

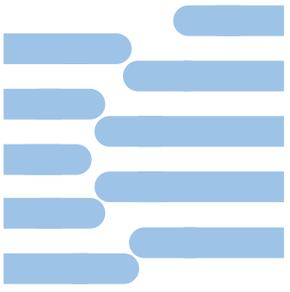
監察院內政及族群委員會113年度通案性案件調查研究報告

「臺灣國家公園經營管理」 性案件調查研究 之通案

114年8月19日

調查研究委員：趙委員永清、陳委員景峻、浦委員忠成、施委員錦芳、
林委員盛豐、林委員郁容、蕭委員自佑、紀委員惠容、田委員秋堇



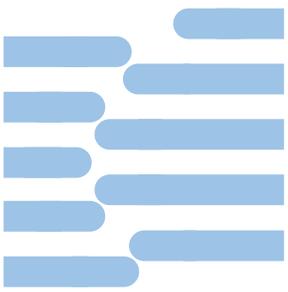


簡報大綱

- 研究主旨
- 研究範疇
- 方法過程
- 結論建議
- 處理辦法



研究主旨



- 研究依據：

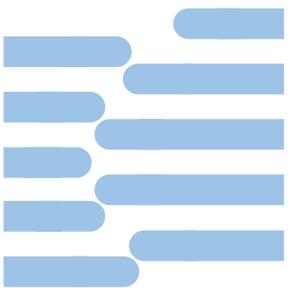
依據113年9月5日本院內政及族群委員會第6屆第51次會議決議。

- 研究目的：

瞭解我國國家公園經營管理之政策、法令與程序，並探究國家公園法施行後，墾丁、玉山、陽明山、太魯閣、雪霸、金門、東沙環礁、台江、澎湖南方四島等9座國家公園及壽山國家自然公園之經營管理成效和面臨的問題癥結，促使相關主管機關積極面對問題，籌謀有效因應對策。



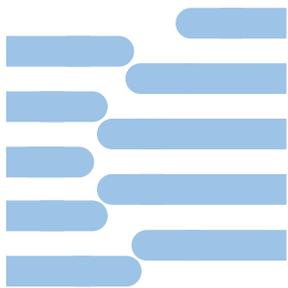
研究範疇



- 目前國家公園發展面臨之課題與挑戰
 1. 國家政治、社會、經濟、文化局勢改變。
 2. 全球氣候變遷、極端氣候的環境新挑戰。
 3. 國際保育思維的變遷。
 4. 國家公園組織改制後業務大幅增加，面臨轉型的挑戰與課題。
- 如何因應各方變局，有效推展工作、發揮經營管理效能，應進一步瞭解與研究。



方法、過程



113年度 09.15 文獻回顧、調卷

11.18 審計部、內政部簡報會議

12.13 專家學者諮詢會議



114年度 01.21-01.22 履勘(墾丁國家公園)

114年度預算遭刪除，取消3月太魯閣國家公園履勘

05.02 履勘(陽明山國家公園)

114年度預算遭刪除，取消5月玉山國家公園履勘

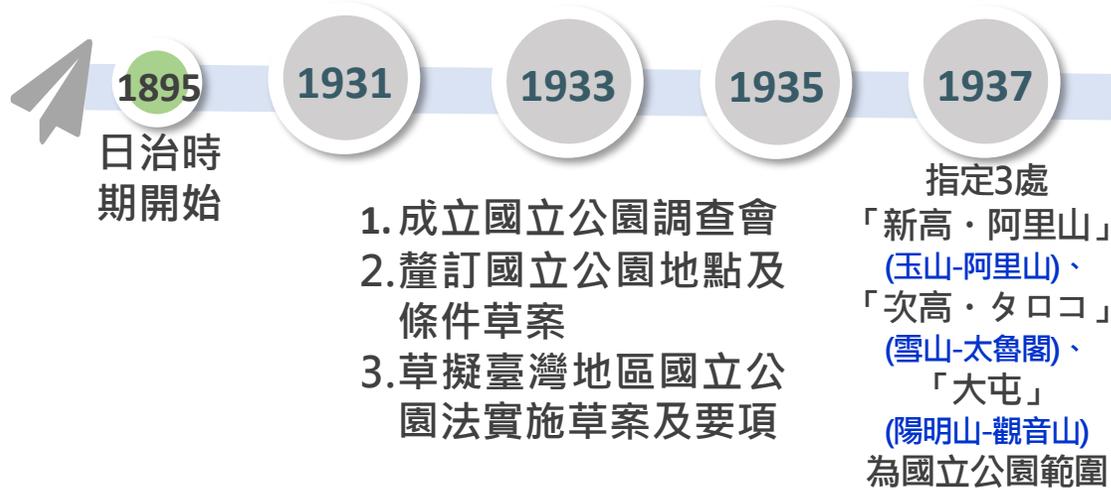
06.04 內政部、國發會座談會議



臺灣國家公園之發展沿革、法令與制度變遷

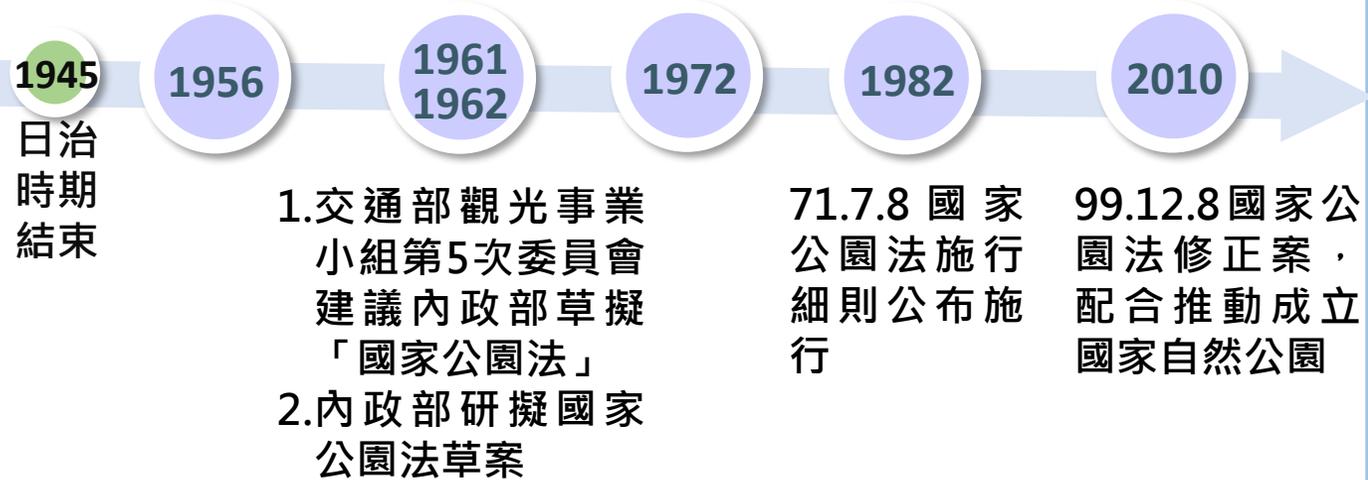
➤ 日治時期的國家公園規劃

公布國立公園法
臺灣總督府成立
國立公園委員會



➤ 國家公園法令變遷

立法委員倡議政府籌設國家公園
61.6.13
國家公園法



➤ 賡續成立10座國家(自然)公園

內政部營建署
成立



臺灣各國家公園成立目的、背景、資源特色

10座國家(自然)公園

面積共75萬公頃(陸域31萬、海域44萬)，陸域面積約占臺灣全島8.68%

6.金門國家公園

- ◆ 設立：84.10.18；3,528.74公頃
- ◆ 資源特色：戰役紀念地、歷史古蹟、傳統聚落、濕地、海岸、島嶼動植物



5.雪霸國家公園

- ◆ 設立：81.07.01；76,547.08公頃
- ◆ 資源特色：高山生態、地質地形、河谷溪流



8.台江國家公園

- ◆ 設立：98.10.15；40,731.31公頃
- ◆ 資源特色：濕地生態、歷史古蹟、黑水溝及古航道



9.壽山國家自然公園

- ◆ 設立：100.11.01；1,131.19公頃
- ◆ 資源特色：高位珊瑚礁、山豬枷密灌叢、臺灣獼猴



10.澎湖南方四島國家公園

- ◆ 設立：103.06.08；35,843.62公頃
- ◆ 資源特色：玄武岩及海蝕地形、梯田式菜宅人文地景、珊瑚礁海洋生態



3.陽明山國家公園

- ◆ 設立：74.09.01；11,334.00公頃
- ◆ 資源特色：火山地質、溫泉瀑布、草原、蝴蝶鳥類



4.太魯閣國家公園

- ◆ 設立：75.11.12；92,000.00公頃
- ◆ 資源特色：大理石峽谷、斷崖、褶皺山脈、林相富變化、人文史蹟



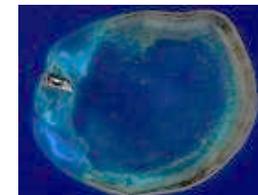
2.玉山國家公園

- ◆ 設立：74.04.06；103,121.40公頃
- ◆ 資源特色：高山地形、生態、奇峰、林相變化、古道遺跡、動物相豐富



1.墾丁國家公園

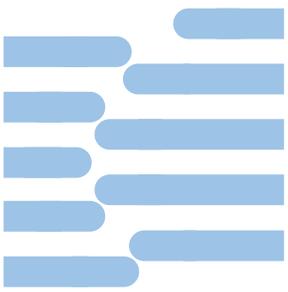
- ◆ 設立：71.09.01；32,570.14公頃
- ◆ 資源特色：珊瑚礁、熱帶林、海洋生態



7.東沙環礁國家公園

- ◆ 設立：96.01.17；353,667.95公頃
- ◆ 資源特色：環形珊瑚礁地形、海洋生態

結論與建議一

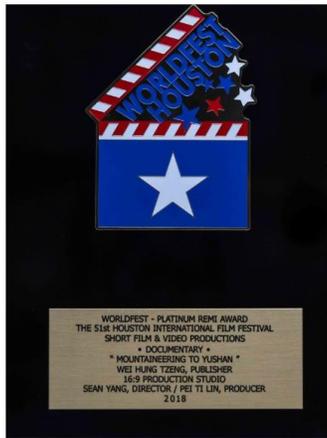


國家公園新使命： 守護國土與傳遞臺灣之美



《仰望大尖山的我們 Gazing at Mount Da-Jian》，榮獲【2025美國全球電影競賽】「亞洲主題」、「紀錄短片」以及「自然 / 環境 / 野生動物」三項傑出獎 (Award of Excellence) 殊榮，展現國際對臺灣國家公園保育影像作品的高度肯定。

「玉山行」及「來自南安의明信片」
均獲得「休士頓國際影展」
紀錄短片最高榮譽首獎之「白金獎」





紀錄片《岩/時：澎湖南方四島玄武岩與豐盛生命》

榮獲第57屆休士頓國際影展
自然與環境類別金獎

紀錄片《夏日追風-栗喉蜂虎生態紀實》
獲得
2016年法國多維爾影展
生物多樣性保育類之優選獎



合歡山國際暗空公園

Hehuan Mountain Dark-Sky Park

太魯閣國家公園

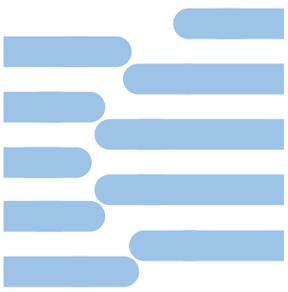
2019年獲得「國際暗空協會 (IDA) 」認證
台灣第1座、亞洲第3座星空場所
在海拔3000公尺以上的合歡山武嶺一帶，可
欣賞無光害的夏季銀河以及特有高山杜鵑

陽明山國家公園

2020年獲得「國際寧靜公園」組織 (Quiet
Parks International, QPI) 認證，成為**世
界第1座都會寧靜公園**。

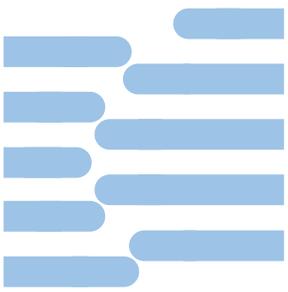
要達到「寧靜公園」的指標，是整體環境中
至少3處音量不超過45分貝，突發音也約不
超過60分貝。





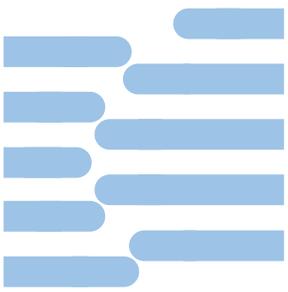
● 國家公園的使命轉變： 靜態保育、教育→動態整合、典範傳遞

- 國家公園是**國家意識的具體展現**，更是**自然與文化資產的守護者**。
- 自61年國家公園法立法以來，我國陸續設立 9 座國家公園與1座國家自然公園，此階段著重**國家公園內生態的維護保育與教育體驗**。
- 112年國家公園署成立後，透過組織與資源整併，**結合濕地、海岸等環境議題**，此階段生態保育邁向**跨域整合與系統性經營**，藉以打造**國土資源保育利用典範**。



● 對內→串聯生態保育與傳承臺灣瑰寶

- 擴大串聯國土及自然保育系統→走出國家公園的界線，整合濕地與海岸區域，甚至到園區範圍外的其他機關，加乘發揮保育量能。
- 落實生態永續的行動策略→強化國家公園在應對氣候變遷與生物多樣性減損上的實質貢獻。
- 國家公園數位化，讓更人看得見成果→加速推動「國家公園數位國土計畫」，建置國家公園相關計畫、地理空間成果與資料庫資訊公開平臺，將其保育價值及理念穿透到社會，成為臺灣的集體價值。



● 對外→代表臺灣精神的具體象徵

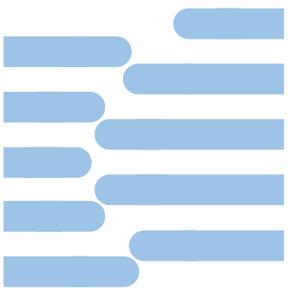
- 使國家公園經營管理符合國際標準與世界趨勢→積極參與國際會議、強化國際保育研究合作。
- 讓外國旅客經由國家公園認識臺灣之美→打造對國際友人更友善便利的國家公園遊憩環境，建立、行銷臺灣品牌。
- 傳遞臺灣在全球氣候變遷、環境保育的能見度與貢獻度→憑藉國家公園豐富的自然資源與專業經營，作為「外交」軟實力。

結論與建議二



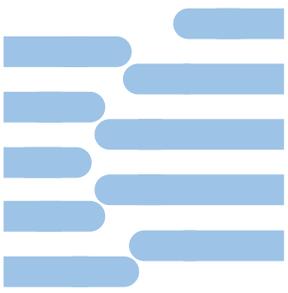
**人才與錢財告急！
守護國土不能靠奇蹟**

● 業務擴大，經費、人力卻原地踏步

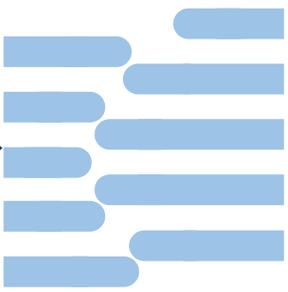


- **管轄範圍大幅擴張**：管理範圍不只包含原本的公園陸海面積，現在連**濕地**和**海岸線**也一併納管，保育範圍占全國國土比例從**8.65%**飆升到**25.4%**，**範圍涵蓋全台一半以上縣市**，
- **員額配置與行政負荷失衡**：**國家公園署**僅編制**91人**（含約聘人員），遠遠不及其他部會同等單位的配置（如**林業保育署254人**、**觀光署300人**），許多巡查、維護工作都得靠臨時人力支援。
- **經費砍很大，營運受影響**：**原先4年預算編列154.7億元**，但**實際只核給122.2億元**，恐不利園區經營管理。

● 研究人才不足，國家公園內涵難升級！



- 各國家公園管理處為掌握園區內的環境與生物多樣性狀況與變化，需仰賴科學研究、長期監測之數據支持。
- 然而，長期以來，因內部研究人力有限，係由保育業務同仁透過委託學術單位研究的方式進行。卻也導致下列問題：
 1. 委外研究難追蹤：研究多由外部單位執行，但缺乏內部人力進行後續追蹤與整合分析。
 2. 難以形成有效的長期策略：缺乏連續性與科學依據，使國家公園難以建立穩定的經營管理制度。



- 重視國家公園生態專業，多元徵才與替代役加入

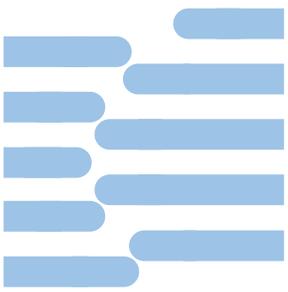
- 行政院應高度重視國家公園管理機關人力、經費缺口問題，研提合理的解決方案，避免因人力經費匱乏，影響國家公園整體治理效能。
- 在過渡期間：
 1. 內政部亦可考量引進替代役人力，以緩解國家公園人力不足之困境。
 2. 評估建立多元的人才培育與進用管道，持續精進深耕歷年研究成果，以深化國家公園經營管理之深度。

結論與建議三

錢從哪裡來？

國家公園永續金流大挑戰

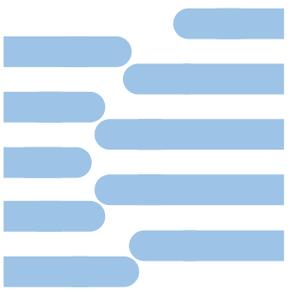




● 國家公園永續升級，財務支持是關鍵！

- 支撐自然碳匯與永續目標：在面對氣候變遷與淨零挑戰下，**國家公園**已成為**自然碳匯**與**生態韌性**的行動核心。
- 多元任務需穩定資源：**國家公園**肩負保育、監測、設施維護與教育推廣等**多重任務**。
- 沒有穩定經費，就沒有長期行動：**沒有穩定經費支撐**，長期監測與生態復育恐淪為口號，**保育工作難以持續落實與精進**。

● 重啟特種基金！搞定國家公園財務大事



- 國家公園基金曾於90年成立，但因營運績效不佳、人力與管理成本高，且與公務預算界線模糊，遂於96年裁撤。
- 國發會曾於100年建議重新設立國家公園基金，以強化永續經營財源。但因過去基金裁撤原因仍存在，內政部決議暫緩，並擬待組改完成後再行研議。
- 隨著國家公園在國土保育與永續發展中角色日益關鍵，穩定財務來源成為永續經營的核心。
- 行政院應協助內政部與相關部會協商，研議設立專屬基金與收支管理機制，確保法源完備、經費到位。

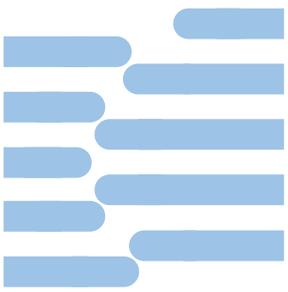
使用者付費，愛護國家公園從生態回饋開始

- 國家公園收費不為營利，目前僅針對特定景點與設施收費，例如：鵝鑾鼻公園、排雲山莊、陽明書屋與錐麓古道等。
- 建議：
 - 推動「生態回饋費」制度，強化永續經營：建議未來國家公園配合基金設立，推動「入園生態回饋費」，將收入專用於環境保育與設施改善。
 - 研擬收取「保育捐」，落實「取之於國家公園、用之於國家公園」：為避免開發影響環境，建議研議向申請開發許可者收取「保育捐」，取代傳統影響費，兼顧保育與公共利益。

結論與建議四

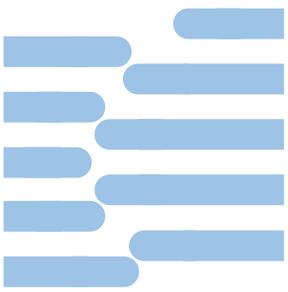
攜手原住民！ 走向共管共榮新未來





● 尊重原住民權益 加強實質共管機制

- 全球保護典範轉型，從隔離走向共治：
 - 傳統「**堡壘式保護**」模式雖**維護自然**，但**忽視原住民族權益**，導致驅逐與社會衝突。
 - **目前全球趨勢已轉向利害關係人參與與在地共治**。
- 高山型國家公園與原住民族傳統領域高度重疊：
 - 我國多數**國家公園**範圍高度重疊**原住民族傳統領域**。
 - 如玉山與太魯閣國家公園重疊比例近100%，在生態、文化與土地利用等層面，**與原住民族土地與自然資源權利交錯**。
- 目前管理制度仍面臨挑戰：
 - 雖各國家公園已推動**共管平台**，賦予原民參與巡護、解說與決策權，但**現行機制屢遭評議流於形式**。



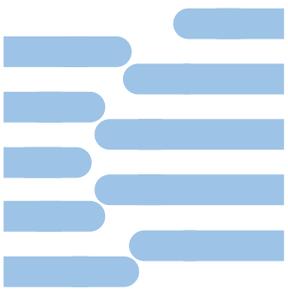
● 建立利益共享、資源回饋雙贏機制

1. **共享回饋，建構多元機制促參與**：建議**導入**收入分潤、生態旅遊合作、傳統資源授權等**多元回饋機制**，確保**地方社群能從保育中受益**。
2. **在地培力，創造就業與知識傳承**：透過專業訓練與知識培養，**發展部落解說、嚮導等生態工作**，**強化地方參與**，建立社區本位治理文化。

結論與建議五

對抗氣候變遷！ 國家公園的碳匯大作戰





● 蘊含「自然碳匯」的重要場域

- **全球暖化與淨零目標**：全球氣溫持續上升，極端氣候頻繁。超過140國承諾2050年淨零排放。
- **我國氣候政策重點**：推動2050淨零轉型五大策略，逐步提升減碳目標，由政府投入資源帶動綠色經濟與能源轉型。
- **國家公園在自然碳匯扮演重要角色**：
 1. 擁有多元生態系統，如高山森林、濕地、紅樹林及珊瑚礁，具備高碳吸存潛力，是我國**自然碳匯的關鍵區域**。
 2. **長期生態監測與穩定管理體系**，有助於**碳匯量測與永續經營**。
 3. 成為**淨零排放示範區**，並可**支撐碳市場發展**，推動我國**2050淨零目標實現**。

中央與地方合作，攜手企業，展現綠色韌性

• 建構整合型自然碳匯體系：

- 我國自然保護區域分屬多個部會管理，為提升碳匯韌性與效能，建議**建立跨部會協作機制，整合政策與制定標準**。
- **強化地方與社區碳匯監測與驗證能力**，打造完整自然碳匯網絡。

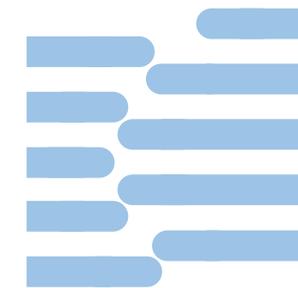
• 強化教育與社區參與：

- 將碳匯教育融入導覽與環教，**推動低碳旅遊與地方復育行動**，提升全民認同與參與。

• 鼓勵企業投入碳權創新與ESG資源(環境、社會和公司治理)：

- 鼓勵企業**投入綠色認養與復育**，發展**碳匯認證與碳權試辦**，奠定碳市場發展基礎。

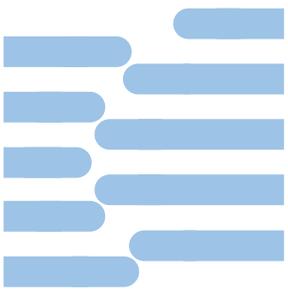
結論與建議六



登山不冒險！讓安全成為習慣

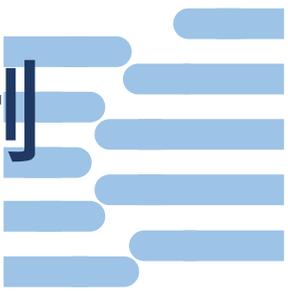


• 開放不等於無防備! 登山安全新挑戰



- 政府自**108年起推動「開放山林」**政策，**鬆綁**過去因國安與安全限制之**入山管制**，讓國人更易親近山林、體驗自然教育與戶外活動。
- 然而，登山為民眾親近自然的重要活動，但同時具**高度風險**，事故主因包括極端天候、地形災害等**環境因素**，以及健康狀況、體能負荷與裝備技術不足等**個人因素**。
- **須強化風險辨識與安全教育**，以及**完整相關配套措施**，以提升整體登山安全。

● 研議策進登山管理規範，完善配套機制



- 登山規定不一致：各縣市登山條例不一，容易造成混亂，中央應滾動式研議策進相關登山規範，讓登山管理更有制度、執行更有效率。
- 推動收費與保險機制，減輕公共負擔：救援目前多由政府買單，建議建立使用者付費與保險制度，讓資源運用更公平合理。
- 強化負責任登山：多數事故來自資訊不足與準備不當，應推廣登山知識與訓練、使用離線地圖與自主管理觀念，降低風險。

結論與建議七

以「自然為本」的國家公園治理思維

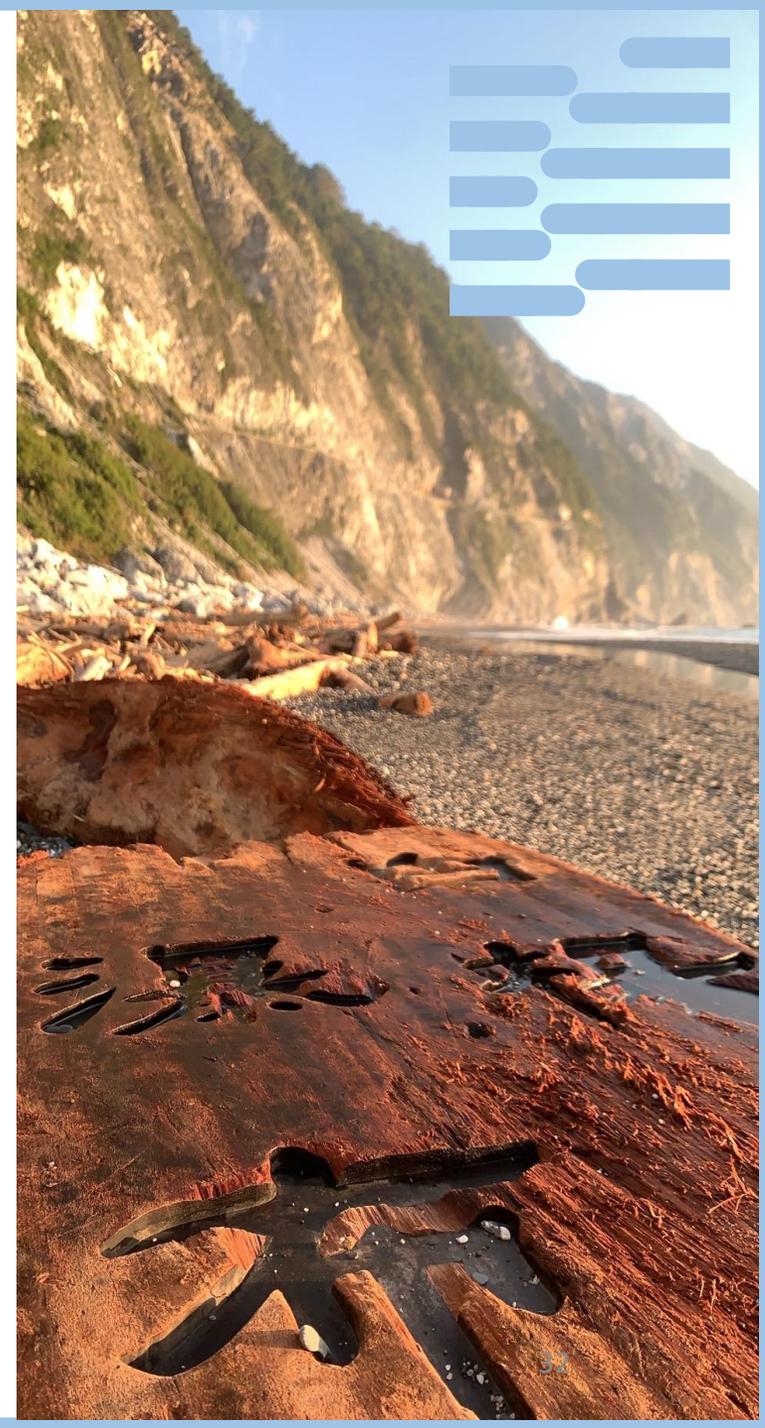
有安全的土地才有安全的觀光

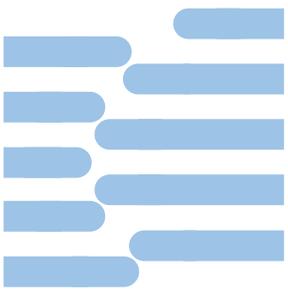


極端氣候下國家公園治理面臨的挑戰

以太魯閣為例：

- 氣候災變頻仍，極端事件增加：
 - 近20年來太魯閣國家公園10次遭遇地震或颱風重創。
 - 如0403地震與康芮颱風導致步道坍塌、道路中斷與設施毀損至今，顯示極端氣候影響日益加劇。
- 不斷的災後復原重建成為財政無底洞：
 - 受到極端氣候影響，天災地變愈演愈烈，部分國家公園一再陷入災後復原重建的循環，不僅潛藏安全隱憂，亦恐造成政府嚴重的財政負擔。
 - 以太魯閣為例，規劃於113年至120年分3階段辦理災後復建工作，總經費高達30.2億餘元。





• 從「速成復建」走向「自然為本」

• 工程理性面臨極限：

- 過往過度依賴工程技術與「人定勝天」心態，已無法因應氣候變遷帶來的複合災害。
- 歐洲多起水災經驗證實，錯誤的工程治理與干預自然反而加劇災害風險。

• 「自然解方 (NbS) 」已為全球趨勢：

- 強調順應自然。
- 不再單靠灰色基礎設施，而是透過生態工法、地景融合、風險預警及在地參與，打造更具韌性的環境管理策略。

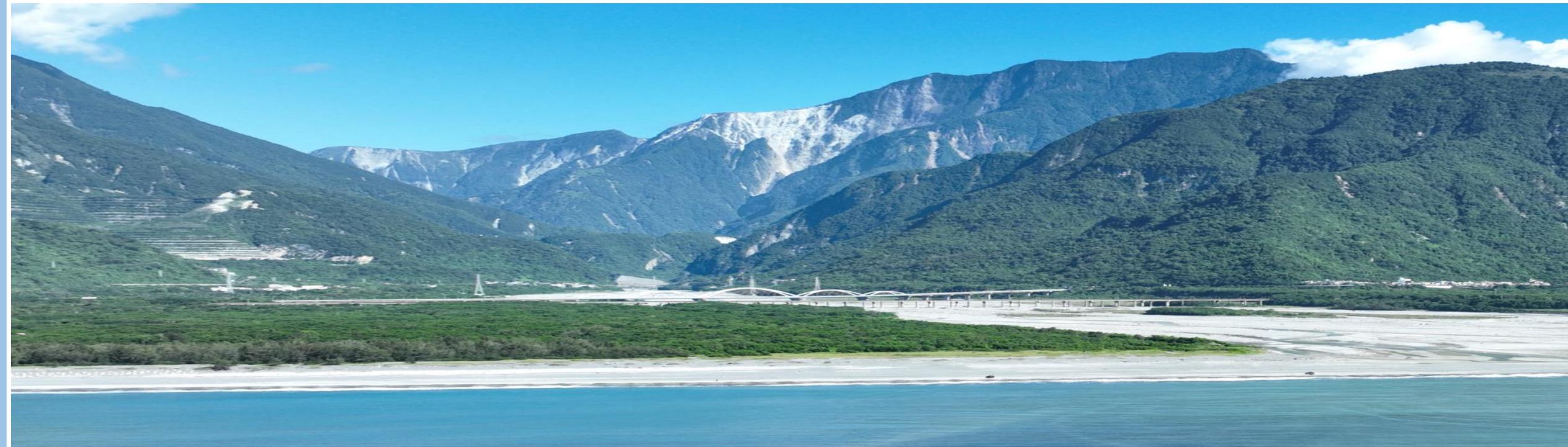
• 太魯閣的韌性治理契機：

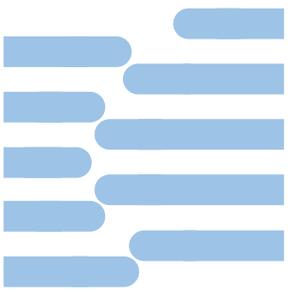
- 面對0403地震後的重建挑戰，專家建議不應以恢復觀光為唯一目標，應重新思考脆弱地質區域是否適合重建。
- 可以借鏡中橫公路重定位經驗，朝向生態友善與安全並重的長遠治理。

處理辦法



- 一、本通案性案件調查研究報告之結論與建議部分，函請行政院督請所屬參處。本調查案結案。
- 二、本通案性案件調查研究之案由、結論與建議部分(不含附錄)及簡報檔，於個資隱匿後，上網公布。





簡報結束，敬請指正

