

# 地景點的經營管理——兼論地景 保育工作何去何從

林俊全

國立臺灣大學地理環境資源學系教授

## 一、前言

過去近20年來，政府與社會大眾已經慢慢瞭解，我們在追求經濟發展的過程中，許多重要的地景被我們不知覺中破壞或失去。

在行政院農業委員會與林務局的支持下，地景保育工作經過幾個回合的計畫工作，過去台灣的特殊景點也慢慢被整理、調查、紀錄與經營管理。

經營管理有許多種方式。有的景點是透過國家公園、國家森林遊樂區、國家風景區系統來管理，中央政府多有編列預算來管理。也有些景點是由民間單位或非政府組織受委託管理，如野柳地質公園、燕巢泥火山自然保留區。也有些因為土地私有，而逕行管理者，如十分瀑布。

同時規模也有許多差距。有些地景點是點狀的分布。有些是線狀分布，有些則是面狀，這些景點的特質，也有許多差異。例如有些位於高山上，有些則位於海邊，有些位於都市或鄉村，有些則處於丘陵地上，其所面對經營管理的課題與挑戰也各不相同。

因此，當我們漸漸瞭解我們有哪些地景資源時，所面對的課題便是這些地景點的價值有多高？有多少經濟價值？有些管理者還會碰到災害的問題。有些經濟價值高的地區，

便很容易被善加利用，甚至蠶食鯨吞土地資源，儘管可能面對許多災害或讓社會、經濟成本增高，整個社會付出許多代價。例如梨山地區超限利用的果樹、阿里山地區的茶園、清境農場地區密佈的民宿，都是例子。

許多對環境資源的掠奪、對地景資源的破壞，對環境的污染等，都是過去經濟發展過程中，讓環境問題日益嚴重的原因。隨著氣候變遷，許多地表的作用力越來越大，頻率越來越高，地表的破壞也越來越嚴重。

## 二、地景點的經營管理

實際上，地景是我們生活環境的整體表現。許多被破壞的地景與管理不佳的地景，都是造成整體國民素質與環境低落的背景。

現在的問題是當我們瞭解地景的維護的重要性，我們所面對的問題便是如何維護？誰來維護地景資源？

過去數十年來，國際社會也多次面對地景的維護問題，有些國家透過修法來面對地景的問題。所以我們看到許多城市有一種協調之美，例如日本的京都、希臘的許多島嶼，對房屋的格式、外牆與屋頂都有一定的規定與申請的程序。經過多年，這些規定，反而變成了城市的驕傲。

台灣過去也有類似的倡議，如東北角海岸對以紅色斜屋頂的建築，曾經給予補助。映照於藍天大海，有一種美。後來因為經費不足，沒有補助後，並沒有一個機制，讓當地居民繼續這項可以促成地方地景協調的政策。

政府相關機構本於職權與相關法規，對土地資源的管理行之多年。然而隨著時代演進，許多新的觀念與社會價值觀也在改變，在地景的保護上，陸續有許多新的策略，如自然保留區、國家公園的設置，也有相關法規的配合。但有些在法規的適用性上，仍會有不同的考量，例如地質公園的概念，目前仍有些切身不明的問題。這樣的不同考量，事實上也不是台灣的專利。許多的國家面對這些問題，也未必有相關的法規配合。但隨著一些概念的發展，無論是經營管理層面，還是國家政策引導，慢慢都變成的一個新興的課題，也慢慢必需去面對問題的發展。問題是我們是否有足夠的前瞻性，去培養相關的人才以及與時俱進的規劃。

基本上，整個地景保育的概念的發展，大致可以分成三個時期：民智未開、教育宣導、經營管理。

民智未開時期，主要是指整個社會並沒有對地景的維護的重要性的瞭解。地景的珍貴性、稀有性與不可回復性的不瞭解，常常造成對地景資源的破壞。尤其在各種經濟利益的牽引下，對地景的利用，也常造成災害。尤其是山區產業道路的開闢，常常造成道路上下邊坡的不穩定。海岸地帶的超限利用，尤其在潮間帶築堤從事養殖漁業，颱風來臨，也常常血本無歸。其維護與經營成本、社會成本無形中增加許多，有時候像無底洞。

教育宣導期則說明透過教育宣導是最重要的手段。雖然時間漫長，但是影響卻是深遠的。台灣的垃圾分類成果，便是最好的例子。地景保育的工作何嘗不是。過去提到保育，自然而然的想到生態的保育。實際上地景是所有生態與人類環境的縮影。地景提供了生態多樣性的棲地，也提供了人類賴以維生的舞台。

許多的經驗讓我們瞭解到一個社會要能進步，透過教育宣導是最好的手段。當一個社會進展到把地景保育當作普世價值時，這個社會已經又往前進步了。我們期待這一天盡快來到。

經營管理的階段說明：任何一個社會、景點，如果要當成資源加以利用，便必須有好的經營管理。管理有不同的規模與方式，但是地景的基本特質是要先被瞭解的。對環境的特色不瞭解，就無法理解這些特殊地景對地方的重要性與珍貴性，也無法理解要如何因應地景點特色而發展的議題是多麼重要。

當然地景保育也不能無限上綱。整體地景保育的重點如下：

### 1. 安全的環境

避免可能的天然災害影響。許多超限利用的土地，並無法有效管理時，往往會造成更多、更大的災害。陡坡、河道側蝕區、沖積區都有不同的災害與發生的機制。與大自然的緩衝帶的概念是應該要有的。政府部門需要把這個緩衝區的概念加以調查與說明。避免民眾誤解，當災害來臨時，生命財產都要冒相當的風險。

## 2. 地景珍貴性的認知

過去二十年來的地景調查工作，說明了台灣有許多珍貴地景。當然還有些珍貴地景，還沒有被登錄，但是從這些特殊地景而言，有些具有獨特性、稀有性、不可回復性的特色，例如野柳的女王頭。有些在地球科學上具有特殊的地位，例如台東的利吉泥岩。這些特殊的地景，都是台灣特有的。當然這些具有科學意義與重要性的地景點，需要我們的科學知識當後盾，我們在地景保育的工作上，必須有更多的研究成果，作為各種保育的依據。就這點而言，我們國家應該投入更多的研究在這些特殊景點上。因為這些特殊景點也是吸引全世界的眼光的地方，例如太魯閣峽谷的成因、形成的年代、地形如何演育？都是非常吸引人的課題，我們勢必要有更多的科學知識填補我們對特殊地景的好奇與知識的不足。

## 3. 具體行動的保護措施

野柳是一個典型的例子。由於近五十年來野柳成為熱門的景點。許多遊客也爭相與女王頭拍照。過去的遊客常常喜歡抱著女王頭拍照，無形中也帶走許多沙粒，成為女王頭的殺手。而經過過去多年的觀察，也讓我們瞭解到野柳地區的砂岩在大自然的作用下，每年約以一公釐的速率，剝蝕這些砂岩。因此女王頭的兩側，一年共要剝蝕兩公釐。五年下來，頸部就要縮小一公分。有朝一日，女王頭的頭部勢必會崩落下來。當然，我們不能任其自然發展。至少減少人為不必要的擁抱，可以讓人為的作用力的影響減至最少。

## 4. 相關活動與宣導的配合

透過環境教育的課程的設計，戶外教學的設計、各種NGO組織的活動，仍有必要讓人為

的活動，可以了解這些特殊地景的重要性與特殊性，進而有保育這些地景的期待。透過活動的瞭解，有些是學校課程與教育方式所不能滿足的，尤其是各種體驗與情意課程，有其意義與實施的必要性。

## 5. 經營管理的必要性

透過有效的管理與追蹤，避免地景資源被超限利用或不當的開發，都可以看出經營管理的必要性。不論是政府部門的管理或民間的經營，維護地景的完整性與保護地景的多樣性，都是在地景的經營管理中，必須被考慮的。

我們如何做好經營管理呢？由於地景的經營管理的重點並不相同，但有些是一致的。例如：

### 1. 基本資料的蒐集、整理

由於各地景點的地質、地形特色都不同，形成的原因與演變的方式也不同。這些基本資料的瞭解與相關資料庫的整理，是經營管理的首要工作。有關生態、文化資源的蒐集，也是經營管理中，重要的一環。這些資料，應有科學的基礎，以及科學的意義。

### 2. 經營管理的範圍與權責

由於地景點的範圍可能甚廣，也可能只有一點小區域。因此經營管理的範圍以及其屬性，包括土地所有權的瞭解，都應該是經營管理者應該瞭解的。有些地景點非常脆弱，需要與外界有緩衝區的概念，有些則以核心區為主。類似的核心區的土地權屬，更應有所瞭解，也才好界定管理的方式與管理者的權責。

### 3. 地景多樣性、稀有性、不可回復性

地景多樣性、稀有性、不可回復性的特色可以透過相關的文獻整理與專家意見，許多地景的多樣性、稀有性、不可回復性，應該有更多的評量與價值的討論。是否這是一個世界級的景觀，還是非常普通的地景，應該有一個評估的機制。經營管理者應瞭解其轄區內，有哪些特殊地景。這些特殊地景在經營管理時，應被特殊考量，並採取相對應的措施。這些特殊景點應考慮成為地區學校的鄉土教學以及各種環境教育場合的解說資料。

### 4. 地方參與

地方的參與是另外一個重點。地方包括了景點周圍的設施、產品、各種權益關係人、非政府組織、相關的文化資產等。隨著世界各國對地景點的瞭解與經營需求，發現當地景點的經營管理涵蓋了社區發展的議題時，都需要地方的參與。沒有地方的參與，許多保護計畫、維護管理計畫並無法自行。澳洲的愛麗斯岩，當地人稱為Ululu的世界遺產地，甚至發展出與原住民共管的制度。一方面協助地方瞭解資源管理的重要性，同時也能對地方的發展，有直接的貢獻。以國家公園為例，過去國家公園發展的過程中，認為沒有人類干擾的地區，才是設置國家公園的好地方。但是隨著我們對國家公園的瞭解與功能的認知越多，知道沒有地方參與的國家公園，充其量是一個原野地。目前聯合國教科文組織倡議的地質公園，便是在這樣的理念下，希望能與地方創造共榮的永續發展願景。如何有地方的參與，將是一個未來必須面對的課題。

一般而言，地方參與時，常常會要求經營管理單位回饋地方，提供地方一定的資源。因此如何有一定的溝通，並建立一定的遊戲

規則，則更為重要。否則溝通不良，反成為管理者與地方的痛。過去許多原住民社區對國家公園管理單位的批評，便是一例。

### 5. 經營管理計畫

對一個地景點而言，經營管理計畫可以協助經營管理者瞭解景點的特性之外，也可以了解短、中、長期的開發、建設需求以及所需的經費。同時也可以瞭解景點範圍內，有哪些是可以讓民眾參與的。經營管理計畫也是一個溝通的機制。尤其是有衝突的地方，可以有一檢討的方式。透過經營管理的方向釐清，可以讓整個地區的發展有更多的助力。過去是地方參與為阻力的理念，在越來越開放的社會中，應該要慢慢找出一個解決的方法。

經營管理計畫也是一個地景點檢視資源面的方式。如何利用資源的特色，找出不同階段的最佳經營管理方式。一個好的經營管理計畫，除了瞭解資源面外，財務規劃也是必須要考量的。目前我們的國家公園、國家風景區都有很好的經營管理計畫，並能在每隔幾年（五年）通盤檢討各項分區管制的適宜性等，便是一個例子。

就經營管理而言，台灣的森林遊樂區、國家公園、國家風景區的管理單位本於職權，都有一定的管理成效。也能提供國人很好的遊憩、教育等功能，達成預期的功能。然而這些都是屬於中央政府所管轄的範圍，還有許多景點並不屬於上述地區，理應也要受到一定的重視。誰來負責經營管理，應該在適當的時候被檢討，尤其地方政府可能要負擔更多的責任。即令中央政府管轄的公園、風景區、保留區等地，也有許多特殊景點可以有更好的經營管理方式，這些都可以有更進一步的經營管理方式。例如三義火炎山自然保留區一般而言，非經許可不得進入。然而

登山客人並不進入保留區，而在外圍的登山步道遊憩，又該如何管理？可否有些適當的解說資源，讓人瞭解保留區的特色與地景的獨特性？

## 6. 在職訓練

台灣各地景點的經營管理，有許多頗具水準。但是如何更上層樓，國外的理念與作法是否可以引用來台灣。尤其是許多重要世界遺產、國家公園、自然保留區的管理，是否可以有借鏡的地方？如何能不故步自封，知己知彼，可能讓更多管理者多觀摩考察是必要的。過去出國考察常常被污名化，實際上對一個經營管理者，如何吸取國外的知識、常識，都非常重要。對台灣而言，是非常需要更加學習、瞭解的。政府部門不應因噎廢食，應該思考如何透過一定的學習他山之石的機制，讓經營管理者的能力培養更上層樓。

## 7. 國際接軌

與國際接軌非常重要，尤其是小島國家特別需要借重其他國家的經驗，國際上有許多地景點的經營，不管是透過國家公園系統、自然保留區系統或風景區系統，都有其經驗與特色。除了借鏡、取法之外，許多的交流與會議的舉行，都是可以讓地景保育工作與國際接軌的時候。與國際接軌有兩層意義，其中之一為瞭解國外的風景區等景點的經營管理方式與優缺點，其二是讓台灣的經營成果也讓國際社會看見。我們各地景點的經營管理方式，也應該符合國際的規範或運作方式。因此與國際接軌，有一層次是提高國人對地景點的經營理念的提升。

## 8. 資訊的提供

例如網路的平台的維持便非常重要。各景點相關資訊的提供，應該在經營管理過程中，提供給社會大眾的。相關的資訊可能是鄉土的教材，也可能是未來造訪者的基本資訊。透過相關的解說，活動的提供，許多地景點的經營管理可以提升到一定的水準。

目前網際網路與應用軟體（APP）的盛行，也提供了這些資訊傳播的無限可能。身處於21世紀的經營管理者，尤其在台灣，自然無可逃避這樣的趨勢。網路資訊無遠弗屆，如何早日因應，可以越早發揮資訊領航者的角色。

## 9. 出版品

相關出版品應積極出版。目前各單位都有許多的出版品，例如摺頁、手冊，也有許多的CD光碟等出版。對於景點的資訊提供而言，這是非常重要的工作。這也代表著一定的知識傳遞訊息。然而過去至今，相對的出版品，如摺頁等，在內容上常為了符合社會大眾的需求，常常感性、趣味性有餘，知性、深度不足。其實所有的出版品的出版，也反應一個管理單位對相關地景資源的掌握程度。如果所有的出版品都是活動資訊的報導類型，或只有景區的導覽地圖與相關餐飲等資訊，也說明其掌握資源的能力是有所不足的。

總之，我們不能小看出版品所代表的意義。另外，要能與國際接軌，相關語言的資訊的提供，就不能不特別加以整理出版。台灣目前對摺頁做得很好的故宮博物院就有提供七種（中、英、日、韓、德、法、西）語言的資訊，可能目前為止是全台灣唯一的一個提供七種語言的景點。野柳地質公園有

四種（中、英、日、韓），也算是名列前茅。台灣的國家公園系統也還沒有四種語言的服務。

另外我們也不能以出版過出版品為滿足。筆者看到有些景區的主要出版品都是20年前的，新的出版品都是活動簡介、旅遊資訊、地圖為主。20年來沒有新的出版品，雖然過去的出版品可能還很暢銷（但更有可能早已絕版），但對風景區而言，這真不是好事。在知識膨脹的今日，我們經營管理風景區，如果還是用20年前對景點的認識來經營管理，真的不是好事，也不會符合國人的期待。其實這也可以理解這應該與該單位主管是否有足夠的認知與足夠的經費及是否重視出版的業務有關。

#### 10. 相關的活動

一個好的地景的經營管理，當然不能孤芳自賞。透過活動的方式，讓社會大眾瞭解地景的特色，瞭解地景的珍貴性都是主其事者應該念茲在茲的。因此如何配合季節、活動目的吸引許多的造訪者，是應該被仔細規劃的。這也應該是一個經營管理者的主要任務之一。

然而是否透過收費的機制達成，則應該看經營管理的經費來源與服務的內涵。有些活動是非常昂貴的，參加者並不宜以佔便宜的想法參加。反而一個活動是否能因為仔細的規劃以及豐富的內容，讓參加者滿載而歸，是我們應該思考的方向。當然站在地方永續發展的立場，如何讓地方參與，並因此能有些經濟上的收成，活動的適當收費是應該被鼓勵的。

#### 11. 解說員、導覽員的培訓

解說員、導覽員是一個地景點傳達資訊的窗口。他們的素質好壞，決定了解說的效果。因此一個地景點的經營管理，應該將解說員、導覽員的在職訓練課程當成活動的一環。

筆者看到許多單位用了許多的志工擔任解說員。許多志工退休後，到各景點擔任解說員、志工，是一個很好的社會服務機會。但是他們的專長以及在職訓練課程也應該是地景點的經營管理者應該納入考量的。志工的訓練課程的提供，也應該是一個地景點的經營管理的一環。不具有專業能力，又沒有受到很好訓練的解說員、導覽員其實也說明我們的景點的解說水準。

### 三、結論

台灣的地景點的經營管理，雖然有些已納入森林遊樂區、國家公園、國家風景區管理，也有很好的成效。本文所探討的出發點是台灣的特殊地景點，是否可以有更好的經營管理方式，讓這些好山好水讓全民共享。是否可以讓這些特殊景點，因為我們有更深入的了解，讓大家引以為榮，進而愛護、保護這些景點。

我們也看到一個新的環境教育契機，許多景點都是很好的環境教育場所。未來如何發揮環境教育的功能，並能促進地方參與，都是我們目前需要更進一步思考的方向。

我們可以看出台灣在特殊景點的調查、整理告一段落之際，未來如何讓各縣市的地景點被呵護、經營，可能是新的挑戰。期待有越來越多的景點，能為國人、世人所喜愛。