

臺灣國家綠道的發展與 山海圳國家綠道的實踐

撰文 | 林業及自然保育署 賴佩仔

前言

長距離步道與綠道已成為全球趨勢，不僅是旅遊路線，更促進了生態保育、地方振興與文化保存。美國的太平洋屋脊步道、阿帕拉契山徑，西班牙聖雅各朝聖道、日本熊野古道及韓國濟州島偶來步道等，路線成因、形式與地景各有不同，但都希望人們在緩步中與自然對話，刻劃土地與民族的記憶，並帶動區域的永續發展。

2017年，國家發展委員會以國內步道與自行車路網為基礎，推動長距離的綠道作為國家空間政策，依連續性、整體性、代表性、豐富性及可及性5項基本原則，及跨縣市且能彰顯該區域之連續代表性路線、涵蓋臺灣重要族群文化、水利建設、經濟產業、自然保育等主題、體現臺灣多元且豐富的資源與特色、滿足觀光休閒遊憩需求等面向，提出「建構國家級綠道網絡綱要計畫」發展多元主題的國家綠道主題軸線。行政院2018年選定「淡蘭百年山徑」、「樟

之細路」及「山海圳」作示範建設優先推動。

淡蘭百年山徑：交通部主政，交由觀光署東北角及宜蘭海岸國家風景區管理處執行，北、中、南路合計約266公里，串聯北北基宜4縣市及中央等8個政府單位，籌組「淡蘭百年山徑北北基宜跨縣市平臺」共同推動。

樟之細路：客家委員會主政，主副線定線380公里，目前維護230公里，運用「客家369治理平臺」協調相關部會合作；另2024年由民間籌組「台灣樟之細路協會」，於沿線設立9個工作站，與客委會共同維護管理。

山海圳：農業部主政，交由林業及自然保育署（下稱林業保育署）執行，全長177.64公里，串聯17個各級政府與民間團體籌組「山海圳國家綠道跨部門推動平臺」合力推動。

百年大圳（水圳綠道）：農業部主政，交由主農田水利署執行，是沿嘉南大圳總長105公里的自行車道，2022年

啟用濁幹線及北幹線88公里、2024全線啟用，垂直串聯山海圳國家綠道。

糖業鐵道：經濟部主政，交由台灣糖業公司執行，2023年8月啟用彰化段15.79公里、2024年2月啟用臺南段16.8公里之自行車道。

山海圳國家綠道的發展歷程

山海圳是臺灣第一條以「綠道」為名的路線，源起於2007年臺南社區大學台江分校每年舉辦的「愛鄉護水」嘉南大圳溯源活動，慢慢發展出融合「歷史、古蹟、風景、生態」的綠道構想。歷經5年不懈的河川守護與社區倡議，2011年在臺南市時任市長賴清德支持下，由市府水利局完成臺南市自台江國家公園至烏山頭水庫，計45公里長的山海圳自行車綠道。



山海圳國家綠道沿線有豐富多元的風土文化，具有臺灣代表性。（資料來源：林業及自然保育署提供）

山海圳綠道以「從家門口走到玉山」為核心願景，林業保育署以地方倡議路線基礎，進行自然與人文資源文獻回顧，並套疊鄒族傳統路線，於2010年完成全線177.64公里的定線，自以古稱台江內海的鹽水溪出海口啟程，沿嘉南大圳東行，經烏山嶺、曾文水庫、阿里山山區，抵達玉山主峰，其海拔落差為全臺之最達3,952公尺，並橫貫台江漢人庄社、西拉雅、鄒族等族群生活地，是最具臺灣代表性的國家綠道。



山海圳國家綠道定線，起自台江內海鹽水溪出海口，終點位於玉山主峰。（資料來源：林業及自然保育署提供）



作者編修山海圳國家綠道跨部門推動平臺由15個各級政府部門及2個民間單位籌組而成。

本路線橫跨眾多行政區域，由林業保育署串聯臺南市與嘉義縣政府、經濟部水利署第六河川分署與南區水資源分署、內政部國家公園署台江與玉山國家公園、交通部公路局中區與雲嘉南區養護工程分局、觀光署雲嘉南濱海、西拉雅及阿里山風景區管理處、農業部農田水利署嘉南管理處、林業保育署嘉義分署、國立臺灣大學實驗林管理處等15個政府機關，及臺南社區大學台江分校與千里步道協會等2個民間單位成立「山海圳國家綠道跨部門推動平臺」，共同確立以「一條溯源風土的文化路徑」作為山海圳發展定位並推展相關工作。

定線後的路線缺口在烏山嶺水利古道的中斷，在林業保育署嘉義分署與農田水利署嘉南管理處的協力下完成修復，於2021年實現全線貫通。同年推出山海圳導覽手冊與專屬網頁。2022年完成全線290面主視覺與指標牌架設、與



2023年5月發表山海圳護照，完備8處集章點與19處山海驛站的服務核心。（資料來源：林業及自然保育署提供）

加拿大布魯斯步道締結友誼步道；2023年5月發表山海圳護照，以8處集章點與19處山海驛站為服務核心。2024年5月進行第二階段指標優化，完成全線共422面之牌誌系統。至此，完成全線硬體設施與健行服務制度化的階段性工作。

然而相較於其他國家綠道，山海圳在臺知名度仍低，原因包含：全臺多用相似行銷用語（臺中山海屯、新北山海線），及缺乏明確地名置入難以聯想與

記憶，且沿線個別景點自有品牌形象更為悠久，故山海圳的步道品牌經營與行銷為現階段的重要工作，期望邀請更多的國人進入綠道體驗，以達到政策推動的初衷。

為此，林業保育署以公私協力多元方式，強化山海圳之品牌形塑。新北市私立遊戲橘子關懷社會福利慈善事業基金會倡議陪伴青年冒險體驗，爰於2021年首次向山海圳平臺提出以山海圳為主題的「岸到頂超級馬拉松」構想，歷經2年的籌備與示範賽，終於取得賽事的國際認證，並於2025年3月完成首場正式賽。發揮山海圳橫跨山海之巔的環境特性，並吸引具有挑戰冒險動機的客群。

同期自2024年11月至2025年5月於臺北策辦「Hike and Seek找一步-山海圳跨界創作展」，透過10組藝術家的深度創作，傳遞山海圳的文化想像。觀展對象除對步道、生態關注的族群外，有較多的學生、女性、親子、藝術類族群前來，共11,685人觀展，拓展都會區及藝文欣賞的客群。

為向外延伸汲取國際經驗，2024年9月28日藉赴加拿大出席布魯斯步道與山海圳締結友誼步道牌誌揭牌活動之機會，與布魯斯步道協會及加拿大全國步道等組織，針對長距離步道串聯、志工維護、區域保育與原住民文化進行交流，期打造山海圳成為更優質且存續在地人文的山林遊憩廊道。



橘子關懷基金會與山海圳跨部門平臺合作，推動山海圳為路線的「岸到頂超級馬拉松賽事」。（資料來源：橘子關懷基金會）



2022年與加拿大布魯斯步道締結姊妹步道，並於2024年9月28日於布魯斯步道口豎立友誼步道牌。（資料來源：林業及自然保育署提供）

基礎建設之後—— 山海圳的挑戰與策略

隨著基礎建設落成、知名度打開、國際友誼步道的簽署，山海圳似已踏實地跨出首步，然而山海圳的發展之路，從體驗者進入的那一刻，才真正開始。作為代表臺灣的國家綠道，仍然有許多課題亟待克服。以下彙整路線貫通之後迄今的山海圳體驗者（包含大眾、觀光業者、服務據點及路段管理單位）回饋的意見，並參考國際經驗，提出精進策略：

優化路線可及性及舒適性與公共運輸友善性

內海與大圳之路夏季烈日曝曬炎熱體感不佳，另沿線工程建設多封閉時間長，而現地替代路線標示與動線引導不足，又多元交通運具轉乘不便，水路不利散客預約搭乘、公路大眾運輸接駁車次過少、UBike待增加等，均影響山海圳健行體驗，可及性仍待加強。

精進策略

一、體感熱區

盤點沿線腹地以增加綠覆率或改善鋪面、增加補水點與遮蔽休憩處，並透過行銷鼓勵夏季前往原鄉與聖山之路。

二、工程熱區

- ① 建立熱區替代路線或研議區域支線，同步思考轉運或分流節點、發展山區隘口複線，得連結台18線、阿里山國家森林遊樂區或玉山林道等。
- ② 導入設施管理維護與回報機制，以利民眾/志工現場回報，俾啟動替代路線服務並公開資訊。



盛夏前往內海與大圳之路騎乘自行車或健行請做好防曬準備。(資料來源：林業及自然保育署提供/賴佩仔拍攝)

- ③ 路線封閉與替代路線啟動，除既有線上公告外，須建立現地公告格式於設置原則，以利路段管理單位遵行。

三、路線的可及性

盤點無障礙資源及待優化路段，並進行實質整備與訊息露出，讓更多使用者得以體驗綠道。

四、多元運具轉乘的優化

- ① 水路：由地方政府與在地業者合作提出地方創生計畫，或納入委外契約回饋事項等方式，提供定點定時的航班，並於示範期間提供乘船優惠。
- ② 公路：提供在地幸福巴士與幸福小黃或在地接駁業者的資訊，另視綠道使用頻度，滾動協調地方政府增開公車班次。
- ③ 自行車：沿線U-BIKE2.0站點計27處，惟內海之路2個集章處周邊未設置站點，仍需持續協調私有地主提供土地供市府與民間業者研議增設。
- ④ 為提供綠道使用者行前規劃，應確認專屬網站各項交通運輸與接駁資訊的正確性。

建立山海圳在地依附

山海圳4大主題路段各具鮮明的觀光品牌，如府城、阿里山、玉山、鄒族文化等，「山海圳」成為新興的步道品牌，國內知名度仍不足，無法立竿見影看到發展利基，且無在地輔導團隊，故難以取得在地認同並產生實質依賴。

精進策略

一、紮根在地溝通關鍵合作對象

- ① 建立駐地團隊陪伴在地發展、落實日常溝通與互動，找出地方具號召力的關鍵人物，以蒐集沿線服務資源與動人故事，具體形塑出山海圳的在地樣貌與特色。
- ② 辦理山海圳平臺決策者的共識營，整合各單位資源與需求，提出服務在地的發展策略，以增加在地對山海圳的依附度。

二、串聯商家創造山海圳專屬商業模式

- ① 建立制度化的山海圳護照優惠系統，擴大商家（下稱友善商家）合作規模，並建立友善商家的專屬識別，型塑共同體並打造綠道天使印象。
- ② 整合友善商家資源與創意，發展各路段與山海圳聯名的特色商品，並聯合販售。
- ③ 導入旅行社採線與商家互動學習，共創各路段的主題遊程並推出示範行程。

三、邀請在地參與共創山海圳的未來樣貌

- ① 以工作坊、走讀、藝術徵件或共同策展等不同形式，邀請學校師生、地方青年、文史團體認識山海圳並提供參與機會，讓山海圳在地方發芽生根。
- ② 鼓勵地方政府串聯民間合作與山海圳有關的地方創生計畫，如臺南市政府農業局將於2025年冬季執行「楠西段區域小旅行計畫」，重塑民國60年代東西口健行經典路線。



農田水利署西口工作站山海驛站設置之山海圳識別系統，未來可擴大納入友善商家等共同營造山海圳國家綠道的識別整體性。（資料來源：林業及自然保育署提供）

四、山海圳品牌營造加強國內外知名度

- ① 延續以橘子超馬及藝術展作為年度雙主題，以累積品牌認知度與客群黏著度。
- ② 依不同路段特色與潛在客群（如運動型、文化型、親子型），設計差異化行銷素材與路線主題，結合社群廣告或旅遊平臺，進行精準客群行銷。
- ③ 擴大山海圳沿線主識別標誌的露出，除原有的服務據點，納入友善商家、交通傳運點、景點、雜貨店、餐廳及小吃店等，讓旅人明確感知身處綠道之上。
- ④ 規劃山海圳四大主題路段與世界不同國家締結友誼步道，並參加國外旅展，增加國際曝光度。

課題 3

深化綠道多元價值與建置導覽系統

缺乏整合的文化與生態導覽體系，目前沿線解說仍由各景區單位獨立執行，如

玉山國家公園介紹高山生態、台江國家公園介紹濕地與變遷歷史、鄒族傳統集中於部落，缺乏山海圳整體的敘事脈絡，難以傳遞綠道發展的核心價值。另嘉南大圳水利系統解說量能不足，具備專業素養且可進入設施的人員多屬行政單位，致旅行業無導覽機制可循。

精進策略

一、綠道多元價值的深化

- ① 加強沿線珍稀保育類物種及文化資產的介紹，可串聯國土生態綠網與阿里山林業暨鐵道重要文化景觀共同發展。
- ② 與原住民和解是普世價值，可於原鄉之路增設族語的傳統地名與外語化的資訊，作為國際化的重要節點。
- ③ 發展具地方發展潛力的旅遊模式，增加地方產業連結及參與機會，以增加社區遇重大變遷（如疫情）快速恢復活力的能力。
- ④ 東元科技文教基金會自2024年11月起以ESG形式參與山海圳國家綠道發

展，未來可鼓勵更多企業投入綠道沿線修復、生態保育及文化傳承等工作。

二、建立整合性解說體系與示範遊程

- ① 運用沿線機關志工與服務據點從業人員，整合為「山海圳導覽解說團隊」，並規劃系統課程，培養具備山海圳文化與生態素養的解說員。
- ② 建立各單位解說資源共享機制，並綜整文化與生態主軸的解說架構及文宣出版，鼓勵各單位在維持自身特色解說的同時，納入山海圳整體脈絡論述。
- ③ 定期辦理跨主題路段的示範遊程，由解說員實際帶領以累積經驗並提升解說能量，進而補足大圳之路的解說量能。

三、多元解說系統的建立並完備資料庫

- ① 東元科技文教基金會以ESG投入山海圳專屬LINE帳號開發，以智慧解說平臺跨越步道疆界，並導入AI即時提供使用者行程規劃與旅遊資訊，惟前述服務的精確性，取決於資料庫的完整度，故未來可持續提供綠



布魯斯步道尼加拉段入口設有原住民歷史紀念公園，整合第一民族神話故事及神話中的民俗植物與重要代表人士。（資料來源：林業及自然保育署提供/賴佩仔拍攝）



布魯斯步道尼加拉段入口設有原住民歷史紀念公園，整合第一民族神話故事及神話中的民俗植物與重要代表人士。（資料來源：林業及自然保育署提供/賴佩仔拍攝）

道資訊。

- ② 持續優化步道節點、解說看板、集章點等場域資訊，必要時提供語音或其他互動功能。

課題

4

維持治理平臺執行與提升 決策動能

山海圳的養護與發展仍全數仰賴政府出資，且無額外獨立預算執行。另治理平臺迄今召開16次會議，多數非決策層級出席，其次各級單位並無全職推動綠道發展之人力，且承辦人員更迭頻繁，長期恐影響綠道服務品質與地方連結。

精進策略

一、提升治理平臺決策動能

- ① 治理平臺可區分執行會議與共識會議，執行會議以議題為導向，必要時成立任務編組，僅邀集具關連性的單位聚焦討論；共識會議則以重要決策為導向，由全數單位參加並提高共同主持人層級以凝聚共識。
- ② 參考淡蘭百年山徑辦理大會師的經驗，創造各單位決策者參與山海圳國家綠道體驗的機會，以激勵各單位對綠道的認同與資源投入，藉以提供在人事與行政協調的各項協助。
- ③ 參考加拿大全國步道系統對於眾多管理單位的合作標示，得在個別路段標示主要經營者，以激發管理單位的維護意願與服務意識。



加拿大全國步道系統指標。（資料來源：林業及自然保育署提供/賴佩仔拍攝）

二、建立長期且穩定的輔助團隊

針對投入山海圳的地方單位與NGO組織建立補助或協力機制，且鼓勵社區發展創生事業，將人才留下深耕地方，並擴大徵求企業捐助地方或簽署企業ESG合作，培養長期合作關係。

結語

山海圳從地方發起至今近20年，而成為國家綠道提供完整健行服務只有2年。這條國家綠道的誕生不是偶然，是許多單位、社群與個人長期投入與堅持的成果，每一步都由參與者的信念累積而成。然而山海圳還有好長的路要走，如何讓這條綠道真正串聯起風土、族群與世界，不論在治理機制、在地參與、路線服務或品牌行銷，還需要所有合作單位的共同協作，唯有匯聚對山海圳懷抱信念的執念者持續投入與同行，這條從海平面走向玉山之巔的文化長路，才能真正走出屬於臺灣、連結世界的康莊大道。🌱