

林務局步道生態旅遊之發展契機

文／圖 ■ 黃信富 ■ 林務局森林育樂組技士

羅尤娟 ■ 林務局森林育樂組科長

一、前言

臺灣山岳林立、地形起伏，擁有逾 200 座 3,000 公尺以上高山，且地質地形景觀豐富，伴隨著穿梭其間的諸多古道、步道，刻印訴說歷史舞台上不同時期與民族活動的人文歷程，長期以來，吸引探險家、登山家點頭寸進，探尋開發各式登山健行路線。2001 年，行政院經濟建設委員會召開「研商建立全國登山步道網會議」，決議由林務局協調各相關機關，規劃發展全國登山健行之步道系統。因此林務局配合行政院「國內旅遊發展方案」，陳報辦理「整建國家步道系統計畫」，以建立安全之自然遊憩及登山環境，提高遊憩體驗品質，增加戶外遊憩選擇機會。同時，亦期許可促進活絡山村產業及經濟，創造多元就業機會，並保存原鄉文化，凝聚族群共識。

歷經十年之建置發展，林務局已完成 159 條、總長度逾 700 公里之各類型自然步道整建，使國有林之自然教育與體驗遊憩等多元功能，由原有 18 處國家森林遊樂區，再延伸串連山林間之古道史蹟、重山峻谷、郊野丘陵與溪河湖海等景點，形成福爾摩莎山林網絡，大幅拓展國有林之能見度，也值得作為推薦國內外遊客深度體驗臺灣生態多樣性之良好管道。

本文將從生態旅遊、國家步道系統及社區營造等相關發展現況，試論步道生態旅遊之發展契機。

二、生態旅遊之概念及意義

生態旅遊的定義與發展原則，在國內外有多樣的觀點與論述（詳表 2-7），最早係 1965 年由美國學者 Nicolas Hetzer 博士創造出「Eco-tourism」一詞，解釋遊客、環境與文化三者互動的內在關係，並提出：（1）最小的環境衝擊、（2）尊重在地文化與最小的衝擊、（3）帶給當地最大的經濟效益及（4）帶給遊客最佳的遊憩體驗等四項準則，期盼能藉此概念的推廣，使旅遊活動對環境更加負責任。隨著時代變遷，生態旅遊意涵愈來愈廣，目前被廣為引用的生態旅遊定義是國際生態旅遊協會（The International Ecotourism Society, TIES）提出的：「生態旅遊是在自然地區負責任的旅行，顧及環境保育，並促進地方居民的福祉。」從這些定義可以看出生態旅遊是以環境（人文與自然）、社會（族群與社區）、經濟（在地與永續）為三大核心所進行的旅遊營業或體驗方式（賴鵬智，2015）。

而在臺灣，為呼應 2002 年國際生態旅遊年，行政院院會於第 2769 次會議決議，通過「2002 生態旅遊年工作計畫」，同步訂定當年為「臺灣生態旅遊年」；行政院永續發展委員會於 2004 年公佈「生態旅遊白皮書」，提出生態旅遊之目標、精神、發展原則及分級與劃設標準，將生態旅遊定義為「一種在自然地區所進行的旅遊形式，強調生態保育的觀念，並以永續發展為最終目的」。林晏州等（2008）在彙整各界觀點後，將生態旅遊之定義為「生態旅遊是一種負責任的旅遊，是強調人與環境間的倫理相處關係，透過解說教育，以引導遊客主動學習、體驗生態之美、瞭解生態的重要性，並以負責任的態度與回饋行為，來保護生態與文化資源，以達到兼顧旅遊、保育、與地方發展三贏的局面。」（郭育任，2015）。

三、林務局之森林生態旅遊發展

民國 53 年起，林務局開始整建合歡山森林遊樂區，逐步發展至轄屬 18 處國家森林遊樂區之規模，每年可提供 500 萬人次以上之森林遊憩機會，成為國人假日休閒的熱門去處，也是國有林提供森林遊憩之重要據點。

而以森林遊樂區作為發展森林遊憩之主要場域，除了較為健全的設施供給之外，國有林優美怡人的景緻及豐富生態，更是遊憩吸引力之核心。然而此等資源難以複製，有消失就無法還原之脆弱性，實務上咸認，大眾旅遊發展最常見的副作用就是對環境的嚴重干擾及破

壞，為了引導遊客對生態與文化資源的重視及愛護，讓觀光旅遊資源可以永續利用，生態旅遊成為最受倡議之旅遊發展模式，希望在諸多旅遊型態中，能在經濟利益與生態保育間取得相對平衡（賴鵬智，2012）。多年來在國際生態旅遊學會及國際自然保育聯盟（IUCN）的大力推動下，生態旅遊已成為世界各國環境體驗活動之發展趨勢。

回溯前揭森林經營之多目標價值，可見森林遊憩之推動，亦須兼顧森林生態之永續發展，林務局為全國森林資源管理、維護之主管機關，亦極重視生態旅遊之遊憩模式，早自 2002 國際生態旅遊年開始，即自我期許為政府機關推展生態旅遊促進者，強化森林生態旅遊業務。在運作機制上，以轄下 18 處國家森林遊樂區為核心場域，藉由策略聯盟機制作為政策工具，整合周邊社區及沿線產業資源，引導願意配合生態旅遊理念的旅行社、社區及相關產業（如交通旅運或休閒產業等）共同推展，期將森林生態旅遊遊程逐步市場化，建構起健全的生態旅遊產業系統，並藉以實現以生態旅遊帶動環境永續作為的理想層面。實質成果上，規劃推動 14 條森林遊樂區生態旅遊遊程路線，並訂定「林務局國家森林遊樂區生態旅遊遊客守則」、「林務局國家森林遊樂區生態旅遊經營管理守則」。

而在森林生態旅遊策略聯盟的建構上，策略聯盟合作契約所約定由各林區管理處負責事項，以門（車）票優惠、住宿優惠、設施優惠、解說志工服務、媒體宣傳等項目為主，可以發現相較於其他國家旅遊景點，森林

遊樂區之付費使用機制，雖在一般旅遊上可能影響遊客之進入意願，但在生態旅遊的機制建立上，適可扮演政策工具，吸引產業鏈上其他關係人，與機關合作取得優惠，機關則可藉由聯盟合作之考核機制，同步要求並確保合作對象在符合正確生態旅遊理念下運作，促使生態旅遊產業化、產品化，逐步引導市場提供符合生態旅遊原則之森林遊樂區旅遊產品，營造公私部門之雙贏條件。林務局同時訂定遴選生態旅遊潛力社區標準作業流程及遴選，發展森林遊樂區旅遊線上，鄰近社區之森林生態旅遊產業，增進林務局與山村社區之夥伴關係。

四、步道生態旅遊發展課題

自 2001 年行政院經濟建設委員會召開「研商建立全國登山步道網會議」後，林務局迄今已完成 159 條各類型步道路線之整建，含 18 條國家步道及 141 條區域步道；舉凡全國步道系統之藍圖規劃、自然人文資源調查、步道系統設施規劃設計規範訂定、步道環境整建維護及監測、網站建置與宣導推廣、公眾參與及步道認養、無痕山林行動計畫等，已具相當成果。

而在硬體設施賡續到位後，面對以步道為核心資源之旅遊推展，如何建立適當發展模式，使步道遊憩可契合社會需求及兼顧環境保育平衡，達成促進活絡山村產業及經濟等政策效益，並提高遊憩體驗品質，將是發展步道生態旅遊的重要考量。惟基於路線數量繁多、環境場域特性與機關人力等因素，生態旅遊之發展成果有限，尚未若森林遊樂區完善，故步道

硬體設置雖稱完善且符合生態理念，但其發揮之社會價值卻仍有待改進突破之處。

其次，多數步道路線長期係以自導式旅遊提供民眾使用，在區域步道或交通便捷之路線，一般民眾或散客尚具親近步道從事旅遊之能力；而在部分國家步道路線，尤其是多日程、高海拔、長距離或須於步道山屋宿營過夜之步道路線，部分民眾或散客受限登山能力或交通因素，不易獨力親近步道，故市場上由登山協會等人民團體組隊或商業登山社招募辦理之登山活動，成為登山技術不足之民眾前往高山步道旅遊之多數選擇。然該類登山活動之辦理，僅著重交通接駁、揹工僱用、食宿代辦等旅遊服務，雖有抱持生態旅遊之名者，大多數卻是以趕路攻頂為目標，卻似並未確實考量生態旅遊需對環境保育有所貢獻及應能回饋地區居民等重要意涵，造成民眾觀念混淆，旅遊品質無法提昇；甚而平時工作請假不易，為爭取時間而縮短行程，趕上山、趕下山、趕夜路，登山健行直如呼朋引伴去登頂打卡，匆忙之下，山難事故也有可能因此而生（江秀貞，2015）。而真正符合高山生態旅遊活動，在活動人數限制與應聘用適當之帶隊及解說人員考量下，經費成本難與現行商業登山活動競爭，因此在現有市場情況下，期待由民間自發性推動國家步道生態旅遊服務之困難度亦較高。

另，生態旅遊活動應以體驗環境生態為主要考量，尊重、力行無痕山林（Leave No Trace）的精神，故活動參與者享有之食宿服務，無法與一般商業登山活動比擬，在消費者

自由選擇產品服務之考量下，登山活動之服務提供者不易堅持住生態旅遊之基本原則。

而林務局步道路線繁多、場域管理完善，但尚未全面就各路線進行整體生態旅遊資源的詳細指認及路線行程的規劃，故無法充分提供國內遊客深入的遊憩體驗及環境教育機會，國外遊客來臺參與之困難度更高，致諸多國家步道路線雖具臺灣代表性之美，卻不易行銷吸引國際遊客，也降低了步道遊憩帶動山村社區發展之機會。尤其部分步道路線甚具原住民文化特色，諸多高山地區之國家步道路線，亦有極優秀之原住民團隊長期投入擔任登山領隊、嚮導或協作人員等服務產業，如能以專案計畫導入國家步道生態旅遊之推動，應可輔助促進原住民文化展現或社區部落發展，增進林務局與山村社區及原住民族之夥伴關係。

綜上，在市場之自由發展欠缺符合生態旅遊理念之產品，而機關規劃及配套措施尚有待加強下，林務局步道之生態旅遊推展，尚面臨諸多困難與挑戰，而未若森林遊樂區之發展成熟。為林務局整體步道系統生態旅遊之推動執行，能有完備之推動發展機制及示範性作業流程操作規範，除帶動國內生態旅遊風潮外，更提供國際遊客完善之遊程規劃與服務，同時兼顧旅遊、保育與地方發展之精神，進一步發揮林務局設置步道系統之效益。

五、步道生態旅遊案例借鏡及發展契機

謹就國內外相關案例，從以下角度，探討林務局步道生態旅遊之發展契機：

(一) 國家步道系統具有之生態旅遊地特質

依據行政院國家永續發展委員會國土及交通分組對生態旅遊地之遴選標準，生態旅遊地應具備「基於自然」、「環境教育與解說」、「喚起環境意識」、「利益回饋」及「永續發展」等各面向特質；2005年行政院永續發展委員會遴選生態旅遊地，太平山、東眼山、奧萬大、滿月圓、藤枝及知本等森林遊樂區即以高度評價獲得入選。

而國家步道系統，是否具備生態旅遊地特質呢？早於2002國際生態旅遊年，林務局強化森林生態旅遊業務開始，國家步道系統計畫亦結合而被視為生態旅遊政策之一環。在計畫建構層面，林務局提出，「配合整建國家步道系統，串連孤立遊憩據點」，以既有步道為主，依國家步道之各項資源調查及規劃藍圖，逐年整建、維護及經營國家步道系統，藉步道、林道及景觀道路等，串連各山村聚落，發展森林生態旅遊，並發展登山健行等活動場所（林滄貞、翁儷芯，2002）。由以上政策定位可以看得出來，國家步道在生態旅遊之政策初期，即設定扮演串連生態旅遊地、延伸遊程之角色。

2009年林務局進一步提出14條森林生態旅遊遊程，如「太平山—雲霧間出世之旅」之九寮溪步道、原始森林步道；「阿里山—造訪檜木王國」之巨木群步道、塔山步道；「內洞—擁抱飛瀑森林」之加九寮步道；「八仙山—與造物巧手邂逅」之斯可巴步道；「大雪山—林道上的艷遇」之小雪山步道、橫嶺山步道；

「合歡山—平易近人的高山」之合歡東峰步道等，可發現其間遊程多包含有森林遊樂區內或區外鄰近步道，步道不僅增加遊程豐富度，更為探訪森林生態之必要途徑，同時更扮演連結森林遊樂區及周邊部落、社區之網絡功能。

而 2004 年國家步道系統藍圖規劃則指出，國家步道系統係「以位處臺灣山岳、海岸及郊野地區，經過審慎勘察遴選所指認的國家級步行體驗廊道，其步道本身除應具備臺灣地區自然人文資源或景觀美質的代表性外，並應能提供國民生態旅遊、自然體驗、環境教育、休閒遊憩、與景觀欣賞等機會。」由定義來看，國家步道本身亦具備擔任生態旅遊地，成為遊程主軸之潛力。另 2003 年「國家步道系統設計規範」提出以生活圈、主要連結道路、轉運站、接近動線及步道本體等為步道系統之五大建設向度，其中轉運站，即設定以山村聚落等為據點，作為步道系統之生態旅遊服務入口，此於以歷史古道為背景、位於原住民部落周邊之步道路線，利基更為顯著，可見國家步道確實具有成為生態旅遊地之特質條件。

2013 年林務局辦理「國家步道生態旅遊發展策略及整體規劃」案，自當時 156 條步道路線中，依自然人文資源及景觀代表性、活動對環境衝擊性、環境教育與解說軟硬體配套、社區或相關團體參與推動意願等標準，遴選出 33 條適合推展生態旅遊之代表性重點步道，並評估以太平山步道群、大霸尖山登山步道（含觀霧森林遊樂區步道群）、合歡東峰步道（含合歡尖山步道）、能高越嶺道（含東、西段）、特富野古道、北大武山步道、向陽—

三叉—嘉明湖國家步道等，推薦各林區管理處作為優先推動生態旅遊之步道。這些步道各有優美獨特資源，極具山岳景觀、地質地形、自然生態、及原住民、歷史文化等臺灣或區域之代表性特色，值得作為國際遊客深度體驗臺灣生態美景之良好管道途徑，其中部分已與原有之森林生態旅遊遊程結合，可立即銜續並強化所扮演之遊程功能，其他步道路線如再進一步強化環境教育與解說服務、利益回饋機制建立等方向努力，確實具有成為高評價生態旅遊地之條件。

（二）營造國家步道的特許政策工具

生態旅遊有別一般旅遊之處，是需要明顯的政策工具。林務局曾數次組隊至澳大利亞、紐西蘭參訪當地生態旅遊案例，發現政府將生態旅遊當成國家重大產業在推動，而其成效也很卓著，其成功之道，係徹底掌握並執行了政策、認證與特許等三大法寶（賴鵬智，2015、徐銘謙 2013）。然而步道之營造，既是鑲嵌於廣陌山林之中，是而管理單位在整建過程，即意識到所營造之步道，多數為無人駐地管理的開放場域，設施的營造及牌示的設立等，多數以自導式的角度切入，以符合使用者登山健行之習性。是而林務局多數步道屬開放場域，少有管制措施，造成步道不易營造生態旅遊所需要之特許條件。

近年來，隨著無痕山林運動之導入，從事登山健行等戶外活動，必須採用低環境衝擊之營宿與休閒活動方式，已為愈來愈多人可以接受，甚而進一步要求政府主管部門，應加強

登山健行路線之承載量管制。

以嘉明湖國家步道為例，自 2005 年網路部落客以「天使的眼淚」別名，打響名號後，步道遊客與年俱增，假日山屋人滿為患、假期結束後環境髒亂、山難事故多、步道路面沖蝕嚴重等現象，影響步道經營管理及永續發展。主管單位臺東林區管理處，除積極從事山屋及步道之整建外，於 2009 年再配合導入山屋床位登記制度，形成林務局轄管山屋中，第一個採行預約登記使用制度之案例（張彬，2009）。隨著山屋床位可以預約申請，期待住宿山屋的山友可以在事先預約獲准的情形下，合理安排行程，過往一窩蜂自登山口背營帳又衝山頭搶床位的亂象，終於獲得紓緩，也一定程度降低了登山亂象及步道環境負擔。2014 年，臺東林區管理處邀集海端鄉公所及登山團體等，訂定嘉明湖國家步道管制措施，在山屋申請之基礎上，進一步強化落實步道總量管制，同時遊客可透過林管處轉介到鄉公所，獲得在地部落所提供之嚮導、揸工服務，將旅遊花費實際回饋給在地部落。

嘉明湖的案例顯示，步道管理單位藉由山屋申請及總量管制計畫，雖未將步道經營管理權限直接特許予特定對象，但仍間接促使遊客接受管理，並將消費導入在地部落，落實生態旅遊之精神，此是國家步道，尤其是過夜型、具有山屋或住宿設施之高山步道，可以考慮之運作模式。對此，林務局也於 2013 年訂定（2015 年修正）「林務局山屋經營管理及住宿申請作業須知」，授權各林區管理處，於林業推廣等經營管理需要下，得減少山屋之一般

住宿申請，提供轉運用於生態旅遊之特許合作體系。可以說，國家步道之總量管制及山屋預約申請，某種程度如同森林遊樂區門票優惠，提供林管處作為可能之政策工具之一。

（三）協助社區培力，建立夥伴關係

1997 年世界林業大會（World Forestry Congress）呼籲各國應注重多元化的永續森林經營，兼容環境保護及經濟發展，鼓勵公民積極參與森林經營。臺灣森林多國有林，在民眾參與、社會關注之時代趨勢下，林務局也逐漸發展出各式參與式經營之政策工具，自 2002 年起推動之社區林業計畫相關成果豐碩自不在話下，而各式獎勵造林、社區綠美化及森林生態旅遊策略聯盟等機制，也秉持相同的參與式經營精神，強化林業機關與社區間之交流，吸引社區對森林經營之興趣及滲透率。

而林務局之步道計畫，亦認同地方部落社區是步道生態旅遊發展中重要的權益關係者之一，極為重視社區參與等公私部門協力機制。2004 ~ 2006 年間，林務局已試就浸水營古道、霞喀羅古道，執行生態旅遊及社區部落配套發展營造之先驅計畫，凝聚相關社區部落共識，增加其對國家步道計畫之認同。而未來，各林區管理處進一步強化步道生態旅遊作為的同時，亦應導入公私協力機制，透過社區參與，整合各相關行政單位、專家學者、當地居民及興趣團體之意見與思維，協調各環節中之角色定位，亦可協助社區或部落轉型為永續社區發展永續生活，並藉由社區協力進行環境

監測與相關維護工作，以強化林務局與在地社區的互動、夥伴關係的建立。

（四）發展合宜的「策略聯盟」方式

2009年羅東林區管理處調查轄內拳頭姆、松羅、礁溪跑馬、林美石磬、聖母、仁山、新寮、朝陽等8條社區型步道，探討步道與社區經濟之連結。研究推估該8條步道約有94.6萬人次之年遊客量，在周邊5個社區提供餐飲、DIY體驗、銷售農特產品等遊憩服務之帶動下，可產生約2千萬元之社區消費，指出社區步道對農村經濟轉型有催化劑之正面效果，增加社區知名度與居民榮譽感，但產業利益之競爭及分配，也使社區內部衝突加劇（許秉翔，2009）。

在步道創造經濟效益之趨勢下，應協調串聯跨產業之不同權益關係者，凝聚發展共識，組成共同工作團隊，共同確認生態旅遊行程規劃與執行回饋機制，使利益獲得公平合理之分配，穩固社區內及社區間之合作分工關係，進而達成公私部門之策略聯盟。藉由策略聯盟機制，促使遊程結合當地的文化傳承、傳統知識與特有技能，輔導社區住民發展民宿、風味餐飲、手工藝品生產、環境友善生產等產業發展。同時，協助培訓在地住民成為生態旅遊導覽員、登山嚮導或協作員等，配合提供環境解說與登山引導等服務。將生態旅遊之部分比例收益轉為地方的保育基金，或藉由生態旅遊活動的邊際效益促進地方經濟活絡，帶動地方循環經濟的運作。

以能高越嶺道為例，2013年啟動之「國

家步道生態旅遊發展策略及整體規劃」案中，輔導的仁愛鄉春陽村、精英村及都達村之史努櫻、德魯灣、波瓦倫、馬赫坡、都達、鹿谷達雅等賽德克族部落，因個別部落的人口、產業別有限，且彼此歷史淵源錯雜緊密，三村六部落即以共組聯盟方式與南投林區管理處合作，整合人力及資源，組合營造生態旅遊所需之產業鏈，公私部門共同發展能高越嶺道生態旅遊遊程，並以天池山莊為住宿點，由林管處配合保留聯盟遊程所需山屋床位，提升遊程之完善度及吸引力。

六、結語

2009年林務局提出之「森林生態旅遊發展策略暨行動計畫」，已清楚針對林務局未來發展森林生態旅遊的目標、願景、發展策略與行動方案等提出實質建議，相較於森林遊樂區部分的生態旅遊發展，已有完整之操作制度，以步道系統為主軸之發展案例、可行模式及時程等，則較為有限。未來步道生態旅遊之發展，可著基於既有基礎，藉由國家步道或區域步道之示範操作，進行當地社區的培力與輔導工作，吸引、號召更多的權益關係人參與，並規劃相關遊程與配套措施，營造更為完善的生態旅遊產業鏈，以落實生態旅遊之精神，進一步發揮林務局設置發展步道系統之效益。📍