

自然保護區發展生態旅遊的 規劃原則和步驟(中)

文圖／李光中 花蓮師院生態與環境教育研究所助理教授

本篇介紹有關準備生態旅遊經營管理計畫的主要規劃觀念和規劃過程。

生態旅遊規劃與自然保護區

一般當我們談到自然保護區的規劃，很容易聯想到某個特定國家公園或其他類形保護區的經營管理計畫。話雖不錯，然而很重要，任何單獨的保護區規劃應該放在範圍更廣的規劃背景中來考慮，其中涵蓋有不同的規劃階層和內容，每一個階層都會影響到其它階層，而這樣的關聯性是因為保護區通常伴隨著促進國家和地方階層永續發展目標的角色。圖1描述著影響保護區規劃的體系和內容。

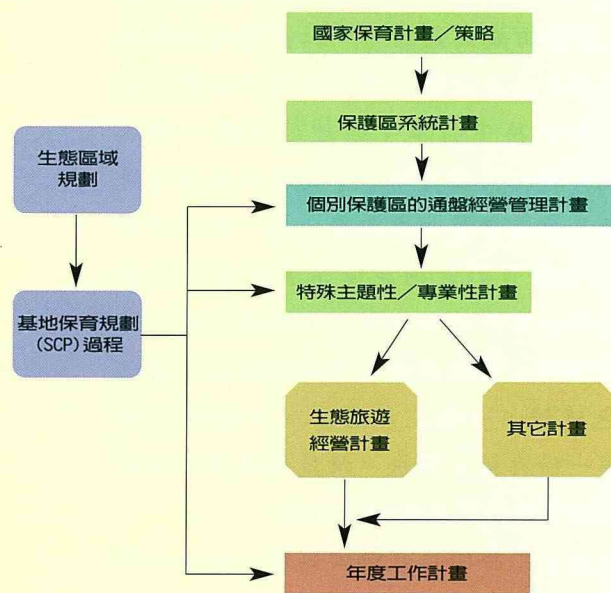


圖1 自然保護區的規劃體系

通盤經營管理計畫(General Management Plans)

個別的自然保護區通常備有各自的通盤經營管理計畫，例如台灣的國家公園都各自備有該國家公園計畫及書圖。在這些經營管理計畫中訂定著針對該保護區自然和文化特性的全盤性目標，以及為了

達成這些目標所需要的經營管理目標、分區計畫(zoning scheme)、策略、工作計畫和活動等。經營管理計畫提供了保護區經理人員五年左右的經營管理指引，並作為其它主題或細部計畫的依據。

基地保育計畫(Site Conservation Plans, SCP)

基地保育計畫可以是保護區通盤經營管理計畫的互補，兩者相輔相成。在某些情況下，也可以成為通盤經營管理計畫的替代方案。基地保育計畫可以將生態旅遊視為減少該地區環境威脅和增加保育收入的策略，在這個前提下，需要進一步準備生態旅遊經營管理計畫(Ecotourism Management Plan, EMP)。圖1顯示生態旅遊經營管理計畫屬於保護區特殊主題或專案計畫類型，並且是依據該保護區通盤性經營管理計畫和建議而來的。在有些國家中，經營管理計畫具有法律和行政效力和強制力；在另一些國家中，經營管理計畫的效力可能相當鬆散，容許保護區經理人員持有較大的裁量權。

從許多經營管理計畫的準備經驗中，我們學到了下列重要教訓：

- 保護區的規劃必須視為該保護區所在區域和鄉鎮整體發展的一部分；
- 經營管理目標應該引導著所有階段的規劃；
- 規劃工作最好由一群來自不同專業領域、機構和觀點的代表所組成，地方社組織、旅遊業者和政府機關等都應該有代表出現在規劃團隊中，其中有些代表可以提供規劃工作所需的食宿、交通或部分資金來源；
- 負責規劃工作的成員之間的有效互動會創造出一種相乘的環境，使整體成果大於部分的總合；
- 好的規劃有賴於所有權益關係人(stakeholders)的有效參與。以生態旅遊經營管理計畫而言，這些權益關係人包括所有參與實施保護區生態旅遊計畫的人和機構(圖2)。

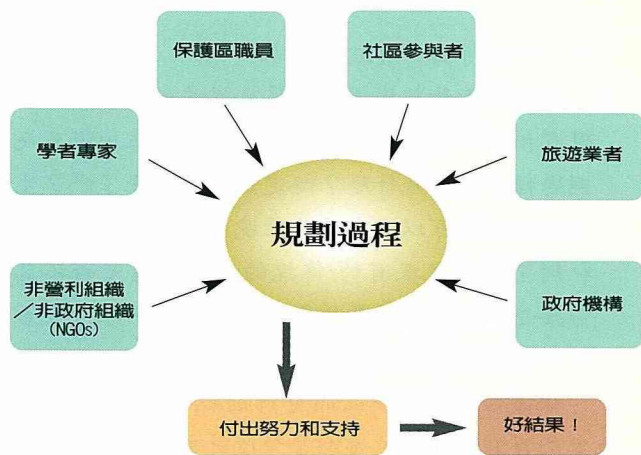


圖 2 誰該參與規劃過程？

保護區需要圖2中所有的人和組織的承諾、付出和支持，規劃過程中一定要使他們以有意義的形式參與，才能獲得他們的付出和支持。

什麼是生態旅遊經營管理計畫？

生態旅遊經營管理計畫是引導保護區內旅遊發展的工具，該計畫尋求達成保護區保育目標，也致力於整合和實現所有權益關係人的願景。生態旅遊經營管理計畫的結果通常是一份文件，載明了權益關係人對於保護區內應如何實施生態旅遊的建議。生態旅遊經營管理計畫通常是一系列詳細的指引，包含在保護區通盤經營管理計畫或是基地保育計畫的內容中。保護區通盤經營管理計畫通常應載明該保護區所希望發展的生態旅遊類型和執行計畫，同時也訂定出生態旅遊地的分區計畫和負責部門。

圖3提供了一個準備生態旅遊經營管理計畫的步驟和架構。當然實際的規劃過程並非如此單線發展，規劃者時常須要在不同的情況下回到前一個或兩個步驟。例如在作資料分析發現基本資料不足時，就必需回到資料調查和蒐集階段；相反地，在資料調查階段，規劃者也經常開始作初步的資料分析。實際上，很多規劃者經常同時進行幾個階段的規劃工作。



圖 3 生態旅遊經營管理計畫的規劃階段

完成圖3的規劃工作需要多久時間呢？規劃時程的長短取決於下列幾項因素：

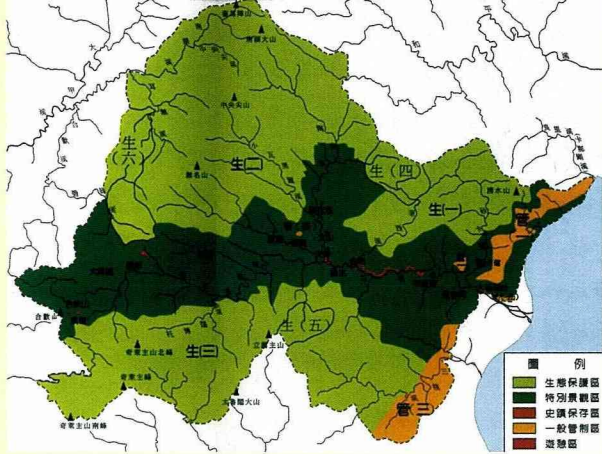
- 可靠的資金來源和資金量：在規劃開始時預算取得沒有問題的話，可以促進生態旅遊規劃的進程。
- 該保護區旅遊業和公眾使用情形的複雜度：如果目前就已經有許多遊客、旅遊業者和旅遊地點，那麼生態旅遊計畫可能需要大量資料蒐集和分析。相反地，如果保護區內只有很少數的旅遊活動、而且又具有生態旅遊發展潛力時，更需要作的是資源和發展潛力的評估，同時也要考量景點的大小、現有和潛在的景點吸引力。
- 規劃團隊能夠付出的時間：如果規劃團隊成員同時另有工作，那麼規劃過程就要更長一些了。
- 規劃團隊能夠得到權益關係人的支持程度：地方社區、旅遊業者和其他權益關係人的積極、正面的參與將使規劃過程更有效率和建設性。
- 規劃所需的細節程度：這一點和目前已知的、可獲得的文獻和知識有關。生態旅遊經營管理計畫的規劃過程中有太多事情須要做，初期的生態旅遊經營管理計畫可能只是處理哪些生態旅遊具體措施要進行，許多方面則留待後續更特定的計畫，例如基地發展計畫和建築設計圖的繪製等。總之非常重要的一點是，規劃團隊和主管機關要對生態旅遊規劃該做到什麼細節在規劃開始前即取得共識。

雖然我們常聽規劃師說：「規劃過程比最終文件還重要」，然而不要忘記：過程是為了達到目的，因此生態旅遊規劃的最終文件或計畫書是需要的。生態旅遊規劃過程同時也是讓所有不同權益關係人參與的方法，如果權益關係人覺得他們是整個努力過程的一部分，他們將更有可能付出努力和推動計畫的實施。一個包容的、參與的規劃過程時常會提供保護區經營管理上無價的和長期的支持。

生態旅遊經營管理計畫的先決條件

在許多國家公園或其它類型保護區中，由於經營管理的目標強調兼顧遊憩發展和資源保育，因此準備生態旅遊經營管理計畫(EMP)就成爲一件非常有意義的事情。然而在全面展開生態旅遊經營管理計畫的規劃過程前，詳細地評估保護區資源、人力和遊憩潛力是很重要的，一些根本性的議題包括(圖4)：

- 保護區應該有一個通盤經營管理計畫，其中列明



台灣的國家公園具有生態保育、教育研究和休閒遊憩等三大目標，然而要達成上述三大目標並不容易，台灣的國家公園採取分區計畫來達成這些目標。圖中是太魯閣國家公園的分區計畫圖，所有區域分為生態保護區、特別景觀區、史蹟保存區、遊憩區和一般管制區等五大類。

大原則和指引以作為生態旅遊經營管理計畫的依據，包括：保護區經營管理目標、保護區分區規劃和管理內容、以及公眾使用和遊憩活動等管理計畫的建議。保護區通盤經營管理計畫中應敘明發展生態旅遊的觀念和需要，或者至少該討論保護區內發展低環境衝擊、增加收益的旅遊活動的需要性。

- 生態旅遊的原則應獲得保護區主管機關職員的接受和承諾。這表示不接受大眾旅遊，而且在行政方面將致力於保護區旅遊衝擊的管理；這也表示保護區主管機關完全接受地方社區、旅遊業代表和其他權益關係人共同參與生態旅遊活動的規劃和實施，並且願意和這些權益關係人建立緊密的工作夥伴關係，共同作決策。在許多情況下，保護區主管機關若決定朝向生態旅遊發展，意味著主管機關在建立公眾關係和滿足公眾期望的課題上要作許多方面的改變，而不僅是生態旅遊的這一項目而已。如何令權益關係人有效參與保護區生態旅遊規劃和經營是非常重要又具挑戰性的課題。



圖4 決定是否開始準備生態旅遊經營管理計畫的主要考慮因素

- 可以獲得所需資金、技術和後勤方面的支援。實施生態旅遊經營管理計畫可能很花人力和財力，及早讓權益關係人參與規劃過程可以讓他們知道

自己可以付出和貢獻的地方。

- 必須審慎考量該保護區發展生態旅遊的適宜性。現有相關法規容許發展生態旅遊嗎？基地保育規劃過程的結果是什麼？認定出環境威脅了嗎？生態旅遊發展可以回應這些環境威脅嗎？保護區內和周圍區域之現有的/傳統的旅遊型態是否不容易接受生態旅遊發展的觀念？保護區的環境是否容許遊客使用？

保護區經理人員必須分析圖4中的各項因子並決定是否需要生態旅遊經營管理計畫，因為也許旅遊活動並非該保護區未來發展的重要項目，也許傳統旅遊型態和活動非常難以改變。然而一旦決定開始，生態旅遊經營管理計畫的規劃過程就需要承諾和付出，否則不能達成目標和期待。

謀求生態旅遊經營管理計畫的資金

任何規劃過程都需要花費金錢，生態旅遊經營管理計畫的規劃需要金錢投入於：技術協助(諮詢顧問)、後勤支援(交通、田野工作的食宿/設備)、會議花費(會議地點租金、餐飲、服務和文件等)、通訊花費(信件、傳真、電話費用等)、最終計畫文件的印刷、公布和發送等項目上。由於實施生態旅遊經營管理計畫的總預算可能超過保護區主管機關所能負擔，以下介紹四種可能的資金尋求來源(圖5)：



圖5 生態旅遊經營管理計畫的資金來源

- 國際援助：國際援助因保護區和所在國家情形不同而有不同的援助方式。例如 Nature Conservancy 是透過地區夥伴組織的協助，提供所選定的保護區發展生態旅遊所需要的技術和資金；國際環境非政府組織例如 Conservation International 和 World Wildlife Fund 也可能提供相關協助；另外，由 World Bank (特別是透過 GEF 計畫)、Interamerican Development Bank (IDB) 和 Central American Development Bank (IDB) 所提供多邊援助計畫也是可能的管道；雙邊協助機構 (通常是政府對政府) 例如 USAID (美國)、GTZ (德國)、CIDA (加拿大) 和 JICA (日本) 等提供的援助項

目，也可能包括保護區、環境保護、旅遊發展等計畫。

- **國家預算**：在許多開發中國家，保護區的國家預算變得愈來愈多。這些預算大部分來自國際和國家援助成立的基金會或信託，向這些組織申請經費通常須要一年以前告知，以便編列相關預算。愈來愈多私人公司和企業也意識到支持環境保護相關計畫是件好事，同時可以增加他們的知名度。有些公司或企業甚至願意提供生態旅遊經營管理計畫所需的資金，他們一般要求將他們的捐獻表明在相關文件和公開場合中。
- **地方社區/主管機關**：保護區有時看起來人煙稀少，這並不表示保護區是與人群隔離的，保護區土地時常鄰近、甚至屬於一些地方社區和主管機關，這些地方社區和機關對保護區的發展愈來愈感興趣，因為保護區可能為他們帶來經濟收益和名聲。
- **旅遊業**：在大部分的情形下，保護區都有旅遊業者參與，這些業者代表應該有人加入規劃團隊中。應要求旅遊業者支援規劃過程中所需要的交通、食宿和資金，特別是那些享受保護區優惠待遇的旅遊業者，應該作更多付出。旅行社和導遊也可能有興趣提供事務和財務方面協助。即使在生態旅遊發展所需資金似乎無虞的情況下，仍建議保護區主管機關能夠多方面尋求資金來源，因為這也是一種和相關公司、組織和個人建立夥伴關係的機會和方式，這些人或團體有可能在未來提供重要的資訊、人力和財力支援。

誰來準備生態旅遊經營管理計畫？

從生態旅遊的定義看來，生態旅遊是有關權益關係人的參與。規劃過程應該要體現所有權益關係人的觀點，並使他們得以參與決策過程。生態旅遊經營管理計畫應該要建立在下列權益關係人的共識上：

- 和保護區發展有關的旅遊業者代表(旅行社和導遊)；
- 受影響社區的代表；
- 地方主管機關、機構、非政府組織(NGOs)和其他對該地區發展生態旅遊有興趣的人和團體；以及
- 保護區主管機關內瞭解環境現況、負責生態旅遊業務的職員。

為了使上述權益關係人達成共識，規劃過程必須採取參與式的方法，單單找來一些顧問或是旅遊

計畫負責人來訂定生態旅遊計畫而後交給其他人認可是不夠的。然而採取民主的程序卻可能費時費力，但通常能得到較佳的結

果。規劃過程的設計要使權益關係人感覺到生態旅遊計畫也是他/她的(即擁有感, ownership)，如此他們才有興趣進一步參與計畫的實施。

民主仍需要領導關係(leadership)。規劃過程應該考慮成為二種層次的參與：永久參與者和暫時參與者。永內參與者為兩到參人組成的規劃團隊，他們在數星期或數月內將大部分時間投入規劃過程，他們負責一堆行政和辦公室事務來安排相關活動，並促進權益關係人的參與，他們有時也負責蒐集資訊以供規劃過程之調查階段之用。暫時參與者為其他所有參加工作坊、研討會和其它規劃過程的活動中提供意見、參與討論或決策的權益關係人。這些會議和活動乃是規劃過程的重要工作，規劃團隊負責組織這些會議和活動，並努力使權益關係人作最大的參與和投入。這種團隊的方法講究的是團隊成員必須經常互動，透過正式和非正式的方式交換彼此想法和意見。團隊互動好，規劃的過程就會更順利，規劃的結果和產品也會遠比個別參與者單獨貢獻意見要來得好。

規劃團隊可以由能夠付出時間的幾位保護區官員、一位旅遊業者或導遊、和一位其他背景的權益關係人所組成。如果他們正常工作受到打擾或是不能夠完全自由地投入時間，可以給他們一些津貼作為補償。規劃團隊中應該有一位擔任主持人，負責協助所有團隊成員完成他們所負責的工作，並使規劃過程進展得有次序、有效率，這位主持人也同時負責團隊運作的預算。

本文主要參考資料來源：

Drumm A and Moore A. (2002) Ecotourism Development-A Manual for Conservation Planners and Managers Volume 1. The Nature Conservancy.

Eagles, P., Bowman, M. and Tao, T.C.H. (2001) Guidelines for Tourism in Parks and Protected Areas of East Asia, IUCN.

Strasdas, W. (2002) The Ecotourism Training Manual for Protected Area Managers, Zschortau/ Germany: DSE-ZEL.



保護區內特定地區的生態旅遊經營管理計畫應受到該保護區通盤經營管理計畫和其它相關保育和旅遊發展計畫的指引。如果要在太魯閣國家公園大同大禮地區制定生態旅遊經營管理計畫，就應該詳細參考太魯閣國家公園計畫書、太魯閣國家公園生態旅遊組部規劃書、以及其它相關的保育研究等文獻。