

調 查 報 告

壹、案由：各縣市鄉鎮區掀起申設國家級風景特定區風潮，且轄區不斷擴大，惟預算逐年降低，資源不斷被稀釋。究申設國家風景區之審核標準為何？是否有修正及提高評鑑門檻之需？若轄區擴大後，經費及人力等相關資源分配之配套措施是否周延？另對於直轄市與縣市級之風景特定區，該如何予以協助等情，實有瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

有關「各縣市鄉鎮區掀起申設國家級風景特定區風潮，且轄區不斷擴大，惟預算逐年降低，資源不斷被稀釋。究申設國家風景區之審核標準為何？是否有修正及提高評鑑門檻之需？若轄區擴大後，經費及人力等相關資源分配之配套措施是否周延？另對於直轄市與縣市級之風景特定區，該如何予以協助等情，實有瞭解之必要」乙案，經向交通部及審計部調得案卷資料，復於民國（下同）101年11月12日約詢交通部觀光局（下稱觀光局）主管人員，再經補充說明資料後，業經調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、觀光局辦理國家級風景特定區之設立，需依循相關法定評鑑程序，且評鑑分數達一定標準後始得設立；惟國家級風景特定區擴大轄區時，該局並未進行評分作業，僅經由現勘及評鑑會議後，即逕列入特定區轄區內，與規定尚難稱相符，核有違失。
 - (一)依據100年8月4日修正發布施行之「風景特定區管理規則」第4條第1項及第3項規定：「風景特定區依其地區特性及功能劃分為國家級、直轄市級及縣（市）級二種等級；其等級與範圍之劃設、變

更及風景特定區劃定之廢止，由交通部委任交通部觀光局會同有關機關並邀請專家學者組成評鑑小組評鑑之……風景特定區評鑑基準如附表一。」是國家級風景特定區轄區擴大之評鑑作業，應由觀光局會同有關機關並邀請專家學者組成評鑑小組評鑑之，且經評鑑小組現地勘查、討論與評鑑。另評鑑基準應依前揭規定第 3 項附表為之，且經評鑑分數達 560 分以上，始得列為國家級風景特定區，合先敘明。

(二)經查我國現有 13 處國家級風景特定區自成立後，計有東部海岸國家風景區、大鵬灣國家風景區、參山國家風景區、阿里山國家風景區、東北角暨宜蘭海岸國家風景區、日月潭國家風景區及西拉雅國家風景區等 7 處有轄區擴大情形，如附表一。相關擴大轄區辦理經過如下：

1、東部海岸國家風景區

(1)本風景特定區係於 76 年 9 月經行政院核定成立，並於 77 年 6 月 28 日公告其經營管理範圍。

(2)案經前臺灣省政府以 78 年 6 月 3 日 78 府交一字第 151929 號函同意觀光局接管綠島風景特定區，並奉行政院 79 年 2 月 20 日台 79 交字第 03255 號函核示原則同意。

(3)嗣交通部以 79 年 5 月 10 日交路(79)字第 013647 號公告綠島風景特定區納入東部海岸風景特定區經營管理範圍。

2、大鵬灣國家風景區

(1)本風景區轄區擴大係由屏東縣琉球鄉民代表會第 16 屆第 3 次臨時大會臨時動議提出，由屏東縣政府函轉觀光局辦理。

(2)案經該局於 89 年 1 月 11、12 日辦理勘定及評鑑會議後，經報奉行政院 89 年 4 月 24 日台 89 交字第 11707 函核定在案。嗣交通部 89 年 5 月 16 日 89 交路(一)字第 004914 號公告完成。

3、參山國家風景區

(1)本風景區轄區擴大係觀光局於 90 年 11 月 26 日召開「辦理苗栗縣南庄鄉納編參山國家風景區經營管理範圍勘定及評鑑等事宜」會議，

(2)評鑑結果經委員一致表示贊成南庄鄉全鄉納入參山國家風景區經營管理範圍。

(3)本案經報奉行政院 91 年 2 月 4 日院臺交字第 0910004577 號函核定。

(4)交通部以 91 年 3 月 12 日交路(一)字第 0910002059 號公告完成。

4、阿里山國家風景區

(1)本風景區原奉行政院 90 年 6 月 7 日台 90 交字第 035376 號函核定劃為「國家級風景特定區」，轄區跨嘉義縣梅山、竹崎、番路及阿里山鄉。嗣嘉義縣政府為帶動嘉義縣觀光展產業整體發展，多次函請建議將該縣毗鄰「阿里山國家風景特定區」之梅山鄉太平村等九村納入本風景區範圍內。

(2)案經阿里山國家風景區管理處完成相關資源調查，並舉辦地方說明會，嗣於 93 年 1 月 13 日及 14 日辦理現場勘查及評鑑會議，會議結論原則同意，經報奉行政院 93 年 3 月 25 日院臺交字第 0930014258 號函核定。嗣交通部 93 年 5 月 6 日交路(一)字第 0930004688 號公告完成。

5、東北角暨宜蘭海岸國家風景區

- (1) 宜蘭縣政府前於 94 年 4 月間申請劃設「宜蘭濱海風景特定區」，經觀光局於 94 年 6 月 22 日完成評鑑為國家級風景特定區陳報交通部核轉行政院，經行政院經濟建設委員會 96 年 3 月 2 日審議決議略以：「同意以擴大並納入東北角風景特定區範圍之方式辦理，不新設國家級風景特定區及國家風景區管理處，並由觀光局東北角管理處經營管理」。
- (2) 案經觀光局東北角管理處依上開決議辦理相關檢討作業，並召開地方說明會徵詢宜蘭縣政府、鄉鎮公所及民意代表等意見後達成共識後，於 96 年 7 月 16 日完成評鑑作業，經行政院經濟建設委員會 96 年 11 月 14 日會議審議後，報奉行政院 96 年 12 月 5 日院臺交字第 0960054464 號函核定，並更名為「東北角暨宜蘭海岸國家風景區」，嗣交通部 96 年 12 月 17 日交路(一)字第 09600118871 號公告完成。

6、日月潭國家風景區

- (1) 本風景區轄區擴大係自 98 年 5 月起進行評鑑相關準備作業，經觀光局 99 年 8 月 23 日辦理評鑑會議。
- (2) 案經行政院經濟建設委員會 100 年 10 月 7 日會議審議後，報奉行政院 100 年 10 月 7 日院臺交字第 1000058178 號函核定。交通部 100 年 12 月 20 日交路(一)字第 10000122031 號公告完成。

7、西拉雅國家風景區

- (1) 本風景區轄區擴大係觀光局於 100 年 12 月 7 日至 8 日辦理「召開『西拉雅國家風景區經營

範圍調整案』現地勘查暨評鑑會議」，評鑑結果原則同意納入嘉義縣中埔鄉深坑村等 6 村。

(2) 本案經報奉行政院 101 年 5 月 7 日院臺交字第 1010025787 號函核定調整轄區範圍。交通部 101 年 6 月 26 日交路(一)字第 10182002021 號公告完成。

(三) 次查「綠島風景特定區」及「宜蘭濱海風景特定區」係先申請風景特定區評鑑，並評鑑為國家級風景特定區後，始納入「東部海岸國家風景區」及「東北角海岸國家風景區」，其資源特性與發展潛能，既經依風景特定區評鑑基準權重表規定項目評分，且分數達 560 分以上，始成立國家級風景區等，經核尚無疑義。

(四) 惟查餘大鵬灣、參山、阿里山、日月潭及西拉雅等 5 處國家風景區擴大轄區之評鑑作業，雖經辦理現地勘查與評鑑會議等程序，惟並未依前揭「風景特定區管理規則」第 4 條第 3 項規定之風景特定區評鑑基準權重表逐項評定，檢視評分結果是否達標準¹後，即逕行列入原國家級風景特定區。案經詢據觀光局稱：「因既有之風景區評分已達 560 分以上，故辦理擴大轄區評鑑，係由評鑑小組討論該轄區之資源是否對既有之國家風景區具有加、減分之效果，倘有減分效果，則不予納入既有之國家風景區，如具有加分效果，則納入擴大國家風景區之經營管理範圍。」惟查 100 年 12 月 7、8 日「西拉雅國家風景區經營管理範圍調整案」現地勘查暨評鑑會議中，評鑑委員指曾出：「資源報告書第 45-51 頁中各景點為地方級資源，請補充說明透過哪些措施將

¹ 國家級五六〇分以上。

景點提升為國家級」，顯見本擴大轄區案中確有部分景點未達國家級風景區標準，對該風景區容有減分之負面影響。是倘擴大轄區案均未經依評鑑程序規定評得分數，何能獲得對原有轄區究係加分或減分之客觀、可信結果，該局說詞顯不值採。

(五)綜上，觀光局辦理國家級風景特定區之設立，需依循相關法定評鑑程序，且評鑑分數達一定標準後始得設立；惟國家級風景特定區擴大轄區時，該局並未進行評分作業，僅經由現勘及評鑑會議後，即逕列入特定區轄區內，與規定尚難稱相符，核有違失。

二、近年來國家級風景特定區建設發展相關經費編列與支用已呈現下滑趨勢，且經核准擴大轄區之風景區，配合投入之經費亦呈現大幅下滑情形，容已進一步惡化、稀釋原風景區之建設及管理資源，肇致無法達成原定擴大轄區後之效益；且各國家級風景特定區人力缺額已為常態，擴大轄區之風景區亦未補足員額，恐有影響業務推動之虞，均應設法速謀改善。

我國現有 13 處國家級風景特定區自成立後，且自交通部 79 年 5 月 10 日公告，將綠島風景特定區納入東部海岸風景特定區經營管理範圍後，陸續有大鵬灣國家風景區等 6 處辦理擴大轄區，已如前述。本案就 96 迄 100 年間所有國家級風景區經費編列、支用及人員編制任用情形，調查結果如下：

(一)國家級風景區經費編列及支用部分：

1、查前揭 13 處國家級風景特定區建設發展相關經費編列與支用總數情形，97 迄 100 年度各年間預算編列金額、較前一年度增減金額及增減率情形，97 年編列 4,817,376 千元、較前一年度增加 962,693 千元及 24.97%；98 年編列 5,205,546

千元、較前一年度增加 388,170 千元及 8.06% ；99 年編列 4,955,282、較前一年度減少 250,264 千元及 4.81% 暨 100 年編列 3,750,684 千元、較前一年度減少 1,204,598 千元及 24.31% ；又，前揭年度決算金額及增減率分別為 4,754,346 千元及 25.18%、5,096,314 及 7.19%、4,774,919 千元及 -6.31% 暨 3,737,141 千元及 -21.73% 等。經核前揭數據，相關經費之編列及執行在 99 及 100 年已逐年下跌；再經分析經費減少項目係來自「建設及維護費」項目，在 99 及 100 年預算及決算數據分別較一年度下降達 6.04% 及 28.93% 暨 8.23% 及 26.34%，如附表十二。

- 2、另查分別於 100 年 12 月、101 年 6 月擴大轄區之日月潭國家風景區、西拉雅國家風景區 101 年預算金額，相較 100 年分別減少 30.02% 及 49.16%；再分析預算減少項目，以「建設及維護費」項目為主，預算編列分別較 100 年減少 32.40% 及 64.86%，如附表十。又，觀光局 100 年 12 月 7、8 日召開「西拉雅國家風景區經營管理範圍調整案」現地勘查暨評鑑會議中，評鑑委員曾指出，擴大轄區有景點為地方級資源乙節，觀光局查復本院稱，西拉雅風景區管理處已依轄區內資源分佈及性質規劃相關措施，如北部入口服務區、國際溫泉廊道、休閒農場體驗區、入口意象塑造及指標系統建置等，逐步改善當地旅遊環境品質及提供優質遊憩服務，使現有資源及景點以循序漸進方式全面升級等語，惟該管理處 101 年「建設及維護費」金額竟較前一年度減少達 64.86%，顯背於原規劃改善方向。再查日月潭風景區部分，該風景區於 100 年擴大轄區 9,100 公

頃，超過原有轄區之 9,000 公頃，惟 101 年「建設及維護費」金額仍較前一年度減少達 32.40%。是觀光局在前二風景區擴大轄區後，反大幅縮減建設營運所需經費等作為，容已進一步惡化、稀釋原風景區之建設及管理資源，肇致無法達成原定擴大轄區後之效益。

(二) 國家級風景區人力編制及支用部分：

- 1、依「國家風景區管理處組織通則」規定，各管理處之法定編制員額為 62 人，然因中央政府機關總員額法及人事行政總處核定預算員額之限制，致員額未依編制足額核給。本案立案後以 96 迄 100 年為查核期間，爰經查得前揭期間各國家級風景區之法定編制員額為 806 人，經核定之預算員額約為 428 至 436 人間，合先敘明。
- 2、經查，96 迄 100 年間東北角暨宜蘭海岸風景區管理處、東部海岸國家風景區管理處、澎湖國家風景區管理處、北海岸及觀音山國家風景區管理處、西拉雅風景區管理處等機關，實際編制人員常年處於缺額中，如附表四。詢據觀光局稱，因人員待補之管理處因位於偏遠地區，生活機能不如都會區便利，亦造成人員職務異動更迭頻繁，優秀人才延攬不易，致有缺額待補之情形，目前已請各管理處加速補足人力等。
- 3、擴大轄區國家級風景區人員增補情形：

(1) 「東北角暨宜蘭海岸國家風景區」部分：

96 年行政院經建會 96 年 11 月 28 日總字第 0960005416 號函，同意擴大「東北角國家風景區」為「東北角暨宜蘭海岸國家風景區」時，該函並同意增加 15 名預算員額（97 年預算員編制員額為 38 人、實際編制員額為 35 員額）。

嗣觀光局前於 96 年 12 月 3 日就行政院經建會同意增加預算員額 15 名，函報交通部請增員額，案經交通部於同年 12 月 12 日函陳報行政院請准增置員額 13 人(職員 10 人、聘用 2 人及約僱 1 人)，及技工 1 人、駕駛 1 人由東北角風景區管理處就其他各機關之超額技工(駕駛)、工友辦理移撥。嗣經行政院同年 12 月 24 日函復：有關請增職員 10 人一節，同意增加職員 8 人，其中 2 人限自該局所屬其他管理處減列移撥，至請增聘僱 3 人、技工 1 人、駕駛 1 人一節，請交通部督導觀光局就現有超額人力檢討運用並加強與大專校院合作及有效運用志工等。惟查該風景區預算人力 97 年較 96 年僅增加 6 人(38-32，如附表三)，除低於原定增補人力 15 人外，實際人力亦僅較 96 年增加 5 人，99 年甚至發生 8 名人力缺額待補情事，如附表四。

(2) 日月潭風景區擴大轄區後人力調整情形：

該風景區於 100 年 12 月 20 日公告擴大轄區前，行政院經濟建設委員會 100 年 9 月 28 日都字第 1000004095 號函陳報研商「日月潭國家風景區經營管理範圍調整」結論略以：「日月潭風景特定區之範圍雖擬由原先 9,000 公頃增加至 18,100 公頃，惟人力及經費均於原核額度內調整因應。」，嗣奉行政院 100 年 10 月 7 日院臺交字第 10000581789 號函略以：「日月潭國家風景區經營管理範圍調整案，照經建會會商結論辦理」經查日月潭國家風景區管理處 100 年度預算員額及實際員額均為 33 人，如附表三、四；101 年度預算員額亦為 33 人(如附表八)，該管理處之員額確未因轄區調整而增

加。

(3) 西拉雅風景區擴大轄區後人力調整情形：

西拉雅風景區係於 101 年 6 月 26 日經交通部(一)字第 10182002021 號公告完成，該風景特定區 101 年預算員額雖增 1 人為 21 人(如附表八)。惟查該風景區自 96 迄 100 年間，每年實際員額約缺額 2 至 4 人(如附表四)，爰該風景區擴大轄區後，尚難確定能否補足員額。

(三) 綜上所述，近年來國家級風景特定區建設發展相關經費編列與支用已呈現下滑趨勢，且經核准擴大轄區之風景區，配合投入之經費亦呈現大幅下滑情形，容已進一步惡化、稀釋原風景區之建設及管理資源，肇致無法達成原定擴大轄區後之效益；且各國家級風景特定區人力缺額已為常態，擴大轄區風景區亦未補足員額，恐有影響業務推動之虞，均應速謀改善。

三、觀光局允宜衡酌評估各國家風景區整體觀光發展情形，審慎辦理風景區擴大轄區作業，以妥善運用政府有限資源，期使投入之經費及人力產生最高效益。

(一) 查 96 至 100 年間觀光局所屬 13 個國家風景區管理處之建設發展相關經費編列與支用情形，除 97 至 99 年之大鵬灣管理處及建設及維護費項目因辦理重大工程，支出規模較高外，餘各管理處每年平均支出及建設經費規模約為 2 億元至 4 億元間，惟 99 及 100 年前揭經費已呈現大幅下降趨勢，如附表十二。

(二) 依該局「國家風景區遊客調查報告」顯示，同期間造訪各國家風景區之遊客人次自 97 年之 2,886 萬餘人次增加至 100 年之 3,899 萬餘人次，創造之觀光產值亦由 525 億餘元增加至 854 億餘元。經查該

期間各管理處每年支(歲)出金額差異不大，惟到訪各國家風景區之遊客人次及創造之觀光產值，差異甚大，最高者分別為參山(平均每年約 645 萬人次)及東部海岸風景區管理處(平均每年約 125 億元)，較最低之馬祖國家風景區管理處(平均每年約 10 萬人次、8 億元)，高出 60 餘倍及 15 倍餘²。

(三)再依該局「國家風景區遊客調查報告」指出，遊客不願意重遊之原因，其中有 3 成至 4 成係景點未具特色。在政府財政狀況日益險峻，各機關預算無法增加下，擴大風景區轄區尤應審慎評估進行，以妥為分配運用政府有限資源，避免轄區擴大後，卻無可資運用之經費及人力投入，致擴大轄區部分徒具國家級風景區之名，然無相應之資源及設施以資吸引觀光客。綜上，為使政府資源有效配置，並產生最高效益，政府允宜審視各國家風景區整體觀光發展情形，檢討轄區之資源、條件，形塑不同於其他風景區之特色，尤應審慎辦理風景區擴大轄區作業，期使有限經費支出產生最高效益。

四、我國直轄市、縣(市)級風景特定區已成立多時，惟部分特定區之資源及面積資料迄今仍付諸闕如，交通部允應輔導地方政府儘速檢視、調查改善，以利後續管理營運作為之進行。

(一)查「風景特定區管理規則」第 4 條第 3 項之評鑑基準係交通部 77 年 10 月 15 日(77)交路發字第 7726 號令修正發布。觀光局依前揭風景特定評鑑標準進行評鑑，依風景區資源型態劃分為海岸型、山岳型及湖泊型三類，再依評鑑要項、因素與其權重，評鑑結果總平均分數達 560 分以上，始得成立國家級

² 100 年審計部對各國家級、直轄市級縣(市)級風景特定區之設立、營運績效之審核資料。

風景區。560 分以下則成立直轄市、縣（市）風景區，合先敘明。

(二)次查「風景特定區評鑑標準權重表」對於風景特定區之評鑑標準係分「特性」與「發展潛能」兩大項進行綜合評分，評鑑項目包括：

- 1、特性：地形地質、水體、氣象、動植物、古蹟文化與整體景觀等。
- 2、發展潛能：區位及容納量、土地利用、主要結構物、相關設施與經營管理等。

(三)本案除就國家風景區之擴大、經費及人力進行調查外，亦就直轄市、縣（市）級風景特定區之設立及擴大轄區作為進行查察。經查地方政府轄內設有直轄市級或縣（市）級風景特定區之地方政府計有新北市、宜蘭縣、新竹縣、桃園縣、苗栗縣、臺中市、臺南市、高雄市、臺東縣及花蓮縣等，相關資料如附表十四。復經交通部查復本院，前揭直轄市級或縣（市）級風景特定區自成立後，並無擴大轄區情形等。惟核部分直轄市級或縣（市）級風景特定區基本資料如面積及成立時間付諸闕如或將風景區之評鑑標準權重表中之特性項目誤列為風景區資源型態，茲臚列如下：

- 1、新北市部分：現有十分瀑布風景特定區等 4 處風景特定區。惟除碧潭風景特定區外，餘特定區未有陸域或水域面積資料。
- 2、宜蘭縣部分：現有五峰旗風景特定區等 4 處風景特定區。惟回報資料將各風景特定區原列評鑑標準權重表「特性」項目中之「水體」與「整體景觀」等二項，列為各特定區之資源類型。
- 3、新竹縣部分：有清泉風景特定區一處風景特定區，惟回報資料無法區分屬何種資源類型。

- 4、桃園縣部分：有小烏來風景特定區等 2 處風景特定區。惟回報資料將「生態景觀與自然景觀」，列為各特定區之資源類型。
 - 5、苗栗縣部分：有泰安溫泉風景特定區等 2 處風景特定區。惟回報資料無資源類型、成立時間及陸(水)域面積資料。
 - 6、台中市部分：有鐵砧山風景特定區 1 處風景特定區。惟回報資料無資源類型資料。
 - 7、台東縣部分：有知本溫泉風景特定區等 2 處風景特定區。惟回報資料將各風景特定區原列評鑑標準權重表「特性」項目中之「水體」，列為各特定區之資源類型。
 - 8、花蓮縣部分：有七星潭海岸風景特定區 1 處風景特定區。惟回報資料將「自然景觀民族文化農、漁、礦資源」，列為特定區之資源類型。
- (四)按資料為管理之基礎，如無資料則無法管理，營運績效之提高或改善均無所附麗。我國直轄市、縣(市)級風景特定區已成立多時，惟部分特定區之資源性質及面積等基本資料迄今仍付諸闕如或有所訛誤，交通部允應輔導地方政府儘速檢視、調查改善，以利後續管理營運作為之進行。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正交通部觀光局。
- 二、調查意見二至四，函請交通部暨督促該部觀光局確實檢討改進見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：劉玉山

程仁宏

中 華 民 國 101 年 12 月 10 日
附件：本院101年08月20日院台調壹字第1010800302號派查函
暨相關案卷。