

國家公園系統及管理組織之規劃

主辦單位：內政部營建署
研究單位：中華民國國家公園學會
中華民國 98 年 8 月

目 錄

壹、 緒論

- 一、 計畫緣起..... 1-1
- 二、 計畫目標..... 1-2
- 三、 計畫內容..... 1-2
- 四、 計畫效益..... 1-3

貳、 操作方法與流程

- 一、 方法與流程..... 2-1
- 二、 核心小組組織表..... 2-2

參、 國外國家公園系統研析

- 一、 世界自然保育聯盟(IUCN)保護區類型..... 3-1
- 二、 美國國家公園系統..... 3-4
- 三、 英國國家公園系統..... 3-8
- 四、 日本自然公園系統..... 3-10
- 五、 加拿大國家公園系統..... 3-13
- 六、 綜合分析..... 3-16

肆、 國外國家公園管理組織研析

- 一、 美國國家公園管理組織..... 4-1
- 二、 英國國家公園管理組織..... 4-3
- 三、 日本自然公園管理組織..... 4-4
- 四、 加拿大國家公園管理組織..... 4-5
- 五、 綜合分析..... 4-6

伍、 台灣國家級公園系統與管理組織編制建議

- 一、 主軸課題..... 5-1
- 二、 推動方向..... 5-2
- 三、 國家級公園系統之建構..... 5-3

四、 國家公園管理組織編制.....	5-6
--------------------	-----

陸、 法令檢討

一、 短程目標.....	6-1
二、 中長程目標.....	6-2

柒、 結論與建議

一、 結論.....	7-1
二、 建議.....	7-3

參考文獻

附件

附件一 各國國家公園土地利用分區

附件二 核心小組暨專家學者座談會會議紀錄

附件三 核心小組工作會議會議紀錄

附件四 成果報告會議記錄

附件五 環境資源部組織規劃調整事宜第二次研商會議報告單

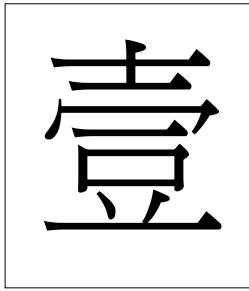
附件六 各國國家公園管理組織架構圖(原文)

圖目錄

圖 2-1	計畫流程圖	2-1
圖 3-1	美國國家公園區域分布圖	3-7
圖 3-2	英國國家公園分布圖	3-9
圖 3-3	日本自然公園分布圖	3-11
圖 3-4	加拿大國家公園分布圖	3-15
圖 4-1	美國國家公園管理組織編制	4-2
圖 4-2	英國國家公園管理組織編制	4-3
圖 4-3	日本自然公園管理組織編制	4-4
圖 4-4	加拿大國家公園管理組織編制	4-5
圖 5-1	三大主軸概念	5-2
圖 5-2	近程發展方案：台灣國家級公園系統	5-4
圖 5-3	中長程發展方案：台灣國家級公園系統	5-5
圖 5-4	行政院組織新架構	5-6
圖 5-5	營建署未來業務權責劃分	5-7
圖 5-6	國家公園署與環境資源部所屬各行政單位與研究機構之關係圖	5-8
圖 5-7	方案一：台灣國家公園管理組織編制	5-10
圖 5-8	方案二：台灣國家公園管理組織編制	5-16

表目錄

表 2-1	專家學者一覽表	2-2
表 2-2	與會人員一覽表	2-2
表 3-1	IUCN 保護區分類系統	3-2
表 3-2	美國國家公園系統	3-5
表 3-3	英國國家公園系統	3-7
表 3-4	日本自然公園系統	3-9
表 3-5	加拿大國家公園系統	3-12
表 4-1	各國權責部會層級	5-6
表 5-1	台灣與全球國家公園之發展歷程表	5-1
表 5-2	各部會現行職務列等比較圖	5-9
表 5-3	方案一：國家公園署內部單位職掌表	5-11
表 5-4	方案二：國家公園署內部單位職掌表	5-17
表 6-1	國家公園法修正條文(草案)	6-1
表 6-2	環境保育相關法令	6-2



緒論

一、計畫緣起

台灣自國民政府撥遷來台迄今已逾 60 餘年，期間歷經政治、軍事、社會、經濟等方面之多所更迭，並完成階段性任務將國家發展推向已開發國家之林。然近年來由於全世界皆面臨政治、經濟結構重整及全球氣候變遷等大環境之改變，思考擘劃國家未來半世紀之發展願景，乃成為現階段新政府上任以來，刻正積極推動之重要任務；基此，政府為求大幅改善行政效能，維持整體服務品質，乃規劃於今年（98 年）底儘速推動完成政府組織結構重整再造工作，達到 21 世紀政府競爭力之全面提昇。

綜觀政府未來針對國土環境資源部門之規劃，由於早期以經濟發展為主軸，加以政治及軍事的時空背景環境之牽制，較未能專業化、組織化、效率化的統整各項國土空間事務，尤其針對台灣境內各類型的公園綠地，舉凡從國家公園至海岸、溼地等，究其管理位階、事權統一性、組織架構、經費編列、法令制度、...皆已不符現行業務推動所需。

因應現階段政府之規劃，現有內政部營建署內各組室單位，將分別被整併至未來新建制之內政部下轄的「國土管理署」、環境資源部下轄的「國家公園署」及「下水道局」、交通建設部之「基礎建設署」。針對國家公園署所轄範圍，則已確定將納入現已成立的 8 個國家公園（包含 98 年即將成立之台江國家公園），至於是否將其它相關公園綠地資源（諸如海岸、溼地、野生動物保護區、...）一併納入，則為本計畫主要研究項目，另一工作重點則須同步研究前述國家公園署應有之組織架構及未來法令配套。

緣上所述，本計畫乃藉由分析各先進國家對於其該國各層級公園之區劃及經營管理組織，以進一步建議未來即將成立之「國家公園署」所應管轄之公園類型範圍及配套的組織架構，最後則同步提出初步之法令推動方向。

期藉由本計畫的重新檢視及建議，以生態系統之管理觀點，完成國土資源合理永續利用，後續則可配合行政院未來組織規劃政策，循序納入環境資源部，並預先完善基礎機制工作，全面健全我國國家公

園綠地系統，落實經營管理，達到國土保育及永續發展的目標。

二、計畫目標

本計畫針對國家公園署未來的發展方向，訂定發展目標：

- (一) 短程目標：以既有 8 個國家公園為基礎，考量『保育』功能重要性之提昇，並因應世界國家公園發展趨勢，積極朝組織整併升格、事權統一目標邁進。
- (二) 中程目標：配合政府組織再造作業，先行檢視營建署各組所管轄之公園綠地（國家公園、海岸、溼地、...）管理現況，並予系統分類，統整成為一屬性完整之獨立機構，俾利納入已規劃中之“國家公園署”。
- (三) 長程目標：檢討現況其他相關部會所管轄之公園綠地（國家級風景區、森林遊樂區、野生動物保護區、自然保留區...），整體統合規劃成單一完整之管理體系，達到健全國土保育及永續發展的目標。

三、計畫內容

本計畫提供環境資源部未來成立「國家公園署」之參考，以目前國家公園所面臨的課題：國家公園系統及國家公園管理組織編制作為主要研究範圍，同時對未來法令修正提出建議。參酌國外國家公園系統分類與管理組織編制，作為國家公園署未來系統分類及管理組織編制之參考。

主要研究內容如下：

- (一) 釐清並研析國外國家公園系統分類架構及如何落實於法制及計畫體系。
- (二) 研析國內外國家公園管理組織、人力與國家公園分類系統的關係。
- (三) 依我國自然及人文資源條件，研擬國家公園分類架構。
- (四) 建議我國國家公園分類系統及管理模式落實之途徑，並研提國家公園署組織架構。

(五) 配合主辦單位不定期召開核心小組會議並提供相關諮詢。

四、計畫效益

本計畫對於國家公園未來發展方向及「國家公園署」之成立之效益如下：

- (一) 辦理專家學者及核心小組工作會議，檢討目前所面臨之課題，確立未來國家公園經營管理及發展方向，俾建立國家公園之核心價值。
- (二) 分析先進國家之國家公園資源管理範疇，為我國國家公園管理體系建構資源保育系統，並研擬台灣國家級公園系統短、中長程目標，以提升管理體系之完整性，俾利未來中長程計畫在人事、預算上之參酌。
- (三) 因應行政院政府組織改造工程，研擬「國家公園署」之組織架構，俾作為未來組織精簡、效能提升及人事銓敘、考用之修正參考。
- (四) 於「國家公園署」成立之際，國家公園法仍未有重大修正，研提相關法令之修正建議，俾作為後續執行參酌。

貳

操作方法與流程

一、方法與流程

本計畫針對各國家公園綠地系統之調查與彙整及舉辦兩次工作會議，進一步分析其層級、類型及管理組織，以作為「國家公園署」成立之參考依據。

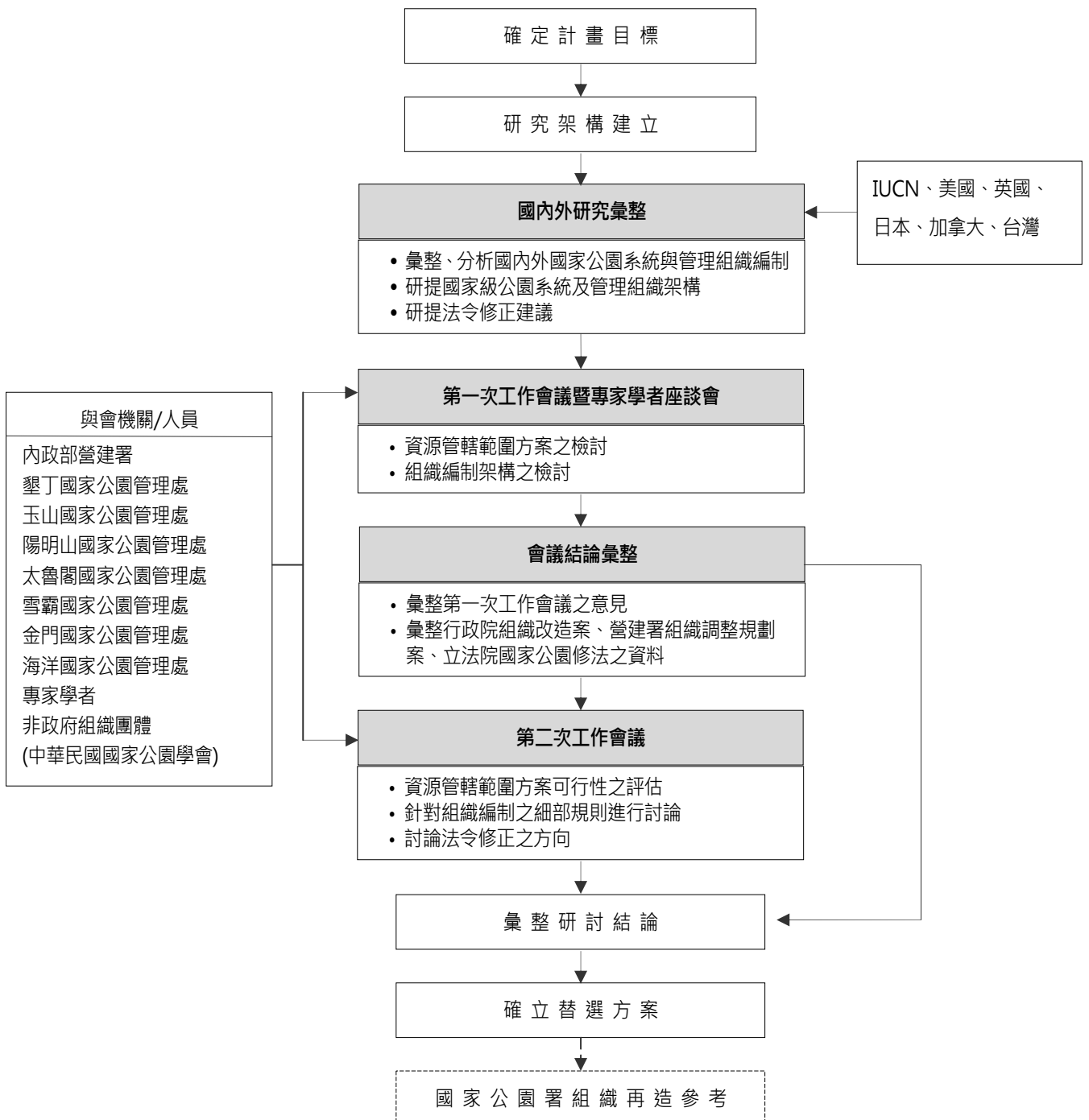


圖 2-1 計畫流程圖，資料來源：本研究繪製

二、工作會議

民國 98 年 5 月，針對目前國家公園所面臨的課題以及「國家公園署」的設立需求，召開二次工作會議，邀請營建署、國家公園組、各國家公園管理處處長及副處長、各界專家學者與 NGO 團體參與此次座談會。經由多次座談討論提出合乎實際之可行建議及國際經驗，供「國家公園署」未來發展方針方針。

表 2-1 專家學者一覽表

組成	成員
專家學者	張隆盛 董事長 (都市更新研究發展基金會)
	林益厚 教授 (中國文化大學景觀系)
	郭瓊瑩 院長 (中國文化大學環境設計學院) 計畫主持人
	王鑫 教授 (台灣大學地理環境資源學系)
	張長義 理事長 (中華民國國家公園學會)
	盧道杰 教授 (台灣大學森林環境暨資源學系)
	鄭祈全 教授 (中國文化大學景觀系)
	邵廣昭 研究員 (中央研究院生物多樣性研究中心)

表 2-2 與會人員一覽表

組成	成員
署長	葉世文 署長
副署長	許文龍 副署長
國家公園組	林義野 (前)組長
	楊模麟 組長
	盧淑妃 簡任視察
	張維銓 簡任技正
	陳乾隆 科長
	歐正興 科長
	林 玲 科長
	華予菁 技士
各國家公園管理處	林永發 處長 (陽明山國家公園管理處) 詹德樞 副處長 (陽明山國家公園管理處)
	陳茂春 處長 (雪霸國家公園管理處) 鍾銘山 副處長 (雪霸國家公園管理處)
	游登良 處長 (太魯閣國家公園管理處) 呂志廣 副處長 (太魯閣國家公園管理處)
	陳隆陞 處長 (玉山國家公園管理處) 吳祥堅 副處長 (玉山國家公園管理處)
	林青 處長 (墾丁國家公園管理處) 李登志 副處長 (墾丁國家公園管理處)
	曾偉宏 處長 (金門國家公園管理處) 張登文 副處長 (金門國家公園管理處)
	吳全安 處長 (海洋國家公園管理處) 鄭肇家 副處長 (海洋國家公園管理處)



國外國家公園系統研析

本計畫藉由分析世界自然保育聯盟(IUCN)對保育區之分類型態及美、英、日、加四個先進國家之國家級公園系統分類及分類原則，作為未來即將成立之「國家公園署」，預為研擬管轄範圍系統建置之參考。

一、世界自然保育聯盟(IUCN)之保育區類型

(一) 設立目的

世界自然保育聯盟(IUCN)為國際性自然保育組織，創建於 1948 年。目前擁有超過 1,000 多個會員組織，並且有大約 11,000 位志願科學家，遍布在 160 個國家。IUCN 致力於影響、鼓勵與協助國際社會保護自然的完整性與多樣性，並確保所有自然資源能達到公平合理且合乎生態永續的利用原則。IUCN 主要有四項重要任務：

- **知識(Knowledge)**：IUCN 發展並支持最重要的保育科學，尤其是在物種、生態系統、物種多樣性及人類生活對其之影響。
- **行動(Action)**：IUCN 在國際間執行數千個計畫，協助各國在自然環境管理上更為完善。
- **影響(Influence)**：IUCN 支持政府、NGO、國際會議、UN 組織團體、私人公司及社區制定法令、政策及最佳策略。
- **賦權 (Empowerment)**：IUCN 藉由動員團體、提供資源、訓練人員及監測結果的方式，來協助完成法令、政策及最佳策略。

IUCN 透過將其會員、網路和夥伴的力量匯合，強化其能力並支持全球的合作關係，以求在地方、區域及全球各個級別上保護自然資源。

(二) IUCN 保護區分類系統

IUCN 現有的保護區分類系統是為了促進生態系統、自然及文化資源之保護或維護，根據保護區的主要管理目標將保護區分為七大類。其對保護區的定義為：

保護區的定義

“保護區是指通過法律或其他有效途徑，對某些特定陸地/海洋地區進行管理，維持其生物多樣性，保護其自然資源和相關文化資源” (IUCN 1994)

表 3-1 IUCN 保護區分類系統

	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。例如：澳洲昆士蘭 Dipperu National Park
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。例如：哥斯大黎加 Guanacaste National Park
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。例如：土耳其 Yozgat National Park
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。例如：芬蘭 Pallas Ounastunturi National Park
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。例如：英國威爾斯 Snowdonia National Park
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。例如：澳洲昆士蘭 Expedition National Park

資料來源：IUCN，2004

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；國家公園之主要管理目標在於生態系統保護、環境保育及旅遊與遊憩。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，哥斯大黎加則歸為第 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。

IUCN 提出此系統的分類要點：

1. 分類的基本原則是實現管理目標為基礎
2. 每一類型的任務不是評論管理效率
3. 該分類體系具有國際性
4. 保護區名稱因各國不同而有所差異，儘管其實現的目標有可能是一致的。同樣，相同名稱在不同國家也有可能表示不同的保護區。
5. 所有類型不分主次
6. 分類僅涉及人為干預或環境變化的等級有所區分

現在 IUCN 保護區分類系統已是各國保護區分類的重要指標，並且可以重新檢視世界各國的保護區到底取得了哪些成就。

(三) 小結

台灣國家級公園系統可參酌 IUCN 保護區分類系統進行劃分：文建會設置之自然保留區、自然保護區及農委會林務局野生動物保護區、野生動物重要棲息環境，仍維持著自然特性及大面積之原野狀態，應屬於 IUCN 中第 I 類，然自然保護區及野生動物保護區有分區管理規定，這些分區可以分別對應 IUCN 第 IV 類及 VI 類；國家公園、濕地及沿海保護區，依保育及遊憩導向而設立，為保持生態完整性，遊憩活動也必須與當地環境相容，應可列為 IUCN 第 II 類；若地區是以保護特定自然或文化資源特徵為主，應可列為 IUCN 第 III 類；野柳地質公園具有特殊之地質景觀，擁有完整之地形地貌及生態景觀，並提供遊客解說導覽的服務，應可列為 IUCN 中第 V 類。

二、 美國國家公園系統

(一) 設立目的

美國於 1872 年設立世界第一座國家公園—「黃石國家公園」(Yellowstone National Park)，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，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 年內政部經國會通過後，成立負責國家公園管理相關業務之規劃管理機構—『國家公園署』(National Park Service, NPS)。

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，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署管理，期間也將國家遊憩區與國家海岸等地納入管轄區內，從此成為一完整的國家公園體系。藉由事權統一，將國家公園之相關事務統一由一個行政機關管理，對於國家公園保育目的能確實執行，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。

NPS 成立的主要宗旨在於：保存未受破壞的自然及文化資源，以提供現在及未來世代得以享受(enjoyment)、教育(education)以及啟發(inspiration)。同時，NPS 有許多合作夥伴，希冀擴展自然及文化資源保護及戶外遊憩場所的益處到世界各國。為了達成其宗旨，NPS 須遵行下列幾項指導原則：

- **高品質服務(Excellent Service)**：為遊客與夥伴提供最好的服務。
- **豐富的夥伴關係(Productive Partnership)**：與聯邦、州、郡、部落及地方政府、民間組織及商業團體進行合作，為達成目標而共同努力。
- **公民參與(Citizen Involvement)**：提供公民參與 NPS 決策與活動的機會。
- **襲產教育(Heritage Education)**：教育公園遊客及大眾認識歷史與襲產。
- **傑出員工(Outstanding Employees)**：為了追求優秀、完整及高品質的工作，積極培養各領域的員工。
- **員工發展(Employee Development)**：提供員工發展機會與在職訓練。

- **明智的決策(Wise Decision)**：將社會上、經濟上、環境上及種族上的考量納入決策過程中。
- **有效管理(Effective Management)**：灌輸管理哲學，以活化創造力、聚焦結果及各層級責任感之要求。
- **研究與科技(Research and Technology)**：運用研究發現與新技術來改善工作實務、產品與服務。
- **分享能力(Shared Capability)**：與公、私土地管理者分享技術上的資訊與專業知識。

(二) 系統分類

美國國家公園系統代表美國國家公園署(NPS)的管理業務範圍。NPS 下設 7 處區域管理局(NPS Regional Directorates)：西太平洋區(Pacific West)、內陸山區(Intermountain)、中西區(Midwest)、東南區(Southeast)、東北區(Northeast)、首都區(National Capital)，分別管理各單元，其單元名稱並不需要都冠上「公園」的稱號。此系統所包含的面積約為 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、文化與歷史資源等，共有 13 種不同類型的公園，其中最為人知曉的就是國家公園及國家紀念地。

表 3-2 美國國家公園系統

分 類 (2003 年)	數 量
國家戰跡/戰場公園、國家古戰場遺跡、國家公園古戰場 National Military Parks, Battlefield Park, Battlefield Site and Battlefield	24
國家史蹟公園、國家史蹟地、國際歷史地 National Historical Parks, National Historic Site, International Historic Site	120
國家海岸 National Lakeshore	4
國家紀念碑 National Memorial	28
國家紀念公園 National Monuments	73
國家公園 National Parks	58
國家園道 National Parkway	4
國家保留區、國家保護區 National Reserve and National Preserve	20
國家娛樂地 National Recreation Area	18

(續上表)

分 類 (2003 年)	數 量
國家河川、國家野生與景觀河道 National Rivers and National Wild and Scenic River and Riverways	15
國家景觀步道 National Scenic Trail	3
國家海岸 National Seashore	10
其他 Other Designations – White House and Prince William Forest Park	11
總數	388

資料來源：Wikipedia，2003

(三) 小結

美國國家級公園系統不僅包含國家公園，更涵蓋國家級景觀區、歷史地、廊道及國家級海岸、河川等，以資源類型分類；台灣可參酌美國國家級公園系統以資源分類之方式建立一完整之台灣國家級公園系統，不該只單就國家公園進行保育，可將國家級之保護區或風景區納入系統內，設立一完整之國家級公園系統。

三、 英國國家公園系統

(一) 設立目的

英國在 19 世紀之前，對於荒野及偏遠地區視為尚未文明化且危險的區域。對於未開墾地的嚮往，約始於 19 世紀早期，浪漫詩人在詩中寫到未經開墾的鄉村地區之美。經過幾世紀後，因為人口移入這些鄉村地，野生自然區也就相對減少，為了保護這些自然美景，政府決定管理及保存這些地區。英國國家公園的設立是依據 1949 年的國家公園與鄉村法(National Parks and Access to the Countryside Act 1949)，當時便獲得朝野的支持，目的是為了保存自然美景並且提升大眾的享受。現今已有 15 處國家公園(英格蘭 10 處、威爾斯 3 處、蘇格蘭 2 處)，包含 2009 年剛指定劃設的 South Downs 國家公園。英國並非如美國的國家公園擁有大部分的土地，此組織僅擁有部分區內的土地，大部分為農民或其他私有地主或機關團體所有。

英國的國家公園係由自然委員會(Natural England)統合管理，而各國家公園皆由各國家公園管理處(National Park Authority)負責管理。在其環境法中明確指出國家公園設立的主要目的：

1. 保護並提升國家公園內的自然景觀、野生動植物及文化襲產。
2. 讓大眾有機會了解各國家公園的獨特性。

(二) 系統分類

英國國家公園是依據 1949 年的國家公園與鄉村法所劃定，並無特定的分類。由於英國缺少自然原野地區，所以只要是未開發地區及具有優美景觀風貌的地區皆被指定劃設為國家公園，主要包括：荒原(Moorlands)、森林地(Woodlands & Forests)、濕地(Wetlands)、河與湖泊(Rivers & Lakes)、草/綠地及牧草原(Grasslands & Meadows)，對其進行保育工作。並無針對國家公園進行分類。

表 3-3 英國國家公園系統

分 類 (2005)	數量
英格蘭境內國家公園 Peak District, Lake District, Dartmoor, North York Moors, Yorkshire Dales, Exmoor, Northumberland, The Broads, New Forest, South Downs	10
威爾斯境內國家公園 Snowdonia, Pembrokeshire Coast, Brecon Beacons	3
蘇格蘭境內國家公園 Loch Lomond and the Trossachs, Cairngorms	2
總數	15

資料來源：Natural England, <http://www.naturalengland.org.uk/>



圖 3-2 英國國家公園分布圖
資料來源：本研究整理繪製

(三) 小結

英國國家公園內的土地多為私人或機關團體所擁有並管理，公有土地占極少部分；英格蘭境內之國家公園約占總面積 7%(不包含 South Downs)；威爾斯約占總面積 20%；蘇格蘭則是占 7%，共 15 處國家公園。英國境內野生自然區稀少，所以只要是未開發地區及具有優美景觀風貌的地區皆被指定劃設為國家公園，嚴格保護這些自然美景。

台灣保護區及國家公園劃設之標準較英國多元化，不單只針對原野或未開發地區進行保育，未來規劃國家級公園系統，因應不同之資源分類而有不同的管理方式。

四、日本自然公園系統

(一) 設立目的

日本在第一次世界大戰之後，考量將特殊自然資源及文化保存價值的地區予以保護，因此昭和6年(1931年)制定了「國立公園法」，創制了自然公園系統(Natural Parks)。昭和32年(1957年)，將「國立公園法」之規範範圍擴大加強後重新制定「自然公園法」，並成立國家公園系統。

根據日本「自然公園法」，將國立公園(National Parks)、國定公園(Quasi-National Parks)、都道府縣立自然公園(Prefectural Natural Parks)通稱為「自然公園系統」。其成立的目的：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。

(二) 系統分類

根據「自然公園法」制定自然公園系統：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』(Ministry of Environment)大臣指定，並由中央直接管理；第二級為「國定公園」，次於國立公園的自然風景區，由環境大臣指定，都道府縣管理之；第三級為「都道府縣立自然公園」，次於國定公園，由都道府縣指定並管理之。其系統並無分類，只要被認定為價值的自然風景區，皆會列為自然公園體系中。自然風景區之重要五類型為：森林、動物棲息地、珊瑚礁、海岸及濕地。

表 3-4 日本自然公園系統

分 類 (2003)	數量
國立公園 (國際級之自然風貌景觀) National Parks	28
國定公園 (等級次於國立公園) Quasi-National Parks	55
都道府縣立自然公園 Prefectural Natural Parks	309
總數	393

資料來源：日本環境省：<http://www.env.go.jp/>，2003

(三) 小結

在日本，只要是被認定為價值性高之自然風景區皆會列於自然公園體系中。日本之資源保育有層級上之不同：具國際級及國家級資源分別被劃設為國立公園、國定公園；屬地區性之自然資源則設立都道府縣立自然公園。依其保育層級的不同，管理的單位(中央或地方)也會有所區別。

未來台灣所設立之國家級公園系統，也可參酌日本體制，將具有國際級、國家級(國家公園、濕地、沿海保護區等)及地區性(地質公園、湖泊等)之自然資源，納入系統中，並依資源保育層級的不同，分別由中央或地方進行管理。

五、 加拿大國家公園系統

(一) 設立目的

加拿大於 1885 年成立第一座國家公園--Banff 國家公園，原名洛磯山脈國家公園(Rocky Mountains National Parks)。1911 年，加拿大國家公園署(Parks Canada)成立，隸屬於內政部(目前由 Environment Canada 所管轄)，是世界上第一個國家公園保育機構。1930 年，國會通過『加拿大國家公園法』(Canada National Parks Act)作為管理國家公園的依據，展現加拿大政府對境內之國家公園的高度重視。

加拿大國家公園有超過 40 個保護區，其中包括國家公園(National Parks)、國家公園保留區(National Park Reserves)、國家海洋保護地(National Marine Conservation Areas)及 1 個國家風景區(National Landmark)，皆由 Parks Canada 統一管理。其成立的目的：建立一個保護區系統，可以徹底展現國家境內獨特的自然風貌。Parks Canada 將此系統依據地貌及植栽情形將加拿大分為 39 處具獨特性的自然景觀，目前已經完成約 60%。

Parks Canada 所扮演的角色像是個：守護者(guardians)、指導者(guides)、夥伴(partners)及說故事者(storyteller)。其設立之主要目的：

- **保護(Protect)**：為首要要件。確保自然與文化遺產的整體性與健全性。
- **呈現(Present)**：展現自然之美並記錄先民塑造國家之的決心與智慧。
- **頌揚(Celebrate)**：頌揚國民的熱情與智慧，賦予國家特色與價值。
- **服務(Serve)**：提供加拿大國民適宜、尊重與具公平價值的服務。

Parks Canada 首要的工作任務：為保護及呈現國家重要的自然及文化的遺產，並且為了後代，培養大眾對確保生態(ecological)和紀念價值(commemorative)有完整性的認知、欣賞和享受，其中包含三個要素：

1. 遺產資源的保護 (Protection)
2. 促進遊客體驗的機會 (Experience)
3. 大眾教育的提供 (Education)

(二) 系統分類

加拿大國家公園系統皆由 Parks Canada 管理。系統內除了上述：國家公園、國家公園保留區、國家海洋保護地及 1 個國家風景區之外，另納入 158 處國家歷史遺跡(National Historic Sites)。Parks Canada 根據 1930 年通過的『加拿大國家公園法』(Canada National Parks Act)來管理，目前適用於 2000 年重新修訂版本。目前 Parks Canada 管理 36 個國家公園、7 個國家公園保育區、3 個國家海洋保護地、1 個國家風景區，以及 158 個國家歷史遺跡。

表 3-5 加拿大國家公園系統

分 類 (2005)	數量
國家公園 National Parks	36
國家公園保留區 National Park r Reserves	7
國家海洋保護地 National Marine Conservation Areas	3
國家風景區 National Landmark	1
國家歷史遺跡 National Historic Sites	158
總數	205

資料來源：Parks Canada, <http://www.pc.gc.ca/eng/index.aspx>

(三) 小結

Parks Canada 的系統概念與美國國家級公園系統分類相似，以資源做劃分，將自然及歷史資源納入系統中。台灣未來之系統建置，可參酌 Parks Canada 建構一完整之 Parks Taiwan 系統，將具國際、國家級之資源納入系統，統整管理自然及人文歷史資源。



圖 3-4 加拿大國家公園分布圖

資料來源：www.trailcanada.com/canada/map/national_parks/

六、綜合分析

綜合上述分析各國國家公園系統及制度可發現，各國家公園之成立目的及國家級公園系統劃分之原則皆有所不同，本章節將從「設立目的」及「系統劃分」二面向進行彙整，茲做為「國家公園署」未來籌組之定位及國家級公園系統規劃之參考。

(一) 成立目的

各國國家公園的設立目的主要可分為下列三項：

- **保護(Protect)**：以確保國家之自然或文化資產之完整性及健全性，為首要成立國家公園之要項。
- **合作(Cooperation)**：建立全球合作關係，希冀將國家公園特色、價值及好處行銷於全世界。
- **教育(Education)**：國家公園不僅提供學術研究之需要，更需教育大眾維護生態、自然資源、文化資產之重要性及提升保育知識，喚起民眾對保育議題的重視。未來保育不再只是政府或保育團體的責任！

台灣國家公園設立目的乃依據國家公園法第一條：「為保護國家特有之自然風景、野生動植物及史蹟，並提供國民育樂及研究。」未來應進一步與全球建立合作關係，學習國外經驗，與世界保育接軌，將台灣國家公園正面積極地與世界各國之國家公園系統與保護區網絡接軌。

現階段保育觀念愈來愈受到重視，台灣國家公園目前在環境教育宣導上仍略顯不足。未來應強化民眾教育，凝聚保育共識，增加對國家公園的認同感，更將環境保育落實於現實行動中。

(二) 系統劃分

彙整 IUCN 及各國家級公園系統之劃分原則，其劃設原則各有不同。IUCN 是以管制強度層級不同劃分；美國及加拿大國家級公園系統是以資源類型之不同為劃分原則；英國以區域劃分；日本自然公園系統則以保護區層級不同而劃分。

台灣尚無設立國家級公園系統，在「國家公園署」成立之際，應先規劃完整之國家級公園系統，建議參考美國及加拿大以資源類型作為系統規劃之原則，不僅應涵蓋現有國家公園，並考量將未來可能劃入「國家公園署」管轄範圍之自然資源整合納入台灣國家級公園系統。

肆

國外國家公園管理組織研析

我國國家公園除了需建立完整之國家級公園系統外，更需思考整合相關組織及人力資源，設立一管理機構，強化資源保護與經營。本計畫分析美、英、日、加四個國家公園管理組織系統，做為我國「國家公園署」管理組織編制模式之參考。

一、美國國家公園管理組織

美國於 1916 年成立國家公園署(NPS)，隸屬聯邦政府內政部。1933 年，為了整合統一管理，將原屬 Department of War 管轄之歷史遺址及所屬農業部的國家遺產紀念地，合併為國家公園管理署共同管理。其後也陸續將國家海岸(National Seashores)、湖岸(Lakeshores)、河川(Rivers)列入管理範疇內。目前，美國國家公園署管理美國境內所有國家公園、多數國家遺產紀念地、其他保護區及歷史遺跡。

NPS 下設之 7 處區域管理局，分別統籌管理及督導該地區內之所有國家公園，上承中央國家公園署，下設各個國家公園管理處，直接負責國家公園內部日常性之各項事務運作及經營管理；另設有丹佛規劃設計中心(Denver Service Center)以及哈普斯斐利解說規劃中心(Harpers Ferry Center)，分別專門規劃設計各國家公園之土地利用規劃及建築設施設計，以及解說服務規劃。並且設有美國公園警察部門負責管理園區巡邏及提供資源解說。

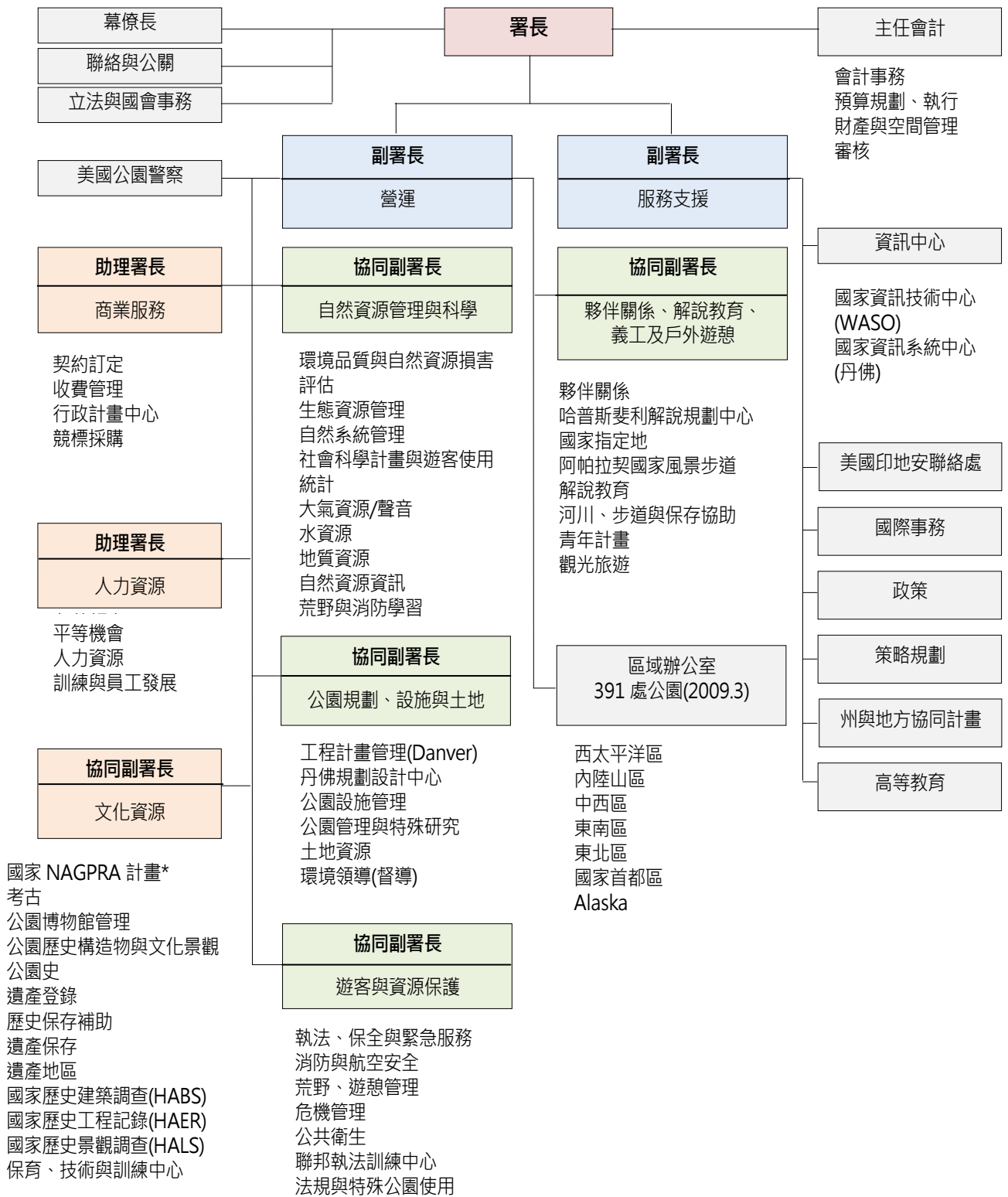


圖 4-1 美國國家公園管理組織編制
資料來源：www.nps.com.gov，本研究整理翻譯

二、英國國家公園管理組織

英國依據 1949 年的國家公園與鄉村法(National Parks and Access to the Countryside Act 1949)於 1950 年代設立了 10 個國家公園，直至目前為止，已經增置為 15 座國家公園。

不同於他國的國家公園為政府擁有及管理，英國的國家公園的土地多為私人所有。環境、食物與鄉村部(Department for Environment, Food and Rural Affairs)和英格蘭自然委員會(Natural England)合作，由自然委員會整合管理所有國家公園，並且分別設立各國家公園管理局(National Park Authority)，管理各個國家公園。各管理機關互相合作成立國家公園管理局聯盟(Association of National Park Authorities)。

英格蘭自然管理委員會在保護自然生態景觀及保育野生動物扮演著一個非常重要的角色，而國家公園的管理只是其業務範疇之一部分。

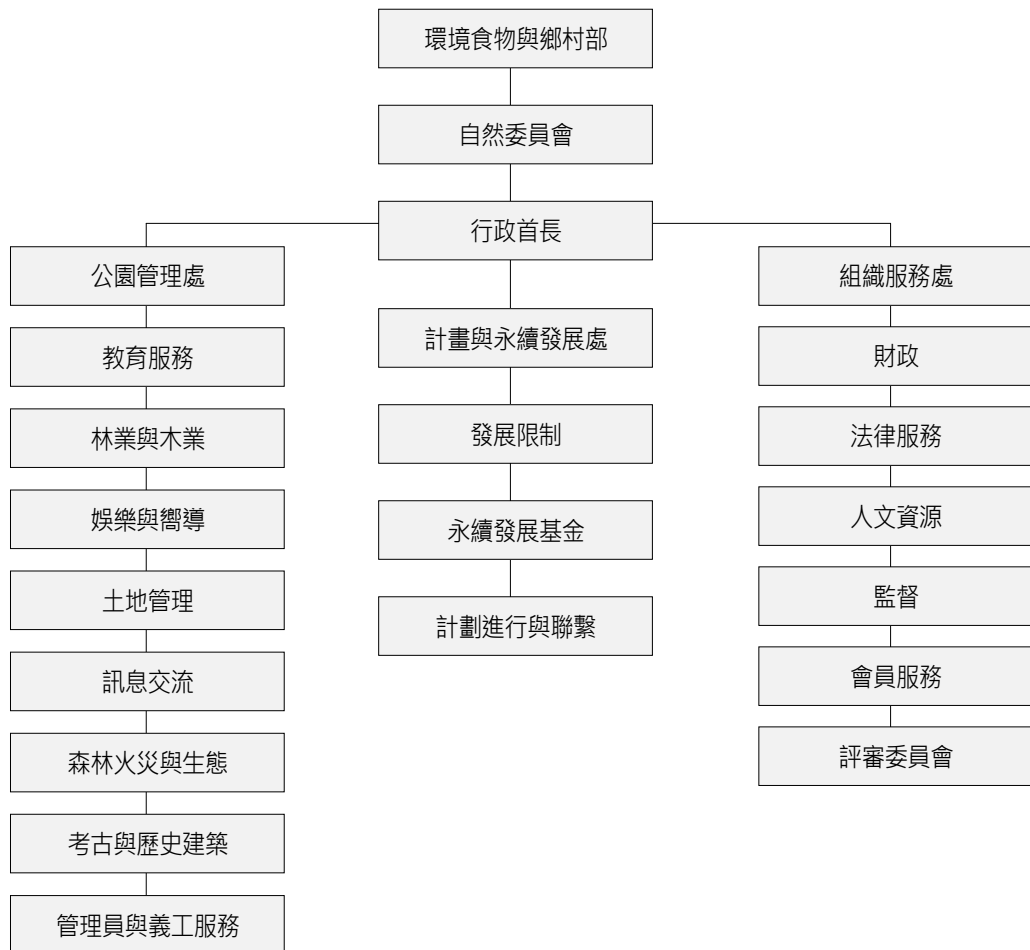


圖 4-2 英國國家公園管理組織編制

資料來源：國家公園土地利用與自然資源經營管理機制之研究成果報告書，2006，內政部營建署

三、日本自然公園管理組織

日本自然公園之管理制度，是根據 1957 年所制定的自然公園法所制定。自然公園分為：國立公園、國定公園、都道府縣立自然公園，目的是為了維護自然風貌及生態系統所設立。環境省(Ministry of Environment)指定劃設國立及國定公園，並且直接管理國立公園，國定公園則是由都道府縣進行管理。都道府縣立自然公園是由都道府縣(Prefectural governments)指定劃設並執行管理。

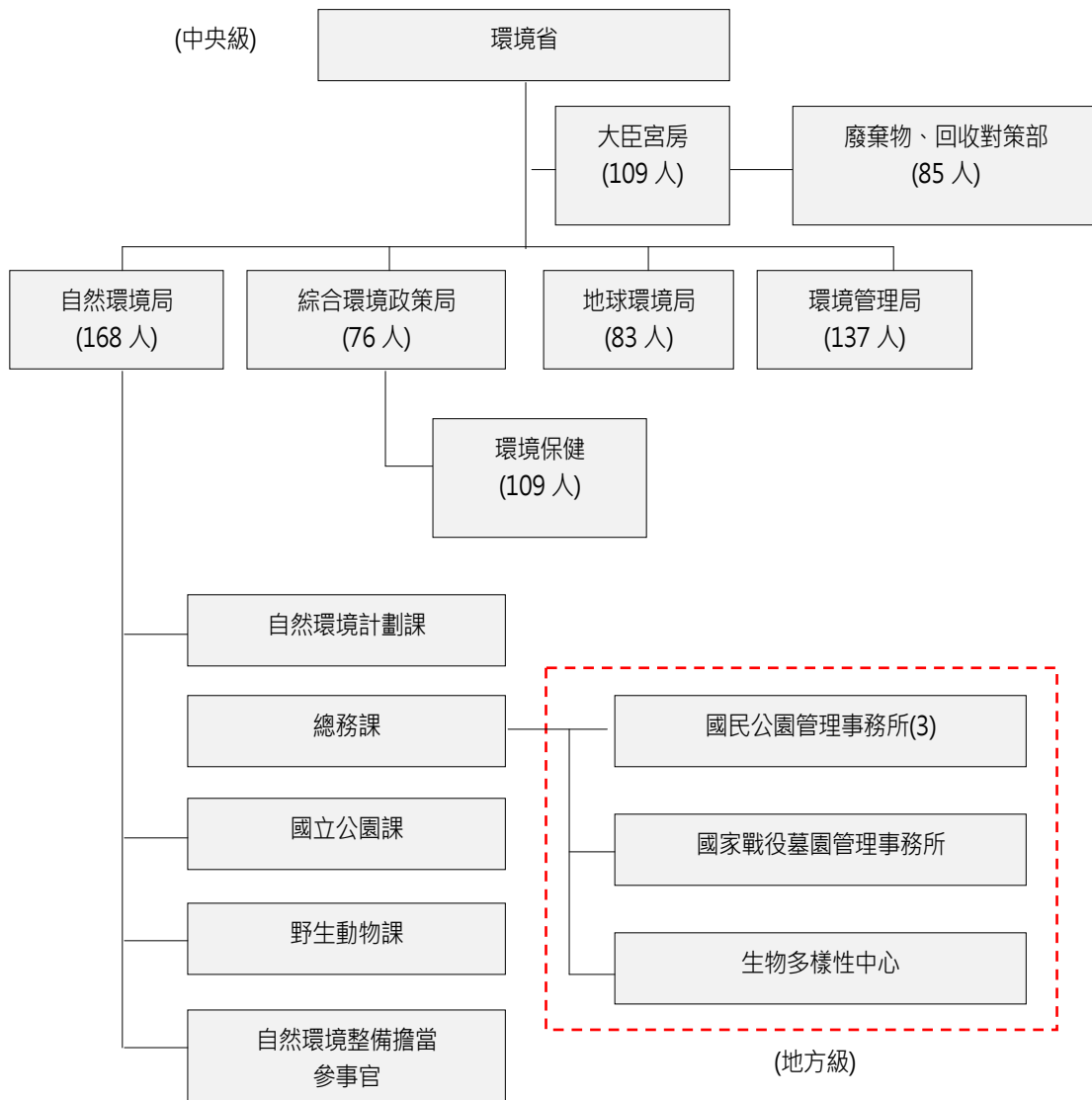


圖 4-3 日本自然公園管理組織編制

資料來源：國家公園土地利用與自然資源經營管理機制之研究成果報告書，2006，內政部營建署

四、 加拿大國家公園管理組織

1998 年『Parks Canada Agency Act』將 Parks Canada 設立成一個獨立的部會。在『加拿大國家公園法』(Canada National Parks Act)2000 年修訂版本中，不僅將 Parks Canada 所扮演的角色現代化，並且延續先前國家公園立法的精神。在『加拿大國家公園法』中更申明：在國家公園管理事項中，保存生態之完整性是首要之考量。國家海洋保護地設立及管理依據為 2000 年通過的『Canada National Marine Conservation Areas Act』；1953 年之『Historic Sites and Monument Act』為指定國家歷史遺跡之法律依據。

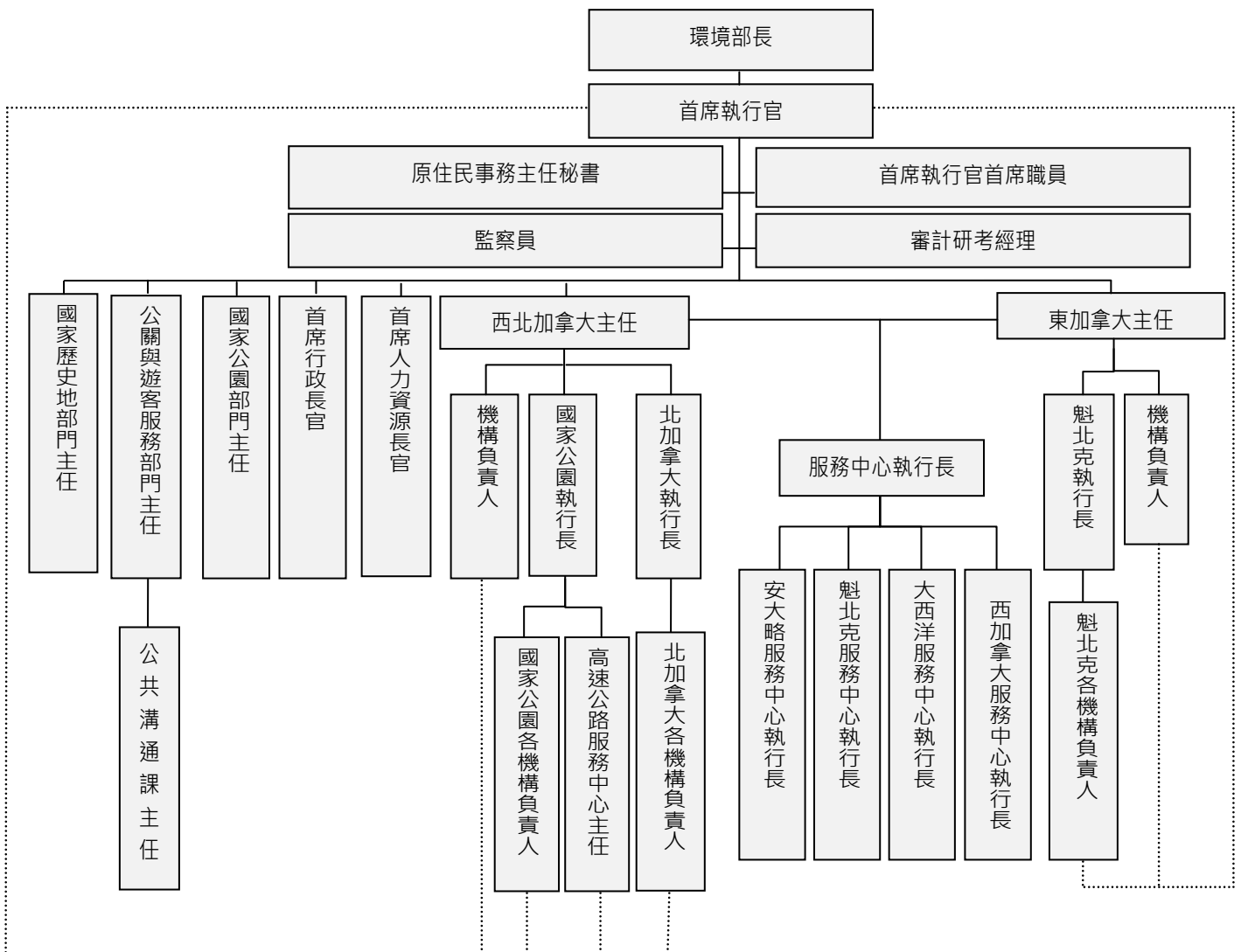


圖 4-4 加拿大國家公園管理組織編制

資料來源：<http://www.pc.gc.ca/eng/index.aspx> · 本研究整理翻譯

五、綜合分析

美、英、日、加的國家公園管理機關皆直接隸屬中央層級部會，層級較高，在業務管理上範圍較廣，可以統一管理國家(級)公園的事物。目前我國國家公園管理機關，「國家公園組」，屬四級機關，層級較低。成立三級機關「國家公園署」後，可以統整權責，擴大並統一管理自然資源範圍，以達到國土永續經營的目標。

表 4-1 各國權責部會層級

	美國	英國	日本	加拿大
部會層級	內政部 (Ministry of Interior)	環境、食物與鄉村部 (Department of Environment, Food, and Rural Affairs)	環境部 (Ministry of the Environment)	環境部 (Ministry of Environment)
部會一級機關	國家公園署 (National Park Service, NPS)	英格蘭自然管理委員會 (Natural England)	自然環境局 (National Conservation Bureau)	加拿大國家公園署 (Parks Canada)
主管業務	國家公園、歷史紀念物及人文史蹟	自然保育事務 野生動植物保護	國家公園、生物多樣性、公園設施及野生動物等	國家公園、國家公園保留區、國家海洋保護地、國家風景區、國家歷史遺跡

資料來源：國家公園土地利用與自然資源經營管理機制之研究成果報告書，2006，內政部營建署

在探討我國「國家公園署」之組織架構規劃過程中，美國 NPS 管理組織編制一直扮演相當重要之參考典範角色。其組織編制特色在於，署長下設兩位副署長，專職負責管理營運及服務資源，並且特別設置丹佛規劃設計中心及哈普斯斐利解說規劃中心，分別專門規劃設計各國家公園之土地利用及建築設施，以及解說服務規劃。同時，有多位協同副署長分別管理：文化資源、自然資源與科學、公園規劃、遊客服務及解說、夥伴關係等事務，更設有印地安聯絡處辦理交涉及合作事宜。

當前，我國國家公園組織編制尚未完全，未來除了重新調整業務及確定權責範疇之外，急需建立全球合作關係(民眾、原住民、NGO 團體、世界保育團體)，共同為環境保育努力，交流最新之保育知識與訊息，達到與世界保育團體接軌目標。

伍

台灣國家級公園系統與管理 組織編制建議

一、主軸課題

我國國家公園的設立自 1984 年第一座國家公園—墾丁國家公園，陸續成立了玉山、陽明山、太魯閣、雪霸、金門、東沙環礁及台江共 8 座國家公園，並設立國家公園管理處專責管理，迄今已歷經 20 餘年的發展歷史。

表 5-1 台灣與全球國家公園之發展歷程表

	年度	事件
台灣與全球國家公園之發展歷程	1872	美國簽署成立黃石國家公園
	1931	日本政府公布《國立公園法》
	1935	台灣總督府組成國立公園委員會
	1961	交通部觀光事業小組會議決議建議請內政部草擬《國家公園法》
	1962	交通部託前公共工程局規劃完成「陽明山國家公園計畫」
	1966	提出「台灣地區設置國家公園及保護區建議書」
	1972	頒布《國家公園法》
	1979	行政院院會通過「臺灣地區綜合開發計畫」，其中指定玉山、墾丁、雪山、大霸尖山、太魯閣、蘇花公路、東部海岸公路等地區為國家公園預定區域
	1984	成立墾丁國家公園
	1985	成立玉山國家公園
	1986	成立陽明山、太魯閣國家公園
	1992	成立雪霸國家公園
	1995	成立金門國家公園
	2002	提出草案預計成立馬告國家公園
	2007	成立東沙環礁國家公園
2009	墾丁國家公園 25 周年慶 6 月 29 日內政部國家公園計畫委員會第 83 次會議通過「台江國家公園計畫」草案	

資料來源：本研究整理，2009

然隨著國家、社會等內外環境急速變遷的情況下，國家公園之保育及經營管理面臨著重大的挑戰：

- (一) 經費預算有限：受到政府預算經費額度之限制。
- (二) 保護區系統不全：尚未有明確之保育區系統，部分資源權責重疊，亟需建構統一事權。

- (三) 業務權責衝突：國家公園區內存在多個管理單位：農委會、原住民族委員會及文化建設委員會等，雖在國家公園的範圍之內，卻面臨不同權屬之問題。
- (四) 環境教育不足：鑒於民眾對環境保育觀念仍不足，建議透過教育的方式，喚起民眾對環境的重視，並凝聚保育的共識。
- (五) 遊憩壓力大增：遊憩需求的遽加，對經營管理及生態保育產生相當大的衝擊，急需思考發展多元化經營方式，並在遊憩及保育中找到平衡點。
- (六) 夥伴關係薄弱：國家公園的保育政策常與當地區民或原住民互相衝突，未來應建立合作夥伴關係，以利整體永續發展。
- (七) 法令相互競合：外在環境已有相當大之變遷，惟國家公園法至今未有重大修正；並與其他相關法令產生相競合的狀況。

為求國家公園之長遠發展，須於現行組織管理進行調整，本計畫乃針對環境資源類型、組織編制及法令等三大主軸概念進行分析探討：

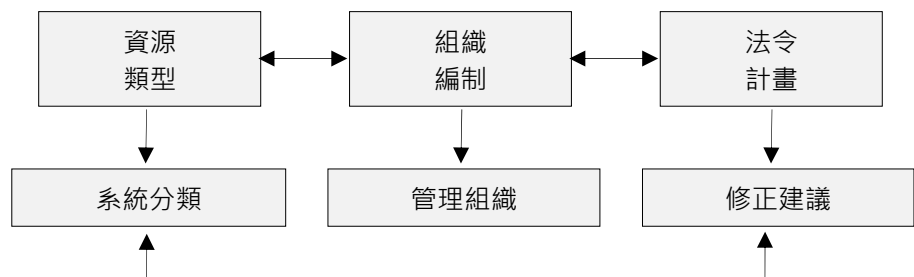


圖 5-1 三大主軸概念
資料來源：本研究繪製，2009

上述三大主軸議題藉由專家學者座談，重新檢討國家公園未來的管理層級之定位，進而提出公園分類及管理機制之建議，以期有效解決目前國家公園所遭遇的困難及問題。

二、推動方向

國家公園是今日推動自然資源保育、研究、教育及遊憩的重要指標。未來國家公園發展，應朝向下列目標推動：

- **保育(Conservation)**：因應全球環境變遷，積極推動國土保育；建構兼具自然與人文資源保育及空間經營之國家級公園系統。
- **效能(Effectiveness)**：建構完整之國家級公園管理組織(Parks Taiwan)。
- **夥伴(Partnership)**：建立與原住民、國內各機關團體(NGO)、民眾及國際保育團體之合作關係。
- **教育(Education)**：強化環境教育，凝聚環境保育共識。

針對這些課題，本計畫分就國家級公園系統、組織編制、與相關法令之修訂，提出初步建議。

三、 國家級公園系統之建構

檢視現有國家公園組織架構與業務管轄範圍，實無法將原「國家公園組」升格為「國家公園署」，因此勢須擴大業務管轄範疇，並規劃一完整之國家級公園體系，以完整保護自然生態景觀及資源。

審視我國自然資源保育區的區劃，分散於各部會職掌，包括有**林務局**劃設野生動物相關保護區、**交通部觀光局**設置國家風景區、**內政部營建署**設置國家公園、**漁業署**設置漁業保護區等。由範圍觀之雖幾已串連形成生態廊道，但評估其管理成效，卻因權責分散，各單位職掌目標不同，形成組織功能與管理方向之衝突與混淆，於資源保育、研究實有不足，因而未能有效落實國家核心自然資源的保育。

我國國家公園之管理成效雖獲得國內外之肯定，惟其經營範疇尚待整合擴充，且目前在內政部營建署轄下之**國家公園組**相對層級與組織能量均不足，對外溝通協調效能未能有效彰顯。有鑑於此，本計畫建議，應整併目前分散於各部會管理之國際級及國家級自然綠地資源，建立「國家級公園系統」，進行統一管理。

目前初步擬定『台灣國家級公園系統』(Parks Taiwan)，並建議由國家公園署直接管轄。以下提出近期與中長期之兩方案：

- **近程方案**：整併內政部營建署所轄之國家公園、國際級/

國家級濕地公園、海洋及海岸公園(沿海保護區)、自然公園(河川新生地)及都會公園，所跨部會單純，易於整併，為短期可行之方案。

- 中長程方案：整併相關部會之資源，包含：內政部營建署、農委會林務局、交通部觀光局、文建會，涉及權責複雜，立即執行可行性較低，但應可設為中長期整併目標。

(一) 近程發展方案

將內政部營建署所管轄之公園綠地，包括國家公園、國際級/國家級濕地公園、海洋及海岸公園(沿海保護區)、自然公園(河川新生地)及都會公園，併由「國家公園署」管理。

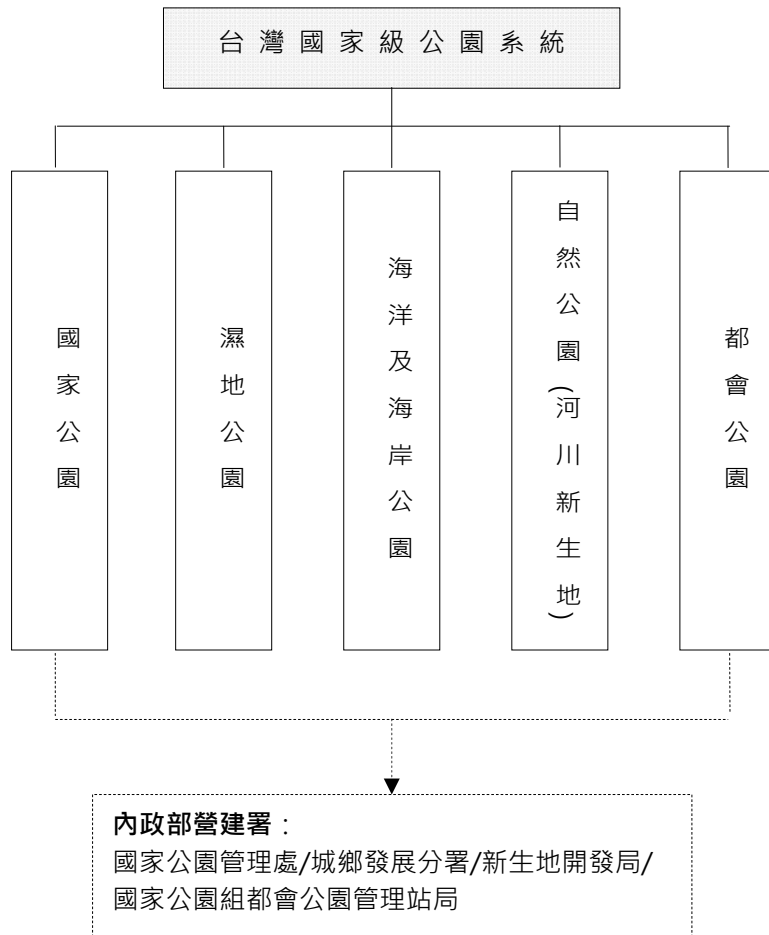


圖 5-2 近程發展方案：台灣國家級公園系統
資料來源：本研究繪製，2009

(二) 中長程發展方案

此方案擴大國家公園署之管理業務範圍，將原分屬於不同部會管轄之自然生態景觀綠地資源：國家風景區、國家森林遊憩區、自然保留區、自然保護區、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、地質公園，以及方案一中所提出的公園系統，統一納入「國家公園署」管理範疇之中，建構一個完整的國家自然保護區網絡及國家遊憩區系統。

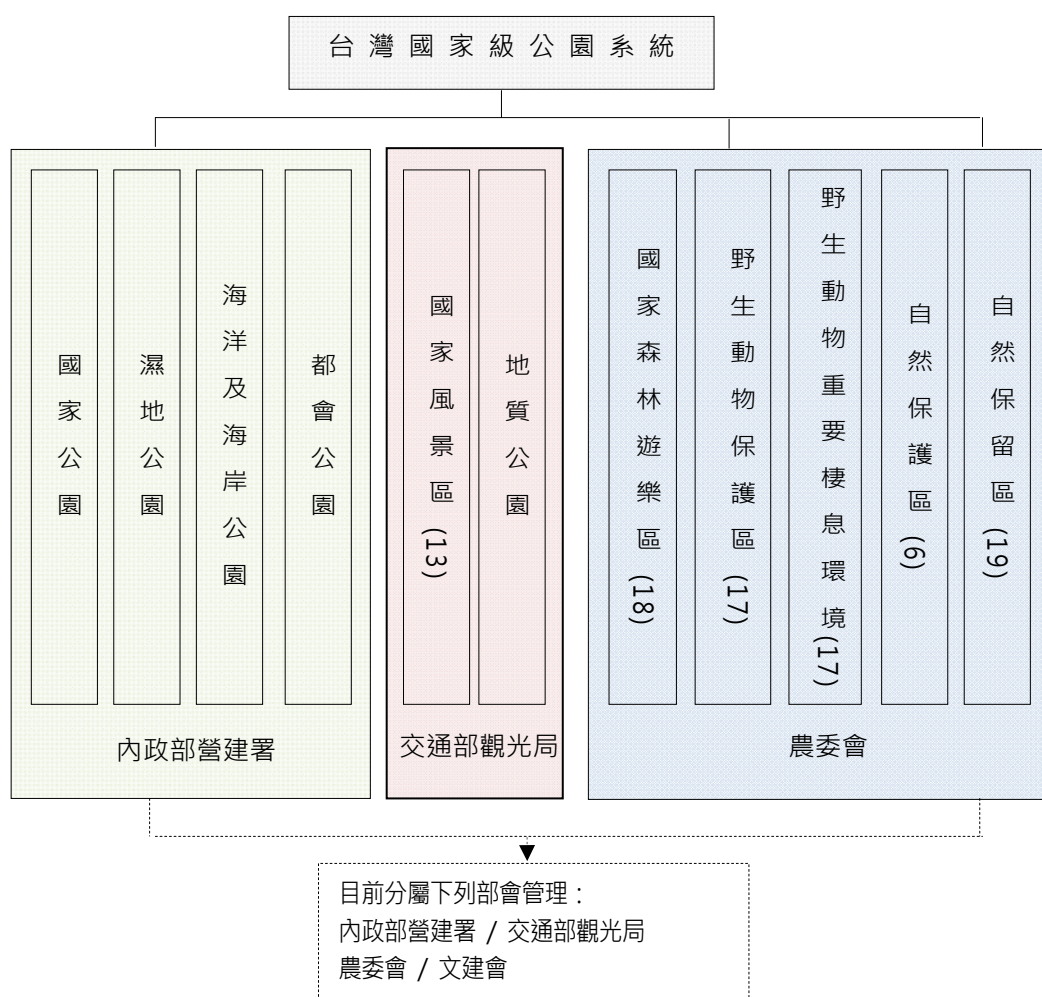


圖 5-3 中長程發展方案：台灣國家級公園系統
資料來源：本研究繪製，2009

經由專家學者座談會與核心小組工作會議討論，皆認為短程方案因整合複雜性較低，整併橫跨部會範圍最小，相關工作最單純，因而於近期推動之可行性較高。中長程方案，為最理想之方案，能實現我國建構完整國土資源保育系統之目標，建立完整之國家級公園系統；但由於涉及部會過廣，整併不易，短期內推動執行勢必困難度較高，因此建議納為長程推動方案。

四、 國家公園管理組織編制

因應中央組織改造政策，建議由現階段之國家公園組升格為「國家公園署」，隸屬環境資源部，以改善行政效能(Efficiency)提升國際競爭力、統籌管理自然生態資源及釐清責任權屬，此乃我國未來自然資源部門組織調整之重要方針。

(一) 相關政府組織再造歷程

我國政府組織體系過於龐雜，是政府效率無法大幅提升的關鍵因素之一。行政院部會數截至目前已達 37 個之多，實增加跨部會協調溝通的困難性，造成處理效率與效能的下降，因此，政府組織亟待進行適度整併，以增進政府的彈性與效能。

於 98 年 4 月 9 日行政院會議通過之行政院組織新架構，將原有之 37 個部會精簡至 29 個部會。為因應新興業務需求，由「傳統八部」新增設五部：衛生福利部、文化部、勞動部、農業部、環境資源部。

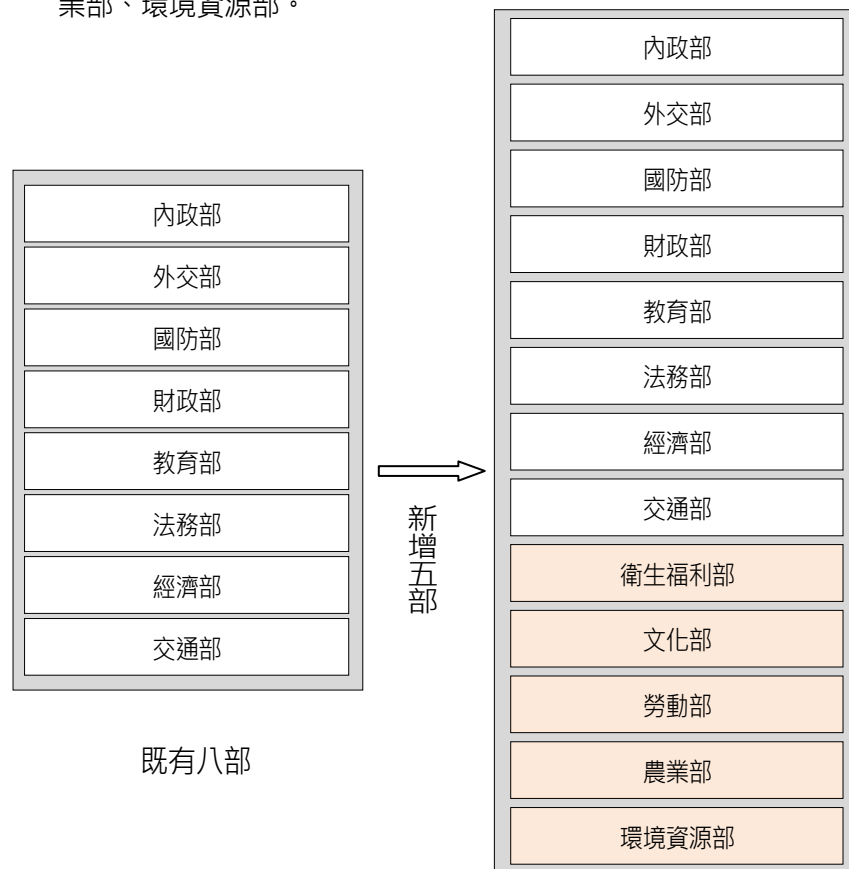


圖 5-4 行政院組織新架構，2009.4.9 行政院會議通過版

資料來源：本研究繪製

本方案係於 98 年 7 月 10 日在營建署國家公園組所召開之「國家公園系統及管理組織規劃」委辦案之成果報告會議中，經討論並依營建署未來之組織重整。

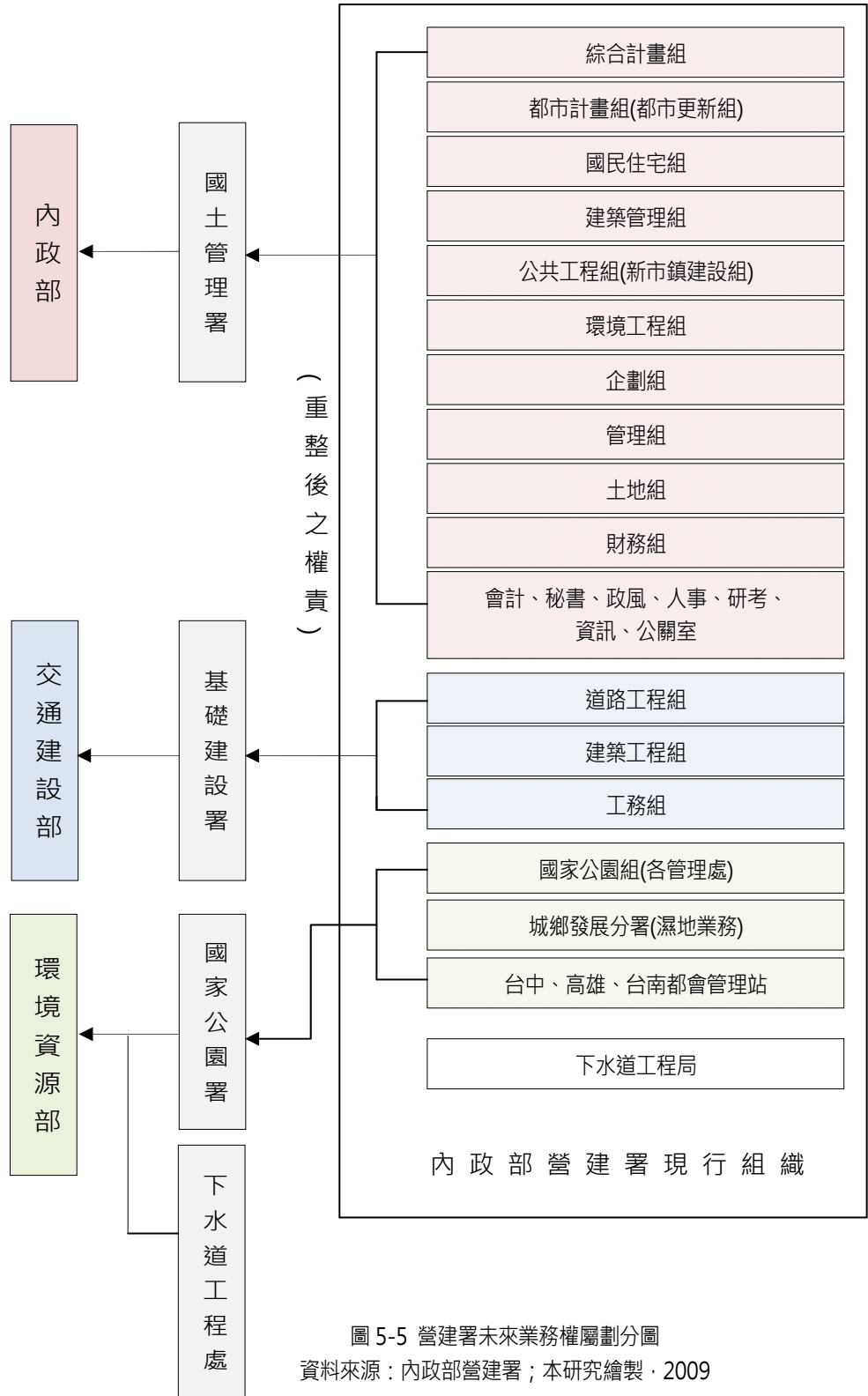


圖 5-5 營建署未來業務權屬劃分圖

資料來源：內政部營建署；本研究繪製，2009

根據行政院 98 年 7 月最新召開之「環境資源部組織規劃調整事宜第二次研商會議」，針對環境資源部所屬之三級行政機關及研究機構已有初步明確之共識：

1. 行政機關：國家公園署、下水道局、土石及礦產署、地質局、氣象局、水資源署、河川流域署、森林及自然保育署、水土保持署、環境資源教育暨證照管理局、環境監測調查局、環境與資源管理局。
2. 研究機構：森林及自然保育試驗所、生物多樣性研究所。

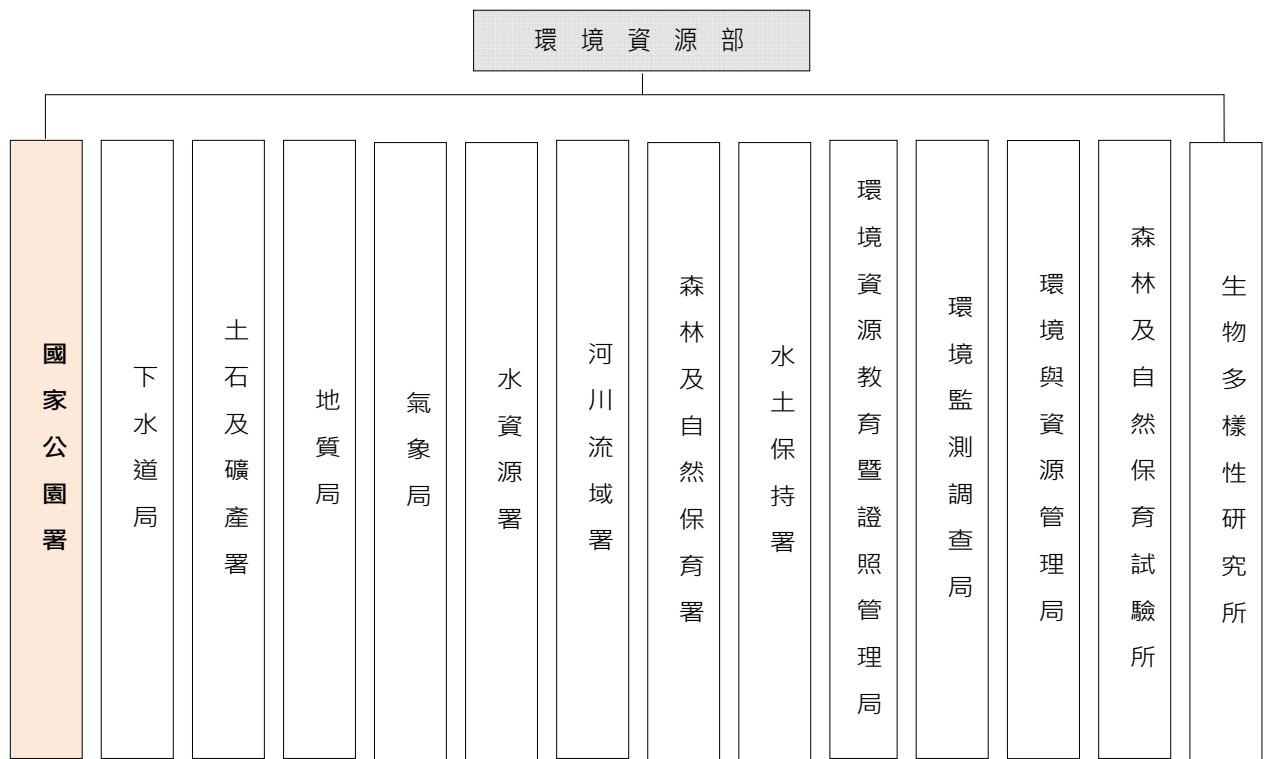


圖 5-6 國家公園署與環境資源部所屬各行政機關與研究機構之關係圖

資料來源：本研究繪製，2009

(二) 組織職務列等調整

「國家公園署」業務因擴大管理濕地、海洋及海岸、河川新生地、都會公園等範圍，於生態保育工作及行政業務上之推動複雜度將相形提高。為能延攬優秀人才、活絡行政職務、提升業務進行成效，建議比照農委會林務局林區管理處，調整相關職務列等。

表 5-2 各部會現行職務列

層級	各部會		
一級機關	行政院		
二級機關	內政部	交通部	農委會
三級機關	營建署 (聘任職等:13 職等)	觀光局 (聘任職等:13 職等)	林務局 (聘任職等:13 職等)
四級機關	國家公園管理處及分署 (聘任職等:11 職等)	風景區管理處 (聘任職等:11 職等)	林區管理處 (聘任職等:11 職等)
聘任職等	處長：簡任 11 職等 副處長：簡任 10 職等 秘書：薦任 8-9 職等 課長：薦任 8 職等 技正：薦任 7-8 職等	處長：簡任 10-11 職等 副處長：簡任 10 職等 秘書：薦任 8-9 職等 課長：薦任 8 職等 技正：薦任 7-9 職等	處長：簡任 11 職等 副處長：簡任 10 職等 秘書：薦任 8-9 職等 課長：薦任 8-9 職等 技正：薦任 7-8 職等

資料來源：本研究整理繪製，2009

(三) 國家公園管理組織編制

目前國家公園組之編制，包括下設企劃經理科、保育解說科、工務建設科、7 個國家公園管理站、台中及高雄都會公園管理站。另外設有國家公園警察大隊，則由警政署負責管理。

現有國家公園組屬內政部營建署，內部單位層級為三級機關，層級過低，員額編制小，在有限人力資源下，難以有效管理土地面積廣大之國家公園相關事務。既有組織架構亦不足對應國家級公園系統發展趨勢，以及原住民共管、資訊應用、永續發展、全球環境變遷等重要課題。

據此，本計畫針對國家公園署組織編制提出以下兩項建議方案，除因應以上課題，並應兼顧落實國家級公園系統之經營管理外，在經營效能、資源保育、復育，以及相關研究能量與能力之提升，與住民及在地權責機關之溝通上，均應有一宏觀之組織分工定位。

1. 方案一：為目前最可行之方案，就既有之國家公園組目前的業務，增設都會公園組及海岸濕地組，因應近期可能增設的業務範疇。
2. 方案二：以中長程台灣國家級公園系統方案為組織編制之基礎，研擬最理想組織架構，因應國家公園署未來整併內政部營建署、農委會林務局、交通部觀光局及文建會業務。

■ 方案一

本方案係於「國家公園署」組織架構下設各國家公園管理處分別管理各國家公園事務，同時新設海岸濕地組與都會公園組，專責推動海岸濕地保護、都會公園與河川新生地之法令研擬、園區規劃與管理工作。國家公園警察大隊仍由警政署管轄，但新設一任務編組單位-國家公園警察隊及國家公園經營管理聯繫會報，居間協調相關工作。

原國家公園組內之企劃經理科、保育解說科、工務建設科之權責事項則重新配置，由新設之綜合企劃組、保育管理組、解說遊憩組、景觀維護組負責辦理。同時，為推動我國自然文化襲產經營管理與世界接軌、強化原住民合作與永續發展需求，於綜合企劃組下設置國際合作科及保育管理科下設置夥伴關係科。此外，另設環境教育訓練中心，專責國家級公園系統之保育與經營管理研究、人員之教育培訓，與資訊系統管理與應用。本方案內部單位(組)之下屬科別與專責業務，請詳見下表：

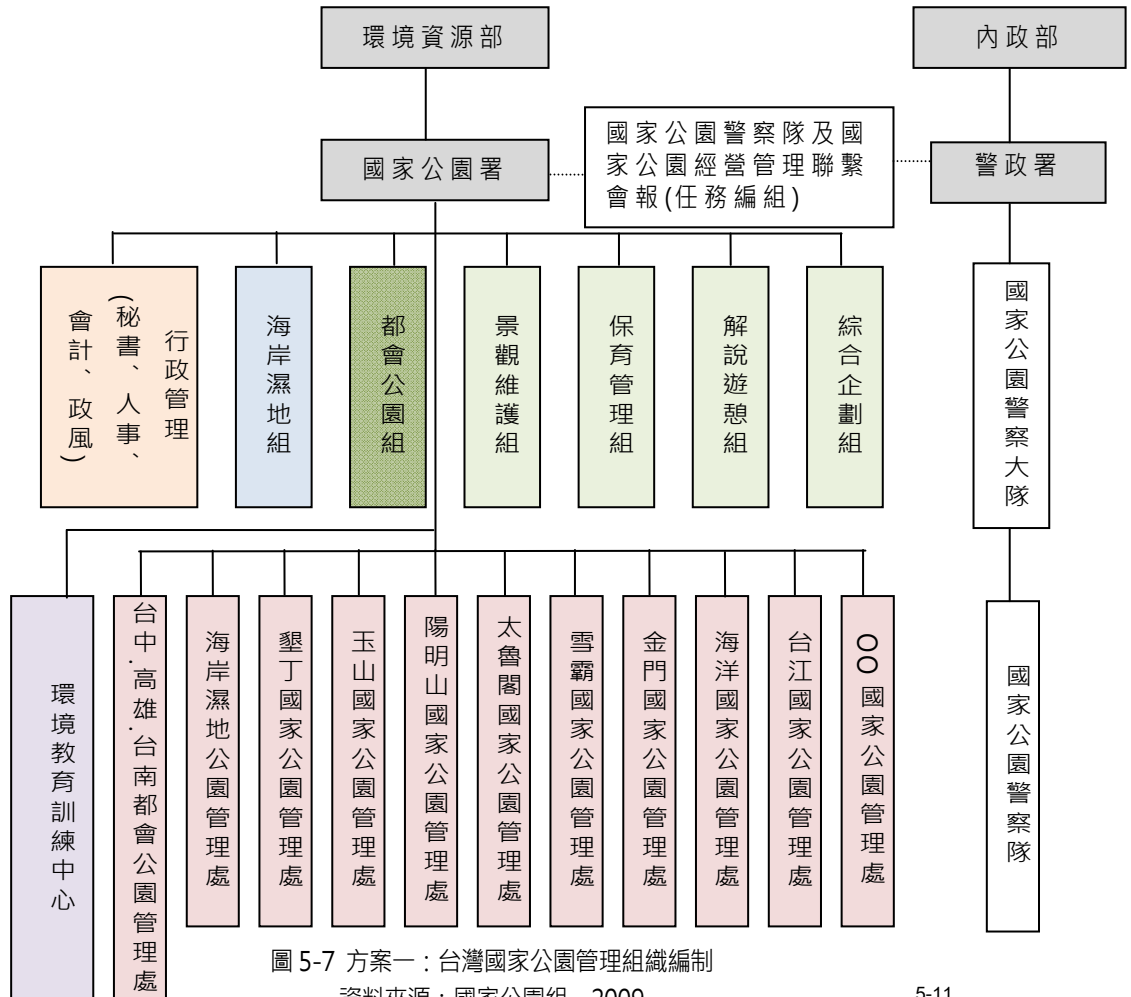


圖 5-7 方案一：台灣國家公園管理組織編制

資料來源：國家公園組，2009

表 5-3 方案一：國家公園署內部單位職掌表

單位	分科/室	負責業務
綜合企劃組	綜合計畫科	<p>國家公園政策之研擬、協調及督導。</p> <p>政府重要經建計畫公園綠地部門計畫之研擬、策劃及協調。</p> <p>國家公園相關計畫先期作業、策劃、審核協調及督導。</p> <p>地區主管公園綠地發展策略性計畫之策劃、協調督導及推動。</p> <p>國家公園土地發展策略之研擬、協調及輔導。</p> <p>國家公園相關法規之研議、修訂。</p>
	規劃發展科	<p>國家公園相關計畫之研究及分析。</p> <p>國家公園系統計畫之籌設、規劃、變更與檢討。</p> <p>國家公園系統事業之企劃。</p> <p>國家公園系統事業申請案件之審核監督。</p> <p>其他有關國家公園規劃建設開發事項。</p> <p>國家公園系統區域內有關機關之配合協調。</p>
	國際合作科	<p>國際組織之參與、聯繫、諮商及合作交流事項。</p> <p>合作事項之研議、策劃及督導。</p> <p>辦理國內外保育人文研究之教育訓練交流事宜。</p> <p>人員出國參加國際會議、進修及考察事項。</p> <p>接受國際研究機構委託事宜。</p> <p>國際糾紛之協調處理。</p> <p>對外宣導書刊、年報與其他視聽資料之編製及交換事項。</p> <p>外籍專家受聘來華服務事項及國外訪賓之接待事項。</p> <p>我國國家公園國際行銷之推動。</p>
景觀維護組	使用管理科	<p>建物及設施之經營、安全檢查、保存、再利用及管理。</p> <p>國家公園區域內管制事項之制定、釋示</p> <p>建築管理及土地分區使用申請案件之審核</p> <p>國家公園土地管理處分相關事項。</p> <p>國家公園建築管理及土地分區使用申請案件之審核。</p> <p>違法案件之處理。</p>
	設施維護科	<p>區域內公共設施與道路系統之維護管理。</p> <p>安全設施、污染防治設施及研究監測設施之養護與整建</p> <p>自然景觀及水土保持之定期檢視與修復治理</p> <p>天然災變之治理與海岸維護工程之施行</p> <p>區域內復舊造林及景觀維護。</p> <p>緊急災害之處理</p>
	環境景觀科	<p>區域內實質建設之規劃設計、工程發包、委託辦理等指導及監督事宜。</p> <p>文化史蹟之修護與整建工程。</p> <p>訂立各項工程設施施工建築管理標準及景觀建築技術規範。</p> <p>各項建物規劃、設計、施作與管理。</p> <p>各項設施規劃、評估、興建及管理。</p>

資料來源：本研究繪製，2009

表 5-3 方案一：國家公園署內部單位職掌表(續)

單位	分科/室	負責業務
解說遊憩組	解說規劃科	<p>解說與環境教育計畫之研擬與監督。</p> <p>國家公園自然及人文環境體驗規劃。</p> <p>遊客服務中心、服務中心之設立規劃、與展示設計。</p> <p>解說系統之整體規畫與製作。</p> <p>解說與環境教育計畫與相關媒材之研究與規劃設計與製作。</p> <p>解說與環境教育資料之蒐集、編製、貯存及展示。</p>
	環境教育科	<p>解說與環境教育之推廣、執行及監督。</p> <p>國家公園系統自然與人文資源保育宣導活動策劃、執行</p> <p>生態教育推廣計畫之研發。</p> <p>遊客解說服務。</p> <p>各遊客服務中心、服務站之解說規劃。</p> <p>國家公園系統環境保護宣導計畫之研訂及執行。</p>
	遊憩管理科	<p>遊憩區經營管理計畫之審核與檢討。</p> <p>遊客管理與服務策略之研擬。</p> <p>解說服務中心之經營管理。</p> <p>國家公園綠地範圍遊憩設施之管理。</p> <p>遊客行為之管理。</p> <p>遊客總量與行為之監控、統計與分析研究。</p> <p>遊憩品質管理與環境維護。</p> <p>相關園區設施之預約管制事項。</p>
	生態旅遊科	<p>生態旅遊相關研究、監測、計畫之擬定與研究。</p> <p>生態旅遊遊憩計畫之籌畫與執行。</p> <p>遊客旅遊安全維護。</p> <p>旅遊系統之設計。</p> <p>推動建立生態旅遊之分級與認證、評鑑制度。</p> <p>與生態旅遊相關產業之溝通、協調與合作。</p> <p>協助行銷和推廣生態旅遊產品。</p> <p>協助業者提升軟、硬體之服務品質。</p> <p>業者違規行為之處理。</p>
保育管理組	資源保育科	<p>區域內自然生態之保育、經營、執行及監督。</p> <p>區域內棲地維護管理政策及計畫。</p> <p>復育策略、計畫、工程、制度之研究、分析及策劃。</p> <p>區域內文化資產與文化景觀之保存、研究、輔導、管理。</p> <p>文化資產相關經營管理計畫之審核與檢討。</p> <p>區域內學術研究採集申請之核發及管理。</p> <p>區域內保育研究成果之統籌應用及推廣。</p> <p>保護區經營管理計畫之審核與檢討。</p> <p>生物多樣性推動方案計畫之推動。</p> <p>自然資源保育業務之督導及推動。</p> <p>控制入侵種生物危害相關政策之擬議、規劃及推動。</p>

資料來源：本研究繪製，2009

表 5-3 方案一：國家公園署內部單位職掌表(續)

單位	分科/室	負責業務
保育管理組	調查監測科	<p>區域內自然資源、人文史蹟、原住民族文化慣俗資料之蒐集、研究。國家公園系統區域內生態環境預先影響評估及使用之審議。區域內危害自然與人文資源案件之認定、處理、環境監測及保育巡查。</p> <p>國土資訊系統國家公園自然資源與生態資料庫之建置。</p> <p>國家公園自然資源調查與監測之督導及推動。</p> <p>違反案件與災害預防管理。</p>
	夥伴關係科	<p>公眾參與及原住民族夥伴關係合作事項之推動。</p> <p>社區參與相關策略方案之研究、規劃與核定。</p> <p>環境教育志工之組織與訓練。</p> <p>結合非政府組織、企業、社區、個人進行宣導計畫。</p> <p>與民間合辦國家公園資源保育活動。</p> <p>建立國家公園品牌，融入相關在地產業，展現國家公園特色及功能。</p> <p>範圍內社區產業發展輔導管理事宜。</p> <p>政府相關組織之合作計畫推動與舉辦。</p> <p>與非政府組織、企業、媒體之合作與公關事宜。</p>
都會公園組	經營管理科	<p>都會公園相關法規之研擬、協調及督導。</p> <p>都會公園相關計畫之籌設、規劃、變更與檢討。</p> <p>都會公園相關事業之企劃與申請案件之審核監督。</p>
	設施維護科	<p>都會公園各項設施及維護工程之規劃。</p> <p>區域內各項設施與維護工程之測量設計、發包、施工及監督。</p> <p>區域內經管土地之防災治理工程。</p> <p>其他有關環境維護事項。</p>
	環境教育科	<p>都會公園長期環境監測事項。</p> <p>都會公園環境教育推動事項。</p> <p>都會公園志工訓練管理之督導。</p>
海岸濕地組	企劃經理科	<p>海岸保護及濕地相關法規之研擬、協調及督導。</p> <p>海岸保護及濕地經營管理及營業事項。</p> <p>海岸保護及濕地相關計畫之籌設、規劃、變更與檢討。</p> <p>海岸保護及濕地相關事業之企劃與申請案件之審核監督。</p>
	設施維護科	<p>海岸保護及濕地區域內各項設施及維護工程之規劃。</p> <p>區域內各項設施與維護工程之測量設計、發包、施工及監督。</p> <p>區域內經管土地之防災治理工程。</p> <p>其他有關環境維護事項。</p>
	保育教育科	<p>海岸保護及濕地長期環境監測事項。</p> <p>海岸保護及濕地環境教育推動事項。</p> <p>海岸保護及濕地志工訓練管理之督導。</p>

資料來源：本研究繪製，2009

表 5-3 方案一：國家公園署內部單位職掌表(續)

單位	分科/室	負責業務
環境教育訓練中心	研究發展科	辦理自然資源、人文資源、海洋資源、地質、景觀等之調查研究。 辦理景觀規劃、設計及規範之研究。 辦理環境教育、解說服務之研究。
	教育訓練科	國家級公園系統解說保育人員之訓練管理。 辦理國內、外保育人文研究生或工作者之教育訓練 接受國際研究機構委託訓練事宜 提供完善住宿和訓練設施
	資訊管理科	資源解說資訊系統之規劃。 解說資訊系統之建置。 國家級公園系統資訊開發管理業務。
	4 個管理站	設高、中、低海拔等 3 個研究發展站及高海拔登山教育訓練站等管理站。
行政管理	人事室	組織編制及職員任免、遷調、銓審等人事管理業務。
	會計室	帳務、預算歲計、計畫稽核等會計管理業務。
	秘書室	機要、研考、議事、文稿審核、文書、印信、出納、庶務、公共關係及其他不屬於各處、室事項。
	政風室	行政肅貪、機關保防等政風綜合事項。

資料來源：本研究繪製，2009

■ 方案二

本方案係於「國家公園署」組織架構下，建議設置一位署長及兩位副署長(分別統籌管理服務支援及營運事務)。下設各個國家公園管理處、濕地公園分署、海洋及海岸公園分署、都會公園分署、自然公園分署、自然保護區分署、自然保留區分署、國家風景區分署、野生動物保護區分署、野生動物重要棲息地分署及國家森林遊樂區分署。

原國家公園組內之企劃經理科、保育解說科、工務建設科之權責事項則重新配置，改由新設之規劃及設施土地管理組、資源管理組、遊憩服務組，專責統合性之規劃研究與管理工作。

為因應國際間交流、原住居民合作與永續發展之需求，新設置國際事務組與夥伴關係合作組。國際事務組專責推動與國際保育機構組織、專家學者之交流與合作、國家公園行銷策略規劃及推動參與各國際級會議，以提升我國自然保育及文化襲產之經營管理視野，與世界接軌。夥伴關係合作組，則致力於推動與原住居民、相關非政府組織、NGO 團體、社區等建立夥伴合作關係；以結合在地智慧與人力，促成原住居民文化傳承、環境永續經營管理、及自然保育與居民生計、遊憩教育平衡發展之目標。

此外，針對遊憩解說之規劃及教育、自然與文化保育之管理、資訊科技運用、專業人力培訓之需求，增設研究及資訊中心，專責教育課程與相關媒體教材、生態文化研究、數位資訊管理應用與開發與署內人才培訓等工作。原有之國家公園警察大隊，仍由警政署負責管轄。署內內部單位(組)之下屬科別與專責業務詳見下表：

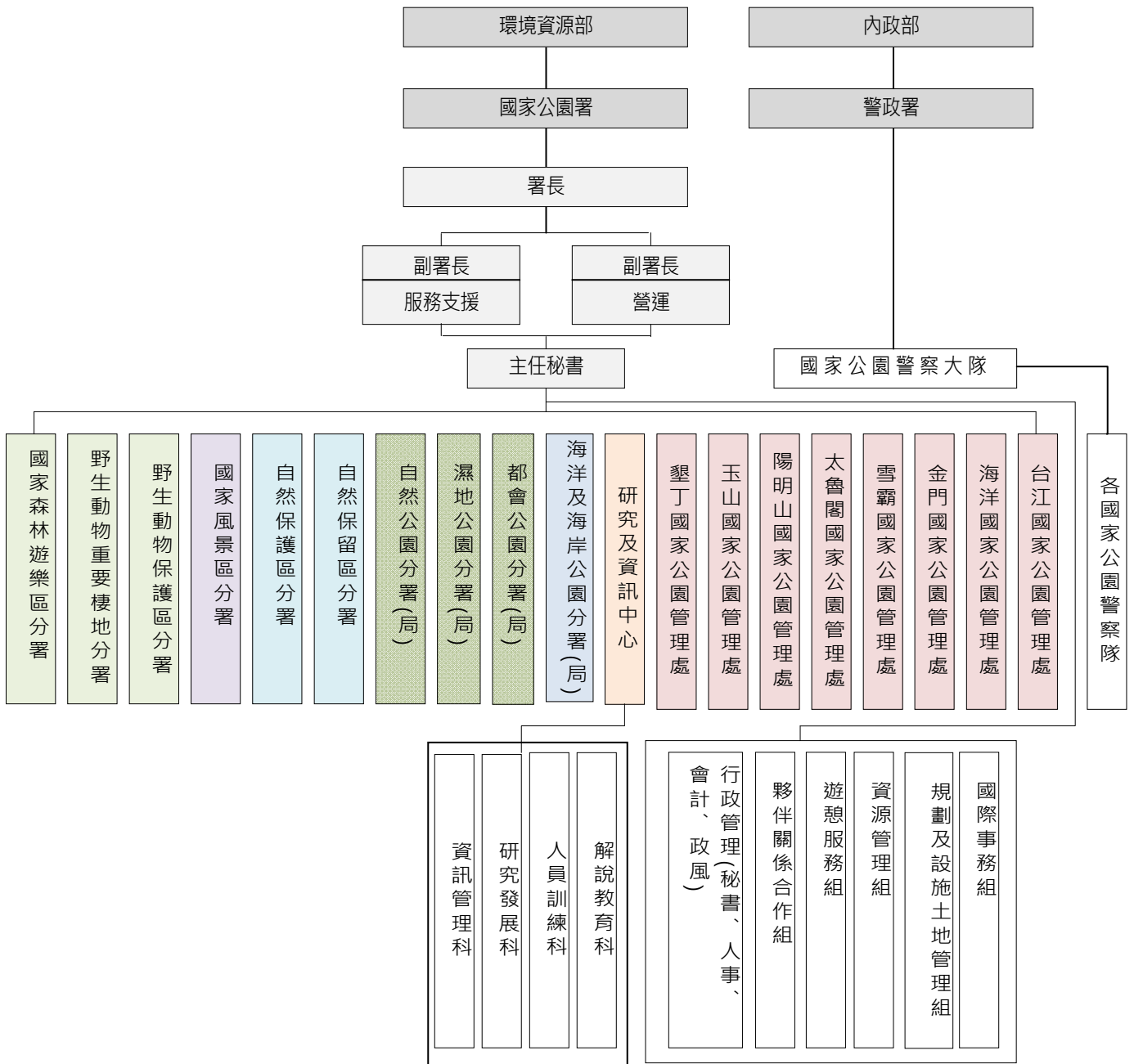


圖 5-8 方案二：台灣國家公園管理組織編制

資料來源：本研究繪製，2009

表 5-4 方案二：國家公園署內部單位職掌表

單位	分科/室	負責業務
規劃及設施 土地管理組	企劃經理科	<p>國家級公園政策之研擬、協調及督導。</p> <p>政府重要經建計畫公園綠地部門計畫之研擬、策劃及協調。</p> <p>國家級公園相關計畫先期作業、策劃、審核協調及督導。</p> <p>地區主管公園綠地發展策略性計畫之策劃、協調督導及推動。</p> <p>國家級公園土地發展策略之研擬、協調及輔導。</p> <p>國家級公園相關法規之研議、修訂。</p>
	規劃建設科	<p>國家級公園相關計畫之研究及分析。</p> <p>國家級公園相關計畫之籌設、規劃、變更、檢討。</p> <p>國家級公園綠地事業及景觀設施之規劃、開發與設置。</p> <p>其他有關國家級公園規劃建設開發事項。</p>
	土地設施管理科	<p>國家級公園土地管理處分相關事項。</p> <p>國家級公園建築管理及土地分區使用申請案件之審核。</p> <p>國家級公園範圍內管制事項之制定。</p> <p>國家級公園範圍復舊造林與景觀維護事宜。</p> <p>國家級公園各項設施之實質建設與維護事宜。</p> <p>國家級公園事業與設施之經營管理事宜。</p> <p>國家級公園範圍內違章建築之拆除管制事宜。</p> <p>緊急災害之處理。</p>
資源管理組	保育企劃科	<p>國家級公園復育策略與計畫之研究、分析及策劃。</p> <p>國家級公園保育復育管理制度設計。</p> <p>國家級公園復育工程之企劃及管理制度設計。</p> <p>保護區經營管理計畫之審核與檢討。</p> <p>自然資源保育業務之督導及推動。</p> <p>國土資訊系統國家公園自然資源與生態資料庫之建置。</p>
	保育經理科	<p>自然資源調查與監測之督導及推動。</p> <p>區域內生態環境預先影響評估及使用之審議。</p> <p>生物多樣性推動方案計畫之推動。</p> <p>濕地銀行機制之推動與管理與其他有關海岸濕地復育事項。</p> <p>控制入侵種生物危害相關政策之擬議、規劃及推動。</p> <p>區域內學術研究採集申請之核發及管理。</p> <p>區域內保育研究成果之統籌應用及推廣。</p> <p>危害自然與人文資源案件之認定、處理、環境監測及保育巡查。</p> <p>災害預防管理。</p>
	文化資源管理科	<p>文化資產與文化景觀之保存、研究、輔導、管理、及教育推廣。</p> <p>文化資產相關經營管理計畫之審核與檢討。</p> <p>考古遺址之調查研究與保護管理。</p> <p>與文資相關主管部會之協調工作。</p>

資料來源：本研究繪製，2009

表 5-4 方案二：國家公園署內部單位職掌(續)

單位	分科/室	負責業務
遊憩服務組	服務規劃科	遊客總量與行為之監控、統計與分析研究。 遊客管理與服務策略之研擬。 生態旅遊相關研究、監測、計畫之擬定與研究。 遊客服務中心、服務中心之設立規劃、與展示設計。
	遊憩管理科	遊客行為之管理。 園區遊憩設施之預約管制與管理。 生態旅遊遊憩計畫之籌畫與執行。 解說服務中心之經營管理。 遊憩區經營管理計畫之審核與檢討。 遊憩品質管理與環境維護。
	解說教育科	解說與環境教育計畫之研擬與監督。 解說與環境教育之推廣與研究。 自然人文資源保育宣導活動之策劃執行。 解說與環境教育之推廣、執行及監督。 生態教育推廣計畫之研發。 遊客解說服務。 遊客服務中心、服務中心之解說規劃、展示督導。
夥伴關係合作組	社區合作科	社區參與保育相關策略方案之研究、規劃與核定。 公眾參與及原住民族夥伴關係合作事項之推動。 社區產業發展輔導管理事宜。
	公共關係科	政府相關組織之合作計畫推動與舉辦。 與非政府組織、企業、媒體之合作與公關事宜。 結合非政府組織、企業、社區、個人進行宣導計畫。 與民間合辦國家公園資源保育活動。 建立國家公園品牌，輔導在地產業，展現國家公園特色及功能。
	原住民合作科	原住民社區參與保育相關策略方案之研究、規劃與核定。 原住民社區參與保育之推動。 國家公園綠地範圍內原住民社區產業發展輔導管理事宜。
國際事務組	國際組織科	國際組織之參與、聯繫、諮商及合作交流事項。 合作政策、法規及協定之研擬。 合作事項之研議、策劃及督導。 辦理國內外保育人文研究之教育訓練交流事宜。 人員出國參加國際會議、進修及考察事項。 接受國際研究機構委託事宜。
	國際行銷科	對外宣導書刊、年報與其他視聽資料之編製及交換事項。 外籍專家受聘來華服務事項。 國外訪賓之接待事項。 我國國家級公園國際行銷之推動。 國際保育媒體之合作。

資料來源：本研究繪製，2009

表 5-4 方案二：國家公園署內部單位職掌(續)

單位	分科/室	負責業務
研究及資訊中心	解說教育科	國家級公園之生態教育推廣計畫之研發。 相關解說宣導教材與課程內容之研發。 解說教育視聽媒體之設計及製作。 解說系統之整體規畫與製作。 解說與環境教育計畫與相關媒材之研究與規劃設計與製作。
	研究發展科	國家級公園相關生態與棲地環境保育復育、生物多樣性、動植物調查研究之辦理。 國家級公園景觀規劃設計規範研究。
	資訊管理科	國家級公園相關自然與人文數位資訊之開發、建置與管理。 國土資訊系統國家公園綠地相關資料庫之建置。
	人員訓練科	國家公園署人員培訓進修。 國家級公園相關之機關團體培訓。 志工培訓。
行政管理	人事室	組織編制及職員任免、遷調、銓審等人事管理業務。
	會計室	帳務、預算歲計、計畫稽核等會計管理業務。
	秘書室	機要、研考、議事、文稿審核、文書、印信、出納、庶務、公共關係及其他不屬於各處、室事項。
	政風室	行政肅貪、機關保防等政風綜合事項。

資料來源：本研究繪製，2009

陸

法令檢討

近年來隨著全球氣候變遷之影響加劇，世界各國針對環境保育的工作更加不遺餘力，因此各國為保護其國家特有之自然風景、野生動物及史蹟等目的所設立之國家公園經營管理更形重視；我國自民國 61 年 5 月 " 國家公園法 " 經立法院三讀通過，並於同年發布施行迄今，未有重大修訂，值此政府組織再造變革之際，如能同步進行法令條文之修訂，相信必有利於國家公園未來整體之發展。

綜觀國家公園法之修訂，究其權責與管轄範疇，可按其目標分別訂定期程及相關條文內容，茲列表如下說明：

一、 短程目標

依現行國家公園法之管理範圍僅及於現有八個國家公園之前提下，進行資源類型之劃分，並於法令條文中增列之，使其依不同類型得以強化管理之功能，進而賦予強度管理手段及工具，達成發展定位多元成長目標；基於上述理由，擬於修正條文之第 6 條增列第二項規定；並按本法分類緣由，主要係涉及人民權益之一般管制區及遊憩區土地使用限制，爰為兼顧生態保育及人民財產保障，擬協商於本修正條文第 14 條增列之第二項規定：

表 6-1 國家公園法修正條文(草案)

現行條文	擬修訂條文
<p>第十二條 國家公園得按區域內現有土地利用型態及資源特性，劃分下列各區管理之：</p> <p>一、 一般管制區。</p> <p>二、 遊憩區。</p> <p>三、 史蹟保存區。</p> <p>四、 特別景觀區。</p> <p>五、 生態保護區。</p>	<p>第十四條 國家公園得按區域內現有土地利用型態及資源特性，劃分下列各區管理之：</p> <p>一、 一般管制區。</p> <p>二、 遊憩區。</p> <p>三、 史蹟保存區。</p> <p>四、 特別景觀區。</p> <p>五、 生態保護區。</p> <p>前項一般管制區及遊憩區之使用強度，應依國家公園資源類型，於國家公園計畫及細部計畫中明定之。</p>

(續上表)

現行條文	擬修訂條文
<p>第六條 國家公園之選定基準如下：</p> <p>一、 具有特殊景觀，或重要生態系統、生物多樣性棲地，足以代表國家自然遺產者。</p> <p>二、 具有重要之文化資產及史蹟，其自然及人文環境富有文化教育意義，足以培育國民情操，需由國家長期保存者。</p> <p>三、 具有天然育樂資源，風貌特異，足以陶冶國民情性，供遊憩觀賞者。</p>	<p>第六條 國家公園之選定基準如下：</p> <p>一、 具有特殊景觀，或重要生態系統、生物多樣性棲地，足以代表國家自然遺產者。</p> <p>二、 具有重要之文化資產及史蹟，其自然及人文環境富有文化教育意義，足以培育國民情操，需由國家長期保存者。</p> <p>三、 具有天然育樂資源，風貌特異，足以陶冶國民情性，供遊憩觀賞者。</p> <p>依前項規定基準選定之國家公園，主管機關應依各國家公園之屬性及形態，分別於國家公園計畫訂定保護利用管制原則。</p>

資料來源：營建署國家公園組，2009

二、 中長程目標

目前國家公園法與相關法令互相競合者，包括：森林法、野生動物法、原住民基本法及文化資產保存法等相關法令，在整合修正之前，須重新思考國家公園法及施行細則應修訂之方向，給予「國家公園署」在管理及政策施行上法律依據。

表 6-2 環境保育相關法令

法令	中央主管機關	設立宗旨/內容概述	資源管理範疇
國家公園法	內政部	<p>「為保護國家特有之自然風景、野生動物及史蹟，並供國民之育樂及研究，特制定本法。」</p> <p>法令內容除說明國家公園的選定標準，並針對現有已劃設之管理分區，包括一般管制區、遊憩區、史蹟保存區、特別景觀區及生態保護區等，說明禁止及許可行為。</p>	依法設置之國家公園，共計含台江國家公園在內之 8 座國家公園。
森林法	行政院農業委員會	<p>「為保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，制定本法。」是所有林業政策措法的法源依據。</p> <p>法令內容主要說明林政內容、森林經營利用、保安林的劃設及森林保護事項、獎勵及罰則等事項。</p>	依法設置的森林遊樂區、自然保護區、國有林、公有林及私有林。

(續上表)

法令	中央主管機關	設立宗旨/內容概述	資源管理範疇
野生動物保育法	行政院農業委員會	<p>「為保育野生動物，維護物種多樣性，與自然生態平衡，特制定本法。」在野生動物重要棲息環境經營各種建設或土地利用所依循之法源依據。</p> <p>法令內容涵蓋野生動物之保育、輸出入、管理及罰則等部分，明訂野生動物保育、獵捕、輸入、輸出或飼養、繁殖等之法源依據。</p>	依法設置的野生動物保護區、野生動物棲息環境。
水土保持法	行政院農業委員會	<p>「為實施水土保持之處理與維護，以保育水土資源，涵養水源，減免災害，促進土地合理利用，增進國民福祉，特制定本法。」</p> <p>內容針對一般水土保持之處理與維護、特定水土保持之處理與維護、監督管理、經費資金、獎勵、罰則等進行說明。</p>	針對山坡地、集水區、特定水土保持區、水庫集水區、保護帶等。
原住民基本法	行政院原住民族委員會	<p>「為保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係，特制定本法。」</p> <p>內容保障原住民族之生存、住宅及工作權等相關權益，以及政府為保存原住民族文化所應輔導之事項。</p>	保護原住民族及原住民族地區，包括既有原住民保留地。
文化資產保存法	行政院文化建設委員會	<p>「為保存及活用文化資產，充實國民精神生活，發揚多元文化，特制定本法。」</p> <p>法令內容針對七大類文化資產之保護逐一說明規範，並訂定獎勵及罰則。</p>	保障依法劃設之古蹟、歷史建築、聚落、遺址、文化景觀、傳統藝術、民俗及有關文物、古物及自然地景等。
環境基本法	行政院	<p>「為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護，特制定本法。」</p> <p>法令內容針對重要環境資源之規劃及保護、防治及救濟、輔導、監督及獎懲等訂定基本規範。</p>	影響人類生存與發展之各種天然資源及經過人為影響之自然因素：陽光、空氣、水、土壤、陸地、礦產、森林、野生生物、景觀及遊憩、社會經濟、文化、人文史蹟、自然遺蹟及自然生態系統等。
水利法	經濟部水利署	<p>「水為天然資源，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。」</p> <p>法令內容針對水利區、水利機構、水權、水利事業之興辦、水之蓄洩、水道防護及水利經費等訂定規範，並明訂罰則。</p>	中央主管機關按全國水道之天然形勢，所劃分並核定之水利區。

資料來源：本研究繪製，2009



結論與建議

97 年 7 月行政院成立政府組織改造小組，以精簡、彈性、效能為目標，預期將原先之 37 部會精簡至 29 部會，並設立『委員會』處理跨部政策之統合與協調，亟待透過組織改造過程，減低跨部會協調溝通成本，並落實增進政府的彈性與效能，包括整合自然環境中水、土、林及空氣等資源，成立環境資源部，以加強政府對生態環境的復育與維護。而台灣國家公園設立之初，由於時勢因素雖如同美國系統隸屬於內政部但因昔時綜管國土規劃、區域規劃等權責在「營建署」轄下，因此在當年之時間與體制情勢條件下營建署作為管理單位，實為相對具適切性。但因「營建」之名在社會認知上易流於重建設而輕保育，在此更寬廣之資源整合與政策重新定位之趨勢下，『國家公園署』成立之需求因應而生。透過對國土環境資源之整體思考，實有必要整合政府資源，例如海岸、濕地及相關國家公園系統等，提高組織位階，強化資源保育之管理權責與效能。

國家公園在現有「營建署」體制之下，容易產生以「創造性」思維去管理國家公園或建設新的「國家公園」之認知偏差，例如在預算編制上「資本門」往往佔有大額的比例...等，且對於「研究」、「教育」之經常門反受限，實難以因應台灣島嶼環境特性及歧異度高、多樣性的生物資源之永續經營需求，而這些資源實為台灣人民未來生存與因應全球競爭最重要的資產。

面對全球氣候變遷與日遽增的壓力，以及國際組織精化趨勢，重新檢討現行國土保育資源，推動並成立國家公園署已是必要手段及目標。本計畫乃透過歷次與經營管理者、行政決策者及專家學者之對談討論，以及國外相關推動經驗彙整，提出國家公園分類系統，以及國家公園署之組織架構及任務調整建議方案，俾作為國家公園業務及組織改造之行政決策參考依據。以下綜合歸納各章節研究成果，研提整體性及前瞻性之結論與建議。

一、 結論

國家公園歷經二十餘年的發展，一直扮演著台灣環境資源保育之重要角色。因應政府組織再造行動及國際保育思潮的轉變，整體國家公園的經營管理也面臨諸多挑戰。本計畫就國家公園分類系統與組織經營管理範疇，研擬具體之短中長程建議方案及未來發展新思維，茲

簡要說明如下：

(一) 確立國家公園發展目標(Objective)—台灣自然與人文襲產保育的領導者

國家公園法第 1 條開宗明義即說明『設立國家公園是為保護國家特有之自然風景、野生動物及史蹟，並供國民之育樂及研究之目的』，由此可知，過去國家公園的功能及目的涵蓋『保育』、『研究』及『教育』及『遊憩』四大向度，不僅要保護資源，更要能造福世代。

但隨著世界保育趨勢之轉變，以及國內遊憩需求、環境開發壓力日增，推動至今已歷 20 餘年之國家公園也面臨不少課題及輿論壓力，因此新世紀國家公園除堅守『保育』的核心價值外，更應強調與社區共存、與國際接軌並提升整體管理效能。因此，本計畫揭櫫新世代的國家公園目標應強調『保育(Conservation)』、『體驗(Experience)』、『夥伴(Partnership)』、『效能(Effectiveness)』四大目標，以期能忠實扮演『台灣自然與人文襲產保育的領導者』的角色。

(二) 建立台灣國家公園系統及保育策略聯盟

在上述襲產保育的明確目標下，成立層級較高的中央管理機構，統籌資源保育業務，達成國家公園事權統一的目標，實為達成國土永續經營目標之必要手段。是以，本計畫研提短期及中長期兩大目標方案建議如下：

短期而言，建議先整併目前由內政部營建署所轄之自然生態體系或景觀資源，包括國家公園、國際級/國家級濕地公園、海洋及海岸公園(沿海保護區)、自然公園(河川新生地)及都會公園，成立三級機關「國家公園署」統籌管理。

中長期而言，可擴大國家公園署之管理業務範圍，將分屬於不同部會管轄之環境資源管理業務，包括國家風景區、國家森林遊樂區、自然保留區、自然保護區、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、地質公園等，以及短期目標中所提出的國家級公園系統，統一納入「國家公園署」管理範疇，建構一完整且具國家重要價值的國家自然保護區網路及國家遊憩區系統。

除此之外，在管理組織編制上，除下設國家公園管理處及行政管

理部門外，應增設分署以管理未來納入國家級公園系統內的業務範疇，例如濕地公園、海洋及海岸公園、自然公園、都會公園等；並獨立設置區域性研究資訊中心、資源管理部門、規劃及設施土地管理部門；國際交流、遊憩服務及夥伴關係合作部門等，以因應未來擴張之業務範疇與需求。

(三) 自碳吸存效能，擴充國家公園面積自 8.67% 提升至 20%

從減碳的角度來看，海洋、土壤與森林是地球上主要的碳匯，海洋每年可沉積約 20 億噸的碳，森林每年可淨吸收約 5 億噸的碳，國家公園是這些自然資源的重要生育地，等同於碳匯，因此其在碳吸存的功能上扮演不可忽視的重要角色，而台灣同樣是國際社會的一份子，面臨氣候劇變的壓力，在二氧化碳的減量上也必須肩負一定的國際伙伴責任。

截至 2008 年包含東沙環礁國家公園在內的 7 座國家公園，陸域面積共 307774.99 公頃、海域面積共 368697.19 公頃，共計約占國土的 8.67%，卻掌握了台灣重要的生物鏈、各種林相和生物系統，且範圍從高山延伸到海洋和各類文化景觀資源。未來若能整併國土重要資源保育系統，預估面積將可達國土面積之 20% 以上，而這 20% 的國土自然資源將成為台灣最主要的碳匯，對提高碳吸存量有極重要的貢獻與意義。

(四) 以系統性教育學習機制，有效建立國家公園為全民環境學習與國土美學體驗核心價值

在分析世界先進國家之國家公園設立目標與發展任務時，有一項非常簡明之目標即是「讓國民認識、了解、欣賞國家公園資源之美，並能有愉快體驗而產生對環境保育守護之情操」，這樣的目標誠顯簡潔、明瞭，但過去因跨部會目的事業單位之主要經營目標與功能各有差異，此項「Experience」、「Appreciation」、「Education」、「Enjoyment」、「Inspiration」之價值一直未能積極明確彰顯。

是以透過國家公園署之設立，在精神價值層面應有系統性建構國家公園之核心價值，讓國家公園成為一門普世學問---國家公園學，除應有原來之科學研究與知識及資料庫之建置外，如何透過全方位之服務「Service」讓國民真正深入了解國家公園之多元價值，讓相關目的事業單位充分了解國家公園為一資源平台而非僅行政管轄之權力領域，且它將會是整體國家資源自然史與文化史之生活櫥窗。是全民的

資產而非個別部會之財產。

二、 建議

除統整說明本研究之成果與效益外，茲提列五大具體建議與行動策略，供未來推展國家公園事務之重要施政參考：

(一) 同步修訂「國家公園法」及相關法令

法治為一切政策推動之基礎，然而國家公園法自民國 61 年制定以來未有重大之修正，為因應自然生態與社會經濟變遷之需求，應儘速完成國家公園法修法工作，以利未來組織業務整併之需求，建議將國家公園分類系統及各層級自然保育業務之管理機制於國家公園法中明確訂定，並針對法令競合問題積極研擬修正重點。

(二) 建立適應性經營管理機制

未來國家公園在經營管理上應針對個別國家公園資源條件及發展理念之差異性，思考如何在保育及遊憩發展上找到平衡點，擬定多元化與彈性、適性(Adaptive Management)的經營管理方式與行動策略，此適應性管理應包含執行回饋與修正後續方案之重要功能。

(三) 推動跨域合作，實現『國家公園外交』

我國國家公園事業推展成果豐碩，與美、英、日等先進國家相較毫不遜色。就全球資源評估，台灣的國土面積占不到全世界的萬分之一，但生物類種佔 1%，其中，國家公園在棲地保護及保存物種多樣性上發揮很大的功能，其重要性可見一斑。未來可考慮將此重要保育成果與經驗輸出至其它開發中國家或未開發國家，成為推展國際外交之重要媒介。例如協助中南美洲、非洲之邦交國成立國家公園管理機制，或加強與邦交國進行學術交流，建立國際溝通平台，並以國家公園作為台灣重要的國際櫥窗，藉此提高台灣在國際間之能見度。

除此之外，在兩岸交流方面，也可透過國家公園學術與技術交流、人員互訪、跨域合作等方式，建立兩岸環境共識，共同推展並提升亞洲保育成果。

(四) 強化夥伴合作關係

住民的生活習俗與國家公園的土地有著密不可分之關係，而國家公園保育業務推展所面臨之最大阻力往往就來自於在地住民，如何與

在地社區發展出共生夥伴關係，引導住民參與資源保育維護工作或國家公園事業經營...等，將決定國家公園事業推展之成敗。

除此之外，應強化與學術團體、各級機關、業者、非營利組織及民眾等伙伴關係，甚至是積極參與國際重要保護區合作網絡及區域組織，擴大國家公園經營管理之參與機制，將國家公園核心價值成為全民生活常識，隨時關心國家公園之發展脈動，可以確實提升管理效能並落實環境生態教育。

(五) 加強人員培力

因應政府預算縮減、人事精簡，以及環境事務日益龐雜等壓力，國家公園須建立並要求人員參與在職學習與認證機制，積極培訓全方位的資源管理人才，除了加強經營管理者、行政人員及志工的專業知識、技術外，亦可規劃在地或異地培訓，甚至是國外短期培訓，加強新理念、新知識、新技術之吸收與實務運用，並因應個別國家公園特性、需求，建立個別化、高效能且符合國際化水準之經營管理制度。

國家公園是國家生態與人文系統之“縮影”，成立國家公園署，應從國土資源系統角度，建立自然、人文資源之永續經營法則，並以加入世界保護區系統及世界遺產為標竿，持續為台灣，以及台灣國家公園的保育事業在台灣生根，善盡負責任的國際夥伴之責。

參 考 文 獻

1. 行政院研究發展考核委員會：
<http://www.rdec.gov.tw/mp.asp?mp=100>
2. 中國文化大學環境設計學院景觀學系，1997.06，都市公園綠地系統示範地區規劃，內政部營建署委託
3. 中國文化大學環境設計學院景觀學系、中華民國國家公園學會，1998.04，87 年度國家公園永續經營研習會彙編，內政部營建署委託
4. 中華民國永續發展學會，1999.06，全國公園綠地發展綱領之研訂—全國綠政發展策略計實施方案，內政部營建署委託
5. 中華民國景觀學會，2001.12，國家公園評鑑報告《期末報告書》，內政部營建署委託
6. 內政部營建署，2002.08，台灣國家公園史 1900-2000
7. 中華民國景觀學會，2003.12，國家公園設施規劃設計規範及案例彙編第二版，內政部營建署委託
8. 內政部，2005.12，內政部國家公園署組織計畫書草案
9. 中華民國景觀學會，2007.12，2007 全國公園綠地會議，內政部營建署委託
10. 內政部，2009.07，環境資源部組織規劃調整事宜第二次研商會議之報告單
11. 行政院環境保護署，2005.01，環境資源部組織調整規劃報告草案
12. 行政院，2008.02，行政院組織法修正草案總說明
13. 立法院，2008.03，立法院議案關係文說 院總第 70 號 委員提案第 7869 號
14. 立法院，2008.03，立法院議案關係文說 院總第 70 號 委員提案第 7906 號
15. 內政部營建署 國家公園組，2007，墾丁國家公園管理處辦事細則
16. 內政部營建署 國家公園組，2007，玉山國家公園管理處辦事細則
17. 內政部營建署 國家公園組，2007，陽明山國家公園管理處辦事細則
18. 內政部營建署 國家公園組，2007，雪霸國家公園管理處辦事細則

19. 內政部營建署 國家公園組，2007，太魯閣國家公園管理處辦事細則
20. 內政部營建署 國家公園組，2007，金門國家公園管理處辦事細則
21. 內政部營建署 國家公園組，2007，海洋國家公園管理處辦事細則
22. 內政部營建署 國家公園組，2008，內政部營建署各國家公園管理處課長職務列等自「薦任第 8 職等」調整為「薦任第 8 職等至第 9 職等」說帖
23. 內政部營建署 國家公園組，2009.03，「國家公園署」組織架構建議說明
24. 內政部營建署 國家公園組，2009.07，環境資源部—國家公園署組織調整規劃報告
25. 內政部營建署，2007，2007 國家公園中長程政策與經營管理研討會—理論與實務的交會，內政部營建署委託
26. 內政部營建署 玉山國家公園管理處，1997.12，日本國立公園經營管理之研究—兼論與台灣國家公園之比較
27. 國立台灣大學地理環境資源學系，2005.12，保護區經營管理策略研究，內政部營建署委託
28. 財團法人都市發展與環境教育基金會，2006.12，國家公園土地利用與自然資源經營管理機制，內政部營建署委託
29. 財團法人都市發展與環境教育基金會，2007.12，國家公園中長程保育政策及成效評估機制之建立，內政部營建署委託
30. IUCN : www.iucn.org/
31. Ministry of Environment-Government of Japan :
www.env.go.jp/en/
32. List of national parks of Japan :
en.wikipedia.org/wiki/List_of_national_parks_of_Japan
33. National Parks in the UK-Britain' s Breathing Spaces :
www.nationalparks.gov.uk/
34. National parks of the United Kingdom :
en.wikipedia.org/wiki/National_parks_of_the_United_kingdom

35. National parks of England and Wales :
en.wikipedia.org/wiki/National_parks_of_England_and_Wales
36. National parks of Northern Ireland :
en.wikipedia.org/wiki/National_parks_of_Northern_Ireland
37. National Park Services : www.nps.gov/
38. National Park Service :
en.wikipedia.org/wiki/National_Park_Service
39. Parks Canada : www.pc.gc.ca/eng/index.aspx
40. Parks Canada: en.wikipedia.org/wiki/Parks_Canada
41. National Parks of Canada :
en.wikipedia.org/wiki/Canadian_National_Parks
42. Parks Canada Guide to Management Planning :
www.pc.gc.ca/eng/index.aspx

附件一 各國國家公園土地利用分區

一、美國國家公園

NPS 將美國國家公園土地使用以「分區管制」的方式分為四種類型：自然區、史蹟區、公園發展區及特別使用區，各主分區又有不同的次分區(Subzone)。主分區及次分區內所有之使用與資源完全參照管理政策(management policies)的規定並且透過規劃程序(planning process)來達成目標。

自然區：針對具有特殊的自然特色與價值的公園土地進行管理。

史蹟區：歷史景觀與文化資源完整性的保存與保護是主要的管理要項。

公園發展區：主要是為了因應高遊客使用強度來進行管理與維護。

特別使用區：有些公園准許特別的土地使用，例如：採礦、放牧及狩獵使用等等。

主區 (Zone)	次分區 (Subzone)
自然區 Natural Zone	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 Historic Zone	保存次區、保存與適度使用次區、紀念次區
公園發展區 Park Development Zone	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
特別使用區 Special Use Zone	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

二、英國國家公園

英國的國家公園土地利用是由自然委員會所負責，並準備地區發展架構(Local Development Framework, LDF)及地方發展文件。在英格蘭，自然委員會同時也要負責向區域規劃單位提供訂定新的區域空間政策所需的文件及資訊。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不容許大規模的開發行為。

英國國家公園內的土地多為私人所擁有並管理。英格蘭境內之國家公園約佔總面積7%(不包含 South Downs)；威爾斯約佔總面積 20%；蘇格蘭則是佔 7%，其國家公園內的土地利用詳圖所示。

國家公園	Bercon Beacons	Dartmoor	Exmoor	Lake District	Northumberland	North York Moors	Reak District	Pembrokeshire Coast	Snowdonia	Yorkshire Dales	The Broads	New Forest	Total
鄉村地區	58451	44831	18988	103254	58452	49062	50929	8606	96284	92498	209	n/a	581564
農業用地	53651	36569	39371	76805	22654	60969	77520	38836	66577	71807	20996	n/a	565755
針葉樹林	9051	3432	2906	10814	16490	18966	4021	1441	21609	3300	80	n/a	92110
闊葉樹林	5565	5547	4429	9224	975	5461	4031	2454	8273	2011	2383	n/a	51433
混合林	352	2173	502	5036	224	3245	1635	65	1221	728	72	n/a	15253
海岸懸崖	0	0	534	2420	0	131	0	3839	2671	0	1.18	n/a	9596
內陸水岸	799	209*	164	6317	144	109	1206	104	2591	347	926	n/a	12954
都市地區	1078	1472	606	1817	116	1068	1497	1291	1661	727	698	n/a	12031
未登錄地	323	85	5	164	15	51	240	266	317	423	26	n/a	1915
其他	5792	933	1775	13230	5877	4322	2680	1389	12947	4899	3865	n/a	57709
合計	1E+06	95251	69280	229081	104947	143564	143759	58293	214151	176740	30192	n/a	1E+06

三、日本自然公園

日本自然公園系統內准許私有土地的存在，為了保護自然兼顧私有地主的權益，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土地利用為四特別地域：特別保護區、第一種特別地域、第二種特別地域、第三種特別地域，另外有海洋公園區及普通地域。

分區	詳述
特別保護區 Special Protection Zone	提供最嚴格之保護狀態，保護政府認定之景觀風貌地區。所有的建設都是被禁止的。
第一種特別地域 Class I Special Zone	建設完全禁止。保護管制不如特別保護區嚴格。
第二種特別地域 Class II Special Zone	林業、農業及漁業可依規定利用，任何建築與其活動相關者，例如：農舍、別墅，在不破壞景觀風貌前提下，皆可建造
第三種特別地域 Class III Special Zone	同第二種特別區，林業及砍伐是許可，景觀風貌並不是考量的重點。
海洋公園區 Marine Park Zones	以海洋生態為保育重點。提供最嚴格的保護狀態，似特別保護區。
普通地域 Ordinary Zones	多為已開發的土地，已具商業規模，較多住家或聚落，重大開發行為時仍須呈報都道府縣知事。

四、加拿大國家公園

Zoning 是國家公園及國家海洋保護區在規劃、發展及管理上的重要工具，同時也是必要之元素。在國家公園的管理計畫(Guide to Management Planning)中必須包含分區計畫(zoning plan)，其中包含了五大區域，在『指導原則和經營政策』(Parks Canada Guiding Principles and Operational Policies,1994)中詳細敘述了此五大分區的內容。雖然沒有立法上的要求，但是分區系統亦可適用於其他遺產保護地區，例如：國家歷史遺跡及運河。

分區 (Zone)	詳述
特別保護區 Zone I – Special Preservation	特殊地區或特徵，具有獨特、受威脅或瀕臨危險的自然或文化的功能或價值，或者是自然區域中的最佳典範。保存及維護是關鍵的考慮因素。
野生區 Zone II – Wilderness	此區有良好且具代表性的自然區域，將以荒野狀態被保存。針對生態系統的長久維持，鼓勵以極小化干預管理。
自然環境區 Zone III – Natural Environment	此區以管理自然環境的方式，提供機會讓遊客通過戶外活動體驗到公園的自然和文化遺產的價值，要求最少的鄉村服務和設施。車輛進出是被限制。
戶外遊憩區 Zone IV – Outdoor Recreation	有限的地區，可提供各種機會去了解、欣賞和享受公園的遺產的價值和相關的基本服務和設施，將影響公園生態的完整性的原因降到最小程度。車輛直接進出是被允許的。
公園服務區 Zone V – Park Service	位於現存之國家公園內並且擁有遊客服務及設備支援集中的社區。主要公園的經營及行政中心也皆可設置於此。

五、台灣國家公園

在國家公園土地利用上，「國家公園計畫內容標準」之分區計畫項目中，各國家公園依計畫目標、計畫功能、生態、地質、景觀、人文等資源分布與性質，參照地型特徵根據國家公園法第十二條之規定適當分區，以為訂定保護計畫及利用計畫之基礎。其分區分為五種分區：

分區	詳述
生態保護區	為供研究生態而應嚴格保護之天然生物社會及其生育之環境。
特別景觀區	無法以人力再造之特殊天然景致，而嚴格限制開發行為之地區。
史蹟保存區	為保存重要史前遺跡、史後文化遺址，及有價值之歷代古蹟而劃定之地區。
遊憩區	適合各種野外育樂活動，並准許興建適當育樂設施及有限資源利用行為之地區。
一般管制區	國家公園區域內部屬於其他任何分區之土地與水面，包括小村落，並准許原有土地利用型態之地區。

未來應考量各國家公園的資源特性、土地使用現況以及發展目標等狀況，適度劃分範圍。目前，各國家公園土地使用管制程度不一，需積極建立具有整合統一性之保護利用管制原則及土地使用分區管制內容，並重擬劃設範圍及規劃強度。

經過專家學者座談會及核心工作小組會議後，針對遊憩區與一般管制區需依據資源屬性之不同，在管理及管制上就有所不同，土地使用強度上也會不同。可參酌美國土地利用中次分區的概念劃分細分區，並針對不同的分區有不同的管制手法。

附件二 『國家公園系統及管理組織之規劃』委辦案 第 1 次工作會議暨專家學者座談會會議紀錄

時 間：98 年 5 月 11 日（星期一）下午 5 時整

地 點：本署 105 會議室

主持人：郭院長瓊瑩

出(列)席人員：

營建署 許副署長文龍

中國文化大學景觀系 林教授益厚

臺灣大學地理系 王教授鑫

臺灣大學地理系 張教授長義

中央研究員生物多樣性中心 邵研究員廣昭

台灣大學森林系 盧教授道杰

中國文化大學景觀系 鄭教授祈全

墾丁國家公園管理處 林處長青

玉山國家公園管理處 陳處長隆陞

陽明山國家公園管理處 林處長永發

太魯閣國家公園管理處 游處長登良

雪霸國家公園管理處 陳處長茂春

金門國家公園管理處 曾處長偉宏

海洋國家公園管理處 吳處長全安

營建署署長室 黃技正光瀛

營建署國家公園組 林組長義野

國家公園組 楊副組長模麟

國家公園組 盧簡任視察淑妃

國家公園組 張簡任技正維銓

國家公園組 陳科長乾隆

國家公園組 歐科長正興

國家公園組 林科長玲

國家公園組 華技士予菁

規劃團隊 黃瓊瑩、張宇欽

意見摘述：

一、各管理處處長意見：

- (一) 建議國家公園系統分類應更明確，以利未來之經營管理。
- (二) 未來成立「署」後，應同步將組織編制予以提升。
- (三) 美國系統再分析後，或可作為台灣參考。
- (四) 方案二將墾丁列入海岸型，是否恰當應再研議。
- (五) 建議不應以管理強度分類，而應以資源區分之。

二、林教授益厚

- (一) 未來國家公園管理單位升格為「署」之前提，務須擴大現行之管轄範圍，其成功的可
能性較大。
- (二) 建議同步檢視政府組織再造之架構，以為因應。

三、王教授鑫

- (一) 如以「國家公園署」之名稱易遭誤解其範疇過於狹隘，或可用「自然保護署」名稱替
代之。
- (二) 於進行政府組織再造變革之同時，能充分考量公共利益與民意取向之需求。
- (三) 成立「署」之單位其管理範圍依常理應比現況加以擴大，且如為短期可行，則須同時
考量不跨越其他單位管理權為宜。
- (四) 計畫報告提及「文化景觀」字句，因涉及文資法規範，不宜貿然使用。
- (五) 建議可比照加拿大「Parks Canada」方式成立台灣「Parks Taiwan」。

四、鄭教授祈全

- (一) 依現行政府體制規劃，未來極有可能納入「環境資源部」。
- (二) 針對「國家公園署」的管理範疇應先加以確認及界定。
- (三) 建議可比照美國，將「河川」部分以整體流域空間型態完整納入管理，如此可更有效
管理消弭不同機制之歧異。

五、張教授長義

- (一) 未來成立「署」的前提，應將餅做大，而非單純只管轄現行的 7 個國家公園。
- (二) 管理範圍如涉及相關部會權責，應先行溝通協調及整合。
- (三) 「法令」部分屬下一階段議題，可先行擱置不予討論。

六、邵研究員廣昭

- (一) 國家公園之分類系統需考慮當地地理環境與歷史文化之本土特色來建構，而無法完全移植國外之系統，也無法十全十美，會各有利弊，見仁見智。本計畫目前所作之分類方法建議是主要由棲地主要類型來分類，共有 2~3 類，原則上較似日本及英國之系統，是否恰當仍須討論。如怎麼分都不妥，又會引來爭議，則最好不要分類，如「溼地」可能與海岸及海洋型會有重覆或不易區分的問題，火山與高山、荒野與高山不易區分等。
- (二) 很同意副署長之意見，如國家公園署要能升格，有必要增加國家地質、海洋(岸)、森林、溼地公園等納入，能把「國家風景區」從交通部、「森林遊樂區」從林務局移來更好，或直接跳「國家公園及自然保育署」或改為「自然保育署」。
- (三) 從功能角度來看，國家公園的目的是保育及遊憩教育，故國家公園面積的大小主要應是為保育的目的，而非遊憩。主持人提到保護區所含的面積比例及是否落實取締管理，因國家公園並不同於保護區，而保護區之定義又有從嚴格到寬鬆的不同類型及名稱，定牽涉到未來國家公園經營管理的成效和研考的標準，這才是最重要的部份。目前正修訂中之「國家永續發展政策」中的第四、五章分別為海洋保護及生物多樣性，都有提到未來每一類生態系均要有 10%被劃入保護區，海洋保護區是 2020 年應有 20%被劃入。但如何計算其面積(分子及分母)即頗有爭議，如國家公園是否全部均可算成有效保護區，或是其中的生態保護區，特別景觀區等禁獵或禁漁的區域才能計入。更重要的是要能落實取締與管理，否則一切均為空談。故最好能有嚴格保護的保留區(保育區或核心區)及可以做生態旅遊的遊憩區(一般管制區)兩類明確的區分，且能落實管理。
- (四) 資訊很重要，希望各處能重視此學務，如各處資源不足，則署內或國家公園組內應要有強而有力的資訊組來支援各管理處。

七、盧教授道杰

- (一) 建議理出高度與視野，顯現綜理保育的企圖，幾個必須包含的元素或部分仍由其他單位負責，宜以概念或論述涵括之：自然(物種、棲地、資源使用、地景)、文化遊憩等。這其中有幾項比較沒有突顯的是：大眾旅遊與自然旅遊或生態旅遊的連結、鄉間(村)發展、原住民社區、生態工程、監測巡護及防災。
- (二) 建議，經營管理的類型宜以行政規範之，法令的層級著重於體制與機制，避免國家公園本來的發展反被硬性的法令所限制，也避免過度分工而造成機制與體制的破碎化。
- (三) 由美國國家公園系統所包括的三個元素：自然、文化(歷史)、遊憩來論，或者以自然公

園來包括現有的都會公園，與未來可能的城市綠地，但可避免過度人工遊憩與硬體化的現象。

- (四) 鄉間(村)發展與原住民及社區的議題，跟參予的議題息息相關，也是現前國家公園面臨的重要課題，或可考慮結合生態旅遊，共同開創社區培力以為因應。
- (五) 文化的主題常被忽略，建議宜拉拔至與自然相當的位階，積極考量納入文化與自然地景，引入地景保護區的概念，也可藉此進一步與原住民族對話。從這個觀點切入，或可考慮文資法雙主管機關的設置，除文資法外，也將原住民相關的法規列為合作的對象。
- (六) 海洋與海岸的主題，可能是比較特別的一類，建議以專案處理。
- (七) 相關國外資訊的參考，建議可多考慮國情相似的紐西蘭、英國、日本。

八、許副署長文龍

- (一) 未來國家公園系統範圍之區別，應先行討論確立。
- (二) 國家公園核心地區必須嚴守保育價值，一般管制區賦予緩衝的角色，研擬其功能分區的可行性。
- (三) 有關未來發展體制，可參考葉俊榮教授曾作過國家公園分類之研究報告及參考美國國家公園體制，針對層級區分可再討論。
- (四) 須同步檢討各部會組織再造情形，可更實現檢視升格後位階及範疇之合理性。
- (五) 有關未來國家公園範疇，建議初步研提兩方案：一為國家公園、都會公園、新生地、溼地、海岸、海洋等範疇，係本部署能確切掌握者；二為依 IUCN 系統分類，將國家風景區、國家森林遊樂區、自然保留區、自然保護區、野生動物保護區等納入，建構國家理想的保護區系統。

九、郭院長瓊瑩

本團隊會後將參考各與會專家學者意見，與公園組充分討論後，重新擬具國家公園系統方案。

會議實錄



會議現場



會議現場



許文龍 副署長



發言者：林義野 前組長



發言者：林益厚 教授



發言者：王鑫 教授

會議實錄



發言者：張長義 理事長



發言者：邵廣昭 教授



發言者：鄭祈全 教授



發言者：盧道杰 教授

附件三 『國家公園系統及管理組織之規劃』委辦案

第 2 次工作會議會議紀錄

時 間：98 年 5 月 19 日 (星期二) 下午 4 時半整

地 點：營建署 105 會議室

主持人：葉署長世文

出(列)席人員：

中國文化大學 郭院長瓊瑩

臺灣大學地理系 張教授長義

墾丁國家公園管理處 林處長青

玉山國家公園管理處 陳處長隆陞

陽明山國家公園管理處 林處長永發

太魯閣國家公園管理處 游處長登良

雪霸國家公園管理處 張課長美瓊

金門國家公園管理處 曾處長偉宏

海洋國家公園管理處 吳處長全安

營建署署長室 黃技正光瀛

營建署國家公園組 林組長義野

國家公園組 楊副組長模麟

國家公園組 盧簡任視察淑妃

國家公園組 張簡任技正維銓

國家公園組 陳科長乾隆

國家公園組 歐科長正興

國家公園組 林科長玲

國家公園組 華技士予菁

規劃團隊 黃瓊瑩、林雅瑄

意見摘述：

一、 郭院長瓊瑩

- (一) 管制強度區分應參考 NPS 的土地使用管制之思維來劃設次分區。針對陽明山國家公園的遊憩區與一般管制區等發展的區，可依交通的要求、遊客的需求及管理的需求來做次分區。(簡報中提及)
- (二) 如果要成立國家公園署，建議參酌 IUCN 及其他與我國教相似的系統。加拿大 Parks Canada 可被參酌用於台灣國家級公園系統(目前暫定 Parks Canada)。
- (三) 大陸及我國觀光局、文建會都在推行『地質公園』，目前尚未有人管轄，未來可寄望納入系統內。
- (四) 義工、志工在國家公園體系內是不可或缺的元素，NPS 中就設有一個 partnership 的部會，未來可以加強這部分。
- (五) 未來應該要提升國家公園署人員之聘用職等。
- (六) 建議未來國家公園組編制，應納入研究中心，其內部初步研擬有資訊部門、研究發展部門、環境教育部門及國際交流。尤其是國際交流由部門是常重要的，現在與世界接軌是必要的。
- (七) 目前國際趨勢就是 Adaptive Management，不是制式的管理方式。未來國家公園管理可以配合年輕的建築師，在合理的利用國家公園土地之下，可以放寬管理。
- (八) 一般管制區與遊憩區，期望是依資源的屬性來做管理或管制，仿效美國次分區的概念來做細分區，且不同的國家公園，遊憩區與一般管制區會有不同的屬性及類型使用管制規則。新的自然公園、濕地公園、都會公園、海岸及海洋公園，建議可以用分類管理。

二、 葉署長世文

- (一) 國家級公園系統是個非常不錯的概念，方案二是最為理想，但可能牽扯太多部會，目前可能有所困難。
- (二) 建議在國家公園修正條文中之第 14 條，可以加入分區，一般管制區與遊憩區要根據資源類型去作區分，至於要怎麼定由施行細則內解釋。第 14 條是針對各國家公園分級都要有分區，一定要分區管制。分級是一回事；分區是另一回事。
- (三) 在第 14 條前應該有一條獨立之條文，說明國家公園分類：遊憩型、保護型等等，級分級，至於這幾類型有哪些或分級細節，就於施行細則裡細分或說明。

- (四) 使用類強度要根據類型而有所不同。
- (五) 國家公園要不要分類主要還是依照土地使用強度。
- (六) 國家公園署應該確定會成立，所以我們的重點是要擺在成立之後會有什麼好處，未來應該是要合乎國土利用以及順應世界潮流。
- (七) 雖然郭院長提供成立國家公園基金之建議，但目前因為都是屬於自償性質，所以有成立上的困難。

三、楊副組長模麟

- (一) 國家級公園系統方案一與之前草擬之系統無太大差別；方案二在執行上可能比較困難些。
- (二) 對組織編制方面中的國際交流部門的設立表贊同。
- (三) 未來將濕地、海洋及海岸、自然公園、都會公園內入國家公園法當中，是否應該要針對都會公園、自然公園和支地公園納入國家公園法中。至於濕地方面，是否要有一個獨立的法，例如：濕地法。(郭院長：國家公園法內可增加納入國家公園系統，其他另於施行細則中訂定。可用類型:保護型、遊憩型及文化型來做管理，至於要怎麼分別是之後於施行細則內另訂之。城鄉分署目前正在用一個溼地法，但並不認為溼地可以成立一個法；或者是王鑫老師建議制定自然公園法，有點像日本，但需要大家討論。)

四、許副署長文龍

- (一) 國家公園署在方案二下所管理：森林遊樂區等等，可能過於理想化，就現實面來說，最後還是要回歸到方案一。
- (二) 在管理組織編制上，如果採用方案一：技術副署長管理五部；行政副署長管理人事、夥伴及訓練人員。如果採用方案二：參照郭院長所提供的建議編制方案。
- (三) 針對國家公園需不需要分類，在第一次專家學者座談會建議部薛要做分類。
- (四) 遊憩區、一般管制區內用土地使用強度來跟分區管制。(葉署長：認同遊憩型與保護型的國家公園管制的手法本來就不同)
- (五) 最為立法院詬病的就是墾丁國家公園全是用都市計劃法來管理。在三通的時候提出應該改掉，用彈性的方式管理。
- (六) 加強夥伴關係，並須考量社會人口與原住民的需求。

五、張教授長義

- (一) 在建議組織架構中除了有自然公園、濕地公園、都會公園、海洋及海岸公園外，必須要多納入一個部門未來可以管理自然保護區。
- (二) 建議國家公園不要有類型，如果是為了在管理上方便可以有名稱上的分類
- (三) 建議台灣國家公園(遊憩區、一般管制區)內可參酌美國的 Parks Development zone and Special Use zone 的管理制度，但是其他限制的地區還是須嚴格的管制。
- (四) 與 NGO 合作是非常重要的!

六、黃技正光瀛

- (一) 台灣國家公園是依據 IUCN 與美國 NPS 之系統，未來國家公園系統可以仿造 IUCN 涵蓋四大類。
- (二) NPS 中的 Historic Heritage 是我們要注意的一項，未來應該如何保存保護我們遺址公園(牽涉到文資法)。

七、林處長永發

- (一) 必須將國家公園分類：保護型、遊憩型等等，併納入國家公園法第 14 條內，以便之後管理上方便，依法有據。
- (二) 依據分類的不同(都會型、保育型、自然型)而管理不同。
- (三) 中央保育軸須納入保育型。濕地應該也是可以分類型。

八、盧簡任視察淑妃

- (一) 國家公園的資源特色複雜，可能會造成分類上的困難。或者我們可以將資源特色分的更細，說的不是國家公園的類型，而是在說國家公園的特色。
- (二) 對於土地使用分區與使用強度可以訂立一個指標。
- (三) 警察大隊、各分署或管理處的定位。

九、林玲科長

- (一) 國家公園法中有一規定：內政部希望可以根據未來可能劃為國家公園之前先做資源分類，是希望根據資源做分類。在沒劃入國家公園之前先做分類，劃入國家公園內之後，其內之土地使用管制則在施行細則中規定。
- (二) 國家公園法第 9 條：一般管制區得為原來之使用；而國家公園法第 14 條中直接就把使用強度點出，其是否會與第 9 條有所牴觸。使用強度這名詞很敏感，是否有可能在

使用強度跟得為原來之使用者兩個間，取一平衡點。

- (三) 美國跟韓國都設有夥伴關係部門，未來合作的對象應該不止於原住民，還有社區、NGO 及志工，所以在組織編制中的原住民事務部門，可以擴大成夥伴關係(Partnership)的部門。
- (四) 建議環境事務課改名。

十、林青處長

- (一) 一般管制區可以細分為次分區。
- (二) 建議國家級公園系統中之公園都加入國際級或國家級。
- (三) 史蹟部分(文化資源)可以擴充
- (四) 研究中心可以比照美國：Research 研究中心，目前是我國比較不足之處；Training Center 可以擴大支援所有國家公園。
- (五) 組織編制中的國際交流部門建議是放在行政類別中(葉署長也認同此一建議)。

會議實錄



會議現場



發言者：葉世文 署長



發言者：許文龍 副署長



發言者：楊模麟 組長



郭瓊瑩 院長



與會人員討論熱烈

會議實錄



林義野 組長/陳隆陞 處長



發言者：林玲 科長



發言者：歐正興 科長



發言者：林青 處長



發言者：林永發 處長



發言者：吳全安 處長

附件四 『國家公園系統及管理組織之規劃』委辦案 核心小組成果報告會議會議紀錄

時 間：98年7月10日(星期五)上午10點整

地 點：營建署 B1 第三會議室

主持人：許副署長文龍

出(列)席人員：

中國文化大學 郭院長瓊瑩

墾丁國家公園管理處 林處長青

玉山國家公園管理處 吳副處長祥堅

陽明山國家公園管理處 林處長永發

太魯閣國家公園管理處 呂副處長志廣

雪霸國家公園管理處 劉課長金龍

金門國家公園管理處 曾處長偉宏

海洋國家公園管理處 吳處長全安

營建署署長室 李正工程司秋芳

營建署署長室 張秘書杏枝

營建署署長室 黃技正光瀛

營建署國家公園組 林組長義野

國家公園組 楊副組長模麟

國家公園組 盧簡任視察淑妃

國家公園組 張簡任技正維銓

國家公園組 洪專門委員啟源

國家公園組 陳科長乾隆

國家公園組 歐科長正興

國家公園組 林科長玲

國家公園組 華技士予菁

規劃團隊 黃瓊瑩、黃亦華

一、業務單位報告：

本案前於 98 年 4 月 10 日簽約，受託單位依約於簽約次日 70 日內提送成果報告。本次會議主要針對國家公園系統及管理組織規劃之階段性成果及國家公園署成立之整體架構發展作一探討。有鑒於本案係屬國家公園組織之重要案件，特邀集各處與會共同參與本次會議。

二、郭教授瓊瑩

- (一) 在探討成立國家公園署之整體架構前，首先我們要重新思考國家公園的核心價值為何？並從過去、現在、未來去探討面臨的挑戰、機會及優勢。
- (二) 有關「國家公園署」之員額編制不足的問題，未來如能將自然保育體系納入，並以「國家公園及自然保育署」的架構呈現，不僅可擴大員額編制，亦可將整個環境保育業務納入，可說是最完整之保育架構。
- (三) 當前國際政府面臨組織精緻化發展之挑戰，而我們有必要與國際之間所引發的共識同步發展，包括：全方位管理人員培訓、引入在地社區人力資源、推廣志工學習網路、與民間機構共同合作。
- (四) 目前我們所面臨的挑戰包括：政府預算減少、人事精簡、民眾意識、知識及要求提升、NGO 組織發展蓬勃，建議：(1)運用國家公園保育基金，跨域應用以利整體運作。(2)運用電腦數位化管理 GIS、GPS 等簡化行政程序(3)擴大志工的參與及人員培訓(5)與周邊大專院校相關單位的研究合作。(6)與居民、NGO 建立合理互動的橋梁。
- (五) 而我們應創造並擴大與國際經驗交流之機會，包括：邦交國與非邦交國之學術交流及人員互訪、兩岸交流，透過相關議題之研討與國際接軌，彰顯台灣國家公園在國際保育組織的地位。
- (六) 國家公園應以系統的概念去思考，現階段建議將濕地、都會公園、海岸及河川新生地都納入，未來如可將國家自然保護區、國家公園遊憩區、國家森林遊憩區、國家風景區、自然保留區、自然保護區、野生動物保護區、野生動物棲息環境等均納入，整個保育系統則更趨完善。
- (七) 國家公園是台灣自然保育的領導者，為落實生態保育，未來在「國家公園署」成立後，應更強化空間與資源經營管理思維、加強夥伴關係並強化生態廊道串聯策略。同時透過跨域合作，有效經營並發揮國家公園的能力。而因應全球氣候變遷及節能減碳等的議題，未來國家公園需在新的核心價值體制下運作，方可朝永續發展的目標邁進。

三、與會代表意見摘要

- (一) 國家公園署組織架構(草案)中似乎部分行政單位的對應不明確，對業務上的轉換有所困

擾。

(二) 海岸濕地管理處與都會公園管理處其上位皆有管理單位(海岸濕地管理組與都會公園管理組)，而其餘國家公園管理處皆無，其結構是否有其必要性，而業務部分是否應重新考量？

(三) 海洋業務規劃放入海洋及大氣署，其業務部分是否與海岸業務有所重疊？

(四) 其他關於組別、科別調整的建議:

1. 建議設置組與科的名稱，應考慮到英譯的明確性，以利辨識。
2. 綜合企劃組、都會公園組及海岸濕地組都設有法令政策科，法令政策是否由綜合企劃組統一執行即可？
3. 保育管理組，基於核心價值的研究的重要性，是否將其名稱改為保育研究組？
4. 建議將解說遊憩組之遊憩管理科及生態旅遊科整併。
5. 建議將國際交流科改為國際事務科。
6. 建議將都會公園組與海岸濕地組可將其業務部分分散於其他組別。
7. 建議將建築管理與土地管理分成兩個管理單位。
8. 建議將遺址資源管理納入國家公園署組織系統中。
9. 建議將保育管理組之夥伴關係科獨立成為一組，以強化與原住民的夥伴關係。

四、結論

(一) 本案成果報告原則同意備查，請受託單位綜整與代表會意見修正報告書，並依契約規定格式、數量印製成果報告送署，俾憑辦理後續驗收及結案事宜。

(二) 政府組織再造工程刻正積極進行中，請規劃團隊於結案後仍廣續協助本署辦理國家公園署相關推動事宜。

附件五 環境資源部組織規劃調整事宜第二次研商會議報告單

時間：98年7月14日下午2時30分

地點：行政院第4會議室

主持人：行政院蔡政務委員勳雄

出席人員(單位)：

經濟部

交通部

行政院研考會

行政院農委會

行政院退輔會

行政院環保署等有關機關代表(略)

內政部 曾次長中明

營建署 許副署長文龍

營建署署長室 張秘書杏枝

會議結論及有關本部辦理部分：

一、環境資源部規劃之三級機關共下列12個行政機關及2個研究機構。

(一) 行政機關：國家公園署、下水道局、土石及礦產署、地質局、氣象局、水資源署、河川流域署、森林及自然保育署、水土保持署、環境資源教育暨證照管理局、環境監測調查局、環境與資源管理局。

(二) 研究機構：森林及自然保育試驗所、生物多樣性研究所。

二、自來水公司是否移至環境資源部，下次會議再繼續討論。

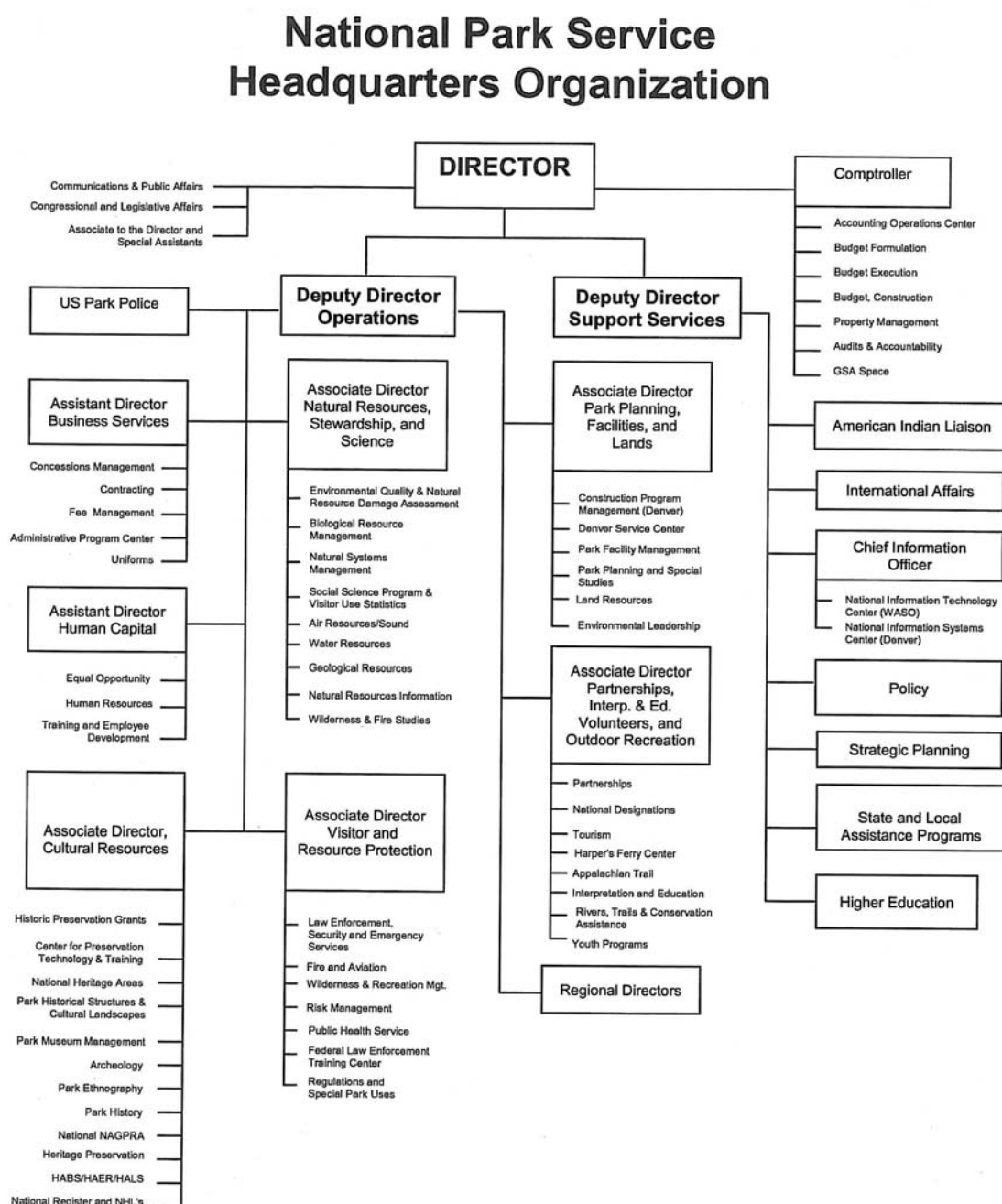
三、農田水利業務留在農業部。

四、海岸管理業務仍留在內政部辦理，溼地及海洋資源保育業務移至環境資源部辦理；其中海岸已劃設為保護區的部份及溼地納入國家公園署。

- 五、下水道業務原屬地方業務，但配合每年成長 3% 之政策，建設初期宜由中央機關辦理，故下水道業務成立三級機關；下水道局成立除應積極興建下水道，並應協助縣市政府培養相關人才，於階段性工作完成後將下水道業務回歸由縣市政府辦理，並隨業務精簡配合進行縮編。
- 六、剩餘土石方業務納入環境資源部之土石及礦產署辦理，原營建署辦理該業務之 2 名兼職人員不移撥，相關人力由土石及礦產署人力調度。
- 七、農林航空測量所仍照原規劃為森林及自然保署之航測及遙測分署，但該機關未來任務應以協助環境資源部相關機關辦理環境與資源調查。
- 八、行政院退輔會森保處經管地區，除棲蘭、明池遊樂區之遊樂設施區（約 29 公頃）留在退輔會繼續經營，中高海拔森林業務移至環境資源部辦理。
- 九、有關行政院退輔會經營土地，低海拔且不涉及資源保育土地，仍由退輔會經營，中、高海拔且涉及資源保育土地，應回歸環境資源部辦理。
- 十、環境資源部之司級單位仍照原規劃 8 個司。
- 十一、環境資源部之組織調整，其原機關層級、業務均將延續，並保留原業務區塊，並俟環境資源部成立一段時間（3-5 年）再進行業務檢討及整併工作。另現職人員應隨同業務進行移撥。
- 十二、請各單位依「行政院及所屬各機關組織調整作業原則」規定，以環境資源部之宏觀角度填寫相關資料，並於 7 月 21 日下班前送環保署彙整。

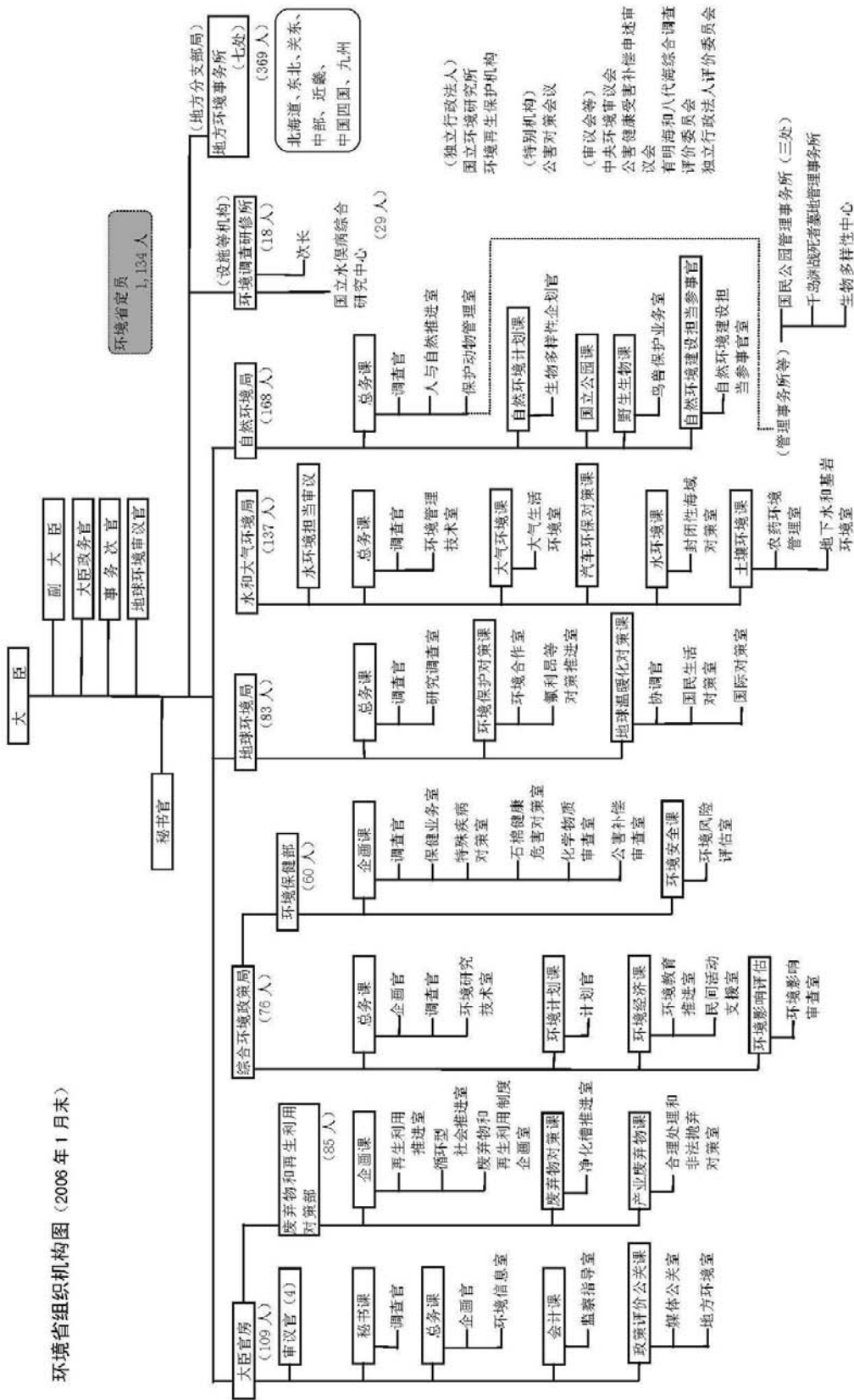
附件六 各國國家公園管理組織架構圖(原文)

一、美國國家公園署管理組織架構

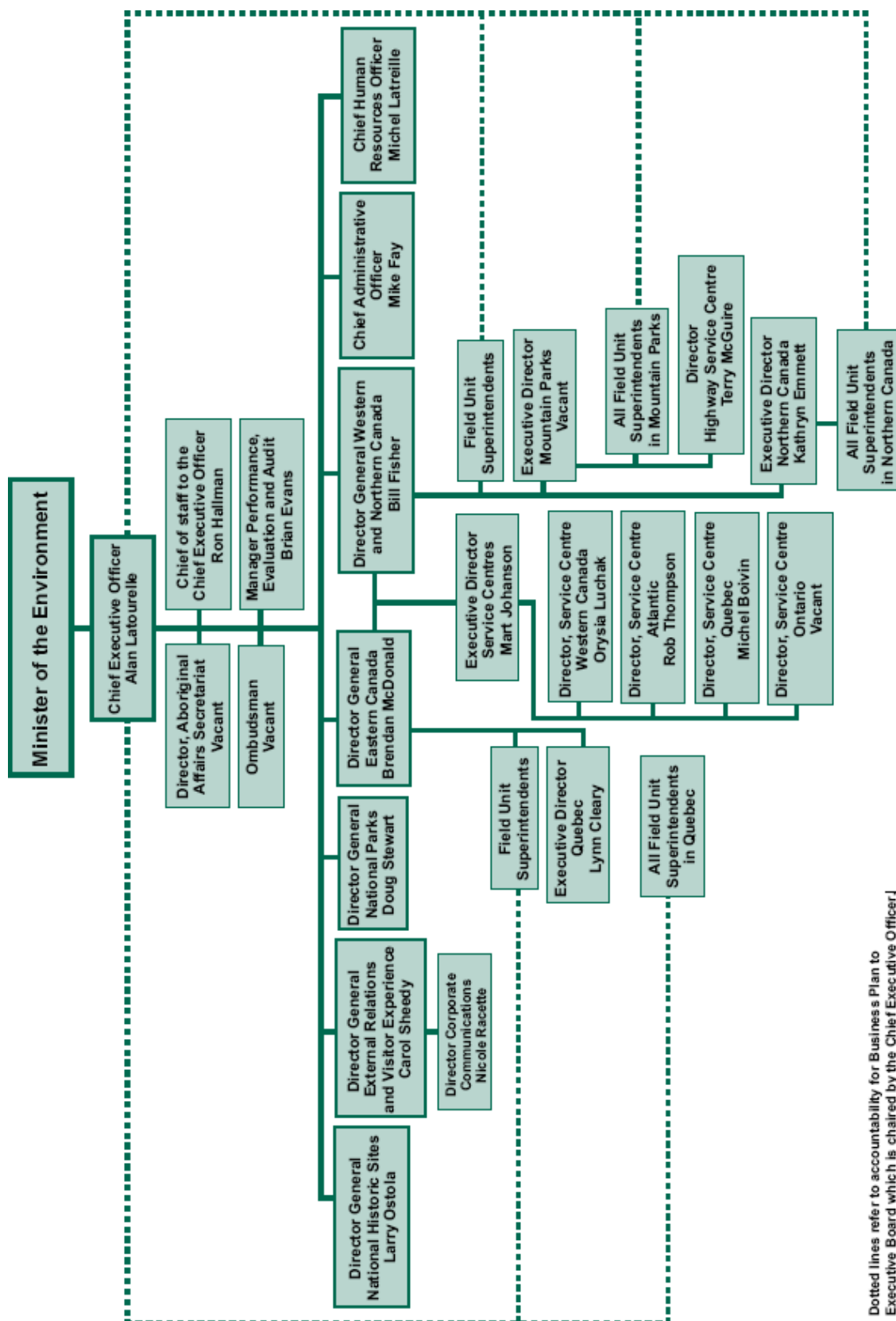


Effective August 25, 2005
Secretarial Order No. 3263

二、日本環境省管理組織架構



三、加拿大國家公園署管理組織架構



Dotted lines refer to accountability for Business Plan to Executive Board which is chaired by the Chief Executive Officer.

計畫參與人員

諮詢指導

內政部營建署

葉世文 署長
許文龍 副署長
林義野 國家公園(前)組長
楊模麟 組長
洪啟源 副組長
盧淑妃 簡任視察
張維銓 簡任技正
陳乾隆 科長
歐正興 科長
林 玲 科長
華予菁 技士

計畫主持人

郭瓊瑩 中華民國景觀學會榮譽理事
中國文化大學環境設計學院院長
中國文化大學景觀學系所系主任兼所長

協同主持人

張宇欽 王嫻琪

專家學者 (依姓名筆畫排序)

王 鑫 台灣大學地理環境資源學系教授
林益厚 中國文化大學景觀系教授
邵廣昭 中央研究院生物多樣性研究中心研究員
張長義 中華民國國家公園學會理事長
張隆盛 都市更新研究發展基金會董事長
鄭祈全 中國文化大學景觀系教授
盧道杰 台灣大學森林環境暨資源學系教授

專案經理

黃瓊瑩 林雅瑄

美術設計

劉韋辰 黃起祥

研究員

王瓊芯 俞建頤 黃亦華 黃婉鈞

日期

中華民國 98 年 8 月