

玉山國家公園文化資源管理之研究—

以日治八通關越嶺古道為例

張嘉榮* 宋秉明**

摘要

本研究從國家公園文化資源管理的角度與觀點，參照美國「國家歷史路徑」(National History Trails)與「國家公園署」(National Park Service)「文化資源管理」(Cultural Resource Management)的管理方式與細節，來探究玉山國家公園管理處是如何管理日治八通關越嶺古道，以及呈現出來的種種面向與問題。本研究採用「文獻分析」、「實地調查」、「訪談相關人士」等研究方法，得到以下重要發現：一、日治八通關越嶺古道具有登錄為文化資產的價值與潛力；二、玉管處以「步道管理」的方式來經營管理日治八通關越嶺古道；三、日治八通關越嶺古道沿線許多的文化資源已遭到破壞。本研究建議玉管處應委託文化資產保存與遊憩利用的專家學者，共同為日治八通關越嶺古道文化資源的維護與利用工作進行更深入的研究與規劃，並將日治八通關越嶺古道提報為文化資產，提升古道的歷史與文化價值。

關鍵字：玉山國家公園、日治八通關越嶺古道、古道、國家公園文化資源管理

* 東華大學觀光暨遊憩管理研究所碩士生

** 華大學觀光暨遊憩管理研究所教授

Cultural Resource Management of Yushan National Park in Taiwan: A Case of Japanese Occupation Era Batongguan Trail

Chia-Jung Chang* Bin-Min Sung**

Abstract

The administration practices of National Park Service in the U.S. were referred in this research to investigate how Japanese Occupation Era Batongguan Historical Trail was administered by Yushan National Park as well as related issues. Several research methods were used in this research, including text analysis, field survey, and in-depth interview, and the results are as follows: 1. Japanese Occupation Era Batongguan Trail should be included in the list of national cultural heritage. 2. Japanese Occupation Era Batongguan Trail was regarded as an ordinary trail instead of a “historical” trail in administration. 3. Many historical remains along the Japanese Occupation Era Batongguan Trail had been destroyed. Therefore, this research concluded that more comprehensive surveying and planning projects are needed. Furthermore, in order to preserve the historical remains along the trail, Japanese Occupation Era Batongguan Trail should be included in the list of national cultural heritage and enforce cultural resource management practices.

Key words: Yushan National Park; Japanese Occupation Era Batongguan Historical Trail; Historical Trail; Cultural Resource Management of National Parks

* Graduate Student, Graduate Institute of Tourism and Recreation Management, National Dong Hwa University.

** Professor, Graduate Institute of Tourism and Recreation Management, National Dong Hwa University.

一、研究動機與目的

2005年11月19日上午10時，玉山國家公園管理處（以下簡稱玉管處）在花蓮縣卓溪鄉的南安遊客中心，舉辦了「貫古穿今—八通關越嶺古道重現典禮」的系列活動，活動舉辦的主要原因，在於經過多年投注的經費與人力，日治八通關越嶺古道的整修工作終於將在是年十一月大致完成¹。

日治八通關越嶺古道是由日本政府於1921年興築完工，目的主要是為了能武力鎮壓居住於拉庫拉庫溪沿岸的布農族人。古道西段入口位於南投縣信義鄉東埔村，經過觀高、八通關等數個駐在所²，越過位於中央山脈主稜的「州廳界」³，東下經過大水窟、托馬斯、大分、蕨等數個駐在所，到達東段入口的玉里鎮。全長共116.3公里。日治八通關越嶺古道在1944年後，因為政策等的關係導致利用度迅速降低，不久即因颱風等天災導致路基損毀崩落而無法輕易通行，之後古道西段因是重要登山通道而能持續維持暢通，東段卻直到1998年玉山國家公園管理處（以下簡稱玉管處）才開始密集整建。至2006年初，古道全線共興建完成了106座棧橋、14座吊橋、三座山屋，與不計其數的路基清理整修的工程（玉管處，2005），也因為玉管處這樣大規模的整建措施，使得古道東段行走的難度與危險性大為降低，相對也提高走完古道全程的可能性與安全性。

國內有許多古道很早便已納入政府機關的管理，如草嶺古道、日治八通關越嶺古道西段、合歡越嶺古道綠水合流段等，但因為人為或自然因素的破壞，具有「正式管理行為」⁴的往往只是整條古道中保存狀況良好的段落，因此當2005年底玉管處宣告日治八通關越嶺古道整修暢通的同時，也代表著日治八通關越嶺古道成為國內納入政府機關正式管理的古道中，路線最長（93.4公里）、海拔起伏最高（545公尺到3240公尺）、沿線史蹟最為豐富（為數眾多的駐在所遺址、吊橋、紀念碑等，甚至還有火砲）、保存完整度最高（僅餘近18公里於園區外，且園區內有許多段落仍能保存原貌）的古道。而古道東段所經過的拉庫拉庫河流域，不僅擁有豐富的動植物生態，更是花蓮縣卓溪鄉布農族人的祖居地，他們曾經馳騁於這片山林，許多地方仍可看到他們生活過的遺跡，這些斷垣殘壁見證了那段高壓統治下的歷史與被迫離開家園的無奈，也是日治八通關越嶺古道開鑿的主要意義與目的。綜合以上所述，日治八通關越嶺古道是目前政府機關管理的古道中，規模最大、長度最長、自然與人文資源都極為豐富的古道。

本研究於2006年5月1日，以七天時間由花蓮縣南安健行日治八通關越嶺古道至南投縣東埔，從出發前許可文件的申請到健行時那七天的觀察與體驗，深深感覺到玉管處對於古道路面的整修與相關設施的設置，真的是花費了許多的金錢與心力，讓古道不只暢通還十分便於行走，整個行程走的順利且愜意。但整個過程中卻也一直浮現許多念頭，這些念頭不外乎是「這裡好像少了什麼」，或是「那邊似乎該加些什麼」，而這些念頭則又牽引出一個更大卻也更為基本的問題，那就是「古道該如何管理」。

¹ 參照玉管處「貫古穿今—八通關越嶺古道重現典禮活動」的新聞稿。

² 駐在所為「警察官吏駐在所」的簡稱，類似今日的警察局派出所。

³ 台中州與花蓮港廳的分界線，即今日南投縣與花蓮縣的分界線。

⁴ 「正式管理行為」，在此指的是管理單位已在步道上進行路面整建、路標解說、休憩安全等建設，並有環境監測、資源維護、遊憩承載等管理措施。

為了解答這個問題，本研究從「古道的資源類型與特性」、「國內外古道管理的方式」，以及「國內外國家公園文化資源管理的方式」等三個面向來出發，並擬定以下之研究目的：

1. 經由統整分析台灣對於古道的相關文獻，瞭解古道資源的類型與特性。
2. 研讀台灣各個國家公園歷年來的古道研究調查與規劃報告，與國家公園對於文化資源的管理政策，並結合田野調查記錄的成果，統整分析出玉管處對於日治八通關越嶺古道與其沿線文化資源的經營管理方式。
3. 研讀美國 Trail of Tears NHT 的主要管理文獻，以及國家公園署（National Park Service—NPS）對於文化資源的管理政策，統整分析出 NPS 對於 Trail of Tears NHT 與其沿線文化資源的經營管理方式。
4. 實地調查記錄日治八通關越嶺古道與其沿線文化資源的狀況，與國內外文獻進行比對分析後，統整分析古道實際狀況與文獻建議之間的落差。
5. 整合所有的問題與發現，為日治八通關越嶺古道與其沿線文化資源的管理維護提供建議。

二、研究資料蒐集方法

（一）文獻的統整分析

本研究統整分析的文獻主要分為台灣與美國兩大部分。台灣的部分主要有各界的古道文獻、國家公園與林務局的古道調查報告與經營管理方式、國家公園的管理文獻、文化資產保存的相關法令等；美國的部分主要有 NPS 的文化資源管理，國家路徑系統法案與管理文獻、Trail of Tears NHT 的管理文獻等。文獻的統整分析主要為完成以下三個研究目的：

1. 古道資源的類型與特性。
2. 玉管處對於日治八通關越嶺古道與其沿線文化資源的經營管理方式。
3. NPS 對於 Trail of Tears NHT 與其沿線文化資源的經營管理方式。

（二）實地調查

實地調查是為了瞭解與記錄日治八通關越嶺古道（以下簡稱為「日古道」）及其沿線文化資源的實際狀況，對應文獻紀錄的資源狀況即可瞭解資源狀況的變遷程度與情形，進一步分析玉管處對於日古道在經營管理工作上的態度與實際作為。

研究者出發前先經由文獻與調查研究報告的資料，在內政部出版的 1/25000 等高線地形圖上標示文化資源的所在位置，行走於古道上時便透過地圖判位、行程記錄、調查報告資料來進行比對確認，並利用 GPS、高度計、數位相機、資源清單、繪製平面圖、現況簡述等方式記錄資源的狀況。所進行的四次實地調查，兩次是以全段健行方式調查玉山國家公園範圍內之日古道，兩次是調查玉山國家公園範圍外之日古道與相關史蹟，在此簡述列表如下：

表 2-1 四次實地調查之基本資料

調查時間	人數	主要成果
2006/04/24	4	確認玉山國家公園範圍外之日古道與相關史蹟狀況
2006/05/01~05/07	6	玉山國家公園範圍內日古道與沿線史蹟的初步認識
2006/12/09	4	確認鹿鳴吊橋至卓樂村間之古道與相關史蹟狀況
2007/07/17~07/26	1	玉山國家公園範圍內日古道與沿線史蹟的完整調查

(三) 訪談相關人士

為了更為瞭解玉管處在日古道經營管理事項上的想法、觀念、態度、作為，以及釐清部分資源現況的背後陳因，本研究於 2006 年 3 月至 2007 年 10 月間，以訪問或交談的形式，與 6 位熟知國內國家公園管理與步道整修工程的專業人士進行訪談，受訪者在該領域皆具有權威性，並相當熟知國家公園的管理事務。

三、相關文獻檢視與分析的結果

(一) 古道資源的類型與特性

就時代的演進與字面上的意義，古道即可簡單解釋為「以前的道路」，隨著交通建設的開發與進步，許多古道便卸下擔任溝通兩地與對外交通的重要角色，但由於昔日道路大多只需提供步行，且近年來國內觀光旅遊活動的興盛，古道因此即可成為供休閒遊憩的步道，轉型成一種特別的觀光遊憩資源。但若從歷史文化的觀點，古道就不僅僅只是步道，他是遺留在地表上的歷史陳跡，沿線並遺留著許多族群的文化遺跡；古道除可作為一個時代下交通與產業的見證，更可代表一個重要的歷史事件，對台灣整個歷史發展具有許多面向的影響與貢獻（鄭安晞，2000；李瑞宗，1998；楊南郡，1996）。

而本研究以古道為關鍵字，搜尋文建會文化資產網的「資產檔案查詢」系統⁵，結果發現已有三條古道被指定為文化資產，顯示古道的確是有成為文化資產的價值與潛力。但國內目前卻沒有任何政府機關與法令，有對「古道」提出明確的定義與規定，而在多位對古道研究有興趣，甚至是投身於山林野地進行古道探查的眾多專家學者的努力下，他們在古道研究的領域呈現豐富且多元的成果，許多研究發現與觀點也為學界與政府單位所採納。本研究統整古道研究領域中四位⁶具代表性的專家學者所提出之古道定義與分類，歸納出以下四個古道的特性：

1. 為當時人們因生活、經濟、政治等目的而形成。
2. 形成年代至少在日治時期結束（1945 年）以前。
3. 對於一個地區的開發史佔有重要的地位。
4. 經由研究判斷後，古道可依照歷史意義與價值來區分等級。這與步道分級中常見的難易度、功能性、區位屬性等分級標準完全不同。

⁵ 網址為：

<http://chmis.cca.gov.tw/chmp/frontsite/cultureassets/caseCityQueryAction.do?method=doEnterCaseCity&menuId=301&clearSessionForm=true&siteId=101>，搜尋時間為 2007/11/06。

⁶ 這四位古道研究領域中具代表性的專家學者為楊南郡、黃炫星、李瑞宗、鄭安晞。

所以古道與步道的分別，最明顯的就在於古道具有歷史與文化的背景與意義，並由此來構成古道的各種形貌與特色；且部分古道因具有重要的歷史意義與保存價值，甚至已被主管機關登錄為文化資產來進行管理維護。因此古道不僅僅只是一條供人們進行遊憩利用或登山健行的步道，古道更是一種文化資源，他的價值甚至足以成為國家或地方重要的文化資產。

（二）國內外古道管理的方式

國內古道的管理單位，依據所在地的土地權屬，可分為國家公園、林務局、觀光局與地方縣市政府，而林務局的國家步道系統是國內首度針對古道的資源特性，特別訂立出古道規劃設計與施工原則的「步道系統管理規劃」。但規劃設計與施工皆屬於步道工程的範疇，古道在利用與管理上的原則，國家步道系統卻是將所有步道與古道統合後，以「資源區位」與「環境資源敏感性」為標準來劃分為三個類型，每個類型訂立出個別的定位與整建管理原則（汪荷清，2003），所以並不是特別因應古道的資源特性，在資源維護、遊憩利用與經營管理上訂出專屬的整體性管理計畫。至於其他三個部門，國家公園雖於「國家公園設施規劃設計規範及案例彙編（第二版）」中，註明了古道在復原整建與規劃設計等面向應注意的事項，但卻沒有說明古道在利用、維護、管制等經營管理上的原則，而觀光局與地方縣市政府更是沒有針對古道特別訂出適宜的管理方針與規範。

因此，國內古道的管理單位並未以古道的資源特色或歷史意義作為分級與分類的依據，而是以古道所處區位、自然資源特性與對使用者的難易度，把古道當作一種具有歷史性與歷史意義的步道來管理。這樣的管理模式便不易彰顯古道的歷史意義與文化特性，加上古道在經營管理上沒有強制的規範，「步道式的管理」就很容易造成古道歷史與文化資源的損害。

本研究因此試著找尋國外的案例，發現在美國，依據「國家路徑⁷系統法案」(National Trails System Act) 的授權，共有 8 條「國家景觀路徑」(National Scenic Trails—NST)、17 條「國家歷史路徑」(National History Trails—NHT)、超過 800 條「國家休憩路徑」(National Recreation Trails—NRT) 與許多的「連結路徑」(Connecting or side trails) 依此設立，並共同構成「國家路徑系統」(National Trails System—NTS)。美國是以資源的特性來劃分各個路徑的類別，每個類型的路徑都有其設立的標準與目的，而且每個 NST 與 NHT 都有一份專屬的「整體管理與使用計畫」(Comprehensive Management and Use Plan)，即為各個路徑在資源維護、遊憩利用與經營管理上的整體性管理計畫。

17 條 NHT 皆是美國歷史上許多重要歷史事件所留下的移動路徑，其設立的標準為「紀念一個歷史上（或史前）的移動路徑，路徑所發生的歷史對整個國家都具有重要意義」，但只有 Ala Kahakai NHT、Nez Perce NHT、Trail of Tears NHT 這三條路徑是以美國原住民的歷史為紀念重點⁸，其中又屬 Trail of Tears NHT 所紀念的歷史背景與八通關越嶺

⁷ 本研究為了準確表達「Trail」之意義，於此研究中將其翻譯為「路徑」。

⁸ 其他 14 條 NHT 並非完全與原住民沒有關連，但步道的中心與紀念重點是放在移民、淘金、拓荒、探險等，以當時歐洲移民的活動歷史為主。

古道的歷史極為類似⁹，因此八通關越嶺古道與Trail of Tears NHT這2條路徑，都是擁有長程距離、連結廣大區域、對原住民遷徙歷史具有重要意義、遺留眾多歷史遺址與擁有豐富自然生態資源的歷史路徑。

根據「國家路徑系統法案」，每一條國家路徑都需要制訂一份「整體管理與使用計畫」(Comprehensive Management and Use Plan)，具體詳列出主管機關日後在路徑經營管理上的工作與目標，因此從「Trail of Tears NHT Comprehensive Management and Use Plan」這份文件中，即可瞭解主管機關對於路徑的經營管理所具體執行的程序與事項。分析其中資料，可以發現雖然Trail of Tears NHT的主管機關為NPS，但是路徑的解說、歷史詮釋、研究發展卻是以Cherokee人為主體。TOTA¹⁰也是經由NPS與Trail of Tears諮詢委員會的共同努力下，於1993年由東西兩方Cherokee族自治政府的首長所共同簽署成立，並與NPS協力共同致力於Trail of Tears NHT資源的維護、歷史的解說、管理與發展計畫。因此，NPS對於路徑的管理除了著重在文化資源的維護、利用與歷史體驗外，以原住民為主體的觀點與歷史詮釋，以及在經營管理上與原住民的協力合作，更是其管理上的特色與重點。

(三) 國內外國家公園文化資源管理的方式

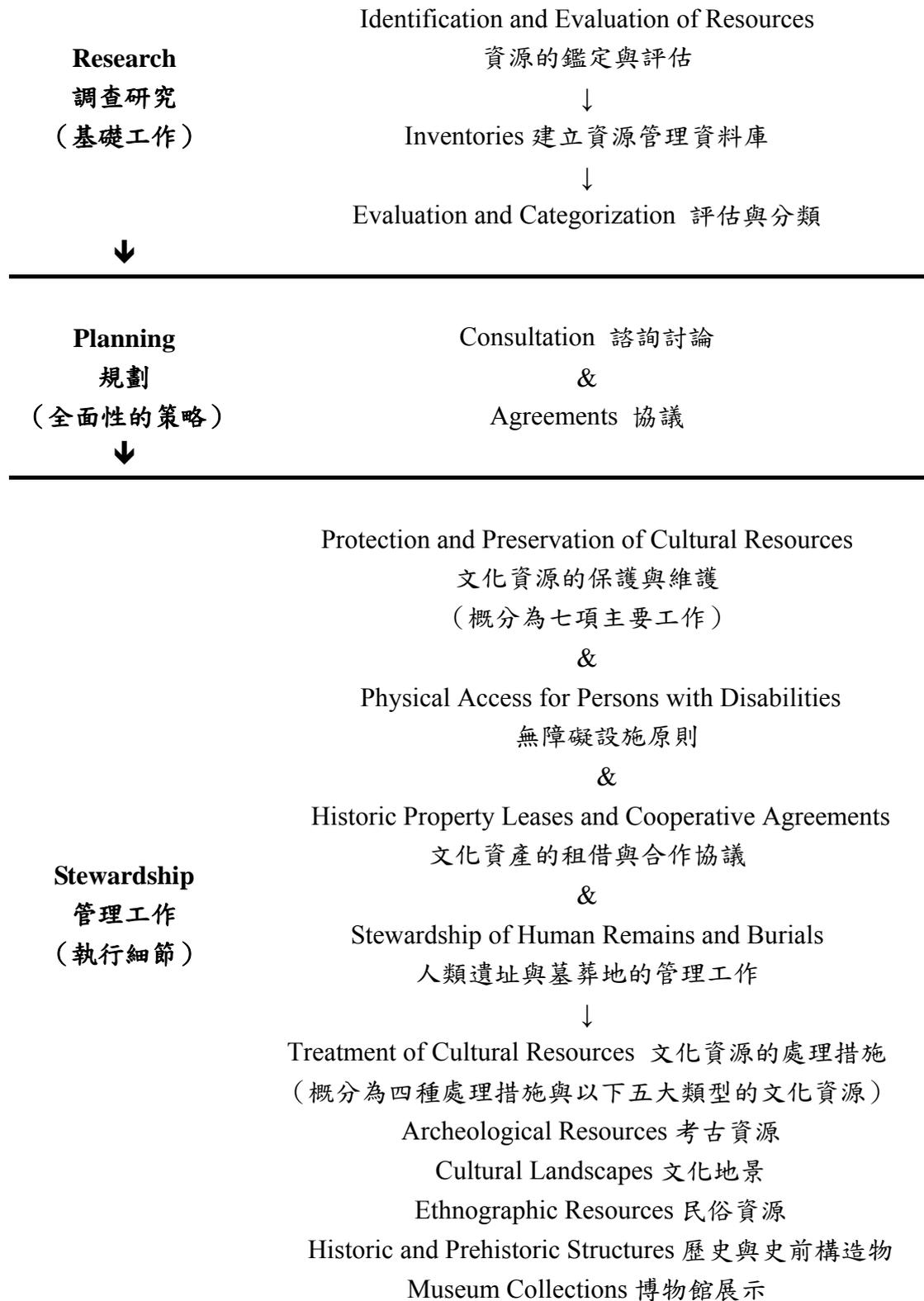
日古道的主管機關是玉管處，玉管處對於古道與其文化資源的管理方式，是以國家公園法、國家公園法施行細則、國家公園計畫書的規定與規劃內容為主要依據，缺漏之處則依照文化資產保存相關法令的規定。Trail of Tears NHT的主管機關是NPS，NPS對於NHT與其文化資源的管理方式，主要是依據國家路徑系統法案的規定，以及NPS的「文化資源管理」(Cultural Resource Management)的步驟與原則。因此若要討論這兩條歷史道路的管理方式，兩個主管機關對於文化資源的管理政策也要一併進行統整分析。

美國NPS的「國家公園管理政策」(NPS Management Policies)，在第五章「文化資源管理」中詳列文化資源管理的步驟與原則，並針對不同的資源類型訂出明確且適宜的管理工作。其對文化資源的管理政策可由以下之圖表來呈現：

⁹ Trail of Tears NHT 是紀念 Cherokee 人因為美國政府不合理的強制遷移，被強迫離開祖居地遷往政府為他們劃設的保留區的遷徙路徑，與布農族人所遭遇的「越嶺道興築」、「集團移住」的歷史歷程有許多相似之處。

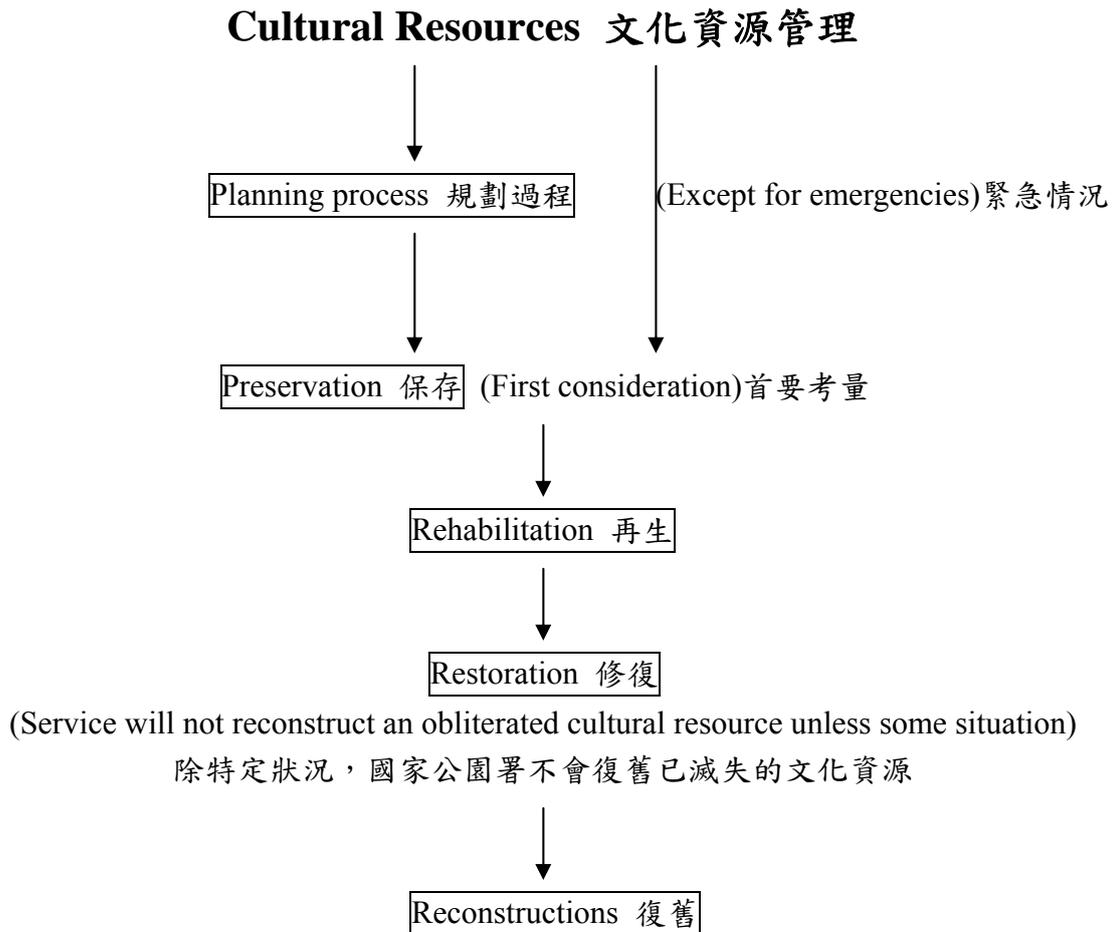
¹⁰ Cherokee 部落所組織的 Trail of Tears Association，與 NPS 共同進行 Trail of Tears NHT 各項經營管理的相關工作。

表 3-1 Cultural Resource Management 執行大綱



資料來源：2006 NPS Management Policies、本研究整理

圖 3-1 四種處理措施的執程序



資料來源：2006 NPS Management Policies、本研究整理

若對資源沒有充分的了解與全盤的準備，所執行的經營管理工作就會對資源造成危害；維護文化資源原本的狀態、儘量減少維護的介入與程度，也已是國際上對於文化資產維護所共同遵循的法則。因此，NPS 對於所屬文化資源的管理思維與方式，也就具體展現在上述兩個工作的優先程序上，以確保 NPS 能對其管轄範圍內的文化資源，做好保護、維護、促進正確鑑賞與評價的工作。

台灣國家公園沒有一份如同「NPS Management Policies」一樣，屬於國家公園管理系統裡最高層級的指導政策，且國家公園法關於文化資源維護的相關規定有所缺漏，因此國家公園對於文化資源的維護應以文資法作為主要執法依據（林山田，1989）。而四個屬於「自然型」¹¹的國家公園，其通盤檢討中對於文化資源的管理工作只有「原則性」與「大方向」的說明與規定，因此更需深入瞭解其園區內文化資源之類型，訂定適宜的管理維護程序、措施與細節，並遵照文資法的規定，以更為妥善與嚴謹的保護園區內的文化資源。

¹¹ 「國家公園設施規劃設計規範及案例彙編（第二版）」中，將玉山、太魯閣、雪霸等三座定位為「高山型國家公園」，墾丁為「海濱型」，陽明山為「都會型」，金門為「史蹟型」，本研究根據此分類，將玉山、太魯閣、雪霸、墾丁等四座國家公園歸類為「自然型」。

四、文獻紀錄與實地調查比對成果

本研究從日古道的調查研究報告與解說專書中，將有關日古道與沿線文化資源的描述、發現、建議等整理摘要出來，再將其內容與本研究自 2006 年 4 月至 2007 年 7 月間進行的四次實地調查紀錄進行交叉比對，即可發現自 1987 年以來日古道與沿線文化資源的變遷，以及玉管處所實際執行的管理措施。

玉管處歷年來對於日古道沿線文化資源的調查研究共有四份，分別是楊南郡於 1987 與 1988 年完成的「玉山國家公園八通關越嶺古道西段調查研究報告」、「玉山國家公園八通關古道東段調查研究報告」，以及林一宏於 2001 年完成的「拉庫拉庫溪流流域日治時期遺址原地保存之可行性研究與初步規劃」、「拉庫拉庫溪流流域人文史蹟原址保存或復舊工程之整體規劃」。這四本調查研究報告皆記錄了各個文化資源當時的狀況，並對個別或整體文化資源的管理維護提出建議。而關於日古道的解說專書則有余楊新化等人於 2003 年所著的「綠色屏息-瓦拉米」，但僅簡單介紹了日古道「山風至瓦拉米段」沿路的自然與人文景緻；而林一宏於 2004 年所著的「八二籽一四五米-八通關越道路東段史話」，則詳細介紹了日古道東段的歷史沿革、沿線史蹟與現況描述，其部分內容也有助於本研究瞭解沿線資源昔日的狀況。

本研究以 2007 年 7 月的調查記錄為主軸，結合其他三次實地調查的成果與四份日古道研究報告的紀錄，將實地調查所觀察記錄到的一些面向，統整歸納出以下 7 個重點發現：

1. 資源的實際狀況與楊南郡的記錄差距甚大。
2. 日古道西段文化資源的狀況並不清楚。
3. 與日古道交叉之清古道與其遺址並不清楚。
4. 東西兩段文化資源的保存狀況差異甚大。
5. 已有許多資源遭到不當干擾。
6. 多處史蹟瀕臨毀壞的危險。
7. 新解說牌的設置有許多問題。

五、綜合分析與討論

(一) 日古道在維護、管制、利用上的方式與問題

1、日古道的維護—分區劃設的方式與問題

國家公園成立後，玉管處主要是依據國家公園法第 12 條「國家公園得按區域內現有土地利用型態及資源特性，劃分各區管理之」，將園區土地劃分為「一般管制區」、「遊憩區」、「史蹟保存區」、「特別景觀區」、「生態保護區」，以「分區管理」的方式來管理園區的資源。

史蹟保存區在經營管理工作上與其他分區最大的不同，就是對管理單位在文化資源的維護管理事項上有所規定與管制，確保文化資源能儘量維持其原貌與完整性。可是玉山國家公園從籌備之初至今，有關日古道與其沿線遺址的調查研究報告結果都認為日古道具有豐富且重要的文化歷史資源，玉管處卻未將日古道劃設為史蹟保存區，日古道仍

是以「一般管制區、特別景觀區、生態保護區」的經營管理方式來管理利用，其影響就如下表所示，使日古道缺乏較為嚴謹與周詳的法令保護。

表 5-1 史蹟保存區與其他分區對文化資源維護的規定

分區劃設	史蹟保存區	其他分區
國家公園法	第 15 條：「古物、古蹟之修繕」、「原有建築物之修繕或重建」、「原有地形、地物之人為改變」等行為，應先經內政部許可	無
國家公園法施行細則	第 11 條：修繕古物、古蹟，應聘請專家及由有經驗者執行之，並儘量使用原有材料及原來施工方法，維持原貌；原有建築物之修繕或重建，或原有地形、地物之人為變更，應儘量保持原有風格。其為大規模改變者，應提內政部國家公園計畫委員會審議通過後始得執行	無
玉山國家公園計畫與通盤檢討	「保護利用管制計畫」第 5 點有對史蹟保存區訂定詳細的維護與管制規定，並註明不足之處遵照文資法的規定	僅有「保護計畫」中的規定

資料來源：國家公園法與施行細則、玉山國家公園計畫與通盤檢討

因為沒有劃設為史蹟保存區，玉管處在進行日古道的經營管理工作時，就沒有受到「國家公園法」第 15 條、「國家公園法施行細則」第 11 條、「玉山國家公園保護利用管制原則」第 5 點等，上述三條法規的規定與管制，且於「保護計畫」中僅有「原則性」與「大方向」的說明與規定，而玉管處也以步道管理的方式來進行日古道的維護工作，導致許多文化資源便在過程中遭到損毀與破壞。

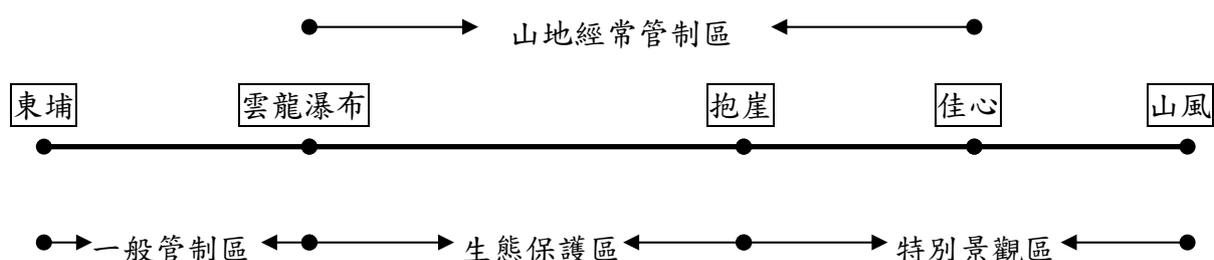
2、日古道的管制—出入管制的方式與問題

依據「國家安全法施行細則」與「人民入出臺灣地區山地管制區作業規定」，為了「維護山地治安需要」，明訂「由國防部會同內政部，就臺灣地區各山地鄉行政區內之山地劃定山地管制區」¹²，並區分為「山地經常管制區」與「山地特定管制區」。日古道目前除「東埔至雲龍瀑布」與「山風至佳心」這兩段沒有劃設為山地管制區外，其餘皆位於「山地經常管制區」內。

玉山國家公園成立後，除持續進行古道設施與路面的整建維護外，並依據「國家公園法」第 19 條「進入生態保護區者，應經國家公園管理處之許可」的規定，研擬「申請進入玉山國家公園生態保護區管制要點」與「進入玉山、太魯閣、雪霸國家公園生態保護區申請許可作業須知」，明訂登山客需要在進入生態保護區的 7 天前至 1 個月內，以郵寄或網路的方式申請入園許可證（以下簡稱入園證）。日古道目前除「東埔至雲龍瀑布」為一般管制區、「山風至抱崖」為特別景觀區、觀高與大分為遊憩區、與清古道交會之處為史蹟保存區外，其餘皆位處於「生態保護區」內，因此凡是進入雲龍瀑布至抱崖間的古道，皆須申請入園證。茲將目前日古道的管制範圍與申請要點整理如下：

¹² 參照「國家安全法施行細則」第 29 條。

圖 5-1 日古道管制類別與範圍



資料來源：玉山國家公園計畫第二次通盤檢討

所以目前玉管處對於日古道的管制，是跟其他登山健行步道一樣，都是以維護「國家安全」與「自然生態環境」為主要目的，而且在入園申請網頁中的「法規宣告及注意事項」¹³、入園證裡的「注意事項」、古道沿線的告示、解說與指示牌誌中¹⁴，完全沒有以「維護文化資源」、「保護史蹟」為主旨的指示、告示、規範、禁語等。因此對於進入日古道範圍內進行遊憩利用者，玉管處便沒有直接且明確的告知利用者日古道在歷史意義與文化資源面上的價值與重要性，也就沒有告知利用者應盡力維護與保護日古道與其沿線文化資源的完整性、歷史價值與歷史意義。

3、日古道的利用—登山健行步道的利用方式與問題

玉山國家公園在成立之初，即便已粗略知道清古道與日古道在東段是兩條不同的道路系統，但那時想要利用的路段仍是以清古道為主，待兩年後楊南郡將清古道調查與定線完成，1994年第一次通盤檢討便將利用路段從清古道改為日古道，自此玉管處的利用重點便以日古道為主，並建立了「全段健行」、「東埔至八通關」、「山風至瓦拉米」三種利用模式。

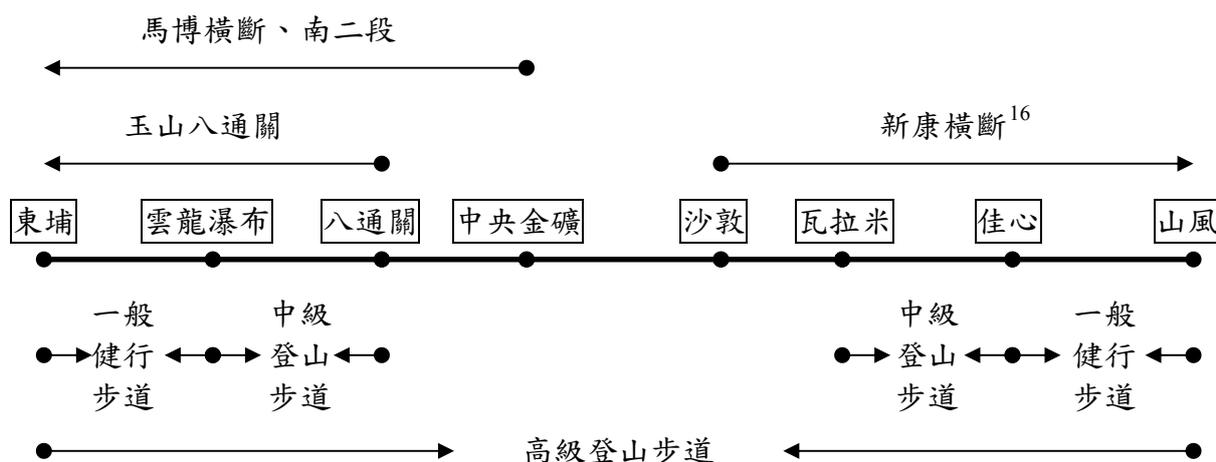
1998年玉管處開始積極整修東段步道，進行路面整修與吊橋改建的工程，並於第二次通盤檢討中將古道分為五種利用模式。除此之外，西段的大水窟、中央金礦、八通關與東段的沙敦，還是古道與其他登山路線相接的節點，因此整個西段¹⁵與東段的沙敦至山風，也是其他登山路線的「段落」之一。茲將日古道的登山利用模式整理如下：

¹³ 網址為：<https://mountain.ysnp.gov.tw/announce.asp>，查詢時間為 2007/11/06。

¹⁴ 根據本研究的實地調查結果。

¹⁵ 部分走南二段的登山健行者，會走「大水窟至中央金礦」這段日古道，山岳界還有許多的路線走法（如八大秀等），也會利用到古道西段。

圖 5-2 日古道在登山健行的利用模式



資料來源：玉山國家公園計畫第二次通盤檢討

因此，日古道既是一條登山步道，也是通往其他登山步道的聯絡通道，他的利用模式不但多元，更是玉山國家公園內具有重要地位的登山步道¹⁷。但這樣的利用模式卻也為古道帶來極大的遊憩壓力，尤以東埔至八通關段還兼為南二段、馬博橫斷、玉山八通關等路線的聯絡通道，大量的遊憩利用¹⁸已對沿線的文化資源造成干擾與危害。

根據研究的結果，承受較大遊憩壓力的古道西段，其文化資源保存的狀況比東段要差許多，其中屬於中級登山步道路線內的觀高、對關、樂樂等三個駐在所皆只遺留少數殘蹟，八通關駐在所雖仍遺留具有相當規模與特色的駁坎、門柱等遺構，但卻與觀高一樣被丟棄大量的垃圾。東段的史蹟保存狀況雖較佳，但山風、佳心、黃麻、瓦拉米皆僅存有少數駁坎與階梯等遺構，位在瓦拉米與抱崖間的綠、多土褒、山陰、卡雷卡斯、三四溪等駐在所，其在日治時期的重要性遠比佳心與瓦拉米低¹⁹，但現今所遺留的遺構規模與完整性反而較佳。

因此日古道與其沿線文化資源的保存狀況呈現兩種落差，一個是東段比西段好，一個是高級登山步道比中級與一般登山步道好，反映在實際現象，顯示較為大量的遊憩利用更易造成文化資源的損毀與滅失。而玉管處在分區利用與入園管制上並未對古道的文化資源執行較為嚴謹的管制，承受較大遊憩壓力的區域，就更容易遭受到使用者與管理者雙方的壓力與干擾，加速文化資源的損毀與滅失。

¹⁶ 新康橫斷雖在日古道上的登山口設有路標，且接近古道處有進行步道整修，但玉管處目前仍未正式開放。

¹⁷ 舉例來說，921 地震後日古道西段受損嚴重而封閉，主要路況未受影響的馬博橫斷與南二段卻也跟著封閉，直到西段修復後才一併開放。玉山國家公園計畫書第二次通盤檢討也將日古道視為園區東西向的骨幹步道。

¹⁸ 例如觀高登山服務站開放的住宿人數，在假日時可達 82 人，於園區內僅次於排雲山莊。

¹⁹ 佳心於日治時期為古道主線與阿桑來憂支線的交會處，除駐在所外另設置有蕃童教育所、蕃產交易所、療養所等設施；瓦拉米則另設置有酒保與客間，客間規模僅次於大分與托馬斯。

（二）文化資源的實際管理狀況與文獻建議的落差

1、管理與維護程序的失調

以本研究參考的國外案例—美國 NPS 的 Trail of Tears NHT 為例，NPS 先是依照「文化資源管理」與「國家路徑系統法案」的規定，首先進行 Trail of Tears NHT 的「可行性研究」，並同時完成路徑路線與沿線重要文化資源的鑑定與確定；之後再擬定「整體管理與使用計畫」，具體詳列出 NPS 日後在路徑經營管理上的工作與目標，規劃協力合作與遊憩使用的方式與細節；最後才是依照研究與規劃的成果，針對資源的特性與經營管理的目標，進行適宜的管理工作與處理措施。因此 NPS 就是依照「調查研究」→「規劃」→「管理工作」的處理程序，進行 Trail of Tears NHT 的經營管理工作。

由此反觀玉管處在東段所進行的管理工作，可以 1998 年分為兩個階段。1998 年之前玉管處根據楊南郡的報告書，進行兩份實際執行面的規劃研究，以及山風至瓦拉米段古道路況與沿線設施的整建。1998 年起玉管處再一次進行古道東段文化資源的調查研究，卻也同時開始進行瓦拉米至大水窟間古道路況與沿線設施的整建，若以 NPS 的管理程序為例，玉管處便是對日古道同時進行基礎的「調查研究」與實質的「管理工作」，這樣的處理程序便容易因對古道文化資源的不瞭解而造成資源的危害，而最明顯的例子就反映在新康橋被拆除新建的事件上。

林一宏於 2001 年 1 月完成的「拉庫拉庫溪流域日治時期遺址原地保存之可行性研究與初步規劃」，記載新康橋之狀況為「檜木造橋門、鐵索仍完好，部分橋板朽壞，狀況尚佳」，並提出整修建議為「應加以更換橋板、補強鐵線即可，不需重建」，但林一宏於同年 12 月提出的「拉庫拉庫溪流域人文史蹟原址保存或復舊工程之整體規劃」，卻記載新康橋已「舊橋拆除重建，2001 年 12 月竣工」。由此可知玉管處在整體規劃研究尚未完成之前，且初步規劃已提出建議的情況下，仍依照原本排定的工程進度將新康橋拆除新建²⁰。

楊南郡雖然早於 1988 年即完成日古道東西兩段的調查研究，但因為當時的研究重點是在清古道，對於日古道的調查與考證工作都不足²¹，且加上史料的發掘、自然與人為因素的干擾、研究工具的進步、史蹟保存與維護觀念的演進等種種因素，楊南郡的研究成果已不能適用於 1998 年時的環境與資源狀況。但玉管處在進行大規模整建工程時未先進行更詳盡的資源調查，且在報告建議提出後仍未採用，便導致許多重要的文化資源因此遭到損害。

2、資源價值的低估

國家公園的文化資源管理政策，應該以文資法作為執法的主要依據（林山田，1989）。雖然文化資產保存的相關法令對於文化資源維護與管裡的相關事項與規定說明的十分清楚，但法令規定的保護與管制對象是已登錄為文化資產的資源，對於未被登錄為文化資產的資源，文化資產保存相關法令中的相關事項與規定是沒有法令的強制力，資源的實際維護工作仍是由「所有者」自行定奪。但國家公園對於非劃設為史蹟保存區

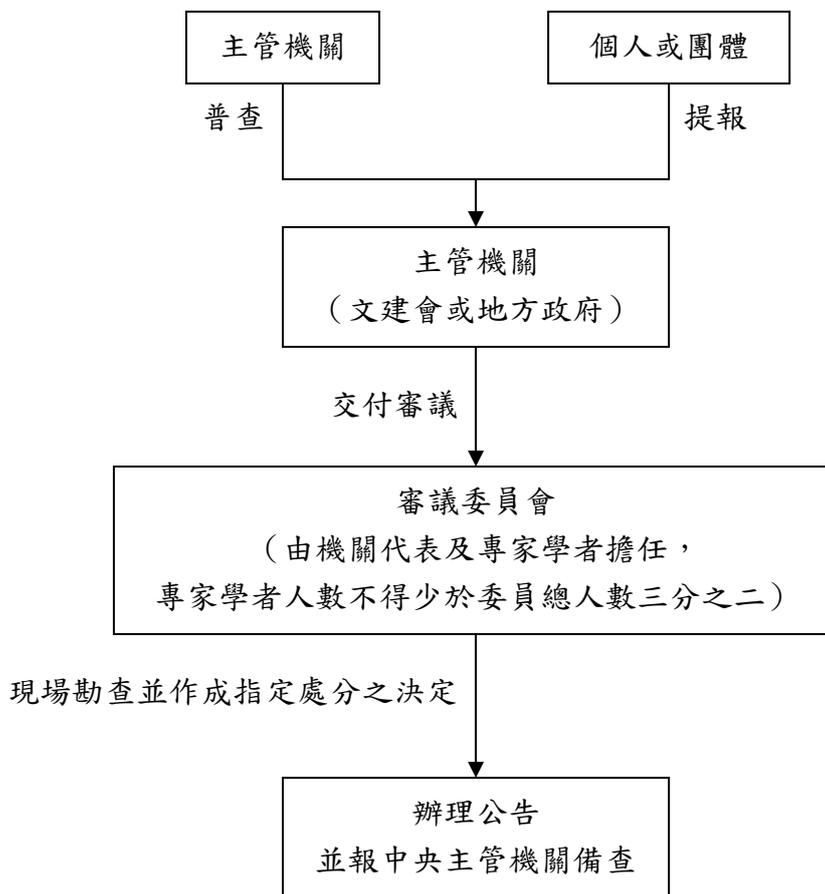
²⁰ 由吊橋的完工日期即可推知，玉管處是由東往西、由外而內的依次拆除新建。

²¹ 郭城孟與林一宏的調查研究報告皆有相關的說明。

內的文化資源，就僅有管理處自行擬定的計畫、原則、規範，因此資源的修繕、重建、地形地物改變等工作管理處可以自行定奪。

但一個文化資源使否具有文化資產的價值，不是由研究者或管理者來認定，根據文資法，應由「主管機關設相關審議委員會進行審議」，且文資法第 29 與 30 條也明訂「發見具古蹟價值之建造物，應即通知主管機關處理」與「工程或開發行為進行中發見具古蹟價值之建造物時，應即停止工程或開發行為之進行，並報主管機關處理」²²。但若是主管機關（文建會或地方政府）沒有進行普查，且沒有個人或團體將資源進行提報，就不會進行資源審查與評鑑的工作，這些具有「文化資產價值」的文化資源就永遠不會成為「文化資產」，相關法令如「古蹟管理維護辦法」、「古蹟修復及再利用辦法」等，其對於文化資源保護與維護的規定就沒有法令的強制力。本研究將文化資產審查與登錄的程序整理後如下表：

圖 5-3 文化資產審查登錄程序



資料來源：文化資產保存相關法令

²² 發現具有文化資產價值的文化資源皆應提報給主管機關以進行審查，惟本文在此僅以文資法對於古蹟的相關規定為例。

然而至 2007 年 10 月為止，依據文獻資料與訪談結果顯示，日古道與沿線遺址仍未有任何一處由玉管處提報為文化資產。因此對於非劃設為史蹟保存區內的文化資源，玉管處可以自行定奪資源的維護與利用方式，而玉管處又未將日古道與其沿線遺址視為有價值的文化資產，也未交由文化資產保存的專家學者進行資源的審查與評鑑，所以日古道與其沿線許多的文化資源，就因沒有積極的維護與價值的忽視而導致資源的毀損與滅失。

3、資源維護工作的失當

參照 NPS 的「文化資源的處理措施」，NPS 是以資源本質與研究結果，來決定是以何種方式來處理 (Treatment) 文化資源，並總是首先考量將文化資源維護在其現有的狀態。落實在 Trail of Tears NHT 的管理工作上，則是在進行路徑路線的調查研究時，就對沿線重要的文化資源，如古蹟、歷史建築、歷史路段等進行評鑑與記錄的工作，以利在進行資源保護與利用的工作時，能依據資源的歷史意義、解說價值、遊憩潛力等，來決定適當的處理措施與利用方式。而資源保護工作最主要的目的，就是確保路徑沿線的歷史場所 (Sites) 能維護在未受毀損的狀態，以及具有價值的歷史路段能維持成一個重要的文化景觀 (Cultural Landscapes)，讓遊憩利用者能追憶 150 年前 Cherokees 人所看見到的景象。NPS 也因應資源特性與遊憩使用類型，訂出 Trail of Tears NHT 路徑路面的維護方針：

表 5-2 Trail of Tears NHT 路徑路面的維護方針

	健行路徑	騎馬與馬車路徑	遺留車軌或相關歷史遺跡的路徑
高密度使用			
長距離路徑	土壤水泥、柏油、小礫石路面	道路基層鋪設碎礫石	不適當
短距離路徑	土壤水泥、柏油、小礫石、木板路面	道路基層鋪設碎礫石	不適當
低密度使用			
長距離路徑	小礫石，或排水與耐用度都良好的既有路面	道路基層鋪設碎礫石，或排水與耐用度都良好的既有路面	運用植被來防止史蹟受到侵蝕，若成效良好則可以允許非經常性的行走利用
短距離路徑	同上	同上	同上

資料來源：Trail of Tears NHT Comprehensive Management and Use Plan

經由上表，可以瞭解 NPS 除了因應不同的遊憩類型與利用密度，個別訂出適宜的鋪設路面與維護方式，對於仍留存有百年前 Cherokees 人遷移遺跡的路段，NPS 也非全然禁止任何利用，而是明訂必須已做好對於車軌等歷史遺跡的維護工作，才可以開放進行非經常性、低密度的行走利用。

因此，結合本研究實地調查所發現的諸多干擾現象、玉管處對於部分資源的維護與利用措施，以及訪談數位受訪者所得到的觀點，玉管處並未因應各個資源的本質、特性與研究結果，結合國際上對於文化資產保存的重要觀念，對資源做出適當的維護與利用措施，反而只以步道經營與遊憩利用為出發點，以大規模的整修與新建工程取代文化資源的維護與再生，導致許多資源已因不當的利用造成毀損與滅失，部分資源也因沒有更積極的維護行為，導致受損狀況至今沒有得到進一步的改善。

六、結論與建議

(一) 結論

1、日古道具有登錄為文化資產的價值與潛力

結合前人的研究成果，以及本研究實地調查的成果與感受，加上已有三條古道被登錄為文化資源的先例，本研究認為日古道不但是具有重要歷史意義與豐富史蹟遺構的文化資源，其更具有登錄為文化資產的價值與潛力。惟相關的評估與鑑定研究仍須經由文化資產保存領域的專家學者來進行。

2、玉管處以「步道管理」的方式來經營管理日古道

根據本研究的成果，發現玉管處並未明確認知日古道文化資源的價值，反映在管理行為上，顯示玉管處是以「步道管理」的思維與方式來經營管理日古道；反映在資源狀況上，則有許多資源因「步道式」的遊憩利用或管理維護而遭到干擾與損壞，而且有許多資源因沒有積極有效的維護措施，導致衰敗狀況沒有得到進一步的改善。

3、日古道沿線許多的文化資源已遭到破壞

根據本研究的成果，發現玉管處除了至今仍未將日古道提報為文化資產，面對一些具有價值的資源，則是依照步道經營與遊憩安全的觀念與角度，而進行大規模的整修或改建工程，這已使得許多資源不但沒有得到妥善的維護，反而因為不當的干擾導致損毀與滅失。

(二) 建議

- 1、立即維護狀況危急與受到損害的文化資源。
- 2、立即委請文化資產保存的專家學者對日治八通關越嶺古道進行更深入的研究與規劃。
- 3、針對日治八通關越嶺古道的資源特性明訂更為適宜且嚴謹的管理方針。
- 4、將日治八通關越嶺古道與其相關文化資源提報為文化資產。

參考文獻

- [1] 太魯閣國家公園管理處 (2003)。 太魯閣國家公園計畫第二次通盤檢討。花蓮：太魯閣國家公園管理處。
- [2] 玉山國家公園管理處 (1985)。 玉山國家公園計畫。南投：玉山國家公園管理處。
- [3] 玉山國家公園管理處 (1994)。 玉山國家公園計畫第一次通盤檢討。南投：玉山國家公園管理處。
- [4] 玉山國家公園管理處 (2004)。 玉山國家公園計畫第二次通盤檢討。南投：玉山國家公園管理處。
- [5] 玉山國家公園管理處 (2005)。 八通關越嶺古道設施回顧與展望。南投：玉山國家公園管理處。
- [6] 交通部觀光局 (1998)。 古道之旅。台北：觀光局。
- [7] 汪荷清 (2003)。 國家步道系統設計規範。台北：林務局。
- [8] 李瑞宗 (1999)。 陽明山國家公園全區古道調查。台北：陽明山國家公園管理處。
- [9] 金門國家公園管理處 (2003)。 金門國家公園計畫第一次通盤檢討。金門：金門國家公園管理處。
- [10] 林一宏 (2004)。 八二籽一四五米：八通關越道路東段史話。南投：玉山國家公園管理處。
- [11] 林山田 (1989)。 國家公園區域內國家公園法與其他相關法律競合適用之研究-以陽明山國家公園為例。台北：陽明山國家公園管理處。
- [12] 林文和、陳鴻助 (1995)。 玉山國家公園東部園區(山風-瓦拉米)實質規劃研究。南投：玉山國家公園管理處。
- [13] 林昂儀 (2002)。 太魯閣國家公園砂卡礑步道解說效果之探討。南華大學旅遊事業管理研究所碩士論文。
- [14] 林晏州 (2003)。 步道規劃設計方法論：遊憩承載與使用面。 2003 國家步道系統建置發展研討會論文集，6-1-6-19。
- [15] 侯錦雄 (1990)。 玉山國家公園東部園區暨南安森林遊樂區規劃研究報告。南投：玉山國家公園管理處。
- [16] 雪霸國家公園管理處 (2003)。 雪霸國家公園計畫第一次通盤檢討。苗栗：雪霸國家公園管理處。
- [17] 郭育任 (2004)。 國家步道系統藍圖之規劃。台北：林務局。
- [18] 郭城孟 (1998)。 玉山國家公園瓦拉米地區生態資源與經營管理之研究。南投：玉山國家公園管理處。
- [19] 郭瓊瑩 (2003)。 國家公園設施規劃設計規範及案例彙編(第二版)。台北：內政部營建署。

- [20] 陳仲玉 (1982)。玉山國家公園人文史蹟調查。台北：內政部營建署。
- [21] 陳敏雀 (2005)。淡蘭古道文山東線的開發、沒落與文化再興。國立台灣師範大學地理學系在職進修碩士班碩士論文。
- [22] 陽明山國家公園管理處 (2004)。陽明山國家公園第二次通盤檢討。台北：陽明山國家公園管理處。
- [23] 傅朝卿 (2004)。文化資產基本概念與經營管理。國立台南大學台灣文化研究所 92 下學期專題講座演講講義。
- [24] 黃炫星 (1991)。台灣的古道。台中：台灣省政府新聞處。
- [25] 黃志堅 (2000)。不同遊憩機會步道可接受限度指標因子建立之研究-以藤枝森林遊樂區為例。國立中興大學森林學系碩士論文。
- [26] 黃俊銘、林一宏 (1999)。玉山國家公園拉庫拉庫溪布農族舊部落調查研究。南投：玉山國家公園管理處。
- [27] 黃俊銘、林一宏 (2001)。拉庫拉庫河流域日治時期遺址原地保存之可行性研究與初步規劃。南投：玉山國家公園管理處。
- [28] 黃俊銘、林一宏 (2001)。拉庫拉庫河流域人文史蹟原址保存或復舊工程之整體規劃。南投：玉山國家公園管理處。
- [29] 黃德雄 (2004)。台灣長程遊憩山徑環境特質之研究。國立台灣大學地理環境資源研究所碩士論文。
- [30] 楊南郡 (1987)。玉山國家公園八通關越嶺古道西段調查研究報告。南投：玉山國家公園管理處。
- [31] 楊南郡 (1988)。玉山國家公園八通關古道東段調查研究報告。南投：玉山國家公園管理處。
- [32] 楊南郡 (1996)。台灣百年前的足跡。台北：玉山社。
- [33] 鄭安晞 (2000)。丹大地區人文生態—布農族與古道概說。第四屆全國大專院校登山運動研討會專文集，51-65。
- [34] 鄭安晞 (2003)。追尋人與古道的互動。台灣山岳，45，52-53。
- [35] 墾丁國家公園管理處 (2004)。墾丁國家公園計畫第二次通盤檢討。屏東：墾丁國家公園管理處。
- [36] 人民入出臺灣地區山地管制區作業規定 (2001 修正)。
- [37] 文化資產保存法 (2005 修正)。
- [38] 文化資產保存法施行細則 (2006 修正)。
- [39] 文化資產審議委員會組織準則 (2005)。
- [40] 古蹟指定及廢止審查辦法 (2006)。
- [41] 玉山國家公園區域內禁止事項 (2007 修正)。
- [42] 玉山國家公園管理處辦事細則 (2007)。

- [43] 申請進入玉山國家公園生態保護區管制要點 (1996)。
- [44] 國家公園法 (1972)。
- [45] 國家公園法施行細則 (1983 修正)。
- [46] 國家安全法 (1996 修正)。
- [47] 國家安全法施行細則 (2001 修正)。
- [48] 進入玉山、太魯閣、雪霸國家公園生態保護區申請許可作業須知 (2002)。
- [49] National Park Service, U.S. Department of the Interior. (1992). Trail of Tears National Historic Trail Comprehensive Management and Use Plan. Denver Service Center, Denver, CO.
- [50] National Park Service, U.S. Department of the Interior. (2006). National Park Service Office of Policy. Retrieved Jun 11, 2007 on the World Wide Web: <http://home.nps.gov/applications/npspolicy/index.cfm>.
- [51] The National Trails System Act. (2006). Retrieved Jun 11, 2007 on the World Wide Web: <http://www.nps.gov/nts/legislation.html>
- [52] National Park Service, U.S. Department of the Interior. (2002). Trail of Tears National Historic Trail Strategic Planning. Retrieved Jun 11, 2007 on the World Wide Web:
- [53] <http://www.nps.gov/trte/parkmgmt/planning.htm>
- [54] National Park Service, U.S. Department of the Interior. (2004). Trail of Tears National Historic Trail Interpretive Plan. Retrieved Jun 11, 2007 on the World Wide Web: <http://www.nps.gov/trte/parkmgmt/planning.htm>
- [55] National Park Service, U.S. Department of the Interior. (2006). The National Trails System Memorandum of Understanding. Retrieved Jun 11, 2007 on the World Wide Web: <http://www.nps.gov/nts/memorandum2006.html>
- [56] Steven Elkinton. (1997). National Trails System Act Analysis of Authorities. Retrieved Jun 11, 2007 on the World Wide Web: <http://www.nps.gov/nts/authorities.html>