

# 談論開放山林 更應重視部落社區參與

撰文 | 汪文豪 (政治大學地方創生辦公室)

圖片提供 | 屏東科技大學社區林業研究室、汪文豪

**行**政院長蘇貞昌2019年10月21日主持「向山致敬」記者會宣布國家山林解禁政策，以「開放山林」、「資訊透明」、「便民服務」、「教育普及」及「明確責任」等5項政策主軸，積極推動山林開放，期盼民眾「敬山、進山，也要淨山」。

蘇院長強調，過去政府以封山角度管理山林，「山」不但不容易入山，服務設施也不好，山屋未達標準，也過於破舊簡陋；且中央與地方權責劃分不清，政府扮演管理及阻擋的角色，讓民眾感覺政府不鼓勵親近山林，造成臺灣擁有偉大的寶山，卻不懂得向山致敬，只能興嘆。

他進一步表示，世界登山大國、知名的登山家多來自島國，如英國、日本等；臺灣也是島國，但政府並未好好教育民眾登山是可強健身體的好運動，也是強國的方法，導致民眾多認為登山是危險運動，因而少親近；且過去還有不法之徒盜伐山林，造成破壞及髒亂等情形，因此開放山林的態度應從小、從教育做起。

蘇院長指出，他召集15個部會，親自主持多次跨部會研商會議，並透過網路及座談會等形式，參考許多登山專家及山友意見，將從五大面向宣示山林解禁：

**第一**、在「開放山林」方面，除國防必要、地形破碎危險、原住民的聖地及保育地外，均全面開放。



臺灣擁有偉大的山林資源，「登山」則是可強身健體的好運動。圖為政府為籌設大武部落生態景觀區，派遣團隊做環境探勘。

**第二、**在「資訊透明」方面，採一站式申請服務，不再出現中央、地方各管各的現象，網路可查詢相關資訊，方便且清楚。

**第三、**針對「便民服務」，已編列4年7億元經費，整理或重建現有山屋及推動步道整建，此外也將建置無線基地臺，讓山友及周邊店家方便通訊，而周邊交通號誌、路徑牌、指示箭頭等設備也會逐步改善。

**第四、**對於「教育普及」面向，鼓勵孩子冒險、探險及溯溪等活動。透過教育，讓孩子自己做好準備，自己負責、自主管理。

**第五、**針對「明確責任」，政府以開放態度，鼓勵人民走向山林，但也告訴

山友，政府的責任不是無限，鼓勵山友落實「自主管理、責任承擔」精神，並協調各縣市修正「登山管理自治條例」，也讓公務員放開，大家愛山、爬山、懂得山，向山致敬，也淨山，讓山林乾淨。

蘇院長指出，山是全民共享的，開放山林是個開始，請各界持續指教，讓政策得以落實。政策做得好，山友絕對很快知道，政府謙卑地聽取山友的各種意見並儘量修正。過去幾十年不做，今天開始這樣做，一定會往好的方向走，只要方向對、腳步不停，一定會爬到山上，希望國人一起向山致敬。他並開玩笑地說「相信山一定很高興，有這麼一個傢伙願意帶著民眾向山致敬」，臺灣的山有夠讚，希望邀請大家一起走入山林，發現臺灣之美。

在中央宣示「開放山林」政策之際，位處南臺灣屏東山區、屬於地方自治最基層的霧臺鄉公所則是在部落居民請求下，申請「自然人文生態景觀區劃定計畫」獲得通過，成為全臺第一個原住民鄉鎮成立的自然人文生態景觀區，由屏東縣政府公告實施。霧臺鄉長杜正吉說，景觀區劃設是依《觀光發展條例》，管理及約束遊客行為，未來遊客必須經過申請、由專業解說員統一導覽，才能進入劃設區，希望讓觀光與環境皆能永續。

同樣是山林議題，中央宣示「開放」，地方鄉公所爭取「管制」，雙方看似立場南轅北轍，但都不約而同觸及核心問題：山林利用的行為如何有效管理？對居住周邊的居民有何利弊得失？

## 開放山林，社區的角色不應被忽視

「談論開放山林，不能忽略在地部落或社區參與的角色，」在國內推動「社區林業」與「生態旅遊」有二十多年經驗的屏東科技大學森林系教授陳美惠提醒，如果開放山林帶來的好處不能為社區或部落所共享，甚至要承擔外地遊客享受山林所帶來負面效應，不但有悖開放山林政策的美意，也無助於振興山村經濟帶動地方創生。

陳美惠以推動社區林業為例，除了初期政府給予經費協助，當成果開始展現



①

②

- ① 部落間相互學習生態旅遊執行方式。
- ② 部落居民進行生態觀察。

時，政府在法律上能否積極做部落社區共同管理自然資源的後盾，也非常重要。她觀察，部落社區運用自然人文生態資源去規劃有口皆碑的深度生態旅遊行程，讓生態秘境曝光後，反而湧入外地遊客干擾。一旦社區要總量管制進行收費，會遭到外界質疑憑什麼。

陳美惠回憶，過去她在墾丁國家公園境內社區推動生態旅遊，協助社區與部落運用當地的自然人文生態資源去發展解說導覽遊程，但是當社區接受環境教育解說輔導，將一些秘境或觀光資源發掘出來，並組合起來包裝成一個很具有吸引力的遊程之後，經過口耳相傳或是媒體報導，開始湧入大量遊客。許多遊客缺乏尊重當地與環境的心態，拒絕聘用社區解說員，甚至整輛遊覽車就開進去社區，看到有興趣的一草一物就抓起來想要帶走，不僅帶來垃圾或是吵雜，對寧靜的山村生活品質也帶來負面影響。

陳美惠強調，山林秘境被規



劃為生態遊程並採取收費制，並不是特地為了要賺錢，而是擔心珍貴的山林資源被衝擊，所以才建立約束與規範，並在符合環境負載量的情況下，規定造訪時必須聘用當地的解說員，推動遊客總量管制，減少環境衝擊，也保障顧客的安全與旅遊品質。但很多遊客不理會這套機制，反而嗆聲：我自己玩就好，為何要付費？為何要獨厚社區？

因為十多年前在墾丁國家公園推動生態旅遊的經驗，陳美惠認為在談開放山林的同時，如何透過法律授權，保障當地居民可以優先使用，就顯得重要。她說，社區座落於墾丁國家公園的範圍，尚可以透過《國家公園法》授權社區透過環境巡護與生態導覽解說等方式管理遊客失序行為，但一般地區無法適用《國家公園法》，就必須思考依靠《觀光發展條例》第19條的規定來做授權。

《觀光發展條例》第19條規定，為保存、維護及解說國內特有自然生態資源，各目的事業主管機關應於自然人文生態景觀區，設置專業導覽人員，並得聘用外籍人士、學生等作為外語觀光導覽人員，以外國語言導覽輔助，旅客進入該地區，應申請專業導覽人員陪同進入，以提供多元旅客詳盡之說明，減少破壞行為

發生，並維護自然資源之永續發展。自然人文生態景觀區位於原住民族土地或部落，應優先聘用當地原住民從事專業導覽工作。

陳美惠指出，劃設自然人文生態景觀區後，不但遊客進入劃設範圍必須接受管制，並依法聘請專業導覽員進行解說；社區也可以此收取合理的服務費用，並提撥公基金回饋維護山林的工作，包括聘請當地居民進行巡護。

① | ②

- ① 墾丁社頂部落巡守隊成軍。
- ② 推動解說員認證。



## 全臺第一，霧臺鄉劃設自然人文生態景觀區的背後意義

「過去不懂『自然人文生態景觀區』是什麼，了解後發現，現在不推，明天就後悔！」霧臺鄉長杜正說，近年遊客量成長，觀光大眾化使得珍貴的自然人文資源維護不易，為規範私闖大武部落神山瀑布、哈尤溪等秘境行為，導入深度旅遊，藉由劃定「自然人文生態景觀區」，依法設承載量管制進出、透過社區窗口聘專業解說員、公基金運用均有法源依據，付費生態旅遊行程也能創造居民就業機會。

莫拉克風災後，位於屏東北部山區的霧臺鄉有許多部落居民遷至平地的長治百合園區，山區部落頓時成為空城，因為無人看管，許多居民原來住家的門窗被撬開，遭外人惡意潛入偷走家具器物。以阿禮部落為例，近年就發生頭目家屋的石板被撬下搬走，以及阿禮國小九棵具有歷史意義的百年龍柏遭盜伐等事件。

而隨著大武部落的道路修復完成，加上哈尤溪溫泉在媒體的曝光，許多遊客

大量湧入，甚至有人開吉普車擅闖，並在當地生火煮食，留下垃圾，對當地居民的生活及生態皆造成莫大干擾。此外，自行前往的遊客對於當地氣候與環境變化不熟悉，相當容易因疏忽而釀成意外；種種事件背後都凸顯遊客管制的必要性。

阿禮部落大頭目包基成指出，近幾年來阿禮部落配合觀光開放後，不少民眾會在過年前上山賞櫻，當中便有缺乏公德心的民眾把一旁住家的屋頂石板給拿走。現在竟然把大塊石板與百年龍柏盜走，動機為何？實在讓部落居民百思不得其解。

包基成分析，上山遊客基本上可分成幾種型態：一種是有請導覽解說員在旁介紹部落風土，通常這類遊客較守規矩。另一種是會開著休旅車攜家帶眷，載著鍋碗瓢盆野炊，這種家庭會直接入侵當地民宅的庭院就席地泡茶聊天，完全不尊重在地居民。更甚者，部落曾看過登山裝備很高級，看來很有環境意識的登山背包客，卻連地拔起野花、樹苗想要帶下山。

「到一地旅遊的基本觀念不是只留足跡，不帶走任何東西嗎？為何這樣的規則會這麼難遵守？」包基成問道。

石板遭竊的阿禮部落百年頭目屋家屋外有兩個祖靈柱，屋內保留著象徵魯凱族頭目身分的飾品、器皿和獸牙等，是許多遊客上山會參訪的熱點。頭目家屋旁有座庭院是阿禮部落的文化廣場，「族人們會在這裡舉辦重大慶典、討論部落事務、分享生活，甚至耆老上課也都選在這」，包基成說道。

但文化廣場上的石板椅背竟莫名遭竊，讓族人錯愕不已。包基成說，這樣的石板根本換不到多少錢，如果是要拿來當作烤肉石板，其實山下專賣店到處都是，若是遊客到此一遊而搬走的「紀念品」，真的讓族人很傷心。

小小一塊石板椅背看似平凡，但對阿禮部落來說卻是思念部落親人的歷史回憶。包基成解釋，這片石板椅背的後方是個懸崖，二十多年前賀伯颱風曾沖毀這裡，為了重建，他父親一輩的族人於是到部落的碎石採礦區敲敲打打，一片片累積、小心翼翼運回庭院，再訂製成一塊塊石板，為了安全，他們還在石板椅背後填上水泥，因此它既是座椅也是護牆。

包基成強調，雖然現在有切片機器，但族人採用傳統工法，製作這樣的石板不



- ①
- ②
- ③

- ① 山川琉璃吊橋解說員實習培訓。
- ② 阿禮部落居民組織巡守隊守護環境。
- ③ 山川琉璃吊橋解說員說明。





居民表達劃設大武部落自然人文生態景觀區的看法。

是一朝一夕可以完成，尤其這裡是文化祭典的地方，此刻的心情就像「你要到祖先的墓碑慎終追遠，卻發現有人盜墓把墓碑偷走一樣，神聖的領域被破壞了」。

包基成說，霧臺鄉幅員遼闊，但這些年來警察分駐所一直裁撤，現在只剩約4名警察駐守，再加上山川琉璃吊橋啟用，進行交通管制時只剩兩名警員派駐，顯見警力不夠。「我為了石板座椅被偷報警時，警方也很無奈」，他回憶起當時報警時，警察的無力感。

## 運用里山倡議及協同經營，開放山林也能達成遊客與居民雙贏

陳美惠表示，推動自然人文生態景觀區，既可以落實遊客活動有效管理，又可以兼顧旅遊經營，所以她持續與部落居民、霧臺鄉公所、屏東縣政府與交通部觀光局茂林國家風景區管理處溝通，耗費三年多，終於取得劃設的共識並完成行政程序進行公告。目前霧臺鄉五個部落正與公部門及專業團隊積極互動及合作，期待透過自然人文生態景觀區的劃設，規定旅客進出部落必須有在地專業導覽人員的陪同，以避免當地資源受到不當觀光行為的破壞，也能保障部落對於自身文化、傳統領域的詮釋權。

她也建議，政府談論開放山林議題，應正視周邊社區與部落的生計需求，協助發展永續性的資源利用方式，並運用里山倡議進行長遠規劃，讓社區居民與部落族人充分參與開放山林的每個環節討論和行動，使行動能真正滿足社區與部落的需求，促進山林生態體系的活化與動態平衡，達成自然資源協同經營的目標。🌿