

# 台灣森林遊樂區營運服務系統發展

文/圖 翁麗芯 ■ 林務局森林育樂組簡任技正

## 一、緣起

森林有寧靜之環境、清新空氣、自然動植物棲息其間，景觀富變化，具備成為最佳戶外遊憩場所之條件。森林育樂是台灣森林經營主要任務之一，也是台灣林業發展歷史中轉型最成功的一項。森林育樂具有濃厚的文化傳統色彩及科學藝術或社會經濟，甚至於地域性之特質。其中，森林遊樂區原是空間的範圍，更是時間變化的縮影，其歷經萌芽，茁壯，成熟等各階段發展歷程。

近年來，國民生活之休閒需求，日益殷切，森林環境面臨供國民休閒遊憩利用之重大壓力，林務局經營管理國家森林遊樂區，以減少環境影響為導向之遊憩資源經營模式為發展方向，考慮遊憩資源經營所有過程中，供、需兩方對環境產生之衝擊等負面影響，提供遊憩

活動場域之區位選擇、面積大小、服務人數、公共設施及遊樂設施、環境監測系統、遊客服務與管理及組織職責劃分等經營決策之依據。

## 二、森林遊樂區營運管理

台灣森林經營管理政策，從早期的森林資源有效利用開發，中期國土保安與生產並重，目前則主要是朝向保護森林資源、永續經營及生態保育為主；而森林遊樂區的服務與發展也隨著森林經營的相關政策而有所不同。目前，森林永續的觀念已被運用於國家森林遊樂區的發展方向上，即森林遊樂區之發展須在旅遊經濟、生態環境、社會文化三方面找尋平衡點，也就是森林遊樂區的經營，必須讓森林的多樣資源能發揮環境教育、自然資源保育、人文史蹟保存、社區居民共享的價值。而森林中各式

資源即代表著各式服務，參考Edvardsson(1997)對服務創新的見解：經營管理者須瞭解顧客需求(服務思維發展)與既有資源與條件後，設計適切的服務創新計畫(服務系統與服務流程發展)；也就是說，台灣森林多樣的人文及自然資源中何者適合被轉化為國家森林遊樂區的服務特色；以及如何整合國家森林遊樂區服務資源，將是森林遊樂區服務思維發展的重要課題，也是森林遊樂區營運管理的重點。

森林遊樂區的營運服務系統，包含了組織內部運作、外部行動及服務提供，以提升森林遊憩及環境教育內涵，為組織、消費者及整個社會創造價值，建立與落實環境永續發展的價值觀。透過營運服務系統不同的主軸構面，創造、傳遞及獲取環境永續發展行動及價值，以下就森林遊樂區營運管理構面說明：

(一)組織管理

1.組織間管理：1980年林務局全面調查全台灣具潛力之森林遊樂區共計53處，惟部分被劃入風景區，或有與內政部國家公園相鄰甚或重疊將其排除者。國家公園自1982年開始成立至1992年止前後公告墾丁、玉山、陽明山、太魯閣及雪霸等五處，其後又相繼成立金門1995、東沙環礁2007、台江2009等三處國家公園及一處壽山國家自然公園2011。另有交通部觀光局依據「發展觀光條例」，劃定公告國家級風景特定區，1999年精省後陸續又成立阿里山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。

以阿里山森林遊樂區為例，其區內之建



圖1 森林遊樂區、國家公園及風景區之遊憩機會序列關係

設工作，依據森林法、非都市土地使用管制規則、水土保持法及相關建築法規規定辦理，尚無權責重疊混淆、法令競合或牴觸之情形。至在經營管理上，以阿里山森林遊樂區為例，該森林遊樂區係依「森林法」及「森林遊樂區設置管理辦法」之規定設置，惟亦劃入阿里山國家風景區範圍內，阿里山森林遊樂區屬資源型之遊樂區，係以提供遊客從事生態旅遊、環境教育及自然體驗等休閒及育樂活動為主，採低密度之使用為原則，依「發展觀光條例」設置之觀光遊樂業，則屬設施型之遊樂區，係以發展觀光事業為主，極多為人為開發建設、聚落密集之地區，其有關遊樂設施較諸森林遊樂區之開發密度均較寬鬆富彈性，有關資源之掌控與設施之利用程度，與森林遊樂區均有所不同，因此阿里山森林遊樂區劃入阿里山國家風景區範圍初期，產生諸多業務推動之扞格，目前林務局與觀光局已建立業務協商會議之方式，藉由此一平台有效解決兩局業務權責重疊之問題。

2.組織內部管理：為推動森林遊樂區規劃建設、經營管理、環境教育、生態旅遊等業務，林務局設有森林育樂組負責政策面之擬訂，林區管理處則設有育樂課負責執行面之辦理，至有關行政協調部分，林務局除召開育樂業務會議進行協調外，並依林區管理處所遭遇問題之個案，召開專案研商會議進行協調事宜。森林遊樂區現場主要營運管理工作，包含維護遊樂區旅遊安全、辦理遊樂區經營管理、解說服務、處理緊急救難等。現場管理人員主要辦理森林遊樂區內育樂工程(包含設施維護、機電維修

等)、遊客管理(遊客服務、遊客違規取締及勸導等)、解說推廣(資訊服務、帶隊解說、步道巡視及監測調查等)、緊急醫療(消防安全維護、急醫療救護等)、山莊住宿服務管理，並督導園區環境清潔維護、綠美化、外包人力排班調度、餐廳委外管理等工作；園區環境清潔及垃圾清運委託廠商辦理，另僱用勞務人員負責客房清潔及協助櫃檯服務工作。

## (二)交通系統管理

- 1.聯外道路：與聯外道路負責單位合作，釐清路權區分及養護管理與森林遊樂區遊客遊程規劃需求相連結。
- 2.區內步道系統：包含步道系統之維護、使用監測及管理管制。

## (三)資源維護管理

- 1.動物資源：依據野生動物保育法加強取締獵捕野生動物行為，保育野生動物棲地。
- 2.植物資源：區內原始林保持原貌，步道周邊之沖蝕溝以木棧道加強保護，避免因遊客踐踏傷害。步道沿線設立告示及解說牌，介紹區內植物特性，並禁止伐、採、摘等行為，並派員巡視園區。
- 3.水資源：溪澗處設立柵欄及告示牌，派員巡視禁止任何影響水質之活動。

## (四)設施維護管理

- 1.育樂工程：設置「森林遊樂區景觀設施規劃推行小組」審查區內各項工程、花木栽植及育林工作。
  - (1)各項工作於規劃階段需先將規劃內容及構想提送該小組審查，以達到最佳規劃目標。
  - (2)各項育樂工程施工，應依據工程合約書內

容及規定，嚴格監工控管。施工中發現設計不妥或窒礙難行，應依規變更調整，以符實際需求。

(3)本區道路、停車場、護坡、建物等工程設施，應經常檢修維護，保持安全及交通流暢。施工前後，應加強水土保持及植栽美化工作，避免裸露地的發生，影響區內景觀。

## 2.住宿、餐飲設施

(1)住宿、餐飲設施規劃建設，應符合相關建築、消防等法令規定，每年定期申報檢查，並考量遊憩環境實際需求及未來發展性。

(2)各項設施應有專人負責檢查，並辦理經常性維修，以維持最佳使用狀態。

(3)衛生檢查、旅館業檢查、環保衛生檢查，維護遊客健康，食品衛生及營業場所衛生管理，應依據衛生相關規定級標準辦理，並以隨時接受縣政府衛生局督導檢查合格為標準。

## 3.供水設施：

(1)儲水設備應加鎖以防意外，另為確保飲用水品質，每季送請檢驗單位檢驗。

(2)森林遊樂區用水之水權依規申請地面水水權。

## 4.供電設施：

(1)全區電氣設施委託廠商定期檢修，應嚴加督辦避免疏忽意外。

(2)發電設備由現場管理人員操作維護。

## 5.電信設施：

(1)公共電話：於遊客中心或餐廳、住宿設施設置公共電話話機，由電信公司定期維護。

(2)手機通信：森林遊樂區內設有電信基地台，改善區內手機通訊品質。

## 6.公廁設施：

(1)各公廁應隨時檢修並定期辦理水肥清理。

(2)公廁清潔工作委託民間廠商每日清理，並由現場管理人員檢查及紀錄。

## (五)環境清潔管理

1.全區環境清潔工作外包，由現場派員監工，每日由森林遊樂區排定人員檢查，月初辦理付款手續，由現場管理人員將出工簽到表、清潔用具、垃圾清運等資料彙送林區管理處育樂課。育樂課應不定期抽查，如有不合格，依合約規定處分。除平時做好環境清潔維護工作外，應於旅遊旺季前再加強環境整理，現場負責人應隨時檢查遊樂區環境清潔作業。

2.垃圾應清運至合法之垃圾場處理。為善盡環境保護責任，遊樂區污水處理、垃圾清運處理、資源回收等工作，應依環保相關規定辦理，並以隨時接受縣政府環保局抽查合格為標準。

3.嚴格取締流動攤販進入，維護環境清潔。

## (六)解說服務管理

1.據點服務：於遊客服務中心室內展示森林遊樂區相關環境資源、遊客須知等，並提供書面解說資料及諮詢服務；放映森林遊樂區簡介及相關生態影片供遊客觀賞，讓遊客了解森林遊樂區之自然環境及人文歷史，並設置小型販賣部，委託由廠商營運管理。

2.解說人員：於林區管理處及森林遊樂區內配置解說及服務人員，提供諮詢及解說。另招募國家森林志工，經解說訓練合格後，派駐遊客服務中心擔任解說、支援交通疏導等業務。

3. 解說刊物：編製解說摺頁資料，提供遊客交通、食宿、季節景觀及遊程安排等參考，內容力求詳實、資料應經常更新。
  4. 解說牌：區內重要據點、入口、景觀點、交通節點、生態保護區等設置指示性、教育性、警示性解說牌、標誌、布條標語及張貼海報，以宣導或導引參觀遊樂區業務、特色及安全觀念，並經常維護更新，符合遊客求知及引導需求。
  5. 遊憩活動：舉辦各項教育解說及相關活動，如：生態之旅、星空導覽、寫生攝影比賽、環境教育研習、淨山活動、緊急救難訓練及演習等，以宣導遊樂區。
  6. 經營本區特色：配合森林遊樂區資源特色及遊憩型態的發展，研擬獨具風格之行銷計畫及旅遊路線設計。
- (七) 旅遊安全管理**
1. 規劃安全活動據點：於各據點適當處設計安全的交通及服務設施，預防意外事故發生。
  2. 遊樂設施安全：
    - (1) 各項工程材料及施工設計首重安全考量。
    - (2) 各工程施工時，應設立安全設施及實行安全衛生管理。
    - (3) 全區禁止野炊、露營活動。
    - (4) 電氣設施專人維護情況正常，高壓電設備有圍籬保護。
    - (5) 危險地區設置明顯的禁制，警告標誌，並視需要裝設安全護欄，定期維修。
    - (6) 林務局訂定「森林遊樂區經營管理與安全督導維護檢查紀錄表」逐項檢查園區內各項設施，確定公共服務設施安全堪用狀態，以確保遊客安全。
    - (7) 訂定「區內設施維護檢查作業標準」、「緊急救護作業標準」、「量測與監控作業程序」等維護設施及安全管理標準程序，確保各項設施與工作環境均妥善維護，且每年辦理ISO國際驗證之或複驗工作。
    - (8) 訂有「林務局國家森林遊樂區颱風減災整備及災害緊急應變作業程序」、「國家森林遊樂區緊急災害防救應變作業計畫」、「國家森林遊樂區緊急救護計畫」、「森林火災防救體系」、「核災、海嘯緊急處理程序」等機制，每年演練一次，提升同仁緊急應變能力。
    - (9) 派員定期巡視檢查，隨時維護整修。
  3. 安全宣導：印發遊客旅遊安全須知，製作解說、指示及禁止牌。各點設置廣播系統宣導，危險地區加掛旗幟警示，並請森林解說志工協助安全宣導。
  4. 尖峰期間交通疏導：邀集相關單位，編排交通疏導及指揮工作等事宜，並依需要召開支援協調會議配合辦理。
  5. 緊急救難系統及處理程序：
    - (1) 組織緊急救難小組，聘請專家講授急救技術並進行救難演練。
    - (2) 遊樂區發生旅遊意外事故時，依據林務局緊急救難處理程序規定，由育樂課及現場管理人員協力處理，儘速調派人員協助現場處理及通報事宜。
    - (3) 配合緊急醫療網、假日清境醫療網及雪季醫療等救護業務。
    - (4) 於區內建物設施內住宿、餐飲放置急救箱及製氧機，各類急救器材應定期更新，以

因應重大緊急事故。

(5)維持停車場平整，以供直升機起降。

#### 6.消防安全：

(1)依據消防法規定，辦理遊樂區甲類場所消防安全設備檢修申報作業。每年半年定期委託專業消防檢修公司辦理檢修及簽證作業，於期限內辦理申報。

(2)消防器材應維持足夠數量，消防設備定期檢修保養，停電照明需依規定設置。

(3)每年辦理消防訓練演練，強化緊急救災應變技能。

#### 7.遊客安全：

(1)園區大門口驗票處及遊客服務中心提供「遊樂區簡介摺頁」予遊客索取，內含遊客須知，提醒遊客入園應注意及禁止事項。

(2)編列預算為入園遊客購買公共意外責任險，請入園遊客填寫「保險名冊」，入園發生意外時可申請保險理賠，確保遊客權益。

(3)遊客入園後可至遊客中心觀賞遊樂區簡介影片，增進遊客對園區的了解，減少意外事件發生。

(4)於危險區段設置欄杆、告示牌、警告牌等，提醒遊客注意安全。

(5)區內均備有基本醫護用品，服務人員每年接受緊急救護訓練。

(6)假日、每月、每季、汛期前、颱風發布前後等時期，依照林務局訂定「國家森林遊樂區經營管理與安全督導維護檢查紀錄表」逐項檢查，以確保遊客安全。汛期前、颱風前及特別季節如秋天常有虎頭蜂

出沒等時期，發布旅遊安全新聞稿，提供園區當地旅遊及現況資訊給遊客，俾遊客作好行前準備，減少意外事件發生。

8.安全檢查：不定期及定期安全檢查及檢討改善遊樂設施，如有危險顧慮應即時維修或封閉停止使用。

#### 9.督導考核：

(1)森林遊樂區平時由現場或工作站工作同仁每日巡護園區環境，定期檢修與更新安全設施，加強設施管理維護工作。

(2)林區管理處設監控查核機制，由該處育樂課、政風室及會計室組成查核小組，每月及每季針對森林遊樂區經營管理、旅遊安全、設施維護管理與環境清潔美化及票務作業等項目進行查核，並將結果報林務局；假日及連續假期遊客眾多時，由中高階人員進行園區督導，加強假日查核工作。每半年亦提報「公共安全管理白皮書」實施計畫(觀光地區遊樂設施安全管理)督導成果表至觀光局彙整，以提交行政院災害防救委員會。

(3)林務局平時則依據「國家森林遊樂區督導考核計畫」，由高層人員擔任小組召集人，並由林務局政風室、會計室與森林育樂組人員組成督導小組，無預警抽查各森林遊樂區，瞭解平日經營管理原貌，並提出改善意見限期回報，以提升遊憩品質。

#### (八)財務管理

1.預算運用：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，列入基金相關支出項

下，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，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，不宜全以經濟效能評量森林遊樂區經營之良窳。

2. 委託經營：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及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，管理策略也需配合社會、經濟市場調整因應。

### 三、森林遊樂區營運服務每年重點

#### (一)健全票務作業，落實督導考核

1. 建置森林遊樂區票務系統，採用統一發票取代傳統人工票券，節約票券印製成本及人工報表產製成本，並透過票務系統即時統計，迅速掌握遊客入園概況，為總量管制策略擬訂參據。
2. 為落實森林遊樂區安全管理，平時由各林區管理處組成查核小組，辦理「國家森林遊樂區經營管理與安全維護督導檢查」，每月對森林遊

樂區旅遊安全、設施維護管理、整潔美化等工作辦理情形，進行實地查核作業；每季再針對遊樂區整體經營管理情形填具季查核表報局。年底則配合「林務局對所屬機關年度綜合業務考核計畫」查核，落實森林遊樂區考核。

#### (二)維護遊客安全，提升服務品質

1. 購買森林遊樂區遊客團體傷害醫療保險。另為分散經營風險，亦投保公共意外責任保險，透過保險規劃濟助旅遊事故損害，增加遊客安全保障。
2. 為提升森林遊樂區服務品質，由各林區管理處辦理森林遊樂區人員服務禮儀、服務品質等訓練。
3. 為加強森林遊樂區旅遊安全緊急應變效能，建置緊急救難機制，各森林遊樂區並研訂緊急救護計畫、連續假期大量人潮安全管理對策及加強遊客安全教育實施計畫；另為強化員工緊急應變能力及專業技能，各森林遊樂區均定期辦理消防、衛生及安全檢查及基本急救訓練、緊急救難演練，並依規配置第一線救護人員或救護技術員。
4. 為提供森林遊樂區穩定之服務品質，各森林遊樂區均須通過ISO 9001驗證，以提供合乎品質並完善之遊憩服務。運用創新服務概念，檢視既有服務管理系統、服務程序與服務資源，確認各森林遊樂區資源特色與內涵，並全面調查一般大眾對於森林遊樂區服務需求與認知意象，以規劃在地化森林育樂服務，形塑具林業特色之獨特遊憩服務內涵。

#### (三)建置文宣品牌識別系統，更新強化導覽網站

1. 依「森林育樂業務文宣品之品牌識別系統規範」進行森林育樂相關文宣品編輯印製，逐步

進行森林育樂文宣品系統化工作，以提升附加價值，型塑品牌特色並創造森林育樂之專業形象。

- 2.更新擴充台灣山林悠遊網導覽網站內容與資料庫，持續充實森林遊樂區及台灣步道系統等各項森林育樂導覽資料，另透過網路使用者之意見調查，調整網頁架構並加強互動功能，提供森林生態旅遊及自然體驗資訊服務，提供國人最佳資訊查詢管道與數位學習平台。

#### (四)規劃主題活動，凝聚森林遊樂區旅遊焦點

- 1.辦理森林遊樂區整合行銷計畫，整合「樂活森林、健康森林、藝文森林、探索森林、志工森林」五大主題，辦理不同特色之實體與網路活動；並召開記者會，辦理媒體參訪活動，分享美好旅遊經驗，擴大宣傳效益。
- 2.推動森林遊樂區定向運動，培養民眾對自然細微觀察的興趣及使用地圖與指南針的技巧。

#### (五)推動無障礙旅遊，朝元共融自然共生再進一步

- 1.發展森林遊樂區公共服務設施無障礙檢覈表，辦理森林遊樂區內公共服務設施、動線與服務內容之檢覈工作。
- 2.使用者問卷調查：針對身障者、銀髮族與嬰兒車使用族群進行問卷調查，除依問卷之結果進行統計分析，並結合無障礙設施檢覈結果，改善各森林遊樂區相關設施及服務。
- 3.森林遊樂區設施及服務改善：針對森林遊樂區無障礙設施檢覈結果，進行遊憩動線分級規劃，改善區內設施。另配合辦理森林遊樂區經管服務人員之實習觀摩與座談。
- 4.無障礙旅遊活動辦理：規劃辦理無障礙旅遊活

動，讓身心障礙朋友及其家屬在受過輔助培訓的志工陪伴下，得有機會親近大自然；並藉活動辦理，實際檢視森林遊樂區無障礙改善成效，亦藉由現場人員與身障者遊客實際互動，使身障者得享有與一般人相同之體驗旅遊、認識自然之機會。

## 四、森林遊樂區的未來

森林遊樂區歷來之規劃設置及經營管理，主要為提供民眾親近自然，從事生態旅遊、環境教育及自然體驗等休閒育樂場所，除提供自然、安全之旅遊環境與服務，滿足一般民眾遊憩需求外，並針對具保育概念與行動的遊客，規劃有生態旅遊遊程及環境教育課程，期能兼顧環境永續發展及完善遊憩服務，引領民眾悠然體驗森林生態。森林遊樂區的設置、轉型、發展過程與台灣森林價值變遷過程息息相關。除提供深度生態旅遊、環境教育、自然教育的合適場所，亦具有獨特的台灣林業歷史、林業經營、原民文化相關人文歷史資源。因此，無論是展現生物多樣性、行銷季節特色景緻、推廣森林療癒、發展在地人文主題旅遊，各森林遊樂區皆有展現台灣森林價值；同時發展創新服務方式的不同優勢與可能性。未來，考量國土復育保安及綠色產業發展等面向，森林遊樂區應持續優化其森林遊憩及環境教育之功能內涵，朝生態旅遊創意活動與遊程及自然教育中心之方向發展。以森林環境永續經營理念為核心，從提供引導大眾認識學習森林生態與功能，到欣賞體驗森林文化與倫理，乃至參與實踐森林經營與技術，進而促使森林資源保育與永續發展。♻️