

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 921災後觀光產業重建政策之永續性研究

A Policy-oriented Study on Sustainability of the Post-921-Disaster Tourism Reconstruction

doi:10.6128/CP.31.2.143

都市與計劃, 31(2), 2004

City and Planning, 31(2), 2004

作者/Author：王鴻楷(Hung-Kai Wang);林錫銓(Hsi-Chuan Lin)

頁數/Page：143-166

出版日期/Publication Date：2004/07

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.6128/CP.31.2.143>



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



921 災後觀光產業重建政策之永續性研究¹

王鴻楷² 林錫銓³

論文投稿日期：92 年 10 月 29 日
第一次修正日期：93 年 12 月 12 日
第二次修正日期：93 年 04 月 21 日
論文接受日期：93 年 05 月 24 日

摘 要

為了解 921 地震災後，政府的相關觀光產業重建政策，是否有助於災區重創之觀光產業的永續發展，本研究特別選擇從重要性一直受到忽視的政策執行之分析角度，來探討災後各主要重建政策的永續性內涵。本研究並根據觀光產業重建之主要課題、永續重建之政策涵義以及永續觀光之理論內容，建構一個包括政策內容指標與政策體制指標兩部分的永續性指標架構。前者用以描述重建政策內容在環境、經濟與社會之永續性價值上是否有改善；後者用以描述重建政策體制之在地自主性、政策整合性與政策創新性等永續特質是否有增進，以同時釐清重建政策之決策內容與行動機制的永續性進展狀況。繼而，藉由對相關政策資料分析、田野觀察與深入訪談，對災區觀光產業重建政策進行全區性的宏觀理解。結果發現政府相關觀光產業重建政策的永續性表現好壞不一，在產業網絡與產業資源的重建上相對較具永續性，但在地方治理、政策整合與政策創新等體制重建上則表現不佳。最後，本研究並對此研究結果做出相關的分析解釋與政策建議。

關鍵詞：地震、觀光發展、永續性、政策、重建

-
- 1.本研究係行政院國科會永續會整合型計畫「永續發展式的災後重建：921災區重建發展之研究」之子計畫「921災後重建與中部區域永續發展政策之研究」(90WFA0100790)之部分研究成果摘要。
 - 2.國立台灣大學建築與城鄉研究所教授，E-mail: hungkaiw@ntu.edu.tw。
 - 3.國立台灣大學建築與城鄉研究所博士候選人，E-mail: kent@ms51.url.com.tw。



A POLICY-ORIENTED STUDY ON SUSTAINABILITY OF THE POST-921-DISASTER TOURISM RECONSTRUCTION

Hung-Kai Wang and Hsi-Chuan Lin

*Graduate Institute of Building and Planning, National Taiwan University
Taipei, Taiwan, 10617*

ABSTRACT

This study analyses sustainability performance of some of the Post-921-Disaster reconstruction policies, especially when viewed from the perspective of policy implementation. We develop an descriptive framework of sustainability indicators, taking into account main issues of tourism reconstruction, relevant aspects of sustainability, and theories of sustainable tourism. The framework consists of two components: sustainability indicators of policy substance, and of policy decision-making institutions. The former describes the situation of environmental, economic and social sustainability of the reconstruction-relevant policies; the latter describes the sustainability properties of local empowerment, policy integration and innovation of policy apparatus. Furthermore, the study makes a macro-analysis of the region-wide reconstruction. Generally speaking, the sustainability performance of the relevant policies, as described by our indicator system, is highly mixed with relatively better results in the areas of industrial networking as well as redevelopment of sightseeing resources and poorer results in local self-governance, policy coordination and innovation. Finally, we analyze the causes of these results and provide several policy suggestions in accordance with findings of the study.

Keywords: Earthquake, Tourism development, Sustainability, Policy, Reconstruction

一、前言

對於災後重建，一般並不以恢復舊觀為主要目標，更期望藉此機會為災區帶入往後永續發展的契機，因此，重建政策的制定與執行是否具有永續性而能協助災區觀光邁向永續發展便成了眾所矚目的焦點。本研究之旨趣正是要從政策分析的角度，深入探討災後各相關重建政策的永續性內涵。



本研究選擇以觀光產業重建作為政策永續性之研究對象，主要係著眼於觀光產業對於 921 中部災區⁴居民生計發展與災區整體經濟發展的重要性。研究先從災區觀光產業在災前、災後的實質發展狀況作一比較性的掌握了解；再根據觀光產業重建之主要課題、永續重建之政策意涵以及永續觀光之理論內容，建構適於本研究使用之永續性指標架構；並以該架構對災區觀光產業重建政策進行全區域性的宏觀描述。在方法上，本研究除了藉由蒐集包括政策白皮書、重建計畫書、會議資料、重建經費預算書與剪報等相關政策文獻，進行資料分析比對；並透過田野觀察紀錄，以及深入訪談重建會官員、南投縣政府與台中縣政府官員、鄉鎮公所官員、中台灣觀光產業聯盟成員以及其他民間社團或民眾(請參閱附錄一：本研究訪談對象、時間與地點)，實際了解重建政策之執行過程和結果；再根據以上相關資料之比對、田野例證與訪談對話分析，對每個永續性指標作出「大幅提昇、部分提昇、基本不變」(政策內容面)與「績效卓著、部分成效、效能不彰」(政策體制面)之永續性描述。然而，由於在空間上，中部災區之觀光重建政策涵蓋面甚為廣闊，本研究並不刻意針對某項政策案例做個別細膩之探討；在時間上，仍處於災後重建的過程當中，許多實質政策成效亦難做出確切定論。因此，本研究所作之政策永續性描述，主要是依據相關質化研究資料之分析比對，並佐以部份量化數據，所得出之災前與災後之比較性概述。

此外，本研究除了著重對政策內容與執行結果之永續性探討，因有鑑於以往在政策規劃與實際執行、在預算編列與實際執行，以及在中央政策與地方施政上所時常存在的重大落差，也特別設定重建政策體制之永續性指標，針對各政策領域之重建政策體制的實際運作情形進行理解，以有助於釐清重建政策之所以具有永續性與否的背後行政結構和動力。

二、災區觀光產業之發展概況

在對災後觀光產業重建政策進行永續性描述之前，首先要掌握 921 震災對於災區觀光產業的影響以及重建契機，以釐清重建政策所被賦予的明確政策任務。以下我們根據相關統計數字、新聞剪報以及政府白皮書所提供之內容來掌握震災前後之產業發展概況，並說明九二一地震所帶給災區觀光產業的主要發展危機與轉機。

(一)地震前觀光產業發展概況

中部災區觀光產業屬於中橫公路系統與日月潭-阿里山系統，這兩個區域系統同時也為雪霸國家公園、太魯閣國家公園、玉山國家公園等三大國家風景區所圍繞，分別以中橫公路、省 14 號公路與新中橫公路三大交通及觀光旅遊動線出入三大國家風景區。其觀光資源主要分布於南投生活圈和台中生活圈的範圍內(詳見表一：中部區域觀光遊憩資源性質分類表)。

4. 本研究所探討的災區主要係以南投縣與台中縣為範圍，因為此二縣之地理脈絡相互貫連，又在觀光產業上同樣遭受震災的慘重打擊。



表一 中部區域觀光遊憩資源性質分類表

		南投生活圈	台中生活圈	彰化生活圈	雲林生活圈
國家公園		玉山國家公園	太魯閣國家公園		
區域性遊樂區	海水浴場或海濱遊樂區		大安	彰濱芳苑海濱公園	三條崙
	風景區	霧社、日月潭、東埔	鐵砧山、大坑、谷關、梨山	八卦山	草嶺、樟湖、荷苞山
	森林遊樂區	溪頭、杉林溪、鳳凰谷、奧萬大、松柏嶺	東勢林場、台中都會公園、大雪山、八仙山、武陵農場	松柏嶺、田中、清水岩	
	大型遊樂區	九族文化村	亞哥花園		劍湖山
歷史文物古蹟	八通關古道	霧峰林宅	鹿港傳統建築、交趾陶、田尾園藝	北港朝天宮	
景觀道路	台 14 線省道 台 21 線省道	台 3 線省道 台 8 線省道	台 14 線省道	台 3 線省道	
地方性遊憩區	廬山溫泉東埔溫泉 雙龍溫泉瑞龍溫泉	德基水庫、公老坪、石岡水壩	百果山	斗六湖山岩	

資料來源：南投縣觀光整體發展綱要計畫(第一次通盤檢討)(1997)

產業活動除了一般的旅觀業與餐飲業經營，主要有休閒農場的經營、地方產業的延續、地方特產的產銷、遊樂園區經營等大項；而在觀光產業市場的供需方面，災前來華觀光旅客已有逐漸取代北部區域而往中、南、東部遽增的情形(請參閱表二：台灣地區國民旅遊區域統計表)。

表二 台灣地區國民旅遊區域統計表⁵

單位：%

年別(民國)	北部區域	中部區域	南部區域	東部區域
72	59.8	19.2	18.8	2.2
75	44.3	22.7	27.4	5.6
77	30.2	32.9	29.8	7.2
80	27.2	33.3	31.1	8.4
82	36.6	22.2	32.2	9.0
84	34.9	27.5	27.7	9.8
86	43.6	35.6	37.3	11.6
88	48.7	30.9	35.7	8.2
90	41.2	29.1	36.6	8.0
91	43.1	30.2	35.8	8.4

資料來源：本研究整理

至於中部災區觀光產業在災前即已存在的許多發展課題，在南投縣方面包括：觀光資源的

5.本表係本研究參考南投縣政府(2001)編印之「南投縣綜合發展計畫」、「中華民國八十八年國人國內旅遊狀況調查報告」(交通部觀光局, 2000a)、「中華民國九十年國人旅遊狀況調查報告」(交通部觀光局, 2002)以及「中華民國九十一年國人旅遊狀況調查報告」(交通部觀光局, 2003)整理製作。表中民國84年以後各年各區之百分比總和並不包括金馬地區所佔的比例。

開發運用缺乏系統化與創意、旅遊設施品質不佳與不足、不肖業者缺乏有效管理、觀光行銷有待加強、假日與特殊旅遊旺季縣內交通惡化、欠缺層級較高之觀光專責機關、民間力量缺乏全面性的整體行動、上級主管機關與縣府之配合程度不佳等等⁶。而台中縣災區在災前所面對的課題則主要有：觀光遊憩資源因缺乏經費而未能全面開發利用、都市漫延致使地方特色逐漸消失、環境髒亂、各觀光據點間之交通道路網與服務設施未達完善、觀光資源之拓展與經營輔導未盡理想、部份觀光據點因位於環境敏感地帶易形成觀光發展與環境衝突等⁷。

(二)地震對觀光發展的主要影響

總結相關災情報導，九二一震災對於中部災區觀光產業的影響主要有三：1.觀光資源的毀壞，如日月潭、觀音瀑布等風景區資源的毀損，杉林溪遊樂區等民營遊樂區損失⁸，以及觀光景點中旅館業損失⁹等；2.觀光網絡的中斷，尤其是像台 21、台 14、台 8、台 16、台 3 線等幾條主要觀光系統道路均嚴重受損，致使觀光受阻。另觀光業者之間原有的產業脈絡關係也由於各自成爲災民，而產生聯結上的困難。同樣的，在產業資訊上，也由於軟硬體設施的受創而中斷；3.觀光印象的改變，由於政府的旅遊安全呼籲與國內外媒體的災情嚴重報導，使國內外旅客心生恐懼，致使觀光旅客裹足不前，造成該區觀光產業驟然蕭條。據調查，國外旅行團取消率高達九成，航空公司被取消二十一萬個機位(九月二十一日至十二月底)，觀光旅館住宿率普遍下降，平均跌幅六成以上，損失慘重¹⁰。

(三)永續重建之契機

但從觀光產業永續發展的角度來看，震災無疑也提供了一個破壞性建設的機會，讓中部地區原本即欲大力發展的觀光產業得到了絕佳的契機。前南投縣長彭百顯即表示，震災讓他有資源可以實現上任以來一直想發展的觀光產業¹¹。這些內容包括：

1.大筆重建經費的投入

以往各縣市的觀光產業因受限於地方財政的困窘，往往難以有效地推動。如今中央政府在重建經費上提供數千億的挹注¹²，這些龐大而集中的經費補助，不僅有助於產業的復建，也讓地方政府更有機會去推動比較全面性規劃的觀光產業發展。

6.請參閱南投縣政府(1999)發布之「南投縣觀光發展白皮書」。

7.請參閱內政部(1996)訂頒之「台灣中部區域計畫」。

8.在南投縣受損之民營遊樂區就有九處，損失金額約5.3億元，營業損失約12.1億元(南投縣政府編印，2001)。

9.南投縣旅館業合法登記者共113家，經歷九二一大地震後，其中安全無虞可正常營業者有31家；歇業者有8家；全倒者有16家；半倒5家；建築物嚴重龜裂者36家，隔間牆受損者17家，共計74家受損；佔全部合法登記旅館業65%，影響甚鉅(南投縣政府編印，2001)。

10.1999年交通部觀光局編印的「觀光年報」指出，1999年到災區的旅遊人次比1998年少了26.47%，1999年來華旅遊人次比1998年少了14.77%。

11.於2002年6月7日，在台北來來飯店接受本研究訪談。

12.行政院在2001年即編列了一千億的重建特別預算。



2.全國性觀光議題的形成

九二一地震固然造成了許多慘重的破壞，但同時也震出的中部災區的知名度。原本地處台灣內陸中心的南投—台中地區，可能只有一二知名景點為人所熟知，但此次由於震災的關係，各種人力物力的投入重建，以及國內外媒體的大量報導，也創造了一個讓外界可以更詳細、更深刻去認知災區相關觀光資源與產業發展的機會，大大強化了人們對於此一地區的印象。這樣的過程有助於為災區開創全國性的觀光議題，是一個產業行銷與產業拓展的良好契機。

3.除弊性觀光政策的推展

各地方縣市的觀光產業發展，長久以來即存在各種推展的困境，甚而是沉痾甚深。如觀光景觀的髒亂、觀光遊憩意象的單調類同、觀光遊憩設施簡陋、缺乏整體規劃開發、環境生態破壞、非法經營等等的問題，地方政府也一向放任無為，這對於我國觀光產業的永續發展實為一大阻礙。此次震災，雖對既有產業資源造成嚴重破壞，但也對長期既存的發展問題做了結構性的鬆動，提供災後觀光產業重建一個可以重新省思、規劃、建設與管控的轉機。若能藉由重建時機有效清除積弊，將有助災區觀光產業競爭力的提昇。

4.新觀光景點的形成

世界上有許多著名的觀光景點均源自大自然的驚奇現象，如許多著名的火山名勝區或龐貝古城遺址等。此次地震同樣也在災區上留下許多可供人們認知自然力量、緬懷當地人文或想像災變現場的地景地貌，而可能成為新的觀光景點。因此，乃有行政院九二一重建委員會在南投縣規劃選出九處紀念地景¹³。

三、觀光產業重建政策之永續性指標建構

從永續發展的角度來看，災後重建政策不同於平時政策者，在於它同時肩負有去除永續危機以及促成永續轉機的雙重任務。因此，本研究用以理解觀光產業重建政策之永續性指標架構亦不同於一般政策，而必須先掌握觀光重建之主要課題，並釐清永續觀光發展以及永續性重建之政策涵義。

(一)觀光重建之重要課題

根據前述災前舊有的觀光發展課題與震災所造成的影響分析，災區必須納入觀光產業重建的課題主要有三項，第一是觀光產業資源的重建，包括產業活動、設施、地景與服務等重建；第二是觀光產業網絡的重建，包括觀光相關交通網絡、資訊網絡與產銷網絡等重建；第三是政

13.包括集集鐵道11至21公里處及附近傾斜電塔、九九峰、九份二山、鳳凰谷鳥園、竹山秀林部落、埔里台灣地理中心碑、武昌宮、集集車站與竹山鎮沙東宮照鏡台等。



策體制效能的重建，包括重新安排與調整有關重建政策決策和執行的各組織設計、資源分配、組織行為與法制體制等。

(二) 永續觀光發展之概念

永續發展的課題自 1970 年代以來逐漸成爲全球各國共同接受的政策價值，永續性觀光產業發展亦是在這樣的思潮脈絡下受到普遍的重視。最早即有 Murphy (1994)、Archer 與 Cooper (1994) 等學者提出倡導，大多是從環境主義(environmentalism)與綠色意識(green consciousness)的觀點，強調觀光發展須對自然環境資源的重視(Berry and Ladkin, 1997)。後來，學界與實務界對於觀光永續發展的理解與界定逐漸朝向永續發展的 3Es 原則，亦即觀光發展要能兼顧到環境保育(environment)、經濟發展(economy)與社會公平(equity)等三方面價值的平衡對稱。譬如 Pleumarom(引自 Hitchcock and Parnwell, 1993)曾爲觀光永續發展定義爲：「在思考滿足當前遊客與在地區域的需求的同時，應爲將來保留與提高使用的機會。永續觀光發展應導向一種資源的管理方式，那種方式可以讓我們實現經濟、社會與美感的需求，同時可以維持文化中生態過程、生物的多樣與維生支援系統的完整性。...」，此一定義亦爲世界觀光組織(World Tour)所採用。國內學者(李素馨，1996；侯錦雄，1996；林永森，2001)亦曾秉此原則爲永續觀光作出定義，譬如，李素馨認爲，永續觀光發展的理念即在於透過當地居民、觀光客、觀光發展組織等與觀光地區有關的人群，以公平和諧的共生生態協調彼此的需求，並對當地自然環境與人文資源合理的利用，以期達到生態保育、經濟效益發展、文化傳承與尊重之永續發展目標。

此外，Berke 與 Conroy(2000)曾以四個概念尺度來對永續發展作更精確的定義，分別是「系統再生產」(system reproduction)、「3E 之間的平衡」(balance between 3 Es)、「地方行動到全球(區域)關懷的聯結」(linkage from local action to global(regional)concerns)與「動態流程」(dynamic process)。本研究援此以界定觀光永續發展，認爲有以下諸項政策意義：1. 地方政府與民眾對活化觀光產業具有共識 2. 重視地區環境、經濟與社會永續價值在觀光產業發展上的平衡互補 3. 強調地方與區域觀光產業議題的聯結互動 4. 推動者具有耐性和視野去追求一個不斷演化與變動的區域休閒產業發展方案(林錫銓、王鴻楷，2002)。

若從永續觀光產業之實務發展與經驗研究來看，目前國內外學界主要是針對生態旅遊的議題展開相關研究。研究主題如生態旅遊之自然資源管理(裴家騏，2003；薛怡珍，2003)、旅遊客行爲研究(陳玉清、林晏州，2003；高明瑞，2003)、經濟效益評估(鄭蕙燕，2003)、旅遊制度建立(楊宏志，2002)、政策治理(Caffyn and Jobbin, 2003)、遊程規劃與活動設計(林鴻忠，2002)、環境影響評估(陳章波，2001； Moor et al., 2003)、社區參與(黃國超，2003；Grainger, 2003；Neto, 2003)，以及愈來愈受重視的原住民部落文化與生態旅遊產業之間結合發展的相關課題(黃正聰，2003；洪進雄，2003；Piner and Paradis, 2004；Hinkson, 2003)。生態旅遊乃是永續觀光發展理念的重要實踐路徑之一，透過生態旅遊產業的實務發展調整以及相關案例經驗之研究探討，將有助於整體永續觀光發展的進一步推展，此亦是本研究秉此理念進行經驗研究之旨趣。



(四)永續性重建的政策意涵

1.承先啟後、生生不息

近代永續發展理念的源起，固然是著眼於人與環境關係的反省，以及對於環境資源之有限性的體認。但背後所追求者無非仍是人類的長久續存，是設定在「以人為本」的立場，因而，在某些較常被引用的永續發展定義裡，如世界環境與發展委員會(WCED)所作之定義¹⁴，對於後代生存權的維護便甚為重視。也可見「永續發展」基本上乃是一個社會性的概念，社會性目標的達成應是它的最高目標(龐元勳，1999)，它超越了個人主義式的狹隘價值思考，而從社群的觀點來界定永恆生命的價值。因而，若從「永續發展」的中文字義來直接闡釋，「永續發展」即是社會成員之跨時空的不斷接續與向前發展，而能展現出社會性總體生命力量的永不止息。這基本上也與中國儒家倫理中所強調之生生不息、日新不已的永續生命哲學相契合(劉阿榮、石慧瑩，1999)。因此，本研究可將永續發展的涵義界定為：一個社會所呈現出之承先啟後、生生不息之實存特性的維持。申言之，當我們看到某個地區或族類的社會實存具有承先啟後、生生不息的特性時，我們便可認為該地區或族類是處在永續發展的狀態下，而其中，永續發展之社會性便隱含有對該地區或族類之倫理傳統的肯定(Jamieson, 1998)、對不斷創造創新的強調，以及對跨時空融接性與生存競爭性的體認等深層意義。亦即，當我們稱一個社會具有永續發展之特質或者一個政策具有永續性時，即表示該社會特質或政策內涵具有對倫理傳統的承襲敬意、具有創造創新的能力，以及具有在時間上能調融接續「傳統與創新」、在空間上能整合調適「內在系統與外在環境」之生存競爭力。

2.危機與契機

若加入永續性的價值衡量，所謂永續性重建之涵義應同時包括震災所造成之危機的去除與震災所帶來之再發展機會的開創兩層涵義。若從永續發展的深層意義來看，前者乃是對原有傳統性的維護、對發生中斷之社會接續性的重新連結以及對基本生存競爭力的鞏固，而後者是永續發展涵義中創造性與生存競爭性的展現。

3.目的與手段

若從政策分析的角度來思考一個社會永續發展的實質內容，一般均以環境永續、經濟永續和社會永續為其主要內容，並且有關政策永續性之衡量往往主要針對政策規劃目標與實際成果之是否具有永續性作探討，較少關注政策執行過程是否具有永續性的問題。然而，一般公共政策評估原本即同時含括有過程評估與結果影響評估，程序評估與實質評估，或執行評估與效果評估等不同內容，亦即同時強調政策目的與手段的關聯性，因而，作為實現政策目的之手段的政策體制的永續性課題逐漸受到重視。本文探討重建政策之永續性正是同時從政

14.「符合當代人的需要而不妨礙未來世代滿足他們需求之能力的發展方式」(development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs)。

策目的與政策手段兩個向度來作觀察，因為僅有目的或手段均不足以確保永續發展價值之推行。

就重建政策目的的永續性內涵而言，目前一般公共政策對於一個社會之永續發展目標的討論已大致歸結為三大政策領域，分別是環境政策、經濟政策與社會政策，而其所追求之永續發展目標則分別為環境永續、經濟永續與社會永續。同樣的，本研究探討災後重建政策也必須涵蓋這些政策內容，也就是要能關照到觀光重建政策的規劃內容與實際重建成就是否符合環境永續、經濟永續與社會永續的價值要求。

另就重建政策手段的永續性內涵而言，這是實現永續性政策目的的必要機制，少了此一執行機制的配合，所有的永續發展目標都將落空。此所以，聯合國在「21 世紀議程(Agenda 21)」(United Nations, 1993)中，特別把體制，也就是法律、制度與組織等議題列為落實永續發展之重要項目之一。然而，目前國內各界對於與永續發展相關之體制問題的討論與研究，仍然僅有少數著眼於檢討政府相關體制者，而從政策執行過程來探討政策及體制內部運作需要哪些與達成永續目的直接關聯的特性(也就是工具面的永續性問題)者，則屬絕無僅有。殊不知對於此一面向之永續性的掌握，將有助於更深入監控與改善實際政策執行過程中組織設計、資源分配、行為模式、法制體系等的體制永續特性。以我國行政院經建會目前委託學者專家所建構的「台灣永續發展指標系統」¹⁵而言，在其所擬六大類，包含 42 項永續指標的指標系統中，「制度回應」類的八大指標也只有「政府與民間環保團體合作程度」一項與執行體制特性較相關，基本上仍未深入慮及實際體制執行面的永續特性。因此，本研究乃參酌相關文獻(Fricker, 1998)，並根據「經濟合作與發展組織」(OECD, 2002)在進行五國永續治理之個案研究時所認定的三項永續概念：政府與社會部門互動的增進、政策整合的挑戰、以及政府部門為面對跨世代永續挑戰的長程視野，再考慮本研究之需要，歸結出以下幾項永續性執行機制的核心內容。

(1)在地自主性：如果永續性政策的目的是在追求一個社會的承先啓後與生生不息，那麼執行該政策目的的手段機制之首要條件便是要具有在地自主性，也就是該執行體制的內在成員與資源運用應儘量取自在地社會，並且整個機制的主導運作應該力求由在地社會所自發營運。因為，倘若該社會成員(包括當地政府與社會部門)不具有在政策上承先啓後的自主意願、資源和能力，亦或該執行機制的組成與運作並非出自該社會成員的自發自主，光靠外援肯定難以永續發展(Ioannides, 1995)。Fricker(1998)認為，在地社群愈能夠有效地進行民主參與，就愈有機會達成永續目標。因此，從執行機制中在地自主性的多寡，便可以衡量其實現永續性政策目標可能性的大小。

(2)政策整合性：由於環境生態、經濟產業與社會文化各政策領域的永續發展目標間常存有相互衝突的情況，使得永續發展的實踐必然是一個在各種政策現實的衝突中力求平衡發展的過程，亦即需藉由執行機制的協調整合，才能達成一個社會整體之最大平衡的永

15.請參閱<http://www.cepd.gov.tw/sustainable-development/index.htm>



續發展，故而，政策整合的功能便成為政策執行體制是否具有永續性的另一重要內涵。在 Abaza (2002)編著的「Implementing Sustainable Development」一書中，也曾特別強調合作式規劃(collaborative planning)、共同管理(co-management)與整合性評價(integrated assessment)等政策整合手段對於落實永續發展目標的重要性。前二者主張政策決定過程應加入各不同觀點的事先參與，政策執行過程應透過各不同社會體制間相互的協調管理；後者則認為實現永續發展目標的政策過程應是一個循環參與的過程，在其中各社會部門與各不同學科專業之間持續進行著積極的對話(active dialogue)。

- (3)政策創新性：若從前述永續發展的深層涵義來看，政策的永續性必須仰賴政策體制中不斷接續創造的力量來達成，因而在政策的執行機制上便不能缺少屬於政策體制本身的創造性。這種機制具有某種政策創新的規劃力、研發力和前瞻性，能夠提出有別於一般傳統的思維和做法，而有助於永續發展價值的落實。然則，這些創新性思維與做法的根源，基本上還是來自於追求跨世代永續發展之長程視野的啟發，並循此價值標準，針對各種階段性現實環境之需要作策略性的創新因應。

(四)觀光產業重建政策之永續性指標架構

「永續發展」是一個上位的、全觀的抽象概念與價值觀，一旦要將之具體化成為實際的政策操作並建立起可以進行研究討論的指標，則為適應個別的政策情境，難免會得出具體內容互有差異的永續性政策方案與研究指標。只是，以目前國內外有關永續發展之指標建構而言，多數之永續發展指標化進度仍停留在國家整體的或國土發展的層次，而未進一步細膩進展到個別政策領域，如本文之觀光產業政策領域。並且，從目前國內外所發展出的整體性永續發展指標來看，一般多以「環境保育、經濟效率與社會公平」或是以「生態、生產與生活」等三生面向作為指標架構發展之主要內容(李永展、何紀芳，1998；行政院經濟建設委員會，2001)，進而在各大要項下尋求設立各個細項指標，以界定出永續性社會或國土發展之具體內容。晚進，由於學界與實務界開始意識到體制回應性對落實永續發展目標的重要影響，也逐漸將體制面因素納入指標架構之中，成為另一大項。儘管經過各界的努力，已有為數可觀的永續發展細項指標被提出，但就指標的可行性而言，這些相對而言還是比較總體性、宏觀的指標細項，畢竟不一定能適用於特定政策領域之個案情境，猶需本乎永續發展之內在精神與主要架構進一步再將指標內容細膩化與情境化。此所以，本研究必須針對觀光產業政策領域之重建情境另外提出指標架構的緣故。除了忠於永續發展之內在涵義，遵循環境、經濟、社會與體制等四大宏觀架構脈絡，更著眼於顧及永續觀光發展政策與主要重建課題之特殊性。

因此，本研究根據永續性重建之相關政策涵義以及永續觀光的理論內容，再對應到本研究所欲探討的主要觀光重建課題，而形成本研究所需之指標架構(請參閱表三)。架構中之各指標內容在於反映相關重建政策對於各重建課題中永續危機之去除與永續轉機之開創的實際影響，因而，本研究之政策永續性描述，主要是一種災前與重建後之相對永續性比較，著眼於研究重建政策內容與體制是否具有永續性，以及重建政策有無為災區觀光發展帶來相對永續性的



影響。也因此，對於以下各指標所給予之「大幅提昇、部分提昇、基本不變」或「績效卓著、部分成效、效能不彰」等描述，乃是對震災前後之政策永續性變化的相對性理解，並非根據某種絕對客觀之標準所做之評判。譬如觀光資源重建課題中之「觀光公共遊憩設施的生態相容程

表三 災區觀光產業重建之政策永續性指標架構

永續發展之 概念內涵		永續發展之概念內涵(承先啓後，生生不息)									
		災區永續重建之概念內涵(破壞永續之危機解除；促成永續之機會發展)									
		永續發展之內涵(目的)			永續發展之機制(手段)						
		永續發展 (環境)	永續發展 (經濟)	永續發展 (社會)	在地 自主性	政策 整合性	政策 創新性				
永續 重建 課題	觀光產 業重建 之政策 永續性 指標	重建政策內容之永續性指標			重建政策體制之永續性指標						
		觀光產業 永續重建之 主要課題	產業資源 重建	活動		B-5 B-6					
				設施	A-1						
				景觀		B-1					
服務				B-2 ; B-3 B-4							
產業網絡 重建	交通 網絡			C-1							
	資訊 網絡			C-2							
	產銷 網絡			C-3							
體制效能 重建	組織設計					D-2 ; D-2				E-1	
	資源分配					D-1					F-1
	行為模式									E-2	
	法制體系						F-2				

度」指標，是探討重建政策中有關災區遊憩設施的重建是否已去除了災變所造成的生態危機，及在新建遊憩設施的過程是否加入了生態永續的價值考量等，而不是以一個平時性的生態指標來精確評量存在於災區中的遊憩設施具有多大程度的生態永續性。

整個指標架構主要區分為重建政策內容和重建政策體制兩個部分。在重建政策內容的永續性指標方面，本研究是從環境永續、經濟永續與社會永續等三個目的永續性內涵，來描述相關



重建政策在觀光資源重建與觀光網絡重建兩大重建議題上所指涉之具體指標內涵，以了解重建政策內容之永續性是大幅提昇、部分提昇或基本不變，所用指標包括「A-1 觀光公共遊憩設施的生態相容程度」、「B-1 整體視覺景觀的改善程度」、「B-2 合法經營問題的解決程度」、「B-3 政府輔導當地農民發展觀光的績效」、「B-4 輔導觀光產業提昇經營專業的程度」、「B-5 觀光活動與當地古蹟文史和社群關係的關聯程度」、「B-6 觀光活動中文化的創新性程度」、「C-1 觀光交通網絡便易性之增加程度」、「C-2 觀光資訊網絡連結的效率程度」、「C-3 各縣市鄉鎮觀光產業連結的緊密程度」。

在重建政策體制的永續指標方面，本研究是從在地自主性、政策整合性與政策創新性等三個永續性機制內涵來描述重建政策體制所具有的指標內涵，以了解重建政策體制之永續性是呈現出績效卓越、部分成效或效能不彰等狀況，所用指標包括：「D-1 地方政府對觀光產業重建經費之管理效能」、「D-2 地方政府觀光管理部門之組織效能」、「D-3 當地民間觀光相關組織的活動力高低」、「E-1 三級管控的政策協商績效」、「E-2 各級政府及民間觀光組織的政策互動密度」、「F-1 各級政府及民間業者在重建中投入的產業研發心力」、「F-2 影響觀光產業永續性之法制規定的突破程度」。

四、災區觀光產業重建政策之永續性評述

整理近一二十年來我國政府所擬定之國家重大施政計畫時發現，在交通部觀光局(1992)的「台灣地區觀光遊憩系統開發計畫」、行政院經濟建設委員會(1996)的「國土綜合開發計畫」、內政部(1996)的「台灣中部區域計畫」第一次通盤檢討、行政院(1997)的「跨世紀國家建設計畫」、原台灣省住都處市鄉規劃局(1997)所規劃的「南投縣觀光整體發展綱要計畫」、南投縣政府(1999)所編定的「南投縣觀光發展白皮書」與交通部觀光局(2000b)提出的「二十一世紀台灣發展觀光新戰略」的政策脈絡中，永續發展已是近年來政府在思考我國觀光產業發展時一個確定的目標。震災發生後，政府如何在相關觀光重建政策與執行體制上呈現出永續性，乃是本研究進行總體評述的重點。

(一) 災後主要觀光產業重建政策

直接落實到政府的災後觀光產業重建政策來看，我們亦可以從以下各級政府的相關政策宣示、經費編列與執行措施等方面來作歸納探討。

在政府相關政策宣示方面，在經建會(1999)的「災後重建白皮書」特別強調要發展多元化具地方特色的產業等四項主要政策主張；在行政院九二一震災災後重建推動委員會(1999)所擬的「災後重建計畫工作綱領」中，訂定了包括發展多元化的地方產業等五點重建計畫目標以及包括結合地方文化特色與產業型態以推動傳統產業復興等八項基本原則。

審視政府在九十年與九十一年度所編的災後重建特別預算(行政主計處，2001、2002；



行政院九二一震災災後重建推動委員會，2001)當中，政府推展觀光產業重建之主要政策內容包括以下幾項：1.觀光設施整建：如森林遊樂區、農特產品物流中心、當地零售市場、老街與風景區的重建等；2.觀光活動辦理：如日月潭水沙漣觀光文化系列活動、各觀光路線之特色活動等；3.產業網絡的重建：如災後重建資訊網站之建置、觀光活動宣傳等。

前重建會副執行長林盛豐¹⁶在訪談中表示，整個災後觀光產業重建的經過，約可分成復原與振興兩個階段。產業復原階段是屬產業救活的工作，主要工作包括搶修觀光相關設施尤其是交通路網、邀請正副總統數次前往視察災區觀光以帶動人潮、由交通部發布公務員到災區旅遊補助辦法，以及聯合民間觀光產業協會籌組中台灣觀光產業聯盟，並確定包括日月潭、集集鐵道等八大主力推展路線，開始舉辦各景點活動；在為業者拉回災前的主要客源之後，開始推動第二階段的產業振興工作，主要工作重點有五項：聯合促銷、新產品設計、軟體建設、硬體建設、尖離峰旅遊量調整等。

在縣政府的觀光重建措施方面，南投縣政府(2001)在其新擬的綜合發展計畫中，曾詳列縣政府對於該縣觀光產業重建所面對的課題，包括如何藉由休閒觀光振興產業文化以促使地方活化等 12 個主要課題與政策主張。另在南投縣政府於民國 90 年議會總質詢時所整理提列之南投縣觀光產業重建成果¹⁷中，共包括有南投縣觀藝文館的籌建、南投縣人文觀光廣場的規劃設置、籌設南投縣觀光大學..等等三十餘項已完成或規劃中的重建成果；台中縣政府(2001)則在其所編印的「九二一地震兩週年重建成果報告」¹⁸舉列包括：東風鐵道綠色走廊之整建、舉辦「谷關山水節」等十餘項重建成果。

(二)災後觀光產業重建政策之執行體制

負責推動上述觀光產業重建政策內容的執行體制，實際關乎政策的落實與否，是永續性政策能否被永續性地執行的關鍵。從整個災區重建政策形成與執行過程來看，因應重建業務所設置的專責機關--行政院九二一震災災後重建推動委員會，當然是整個重建政策執行體制的核心，由其總承重建政策經費的分派與業務控管，並由其與其他公、私相關部門相互關聯成每個個別政策的執行體制。以觀光產業重建政策的推動來說，實際在災區中推動觀光重建政策的機關團體包括九二一重建會產業振興處之服務業振興科、交通部觀光局、農委會、經濟部商業司、南投縣政府觀光局、台中縣政府交通旅遊局、各鄉鎮公所觀光課或經建課以及民間觀光協會等。

其中，九二一重建會產業振興處之服務業振興科¹⁹負責處理所有災區觀光產業重建之相關宣傳、協調與計畫核審業務；交通部觀光局、農委會、經濟部商業司等相關中央部會各派有一名科員進駐中部辦公室，配合重建業務之協調；隸屬於交通部觀光局的「日月潭國家風景區管理處」以及「參山國家風景區管理處」²⁰，直接負責災區主要觀光景點的重建；南投縣政府在

16. 於2002年4月18日，在行政院接受本研究訪談。

17. 南投縣政府觀光局提供之資料。

18. 2001年9月10日，由台中縣政府所編印。

19. 設有科長一人、科員二人。

20. 編制主要為正副處長一人，下設企劃、工務、遊憩與管理四個課。



地震後即成立觀光局²¹；台中縣政府在地震後半年多成立交通旅遊局²²；災區各鄉鎮公所當中只有極少數特別設有觀光課²³，其他大多由公所中的經建課負責觀光業務，而實際負責業務執行的人員也大多一至二人；民間部門方面，除了一般常態性的相關旅遊公會，在此次重建過程中並無顯著參與運作。另有許多觀光產業協會如日月潭觀光發展協會、集集鐵道協會等等，在此次重建過程中積極介入參與，尤其是「中台灣觀光產業聯盟」的成立，更使得「日月潭觀光發展協會」、「南投縣集集鐵道文化協會」、「東埔溫泉風景區旅遊促進會」、「鹿谷鄉產業觀光促進會」、「埔里產業觀光促進會」、「仁愛鄉廬山溫泉觀光促進會」、「藝術大道觀光促進會」、「清境觀光發展促進會」、「南北港溪觀光產業促進協會」等民間團體成爲重建政策的主要配合對象。而整個重建政策體制的實際運作便是中央與地方關係、地方政府間關係以及公、私部門合夥關係的互動配合情況。

關於這整個政策體制之運作，主要涉及四項重建功能：政策決定、預算使用、政策執行以及政策的協調和考核。在政策方案的決定方面，重建會除了依據災後重建計畫綱領之規定，主要由藉審批地方政府或民間團體所上呈的提案來決策，因此地方政府和民間團體，實際上亦享有部分的重建決策權；在預算執行方面，由於中央各部會的重建經費均由重建會來集中管理調配，重建會藉由計畫的核可來撥補經費，並經由地方縣市政府來負責經費的執行，但一向財政窘迫的地方政府每每喜愛展現其對預算的控制力量，以致在重建會、縣政府與民間團體間常發生經費使用之衝突；在政策的執行、協調和考核方面，由於縣政府、鄉鎮公所與民間團體均投入政策執行，相互間便需有充分合作。因而，重建會便以三級管控會議來作協調監督，第一級會議由執行長或副執行長主持，每兩週一次，由各地方政府派代表與重建會開會。第二級會議由重建會執行長與行政院研考會主委共同主持，每月一次，由行政院各相關部會主管參加。第三級會議每月舉行一次，由行政院院長主持，與重建會官員共同開會。

(三)災區觀光產業重建政策永續性之總體評述

針對前列之觀光產業重建政策內容以及實際政策執行體制，本研究從各永續指標內涵來探討其所帶給災區危機解除與轉機創造的實際情況如下(請參閱表四)。

1.在政策內容的永續性方面

(1)觀光產業重建政策之環境永續性

A-1 觀光公共遊憩設施重建的生態相容性：生態價值基本上已爲各級政府所接受並充分反映在重建政策內容的擬定中，譬如在災後重建計畫工作綱領之重建基本原則中便強調建設要與生態、環保並重，而從實際執行的重建工程來看，舉凡風景地區新建之步道、公共空間、牌示與建物之質材和顏色，已多能考量到生態相容性的問題，如新建於省道 14 號公路旁的觀光驛

21. 編制包括正、副局長各一人、技正一人、策劃課五人、推廣課六人、開發課六人及營運課五人。

22. 組織編制包括局長、副局長、秘書、技正各一人，交通行政、道路養護、觀光、旅遊管理等四個課，以及行政室、會計室、人事室、政風室等總共四十人，其中直接與觀光重建相關者是觀光課與旅遊管理課。

23. 例如集集鎮公所之觀光課。



站、二水到車埕火車站的集集支線工程、拉魯島重建工程與伊達邵部落生活區²⁴，以及已成為觀光景點的各個小學重建工程等等。重建政策在新建公共遊憩工程上頗為重視此一生態重建之

表四 中部災區觀光產業重建政策之永續性總體評述

永續發展之概念內涵		永續發展之概念內涵(承先啓後，生生不息)					
		災區永續重建之概念內涵(破壞永續之危機解除；促成永續之機會發展)					
		永續發展之內涵(目的)			永續發展之機制(手段)		
		環境 永續發展	經濟 永續發展	社會 永續發展	在地 自主性	政策 整合性	政策 創新性
		政策內容之永續性指標			政策體制之永續性指標		
觀光產業 重建政策 之永續性 指標評述	產業 資源 重建	活動			C-1 部分提昇 C-2 部分提昇		
		設施	A-1 大幅提昇				
		景觀		B-1 部分提昇			
		服務		B-2 基本不變 B-3 部分提昇 B-4 部分提昇			
		交通 網絡		B-5 大幅提昇			
		地域 網絡		B-6 大幅提昇			
		資訊 網絡		B-7 大幅提昇			
	體制 效能 重建	組織設計			D-2 部分成效 D-3 部分成效	E-1 效能不彰	
		資源分配			D-1 部分成效		F-1 部分成效
		行爲模式				E-2 效能不彰	
法制體系						F-2 部分成效	

契機，相較於從前類似之公共工程，政策之永續性明顯有大幅之提昇。--(大幅提昇)

24.由謝英俊建築師團隊與台大城鄉發展基金會共同規劃建造之伊達邵部落生活區，主要建材係以當地盛產的竹材為主，並由邵族人共同合力建造，成爲一個兼具生態與文化特色的聚落景觀。



(2)觀光產業重建政策之經濟永續性

B-1 整體視覺景觀的改善程度：在重建白皮書與災後重建計畫工作綱領均提及景觀優美的重要性，重建會前副執行長林盛豐²⁵也表示，為了確保整體重建品質，重建會往往會主動引介好的規劃團隊參與工程競標。然而，實際走訪災區及各主要景點，除了新建的公共空間與設施多有景觀品質的管控，一般的民宅、商店與市街巷道亦大多雜亂如故，以知名的廬山溫泉等風景區為例，就依然是管線亂牽、招牌雜亂的景象。重建政策所做的局部的、個別點的景觀改善，只讓我們看到災區整體視覺景觀的小幅改善，在此方面所呈現的政策永續性相當有限。--(部分提昇)

B-2 合法經營問題的解決情況：非法經營的問題影響一個產業的正常與永續發展甚鉅，觀光產業非法經營的問題在災前即已大量充斥。但在災後的相關重建計畫當中並未被明確提及與處理，只有在重建計畫綱領中曾提出重建應採取彈性靈活做法、縮短行政程序、加速重建家園的工作原則。再觀諸實際的重建發展，像廬山和東埔等著名溫泉區或其他景點上的非法營業依然普遍存在²⁶，並未因此次災變之重建契機而有對應性的處理做法。既使像溫泉法²⁷與民宿管理辦法等相關法規好不容易在此期間內通過立法，合法經營的永續性問題也並沒有在此次災後重建的過程中被積極輔導解決。--(基本不變)

B-3 政府輔導當地農民發展觀光的績效：在重建白皮書中、重建計畫工作綱領中、南投縣綜發計畫(2001)裡都提及輔導補助當地居民轉型發展觀光休閒或農業休閒的重要性。然而，在實際的重建過程中，當地居民或農民有計畫地被輔導發展觀光的情形非常之少，即使是有心發展民宿的居民亦未獲得政府的協助²⁸。重建單位主要專注於救活災區觀光產業命脈，而將絕大部分的資源與政策用於與少數重要旅遊業者相關的旅遊路線上²⁹。因此，在此一方面僅有為少數景點的部分業者帶來生意復甦，卻無助於觀光產業之全面發展。這固然是政策選擇的兩難，但後續重建工作若不能在此指標內涵上做強化，將影響到該區整體產業發展之永續性。--(部分提昇)

B-4 輔導觀光產業提昇經營專業的程度：在南投縣綜發計畫(2002)中為活化地方觀光產業特別強調人力訓練與服務設施經營規章的訂定，以確保提供高水準的服務品質。彭百顯前縣長也有觀光大學的規劃和初步推動³⁰；另在重建過程，政府也曾邀集溫泉觀光業者進行參訪活動、規劃舉辦觀光業者提昇飲食衛生品質講習會等，然而，實際受到輔導的業者比例仍然偏低

25.於2002年4月18日，在行政院接受本研究訪談。

26.在廬山地區的12家溫泉旅館中只有兩家領有合法執照。

27.立法院於2003年7月3日通過此法。

28.鹿谷鄉居民「八才子茶坊」負責人楊基謀於2002年2月3日接受訪談時所做之陳述。

29.在2002年10月6日，由台大建築與城鄉研究所舉辦的「2002年中日社區營造研討會」中，曾參與南投縣魚池鄉大雁村涉水社區重建，並致力推展該社區產業的台灣科技大學黃世輝助理教授曾質疑，重建會直接與業者決定數條觀光路線作為主要觀光重建目標的做法，並未能連結到地方實際的產業發展需求。

30.彭前縣長於2002年6月7日，在台北來來飯店接受訪談作此陳述。



³¹，業者間以服務專業及品質提升為經營目標的產業規範和價值，亦尚未在重建過程中被有效促進形成³²。--(部分提昇)

B-5 觀光交通網絡便易性之增加程度：連結中部災區各景點的觀光產業道路連續受到 921 震災以及桃芝颱風之重創，但工程單位搶修通車的速度相當快速³³。重建會前副執行長林盛豐表示，業者及重建會是天天壓著交通工程單位搶修，因此，除了往溪頭遊樂區的道路和新中橫公路的重建進度較慢，其他觀光交通路網的恢復均相當快速，並能配合各種觀光活動做行銷。為促銷觀光，南投縣政府也推行免費觀光巴士等措施，串聯災區各主要景點，提供外縣市遊客更便易的交通工具，使得災區之觀光交通網絡相較於災前更具有便易性與系統性。--(大幅提昇)

B-6 觀光資訊網絡連結的效率程度：南投縣綜發計畫特別強調要加速觀光旅遊資訊的即時流通與系統化。而在實際重建中，觀光重建特別經費的編列也有許多是用於觀光資訊網站的建置與活動宣傳，其他像新聞媒體造勢、印製觀光宣傳品、拍攝製播媒體宣傳、設立觀光驛站等觀光旅遊資訊之服務中心等，相較於災前，已建構出相當完整的資訊網絡，國內外旅客已能輕易地接收或查詢到災區之相關旅遊訊息³⁴。--(大幅提昇)

B-7 觀光產業與當地其他產業的連結緊密程度：在重建白皮書、重建計畫綱領與南投縣綜發計畫中均主張觀光產業應與當地商業與農特產整合發展。在重建的許多觀光振興活動中已有許多異業連結的行動，如埔里的製酒、水里的燒陶、鹿谷的茶葉、採梅、泡溫泉與各地的風味餐等。各鄉鎮之商圈再造與老街再造也與觀光產業具有整合發展的效果。儘管類此異業連結的觀光活動相較於災前已有大幅之增加，但目前的連結性質仍大多侷限於少數個別業者的行銷，猶欠缺屬於全鄉鎮或全區域的整體性、系統性的連結發展，有待進一步加強。--(大幅提昇)

(3)觀光產業重建政策之社會永續性

C-1 觀光活動與當地古蹟文史和社群關係的關聯程度：相關重建政策計畫均提及觀光產業與當地文化特色結合的重要性，在南投縣綜發計畫中也別強調文化工作者與休閒產業界合作的重要。在實際重建的觀光活動上，南投縣府與重建會即曾與民間團體規劃「原鄉生活文化活動」、「雲之南文化季活動」、「高山草原文化祭」、「東埔布農文化祭」、「集集鐵道文化」等許多文化觀光活動。然而，在本研究的訪談中發現，多數的觀光活動仍停留在相當形式化的層面，主辦單位大多未能與當地的文史工作者或社區居民有深度的互動，如日月潭之九族櫻花戀活動便忽視當地邵族已正名存在的事實³⁵、強調布農文化的東埔溫泉觀光活動卻潛藏著當地長期的

31. 集集大飯店鄭經理於2001年12月11日接受訪談時作此陳述。

32. 谷關假期大飯店副理吳文海於2002年7月21日接受訪談時作此陳述。

33. 根據交通部公路局(2001)所作報告，震災造成中部省縣鄉道中斷者596處、橋樑損壞22處、道路坍方80處。經公路局與交通部全力支援搶修，同年(1999)10月12日除中航公路壩新路口至德基路段以外，全部轄線道路均獲恢復通車。

34. 請參閱南投縣政府網站<http://www.nantou.gov.tw/index.asp>、

台中縣觀光導覽網站http://tt.taichung.gov.tw/web/index_home.htm，以及921重建會之旅遊導覽網站<http://portal.921erc.gov.tw/tour/>。

35. 「邵族文化發展協會」理事長巴努於2002年2月5日在日月潭接受訪談時作此陳述。



族群對立³⁶、鹿谷茶鄉活動卻未告知或鼓勵當地社區居民參與等等³⁷。--(部分提昇)

C-2 觀光活動中的文化創新性程度：此一指標是用以理解重建經費所舉辦之各類觀光活動是否具有文化之創新性，抑或是一陳不變。若從重建會主要輔助的八條觀光路線的活動內容來看，活動的文化創新性主要展現在風味美食的研發上，其他活動內容大多致力發掘舊傳統多於新文化的開創。只有少數像國姓鄉搶成功活動³⁸、鹿谷的茶藝博覽會或集集鎮的鐵道相關文化活動能豐富傳統而較具創新性。--(部分提昇)

2. 在政策執行體制的永續性方面

(1) 重建體制之在地自主性

D-1 地方政府對觀光產業重建經費之管理效能：所有重建方案均是由下往上申請核可，經費再由重建會經縣府往下核發，因而，縣府實際上亦握有部分經費管理權。從本研究之訪談發現，縣府對於重建會所核可之經費，在撥付過程總是刻意展現其對經費的主控權，但作業之遲緩也常常造成許多民間團體舉辦活動之困擾³⁹而期望能直接由重建會直接撥款，這也引發了重建工作應在中央與地方之間如何做權責分配的問題。因此，雖然相較於災前，縣府在重建過程中已能展現出對經費較大的在地主控權，但在經費管理上尚未能展現足夠的效能，此一方面體制重建的永續性僅具部分成效。--(部分成效)

D-2 地方政府觀光管理部門之組織效能：南投縣觀光局與台中縣交通旅遊局等觀光專責單位先後在災後成立，然而，從其編制與成員專業來看，對比於其所要經手之眾多重建業務，組織效能難免有問題，此所以有許多受訪團體會責怪縣府之作業延宕的緣故。至於鄉鎮部分，除了極少數像集集鎮公所，在災前即因首長的強烈企圖而展現其對在地觀光發展的主導性，並在編制上特別成立觀光課，大部分鄉鎮公所都以經建課來經辦觀光業務，其在觀光重建過程所居角色相當次要，甚至不及於某些民間協會。因此，相較於災前，縣政府與部分鄉鎮公所之觀光業務已趨於組織專責化，組織效能亦有部分提昇，但整體而言仍未足夠彰顯。--(部分成效)

D-3 當地民間觀光相關組織的活動力高低：由於災區業者急於復建，也由於重建會刻意輔導，災後有許多民間觀光產業促進會相繼成立，並在重建會與南投縣政府的督導下共同成立中台灣觀光產業聯盟，他們並成為觀光重建過程中承辦眾多觀光活動的主力。然而，這些大多由當地業者所組成的協會，均無專責人員負責協會事務，因此大多由理事長或總幹事或其職員主導一切，以致活動的品質以及與地方社區的互動普遍不甚理想，「南北港溪觀光產業促進協會」總幹事曾干育⁴⁰便主張此類協會應設置專業行政人員。--(部分成效)

36. 布農族居民亞山於2003年7月11日在東埔部落裡接受訪談時作此陳述。

37. 鹿谷鄉居民「八才子茶坊」負責人楊基謀於2002年2月3日接受訪談時作此陳述。

38. 國姓鄉公所經建課課員何孟熹於2002年2月6日，在國姓鄉接受訪談時表示，該活動是根據民間傳說創意編造而成，結果不僅促進社區參與也有助於吸引觀光。

39. 「埔里觀光產業促進會」理事長林素真與「集集鐵道文化協會」理事長張學郎，分別於2002年2月6日與2月4日，在南投縣接受訪談時均有此抱怨。

40. 於2002年2月6日，在國姓鄉泰雅渡假村接受訪談。



(2)重建體制之政策整合性

E-1 三級管控的政策協商績效：由重建會所主持的三級管控會議是重建會用以協調整合各層及各單會重建政策之主要機制，然而，由於會議屬公開性質，官員們在媒體面前多不願將真正的問題放到檯面來談，使得此類會議每每流於形式⁴¹，所能發揮政策的整合效果並不大。以集集環鎮小火車為例，集集鎮公所為推展觀光而規劃環鎮小火車，但礙於交通法規⁴²，屢次向交通部、重建會以及縣政府陳情協調，卻遲遲未獲解決，還導致執意推行的林明臻前縣長⁴³受到起訴與重罰。--(效能不彰)

E-2 各級政府及民間觀光組織的政策互動密度：重建體制的政策整合情況也可從中央各部會、重建會、縣政府、鄉鎮公所以及民間團體的互動密度得知。觀諸重建過程，重建會與縣政府之間存在有某些中央與地方相互爭權的矛盾⁴⁴；縣政府與不同鄉鎮公所間存在有黨派利益矛盾和選舉恩怨⁴⁵；民間團體常不理會鄉鎮公所而直接往重建會爭取經費在鄉鎮中辦活動⁴⁶，而中央部會也不理會民間團體的陳情⁴⁷，這均使得重建政策執行的整合性出現許多漏洞。各部門間的政策互動，並未因災後重建之特殊處境有所改善。--(效能不彰)

(3)重建體制之政策創新性

F-1 各級政府及民間業者在重建中投入的產業研發心力：訪談過程中並不難發現重建體制各成員在災後所投注的產業研發心力，如重建會之災區地方美食普查、南投縣政府之辦理「中台灣領袖高峰會」暨「南投縣觀光發展研討會」、集集鎮公所之籌建環鎮小火車與裝甲車公園、「埔里產業觀光促進會」之研發各種特產美食與文化活動等等。然而，各鄉鎮或景點間相互仿效的情況頗為普遍⁴⁸，以致在整體觀光產業研發的質與量、系統性、差異性與組織性便顯得相當不足。--(部分成效)

F-2 影響觀光產業永續性之法制規定的突破程度：與觀光產業永續發展的相關法規如：都市計畫法、土地法、旅館事業管理辦法、民宿管理辦法等等，可藉此重建機會進行修訂以利輔導管制災區相關旅遊設施。但法案之立法與修訂往往耗費時日，溫泉法與民宿管理辦法能在重建過程中有所突破，乃是觀光永續發展的一個良好起點。--(部分成效)

(四)小結

41. 重建會林姓官員於2001年12月21日，在台北接受訪談時作此陳述。

42. 交通部遲至2002年3月15日才開會決議同意地方鄉鎮可申請建造觀光火車，2002.3.16，第13版。

43. 於2002年2月6日，在集集鎮公所接受訪談時作此陳述。

44. 林盛豐前副執行長表示，彭百顯前縣長從不參加協調會議，經協議之政策，彭前縣長也不見得認可；彭前縣長接受訪談時一再主張地方政府應有完整的政策主導權。

45. 彭前縣長與林明臻前集集鎮長同為2001年南投縣長參選人。

46. 集集鎮觀光課陳啓川課長於2002年2月6日，在集集鎮公所接受訪談時表示。

47. 集集鐵道文化協會理事長張學郎曾針對集集支線鐵軌變形、隧道龜裂的安全問題向各級政府甚至總統陳情，但遲未獲得回應，參閱中國時報，2001.7.17，第17版。

48. 集集鎮觀光課陳啓川課長於2002年2月6日，在集集鎮公所接受訪談時表示。



從上述各永續性指標對中部災區總體觀光重建政策所做之描述，我們發現，在產業網絡的重建方面，不論是交通、資訊或產銷網絡的重建政策均甚具永續性。原因是，各級政府與企業均已體認到產業網絡猶如產業生命線，生存的危機感迫使產業網絡的重建格外快速有效，也為此區域觀光之未來發展奠定了相當良好的基礎；在觀光資源的重建方面，相較於災前的觀光發展，重建政策也開創了不少新的資源，尤其是許多品質還不錯的新建公共設施與活動傳統。此與政府單位的重點品質管制以及民間企業參與力量的動員有關；但在政策體制效能的重建上，則依然存在許多問題，研究過程中還是很少看到地方充權、政策整合與政策創新的良好表現。這是由於重建體制中各科層部門間、各政治黨派間，以及公、私部門間仍存有許多的疏離不合，以致良好的協調整合與相互信任關係無法產生。此一現象在王鴻楷(2000)所做的 921 災後官僚行為研究中亦有相同之發現，主要原因與相關單位之權責劃分不清、官僚本位主義之怠於溝通協調、形式主義之消極任事、泛政治化的黨派敵對以及欠缺敬業精神等因素有關。

五、結論

若從永續發展之目的與手段兩方面內容來總結以上有關觀光產業重建政策之永續性評述，本研究發現，重建政策在新建公共遊憩工程上頗為重視環境生態之價值，並能充分把握此一重建契機；在經濟永續發展目的上，於交通、地域與資訊等產業網絡的拓展重建，頗具成果。但在整體景觀美化與專業服務品質的提昇上則相當有限；在社會永續發展目的上，觀光產業重建與社區營造的結合，以及對於當地文化的傳承和創新等方面，關聯程度不高。另，就在地自主性而言，地方政府相較於災前已較能在重建過程中展現出對當地觀光發展規劃與經費運用的主控權，然而，在組織效能上仍有待大幅提昇；就政策整合性而言，整個重建政策體制，不論是各級政府之間或公、私部門間仍存有許多的政策協調上的問題，政策整合的品質並不好；就政策創新性而言，雖然政府與民間投注了不少研發心力，但各鄉鎮或景點間的相互模仿性太高，以致在整體觀光產業研發的質與量、系統性、差異性與組織性便顯得相當不足。

針對以上研究發現，本研究建議後續之觀光產業重建，首先應強化各重建體制成員的組織專業性以及相互間的政策協調性。其次，應該善用目前已經累積有成的許多永續性重建基礎，如產業結盟經驗的形成、系統性資訊網絡的建立、旅遊產品的研發與公共遊憩設施品質的提昇等，並進一步促使社區營造與文化創新等社會永續性價值能與觀光產業發展密切結合，以徹底解決災區整體視覺景觀無法提昇或觀光內容雷同性太高之類的觀光發展難題。

由於，本研究係針對中部災區之觀光產業重建政策所作之概括性永續評述，在研究方法與成果敘述上，原本即難以對個別政策或單一個案作全面性的探討與描述，因此，有關個案經驗之深入探討，可以作為後續之比較研究；另，本研究以文獻分析和深入訪談為主所進行之各個永續性指標描述，亦可在後續研究中透過專家座談或焦點團體等其他研究方法的援用，進一步補強本研究之相對主觀評論；而在一般永續觀光的涵義之中，雖然特別強調觀光地區環境生態



之重要性，但由於本研究目的係偏重在對觀光重建政策內容與執行作震災前、後的比較性永續性描述。故而，並未對可能與其他重建政策亦有相關的災區環境生態課題作深入之探討，此部份亦值得進行後續研究。

參考文獻

1. 內政部(1996)，「台灣中部區域計畫」，台北。
2. 王鴻楷(2000)，「九二一地震後之官僚行為觀察」，行政院國科會專題研究計畫(NSC89-2921-Z-319-005-29)。
3. 台灣省住都處市鄉規劃局(1997)，「南投縣觀光整體發展綱要計畫」，台北。
4. 台中縣政府(2001)，「九二一地震兩週年重建成果報告」，台中縣。
5. 交通部公路局(2001)，「康莊之道—九二一震災重建成果專輯」，台北。
6. 交通部觀光局(1992)，「台灣地區觀光遊憩系統開發計畫」，台北。
7. 交通部觀光局(1999)，「觀光年報」，台北。
8. 交通部觀光局(2000a)，「中華民國八十八年國人國內旅遊狀況調查報告」，台北。
9. 交通部觀光局(2000b)，「二十一世紀台灣發展觀光新戰略」，台北。
10. 交通部觀光局(2002)，「中華民國九十年國人旅遊狀況調查報告」，台北。
11. 交通部觀光局(2003)，「中華民國九十一年國人旅遊狀況調查報告」，台北。
12. 行政院主計處(2001)，中央政府九二一震災災後重建第一期特別預算。
13. 行政院主計處(2002)，中央政府九二一震災災後重建第二期特別預算。
14. 行政院(1997)，「跨世紀國家建設計畫」，台北。
15. 行政院九二一震災災後重建推動委員會(1999)，災後重建計畫工作綱領。
16. 行政院九二一震災災後重建推動委員會(2001)，行政院九二一震災災後重建推動委員會九十年(第一、二期特別預算)觀光部分產業振興計畫彙整表。
17. 行政院經濟建設委員會(1996)，「國土綜合開發計畫」，台北。
18. 行政院經濟建設委員會(1999)，「災後重建白皮書」，台北。
19. 行政院經濟建設委員會(2001)，「國土永續發展指標分析及其政策意涵之研究」，台北。
20. 李永展、何紀芳(1998)，土地資源永續利用指標架構之建立—以中部區域為例，「土地經濟年刊」，第9期，第73-102頁。
21. 李素馨(1996)，觀光新紀元--永續發展的選擇，「戶外遊憩研究」，第9卷，第4期，第1-17頁。
22. 林永森(2001)，地方觀光休閒產業關鍵成功因素與永續發展策略之探討，「嶺東學報」，第12期，第263-290頁。
23. 林鴻忠(2002)，國家森林生態旅遊--遊程規劃與活動設計，「臺灣林業」，第28卷，第1期，



第55-62頁。

24. 林錫銓、王鴻楷(2002)，邊界地區永續性觀光產業之政策體制研究，「公共事務評論」，第3卷，第2期，第99-120頁。
25. 南投縣政府(1997)，「南投縣觀光整體發展綱要計畫」(第一次通盤檢討)。
26. 南投縣政府(1999)，「南投縣觀光發展白皮書」。
27. 南投縣政府(2001)，「南投縣綜合發展計畫」。
28. 南投縣政府觀光局(2001)，「南投縣長施政四年績效成果」—觀光發展部分。
29. 洪進雄(2003)，由四個原住民部落產業發展型態看原住民地區文化生態旅遊產業之發展，「農業經營管理會訊」，第35期，第21-25頁。
30. 侯錦雄(1996)，觀光區的重生--永續經營的更新計畫，「戶外遊憩研究」，第9卷，第4期，第51-62頁。
31. 高明瑞(2003)，生態旅遊行為模式研究，「戶外遊憩研究」，第16卷，第2期，第23-48頁。
32. 鄭蕙燕(2003)，兼顧保育生態資源與經濟利益之生態旅遊，「農業經營管理會訊」，第32期，第16頁。
33. 楊宏志(2002)，生態旅遊制度的建立，「臺灣林業」，第28卷，第1期，第68-76頁。
34. 黃正聰(2003)，原住民部落文化生態旅遊評鑑與部落觀光發展，「農業經營管理會訊」，第35期，第28-32頁。
35. 黃國超(2003)，原住民觀光與社區自主權--泰雅族鎮西堡部落發展生態旅遊之研究，「原住民教育季刊」，第31期，第27-44頁。
36. 陳玉清、林晏州(2003)，生態旅遊地遊客選擇行為之研究，「戶外遊憩研究」，第16卷，第3期，第23-40頁。
37. 陳章波(2001)，生態旅遊的環境影響評估，「應用倫理研究通訊」，第20期，第47-50頁。
38. 裴家騏(2003)，發展原住民地區--邀請原住民族共同管理臺灣的自然資源，「農業經營管理會訊」，第35期，第26-27頁。
39. 劉阿榮、石慧瑩(1999)，永續發展的五個正義向度，「應用倫理研究通訊」，第10期，第37-42頁。
40. 薛怡珍(2003)，離可持續發展的生態旅遊還有一段漫長路要走的“興義市”，「林業研究專訊」，第10卷，第2期，第17-24頁。
41. 龐元勳(1999)，永續發展的內涵與觀點，「應用倫理研究通訊」，第10期，第8-15頁。
42. Abaza, H., Ed. (2002). *Implementing Sustainable Development*. Cheltenham, UK: Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
43. Archer, B. and Cooper, C. (1994). The positive and negative impacts of tourism, in *Global Tourism: the next decade*, pp.73-91, ed. W. Theobald. Oxford: Butterworth Heinemann.
44. Berke, P. R. and Conroy, M. M. (2000). Are we planning for sustainable development?, *Journal of the American Planning Association*, 66(1): 21-33.



45. Berry, S. and Ladkin, A. (1997). Sustainable tourism: a regional perspective, *Tourism Management*, 18(7): 433-440.
46. Caffyn, A. and Jobbin, G. (2003). Governance capacity and stakeholder interactions in the development and management of coastal tourism: Examples from Morocco and Tunisia, *Journal of Sustainable Tourism*, 11(2-3): 224-245.
47. Fricker, A. (1998). Measuring up to sustainability, *Futures*, 30(4): 367-375.
48. Grainger, J. (2003). People are living in the park-Linking biodiversity conservation to community development in the Middle East region: a case study from the Saint Katherine Protectorate, Southern Sinai, *Journal of Arid Environments*, 54(1): 29-38.
49. Hinkson, M. (2003). Encounters with aboriginal sites in Metropolitan Sydney : a broadening horizon for cultural tourism?, *Journal of Sustainable Tourism*, 11(4): 295-306.
50. Hitchcock, M. and Parnwell, J. G. (1993). *Tourism in South-East Asia: Introduction*. London; New York: Routledge.
51. Ioannides, D. (1995). A flawed implementation of sustainable tourism: the experience of Akamas, Cyprus, *Tourism Management*, 16(8): 585-592.
52. Jamieson, D. (1998). Sustainability and beyond, *Ecological Economics*, 24: 183-192.
53. Moor, S. A., Smith, A. J. and Newsome, D. N. (2003). Environmental performance reporting for natural area tourism: contributions by visitor impact management frameworks and their indicators, *Journal of Sustainable Tourism*, 11(4): 348-375.
54. Murphy, P. (1994). Tourism and sustainable development, in *Global Tourism: the Next Decade*, 274-290, ed.W. Theobald. Oxford: Butterworth Heinemann.
55. Neto, F. (2003). A new approach to sustainable tourism development: moving beyond environmental protection, *Natural Resources Forum*, 27(3): 212-222.
56. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2002). *Governance for Sustainable Development*, Paris. Danvers: OECD.
57. Piner, J. M. and Paradis, T. W. (2004). Beyond the Casino: sustainable tourism and cultural development on native American Lands, *Tourism Geographies*, 6(1): 80-98.
58. United Nations (1993). *Agenda 21*. New York: United Nations Dept. of Public Information.



附錄一：本研究訪談對象、時間與地點

訪談對象		時間	地點
重建會官員	前執行長黃榮村	2001.12.21	台北辦公室
	前副執行長林盛豐	2002.4.18	行政院
	林姓秘書	2001.12.21	台北辦公室
	產業振興處之服務業振興科科長張柏盛	2001.12.12	重建會
	產業振興處之服務業振興科科員廖振驊	2001.12.12	重建會
	產業振興處之服務業振興科科員簡玲玲	2002.4.19	霧峰鄉公所
南投縣政府	前縣長彭百顯	2002.6.7	台北來來飯店
	觀光局副局長廖深利	2001.12.13	南投縣政府
台中縣政府	旅遊交通管理局旅遊管理課課長阮東松	2002.4.19	霧峰鄉公所
	旅遊交通管理局觀光課課長吳得鑫	2002.4.19	霧峰鄉公所
集集鎮公所	前鎮長林明臻	2002.2.6	集集鎮公所
	觀光課課長陳啓川	2002.2.6	集集鎮公所
國姓鄉公所	農經課課員何孟熹	2002.2.6	南投國姓鄉
中部觀光產業聯盟成員	中部觀光產業聯盟理事長林國隆	2001.12.12	重建會
	日月潭觀光發展協會理事長游裕銘	2002.2.5	日月潭
	南投縣集集鐵道文化協會理事長張學郎	2002.2.4	張理事長家
	東埔溫泉風景區旅遊促進會理事長陳小苓	2002.2.7	東埔玉山樓餐廳
	埔里產業觀光促進會理事長林素貞	2002.2.6	埔里
	邵族文化發展協會理事長巴努	2002.2.5	德化社
	南北港溪觀光產業促進協會總幹事曾干育	2002.2.6	泰雅渡假村
	鹿谷鄉產業觀光促進會總幹事陳朝枝	2002.2.4	陳總幹事家
	仁愛鄉廬山溫泉觀光促進會理事長楊亮光	2002.2.6	廬山溫泉區
社區民眾	八才子茶坊老闆楊基謀	2002.2.3	楊基謀家
	集集大旅社經理	2001.12.11	集集大旅社
	東埔鄉布農族居民	2003.7.10	亞山家中
	谷關假期大飯店副理吳文海	2002.7.21	假期大飯店