

台灣地區國家公園的遊客服務政策 The Visitors Service Policies of National Parks in Taiwan

黃文卿 Wing-Ching Hung*

(2002/5/1 收稿, 2002/5/30 接受刊出)

摘要

本研究旨在探討台灣地區各國家公園面臨國際自然保育聯盟「保護區」新思維管理觀所運用的遊客服務政策。在文獻方面，收集國際間和國內對於國家公園相關政策、法令、措施及學術研究所得；以及我國六座國家公園之資源特色。研究者綜整得出八項有關遊客服務課題，經分析研提相關策略後，提供作為我國各國家公園管理單位推動遊客「服務」之重要政策參酌：(1)建立以「服務」替代管理之新典範國家公園遊客服務政策、(2)建立各國家公園具備保育特性之遊憩發展計畫、(3)推動符合於各國家公園資源特質之遊憩活動模式及遊客參與方式、(4)搭配國家公園遊憩活動之解說計畫和環境教育措施、(5)研擬合理並符合於公平正義之國家公園遊客守則、(6)長期持續進行國家公園遊客行為及遊憩意向調查研究、(7)妥善運用社會資源參與國家公園遊客服務並降低遊憩衝擊、(8)進行國家公園遊憩規劃和遊客服務成效評鑑。

關鍵詞：國家公園、遊客服務、國家公園政策白皮書

ABSTRACT

This study aims at discussing the visitor service policies of national parks in Taiwan, especially for facing the new paradigm of the management of protected areas promoted by IUCN. This paper makes a comprehensive overview of various policies, regulations, strategies and some academic literatures based on national park management among domestic and international level. It also refers to those resource characteristics of 6 national parks in Taiwan. The result shows that authorized national parks agencies in Taiwan should put emphasis on the following 8 items of visitor service policies to better the quality of it. Those

*玉山國家公園管理處副處長、國立台灣大學園藝學研究所博士班

policies discussed are: (1) to set a new service dimension which is "to serve" substitutes "to manage", (2) to develop a conservation-oriented recreational plan, (3) to promote better recreational activities and public involvement, (4) to match better interpretational projects and environmental education plan, (5) to draft reasonable and justifiable visitors regulations, (6) to research continually the visitor's behavior and recreational intention, (7) to utilize the resource of NGOs to minimize recreational impact, and (8) to evaluate the effectiveness of management of national parks in Taiwan.

Keywords: *national park, visitor service policies, policy white book of national park,*

一、前言

近年來我國國民生活水平不斷提昇，對於遊憩活動的需求亦日益增加，其中又以走入大自然，踏向國家公園原野自然環境的遊客為最大宗。據初步統計，每年進入台灣地區六處國家公園的遊客量高達二千萬人次，約佔全國總旅遊人數六千四百萬人次之三分之一；雖然多數遊客屬於路過型短暫停留之旅遊模式，但對於所觀覽之國家公園視覺景觀資源或是短暫使用的遊憩服務設施，亦有其不同情形之滿意程度。

本文著重於國家公園之遊憩服務、面臨之遊客意見，以及是否採用「遊客管理」手段或是運用較柔性之遊客服務策略；並簡扼說明國家公園遊憩方面的政策措施，最後提出一些可以供作討論議題之國家公園遊客服務策略措施，期藉以宣示台灣地區國家公園保育為主、遊憩利用為輔之目標功能。

二、文獻探討

2.1 國際國家公園與保護區發展驅勢

「國家公園」是國際自然保育聯盟(World Conservation Union, IUCN)近年來推動保護區設置和經營管理之重要成果，也是保護區類型之第二類，意謂著某一處屬於公共利益空間之保護和合理利用。IUCN 將保護區定義為：一塊為保護或維持生物多樣性與自然或相關文化資源，以法律或其他有效方式假一經營管理的海域或陸域空間(IUCN, 1994)。屬於第二類保護區之「國家公園」，在 1962 年的第一屆 IUCN 世界國家公園和保護區大會中，依著美國黃石國家公園的管理模式，將其定義為：一塊未人類開發、開墾、居住而改變，且由國家最高當局採取措施保持或消彌開發行為的大面積區域。觀其定義，當時國家公園和保護區基本觀念是一致的，似乎是企圖將人類的需求和利用隔絕於國家公園之外，這也是眾所皆知的過往保護區「黃

石管理模式」。

IUCN 在 1972 年的第二屆世界國家公園和保護區大會，則深度化和強化國家公園的功能定義，說明國家公園應保存自然的地景與其遊憩或教育的用途。其發展過程已然重視純粹保育之外的其他育樂用途，於是全球興起設置保護區和國家公園的風潮，前往旅遊的遊客亦大為遽增。十年後的 IUCN 第三屆保護區大會，則重視國家公園視否發揮「永續」功能，也就是說保護區或國家公園並非僅是一個目標或目的而已，而是包含人類感官與經驗的生物物理互動過程之收藏品。這個意義，又增加了國家公園帶給人類什麼樣的感覺功能之探討，為過去隔離式的土地管理思考模式和典範產生較大的變動。1992 年第四屆的 IUCN 會議，國家公園或保護區的經營管理焦點，則是「爭取當地社區之支持」，並和其建立合作的夥伴關係；此時，國家公園已不再將原住民或當地住民視為管理的問題，而是管理的機會與挑戰 (Philip, 1999; 盧道杰, 2001)。

IUCN 綜合各次會議結論和全球保護區管理經驗，將國家公園之定義規模整理為：保護面積相對較大且具有國家級或國際級意義的自然景緻地區，供保護、研究、教育和娛樂之用。已明確說明國家公園之功能，主要是如何發揮保育、育樂及研究功能(IUCN, 1998)。IUCN 在 1974 年出版之「國家公園及同等保護區名冊」，所明定的國家公園選定標準，目前仍是國際間被公認最具代表性者：

(1)不小於一千公頃面積之範圍內，具有優美景觀的特殊生態或特殊地形，具有國家代表性，且未經人類開採、聚居或開發建設之地區。

(2)為長期保護自然、原野景觀、原生動植物、特殊生態體系而設置保護之地區。

(3)由國家最高權宜機構採取步驟，限制開發工業區、商業區及聚居之地區，並禁止伐木、採礦、設電廠、農耕、放牧、狩獵等行為之地區，同時有效執行對於生態及自然景觀之維護地區。

(4)在一定範圍內准許遊客在特別情況下進入，維護目前的自然狀態作為現代及未來世代科學、教育、遊憩及啓智資產之地區。

美國歷經百餘年來所發展的國家公園系統，共計 21 個類別及 343 個保育單元，並概分為自然性資源、歷史性資源及遊憩性資源三大類。面積較廣規模較大且生態景觀特殊之國家公園雖然屬於第一類之自然性資源地區，因其設置標準提及必須具備「適宜性(significance)」功能，並指出：...需由聯邦政府保有以提供全民享用、教育並起發靈感；設置目標為保存該區自然特色並提供多種國民育樂機會，例如：露營、野餐、徒步旅行、騎馬及欣賞風景(NPS, 1979; 徐國士等, 1997)。另一類型之遊憩性的資源地區，例如：國家遊憩地區、國家步道、國都公園等，因與國際間探討之國家公園定義和景觀等級有別，並不列入討論。為了積極而具體推動國家公園系統及各保育單元之管理，美國在 1979 年公佈「國家公園管理政策（

Management Policies) 」，指出各公園單元應提具一本「經營管理計畫書(GMP, General Management Plan)」；在國家公園署之下成立專責解說保育訓練之 Harpers Ferry Center 組織；各管理處行政組織轄「遊憩資源組」；並在該政策中特別提示「公園之設施」、「公園之使用」、「特許事業」、「原野地的保存與管理」等重大政策，強調遊憩育樂設施及使用、遊憩活動模式規劃和遊客安全措施、民間機構參與國家公園遊憩規劃、設施建設和資源管理，以及遊客在國家公園內獲取「孤寂感」獨特之遊憩體驗。並設立著名的巡邏員制度(Ranger System)，專責防治園區不法行為、協助解說保育工作、立即處理設施維護事宜，讓遊客在國家公園的懷抱裡更感安全自在。

日本的國家公園一向重視遊客的使用權，以及私有土地在園區內之觀光遊憩措施配合；明定核心保護地區邊緣之發展地區得推動特許事業及觀光設施；並將休閒度假設施視為當然而委請民間團體開發建設。雖然日本國家公園內的遊客人數眾多，設施規模相對較密集，但其遊客之守法精神亦令人感動，雖然遊憩壓立仍在，衝擊則相對減少。加拿大之國家公園大致和美國雷同，因其幅員廣大且資源富饒，基於保育需求，並非將遊客管理視為第一要務。英國重視傳統鄉野風光和耕作特色之維持，以及當地居民共同推廣觀光發展事業(徐國士等，1997)。

以上國際間國家公園和保護區之發展和管理經驗，可以得知國家公園對於遊憩育樂之重視，而重點常焦點於遊憩設施規劃設置、和民間合作之特許事業推動、遊憩活動內容和遊客安全等；並包含遊憩活動之前的宣導、活動過程中之解說和活動之後的體驗；此外，國家公園內可能產生的遊憩危險及第一時間救援，亦是遊客安全之重要議題。

2.2 我國國家公園政策計畫之發展趨勢

我國的「國家公園法」將國家公園定義為：為保護國家特有之自然風景、野生動物及史蹟，並供國民之育樂及研究；具備了保育、育樂和研究三項功能。條文中並訂定國家公園之選定標準有三，內容大致與前述之國際國家公園標準雷同：

(1)具有特殊自然景觀、地形地物、化石及未經人工培育自然演進生長之野生或孑遺動植物，足以代表國家自然遺產者

(2)具有重要之史前遺跡、史後古蹟及其環境，富有教育意義，足以培養國民情操，而由國家長期保存者。

(3)具有天賦育樂資源，風景特異，交通便利，足以陶冶國民性情，供遊憩觀賞者。

前述第三項選定標準，可以得知在國家公園內推動遊憩的條件除了資源景觀特異外，尚需包含交通便利和妥適的活動規劃。其他相關之我國國家公園遊憩管理政策或是重要措施文件資料，首推民國 85 年內政部營建署擬成之「營建政策白皮書」，所提示的「育樂功能」為：在不違反保育目標下，選擇園區內景觀優美、足以

啓發智識及陶冶國民情性之地區，提供自然教育及觀光遊憩活動，以培養國民欣賞自然、愛護自然之情操，進而建立環境倫理。從文字上觀其意義，遊憩必須和保育結合，可以配合環境解說活動宣導並以合理的遊憩活動規劃呈現之；可以供遊憩使用之地區，必須具備景觀和自然特質；遊憩之結果除了讓遊客獲取自然知識外，必須從自我之遊憩體驗中學習環境倫理。該書籍又提出我國國家公園六大政策及 26 項策略，其中和遊憩較屬相關聯者，包含兩個政策和 9 個策略，列述如次：

政策四：強化環境教育與宣傳功能，凝塑環境保育共識。

策略一：加強全國性解說宣導，增進全民保育之共識與行動。

策略二：運用設施推動環境教育，定期評估執行成效。

策略三：結合學校及社區活動，全面推動環境保護觀念。

策略四：建立解說義工制度，擴大解說服務。

政策五：確立遊憩發展方針，提供知性遊憩體驗。

策略一：確立分區遊憩發展層級，適地引導相容之遊憩活動。

策略二：推動遊憩動態經營理念，適時導正遊憩發展型態。

策略三：建立國家公園「生態」及「知性」之旅遊模式，提供深度遊憩體驗。

策略四：結合相關遊憩資源與資訊，建立區域性遊憩服務網路。

策略五：引導周邊城鎮發展遊憩服務設施，帶甕地方發展與合作。

策略六：加強遊憩安全管理，提供安全之遊憩環境。

其中政策四是屬於國家公園解說教育方面的政策指導事項，內容卻是發展知性遊憩活動規劃過程中的運用手段或方式。所使用之措施包含園區內解說活動、園外環境教育活動、社區民眾宣導和共同參與國家公園解說，以及培訓義務解說員強化國家公園之保育宣導，並協助遊客獲取自然和人文知識。政策五為台灣地區各國家公園管理處目前遵奉之遊憩守則，其中「確立遊憩發展方針」已在各國家公園計畫書中具體陳述，例如玉山國家公園之利用方針為：利用設施及活動不破壞天然資源、依資源特性規劃遊憩系統與配置遊憩設施、不得大規模改變自然地形地貌、誘導遊客作合理分散以免對環境產生不良衝擊、提供環境教育和相關設施場所、步道系統聯繫遊憩據點和人車分道、提供高品質自然遊憩環境等。墾丁園區之利用方針則是：利用設施及活動不破壞天然資源、依資源特性規劃遊憩系統與配置遊憩設施、不得大規模改變自然地形地貌、誘導遊客作合理分散以免對環境產生不良衝擊、提供環境教育和相關設施場所、步道系統聯繫遊憩據點和人車分道、提供高品質自然遊憩環境等。

至於「提供知性遊憩體驗」，必須善用一些學術研究方法來獲取遊客的反應，並能得知遊客在國家公園活動中的一些相關建議。其中策略六所提出之遊憩安全管理，則是本文遊客服務重要成果之一，以遊客服務代替遊客管理，用遊憩體驗之滿意度和充實性說明國家公園保育成果；達成這些目標之較細部措施，則有待各管理

處累積經營管理經驗後，妥善撰擬符合於其資源特質之遊憩方針和遊客服務措施。

再從計畫層面觀察我國各國家公園計畫體系中與遊憩或遊客管理有關之規定。「國家公園法」明定遊憩區之存在，並將其定義為：係指適合各種野外育樂活動，並准許興建適當育樂設施及有限度資源利用行為之地區。對於遊客行為之限制事項，則具體陳述於該法規第 13 條：

第十三條：國家公園區域內禁止左列行為：

焚毀草木或引火整地。

狩獵動物或捕捉魚類。

污染水質或空氣。

採折花木。

於樹木、岩石及標示牌加刻文字或圖形。

任意拋棄果皮、紙屑或其他污物。

將車輛開進規定以外之地區。

其他經國家公園主管機關禁止之行為。

以上禁止事項，較近似於個人行為舉動並與園區內遊客之遊憩活動行為有關；惟因屬於列舉式條文，無法涵概所有可能發生之違法事項，因此各國家公園管理處再依其公園特質和預測可能發生之遊客不法行為，依據前述法條第八款各自研擬其園區內之公告禁止事項。以太魯閣國家公園為例，其在民國 78 年即以內政部函方式公告上述禁止事項以外之十一項禁止事項，其中與遊憩活動和遊客行為較為相關者，包含第六、七、八、九及十款條文，列述如下：

第六款：禁止於遊憩區以外之地區大聲喧鬧及舉行營火會、野炊、烤肉、滑草等活動。

第七款：禁止於非指定地點丟棄寶特瓶、保麗龍、塑膠製品、金屬製品及其他不易自然腐化之物品及垃圾

第八款：禁止於園區內燃放鞭炮、煙火及其他危害公眾安全之物品。

第九款：禁止於園區內任意停車、按鳴喇叭、超速駕駛及其他危害道路交通安全之事項。

第十款：禁止破壞維護公眾安全及公眾利益之任何物品與設施。

至於國家公園法所規定在一般管制區、生態保護區、特別景觀區和史蹟保存區之禁制條款內容，因性質較屬於一般開發建設之禁止事項，和遊客行為尚無甚大關聯，不另討論。

「國家公園法施行細則」第七條指出應擬具各國家公園計畫書及圖；所載明之計畫內容包含：分區、保護、利用、建設、經營、管理、經費概算、效益分析等項。因此由內政部所公告之各國家公園計畫書圖，均特別明列屬於「遊憩資源與遊憩

活動分析」之章節及文字說明；並提出各國家公園之遊客預測、遊憩活動模式分析，以及在計畫中用行政命令替代法規之「國家公園保護利用管制規則」。若以陽明山國家公園為例，其中和遊客行為有關者，主要是該規則第二條之為資源維護、遊客安全與研究教育需要，得設置之設施項目：防範森林火災之各類設施、登山健行安全步道設施、生態及人文解說設施、研究設施、眺望設施、簡易住宿及供水設施、環境衛生設施及環境保護設施等；並規定非經許可，嚴禁遊客進入步道以外之生態保護區範圍。再因應此規定，各管理處均訂定進入生態保護區之申請規定，以太魯閣、玉山及雪霸三處高山型國家公園為例，已共同訂定有「玉山、太魯閣、雪霸國家公園進入生態保護區申請須知」，並搭配國家安全法及其子法所規定之辦理入山手續，以單一窗口處理之並達便民目標；其作用一方面可以宣示國家公園生態保護功能，一方面達成國安法之國家安全功能。惟去年十二月 25 日內政部和國防部會銜公佈廢止辦理入山手續，一時間，過往登山者必須同時辦理入山證及國家公園生態保護區入園許可手續之功用和作法，受到了衝擊，登山者多數同意便利入山之作法；國家公園主管機關則擔憂園區內之生態資源遭受不當破壞。目前三處高山型國家公園管理處已積極著手擬訂因應措施，期能達成遊客安全而便利之生態旅遊、國家公園生態保育雙重目標。

目前我國各國家公園管理處之行政組織中，均設有「觀光遊憩課」，專責國家公園區內遊客管理、遊憩規劃、遊憩服務、旅遊事業管理及環境清潔維護等事項。設置「保育研究課」，處理進入生態保護區之相關事項；設置「解說教育課」，專責解說活動規劃、解說人員培訓、解說書籍編撰和環境教育事宜。並設置各國家公園警察隊，協助處理違反國家公園法之行為。

2.3 我國國家公園遊憩發展現況

探討我國的國家公園管理，首先須認識所設置六處國家公園之遊憩規模、遊憩方針和遊客服務措施，並分述如下：

2.3.1 墾丁國家公園

為我國第一座國家公園，成立於民國 73 年 1 月 1 日，位於台灣最南端的恆春半島，全區地形變化多端且景觀資源豐富，既有發達的珊瑚礁地形，亦有孤立山峰、湖泊、草原、沙丘、沙灘及石灰岩洞等；另外熱帶特徵之海岸林即是當地獨特的植物景觀資源，同時複雜的植物相為野生動物最佳棲所，而且黑潮流經墾丁海域，孕育著豐富的珊瑚、魚類、貝類與藻類等海洋。因此墾丁國家公園不僅為我國第一座國家公園，其具有熱帶生態環境、海岸景觀及海洋資源，為我國目前唯一擁有海域的國家公園。

2.3.2 玉山國家公園

玉山國家公園住於台灣的中央地帶，地跨南投、高雄、嘉義、花蓮等四縣，包含著濁水溪、荖濃溪及拉庫拉庫溪三大水系，是台灣中南部水資源的命脈。全區地

形由海拔300公尺上升至3952公尺的玉山主峰，列名台灣百岳的山峰有三十座之多，群峰崢嶸，堪稱台灣之屋脊；同時因地形地勢之變化，具有寒、溫、暖、熱帶四大氣候型態，而使得園區植被隨海拔高低呈現闊葉林、溫帶林、針葉林及高山草本植物等林帶，另外豐富的植物與自然地形提供也生物極佳的棲息環境，哺乳類、鳥類、兩生類與昆蟲魚類分布極為豐饒，再加上清朝的久通關古道及布農文化等人文資產，使得玉山國家公園不僅是我國最大面積的國家公園，其園區山巒疊嶂，富於高山，瀑布與斷崖等景觀為一典型的高山國家公園。

2.3.3 陽明山國家公園

陽明山國家公園位於台灣北端之台北都會區近郊，全區以大屯火山群彙為主，其地熱與溫泉甚具研究與育樂價值。而整個山區環境及放射狀之水系，再加上季節風之影響，使整個園區兼具草原、闊葉林、亞熱帶雨林與水生植物群落，並孕育相當豐富的野生動物。陽明山國家公園以火山地形景著稱，鄰近台北都會區，提供都會區遊憩服務功能，為一都會型國家公園。

2.3.4 太魯閣國家公園

太魯閣國家公園位於台灣中東部地跨花蓮、台中、南投三縣，全區地形錯綜地勢高聳，南湖圈谷、立霧溪峽谷、天然湖泊及高位河階等特殊景觀與中橫公路沿線高山景觀尤引人注目。多變化且自然的地形、豐富的植物資源與保存原始的山區環境，棲息著種類數量繁複的野生動物，此外錐鹿古道、中橫開拓史與泰雅族遷徙歌舞編織等，均為值得研究保存的人文史蹟。

2.3.5 雪霸國家公園

雪霸國家公園為我國第五座國家公園，全區地形以高山及河谷為主，高山林立、山容壯麗，其中雪山為台灣第二高峰、大霸尖山素有「世紀奇峰」之稱，高山地形受河川之侵蝕切割，所形成的大甲溪峽谷峭壁、佳楊沖積扇與河階、環山地區環流丘地形、肩狀稜地形、河川侵襲等；原始自然的環境保完整的植物生態及不同植物帶，如翠池的玉山圓柏林、雪山主峰的冷山林及觀霧僅有的台灣檫樹林，且彌足珍貴的瀕臨絕種的櫻花鉤吻鮭，被譽為台灣國寶魚之手，均為研究保育的對象。

2.3.6 金門國家公園

金門國家公園為國內第一座以維護歷史文化資產與戰役紀念為主，兼具自然資源保育的國家公園，除了戰役紀念與傳統聚落文物外，其自然環境亦相當特殊，花崗片麻岩形成的丘陵地形，熱帶的闊葉樹林、風沙樹種以及大面積的人工造林，儼然已成為「海山公園」；且豐富的鳥類資源，甚具有研究與解說價值。

2.4 國家公園遊憩之相關研究

1996年「營建政策白皮書」指出台灣地區六處國家公園之基本課題有六項：(1)開發與保育衝突、(2)開發之壓力日增且未能充份配合國家公園計畫發展(國家公園未獲開發者之認同、新興活動不斷引進)、(3)國家公園內事權不統一、(4)國家公園

尚未系統化以提供適切之經營管理策略、(5)對民眾宣導尚不足使國家公園宗旨未普遍獲民眾共識、(6)遊客數量愈多且愈集中造成資源過度使用。其中亦指出有關遊客服務之相關問題，包含：遊客人數日益增加、遊憩活動內容更形多元、因遊客行為所導致之遊憩衝擊、保育和遊客行為如何結合等。該白皮書處理這些遊憩和環境問題所提出來的政策和策略，已如前章節前述，主要包含：遊憩發展之計畫層級規劃、遊客活動內容規劃、知性和感性兼具之旅遊模式、遊憩安全管理措施，以及建立解說義工制度等。

根據各國家公園管理處歷年來之遊憩管理經驗，民國 90 年 2 月間在雪霸國家公園環山地區和雪山東峰附近發生的森林火災，造成面積達一百公頃之國有林地燒毀。究其原因，環山火災主要是農民修理燈管設施不慎波及乾草而引起，其實也是台灣高山冬季較為乾旱易發生火災之原因，損失之森林為 80 公頃之二葉松林和針闊葉混合林。雪山東峰火災係損及周圍高山箭竹和草原，經查明乃是登山者因內急如廁後自行燃燒排遺紙屑而不慎引起火災，且該火首登山者並未向國家公園管理處申請辦理進入生態保護區之許可，屬於非法入園之刑事責任；管理處也因無法掌控其行蹤而未能第一時間立即救火(林文和，2001)。玉山園區南側之南橫公路天池，是國家公園較低密度使用的遊憩區，為一處天然高山湖泊，遊客常喜好登高遠眺南橫三山自然風貌，並觀察周圍原始森林景緻。由於天池終年雲霧繚繞，常為民間喻為聖靈之地；近年來常發現遊客抵此燒香膜拜及不當動物放生行為，造成天池池水污染和優氧化，並因放生烏龜和外來魚類等，使國家公園之保育宣導措施受到挑戰。管理處採用之管理措施，一方面加強媒體宣導、立即處理池水優氧化及髒亂問題，另外則設置禁制牌示和責請警察隊加強巡邏，俾達治標之環境治理作用(林文和，2001)。其他案例還包含陽明山國家公園擎天崗特別景觀區及周圍遊憩區之遊憩壓力，因過多的遊客導致擎天崗草皮被踐踏而乾枯，並因公共設施在遊憩尖峰時間內不敷使用肇致環境衛生問題，以及遊客或當地居民「放生」流浪犬，形成陽明山園區最嚴重的遊憩壓力和環境管理問題。此外，墾丁小灣遊憩區的遊客活動和噪音喧嘩、海岸遊憩活動及水上摩托車安全管理問題，一直困擾著管理處，常試圖思考處置該地區遊憩衝擊之合理措施，也讓墾丁是否具備國家公園景觀資源之資格受到質疑。太魯閣和玉山、雪霸一樣，一直有遊客不當營火行為並肇致火災之情事發生，近年在管理單位加強宣導之下，已顯著控制；因遊客進入而導致之遊憩壓力，主要是中橫公路過多遊客人潮及車流量、合歡山冬季賞雪人潮之安全及過往車輛管理、夏季時分突發之暴雨和落石等問題，自從中橫公路峽谷段完成人車分道建設之後，來自於遊客活動所產生的安全問題和提昇遊憩體驗，已然改善許多。

相關學術研究亦提出國家公園的一些遊憩問題和解決之道，例如遊客最為關懷陽明山國家公園之植物破壞、環境衛生、空氣與水污染等環境衝擊(陽文燦，2000)；遊客喜歡吃食炒青菜而參與陽明山園區內之消費性山產活動(張俊彥，1994)；提

早進行遊憩規劃可以提昇墾丁園區之遊憩體驗(張樑治, 1999); 限制高敏感區土地之開發及人員進入, 可以避免雪霸園區地質災害影響遊客安全(張石角, 1998); 環境清潔為陽明山園區最重要之遊憩屬性(黃淑為等, 1999); 遊客對雪霸園區武陵農場之滿意度調查, 顯示其最重視遊憩設施和活動內容(黃宗成, 2000); 遊客認為在陽明山園區若推動遊園專車, 乘車安全性為第一考量, 並建議妥善規劃遊程及避免大規模開發自然環境(黃文卿等, 1998); 陽明山園區若發展休閒農園, 必須推出一些法令面及計畫面之配套措施(林晏州等, 1997); 遊客在陽明山園區擎天崗地區之遊憩, 以擁擠感為最佳之遊憩承載評估指標(林晏州, 2000); 遊客在高山型國家公園之玉山園區塔塔加地區, 喜愛室內展示並甚於多媒體簡報(吳鳳珠等, 1994); 墾丁園區應建立生態旅遊遊客守則: 請記住您是遊客的身份、請多參與小型及非尖峰時段之旅遊、旅遊過程中請不要吸煙、除了回憶什麼都不取並帶走您攜來的物品和垃圾、避免參與會侵害海岸地區的旅遊活動例如營火和機動車輛或船艇遊憩活動(朱芝緯等, 2000); 陽明山大屯自然公園應提出控制使用量之策略例如限制遊客人數、交通管制、收費和提供資訊, 並宣導遊客正確的遊憩觀念(王小文等, 1998)。營建署 2001 年之國家公園評鑑研究, 指出應進行遊憩管理面之評估, 包含遊客人數成長變遷、遊憩行為和遊客品質評估、遊客滿意度調查、遊憩設施管理、遊客安全、國家公園事業管理等。

三、結果與討論：

台灣地區國家公園遊憩課題和遊客服務政策、策略

3.1 國家公園和「遊客管理」或「遊客服務」

國家公園成立目標之一為提供育樂活動, 至於育樂之內容規劃, 當然以資源「主體」之國家公園為基礎; 而承受資源之「客體」, 則是進入園區之遊客。相關研究指出過去國家公園之遊客大多是喜好大自然之青年學子, 並從事於登山健行和觀察自然變化等原野性知識獲取之活動; 隨著國家公園之普遍成立, 以及國際間和國內大力推廣生態旅遊之後, 國家公園已不再是和人們隔絕之往日黃石管理模式, 而是呼應 IUCN 第三、四次會議中所提示之「與社區結合」、「原住民或當地居民之共同參與」等管理新典範。因此國家公園對待遊客之方式, 必須用「服務」替代管理, 讓遊客之良好遊憩體驗取代一般走馬看花的旅遊模式。國家公園管理處必須研擬合理之遊憩活動計畫, 規劃不同體驗之遊憩活動內容, 除了列舉不當之禁制行為外, 並規範合理而值予鼓勵之遊客守則。

然觀之上述有觀國家公園之遊客服務事項, 法律之規定常是用「禁制」替代容許, 用治標之「處分」方式處理遊客之不法行為; 相關國家公園與遊客之間之關聯字眼, 亦多著重於「管理」及管制層面, 較少運用國家公園應積極主動之宣導保育

「治本」目標和措施，因此讓一般民眾誤解國家公園之功能，仍究停留在數十年前之保護區「隔離民眾」管理模式，且不合於新時代「保護區新趨勢-把人找回來」潮流。

有鑑於此，筆者認為國家公園之遊憩發展，必須以資源保育為前題，在其可以容許改變之範圍內，適當規劃遊憩發展地區並設置遊憩設施；容許之活動內容，應符合於現階段正積極宣導國家公園生物多樣性之保育目標，並能提供遊客高滿意度之自然或人文體驗；對於遊客在生心理方面的之遊憩需求，用深入瞭解和妥善試驗替代過去威權式的大肆開發建設，並強調國家公園獨特之自然體驗及傳統而不變的在園區內享用「孤寂感」之遊憩目標。

3.2 綜整國家公園之遊客服務課題、政策和策略

綜整前述國家公園遊憩管理問題和遊客服務資料，本文嚐試歸納提出一些屬於台灣地區國家公園遊客服務之經營管理課題及說明，並作為研提八項遊客服務政策和十八項策略之討論參考。

政策 1 建立以「服務」替代管理之新典範國家公園遊客政策。

國家公園是屬於全人類乃至於全體國民所共享，並非供專人或特定團體所持有，這個理念已在國際間各保護團體或相關會議中不斷被提示，並使得「共同參與模式」取代「黃石模式」之保護區新管理典範掘起。而人們在國家公園自由自在的旅遊觀覽景緻，所嚮往的就是一份大自然特有的「孤寂感」和「自由感」，不容許被其他人所撥奪；這些人並將因國家公園提供高滿意度之遊憩活動受到感動，並起而行從認同國家公園觀念開始，成為重要的生態保育種子。若用堅硬的法律或嚴格規定強制遊客遵守，雖能收到表面上立即處理的結果，但也只是暫時的；反到是善用和悅委婉的解說和勸導方式，對進入園區的遊客進行「服務」，將獲得更正面和治本的保育宣導成效。

策略：

探討國家公園發展歷程中所累積之經驗，借鏡作為國家公園新管理理念

(2) 利用員工培訓機會向國家公園管理人員闡述遊客服務之意旨及其技巧

政策 2 建立各國家公園具備保育特性之遊憩發展計畫。

國家公園的經營管理策略，是在保育的前提下，提供適當的教育、遊憩和研究功能，所提出不同層面期程的遊憩發展計畫，必須能符合於國家公園保育宗旨，以及因應各不同公園資源形質而擬訂之目標及計畫方針。以台灣不同類型之六處國家公園而言，墾丁必然重視陸域和海域兼具的遊憩發展計畫，但必須注意已大幅成長的遊客量和遊憩衝擊，尤其是海域活動對遊客安全之影響。玉山、雪霸和太魯閣等三座高山型國家公園，應降低遊憩利用之密度，特別著重高山活動之影響範圍、行進路線和登山健行自然探勝的遊客特性。陽明山是鄰近都會區的國家公園，遊憩衝擊必然相當大，所研提的遊憩計畫應加強防範因過多遊客所產生的環境破壞和生態

衝擊。金門因園區內多私有土地，因此國家公園、當地居民和遊客，成為不可分離之遊憩三角關係，有待清楚而不同發展密度的人文資源遊憩計畫。

策略：

全面檢討並規劃符合於各國家公園資源特質之遊憩發展計畫和計畫實施方案，並納入同層級之計畫中。

政策 3.推動符合各國家公園資源特質之遊憩活動模式及遊客參與方式。

正如前述，在中長期程的各國家公園遊憩發展計畫下，依不同地區、不同時期、不同「客體」對象，陸續推出各國家公園之代表作遊憩活動模式，再搭配以解說教育活動，將帶給遊客知性感性兼具且能達成互動作用的遊憩體驗。例如墾丁的珊瑚下蛋活動，生動而可以增進生態知識；金門的傳統建築尋根之旅，在穿梭建築群遊憩過程中可以獲得人們創作住家環境的靈思；太魯閣峽谷行則述說大自然的巧斧神工；攀登東北亞第一高峰玉山，是自我挑戰和認識台灣隆起的故事泉源。管理處必須詳細告知遊客之參與方式及各項準備，將使其獲得高品質之遊憩體驗。

策略：

依據前述之各國家公園遊憩發展計畫擬具可以實施之遊憩活動模式和內容。

(2) 規劃能達成遊客服務目標之各不同類型活動之參與方式。

政策 4.搭配國家公園遊憩活動之解說計畫和環境教育措施。

有趣而富於生動過程的遊憩活動，必須有詳細的企畫案和參與人員，再搭配解說活動，才是國家公園所要呈現的參與式遊憩資源管理模式。例如玉山園區的「布農小勇士返故鄉—攀登玉山主峰」，讓參與登玉山之小學畢業班布農族同學，在攀登過程中認知族人遷徙、狩獵，以及和大自然奮戰的精神。陽明山的「草山鷹飛」活動，讓遊客身體力行走入大自然並攀上擎天崗，在健身過程中達親子互動、朋友社交並認識天空王者之姿的鷹鷲猛禽類。

策略：

(1) 結合國家公園解說節目和遊客服務需求並成為「與國家公園有約」活動

(2) 相關活動辦理人員之正確服務觀和培訓計畫。

政策 5.研擬合理並符合公平正義之國家公園遊客守則。

相關研究曾提出墾丁之五項遊客守則，但重點仍在於管理單位是否重視這個研究結果。由於進入國家公園的遊客追求自由和孤寂體驗，不喜被管理而希望出於自願遵守各項規定，因此管理處所必須以遊客守則代替禁制事項，用勸導和解釋代替處罰及移送法辦，方是服務遊客之上策。所擬成的遊客守則，基於公平正義原則，必須是針對全體遊客而不偏倚，在國民自由意志前提下可以實行的，符合於自然定律而不違反保育宗旨，尊重他人存在並重視環境倫理。

策略：

綜整現行國家公園法令體系(國家公園法、施行細則、公告禁止事項)中與遊客

服務相關聯之條文並依公平正義之原則檢討之。

(2) 研提各國家公園專屬之遊客服務守則、登山守則及相關注意事項。

政策 6.長期持續進行國家公園遊客行為及遊憩意向調查研究。

「知己知彼，百戰百勝」。爲了做好國家公園遊客服務的工作，除管理處各管理階層人員之專業智能和服務熱忱外，亦須從瞭解遊客之需求和遊憩意向著手。目前各國家公園均已進行遊憩區之遊憩發展規劃和經營管理，並包含遊客需求、遊客特性等調查；未來仍應持續辦理整個國家公園之遊憩資源和發展潛力調查、高山地區遊憩承載量調查、標的遊憩地區之遊客滿意度調查，以及遊憩發展可能產生之環境衝擊和防範措施。

策略：

(1) 擬具不同期程之國家公園和遊客互動之遊憩活動計畫。

全面性和標的性調查遊客特性、遊憩需求、對服務事項之滿意度、對國家公園整體遊憩之滿意度等。

政策 7.妥善運用社會資源參與國家公園遊客服務，並降低遊憩衝擊。

目前各國家公園已積極運用社會人力資源協助國家公園之解說和環境教育，惟尙屬於較爲柔性之人力資源應用；長期以往，除了解說方面，有關國家公園廣幅區域內之巡邏護管、自然步道設施認養等和遊客服務有關之工作，都可以委請民間保育團體、登山協會、公益團體等協助辦理，一方面節省行政資源，一方面讓社會公益力量介入，共同參與國家公園之經營管理，方是凝塑全民保育共識的根基。

策略：

調查國家公園遊客服務事項中可以運用社會人力資源之項目。

規劃具有社會參與吸引力之「與國家公園有約」遊客服務方案並據以實施。

(3) 辦理運用社會資源參與國家公園遊客服務之成效評估。

政策 8.進行國家公園遊憩規劃和遊客服務成效評鑑。

台灣推動國家公園已近二十年之歷史，成效可以說相當斐然，保育成果並已在國際間立足。然國家公園歷經第一階段之建設期之後，如何穩健的邁入第二階段之經營管理期？各管理階層人員是否熱忱依舊？民間保育團體之認同性如何？遊客之認知如何？都必須藉由評鑑制度來通盤瞭解。屬於遊客服務之評鑑計畫，則可以包含遊客人數成長變遷、遊憩行為和遊客品質評估、遊客滿意度調查、遊憩設施管理、遊客安全、國家公園事業管理等。

策略：

利用不同層級之國家公園計畫通盤檢討過程，確實探討各園區或遊憩據點之發展潛力，並進行遊憩規劃。

(2) 國家公園主管機關定期和不定期進行國家公園遊客服務成效評鑑。

(3) 擬具各國家公園管理處之自我評鑑計畫。

參考文獻

1. 內政部營建署，(1996)，邁向二十一世紀高品質生活環境－營建政策白皮書，台北：營建署。
2. 內政部營建署譯，(1997)，加拿大公園系統指導原則與運作政策，台北：營建署。
3. 內政部營建署譯，(2001)，東亞保護區區域行動計畫(IUCN/WCPA 亞太計畫之一)，台北：營建署。
4. 王小文、林晏州，(1998)，大屯自然公園互外遊憩者之遊憩衝突研究，戶外遊憩研究，11(1)，65-84。
5. 王鑫，(2001)，保護區管理的新作法－參與和國家系統規劃，保護區管理的國際新趨勢研討會論文集，花蓮：太魯閣國家公園管理處。
6. 中華民國國家公園學會，(2001)，國家公園評鑑資料(草案)，內政部營建署九十年委託研究計畫。
7. 朱芝緯、王鑫，(2000)，生態旅遊遊客守則之研究－以墾丁國家公園為例，戶外遊憩研究，13(3)，1-22。
8. 李建堂，(2001)，保護區經理的評估，保護區管理的國際新趨勢研討會論文集，花蓮：太魯閣國家公園管理處。
9. 吳鳳珠、林晏州，(1994)，遊客中心解說效果之評估，戶外遊憩研究，7(4)，31-48。
10. 林晏州，(2000)，社會遊憩容許量評估方法之比較，戶外遊憩研究，13(1)，1-20。
11. 林晏州、黃文卿、沈立，(2000)，國家公園經營管理指標之研究：以陽明山國家公園為例，國家公園學報，10(2)，211-227。
12. 林晏州、陳惠美、黃文卿，(1997)，國家公園內休閒農園發展型態之研究－以陽明山國家公園竹子湖地區為例，國家公園學報，7(1-2)，54-69。
13. 徐國士、黃文卿、游登良，(1996)，國家公園概論，台北：明文書局。
14. 黃文卿，(1994)，台灣區國家公園管理法規之競合探討，戶外遊憩研究，7(3)，63-78。
15. 黃文卿、林晏州，(1998)，深度訪談之理論與技巧－以陽明山國家公園遊園專車推動為例，國家公園學報，8(2)，166-178。
16. 黃文卿、蕭清芬，(1999)，參加國際自然保育聯盟保護區委員會東亞地區第三屆國際會議區國報告，台北：內政部營建署。

17. 黃宗成、吳忠宏、高崇倫，(2000)，休閒農場遊憩客體驗之研究，戶外遊憩研究，13(4)，1-26。
18. 黃淑為、林晏州，(1999)，影響遊客對登山步道環境屬性偏好因子之探討—以陽明山國家公園為例，國家公園學報，9(2)，166-181。
19. 張石角，(1998)，雪霸國家公園地質災害敏感地區之調查與防範研究(大雪山地區)，國家公園學報，8(2)，100-121。
20. 張隆盛、林益厚、黃文卿，(2000)，2000 年台灣地區保護區發展及經營管理成果，第五屆海峽兩岸國家公園與保護區研討會論文集，北京：中國科學院東亞自然保護研究監測與培訓中心。
21. 張樑治，(1999)，遊憩活動企劃影響遊憩活動體驗的研究，國家公園學報，9(2)，97-111。
22. 張俊彥，(1994)，國家公園遊客對消費山產性活動偏好之研究：以陽明山國家公園為例，戶外遊憩研究，7(3)，23-38。
23. 楊文燦、施而惠，(2000)，遊客對環境衝擊認知及參與規劃意願之研究—以陽明山國家公園為例，國家公園學報，10(2)，175-189。
24. 錢學陶、邊泰明，(1998)，國家公園計畫與使用管理之研究，台北：內政部營建署。
25. 蔡慧敏，(2001)，環境溝通與保護區議題合作，保護區管理的國際新趨勢研討會論文集，花蓮：太魯閣國家公園管理處。
26. 盧道杰，(2001)，保護區管理的新趨勢—西方現代保護區學說之演進與發展回顧，保護區管理的國際新趨勢研討會論文集，花蓮：太魯閣國家公園管理處。
27. Hokings, M., Stolton, S. & Dudley, N. (2000) *Evaluating Effectiveness: A Framework for Assessing the Management of Protected Areas*. Best practice protected area Guidelines No. 6, World Commission on Protected Areas, IUCN, p.81-86.
28. IUCN (1980) *World Conservation Strategy*. IUCN, Switzerland. 55pp.
29. IUCN (1986) *Managing protected areas in the tropics*. IUCN, Switzerland. 295pp.
30. IUCN (1993) *Parks and progress*. IUCN, Switzerland. 240pp.
31. IUCN (1994) *Guidelines for protected area management categories*. IUCN, Switzerland. 261pp.
32. McNeely, Jeffery A (1994) *Protected areas for the 21st century: working to provide*

- benefits to society. *Biodiversity and Conservation*, 3(5): 390-405.
33. National Park Service, U.S. Department of The Interior (1982). *Planning Process Guiding-NPS2*. NPS. USDI.
34. National Park Service, U.S. Department of The Interior (1978). *Management Policies*. NPS. USDI.
35. Phillips, Adrian (1999) A whole landscape approach for a holistic century. In: *Policy and priorities for Irelands's landscape—conference papers*, p5-14. April 1999, Tullamore, Co. Offaly, Ireland. The Heritage Council, Ireland.