

台灣生態旅遊的發展與推動：從國家角色暨行動予以檢視

黃躍雯^{1,2}

¹世新大學觀光學系；²通訊作者 E-mail: hwhuang@cc.shu.edu.tw

[摘要] 台灣的生態旅遊發展，約略從 1980 年代即由少數地方社會自發性的發展起來。1990 年代學界也發展出不少生態旅遊相關論述，而政府部門將其納入政策議程已是在 2000 年之後。歷經交通部觀光局及內政部國家公園當局兩個公部門，先後擬訂生態旅遊白皮書並據以推動，惟其結果卻大異其趣。本文從學理觀點進行政策及行動的檢視。藉由兩版生態旅遊白皮書的內容分析、相關利害關係者的訪談，以及參與觀察等研究方法，研究發現：兩個公部門的白皮書，前者除了較少關照到社會文化構面、未明確以永續發展為長遠目標之外，其餘幾乎與後者大同小異。然而在實際操作上，由於涉及兩者對生態旅遊定義、範疇等認知的不同，再加上組織目標、政策目標也不盡相同，以及許多操作方式、配套措施的不同，使得政策結果相去甚遠。前者甚至造成國土加速破壞，而後者亦有不少值得檢討的地方。因此本文在文末建議國家必須要能調整介入方式及行動順序：首先，必須先能深刻認同生態旅遊對於當代環境的重要意涵，且有明確的主政部門、必須制定政策及立法；其次，對於生態旅遊所涵蓋的各種構面，不能有所偏頗；再者，對於「生態旅遊地」的認定標準，雖可從寬，但務必予以分級及執行監測，讓原本「寬鬆型」的生態旅遊地轉型，提升保育成效，而對於「嚴格型」則應繼續嚴格把關；最後，在行動順序上應優先辦理意願較高社區的培力，讓該社區更具知識、技能以及自主性。至於其餘社區則儘量被動的協助即可。

關鍵字：生態旅遊、生態旅遊白皮書、國家、社區參與、社區培力

Ecotourism Development and Promotion in Taiwan: Perspectives on the Role and Actions of the State

Yueh-wen Huang^{1,2}

¹Department of Tourism, Shih Hsin University; ²Corresponding author E-mail:
hwhuang@cc.shu.edu.tw

ABSTRACT Ecotourism developed independently in a few locales in Taiwan beginning in the 1980s. In the following decade, ecotourism became a popular subject of re-search and discussion among academics, but the interest did not have an influence on government policies until after 2000. Two white papers on the subject drafted respectively by the Tourism Bureau and the National Park Service had a significant effect on ecotourism promotion both in terms of theoretical development and actual implementation. In the papers, the substance of ecotourism was analyzed through stakeholder interviews, participant observation and other research techniques. The two papers were similar in content, although the one by Tourism Bureau focused

comparatively less on social and cultural dimensions and proposed no clear long-term goal for sustainable development. The only obvious difference between the two papers was found in the part concerning implementation, in which they had different definitions of ecotourism, cognitive fields, organizational and policy goals, implementation approaches and supporting measures, resulting in adoption of different policy outcomes. However, the Tourism Bureau white paper led to accelerated land degradation, while the National Park Service paper had issues that need to be re-evaluated. Thus in this article it is proposed that the government reconsider the priorities of intervention and action. First is strong awareness of the important implications of ecotourism in contemporary natural environments, along with clearly defined public agencies roles, policy and legislation. Second, decisions regarding types of ecotourism to pursue should be bias-free. Finally, actions should give priority to community empowerment, providing the community with greater knowledge skills and autonomy, thereby maximizing the community's passive involvement.

Keywords: ecotourism, white paper on ecotourism, the state, community participation, community empowerment

前言

「生態旅遊」一詞被全球普遍廣泛使用，並陸續提出相關學理論述，大致上是在 1980 年代中後期(Diamantis 1999, Fennell 1999)。這些論述內容絕大多數都與環境的覺知有所關聯。然而它一直沒有一個共同被接受的定義，包括其範疇及意涵等。有的只是各個國家、地區乃至不同領域，基於其認知、價值觀及動機，而各自發展出不同的生態旅遊經驗模式。這些號稱生態旅遊的「發展」，很可能反而造成對自然環境相當程度的破壞，或是帶來危機(Honey 1999:54, Ross & Wall 1999)。因此生態旅遊的發展也一直不斷地被強烈的檢視與討論(Orams 1995, Goodwin 1996, Weaver 1998)，甚至被提醒：影響至為深遠的政府部門，應該對生態旅遊的重要議題有所正確且與時俱進的認知，才足以成事(Wearing & Neil 1999)。

就因為「生態旅遊」一詞有頗大的模糊空間，光是它的定義至少就有八、九十種之多(Fennell 2001, 宋瑞、薛怡珍 2004)，也多各有不同的著重點。要說它們的定義、範疇有進一步的聚焦、有共同的長遠目標，大致上是在 1992 年「聯合國環境與發展大會」(UNCED) 通過了「里約宣言」之後。該會議最重要的影響就是定義「永續發展」為：「人類有能力持續發展下去，也能保證使之滿足當前的需要，

而不致危及到下一代滿足其需要的能力」；且「永續發展」應列為最重要的綱領。此後即有不少學者不斷的在討論「永續發展」究竟應包括哪些向度(或構面)，而且它們之間孰輕孰重的問題(李永展 1999)。不過根據 Serageldin (1993)的分析，認為儘管「永續發展」可能有定義的爭議、範疇著重的不同、用語的出入，但總離不開經濟、社會、生態三個向度。在經濟方面，希望能永續成長、分配恰當且重效率；在社會方面，希望能重視權力分享、社會參與、社會凝聚、文化認同及制度發展；在生態方面，希望是生態完整，並能考量承載量及從全球考量問題。生態旅遊大致上也是在里約宣言之後，才將該思惟架構下納入運作。

綜觀 1980 年代迄今，還是有不少國家或地區曾有生態旅遊發展得頗為成功(或是部份成功的)案例，而且在先進國家或發展中的國家皆有。也因為這些經驗，得以歸納分析出一些發展生態旅遊成功的因素(參見 Ross & Wall 1999, Mader 2002)，惟卻不容易有放諸四海皆準的模式。由於各國皆有其不同的空間與社會結構，所以也會各有不同的政策制定、行動機制與方式。不過不管是先進國家或是發展中國家，從它們的經驗可看出，公部門都會有一定程度的介入，甚至有學者主張應完全主導(Wearing & Neil 1999, 張建萍 2001)。它們通常都會有一主要的推動部門或組織，也越來越

重視結合社區共同參與。分析起來，其實它們也都有各自不同的成功因素。雖然有些地方在推動一段時日後已悖離環境保育的初衷，不過有的地方還是在朝向永續的方向邁進。這些國家或地區發展的經驗都頗值得借鏡，尤其是對於攸關政策制定與推動的國家角色暨其行動的討論，更值得吾人關切(Fennell & Dowling 2003, ATREE 2006)。

台灣也在 1980 年代由地方社會開始發展生態旅遊，在邁入 21 世紀政黨輪替之後，才責由兩個不同屬性的公部門，先後制定白皮書據以推動¹。本研究好奇的是，向來頗重視經濟發展的台灣，政府為何會轉向積極推動生態旅遊？曾先後主導生態旅遊的兩個公部門，是如何看待生態旅遊？另外，是甚麼原因會使得兩者在運作一段時日之後，差異如此之大？該如何評價及解釋兩者行動的差異？透過本研究，不但可看得出一個「新興工業國家」(Newly Industrialized Countries)的生態旅遊發展經驗²，也可藉由對其發展歷程的描述、討論與論證過程，更清晰地為台灣在 21 世紀的生態旅遊發展再定位，也可提出國家應有的角色扮演及行動建言。

相關文獻的檢視

由於本研究著眼於政府部門為何及如何推動生態旅遊政策，因此首先必須先掌握生態旅遊的定義、範疇及意涵的發展脈絡，以及為順應世界潮流及本土的需求，該如何再定位並擬訂目標；其次，有必要再去了解推動生態旅遊應有的作為，方能達成理想；再則，國家在該政策推動上應該扮演何種角色，採取何種行動為宜；另外也有必要回顧國外的相關案例，以收「他山之石」之效；最後，一併研提本文的分析架構及研究方式。

一、生態旅遊的定義、範疇及意涵

「生態旅遊」一詞，從 1965 年 Hetzer 鑑於傳統觀光發展對地方環境及文化造成不小

的衝擊，因而提倡「生態性的旅遊」(ecological tourism)一詞之後，歷經數十年的發展，不僅相似的名詞眾多，就光是「生態旅遊」一詞的定義，至少就有八十幾種(Fennell 2001)。其中像國際自然保護聯盟(IUCN)的特別顧問 Ceballos-Lascurain 在 1983 年首次在文章中使用「生態旅遊(ecotourism)」一詞，並在 1987 年為其下了較完整的定義：「一種造訪相對未受干擾的自然地區，秉持著對環境負責的態度從事生態旅遊，以便享受及欣賞自然及人文(包括過去與現在)。這是一種鼓吹保育、減少負面衝擊，並對當地帶來經濟利益的旅遊方式」。看得出是比較偏重在生態向度的定義；嗣後，Boo (1990)的定義又擴及文化構面：「生態旅遊必須以自然為基礎，在活動過程應重視生態環境、尊重當地文化」。雖然在內容範疇上已擴及文化層次，不過嚴格說來，還只是在倡議應有別於傳統大眾觀光(conventional mass tourism)的新型旅遊活動。只是把生態旅遊當作是「另類觀光」(alternative tourism)新產品，這些都只是生態旅遊較表層的定義(張建萍 2001)。

一直到 1990 年代以降所出現的不少定義，似乎關照的構面又稍有調整。其中最具影響力的，應該是國際生態旅遊學會(The Inter-national Ecotourism Society) (1993)的定義：「生態旅遊是一種造訪自然地區的負責任旅遊，它可促進環境保育，並維護當地居民的福祉」。這是從比較宏觀的角度，去關注人類的福祉；其後也有一些學者予以呼應，例如 Buckley (1994)：「生態旅遊是以大自然為基礎，涉及環境的教育、解釋與管理，以使該自然地區的生態能永續發展」；又例如 Ross & Wall (1999)也將生態旅遊「視為保育自然地區的方法，藉由利益的產生、環境教育及居民的參與來達成永續發展的目的」。至此，生態旅遊不再只是另類觀光新產品，它更是以社區為基礎，帶領遊客造訪自然地區，照顧居民的福利、重視居民的文化，且以環境教育為手段。發展生態旅遊的目的，無非是要邁向永續發展的長遠目標，認同它是一個永續發展的模式

(Wearing & Neil 1999)。說得更具體，它還是活化地方發展的策略，是帶動區域發展的工具(Binns & Nel 2002, 曾梓峰、蔡宗秀 2005)。由於它能兼顧的構面較廣，又具理想色彩，聯合國經濟暨社會委員會(The Economic and Social Council)更在 1998 年明訂 2002 年為國際生態旅遊年。嗣後推動生態旅遊發展，幾乎已成為全球普遍的共識。台灣也跟著在 2000 年以來由政府部門積極推動。

二、生態旅遊的再定位暨目標的設定

以上雖僅略舉部份較為常見的生態旅遊定義，但是本文還是可從文獻的整理看得出它的發展趨勢，以及定義之間的異同，甚至連目標都有些調整。儘管部份學者認為生態旅遊發展的好壞，與其明確的定義有著密切的關聯(Diamantis & Johnson 2003, Edwards McLaughlin & Ham 2003)，不過還是有不少學者否定明確定義的重要性，認為定義必須是因地制宜，重點在於它應包括哪些元素(Wallace & Pierce 1996, Fennell 1999)，而不宜很制式。因此它的定義應該有更大的包容性，應該像光譜(序列)(spectrum)一樣，從軟性(寬鬆)(soft)到硬性(嚴謹)(hard)都能包括進來，重點在於要有核心價值(Miller & Kaae 1993)，要能抓住核心關注(Boyd & Butler 1996)。隨著這些激辯，就有學者提出它有再定位的必要，像 Diamantis (1999)在「生態旅遊概念的演變及發展趨勢」乙文中即指出：「.....建議生態旅遊不要再以旅遊為中心(tourism-centered)，而應改以自然為中心，才能反應出永續性的原則。生態旅遊因為跨越許多領域，所以在不同的展望下，它應有再定位的必要，它應該同時把自然、行銷、教育.....等，與資源管理相關的理論都連結在一起」。基此，不管生態旅遊被當成新產品也好，被當成活化地方發展的工具也罷，它都必須在永續發展的長遠目標之下來發展，才不會失去最原始的初衷。這個見解在生態旅遊的研究領域，已逐漸普獲支持(Forestry Tasmania 1994, Lindberg & Mckercher 1997, Ross & Wall

1999, TIES 2007)。

既然從 1992 年里約宣言以來，相當多學者認同生態旅遊必須服膺以永續發展為長遠目標，那麼它必須兼融及整合永續發展所最重視的生態、經濟與社會等三個構面(也是即期目標)，而且是缺一不可(Wight 1993)。亦即，在生態永續方面，生態旅遊必須「不超越生態環境系統更新能力的發展」；在社會的永續方面，它必須「在當代人群間，以及代與代之間的資源應公平合理的分配」；在經濟永續方面，它必須「在保持自然資源的品質和其所能服務的前提下，使經濟利益增加至最大」(Turner 1993)；無獨有偶，在 Serageldin (1993)所繪製的永續發展「正三角形圖」，亦將經濟目標放置在最上端；同年在 Wight (1993)所繪製的「永續的生態旅遊價值與原則圖」，也是將核心的三項原則(經濟、生態、社會)以「地方有長期的利益」為首要原則。這種重視生態旅遊能對地方經濟利益有較大貢獻的思考方式，在生態旅遊相關論述中，雖頗受爭議(王鑫 1998a)，但卻又不得不去面對的現實。因為生態旅遊發展，如不能改善地方的生活，那麼再崇高的生態保育理想，都很難落實，尤其在發展中國家(宋瑞、薛怡珍 2004)。那麼，吾人該如何面對各種定義、範疇及意涵的不同，乃至標準不同卻又都稱為「生態旅遊」的國家或地區？其實也已有些學者開始質疑精確定義的必要性，或者是否要有統一定義的必要性(Mader 2002, 宋瑞、薛怡珍 2004)。本研究也認為，與其有太多的定義，倒不如先掌握幾個重要的構成元素。重點在於是否付諸行動(Mader 2002)，以及是否擁有一套發展策略，是否認同該做法與方式(Fagence 1997)，以及是否有推動的組織(Page & Dowling 2002)。

三、生態旅遊在推動上應有的做法與操作方式

承上，生態旅遊的重點既然在於行動，那麼它應有哪些做法及操作方式？這可歸納成兩大方面來闡明：

1. 應該有一套經營管理策略或手段

盧雲亭及王建軍(2001)認為可以從四個部份來努力，分別是經濟、教育、行政管理及法律規範等四種手段：在經濟部份，例如收取入門票、特別稅、或是補償給限制發展地區的居民等(Brandon 1996)；在教育部份，應以環境教育作為發展生態旅遊的基礎(Wight 1993, 王鑫 1998a, Blamey 2001, Weaver 2006)；在行政部份，應透過行政組織，運用行政力量，以權力來治理、管制或監督，以免環境遭到破壞。地方政府應協助地方成立基層組織，俾對生態旅遊地進行推動與管理，包括承載量的管制(Wearing & Neil 1999)；至於規範部份，一部份來自政府頒行政策法令包括制定白皮書等，作為執行的根據；另一方面則是地方政府或第三部門協助社區或部落制訂公約，或以無形輿論的力量予以規範。

另一個是從空間管理工具—分區(zoning)進行管制。例如 Forster (1973)採用同心圓模式，分成核心保護區、遊憩緩衝區及密集遊憩區等土地利用方式，認為透過分區管制方式，既可保育珍稀資源，又可提供遊憩活動；Inskip (1988)也支持分區管制的概念。加拿大國家公園的五種分區即受到他們的影響(Dowling 1999, Page & Dowling 2002)。這也是生態旅遊區域空間的管制方式。

2. 應有更多溝通、協調與整合的機制，尤其在國家與社區之間

生態旅遊在發展上所涉及的利害關係者(stakeholders)頗眾，例如有國家、私部門、NGO、贊助人(donors)、觀光客、社區等，常會涉及價值及利益的衝突(Wearing & Neil 1999, Fennell & Dowling 2003)。光在國家內部就往往存在各部門之間不同的運作邏輯(陳東升 1995)；在公、私部門間所存在不同的行事風格，也是司空見慣(Page & Dowling 2002)，因此，在地方生態旅遊的發展上，應加強更多的溝通、協調與整合。首先可從國家內部各部門之間的協調與整合開始(Mader 2002)，以使得政策內容有所共識。像墨西哥在 1990 年代，生態旅遊原本推展得不太成功，遊客多只是當

天來回，除了旅遊深度不足以外，它對當地經濟助益不大。嗣後由國家整合環境部門與觀光部門，政策推動才大有斬獲；另外，國家與社區之間的互動方式尤其重要(Huang 2010)。緣於社區是守衛當地環境資源的第一線，務必在規劃過程及經營管理中納入當地的參與，才有可能達到永續發展的目標(Drumm 1998)；Christ(1998)也表示：「已有許多證據顯示，生態旅遊的發展，可以成為自然保護與社區發展的催化劑」。儘管如此，這並不是簡單的過程，關鍵在於如何對這些相關利害關係者進行有效的溝通與整合(Ashley & Roe 1998)。

四、國家暨各部門在生態旅遊發展上的角色與政策制定

誠如以上所述，生態旅遊的推動涉及甚多的利害關係者，其中尤以國家為最。就以台灣而言，算是一發展性國家(developmental state)(Castells 2000)。這種屬性的國家，為了促進和維持發展，以作為治理國家的正當性(legitimacy)，國家通常還是會將大多社會權力及資源集於一身，所以國家的政策偏好及行動將會有相當的主導性(陳東升 1995, 周志龍 1997)。不過隨著全球化衝擊益熾的當前，國家介入的方式與角度也開始在轉型當中。國家不會只是將生態旅遊當作是在提供觀光的另類產品，而是會更重視一些落後地區(regions logging behind)的活化或發展。近年來，國家在全球化發展的影響下，其相對自主性甚且已有消退的現象，國家再也無法以傳統的力量介入社會的再生產。國家介入社會的重心不再只是福利(well-fare)，而是福祉(well-being)。國家引導社會的發展方式，轉而重視長期被忽略的地方社區(曾梓峰、蔡宗秀 2005)³。此時國家雖仍必須扮演公平正義重分配(redistribution)的角色，但其對經濟社會的介入轉而改向支持社會服務性質的經濟活動，以及對社會各項資本(人力資本、自然資本與社會資本)的開發與經營。不能只是提供公共建設、提供救濟，而是應該重視地方社區內生型資本的培養與開發

(Laville 1996, 曾梓峰、蔡宗秀 2005)。這些內生型資本的培養與開發，不正是 Dodds (1997) 所倡議的社會、經濟與生態系統的相互依存，這也正是永續發展的三個目標。其間對於社區各項資本的培養與開發，其實也就是社區培力 (community empowerment) 的真諦⁴。

不過國家也不是鐵板一塊，它是由許多部門所組成，各部門仍有其不同的運作邏輯(陳東升 1995)。因此，如由不同部門所主導，會使得生態旅遊的政策內容及推動方式有所差異。像台灣的各個部門由於被賦予的組織目標各有不同，所以其組織的運作方式及政策目標也會跟著不同。Stone (2002) 當將政府組織的政策目標分成公平(equality)、效率(efficiency)、安全、自由等。她認為各個部門將會因著其任務分工而出現不同政策目標的選擇。睽諸台灣，例如交通部觀光局與內政部國家公園當局，從其組織體系，就可看出它們是屬於傳統的組織設計，都屬於科層組織(bureaucracy) (高明瑞 1992, 劉修祥 2004)。這種類型的組織，其制度性通常都很強，也會堅守其目標(高明瑞 1992)。如就本文主要涉及的兩個部門的結構組織觀之，交通部觀光局最主要的任務是在發展全國觀光事業，關心的是如何達成最高的效益，以及如何以既定投入獲得最大的產出。質言之，觀光部門重視的是 Stone (2002) 所界定的「效率」(efficiency) 目標；而國家公園當局被賦予的任務則是「保育」、「永續發展」(Butler 2000)，係一種追求同世代正義 (intragenerational justice) 及跨代正義 (intergenerational justice) 的目標，也就是 Stone (2002) 所界定的「公平」(equal) 目標。組織目標既不相同，落實在政策執行上，政策結果自然就有所不同(李允傑、丘昌泰 2000)。因此，各部門之間的政策結果，如呈現頗大的差異，也就不足為奇了。

五、國外發展生態旅遊的案例與啟發

為能參考其他國家發展生態旅遊的經驗，又考量開發中國家與已開發(先進)國家的

不同，因此有必要分別闡明：

在發展生態旅遊較知名的開發中國家當中，例如哥斯大黎加、肯亞、泰國等，原本就因開發較少，留有較多的原始自然地區，然而卻有追求經濟利益、增加居民收入的壓力 (Walker 1996, 宋瑞、薛怡珍 2004)。其與先進國家多在原有國家公園的基礎上，重視國民回歸大自然、純粹追求有深度、重視休閒的旅遊型態是有其不同。例如拉丁美洲推動生態旅遊頗有成效的國家—哥斯大黎加(Costa Rica)，看似由國家公園當局在主導，雖也訂有政策與計畫，制定嚴格的法規，但其根本目的還是在乎觀光利益，甚至歡迎國外大型投資計畫，雖在 1990 年代一度成為世界最著名的生態旅遊地點，但嗣後因過度重利，也欠缺有效管理，已日趨「大眾觀光化」，風評大不如前(Honey 1999, 張建萍 2001)。

另外，在非洲最早發展生態旅遊，也極負盛名的國家—肯亞(Kenya)，長年來也是一直藉著設置國家公園，藉著提供野生動物觀賞做為賣點。在 1987 年，一度使得旅遊業成為肯亞最主要的外匯收入來源，不過也因規劃與管理欠佳，導致後來利潤大幅下滑。幸好後來政府成立「野生動物保育署」，並制定斑馬文件 (Zebra Book) 作為施政綱要，民間社會也在 1993 年成立第一個生態旅遊協會，並在 1997 年主辦生態旅遊國際研討會，才使生態旅遊發展名利雙收。值得注意的是，他們能積極地轉型為兼顧社區居民利益，由居民參與管理 (Honey 1999, 張建萍 2001)。

在亞洲的泰國也相當積極，政府也在其間扮演極為重要的角色。從里約宣言以後，即著手制定永續發展的旅遊業政策；1995~1996 年間由觀光部門制定《生態旅遊政策與行動計畫》，並於翌年由公部門銜同學術機構、私部門及非政府組織，共組「國家生態觀光協會」，以監督政策之執行。就連環境部門—「國家環境委員會」，所有對環境的規劃、經營、監督、控管...等，也都在該政策架構下推行；另外，泰國政府還制定一項「國家生態旅遊五年計

畫」，希望藉此成為全國生態旅遊的促進機制。也因為政府的積極運作，生態旅遊已成為泰國旅遊的另一項重要選擇(ATREE 2006)。

至於已開發國家部份，對台灣較具啟發價值者，大致有人口稠密的英國與日本的發展經驗：早在 1872 年美國建制黃石國家公園之後，全球即陸續掀起設置國家公園的風潮，算是生態保育兼具休閒遊憩的先驅國家，所以在里約宣言之後，歐美先進國家並不像開發中國家那麼積極推動生態旅遊，或者開發新地區以作為國家或社區經濟獲益的工具，而是在舊有保護區的基礎上進行土地復育，培植推動生態旅遊的企業組織，提供更深度的旅遊服務，並訂定生態旅遊相關法案。像英國在 1993 年通過新的國家公園保護法，旨在加強對自然景觀、生態環境進行保護。之後，英國常常倡議「綠色旅遊」(green tourism)活動。惟不常使用「生態旅遊」一詞，而多以「永續觀光」取代。1999 年，英國政府部門出版了「明日的觀光」；2001 年又出版「行動的議程」，以作為 21 世紀觀光的行動策略；並於 2009 年再出版一本「英國永續觀光的行動架構」，主要在檢視及歸納這十多年來推動永續觀光(含綠色旅遊)在面對各種挑戰時的問題，藉以釐訂出國家級的指標，作為該行動的調整方向(DCMS 2009)。

日本也是全球生態旅遊發展得相當成熟的國家。從里約宣言之後，日本隨即由社團法人旅遊業協會(JATA)發佈了「生態旅遊的指導方針」和「遊客保護地球宣言」。嗣後並召開多次與生態旅遊相關的研討會，甚至還設置了「公益信託 JATA 環境基金」，用以保護旅遊地的資源。其間日本還積極與各個利害關係者共同製作「生態旅遊構想企畫書」，設法由各政府部門予以認證。為使相關政策能落實，日本還在 2007 年通過「生態旅遊推進法」。依該法規，各地方鄉鎮必先組成協會，要先成立組織據以推行。就在國家、地方社會及各個利害關係者的通力推動之下，日本的生態旅遊目前已有相當成效(伊藤太一 2006, 日本環境省網站 2010)。

從以上發展中或先進國家的經驗，國家對生態旅遊普遍都介入頗深，也多制定有政策或行動計畫(肯亞、泰、英、日)，也多有成立(或指定)專責部門、組織予以推動，有的國家甚至還明訂法令(日本)予以規範。不過其中較大的差別是，開發中國家(泰國較不明顯)多將發展生態旅遊當作一項產品、一種產業，視作國家創匯的重要來源，也希望藉以促進地方發展、增加居民的收入。同時也為了避免觀光的負面衝擊及達到永續發展的目標，都會納入社區參與，甚至擴及相關利害關係者；至於已開發國家多在既有國家公園、保護區的基礎上，再續予深度發展，不過也多明訂相關政策、方案，作為推動之依據。尤以日本，不但明訂法令，連結社區，同時也成立地方的推動組織，操作得極為細膩。

六、本研究分析架構及研究方式

1. 分析架構

綜合以上文獻的回顧及建構，可發現生態旅遊的定義、範疇、構面及意涵的發展，雖有其差異及著重點的不同，不過晚近大抵上是有朝向銜接永續發展三個構面(生態、經濟、社會文化)的趨勢；另外社區的參與及培力，在生態旅遊的發展過程也日益受到重視；而國家在生態旅遊帶動區域發展的角色及行動上也在強化中。該思潮論述對台灣在發展生態旅遊的思惟與行動上都有一定的影響。尤其台灣在 2000 年以後，生態旅遊正式進入政策議程，歷經兩個公部門的政策規劃、執行及制度設計，因著該兩個部門對生態旅遊認知的不同，組織及政策目標的不同，很可能因而造成不一樣的政策結果。這當中，國家機器(尤其是各不同部門)，因著社區能力的提升，不必然要有事事主動介入的必要。然而國家究應扮演何種角色，以何種方式介入，才能有利於生態旅遊的推動以達到永續發展的長遠目標，亦極有必要與晚近全球重要生態旅遊思潮及不同國家的推動經驗對話，才能檢視國家(含主政部門)的角色扮演及介入方式。

2. 研究方法與方式

在研究方法與方式部份，本研究首先蒐集國內外生態旅遊近一、二十年來的重要論述，以掌握生態旅遊概念、範疇及意涵的發展脈絡，尤其是各國家政策制定相關的文獻資料，包括國內外生態旅遊發展相關案例、國內在西元 2000 年以來兩個政府部門所制定兩種生態旅遊白皮書以及相關論述，針對這些資料進行文獻檢視；其次，再深度訪談參與生態旅遊白皮書制定的相關人士，了解其看法，例如行政院政務官(決策高層)、交通部觀光局及內政部國家公園當局等政策制定及推動人員，以及草擬該政策白皮書有關的學界教授、參與生態旅遊地輔導有關的專家學者、部份社區主事者以及相關 NGO 的回應(如表 1)。因為許多書面文獻的不足，正可透為行動者的口頭文獻，以便了解政策的呈現及執行方式(鍾倫納 1994, 張維安、陳介玄 1994)。而其中所使用的深度訪談法，是一種有特定目的的會話，是研究者和資訊提供者(informant)間的會話，會話的焦點在於資訊提供者表達對其經驗的感受(Minichiello *et al.* 1995)。因此，這種方法頗適合本研究使用；接著，再針對部份地方受生態旅遊輔導的業者、居民，乃至遊客也進行一些訪談；另外，由於本文作者也曾是生態旅遊輔導團的成員之一，所以在該輔導過程，也算進行了部份參與觀察。也因為人脈的掌握，便於本研究的進行，這些都使得本研究所進行的分析與解釋更能接近真實(reality)。

台灣生態旅遊萌芽期發展歷程(1980 年代~1999 年)

台灣的生態旅遊發展，也約略與世界各國一樣，在 1980 年代中後期開始發展。1980 年代中期，隨著台灣國民旅遊的逐漸興起，尤其是 1987 年解除戒嚴，許多原本列入軍事禁地的高山海防地區，也跟著政令慢慢放寬管制(夏鑄九、陳志梧 1988)。一些頗符合當今生態旅遊定義與意涵的旅遊形式也在逐漸形成當

中。較知名的地方，例如嘉義縣的達娜伊谷、宜蘭縣的無尾港、新竹縣的司馬庫斯、南投的桃米社區等地(見圖 1)，都在各自的因緣下漸漸出現推動的組織，也出現居民擔任生態導覽人員，解說著當地的生態、文化資源。國家在該過程也多少有些介入或協助。在 2000 年以前的萌芽期，就已與當今生態旅遊的學界論述頗為接近。茲列舉部分案例簡述如次：

嘉義縣的達娜伊谷，很可能是台灣發展生態旅遊最早的部落。早在 1980 年代中期，社區已開始出現是否發展觀光的討論。直到 1989 年，全村共同決定以生態保育作為觀光發展的基礎，並仿照國家公園土地分區的精神，再由當地社區安排遊客參訪其生態資源、由居民輪流巡河護魚、收取入園費以回饋社區，也供保育及社區福利基金等。這種將經濟立足在生態環境與生活文化之上的精神，與當今的生態旅遊精神非常接近，曾經頗受外界的好評，遊客人數也從 1994 年的 98 萬上升至 1999 年的 1,152 萬。園區總收入從 1994 年的 515,800 元上升到 2002 年的 32,280,987 元。不過這些成就，縱然泰半是肇因於居民懂得組織化與制度化，但公部門仍是一個不容忽略的角色。在該發展過程不少部門亦多有協助，例如嘉義縣政府曾贊助硬體設備；農委會曾每年補助巡邏員保育費；其他像文建會、水資源局、原住民委員會亦曾先後予以補助(李瓊如 2001, 邱廷亮 2003)。一直到 2009 年八八水災肆虐，整個村落雖遭土石淹沒，目前其重建過程，仍由地方、企業與政府聯手復舊中。

宜蘭縣的港邊社區(無尾港)，係在 1992 年，當地社區居民基於反對台電公司將在此設立火力發電廠，自組「反火電自救會」，歷經許多的抗爭與努力，終於在 1993 年該地區經農委會與宜蘭縣政府公告為「無尾港水鳥保護區」。為了持續關心該保護區的環境議題，當地陸續成立「港邊社區發展協會」(1994 年)及「無尾港文教促進會」(1997 年)等組織。也由於保護區的設置，無尾港開始出現一些遊客的造訪。該兩個組織也開始提供預約解說導覽的

表 1. 受訪者基本資料

| | 受訪者 | 時任之機構 | 代表性 | 訪談時間 | 訪談之重點 |
|-------|-----------|-------------|----------------|----------------|---|
| 政府部門 | A1.林盛豐 | 行政院政務委員 | 極重要之決策者 | 2010.4.3 | 政策方針與內容 政策內容之構思 政策之推動與執行 政策之推動與執行 政策之推動與執行 政策背景與方向 |
| | A2.蘇成田 | 交通部觀光局 | 極重要之決策者 | 2007.2.15 | |
| | A3.匿名 | 交通部觀光局 | 重要之中層幹部 | 2007.3.13&7.20 | |
| | A4.匿名 | 內政部國家公園當局 | 重要之中層幹部 | 2006.4.7 | |
| | A5.匿名 | 內政部國家公園當局 | 重要之中層承辦員 | 2007.3.8 | |
| | A6.匿名 | 地方政府 | 重要之中層幹部 | 2007.7.4 | |
| 學界 | B1.王鑫 | 台大地理系 | 生態旅遊在台灣最早之倡議學者 | 2007.5.4 | 生態旅遊發展脈絡 生態旅遊白皮書2 輔導流程及評價 |
| | B2.劉小如 | 中央研究院動物所 | 生態旅遊白皮書2召集 | 2010.3.23 | |
| | B3.匿名助理教授 | 某大學觀光系 | 生態旅遊輔導員 | 2010.3.1 | |
| 居民 | C1.部落長老 | 略 | 對當地方頗具影響力 | 2010.3.12 | 該部落的發展經驗 看法與評價 |
| | C2.一般居民 | | 隨機取樣 | 2007.7.10 | |
| 業者 | D1.匿名 | 民宿老闆 | 協助地方推動生態旅遊 | 2006.5.30 | 生態旅遊輔導成效 業者的立場 業者的立場 |
| | D2.任培義 | 永嘉旅行社負責人 | 極支持生態旅遊 | 2007.3.8 | |
| | D3.匿名 | 東菱旅行社 | 極具旅遊服務之熱忱 | 2007.4.19 | |
| 非政府組織 | E1.賴鵬智 | 野fun生態公司負責人 | 生態旅遊課程專業講師 | 2008.8.12&23 | 教育訓練輔導方式 生態旅遊推動部門的評價 |
| | E2.匿名 | 永續生態旅遊協會成員 | 生態旅遊專業領團人員 | 2008.3.25 | |
| 遊客 | F1.匿名 | 會計事務所 | 具有參與生態旅遊經驗 | 2008.8.20 | 對生態旅遊地的認知與評價 對生態旅遊地的認知與評價 對生態旅遊地的認知與評價 |
| | F2.匿名 | 自由業 | | 2007.5.6 | |
| | F3.匿名 | 新竹科學園區 | 具有參與生態旅遊經驗 | 2007.7.10 | |
| | | | 具有參與生態旅遊經驗 | | |

制度及當地風味餐的服務。更在政府各部門的協助下，例如內政部、文建會、勞委會、宜蘭縣政府等，使得當地的社區組織、文化的保存與創意、生態保育的方法與解說、解說教育中心的設置(綠建築)，都先後有所進展與成就。不但提升生態旅遊的服務品質，也增加了居民的收入，提升居民對當地的認同，更保護了當地的生態與文化環境(楊油然 2005, 陳琳 2008)。

新竹縣的司馬庫斯，可算是台灣開發最晚的部落，遲至 1980 年才有電力公司接通電源，1995 年尖石鄉公所才接通聯外道路。由於它開發得晚，才使得神木群等當地環境保留得原始自然。在這些交通運輸設施完成之後，遊客也開始紛紛造訪。部落居民也開始提供生態導覽、餐宿服務及販賣農產品。2003 年為避免居民之間相互殺價競爭，部落成立「發展協會」，改而發展合作社等共同經營方式。至此，部落



圖 1. 台灣知名生態旅遊地分布略圖

已出現社區共享的制度。期間公部門也一樣多有協助，例如雪霸國家公園基於敦親睦鄰，曾經補助步道的維修整建；教育部也經援電腦教室的構建，以使居民熟悉現代的科技；原民會近來也將其列為重點部落，協助當地在文化、生態、教育、觀光等全面性的提升(黃躍雯 2002, 蔡秀菊 2004)。部落就在自己的努力以及政府等外界的協助之下，目前居民對當地已有較高的認同，部份年輕人也願意留在部落效力，生態旅遊發展大致順遂(C1 當地長老 2010.3.12 受訪)。

除了以上一些地方的努力之外，學界及公部門也從 1990 年代以來，開始對生態旅遊的論述變得很活躍，尤以台灣大學王鑫教授多次在公、私場合倡導生態旅遊的概念，並於 1995 年先後發表幾篇有關生態旅遊概念性的文章(王鑫 1995, 1998a, 1998b)，對各界發揮一定程度的影響力；其次，在公部門的林務局、內政部的國家公園當局、交通部觀光局也都各有相關文章的發表或研討會的舉行(黃躍雯 2006)。這些文章也都在累積台灣生態旅遊思潮的能量，也影響 2000 年之後，國內生態旅遊相關文章極為可觀的文章發表數量。經查從 2000 年元月以迄 2010 年十二月底止，共有 558 篇之多 5。生態旅遊彷彿成為跨學科的顯學。

在甫邁入 21 世紀，對台灣最大的衝擊，莫過於政黨輪替。新執政的民進黨政府，自我定位為「本土、綠色」，這也多反映在其政策的制定上，尤其是初期的反核能及重視觀光(劉阿榮 2002)。例如在 2000 年 7 月，行政院觀光推動小組(簡稱「政觀推」)的委員會議上，有委員提出「推動兼顧生物多樣性保育功能之生態旅遊之研究規劃及實施方案」；同年九月交通部部長即宣示：「中央政府應頒佈觀光總路線，其內涵為本土文化、生態、觀光、社區營造四位一體，列為國家重要政策」；翌年五月行政院院長所核定的「國內旅遊發展方案」中，即將生態旅遊的推動列為重點發展工作之一(參見表 2)。生態旅遊從 21 世紀以來，在這些影響因素及「新政府」(扁政府)的行動下，漸漸納入國家的重要政策議程。

交通部觀光局對生態旅遊政策的制定與推動(2000~2003 年)

政策推動最重要的就是要有組織定位與經營策略。生態旅遊在 21 世紀初係被視為一種有別於大眾觀光，同時重視保育的新產品(A3 2007.03.13 受訪)。既然是全國性的觀光新產品，似應交由國內觀光最高部門—交通部觀

表 2. 交通部觀光局暨上級機關推動生態旅遊的重要作為

| 年/月 | 行動內容 |
|---------|--|
| 2000/5 | 行政院國家永續發展委員會制定「中華民國永續發展策略綱領」，提及政府應制定「生態觀光發展策略」及建立「生態觀光認證制度」，為生態旅遊政策指示之始。 |
| 2000/7 | 行政院觀光發展推動小組決議「推動兼顧生物多樣性保育功能之生態旅遊之研究規劃及實施方案」。 |
| 2000/9 | 舉行「21世紀台灣發展觀光新戰略」研討會，交通部長葉菊蘭指示：「中央政府應頒佈觀光總路線，其內涵為本土文化、生態、觀光、社區營造四位一體，列為國家重要政策」對發展生態旅遊頗多啟示。 |
| 2000/12 | 舉辦「推動永續生態觀光研討會」，建議擬定國內生態旅遊白皮書、將2002年配合國際訂為生態旅遊年、輔導成立民間推動組織。 |
| 2001/3 | 行政院第2732次院會核定「國內旅遊發展方案」，當中明訂「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.....」。 |
| 2001/5 | 協助成立「中華民國永續生態旅遊協會」(民間組織)。 |
| 2001/8 | 行政院核定成立「觀光發展推動小組」，開始研提生態旅遊計畫。 |
| 2001/11 | 公佈修正「發展觀光條例」，增加「自然人文生態景觀區」與「專業導覽人員」之設置，為了配合生態旅遊之推動。 |
| 2002/1 | 行政院第2769次院會核定2002年生態旅遊年工作計畫，宣示2002年為「台灣生態旅遊年」。 |
| 2002/8 | 行政院指示交通部觀光局自2002年起著手研擬生態旅遊的白皮書及其推動策略。 |
| 2002/9 | 完成生態旅遊白皮書(觀光局版)。 |
| 2003/3 | 行政院於宣佈「2004年為台灣觀光年」，並指示承續2002年為台灣生態旅遊年之主軸，繼續推廣「生態旅遊」。 |

資料來源：整理自交通部觀光局歷年大事紀、賴鵬智(2002)暨吳宗瓊(2002)

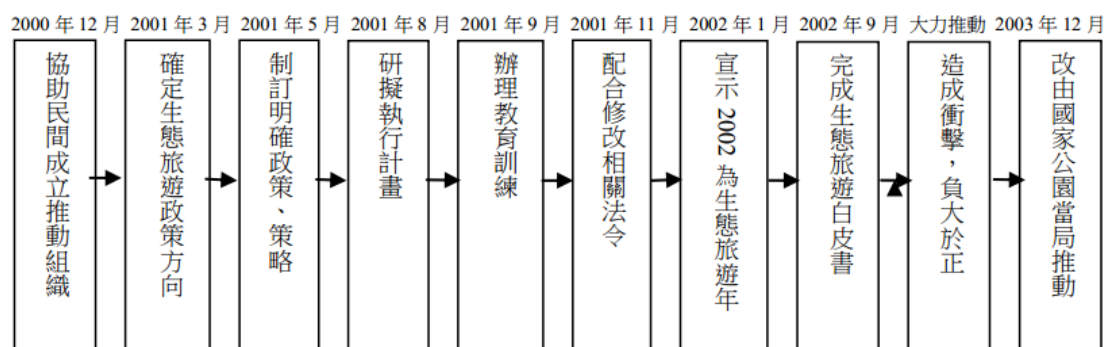


圖 2. 交通部觀光局推動流程圖

光局主政較為恰當。至於應如何落實呢？決策層峰及觀光局認為應先制定生態旅遊白皮書以為依循、成立民間組織來協助推動、訓練更多專業的導覽人員從事解說，也讓很多地方都能發展起來...等(A2 2007.07.20 受訪)。這一套操作機制，也在嗣後的兩三年內逐漸落實(見表 2、圖 2)。

本研究檢視其政策內容(白皮書)，如參考晚近各種學理論述和國外發展經驗，可分別說明如次：在白皮書的政策內容而言，其生態旅遊的定義為：「生態旅遊不是一種單純到原始的自然生態環境進行休閒與觀光的活動，而是

以環境教育為工具，同時連結對當地居民的社會責任，並配合適當的機制，以期在不改變當地原始生態與社會結構的範圍內，從事休閒遊憩與深度體驗的活動」；再解析其範疇與意涵，大致也有提到重視生態保育、居民利益...，並以環境教育為手段。稍有不同的地方是：學理論述已開始強調重視當地文化，並以永續發展為長期目標。但觀光局並未明顯提及，該局重視的只是「永續經營」(長期經營下去)，並不若「永續發展」能包括生態、經濟、社會等有一套完整的論述；再者就是從其他各國的成功經驗當中，也鮮少像觀光局在白皮書中，期

望短期內生態旅遊地觀光客倍增—「希望能在 2005 年時達到來台的旅客當中有 1% 從事生態旅遊、從事生態旅遊者佔旅遊結構的 20%、建制完成 50 個生態旅遊地...」。另外，在白皮書對社區參與的著墨甚少⁶。然而如果過於短視近利，就會像哥斯大黎加一樣，日趨「大眾觀光化」，導致風評不佳的後果。

落實在實際操作上，觀光局最重要的工作約略有下列三項(A2 2007.2.15 受訪, A3 2007.3.13 受訪, E1 賴鵬智 2008.8.12 受訪): 其一，協助成立一民間組織—中華民國永續生態旅遊協會，以便推動官方不便直接承攬的業務(例如收費出團等)，在該階段內，至少辦理超過六次以上的示範性生態旅遊活動；其二，辦理旅行社業者、NGOs 的教育訓練。由於觀光局仍較偏向大眾觀光的思惟，還是認為遊客該是由旅行社及相關業者帶引，所以應該多多加強業者有關生態旅遊概念的教育訓練，還認為應集結更多能辦理生態旅遊的旅行社，俾達到一定的經濟規模；其三，加強行銷。由於觀光局認為，生態旅遊是小眾市場，通常比較屬於地方性的活動，媒體興趣不高，有必要倚賴行銷；其他如研擬九年一貫生態旅遊學習地評選辦法、建制外文網站、研擬各項管理準則等(賴鵬智 2002)。以上這些都足以說明觀光局已經將生態旅遊納編到「觀光客倍增」計畫之下⁷，頗積極於推動相關活動的原因。

但觀光局這些努力，雖然以辦活動(events) 的行銷手法，搭配旅行社的穿針引線，一時之間該新產品頗受矚目，各辦理活動的地方也顯得頗為熱鬧，但卻也招致不少負面的評價。除了一些業者表示肯定外⁸，卻有更多的媒體、環保團體、學界等，提出許多負面的批判。例如聯合報先後出現追蹤報導，批評「純樸的新竹縣內灣鄉湧入數萬名遊客，...人潮幾與螢火蟲一樣多...」、「...由於配套不足，引發地主不滿，甚至噴死螢火蟲抵制」(李青霖 2002、2004, 紀文禮 2007)；荒野保護協會理事長李偉文(2005)也說：「往清境農場看下去，沿著山壁，數十條塑膠水管，密密麻麻地困住了青翠的

山巒...，生態旅遊是保育的工具，我們實在非常擔心政府或旅遊業者會以『生態旅遊』為幌子，做出許多萬劫不復的措施」；動物保護協會理事長蔡家福(2002)也呼籲「在國人生態保護意識尚未提升到足夠的水準，以及生態觀光的配套措施尚未臻完善之前，不宜貿然發展生態旅遊」；曾經倡導生態旅遊概念、從事環境保育教育多年的王鑫教授也語重心長的表示：「觀光局在推動生態旅遊的時機是九二一的背景，...是希望為災區創造就業機會，...政府的出發點是良善的，...但觀光局是以經濟發展為導向，...因為地方發展過於快速，一進到市場機制，它就走樣了，像內灣、廬山溫泉、清境...，大多極端商業化，...受到很大的輿論攻擊；政府也意識到這種危機」(B1 王鑫 2007.5.14 受訪)。

由觀光局主推的生態旅遊，才不過三年即已使得部分地方過熱，似乎成為眾矢之的，尤以保育界為最。姑不論各界評價是否公允，然就觀光局在政府部門的任務分工—招徠觀光客的觀點，應無可厚非。再加上觀光局在新(扁)政府時期特別重視觀光發展，主推「觀光客倍增計畫」的氛圍與壓力下，已無暇好好辦理生態旅遊(A3 2007.3.13 受訪)；復因最主要的決策長官林盛豐先生已另有想法：「不少人跟我反應，生態旅遊已經過熱了...，不但綠島、清境，很多原本清幽的地方都走樣了，而且有一直往山坡更高處開發的趨勢，就連中國時報長期報導保護河川的余範英女士也拜託我不要再推生態旅遊了...」(A1 林盛豐 2010.4.3 受訪)。這些都是主政部門勢必異動的原因。然而實質在推動生態旅遊的部門有好幾個，究竟應交由誰為宜？最後為何會落在國家公園當局頭上？根據 A4(2006.4.7 受訪)：「...國家公園多予人保育的形象，...工作性質也比較侷生生態似乎，比較符合生態旅遊的精神。」及 A2 (2007.3.13 受訪)：「2003 年初假在經建會的協商會議中，就是我(觀光部門)主動提議改交由國家公園辦理」。以上自然不難推論決策層峰屬意國家公園當局，再加上觀光局認為生態旅遊推動工作

屬性與觀光局有所扞格，因此，該工作就在層峰指示下，移交到國家公園當局手中。

內政部國家公園當局對生態旅遊政策的制定與推動(2004~2009 年)

2004 年元月正式接棒的國家公園當局⁹，其上層之主導部門，亦由行政院「政觀推」移轉至「永續會」。既然決定調整部門，原本的白皮書內容因涉及制度設計、操作方式可能不一樣，因此觀光局版白皮書內容也不宜再沿用。行政院永續會在 2004 年 1 月 16 日決定改由中央研究院研究員劉小如擔任召集人，重新制定白皮書。劉覺得這是一件很有意義的工作，卻又是一項很艱鉅的任務，有必要集思廣益，因此邀請相關學者十一位重新擬定白皮書內容。經過十三次的會議，於同年九月底完稿，十二月核定(B2 劉小如 2010.3.23 受訪)(參見表 3)。

新版的「生態旅遊白皮書」，如單就其定義本身來看：「一種在自然地區所進行的旅遊形式，強調生態保育的觀念，並以永續發展為最終目標」，似乎較觀光局(2005)，甚至世界生態旅遊學會(1993)都來得簡括。不過也看得出比較偏重保育。再觀其長遠目標及其策略(短期)目標，可看得出它係以「永續發展」為長遠目標，希望藉由生態旅遊的推動，能保育國土、增進社會福祉、改善社區文化、經濟...等。也就是說它確是在永續發展的大架構下，希望能兼顧到生態、經濟與社會等構面，使得國土得以保育、區域得以發展，不只是在關照經濟層面而已(A1 林盛豐 2010.4.3 受訪)。

惟這樣的架構藍圖，落實在運作機制上，卻因為組織目標、決策層峰對生態旅遊的認知及相關的配合措施等原因，使得生態旅遊的推動，雖不致像觀光局造成環境的破壞，但成效也不很顯著。按國家公園當局的推動機制，係透過遴選生態旅遊地的程序，再予以輔導。主要的工作約略有三項：一、先由各地方研提適宜的生態旅遊地，再由中央開會審查，一旦選

上則會進行輔導；二、由國家公園當局成立生態旅遊輔導團，再由該輔導團赴各獲選之生態旅遊地勘查，並給予改善意見；三、在每一年度輔導完成後，舉辦一次輔導成果發表會。國家公園是希望透過輔導，使得被選上的生態旅遊地的環境空間及服務品質能有所改善，遊客能在解說過程體驗大自然，感受到旅遊的深度，獲得較高的滿意且願意重遊(A5 2007.3.8 受訪)。不過最終目的，還是希望地方政府也能動起來，使得生態旅遊的推動，成為區域發展的一環(武美齡 2006：49)。

在這種運作模式下，總共維持了三年。但由於機關結構與制度的問題，使得整個生態旅遊雖有「輔導」，但成效不太彰顯。主要原因在於：各個獲選的生態旅遊地分佈在全台各處¹⁰，而當局對輔導團如期完成輔導計畫案，在官僚體系中仍有其時程壓力¹¹，時效的重視總是大大於對成果的要求，因此只能壓縮輔導時間。再加上來自各地的輔導委員配合不易，使得以有限時間輔導分散的空間，輔導團只能像蜻蜓點水似的來去匆匆。誠如某一輔導委員所言：「有時一天要趕兩、三個地方，...還沒看清楚，就要表示意見...怎麼可能?!」(B3 2010.3.1 受訪)；再就遴選制度設計而言，各地方所呈送的案子，往往不是當地生態條件最優的地方，而是期待政府挹注資金的地區，或者是亟待觀光開發的地方¹²。而且國家公園當局在遴選完成後，未公開對外表彰何者為「生態旅遊地」，且在輔導後亦未予以補助、未予認證、未給社區帶來實質經濟利益。在種種認知有頗大落差的情況下，國家公園當局的推動，只著力在與受輔導地的社區有一些「接觸」，在該輔導過程也沒有特別扶植民間組織，也沒有特別重視旅行社、產業界，因此各界的評價就很不一致：就當地觀光業者而言，例如位於台北縣某一經營生態教室的業者認為：「...還是希望官方能將生態旅遊相關訊息通知大家，畢竟生態旅遊還是有其專業，有些事情我們也願意配合，...橫向(指業者間)的聯繫，大家也可互相觀摩」(D4 2008.8.1 受訪)；另一位澎湖經營

表 3. 內政部國家公園當局暨上級機關推動生態旅遊的重要作為

| 時間 | 行動內容 |
|-------------|--|
| 2004年01月 | 永續會決議委請中央研究院劉小如研究員邀集專家學者檢討交通部觀光局版生態旅遊白皮書，再邀集相關民間團體與政府機關開會討論。相關工作交由內政部營建署（國家公園組）負責，也一併成立生態旅遊輔導團、遴選生態旅遊地點。 |
| 2004年03月 | 永續會決議由內政部營建署（國家公園組）擔任推動生態旅遊的召集幕僚，並請劉小如督導。永續會提案擬定行動計畫，規劃工作項目、內容及完成期限。 |
| 2004年04月 | 決議對生態旅遊採取嚴格之定義，也要求國家公園當局版本生態旅遊白皮書於2004年5月20日前完成、並由營建署選擇兩處國家公園試行操作。 |
| 2004年12月 | 確定「生態旅遊」行動計畫表分五由內政部、交通部、環保署、農委會分項主辦；行政院永續發展委員會版生態旅遊白皮書定稿。 |
| 2005年03月 | 成立「跨部會遴選及督導小組」與「生態旅遊輔導團」之辦理項目。 |
| 2005年4~12月 | 辦理第一期生態旅遊輔導 |
| 2005年12月 | 舉辦94年度保護區生態旅遊輔導輔導成果發表會。 |
| 2006年1~12月 | 辦理第二期生態旅遊輔導 |
| 2006年09月 | 舉辦生態旅遊教育訓練與成果發表會。 |
| 2006年11月 | 舉辦95年度保護區生態旅遊輔導團成果發表會。 |
| 2007年10~11月 | 辦理第三期生態旅遊輔導 |
| 2007年12月 | 舉辦96年度保護區生態旅遊輔導團成果發表會。 |
| 2009年02月 | 舉辦97年度生態旅遊教育訓練研討會。 |

資料來源：整理自行政院永續發展委員會國土資源分組(2004)「生態旅遊白皮書」、「保護區生態旅遊輔導團94、95、96年度成果發表會」報告(2005、2006、2007)，暨內政部營建署相關公文

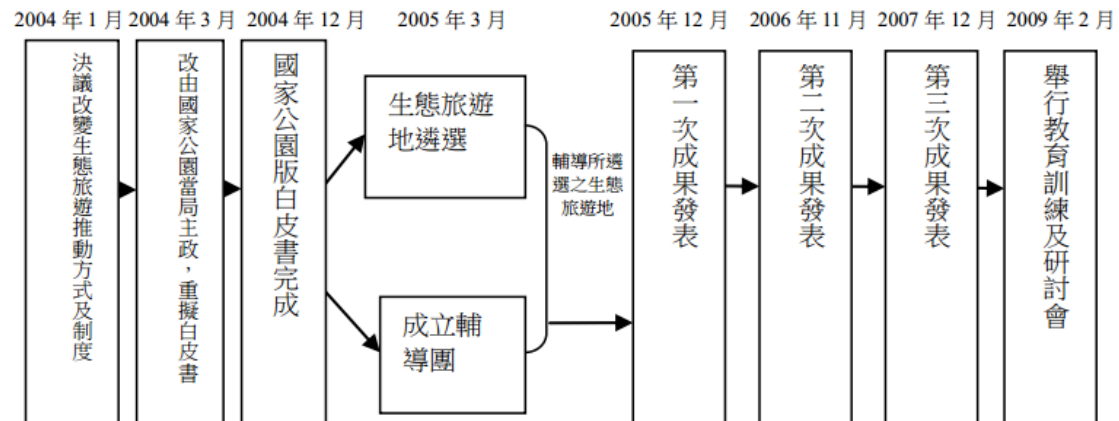


圖 3. 內政部國家公園當局推動生態旅遊流程圖

民宿的老闆也說：「國家公園來輔導後，好像並沒有明顯帶來商機；當年觀光局在發展的時候，看到他們至少還會推出一些活動，客人反而來得比較多...」(D1 2006.5.30 受訪)；就 NGO 而言，永續生態旅遊協會某一成員就說：「看得出觀光局有在做事...有在訂規章，可是沒有訂細則，好像半途而廢...，而國家公園好像比較沒有活力」(E2 2009.2.20 受訪)；至於遊客的評價，似乎就比較傾向支持國家公園的做法，但認為還是要積極些，而且還要有理念行銷，

例如一位內灣的范姓居民說：「我認為內灣的遊客那時的确太多了，以前內灣是很幽靜的客家聚落，後來人潮那麼多，太 over 了！這哪叫生態旅遊...我覺得國家公園在觀霧就做得很不錯」(C2 2007.7.10 受訪)；另一位來自台北的林姓會計師，在司馬庫斯受訪時說道：「我覺得國家公園結合社區應該會做得比較好，...不要開發過度，失去原住民的特色」(F1 2008.8.20 受訪)；還有一位在達娜伊谷受訪的遊客也說：「早年達娜伊谷真的很乾淨，很漂亮...這些年

只看到不少遊客在餵魚，好多水泥鋪面，...不過國家公園可以協助他們嗎？」(E2 2007.5.6 受訪)

以上各界大致上認為：觀光局比較會辦活動、會行銷，引來人潮；而國家公園只是帶幾位學者匆匆地輔導，時間極為短暫，也沒認證、未對外公開，幾乎看不到成效。倒是居民或追求深度的遊客，不太認同觀光局的做法，認為觀光局推動的還是大眾觀光，只不過是打著生態旅遊的旗幟，對環境是很不利的。依本研究長期的觀察，觀光局追求的是遊客的「量」，對環境仍難免有斷傷；國家公園當局希望提升的是環境的「質」，雖然暫時不易看到具體成效，至少不至於傷害環境。只要輔導的時間夠長，次數夠多，方式得宜，例如國家公園當局在園區鄰近的輔導，如墾丁的社頂公園、雪霸的雪見地區，已初見一些成效，並「意外地」在推動生態旅遊過程，反而改善與居民的關係(黃躍雯 2006, 陳美惠、林青、施錦芳、顏綺蓮 2009)。

討論

綜上各節的描述與解釋，可知台灣生態旅遊的發展與推動，從 1980 年代以降，即曾出現少數地方自發性的發展模式，惟嗣後還是多有國家的協助。不過最值得關切的，還是 21 世紀以來，生態旅遊經由國家的政策制定，配合運作機制所造成對地方的影響。該政策結果的檢視，向來是政策執行一段時日後，考量是否繼續推動的重要參考。由於 2000 年之前，國家的角色與行動，多半還是傳統的協助方式，礙於篇幅，本研究暫不列入討論，謹在第三節作背景交代。以下主要將重點置於 2000 年政黨輪替之後，國家前後歷經兩個公部門的政策內容(白皮書中的定義、範疇等)、操作機制及政策結果等(參見表 4)。以下係針對幾個核心問題進行討論：

一、在 2000 年甫執政的民進黨政府，兩任內對生態旅遊政策推動的影響

台灣生態旅遊的肇始，雖約略與世界同步，不過多出現在一些偏僻地方自發性的行動，政府不過是扮演被動協助的角色。所以在 2000 年以前國民黨執政時期，似乎重視經濟發展多過環境永續(劉阿榮 2002)，這也足以解釋對國家經濟效益不高的生態旅遊政策，之前鮮少被積極推動的原因。民進黨政府則是「環境永續」重於「經濟發展」(至少意識形態是如此)，再加上有所謂的「宜蘭經驗」(陳德星 2002)¹³，民進黨一上任即積極推動觀光(參見表 1)。然而，或許生態旅遊的原理，有其相當的複雜度，民進黨政府也欠缺一套完整的論述，誤認「無煙囪」即「無污染」，實則傳統大眾觀光早被嚴厲撻伐多年，民進黨政府未能辨明，放任生態旅遊成為「觀光客倍增計畫」的一環；甚且將該推動工作交付交通部觀光局，未能明察觀光局的組織目標及工作內容，也未協助進行組織間的整合，而衍生出許多環境破壞憾事，例如不斷往高海拔處開發、在清境農場直接複製與當地不搭的歐洲地景...等。政府雖有心捍衛環境，也促成生態旅遊納入政策議程，只可惜操作不夠細膩，也欠缺一套管理策略，造成往後必須更動主政部門的原因。

二、為發展生態旅遊，國家究竟應如何看待「生態旅遊」的定義及範疇？

上文即指出「生態旅遊」一詞學界的定義既多且雜，難以統一，也影響到公部門的政策推動。不過如能依著定義的發展脈絡，還是必須先找出一些大家可以共同接受的生態旅遊構成元素，方能稱為生態旅遊。台灣在 1980、1990 年即曾有部份發展生態旅遊的地區，當時雖未有生態旅遊明確的定義，仍不失有部份成功的經驗，即說明定義是否統一，不盡然最重要；再查諸觀光局與國家公園當局在白皮書中對生態旅遊所下的定義，多有參考國外。前者詳盡，後者概括，除了觀光局較少關照到社會文化的向度外，從字面看來很難說有明顯的區別，但兩個公部門發展的結果卻差異頗大，可見重點的確不是在於是否有統一的定義。有關

表 4. 交通部觀光局及內政部國家公園當局推動生態旅遊比較分析表

| | 交通部觀光局(2000.5~2003.12) | 內政部國家公園當局(2004.1~2009.2) |
|----------------|---|--|
| 最高決策單位 | 行政院觀光發展推動委員會(政觀推) | 行政院國家永續發展委員會(永續會) |
| 組織目標 | 效率(efficiency) | 公平(equality) |
| 長遠目標 | 永續經營(在「觀光客倍增計畫」之下) | 永續發展 |
| 白皮書中對生態旅遊屬性的認知 | 生態旅遊仍是一種旅遊活動，應教育訓練業者及導覽人員，並透過行銷以廣為招徠。不特別重視社區。 | 生態旅遊是國土保育工作，提供給有興趣的極少數人，不太考慮經濟利益。重視社區的輔導。 |
| 配合的措施 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 協助成立民間組織來配合執行。 2. 辦理一系列教育訓練課程。 3. 帶動生態旅遊的觀光遊憩活動。 4. 擬發展認證制度(但未實施)。 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 辦理生態旅遊地的遴選。 2. 委由學界組成輔導團至獲選地進行輔導。 3. 辦理輔導成果觀摩。 |
| 推動後的綜合評價 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 把生態旅遊當成比較著重保育的新產品予以行銷，太重視遊客及生態旅遊地的開發與擴展，有違生態旅遊的原意。 2. 編有充裕的經費進行解說訓練是一大優點。 3. 能協助民間成立推動組織、能培訓生態導覽人員、願意發展認證制度等，都頗合乎國際潮流，都是優點。 4. 似乎只重視到業者及遊客的利益，忽略社區居民的福祉，不盡公平，恐難永續。 <p>忽略對環境的負面衝擊，又欠缺與其他部門整合，未尋求土地管理的協助，對下一代資源的利用也不公平。</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. 白皮書固然結構完整，但落實在推動上，僅遴選地點予以輔導，未能同時關照到永續發展三大構面，似乎有些偏頗。 2. 能夠輔導社區，頗符合國際潮流，值得肯定，惟輔導方式過於倉卒，未能紮根，恐僅流於形式。 3. 未能善用民間組織的力量，也未有計畫培訓導覽人員及認證，僅委託學術團體輔導，根基不深，容易只是曇花一現。 4. 雖然在輔導社區，重視環境保育，但完全忽略行銷與媒體報導，即連成果展，雖獲與會人士好評，但外界不太清楚，殊為可惜。 <p>未編有任何相關配合的經費，僅少數經費委託學術團體輔導，似乎施展不開。</p> |

資料來源：本研究整理

定義的概念架構，前面已多所討論，茲不再贅述，真正的重點在於：有沒有一套認定生態旅遊的標準及範疇。這裡必須再提及，生態旅遊的發展事涉：大眾觀光存在多年的現實，以及地區發展的需求。因此對於生態旅遊在初階認定標準上不宜過高，重點在於應能明確分級，對於寬鬆與嚴謹者先能兼容涵納。如能有這些共識，其次就是要看有沒有具體的政策目標，以及如何達到目標的一套策略；再來就是要把各個利害關係者組織起來運作的本事，這些才是決定生態旅遊推動是否能成功的關鍵(Ross & Wall 1999)。最後，就是如何行動了。

三、國家各部門結構性的任務角色，對於生態旅遊的認知，以及政策目標擬定的影響

由於國家各個部門各有其運作邏輯，使得政策的執行方式，乃至其成果，往往因著不同部門主政，就會產生不同的結果。2000年新執政的民進黨政府號稱綠色執政，認為觀光是低污染的產業，但在肩負經濟發展的重任下，卻又時常宣示要拚經濟，更將「觀光客倍增計畫」列為極重要的政策之一，將該業務交付頗有觀光「效率」的交通部觀光局辦理(參考 Stone 2002)。觀光局係將生態旅遊視為一項活動、一種產品。依其組織行動慣性，擅於透過活動行銷及培植業者以廣為招徠。嗣後雖證明的確帶來大量人潮，但也使得許多生態環境惡化，已悖離生態旅遊的初衷；接棒的國家公園當局，是一個重「公平」的組織(參考 Stone 2002)，認為生態旅遊係以永續發展為長遠目標，任何發

展必須在永續發展的大架構之下來運作，亦即它必須兼顧生態、經濟、社會三個構面兼融的方式，也因此落實在操作機制上，國家公園當局就會認為被造訪地區的資源要能永續利用，要能保育環境，還要能造福地方。所以它所輔導的對象主要都是社區，但卻不太懂得如何讓社區獲利，也不懂得如何行銷地方。這兩部門極為不同的邏輯，從白皮書的文字並不容易區辨，但透過不同的組織任務及政策目標，再透過不同的運作機制，就會越離越遠。這說明了國家的主政部門，大致上因著其結構性的位置與任務，對同一政策就會有不同的認知，也會衍生出不同的運作機制。

四、除了政策目標之外，主政部門的發展策略及運作機制恰當嗎？

除了主政部門應有明確的政策目標之外，根據 Ross 和 Wall (1999)的見解，生態旅遊還必須要有一套發展策略，才能達到政策目標。簡言之，該主政部門，在白皮書中要有可以操作的策略、目標和方式。在這部份，觀光局雖在其白皮書中沒有明確的政策目標，但落實在其操作面，部份策略與手段仍值得被肯定。例如它重視業者及解說人員的教育訓練、協助成立「永續生態旅遊協會」民間組織、的確也使得一些生態地區創造不少商機，也支持能為業者認證等。儘管它重效率將會招致生態旅遊發展導向很大的偏差，但吾人也不應「以人廢言」，它還是有不少舉措仍與學界晚近的論述頗為一致，而應予以肯定。而這些是國家公園當局所忽略的；至於國家公園當局似乎只著重在辦理生態旅遊地的遴選與輔導的執行。其實，國家公園當局如能集中在少數生態旅遊地的輔導，同一地點的時間能再拉長，協助的內容如能多一些實質社區培力，還是大有可為。惟其在遴選過程，「國家公園當局上層某一長官，...對於生態旅遊相當陌生，卻又要面面討好，一口氣通過十幾處生態旅遊地，幾乎人人有獎，他的作風既沒好的想法，又要強勢主導」(A5 2007.04.02 受訪)，國家公園當局

上層長官這種稀釋資源的做法，導致國家公園也難有突出的表現。

五、國家為發展生態旅遊，是否真的重視社區參與？方式恰當嗎？

從以上可看出，只有國家公園當局比較重視與社區連結，希望能輔導社區發展。而觀光局似乎只在意遊客量的多寡，完全沒有社區的概念；國家公園當局雖有進行社區的輔導，但仍有一些可議之處。從張人傑(1991)的研究可看出，國家從 1980 年代以來，最常見的介入社會的觀光發展方式，往往是建設旅遊地的周邊設施，例如聯外道路、公共造產、經費補助等。這在 1980 年代甫出現的地方自發性的生態旅遊地，國家的協助方式亦復如此；1990 年代，國家雖也開始推動社區營造，除了少數地區，普遍都還不算很成熟；再依據曾梓峰和蔡宗秀(2005)的研究指出，當前生態旅遊的發展應該要協助社區各項資本的開發與經營，協助方式不應只是提供公共建設或予以救濟，而應是對於社區一種內生型資本的培養與開發。這才能達到國家公園當局所設定的長遠目標。這種內生型的培養與開發，更具體的做法就是社區培力(empowerment)，讓社區更有能力、更有力量、更具社區意識去經營自己的地方。反觀國家公園當局的輔導方式，似乎僅對一獲選地方在極短時間內提供一些輔導意見，這種方式與長期進行社區培力的效果差異甚遠。在知識經濟的時代，國家除了要釋放出更多參與的決策權，以及進行培力工作，而不能只是與社區有限的連結。國家只有真正重視這種社區培力，生態旅遊的推動工作才可望成功。

六、國家暨主政部門，是否有採用協調或整合的機制？

生態旅遊發展的地點，往往是在低度發展或體質弱化的地區，他們在觀念與行動效能都不宜與都會地區相提並論，然而這也不代表推動生態旅遊事務就很單純。往往在地方推動上所涉及的利害關係者也不少，再加上對生態旅

遊的觀念及認知多有差異。即便是中央政府部門之間、中央與地方政府之間、公部門與社區之間...，它們在觀念及作法上都有待溝通、協調及整合的必要，學界早有建議要加強整合 (Page & Dowling 2002, Mader 2002)。從以上許多描述及討論也看得出，不管是觀光局透過培訓旅行社帶來遊客，或是國家公園當局在生態旅遊地的遴選制度上，中央與地方都未有整合。其實在觀光局與國家公園當局兩者都各有所擅，但幾乎也沒有整合，更遑論在主政部門與社區間？所以政府如能認知到生態旅遊對國家及社會永續發展的重要性，就應由跨部會的高層協助建制有效的溝通平台。先經由觀念的整合，再進入組織的整合，乃至行動的持續進行。

結論與建議

台灣的生態旅遊發展從 1980 年代迄今約有二十多年，真正進入政策議程也已有十年了。目前正處於政策檢視階段。惟經過文獻的檢視及兩個部門推動的描述與分析，我們的確也看出一些問題，也認為生態旅遊如果能在永續發展的大架構下，兼顧生態、經濟與社會(文化)的兼融並蓄，則它必定比較容易成功。該過程雖涉及一些方法、手段與技巧，但影響最大者，莫過於國家(部門)角色的扮演及如何行動。本研究認為，在該過程國家不是不再介入，反而在培力工作上仍應先積極介入，讓地方在培力的啟發與願景勾勒的過程，再配合地方予以必要的設施改善或加強。更具體來說，本研究對國家暨其兩個部門有下列幾項建議：

一、國家必須再定位生態旅遊，並認同「採取行動」優於「名詞定義」。自從 1992 年里約宣言以來，世界各國無不奉永續發展為全人類行動的圭臬，而且也大致取得共識，尤其在全球化以及地球暖化加劇的當前，生態旅遊不應只是一種較為永續的另類旅遊產品，而是應該帶動地方邁向永續發展之路的工具。未來在推動

上，推動與搭配的組織恰不恰當，吾人應該如何定位它，如何掌握它的精髓、包括它的範疇、構面，乃至標準，才比較重要，才有可能釐訂明確的短、長期目標及經營策略。

二、國家在政策當中對於生態旅遊範疇、構面及標準的釐訂都不能偏頗。在國家未介入前，自發性的生態旅遊地往往難抵金錢的誘惑而破壞環境及快速空間商品化，導致外界評價不佳，也影響遊客再訪意願。然而國家介入後，也產生頗大的負面衝擊。其中很大的原因就是構面的偏頗：觀光局過度重視產業發展(經濟面向)；國家公園當局又對地方經濟甚少觸及，引發被輔導的生態旅遊地不少質疑。建議國家可參酌 Wight (1993)的架構(由經濟、生態、社會所構成)，就其範疇、構面及標準，再透過環境教育及各種管制工具，以及政府的各種協助，才可能使得生態旅遊的架構更為周延、完整。

三、國家現階段對生態旅遊的認定標準應能從寬，並予分級，以利「正名」。推動生態旅遊的終極目標，既然在於永續發展，即是希望藉以使得國土保育有所提升，只要國家能有分級及認證制度，即可名實相符。觀之台灣推動生態旅遊的地點及其客觀條件均不太吻合學理標準，因此迭遭訾議。而實際上生態旅遊不可能與大眾觀光或地方社會需求完全脫鉤。既然我們重視的是藉由生態旅遊以保育台灣國土。所以國家應能包容各種有心提升保育的社區，即使是軟性(寬鬆型)的生態旅遊地，也應能納入，再藉由輔導或進行社區培力的方式予以提升。

四、國家應能指定專責推動機構，並予以組織化及法制化。從以上各國的生態旅遊發展經驗得知，不管發展中國家的肯亞、泰國，或是先進國家的英國、日本，都會指定專責機構或是由跨部會組成一個組織平台來推動；更積極者像日本，還通過「生態旅遊推進法」，要求每一鄉鎮先行組織成立「協議會」(是由公、私部

門、企業體、居民共同組成)，每年再將推行績優者予以獎勵。建議台灣的政府部門如果確實重視生態旅遊，那麼從中央貫穿到地方，都應能予以組織起來，亦即在中央成立一跨部會組織，指定或協助各地方成立一個對話窗口，以利觀念及意見整合，並適時再制定法令以利推動。

五、國家仍須先調解兩個主政部門及其他利害關係者，共創一合宜之操作機制。目前國家仍可參考墨西哥整合環境與觀光部門的經驗，先調解兩個主政部門及其他利害關係者，擷長補短，以共創合宜之操作機制。由於兩個曾主政的部門都各有其優缺點，但也不是不能互補長短。如能再善用 NGO 等力量，把這些有利於操作的制度與措施重新冶於一爐，藉由生態旅遊的推動，調解地方的生態與經濟等，未來還是很有可為。

六、國家宜有選擇性的去培力意願較強的社區，再被動的提供相關協助。國家並非萬能，也有其侷限。建議在現階段只能就已較成熟的生態旅遊地，選擇幾處進行長期的培力。一旦運作良好，即予以認證，以利於市場運作。也就是讓國家、市場與社區呈現一個共同結構體，同時也與民間社會存在供需的互動，如此以社區生態旅遊發展的運作為基礎，與民間社會之間存在具市場性質的機制，既兼顧生態、經濟與社會三個構面，又是在永續發展的大架構之下，屆時台灣的生態旅遊發展就可成為邁向永續社會的基石。

註解

1. 民進黨是一比較重視環境保護的政黨。在 2000 年執政後，即轉而重視環境、觀光等政策，也因此頗重視生態旅遊的推動。2009 年改由國民黨再度執政後，相對就不再積極（劉阿榮 2002）。
2. 1970、1980 年代全球經濟競爭空前激烈。居於核心地位的國家為降低生產成本，直接投資在勞力充

裕且素質高的開發中國家。台灣即在這種背景之下，應運而成為新興工業國家之一。不過這種發展卻也造成台灣環境惡化及社會運動產生，連帶影響不少產業外移。該現象到了 20 世紀末，台灣開始浮現「去工業化」(de-industrialization)發展型態的呼籲（周志龍 1997）。也在這種背景下觀光產業受到政府更多的重視，多少也影響到 21 世紀生態旅遊政策的制定。

3. 請參考曾梓峰及蔡宗秀(2005)的論述：在 1980 年代以前，國家普遍重視的是充分就業、提供所得等，這是一種福利社會(well-fare society)的建構；但在 1980 以來，民主化與市場機制漸漸得以伸張，國家與市場同時都是支配經濟發展的兩要角，人民也開始重視幸福與快樂，這已是福祉社會(well-being society)的概念，已為國家所重視。
4. 所謂社區培力，簡要的說，就是讓社區更有力量(社區意識、權力、知識、技能...)的過程，請參考左冰、保繼剛(2008)的討論。
5. 該筆資料係查閱「全國博碩士論文資訊網」及「臺灣期刊論文索引系統」，經輸入關鍵詞 ecotourism，分別搜得 403 筆及 155 筆資料，合計 558 筆。
6. 觀光局並非完全忽略社區，在白皮書中雖提及要重視社區，但落實在行動上，查其所開的教育訓練課程，多為旅行社及導覽解說人員設計，社區居民很少被納入；至於決策權的分享就更未觸及。可以說觀光局並沒有在做社區培力工作。
7. 根據中國時報 2002 年 1 月 13 日 13 版〈國際生態旅遊年，台灣跟進〉乙文中交通部觀光局指出，台灣生態旅遊年的各項推廣活動，雖以國人為對象，但也加強對國外旅客的宣傳，預計一年的國民旅遊人次可達一至二億人次，來台的觀光客可增至三百五十萬人次，觀光收入也可由 3.4% 國內生產毛額提升至 5%。足見觀光局將生態旅遊當作「拚經濟」、「觀光客倍增計畫」的一環。
8. 這是根據作者曾在 2003 年 3 月間及 2008 年 7 月間分別造訪達娜伊谷及內灣隨機訪查業者所獲致的結論。樣本數雖不多，各約有 5 家，但幾乎都是一致的答案。
9. 決策層峰雖然在 2003 年 3 月即指示移交，惟移交事涉經費及業務銜接，是需要一點時間，所以真

正移交，大致已是 2004 年初之後(A3 國家公園某官員 2007.3.13 受訪)。

10. 2005~2008 年所輔導(遴選)之生態旅遊地如下：

2005 年，5 處：達邦、滿月圓、金包裹大路、社頂珊瑚礁森林、砂卡礑及同禮部落；2006 年，11 處：台江生態文化園區、七股瀉湖、阿里磅、崙埤部落、武陵農場、福壽山農場草嶺遊憩區、山裏部落、南安瓦拉米、澎湖風櫃斗、屏東霧台；2007 年，8 處：和平島、龜山島、福山植物園、蓬萊溪自然生態園區、尖石鄉玉峯村、利嘉林道、知本國家森林遊樂區、藤枝國家森林遊樂區；2008 年，14 處：雪見遊憩區、大雪山森林遊樂區、猴洞坑河流域、東眼山國家森林遊樂區、七美鄉、馬太鞍濕地、羅山有機村、鸞山森林博物館、馬祖燕鷗保護區、太平山國家森林遊樂區、明池棲蘭森林遊樂區、光華社區、嘉義農場、三地門鄉口社社區、德文社區

11. 在台灣的官僚體制中，非常重視文件的層層審核，同時也很重視預算在年度內完成。惟該「公文旅程」相當耗時，也因而使得輔導案的執行往往被迫虛應，設法快速完成。

12. 例如澎湖所報請遴選地為風櫃斗，而不是生態旅遊條件更佳的二崁或望安。據縣政府的說辭，是希望條件略為次等、歷年補助較少的地方優先推荐，希望藉此獲得補助，以利於地方的開發(A6 澎湖縣政府某官員 2007.7.4 受訪)。

13. 扁政府上任以來最為外界詬病的，就是經濟治理不理想，因此不斷強調要拚經濟，參見王時齊(2003)。在陳德星(2002)論文中也認為，宜蘭歷經陳定南、游錫堃、劉守成三位縣長的環保、觀光立縣，其國際童玩節、綠色博覽會多備受好評，這些都是可貴的「宜蘭經驗」。

引用文獻

王鑫。1995。觀光區的自我毀滅理論與永續發展，八十五年度永續觀光研討會論文集。臺北：交通部觀光局。

王鑫。1998a。生態旅遊的經驗與本土做法。新世紀的自然保育行動綱領。臺北：桂冠出版社，218 頁。

王鑫。1998b。觀光旅遊的另類革命：生態旅遊及其觀化的研究進展。大自然 58:92-97。

王時齊。2003。要揚棄不必要的管制，拚經濟大改革做 6 項指示。聯合晚報 8 月 11 日 2 版。

內政部營建署。2005。保護區生態旅遊輔導團 94 年度總輔導報告及建議。臺北。

內政部營建署。2006。95 年度保護區生態旅遊輔導團總輔導報告及建議。臺北。

內政部營建署。2007。96 年度保護區生態旅遊諮詢服務團期末報告。臺北。

日本環境省。2010。生態旅遊推進法。4 月 10 日。取自：日本環境省網站。

左冰、保繼剛。2008。從“社區參與”走向“社區增權”-西方“旅遊增權”理論研究述評。旅遊學刊 23(4):58-63。

交通部觀光局。2002。生態旅遊白皮書。臺北：交通部觀光局。

行政院永續發展委員會國土資源分組。2004。生態旅遊白皮書。臺北：內政部營建署。

伊藤太一。2006。日本生態旅遊的推動和課題。內政部營建署 95 年度國家公園暨保護區生態旅遊講座。臺北：內政部營建署。

李允傑、丘昌泰。2000。公共管理，臺北：國立空中大學。

李永展。1999。永續發展：大地反撲的省思。臺北：巨流，44-49 頁。

李青霖。2002。內灣賞螢，大塞車，今年結合小火車、漫畫人物、地方小吃，人潮幾與螢火蟲一樣多。聯合報 4 月 29 日 18 版。

李青霖。2004。螢火蟲季配套差，地主抵制，行前教育不足，遊客常半夜喧鬧、沿路便溺或亂丟垃圾，地主噴農藥消極反制。聯合報 2 月 3 日 B1 版。

李偉文。2005。什麼是真正的「生態旅遊」。新觀念：202，70-71。

李瓊如。2001。山美鄒族從事達娜伊谷溪資源管理之探討。臺中師範學院環境教育研究所碩士論文。

- 吳宗瓊。2002。淺談生態旅遊。應用倫理研究通訊 24:54-59。
- 宋瑞、薛怡珍。2004。生態旅遊的理論與實務。臺北：新文京開發出版社，22、109 頁。
- 周志龍。1997。資本主義全球化過程中的臺灣都市及區域發展之結構變遷。法商學報，33:1-45。
- 武美齡。2006。翻開生態旅遊白皮書。國家公園季刊 3:46-49。
- 邱廷亮。2003。嘉義縣阿里山鄉山美村鄒族住民對生態旅遊態度之研究。臺中師範學院環境教育研究所碩士論文。
- 紀文禮。2007。「外資」多，當地人憂生態。聯合報 3 月 10 日 C2 版。南投縣新聞。
- 夏鑄九、陳志梧。1988。台灣的經濟發展：蘭嶼的社會構造與國家公園的空間角色。台灣社會研究季刊 1(4):233-246。
- 高明瑞。1992。國家公園管理處的目標組合和組織設計。管理理論和環境保育應用之研究論文集。高雄：冠一，15-47 頁。
- 陳東升。1995。金權城市。臺北：巨流出版社。
- 陳美惠、林青、施錦芳、顏綺蓮。2009。社區生態旅遊發展機制之建構-以墾丁國家公園社頂部落為例。第 12 屆海峽兩岸國家公園暨保護區研討會。臺北：中華民國國家公園學會，75-88 頁。
- 陳琳。2008。從空間美學看宜蘭社造：一種空間異化的抵抗策略。宜蘭縣社區營造中心電子報第 96—12 期。取自：<http://epaper.society.org.tw/index.php?volume=13>。
- 陳德星。2002。宜蘭縣觀光政策之形塑與推動。世新大學觀光學研究所碩士論文。
- 張維安、陳介玄。1994。把生活結構放進來：三個台灣企業研究個案的比較分析。社會科學研究方法檢討與前瞻第二次科技研討會。臺北：中央研究院民族學研究所。
- 張建萍。2001。生態旅遊理論與實踐。北京：中國旅遊出版社，79、196、237-247 頁。
- 張人傑。1991。觀光遊憩政策的政治經濟分析。國家政策中心。未出版手抄稿。
- 黃躍雯。2002。新竹縣尖石鄉司馬庫斯部落休憩空間的形構過程。地理學報 32:1-18。
- 黃躍雯。2006。雪霸國家公園雪見地區的生態旅遊發展策略。中國地理學會會刊 37:27-43。
- 楊油然。2005。無尾港過去、現在與未來。螺訊 19:15-21。
- 曾梓峰、蔡宗秀。2005。生態旅遊作為區域發展的催化劑。社會經濟觀點下的困境與機會。生態經濟、生態旅遊與綠色食品產業發表研討會論文集。臺北：鼎茂。
- 蔡秀菊。2004。司馬庫斯部落共同經營模式之探討。靜宜大學生態學研究所碩士論文。
- 劉阿榮。2002。臺灣永續發展的歷史結構分析：國家與社會的觀點。臺北：揚智文化，162 頁。
- 劉修祥。2004。觀光導論。臺北：揚智文化。
- 賴鵬智。2002。生態旅遊與環境倫理。總是要有人做事：尤其為了永續發展。應用倫理研究通訊 24:80-89。
- 盧雲亭、王建軍。2001。生態旅遊學。北京：旅遊教育出版社。
- 鍾倫納。1994。應用社會科學研究法。臺北：台灣商務印書館，185-195 頁。
- Ashley, C. and Roe, D. 1998. *Enhancing community development in wildlife tourism: Issues and challenges*, IIED Wildlife and Development Series No.11, London: International Institute for Environment and Development.
- Askoka Trust for Research in Ecology and the Environment (ATREE). 2006. *White paper on eco-tourism* (Draft), India, Karnataka.
- Binns, T. and Nel, E. 2002. Tourism as a local development strategy in South Africa, *The Geographical Journal* 168(3):235-247.
- Blamey, R.K. 2001. Principle of ecotourism, In Weaver, D.B. (ed.) *The encyclopedia of ecotourism*, Wallingford: CABI, 5-22.
- Boo, E. 1990. *Ecotourism: The potentials and pitfalls*, Washington D.C., World Wildlife Fund for Nature.
- Boyd, S.M. and Butler, R. 1996 Managing ecotourism: An opportunity spectrum approach, *Tourism Management* 17(8):537-566.
- Brandon, K. 1996 *Ecotourism and conservation: Key issues*, Washington, D.C., World Bank.
- Buckley, R. 1994 A framework for ecotourism, *Annals*

- of *Tourism Research* 21(3):661-669.
- Butler, R.W. 2000. Tourism and national parks in the twenty-first century, In Butler, R.W. and Boyd, S.M. (eds.) *Tourism and national parks : Issues and implications*, Chichester, John and Sons, 323-335.
- Castells, M. 2000 *End of Millennium*, Oxford: Black-well.
- Christ, C. 1998. Taking ecotourism to the next level, In: Lindberg, K., Epler-Wood, M. and Engeldrum, D. eds. *Ecotourism: A guide for planner and managers*, Vermont, The Ecotourism Society, 183-195.
- DCMS. 2009. *Sustainable tourism in England: A framework for action*, England: DCMS.
- Diamantis, D. 1999. The concept of ecotourism evolution and trends, *Current Issues in Tourism* 2(2/3):93-122.
- Diamantis, D. & Johnson, C. 2003. Ecotourism management in Europe: Lessons from the biosphere reserves in central and Eastern Europe, In Fen-nell, D.A. and Dowling, R. K. (eds.) *Ecotourism policy and planning*, Wallingford, CABI, 275-292.
- Dodds, S. 1997. Towards a 'science of sustainability': Improving the way ecological economics understands human well-being, *Ecological Economics* 23(2): 95-111.
- Dowling, R.K. 1999. Global trends in ecotourism: directions from world ecotour, In Weir, D., McArthur, S. and Crabtree, A. (eds.) *Developing ecotourism into the millennium, Proceeding of the Ecotourism Association of Australia National Conference 1998*, Margaret River, Western Australia Ecotourism Association of Australia, Brisbane, 4-7.
- Drumm, A. 1998. New approaches to community, based ecotourism management, learning from Ecuador, In: Lindberg, K., Epler-Wood, M. and Engeldrum, D. (eds.) *Ecotourism: A guide for planners and managers*, Vermont, The Ecotourism Society 2:197-213.
- Edwards, S.N., McLaughlin, W.J. and Ham, S.H. 2003. A regional look at ecotourism policy in the Americas, In Fennell, D.A. and Dowling, R.K. (eds.) *Ecotourism: Policy and planning*, Wallingford, CABI, 293-307.
- Fagence, M. 1997. An uncertain future for tourism in microstates: The case of Nauru, *Journal of Tourism Management* 18(6): 385-392.
- Fennell, D.A. 1999. *Ecotourism: An introduction*, London, Routledge.
- Fennell, D.A. 2001. A content analysis of ecotourism definitions, *Current Issue in Tourism* 4(5): 403-421.
- Fennell, D.A. and Dowling, R.K. 2003. *Ecotourism policy and planning*, Wallingford, CABI.
- Forestry Tasmania. 1994. *Guided nature-based tourism in Tasmania's forests: Trends, constraints and implications*, Hobart, Forestry Tasmania.
- Forster, R.R. 1973. *Planning for man and nature in national parks*, Switzerland, IUCN.
- Goodwin, H. 1996. In pursuit of ecotourism, *Biodiversity and Conservation* 5(3): 277-291.
- Honey, M. 1999. *Ecotourism and sustainable development: Who owns paradise?* Washington, D.C., Island Press, 54pp.
- Huang, Y.W. 2010. An empirical model of ecotourism development in Taiwan: a perspective from interactions between the state and community, *International Journal of Agricultural Travel and Tourism* 1(2):100-111.
- Inskeep, E. 1988. Tourism planning: An emerging specialisations, *Journal of the American Planning Association* 54(3):360-372.
- Laville, Jean-Louis. 1996. *Economy and solidarity: Exploring the issues*, Reconciling Economy and Society, OECD.
- Lindberg, K. and McKercher, B. 1997. Ecotourism: A critical overview, *Pacific Tourism Review* 1(1):65-79.
- Mader, R. 2002. Latin American ecotourism: What is it? In Luck, M. and Kristges, T. (eds.) *Global ecotourism policies and case studies*, Buffalo, Clannel View Publications, 100-107.
- Miller, M.L. and Kaae, B.C. 1993. Coastal and marine ecotourism: A formula for sustainable development? *Trends* 30(2):35-41.
- Minichiello, V. et al. 1995. *In-depth interviewing: Principles, techniques, analysis*, South Melbourne, Longman Cheshire, 68pp.
- Orams, M.S. 1995. Toward a more desirable form of ecotourism, *Tourism management* 16(1): 3-8.
- Page, S.J. & Dowling, R.K. 2002. *Ecotourism development: International, community, and site perspectives*, Harlow, Person Education, 231pp.
- Ross, S. and Wall, G. 1999. Ecotourism: Towards congruence between theory and practice, *Tourism Management* 20(2):123-132.
- Serageldin, I. et al. 1993. *Making development sustainable: From concepts to action*, Washington, D.C., World Bank.
- Stone, D.A. 2002. *Policy paradox: The art of political decision making*, New York, Norton.
- The International Ecotourism Society (TIES) 1993. *A collection of ecotourism guidelines*, Vermont, The International Ecotourism Society.
- The International Ecotourism Society (TIES) 2007. *Fact sheet: Global ecotourism*, Vermont, The International Ecotourism Society.
- Turner, R.K. 1993. *Sustainable environmental economics and management: Principles and practices*, London, Velhaven Press.
- Walker, S. 1996. Ecotourism impact awareness, *Annals of Tourism Research* 23(4):944-945.
- Wallace, G. and Pierce, S.M. 1996. An evaluation of ecotourism in Amazonian Brazil, *Annals of Tourism Research* 3:843-873.
- Wearing, S. and Neil, J. 1999. *Ecotourism: Impacts, potentials and possibilities*, Oxford: Butterworth-Heinemann, 48pp, 136pp.
- Weaver, D. 1998. *Ecotourism in the less developed world*, Wallingford, CABI.
- Weaver, D. 2006. *Sustainable tourism: Theory and*

黃躍雯

practice, Boston, Elsevier Butterworth-Heine-mann.
Wight, P.A. 1993. Sustainable ecotourism: Balancing

economic, environmental and social goals within an ethical framework, *The Journal of Tourism Studies* 4(2):54-66.