

# 全國公園綠地會議(國家公園系統)會前會

## 議 題 綱 要



# 全國公園綠地會議(國家公園系統)會前會

## 議 題 綱 要

- I、 建構我國國家公園永續發展系統
- II、 強化我國國家公園法令體系完整性
- III、 提升我國國家公園生態美學
- IV、 我國國家公園發展願景

# I、建構我國國家公園永續發展系統

國家公園之設立目的，係為保護國家特有之自然風景、野生物及其棲地、史蹟，並供國民之育樂及研究，營建署職司國土規劃與發展，為保育國土資源並提供國民向自然學習之機會，自民國 71 年起即陸續推動墾丁等 6 座國家公園之規劃建設，面積占台灣地區面積之 8.5%，第 7 座東沙環礁國家公園也於 96 年 1 月 17 日公告成立，至此國家公園系統包括自然型、郊野型、文化型及海洋型等，逐漸邁向建立完整國家公園系統，保存國家整體珍貴資源。

目前我國國家公園發展因其所處位置、資源型態等不同，如位群山深峻、位近都會區、位都市近郊、或如金門國家公園為首座人文型國家公園等，而面臨不同的遊憩型態，應加以系統化，建立不同的管理策略，以落實經營管理。

本次座談分下列章節說明：

壹、保護區規劃趨勢與國家系統之建立

貳、國土保育之演進

參、國外之國家公園經營管理制度

肆、他山之石

伍、建構我國國家公園永續發展系統之政策與策略

## 壹、保護區規劃趨勢與國家系統之建立

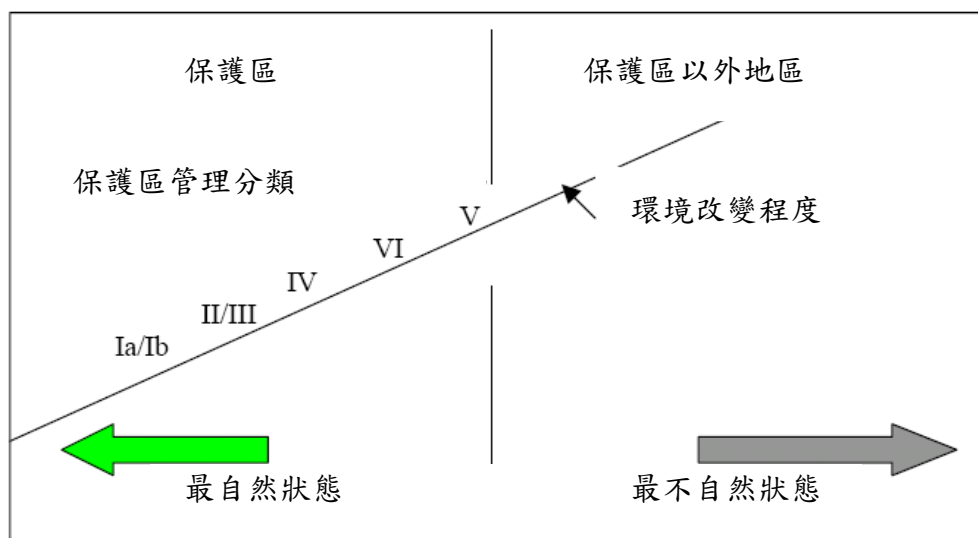
保護區觀念起源於 1969 年聯合國教育科學暨文化組織(UNESCO's)的人類及生物圈計畫。由於此地區的環境易受破壞且敏感，其管理有兩種目的，即保存與發展，在緩衝地區理論上只能有研究、教育、旅遊、娛樂及遊憩等活動行為。

世界自然保育聯盟(IUCN)為促進生物多樣性、自然及文化資源之保護或維護，以經由法定或有效的方法加以經營管理，將保護區分為 7 大類(詳表 1 所示)。此一分類系統與環境改變程度之關聯性，其中國家公園係屬較自然的狀態(見圖 1)；國家公園之主要管理目標在於生物多樣性保護、環境保育及旅遊與遊憩(見表 2)。目前各國依據 IUCN 分類標準對於個別國家公園之歸類亦有所差異，澳洲昆士蘭將國家公園歸為第 Ia 類及第 VI 類，哥斯大黎加則將國家公園歸屬第 II 類，土耳其歸為第 III 類，芬蘭則歸為第 IV 類，英國威爾斯則將國家公園歸為第 V 類(見表 3)。

表 1 IUCN 保護區之類型及其經營管理目標

級類	保護區類型名義	目標
Ia	嚴格的自然保留區 (Strict Nature Reserve)	為保護具獨特或代表性的生態系、地質資源或生物物種，強調科學研究、環境監測。
Ib	原野地區 (Wilderness Area)	為保護未經改良或輕微改良的大面積原野地區，仍維持其自然特性，未有或鮮少人類集居，主要在於保留其自然狀態。
II	國家公園(National Park)	為管理保護生態系和遊憩目的而劃設的保護區。劃設目的有三：(1)為現在與未來世代保護生態的完整性、(2)排除抵觸該區劃設目的的開發或佔有行為、(3)提供精神的、科學的、教育的和遊憩的各種機會，這些活動必須和當地環境和文化方面相容。
III	自然紀念地(Natural Monument)	為管理保育特殊自然現象而劃設的保護區。
IV	棲地/物種保護區(Habitat / Species Management Area)	為藉由管理介入，以達成保育目的而劃設的保護區。
V	地景/海景保護區 (Protected Landscape/Seascape)	為管理地景/海景保育和遊憩而劃設的保護區。
VI	資源保護區(Managed Resource Protected Area)	為管理自然生態系的永續利用而劃設的保護區。

資料來源：IUCN,2004。



資料來源：IUCN,2004。

圖 1 IUCN 保護區分類與環境改變程度之關聯性

表 2 IUCN 不同類型保護區之管理目標

管理目標	Ia	Ib	II	III	IV	V	VI
科學研究	1	3	2	2	2	2	3
原野保護	2	1	2	3	3	---	2
生物多樣性保護	1	2	1	1	1	2	1
環境保育	2	1	1	---	1	2	1
自然／文化特色 維護	---	---	2	1	3	1	3
旅遊與遊憩	---	2	1	1	3	1	3
教育	---	---	2	2	2	2	3
永續利用	---	3	3	---	2	2	1
文化特性維護	---	---	---	---	---	1	2

註：1=主要目標；2=次目標；3=潛在目標；---=不適用

資料來源：IUCN,2004。

表 3 依 IUCN 分類各國國家公園歸屬案例

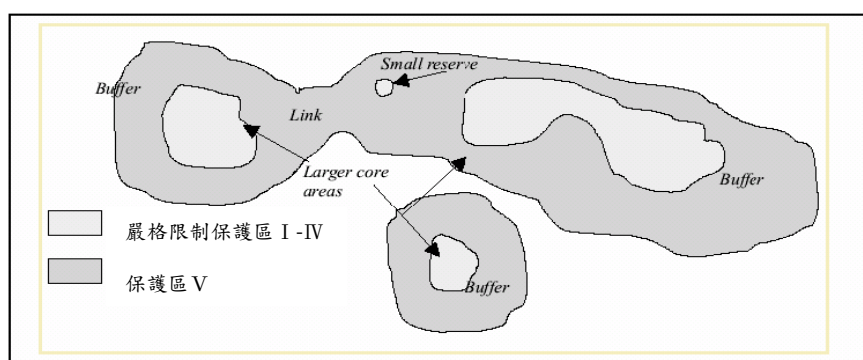
分類	名稱	國家地區	面積(ha)	成立日期
Ia	Dipperu National Park	澳洲昆士蘭	11,100	1969
II	Guanecaste National Park	哥斯大黎加	32,512	1991
III	Yozgat National Park	土耳其	264	1988
IV	Pallas Ounastunturi National Park	芬蘭	49,600	1938
V	Snowdonia National Park	英國威爾斯	214,200	1954
VI	Expedition National Park	澳洲昆士蘭	2,930	1994

資料來源：IUCN,2004。

保護區體系的建置有許多作法，包括(一)生物區規劃(Bioregional Approach)；(二)生物圈保留地(Biosphere Reserves)；(三)生態網絡(Ecological Networks)；(四)生態區規劃(Eco-regional Planning)；(五)生態系取向(Ecosystem Approach)；(六)社區與地方參與(Participatory Approach)；(七)共管機制(Collaborative Management)；(八)國家系統規劃(National System Planning)等，茲分述說明如後。

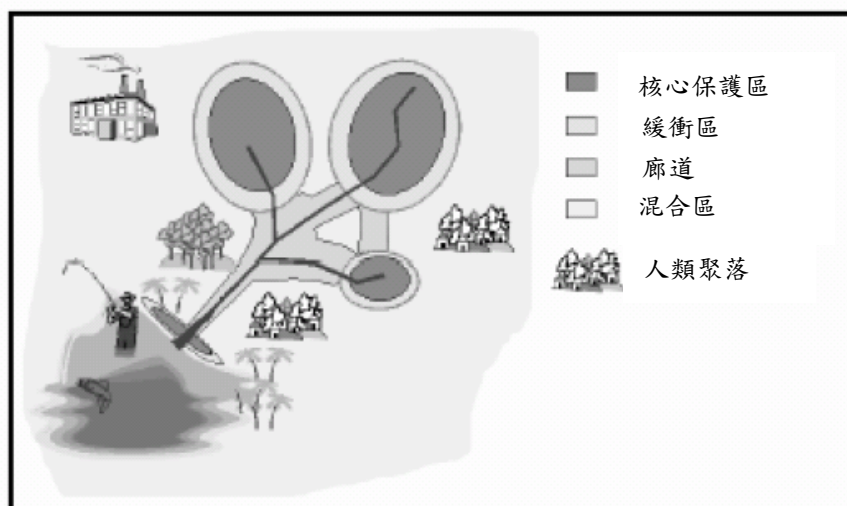
### 一、生物區規劃(Bioregional Approach)

以物種的生活圈為單位，來劃設不同的區域，以保育物種的多樣性。



## 二、生物圈保留地(Biosphere Reserves)

提供一套為生物與文化多樣性保護行動。都市地區也能是展現自然與文化多樣化的天堂，掌握永續發展之關鍵。



資料來源：IUCN,2004。

圖 2 生物圈概念之管制方式

## 三、生態網絡(Ecological Networks)

生態網絡之基本概念係藉由廊道相互串連固結不同系統的開放空間，藉此網絡提供物種流動，不致受到人為環境的影響而中斷，並以水圳與綠帶串聯形成完整的生態網絡，提供棲地、引導、過濾等功能提供生態物種的串連。

國家生態網絡系統區(簡稱 NEN)，是為補救動物棲地環境被分斷的問題。目的是為了維持或擴大生物的多樣性，而進行必要的景觀改善。其改善的方向有四方面：(1)擴大棲地面積；(2)增加棲地數量；(3)減少生物移動障礙；(4)改善生物棲息環境品質。

## 四、生態區規劃(Eco-regional Planning)

係指區域內有完整的環形步道，隨著地形的變化有著不同的生態區規劃，有些地方是利用天然原生植物做造景，有著原始林的風貌，依照不同的生態環境規劃分區，以求達到保育之目的。



## 五、生態系取向(Ecosystem Approach)

生態系取向係指永續力與生產力的串聯，建立國家公園保護區亦為生態系管理的一種模式。

- 原則 1. 土地、水、生物資源等之經營目的均與社會抉擇有關
- 原則 2. 經營應擴及至最低的適用階層
- 原則 3. 生態系的經營管理者，應考慮各種活動對鄰近周遭生態系的實際及潛在影響
- 原則 4. 需根據經濟背景，來認識及經營生態系，以從中得到潛在的收獲。因此生態系經營的方案皆應符合：
  - 減低市場機制對生物多樣性的負面影響
  - 獎勵促進生物多樣性保育及永續利用之行為
  - 在合理的範圍中，內化該生態系的成本效益
- 原則 5. 生態系取向的主要目標是保育生態系的結構與功能，以維護其服務價值
- 原則 6. 生態系經營應在維護生態系功能的限度範疇下進行
- 原則 7. 生態系經營應在適當的時間及空間尺度下進行
- 原則 8. 不同的時間尺度和延遲效應會形成不同的生態過程（作用，process）特質，因此生態系的經營目的必須有長遠的眼光
- 原則 9. 經營過程中，必須考慮無法避免的變化
- 原則 10. 生態系取向必須尋找出適當的平衡點，以整合生物多樣性的保育及利用
- 原則 11. 生態系取向須納入各種重要的資訊，包括科學性、本土化、地方知識及創新的實施方法
- 原則 12. 生態系取向應涉及各種重要的社會、科學部門規範

使用以上 12 個生態取向原則時，應兼顧下列 5 點操作性指南：

- 著眼於生態系內部的功能關係及過程（作用）
- 加強利益共享
- 使用適應性經營（adaptive management）
- 針對議題屬性，在不同尺度下採取適當的經營策略，並擴及最低的適用階層
- 確保部門間良好的合作關係

## 六、國家系統規劃(National System Planning)

1997 年 IUCN 在西澳的阿爾邦尼(Albany)舉辦主題名為「從島嶼式到網絡式的保護區」研討會，會中即建議應採用更系統化的方式保護陸地生物區，並請各國考慮發展全國性的保護區計畫，以引導新設保護區的發展，此建議同時亦為「生物多樣性公約」的要求。

1998 年 IUCN 保護區委員會出版「保護區的國家系統規劃(National System Planning for Protected Areas)」一書，說明了設立全國性保護區系統計畫的重要性，此一保護區國家系統設置的目的，是要確保各種維生系統相關的生態系與社區能夠完整地涵括在保護區的劃設中。此外，制定保育法規、指定權責管理機關並落實保護區管理，亦為「保護區的國家系統規劃」重視的項目。

保護區國家系統需能區隔各類保護區的管理目的，同時在各類管理目的之間求取平衡點；同時，國家系統也必須要能區隔各子系統間關係，包括區與區間、保護區與保護區間、保護區與其他土地使用間，以及不同部門之間的各種相互關係(Davey, 1998)。

我國現行依相關法令設置的保護區系統眾多，包括依文化資產保存法保護的自然保留區，依國家公園法設置之國家公園，依文化資產保存法保護的自然紀念地如 921 國家地震紀念地，野生動物保育法設置的野生動物保護區及野生動物重要棲息環境，依發展觀光條例設置的國家風景區，依森林法設置的國有林自然保護區等，實應儘速透過保護區國家系統之建立，整合釐清各類保護區之經營管理，促進永續發展。

## 貳、國土保育之演進

台灣之資源保育，源自民國 61 年國家公園法之制定開始。國家公園法以保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究為主要目的，開始了資源保育的觀念。但在民國 60、70 年代的台灣正值經濟發

展起飛期，過度重視經濟發展的結果，導致區域發展空間差距甚大、生活環境惡化，因此，民國 68 年的「台灣地區綜合開發計畫」，即提出區域發展平衡為主、同時也兼顧水土資源之保育及史蹟文物之保存；不僅是國土空間規劃之變革，也是國土保育規劃之開端。同時期，也開始有水土資源、野生動物、及文化資產等資源保護分散在不同法令、分屬不同主管機關規範；另外，沿海地區也開始劃設保護區。

民國 80 年代初期，營建署參酌國外環境敏感地之劃設，以環境規劃之手法、應用土地適宜性分析評估土地資源特性，分別在北、中、南、東等四個區域劃設環境敏感地，開始將資源保育在空間規劃上作綜合考量。並於民國 85 年的「國土綜合開發計畫」中，透過限制發展地區之劃設，實踐環境敏感地之理念。同時期，海岸地區也研擬整合性管理計畫及海岸法草案，中央山脈地區也由農委會建置了「中央山脈保育廊道」之計畫；因此，台灣國土保育空間已漸漸形成海岸地區、中央山脈兩個保育軸帶。同時，永續發展與國土空間規劃結合之各項議題以及落實國土保育工作，也不斷在政策中宣示。

行政院國家永續發展委員會在民國 91 年擬定永續發展行動計畫作為永續發展之實踐，其中一項具體工作內容，即要求內政部擬定「國土保育地區」之土地利用基本政策，明白宣示國土保育與保安之目標。並從保護自然資源、維護自然景觀與文化資產，防治天然災害之功能，劃設「國土保育地區」。同年，行政院成立國土規劃推動委員會，開始推動國土規劃及國土計畫法草案之研擬。民國 94 年，內政部擬定「國土計畫法(草案)」，其中，「為保護自然資源、生物多樣性、自然景觀、文化資產及防治天然災害、確保國防安全，並限制一定開發利用或建築行為之地區」即形成整合性之國土保育地區。此階段，除了國土保育地區依國土計畫法草案作整合，另有「國土復育條例(草案)」及「國土復育策略方案暨行動計畫」是針

對受災害嚴重地區之復育而制定，以及文化資產保存法作了全文修正、整合原來眾多主管機關之文化資產保存工作。

## 參、國外之國家公園經營管理制度

本節針對美英日 3 個先進國家，對於國家公園之經營管理制度進行說明，以配合國際脈動來作為台灣地區國家公園永續發展系統建構之參考。

### 一、美國國家公園經營管理制度

美國於 1872 年設立世界第一座國家公園——「黃石國家公園」(Yellowstone NP, Wyoming)，正式開啟國家公園發展的歷史，其後在 1890 年代陸續成立其他的國家公園。早期的國家公園分別屬於農業部、國防部與內政部，未有經費及專業人員配置，因此由內政部與國防部協調，安排陸軍之騎兵與工兵來維護。直至 1916 年內政部始經國會通過成立規劃管理機構——『國家公園管理局』(National Park Service, NPS)，負責國家公園管理之相關業務，並成立國家公園巡邏員以提供資源解說服務及園區巡邏(曾沛晴, 2002)。

1933 年為使事權統一，美國政府將隸屬於陸軍部的國家公園、戰役公園與國家保存物紀念地(National Monument)，以及農業部管理國家森林中的保存地，合併由國家公園管理局管理，期間也將國家遊憩區與國家海岸等地納入管轄區內，從此國家公園的管轄得以統一，無論在體制或規模上均成為一完整的國家公園體系。之後陸續通過保護歷史遺址與建立遊憩區之相關法令，納編許多歷史與遊憩區。1964 年，美國國家公園系統依照個別的經營目標與原則，正式區分為自然區、歷史區與遊憩區等三類子系統(劉振玉, 2004)。至 2006 年 6 月為止，美國整個國家公園系統涵蓋 388 個單位，面積 8,400 萬英畝的土地。2004 年，美國國家公園設施的使用人數達到 2 億 7 千 7 佰萬人次(NPS, 2006)。

美國國家公園行政管理體系為內政部下設國家公園管理局

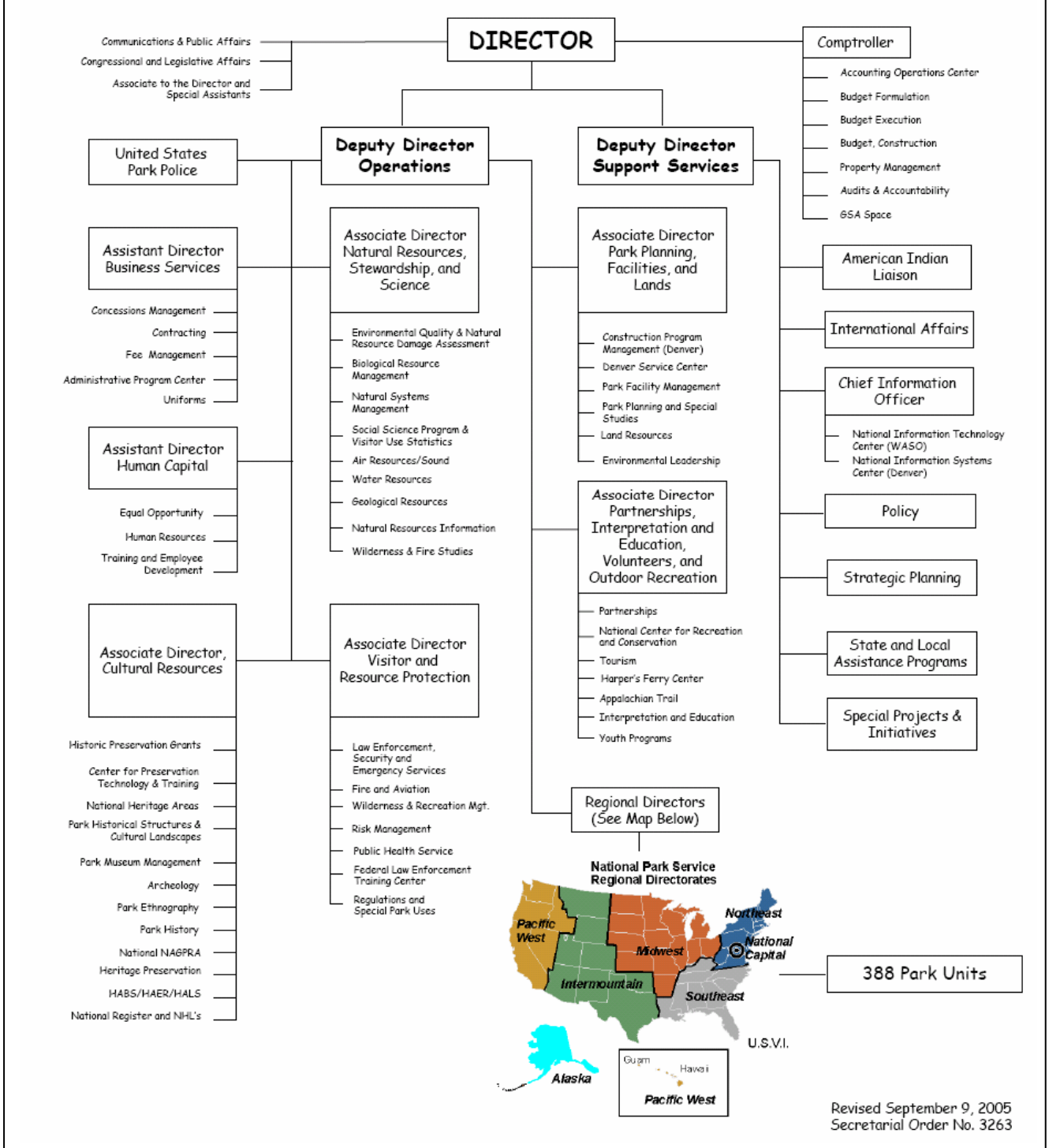
(NPS)，總管全國性國家公園事務，其組織架構詳圖 3。國家公園管理局下設 7 處區域管理局，另有丹佛規劃設計中心(Denver Service Center) 以及哈普斯裴利解說規劃中心(Harpers Ferry Center)。各個區域管理局分別負責該地區國家公園之管理與監督，並上承國家公園管理局的指揮，下設各個國家公園管理處，直接負責國家公園日常性之各項事務運作及經營管理。丹佛規劃設計中心，是專門規劃設計各國家公園之土地利用規劃與建築設施設計；哈普斯斐利解說規劃中心，是專門規劃各國家公園之解說服務計畫，包括遊客中心、博物館之軟體設計、解說活動系統及解說人員訓練；這使得全國國家公園的規劃設計及解說訓練直接由中央處理。

2005 年國家公園管理局的預算約為 23.15 億美元，2006 年約為 22.49 億美元。國家公園系統每年為地方經濟提供 22.6 萬個工作機會，並產生 110 億美元的產值。美國國家公園管理局約有二萬名員工，包括正式職員、臨時雇員和季節性雇員。在 2004 年度大約有 14 萬名公園志工(VIPS)貢獻了約 500 萬小時來協助公園工作，他們的工作量相當於增加 2,403 個雇員，價值約在 8,590 萬美元左右。另外，有 65 家合作的協會組織透過其設在公園內的商店，提供各種和公園有關的零售商品，幫助遊客學習和理解相關主題，每年為國家公園貢獻大約 2,600 萬美元。國家公園管理局還有其它約 150 個非營利性的相關團體，他們每年為 160 個國家公園提供約 5,000 萬美元的經濟支持。另外，國家公園基金會在過去七年中，也為國家公園管理局提供了 1.37 億美元的撥款支持。

美國國家公園土地利用經營管理的制度主要為「分區系統」，根據不同的分區需要，訂定不同的限制，以保護自然景觀。美國國家公園土地使用分區依不同的使用目的，詳細劃分主區及其次分區，根據

國家公園管理局的規劃手冊，將各國家公園土地使用劃分為自然區、史蹟區、公園發展區及特別使用區，並嚴格規定土地的使用狀況，每個分區皆有其限制條件，故較不易因人為破壞而改變土地使用狀態，而且美國國家公園園區內多為曠野，鮮少有人居住，因此管理的績效甚佳。美國國家公園土地除極少數為私有土地有待徵收外，大部份為管理處所有，其利用也以管理為絕對主體，其他單位除非特殊需要，且須管理處許可，方可從事有關活動。事權統一的好處是只有一個行政機關在管理國家公園，對於國家公園保育目的能確實的執行，不會產生行政程序的重複管理，而讓國家公園在不同的使用狀況下，遭受人為的環境破壞。

# National Park Service Headquarters Organization



資料來源：[http://www.nps.gov/pub\\_aff/refdesk/WASO\\_Org\\_Chart.pdf](http://www.nps.gov/pub_aff/refdesk/WASO_Org_Chart.pdf), June.2006 accessed.

圖 3 美國國家公園管理局組織架構圖

隸屬於聯邦政府內政部的國家公園管理局(National Park Service)，負責美國大約 400 個各類國家公園的管理，其面積約為 33 萬平方公里，約占美國國土 3%。保護與管理範圍包含自然的景觀，文化與歷史建築等。例如，國人所熟知的紐約自由女神像(Statue of Liberty)，乃係屬於國家紀念公園(National Monument)。而位於華盛頓特區的華盛頓紀念碑，則是屬於國家紀念碑(National Memorial)。基本上，美國的國家公園系統共包含下列各種不同性質的公園：

1. 國家公園(National park)：是指保護多樣性資源的廣大地區。
2. 國家紀念公園(National Monument)：保護單個或少數重要資源的區域，其面積比國家公園小，且多樣性的吸引力比較少。
3. 國家保護區(National Presence)：保護部份資源的地區，允許有狩獵，釣魚或採礦的許可。
4. 國家保留區(National Reserve)：與國家保護區類似的區域，但由地方政府與州政府管理。
5. 國家湖岸(National Lake)/ 國家海岸(National Seashore)：允許湖邊或海邊提供休閒活動，但對岸邊及周圍島嶼加以保護。
6. 國家河川(National River)/國家野生與景觀河道(National Wild and Scenic River and Riverway)：為避免水霸與水路改變的破壞，針對自然水路及水路的周邊加以保護。然而在對河川與自然生態加以保存的同時，允許進行一定的戶外活動。
7. 國家景觀步道(National Scenic Trail)：可以享受自然美景樂趣的長距離自然步道。
8. 國家史蹟地(National Historic Site)：歷史上重要場所的保存，



以紀念重要的人物或事件。

9. 國家史蹟公園(National Historic Park)：比國家史蹟地範圍還廣的保護地區。
10. 國家戰跡公園(National Military Park)/國家戰場公園(National Battlefield Park)/國家古戰場遺跡(National Battlefield Site)/國家公園古戰場(National Battlefield)：與美國所有戰爭有關的保護地區。
11. 國家紀念碑(National Memorial)：紀念歷史人物或事件的地區。
12. 國家娛樂地(National Recreation Area)：為休閒娛樂而規劃的地區。
13. 國家園道(National Parkway)：景色優美地區的通過性汽車專用道。

美國除了國家公園的公有地之外，保護區尚有森林局管理的國有林地，土地管理局管理的國家資源地，以及魚類野生生物局管理的國家野生生物保護區，合計約為 260 萬平方公里。

美國國家公園管理局的成立宗旨在於保存自然與文化資源，以提供現在及未來世代人們得以享受、教育與得到啟發。同時，透過互相合作方式，將自然與文化資源保育以及戶外遊憩的益處擴及全國，乃至全世界。為達到此目的，國家公園管理局的經營管理係遵循下列的原則：

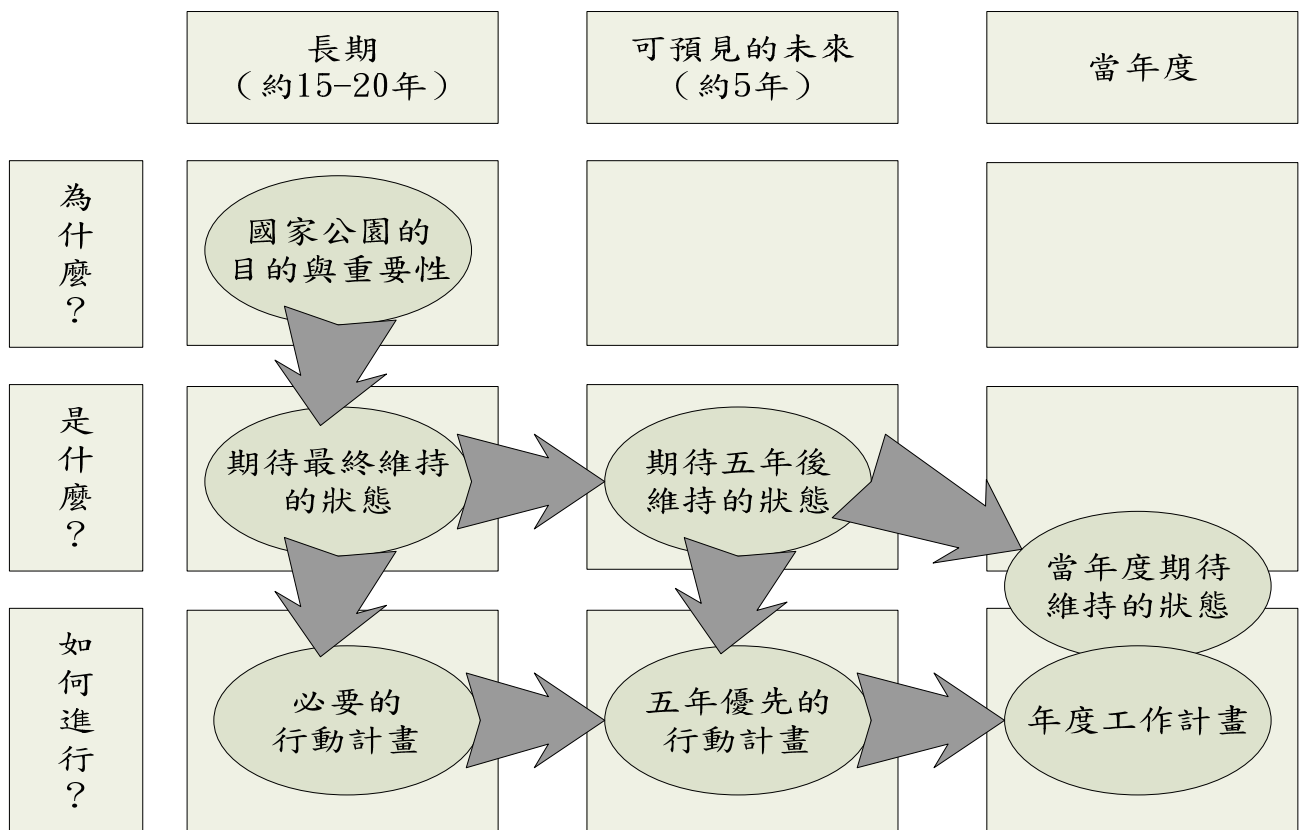
1. 卓越服務(Excellent Service)：為園區遊客與夥伴提供最優的服務。

2. 生產性的夥伴關係(Productive Partnership)：與聯邦、州、部落及地方政府及民間團體及商業團體協助合作，為共同目標一起努力。
3. 公民參與(Citizen Involvement)：為公民提供機會參與國家公園管理局的各項決策。
4. 襲產教育(Heritage Education)：教育國民遊客及一般大眾認識歷史遺產。
5. 優秀員工(Outstanding Employee)：培養各類員工追求卓越的決心，授權並鼓勵員工認真做好工作。
6. 員工發展(Employee Development)：提供員工發展機會與訓練，學會安全有效率的運用“做事工具”。
7. 聰明的決策(Wise Decision)：決策過程適時整合社會、經濟、環境與種族等各方面的改善。
8. 有效管理(Effective Management)：灌輸永續管理哲學，以便聚焦結果而且各層級都要做到權責對稱。
9. 研究與科技(Research and Technology)：運用研究成果與新科技改進實務，產品與服務。
10. 分享能力(Shared Capabilities)：與公私有土地的管理者分享技術資訊及專業知識。

另根據美國國家公園管理局在其規劃手冊中，將國家公園劃分為自然區、史蹟區、公園發展區及特別使用區。自然區又分為曠野次區、環境保護次區、特殊自然景觀次區、研究自然次區、實驗研究次區；史蹟區分為保存次區、保存與適度使用次區、紀念次區；公園發展區分為管理發展次區、教育解說發展次區、遊憩發展次區、住宅發展次

區、交通發展次區、未使用公園發展次區、利用次區、遊客發展次區、景觀管理次區及特別使用區分為商業用地、探採礦用地、工業用地、機關用地、林業使用次區、未經理非聯邦土地、私有土地、畜牧用地、農業用地、水庫用地、交通用地、未使用非公園發展次區、利用次區，實為分區制度上最完整的。

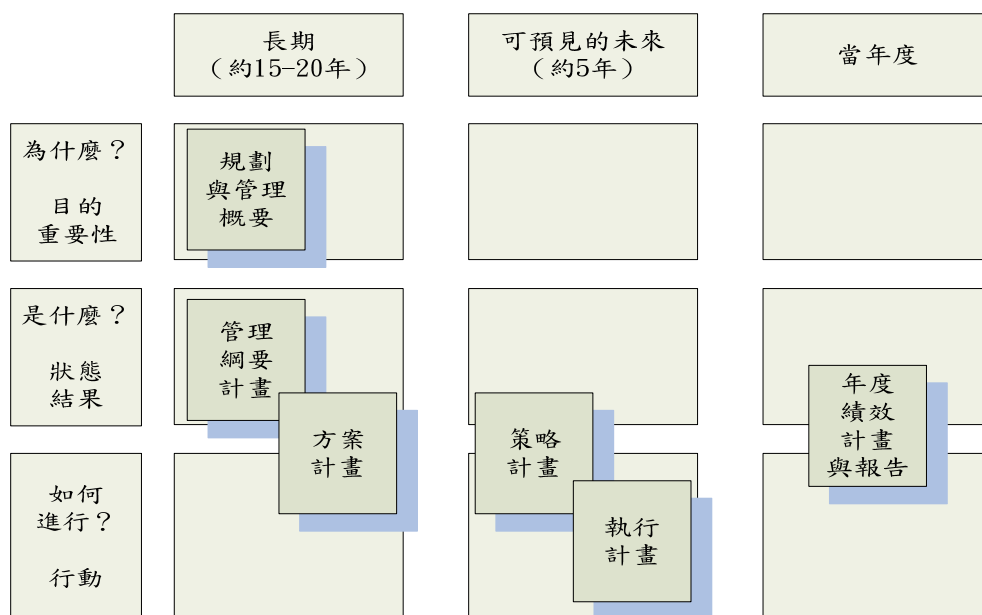
美國國家公園的規劃與決策架構，在作業上採用理性與系統化的規劃模式，亦就是首先分析為什麼要設置這個國家公園，其次分析區域內資源與遊客體驗的型態究竟應為何，最後決定應如何來進行與維持所期待保有的狀態，並透過長、中、短程的規劃，協助園區經營管理者達到目標，此一規劃與決策架構詳如圖 4 所示。



資料來源：Park Planning Program Standards (NPS, 2004)

圖 4 美國國家公園規劃與決策架構

在此一架構內，國家公園的規劃與決策係透過六個不同類型的計畫文件加以達成(詳如圖 5 所示)，此六個計畫文件包括規劃與管理概要(Foundation for Planning and Management)、管理綱要計畫(General Management Plan)、方案計畫(Program Plan)、策略計畫(Strategic Plan)、執行計畫(Implementation Plan)以及年度績效計畫與報告(Annual Performance Plan and Report)，此六個計畫文件的內涵分述如下：



資料來源：Park Planning Program Standards (NPS, 2004)

圖 5 美國國家公園規劃與決策架構相關之計畫文件

### (一) 規劃與管理概要：

此一文件需先界定該國家公園的法制與政策要求，作為後續規劃與決策的基礎。其可用來幫助該國家公園內所有權人以及國家公園管理局的人員了解此一國家公園最重要的是什麼？並提供相關計畫與行動方案用來達成公園設置目標與法定義務的重要參考依據。此一文件重點在於陳述設置此國家公園的目的、為什麼此一地區的資源與價值重要到需設立國家公園來加以保護、此一國家公園設置想傳達給來此體驗的國民什麼樣的主題，以及其他依照國家公園法令及政策所要求

具備的內容。並且歸納提出此一地區資源保育的政策議題(如有那些資源因片段的保護計畫而受到損害，亟需建立國家公園加以維護)，這些政策議題的解決就可以透過管理綱要計畫的擬訂來加以討論。

## (二) 管理綱要計畫：

管理綱要計畫透過分區系統的劃分，建立公園管理者與公眾之間，對滿足國家公園設立目標之資源保育與遊客體驗需求的共同了解。此計畫將國家公園視為一整體，並為生態、文化與社經系統的一部分，以確保國家公園的永續發展。國家公園管理綱要計畫雖為國家公園管理者提供達成目標的方向，但並未提供特定的行動方案，而是認定國家公園管理者可以透過改變組織運作、預算及期程配置，來持續達成目標。

## (三) 方案計畫：

國家公園管理者可以透過各種不同的方法研訂方案計畫，找出適當的策略，以促使特定計畫的地區（如資源管理、遊客使用或設施管理等）能達到國家公園設置的需求狀態。方案計畫是用來連結管理綱要計畫與策略計畫及執行計畫，且是一種分析文件而非決策文件。

## (四) 策略計畫：

此一計畫就各該國家公園未來三至五年間，在自然資源保育、文化資源及遊客體驗等最優先的執行事項列出，並將之整合為單一策略計畫，用以引導國家公園整體未來三至五年的預算配置及工作規劃。

## (五) 執行計畫：

執行計畫承管理綱要計畫、方案計畫及策略計畫之指導，詳細述明未來幾年內，達成國家公園期待需求狀態的最優先行動；並列出期程規劃與成本估算。國家公園管理局所研擬的執行計畫範圍相當廣

泛，如設施設計與營建、外來種的移除、歷史建物更新、公共運輸整備等。

#### (六) 年度績效計畫與年度績效報告：

年度績效計畫主要在於呈現每一會計年度的績效目標，並作每一年的預算與工作量配置。年度績效報告則就年度績效目標達成的狀況進行說明，並就未達成的原因進行分析。

上述六個計畫相關的決策要素詳如表 4 所示。

表 4 美國國家公園相關計畫主要的決策要素

計畫	決策要素	概述
<p><b>規劃與管理概要</b></p> <p>第一部分： 法定要件</p> <p>第二部分 資源與價值分析</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 目的</li> <li>· 重要性</li> <li>· 主要解釋主題</li> <li>· 法令限制</li> <li>· 法令與政策對服務的整體要求總結</li> <li>· 基礎資源與價值分析</li> <li>· 其他重要資源與價值分析</li> <li>· 政策層次議題</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 說明設置國家公園的理由</li> <li>· 陳述範圍內的資源與價值，在國家、區域及國家公園系統等層次上，如何重要到需設置國家公園</li> <li>· 此國家公園想要傳遞給公眾最重要的價值與概念</li> <li>· 針對相關法令規定進行說明</li> <li>· 整體說明聯邦法令、政策及相關規定對國家公園治理的要求</li> <li>· 在國家公園設立目的下，對範圍內的基礎資源與價值進行分析</li> <li>· 對範圍內的其他資源與價值進行分析，即使這些資源及價值與國家公園設立的目的關聯性不大</li> <li>· 相關政策層次課題探討</li> </ul>
<p><b>管理綱要計畫</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 說明<u>規劃與管理概要</u>內容</li> <li>· 管理概念</li> <li>· 分區管理</li> <li>· 特定地區概述</li> <li>· 界線調整需要</li> <li>· 預估執行成本</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 同上述</li> <li>· 說明該國家公園的管理概念</li> <li>· 劃分適當的分區以進行管理</li> <li>· 對特定地區內之期待狀態、遊客體驗、適當的管理層次、運輸模式、土地使用分區，以及需排除的狀態等進行說明。</li> <li>· 擬調整之範圍內資源說明</li> <li>· 計畫執行成本預估</li> </ul>

<u>方案計畫</u>	· 期待狀態指標 · 綜合策略建議	· 運用量化指標監測期待狀態達成程度 · 達成或維持期待需求狀態的特定行動建議
<u>策略計畫</u>	· 長期目標 · 整體公園策略	· 運用可衡量的期待狀態指標，說明國家公園未來五年欲達成的目標 · 未來三到五年的行動計畫，用以達成五年目標
<u>執行計畫</u>	· 特定計畫或方案細節	· 執行特定計畫或方案的期程與成本估算所需之指引
<u>年度績效計畫</u>	· 年度目標 · 年度工作計畫	· 國家公園成員達成年度工作重點的可衡量目標 · 預算配置與年度重點工作計畫
<u>年度績效報告</u>	· 成效	· 透過訪談或監測，決定遊客反應與資源管理成效

資料來源：Park Planning Program Standards (NPS, 2004)

## 二、英國國家公園經營管理制度

英國的國家公園係依據 1949 年的國家公園與鄉村法(National Parks and Access to the Countryside Act)所設立，截至 2006 年 6 月為止，英國已有十五處國家公園(包括英格蘭九處、威爾斯三處及蘇格蘭於 2002 年設立的 Loch Lomond & The Trossachs 及 The Cairngorms，英格蘭另有一處 South Downs 自 2005 年開始籌設，參見表 5 及圖 6)，國家公園的面積約佔英格蘭及威爾斯面積的 10%(佔英格蘭 5%、威爾斯 20%)。

英國在 1995 年環境法中，認為國家公園的存在主要基於二項主要的目的，其一在保護並提昇國家公園內的自然美景、野生動植物及文化襲產，其二則是要讓大眾有機會能充分地享受並了解國家公園內這些獨特的品質。

表 5 英國國家公園概況

	國家公園	設置年份	設置順序	面積(公頃)	人口(1991)	遊客數(百萬人天/每年)
英格蘭	Dartmoor	1951	4th	95,570	29,100	4
	Exmoor	1954	8th	69,280	10,645	1.4
	Lake District	1951	2nd	229,198	42,239	22
	Northumbria	1956	9th	104,947	2,200	1.5
	North York Moors	1952	6th	143,603	25,500	8
	Peak District	1951	1st	143,833	38,100	19
	Yorkshire Dales	1954	7th	176,869	17,980	9

	The Broads	1989	11th	30,292	5,500	5.4
	New Forest	2005	14th	57,086	34,400	n/a
	South Downs	2005	15th	-	115,000	3.9
威爾斯	Brecon Beacons	1957	10th	135,144	32,000	7
	Pembrokeshire Coast	1952	5th	62,000	22,842	4.7
	Snowdonia	1951	3rd	214,159	26,251	10.5
蘇格蘭	Loch Lomond & The Trossachs	2002	12th	1,865,000	15,600	-
	Cairngorms	2002	13th	3,800,000	17,000	0.5

資料來源：[http://www.cnp.org.uk/national\\_parks.htm](http://www.cnp.org.uk/national_parks.htm), Jun.2006 accessed.

英國的國家公園係由自然委員會(Natural England)負責管理，雖然部分區內土地屬於此一組織所有，但並非如美國的國家公園一般地擁有大部份的土地，英國國家公園的土地大部份為農民或其他私有地主或機關團體(如 National Trust)所有(詳表 6)。

國民信託(National Trust)是英國一項資產管理機制，李秋靜(1996)對其定義為：「係由國民發起，藉由成立公益信託或公益法人，以購買、接受捐贈或簽訂契約之方式進行土地之取得，已保存土地以及依存土地之自然或人為環境，或者藉由資金的給付，獎勵自然或人為環境研究調查或維護工作之進行，而達到自然或人為環境保育之目的，稱為國民信託。」由此定義可以看出它的幾點要素(林華苑，2001)：

1. 國民自發
2. 成立信託或法人團體
3. 以保存土地或人為環境的目的
4. 以購買、接受捐贈、簽定契約等方式來取得保存的土地或環境
5. 獎勵相關保存工作

英國的國民信託組織(The National Trust，簡稱 TNT)成立於 1895 年，為一民間非營利組織，其宗旨在喚起全國民眾重視與關心人文及自然資源保護；而 1907 年英國國會通過國民信託法(National Trust



Act) ，提供國民信託組織的權限，以進行土地的接收與保育。而其中「保存協定」扮演著關鍵性的角色，其重點精神為：協定由土地或建築物所有人和基金會共同簽訂，一經簽約，所有人即可減免房屋及遺產稅。換言之，「保存協定」其實是透過減免稅金的誘因，來保留維護優美或具有歷史價值的土地及建築物；而「國民信託的目的，是為了全體國民的利益而保存優美或有歷史價值的土地及建築物」。



資料來源：<http://www.nationalparks.gov.uk/index/learningabout/maps.htm>,  
Jan.2007 accessed.

圖 6 英國國家公園分布圖

英國政府在 2004 年立法公布施行「規劃與強制收買法案(The Planning and Compulsory Purchase Act)」，此一法案的主要目的在於希望能儘快地將英國長久以來由區域規劃指導綱要(Regional Planning Guidance)、單一發展計畫(Unitary Development Plans)、結構計畫(Structure Plans)以及地方計畫(Local Plan)所形成的規劃體系，調整轉換為以區域空間策略(Regional Spatial Strategies, RSS)及地方發展文件(Local Development Documents, LDDs)為主的規劃系統。此外，亦需維持計畫體系對發展管制的延續性並能降低交易成本。

在這樣的規劃系統下，英國的自然委員會負責國家公園地區的土地規劃，並同時負責礦業的規劃，並準備地區發展架構(Local Development Framework, LDF)及地方發展文件(LDDs)；在英格蘭，自然委員會同時要為區域規劃單位(Regional Planning Body, RPB)，提供研訂新的區域空間策略(Regional Spatial Strategies, RSS)所需的資訊及文件。國家公園管理單位並同時負責所轄管地區規劃申請案件的審核。政府的規劃政策綱領(Planning Policy Statement 7, PPS7)說明，除非是為公共利益考量，否則在國家公園地區並不容許大規模的開發行為，英國國家公園的土地使用型態詳表 7 所示，其人力及預算資源詳表 8 所示。英國國家公園的經費來源，在英格蘭主要來自環境部(Department for Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA)，在威爾斯則來自威爾斯議會政府(Welsh Assembly Government)；而自 2002 年以來，每一個國家公園都設置有永續發展基金，規模約為 20 萬英鎊，用來鼓勵以社區為基礎的永續發展計畫之執行。

表 6 英格蘭及威爾斯國家公園土地所有權概況

單位：(%)

國家公園	Brecon Beacons	Dartmoor	Exmoor	Lake District	Northum- berland	North York Moors	Peak District	Pembrokeshire Coast	Snowdonia	Yorkshire Dales	The Broads	New Forest
私有	69.6	57.3	77.1	58.7	56.4	79.9	70.1	85.7	69.9	96.1	86.5	n/a
林務單位	8.0	1.8	1.8	5.0	18.9	16.6	0.5	1.3	15.8	0.0	0.2	n/a
國防部	0.1	14.0	0.0	0.2	22.6	0.5	0.2	4.6	0.0	0.3	0.0	n/a
水公司	4.0	2.9	0.6	6.8	1.2	0.1	13.5	0.0	0.9	0.3	2.0	n/a
National Trust	3.5	2.4	10.0	25.4	0.7	1.2	11.4	4.2	8.9	3.5	4.0	n/a
English Nature/CCW	0.8	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.5	1.7	0.4	2.5	n/a
國家公園管理單位	13.0	1.4	6.8	3.9	0.2	0.6	4.2	2.3	1.2	0.1	0.5	n/a
其他	1.0	19.9	3.7	0.0	0.0	1.1	0.0	1.4	1.6	0.2	4.3	n/a

資料來源：[http://www.cnp.org.uk/national\\_parks.htm](http://www.cnp.org.uk/national_parks.htm), Jun.2006 accessed.

表 7 英格蘭及威爾斯國家公園土地使用型態

單位：(公頃)

國家公園	Brecon Beacons	Dartmoor	Exmoor	Lake District	Northumberland	North York Moors	Peak District	Pembrokeshire Coast	Snowdonia	Yorkshire Dales	The Broads	New Forest	Total
鄉村地區	58,451	44,831	18,988	103,254	58,452	49,062	50,929	8,606	96,284	92,498	209	n/a	581,564
農業用地	53,651	36,569	39,371	76,805	22,654	60,969	77,520	38,836	66,577	71,807	20,996	n/a	565,755
針葉樹林	9,051	3,432	2,906	10,814	16,490	18,966	4,021	1,441	21,609	3,300	80	n/a	92,110
闊葉樹林	5,565	5,547	4,429	9,224	975	5,461	4,031	2,454	8,273	2,011	3,283	n/a	51,433
混合林	352	2,173	502	5,036	224	3,245	1,635	65	1,221	728	72	n/a	15,253
海岸懸崖	0	0	534	2,420	0	131	0	3,839	2,671	0	1.18	n/a	9,596
內陸水岸	799	209	164	6,317	144	109	1,206	106	2,591	347	926	n/a	12,954
都市地區	1,078	1,472	606	1,817	116	1,068	1,497	1,291	1,661	727	698	n/a	12,031
未登錄地	323	85	5	164	15	51	240	266	317	423	26	n/a	1,915
其他	5,792	933	1,775	13,230	5,877	4,322	2,680	1,389	12,947	4,899	3,865	n/a	57,709
合計	135,062	95,251	69,280	229,081	104,947	143,564	143,759	58,293	214,151	176,740	30,192	n/a	1,400,320

資料來源：[http://www.cnp.org.uk/national\\_parks.htm](http://www.cnp.org.uk/national_parks.htm), Jun.2006 accessed.

英國 1995 年的環境法(Environment Act 1995)規定，每一個國家公園都必須訂定「國家公園管理計畫(National Park Management Plan, NPMP)」，此一管理計畫雖由國家公園管理單位負責訂定，但在規劃過程中必需與國家公園區內的相關所有權人協商以獲得必要的支持，國家公園管理計畫必需與英國法定規劃體系建立適當的連結，並至少每五年檢討一次(新設立國家公園於設立三年內完成)。

表 8 英國國家公園員工、預算與委員會成員數

國家	國家公園	員工數	預算數(千鎊)	管理局委員數
英格蘭	Dartmoor	85	2,893	26
	Exmoor	69	3,453	26
	Lake District	120	6,696	26
	Northumbria	60	3,211	22
	North York Moors	93	4,861	26
	Peak District	221	9,194	38
	Yorkshire Dales	113	5,005	24
	The Broads	95	3,902	40
	New Forest	n/a	n/a	n/a
	South Downs	45	-	15
威爾斯	Brecon Beacons	98	3,078	24
	Pembrokeshire Coast	110	4,010	15
	Snowdonia	120	4,832	18
蘇格蘭	Loch Lomond & The Trossachs	43	-	25
	Cairngorms	29	-	25

資料來源：[http://www.cnp.org.uk/national\\_parks.htm](http://www.cnp.org.uk/national_parks.htm), Jun.2006 accessed.

### 三、日本自然公園經營管理制度

日本自然公園之經營管理制度，始於昭和 6 年(1931 年)所制定之「國立公園法」，創制了自然公園。但演變至昭和 32 年(1957 年)，頒布「自然公園法」取代「國立公園法」並成立自然公園

系統，其中自然公園之指定，依其區域以美麗的風景為主，由以下兩點作為說明(則久雅司，2000)：

- 1.自然公園是為了保護及利用兩目的而設立，其對象包含自然之風景地區，原生之自然環境、建築物、耕作地、植生地等人為風景。
- 2.自然公園是由環境省長所指定的，由自然環境保全規則所訂定的，其土地的所有權仍屬原地權所有者，其中利用設施及區域內一切設施皆由所屬「地域性」的公園管理所，以及其他單位共同管理。

#### (一) 日本自然公園分類

根據日本「自然公園法」，將國立公園、國定公園、都道府縣立自然公園通稱為「自然公園系統」。

日本的自然公園系統成立之目的：「為保護優美的自然風景地區，增進其利用，並提供為國民的保健、休養及教育感化為目的」，將全國自然風景區分為以下三個公園單位(詳表 9)：

第一級為「國立公園」，相當於美國及世界性之國家公園，由環境省大臣指定，並由中央管理。

第二級為「國定公園」，是略次於國立公園之自然風景地區，相當於台灣的風景特定區，係由環境省大臣依據都道府縣之申請而加以指定，但由都道府縣管理之。

第三級為「都道府縣立自然公園」，是次於國定公園，代表都道府縣特性之自然風景區，由都道府縣指定，並自行管理。

其中與國際上訂名為「國家公園」(National Park)標準等級相符者，以國立公園最具代表性，並最富於生態、景觀之美。

表9 日本自然公園分類

項目	指定者	指定之要件	法律根據	主管機關
國立公園	環境大臣	同一風景形式中可代表國家且具有世界性水準之獨特自然風景	自然公園法	環境省
國定公園	環境大臣	具有傑出自然風景者	自然公園法	都道府縣
都道府縣立自然公園	都道府縣知事	都道府縣中的自然風景足以代表該都道府縣者	都道府縣條例	都道府縣

資料來源：日本環境省

<http://www.sizenken.biodic.go.jp/park/info/npsys/index.html>

## (二) 日本自然公園選定標準

根據李伯淳（1991）於「論美國與日本之國家公園系統」中的說明，共分為五個要素選定，歸納整理出日本自然公園之選定標準如下：

第一要素—景觀，自然公園同一風景形式中可代表國家且具有世界性水準之獨特自然風景區，在評價條件方面共有以下幾點規定：

1. 在景觀規模上，自然公園應是地域廣大而雄偉壯麗，面積原則上在三萬公頃以上，但以海岸為主的公園，其面積原則上約一萬公頃以上。
2. 在自然性上，自然公園原則上需具有兩千公頃以上之原始性景觀核心區，或一至數個尚無人為開發或已遭佔有但未變更形狀之生態區，或動植物之種類以及地形地質和動植物之生育區對於科學上，教育上等有價值之地區，或雄偉壯麗之自

然景觀區，以海岸為主之國家公園，其核心區之海岸線至少須有二十公里長；在變化性上，自然公園應具備二個以上之景觀要素，並富有變化。

第二要素—土地，自然公園預定地之特別保護區應大部分為國有地或公有地，如果是私有地則需協商。

第三要素—產業，自然公園預定地之特別保護區對景觀有所破壞之水電、礦業、農業、林業、畜牧、水產等各種產物越少越好。

第四要素—利用，自然公園預定地應具方便到達之吸引力，以及利用多樣性和特殊性而能供多數人利用之特性。

第五要素—自然公園預定地之決定，自然公園預定地原則上是以完整的一個景觀區為範圍，或兩個相鄰景觀區為範圍，或將利用上有密切關係之區域為範圍，或是合併評價值相近之二個以上景觀為範圍。

自然公園預定地之範圍，是以特別保護區為中心，連接附近需要最少限度保護利用之其他區域。

### (三) 日本自然公園之劃設程序

自然公園之目的為保護自然資源與利用兩方面，因此自然公園計畫亦由此兩方面訂定，自然公園計畫分為保護計畫及利用計畫，在保護計畫又分為保護設施計畫；保護規定計畫是依據自然保護（特別地區、海中公園區及普通地區）區域的劃分，而保護設施計畫是指公園內一切保護的措施。而利用計畫包括利用規定計畫及利用設施計畫；利用規定計畫是指自然公園區域自然利用的相關規範；則利用設施是只在自然公園內人為利用方面的規範。

日本自然公園規劃作業程序的七步驟（徐國士、黃文卿、游



登良，1997)：

- 1.編製自然公園調查計畫書及方式說明。
- 2.實地進行國立公園資源調查與分析。
- 3.研提自然公園計畫草案。
- 4.與有關單位協商。
- 5.與各部會協議。
- 6.送經自然公園審議會議議決。
- 7.厚生大臣核定，並成立自然公園。

其中調查計畫係依據內具有景觀、土地、產業、利用、配置等五要素進行實地調查分析，包含資源內容及實質發展狀況。日本自然公園規劃工作係由總理府環境省下之自然環境保護局(自然公園管理單位)計劃課進行，並依據日本自然環境保全法第二節自然公園法有關規定辦理。

#### (四) 日本自然公園之劃設現況

至 2006 年 3 月，日本之自然公園系統計有國立公園 28 處，國定公園 55 處(如圖 7)。總面積約有三百四十萬公頃，約佔國土面積 9.02%。可由表 10 之統計可知，國立公園的特別保護區及特別地域合計佔國立公園的 71.3%，國立公園的特別保護區較國定公園之比例為高，符合國際國家公園設置原則。

表 10 日本國家公園之劃設現況 (2006 年)

類別	公園數	公園面積 (ha)	佔國土面積比例 (%)	特別地域				普通地域	
				特別保護地區		面積 (ha)	比率 (%)	面積 (ha)	比率 (%)
				面積 (ha)	比率 (%)				
國立公園	28	2,065,156	5.46	273,988	13.3	1,471,988	71.3	593,168	28.7
國定公園	55	1,344,500	3.56	66,441	4.9	1,251,132	93.1	93,368	6.9
都道府縣利公園	309	1,959,143	5.18	-	-	708,810	36.2	1,250,333	63.8
總計	392	5,368,799	14.21	340,429	6.3	3,431,930	63.9	1,936,869	36.1

資料來源：日本環境省自然保護事務所

<http://www.sizenken.biodic.go.jp/park/info/datalist/index.html>



資料來源：<http://masudahp.hp.infoseek.co.jp/NPark/index2.html#np0>

圖 7 日本國立公園分布圖

昭和九年(1934年)至今，現在日本全國共有 28 座國立公園，由環境省所掌管其執行業務，主要包括制定政策及保育目標；現在國立公園土地的所有權狀況為國有地佔 62%，公有地 13%，私有地 25%，在國立公園區域內居住的人口約有 50 萬人。

#### (五) 日本自然公園之土地分區管理

為了保護自然與兼顧私有地地主的權益，日本將自然公園按各地區之自然景觀及生態環境等因素，依其重要性和稀有性劃分為下列五種地區（詳圖 8，徐國士、黃文卿、游登良，1997）：

1. 特別保護地區：為保護公園內特殊自然之地形地質景觀、自然現象、珍貴稀有動植物，或為保護特有之古蹟依自然公園計畫，將各上開區域劃為特別保護區。此種地區大多是原始林、瀑布、山峰、溼地、草原、沼澤、火山熔岩、歷史古蹟或寺廟等。日本國立公園中劃為特別保護地區之面積僅佔國立公園面積之 13%。特別保護區為公園內之精華，然法律並未用「禁止」二字，而以「應經許可」代替，以保持土地使用之彈性。
2. 特別地域：特別地域之保護管制不若特別保護區嚴格，但作為自然公園中面積最大的分區，其依實際需要劃分為三種地域，並予以不同程度的保護。在此等地區內的一些行為，有些則需依上述特別保護地區之規定須先經環境省長官之允許方得為之，有些則不需先經許可，但在特別地區內有意種植竹木或放牧家畜，應先呈報都道府縣知事。
3. 普通地域：普通地域大多是已開發之土地，已具商業規模，也有較多的住家或聚落，在普通地區範圍內之行為並非毫無

限制，重大開發行為仍須預先呈報都道府縣知事，如建築物之新建、改建、增建，其規模超過總理府所訂定之標準，在普通地區中建築物高度不超過13公尺及建築面積不超過1000平方公尺，則不需呈報。

4. 海中公園區：以海岸為主之自然公園。環境省為了維護海岸縣之景觀，依據自然公園計畫得在其區域之海面內指定海中公園地區。
5. 集團設施區：置於上述四區之內，其內容包含公共設施區、園地區、露營區、旅館區、商店區、保存區。此外環境省長官對各公園之保護在必要時，得對在普通區內有意著手進行的各種行為，於保護其風景之必要限度內，禁止其行為，或對其行為加以某種限制。

#### (六) 日本自然公園之土地權屬與權益保障

日本自然公園之目標，不僅在於保護優美之自然風景，同時也得增進其利用價值，作為國民休憩及教育之用。因此日本自然公園並非以國有土地為限，且在該區域內仍可從事經濟開發，如耕作、伐木、開路、開礦等行為。

日本自然公園系統內容許私有土地之存在，國立公園總面積約有 25.8%的土地為私有地(2006)。而為符合公義並保障私有土地地主之權益，政府採取收購土地或減免稅金等方式。在收購土地方面，日本政府向土地所有權人收購其在國立公園內的土地，是在該地組織一個「地價合理審核會」，依其委員會的決議地價，由中央政府撥款或是地方政府與民間集資收購，在收購後之土地權屬及管理權為資金較多的那一方所得。在減免稅金方面，因其

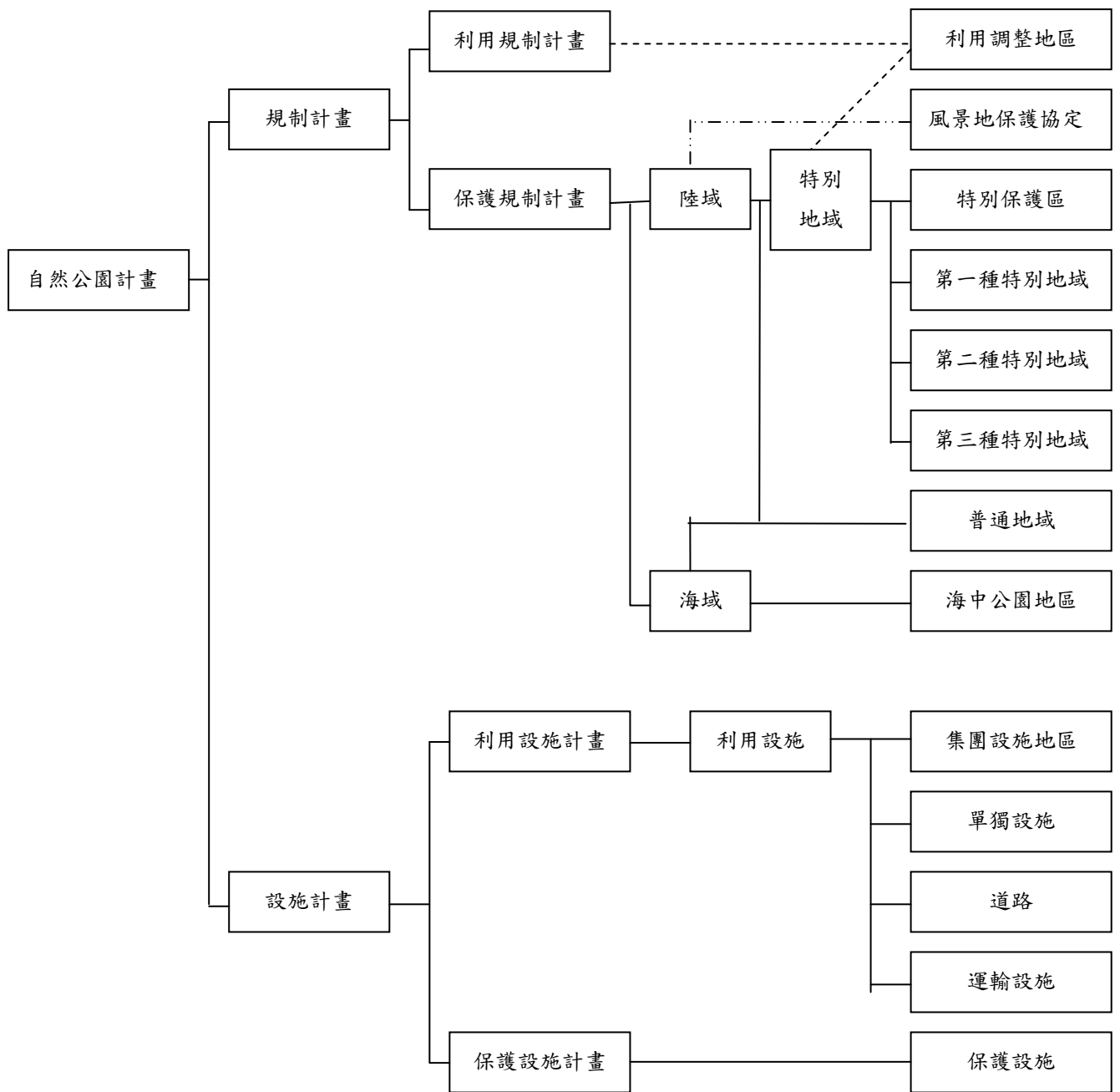
土地被環境省劃定為國立公園範圍內，政府為了彌補土地所有人的權益，採取減免稅金的方式來補償其所受的損失(詳圖 9)。

### (七) 日本自然公園事業之經營管理

日本自然公園事業由兩大財團法人做整體性經營，「自然公園美化管理財團」是為了維持自然公園內之環境維持管理的實行機關，1979 年 2 月在內閣總大臣的許可下而設立的，負責自然公園內的設施管理主要業務為：

1. 公共停車場、公共廁所、露營場等設施之維持管理。
2. 公共停車場、公共廁所、露營場等設施所在地環境美化及清掃。
3. 舉辦自然觀察會，自然體驗活動。
4. 宣導公園的利用設備及景觀保護。
5. 自然環境之保育調查研究。

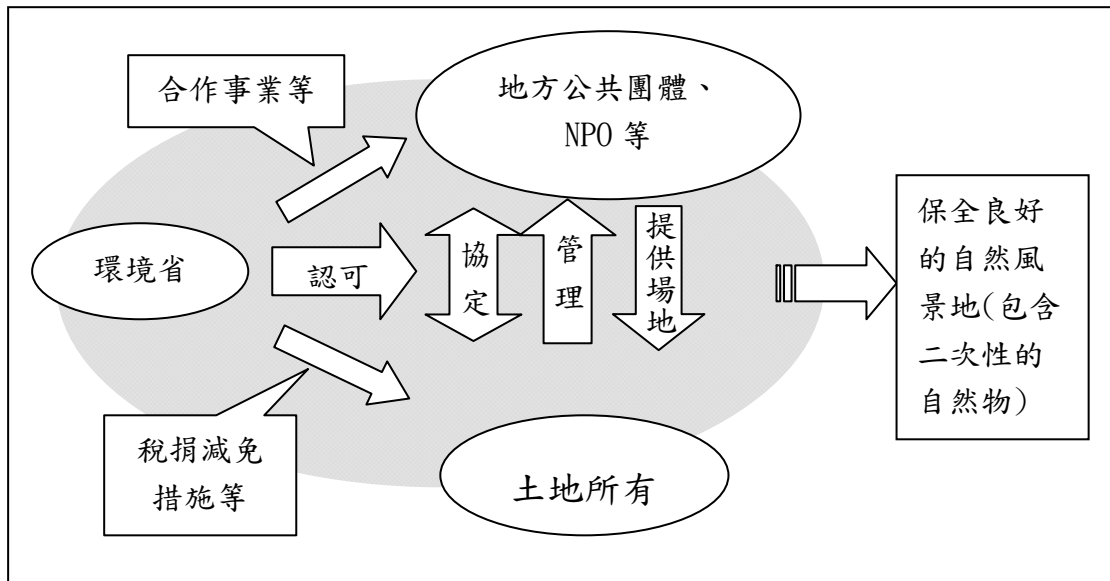
另一個管理財團為國民休閒村協會，是負責公園內有關員工宿舍、渡假村及周邊設施，公園內的運輸巴士及一切遊樂利用設施，由於此兩大財團法人為民間企業，以營利事業為主，在必要的時候如虧損時可將原本不用收費的設施改為要收費，或提高收費的金額，但須在環境省的核准下才能調整，且在有賺錢的情況下，須調整收費，以防止此兩企業的獨占及任意。另外在當地經營的商店，需雇用當地居民以保障當地居民的工作權。



資料來源：日本環境省網站

<http://www.sizenken.biodic.go.jp/park/info/npsys/index.html>

圖 8 日本自然公園土地分區管制體系



資料來源：日本環境省自然環境局網站

<http://www.sizenken.biodic.go.jp/park/info/managegroup/index.html>

圖 9 日本自然公園之土地權屬與權益保障

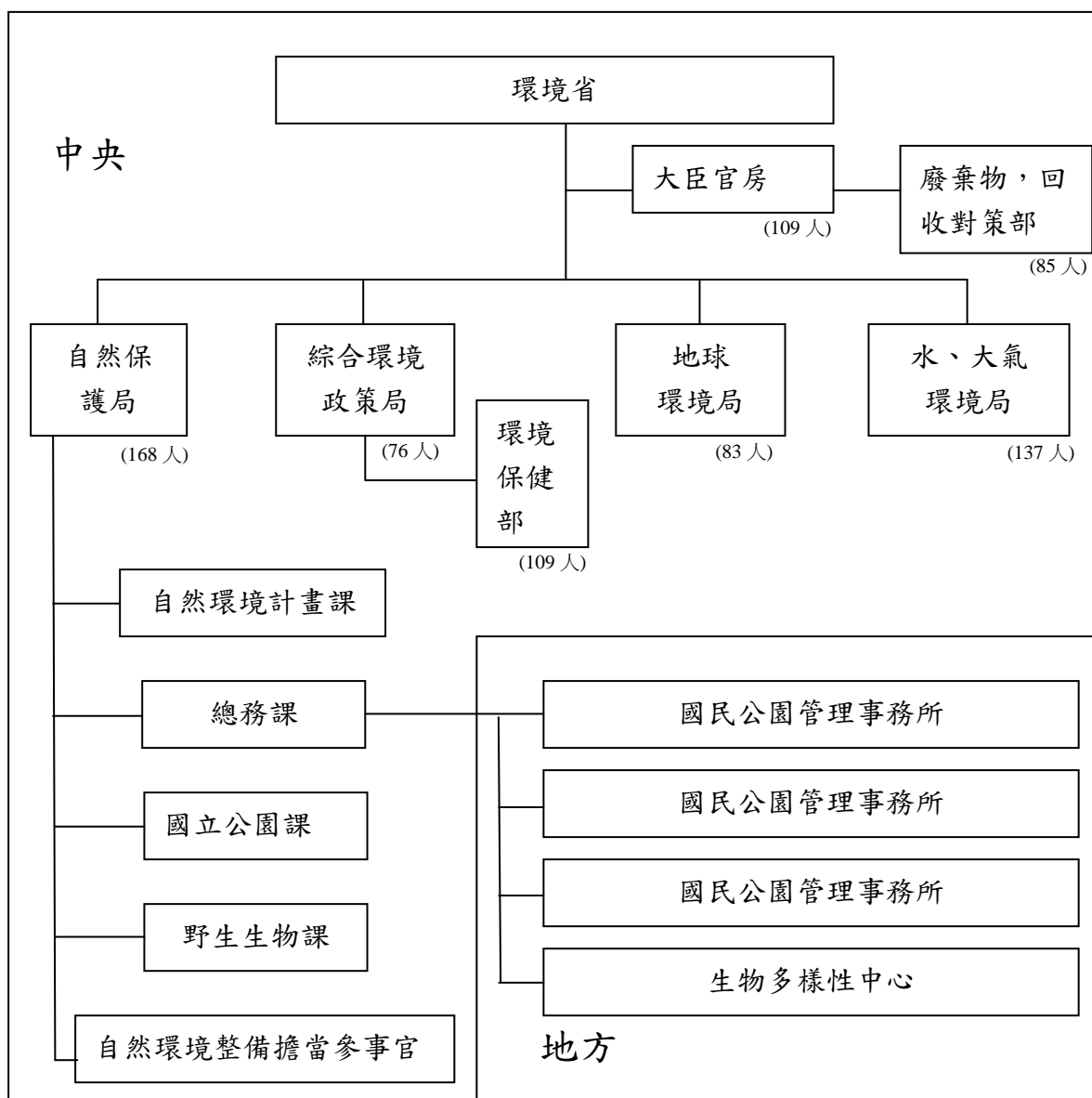
## (八) 日本自然公園組織

### 1. 中央管理單位

日本國立公園係由中央政府直接管理，中央主管機關是環境省，下設有四局二部，其中主管國立公園的是自然保護局。在自然保護局下另設四課，分別為總務課、自然環境計畫課、國立公園課、及野生生物課。而實際負責管理各地方的國民公園管理事務所則是屬於總務課(詳圖 10)。

### 2. 地方管理組織

環境省自然保護局為執行自然公園之保護管理與利用等有關現地業務，在主要的自然公園所在地設立國民公園管理事務所；並將全國分為 3 個區域，在這 3 個區域設立國民公園管理事務所，管理其區域內之國立公園，同時在集團設施區之中心，配置國家公園管理員。



資料來源：日本環境省網站

[http://www.env.go.jp/nature/pamph/99\\_1org1.html](http://www.env.go.jp/nature/pamph/99_1org1.html), Jun.2006 accessed.

圖 10 日本自然公園管理體系

日本的自然公園遊客人數及活動型態不斷的在增加中，但其公園管理所之編制較小，大部分工作在環境省集中管理，也沒有公園警察隊之設置，公園管理員亦無警察權。國家公園管理員主要業務如下：

- (1) 有關自然公園法之規定允許等手續之事務



- (2) 有關自然公園法所規定許可事項之執行狀況，違規行為之監視、指導等事務。
- (3) 有關美化、清潔等事務。
- (4) 有關環境省所管國有財產之管理業務。
- (5) 有關指導使用者之業務。
- (6) 有關為保護管理國立公園所必要基礎資料之收集及調查事項。
- (7) 有關為公園計畫或公園事業之決定或變更所必要基礎資料之收集、調查和計畫擬定等事務。
- (8) 有關整建公園事業設施之協調。
- (9) 有關保護所必要之調查或資料收集及捕捉鳥獸之指導等事務。

#### 肆、他山之石

美國國家公園行政體系為內政部下設國家公園管理局(NPS)，總管全國性國家公園事務。國家公園管理局下設七處區域管理局，另有丹佛規劃設計中心以及哈普斯裴利解說規劃中心。而美國國家公園的規劃與決策係透過六個不同類型的計畫文件加以達成。

英國的國家公園係由自然委員會(NPA)負責管理，雖然部分區內土地屬國家公園管理單位所有，但並非如美國國家公園管理局擁有大部分土地，英國國家公園大部分為農民或其他私有地主或保育團體所有。英國在 1995 年的環境法(Environment Act 1995)規定每一國家公園都必須訂定「國家公園管理計畫(NPMP)」。

日本國家公園事業由兩大財團法人做整體性經營，其中「自然公園美化管理財團」是為了維持自然公園內之環境維持管理的執行機關，另一管理財團為「國民休閒村協會」，是負責公園內有關員工宿

舍、渡假村及周邊設施，以及公園內的運輸巴士及一切遊樂利用設施。在管理組織方面，日本國立公園由中央主管機關環境省自然環境局直接管理，而環境省自然環境局為執行國立公園保護管理與利用等有關現地業務，在主要的國立公園所在地設國立公園管理事務所，以管理區域內之國立公園並同時在集團設施區之中心配置國家公園管理員。

綜合以上分別針對國內外國家公園經營管理分析，就各國國家公園之發展經驗啟發歸納如下：

### 一、 國家歷史也是國家公園的經營重點

在美國內政部轄下的國家公園管理局所努力保存與保護的對象，不只是自然生態、景觀、文化與休閒產業，也保存美國建國的歷史記憶。與歷史重要人物或事件相關的地區，戰場，紀念碑或偉人出生地等，都被保存為保護區範圍內，幫美國歷史留下珍貴的襲產。

### 二、 國家公園推動公有化

早期美國西部高山型國家公園的土地多屬公有，然而隨著東部海岸型國家公園的納入，由於東部開發較早，許多土地屬私人所有，造成國家公園管理的困難。因此國家公園的努力方向之一就是設法將特區內私有土地納為國有。

英國國家公園土地雖大部分為私有，但透過 National Trust 制度，亦使部分國家公園土地為公眾所有。

### 三、 國家公園必須擬定管理計畫

各國家公園依各自的資源特性與經營哲學，擬定國家公園策略管理計畫，作為未來五到十年的經營依據。此外，英國的國家

公園計畫更必須與策略環境評價或永續評價建立適當的連結，以促進永續發展。

#### 四、 設立國家公園基金以協助推展公園事業

提供優惠措施，鼓勵民眾捐贈財物給國家公園基金，以便收購國家公園內的私有產權，並支援相關事業的補助。日本對於因國家公園劃設以致土地利用受限之所有權人，亦以減免稅金的方式予以補償。

#### 五、 民間以特許方式參與國家公園事業的經營

在國家公園管理計畫的指導下，美國部分國家公園將一些國家公園事業(如商店，旅館，餐廳等)，以特許的方式引進民間部門參與國家公園事業的經營。此外，日本則以合作事業的方式，與地方團體及 NPO 組織共同經營國家公園事業。

#### 六、 協助地方社區推動永續發展

美國的國家公園管理局現在也協助地方社區加強保存地方重要襲產與住家附近的休閒機會。其作法包括提供補助金、協助地方登記、建設與拯救具歷史性意義的地方，建立社區公園與設施，保存河川與溪流，闢建步道與綠廊。

英國自 2002 年以來，每一個國家公園都設置有永續發展基金，用以鼓勵以社區為基礎的永續發展計畫執行。

#### 七、 國家公園管理經驗輸出海外

美國應該可以算是世界最早建立國家公園管理制度的國家，累積豐富經驗。對有意建立國家公園的海外國家，國家公園管理局也會提供相關的經驗與知識。

#### 八、 提供青年志工參與國家公園的工作機會

在 1930 年代，美國發生經濟大恐慌，配合羅斯福總統的新政(New Deal)，為擴大就業機會，政府提供了青年參與國家公園管理的志工機會。一方面解決青年失業問題，另一方面也讓青年人因為實際參與國家公園的管理工作而更認識環境資源保護的重要性。在 2004 年度大約有 14 萬名公園志工(VIPS)貢獻了約 500 萬小時來協助公園工作，他們的工作量相當於增加 2,403 個雇員，價值約在 8,590 萬美元左右。

## 伍、建構我國國家公園永續發展系統之政策與策略

**政策一、建立完整國家公園系統，保存國家整體珍貴資源。**

**策略 1：健全多樣類型之國家公園系統，確立資源永續利用管理方針。**

依據國家公園法、社會需求之發展及其資源特性，分為「自然型」、「歷史型」、「遊憩型」等三種類型；觀諸美國等先進國家之國家公園系統亦包括國家公園、國家海岸、國家河流、國家景觀道路、國家史蹟區、國家歷史公園、國家戰役公園、國家紀念物區、國家首都公園、國家遊憩公園等多種類別；另國際自然保育聯盟(IUCN)對自然資源及景觀資源之保護，訂定六類標準，由嚴格資源保護的保護區、國家公園，到景觀保護區等，提供不同程度且合宜的土地使用管制。為進一步加強國家珍貴資源之保育，將國家公園依資源特色劃分權重，確立不同資源類型之國家公園系統，俾予以適宜管理方針。

**策略 2：規劃其他重要自然與人文資源，加強維護國家自然資產。**

將尚未妥善規劃與管理之珍貴資源地區，如濕地、海岸地區、沼澤區、河岸地區、景觀道路等，辦理資源調查，將評定具獨特性、珍貴性、稀有性等資源，依法增設為國

家公園或同等保護區，妥為維護該等重要國家資產。

**策略3：協調整合保育現有自然保育及重要景觀地區。**

為加強資源維護及專業規劃管理能力，現階段宜協調整合各主管管理單位之人員專業素養，共同培訓保育研究、解說教育及經營管理人才，俾確實維護國家珍貴資源、發揮其鄉土環境教育效果，並向國際社會整體展現我國之自然及文化資產，提昇國家整體形象。

**政策2：提升國家公園系統管理機制，成立「國家公園署」**

**策略1：建議現階段在內政部下成立專責機構「國家公園署」。**

國家公園之中央主管機關為內政部營建署，然而營建署的業務除掌管國家公園外，尚包括都市計畫和建築管理等他項業務，容易分散專業和資源；該署雖下設有國家公園組以專責全國性國家公園事務，但層級過低、人員編制過少，要發揮有效的統合力是很困難的。雖然國外許多重點國家之國家公園管理機構隸屬情形不同，例如日本、韓國與澳洲隸屬環境部，美國為內政部，加拿大為襲產部，但這些國家都設有獨立而專責的國家公園署或管理局等。台灣國家公園若要能迎頭趕上，非從根本上的組織改造著手不可。

「行政院組織法修正草案」中預定成立「環境資源部」，國家公園及其它類型保護區皆包含在其主要業務中，如此應有助於保護區國家系統的建立。惟目前爭議點似乎在於是否應在該部之下設置一個署或局以整合營建署的國家公園系統以及林務局的保護區系統，這種一次到位的立意雖美，但實力相當之不同部會體系的整併卻非常不容易。筆者建議，與其懸宕不決，不如先求在環境資源部下設置「公園署」及「自然保育署」，分別掌管國家公園及其它類型保護區，但同歸該部統合。至少，也該早日在內政部下成立專責機構「國家公園署」，健全管理機制，

落實專業經營成效。

**策略 2：加強國家公園系統管理人員之能力建置，專責管理各類型國家公園。**

為落實國家公園體系各類型資源區之專業規劃與經營管理，宜逐步提昇國家公園管理體系層級，並充實專業人力，俾利加強各類型資源環境之調查規劃、保育研究、解說教育、及經營管理政策等工作之策劃與發展監測。

**策略 3：調整國家公園組織架構，強化專業管理機能。**

建議參考先進國家之國家公園管理體系作法，除於國家公園區設置管理處專責計畫執行與園區服務工作外，另於本部設置規劃中心與人力發展中心，以統籌各國家公園園區規劃、設施設計、解說系統規劃、人員訓練及媒體製作等，以提昇各國家公園區規劃設計及研究水準，與提昇專業訓練、服務等機能。另為增強對國家公園計畫之審議與指導功能，亦需於內政部國家公園計畫委員會下增設技術諮詢小組，提供專業諮詢。

**策略 4：研訂國家公園經營管理綱要，提供合理發展之契機。**

為確立各國家公園整體性共同發展方針及並健全實務管理制度，仍應研訂通盤性、以五年為期之國家公園經營管理綱要，以作為整體性發展及經營之準則。

**策略 5：積極加強與地方機關及民眾溝通，爭取支援保育力量。**

為確保國家資源永續發展，應積極與各機關、民眾溝通與協調，化利用衝突為保育助力，共同管理資源。結合相關保育及環教團體，建立伙伴關係，透過活動、研究等方式，共謀環境保育之成果及提昇國際保育形象；定期與地方民眾及社團交換使用管理觀念，解決問題。

**策略 6：加強專業人才之晉用與培訓，建立專業化經營管理能力。**

為建立國家公園專業化經營管理能力，應修正國家公

園管理處組織通則，增設專業研究人員之規定，以長期培訓專業研究及規劃人員；協調教育部增列相關科系或成立國家公園管理學院，以培育相關資源管理人員；將建議考選機關，針對國家公園之特殊性增列考選科目，以增加專業人才之晉用管道，並積極辦理在職訓練。