

## 探究慕谷慕魚自然人文生態景觀區 無法劃設的原因

陳怡安

國立臺灣大學森林環境暨資源學系碩士

盧道杰\*

國立臺灣大學森林環境暨資源學系副教授

### 摘要

慕谷慕魚自然人文生態景觀區是 2005 年銅門社區組織向秀林鄉公所及花蓮縣政府陳情劃設，希望藉由劃設景觀區，能有法源依據控管漸漸失控的觀光現象，並藉此提升在地的經濟活動、保障當地就業機會。歷經數年的努力，卻在最後於部落召開說明會時，遭到部分族人的抗議及大力反對。審視這個由在地部落族人所提出的需求，但也是由在地族人出來抗爭反對，看似對在地有利且具法源效益的環境資源政策，或可歸納出幾個原因：公部門由上而下的計畫進駐、劃設過程不夠公開透明、資源的分配不均、部落內部長久的對立以及多重的派系、族人生存方式受到壓迫等。本個案提醒我們，未來公部門應對地方需求的計畫，應先對於在地脈絡有更多的了解，提高群眾的參與程度，資訊公開透明化，建立責信度的機制，並維持社會的公平公正，才能獲取在地民眾的支持，維持政策的良善性。

**關鍵詞：**在地發展、生態旅遊、社區組織、公眾參與、自然人文生態景觀區

---

\* 第二作者為通訊作者，Email: djlu@ntu.edu.tw。

## 壹、前言

花蓮縣慕谷慕魚（銅門村清水溪）為近 10 年來興起的觀光勝地。每每到假日，清澈的溪水吸引各地的遊客前來朝聖，無論是散客的機車、小客車，或是外包旅行團的九人座，將台電的維修道路，也是村內通往山上耕作的唯一道路，擠得水洩不通。不僅沒有提升在地的生計，還留下大包小包的垃圾，造成環境與生態的破壞。2005 年銅門社區組織向秀林鄉公所及花蓮縣政府陳情劃設慕谷慕魚自然人文生態景觀區（以下簡稱景觀區），希望藉由劃設景觀區，能有法源依據控管漸漸失控的觀光現象，並藉此提升在地的經濟活動、保障當地就業機會。

在發展觀光條例第二條中，定義自然人文生態景觀區為「無法以人力再造之特殊天然景緻、應嚴格保護之自然動、植物生態環境及重要史前遺跡所呈現之特殊自然人文景觀，其範圍包括：原住民保留地、山地管制區、野生動物保護區、水產資源保育區、自然保留區、及國家公園內之史蹟保存區、特別景觀區、生態保護區等地區」。第十九條提到，「為保存、維護及解說國內特有自然生態資源，各目的事業主管機關應於自然人文生態景觀區，設置專業導覽人員，旅客進入該地區，應申請專業導覽人員陪同進入，以提供旅客詳盡之說明，減少破壞行為發生，並維護自然資源之永續發展」。「自然人文生態景觀區專業導覽人員管理辦法」則提到，如果景觀區是位在原住民保留地及山地管制區，該管主管機關應該優先培訓當地原住民從事專業導覽人員工作。「自然人文生態景觀區」可說是交通部觀光局為了因應近十幾年的許多新型態觀光旅遊與趨勢，及應對現階段遊憩產業發展需要，於 2004 年修定「發展觀光條例」，以「積極開放，嚴格管理」為原則，取代過去處處限制的消極做法，所新創的政策工具（林鴻桂，2005）。

保護景觀資源加上優先培訓在地原住民為專業導覽人員，這一看就覺得是對當地居民十分有益的政策，卻在劃設的最後階段遭到居民的抗爭。2013 年底，景觀區案也因合約到期暫停推行。本文主要的目的即在試圖描

繪出銅門部落反對成立慕谷慕魚自然人文生態景觀區的可能原因，並對後續部落的環境資源治理提出建議。

## 貳、研究方法

本研究主要採質性研究（qualitative research）的思維及方法來收集資料，包括：參與觀察、訪談、文獻回顧及公眾參與地理資訊系統。質性研究不同於講求實證的科學研究，主張的是研究者在不斷變化的社會中，透過與被研究者的互動過程（田野調查）及多種資料收集方法中，觀察不同脈絡、社會背景與文化下，所呈現出不同意義的現象（潘淑滿，2003）。在研究者收集完資料後，並不會以數字或統計的方式做分析，而是將資料做描述或更深的詮釋與分析（齊力、林本炫，2003）。

參與觀察被證實為一種有助於呈現文化的方法。研究者長時間參與許多不同的活動，目的是為了透過觀察被研究者其日常生活及文化，來更了解他們的行為和現象，在田野調查中已被視為一項重要項目，廣泛應用於各個學科（Kawulich, 2005）。訪談為社會科學研究中非常重要的收集資料方法，目的在於透過會話與互動，從受訪者身上取得所需之資訊（王仕圖、吳慧敏，2003）。和聊天不同的是，訪談通常會設一目標、有特定的問題，所以研究者對於研究主題及對象也須先有所準備（畢恆達，2010）。本研究自 2013 年 11 月 1 日開始接觸銅門部落，並於 2014 年冬天進駐部落約兩個禮拜，隨族人上山工作或旁聽部落事務討論等，希望能透過參與部落生活，對田野點的人、事、物能有更深一層的認識。而後進行的參與觀察場合，包括：人數較多的部落會議、紀念音樂會等。其中，因銅門的議題受到大眾矚目，部落會議也歡迎各界人士。訪談則多由身邊熟悉的報導人開始進行，並採滾雪球方式，由報導人介紹其他報導人。總計自 2013 年 11 月 1 日始至 2016 年 1 月，共累積了 17 筆參與觀察紀錄及 11 筆訪談紀錄。文獻回顧也是本研究採用收集資料的主要方法之一，過去銅門部落的文獻不多，反是從開放觀光及自然人文生態景觀區案子開始後，報章媒體、碩博士論文、計畫、紀錄片等，十分豐富，補足許多田野無法親身參與的缺

陷。公眾參與地理資訊系統 (Public Participation GIS, PPGIS) 是一種將公眾參與加入 GIS 等空間資訊工具的概念，試圖作為「社群」與「公共議題」的對話平台，將資訊內容以空間形態呈現(鍾明光、蔡博文、盧道杰，2012)。臺灣常應用 PPGIS 於記錄原住民族的傳統知識及原住民族與傳統領域之關係，喚起其對於傳統領域的認知、意識和歸屬感。調查的過程與結果對於原住民族的自覺、能力、參與政治的機會和資源可及性都能有所提升，最重要的是，賦權 (empower) 原住民、證明其關於傳統領域的權利，及促進原住民族參與傳統領域資源治理的能力 (蔡博文、林俊強、張長義、李建堂、丁志堅、李玉亭，2005)。本研究於 2014 年 5 月 17 日前往銅門部落，邀請部落族人，透過焦點團體，將過去以山、河辨識的領地界線其空間資訊呈現在 Google Earth 上，釐清銅門七大家族的傳統領域。

## 參、銅門部落與慕谷慕魚自然人文生態景觀區

### 一、銅門部落

銅門部落位於花蓮縣秀林鄉銅門村 (圖 1)，為一太魯閣族部落。距離花蓮市區西南方約 15 公里。銅門村屬木瓜溪流域，海拔高度約 300-1,200 公尺，村界線東起台九丙線仁壽大橋，西則至奇萊主山，與南投相鄰，總面積約 288 平方公里。

木瓜溪流域的水源豐沛，從日治政府時期至國民政府時期建有數座水力發電廠，為秀林鄉、吉安鄉、壽豐鄉的重要灌溉水源。銅門村境內還有保留許多人文及原始自然風貌，例如：日治政府時期日人為了撫番、戰略需求或開路，徵調當地原住民所開挖的隧道，沒有磁磚的鋪設或現代化人工步道，有石灰岩層百年變化的美麗畫面，並留有百年淤積沙石層，以及河川直接切割高山峻嶺形成的特殊的峽谷地形等。也由於銅門部落自從光復後就一直是山地管制區及水力電廠水管制區，因此將這些文史史蹟、景觀以及生物資源完整的保留下來 (林鴻桂，2005)。

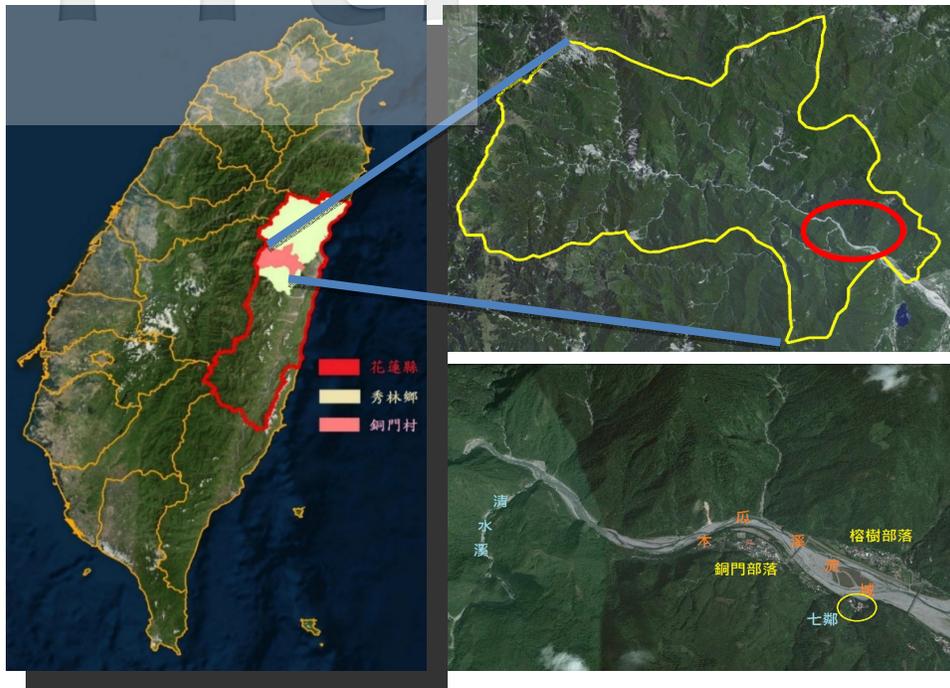


圖 1：銅門部落位置圖

### (一) 經濟

在 1960 年以前，銅門村族人的經濟活動仍是以農業生產、狩獵及捕魚為主，那時的太魯閣族獵人仍嚴謹遵守傳統狩獵規範，獵區制度也依然保持完整（戴興盛，2015）。到了 1960 年臺灣工業化、經濟起飛後，整個市場經濟影響族人的生活型態，過去的生產方式已經無法滿足，除了改種較有經濟價值的作物外，村中大量的青壯年開始外移找工作，造成村中人口外移、老化和隔代教養的問題，一直到現在，問題仍然存在。

村中多數的族人會到花蓮市區或是其他城市工作，部分族人會投入軍警公教業，或打零工維生；中壯年以接噴漿、隧道、護坡等工程勞動工作為主；部分族人在坡地進行小規模的農耕，例：玉米、山蘇、高麗菜、生薑等等，或是飼養家禽，以自產自銷的方式以貼補日常生活所需（林貝珊，2013；紀駿傑，2005）。

自 2002 年起，有族人開始發展生態旅遊。2005 年，秀林鄉公所及花蓮縣政府開始推動部落觀光，越來越多的遊客到訪銅門村，村內也開始發展與觀光相關的產業，例如：風味餐、山產野菜小店、傳統山刀工作坊、傳統手工藝品店、傳統編織工作室、民宿及解說員等工作。

## (二) 土地

在土地權的制度上，臺灣光復初期時，國民政府將日治時期訂定的「準要存置林野」，改名為「山地保留地」，供原住民生計及推行山地行政之用，但大致上還是沿襲日治時期的規定，土地權仍為國有，原住民只有土地使用權，不得私自交換、買賣或典押。一直到 1966 年，「臺灣省山地保留地管理辦法」中提到，農地登記耕作權、自住房屋建地登記地上權，只要登記後繼續使用滿十年，便無償取得土地所有權。保留地開始有了土地個人所有權的制度，從此可分為國有保留地及私有保留地。1998 年「臺灣省山地保留地管理辦法」更名為「原住民保留地開發管理辦法」，並將取得所有權的條件縮短為五年（林秋綿，2001）。

銅門村內的原住民保留地位在銅門村的東南角，是銅門部落、七鄰及榕樹部落的所在地，除了為族人平常生活的區塊，也有部分族人於山坡地種植作物、蓋工寮及飼養家禽。雖然取得原住民保留地的所有權條件縮短至五年，但在銅門村，依然有許多族人尚未拿到土地所有權。這使得部分生活生計與土地密不可分，尚未獲得土地權狀的族人，對於公部門於部落執行的計畫採不信任的態度。

## (三) 部落事務的運作

目前部落事務的運作及決策機制多元，有影響力的人也分做好幾個不同的派系。主要以秀林鄉鄉長、代表、銅門村村長、各協會理事長及部落會議主席最為有影響力。然而幾位在位掌權者，又以特定家族的人占多數，權力及利益一把抓的狀況下，讓其餘族人心理不是滋味，對其並不信任。

2000 年左右，部落發展觀光初期，族人們對於未來發展方向有共識及夢想，時村長與各協會幹部為部落事務及自然資源保育議題<sup>1</sup> 的主要推動者，但在公部門短時間於銅門村投入大量資源後，引發了嚴重的資源分配爭議，也造成後續族人間越來越分裂（戴興盛，2015）。於 2006 年新上任的村長（也是現任村長），不同於前村長直接且熱衷參與部落事務，現任村長以處理上級機關指派的任務為主，對於部落其他事務僅在程序上提供必要的行政協助（林貝珊，2013）。

2005 年以後，原民會開始於各部落推行「部落會議<sup>2</sup>」，以營建原住民族部落自主協商及發展機制。銅門村分別有榕樹部落會議及銅門部落會議。早期的部落會議並沒有那麼多人知情及參與，一直到景觀區事件的爆發，銅門部落會議開始發揮其功能，每次的部落會議也都成為各媒體的焦點。由於新選的部落會議主席非屬掌握資源的舊勢力，遂出現一些不同過去的做法，包括：反對景觀區的劃設、風倒木的後續處理、自主管理清水溪流流域規劃及訂定部落規範等。

除了村內各大勢力在影響著部落事務的運作外，與過去傳統一樣，部落長者在部落事務的監督及決策上還是有一定的地位，可以是經驗的傳承，但也可能是權力的不下放，變成部落事務推動的阻力。

## 二、慕谷慕魚自然人文生態景觀區

花蓮縣秀林鄉公所於 2005 年時，原本預計在銅門村劃設全臺第一座自然人文生態景觀區<sup>3</sup>—「慕谷慕魚自然人文生態景觀區」，希望能藉此來保

<sup>1</sup> 封溪護魚及劃定自然人文生態景觀區。

<sup>2</sup> 依據原住民委員會訂定的『原住民族部落會議實施要點』，部落會議設立的目的是為了「營建原住民族部落自主協商及發展機制」，可以透過部落會議決議部落公約、各項發展事業計畫以及部落相關公共事務，對部落族人及團體發生效力。計畫經由部落會議提案及決議後，再透過社區組織來執行；與中央或地方相關的決議則是交由鄉公所來備查，在依內容轉給相關單位處理（陳彥宇，2013）。

<sup>3</sup> 目前臺灣唯一自然人文生態景觀區案例為 2015 年 3 月劃設的「屏東縣琉球鄉自然人文生態景觀區」，範圍包含小琉球的五個潮間帶，遊客須有解說員的帶領才能進入，並進行保育管理及遊客總量管制（交通部，2015）。

障族人的權益，管控失控的觀光活動，以在維護自然資源保育的同時，也提升在地生計。但卻在劃設景觀區時遭到族人們的反對，計畫停擺，至 2013 年因為合約到期，也暫停推行。

慕谷慕魚自然人文生態景觀區的總劃設面積為 3,454.88 公頃，其中大部分為國有林班地（約佔總劃設面積的 74%）、少部分的原住民保留地、國有河川地等（王鴻濬，2008）。慕谷慕魚自然生態景觀區的主管機關為花蓮縣政府，也指涉到秀林鄉公所、花蓮縣警察局吉安分局、銅門派出所、行政院原住民委員會、行政院農委會林務局花蓮林區管理處、經濟部水利署第九河川局、台灣電力公司東部發電廠及交通部觀光局花東縱谷國家風景區管理處等機關。

將清水溪一帶劃為「慕谷慕魚自然人文生態景觀區」後，最直接且重要的影響即是族人有「法源依據」可以來經營管理這塊區域，不必再受外來業者的侵擾。在管理組織方面，由銅門村各協會代表、村長、民意代表、各鄰鄰長、每鄰兩位居民代表、宗教團體代表、部落事務組長、銅門國小家長會長等 50 人，成立「管理委員會」，來管理景觀區內的相關事項，如：導覽人員的培訓及管理、遊程的規劃、收入及支出的管理、環境維護及產業發展等。這樣一來，塞車、垃圾的問題，生態環境的破壞，猖狂的外來業者，即「有法可管」；過門而不入的遊客，被遺忘的太魯閣文化，隨著完善的遊程規劃及管理，便可大大改善。

劃設景觀區後，除了在地居民、執行公務者或經管理單位核備者，一般觀光客需申請專業導覽人員，有專業導覽人員的陪同下才可進入，讓遊客可以對於在地人文知識有更深的了解，也可降低破壞行為的發生。如果遊客進入景觀區沒有專業導覽人員的陪同，依不同情形<sup>4</sup> 會處新臺幣三千至三萬元罰鍰。在「自然人文生態景觀區專業導覽人員管理辦法」裡提到，如果景觀區是位在原住民保留地及山地管制區，該管主管機關應該優先培訓當地原住民從事專業導覽人員工作，所以劃設慕谷慕魚自然人文生態景

<sup>4</sup> 未依規定申請但有專業導覽人員陪同，處新臺幣三千元罰鍰；無專業導覽人員陪同，處新臺幣一萬五千元罰鍰；未依規定申請也沒有專業導覽人員陪同，處新臺幣三萬元罰鍰。

觀區後，銅門村的族人即為專業導覽人員的首選。導覽人員之所得，會依花蓮縣專業導覽基金收支保管及運用辦法，除了導覽津貼、景觀區發展相關工作外，部分也回饋給地方，提升族人生活品質。除了導覽人員，劃設景觀區後還需管理的行政人員、環保人員、表演人員，還有在地產業的發展等，即可增加了許多就業機會。

2014年11月13日為九合一公職人員的選舉，選舉結果並沒有太大的更替，與銅門村事務相關的在位者依舊是熟面孔。2015年，經過幾次銅門的部落會議決議遊客應以步行方式進入，以及麥德姆颱風後侵襲造成的坍方，鄉公所於2015年暑假開始前公告，「進入慕谷慕魚須採步行方式」。

## 肆、分析與討論

從文獻回顧、田野參與觀察及訪談蒐集到的資料，本研究大致歸納出為什麼看似有利於部落，且具有法源效益的景觀區劃設，是由銅門部落族人所提出的需求，但也是由銅門部落的族人來大力抗爭反對。以下將歸納分做兩部分，表面的4個原因及背後的5個原因。

表面的原因（族人直接向公部門提出的訴求）：

### 1. 過程不公開透明，在地族人參與程度低

『原住民基本法』第21條「政府或私人於原住民族土地內從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮詢並取得原住民族同意或參與，原住民得分享相關利益」。第22條「政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制；其辦法，由中央目的事業主管機關會同中央原住民族主管機關定之」。

在景觀區計畫的規劃過程，最初期只有相關公部門及少數的族人參與規劃及決策，多數的族人一直到公聽會當天，才知道原來平常活動的區域即將成立為慕谷慕魚自然人文生態景觀區，對於何謂自然人文生態景觀區仍一無所知。然而最相關也最重要的權益關係人，應是銅門村內的每一個

族人，但每次的會議或整個景觀區的計畫，僅有少數族人參與及知情。不僅過程不夠公開透明，資訊也不流通。觀光長期帶給所有族人困擾，公部門卻僅僅由少部分的人來決定部落未來走向，忽視其他族人參與的權益及聲音與感受。

## 2. 土地權與生存方式受壓迫

即便現在許多族人已到外地去工作，在生活上也不如過去那般依賴土地及自然資源，但仍然有部分族人與土地和自然資源的關係是相當緊密的，也為其生活生計之重要來源。傳統太魯閣族的 *gaya* 也教導族人，祖先留下來的土地為其重要資產，不能隨便放棄。

族人深怕在劃設景觀區後，土地被重新編製，其土地權或自然資源利用方式將會受到限制，許多靠耕種、買賣維生的族人對其生計將會是一大影響。另外，族人現在有在使用的土地，早在其父輩或祖父輩就已開始利用，在那生活已超過一個世代，但可以證明其土地所有權的土地權狀，鄉公所遲遲沒有下文，對於自身土地（傳統領域）權利的不確定感，讓族人對於景觀區的成立更為反彈。

## 3. 「慕谷慕魚」名稱之正當性

慕谷慕魚一詞為花蓮觀光的代表之一，但大多數人只知道其為一條美麗的河流，可以玩水、吃冰，並不知道原來此地為銅門，碧藍的溪流原名為清水溪，周遭還有榕樹部落及銅門部落兩個太魯閣族部落。無論是觀光客所熟知的慕谷慕魚，或是劃設景觀區所命名的慕谷慕魚自然人文生態景觀區，慕谷慕魚只是為銅門村七大家族的其中一個家族名字，並非地名。但因為過去慕谷慕魚家族人口眾多，掌權者及主事者也多為慕谷慕魚家族的人，故當時開會決議以慕谷慕魚此名字通過，被拿來當作代表清水溪一帶的稱呼，甚至到現在是泛指整個銅門村，也確實慕谷慕魚已打響其廣大的知名度。可惜的是，「慕谷慕魚」受歡迎僅限於對外，部落內部長久以來的家族競爭，再加上當時僅僅由少數人所作之決議，讓部分族人對以慕谷慕魚此名作為代表一事，頗有意見。

而以過去太閣族之傳統領域來看，不論是從 PPGIS 所繪出的傳統領域圖，指出清水溪一帶過去為 *Uway*（屋歪）家族的活動範圍；或是部分族人認為其範圍應屬於 *Duyung*（陀勇）的傳統領域，無論如何，都不屬於慕谷慕魚家族的傳統領域，清水溪被稱作慕谷慕魚其正當性有待商榷。

銅門部落也於 2016 年 2 月 14 日召開的部落會議，根據原住民基本法第 11 條「政府於原住民族地區，應依原住民族意願，回復原住民族部落及山川傳統名稱」，希望能盡快恢復清水溪之名稱。

#### 4. 管理權應誰屬？

在花蓮縣自然人文生態景觀區管理辦法中提到，景觀區的經營管理可委託給鄉公所或立案團體管理，並以四年一期為原則。依慕谷慕魚自然人文生態景觀區的劃設範圍來看，其主管機關應為花蓮縣政府，但指涉的土地包括林班地、原保地及河川地，權屬有分別屬於林務局、原民會、河川局。以太魯閣族而言，景觀區的範圍全為其傳統領域，但卻在景觀區中毫無立腳之處，讓族人十分不以為然。族人多次於銅門部落會議中，向相關單位提出讓銅門自主管理清水溪流域，希望自己的土地能由自己管，而非被管理者。不過至目前為止仍停留在公文往返階段。

背後是部落長久以來的問題：

##### 1. 部落內部的對立

部落內部的對立，不只存在於家族間，各個協會、政黨派系甚至到不同宗教，其對立的單位並不是單一存在，因為人群的重疊，家族、協會、黨派都是相互關聯的。其長久的對立都是造成部落遲遲無法有共識的原因。

家族對立的現象從日治時期，日本人將散居在各山頭的族人遷到平地時就開始出現。由於當時慕谷慕魚家族之成員備受日本人所器重，相較其他家族，慕谷慕魚家族擁有較多的權力及資源，這樣的狀況也一直延續到國民政府時期，從銅門村初期成立協會的成員、劃設景觀區的主事者，一直到地方機關的上位者，相較於其他家族之成員所佔之比例，慕谷慕魚家的人為多數。除此之外，慕谷慕魚的家族在利益及資源分配上，多有偏好，

讓其他族人忿忿不平。還有，初期參與景觀區規劃決策的這一群人過去的處事讓他人質疑，長久累積的怨氣一觸即發。

雖然在田野中發現主事者也並非大家所講的都為同一家族的人，但過去的不信任和一些個人行為，慕谷慕魚家族的名稱在部落確實敏感，也常常像貼標籤般，一但被貼上就會被以不同眼光看待且難以翻身。

## 2. 資源、利益分配不均

資源及利益分配不均的問題，早於日治時期因為慕谷慕魚家族較受重用，獲得較多權利，那時就已埋下種子。到了1990年代中期，花蓮縣政府致力於發展觀光，銅門村的清水溪也為其發展重點，公部門陸陸續續於此投入了大量的資金及資源，但當時的主事者，也就是推展景觀區的族人，卻沒有妥善利用，讓其他族人對於資金的何去何從有所疑慮。主事者的不被信任也為推行景觀區計畫的阻力之一。

除此之外，部分人也認為無論是台電給部落的回饋金或是鄉公所的計畫補助等，主事者及其親戚都能獲得最大的利益。過去協會在資金的運作上不被受信任，除了使公部門頭痛外，導致後續的新協會在運作上也備受考驗。

## 3. 過去風災造成的陰影

26年前的歐菲莉颱風，由於過去公部門過度砍伐所造成的災難，一直為族人心中的陰影，也使族人對於自然資源及環境的保育意識提高。但即便有先前不好的經驗，20年後，公部門仍擅自於山上開挖聯外道路，除了沒先知會部落外，開挖後也沒有做良好的處理。日後如果成立慕谷慕魚自然人文生態景觀區，勢必會有一些觀光上的開發，族人對此感到相當不安，深怕災難再次重演。

## 4. 對公部門的不信任

從日治時期開始，原住民一直扮演著被殖民的角色，無論是政策上的不友善，或是對其自然資源利用的限制，讓族人敢怒不敢言。再加上部分

族人認為上位者與部落中有家族勢力者有利益上的糾葛，其作為也一直不被受信任。

從 26 年前的歐菲莉風災，到聯外道路的開發；公部門觀光發展的政策走向，到慕谷慕魚自然人文生態景觀區的劃設、任意拆除工寮等動作，公部門都並未考量到在地的族人，而是恣意的做其認為是好的事，即便自然人文生態景觀區為一個看似良好的計畫，仍讓族人抱持的不相信的態度。

### 5. 多頭馬車，難以達成共識

整個銅門村的人口不到 1,500 人，但卻有各種不同組織及勢力同時存在著，除了原有的七大家族、三種宗教信仰、國家內建的村鄰長及民意代表等、各自持著不同想法的社區發展協會和各種產業發展協會，還有近幾年在部落扮演重要角色的部落會議。各方秉持自己的理念，各自追求其利益，影響著部落事務的運作。因為長久以來的對立情形，即便公部門或是外援組織試圖在部落搭起溝通平台，也一直無法達成共識。從田野觀察中發現，部落會議也不再只供族人討論協商部落事務、向外界發聲的場合，而是形成另一種形式的「勢力代表」。

## 伍、結論與建議

2014 年 11 月 13 日為九合一公職人員的選舉，族人原本希望能藉由選舉對於既有的權力結構能有所改變，不過選舉結果並沒有太大的更替，與銅門村事務相關的在位者依舊是熟面孔。

2015 年，經過幾次銅門的部落會議決議遊客應以步行方式進入，以及麥德姆颱風後侵襲造成的坍方，鄉公所於 2015 年暑假開始前公告，「進入慕谷慕魚須採步行方式」。這動作代表只要鄉公所有意願，即可管制慕谷慕魚失控的觀光，似乎不需要當初大費周章劃設景觀區，也不會有後續那一波波的衝突。從結果看來，慕谷慕魚自然人文生態景觀區的規劃與劃設過程顯然有一些制度上的缺陷，對權益意識逐漸抬頭的原住民部落而言，或需要更多的參與過程，來應對基層的期待。另外，在整個慕谷慕魚自然

人文生態景觀區的規劃與劃設過程背後，仍不脫於傳統家族的權力結構，與利益分配的本質。最後，鄉公所顯然可以扮演相當關鍵的角色，其權力行使的基礎與正當性，跟其在部落治理周遭環境資源上的潛力，都值得進一步挖掘。

『觀光發展條例』下的「自然人文生態景觀區」，應是一個從在地出發且對在地自然資源保育及生活經濟都有益的政策，但卻在在地要施行時，吃了一個閉門羹。來自於部落內部長久以來就有的問題，資源分配不均的狀況、家族間的對立、多重的派系及勢力存在其中，原本就難以達成共識，再加上公部門在尚未了解在地背後之脈絡，也沒有良好的溝通下，就恣意決定將清水溪一帶劃為慕谷慕魚自然人文生態景觀區，劃設的程序既不公開也不透明，更是加深了族人原本對於公部門的成見。另外，在應對措施尚未健全前，景觀區的劃設可能會導致生活生計上仍依賴土地及自然資源的族人，其生存方式受到壓迫。以上這些因素，導致自然人文生態景觀區此友善的政策，至目前為止仍是停滯的。

在未來，公部門應對地方需求的計畫，應先對於在地脈絡有更多的了解，提高群眾的參與程度，資訊公開透明化，建立責信度的機制，並維持社會的公平公正，才能獲取在地民眾的支持，以維持政策的良善性。有天，自然人文生態景觀區或許還有「平反」之機會，真正帶給在地保障及優勢。

## 參考文獻

- 王仕圖、吳慧敏，2003。〈深度訪談與案例演練〉收於齊力、林本炫（編）《質性研究方法與資料分析》頁 97-116。嘉義：南華教社所。
- 王鴻濬，2008。《公眾參與社區林業之研究》行政院農業委員會林務局。壽豐：國立東華大學。
- 林貝珊，2013。《原住民族部落自然資源治理的社會網絡與人地關係：台灣花蓮縣銅門村溪流保育與推動慕谷慕魚自然人文生態景觀區為例》博士論文。台北：國立臺灣大學地理環境資源學研究所。
- 林秋綿，2001。〈台灣各時期原住民土地政策演變及其影響之探討〉《台灣土地研究》2 期，頁 23-40。
- 林鴻桂，2005。《自然人文生態景觀區之規劃管理研究 — 花蓮慕谷慕魚生態廊道之個案研究》博士論文。基隆：國立臺灣海洋大學環境生物與漁業科學所。
- 花蓮縣政府，2011。《慕谷慕魚自然人文生態景觀區經營管理計畫草案》。花蓮：花蓮縣政府。
- 紀駿傑，2005。《傳統的再創造：銅門地區慕谷慕魚生態保育與文化發展》行政院國家科學委員會補助專題研究計畫。壽豐：國立東華大學族群關係與文化研究所。
- 陳彥宇，2013。《地方部落會議問題之研究 — 以慕谷慕魚自然人文生態景觀區為例》碩士論文。壽豐：國立東華大學公共行政學系。
- 畢恆達（編），2010。《教授為什麼沒有告訴我》（全見版）。台北市板橋區：小畢空間。
- 齊力、林本炫（編），2003。《質性研究方法與資料分析》。嘉義：南華大學教育社會學研究所。
- 蔡博文、林俊強、張長義、李建堂、丁志堅、李玉亭，2005。〈運用公眾參與地理資訊系統於原住民族傳統領域之研究：泰雅族司馬庫斯個案〉《地理學報》41 期，頁 65-82。
- 劉瑞超，2004。《太魯閣族》。台東：國立台灣史前文化博物館。
- 潘淑滿（編），2003。《質性研究：理論與應用》。台北：心理出版社。
- 鍾明光、蔡博文、盧道杰，2012。〈利用行動者網絡理論檢視公眾參與地理資訊系統對社區發展轉向之影響 — 以美濃黃蝶翠谷為案例〉《地理學報》64 期，頁

21-44。

戴興盛，2015。〈太魯閣族 Snkreygan 部落（銅門部落）的傳統規範與當代集體行動〉《原住民族文獻》23 期，頁 18-22。

Kawulich, Barbara B. 2005. “Participant Observation as a Data Collection Method.” *Qualitative Social Research*, Vol. 6, No. 2 (<http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/466/996>) (2016/12/16).

# Exploring Why the Proposal of the Mukumuyu Ecological Cultural Scenic Area Failed

Yi-An Chen

*Master, School of Forestry & Resource Conservation, National Taiwan University, Taipei, TAIWAN*

Dau-Jye Lu

*Associate Professor, School of Forestry & Resource Conservation, National Taiwan University, Taipei, TAIWAN*

## Abstract

In 2005, the community organizations in Tong-men asked the Shou-lin Township Office and Hualien County Government to designate the Mukumuyu Ecological Cultural Scenic Area which might provide the legitimacy to regulate the out of control tourism and also promote economic activities and protect local job opportunities. Few years later, part of local residents protested. Regarding this Ecological Cultural Scenic Area which likes to benefit local community, the result summarized several reasons to explain why it was raised and protested by the local community. They are: the top-down approach for the governmental projects, lacking transparency in the planning processes, uneven resource distribution, internal fragmentation and opposition, conflicts with local livelihoods, etc. This case reminds that it needs to have more understanding on local context, promote local participation, transparent relevant information, develop a mechanism for accountability, and considering equality and equity. We thus could have local supports and maintain goodness of the policy.

**Keywords:** local development, ecotourism, community organization, public participation, Ecological Cultural Scenic Area