

調 查 報 告

壹、案由：據董振良君陳訴：金門國家公園自 84 年成立後，陸續擴大範圍限制在地居民使用；又該國家公園轄管區域內，如古崗湖等多處設施未善盡管理維護，竟設置垃圾掩埋場，實非妥適，其管理維護是否確實等情。

貳、調查意見：

福建省金門縣包括金門本島、烈嶼、大擔、二擔等諸島，總面積約為 150.46 平方公里，位於中國大陸福建東南沿海九龍江口外，臨近廈門市。民國（下同）38 年 10 月 25 日爆發金門古寧頭戰役後，金門地區長期因台海兩岸敵對態勢戰備需要，實施軍事管制，迄至 81 年 11 月 7 日方解除戰地政務。

於甫解除戰地政務之初期，內政部為能妥善保護金門地區特殊「史蹟文物」及「自然環境」，依各級民意代表建議並邀集相關機構及專家學者進行可行性評估後，研提「金門國家戰役紀念公園發展構想」，報請行政院於 82 年 3 月 31 日函復原則同意辦理，惟併予核示應先送該部「國家公園計畫委員會」確定本區域是否適合劃設為國家公園及其體系定位；該部遂依指示研提本區域「國家公園區域劃定說明書」，經該委員會 82 年 5 月 1 日會議決議本計畫區域名稱訂為「金門戰役紀念國家公園」，納入國家公園體系，再經行政院 82 年 9 月 22 日函復原則同意，更於 83 年 7 月 14 日列為國家「十二項建設計畫項目」之一。內政部乃持續積極投入籌組各類小組實施資源調查，本區域「國家公園計畫」嗣由該部國家公園計畫委員會於 84 年 2 月 17 日審議通過，層報行政院於 84 年 5 月 18 日准予修正名稱為「金門國家公園」核定通過，同年 10 月 18 日公告實施迄今。

本案陳訴人董振良君自幼生長於金門縣金城鎮古崗村一帶，於 99 年 4 月 21 日檢附《陳情書》到院陳訴指摘「金門國家公園」設置以來涉有多項缺失，彙整謂：（一）金門國家公園自 84 年成立後，不當陸續擴大範圍，限制在地居民使用；（二）金門國家公園管轄區域內，如古崗湖等多處設施未善盡管理維護，且竟設置垃圾掩埋場，實非妥適；（三）金門國家公園管理處與當地民眾及地方自治團體間，缺乏溝通協調，自行其事，浪費國家資源等情事；經移請本院教育及文化委員會決議推派委員調查，爰成立本件調查案。

案經本院以 99 年 6 月 3 日（99）處台調肆字第 0990804384 號函詢內政部營建署金門國家公園管理處（簡稱金管處），該處嗣以同年月 25 日營金政字第 0990003073 號復函檢附相關卷證說明到院；並於 99 年 8 月 1 日至金門國家公園現場履勘及於古崗湖古崗樓接見陳訴民眾，同年月 2 日於金管處約詢該處處長暨所屬各業務主管人員；經詳閱本案相關書圖函件及法令規定后，業調查竣事，茲臚列本院調查意見如后：

- 一、金門國家公園自 84 年成立後，於 92 年公告實施國家公園計畫第 1 次通盤檢討時，曾有因應居民要求重行檢討後而「『縮減』計畫範圍」之事實，尚無陳訴指摘「不當陸續擴大範圍」情形。惟金管處應按國家公園法相關規定，配合「實質自然環境改變」與「社會文化變遷」，研提落實國家公園計畫之「通盤檢討」方案。
 - （一）有關本案陳訴人指摘：「金門國家公園自 84 年成立後，不當陸續擴大範圍，限制在地居民使用」等情部分。調查結果，發現並非實情。
 - （二）按「國家公園法」相關規定，「國家公園」之設立

，旨在「保育國家特有之自然及文化資產」並供國民育樂及研究。台灣地區目前所設立之陽明山、雪霸、太魯閣、玉山、台江、墾丁、東沙環礁等國家公園，主要著重「保育自然生態」為主，惟「金門國家公園」之設立，則是首座以保育「珍貴史蹟及文化資產」為主體之國家公園。

(三)金門國家公園「計畫範圍」之「劃定」，係依據國家公園法規定，考量「凸顯金門戰役紀念之特色」、「兼顧史蹟保育及城鄉發展」、「重點保存傳統聚落之建築景觀及古蹟遺址」、「適度保存自然生態復育區」、「區分國家公園區域與臨近都市計畫區之發展原則」等因素，作為「計畫範圍劃定原則」（《金門國家公園計畫書》及《金門國家公園計畫書第1次通盤檢討計畫書》內容參照）。

(四)依據前開「計畫範圍劃定原則」，「金門國家公園」涵蓋「金門本島」及「烈嶼（小金門）」之局部區域，將擁有「重要戰役紀念」、「人文資產」、「自然景觀」之區域，且為「較低密度之非都市發展區」劃入，範圍線以現有道路或自然界線（河岸線、河道、等高線等）為主，於84年10月18日公告實施之「金門國家公園計畫」包括五個區域：（1）古寧頭區（位於金門本島西北角，面積735公頃）、（2）太武山區（位於金門本島中央位置，面積1,597公頃）、（3）古崗區（位於金門本島西南角，面積578公頃）、（4）馬山區（位於金門本島東北角，面積431公頃）、（5）烈嶼區（位於小金門周邊，面積439公頃），合計面積3,780公頃，占金門島嶼總面積（金門本島面積13,425公頃、小金門面積1,495公頃，合計島嶼總面積14,920公頃）之25.34%。嗣於辦理「金門國家公園計畫第1次

通盤檢討」作業時，原計畫範圍內之「烈嶼區」「中墩」、「雙口」兩村落，面積約 60 公頃，因居民持續表示無資源特色，經內政部國家公園計畫委員會現勘後，確認該二聚落無傳統建築及戰役紀念保存價值，乃於 92 年 10 月 18 日公告實施「金門國家公園計畫第 1 次通盤檢討」時，劃出金門國家公園範圍，遂使本計畫範圍「調減」面積為 3,720 公頃，占金門島嶼總面積比例「縮減」為 24.93%，此計畫區域範圍迄今仍維持，尚無變動。

(五)故客觀調查事實上，金門國家公園自 84 年成立後，於 92 年公告實施國家公園計畫第 1 次通盤檢討時，曾有因應居民要求重行檢討後而「『縮減』計畫範圍」事實，尚無陳訴指摘「自成立後，陸續擴大範圍，限制在地居民使用」情形。

(六)惟為配合「實質自然環境改變」與「社會文化變遷」，金管處自應按國家公園法施行細則第 6 條規定，於國家公園計畫施行後，每 5 年應辦理通盤檢討作業，蒐集在地居民及地方自治團體意見，以釐訂未來計畫推動重點，該處應研提落實國家公園計畫通盤檢討方案見復。

二、金管處針對本案民眾陳訴指摘金門國家公園區域內「古崗區」「赤山垃圾掩埋場」影響鄉親生活品質及該區「廢耕農地」欠缺綠美化與「古崗樓」缺乏「歷史記憶展示及重現」等缺失事項，已於 99 年 8 月研提具體改善作法及預期管制時程，該處應落實辦理。

(一)有關本案陳訴人指摘：「金門國家公園管轄區域內，如古崗湖等多處設施未善盡管理維護，且竟設置垃圾掩埋場，實非妥適」等情部分。

(二)按國家公園法相關規定，「國家公園」應訂立「國

家公園計畫」，以作為整體區域範圍內，實施「保護」、「利用」及「開發」等「管理上作為」時，所需之綜合性依據；國家公園並得按區域內「現有土地利用型態」及「資源特性」，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」等分區管理；國家公園區域內及各不同特性分區範圍內，為保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，得依相關法令規定予以適當限制。

- (三)「金門國家公園計畫」經行政院84年5月25日函核定後，內政部於同年10月18日公告實施，為金門國家公園區域範圍內，實施各項管理作為之綜合性依據；嗣為因應實質自然環境與社會文化變遷，金管處於90年4月9日依內政部函示，按相關規定程序開始辦理通盤檢討作業，此通盤檢討案後經行政院92年9月1日核定，內政部92年10月18日公告實施「金門國家公園計畫第1次通盤檢討」，為目前金門國家公園區域範圍內，實施各項管理之「主要計畫」；並依此「主要計畫」中，有關計畫範圍內之資源與土地「保護利用管制原則」，內政部於95年10月公告實施「金門國家公園第一類一般管制區『細部』計畫」，規範第一類一般管制區內「歷史風貌用地」、「生活發展用地」、「外圍緩衝用地」等之土地使用管制事項，計畫範圍內各項建築管理及土地使用許可，均由「金管處」依據前揭「主要」及「細部」計畫實施審核。依據本院99年8月「實地現勘」各類分區「公共設施管理維護及使用營運」情形及調閱金管處85年至99年投注各分區工程建設經費執行狀況與抽查該處西區管理站工作報表資料，尚難遽論該處有怠於執行設施

維護管理情事。

- (四)又查目前金門國家公園範圍內，雖於「古崗區」設有「赤山垃圾掩埋場」及於「烈嶼區」置有「東崗垃圾掩埋場」，但該 2 處垃圾掩埋場均係設立於 82 年時、即金門國家公園 84 年成立前設置完成，相關業務分別劃歸所在「金城鎮公所」及「烈嶼鄉公所」負責，並由「金門縣環境保護局」負責監督考核，有關垃圾掩埋場相關業務事項，尚非屬「金管處」職權範圍。
- (五)惟金管處依據本院 99 年 8 月現勘及約詢指示，分別針對本案民眾陳訴指摘國家公園區域內「古崗區」「赤山垃圾掩埋場」影響鄉親生活品質及該區「廢耕農地」欠缺綠美化與「古崗樓」缺乏「歷史記憶展示及重現」且參觀動線不佳等缺失事項，研提具體改善作法及預期管制時程，於同年月函報到院。金管處預定於 99 年 8 月 31 日前邀請金門縣政府、金城鎮公所、陳情民眾，共同研商「古崗區赤山垃圾掩埋場」改善作法及後續作為；於 99 年 10 月底前針對「古崗區廢耕農地綠美化」事宜，洽商各該私有地所有人提供土地使用同意書興辦綠美化工程；並於 100 年 12 月底前，對於「古崗樓缺乏歷史記憶展示及重現」乙事，赴相關單位機構如中國國民黨黨史館，尋找文獻資料，預定於 99 年 12 月底前先期完成資料蒐集評估及製作圖片展示，且列入 100 年度預算辦理「古崗樓風華再現陳展計畫」，強化該址「歷史記憶回顧及重現」等措施，完成後盼能成為遊客參訪重要據點並符合當地居民期待。前揭事項，金管處均應落實辦理，並按所提列管制時程將具體辦理成果函報本院。

三、金管處應正視「金門國家公園」區域內所擁有的「珍貴戰役史蹟」及「閩南僑鄉文化」與「傳統建築聚落」等資產，結合當地特有「自然景觀」，依據世界文化遺產的審核標準，研擬本區之保存計畫，以兼具「歷史記憶」、「生態保育」與「地方發展」之共識，做為未來規劃之藍圖，加強跨機構部門之水平及垂直溝通整合，且與當地民眾及地方自治團體間均建立協調平台，落實設立國家公園提供國民育樂及研究之積極目的，使其得以永續保存與發展，該處應研提具體作法及預定管制時程。

- (一)有關本案陳訴人指摘：「金門國家公園管理處與當地民眾及地方自治團體間，缺乏溝通協調，自行其事，浪費國家資源」等情部分。
- (二)本院第3屆教育及文化委員會前於90年6月時，曾審查通過《金門閩南文化與戰地文化維護總體檢調查報告》，本院於調查意見中提出：「行政院宜責成有關部會努力『將金門的閩南文化與戰地文化』登錄成為『聯合國世界文化遺產』」乙事，並結合報導文學作家，出版《消失的戰地·金門世界文化遺產顯影》乙書，以凸顯「金門」具有「閩南」、「僑鄉」、「戰地」等混融文化特質，合先敘明。
- (三)按金門國家公園計畫暨第1次通盤檢討計畫書等相關內容，「金門國家公園」設立之目的，即是為透過上位階國家公園計畫、而非個別鄉鎮市街層級之下位階都市計畫，以發揮全面性有系統、有實效的整體一致性管制維護措施，保護該特定區域所擁有的「珍貴戰役史蹟」及「閩南僑鄉文化」與「傳統建築聚落」等資產，並結合當地地景、林相、鳥類生態等「自然景觀」，使其得以永續保存與發展。本案陳訴民眾基於個別自幼於當地成長經驗，闡述

描繪其心目中型塑景觀意象之規劃建議，主管機關即金管處允宜予以珍重並適當整理錄案斟酌參採。該處並應依本院現勘及約詢時指示，著重兩大面向持續加強辦理：(1) 將金門國家公園內擁有的各項珍貴資源，依據世界文化遺產的審核標準，研擬本區之保存計畫，以兼具「歷史記憶」、「生態保育」與「地方發展」之共識，做為未來規劃之藍圖，結合兩岸三通管道與傳統庶民文化主題，加強國際文宣導覽人才之培育，吸引國際旅客來金參訪、(2) 強化當地「歷史記憶」的呈現方式與手法，參考他國博物館史蹟文物展演不同態樣，以具有整體系統脈絡且賦予生命力的方式而非單點呆板演繹，並應正視如宗族械鬥等歷史記憶中不愉快的負面事實。惟部分事項因涉及政府不同機關職權分工，金管處自應加強水平及垂直溝通整合，跨機構部門且與當地民眾及地方自治團體間均建立協調平台，落實設立國家公園提供國民育樂及研究之積極目的。

(四) 金管處於 99 年 8 月函報本院，為「持續加強與在地民眾溝通聯繫，化解雙方不同意見與立場」，預定於 99 年 9 月底前，先強化「互動資訊公開」，將近 2 年來該處與古崗區鄉親意見交流事項及古崗區整建修繕資料上網公告，並將持續與當地社區發展機構聯繫，蒐集當地居民意見，以作為業務推動重要參考依據，金管處應落實辦理並按所提列管制時程，將具體辦理成果函報本院。