

國立臺灣大學工學院建築與城鄉研究所

碩士論文

Graduate Institute of Building and Planning College of Engineering

National Taiwan University

Master Thesis

民間參與國家公園文化資產活化執行經驗分析

—陽明山及金門國家公園的案例比較

An Analysis of PPP Implementation Experience for Cultural

Heritage Revitalization in National Park — Comparison

between Yangmingshan and Kinmen National Parks

劉翼慈

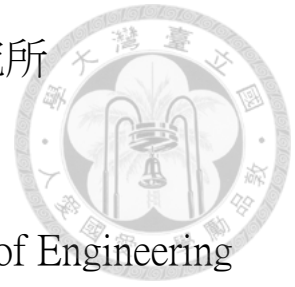
Yi-Tzu Liu

指導教授：林建元

Advisor: Chien-Yuan Lin

中華民國 104 年 6 月

June, 2015



## 謝誌



清晨的薄霧悄悄地湧上窗邊了，敲完對這個題目的心裡最後一字，原以為會是鬆了好大一口氣，站起來歡呼，但，我僅是靜靜坐著，七百三十個日子裡的情緒，一股腦湧了上來，這一段笑中帶淚的、困惑迷途的、沮喪不已的旅程，結束了嗎？時間追趕著，我還是得戮力前行。

感謝我的指導老師——一個退而不休的精采爺爺，執著對於文化資產再利用領域的熱情進入老師的研究室，指導論文的同時，老師亦給予我十分的學術研究自由，並在一路上為我收斂、調整及豐富論文的內容；而人生及殘酷社會的課題，老師亦有開班授課（開個小玩笑），徒子徒孫們皆受益良多。

感謝我的論文計劃書及口試委員——白仁德教授、陳良治教授，及兩回皆蒞臨指導的洪鴻智教授，您珍貴的建議，皆是我校正論文內容的指引。

感謝為本篇論文提供資料與接受訪談的各位長官、前輩們。

感謝我的爸爸——最支持我讀碩士的人，我那些習慣性的、關於各項表現的焦慮，他笨拙地用各種切好的水果與言語，想讓我知道——「再黑暗的天空下，總會有爸爸的肩膀給妳靠」；論文的書寫，依循數十年的實務經驗，他亦給我許多的意見，他常開玩笑地說：「要不，妳的論文，我掛共同作者好了」謝謝你，學長。

感謝我的朋友們，那些包容了調皮與消失、總是用放蕩不羈的舉措撫慰我的朋友們——研究室的壯士其徹與炫章，見義勇為的林女士孝穎，實習課夥伴會長及泰銘，各位本所同志及學長姊，接待流浪女子的成大幫哲堯與凱茗夫婦，東豐路一姊郁婷，社會學同窗女子子維、紫陵與閔俞，綠色神盾局成員豐鈞與

宜家；謝謝我的胖胖，謝謝我的視覺傳遞總監，謝謝你。

十分深怕少說了謝謝，對於曾為我的論文伸出援手的各位先生及女士們。

萬分深怕論文書寫的不夠周全，辜負這兩個年頭的全心全意與各方支持。

最近看了一部電影，他說－「生命會找到出路的（life will find its way out.）」，希望我們往後，都能擁有更好的風景。

謝謝您，謝謝你，謝謝你們！

學生 翼慈

July, 2015



## 中文摘要



規劃民間參與國家公園文化資產活化政策時，隨其歷史背景及現實政治經濟狀態，推動者會作出不同因應對策。以本研究的兩案例而言，陽明山國家公園的案例－中山樓暨周邊全區，標誌的是政治紀念意義，不同於金門國家公園聚落中的古厝民宿，為常民生活記憶。兩者的再利用型態及民間參與方式，隨其所在地／相關利害關係人等項目的不同，而致相異之民間參與現狀。

本研究主張適度地再利用修復後的文化資產，除了不浪費修復經費；最重要的是，這是一種永續維護文化資產風貌之手段；我國應有積極性之新思維－「活化」不必然是破壞文化資產之本體、背棄歷史價值，反而可能背往道而行，成為「維護文化資產本體、廣邀眾人共享歷史價值」重要取徑。

活化之目標在於－重現過往文化樣態的同時，亦有符合現代使用之設計，使大眾得以親近並實際感受「故事」的起源。

研究結果發現，為數眾多的文化資產，其妥善的再利用設計及經營管理，無法單一仰賴公部門，此為消極引入民間資源之因；而積極原因，則是我國家公園文化資產的活化方式應可更具多元性，民間創意能量的合作、民間參與對象的支持、公私部門共同進行風險分攤，將使得活化政策推動得更為順暢。

透過政策形成及實際執行兩面向的討論，可以知道，從政策形成的緣起，是否具備足夠的必要性，到實際執行的過程，是否對社會大眾及相關利害關係人達到良好的溝通，最後的結局，活化及民間參與方式是否具備正當性；在在皆連動著社會支持及最終執行狀況。

關鍵詞：國家公園、文化資產活化政策、公私夥伴關係

# ABSTRACT



Depending on historical background and situation of politics and economy, planning of cultural heritage revitalization in different national parks may conclude with different decisions. Through case comparison of implementation experience between Yangmingshan and Kinmen National Parks, influencing factors behind the decision are to be analyzed. Both national parks have adopted different forms of culture heritage revitalization and public-privacy partnership due to differences in location, stakeholders, finance, and the local press news.

This study argues that the renovation and reuse of culture heritage is needed in practice for national park management with two reasons, namely, not to waste the restoration cost and to well preserve the culture heritage permanently. It is also argued that revitalization is not necessarily to damage the heritage building or betray the historical values. Reversely, it is a crucial measure to sustain the status via the modern design, invite the public to experience the story behind the culture heritage.

This research concludes that participation of private sector can effectively ease the implement tension of public department. Moreover, the way of revitalization can be more diversified through the private innovation and creativity. PPP implementation needs both side to share risk. Last but not the least, the private sector also plays a key role to mediate the between the public department and society.

Through the analysis of policy formation and practical implementation, it is identified that factors including the necessity of policy, legitimacy of process and adequate communication among the society and stakeholders all influence the social support and the condition of PPP Implementation Experience for Cultural Heritage Revitalization in National Parks. Further researches on the institutional factors are also suggested.

**Keywords:** National Park, Cultural Heritage Revitalizing, Public-Private Partnership

# 目錄



## 口試委員會審定書

謝誌.....	I
中文摘要.....	III
ABSTRACT .....	IV
目錄.....	V
圖目錄.....	VII
表目錄.....	VIII
<b>第一章 緒論.....</b>	<b>1</b>
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究動機.....	3
第三節 研究目的與研究內容.....	6
第四節 研究方法、設計與流程.....	9
<b>第二章 相關文獻之回顧.....</b>	<b>14</b>
第一節 文化資產活化之必要性及永續性.....	14
第二節 臺灣國家公園文化資產活化政策執行現狀.....	22

第三節 民間參與文化資產活化政策之爭議.....	25
<b>第三章 民間參與國家公園文化資產活化政策執行案例分析. 30</b>	
第一節 分析基礎及架構.....	30
第二節 來自金門國家公園之例－聚落古厝民宿委外經營政策 (Operate-Translate) .....	34
第三節 來自陽明山國家公園之例－市定古蹟中山樓整體規劃案.....	48
第三節 比較分析.....	63
<b>第四章 PPP 推動方式之改進方向..... 69</b>	
第一節 政策形成面向.....	69
第二節 實際執行面向.....	72
<b>第五章 結論與建議..... 76</b>	
第一節 研究結論.....	76
第二節 建議.....	82
<b>參考文獻..... 87</b>	
附錄一 深度訪談紀錄.....	90
附錄二 焦點團體訪談紀錄_1 (2014 / 10 / 21) .....	97
附錄三 焦點團體訪談紀錄_2 (2014 / 11 / 19) .....	99



## 圖目錄



圖 1 珠山聚落中心大潭／金門國家公園管理處之全聚落解說牌.....	5
圖 2 民國 94 年媒體踴躍報導「民間參與陽明山莊會展訓練相關設施專案」及政黨舉行記者會之情形.....	5
圖 3 金門國家公園分區及聚落分布圖.....	7
圖 4 左圖為傳統建築修復狀況（負責修繕者）；右圖為修復後再利用型態.....	8
圖 5 相關利害關係人示意圖（本研究繪製）.....	11
圖 6 研究流程圖.....	13
圖 7 世界文化遺產管理計畫與保存計畫之內容對照圖.....	16
圖 8 文化資產公共性之形成階段及類型（蔡金鼎，2014）.....	17
圖 9 公私部門主要承擔風險示意圖（曾冠球、黃偉誠，2011）.....	26
圖 10 金門地區文化資產相關主管機關所轄範圍對照圖（本研究整理）.....	35
圖 11 聚落風貌維護計畫－傳統聚落發展示意圖.....	37
圖 12 金門國家公園珠山聚落不同的屋脊營建形式.....	38
圖 13 古厝破落及修繕現況.....	39
圖 14 金門國家公園古厝民宿委外政策發展簡易理論流程（本研究製作）.....	41
圖 15 聚落古厝民宿委外政策各階段內容及循環示意圖（本研究繪製）.....	45
圖 16（傳統建築活化利用委外政策）民間經營者繳納之租金近年概況.....	46
圖 17 陽明山國家公園中山樓特定用地地形圖.....	49
圖 18「陽明山莊會議展覽訓練相關設施促參專案」內容摘要（本研究繪製）.....	59
圖 19 金門國家公園傳統聚落保存與再生策略.....	73
圖 20 民間參與國家公園文化資產活化政策流程及衍伸內涵（理論型）.....	76
圖 21 民間參與「陽明山」國家公園文化資產活化政策流程及衍伸內涵.....	78





## 表目錄

表 1 公私部門受訪者列表.....	9
表 2 比較分析法之面向及其內容項目列表（本研究繪製）.....	12
表 3 國家公園及非國家公園土地文化資產相關法令規範比較（本研究整理）.....	24
表 4 公私合夥專案執行時之風險類型.....	25
表 5 各委外經營決策群體著重項目比較表.....	28
表 6 金門地區旅遊人次暨各項經濟效益評估（林晏州，2007、2009、2010）.....	31
表 7 登錄《文化資產保存法》之歷史建築修復出資單位統計表.....	35
表 8 金門國家公園範圍內登錄文化資產保存法之標的狀況（本研究整理）.....	36
表 9 金門縣／金門國家公園委外民宿數量統計表（截至民國 104 年 3 月）.....	42
表 10 中山樓特定用地簡介.....	49
表 11 「民間參與陽明山莊會展訓練相關設施專案」民國 90-93 年執行過程.....	53
表 12 「民間參與陽明山莊會展訓練相關設施專案」預期效益對照表.....	55
表 13 「民間參與陽明山莊會展訓練相關設施專案」民國 94 年執行過程.....	56
表 14 內政部主導之「陽明山中山樓暨周邊區域整體規劃專案」規劃過程.....	58
表 15 民國 102 年中山樓活化策略綜覽.....	62
表 16 比較分析架構－政策形成及實際執行面向（本研究繪製）.....	63
表 17 陽明山中山樓管理所目前管理人力列表.....	71

# 第一章 緒論



## 第一節 研究背景

文化遺產之價值逐漸為大眾所重視，遺產一詞，特別著重與現世的互動以及歷史意義的傳遞。

世界常稱「文化遺產 (heritage)」，臺灣慣稱「文化資產<sup>1</sup>」，《文化資產保存法》第三條列舉古蹟、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、自然地景等七大項為文化資產之範疇，此為法定（狹義）之文化資產，但不可諱言，除法定文化資產外，或有其他富含價值之文化遺產，亦值得一親，而為廣義之文化資產，亦較為符合文化遺產之本質。

就本質上而言，《文化資產保存法》規範位階最高之古蹟與遺產相較後，實有其不同的意義，過往古蹟保存之意涵，常為「凍結式保存」，著重單棟建物的日常保養及其實質空間留存，遺產則不同，保存的同時，一併強調對遺產應有積極性的作為，透過適當地（再）利用及區域型維護，並特別留心社會文化脈絡對遺產之作用，進而達到「活化」目標；活化之目標在於—重現過往文化樣

---

<sup>1</sup> 民國 71 年公布「文化資產保存法」，本法所稱文化資產，指具有歷史、文化、藝術、科學等價值，並經指定或登錄之下列資產：一、古蹟、歷史建築、聚落：指人類為生活需要所營建之具有歷史、文化價值之建造物及附屬設施群。二、遺址：指蘊藏過去人類生活所遺留具歷史文化意義之遺物、遺跡及其所定著之空間。三、文化景觀：指神話、傳說、事蹟、歷史事件、社群生活或儀式行為所定著之空間及相關連之環境。四、傳統藝術：指流傳於各族群與地方之傳統技藝與藝能，包括傳統工藝美術及表演藝術。五、民俗及有關文物：指與國民生活有關之傳統並有特殊文化意義之風俗、信仰、節慶及相關文物。六、古物：指各時代、各族群經人為加工具有文化意義之藝術作品、生活及儀禮器物及圖書文獻等。七、自然地景：指具保育自然價值之自然區域、地形、植物及礦物。

態的同時，亦有符合現代使用之設計，使大眾得以親近並實際感受「故事」的起源。

當文化資產欲與社會達成適當親近性時，相對應的經營管理及維護措施，亦必須一同發生。文化資產的樣貌及其所乘載的故事，欲來到大眾眼前，實需付出相當心力（人力及財力）。世界文化遺產經營管理趨勢上，多傾向尋求民間資源的挹注（例如英國國民信託會 England National Trust，由《國家信託法》授權可進行遺產管理事宜，其設計古蹟路線、串聯餐廳、旅館與交通系統，打造人性化體系，並創造隱性遺產經濟，遺產經濟可表現在一茶坊、餐廳在食物採購上，以當地產品為原則，使在地受益，同時提高民眾對文化資產的認同），政府單位居監督角色。

《文化資產保存法》第一條亦以言明：「為保存及活用文化資產，充實國民精神生活，發揚多元文化，特制定此法」，然，臺灣進行文化資產活化策略設計時，亦朝引進民間力量之方向，但社會輿論上常有賤賣資產及圖利財團之批評，使得許多文化資產的經營管理仍仰賴政府財政資源，其再利用型態亦受限於政府人力、財力的不足，難有專業及創意之設計。

本研究背景，即是發現國家公園範圍內，不乏登錄《文化資產保存法》之文化遺產，金門國家公園即為臺灣所有國家公園中，擁有登錄《文化資產保存法》標的數量最多者<sup>2</sup>，但在不同國家公園裡，民間參與文化資產活化之執行經驗中，其成果出現差異，因而對此景有了研究之興趣。

事實上，國家公園及文化資產兩管理單位及法令規章，多有不同，兩者目

---

<sup>2</sup> 金門國家公園隸屬於內政部營建署，成立於民國 84 年 10 月 18 日，園區範圍包含古寧頭區、太武山區、古崗區、馬山區、烈嶼區，其總面積約 3,528 公頃，佔金門面積的 23.14%，資源特色為首座以維護戰役史蹟、文化資產為主且兼具保育自然資源的國家公園。

前尚無互補之處，以致管理效能仍有待改善，作為區域型維護單位，國家公園理論上可改善當前古蹟等文化資產單點保存之現象但牽涉層面較廣，非單一中央單位或地方政府可單獨為之；，本研究即多方借鏡、對照於世界文化遺產管理之趨勢，並酌情參考。



## 第二節 研究動機

前述談及民間參與國家公園文化資產活化之執行，曾招致社會之反彈，陽明山國家公園內之市定古蹟中山樓，即因其政治敏感身分、位處「台北人的後花園」中，自民國 92 年起，由教育部為主辦單位之「民間參與陽明山莊會展訓練相關設施專案」前後籌備超過 2 年，始終不得其門而入，整體規劃案遭受賤賣國產、圖利財團、政黨對其歷史地位詮釋落差甚大、文化資產價值能否繼續存續等等的爭議，媒體報導諸多關注。(如圖 2)

爾後，民國 99 年起，陽明山國家公園管理處曾多次提出「陽明山中山樓暨周邊區域整體規劃案」，主軸為 Operate-Transfer／環境教育中心，亦與國家發展委員會國有土地最大化之立場相左，以致不成；立法院亦在民國 99 年的會期中出現下述討論：「部分機關於國家公園及國家風景區內辦理促進民間參與公共建設案件，影響生態環境保育甚鉅，審計部應加強實地查核。」<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> 「促進民間參與公共建設法」公布實施後，政府除放寬土地、籌資等法令限制，亦提供融資、租稅減免等誘因，積極推動促進民間參與公共建設案件。91 年至 98 年間完成簽約（未提前終止者）之促參案計有 671 案（其中中央政府 400 案、地方政府 271 案），推案前 3 大機關為交通部、衛生署、教育部；前 5 大公共建設類別為交通建設 239 案、文教設施 136 案、衛生醫療設施 118 案、觀光遊憩重大設施 52 案、社會福利設施 22 案。(資料來源：立法院公報 99 期 53 卷)

十多年來，政府多次想引入民間資源，共同進行中山樓及其周邊區域之維護及再利用，但始終無法取得社會共識、得到正面的社會觀感。目前中山樓仍由教育部臺灣圖書館為管理單位，收入以門票收票為主，其他積極之活化策略尚在擴增研擬中。



然，雖中山樓碰到上述難題，但將眼光放遠到位居離島的金門國家公園內，可以發現民間參與之狀況大大不同。

自民國 87 年起，金管處先後推動「傳統建築修護及補助計畫」、「傳統建築再利用委外經營政策」，儼然成為國內資產保存再利用的先鋒，目前已釋出 66 棟傳統建築民宿與 3 棟傳統建築賣店，計有 324 間房間，佔金門縣民宿 78.57%，成效極佳，深受遊客喜愛。

除修復計畫外，金門國家公園傳統建築活化利用能有如此之成果，關鍵在於此一政策「傳統建築再利用委外經營政策」，首先，金管處協調園區內具保存價值之傳統建築所有權人，以租賃及最高限額抵押權設定 30 年之方式，將該傳統建築交由金管處負責原貌修復並加以活化利用；接著，將修復好之古厝交由民間經營者或做民宿、賣店及展示館，由民間經營者自負盈虧並繳納租金予金管處，雖十幾年來政策設計曾多次隨當時情況而修改，但大抵不脫此一目的——因金管處的財政狀況每況愈下，而維護及再利用古厝空間實須相當之人物力，金管處透過民間經營者之進駐，使為數眾多之古厝相關事宜能有專屬之負責人，政府與民間共同來維護傳統聚落風貌。

以往的研究，多關注在文化資產空間內部機能使用方式（榮芳杰，2008；施國隆，2012）。本研究則主要站在政府財政困難、建議引入民間參與活化政策之角度，分析在限制條件下，同為國家公園範圍內的文化資產活化標的，何以欲引入民間參與事宜時，所遇之情況為何如此不同，此即為本文之研究動機。



圖 1 珠山聚落中心大潭／金門國家公園管理處之全聚落解說牌



圖 2 民國 94 年媒體踴躍報導「民間參與陽明山莊會展訓練相關設施專案」及政黨舉行記者會之情形



### 第三節 研究目的與研究內容

#### 壹、 研究目的

本研究之短程目標為分析金門及陽明山國家公園內的兩個案例，其民間參與活化政策之執行經驗差異，提供往後實務及研究上可資改進之方向。

國家公園境內之文化資產再利用，應在文化、生態觀光與經濟效益中取得平衡；文化資產主管機關、國家公園管理處與民間企業間，亦應建構良善之夥伴關係，但常有許多變數影響夥伴關係之表現。長程目標則為鼓勵國家公園內文化資產活化政策，可朝民間參與方向前進，同時取得社會支持度，以助臺灣文化資產達永續發展之願景。

- 一、釐清國家公園文化資產執行活化政策、引入私部門夥伴力量時，所遭遇之挑戰，及社會負面觀感之原因。
- 二、分析不同國家公園文化資產之各項特質及所處背景條件，瞭解當民間參與活化政策時，其執行經驗為何出現差異。
- 三、提出往後政策及實際經營管理調整方向。

#### 貳、 研究內容

本研究主要分成三大部分：第一部分是，透過世界文化遺產趨勢之借鏡，重申臺灣文化資產活化之必要性及永續性，加之，民間參與文化資產活化政策於臺灣時常遭遇爭議，釐清爭議之來源，作為本研究之起點；第二部分是，對兩個規劃中／已執行民間參與國家公園文化資產活化之案例進行研究，瞭解基

礎條件同位於國家公園的兩處文化資產，何以有不同的活化執行經驗，；第三部分是，則針對現行制度的之檢討並提出調整方向。

第二部分的兩個案例，分別來自金門及陽明山國家公園，一為前者聚落傳統建築再利用委外經營政策（Operate-Transfer），二為臺北市定古蹟中山樓整體規劃爭議。

民國 84 年，金門國家公園成立，為我國第六座國家公園，因緊鄰金門縣特定區，國家公園範圍與地方政府疆界夾雜，十二座傳統聚落四散於島上，其聚居特性實有益於整體保存維護，然，傳統建築多為私產權且零碎，加之整建費用高，而有政府主導維護政策之必要，此亦符合民眾之期待。



圖 3 金門國家公園分區及聚落分布圖

迄民國 103 年，金門國家公園管理處補助修復傳統建築 291 棟，估計還有 1000 餘棟亟待修繕，面臨經費不足及與時間賽跑的難題（如下圖 4 左圖）。且，投注大筆經費修復建築後，更不應閒置於那，但單靠政府單位經營維護，「一己之力難以成事」，因而發展出民間參與古厝民宿經營之政策設計。由下圖 4 右圖可知，目前由金管處取得地上權修繕者，再利用型態多為民宿。



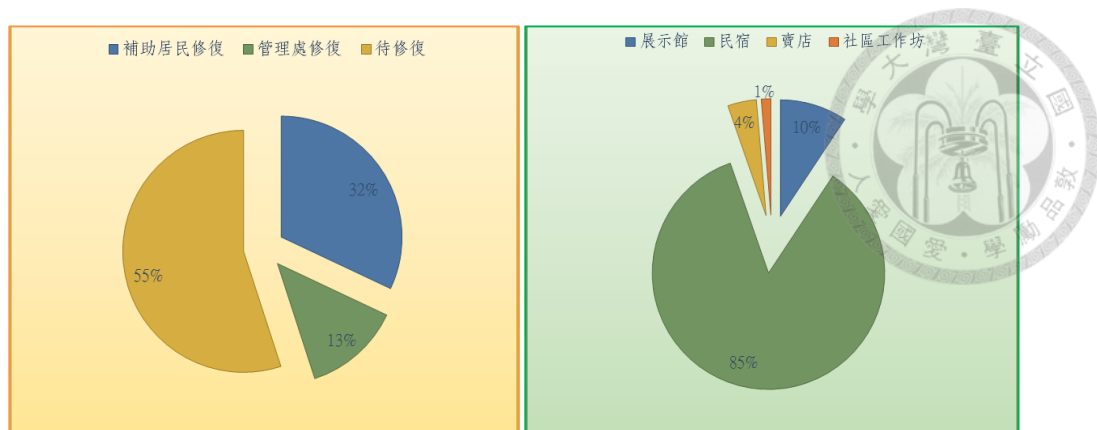


圖 4 左圖為傳統建築修復狀況（負責修繕者）；右圖為修復後再利用型態

而選定臺北市定古蹟中山樓為研究案例之原因為，其民間參與活化政策時，爭議性極大，涉及之各管轄單位立場與依循規範不一，皆影響中山樓暨周邊整體規劃，是否採行促參措施，是否引人民間資源，又關乎是否有除了展示館以外，更多元的再利用方向。

同樣位於國家公園境內，同樣於民國 90 年代初開始積極辦理民間參與活化政策執行的兩個案例，但其地理位置、產權狀況及社會需求等等狀況的不同，使其有了不同的執行經驗。本文即欲釐清差異面向，並作出調整建議，期能對往後民間參與國家公園文化資產活化政策執行，提供助益。

## 第四節 研究方法、設計與流程



### 壹、 研究方法

#### 一、深度訪談法（in-depth interview）－半結構式

表 1 公私部門受訪者列表

代表立場	受訪者	代號
公部門	1. 金門國家公園秘書蘇承基秘書	N1
	2. 陽明山國家公園副處長盧淑妃（曾為金門國家公園副處長）	N2
私部門	一、中國科技大學建築系閻亞寧副教授	P3
	二、金門珠山聚落 44 號居民	P1
	三、金門珠山聚落 28 號前民宿主人、里埕設計工坊負責人李秀秀女士	P2

透過訪談兩個國家公園管理處之官員，瞭解政策形成之背景，尤以兩者皆以落實或陸續籌備十年以上，其相關民間參與國家公園活化政策執行之經驗，公部門主導者應最為清楚，且我國內政部營建署國家公園組轄下的各管理處高階主管，素有輪調至各管理處之規範，N2 受訪者即任職過陽明山及金門國家公園兩地管理處，十分適合邀為受訪者。

除公部門官員外，本研究亦實地考察金門國家公園內、滿是坐落著古厝民宿的聚落生活，並對於古厝民宿委外政策草創時期承租者（P2），以及常住居民

(P1) 進行訪談，私部門夥伴部分，金門案例中羅列較多，實也因陽明山案例中的中山樓區域，並無常住居民或民間經營者。

最後，P3 受訪者長期對於金門國家公園內的瓊林等聚落保存再發展，以及文化資產再利用領域，具有豐富的學術及實作上的經驗，因而請教於其，期其可就兩個案例之過往發展脈絡給予指點，並討論長久以來，國內民間參與國家公園文化資產活化政策執行，何以出現難處。

## 二、焦點團體訪談法

本研究隨林建元教授研究室負責之「國家公園整體發展願景與經營管理策略之研究專業服務案」，分別於民國一百零三年十月二十一日及十一月十九日，前往陽明山及金門國家公園管理處，與各位管理處長官進行焦點訪談，會中討論繁多，本研究自其中透析出關於文化資產活化政策之議題，透過他們長期的實地工作經驗分享，本研究方能產生適當之分析架構。

## 三、個案研究法 (case study)

本研究選擇兩個基礎條件大致相符之案例—位居首都之市定古蹟中山樓，其位處陽明山國家公園內；眼光放至離島，一落一落的古厝民宿，散於金門國家公園內。

此兩者在十多年來，都曾積極尋求民間經營進駐國家公園文化資產之工作，然，結果大不相同，遍地可見文化遺跡的金門國家公園古厝民宿委外政策行之有年，國家公園管理處、民間經營者及聚落居民，乃至於當地社會大眾，多樂見此一政策之施行，多有踴躍參與競標之狀況。

陽明山國家公園內的市定古蹟中山樓則不同，自民國九十年代起，由財政部、國防部、教育部等等中央單位皆多方尋求民間企業作為維護國家公園文化資產之私部門夥伴，但時光荏苒，二次大型委外規劃案，儘管皆曾進行到招標

階段，最終都因輿論上的反對、立院的禁 BOT 條款、政黨的政治考量以及不符  
 國有土地最大化之原因，民間參與此案之可能，多年來不得其門而入。

因此，本研究欲尋其相異結果之因；根據圖 5，進行相關利害關係人等討  
 論。

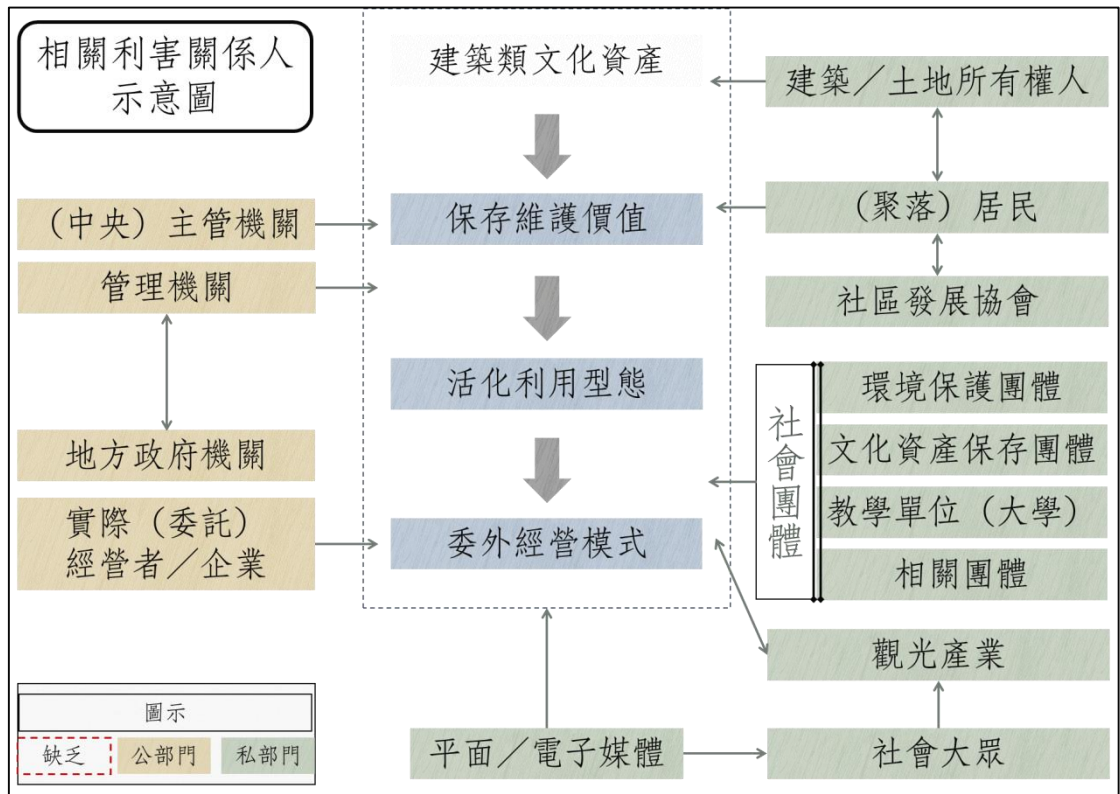


圖 5 相關利害關係人示意圖（本研究繪製）

#### 四、比較分析法（comparative analysis）

根據個案研究法而來之結論，搭配深度訪談之收穫，本研究透過下表 2 之  
 各面向及其內容進行比較分析，藉以求得兩個案例何以現狀民間參與國家公園  
 文化資產活化政策之執行經驗，各有春秋。

表 2 比較分析法之面向及其內容項目列表（本研究繪製）

面向	內容項目	面向	內容項目
政策形成	政治風險	實際執行	規劃範圍
	周邊需求		民間經營者資格
	地理位置		產權狀態
	時代背景		財務狀況
	法令規範		社會互動

（註：分析基礎及架構於第三章第一節進行陳述）

## 貳、 研究設計

一、首先分析現行民間參與國家公園文化資產活化政策之執行問題

二、建立兩執行民間參與國家公園文化資產活化政策之案例比較分析架構

將案例比較分成兩面向論述－政策形成與實際執行面向，政策形成面向探討政治風險、周邊需求、地理位置、時代背景、法令規範項目；實際執行面向則有規劃範圍及民間經營者資格、產權狀態、財務狀況、社會互動項目。

三、釐清兩案例執行經驗之差異

四、根據兩案例執行經驗提供往後政策調整方向

## 參、 研究流程

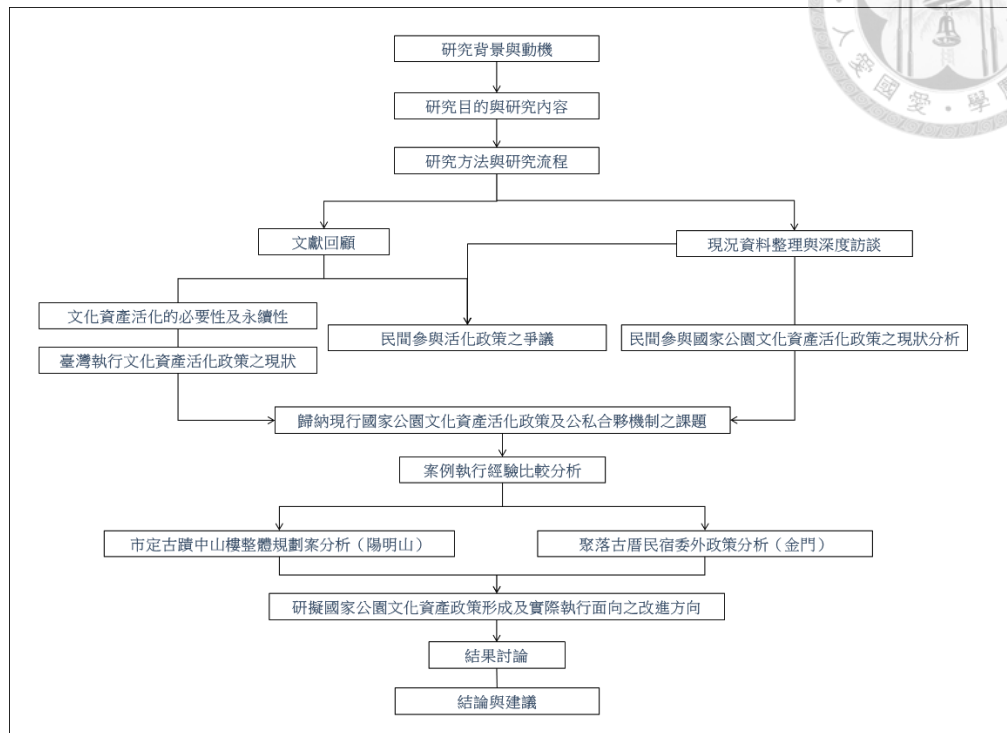


圖 6 研究流程圖

臺灣文化資產保存領域中，在針對引進民間資源、尋求私部門夥伴支持等的面向，尚在萌芽階段，因此，本研究在相關文獻回顧的部分，首先以歐美及澳洲的文獻出發，綜觀此領域之趨勢，而後蒐羅臺灣國家公園文化資產活化及公私合夥現狀之文獻，作出比較；從現狀中，提出政策遭遇之爭議原因。

繼而，藉由民間參與其範圍內文化資產活化政策的兩個國家公園－陽明山及金門，兩案例中，執行範圍、內容及相關利害關係人等不盡相同，以致執行經驗及成果的落差；文獻回顧之後，透過兩案例的比較，分析落差之原因。

最後提出國家公園文化資產活化政策及 PPP 推動方式之改進方向，前後呼應本研究之長程目的－為往後政策提供建議，使民間參與國家公園文化資產活化政策執行時，能更為順暢。

## 第二章 相關文獻之回顧



### 第一節 文化資產活化之必要性及永續性

#### 壹、 世界文化遺產管理論述演變

1990年代末，澳洲《布拉憲章》做出修訂，布拉憲章全名為”The Burra Charter, Australia ICOMOS Charter for the Conservation of Places of Cultural Significance”，其提出文化重大意義一詞，強調人文思考及地方感之於遺產的意義，隨管理對象或涉入對象的多樣化，遺產管理制度應呈現動態性，其中的重要因子為組織構成及人才的選擇與培育，英國因而出現作為組織整合者之遺產經理人(Heritage Manager)角色。

因循布拉憲章之呼籲，1990年代末出現一分界線，榮芳杰及傅朝卿(2008)之研究中指出，過往傳統的日常管理，將無法滿足當代遺產活動之行為，必須重新從組織定位，思考文化遺產、管理者與使用者之間的三向關係，進而訂定出適切的管理維護計畫或是經營策略作為世界文化遺產經營管理之指引。

著重於古蹟單棟保存、日常保養及凍結式的時代已然過去，此方式與當代民眾生活斷裂，單純的維護工作，無法將遺產的意義傳達與世人，Aplin (2002)曾強調，遺產的價值，將因與現世之互動而更為珍貴。

在古蹟保存的歷程中「過去」並不是不重要，但更重要的是如何讓過去與現在可以被下一世代所認同與接受。(Aplin,2002)

隨人文思考及組織整合之重要性，整合型遺產維護管理之論述隨之而來，臺灣現狀亦有相同問題，可從臺灣文化資產相關經營管理文獻中發現，研究多

專研於實質空間營運管理，或是「陷入從古蹟管理的財務面來著手才能瞭解古蹟經營管理問題的錯誤想法（榮芳杰，2008）」，少有注意當地脈絡、地方價值及其他利害關係人之互動等。



因此，強調整合型維護（Integrated Conservation）之區域型保存論述應運而生（榮芳杰、傅朝卿，2008），論述中著重人文思考及社會文化脈絡，世界遺產公約執行作業指南於 2008 年之執行策略目標修訂版本中，亦強調第 5C（Community）之重要性。

而順應世界趨勢之下，我們可以發現國家公園之區域特性，應能擔綱「整合型文化遺產維護管理」之統籌工作。

現行國家公園制度中的分區管制系統，可作為世界遺產管理區域中所言之「緩衝區（Buffer zone）」，Buffer zone 可作為有效的保護網（朱敏賢、陳昱嵐，2011），且國家公園內對於區內人民權利之限制及補償，非地方規章可為之，需透過具備區域型計畫高度之法令規章方得為之。在國外案例中，若文化資產所具有的特質，同時涵蓋自然景觀的特色，多會設立國家公園等。

下圖 7 為根據 J.S.Kerr(1985)The Conservation Plan: A Guide to the Preparation of Conservation Plans for Places of European Cultural Significance(NSW)以及 Aplin(2002) 之研究，歸納整理之世界文化遺產管理計畫趨勢，本研究將涉及範圍較小之保存計畫及管理計畫作一對照，按雙方之基本元素、程序及原則，可以得知法令面向、財務面向以及相關利害關係人之互動，在經營管理計畫中始終佔有非常重要之影響地位。



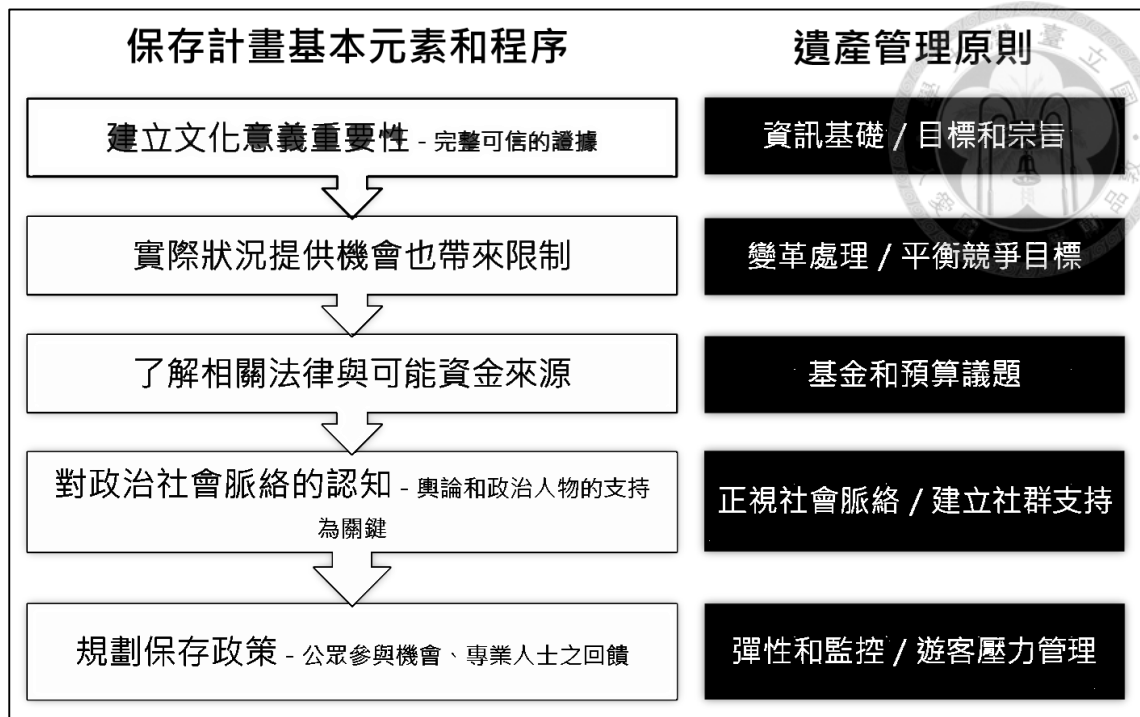


圖 7 世界文化遺產管理計畫與保存計畫之內容對照圖

由上亦可知，臺灣國家公園文化資產活化政策的社會支持度，常為政策是否成形之關鍵，因此，爭取輿論及政治人物的支持甚為重要；媒體報導亦為重點。

輿論的反對，會影響政策對營運團隊特性之設定。由蔡金鼎(2014)的研究中，將臺灣文化資產的公共性形成分為兩階段，一為活化階段，二為再利用階段，再利用階段即為對外營運期，這時候最為強調「公共性」，「公共性」可再分為形式及輿論兩類，兩類應兼具，由下圖 8 右側圓形圖，可以發現按照其理論，臺灣的文化資產，多已著手在空間的開放（即形式公共性），但，大眾日常生活的參與（即輿論公共性）還需加強。

林崇熙(2010)的論點中，即為輿論公共性給了適當的註解－社會行動者應與文化資產保存相連結，且認為保存行動與自身息息相關，此舉亦能強固社會對於活化政策之支持度。

要讓社會喜愛文化資產，不在於繼續修法或者增加古蹟修復預算，而在於公部門、產業、民間組織、社區居民、業主、學術知識、物件等社會行動者 (social actors) 皆能與文化資產保存相連結，且皆能自覺於文化資產保存行動中獲益良多 (林崇熙，2010)。

實際上，臺灣對於再利用型態的想像，的確較為單調，常以靜態展示館為策略。

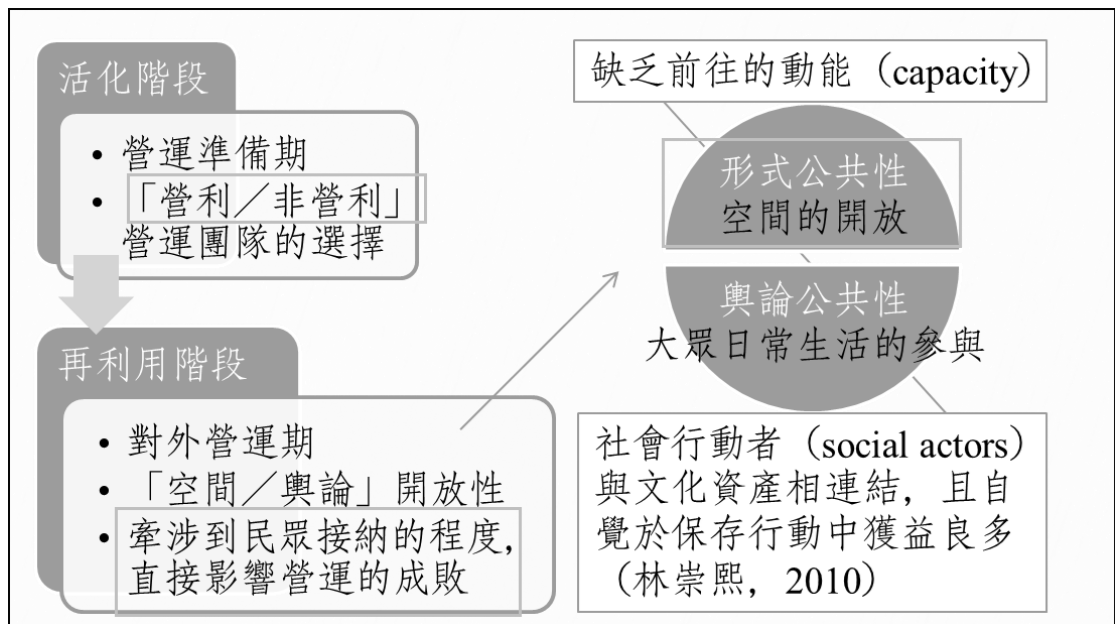
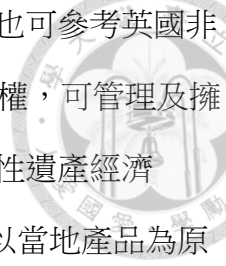


圖 8 文化資產公共性之形成階段及類型 (蔡金鼎，2014)

## 貳、 文化資產活化之必要性

我國國家公園及範圍內之文化資產，應跳脫文化資產不可營利、不可商品化否則易招惹破壞資產價值之嫌疑等觀念。

商品化實為遺產欲達自給自足時，自然而然之手段，但務必注意以適當的商品化設計，再透過專款專用方式，將收入回歸到遺產管理之用；除政府預



算、私人基金會透過收費或商品化策略，來取得維護資金外，也可參考英國非政府組織國家信託(National Trust)，其得到《國家信託法》之授權，可管理及擁有資產，亦可採使用者付費機制，財務彈性較大，並易引發隱性遺產經濟(Hidden Heritage Economy)，隱性遺產經濟內涵為經營採購上，以當地產品為原則，使在地經濟受益，亦提高民眾之認同。(傅朝卿，2012)

可否擁有資產及充足之資源，為文化遺產維護及活化成效之關鍵，資產部分，大多指涉實質資金與不動產建築，世界趨勢為透過企業行銷的經營觀念以及及適度多樣的商業行為來取得資產，在生財過後，進而對遺產發生良性之回饋，對比於台灣現狀，除政府的經費補助外，一般民間經營管理組織收入甚少，且無針對文化資產進行行銷或財務計畫。資源部分，多著重在人力資源方面，人力資源有三—專職人員、會員、義工，世界趨勢多借助各類的保存組織，共同建構保存工作的整體性，特別是非營利性質者，反省臺灣之狀況，遺產工作分工無法觸及各面向，僅由公部門指定，委由專業機構進行實質維護及停滯，教育推廣與經營管理工作多有不足。(傅朝卿，2012；施國隆，2012)

施國隆(2012)針對經營管理範疇之分類，分為兩部分——是遺產空間內部機能使用，二是遺產空間內部機能使用以外的經營管理，本研究將會著重在空間內部使用外的經營管理，諸如利害關係人之角力等。

世界文化遺產經營管理計畫的目標擬定與實行對象，會依據空間範疇的定位而有所不同，也許在一個歷史場域中，有各種分別代表該場域內各建築遺產內部空間再利用的經營管理計畫，但整體的歷史場域，會具備一個更具整合性的經營管理計畫來掌控整個歷史場域的經營目標(施國隆，2012)。



### 參、 文化資產活化之永續性

先進國家的「文化遺產管理」，鮮少將文化資產的管理工作侷限在「法定古蹟」，而是將範疇擴大到古蹟以外更多的文化資源，以吸引更多的民間力量投注，而不會僅仰賴公部門，亦能由下而上地將管理專業應用在文化資產產業上。(榮芳杰，2008)

因應上述論述，我們可以知道，臺灣針對法定古蹟之範疇定義，事實上是小於文化遺產之概念的，將範疇擴大成區域型計劃，雖涉及相關法令之整合，但綜觀而言，對於我國文化資產經營管理計畫將有正面之助益。

Throsby (2001) 亦提過，城市生活中「文化特區」的設置，可成為當地區域發展核心。但需注意創造經濟價值不是文化產業存在的理由，應循「文化觀光」路線及永續發展框架進行。

在財務支援方面，區域型計劃設計較易引人民間力量，可達跨域增值或異業結盟之效，Throsby (2003) 認為將遺產當作一種資產，即代表著遺產對類似於經濟上投資估算的評估方式敞開大門，Aplin (2002) 於其著作中，亦時常提問「誰的遺產？誰要付費？」歸納世界遺產管理之資金來源，有以下幾種—首先是政府預算，此部分由納稅人共同負擔，以公部門直接管理、補助計畫或是減稅等鼓勵措施將預算散出。

第二種方式為私人基金會或國家信託制度，透過遊客付費或會員制取得維護費用，將維護遺產之社會聲望 (Prestige) 轉換為商譽及商機，促其發生良性循環，幫助遺產的維護費用；最後一種為地方社區團體自行籌措財源，共同開發和執行極富創意的溝通方案，透過居民合作，激起大眾對文化的興趣，達積極性誘導之教育效果 (Aplin, 2002; 施國隆, 2012; 傅朝卿, 2012)。

#### 肆、 從區域型遺產管理計畫到國家公園

榮芳杰（2008）歸納國際維護文獻中的文化遺產管理動態因子—組織結構的角色、策略歸納的目標、人力資源的發展以及監控機制的功能，並強調文化遺產與利害關係人之間的角力，尤其因涉及歷史文化價值界定，更須所有權人與社區的認同及共識，共識會影響其價值及目標，進而影響遺產管理計畫中的策略規劃及各項監測機制。當「管理計畫」確立，方能以成本效益分析經濟面向問題，此不同於商業管理步驟。

整合型遺產管理計畫高度仰賴法令、行政系統、財務與技術上的支援及團隊合作。

在行政系統方面，完整的機制設計應考量公私角色界定、夥伴互惠關係、法令規章及風險管控等（郭幸萍、吳綱立，2013）。Throsby（2001）認為此面向涉及責任重新分配，國家公園作為區域型計畫之專業單位，可主導整合型經營管理計畫之研擬，並文化資產主管單位進行密切之協調，施國隆（2012）及林曉薇（2012）等人的研究中皆表明，涉及區域型之計畫，應及早納入地方發展計畫，並經地方議會之通過。

#### 伍、 文化資產活化之定義

綜前所述，本文整合相關文獻之看法，並提出一對於文化資產活化之定義—「活化」是為，為透過建築形制及經營規劃的再度利用，呈現其過往歷史文化價值及居民共同記憶上的意義（Aplin，2002）。強調「過去」，亦須著重與現代之「關聯性」，使下一代得以認同與接受；並且，將文化遺產當作一種資產，嘗試加入經濟自主之要件（Throsby，2003）。

這同時，亦是一種歷史建築之場所精神的創造性再展演（creative representation），包含有日常展演（presentation）和內涵再現（representation）兩部分（黃昭瑾、林錫銓，2010）。



## 第二節 臺灣國家公園文化資產活化政策執行現狀



### 壹、 文化資產及國家公園之相關法令

國家公園的設置，除自然環境的保存，亦可包含「具有重要之史前遺跡、史後古蹟及其環境，富有教育意義，需由國家長期保存者」，此條定義為文化資產管理，納入國家公園計畫提供法令之後盾。國家公園範圍內建築管理及土地使用，均需經管理處許可，對民眾權益影響較大，但對整體景觀保護，將有較顯著成果。(王淳熙等，2007)

若文化資產位於非國家公園土地，其主要受以下法令管轄－《文化資產保存法》，此法之二十二條特別提及文化資產「不受都市計畫法、建築法、消防法之限制」，目的為利修復及再利用計畫，有其一致性，若要引入民間資源，亦可使用《促進民間參與公共建設法》作為法源。

而，若文化資產位於國家公園土地，其主要須遵循以下的法令規章－一是文化資產保存法，二是國家公園法，三是立法院歷次決議事項「不得於國家公園內辦理任何涉及開發行為之促參新增案件」，可以發現管轄法令及限制較多。

文化資產與國家公園法體系之關係，應可進行適度的整合。

### 貳、 國家公園內文化資產之現狀

首先，論述國家公園與文化資產法令規章之關係，事實上，《國家公園法》未有針對文化遺產之規範，導致國家公園管理處於掌管文化資產時，於法無據或預算狀況無法支應龐大修繕支出。

根據本研究的兩個案例，可以發現若未引入民間資源，文化資產之維護及再利用將高度仰賴公務預算，但近年來中央財政縮減，以致預算不足且分配狀況亦不盡理想；同時，無論是政府自營或是委由民間經營，為使文化資產自給自足，多有執行商業化之策略，又再招惹破壞文化價值之疑（榮芳杰，2008）

我們修一棟就要幾百萬，可是卻跟雪霸、玉山那種高山型的，平均分攤中央預算，他們其實用不到那麼多，預算應該要針對支出來分配才是。（金門國家公園管理處訪談紀錄，2014/11/19）

第二，臺灣《國家公園法》未有針對文化遺產之規範，現行自然遺產與文化遺產屬於「分軌管理」之情況，自然遺產多屬國家公園、林務局及農委會等單位管理，而文化遺產則在各級政府之文化部門，這會影響國家公園景觀之整體性，Aplin(2002)亦提到不應為之，二項協調度可再加強之主管法令，使管轄權疊床架屋、多頭馬車，後續合作之整合度亦不足（林曉薇，2012）。

第三，立法院歷次決議國家公園內不得辦理促參新增案，這限制管理計畫中創意及財務之多元性，布拉憲章（The Burra Chapter,1999）強調「維護性利用」時，已提及再利用偶有新作之必要。

綜觀現狀，可以發現目前台灣文化資產管理，多有法令分歧及財務不佳等問題。不過許秉翔（2014）之研究也指出 R.O.T.模式雖有其潛力，並建議可讓企業或法人團體，加入古厝及洋樓的經營管理工作團隊中，但委外經營模式僅管可減少公部門預算與人力支出，仍不可忽略私部門對於保存傳統建築的整體性與真實性較不敏感，這需在建構新制度時一併考慮。



因國家公園管理處為保育、保存之管理機關，限制範圍內之建築及各項開發計劃，若由其主導再利用計劃，容易有「監守自盜」及與民爭利之嫌，如此，或可歸因於無民間經營管理組織之參與及未達區內利益共享，此牽涉該所有權或其他權利之特別犧牲（朱敏賢、陳昱嵐，2011）。



表 3 國家公園及非國家公園土地文化資產相關法令規範比較（本研究整理）

	國家公園土地	非國家公園土地
主要法令	文化資產保存法（主管單位為文化部及各地方政府文化局、	
	國家公園法（主管單位為內政部營建署）	不受都市計畫法、建築及消防法限制（文化資產保存法§22）
相關民間參與規範	「不得於國家公園內辦理任何涉及開發行為之促參新增案件」（立法院 102 年歷次決議事項）	促進民間參與公共建設法（89 年開始推行公私合夥概念）
統整說明	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 主要管轄法令及限制較多：建築管理及土地使用需經管理處許可，對民眾權益影響較大，但對整體景觀保護，有較顯著成果</li> <li>● 具中央特區性質，可提高活化利用之跨域整合度</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 《文化資產保存法》為特別法，利活化利用之一致性</li> <li>● R.O.T.及 O.T.為應用在文化資產最普遍的模式（以古蹟或歷史建築為主）</li> </ul>

資料來源：王淳熙等編輯（2007），文化資產實務執行參考手冊 2：聚落、文化景觀，台北市：文建會；本研究製作

### 第三節 民間參與文化資產活化政策之爭議



#### 壹、重要理念

公私合夥專案運作的重要理念為結合並善用公、私部門雙方特質，新興促參案件著重夥伴關係，不同於傳統發包的上下位關係，同時「分攤各項風險」，風險可分為政治、社會、營運及契約四類型，其各項內容茲如下表 4 曾冠球及黃偉誠（2011）之研究所述。

表 4 公私合夥專案執行時之風險類型

風險類型	內容
政治風險	1. 政治反對或不穩 2. 政策配合度 3. 土地徵收…
社會風險	1. 民眾及勞工抗爭 2. 經濟影響事件…
營運風險	1. 資金不足 2. 設計變更 3. 管理不善 4. 收入不足 5. 完工延遲 6. 技術不足
契約風險	1. 契約不明確 2. 招標不順

資料來源：曾冠球、黃偉誠（2011），Ke(2010)，Ng&loosemore(2007)，  
Bing(2005)，Abednego&ogunlana(2006)

而本研究特別著重在政治風險的部分，原因在於本研究案例之一—中山樓暨周邊整體規劃，常因政治因素變動甚多，政治因素同時牽涉社會觀感及企業意願，鑑此，公共管理者的上位認知尤為重要，因當代促進民間參與之觀念，應轉換為「夥伴關係」，而非「從屬、主僕關係」，公私部門應站在同等高度上，民間參與契約內容之決策，應屏除過多的政治風險。

政治情勢的多變性，諸如政黨輪替、選舉考量等等，常左右政策的進行，然，政策變遷及政府承諾事項調整，非促進民間參與主辦機關能獨立影響，且，若政策工作內容繁多，需要各機關共同合作，則又會遭遇棘手的「跨域政治問題」，一般來說，大型促參案牽涉多重機關，內部常無力協調，此舉使得民間參與文化資產活化執行過程中，加入許多不穩定因素，上述中山樓案例即在十年內活化政策大幅轉換方向二次；在如此的不穩定狀況下，當前研究方多建議，民間參與文化資產活化政策，可覓第三方（the Third Party）進行風險再配置協商（曾冠球、黃偉誠，2011）。



圖 9 公私部門主要承擔風險示意圖（曾冠球、黃偉誠，2011）

註：公部門應承擔大多的政治風險，營運風險由私部門承擔，此亦為促進民間參與理念之主軸，而社會風險則由兩造共同分擔。

## 貳、 當代促進民間參與之積極性思維



傳統古蹟保存論述，多秉持 1964 年《威尼斯憲章》的古蹟修復原則，分為七層級，強調原貌保存（preservation）、強化（consolidation）、復原（restoration）及複製（reproduction）等，並嚴格劃分文化與經濟範疇，主張其定位不可混用、同存，究其原因，實因誤認商業利益與文化價值結合，有破壞文化價值之嫌，但其忽略了當代文化遺產，在欠缺經濟支援下，根本無法獨立於社會結構之外的現實問題，輿論上多認為古蹟的委外經營制度，容易變成民間經營者的賺錢機器，落入僅是「利用」古蹟的實體空間而行商業活動之實的狀況。

當代促進民間參與的積極性思維，之所以能躍上檯面，首因當代趨勢主張文化遺產的「多元化經營」之背景，其強調在保存之時，亦應考量經濟課題—先確立遺產本身的管理計畫（management plan）或維護計畫（conservation plan），然，文化遺產的管理計畫並不同於一般商業管理的管理步趨（Throsby，2003），因此也應先確立遺產的分類、修復、再利用、保存、展示等目標後，方能利用成本效益分析或是其他經濟評估方法。

繼上述而言，文化與經濟範疇實無須界線分明，如今，臺灣中央政府財政困窘，且文化資產之維護，為一需長期永續資源投入之工作，民間參與此項工作，對政府而言，只要可以規範得當，可視為一強大助力。

細談政府的出發點，消極原因或為減輕公部門人事與財政負擔，然積極原因則為引進民間多元化經營創意與專業人才，使文化資產之活化政策更為多元並得以長久存續。

而民間願意參與的誘因，不可免俗地為經濟利益，雙方應在設計契約時，使其獲得合理之經濟效益，經濟效益外，社會效益諸如企業形象及社會聲望亦在誘因之中；綜整雙方不同之立場與目的，合作之下，期達文化資產妥善的維護及活化型態之原初及最終目的。

民間參與方針確立後，利害關係人自然增多；各組織文化會影響遺產管理的方式與策略，公部門思考的常是實質保存，私部門思考的，則是實質保存以外的社會需求面（許秉翔，2014），詳見下表 5。

表 5 各委外經營決策群體著重項目比較表

委外經營決策群體		著重項目	
		相同處	相異處
公部門		管理措施 獎勵誘因 特許權期限內容	歷史文化價值的呈現
私部門	民間企業		財務與成本的考量
	基金會		形象塑造與行銷管理

資料來源：徐裕健（2005）；榮芳杰、傅朝卿（2008）；許秉翔（2014）



### 參、 小結：三面向分析

本研究根據上開文獻回顧之內容，可以發現，當國家公園文化資產活化政策採行委外方式時，易引發爭議之原因，應可分為三面向來討論。

#### 一、社會面向

首先是社會面的部份，社會輿論上常秉持「委外經營將使古蹟遭受破壞…」等評論，擔憂民間參與者不具相關文化資產維護之知識；以產權歸屬來看，若為國有產權，易招致賤賣國產、圖利財團之批評（質疑租金太低、委託年限過長），媒體報導亦時常著重此一部分，然，若為私有產權，欲交由公部門統籌修復、再委託民間經營，還需經設定抵押權、地上權，徵詢同意時間漫長，且對於政府執行效率與委託經營者的信任度，各地常有落差。

#### 二、政治面向

政治面的部份，在於民間參與文化資產活化執行之政策設計，常受輿論影響，而輿論又容易受媒體報導的影響，加之，民意代表過度的干預，使得政黨意識形態過度地干預文官專業判斷，朝野政黨對其歷史意義有著不同的解讀（表現在不同政黨對文化資產原始的使用方式，亦不同）

#### 三、經濟面向

經濟面的部份，可分為兩點，一是讓利層面，權利金高低雖會影響社會支持度，但民間經營者易需考量成本，利潤多寡影響其承租意願；二為社會回饋層面，以本研究案例之一—金門國家公園傳統建築再利用委外經營政策為例，雖標租契約中，明訂以金錢方式回饋，但未多加考量勞務回饋及社區投資（如提供就業機會或公共設施等），民間經營者亦有不滿之聲。

# 第三章 民間參與國家公園文化資產活化政策

## 執行案例分析



### 第一節 分析基礎及架構

本研究所擇之兩案例，條件上有基本的相似度，受相同的法令規章限制，同往委外方向籌畫著；但本研究，則是透過各項訪談工作及質性研究方法，釐清其他不同幅度的差異，何以使得活化政策的結局，大不相同。

首先，謝欣穎（2007）的研究中提及，文化資產的保存，於聚落而言，是「牽一髮而動全身」，因金門聚落聚居之特性，對於當地文化資產的更動及作為，影響範圍將不僅止於建物本身，更是影響聚落風貌及居民生活等。進而，本研究認為，以聚落為單位，執行文化資產再利用政策，實有助於整體風貌之修復及維護，加之，聚居之特性，使得聚落居民情感聯繫穩固，溝通後續委外經營事宜，亦有幫助，先天「地理位置」及「周邊需求」支持的重要性，可見一斑。

金門國家公園與台灣所保存之傳統建築，較為不同的就是牽涉到整個聚落之興存，倘若只是建築物本身的保存，對於人民的生活品質與進步，反為阻礙（謝欣穎，2007）

民國 95 年，國立金門大學於進行「傳統建築活化利用委託民宿經營案成效評估」，其成效評估非僅著重於實際的經濟效益，更強調地方週邊效益、社會效益以及文化效益。

四種效益相輔相成，期以社區營造的方式，視民宿產業為中心，培養居民自發性的運作消費通路，例如搭載服務、清潔外包、餐廳及特產品商店等，同

時，推廣當地歷史文化及環境教育，提供傳統民居生活體驗，此外，更利用修復大量傳統建築的機會，帶動地方微型產業的發展及匠師手藝之傳承。評估結論指出金門國家公園內古厝民宿委外政策，尤有結合傳統產業、文化創意產業、創造體驗式旅遊經濟之潛力，為以第三級產業為主的金門地區，注入觀光產業能量。

上開結論，在民國 96、98 及 99 年，林晏州老師的各項經濟效益評估中，可得有力證據。(如下表 6)


表 6 金門地區旅遊人次暨各項經濟效益評估 (林晏州, 2007、2009、2010)

經濟效益評估				
民國96年 (林晏州, 2007)	遊客量	三天二夜消費平均金額	住宿二夜所帶入的資金在經濟體系中運轉之效益	經濟效益
	36.5萬人	8,400元/人	12,762元/人 (此金額約為其原始消費金額的1.52倍)	約為46.6億元
經濟效益評估－傳統建築活化多元利用 (民宿賣店經營)				
民國98年 (林晏州, 2009)	研究方法	三天二夜造訪平均願付費用	金門地區所產生之觀光經濟價值/年	傳統建築活化多元利用經濟價值/年
	旅行成本法	估計為13,460元	40.7億元	約為1.67億元 算法：年觀光經濟價值 x 留宿旅館民宿比例 (64.74%) x 傳統民宿及賣店之消費金額比例 (6.34%)
經濟效益評估－人文及自然美學體驗				
民國99年 (林晏州, 2010)	金門地區三天二夜遊客人數	文創相關產品平均花費金額/人	金門國家公園推動文化创意與保育產業產值/年	
	估計326,573人 (金門機場載運旅客人數為2,120,601人)	約2,686元 (以特產品與紀念品最高，另尚有特色風味餐、傳統古厝民宿、解說導覽產品花費等。)	約為11.65億 (採特徵價格法運算)	

由此可知，「當地產業特性 (加乘效益) 及社會互動」，亦是影響金門國家公園古厝民宿委外政策推行之項目。

接著，若將眼光放至位於首善之都－陽明山國家公園內的市定古蹟中山樓，其重點影響項目，又大有不同。





高金明（2008）曾針對民國 94 年「陽明山莊會議展覽訓練相關設施促參專案」引起大量媒體關注、爾後規劃案停滯，給予解釋，其認為中山樓正面臨轉型及重新規劃的瓶頸，表現在主要使用機關已不同、過往的主要功能—國宴，已改由他地舉行，且現已開放於一般民眾參觀，不同於以往的封閉性，全民共享國家公園文化資產的趨勢已成。然因中山樓的特殊歷史定位，其民間參與活化執行之路遭受層層阻礙，若將建築公安及地理環境等物質因素暫不論，負面意見大略如下：（一）委外經營將使古蹟、古物遭受破壞及滅失（二）或有賤賣國產之虞，青邨幹部訓練班土地預定以每坪 70 元的價格出租予財團，且 BOT 年限長達 50 年。

對於此規劃案，朝野政黨對其歷史意義有著不同的解讀，民主進步黨於民國 89 年執政後，國家重大宴會即不曾在於此舉行，此文化資產對民主進步黨來說，與其他國家公園文化資產，其意義並無太大不同；然，對中國國民黨來說，此地標舉著憲政發展及過往執政之象徵，因此，涉及民間參與部分時，總是十分憂心文化資產價值之抹滅。

政治因素的干擾，佐以意識型態的關注，導致各界對於民間參與此案活化執行之意見對立，而遲遲無法定位。

因應十多年來，民間參與中山樓整體區域規劃案始終缺了臨門一腳，而無法推展，丘昌泰（2002）即建議未來中山樓在推動委外政策之時，首要應以「顧客滿意經營」為核心價值，尤著重潛在消費者之期許與需求，進而，以「營造公私合夥關係」為委外原則，最後，再以「多元民營化方式」作為委外策略。

丘昌泰（2002）之建議，事實上，呼應本研究之文獻回顧階段，即是在於降低「政治風險」的部分。

最後，根據焦點團體及深度訪談法等結果，本研究亦抽出可作為比較基礎之項目－「規劃範圍及民間經營者資格」、「產權狀態」、「財務狀況」。並將上述各項目分門別類至兩個面向－政策形成及實際執行階段。



## 第二節 來自金門國家公園之例－聚落古厝民宿委外經營 政策 (Operate-Translate)



### 壹、 基地條件分析

金門國家公園管理處（以下簡稱金管處）劃定國家公園範圍之原則，包括重點保存傳統聚落之建築景觀及古蹟遺址<sup>4</sup>、適度保存自然生態復育區、區分國家公園與鄰近都市計畫區之發展原則，並劃定古寧頭、太武山、古崗、馬山、烈嶼等五大區域，面積為 3720 公頃，約佔金門面積的四分之一。（內政部營建署，2003）

由此可知，金管處與金門縣政府文化局對於國家公園內的文化資產維護及活化工作，或有重疊之處，當地民眾亦常因囿於兩法而有不滿。

國家公園裡面要修一棟房子，要跟很多單位協調，而文化局方面，著重申請聯合國的世界文化遺產。民眾被國家公園法及文化資產保存法限制，土地及建物能動性較為嚴格。（金門國家公園管理處訪談紀錄，2014/11/19）

---

<sup>4</sup> 金門國家公園內涉及文化資產之土地劃設及經營管理原則，本研究綜整如下：

#### 一、 兼顧歷史保存及城鄉發展之原則

因文化資產標的散落全島，且多有位於主要城鎮內，金管處多方參考國外歷史型國家公園規劃實例，以主題區塊方式劃為國家公園區，各區塊間以景觀道路串連之，現有主要鄉鎮發展中心，則不予劃入；且主要鄉鎮發展中心內之珍貴古蹟及紀念物，循相關法規（如文化資產保存法）之規定予以保存維護。

#### 二、 區分國家公園區域與鄰近都市計畫區之原則

土地利用密度較低之區域，作為國家公園與都市發展間之緩衝區，以維護景觀品質；較高密度發展之遊憩服務（如旅館、餐飲），則於鄰近都市計畫區中發展，並藉以繁榮鄰近地區之經濟。

#### 三、 國家公園事業經營主體與財務分擔之原則



圖 10 金門地區文化資產相關主管機關所轄範圍對照圖（本研究整理）

如圖 10 所示，文化部及縣政府文化局多著重在申請登錄世界文化遺產相關工作；聚落風貌之維護工作，則由金管處主導。統計資料亦顯示，古厝修復及委外經營仍多以金管處為主辦機關（如下表 7）。

表 7 登錄《文化資產保存法》之歷史建築修復出資單位統計表

《文化資產保存法》歷史建築（棟數）	修復狀況		出資修繕者	
39	已修復	23	金門國家公園管理處	19
			金門縣政府	4
	未修復	16		

（資料來源：金門國家公園計畫第二次通盤檢討）

根據《金門國家公園計畫第二次通盤檢討》，本研究歸納出法定文化資產於金門國家公園範圍內之標的狀況（如下表 7），首先，是最高級別之古蹟類，共有 12 處位於金管處之轄區，管處因其價值，將其坐落之位址皆劃設為史蹟保存區；第二級之歷史建築共有 39 處，多座落在珠山、瓊林及水頭聚落。金管處針對其各自特性，修復後，分別設計適合之再利用方式－民宿 8 棟、賣店 5 棟及展示館 2 座，歷史建築相較於古蹟之能動性較高，金管處轄區內符合歷史建築位階者，登錄數量仍持續增加中。

表 8 金門國家公園範圍內登錄文化資產保存法之標的狀況（本研究整理）

金門國家公園範圍內登錄文化資產保存法之標的狀況				
登錄類別	數量	狀態	備註	
古蹟	12	維持現狀	位址皆劃設為史蹟保存區	
歷史建築	39	民宿	8	1. 登錄數量仍持續增加 2. 多座落在珠山、瓊林及水頭聚落
		賣店	5	
		展示館	2	
		維持現狀	24	
聚落	3	致力於風貌維護	1. 分為「歷史風貌用地」、「生活發展用地」及「外圍緩衝區用地」 2. 瓊林聚落獲各界認同具世界遺產潛力	

最後，是聚落的部分，共有 3 處符合《文化資產法》認定之標準，金管處將在保護管制計畫述明將聚落範圍分為「歷史風貌用地」、「生活發展用地」及「外圍緩衝區用地」（如下圖 11），呼應前述文化回顧提及之整合型遺產管理，應具備緩衝區（Buffer Zone）之概念，且瓊林聚落甚至獲各界認同，具有申請世界遺產位階之潛力（朱敏賢、陳昱嵐，2011）。

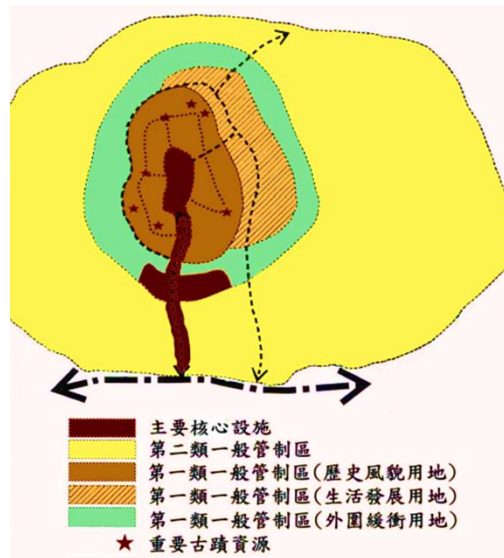


圖 11 聚落風貌維護計畫—傳統聚落發展示意圖

（資料來源：金門國家公園計畫第二次通盤檢討）

為數眾多的古厝，即為於上述聚落中。

古厝為金門傳統民居，屋脊的營建方式，有燕尾式的翹脊和馬背式的圓脊（如下圖 12）；以營建的形制來分，則有一落、二落、三落及護龍、突歸、迴向等等。

閩南文化及僑鄉文化的綜融下，12 座傳統聚落中，尚有 1 千餘棟傳統閩南建築及洋樓留存。事實上，金門國家公園境內因房屋及土地產權，仍以私人產

權為多，因此，實際執行修復傳統建築工作之主導者，可分為兩類——一是交予金管處負責出資修復，二是不願交予公部門經營管理者，則由民間自行籌資，金管處及金門縣政府皆編有補助款項，鼓勵聚落居民自行修復<sup>5</sup>。

截自民國 103 年，金門國家公園管理處取得地上權並予修復的傳統建築，計有 74 棟，修復暨活化經費約為 8 億元，獎勵補助居民自主修復傳統建築 189 棟、新式建築 102 棟，總計 291 棟，補助經費總計 2 億元。（金門國家公園管理處，2014）根據此一數字可知，修復及後續維護所費不斐，若長此以往，皆由金管處獨自透過政府預算供給，絕非為長久之計。



圖 12 金門國家公園珠山聚落不同的屋脊營建形式

（註：左為馬背式圓脊，走道盡頭為燕尾式翹脊）

---

<sup>5</sup> 民國 88 年訂定發布「金門國家公園維護傳統建築風貌獎勵補助實施要點」，金管處為提高居民參與意願，兩度修正《金門國家公園維護傳統建築風貌獎勵補助實施要點》，將歷史建築的補助額度調整為最高 500 萬元。102 年度持續編列 1000 萬元補助經費，核定補助 13 棟；103 年度再加碼編列 2000 萬元。

但園區內多有房屋，平時無子孫居住，因小海島歷史背景下，其多遷住於南洋、海外經商等，早期致富後仍會回鄉擴建住宅，以求光宗耀祖，後期，逢年過及祭祖活動仍然興盛（亦有後代子孫已無從聯絡者）。



對於國家公園委外修復好的古厝民宿，這是有支持度的，支持度來自於一外移人口太多，與其空房破落，不如作為民宿，讓房子有人的氣；且好好使用，修好之後再用個幾十年沒有問題。（受訪者 P1）

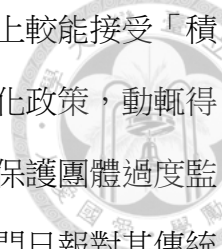
但久無人居之房屋，破落速度甚快，僅僅是定期修復（如下頁圖 13），並趕不上因木構造、白蟻、氣候潮濕等等問題所造成的損壞速度，空蕩蕩的閒置狀況，使得金管處開始因應上述脈絡，於民國 80 年代末 90 年代初，思索解決之道。



圖 13 古厝破落及修繕現況

金門這裡因為這種古厝實在太多了，所以沒有像台北都會區那樣，那麼熱衷原貌保存，我們的保守觀念應有改變—「破房子的迫切性」，不該只是嚷嚷保存，房子的狀況不佳，對於當地生活也有負面影響，同時無法吸引遊客。（受訪者 P2）





地理位置位居離島，且古厝於其生活中是唾手可得，輿情上較能接受「積極介入並再利用」之決策，金門不若台北都會區的文化資產活化政策，動輒得咎，關注度日盛，政策的設計上，常會有文化資產保存及環境保護團體過度監督的情事涉入，金門地區主流媒體僅有「金門日報」一隅，金門日報對其傳統建築及聚落風貌維護政策，常有討論與支持。

「金門國家公園日前舉辦『一〇四年第一次金門國家公園傳統建築民宿暨賣店業者座談會』，會中業者針對換約租金漲價問題，以及民宿回饋金問題提出意見。…這些年來金管處以設定地上權的方式致力於地區傳統建築的修護及活化，其成績有目共睹，或許也可以說是因為金管處採取了許多必要措施才保得金門的一些傳統建築得以持續的保有其特色風貌…」(金門日報 2015/4/14〈協調折衝永續傳統建築活化發展〉一文)

民國 80 年代末，金管處即開始進行維護及再利用委外政策之籌備，溯至當時，金門地區的土地開發壓力較低，國家公園的限制開發政策，除民居不得任意擴建導致居民不便外，較無像如今土地價格水漲船高、居民要求將容積率往外移轉等等的狀況。

金門這裡唯一的輿情，就是來自金門日報（訪談日期正值該日報討論標租民宿的回饋金事宜）。當年執行這個政策的時候，還沒有什麼開發壓力，大家基於互信而開始；轉到臺北來看，中山樓園區的案例就不是如此。（受訪者 P3）



## 貳、 民間參與活化政策執行經驗之分析

承繼上述基地條件，適度地再利用修復後之古厝，實有必要，不僅是不浪費修復之經費，最重要的，是為永續維護聚落風貌之手段；我國應有積極性之新思維－活化不必然是破壞文化資產之本體、背棄文化資產歷史價值，反而可能背往道而行，成為「維護文化資產本體、廣邀眾人共享文化資產歷史價值」之重要取徑。

金管處於民國 90 年代，開啟之古厝委外再利用政策，其內涵及設計至此，堪稱為是「活化」，根據本研究再次釐清之「活化」定義－透過建築形制及經營規劃的再度利用，呈現其過往歷史文化價值及居民共同記憶上的意義（Aplin, 2002）；強調「過去」，亦須著重與現代之「關聯性」，使下一代得以認同與接受；並且，將文化遺產當作一種資產，嘗試加入經濟自主之要件（Throsby, 2003）。

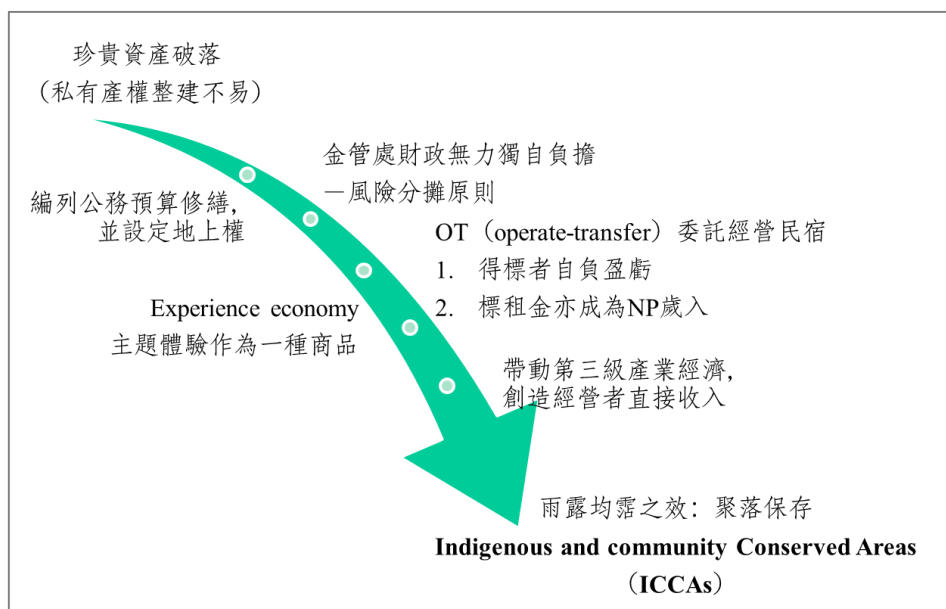


圖 14 金門國家公園古厝民宿委外政策發展簡易理論流程（本研究製作）

聚落內土地及房屋多為私有產權且持分零碎，加之整建費用高昂，聚落整體風貌維護雖有困難，但導因於戰地歷史及移居社會之生活型態，其聚居的特性仍有助於整體規劃工作。



民國 87 年，推動傳統聚落風貌營造之工作，以設定地上權方式與屋主合作，民國 90 年起，投入大筆資金整修古厝，標的為選取具有保存價值且居民無力修復者，編列預算並修繕建築後，國家公園管理處亦擁有三十年之地上權。

民國 95 年，正式推出第一批委外經營的民宿，將傳統建築以委外經營之方式，再利用為民宿，實為國內先行者，根據〈金門國家公園傳統建築活化利用原則〉，再利用的方向有公共服務、遊客服務、解說展示、民宿或賣店、為教育公眾或公益使用五種。

至民國 105 年 4 月，金管處取得使用權共有 81 棟，並予修復 78 棟；而後已釋出 66 棟古厝民宿與 3 棟古厝賣店，計有 324 間房間，佔金門縣民宿 78.57%（如表 9），成效極佳，深受遊客喜愛。

表 9 金門縣／金門國家公園委外民宿數量統計表（截至民國 104 年 3 月）

民宿數量統計表	登記總數	古厝形式
全金門縣	142	84
金門國家公園管理處委託民間經營	66	66
百分比(%)	46.5%	78.57%

（資料來源：金門國家公園管理處統計資料）

如今豐碩的成果，事實上，於起始時，亦是筆路藍縷。

溯至民國 95 年，民間參與國家公園文化資產活化政策之執行，於臺灣各座國家公園皆無往例，不僅在設定地上權及抵押權時，民間所有權人對此政策有所疑慮，最關鍵的「尋求民間經營夥伴」，更是無人響應、多人觀望。事實上，「經濟上的限制、知識的缺乏及地主對保存議題的觀感（Stevev Bourne,2004；王翠華，2005）」，皆是民間參與再利用政策之阻礙。

民國九十三年，我們決定以社區營造的方式，來維護這些修好的建築，《民宿管理辦法》規定，國家公園管理處不能經營民宿，所以當年的解套辦法，就是由自然人來經營，且僅能承租單點，承租者每年向國家公園管理處繳納權利金，國家公園管理處則是提供所有基礎配備。看起來優渥的條件，依然碰到難題，因為那時候的民風保守，遊客有限，所以要將房子標租出去，也是很辛苦的一段路。（受訪者 N1）

數十棟屋況已趨良好之古厝，金管處實無力自力維護經營，因此仍戮力推動委外經營政策，並針對此一狀況設計相應之標租契約內容。

初期，金管處首重尋求聚落居民為私部門合作夥伴，看重其熟知當地歷史紋理及生活樣態，最能提供富含僑鄉及戰地文化的「體驗式」民宿設計，因此，為尋求聚落居民「出手相助」，以「半買半相送」的方式邀約聚落居民，承租條件十分優惠——是民宿的構成要件，從內部裝修到家具、寢具都由金管處負責，承租者僅需帶著租金即可進駐，很是輕鬆，二是納予金管處之租金採不定額制，端視當年度的住房狀況而定；上述種種皆是希望可以引入當地勞動人口加入經營的行列。

那時候的經費十分充裕，我們就採漸進式的策略—修建完成—而且修得漂亮的，作為範例，越來越多人看到政策成效，也會願意跟進；很重要的還有，我們跟民宿經營者談好，要能容許牌位繼續存放以及逢年過節要能夠讓屋主回去拜拜，甚至還有民宿經營者為別人祖先上香的例子，這些都能幫助提升兩造、三造關係。(受訪者 N1)



後期，民宿經營已越趨成熟，知名度增，住宿率穩定，民宿承租者可稱是「物競天擇、適者生存」，承租者多有汰換，這點展現在後期招攬私部門合作夥伴，不再是私人邀約，而是採評選競標的方式，使得私部門夥伴不再侷限於聚落居民，甚至就珠山聚落為例，外來專業經營者已佔絕大多數。

且，民宿營收已趨穩定，無須金管處這方強力扶持，租金開始採定額制，承租者跟初期相比，營運壓力趨大。

承上所述，民國 98 年，訂定發布「金門國家公園傳統建築標租民宿管理與評鑑作業要點」，著重「輔導及評鑑並行」<sup>6</sup>，為求古厝民宿的永續發展，政策設計上開始尋求專業住宿設施經營者之合作，透過評鑑，控管並提升住房品質，每一期的民宿經營者皆在政策變遷及輔導課程中，精益求精；輔導課程對於聚落有志於承租民宿者，亦有能力上之助益，此亦可視為評鑑制度施行後，有效降低聚落居民對於外來競標者負面觀感之措施。(如圖 15)

---

<sup>6</sup> 民宿定期評鑑項目有以下 8 項：(1) 客房舒適度 (2) 服務品質 (3) 標的物之維護與計畫書執行 (4) 環境整潔、美化與資源(再)利用 (5) 國家公園保育暨保存理念之傳遞 (6) 落實綠色民宿與使用當地材料 (7) 社區回饋與社區資源聯結 (8) 民宿主人之學習成長；透過上述八項，評鑑制度之設計在於鼓勵民宿經營者重視環境倫理，形塑綠色民宿；輔導其結合傳統地方文化特色，展現在地精神；並促其重視企業社會責任 (CSR)，提昇民宿品牌形象 (資料來源：金門國家公園管理處)

私部門夥伴除了民宿經營工作外，亦擔有共同維護建築、環境及文化資產之責任，初期雖有反彈外來經營者及擾亂聚落安寧等負面評論，然，體驗古厝民宿風氣日盛，民間經營者亦提供聚落就業機會，加之，住宿性質多少有助於區域內的循環消費，發揮「隱性遺產經濟」及「體驗經濟」。

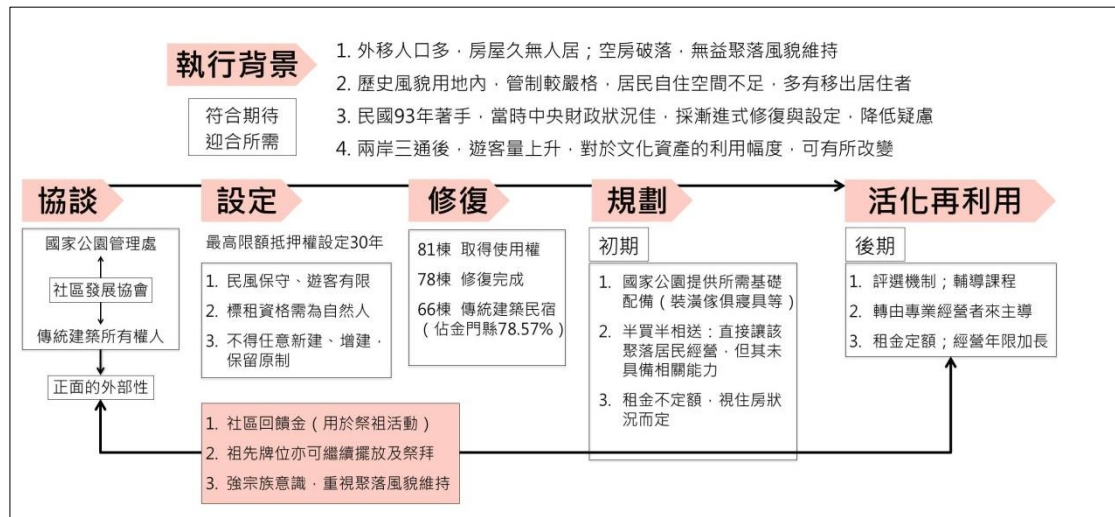


圖 15 聚落古厝民宿委外政策各階段內容及循環示意圖 (本研究繪製)

民間參與古厝民宿之經營，能有上述碩果，或可茲略分為以下三個層面探其原因，首先，關於當地支持及反饋層面，後期民宿經營狀況穩定後，金管處強制各民宿提撥「社區回饋金」於聚落公眾事項經費中，諸如祭祖活動等，且社區發展協會作為兩造溝通之媒介，幫助有志於競標民宿經營權之聚落居民，書寫、核對繁複的相關文件。

社區回饋金會用於祭祖活動，近來還有聖誕節晚會等新興方式；居民在旺季或是大批親戚同時回家祭祖，自宅房間不夠時，想至古厝民宿居住，亦有優惠。(受訪者 P1)

當地產業層面上，根據統計，金門地區從事第三級產業的人口高達百分之七十，因此民間參與古厝民宿的經營，方能使其數量豐碩、產生多元化的經營內容，單靠政府部門的資源投注，斷無可能有如此的數量，因此，當地社會輿論上，甚是瞭解委外古厝民宿的蓬勃發展，對於當地產業是可直接或間接產生幫助的。

各利害關係人（群體）皆期待達到政府／民間經營者／聚落居民／區域利益共享之目標，且利益不僅在於經濟上，亦有周邊社區及文化保存之無形價值。

經營者資格及範圍層面上，金管處僅開放個人名義的承租者，並未開放企業或法人團體來競標，且皆採單棟標租，未若本研究另一案例陽明山國家公園內的中山樓整體規劃案，皆採全區域大範圍委由民間經營之方式。

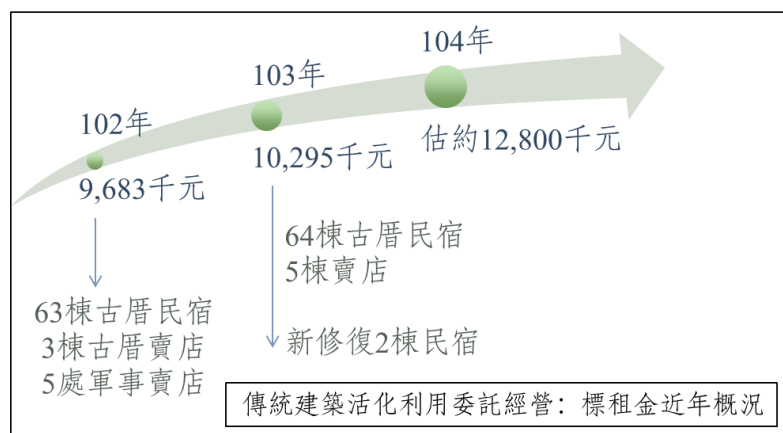


圖 16（傳統建築活化利用委外政策）民間經營者繳納之租金近年概況

然，對比委託民間經營者繳納之租金（如圖 16）與修繕支出，實不成比例，追根究柢，民間參與古厝活化政策，就金管處而言，旨不在回收修繕費用或增加國家公園一己收入，而在於減少支出，並引進民間能量；就民間經營者

而言，能否善用在地「故事」點綴個人殊異風格，進而創造「體驗經濟」之價值，是其能否長久經營之關鍵。

具有「故事」的文化資產，是最重要的行銷工具，具有故事性、傳奇性及神秘性，此三者，可以說是文化資產形成創意產業的最有效工具（高金明，2008；墾丁國家公園座談會，2015）；並且透過仿聚落生活的整體產品提供（total product offering, TPO），從深具早期移民風格之聚居古厝、戰地設施、特色早餐（例如蚵仔麵線）等，創造「體驗經濟」之價值。

儘管金管處在保存同時活化文化資產方面的努力，眾人有目共睹，但其財政方面仍有可善加改進之處，例如中央預算編列不足以反映實際之支出；國家公園境內維護傳統建築獎勵標準也不一，營建署及金門縣政府在法令上多有差異。



### 第三節 來自陽明山國家公園之例－市定古蹟中山樓整體 規劃案



#### 壹、 基地條件分析

中山樓位於國家公園土地使用分區別第一種一般管制區，於陽明山國家公園計劃第三次通盤檢討中，劃為中山樓特定用地（如下頁圖 15），此用地以整體規劃開發，保存國家歷史發展意義為原則，其面積約佔第一種一般管制區之百分之三十，允許可使用項目有文教設施之研習訓練及會議展覽場所、遊憩及服務設施等，此處可以注意到，後續引發爭議的「國際會議中心」、「溫泉山莊」之規劃設計，於法規上，並非全然不可。（如下表 10）

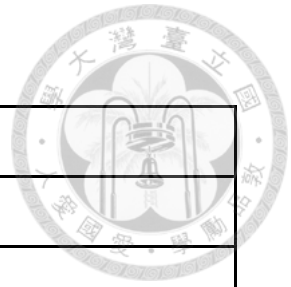
民國 54 年，中山樓始建，為紀念 國父孫中山先生百年誕辰，由修澤蘭建築師規劃設計。民國 55 年完工後，作為國民大會集會、國家重大軍事及外交秘密會議、國家元首接待外賓，及舉行國宴之場所。

民國 67 年至民國 85 年人民直選正副總統以前，我國歷任元首皆在此地，由國民大會代表選出<sup>7</sup>。

---

<sup>7</sup> 民國 67 年 2 月 19 日，中山樓首次作為推動中華民國憲政之重要場合，第 1 屆國民大會為選出中華民國第 6 任總統與副總統，於此地舉行第 6 次會議，這也是中華民國政府自民國 38 年播遷來台，首度在具有國家形象標的之建築內舉行國家會議。

表 10 中山樓特定用地簡介




中山樓特定用地		
計畫面積	11.07 (公頃)	
占第一種一般管制區比例	30.30 (%)	
管制及相關規定	以整體規劃開發，保存國家歷史發展意義為原則	
	法定空地綠覆率	需達 70%
	建蔽率	不得超過 30%
	容積率	不得超過 90%
允許使用項目	文教設施之研習訓練及會議展覽場所	
	行政設施	
	遊憩及服務設施	

(資料來源：陽明山國家公園計畫第三次通盤檢討)



圖 17 陽明山國家公園中山樓特定用地地形圖

(資料來源：陽明山中山樓暨周邊區域整體規劃評估報告書 (草案))



民國 74 年，陽明山國家公園成立，為我國第三座國家公園，同時因緊鄰台北都會區，不乏相關研究將其歸類為「都會型國家公園」、「高開發壓力國家公園」，雖位於山區，但仍為臺北市內不可多得的近郊遊憩良區，且，大眾運輸系統的易達性高、假日交通管制措施的施行等，皆讓陽明山國家公園的遊客人數水漲船高，社會大眾對於此地規劃的關注，自然隨之而來；各相關利害人對於區域內的文化資產置喙的可能性亦高，尤中山樓的歷史意義及建築特殊姓，當民間參與規劃過程時，更是輿論的集中地。

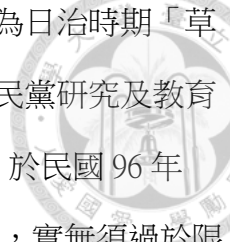
民國 94 年，國民大會功成身退、走入歷史，然，各大政壇要角、經濟大老在山明水秀之地的會議晤談之景，後人仍津津樂道，「山中傳奇」、「草山論劍」的形容流傳甚廣。

一甲子過去，中山樓的使用方式大不如前述，但作為一項見證我國憲政發展及相關近代史事的文化資產，其兼具文化、憲政、建築、歷史、觀光、教育等多面向價值之特質，非他項國家公園文化資產可以比擬。

民國 94 年，臺北市政府援引文化資產保存法第 3 條規定，公告指定中山樓為市定古蹟<sup>8</sup>，並述及未來該處進行規劃及開發行為時，有關中山樓主體建築物之維護與再利用，應依文化資產保存法等相關法令規定辦理。

---

<sup>8</sup> 指定理由如后：1.中山樓係民國 54 年為紀念 國父百年誕辰暨復興中華文化所興建，亦為中華文化復興運動期間所興建最具代表性的建築物。 2.中山樓係政府舉辦國宴、召開重要會議及接待國內外貴賓的重要場所，樓內的「中華文化堂」為國民大會的專屬開會場所，見證我國憲政發展歷程，深具歷史意義。 3.全樓係以中國宮殿式建築藝術為藍本，在使用上定位為國家開會、接待國賓的場所，故外觀宏偉，內部裝飾如門窗、傢俱、燈具、天花、彩畫等皆極為精緻、講究。 4.中山樓位於硫磺區，且土質軟硬混集，石方、淤泥雜聚，工程艱難，亦為全世界罕見硫磺坑上之建築物。 5.中山樓現況保存良好，且與周邊的國建館、圓講堂、松柏村、青邨幹部訓練班等建物形成一處完整的基地，未來再利用的價值極高。



同位於中山樓特定用地內的，還有青邨研習中心，其前身為日治時期「草山林間學校」，光復初期則稱「革命實踐研究院」，作為中國國民黨研究及教育訓練場所，最近期之使用者為「國防部青邨幹部訓練班」，然，於民國 96 年後，即處於閒置狀態；其建築物就保存狀況及歷史意義上而言<sup>9</sup>，實無須過於限制再利用之型態。

事實上，自民國 90 年，國父紀念館取回中山樓土地及建物管理權後，各可能主管單位對於中山樓暨其周邊區域之再利用規劃的討論，始終方興未艾，尤值得注意的是，無論主管單位或再利用型態如何改動，尋求民間參與之可能性及正當性的討論，亦一直處於規劃過程中。

本研究將民間參與中山樓暨其周邊整體區域之再利用規劃內容，分為兩期，一為始自民國 92 年，由教育部為主辦單位（國防部共同為甲方與民間參與者簽約），再利用規劃為「陽明山莊」溫泉住宿設施，以 B.O.T.為委外方式；二為始自民國 99 年，由陽明山國家公園管理處為規劃單位，再利用內涵為環境教育中心，以 O.T.為委外形式。儘管最終兩期規劃皆因各項因素無法順利施行，其無法施行的關鍵因素，亦可作為往後民間參與國家公園文化資產再利用之規劃設計的參酌案。

---

<sup>9</sup> 青邨研習中心區域之建物，多於民國 45 年間興建，外觀斑駁、門窗鏽蝕，多有傾毀者，且非修澤蘭建築師同時期之建築作品，故除國建館、圓講堂等主要建物，其餘建物在建築方式上並無特殊之處。

## 貳、 民間參與活化政策執行之爭議分析

### 一、 第一期－「民間參與陽明山莊會展訓練相關設施專案」

民國 92 年，由教育部國父紀念館為領頭羊，首先開拔，建議中山樓及國防部青邨幹部訓練班用地兩者，應以全區整體規劃方式進行，除恢復當年國會山莊「陽明山莊」的樣態外，開宗明義即談到應積極導人民間參與的可能，剛好，民國 90 年代，正是政府積極推動「促進民間參與公共建設」之階段。

民國 93 年，「民間參與青邨幹部訓練暨中山樓專案小組」成立，由教育部擔任主辦機關（國防部委託教育部執行，再共同為甲方與民間簽約）。初期，再利用設計為文教設施，以 O.T.、R.O.T.委外形式為原則，此時尚無太多的異議，OT、ROT 委外形式，因未有 B（BUILD）.O.T.的新建作為，本就較無負面之意見。

後期，再利用設計中，開始出現關於「國際級現代化會議中心」、「溫泉山莊」等討論，公共工程委員會邀集相關潛在民間經營者座談後，亦談及在符合國家公園土地使用管制規定前提下，以 B.O.T.為委外形式。（如下表 11）

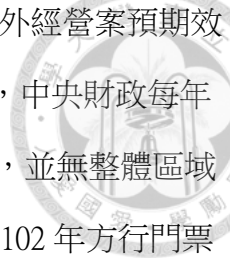


表 11 「民間參與陽明山莊會展訓練相關設施專案」民國 90-93 年執行過程

日期	執行過程
90	國父紀念館取回中山樓土地及建物管理權
92/6/16	澤群建築師事務所先期規劃報告：建議中山樓園區採 ROT 整體規劃
92/9/9	行政院召開「促進民間參與公共建設推動委員會第 9 次會議」
92/9/17	國父紀念館建議中山樓及國防部青邨幹部訓練班用地整體規劃（即恢復原「陽明山莊」完整園區）以利採委外方式營運
93/1/9	民間參與青邨幹部訓練暨中山樓專案小組第一次會議：由教育部擔任主辦機關，國防部委託教育部執行，再共同為甲方與民間簽約；定位為文教設施，以 OT、ROT 為原則
93/4/27	民間參與青邨幹部訓練暨中山樓專案小組第二次會議：國際級現代化會議中心可供規劃方向參考
93/10/27	教育部暫緩辦理專業顧問招標事宜，先由公共工程委員會邀集相關民間業者辦理座談
93/11/30	行政院公共工程委員會召開「促進民間參與中山樓及國防部青邨幹部訓練班業者座談會」：「維持現行土地使用分區管制、不以經營旅館為目的」；在符合國家公園土地使用管制規定前提下，以 BOT 方式拆除重建

（資料來源：立法院第六屆第二會期「陽明山中山樓規劃委託民間經營辦理情形」專案報告 2005/11/24）

民國 94 年，為「民間參與陽明山莊會展訓練相關設施專案」討論最盛的一年，衝突亦浮上檯面。原因為民間參與的步趨大致上定調，差別在於再利用的內容為何、權利金多寡，以及一旦委由民間經營，其是否顧及古蹟本體之原貌及價值維護等工作以符合《文化資產保存法》之規範。



下頁表 12，為教育部於立法院教育及文化委員會提出之委外經營案預期效益，此採 B.O.T.委外形式，以國際會展中心為方向，可以發現，中央財政每年對中山樓特定用地內之建物預算投注甚大，但多僅是單棟維護，並無整體區域風貌之提升作為，且社會大眾對此地之親近性甚低（直至民國 102 年方行門票收費制供大眾參觀），預算的投注，甚為浪費。

而委託民間辦理，則由民間企業負擔興（整）建、文化資產維護成本，並繳納權利金，最重要的是，整體區域的規劃設計，不僅提升政府會議訓練設施服務品質，更提供更多民眾使用。

一如前金門國家公園古厝委外民訴之例，委由民間經營之重點，並不在於權利金的多寡，而是在於於政府有限人力之外，可以對文化資產的活化有更妥善的作為，然，當年，朝野各界及社會輿論，常對於兩億元之權利金兌五十年經營年限爭論不休，多所忘懷民間參與文化資產活化政策之本質。

表 12 「民間參與陽明山莊會展訓練相關設施專案」預期效益對照表

委外經營案之預期效益	
政府辦理	委託民間辦理
中央財政所需預算	A. 財務效益（50 年限／2 億權利金）
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 中山樓</li> <li>I. 約 5,610 萬元／年（管理維護及人事費用）</li> <li>II. 設備重置費用約 2 億元／10 年</li> <li>• 青邨幹部訓練班</li> <li>I. 供國軍教育訓練，並無營運收益</li> <li>II. 設施建物老舊，缺乏經費整建</li> <li>III. 約 107 萬元／年（不含人事）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 民間投資興（整）建金額約 15 億</li> <li>• 民間繳交地租及權利金</li> <li>• 民間負擔資產維護成本</li> <li>• 政府仍保有財產權，委託期滿，土地及民間興建資產無償交回政府</li> </ul>
	B. 經濟效益
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 提供更多民眾使用</li> <li>• 提升政府會議訓練設施服務品質</li> <li>• 提高國際曝光率</li> </ul>

（資料來源：立法院公報 94 卷第 74 期第 6 屆第 2 會期教育及文化委員會第 11 次委員會會議記錄）

原先各界質疑未尊中山樓市定古蹟之高度、未徵詢相關文化資產專業者之意見、未蒐集相關潛在消費者之需求等等事項，皆於民國 94 年完成；然，因社會對於民間參與國家公園文化資產的接受度不足，事實上，溫泉山莊、國際及會展中心之稱號，的確帶有多貴、不可親近之感，從媒體報導到政黨記者會，皆抨擊此事，儘管當年舉行的「民間參與陽明山莊會展訓練相關設施專案先規劃暨招商委託專業服務案」招商說明會，各大民間企業踴躍參與，表現其競標意願，最後此案仍在反彈聲浪中，將招商及簽約日期延後。（如下表 13）



爾後，立法院因各界壓力，於 95 年度中央政府總預算案第 8 組第 7 次會議中述明：「為盡文化古蹟維護、監督之責，此案定案前應至立法院教育及文化委員會進行專案報告，經同意後，始得進行」，此案最終因立院兩大黨協調不成而閒置，至此，第一期的規劃案無疾而終。

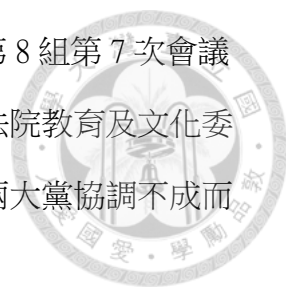


表 13 「民間參與陽明山莊會展訓練相關設施專案」民國 94 年執行過程

日期	執行過程
94/7/5	「民間參與陽明山莊會展訓練相關設施專案」第一次工作小組會議：中山樓委託經營範圍不受限於投標須知所列空間，請總顧問綜合評估最適經營範圍
94/7/19	「民間參與陽明山莊會展訓練相關設施專案」第二次工作小組會議： 1. 國父紀念館建議納入基金會、古蹟單位及潛在消費者等意
94/8/22	「民間參與陽明山莊會展訓練相關設施專案先規劃暨招商委託專業服務案規劃草案及招商策略報告審查會」：中山樓經營方式採全部委託方式辦理規劃作業
94/9/12	「民間參與陽明山莊會展訓練相關設施專案先規劃暨招商委託專業服務案」招商說明會
94/9/27	公告招商及簽約日期延後
94/11/2	「民間參與陽明山莊會展訓練相關設施專案」專案小組第四次會議： 1. 公共工程委員會將古蹟委外經營原則函知台北市政府文化局 2. 許可在陽新規劃為 20 年
94/11/10	立法院「95 年度中央政府總預算案第 8 組第 7 次會議議事錄」：為盡文化古蹟維護、監督之責，應於全案定案前至立法院教育及文化委員會進行專案報告，經同意後，始得進行

(資料來源：立法院第六屆第二會期陽明山中山樓規劃委託民間經營  
辦理情形 專案報告 2005/11/24)

## 二、 第二期－「陽明山中山樓暨周邊區域整體規劃專案」

民國 95 年以降，民間參與公共建設投資開發經營相關法令漸趨完善，相關配套措施及處理準則，使得公私夥伴機制更為和諧。

前第一期「民間參與陽明山莊會展訓練相關設施專案」無疾而終後，各相關單位多就引發爭議之民間參與規劃部分進行修正，且亦開始著重到應多與社會各界進行政策設計上之溝通、徵詢及宣導，逐步修正前期各項負面因素（如表 14 中所示，積極辦理座談及拜會民間企業）。例如民國 95 年，「國家公園範圍內執行促進民間參與公共建設案開發行為處理原則」中述明，基於國家公園之特性與國家公園設置目的及社會大眾期望，內政部不再辦理涉有開發行為之促參新增案件。

因對於國家公園之特性與國家公園設置目的未有整體考量及詳盡之政策說明，以致引起社會大眾之疑慮，故而暫停在國家公園境內辦理涉有開發行為之促參案件。（國家公園範圍內執行促進民間參與公共建設案開發行為處理原則，2006）

民國 99 年，行政院國有土地清理活化督導小組注意到陽明山中山樓暨周邊區域長期閒置、虛耗國家預算之狀況，且土地權管複雜，無異於整體規劃，決議由內政部負責整體規劃後陳報行政院<sup>10</sup>，中山樓再利用之路方得重起爐灶。

---

<sup>10</sup> 陽管處呈「陽明山中山樓暨周邊區域整體規劃評估報告書（草案）」，經內政部於民國 99、100、101 年函陳報行政院鑒核，所得回覆為「請照本院經濟建設委員會研商結論辦理」。

表 14 內政部主導之「陽明山中山樓暨周邊區域整體規劃專案」規劃過程

日期	規劃過程
99/3/ 25	<p data-bbox="432 394 1358 432">內政部營建署成立「陽明山中山樓暨周邊區域整體規劃專案小組」</p> <ol data-bbox="432 465 1358 723" style="list-style-type: none"> <li>1. 參考嚴總裁推薦之黃宏輝建築師所著極上之宿、極上之湯 2 書</li> <li>2. 辦理現場會勘、會談，以網羅及蒐集各方創意與建議，之後再與相關部會（機關）開會，確定內涵後報行政院同意，再進行細部規劃</li> <li>3. 9 月前完成整體區域發展構想確認及取得土地同意撥用<sup>11</sup></li> </ol>
99/6/8	<p data-bbox="432 775 1358 813">辦理「陽明山中山樓暨周邊區域整體規劃現地踏勘與座談」</p> <p data-bbox="432 853 1358 981">邀請徐裕健建築師、張瑪龍建築師、趙建雄教授、褚瑞基教授、林炳輝先生、廖東漢總裁等，及國父紀念館、中山樓管理所提供創意意見</p>
100/7/6	<p data-bbox="786 1043 1015 1081">拜會嚴長壽總裁</p> <ol data-bbox="432 1115 1358 1373" style="list-style-type: none"> <li>1. 以本案基地條件而言，適合引進結合會議及住宿之度假型會議機能，可設置約 500 人會議規模之國際級會議中心，吸引國際客群</li> <li>2. 後續須面臨相當多不同團體的意見，行政程序上應考量破格處理，提供好的條件，引進國際級之規劃與設計</li> <li>3. 整體規劃以中山樓為核心，活化應有整體風貌</li> </ol>
100/11/7	<p data-bbox="754 1424 1046 1462">專案小組第 3 次會議</p> <p data-bbox="432 1503 1358 1585">本案開發營運模式採 BOT 方式規劃辦理，另請陽管處及顧問單位將整體規劃評估報告於 11 月底前提送營建署審查</p>

（資料來源：陽明山中山樓暨周邊區域整體規劃評估報告書（草案））

<sup>11</sup> 該區域土地總計 198 筆土地和 33 筆建物及地上改良物，土地所有權分屬國有、臺北市有、新北市有，原管理單位為國防部軍備局，其中國有土地及新北市市有土地，陽管處後已完成土地撥用程序，另依國有財產法相關規定需有償撥用之教育部學產地。

此次再起之民間參與陽明山中山樓暨周邊整體規劃案，法源依據主要有促進民間參與公共建設法、國家公園法及政府採購法第 99 條等。

民國 101 年，內政部修正「國家公園範圍內執行促進民間參與公共建設案開發行為處理原則」，於民國 95 年版本—國家公園區域內不再辦理涉有開發行為之促參新增案件—之外，增一但書：「其性質特別重要，並經行政院專案核定者，不在此限。」因此，此案仍可盡力朝促進民間參與方向前進。

但陽管處為避前期爭議甚囂塵上之狀況，具體言明儘管採行委外經營模式，仍會審慎確認民間企業是否符合相關規範，如下所述：

1. 國家公園管理處辦理建築開發許可時，應確認申請建築計畫與環境影響說明書、水土保持計畫及開發計畫核准內容是否相符，並依環境影響評估法、水土保持法及建築法等相關法規辦理。
2. 環境影響說明書、水土保持計畫及國家公園計畫委員會審核得併同送審；開發行為許可應於完成環境影響說明書審查通過後辦理。

如此嚴謹之規劃，事實上於民國 94 年陽明山莊案中亦有類似架構（如下圖 18），惟不見容於相關團體。

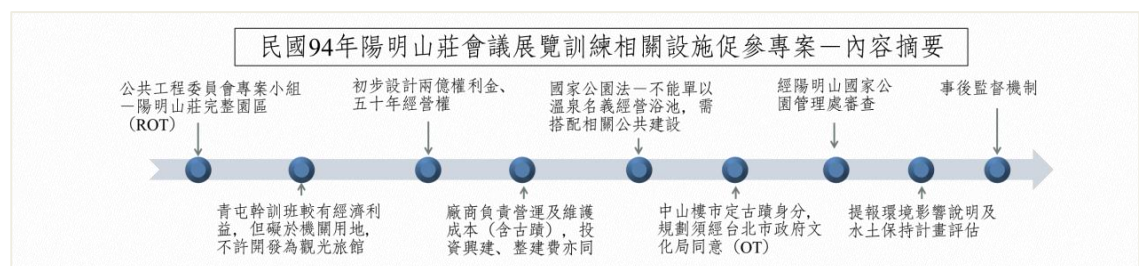


圖 18「陽明山莊會議展覽訓練相關設施促參專案」內容摘要（本研究繪製）

民國 102 年，內政部邀請行政院經濟建設委員會、行政院研究發展考核委員會、行政院主計總處、行政院公共工程委員會、教育部、財政部、財政部國有財產署、財政部國庫署、國立臺灣圖書館等單位，召開研商會議，以下將會議重點做一分析：

1. 立法院預算審查之主決議「102 年度不得於國家公園內辦理任何促參新增案件及相關規劃」，惟考量政府財政困難，此案以政府不出資為原則，後續將再加強努力與立法院之溝通，說明本案係為使中山樓及區內歷史建築獲得妥善維護，以減輕政府財政負擔；而此案係屬國家公園內具特殊意義之案件，並非國家公園已開放辦理 BOT 案。
2. 若屆時立法院仍不同意本案採 BOT 辦理，再朝成立國家公園基金及 OT 方向努力；本案若採 OT 方式推動，前提為財務具可行性，故原則上係由國家公園基金為財源，並會再研議基金借款來源等相關議題。

深究其說帖，可以發現，此時的規劃理念已趨近本研究一再重申之論點—委託民間經營之規劃，應揚棄「圖利財團」、「賤賣古蹟」之論述，而應著重三贏之基礎，政府樽節預算、文化資產得到良善維護及價值之發揚、民間企業得到合理之報酬與良善社會形象。<sup>12</sup>

且內政部及陽管處積極尋求朝野政黨之支持，期超脫政治考量，以文化資產之永續未來為首要考量，欲解套當年「禁 B.O.T.條款」。

---

<sup>12</sup> 節錄自民國 102 年「陽明山中山樓暨周邊區域整體規劃評估報告書（草案）」：

促參法之立法意旨即在於秉持積極創新之精神，從效能的角度建立政府、民間之夥伴關係，即政府得以借重民間之技術與經驗，藉由民間以多樣化之方式參與公共建設，以期使公共建設獲得最有效益之利用方式，並樽節政府經費，同時提供民間實現、發揮創意之投資機會。

至此，本案基地之土地及建物多已陸續由陽管處辦理撥用等程序，以利後續規劃及招商作業。然，臨門一腳，立法院仍不同意 B.O.T.之辦理。

鑑此，陽管處採資源保育及環境教育之立場，將中山樓作為環境教育基地，以全區低度開發、現有建物保存再利用為原則，數次以國家公園基金或 O.T.方式進行規劃，不料，又碰上另一課題—未能符合行政院國家發展委員會（以下簡稱國發會）國有土地活化政策及財務利益最大化之方向，民國 102 年，已免繼續主辦此案。

當初，陽管處提出環境教育文化園區，這是一個低衝擊的規劃，與財政部走合作路線，但是因資金不足，所以需要引入財團的資源，才有辦法運作，這裡都是 BOT 或 ROT，金門那裡則是 OT；BOT 的基礎理念，是在合理利潤及讓設施得到改善中取得平衡…雖然，現在主導機關已經不是我們了，但假設以後真的執行，我們即為土地使用機關，可以要求他們回饋。  
（受訪者 N2）

與國家公園保育立場相對應之立場，為國發會之財務效益最大化立場，其基於財政困難，採國有土地活化之立場，其活化原則為以政府不出資、修先考量民間參與之方式。

此難題，臺北市政府文化局亦參與在其中，挾其文化資產之管理專業，目前與國立臺灣圖書館進行合作，共同擬定〈無償委託臺北市政府管理案〉。

經由上提及之爭議狀況，可知此一案例最複雜情況之一，發生在上位政策階段共識不足、中央政府對此之立場衝突，從財政部國產署、教育部、內政部、陽管處、臺灣圖書館、國家發展委員會、立法院到臺北市政府…等，政治風險高的狀況下，衍生出許多管理計畫上之限制，導致其發展仍有許多制度層面上之整合必要。

囿於各式限制，十二年、兩次大型的規劃過程中，兵家必爭的中山樓整體規劃案始終無法取得各界共識，使得此區域仍持續為中低度之使用狀況，同時更是逐年消耗政府預算，卻無法提升與大眾之溝通度與親近性（如下表 15），甚為可惜。



表 15 民國 102 年中山樓活化策略綜覽

各項活化策略（目前執行中）	
1. LOGO 標誌及文創商品設計甄選	2. 鼓勵各級學校辦理校外教學與畢業典禮
3. 環境教育設施場所認證	4. 交通引入—260 路線公車繞進園區增設站點
5. 珍貴動產影像數位化	6. 屋頂防水隔熱及主體建物結構修復補強工程
後續規劃辦理事項	
1. 輕食委外	2. 溫泉開發評估

（資料來源：教育部陽明山中山樓管理所）

十幾年來，中山樓這裡有很多的規劃設計，可是沒能完整的實際落實，希望往後可以朝國家公園事業方向走；我個人的意見是，臺灣不應媒體治國。…陽管處這裡一直想要推廣的概念是一陽明山國家公園並不是所謂台北人的後花園，它不是昂貴、不可近的；這裡的價值，在於對北部地區環境的好處！（受訪者 N2）

最重要的，一如前述金門國家公園委外古厝民宿之例，看待對於文化資產積極的介入作為時，應拋開傳統破壞建物之論述，因再利用而來的經常性維護及價值之發揚，方為關鍵。



### 第三節 比較分析

透過兩面向－政策形成與實際執行的差異，探討兩個案例於民間參與國家公園文化資產活化執行時，何以有不同之表現。政策形成面向探討－政治風險、周邊需求、地理位置、時代背景、法令規範項目；實際執行面向則有一規劃範圍及民間經營者資格、產權狀態、財務狀況、社會互動項目。

表 16 比較分析架構－政策形成及實際執行面向（本研究繪製）

金門國家公園古厝民宿	面向	項目	陽明山國家公園市定古蹟中山樓
較低	政策 形成	政治風險	較高
建築破落·聚落風貌破落		周邊需求	長年封閉·再利用與否·對大眾而言·無大影響
離島 / 古厝遍地即是		地理位置	首都 / 早期國民大會會議地
民國87年·土地開發壓力小		時代背景	民國92年·搭上促參新興年代
選擇性登錄文化資產保存法		法令規範	受立法禁B.O.T.條款影響
小 / 單棟	實際 執行	規劃範圍	大 / 中山樓特定用地全區
個人經營者		民間經營者資格	企業體
私有 / 持有狀況複雜		產權狀態	國有
公私部門共同分攤		財務狀況	目前多仰賴公務預算
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 聚落風貌維護及整潔</li> <li>• 就業機會 / 社區回饋金</li> <li>• 社區發展協會為媒介</li> </ul>		社會互動	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 私部門關注者多為潛在競標者或環保團體</li> <li>• 向外之溝通多透過媒體報導（不盡正確）               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 政治考量干擾規劃內容</li> </ul> </li> <li>• 社會團體表達的激進訴求·無有效折衝</li> </ul>





## 壹、 政策形成面向

### 一、政治風險

金門古厝民宿委外政策所遭遇之政治風險較低，我國第一座以文化資產為主的國家公園境內，對於聚落風貌維護的政策共識亦高，社會輿論僅有金門日報一隅，民國 93 年，傳統建築再利用委外經營政策方向即已確立。

中山樓則不同，歷次活化執行過程中，不僅時常招致政黨政治考量之杯葛，尤以觸及與民間企業之合作時，因大眾對此規劃案內容瞭解不足、公部門對外之溝通度亦待加強的情況下，兩次規劃後期階段，皆因社會觀感不佳以致停擺；媒體的炫染報導、過度披露尚在規劃階段的各項權利金及委外年限等資訊，亦減緩規劃案尋求各界支持之可能性。

### 二、周邊需求

民國 88 年「金門國家公園維護傳統建築風貌獎勵補助實施要點」，民國 92 年第一次通盤檢討確立園區內住宅得做為民宿使用，民國 95 年第一類一般管制區細部計畫明定聚落建築得做為地區傳統特色產業，民國 98 年「金門國家公園傳統建築活化利用原則」方起，循循推進之下，在在呼應當地需求，舉凡房屋破落有礙觀瞻及聚落環境、整建費用高昂、私有產權過多整建不易等，皆在幾次政策設計中予以考量，且，金管處優先輔導當地居民承租古厝民宿及賣店，並定期開設輔導經營課程；甚至，於委外政策起始時，常以「半買半相送」的方式邀約聚落居民參與，瞭解聚落意見，建立良善的公私夥伴關係。

中山樓則不然，因社會大眾本就對於原先封閉性極高的機關用地，不具任何需求，僅是對於揭開神秘色彩之地聊富興趣而已，在急迫性及需求度皆不高、無常住居民的前提下，僅能主張對文化資產價值之宣揚，此說帖更需尋求各公私部門夥伴的支持，方能成形；教育單位實為很好的夥伴，文化大學即位

處陽明山，但中山樓一直以來的規劃案，少有徵詢其介入意願。

### 三、地理位置

金門為離島，國家公園範圍內雖仍存有與民爭地之情況，但社會輿論對其土地之關注度，仍少於屬寸土必爭都會精華區內之陽明山國家公園中山樓。

### 四、時代背景

兩者皆起始於民國 90 年代初期。金門地區於彼時，並無太大的開發壓力，觀光業日盛、兩岸三通而來的商機下，對於劃於國家公園範圍內並可得建築修繕補助經費、古厝民宿委外政策，自然樂見其成。

且民國 90 年代中央財政預算充足，採漸進式的修建與設定，多方降低當地採觀望態度居民之疑慮。

中山樓之整體規劃案，自民國 92 年，國父紀念館收回土地及建物管理權後即著手辦理，民國 90 年代初期，後雖因欲引人民間大型企業參與，而致社會觀感不佳停擺；因位處都市精華地段，長期的文化資產資源閒置，並不見容於國家發展委員會（前身為經濟建設委員會）的國有土地最大化考量，民國 99 年民間參與活化政策之執行，再起爐灶。

隨著時代變遷，民眾對於生活與公共空間的檢討調整、土地之利用發展及開發需求日盛，公部門的管理方針及限制，常產生質疑與抱怨，亦提高國家公園經營管理的難度。

### 五、法令規範

金管處為了免去文化資產相關再利用設計受文資法之限制，常有「選擇性登錄」之因應動作，以保有較大之彈性。傳統建築一旦登錄《文化資產保存法》，雖更能彰顯其不凡之價值，但亦會受到此法之約束，不得擅自對其進行整



建及利用，所有經營管理計畫皆需報文化主管單位核定，但有些文化資產實需頻繁之補強結構或適度裝潢，《文化資產保存法》則成為緊箍咒。

陽明山中山樓則是因登錄《文化資產保存法》，其民間參與活化政策之執行，法源依據較多—促進民間參與公共建設法、國家公園法及政府採購法第 99 條等，同時，立法院歷次決議國家公園內「禁 B.O.T.條款」，使其再利用型態受限、自償率亦無法符合國家發展委員會之要求；目前全數交由教育部規劃，少去民間資源之支持。

## 貳、 實際執行面向

### 一、 規劃範圍及民間經營者資格

金門古厝民宿委外政策，後期皆以單棟競標方式進行，並限定招標資格須為個人經營者，不可為企業或法人團體，經營年限四年一約（最多可達九年），不致使原所有權人擔憂其資產長期被佔有。

臺北市定古蹟中山樓暨青邨幹部訓練班皆劃入陽明山國家公園中山樓特定制地，其皆採全區域規劃方式進行再利用設計，以求區域風貌的一致性，惟整體維護及整建所需資源（人力、物力及財力）龐大，因而兩次委外規劃案，皆是尋求企業體的支持。民國 94 年「陽明山莊會議展覽訓練相關設施招商說明」即吸引國泰建設、六福開發集團、凱撒飯店、南仁湖育樂、中國麗緻飯店、旺旺集團、福華飯店等 40 多家企業參與，然，上述企業體多帶有財團色彩，不易建立社會支持度。

在結果的呈現上，金門國家公園內傳統建築之再利用規劃，多朝民宿、賣店及展示館之策略設計，陽明山國家公園中山樓，則因其具有國家創始期之歷史及政治性地位，再利用規劃以展示館為主。



## 二、產權狀態

金門國家公園計畫範圍內約有六成私有地，參與古厝民宿委外政策之建物亦皆為私有產權，但金管處採取其他國家公園不曾採取之方式，以維護聚落整體風貌－以最高限額抵押權及地上權之方式，設定修復後之古厝經營權交予金管處 30 年，由管處執行再利用委外政策。

中山樓特定用地內所有建物，則是一直皆為公有產權，土地所有權分屬國有、臺北市有、新北市有，民國 102 年，陽管處為後續整體區域規劃，原已完成土地撥用程序，且依《國有財產法》有償撥用之教育部學產地，無奈短時間內，民間參與活化政策嘎然而止。

正因中山樓特定用地內建物皆為公有產權，能對其置喙之機關尤多，各有各的立場與要求，相關社會團體亦同，未來若未能得一結論，中山樓將依然為「山中傳奇」，飄渺而老舊。

## 三、財務狀況

金門國家公園內傳統建築除中央預算外，金管處以 30 年地上權設定取得經營權，再以 O.T.方式委由民間經營，得標人需繳納權利金，公私部門共同分攤傳統聚落風貌維護之費用，應為往後之遺產管理典範。

陽明山中山樓則主要仰賴公務預算及門票收入，尚需規劃中之經營管理計畫挹注創意，助其財務自償性之發揮。

#### 四、社會互動

首先是利害關係人之互動面向，利害關係人又分為管理者、所有權人及社區居民。金門國家公園傳統建築之管理者，較有「公私合夥」之內涵，於公為金管處，於私為民宿及賣店等各委外經營者。所有權人方面，多為私有土地且產權複雜，所有權人多有已不住在金門島者，，連絡上一有困難，無疑增加取得房屋修繕共識之難度。社區居民方面，衝突的部分多展現在修繕房屋時，需與許多單位協調，現行已有《國家公園法》，加之《文化資產保存法》，常有限制過嚴之不滿聲浪。

民國 98 年，古厝民宿經營狀況趨於穩定，金管處基於提升社會支持度、遊客來訪造成居民困擾，開始要求參與委外政策之經營者，需將標租金的百分之十回饋於聚落（以水頭聚落為例，一年各單位挹注之回饋金可有三十萬），透過社區發展協會或宗親會撥予社區活動之用，此一作為，可做為民宿考核之依據。事實上，最佳的情況應為一民宿經營者作為國家公園之代言人，執行敦親睦鄰的工作。

比較之下，陽明山國家公園中山樓之管理者，公部門為教育部國立臺灣圖書館，於私部門，目前尚無合作對象。所有權人方面，因中山樓為公有土地，所有權狀況清楚明瞭。中山樓及周邊規劃案內亦無常住居民，但仍需考量與規劃案範圍外之國家公園住民之社區互動。

## 第四章 PPP 推動方式之改進方向



### 第一節 政策形成面向

#### 壹、 增加民間參與對象，釋出利多及參與機會

本文第三章談到，民間參與國家公園文化資產活化政策規劃時，仍多以公部門、專業者或潛在民間合作企業領袖為溝通對象；「以往規劃者常埋著頭，忽略社會、政治、媒體溝通」，數位時代的來臨，媒體的影響力甚鉅；最基本，政策預備時，可多舉行記者會，正確資訊由政府單位發出新聞稿，不致使大眾受到誤導。

為了避免政治風險的過度干擾，應多加協調公部門各部會的定位與目標，關鍵的方向，還有應積極尋求私部門各團體（文化資產保存及環保團體）的折衝，擴大民間參與團體及途徑的多樣性，有助於社會接受度及支持度的出現。

以本研究兩個案例的再利用委外規劃設計中，可以知道引入民間資源，儘管能減輕政府部門各項負擔，但於上位政策階段，即應積極回應社會需求，作出相對應的讓利與補償；以金門國家公園古厝民宿委外政策來說，其採行「漸進式策略」，先推行補助政策，後才推動委外政策，有助於正向社會觀感的提升—委外政策非是將文化資產之歷史價值棄於不顧、商業化之羊皮等。

## 貳、 進行正向社會溝通；傳遞民間參與活化政策良善立意

以中山樓整體規劃案歷年狀況來看，其正面的社會溝通，還有待加強。事實上，社會負面觀感來源，一部分即是不解何以委由民間興建經營之範圍如此廣大、讓民間大型企業進駐等等之疑慮。（委外規劃範圍小，如金門古厝民宿，較不易招致爭議）

然，區域型規劃於中山樓整體規劃及歷史淵源下，有其正當性，鑑此，中山樓欲進行委外政策時，應更為著重相關利害關係人之溝通及協調，甚至將中山樓面臨之明顯困境，釋放消息於大眾媒體，多多宣導國家公園文化資產再利用政策，實有尋求私部門夥伴之必要。

事實上，民國 102 年末，財政部作為國有土地主管單位，開始統籌運作中山樓之整體規劃。立法院原則上支持活化國有土地立場，但在歷次決議中皆做出結論「國家公園內不得辦理涉及開發行為之促參新增案」，使得原有內含在活化策略中之新建物設計無法執行。

教育部國立臺灣圖書館為目前之管理單位，根據其民國 102 年擬定之活化策略，「增加收益」已成為經營管理目標之一，但在〈陽明山中山樓暨周邊整體規劃案區內文化資產建築評估報告〉中做出之 SWOT 分析，此區域之劣勢仍有建築及設備維護不易、人員及預算均不足之難題。

以民國 102 年為例，參觀導覽服務達 3000 團，人次達 3 萬，場地租用服務亦有 142 場次，約 2 萬人次，可知各界對於中山樓「山中傳奇」、「草山論劍」之殷切參訪意願及興趣；但目前參觀導覽服務多仰賴支援志工，非為固定編制內的專業人力，固定編制內的人力上下加總僅有 20 人（如下表 17），對於一項珍貴的文化資產活化工作來說，公部門所能負擔的人力資源實在太少，再再資

料皆顯示，引進民間資源的必要性與正當性。

相關單位應多多宣揚國家公園文化資產面臨之困境，不致使社會各界依循傳統觀念，習慣性地認為公部門理所當然應擔負所有文化遺產之維護工作、為維護文化遺產之價值，外在之介入皆是破壞等等過時判斷。



表 17 陽明山中山樓管理所目前管理人力列表

目前管理人力	人數	備註
編制人員	5	負責參觀導覽服務
技工與工友	5	
駐警與約僱人員	15	
支援志工	58	

串穿本文之概念，多所陳述國家公園文化資產活化政策，有向外（民間）尋財務來源之必要，我國可循英國模式，其 NATIONAL TRUST 為一有信譽之民間文化遺產經營管理組織，其受政府法規授權與限制，但仍擁有支配遺產之多項權力，遺產之所有權亦可購買；同時，社會大眾在政策的循循善誘下，已可接受遺產維護之「有價性」及特殊服務收費制度。

目前，修復工作可朝企業認養方向前進，臺灣目前社會企業之立法架構尚未確立，《國家公園法》可仿效《文化資產保存法》，將贊助文化資產修復等環境保育面向，計入可抵稅項目中，以提供各大企業出資認養之誘因，藉此先緩緩燃眉之急。



## 第二節 實際執行面向



### 壹、 規劃內容回饋所在地，並符合原始使用意義

一如國際生態旅遊學會之宗旨－生態旅遊為一種負責任的旅遊型態，顧及環境保育，並維護當地住民福利。將經濟利益回饋造訪地，既是生態旅遊的重要精神內涵，也是持續推動當地保育工作的重要支撐，卻極易在推行生態旅遊的過程中遭到忽略。此亦為社區保護概念（Indigenous and community Conserved Areas, ICCAs）及綠色經營之表現，綠色經營的內涵為，因國家公園帶動觀光發展所回收之利益，應回饋當地居民與地方相關產業之措施。

朱惟君（2005）即強調應盡量讓聚落居民取得後續民宿經營權，條件性限制外地資本進入，於競標過程中予以加權，其亦肯定水頭社區發展協會協助處理棘手事項之作為<sup>13</sup>。

Stevev Bourne（2004）曾提到澳洲處理世界遺產及國家公園維護及再利用之經驗，與本研究呼應之處在於其強調「在保護區域的界線之外亦是公園（benefits beyond boundaries）」，單棟、單點的文化資產保存行動已不為主流，區域型之再利用行為方是重點。

以金門古厝民宿委外政策為例，聚落風貌的存續，需要與非國家公園區域一同合作，將容積移轉至國家公園區外，亦是本文所談到的「緩衝區（Buffer zone）」概念，歷史風貌區的完整性，有賴周邊區域的支持，不應產生與區域外

---

<sup>13</sup> 事實上，這個政策因是居民獲益，產生的是正面的外部性，所以，現因經費不夠，金觀處開始就形制及歷史意涵挑選受補助者，偶會招致圖利特定目標之疑慮。

「扞格不入」之景。(如下圖 19)

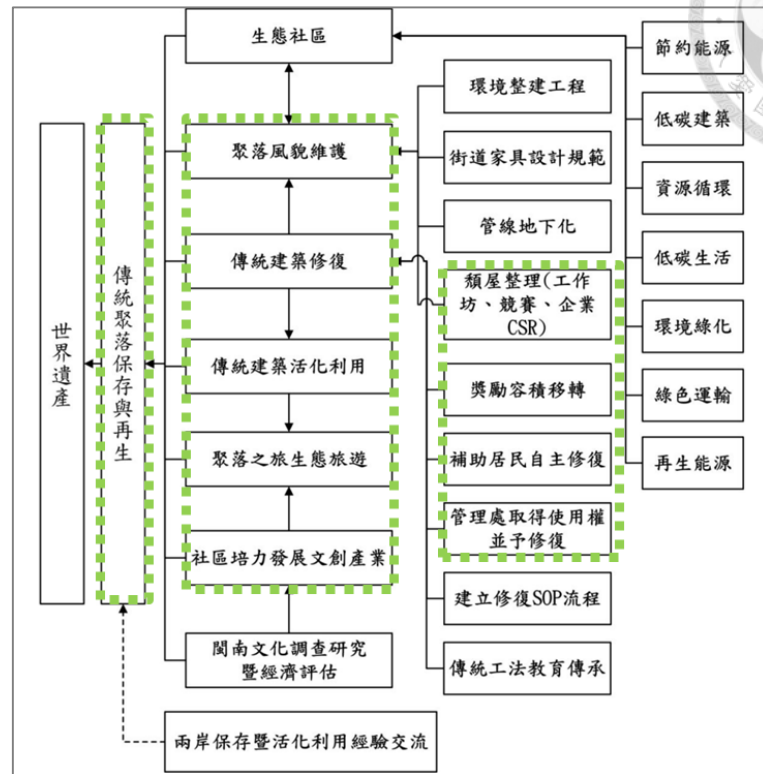


圖 19 金門國家公園傳統聚落保存與再生策略

(資料來源：金門國家公園計畫第二次通盤檢討，2012)

「資源」的引入，也應有「在保護區域的界線之外亦是公園」之思考，對於區外資源、民間資源挹注的態度，應更為開放，這亦是 Steve Bourne (2004)「公園之友 (friends of parks groups)」的主張，他談到國家公園的利基之一，應為為數眾多的當地參與者；單靠政府或侷限於國家公園區內之資源，不僅限制所多、預算狀況逐年下降，對於整體景觀之維護，並無助益。

國外的國家公園，他周圍會有很多民間團體提供支持，同時也分去很多阻力，甚至環保團體會一起來協助處理環境衝突與社會衝突的部分（整體發展願景與經營管理策略之研究案座談會紀錄，2015/1/9）

民宿經營可朝策略聯盟方向前進，目前金門國家公園內的委外古厝民宿，多為獨立經營，營運狀況差異大；可學習日本經驗，設立民宿聯絡站，協調旺季特定熱門民宿溢出之房客至其他民宿之空房，一同提升來訪聚落遊客之消費力，將「雨露均霑」之效達到最大。



## 貳、 活化設計應具多元性及風險分攤理念

1999年，《布拉憲章》(Burra Charter) 首要闡明「保存的目標，在於維持或恢復一地文化的重要性」，並強調「多元並用」及「維護性利用」之概念，換言之，文化遺產的再利用設計，可同時運用不同的修護對策，為達有效之維護，偶爾有新作之行為，亦應在容許範圍內。

呼應《布拉憲章》，Throsby (2001) 及 Aplin (2002) 皆強調，對文化遺產進行適當地再利用 (adaptive use) 是必須的，現代維護觀念應有所轉變，瞭解文化遺產之價值要能永續留存，非僅只有靜態保存工作，更須積極地介入利用，惟此番介入不得更改結構上的文化意涵，務求將變動的影響減到最小。

鑑此，本研究認為再利用設計，應適性回復原始使用之型態，例如，原為民居，再利用為民宿、原為國會山莊，酌情再利用為生態旅館等。

「再利用」非等於「活化」。一如本研究對「活化」之定義—為透過建築形制及經營規劃的再度利用，呈現其過往歷史文化價值及居民共同記憶上的意義 (Aplin, 2002)。強調「過去」，亦須著重與現代之「關聯性」，使下一代得以認同與接受；並且，將文化遺產當作一種資產，嘗試加入經濟自主之要件 (Throsby, 2003)。「再利用」若僅為原貌留存、日常性地維護，即稱不上是「活化」。

我國國家公園內的文化資產，常囿於法令限制及社會觀感不佳等因素，再利用設計中多為靜態展示館一途，實應加入更多的想像，亦無須侷限在文化觀光一環，也可作商業或地方核心之考量；例如，金門國家公園珠山聚落 82 號為聚落制高點，且具備寬廣客廳，即已舉行過多次小型研討會。

我國國家公園文化資產實須具備多元活化想像，其隱含的重要性尚有一當公部門預算無法支應各項維護及再利用經費時，引進民間資源則為不得不之手段，而民間企業自然以營利為目標，若相關法令及輿論上，未能鬆綁或接受多元性的活化作為，致使民間企業參與國家公園文化資產活化政策之誘因減少或滅失，私部門夥伴不願提供支持，最終，僅得三方（公私部門及文化資產本身）皆輸的局面。

## 第五章 結論與建議



### 第一節 研究結論

民間參與國家公園文化資產活化政策之執行步趨，應隨其歷史背景及地理位置作出因應對策，最重要的是，再利用設計應適度回應社會需求／回饋文化資產所在地。

以本研究的兩個國家公園文化資產區域來舉例，陽明山國家公園的案例－中山樓暨周邊全區，標誌的是政治紀念意義，不同於金門國家公園聚落中的古厝民宿，為常民生活記憶。兩者的再利用型態及民間參與方式，隨其所在地／相關利害關係人的不同，而致相異之民間參與現狀。

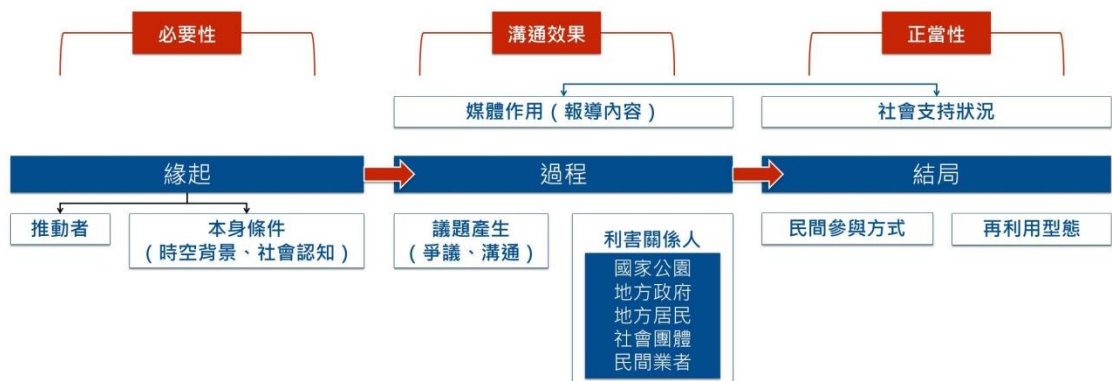


圖 20 民間參與國家公園文化資產活化政策流程及衍伸內涵（理論型）

（註：本研究繪製）

本研究針對兩案例的不同結果，提出一比較流程圖，作為解釋（如圖 20）。此解釋流程，分為三階段－緣起、過程及結局。

在緣起的部分，本研究認為推動者及其本身條件（時空背景及社會認知），將會影響大眾對此政策是否具備必要性的看法。

在過程的部分，會根據緣起的狀況，出現不同的議題，而議題產生後，爭議或是相關溝通便隨之而來，對社會大眾及相關利害關係人的溝通效果好壞，在此時有決定性的影響，且相關利害關係人之間的角力與制衡，也會影響政策形成及執行過程；並且，媒體報導的內容，誘發大眾正面或負面的觀感，對政策的形成，亦會產生鼓勵或抵制的作用。

在結局的部分，最終此政策的民間參與方式及再利用型態，是否符合周邊需求、具綠色經營理念及風險分攤原則等，對於政策的正當性有正向相關性；同時，有否符合本文給予「活化」之定義<sup>14</sup>，回應原始使用型態，達文化資產歷史意義再現之目標，對於提高社會支持亦有加乘效果。

---

<sup>14</sup> 「活化」是為，為透過建築形制及經營規劃的再度利用，呈現其過往歷史文化價值及居民共同記憶上的意義（Aplin, 2002）。強調「過去」，亦須著重與現代之「關聯性」，使下一代得以認同與接受；並且，將文化遺產當作一種資產，嘗試加入經濟自主之要件（Throsby, 2003）。

## 壹、來自陽明山國家公園之例－市定古蹟中山樓整體規劃案

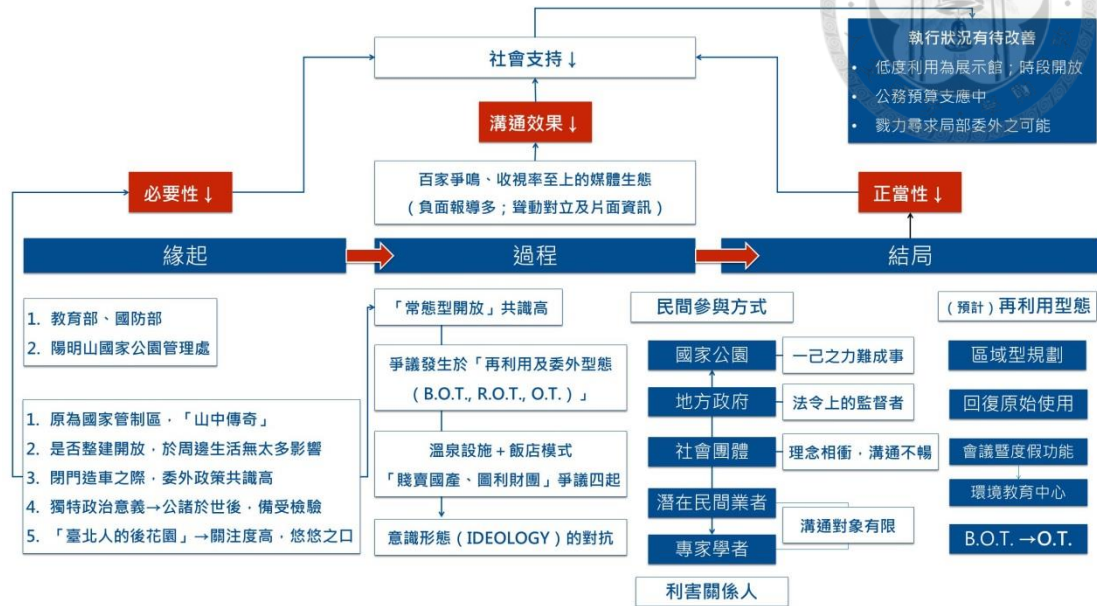


圖 21 民間參與「陽明山」國家公園文化資產活化政策流程及衍伸內涵

(註：本研究繪製)

將上述理論型的比較流程圖，套用進陽明山國家公園市定古蹟中山樓之案例（如圖 21）。

民間參與中山樓暨整體區域規劃案，有以下幾點，終致不成。首先，中山樓是為非「常民」建築，封閉性的國會山莊，是長久以來常民對其之想像，公有資產之特質、位於臺北市精華區段、臺北市民郊遊好去處等等之背景，導致眾人對此地之再利用與營運方式皆有期待、亦認為眾人對此地之未來皆有置喙權，媒體報導隨之起舞。

加之，此地再利用與否，並無迫切之社會需求，缺乏在地居民／私部門夥伴有力的背書支持，且廣大之區域，現實考量下，又須有較大型之民間企業

體，方能負擔龐大之開銷及專業人才之供給；時至此，大眾對於此政策必要性的意向，多呈現低落的狀況。

如此一來，社會觀感自然不佳，若相關規劃單位能即時與大眾進行有效溝通，尋求私部門夥伴，「以民間制民間」，由當地團體作為媒介等等，或有助益，然，於本文第三章內容中，可以發現，政策規劃時，仍多以公部門、專業知識者或潛在民間合作企業領袖，進行會談、會勘，不可否認，公部門有限之人力資源，本就無法逐一對外宣傳民間參與國家公園文化資產活化政策執行之必要性。但，大眾不甚瞭解的情況下，因媒體簡要、聳動報導所帶來之輿論反應，不得不先作安排，本文認為，最基本的，相關政策預備時，可多邀集媒體舉行記者會，正確資訊由政府單位發出新聞稿，也不致使大眾受到誤導。

此案例中，無論是對社會大眾，或是相關利害關係人的溝通效果，仍有頗大的進步空間；溝通對象的不足、社會大眾對於溫泉山莊規劃的誤解等等，使得政策的正當性，也始終不見提升。

最後，如此七嘴八舌、人多口雜的狀況，交織政治因素之考量，我國兩大黨輪流執政，對此地的原始使用方式及對歷史意義之解讀，各有不同，最後階段進到立法院教育文化委員會時，即曾演變成意識形態之爭，而非關注建物本身空間使用之可能。

各項因素之下，使得此地十多年來、兩次大型規劃案，社會支持狀況皆不足以推動整項活化暨委外政策的完成，總面臨進退維谷、功敗垂成之景。



## 貳、 來自金門國家公園之例－聚落古厝民宿委外經營政策

眼光放遠至離島，金門國家公園內的聚落古厝案例則不同。

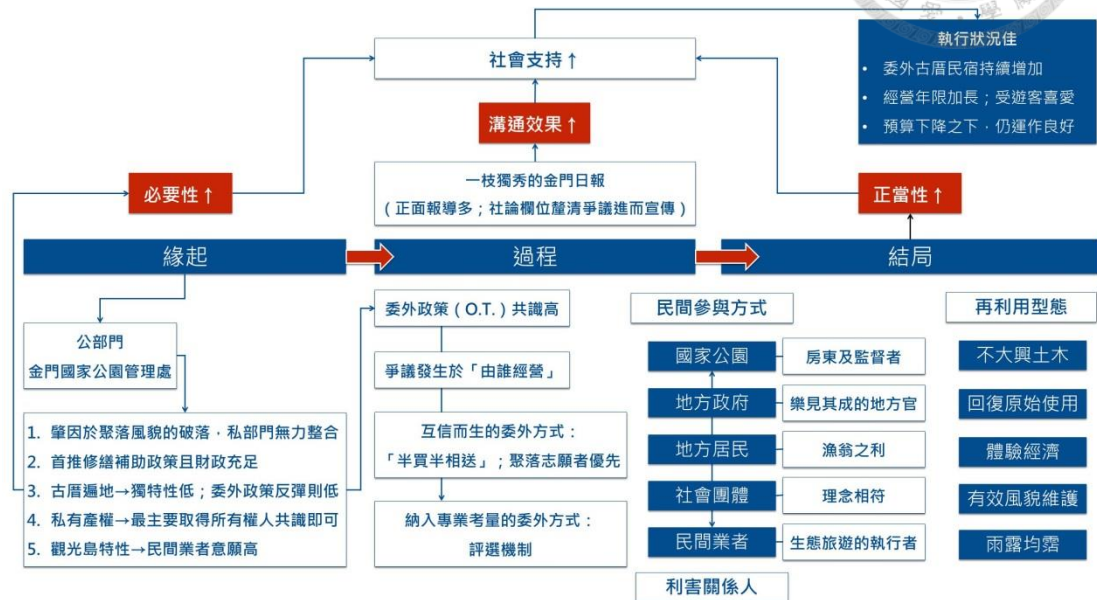


圖 22 民間參與「金門」國家公園文化資產活化政策流程及衍伸內涵

(註：本研究繪製)

首先，民間參與傳統建築再利用活化政策，本就是為了解決聚落建築破落、景觀紛亂等等的問題而生。

當地多為私有產權、產權狀況複雜、整建費用高昂等，亦使居民無力擔負整建責任，彼時，由金管處責無旁貸地跳出來主導，實符合社會需求，政策的必要性隨之而生。

且金管處採取的是漸進式策略，非於聚落風貌重整初期，即引人民間經營者，而是先採行修復傳統建築補助政策，無論是居民自行修復或交由管處負責，皆鼓勵並帶動了當地維護聚落風貌之意識，因當時財政充足，釋出利多，亦有攏絡民心之效，同時也帶動對相關利害關係人的良好溝通效果。

接著，這裡是一常民文化（有形、無形）的表現，依照本文對於活化政策設計之建議－適度回復其原始使用方式，提供人們親近此地歷史故事及生活體驗之機會，再利用為民宿，實有脈絡可循。



第三，房屋修繕完成後，「著眼於保存維護，放眼於永續存在」，空蕩的空間「沒人住，壞得就快」木造建材多、離島又屬潮濕氣候，再利用政策應運而生；民宿需要有專責負責人，金管處無可能也無力作為數十棟民訴之經營者，因此，委外經營之必要性產生。本文一再強調過去凍結式的保存已不符合時宜（凍結式保存，意指工作內容不允許改變，或是增建、改建等建築行為），將帶給已有頹勢的舊街區更為悲慘的命運。

上述政策正當性的出現，使得政策落實十多年來，合約隨時空環境及公私夥伴的各項需求，已做過三至四次之更動，「經營年限從本來的二年加一到現在的五年加四，民宿經營狀況越趨穩定；改用評選機制，也是為了讓真正適合的專業者出線。」金管處、民間經營者及當地居民之間，維持著緊密的合作關係，基於互信而生的政策，終得在保存及活化文化資產間取得平衡<sup>15</sup>。

適度地再利用修復後之古厝，實有必要，不僅是不浪費修復之經費，最重要的，是為永續維護聚落風貌之手段；我國應有積極性之新思維－活化不必然是破壞文化資產之本體、背棄文化資產歷史價值，反而可能背往道而行，成為「維護文化資產本體、廣邀眾人共享文化資產歷史價值」之重要取徑。

---

<sup>15</sup> 奠基於國家公園保育取向與限制土地開發之立場，金管處致力於在兩種立場－「保存文化資產」及「活化公有資產」－之間取得平衡，可從民國 103 年，得到行政院財政部頒發之獎項「國有公用不動產活化運用績效公務預算組第三名」得到成效證明，其獲獎原因為有效達到活化利用之目的，充分維護人文資產，並增加周邊聚落就業機會及觀光效益，促進地方產業發展，更直接增加政府財政收入，此處即與前述文獻回顧中提及之隱性遺產經濟，有異曲同工之妙。



## 第二節 建議

### 壹、 對政策制定與執行部門之建議

- 一、善用媒體影響力，作為政策宣導工具，多方向外傳遞民間參與國家公園文化資產活化政策執行之正當性

我國民間參與國家公園文化資產活化政策之執行，或可參考香港大澳警署之案例。香港政府現正進行活化歷史建築夥伴計畫（Revitalizing Historic Buildings Through Partnership Scheme），結合非營利組織（以社會企業為主）的力量，輔以各種政策誘因，將具有「故事」、建物狀況良好之文化遺產，打造成成為社區文化保存中心。以大澳警署為例，警署於 1996 年月關閉；六年之內，「保育建設」公司即以社會企業模式設立「大澳文物精品酒店」，公司聘用在地員工，允諾將盈餘將用於大澳漁村之發展，雖具體社區回饋計畫尚未產出，但其經營績效及觀光行銷頗為成功。

蔡金鼎（2014）之研究中，分析臺港相異之處有三——一是方案誘因的差異，二是營運團隊的資格，臺灣並未嚴格限制營運團隊的資格與方式，三是文化資產的公共性，臺灣在空間上少了對外開放的機會，行動上少了社會網絡的連結，營運定位上少了社會想像。

事實上，於世界文化遺產的在利用中，不乏有，改建成酒店、飯店之例，其政府並非棄文化遺產之歷史價值於不顧，相反地，他們要求民間經營者務必優先考量文化元素之維護，並兼顧地方利益、適度培植當地就業人口；關鍵處在於，社會觀念上需有轉變，漸次接受對文化遺產最好的作為，並非原貌不動，對文化遺產最適之經營者，並非僅有公部門，大型企業體挾其優勢資源，能對文化遺產所在地有更為完善之再利用策略，不致捉襟見肘。

往後針對民間參與國家公園文化資產活化政策之遊說說帖，可採行「以物易物」、「術業有專攻」等，例如屏東國立海洋生物博物館之經驗，其強調「公部門可以做屬於公益的部分，私部門可以做好的部份，就委付給他們」（曾如禎，2010）；桃園機場昇恆昌免稅店之經驗亦可參酌，公部門釋出合理利多，私部門夥伴以出資協助機場之公共建設，交換成為機場免稅店獨佔商家。

## 二、由文化景觀論述出發，使此地文化生命再次啟動

民國 102 年，臺北市政府文化局公告登錄中山樓周邊園區，為臺北市文化景觀，文化景觀尤重區域整體之完整性，或可由文化景觀之論述<sup>16</sup>出發，說服大眾關於區域型委外經營方式之必要性，使此地之文化生命再次啟動。

## 三、推動企業執行社會責任，同時重新調整中央預算分配狀況，以貼近各類型文化遺產之所需

現行臺灣社會企業法源及執行架構還未成熟<sup>17</sup>。我國目前可先以一般企業提撥國家公園基金為方向。

為鼓勵一般傳統企業執行企業社會責任，法源上應給予適當誘因，例如減稅、抵稅等，站在第一線的各國家公園管理處建議可以以下兩種方式設計經費來源：一是將其提撥之金額，計入企業營業成本，仿效《文化資產保存法》，在《國家公園法》裡，明定贊助文化資產等環境保育面向，可以抵稅。二是捐

---

<sup>16</sup> 1992 年，聯合國教科文組織漸漸發現兼具文化與自然雙重特質的複合式資產出現，新增了 cultural landscape（譯為文化景觀）項目。文化景觀並不是個自然與文化資產的單純組合，而是自然與文化影響下的交互作用，產生了「傑出的普世價值」，這是「自然與人的共同合作成果」。

<sup>17</sup> 金管處提出一社會企業構想：由遊客團費中提撥「遊樂捐」，投注到金門旅行社公會，它作為一社會企業，將經費投注於軟體人員解說，作為旅行業的回饋機制。

贈，但要注意受贈標的，是中央政府「國庫」還是「國家公園基金」，是不一樣的。

以金管處業務來說，鑒於中央財政連年來越趨不足，申請修繕補助傳統建築之案件又如雪片飛來，挑選受補助者壓力甚大，若能讓民間企業能挹注經費大水庫，公部門減少支出的同時，也是間接增加收入。金門縣最大之民營企業，是為金門酒廠，於金管處訪談過程中，瞭解其富有投資古厝修復之意願，酒廠亦可行銷企業社會責任形象，無奈於目前尚無完善配套措施，此部分可盡快補強。

國家公園管理處努力下，創造之利益以稅收方式外溢，卻無法回收至修繕文化資產之經費內。且各國家公園業務項目的不同，預算分配方式不應僅是「齊頭式之平等」。

八個國家公園分享二十億的預算，高山型國家公園可能不需要那麼多，但是金門有那麼多老房子、傳統建築要修繕，金管處的預算永遠都比地方政府…國家發展委員會要求國家公園管理處自籌財源，但我們輔導很多民宿，但衍伸出來的利益，都以稅收方式進入國庫…（金門國家公園管理處訪談紀錄，2014/11/19）

## 貳、對後續學術研究之建議

### 一、探討民間參與國家公園文化資產活化政策，對區域經濟之影響及助益

法國區域經濟學家 Francois Perroux 提出的成長極理論(Growth Poles Theory)，本研究在此僅簡要論述，古厝民宿匯集的聚落作為成長極點（Growth Poles）之可能性，事實上，金門地區目前的驅動型產業（propulsive industries）即為觀光業，古厝活化為民宿之政策，對聚落而言，「極化效果」較為明顯，將傳統建築聚落轉化為商品，適度的商品化有助於產業之成長，創造成長極點，期許「以文化遺產養活文化遺產」。

然，聚落作為成長極點的「擴散效果」大有不足，無法以有形經濟效益「雨露均霑」地，散至國家公園其他區域，且過往資源遭到稀釋、於規劃初期發展受限的、未受極點(poles)正面影響的腹地，最後亦無得到政策的補償。

事實上，遊客多只是來住一晚就走，聚落裡的消費甚少…外來經營者為多，因聚落多為老年人口，無力再負擔繁複的民宿經營工作；雖有雇用居民作打掃工作，以次為計算，收入亦不多。(受訪者 P1)

過去曾遭受民意反對（未得到政府補助修繕者、不在重點發展聚落中，而少有基礎建設進駐者），應透過公私合夥機制普遍施行，發展標的與區域逐漸增加之；加之利益的共享，就業機會的提升，務求反對聲浪減緩。

後續研究建議，可以相關區域經濟理論出發，探討民間參與國家公園文化資產活化政策，對區域經濟之優劣處。

### 二、釐清《國家公園法》及《文化資產保存法》相關法令間之互斥及互補

目前，《國家公園法》中的史蹟保存區，與《文化資產保存法》標的用詞不



一，常導致兩法源重疊範圍內的土地及建築行為，無所適從，例如，相關研究及實務單位座談會中，即已談到國家公園土地使用分區中的「一般管制區」更名的可能性，其管制字眼，易造成大眾誤會；對於文化資產標的的相關作為，亦應更有彈性。

從《古蹟維護保存辦法》來看，事實上，其中已有委外經營機制及監督之規範，明示再利用事項可朝向地方自治條例的方向前進，一併廢止不得超過四年之利用年限規定（「國家公園內文化資產管理經營策略」專業服務案，2014）；綜上所述，可以瞭解《文化資產保存法》一脈中，對於民間參與文化資產活化政策之執行，較有往例及經驗，兩法源之關係，應如何互動，將公私部門夥伴各自之優勢，加諸於文化資產之再利用作為上，有待後續學術研究之貢獻。

## 參考文獻



### ➤ 中文文獻

于瑞珍、王啟祥、張秀娟、曾如禎（2010），從海生館 BOT 經驗談台灣的博物館營運管理之可能性，臺灣學智慧藏 14 卷 4 期：15-24。

中國科技大學（2012），陽明山中山樓暨周邊區域整體規劃案－區內文化資產建築評估報告。

中國科技大學（2015），「國家公園內文化資產管理經營策略」專業服務案中修正報告，內政部營建署委託研究。

中華民國國家公園學會（2015），國家公園整體發展願景與經營管理策略之研究專業服務案，內政部營建署委託研究。

內政部營建署金門國家公園管理處（2012），金門國家公園計畫第二次通盤檢討。

內政部營建署陽明山國家公園管理處（2013），陽明山中山樓暨周邊區域整體規劃評估報告書（草案）。

內政部營建署陽明山國家公園管理處（2013），陽明山國家公園計畫第三次通盤檢討。

王淳熙等編輯（2007），文化資產實務執行參考手冊 2：聚落、文化景觀，台北市：文建會。

台大地理資訊學系（2005），2005 年澎湖地質公園推動與地景保育，地景保育通訊 22 期：8-14。



立法院院會紀錄（2010），立法院公報第 99 卷第 53 期。

立法院教育文化委員會紀錄（2005），立法院公報第 94 卷第 50 期。

立法院教育文化委員會紀錄（2005），立法院公報第 94 卷第 74 期。



朱敏賢、陳昱嵐（2011），我國申請登錄世界遺產之文化資產保存法律分析—以金門為探討中心，文化資產保存學刊 18 期：17-26。

林崇熙（2010），文化資產渴望公共性，臺北：2010 年第 13 屆文化資產保存利用與保存科學國際研討會。

林曉薇（2012），世界遺產案例對臺灣產業文化資產保存策略之啟發，文化資產保存學刊 21 期：23-38。

施國隆（2012），從世界遺產看臺灣文化資產永續發展的經驗與因應策略，文化資產保存學刊 21 期：5-22。

高金明（2008），陽明山中山樓策略定位之研究，臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。

張維倫、潘筱瑜、蔡宜真、鄒歷安譯（2003），文化經濟學，臺北：典藏藝術家庭。

教育部（2005），陽明山中山樓規劃委託民間經營辦理情形專案報告，臺北：立法院第 6 屆第二會期。

許秉翔（2014），委外經營制度於金門國家公園傳統建築再利用之研究，建築與規劃學報 15 卷 1 期：1-20。

郭幸萍、吳綱立（2013），公私合夥觀點之古蹟再利用委外經營決策影響因素之研究:多群體分析，建築學報 84 期：141-161。

傅朝卿（2012），國際文化遺產保存與經營管理，研考雙月刊 36 卷 1 期：40-51。

曾冠球、黃偉誠（2011），公共管理者對於公私合夥風險的認知：調查與反思，公共行政學報 41 期：頁 1-36。

榮芳杰（2008），文化遺產管理之常道：一個管理動態變化的維護觀點，國立成功大學建築學研究所博士論文。

榮芳杰、傅朝卿（2008），古蹟委外經營制度對文化遺產管理功能之影響：以 R.O.T.與 O.T.模式為例，建築學報 66 期：167-188。

蔡金鼎（2014）公有建築文化資產活化再利用的公共性探討：以臺港三個不同的個案為例，文化資產保存學刊第 27 期：頁 7-26。

謝欣穎（2007），史蹟保存與聚落發展的關係－以金門國家公園為例，藝術欣賞 3 卷 3 期：22-30。

#### ➤ 英文文獻

Aplin, Graeme（2002），“Heritage: Identification, Conservation, and Management”,Melbourne: Oxford University Press.

Throsby, David（2001），“Economics and Culture”，University Press, Cambridge, UK.

Dallen J. Timothy（2007）“Managing Heritage and Cultural Tourism Resources:Volume One”，Ashgate.

Albrecht, Helmuth（2011），“Management Policies and Organizational Operation of the German World Heritage Project: Mining Landscapes Ore Mountains”。

## 附錄



### 附錄一 深度訪談紀錄

代表立場	代號	訪談重點摘要
金門國家公園珠山聚落居民	P1	<p>I. 民宅位於國家公園內，其對於建築修建的限制條件，程度上影響原居民生活；旅居他鄉遊子，想回鄉居住，但因無法擴建，以致無足夠的居住空間可住，只好搬離國家公園範圍，也無法就近與長輩同住。</p> <p>II. 補助修建分為兩種，一種是補助全額，後交予管處作民宿賣店等用途，另一是自住，補助約五成，有時無法交予管處，原因實是產權狀態不清。</p> <p>III. 社區回饋金會用於祭祖活動，近來還有聖誕節晚會等新興方式；居民在旺季或是大批親戚同時回家祭祖，自宅房間不夠時，想至古厝民宿居住，亦有優惠。</p> <p>IV. 對於國家公園委外修復好的古厝民宿，這是有支持度的，支持度來自於一外移人口太多，與其空房破落，不如作為民宿，讓房子有人的氣；且好好使用，修好之後再用個幾十年沒有問題。</p> <p>V. 事實上，遊客多只是來住一晚就走，聚落裡的消費甚少。</p> <p>VI. 外來經營者為多，因聚落多為老年人口，無力再負擔繁複的民宿經營工作；雖有雇用居民作打掃工作，以次為計算，收入亦不多。</p> <p>VII. 我個人的看法（不代表所有居民）是希望可以盡量維護下來這些古厝，讓往後子孫回來，可以知道以前生活的樣貌；除了無法增建原有建築外，住在國家公園裡面、國家公園來幫我們一起維護環境，我們也沒有經濟上的</p>

		<p>需求的話，我們是不會覺得太不方便，也滿支持這個政策的。</p> <p>VIII. 儘管一年繳 21 萬權利金，亦有利潤可言（受訪者的表姊於水頭聚落經營民宿）。</p>
<p>金門國家公園居民／前民宿經營者／在地設計工坊負責人</p>	<p>P2</p>	<p>I. 我是在九年前接觸這個古厝民宿的委外政策的，作為當時第二期的民宿主人，當時的條件十分優惠，從內部裝修到家具、寢具都由管處負責，承租者事實上是很輕鬆的，且租金不定額，視當年的住房狀況而定；這些都是希望可以有當地人加入經營的行列。</p> <p>II. 在我的觀察裡，承租者分為兩種，一者為有旅行社經驗，二為新手，後者就會有客源不穩的情況；立足點的不同，也導致營運狀況差異極大。</p> <p>III. 成熟度與名氣會影響經營的狀況，且後期租金採定額制，承租者跟前期比起來，營運壓力較大。（一開始，管處基於處於嘗試期及提高誘導性，希望居民「幫忙」經營的心態；後期，管處讓利減少，經營者就開始需要認真的「靠自己」，方能獲利。）</p> <p>IV. 後期，當地人慢慢退出，多是外來的專業經營者，”sense（主人的特色與品味）”很重要，例如：「慢慢民宿」主人有留學經驗、「依山民宿」主人則為退役空姐，進而有搭配機加酒的策略經營設計；很有可能前期經營不善，亦有社群網展不發達之影響，或是忽略了網路行銷這個部分。</p> <p>V. 這個政策的確有帶動環境品質，經營者經營一段時間口碑做起來了，也會慢慢有權力下放給當地人的情況。</p> <p>VI. 很現實的是，這裡都是小型建物的委外，自然不易遭到太大的反彈。</p> <p>VII. 不過，現在我們這裡的居民也開始有危機意識了—民宿的數量太多了，尤其是夜間時間，包棟太容易產生令人</p>

		<p>無法忍受的噪音，我個人認為控制在聚落建築的三分之一為佳。(最怕的是，有人自己跟居民接洽，說要幫忙修繕爾後作民宿，這樣私人的舉動，管處應要有規範，否則會越來越氾濫、品質也不一。</p> <p>VIII. 我們這裡是聚落，應該還是要以生活為重，管處接下來的政策，應著重生活的舒適，並將權益還給周邊居民，像是將容積率往外移轉，「擴張聚落範圍」，而非跳到聚落以外。</p> <p>IX. 金門這裡因為這種古厝實在太多了，所以沒有像台北都會區那樣那麼熱衷原貌保存，我們的保守觀念應有改變—「破房子的迫切性」，不該只是嚷嚷保存，房子的狀況不佳，對於當地生活也有負面影響，同時無法吸引遊客。</p> <p>X. 我自己是有認養頹屋整理，整理好的土地，可於上種植作物。</p> <p>XI. 金門這裡很特別的是有金門酒廠，他的財源挹注，的確可以支持聚落的保存。</p>
金門國家公園管理處秘書	N1	<p>I. 我們現在想做「三分區管制界線的修正」，因為歷史風貌用地太小了，而生活發展用地太大；大家都不想被管住，所以當時候法令規範最嚴格的歷史風貌用地劃地比較小，現在有再檢討的必要。</p> <p>II. 一直以來都有在考慮，將容積率移到非國家公園的都市土地，作為外圍緩衝區，但是，事實上，容積移轉需有足夠的公有地，但金門國家公園多為私有地，實際執行上有困難。</p> <p>III. 近年來，經濟發展快速，土地需求上升，加之三通後遊客量上升，對於文化資產的利用幅度，需有所改變。</p> <p>IV. 一開始，是沒有人願意設定三十年給國家公園管理處的，在不斷協調以及補助下，居民慢慢接受（建蔽率調</p>

		<p>整到百分之十與金門縣政府相同)。中間還是遇到很多困難，像是所有權人找不到(可能都移居海外了，沒有回來金門)，我們就再想辦法，想到透過使用借貸的方式，來讓我們可以修好之後拿到經營權；而且，那時候的經費十分充裕，我們就採漸進式的策略(好看的修建完成者，作為範例，越來越多人看到好的，也會想跟進)，很重要的還有，我們跟民宿經營者談好，要能容許牌位繼續存放以及逢年過節要能夠讓屋主回去拜拜(平時甚至還有民宿經營者為別人祖先上香的例子)，這些都能幫助提升兩造(三造)關係。</p> <p>V. 民國九十三年，我們決定以社區營造的方式，來維護這些修好的建築，法令上(民宿管理辦法)規定，國家公園不能經營民宿，所以當年的解套辦法，就是由自然人來經營(自然人僅能承租單點)，做法是一承租民宿者每年給國家公園收入百分之二十的權利金，且國家公園提供所有的基礎配備房子修好，但這樣子，其實也碰到難題，因為那時候的民風保守，遊客有限，所以要將房子標租出去，也是很辛苦的一段路。</p> <p>VI. 一開始社區也是有反彈的，後來在我們的努力下，轉變為社區共榮；建立與居民的良好關係困難處在於一居民並不仰賴民宿就業與生存，後來規範民宿經營者應提撥社區回饋區，一定程度上可以降低衝突，不過但是像有錢的水頭聚落，都還有台電及港區的回饋金，有的時候他們也不那麼稀罕。(由民宿聯盟所舉辦的走春活動經費，往後希望可以從回饋金提撥)</p> <p>VII. 往後最好的方式，應該是由承租人自己提出修復計畫、自己找錢修復，管處這邊一樣設定三十年地上權、一樣給予經營權，但國家公園退居作為監督角色(現在的設計裡，經營年限已經增加、考核次數降低為兩次)</p> <p>VIII. 這個政策運作至今，經營者與屋主的關係已越趨良好</p>
--	--	--

		<p>(旺季保留房間)。經營者的特質也越來約多元化，也不乏有東邊聚落的人，來到西邊聚落經營。</p> <p>IX. 我們現在在規劃如何讓這些古厝跟聚落，產生更多的體驗經濟，把錢留在社區—例如由社區來製作金門當地的特色早餐，像是廣東粥、蚵仔麵線；管處目前也正在研擬藝術家進駐、樂團巡迴、夜生活等的社會企業設計可能。</p> <p>X. 修復好的多於房屋作為社區服務中心，讓大家一同來保護這些有形及無形的文化資產。(目前為管處保育研究課負責)</p> <p>XI. 事實上，這個政策因是居民獲益，產生的是正面的外部性，所以，現在因經費不夠，我們就會因形制及歷史意涵挑選受補助者，因而偶爾就會招惹我們是否圖利特定目標之疑慮。(文資法或相關法令，本來就沒有規定可以用公帑補助私人住宅)</p>
陽明山國家公園管理處副處長	N2	<p>I. 國家公園宗旨，總括一句話來說，即是維護自然及人文的完整脈絡。</p> <p>II. 金門的案例，它是一個常民文化（有形、無形）的表現，一開始它是著眼於保存及維護，期待它可以永續地存在，但因為產權複雜及宗族習俗，處理上也很困難；後來發現，沒人住，壞得快，因為是木材，金門又容易潮濕；所以開始想辦法，所以像金水國小，他作成展示館來說故事。</p> <p>III. 沒有遭遇反對的原因在於，這個政策畢竟真的有達到風貌維持的效果，最初，拜託地方媽媽來經營，但是她們並不專業，所以慢慢脫手；事實上，經營狀況不好，也導致回收回來的租金（依照國有財產法）不足以繼續維護建築。</p> <p>IV. 而現在，經營年限從本來的二加一到現在的五加四，管</p>

		<p>處對於民宿經營者越來越放心，現在已經有 66 棟民宿，修好三百餘棟；並且改用評選機制，讓真正適合的人出線（甚至有子孫想自己經營，還無法得標的例子，也有一些其他聚落的人來標租）。</p> <p>V. 水頭聚落已經有二十二棟，珠山聚落也有十二棟，管處方面認為已經飽和了，現在的計劃應是要往南山、北山聚落，開始多加推廣古厝民宿的政策。</p> <p>VI. 中山樓的案例，它是「非當民」建築，大家對她的想像是封閉性的國會山莊，大家（自然有很多的「大家」、各界聲音，畢竟他是國有財產）對她都有想像。這裡的駐軍情感及期待不足，可能也不會迫切的介入這裡的開放或利用，使得這裡的活化政策，也不易形成民間支持團體。</p> <p>VII. 當初，陽管處提出的是環境教育文化園區，這是一個低衝擊規劃，與財政部走合作路線（民國 93 年陽明山莊計劃主導單位為國防部），但是因資金不足，所以需要引入財團的資源，才有辦法運作，這裡都是 BOT 或 ROT（金門那裡是 OT），BOT 的基礎理念，是在合理利潤及讓設施得到改善中取得平衡；雖然，現在主導機關已經不是我們了，但是，假設以後真的作，我們即為土地使用機關，可以要求他們回饋。</p> <p>VIII. 中山樓這裡十幾年來，有很多的規劃設計，可是沒能完整的實際落實，希望以後可以往國家公園事業方向走；我個人的意見是，臺灣不應媒體治國。</p> <p>IX. 陽管處這裡一直想要推廣的概念是－陽明山國家公園並不是所謂台北人的後花園，它不是昂貴、不可近的；這裡的價值，在於對北部地區環境的好處！</p>
中國科技大學副教授	P3	<p>I. 金門這裡唯一的輿情，就是來自金門日報（訪談日期正值該日報討論標租民宿的回饋金事宜）。當年執行這個政</p>



		<p>策的時候，也還沒有什麼開發壓力（臺北及中山樓案例就不是），基於互信而開始。</p> <p>II. 國家公園應是尊重文化資產保存法的高度，而後加入其他的元素來為文化資產的維護成果加分。</p> <p>III. 你的論文後續建議，建議可以有一個餘論，讓往後的研究者繼續來釐清各法令間的互斥及互補。</p>
--	--	---

## 附錄二 焦點團體訪談紀錄\_1 (2014 / 10 / 21)



<b>代表立場</b>
公部門－陽明山國家公園管理處
<b>訪談重點摘要</b>
一、 當年中山樓之規劃
從中山樓的規劃，我們可以知道財務推動的困難，本來是規劃成環境教育中心，但國發會不同意環境教育，認為太過保守，賺不了錢。由於國家公園背負核心保育價值，從民國 103 年 11 月 28 日核定，中山樓特定用地交由財政部辦理。但案子衝突性真的非常大，稍微有些新建的設施，所帶來的反對很大，但我們一定要背負並守住國家公園的核心保育價值。
二、 現行菁山露營場委外經營之操作模式
i. 有關該案簡述如下： 在國家公園保育核心價值前提下，以自然資源保育、人文史蹟保存為主軸，持續結合所有在地、區域的民間企業及保育團體等夥伴們力量，挹注更多資源與活力，發展生態旅遊模式，讓國人可以更方便的親近體驗國土生態美學，加深國民環境教育，並將保育觀念轉換為具體行動，成為全方位國土保育的先驅志工，是陽明山國家公園持續努力之目標。在此目標下，對於菁山露營場委外經營管理乙案，經營團隊不僅提供營業服務外，亦負有推動環境教育之責任。 1. 本案謹依促參法及相關規定，以公開招商及甄審機制方式辦理，遴選出優良團隊委由其經營管理。契約特許年期 11 年，履約屆滿得優先定約乙次（延續經營 11 年）。 2. 營業內容： (1) 露營場(20 座營位)可供一般露營使用。 (2) 既有設施(18 間小木屋、服務中心)得比照旅宿業規模提供旅遊住宿、餐飲服務等使用。 (3) 溫泉遊憩設施(14 間)將僅做為溫泉體驗使用，暫不提供住宿服務。 (4) 營運期間不得有新、增建建築設施工程。

3. 經營團隊必須將其推動環境教育之行動及作為納入經營計劃書中，並貫徹執行，其執行成效亦將納入年度營運績效考核項目內，逐年檢核。【對於廠商每年辦理場次、人數等要求，將於契約內謹嚴規範。】

4. 對於本案權利金乙項，分述如下：

(1) 固定權利金：包括土地租金及房屋租金者，每年採定額方式繳納。

(2) 經營權利金：依廠商每年營收之比率繳納收取。

5. 為有效履約管理，契約期間將成立相關委員會：

(1) 履約協調會：由甲乙雙方及第三方公證人共同組成，就本契約之爭議事項及未盡事宜之協調及解決，促以契約雙方及早因應處理。

(2) 營運績效評估委員會：每年邀請專家學者成立評鑑小組，於廠商營運管理期間每年舉辦乙次評鑑工作，對其營運績效進行考核評鑑。

(3) 管理工作協調會：每月定期或不定期舉行工作協調會，甲乙雙方派員與會，就履約期間各項工作上需協助處理事項，酌予溝通及說明。

ii. 可否進行新建設施及 BOT 之爭議

民國 103 年 12 月辦招商說明會，於民國 104 年 1 月招商，在而後的合約中，除了既有的建物設施外，不會新建的設施，同時，要求廠商投入環境教育與設施維修。

此部分係因立法院不太會同意國家公園新建設施，以溫泉設施為例，陽明山國家公園現狀本來就有溫泉使用，但僅多一個溫泉設施，但立法院仍不同意，表示需在通盤檢討時才能做調整。

因此，雖法令上是可以新建的，但菁山遊憩區，未來將維持原有規模，並不會新建設施，並採 ROT 模式，且明訂只能修建。在此狀況下，國發會所提之財務創新計畫的推動，與實務操作上是有所衝突的。

iii. 實際執行面之困難

以機關內部角度而言，單一承辦人員尚無法兼顧法律、財務、建築、土地使用、遊客服務、企業經營、環境教育…等各面向，承辦促參案件時，需仰賴各領域之同仁或外部專家協助，又促參法尚未如採購法廣受了解，故案件推動上，無論是啟案階段、履約期間，能獲得之支援皆有限，因此多數機關推動促參案件仍需委託專業顧問公司協助。

而機關涉入經營管理程度影響民間企業創意的發揮，因此履約期間與廠商之間的合作關係如何拿捏，才能創造促參案件三贏局面，也是實質推動上較難斟酌之處



## 附錄三 焦點團體訪談紀錄\_2 (2014 /11 / 19)



<b>代表立場</b>
<b>公部門—金門國家公園管理處</b>
<b>訪談重點摘要</b>
<b>一、 財務狀況及創新方向</b>
<p>i. 全蛋概念與現實操作之落差</p> <p>通盤檢討時，如何推動國家發展委員會「全蛋」概念，是我們企劃經理課的主軸。國家發展委員會要求國家公園自籌財源，以金管處來說，輔導很多民宿，但衍伸出來的利益，都以稅收方式進入國庫；農業用地變更，國家公園的努力之下而來的「蛋白」效益，實際上，是屬於農委會，而不屬於國家公園。</p> <p>經由國家公園的努力，從大眾收回來的錢，不一定會繞回到國家公園身上，這可以試著去調整。</p> <p>國家發展委員會的全蛋概念，為什麼現在都是用資本金錢的思考方式去計算呢？過去經濟合作委員會還有提出「綠色」的概念，金管處一直是金門地區的領頭羊，國家公園所保存的價值及創造的制度，就是金門的蛋黃區，國家公園是核心，我們創造周邊的優勢，不能只看經費面，我們在生物多樣性熱點、文化資產保存等等，都是國家公園蛋黃價值的呈現。</p>
<p>ii. 國家公園基金經費來源</p> <p>目前維護國家公園的經費，由全民納稅而來，但財務上的受益者，可能是旅行業者等等，改善的方向，可以法的方式，考慮設立「國家公園基金」或環境維護教育基金，來源有（1）遊覽車進入便隨車繳納，不是對人收錢，是對車收錢，排斥感可能會比較少，或也可（2）從稅務中間抽出。</p> <p>目前，如果先以一般企業提撥環境教育基金，以下兩種方式，可以嘗試執行。</p> <p>1. 計入企業營業成本裡頭</p> <p>仿效文化資產保存法，在國家公園法裡面，明定贊助文化資產等環境保育面向，可以</p>

抵稅。端視法規上要不要承認這是企業成本，讓他去抵稅。

## 2. 捐贈

捐贈給政府，經費是進到政府「國庫」還是進到「國家公園環境教育基金」，是不一樣的。

思考創新財務時，思維不應還停留在「遊客來、我們收票」，可以考慮效法環保署課徵的「空汙稅」，以法的位階要求民間受益企業付費。

### iii. 「財政重新分配」是非常重要的概念

八個國家公園分享二十億的預算，高山型國家公園可能不需要那麼多，但是金門有那麼多老房子、傳統建築要修繕，金管處的預算永遠都比地方政府低。

### iv. 社會企業及企業社會責任

現在社會企業的骨架還沒有成熟，企業體規模要夠大。

由遊客團費中提撥一些「遊樂捐」，投注到金門旅行社公會，他作為一個社會企業，將經費投注於軟體人員解說，作為旅行業的回饋機制。

國家公園當然希望企業能夠挹注，可以減少支出，這也是增加資本的方式。例如金門酒廠，是否可以來投資古厝修復，酒廠亦可行銷企業社會責任形象（目前尚無完善配套措施）。

「如果酒廠捐贈一千萬元，如果還是進到國庫裡面，可能就不是那麼理想，應該要進到國家公園。」

## 二、公／私部門夥伴關係狀況

### i. 金門國家公園及金門縣政府範圍劃分多有重疊，事務狀況亦同

「你什麼時候踏進來、踏出去金門國家公園，你根本不知道」，金門國家公園跟地方政府的合作，是所有國家公園裡面最密切的。

景點的分布，有一些劃在地方政府，有一些劃在國家公園，一個這麼有錢的地方政府，牽涉到選票與預算，是非常敏感的。金門國家公園橫跨五個縣市、十二個聚落，大眾會認為跟地方政府相較起來，國家公園沒有釋出利多給他們。

### ii. 與文化資產保存法及相關單位之互動



幾乎是「疊床架屋」的狀況，文化資產的主管單位，並不在國家公園組織中，好處是他們占了，我們就時常被埋怨。在授權方面，是否可有（1）特別法的研擬，或是（2）用文化資產保存法的高度來主導，讓相關限制可以放寬。

國家公園裡面要修一棟房子，要跟很多單位協調，而文化局方面，著重申請聯合國的世界文化遺產。民眾方面，會被國家公園法及文化資產保存法限制，相關土地及建物能動性更為嚴格。

國家公園以往只著重跟林務局的橫向合作，往後還要考慮到經濟部的社會企業部門，以及文化部這些合作夥伴。

在我們本島，組織再造是在處理針對林務局的打架問題，他們都沒有想到金門跟文化部的打架問題。

### iii. 私部門土地開發及社會觀感狀況

大眾認為，金門國家公園管理處應開放進行土地開發。區內土地開發繳納回饋金之方式，地方政府與大眾多有反彈，認為「為什麼你可以、我不可以」；而環保團體又認為國家公園管理處沒有遵守保育的價值。

其實，拆除違建的反彈都不大，怎麼樣讓大眾的土地使用更「彈性」，才是衝突最大的。解決方法（1）與地方政府協調，將特別景觀區的容積移轉出去，因特別景觀區裡面，私有土地還有百分之三十幾，土地分區管制如何更符合民意，還需要很多的討論。

### iv. 私部門委外民宿及社會回饋狀況

金管處一直在進行環境認養、淨灘等等相關活動，致力於與居民之間的情感距離拉近。

在委外民宿的部分，目前有六十四棟，我們要求經營者要將標租金的百分之十回饋給社區聚落，像水頭聚落（還有商港回饋金及台電回饋金）可以有三十萬，但有一些就很少，因此，對各社區的貢獻度是不太一樣。

畢竟遊客來，對住民會有影響，逢過年，民宿經營者會撥一些利潤于社區發展協會或宗親會，再由他們發一點回饋金給社區，經營者發放後，收據再來到我們這邊，做一個考核的依據。

民宿經營者可以作為我們的代言人，執行一些敦親睦鄰的工作。

v. 小結：文化資產維護之待解課題

其實，大家都認同這些文化資產與歷史聚落要保存，但是不想要被國家公園來管理，就像某議員跟鄉親在質詢中，都提出「我們要風景區、不要國家公園」，這都是因為風景區的金錢來源比較多，這又牽涉到預算分配的不均。

很多補助款，都規定只有地方政府方能申請，雖然錢還是用在這個島上，但是國家公園沒有辦法直接拿到這筆經費。

第一，中央對地方的補助款這件事情，像離島建設基金，國家公園應該要放進去分配的機制中。

第二，特區內部單位業務的性質，像是排雷這件事情，國防部與國家公園就出現衝突，「國防部拼命排雷、國家公園拼命被埋怨」，業務競合的狀況，在特區這個層級要去處理。