

# 監察院交通及採購委員會九十一年度專案調查研究報告

## 目 錄

壹、題目：國家級風景特定區之規劃執行與管理事權專案調查研究.....	一
貳、專案調查研究主旨.....	一
參、問題背景與現況分析.....	二
一、我國觀光政策發展之歷程.....	二
二、交通部觀光局組織架構與職掌.....	三
三、公民營風景遊憩區現況.....	五
四、國家級風景特定區設立宗旨與背景.....	五
(一)國家級風景特定區之劃設依據.....	六
(二)國家級風景特定區之劃設程序.....	一二
(三)國家風景區管理處之設立目的、功能與職掌.....	一三
五、國家級風景特定區規劃設立概況.....	一四
六、國家級風景特定區規劃建設與經營管理現況.....	一八
(一)東北角海岸國家級風景特定區.....	一八
(二)東部海岸國家級風景特定區.....	二〇

(三) 澎湖國家級風景特定區	二二
(四) 花東縱谷國家級風景特定區	二四
(五) 大鵬灣國家級風景特定區	二五
(六) 馬祖國家級風景特定區	二七
(七) 日月潭國家級風景特定區	二八
(八) 玉山國家級風景特定區	三〇
(九) 阿里山國家級風景特定區	三二
(十) 茂林國家級風景特定區	三三
(十一) 北海岸及觀音山國家級風景特定區	三五
七、國家級風景特定區建設發展相關經費編用情形	四〇
八、國家級風景特定區建設發展專責人力編制狀況	四六
九、國家級風景特定區遊客旅次與營收狀況	五〇
十、國家級風景特定區建設及經管所涉行政權責劃分	五四
十一、國家級風景特定區建設及經管成效之督考情形	五七
十二、現階段觀光發展面臨之課題與對策	六〇
十三、挑戰二〇〇八—觀光客倍增計畫	六一
十四、世界各國對於風景區規劃開發與經營管理之借鏡	六六
(一) 日本	六七

(二) 加拿大	六八
(三) 澳洲	六八
(四) 美國	六九
(五) 德國	七〇
(六) 英國	七一
(七) 紐西蘭	七二
肆、研究方法與過程	七三
一、擬訂調查研究計畫	七三
二、調卷函詢	七六
三、意見交換與協商	七六
四、巡察履勘	七七
五、召開座談會議	七七
六、資料綜整研析與報告撰擬	八三
伍、研究發現與分析	八三
一、國家級風景特定區規劃執行相關問題探討	八三
(一) 各風景特定區規劃執行現況	八三
(二) 問題研析與探討	一〇七
二、國家級風景特定區管理事權相關問題探討	一三〇

(一) 觀光相關行政體系 .....	一三〇
(二) 行政協調機制 .....	一三三
(三) 問題研析與探討 .....	一三七
陸、結論與建議 .....	一四六
一、結論 .....	一四六
二、建議 .....	一五〇
柒、參考文獻 .....	一五三
捌、附錄 .....	一五四

## 監察院交通及採購委員會九十一年度專案調查研究報告

壹、題目：國家級風景特定區之規劃執行與管理事權專案調查研究。（本院九十一年三月十八日九一院台調壹字第〇九一〇八〇〇一八五號函）

貳、專案調查研究主旨：

觀光產業被視為二十一世紀最富生機的產業，台灣忝為地球村一員，除以經濟與全球積極互動之外，觀光亦將成為台灣與世界接軌之重要產業之一。臺灣生態環境相當獨特，呈現多樣性面貌，如何將有限的資源妥善加以運用結合，非僅挑戰我國產官學界之智慧，同時亦為我國民生活文化水準之具體表徵。加入 WTO 之後，農林漁業更需藉由觀光轉型兼營休閒產業，為我國產業挹注生機。檢視臺灣觀光市場結構，國際觀光市場僅占總國內旅遊市場之百分之十四點六，且國內旅遊市場向來偏重於某些地區或假日，長期以來結構性失衡的現象，均值得重視。如何將美麗的台灣建構成一個適合觀光旅遊的地區，增加國際能見度，是當前政府應努力經營的目標，也是必須要走的一條路，本次專案調查研究目的即在檢視我國國家級風景特定區規劃執行與管理事權現況，並藉調查研究所得，為觀光產業未來發展提供建議。

自民國（以下同）八十五年十一月行政院跨部會成立「行政院觀光發展推動小組」，嗣於九十一年七月十日提升層級為「行政院觀光發展推動委員會」以來，在觀光政策之判定與跨部會業務之協調上，已否切實展現其應有之功能？目前已成立之十一個國家

風景區管理處與各權責機關之間，對於風景區之規劃執行與管理事權，屢因參與先後及資源分配等問題迭有爭執，或囿於法令規章之限制，行政協調聯繫不彰等，影響開發時程，觀光產業發展因而受阻，或績效難如預期，殊屬可惜。

本次調查研究將探討我國國家級風景特定區整體發展策略與目標、規劃構想與理論基礎，以及各風景區之建設發展及經營管理狀況，包括成立沿革、發展特色、面積範圍、組織編制、土地權屬、管理權責劃分、行政協調機制、建設與經營成果，與相關機關之權責劃分、行政協調聯繫，及現行法令規定是否週延、在適用上有無競合或抵觸之處，督導及追蹤考核機制等。資料之蒐集與約詢之對象，除交通部及所屬觀光局外，將廣涉經濟部暨所屬水資局、臺電公司、行政院暨所屬林務局、水土保持局等，以及各風景區所在之地方政府，冀能就點線面彙齊完成整體架構，避免資源之重疊浪費，為我國觀光產業把脈重生，並進而立足於國際。

## 參、問題背景與現況分析：

### 一、我國觀光政策發展之歷程

我國觀光事業自四十五年成立「台灣省觀光事業委員會」開始萌芽，四十九年九月奉行政院核准於交通部設置觀光事業小組；五十五年十月「台灣省觀光事業委員會」改組為「觀光事業管理局」，六十年六月再改為觀光組；同年六月二十四日正式成立交通部觀光局，綜理規劃、執行並管理全國觀光事業之發展；七十四年台灣省交通處「旅遊事業管理局」成立，再於八十八年七月一日配合精省政策改隸為「交通部觀光

局霧峰辦公室」；至此，交通部觀光局之業務亦隨之大為擴增。

早期觀光發展係以招徠國際觀光客，賺取外匯為主要任務；六十八年開放國人出國觀光以後，觀光活動由單向轉變為雙向，輔導國人出國旅遊乃納入觀光業務範疇；七十三年第一個國家風景區管理處成立（東北角），政府除重視國際宣傳推廣外，更以中央力量直接投入風景區開發建設與管理，協助地方發展觀光產業。八十七年政府實施隔週休二日、八十九年全面週休二日，國民旅遊需求大增，觀光發展乃著重引進民間資源，帶動觀光產業升級，觀光產業列為國家策略性產業，推展國際觀光帶動國內遊憩品質的提升，成為觀光政策重心。

## 二、交通部觀光局組織架構與職掌

### （一）組織架構：

按「交通部觀光局組織條例」，交通部觀光局下設：企劃、業務、技術、國際、國民旅遊五組及祕書、人事、會計、政風四室；另為加強來華及出國觀光旅客之服務，先後於桃園及高雄設立「中正國際機場旅客服務中心」及「高雄國際機場旅客服務中心」，並於台北設立「觀光局旅遊服務中心」及台中、台南、高雄服務處。而為直接開發及管理國家級風景特定區觀光資源，成立「東北角海岸國家風景區管理處」、「東部海岸國家風景區管理處」、「澎湖國家風景區管理處」、「大鵬灣國家風景區管理處」、「花東縱谷國家風景區管理處」、「馬祖國家風景區管理處」、「日月潭國家風景區管理處」、「玉山國家風景區管理處」、「阿里山國家風景區

管理處」、「茂林國家風景區管理處」及「北海岸及觀音山（簡稱北觀）國家風景區管理處」；為輔導旅館業及建立完整體系，設立「旅館業查報督導中心」；為辦理國際觀光推廣業務，陸續在舊金山、東京、法蘭克福、新加坡、紐約、雪梨、漢城、香港、大阪、洛杉磯等地設置駐外辦事處。

（二）主要職掌：

- 1、觀光事業之規劃、輔導及推動事項。
- 2、國民及外國旅客在國內旅遊活動之輔導事項。
- 3、民間投資觀光事業之輔導及獎勵事項。
- 4、觀光旅館、旅行業及導遊人員證照之核發與管理事項。
- 5、觀光從業人員之培育、訓練、督導及考核事項。
- 6、天然及文化觀光資源之調查與規劃事項。
- 7、觀光地區名勝、古蹟之維護，及風景特定區之開發、管理事項。
- 8、觀光旅館設備標準之審核事項。
- 9、地方觀光事業及觀光社團之輔導，與觀光環境之督促改進事項。
- 10、國際觀光組織及國際觀光合作計畫之聯繫與推動事項。
- 11、觀光市場之調查及研究事項。
- 12、國內外觀光宣傳事項。
- 13、其他有關觀光事項。



### 三、公民營風景遊憩區現況

目前國內主要之公民營觀光遊憩據點與數量約略如下：

- (一)交通部主管國家級風景特定區十一處。
- (二)內政部主管國家公園六處。
- (三)農委會主管森林遊樂區二十一處。
- (四)退輔會主管國家農場六處。
- (五)教育部主管大學實驗林二處。
- (六)省級風景特定區七處（石門水庫、澄清湖、曾文水庫風景特定區由經濟部管理；烏山頭水庫風景特定區由嘉南農田水利會管理；烏來、十分瀑布、碧潭風景特定區由台北縣政府代管）。
- (七)各縣市政府所轄風景特定區三十八處。
- (八)民營標章風景遊樂區五十八家。

### 四、國家級風景特定區設立宗旨與背景

國家級風景特定區係依其自然、人文資源與地方產業等特色劃設範圍，並成立專責單位經營管理，其目的係為擬定區內設施規劃建設與經營管理計畫，逐年編列預算建設各遊憩系統之相關旅遊服務設施、提供旅遊資訊及服務，並結合觀光相關業界，整體配套包裝行銷發展觀光產業。在兼顧生態保育與資源利用下，推展國家級風景區建設管理工作、發展觀光產業，並與當地原有產業結合，以繁榮地方經濟，提昇國民

休閒旅遊之滿意度。

為期國內觀光資源獲得合理有效之利用與保育，交通部除依據「發展觀光條例」規定進行觀光事業之規劃與建設外，並訂定發布「風景特定區管理規則」，以作為我國風景特定區發展建設之執行依據，針對各地區資源特色擬定建設計畫，逐年編列預算投入觀光遊憩開發建設工作，朝計畫多元化發展國家級風景特定區，以充實豐富旅遊環境。茲就國家級風景特定區之劃設依據、辦理程序及管理處之設立目的、功能與職掌等，列述如下：

(一) 國家級風景特定區之劃設依據：

- 1、發展觀光條例第十條：「主管機關得視實際情形，會商有關機關，將重要風景或名勝地區，勘定範圍，劃為風景特定區；並得視其性質，專設機構經營管理之。」
- 2、風景特定區管理規則第四條：「風景特定區依其地區、特性與功能劃分為國家級、直轄市級及縣（市）級三種等級，由交通部會同有關機關並邀請專家學者組成評鑑小組評鑑之。」
- 3、風景特定區管理規則第五條：「依前條規定評鑑之風景特定區，由交通部報行政院核備後，由左列主管機關將其等級及範圍公告之。」

(1) 國家級風景特定區，由中央觀光主管機關公告。

(2) 直轄市級風景特定區，由直轄市觀光主管機關公告。縣（市）級風景特定區，由縣（市）觀光主管機關公告。」

#### 4、風景特定區評鑑標準：

交通部為建立風景特定區評鑑原則，依據前揭法令規定，於七十四年辦理「風景特定區評鑑標準研究報告」，邀集王教授○○、王教授○、石教授○○、呂教授○○、林教授○○、徐教授○○、凌教授○○、陳教授○○、陳教授○○、張教授○○、游教授○○、曾教授○○、詹教授○○、曹教授○、鄭教授○○、蘇教授○○等多位專家學者，以及經建會、交通部、前省住都局、前省交通處等單位協助，運用德爾非(Delphi)專家問卷調查方法，歷經二年餘之研究討論及試評，共同研商擬訂一套風景區特定區評鑑方法與評鑑模式，以作為評鑑台灣地區各風景特定區等級之依循。前開研究報告中除分析國內及國外遊憩資源評鑑方法之優缺點及使用上之限制，以為建立評鑑方法之理論基礎外，並研擬適合台灣地區風景特定區現況及國民旅遊需求之評鑑方法及評鑑標準草案，再經現地實際模擬評鑑，修訂評鑑標準後，明訂於「風景特定區管理規則」中。茲就現行風景特定區評鑑標準主要項目及權重，摘整如下（餘詳附錄一）：

##### (1)特性：評鑑要項與因素

〈1〉地形與地質：獨特性、稀有性、變化性、觀賞性。

評鑑因素	權 重 值		
	海 岸 型	山 岳 型	湖 泊 型
獨 特 性	24	39	31

稀有性	51	31	25
變化性	46	29	23
觀賞性	60	37	29
小計	221	136	108

〈2〉水體：獨特性、稀有性、變化性、觀賞性。

評鑑因素	權 重 值		
	海岸型	山岳型	湖泊型
獨特性	27	16	39
稀有性	23	14	32
變化性	29	17	40
觀賞性	35	21	50
小計	114	68	161

〈3〉氣象：獨特性、稀有性、變化性、觀賞性。

評鑑因素	權 重 值		
	海岸型	山岳型	湖泊型
獨特性	12	19	17
稀有性	10	16	14
變化性	12	19	7
觀賞性	13	23	19

小計	47	77	67
----	----	----	----

〈4〉動物：稀有性、變化性、觀賞性。

評鑑因素	權 重 值		
	海岸型	山岳型	湖泊型
稀有性	23	32	24
變化性	19	25	19
觀賞性	25	32	25
小計	67	91	68

〈5〉植物：原始性、稀有性、變化性、觀賞性。

評鑑因素	權 重 值		
	海岸型	山岳型	湖泊型
原始性	15	24	20
稀有性	16	27	22
變化性	16	27	22
觀賞性	20	33	28
小計	67	111	92

〈6〉古蹟文化：歷史性、稀有性、完整性、觀賞性。

評鑑因素	權 重 值		
	海岸型	山岳型	湖泊型

歷史性	12	17	15
稀有性	10	13	12
完整性	9	13	11
觀賞性	9	13	21
小計	40	56	50

^7^ 整體景觀：獨特性、稀有性、變化性、觀賞性、體驗性。

評鑑因素	權 重 值		
	海岸型	山岳型	湖泊型
獨特性	32	24	22
稀有性	17	18	17
變化性	17	20	19
觀賞性	29	34	32
體驗性	28	35	34
小計	114	131	124

(2) 發展潛能：評鑑要項與因素

^1^ 區位及容納量：服務人口、可及性、遊憩日數、面積。

評鑑因素	權 重 值		
	海岸型	山岳型	湖泊型
服務人口	30	34	33

可及性	30	34	35
遊憩日數	23	28	26
面積	36	35	28
小計	119	132	132

〈2〉土地利用：自然性、適合性、觀賞性。

評鑑因素	權 重 值		
	海岸型	山岳型	湖泊型
自然性	19	17	16
適合性	24	21	20
觀賞性	20	18	16
小計	63	56	52

〈3〉主要結構物：獨特性、調和性、觀賞性。

評鑑因素	權 重 值		
	海岸型	山岳型	湖泊型
獨特性	10	8	9
調和性	13	10	12
觀賞性	13	10	11
小計	36	28	32

〈4〉相關設施：公共設施數量、公共設施品質、遊憩設施數量、遊憩設施品質。

評鑑因素	權 重 值		
	海 岸 型	山 岳 型	湖 泊 型
公共設施數量	14	16	16
公共設施品質	16	18	19
遊憩設施數量	12	14	14
遊憩設施品質	17	18	19
小 計	59	66	68

〈5〉經營管理：管理因素。

評鑑因素	權 重 值		
	海 岸 型	山 岳 型	湖 泊 型
管理因素	53	48	46
小 計	53	48	46

(3)分級標準：權重值合計

〈1〉國家級：五六〇分以上。

〈2〉直轄市、縣（市）級：未滿五六〇分。

(二)國家級風景特定區之劃設程序：

- 1、由交通部觀光局或縣市政府依據實際需要，研擬風景特定區資源條件及發展潛力等基本資料，提出申請。
- 2、經協調各相關單位並劃定經營管理範圍後，將相關資料循法定程序陳報交通部。



3、經授權由交通部觀光局依據「發展觀光條例」規定辦理等級評鑑結果，陳報行政院核備、交通部公告等級及範圍、再由觀光局設置管理處。

4、有關劃設各級風景特定區之簡要流程，詳如附圖一。

### (三)國家風景區管理處之設立目的、功能與職掌：

1、國家風景區管理處之設立目的，主要係為直接開發及管理國家級風景特定區觀光資源，其主要功能如下：

(1)依其觀光資源特色規劃發展，闢建新遊憩據點、增(整)建或改善各項遊憩服務設施及闢建聯外道路等，以建構完備之旅遊環境。

(2)協助民間參與、投資區內之相關觀光遊憩事業，藉由政府及民間合作，以提昇觀光設施品質及服務水準，並發展國際觀光以擴展我國觀光事業。

(3)建構陸、海、空域三度空間之旅遊環境，協調相關觀光產業，整體配套推廣各項遊憩活動，加速台灣地區觀光旅遊業發展。

(4)有效維護自然景觀及人文資源，讓後代子孫永續利用。

2、各管理處之主要職掌如下：

(1)觀光資源之調查、規劃、保育及特有生態、地質、景觀與水域資源之維護事項。

(2)風景區計畫之執行、公共設施之興建與維修事項。

(3)觀光、住宿、遊樂、公共設施及山地、水域遊憩活動之管理與鼓勵公民營事業機構投資興建經營事項。

- (4)各項建設之協調及建築物申請建築執照之協助審查事項。
- (5)環境衛生之維護及污染防治事項。
- (6)旅遊秩序、安全之維護及管理事項。
- (7)旅遊服務及解說事項。
- (8)觀光遊憩活動之推廣事項。
- (9)對外交通之聯繫配合事項。
- (10)其他有關風景區經營管理事項。

## 五、國家級風景特定區規劃設立概況

國家級風景特定區的建設與發展，是以公部門的投資建設為基礎，來吸引民間投資，並透過與地方觀光產業諸如民宿、農特產等經濟體之結合，來帶動地方產業發展。其主要目標是要將原屬地方性重要之觀光資源，透過整體規劃，以及配套之行銷推廣，來將資源整合提升至國際級水準，使台灣觀光資源具多元化競爭力，及優質之旅遊環境，以多樣化觀光資源包裝為單一旅遊目的地，向遊客促銷；配合交通運輸串聯各主要遊憩系統，遊程配套靈活增減，來迎合國際旅遊新趨勢。我國第一處劃設之國家級風景區，為六十八年七月二日經行政院公告的墾丁風景特定區，同年十二月八日成立管理處，進行區內之觀光開發建設工作，嗣於七十一年九月一日改隸為國家公園。

交通部觀光局自七十三年起相繼設立東北角海岸、東部海岸、澎湖、大鵬灣、花東縱谷、馬祖及日月潭等七個國家風景區管理處，嗣配合精省政策，八十八年交通部

納管原省屬之北海岸、觀音山、獅頭山、梨山、八卦山及茂林等六處風景區管理所；其中獅頭山、梨山及八卦山等三處省級風景特定區合併成立「  山國家風景區管理處」，嗣後又陸續成立阿里山、茂林、北海岸及觀音山等三處國家級風景特定區。目前國家級風景特定區計已設立十一處，專責辦理區內觀光資源之開發建設及管理維護事宜；各風景區基本資料及管理處所轄土地分佈狀況，詳如附表一、二及附圖二，後續將朝向每縣均有國家級風景特定區之目標規劃。

【附表一】各國家級風景特定區之基本資料表					
國家級風景特定區	資源類型	設 立 日 期	全 區 面 積 (公頃)	陸域部分(公頃)	備 註
				水域部分(公頃)	
東北角海岸	海岸型	七十三年六月一日	14,010	9,735 4,275	含龜山島
東部海岸	海岸型	七十七年六月一日	41,483	25,799 15,684	含綠島
澎湖	海岸型	八十四年七月一日	85,603	10,873 74,730	
花東縱谷	山岳型	八十六年五月一日	138,368	138,368 0	
大鵬灣	海岸型	八十六年十一月十八日	2,764	1,340 1,424	含小琉球
馬祖	海岸型	八十八年十一月廿六日	25,052	2,952 22,100	

日月潭	湖泊型	八十九年一月廿四日	9,000	8,200	
				800	
山	山岳型	九十年三月十六日	77,521	77,521	獅頭山(91.2.4增加南庄)、梨山、八卦山
				0	
阿里山	山岳型	九十年七月廿三日	32,700	32,700	
				0	
茂林	山岳型	九十年九月廿一日	59,000	59,000	
				0	
北海岸及觀音山	海岸型	九十一年七月廿二日	12,327	7,916	
				4,411	
合 計			497,828	374,404	
				123,424	

【附表二】各管理處轄區範圍都市計畫及土地權屬狀況表(公頃)

管理處別	全區總面積	都市計畫面積	非都市土地面積	公有土地面積	私有土地面積	備 註
東北角風景區	14,010	13,725	285	8,730	5,280	總面積含水域部分4,275公頃。
東海岸風景區	41,483	3,409	22,390	15,584	10,215	總面積含水域部分15,684公頃。 公私有土地為概估值。
澎湖風景區	85,603	293.48	10,579.52	4,787	6,086	總面積含水域部分74,730公頃。
花東縱谷風景區	138,368	946.24	137,421.76	--	--	尚無公私有土地資料。
大鵬灣風景區	2,764.32	2,594.63	169.69	1,304	814.57	琉球風景區海域未計入公私有地。

馬祖風景區	25,052	2,952	0	155.98	182.89	總面積含水域部分 22,100 公頃及陸域部分 2,952 公頃。 尚有未登錄土地 2,612 公頃及公私共有土地 1.33 公頃。
日月潭風景區	9,000	1,974	7,026	7,000	2,000	公私有土地為概估值。
山風景區	77,521	2,675.78	74,845.22	--	--	尚無公私有土地資料。
阿里山風景區	32,700	94	32,606	30,000	2,700	公私有土地為概估值。
茂林風景區	59,000	0	59,000	42,873.05	16,126.95	
北觀風景區	12,327	6311	6016	--	--	都市計畫土地含核一廠，非都市計畫土地含核二廠。 尚無公私有土地資料。

## 六、國家級風景特定區規劃建設與經營管理現況

### (一) 東北角海岸國家級風景特定區

#### 1、管理範圍與發展目標：

本風景區管理處於七十三年六月一日設立，管理範圍如附圖三所示，陸域部分，北起台北縣瑞芳鎮南雅里，南至宜蘭縣頭城鎮北港口（含龜山島），共計九、七三五公頃；海域部分自鼻頭角起至三貂角接連線共四、二七五公頃，合計全區面積一四、〇一〇公頃。發展目標為建設成「兜浪台北賞鯨豚」之親水樂園，發展主軸為「樂山、樂水、生態情」，並以年遊客量成長 5% 為發展指標。其遊

憩資源劃分為七大遊憩系統：

- (1) 龍洞遊憩系統 — 近岸海域及海濱遊憩活動。
- (2) 福隆遊憩系統 — 交通轉運中心及海濱度假休閒。
- (3) 大里遊憩系統 — 海濱遊憩活動及登山訪古尋幽。
- (4) 步道遊憩系統 — 優質古道遊憩。
- (5) 藍色公路遊憩系統 — 海上藍色公路遊憩活動。
- (6) 景觀道路遊憩系統 — 停留賞景。
- (7) 龜山島遊憩系統 — 低密度開發海上生態公園。

#### 2、主要建設成果：

本風景區之建設已投資新台幣（以下同）四十一億六、一三二萬餘元，九十

年至九十三年度賡續投資十三億七、三七五萬餘元，其建設成果主要包括：

- (1) 興建龍門吊橋、步道、自行車道。
- (2) 建設龍門露營度假基地。
- (3) 於龍洞灣公園設天然海水戲水區、兒童水世界及地質教室。
- (4) 開放龜山島，以低密度開發原則重建登島碼頭、環湖步道。
- (5) 規劃龍洞南口遊艇港，並於八十九年八月間啟用。

### 3、未來發展方向：

本風景區之發展願景為建構多樣化之旅遊環境、創造「大東北地區觀光遊憩帶」、轉化東北角地區為目的型之遊憩區、配合推動離島觀光、建設龜山島成為海上生態公園。未來發展方向為：

- (1) 以遊客需求為導向，建立海域遊憩系統、闢設登山步道網路系統，並結合鄰近宜蘭縣境、台北縣金九地區遊憩資源、基隆市碧砂漁港及海洋博物館觀光發展潛力，提供北台灣都會區良好的休閒旅遊場所，以紓解民眾對遊憩休閒活動迫切渴望。
- (2) 加強改善據點遊憩設施內容，以全方位行銷策略替代傳統媒介旅遊安排，擴展多日型旅程型態，同時輔導民間參與遊憩設施投資，帶動地方繁榮及創造就業機會。
- (3) 配合龜山島之自然生態環境，規劃發展成自然教室及海上生態公園，確立觀光

與生態保育平衡發展。

## (二) 東部海岸國家級風景特定區

### 1、管理範圍與發展目標：

本風景區管理處於七十七年六月一日設立，管理範圍如附圖四所示，陸域部分，北起花蓮溪口，南迄小野柳，東至海岸線，西至台十一線省道目視所及第一條山稜線及綠島，面積二五、七九九公頃；水域部分含秀姑巒溪泛舟河段及海岸二十公尺等深線共一五、六八四公頃，合計全區面積四一、四八三公頃。發展目標為建設成「熱帶風情遨碧海」之遊憩勝境，發展主軸為「休閒、度假、探險、知性、生態」，並以年遊客量成長 4% 為發展指標。其遊憩資源劃分為五大遊憩系統：

- (1) 磯崎系統 — 海濱遊憩及海上活動。
- (2) 石梯秀姑巒系統 — 泛舟遊憩與地質觀賞。
- (3) 成功三仙台系統 — 遊艇碼頭與休閒遊憩。
- (4) 都蘭系統 — 海濱度假與自然研習。
- (5) 綠島系統 — 海洋活動與海底世界。

### 2、主要建設成果：

本風景區之建設前已投資二十九億六、二〇〇萬元，九十年至九十三年度陸續投資十八億〇、二八四萬餘元。其建設成果主要包括：



- (1) 規劃設立磯崎、杉原兩處海水浴場，及磯崎飛行傘基地。
- (2) 開闢綠島朝日溫泉區及柴口、石朗、馬蹄橋、大白沙等四個潛水基地。
- (3) 闢建杉原、綠島、石梯坪、瑞穗、磯崎及小野柳等六處露營區。
- (4) 規劃完成綠島、石梯坪、三仙台、瑞穗、花蓮、都歷處本部、八仙洞及小野柳等八個遊客服務中心；興建完成綠島管理站、花蓮管理站及都歷處本部辦公廳舍。
- (5) 興建完成都歷處本部阿美族民俗中心乙處及二十餘處休憩賞景點。
- (6) 積極倡導各項休閒活動包括登山健行、自行車踩踏、垂釣、賞鯨、游泳、浮潛、潛水及泛舟、飛行傘等。

### 3、未來發展方向：

本風景區之發展願景為建構陸、海、空域三度空間旅遊環境，推廣各項遊憩活動，加速東部地區觀光旅遊發展；推動辦理民間投資開發，建設充足且具水準之遊憩及住宿設施，使本國家級風景特定區轉型為度假型旅遊區；提升為國際觀光旅遊區，擴展我國國際觀光事業。未來發展方向為：

- (1) 秉持行銷花東海岸好山好水之理念，妥善辦理經營管理工作，推動生態觀光旅遊。
- (2) 為實現成為國際觀光度假目標，更積極鼓勵民間業者投入開發建設，以打造東部海岸成為美麗度假樂園，並帶動地方觀光產業發展。

(3)健全全區賣店、餐飲業管理，強化業者服務理念，提升服務品質，並改善周邊環境，輔導其建立形象商圈及發展地方特色產品，以繁榮地方經濟。

### (三)澎湖國家級風景特定區

#### 1、管理範圍與發展目標：

本風景區管理處於八十四年七月一日設立，管理範圍如附圖五所示，陸域部分，澎湖縣除馬公、鎖港、通梁等三處都市計畫區外之其餘非都市土地範圍，計一〇、八七三公頃；海域部分，澎湖群島二十公尺等深線內之海域七四、七三〇公頃；合計全區面積八五、六〇三公頃。發展目標為建設成「海峽明珠、觀光島嶼」，發展主軸為「夏季親水、冬季賞風、地質風光、生態體驗、古蹟之旅」，並以九十六年達成年遊客量五十五萬人次為發展指標。其遊憩資源劃分為三大遊憩系統：

(1)本島遊憩系統——以人文古蹟物產為主，為觀光遊憩活動之重心。

(2)北海遊憩系統——包括以黃金沙灘、碧澄海域為主之北海旅遊，及以奇岩地景與沙洲海鳥為主之東海風光，分別發展海域遊憩親水活動及海洋風光鑑賞活動。

(3)南海遊憩系統——以古厝石滬與生態地景為主，發展原野度假休閒活動。

#### 2、主要建設成果：

本風景區之建設前已投資十九億七、四五一萬餘元，九十年至九十三年度陸續投資十四億二、五〇〇萬元。其建設成果主要包括：

- (1) 逐步開發並健全各遊憩據點公共設施，連結三大觀光系統，並分別依各系統需求興建旅客服務中心(北海、南海及澎湖三處)，以提供資訊及服務旅客。
- (2) 設置辦公廳舍及管理站(管理處行政中心、北海、望安及吉貝管理站)、解說標示牌與導覽系統，並提供各種旅遊宣傳摺頁、幻燈多媒體影帶節目等解說宣傳服務。
- (3) 興建遊樂船碼頭停泊設施(赤坎、馬公第三漁港、歧頭及烏嶼等)，推展海洋觀光。
- (4) 辦理旅遊推廣說明，延長觀光季節，加強觀光產業之推展，促進地方經濟繁榮。

### 3、未來發展方向：

本風景區之發展願景為以「資源永續利用、環境永續發展」之觀念，生態與觀光並重、海域與陸域並行、軟體與硬體並行之方式，打造台灣海峽中的「海峽明珠」、西太平洋上的「國際島嶼」。未來發展方向為：

- (1) 配合政府建設「綠色矽島」及「觀光矽島」之發展方向，持續完備全區三大觀光遊憩系統及提升服務品質、拓展海陸多元化觀光活動、增加遊客人次。
- (2) 辦理 BOH(吉貝、漁翁島)、OH(林投公園)等獎勵民間投資觀光遊憩建設，並協助推動民間自行辦理之 BOO(大澎湖、金沙灣)案，希能引進民間資金投注於觀光事業，加速澎湖國家級風景特定區之發展，將澎湖建設成「海峽明珠、觀光島嶼」。

#### (四)花東縱谷國家級風景特定區

##### 1、管理範圍與發展目標：

本風景區管理處於八十六年五月一日設立，管理範圍如附圖六所示，東至海岸山脈台九線目視所及第一條山稜線，西至中央山脈台九線目視所及第一條山稜線，另包括木瓜溪沿岸至龍澗地區及南橫至利稻公路沿線，南至台東市都市計畫區以北，北達花蓮溪、木瓜溪南側，縱谷平原總計約一三八、三六八公頃。發展目標為建設成「溫泉茶香田園度假區」，發展主軸為「溫泉、文化、鄉土、生態旅遊」，並以九十五年達成年遊客量一七〇萬人次為發展指標。其遊憩資源劃分為三大遊憩系統：

- (1) 花蓮(鯉魚潭、光復)系統—山林、湖泊、農牧風光之休閒度假區。
- (2) 玉里(瑞穗、玉里)系統—水上泛舟、溫泉茶園、古蹟人文之停留型度假基地。
- (3) 台東(池上、鹿野)系統—休閒農牧、溫泉、原住民文化之休閒遊憩區。

##### 2、主要建設成果：

本風景區之建設前已投資七億九、七五〇萬元，八十九年至九十三年度賡續投資十七億二、五〇〇萬元。其建設成果主要包括：

- (1) 完成鯉魚潭管理站辦公室及遊客服務中心整建。
- (2) 鯉魚潭露營區整建及環潭自行車道興建工程。
- (3) 掃叭石柱、北迴歸線遊憩據點綠美化工程。

(4) 紅葉溫泉遊憩區二期興建工程含涼亭式泡浴池、露天泡浴池、布農廣場、地熱意象噴泉等。

### 3、未來發展方向：

本風景區之發展願景為「發展花東地區之自然景緻及人文特色，成為台灣の後花園，及提供多樣性旅遊型態且高品質之休閒度假基地」。未來發展方向為：

(1) 發揮本區三大觀光資源特色，以優異之田園景觀推動觀光休閒農業。

(2) 透過人文景觀資源如史前文化、原住民文化、歷史發展過程留下的景觀，推動原住民鄉鎮溫泉區建設。

(3) 以地質、地形景觀特色推動生態及永續觀光，並推動整體觀光環境之提升與塑造，打造本區海陸空三度空間的旅遊環境。

## (五) 大鵬灣國家級風景特定區

### 1、管理範圍與發展目標：

本風景區管理處於八十六年十一月十八日設立，管理範圍如附圖七所示，陸域部分，屏東縣東港鎮與林邊鄉鄰接處及琉球鄉，面積一、三四〇公頃；另大鵬灣水域面積五三二公頃及海域面積八九二公頃，合計全區面積二、七六四公頃。

發展目標為建設成「瀉湖國際度假區」，發展主軸為「觀光、運動、教育、休閒」，並以九十五年達成年遊客量三十五萬人次為發展目標。其遊憩資源特色為：

(1) 大鵬灣陸域——以發展觀光旅館、民俗文藝、遊艇碼頭，並結合當地產業、民俗

文化特色為主。

- (2) 大鵬灣水域 — 大型潟湖地形，水域廣闊平靜，屬熱帶型氣候，具豐富生態景觀遊憩資源，以發展自然景觀及水上活動、海域活動為主。
- (3) 水岸濱海地區 — 以發展觀光養殖、濱海主題園、水岸遊憩及生態保護為主。
- (4) 琉球地區 — 為台灣附近十四個屬島中唯一之珊瑚島，全島奇岩怪石林立，海洋景觀瑰麗，以發展水上活動及海域遊憩設施為主。

## 2、主要建設成果：

本風景區之建設前已投資四十五億一、一四八萬餘元，九十年至九十三年度賡續投資六十一億七、七四一萬餘元。本國家級風景特定區自成立管理處以來，已完成公有土地取得及青洲濱海遊憩區遊客中心相關工程。另有關灣域周圍公有土地未來BOT招商計畫之「先期規劃書」，業經行政院於八十九年三月間核定，已於九十年底公告招商，將帶動大鵬灣及鄰近地區之發展，促進高屏地區成為台灣觀光重鎮。

## 3、未來發展方向：

本風景區之發展願景為建設成為「以水上活動為主軸的國際級休閒度假區」。

未來發展方向為：

- (1) 積極研擬促進民間參與本風景區投資開發方式(BOT)，藉由政府與民間共同參與來達成開發目標，打造大鵬灣為南台灣休閒遊憩的新地標。

(2) 結合週邊旅遊據點及系統，建立完整觀光體系。

(3) 整修興建現有遊憩據點公共設施及綠美化工程。

#### (六) 馬祖國家級風景特定區

##### 1、管理範圍與發展目標：

本風景區管理處於八十八年十一月二十六日設立，管理範圍如附圖八所示，陸域部分，福建省連江縣南竿、北竿、莒光及東引四鄉，劃為南、北竿島地區、莒光島地區、東引島地區及亮島地區，陸域面積為二、九五二公頃；海域部分為島嶼週岸海濱○·五海裡，水深二十公尺內之大陸棚區域，面積二二、一〇〇公頃，合計全區面積二五、〇五二公頃。發展目標為建設成「閩東戰地生態島」，發展主軸為「度假、觀光、人文、環境教學等多元機能」，並以九十三年達成年旅客量十一·五萬人次為發展指標。其遊憩資源劃分為四大遊憩系統：

(1) 南竿系統——旅遊基地，軍事設施參訪及人文產業觀光。

(2) 北竿系統——海灘度假與閩北休閒村。

(3) 莒光(含東莒與西莒)系統——古蹟保護、參訪及離島休閒。

(4) 東引(含西引)系統——海釣休閒與地質景觀。

##### 2、主要建設成果：

本風景區之建設前已投資三億二、五七九萬元(含八十三年至八十九年補助連江縣政府部分)，九十年至九十三年度賡續投資十一億元。

### 3、未來發展方向：

本風景區之發展願景為「結合島嶼地質景觀、閩東人文風貌及戰地風光，建構獨特之海上公園與度假勝地」。未來發展方向為：

- (1) 針對馬祖四島資源發展其特色，塑造具閩東風味之聚落及老街。
- (2) 獎勵民間投資，以 BOF 方式投資觀光遊憩事業並協調各有關機關釋出遊憩資源，發展各類觀光遊憩產業，改善台馬間海空交通，增進運輸功能。
- (3) 提供教育訓練機會，以提升地方觀光產業服務品質。
- (4) 建立旅遊新秩序，推動成立地方觀光旅遊諮詢小組，發展主題性活動，以為行銷推廣之重點。

### (七) 日月潭國家級風景特定區

#### 1、管理範圍與發展目標：

本風景區管理處於八十九年一月二十四日設立，管理範圍如附圖九所示，北臨魚池都市計畫界線，東至水社大山之山脊線，西至水里鄉與中寮鄉之鄉界，南以台廿一省道及水里都市計畫為界，面積約九、〇〇〇公頃。發展目標為建設成「明湖山色伴杵音」之度假勝地，發展主軸為「高山湖泊、邵族文化」，並以九十五年達成年遊客量二二五萬人次為發展指標。其遊憩資源劃分為兩大遊憩系統：

- (1) 溪畔遊憩帶——即水里溪遊憩系統，以車埕地方特色及親水活動與生態資源之展



現為主。

- (2) 湖域遊憩帶 — 包括中明遊憩系統、頭社遊憩系統及環潭遊憩系統，以民間投資之遊樂、住宿、農場及服務設施並提供遊客資訊及解說服務為主。

## 2、主要建設成果：

本風景區管理處成立年餘，已投資三億九、二五〇萬餘元，九十年至九十三年度賡續投資十五億四、四〇〇萬餘元。現正積極辦理地震災後重建事宜，包括：

- (1) 德化社碼頭、慈恩塔、拉魯島之整建工作。
- (2) 水社碼頭、孔雀園、文武廟、玄光寺之週邊環境修復工作。
- (3) 環潭道路景觀美化、車埕據點、全區停車場、自行車道之新建工程等。
- (4) 輔導日月潭地區之觀光產業振興，配合各項節慶辦理促銷及遊憩活動等。

## 3、未來發展方向：

本風景區之發展願景為建構「安全、永續、美觀、富文化氣息之二十一世紀湖畔休閒度假區」。未來發展方向為：

- (1) 以「優質、美景、安全、繁榮」為經營管理目標。
- (2) 持續辦理觀光從業人員及解說服務人員講習訓練、加強環潭樹木扶疏工作、訂定「意外事故通報及救助處理程序」並確保遊客安全。
- (3) 定期辦理日月潭觀光系列活動，積極推動鄰近地區各項觀光產業活動，以活絡相關產業，帶動地方繁榮。

(4) 建構旅遊服務系統、建立完善之公共設施，協助解決用地問題，提供優良投資環境，鼓勵民間投資。

## (八) 山國家級風景特定區

### 1、管理範圍與發展目標：

本風景區管理處於九十年三月十六日設立，原屬省級風景區，範圍包含獅頭山、梨山與八卦山三大遊憩系統，全區總面積七七、五二一公頃，如附圖十、附圖十一、附圖十二所示。獅頭山東沿新竹縣北埔鄉與五峰鄉西北界為鄰，南界東起苗栗縣南庄鄉北界至瓦窯岡，西界北起富興頭至苗栗縣三灣鄉，北界西起台三省道至新竹縣竹東鎮，面積約為七、九〇〇公頃；八卦山北起大肚溪南岸、南抵濁水溪北岸、東毗南投盆地、西緣彰化平原，面積約二二、〇〇〇公頃；梨山東以太魯閣國家公園為界，南界自武法東尾山起至天福大橋，西以天福大橋為界，北界東起多加屯山沿雪霸國家公園界至天福大橋，面積約為三一、三〇〇公頃；九十一年二月四日，經行政院核定再將苗栗縣南庄鄉納入，面積約為一六、三二一公頃。本風景區發展目標為建設成「獅頭客、梨山果、八卦鷹休閒區」，發展主軸為「本土、知性、生態、永續」，並以九十五年達成年遊客量五二〇萬人次為發展指標。其遊憩資源劃分為三大遊憩系統：

(1) 獅頭山遊憩系統——以客家文化、山岳、湖泊水庫景觀、產業觀光、宗教觀光、自然賞景及登山健行為主要資源。

(2) 梨山遊憩系統——以山岳、地質、地形、原住民文化、溫泉、高山農業及自然生態景觀為主。

(3) 八卦山遊憩系統——以自然生態、休閒產業、自行車、露營、登山健行及文史古蹟為主要遊憩資源。

## 2、主要建設成果：

本風景區前經十餘年之投資建設，九十年至九十三年度預定投資十七億七、

○○○萬元。其建設成果主要包括：

(1) 獅頭山遊憩系統之獅頭山、南坑及五指山等。

(2) 梨山遊憩系統之梨山、青山、光明橋、德基、大甲溪畔、壩新亭、谷關等。

(3) 八卦山遊憩系統之虎山岩、松柏嶺、豐柏廣場、田中森林遊樂區、猴探井、寶藏寺、百果山及集集觀光自行車道。

## 3、未來發展方向：

本風景區之發展願景為「以國民旅遊為基礎、國際觀光為目標，永續經營獅頭山、梨山、八卦山三大遊憩系統」。本區未來將配合「綠色矽島」政策，秉持「人文關懷」與「人本精神」的觀光建設理念，積極引入民間參與投資觀光建設，提供高品質之旅遊服務。各系統未來之發展方向為：

(1) 獅頭山系統：以「本土、宗教、民藝、健行」為發展主題。

(2) 梨山系統：以「生態、登山、避暑、溫泉」為主題。

(3) 八卦山系統：以「知性、體訓、自然、產業」為主題。

## (九) 阿里山國家級風景特定區

### 1、管理範圍與發展目標：

本風景區管理處於九十年七月二十三日設立，管理範圍如附圖十三所示，以嘉義縣瑞里、瑞峰、豐山、來吉、奮起湖風景區、阿里山森林遊樂區，以及達邦、特富野、里佳、山美、新美、茶山等地區為主，轄區跨梅山、竹崎、番路及阿里山鄉，面積約為三二、七〇〇公頃。發展目標為建設成「高山青、澗水藍，日出雲海攬蒼翠」之觀光勝地，發展主軸為「青山、綠水、避暑」，並以年遊客量至九十五年達二〇〇萬人次為發展指標。其特色與系統劃分為：

- (1) 全區屬山岳型風景區—以森林、瀑布、特殊景緻、植群景觀、原住民文化著稱。
- (2) 重要據點自然資源—以湖泊、河流、溪谷、瀑布、森林、特殊地形、地質景觀、植群景觀、丘陵、山岳、特殊景緻為吸引遊客之利基，人文資源則以古蹟遺址、寺廟、原住民文化、人文遊憩及產業特色為主。
- (3) 全區之遊憩據點—主要分為「瑞里、瑞峰風景區」、「豐山、來古風景區」、「奮起湖、石棹風景區」、「山美、里佳風景區」及「台十八號道路沿線風景區(含阿里山森林遊樂區)」等五個系統。

### 2、主要建設成果：

行政院農業委員會林務局自六十五年起陸續整建阿里山森林遊樂區，並經各

相關主管單位投入相當人力及財力開發建設大阿里山地區之各遊憩據點，形成今日之大阿里山風景旅遊系統，包括鄰近之石棹、奮起湖、瑞里、瑞峰、豐山、來吉等據點。本風景區九十年至九十三年度計投資二十億七、八六六萬餘元。

### 3、未來發展方向：

本風景區之發展願景為「充分利用森林資源、高山鐵路、鄒族文化及生態旅遊等觀光資源之多樣性，重塑阿里山地區為國際旅遊新地標」。未來發展方向為：

- (1) 以配套包裝森林資源、高山鐵路、鄒族文化、生態旅遊為發展主軸，並橫向結合玉山國家公園、農委會脊梁山脈步道、民間主題園區、台糖等遊憩資源，建構嘉義地區三天三夜之套裝遊程推廣行銷。
- (2) 阿里山森林及鐵路之經營管理仍由林務局負責，區內觀光整體發展配套措施，如招商投資、配套建設、橫向串聯及行銷推廣等，則由本管理處負責，以期整體發展阿里山地區之觀光事業。

## (十) 茂林國家級風景特定區

### 1、管理範圍與發展目標：

茂林國家風景管理處前身為茂林風景區管理所，設立於八十年十一月二十九日，原隸屬前台灣省政府交通處旅遊事業管理局，且經營管理範圍僅及高雄縣茂林鄉境內，後為因應台灣省政府功能業務與組織調整，茂林風景區管理所改隸交

通部觀光局，正式更名為「茂林國家風景管理處」，於九十年九月二十一日設立，管理範圍如附圖十四所示，包括高雄縣桃源鄉、六龜鄉、茂林鄉，及屏東縣三地門鄉、霧台鄉、瑪家鄉等六個鄉鎮之部分行政區，面積約五九、〇〇〇公頃。發展目標為建設成「原住民、溫泉、生態冒險度假區」，發展主軸為「冒險、休閒、文化、生態、溫泉」，並以年遊客量成長 5% 為發展指標。其遊憩資源劃分為三大遊憩系統：

- (1) 桃源、寶來遊憩系統 — 包括桃源、寶來、不老溫泉區，為南橫公路觀光旅遊活動之精華地段。
- (2) 茂林、新威遊憩系統 — 包括茂林、多納等地，以特殊地質地形景觀及生態、農特產品、原住民文化為主要特色。
- (3) 賽嘉、霧台遊憩系統 — 包括三地門、霧台等地，以空域遊憩活動、原住民文化為主要特色。

## 2、主要建設成果：

本風景區前經省旅遊局經營十年，已投資約五億元，先後開發完成情人谷、茂林谷、龍頭山、美雅谷、舊茂林部落、多納溫泉、美崙山登山步道、鬼斧神工登山步道、十八羅漢山等多處遊憩據點，為南台灣最佳休閒旅遊勝地。九十年至九十三年度賡續投資十二億二、四〇〇萬元。

## 3、未來發展方向：

本風景區之發展願景為「具山地休閒風貌、原住民文化及溫泉度假特色之水陸空旅遊勝地」。未來發展方向為：

- (1) 整體規劃及整合人文和自然資源，塑造溫泉鄉的形象。
- (2) 聯結區內的遊憩據點，發展觀光路網，並妥善維護本區各項豐饒之資源，及提升遊憩服務品質，帶動南台灣之區域發展。
- (3) 拓展水陸空觀光遊憩活動，推動休閒與保育並重之生態之旅。
- (4) 發展原住民文化參訪重鎮並鼓勵民間投資度假及遊憩設施。

#### (十一) 北海岸及觀音山國家級風景特定區

##### 1、管理範圍與發展目標：

本風景區管理處於九十一年七月二十二日設立，管理範圍包括北海岸與觀音山兩風景特定區，其範圍如附圖十五所示。其中北海岸風景特定區陸域部分自萬里都市計畫東界起，西迄三芝鄉與淡水鎮之鄉鎮界，海域部分自海岸線起至二十公尺等深線；觀音山風景區範圍則均為陸域，東以龍形都市計畫為界，西迄林口台地邊緣，北以八里都市計畫為界，南臨五股都市計畫範圍，陸域面積約為七、九一六公頃、海域面積約為四、四一一公頃，合計全區面積為一二、三二七公頃。未來將藉由細膩、精緻、與自然環境和諧的規劃手法，以建構具文化、自然、知性、生態的濱海渡假區為發展目標，全區遊憩資源可劃分為三大遊憩系統：

- (1) 金山萬里遊憩系統—溫泉 SPA、生態地質園區、與海濱渡假中心。

(2) 三芝石門遊憩系統－優質海濱遊憩活動、清淨之漁港海鮮饗宴區。

(3) 觀音山遊憩系統－登高觀景、建康、自然休閒的好去處。

## 2、主要建設成果：

### (1) 北海岸地區

〈1〉白沙灣旅遊服務中心：位於白沙灣海域南側，為北海岸旅遊資訊主要據點；全館約八百餘坪，設有九機多媒體簡報室、會議室、展示室、錄影帶播放區等硬體設施。白沙灣現為北部地區夏日最佳旅遊地點之一，目前由於海水浴場區尚無直接經營單位，造成管理上極大之負擔。現正辦理本區及麟山鼻地區之整體開發規劃作業，期能在有計畫之規劃開發下，達到最佳之效益。

〈2〉麟山鼻環形步道：圍繞麟山鼻岬角，可觀賞特殊之海岸植物，及具特殊風貌之風稜石地形地質景觀；另早期漁民設置之石滬，則是戶外生態教學最佳之題材與場所。

〈3〉富貴角公園：園區內設有植物公園、塑沙場、簡易露營場、觀景台、兒童遊戲場、青少年體訓場等設施。常有大專學生利用場地舉辦各項戶外活動；唯目前因體訓場及兒童遊戲場等設備，因受海濱鹽害侵蝕已近損毀，須重新規劃，以提昇服務品質。

〈4〉石門洞遊憩據點：為北海岸有名之海蝕景觀點，早期建設有集中式賣店、停車場、解說設施、公廁等，並交由石門鄉公所經營管理。目前賣店部分已損



毀，影響全區景觀，未來須予整建；鄰近之石門漁港邊新建遊艇港碼頭第一期工程，已接近完工，未來委外經營作業，除可提升本區海域活動外，並可帶動相關產業之發展。

〈5〉金山海濱（獅頭山）公園：原為軍事管制區，至八十七年間始行開放，故保有珍貴之原生植物，及奇岩景觀。山頂原設有一中式涼亭，除可近觀燭臺嶼，並可遠眺野柳岬。惟因海風侵蝕嚴重，再於八十九年原貌重建，提供遊客美好之觀景據點；另本區留有軍方多項設施，未來如善加規劃，亦可提供遊客另類之旅遊體驗。

〈6〉員潭溪人行景觀橋：位於獅頭山下，員潭溪出海口，緊鄰水尾漁港，可遠眺野柳岬；水尾望月，為本區特色。施工中之景觀橋，將可連結獅頭山與萬里國聖埔海灘，除提供行的便利外，橋本身造形，亦將融入景緻之中，以形塑視覺景觀。未來仍可持續建設週邊，使獅頭山與國聖埔海灘結合為一具山海特色之旅遊據點。

〈7〉野柳風景區：本區由台北縣政府設風景區管理所專責管理，但為北海岸整體發展考量，亦設有相關解說設施。

〈8〉一般基本設施：除前述各主要據點外，於北海岸主要交通幹道台二線沿線，及各鄉設有停車場、候車亭、公廁等基本服務設施，以提供遊客完善之旅遊設施。

## (2) 觀音山地區

- ∧1∨觀音山風景區旅遊服務中心：佔地一公頃餘，除提供一般遊客諮詢服務外，並備有多媒體設備解說觀音山地形地質景觀、人文景觀，及動植物資源。其他公共設施與夜間照明等大致完善。為突顯石雕藝術特色，於庭園前側設有石雕景觀公園，其中龍的傳人，石雕高十公尺，為全省最大石雕創作之一。
- ∧2∨道路指示標誌工程：為便利遊客可及性，於各主要聯外道路設置指示標誌。
- ∧3∨觀音山地區自來水供水工程：因受地形因素限制，並無天然水源，亦無自來水供應，影響本區發展及遊憩品質甚鉅。歷經數年之努力，區內供水問題已初獲解決，目前正進行硬漢嶺區域供水工程，以期解決區內重要據點無水供應之困境。
- ∧4∨為促進風景區土地資源之利用，俾利其整體發展，辦理觀音山風景專用區都市計畫樁位測定。
- ∧5∨為突顯景觀特色，委請專業單位辦理觀音山設置纜車系統規劃可行性研究。
- ∧6∨登山步道系統改善：本地區遊憩活動大多以登山攬勝為主，區內計有硬漢嶺步道、福隆山步道、風櫃斗湖步道、牛港稜步道、占山步道，及牛寮埔步道等六條重要步道系統。並已逐年完成步道整修，及休憩亭、夜間照明、解說設施等公共設施。
- ∧7∨遊憩據點之整修：本地區遊憩活動主要以登山健行，與觀賞景觀為主。因此

針對區內較具特色之遊憩據點，依遊客需求增設公共設施，例如硬漢嶺、開山園、聖公媽廟等據點。

〈8〉停車場與週邊景觀設施改善：完成四處停車場提供遊客使用，並改善區內景觀設施。北海岸及觀音山風景區於八十七年隨「臺灣省政府功能與組織調整暫行條例」之公布施行，隨前旅遊局歸併交通部觀光局後，擬定「北海岸及觀音山風景特定區九十至九十三年」計畫，其中九十年及九十一年分別編列七四八萬與一三四四萬元賡續辦理兩風景區之經營管理與規劃設計，主要著重於風景區公共設施用地清理、基本公共設施服務水準與品質之提昇、遊客安全與景觀之改善等方面，其主要建設成果包括：

### 3、未來發展方向：

(1)北海岸遊憩系統：以皇冠海岸之構想，重塑各重要據點遊憩新風貌。

〈1〉重塑野柳成為國際地質公園。

〈2〉整建翡翠灣為陸海空三度空間之飛行傘活動基地。

〈3〉整建金包里老街城鄉風貌。

〈4〉再創金山”溫泉鄉“旅館、民宿特色。

〈5〉改善台二線為優質海岸景觀道路區。

〈6〉建設白沙灣及麟山鼻為海濱休閒渡假區。

〈7〉整建富基漁港為具國際賣點之觀光休閒漁港。

(2) 觀音山遊憩系統：著重不當設施之減量管制，成為自然、簡單的休閒空間

^1^ 整體改善全區步道系統。

^2^ 風景區景觀環境、風貌之改善。

^3^ 賡續舉發濫葬設施，逐步減量，以改善全區視覺景觀。

^4^ 推動觀光纜車 BOT 投資計畫。

(3) 經營管理策略

^1^ 以「顧客導向」理念，充實遊憩軟硬體設施，加強人性化服務，與設施國際化，讓觀光客有賓至如歸，溫馨感受。

^2^ 結合縣政府及鄉鎮公所共同致力維護風景區之環境品質。

^3^ 崇法自然，著重景觀風貌管理，兼顧生態資源及遊憩需求避免資源過度使用。

^4^ 透過觀光資訊系統及市場行銷模式之建立，適當引入民間投資來提昇觀光發展利基。

## 七、國家級風景特定區建設發展相關經費編用情形

經調閱交通部觀光局近五年來（八十六年度至九十年度）國家級風景特定區建設發展相關經費之預算編列與實際支用等情形，綜整列如附表三。

【附表三】國家級風景特定區建設發展相關經費編列與支用情形統計表（仟元）										
機關別	年度	預算編列金額				實際支用（決算）金額				預算與實際支用差異說明
		人事費	建設及維護費	教育及宣導費	合計	人事費	建設及維護費	教育及宣導費	合計	
觀光局	86	139,087	0	0	139,087	139,087	0	0	139,087	
	87	144,583	11,752	0	156,335	138,998	11,744	0	150,742	
	88	156,906	10,631	0	167,537	151,756	9,942	0	161,698	
	89	223,650	0	0	223,650	221,747	0	0	221,747	
	90	199,357	478,800	0	678,157	183,838	431,846	0	615,684	部分工程因土地及開發許可較遲，致影響進度。
東北角海岸國家風景區管理處	86	42,791	176,894	0	219,685	42,756	176,245	0	219,001	工程發包剩餘，預算員額未補齊
	87	46,655	246,766	0	293,421	45,031	246,766	0	291,797	預算員額未補齊
	88	50,503	335,221	0	385,724	50,499	306,737	0	357,236	工程發包剩餘，預算員額未補齊
	89	75,876	419,399	0	495,275	68,544	414,873	0	483,417	工程發包剩餘，預算員額未補齊
	90	48,999	425,199	0	474,198	48,999	340,368	0	389,367	工程發包剩餘

【附表三】國家級風景特定區建設發展相關經費編列與支用情形統計表（仟元）										
機關別	年度	預算編列金額				實際支用（決算）金額				預算與實際支用差異說明
		人事費	建設及維護費	教育及宣導費	合計	人事費	建設及維護費	教育及宣導費	合計	
東部海岸國家風景區管理處	86	74,318	244,751	1,291	320,360	70,381	188,117	1,639	260,137	建設經費因基金短收，致被收回三千萬元，部分工程暫緩辦理。
	87	79,583	252,710	1,910	334,203	74,122	200,946	2,150	277,218	建設及維護費因工程結餘款及部分工程保留。人事費因勞務外包故約僱清潔工未僱用。
	88	84,952	244,173	1,810	330,935	69,274	250,946	1,920	322,140	本年度預算75%編列於基金預算內，因該預算立法院於90.6.6才審查通過，致該預算無法有效順利支用，影響執行進度。
	89	123,322	345,260	1,787	470,369	104,404	322,761	1,980	429,145	
	90	68,514	315,814	1,101	385,429	68,465	254,344	1,269	324,078	

【附表三】國家級風景特定區建設發展相關經費編列與支用情形統計表（仟元）										
機關別	年度	預算編列金額				實際支用（決算）金額				預算與實際支用 差異說明
		人事費	建設及 維護費	教育及 宣導費	合計	人事費	建設及 維護費	教育及 宣導費	合計	
澎湖國家風景區 管理處	86	22,787	205,938	0	228,725	19,209	203,478	0	222,687	工程發包剩餘，預算員額未補齊
	87	25,749	252,940	0	278,689	22,707	248,391	0	271,098	工程發包剩餘，預算員額未補齊
	88	36,826	46	0	36,872	30,925	44	0	30,969	工程發包剩餘，預算員額未補齊
	89	49,456	273,650	0	323,106	46,011	246,788	0	292,799	工程發包剩餘，預算員額未補齊
	90	32,328	278,000	0	310,328	32,328	248,925	0	281,253	工程發包剩餘
花東縱谷國家 風景區 管理處	86	4,348	9,551	0	13,899	374	9,546	0	9,920	管理處新成立，人員尚未補齊。
	87	16,704	106,985	0	123,689	12,621	103,107	0	115,728	工程發包剩餘
	88	17,894	200,021	0	217,915	14,789	102,399	0	117,188	基金預算不足，奉核暫緩執行九千萬元
	89	28,111	529,937	0	558,048	23,012	519,726	0	542,738	工程發包剩餘
	90	22,007	374,315	0	396,322	17,495	332,724	0	350,219	工程發包剩餘

【附表三】國家級風景特定區建設發展相關經費編列與支用情形統計表（仟元）										
機關別	年度	預算編列金額				實際支用（決算）金額				預算與實際支用差異說明
		人事費	建設及維護費	教育及宣導費	合計	人事費	建設及維護費	教育及宣導費	合計	
大鵬灣國家風景區管理處	86	0	985,344	5,691	991,035	0	701,862	5,691	707,553	本年度預算餘數為二八三、二八五千元，係辦理區內大鵬營區遷建枋山加祿堂土地，因土地公告現值調整後之土地徵收剩餘款。
	87	13,930	977,393	5,500	996,823	11,394	976,571	5,500	993,465	差異數為年度執行餘數。
	88	17,487	574,867	7,800	600,154	14,317	537,914	7,800	560,031	觀光發展基金因「民間參與公共建設申請與審核作業注意事項」及「交通部暨所屬各機關辦理民間參與交通建設作業實施要點」變動，重新調整工作項目及期程，造成工期及請款延誤。



【附表三】國家級風景特定區建設發展相關經費編列與支用情形統計表（仟元）										
機關別	年度	預算編列金額				實際支用（決算）金額				預算與實際支用差異說明
		人事費	建設及維護費	教育及宣導費	合計	人事費	建設及維護費	教育及宣導費	合計	
	89	26,421	1,978,387	7,063	2,011,871	23,237	1,887,934	7,063	1,918,234	差異數為年度執行餘絀數。
	90	19,150	1,398,124	200	1,417,474	18,867	1,398,124	3,500	1,420,491	
馬祖國家風景區管理處	89	19,423	160,940	3,000	183,363	10,372	160,699	3,000	174,071	管理處於 88.11.26 成立。地區尚未完成土地總登記，相關建設涉及民地，協調建費時；且軍方釋出據點開放供觀光使用之作業繁複，以致影響該處規劃建設之執行。
	90	20,616	200,000	2,846	223,462	15,589	193,036	2,845	211,470	
日月潭國家風景區管理處	89	29,445	281,770	2,000	313,215	11,908	248,935	2,000	262,843	管理處 89.1.24 成立。預算員額未補齊。
	90	31,436	402,000	2,180	435,616	21,843	396,009	2,128	419,980	預算員額未補齊。

【附表三】國家級風景特定區建設發展相關經費編列與支用情形統計表（仟元）										
機關別	年度	預算編列金額				實際支用（決算）金額				預算與實際支用差異說明
		人事費	建設及維護費	教育及宣導費	合計	人事費	建設及維護費	教育及宣導費	合計	
國家風景區管理處	90	29,783	344,500	0	374,283	26,330	312,364	0	338,694	管理處 90.3.16 成立。預算員額未補齊，工程發包結餘。
合計		2,022,997	13,042,078	44,179	15,109,254	1,851,229	11,984,211	48,485	13,883,925	
註：阿里山、茂林及北觀三處國家級風景特定區，因係九十年下半年以後成立，故未予納入調查統計。										

#### 八、國家級風景特定區建設發展專責人力編制狀況

據交通部觀光局查復，近五年來（八十六年度至九十年度）該局暨所屬各風景區管理處辦理國家級風景特定區建設發展相關業務之專責人力編制狀況，綜整如附表四。

【附表四】國家級風景特定區建設發展專責人員編制狀況統計表（人）

機關別	年度	合理員額	預算編制員額				實際編制員額				專責人力編制不足原因說明
			正式	聘僱	臨時	合計	正式	聘僱	臨時	合計	
觀光局	86	209	123	86	0	209	123	86	0	209	
	87	209	123	86	0	209	123	86	0	209	
	88	294	202	92	0	294	202	92	0	294	配合精省原省旅遊局併入
	89	294	202	92	0	294	202	92	0	294	
	90	294	158	92	0	250	158	92	0	250	人員移撥 山管理處（44人）
東北角海岸國家風景區管理處	86	75	33	13	0	46	33	7	0	40	
	87	75	33	13	0	46	33	7	0	40	
	88	75	33	13	0	46	33	7	0	40	
	89	75	33	13	0	46	33	7	0	40	
	90	75	33	13	0	46	33	7	0	40	
東部海岸國家風景區管理處	86	92	44	30	0	74	43	30	0	73	由於管理處位處偏遠，教育及醫療資源不佳，工作量大，造成留、用人員不易，對業務影響頗大。
	87	92	44	30	0	74	41	30	0	71	
	88	92	44	30	0	74	41	29	0	70	
	89	71	44	9	0	53	39	8	0	47	
	90	71	44	9	0	53	37	8	0	45	

【附表四】國家級風景特定區建設發展專責人員編制狀況統計表（人）

機關別	年 度	合 理 員 額	預 算 編 制 員 額				實 際 編 制 員 額				專 責 人 力 編 制 不 足 原 因 說 明
			正 式	聘 僱	臨 時	合 計	正 式	聘 僱	臨 時	合 計	
澎 湖 國 家 風 景 區 管 理 處	86	66	23	4	0	27	23	4	0	27	
	87	66	33	4	0	37	33	4	0	37	
	88	66	33	4	0	37	33	4	0	37	
	89	66	33	4	0	37	33	4	0	37	
	90	66	33	4	0	37	33	4	0	37	
花 東 縱 谷 國 家 風 景 區 管 理 處	86	62	15	0	0	15	15	0	0	15	
	87	62	15	0	0	15	15	0	0	15	
	88	62	17	0	0	17	17	0	0	17	
	89	62	17	0	0	17	17	0	0	17	
	90	62	19	0	0	19	19	0	0	19	
大 鵬 灣 國 家 風 景 區 管 理 處	86	62	15	0	0	15	15	0	0	15	
	87	62	17	0	0	17	17	0	0	17	
	88	62	17	0	0	17	17	0	0	17	
	89	62	17	0	0	17	17	0	0	17	
	90	62	17	0	0	17	17	0	0	17	

【附表四】國家級風景特定區建設發展專責人員編制狀況統計表（人）

機關別	年度	合理員額	預算編制員額				實際編制員額				專責人力編制不足原因說明
			正式	聘僱	臨時	合計	正式	聘僱	臨時	合計	
馬祖國家風景區管理處	86	62									
	87	62									
	88	62									
	89	62	15	0	0	15	15	0	0	15	
	90	62	15	3	0	18	15	2	0	17	
日月潭國家風景區管理處	86	62									
	87	62									
	88	62									
	89	62	30	0	0	30	30	0	0	30	
	90	62	30	0	0	30	30	0	0	30	
山國家風景區管理處	86	62									南庄鄉奉行政院九十二年二月四日核定納入本風景區，其經營範圍擴增一六、三二一公頃（二六·六七畝），業務量相對增加如下，惟預算編制員額未調整： 一、南庄遊憩系統自然資源調查及整體觀光發展規劃。 二、南庄遊憩系統工程建設。 三、各項活動推廣。 四、輔導民宿及違規業者合法化。
	87	62									
	88	62									
	89	62									
	90	62	44	4	0	48	44	4	0	48	

【附表四】國家級風景特定區建設發展專責人員編制狀況統計表（人）

機關別	年 度	合 理 員 額	預 算 編 制 員 額				實 際 編 制 員 額				專 責 人 力 編 制 不 足 原 因 說 明
			正 式	聘 僱	臨 時	合 計	正 式	聘 僱	臨 時	合 計	
阿 里 山 國 家 風 景 區 管 理 處	86										
	87										
	88										
	89										
	90	62	34	0	0	34	34	0	0	34	
茂 林 國 家 風 景 區 管 理 處	86										
	87										
	88										
	89										
	90	62	21	0	0	21	21	0	0	21	

註：北觀國家風景區管理處因係九十一年七月二十二日始成立，故未予納入調查統計。

### 九、國家級風景特定區遊客旅次與營收狀況

經調閱交通部觀光局所屬各國家風景區管理處近五年來（八十六年度至九十年  
度）遊客旅次與營收狀況等，綜整列如附表五。

【附表五】各國家級風景特定區歷年遊客旅次與營運收入情形統計表

風景區	年度	遊客旅次 (人次)				營運收入 (仟元)				預估與實際營運狀況差異原因說明
		預估人次		實際人次		預估營收		實際營收		
		假日	非假日	假日	非假日	假日	非假日	假日	非假日	
東北角海岸國家級風景特定區	86	270,000	30,000	269,133	29,903	16,737	1,859	7,817	869	
	87	387,000	43,000	395,682	43,965	17,169	1,908	8,635	959	
	88	324,000	36,000	310,584	34,509	10,157	1,129	11,787	1,310	
	89	405,000	45,000	414,507	46,057	17,348	1,927	17,810	1,979	
	90	567,000	63,000	560,869	62,319	14,247	1,583	13,397	1,489	桃芝、納莉颱風於假日期間過境，且造成福隆外沙灘流失而提前於九月十六日起關閉園區，影響預算收入甚鉅。
	計	1953,000	217,000	1950,775	216,753	75,658	8,406	59,446	6,606	
	東部海岸國家級風景特定區	86	1,600,000		1,832,232		13,666		18,262	
87	1,900,000		2,181,393		15,292		18,287			
88	2,200,000		2,074,366		18,398		20,443			
89	2,150,000		2,779,053		23,344		30,279			
90	2,800,000		2,289,563		15,456		21,531		自九十年起遊客統計人數換算係依新基準辦理。	
計	10,650,000		11,561,452		85,156		108,802		統計資料無假日、非假日區分。	

【附表五】各國家級風景特定區歷年遊客旅次與營運收入情形統計表

風景區	年度	遊客旅次(人次)				營運收入(仟元)				預估與實際營運狀況差異原因說明
		預估人次		實際人次		預估營收		實際營收		
		假日	非假日	假日	非假日	假日	非假日	假日	非假日	
澎湖國家級風景特定區	86	464,644		451,071						六十八年起始有出租收入，項目包括餐廳、賣店、遊艇櫃檯、浮動碼頭等。 收入係以年租金計收，無假日及非假日區分。
	87	459,555		443,242						
	88	475,810		462,226				881,000		
	89	492,065		421,219				1,014,630		
	90	508,320		441,825		1,000,000		988,082		
	計	2,400,394		2,219,583		1,000,000		2,883,712		
花東縱谷國家級風景特定區	89	1,350,000		1,443,879						目前尚無營運收入。 統計資料無假日、非假日區分。
	90	1,550,000		1,673,372						
	計	2,900,000		3,117,251						
大鵬灣國家級風景特定區	86			60,440	90,660			2,901	3,717	青洲濱海遊憩區係自九十一年開放，琉球風景區遊憩據點目前仍由鄉公所經營。 八十六年至九十年遊客統計由琉球鄉公所提供。 僅小琉球風景區遊客統計。
	87			59,991	89,986			2,879	3,689	
	88			52,477	78,716			2,518	3,227	
	89			65,296	97,943			3,134	4,015	
	90			60,857	91,286			2,921	3,742	
	計			299,061	488,591			14,353	18,390	



【附表五】各國家級風景特定區歷年遊客旅次與營運收入情形統計表

風景區	年度	遊客旅次 (人次)				營運收入 (仟元)				預估與實際營運狀況差異原因說明
		預估人次		實際人次		預估營收		實際營收		
		假日	非假日	假日	非假日	假日	非假日	假日	非假日	
馬祖國家級風景特定區	89	48,000	12,000	44,625	11,156					九二一震後，鼓勵民眾赴災區旅遊，而影響遊客赴馬祖觀光意願。
	90	72,440	18,110	54,881	13,720					預期航班增加及小三通能帶來大量遊客，但因航空儀器系統在不良氣候下，仍無法正常起降，復因小三通成效不如預期，而造成預估與實際遊客量之差異。
	計	120,440	30,110	99,506	24,876					本區尚無收費之遊憩據點。
日月潭國家級風景特定區	88			656,800						
	89			1,137,974						
	90			1,202,464						
	計			2,997,238						
阿里山國家級風景特定區	90	3,392,624	1,453,981	1,904,401	816,172					本區係屬開放性風景區，依往例採換算方式辦理。轄內設施屬無償性，故無營運收入
註：阿里山、茂林及北觀三處國家級風景特定區，因係九十年下半年以後成立，故未予納入調查統計。										

十、國家級風景特定區建設及經營所涉行政權責劃分

我國各項觀光資源之開發與管理單位所司職責各有不同，茲就主要觀光遊憩資源之管理組織，詳如左表：

【附表六】我國觀光資源之經營管理體系表			
資源類別	主管機關	管理（經營）單位	目的事業主管法令
◎ 國家公園	內政部（營建署）	國家公園管理處	國家公園法
◎ 風景特定區			發展觀光條例
• 國家級	交通部（觀光局）	國家風景區管理處	風景特定區管理規則
• 縣（市）級	縣（市）政府	交通局（觀光課）	
◎ 森林遊樂區	農委會（林務局）	林區管理處	森林法 森林遊樂區設置管理辦法
◎ 遊樂園區	交通部（觀光局）	投資經營者	觀光地區遊樂設施安全檢查辦法、機械遊樂設施管理辦法
◎ 休閒農業區	農委會（輔導處）	投資經營者	休閒農業輔導辦法
◎ 古蹟			文化資產保存法
• 國定（一級）	內政部		
• 直轄市定（二級）	直轄市政府		
• 縣市定（三級）	各縣市政府		
◎ 大學實驗林	教育部	投資經營者	大學法
◎ 國家農場	退輔會		國軍退除役官兵輔導條例

◎ 水庫湖泊	經濟部（水利署）		水利法、台灣省水庫蓄水範圍使用管理辦法
◎ 溫泉	經濟部（水利署）	投資經營者	水利法
◎ 博物館	教育部	投資經營者	社會教育法
◎ 高爾夫球場	教育部	投資經營者	高爾夫球場管理規則
◎ 海水浴場	縣市政府	投資經營者	台灣省海水浴場管理規則

至與觀光資源有關之保護區設立，在近三十年來也有自然保留區、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、國有林自然保護區等不同類型。這些相關保護區的設立，已包括了國際自然保育聯盟（IUCN）及保護區委員會（WCPA）所擬定的六種保護區類型：第一類嚴格的自然保留區及原野地區、第二類國家公園、第三類自然紀念物、第四類棲地與物種經營管理地區、野生動物重要棲息環境、第五類景觀保護區、以及第六類資源管理保護區。以下分就自然保留區、國家公園、野生動物保護區及野生動物重要棲息環境、國有林自然保護區等四項概述如后：

#### （一）自然保留區

台灣自七十五年起，由行政院農業委員會和經濟部，依據文化資產保存法，陸續公告設立十九個自然保留區。自然保留區的設置，是為了維持區內基本生態過程和生態系統，並保持生物多樣性、保存各類生物遺傳性質，並保證生物資源的永續利用。這些地區不僅可以保護稀有或瀕臨滅絕的生物或生態體系，也提供人類研究合理利用自然資源的環境。

## （二）國家公園

國家公園係具有國家代表性之自然公園，人類近百年來基於對自然資源之稀少性與不可恢復性，深切體驗而發起應予保育之地區。國家公園事業之發展，最早可溯自公元一八六〇年期間，在美國部分保護自然之先驅中，所促成之約瑟米提文告，因而將約瑟米提區域劃為第一個州立公園。一八七〇年美國一支探險隊發現懷俄明州黃石勝景，經過一年多之奔波努力，終於一八七二年立法通過為美國亦是世界第一座國家公園——黃石公園。國家公園歷經近百年來之演變，已成為先進國家推動文化與資源保育之一種文明運動，且為自然資源在保護或遊憩使用上最高層次之利用方式。

迄今世界上約有九十九個國家或地區設置了近千座國家公園，平均每座國家公園面積約為廿四萬公頃。在亞洲地區，僅少數國家尚未建立國家公園，其中日本已有五十年之歷史，韓國有二十五年歷史，而我國於六十一年頒佈國家公園法，並於七十一年起至今陸續成立了六座國家公園，迄今已有約佔全島面積百分之六之國家公園均已運作中。國家公園的設立乃為保護國家特有的自然風景、野生物、人文史蹟，並提供國民育樂或研究之用，範圍內一切的人為開發利用行為皆受到嚴格管制，並由國家最高權宜機構負責管理。依照台灣國家公園法的規定，國家公園隸屬於內政部，兼具保育、教育、與遊憩等功能。其區內可劃分為生態保護區、特別景觀區、史蹟保存區、一般管制區、及遊憩區等五區。

### (三) 野生動物保護區及野生動物重要棲息環境

台灣地區從八十年起，便依據野生動物保育法，先後設立十三處野生動物保護區。此外農委會並公告二十八處野生動物重要棲息環境。保護區及重要棲息環境所保護的物種以大洋性海龜、遷移性候鳥與水鳥、淡水魚等野生動物及其棲地為主。野生動物資源保育的目的，不儘只是單純的物種保護，也是環境品質的重要指標，幫助我們瞭解環境物種變遷。

### (四) 國有林自然保護區

台灣的國有林地面積約佔全島的 50%。為保護森林內不同代表性生態體系及稀有植物，農委會林務局乃設立九個國有林自然保護區，並進行持續性的野外調查及監測，以瞭解區內的生態。此外，各國有林自然保護區亦逐年設立森林水文微氣象觀測站，研究無機環境與生態系的關係，近年並陸續設立解說教育館，將區域內資源及研究的成果，藉解說教育的方式，傳達給民眾，以推廣生態保育的觀念。

## 十一、國家級風景特定區建設及經營成效之督考情形

各國家級風景特定區之建設發展均依每年所提計畫並視預算通過之額度辦理，交通部觀光局訂有工程建設督導會報與觀光及遊樂地區經營管理安全維護督導考核作業要點進行追蹤考核，旨在加強旅遊安全維護、設施維護管理、環境整潔美化及管理與遊客服務等工作，以提昇遊憩品質與服務水準，並作為來年執行計畫項目及編列預算參考。

有關國家級風景特定區之督導考核方式，係由交通部觀光局對所管各國家級風景區每年至少辦理一次督導考核，並於每年十月底前將督導考核成績函送交通部核備，交通部必要時得重點查核。

此外，各國家級風景特定區針對其建設發展及經營管理，亦訂有相關督核機制。茲以東部海岸國家風景區管理處為例，說明如下：

### (一) 規劃建設：

#### 1、督導機制：

- (1) 建設計畫執行進度每月向上級機關陳報，項目包括計畫月份執行進度表、落後原因分析及解決辦法等，並於每月召開處務會議中追蹤列管。
- (2) 每月召開兩次工程管理會議，就各項工程建設予以追蹤列管。
- (3) 每年並由該處人員組成工程督導小組，至各據點進行評鑑，實際考核前一年度所施作工程，施工品質是否合乎預期標準，督導考核缺失，則予以列管追蹤。

#### 2、督導考核結果回饋：

年度結束後，彙整建設計畫執行成果，辦理自我考評作業，提報年度執行績效檢討報告呈上級機關，以作為下一年度計畫執行、檢討改進之參考。

#### 3、具體之督導考核成效：

該處八十八下半年及八十九年度部列管「東部海岸風景特定區建設計畫」，年終考評經交通部考列甲等。

## (二) 經營管理：

### 1、督導機制：

- (1) 為維護區內之公共設施安全，及全面性掌握環境景觀，以確保區內公共設施之良善，提高遊憩品質及維護公共安全，每年辦理國家級風景區經營管理安全維護督導檢查。其中每季由該處自行檢查乙次、每年由觀光局主導檢查乙次，督導小組係跨部會組成。
- (2) 為提高遊憩服務品質，於八十九年度元月份起，每月於主要遊憩據點進行服務設施滿意度調查，並於定期處務會議中提報，對調查結果所涉問題，檢討改進情形，則予以列管追蹤。
- (3) 年度結束，辦理為民服務工作自行評鑑，並提報年度執行績效檢討報告呈上級機關。

### 2、督導考核結果回饋：

- (1) 針對國家級風景區經營管理安全維護督導檢查結果作為經營管理參考之依據，並針對考核缺失，予以檢討改進，並就辦理情形予以列管追蹤。
- (2) 針對滿意度調查予以檢討分析作為未來經營管理之參考，並針對遊客建議事項予以檢討改進，並予以列管追蹤。

### 3、具體之督導考核成效：

該處並榮獲交通部辦理之八十九年「交通服務品質」中「善用社會資源獎」

，未來並將持續推動為民服務工作，改進、創新服務以全面提升服務品質。

## 十二、現階段觀光發展面臨之課題與對策

### (一) 面臨課題：

近年來，國人對休閒旅遊之重視以及對旅遊服務品質之要求日益增加，且為因應國際觀光旅客來台，檢討當前觀光發展之重要課題，概述如下：

- 1、國人旅遊過度集中於週末假日，造成尖峰旅遊品質不佳，離峰時業者經營困難，國際觀光客源不足，無法填補離峰之觀光市場，需政府結合整體力量及國家資源，持續對國際推廣行銷並以積極開放有效管理的態度面對大陸人士來台觀光市場。
- 2、旅遊環境及服務設施國際化程度不足，友善旅遊環境尚需中央制定規範、地方積極配合執行，共同合作建置。
- 3、觀光設施投資經營成本偏高，觀光產品價格在國內外市場，不具競爭力，需政府協助其獲取優惠融資，輔導其改善經營效能，與週邊觀光設施配套整體包裝，提高產品之附加價值。
- 4、民間投資觀光產業相關法令制度繁雜，缺乏彈性，亟需中央協助排除障礙，加強投資獎勵誘因，以鼓勵民間資金投入。

### (二) 主要對策：

面對前項之重要發展課題，交通部觀光局配合國家整體發展，先後推動之主要計畫及方案如下：



- 1、八十九年研訂「二十一世紀台灣發展觀光新戰略」，提出「二十一世紀台灣發展觀光新戰略行動執行方案」，建立台灣發展「觀光之島」之新目標。
- 2、九十年配合經建會擬定「國內旅遊發展方案」，提昇觀光產業為國家策略性重要產業，並全力推動國民旅遊。
- 3、九十一年一月擬訂「交通政策白皮書——觀光」，研訂未來觀光政策發展主軸，及重要執行計畫，作為因應觀光需求與發展之指導綱領。
- 4、九十一年五月配合國家發展重點計畫，擬定「觀光客倍增計畫」，以西元二〇〇七年國際觀光客倍增至二百萬人次，來台總旅客突破五百萬人次為目標，鎖定國際觀光客積極推動台灣觀光產業發展。

### 十三、挑戰二〇〇八——觀光客倍增計畫

#### (一) 計畫內容：

為達成總目標，對於觀光建設工作，將本「顧客導向」之思維、「套裝旅遊」之架構、「目標管理」之手段，選擇重點、集中力量，有效地進行資源整合與建設推動。其中觀光資源之開發應以既有之國際觀光旅遊路線為優先，全面改善軟硬體設施、環境景觀及旅遊服務，使臻於國際水準。對於具有發展潛力之觀光資源亦採「套裝旅遊線」之模式，視市場需要及能力，逐步規劃開發。觀光環境之改善除應輔導民間業者致力改善服務品質外，政府各相關部門亦應建立共識，以「人人心中有觀光」的態度，通力配合共同打造台灣的優質旅遊環境。主要之重點內容包括：

## 1、現有套裝旅遊路線整備：

台灣地區因各項觀光資源之開發與管理單位所司職責各有不同，未必都能從觀光資源利用與推廣行銷的角度作有效的規劃，致投資效果打折，僅形成點狀之觀光景點；且前往觀光地區之旅遊線普遍存在周邊景觀不良、服務設施不足、旅遊交通不便等缺失。今後的觀光建設應以「顧客導向」之思維，建構具國際魅力之套裝旅遊路線為主軸，有效運用資源集中力量在旅遊線上各項應改善之軟硬體設施。旅遊路線之開發以吸引國際觀光為優先，以觀光局所轄之國家風景區，配合國家公園及具國際魅力之風景區、森林遊樂區與民營旅遊區，建構套裝旅遊路線，作為觀光資源統合發展之骨幹，整頓沿線地區周邊環境，包裝主要旅遊點周邊之人文觀光資源，促使台灣觀光旅遊品質達到國際水準。既有套裝旅遊線之整備係以目前已有國際觀光客前往之旅遊區為重點，並納入周邊之風景區，以整體套裝之手法，優先提昇其觀光旅遊品質，以進一步增加吸引國際觀光之魅力為目的。計有：北部海岸線、日月潭線、阿里山線、恆春半島線、花東線等五項。

## 2、新興套裝旅遊路線及新景點開發：

新興套裝旅遊路線係本前項現有套裝旅遊線整備之原則，將具有建設為國際級觀光旅遊線之地區，在今後六年內開發出來。同時重點開發數個具標竿效果之新景點，使台灣的觀光發展能逐步涵蓋各地區，達成發展觀光產業振興地方經濟的效果。計有：蘭陽北橫線、桃竹苗線、雲嘉南濱海線、高屏山麓線、脊樑山脈

線、離島線、環島鐵路觀光旅遊線、國家花卉園區、安平港國家歷史風景區、雲嘉南濱海風景區、國家軍事遊樂園、故宮分院、全國自行車道系統、國家自然步道系統等十四項。

### 3、觀光旅遊服務網的建置：

觀光旅遊服務涵蓋服務硬體設施之質量、軟體管理之良窳及觀光人力資源的妥適規劃利用，為提供優質之旅遊服務品質，宜全面考量檢討、逐步推動改善。揆諸當前影響旅遊服務最鉅而急需改善者，莫過於地方觀光產品及服務之優質化不足，以及價格普及化不夠，如台北都會區接待國際觀光客之旅館數量不足，且房價居高不下，影響接待國際旅客之能量及品質，不利我國國際競爭力，而簡單、乾淨且具服務水準之平價旅舍亦普遍缺乏；其次，各觀光據點之交通系統尚無整合系統、主要交通據點缺乏提供旅客旅遊諮詢之服務中心等，均影響到訪旅客之旅遊便利性；此外，離尖峰時段遊客量之過大差距，造成觀光產業人力資源調配失衡等等，都直接或間接影響旅遊服務品質。因此，為達成九十六年來台旅客數五百萬人次之計畫目標，並提供優質的旅遊服務，將透過觀光旅遊巴士系統及環島觀光列車之規劃、旅遊資訊服務網之建置、一般旅館品質之提昇以及優惠旅遊套票之發行等等，擴大吸引國際自助旅遊人士。

### 4、國際觀光宣傳推廣：

國際觀光客是賺取觀光外匯的對象，同時也是平衡國民旅遊離尖峰差距的必

要客源，為健全我國觀光產業之發展，拓展足夠國外觀光客源乃必須正視並積極辦理事項。台灣雖有美麗的自然風光及豐富的人文觀光資源，然因宣傳不足，始終未能在國際上廣為人知，世人多認為台灣乃工業之島，在觀光版圖上不具地位。鑒於觀光資源及旅遊產品必須透過有力之宣傳及行銷推廣，才能達到吸引國外人士來台觀光的效果。本計畫將針對主要及次要客源市場之開拓、推動「二〇〇五觀光年」活動及充分運用各部會駐外單位之宣導功能，積極提昇台灣觀光新形象，有效吸引國際觀光客。

#### 5、會議展覽產業之發展：

國際化是二十一世紀全球各大城市發展必須面對的重要課題，目前國際文化經貿關係已逐步取代了傳統的國際政治關係，又因為國際經貿文化活動係透過各國城市網路來聯繫，因此每一城市無不希望成為城市網路之重要樞紐。而所謂國際都市，不在於規模之大小，而在於有無面對世界的重心。會議展覽產業（MICE, Meetings, Incentives, Conventions, Exhibitions）受到各大城市的重視，主要因為它帶給地方乘數經濟效益，其關連產業如旅館、航空公司、餐飲、印刷、公關廣告、交通、顧問公司、旅遊業等都將受惠。而國際會議、展覽在一個城市舉辦數量之多寡，攸關該城市國際化之程度，因此世界各大都市紛紛成立會議局，並全力爭取國際會議前去召開或舉辦國際展覽，俾造就一個會議觀光都市。由於國際會議的發展狀況普遍被認為是評量某一地區繁榮與否暨其國際化程度的重要指標，因

此許多城市就把發展國際會議產業當成填補產業空洞化或是一種新時代城市發展的策略。

## (二) 執行機制：

今後「觀光客倍增計畫」之執行將落實於各部會，各機關執行相關工作如有歧見，需跨部會協商以達共識者，由該執行機關提案於「行政院觀光發展推動委員會」討論、溝通後依決議辦理。「觀光客倍增計畫」各項工作之管考由經建會統一在國發計畫中列管追蹤；惟為掌握各項工作進度，「行政院觀光發展推動委員會」將定期請各分項計畫主辦機關提報辦理情形。

## (三) 執行分工：

觀光發展之事務牽涉範圍甚廣，與政府諸多部會主管之業務皆有密切關係。根據游院長親繪之「觀光客倍增計畫」關係圖，即臚列近二十個項目須相關部會配合，茲將該案業務項目之負責機關彙陳如后，期各部會依職掌在本項計畫之執行上全力配合與支持。

- 1、城鄉均衡發展（內政部）。
- 2、文化、藝術、古蹟（文建會、內政部）。
- 3、河川、海洋環境保護（環保署）。
- 4、生態保育（農委會）。
- 5、綠美化、公園、綠地（內政部）。

- 6、外語能力提升（教育部）。
- 7、社區營造（文建會、內政部）。
- 8、城市規劃（內政部）。
- 9、建築景觀（內政部）。
- 10、國民旅遊品質提升（交通部）。
- 11、街道景觀、招牌、攤販（地方政府、內政部、環保署）。
- 12、人行道、騎樓改善（地方政府）。
- 13、道路、橋樑之品質（交通部）。
- 14、觀光景點改善（交通部、地方政府）。
- 15、交通運輸改善（交通部）。
- 16、機場設備、通關（交通部、財政部）。
- 17、行政效率提升（各部會）。
- 18、創造就業（相關部會）。
- 19、經濟發展（經濟等相關部會）。
- 20、觀光指標（交通部、各風景地區主管機關）

#### 十四、世界各國對於風景區規劃開發與經營管理之借鏡

有關其他國家在類似組織或主管機關之案例部分，將就日本、加拿大、澳洲、美國、德國、英國及紐西蘭等國對於觀光行政體系之管理機制簡要說明如后：

(一) 日本：

日本之行政體系分為中央及地方兩大層級，其管理機制說明如下：

- 1、中央觀光行政體系主要為運輸省及總理府，運輸省下設國際運輸觀光局，有直轄之觀光部處理觀光休閒、旅行業及國際觀光業務等；總理府下設有環境廳，負責自然公園等業務。此外尚有建設省負責公園設施及公共設施建設業務，通商產業省主管國際觀光交流市場調查業務，另尚有涉及文部省、外務省等主管業務，為整合各省廳之業務，在內閣下設有「觀光對策關係省廳聯絡會議」作為橫向聯絡管道，並設有諮詢機構，提供專業意見作為審議依據。
- 2、地方觀光行政體系方面，為執行地方整體規劃，經營管理多交由市、町、村等地方單位執行，另依地方自治權限設有觀光關連單位，如觀光審議會、觀光連絡會議、觀光關連公社等，協助觀光課業務之審議、協調及執行工作。
- 3、依日本「自然公園法」之規定，日本之自然公園劃分為國立公園、國定公園及都道府縣立公園三種。其中國立公園相當於我國之國家公園，國定公園相當於我國之國家級風景特定區，至都道府縣立公園則約等同於我國之省、縣級風景區。
- 4、日本自然公園之主管機關為環境廳，環境廳下設自然保護局，主要業務職掌為：國立公園、國設鳥獸保護區及原生自然保護地區之管理與保護工作。為執行前述業務，在全日本設有十一個自然保護事務所（相當於我國之管理處），各地區之自然保護事務所再視業務實際需要，分設二至四個自然保護官事務所（相當於我國

之管理站)。

(二) 加拿大：

依加拿大國家公園法之規定，加拿大國家公園之經營管理事權歸屬聯邦政府，為全世界最早（1911年）設立國家公園管理服務單位之國家，稱為國家公園署（National Park Service），該署之主要業務職掌為統管各省及地區之國家公園（含國家公園保留區）、國家歷史公園及歷史古蹟等。

加拿大聯邦政府為妥善經營管理該國之自然資源，將該國之自然資源依空間分佈區位及特色之不同，劃分為三十九個自然區（Nature Area），並將各自然區之資源特色儘可能納入國家公園體系中，因此在劃設國家公園時，就必須先考量尚未劃入國家公園之自然區；為執行國家公園管理業務，加拿大國家公園署另於各國家公園設置管理處（Park Administration），目前共計有三十九處國家公園。

(三) 澳洲：

澳洲聯邦政府於1975年由國會通過聯邦國家公園及野生物法，並於同年依據該法成立聯邦國家公園及野生物署（National Park & Wildlife Service）。在此之前，係各州各自單獨立法，成立州之國家公園及野生物局，由聯邦政府對各州提供資金、資訊及指導，而州政府則實際從事國家公園及野生物管理之工作；基本上，聯邦政府與州政府之業務是統一的、也是獨立的，分工管理明確。以澳洲南部之塔斯馬尼亞州為例，該州政府早於1863年即已設置管理單位經營其西南部之廣大草原



；現今該州政府在環境及土地管理部下設有公園及野生物局（Parks & Wildlife Service），專責管理該州之國家公園、景觀保護區及野生物等業務。

#### （四）美國：

美國之觀光行政體系分為聯邦、州及地方三層；在聯邦層級中，以土地歸屬權決定其經營管理單位，以維護資源為主要任務，並隨時檢視評估其資源，一旦失去列入國家級標準，便轉讓予各州或地方管理。

最主要的風景區可分為國家公園系統、州立公園系統及郡縣公園系統，分別由內政部國家公園署（National Park Service）、各州政府之公園、自然資源或戶外遊憩管理單位及各郡縣政府經營管理：

- 1、國家公園係由內政部國家公園署經營管理，下設七個幕僚單位及十處區域管理處（Regional Office），分別負責該地區國家公園管理處之監督管理工作，並於各國家公園分置管理單位（Park Headquarters），實際直接負責各國家公園經常性之事務運作及經營管理工作。
- 2、州立公園由各州設置，隨各州之發展目標及法案之差異有所不同，一般以資源保育及提供民眾戶外遊憩活動為主，其面積及資源特性介於國家公園與郡縣公園之間。
- 3、郡縣政府之組織多設有公園及遊憩活動局或委員會，負責選定劃設、經營管理郡縣公園及推展民眾戶外遊憩活動。一般而言，郡縣公園較臨近市鎮，可供民眾於

例假日遊覽，包括自然景觀地區及人工美化之遊樂地區。

(五) 德國：

德國有關自然保護、景觀維護及遊憩事項，以往由「糧、農與林部」掌理，後因核能與環境問題日受重視，另設立「環境、自然保護與核能安全部」統籌辦理環境保護、自然景觀維護與核能安全等事務，各邦政府及縣市政府亦分別設有環境保護部門辦理自然保護、景觀維護及自然景觀地區經營管理等事宜。按「聯邦自然保護法」規定自然及景觀可劃為：

- 1、自然保護區。
- 2、國家公園。
- 3、景觀保護區。
- 4、自然公園。
- 5、自然紀念物。
- 6、受保護的景觀組成要素。

其中僅「國家公園」之公告劃設，由邦政府會同「聯邦環境、自然保護與核能安全部」部長及「聯邦區域計畫、建築及都市建設部」部長公告外，其餘自然公園等區域均由邦政府或縣市政府逕行公告辦理。此外，有關「自然公園」之劃設，係除景觀保護及自然保護外，優先適合供作遊憩休閒使用之地區，以符合遊憩休閒目標而規劃、適當之分區使用而開發，與我國風景特定區設置之目的有相通之處，然

德國之自然公園係由縣市政府管理。

(六) 英國：

英國是由英格蘭、威爾斯、蘇格蘭及北愛爾蘭四邦聯合構成，各邦有不同之制度，有關風景區分別由英格蘭環境部長、威爾斯事務部長、蘇格蘭事務部長及北愛爾蘭事務部長分別為其各自轄區內之主管長官，而以環境部、威爾斯辦事處、蘇格蘭辦事處的開發廳及北愛爾蘭的環境廳為業務主管單位；在地方則以郡、區二級地方政府當局為主管機關。

英國有關風景區規劃與管理之法律散見於歷年制頒的相關立法中，其中西元一九七三年訂頒的「自然保育委員會法」規定自然委員會以保護英格蘭、威爾斯、蘇格蘭之稀有珍貴動植物及特殊地質、地形為宗旨，並負責指定、管理國家自然保留區、海洋自然保留區、特殊科學價值區。另有鄉野委員會以保護天然美景、改善鄉野遊憩設施為宗旨，並負責指定國家公園及特殊天然美景區。英國的自然景觀地區劃設大致可分為：

- 1、國家自然保留區。
- 2、海洋自然保留區。
- 3、地方性自然保留區。
- 4、特殊科學價值區。
- 5、國家公園。

- 6、國家級風景特定區。
- 7、特殊優美自然景觀區。
- 8、其他。

其中「國家級風景特定區」係因蘇格蘭地區並無國家公園之設置，而由蘇格蘭鄉野委員會指定劃設了四十處，其地位同於國家公園。英國的自然保育委員會及鄉野委員會對英國自然環境的保育與利用，有豐富的經驗與技術，法律並賦予委員會有強制徵收土地的權力，使土地所有權與經營管理權合而為一，對執行環境保育工作有很大助益。

(七) 紐西蘭：

紐西蘭之中央觀光主管機關為觀光部 (Ministry of Tourism, MOT)，其主要任務為永續發展觀光產業，使紐西蘭從中獲取最大利益。該組織原為觀光及運動局 (Office of Tourism and Sport)，後因紐西蘭政府認知到觀光對經濟的重要性，乃於西元二〇〇二年一月改制，將觀光單獨設立專責機構，提昇為部級，其業務雖仍在經濟發展部之下運作，但設有觀光部長，為內閣之一員，觀光部幕僚可直接向部長提報觀光相關議題及政策，並成為內閣會議重要議題。

觀光部除提供觀光部長有關觀光政策意見外，並與政府其他部門合作辦理主要觀光議題、提供觀光研究及統計資訊、評估政府對觀光的投資、協助主要節慶活動之舉辦等。至於市場行銷業務則由紐西蘭觀光局、區域觀光組織及觀光企業等合作

推動辦理。目前觀光部最主要的作為與其他機關、民間業者共同推動「2010 紐西蘭觀光策略」，並在全力推動各項策略之下，預訂達成每年遊客數 10% 的成長目標。

此外，紐西蘭的保育部（Department of Conservation）則負責保育紐西蘭之自然及歷史襲產以維護紐西蘭這一代及未來世代的利益，並提供人們在現代及未來能享有該等資源。其主要職務包括促進生物多樣保育、歷史保存、保育體驗、保育合作關係及優質保育管理等；其中促進保育體驗一項即在保護環境前提下，提供遊憩機會，以符合不同人們的需要及期望，並引導遊客經由瞭解，進而參與保育。凡國家公園、森林公園、保留及保存區、原生林保護區、保存區裏的歷史地等均屬保育部之治理範圍。

#### 肆、研究方法與過程：

##### 一、擬訂調查研究計畫

九十一年三月廿一日擬訂本案調查研究計畫，茲摘要如下：

##### （一）調查研究重點：

- 1、國家級風景特定區之整體規劃構想與採行措施等，是否周延完備？主管機關有無落實推動執行？成效如何？
- 2、國家級風景特定區之開發建設、經營管理與設施維護等，相關機關之權責劃分、行政協調聯繫及現行法令規定，有無缺失不當？問題癥結何在？如何因應解決？

##### （二）擬採行之調查研究步驟：

## 1、調卷：

### (1)院內調卷：

調閱本院近年來有關「國家級風景特定區之規劃執行與管理事權」調查案卷，並彙整各該調查案件本院指正缺失及後續改善處置情形。

### (2)交通部觀光局：

擬函請觀光局轉知所屬各國家風景區管理處，就下列問題以文字表列並對照附件方式詳實說明，於文到三十日內彙齊書面資料乙式六份（完整佐證資料及各風管處查復函件影本乙份）見復：

- 〈1〉我國國家級風景特定區整體發展策略與目標、規劃構想與理論基礎。
- 〈2〉國家級風景特定區整體建設發展之短、中、長期具體方案或計畫之內容。
- 〈3〉近五年來（八十六年度至九十年度）國家級風景特定區整體建設發展之相關研究規劃成果與採行情形。
- 〈4〉我國目前各國家級風景特定區之建設發展及經營管理狀況簡介（至少應含：成立沿革、發展特色、面積範圍、組織編制與職掌、土地權屬、管理權責劃分、行政協調機制、歷來建設與經營成果；等）
- 〈5〉近五年來（八十六年度至九十年度）國家級風景特定區建設發展相關經費編用專責人員編制、遊客旅次與營運收入等情形。
- 〈6〉國家風景區管理處之定位為何？在風景區範圍內之建設及經營管理，與其他

權管機關間之權責劃分、適用法令等行政協調聯繫事宜，有無發生權責重疊混淆、法令競合或抵觸之情形？

〈7〉現行涉及國家級風景特定區建設發展或經營管理之相關法令條文，有無不合時宜或未週延之處？歷來檢討修訂情形如何？

〈8〉各國家級風景特定區建設發展或經營管理成效，有無建立督導及追蹤考核機制？督考結果如何回饋於後續計畫之執行？歷年來有無具體督考成效及獎懲？請影附相關卷證詳述之。

〈9〉其他案情相關說明。

## 2、現場履勘及詢問：

為節省行政資源支出，本專案調查研究擬配合本院交通及採購委員會九十一年度中央機關巡察行程，由調查委員率協查人員分別前往「花東縱谷國家風景區管理處（九十一年三月二十八日至二十九日）」、「馬祖國家風景區管理處（九十一年六月二十五日至二十七日）」、「阿里山國家風景區管理處（九十一年七月二十五日至二十六日）」及「玉山國家風景區管理處（九十一年八月一日至二日）」等四處國家級風景特定區履勘，並就案情疑點詢問交通部觀光局等機關人員。

## （三）案情研析及撰擬期中報告：

就交通部觀光局查復案情資料，參酌相關法令規定，綜整調查研究發現撰擬期

中報告，於九十一年六月十八日提報本院交通及採購委員會第三屆第四十一次會議決定：准予備查。

(四) 約詢或座談：

參據前揭調查研究期中報告及研究進展情形，視需要擇期通知相關權責機關人員到院接受詢問或座談。

(五) 撰擬調查研究期末報告：

綜整調查研究發現及結論，撰擬調查研究期末報告。

(六) 調查研究報告定稿付印並提送本院交通及採購委員會討論。

## 二、調卷函詢

依據前揭調查研究計畫擬定步驟，責請本院監察調查處於九十一年三月二十五日以(九一)處台調肆字第〇九一〇八〇二七七六號函請交通部觀光局於三十日內提供相關案情說明與卷證資料；惟因本院所詢層面較廣、資料蒐整費時，故該局未能如期查復，遲至同年七月二十二日始函復相關文件到院。

## 三、意見交換與協商

(一) 九十一年四月十七日下午，本專案召集人林委員鉅銀於本院四樓第四會議室，邀請交通部觀光局張前局長〇〇率蘇局長〇〇(當時為副局長)、技術組于科長〇〇到院，就專案調查研究之緣起、目的、範疇、後續行政配合事宜及目前國家級風景特定區之規劃與經管概況等，充分交換意見。



(二)九十一年五月八日中午，本專案召集人林委員鉅銀於本院四樓第五會議室，召集本專案小組各委員及協查人員，協商後續履勘行程及約(諮)詢等事宜。

#### 四、巡察履勘

依據擬定調查研究計畫，配合本院交通及採購委員會九十一年度中央機關巡察行程，由本專案小組各委員率協查人員，依下列行程現場履勘並聽取相關機關簡報及詢問，相關座談意見詳附錄二：

(一)九十一年三月二十八日至二十九日前往「花東縱谷國家風景區管理處」。

(二)九十一年六月十九日前往「交通部觀光局」。

(三)九十一年六月二十五日至二十七日前往「馬祖國家風景區管理處」。

(四)九十一年七月二十五日至二十六日前往「阿里山國家風景區管理處」。

(五)九十一年八月一日至二日前往「玉山國家風景區管理處」。

#### 五、召開座談會議

為進一步瞭解十一個國家級風景特定區之規劃執行與經營管理過程，各權責機關間之行政協調問題與癥結，本專案小組特於九十一年十月十四日邀請交通部林部長○○(兼行政院觀光發展推動委員會執行長)、觀光局蘇局長○○暨各國家風景區管理處處長、航政司李司長○○、公路總局葉局長○○；行政院農業委員會林務局黃局長○○、漁業署胡署長○○；行政院原住民委員會張代理處長○○；國防部作戰計畫次長室王助理次長○○、軍備局營產管理處查處長○○；行政院環境保護署倪處長○○；行

政院國軍退除役官兵輔導委員會柯處長○○，經濟部水利署田組長○○；內政部營建署李組長○○等機關主管人員到院，就本案調查研究範疇有關之通案與個案議題，廣泛而深入座談（會議紀錄詳附錄三），會後並請各該與會人員補充書面說明資料，俾供本案後續調查研究參考。茲就上開座談會議，本專案小組出席委員所提意見，綜整摘要如下：

- （一）觀光是不能外移的產業，近年來由於台灣的經濟環境欠佳，工資成本及地價均高，用地取得不容易，所以大部分產業外移。因此台灣如果能夠發展觀光，對於促進國內經濟發展，應有相當助益。
- （二）行政院觀光發展推動委員會（簡稱政觀推）之成員，包括十六個部會的首長，以及北、高兩市市長，並由行政院院長擔任委員會的召集人；然因各部會首長業務繁忙，同時又兼任很多委員會的委員，因此是不是能夠全程參加會議，不無疑問？若無法親自出席，所派代表能否真實傳達會議內容，亦有待瞭解。
- （三）觀光問題，各縣市地方政府扮演極為重要之角色，包括：都市計畫法、土地法、建築法以及觀光區的景觀、攤販的問題的處理，都涉及到縣市政府，且在實務經驗上，許多問題癥結多在地方政府，可是卻沒有把縣市政府納入「政觀推」成員，恐將影響實際協調功能。
- （四）中央成立行政院觀光推動委員會，但地方缺乏協調委員會。建議在中央方面的觀光推動委員會成員，將教育部、國防部及退輔會納入，因教育部主管二處大學實驗林，

且觀光應與教育結合，故教育部長應當列入，退輔會主管六處國家農場，國防部管轄的軍事管制區涉及到多處觀光景點，故三部會主管首長應納入中央觀光推動委員會成員；在地方方面，則以觀光局既設十一處風景區管理處為中心，召集相關部會二級主管，與地方政府成立地區性的協調委員會，就地解決地方問題，無法解決的問題才提報中央。

(五) 中央與地方現存人力、物力程度上的落差及計畫執行能力。景點部分，雖經觀光主管機關選定，但整個遊憩線與面的建構，以及與地方資源的結合：包括交通、遊憩設施、食宿等資源之結合，均尚存諸多問題，如：馬祖國家風景區，區內尚無一處合法的觀光旅館，這是一個很大的諷刺。故現階段首應務實面對各國家風景區與地方政府間之權責問題，需要藉助法令充實或透過督導層面，由行政院觀光發展推動委員會來加以推動；也唯有讓地方政府與「政觀推」結合，共同推動有關觀光措施，才能達成委員會預期之功能與目標。

(六) 台灣發展觀光，首要重點是「賣點」及主打的「觀光品牌」。台灣以往的國際形像，多是色情泛濫、觀光區髒亂、消費昂貴、沒有地方特色，最近又因地震頻繁，在這種觀光條件與形象不佳之情況下，二〇〇七年若欲達成觀光客倍增之目標，如何重新塑造台灣國際觀光形像，主打台灣的觀光品牌，是非常重要的課題，值得相關主管機關深思。

(七) 目前主要公民營觀光遊憩據點，交通部有十一處外，內政部主管六處國家公園另外

有專法，林務局森林遊樂區有二十一處、退輔會國家農場共六處、教育部主管的大學實驗林等，這些遊憩資源應與國家風景區結合，以增加國家風景區賣點，品牌也更容易行銷。各資源經管機關應以「觀光客倍增計畫」為終極目標，結合整個國家資源，共同努力。

(八) 國內觀光資源開發，涉及都市計畫、非都市計畫、城鄉計畫等問題，目前欠缺整體地用規劃，包括開發計畫配套，往往都是各機關各依照法令各自劃定、各自推動實施。觀光局歷來遊憩系統及觀光資源相關計畫或研究，究有無落實於十一處國家風景區之規劃建設？觀光整體規劃要與實務執行相結合，方能達成目標。

(九) 觀光客倍增計畫中旅遊路線，既有的路線有五項，為北海岸、日月潭、阿里山、恆春半島、花東線，同時對新興套裝旅遊路線及景點開發一共有十四項。目前政府財政不佳之情況下，短期內增加那麼多旅遊路線，所分配的經費可能有所減少，對觀光路線的建設或經營管理，可能無法達到精緻的效果。因此為了吸引觀光客，可否選擇一條比較具有觀光價值的路線，全力建設、經營，待旅客增加以後，行有餘力，再按優先順位整理其他的路線。

(十) 觀光客倍增計畫，目標二〇〇七年國外旅客到台灣的人數能達到五百萬人次，若包括大陸人士來台觀光客，則以目前每天只有一位大陸客來台之情況，二〇〇七年恐難達到預期目標。據大陸方面宣稱，把台灣列為第一優先觀光的有六千萬人，如果一年有三百萬人到台灣，可以讓台灣觀光至少有二十年的榮景，故相關權責機關對

於開放大陸人士來台觀光，應有更具體可行之策略。

(十一) 台灣近年來能夠在國際上傲人的就是經濟發展的成果，整個台灣經濟發展的過程中，台灣的加工出口區、科學園區，都扮演著非常重要的角色；然在整個套裝旅遊路線中，卻未將台灣最傲人的經濟發展歷程，展現讓國外人士參觀、瞭解，因此可以考慮將園區開放做為觀光景點，在加工出口區或是科學園區，增設博物館或展覽中心，以展示加工出口區或科學園區開發的過程、台灣經濟發展史、及廠商的產品。

(十二) 國家級風景特定區之等級評鑑，目前係由觀光局有關單位遴選評鑑小組，按照事先排定行程與景點，經過二、三天做勘查後，短時間內就討論評定，似嫌草率。評鑑工作要非常嚴謹，對於評鑑委員的人選亦應慎重，可否由各方推荐，成立一個評鑑小組專家資料庫，再從中遴聘小組成員，；另外就行程及景點的指定，過去都是由觀光局主辦單位指定，建議由評鑑小組成員商議決定要看的景點及行程，以便能夠深入的勘查、研討，如此評鑑結果應會較客觀嚴謹。

(十三) 為期建立較長遠、客觀的風景區等級評鑑機制，交通部觀光局應先就全國省市、縣市所經營的風景特定區加以全面的調查、評鑑以後，再依各風景區之特性、功能，客觀的評定分數，方不致僅著眼於政策因素或單位整併、人員安置的考量，為了升級而升級。

(十四) 不同國家級風景區對不同的遊客有不同的吸引力，依自然、人文特色在宣傳包裝上做不同的區隔。例如：若將來要將大陸地區觀光客當成主要觀光來源，就應該對

日月潭、阿里山多做宣傳包裝；台灣可能是日本遊客能夠到的最近的南國，語言、文化、治安上也都有較高的安全感，故可加強恆春半島的線路，甚至可將盛產香蕉的旗山納入恆春半島路線的規劃範圍，或許會更有吸引力；歐美客多以商務之便來台，可針對故宮、花東做路線規劃。

(十五) 文建會目前推動加入世界文化遺產 (WORLD HERITAGE)，全世界每個國家有三至數十個不等的遺產。現在文建會提出申請的地區，我不了解最後的結論，但有幾處屬交通部主管範圍，可在現階段加強推動宣傳使其加入世界文化遺產，並加諸於國家級風景區，強化其價值與可看性。例如：桃園台地的溜池，這是一鏟一鏟挖出來的，是人民對於看天田的一種奮鬥，可研究輔助其夜間照明，並配合空服員的解說；阿里山鐵路列為世界文化資產的價值，除了登山鐵路的特殊結構外，森林每層都不一樣，如適當的站、點，加以適當解說，對加強阿里山鐵路文化的特性是很好的；澎湖石滬及民宅都是世界上獨特的文化地景；獨特的地景梯田，若能夠與北海風景區接軌，更能增加其獨特性與文化價值。

(十六) 北海道農民一窩風的栽種薰衣草，但市場需求不大，加上薰衣草非民生必需品，草滿為患，很多人退出來，只剩一、兩家苦撐；而國內花蓮地區金針花除了觀賞與食用外，並無其他用途，但金針花栽種不到某個規模，又無壯觀景色，所以應該輔導民眾，以免造成山林濫墾。

(十七) 馬祖地區軍事釋出方面，在不影響軍事訓練、隱密性及安全性原則下，國防部與

馬防部應與觀光局密切配合，適度的釋出的景點，以結合觀光資源，增加其可看性與賣點。

(十八)日月潭水域遊憩、旅館區開發、人行棧道設置及電廠開放觀光等管理事權問題，本院曾調查過相關案件，各權責機關仍有堅持。交通部應積極謀求解決，「政觀推」亦應發揮協調功能。

## 六、資料綜整研析與報告撰擬

除綜整交通部觀光局等機關查復資料及相關法令外，並透過國家圖書館遠距圖書服務系統、本院圖書資訊系統及政府機關網站，搜尋本專案研究領域之期刊論文與新聞報導，予以分類綜整研析案情，撰擬調查研究報告。

## 伍、研究發現與分析：

經調閱交通部觀光局相關卷證資料，並參考本調查研究領域有關文獻、期刊中學者專家之論述與見解，茲就現階段國家級風景特定區「規劃執行」與「管理事權」等相關問題，綜析臚列如下：

### 一、國家級風景特定區規劃執行相關問題探討

#### (一)各風景特定區規劃執行現況

國家級風景特定區係依「發展觀光條例」規定，就其自然、人文資源與地方產業等特色劃設範圍，進行觀光事業之規劃與建設，並訂定發布「風景特定區管理規則」，成立專責單位（國家風景區管理處）經營管理，針對各地區資源特色擬定設

施規劃建設與經營管理計畫建設計畫，逐年編列預算投入觀光遊憩開發建設工作，俾期國內觀光資源獲得合理有效之利用與保育。

八十八年六月間，交通部為配合精省政策及政府組織再造，修正公布風景特定區管理規則第四、五條條文，將「省級」風景特定區刪除；並自同年七月一日起，將原省旅遊局及其所轄風景區管理所均改隸該部觀光局，賡續辦理風景區之經營管理事宜。原十六處省級風景特定區中，北海岸、觀音山、八卦山脈、獅頭山、茂林及梨山（含谷關）等七處，以及台北縣政府代管之野柳風景特定區、南投縣政府代管之日月潭風景特定區，經交通部觀光局重新辦理評鑑結果，認已達國家級標準，爰已陸續設立四處國家級風景特定區，並分設國家風景區管理處經營管理；其餘七處省級風景特定區，則按原評鑑分數，依現行風景特定區管理規則規定之分級標準調整等級，並由原管理機關管理（石門水庫、澄清湖、曾文水庫風景特定區由經濟部管理；烏山頭水庫風景特定區由嘉南農田水利會管理；烏來、十分瀑布、碧潭風景特定區由台北縣政府代管）。茲就目前各國家級風景特定區之規劃執行情形，摘要如下：

#### 1、東北角海岸國家級風景特定區：

（1）本風景特定區台北縣政府計畫於七十一年三月九日發布全區風景特定區計畫，交通部觀光局於七十三年六月一日設立風景區管理處負責區內開發與建設；行政院於七十四年十月三十日核定「東北角海岸風景特定區建設計畫」。目前係



依行政院九十年七月十七日核定之九十至九十三年建設計畫逐年辦理相關建設事宜，總經費計十三億七千餘萬元。

(2) 歷年來完成遊憩服務設施計有二十三處觀光景點，包括：二十四處停車場、十八處公廁、三十五處觀景平台（涼亭）、三處遊客服務中心、七處賣店、露營地、吊橋、自行車道與各種解說指標牌等遊憩設施。詳細規劃執行情形，詳本調查研究報告「參、六、國家級風景特定區規劃建設與經營管理現況」。

(3) 實際規劃執行與差異原因：

規 劃 項 目	實 際 執 行 情 形	執 行 差 異 原 因
<p>一、以「東北角海岸風景特定區建設計畫」為建設藍圖，分期分區方式建設，歷年來循編列預算支應建設費用計四、一六一、三二三千元。</p> <p>二、「東北角國家風景區九十至九十三年建設計畫」，龍洞、福隆、大里、步道、龜山島等五個遊憩系統，及全區植栽美化及建設需地取得及經營管理等項，計畫經費一、三七三、七五四千元。</p> <p>三、目前刻已配合二〇〇八年國家</p>	<p>一、本特定區已完成遊憩服務設施硬體計有：行政中心辦公廳舍、二十四處停車場、十八處公廁、三十五處觀景平台（涼亭）、三處遊客服務中心、七處賣店、露營地、吊橋、自行車道、三處候車亭、四處游泳池區及各種解說指標牌等遊憩設施等，離島地區（龜山島）南岸碼頭、防波堤、環湖步道、生態步道、簡易服務中心、休憩涼亭五座、發電機房等。</p>	<p>本風景區內目前尚無大型住宿設施，造成大多數遊客穿越而過，無法住宿停留，體驗區內豐富的觀光資源及遊憩設施。</p>

<p>發展計畫 - 觀光客倍增計畫 - 北部海岸旅遊線，修正執行中九十至九十二年建設計畫，爰以分期發展精神，整合本旅遊線觀光產業所屬機關各機關「訂立北部海岸線旅遊線執行計畫九十二至九十三年中程計畫」進一步充實本旅遊線各項軟硬體旅遊服務功能，以吸引國際旅客到訪，並提供國民遊憩活動。</p>	<p>二、遊客量由民國七十四年四十二萬人次逐年遞增至八十九年一八五萬人次。</p> <p>三、秉持公辦民營精神，落實服務品質提升，辦理區內遊憩據點（含停車場）出租經營計有九處，年租金收入計一二、一〇七千元，除增加國庫收入外，亦帶動地方繁榮及創造就業機會。</p> <p>四、遊憩活動有國際鹽寮沙雕賽、世界大露營、全國磯釣賽、帆船賽、冲浪及鐵人三項競賽、自行車（越野）賽、步道登山活動、田野賞鳥活動、地質及生態人文訓練及研習等。</p>	
--	---	--

## 2、東部海岸國家級風景特定區：

(1) 為妥善規劃資源開發及保育之依據，交通部觀光局於七十九年先後完成「東部海岸風景特定區計畫（草案）」與「東部海岸風景特定區觀光整體發展計畫（草案）」。其中「東部海岸風景特定區計畫（草案）」係將本風景區全區（除四處市鎮與鄉街計畫外）採新訂都市計畫之方式進行規劃，然因本風景特定區轄區

狹長，全長約一七〇公里，面積達四萬公頃餘，若需依都市計畫法程序辦理，因其程序繁瑣，需要人力及物力及經費十分龐大，按都市計畫擬定或通盤檢討之速度，快者五年，慢者甚達十年，將嚴重影響政府之施政，故本案於觀光局八十年二月二十日召開之「東部海岸風景特定區現行土地使用與管制制度之檢討與建議會議」時，經評估各方案之優缺點，認為採依條例第七條（修正前為第六條），報請行政院核定「東部海岸風景特定區觀光整體發展計畫」後實施之方式，即採非都市土地及都市土地兩套制度併行的方式管理，較為可行，前述「東部海岸風景特定區計畫（草案）」因未完成都市計畫程序，暫緩實施。

（2）區內各項建設，係以「東部海岸風景特定區觀光整體發展計畫」為藍圖，以分期方式辦理建設計畫，七十九年至八十九年度建設經費約二十八·五二億元，另九十至九十三年建設計畫經費，約十八億餘元。實際規劃執行情形，詳本調查研究報告「參、六、國家級風景特定區規劃建設與經營管理現況」。

（3）另因前開計畫至今業逾十年，已不敷實際現況，故該風景區管理處已委請內政部營建署市鄉規劃局針對原計畫，就現況之變化，同時配合公地放領作業、因應週休二日後之遊憩需求及「國內旅遊發展方案」之內涵，進行檢討修正，並擬依條例第七條規定，循序報請行政院核定後實施，相關作業刻正辦理中，另於規劃之過程中，管理處曾組成評鑑小組，評鑑轄區內各景點，以研析轄區內各景點遊憩潛力，做為規劃之參考。

(4) 實際規劃執行與差異原因：

規 劃 項 目	實 際 執 行 情 形	執 行 差 異 原 因
<p>一、以「東部海岸風景特定區觀光整體發展計畫」為建設藍圖，並以分期方式辦理建設計畫，七十九年至八十九年度建設經費約二十八·五二億元。</p> <p>二、九十至九十三年建設計畫，係分為磯崎、石梯秀姑巒、成功三仙台、都蘭、綠島等五個系統建設、全區性建設、土地購置及經營管理等八個分項計畫辦理，總經費約十八億元，惟刻正配合「二〇〇八年國家發展計畫中，觀光客倍增計畫」花東旅遊線執行計畫修正相關建設項目，俟報奉行政院核定後實施。</p>	<p>一、本區目前硬體建設大體均已完成，闢（整）建大小遊憩據點計三十三處，如興建管理處及管理站辦公廳舍暨遊客服務中心、（增）整建各風景據點之公共及遊憩服務設施、增建台十一線沿線路邊停車場及休憩設施、：等等。</p> <p>二、遊客量逐年成長，從七十八年之一百二十三萬人次，至九十年已突破二百二十八萬人次。</p>	<p>因本風景特定區轄區狹長，全長約一七〇公里，面積達四萬餘公頃，若需依都市計畫法程序辦理，因其程序繁瑣，需要人力及物力及經費十分龐大，按現行都市計畫擬定或通盤檢討之速度，快者五年，慢者甚達十年，將嚴重影響政府之施政，故本區經八十年間觀光局評估之結果，係採非都市土地及都市土地兩套制度併行的方式管制並進行相關建設事宜。</p>

3、澎湖國家級風景特定區：

(1) 澎湖具有優美海岸沙灘與豐富海洋生態，變化多端之海底景觀，以及未受污染之海域加以樸實民情、保存完整的民俗古蹟、特殊玄武岩地質景觀及豐富動植物生態具有發展休閒渡假潛力，因此交通部觀光局於七十九年一月間邀請專家

學者及有關機關代表前往勘查評鑑，依風景特定區管理規則評鑑標準，確立澎湖具備為國家級風景特定區之潛力，隨即進行觀光整體發展規劃，擬訂「澎湖觀光發展計畫」經交通部提報行政院審查後於八十一年一月二十日台交字第〇六一六一號函核定。目前依行政院核定之九十至九十三年建設計畫逐年辦理相關建設事宜，總經費計十四億二千餘萬元。實際規劃執行情形，詳本調查研究報告「參、六、國家級風景特定區規劃建設與經營管理現況」。

(2) 澎湖風景特定區經營管理範圍之土地使用管制法源，係依「發展觀光條例」第十五條規定行使同意權，並依行政院核定「澎湖觀光發展計畫」審辦之。故除依現有都市計畫、區域計畫非都市土地使用管制規定外，並併同「澎湖觀光發展計畫」劃分為「特別保護區」(佔全區23.4%)、「自然景觀區」(佔全區21.20%)、「遊憩區」(佔全區2.09%)、「服務設施區」(佔全區0.78%)及「一般使用區」(佔全區73.78%)等五種次分區，採雙重管制方式辦理；前述次分區劃定係以地籍為依歸，原奉行政院八十一年二月二十日核定，八十六年度配合南部區域計畫通盤檢討辦理區位調整及地籍化作業，復經行政院台八十六交字第一〇一五六號函示同意依經建會審議通過之結論辦理調整。

(3) 為使本風景區範圍內之土地使用雙重管制內涵趨於一致，有關區內之非都市土地已編定使用種類者，風景區管理處就「澎湖觀光發展計畫」預定開發地區(遊憩區、服務設施區)及保護自然景觀資源地區(特別保護區、自然景觀區)，依

已公告之台灣南部區域計畫（第一次通盤檢討），以整體一次報核變更劃定為非都市土地之「風景區」，其餘「一般使用區」則仍從其原有編定及使用方式不予變更，日後個案開發採開發許可方式辦理。上開非都市土地一次調整變更為風景區案，自八十六年五月二十一日起歷經辦理多次協調會，並陳報內政部區域計畫委員會辦理現地會勘及召開二次專案小組會議後，始於九十年八月二十三日召開區域計畫委員會第一〇〇次審查會審查通過。

（4）實際規劃執行與差異原因：

規 劃 項 目	實 際 執 行 情 形	執 行 差 異 原 因
<p>一、馬公觀音亭次系統—國際觀光度假設施：以填海方式擴大觀音亭發展腹地，設置遊艇港開發為高品質國際觀光渡假區。</p> <p>二、沙港次系統—海洋生態展示沙港：以填海造陸擴大腹地，設置海洋生態館、海豚觀賞區</p>	<p>一、調整計畫，另擇定澎湖其他適當地點，研擬促進民間投資計畫，引進民間投資開發。</p> <p>二、行政院農業委員會水產試驗所另於歧頭，規劃建設澎湖水族館。</p>	<p>一、因填海造陸工程，填土來源難覓，衝擊海洋生態，管理處規劃辦理之「觀音亭海埔新生地開發休閒渡假區」建設工程相關環境影響評估計畫遲未能通過。此外本項工程公部門須投資高達十七億元，編列預算亦有困難。</p> <p>二、因海豚納入保育類野生動物，除法規另有規定外，不得有陳列、展示等行為，故相關海豚展示設施未能進行開發。</p>

#### 4、花東縱谷國家級風景特定區：

- (1) 為妥善規劃資源開發及保育工作，交通部觀光局於八十一年完成花東縱谷觀光發展開發計畫（研究報告）；八十六年完成花東縱谷風景特定區觀光整體開發計畫，基於推展國民旅遊空間，加速東部地區觀光事業發展之需要，於民國八十六年五月一日成立管理處，負責開發建設與經營管理工作。為藉由風景特定區的劃設與管理處成立，導入適宜的土地利用方式，將遊憩資源做合理性的開發與經營管理，使本區提昇為符合國際水準的風景區，並結合週邊遊憩系統，形成完整遊憩帶，特辦理花東縱谷風景特定區觀光整體發展計畫，該計畫於研擬過程中，透過評鑑小組進行評鑑轄區內景點，並研析轄區內各景點遊憩潛力，該計畫業奉行政院於九十年一月二十日台九十交字第〇〇四四二〇號函核定，爰據以執行本區之規劃建設與經營管理工作。
- (2) 區內各項建設，係以「花東縱谷風景特定區觀光整體發展計畫」為藍圖，並依據行政院八十八年二月二十二日台八十八交字第〇七〇七二號函核定「花東縱谷風景特定區第一期中程（八十九至九十三年）建設計畫」，以分期方式辦理建設計畫，建設經費約十七億二千餘萬元。實際規劃執行情形，詳本調查研究報告「參、六、國家級風景特定區規劃建設與經營管理現況」。
- (3) 實際規劃執行與差異原因：

規 劃 項 目	實 際 執 行 情 形	執 行 差 異 原 因
<p>以「花東縱谷風景特定區觀光整體發展計畫」為建設藍圖，並以分期方式辦理建設計畫，八十九年至九十三年度建設經費約一七·二五億元，係分鯉魚潭、光復系統建設；瑞穗、玉里系統建設；池上、鹿野系統建設、全區性工作建設、土地購置及據點規劃設計等工作，惟自九十二年度起，將配合「二〇〇八年國家發展計畫中，觀光客倍增計畫」花東旅遊線執行計畫」修正相關建設項目，俟報奉行政院核定後實施。</p>	<p>一、本區目前觀光基礎設施匱乏，既有遊憩設施簡陋，亟需整建與改善，該處現階段除已興設鯉魚潭管理站及遊客服務中心外，積極興建管理處辦公廳舍暨遊客服務中心外，並繼續建設國家級遊憩據點如鯉魚潭遊憩區、鳳林遊憩區、鶴岡遊憩區、舞鶴遊憩區、羅山遊憩區、利吉卑南遊憩區等，改善整體觀光環境與提昇旅遊品質。</p> <p>二、遊客量逐年成長，從八十九年之一百四十四萬人次，至九十年之一百六十七萬人次。</p> <p>三、發展本區為三度空間及溫泉、文化、鄉土、生態旅遊環境，並運用民力活化旅遊策略作法，辦理縱谷自由行—推動自行車遊憩活動；縱谷美食研學會—推動縱谷美食走廊；飛行傘活動—推動立體觀光活動；聖誕燈會、油菜花之旅—營</p>	<p>一、本（九十一）年度預算員額僅二十三人（含工級四員），分別辦理企劃、開發建設、管理及遊憩推廣等各項業務。由於管轄區域達一三八、三六八公頃，且辦理花東兩縣各景點陸續移交管理處管理，推動區內民間投資等各項業務，人力調度倍感不足。</p> <p>二、本區之土地分別為林政單位編訂之保安林地、山坡地及原住民保留地，特定區計畫之遊憩公共設施常受限制，協調溝通作業程序曠日廢時，影響開發時效。</p> <p>三、本區範圍遼闊，觀光遊憩資源豐富，亟待規劃開發之風景據點、設施種類多而分散，位於非都市土地地區，均須另依整體發展計畫所規劃之構想，進行據點規劃工作，執行計畫之困難度因此提高。</p> <p>四、本區地處偏遠，人才難求，致</p>



	造全區觀光活動熱潮。	使管理處工程人員之流動率偏高，經常呈現人力不足情形。以目前四位工程專業人員，執行每年四項分散於南北長一五八公里範圍內之各分項計畫工程，工作量吃重且辛勞。
--	------------	--

## 5、大鵬灣國家級風景特定區：

- (1) 風景區管理處於八十五年三月成立籌備處後，即依評鑑結果及行政院指示事項研擬「大鵬灣風景特定區觀光發展計畫」，並報奉行政院同意依行政院經濟建設委員會審議結論辦理；另為考量民間投資開發案之推動及公共設施建設，皆需有法定土地使用計畫作為執行依據，爰於八十六年十月十四日報請內政部區域計畫委員會第五十五次會議決議，同意循都市計畫體系擬定「大鵬灣風景特定區計畫」，並經屏東縣政府九十年十一月二日發布在案。目前依行政院核定之九十至九十三年建設計畫逐年辦理相關建設事宜，總經費計六十一億七千餘萬元。實際規劃執行情形，詳本調查研究報告「參、六、國家級風景特定區規劃建設與經營管理現況」。
- (2) 實際規劃執行與差異原因：

規 劃 項 目	實 際 執 行 情 形	執 行 差 異 原 因
<p>一、觀光發展計畫：</p> <p>(一) 本計畫土地使用以配合觀光遊憩發展為主，有關使用分區類別參酌「發展觀光修例」(修正草案)第十四條規定，並依資源特性、現有土地利用型態及旅遊服務功能等因素，劃分為特別保護區、自然景觀區、遊憩區、服務設施區及一般使用區，並採分期分區方式辦理開發。</p> <p>(二) 本風景區共劃設八大遊憩區及遊艇港區、海域遊憩區、灣域遊憩區，其中遊一、二、三及遊艇港區因土地皆屬公有土地，以獎勵民間投資方式辦理，其餘遊四、五、六、七、八則採開發許可制方式，鼓勵民間自行開發。</p> <p>二、中長程建設計畫：</p> <p>本處第一期中長程建設計畫，係自民國九十年至九十二年止，總核定建設經費為六</p>	<p>一、本區開發之主要發展計畫於八十六年十月十四日內政部區域計畫委員會第五十五次會議通過以都市計畫法辦理風景特定區計畫，並於九十年十一月二日公告發布實施「大鵬灣風景特定區計畫」，相關土地使用分區採大分區方式重新劃定由原「觀光發展計畫」之五大使用分區，改劃分為八大遊憩區、一遊艇港區、海域及灣域遊憩區。</p> <p>二、中長程建設計畫依原定執行計畫進行區內公有土地取得、區內大鵬營區遷建工程、環灣道路工程及用地取得、管理處及</p>	<p>一、鑑於本區開發方式係以獎勵民間投資方式辦理，相關使用分區以大分區之方式進行規劃，未來有利於投資廠商利用市場機制進行調整規劃內容；另為能有效減輕政府財政負擔，相關服務及生態保護區亦併同納入獎勵民間投資招商範圍內。</p> <p>二、由於區內空軍大鵬營區遷建工程，本處依 88.03.08 原訂與軍方協商結論，除發包簽約手續由管理處辦理外，有關工程</p>

、一七七、四一九千元，其中九十年編列一、三八九、九一九千元，九十一年度編列二、〇〇一、〇〇〇千元，主要辦理工作項目包括土地取得、區內環灣景觀道路工程、管理處及遊客中心、大鵬營區遷建工程、大鵬灣域遊憩航道浚淤、污水處理廠、第二主要入口停車廣場、先期規劃作業費及琉球風景特定區建設等；自九十年起，配合「二〇〇八年國家發展計畫」觀光客倍增計畫及「恒春半島旅遊線執行計畫」，修正相關建設項目，並俟執奉行政院核定後實施。

三、制定「都市防災計畫」制定「淹水防止措施」、「沙灘、水域活動管理及救護措施」、「灣域、海域活動管理策略」。

遊客服務中心、琉球風景特定區建設、及各項工程之先期規劃：等工作。

設計、施工、監造及驗收等執行事項，則由空軍及軍管部主辦，唯全案工程因受承商財務影響，原訂於九十年底完成全案工程，於 90.12.25 報奉行政院同意展延至九十一年完工，現已完成全案工程發包作業，並請軍方督促包商儘快趕工。

二、環灣道路工程及用地取得，本案工程係奉交通部核定委託國工局代辦，全案工程經費計二十一·五億元，分四標案，現已完成第三、四標工程發包作業，另部分工程用地屬公有土地，因原軍方經管土地牽涉人民陳情租約認定糾紛問題，致影響工程用地取得。

四、由於大鵬灣域內之違佔養殖設施物拆除工作，因民眾多次抗爭及陳情，本案拆除作業於九十年十二月展開，原訂執行之遊憩航道浚淤工程無法進行，僅於本（九十一）年度進行細部規劃。

## 6、馬祖國家級風景特定區：

- (1) 馬祖地區八十一年戰地政務解除後，由於國軍實施「精實專案」逐年裁減兵力，民眾的經濟來源頓失依靠，加上大陸漁民不當捕撈與炸魚，造成漁業資源的枯竭，馬祖的經濟結構產生了巨大轉變。在此發展型態面臨轉型之際，政府相關部門有見於列島具備優美曲折多變的海岸地質景觀，過境候鳥形成之生態資源，因地制宜隨山勢而築之閩東傳統聚落以及為軍事防衛而構建的戰地設施，深具觀光發展潛力，遂結合地方人士積極推動觀光事業之發展。連江縣政府在回歸地方自治後，為因應地方未來發展之需要，於八十四年規劃完成「馬祖地區觀光遊憩整體發展計畫」，並希望循國家級風景特定區之經營管理模式開發。
- (2) 為因應兩岸互動整體環境的變遷，以及「離島建設條例」的實施，乃調整原「馬祖地區觀光遊憩整體發展計畫」之執行內容，擬定「馬祖風景特定區觀光整體發展計畫」，整合地區之觀光建設與管理工作，訂定其執行計畫與相關實質建設方案，以作為公、私部門進行發展建設與推動配合工作之依據與參考，該計畫於研擬過程中，透過實地進行景點評估，歸納出各觀光遊憩體系，並研析各體系內之景點遊憩潛力。
- (3) 區內各項建設，係參酌「馬祖風景特定區觀光整體發展計畫」，依據行政院九十年八月十三日台九十交字第○四八二一六號函核定「馬祖國家級風景特定區九十至九十三年建設計畫」，以分期方式辦理建設計畫，建設經費約十一億元。

實際規劃執行情形，詳本調查研究報告「參、六、國家級風景特定區規劃建設與經營管理現況」。

(4) 實際規劃執行與差異原因：

規 劃 項 目	實 際 執 行 情 形	執 行 差 異 原 因
<p>以「馬祖國家級風景特定區九十至九十三年建設計畫」為建設藍圖，並以分期方式辦理建設計畫，九十年至九十三年度建設經費約十一億元，係分南竿系統、北竿系統、莒光系統、東引系統、土地取得、全區性包含軍事據點釋出及全區景觀維護等工作，惟自九十二年度起，將配合「二〇〇八年國家發展計畫中，觀光客倍增計畫」馬祖離島旅遊線執行計畫」修正相關建設項目，俟報奉行政院核定後實施。</p>	<p>一、為促進旅遊服務及資源維護，管理處現階段除興建莒光及東引管理站暨遊客服務中心，並廣續進行南竿處本部及北竿管理站暨遊客服務中心規劃設計作業。</p> <p>二、在無礙國防安全與防務前題下，已協調軍方釋出南竿聯保廠、北海坑道、大漢據點、北竿迎賓館、午沙坑道、三三據點、東引安東坑道及莒光五四、五五據點等軍事設施供不同程度的觀光利用，目前正積極實施安東坑道設施美化工程，以塑造具戰地風貌之遊憩據點。</p> <p>三、本區觀光基礎設施匱乏，既有遊憩設施簡陋，亟需整建與改善，目前針對全區景觀維護，</p>	<p>一、本國家級風景特定區位處離島，囿於自然條件限制以致地區相關基礎設施不足，加以長期軍管，回歸地方自治以來各部門間溝通模式尚待確立，影響整體觀光產業之發展及建設時程。</p> <p>二、惟本（九十一）年度預算員額僅二十人（職員十五人、技工及工友三人、約聘二人），需擔負全區規劃建設及經營管理工作，人力顯有不足；另工程人員進用不易，影響整體業務之推展。</p> <p>三、協調軍事據點釋出方面，因軍方基於戰略考量及需逐級陳報等因素，相關協調事項相當費時，影響工作計畫之推展。</p>

	<p>環境美化及改善既有遊憩據點之公共服務設施約具三十餘件，成效良好。</p> <p>四、發展本區為具有休閒度假、觀光遊憩、人文體驗與環境教學等多元機能之觀光勝地，並為推廣生態旅遊，配合縣府辦理賞鷗活動、媽祖文化節、美食展等活動，並促進地區就業機會，培育解說導覽義工及辦理生態旅遊講座等，營造全區觀光活動熱潮。</p>	<p>四、地區回歸地方自治後，相關地籍整理、測量、登記迄八十九年底始告一段落，所有權狀刻陸續發放中，惟因先前歷經四十餘年軍管，加以居民遷居台灣謀生者甚眾，以致仍有五千多筆土地因糾紛而權屬不明，另土地公告現值偏低，所有權人惜售，嚴重影響管理處需用土地之取得。</p> <p>五、本地區對外交通及島際間聯絡多仰賴海、空運輸，惟常因天候不良而停航（駛），廠商因甚難掌握工程進度，仍致投標意願不高，每每需經數次招標才能完成開標作業。</p>
--	---	--

#### 7、日月潭國家級風景特定區：

(1)日月潭國家級風景特定區自八十九年一月二十四日設立以來，為賡續日月潭之發展，提昇其為國際級之渡假勝地，於九十年研擬完成「日月潭風景特定區觀光整體發展計畫」，並依規定程序陳報行政院核定，現正依據行政院經建會九十一年七月廿九日審議意見積極辦理修正事宜。目前依行政院九十年十一月六日核定之九十至九十三年建設計畫逐年辦理相關建設事宜，總經費計十五億四

千餘萬元。實際規劃執行情形，詳本調查研究報告「參、六、國家級風景特定區規劃建設與經營管理現況」。

(2) 實際規劃執行與差異原因：

規 劃 項 目	實 際 執 行 情 形	執 行 差 異 原 因
<p>一、觀光整體發展計畫。</p> <p>二、中長程建設計畫：</p> <p>依據行政院九十一年五月八日第二七八五次會議通過「國家發展重點計畫」之「觀光客倍增計畫」擬定「日月潭旅遊線計畫」，分為國家風景區服務設施、城鄉街景改善、道路景觀改善、茶葉改良場整修計畫、污水處理廠興建等計畫項目，本處負責國家風景區服務設施改善項目，內容包括土地清理、先期規劃設計、各據點服務設施改善及經營管理、行銷推廣等，總經費約需十九億元。</p>	<p>一、管理處於八十九年間委外辦理日月潭國家風景區觀光發展整體規劃，並草擬「日月潭風景特定區觀光整體計畫」（內含日月潭風景特定區計畫），於九十年八月陳報行政院，經行政院經濟建設委員會九十一年八月十四日都字第〇九一〇〇〇三五四五號函復，有關計畫目標、發展策略、計畫構想及實質計畫等相關內容及課題，尚需與南投縣政府、原住民族委員會、農業委員會、台灣電力公司等相關單位進一步溝通協調，本處刻正依函示邀集相關單位協調中，俟協調完成後再陳報行政院核定後，據以執行。</p> <p>二、中長程建設計畫執行情形：</p>	<p>因日月潭觀光整體發展計畫係就省級風景特定區計畫範圍，由原一、九七四公頃擴大為九、六〇〇公頃，目前本處僅能就原日月潭風景特定區計畫部分據以執行，擴大部分相關計畫，整體計畫之執行俟報行政院核定後作為依據。</p>

	<p>(一) 本風景區已完成遊憩服務設施計有：慈恩塔週遭景觀及步道改善、玄奘寺設施改善、梅荷公園、水社臨時碼頭、德化社臨時碼頭、月潭段自行車道、涵碧半島步道、拉魯島設施改善等。</p> <p>(二) 本處成立後日月潭遊客量至九十年已回增達一一〇萬人次。</p>	
--	--	--

8、 山國家級風景特定區：

(1) 山國家級風景特定區於自九十年三月十六日設立以來，即對所轄風景區進行資源調查，並與相關地方機關、民間團體等交流座談，以瞭解地區特性及發展需求，尚未擬訂「 山國家風景特定區觀光整體規劃」；目前係依行政院九十年七月十七日核定九十至九十三年建設計畫逐年執行相關建設，總經費計十七億七千萬元。實際規劃執行情形，詳本調查研究報告「參、六、國家級風景特定區規劃建設與經營管理現況」。

(2) 實際規劃執行與差異原因：

規 劃 項 目	實 際 執 行 情 形	執 行 差 異 原 因
<p>一、觀光整體發展計畫項目： 管理處前身為獅頭山、梨</p>	<p>將俟「叁山國家風景區觀光整體發</p>	<p>因原觀光整體發展計畫係為省級</p>



山及八卦山等二處省級風景特定區，雖前已分別規劃觀光整體發展計畫，惟時空已有所改變，且苗栗縣南庄鄉於本（九十一）年二月四日納入風景區轄管範圍，原計畫內容需增補及調整，管理處預定於九十二年辦理「叁山國家風景區觀光整體發展計畫」，以作為未來規劃建設之藍圖。

## 二、中長程建設計畫項目：

- (一) 研擬「叁山（獅頭山、八卦山、梨山）風景特定區九十至九十三年度建設計畫」，作為觀光發展、規劃建設、經營管理及行銷推廣之藍圖，並以分期方式辦理，九十至九十三年度建設經費一七·七億元，係分獅頭山遊憩系統建設、八卦山遊憩系統建設、梨山遊憩系統建設、全區據點整建及植栽綠美化、土地購置、據點規劃設計及全區設施維持、環境維護及行銷推廣等工作。

展計畫」完成後，據以執行。

## 九十年執行情形：

- (一) 辦理獅頭山風景區入口地標、休憩設施暨道路指標等十四項工程，另辦理區內各項遊憩據點設施改善暨環境綠美化計十四項工程，共二十八項工程。
- (二) 辦理八卦山脈主要自行車週遭公共設施規劃等七項工程規劃。

級風景特定區時辦理，時空已有所改變，且範圍擴增，無法依據該計畫執行。

管理處成立之初，轄管範圍為六一、二〇〇公頃，奉行政院九十一年二月四日院臺交字第〇九一〇〇〇四五七七號函核定將苗栗縣南庄鄉納編「山風景特定區」經營管理範圍，目前該處開發建設及經營管理範圍擴增為七七、五二一公頃，以致業務量更形龐大。

<p>(二)自九十二年度起，配合「挑戰二〇〇八—國家發展重點計畫」中之「觀光客倍增計畫」之5.2「新興套裝旅遊路線及新景點開發」項下5.2.2「桃竹苗旅遊線」及5.2.2.5「脊樑山脈旅遊線」執行計畫研擬相關中程計畫，俟報奉行政院核定後實施。</p>		
---	--	--

9、阿里山國家級風景特定區：

(1)阿里山國家級風景特定區九十年七月二十三日設立後，於九十一年二月間委託專業單位辦理「阿里山國家級風景特定區觀光發展整體規劃」工作，全案預定於九十一年十二月底完成。目前係依行政院九十一年二月八日核定之九十至九十三年建設計畫逐年辦理相關建設，大多以既有設施整建為主，總經費計二十億七千餘萬元。實際規劃執行情形，詳本調查研究報告「參、六、國家級風景特定區規劃建設與經營管理現況」。

(2)實際規劃執行與差異原因：

規 劃 項 目	實 際 執 行 情 形	執 行 差 異 原 因
<p>一、觀光整體發展計畫項目： 管理處甫於九十年九月掛牌運作，於九十一年二月委</p>	<p>一、「阿里山國家風景區觀光發展整體規劃」工作，預訂於九十二年二月份完成。</p>	<p>一、本計畫目前委託專業單位辦理規劃中，無執行差異之情事，有關其規劃成果，管理處將陳</p>

託專業單位辦理「阿里山國家風景區觀光發展整體規劃」工作，規劃項目包括：經營管理範圍勘定、觀光遊憩資源調查與潛力分析、整體發展構想、實質發展計畫、重點發展區配置計畫、觀光遊程計畫及相關執行計畫等。

## 二、中長程建設計畫項目：

「阿里山風景特定區九十至九十三年度建設計畫」係分為阿里山公路沿線、阿里山鐵路沿線、阿里山生態觀光、阿里山鄒族文化等四大遊憩系統，辦理全區規劃建設、用地取得、經營管理及行銷推廣等工作，總經費約新台幣二〇〇、七九億元。並自九十二年度起，配合「2008年國家發展計畫觀光客倍增計畫5.1.3阿里山旅遊線執行計畫」需要，研修「阿里山旅遊線執行計畫九十二至九十六年中程計畫」，俟報奉行政院核定後推動實施。

一、查本（九十一）年度為管理處成立後之第二年，其工作計畫重點為用地取得、先期規劃設計及既有設施整建等，主要執行工作如后：

- (一) 用地取得：購置台糖牛埔農場二十公頃土地及龍美十公頃土地。
- (二) 先期規劃設計：辦理山美達、娜伊谷、頂湖、觸口、里佳、半天岩、瑞太地區、達邦、特富野等地之觀光遊憩綜合規劃、觸口遊客服務暨交通轉運中心用地變更規劃、數值測量、地質與相關自然災害研究、建築設施規範及圖集研究、遊客量及遊憩

請上級單位鑒核。

一、本區之土地多屬限制性較強之林班地或原住民保留地，觀光遊憩設施用地取得及變更不易，且先期規劃設計案及相關建設工程多需召開地方說明會，以協調溝通取得規劃發展共識，執行過程雖時有波折，惟整體施政尚能符合預期成效。

	<p>行為調查研究等。</p> <p>(三) 設施工程：辦理半天岩、瑞里、奮起湖、達邦、特富野等地區之遊憩服務設施工程、達邦避車道工程、南口茶山與台三線叉口意象工程及全區指標導覽工程等。</p>	
--	---	--

10、茂林國家級風景特定區：

(1) 茂林國家級風景特定區九十年九月二十一日設立後，於九十一年六月間完成「茂林風景特定區整體規劃」，現正報核中。目前係依行政院九十年九月十九日核定之九十至九十三年建設計畫逐年辦理相關建設，總經費計十二億二千餘萬元。實際規劃執行情形，詳本調查研究報告「參、六、國家級風景特定區規劃建設與經營管理現況」。

(2) 實際規劃執行與差異原因：

規 劃 項 目	實 際 執 行 情 形	執 行 差 異 原 因
<p>一、觀光整體發展計畫項目：</p> <p>(一) 寶來景觀道路工程建設。</p> <p>(二) 不老溫泉溪畔美化整建。</p> <p>(三) 六龜隧道服務區暨連接鋪面改善。</p> <p>(四) 六龜隧道親水區整建。</p>	<p>一、不老溫泉區公共遊憩設施整建工程。</p> <p>二、寶來遊憩區景觀道路工程(A標)。</p> <p>三、少年溪溫泉週邊設施整建工程。</p>	<p>因應地方政府(縣政府及鄉公所)提出之需求及實際環境差異，調整執行項目。</p>

<p>(五) 多納溫泉道路改善。</p> <p>(六) 霧台花季活動計畫。</p> <p>(七) 涼山瀑布觀光遊憩公共設施整建。</p> <p>(八) 舊筏灣部落公共設施整建。</p> <p>二、中長程建設計畫項目：</p> <p>(一) 高中瀑布步道整建。</p> <p>(二) 竹林賞梅步道暨停車場設施。</p> <p>(三) 寶來溫泉區景觀改善。</p> <p>(四) 不老溫泉區街道景觀改善。</p> <p>(五) 不老溫泉區河濱公園及溪畔步道設施。</p> <p>(六) 多納溫泉區景觀美化改善。</p> <p>(七) 六龜隧道遊憩區整建。</p> <p>(八) 新威遊憩區遊憩公共設施整建。</p> <p>(九) 大津瀑布環境綠美化改善。</p> <p>(十) 彩虹瀑布步道整建。</p> <p>(十一) 涼山瀑布觀光據點遊憩公共設施。</p> <p>(十二) 全區據點意象設置工程、各據點植栽美化工程、配合地方辦理觀光建設及災害復舊費用、景觀道路建設。</p>	<p>四、多納休憩步道改善工程。</p> <p>五、六龜隧道遊憩區第一期工程。</p> <p>六、涼山瀑布遊憩區景觀改善工程。</p> <p>七、家鄉舊筏灣部落公共設施整建第一期工程(A標)。</p> <p>八、瑪家鄉舊筏灣部落公共設施整建第一期工程(B標)。</p> <p>九、全區據點意象設置工程、各據點植栽美化工程、配合地方辦理觀光建設及災害復舊費用、景觀道路建設。</p> <p>十、辦理管理站及週邊景觀設施、賽嘉航空園區等用地取得。</p>	
---	---	--

<p>(十三) 北口遊客服務中心、管理站及週邊景觀設施、荖濃溪泛舟觀光遊憩公共設施、賽嘉航空公園等用地購置及地上物補償費。</p>		
---	--	--

1.1、北海岸及觀音山國家級風景特定區：

(1) 八十八年間配合精省政策，交通部納管北海岸、觀音山等省屬風景區管理所後，於九十一年四月間委託顧問公司完成「北觀風景區觀光遊憩整體發展計畫」，現正報核中。嗣於九十一年七月二十二日設立北海岸及觀音山國家級風景特定區，目前係依行政院九十年八月十三日核定之九十年至九十三年中長程建設計畫逐年辦理相關建設。以往規劃執行情形，詳本調查研究報告「參、六、國家級風景特定區規劃建設與經營管理現況」。

(2) 實際規劃執行與差異原因：

規 劃 項 目	實 際 執 行 情 形	執 行 差 異 原 因
<p>中長程建設計畫項目： 北海岸及觀音山風景區於八十七年隨「臺灣省政府功能與組織調整暫行條例」之公布施行，隨前旅遊局歸併交通部觀光局後，擬定「北海岸及觀音山風景特定區九</p>	<p>一、九十及九十一年度計畫，主要著重於風景區公共設施用地清理、基本公共設施服務水準與品質之提昇、遊客安全與景觀之改善等方面。 二、九十二年度起將依「觀光客倍</p>	<p>目前尚無執行差異。</p>

十至九十三年」計畫，於九十及九十一年度賡續辦理兩風景區之經營管理與規劃設計。

增計畫」目標，加強北部海岸套裝旅遊線整建計畫。

## (二) 問題研析與探討

綜觀前揭各國家風景特定區規劃執行情形，造成執行差異之主要原因，不外源自政策環境更迭、土地地用變更未及、地權無法取得同意（私有土地、國有林班地、原住民保留地等）、人力與經費編列不足等因素掣肘。茲就上開問題進一步研析探討如下：

### 1、政策環境演變致生建設計畫更迭頻繁問題

觀光產業是目前全球公認最富生機之產業，也是世界各國普遍重視的無煙囱工業，與科技產業同受重視。近年來，在國際觀光市場台灣觀光魅力日見低落，觀光產業亦隨之每下愈況。八十九年全面週休二日後，國民旅遊需求大增，行政院為因應世界趨勢及國內觀光需求，將觀光產業列為國家策略性產業，推展國際觀光，帶動國內遊憩品質提升，已然成為觀光政策重心，九十年度八千一百億國家重大建設方針，有關「魅力台灣」策略即明載：推動淺山、河川、沿海遊憩，大力投入國家風景區建設（大鵬灣、花東縱谷、澎湖等，二十九億元），讓縣縣有國家風景區、市市有都會大公園，推動全國景觀道路網建設。

茲就近兩年來，行政院陸續推動之各項重大政策、方案或計畫中，涉及「國

家風景區」之項目，綜整如左表：

名稱	期程	經費(千元) 及來源	具體措施	工作項目	管考機關
中長程建設 計畫(一億元 列管計畫)	90-93	20,952,385	國家風景區開 發與建設	一、澎湖風景特定區建設計畫 二、大鵬灣風景特定區建設計畫 三、花東縱谷風景特定區建設計畫 四、馬祖風景特定區建設計畫 五、日月潭風景特定區建設計畫 六、阿里山風景特定區建設計畫 七、茂林風景特定區建設計畫 八、北海岸觀音山風景特定區建設計畫 九、東北角風景特定區建設計畫 十、東部海岸風景特定區建設計畫	行政院研考 會、公共工 程委員會、 交通部
國內旅遊發 展方案	90-93	由主辦機關 循預算程序 編列	營造多元便利 旅遊環境	妥善建設經營東北角海岸、東部海岸、澎 湖、大鵬灣、花東縱谷、馬祖、日月潭、 獅頭山、八卦山及梨山等國家級風景特定 區。新增設大阿里山、茂林、北海岸、觀 音山等國家級風景特定區。	行政院經建 會
二〇〇二年 生態旅遊工 作計畫	91	經費由觀光 局各管理處 原經費下勻	一、營造生態旅 遊環境 二、規劃辦理生	一、規劃辦理東北角、東海岸、澎湖、花 東縱谷、大鵬灣、馬祖、日月潭、 山、阿里山、茂林、等十處國家風景	行政院經建 會



<p>挑戰二〇〇八：觀光客倍增計畫</p>	<p>91-96</p>	<p>於中程歲出概算額度內，調整支應，移緩濟急，凡納入本計畫主管部分，均列為優先實施計畫</p>	<p>支</p> <p>一、整備現有套裝旅遊路線 二、開發新興套裝旅遊路線及新景點</p> <p>三、生態旅遊教育訓練 四、辦理生態旅遊年活動</p> <p>生態旅遊遊程</p>	<p>區生態旅遊遊程。</p> <p>二、各國家風景區舉辦中英日文生態旅遊解說員訓練、生態旅遊講習會、舉辦生態旅遊觀摩研討會等</p> <p>北部海岸旅遊線計畫、日月潭旅遊線計畫、阿里山旅遊線計畫、恆春半島旅遊線計畫、花東旅遊線計畫、蘭陽北橫旅遊線計畫、桃竹苗旅遊線計畫、高屏山麓旅遊線計畫、脊樑山脈旅遊線計畫</p>	<p>行政院經建會（目前係每週提報計畫整體工作執行進度）</p>
-----------------------	--------------	--	---	---	----------------------------------

綜上表列，近兩年來各國家風景區管理處依據行政院政策指示，配合推動執行之計畫或方案，除例行編訂之中長程建設計畫外，隨著政策環境階段性演變應運而生者，尚有「國內旅遊發展方案」、「二〇〇二年生態旅遊工作計畫」及「觀光客倍增計畫」等。經核上開計畫概以「推展國內觀光事業、營造完善遊憩環境、提昇整體旅遊品質」為依歸，爰交通部觀光局均以各國家級風景特定區為規劃重點，責成所屬風景區管理處就既定中長程建設計畫項目調整因應，致各該方案或計畫實質內容相若，工作項目與執行期程亦多所重疊，定期督考作業與繁瑣表件

提報，僅徒增基層執行單位行政困擾，實無益於政策方案之落實推動。行政院允宜責成所屬，就上開類同之方案計畫，重新檢討加以整併，俾提昇行政效率、擷節行政資源。

## 2、國家級風景特定區之定位與等級評鑑問題

(1)按發展觀光條例第三條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」；第四條規定：「中央主管機關為主管全國觀光事務，設觀光局；其組織，另以法律定之。直轄市、縣（市）主管機關為主管地方觀光事務，得視實際需要，設立觀光機構。」；第十條規定：「主管機關得視實際情形，會商有關機關，將重要風景或名勝地區，勘定範圍，劃為風景特定區；並得視其性質，專設機構經營管理之。：。」。風景特定區管理規則第一條規定：「本規則依發展觀光條例第四十七條規定訂定之。」；第四條規定：「風景特定區依其地區、特性與功能劃分為國家級、直轄市及縣（市）級三種等級，由交通部會同有關機關並邀請專家學者組成評鑑小組評鑑之。」；第五條：「依前條規定評鑑之風景特定區，由交通部報行政院核備後，由左列主管機關將其等級及範圍公告之。一、國家級風景特定區，由中央觀光主管機關公告。：。」。

(2)交通部觀光局依據前揭法令規定，於七十三年六月間設立東北角海岸國家級風景特定區，嗣為建立評鑑原則，該局於七十四年辦理「風景特定區評鑑標準研

究報告」，邀集王教授○○等多位學者及經建會、交通部、前省住都局、前省交通處等單位協助，歷經二年餘之研究討論及試評，共同研商擬訂一套風景區特定區評鑑方法與評鑑模式，以作為評鑑台灣地區各風景特定區等級之依循，並研擬適合台灣地區風景特定區現況及國民旅遊需求之評鑑方法及評鑑標準草案，再經現地實際模擬評鑑，修訂評鑑標準後，明訂於「風景特定區管理規則」中（詳附錄一）。

(3) 按上開風景特定區評鑑標準，交通部觀光局又相繼評定設立東部海岸、澎湖、大鵬灣、花東縱谷、馬祖及日月潭等六個國家級風景特定區；嗣配合精省政策，八十八年間交通部納管原省屬之北海岸、觀音山、獅頭山、梨山、八卦山及茂林等六處風景區管理所，並修正風景區管理規則第四條及第五條等條文，將省級風景特定區刪除，八十九年一月間交通部核定觀光局提報之「省級風景區（含瑞芳風景區）之整體經營管理規劃」，函促該局儘速依風景區管理規則辦理各省級風景區等級調整事宜（即：將「北海岸、野柳及觀音山」、「梨山、八卦山、獅頭山等」、「茂林」合併為三個國家級風景特定區，重新辦理評鑑；其餘省級風景區按原評鑑分數及修正後之分級標準調整等級），爰經重新評鑑結果，陸續設立 山、茂林、北海岸及觀音山等三處國家級風景特定區，嗣後又新設阿里山國家級風景特定區，故目前國家級風景特定區共計十一處。

(4) 本調查研究專案為進一步瞭解各該國家級風景特定區之評鑑過程，特就八十八

年迄今為配合精省政策，由省級提升為國家級之「山」、「茂林」、「北海岸及觀音山」等三處風景特定區，調閱評鑑過程相關卷證綜整如下：

#### 〈1〉 山國家級風景特定區

本案依風景特定區管理規則評鑑標準（山岳型風景特定區評鑑標準權重表）之規定評鑑要項及評鑑因素予以評定之。於八十九年三月廿二日至廿四日邀請專家學者五位，機關代表四位，共計九位評鑑委員，依事先排定行程赴獅頭山、八卦山、梨山等地區進行現地勘查，並於三月二十四日下午（十二時四十五分至十四時三十分）召開經營管理範圍劃定及等級評鑑會議，按山岳型風景特定區評鑑標準權重表辦理評鑑結果，合計五、九九二分，平均六六五·七八分。依據「風景特定區管理規則」第四條（附表）評鑑標準：陸、分級標準「國家級：五六〇分以上」評定為國家級風景特定區。前項評鑑結果由該局依「風景特定區管理規則」第五條規定報請交通部核轉行政院核備後由主管機關（交通部）公告之。

評鑑小組成員名單如左表，係由交通部觀光局承辦單位（技術組）就獅頭山、八卦山、梨山之特殊自然、人文及地質等特性，提出適當學有專精的專家學者及行政部門相關人員，簽陳首長選定後函邀參與。

姓名	單位	職稱	資歷背景
游〇〇	台灣科技大學	教授	建築

林○○	台灣大學	教授	地理、地質
侯○○	東海大學	教授	觀光、景觀
林○○	台灣大學	教授	園藝
陳○○	東海大學	教授	環境科學
楊○○	行政院第三組	參議	交通、觀光
黃○○	經建會	技正	都計
陳○○	路政司	科長	交通
蘇○○	觀光局	副局長	土木、都計、觀光

## 〈2〉茂林國家級風景特定區

經委託顧問公司於八十九年九月完成「茂林風景特定區擴大經營管理範圍之研究」其中初步調查及蒐集相關觀光資源、建議經管範圍，並依委託成果，報奉交通部同意本案依風景特定區管理規則評鑑標準（山岳型風景特定區評鑑標準權重表）之規定評鑑要項及評鑑因素予以評定之。於八十九年十一月十七日至十八日邀請專家學者七位，機關代表四位，共計十一位評鑑委員，依事先排定行程赴現地勘查，並於十一月十八日上午（十一時至十二時三十分）召開經營管理範圍劃定及等級評鑑會議，按山岳型風景特定區評鑑標準權重表辦理評鑑結果，合計五、九四六分，平均六六〇·六六分。依據「風景特定區管理規則」第四條附表一評鑑標準：陸、分級標準「國家級：五六〇分以上」評定為國家級風景特定區。前項評鑑結果由該局依「風景特

定區管理規則」第五條規定報請交通部核轉行政院核備後由主管機關（交通部）公告之。

評鑑小組成員名單如左表，係由交通部觀光局承辦單位（技術組）就茂林地區之特殊自然、人文及地質等特性，提出適當學有專精的專家學者及行政部門相關人員，簽陳首長選定後函邀參與。

姓名	單位	職稱	資歷背景
郭○○	台灣大學	教授	植物、生態
林○○	台灣大學	教授	園藝
鍾○○	東海大學	主任	景觀
劉○○	中研院史蹟所	教授	原住民文化、人文
陳○○	東海大學	教授	環境科學
劉吉川	屏東科技大學	教授	觀光、森林
林○○	台灣大學	教授	地理、地質
楊○○	行政院三組	參議	交通、觀光
黃○○	行政院經建會	技正	都計
陳○○	交通部	科長	交通
蘇○○	觀光局	副局長	土木、都計、觀光

### 〈3〉北觀國家級風景特定區

本案依風景特定區管理規則評鑑標準（海岸型風景特定區評鑑標準權重表）之規定評鑑要項及評鑑因素予以評定之。於九十年二月二十日邀請專家

學者六位，機關代表四位，共計十位評鑑委員赴觀音山及北海岸地區進行現地勘查，並於九十年二月二十一日上午召開經營管理範圍劃定及等級評鑑會議，按海岸型風景特定區評鑑標準權重表辦理評鑑結果，合計六、一一六分，平均六一一·六分。依據「風景特定區管理規則」第四條附表一評鑑標準：陸、分級標準「國家級：五六〇分以上」評定為國家級風景特定區。前項評鑑結果由該局依「風景特定區管理規則」第五條規定報請交通部核轉行政院核備後由主管機關（交通部）公告之。

評鑑小組成員名單如左表，係由交通部觀光局承辦單位（技術組）就北海岸及觀音山之特殊自然、人文及地質等特性，提出適當學有專精的專家學者及行政部門相關人員，簽陳首長選定後函邀參與。

姓名	單位	職稱	資歷背景
王○	台灣大學	教授	地理、地質
林○○	台灣大學	教授	地理、地質
曹○○	文化大學	教授	觀光
鍾○○	東海大學	教授	景觀
郭○○	台灣大學	教授	植物、生態
游○○	台灣科技大學	教授	建築
楊○○	行政院第三組	參議	交通、觀光
黃○○	經建會	技正	都計

陳○○	路政司	科長	交通
蘇○○	觀光局	副局長	土木、都計、觀光

(5) 經核前揭配合精省政策，由省級提升為國家級風景特定區之評鑑過程，各該評鑑小組成員均係由交通部觀光局承辦單位（技術組）提出建議名單，並事先排定勘查行程與景點後，簽陳首長選定據以函邀，致評鑑小組成員之資歷背景並未能完全涵蓋各受評地區之特性及發展潛能等各項專業領域，且小組成員重疊率達六至七成，又因行程緊湊，每一景點停留時間短暫（平均約二十分鐘），行程結束前再經過一個多小時討論，即要求各小組成員於會中評定分數，並據以決定風景區等級，其評鑑過程似為因應政策及法定程序而流於形式。另查前開評鑑標準之項目、權重及分級標準，係七十四年間委託專家學者研訂，迄今已十七年，在主客觀環境及社經條件迭有變動之情形下，一味因循沿用亦非務實妥適，否則依此評鑑標準對其餘省級風景區重新辦理評鑑，恐多數風景區均已達到升級之條件，屆時勢將造成行政資源分配與經營管理之困擾。交通部實應督飭所屬重新檢討修正現行風景特定區評鑑標準，廣徵各界推薦相關領域專業人士，彙集建置評鑑小組專家學者資料庫，以負責務實之態度遴聘適任之評鑑小組成員，並於行前議定現勘行程與評鑑相關細節，以求評鑑過程之客觀周延；僅著眼於政策因素及單位裁併、人員安置考量，為升級而升級之作法，不僅模糊國家級風景特定區定位，恐因有限行政資源之分散與排擠，降低整體



建設經營成效與服務品質，容非得宜。

### 3、現行都市計畫風景特定區體制之檢討

(1) 依現行法制（相關法制摘錄詳附錄四），國內目前依「發展觀光條例」所公告設立之十一處國家級風景特定區，若能就地區特性及功能所作之評鑑結果綜合規劃，並依都市計畫法之規定，責請縣（市）政府擬定風景特定區計畫（必要時得由內政部訂定之），經公開展覽及舉行說明會程序，送由該管政府都市計畫委員會審議，並報請內政部核定及轉報行政院備案後，由當地直轄市、縣（市）（局）政府依規定發布實施，則交通部（觀光局）即可依據主要計畫及細部計畫事項，就發展順序，實施開發建設，而所需之公共設施用地，亦可依法申請徵收私有土地或撥用公有土地，並得劃定各類使用區或特定專用區，就區內土地及建築物之使用、開發量體、造型、景觀等事項，於施行細則中予以必要之管制；若為配合中央興建重大設施需地，則可洽請當地縣（市）政府以專案方式迅行變更，或透過每三年或五年一次通盤檢討之機會，建議擬定計畫機關納入參採；遇有重大投資開發案件，涉及都市計畫之擬定、變更，依法應辦理環境影響評估、實施水土保持之處理與維護者，亦可採平行作業或聯合作業方式辦理，由都市計畫主管機關召集聯席會議審決之。因此，倘國家級風景特定區於等級評鑑確定後，即會商相關機關，確立整體規劃建設方向與主、次要計畫內容，循都市計畫體制擬定風景特定區計畫並發布實施，則對於特定區內後續遊

憩設施開發建設、民間投資業務推展，以及人民權益保障等各方面，應有正面而實質之效益。

(2) 然查目前十一處國家級風景特定區中，僅早期成立之東北角海岸，以及為辦理民間投資開發案之大鵬灣、因應戰地政務解除回歸地方自治之馬祖(陸域部分)等三處國家級風景特定區，目前已依都市計畫法規定，由當地縣政府發布實施風景特定區計畫外，餘八處國家級風景特定區，在特定區計畫付之闕如之情況下，為使區內各項設施規劃建設與經費籌編有所依據，經交通部觀光局研議結果，循發展觀光條例第七條(修正前為第六條)規定，由各風景區管理處個別擬定「風景特定區觀光整體發展計畫」報請行政院核定，採非都市土地及都市土地兩套制度併行的方式經營管理(詳如左表)；亦即各風景區管理處先依據區內原都市計畫(市鎮、鄉街計畫)或區域計畫已劃定之土地使用區及管制事項，就既有軟硬體遊憩設施著手規劃整建，日後再視實際建設、經營或發展需要，洽請當地縣(市)政府辦理個案都市計畫或區域計畫之地用變更。

國家級風景 特定區	設立日期	風景特定區計畫 發布實施情形	觀光整體發展計畫核定 情形	目前規劃建設執行依據
東北角海岸	73.6.1	台北縣政府 71.3.9 發布實施	行政院 74.10.30 核定	行政院 90.7.17 核定 90-93 年建設計畫

東部海岸	77.6.1	尚未實施	因配合公地放領及國內旅遊發展方案之執行，尚在修正中。	行政院 90.8.29 核定 90-93 年建設計畫
澎湖	84.7.1	尚未實施	行政院 81.2.20 核定	行政院 90.7.17 核定 90-93 年建設計畫
花東縱谷	86.5.1	尚未實施	行政院 90.1.20 核定	行政院 88.2.23 核定 89-93 年建設計畫
大鵬灣	86.11.18	屏東縣政府 90.11.2 發布實施	行政院 87.1.15 核定	行政院 89.11.13 核定 90-93 年建設計畫
馬祖	88.11.26	連江縣政府 90.4.11 發布實施	已規劃完成，正辦理報核作業中。	行政院 90.8.13 核定 90-93 年建設計畫
日月潭	89.1.24	尚未實施	已規劃完成，現正依行政院審議意見修正中。	行政院 90.11.6 核定 90-93 年建設計畫
山	90.3.16	尚未實施	尚未擬定，預定九十二年辦理規劃。	行政院 90.7.17 核定 90-93 年建設計畫
阿里山	90.7.23	尚未實施	現正規劃中，預定 92.6 完成。	90-93 年建設計畫已陳報審議中
茂林	90.9.21	尚未實施	已規劃完成，辦理報核作業中	行政院 90.9.19 核定 90-93 年建設計畫
北觀	91.7.22	尚未實施	已規劃完成，辦理報核作業中	行政院 90.8.13 核定 90-93 年建設計畫

(3) 此一便宜行事作法，往往造成交通部觀光局基於政策考量，在風景區等級評鑑

結果陳報行政院核備後，短期內即公告設立國家級風景特定區及專設經營管理機構（風景區管理處），並擬定中長程建設計畫、籌編預算，於計畫執行階段，始發生計畫建設用地之都市計畫或區域計畫，當地縣（市）政府未及辦理變更，或私有土地、國有林班地、保安林地、原住民保留地等地權，以及海域遊憩所涉專用漁業權等，短期內無法協商取得同意之窘境，致僅能先就既有景點或遊憩設施加以整（擴）建，難脫地方級風景區經營管理傳統窠臼，非僅造成國家級風景特定區既定發展政策及建設計畫掣肘，益使風景特定區設立宗旨及管理處之功能難以彰顯。此由各國家級風景特定區內普遍存在之遊憩據點未串聯整合、缺乏地區特色、建築物外型雜亂、道路景觀不協調等，可見一斑。

（4）就實務面觀之，觀光主管機關未積極遵循風景特定區計畫體制，其主要著眼考量不外：

〈1〉風景特定區計畫依都市計畫法規定辦理計畫之擬訂、審議、核定、發布實施，係由都市計畫主管機關主導，過程繁瑣冗長，恐將延誤國家風景特定區開發時程。

〈2〉都市計畫以都市化地區為規劃對象，處理人口集居所產生的都市問題，而風景特定區計畫係以開發遊憩資源、提供遊憩設施及保育自然景觀資源為規劃主題，兩者計畫機能迥異，因此悉用都市計畫法處理風景遊憩問題，恐將窒礙難行。

〈3〉現行都市計畫之實施，缺乏彈性，難於適應發展環境變遷，因應實際需要適度調整時，其變更時機、變更條件均有嚴格限制，變更程序繁瑣冗長；加上缺乏合理的土地制度配合，致利益分配不均情形甚為懸殊，益增實施之困難。以風景特定區而言，一旦劃為可發展用地後，地主待價而沽，有意投資業者難於合理購得發展用地投資建設，反而有妨礙開發建設之虞。

〈4〉依都市計畫法劃定之公共設施用地，概視為地方政府之公共建設，地方政府財政拮据，往往無力配合私人開發建設公共設施，投資者又不必負擔相關公共設施費用，不僅不符公平原則，亦將延誤開發建設時機。

(5)交通部觀光局有感於此，曾會商有關機關與專家學者，研修現行風景特定區計畫體制，建議採配合區域計畫擬訂風景區計畫方式，以兩階段之審查制度，確定觀光資源保育與利用之方針。亦即由觀光主管機關擬定「風景區主要計畫」，依風景區範圍內資源特性，現有土地利用形態及旅遊服務功能，劃分「特別保護區」、「自然景觀區」、「遊憩區」、「服務設施區」、「一般使用區」等五種分區，並規定各分區使用及保護、管制事項，送請區域計畫主管機關審議，再報請行政院或省（市）政府核定；風景區主要計畫核定後，再由風景區管理機構或土地權利關係人擬定「風景區開發計畫」，送請「風景區開發計畫審議委員會」審議通過後，報請觀光主管機關核定實施。上開構想，交通部於「發展觀光條例」修正草案時，雖已納入相關條文增修，惟因牽涉層面甚廣，未獲參採。

(6) 揆諸前揭將現行「風景特定區計畫」改制為「風景區計畫」之議，倘能配合區域計畫土地使用規劃，由觀光主管機關主導計畫之擬訂、審議、核定與發布實施，將過去依據都市計畫法都市土地剛性之規劃制度，改循區域計畫法非都市土地彈性之規劃制度，似有助於風景區特色之塑造及避免土地過度開發之失；惟在相關法令未修訂前，按現行都市計畫體制，各級風景特定區擬訂並發布實施風景特定區計畫，仍屬法定之必要程序，況觀光主管單位若為配合重大設施需地，可洽請當地縣(市)政府以專案方式迅行變更，或透過每三年或五年一次通盤檢討之機會，建議擬定計畫機關納入參採，遇有重大投資開發案件，涉及都市計畫之擬定、變更，應辦理環境影響評估、實施水土保持之處理與維護者，亦可採平行作業或聯合作業方式辦理，由都市計畫主管機關召集聯席會議審決之，都市計畫法第二十六條、第二十七條及第二十七條之二，均載有明文。交通部觀光局目前由各風景區管理處陳報行政院核定之「觀光發展計畫」，因未具法定地位，非僅無益於風景特定區整體規劃建設之協調與執行，對於民間投資觀光事業開發案件之審核，更無所據，該局因噎廢食、便宜行事之作法，容有未洽。適值國內大力推展觀光之際，行政院允應正視風景特定區計畫現行體制潛藏之問題癥結，責成所屬都市計畫及觀光主管機關，在兼顧政策、理論、實務及法制之前提下，速謀具體解決之道，方為正辦。

#### 4、督導考核機制之檢討

(1) 按行政院八十一年三月十一日訂頒「觀光及遊樂地區經營管理與安全維護督導考核作業要點」第二點規定：「依據：(一) 發展觀光條例第三十條。(二) 風景特定區管理規則第十七條及第三十四條。：」；第三點規定：「對象：(一) 依發展觀光條例規定程序劃定之風景特定區。：」；第四點規定：「督導考核方式：(一) 各風景特定區、觀光地區及觀光遊樂地區之經營管理單位，對所管地區應就經營管理與安全維護定期實施檢查並做成紀錄。(二) 各經營管理單位應將辦理情形於每季終了時，依「觀光及遊樂地區經營管理與安全維護檢查紀錄表」填送該管觀光主管機關，並彙送上級主管機關備查，上級主管機關得重點檢查。：(五) 交通部觀光局對所管國家級風景特定區每年至少辦理一次督導考核，並於每年十月底前將督導考核成績，函送交通部核備，交通部必要時得重點查核」。

(2) 交通部觀光局依據前開法令規定，對所管國家級風景特定區每年至少辦理一次督導考核，督導考核召集人由局長指派該局高階長官兼任，並邀請行政院第三組、交通部路政司、(有水域船舶活動者加邀航政司)、內政部警政署、內政部消防署、內政部營建署、行政院衛生署、行政院環保署、(海岸型者加邀行政院海巡署、湖泊型者加邀經濟部水利署、山岳型者加邀農委會林業處)、專家(海岸型及湖泊型者邀請中華民國海浪或水上救生協會派員、山岳型者邀請中華民國山難救助協會派員)及學者(名單列如左表，每梯次邀請一至二人)。

國家風景區區域	專家學者姓名	任職單位
北部、東部	林○○教授	台灣大學地理系
北部、東部	林○○教授	台灣大學園藝系
北部、東部	陳○○教授	世新大學觀光系
北部、東部	郭○○教授	文化大學景觀系
北部、東部	曹○○教授	文化大學觀光系
北部、東部	張○○教授	台灣大學園藝系
北部、東部	吳○○教授	銘傳大學觀光學院觀光系
北部、東部	李○○教授	銘傳大學休閒遊憩事業管理系
中部	侯○○教授	東海大學景觀系
中部	吳○○教授	台中師範環境教育所
中部	黃○○教授	朝陽科技大學休閒事業管理系所
中部	歐○○教授	中興大學園藝系
南部	李○○教授	立德管理學院休閒事業管理系
南部	劉○○教授	屏東科技大學森林資源系
南部	吳○○教授	嘉義大學管理研究所
南部	劉○○教授	樹德大學建築與古蹟維護系
南部	容○○教授	高雄餐旅學院旅運管理系
南部	李○○教授	高雄餐旅學院旅運管理系

(3) 督導成員針對各國家風景區管理處在旅遊安全維護、設施維護管理、環境整潔



美化、遊樂業者管理及遊客服務等方面，聽取管理處一年來辦理情形簡報、檢查書面資料並親自現場履勘後，於風景區管理處召開檢討會議，提出優缺點意見及建議，風景區管理處當場提出答詢，小缺點立即改善，需要整體規劃改善者，逐年編列經費改善，並由觀光局追蹤列管。

(4) 據交通部觀光局查復各國家級風景特定區督導考核紀錄，茲就有關督導考核機制或經營管理通盤性意見摘要如下（其餘多屬各景點管理方面之細部缺失）：

〈1〉現行所使用之經營管理與安全維護督導檢查項目及重點，係反應十年前之社會狀況，重視遊樂設施安全（六項檢查重點）及公廁（五項檢查重點），至於消防設施、植栽美化、廣告招牌、流動攤販及解說資料只有兩項檢查重點，而遊客服務考核比重只佔百分之十，不符合現代為民服務及消費者保護之施政重點；另網際網路發達後新增之網路服務未包含在內，建議應予修正。

〈2〉為落實管理單位平時檢查維護工作，未來督導考核可能採取抽查制度，即在管理單位聽取簡報，檢查書面文件後，以抽籤方式，決定到一、二個據點檢查，以節省督導考核時間，並避免管理單位故意安排「樣本」行程。

〈3〉有水域之管理單位，緊急救護演練要加強，落實第一時間之急救效果，未來觀光局應於每年旺季前，加強各水域管理單位救生員急救訓練及相關演練。

〈4〉管理單位設置之警告標示牌，圖案、顏色、規格有些不同，易造成認知錯誤，觀光局應參考國外有關湖泊、海域之警告標誌範例，提供管理單位參考。

(5) 經核現行國家級風景特定區督導考核機制，督導考核小組召集人多由交通部觀光局指派業務單位組長擔任，而各機關與會人員則多為基層業務主管或承辦人，且每次邀請參與督考之專家學者僅一至二位。機關代表層級偏低、專家學者人數太少，致未能以宏觀角度，就各風景區整體規劃、建設與發展方向等提出剴切指正，多僅著眼於各景點經營管理等細部缺失，頭痛醫頭、腳痛醫腳，督考成效難以彰顯。

## 5、國內觀光產值調查統計系統建置之檢討

(1) 隨著全球經濟成長和個人所得增加，人類對觀光活動的需求也快速提昇。由於觀光旅遊涉及食、衣、住、行、育、樂等活動，凡是和這些活動相關之產業或經濟活動，都直接或間接受到觀光活動之影響。如果將觀光視為一種產業，則其對於我國經濟貢獻度應不低於製造業；惟因國內以往並未將觀光視為一種產業而加以統計，以致有關觀光的經濟貢獻度，都被隱藏在批發零售、餐飲、交通運輸、旅遊服務、旅館服務及其他和觀光直接或間接相關產業之產值中。基於上述考量，世界觀光組織於西元一九九九年公布了一套可以用來衡量觀光之經濟價值的統計系統，稱為「觀光衛星帳」(Tourism Satellite Account)，次(二〇〇〇)年七月於韓國漢城舉行之第一屆亞太經濟合作(APEC)觀光部長會議，將「APEC區域觀光衛星帳之發展」，列入各經濟體共同推動行動方案之一，未來可作為世界各國比較參考之依據。

- (2) 「觀光衛星帳」是一套建立在觀光消費支出基礎上之一套系統，其主要精神就是透過觀光消費之商品項目與金額，以及這些商品的國內供給，推估觀光活動對國內各項產業生產、投資、就業之影響，最終目的在於估計觀光所創造之附加價值，使其可以衡量觀光的產值及占國內生產毛額（GDP）之比重。
- (3) 國內現有之觀光統計資料，散見於主計處出版之「國民所得帳」及「產業關聯表」，以及觀光局委外辦理之「國人出國旅遊消費及動向調查」、「國人國內旅遊狀況調查報告」、「來華旅客消費及動向調查報告」、「觀光旅遊服務業調查報告」等資料中。以往評估觀光經濟效益時，係以「來台旅客消費金額」及「國人國內旅遊消費金額」之總額，作為觀光收入；而政府研擬觀光政策或評估投資建設成效時，則以「來台旅客數成長情形」及「外匯收入狀況」為準據。然上開資料均屬需求面資料，並無法完整呈現觀光在整體經濟之重要性。
- (4) 交通部觀光局有感於國內觀光活動對國家經濟與相關產業之影響，須有一套完整的統計系統以提供足夠的資訊，爰依世界觀光組織之建置標準，於九十年委託台灣經濟研究院辦理「台灣地區觀光衛星帳編置方法先期研究」，未來「觀光衛星帳」建置完成後，將可正確估算國內觀光產業的產值及就業人口，衡量觀光產業在國內經濟活動中之重要性。
- (5) 為期有效掌握國內觀光需求、觀光供給，及相關投資、就業等重要觀光資訊，以做為政策分析、市場研究、觀光產業績效評估與預測之用，行政院應督促所

屬如期、如質完成國內觀光產值調查統計系統（觀光衛星帳）之建置，俾為政府或業界擬定或修正觀光政策與投資計畫之準據。

## 6、觀光發展基金收支保管及運用之檢討

（1）據交通部觀光局查復，「觀光發展基金」設置目的係因應主客觀環境的改變及未來的實際需要，依據立法院八十六年五月三十一日審查交通部觀光局預算附帶決議（觀光局每年機場服務費收入應成立「台灣觀光事業發展基金」），經行政院觀光發展推動小組協調，行政院於八十六年九月二十二日函復同意辦理。交通部並已擬定「交通建設收支保管及運用辦法」將觀光發展基金列為分基金之一，並設立管理委員會管理，自八十八年度開始執行。

（2）觀光發展基金運作方式：

^1^基金來源：

- 機場服務費收入之六成。
- 國家風景特定區之門票、停車清潔維護費、賣店租金等相關收入、觀光局管有土地之租金、權利金等收入。
- 本基金孳息收入。
- 國庫撥充。
- 其他有關收入。

^2^基金用途：

- 機場服務費收入之五成為交通部觀光局所屬國家風景特定區之延續性資本門計畫經費（奉行政院核定建設計畫之資本門經費除外），及補助地方政府、觀光遊憩相關單位興建、整建、規劃、維護、維持等觀光設施所需經費。
- 機場服務費收入之一成及其他收入為經常性業務支出，其範圍：
  - ◇為推展國際及國內整體觀光業務，有關觀光配套設計、宣導、推廣研究發展等所需經費。
  - ◇國家風景特定區公共設施之維持及整修、改善經費。
  - ◇補助其他觀光地區設施之規劃、整修、改善及維持經費。
  - ◇有關收取觀光基金來源所需之費用及本基金之行銷及業務支出。
- 其他有關支出。

〈3〉基金有關預算編製、預算執行、決算編造，悉依相關法令規定辦理。

（3）按交通建設基金收支保管及運用辦法第十一條第一項第四款第一目規定：「觀光發展基金之用途，為國家風景特定區之興建、整建、維護及維持等觀光設施支出。但不包括經行政院核定之建設計畫支出。」及行政院觀光發展推動小組第四十二次會議決議：「觀光發展基金使用原則三、觀光局國家風景特定區奉行政院核定之建設計畫，由公務預算編列。」

（4）然據審計部「九十年度中央政府總決算審核報告」有關各基金決算審核發現：觀光發展分基金九十年度計畫型資本支出預算項下，編列經行政院核定之東北

角海岸、大鵬灣國家風景區九十至九十三年度建設計畫及東部海岸國家風景區第三期建設計畫預算，計五億四三八萬餘元，核與上揭規定不符；嗣經該部函請交通部觀光局檢討改善結果，卻復以：「行政院主計處為考量政府整體預算分配及基金運用之靈活度，前揭計畫仍以觀光發展基金支應。惟自民國九十二年年度起國家風景特定區經行政院核定之建設計畫經費，全數由公務預算編列。」

(5) 倘交通部觀光局前揭查復屬實，行政院主計處掌理全國歲計、會計、統計事宜，未能善盡單位預算審核與歲入、歲出計畫核議之責，卻以「考量政府整體預算分配及基金運用之靈活度」為由，令示交通部觀光局違反法令規定及行政院觀光發展推動小組決議，編列不當預算項目，洵有未洽；交通部觀光局不當運用觀光發展基金於前，事後經審計單位決算審核發現函促改善，猶以行政院主計處上開考量為由置辯，未能於本（九十一）年度即行檢討、改進因應，誠有可議，交通部亦難脫辭監督不週之失。

## 二、國家級風景特定區管理事權相關問題探討

### (一) 觀光相關行政體系：

我國目前與觀光有關之行政體系較為紛雜，按前「行政院觀光發展推動小組」組織架構，涉及中央部會署院（十三個）及地方政府（二十五個）將近四十個機關。

茲就「行政系統」及「遊憩類型」分別說明如下：

#### 1、依行政系統區分：

(1) 交通 (觀光系統) :

如交通部 (觀光局) 、直轄市政府 (建設局、交通局) 、縣市政府 (建設局、觀光局、工商旅遊局、交通旅遊局、觀光及城鄉發展局) 等，為各級觀光主管機關。

(2) 內政 (營建系統) :

如內政部營建署、地政司，涉及之觀光地區包括國家公園、風景特定區、非都市土地遊憩用地、都市計畫區內風景區、古蹟、水庫等。

(3) 農政 (農林系統) :

如行政院農業委員會，涉及之觀光地區包括森林遊樂區、產業觀光地區等。

(4) 教育 (教育系統) :

如教育部，涉及之觀光地區包括森林遊樂區 (大學實驗林) 、動物園等。

(5) 經濟 (事業系統) :

如經濟部，涉及之觀光地區包括國營事業經營之風景遊樂地區、生態保育區及自然保留區等。

2、依遊憩類型區分：

(1) 風景特定區：

依「發展觀光條例」及「風景特定區管理規則」，並循都市計畫程序所設立之風景特定區 (目前計有十一處) ，主管機關在中央為交通部，惟涉及都市

計畫相關程序，卻屬內政部主管業務。

(2) 國家公園：

依「國家公園法」所成立之國家公園，如墾丁、玉山、陽明山、太魯閣、雪霸及金門等六處國家公園，主管機關為內政部。

(3) 森林遊樂區：

係依「森林法」及「森林遊樂區設置管理辦法」設置，主管機關在中央為農委會（森林遊樂區計有二十一處）、退輔會（國家農場計有六處）或教育部（大學實驗林計有二處）。

(4) 文物遊憩區：

如寺廟觀光區、山地文物園，其主管機關屬民政單位，而古蹟觀光區主管機關在中央為內政部。

(5) 高爾夫球場：

係依據「台灣省高爾夫球場管理規則」而設立，主管機關在中央為體委會。

(6) 其他風景區：

可分為非都市土地內之風景區及都市計畫區內之風景區二種：

- ^ 1 ^ 非都市土地內之風景區：係指除國家公園、風景特定區、森林遊樂區、海水浴場、高爾夫球場以外之風景區，目前用地變更及同意使用係由編出、編入及目的事業相關之單位主辦或協辦，另有關分區變更在中央由內政部營建署



主管。

〈2〉都市計畫區內之風景區：係屬都市計畫區內使用分區之一，有關分區變更之主管機關在中央為內政部。

(7)其他地方性觀光地區：

如遊樂園、花園、文化園、動物園、育樂園、公園綠地、觀光果園等，係依「都市計畫法」或「非都市土地使用管理規則」所允許設置之設施，其主管機關為地方政府。

(二)行政協調機制：

1、行政院觀光發展推動委員會：

(1)成立緣起：

行政院游院長於九十一年七月十日院會指示提升「行政院觀光發展推動小組」之層級為委員會，由院長親自擔任召集人，原八十五年十一月二十一日成立之「行政院觀光發展推動小組」自委員會生效日起終止任務。

(2)任務職掌：

依據九十一年七月二十四日核定生效之「行政院觀光發展推動委員會設置要點」，該委員會任務職掌如下：

〈1〉觀光發展方案、計畫之審議、協調及督導。

〈2〉觀光資源與觀光產業整合及管理之協調。

〈3〉觀光遊憩據點開發、套裝旅遊路線規劃、公共設施改善及推動民間投資等相關問題之研處。

〈4〉提昇國內旅遊品質，導引國人旅遊習慣。

〈5〉加強國際觀光宣傳，促進國外人士來華觀光。

〈6〉其他有關觀光事業發展事宜之協調處理。

(3) 組織架構：

召集人、副召集人分由行政院院長、副院長兼任，委員由行政院秘書長、政務委員及相關部會首長，專家學者、業者共同擔任，交通部長為執行長，交通部觀光局負責幕僚作業。

(4) 議題篩選：

重大觀光政策方案推動執行過程或觀光發展遭遇之課題，由委員、各相關機關或幕僚作業單位提出，經會前會研商後，提委員會討論或報告。

(5) 幕僚會議：

由執行長(交通部長)主持，出席人員為當次議題相關單位具決策代表，就議題內容需協調事項，先行與相關單位討論溝通，達成共識後，彙編成委員會議資料。

(6) 委員會會議：

每二個月召開一次，參加人員為全體委員，會議包括前次會議記錄確認、

委員會決議案追蹤管制事項辦理情形報告、提案報告及討論。

(7) 專案小組：

討論議題較為複雜，召集人或執行長可指示成立專案小組，並指定一位委員為專案召集人。

(8) 追蹤機制：

討論通過之決議，由幕僚作業單位列管追蹤，於每次委員會議檢討進度，並作成解除追蹤、繼續追蹤及提案報告之決議。

(9) 決議處理：

重要且具體之決議，呈報行政院核定後函請有關機關照案執行。

2、中央部會間之協調情形：

有關中央各部會間之協調，現由「行政院觀光發展推動委員會」負責整合、協調、輔導與協助之工作；觀光發展基金亦列有補助其他中央部會所屬觀光遊憩單位興建觀光設施所需經費。

3、基層執行單位間之協調情形：

(1) 國家級風景特定區之規劃建設與經營管理，涉及國土規劃、資源保育、土地取得及用地變更、建築管理、林業經營等，需相關部會及地方政府攜手合作，始能順利推動。據交通部觀光局查復，目前各風景區管理處係依規定於規劃過程中邀相關主管單位參與各項座談會及相關工作會議；交通部及觀光局在風景特

定區計畫報行政院核定前，為更周延慎重亦邀經建會、內政部、農委會、環保署、退輔會、國有財產局、礦務局及當地縣（市）政府等相關機關協商，建立共識。另為推展轄區觀光資源整合及開發，各風景區管理處採定期或不定期方式，邀集相關單位依各權責配合執行轄區觀光整體規劃及推展；在資源整合方面與地方政府及業者建立觀光聯繫會報及鄉鎮公所觀光建設座談會，每年並舉辦轄區解說志工講習、公民營遊憩業者經營管理研討會或結合各鄉鎮農會推展農特產品等休閒農業活絡地方產業。

(2) 在國家風景區開發建設行政協調過程中，地方政府配合與否亦為重要關鍵，諸如：服務設施建築（使用）執照申請、都市計畫界樁測定、違建物及濫墾告發拆除清理、水域活動督導檢查，消防安全檢查、垃圾收集清運、交通運輸、活動推廣等等，其中尤以建築管理與都市計畫兩部分為重。以風景特定區內之建築管理而言，由於國家風景區與國家公園不同，受限於轄區內仍多為都市化或建成地區，建物數量遠比國家公園為多，且各風景區管理處囿於人力所限，無法承接如此龐大之建管業務，包括新建照之核發及違章建築之拆除等，故多以會辦方式辦理，即以申請書副本送請風景區管理處就建築造型、顏色及材料等加以審查，以確保各項開發行為，不會破壞風景區整體景觀與發展；在都市計畫方面，按都市計畫法規定，主管機關在中央為內政部，在縣（市）為縣市政府，故有關都市計畫之擬定及變更業務，為縣政府之權責，然因管理處為各該

風景特定區之經營管理機關，故實務上，各級都市計畫委員會審議過程，尚能尊重參採其意見。

### (三) 問題研析與探討

依前述，我國現行觀光有關行政體系，除風景特定區、其他風景區及地方性觀光地區係由觀光主管機關直接經營管理外，其他類型之遊憩地區僅可依「發展觀光條例」第十條第二項之規定：「依其他法律或由其他目的事業主管機關劃定之風景區或遊樂區，其所設有關觀光之經營機構，均應接受主管機關之輔導。」雖然觀光主管機關依「發展觀光條例」規定，係居主要地位，惟對同條例第十條第二項之機構並無明確執行輔導之規章，故往往形成觀光主管機關「有責無權」之窘境。

揆諸國內以往由於各觀光資源經營管理單位，均個別辦理規劃建設事宜，而交通部觀光局對於各國家級風景特定區之開發建設，亦多以原省管或縣市所轄風景區既有景點或旅遊路線為發展主軸，予以重新整建包裝，致規劃建設多侷限於狹隘地理區位層面考慮。珍貴的觀光資源，亦由於管理事權分散、各行其是，缺乏全面規劃整合、包裝與行銷，加上獎勵民間投資觀光產業之獎助措施誘因不足，致未能有效開發利用與經營管理。此於本院以往調查案件，或本專案小組巡察履勘與案卷研析過程，均有所見。茲就部分國家級風景特定區現存管理事權問題，摘要綜整如下：

#### 1、東北角海岸國家級風景特定區：

(1) 本風景特定區屬郊山與海岸型風景區，因此帆船、水上摩托車、水上拖曳傘等

活動為本特定區極具發展潛力之海域遊憩活動，惟因漁業署依漁業使用目的劃設多元使用目的之漁業權範圍，沿岸三哩範圍內幾乎皆劃設為專用漁業權，並未考量海域遊憩空間之需求，致使推動海域觀光遊憩不易。

(2) 福隆至鹽寮位於本風景特定區主要計畫精華地帶，其介於省台二線與海岸線間，有柔細金色海灘適宜推動各項海濱灘地休閒活動，海岸植落景觀豐富，前經台灣省住宅及都市發展局循都市計畫法程序，劃編為本風景特定區鹽寮公園、龍門河濱公園、龍門露營區、乙種旅館區、福隆海水浴場區等各種旅遊服務設施用地，惟於土地使用編定前，大部分皆屬林務局編定為保安林地經營管理範圍，土地競合約佔區域土地總面積 $\sim 5\%$ 左右，林務局基於海岸次邊際土地防風定砂國土保安功能前題下，未能依照土地編定用途配合辦理保安林地解編，僅同意於符合土地容許使用面積不超過三三〇平方公尺，供做點狀使用，使得上揭依法劃編之遊憩設施計畫用地有名無實，未能衡盱實際發展需求，作適切調整開發使用。

(3) 自週休二日以來，休閒旅遊已蔚為風潮，並融入民眾生活之中，右列各種遊憩據點各涵蘊獨特自然、人文資源景觀，適宜民眾攜伴、偕友徜徉，遊戲其間，體驗多重不同育樂遊憩活動，近些年來，由於旅遊人數激增，益突顯出現有遊憩活動空間侷促和人本服務設施不足現象，造成遊憩服務品質遲滯無法提升衝擊，也威脅到旅客遊憩活動安全，尚待協調林政單位放寬「台灣省解除保安林

審核基準」，解除標準限制。

## 2、「東部海岸」及「花東縱谷」國家級風景特定區：

- (1)東部海岸風景區海域管理範圍以東至海岸二十公尺等深線為界，但又受海水潮汐漲退潮因素，難以正確標界，與地方政府水域管理權責，不易釐清。另區內目前有不少風景優美之海岸地區，為林務局依「森林法」所劃之保安林地，其使用受到極為嚴格之管制，而解除保安林作業繁瑣冗長，影響建設之期程。
- (2)東部海岸風景區內之土地，現有成功等四個鄉鎮計畫區及小野柳等六個風景特定區，均為都市地區，係依都市計畫法管制利用，常因都市計畫通盤檢討程序及時程冗長，而影響相關用地取得及建設作業，如變更石梯秀姑巒風景特定區內公園等用地之取得及闢建作業即長達數年。其餘非都市土地，如欲開發變更，需申請變更用地編定，其程序繁瑣不堪，影響管理處相關用地取得及建設作業，且因非屬法定計畫，故難以強制徵收方式辦理，使公共設施用地取得倍增困難。
- (3)花東縱谷風景區內之土地，除鯉魚潭風景區及紅葉風景特定區為都市土地外，其餘皆為非都市土地，如欲開發變更，需申請變更用地編定，其程序繁瑣不堪，影響本區相關用地取得及建設作業，且因非屬法定計畫，難以強制徵收方式辦理，使公共設施用地取得倍增困難。
- (4)迭因主管機關非屬觀光機關，而影響業務推動，如：發展水域遊憩活動涉及漁

業權部分；設置景觀道路涉及公路部門權責；改善景觀及店招設置，涉及城鄉新風貌與形象商圈；其業務分屬內政部營建署、經濟部權責；等等。

(5) 民間業者如欲投資觀光遊憩設施，亦須依非都市土地使用管制規則、環境影響評估、水土保持法等相關規定申請審查，往往因申辦流程冗長，且常因部分單位承辦及主管人員意見溝通不及，而拖延審查時程，加上私有土地取得不易，而影響投資意願。

(6) 區內土地開發建設，需依各資源保育之規定及環保規定辦理，增加行政程序。如：兩特定區內多屬農委會依「山坡地開發利用條例」所劃之山坡地之範圍，其使用應受該條例之管制，若供開發為建築使用，應依據內政部訂頒之「山坡地開發建築管理辦法」規定申請許可，增加行政程序，其它如環境影響評估、水土保持法；等，如涉及相關法令者，皆須依相關規定辦理。

### 3、大鵬灣國家級風景特定區：

(1) 該風景區內空軍總司令部所屬「三軍防砲訓練中心(大鵬營區)」遷建枋山加祿堂工程，惟因「大鵬專案工程」原訂於八十九年完工，現因工程施工進度落後致本案工程展延至九十二年三月。(國防部)

(2) 「琉球風景特定區」雖已完成初步整體規劃，惟仍需商請目前土地管理機關—國防部釋出土地，俾利後續獎勵民間投資開發使用。

### 4、馬祖國家級風景特定區：



- (1) 為因應金馬地區戰地政務之解除，馬祖地區依「金門、馬祖、東沙、南沙地區安全及輔導條例」和「金門、馬祖開放觀光辦法」，在確保國防安全前提之下，逐步回歸地方自治與開放觀光，內政部於八十年十月指示辦理都市計畫規劃工作，並於八十四年十一月廿八日完成「連江縣南竿、北竿風景特定區主要計畫暨細部計畫」之審議，惟因應觀光發展之需求，縣府乃針對南竿及北竿地區都市計畫進行通盤檢討，考慮將四鄉五島均劃設為風景特定區，乃擬定「變更連江縣南竿、北竿地區風景特定區計畫」及「擬定連江縣莒光、東引地區風景特定區計畫」，自此全區土地均屬都市計畫用地範圍內，相關建設均依「都市計畫法」辦理，惟截至都市計畫發布迄今，都市計畫樁設置尚未完成，嚴重影響相關地籍測量及興建計畫之進行。
- (2) 按「土地法」土地登記之規定，地區因先前歷經四十餘年軍管，加以居民遷居台灣謀生者甚眾，以致許多土地迄今仍權屬不明，現仍有五千一百多筆糾紛土地待調處（其中與軍方有關者即佔百分四十）；此外，相關重要建設計畫涉及徵收補償部分，亦因地區地價長年未調整，導致地價偏低，地主惜售，不僅影響用地取得與開發建設期程，亦降低民間投資意願。
- (3) 由於地區長年軍管，相關土地登記及權狀發放作業刻正進行中，導致目前營建管理單位僅能就現況管理，再加上地區尚未訂定「建築技術規則」，導致目前主要的營建計畫（如興建旅館），均無規範建物建蔽率、容積率等規定，亦無

法取得合格之建築執照；由於目前地區尚未有大型民間投資計畫，因此轄區內之各建照申請案，尚無需以會辦方式辦理，惟政府單位相關建設計畫常受制於都市計畫變更作業之規定，無法取得合格之建照，而影響作業期程。

- (4) 馬祖地區幅員狹小，可供開發土地有限，目前許多軍事設施仍由軍方控管，其中不乏極具觀光魅力的軍事資源，有待繼續洽請軍方釋出廢棄營舍、坑道、武器等，以增加戰地景點特色外，尚待勘選適當地點以BOT方式引進民間企業經營旅館，或協調軍方釋出招待所，俾有助於解決地區住宿不足之問題。
- (5) 馬祖早期因戰地政務需求，國軍在各島海岸山坡廣佈地雷，目前仍有部分海岸區域劃為雷區。因應各島景點將陸續開放，有待風景區管理處積極協調軍方全面掃雷，避免遊客誤觸，造成危險，影響觀光發展。
- (6) 馬祖地區閩東建築形式，如：花崗石壁、一顆印式、封火山牆等別具特色，但保存不多，維護經費與成效仍顯不足，目前都看到許多現代化的建築，如何營造建築與聚落特色來形塑地方特色，尚待協調相關權責機關與地方文史工作室，共同努力。
- (7) 區內二十七家非法旅館，尚待風景區管理處依據民宿管理辦法，協調縣府考量地區特色，擬定「馬祖地區特色民宿項目認定及審核小組設置作業要點」，俾能輔導地區旅館業者合法。
- (8) 台馬空運及島際海上交通運量不足，且東引、南竿間交通船無法配合套裝遊程

安排，臺馬輪不接受團體訂位，致使旅行社不敢接團，均有待突破解決。

#### 5、日月潭國家級風景特定區：

- (1) 日月潭陸域多屬林務局管有之土地，水域部分主管機關則為經濟部水利署，鑑因日月潭週邊可開發利用區位有限，政策及法令與前揭單位競合時，常需經冗長之溝通協調過程而無法確定開發時程，如：水社壩人行棧道設置爭議、向山旅館區開發案等，均影響日月潭重建甚鉅。
- (2) 風景區管理處與縣府經營管理權責尚未釐清，商方雖經多次協商，惟細節部分仍待進一步協調溝通，建立機制。

#### 6、山國家級風景特定區：

- (1) 規劃中之桃竹苗旅遊路線，有待協商新竹科學園區管理單位，設置博物館或類似展示設施，將園區開發經過予以展現，以吸引遊客到訪。
- (2) 苗栗縣南庄鄉風景優美，在文化及產業方面，無論信仰、祭祀（矮靈祭）及特產（茶葉）等均甚為豐富，有待加強行銷推廣；另外在生態方面，則需審慎規劃遊客參觀路線，以免環境遭致破壞與污染。
- (3) 南庄鄉於九十一年二月四日奉准納編山國家風景區範圍，惟鄉內交通路網亟待施設，如：苗一二四線道路拓寬延宕甚久，迄今仍未見完工，而鹿場通往樂山之南庄遊憩系統，需繞道五峰鄉始可到達，造成交通不便等問題。
- (4) 南庄鄉高山林業鐵道復駛及週邊觀光資源配合，以開發高山森林觀光資源，增

添國家風景區遊憩活動之多樣化，尚待協調推動。

(5) 八卦山之猴探井遊憩區景點，僅係單點建設且缺乏特色，未與周邊景點串聯蔚成線與面，尚待規劃建設、妥善管理。

(6) 九二一地震災後，梨山地區觀光產業蕭條，梨山賓館亦因地層滑動受損，整體景觀、衛生及攤販水準，均有待協調相關權責機關，速謀改善。

## 7、阿里山國家級風景特定區：

(1) 該風景區之聯外鐵、公路運輸，每遇颱風豪雨即坍方受損嚴重，鐵、公路運量及旅遊品質明顯不佳，難以帶動民間投資意願及地區觀光發展。

(2) 阿里山國家級風景特定區屬典型山岳型風景區，區內土地大部屬區域計畫內之非都市土地，因阿里山屬鄒族聚集之地，因此管理事權所涉問題如下：

〈1〉地用變更及土地管理，須洽請嘉義縣政府依區域計畫法、非都市土地使用管制規則辦理。

〈2〉土地取得部分：

- 國有林地部分：屬林班地或保安林地，依森林法規定尚須向林政機關申請租用或同意使用。
- 一般公有土地：尚待協商土地權管機關同意以撥用方式取得。
- 原住民保留地：依原住民保留地開發管理辦法規定，尚待申請撥用（公有）或租用、價購權利及同意使用（私有）。

- 私有土地：須經協議價購或依土地徵收條例以徵收方式取得。

〈3〉開發建築部分：本特定區劃屬「山坡地」，地上開發建築悉依山坡地開發建築管理辦法規定辦理。

- (3) 鄒族文化之推廣行銷及原住民保留地之取得，溝通協調不足致遊憩資源整合困難，影響後續建設經營成效。
- (4) 區內缺乏國際級觀光飯店，且非法民宿、旅館林立，因所在土地權屬多為國有林班用地，致業者之地上設施無法依建築法規定申請取得合法證照及依旅館及民宿管理辦法申請合法登記作業。
- (5) 區內道路兩旁、林道間引水塑膠水管到處充斥，破壞景觀，尚待協調相關權責機關謀求改善。
- (6) 區內產業觀光尚待協調推廣。如：阿里山公路沿線推展茶道、茶葉介紹、檜木、哇沙米介紹，及配合茶庄、甜柿觀光果園等套裝旅遊，並可研究為森林遊樂區零售、餐飲服務員等，統一設計代表地區特色之穿著，以提升服務水準。

## 8、茂林國家級風景特定區：

- (1) 為提供民眾航空運動遊憩場所，促進茂林國家級風景特定區屏北地區觀光發展，風景區管理處為開發賽嘉航空園區，擬撥用之土地為屏東縣三地門鄉賽嘉段四三五地號等五十筆土地，其中四十一筆土地土地所有權及管理機關為屏東縣政府，餘所有權為中華民國，管理機關分為行政院原住民族委員會、屏東縣

政府、國有財產局，已將撥用計畫書分送相關機關申辦撥用，但因涉及原住民保留地，行政院原住民族委員會要求研議「共管機制」，致土地延宕迄今仍無法撥用。

(2) 有關茂林國家級風景特定區範圍之劃設時，因風景區範圍內多屬林班地，行政院農業委員會多表示反對意見，後經觀光局召開協調會後，因考慮林務局於藤枝森林遊樂區已有報院核定之事業計畫，故將藤枝森林遊樂區及部分林班地劃除於茂林國家級風景特定區外；另有關舊萬山部落因位於茂林鄉深山之中，目前並無任何道路可到達，除了以登山步行數日可達，且途經行政院農業委員會林業試驗所實驗林地，經評估不適宜於本次劃入範圍內，故原先評估劃設風景區範圍時，未納入範圍內。觀光資源未能有效整合、行銷，殊為可惜。

## 陸、結論與建議：

### 一、結論

- (一) 近兩年來，隨著政策環境階段性演變應運而生「國內旅遊發展方案」、「二〇〇二 年生態旅遊工作計畫」及「觀光客倍增計畫」等，其中涉及國家級風景特定區之內容相若，工作項目或執行期程與各該風景區既定中長期建設計畫亦多有重疊，繁瑣之督考程序與表件提報，徒增基層執行單位行政困擾，無益於政策方案之落實推動。
- (二) 配合精省政策，原省級風景特定區重新辦理等級評鑑，所聘評鑑小組成員之資歷背景，未能涵蓋各受評地區之特性及發展潛能等各項專業領域，行程緊湊且勘查景點

均由業務單位自行排定，評鑑過程流於形式，且著眼於政策因素及單位裁併、人員安置考量，為升級而升級之作法，不僅模糊國家級風景特定區定位，恐因有限行政資源之分散與排擠，降低整體建設經營成效與服務品質，容非得宜。

(三) 風景特定區評鑑標準之項目、權重及分級標準，係七十四年間委託專家學者研訂，迄未因應主客觀環境及社經條件之變動作適切調整，一味因循沿用，顯非務實妥適；倘續依此評鑑標準對其餘省級風景區重新辦理評鑑，多數其他風景區恐均已達到升級之條件，屆時勢將造成行政資源分配與經營管理之困擾。

(四) 按「都市計畫法」第十二條及「發展觀光條例」第十一條等法令規定，各級風景特定區均應由縣（市）政府擬訂特定區計畫（必要時得由內政部訂定之）。然查目前十一處國家級風景特定區中，僅東北角海岸、大鵬灣及馬祖（陸域部分）等三處國家級風景特定區，已發布實施風景特定區計畫，餘八處國家級風景特定區，係循發展觀光條例第七條規定，個別擬定「風景特定區觀光整體發展計畫」報請行政院核定，採非都市土地及都市土地兩套制度併行的方式經營管理，以致風景區建設發展計畫及預算核定後，於執行階段始發生都市計畫或非都市土地，縣（市）政府辦理地用變更不及，或私有土地、國有林班地、原住民保留地等地權無法協商取得之窘境，各風景區管理處僅能就既有景點或遊憩設施整（擴）建，難脫地方級風景區傳統窠臼，非僅造成國家級風景特定區既定發展政策及建設計畫掣肘，益使特定區設立宗旨與預期功能難以彰顯；此由各國家級風景特定區普遍存在之遊憩據點未串聯

整合、建築物外型雜亂、道路景觀不協調、缺乏地區特色等，可見一斑。

- (五) 按現行都市計畫體制，各級風景特定區擬訂並發布實施風景特定區計畫，仍屬法定之必要程序。觀光主管單位若為配合重大設施需地，可洽請當地縣(市)政府以專案方式迅行變更，或透過每三年或五年一次通盤檢討之機會，建議擬定計畫機關納入參採；遇有重大投資開發案件，涉及都市計畫之擬定、變更，應辦理環境影響評估、實施水土保持之處理與維護者，亦可採平行作業或聯合作業方式辦理，由都市計畫主管機關召集聯席會議審決之，都市計畫法第二十六條、第二十七條及第二十七條之二，均載有明文。交通部觀光局目前由各風景區管理處陳報行政院核定之「觀光發展計畫」，因未具法定地位，非僅無益於風景特定區整體規劃建設之協調與執行，對於民間投資觀光事業開發案件之審核，更無所據。
- (六) 現行國家級風景特定區督導考核機制，召集人及各機關核派人員層級偏低，且與會專家學者人數僅一至二位，致未能以宏觀角度，就各風景區整體規劃、建設與發展方向等提出剴切指正，多僅著眼於各景點經營管理等細部缺失，頭痛醫頭、腳痛醫腳，督考成效難以彰顯。
- (七) 為有效掌握國內觀光需求、觀光供給，及相關投資、就業等重要觀光資訊，以做為政策分析、市場研究、觀光產業績效評估與預測之用，國內觀光產值調查統計系統(觀光衛星帳)之建置，確刻不容緩。
- (八) 按「交通建設基金收支保管及運用辦法」及行政院觀光發展推動小組會議決議，觀



光發展基金之用途不包括經行政院核定之建設計畫支出，應由公務預算編列；然據審計部審核九十年度中央政府總決算發現，觀光發展分基金九十年度計畫型資本支出預算項下，卻編列經行政院核定之東北角海岸、大鵬灣國家風景區九十至九十三年度建設計畫及東部海岸國家風景區第三期建設計畫預算，計五億四三八萬餘元，核與上揭規定不符。

(九)我國現行觀光有關行政體系，觀光主管機關依「發展觀光條例」規定，係居主要地位，但除「風景特定區」、「其他風景區」及「地方性觀光地區」係由觀光主管機關直接經營管理外，其他類型之遊憩地區，觀光主管機關僅可依「發展觀光條例」第十條第二項規定輔導之，然同條例第十條第二項之機構並無明確執行輔導之規章，形成觀光主管機關「有責無權」之窘境。

(十)國內以往各觀光資源經營管理單位，均個別辦理規劃建設事宜，而交通部觀光局對於各國家級風景特定區之開發建設，亦多以原省管或縣市所轄風景區既有景點或旅遊路線為發展主軸，予以重新整建包裝，致規劃建設多侷限於狹隘地理區位層面考慮；珍貴的觀光資源，亦由於管理事權分散、各行其是，缺乏全面規劃整合、包裝與行銷，加上獎勵民間投資觀光產業之獎助措施誘因不足，致未能有效開發利用與經營管理。

(十一)各國家級風景特定區規劃執行與經營管理，所涉：地用規劃、資源保育、觀光遊憩、環境保護、營建管理、農漁礦業、交通運輸等方面之事權紛爭與法令競合之處

仍多，致區內違章建築林立、停車失序等現象依然存在，甚者，如日月潭風景區水社壩頂人行棧道事件，觀光局與水利署各有立場，迄仍僵持不下。綜此，尚待各權責機關捐棄本位、謀求共識，分工合作，共謀提升國家級風景特定區之觀光品質。

## 二、建議

- (一) 鑑於目前行政院督考列管中涉及國家風景特定區規劃建設之政策方案或計畫多有重疊，致生執行情形管考與基層單位行政困擾，行政院允宜責成所屬，重新檢討整併上開類同之計畫或方案，俾提昇行政效率、擷節行政資源。
- (二) 現行風景特定區等級評鑑作法未臻周延，交通部宜督飭所屬重新檢討修正現行風景特定區評鑑標準，並廣徵各界推薦相關領域專業人士，彙集建置評鑑小組專家學者資料庫，以負責務實之態度遴聘適任之評鑑小組成員，並於行前議定現勘行程與評鑑相關細節，以求評鑑過程之客觀周延。
- (三) 目前除東北角海岸、大鵬灣及馬祖（陸域部分）等三處國家級風景特定區，已發布實施風景特定區計畫外，其餘八處均係擬訂「風景特定區觀光（整體）發展計畫」報請行政院核定，採非都市土地及都市土地兩套制度併行的方式經營管理，此種遷就現實、便宜行事之作法，究與「發展觀光條例」及「都市計畫法」之規定有違，容有未洽。依現行法制，各級風景特定區擬訂並發布實施都市計畫－風景特定區計畫，仍屬法定之必要程序；然系項風景特定區計畫之擬訂、審議、核定與發布實施，觀光主管機關未具法定主導地位，造成特定區內地用變更、遊憩設施建設、土地使

用管制及地區特色營造等之掣肘。適值國內大力推展觀光之際，在相關法令未修訂前，行政院允宜正視現行體制潛藏之問題癥結，責成所屬將前述八處國家級風景特定區之觀光（整體）發展計畫，循都市計畫法所訂特定區計畫程序付諸實施，在兼顧政策、理論、實務及法制之前提下，速謀具體解決之道，方為正辦。

- (四) 為彰顯國家級風景特定區督導考核功能與成效，交通部宜督飭所屬就現行督導考核機制重新檢討，將各風景區規劃建設、維護管理及資源整合運用、包裝行銷、教育宣導；等整體表現，列為督導考核重點，並以各該領域專家學者為主要成員，俾期能以宏觀角度，客觀考評、剴切指正。
- (五) 行政院宜督促所屬，如期、如質完成國內觀光產值調查統計系統（觀光衛星帳）之建置，俾為政府或業界擬定或修正觀光政策與投資計畫之準據。
- (六) 觀光發展分基金九十年年度計畫型資本支出預算項下，不當編列業經行政院核定之建設計畫支出，宜依法令規定迅為適當之改正與處置。
- (七) 為期各國家級風景特定區規劃執行與經營管理過程，所面臨之管理事權與法令競合問題得以順利突破解決，行政院觀光發展推動委員會責無旁貸，應發揮主動協調、積極督導之功能，方得竟事功。
- (八) 觀光產業是世界各國普遍重視的無煙囪工業，也是無法外移之產業，適值現階段國家政策已將「觀光客倍增計畫」列為發展重點，全力推動之際，交通部觀光局當即掌握契機，有效整合、開發與經營國內豐富且多樣化的觀光資源，並加強包裝、宣

傳與行銷策略，俾營造國際級、優質化之觀光旅遊環境。

- (九) 觀光從業人員素質之提升與培育，為發展觀光不可或缺的一環，因之如何將觀光與教育結合，對觀光從業人員、觀光區表演人才、導覽人員之訓練、培育，為行政院應予正視之問題。
- (十) 本調查研究報告從政策、實務與法令層面，蒐整探討目前國家級風景特定區規劃執行與管理事權現況與問題癥結，俾供後續政策方案研修與推動執行之參考。爰擬影送行政院及所屬相關部會參考辦理見復。

調查研究委員：林 鉅 銀

李 伸 一

馬 以 工

柯 明 謀

尹 士 豪

中 華 民 國 九 十 一 年 十 月 卅 一 日

柒、參考文獻：

- 一、交通部，「交通政策白皮書－觀光」，九十一年一月。
- 二、交通部觀光局，「台灣地區觀光遊憩系統開發計畫」，八十一年六月。
- 三、交通部觀光局，「風景特定區評鑑標準研究報告」，七十四年十一月。
- 四、交通部觀光局，「風景區主要計畫作業規範研究報告」，八十四年四月。
- 五、交通部觀光局，「風景區開發計畫審議規範研究報告」，八十四年四月。
- 六、交通部觀光局，「全國觀光旅遊行政會議報告論文集」，八十一年六月。
- 七、交通部觀光局，「台灣地區觀光衛星帳編製方法先期研究」，九十年十二月。
- 八、交通部觀光局，「觀光年報」，九十年六月。
- 九、交通部觀光局，「觀光統計」，九十一年六月。
- 十、交通部觀光局，「日月潭國家風景區各機關權責劃分爭議等情案說明資料」，九十一年三月。
- 十一、審計部，「九十年度中央政府總決算審核報告」，九十年一月一日至九十年十二月三十一日。
- 十二、監察院交通及採購委員會，「如何輔導民間發展綠色觀光產業及鼓勵民眾生態旅遊調查報告」，九十一年七月。
- 十三、其他有關權責機關查復卷證資料。

捌、附錄：

一、風景特定區評鑑標準。

二、本調查研究專案歷次履勘座談意見綜整表。

三、本調查研究專案九十一年十月十四日座談會議紀錄。

四、現行風景特定區體制相關法令條文摘錄。