2015）。雖然，經濟發展與環境保育在世代間的關注中，經由台灣發展國家公園30年的歷程中，獲得轉譯與認同；下一代的考量，反身地思考環境保護的重要性，進一步思考國家公園機制維護環境反而可以帶來的下代子孫就業／產業／經濟的轉型。所以，逐漸地普遍對國家公園保育方面的期待之外，居民自身利益或是各方政治生態抗爭局面，是地景保育導入時需要面對的課題。

臺灣於1984年成立第一座國家公園，至2015年共設有九座國家公園。歷經三十年國家公園制度與地方社會經濟的相互演變，原本由中央政府統籌、以「保育自然環境」為主要管理目標，因民眾表達意見的意識提升、地方政治的權力擴張、與地方經濟的發

展需要，國家公園經營管理方針逐漸調整，朝向多元、彈性、與地方共管等因地制宜的管理模式（徐旭誠，2012）。

國家公園發展本質與功能，及其設置後對於地方社會與經濟可能的影響，首先，根據國家公園法（1972年制定、2010年修正）第一條指出：「為保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究，特制定本法」。並於第八條第一款定義「國家公園：指為永續保育國家特殊景觀、生態系統，保存生物多樣性及文化多元性並供國民之育樂及研究，經主管機關依本法規定劃設之區域」。根據該法規的定義，國家公園之首要任務為「保育」功能、保護自然與人文環境資源；其次為透過這些資源提供「研究與教育」功能；三、為同時滿足生態保護與育樂需求的生態觀光，地方可以提供「解說」供給面的功能；四、為供應需求面之國民育樂之「遊憩」功能。

然而，這個政策制度的定義並沒有指出地方經濟發展的需求。所以，國家公園的「解說」供給，往往來自精密設計的解說中心、來自都會領域專精的菁英。供給「遊憩」功能的餐飲住宿，也往往來自財團興建的旅館或者連鎖餐廳。

第二、國家公園制度下的社會與經濟發展：國家公園的設立，除了保育自然與人文資源、提供研究與教育、環境生態解說及遊憩育樂的功能之外，也會影響並轉化當地社會與經濟活動。地方民眾的生活因而為國家公園的設置而重新定義，對過去自然空間所產生的特殊文化以保存與延續、或轉變；某些程度上，這種制度性的轉變是一種將每日生活去熟悉化的過程（Hall, 1992; Morley, 1998）。國家公園雖然不以追求最大經濟效益為目標，但為提升高品質及深度的遊憩體驗而提供相關服務，成為地方經濟發展及新型態的就業來源。國家公園的經濟活動可能會從第一級農漁業，轉化為生態旅遊提供者的第三級服務業。然而，這個轉化的過程，

往往需要外來的專業菁英，或者通過國家考試的公務員從事經營管理的工作，社會關係將會因而改變，地方經濟也將可能有許多侷限（包括國家公園法的限制，如土地使用、與捕撈漁業等產業活動）與機會（如環境研究、住宿、導覽、解說、資訊、環境教育等生態旅遊的相關服務事業）。

爰此分析，國家公園系統以在地就高級旅館餐飲業者的覬覦、專家菁英及高考及格的公務體系中，不易容入原本當地的經濟發展與社區參與。所以，「以地景為基礎的社區經濟發展模式」之地質公園，或許是地方參與地景保育並經濟發展的一個可能性。特別是，2015年11月17日，UNESCO 組織的第38屆大會，195個成員國批准建立一個新標籤：「聯合國教科文組織世界地質公園（UNESCO Global Geoparks）」。這表示 UNESCO 承認管理優秀地質遺跡和景觀，以整體方式的重要性。這使地質公園組織能夠更密切地反映地球科學在當今社會挑戰，並提供地質重要的基地的在網絡中的國際地位（UNESCO, 2015）。

## 參考文獻

- 王文誠 (2012) 〈2012年第五屆聯合國教科文組織世界地質公園國際會議參與心得〉，《地景保育通訊》，第35期，7-18。
- 王文誠、許嘉恩 (2015) 〈發展澎湖南方四島為海洋國家公園之社會與經濟認知〉，《國家公園學報》，第25卷第1期，第48-61頁。
- 台灣地形研究室 (2009) 〈全球地質公園網絡簡介 (Global Geopark Network, GGN)〉，《地景保育通訊》，第28期，第17-28頁。
- 台灣地形研究室 (2010) 〈日本地質公園網絡介紹 (Japanese Geoparks Network, JGN)〉，《地景保育通訊》，第31期，第16-28頁。
- 林俊全 (2011) 〈地景與地質公園工作報告一參加越南地質公園會議報告〉，《保景保育通訊》，第33期，第15-28頁。
- 林益仁 (2004) 〈「自然」的文化建構：爭議馬告國家公園預定地的「森林」〉，《博物館學季刊》，第18卷第2期，第25-38頁。
- 林朝成 (2010) 〈從生態資源共管的角度看台江國家公園〉，《成功大學校刊》，第232期，第24-27頁。
- 紀駿傑 (2002) 《原住民與國家公園/保護區共同管理之發展歷史、現況與個案之探討》，內政部營建署太魯閣國家公園管理處。
- 徐旭誠 (2012) 《保護區的跨界利益：臺灣設立國家公園的政治生態學與權益關係人分析》，臺灣大學：地理環境資源學研究所未出版博士論文。
- 黃躍雯 (1997) 〈蘭嶼國家公園決策過程之分析〉，《地理學報》，第23期，第13-31頁。
- 讀賣新聞 (2015a) 〈世界ジオ「次目指す」…伊豆半島「保留」〉. [http://www.yomiuri.co.jp/local/shizuoka/news/20150919-0YTNT50108.html?from=yartcl\\_popin](http://www.yomiuri.co.jp/local/shizuoka/news/20150919-0YTNT50108.html?from=yartcl_popin), 2015年9月20日 (流覽於2015年9月20日)。
- 讀賣新聞 (2015b) 〈世界ジオ認定へ 追加資料…伊豆半島逆転に望〉. [http://www.yomiuri.co.jp/local/shizuoka/news/20150921-0YTNT50006.html?from=yartcl\\_popin](http://www.yomiuri.co.jp/local/shizuoka/news/20150921-0YTNT50006.html?from=yartcl_popin), 2015年9月21日 (流覽於2015年9月21日)。
- 讀賣新聞 (2015c) 〈世界のアポイ岳に…ジオパーク認定〉. <http://www.yomiuri.co.jp/hokkaido/news/20150920-0YTNT50028.html>, 2015年9月20日 (流覽於2015年9月20日)。
- 讀賣新聞 (2015d) 〈伊豆、ジオパーク逆転に望み…追加資料提出 ( )〉. [http://www.yomiuri.co.jp/science/20150920-0YT1T50091.html?from=yartcl\\_popin](http://www.yomiuri.co.jp/science/20150920-0YT1T50091.html?from=yartcl_popin), 2015年9月22日 (流覽於2015年9月22日)。
- GGN (2010) April 2010 GE04B/PM Advanced Level Examination - Advanced Information Booklet: Global Geoparks Network.
- Hall, S. (1992) Cultural Studies and its Theoretical Legacies. In L. Grossberg, C. Nelson, & P. Treichler (Eds.), Cultural Studies (pp. 277-286): Routledge.
- Morley, D. (1998) So called cultural studies: Dead ends and reinvented wheels. Cultural Studies, 12(4), 476-497.
- Schumacher, E. F. (1973) Small is beautiful: economics as if people mattered. New York: Harper & Row (Reissued 1989)
- UNESCO (2015) UNESCO Global Geoparks, UNESCO website, available on <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/earth-sciences/global-geoparks/>, 2015. 11. 18。