

# 雲嘉南濱海國家風景區 整體發展計畫

交通部觀光局雲嘉南濱海國家風景區管理處

中華民國 103 年 9 月

# 目 錄

摘要說明 .....	1
壹、計畫依據 .....	3
貳、計畫目的 .....	3
參、計畫位置與範圍 .....	3
肆、國家風景區設立功能與職掌 .....	4
一、國家風景區管理處之設立目的、功能 .....	4
二、國家風景區管理處之執掌 .....	4
伍、土地使用計畫檢討 .....	5
一、土地適宜性分析 .....	5
二、觀光地區發展性分析 .....	9
三、國家風景區土地功能分區劃設 .....	10
陸、觀光整體發展構想 .....	13
一、觀光發展願景 .....	13
二、空間發展結構規劃 .....	14
柒、土地分區之落實策略 .....	18
一、未來區域計畫土地使用管理原則 .....	19
二、國家風景區計畫與土地使用法定計畫之關係 .....	21
三、國家風景區功能分區落實土地使用法定計畫連結架構 .....	23
捌、觀光發展需求分析 .....	30
一、歷年遊客數 .....	30
二、遊客特性 .....	31
玖、住宿設施總量管理策略 .....	32
附件 1-觀光功能分區土地管理建議 .....	36

## 【雲嘉南濱海國家風景區整體發展計畫】

### 推動作法摘要說明

#### (一)國家風景區功能分區與都市計畫及區域計畫相結合

將雲嘉南濱海國家風景區範圍之土地使用進行規劃，依使用功能概分為特別保護區、自然景觀區、觀光遊憩區、服務設施區、一般使用區等五類，而整體發展係依據都市計畫及區域計畫之規定開發，本轄區建議在既有觀光亮點（口湖遊客中心、北門行政園區、井仔腳鹽田區）、觀光主題活動地點（雲林農博副展場-椴梧滯洪池、成龍濕地）、核心聚落（三條崙社區）與漁港（箔子寮漁港、金湖漁港、東石漁人碼頭、網寮漁港、布袋三港（漁港、遊艇港、商港）座落區應予以較彈性之觀光建設，以及具發展潛力之地區，如南鯤鯓(蚵寮)停車場、南布袋濕地、將軍扇形鹽田、五棟寮地區等變更為觀光遊憩區，北門至井仔腳之北門濕地整體變更為觀光遊憩區。並配合發展需求，解除轄區內國家重要濕地及保安林等相關事宜，以及將台江國家公園及其家園守護圈全數劃入國家公園區。

#### (二)調整財務規劃方向

規劃擴大既有設施出租(包括錢來也商店、台灣鹽博物館...等 14 案)、推動促參專案計畫、以及創新收益。

#### (三)開闢多元財源

##### 1.擴大既有設施出租之收益

強化既有設施，增加遊客使用率，以擴大既有設施出租收益。

##### 2.推動促參（BOT、ROT、OT）專案計畫之收益

##### 3.創新收益機制

###### (1)停車場委外經營收費

實施北門、布袋、口湖等遊客中心收取假日停車費。

###### (2)環境資源收益

相關景點以套票形式販售（含吃、喝、賞、遊、學、船票、

保險)。

- a.南布袋濕地及好美寮保護區(船票、生態導覽解說、蟹生態觀察、潮間帶體驗、風味餐品嚐)。
- b.七股扇形鹽田(生態解說、製鹽體驗、天日鹽、鹽工體驗行程)。
- c.外傘頂洲(船票、生態導覽解說、潮間帶體驗、風味餐品嚐)。

## 壹、計畫依據

交通部於 103 年 4 月 9 日交路(一)字第 1038200146 號函及 103 年 4 月 10 日交路(一)字第 1038200159 號函報院，奉行政院秘書長 103 年 6 月 6 日院臺交字第 1030032159 號函復，照國家發展委員會 103 年 5 月 13 日發國字第 1031201151 號函綜提意見，略以：「請交通部持續積極籌謀跨域增值創新作法，俾提升財務效益，現階段以自償率達 25% 為目標。…計畫修正方向，應延伸至風景區外，透過中央與地方跨域合作，將建設及服務效益外溢合理內部化。」之意旨辦理。

## 貳、計畫目的

重新檢視國家風景區管理處經營管理機制，針對雲嘉南濱海國家風景區之觀光發展事業提出具體之發展方向與執行對策。為落實雲嘉南濱海國家風景區之優質觀光資源永續發展，本計畫核心發展目的可歸納如下：

- 一、整合濕地生態、漁鹽地景、歷史文化及產業活動等內涵，確立環境品質維持並透過集中投資與引導開發來進行總量管制，使土地使用計畫得以落實，並透過協商平台機制與區域計畫及都市計畫相互配合，據以增加收益可能性。
- 二、配合土地使用計畫擬定觀光建設計畫，並配合遊憩系統之發展確立空間結構與建設內容，並排定優先順序。
- 三、依據行政院「跨域增值公共建設財務規劃方案」之精神，提出具體可行之細部執行方案。
- 四、財務計畫上透過投資與收益項目之調整，增加投資回收機會，落實永續財務規劃。

## 參、計畫位置與範圍

計畫基地縱貫雲林縣、嘉義縣及臺南市共三大行政區，涵蓋四湖鄉、口湖鄉、東石鄉、布袋鎮、北門區、將軍區、七股區及安南區等 8 個鄉鎮區，計畫範圍依 102 年 3 月 27 日由交通部公告調整「雲嘉南濱海國家風景區」經營管理範圍為規劃研究範圍，北起雲林縣舊虎尾溪、南至臺南市鹽水溪，西以海域等深線 20 公尺為界(不含外傘頂洲以北海域)，東以省道台 17 線為界(不含臺南科技工業區，包含嘉義縣布袋鎮南日本鹽業株式會社宿舍群及臺南市北門區南鯤鯓特定區)。目前陸域面積 37,166 公頃、海域面積 50,636 公頃，總面積 87,802 公頃。區內擁有臺灣最大的沙洲、潟湖及濕地、特殊的宗教活動及漁鹽產業文化、臺灣開臺之歷史古蹟、多樣化的動植物資源，及國際矚目的黑面琵鷺等特色資源。

## 肆、國家風景區設立功能與職掌

我國第一處劃設之國家級風景區，為 68 年 7 月 2 日經行政院公告的墾丁風景特定區，同年 12 月 8 日成立管理處，進行區內之觀光開發建設工作，嗣於 71 年 9 月 1 日改隸為國家公園。交通部觀光局自 73 年起相繼設立東北角海岸（後擴大為東北角及宜蘭海岸）、東部海岸、澎湖、大鵬灣、花東縱谷、馬祖及日月潭等 7 個國家風景區管理處，嗣配合精省政策，88 年交通部納管原省屬之風景區管理所；陸續成立參山（獅頭山、梨山、八卦山）、阿里山、茂林、北海岸及觀音山、雲嘉南與西拉雅等 6 處國家級風景特定區，專責辦理選定國家級觀光資源之開發建設及管理維護事宜。

### 一、國家風景區管理處之設立目的、功能

國家風景區管理處設立的目的，主要係為直接開發及管理國家級風景區觀光資源，其主要功能如下：

- (一) 依其觀光資源特色規劃發展，闢建新遊憩據點、增（整）建或改善各項遊憩服務設施及闢建聯外道路等，以建構完備之旅遊環境。
- (二) 協助民間參與、投資區內之相關觀光遊憩事業，藉由政府及民間合作，以提昇觀光設施品質及服務水準，並發展國際觀光以擴展我國觀光事業。
- (三) 建構陸、海、空域三度空間之旅遊環境，協調相關觀光產業，整體配套推廣各項遊憩活動，加速台灣地區觀光旅遊業發展。
- (四) 有效維護自然景觀及人文資源，讓後代子孫永續利用。

### 二、國家風景區管理處之執掌

依國家風景區管理處組織通則，管理處之主要職掌如下：

- (一) 觀光資源之調查、規劃、保育及特有生態、地質、景觀與水域資源之維護事項。
- (二) 風景區計畫之執行、公共設施之興建與維修事項。
- (三) 觀光、住宿、遊樂、公共設施及山地、水域遊憩活動之管理與鼓勵公民營事業機構投資興建經營事項。
- (四) 各項建設之協調及建築物申請建築執照之協助審查事項。
- (五) 環境衛生之維護及污染防治事項。
- (六) 旅遊秩序、安全之維護及管理事項。
- (七) 旅遊服務及解說事項。
- (八) 觀光遊憩活動之推廣事項。
- (九) 對外交通之聯繫配合事項。
- (十) 其他有關風景區經營管理事項。

## 伍、土地使用計畫檢討

### 一、土地適宜性分析

#### (一) 土地發展條件分析程序

雲嘉南濱海國家風景區管理處為觀光主管機關，係處理觀光相關事務之發展，與觀光發展相關之土地經營管理應符合觀光土地開發利用之相關法定程序，故土地經營管理條件分類乃參酌全國區域計畫建議之「第一級敏感地區」為限制發展範圍，故以保安林、國家公園之特別景觀區、國家公園之生態保護區、河川區域、野生動物保護區及沿海自然保護區為範圍；另條件發展範圍則是依據全國區域計畫規定之「第二級敏感地區」將國家公園之一般管制區、國際級濕地、國家級濕地、沿海一般保護區及嚴重地層下陷地區為範圍，此外由於本區有超過一半以上土地屬於嚴重地層下陷地區或國家級濕地範圍，且位於目前雲嘉南濱海地區既有觀光熱點如東石漁人碼頭、布袋港區、北門行政園區等，應配合允許部分觀光建設之投入；而於其他無敏感地區限制或條件發展之地區，允許自行辦理開發或地用變更者，屬於一般發展範圍。

依據上述原則將限制與條件發展之圖資進行分類套疊，得到限制發展範圍、條件發展範圍及一般發展範圍，作為日後土地使用分區之適宜性分析依據。

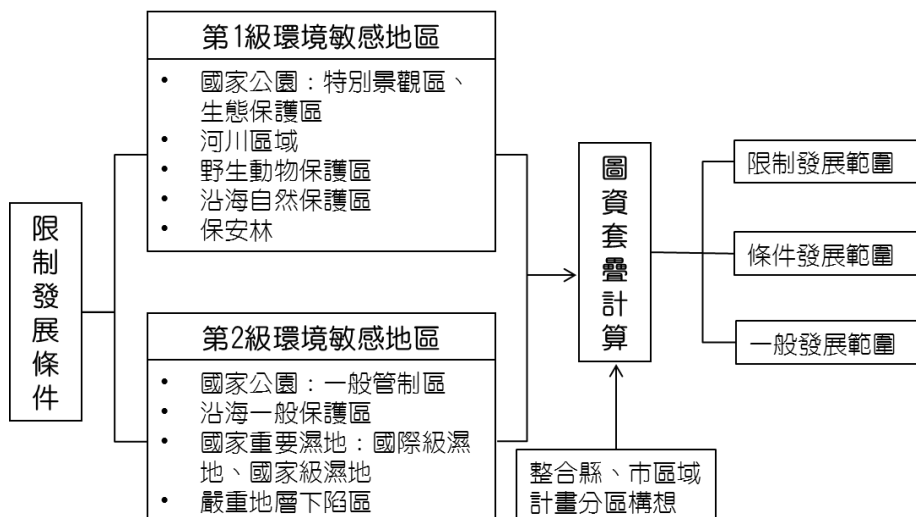


圖 5-1 土地發展條件評估流程圖

#### (二) 土地發展條件分類結果

依據上述之評估標準進行圖資套疊，並整合區域計畫分區進行土地經營管理之分類，共分為 3 類，詳圖 5-2：

1. 限制發展地區：保育限制地區其劃設範圍較為完整，以三條崙地區、鰲鼓東石地區、好美寮地區、北門瀉湖地區、七股瀉湖沙洲、黑面琵鷺

保護區、四草野生動物保護區，及鹿耳門溪北岸部份地區。未來屬於限制地區之土地經營管理應落實嚴格管制。惟具觀光遊憩發展潛力之地區，應檢討推動解除轄區內國家重要濕地及保安林等相關事宜，以及台江國家公園及其家園守護圈全數劃入國家公園區。

(1) 非都市土地

位於非都市土地之限制範圍內，以環境保育為主，得參考非都市土地使用管制規則有關國土保安用地土地管制容許之項目，僅容許線狀步道與點狀的休憩設施之設置，且設施設置時需向目的事業主管機關提出申請，惟將軍溪口至扇形鹽田周邊具有綿延之沙灘與海岸林帶等區域，具備發展水域活動之潛力，其保安林後續應配合辦理解編。

(2) 都市計畫區

位於都市計畫區之限制範圍內，除容許線狀步道與點狀的休憩設施之設置外，另外允許公辦之觀光遊憩重大建設之申請設置，需依都市計畫法第 27 條進行個案變更，但仍需經由目的事業主管機關同意，並依相關程序辦理。

2.條件發展地區：位於四湖口湖次系統、東石布袋次系統及北門次系統等地，將軍七股次系統則位於部分鹽田、七股潟湖及曾文溪河口灘地，台江系統則位於鹿耳門溪、鹽水溪周邊，所占之區域廣闊，未來建議在既有觀光亮點（口湖遊客中心、北門行政園區、井仔腳鹽田區）、觀光主題活動地點（雲林農博副展場-椴梧滯洪池、成龍濕地）、核心聚落（三條崙社區）與漁港（箔子寮漁港、金湖漁港、東石漁人碼頭、網寮漁港、布袋三港（漁港、遊艇港、商港））座落區應予以較彈性之觀光建設。以及具發展潛力之地區，如南鯤鯓(蚵寮)停車場、南布袋濕地、將軍扇形鹽田、五棟寮地區等變更為觀光遊憩區等用地類型，北門至井仔腳之北門濕地整體變更為遊憩區。

(1) 非都市土地

以遊憩用地容許使用項目做為參考，首先檢討是否位於各類條件發展地區，並一一排除相關條件限制，再依循現有法令規定辦理後續之開發；意即未來之發展除需取得觀光目的事業主管機關之同意外，尚需經使用地主管機關及有關機關許可。

(2) 都市計畫區

位於都市計畫區之條件發展範圍內，允許公私部門辦理觀光遊憩設施之申請設置，惟需依都市計畫法第 27 條進行個案變更，並需經由目的事業主管機關同意，依相關程序辦理。

3.一般發展地區：位於將軍溪以南之將軍七股次系統與台江系統，將軍七股次系統內將軍漁港、馬沙溝濱海遊憩區、臺灣鹽博物館、七股鹽山、龍山、土城地區、顯宮地區、四草大眾廟周邊等地區，屬於



目前聚落及遊憩發展集中地區。

一般發展地區為適宜發展之地區，未來一般發展地區尚需整合觀光資源發展潛力，進行土地適宜性分析，將劃分為觀光遊憩區、服務設施區及一般使用區，此外條件發展地區中屬於既有觀光亮點、核心聚落、觀光主題活動地點、漁港及都市計畫區亦應在考量環境承載力的前提下劃分為觀光遊憩區、服務設施區。

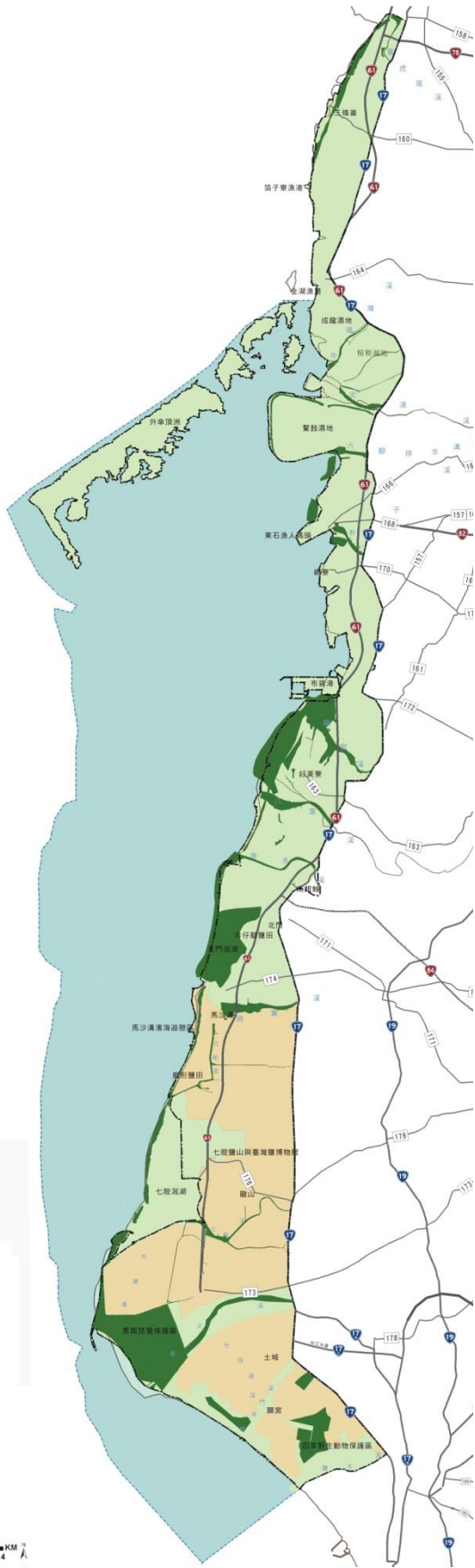


圖 5-2 土地經營管理分類圖



圖 5-3 觀光地區發展分佈圖

## 二、觀光地區發展性分析

配合台江國家公園之成立後續將台江系統之觀光與服務設施建設交由台江國家公園進行整體規劃與建設，雲嘉南濱海國家風景區管理處僅協助共同行銷與軟體活動配合；故雲嘉南濱海國家風景區主要著力於曾文溪以北之四大遊憩次系統，再由各遊憩系統中配合各觀光資源據點之分佈區位，就其屬性並連結重要聚落，以帶動地方產業與健全生活機能為目的進行觀光地區發展性評估。考量各次系統觀光地區之交通可及性、資源獨特性、服務完整性、遊客聚集性等因素，再將其分成主要發展區、次要發展區、特殊發展區，分述如下，詳圖 5-3：

- (一) 主要發展區：現況已具有優質觀光資源、可整合附近資源且有較大發展腹地之地區、或為目前重大活動辦理的場域、或位於都市計畫或鄉村區之人口集居區，可成為整體遊憩系統之主導地位者。
- (二) 次要發展區：具有相當特色但觀光資源品質及複合性、發展腹地較不及主要發展地區者，但仍扮演重要的輔助功能，在同一遊憩系統中提供豐富遊憩體驗，並能分擔、抒解尖峰時節主要發展地區之過渡飽和遊客者。
- (三) 特殊發展區：具備特殊性觀光資源，其間有生態環境敏感或文化獨特性資源者，可轉化為有形的觀光遊憩活動或體驗，但須進行總量管制避免造成資源破壞。

各遊憩次系統之主要發展區、次要發展區及特殊發展區說明如下：

### (一) 四湖口湖遊憩次系統

1. 主要發展區：楳梧水井地區
2. 次要發展區：成龍地區、金湖海口地區、三條崙地區
3. 特殊發展區：外傘頂洲地區

### (二) 東石布袋遊憩次系統

1. 主要發展區：東石漁人碼頭地區、布袋港地區、布袋鹽業文化園區
2. 次要發展區：網寮白水湖地區
3. 特殊發展區：南布袋濕地地區

### (三) 北門遊憩次系統

1. 主要發展區：北門旅服行政園區、井仔腳鹽田區
2. 次要發展區：南鯤鯓特定區

### (四) 將軍七股遊憩次系統

1. 主要發展區：馬沙溝將軍濱海地區、七股鹽業文化園區
2. 次要發展區：龍山地區、七股觀海樓地區
3. 特殊發展區：扇形鹽田地區、西寮濱海地區、黑琵生態保護區

### 三、國家風景區土地功能分區劃設

透過土地利用適宜性與觀光地區發展性等因子相互疊套，並考量發展潛能與公共設施之供給狀況，找出適宜的功能分區，做為劃分國家風景區土地功能分區之依據，此外各功能分區與現行非都市土地使用管制之使用分區及使用地之容許項目如有抵觸或衝突，仍依原規定辦理，操作流程如圖 5-4，各功能分區說明如下：

- (一) 特別保護區：為保存無法以人力再造之自然景觀或重要之古蹟、遺址，而應嚴加保護、限制開發之地區。
  1. 依野生動物保育法劃定之野生動物保護區。
  2. 依國家公園法劃定之生態保護區、特別景觀區及史蹟保存區。
  3. 依內政部營建署「臺灣沿海自然環境保護計畫」劃定之海岸自然保護區。
  4. 已劃定為國定古蹟之重要建築或文化資產。
  5. 具有學術研究價值之生態資源，需特加保護之地區。
  6. 重要河川、水路之主要行水區。
  7. 雲嘉南濱海地區重要之保安林地。
- (二) 自然景觀區：指在不過度干擾現有自然資源及其演化過程之情況下，得適度供遊憩使用之地區。
  1. 天然資源目前尚保存完整，在同類資源中具代表性者。
  2. 具有稀珍之天然資源或景觀，應嚴加保護之地區。
  3. 具有學術研究價值之地質、地形、地物的分佈地區。
  4. 足以顯示本風景區特色之濱海林帶、沙洲、紅樹林生育地並可供觀賞或環境教育的天然資源分佈地區。
- (三) 觀光遊憩區：指適於興建觀光遊樂設施或野外育樂活動設施之地區。
  1. 目前已供遊樂活動使用之地區。
  2. 具有育樂資源、景觀優美可供遊憩活動之地勢平緩地區或海域。
  3. 區位適中、視界良好、客觀發展條件優良之地區。
  4. 配合特殊遊憩活動所必需之地區或海域。
  5. 已具觀光遊憩區之規模，僅需稍加規劃整理，即可發展為優良遊憩之地區。
  6. 具開發潛力之觀光遊憩資源，可增加遊憩機會之地區。
- (四) 服務設施區：指為提供旅客遊遊所必須之服務設施，得准許建築開發之地區。
  1. 區位理想且適宜作為全區遊憩服務中心之地區。
  2. 因應旅遊活動必須興建服務設施之地區。
- (五) 一般使用區：指不屬於前四款之地區，或現有土地之使用無礙風景區計畫目的，而准許為從來之使用地區。一般使用區得視資源特性、發

展現況與實際需要，再劃分為各類使用地，其劃分內容與管制規定，併入計畫實施管理。

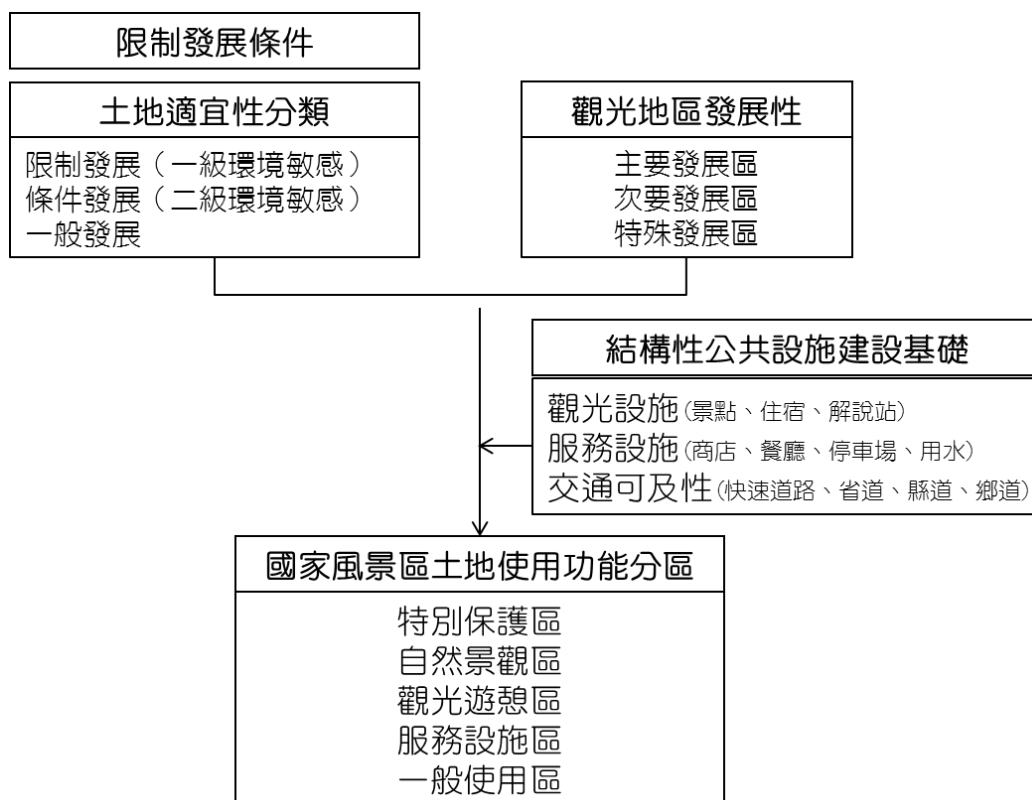


圖 5-4 土地發展適宜性分析流程圖

依據上述操作流程，將前述圖次相互疊套後，依表 5-1 環境條件與功能分區關係表確定基地範圍內土地適宜的功能分區，疊套結果如圖 5-5 所示，各區編碼詳見表 7-1。

表 5-1 環境條件與功能分區關係表

觀光地區發展性	限制發展地區	條件發展地區	可發展地區
主要發展區		自然景觀區、服務設施區	觀光遊憩區、服務設施區
次要發展區	自然景觀區	自然景觀區、服務設施區、觀光遊憩區	觀光遊憩區、服務設施區
特殊發展區	特別保護區	自然景觀區	自然景觀區
其他	特別保護區	自然景觀區、一般使用區	一般使用區

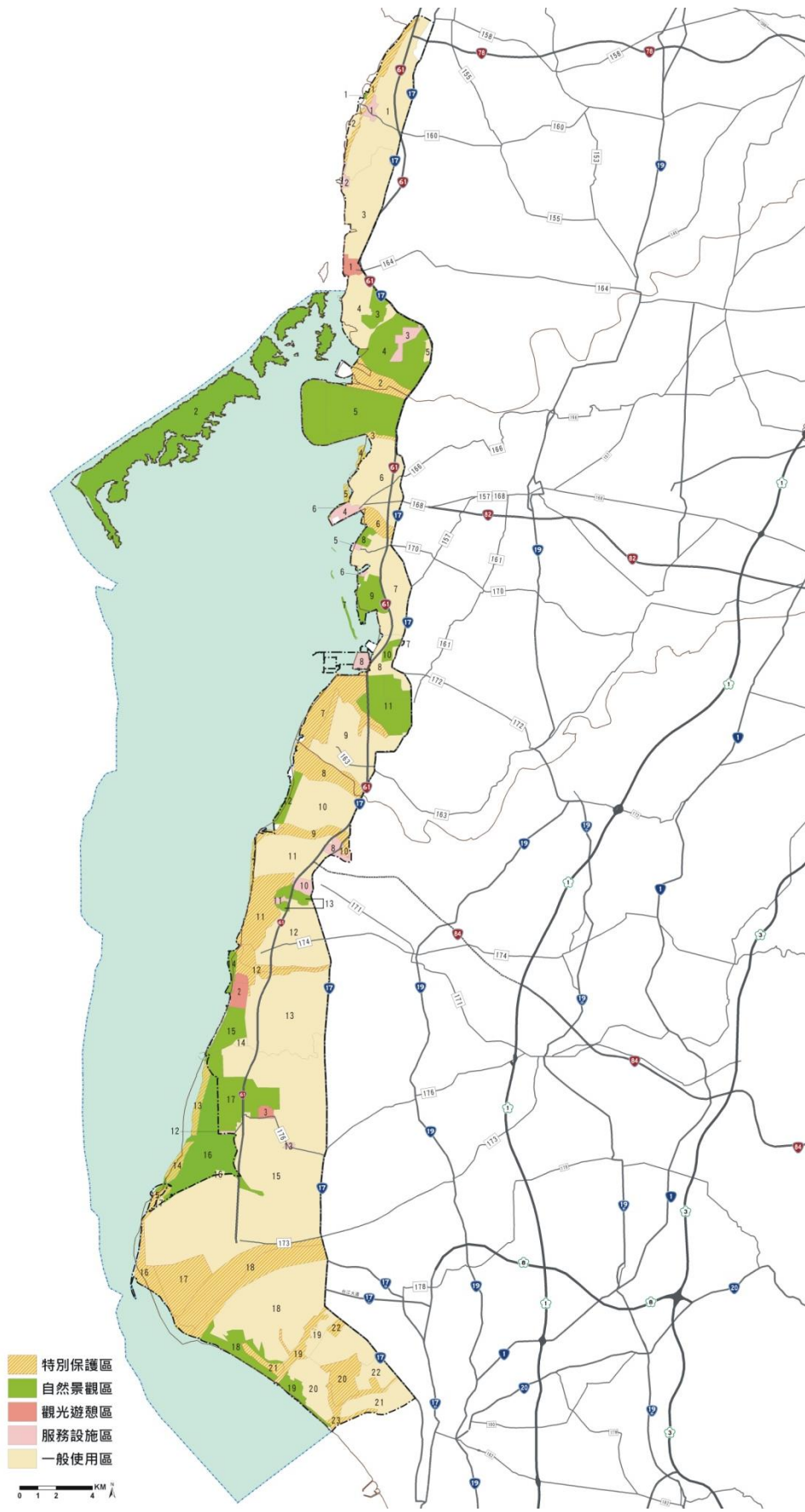


圖 5-5 觀光計畫功能分區計畫圖

## 陸、觀光整體發展構想

雲嘉南濱海國家風景區是第一線面對臺灣海峽強勁海風侵襲的地區，素有閩南語「風頭水尾」之名，是先民在臺灣墾殖打拼的第一站，也因為本區是雲嘉南地區重要水系的末端，加上製鹽產業走入歷史遺留下的鹽灘故成就許多鳥類生態豐富的樂園，以此發掘八大環境要素包括—河口、沙灘、鹽灘、魚塭、濱海信仰、動植物生態（黑面琵鷺、候鳥、紅樹林）、特色建築與開台歷史等多樣而豐富之元素，未來宜透過回應濱海氣候的建設考量、發展濕地生態旅遊、鹽業與濱海人文旅遊與多元水域遊憩活動。故本計畫除了延續推廣既有觀光資源外，著實需從凸顯四大次系統之空間主軸進行環境整備與修養、人與自然共生共存角度切入發展計畫。

### 一、觀光發展願景

雲嘉南濱海國家風景區是以魚塭、鹽灘、濕地等大面積以水為主的地景單元，景觀同質性高，故有賴強化據點間自明性來豐富遊憩多元性；綜觀區內無論是鹽山、鹽田、白鷺鷥、黑面琵鷺或是虱目魚都是白色系，故以白色為雲嘉南濱海色彩行銷意象，提高風景區自明性，強化雲嘉南濱海資源獨特性，打造成為兼具生態保育、低碳綠能及休閒遊憩的國際觀光亮點為發展願景。

#### (一) 環境價值與維護堅持

1. 環境價值
  - (1) 鹽業襲產與生態旅遊
  - (2) 海濱度假氛圍與小鎮風情
2. 環境維護
  - (1) 濕地明智利用
  - (2) 開發總量控管與集中發展
  - (3) 水域管理
3. 環境發揮
  - (1) 開發管制與引導開發
  - (2) 文化與產業整合發展

#### (二) 發展願景

在呼應白色雲嘉南色彩意象的前提下，發展各次系統的空間主軸，並配合陸域綠色自行車道的串聯，發展周邊遊憩據點、聚落、漁港等。

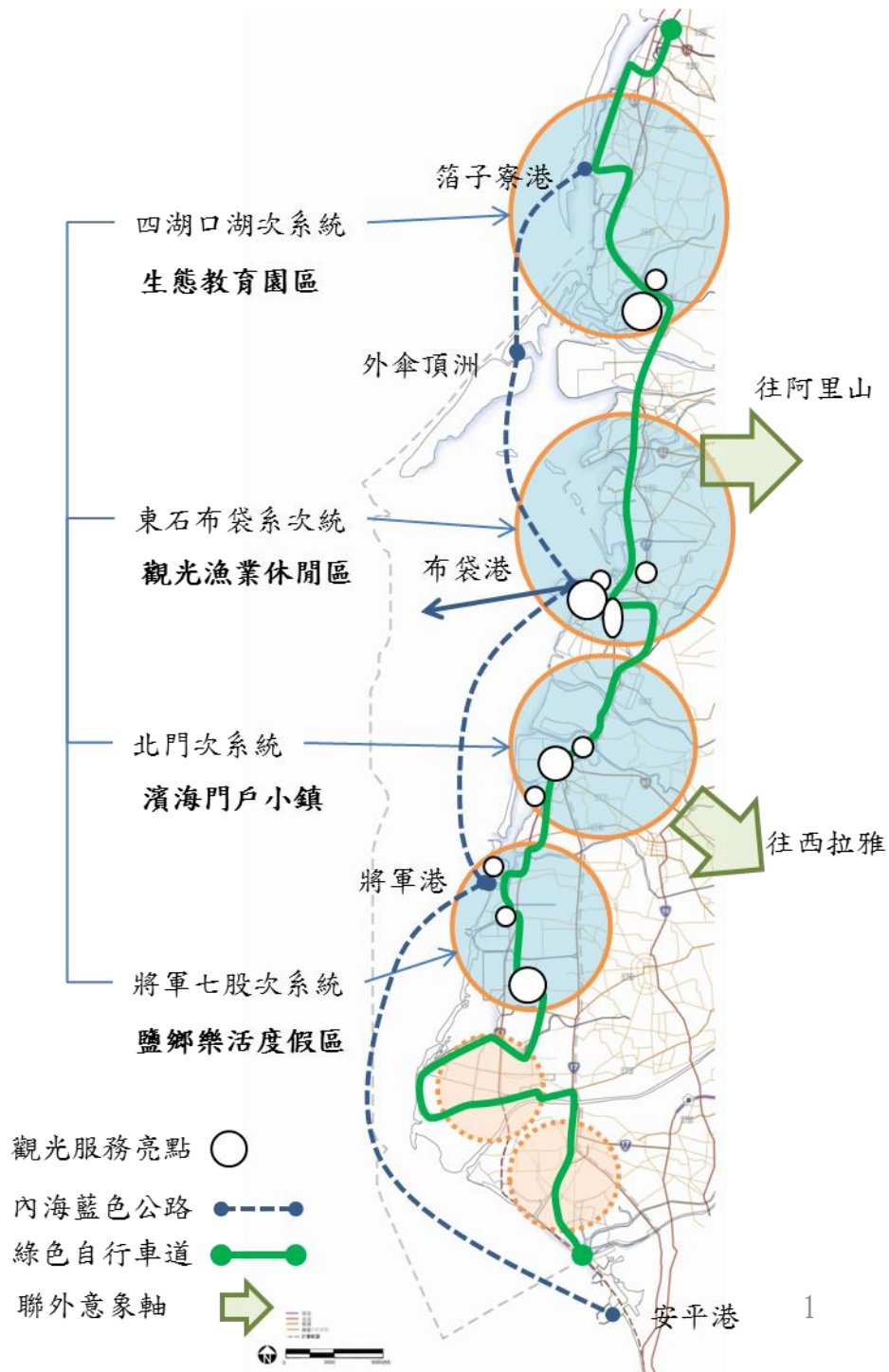


圖 6-1 觀光發展願景圖

## 二、空間發展結構規劃

計畫依據區內各地區之自然、人文、產業等特色，依據前節觀光功能分區劃設方案與觀光地區發展性分析階層成果，檢視各遊憩據點之適宜觀光遊憩發展服務等級與遊憩資源群組機會，考量遊憩複合體概念發展理論，重新調整雲嘉南濱海國家風景區遊憩系統與次系統空間結構，配合未來土地使用分區構想，進而落實觀光目的之土地使用管制。台江系統配合台江



國家公園成立後，有關觀光及公共服務建設，將尊重台江國家公園管理處權責，不再進行投資建設，因此後續雲嘉南遊憩系統之發展以四湖口湖次系統、東石布袋次系統、北門次系統、將軍七股次系統為主軸，各空間發展構想如下：

### (一) 四湖口湖次系統

以生態教育園區為發展定位，並以口湖遊客中心及鄰近椴梧滯洪池腹地核心區，打造觀光亮點，並以多目標滯洪的生態解說功能、提供賞鳥導覽、露營、休憩、旅宿環境為主並結合周邊聚落提供農特產體驗，發展本次系統。

圖 6-2 四湖口湖次系統構想圖



### (二) 東石布袋次系統

以觀光漁業休閒區為發展定位，以布袋遊客中心及鄰近觀光漁市、海風長堤及南日本宿舍群為腹地並向北連結東石漁人碼頭，透過發展漁市場海產珍饈、結合漁業的生態旅遊、漁鄉濕地渡假村、布袋鹽業文化地景體驗、布袋海風長堤體驗、澎湖-布袋-阿里山臺灣橫斷面特色遊程的中繼驛站等主軸進行改善。

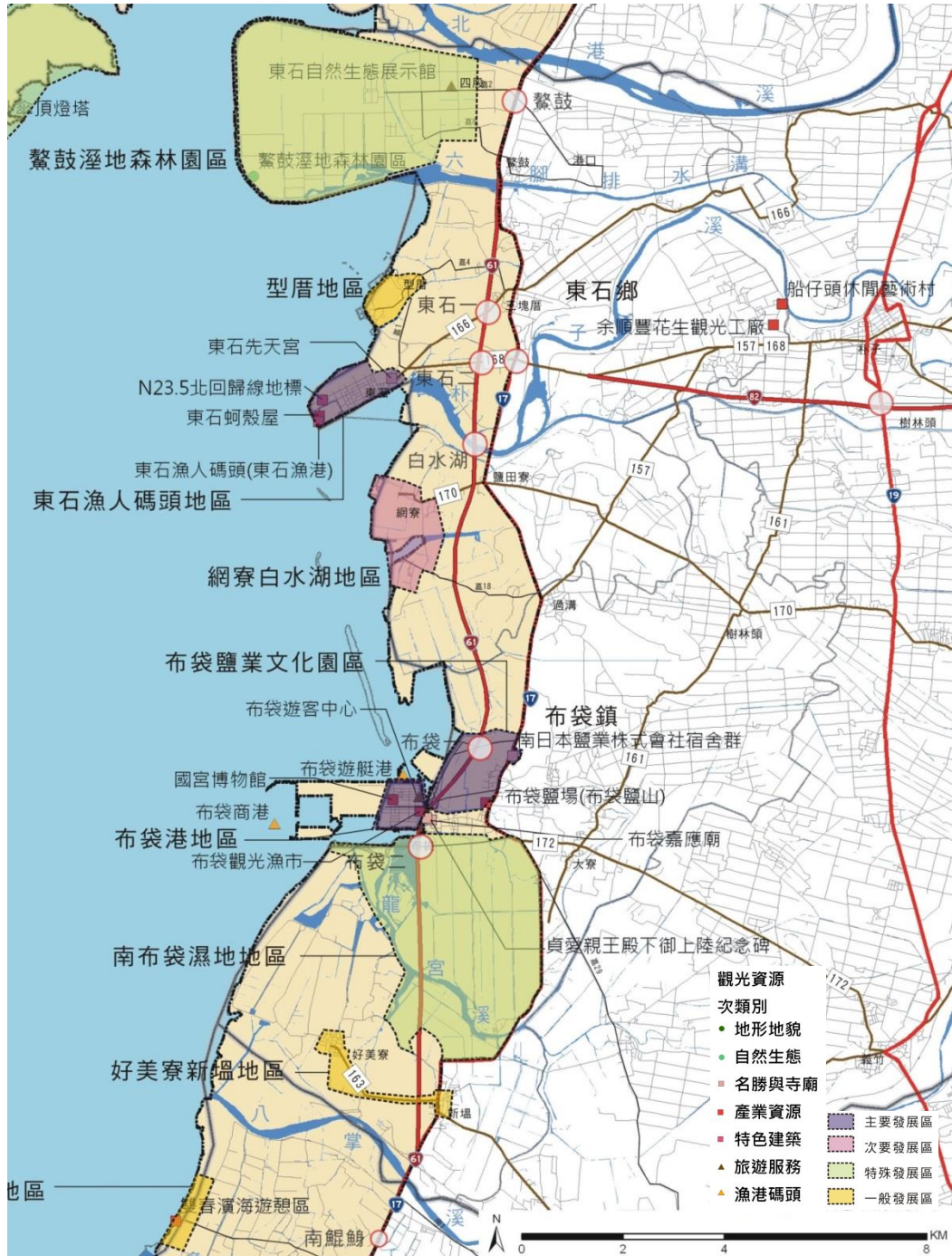


圖 6-3 東石布袋次系統構想圖

### (三) 北門次系統

以濱海門戶小鎮為發展定位並以北門行政園區、北門洗滌鹽工廠、烏腳病紀念館，結合井仔腳瓦盤鹽田看夕陽，北門瀉湖賞黑腹燕鷗等，打造觀光亮點，以發展本次系統。



### (四) 將軍七股次系統

本區包含馬沙溝濱海遊憩區、將軍漁港、扇形鹽田、台鹽七股鹽山、臺灣鹽博物館及黑面琵鷺生態保護區等重要據點，七股遊客中心目前尚在興建中，是本區鹽業知識學習、複合體驗、特色商品販售及海域活動遊憩的核心，後續以發展鹽鄉樂活渡假區為定位，以強化海洋遊憩、濱海渡假、鹽 SPA 體驗及鹽業複合體驗活動為主軸，而位於馬沙溝濱海遊憩區至扇形鹽田間之保安林帶與沙灘擁有優美的夕陽景致與發展水上遊憩活動之潛力，未來應積極辦理解編發展成為本區優質的濱海度假勝地。



圖 6-5 將軍七股次系統構想圖

## 柒、土地分區之落實策略

近年來國土面臨氣候變遷、國土保育、糧食安全、人口結構、產業發展等方面之重大變革，故國土空間規劃及全國土地使用已調整為「全國區域計畫」及「直轄市、縣(市)區域計畫」等二層級法定計畫。並將國土空間發展之總目標設定為：「塑造創新環境，建構永續社會」，並期望引導台灣朝向「安全自然生態」、「優質生活健康」、「知識經濟運籌」、「節能減碳省水」之國土發展願景。

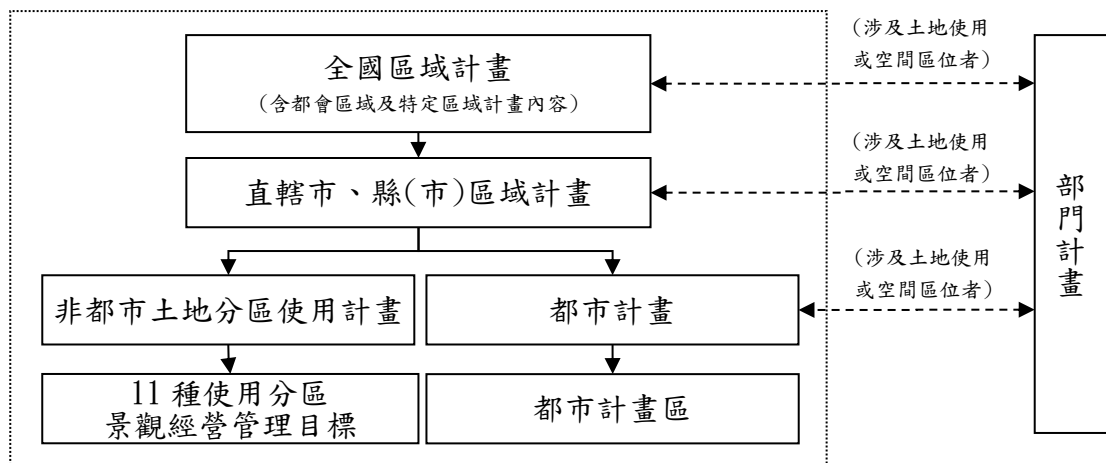


圖 7-1 空間計畫體系圖

現階段全國區域計畫針對國土空間架構下之土地使用管理部分，已調整現行「限制發展地區」及「條件發展地區」整併為「環境敏感地區」，除避免直接限縮既有人民權利義務關係外，同時將環境敏感地觀念落實在國土保育區的劃設與管理並依災害、生態、資源及景觀之不同性質，按其環境敏感程度研擬土地使用管制原則(如：開發利用，申請辦理以設施為導向之非都市土地使用分區變更或使用地變更編定者，除符合除外情形者外，不得位於限制發展地區)，其中並明確規定特定農業區應儘量避免變更使用，並限縮特定農業區容許使用項目，但針對部門建設計畫亦訂定「開發利用申請設施型使用分區變更區位」之指導原則，並簡化開發許可之審查流程，以建立計畫引導土地使用模式，提高審查效率；並在符合現行法令規定情形下，於計畫書內訂定政府為推動重大建設計畫有迫切需要，得辦理土地使用分區變更之相關機制。

## 一、未來區域計畫土地使用管理原則

### (一) 保護環境敏感地區

考量環境敏感特性，各類環境敏感地區土地使用管制內容之檢討，應依據環境資源特性調整使用類別與強度；並針對災害潛勢地區訂定程度不同的減災或調適策略。針對非都市土地部分，應將環境敏感地區配合非都市土地使用分區進行疊套擬定具體管制內容(第1級：除公共設施或公用事業外，應避免作非保育目的之發展及任何開發行為。第2級：提供有條件開發之彈性空間。)，納入非都市土地使用管制規則，並為未來土地使用分區變更、使用地變更編定或容許使用規定修正參據。

## (二) 強調成長管理劃設得申請設施型變更區位

為避免零星個案辦理新訂或擴大都市計畫，及改善現行非都市土地之蛙躍開發情況，明定全國區域計畫中，應擬定新訂或擴大都市計畫及開發利用區位之指導原則，以強化計畫引導發展之目的。另外為避免土地資源浪費與過度耗用，明訂劃設申請設施型變更分區，指定得申請開發許可區位，建立計畫導向式(Plan-led)發展。未來產業發展區位將以城鄉發展地區及指定得申請開發許可區位為原則。

全國區域計畫應訂定  
申請設施型土地使用  
分區變更之劃設原則

直轄市、縣市區域計畫  
得劃設申請設施型  
土地使用分區變更區  
位

有劃設區位：  
可簡化

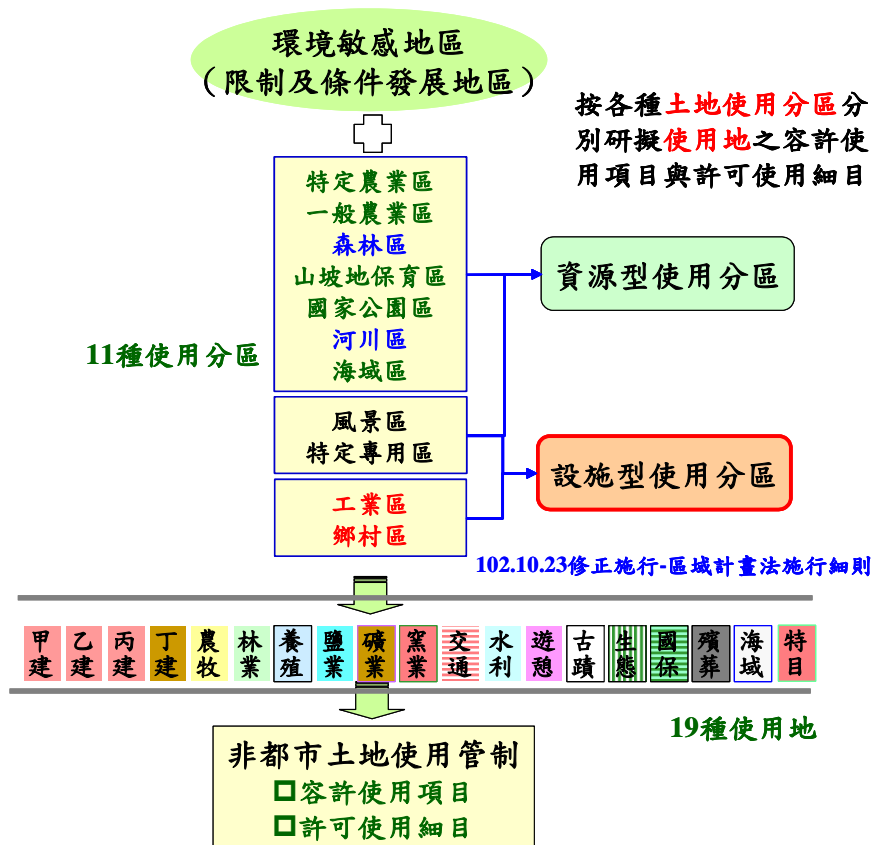
無劃設區位：  
依現行規定未  
簡化

## (三) 強化地方自主

非都市土地應按其使用分區(除國家公園區外)劃定目的，分別研擬各使用分區下之「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」，以強化使用分區特性(針對環境敏感範圍宜檢討限縮土地容許使用強度及種類)。直轄市或縣(市)政府得因地制宜，於符合全國區域計畫土地分區管制原則及各使用分區劃定規定下，增訂或訂定較嚴格管制規定。

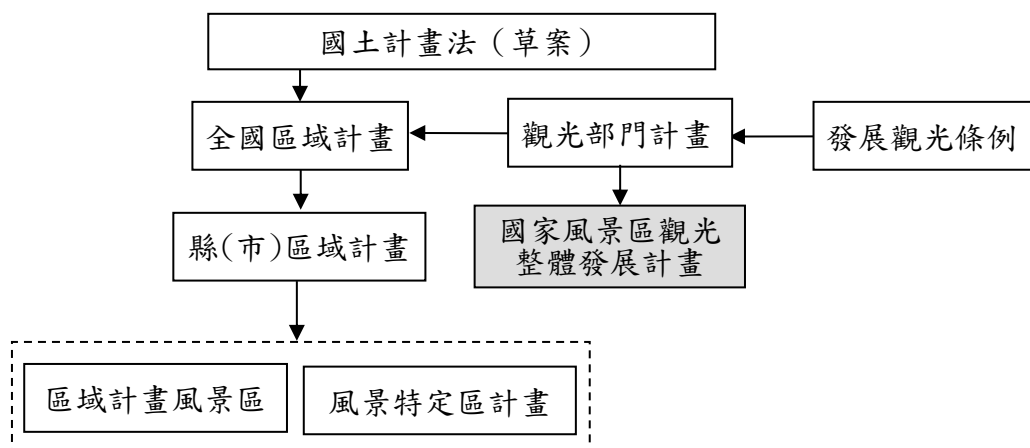
## (四) 建立分區管制機制

1. 都市計畫地區按依都市計畫法及都市計畫管制使用，土地使用分區及用地變更，則依都市計畫法及都市計畫定期通盤檢討實施辦法規定辦理。
2. 非都市土地依其屬性可分為資源型使用分區(包括特定農業區、一般農業區、山坡地保育區、森林區、河川區、海域區及非以開發設施為導向之特定專用區、風景區等)及設施型使用分區(指工業區、鄉村區、風景區及特定專用區等)，非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。國家風景區之功能分區與區域計畫土地使用分區的轉換，未來已劃定風景區內作為設施型開發使用，其興辦事業計畫於原使用分區內申請使用地變更編定，若達一定規模影響者，應依區域計畫法第 15-1 條第 1 項第 2 款規定辦理開發許可。開發性質不符原使用分區劃定時，或開發性質符合使用地變更編定原則，惟其規模足以影響原使用分區劃定目的者，須辦理使用分區變更後，始得開發。



## 二、國家風景區計畫與土地使用法定計畫之關係

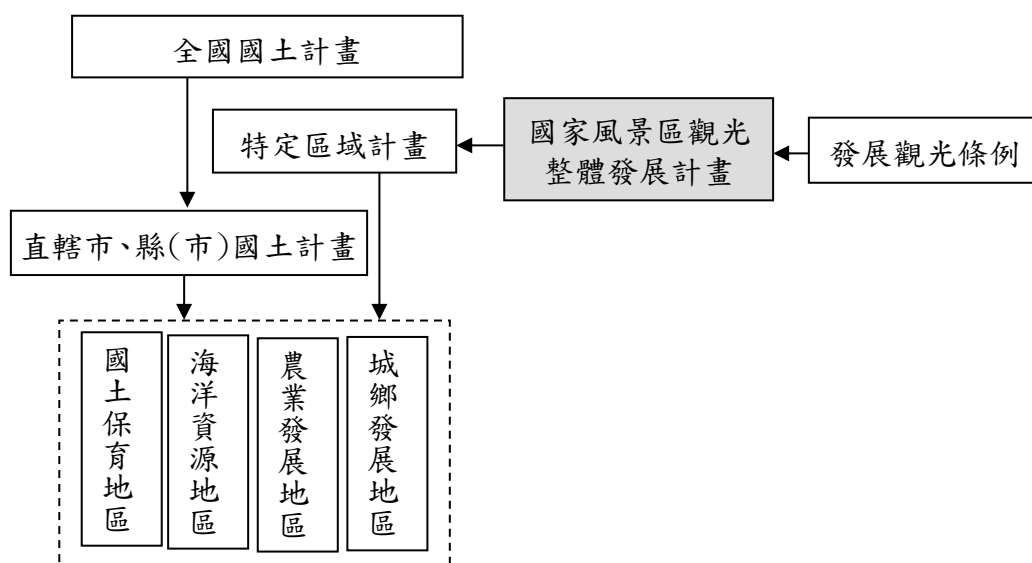
基於上述源由與過去經驗，計畫建議在國土計畫尚未實施前，國家風景區計畫經規劃、擬定與核定程序後，宜配合目前區域計畫法定程序，依據觀光發展條例第2條第4款、第7條與區域計畫法第5條等法規條件規範，由目的事業主管機關（交通部觀光局）研提觀光部門計畫，建議縣(市)區域計畫應配合各國家風景區觀光整體發展計畫之土地使用功能分區，進行土地使用分區檢討。而縣(市)區域計畫則將國家風景區計畫中土地使用計畫（包含環境敏感區位、引導發展區位..等）、總量管理規劃（觀光經營總量目標、公用事業配套、衍生住宿用地需求管理..等）內容納入部門計畫，並協助匡列「得申請設施型使用分區變更區位」，以使得國家風景區之觀光目的規劃權能與地用法定計畫審核權連結；同時引導影響區域土地範圍的土地使用管理權及開發建設建管權之間的關係。故計畫建議現階段國家風景區計畫之計畫體系位階圖示如下：



(一)上層：國土計畫、觀光部門計畫

(二)下層：縣市區域計畫風景區、風景特定區(都計)、國家風景區觀光整體發展計畫

若未來在國土計畫公告實施後，國家風景區計畫核定後之法定地位，宜配合國土計畫法(草案)之法定程序，依據發展觀光條例第2條第4款、第7條與國土計畫法(草案)第3、6、9條規範，定義為國土計畫下之特定區域計畫，建議未來國家風景區計畫之計畫體系位階圖示如下：



而上述層次建議，係考量分別具有上下位階之指導關係，亦即國家風景區觀光整體發展計畫之規劃，需考量國土空間所涉及的國土保安、生態保育、資源維護、糧食安全、經濟發展與城鄉管理等不同面向需求，進而透過與全國區域計畫(或未來國土計畫)相同的環境限制性圖資資訊，建立土地使用中觀光發展之土地利用計畫，進而指導影響現階段縣(市)區域計畫(含特定區計畫)與未來縣(市)國土計畫之土地使用分區劃定。



現階段實務操作上國家風景區觀光整體發展計畫內容建議採配合全國區域計畫國土利用原則，強調保護環境敏感區位、自然山光水色與成長管理內容，確定觀光資源保育與利用之方針，擬定國家風景區整體觀光發展計畫。亦即由風景區管理機關依風景區範圍內資源特性，現有土地利用形態及旅遊服務功能，劃分「特別保護區」、「自然景觀區」、「觀光遊憩區」、「服務設施區」、「一般使用區」..等各種功能分區，並規定各分區使用及保護、管制事項、劃定設施型發展區位與觀光發展成長管理機制，先由中央觀光主管機關擬提觀光發展部門計畫，將觀光主管機關核定劃設之功能分區應與區域計畫分區劃定或檢討變更原則整合，俾利直轄市、縣(市)區域計畫配合得配合各功能分區再劃定或檢討變更為適當之使用分區之作法納入，送請區域計畫主管機關核定；以引導縣(市)區域計畫配合國家風景區觀光整體發展計畫之結果，將欲引導發展之地區指定為「得申請設施型使用分區變更區位」。即在觀光部門計畫核定後，送請縣(市)政府整合納入縣(市)級區域計畫(含都市計畫)部門計畫配合實施執行。另由風景區管理機關依觀光部門計畫擬定「國家風景區觀光整體發展計畫」於國家風景區建設中程計畫中以分期分區發展方式予以實施。

### 三、國家風景區功能分區落實土地使用法定計畫連結架構

依定義劃設之觀光發展計畫功能分區(觀光遊憩區與服務設施區)，因皆屬國家風景區計畫中重要自然、文化景觀區位、大型觀光建設投資區位或是引導民間投資觀光服務事業地區，故為落實雲嘉南濱海國家風景區觀光發展之願景與土地利用方案，計畫在非都市土地範圍參考全國區域計畫對風景區之劃定或變更原則：

- (一) 具有良好自然、文化景觀地區，可提供一般民眾休閒遊憩使用，並具備完整經營管理計畫。
- (二) 最小面積以 25 公頃為原則(包含：具良好自然、文化、景觀地區、特殊動、植物生態地區、其他依風景區開發計畫具遊憩特性者)。
- (三) 區域計畫第 1 次通盤檢討公告前已劃定之風景區或依發展觀光條例及風景特定區管理規則劃定之國家級風景特定區、直轄市級風景特定區或縣(市)級風景特定區，且未位於環境敏感地區，尚未依區域計畫法劃定為風景區者。
- (四) 縣(市)政府劃設各種設施型使用分區變更之區位或規模時，應徵詢各開發利用型態之中央目的事業主管機關劃設意見及需求。各開發利用型態之中央目的事業主管機關如有設施型使用分區變更劃設需求者，亦應主動向縣(市)政府提出具體內容，縣(市)政府應於區域計畫擬定時，邀集

該中央目的事業主管機關研商並依上述劃設條件辦理。

由上述資訊可知計畫範圍內之觀光遊憩區、服務設施區符合劃定原則(三)，且相關土地使用已配合資源特性妥適規劃，未來會依核定之計畫進行開發、保育與使用管理。故係屬於已有明確觀光產業區位需求之計畫內容，應得請現行南投縣區域計畫納入「得申請設施型使用分區變更區位」範圍，指定供雲嘉南濱海國家風景區觀光經營事業使用(同時納入雲林縣、嘉義縣、臺南市區域計畫觀光遊憩系統範圍及開發指導)。

另外國家風景區內之功能分區與總量管理目標應與風景特定區計畫之土地使用分區宜相互結合，做為四大次系統之主要與次要發展地區土地利用之指導綱要，以落實雲嘉南濱海國家風景區之土地經營管理。建議相關之土地使用管理操作策略如下圖所示：

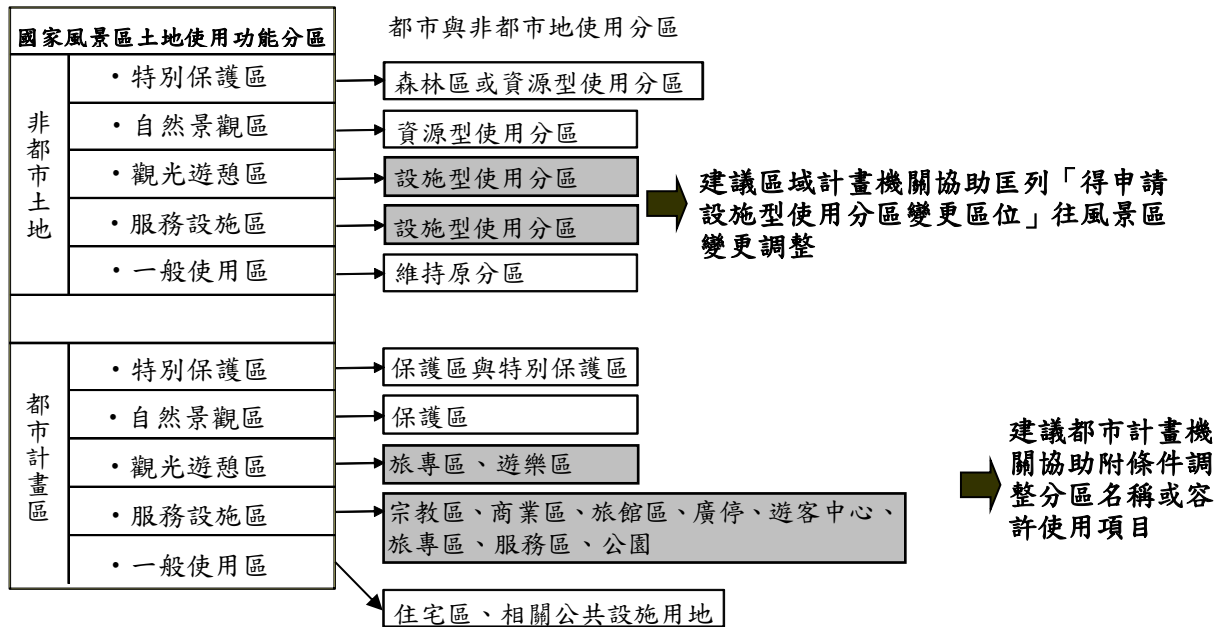


圖 7-1 落實法定土地使用計畫連結架構示意圖

自然景觀與風貌維護最重要工作在避免不當人為開發的破壞與威脅(如恣意產業活動改變既有濕地景觀、海岸景觀、不當公共工程破壞水土和諧狀態、聚落發展散亂破壞樸實原貌..等)，故計畫依國家風景區範圍內資源特性，將現有土地利用形態及旅遊服務功能，規劃劃分為「特別保護區」、「自然景觀區」、「觀光遊憩區」、「服務設施區」、「一般使用區」等五大功能分區，並規劃建議：

- (一)「特別保護區」分區範圍包含公告之野生動物保護區、依內政部營建署「台灣沿海地區自然環境保護計畫」劃定之海岸自然保護區、台江國家公園之特別景觀區與生態保護區、重要保安林地、主要河川區域、古蹟與遺址以其公告之定著範圍為主，宜以安定現況使用

(凍結目前合法使用事實規模；與其他目的事業主管機關合作，未來僅同意公部門投資之環境復育與必要之觀光服務設施修繕工程)及強化保護環境為主要土地利用原則。

(二)「自然景觀區」分區範圍，宜以維持現有景觀風貌為主要目標，未來僅同意公部門低度設施利用之據點發展為主，而私部門投資之開發則除應依相關法規規定申請外，另應就開發申請提出環境回饋與景觀保護計畫經管理處審議同意後始得開發。

(三)針對「觀光遊憩區」與「服務設施區」等範圍，則配合縣(市)政府土地地用管理事項，擬定分區土地開發控管原則(環境管理規範等)，並協助劃定縣(市)區域計畫之設施型發展區區位與觀光發展成長管理機制。引導發展做為建議：

#### 1. 觀光遊憩區部分：

(1)非都市土地包括現有遊憩觀光景點、適合發展觀光地區、資源豐富地區、休閒農業區(金湖)等，依鄉鎮界、道路、非都市土地使用分區、溪流及排水等明確之界線劃設，建議變更為風景區，未來再依總量管制管理之，建議依區域計畫相關程序辦理使用分區變更為風景區，未來再依成長管制管理之。後續個案開發需變更地用者，若達一定規模影響以上，仍應依區域計畫法第 15-1 條第 1 項第 2 款規定辦理開發許可。

(2)都市計畫範圍內，則依據適宜性分析與成長管理建議除敏感區位維持原分區外，提案變更可發展腹地往交通服務用地與旅遊專用區方向變更。

#### 2. 服務設施區部分：

(1)非都市土地部份主要包括現有餐飲、住宿、特產品販售服務區、旅遊諮詢服務區及可發展集中住宿區域之高密度發展區，建議依道路、行政界線、溪流及排水等明確之界線劃設範圍；再依區域計畫相關程序辦理使用分區變更為風景區，未來再依成長管制管理之。後續個案開發需變更地用者，若達一定規模影響以上，仍應依區域計畫法第 15-1 條第 1 項第 2 款規定辦理開發許可。

(2)都市計畫範圍內：現有旅遊諮詢服務、餐飲、住宿、特產品販售服務區及停車等交通轉運站維持原分區，布袋港地區建議考量未來引入觀光郵輪停泊與發展澎湖、大陸航線之可能性進行都市計畫檢討，而窳陋無法回復自然又具有區位利用價值之無敏感條件限制地區，則建議配合都更、重劃或區段徵收計畫，以通檢或個案變更方式進行分區重新調整。

(四) 一般使用區範圍則敦請縣(市)政府協助配合：

1. 位於國家重要濕地或嚴重地層下陷地區，宜限制開發行為與破壞景觀之開墾行為。
2. 鄰近野鳥重要棲息環境之間置鹽田或魚塭，宜維持既有濕地功能與控制不當土地開發利用。
3. 針對特殊歷史、特色族群或漁村，建議可以社區營造、農村再生等方式進行聚落空間改造與活化文化資產，改造社區生活品質並同時提升觀光特色。

其餘一般使用區則配合雲林縣、嘉義縣及臺南市區域計畫規劃成果維持原計畫分區，以下針對雲嘉南濱海國家風景區範圍內各土地區位提出分區之建議：

表 7-1 雲嘉南濱海國家風景區土地使用功能分區分布說明

區別	序號	行政區	地點別	說明	建議分區	面積(公頃)
特別保護區	1	四湖鄉	四湖濱海防風林	保安林(森林區)	維持原森林區	240.4
	2	口湖鄉、東石鄉	北港溪	河川流域主要行水區	建議由一般農業區變更為河川區	335.4
	3	東石鄉	六腳大排	主要行水區	建議由一般農業區變更為河川區	37.2
	4	東石鄉	型厝寮自然保護區	彰雲嘉沿海保護區-自然保護區	建議由未登錄地變更為海域區	37.0
	5	東石鄉	東石自然保護區			27.1
	6	東石鄉	朴子溪	河川流域主要行水區	建議由特定農業區及河川區變更為河川區	170.8
	7	布袋鎮	好美寮自然保護區	好美寮自然保護區與龍宮溪行水區	建議由特定專用區與一般農業區變更為特定專用區(生態保護用地)	777.4
	8	布袋鎮、北門區	八掌溪	河川流域主要行水區	建議由一般農業區、河川區及未登錄地變更為河川區	448.6
	9	北門區	急水溪	河川流域主要行水區	建議由一般農業區、未登錄地變更為河川區	223.6
	10	北門區	南鯤鯓代天府	國定古蹟，南鯤鯓特定區計畫之保存區	維持保存區	18.2
	11	北門區	北門自然保護區	北門沿海保護區-自然保護區	建議由一般農業區、未登錄地變更為特定專用區(生態保護用地)與森林區	736.3
	12	北門區、將軍區	將軍溪	河川流域主要行水區	建議由未登錄地、一般農業區及特定農業區變更為河川區	351.2
	13	七股區	青山港汕	台江國家公園特別景觀區	建議由未登錄地變更為國家公園區	144.6
	14	七股區	網子寮汕			112.5
	15	七股區	頂頭額汕			74.0
	16	七股區	曾文溪口離岸沙洲			298.4
	17	七股區	黑面琵鷺生態保護區	野生動物保護區，台江國家公園之生態保護區	建議由一般農業區變更為國家公園區	598.0

(扣除部分未納入計算之陸域面積)  
6,597.7

區別	序號	行政區	地點別	說明	建議分區	面積 (公頃)		
	18	七股區、 安南區	曾文溪	河川流域主要行水區	建議由未登錄地及都市計畫農業區變更為河川區	1,390.9		
	19	安南區	鹿耳門溪與竹筏港溪北段	鹿耳門溪行水區與台江國家公園-史蹟保存區	建議由安南都市計畫變更為國家公園區	217.1		
	20	安南區	四草野生動物保護區-1	野生動物保護區, 台江國家公園之生態保護區	建議由安南都市計畫變更為國家公園區	357.9		
	21	安南區	四草野生動物保護區-2			104.1		
	22	安南區	四草野生動物保護區-3			55.5		
	23	安南區	鹽水溪與嘉南大圳	河川流域主要行水區, 台江國家公園	建議由安南都市計畫變更為國家公園區	232.1		
	24	安南區	四草砲台	國定古蹟, 台江國家公園史蹟保存區	建議由安南都市計畫變更為國家公園區	0.6		
自然景觀區	1	四湖鄉	三條崙海水浴場親水公園	保安林林周邊綠地	建議變更為風景區	7.1	(扣除部分未納入計算之陸域面積) 8,339.0	
	2	口湖鄉	外傘頂洲及周邊離岸沙洲	外傘頂洲及周邊離岸沙洲(箔子寮汕、統山洲等)	建議由未登錄地劃為海域區	2,620.7		
	3	口湖鄉	成龍濕地	地方級重要濕地, 重要戶外教學場域與濕地裝置藝術區	建議維持一般農業區	174.7		
	4	口湖鄉	檳梧濕地	地方級重要濕地, 鄰近口湖遊客中心	建議維持一般農業區	928.5		
	5	東石鄉	鰲鼓濕地森林園區	林務局劃設之平地森林園區, 部分為國家級重要濕地	建議由特定專用區、一般農業區與河川區變更為特定專用區	1,513.7		
	6	東石鄉	東石漁港北側防風林	位於重要發展區之保安林	建議由特定農業區變更為風景區	9.3		
	7	東石鄉	壽島及周邊離岸沙洲	網寮地區離岸沙洲屬未登錄地	建議由未登錄地變更為海域區	32.8		
	8	東石鄉	網寮濕地	國家級重要濕地, 昔日臺鹽減資土地(布袋鹽場)	建議維持特定專用區	65.6		
	9	東石鄉	白水湖濕地			307.8		
	10	布袋鎮	北布袋鹽灘濕地	國家級重要濕地, 昔日臺鹽減資土地(布袋鹽場)	維持布袋都市計畫原分區	66.3		
	11	布袋鎮	南布袋濕地	國家級重要濕地, 昔日臺鹽減資土地(布袋鹽場)	建議變更為風景區	711.5		
	12	北門區	雙春濱海防風林與沙灘	南部保安林地與紅樹林生育地	建議由未登錄地與一般農業區變更為一般農業區	143.7		
	13	北門區	北門鹽灘濕地	國家級重要濕地, 昔日臺鹽減資土地(北門鹽場)	建議變更為風景區	147.9		
	14	將軍區	將軍溪南側保安林與沙灘	將軍溪南側沙洲與保安林地	建議由未登錄地與一般農業區變更為一般農業區	79.7		
	15	將軍區	扇形鹽田區	昔日臺鹽減資土地(七股鹽場), 國家級重要濕地(未定)	建議由未登錄地與一般農業區變更為風景區	304.0		

區別	序號	行政區	地點別	說明	建議分區	面積 (公頃)	
	16	七股區	七股瀉湖	國家級重要濕地與台江國家公園一般管制區	建議由未登錄地變更為海域區	1,126.4	
	17	七股區	七股鹽灘濕地	昔日臺鹽減資土地(七股鹽場)，國家級重要濕地	建議變更為風景區	777.3	
	18	安南區	鹿耳門溪北側防風林	南部保安林與台江國家公園一般管制區	建議由安南都市計畫變更為國家公園區	390.8	
	19	安南區	鹿耳門溪南側防風林			157.7	
觀光憩區	1	口湖鄉	金湖與海口故事園區	位於次要發展區，並具備漁港、重要觀光資源與發展腹地	建議由一般農業區與鄉村區變更為風景區	93.4	309.5
	2	將軍區	馬沙溝濱海遊憩區與將軍漁港周邊	位於主要發展區，並具備海水浴場、遊艇港及重要水上活動之空間	建議由一般農業區變更為風景區	159.4	
	3	七股區	七股鹽業文化園區	位於主要發展區，並有臺灣鹽博物館、七股鹽山等重要觀光資源	建議由一般農業區與鄉村區變更為風景區	56.6	
服務設施區	1	四湖鄉	三條崙	位於次要發展區，黑森林自行車道重要端點	建議由一般農業區與鄉村區變更為風景區	64.7	666.6
	2	四湖鄉、口湖鄉	箔子寮漁港與周邊地區	昔日往來台澎重要港埠，且為箔子寮漁港特定區都市計畫範圍	建議維持原都市計畫分區	31.5	
	3	口湖鄉	口湖遊客中心與滯洪景觀區	位於主要發展區，可與植梧滯洪景觀區連結	建議由一般農業區變更為風景區	130.8	
	4	東石鄉	東石漁人碼頭	位於主要發展區，區內有東石漁人碼頭等重要觀光資源	建議由特定農業區、河川區、鄉村區變更為風景區	103.1	
	5	東石鄉	網寮漁港與周邊	位於次要發展區，漁港是重要海上遊程起點	建議由特定專用區變更為風景區	14.4	
	6	東石鄉	白水湖漁港與周邊			8.8	
	7	布袋鎮	南日本鹽業株式會社宿舍群	位於主要發展區，已完成撥用之公有土地	建議由布袋都市計畫住宅區變更為風景區	4.5	
	8	布袋鎮	布袋港及周邊地區	位於主要發展區，觀光資源集中，包含吃喝玩樂住機能齊全	建議配合發展觀光郵輪與對澎湖、大陸航線重新檢討布袋都市計畫分區	71.0	
	9	北門區	南鯤鯓代天府周邊地區	位於次要發展區，南鯤鯓代天府是米其林三星據點	維持原南鯤鯓特定區計畫分區	96.7	
	10	北門區	北門行政園區	位於主要發展區，管理處所在並為觀光資源集中區	建議變更一般農業區與鄉村區為風景區，或建議後續配合新訂北門都市計畫辦理	82.7	

區別	序號	行政區	地點別	說明	建議分區	面積 (公頃)	
	11	北門區	井仔腳鹽田	位於主要發展區，既有觀夕、鹽業體驗觀光亮點	建議變更一般農業區、未登錄地與鄉村區為風景區	24.9	
	12	七股區	七股觀海樓及周邊地區	位於次要發展區，是觀夕與七股潟湖重要據點	建議變更一般農業區為風景區	16.3	
	13	七股區	龍山聚落	位於次要發展區，是七股地區重要漁業集散中心	建議變更鄉村區為風景區或維持鄉村區	17.2	
一般 使用 區	1	四湖鄉	四湖濱海農業區	四湖濱海聚落與農業	維持一般農業區與鄉村區	1,422.7	21,253.2
	2	四湖鄉	三條崙漁港南側魚塢	三條崙漁港南側養殖漁業	維持一般農業區	56.7	
	3	口湖鄉	口湖濱海農漁區	口湖濱海聚落與農業及養殖漁業	維持一般農業區與鄉村區	969.4	
	4	口湖鄉	成龍濕地周邊魚塢	成龍濕地周邊聚落與養殖漁業	維持一般農業區與鄉村區	587.1	
	5	口湖鄉	水井地區	水井聚落與農業	維持一般農業區與鄉村區	44.3	
	6	東石鄉	東石北側農漁區	東石漁港東北側養殖漁業與農業	維持一般農業區、鄉村區與特定專用區	986.3	
	7	東石鄉	網寮白水湖周邊鹽灘魚塢區	網寮與白水湖周邊鹽灘、養殖漁業與聚落	維持一般農業區、特定專用區與鄉村區	925.1	
	8	布袋鎮	布袋都市計畫區	布袋都市計畫範圍	維持布袋都市計畫分區	266.4	
	9	布袋鎮	好美寮周邊鹽灘魚塢區	好美寮聚落、養殖漁業與鹽灘	維持一般農業區、鄉村區與特定專用區	1,088.5	
	10	北門區	雙春魚塢區	養殖漁業與聚落	維持一般農業區與鄉村區	870.4	
	11	北門區	蚵寮西側魚塢與鹽灘	閒置鹽灘、魚塢與聚落	維持一般農業區	811.8	
	12	北門區	三寮灣周邊農漁區	三寮灣聚落與農漁業	維持一般農業區、特定農業區與鄉村區	1,068.5	
	13	將軍區	將軍鹽灘與農漁區	聚落、閒置鹽灘、養殖漁業與農業	維持一般農業區、特定農業區與鄉村區	1,860.0	
	14	將軍區	青鯤鯨聚落	聚落與漁港	維持鄉村區	30.3	
	15	七股區	七股鹽灘與農漁區	聚落、閒置鹽灘、養殖漁業與農業	維持一般農業區、特定農業區、特定專用區與鄉村區	6,834.2	
	16	七股區	六孔碼頭區	六孔碼頭，國家公園遊憩區	建議劃為國家公園區	20.4	
	17	七股區	南灣碼頭區	南灣碼頭，國家公園遊憩區	建議劃為國家公園區	19.3	
	18	安南區	土城港西農漁區	聚落、養殖漁業與農業，安南都市計畫區	配合安南都市計畫通檢	2,093.2	
	19	安南區	顯宮與周邊魚塢區			165.1	
	20	安南區	四草周邊魚塢區			470.4	
	21	安南區	海南魚塢區	聚落、養殖漁業與農業，安南都市計畫區	配合安南都市計畫通檢與台江國家公園計畫	407.4	
	22	安南區	四草保護區西側魚塢	聚落、養殖漁業與農業，安南都市計畫區	配合安南都市計畫通檢	255.7	
總計						37,166.0	

資料來源：本計畫整理統計

## 捌、觀光發展需求分析

### 一、歷年遊客數

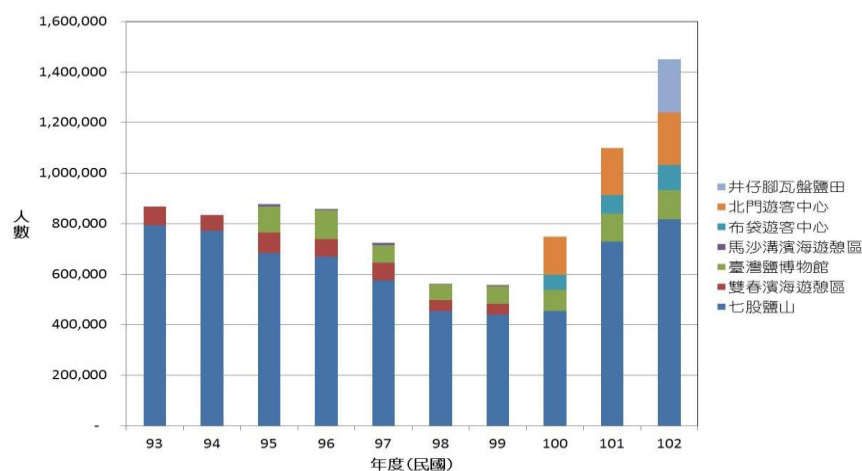
依據交通部觀光局民國 93 年至 102 年國內主要觀光據點中區內遊客人數統計資料(102 年資料以 1-6 月資料進行推估獲得)可以看出，七股鹽山的遊客數量是雲嘉南風景區觀光人數最多的景點，民國 98 年後七股鹽山的遊客人數稍有減退的現象，然至民國 101 年遊客人數又再度回升，應是管理處推出的一見雙雕藝術季，吸引遊客前來。台灣鹽博物館自民國 94 年 1 月開幕後，一直都維持穩定的遊客量，為雲嘉南風景區的熱門景點之一。另布袋遊客中心及北門遊客中心分別於民國 98 年 9 月及民國 99 年 7 月啟用後，自民國 100 年的遊客統計資料可以看出，此兩個遊客中心人數一直穩定的成長。馬沙溝濱海遊憩區則是在民國 98 年進行整修，於民國 101 年重新開放並正式委外經營。民國 102 年新增井仔腳瓦盤鹽田的景點。由上可知，近年來管理處推出新的活動與景點及遊客中心陸續開幕，本遊憩區在遊憩活動及遊憩品質上皆不斷提升，使得各景點的遊客人數自民國 99 年起呈現不斷成長的趨勢(表 8-1、圖 8-1)。

表 8-1 區內歷年主要景點遊客人數

年度	93 年	94 年	95 年	96 年	97 年	98 年	99 年	100 年	101 年	102 年
七股鹽山	783,333	762,621	674,116	661,169	569,207	447,048	433,573	447,532	719,566	891,850
雙春濱海遊憩區	71,489	60,669	81,313	67,048	66,776	42,626	41,746	-	-	-
臺灣鹽博物館	-	-	99,287	113,703	69,728	62,360	69,755	82,591	108,954	135,040
馬沙溝濱海遊憩區	-	-	10,893	3,734	8,274	2,177	4,576	-	-	-
布袋遊客中心	-	-	-	-	-	-	-	60,476	73,767	90,167
北門遊客中心	-	-	-	-	-	-	-	147,717	182,589	226,305

資料來源：交通部觀光局「國內主要觀光遊憩據點遊客人數」、本計畫整理

102 年人數=(102 年 1-6 月人數)/(101 年 1-6 月人數占全年人數比)





## 二、遊客特性

根據交通部觀光局 100 年國家風景區遊客調查報告(遊客問卷)中進行遊客特性之說明：

### 1. 旅遊方式與天數

發現有 93.41%的受訪遊客表示，本次的旅遊方式是自行規劃行程的旅遊；其次，3.34%為參加其他團體舉辦的旅遊；此外，參加學校、班級舉辦的旅遊(1.26%)及參加機關、公司舉辦的旅遊(1.08%)、參加旅行社套裝旅遊(0.54%)、參加宗教團體舉辦的旅遊(0.36%)等旅遊方式所占比例，皆低於 2.00%，顯見本風景區是以自行規劃從事之旅遊方式最多。

有 74.82%的受訪遊客表示，在雲嘉南濱海國家風景區內旅遊的天數為半天；其次是 1 天不過夜(21.39%)；而其他旅遊天數的比例皆低於 3.00%，這應與區內缺乏住宿設施之提供有關，有待後續透過各次系統之發展區引入旅宿業者進駐來提昇。

### 2. 主要交通工具

有 78.97%的受訪遊客表示，從出發地到雲嘉南濱海國家風景區最主要利用的交通工具是自小客車；其次為機車(12.00%)及大型遊覽車(5.69%)；其他的交通工具所占的比例皆低於 1.00%。

統合受訪遊客主要及次要利用的交通工具，受訪遊客到國家風景區使用的交通工具，以自小客車(79.33%)的比例較高；其次為機車(12.00%)、大型遊覽車(5.96%)；其他的交通工具所占比例皆低於 2.00%。顯見自行開車前往本風景區是主要交通模式。

### 3. 旅遊動機分析

有 57.31%的受訪遊客表示，在雲嘉南濱海國家風景區內，喜歡從事的活動項目為自然賞景活動，其次為運動型活動(39.08%)、其他休閒活動(38.09%)及文化體驗活動(27.71%)。

而區內自然賞景活動中又以觀賞海岸地質景觀、溼地生態、田園風光、溪流瀑布等(87.56%)的比例最高；其次為觀賞動、植物(如賞鳥、賞鯨豚、賞螢、賞花等) (17.48%)及觀賞日出、雪景、星象等自然景觀(16.06%)，顯見濕地與海岸的地景是重要主因。

在運動型活動中，則以露營、登山、森林步道健行(含散步)(41.34%)的比例最高；其次為游泳戲水、潛水、衝浪、滑水、水上摩托車(28.18%)、乘車(汽機車、協力車、自行車)兜風(16.17%)及乘坐遊艇、渡輪(15.94%)，也因此區內步道系統與水域遊憩活動是後續強化改善重點。

在文化型活動中，則以參觀漁村、聚落(44.30%)的比例最高；其次為觀賞文化古蹟(37.79%)、參觀展覽(如博覽會、美食展、旅展等)(28.66%)、節慶活動及表演節目欣賞(14.33%)、宗教活動(13.68%)及農村生活體驗

(11.40%)。

至於其他休閒活動，則以品嚐當地美食、茗茶、喝咖啡(81.52%)的比例最高；其次為商圈徒步購物(28.67%)及觀光果(茶)園參觀活動(6.40%)，顯見發展當地特色農漁美食，對遊客吸引力甚大。

## 玖、住宿設施總量管理策略

目前雲嘉南濱海國家風景區境內僅有旅館 2 家(34 間房)、民宿 8 家(37 間房)，與全區民國 122 年尖峰日 26,994 人次之遊客量相較之下，十分缺乏住宿空間，區內也具備許多可供引入民間投資開發之公有土地，以延長本區之旅遊停留時間，以發展濕地特色旅店或濱海度假旅店。

並以優先辦理 4 大次系統內服務設施區、觀光遊憩區為主要發展基地，並參酌各次系統推估之遊客總量與環境承載量來提出建議，為目前區內十分缺乏住宿設施，初期暫不建議收取相關費用，以鼓勵業者進行投資建設。

### (一) 成長管理策略

#### 1. 指派分期分區發展額度、建議統一管控依據

- (1) 以五年為一期，作為管控期程。
- (2) 將各期發展額度分派至各次系統，包括四湖口湖次系統、東石布袋次系統、北門次系統、將軍七股次系統。
- (3) 國家風景區的五大土地使用分區中，住宿空間將優先分派至以發展觀光事業為主的觀光遊憩區與服務設施區，其他地區因公共資源挹注或環境容受力較低，則不鼓勵發展住宿空間。因此在總量分派上，將以個別遊憩系統作為總量調節範圍，觀光遊憩區與服務設施區將分派 80%之住宿空間量，其他地區則分配剩餘的 20%。
- (4) 各次系統分期發展額度作為後續遊憩設施開發申請核准之依據。

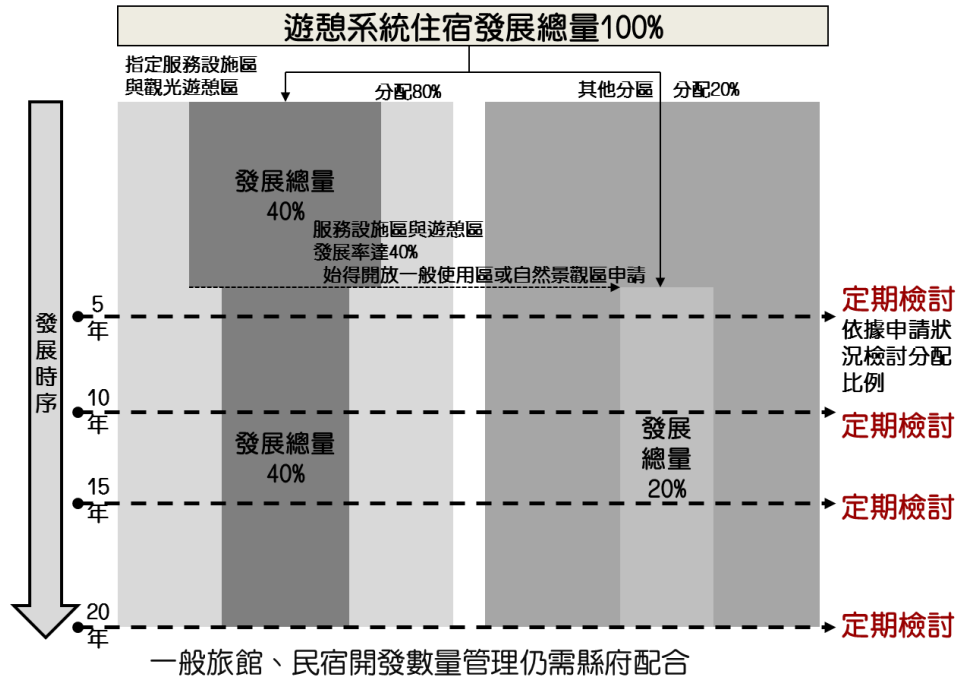


圖 9-1 住宿設施總量管理分派構想

## 2. 管控事業計畫許可，落實總量管制原則

- (1) 本計畫報請行政院核定後將作為區域計畫之指導，並將總量管制落實於非都市土地之開發管制與都市計畫變更審議。
- (2) 開發計畫應明定開發期限，若無正當理由，經展延後仍無法如期完工者，撤銷其設立許可。

## 3. 建立定期檢討機制

- (1) 配合發展分期，依前期執行成果及市場趨勢，重新檢討本計畫訂定之分區發展額度及發展內容。
- (2) 定期檢討除應對既有計畫內容提出修正之外，亦應將原計畫期程再往前延伸，增加 5 年或 20 年的成長目標設定，維持距當下有 20 年的發展計畫。
- (3) 針對前期執行計畫進行檢討，並就行政或法令障礙所造成之延誤加強改進，若因私人投資裹足不前，則考慮其他獎勵機制，以提高投資意願。

## (二) 住宿設施總量管理構想

建議引用風景特定區管理規則第九條辦理(申請在風景特定區內興建任何設施計畫者，應填具申請書，送請該管主管機關會商各目的事業主管機關審查同意)，由觀光事業主管機關主導觀光產業發展策略，由國家風景區管理處執行，對範圍內住宿設施進行數量控管及品質提昇工作，並對獲益廠商收取適當的觀光外溢效益回饋。整體流程如下圖所示。

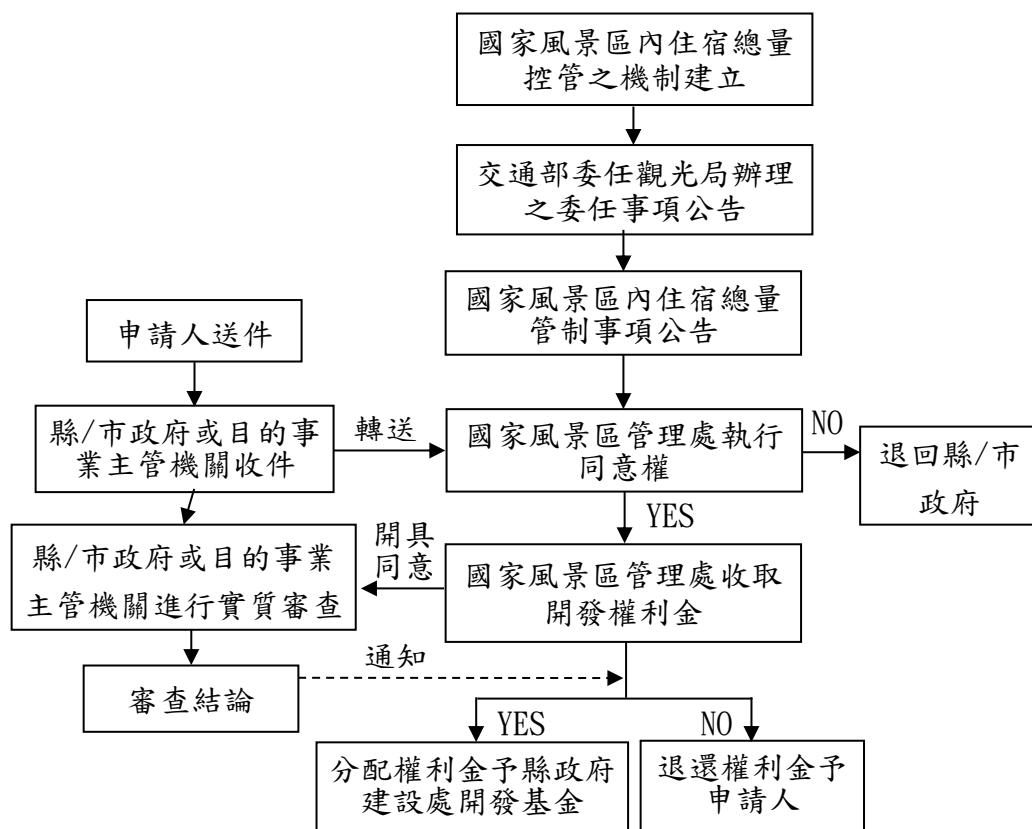


圖 9-2 住宿設施總量管理構想操作流程建議

## (三) 住宿設施影響回饋收益操作建議

在發展觀光發展條例架構下，針對新設旅宿設施進行總量控管許可，建議修訂相關管理規則，建立定期查核、換照及收費制度，並需與地方政府協商行政執行介面及款項分配運用方式，惟目前區內十分缺乏旅宿設施之建設，初期暫不收取相關費用。相關之操作方式建議如下圖所示。

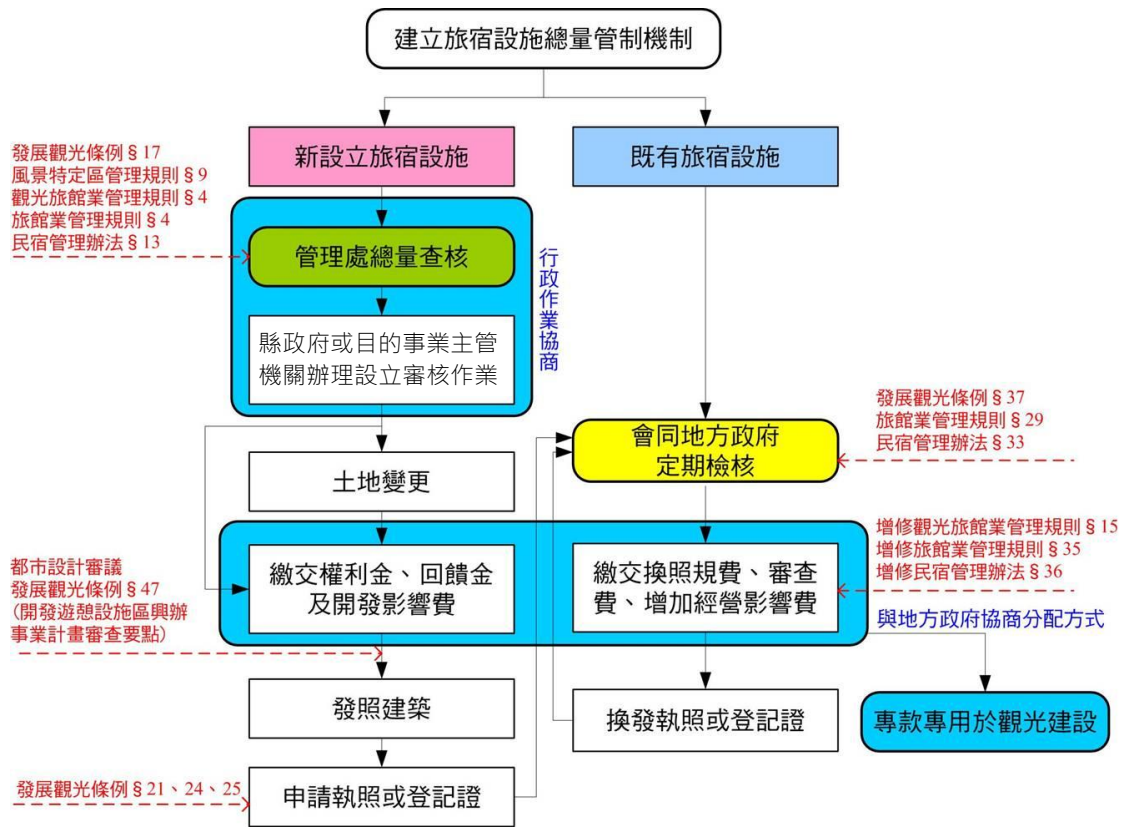


圖 9-3 住宿設施影響回饋收益操作流程建議

## 附件 1-觀光功能分區土地管理建議

### 一、特別保護區

- (一)原則上禁止任何形式之開發及變更地形、地貌行為，但為資源保育、國土保安及維護安全考量或原有合法建築物、設施之整建者，不在此限。惟上述但書行為應先徵得所在地縣市政府建築主管機關與雲嘉南管理處同意，且應以配合整體環境風格之造型、建材、色彩為之。
- (二)禁止原有產業擴大經營規模或變更使用。
- (三)在相關法令許可下，得配合環境觀察與解說活動，於適當地區設置步道或解說設施。
- (四)在相關法令許可下，得從事靜態、無設施之遊憩活動，其活動量不得超過該區之生態容受力。
- (五)屬沿海自然保護區應加強自然資源保育，並依下列事項管制：
  - 位於都市土地者，應檢討變更為生態保護區、特別景觀保護區或其他相關保護區，並檢討修訂土地使用分區管制內容，加強資源保護。
  - 位於非都市土地者，應避免辦理設施型使用分區及使用地變更。
  - 位於非都市土地者，應檢討變更為適當使用分區，公有土地以編定為國土保安用地、生態保護用地、林業用地為原則，如依其他法定計畫編定者，從其計畫編定。私有土地位於沿海自然保護區尚未納入其他法令保護區、核定計畫或未有補償措施前，得依第一次編定時使用現況，按「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」編定使用。
- (六)國定古蹟之整修應保存其原有型態，並經雲嘉南管理處協調文化部與臺南市政府古蹟主管機關同意後施行。

### 二、自然景觀區

- (一)現有林相優美地區，原則上應維持現有使用。
- (二)區內原有合法建築物或設施之修建、改建或增建，需經所在地縣市政府建築主管機關與雲嘉南管理處同意。並依「實施區域計畫地區建築管理辦法」之規定辦理。
- (二)區內得配合需要興建觀景亭、簡易步道、解說設施、小型停車場

等公共設施，且應配合整體環境風格之造型、建材、色彩需經所在地縣市政府建築主管機關與雲嘉南管理處同意後為之。

(三) 區內土石及礦物採取應依相關法令規定並在不影響視覺景觀情形下，經雲嘉南管理處同意後辦理。

(四) 區內現有農牧用地，得依非都市土地使用相關法令規定並徵得縣市政府與雲嘉南管理處同意後，變更為適當用地編定。為利自然景觀維護，雲嘉南管理處於行使上列同意權時，得先擬定自然景觀區之建築美化管制作業要點報核實施後，據以辦理。

(五) 位屬國家重要濕地者應依下列原則辦理：

1. 若位於法定保護區，應依野生動物保育法、文化資產保存法、國家公園法、森林法等相關目的事業主管法令管理。
2. 若位於都市計畫區，公有土地應優先檢討劃設或變更為相關保護、保育分區或用地，並依明智利用原則修訂相關管理事項內容。
3. 審慎規劃土地使用發展類型與開發條件，在不影響其生態系統之完整性與保護標的情況下，得以許可相容之土地使用或產業發展（含生態旅遊）。
4. 重要濕地範圍內之土地得繼續為原有之使用。但其使用違反其他法律規定者，依其規定處理。
5. 濕地應依濕地保育法擬定重要濕地保育利用計畫，並可劃分下列功能分區進行管制與利用。

-核心保育區：為保護濕地重要生態，以容許生態保護及研究使用為限。

-生態復育區：為復育遭受破壞區域，以容許生態復育及研究使用為限。

-環境教育區：為推動濕地環境教育，供環境展示解說使用及設置必要設施。

-管理服務區：供濕地管理相關使用及設置必要設施。

-其他分區：其他供符合明智利用原則之使用。

### 三、觀光遊憩區

容許項目及設施包括遊憩設施、戶外遊樂設施、水岸遊憩設施等9項。各遊憩區應擬具整體發展構想及細部開發規劃，建築物造型、色彩、高度需與自然環境協調，建蔽率不得超過40%，容積率不得超過120%，或依所在之

都市計畫或特定區計畫辦理。

- (一) 遊憩設施
- (二) 戶外遊樂設施
- (三) 水岸遊憩設施
- (四) 森林遊樂設施
- (五) 安全及公用事業設施
- (六) 生態體系保護或解說設施
- (七) 林業使用及其設施
- (八) 觀光遊憩管理服務設施
- (九) 其他經雲嘉南管理處同意之設施

#### 四、服務設施區

容許項目及設施包括：住宿、餐飲服務、管理服務、以及其他相關公共服務設施及解說牌等設施。而設施之興建與設計應配合整體發展規劃，建築物造型、色彩、高度需與自然環境協調，建蔽率不得超過40%，容積率不得超過120%，或依所在之都市計畫、特定區計畫或區域計畫辦理。

- (一) 住宿設施：國際觀光旅館、一般旅館、汽車旅館、國民旅社、以及其他類型住宿設施。
- (二) 餐飲服務設施：餐廳、購物中心、商店、展售中心、以及其他類型之餐飲服務設施。
- (三) 管理服務設施：管理中心、遊客服務中心、清潔隊及其附屬設施，及其他類型管理服務設施。
- (四) 其他相關公共服務設施及解說設施。

#### 五、一般使用區

- (一) 一般使用區之土地使用，從其都市計畫、特定區計畫或區域計畫原有土地使用分區及用地編定，遵照非都市土地使用管制規則及相關規定辦理。
- (二) 本區內若因新增遊憩使用之需求須辦理土地使用分區之調整時，得依整體開發原則，由申請人擬具事業開發計畫送交雲嘉南管理處，由雲嘉南管理處依「非都市土地風景區」調整及開發許可程序協調各目的事業主管機關及區域計畫主管機關辦理審查變更。

除依上述各使用分區之管理原則外，由於本風景區自將軍溪以北範圍（四湖鄉、口湖鄉、東石鄉、布袋鎮及北門區）均位屬嚴重地層下陷地區，因此除對新開發申請案加強審查其用水規範外，整體地層下陷問題防治，應從「用水管控」、「地貌改造」、「產業調整」、「違規查處」等方向改善地



層下陷問題管理原則如下：

● 用水管控

- 嚴重地層下陷地區用水計畫應依經濟部訂定之「用水計畫書審查作業要點」規定審查通過後為之。
- 非都市土地使用分區、使用地變更及容許使用如有用水需求時，應取得水利主管機關規定之供水或用水證明文件。
- 嚴重地層下陷地區所在直轄市、縣(市)政府，於直轄市、縣(市)區域計畫規劃過程，應配合水利主管機關水資源規劃分析及地質法水文地質調查結果，針對地下水補注敏感地區規範適當土地使用方式及不透水層比例，以避免影響地下水補注。

● 土地利用方式

- 直轄市、縣(市)政府應檢討嚴重地層下陷之易淹水地區，進行整體綜合治水規劃，考量水資源供需，提出整體治水、產業、聚落發展策略並調整土地使用計畫。
- 區內整體開發計畫應優先利用鄰近滯洪池的挖土方進行土地高程調整，減輕低地聚落淹水情況。
- 鼓勵開發案留設人工濕地或生態滯洪池等設施，強化基地污水自然淨化、滯洪防災及觀光教育功能。
- 農(漁)村社區之規劃及整建，應注意維護水土資源與環境，改善農(漁)村社區道路、溝渠設施，提升聚落整體環境品質。

● 配合海岸地區管理利用原則

- 依行政院 102 年 2 月 8 日核定永續海岸整體發展方案(第二期)，未來進行海岸地區各項規劃建設時，應避免工程過度設計，並減少非必要及有礙觀瞻之設施，以維護海岸自然生態；另以海岸生態資源保育、景觀改善及生態旅遊為目的，限制土地使用。
- 依全國區域計畫規定，直轄市、縣(市)政府將配合區域計畫進行臺灣沿海地區自然環境保護計畫(以下稱沿海保護計畫)範圍及管制措施檢討，有關風景區內土地使用計畫檢討之實施內容，如涉沿海保護計畫，未來請配合各直轄市、縣(市)政府納入區域計畫辦理。
- 有關海岸地區土地使用管理部分，請依全國區域計畫第五章、第二節、貳、一、海岸地區土地使用指導體制之相關規定辦理。