

重要施政-森林育樂

（一）森林遊樂區之發展

森林寧靜清新的環境及豐富的動植物景觀，是提供國人舒解及保健身心靈的最佳場所。為滿足國人對戶外遊憩場所的需求，本局自民國 54 年起積極發展森林遊樂事業，並依各森林遊樂區資源特性，陸續規劃整建森林遊樂區及持續維護區內公共服務設施，已開放有太平山、奧萬大、阿里山、墾丁等 17 處森林遊樂區，每年提供約 300 萬人次之遊憩機會。有鑑於森林遊樂區已成為國人從事戶外休閒活動之主要選擇之一，爰規劃整建位於南橫公路上之向陽森林遊樂區，該區原係為加強造林所設立之苗圃地，經自然資源調查及評估其動植物資源豐富且具獨特性，同時位處嘉明湖登山路線起點，自民國 85 年起，即陸續規劃及興建區內遊憩及公共服務設施，並在林間規劃 6 條各具特色的步道，於 94 年 11 月 5 日正式宣告開園，提供遊客另一處欣賞雲海、日出等美景之高海拔森林遊樂區。

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，並依其資源特性劃分為營林區、育樂設施區、景觀保護區及森林生態保育區等，並由林業專業技術加以經營管理。惟森林遊樂區設置管理辦法於 78 年 1 月 21 日由行政院農業委員會發布施行，其後除於 89 年 12 月 6 日配合臺灣省政府功能業務與組織調整修正部分條文外，並未針對條文進行大幅之修正。考量整體社經環境變更及政府其他機關相關法律陸續公布施行，另旅遊安全維護受到重視，爰擬議條文檢討修訂，經召開 2 次討論會議並報奉行政院農業委員會審議通過，於 94 年 7 月 8 日完成修正案之法制作業，齊備了設置與管理森林遊樂區之法源依據。

為依據森林遊樂區之景觀資源特色，充實與自然互相調和之公共服務設施，並考量各項設施對環境衝擊及遊客安全，本年度廣續委託中華民國景觀學會為森林遊樂區之景觀總顧問，對各處預定進行之各類計畫及建設提供諮詢與建設建議，冀藉該專業團隊，提供森林遊樂區各項建設之規劃設計原則、設施位置及工程材料之建議。本年度計辦理 12 梯次審查會議，

包括會審 74 件及書面審查 35 件，另辦理 7 次現場勘查及 1 場座談會，成效良好。

94 年自 5 月起受連續豪雨及海棠、馬莎、泰利、龍王颱風的侵襲，造成遊樂區聯外道路及區內育樂設施設備嚴重損害。復以國土復育策略方案暨行動計畫對國土保育之新思維，對遊樂區未來之規劃方向產生重大影響。本年度工程重點為 94 年歷次災害之搶修及復舊工程，包括大雪山住宿設施災害改善工程；觀霧大鹿林道地質監測及治理評估第一年工作、建築物結構補強工程；武陵生態教室災害復舊工程等。惟觀霧、太平山、大雪山、八仙山及藤枝等森林遊樂區聯外道路因受 93 及 94 年歷次風災影響，受損嚴重，迄本年度結束前仍無法重新開園。其他工程尚包括太平山文史館、中央階梯及景觀平台整建工程；滿月圓景觀改善工程、滿月圓及東眼山互動式解說系統工程；東眼山焚化爐更新工程；內洞第三層瀑景觀台整建工程；八仙山、鞍馬山供水設施改善工程；奧萬大解說導覽汰換更新工程、住宿區整修工程；雙流公廁、涼亭整建工程、藤枝供水及解說設施整建工程；知本展示室、污水處理設備興建工程；向陽整體景觀改善工程；池南陳列館改善工程等，共計 25 件工程。另為營造阿里山森林遊樂區國際級景點特色，復加強該森林遊樂區整體建築景觀及環境品質，本年度完成祝山眺望台木棧道及步道興建與景觀改善、祝山停機坪景觀地坪及步道興建、祝山觀日平台區步道廣場重建、入口區步道景觀改善、欄杆改善、旅舍區景觀改善、路燈線路改善及神木車站區景觀改善等工程，均已煥然一新。此外，賡續辦理鐵路沿線奮起湖車站與二萬坪車站及墾丁森林遊樂區整體景觀規劃之國際比圖工作，期藉由國外優良設計理念及團隊經驗，提昇森林遊樂區整體遊憩之景觀品質。

另為增進森林遊樂區之經營管理效率及餐宿水準，爰視各森林遊樂區之資源條件，在兼顧自然保育及提昇休閒旅遊品質之原則下，將區內有償性之住宿及餐飲等服務設施提供民間投資經營，而將政府之人力及經費，著重於生態旅遊服務公共設施品質之改善，同時結合周邊社區、相關產業結合，促成策略聯盟，甚或回饋地方，創造地方居民就業機會及協助地方

建設等，透過政府、民間機構與地方居民三方合作，開啟多元參與機制，共創生態旅遊契機。經審慎評估，並基於國土保安、環境保護、林業整體經營之考量，已提供民營者計墾丁森林遊樂區墾丁賓館本館、海濱分館、阿里山賓館及富源森林遊樂區，其中墾丁海濱分館案於本年度進行新館 2 期新建工程，阿里山賓館案進行新館新建之雜項工程及建築執照請領作業，富源案則有部分設施開始營運。另本年度亦完成阿里山森林鐵路及阿里山森林遊樂區民間投資經營計畫之公告招商作業，並選出最優申請人。

妥適之規劃建設、完善之經營管理，配合餐宿設施品質之改善，係提昇國家森林遊樂區整體服務品質之重要工作；未來森林遊樂區之發展，將依循國土復育策略及行動方案之精神，強化森林自然教育及環境研究之功能，以提供自然體驗及學習研究之場所為目標，使森林遊憩資源得以永續利用。

（二）國家自然步道系統

台灣的山地林野間，有許多為先住民胼手胝足生活所需而形成的山徑步道；林務局希藉國家步道系統的整合，將台灣山岳、郊野及海岸等自然地區之既有步道轉換為台灣子民體驗自然、觀察生態、認識鄉土、增進健康及提供旅遊之重要處所。藉國家步道的系統規劃與整理修建，串聯整合全島旅遊區及自然景觀、遊憩等據點；依據資源條件發展多元生態旅遊，開創多功能步道系統，平衡城鄉發展，進而促進資源合理永續利用。除提供國人大眾得共享健康活動空間，並結合步道沿線及周邊的山村社區，活絡城鄉產業與文化傳輸，促使自然環境與地區居民和遊客三方各蒙其利。深植在地文化內涵，建立具環境共識及文化共識的社區，塑造自然樸素之生活風貌。

為達國家步道系統發展願景，有效展現臺灣生態與人文等資源特色，本（94）年度積極推動步道系統各項工作內容如下：

1、國家步道各項規範研訂：

- (1) 修訂國家步道系統設計規範。
- (2) 辦理步道設置管理要點（草案）。
- (3) 辦理國家步道系統建置成效評估。

2、國家步道系統藍圖規劃：

- (1) 完成國家步道系統藍圖及步道生態旅遊系統整體規劃。
- (2) 研擬能高越嶺、插天山、霞喀羅-鹿場連越嶺等國家步道系統發展計畫。

3、步道資源調查：

- (1) 完成阿里山鄒族等古道人文史蹟調查。
- (2) 辦理北大武步道、能高越嶺、霞喀羅、瑞太古道、蘇花-比亞豪步道系統、海岸山脈（北段）路線勘查或自然資源調查。

4、建置國家步道導覽網站及管理資訊系統：

- (1) 建置國家步道導覽網站，提供國人生態旅遊、環境教育等資訊查詢管道，本年度上線瀏覽人次約 55 萬人次。
- (2) 發行國家步道電子報：94 年 2 月起發行國家步道電子報，本年度計發行 6 期。

(3) 國家步道吉祥物：選定台灣特有物種台灣黑熊、獼猴、藍鵲及石虎，創新設計開發國家步道吉祥物，並配合環境教育規劃 e 化宣導。

5、步道路體及設施整建維護工作：

(1) 聘請步道系統建置發展總顧問：針對步道路體、沿線設施之規劃設計、整理修建工程提供指導、審核及年度工程督導。

(2) 步道路體及設施整建維護工作：選用符合生態之材料，於兼顧水土保持功能之原則下，整理維護國有林步道，並加強步道相關之環教解說及旅遊安全等服務指標與必要設施。94 年度辦理工程 45 件，計 120 公里。

6、維護管理及監測：

(1) 辦理北大武登山步道土壤衝擊監測、霞喀羅古道環境監測。

(2) 按時巡護步道，經常性整理維護步道整體環境，並於步道遭受颱風、豪雨等天然災害時，辦理步道及沿線設施維護管理，確保民眾安全。

7、環境教育與宣導行銷：

(1) 全國研討會：針對步道系統規劃、設計準則與方法、環教推廣與解說、施工監造與維護管理等內容辦理「2005 年國家步道系統建置」研討會。

(2) 健行淨山活動：辦理「橫越福爾摩沙-北回歸線試走活動」，由嘉義縣東石漁港出發，歷時 12 天抵達花蓮縣豐濱鄉，穿越阿里山、玉山、中央山脈及海岸山脈，利用自行車、森林鐵路、登山健行等轉換，穿越養蠶、糖業、林業、原民等多元文化，感受台灣生態及文化之多樣性，貫通八通關古道。

(3) 推廣宣導活動：辦理「91-94 年度國家步道系統」成果展，並配合開幕記者會發表國家步道系統成果彙編。

(4) 環教文宣編印：

- a. 鳥瞰台灣山-國家步道空中巡遊專書，94 年 12 月發行。
- b. 91-94 年度國家步道成果彙編集，94 年 12 月發行。
- c. 各處步道解說摺頁、手冊。

8、公眾參與及步道認養：於各項會議、研討會及相關活動中，廣邀民眾及各領域專家學者共同參與，提供建言。提供各方參與機會與管道，促進各機構間與公、私部門間的合作。辦理霞喀羅古道、浸水營古道等鄰近部落社區營造計畫。

走訪步道不同於一般定點旅遊，而是線性的、動態的旅遊，期待藉由多功能步道系統的發展、開創新的自然健行旅遊模式，一種友善環境、永續資源、深度體驗的新旅遊模式。

(三) 森林生態旅遊之推展

生態旅遊是被公認較能平衡旅遊發展與環境保護的一種旅遊方式，在 1990 年國際生態旅遊協會成立與 1992 年巴西地球高峰會議後，生態旅遊已形成國際觀光的新風潮。台灣由於地理環境特殊，孕育了豐富的生態環境與多樣性的物種，可提供不同強度的生態旅遊活動，如本局所轄各國家森林遊樂區，林木鬱鬱，生態豐富，環境清幽，兼具自然與人文特色，在遊憩供給與環境教育上扮演了重要的角色，每年入園民眾已達 300 多萬人次，是國內發展生態旅遊重要據點。因此，本局依據 2001 年行政院第 2732 次院會通過「國內旅遊發展方案」所訂「結合各觀光資源主管機關，共同推動文化旅遊、生態旅遊與健康旅遊之發展策略」目標及延續行政院院會通過之「二〇〇二生態旅遊年工作計畫」，於 90 年度起順應生態旅遊潮

流，逐步修正經營方針，投入生態旅遊規劃與執行，91 年度配合國際生態旅遊年積極辦理「二〇〇二生態旅遊年工作計畫」，建置生態旅遊推動雛型，92 年度開始積極全面推展森林生態旅遊。

本局推動森林生態旅遊係依據生態旅遊白皮書原則與精神，擬訂具體措施如下：

1、訂定年度國家森林遊樂區生態旅遊計畫，據以實施。

2、落實國家森林遊樂區生態旅遊管理機制：

（1）辦理國家森林遊樂區督導考核，每年年終考核 1 次，平時考核 1 至 2 次。

（2）辦理國家森林遊樂區生態旅遊環境監測業務，訂定「國家森林遊樂區生態旅遊環境監測計畫」，舉辦監測實務教育訓練。

（3）訂定國家森林遊樂區生態旅遊遊客守則、服務守則及策略聯盟守則，擴大宣導生態旅遊。

（4）規劃設計生態旅遊遊程；以國家森林遊樂區為主軸，結合鄰近公、民營遊憩據點及社區，規劃完成 16 條生態旅遊遊程。

（5）辦理生態旅遊遊程評鑑，委託專業團隊進行遊程評鑑。

3、全方位改善各國家森林遊樂區服務設施，營造生態旅遊環境：

（1）配合環境監測，改善步道及相關設施。

（2）提昇國家森林遊樂區人員服務品質，本局及各林區管理處每年至少舉辦 1 至 2 次教育訓練，提昇工作人員服務品質。

(3) 加強國家森林遊樂區內解說媒體服務，逐年完成標示雙語化並隨時檢修解說設施。

(4) 更新國家森林遊樂區網路服務，適時提供旅遊資訊，方便民眾查詢。

4、結合學校、地方社區策略聯盟，規劃遊程，積極推動生態旅遊活動：

(1) 結合學校戶外研習教學，規劃生態旅遊活動。

(2) 持續遴選國家森林遊樂區鄰近或沿線優良生態社區，建立伙伴關係，成為旅遊據點，共同推出具地方特色之生態旅遊活動。

(3) 輔導、協助社區辦理解說人員訓練，發展特色，喚醒保育意識及觀念之建立。

(4) 結合地方特色辦理與森林生態相關之 DIY 活動遊程規劃。

5、加強環境教育及生態旅遊教育訓練：

(1) 舉辦環境教育、生態旅遊研討會、講習會及觀摩，加強員工認知及心理建設。

(2) 辦理解說人員生態旅遊訓練。

(3) 加強志工生態旅遊教育訓練。

(4) 辦理與森林生態相關之 DIY 活動之專業訓練、觀摩。

(5) 辦理英、日語生態旅遊解說員訓練。

6、加強行銷、宣傳，並與媒體建立良好的互動關係：

(1) 印製生態旅遊相關宣傳海報、簡介等文宣資料，加強宣傳。

(2) 結合行銷及同業、異業策略聯盟，共同推動生態旅遊活動，擴大服務層面。

基於以上工作策略，94 年度已完成 15 條生態旅遊遊程評鑒，透過評鑒工作遴選符合生態經營之策略聯盟伙伴，共同推展生態旅遊；各林區管理處則以轄屬各森林遊樂區所規劃不同強度的生態旅遊遊程及國家步道大縱走系列，共舉辦 151 場次的生態旅遊活動，滿足不同客層及山友的需求。另為確保生態旅遊地環境品質，訂定環境監測規範計畫，持續辦理 57 條步道巡視調查、植群樣區調查、土壤沖蝕調查、土壤硬度調查與監測，並作成紀錄，供後續環境改善之參據。至為提昇本局相關人員及森林志工推動生態旅遊專業智識及技能，本年度共舉辦 91 場次的教育訓練，參訓人數共計有 4,251 人次，儲備生態旅遊種籽人員，拓展生態旅遊推動之深度與廣度。

本局為落實生態旅遊達到永續發展之目標，除透過行政工作積極辦理生態旅遊相關業務外，近年來以策略聯盟運作陸續遴選符合生態經營理念之觀光景點、餐飲業者、旅行社等團體，推出生態旅遊套裝行程，拓展生態旅遊消費族群，提昇生態旅遊的能見度，並編印 28 種生態旅遊宣導資料，培訓 676 名森林志工，期以人物力的投入，讓民眾在充份體驗生態之美與森林的奧秘之時，認同與支持森林生態旅遊。

(四)阿里山森林鐵路

1、現況及改善計畫

阿里山森林鐵路為世界著名的登山鐵路，為阿里山地區著名之 5 奇之一，亦為行政院文化建設委員會初步評選台灣地區具潛力的世界遺產項目中，列為可儘速推動之第一類，且目前正動態保存營運中，持續服務到訪阿里山旅客。

阿里山森林鐵路從海拔 30 公尺嘉義站到海拔 2216 公尺的阿里山站，全長為 71.34 公里，行程約 3.5 小時，從嘉義至竹崎為平地段，竹崎至阿里山為山地段，鐵路軌道屬窄軌系統，軌距 762 公厘，最小半徑 40 公尺，最大坡度 6.25%，以折返式車站、螺旋式登山、Z 字型爬升(俗稱阿里山火車碰壁)為主要特色。

為確保阿里山森林鐵路之行車安全，線路及營運設施之改善刻不容緩，本局依據交通部及國內外專家多次會勘建議事項辦理，編訂阿里山森林鐵路預定改善計畫，自 92 年至 96 年，分年編列預算改善阿里山森林鐵路隧道、橋樑、路基、邊坡、排水等基礎設施，並汰舊換新機車頭、整修車廂、祝山線改為電氣路牌閉塞等，另為改善森林鐵路營運長期虧損、經營效率以及減少政府財政負擔，並參考國外相關案例，將朝引進民間經營效率及服務品質，提供民間參與投資經營，以提供國人優良舒適的旅遊服務，增進國人之休閒品質、健康與福祉。

2、營運設施改善情形

本局 94 年完成項目計有阿里山森林鐵路古典木造車廂 4 輛、26 號蒸汽火車整修、新購機電設備、28 噸機車轉向架新購 2 組、客貨車轉向架新購 4 組、空氣壓縮機新購 3 台、客貨車中心盤新製 50 組、全站式測距經緯儀新購 3 台、橋樑隧道改善等項目。茲將代表項目說明如下：

(1)阿里山森林鐵路古典木造車廂係為營造森林鐵路復古的風情，並凸顯阿里山特色，本局嘉義林區管理處以臺灣檜木精心打造了 8 節車廂，車廂外型比照現有之木造貴賓車廂，無論是露台的雕花欄杆、兩端走廊，或是內部的苧麻製行李架都採仿古設計，力求古樸典雅，第 1 批 4 輛已完成交車並驗收完成，頗受好評。

(2)26 號蒸汽火車整修係 93 年期間因鍋爐底部洩露、大樑下陷、傘齒輪接觸面破損、蒸氣引擎及部份管路漏汽等情況，為求行車安全，進行

大修，已於 94 年 4 月 22 日驗收完成，完成後行駛於嘉義至竹崎間，廣受大眾歡迎。

(3)客貨車中心盤新製 50 組係為 93 年連續發生多起阿里山號客車廂中心盤崩裂事件，為求行車安全，經本局嘉義林區管理處人員重新修改設計，試作 4 輛並安裝於阿里山號客車廂，歷經 4 個多月實際行車運轉，測試成功，於 94 年發包及驗收完成，全面改善各客貨車中心盤，使用至今狀況良好。

3、本局 60 週年慶系列活動－阿里山森林鐵路 94 周年慶暨檜木車廂啟用嘉年華活動阿里山森林鐵路自民國元年通車迄今已 94 年，且 94 年適逢本局 60 週年慶，為擴大慶祝暨配合檜木車廂完成啟用，藉以推展森林鐵道及林業文化，遂於 94 年 12 月 25 日假阿里山森林鐵路嘉義園區舉辦「林務局 60 週年慶系列活動－阿里山森林鐵路 94 周年慶暨檜木車廂啟用剪綵儀式」，由本局顏局長仁德主持，現場嘉賓雲集，活動包括新購古典檜木車廂啟用儀式、國小學童舞獅、鑼鼓、樂隊、太極拳等表演，以及兒童寫生比賽和親子活動，反應良好。

當日並配合嘉義市政府管樂節，以蒸汽機車牽引檜木車廂行駛北門嘉義車站間，供民眾免費搭乘，沿途檜木飄香，為正式營運揭開序曲，未來蒸汽火車牽引著檜木車廂於山林中穿梭，將是另一幅代表阿里山的美景，且提供遊客不同的體驗，亦動態保存了阿里山森林鐵路的歷史軌跡。

4、推動阿里山森林鐵路及阿里山森林遊樂區提供民間投資經營辦理情形

(1)自民國 71 年阿里山公路通車後，公路運輸便捷價廉，致使阿里山森林鐵路營運遭受極大衝擊，營運長期虧損，平均一年虧損約 2 億元。另參考世界著名之 8 條登山鐵路中，日本大井川鐵路、瑞士少女峰、皮拉特斯山及布里恩茲登山鐵路與澳大利亞普芬比利鐵路均已由民間經營，藉經

營方式之改變圖謀生存與發展，已為改革鐵路經營之趨勢。基於民間之資金豐沛及經營模式企業化，較具彈性並富效率，爰自 77 年起即有鐵路開放民營之議。

(2)惟阿里山森林鐵路民營化問題繁雜、投資風險較高，復因阿里山地區住宿設施除阿里山賓館屬觀光旅館等級外，其餘皆屬一般旅館，每逢假日常一房難求，已呈現住宿設施不足。為提高投資誘因兼顧解決阿里山地區提昇住宿設施品質課題，歷經多年之評估，乃規劃將阿里山森林鐵路之營運及包括北門車站在內各場站之開發、配合阿里山森林遊樂區內興建營運觀光旅館，以「三合一」方式提供民間投資經營。茲將本案規劃內容摘要說明如下：

a. 許可範圍(分成 3 部分)

阿里山森林鐵路之營運及維護（O T）部分，含森林鐵路本線、祝山線、新闢之水山線及復建中之眠月線，長約 86 公里，於森林鐵路修復、更新部分設施、設備及車輛後交付民間機構營運及維護。

森林鐵路沿線場站之開發及營運（O T/B O T）部分，使用中之場站 14 處，其中北門車站，可開發面積為 0.9 公頃，以車站用地多目標使用，開發為交通轉運、餐飲服務及百貨商場等。

觀光旅館之興建及營運（B O T）部分，基地位於阿里山森林遊樂區內沼平車站東側（原小木屋區、活動中心及車廂旅館），面積為 2.2474 公頃，房間數以 250 間為上限。

b. 許可期間

許可期間 33 年，包括森林鐵路營運部分，過渡期 2 年、營運期 31 年，以及觀光旅館、北門車站開發與營運部分，興建期 3 年，營運期 30 年；另當民間機構經營績效優良時，可優先續約。

c. 最小投資金額

最小投資金額不得低於 17 億元，包括興建期投資金額不得低於 14 億元及重增置經費不得低於 3 億元。

d. 鐵路員工安置計畫

阿里山森林鐵路現有職員 50 人及士級人員 166 人，森林鐵路民營後本局仍負有監督營運安全之責，需留任職員 16 人及士級人員 4 人，以執行各項監督工作，餘則需辦理退休、資遣、協助轉任公務機關或民營公司等安置作業。鑒於人員安置為本計畫之關鍵，業擬具「阿里山森林鐵路開放民營員工安置計畫」，並奉行政院核定。主要內容包括人員安置及權益保障，以降低民營化對鐵路員工產生衝擊與影響，俾順利推動本計畫。

(3)本案之可行性評估及先期計畫書於 94 年 7 月 29 日奉行政院核定，並經農委會授權本局辦理，本局即依促參法相關規定嚴謹辦理，相關程序均公平、公開並透明化。經於 94 年 8 月 31 日公告招商，11 月 4 日截止收件，計有 8 家廠商領標，1 家廠商送件參與投標，業於 94 年 12 月 30 日評定宏都阿里山企業聯盟為最優申請人，並以 95 年簽約為目標。