

「國家公園組織隸屬 之研究」計畫

委託單位：內政部營建署太魯閣國家公園管理處

承辦單位：中華民國永續生態旅遊協會

計畫主持人：宋秉明（國立東華大學 觀光暨遊憩管理研究所）

中華民國九十一年六月

「國家公園組織隸屬 之研究」計畫

委託單位：內政部營建署太魯閣國家公園管理處

承辦單位：中華民國永續生態旅遊協會

計畫主持人：宋秉明（國立東華大學 觀光暨遊憩管理研究所）

中華民國九十一年六月

中文摘要

自民國七十年代初開始建置以來，我國目前已有六座國家公園，儼然已成為一獨立的資源管理系統，而各項經營管理亦逐步在改進與成形中。目前我國國家公園的組織管理面臨兩大問題，其一為組織隸屬的問題，其二則為層級管理的問題，此屬於行政管理的課題，為國家公園管理的基本體質與要素。近年來政府急切推行政府組織改造工程，目的在重新審視機構之隸屬性與職掌的合理性，並朝精簡化而發展。本計畫主要目的期藉瞭解具經驗的國家其國家公園系統之行政隸屬及變遷之過程，並歸納出各種優缺點，進而探討國內國家公園隸屬的適宜性，最後在符合政府現階段組織改造之架構下，根據國外的經驗與國內的行政環境，提出三種替選方案供政府在進行國家公園組織隸屬變更與結構改造時之，參考。

目錄

- 一、緒論(計畫緣起、目的、期限與進度)
 - 二、我國國家公園組織管理之現況與問題
 - 三、美洲、亞洲、澳洲等重點國家其國家公園組織隸屬之概況與比較分析
 - 四、我國與國家公園管理相關部會之執掌分析
 - 五、我國行政組織改造現況分析
 - 六、未來國家公園組織隸屬之替選方案及分析
 - 七、結語
- 參考文獻

一、緒論(含緣起、目的、期限與進度)

我國國家公園自民國七十年代初開始建置以來已略具規模，目前已有六座國家園，儼然已成為一獨立的資源管理系統，而各項經營管理亦逐步在改進與成形中。在創設之初國家公園被納在內政部營建署之下時，即曾遭受到質疑，受質疑點是一個以土地開發與建設為主的機構如何兼顧以保育為最高目標的國家公園事業？雖然歷經多年，事實證明營建署不但有能力處理國家公園事務，而且成效斐然，但畢竟卻也存在某種內部的不相容性。近年來政府急切推行政府組織改造工程，目的在重新審視機構之隸屬性與職掌的合理性，並朝精簡化而發展。基於此，太魯閣國家公園乃興此研究，期藉瞭解各國國家公園之行政隸屬及其變遷之過程，歸納出各種軌跡之優缺點，進而探討國內國家公園隸屬的適宜性分析，提出各種替選方案供政府組織改造之決策者參考。

本計畫主要的目的在透過對各國國家公園組織隸屬及其變遷過程之瞭解，進而針對國內國家公園組織隸屬的適宜性提出分析與建議，各具體目標如下所述：

- (一) 瞭解各國國家公園的組織隸屬
- (二) 瞭解各國國家公園組織隸屬之變遷過程
- (三) 提出國內國家公園組織隸屬之適宜性分析
- (四) 提出國內國家公園組織隸屬之各種替選方案

本計畫自民國九十一年一月一日起至六月三十日止，計六個月。各項工作進度如表一所示：

表一 計畫工作進度表

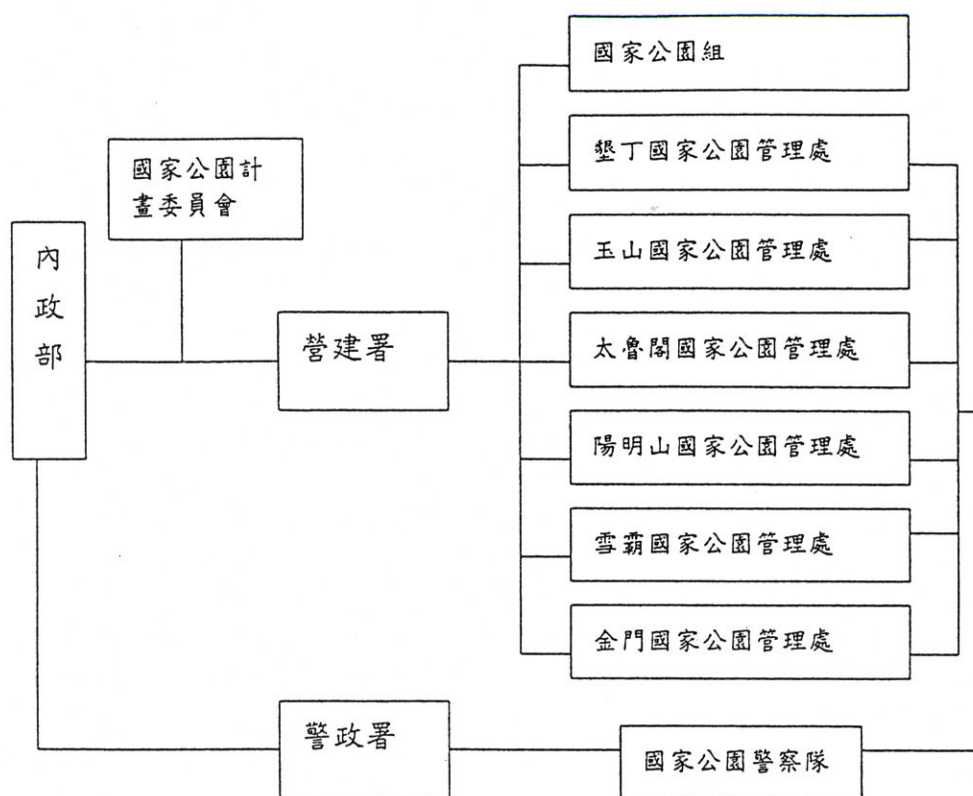
	一月	二月	三月	四月	五月	六月
資料收集	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX			
資料整理		XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX		
各國組織 隸屬結果 呈現				XXXXXX		
期中簡報				X		
組織隸屬 適宜性分 析				XXXX XXX		
構想形成					XXXXXXX	
期末簡報						X
修正補遺						XXXXXXXXXX
定稿付梓						X

二、我國國家公園組織管理之現況與問題

現況

我國國家公園法頒佈於1972年，在國家公園法頒佈的十年後，也就是1982年，隨著內政部營建署的成立，才由營建署署內下設的國家公園組開始籌設第一座國家公園-墾丁。墾丁國家公園設立於1983年，隨後陸續成立玉山、太魯閣、陽明山、雪霸及金門等六座國家公園。

我國國家公園的管理由內政部所轄，主要分為執行與審議兩大部分。審議的部份，是由內政部設置的國家公園計畫委員會所執，舉凡國家國家公園重大的決議，例如國家公園之設定、廢止或疆界變更等，均需由此委員會審議並通過始得行之。此委員會會議由內政部長召集之，居國家公園管理上最高層級的審議與決策地位。管理執行的部份則由營建署負責，營建署署裡設有國家公園組，以處理全國性國家公園的相關事務，亦設有六個國家公園管理處，以掌理各國家公園之資源與事務。國家公園組組長與六位國家公園管理處處長，均直接向署長負責，故從行政層級而言，組與管理處應為平行之單位。若從業務屬性而言，國家公園管理處屬第一線的角色，直接管理資源與服務使用者，國家公園組則負責較屬綜合性與全國性的業務，以及做為各管理處業務與營建署間之行政轉承點（請見圖一）。就行政體制而言，我國國家公園的行政管理，由於居統合地位的營建署尚擔負其他眾多之非國家公園屬性之業務，嚴格說來並未能稱為一獨立專業的國家公園行政管理體系。



圖一 台灣國家公園管理組織架構

問題

目前我國國家公園組織面臨兩大問題，其一為隸屬的問題，其二則為層級管理的問題。前述我國國家公園與管理組織隸屬於營建署，營建署掌管的業務除國家公園及公園綠地外，尚包括國土及區域計畫、都市計畫、建築發展及管理、公共工程、國民住宅等，含蓋「自然保育」與「開發建設」兩種極端性質差異的業務。國家公園在初創時，曾面臨各界諸多之質疑，其中最強烈者，亦是營建署最難以使外界信服之處者，即是將「保育」與「開發」擺在同一單位，此歸屬矛盾的難題，在同一機構中確實會產生機構政策、機構屬性與機構風格上的相斥、競爭、矛盾或窘態等負面影響。雖然，由於同時掌管區域計畫與土地建設，有利於國家公園的建置，否則以國內原有的行政生態，絕難在短短的十數年即建立現有國家公園系統的版圖與相關之建設，但在國家公園的發展已脫離建設期(Construction)，而漸進入管理期(Management)之今日，實有必要重新考慮此隸屬適當性的課題，因為此會密切關連到管理哲學(philosophy of management)與

管理價值判斷(value judgment of management)的基準點，而此基準點正是機構政策、機構屬性與機構風格建構的基本元素。

另一個為層級管理的問題，此屬於為國家公園內部管轄架構與行政流程上的疑點。前已述，國家公園組與各國家公園管理處為平行的層級，均直接向營建署署長報告與負責，照如此的組織結構看來，國家公園組的角色應僅為署長的幕僚部門，並不具有統合六個國家公園管理處的行政職權。事實上，若按目前國家公園組的人力編制而言，無論在質與量，均不若任何一個國家公園管理處來得整齊，實不足以具統合與核心固著的能力與架式。這樣的體質，容易造成各國家公園在管理與施政上，各自為政且業務重疊，乃至管理分歧與資源浪費。故目前國內整體國家公園的組織，嚴格說來並不構成一完整而獨立的系統，乃至於管理不統一、施政分歧、資源浪費等負面效應的產生，應屬必然。

綜合以上所提的兩類問題，更使得目前整體國家公園目標與政策制定適宜性的被質疑度大為提高，而本身在業務的推動上，亦易面臨障礙與瓶頸。

三、美洲、亞洲、澳洲等重點國家其國家公園組織隸屬之概況與比較分析

從 1872 年第一座國家公園-黃石公園在美國設立以來，至今全世界已超過一百個國家設立逾一千兩百座的國家公園。在國家公園體制的架構與行政管理的模式上，許多國家均已累積相當之經驗，為掌握國際上的發展趨勢與發展概況，並作為本建議構想的根據之一，特別引用國家公園發展歷史最久、規模最大、經營管理最周全的北美洲美國與加拿大，歐洲的英國，南半球的澳洲，以及與台灣國情較相近的日本與韓國之經驗。從其國家公園建置的過程與重要的轉變中，獲得啟示與前車之鑑。表二為各國國家公園建立與體制之比較。

大致上，上述大多數國家（如日本、韓國與澳洲）之國家公園管理機構是隸屬在環境部，其環境部主要的業務範疇包括環境污染防治與資源管理和保育等。美國的國家公園則屬內政部管理，其內政部統管一般內政事宜外，亦包括土地、保育與原住民事務。至於加拿大則相當特殊，其將國家公園納入襲產部（Department of Canadian Heritage），當作國家珍貴的襲產特別管理，站在意識形態的角度，這是最重視國家公園的表現。無論將國家公園列入哪一個部會，值得重視的是，這些國家的國家公園機構都是獨立而單一屬性的行政管理系統，例如國家公園署或國家公園管理局等。所謂獨立而單一屬性是指呈一完整的行政體系，體系內分各層級之管理，只負責管理國家公園系統，不兼辦其他與國家公園管理無直接相關之業務，體系內之最高主管即為國家公園專業管理的最高首長。同理，此國家公園專業管理的最高行政首長，並不負責國家公園管理外的其他業務。反觀國內，營建署應是國內國家公園專業管理的最高機構，但無論以人員編制的數量或業務的性質而言，國家公園管理業務均只是營建署署內業務份量的六分之一，換句話說，國家公園最高的專業行政主管-營建署署長，尚須負責高出國家公園五、六倍之多的其他業務責任。更與國際上主要國家不同的是，我國國家公園的最高機構竟同時負責全國性的都市計畫、土地開發、公共工程與國宅建

設等與自然保育相對立的業務。

至於在國家公園行政管理的層級方面，在本研究探索的國家中，大致可分為二級制與三級制。所謂二級制是指中央與地方兩層級，例如日本與韓國，在中央設有統籌管理的機構，地方則為國家公園管理處。一般而言，屬於此類結構者，其規模應為中小型者，在亞洲地區或新設立國家公園系統的國家常見此現象。三級制，則是指中央、區域與地方三級之管理，此結構常見於國家公園體系龐大的國家，例如美國與加拿大。美國的國家公園系統非常龐雜，在整體的國家公園系統中，除國家公園子系統外，尚包括各種歷史區、遊憩區、紀念區、國家海岸、國家步道及其他等不下十幾種，總共有超過三百五十個以上的單位。為了有效的管理如此複雜與龐大的系統，其在華盛頓特區設有國家公園總署，總署設有功能完整與詳實的各類部門與不同屬性的辦公室，掌理全國性的核心業務，因幅員廣大且包含豐富，故在總署與地方管理處之間設有區域管理處，此區域管理處的範圍涵蓋數個州，分擔了總署的業務，也縮短了地方與中央的距離。加拿大的情形則類似美國。

我國的情形，前文已述，在中央雖設有國家公園組，但實質上無論在各方面均不具備統籌管理的份量與角色，故嚴格說來，營建署內的國家公園組較屬於署長的幕僚單位，而我國國家公園的管理亦應僅似為單級制。

表二 各國國家公園建置與體制之比較

	美國	加拿大	日本	韓國	澳洲	台灣
首座 NP 創建年代	1872	1885	1934	1967	1879	1983
NP 組織名稱	National Park Service	Parks Canada	Nature Conservation Bureau	Nation Parks Authority	Parks Australia	無獨立的專業名稱
NP 組織建立年代	1916	1911	1957	1987	視各州而定	1982
國家公園組織隸屬部會	內政部 Department of Interior	農產部 Ministry of the Heritage	環境廳 Ministry of the Environment Agency	環境部 Ministry of Environment	環境部 Department of Environment	內政部

國家公園 管理機構 層級	三級制 中央：總署 區域：區域 管理處 地方：公園 管理處	三級制 中央：總署 區域：區域 管理處 地方：公園 管理處	二級制 中央：自然 保育局 地方：公園 管理處	二級制 中央：國家 公園局 地方：公園 管理處	and Heritage 三級制 中央：總署 區域：各州 管理處 地方：公園 管理處	嚴格而言， 僅一級制 地方：國家 公園管理處
NP 組織隸 屬變遷經 驗	1933 組織 重組，大幅 改造組織隸 屬	歷經不同 的部會多 次	無	歷經不同的 部會多次， 1998 改隸環 境部	各州均異	無
NP 組織獨 立性	獨立體系	獨立體系	獨立體系	獨立體系	獨立體系	依附體系
NP 系統規 模	大	大	中大	中	中大	小

四、我國與國家公園管理相關部會之執掌分析

檢視我國國家公園之功能有三大目標，保育、教育研究與遊憩。其中存在於我國同屬國土與資源保育體系分別有農委會以及環保署。就其業務內容之重疊性進行探討。

(一) 內政部營建署

組織架構

本署設綜合計畫、都市計畫、國家公園、國民住宅、建築管理、公共工程等六組，人事、會計、秘書、政風等四室及技正室、資訊室、公關室、新市鎮建設組及高雄都會公園管理站、台中都會公園理站等五個臨時任務編組單位；為就地安置與本署整併之省屬員工並分別設置內政部中部辦公室（營建業務）及台北第二辦公室；附屬機關除原有墾丁、玉山、陽明山、太魯閣、雪霸、金門等六個國家公園管理處外，精省後增加改隸機關新生地開發局、重機械工程隊及市鄉規劃局，目前共計有九個附屬機關。此外，並承辦內政部區域計畫委員會、都市計畫委員會、國家公園計畫委員會、加速取得公共設施保留地協調督導委員會、中央國民住宅基金管理委員會、建築師懲戒覆查委員會、建築技術審議委員會、營建業務協調會報、內政部公共建設管線基金管理委員會、中央新市鎮新社區開發基金管理委員會等任務編組之行政業務。

職掌

綜合計畫組

掌理全國土地綜合開發之策劃，區域計畫之調查、規劃、審核，區域建設之督導推動與協調配合事項。

都市計畫組

掌理都市發展政策之研訂，都市計畫法規之研修及解釋，都市計畫案之審核及都會區、新市鎮及新社區發展計畫之規劃、協調及推動事項。

國家公園組

掌理國家公園之規劃建設、經營管理，都會公園之規劃建設與管理及自然環境之規劃、保育與協調等事項。

國民住宅組

掌理國宅政策之釐定、國宅興建計畫之策定、國宅法規之研訂、解釋、國宅資金之統籌調度、國宅土地取得相關事項、國宅資訊系統之統籌建立、建築經理公司之管理輔導等事項。建築經理公司之管理輔導等事項。

建築管理組

掌理建築管理制度與業務之規劃督導考核，建築法規之修訂、新訂與解釋，建築師之登記管理，營造業、土木包工業、室內裝修業、公寓大廈管理服務人之管理，建築技術、建築構造及建築材料之審核等事項。

公共工程組

掌理市區道路規劃建設，下水道興闢、推動營建業自動化及電子化工作、都市計

畫公共設施保留地取得與計畫之督導、自來水事業及自來水承裝商之管理督導、工程受益費徵收之審核督導、鑿井業之管理等事項。

新市鎮建設組

辦理淡海、高雄新市鎮之開發工作。

資訊室

辦理本署暨所屬機關辦公室電腦化並支援辦理內政資訊推動、電子化／網路化政府推動計畫、辦理本署資訊發展計畫之策劃、系統開發與維護等事宜。

企劃組

督導林口及台中港新市鎮開發；貸款人民自建國民住宅、獎勵投資興建國民住宅及輔助人民貸款自購住宅之督導與考核及其作業規定要點之擬訂及修訂；國宅興建計畫之釐訂、協調與推動、縣市國宅興建計畫之督導；軍眷村合建國宅計畫之釐訂、協調與推動、縣市軍眷村合建計畫之督導。

管理組

掌理林口特定區建築管理業務移交前已受理申請尚未結案之建造執照、雜項執照變更設計及使用執照之審理、建築師、營造業之登記與核對；督導台北市、高雄市及台灣省各縣市政府辦理國民住宅配售（租）與店舖住宅之標售（租）、促銷及其管理維護、台灣省各國民住宅社區增設公共設施工程之審核等事項。

道路工程組

掌理市區道路設計規範擬訂、修正與工程技術研發、管理監督、輔導及資料蒐集

統計，道路橋樑興建修築等事項。

環境工程組

掌理都市計畫地區及指定地區雨、污水下水道工程系統規劃、設計、建設、營運管理之執行及督導推動辦理等事項。

建築工程組

辦理政府直接興建國民住宅社區工程規劃設計、審查各縣市政府自辦國民住宅社區工程規劃設計、代辦中央所屬各機關公共建築（學校、醫院、辦公廳舍....等）、軍眷村改建國宅工程規劃設計；軍眷村改建國宅工程專案管理與都市計畫公園綠地、遊憩設施、風景及古蹟名勝區之規劃設計與審核。

工務組

掌理本署工程採購之發包、訂約、議價；工程施工之變更設計、驗收結案等工程事項之審核、協調、督導；辦理工程契約中止、爭議、訴訟、仲裁案件等相關事務與工務體系之工程考核、獎懲、表報分析及內政部工程評鑑業務。

財務組

國宅興建、財務計畫之擬訂及資金之籌措、管理與運用以及國宅售價暨租金之訂定、審查、核定。

土地組

辦理國民住宅用地之清查、列管、價購、撥用、計價、管理及東西向快速公路工程用地之取得等事項。

材料組

掌理工程器材之採購、調撥、供應等事項。

業務概況(內政部營建署與台北第二辦公室合署辦公)

國家公園組

一、目標：

以保育及研究為導向，賡續國家公園之永續經營管理，保存國家特殊自然及人文資產，推動環境教育，達成生物多樣性保育的目標。

規劃建設都會公園，提供都會區居民高品質育樂休閒環境與都會區之自然生態保全。

推動公園綠地建設與管理，提升國民生活環境之品質。

二、實行現況

國家公園實施現況

國家公園 名稱	公告實施 日期	管理處成立 日期	第一次通盤檢 討 核定日期	面積
墾丁 國家公園	(1982.09.01) 民國 71 年 9 月 1 日	(1984.01.01) 民國 73 年 1 月 1 日	(1995.01.29) 民國 84 年 1 月 29 日	33,269
玉山 國家公園	(1985.04.06) 民國 74 年 4 月 6 日	(1985.04.10) 民國 74 年 4 月 10 日	(1994.01.26) 民國 83 年 1 月 26 日	105,490
陽明山 國家公園	(1985.09.01) 民國 74 年 9 月 1	(1985.09.16) 民國 74 年 9 月 16	(1994.09.26) 民國 83 年 9 月	11,455

	日	日	26 日	
太魯閣 國家公園	(1986.11.12) 民國 75 年 11 月 12 日	(1986.11.28) 民國 75 年 11 月 28 日	(1995.05.16) 民國 84 年 5 月 16 日	92,000
雪霸 國家公園	(1992.07.01) 民國 81 年 7 月 1 日	(1992.07.01) 民國 81 年 7 月 1 日		76,850
金門 國家公園	(1995.09.15) 民國 84 年 9 月 15 日	(1995.10.18) 民國 84 年 10 月 18 日		3,780

台灣地區目前共設置墾丁、玉山、陽明山、太魯閣、雪霸及金門等六座國家公園，並成立管理處負責經營管理業務，總面積合計 326,625 公頃陸域部份約占台灣本島面積之 8.5%及大小金門島面積之 25%。

依據行政院核定之「台灣地區都會區域休閒設施發展方案」，進行高雄、台中、台南、台北四處都會公園之選址與規劃建設，其中高雄都會公園業於民國 85 年完成第一期園區建設，並開放使用，台中都會公園業於八十九年十月底完成建設並開放使用。

三、未來展望：

加強國家公園之自然保育工作，以域內保育為方針，進行野生動植物之生態系保育與復育；經由長期生態研究網絡之規劃，建立長期監測資料，以達生物多樣性保育目標；藉由原住民社區參與保育工作，獲致部落文化與自然保育共存共榮的目標。

完成高雄等四座都會公園之規劃與實質建設。

(二) 農委會

1. 成立沿革

農業委員會主管全國農、林、漁、牧及糧食行政事務，對於省（市）政府執行本會主管事務，有指示、監督之責。設企劃處、農糧處、林業處、畜牧處、輔導處、國際合作處、秘書室、人事室、會計室、統計室、政風室，各處室並視業務之需要，分科辦事。

八十八年七月一日台灣省政府功能業務與組織調整，依據暫時條例規定，台灣省政府為行政院派出機關，台灣省為非地方自治團體，原台灣省政府農林廳及糧食處裁併為本會中部辦公室及第二辦公室、原所屬機關改隸為本會附屬機關。使中央與地方農政事權統一，並提昇行政效率。目前本會計有直屬機關二十四個，直屬機關之所屬機關三十三個，總計五十七個機關。

2. 各處室業務說明

(1) 企劃處

■ 關於農業〔包括農、林、漁、牧業，下同〕政策、法規之擬訂及督導事項

■ 關於農業施政計畫與中、長期發展方案及重要業務項目之擬訂、策劃、督導及管制考核事項

■ 關於農地政策之研擬及配合事項

- 關於農產品國際貿易政策之策劃、協調、配合及進口農產品同意事項
- 關於國內外農業經濟資料之蒐集及分析事項
- 關於農業發展研究計畫之審核及督導事項
- 其他有關農業企劃事項

(2) 農糧處

- 關於農糧政策、法規、產銷計畫、科技方案之擬訂及督導事項
- 關於農業機械與資材供應之策劃及督導事項
- 關於農糧計畫生產與專業區之策劃及督導事項
- 關於農產加工研究與發展之策劃及督導事項
- 關於食品加工廠設備、衛生、技術標準與管理法規之研擬及配合事項
- 關於農業技師登記、管理及其團體之監督事項
- 農藥管理政策、法規之擬訂及督導事項
- 關於農藥農業公害防治之研究及配合事項
- 關於農藥、肥料檢驗之策劃、協調及督導事項
- 其他有關農糧事項

(3) 林業處

- 關於林業與水土保持政策、法規之擬訂及督導事項
- 關於自然文化景觀及野生動植物保育政策、法規之擬訂及督導事項
- 關於山坡地農業資源利用方案之策劃及督導事項
- 關於林業、水土資源保育利用與科技方案之統籌及督導事項
- 關於森林保育、水源涵養與水土保持之調查、策劃及配合事項
- 關於水土保持工程方案、投資計畫與技術規範之擬訂、審核及督導事項
- 關於農田水利計畫、法規與重要農業工程之研擬、督導及配合事項
- 關於農田水利會之督導事項
- 關於農業災害防治之策劃及督導事項
- 關於保安林編入、解除之審核事項
- 關於林業試驗研究計畫之策劃、審核及督導事項
- 其他有關林業及水土資源保育事項

(4) 畜牧處

- 關於畜牧政策、法規、產銷計畫與科技方案之擬訂及督導事項
- 關於畜牧生產所需種畜、種禽、資材規格與品質之檢驗策劃及督導事項
- 關於畜牧生產與專業區之統籌策劃及督導事項
- 關於重要畜牧工程之研擬及配合事項
- 關於畜產品試驗研究與品質管制之策劃及督導事項
- 關於畜牧團體之聯繫、督導與畜牧人才之培育及訓練事項
- 關於畜牧事業產生污染之防治策劃及督導事項
- 關於畜牧場登記管理之策劃及督導事項
- 其他有關畜牧事項

(5) 輔導處

- 關於農業推廣政策、法規、計畫之擬訂及督導事項
- 關於農產運銷政策、法規、計畫之擬訂及督導事項
- 關於農業團體及農民團體之輔導及督導事項
- 關於農民團體之推廣人員與農民訓練之策劃及督導事項

- 關於農業技術人員之培育及訓練事項
- 關於農業金融改進之研議及配合事項
- 關於農業保險及災害救助之策劃及督導事項
- 關於農業發展基金之策劃及配合事項
- 關於農村福利與農民生活改善之策劃及配合事項
- 其他有關農民輔導事項

(6) 國際合作處

- 關於國際農業合作政策、法規、方案、計畫之策劃、推動、協調及聯繫事項
- 關於農業技術援外計畫之擬訂、推動及督導事項
- 關於參加國際農業諮商會議及其他活動事項
- 關於國際性、區域性及雙邊農業合作之推動、協調、聯繫及配合事項
- 關於國際農業機構之聯繫、支援及合作事項
- 關於農業人員出國、研習及考察事項
- 關於農業對外宣導書刊及其他視聽資料之編製、及交換事項
- 其他有關國際農業合作及交流事項

4.業務分析

農委會中掌理自然保育之主要單位為林業處及各林管處。但不論是林業處或是林管處就其業務功能上來看，除有保育功能之外，更具有造林及育樂功能。因此，林業單位是否得已納入環境資源部是值得商榷的。

(三) 環保署

1. 成立沿革

由於國人環境意識迅速而普遍提昇，對於環境品質之要求提高，政府乃採取「環境保護與經濟發展兼並重」政策，民國七十六年八月二十二日將行政院衛生署環境保護局升格為行政院環境保護署，下設七個業務處，並增加管制考核與糾紛處理及協調推動自然生態保育工作等業務。(環保署)

2. 各處室業務說明

(1) 綜合計劃處

- 環境保護政策、方案之規劃及推動
- 年度施政計畫及報告之彙編
- 環境白皮書之彙編

- 環境保護之教育及宣導
- 環境保護團體與事業之聯繫、監督及輔導
- 環境影響評估制度之策劃、推動、輔導及監督
- 環境影響評估報告之審核

(2) 空氣及噪音管制處

- 空保處第一科：空氣品質保護規劃
- 空保處第二科：固定污染源防制
- 空保處第三科：移動性污染源防制
- 空保處第四科：噪音振動管制

(3) 水質保護處

- 水保處第一科：水質管理監督
- 水保處第二科：事業廢水管制
- 水保處第三科：污水下水道系統及生活污水管理
- 水保處第四科：海洋、湖泊及地下水污染整治
- 水保處第五科：淡水河系污染整治

(4) 廢棄物管理處

- 廢棄物代清除處理業投資抵減
- 進口污染防治設備(車輛)證明之廢棄物清除處理設備部分
- 有害事業廢棄物熱處理試燒審查

■ 一般事業廢棄物海洋棄置審查

■ 有害事業廢棄物輸入輸出許可

(5) 環境衛生及毒物管理處

(6) 管制考核及糾紛處理處

■ 環保事務管考

■ 環保事務調查複查

■ 公害糾紛處理

(7) 環境監測及資訊處

■ 環境監測規劃設計

■ 環境監測操作維護

■ 環境資訊規劃設計

■ 環境資訊操作維護

(8) 回收廠興建工程處

3. 現行業務分析

就現各處室之業務內容與職掌來看，與自然保相關事務單位為管制考核與糾紛處理處及環境監測與資訊處理處。其他單位之業務屬性大多為污染防治管理單位。

(四) 業務職掌與功能比較與分析

表三 相關保育單位比較分析表

	內政部營建署	農委會	環保署
事務單位	國家公園及各管理處	林業處 各林管處	管制考核與糾分處理處 環境監測與資訊管理處
設置目的	保育、教育研究與遊憩	保育森林資源，發揮森林 公益及經濟效用	主管全國環境保護行政 事務。
法規屬性	保育行政法	目的事業法規	法規架構分為 <u>基本法</u> 、 <u>行政組織</u> 、 <u>預防</u> 、 <u>管制</u> 及 <u>救濟</u>

資料來源：本研究整理

1. 環保政策分析

依據行政院所擬之「國家環境保護計劃」中已明確指出有關維護自然生態策略將是國家環境保護計畫之主要項目。因此，將整合國內相關資源保育之機關已收事權統一之效。其中，針對森林物種與海洋資源提出不同管理策略。

2. 自然環境保育法規(環保署)

自然環境保育目前並非劃歸環保機關職掌業務，其中有性質上專為環境而制定者，如國家公園法、文化資產保存法；亦有關與自然資源利用或規劃相關，或內容上與環境相關之規定者，如野生動物保護法、森林法、漁業法、水利法等，茲臚列如下：

A. 自然生態保育法規

1 國家公園法(61.06.13)

2 文化資產保存法(89.02.09)

- 3 野生動物保育法(83.10.29)
- 4 動物保護法(87.10.04)
- 5 水土保持法(83.10.21)
- 6 海水污染管理規則(70.03.23)
- 7 放射性待處理物料管理辦法(78.05.10)

B.資源規劃利用法規

- 1 區域計畫法(63.01.13)
- 2 都市計畫法(77.07.15)
- 3 山坡地利用保育條例(87.01.07)
- 4 發展觀光條例(69.11.24)
- 5 中華民國領海及鄰接區法(87.01.21)
- 6 中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法(87.01.21)
- 7 土石採取規則(88.06.29)
- 8 風景特定區管理規則(88.06.29)
- 9 農業發展條例(75.01.06)
- 10 畜牧法(87.06.24)

C.目的事業相關法規

- 1 農業發展條例(75.01.06)
- 2 森林法(87.05.27)

- 3 漁業法(80/02.01)
- 4 礦業法(86.03.12)
- 5 水利法(88.07.15)
- 6 促進產業升級條例(88.12.31)
- 7 海埔地開發管理辦法(88.10.05)
- 8 廣告物管理辦法(張貼)(88.10.27)
- 9 政府採購法(綠色採購)(87.05.27)
- 10 民營廢棄物清除處理業購置自動化設備或技術資源回收設備或技術及防治污染設備或技術適用投資抵減辦法(88.07.14)
- 11 大眾捷運法(86.05.28)
- 12 科學技術基本法(88.01.20)
- 13 文化藝術獎助條例(81.07.01)

五、我國行政組織改造之現況分析

(一) 行政院研考會之研修建議

1. 76~86 年

行政院組織法調整依據上述調整原則，擬大幅簡併所屬三十三個機關，惟究宜如何調整簡併，仍須由行政院組織法研究修正專案小組配合國家發展趨勢與需求分析，廣泛蒐集輿論及各界建議，進行整體、客觀的檢討分析後，再據以建構宏觀性行政院組織架構。同時另需配合本院與考試院會銜函送立法院審議之「中央政府機關組織基準法」及「中央政府機關總員額法」草案之制定內容，以及臺灣省政府功能業務與組織之調整結果，一併審慎規劃。目前「行政院組織法」修正草案之研修作業尚在進行中，有多項事權仍待整合，如國土及水資源、金融監理、傳播與資訊、財政與主計之整合等問題，仍待研究；這些本院研考會持續召開公聽會，瞭解各界的意見，並與相關部會進一步研商。由於未來行政院組織關係我國跨越二十一世紀的發展與整體國家競爭力至為重大，在決策過程中有必要擴大諮詢，讓產、官、學各方面充分討論，凝聚共識，以建立可長可久的制度。

2. 87 年

有關行政院組織法之修訂，各界反映意見甚多，而現行行政院組織法亦無法肆應政務日繁之實際需求；為落實推動「政府再造」工作，行政院暨所屬機關組織調整已列為「組織再造」之重點工作，同時在配合行政院與考試院會銜函送

立法院審議之「中央政府機關組織基準法」及「中央政府機關總員額法」兩草案，以及台灣臺灣省政府功能業務與組織調整工作，「行政院組織法」修正草案之研修作業正同步進行中，行政院研究發展考核委員會並已依據「組織再造推動計畫」所列「行政院暨所屬機關組織調整」工作項目，簽奉蕭前院長核定由劉前副院長兆玄召集「行政院組織法研究修正專案小組」繼續辦理相關工作。

專案小組自八十七年六月成立以來，三個月之間已召開五次委員會議，已就行政院組織調整架構進行充分討論，並依據已送請立法院審議之中央政府機關組織基準法及總員額法二草案相關規範，進行行政院組織法之研修。

有關行政院組織調整作業，除針對二十一世紀國際社會發展趨勢與民眾的服務需求外，並以政策規劃與政府執行功能採分離之設計；評估政府與民間角色的關係；評估中央與地方政府關係；組織水平及垂直整合；職能類同、整體配合及規模適中；事權集中；配合組織基準法改名者等七項調整原則，就未來職能及規模提出各種可能之替選方案。同時參考先進國家組織改造經驗以及輿論各界的反應，調整部會組織以建構完整的行政體系，期建立小而能之政府，以提升國家競爭力。

歷經最近五次委員會議密集討論，行政院組織調整之研修作業已暫告一段落，各種意見經審慎分析後擬具初步建議，未來行政院組織架構初步確定者計十九個機關，相關研修結論分述如下

一、維持原機關名稱者：

內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟部、交通部、行政院大陸委員會、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、中央銀行、國立故宮博物院。

二、修正機關名稱者：行政院人事行政局名稱修正為行政院人事行政總署

三、改制者：農業部

四、職能重整後設置者：

（一）環境資源部（以行政院環境保護署為主軸，將自然保育、國家公園管理、

地質調查與核能管制等相關業務併入）

（二）文化部（行政院文建會與行政院新聞局部分業務合併）

（三）建設部（公共工程、營建管理與政府採購業務合併）

（四）民族事務委員會（行政院原住民委員會與蒙藏合併）

（五）公平交易暨消費者保護委員會（公平會與消保會合併）

3. 90 年

民國九十年八月二十四日至二十六日「經濟發展諮詢委員會」投資組共同意見，建議由總統邀集各界人士組成「政府改造委員會」，推動政府改造事宜。同年十月二十五日該委員會正式成立，置委員二十九人，由總統兼主任委員，行政院院長、考試院院長及張資政俊雄兼副主任委員，其餘委員由主任委員自政府、學術界及企業界遴聘，共同推動政府改造事宜並依研究議題，下設五個研究分組；該委員會改造的對象不侷限於行政院，而是包含國會和地方政府在內的「廣義的政府」。

目前政府改造委員會已召開三次委員會議及七次幕僚會議，確立了政府改造的理念為：「顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府」，政府改造的願景為「具全球競爭力的活力政府」，政府改造目標為「興利創新的服務機制、彈性精簡的行政組織、專業績效的人事制度、分權合作的政府架構、順應民意的國會改造」。政府改造將分階段進行，當務之急係優先處理行政院組織法修正案。

行政院組織調整初步結論

為順利完成合理調控行政院組織架構的階段性任務，必須先確定一套明確具體的改造目標與運作原則俾供依循，藉以凝聚改革的動能，在綜合政府改造委員會委員、專家學者及行政部門的意見後，九十一年三月三十日政府改造委員會第三次委員會議討論通過「行政院組織改造的目標與原則」，包含規模精簡化、建制合理化、強化政策的領導與統合、落實業務與組織的合理劃分及組織彈性化等五大目標，並分別對應二十項配套原則，期協助引導、促成適切妥當的組織變革，做為行政院組織法修正的具體執行準繩。行政院組織調整方案目前初步研議情形如下：

一、政府改造委員會經五次幕僚會議密集討論，確立了未來行政機關之組織型態，包括業務機關、幕僚機關及獨立機關三大類型，幕僚機關又分為政策統合機關及行政管理機關。二、初步確定將目前行政院所屬一級機關(詳見行政院現行組織架構圖)調整為二十三個機關(未含獨立機關)：包括十八個業務機關及五個幕僚機關，另故宮博物院改隸總統府，調整架構如下(詳見行政院組織調整架構

圖)：

(一) 業務機關：計十八個機關

設內政部、外交部、國防部、財政部、教育部、法務部、經濟貿易部、通訊運輸部、衛生及社會安全部、農業部、文化體育部、勞動及人力資源部、環境資源部、海洋事務部、退伍軍人事務部、僑務委員會、原住民族委員會、客家委員會。

(二) 幕僚機關：計五個機關。

1、政策統合機關：設行政院國家發展委員會、行政院科技委員會、行政院大陸委員會。

2、行政管理機關：設行政院主計總署、行政院人事總署。

(三) 獨立機關：

1、總統裁示，其設置請行政院參照「彈性精簡的行政組織」分組所研擬的二十項建置原則，廣徵眾議於適當時機審慎推動設立。

2、制度設計理念：排除於部會總數外；採取合議制，委員人數以五人至九人為原則；建置目的在於讓行政機關獨立、公正地行使職權，以確保決策的高度專業、去政治化或亟需顧及政治與社會之多元價值的公共事務，能夠合理有效地推動執行。

行政院組織法修正草案預計於九十一年四月送請立法院審議，並於九十三年五月前完成調整工作。

六、未來國家公園組織隸屬之替選方案及分析

除綜合上述國內的現況與問題外，本建議構想凝聚的原則為：

- 一、根據行政院研考會組織改造作業所擬之架構與精神。
- 二、引他山之石，依本土國情擇其優，避其缺。
- 三、做最小的變動，以免衝擊過大。
- 四、以針對國家公園直接相關或縱向層級之改造為主，暫不過多論及橫向相關機構之相對調整與措置。
- 五、根據保育的真諦，暫不論承襲之行政慣性與機關本位論。

在表層面上，各原則間雖似有矛盾處，但由於在現實社會中原本即已(應)存在多元與變化的成份，實有妥協的空間與各具利弊的現象，故本建議擬提出兩個替選方案，做為改善我國國家公園組織隸屬與架構之體質的建議。基本上，此兩個替選方案皆有其優缺點，為助於瞭解其對整體效益的影響，特別在敘述構想後與予利弊分析，期有助於決策之考量。

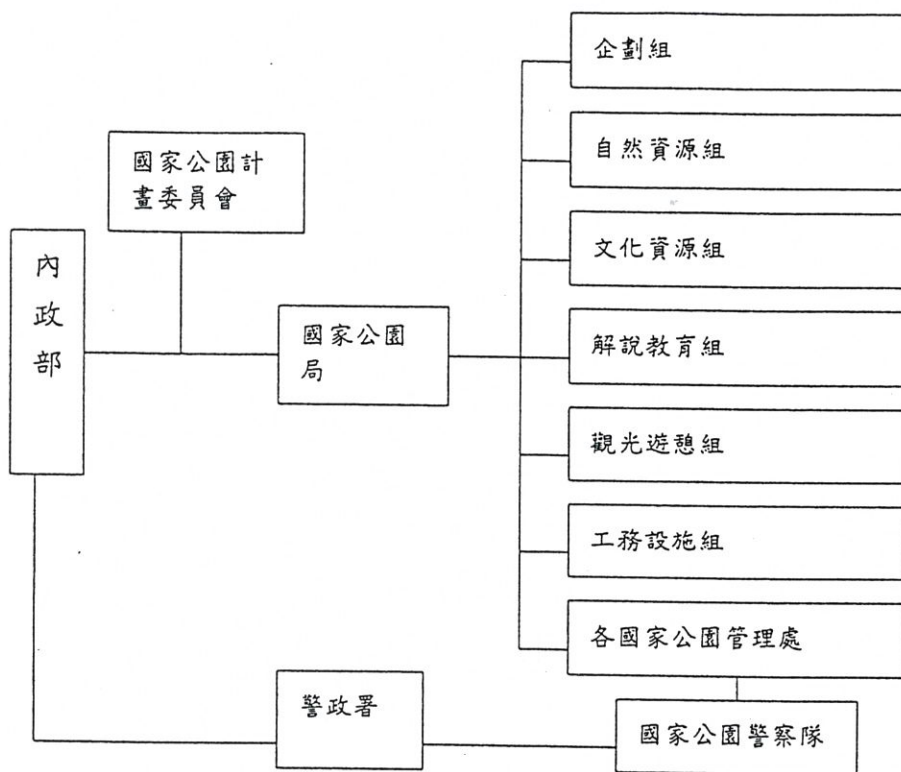
替選方案A：

將國家公園管理單位建構唯一獨立的行政系統，名為國家公園局 (the National Park Bureau)，並從現在的層級提升至中央三級機構，直接隸屬內政部。使與國內其他主要生態旅遊資源管理機構，例如交通部觀光局與農委會林務局等相平行。原國家公園計畫委員會不變，仍止於原處。原國家公園組之地位提升至國家公園局辦公室之層級，原組內科級提升至組級，組級擴增至六組(包括企劃、自然資源、文化資源、解說教育、觀光遊憩與工務設施)，直接主導並統合各國家公園管理處之相關業務。各組組長與各國家公園管理處處長之層級相平行，均向局長報告與負責。現階段各組組長人選可由各處副處長級人員填缺，原各處副處長編制則可刪。各組擴編人員亦由各處內縮編制後，調遷至總局各組，使各處

編制員額與總局辦公室者相仿。圖二為此方案之架構。

替選方案A之特色：本方案具下列五項特色：

- 一、 仍隸屬內政部，組織橫向位移不變，較無爭奪效應、互斥作用或適應期。
- 二、 編制結構改變但總額不變，不與人事政策相違，但功能卻可大幅增強。
- 三、 雖層級提升，但實與其他相關機構相平行，利於彼此協調與合作。此提升有助於國際間對我國自然保育之重視有益，亦可提高國家公園管理人員之士氣。
- 四、 獨立成單一專業的管理系統，有助於機構意識與事務處理原則之協調與一致性。
- 五、 大幅增強統籌與整體規劃的能力，減低原各管理處各自為陣與資源浪費的情況。



圖二 替選方案A之組織架構

替選方案B：

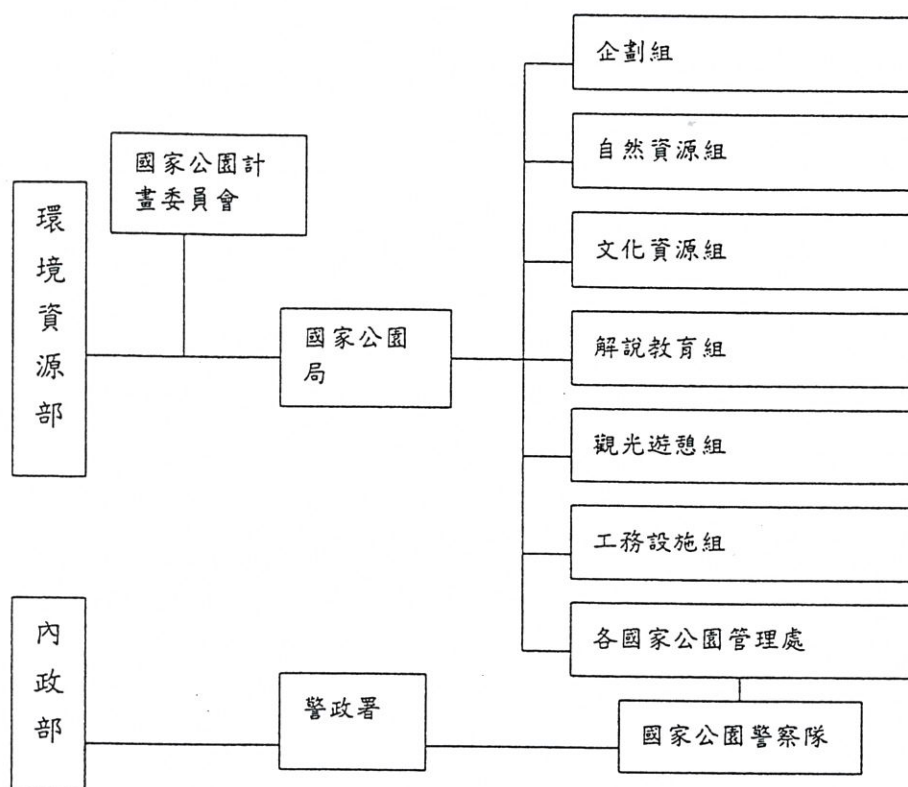
基本上，此方案與替選方案A唯一的不同，即在將國家公園管理相關的單位完全轉移至『環境資源部』，至於國家公園專業相關的單位之改造，與方案A完全相同。圖三為此方案之組織架構。所謂『環境資源部』為構想中的部會，類似現有的環保署，但現有的環保署雖名為環境保護，但僅著重在消極面的環境污染防治；本構想中的『環境資源部』，更涵蓋積極面的環境與資源的保育。未達此整體環境保護之真義，可將各部會原與保育相關之部門或機構重組而納編之。例如內政部所屬之國家公園的相關單位與農委會所屬的資源保育部門等。

替選方案B之特色：本方案具下列五項特色：

本方案除具上述方案A之第二至五項特色外，尚具下列特色：

- 一、 更能統合國內整體保育之推動與增加成效。
- 二、 使國內環境與資源保護的目標與政策，成一完整而一致的行政管理體

系。



圖三 替選方案B之組織架構

替選方案C：

據負責統籌政府組織改造的行政院研考會相關業務人員表示，截至目前為止，政府組織改造作業，僅定案在部會級，至於部會以下各層級之組織仍在討論中。據其進一步表示，目前除了國家公園相關的單位應會劃入環境資源部外，其餘單位均有相當大的爭議，但確有談論的空間。基於國內現有資源型遊憩區的分類與管轄非常紊亂與龐雜，各有所屬管轄單位與法令，但分類的依據並非全基於資源的屬性與等級，在此目前政府組織改造的當下，本研究擬嘗試整合目前資源型的遊憩區與保護區為一整體的系統，暫名為保護區與自然型公園系統，此系統除涵蓋目前的自然保護區外，亦包含國家公園、森林遊樂區、風景特定區、與都會公園等資源型或自然型的遊憩區，其組織架構，則如圖四所示。基本上，此系

統之管理可分為審議與執行兩層面，審議的部分則由原來在內政部所屬的國家公園計劃委員會修正部份主旨與執掌任務，並調整部分結構，移轉至環境資源部即可。至於執行的層面，則建議設立保護區與自然公園署，轄內包含目前的六個國家公園管理處、十個國家風景區管理處、森林遊樂區管理組(下設十七個森林遊樂區管理所)、風景特定區與都會公園管理組(下設若干管理所，分別管理十個省市級風景特定區，三十八個縣市級風景特定區與兩個都會公園)。除此之外，身為中央統籌地位，必須具備專業管理的能力與條件，故建議設置企劃組、法規政策組、自然資源組(負責管理自然保護區與保留區)、文化資源組、解說教育組、觀光遊憩組、原住民事務組、工務設施組等專業性的部門，以統籌管理協調前述各類型的保護區與自然型公園。本替選分案之設計與整合，並非全然原創，事實上是採用部分美國國家公園體系的多元特性與日本自然公園系統的架構精神，再融入國內的客觀條件與狀況而成。

本方案具有下列特性：

1. 具有高度的整合性，整合目前分歧但資源屬性類同的保護區與遊憩區。
2. 具有全國性的幅度
3. 具有強化國內自然型或資源型遊憩區的管理與意象之功效
4. 執行的困難度很高

替選方案之分析

為更詳細說明所提的三個替選方案的優缺點，並助於瞭解其對整體效益的影響，特別與予利弊分析，期利於決策之考量。在此以整體組織橫向變動之幅度（例如不同部會之機構間）、組織層級之適宜性（例如中央二、三、四級機構等）、組織架構之適宜性（組織內各部門之層級、管轄、專業含蓋度等）、組織管理的效能（組織功能的發揮度）、組織改造須付出的行政權力（動用行政命令的層級、立法院的協調、花費的時間與經費等成本）、組織改造執行的可行性（實際執行之限制與困難度）、組織改造產生負面副作用之可能性（例如機構間爭奪資源、相衝突、立即改變原有資源狀態等）、組織改造整體之預期效益等八項因子作為比較分析的評量點。另，為加強目前的狀況與改善後之預期效益，亦將原狀況與建議的替選方案做部份的比較，詳見表三。

表三 替選方案與原狀況比較分析

	替選方案 A (直屬內政部)	替選方案 B (直屬環境資源部)	替選方案 C (直屬環境資源部)	原狀況 (原屬營建署)
整體組織橫向變動幅度	小	大	超大	-
組織層級之適宜性	高	高	高	低
組織架構之適宜性	中高	高	高	低
組織改造執行的可行性	高	高	中低	-
組織管理的效能	高	高	高	低
組織改造須付出的行政權力	中	高	超高	-
組織改造產生負面副作用之可能性	低	高	高	-
組織改造整體預期效益	高	中高	高	-

六、結語

政府組織隸屬的適宜性關係著該組織的任務達成度與功能之發揮度，亦關乎其與其他單位合作與協調的空間度。而組織內部結構的完整性與適宜性，則強烈影響該組織運作的順暢度與管理的成效。國內國家公園的建置，已從建設階段步入管理階段，行政管理體制(Administration System)是專業管理系統(Management System)的基礎，而組織隸屬與結構則是行政管理範疇中的骨幹與體質，期盼本研究對國內國家公園的行政管理的改善有所助益，亦期盼在這一波政府組織改造的風潮中，不止能捉住機會改善國家公園的體質，更能藉此整合國內複雜而紊亂的資源型或自然型的遊憩區。

參考文獻

- Albright, H.M., 1985. The Birth of the National Park Service - The Funding Years, 1919-1933. Howe Brothers.
- Everhart, W.C., 1983. The National Park Service. Westview Press Inc.
- Ise, J., 1979. Our National Park Policy: A Critical History. Arno Press, Inc.
- Hartzog, G.B., 1966. A Brief History and Description of the National Park System. National Park Service of the Department of Interior, U.S.
- Lothian, W.F., 1976. A History of Canada's National Parks. Parks Canada, Ottawa.
- Mackintosh, B., 1988. The National Park Service. Chelsea House Publish Co.
- Machlis, G.E. and Tichnell, D. L, 1985. The State of the World's Parks: An International Assessment for Resource Management Policy and Research. Westview Press Inc.
- National Park Service, 2000. The National Parks: Shaping the system. National Park Service of the Department of Interior, U.S.
- Runte, A., 1987. National Parks - The American Experience. 2nd. Ed. University of Nebraska Press.
- Sung, B. M., 1990. *Evaluation and Improvement of Administrative System of National Parks in Taiwan - Approaching the "Park Fragmentation" Problem*. Ph.D. Dissertation, University of Maine, Orono, Maine.
- <http://www.parkscanada.pch.gc.ca>
- <http://www.doc.govt.nz/About-DOC/002~Legislation/002~National-Parks-Act>
- <http://www.anpa.gov.uk>
- <http://www.npws.nsw.gov.au>
- <http://www.npa.or.kr>

本研究計畫主要成員

宋秉明 運籌、控制、構思、撰寫

現職：國立東華大學觀光暨遊憩管理研究所副教授兼所長

學歷：美國緬因大學 森林學院公園暨遊憩管理博士

彭孟慈 資料收集與分析

現職：開南管理學院 觀光事業學系講師

學歷：文化大學 觀光研究所 碩士

王 敏 連絡、資料彙整與分析

學歷：國立東華大學觀光遊憩管理研究所研究生

李莉莉 資料調查與蒐索控制

學歷：國立東華大學觀光遊憩管理研究所研究生

國家公園組織隸屬之研究

發行人：黃文卿

出版者：內政部營建署太魯閣國家公園管理處

著作者：宋秉明

地址：花蓮縣秀林鄉富世村富世二九一號

電話：03-8621100-6

網址：<http://www.taroko.gov.tw>

印刷：遠景打字印刷企業有限公司

出版日期：中華民國九十一年六月

版次：第一版

刷次：第一刷

GPN：1009105385

工本費：六十元

統一編號

1009105385