

國家步道系統規劃

郭育任

中國文化大學景觀學系講師

壹、前言

台灣地區山林蓊鬱、海岸綿連，素有「福爾摩莎」的美稱，尤其歐亞大陸與菲律賓板塊相互推擠形成的造山運動，使得全島山巒層疊、溪谷縱橫，加以海拔高差與氣候的多種變化，除形塑優美的環境景緻外，亦孕育出豐富特殊的生物多樣性。林務局為推展國內旅遊方案，於民國九十年提出「整建國家步道系統計畫」¹，計畫以五年中程計畫（九十至九十四年度），達到「提高遊憩體驗品質，增加戶外遊憩選擇機會」、「提供自然學習場所，建立安全之自然遊憩及登山環境」、「舒緩遊憩壓力，降低環境衝擊」、「活絡山村產業及經濟，創造多元就業機會」、「保存原鄉文化，凝聚族群共識」等五大效益。計畫中並提出下列五項願景，作為計畫發展之主要方向：

- 一、以國家步道系統為骨幹，串連全島旅遊區及景觀據點，全面推展生態旅遊。
- 二、依據資源條件，發展不同型態之生態旅遊與不同強度之服務設施。
- 三、結合山村社區及地區性公益團體，實施親善山林之知性之旅。
- 四、建立各管理機關之伙伴關係，確保地區居民與遊客互蒙其利。
- 五、藉由國家步道系統之建立，展示台灣自然美景，重塑福爾摩莎新形象。

而其政策內容，則以「訂定步道設置管理規範」、「自然/人文資源調查」、「規劃國家步道系統藍圖」、「整建國家步道系統」、「步道系統之管理維護及監測」、「建置全國步道系統資料庫及網站」、「環境教育與宣導行銷」、「公眾參與及步道認養」等八大具體項目，分年逐項、據以推展，而「規劃國家步道系統藍圖」則為政策內容之骨幹工作。

貳、國家步道之定位與建設向度

國家步道系統的建立，可由下列幾個重要方向加以探討：一、何謂國家步道（國家步道的定義）？二、國家步道如何產生（國家步道的法源依據與設置遴選程序）？三、國家步道所應具備的條件為何（國家步道的遴選考量）？四、國家步道與國家步道系統有何不同（國家步道之系統發展思考）？五、國家步道系統的建設應含括哪些向度（國家步道系統之建設向度）？茲分述如下：

- 一、國家步道之定義與國家步道遴選之相關思考

¹ 「國內旅遊發展方案」後業奉行政院核示整合於「觀光客倍增計畫—國家自然步道系統」中，而國家步道計畫期程亦由九十四年延伸至九十六年。

(一) 何謂「國家步道」--國家步道之定義：

國家步道顧名思義應為台灣的國家級步道，而非台灣地區的所有步道或任一步道，經回顧歐美相關國家步道定義，並考量台灣步道特性，茲將國家步道定義如下：「位處台灣山岳、海岸及郊野地區，經過審慎勘察遴選所指認的國家級步行體驗廊道，其步道本身除應提供國民生態旅遊、自然體驗、環境教育、休閒遊憩、與景觀欣賞等機會外，還需具備台灣地區自然人文資源或景觀美質的代表性」。因此，國家步道應有別於一般縣市或相關單位的地區性步道，必需具備下列特性：

1. 經審慎勘察遴選、並經政府代表及專家組成的委員會所指認。
2. 具備台灣地區自然資源、文化歷史、或景觀美質的代表性。
3. 能提供國民生態旅遊、自然體驗、環境教育、休閒遊憩、與景觀欣賞等機會。

(二) 國家步道如何產生--國家步道的法源依據與設置遴選程序

1. 國家步道的法源依據

台灣現有相關資源管理單位（如國家公園、國家風景區、國家森林遊樂區等），均有其法源基礎，如國家公園法、發展觀光條例與風景區管理規則、森林法與森林遊樂區設置管理辦法等，國家步道為長遠經營管理考量，亦應思考『國家步道設置管理辦法（或規則）』之研擬，以為未來國家步道之法源依據。

2. 國家步道的設置遴選程序

國家步道的設置遴選，可藉由下列三個程序產生：

- (1) 由現有主辦單位--林務局進行前置作業調查規劃，選出國家步道初步名單。
- (2) 建議可由政府相關部門、學者專家代表組成「國家步道推動委員會（或小組）」，針對初步選出之步道，進行審查遴選。

「國家步道推動委員會（或小組）」應考量含括下列組成：

- A. 政府相關部門：經濟建設委員會、農業委員會、原住民族委員會、林務局、營建署（國家公園）、觀光局、退輔會等政府代表。
- B. 學者專家：環境生態（地理、地質、森林、植物、動物、歷史人文、考古等）、景觀、遊憩、步道規劃管理、資源管理、資源保育、環境災害等學者專家。
- C. 登山及相關興趣團體代表。

- (3) 經「國家步道推動委員會（或小組）」審核遴選後，送行政院核定後公告設置。

(三) 國家步道所應具備的條件為何？--國家步道之遴選考量

在前述的操作定義中，國家步道應具備台灣地區自然資源、文化歷史、或景觀美質的代表性，但在考量不對山林生態造成衝擊、以及保障社會大眾使用安全的前提下，國家步道的遴選應有步道路廊的資源特色等潛力條件與生態環境、遊客安全等限制條件的全面性綜合考量。茲分述如下：

1. 在資源特色方面（潛力因子）

國家步道應具備有下列任一國家級的自然資源、人文歷史、或景觀美質等條件，以提供國民生態旅遊、自然體驗、環境教育、休閒遊憩及景觀欣賞機會，增進國民健康、並培育大眾性靈：

- (1) 具台灣地區自然資源的代表性

台灣面積雖不廣袤，但其生態多樣性特殊繁複，環境中具有許多足以代表國家特色的地形地質、森林植物、動物、水域等自然生態資源；國家步道的遴選條件之一，應為具有上述國家級自然資源代表性的步行體驗廊道，讓國民有機會體驗並認識台灣珍貴的自然生態，進而提昇民眾的感官性靈，對台灣產生更深一層之認同感，藉此使民眾產生保護台灣自然資源的認知。

(2) 具台灣地區文化歷史代表性

台灣現存的許多步道與台灣整體文化歷史社經發展息息相關，這些步道或隱含原住民生活遷徙的背景、或傳承昔日產業經濟往來的軌跡、或代表清代開山撫蕃的歷史淵源、或保存日據時期理蕃政策下的遺址，這些重要的文化歷史遺產均是國家步道選擇的重要考量條件之一。藉由使用這些國家歷史廊道，國民可由另一角度憑弔古道的過往，增進對台灣特殊文化變遷的瞭解，並進一步加深國人對於史蹟保存的觀念。

(3) 具台灣地區景觀美質代表性

美麗的景觀具有陶冶國民性靈的功能，現代社會由於國民多沈陷於繁重的工作之中，親近自然、享受美景的機會相對減少，因而身體心理之壓力與疾病亦漸次增加。藉由步行體驗國家廊道，使用者可沿途觀賞台灣的美麗景緻，除可從中得到心靈上的放鬆、舒緩工作累積的壓力外，並可加深自然人文素養，陶冶國民性靈。

2. 在生態環境考量方面（限制因子）

為減少對生態環境的衝擊、並保障遊客大眾的使用安全，國家步道之遴選應考量下列原則：

- (1) 儘量避免穿越自然保留區、野生動物保護區暨重要棲息環境、國家公園生態保護區暨史蹟保存區、國有林自然保護區、或其他環境敏感地區（如森林遊樂區中之森林生態保育區）。步道若必須穿越以上（局部）區域，則應訂定遊客量控制及行為活動管制等要求。
- (2) 為保障使用者安全，步道行經路線應考量環境潛在的危險性，避免經過災害敏感地區（如斷層帶、破屑帶或土石流分佈區等地區）。
- (3) 為避免自然環境及生態體系的衝擊，並撙節政府經費，國家步道的遴選應儘可能以既有現存步道為主。

二、國家步道系統與其建設向度

(一) 國家步道與國家步道系統建設有何不同？--國家步道之系統發展思考

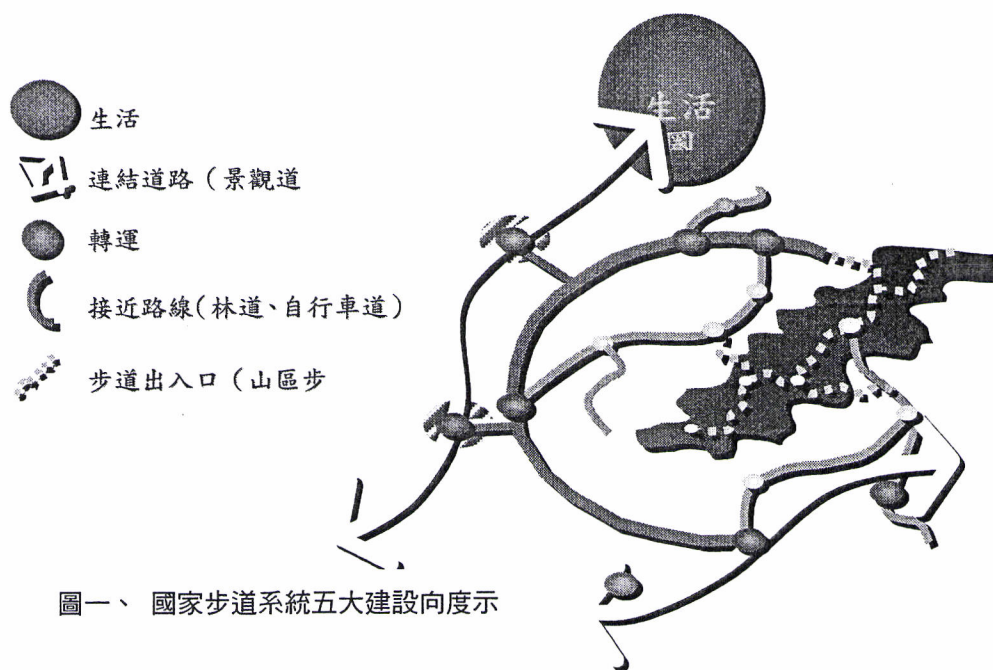
國家步道經遴選設置後，應逐次具體健全整體步道系統的建設，國家步道系統應以民眾利用的可行性為主要思考，不應僅僅建設單一的步道本體，而應在國家生態旅遊的整體架構下，考量各類型旅遊服務的串聯，並規劃銜接景觀道路、自行車道、交通轉運、遊憩據點等系統，形成完整旅遊網絡。因此國家步道的系統發展應視為包含步道本體與民眾接近步道所需相關軟硬體之整體配套與建設。

(二) 國家步道系統的建設應含括哪些向度？--國家步道系統之建設向度

國家步道系統除應為具有台灣地區國家級代表特性之步道系統外，亦應落實「觀光客倍增計畫」中建設基層休閒遊憩系統之思考，所以其建設向度不應僅侷限於步道

本體，而應發展為如何讓民眾容易接近步道、使用步道之生態旅遊網絡建設。

完整的國家步道系統建設應包含生活圈、連結動線、轉運站、接近道路、及步道本體等五大向度（詳圖一），其中步道為系統主軸，生活圈與轉運站為步道資訊與遊憩等相關服務的樞紐，連結動線與接近道路則為連絡管道。政府及規劃團隊並應依據各步道所具有之不同的資源潛力與限制條件，建立不同強度之服務設施，發展出不同型態之生態旅遊規劃，以滿足民眾不同需求的登山旅遊型態。



圖一、國家步道系統五大建設向度示

國家步道系統藉由五大向度之軟硬體建設與經營管理的整合，將可發揮極大的附加效益，包括生態旅遊活動的推廣、現有遊憩系統的整合、山村社區發展的帶動等；而在未來國家步道系統之經營管理層面上，除應有一套完善的管理措施外，亦應建立起各步道管理機關間的夥伴關係，並確保地區居民與遊客的良好互動。

為使國家步道系統得以滿足民眾的可及性及方便性，並配合規劃完整生態旅遊網絡系統，以下茲針對國家步道系統之生活圈、主要連結道路、轉運站、接近動線及步道本體等五大建設向度進行說明：

1. 生活圈

國家步道系統在生活圈中，應具有提供民眾取得步道及旅遊活動規劃等相關資訊之功能；為達成這些功能，國家步道系統在生活圈中應加強下列相關軟硬體的建設：

(1) 國家步道系統資料庫之建置：

包括步道的自然、人文、景觀等資源特色、GIS 地圖檔、步道分類及使用困難度、行程等資訊之調查與建置，資料庫的建置可委由學者專家、登山團體、或專業公司團體，配合電腦建置的專業人員調查建構。

(2) 國家步道系統網站建置及連結：

網站的建置與連結可委由網路及電腦專業人員進行，除以上述資料庫做為資料依據外，並可邀請全國的登山團體或山友做隨時的更新與資訊交換，以提

供最新的相關步道資訊，方便遊客進行資料查詢。

(3) 步道摺頁及叢書出版：

委請農林航測所或相關團體，對現有航測資料進行步道測量、比對、及繪製印刷出版等工作，使欲上山的遊客可以得到一份詳盡的步道地圖；亦可邀請專家學者、或有興趣之團體、出版公司，對步道進行資源調查與拍攝工作、並編輯成冊，提供民眾各種不同類型生動有趣且富生態教育功能的解說書籍。

(4) 國家生態旅遊行程規劃與諮詢：

可邀請有興趣之旅行社、相關團體與政府主管單位相結合，規劃出一系列的國家生態旅遊行程，使遊客在行程的安排上具有多樣化的配套與選擇，並可配合資訊服務中心或服務站的設置，提供遊客諮詢與購買的服務。

(5) 國家步道系統資訊服務中心暨圖書館之設置：

建立台灣地區國家步道之解說展示、模型、出版品販售及包括即時資訊(天候、路況、住宿、住宿的登記等)、旅遊資訊(交通、食宿、餐飲、裝備)、行程建議等功能之服務，並配合圖書館及資訊 e 化，提供遊客查詢步道資訊的便利管道。

(6) 步道規劃管理教育訓練中心與人員培訓：

設置步道規劃管理教育訓練中心，籌辦步道建置發展研訓班，針對包括嚮導與生態解說、步道規劃設計與施工、步道經營管理、環境監測等項目，作為步道專業人員培養與訓練之場所（此地點可與現有政府相關場地結合，毋須另行新建）。

(7) 都會登山學校之建立：

作為登山者在都會圈中學習走入山林的場所，提供登山所需之基礎學理教授課程，教授遊客一些登山時的須知與技能，包括登山知識與技巧、野外求生訓練、地景鑑賞與環境美學、環境教育宣導等，同時可針對不同年齡層設計多樣化的山野教育課程，提昇國人接近山林、享受自然的品質。

2. 主要連結道路

連結道路以路況佳且能安全、便捷運送為考量，其主要功能為引導民眾接近國家步道，並可適度的與其他生態旅遊系統結合（如國家公園、各級風景區、遊樂區或景觀道路、自行車道等），扮演連結串聯的功能。國家步道系統在主要連結道路方面，應含括下列軟硬體之建設：

(1) 指示系統之整體規劃：

包括地名、方向指引、路況牌誌等，應以整體國家步道系統為基礎，進行整體 CIS（企業識別系統）規劃設計，如 Logo 設計、訂定標準色彩或符號等，以加強遊客對國家步道系統的印象，並作為未來民眾在使用國家步道系統時的識別引導系統。

(2) 停車休憩空間之規劃：

目前台灣大部分之休息站或遊客服務區之設置及其週邊環境之品質並不佳，期望改善現有休息站品質及特性，重新以串聯各類型旅遊服務區為定位，在休憩站設置解說展示相關服務，提供含括國家步道、國家公園、風景區或遊

憩區、景觀道路、自行車道等旅遊景點資訊，以做為遊客安排觀光旅遊行程之參考。

3. 轉運站

轉運站應視為國家步道系統生態旅遊行程之廣義出入口，轉運站之設置，除可避免國家步道系統中接近道路之拓寬闢建、進而造成對環境的衝擊外，並可提供民眾補給轉運、餐飲住宿、資訊服務、醫療及緊急救護等功能，進一步增加國家步道鄰近山村的經濟利益。國家步道系統在轉運站上之建設應含括下列軟硬體的建設：

(1) 遊客服務中心之建立

配合當地各級單位，設置國家步道遊客服務中心，提供步道資訊、生態旅遊服務、裝備租借、步道(露營地)登記及管制、相關出版品販售、及緊急醫療救護與通訊支援等功能。

(2) 交通轉運及停車場之設置

鼓勵社區發展(或促進)協會等當地團體(或相關興趣團體)與國家步道結合，經營交通轉運事業，並設置大、小客車的停車場及接駁巴士站，方便遊客藉由交通工具上的轉換、親近國家步道。

(3) 餐飲住宿之配合與發展

可配合當地各級政府及社區團體發展民宿、旅社及餐廳等，提供大眾餐飲住宿等相關功能，但應同時訂定整體山村發展計畫，以避免社區不當發展、衝擊環境及景觀。

(4) 現地登山學校之籌辦

提供登山者之現地訓練及登山技巧實習演練之場所，包括各類級登山知識與技巧、野外求生訓練、環境教育宣導等課程。

(5) 社區營造

社區共識之凝聚、生態旅遊產業之規劃及輔導、就業輔導、解說導覽訓練、行銷規劃等。

4. 接近動線

接近動線為國家步道系統中連接轉運站至純步行出入口之車行介面，為避免大量私人車輛進入，造成交通堵塞、影響遊憩品質及衝擊週邊之自然環境生態等狀況，接近動線亦應有管制之考量，如尖峰時段應考量只允許接駁巴士或服務性之車輛進入。而在路況允許(坡度、鋪面)的情況下，亦可考量與自行車道系統結合，提供不同的遊憩體驗。國家步道系統在接近動線部份應含括下列軟硬體之建設：

(1) 車道之整建維護

針對現存路況不好或有安全疑慮之接近路線，應進行整建與定期維護的工作，並可規劃與自行車道或景觀車道結合，除增加整個國家步道系統之串聯性與完整性外，亦方便民眾在接近步道時使用。

(2) 指示系統之設置

目前台灣大多數步道之接近路線並無一明顯的方向指示，故期望建立一套健全且明確之指示系統，以利未來國家步道系統使用，並提昇民眾接近之便利性。

5. 步道本體

步道本體為國家步道系統建設之核心，亦是民眾體驗自然的最重要接觸點。國家步道系統在步道本體部份應考量下列軟硬體之建設：

包括在步道入口依現地需求及環境可行性，規劃巴士終點站、公共廁所、諮詢服務（或公告牌誌、入口牌誌系統）、自行車停靠點等，而在步道的沿線上則可考量設置解說牌誌系統、指標系統、觀景台、營地或登山小屋、步道鋪面、棧橋、排水設施、安全防護及緊急救難等相關設施。

參、國家高山與歷史步道遴選建議與資源特色說明

「國家步道系統藍圖規劃」分兩階段分別針對台灣地區具有國家級特色之高山、歷史、海岸、及郊野等四類步道進行整體規劃，而九十一年度計畫係以國家高山步道及國家歷史步道為主。銜續前述對國家步道定位及建設向度之說明，以下將探討國家高山步道與國家歷史步道的遴選因子，據以分析台灣地區現有較具代表性之高山步道及歷史古道，提出國家高山及歷史步道之遴選建議，並於其後介紹所遴選國家步道之資源特色概況。

一、國家高山與歷史步道的遴選因子

國家步道系統之建設目標主要為達到「提高遊憩體驗品質，增加戶外遊憩選擇機會」、「提供自然學習場所，建立安全之自然遊憩及登山環境」、「舒緩遊憩壓力，降低環境衝擊」、「活絡山村產業及經濟，創造多元就業機會」、「保存原鄉文化，凝聚族群共識」等五大效益，此五大效益中與國家步道遴選直接相關的主要有三個要素：（一）步道的資源特色；（二）步道開發對環境生態的衝擊；（三）、遊憩利用的安全性與適宜性；具體而言亦即步道是否具備有國家級步道的代表性、可以提昇良好的遊憩體驗，步道設置與遊客利用是否會經過生態敏感地區、或對週遭的生態環境造成嚴重的影響，以及步道是否會有使用的困難度或潛在的危險性、而降低了自然遊憩與登山活動的安全性。其中第一項要素為步道遴選的潛力因子，為國家步道應具有的資源特色，第二及第三項為步道遴選的限制因子，為國家步道遴選應避免的環境狀態。以下茲針對國家高山與歷史步道之遴選因子進行說明。

（一）國家高山與歷史步道遴選之潛力因子

在國家高山與歷史步道遴選的潛力因子方面，將以所遴選之步道是否具有台灣地區自然資源、文化歷史、及景觀美質的代表性，做為遴選的考量。

1. 具台灣地區的自然資源代表性

具有台灣地區代表性的自然資源，得以提供遊客進行生態旅遊、自然體驗、環境教育、休閒遊憩與景觀欣賞等機會者。其中建議包含的項目有：

- （1）地形地質資源與景觀特色：以步道沿途是否具有台灣的著名山岳（如百岳、五嶽、三尖、十峻等）、以及是否可觀賞特殊地形地質景觀（如特殊地形、特殊地質構造、斷崖崩壁、冰河遺跡、峽谷、及奇石等），做為地形地質資源的評量因子。
- （2）水體資源與景觀特色：以步道沿途是否具有或可觀賞到特殊水體景觀（如湖泊、河川溪流、瀑布、或其它特殊水體景觀），做為水體資源的評量因子。

- (3) 氣象資源與景觀特色：以步道沿途是否可觀賞到特殊氣象景觀（如雲海、雪景、特殊日出夕陽、或其它特殊氣象景觀），做為氣象資源的評量因子。
- (4) 植物資源與景觀特色：以步道沿途是否具有各類型林相及植被生態系（如闊葉林、針葉林、高山草原、高山寒（岩）原植被與灌叢）、以及是否可觀賞特殊植物（群）景觀，做為植物資源的評量因子。
- (5) 動物資源與景觀特色：以步道沿途是否可觀賞到哺乳類、鳥類、兩生類、爬蟲類、節肢動物、魚類等動物景觀，做為動物資源的評量因子。

2. 具台灣地區的文化歷史代表性

具有台灣地區代表性的文化歷史資源或景觀，得以提供遊客進行生態旅遊、自然體驗、環境教育、休閒遊憩與景觀欣賞等機會者。其中建議包含的項目有：

- (1) 步道興築/產生年代：以早期原住民獵徑、清朝、日據時代、民國等時期，做為步道產生年代的評量分級。
- (2) 歷史事蹟或文化遺址：以步道沿途是否具有重要歷史事蹟、文化遺址（舊部落遺址、清代營盤址、砲台、日警駐在所、保線所及其他人文景觀等）、原住民文化棲地等，做為歷史事蹟或文化遺址之評量因子²。

3. 具景觀美質與自明性

具有台灣地區代表性的景觀資源，得以提供遊客進行生態旅遊、自然體驗、環境教育、休閒遊憩與景觀欣賞等機會者。

(二) 國家高山與歷史步道遴選之限制因子

國家高山與歷史步道的遴選，應考量步道是否會有遊憩利用的困難度與潛在的危險性、以及步道設置是否會對週遭的生態環境造成嚴重的影響，因此在國家高山與歷史步道遴選的限制因子部份，將以此二部份做為主要探討重點。

1. 在遊憩利用的限制方面

將以資源的可及性、遊憩利用所需時間、步道利用的困難度、遊憩利用的氣候限制、環境的潛在危險性等，做為主要的考量因子。

(1) 資源可及性

指遊客接近步道沿線主要自然、人文資源及景觀的可及性，此處將以一般人由步道口至步道主要的自然或人文資源所需時間做為考量，分為下列四級：

- 代表由步道口起計算，在步行二小時以內即可體驗主要的環境資源特色。
- ◐ 代表由步道口起計算，在步行四小時內可體驗主要的環境資源特色。
- 代表由步道口起計算，在步行八小時內可體驗主要的環境資源特色。
- ※ 代表由步道口起計算，需步行八小時以上方可體驗主要的環境資源特色。

(2) 遊憩利用所需時間

指一般遊客在攀登或行走整體體驗廊道所需花費的時間，依其所需時間共分為下列四級：

² 另在國家歷史步道部份加入古道保存狀態之評量因子。

- 代表僅需花三天以下的時間。
- ◐ 代表需花三天至五天的時間。
- 代表需花五天至七天的時間。
- ※ 代表需花七天以上的時間

(3) 步道利用的困難度

意指攀登或行走該步道對一般民眾的困難程度。在此將本項目分為下列四個層級：

- 代表攀登或行走該步道對一般民眾的困難度較低。
- ◐ 代表攀登或行走該步道對一般民眾的困難度中等。
- 代表攀登或行走該步道對一般民眾的困難度較高。
- ※ 代表攀登或行走該步道對一般民眾的困難度很高。

(4) 遊憩利用的氣候限制

指該步道是否容易受氣候的影響，而造成遊客利用的困難，其中包括雪季、雨季等造成步行體驗的困難等。針對此項日本計畫將其分為下列四個層級：

- 代表較不受天候或季節影響。
- ◐ 代表受天候或季節的影響，但程度並不嚴重。
- 代表受天候或季節的影響較高。
- ※ 代表受天候或季節的影響很高。

(5) 環境的潛在危險性

指步道沿線環境對步道或遊客可能造成的潛在危險性，如有斷層帶通過、或鄰近有潛崩地區或土石流分佈等。本計畫將針對此項目分為下列四個層級：

- 代表環境對步道或遊客所造成的危險性很低。
- ◐ 代表環境對步道或遊客有稍高的潛在危險性。
- 代表環境對步道或遊客有較高的潛在危險性。
- ※ 代表環境對步道或遊客有很高的潛在危險性。

2. 在對生態環境的衝擊方面

國家步道的設置應避免造成對生態環境的衝擊，因此在此部份將探討現有步道是否穿越通過現有重要保護區（如自然保留區、野生動物保護區暨重要棲息環境、國有林自然保護區、國家公園生態保護區及史蹟保存區、森林遊樂區之森林生態保育區、或其他環境敏感地區）。

二、國家高山與歷史步道的初步遴選與評估

(一) 國家高山與歷史步道之遴選對象

基於「尊重自然」與「維護生態」的前提，第一階段國家步道的遴選對象將以目前台灣現有的步道為主。在高山步道部份，台灣本島的山岳稜脊主要由五大山脈系統所組成，其分別是中央山脈、雪山山脈、玉山山脈、阿里山山脈及海岸山脈，國家高山步道系統係以中央山脈、雪山山脈、玉山山脈之高山型步道做為遴選對象（阿里山山脈與海岸山脈部份，因整體山脈之海拔高度均未達三千公尺，將列於國家郊野步道系統中考量）。另在古道部份，台灣數百年來，先民由西往東發展，在道路並不普遍的當時，台灣東西兩側的聯絡方式便是越嶺古道的開闢，台灣地區現有許多清朝開山

撫蕃、日據時期理蕃政策下所遺存的古道，則列為國家歷史步道系統優先考量的對象。

然而即令由現有步道中遴選國家級步道，其工作仍十分繁瑣複雜，台灣現有步道逾千百條，如需等候過濾所有步道、完成國家步道之遴選後，方行進行整建工作，則整體計畫之推動恐曠日廢時，不符國民期待，故先以最具台灣代表性之高山稜脊與著名古道，做為九十一年度國家高山及歷史步道之遴選對象，並希望藉此過程建立完整遴選流程與機制，以為後續國家步道遴選建置之依據。

經詳細查閱中央山脈、玉山山脈、及雪山山脈的高山步道，初步有中央山脈（北一段—南湖／中央尖山列、北二段—甘薯／無明山列、北三段—奇萊／能高／安東軍山列、南三段—丹大山列、南二段—秀姑巒山列、南一段—關山／卑南主山列、合歡群峰、奇萊東稜、干卓萬山群、東郡山彙、馬博拉斯橫斷、新康山列、北大武山等高山步道）、雪山山脈（東稜線、大霸／聖稜線、志佳陽線、大雪線、雪劍線、武陵四秀線等高山步道）、及玉山山脈（玉山群峰等高山步道）等二十多條具有豐富自然資源且極具台灣地理地形特色之步道。此外，在歷史古道部份亦初步選出比亞毫古道、福巴越嶺古道、司馬庫斯古道、石鹿古道、鹿場連嶺道、合歡越嶺古道、能高越嶺古道、水沙漣山道、玉山山道（玉山橫貫古道）、八通關古道（清代、日據時期）、獨立山古道、關山越嶺古道、知本越嶺古道、崑崙坳古道、浸水營古道等近二十條擁有台灣地區特殊之歷史文化背景之步道（另有牡丹岩越嶺古道、關門古道、武界、郡大古道、古排灣秘道、瑯嶠卑南道等古道，因現有調查資料較不週全，無法做為遴選依據，暫不列入國家歷史步道遴選考量）。

（二）國家高山與歷史步道的初步遴選名單

經由上述步道之初步遴選，將各步道依其發展潛力與環境限制因子進行評估後，初步將所有步道分為優先推薦、推薦、及暫不推薦三部分，優先推薦步道為九十一年度計畫國家高山與歷史步道遴選之首選名單，建議列為政府近期優先整建之考量，而推薦步道則是資源雖具代表性、但遊憩利用較為困難、或有相關生態環境考量者，建議未來可再經由各專家學者或委員會仔細評估與考慮後，成為下一階段加入國家步道系統的對象（可俟第一階段執行成果調整），至於暫不推薦之步道則是資源較不具特色、或遊客利用困難、或有極大生態環境考量者，建議暫不列入國家高山及歷史步道考量。

1. 優先推薦（第一階段）的國家高山與歷史步道名單

（1）國家高山步道系統：

A. 中央山脈

- (a) 北一段：南湖主北路線
- (b) 北三段：奇萊主北、奇萊南能高北、及能高主北路線
- (c) 南三段：六順山、七彩湖路線
- (d) 南二段：八通關秀姑巒大水窟、及向陽三叉嘉明湖路線
- (e) 南一段：庫哈諾辛、關山路線
- (f) 合歡東峰、北峰路線
- (g) 北大武山路線

B. 雪山山脈

- (a) 大小霸路線
- (b) 桃山路線
- (c) 志佳陽路線
- (d) 雪山東稜線

C. 玉山山脈

- (a) 玉山主北路線

(2) 國家歷史步道系統：

- (a) 福巴越嶺古道
- (b) 司馬庫斯古道
- (c) 石鹿古道
- (d) 能高越嶺古道
- (e) 日據八通關古道（東埔八通關段及山風瓦拉米段）
- (f) 玉山山道（玉山橫越嶺）（塔塔加玉山段）
- (g) 浸水營古道

2、初選推薦的國家高山及歷史步道（第二階段）名單

(1) 國家高山步道系統：

A. 中央山脈

- (a) 北一段：連結南湖主北所形成之南湖、中央尖山列（不含馬比杉山）
- (b) 北二段：甘藷、無明山列（不含門山、羊頭山）
- (c) 北三段：奇萊、能高、安東軍山列（奇萊主北、奇萊南能高北、及能高主北以外部份）
- (d) 南三段：丹大山列
- (e) 南二段：秀姑巒山列（八通關秀姑巒大水窟及向陽三叉嘉明湖以外部份）
- (f) 南一段：關山、卑南主山列（關山以外部份）

B. 雪山山脈

- (a) 武陵四秀線（桃山以外部份）
- (b) 聖稜線
- (c) 大雪線
- (d) 雪劍線（不含小劍山）

C. 玉山山脈

- (a) 玉山群峰（玉山主北以外路線，不含南玉山及鹿山）

(2) 國家歷史步道系統：

- (a) 比亞毫古道
- (b) 鹿場連嶺道
- (c) 合歡越嶺古道（錐麓段）
- (d) 清代八通關古道（部份路段）
- (e) 崑崙坳古道（部份路段）

三、初選暫不推薦的國家高山及歷史步道名單

至於下列步道則因資源較不具特色、或遊客利用困難、或有極大生態環境考量，建議暫不列入國家高山及歷史步道考量。

高山步道部份：干卓萬山群、東郡山彙、馬博拉斯橫斷、新康山列

歷史步道部份：合歡越嶺古道-曲流段、知本越嶺古道、獨立山古道、關山越嶺古道、水沙漣山道。

(三) 國家高山與歷史步道系統之發展

各先進國家的國家步道系統，前後皆歷經數十載之發展過程，始能逐步周全完備，因此台灣地區國家步道系統的建置，亦應視為長期的國家建設，而將 2001 年~2007 年的七年國家步道整建計畫，做為國家步道長期建設中之先驅階段計畫。台灣為一山岳島國，四面環海，地理地形特殊，動、植物資源亦相當豐富，尤其整體蘊含的特殊景觀更是令人驚嘆，而散佈在其間、引導民眾親近山林的各類型步道不勝枚舉。考量國家步道的建構，應以不衝擊環境生態為基本原則，因此現階段之國家步道整建，應以現有步道為主要考量，先行完成現有步道之遴選設置、調查規劃、設計整建、經營管理等工作，初步建立整體國家步道系統架構後，再行發展新的步道串連網絡（如美國的阿帕拉契步道、中央橫斷步道、太平洋山脊步道等範例）。在完成前述優先推薦（第一階段）及推薦（第二階段）之國家高山及歷史步道後，未來可視建設成果、進一步逐步考量發展建置整體中央山脈脊樑步道（由羅東大元山、太平山連結中央山脈屋脊至屏東墾丁地區）、雪山山脈連貫步道（由三貂角連結雪山山脈稜脊至東勢林場）、南北古道縱走線（由新店烏來至屏東枋寮）及東西古道越嶺線等系統，以建立全島步道系統的連貫性。然為顧及生態資源的衝擊與遊客使用的安全，此些系統的串聯仍應建立在周嚴的整體資源調查評析與完善的規劃管理基礎上。

肆、國家高山與歷史步道系統相關配套建議與分期發展計畫

國家高山步道系統與國家歷史步道系統，應與政府機關所推行之相關計畫（如十二條旅遊路線、景觀道路等）結合，並多項聯繫現有政府行政單位所在之位址及資源（尤其以林務局、國家公園等單位現有的管理站與遊客中心為主），做為規劃上之主要思考，以結合國家整體觀光遊憩方向，並減少重疊規劃、樽節資源。

一、國家高山與歷史步道系統與政府相關重要計畫及單位之結合

(一) 國家高山與歷史步道系統與旅遊路線之配合

行政院刻正推動中的「觀光客倍增計畫」，將台灣地區傳統與創新觀光旅遊據點，整合形成十二條路線，其中包括北部濱海旅遊線、桃竹苗旅遊線、蘭陽北橫旅遊線、脊樑山脈旅遊線、日月潭旅遊線、阿里山旅遊線、雲嘉南旅遊線、花東旅遊線、高屏山區旅遊線、恆春半島旅遊線、環島鐵路旅遊線及離島旅遊線等。這些旅遊線含括現行台灣大多數的旅遊景點，可稱是台灣地區廣義的國家生態旅遊工程，因此國家步道系統五大建設向度之發展亦應與之結合（尤其在主要連結道路、轉運站、與接近動線部份）。由於進入國家高山與歷史步道系統前所運用的交通、轉運、資訊及餐飲住宿等資源實與刻正推動中的許多旅遊線相重疊，為避免國家資源不必要的浪費，建議將其中應於國家旅遊線建設者，呈報行政院觀光推動小組、轉相關單位併同規劃處理。

經整理第一階段之國家步道系統（含國家高山步道與歷史步道），可與上述旅遊路線中之六條相配合（詳表一）。

國家步道系統與國家旅遊線相結合運用之資源，至少可包括下列項目：

1. 國道及重要交通要道之指標（示）系統的規劃設置與國際化
2. 現有公民營休憩站中旅遊資訊的系統化與國際化
3. 旅遊線中交通轉運系統的配套與建設
4. 各類型旅遊點線面（含國家步道）的行銷與串連
5. 旅遊線中系列性各類旅遊軟體（如圖書、地圖、網路資訊、套裝行程）的整合與推廣

表一、 國家高山與歷史步道系統與十二條旅遊路線關係表

旅遊路線	相關之國家高山與歷史步道
桃竹苗旅遊線	石鹿古道、大霸/聖稜線、鹿場連嶺道、司馬庫斯古道
蘭陽、北橫旅遊線	福巴越嶺古道、比亞毫古道
脊樑山脈旅遊線	雪山東稜線、武陵四秀線、志佳陽線、雪劍線、北一段、北二段、北三段、合歡越嶺古道、能高越嶺古道
花東旅遊線	六順山七彩湖線、八通關古道、能高越嶺古道
阿里山旅遊線	玉山群峰、玉山山道、八通關古道
高屏山區旅遊線	北大武線、崑崙坳古道、浸水營古道

資料來源：郭育任, 2003, 國家步道系統藍圖之規劃(一)-國家高山與歷史步道系統

(二) 國家高山與歷史步道系統與景觀道路之結合

台灣地區公路系統的建設已相當完整，其所連結的地區亦極為廣泛，其中包括國家公園、國家風景區、國家森林遊樂區等自然區域的道路，沿線景觀十分豐富且具特色，因而有區域計畫中六十八條景觀道路的設立。本計畫依據內政部及交通部整合區域計畫中所指定、以及觀光局、林務局、營建署、退輔會等單位所提出建置之景觀道路系統，發現國家步道系統之主要連結道路與接近動線，與上述單位所擬定的景觀道路完全相符（詳表二），因此未來應可結合景觀道路的建置，提供國家步道使用者更完善的服務。

國家步道系統可與景觀道路相結合運用之資源，至少可包括下列項目：

1. 道路景觀及相關休憩設施之規劃設置（如指標（示）系統、休憩站、觀景點等）
2. 景觀道路品質的維護管理
3. 景觀道路之旅遊資訊的系統化與國際化

上述相關工作之執行應含括對國家步道系統之考量。

表二、國家高山與歷史步道系統與景觀道路關係表

國家高山與歷史步道	景觀道路
福巴越嶺古道	台 9 甲線、台 7 線 (主要連結道路)、北 107 鄉道 (接近動線)
司馬庫斯古道	台 7 線 (主要連結道路)
比亞毫古道	台 7 線 (北部橫貫公路)、台 7 甲線、台 7 丙線、台 9 線 (蘇花公路) (主要連結道路)
石鹿古道	竹 122 縣道 (主要連結道路)
鹿場連嶺道	台 3 線、竹 122 縣道 (主要連結道路)、苗 61 鄉道 (接近動線)
大霸尖山/聖稜線	竹 122 縣道 (主要連結道路)
武陵四秀線	台 7 甲線、台 14 甲線 (主要連結道路)
雪山東稜線	台 7 甲線、台 14 甲線 (主要連結道路)
志佳陽線	台 7 甲線、台 14 甲線 (主要連結道路)
雪劍線	台 7 甲線、台 14 甲線 (主要連結道路)
大雪線	台 3 線 (主要連結道路)
北二段 (甘藷、無明山系)	台 7 線、台 7 丙線、台 7 甲線、台 14 甲線 (主要連結道路)
北三段 (奇萊、能高安東軍山系)	台 8 線、台 9 線、台 14 線、台 14 甲線 (主要連結道路)
六順山、七彩湖	台 3 線、台 9 線、台 21 線 (主要連結道路)
合歡越嶺古道 (錐麓段)	台 8 線 (主要連結道路/接近動線)、台 9 線 (主要連結道路)
能高越嶺古道	台 9 線、台 14 線、台 14 甲線 (主要連結道路)
玉山群峰	台 18 線、台 21 線 (主要連結道路)
玉山山道	台 18 線、台 21 線 (主要連結道路)
南一段 (關山、卑南山系)	台 9 線、台 20 線 (主要連結道路)
南二段 (秀姑巒山系)	台 9 線、台 16 線、台 20 線、台 21 線 (主要連結道路)
八通關古道 (清代)	台 9 線、台 16 線、台 21 線 (主要連結道路)
八通關越嶺古道 (日據時代)	台 9 線、台 16 線、台 21 線 (主要連結道路)、 台 18 線 (主要連結道路/接近動線)
北大武山	台 1 號道、屏 185 縣道 (主要連結道路)
崑崙坳古道	台 9 線、屏 185 縣道 (主要連結道路)
浸水營古道	台 9 線、屏 185 縣道 (主要連結道路)

資料來源：郭育任，2003，國家步道系統藍圖之規劃（一）-國家高山與歷史步道系統

（三）國家高山與歷史步道系統與政府管理單位之配合

經整理初步遴選之國家高山步道與歷史步道系統，並進行資料蒐集與現地勘查後，發現國家高山與歷史步道系統之五大建設向度，有大部分可與現行林務局、國家公園及退輔會等管理單位作結合，如能適當活用相關管理單位之功能與資源，將可避免不必要的資源浪費，並可提昇國家步道系統未來維護管理之精確性與便利性。以下為國家步道系統中所整理出轉運站與接近動線，與現有管理單位關係分析圖表（詳表三、四）。

表三、國家高山與歷史步道系統中轉運站與管理單位關係表

國家步道	轉運站
福巴越嶺古道	烏來(林務局工作站) / 巴陵(達觀山自然保護區)
司馬庫斯古道	秀巒部落 / 開發處森林副產物培養場(退輔會)
比亞毫古道	南澳(林務局工作站) / 太平山(林務局工作站) / 四季
石鹿古道	清泉 / 秀巒 / 尖石 / 那羅
鹿場連嶺道	汶水(雪霸國家公園管理處) / 大湖(林務局工作站) / 觀霧(林務局森林遊樂區 / 雪霸國家公園遊客中心)
大霸尖山/聖稜線	觀霧(林務局森林遊樂區 / 雪霸國家公園遊客中心)
武陵四秀線	武陵農場(林務局森林遊樂區 / 雪霸國家公園遊客中心 / 退輔會武陵農場)
雪山東稜線	武陵農場(林務局森林遊樂區 / 雪霸國家公園遊客中心 / 退輔會武陵農場)
雪劍線	環山(林務局工作分站) / 梨山(林務局工作站)
大雪線	大雪山森林遊樂區(林務局)
志佳陽線	環山(林務局工作分站)
北一段	太平山(林務局工作站) / 梨山(林務局工作站) 武陵農場(林務局森林遊樂區 / 雪霸國家公園遊客中心 / 退輔會武陵農場)
北二段	太平山(林務局工作站) / 梨山(林務局工作站)
北三段	太魯閣閣口(太魯閣國家公園遊客中心) / 天祥(太魯閣國家公園遊客服務站) / 小風口(太魯閣國家公園遊客中心) / 合歡山莊(林務局) / 霧社(林務局工作分站) / 廬山 / 奧萬大(林務局森林遊樂區)
合歡越嶺古道	太魯閣閣口(太魯閣國家公園遊客中心) / 天祥(太魯閣國家公園遊客服務站)
能高越嶺古道	廬山 / 霧社(林務局工作分站)
六順山七彩湖	水里(林務局工作站 / 玉山國家公園管理處) / 萬榮(林務局工作站)
八通關古道	水里(林務局工作站 / 玉山國家公園管理處) / 玉里(林務局工作站) / 南安(玉山國家公園遊客中心)
玉山群峰	阿里山(林務局工作站) / 塔塔加遊客中心(玉山國家公園) / 水里(林務局工作站 / 玉山國家公園管理處)
玉山山道	阿里山(林務局工作站) / 塔塔加遊客中心(玉山國家公園) / 水里(林務局工作站 / 玉山國家公園管理處)
南二段	梅山(玉山國家公園遊客中心) / 關山(林務局工作站) / 向陽(林務局森林遊樂區、林務局工作站) / 水里(林務局工作站 / 玉山國家公園管理處) / 寶來 / 天池
南一段	寶來 / 藤枝、向陽(林務局森林遊樂區) / 關山、向陽(林務局工作站) / 梅山(玉山國家公園遊客中心) / 天池
北大武山	屏東(林務局屏東處) / 泰武
崑崙坳古道	屏東(林務局屏東處) / 來義 / 金崙
浸水營古道	屏東(林務局屏東處) / 大武(林務局工作站) / 新開(新開苗圃)

資料來源：郭育任，2003，國家步道系統藍圖之規劃(一)-國家高山與歷史步道系統

表四、國家步道系統中接近動線與管理單位關係表

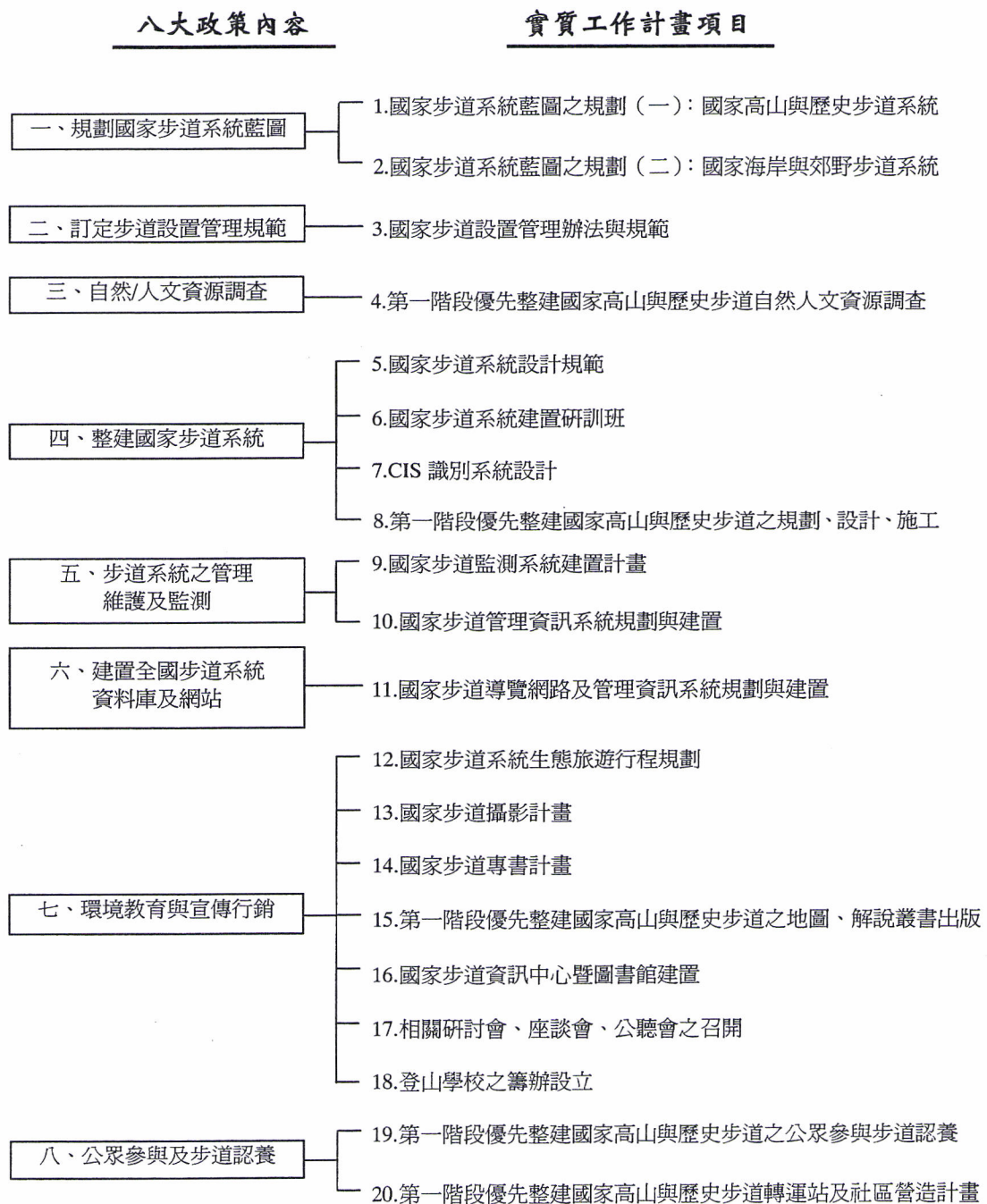
國家步道	接近動線	管理單位
福巴越嶺古道	北：北縣 107 號道（景觀道路） 南：桃 116 號道（巴陵道路）	台北縣政府 桃園縣政府
比亞毫古道	西：四季林道 東：宜 57 號道/產業道路	林務局 宜蘭縣政府
石鹿古道	西：石鹿林道 東：秀錦道路	林務局 新竹縣政府
鹿場連嶺古道	北：樂山林道 南：苗縣 61 號道/司馬限林道	林務局 苗栗縣政府/林務局
司馬庫斯古道	西：竹 65 鄉道 東：100 號林道	新竹縣政府 退輔會
大霸尖山/聖稜線	大鹿林道東線	林務局
武陵四秀線	武陵路/武陵便道	台中縣政府/林務局
雪山東稜線	武陵路	台中縣政府
志佳陽線	環山產業道路	台中縣政府
雪劍線	松茂林道	林務局
大雪線	大雪山 230 林道	林務局
北一段	710 林道	退輔會
北二段	730 林道	退輔會
北三段	北：無 中：屯原產業道路（台電拓建道） 南：奧萬大產業道路	----- 花蓮縣政府 南投縣政府
合歡越嶺古道	台 8 線	公路局
能高越嶺古道	西：屯原產業道路（台電拓建道） 東：台電拓建道	花蓮縣政府 花蓮縣政府
六順山七彩湖	西：丹大林道 東：萬榮林道	林務局 林務局
八通關古道	西：東埔道路 東：台 18 線	南投縣政府 花蓮縣政府
玉山群峰	楠溪林道	林務局
玉山山道	玉山林道	林務局
南二段	北：東埔道路 南：無	南投縣政府 -----
南一段	北：無 南：荖濃溪林道/石山林道	----- 林務局
北大武山	佳泰公路	屏東縣政府
崑崙坳古道	西：屏 110 號道/來義林道 東：東 66 鄉道	屏東縣政府/林務局 台東縣政府
浸水營古道	西：無 東：東 69 鄉道	----- 台東縣政府

資料來源：郭育仁，2003，國家步道系統藍圖之規劃（一）-國家高山與歷史步道系統

二、國家高山與歷史步道系統相關配套建議與分期發展計畫

除上述與政府相關政策計畫及經營管理單位之結合外，現有國家自然步道系統計畫亦應配合母計畫之政策內容（即「規劃國家步道系統藍圖」、「訂定步道設置管理規範」、「自然/人文資源調查」、「整建國家步道系統」、「步道系統之管理維護及監測」、「建置全國步道系統資料庫及網站」、「環境教育與宣導行銷」、「公眾參與及步道認養」八大項目），具體建構完整的國家步道系統。

整建國家步道系統計畫之八大政策內容與實質工作計畫項目建議



參考文獻

1. National Trails Systems Act, 1968, U. S. A.
2. National Park Service, 1990, NPS Trails Management Handbook, U. S. A.
3. Forest Service, 1991, Trail Management Handbook, U. S. A.
4. 財團法人國立公園學會，1990，自然公園 設施—自然 場 設施（II）探勝步道，日本。
5. 上河文化股份有限公司，台灣地理人文全覽圖（北島），上河文化股份有限公司。
6. 上河文化股份有限公司，台灣地理人文全覽圖（南島），上河文化股份有限公司。
7. 內政部營建署，1991，雪霸國家公園自然及人文資源，內政部營建署。
8. 內政部營建署，1984，玉山國家公園，玉山國家公園管理處。
9. 王一婷，2002，台灣的古道，遠足文化。
10. 交通部觀光局，1992，風景區經營管理常用法規彙編，交通部觀光局。
11. 李瑞宗，2000，植物地圖-台灣低海拔植物生態，國立自然科學博物館。
12. 李瑞宗，1996，雪霸國家公園北坑溪古道景觀資源生態資源之調查與經營管理規劃研究，雪霸國家公園管理處。
13. 吳俊、江建翰、游玉萍、張瑞杰、陳心怡、楊東霖，2002，臺灣國家步道系統規劃之芻議以雪山系統新竹地區為例。
14. 吳聰志、林家賢，2002，原住民生態步道以新竹縣司馬庫斯步道為例，中國文化大學景觀系。
15. 吳澄寬、謝文誠，台灣高山導遊圖全集，戶外生活雜誌社。
16. 余榮欽，1995，雪霸之美，雪霸國家公園管理處。
17. 林文和，2000，玉山國家公園登山導覽手冊，玉山國家公園管理處。
18. 徐國士，1991，太魯閣國家公園，內政部營建署太魯閣國家公園管理處。
19. 徐國士，2001，台灣植被類型圖說，國立台灣科學教育館。
20. 郭瓊瑩、郭育任、蔡麗秋，1995，雪霸國家公園雪見地區遊憩資源調查及遊憩模式之研究，內政部營建署雪霸國家公園管理處委託中國文化大學環境設計學院景觀學系。
21. 郭瓊瑩、郭育任，雪霸國家公園觀霧暨武陵地區遊憩資源調查及遊憩模式研究，內政部營建署雪霸國家公園管理處委託中國文化大學景觀學系。
22. 郭育任，2001，福爾摩莎之珠，中華民國國家公園學會。
23. 陳田圃，1996，大自然季刊第 52 期，中華民國自然生態保護協會。
24. 皓宇工程顧問股份有限公司，2002，國家步道系統設計規範，行政院農業委員會林務局委託。
25. 彭茂雄，1997，雪霸國家公園登山步道手冊，內政部營建署雪霸國家公園管理處。
26. 楊建夫，2001，台灣的山脈，遠足文化。
27. 楊南郡，1986，太魯閣國家公園合歡越嶺古道調查與整修研究報告，內政部營建署太魯閣國家公園管理處。
28. 楊南郡、王素娥，2002，霞喀羅國家步道人文史蹟調查與解說，行政院農業委員會林務局委託南島文化工作室。
29. 謝文誠，1980，台灣百岳全集，戶外生活雜誌。