

議題研析

一、 題目：國家公園遊憩管理之研析

二、 所涉法律

「國家公園法」

三、 探討研析

- (一) 報載屏東墾丁龍磐公園日前發生無動力滑翔機砸死遊客意外，該項比賽由「台灣斜坡滑翔機協會」向墾丁國家公園管理處申請核准後辦理，墾丁龍磐因具有特殊崩崖地形，被譽為全球最佳飛行地點之一，從 2011 年起就在同地點舉行，而在龍磐產生的台灣選手目前也保持世界第一的殊榮，在全球斜坡滑翔機領域裡，成功把台灣推上國際舞台，經此事件後墾管處聲明不排除禁辦。
- (二) 國家公園法第 1 條規定：「為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，特制定本法。」足見國家公園設立之主要目的係以自然保育工作為首要，但需同時提供國人從事休閒遊憩之功能。
- (三) 我國自民國 73 年 1 月 1 日成立第一個墾丁國家公園迄今已有 9 座國家公園及 1 座國家自然公園，依據觀光局統計資料顯示，國家公園主要遊憩區 107 年全年遊客量已經高達 1 千 9 百多萬人次，與 13 個國家風景區主要遊憩區 107 年全年遊客量 4 千 1 百多萬人次相較，亦達其遊客量的 47%，由此可知國家公園的遊憩功能在國內的觀光活動中具有舉足輕重的地位，但龐大遊客量恐將造成生態環境與文化資源的衝擊。

- (四) 我國國家公園為達成保育、研究及育樂之目標，將區域內之土地按現有的土地利用形態及資源特性，依國家公園法第 12 條之規定，分為生態保護區、特別景觀區、史蹟保存區、遊憩區、一般管制區等五種分區，作不同保育程度之保護管制。
- (五) 國家公園內的禁止行為明定於國家公園法第 13 條；一般管制區或遊憩區內需特許之各項開發行為明定於國家公園法第 14 條第 1 項；史蹟保存區、特別景觀區或生態保護區內特許及禁止事項亦明定於國家公園法第 15 至 17 條；進入生態保護區者，應經國家公園管理處之許可，已於國家公園法第 19 條明定，惟以上皆未將遊憩行為做更進一步規範。
- (六) 近年來，國人的休閒活動逐漸增加，國家公園的遊憩活動不再限於步道健行、欣賞獨特景觀等單純的活動，大型的音樂會、路跑、三鐵賽事等多元化的遊憩活動，成為國人紓解壓力的重要角色，台灣國家公園擁有豐富自然資源，除提供遊憩需求之外，在生態保育上應考量各分區之生態容受力，對於遊憩行為予以適當規範，乃是政府應努力的方向。
- (七) 就國家公園目前的五種分區，一般管制區指國家公園區域內不屬於其他任何分區之土地及水域，包括既有小村落，並准許原土地、水域利用型態之地區，屬低度管制地區，較無保育上的爭議；遊憩區指適合各種野外育樂活動，並准許興建適當育樂設施及有限度資源利用行為之地區，屬中低度使用管制，原劃設之目的即為提供遊憩使用，且有各種用地設置之細部規範，亦有相當管制措施可資遵循。
- (八) 生態保護區指為保存生物多樣性或供研究生態而應嚴格保護之天然生物社會及其生育環境之地區，屬需要高度保護管制地

區，國家公園法第 19 條已明定，應經國家公園管理處許可始可進入，每日許可人數亦有明訂，已達其保育管制之目的。

四、建議事項

國家公園既已劃分不同分區，應有相異程度的管制強度，目前針對各項活動的申請皆採個案審查方式，審查時除活動的性質是否妥適，規劃案的內容是否詳盡，安全維護是否周延外，尚應有生態容受力及承載量的總量管制，以達國家公園生態資源永續保存之經營目標。

尤其是保存重要歷史建築、紀念地、聚落、古蹟、遺址、文化景觀、古物而劃定及原住民族認定為祖墳地、祭祀地、發源地、舊社地、歷史遺跡、古蹟等祖傳地，並依其生活文化慣俗進行管制之史蹟保存區；特別景觀區指特別景觀區指無法以人力再造之特殊自然地理景觀，而嚴格限制開發行為之地區，以上二分區屬中度至中高度管制之地區，惟有關遊憩部分尚無具體規範，建議應就其整體的生態容受力及承載量，就各項活動的申請進行總量管制，並於各國家公園保護利用管制原則中明訂，以維持生態平衡及提供遊憩體驗最大之滿意程度。

撰稿人：吳淑青