

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

Can Eco-Tourism Serve as a Catalyst for Regional Development?
-- Its Opportunities and Obstacles from Social-economy Perspective

曾梓峰¹、蔡宗秀²

摘要：

21 世紀是個追求永續發展的世紀，從全球性的角度來看，「生態旅遊」無疑是當前世界各國在追求「永續發展」行動中的一組重要經驗。生態旅遊由於其議題與內容涵蓋了生態、經濟與社會永續詮釋的可能性，因而在各種永續發展行動中，被賦予了高度的想像與期待。除了永續的考量之外，生態旅遊亦常被視為活化地方發展的重要策略。特別是當前經濟全球化衝擊所帶來的區域不均衡趨勢，以及所形成的社會文化與政治危機，區域活化與均衡發展成為國家治理棘手的課題。在這種脈絡下，生態旅遊因能結合了地方自然資源開發與旅遊產業發展，因而常被樂觀地視為區域再發展的機會。諸多實際的經驗顯示，生態旅遊的確帶來了地方重新被動員與活化的經驗，然而在基本認識論的角度，這些承載在經濟行為上的生態旅遊是否還真的是永續？以及這些經濟行為如何在經濟學理和區域發展論述上被檢證和評估？似乎還存在著困難和不足。

本文嘗試從理論反省以及台灣實際地方推動生態旅遊的實踐經驗，進行辯證性的對話，深入分析與探討生態旅遊與區域永續發展之間的關連，並嘗試從社會經濟的角度，建構起兩者之間的理論邏輯與行動論述的基礎。理論部分，企圖以經濟學詮釋 Well-Being 的論述傳統為對象，並以當前「福祉社會」(Well-Being Society) 的觀念，以及歐盟「第三系統」實驗計畫背後「社會經濟」觀念為基礎，來揭櫫新經濟視野發展的方向與價值。實際案例的經驗則以台灣達那依谷與桃米兩個地方的生態旅遊為對象，不僅緊扣理論進行辯證，也希望能在實踐上提出生態旅遊區域永續發展最佳的承載模式。

本研究發現，生態旅遊能夠促成區域永續發展，牽涉到社會發展視野的變動，以及社會發展典範的翻轉。其中，「福祉社會」的發展典範與「社會經濟」的論述視野，應取代「福利社會」成為地方活化與區域永續發展的指導原則，如此生態旅遊才有可能在國家政治上追求區域均衡治理中，建構起其社會經濟結構性的基礎。生態旅遊的經濟性也才能從 21 世紀福祉社會永續發展的詮釋行動中，開展出其經濟上的意義。生態旅遊方能做為區域永續發展的催化劑，其開展邏輯，應緊扣著生態與社會的最大承載，尋求其在生態、經濟與社會衝突之間的最佳化的協調；其開展的過程，也應該成為社會發展體質改造的契機與脈絡；其具體內容，也應該以在地植根 (embeddiness) 與就業工程，進行地方「自然資本」、「人力資本」與「社會資本」的積累與經理。

關鍵字：生態旅遊、永續發展、福祉社會、社會經濟、第三系統

¹ 國立高雄大學都市發展與建築研究所副教授/所長

² 國立高雄大學應用經濟系助理教授

壹、弔詭與兩難—生態旅遊與地方活化之間的基本問題叢結

21 世紀是個追求永續發展的世紀，從全球性的角度來看，「生態旅遊」無疑是當前世界各國在追求「永續發展」行動中的一組重要經驗。從「21 世紀環境議程」(Local Agenda 21) 的主張來觀察，「生態旅遊」的基本訴求不僅涵蓋了環境保護之「生態永續」以及旅遊產業發展之「經濟永續」，在實務的操作上，其亦強調地方社會網絡的動員，因此更涵蓋了「社會永續」中的社區參與及營造。生態旅遊因而在各種永續發展行動中，被賦予了高度的想像與期待³。

除了永續的考量之外，生態旅遊亦常被視為活化地方發展的重要策略。從全球化的經驗觀察，我們不難發現當前生態旅遊被提倡與推動的地方，普遍存在著一些區域不均衡發展的困境。全球化的市場競爭邏輯下，許多地方雖擁有自然與人文資源特色，但因無法連上全球產業與經濟的網絡，因而成為區域不均衡發展的犧牲者。也因此，如何活化區域發展成為許多國家在國土治理上所面臨的嚴峻課題。在這種脈絡下，生態旅遊因能結合了地方自然資源開發與旅遊產業發展，常被樂觀地視為區域再發展的機會⁴。

以台灣為例，我們可以清楚的看出以生態旅遊做為地方發展策略的想像。從永續發展運動角度來看，當前世界各地風起雲湧「地方 21 世紀議程」(Local Agenda 21) 的詮釋運動，在台灣社會並沒有面帶來太多的迴響與支持，但「生態旅遊」的訴求與行動，卻獨樹一格地營造出台灣社會積極擠身世界潮流，努力追求永續發展的「表徵」⁵。更進一步地，生態旅遊的推動，在台灣經濟產業轉型所帶來地方發展困境與危機中，浪漫地成為地方活化再發展的想像與契機，成為許多地方社區與地方政府自力救濟式的困境突圍的行動主體⁶。在台灣各地諸多的生態旅遊經驗中，嘉義山美達娜依谷部落以及南投埔里鎮桃米里的經驗，即便兩者呈顯出兩種不同的型態，經驗與成果之間也相當差異，但無疑是其中最活躍以及重要的代表。

以這兩組經驗來看，生態旅遊的經驗是相當樂觀的，長期以來發展遭遇困難的地方因為生態旅遊而有了全新的動員，相對活絡的經濟活動，也似乎意涵著地方活化契機的開啟。然而達那依谷生態旅遊因為過度市場化而導致生態的破壞的聲音時有所聞，生態旅遊收益再分配也似乎引發地方力量之間的張力。政府大量的補助也引發地方活化自主承載的疑慮。另一方面，桃米社區的生態旅遊強調教育與學習，但其經濟規模也引發是否能夠承載地方活化的憂慮等等。在這些看似弔詭的問題意識背後，我們看到了一組「經

³ 許多生態旅遊的論文皆強調觀光發展的收入可用來做為地方保育之經費以及調和地方社會關係，如參考 Wunder (2000), Binns & Nel (2002)。

⁴ Binns & Nel (2002)。

⁵ 當前的臺灣觀光政策對於永續觀光仍屬初探階段，頂多只有政府對於觀光相關行業的整合、教育訓練與行銷政策 (朱芝緯 2000, 李素馨 1997)。而地方或許有舉辦看似生態旅遊的活動內容，然只是在景點的選擇上具有生態的特色，並未有生態旅遊之內涵 (朱芝緯 2000)。

⁶ 在週休二日的政策下，許多地方政府看到一年約四千一百萬人次的觀光旅遊潛力，紛紛推出生態旅遊行銷 (李素馨 1997)。其中，台中縣的綠島、台北縣的福山植物園 (劉立偉 2001)、花蓮賞鯨 (黃文嫻 2003)、彰化福寶濕地 (巫惠玲 2003)、台南縣七股北門、屏東縣霧台 (宋莉瑛 2002) 是當前以生態旅遊為主要訴求的地方行動。

濟與社會」衝突與矛盾關係的糾結，是有關生態旅遊與地方活化發展在基本認識論必須要進一步回應的議題：

- 這些以生態保育為名，但承載著經濟營利活動的生態旅遊，從社會經驗的角度，是否還真的是永續？
- 或者反過來問，如果生態旅遊真正能承載永續，那其間產生的經濟行為該如何被詮釋與評價？或是，需要什麼樣新的社會經濟論述來支持？
- 這些關乎生態旅遊的經濟行為，其對地方活化的效益與價值，如何在區域發展論述上被檢證和評估？或者，需要什麼一種能斡旋與經理社會衝突，新的區域發展論述？
- 這種新的經濟論述或區域發展論述，又是建構在何種社會發展典範的基礎上？

這些議題的回應，顯然有其深刻的挑戰，可以分長兩個不同角度來分析。第一，從傳統經濟與社會發展的眼光與視野來看，「生態旅遊」與「地方活化」兩者之間就存有基本邏輯上的弔詭。根據生態旅遊學會（The Eco-tourism Society）的註解，生態旅遊是一種具有環境責任感的旅遊方式，其發展可以為自然環境保育與當地住民帶來直接的效益⁷。在這個註解下，生態旅遊的開發被期待能給予旅遊當地最小的實體與社會衝擊、帶給遊客生態的認知，並能回饋當地住民並引導其參與⁸。然而，這種近似價值召喚與精神呼籲的定義，已經指出了生態資源當作一種原料，透過旅遊來營造經濟上的意義時，其本身想要兼顧兩者平衡與最佳化的困難度，通常生態反而在美麗的口號中成為「不生態」的犧牲品。此外，這種追求經濟最大利益行動的模式，通常透過彼此的競爭有其深遠的社會後果，當缺乏合理的社會分配之調節時，生態旅遊所期待的地方活化往往消解在地方社會危機的衝突脈絡中，而成為社會關係的不永續。

以本文所研究案例達娜依谷為例，這個地方的生態旅遊有著極高的知名度和活動強度，其當前經濟收益上的亮麗表現是其社區極高自主性的成果。然而市場導向的發展模式，卻帶來「生態破壞」不永續的危機。其發展暗示著一種以「生態」為原料且追求最多產出（參觀人潮）的生產經濟行為。雖然觀光收入急速增加，但當地的貧富差距似乎有隨著成正比的趨勢⁹，這意涵著這些活動可能只直接嘉惠於地方少部份人口，並未形成有效的地方就業。地方生態經濟活動的開發與社會發展間的衝突隱約可見。生態旅遊似乎正在導致經濟與社會之間一種不均衡關係的發展，而成為「社會關係的不永續」。因此傳統經濟發展模式作為生態旅遊的承載體，顯然有其不適當性。

第二、牽涉到生態旅遊進一步內容的檢討，特別是做一種地方活化的可能性，以為

⁷ 生態旅遊的興起來自於 1970-80 年代中期，開發中國家為了吸引以開發國家之觀光客，而以自身特有的自然景觀為賣點，然卻造成當地住民與觀光客衝突之後，所興起的一股反思行動。1990 年代，環境保護運動正式登上國際舞台，生態旅遊成為經濟發展型態的討論才開始陸續開展（朱芝緯 2000）。

⁸ Wunder (2000)。

⁹ 本文深度訪談山美社區發展協會幹事所得。

對抗當前區域不均衡發展的治理機制。從這個角度切入，傳統有關地方與區域治理間重要的辯證性課題選項，有需被進一步思考：自由市場導向與社會再生產導向的「地方經濟模式」、剝削式與保育式的「生態資源對待」關係、社會福利與社會福祉導向的「發展動機」、物質導向與人文導向的「資本開發」模式、營利與非營利導向的「地方組織」型態、競爭導向與合作導向的「區域考量」、放任式與調節式的「政府角色」。這些課題選項，也都是地方與區域發展下，經濟與社會衝突考量下得兩難之境。

以研究案例桃米里生態旅遊的經驗為例，地方從地震受災後所發展的生態保育工作引發了觀光旅遊活動。然而以生態保育與教育為導向的生態旅遊發展模式，是否達到合理的經濟規模一再地受到質疑，實際經驗顯示，當地的生態旅遊產業經濟收益甚至未達到傳統看法下一般家戶收入的水平，甚至推展地方發展的工作，在自主性承載之上常常難以為繼，經常需要政府其他社會資源的補助。然而，我們卻又看到，這種經濟上的有限成果並沒有影響地方愈來愈活絡的生活發展，其中以地方文化與生態保育為訴求的社會福祉工程，不但防止了地方人口的外流，更常常吸引青年人回鄉的行動。透過第三部門非營利性的發展組織，區域內各種不同年齡與身份的社會主體，有效的整合到地方化的經營組織中而形成有效的就業。有限的經濟規模發展模式，但卻締造著相對和諧的地方社會關係，一種以地方生活滿意感與幸福感的力量，引導著另類的地方活化與發展。這種經驗的發展，似乎顯示了政府在區域治理、地方活化動員上的一種新的可能性，但卻又不是地方活化治理，透過傳統經濟建設指標，投資大型公共設施與基礎建設的模式所能理解。

綜合而言，達娜依谷與桃米里生態旅遊所呈顯出來的不同經驗模式，不僅指出了在當前地方活化發展上，「社會」與「經濟」必須重新調和（reconciling）的迫切需求，更暗示了國家發展變動過程當中，區域發展治理以致於地方發展經濟模式的思維，都面對了發展典範重構的挑戰。國家透過經濟的手段在引導社會大眾共同追求社會福祉時，必須要要有能力超越傳統地方發展經驗的社會弔詭，並從當前全球化區域不均衡發展趨勢下，建構起地方永續發展的契機。當傳統的經濟與社會治理模型被認為不足時，新的發展典範必須被探索，一種能從社會經濟視野下支撐地方社會與經濟均衡發展的新地方經濟模型，迫切的需要被建構與論述。

貳、社會福祉、永續發展與社會經濟

從現代國家發展的角度來看，國家與社會福祉的追求，一直是現代化國家發展的目標以及最重要的動力。這個目標的追求，基本上是建構在國家所推動的各種經濟發展行動脈絡上。這個行動脈絡不僅需要經濟發展論述與模式的支持，本身也在歷史時勢與社會變動的過程中形成各種不同的「社會發展典範」以支配著社會的發展。社會發展典範的變動，不僅表現在追求經濟發展的不同策略模式中，更建構在不同時期對於「社會福

祉」的詮釋與嘗試。隨著社會發展典範的變動，經濟發展的策略與主張，因此也反映了不同的「社會福祉」詮釋模式。

從經濟學的角度觀之，經濟發展的主要目標即是透過資源的有效運用，以追求社會福祉的極大。仔細深究「福祉」(well-being)的概念，其卻在不同時空有不同的解釋。最早關於福祉的解釋當屬邊沁(Bentham)的效用學派(utilitarianism)。效用學派從人的感官角度切入(state of mind)，強調福祉是人們主觀的快樂(pleasure)與滿足(satisfaction)，社會福祉因此是社會所有人福祉的加總。

個人效用學派加總的社會福祉概念從國家運作的角度下產生了難以執行的困難，國家無法設計出一套資源使用的模式使每一個人都得到主觀的快樂¹⁰。經濟發展的論述因而轉向尋求一種能超越個人主觀意識而能突顯出整體「好生活」(good life)的指標以及決定福祉的因素(determinants of well-being)。以聯合國經濟發展專家為代表的這派經濟發展論述，明確的從國家客觀的角度切入(state of world)，強調社會福祉可以透過幾個經濟表現(economic performance)指標觀之，如個人所得(per capital income)、識字率(literacy)和人類壽命(life expectancy)¹¹。此論述認為，人們的偏好與基本需求可以透過經濟的表現得到滿足，人類文明發展的過程因而可以透過「成長」而有其具體的社會實踐。經濟發展的典範性思維在此時轉化為追求社會經濟的「成長」(growth)。

追求成長的經濟發展思維不僅在 20 世紀成為主宰社會發展的「社會典範」，更突顯出國家角色的重要性。以福特主義(Fordism)為基礎的「福利社會」(well-fare society)建構，具體的詮釋了這種以國家積極扮演促進經濟成長(如充分就業與提昇生活所得水準)的角色¹²。國家藉著與自由市場的共軛結構發展，以社會福利介入「社會再生產」來調和經濟與社會發展之間可能產生的衝突。這種經驗一直延續至 1980 年代，世界主要工業化國家經濟高度成長，工資持續上升，社會福祉的經驗達到了一種前所未有的水準。民主化潮流所追求的自由與平等，亦靠著市場追求個人私利的生產機制下得以伸張。國家與市場成為支配經濟發展的兩大重要角色，更是調和經濟與社會和諧關係的核心¹³。

1980 年代以來的全球化發展趨勢、1968 年歐美學生運動所衍生出的深刻社會運動，以及晚近世界生態環境變動的危機很顯然的在 20 世紀末期影響了社會福祉被詮釋的方式。社會學者從治理的角度提出了國家角色在面臨全球化之後可能要面對的課題¹⁴。在全球化趨勢下，國家和市場共軛的經濟運作模式會受到嚴重挑戰：國家相對自主性在消退、區域競爭與不均衡惡化發展、地方產業空洞化、結構性失業、地方文化與社會發展弱化等等。國家已經無法以傳統的力量全然介入社會再生產的議題；國家也無法如往的

¹⁰ 除非每一個人從資源使用中獲得相同的快樂滿足(Dodds 1997)。

¹¹ United Nations Development Programme (1992)。繼聯合國之後，學者陸續加入社會正義、政治參與、與環境保護等經濟社會指標。

¹² Boyer (1996)。

¹³ Laville (1996)、曾梓峰/蔡宗秀(2001)。

¹⁴ Mishra (1999)。

提供適切的公共及福利建設以引導著整個國家的社會發展。國家，需有一套新思維，才能因應全球化所帶來的衝擊。

國家角色的新思維可從幾個重要的社會運動找到變動的脈絡。1968年的歐美社會運動顯示了一種從社會基底出發的發展脈動，社會民眾生活所追求的動力，已從傳統的「生存機會」轉向為追求「生活差異」的凸顯，多元而異質的自主性行動主體（initialtive）也在社會發展的行動經驗中逐漸被形塑¹⁵。1992年巴西里約熱內盧世界環境高峰會所發表的「21世紀環境議程」（Agenda 21）揭示了人類對於環境發展趨勢的恐懼。近十幾年來世界各地蓬勃發展的「地方永續議程行動」（Local Agenda 21）表現出人們對於對於永續發展的渴望與想像¹⁶。這兩個重要的發展趨勢，不僅揭示了世界性社會發展的變遷，更揭櫫出世界對於「社會福祉」的想像與期待的變動。

因應這種社會發展局勢的變動，我們也從經濟發展的理論論述與視野看出了「社會福祉」詮釋的轉型。經濟學諾貝爾講得主 Sen 批判了從效用學派出發的各種社會福祉的解釋，而提出了「well-Being as human capacity」的觀念，強調人們在自己社會環境條件上承載能力的差異，人們的快樂與否端適於能否在社會體系中找尋其認為有價值的社會功能，也因此，社會福祉與經濟發展模型必須要能兼顧到人們能力和價值關的差異¹⁷。以經濟學家與生物學家為主的一派論述進一步詮釋 Sen 所提出來的「有價值的社會功能」概念，強調「有價值的社會功能」應從「人類的生命品質」出發，社會福祉應能滿足人類對於生命健康（於是需要生態保育）的基本需求。

Dodds 彙整了以 Sen 為主軸的福祉概念，指出社會福祉的詮釋與衡量，可以透過心理、社會與文化觀點的整合，建構在人們所處的社區當中。如果社區可以讓人們在基本需求（basic needs）滿足之後，並能對社區福祉的分配、集體偏好的社會建構、經濟成長表現的限制、經濟活動的制度規範等等取得共識與滿足的話，則此社會福祉當能滿足人們主觀快樂的需求並能實踐客觀的經濟表現，而在「小我」（state of mind）和「大我」（state of world）之間取得一個平衡¹⁸。Dodds 的這種新的社會經濟發展論述，除了直指社會、經濟與生態等三個系統運作根本是互相依存的关系之外，也建構起社會與經濟調的新視野，而成為當前社會對於差異、多元、永續等新社會福祉需求的論述基礎。

Dodds 的社會福祉概念也提供了當前歐盟將福祉社會（well-being society）取代了福利國家（well-fare society）成為國家社會發展典範的新主張（加入圖形）的論述基礎。為了國家社會的發展永續，歐盟認清國家必須改變對社會再生產部門進行干預的方法。在國家社會發展的具體內容上，歐盟認為應把社會的危機跟轉型的壓力還原到社會，促成市民社會一起承載，方能並引導出合宜的地方活化及區域再發展策略。在此思維下，

¹⁵ 曾梓峰（1994）。

¹⁶ The Future of Cities

¹⁷ Sen 認為，人們的快樂是一種心裡的狀態，商品的消費或一個經濟表現好的國家只是滿足人們快樂的潛在因素，但其本身並不代表人們的快樂。他認為，人們的快樂有兩個層面：人們有「doing」的自由與社會支持，也有「being」的心理精神層次的滿足（Dodds 1997）。

¹⁸ Dodds（1997）。

傳統被經濟發展所忽略的層次—地方社區，其重要性逐步被突顯出來。國家、市場與社區呈現一個三軸共軛結構體共同調和著公民社會，且各司其職：(1) 市場在自由主義的支持下，追求其利潤最大 (profit making)；(2) 國家則仍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，以及對市民社會之各項資本 (包括人力資本、自然資本與社會資本) 的開發與經營，而非像以往一樣只單純的提供公共建設。在此思維之下，社會問題的解決不再只能靠傳統的國家救濟，而要重視地方社區內生型資本培養與開發；(3) 地方及社區則扮演平衡社會不均以及互助互利 (reciprocity) 的角色¹⁹，並以新的社會行動模式共同參與地方發展與社會福祉的詮釋。

國家、市場與社區，這三軸共構體也成為新世代市民社會的運作以及推動永續發展的基礎。不僅新的經濟發展論述轉向重視人力資本、社會資本、自然資本的經理與培育²⁰，為因應這種來自社會內部與外部條件的巨變，一種新的、可以改變現階段社會發展困境的「學習型社會」(Learning Society) 概念與社會實踐也應運而生。合作、創新、研發與學習逐漸形成承載當前社會結構變遷，成為社會永續發展的一種新模式與力量。當前歐盟從 1997 年所推動第三系統的實驗型行動計畫，可謂是這種社會發展趨勢最重要的註腳²¹。

在這種發展趨勢與機制下，地方社區以及地方發展有了全新的視野與經驗。在整體國家永續發展的訴求下，不僅國家發展典範的號召 (well-Being society) 有了新價值與新視野的引導，地方社區在永續發展上開始扮演更重要的角色與功能。而地方發展在永續訴求下的活化行動，也因此有了全新的形式與內容。這也意味著地方活化發展所依賴的經濟模型，將是一個全新的社會經濟模型的實驗與開發，其將不再是傳統自由經濟下的利潤極大化模式，而是一種能調和經濟與社會的新模式。其中以地方社會文化條件為基礎，社會、經濟與生態永續最佳化的詮釋行動，地方人力資本、社會資本的開發、創新、實驗與改造的心智習慣培育，成為當前永續社會發展下，地方活化的主要內容。

參、生態旅遊做為區域活化之行動題綱—社會經濟角度的視野

前一節我們從「福祉社會」的詮釋變動過程中，瞭解到永續發展被架構的論述基礎，以及當前歐盟在永續發展基礎上所欲嘗試建構的社會經濟發展新視野。這個著重社會承載與社會學習的新視野，提供了將生態旅遊做為地方與區域活化行動策略的一種全新思維向度。本文提出了一組行動題綱假設 (hypotheses)，作為進一步檢視生態旅遊以及地方區域活化發展經驗的基礎：

¹⁹ Laville (1996)

²⁰ 或稱內生型經濟成長 (endogenous economic growth) 模式。

²¹ European Commission (1999) 或曾梓峰/蔡宗秀 (2001)。

一、生態旅遊是區域發展體質弱化地區再發展的一種另類替選 (alternative)

從社會整體發展的角度思考，生態旅遊與社會其他部門之間，應有其積極的發展定位，以避免在新型態社會價值（永續發展）的普世化過程中，形成社會資源的錯置。所謂區域發展體質弱化地區（less-favored regions），指的是發展落後地區（regions logging behind）或發展衰敗地區（regions undergoing conversion）²²。這些地區的弱化有其歷史時勢，特別是與當前全球化衝擊下的產業及社會發展結構性轉型有關。在社會變遷的過程中，這些地方原有的資源多半無法扣上當前產業體系競爭性的利益競逐，而從社會發展過程中脫落出來。也因此，這些地區的再發展往往需要特殊新類型或另類替代性的想法，來因應這種社會發展結構性的脫落。

新類型的發展想法，牽涉到地方特有資源的再開發，以及新的替代性發展視野，也因此，其勢必牽涉到國家社會發展典範的變動。地方特有資源的再開發必須跳脫傳統運作的模式，而必須策略性的、有創意的扣連上另類的或未來性社會主流價值（如永續發展），並在社會整體追求新的社會典範與價值上，發展出合宜、非傳統經濟性的替代產業類型。而政府也必須跳脫傳統救濟補助者的角色，以新的國家社會發展典範，對這種區域發展結構弱化地區所能承載的產業型態，進行社會再生產的投資，以發展出替代性的地方活化契機²³。

在此邏輯下，生態旅遊應該是一種地方再利用自然資源的型態。在全球化產業結構的變動過程中，原本這些自然資源可能不再具有競爭性的比較利益，然而以旅遊結合生態的資源運用方式，可以將地方自然資源扣連上未來社會價值。這種非傳統經濟性的產業型態，因此是一種區域發展結構弱化地區再發展的另類替代發展模式。

二、生態旅遊是 21 世紀人類福祉 (human well-being) 詮釋的新經濟行動

生態旅遊是一種非傳統經濟性的產業型態，在社會經濟考量上仍有其高度的未來性。依據 Dodds 論述的衍伸，人是社會的動物，也因此，人的快樂不能獨立於社會的發展。人類福祉是建立在基本需求的滿足後，人類對於社會偏好、社會分配以及社會價值的建構過程當中所得到的快樂與滿足。而這意涵著福祉的意義與價值是與社區之文化社會、經濟型態以及生態體系的整合模式息息相關。亦即，人類福祉的追求其實是期待一種能容納個人多元與差異的價值並能在總體社區發展建構上改善生活品質的永續發展型態。

生態旅遊所提供的未來經濟性的內涵，應該要能扣上永續發展所強調的經濟、社會與生態的永續，因而成為人類追求福祉的一種型態。生態旅遊的開發是社區在既有的歷史文化條件下，對於社會的未來走向、社會分配模式、以及

²² 歐盟區域政策的定義（參見網站 http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions8_en.htm）

²³ 曾梓峰/蔡宗秀（2001）

旅遊產業型態的共同意識。透過生態旅遊，居民得以在基本需求滿足之下，而能同時兼顧著個人對於地方關係以及自然資源的歷史情感(個人福祉)，且社區整體亦可因為產業的擴展與資源保育得到生活品質的改善(社會集體的福祉)。

三、生態旅遊所引導的地方經濟產業應該是社會與經濟衝突調處之後最佳化的結果

生態旅遊是一種以生態保育為基礎的觀光旅遊行為。傳統大眾觀光旅遊經濟模式雖帶來經濟實質的好處，然無可避免的也會帶來生態環境、以及地方社會與文化的負面衝擊。從社會經濟的角度觀之，生態旅遊作為一種新類型的地方經濟產業，其發展的面向與開展的內容，因此必須建構在經濟與社會衝突的調處邏輯上。國家整體社會對於生態旅遊的效益評估視野也應建構在經濟與社會的調處邏輯上，經濟開發的好處可以歸屬於社區，然生態環境與生態保育的社會成本需從國家整體為考量。生態旅遊的意義與價值，要能取得被整體國家社會資源所共同支撐的合理性，並建構起其新時代的社會基礎。

四、生態旅遊的發展應該是地方再發展與體質改造的過程

作為一種區域發展體質弱化地區活化發展的另類替選行動，生態旅遊因此應扮演推動整體社會再生產的功能與角色。從社會經濟的角度來看，生態旅遊可以透過新社會發展典範的引導，舒緩國土區域不均衡發展的危機、以及防止自然生態資源的過渡耗用，因而積極的做為調節國家社會危機衝突的活瓣。除此之外，一種新的、有系統的社會發展承載體質也可透過這個調節過程而被發展。生態旅遊因此應該是地方再發展體質改造的過程。

透過這個角度，生態旅遊的發展應該重視到其對於地方發展體質改變的形式、內容與程度。透過競爭力的全新思考，人文性知識經濟視野的仲介，地方在推動生態旅遊時，應透過創新與學習開發地方的隱性知識、累積地方人力資本(human capital)以及社會資本(social capital)，成為地方發展體質改造過程的具體內容²⁴。生態旅遊的意義與價值，以及其被社會資源所支撐和投資的程度，也應該從中建立起其被觀察與評估的架構。

五、生態旅遊應該是一組以在地植根為基礎的就業工程

生態旅遊作為治理區域發展體質弱化地區的一種積極策略，必須因應地方的各種危機，尤其是產業結構變動下所帶來的地方人口流失趨勢以及就業機會的創造。人口的外移不但導致地方文化與社會發展的危機，更會危害到地方的根本生存。生態旅遊的發展因此有必要發展成為一種就業工程，在地方文化、價值以及社會承載力的基礎上，發展出能夠帶動在地植根的就業機會。從社會經濟的角度來看，這種就業工程所創造的就業機會，不應該是建構在純粹收入高低考量上，而是在意義、價值、地方認同、地方社會整體條件綜合考量的比

²⁴ 同上。

較利益基礎上所建構起來的就業。

肆、山美達娜依谷與桃米里的生態旅遊經驗

『桃米案例分析』

桃米里社區位於南投縣，離埔里鎮中心約西南方 5 公里處，屬於埔里鎮的外圍地帶。交通處於往日月潭之中潭公路沿線，位置上直接緊鄰著國立濟南國際大學。區內海拔介於 420 至 771 公尺高，擁有狹長的山和丘陵、自然濕地與六條溪流的豐富自然生態。目前總人口為 1300 多人，共有 424 戶，男性人口 706 人，女性有 598 人，其中 65 歲以上的人口佔總人口數的 14%，20 歲以下人口佔總人口 23.3%。居民教育程度以國、高中為多數。

在產業發展上，桃米里傳統一直以農產經濟作物如麻竹筍、茭白筍及菇類為主，然隨著台灣加入 WTO 開放農產品的進口，農產品的價格一直下跌，依靠農產收入逐漸不足以溫飽，居民多半以在外地工作或打零工為生。在地震以前，桃米即屬於區域發展上的邊陲落後地帶，社區鮮少有就業機會，人口嚴重外流，社區以老人及小孩為主。政府有關地方發展的計畫也鮮少關注到這個地區。

1999 年的 921 地震帶來造成桃米社區破壞性的衝擊，但卻帶來地方與區域再發展前所未有的轉機。地震當時 168 戶全倒，60 戶半倒，約佔總戶數的 62%，雖無人員傷亡，但是當地房屋毀損情形慘重。地震的直接損害、經濟不景氣以及臺灣加入 WTO 的衝擊，使得原本困苦的居民生活如雪上加霜。然而地震災難之後，來自政府與各地民間的災後重建措施與資源，帶來了國家發展資源重分配的效果，給地方再發展帶來了新的契機。震災後，各種重建計畫下資源不斷湧進，地方發展的經驗與體質被迫進行改造與轉化。首先，居民對內以原有的「社區發展委員會」為基礎，自發性的組成了「桃米里重建委員會」，透過外部進駐的社會夥伴與人力資源，例如「新故鄉文教基金會」、「專業者都市改革組織」、「農委會特有生物保育中心」等，以及許多專家學者的建議與陪伴下，社區居民主動地籌組了「區域活化運籌團隊」，開始思考社區未來的發展方向。

初期居民將社區發展定位為營造「休閒農園」，期盼能吸引前往台灣著名國際觀光遊覽區日月潭路上的一些散客，來做為地方產業轉型的基礎。然而很快的，居民體會到社區本身人口老年化、產業技術能力不足、日月潭本身因為破壞也缺乏觀光人潮，以及整體經濟環境及條件等種種因素，發展休閒農園可能沒有競爭力。

在同時間，政府農業部門特有生物保護中心協助一年的野生動物調查發現，當地在生態資源上不僅相當豐富，生態系統上屬於台灣少數保存良好的低海拔自然濕地，以青蛙的種類為例，臺灣青蛙種類不過 29 種，單單在當地就有 19 種青蛙之多。此外台灣蜻蜓種類 143 種，鳥種類 450 種，單單在桃米里就有 45 種蜻蜓以及 72 種鳥類。生態資源上的重新發現以及豐富多樣性的生物條件，使得居民逐漸意識到本地資源特性差異以及

發展競爭的特殊條件。此外，地震過後整體地方重建方向的社會討論與輿論，也逐漸揭櫫出環境保育與低度開發的地方再發展視野，透過一連串具高度社會衝突性的社區討論，居民逐漸被引導將社區發展的視野轉向為生態保育，社區決定以「桃米生態休閒農村」為目標，寄望能在生態保育的過程中，發展具有生態教育性質的觀光休閒產業，以推動地方與社區的發展。

居民展開一系列的行動，邁進「桃米生態休閒農村」的目標。居民的行動約略可整理為兩個方向。第一個方向為利用政府與民間各界挹注的重建資源，進行家園重整與生態環境的保育。在「新故鄉文教基金會」駐地地協助下，社區向政府申請各種補助籌組基金，並發展在地「就業工程」，僱用社區失業居民，提供教育訓練與技術升級訓練，積極的對家園進行臺灣特有動植物的保育、河川及濕地保育、綠美化、建造生態池、溪流整治、改善入口景觀意象等行動。為了徹底改善濕地及生態池的品質，在縣政府核准的情況下，甚至於 2002 年 8 月進行桃米坑溪之封溪計畫。

第二個行動的方向為居民本身的培力過程。這是一個涵蓋了知識與技術能力開發與社區承載能力的改造過程。「區域活化運籌團隊」對社區居民開設了一系列的教育課程，以為生態休閒農村做準備。其中最重要的教育課程當屬社區生態教育與解說。為提高社區解說人員的水準，社區共同研擬出解說人員的認證辦法。解說課程分為鳥類、蛙類、蜻蜓及野生植物四類。合格的解說員除需完成課程外，尚須通過筆試、戶外辨識以及 15 分鐘的幻燈片解說。目前在桃米社區共/只有 15 張解說證書。

在這一連串的行動後，桃米社區在新故鄉文教基金會的引介下，逐漸引起外界關注，遊客開始進入社區參訪，社區也於 2001 年 8 月正式進入試營運階段，基金會與居民不斷溝通檢討，一起處理旅程設計、解說員排班、民宿安排、以及訂價等營運相關問題。為了應付日漸龐雜的營運管理作業，並希望能創造就業機會，開創未來的願景，居民於原有的社區發展協會組織上，成立了「遊客營運中心」，統籌社區內環境保育、觀光規劃、環境教育、產業發展與研發等業務。值得一提的是，在遊客中心成立之前，居民即已取得「公基金」的共識，同意日後社區生態旅遊的每一筆收入，不論是解說、民宿或餐飲等，皆提撥百分之 5 做為公基金至遊客中心，一方面中心可以得以運作，二方面亦可用在社區弱勢的照顧，落實社區利益共享的精神。目前社區從事旅遊生態旅遊的就業人口約有 7、80 人，民宿可同時容納 120 名旅客。有參與社區經營的平均所得最少是兩萬元以上²⁵。第一年（2002 年）旅客人數共有 7889 人，社區總收入約新台幣 670 萬。第二年（2003 年）截至 7 月底，社區之總收入為 455 萬元。

除了所得的收入外，居民認為整個發展生態旅遊的過程，使得環境品質比過去還要好，民眾較會注重環境的整潔與否，而協會亦會請當地失業居民協助打掃公共空間。不但如此，自從成立了桃米生態村之後，當地民眾對於自然環境的態度則有明顯的轉變，有人從反對封溪的態度轉化為主動護溪的行為。但最重要的，居民對於社區重建活動從以往的觀望、存疑、反對到逐漸形成共識，認同並參與行動。社區幹部積極辦理社區活

²⁵其他當地居民仍是以打零工的方式維生，鮮少務農。

動與教育課程，宣示生態觀光是社區居民共同吃得到的大餅，大家將餅做大，有福同享的概念，並進一步將經驗傳承至其他社區。

總歸而言，在專家適當的指導與提供資訊，居民意識崛起，透過之事增進與努力學習以及一連串的保育行動上，當地民眾積極參與當地公共事務，在不斷溝通協調下，逐漸具備了規劃及執行社區活動的能力。雖然生態旅遊才剛發展，但桃米里已在過程中創造了一個獨特的桃米經驗。

『山美達娜依谷案例』

山美村位於嘉義縣阿里山鄉，是一個鄒族族群的原住民社區。目前村內約有 170 多戶，600 多人。山美村境內有達娜伊谷溪（為曾文溪的支流）流經村境內之東側。村內之產業由山美鄒族傳統的遊耕、狩獵與採集，走向定耕農與林業為主。然自 1980 年代末期開始，受國內外市場需求與價格影響，山美的農業與林業生產利潤大跌，地方在整體經濟結構變遷下，產業發展困難，人口嚴重外移。

雖然地方產業發展困難，然國家在當地卻不乏建設，1973 年阿里山公路開通之後，地方向外交通更加便捷。這項交通上的便利卻對山美鄒族人傳統漁獵文化產生莫大的衝擊，大量遊客湧入阿里山地區，嚴重破壞了達娜伊谷溪生態，遊客不僅污染水源、傾倒廢土，更用毒魚、電魚等方式捕魚，溪內魚數量驟減。有感於自然環境破壞，部分地方人士開始為地方溪流保育工作奔走。

在此同時，山美社區開始醞釀以觀光事業做為社區發展之方向。1985 年正式成立「觀光研究小組」推動觀光發展。經過多年推動溝通，1989 年村民共同響應在環境與經濟之間取得平衡的構想，決定以生態保育作為觀光資源，各氏族長老同意釋出河段管理權交由觀光發展委員會統籌管理，並經村民大會制訂村民自治公約，決議山美村開始封溪禁止村民及遊客獵捕行為，並至深山捕捉魚苗放流溪中，並由村民志願組隊輪流巡守，正式進行達娜伊谷溪流魚群復育工作。

為了使觀光產業有效經營，山美社區開始組織化與制度化。1994 年，為配合文建會推展之「社區總體營造」計畫，鄉公所以山美村為區域，協助成立「山美社區發展協會」，成為阿里山鄉 12 個村中第一個成立社區的村落。初期發展協會以負責達娜伊谷自然生態公園之保育經營管理事務，後逐漸與村辦公室共同推展地區建設、社區福利、環境美化、文化活動、經濟發展等社區發展事務，現已成為山美村政規劃執行之主要單位。為使經費調度單純、提高管理效率，達娜伊谷溪之管理權亦移轉至發展協會，由協會統籌管理觀光與保育工作，希望以社區型態來經營山美村觀光事業發展地方經濟，並爭取政府經費補助逐年規劃建設達娜伊谷溪之公共服務設施。

山美社區自發性的參與公共事務精神，獲得社會大眾與公部門的讚許，1992 年獲得農委會頒發「生態保育楷模獎」獎勵。1995 年「達娜伊谷自然生態公園」正式成立，山

美社區生態旅遊的運作機制日趨成熟自主，在媒體的報導下，大批遊客湧入，部分的山美鄒族人口從 1999 年開始回流。

「達娜伊谷自然生態公園」的經營，解決了山美社區過去的環境與經濟兩大問題。目前的山美村是以發展達娜伊谷觀光旅遊為主要內容。社區發展協會提供預約解說服務，另外山美村內亦有多家民宿提供休閒住宿。在園區內及附近有攤位販售竹筒飯、石板烤肉、手工藝品等，園區並對外開放遊客賞魚、垂釣、以及表演傳統歌舞。自公園成立後，遊客人數擴增，一個月平均有將近 3 萬人次造訪（2002 年），最高紀錄一年有將近 69 萬人次造訪（1989 年），園區向入園遊客每人收取清潔維護費（假日成人 100 元），在遊客擴增下，營收亦成長快速，至民國 92 年營收高達 3 千多萬元。據李瓊如（2001）訪談顯示，來訪的遊客多半是由遊覽公司或旅遊業者招攬而來。表一顯示了歷年來娜伊谷自然生態公園遊客人數與遊客收入之統計資料。

表一：達娜伊谷自然生態公園歷年政府補助統、遊客收入、遊客人數統計資料表

年度	政府補助	園區總收入 (元)	遊客人數(人)		
			年總人數	月平均數	日平均數
1994	370,000	515,800			
1995	20,000	839,398			
1996	950,000	1,835,691	-	-	-
1997	3,576,000	1,557,435	-	-	-
1998	4,731,787	3,207,985	331,944	27,662	922
1999	4,640,900	6,810,900	688,944	57,412	1,913
2000	3,598,172	15,457,287	187,954	10,442	348
2001	4,943,692	18,557,025	239,160	19,930	665
2002	-	32,280,987 ^a	392,523	32,710	1,090

資料來源：本研究彙整山美社區發展協會、李瓊如（2001）、湯宏忠（2002）

^a: 2002 年總收入為本文以遊客人數概估

除了園區的收入外，山美社區歷年來亦獲得公部門的補助。公部門補助單位以縣政

府贊助硬體設備為多數，農委會亦從 1992-1996 其間，每年提撥 37 萬元補助巡邏員保育費，其他有文建會、水資源局、原住民委員會等補助款²⁶。

目前山美社區發展協會將社區總收入（包含園區收入、政府補助、捐助、利息等）用於幾個用途：人事費、辦公費、業務費、社會服務、以及傳統歌舞隊。下表是其支出狀況。

表二：山美社區發展協會收入支出概況

年度	社區總收入	社區總支出	結餘	支出佔總支出比例			
				人事費	辦公/業務費	社會服務	歌舞表演 ^a
1995	1,010,359	831,116	179,243	25.27	57.11	15.18	-
1996	3,096,979	2,795,435	301,554	33.97	56.42	9.61	-
1997	5,570,729	4,789,368	781,361	22.95	42.85	29.13	-
1998	8,702,191	7,394,398	1,307,793	22.24	50.67	27.25	-
1999	11,524,818	7,863,827	3,660,093	26.94	44.02	16.95	9.55

資料來源：本研究彙整李瓊如（2001）

^a: 歌舞表演一直到 1999 年才成立。

目前園區共雇用 14 名正式員工，員工薪水約為 1 萬 8 左右到 8 千元不等。傳統歌舞表演在假日舉行，一個場次約 20 人，多由在外讀書年輕人回鄉演出，一場次薪資約 400 元。至於社會福利的支出，每年約在 12-20 萬左右，佔社區支出約 10-20%不等。協會將其用於社區之回饋，主要項目有長壽俱樂部、文化活動、全民運動、生育補助、婚喪喜慶、獎學金等。近年來的社會福利支出似乎有逐漸減少的趨勢。

總歸而言，山美在短短幾年內自發性的動員社區居民，成功的吸引大量遊客欣賞族人護溪的成果以及傳統鄒族歌舞。其中，護溪運動更是其他社區所競相效仿的行動。山美社區的確在臺灣的原住民部落，開啟了一種新的地方發展模式。

伍、生態旅遊作為地方與區域活化的催化劑

²⁶ 李瓊如（2001）

一、生態旅遊承載的是以促進國土與社會均衡發展為目標的區域活化

從兩個案例的經驗顯示，達娜依谷與桃米地區所處的區位，均是台灣國土空間結構發展中典型的區域發展體質弱化地區，不僅在空間區位上地處邊陲，其皆具有重要的基本特徵包括低投資水平、高失業率、不完善的公共設施，以及匱乏的生活與商業服務等等。這種經驗的形成有其長期的社會與經濟歷史背景，代表著這些地方的資源缺乏吸引力與誘因，無法扣連上社會發展的主流經濟產業脈絡。這種地方人民生活與福祉的保障，在傳統社會發展制度脈絡中，得要仰賴政府透過社會福利制度以及公共支出加以保障與平衡。然而以台灣過去依賴國際市場的經濟發展體質，社會福利支出原本就是被動型與極小化的操作，除了必要設施以外，這些地方基本上很難透過社會福利制度得到均衡發展的契機。整體而言這些地區成為落後發展地區實有其政治社會與經濟上結構性的歷史。

全球化衝擊對區域發展體質弱化地區的發展更加雪上加霜，其將擴大國土區域間不均衡的趨勢，進而導致政治社會與文化的危機，而落後地區的治理也會成為國家棘手的挑戰。當整體社會主要經濟發展的邏輯與動力因為全球化而外傾到國際市場，且傳統透過社會福利制度來均衡地方發展落差的行動失效時，為了整體政權正當性與合法性的考量，國家有責任從整體社會與區域均衡發展的角度，調整社會發展的視野，提出必要的治理與發展方案。以達娜依谷與桃米的案例來看，在地的資源主要為一級原料為主的自然農業資源，更本沒有機會連結當前全球化下資本密集、技術密集等為競爭基礎的產業脈絡。透過國家建設將該地現階段的資源整編再度推上傳統競爭性的產業脈絡不僅在行動上不可能，強制性的開發只會導致當地更大的破壞以及社會資源的扭曲。台灣各地諸多失敗的工業區開發、公共建設開發可以是最好的證明。達娜依谷以及桃米的治理，因此必須從社會經濟的角度，重新建構起發展的視野。

在這個角度上，達那依谷與桃米所推動的地方活化經驗，本身就不是一個傳統經濟性發展的任務，而是一個整合型國土均衡治理的社會工程，目的在防止一個地區產生社會發展結構性脫落，進而形成深層的社會與文化危機。其中，區域均衡發展治理的目標，並不在於透過國家以社會再生產的手段達成社會資源的再分配，而是以新的發展典範和治理手段，尋求地方資源再開發與地方生活需求之間最佳化承載關係的建立。達娜依谷與桃米的生態旅遊，基本上是地方自然資源再利用，將這些在全球化產業結構變動過程中不再具有競爭性比較利益的自然資源，透過新社會發展典範與價值詮釋的訴求，建立非傳統經濟性新類型的產業模式，達成地方資源開發與生活需求滿足間相對最佳化的承載關係。旅遊結合了生態，是一種地方自然資源結合未來社會價值導向的再發展，其所發展出來的產業型態，因此是一種區域發展結構弱化地區的另類替代發展模式。

透過生態旅遊所推動的地方與區域活化，因此在國家治理的層面上有了全新的意義和視野，其意涵著種國家與社會新典範營造的過程。以當前歐盟所推動的經驗而言，這就是一種「福祉社會」的營造。地方與區域活化所追求的，是區域與社會生活方式與價值均衡發展的目標，而不是單純追求經濟與物質條件的一致，其衡量的指標也因此不是傳統國家政策透過經濟發展追求 state of world 的社會福祉，而是一種社會永續發展視野下，全新社會福祉典範的詮釋。生態旅遊也因此不只是單純地方經濟的承載體，而是以一種經濟活動的型態，在追求社會發展永續性的視野下，結合地方社會文化與獨特資源條件，來尋求社會福祉最佳化的詮釋行動。

二、生態旅遊是 21 世紀人類福祉（Human well-being）詮釋的新經濟行動

生態旅遊這種社會福祉的最佳化詮釋行動，在經濟學的福祉概念上，有其深刻意涵。從人類文明發展的視野來看，經濟學開展的主要脈絡，在於掌握與引導人類如何追求與詮釋有關於幸福（快樂滿足）經驗的達成。根據 Dodds 的論證我們進一步衍申²⁷，生態旅遊在經濟上深刻的意涵，主要是建構在推動生態旅遊所表現出來的集體社會行為（個人是屬於社區的），以及行動者對於人類福祉的詮釋方式上。人類福祉的實踐應涵蓋個人以及社會集體需求的滿足。當然，社會集體需求或目標需要群體的共識，且不能與個人需求相抵觸。從此角度觀之，我們即可從下列這些向度檢視生態旅遊對於人類福祉的實踐：生態旅遊是否能滿足各種不同基本生活差異的需求、生態旅遊經濟效益對於社區集體幸福感分配的影響、生態旅遊如何集體建構各種不同偏好的型態與內涵，以及在地文化深層規範對於生態旅遊所達成的各種福祉指標之滿意度等等。

達娜依谷與桃米在生態旅遊推動過程中，我們可以看到地方新生活行為模式的產生，甚至一種共同經濟行為模式已然形成且並不見得是建構在純粹經濟利益的考量上。兩個區域都發生了居民從個人追求生存與利益的行為，被進一步動員到產生了相對有組織、有系統的新類型集體經濟行為（以社區為基礎推動生態旅遊的第三部門型態發展組織）。相對以個人為單位，社區整體對外經營，在經濟意涵上，較能達成規模經濟與有效率的成果。

然而，在生態旅遊的經營型態上，這兩個地區不僅不同，經濟行為之內容也呈顯出多元的經驗。例如桃米社區在有關生態旅遊業務的經營上，發展出分營共管（公基金）的經營模式。這個制度設計讓人看到了社區中各種生活差異需求，皆可以透過符合地方文化與社會制約的規範，形成創新類型的利益結合，讓諸多居民在各自不同的基本需求滿足後，又能夠在生態旅遊所發生的集體經

²⁷ Dodds(1997)的主要論點為，人類福祉的意義應超越個人主觀的快樂（state of mind）與國家客觀的幸福指標（state of world），而是在在兩這間取得平衡。然而，人是社群的動物，在主觀與客觀快樂的平衡過程中，引含了永續發展是人類福祉的表現。

濟行為中得到伸張。社區中的個人與集體社會偏好也反應在兩個地區對於生態旅遊導覽的經驗上，桃米對於生態解說有其堅持度，每一個人被要求在相同品質訴求的節度下，可以依個人的特性與偏好的表達方式，這使得桃米展現出多元且豐富的旅遊經驗。

兩個區域的生態旅遊推動過程，都有營運利益對社區回饋機制的設計，但兩者採取了不同的回饋分配模式。在達娜依谷採取以園區為範疇較為封閉且剛性的共同經營模式，整體營運按比例回饋社區。在桃米則採取較為鬆散但重協調的分營共管模式，回饋則採取以比例計算公基金的模式。從訪談經驗顯示，這些回饋的機制顯然並不只是利益衝突的調節而已，而是建構在社區發展危機過程中，社區共同體營造之合作與分享基礎上，這是生態旅遊經濟活動在台灣實踐「人類福祉」所發展出來的獨特經驗。

從上述的分析中，我們可以看到生態旅遊經濟行為上的一些深刻的內涵，這些經驗不僅讓我們看到生態旅遊深刻的經濟性：她是建構在對 21 世紀人類福祉經驗期待和想像的詮釋行動上，也讓我們看到了她在社會永續發展範疇上所開發出來的關連性與正當性。

三、生態旅遊作為社會與經濟衝突調處最佳化的結果

生態旅遊在達娜依谷與桃米經驗，基本上共同存在著兩個觀念上的矛盾，形成對於生態旅遊是否能夠承載地方自主性活化或永續性的質疑。

第一個疑點，從促進地方活化永續發展的觀點而言，達娜依谷與桃米兩個區域，基本上至今都無法在經濟上形成自足性，政府與社會資源的挹注，仍然扮演著重要的角色，即使政府與社會資源挹注的形式與規模在兩個地方各有不同的內容。究竟政府補助特定社區有無其正當性？我們可以從兩個角度思考。第一，當前達那依谷與桃米兩個地區所從事的生態保育及維護工作是建立在世界共同推動永續發展的視野下，由於環境生態基本上是屬於社會全體的公共財，在新的社會發展典範下，這種生態保育與維護的工作是政府代表社會大眾進行社會再生產的公共服務之一。因此以生態保育為基礎的生態旅遊，即便是有私部門營利的行為，政府在尋求經濟與社會衝突最佳化調處的考量下，仍有進行補貼或投資的正當性，否則生態體系若持續在某種特定發展想像下被積極的利用或完全漠視的棄置，將會成為社會要共同承擔的危機。。第二，區域發展體質弱化地區的衰敗，是整體社會經濟發展結構性變動的結果，這種區域不均衡發展趨勢的惡化，將會帶來社會的危機與衝突，形成國家巨大的社會成本與負擔。也因此，在政權正當性與合法性的考量下，政府同樣必須透過社會再生產的機制與過程，對這些區域進行補救與扶持。從這兩個角度觀之，以新的社會典範與社會工程所推動的生態旅遊，其實引導與扶持了該地區居民再開發地方資源並在地方的生活需求之間建立起最佳承載模式，因而化解了社會與經濟之間難以協調的衝突。政府與社會資源對於這些地區的扶植與挹注，因此是

一種新類型的社會投資，從社會經濟的角度而言，即便生態旅遊可能永遠需要政府與社會資源的扶植，也有著高度的正當性。

第二個疑點，生態旅遊本身似乎也潛藏著一些衝突與矛盾，而令人質疑其是否能承載地方的永續發展。根據我們一連串的實際訪談結果分析，達娜依谷與桃米推動生態旅遊的模式在策略上是兩種相當不同的取向。達娜依谷認為，地方生態保育的進行必須先建立在以旅遊推動的經濟收益基礎上；而桃米認為，保育工作的推動才是吸引遊客前來造訪的後盾。達那依谷的生態旅遊已經有相當多非正式的報告顯示，以市場取向優先的生態旅遊操作，沒有考量到環境的承載和教育遊客的接待，已經帶來新一波且更深層的生態破壞²⁸。園區採用較為封閉與剛性的組織經營策略，雖然較易很快的達到經濟規模，但其運作常常讓社區中意見相左的居民被排拒在生態旅遊的經營圈外，連帶的也對社區共同利益的分配沒有參與和共同分享的機會。這種操作長期而言，無論是從生態、經濟與社會層面，的確已經埋下了不永續的危機。然而，桃米則呈顯了另一種操作的模式。結合保育、教育與學習為核心的生態旅遊，雖然在經濟成果上比較沒有令人炫目的成果，也不易形成規模經濟，且在永續經營上也相對依賴政府與外部社會的資源，但是卻是地方資源開發與地方生活需要之間最佳化的成果。從這兩各經驗的對比，我們認為，生態旅遊並不是傳統地方經濟的替代品，而必須是社會發展新典範的新嘗試與另類替代，也只有透過這種新的詮釋，才能夠在經濟與社會傳統的矛盾之間，建構起其存在的正當性。

四、生態旅遊的發展作為地方再發展體質改造的過程

從長程性社會發展的角度來觀察達娜依谷與桃米的經驗，可以發現這兩個地方的發展因生態旅遊的開發而有了地方發展體質變動的過程，而這些變動有著非常深刻的社會意義與意涵。

首先，我們看到這兩個地方都從原本農林業為基礎的一級地方產業，演化到以旅遊為訴求的三級地方產業。從一級產業走向三級產業意味著地方在因應發展的危機與困難中，逐漸摸索出新的局面，從新認識與開發地方隱藏性的資源與知識開始，地方透過社群力量的重新整合、陪力與動員，而形成了新的地方發展行動模式。這些經驗，也就是當前社會科學界所最推崇知識經濟基本模型：地方發展建構在地方「人力資本」(human capital)與「社會資本」(social capital)的開發上。其中，「人力資本」強調地方能在解決自身問題過程中，透過創新與學習，開發出新的「知識」(knowledge)、「技術」(technique)、「承載能力」(competence) 以及「行為屬性」(attributes)；而「社會資本」則強調透過「信賴」(trust)、「相互合作」(cooperation) 以及「社群網絡」(social network) 的

²⁸ 電腦網路上有相當多對山美的批評，多半表示實際造訪的結果不如預期想像。本文作者的實際造訪經驗，也看出過多遊客的造訪使得護溪步道根本窒礙難行，而利用水泥所建造的步道欄杆，似乎顯現不出「生態」的概念。

發展，建立起地方的競爭力與利益。

其次，這兩個案例地區都發展出超越傳統公部門（國家）與私部門（市場）共同經營地方的模式，而以非營利、且在地的第三部門型態為運作基礎，以營利的事業與行為仲介地方發展的共同福祉。這是台灣所自行創造出來的第三系統經驗。在歐盟，第三系統是被積極實驗的對象，且研究成果已經顯示第三系統確有其潛力帶動地方發展。在台灣的這兩個案例也同樣驗證了，第三系統經驗的確能夠協助地方，承載起追求福祉社會的行動。

這兩個案例都讓我們看到了，生態旅遊在社區發展的危機過程中所建立起來的特殊形式與內容，這之間有營造動員的過程、有「社群網絡」結盟與合作的過程，更有必要的創新與學習。難能可貴的，桃米社區甚至開始建立相關的認證與標準化的品質管制機制，原本教育水準不高的居民在透過這種新的培力過程，不但取得新的知識，更在從中學習起地方共同承載的地方發展新經驗。地方原本弱化發展的體質也因此有了全新向度的改造。

從這個角度來觀察，生態旅遊因此不是一組既定產業體系和技術 Know-How 的應用，其本身同時具有地方社區營造「培力」（empowerment），以及地方發展體質改造的過程。這也是生態旅遊能夠具有活化地方發展最重要的理由。

五、生態旅遊應該是一組以在地植根為基礎的就業工程

這兩個案例的另一組重要的成果，乃是生態旅遊中的就業策略。無論是達娜依谷還是桃米，整個生態旅遊的產業化過程中，兩個地區皆嘗試創造出在地化的就業機會。生態旅遊作為治理區域發展體質弱化地區的一種積極的機會，必須廣義的對應到地方各種危機的因應，尤其是產業變動後所帶來地方人口流失與就業機會的創造。

在實際經驗中，達那依谷以較市場化的操作，創造可能的商機以及提供給當地的居民進一步的就業機會。桃米則是另一種推動形式，其利用政府賑災補助款，引導居民投入以生態保育為標的發展，在推動過程當中創造就業，也同時開發自身能力能夠承載的旅遊活動。兩者均意義重大，後者更是影響深遠。藉著這兩個例子，我們看到，生態旅遊的發展其實是一種在地方文化、價值以及社會承載力的基礎上所建立的在地植根與就業工程。從社會經濟的角度來看，這種就業工程所創造的就業機會，不是純粹建構在收入高低的考量上，而是一種在意義、價值、地方認同、地方社會整體條件綜合考量下所建構起來的就業。

陸、代結論—邁向區域永續發展的生態旅遊

生態旅遊做為地方活化的一組策略與行動確有其機會，然而卻不能建構在永續價值浪漫的想像基礎上，而必須動態地在其真正的社會發展基礎上，深切掌握其社會、政治與經濟的條件，以及其可能的動力邏輯與行動形式，才有可能透過生態旅遊的契機，建構起地方活化與區域永續發展的可能性。

本文的初步研究成果指出，要將生態旅遊做為一種能夠承載區域永續發展的產業型態，牽涉到社會發展視野的變動，以及社會發展典範的翻轉。傳統以追求利潤極大化的市場邏輯，以及以福利社會社會再生產為操作基礎的發展視野，生態旅遊至多只能讓地方有觀光產業的發展與收入，卻無法真正承載地方生態與社會的永續發展。本研究透過理論論述的反省提出，「福祉社會」的發展典範與「社會經濟」的論述視野應取代「福利社會」成為地方活化與區域永續發展的指導原則，如此生態旅遊才有可能在國家政治上追求區域均衡治理中，建構起其社會經濟結構性的基礎。生態旅遊的經濟性也才能夠跳開市場利潤最大化的邏輯，從 21 世紀福祉社會永續發展的詮釋行動中，開展出其經濟上的意義。也只有如此，才有可能瞭解生態旅遊作為地方觀光經濟產業活動模式，應緊扣著生態與社會的最大承載，尋求其在生態、經濟與社會衝突之間的最大協調，以因此在傳統社會與經濟的發展衝突中，扮演調處衝突的最佳化機制。生態旅遊對於地方活化與區域均衡發展的最大貢獻，在於建構起社會發展體質改造的契機與脈絡，透過在地植根（embeddiness）為策略的就業工程，在追求「福祉社會」的基礎上，發展出一個能夠積累地方「自然資本」、「人力資本」與「社會資本」的管理機制，生態旅遊方能做為區域永續發展的催化劑。

參考目錄：

- Bins Tony and Etienne Nell, "Tourism as a Local Development Strategy in South Africa," *The Geographical Journal*, 168(3), 235-247, 1996.
- Boyer, R., "State and Market: A new Engagement for the Twenty-First Century?" in Boyer, R. and D. Drache (Ed.), *States Against Markets--The Limits of globalization*, New York: Routledge, 1996.
- Dodds Steve, "Towards a 'science of sustainability': Improving the Way Ecological Economics understands Human Well-being," *Ecological Economics* 23, 95-111, 1997.
- European Commission, *Pilot Action-Third System and Employment*, Employment & Social Affairs, 1999.
- Hall, P., and Pfeiffer, U., *Urban Future 21, A Global Agenda for Twenty-first Century Cities*, E & Fn Spon, 2000
- Laville, Jean-Louis, "Economy and Solidarity: Exploring the Issues", in *Reconciling Economy and Society*, OECD, 1996.
- Mishra, R., *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar, 1999.
- Tsai, T-S., and Tseng, T-F., Community-based Environmental Management and Sustainable, in Liu/Yeh/Huang ed., *New Challenges for Sustainable Development in Millennia*, CIER, 2003
- United Nations Development Programme, *Human Development Report 1992*, 1992. Oxford University Press, New York and Oxford.
- Wunder, Sven, "Ecotourism and Economic Incentives—an Empirical Approach," *Ecological Economics* 32, 465-479, 2000.
- 朱芝緯 (2000) 永續性生態旅遊遊客手則之研究—以墾丁國家公園為例。國立臺灣大學地理碩士論文。
- 呂嘉泓 (1999) 社區營造在永續發展中之角色--以嘉義縣山美社區為例。國立中正大學碩士論文。
- 宋莉瑛 (2002) 觀光對原住民環境衝擊之研究—以屏東霧台鄉為例。文化大學碩士論文。
- 巫惠玲 (2003) 福保濕地發展生態旅遊經濟效益之研究。逢甲大學碩士論文。
- 李素馨 (1996) 觀光新紀元—永續發展的選擇。戶外遊憩研究 9(4):1-17。
- 李瓊如 (2001) 山美鄒族從事達娜伊谷溪資源管理之探討 國立台中師範學院碩士論文。
- 林玉婷 (2002) 社區營造永續觀光評估模式之研究。南華大學碩士論文。
- 邱淑娟 (2003) 九二一震災重建社區參與學習之研究—以埔里鎮桃米社區為例。國立濟南大學碩士論文。
- 曾梓峰 (2000) 區域均衡及活化偏遠地區 歐盟案例，於行政院經濟建設委員會，

各國均衡區域發展及活化偏遠地區之作法。

曾梓峰 (2001) 就業希望工程與地方區域發展, 亞太經濟管理評論, 第五卷第一期 pp.23-37。

曾梓峰/蔡宗秀 (2001) 第三系統生活與環境產業部門發展計劃綱領之規劃, 行政院經建會委託計劃期末報告。

蔡宗秀 (2001) 就業希望工程與第三系統作用之解析, 亞太經濟管理評論, 第五卷第一期, pp.38-56。

湯宏忠 (2001) 鄒族原住民社區永續發展之探討-以阿里山鄉山美社區經驗為例。國立中正大學碩士論文。

黃文珊 (2003) 生態標章制度建構之探討—以賞鯨事業為例。國立東華大學環境政策研究所碩士論文。

劉立偉 (2001) 生態遊憩區管理—以福山植物園與四獸山市民森林為例。國立台北大學資源管理研究所碩士論文。

蔡佩雯 (2000) 部落產業發展策略之研究—以嘉義阿里山鄉山美村為例。私立朝陽科技大學碩士論文。