

台灣國家步道發展生態旅遊策略之探討

The discussion of strategies of Taiwan National Trails

Developing Ecotourism

許志誠

Zhi-Cheng Xiu

Abstract

Because of location in New Fold Belt, there is all kind of landscape in Taiwan. For example, rivers, hills, basins, mountains, valleys *etc.* These locations also are important habits for animals and plants. People used footpaths cross rough hills and mountains to trade or be a cultural exchange each other before. The history and aesthetical value of these footpaths are inimitable; therefore many outdoor activities and hiking has been developed soon. Recently, the government of Taiwan established a serious of plans to develop tourism for attending economical and social goals. However, the tourism development causes a lot of impact to ecosystem. For decaying influence to environment and giving consideration to economical and communal development, concept of ecotourism is brought up in latter year. The plan of “National Trail System Plan” is presented by Tourism Bureau, and Forest Bureau is responsible for executing the plan. However, it is callowness to develop ecotourism in Taiwan. Consequently, the research will apply the theory of ecotourism to analyze the strategy of national trails system plan, and present the direction of developing ecotourism with criteria of Ecotourism in methodology.

Key Words: National Trail System, Ecotourism.

摘要

台灣屬於新褶曲山系，高山遍佈，地形起伏大，塑造各種地形，成為各種動植物重要的棲息環境。先人因山地遍佈，交通往來多倚靠山麓越嶺道路，互通有無、貨品交易，甚至文化交流。這些步道具有其歷史意義，在自然景觀與生物資源上也相當豐富，而漸漸發展成許多健行與登山旅遊活動的路線。近年來，在休閒遊憩蔚為風潮之下，觀光局制訂的觀光客倍增計畫下子計畫：國家自然步道系統計畫，部分步道被遴選為國家步道發展新興的旅遊方式－生態旅遊。然而，台灣發展生態旅遊的經驗有限，應該建構一套生態旅遊發展的架構，讓各地區有發展的準則與方針。因此，將以生態旅遊的觀點探討國家步道發展生態旅遊策略，並提出生態旅遊架構，供相關單位參考。

關鍵字：國家步道系統、生態旅遊

前言

台灣地處歐亞大陸板塊與菲律賓海板塊之間，地殼活動頻繁，屬於新褶曲山系，高山遍佈，地形起伏大，相對高度近四千公尺，山林遍佈，在河流、火山、溶蝕、風力、海洋等外營力作用下，塑造各種地形景觀。這些地形，如丘陵、平原、峽谷、湖泊等，成為各種動植物重要的棲息環境。在世界野生動物基金會（World Wildlife Fund）的生物多樣性普查計畫 Global 200（Olson & Dinerstein，2002）之中，台灣被指定為生態熱點（Hot Spot）其中一處。台灣雖然僅有三萬六千多平方公里面積，卻發展出各種特殊的生態系統，因此，維持台灣生態環境的完整性是必要的。

早期，先人因山地阻隔，交通往來多倚靠山麓越嶺道路，互通有無、貨品交易，甚至文化交流。這些步道具有其歷史意義，在自然景觀與生物資源上也相當豐富，而逐漸發展成許多健行與登山旅遊活動的路線。近年來，在休閒遊憩蔚為風潮之下，戶外活動人口持續增加，加上政府大力提倡，有計畫的發展各地區的觀光旅遊，以期藉由觀光產業提升整體經濟發展。然而，如此大規模開發各地區

的觀光資源，對於半自然或近自然地區勢必產生許多的環境壓力與干擾。如果沒有經過審慎評估及適切的管理方式，所制訂的開發計畫，將會衍生出許多生態與環境問題，甚至造成難以回復的破壞。

在永續發展的理念之下，為了減緩人類的遊憩行為對整體生態環境的衝擊，生態旅遊的概念被提出，但是生態旅遊並非僅僅深入到自然或進入自然區域從事旅遊活動，就稱為生態旅遊，而是一種對自然生態環境負責任且兼顧自然環境與當地社群發展的旅遊方式（Ross & Wall,1999a）。這樣的新興旅遊方式，在世界上廣泛被推行。台灣政府當局感受到這樣的風潮，於是也積極推展生態旅遊活動。然而生態旅遊的概念仍有許多不同的觀點，實際操作方式也仍然有待研究。在台灣，環境倫理與公民素養仍然有待加強，政府現在所推行的生態旅遊，應該提出一套完整且嚴謹的生態旅遊架構，在架構下訂定不同的子目標及細部的做法，透過指標以利於後續評估生態旅遊的效益，才能達到生態旅遊的各項目標。本文將探討國家步道在發展生態旅遊上制訂的策略，是否合乎生態旅遊理論，並且提出可能的生態旅遊發展架構，以俾相關單位做為參考。

台灣國家步道系統發展過程與現況

國家步道，英文為 National Trail 或 National Footpath，顧名思義應為台灣的國家級步道，而非台灣地區的所有步道或任一步道（郭育任，2003）。郭育任（2003）將國家步道定義如下：「位處台灣山岳、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、與景觀欣賞等機會外，還需具備台灣地區自然人文資源或景觀美質的代表性」。經過國家步道遴選委員會遴選出的國家步道，依照區域位置劃分成數個子系統，最終結合成整個台灣的國家步道系統。

台灣國家步道系統概況

在今日觀光旅遊盛行的風氣之下，台灣政府預期藉由觀光產業提升台灣經濟發展，結合永續發展概念下的新興旅遊方式－生態旅遊，台灣訂定了觀光客倍增計畫（觀光局，2002），其中一項子計畫就是國家自然步道系統計畫。總共規劃

了 14 條主要步道系統，集中在台灣的中央山脈、阿里山山脈、海岸山脈，以表 1 呈現各步道系統的國家步道。而整個國家步道系統空間分佈如圖 1。

表 1. 台灣國家步道系統分類表

國家步道系統		資源類型			遊客利用類型			經營管理類型
		自然景觀類	歷史人文類	綜合類	步道長度 (公里)	所需時間	困難度	
中央 脊樑 山脈 國家 步道 系統	太平南湖北段	V			23	3-4 天	中-高	步道分類等級：第三類 環境限制：部份穿越棲蘭野生動物重要棲息環境
	南湖中央尖段	V			32	5-7 天	中-高	步道分類等級：第三類 環境限制：局部穿越棲蘭野生動物棲息環境及太魯閣國家公園生態保護區
	甘薯無名段	V			34	5-7 天	中-高	步道分類等級：第三類 環境限制：屬太魯閣國家公園生態保護區、特別景觀區
	奇萊能高安東軍段	V			49	9-12 天	中-高	步道分類等級：第三類 環境限制：局部通過丹大野生動物保護區，奇萊部份屬太魯閣國家公園生態保護區、特別景觀區
	丹大山列段	V			90	11-13 天	中-高	步道分類等級：第三類 環境限制：局部通過丹大野生動物重要棲息環境
	秀姑巒山段	V			85	7-9 天	中-高	步道分類等級：第三類 環境限制：屬玉山國家公園生態保護區
	關山卑南段	V			37	5 天	中-高	步道分類等級：第三類 環境限制：局部穿過關山野生動物重要棲息環境，關山以北屬於玉山國家公園生態保護區、特別景觀區
	北大武段	V			8.7	3 天	中-高	步道分類等級：第三類 環境限制：局部穿過雙鬼湖野生動物重要棲息環境
陽明山國家步道系統				V	8.5	1-2 天	低	步道分類等級：第一類 環境限制：大部份步道位於陽明山國家公園特別景觀區
淡蘭 東 北 角 海 岸 國 家 步 道 系 統	草嶺古道		V		8.5	3-4 小時	低	步道分類等級：第一類
	三貂角古道		V		5	3-4 小時	低-中	步道分類等級：第一類
	隆嶺古道		V		4	2-3 小時	低	步道分類等級：第一類

	基隆山-燦光寮山步道	V		6.9	7-1 天	低-中	步道分類等級：第一類
--	------------	---	--	-----	-------	-----	------------

插天山國家步道系統	熊空-小烏來		V	18	1-2 天	中-難	滿月圓至北插天山段：第二類 北插天山之後：第三類 環境限制：多位於插天山自然保留區
	上巴陵-明池		V	16.5	3-4 天	難	步道分類等級：第三類 環境限制：多位於插天山自然保留區
	松羅湖-明池		V	13.5	3 天	中-難	松羅湖之前：第二類 松羅湖之後：第三類 環境限制：多位於插天山自然保留區
	福巴越嶺古道		V	27	2 天	中	非保護(留)區：第二類 保護區內(留)：第三類 環境限制：局部穿越插天山自然保留區、達觀山自然保護區
霞喀羅鹿場連嶺國家步道系統	霞喀羅古道		V	37.7(現存 23)	3 天	低-中	步道分類等級：第二類
	鹿場連嶺道(北坑溪古道)		V	67(曙光-二本松 20)	暫無法估算(曙光-二本松 2-3 天)	中-高	步道分類等級：第二類 環境限制：局部穿越雪霸國家公園生態保護區
蘇花比亞毫國家步道系統	蘇花古道		V	115(宜蘭段 50)	暫無法估算	高	步道分類等級：第二類
	比亞毫古道		V	27.5	4-5 天以上	高	步道分類等級：第二類
雪山群峰國家步道系統	大霸線段	V		28	3-4 天	中	步道分類等級：第三類 環境限制：屬雪霸國家公園生態保護區
	武陵四秀線段	V		19.5	4-5 天	高	步道分類等級：第三類 環境限制：通過雪霸國家公園生態保護區、雪霸自然保護區、櫻花鉤吻鮭野生動物保護區
	聖陵線段	V		28	7-8 天	高	步道分類等級：第三類 環境限制：屬雪霸國家公園生態保護區
	雪山東峰線段	V		8.5	2-3 天	中	步道分類等級：第三類 環境限制：通過雪霸國家公園生態保護區、雪霸自然保護區、櫻花鉤吻鮭野生動物保護區
	志佳陽線段	V		15.5	3-4 天	中	步道分類等級：第三類 環境限制：通過雪霸國家公園生態保護區、雪霸自然保護區、櫻花鉤吻鮭野生動物保護區
	雪劍線段	V		24	6-7 天	高	步道分類等級：第三類 環境限制：通過雪霸國家公園生態保護區、雪霸自然保護區、櫻花鉤吻鮭野生動物保護區

	大雪線段	V		28.5	5-7 天	高	步道分類等級：第三類 環境限制：通過雪霸國家公園生態保護區、雪霸自然保護區、櫻花鉤吻鮭野生動物保護區
	鳶嘴-稍來-小雪線段	V		15.5	2-3 天	低-中	步道分類等級：第二類

合歡 能高越嶺	合歡越嶺古道			V	63.5	暫無法估算(綠水2-3小時)	低、高	綠水河流段：第一類 其他段：第二類 環境限制：屬太魯閣國家公園特別景觀區
	能高越嶺古道			V	83	2-3天(存疑)	中	步道分類等級：第二類 環境限制：局部穿越丹大野生動物重要棲息環境
關門國家步道系統				V	104	暫無法估算	難	非保護(留)區：第二類 保護區內(留)：第三類 環境限制：局部穿越丹大野生動物重要棲息環境
海岸山脈國家步道系統		V			150	暫無法估算	低-難	此步道南北距離甚長，包含三類不同之步道類型。 環境限制：部份路段途經軍事管制區
阿里山國家步道系統				V	56	3-4天	低-難	部分路段：第一類 其他路段：第二類
玉山橫斷國家步道系統	玉山群峰段	V			45	6天	中-高	步道分類等級：第三類 環境限制：通過玉山國家公園生態保護區、特別景觀區
	八通關古道清代段			V	153	暫無法估算	中-高	東埔至八通關：第二類 環境限制：穿越玉山國家公園史蹟保存區、生態保護區及特別景觀區、局部通過花東縱谷國家風景區
	八通關古道日據段			V	125	10天以上	中-高	東埔至八通關：第二類 環境限制：穿越玉山國家公園史蹟保存區、生態保護區及特別景觀區、局部通過花東縱谷國家風景區
關山 內本鹿越嶺	關山越嶺道			V	170(中之關段3.5)	暫無法估算(中之關段2-3小時)	低、高	步道分類等級：第二類 環境限制：部份屬玉山國家公園生態保護區，部份穿越台東縣海端鄉新武呂溪魚類保護區暨野生動物重要棲息環境，及關山野生動物重要棲息環境
	古關山越嶺道			V	58	暫無法估算	高	步道分類等級：第二類 環境限制：部份路線通過關山野生動物重要棲息環境，部份經過茂林及花東縱谷國家風景區

	六龜特別警備道路		V		71	6-8 天	中-高	步道分類等級：第二類 環境限制：部份經過茂林國家風景區
	內本鹿越嶺道		V		126	暫無法估算	高-很高	步道分類等級：第二類 環境限制：部份路段經過茂林、花東縱谷國家風景區

南台灣國家步道系統	古魯凱步道系統			V		219	暫無法估算	高	非保護(留)區：第二類 保護區內(留)：第三類 環境限制：部份路段經過大武山自然保留區及雙鬼湖野生動物重要棲息環境
	古排灣步道系統	古排灣秘道		V		133	暫無法估算	高	步道分類等級：第二類 環境限制：部份經過茂林國家風景區
		崑崙坳古道		V		105 (今40餘)	暫無法估算	高	步道分類等級：第二類
		浸水營古道		V		47	1-2 天	低-中	非保護(留)區：第二類 保護區內(留)：第三類 環境限制：部份經過浸水營野生動物重要棲息環境
		排灣舊社縱貫古道		V		133	暫無法估算	高	步道分類等級：第二類 環境限制：部份經過茂林國家風景區
		內文阿朗衛古道		V		30	暫無法估算	高	步道分類等級：第二類
	瑯嶠卑南步道系統	達仁-佳樂水步道			V	40	2-3 天	中	非生態保護區：第二類 生態保護區：第三類 環境限制：部份經過墾丁國家公園生態保護區
		瑯嶠卑南古道			V	36	2-3 天	低-中	非生態保護區：第二類 生態保護區：第三類 環境限制：部份經過墾丁國家公園生態保護區

資料來源：修改自林務局，2005

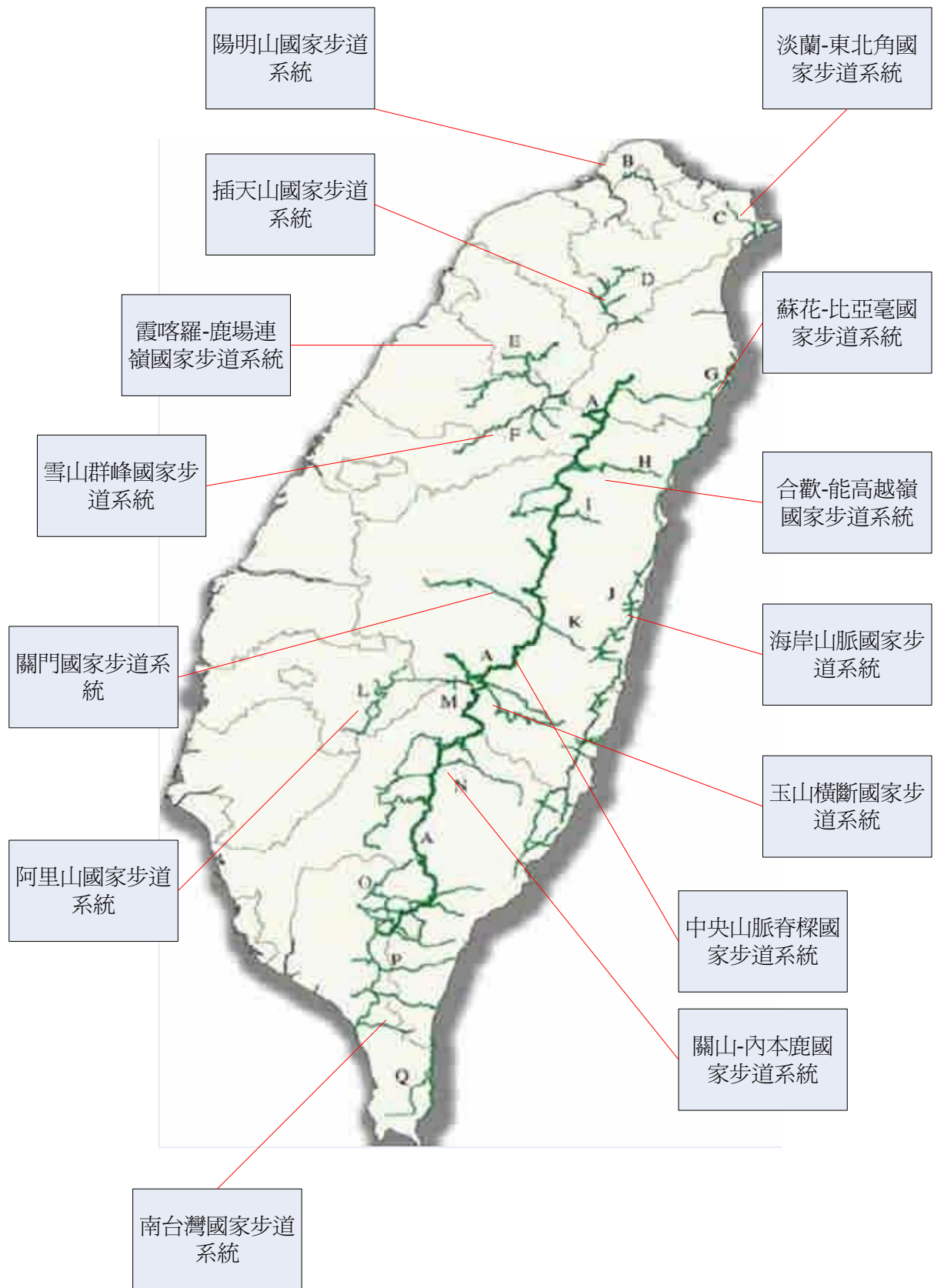


圖 1. 台灣國家步道系統分佈圖

資料來源：修改自郭育任，2004

主要負責規劃與管理的單位乃是林務局，除了淡蘭-東北角國家步道系統歸觀光局管理之外，其餘由林務局負責維護與管理。林務局根據國家自然步道系統計畫，委託了許多專家學者，執行一連串的相關計畫，包含國家步道藍圖規劃與遴選、能高越嶺、北大武山、丹大越嶺（六順山、七彩湖）等國家步道資源調查與規劃、步道設置管理規範等計畫（林務局，2005）。在計畫期間也舉辦國家步道研討會，廣納民間登山、旅遊團體、專家學者各項意見。在 2006 年，從注重硬體建設的部分，漸漸轉移至軟體部分。其中最重要的在於環境教育、登山倫理的提倡與推行（林皓貞，2006）。郭育任等人（2006）也根據美國所提出 LNT（Leave No Trace）無痕旅遊加以闡述，期望能推行到台灣的登山教育之中，提高山友與遊客的登山倫理，降低人類遊憩活動對環境衝擊。

台灣國家步道系統政策依據與目標

一、台灣國家步道系統政策依據

國家步道系統計畫自 2002 年至 2007 年，主要負責執行的機關為農委會林務局，計畫目標：『整合自然遊憩據點，提供多樣遊憩體驗，並在自然資源永續經營原則下，發展生態旅遊。』最早在 2001 年一月，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』，會中決議由農委會林務局協調相關單位，規劃建置全國登山健行之步道系統，並就步道規劃、設計、選線、設施服務項目、管理維護等研訂規範與準則（林務局，2005）。在 2002 年五月，行政院提出『挑戰 2008：國家發展計畫』國家整體發展計畫，其中第五項為『觀光客倍增計畫』，計畫目標為 2008 年觀光客倍增至 200 萬人次；來台旅客突破 500 萬人次（觀光局，2002）。在觀光客倍增計畫之中，第二部分為『開發新興套裝旅遊路線及新景點』，之下第 14 項子計畫即為『國家自然步道系統』。

在 2002 年觀光客倍增計畫中，『國家自然步道系統』簡要計畫內容如下（觀光局，2002）：

（一）概要：

以國家步道系統為骨幹，規劃整合國家森林遊樂區、國家公園、國

家風景區等遊憩據點之步道、古道，依森林景觀遊憩資源條件及遊憩需求，建構適合國人生態休閒遊憩之國家步道系統，兼顧當地居民經濟與生活，並結合周邊山村社區之民宿及生態導覽系統，發展以體驗自然野趣及山村文化為主之森林生態旅遊。

(二) 效益：

- 1.提供安全便利之親近山林步徑，建構完整之國家森林步道系統，展現台灣山林之美，推展健康及生態之旅。
- 2.增加觀光遊憩選擇機會，提昇遊憩體驗品質，建立安全之自然遊憩及登山環境。
- 3.活絡山村產業及經濟，創造多元就業機會，並保存原鄉文化。

(二) 期程：91-96 年。

(三) 經費：91 年 0 億元，92 年 3.5 億元。

(四) 主管(辦)機關：農委會林務局

然而，在 2005 年 1 月，觀光客倍增計畫經過修訂，在『國家自然步道系統』的計畫內容修訂如下(觀光局，2005)：

(一) 概要：

以國家步道系統為骨幹，規劃整合國家森林遊樂區、國家公園、國家風景區等遊憩據點之步道、古道，依森林景觀遊憩資源條件及遊憩需求，分為高山、歷史、郊野及海岸等四個系統，進行包括向陽山-嘉明湖、浸水營、霞喀羅等古(步)道之整建，建構適合國人生態休閒遊憩之國家步道系統，兼顧當地居民經濟與生活，並結合周邊山村社區之民宿及生態導覽系統，發展以體驗自然野趣及山村文化為主之森林生態旅遊。

(二) 效益：

- 1.提供安全便利之親近山林步徑，建構完整之國家森林步道系統，展現台灣山林之美，推展健康及增加觀光遊憩選擇機會，提昇遊憩體驗品質，建立安全之自然遊憩與登山環境。
- 2.增加觀光遊憩選擇機會，提昇遊憩體驗品質，建立安全之自然遊

憩及登山環境。

3.活絡山村產業及經濟，創造多元就業機會，並保存原鄉文化。

(三) 期程：93-96 年。

(四) 經費：總經費 16.50 億元，92 年已編 3.5 億元，93 年 3.50 億元。

(五) 主辦機關：農委會林務局。

在上述兩個版本的國家自然步道系統計畫，由效益面觀之，觀光局的角度很清楚就是發展觀光旅遊，並非生態旅遊。因此，整個計畫，就可視為利用豐富的自然生態環境，發展觀光遊憩，吸引更多的遊客進入，獲得經濟利益。如此看來，生態旅遊的概念可能是專家學者與林務局人員所補充，才漸漸朝向所謂生態旅遊的方向，但是，是否合乎真正生態旅遊的意涵，則需要再探究。

二、國家步道系統政策目標與內容

國家步道系統整體構想可見圖 2，分為四個項目與四個終極目標，藉由發展生態旅遊、自然遊憩體驗以及社區營造與發展達到經濟發展、世代永續、提高國家競爭力與生態保育的目標。

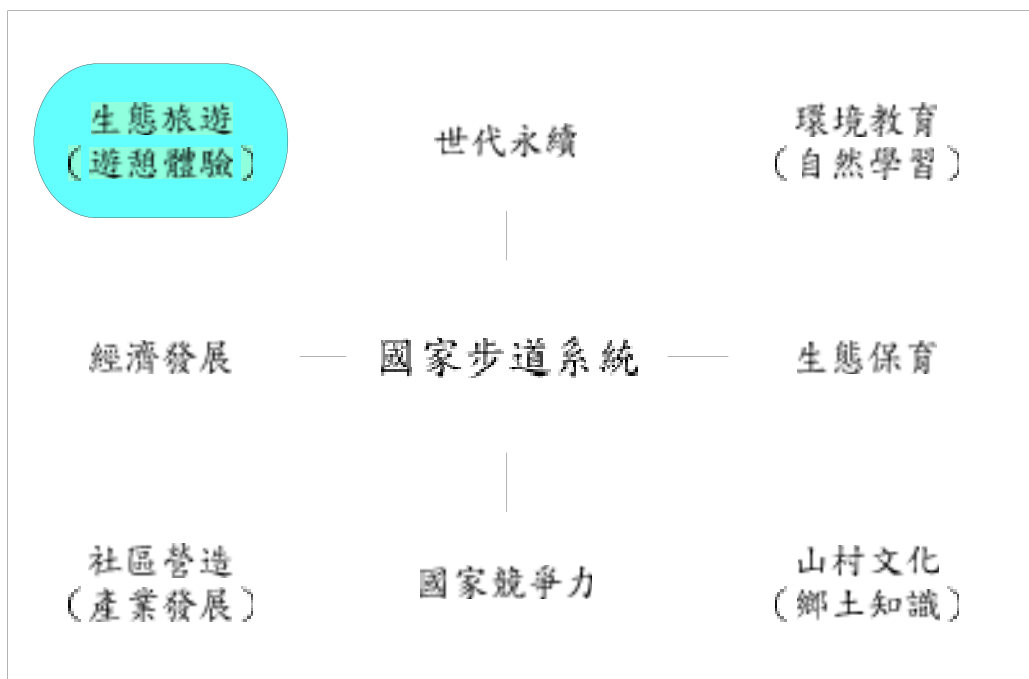


圖 2. 國家步道系統整體構想示意圖

資料來源：林務局，2005

由整個國家步道系統整體構想，本文要提出疑問的是在於，四個終極目標是否有所謂的先後順序，透過四個層面是否就能達到四個終極目標。永續的觀念中涵蓋了經濟、社會、生態環境三個面向（龐元勳、錢玉蘭，1998），在此構想圖中，是否應該將永續性或是永續發展當作終極目標，經濟、社會、生態環境為次級目標。這部分則需要再探討，本文先不討論這部分。

除了整體架構下的四個目標之外，林務局也針對國家步道系統計畫提出建設的具體目標，可以分為四個面向，細部說明如下（林務局，2005）：

（一）國家步道系統為骨架，串聯全島旅遊區及景觀據點

藉由國家步道系統串聯森林遊樂區、國家公園、風景特定區，延伸公共設施範圍，形成自然旅遊網絡，完備生態旅遊基礎，全面推展生態旅遊，讓國人有全面性且多樣化的旅遊體驗。

（二）發展多功能步道系統促進合理利用

利用步道、景觀據點的自然人文資源及鄉土特色，發展各種旅遊遊程及服務設施，提供國人不同遊憩體驗。透過環境教育，改變社會整體價值觀；配合訂定生態旅遊規範，強化自然旅遊安全，降低周圍環境破壞，保護自然資源。

（三）平衡城鄉發展，開拓多元參與

結合步道沿線附近的山村社區文化與特產，提供簡易但具文化特色的各項服務、產品，活絡城鄉經濟流動與文化傳輸，促使自然環境與地區居民和遊客三方各蒙其利。提供各方參與機會，深植在地文化內涵，建立具環境共識及文化共識的社區。

（四）展示台灣自然美景，重塑福爾摩沙新形象

藉由完善的國家步道系統建構，延伸林野景致，宣揚台灣美景，擴展台灣視野，重塑台灣美麗新形象。

根據林務局所提的目標，明顯是藉由發展生態旅遊帶動步道地區的經濟與社區發展，但是所提出的目標是否合乎生態旅遊或是作法上能否達到生態旅遊則需要再討論，本文將於之後運用生態旅遊架構分別檢視之。

生態旅遊意涵與相關理論

生態旅遊的理念最早由 Hetzer 在 1965 年提倡一種生態性並且是負責任的旅遊(Ecological tourism)，有四個基礎 (Page & Dowling, 2002 ; Fennell, 2003)：

1. 環境衝擊最小
2. 降低當地的文化衝擊—給予當地文化的最大尊重
3. 讓當地社區民眾獲得最大的經濟利益
4. 讓參與旅遊的遊客獲得最大的遊憩滿意度

目的是希望能夠對文化、教育及旅遊重新省思，以及對當地文化、環境降低破壞，給予當地最大的經濟效益與遊客最大的滿意程度為衡量標準。

生態旅遊 (ecotourism) 這個字首先在 1983 年由墨西哥建築師兼環境學家 Hector Ceballos-Lascurian 所提出，他同時也是世界自然保育聯盟的特別顧問，被譽為生態旅遊之父 (Page & Dowling, 2002)。然而，有其他專家則認為源自於 1978 年 Kenton Miller 拉丁美洲國家公園的規劃計畫(Honey, 1999)。Miller 認為發展必定要以生態的觀點和經濟、社會及政治因素相互整合，以滿足環境與人類的需要。此外他也提出生態發展 (eco-development) 的概念，提供預算來提供給受過良好訓練的人員在國家公園內工作。此種「生態發展」與「生態旅遊」的概念，則成為後來永續發展中的主要論點。

Kurt Kutay (1989) 則認為：生態旅遊是一種旅遊發展模式。在選定的自然區域中，規劃出遊憩基地以及可供遊憩的生物資源，並標示出它與鄰近社會經濟區域的聯結。另一方面，相對於一般觀光旅遊的粗放規劃，生態旅遊必須有事先精密的計畫，並且謹慎處理營利和環境衝擊的課題。它也可以引導遊客深入瞭解地方文化。因為精心設計的解說方案，可使旅遊重點轉移到認識地方生活智慧。(王鑫，2002)

另外，生態旅遊學會 (The Ecotourism Society) 認為，生態旅遊是「一種負責任的旅行，顧及環境保育，並維護地方住民的福利。」

根據 IUCN 在“Guidelines for Tourism in Parks and Protected Areas of East Asia”一文中提到，生態旅遊的特性包含下列 8 項 (IUCN, 2001)：

1. 促進正面的環境倫理（在參與人士中鼓吹良好的行為）。
2. 不損害資源、不造成自然環境的消耗性侵蝕作用。
3. 焦點集中在內在價值，而非外在形象。公園設施的目的是幫助遊客獲得內在的價值體驗，而不是自成吸引力；更不可傷及自然環境及景觀。
4. 背後的哲學是以「生物」為中心的，而不是以「人」為中心。遊客不應該老想改變環境、美化環境等，應當接受環境的原來面目。
5. 必須有益於野生物及環境。衡量利益的方法包括：社會性的、經濟性的、科學的、管理的、或是政治的。整體上，對環境的永續性以及生態完整性應有淨利益。
6. 是對自然環境的第一手經驗。這個意思乃是指電影和動物園不能提供生態旅遊的體驗。遊客中心以及解說媒體能達到體驗生態旅遊的功能，因為可以引導遊客獲得上述的體驗。
7. 具有「感激大地的期望（gratification）」。「可藉由教育與欣賞來測量，不宜以恐怖感或表現體力強弱（例如：攻頂活動）作為測量的項目。

在 Fennell (2003) 的生態旅遊架構中，強調社區發展及遊憩觀光經營管理，然而，生態環境保育層面僅提到資源管理，見圖 4。

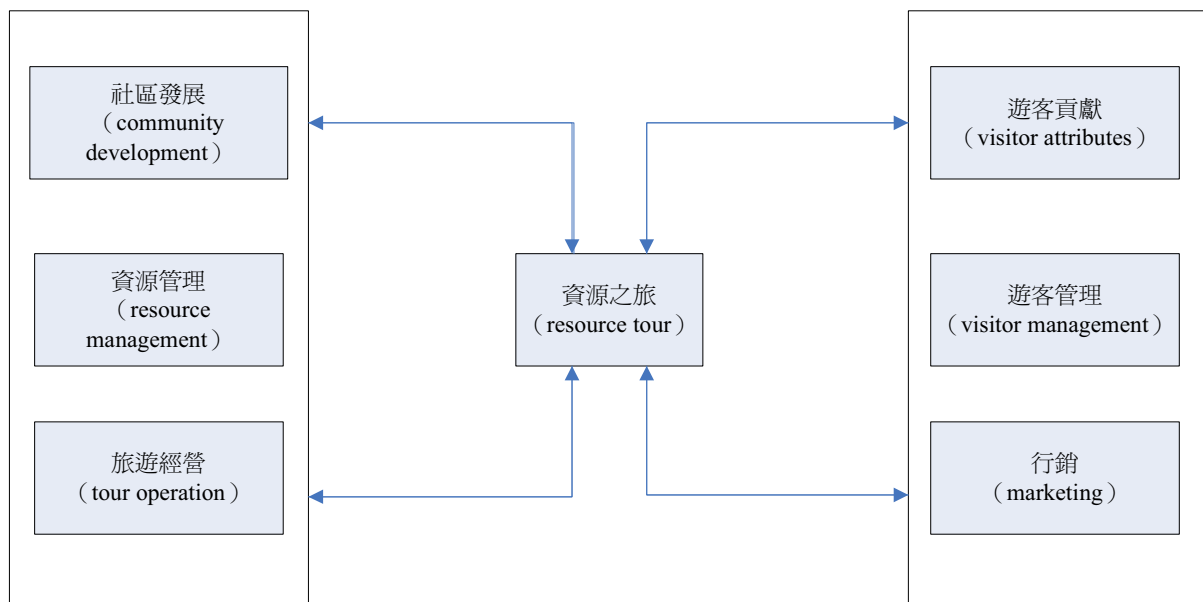


圖 4.Fennell 提出的生態旅遊架構

資料來源：Fennell, 2003

本文認為此架構應該在生態環境面向更多著墨，畢竟，生態旅遊的基礎在於生態環境本體，若缺乏自然資源則無法吸引遊客到此處進行遊憩活動，當然支持此社區發展的經濟力量就相當薄弱，當地居民也可能沒有願意從事環境保護。如此一來，生態旅遊將會失敗，反而造成社區的發展沒落(Ross and Wall, 1999b)。

而 Ross and Wall (1999a) 則是特別強調「旅遊——生態資源——社區居民」以及「管理單位，保護區政策與其它機構」都是共榮體，如圖 3。

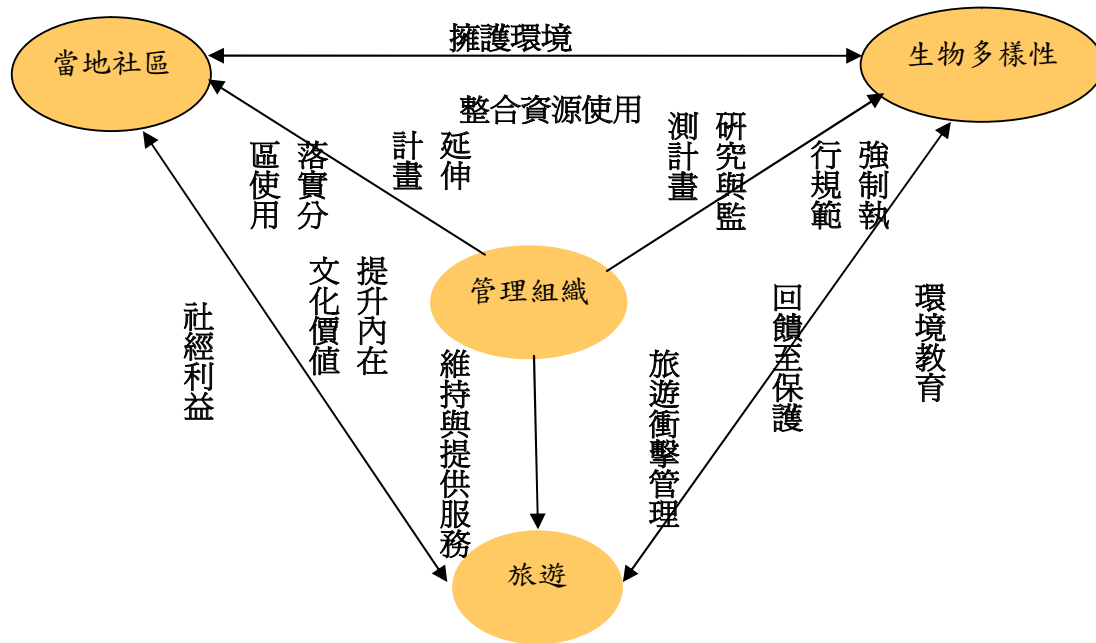


圖 3.管理單位、保護區政策與其他組織影響彼此之間的關係

資料來源：Ross & Wall, 1999a

Ross & Wall 不但強調生態環境的重要性，也認為生態旅遊若缺乏有效的管理、合適民間機構組織的協助與行政單位的支持，將會無法成功。只要欠缺有效的政策、管理策略以及協助當地居民發展與環境保護的組織（例如：NGO），當地居民、自然環境與旅遊三者的關係將無法達到互助互惠的正面效果。因此，要發展生態旅遊，除了兼顧生態環境、當地社群、旅遊三者之外，必須透過政府組織及 NGO 組織予以協助三方面的互利共生。在生態環境面向，政府及 NGO 組織透過環境監測、法規制訂、棲地復育來維護生物多樣性與生態品質。在當地社區面向，則藉由環境經營管理方法的傳授與訓練、經費的贊助協助當地社群社區營造與發展及傳統文化的傳承。在旅遊層面，協助社區居民提高遊客的遊憩品質與遊客滿意度。

以生態旅遊架構探討國家步道發展生態旅遊策略

根據上述生態旅遊相關文獻的整理，發現生態旅遊包含三個層面：生態、社區、旅遊，這三個面向彼此相互依存，透過政府及 NGO 組織的推動，將讓三者互動更加密切，也更有成效。本文依據 Ross & Wall 所提出的管理單位、保護區政策與其他組織影響彼此之間的關係為主軸，加入三個層面需要重視的三個子項目，而生態旅遊的目標，是達到所謂的永續性，因此作者將生態旅遊架構修改成圖 5，形成一套有系統的架構。

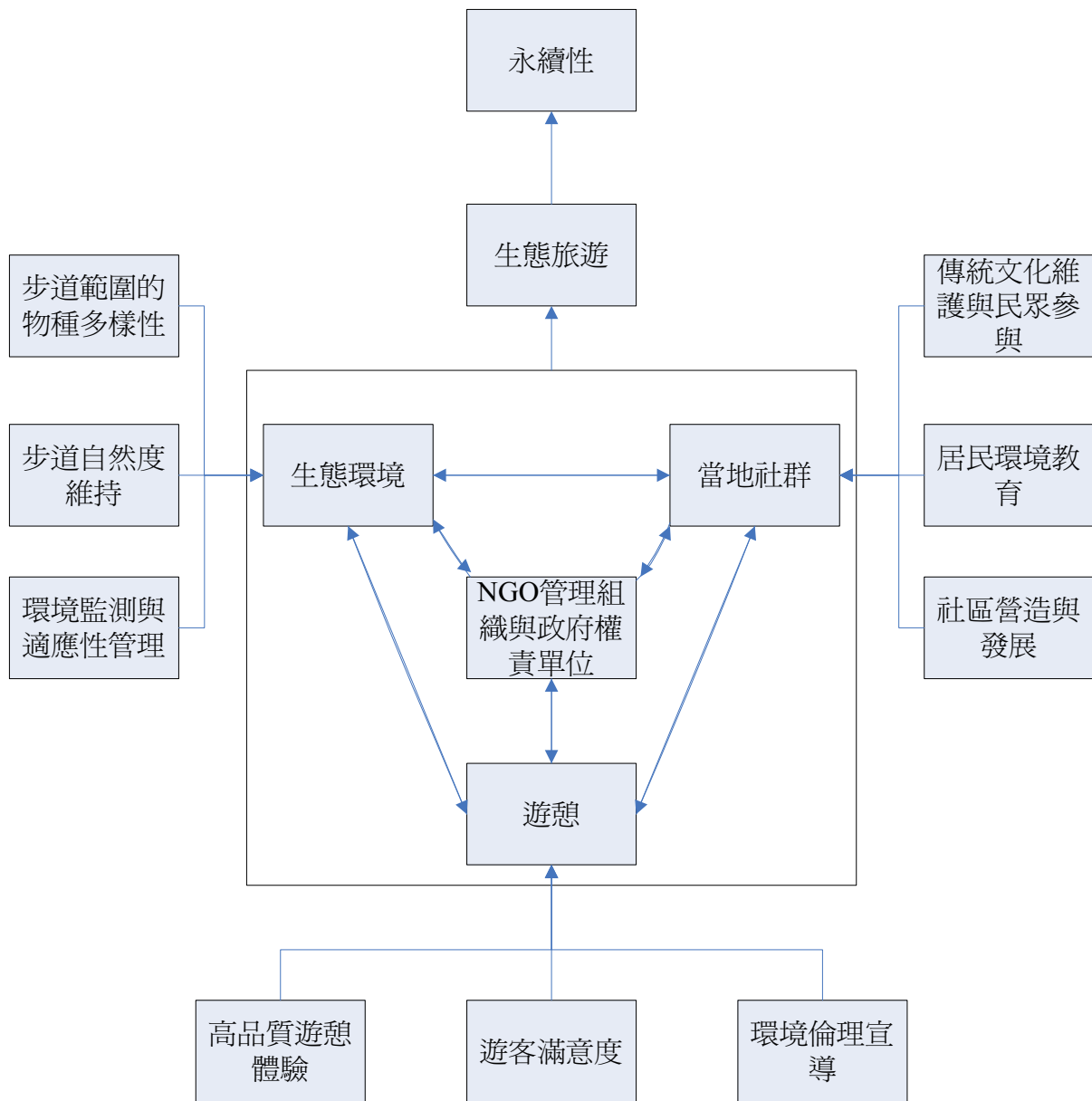


圖 5. 本文根據 Ross & Wall 所提修改的生態旅遊架構

資料來源：修改自 Ross & Wall, 1999a

本圖所要強調旅遊、當地社群、生態環境三者及管理組織的伙伴關係，這是生態旅遊的核心，在主要三個層面又有三個重要的項目，要透過這三個子項目，來支撐主項目的目標。若以此生態旅遊發展架構來檢視國家步道發展生態旅遊的策略，此計畫對於旅遊面與地方社區的考量較多，在環境面考量較少，僅就資源調查與訂定管理規範是較為相關的，對於生態保育的具體措施，只見遊客管制、步道環境監測與減低施工開路的相關作法。

然而，生態環境並非只是透過步道本體減少破壞及環境監測就可維持生物多樣性及環境品質，應該是積極投入更多資源，將之前被破壞的棲地進行復育，及進行步道周圍區域的長期環境監測，檢視步道區域內自然度是否遭受衝擊，降低原生物種的比例與數量，進而影響生物多樣性的喪失。在生態系統管理上，配合適應性管理，一方面調整管理與保育的作法，另一方面檢視是否有達到預設的目標，因為生態系統往往是動態且有許多的運作是人類無法預知的。

在當地社群層面，不應該只是振興當地經濟，而是配合環境教育、傳統文化的傳承、旅遊經營管理方式的訓練，讓當地社區居民確實理解文化與環境層面對於社區發展的重要性，從價值觀上的改變，讓居民主動且熱切的關心自己的生活環境及周遭的生態系統，培養當地區民的鄉土情懷，也讓獲益直接歸於當地民眾而非僅止於企業或財團。

在旅遊層面，除了讓遊客觀賞自然資源之外，應該是透過當地居民解說與服務，讓遊客體驗不同於一般大眾旅遊，從遊憩經驗中，由當地居民傳達的環境倫理，建構環境保育的觀念，在生活中減少對生態環境的衝擊。另一方面，遊客也支持生態旅遊方式得以存在，協助當地社區營造與發展。在旅遊行銷的部分，讓對生態保育有任同感的旅行社及運動休閒相關企業，協助當地發展，結合綠色行銷，提供誘因，一方面讓企業能夠協助推動環境保護，另一方面又讓企業能有所獲利。結合社區、企業、政府及 NGO 組織，給予生態旅遊者高品質的特殊遊憩體驗，滿足這些遊客的需求，三個層面的強力互動，促使當地生態旅遊發展能夠持續進行。

結論

世界銀行（The World Bank）所屬的全球環境部門（Global Environment Division），在 1996 年出版的“Ecotourism and Conservation: A Review of Key Issues”，提出生態旅遊可能有助於保育的 5 項重要利益（Brandon, 1996）：

1. 提供保護區保育經費來源。
2. 從經濟層面，證明設立及管理保護區的合理性。
3. 對當地居民而言，提供經濟利益上的交替方案，期盼能減少保護區土地及資源繼續開發。
4. 增加支持及促進保育的個人或團體成員（或凝聚促進保育的選民）。
5. 提供私人部門保育工作的推動力。這一項報告是檢討八個國家的生態旅遊活動之後所獲得的結論，這八個國家是澳大利亞、貝里斯、哥斯大黎加、厄瓜多爾、印尼、尼泊爾、尼日和烏干達。

同一研究報告也列舉了九項檢討所獲的結論：

1. 過多的旅客以及未能妥善管理的旅遊行為對生態旅遊的場所造成不利的影響。這些負面影響呈現在文化方面以及生態方面。明確的管理目標、管理分區、現地管理、對旅遊活動的強力管制權力等，是必須的改善條件。
2. 從旅遊活動獲得的利益不足以對當地居民構成支持保育的充分誘因。而且生態旅遊創造的地方性經濟利益常常分配不均，因而引起更複雜的糾紛。在地方社區充分參與、而且規劃與管理明確的情形下，才能改善。
3. 私部門與地方社區的連結，有賴夥伴關係的建立。政府部門、民間團體、非營利組織等都能促進夥伴關係，並提供技術上的支援、訓練、和資金。擁有前述條件後，地方社區才能分享生態旅遊所帶來的利益。
4. 吸引遊客，並且創造外匯收入的自然和文化資產，經常沒有受到政府部門充足的保護和管理。政府部門的計畫經常是片段的、權責不明、欠缺經費等。政府部門很少將生態旅遊的管理列為優先事項。
5. 生態旅遊並沒有幫助生物多樣性保育，生態旅遊帶給保護區管理單位的收入，遠不及增加的管理開支。

6. 政府部門不願也沒能把生態旅遊當作創造自然保育及地方發展財源的方法。允許適當的收費以及加徵特別稅是改善的方法。
7. 為了確保私部門辦理的旅遊活動不會造成環境傷害、不危害當地文化環境，政府以及地方的強力管制經常是必須的。
8. 保護區管理單位或是私部門發展出的短期獲利策略，常常和永續發展、環境保育的目標不合。生態旅遊活動中，最具成長潛力的方式是在一般旅遊活動中加上這麼一小段「生態旅遊」(add-on tourism)。

由這份報告可以看出生態旅遊仍然有許多地方有待研究，包含生態旅遊是否真的能達到生保育的目標、旅遊管理方法、生態旅遊的評估等，因此生態旅遊的推行並非是全面性的推動，而是透過幾個地區先行試辦，在推行過程中學習生態旅遊管理與經營的模式，也就是所謂的適應性管理，並且透過相關的生態、社會、遊憩等指標，整體評估生態旅遊的效益。

另外，在台灣許多國家步道橫跨許多不同的管理區域，包含國家公園（國家公園管理處）、國家風景區（觀光局）、森林遊樂區（林管處）、自然保留區或是野生動物重要棲息環境（林務局）、其他保護區或區域（地方政府），雖然名義上負責協調單位為林務局，但並沒有一個統籌的管理機關單位。除了事權無法統一貫徹，實際上依據生態系統也應該以生態單位來做區分與管理（Christensen et al., 1996），這也許是整個自然資源管理上的整體問題，相關單位日後應該重視並且予以解決。

參考文獻

1. 王鑫，2002。「永續旅遊的途徑之一：生態旅遊」。應用倫理研究通訊，24卷，28-44。
2. 交通部觀光局，2002，「觀光客倍增計畫」。台北：交通部。
3. 交通部觀光局，2005，「觀光客倍增計畫修正」。台北：交通部
4. 行政院，2002，「挑戰 2008：國家發展重點計畫」。台北：行政院。
5. 林浩貞，2003。「國家步道系統之推動」，發表於 2003 登山研討會，花蓮：太魯閣國家公園。8 月 23 日。

6. 林浩貞，2006。「環境倫理與登山教育」，發表於國家步道環境優化研討會，台北：林務局。12月9日。
7. 原友蘭，2001。「生態旅遊的永續經營策略：旅遊深度與遊憩行為的改變」，發表於國家公園生物多樣性保育策略研討會。台北：台灣大學。9月13日。
8. 郭育任，2003。「國家步道系統規劃」，發表於2003登山研討會，花蓮：太魯閣國家公園。8月23日。
9. 郭育任，2004。「國家步道系統藍圖之規劃」，台北：農委會林務局。
10. 郭育任，2006。「台灣國家步道環境優化推動發展計畫」，發表於國家步道環境優化研討會，台北：林務局。12月9日。
11. 農委會林務局，2002，「國家步道系統建置與發展」。台北：農委會林務局。
12. 農委會林務局，2005，「九十一至九十四年度國家步道成果彙編」。台北：農委會林務局。
13. 龐元勳、錢玉蘭，1998。「國際環保資訊—永續指標建立之研究」。行政院環保署87年度科技發展專案計畫。EPA-87-FA04-03-10。台北大學自然資源與環境管理研究所。
14. Brandon, K. 1996, "Ecotourism and Conservation: A Review of Key Issues", Global Environment Division, Environment Department, The World Bank.
15. Christensen, N. L., A. M. Bartuska and, J. H. Brown, et al. 1996. "The report of the ecological society of America committee on the Scientific basis for ecosystem management, *Ecological Application*, 6(3): 655-691.
16. Fennell, D. A. 2003. Ecotourism: An introduction, New York: Taylor & Francis Group.
17. Honey, M. 1999. Ecotourism and Sustainable Development: Who Owns Paradise?. Washington DC: Island Press.
18. Kutay, K. 1989, New Ethics in Adventure Travel, Buzz Worm, 1: 31-36.
19. National Park Service, 1993. The National Trails System Act of 1968. New York: National Park Service.
20. Olson, D. M. and E. Dinerstein 2002. Globe 200: priority ecoregion for global conservation, Washington, DC: WWF.

21. Page S. J. and R. K. Dowling 2002. *Ecotourism*. Harlow: Pearson Education Limited.
22. Ross, S. and G. Wall. 1999. "Ecotourism: towards congruence between theory and practice", *Tourism Management*, 20, 123-132.
23. Ross, S. and G. Wall. 1999. "Evaluating Ecotourism: The case of North Sulawesi, Indonesia", *Tourism Management*, 20, 673-682.
24. Sitarz, D., ed.. 1993. *Agenda 21- The Earth summit strategy to save our planet*. Commonwealth publishing Co., Ltd..
25. Valentine, P. S. 1993. "Ecotourism and Nature Conservation: A Definition with Some Recent Developments in Micronesia", *Tourism Management*, 14 (2), 107-115.