

調 查 報 告

壹、案由：據訴，交通部觀光署東部海岸國家風景區管理處規劃於臺東縣綠島鄉南岬地區打造「綠島朝日度假園區」，以興建營運移轉（BOT+ROT）方式引入新經營者，預計委外經營 35 年，並增設餐飲設施及三星級旅館。為提高土地使用強度，該處另申請解除紫坪露營區保安林 1.87 公頃及放寬土地使用分區管制，並免除辦理環境影響評估與海岸管理審議會審查。惟綠島基礎建設長期不足，自來水普及率僅 65%，非自來水質檢測結果大腸桿菌群超標逾千倍；又臺東縣政府調查亦顯示綠島遊客量已超過環境承載上限，垃圾處理、用水及環境破壞問題嚴重。究本案為何未依整體規劃使用面積 13.9 公頃辦理相關開發審議？土地管制放寬是否符合法令？遊客量如確已超過承載上限，主管機關如何解決？是否曾進行生態調查與承載量研究？綠島現存飲用水不安全、污水與垃圾處理量能不足等疑慮，為何仍推動大規模開發。

貳、調查意見：

本案經函請交通部觀光署（下稱觀光署）、內政部國土管理署（下稱國土署）、環境部、農業部林業及自然保育署（下稱林保署）及臺東縣政府說明，嗣於民國（下同）115 年 4 月 22、23 日前往現地履勘，並於 115 年 5 月 21 日舉辦諮詢會議，邀請中央研究院生物多樣性研究中心、社團法人台灣珊瑚礁學會、綠島水域休閒遊憩活動發展協會及國立海洋生物博物館等相關專家學

者到院提供專業意見，再於115年5月28日詢問國土署、交通部觀光署東部海岸國家風景區管理處（下稱東管處）、臺東縣政府及海洋委員會海洋保育署（下稱海保署）等相關業務主管人員，業已調查完畢。茲將調查意見臚述如下：

一、東管處推動綠島朝日度假園區招商作業，基於既有設施老舊更新、提升旅遊服務品質及促進觀光發展等考量，有其政策及管理上之合理性。然東管處於招商及甄審階段，即規劃納入複合型觀光設施，至於攸關環境影響及開發強度之關鍵措施，包括環境影響評估、海岸利用管理審查、保安林解編及土地使用管制調整等，仍須仰賴投資廠商後續開發計畫補充說明，或於開發營運階段逐步落實，易使外界對生態保育、環境承載及開發風險有所疑慮，並致相關爭議持續擴大。東管處允宜就地方居民及民間團體關切事項加強溝通說明，並持續強化環境監測、量化分析及資訊公開機制，以建立社會信任，俾兼顧綠島觀光發展需求與環境永續保育目標。

(一)按促進民間參與公共建設法（下稱促參法）第3條第1項規定：「本法所稱公共建設，指下列供公眾使用且促進公共利益之建設及服務：……七、觀光遊憩設施……。」第42條規定：「(第1項)經主辦機關評估得由民間參與政府規劃之公共建設，主辦機關應將該建設之興建、營運規劃內容及申請人之資格條件等相關事項，公告徵求民間參與。(第2項)前項申請人應於公告期限屆滿前，向主辦機關申購相關規劃資料。」第43條規定：「依前條規定參與公共建設之申請人，應於公告所定期限屆滿前，備妥資格文件、相關土地使用計畫、興建計畫、營

運計畫、財務計畫、金融機構融資意願書及其他公告規定資料，向主辦機關提出申請。」第44條第1項規定：「主辦機關為審核申請案件，應組成甄審會，按公共建設之目的，決定甄審標準，並就申請人提出之資料，依公平、公正原則，於評審期限內，擇優評定之。」

- (二)查東管處基於臺東縣綠島鄉（下稱綠島）「朝日溫泉」、「朝日旅遊服務中心」及「紫坪露營區」原ROT委外投資經營契約將於114年底屆期，且既有設施年久老舊，亟待重新優化，爰依促參法相關規定辦理「臺東縣綠島朝日度假園區興建營運移轉（BOT+ROT）案」，採「朝日溫泉BOT」、「朝日旅遊服務中心ROT」、「紫坪露營區BOT」方式，重新辦理招商作業，以引進民間資金及經營管理能量，推動園區整體更新及觀光服務轉型。該案招商範圍包括朝日溫泉（7.90公頃）、朝日旅遊服務中心（0.90公頃）及紫坪露營區（5.14公頃）等3處場域，總面積約13.94公頃（如圖1），契約期間35年（含興建期及營運期）。東管處自113年起陸續辦理可行性評估、公聽會、招商文件公開閱覽及招商公告等程序，並於115年3月完成綜合評審，評定出最優申請人，預計於115年下半年辦理簽約及園區用地點交作業。



圖 1、綠島朝日度假園區坐落位置圖

資料來源：觀光署。

(三)東管處表示，綠島朝日度假園區相關設施於 72 年至 81 年間陸續開發完成，迄今已超過 30 年，且歷經多次颱風及鹽害侵蝕後，不僅部分設施老舊劣化，空間配置亦不符現行旅遊需求。朝日溫泉擁有世界珍稀的海底溫泉資源，面對基礎設施老舊及環境脆弱的現況，推動開發計畫有其必要性。該案不以提高遊客總量或擴大土地開發為目標，係訴求提高旅遊服務品質與觀光產值，開發範圍均位於既有基地，維持環境穩定性。

(四)針對外界質疑東管處以切割基地方式規避環境影響評估（下稱環評）、未辦理海岸利用管理審查（下稱海審）、申請解除保安林必要性不足，以及放寬土地使用管制等事項，觀光署及東管處均提出相關說明，另本院亦就相關法令適用及審議程序函詢環

境部、國土署及林保署等中央主管機關。茲將各機關意見綜整如下：

1、環評部分：

- (1) 觀光署及東管處表示，綠島朝日度假園區包含朝日溫泉、朝日旅遊服務中心及紫坪露營區等3處基地，採合併招商係為發揮功能互補與遊程串聯之綜效。各基地於空間區位、功能定位、使用型態及開發內容均各自獨立，彼此並不相連或接壤，非屬單一連續基地之拆分。
- (2) 東管處並依「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」（下稱認定標準）初步檢核，認為朝日溫泉及朝日旅遊服務中心目前規劃內容尚未達應實施環評之標準；至於紫坪露營區部分，如申請或累積開發面積達1公頃以上，則需辦理環評（如表1）。該處表示，目前規劃內容經初步評估尚未涉及應實施環評之規模，惟最終仍須視民間投資人實際開發內容及申請面積而定，後續將依相關規定辦理檢核，並提送環境保護主管機關認定。

表 1、東管處對綠島朝日度假園區須否辦理環評之初步檢核

基地位置	說明
朝日溫泉	<ul style="list-style-type: none"> • 依認定標準第 13 條有關溫泉取用開發行為規定，抽取溫泉（不含自然湧出之溫泉）每秒抽水量須達 0.02 立方公尺以上，始應辦理環評。 • 目前規劃引水量約每秒 0.003 立方公尺，尚未達標準。
朝日旅遊服務中心	<ul style="list-style-type: none"> • 依認定標準第 20 條有關旅館開發行為規定，位於山坡地範圍，且申請開發或累積開發面積達 1 公頃以上者，始應辦理環評。 • 該基地面積約 0.9 公頃，尚未達標準。
紫坪露營區	<ul style="list-style-type: none"> • 依認定標準第 42 條有關露營區開發行為規定，位屬山坡地之露營區，申請開發或累積開發面積達 1 公頃以上者，應辦理環評。 • 後續將以廠商申請開發面積，並經主管機關認定為準。

資料來源：觀光署。

(3) 環境部函復表示，環評為開發行為許可程序之一環，開發行為應否實施環評，應以開發單位向目的事業主管機關申請許可之開發行為內容，並依申請時之認定標準認定。綠島朝日度假園區是否應以整體面積 13.9 公頃作為認定基礎，應由目的事業主管機關依開發單位實際申請許可開發內容，具體釐清所涉各類開發行為態樣，及其申請許可開發面積、規模，俾憑逐條檢核有無認定標準相關規定之適用。如依東管處所述，將視投資計畫實際開發內容與規模，依環評相關法令規定辦理，該部予以尊重。

2、海審部分：

(1) 東管處表示，依環境敏感區位查詢結果，朝日溫泉基地涉及「近岸海域」及「潮間帶」等區

位。惟經初步空間套疊分析，既有園區設施尚未涉及海岸管理法所定義之特定區位範圍。

(2) 該處進一步表示，未來 BOT 興建範圍將避開潮間帶區域，以確保開發行為與環境敏感區位之初步隔離。至於是否涉及海岸管理法相關審議程序，仍依投資廠商提送之具體開發計畫內容及海岸管理主管機關認定結果為準。

(3) 參據內政部國家公園署 114 年 10 月 9 日園署綜字第 1140010146 號函復內容，該署表示，依海岸管理法第 25 條及一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法相關規定，相關開發利用行為同時具備「位於特定區位」、「達一定規模以上或使用性質特殊」及「開發利用、工程建設或建築等程序未完成」3 種條件者，即須申請特定區位許可後，始得為之。

3、紫坪露營區保安林申請解編部分：

(1) 東管處表示，紫坪露營區範圍內原為木麻黃等早期人工造林之遺留林分，因長期受風災侵襲及自然老化影響，原有林相多已消失或劣化。本次申請解除保安林面積約 1.87 公頃，占綠島全島保安林面積約 0.2%；若以紫坪露營區範圍計算，解除範圍占比約 36%，其餘範圍約占 64% 仍維持既有林相。又，申請範圍主要集中於既有步道、營位等已開發使用區域，並已避開林相完整及生態敏感區域，對保安林整體功能影響有限。

(2) 東管處並表示，已依森林法第 25 條第 1 項及保安林解除審查標準第 2 條第 1 項第 1 款相關規定，向林保署申請解除部分保安林，刻由該署依程序審議中。

(3) 林保署則表示，綠島境內之保安林皆屬編號第 2530 號水源涵養保安林，前於 72 年間編定，目的係「涵養綠島鄉飲用及灌溉用水之水源所必需」，目前面積約 924.45 公頃。東管處係以管理機關身分提出解除申請，符合申請保安林解除之利害關係人要件；至於是否符合解除條件，仍須依森林法及保安林解除審核標準等規定，由保安林解除審議委員會綜合審議後決定。

4、放寬土地使用管制部分：

(1) 東管處表示，所提土地使用管制調整建議，主要係基於公共服務優化及環境景觀維持考量，並未涉及都市計畫使用分區變更。該處指出，現行海底溫泉區建蔽率僅 0.5%，可建築面積有限，難以提供國際觀光景點所需之服務機能，因此建議將建蔽率調整至 3.0%，並於朝日旅遊服務中心增設住宿機能，以提高整體服務設施與財務計畫可行性。另外，調整後之建蔽率為 3.0%，高度為 2 層樓（10.5 公尺），仍屬低密度開發，且基地本身具有地形高低落差，可降低對海岸景觀之視覺影響。後續相關開發計畫仍須辦理都市設計審議，透過專業審查機制落實，落實「優化服務、不負擔地景」之規劃原則。

(2) 國土署表示，有關「變更綠島風景特定區主要計畫（第三次通盤檢討）案」部分，臺東縣政府已於 114 年 6 月 23 日以府建都字第 1140141183B 號公告公開展覽，刻由該縣都市計畫委員會審議中，尚未報請內政部審核。

(3) 至於「變更綠島風景特定區計畫（修訂露營區、海底溫泉區及旅遊服務區土地使用分區管制

要點) (配合綠島南岬地區遊憩設施開發計畫興建營運移轉案)」部分，臺東縣都市計畫委員會已審議通過，並函送計畫書至內政部，內政部都市計畫委員會已組成專案小組先行聽取簡報，並於115年3月10日召開第1次會議。

(4) 國土署並稱，針對放寬土地使用分區管制規定之政策必要性、合理性及比例性，臺東縣政府業於計畫書內說明檢討變更之理由及效益，後續將由內政部都市計畫委員會召開相關會議審議時，請臺東縣政府及東管處妥予說明，如有需修正或補充之處，將納入後續計畫書修訂作業辦理。

(五) 綜合上述各機關意見，東管處辦理「綠島朝日度假園區興建營運移轉(BOT+ROT)案」，係因原ROT契約將於114年底屆期，且本院實地履勘發現，朝日溫泉、朝日旅遊服務中心及紫坪露營區等既有設施多已使用逾30年，歷經風災侵襲，部分設施老舊劣化，確有整體更新及改善旅遊服務品質之需求；另上述基地早已劃設為旅遊發展相關用地，並非全然新增開發，故東管處依促參法重新辦理招商，引進民間資金及經營能量，以推動觀光設施更新及景區活化，有其政策及管理上之合理性，尚非無據。

(六) 惟查，綠島迄今尚未建置完整公共污水下水道系統，垃圾處理、聯外交通及公共服務量能亦受離島地理條件限制，相關基礎設施負荷問題更是地方長期關切事項。然東管處於綠島朝日度假園區招商及甄審階段，即規劃納入住宿、露營、泡湯及餐飲等複合型觀光設施，至於是否應辦理環評、是否須提送海審，以及紫坪露營區保安林解編與土地使用管制調整等涉及環境保護及土地利用之重要事項，或須視

投資廠商實際開發計畫內容而定，或仍於相關主管機關審議中。亦即攸關環境影響及開發強度之關鍵管理措施，尚須仰賴投資廠商後續開發計畫補充說明，或於開發營運階段逐步落實，不僅易使外界產生政府「先放行、後補件」之觀感，亦難以消弭民眾對生態保育、環境承載及開發風險之疑慮。

- (七)此外，東管處雖稱綠島朝日度假園區係屬「低強度開發」、「低密度利用」及「生態共存」之觀光轉型計畫，並規劃導入生態檢核、污水處理、ESG(即環境、社會及公司治理)管理及環境監測等配套機制。然相關說明多屬政策目標及原則性規劃，對於開發後可能增加之環境負荷、旅遊旺季期間之環境承載壓力、污水與廢棄物處理量能、乃至對海岸及生態敏感地區之實際影響等，仍有待長期監測，透過科學數據，建立客觀完整之評估資料，以作為檢驗開發計畫是否符合永續發展及生態保育目標之依據。
- (八)綜上所述，東管處推動綠島朝日度假園區招商作業，基於既有設施老舊更新、提升旅遊服務品質及促進觀光發展等考量，有其政策及管理上之合理性。然東管處於招商及甄審階段，即規劃納入複合型觀光設施，至於攸關環境影響及開發強度之關鍵管理措施，仍須仰賴投資廠商後續開發計畫補充說明，或於開發營運階段逐步落實，除使外界對生態保育、環境承載及開發風險有所疑慮，並致相關爭議持續擴大。東管處後續允宜就地方居民及民間團體關切事項加強溝通說明，並持續強化環境監測、量化分析及資訊公開機制，以建立社會信任，俾兼顧綠島觀光發展需求與環境永續保育目標。

二、綠島由海底火山噴發形成，具有特殊的火山地質，且其四周環繞著發達的群礁珊瑚，擁有多樣性的珊瑚礁生態，係世界級的潛水勝地；又有罕見海底溫泉、豐富人權歷史資源及動植物生態，為我國珍貴及獨特之生態資源。綠島因為交通條件限制，且冬季東北季風期間對該島觀光影響甚鉅，致使綠島未如小琉球及墾丁因遊客人數爆量而對於整體生態環境產生負面影響。惟為避免遊客不斷湧入，引發生態失衡現象，訂定適切之遊客承載上限，對綠島永續發展與經營至關重要。東管處雖於本院調查後進行綠島遊客最適規模評估，惟該評估主要著重觀光旅遊發展面向，並未考量綠島海洋生態等環境因素。觀光署允應督導東管處依發展觀光條例相關規定，重新檢討並評估綠島遊客人數上限，辦理兼顧觀光發展及生態保育之遊憩承載量調查，研擬適當登島遊客警戒閾值，俾作為未來綠島遊客總量、遊憩行為管理與開發強度規範之重要依據。

- (一) 依據發展觀光條例第6條第2項規定：「為維持觀光地區、風景特定區與自然人文生態景觀區之環境品質，得視需要導入成長管理機制，規範適當之遊客量、遊憩行為與許可開發強度，納入經營管理計畫。」是以，觀光主管機關針對風景特定區得視需要規範適當之遊客量及遊憩行為等事項，藉以控管尖峰時段園區內遊園人數，以維護園區遊憩品質，先予敘明。
- (二) 綠島位於臺灣臺東縣東南方外海，全島皆位於東部海岸國家風景區範圍內。按交通部觀光署組織法第1條規定：「交通部為辦理全國觀光發展業務，特設觀光署。」第2條規定：「本署掌理下列事項：……四、國家級風景特定區之規劃、建設及管理；直轄

市、縣（市）級風景特定區與其他觀光景點開發建設之協助及督導。」交通部觀光署各國家風景區管理處組織準則第1條及第2條則分別規定：「交通部觀光署為辦理各國家風景區之建設、開發、管理及觀光發展業務，特設各國家風景區管理處（以下簡稱管理處）。」「管理處掌理下列事項：一、國家風景區觀光資源之調查；國家風景區內規劃、開發與保育及生態、地質、景觀、水域資源之維護……。」觀光署行政資訊網網站亦於東管處管理範圍中敘明：「東部海岸國家風景區位於花蓮、臺東縣的濱海部份……以及孤懸外海的綠島。」¹爰針對綠島遊客量、遊憩行為等事項進行規劃、建設及管理，係屬東管處業務範疇，並由觀光署主管之。

（三）綠島生態維護權責機關具體作為及分工：

- 1、東管處負責綠島部分陸域及海域之管理，其中海域轄區主要為大白沙及朝日溫泉等區域。惟東管處辦理之環境調查工作，範圍涵蓋綠島整體陸域及海域，並不限於特定物種，其調查內容包括生態環境、物種分布及棲地狀況等基礎資料蒐集，調查項目較為全面且細緻。
- 2、海保署肩負全國海洋生態保育及監測任務。就海域管理權責而言，原則上以距岸3海里為界，3海里以外海域由海保署辦理相關監測與保育工作，3海里以內則由地方政府依權責管理。海保署主要針對珊瑚、龍王鯛等重要關注物種辦理全國性專業調查及長期監測，並於綠島設置7處水質監測點位，持續掌握海域環境變化情形。另對

¹ 資料來源：觀光署行政資訊網(網址：<https://admin.taiwan.net.tw/dbnsa/introductionDbnsa/Articles?a=919>)。

於需長期追蹤監測之重要物種，海保署亦視實際需要進入近岸海域執行專業監測工作。至綠島環島周邊多數近岸海域，則屬臺東縣政府公告劃設之漁業資源保育區範圍。

- 3、簡言之，東管處負責其特定轄區及全島性較細緻的基礎環境調查；海保署則從全國角度出發，專注於重要物種的專業監測與整體水質掌控，並與管轄大部分近岸海域的臺東縣政府相互配合。

(四)綠島珊瑚覆蓋率高，珊瑚群聚健康、穩定：

- 1、依海保署委託國立海洋生物博物館辦理之「111-112年珊瑚監測調查計畫」調查結果，112年綠島石朗淺礁（5公尺）珊瑚覆蓋率為89.6%，深礁（10公尺）珊瑚覆蓋率為86.6%，藻類覆蓋率為5.0%，珊瑚/藻類比例為17.32，故2個深度珊瑚群聚發展現況為「健康」狀態²；綠島柴口淺礁（5公尺）珊瑚覆蓋率為60.2%，深礁（10公尺）珊瑚覆蓋率為56.8%，2個深度珊瑚群聚發展現況為「健康」狀態；將軍岩淺礁（5公尺）珊瑚覆蓋率為53.5%，深礁（10公尺）珊瑚覆蓋率為53.0%，2個深度珊瑚群聚發展現況為「健康」狀態；公館（公館鼻）淺礁（5公尺）珊瑚覆蓋率為47.3%，深礁（10公尺）珊瑚覆蓋率為43.6%，2個深度珊瑚群聚發展現況為「穩定」狀態。

² 國際上常以珊瑚覆蓋率、藻類覆蓋率，和珊瑚/藻類比例計算，並搭配生態狀況，將珊瑚礁生態系的健康程度分為以下4類：

- (1) 健康：以珊瑚為優勢，即珊瑚覆蓋率 $>50\%$ 。
- (2) 穩定：珊瑚對藻類的比例相近，即珊瑚覆蓋率 $30\sim 50\%$ 且珊瑚/藻類比例 >0.5 ，或者珊瑚覆蓋率 30% 以下但珊瑚/藻類比例 >0.5 。
- (3) 衰退：珊瑚對藻類的比例較低，即珊瑚覆蓋率 $10\sim 30\%$ 且珊瑚/藻類比例 ≤ 0.5 ，或珊瑚覆蓋率 10% 以下但珊瑚/藻類比例介於 $0.1\sim 0.5$ 之間。
- (4) 失能：以藻類為優勢種，即珊瑚覆蓋率 $<10\%$ 且珊瑚/藻類比例 <0.1 。

2、此外，財團法人自然保育與環境資訊基金會「2025 綠島珊瑚礁體檢報告」(115 年 1 月 20 日)³調查結果，綠島整體活珊瑚覆蓋率等級，大白沙 5 公尺 (35%)、石朗 5 公尺 (48.1%)、石朗 10 公尺 (31.3%) 屬於「一般」等級⁴；活珊瑚覆蓋率前 3 名依次為龜灣 10 公尺 (76.9%)、龜灣 5 公尺 (61.3%)、大白沙 10 公尺 (53.1%) 則屬於「優良」等級。

3、依前揭調查可知，綠島無論淺礁及深礁，目前珊瑚覆蓋率仍高，珊瑚群聚發展多屬於健康、穩定或優良。

(五)綠島因交通及氣候因素，遊客人數未如小琉球或墾丁眾多：

1、依據臺東縣第六期 (112 至 115 年) 離島綜合建設實施方案，綠島以慢經濟中的小島哲學為發展願景，並以「永續生態悠遊聚落」為定位，以「文產漫遊、自然慢活、宜居慢城」為發展目標；綠島發展係以觀光為主，其潛力包含世界級景觀資源，如火山地質、動植物生態、歷史建築、罕見海底溫泉、黑潮洋流及珊瑚礁生態等，亦具備世界級潛點及豐富人文資源 (如人權歷史)，為一具有獨特性之國家風景區。

2、惟綠島為臺東縣離島，遊客往返囿於交通運輸條件限制，較不便利，且每年冬季東北季風盛行，夏季又有颱風侵擾，遊客觀光遊憩活動及海空交

³ 資料來源：<https://tnf.org.tw/archives/40131>。

⁴ 依據聯合國教育、科學及文化組織 (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO) 珊瑚礁管理手冊，活珊瑚覆蓋率 25%~50% 為「一般」；超過 50% 為「優良」。

通運輸均受影響，致使綠島旅遊有淡季、旺季之分。

- 3、據東管處查復，綠島近3年（112至114年）遊客量統計資料，全年度入境平均總人數約為26.7萬人次，惟旅遊人次呈現逐年下滑狀況，期間最高單日入島為4,933人（近3年逾4千人僅1日）。然而，受氣候條件及交通影響，旺季（4至10月，每日平均1,089人）與淡季（11月至隔年3月，每日平均260人）的入島人數呈現極大懸殊，和小琉球旺季時期每日登島人數動輒上萬人次迥然不同；綠島主要景點如白色恐怖綠島紀念園區、朝日溫泉區及遊客中心，近3年來遊客人次亦呈現逐年下滑狀況。有關112至114年綠島遊客人數及主要景點遊客人數統計如表2、表3。

表2、112至114年綠島遊客人數統計表

單位：人次

	112年	113年	114年	3年平均
1月	8,084	6,080	7,058	7,074
2月	6,701	9,623	6,887	7,737
3月	14,326	11,879	11,892	12,699
4月	42,306	27,941	28,543	32,930
5月	32,199	32,058	36,642	33,633
6月	49,283	39,747	33,668	40,899
7月	47,680	37,916	27,650	37,749
8月	39,573	33,838	35,868	36,426
9月	28,197	25,387	22,945	25,510
10月	22,661	17,763	24,258	21,561
11月	7,542	5,744	4,897	6,061
12月	6,252	5,050	5,139	5,480
全年總計	304,804	253,026	245,447	267,759
成長率		-16.99%	-3%	

資料來源：觀光署。

表 3、112 至 114 年綠島主要景點遊客人數統計表

單位：人次

	112年	113年	114年	3年平均
白色恐怖綠島紀念園區	140,918	125,958	116,998	127,958
朝日溫泉	93,886	69,114	55,493	72,831
綠島遊客中心	37,307	38,776	40,452	38,845

資料來源：觀光署。

(六)東管處仍應未雨綢繆，審慎評估訂定登島遊客人數上限，以為經營管理警戒閾值：

- 1、為建構最適遊客規模，東管處整合該處辦理「綠島永續觀光整體規劃」之研究成果，就可遊憩空間心理承載、對外海空運輸、旅遊服務設施（含旅宿空間與公共服務）及水資源等關鍵面向進行綜合評估，評估結果綠島最適遊客規模於旺季約為每日 4,000 人次，淡季（枯水期）則約為每日 2,577 人次。
- 2、然而，東管處本項評估結果係基於規劃觀光的立場，考量因素多僅為遊憩空間心理承載、對外交通運輸、旅遊服務設施及水資源等，對於綠島生態環境負荷之評估幾近全無。綠島雖未有如小琉球大量遊客湧入之亂象，周遭海域珊瑚礁生態亦堪稱健康、穩定，惟為避免日後因觀光活動興盛致生態破壞難以復原之情事發生，觀光署允應要求東管處依發展觀光條例第 6 條第 2 項之規定，因應目前觀光遊憩及環境生態狀況，重新針對遊客數量與島上遊憩承載做適度評估及調整，並審慎評估綠島兼具觀光發展及生態保育之每日觀

光人數容量，作為綠島觀光發展及經營管理的參考及警戒數值。

(七)綜上，綠島由海底火山噴發形成，具有特殊的火山地質，且其四周環繞著發達的群礁珊瑚，擁有多樣性的珊瑚礁生態，係世界級的潛水勝地；又有罕見海底溫泉、豐富人權歷史資源及動植物生態，為我國珍貴及獨特之生態資源。綠島因為交通條件限制，且冬季東北季風期間對該島觀光影響甚鉅，致使綠島未如小琉球及墾丁因遊客人數爆量而對於整體生態環境產生負面影響。惟為避免遊客不斷湧入，引發生態失衡現象，訂定適切之遊客承載上限，對綠島永續發展與經營至關重要。東管處雖於本院調查後進行綠島遊客最適規模評估，惟該評估主要著重觀光旅遊發展面向，並未考量綠島海洋生態等環境因素。觀光署允應督導東管處依發展觀光條例相關規定，重新檢討並評估綠島遊客人數上限，辦理兼顧觀光發展及生態保育之遊憩承載量調查，研擬適當登島遊客警戒閾值，俾作為未來綠島遊客總量、遊憩行為管理與開發強度規範之重要依據。

三、白色恐怖綠島紀念園區為戒嚴時期軍事、政治及治安案件受羈押人員之重要收容場所，見證臺灣人民爭取人權發展之歷史進程，具有深刻之歷史意義與人權教育價值，亦為綠島所獨有的人權文化景觀。東管處於推動綠島觀光旅遊時，允應重視並妥善運用該項珍貴人文資產，強化人權歷史與觀光發展之結合。惟查，園區內綠洲山莊復建工程進度緩慢，影響民眾對當時歷史實境之完整探究，權責機關允應積極檢討改進，加速相關修復及展示工作之推動。另外，綠島尚有民生污水未接管而逕排放入海、非法民宿充斥影響旅客

住宿安全、環島公路沿線屢見廢棄物堆置，以及大量機車行駛衍生空氣品質惡化等問題，不僅影響當地生活環境與觀光品質，亦對生態保育及永續發展造成潛在衝擊。國土署、臺東縣政府及東管處允應就上述問題儘速檢討改善，研謀具體有效之管理措施，以兼顧觀光發展、生態保育及居民生活品質。

(一)白色恐怖綠島紀念園區位於綠島東北角，保存西元（下同）1950年代新生訓導處、1970年代國防部綠島感訓監獄（綠洲山莊）、臺灣警備總司令部綠島地區警備指揮部等不同時期監獄文化，為威權政府實施戒嚴時期，重大人權侵害發生地，現由國家人權博物館負責管理。103年臺東縣政府將該園區登錄為文化景觀，成為我國人權教育、文化資產保存與不義遺址推廣之重要場域⁵，由於該園區所具有的歷史背景，使其成為各國家風景區中獨具特色之觀光、教育及旅遊景點，近3年每年平均遊客達127,958人次，為綠島遊客參訪人數最多的景點，東管處在推動觀光旅遊時允應特別重視。

(二)據本院赴該園區履勘發現，園區部分建物或地景已修復完成並對外開放，如新生訓導處第三大隊展示間辦理各類人權藝術展示及模擬蠟像展示空間，以及新生訓導處全區模型，另有第二大隊與第三大隊廚房、克難房遺址、人權紀念公園（人權紀念碑）及十三中隊（新生訓導處公墓），雖均已修復完妥，每年亦吸引眾多國內外遊客參觀，惟查綠洲山莊仍有部分設施尚待改善。綠洲山莊包含昔日高聳的圍牆、鐵絲網、操場、禮堂、八卦樓、禁閉室和52間大小牢房。履勘當日據曾經於八卦樓牢房內被關押

⁵ 資料來源：國家人權博物館網頁 https://www.nhrm.gov.tw/w/nhrm/GI_History。

的志工指出，當時牢房內廁所形式與豪華程度與現今展示間不同（如下圖 2），容易誤導遊客觀點；牢房房門、送餐口及門旁掛名牌處插卡數量，若非被移除即是更改為不銹鋼門，與當初的樣式完全不同；中央監控區現在被興建為鋼筋水泥櫃台，亦為當時所沒有的建構。文化部已於 114 年 6 月 20 日通過綠洲山莊後續修復工程細部設計，並經臺東縣政府准予備查，整體工程於 114 年 12 月 26 日開工。國家人權博物館針對綠洲山莊未完成修復部分，宜多方徵詢當時政治受難者意見，儘速依法辦理，復舊如初，忠實呈現當時景象，使民眾對此歷史場景有深切的領悟。



圖 2、綠洲山莊八卦樓牢房

資料來源：本院履勘拍攝。

- (三)再者，本案諮詢會議中學者專家指出：「綠島珊瑚整體狀況較佳……但是整體珊瑚狀況是在衰退中……污水處理場不做沒救，民生污水導致優養化是珊瑚惡化主因。」另有學者專家指出：「兩類海

綿的爆發被視為珊瑚礁疾病的一種表現，雖然綠島周邊有黑潮稀釋，但近海區域因為缺乏污水處理系統，營養鹽濃度極高，提供了海綿快速生長的環境。黑皮海綿與蝕骨海綿的大量增生是水質惡化的具體信號。」諮詢委員們咸認綠島如不儘速完成污水處理場與家戶接管，近海珊瑚礁將遭受嚴重影響。惟據東管處查復，綠島目前尚無公共污水下水道系統，污水處理仰賴局部設置之自然淨化設施，其中以中南寮聚落為主要處理來源，現階段主要透過漫地流及植栽過濾等方式進行水質淨化。另據國土署及臺東縣政府於本院詢問時指出，綠島預計興建2座集中式污水處理場，分別位於人口密集的中寮聚落（處理機場及北側部落污水）及溫泉聚落。第一期規劃為期6年，目標是建置完成2座處理場，並達成中寮場50%及溫泉場100%的接管率；第二期則針對剩餘未接管部分進行銜接，且同意綠島污水處理計畫從臺東全縣計畫中抽離獨立出來執行。然而，臺東縣政府雖已著手規劃污水處理場興建，惟第一期工程即需耗費6年，且工程完成後能否立即促成多數住戶接管亦非無疑，工程規劃及興建期間除仰賴現行設置之自然淨化設施外，島上民生污水仍持續逕流入海，影響周遭珊瑚礁生態，確有未當。是以，臺東縣政府允應積極宣導綠島民眾，減少污水排放，並與國土署合作，加速綠島污水處理系統設施興建，早日完成島上民生污水納管處理，以減緩對珊瑚礁生態的不良影響。

- (四)此外，依觀光署查復，綠島鄉目前合法旅宿共101家，提供644間客房；另未合法旅宿32家，提供約149間客房，整體合計約793間客房，依觀光署推估綠島旅宿系統每日可容納遊客量約為1,600人至

2,000 人左右。惟依旅宿家數計算，未合法旅宿高達 24%，每 4 家就有 1 家未合法，卻長期任令其持續營業，有影響旅客住宿及公共安全之虞，東管處及臺東縣政府允有檢討改進之必要。另據本院於綠島現地履勘時發現，綠島環島公路兩旁存有許多閒置農地或空地，散布著疑似荒廢多年的鐵架、鐵皮屋及貨櫃屋，甚或有疑似廢棄物堆置者，嚴重影響綠島作為世界級觀光景點的門面，東管處及臺東縣政府宜會同綠島鄉公所研議妥處。又，環島公路兩旁商家停放數百輛燃油機車供遊客租用，旅遊旺季期間將有為數眾多的機車在島上縱橫行駛，有影響空氣品質疑慮，為謀綠島生態永續發展，東管處及臺東縣政府宜進行推動綠島商家使用電動機車獎勵措施之可行性研究評估。

- (五) 綜上，白色恐怖綠島紀念園區為戒嚴時期軍事、政治及治安案件受羈押人員之重要收容場所，見證臺灣人民爭取人權發展之歷史進程，具有深刻之歷史意義與人權教育價值，亦為綠島所獨有的人權文化景觀。東管處於推動綠島觀光旅遊時，允應重視並妥善運用該項珍貴人文資產，強化人權歷史與觀光發展之結合。惟查，園區內綠洲山莊復建工程進度緩慢，影響民眾對當時歷史實境之完整探究，權責機關允應積極檢討改進，加速相關修復及展示工作之推動。另外，綠島尚有民生污水未接管而逕排放入海、非法民宿充斥影響旅客住宿安全、環島公路沿線屢見廢棄物堆置，以及大量機車行駛衍生空氣品質惡化等問題，不僅影響當地生活環境與觀光品質，亦對生態保育及永續發展造成潛在衝擊。國土署、臺東縣政府及東管處允應就上述問題儘速檢討

改善，研謀具體有效之管理措施，以兼顧觀光發展、生態保育及居民生活品質。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請交通部觀光署督促所屬東部海岸國家風景區管理處確實檢討改進見復。
- 二、調查意見三，函請國家人權博物館、內政部國土管理署、臺東縣政府確實檢討改進見復。
- 三、調查意見，函復陳訴人。
- 四、調查報告之案由、調查意見及處理辦法，於個資隱匿後，上網公布。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購、內政及族群、教育及文化委員會聯席會議處理。

調查委員：范巽綠

林盛豐

施錦芳