

台灣森林育樂業務發展沿革 與未來期許

文/圖 羅紹麟 ■ 國立中興大學森林學系教授退休
翁儷芯 ■ 林務局森林育樂組服務科科長(通訊作者)

一、前言

森林遊樂是台灣森林經營與管理中的主要任務之一，也是台灣林業發展歷史中，轉型最成功的一項。森林遊樂具有濃厚的文化傳統色彩及科學藝術或社會經濟，甚至於地域性特質。森林遊樂區原是空間的範圍，更是時間變化的縮影，其發展歷經萌芽、茁壯、成熟等各階段，而森林遊樂區及森林遊樂事業的發展正是一幅台灣森林育樂的演進史。

近世紀以來，世界各型林業會議如Forestry Congress, IUSF, IUFRO等的主題多討論到人類社會及文化層面的問題，其中不乏是強調人們生活週遭的服務性功能，包括生理與心理層面的健康，甚至宗教心靈的提升。林業已不只在木材生產、水土保持、理水或保護氣候而已，而森林遊樂正好提供了這方面的服務。

遊樂(Recreation)僅是多種譯詞之一，包括有Indoor或Outdoor。「娛樂」常用在土地經濟，「遊憩」常用在都市計畫或景觀設計上或

「育樂」常用於公民或政治上(陳昭明，1980)，有人說「遊樂」就是將「遊憩」和「娛樂」組合的名詞，包括活動與心理兩個層面，因兩者皆有休閒。林務局今日推展之「森林育樂」業務則更提升了原森林「遊樂」業務之服務功能及內涵，成為兼具環境溝通、環境解說及環境教育任務的「森林育樂」業務。

二、森林遊樂區成立之始末

(一)國外經驗之引進

根據森林學者Mantel教授說明，人類利用森林資源是循序漸進的，在東方文化也有類似情形，即先由獵場進入到採拾森林中的葉、枝、葉，而後放牧到農耕定居，各階段似乎都以經濟利用為本，因此整個社會就產生農民、民眾、君王等不同利用族群。此在西方社會約發生在公元500-1450年間，而到19世紀木材利用更達到盛世，故有「木材世紀」之稱。1825年法國人 Moreau de Johnes研究森林水土保持

之影響，數十年後德國人Von Salisch創森林美學，而美國人Leopold在美洲提倡自然保育，至20世紀初德國人Möller創立永續林觀念等，最後有人將這些總體的功能稱為福利功能，此即為Endres教授在1926年第1屆世界林學會議上所提出，因此20世紀初期，美、奧地利、瑞士等相繼立法，往後的森林多目標利用就是森林福利功能的總匯，我國的森林法開宗明義也提到此原則。

多目標利用的學理與實踐是林業人員耳熟能詳的口號，台灣森林遊樂初期更是在此一學理概念下醞釀形成的。多目標利用自1897年從美國國會通過的有機法(Organic Act)開始，1915年國會更通過森林遊樂度假訂房租約，同時將野生動物視為森林保育的一項(1916)。最後在1960年Seattle舉辦的世界第5屆林業會議(Forestry Congress)成為當次會議主題，並宣布(MUSY-Act)，而森林遊樂就是其中五大利用的一種；正告世人林業已脫離傳統經營模式，進入People forestry instead of timber forestry (Gregory, 1972)，從開採林業步入生態林業、環境林業、社會林業、或者是公益林業。

(二)台灣森林遊樂區的興起

森林遊樂區的設立誠與國內林業政策有直接關係，更受國外林業思維之間接影響，本土仁者樂山、智者樂水的傳統觀念與外來引介學理，融合出當代新作為，政策指導策略及各種行政措施更是理所當然。

綜觀日治時期至民國時期，先有林業再有國家公園，最終是林業與國家公園並存。日治時期(1895-1945)雖建設台灣林業不遺餘力，但利用森林資源也竭盡所能，並曾於

1931年公布與森林遊樂有關措施，將台灣高山阿里山(玉山)、次高山、太魯閣峽谷(雪山)及大屯山三座列作國家公園預定地。二戰結束後，台灣林業由當時的台灣省政府主導，60年代由於觀光行政逐漸成形，為配合當時社會發展，林務機關積極研擬「台灣林業政策經營方針暨經營改革方案」，其中值得一提的是「森林遊樂區」一詞首次正式使用，對當時的國家林業政策意義非凡。此政策方針第21項明載「發展林地多種用途建設森林遊樂區域，增進國民健康」正符合當時美國大力倡導的多目標利用觀念，也有人提到此亦是當時先總統在其民生主義育樂補述篇說「增進國民健康要造就康樂環境……」，不管如何這對當時我國的林業而言不啻是進步也是創舉，更與世界同步。

(三)觀光發展下的森林遊樂

1960年代之後，台灣各類經濟計畫盛行，帶動全國貨暢其流，人民生活改善，對國民育樂需求有增無減，此時森林遊樂業務在觀光政策之催化與森林資源利用條件的改變下(如林地用途改變，人工林增多，動植物種類與數量的資訊改善，資產設備如林道食宿設施，甚至苗圃之再利用等)亦加緊腳步往前衝。

台灣森林遊樂發展，從前期的啟蒙循序漸進至今之茁壯，自擬定政策(1957)到政策領導(1958)到付諸行動(1964以後)，再歷經1970-1980年代的規劃及配合大環境的改變(十項建設計畫、四年經建計畫、六年國建等接踵而來)，至1980-1990年代以後，直至今日遭逢政府財政困難及組織精簡政策影響，各森林遊樂區建設發展從未停歇。不論情勢如何，森林遊樂一路發展

而來，說明了森林遊樂並非無中生有，乃集合科技知識、經濟發展、人口壓力等因素所決定，包括GDP、閒暇、社會需求、環境污染、交通、公眾參與以及政府的干預缺一不可，森林遊樂事業實際上之被動性質甚為明顯。

為倡導森林遊樂於正途，1964年政府正式成立「森林遊樂事業小組」籌劃森林遊樂的發展。1965年林務局函令各林區提報可供作森林遊樂區地點，被提出者有陽明山、烏來、大霸尖山、鐵砧山、合歡山、太平山、鯉魚潭、恆春半島、雪山、玉山等。1966年林務局開始編列森林遊樂預算，多用於環境美化、林道整建為主。1971至1972年間，林務局加強阿里山、墾丁、合歡山、鯉魚潭、梨山等地遊樂設施整建，尤其1972年1月省政府公布墾丁森林遊樂區組織管理辦法，開啟森林遊樂區獨立管理辦法之先例。其他如合歡山滑雪場、阿里山賓館、觀日樓等陸續完成，至此奠定了台灣高山地區森林遊樂的里程碑。至1972年止，除上述森林遊樂區直接由林務局管理外(阿里山、墾丁、合歡山、武陵)；也有由地方政府辦理的陽明山、日月潭、鯉魚潭、霧社；另外由大學辦理的有溪頭和較晚成立的惠蓀林場；由民間業者承租土地經營的有烏來、杉林溪、谷關(龍谷森林遊樂區)共13處，森林遊樂區之設立至此蔚為風氣，晚近橫貫公路開發處自1976年停止伐木業務後先後轉型為森林遊樂區的有棲蘭山、明池兩處。而1977-1981年，各林區獲撥款辦理登山步道，避難小屋之整建。另聘請張肅肅(東海大學)，夏鑄九(台大)，曹正(政大)等教授為顧問，積極規劃太平山森林遊樂區，至1978年12月完成。

林務局雖於1963年9月完成陽明山國家公

園計畫，惜該時並未有足夠經費、人力實施，直到1972年政府在多方催生下公布「國家公園法」並訂內政部為主管機關，提供了設立國家公園的依據。回顧當時社會背景，國家公園受到行政院陸續設置、立法院的大力支持；反之在林業方面，該年代受國際材價低落和環保意識的抬頭等衝擊，事業預算嚴重縮水造成林務單位財務面臨破產，林業機關受打擊程度於今日難以想像。戶外遊憩發展後，相繼成立金門1995、...、東沙環礁2007、台江2009等國家公園；另有交通部觀光局依據「發展觀光條例」，陸續成立阿里山(2001)、雲嘉南濱海(2004)、西拉雅(2005)等國家風景區。雖提供國人休閒遊憩及觀光旅遊機會，土地之經營管理亦因各機關相繼成立後，造成不少機關間磨合問題，尤於1970年代後更為明顯。

(四)森林遊樂區之建設

規劃與建設為一體之兩面，執行過程中預算、人員素質、現有技術及貫徹之決心缺一不可，1987年台灣省政府為加速開發風景以利觀光旅遊，研擬8大項工作計畫，其中林務局擬具森林遊樂區整體發展計畫為「台灣省森林遊樂區第1期發展綱要計畫」，並據以建設墾丁1965、阿里山1965、合歡山1965、太平山1965、知本1979、內洞、藤枝1983、武陵1969、池南1981、鞍馬山1984等森林遊樂區內之育樂設施。

以建設十餘處森林遊樂區之實務經驗來看，目前森林遊樂區所需預算凡投入屬公益性質者，以公務預算支應為原則，如森林遊樂區開發之基礎建設與公共服務設施之維護；另經付出後仍可收回者始列入基金相關支出項下，

| | | | | | | | | | | | | |
|---|------|------|--|------------------------------------|------|------|---|-------------------------------------|------|------------------------------|------|----|
| 1945 | 1950 | 1955 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 05 |
| 著重林木生產 | | | 著重造林保安 | | | | 著重森林永續 | | | | | |
| 林業政策「以林養林、伐植平衡」，林業施政強調「多伐木、多造林、多繳庫」。 | | | 林業政策及經營方針為「保安與生產並重」，1958年台灣省政府訂定台灣林業經營方針第21條：發展林地多種用途，建設森林區域，增進國民康樂。 | | | | 森林經營以國土保安之長遠利益為目標，不再以開發森林作為國家財源，「保安功能」為林業政策及經營方針重點同時考慮限量伐木，注重自然生態保育、發展森林遊樂。 | | | 「森林遊樂區設置管理辦法」頒布，陸續規劃建置森林遊樂區。 | | |
| 1972年著手整建墾丁國家森林遊樂區 1974年著手規劃阿里山國家森林遊樂區 | | | 規劃建置合歡山、大雪山、八仙山、池南、滿月圓、富源、東眼山、雙流、奧萬大等國家森林遊樂區 | | | | 自然教育中心 | | | | | |
| 保育教育 | | | | 生態教育 | | | | 永續發展教育 | | | | |
| 著重自然資源的保育，包括水資源、森林資源及土壤資源。 | | | | 強調環境污染防治、環境保育與保護，最終目標是維護自然生態平衡及完整。 | | | | 將永續發展原則、價值觀與實踐納入教育各層面與公正、和平及發展等相融合。 | | | | |

圖1 森林經營管理及環境教育發展內涵之重心移轉

如辦理森林遊樂區營運業務，基金收入則來自森林遊樂區環境美化清潔維護費及遊樂設施使用費以為循環利用。前者公務預算投入森林遊樂區整建及經營管理，係因森林遊樂區之效益除提供遊憩功能所得經濟收益外，尚包含提升國民健康、國土保安、水源涵養、景觀、文化、教育等公益價值，森林公益功能難以量化，實不宜全以經濟效能評量森林遊樂區經營之良窳。近十餘年來，森林遊樂區更配合政策，依森林遊樂區之特性，選擇適當之森林遊樂區有償性之住宿及餐飲設施項目，引進民間資金、企業理念及經營管理能力，藉以彌補政府資金及人力不足之處，提升遊樂區之遊憩品質。由自營逐漸轉變為委託經營之經營措施，一如以往由直營伐木轉型到標售；一方面需持續維繫森林公益功能，另一方面又需兼顧遊憩功能所需之政府資金及人力成本不足等困境，當自然資源之公共服務兼具公共財及準公共財性質，管理策略也就配合著社會、經濟市場週期，如鐘擺般的擺盪著。

進入21世紀後，森林育樂業務之發展，則以森林遊樂區為基礎朝向森林生態旅遊軟、硬體之系統化網絡建置發展，包含建立全國步道系統、推動生態旅遊遊程、策略聯盟及推展社區林業，更積極設置發展自然教育中心、林業文化園區等。

三、對未來森林育樂發展的期許

回溯林務局誌之日誌記載，以1965-2005年40年間每隔5年時段呈現的相關事件或活動

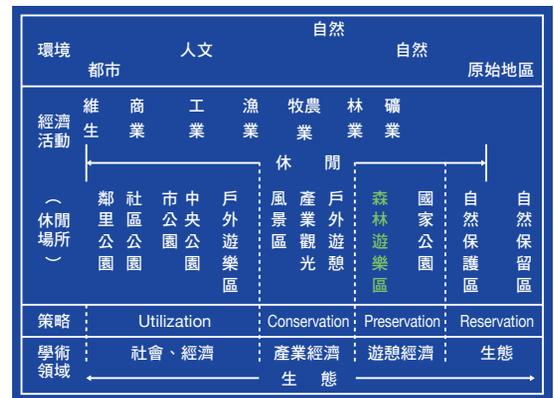


圖2 森林遊樂區、國家公園及風景區之遊憩機會序列關係

作時序縱向比較，發現各該年度出現頻率的確有高低不同之現象，其中與森林遊樂有關之活動事件佔該年全部林業活動事件之百分比分別是：9%(1965)、12%(1975)、3%(1980)、9%(1985)、26%(1990)、15%(1995)、14%(2000)、25%(2005)、19%(2006)，總體上出現頻率約在1/4-1/5。各類林業雜誌發表論述中，有關資源調查與規劃設計發展出現時間，多分布在1970年代末期到1980年代中葉達到高峯，1986年後相關論述重心由規劃開發逐漸轉移到經營管理、保育解說和行銷推廣等。而21世紀的今天，隨著全球邁入重視休閒生活的時代，各地觀光旅遊活動也轉以永續發展為前提。森林生態旅遊考量環境衝擊最小化、尊重當地文化、給予當地最大經濟利益支援，及遊客滿意最大化的內涵與思維漸受認同與重視。

森林生態旅遊願景為發展以自然為取向、兼顧環境保育與總量管制的責任旅遊，發展目標為「以生態旅遊與環境教育為重點，兼顧自然保育與遊憩發展等面向，包含科學、美學、哲學等意涵；提供國人及遊客以欣賞、參與和培養敏感度等方式來與自然溝通互動，把森林中愉快的事傳達給人；透過適切的環境規劃設計、經營管理等系統建置作為，與社會經濟面連結，致使對生態保育和地方文化、產業有所貢獻」。以近五十年來森林遊樂業務開創至今的努力成果，創新變革發展森林育樂新綠色產業，應以精進服務品質、活用數位資訊、加強策略聯盟、開發創意遊程、精緻環境解說、帶動全民參與為發展策略，並對森林育樂未來發展提出建議如下：

(一)創新性：

- 1.活用數位化資源及雲端技術，建置台灣山林e化資訊平台：促進資訊交流對生態旅遊者之服務，提供國人生態旅遊、環境教育等資訊查詢管道。另一方面充分利用資訊科技，建置環境監測系統，以維護生態旅遊資源及生態旅遊環境品質之動態平衡，更進而連結生態旅遊業之參與。
- 2.有效運用議題策略引導，深化正確環境認知、價值觀與行為：誘導正確戶外活動與第一手體驗，探索荒野回歸自然，提高生理、心理與靈性，如美國人所說的Solitude等，希臘的靜思(Stoic)，而儘量減少到森林裏大吵大鬧或大吃大喝的活動。如有其地理文化特性，也儘量教導尊重對方，針對台灣山林之環境倫理及態度行為，運用教育訓練及宣導手法，推動無痕山林運動(Leave No Trace)。透過「輕裝、簡食、徐行、寧靜」概念，辦理自然攝影、徵文、新詩、筆記書等競賽活動，鼓勵民眾用眼、用心深入體會自然。

(二)競爭力：

- 1.擴大參與協力對象，強化參與內涵：森林育樂最高宗旨是能讓人的思維和活動能與環境結合，所以培育森林環境教育人員及國家森林志工，透過環境溝通、環境解說、環境教育等過程，以大格局、大環境尺度，包含並超越樹木花草、野生動物或昆蟲，納入地質、水文、地理、氣象等，強化森林生態旅遊永續發展價值觀之傳遞。透過自然教育中心厚植森林綠色產業軟實力，開發多元化森林環境教育課程，提升大眾對環境的認知與素養。
- 2.運用國際標準工具，強化品質管理：森林遊

樂區營運維持ISO9001驗證，落實以顧客為導向、確保過程導向、系統管理方法等服務品質控管，更應朝ISO14001環境管理體系認證，持續改善環境，降低環境衝擊。

(三)未來性：

- 1.供給需求平衡承載：森林遊樂區從設置、建設、維護均受自然條件限制，過度膨脹發展、過度的開發行為將導致一連串問題，以1999年九二一大地震，2001納莉、桃芝颱風，2004敏督利颱風，2009莫拉克颱風等天然災害造成的環境受創須引以為鑑。未來森林育樂發展，不應單從需求面切入思考，而應改自需求量著手，回歸承載量層面為宜。
- 2.創造未來顧客服務：因應少子化、高齡化，盡早針對未來社會人口年齡層變化謀對策，2010年出生人口僅16.6萬人，老年人口是248萬人(佔10.74%)，這些銀髮族老人將進入超

高齡，各種森林育樂設施及服務型態也將須配合調整改進。

- 3.強化未來管理策略：透過自然教育中心多元環境學習方案，建立自然環境知識管理制度，培育大眾對自然文化資產保存觀念及鼓勵自然文化資產保存行動，達成國家森林永續經營目標。
- 4.厚植綠色產業基礎：運用策略聯盟機制，結合旅遊相關業者，建構完整之生態旅遊網絡，並健全生活圈、連結動線、轉運站、接近道路及旅遊地本體等五大項度之軟硬體，規劃生態旅遊特色化遊程，拓展綠色產業市場。

期許森林育樂業務兼顧創新性、競爭力、未來性，持續累積營運發展經驗，結合更多元個人與組織，共同發展綠色產業，厚植並掌握軟實力，以營造人與森林之和諧互動，持續為組織、民眾及整個社會創造向上提升的關鍵價值，促進我國永續發展新動力。🌱