

美崙溪評論 6

人間仙境 智慧經營

由觀光發展談產業東移



許文聖

出生：民國三十八年一月十三日

學歷：台灣大學森林研究所碩士

美國西雅圖華盛頓大學遊憩規劃研究

經歷：交通部觀光局工程司、科長

東北角管理處處長

現職：台灣省旅遊局局長

台灣東部區域具有獨特之自然與文化資源，腹地廣大，區位優良，其土地、陽光、海岸、水、空氣等均特別清新，深具發展觀光事業之潛力。是以「台灣東部區域計畫（第一次通盤檢討）（草案）」中指出，未來東部區域之產業發展以觀光旅遊業為主，並以地方資源型產業及技術密集型產業為輔，其產業發展順序則以觀光旅遊業為第一優先，因此在政府產業東移政策各項措施之配合與匡引下，觀光旅遊產業之發展實無可限量。

一、四大系統 人間仙境

- 一、依據觀光局委託中華民國區域科學學會八十一年六月完成研究並報奉行政院備查之「台灣地區觀光遊憩系統開發計畫」內容顯示：至八十五年時，以每人平均的旅次數為 4.5 次計，東部區域旅遊系統旅次需求量為 13、185 千人次（如表一），且主要為服務跨區域的旅遊需求。
- 二、前述同一計畫中將東部主要觀光資源依其特性、區位分別歸類如下述各系統：

（一）東海岸系統

本系統之產業資源有漁業養殖、美食海鮮、大理石礦區；人文資源則有史前文化及阿美族文化，故未來發展主題建議以海濱公園渡假區、遊艇港渡假區、海岸生態景觀教育中心、海水浴場、原住民文化、史前遺址及休閒產業等為主，並以區域性、地區性的觀光都市和渡假基地為發展核心，以串連海岸景觀和遊憩活動。

本系統設有國家級風景區管理單位專責推動資源管理與觀光發展事宜。

表一 東部區域系統旅次需求量

單位：個數，千人次

系統別	東 部 區 域										合計 (註1)		系統分派		
	東 海 岸 系 統	花 東 縱 谷 系 統	綠 島 蘭 嶼 系 統	蘇 花 公 路 系 統	中 橫 系 統	太 魯 閣 國 家 公 園	南 迴 系 統	南 橫 系 統	恆 春 半 島 系 統	區 內	區 外	區 內 居 民	區 外 居 民	合 計	
															區 內
區域性觀光都市 (註2)	2	2	0	1	1	1	0	0	0	2	2				
區域性渡假基地	6	2	2	0	0	0	1	0	1	6	6				
地區性觀光市鎮	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2				2.25*5	
地區性渡假基地	2	4	0	1	2	2	0	1	0	7					
合計	11	9	2	2	3	3	1	1	1	17	8	1674	4176	9819	
各系統 旅次 到達量	區內居民	1089	891	198	198	297	297	99	99	99	99			3267	
	區外居民	4176	2088	1044	522	522	522	522	0	522	(註3)	522		9918	
	合計	5265	2979	1242	720	819	819	621	99	621		(註4)	1680	4175	13185

註1：因有重覆者，故較加總值為小。

註2：因各都市層級不同，“()”內為含權重者。

註3：平均分派至每一發展核心之區內旅遊旅次量。

註4：平均分派至每一發展核心（僅區域性渡假基地及觀光都市）之區外旅遊旅次量。

註5：*為區內旅次與區外旅外之比例

本表資料來源摘錄自「台灣地區觀光旅遊系統開發計畫」（交通部觀光局八十一年六月）

1. 範圍及區位功能

	系統範圍	行政區域	聯外道路	相鄰系統	旅次
東海岸	花蓮～台東	花蓮縣 台東縣	台 11 號	北接蘇花，串聯中橫、太魯閣國家公園；東鄰花東縱谷，串聯玉山國家公園、南橫；東以海運串聯綠島蘭嶼	5,260 千人

2. 資源概述與發展建議

	海岸地形景觀	海岸景觀道路	海水浴場	遊艇港	海濱公園	濱海遊樂	漁港聚落
花東海岸	礫石海岸、斷崖、海蝕地形。	台 11 號，為東海岸風景特定區計畫。	為礫石海岸，多未開發。	樟原為區域性基地，磯崎、石梯坪、新港為地區性據點。	水璉、石梯、大港口、三仙台、小野柳。	目前尚未發展，未來可以杉原為發展基地。	以長濱、大港口及成功發展漁業養殖。

(二)太魯閣國家公園系統

1. 範圍及區位功能

	行政	相關系統	聯外道路	客層	旅次
太魯閣	南投縣、花蓮縣、台中縣	東接蘇花系統，藉台 9 號公路可通花東縱谷與東海岸系統，西接中橫公路系統，並可與中橫支線聯絡。	台 14 甲省道 台 7 甲省道 台 8 省道 台 9 省道	國際觀光客與國民旅遊兼具	2,700 千人

2. 資源概述與發展建議

	地理景觀	動物景觀	植物景觀	山岳景觀	史蹟	
太魯閣	大理石峽谷代表溪流、湖泊、瀑布、河階地、絕壁、斷崖	大型野生動物、蝴蝶、鳥類	雲杉林、高山箭竹草、石灰岩植羣、檜木純林、自生維管束植物，其中以南湖柳葉菜與清水圓柏為代表。	中央尖山 3000~3750	合歡越嶺古道	泰雅族

其發展主題建議以峽谷地質景觀生態教育中心、原住民文化、溫泉及森林生態教育中心為主，並以旅遊服務據點為發展核心，在外圍風景據點成立地區性渡假基地。

本系統設有國家公園管理處，專責資源管理與觀光發展事宜。

(三) 花東縱谷系統

本系統受地形影響，區位獨立，目前以景觀道路及鐵路串連各遊憩據點。

1. 範圍及區位功能

	行政區域	聯外交通	相鄰系統	旅次量
花東縱谷	花蓮縣、台東縣	台 11 號、台 9 號、台 21 號、縣 195 號、空運、鐵路	北接蘇花，串聯太魯閣國家公園、中橫；西連玉山國家公園、南橫、串聯大阿里山、荖濃溪水系；南接南迴，串聯恆春半島，東鄰東海岸，串聯綠島、蘭嶼。	4,430 千人

2. 資源概述與發展建議

	地形景觀	景觀道路	遊憩活動	溫 泉	森林遊樂區	產 業	人 文
花東縱谷	主要以秀姑巒溪河水下切之地質景觀及峽谷。	台 9 號的平原農業景觀道路。瑞港公路的河切地質景觀。	以秀姑巒溪的泛舟為主，從瑞穗，經奇美至大港口。	瑞 穗、紅 葉、安通、知本	都 蘭、富 源、池南、知本	休閒農業	阿美族豐年祭、卑南族豐年祭、布農族打耳祭、排灣族竹竿祭、史前遺址

本系統係以溫泉型渡假區、森林型渡假區、農牧場型渡假區、溯溪活動基地、產業觀光及原住民文化為發展主題；其發展核心以區域性渡假中心與觀光都市為主，配合地區性觀光市鎮與渡假基地。本系統已進行籌備設立國家級風景區管理單位，專責資源管理與觀光發展事宜。

(四)綠島——蘭嶼系統

本系統係藉海運及空運與台灣本島之海岸目的型系統串聯，各離島交通則以環島公路為主，以二日遊以上之目的型遊客為主。

1. 範圍及區位功能

	系統範圍	行政區域	主要運輸路線	相鄰系統	旅 次
綠島—蘭嶼	綠島、蘭嶼及其海域	台東縣	綠島、蘭嶼機場；客輪、遊艇、環島公路	海運接花東；空運接台北、高雄、台東（花東系統）。	1,240千人

2. 資源概述與發展建議

	地理景觀	景觀道路	海水浴場	遊艇港	海濱公園	海濱遊樂	人 文	產 業
綠島	火山島嶼	環島公路 配合東海 岸風景特 定區計畫	未開發， 且需用人 造沙灘	區域性基 地	配合東海 岸風景特 定區計畫	配合東海 岸風景特 定區計畫		漁業養 殖、海鮮 美食、畜 牧業
蘭嶼	火山島嶼	環島公路					雅美族文 化、山地 祭典	漁業養殖

故其系統發展主題以海域活動渡假區、雅美文化發展中心、島嶼型生態教育中心、蘭嶼生態教育中心、溫泉、海岸景觀及遊艇碼頭為主。

綜前所述，東部地區具備獨特性、多樣化之觀光遊憩資源，其未來發展觀光事業條件十分優越，推動「產業東移」時應予重視。

二、定點停留 休閒渡假

一、空間結構方面

在各項大交通建設陸續完成後，東部區域與西部地區空間距離大幅縮短，可及性大為提高，以東部區域遼闊之地域與豐富之自然、人文資源，勢將成為國人觀光旅遊之主要選擇。

二、觀光旅遊市場方面

在台灣地區國民所得與消費能力提高之情形下，大體上將以國民旅遊為主，國際觀光為輔。而在西部地區旅遊設施日漸飽和，東部區域將成為國人休閒渡假重要去處。

三、旅遊型態方面

在國民所得與休閒持續增加之情形下，將朝向定點式停留型渡假旅遊型態發展；而因東部區域土地遼闊將可有多處大型休閒渡假區之形成。

四、投資型態方面

為滿足遊客對高品質觀光旅遊設施的需求，延長遊客在東部停留的時間，除政府相關部門的公共設施投資外，民間參與投資營利性設施之多少，為未來本區觀光事業發展成功與否的關鍵。

三、軟體硬體 吸引遊客

為因應產業東移之政策與東部區域觀光旅遊之發展趨勢，各級政府觀光主管部門採取具體措施如下：

一、規劃建設方面

(一)寬籌經費補助配合，並協助花蓮、台東縣政府就其獨特之觀光遊憩資源及優越條件，辦理觀光遊憩地區之規劃及完成其必要之公共服務設施與充實遊憩設施等，以期誘導與鼓勵民間投資開發東部觀光旅遊設施，並藉以提升東部區域觀光遊憩品質。

1. 規劃部份：

為促進花蓮、台東二縣觀光旅遊之發展，交通部觀光局與臺灣省旅遊局及花東二縣政府業已辦理各項規劃案，（見下表）：其中花東二縣之觀光整體發展綱要計畫通盤檢討，目前均正由縣府積極辦理中，俟辦理完成當可成為花東二縣觀光事業之發展指針。至其他各案規劃賡續開發並鼓勵民間投資參與建設完成後，當可聯結成觀光旅遊帶吸引遊客。

2. 建設部份

(1)交通部觀光局與臺灣省旅遊局每年均視中央及省府財力，寬籌

項次	案 別	年 度	備 註
(1)	花蓮縣觀光整體發展綱要計畫通盤檢討	八二	旅遊局補助縣府辦理
(2)	花蓮縣崇德以南花蓮溪口以北沿海風景區規劃設計	八二	同右
(3)	台東縣觀光整體發展綱要計畫通盤檢討	八三	同右
(4)	台東縣寶華山風景區整體規劃	八三	同右
(5)	花東縱谷風景區開發計畫	八一	交通部觀光局辦理
(6)	花東縱谷風景區開發細部計畫(花蓮縣)	八二	交通部觀光局辦理
(7)	東部海岸風景特定區開發計畫	七八	同右
(8)	綠島風景特定區開發計畫	八一	同右
(9)	南橫公路沿線觀光遊憩計畫	八〇	旅遊局辦理
(10)	鯉魚潭風景特定區開發計畫	七八	同右
(11)	台東紅葉溫泉風景區開發計畫	八一	同右
(12)	規劃環島鐵路旅遊線及興建鐵路旅館可行性研究	八一	旅遊局會同鐵路局辦理
(13)	台東縣蘭嶼鄉原國軍勵德訓練班閑置營區利用規劃	八三	旅遊局辦理
(14)	花蓮縣崇德以南花蓮溪以北(即七星潭)沿海風景區開發計畫環境影響評估	八五	同右
(15)	發揮地方特色,促進觀光旅遊研究	八一—八三	同右
(16)	東海岸公教渡假村開發事業計畫	八五	同右

經費補助花東二縣政府，藉以充實各觀光遊憩區必要之公共服務設施。

(2)配合政府鼓勵公教人員正常休假並加強正當休閒遊憩設施興設之政策宣示下，臺灣省旅遊局奉 省長指示籌建「東海岸公教渡假村」業選定於台東縣東河鄉都蘭林場設置，目前正辦理興辦事業計畫研擬審查及土地撥用手續中，俟完成后即可積極進

行興建工程，期藉本渡假村之建設使都蘭灣地區能成爲東部一處區域旅遊中心，帶動整個東海岸觀光遊憩事業之發展。

二、鼓勵民間投資開發觀光旅遊設施

(一)鼓勵民間投資設置遊樂區

省旅遊局爲鼓勵民間投資遊樂事業，輔導申請人取得土地使用之合法地位，業訂頒「台灣省非都市土地申請變更作爲遊憩設施使用之開發事業計畫審查作業要點」乙種，於東部區域經輔導並核准設置者計有：

縣 別	名 稱	面積 (公頃)	營業狀況	備 註
1	台東縣 知本綜合遊樂區	285.1163	籌建中，小木屋 已營業	
2	花蓮縣 娑婆噹溪遊樂區 (東方夏威夷)	10.3700	營業中	
3	花蓮縣 華 華 遊 樂 園	17.7875	籌建中	
4	花蓮縣 棕 櫚 泉 休 閒 渡 假 遊 樂 區	126.0000	籌建中	
合 計		439.2738		

另審辦中者計有花蓮縣海洋渡假中心 (面積 25.6391 公頃) 與觀嶺休憩渡假中心 (面積 30.7920 公頃) 二家。除東方夏威夷尚以遊樂區型態經營外，其餘均爲多功能、綜合型之休閒渡假區，俟開發建設完成後，當可提供國民多樣化之遊憩、住宿空間，延長旅客停留的時間以促進東部區域觀光旅遊事業之發展，進而帶動產業東移。

(二)鼓勵民間投資設置觀光旅館

目前花蓮縣內計有花蓮亞士都大飯店、花蓮中信大飯店、美崙大飯店、統帥大飯店、東洋大飯店，台東縣內計有知本老爺大酒店等共計 6 家觀光旅館。其中尤以知本老爺大酒店於八十一年間以渡假旅館型態開幕後，更明顯帶動東部區域觀光旅館投資企劃案與住宿設施之水準。

三、經營管理方面

(一)配合國家公園與國家級風景特定區之經營管理

目前內政部營建署於東部區域設有太魯閣、玉山國家公園管理處，交通部觀光局設有東部海岸國家風景區管理處，專責辦理規劃建設與經營管理等事項。另將花東縱谷國家風景區亦籌設成立管理單位中，省旅遊局亦積極配合花蓮縣政府籌劃七星潭沿海風景特定區，更顯見東部區域自然資源之優越。其中有關之協調、配合事項，旅遊局自當全力配合之。

(二)花東二縣政府設置風景區管理所

就花東二縣政府所管理之地方性觀光遊憩地區，輔導其設置風景區管理所，目前花蓮縣業已設置，台東縣則籌設中。

(三)觀光遊憩地區之督導管理

1. 加強督導檢查各觀光遊憩地區之旅遊安全、環境整潔、攤販、交通疏導等事項。
2. 加強輔導縣府對轄內旅館之經營管理。
3. 加強輔導縣府對一般旅遊經常前往、而無人管理具有潛在危險地區之檢查、警告標示之設置與建立緊急救難系統。

四、宣傳推廣方面

(一)設置國民旅遊服務中心

初期擬於花蓮鐵路車站設置，並視其成效再逐步擴充。本案業已列

入國建六年計畫中，省旅遊局並業與鐵路局會勘洽商，且業於八十六年度預算編列經費，委託鐵路局辦理興設事宜。

(二)輔導等辦有關活動

如省旅遊局於八十一年第四屆中華民藝華會活動假花蓮市舉行；配合南迴鐵路通車辦理「南迴鐵路之旅」活動，並配合台東縣政府辦理「後山傳奇」系列活動；協助花蓮飛行協會舉辦國際比賽；補助花蓮縣各界辦理龍舟大賽等。

(三)提供國民旅遊資訊

編印旅遊手冊、摺頁與製作錄影帶等，並提供國內觀光旅遊資訊之查詢。

(四)輔導成立觀光社團

輔導花東二縣成立觀光協會，藉以聯繫同業，發揮團隊精神，協助有關觀光業務之推動。

四、民間參與 障礙不少

開發東部觀光遊憩資源，重點在於如何鼓勵民間參與投資休閒度假設施，以延長遊客在東部停留的時間，惟目前囿於土地使用管制及法令規定，並未對民間業者有所優惠致產生誘因。故有下述諸問題尚待克服：

一、土地取得問題

東部地區之各都市計畫區內之開發案件與西部地區同樣面臨土地使用分區僵化、變更不易之困擾，另因東部地區多山坡地，適合發展地區且多屬非都市土地，如欲開發供遊憩使用，須先辦理變更爲遊憩用地。惟依非都市土地使用管制規則、山坡地開發建築管理辦法等法令，需至少 10 公頃以上（並無比照特殊地區非都市土地使用管制不受山開辦法限制之規定），始能申請變更，其重要問題如次：

- (一)土地多屬公有地，若為私有地，其間亦多夾雜公有地，事業興辦人欲在具發展潛力地區取得 10 公頃以上土地，並非易事。
- (二)山海防管制使部分地區無法供遊樂使用。
- (三)公有地之承租亦十分困難，即使承租公有土地亦無法長期承租，須定期換約，影響投資意願。
- (四)即使取得土地，但因申請費時，變更用地仍非易事。
- (五)事業興辦人為符合最小面積限制，擬購買鄰地時，通常面臨地主之不合理哄抬地價，無法順利取得土地。

二、開發計畫許可審議問題

非都市土地欲變更為遊憩用地，須研提開發計畫、水土保持計畫、環境影響評估等書件送審，問題如次：

- (一)非都市土地如欲變更為遊憩用地，申請手續繁雜，從事業設立許可、開發許可、變更編定、建築許可、完工勘驗、開放營業之程序，除主辦之觀光主管機關外，舉凡建設、工務、水土保持、農糧、林務、地政、水利、環保等有關主管機關及區域計畫擬定機關等無不涉及，致申請程序複雜，耗費時日。
- (二)會審單位，不僅部分審核項目重複，各單位權責劃分亦不甚明確，增加審核流程之時間。
- (三)休閒農業區囿於目前法令規定，無法提供遊客住宿及餐飲服務，難以吸引台灣西部地區及國際觀光客。
- (四)觀光遊憩地區專責管理單位缺乏、人力不足

觀光遊憩地區專責管理單位負責觀光遊憩地區發展之現地執行工作，位居資源保育、設施興建、遊客服務等工作之第一線，實為觀光遊憩事業發展之基礎。然目前東部地區僅設有太魯閣、玉山國家公園管理處、東部海岸國家風景區管理處等少數專責管理單位，且

各專責管理單位及花蓮、台東縣政府觀光課人力普遍不足，無法提供遊客良好之服務，同時亦無法有效執行自然生態與景觀維護之工作，致其觀光遊憩品質未能提升。

五、花東之寶 永續經營

推行產業東移政策是屬於長期、持續性的工作，其牽涉之層面很廣，目前由幾項重要發展指標來看，如東部地區近年來就業人數、平均每戶全年經常收入、機場、鐵路、客運量……等之年平均成長率，均高於台灣地區同期之年平均成長率，產業東移已有若干成效。惟為加速落實產業東移政策，仍須針對前項各問題逐一檢討，修訂不符時宜之法規，爭取充裕之經費人力，運用優越之自然、人文資源，加速推動交通、觀光等建設，以改善東部地區發展環境，及鼓勵民間積極參與投資營利性之遊憩住宿設施，提升當地民衆生活品質並促進地方經濟繁榮，達成產業東移之目標。