



「整備觀光遊憩設施建設計畫」 效益評估

周先捷 臺灣造園景觀學會專案研究員
李素馨 國立臺灣師範大學地理學系教授
侯錦雄 國立虎尾科技大學休閒遊憩系教授

壹、前言

臺灣因地理環境特殊，所蘊藏的自然資源及人文風貌十分豐富，深具發展觀光之雄厚潛力。近年來政府高度重視觀光產業對國家經濟發展的重要，並認為觀光產業為 21 世紀臺灣經濟發展之領航性計畫。隨著國內情勢及兩岸關係之轉變，陸客來臺人數大幅增加，加上陸客自由行之開放及國人對休閒生活的重視與觀光品質需求之提升，各種觀光政策推展已是臺灣產業經濟發展不可或缺的重要工作之一。

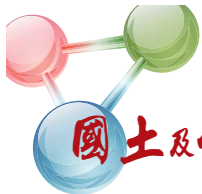
為延續「重要觀光景點建設中程計畫（97 至 100 年）」（行政院 97 年 6 月 27 日院臺交字第 0970024479 號函核定）建設成果，加強 13 個國家風景區之經營管理及地方政府所轄觀光資源之整合，行政院 100 年 8 月 22 日核定「重要觀光景點建設中程計畫（101—104 年）」，內含 14 個子計畫，包括 13 個「國家風景區建設計畫」及「整備觀光遊憩設施建設計畫」。

其中「整備觀光遊憩設施建設計畫」係鑑於地方政府人力及財力不足，觀光資源之投資、開發、建設與經營管理無法提供較有效、完善之整體服務，為能提升國內各縣（市）之風景區、

觀光地區或旅遊帶之觀光遊憩基礎服務設施水準，提高整體旅遊環境品質並豐富遊客遊憩體驗，計畫核定每年編列新臺幣（以下同）6.5 億元，合計 26 億元執行經費。

為瞭解上開中程計畫項下之「整備觀光遊憩設施建設計畫」推動執行成效，本研究檢視 101 至 102 年該計畫之內容、資源分配、工作項目之整體執行成效，完成初步分析，以確定計畫目標達成情形及執行措施是否妥適，作為未來觀光相關中長程個案計畫審議、修正執行策略及年度計畫先期作業審查之參據，評估所需達成之目的。

本研究採量化問卷調查法及質化專家焦點團體法合併進行，針對相關問題發現結果進行論述，並輔以相關上位政策及計畫之參照（包括 101 至 102 年度觀光局之觀光政策及施政重點、重要觀光景點建設中程計畫 101 至 104 年、跨域亮點及特色加值整備計畫中程計畫 104 至 107 年），並透過每個月定期召開之工作會議、專家座談會等方式，將「整備觀光遊憩設施建設計畫」之相關執行成效進行資料蒐集分析，並進行歸納。



貳、問卷調查結果：整備觀光遊憩設施建設計畫各直轄市及縣市政府執行成效

本研究問卷調查對象為執行整備觀光遊憩設施建設計畫之各縣市政府，主要調查項目包括年度執行情形、遊客人次成長情形、重要執行成效、困難與因應對策、維護管理、整體建議、重點工作項目及執行效益自我評估等 8 項。調查結果發現，各縣市政府對於本計畫之實行多

抱持著相當正面的評價，其執行成效良好，並提出執行困難之處與改善建議。然而後續經營管理能量及管制考核之作為，較不足有待加強，故本研究針對此部分將於政策建議中進行實務之改善建議。

表 1 可以看出各級直轄市及縣市政府 101 至 102 年度進行「整備觀光遊憩設施建設計畫」之自評結果，從整體平均分數來看，本研究之效益評估面向中，以「民眾滿意度」之平均分

表 1 各直轄市及縣市政府整備觀光遊憩設施建設計畫自評結果彙整

各直轄市及縣市政府	執行妥適性	政策效益	民眾滿意度
基隆市	9.25	8	9
新北市	9	8.33	7.67
臺北市	8	8	9
桃園市	9.5	8.67	8
新竹縣	8.25	8.33	7.33
新竹市	8.5	8	8.33
苗栗縣	8	8	8.33
臺中市	7.75	8	8.33
彰化縣	8.25	9	9
南投縣	8.5	8.67	8.33
雲林縣	8.25	8	8
嘉義縣	8	8	8
嘉義市	9	8.67	9
臺南市	8	8	7
高雄市	8	9	9
屏東縣	8.25	8.27	8.1
宜蘭縣	8.67	8.56	8.89
花蓮縣	8	8	7.67
臺東縣	8	8	9
澎湖縣	8	9	9
金門縣	7.25	7.67	8
整體平均分數	8.31	8.29	8.33

註：滿分為 10 分

資料來源：本研究整理

數 8.33 分為最高，其次為「執行妥適性」及「政策效益」，其分數分別為 8.31 分及 8.29 分。可以看出，各面向之平均分數差異不大，且在滿分 10 分之評估標準中，均超過了 8 分的水準。而從各縣市政府之問卷填答內容亦可發現，其對於本計畫多抱持著正面肯定的態度，且認為經由本計畫之實施，確實可為當地發展觀光遊憩帶來實質效益。

參、專家焦點團體結果

本研究之專家焦點會議共舉行 2 次，第 1 次於民國 104 年 1 月 30 日下午 2 時假國家發展委員會 703 第一研討室舉行；第 2 次則是於民國 104 年 3 月 11 日下午 2 時 30 分於國家發展委員會 607 第三研討室舉行，主要參與人員包括國發會同仁、觀光局技術組同仁、觀光、景觀及園藝等領域專家學者及本研究團隊。

與會專家學者均認為補助經費能有效運用，且可確實升級當地基礎遊憩設施。其對於縣市政府應研擬整體觀光發展計畫，對跨域、套裝遊程規劃之優先補助、關鍵績效指標之建構及專業人才培育機制等未來施政方針均有共識，相關共識部分整理如下：

- 一、整備觀光遊憩設施建設計畫整體執行成效良好。
- 二、跨域整合計畫平臺有其存在之必要性。
- 三、中央主管機關應要求或輔導縣市政府研擬整體觀光發展計畫。
- 四、跨域合作及套裝遊程規劃應優先補助。

五、整備觀光遊憩設施建設之效益在未來應該要有一套關鍵績效指標 (KPI) 進行衡量。

六、觀光專業人才培育機制之建立勢在必行。

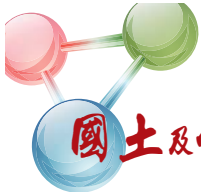
本計畫係重要觀光景點建設計畫中程計畫項下子計畫之一，其目的為協助地方政府提升景點服務水準及周邊整體服務環境品質。惟該計畫已執行 8 年，且交通部近期提出之其他計畫亦有類似補助案，為整合中央補助地方觀光建設相關資源，因此，本研究建議本計畫後續可併入其他類似計畫內統合辦理。

肆、主要政策建議事項

本計畫之政策出發點主要為整備地方政府所轄觀光遊憩建設，塑造高品質之旅遊景點新形象。因此其政策規劃本意良善，且確實對於各縣市政府進行基礎設施整備時有非常大的幫助，然在整體衡量指標及跨域間整合補助、經營管理及管考機制部分尚有待提升之處，故本研究在後續政策建議上將針對此部分進行實質建議。

從臺灣觀光政策發展來看，89 年開始實施周休二日開始，臺灣已正式進入 21 世紀臺灣發展觀光新戰略，其中最重要的是為配合中央政府「挑戰 2008：國家發展重點計畫」中之觀光客倍增計畫，其目標在於使臺灣在 97 年之國際旅客突破 500 萬人次之門檻，此政策讓全民看見政府決心力拼觀光以觀光立國之宏大願景。

98 年開始，六大新興產業概念之推行，對於臺灣觀光發展是極大利多，尤其觀光旅遊作為行政院六大新興產業之一，不僅是臺灣產業



的契機，亦是串連其他五大新興產業（生技、綠色能源、醫療照護、精緻農業、文化創意）的關鍵產業，除了可創造觀光收益、帶動觀光就業人口及民間投資的誘因外，亦提升臺灣與他國民眾之交流往來，並讓世界看到臺灣的軟實力。有鑑於此，政府在98年至103年力推「觀光拔尖領航方案」，透過「拔尖」、「築底」、「提升」3項行動方案以提升臺灣觀光品質形象，而當中則包含有本計畫之上位計畫，即「重要觀光景點建設中程計畫」。

隨著來臺之國際旅客突破1,000萬人次的今日，為了打造臺灣成為質量優化、創意加值，處處皆可觀光之觀光大國，故政府在104年開始推動「觀光大國行動方案」，其中又以「優質觀光」、「特色觀光」、「智慧觀光」及「永續觀光」四大主軸作為臺灣迎接千萬國際旅客的觀光準備工作，此政策亦是現階段臺灣觀光政策之發展依循之主要原則。故本研究提出以下建議供未來觀光相關政策制定與執行之參考方向：

一、跨域觀光計畫整合機制

（一）整合型計畫之推動—跨域整合計畫平臺構想之提出

為推動跨部門，行政院已特設「行政院觀光發展推動委員會」，下轄內政部營建署、交通部觀光局、農委會林務局等相關單位，共同組成部門建設計畫整合推動平臺，由交通部觀光局負責平臺之幕僚作業，惟因欠缺管考機制，整合效果似不佳，建議強化本整合機制之管考作為，如制定相關申請表或統計表，以利資源整合，將可就「整備觀光遊憩設施建設計畫」、「跨域亮點加值整備計畫」、「國際魅力據點計畫」等中程發展計畫之補助資源，藉由議題式引導，

鼓勵地方政府提出跨域、跨縣市整合型建設計畫。

由地方政府共同提出具跨域、創新、前瞻性之整合型建設計畫，循序提報部門建設計畫整合平臺審查，透過地方區域合作又競爭之方式，遴選出跨域整合標竿計畫，藉由跨域、跨部門之建設計畫整合及時程整合，發揮計畫投資綜效（如圖1）。

（二）補助機制與管考機制之整合—各機關各司其掌縱向連結

國發會綜理相關政策與計畫之研考工作，應扮演著國家發展部門計畫之整合平臺，透過此整合平臺結合內政部、交通部、農委會等主辦機關代表、跨專業領域之學者專家及產業界或網路上對於相關議題有所關注之人士共同組成，負責管考與計畫審核。

而在機關計畫及各地縣市政府自評部分，則建議後續應運用檢核表之方式列舉，除可看出整體涵蓋內容，並可作為觀光局內部審查之依據（如圖2）。

二、補助機制

（一）追蹤考核及退場機制之考量—未來審核補助計畫之參考依據

後續追蹤評估結果作為未來審核該縣市政府補助計畫之參考依據，除了表現優異者給予優先補助外，表現不佳者則可考量減免其補助。而補助審查機制建議有外部審查委員共同進行，可防地方齊頭式平等或民意代表干擾。此外，若各縣市政府提出整體觀光發展計畫或套裝遊程計畫者應優先補助應可納入「交通部觀光局補助風景區興建公共設施經費執行要點」辦理。

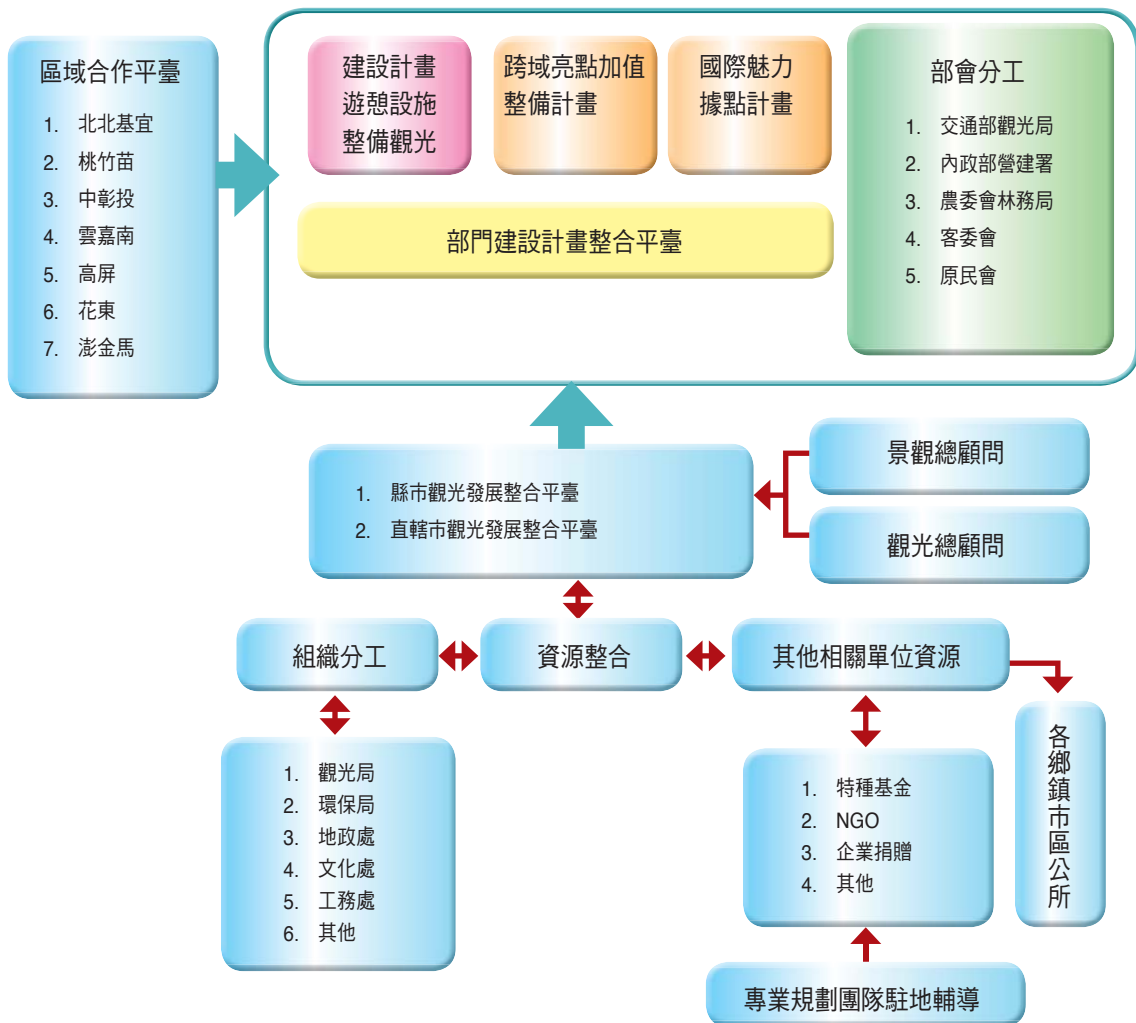


圖 1 跨域整合計畫推動平臺構想

資料來源：本研究整理

(二) 輔導各縣市政府研訂整體觀光發展計畫—中長期整體規劃思維

擬定縣市觀光遊憩設施建設計畫，送議會備查及作為申請補助之依據。而交通部觀光局補助建設時，應請縣市政府以旅遊線概念規劃，並設定建設之優先順序，尤其跨縣市之旅遊線更應有跨域之規劃、整合機制，以提升整合成效。

三、補助範圍

(一) 軟硬兼施之補助模式—加強計畫執行前中後之軟體配套措施

加強計畫執行前中後之軟體配套措施，包括跨部會間平臺對話、資源協調整合、加強補助資訊系統開放查詢及執行成果資料統整、跨域合作提案講習教育訓練、工作坊與研習活動等，

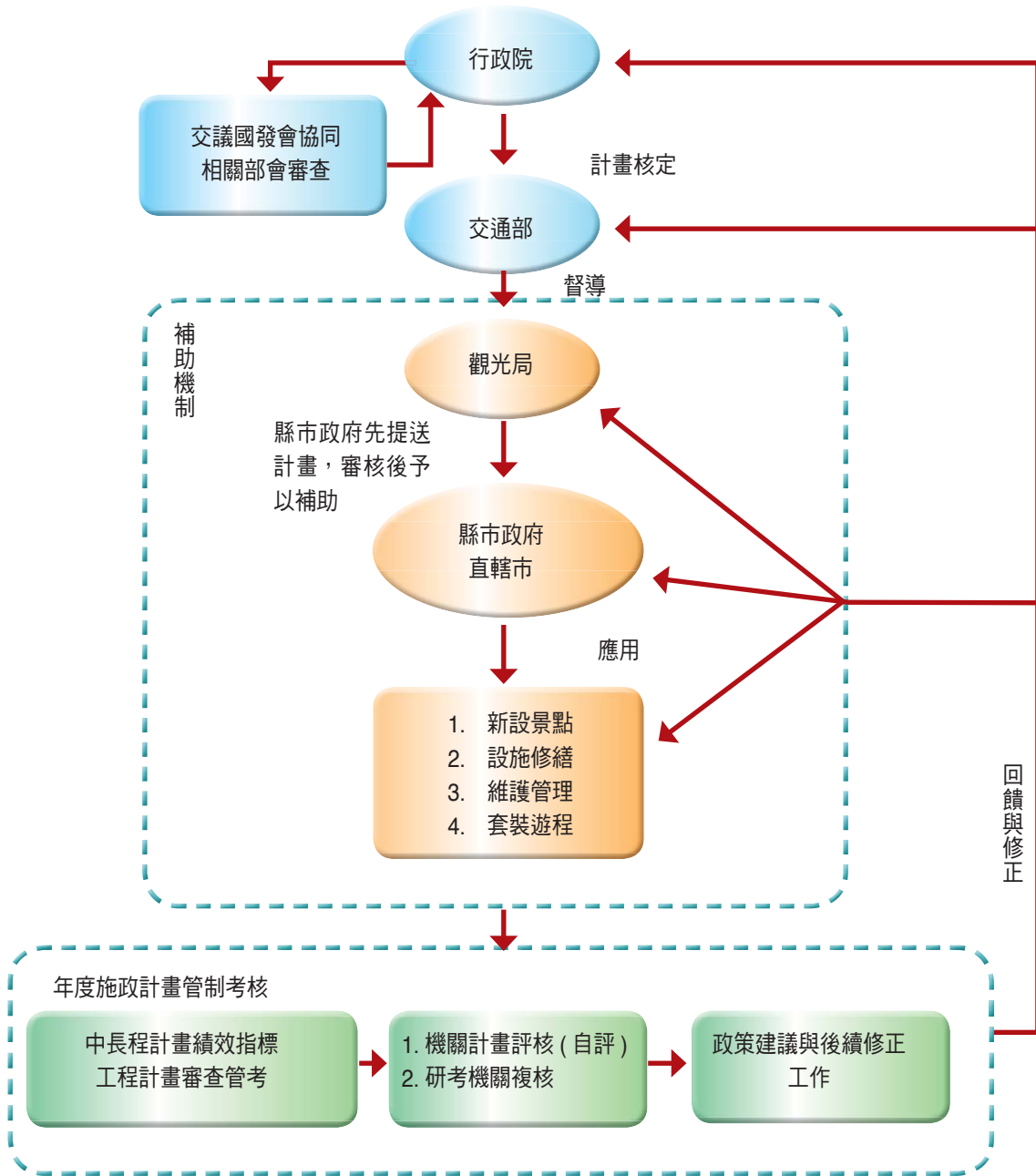
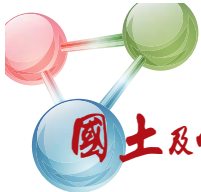


圖 2 補助政策與管考機制整合路徑圖

資料來源：本研究整理

以提高提案計畫品質。此外，亦應考量觀光景點「永續經營」之理念，兼顧軟、硬體建設需求，以提升景觀美質及服務水準。

（二）套裝遊程或新景點開發納入優先補助 考量—增加觀光吸引力

未來補助應是以區域進行考量，建議可積極規劃拓展周邊副核心景點及串聯成遊程，以發揮蛋黃集客、蛋白分流之效益，加強地方特色之營造，深化區域旅遊內涵，建設具深度與廣度之觀光景點，跨領域結合相關部會觀光資源，扶植當地產業發展，營造當地旅遊特色。

（三）跨域合作聯盟—空間跨域及局處合作 模式

建議此部分應朝強化跨領域合作與融合之構想觀念，可由中央政府提供誘因（例如優先經費補助或多年期常態性補助），地方政府提出地方特色產業相關行動計畫並與周邊其他地方特色產業推動結合，以主動爭取補助。

四、效益評估

（一）關鍵績效指標（Key Performance Indicators, KPI）之建構

透過整合「量」、「質」、「價」三面向，建構關鍵績效指標（KPI），並分為「景點建設成果」及「工程進度與品質管考」二大類，各縣市政府可依其發展規模、自償率、觀光遊客人次、遊憩品質、經濟產值等方面，制定其所

表 2 關鍵績效指標（KPI）參考範例

KPI	勾選	數量
景點建設成果		
1. 綠色內涵比率 (%)		
2. 減碳量 (%)		
3. 綠美化面積 (m ²)		
4. 提升綠覆率 (%)		
5. 增加公園綠地 (或開放空間) 面積 (m ²)		
6. 財務自償率 (%)		
7. 增加觀光遊客數 (人次)		
8. 遊客觀光消費之增加 (%)		
9. 創造在地就業機會 (人)		
10. 民眾滿意度		
11. 遊客安全性		
工程進度與品質管考		
1. 增加濕地 (或生態池) 面積 (m ²)		
2. 閒置空間再利用面積 (m ²)		
3. 運用生態工程進行改造之面積 (m ²)		
4. 施工品質		

資料來源：本研究整理

欲達成之目標，作為未來考核與後續精研管理之參考依據（如表 2）。然而 KPI 需要一套相當嚴謹的研究進行指標建構，因此本研究建議未來可針對 KPI 細部項目與管考研擬進行研究。

（二）落實使用後評估（Post-occupancy Evaluation, POE）模式之建立

透過 POE 作為整體設施環境與環境行為研究之一循環過程，分別納入未來基礎研究，並應用於後續設施改善或新建之方法，透過 POE 評估環境或設施經過使用與適應後之各種表現的績效，經由人對環境之主觀認知與評價，影響使用者對環境所產生之行為與態度。本研究建議未來 POE 之評估模式如圖 3。

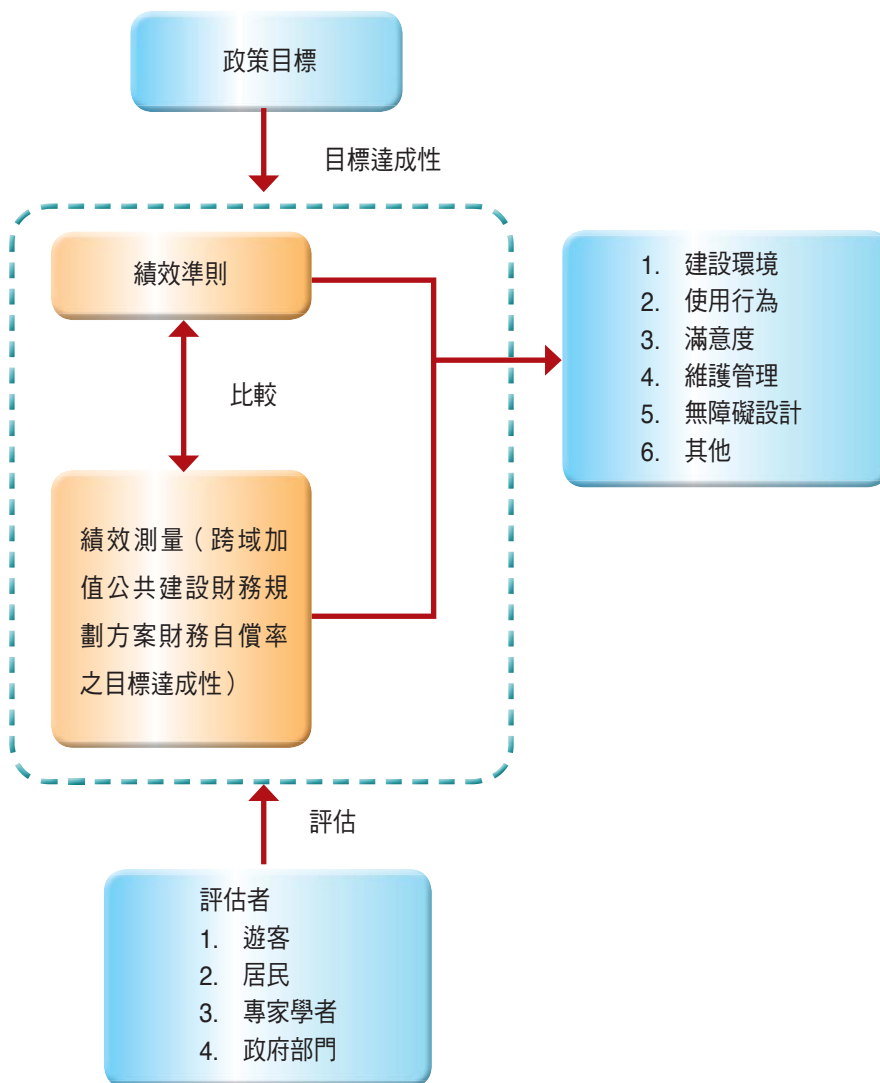


圖 3 整備觀光遊憩設施建設計畫使用後評估模式

資料來源：本研究整理

五、研發與人才培育

（一）景觀規劃設計專業團隊之培養

專業景觀規劃設計團隊培養在本計畫中相形重要，公部門可透過景觀方面人才之進用，紮實景觀規劃設計認知之基礎，除了可幫助各縣市政府進行觀光資源整合規劃構想研擬之外，亦可與水土保持專長人員共同進行後續施工品質之評估考核。

（二）觀光休閒服務人力之培育

建議可以培養一個專業「人力團隊」（例如：休閒遊憩、服務團隊等）。可配合觀光行政之基礎人才進用，使觀光政策制定機關善加利用此類人力資源，得到政策計畫擬定執行之前瞻

性擊劃。

（三）觀光研究院智庫之建置

建議未來可針對觀光、休閒及遊憩領域設立研究智庫，並針對政府重大觀光政策進行研議與評估工作，相關專業人才可從觀光領域中各項分支進行徵詢，包括：遊憩資源規劃、觀光政策研究、餐旅管理、旅運經營、旅遊服務管理等方向尋找適合之人才。

若受限政府組織再造因素，無法成立時，建議可考量由政府捐助成立社團法人負責相關工作，其經費由交通部觀光局編列預算補助，以辦理相關觀光研究或計畫工作。

