

山海圳國家綠道

— 打造臺灣人的朝聖之路

撰文 | 周聖心（台灣千里步道協會執行長）

圖片 | 台灣千里步道協會 提供

綠道運動

過去半個多世紀以來，已經有許多國家及城市嘗試透過生態綠網的規劃改善城鄉空間的環境問題，而許多研究亦指出這樣的嘗試確實能夠提供包括提供娛樂、美化景觀、減少污染、增加健康、物種交流，甚至增加房地產價值等效益。藉由藍帶（水系）、綠帶等線型空間的整合連結，用以改善城鄉發展過程中造成的棲地破碎與耗損，尤其是城市中自然廊道的存在，有利於吸收、排放、降低和緩解都市污染。無論是都市中基於改善微氣候、減少噪音、減少空氣污染，甚至促進野生動物繁衍，或為了串連都市開放空間、綠地、水域所規劃之綠廊道，或是鄉村地區為了提供野生動物遷徙、水質涵養、景觀串連保全等功能，進而串連棲地發展而成

的生態綠帶，廣義來說都是建構在「綠道」（Greenway）（國家發展委員會，2018）發展下的相同空間概念。

2015年底攸關我國國土環境永續的「國土三法」正式通過，全國與各縣市國土皆著手進行以建構符合環境特性、合理配置資源與產業的國土功能分區。此前，經建會則曾於2002年推動「挑戰2008：國家發展重點計畫—水與綠建設計畫」，訂定在「國土復育、優質景觀」目標下，從規劃到實施過程中，「生態」、「省能」、「節水」、「零污染」等永續理念，做為該計畫最高指導原則；該計畫於2008年結束後，2010年廣續提出「國土空間發展策略計畫」，以國土為基礎推動一系列規劃策略，整合協調不同部門中有關空間發展的區位及資源分配，希望能促成環境、經濟與社會的融合發展，並降低區域發展差距。

在國際趨勢與國土政策正持續發展的同時，臺灣民間社會南北兩地也先後展開了綠道運動。2006年民間千里步道運動在臺灣北部啟動，行政院旋即以「千里自行車、萬里步道」呼應的同時，南部也有一群人開始了以大廟興學、愛鄉護水，致力實踐大道公「保境護生」為核心理念的綠道運動；臺南社區大學台江分校的吳茂成執行長是推動臺南山海圳綠道的靈魂人物，「你家我家就是玉山登山口」是他在推動過程中常常掛在嘴邊的一句話，2007年以台江分校及朝皇宮大廟為啟點，發起一系列愛鄉護水公民參與行動，並倡議從台江國家公園溯源至烏山頭水庫45公里的臺南山海圳綠道。南北兩地不約而同，皆以由下而上串聯一條結合在地紋理、深化在地知識、連結生活地景與文化的線型空間，作為促進公民參與的實踐行動。

在地夢想的起點 —臺南山海圳綠道

這條以守護臺灣河川環境與歷史起點為初衷的綠道，經臺南市政府支持，在2011年組成了包括臺南市政府、台江國家公園，台江分校、朝皇宮、千里步道協會的臺南山海圳綠道推動委員會，由臺南市長擔任召集人。全線自台江國家公園沿嘉南大圳上溯至烏山頭水庫，這也是臺灣第一條以「綠道」(Greenway) 為名的自行車道。

這條串連城鄉生活圈、友善行人及自行車騎乘的臺南山海圳綠道，在當地各級學校

及十幾個志工隊共同參加下，不論是結合八田與一技師紀念日每年5月舉辦的愛鄉護水溯源單騎，或是「三代種樹，打造臺南山海圳綠道」、「臺南山海圳綠道志工手作步道」等環境守護及公民參與行動，都再再讓所有參與其中的每一個人，感受到在地豐沛的能量和源源不絕的活力。千里步道運動發起人黃武雄、小野等人亦皆多次前往交流，希望能將步道運動的核心價值落實在這條實體路徑上：縮減路幅、綠道種樹、減少公害、沿途沒有除草劑以及過度的水泥蔓延，有的只是悠遊蜿蜒慢行、與周邊人文歷史環境的交融和體驗。

隨著自行車專用道完工，歷經十年倡議推動的「臺南山海圳綠道」45公里，於2016年建置完成。此時，國發會委託臺灣千里步道協會所進行的「建構綠道網絡之策略規劃」委託案也於2017年10月完成研擬，並提交「建構全國綠道網絡行動方案」芻議，該芻議中包括「序言—我們的綠道夢想」、「連結—一人與人、人與自然和環境」、「實踐—綠道的建置」、「序言—我們的綠道夢想」、「國家級綠道主題軸線構想」、「推動策略」、「具體措施」等篇章。

國家級綠道建置正式啟動

2018年4月3日行政院召開「研商建構國家級綠道網絡綱要計畫」會議，會議中通過綱要計畫原則同意，並明5項後續推動辦理原則，通過之綱要計畫中包括7條國家級綠



跨部門共識營 (攝影／黃信富)

道，其中1條主題軸線即為民間已在地推動近10年的山海圳綠道。自此，臺南山海圳綠道，正式從單一縣市層級，提升為國家級綠道，並由農委會（林務局）擔任主辦部會，「負責整合相關部會及地方政府，擬定推動計畫，經費部分則由各目的事業主管機關依其現行施政計畫，配合本綱要計畫之策略、措施及目標，提出其施政計畫內容作為本綱要計畫之實施計畫，循預算程序辦理。不足部分，請國發會匡列公共建設經費挹注。」（行政院「建構國家級綠道網絡綱要計畫」會議紀錄，2018）

這條歷經10年，源自於民間愛鄉護土的初衷出發，從台江內海，經嘉南大圳、烏山頭水庫，一路往東，朝向東北亞最高峰玉山的綠道大夢，終於在行政院核定通過全面推動國家級綠道建置後，成為三條優先推動的國家綠道之一，並指定由林務局統籌相關單位進行細部規劃及運作。

為了使山海圳國家綠道具備足夠的代表性、豐富性、連續性及長度，依據「建構國家級綠道網絡綱要計畫」，以跨縣市的尺度、考量在地人文與自然紋理、由下而上形塑主題軸線之共識，並參考國家級綠道主題軸線指認與規劃程序（圖①）。

2018年9月林務局正式委託由千里步道協會與大凡整合規劃設計有限公司組成的協作團隊，與臺南社大、台江大廟等地團體、專業夥伴，展開為期近兩年的基礎工作，包括：路網沿線的社區與部落拜訪、地方說明會、路線踏查、推廣活動、老照片徵集…等，希望能將這條乘載著臺灣歷史文化、自然環境、族群特色的長距離綠道願景，透過共識凝聚、資源調查、選線定線、整體規劃、細部設計…等，逐步推進成為具有連續性、整體性、代表性、豐富性、可及性、豐富性的實體空間。

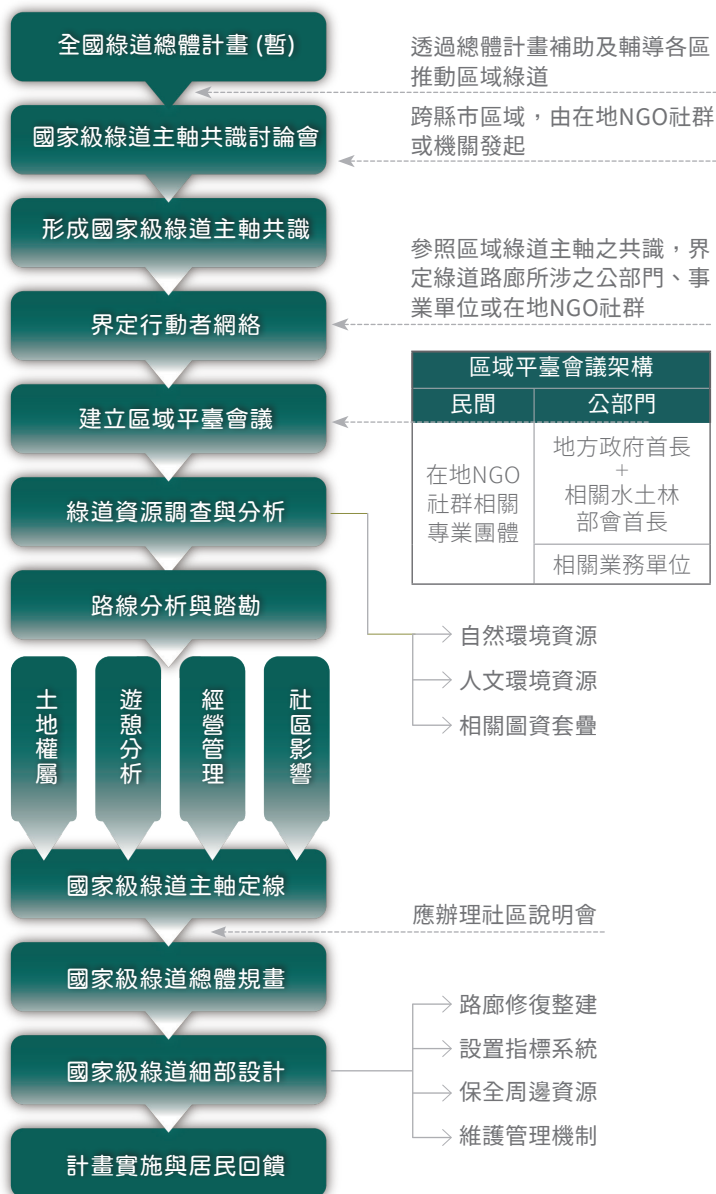
2019年7月22—23日，經過縝密籌劃的前

置安排，13個公部門、54人參加的2天1夜山海圳國家綠道跨縣市共識營，在曾文活動中心隆重舉辦，包括主辦召集的林務局，及嘉義林區管理處，臺南市政府水利局、農業局，嘉義縣政府文化觀光局、建設處、阿里山鄉公所、大埔鄉公所、台江國家公園管理處、玉山國家公園管理處、雲嘉南濱海國家風景區管理處、西拉雅國家風景區管理處、阿里山國家風景區管理處，水利署南區水資源局、嘉南農田水利會以及指導單位國發會。

由於涵蓋多個部門的行政管轄，不僅考驗相關部門的橫向溝通，公私協力更是支持系統可持續運作的重要力量，因此對於目標的共識凝聚與公共溝通，可說是綠道政策推動非常關鍵且重要的第一步。為此，特透過跨部門共識營的召開舉辦，希冀藉由各部門首長的出席宣誓，揭示國家級綠道願景與價值。

並於該次共識營中完成3項共識與宣示：

1. 形成地方與中央跨部會合作之推動平臺，並由定期召開之平臺會議逐步落實相關工作。
2. 以共同指標系統串聯山海圳國家級綠道，打造臺灣長距離步道典範。



① 國家級綠道主題軸線指認及規劃程序

3. 融合多元地景與文化特色，呈現從山到海的旅遊綠色廊帶，帶動地方山村經濟發展。

2019年11月21日山海圳國家綠道第一次平臺會議由林務局主責，於嘉義林區管理處召開，共14單位27人參與，會議議題包括：沿線食宿與接駁之初步盤點、識別系統牌誌設計、各單位之分工等。迄至2022年7月，雖在新冠肺炎疫情壟罩下，仍舊召開了8次平臺會議，透過林務局、臺南市與嘉義縣政府3個主要單位輪流主責召開會議，透過列管事項的匯整與追蹤，既分工也合作的完成多項工作與進程。

山海圳國家綠道—臺灣的驕傲

山海圳國家綠道總長177公里、海拔爬升達3,952公尺，橫跨5種氣候帶林相、4大族群文化圈，串聯2個國家公園、3個國家風景區，這條從海口溯源到玉山的國家綠道，依循在地人文地景與生態環境，概分為「內海之路」、「大圳之路」、「原鄉之路」、「聖山之路」4大主題。

2019年9月間長距離徒步達人阿泰與吳

山海圳國家綠道四大主題步道

| | 識別系統設置 | 植栽綠化 | 維護管理 | 網站建置 | 行銷推廣 |
|------|--|-------------------------|---|---------------------|---|
| 內海之路 | 林務局 臺南市政府 | | 台江國家公園管理處 步道鋪面改善涼亭增設 | 林務局— 台灣山林 悠遊網 | 林務局—視覺識別文創應用系統 設計 臺南市政府—山海圳觀光旅遊手 冊 台江國家公園—「單車賞鳥趣， 春遊山海圳」活動 山岳雜誌廣告 |
| 大圳之路 | 林務局 臺南市政府 嘉義縣政府 農水署嘉南處 西拉雅國家公園管理處 嘉義林區管理處 南區水資源局 | | 嘉義林區管理處烏山 嶺水利古道（西段） 整修工程 農水署嘉南處烏山嶺 水利古道（東段）整 修工程 | 林務局— 台灣山林 悠遊網 | 林務局—視覺識別文創應用系統 設計 臺南市政府—山海圳觀光旅遊手 冊 |
| 原鄉之路 | 林務局 嘉義縣政府 嘉義林區管理處 阿里山國家公園管理處 | | | 林務局— 台灣山林 悠遊網 | 林務局—視覺識別文創應用系統 設計 賴副總統及外賓參訪活動 |
| 聖山之路 | 林務局 嘉義林區管理處 玉山國家公園管理處 | 二工處臺18 自忠—鹿林山 段養護 | 嘉義林區管理處特富 野古道手作步道 | 林務局— 台灣山林 悠遊網 | 林務局—視覺識別文創應用系統 設計 |

呆，自玉山登山口啟程，以7天6夜複製小雨滴的旅程——從原鄉山林匯聚為河川、水圳，最終流向大海——從山到海，透過雙腳徒步、騎乘單車與水路綠色運具，親身感受臺灣多元的自然人文地景與族群文化，並完成第一支山海圳形象短片《山海圳國家綠道：從海濱迎向高山的溯源之路》。

同年11月29日至12月3日，林務局協同千里步道協會特別邀請到同為「從山到海」世界知名長距離步道—「從山到海步道」(Mountain to sea Trails, MST) 的美國北卡州立公園的步道規劃師Smith Raynor、副主任Carol Tingley，以及任教於肯亞馬西諾大學並擔任世界自然保育聯盟(IUCN)的旅遊與保護區專家Kambona Oscar Ouma，一行三人訪臺，走訪臺灣的山海圳綠道(Mountains to Sea Greenway Taiwan, MSTW)，見證並分享國際上長距離步道的發展經驗。

2020年12月10日更於甫落成啟用的台江文化中心，舉辦一場名為「串接過去與未來，走一條山海之路」的發表會，13個山海圳平臺夥伴模擬由海到山的溯源路程，接棒插旗，共同宣示推動全線177公里的路線串連工作。隔年2021年4月世界地球日後一連3天各平臺成員更以跳點接力方式完成山海圳綠道全線精華走讀，以此再次凝聚跨部會共同守護山海圳的共識與情感。



山海圳國家綠道跨部門推動平臺第4次會議

因疫情而暫時阻隔的國際實體交流，仍透過線上雲端方式積極的進行著：承續2020年林務局「自然步道國際交流策略研擬及推動計畫」所薦舉將優先推動國際友誼步道締結的三條步道裡，山圳海綠道的「特富野古道」即為其中之一，2020年12月7日秉持「自然步道公私協力國際推廣合作備忘錄」之精神，千里步道國際小組團隊首次與同為世界步道聯盟(WTN)成員的加拿大The Bruce Trail Conservancy進行山海圳國際交流線上會議，互相分享彼此的步道特色及後續締結友誼步道的意願；經過多次的線上討論後，目前已訂於2022年12月4日兩國代表將在特富野古道(自忠步道口)進行互設指標揭牌儀式。

而疫情期間因各國邊境管理無法出國旅遊，也「意外地」讓國內旅遊型態有了更多的轉機，長距離多天數的徒步壯遊，成為許

◀ 成果發表會 (攝影/黃信富)

▶ 精華走讀 (攝影/林松駿)



多人完成夢想、挑戰自我的途徑，尤其囊跨山、海與大圳之路的山海圳國家綠道，更是許多人的朝聖之路，根據在地團體與旅行業者非正式統計，截至2022年7月，已有超過750位徒步者以雙腳，或結合單車、遊船等綠色運具，完成全程壯遊，而結合四大主題路線為規劃的徒步活動更是不計其數。就以臺南市政府於2022年6月11日在臺南官田舉辦「大圳之路漫漫走—山海圳國家綠道健走」活動，原定一個月的報名期間，短短不到兩週500個名額就報名額滿，甚至增加名額。

結語

由聯合國世界旅遊組織 (UNWTO) 在2019年正式出版的《徒步旅遊報告》(Walking Tourism: Promoting Regional

Development) 中，特別提及步道能為社區帶來的經濟效益、區域發展，以及自然與文化保存的助力。而臺灣的國家綠道推動，就像為孤軍奮戰的個別社區打開了一個超連結，讓地方的亮點和特色，藉由跨縣市的長距離步道串聯，一起發聲發光，讓在地的努力被更多人看見，對內形成「共同體」的感受，對外創造「國家空間」的體驗，成為認識臺灣的驕傲。

「山海圳」從夢想起始，經由眾人的合力，捲動社區的參與，佐以國家政策與行政系統的支持，終成一個創生活化、集結公私資源與網絡的公共治理空間，它既是一條值得每一個人親臨走訪、透過雙腳認識土地的實體線形開放空間，更是一條連結人與自身、與社會、與世界的綠色連結。🏞️

附錄：山海圳國家綠道推動大事記

| | |
|------------------|--|
| 2017/08/01 | 國發會雲嘉南地區山海圳綠道跨縣市推動協調會議 |
| 2017/09/29 | 國家綠道臺南山海圳北段計畫協調會 |
| 2018/01/31 | 烏山頭水庫東西口步道勘查 |
| 2018/05/06 | 山海圳綠道走讀 |
| 2018/07/07—08 | 台江青春夜行 |
| 2018/07/11 | 山海圳綠道界面整合協調會議 |
| 2018/09月 | 林務局「山海圳國家級綠道整體發展規劃」計畫啟動 |
| 2018/10/29 | 珍古德博士到訪臺南山海圳綠道 |
| 2018/10/30 | 玉山林道勘查 |
| 2018/11/18 | 曾文水庫東西口勘查 |
| 2018/12/5 | 特富野古道勘查 |
| 2018/12/15 | 嘉義大學樵夫社烏山嶺水利古道工作假期 |
| 2019/01/09 | 臺南市山海圳綠道說明會 |
| 2019/03月 | 山美、茶山、阿里山鄒族部落拜訪 |
| 2019/03/20 | 臺南市四區合作平臺會議 |
| 2019/05/02 | 嘉義縣山海圳綠道說明會 |
| 2019/05/25 | 於山海圳烏山嶺水利古道舉辦教育訓練 |
| 2019/07/22 | 於曾文水庫舉行跨部會山海圳國家綠道共識營 |
| 2019/11/10 | 山海圳環村綠道活動 |
| 2019/11/21 | 山海圳第1次平臺會議（由林務局召集主持） |
| 2019/11/29 | 山海圳綠道山村小旅行、烏山嶺水利古道手作步道 |
| 2019/11/29—12/03 | 邀請美國北卡州立公園、世界自然保育聯盟成員一行3人來訪山海圳國家綠道 |
| 2019/12/10 | 山海圳計畫成果發表會 |
| 2020/02/20 | 山海圳第2次平臺會議（臺南市政府召集主持） |
| 2020/04/25—30 | 山海圳首次踩線團（由千里步道邀請3位旅遊業自費試走） |
| 2020/06/06 | 蘇洽芬委員進行山海圳綠道大圳之路會勘 |
| 2020/07/08 | 山海圳第3次平臺會議（嘉義縣政府召集主持） |
| 2020/10/20 | 國發會召開山海圳瓶頸路段會議 |
| 2020/12/02 | 山海圳第4次平臺會議（林務局召集主持） |
| 2020/12/07 | 與加拿大Bruce Trail進行首次線上交流會議 |
| 2020/12/12 | 山海圳論壇（於台江文化中心舉行） |
| 2021年間 | 辦理5場次山海圳公眾主題講座與7場次從業人員教育訓練課程 |
| 2021/02/25 | 山海圳整體識別系統 |
| 2021/03/10 | 山海圳第5次平臺會議（臺南市政府召集主持） |
| 2021/04/23—25 | 跨部會參與的山海圳全程精華團。4/24副總統賴清德邀請AIT前處長鄺英傑、副處長谷立言、英國與新加坡在臺辦事處代表等多國使節同行 |
| 2021/09/01 | 山海圳第6次平臺會議（嘉義縣政府召集主持） |
| 2021/09月—10月 | 辦理山海圳教育訓練3場次 |
| 2021/10/27 | 就山海圳揭牌儀式進行構想討論 |
| 2022/02月 | 就2022山海圳整體推動進行討論 |
| 2022/03/03 | 山海圳第7次平臺會議（林務局召集主持） |
| 2022/04/01 | 山海圳全線啟用構想工作會議 |
| 2022/05/06 | 2022山海圳國際交流計畫線上會議 |
| 2022/07/29 | 山海圳第8次平臺會議（臺南市政府召集主持） |