

專題



圖 / 大山影像

林務局森林遊樂體系的軌跡及凝視

文 | 楊宏志 | 林務局副局長

林務局森林育樂業務之發展，以18處國家森林遊樂區為根基，152條、長度700公里自然步道系統串聯延伸，搭配8處自然教育中心，並結合3處平地森林園區，活化4處林業文化園區^(註1)，且以國家森林志工、動態保存林業軌道^(註2)貫穿。此一森林遊樂體系係在永續經營、保育生態、深化旅遊內涵、振興山林經濟等，結合教育、環保、原住民族文化，引領遊客以自我管理的旅遊行為進入森林，每年吸引逾700萬人次到訪，成為林務局走向群眾的最佳代言窗口，具體而微地展現森林遊憩資源經營成果，引導遊客瞭解臺灣生態，喜歡林業文化。

森林遊樂區演進

臺灣森林遊樂事業發軔於1950年代後期，配合國人休閒需要，自1964年起，林務局開始整建合歡山森林遊樂區，其後墾丁、武陵、阿里山森林遊樂區之規劃整建工作亦接續展開。1976年《臺灣森林經營改革方案》第13條：「發展國有林地多種用途，建設自然生態保護區及森林遊樂區，保存天然景物之完整及珍貴動植物之繁衍，以供科學研究及教育，並增進國民康樂。」明定森林遊樂區的發展目的及方向。

《森林法》1985年修正，於第17條：「森林區域內，經環境影響評估審查通過，得設置森林遊樂區；其設置管理辦法，由中央主管定之。」1989年行政院農業委員會發布《森林遊樂區設置管理辦法》，指定森林區域內，為景觀保護、森林生態保育與提供遊客從事生態旅遊、休閒、育樂活動、環境教育及自然休憩等設置森林遊樂區。自此，森林遊樂區之規劃、設計、經營及管理，有一明確的法令授權及發展定位。2005年《森林遊樂區設置管理辦法》修正，納入生態旅遊、環境教育及自然體驗等理念，使森林遊樂區演進為兼具環境解說及環境教育任務的森林育樂場域。

在組織面，林務局於1964年成立「森林遊樂事業小組」籌劃森林遊樂的發展。1965年各林區管理處提報陽明山、烏來、大霸尖山、鐵砧山、合歡山、太平山、鯉魚潭、恆春半島、雪山及玉山等地做為森林遊樂地區的預定地。1966年林務局開始編列森林遊樂預算用於環境美化及林道整建上。1972年臺灣省政府公布《墾丁森林遊樂區組織管理辦法》，開啟森林遊樂區獨立管理，其他地區如合歡山滑雪場、阿里山賓館、觀日樓等陸續完成。1978年林務局林政組下成立森林遊樂課，續於1985年擴編

提升為森林遊樂組，進行國有林森林遊樂資源之調查評估工作。1989年林務局由事業機構改制為公務機關，森林遊樂組改稱森林育樂組，並於各林區管理處下設育樂課，著手進行森林遊樂區之綱要規劃，進入實質計畫之擬定，逐步發展18處森林遊樂區之規模。1999年因精省，林務局改隸行政院農業委員會，相關預算經費顯著增加，管理經營工作逐步邁入正軌。

另者，林務局於1992年注意到森林遊樂區的管理經營不應僅著重於經營計畫、環境吸引力及屬性評估等議題，尚能進一步瞭解遊客的旅遊行為（楊宏志，1992：20）以符合生態旅遊（Ecotourism）性質，非但利於環境，並可促使旅遊者、社區民眾和利害關係人樂於投入生態旅遊的行動中，確保永續觀光（楊宏志，2002：68）。2001年林務局執行森林生態系經營，採用大尺度之地景層級為規劃及經營單元，讓民眾能親近森林，享受森林進而愛護森林。2002年配合國際生態旅遊年，委託專業團隊擔任國家森林遊樂區之景觀總顧問，提出各森林遊樂區景觀資源評估，設施對環境衝擊及遊客安全，森林遊樂區設計原則、設施位置及工程材料等建議，訂定森林遊樂區生態旅遊計畫、環境監測計畫及遊客守則，規劃設計生態旅遊遊程，辦理旅遊遊程評鑑，落實管理機制，並自2003年全面推展。2005年起深化森林生態旅遊管理者之服務內涵，包括強化森林環境教育功能、推動無痕山林運動（註3）、充實森林生態旅遊資訊、發展森林育樂主題活動等（李炎壽、蕭英倫、施季芳、洪幸攸、陳德治，2013：17），建立生態旅遊策略聯盟合作模式（翁麗芯，2016：26），行銷生態旅遊產品（林焜貞，2013：30），提供公眾參與機會，帶動在地產業活絡發展。

目前森林遊樂區皆通過ISO9001國際驗證（註4），以顧客為導向、確保服務品質，更朝向

環境管理系統之ISO14001驗證進展，提升整體環境績效，提供遊客瞭解自然環境、關注在地文化，並運用「策略聯盟」與產業界及社區建立伙伴關係，創造產品吸引力，帶動在地產業發展（翁儷芯，2016：25）。換言之，即以森林遊樂區為發展生態旅遊的基地，積極串聯同、異業旅遊業者，交通運輸業、景點業者、NGO團體等簽訂策略聯盟，共同推展森林生態旅遊，帶動周遭區域發展。

伴隨森林遊樂區的衍生性業務

國家森林志工

1990年制定「臺灣省林務局推展義工制度實施原則」，引入社會人力資源參與林業建設行列，明訂服務項目、權利義務及獎勵等。此階段僅邀請義工分擔林業工作，缺乏權力的分享，所有的資源皆賴林務局提供。1995年林務局修正上揭實施原則為「林務局國家森林志願服務計畫實施原則」，增加志工徵募、實施步驟、考核、福利、表揚等措施。此時，志工已能籌組志工團體自行管理，透過選出來的會長或班長與林務局溝通，且參加部分計畫之設計與決策工作。林務局指派人員雖仍以督導立場指揮志工擔任森林解說服務工作，但是志工的地位顯然提升（楊宏志，1999：33-34）。2002年配合《志願服務法》頒布實施，再將前揭服務計畫實施原則修訂為「林務局國家森林志願服務計畫」。2004年各林區管理處就林業、自然保育工作及森林遊樂區解說等項目，辦理「林務局國家森林志工解說服務認證計畫」工作。2007年起發展步道志工、環境教育志工。2010年再修正核定「林務局國家森林志願服務綱要計畫」。2011年核定各林區管理處「國家森林志願服務計畫」暨「國家森林解說宣導志工運用管理作業要點」，完備國家森林志願服務制度。隨著國家森林志願服務業務的

發展，志工非但能提供經驗案例分享，且關注運作專業的領域，如環境教育、動植物資源調查及美工出版（林滄貞，2010：67）。

近年來林務局積極推展新類型國家森林志工，試辦企業志工、學生志工、國際志工、團體步道志工、森林環境維護志工（王佳琪、羅允娟，2015：22）、巡護志工等，另與教育部、國立臺灣大學共同邀請國外青年學生前來森林遊樂區，協助英文文宣、解說資訊翻譯、場域維護、解說宣導等短期蹲點工作。

自然步道系統

臺灣的山野步道皆是早期先住民因生活、工作需要，走出之古道、獵徑、警備道路，其間蘊涵著歷史與人文。1970年末期山難時有所聞，林務局奉示整建登山步道及避難小屋等設施，此時民間登山風氣日盛，亦有部分登山設施由民間登山協會、團體等整建。1980年代，林務局森林遊樂構想成形，將登山步道列為森林遊樂重要項目，系統性整理若干高山登山步道，但受限於預算經費，尚未大規模進行建設（張岱、楊宏志，1995：42）。

1990年臺灣實施週休二日，林野遊憩或登山健行等活動逐漸風行，林務局於1991年進行登山步道系統及使用分級之研究並開始調查全島熱門步道。1996年開始編列經費，整建若干鄰近都會區利用機會較高之步道，並藉工作經驗，研擬登山步道整建及經營管理之各種準則。1998年委請中華民國山岳協會完成國有林登山步道含古道系統，分大安溪以北及以南區域之規劃報告完成後全面展開整建。2000年舉辦國有林登山步道規劃業務研討會及山岳環境倫理研討會，相關機關團體共同簽署山岳環境保護宣言。

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機關規劃整合建置全國登山健行步道系統。依據資源條件，發展不同型態之生態旅遊，使自然及人文等環境資源在兼顧生態保育、經濟發展及社區福利下，營造國人體驗自然、觀察生態、認識鄉土、增進健康及提供旅遊之重要處所。2002年擬具「國家步道系統計畫」建置推動（黃裕星，2012：8）。2004年開放全臺第一條霞喀羅國家級示範步道。2006年配合行政院呼應民間發起「開闢千里步道，回歸內在價值」社會運動，納入「千里自行車道、萬里步道」實施計畫，由林務局整合相關機關，研訂步道設置管理規範、步道系統設計規範，選定具代表性且資源豐富之步道、自然及人文資源調查、導覽網站、步道系統之維護管理及監測、公眾參與認養。2005年導入無痕山林運動，將適合臺灣山林之環境倫理、環境態度、環境行為等，內化至使用者及管理者。2007年導入工作假期（註5）在霞喀羅步道上、手作步道（註6）即是其一。2009年推動無障礙旅遊頗獲好評（黃子銘、翁儷芯，2011：2；汪文豪，2011：57）。

為減少山區迷途風險，林務局推動公私協力設置山林路徑標示計畫，2014年完成設計簡易標示系統及民間團體認養機制（林葭瑀、羅尤娟，2015：44）。2013年辦理「國家步道生態旅遊發展策略及整建規劃」遴選適合推展生態旅遊之代表重點步道，強化環境教育與解說服務，建立回饋機制（黃信富，羅尤娟，2015：17）。2015年結合民間力量每年每區設置，並且配合社區林業計畫，結合步道周邊山村文化及產業特色（黃裕星，2012：10），建立「民間團體、社區或企業認養制度」。

自然教育中心

林務局自2005年起著手規劃建置8處自然教育中心，提供學生或民眾在森林環境中快樂學

習，促使國人在戶外活動過程中融入森林保育觀念，進而觸發保護行動，達成森林環境教育之目的。2007年，規劃建置東眼山自然教育中心，2008年成立羅東、八仙山、奧萬大及池南，2009年成立知本、雙流及觸口自然教育中心，以整合專業人力，採行動研究的方法，從林務局內部發展出專業的服務團隊，成為全臺最大的森林環境學習網絡及場域平臺。

自然教育中心經營管理與場域維護人員由林務局以任務編組方式自有人力兼任，中心教育推廣及課程發展人員則以委託專業服務方式，聘用具環境教育背景人員擔任。課程方案以臺灣森林資源永續經營觀念為基礎，依不同對象，規劃不同活動內容，提供多元的體驗活動，配合科技的發展，藉E化平臺活化環境教育、建置各中心部落格或Facebook粉絲團等，便利民眾參與。另配合中心特色開發宣導品，辦理定向運動、生態遊戲皆為熱門的活動。

林務局於2010年與英國田野學習協會（Field Studies Council）簽訂合作備忘錄，藉由互訪，瞭解環境教育運作與營運管理理念及模式，如財務風險管理、碳管理方針、創新營運模式、面臨之挑戰及因應策略等議題。另觀摩該協會針對學齡前兒童、高中生等對象，提供各類型環境教育課程方案，期導入全國環境學習中心之營運與共同發展。2011年《環境教育法》上路，2012年8處自然教育中心均通過環保署環境教育設施場所認證，2015年通過環保署場所評鑑。目前自然教育中心每年提供約10萬人次優質森林環境學習機會，未來將持續累積發展經驗，打造「師法自然、快樂學習」的優質自然教育場域。

平地森林園區

林務局自2002年推動「平地景觀造林及綠美化計畫」，於2008年遴選海拔500公尺以下、

面積至少1,000公頃、景觀資源豐富、交通運輸可及、鄰近遊憩景點及地理環境佳等條件下，作為園區設置地點，利用歷年栽植撫育之造林成果，打造具備多元林相、結合周邊產業與文化特性，營造農、林、漁、牧體驗之生態休閒產業。2008年選定花蓮大農及大富農場、嘉義東石及鰲鼓農場、屏東林後及四林農場等3處，以低密度開發、低商業性及低碳為規劃方向，於2010年展開。2011年大農大富平地森林園區開園，2012年完成鰲鼓濕地森林園區，2014年林後四林平地森林園區開放。3處平地森林園區除帶動地方觀光產業、發揮遊憩經濟效益，園區亦兼具滯洪功能、濕地保育、多元文化融合、棲地維護生物多樣性等屬性。

林業文化園區

臺灣早期林產業昌盛，鄰近山區的小城鎮逐步發展為木材集散地，諸如嘉義、羅東、林田山、東勢、竹東及水里等地號稱為木材都市，加之該地木材製材廠、加工廠、貯木場地、木工廠林立，在在創造出當時城鎮之紋理，例如嘉義市林森路。1981年以後，臺灣保育意識上漲，林業政策亦已調整，林產業式微沒落，以上土地不是被新的產業發展取代，就是頹垣傾倒。

林務局為保存林業歷史及文化，遂於2004年

間擬定「推動臺灣林業文化園區計畫」，希從森林文化產業及生態教育等多重面向，集結相關資源，凝聚民眾意識，優先整建東勢、羅東及花蓮等3處林業文化園區，並於2007年間配合嘉義都市更新計畫設置「阿里山林業村及檜意森活村」，成為全臺4處林業文化園區。各園區具有的文化、歷史，其發展歷程各具不同，透過新舊融合活化，保存民眾共有之記憶。

民間參與投資經營

林務局體認運用民間資金、資源與服務參與公共建設的必要性，將森林遊樂區內有償性之餐飲住宿等設施，經評估後開放民間投資經營，除可增進森林遊樂區之經營管理效率及提升餐宿水準，並將政府之人力及經費，專注於生態旅遊服務及改善公共設施之品質，並與周邊社區、相關產業結合，促成策略聯盟，甚或回饋地方，提供地方居民就業機會，開啟政府、民間與地方居民三方合作互利。

阿里山賓館與富源民營案，分別於2003年及2004年完成簽訂，其中阿里山賓館民營案，為依據《促進民間參與公共建設法》，由民間自行規劃使用政府設施及土地，參與公共建設之首案。富源民營案，則是第一件以森林遊樂區遊樂設施區為標的，全區開放民間投資經營案



圖 / 大山影像

件，皆具有指標性（註7）。

森林遊樂體系之軌跡

森林遊樂事業受制於內、外在環境的影響，像似一牽引或制約的歷程，不斷以累積的知識，檢視前人行動結果的演進過程。倘以近30年（1987-2018年）森林遊樂的遞嬗，大致可分為3個階段。

轉變草創階段（1989年以前）

林務局在1989年以前是臺灣省政府農林廳下設的事業機構，沒有充足的年度預算，僅藉伐採林木獲取預算，機構後期為了員工薪水，甚至將原本載送木頭的阿里山森林火車搭接客運車廂載運遊客，八仙山伐木轉送處及雙溪樹木園亦欲開放提供遊客使用。

嗣時林業重心偏重林木調查、砍伐、利用、販賣及造林、護林等工作，對於森林遊樂區和登山步道的開發，囿於經費只在規劃設計階段。至廁所、小型展示室、遊樂區內步道等硬體建設亦在草創期間。活動偏重在芬多精、森林浴、森林美學（林文鎮，2002），引介環境解說觀念，辦理國家森林志願服務工作，發展國有林登山步道（楊宏志等人，1996：35-36），建立森林遊樂區醫療服務及緊急救護系統，對於森林遊樂業務員工仍在摸索中，鮮少考慮景觀及地質的脆弱性（林滄貞，2013：31）。

臺灣社會受制於家戶所得和每週5天半的工作循環，國人雖亟欲回歸工業化以前的生活，但當時警政單位為確保山地治安設有入山管制；再者進出森林遊樂景點之交通闢建、營運不足問題，以及觀光景點必備住宿、餐飲及公共設施等規模、品質欠缺，常導致進出山區不是一件便利的事。

突破成長階段（1989年至1999年）

1989年林務局由事業機構改制為公務機關，機關內部組室調整，各地林區管理處亦設置對應的專責單位辦理森林遊樂業務。這期間組織穩定，林務局提供多元機會供員工學習、訓練、進修，並遴選觀光職系員工加入推動行列，學校森林、園藝、觀光等學系也相繼開設有相關課程及研究，並直接參與森林遊樂的規劃、設計，進行計畫的研議及審查、發掘森林遊樂區的景點價值、運用遊憩機會序列、分期分區規劃、承載量、發展定位、實質發展計畫、遊樂旅遊行為分析、活動設計、遊客安全、解說教育、遊客衝擊和管理等。

此階段森林遊樂區的發展，逐步從硬體設施走進軟體服務的營造及改善，例如，國家森林志工、自然步道的人體工學、景點的營造。但是，專業人才仍限於林務局，林區管理處或其轄管工作站仍欠缺類似人才，導致部分活動仍與戶外休閒無關，部分管理人員認為人人都是專家，所以隨興發展，又乏環境監測（林滄貞，2013：30），造成步道逕流，或有巨木因颱風、暴雨、地震而倒伏情形。

斯時，臺灣受惠於十大建設，經濟突飛猛進，國人可支配的時間及金錢增多，加之，高速公路啟用，交通系統改善，減少旅行通勤時間，公私遊樂區提供眾多的旅遊景點，並且改善旅遊設施，解嚴後亦取消入山管制，遊客進出山區容易，吸引遊客前往。

穩健茁壯階段（1999年至今）

1999年由於精省，原隸屬臺灣省政府農林廳之林務局改隸行政院農業委員會轄管，機關預算明顯增多。

林務局同仁已經熟悉特定工作的推動方式，

從個人單兵作戰，走向團隊專業整合協作；從本科系單議題觀點，走入跨領域多面向的關照，甚至用政治、經濟、社會—文化、科技分析議題，將許多分散、不相聯屬、現存的、個別的具體現象，加以排列組合成為一套具有一致性和分析力的建構程序，藉學習工作圈，從永續發展、地方經濟、環境倫理、利害關係人權益、原住民族經濟等，共同定義問題、控制不確定性、建立團體共識、落實合作承諾、進行團隊執行計畫等軸向前進。

森林遊樂也朝向森林生態旅遊軟、硬體系統的網絡建置，包括規劃全國步道系統、推動生態旅遊及策略聯盟、創意遊程、建置自然教育

中心、林業文化園區，擴大志願服務、平地森林園區、高山醫療、山難救助、森林療癒（羅玉霖、邱祈榮，2006：80）^{（註8）}等營造多面向的工作，諸如，進行資源調查，召開共識會議，邀請專家學者診斷、建議，執行示範點建制，盤點行銷推廣。

森林遊樂體系之凝視

趨勢探究與任務選擇

現今公務員人力吃緊，如何以有限的人力達到最大工作效益，實有從森林遊樂發展趨勢分析和森林遊樂活動與自身遊憩技能中審慎善加選擇。

表1、懷疑論框架（Sceptical Framework）

S. 社會因素 (Social factors)	觀光遊憩行為是一社會現象，其受社會環境影響，以長期大尺度形式表現。關鍵趨勢因子，包括全球化程度、人口統計、民主化程度、生活方式、風俗習慣。
C. 文化因素 (Cultural factors)	多樣化的生活型態，經由彼此欣賞、相互感染、模仿、學習等，產生新的遊憩休閒需求、生活型態。關鍵趨勢是對於旅遊、觀光，產生新的欲求，期望獲得第一手親身體驗，或隨著環境意識（environmental consciousness）或利他傾向（altruistic tendencies）而改變。
E. 經濟因素 (Economic factors)	觀光遊憩行為是社會經濟活動之一，經濟因素中的經濟成長或衰退、利率、匯率、通貨膨脹率。例如有無外匯收入、旅遊支出、就業機會、新遊憩設施、設備的投入等等。關鍵因素是全球經濟狀況、國內GDP、觀光遊憩的供需情形。
P. 自然因素 (Physical factors)	觀光自然條件受環境意識及資源永續所關注，它已經成為主導性的決策準則，影響消費者購買行為。關鍵因素是保護自然環境的人數增加及參與生態旅遊活動的人數成長。
T. 科技因素 (Technical factors)	科技的發展改變了觀光旅遊者以互動的方式貼近群眾，亦提供消費者有機會前往初始地（intrinsic）旅遊，觀光產品增加產消者（prosumer），個性化（individualization）和特殊性（specialization）產品，也增加虛擬的（virtual）旅遊，強化旅遊資訊的傳播、觀光群眾及旅遊組織及團體。關鍵因素是科技化的發展及產品的方便性與價格。
I. 國際因素 (International factors)	旅遊市場受制於國際旅遊、交通運輸情形和觀光行銷發展。關鍵因素是國家的知名度、旅遊地區的安全。
C. 通訊和公共建設因素 (Communication and infrastructure factors)	觀光供應者依賴既存的公共建設促進旅遊服務，諸如交通、膳宿、吸引力及設施等等，以及非實體性的人情味服務。關鍵因素有投資經費、位置、新型觀光產品。
A. 行政和制度因素 (Administrative and institutional factors)	行政機關包括國家觀光組織、地方政府、消費團體、特殊利益團體、法令執行機關等。觀光制度當然直接影響觀光旅遊業的運作及發展。關鍵因素是地區的認同度及配合度。
L. 法令和政策因素 (Legal and political factors)	政府法令規定、租稅、關稅，以及國際關係、勞工權益、環境管制、貿易限制等，政府的意識形態、政策方向、態度與投資、政治的穩定度等都會造成觀光事業的發展或阻礙。關鍵因子是國家法令政策的引導方向。

昔日觀光界就PEST分析，以總體環境中的政治（Political）、經濟（Economic）、社會（Social）與科技（Technological）等4因素，施以外部環境的一種模型分析，有效瞭解市場的演變及企業所處的環境狀況。近日，進一步，選擇以懷疑論（Sceptical）框架作為分析架構，分析觀光旅遊市場，澄清其複雜性及不確定性，探索觀光市場的趨勢走向。其包括9個面向，分別是社會、文化、經濟、自然、科技、國際、通訊和公共建設、行政和制度、法令與政策，並以英文字首組成懷疑論字。每一個項目皆有其重要性，討論重點包含機會和威脅，並藉現今的科學技術或管理經營等措施，使施行結果效率加強或減輕相關阻礙。

有了前述的森林遊樂趨勢分析架構，管理單位即可據此規劃森林遊樂區重點發展及投入方向。在森林遊樂的規劃上，吾人常以遊憩機會的多寡，說明森林環境提供的休閒遊憩內容、項目及活動數量；同樣的，休閒遊憩者亦能從自身的休閒能力及技藝中，選擇參與遊憩環境中的遊憩活動。從圖1就可清楚看出森林遊樂活動和遊客自身的遊憩技能對應的互動圖，發現管理經營者在各區塊裡扮演的角色及工作努力的方向。

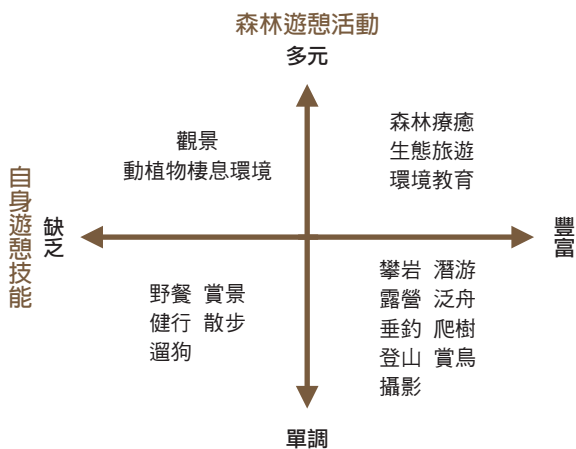


圖1、森林遊樂活動與自身遊憩技能的對應圖。

體系定位和提供臺灣特有的人情味

學者發現觀光業在執行經營策略上，常招致願景上的阻礙，支離破碎不同計畫上的阻礙，橫向聯繫上的阻礙，人力資源、財務資源及經營上的阻礙，以及執行人不瞭解策略內容上的阻礙等，因此，確認森林遊樂體系定位，必須藉由機關價值、機關願景、組織目標（註9）等的建立，並尋求組織內所有人員的認同，以科學系統性思考，經由做中學，建立知識體系和問題處理機制，降低不確定性，豐富森林遊樂體系內的多樣性、永續性及穩定性，達到經濟、社會上的福祉及環境效益。

觀光服務業或觀光工業常以hospitality描述這一產業的特性。hospitality常以殷勤、好客、款待來形容觀光服務產業的特質，以提供服務、滿足遊客的旅遊需求，提供利害關係人的種種體驗。在觀光旅行相關產業、交通運輸業、基本服務設施、私人俱樂部、活動策劃、節慶慶典等都可看其身影，它是以提供實體或非實體服務價值，以整體和細緻的作為，讓遊客感受到它的存在，進而認同及尊敬（註10）。

相對應的詞，例如友好行動（the act of kindness），顧客和主人友好關係（the relationship process between a guest and a host），慷慨和善意（liberality and goodwill）。吾人或可用人情味為軸，打造具有這種氣氛情境的旅遊環境，並以生態旅遊、永續旅遊、文化觀光、襲產旅遊、自然旅遊等強調旅遊的差異化多樣性環境，以國家森林遊樂區的行銷不再限於推廣和販賣，而是整體的有形與無形的行銷，並以整體的森林經營成果為基石；相關的獲利不只是銷售量，而在於消費者的滿意與忠誠度，其他諸如外在的支持、居民和遊客間的互動亦能圓滿處理。

學習型組織下的自主行政機制

「城市的精神」指出城市的氣質，被認為是生活在這個城市的人，普遍承認的一套價值觀和共同分享的視角（吳萬偉譯，2012：15）。同樣的，在林務局由於數任領導人的願景，營造出同仁樂於主動探索學習、田野實踐的組織文化，加之，外部專業團體的協助，並以森林遊樂區及自然步道為根的環境裡，發展一整套屬性相近、衝突幾無的策劃管理模式，例如森林志工、生態旅遊、步道系統、自然教育中心、平地森林園區、林業文化園區等。若以自然教育中心為例，先由學者專家啟發，引領同仁自費於2006年前往美國華盛頓州參訪自然中心、公園學習教育中心，學習永續設計、綠建築如何融入環境教案、土地連結場域設施規劃。2007年前往日本東京學習整合農、牧產業、運用在地食材、結合森林療癒等，擴大環境教育連結群眾之界面。2009年參訪英國田野學習協會，深入了解「讓人人都了解環境」宗旨，提供同仁體會有效的經營管理才是組織永續發展的基石。2010年進入澳洲昆士蘭省參訪雨林空中索道、探索中心等世界遺產地，學習運用環境解說、環境教育等方案，連結生態旅遊產業，提升生態保育之效益（李芝瑩、翁儷芯，2016：106-109）。隨即整併學習成果於2006年邀請專家學者共組行動研習團隊，以集思廣益方式，打造第一座東眼山自然教育中心，並於2007年開幕。藉著外部專家提供的規劃和建議，內部同仁發展出專業成長課程，建立各單位的夥伴關係（羅秀雲、張岱、林澔貞，2008：66）。

繼於2010年與英國田野學習協會簽署合作備忘錄，兩年一往返定時前往英國觀摩學習課程規劃、教學技巧、人力資源、組織管理、目標管理、場域及活動安全、學習品質控管及認證、績效管理（李芝瑩、翁儷芯、許毅璿、黃昱翔，2013：72）、評鑑機制等，建立學習型

組織，使每位同仁持續學習、創新思考、凝聚共識。無獨有偶，林務局推動的步道系統建置與發展亦以此一模式，邀請學者專家、社團、機關研商，舉辦全國研討會，建立一致共識，研提藍圖規劃、分級規劃，進行資源調查，聘請總顧問指導協助，提供導覽網站及文宣，導入教育訓練，舉辦多元活動，透過國家步道攝影、山徑古道大縱走、發行導覽地圖、步道系統識別標章、無痕山林運動、臺灣山林悠遊網上線、國家步道系統之監測計畫、建國百年百條步道任你行，開啟公眾參與及步道認養機制，夥伴結盟，成立步道服務志工（林澔貞、翁儷芯，2007：28），關注步道環境提供資源保護、環境教育、遊憩管理及夥伴關係等發展。平地森林園區的建置，亦以此一方式逐步發展。

總結以上的推動發展，一則透過持續現場觀察，導入創新管理策略，更重要的是同仁無私自費投入學習，其次，推動組織變革，建制學習型組織（李芝瑩、翁儷芯，2016：111），林務局似乎找到發展上的著力點，透過國際合作，吸收外部經驗，再由多方對話與分享內化至組織內的每一位同仁，促進團隊學習，一起做，一同成長，快速完成。其執行內容如下：

- （一）座談、工作圈、研討會等經驗分享目標共識。
- （二）專業團隊的從旁輔導及協助，建立關鍵工作項目及發展。
- （三）舉辦國外參訪或邀請國外學者專家來臺指導，釐清重要議題。
- （四）國際合作，彼此分享。
- （五）先驅性示範區，建立學習型組織，確立工作目標及其發展架構。
- （六）成果發表及展示。
- （七）舉辦多元活動。
- （八）教育行銷推廣。

(九) 策略聯盟。

(十) 公眾參與。

多元觀點下的澄清發展機制

國人從事戶外遊憩休閒，對於環境保護、不干擾野生動物及其棲地、適度的森林遊憩設施與服務等已具相當共識。但是多元化的社會裡，沒有一致性的價值觀，在許多的情況下，各個價值卻又彼此衝突，例如：工作權對環境權；大眾對專家；固有價值對使用價值；當代利益對未來世代權益，因此衍生出森林遊樂區內的服務設施是滿足遊客需要？還是提供遊客最低需求？遊樂區的危險地區是禁止遊客進入？還是事先充分告知和揭露，但不禁止？政府投資的森林遊樂區門票可否反映投資成本？阿里山森林火車既是動態的文化襲產，那麼在保存文化之際，強調經濟性是否犧牲文化上的價值？阿里山蒸汽火車可以在特定的時點，不願汙染空氣，而恢復行駛嗎？自然步道系統的開設是服務登山團體遊客？還是滿足社會大眾？抑或是保護該地景觀資源？自然教育中心的師資是市場機制？還是國家預算？林業文化園區內的歷史建築是回溯到原本的使用目的？還是活化它新的價值？歷史建築可以改採外來木材？平地森林園區是保存初始的造林目的？還是利用這森林資源發展新類型的利用？

決策者雖有心尋求社會對於資源治理上的意見，但蒐集到的資訊有限或觀察角度不同，很難獲取公眾對事件的完整看法，導致決策者被迫在資料有限、時間短促的情況下找尋可行的方案，而非最佳方案。但這些林林總總的問題，林務局已有對應的處理機制，例如共管機制（林華慶，2017：19），臺東縣海端鄉嘉明湖登山協作（楊宏志，2015：59-62；黃信富、羅尤娟，2015：18），學界不同看法上的處理（楊宏志，2015：7-9），花蓮銅門集運

風倒木爭議（楊宏志，2014：157-169）。

森林遊樂事業的管理經營隨時間遞演，有時候會發生質變的弔詭情形。譬如，初時為發展解說志工，利用大量經費訓練志工朋友，大多數的志工為著興趣、學習而來，其成效遠大於為了工作而學習的正職員工，時間一久，員工又會因升遷轉任而調離，接任的新手不再是全能解說的專業，也或許因個性不願上場解說，或怯於其他人的專業，無法站在專業的制高點，擁有絕對的話語權，那麼志工業務的推展、志工服務項目的調整，誰能決定？自然教育中心聘僱的環境教師和正職員工的互動、處境亦如前述的微妙相似。再者，林務局已把墾丁森林遊樂區海濱館和阿里山森林遊樂區內阿里山賓館委託民間經營，由於契約時間超過30餘年，機關內沒有任何一位正職人員可在這個位置上工作這麼長的時間，所以聘僱外界會計師、律師以一年一聘或兩、三年一聘的方式協助管理；相對的，民間企業除非轉手，它將一直經營下去，至少經營者或重要幹部不會輕易調動，對於公務人員的調職，導致公部門許多關鍵性的議題和重要的公文整理不易、連貫不全，形成資訊不對稱的窘態，甚至在衝突爭議上，私部門業者會聘用遠超過公部門僱用的律師、會計師人數和專業。那麼接續的委託契約如何平順進行？其與原設定的目標又怎樣搭配？因此，一定時間，或許半年或一年必須有系統地爬梳整理這段時間內重要工作的紀錄，研析重要決策發展和外部的環境情境，若有爭點，更需清楚釐清，也許可幫助接手迅速瞭解契約內容和相關事件的發展，建立公私合夥或在共管機制上，形成更具效益的表現。

既有基礎上探索未知的領域

任一個方案、計畫，乃至於一項策略、組織或者跨部門的結盟，都必須從最小單位開始思

索茁壯。由於不知道怎樣處理？從哪一個面向出發？往往在過程中跌跌撞撞、反覆嘗試，就好似拼圖一樣，必須所有部分的集合都各就各位，方能成形表現，政府或產業再將這些絲絲片片的節點，進一步作精細的配套與優先次序的整併，其整體的綜效才能展現。

森林遊樂區和自然步道就像一體兩面、互為表裡，森林遊樂區內有步道，而步道往往又連接兩個以上森林遊樂區，例如東眼山到滿月圓的東滿步道。國家森林志工在森林遊樂區、自然步道內解說，往往呈現它豐富的內涵。同樣的，平地森林園區、自然教育中心或林業文化園區又是另一種環境教育和林業文化的呈現，依附或伴隨著森林遊樂區、自然步道提供它特定的目的。

生態旅遊活動多在森林遊樂區或自然步道內進行，其關照自然環境、遊客行為和部落社區。簡而言之，以上的各區規劃、演變，已緊緊地綁在一起成為整體，服務的對象從遊客需求到自然環境維護，並且導入交通及遊憩設施的可及性、森林美質維護、森林情境營造、法令規章之修正、資源調查、解說技能、教學技巧、課程規劃、場域安全、生態產品、學習認證、績效管理、評鑑機制，以及相關部門策略結盟（翁儷芯，2012：8）、振興山林計畫（黃裕星，2012：4）、保育回饋機制。

同樣的，林務局於2002年推動的社區林業計畫，鼓勵居民參與森林經營以凝聚地方共識，形成夥伴關係，協力推動生物多樣性保育、永續森林生態旅遊，改善社區整體環境，提升生活品質及地方經濟，創造林業經營與社區發展雙贏（廖學誠，2009：10）。

而在里山倡議國際夥伴關係網絡（The

International Partnership for the Satoyama Initiative，簡稱IPSI），更拉大以上視野，邀請全球各地組織，透過國際交流、知識促進、指標研究、能力培育及實地活動等，共同探索全球各地「社會—生態—生產地景和海景（Socio-ecological production landscapes and seascapes，簡稱SEPLs）」，以確保鄉村地區多元生態系統服務價值，建立協同經營體系，邁向人與自然和諧共生的願景（李光中、顏侶仔、宋侑軒、王鈴琪，2017：40）。

緊接著，林務局根據以上想法，展現在國家步道系統發展與建設向度，利用步道系統應規劃銜接生活圈、連結動線、轉運站，接近道路及步道本體，帶動山村社區發展（邢玉玫，2012：42），結合森林遊樂區、自然保護區、自然步道等，串連跨域產業，輔導社區發展民宿、風味餐飲、手工藝品，培訓居民成為導覽員、嚮導或協作員，建立生態旅遊機制（羅尤娟、王佳琪，2013：54），凝聚發展共識，利益合理分配，促進地方經濟（黃信富、羅尤娟，2015：19；蔡志堅、汪荷清，2007：76-84）。林務局在2014年選定能高越嶺國家步道（西段）作為國家步道生態旅遊推展的第一條示範步道，結合步道周邊3村6部落，形成合作夥伴，進行步道沿線生態旅遊遊程規劃、環境清潔維護、安全監測及通報等工作，並招募部落成員參與計畫培訓，建構生態旅遊產業鏈、部落廚房、登山服務及友善生產。2016年6個部落成立跨部落的「南投縣能高越嶺道生態旅遊推動發展協會」，活絡山林經濟（黃信富、羅尤娟，2015：19；郭育任、邢玉玫，2015：32）。其他亦有鰲鼓濕地森林園區與社區共榮的生態旅遊發展經驗（李定忠、賴鵬智，2014：120-123）。

林務局於2016年啟動森林療癒，針對森林療癒的場域盤點與規劃、訂定指標、培力人員、

執行計畫等等，已進行多次工作小組會議及專家顧問會議，希望瞭解森林遊樂體系在什麼時間、地點，可提供什麼樣的效益，回饋給前來的遊客；相對的，遊客又能從旅遊活動中注入什麼能量給森林環境？

結語

我們看到的，都是對我們目前有用的事物，或對我們具影響的事情；我們做的，都是對我們自己有利的，或是短期具有成效的。我們習慣將一切事物商品化、所有化、價格化或排它化，希望用我們想像的世界，改變自然原有的演化。因而造成過去的決定，形塑了我們今日的休閒環境和品質。同樣的，我們現在所做的決定（好或者不適），必然影響下一階段兒孫輩的休閒空間。

森林遊樂區內的遊憩活動邁向生態旅遊，透過國家森林志工的導引和民間的投資，促使森林遊樂吸納自然步道、自然教育中心、平地森林園區和林業文化園區，再加上樹木銀行、生態教育館等，使森林遊樂體系從保護森林環境，維護地方文化，提供遊憩機會，演變發展到部門整合，國際接軌，帶動山村經濟，這些都是森林遊樂體系關注的核心問題，而這些必然影響及主導下一階段森林遊樂體系的演進。🌲

◎參考文獻（請逕洽作者）

※本文曾在中華民國戶外遊憩學會2018年1月《戶外遊憩學會30週年紀念專刊》上發表，文經再次增補調整。

【謝誌】

感謝林務局林滄貞處長、翁儒芯簡任技正的受訪，朱懿千、魏郁軒兩位科長及黃信富技正、邱子楓技士的資料蒐集。

附註

註1：迄2016年林務局轄下管理之森林育樂場域有：

1. 森林遊樂區：太平山、內洞、滿月圓、東眼山、觀霧、武陵、大雪山、八仙山、合歡山、奧萬大、阿里山、藤枝、雙流、墾丁、知本、向陽、富源、池南等18個。
2. 自然教育中心：羅東、東眼山、八仙山、奧萬大、觸口、雙流、知本、池南等8個。
3. 自然步道系統：152條，共長700公里。
4. 平地森林園區：大農大富、鰲鼓濕地、林後四林等3個。
5. 軌道設施：太平山蹦蹦車、烏來台車、阿里山森林鐵路等3線。
6. 林業文化園區：羅東、林田山、東勢、阿里山林業村及檜意森活村等4個。
7. 生態教育館：紅樹林、拉拉山、火炎山、二水臺灣獼猴、大武山、瑞穗、南澳、員山、阿里山等9個。

註2：林業軌道，包括阿里山森林鐵路、烏來觀光台車、太平山蹦蹦車。

1、阿里山森林鐵路

1906年由日本民間企業藤田組成立嘉義施工所，為興建阿里山森林鐵路開啟序幕。惟因工程艱鉅、經費膨脹，於1908年告終。1910年，臺灣總督府收回經營權，接手續建阿里山森林鐵路，1912年鐵路從嘉義至二萬坪之主線正式通車。1914年延伸至沼平車站，阿里山森林鐵路本線全長71.9公里，就此完成。

森林鐵路曾於2006年移轉民間經營，惟該公司未予用心，又逢莫拉克風災，該公司未依約於時間內提出完整可行的修復計畫，於2010年終止契約。2013年林務局委請臺鐵局協助營運，臺鐵局於2014年成立阿里山森林鐵路管理處負責相關鐵路營運業務。

為提升阿里山森林鐵路的國際知名度，林務局分別於1986年及2013年，與日本大井川鐵道及黑部峽谷鐵道締結為姊妹鐵路。2016年與瑞士馬特洪哥塔鐵道公司（MGBahn）及所屬的高納葛拉特鐵道（GGB）簽署合作意向書，締結為姊妹鐵路。當年亦與印度臺北協會會長在阿里山森林鐵路嘉義車庫園區簽署遺產鐵路合作意向書。展開與印度鐵道部遺產鐵路總處大吉嶺喜馬拉雅鐵路（Darjeeling Himalayan Railway）、尼吉里鐵路（Nilgiri Mountain Railway）、寇卡西姆拉鐵路

(Kalka Shimla Railway) 的鐵路合作交流。2017年與英國威爾斯普蘭菲爾鐵路 (Welshpool&Llanfair Light Railway) 締結為姊妹鐵路。共同宣揚登山鐵路的普世價值，動態保存珍貴的鐵道文化。

2、烏來觀光台車

烏來台車係日據時期為運材而興建，後因伐木產業沒落及在地觀光需求，逐漸轉型為遊憩性質之觀光設施，行駛於烏來老街及烏來瀑布間。1951年，烏來公路開通，從此出現手推車台車載客運送。1954年單軌路段擴建為雙軌，復於1974年台車動力機械化，烏來觀光台車正式營運。

3、太平山蹦蹦車

太平山蹦蹦車前身即是1925年完工之太平山山地運材軌道茂興線，蹦蹦車即機關車。起站太平山森林遊樂區內太平山莊，終站為茂興站，全長約3公里。

註3：無痕山林運動 (Leave No Trace, LNT) 於2006年林務局率先從美國引入嘗試將環境倫理、登山態度系統性的內化至使用者即管理者的山林行為中，透過活動及宣言簽署，結合民間團體、學者專家及政府部門之力量，於2007年共同推動成立「無痕山林執行委員會」，凝聚各界對無痕山林運動之共識，促進登山環境、山林步道之永續經營。

註4：導入ISO9001旨在訂定各項經營管理工作之明確目標與執行方法，建立森林遊樂區之標準作業程序，落實森林遊樂區經營管理，以保障遊客旅遊安全，提供完善之旅遊服務。

註5：工作假期 (Working Holiday) 是結合生態與文化，導入新休閒形式之活動。林務局自2006年起，引入招募步道志工參與步道維護整理工作，透過工作假期活動強調聯結旅遊、生態、文化與社區的特性，規劃多元之參與管道與工作內容，擴大公共參與，強化對森林育樂之認同。將過去環境「使用者」的心態，轉化為「付出者」的態度，以實際行動參與的方式，加深對森林環境維護的使命感。

註6：手作步道是近年國際間興起的綠色運動，源自美國國家步道阿帕拉契山徑步道志工的經驗，其精神是先瞭解在地生態、先民文化及傳統工法智慧，順應步道所

在地的氣候、地質、原生生態特性，找出與環境和諧共存的路線與工法，採人力方法，運用現地材料及非動力工具輔助，盡可能降低對環境的干擾，以及減少鋪面硬體造成棲地切割效應。2007年起，林務局每年不定期辦理工作假期等活動。2013年開始，與台灣千里步道協會合作，參考英國及冰島的步道領隊培訓方式，建立臺灣步道志工領隊的培訓課程與機制，並評選適合的場域以「基地營」的方式建立，部分場次更結合當地原住民部落工匠參與，將原住民傳統智慧工法融入手作步道。

註7：截至2018年11月提供民營承租者計有：墾丁森林遊樂區海濱區及本館、阿里山森林遊樂區賓館及遊園車、富源森林遊樂區、八仙山森林遊樂區住宿及餐飲、檜意森活村、觀霧森林遊樂區山莊住宿及餐飲、羅東林業文化園區森藝館、大雪山森林遊樂區遊客服務中心、武陵森林遊樂區武陵山莊、合歡山森林遊樂區山莊販賣部，以及奧萬大森林遊樂區餐廳及販賣區。

註8：上原嚴在2017年11月26日的森林療癒國際研討會上稱森林療癒 (Forest therapy, 1999) 即是森林浴 (Forest bathing, 1982) 的演變發展。1983年林文鎮 (林文鎮 1983) 引入日本森林浴觀念，並大力推廣。2005年學者於大雪山國家森林遊樂區進行相關心理健康效益之研究 (陳俊忠、劉孟縹、陳重榮、林順鉅、余烜，2005)、林務局進行森林益康評估等研究 (林一真、申永順、廖天賜，2010-2012)。

註9：1. 機關價值：機關道德上 (達觀的、理性的) 標準，政治上 (操作上) 的準則，指引組織裡的所有行動。

2. 機關願景：組織使命及存在的理由 (raison d'être)，組織運作的優先次序，指導及支持組織的運行。

3. 組織目標：將機關願景再細分成具體的執行目標。例如，林務局目前施政目標為「森林生態系服務價值，全民惠益共享」，再細緻描述為秉持生態保育，積極推動林產業發展，全面架構生態綠網，促進綠色產業發展，兼顧生產、生活及生態的永續林業。

註10：Sheila A. Scott-Halsell, Shane C. Blum and Lynn Huffman(2008): A Study of Emotional Intelligence levels in Hospitality Industry.