

國立台東大學區域政策與發展研究所
公共事務管理在職專班碩士論文

地方發展觀光產業經營策略之研究
— 臺東縣關山鎮個案探討

研 究 生：蘇俊銘 撰

指導教授：李玉芬 博士

中華民國九十七年六月

國立台東大學
學位論文考試委員審定書

系所別：區域政策與發展研究所公共事務管理碩士在職專班

本班 蘇俊銘 君

所提之論文 地方發展觀光產業經營策略之研究—臺東縣關山鎮個案探討

業經本委員會通過合於



碩士學位論文 條件
博士學位論文

論文學位考試委員會：

孫本初

(學位考試委員會主席)

孫本初

侯松茂

詹明志

詹明志

(指導教授)

論文學位考試日期： 97 年 6 月 1 日

國立台東大學

附註：1. 本表一式二份經學位考試委員會簽後，送交系所辦公室及註冊組或進修部存查。

2. 本表為日夜學制通用，請依個人學制分送教務處或進修部辦理。

博碩士論文電子檔案上網授權書

(提供授權人裝訂於紙本論文書名頁之次頁用)

本授權書所授權之論文為授權人在 國立臺東大學 區域政策與發展研究所
_____組 96 學年度第 二 學期取得 碩士 學位之論文。

論文題目： 地方發展觀光產業經營策略之研究-臺東縣關山鎮個案探討

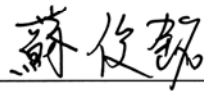
指導教授： 李玉芬博士

茲同意將授權人擁有著作權之上列論文全文（含摘要），非專屬、無償授權國家圖書館及本人畢業學校圖書館，不限地域、時間與次數，以微縮、光碟或其他各種數位化方式將上列論文重製，並得將數位化之上列論文及論文電子檔以上載網路方式，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

- 讀者基非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印上列論文，應依著作權法相關規定辦理。

授權人：蘇俊銘

簽 名：_____



中華民國 97 年 06 月 17 日

博碩士論文授權書

本授權書所授權之論文為本人在 國立台東大學 區域政策與發展研究所

九十六 學年度第 二 學期取得 碩 士學位之論文。

論文名稱：地方發展觀光產業經營策略之研究-臺東縣關山鎮個案探討

本人具有著作財產權之論文全文資料，授予下列單位：

同意	不同意	單 位
☒	☐	國家圖書館
☒	☐	本人畢業學校圖書館

得不限地域、時間與次數以微縮、光碟或其他各種數位化方式重製後散布發行或上載網站，藉由網路傳輸，提供讀者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

本論文為本人向經濟部智慧財產局申請專利(未申請者本條款請不予理會)的附件之一，申請文號為：_____，請將全文資料延後半年再公開。

公開時程

立即公開	一年後公開	二年後公開	三年後公開
			✓

上述授權內容均無須訂立讓與及授權契約書。依本授權之發行權為非專屬性發行權利。依本授權所為之收錄、重製、發行及學術研發利用均為無償。上述同意與不同意之欄位若未鉤選，本人同意視同授權。

指導教授姓名：李永宏 (親筆簽名)

研究生簽名：蘇俊銘 (親筆正楷)

學 號：3095024 (務必填寫)

日 期：中華民國 97 年 6 月 17 日

1. 本授權書 (得自 <http://www.lib.nttu.edu.tw/theses/> 下載) 請以黑筆撰寫並影印裝訂於書名頁之次頁。

2. 依據 91 學年度第一學期一次教務會議決議: 研究生畢業論文「至少需授權學校圖書館數位化，並至遲於三年後上載網路供各界使用及校內瀏覽。」

授權書版本 2005/06/09

謝 誌

從事公職的過程，總覺得自己多了一分的幸運。當年高中畢業參加大學聯考，連續兩年都考上同一間學校及同一個科系，這對大多數人來說，是少有的經驗，但這也讓我與公共行政領域結下不解之緣。退伍之後，本想從事金融業的我，在大學同學鼓勵及相互切磋下，兩年內分別通過四等及三等的國家考試，展開公職服務的生涯。進入公家單位服務之後，總覺得自己所學有限，希望能再進入學校進修及向公職先進們學習實務經驗，以開拓自身視野。

很快的，二年的學習已接近尾聲，對即將完成論文寫作的我，要感謝身邊所有協助、支持及陪伴我的人。首先，感謝指導教授李玉芬老師的悉心指導，不論在論文概念的建構及文稿的潤飾上，均獲益匪淺。再者，要感謝本論文口試委員孫本初教授及侯松茂教授，在論文計畫審查及口試過程中，所賜的寶貴意見及改進方向，讓本論文能更臻完善。另外，就是研究所期間靳菱菱老師、王聖銘老師、王鴻濬老師、蔡西銘老師及彭堅汶老師等多位老師授課時的豐富經驗，使我獲益良多，想法更加多元。

另外，要感謝研究過程中諸位的受訪者，正因有你們不吝的指教及熱心的協助，本論文才得以順利完成。在工作上，謝謝我曾經服務過的臺東縣消防局局長建興、師主任建中及目前服務的縣政府人事室林主任聰男、王課長進豐，由於你們鼓勵及同意同仁進修，讓我能在公餘之時在職進修；當然，人事室的同事梅子副座、永照課長、英夙課長、月玲課長、春嬌視導、絢雯、新南、嘉玲、尚融、葉富、彥玲、玉燕、素玲、郁芬、恩昭、嚴元、碧霞姐、美連姐、阿正、欣慧、亭亭等，也謝謝你們在工作上的協助，讓我較無後顧之憂的順利完成學業。

在學習過程中，也謝謝各位同窗好友的陪伴，在你們身上，我看到了積極學習的精神及對工作的執著，這正是我們後輩學習的標竿，尤其是建明班代，在你的領導及協助下，班上同學皆能順利的完成學業，充分發揮你救國團為民服務的精神。除此之外，特別感謝，尚融及榮盛大哥，當在論文寫作碰到瓶頸時，總能適時的給我一些建議，俾使論文能繼續進行。

最後，謝謝一路在背後支持的家人，因為有你們的全力配合與支持，我才能在這兩年的時間，每個週休假期到校學習，並在家庭、工作及學校間找到平衡，對於這段時間的忙碌，老婆-淑青更給我最大包容和體諒。這一個階段的學習，即將告一段落，我要對晉頡及翊瑄說，現在，週休假期爸爸不用上課了，可以每個假期都陪伴你們。

蘇俊銘 謹誌於關山

2008 年 06 月

地方發展觀光產業經營策略之研究 —臺東縣關山鎮個案探討

作者：蘇俊銘

國立台東大學區域政策與發展研究所公共事務管理在職碩士專班

摘 要

關山鎮是臺東縣內在觀光發展少數規劃較為完整的鄉鎮，發展初期，因為其觀光型式的稀有性及媒體的推波助瀾，一時間成為臺東縣內著名的觀光景點。但隨著國內自行車道設置的興起，遊客逐年下滑，面臨了經營上的困境。

本研究嘗試以質性的研究方法，經由深度訪談及 SWOT 分析，對關山鎮發展觀光產業的環境進行調查，企圖找出其發展上所面臨的課題，隨後再經 TOWS 矩陣分析試圖研擬未來發展上可採行之經營策略，期望能提供關山鎮觀光發展的方向及實務建議。

經研究發現，關山鎮在觀光發展所面臨課題，歸納起來有「相關人的因素」、「產品行銷困難」、「觀光內涵的充實」及「觀光發展概念的重塑」等四個部分。而後透過篩選深度訪談內容與建議事項，輔以相關文獻討及實地調查綜理之資料，建議未來可朝「城鄉風貌改善，增加環境價值」、「促進地方觀光產業競爭力，活化地方經濟，帶動各級產業發展」及「發展結合生態、生活及生機三生共榮的觀光休閒市鎮」等 3 項使命與目標努力。在經營環境上，仍具有豐富的生態資源、優質的生活環境及自行車旅遊品牌等優勢，需克服人力資源不足、服務機能品質參差不齊、及觀光資源內容元素不足等劣勢，希望在國內旅遊需求增加，及鄉村旅遊風氣盛行的趨勢下，避免外部環境的威脅，找到發展的契機。最後運用分析的結果，提出觀光產業經營策略，短期上以整合服務資源、提升人力資源及豐富旅遊深度為主，長期而言，建構本區觀光品牌形象、發展區域間協力機制、有效建立行銷管道等，以追求觀光產業的永續經營。

關鍵詞：地方觀光產業、經營策略、關山鎮

The Research of Regional Tourism Industry Management Strategies – Guanshan Township of Taitung County as an Example

Author: Su Chun Ming

Public Affairs Management In-service Master Program, Institute of Regional Policy and Development, National Taitung University

Abstract

Guanshan township is one of the several towns that develop tourism industry comprehensively. In the beginning, due to its tourism-form rarity and media promotion, Guanshan township quickly turned to a renowned tourist attraction. However, the uniqueness of Guanshan township gradually lost as the rising fad of bicycle routes, made the tourist numbers decreased year by year.

This research tries to investigate the tourism industry development environment of Guanshan township, with the characteristic method and interviews and SWOT analysis, and to expect discovering the issues it confronts while developing. Through TOWS array analysis, feasible management strategies are further provided for future development and practice for Guanshan township.

Through this research, it can be discovered that the issues Guanshan township faces during the tourism development are “personnel related”, “product promotion difficulties”, “tourism spirit fulfillment”, and “tourism development concept reconstruction.” Deep interviews and suggestions were filtered and selected, combined with related documents and close-ups, recommending “improving urban and rural views and environment value increased”, “increasing regional tourism industry competitiveness; stimulating regional economy and flourishing other industries” and “developing a tourism leisure town combines ecology, living, and organics” to be the three objectives for future development. On the aspect of running situation, advantages such as abundant ecology resources, agreeable living environment, and bicycle tourism, must overcome problems like shortage of human resources, inconsistency of service quality, and vacuity of tourism contents, expecting to avoid external threats and to find new chances under the fad of rural tourism. In the end, industry management strategies were proposed on the basis of the results

of this research. For the perennial running of tourism industry, short-term objectives such as integrating service resources, improving human resources, and fulfilling tourism contents; and long-term goals like constructing regional tourism image, developing regional mutual support mechanism, and establishing effective promotions should be put into practice.

**Keyword: Regional tourism industry, management strategies,
Guanshan Township**

目 次

第一章 緒論	1
第一節 研究背景	1
第二節 研究動機與目的	2
第三節 研究範圍與限制	8
第四節 研究內容與流程	10
第五節 重要名詞解釋	13
第二章 文獻探討	14
第一節 觀光的意義與觀光產業	14
第二節 我國觀光政策與發展計畫	22
第三節 地方觀光產業的形成與特性	25
第四節 策略規劃	37
第三章 研究設計	44
第一節 研究架構	44
第二節 研究方法與工具	46
第三節 訪談對象	50
第四節 資料分析與結果呈現	51
第五節 研究的信度與效度	53
第六節 研究倫理	54
第四章 關山鎮觀光資源與觀光產業發展現況	56
第一節 適宜觀光發展的自然與人文環境	56
第二節 關山鎮觀光資源之類別與屬性	60
第三節 關山鎮觀光產業發展過程與現況	73

第五章 關山鎮觀光產業經營策略之建構	78
第一節 關山鎮發展觀光產業面臨的問題.....	78
第二節 關山鎮觀光發展的環境-SWOT 分析	92
第三節 TOWS 矩陣分析	109
第六章 結論與建議	120
第一節 研究發現	120
第二節 建議	123
參考文獻	127
中文部分	127
西文部分	131
附錄一 訪談大綱.....	132
附錄二 訪談紀錄.....	134

表 次

表 1-1	宜蘭國際童玩藝術節大事紀	3
表 1-2	臺東縣 96 年度各鄉鎮市公所辦理節慶活動一覽表	4
表 2-1	SWOT 評估表	40
表 2-2	TOWS 矩陣	42
表 3-1	訪談名單	51
表 4-1	臺東縣關山鎮人口變遷與流動一覽表	60
表 4-2	關山鎮觀光資源分類表（依台東縣綜合發展計畫）	69
表 4-3	關山鎮觀光資源類型一覽表	70
表 4-4	關山鎮親水公園入園人數統計表	76
表 4-5	臺東縣近 6 年主要觀光遊憩區遊客人數表	77
表 5-1	關山鎮發展觀光產業面臨問題彙整一覽表	91
表 5-2	關山鎮發展觀光產業經營策略 TOWS 矩陣分析表	118

圖 次

圖 1-1	研究範圍示意圖	9
圖 1-2	研究流程圖	12
圖 2-1	觀光的目的	15
圖 2-2	觀光產業結構圖	16
圖 2-3	地方觀光產業結構圖	34
圖 2-4	策略管理程序流程圖	38
圖 2-5	TOWS 分析與策略形成圖	43
圖 3-1	研究架構圖	45
圖 4-1	壹東縣關山鎮人口統計圖	60
圖 4-2	關山鎮親水休閒農業區位置圖	65
圖 4-3	關山鎮親水公園遊客入園人數發展趨勢圖	76
圖 5-1	關山鎮發展觀光產業經營策略 SWOT 分析結果圖	108

第一章 緒論

第一節 研究背景

觀光產業目前是世界各國均普遍重視的無煙囪工業，其不僅是本世紀最有潛力的明星產業，在全球化洪流及知識經濟的推波助瀾下，也已成爲最具社會經濟指標的產業。世界觀光旅遊委員會(WTTC)於 2000 年就觀光產業對世界經濟貢獻度所進行的相關統計與預估顯示，2000 年全球觀光產業規模(包含觀光相關產業、投資及稅收等)約占全世界 GDP 的 10.8%，相當於 3 兆 5 千 7 百 50 億美元，並預估至 2010 年止，全球觀光產業的規模將達全世界 GDP 的 11.6%，相當於 6 兆 5 千 9 百 11 億美元。WTTC 亦統計 2000 年全球觀光產業從業人口約有 1 億 9 千 2 百 21 萬人，約占總體就業人口之 12 分之 1，並預估至 2010 年止，觀光產業將再創造 5 千 9 百 41 萬人次的工作機會，使全球觀光產業就業人口數達 2 億 5 千 1 百 62 萬人。由此可知，觀光產業之於全球，乃至於單一國家之經濟發展，在可見的未來均扮演重要之角色(交通部觀光局，2002)。

爲了在這產業上占有一席之地，面對國際觀光市場急速變化的趨勢與挑戰，使台灣觀光事業能跟上時代的腳步，交通部將民國 91 年訂爲「觀光規劃年」，研訂了「二十一世紀台灣發展觀光新戰略」，宣示以打造台灣成爲「觀光之島」爲目標；民國 91 年 1 月公布「觀光政策白皮書」，以「二十一世紀台灣觀光發展新戰略」及「國民旅遊發展方案」爲基礎，擬定出以「供給面」及「市場面」兩項觀光政策發展爲主軸，提出具體可行之短中長期執行計畫，以「打造台灣爲觀光之島」爲目標；接著同年提出「挑戰 2008：國家重點發展計畫」，啓動「觀光客倍增計畫」，目標在 2008 年將台灣打造爲觀光之島，來台旅客人數倍增至 500 萬人次，觀光目的來台的旅客倍增至 200 萬人次，以「顧客導向」之思維、「套裝旅遊」之架構、「目標管理」之手段，來改變台灣觀光產業的經營理念，藉以發展觀光策略；並將民國 92 年訂爲「觀光推動年」，正式啓動各項執行方案(陳思倫，2005)。

再者，國內政經環境的變遷，加上政府自加上我國自民國 87 年元月起實施「隔週休 2 日」，以及民國 90 年元月起實施「週休 2 日」，使人們對休閒生活的需求日益增加，根據民國 95 年觀光年報顯示：國人國內旅遊支出達新台幣 2,243 億元；國人國內旅客人次達 1 億 754 萬旅次。另依民國 95 年編制的觀光衛星帳計畫，主要編制民國 91 年至民國 94 年之帳表，納入觀光支出帳表統計之商品包括：住宿、餐飲、交通、汽車出租、旅行服務、娛樂、購物與其他觀光商品等 8 項，並按國人出國、國人國內以及來台旅客 3 類之在台支出分別估計於台灣地區的觀光支出，91 年至 94 年觀光支出分別爲新台幣 5,002.34、4,174.58、5,212.44 及 5,098.41 億元；國人國內旅遊觀光

支出最高，來臺旅客支出次之，國人出國支出最低，各類型之觀光支出皆呈現成長趨勢（交通部，2007）。

民國 83 年文建會開始大力推動社區總體營造、民國 86 年行政院研擬實施「創造城鄉新風貌行動方案」、民國 90 年行政院農業委員會推動「一鄉一休閒農漁園區計畫」、到近期的「挑戰 2008 國家重點發展計畫」等，帶動了地方再發展的契機，有強化發展地方特色、地方經濟與凝聚地方共識的意涵。因此從全球發展的趨勢及國家政策重新對觀光所賦予的定位來看，發展觀光產業是現在也是未來一項重要的工作，在此前提下，不管是中央政府主導或地方自主也好，目前國內各縣市政府及各鄉鎮市公所，皆將發展觀光產業列為重要施政方針，積極尋找地方的特色或建設，這從各地方政府紛紛舉辦具地方特色的節慶活動，並積極塑造一鄉鎮一特色的觀光景點可看出端倪，希望透過觀光產業的發展，解決地方經濟的需求，在文化及生態上能獲得保護，在區域的發展上，可縮小城鄉差距、均衡地方財富。

在上述人們對休閒遊憩活動的需求，加上政府的推廣，對地方政府發展觀光遊憩產業，提供了一個發展的理由與刺激，在此情形下，舉凡地方文物館、觀光休閒農園、特色民宿及相關節慶活動等如雨後春筍般紛紛出現，提供民眾多樣化的選擇。然而，在發展的背後卻存在著許多問題，並非如此順遂，如地方文物館在交由地方經營後，受限於地方人力、經費等因素，無法有效發揮應有的功能與作用，到後來反而變成地方的負擔；觀光休閒農業及其他相關休閒遊憩產業，常有一天捕魚三天曬網的情形，僅在週末或連續休假期間營業；相關節慶活動，也因同質性高或舉辦模式欠缺新鮮感，而有限影響地方發展。在全國從上到下皆高喊發展觀光的同時，地方在發展上，常有光景無法持續的情況，一旦政府減少或停止補助，地方觀光產業即面臨經營上的問題，尤其是鄉鎮公所等基層單位，因此，如何突破現有地方經營觀光遊憩產業的困境，整體規劃及行銷，避免只是興建零星的觀光設施或匆促的執行一些相關措施，甚至破壞原有的自然觀光遊憩資源，是現階段地方發展觀光遊憩產業急需重視的課題。

第二節 研究動機與目的

壹、研究動機

民國 96 年 8 月 26 日這天，這對許多的宜蘭縣民來說是一個感傷的日子，因為有 12 年歷史、舉辦過 10 屆的宜蘭國際童玩藝術節對於連續三年面臨嚴重虧損，使地方政府做出停辦的決定，正式落幕，從此走入歷史（表 1-1）。然而宜蘭縣長呂國華說，童玩節是蛻變並非結束，對於停辦的決定，他同樣感到不捨，不過，活動漸失光環是不爭的事實，與其矇上雙眼逃避事實，不如去理性面對營運困境，接受新挑戰。這樣的說明，點出目前許多地方政府

經營觀光遊憩產業經營的現況，在政府觀光政策的指引下，許多地方政府爭相投入發展觀光遊憩產業，企圖跟隨世界的潮流，然而在未經過詳盡的規劃下，欠缺理性的思維，當中央政府不再協助，經費部份不再支援，地方即無力發展，產生了許多經營上的困難。

表 1-1 宜蘭國際童玩藝術節大事紀

年份	1996	1998	2001	2003	2005	2007
大事紀要	登場，是當時全國第一個公辦收費的大型活動	因腸病毒停辦	交通部觀光局將其列入全國 12 大指標性活動	因 SARS 停辦	首次出現虧損，金額達 5000 千萬元	宜蘭縣長呂國華宣布停辦童玩節

資料來源：楊宜敏（民 96 年 8 月 26 日）。童玩節：今天說 bye bye。自由時報。第 A4 版。

以本研所在臺東縣來說，「觀光優先」是縣政府主要的施政主軸，這從過去三任縣長施政定位來說即可看出，陳建年縣長（1994-2002）以「環太平洋盆地的新明珠」為總體發展策略；徐慶元縣長（2002-2005）則以「觀光」作為施政總體總目標；鄭麗貞縣長（2006）揭櫫之「全球華人養生休閒渡假中心」的總體目標，更為台東揮別過去以農業為重，而全心全意的走向觀光發展施政主軸（張家銘，2007），試圖在觀光這條路上走出一條永續發展的路。但現實面上，仍有許多劣勢需由公私部門共同面對，依據楊尙融（2005）台東觀光規劃的研究發現：台東發展觀光的產業上，有境內交通運輸便利性不足、人口外流及老化情形嚴重、人力資源與財源不足、對於觀光發展的定位不明、觀光服務機能性多元性不足且品質參差不齊等劣勢，使得觀光的發展無法配合施政理念，導致在競爭的旅遊市場上處於劣勢。

鄉鎮部分，近年來，政府大力提倡「一鄉鎮一景觀一特產」觀念，希望透過地方性產業活動來結合當地文化特色，以保留逐漸式微的傳統產業，並養成愛鄉愛土的情操。產業文化活動是一種將「文化、產業、觀光」三者合一的活動模式，透過文化傳承與農業休閒觀光的相互結合，達到「產業文化化、文化產業化」的雙重目標。也因如此，全國各鄉鎮無不卯足全勁從地方的天然資源、特殊的人文風情或特有農特產中，找尋出自己的優勢，進而發展成屬於自己的標誌。

台東縣內各鄉鎮市公所在上級政府的輔導及推廣下，也紛紛推出屬於地方特色的慶典活動（表 1-2），企圖能將自身的文化、特產及景觀推展出去，不僅提升地方能見度，也希望帶動起地方觀光發展。然而其在發展上並非如此順遂，其在執行上面臨許多問題，不僅在人員、經費、活動內容及規模

等，不能發揮其應有的效益，有時甚至只淪為地方本身的娛興活動。以節慶活動帶動地方觀光產業雖有其正面的效益，但是其在設計上要是缺乏整體的思維，則容易推出流於形式的活動，所以，在操作上節慶活動的整體規劃與內容設計是需要具備高度創意的，如果無法推陳出新或保持一定的品質，則容易失去對一般大眾的吸引力（游瑛妙，1999），也因缺乏文化內涵及觀光的效益，容易喪失地方特色而失敗。中國時報 2005 年「這樣拼觀光，沒前途」的報導提到：「重複自我拷貝的廟會式活動，許多鄉鎮沒有回過頭去從歷史中找尋自己的生命光環，而是不斷的抄襲別人看似成功的經驗？」（羅怡幀，2006）」這樣的發展，或許可以使地方較快的投入相關的產業，但是確無法持續，地方也未必因此受益與可以在競爭激烈的觀光市場上脫穎而出。

表 1-2 台東縣 96 年度各鄉鎮市公所辦理節慶活動一覽表

活動月份	承辦機關	活動名稱	活動內容	活動地點
1 月	臺東縣卑南鄉公所	台東釋迦節	1.釋迦評鑑 2.釋迦產業文化	卑南鄉
1 月	臺東縣池上鄉農會	油菜花季	1.油菜花海 2.農特產品展售 3.稻草人製作比賽 4.米產業體驗 5.休閒農業體驗	池上鄉
3 月	臺東縣台東市公所	2007 臺東元宵民俗嘉年華會－金豬獻福炸寒單	1.陣頭踩街表演 2.猜燈謎炸寒單 鬧元宵【遇水則發－寒單爺體驗營】 3.祈福遶境活動 4.創意花燈比賽及展示 5.金豬獻福炸寒單大會串	台東市區、南京路廣場、海濱公園
3 月	臺東縣東河鄉公所	2007 晚崙夏橙-香丁文化節	1.香丁採果活動 2.原住民傳統美食及手工藝展售 3.農特產品及促銷活動 4.免費榨汁暢飲	東河鄉
4 月	臺東縣延平鄉公所	射耳祭	全鄉射耳祭、傳統祭儀比賽、傳統祭儀表演	延平鄉

表 1-2 台東縣 96 年度各鄉鎮市公所辦理節慶活動一覽表（續）

活動月份	承辦機關	活動名稱	活動內容	活動地點
4 月	臺東縣綠島鄉公所	綠島拖釣比賽	結合傳統漁業文化與現代觀光休閒的旅遊活動，以休閒漁業的範疇豐富本鄉觀光旅遊事業。	綠島鄉
4 月	臺東縣長濱鄉公所	東海岸飛魚季	1.農漁產品展售 2.漁業文化體驗	長濱鄉
5 月	臺東縣海端鄉公所	射耳祭	1.傳統祭儀 2.傳統歌謠比賽 3.歌舞表演	海端鄉
5 月	臺東縣達仁鄉公所	毛蟹季	毛蟹季展售活動	達仁鄉
6、7、8 月	臺東縣長濱鄉公所 蘭嶼鄉公所 成功鎮公所 達仁鄉公所 關山鎮公所 鹿野鄉公所	各鄉鎮聯合豐年	傳統豐收慶典儀式活動	長濱鄉 蘭嶼鄉 成功鎮 達仁鄉 關山鎮 鹿野鄉
6 月	臺東縣蘭嶼鄉公所	全國海峽盃 10 人舟環島接力賽	1.歡迎晚會~文化之美 2.獨木舟體驗活動 3.摸彩活動 4.邀請原住民藝人演唱會	蘭嶼鄉
7 月	臺東縣綠島鄉公所	綠島漁民節文化活動	透過漁民節期間的慶祝活動，讓民眾了解綠島傳統漁業文化，由現在飲食文化、休閒漁業發展等層面呈現綠島傳統及現代的延續。	綠島鄉
7 月	臺東縣鹿野鄉公所	想飛的季節 2007 花東縱谷鹿野逍遙遊實施計劃	1.東台灣山海風情遨遊 2.花東縱谷鹿野飛行傘亞洲杯錦標賽	鹿野鄉
8 月	臺東縣太麻里鄉公所、地區農會	太麻里金針山忘憂花季	金針花特產、生態之旅等系列活動	太麻里鄉

表 1-2 台東縣 96 年度各鄉鎮市公所辦理節慶活動一覽表（續）

活動月份	承辦機關	活動名稱	活動內容	活動地點
8 月	臺東縣池上鄉公所	大坡池端陽竹筏季	分有靜態（客家傳統竹編、美食及農特產品展售等展出）與動態(玉勝館醒獅、天真托兒所等表演)。	池上鄉
8 月	臺東縣關山鎮公所	活力陽光關山馬－稻香之旅	辦理米食博覽會，推銷關山米食。	關山鎮
9 月	臺東縣東河鄉	2007 瑪洛阿瀧觀光文化節	1.聯合豐年祭，傳統歌舞文化表演 2.原住民傳統美食及手工藝品展售 3.農特產品及促銷活動 4.體驗活動 5.熱歌勁舞、演唱會。	東河鄉
10 月	臺東縣大武鄉公所	油帶魚季系列活動	漁業結合山豬窟休閒農業園區農家，舉辦「油帶魚嘉年華會」，希望能吸引遊客體驗大武之美。	大武鄉
11 月	臺東縣成功鎮公所	2007 東海岸旗魚季	推廣成功鎮農特產品及發展觀光	成功鎮
11 月	臺東縣金峰鄉公所	金峰鄉洛神花祭系列活動	1.洛神花產品推港及產銷 2.手工藝產品行銷活動 3.風味餐推廣及行銷 4.溫泉、生態旅遊推廣及行銷	
12 月	臺東縣太麻里鄉公所	迎曙光暨跨年晚會活動	1.晚會表演 2.跨年倒數、高空煙火、天燈祈福 3.表演比賽活動 4.迎曙光及升旗典禮 5.農特產品及手工藝品展售 6.觀光套裝行程促銷	太麻里鄉

資料來源：臺東縣政府觀光旅遊網。2007 年 9 月 23 日，取自：<http://tour.taitung.gov.tw/chinese/index.asp>

臺東縣關山鎮亦在發展觀光潮流的趨勢下，發展節慶活動，期待帶動區域觀光的發展，以民國 96 年來說，即在關山親水公園內辦理全鎮聯合豐年祭與活力陽光關山馬—稻香之旅等相關活動，企圖推銷該鎮的多元的原鄉文化、稻米之鄉及自行車樂活天堂等特色，以帶動區域內的觀光產業，然而其在活動辦理形式及活動內容上，無法顯示其特殊及獨特之處，國內其他鄉鎮類似活動上也有許多選擇，事實上，主政者既將觀光列為主要施政方向，為持續發展，應找出其特色，為所面臨的競爭壓力適時調整經營策略，加強行銷，並克服發展的劣勢，以建立發展之利基。

周兆駿（2006）在分析地方觀光產業競爭壓力來源時，以Michael E. Porter所提出的五力競爭模式¹為基礎，針對地方觀光產業的特性進行修正與調整，用以建立地方觀光產業五力競爭的階級體系。接著運用AHP分析階層程序法²求取上述所建立階層內各項因子權重，用以瞭解地方觀光產業競爭壓力來源。該研究指出，地方觀光產業壓力來源的前三強，依序是來自「替代品或服務的威脅」、「來自同業的威脅」及「潛在的新進產業者」。而在此三項壓力來源的次一層次的因子分析上，得到下列的結果，首先，我們知道地方觀光產業主要競爭壓力來自於「替代品或服務的威脅」；其中的因子以「來自新型態休閒活動的威脅為最大」，「其他種類觀光活動的替代效果」次之，「其他休閒娛樂所產生之替代效果」再次之。而其在分析第二「來自同業的威脅」及第三「潛在的新進產業者」之壓力來源時，所評選出來之主要因子為「目前地方觀光產業所提供之服務差異不大，且特色不明顯」與「地方觀光產業的產品差異化不高」，事實上兩者本質上有相類似之處，此兩因子的核心問題均在於差異化，也呈現出地方觀光產業對產品差異化的重要（周兆駿，2006）。

由上述可知觀光遊憩的發展已成為目前城鄉發展政策的一個趨勢，是許多鄉鎮的施政目標，加上台灣目前的產業結構也由第一級產業逐漸轉型成第三級產業，也就是以服務業為主的產業結構，各鄉鎮就必須在這趨勢下找到生機，來活化當地的產業，提高經濟上的附加價值。但在各鄉鎮都強調發展的同時，必然需面對競爭的壓力，如在發展的初期未經過妥適的規劃，而只是模仿、抄襲的話，很快就會失去競爭力；另一方面即使發展初期成效良好，要是因此停滯保持現況，未隨著社會結構及經濟層面的快速變遷而調整

¹ 五力競爭模式：這套競爭模式的分析理論係由Michael E. Porter提出，其說明產業競爭時會用到的五種作用力，必需對這五種作用力進行分析，用來找出公司的優勢加以利用及公司的劣勢加以隱藏或改進，其五種作用力分別為同業的威脅、顧客的議價能力、潛在新進者、替代品或服務的威脅與供應商議價能力（Porter,1999）。

² AHP分析階層程序法（AHP-Analytic Hierarchy Process）：又稱為層級分析法，這種方法是由Saaty於1971年所創。主要藉由權重指標的二二比較，利用矩陣代數，找出特徵值，定出權重的研究；另一種用法，是用來決定最佳的決策方案；以及資源配置、衝突解決等（陳順利等，2006）。

發展策略，缺乏對消費市場瞭解的欲望及需求的話，也會逐漸失去市場上的競爭力。

本研究試圖以臺東縣關山鎮為例，探討鄉鎮發展觀光遊憩產業遭遇到的問題，該鎮除具有全台第一座運用空污防治費設立的環保親水公園，並設有全國第一條觀光休閒專用的環鎮自行車道，設立之初，在媒體爭相報導下，使之成為全國知名的旅遊據點，周邊餐飲業、民宿業、渡假村及腳踏車出租業因應而生，為地方創造不少就業機會，活絡地方經濟及啟發社區發展新活力，在地方發展觀光遊憩產業歷程上，有其特殊性，故舉以為例。

然而，近年來其發展已不若往年，入園人數逐年下降，除因國內類似遊憩地點增加外，園區變化有限，加上中央挹注經費減少，鄉鎮公所財政拮据，要維持此一龐大的公共建設來說，實是一大負擔，加上面臨市場上的競爭壓力，無法積極針對壓力來源對症下藥，呈現產品之差異性，讓該鎮發展觀光遊憩產業遇到瓶頸，進而影響相關產業的發展。因此，地方若想永續發展，勢必從新省思目前發展的現況，掌握市場的脈動與趨勢、瞭解目標市場的需求與欲望，以及如何運用有限的產業、文化及生態的資源，建立起發展的地位與塑造特有的風格，進而找出自身的市場競爭力，在這多元化的觀光旅遊產品競爭中，脫穎而出，此乃促使本研究撰寫本論文之動機。

貳、研究目的

由於觀光產業為具有多目標的綜合發展產業，其不僅可提高所得、擴大就業機會、整合各級產業，透過地方原始產業與地方特色的結合，吸引外來遊客以增加地方收益等實質面的效益，是以，觀光遊憩產業在我國各級政府及民間的努力下，仍持續的發展，然而，對基層的地方政府來說，面對競爭的觀光市場，在發展上不若計畫來得順遂，有其發展的限制及困境。本研究依據上述的背景與動機分述研究的目的如下：

- 一、探討我國觀光產業政策之演進與地方觀光產業特性及結構。
- 二、探討關山鎮的觀光資源與影響觀光發展的因素。
- 三、瞭解關山鎮觀光發展的問題與困境。
- 四、建構關山鎮觀光發展的競爭力與可行之發展策略。

第三節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本研究以「鄉鎮」層級「推展地方觀光產業之問題」為研究範圍，觀光產業目前為我國重要施政方向，政府為帶動觀光產業，提出許多相關計畫，舉凡「挑戰 2008：觀光客倍增計畫」、「新故鄉社區營造」、「創造城鄉新風貌」、「一鄉鎮一特色」及「一鄉一休閒農漁區」等，期待從上而下，各級政

府皆能投入觀光產業的推展。各鄉鎮地方自治團體³在此趨勢下，加上農漁業為主的經濟來源，因社會變遷，面臨嚴峻的挑戰，各地方政府不得不思索轉型的方向，也因此觀光產業成為重要的選擇之一，由於各鄉鎮市所具備的觀光資源條件不一，可能是一些簡單的觀光設施、不具特色的慶典活動、或替代性高的觀光景點，使其在發展上受到限制，也未帶動地區發展，居民因而受益，然而各鄉鎮市公所仍將發展觀光產業視為重要施政方針。

在地理範圍方面，將以臺東縣關山鎮發展觀光遊憩產業現況為個案研究，本鎮為花東縱谷地區重要的旅遊據點，除擁有全國知名之親水公園、環鎮自行車道外，東部幹線僅存的日式建築的「關山舊火車站」，在觀光休閒的風潮下，也成為鐵道迷開始追逐的新目標，其他如關山大圳、兩側高山、農村自然風光及相關休閒農業等也因自行車道而串聯在一起（圖 1-1）。



圖 1-1 研究範圍示意圖

資料來源：台東旅遊網。2008 年 5 月 17 日，取自：

http://taitung.mmmtravel.com.tw/index_m.php?ptype=map_main&id=88

³ 地方制度法第 14 條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體。」

貳、研究限制

一、研究範圍的限制

本文囿於人力、物力及時間的限制，僅以臺東縣關山鎮做個案探討，分析其發展觀光遊憩產業可能面臨之困境，並透過 SWOT 分析，找出未來可發展之方向，並未涉及我國其他鄉鎮發展模式之比較研究，是限制之一。

二、資料搜集上的限制

本文主要探討國內鄉鎮發展觀光遊憩產業之現況，以搜集我國相關文獻資料為主，而在個案探討上所搜集之資料也以當地的文史資料及熟悉研究範圍的相關人士及到研究範圍遊玩的對象的訪談資料為主，是限制之二。

三、研究方法的限制

本文以「文獻分析」、「田野調查」為主要研究方法，並據以分析歸納研究結果，訪談對象熟悉研究範圍的相關人士或當地業者為主，遊客部分則採用便利取樣方式⁴訪談至本研究範圍遊憩之人，訪談及抽樣人員有限，無法普及，另無引用其他量化方式，得到客觀數據予以佐證，亦影響分析之信度與效度，是限制之三。

第四節 研究內容與流程

壹、研究內容

本研究主要探討鄉鎮發展觀光遊憩產業之困境，並以臺東縣關山鎮為個案探討，試圖瞭解其在運作上所遭遇之問題，當地的居民與業者是否真正因發展觀光產業而受益，對於漸漸減少的遊客，有重新檢討現行施政方向的必要，以活絡鄉鎮的觀光產業帶動區域的發展為目標，在配合研究目的下，本研究之研究內容如下：

- 一、藉由文獻的回顧與整理，了解觀光的定義及分類、我國觀光政策的演進及地方觀光產業的特性與發展趨勢。
- 二、經由文獻整理及田野調查，分析關山鎮的觀光資源與觀光產業的發展現況。
- 三、以供需的觀點，利用田野訪談，對地方行政機關（執行機關）、地方民

⁴ 便利取樣：意旨研究者在街道上，或是其他場所攔下路人作訪問（李美華等譯，2004）。

代、民宿業者、腳踏車業者、餐廳業者及遊客等，以瞭解地方經營觀光遊憩產業的問題，做為關山鎮研擬發展相關產業經營策略規劃之適切性參考。

- 四、再者，經由經營管理問題整理分析，研擬訪談大綱，以專家學者、地方民代、行政主管機關、文史社團代表、當地觀光產業相關業者及遊客等多元取向的訪談對象，對地方發展遊憩產業的經營策略提出建言或看法。
- 五、透過資料的搜集並配合內外部環境分析，運用策略規劃之 SWOT 分析及 TOWS 矩陣分析，提出關山鎮未來觀光發展策略與方向。

貳、研究流程

本論文的研究流程，將依研究動機與目的，由資料搜集與研究區域的觀察，進行現況的分析，歸納出經營的困境，透過質性訪談對經營現況及策略提供建議，進而提出本研究的結論與建議，如圖 1-2 所示：



圖 1-2 研究流程圖

第五節 重要名詞解釋

壹、SWOT 分析

SWOT 分析來自策略規劃的方式，透過優勢（Strengths）、劣勢（Weakness）、機會（Opportunities）及威脅（Threats），對整體內外環境的分析（吳思華，1996）。優勢及劣勢主要在考量組織之內部條件，是否有利於計畫的進行；機會和威脅是針對組織外部進行探索，探討對未來情勢演變之了解。

貳、TOWS 矩陣分析

「TOWS」矩陣分析是「SWOT」分析中獲得策略的方法之一，也是國內外應用策略規劃最常用的分析工具（陳兆仁 1997）。TOWS Matrix 為 Mr.Weihrich（1982）所提出，是一種對公司（或產業）獲取競爭優勢的有效分析工具。傳統上 SWOT 分析僅能表現出公司整體資源之強、弱和外部環境的機會和威脅現象，並不能表現出內部資源和外部環境的特殊相關性。TOWS 分析除可配合新的系統思維架構，藉由公司強勢資源去取得競爭優勢機會，或以克服公司資源之弱勢，去除外部環境之威脅，以取得公司立足之地位（Weihrich，1982）。爰此，SWOT 與 TOWS 的關聯，SWOT 是企業在制訂營運策略時，通常要把自己與競爭者比較，找出組織內部的優缺點；透過知己知彼的分析，才能擁有安內攘外的利基。由於整個世界潮流與趨勢的外部與內部環境條件，變化速度劇烈，令人目不暇接。所以，最近英國的 EIU《經濟學人雜誌》建議應將 SWOT 改為 TOWS，以彰顯不論制定組織及企業策略時，處處以大局為重，以宏觀為視野，否則容易掉入井底觀天的陷阱（徐木蘭，2004）。因此，TOWS 分析時強調內部和外部環境是動態的，其所列的內外部因素僅適合在特定的時間點上，為各種情境的優勢、劣勢、機會與威脅等四類因素交互作用下所產生的應對策略。

第二章 文獻探討

第一節 觀光的意義與觀光產業

壹、觀光的意義

有關「觀光」一詞經常和「休閒」及「旅遊」聯結在一起，何謂「觀光」？依據世界觀光組織（World Tourism Organization，WTO）的定義：觀光是由人們爲了休閒、商務和其他目的而旅行，停留在其日常生活環境⁵之外的地點，不到連續一年的時間內，從事的各種的活動所構成（WTO，1995）。英國學者Cooper在其所著“Tourism Principle & Practice”（1993）也將觀光定義的重點闡釋如下：（轉引自陳炤華，2003）

1. 觀光是發生在人們對於不同的目的地所做的向外移動或停留。
2. 觀光包含了兩大要素：一是旅程，二是在目的地所作的停留及活動。
3. 因爲旅程及停留是發生在離開日常居住單位及工作場所，所以因觀光所帶來的活動，是不同於目的地居民及工作人口的日常活動。
4. 前往目的地的移動是具有短暫的特性，其最終的目的地乃是以返回原出發地，在幾天、幾星期或幾個月內。
5. 旅遊的目的地是以被遊訪爲目的，而非爲了長期居留或謀職。

因此，觀光指的是要離開居所及日常生活工作的場所，其理由無論是訪友、休閒渡假旅遊或商務所做的短暫性移動，在停留的過程中所發生的活動或身爲旅客所做的每一件事都涵蓋於觀光業之內。由上述的定義中，包含了觀光的三個基本要素：第一、觀光客從事的活動是離開日常生活居住地的；第二、這些活動需要交通運輸將觀光客帶往觀光目的地；第三、觀光目的地必須提供設施、服務等，以滿足觀光客各種活動需求（鍾溫清等，2000）。

觀光的類型依地理的範圍不同，可區分爲境內觀光、入境觀光及出境觀光等三類；如果以國家爲地理區域的範圍，則可將觀光分成內部觀光、國家觀光及國際觀光等三類，由上述分類可知，觀光的市場依據觀光類型的不同主要可分爲外國人入境觀光、國人出國觀光及國民國內旅遊等三類。以關山鎮來說，其遊客來源以國民國內旅遊爲大宗，現階段應屬境內觀光成份居多，因此其觀光發展上，也以此爲主要市場。

至於觀光的目的是，從先前的定義，我們知道旅遊與觀光不只包括了假期，人們旅遊通常會有許多的理由，可將這些理由廣義的分爲休閒渡假、商

⁵ 一個人的日常生活環境（usual environment）：是由個人居住地點以及所有他或她經常去的地方所組成的特定區域。

務及探訪親友等三大部分（王昭正等，2003）（圖 2-1），以鄉鎮發展觀光產業來說，其主要針對休閒渡假旅遊及拜訪親友這兩目的的遊客為主，關山鎮亦是如此，在商務旅遊這部份，由於台東地區商業活動較不發達，在國內來說亦屬於弱勢，加上本地觀光業者對於此區塊目的之觀光客較不熟悉，除大型觀光旅館業者有較多的資源能經營外，對其他小本經營的業者則是另一項挑戰。



圖 2-1 觀光的目的

資料來源：Gillian Dale & Helen Oliver，2000（Travel and Tourism），轉引自王昭正、陳怡君譯（2003）

貳、觀光產業

一、觀光產業的意義與種類

所謂產業，一般而言，具有三項特徵：1.大量生產的產品或服務，服務大量的顧客；2.標準化的生產流程：確保每一次提供的產品或服務，其品質均是相同的；3.自給自足：生產者透過市場機制直接從消費者手中取得回報，並承擔經營風險或分享利潤盈餘（吳思華，2003）。

觀光產業是一種多種關聯產業的集合產業，其範圍甚廣，包括提供遊客吃、喝、玩、樂、購物、住宿、交通等多元化的觀光設施、服務與活動等。依據「發展觀光條例」第 2 條規定，所謂觀光事業指有關觀光

資源之開發、建設與維護，觀光設施之興建、改善，為觀光旅客旅遊、食宿提供服務與便利之事業。其產業鏈包括了運輸、住宿、餐飲、遊憩及旅遊服務等，其產值相當可觀，因此觀光旅遊服務相關產業涵蓋服務硬體設施之質量、軟體管理之良窳及觀光人力資源的妥適規劃利用，由產品服務需求及提供的過程來看，觀光產業是一個多元的、由四項基本服務之提供所組成的產業(圖 2-2)，他包括有(Shaw,G. etal,1994 :98；鍾溫清等，2000)：

- 1.接待服務(accommodation)：包括旅館、民宿、農莊、渡假村、會議中心、露營區、碼頭等。
- 2.觀光目的地景點提供(destination attraction):包括主題遊樂園、博物館、文化藝術展覽館、國家公園、動植物園、風景區、花園、古蹟遺址、運動及活動中心等自然及人文資源。
- 3.運輸服務(transport):包括道路的建設，以及航空、遊輪、鐵路、公路、租車等服務業。
- 4.旅行服務(travel organizer):如旅行社、會議公司，預約訂房訂票服務、導遊、導覽、及解說服務等。

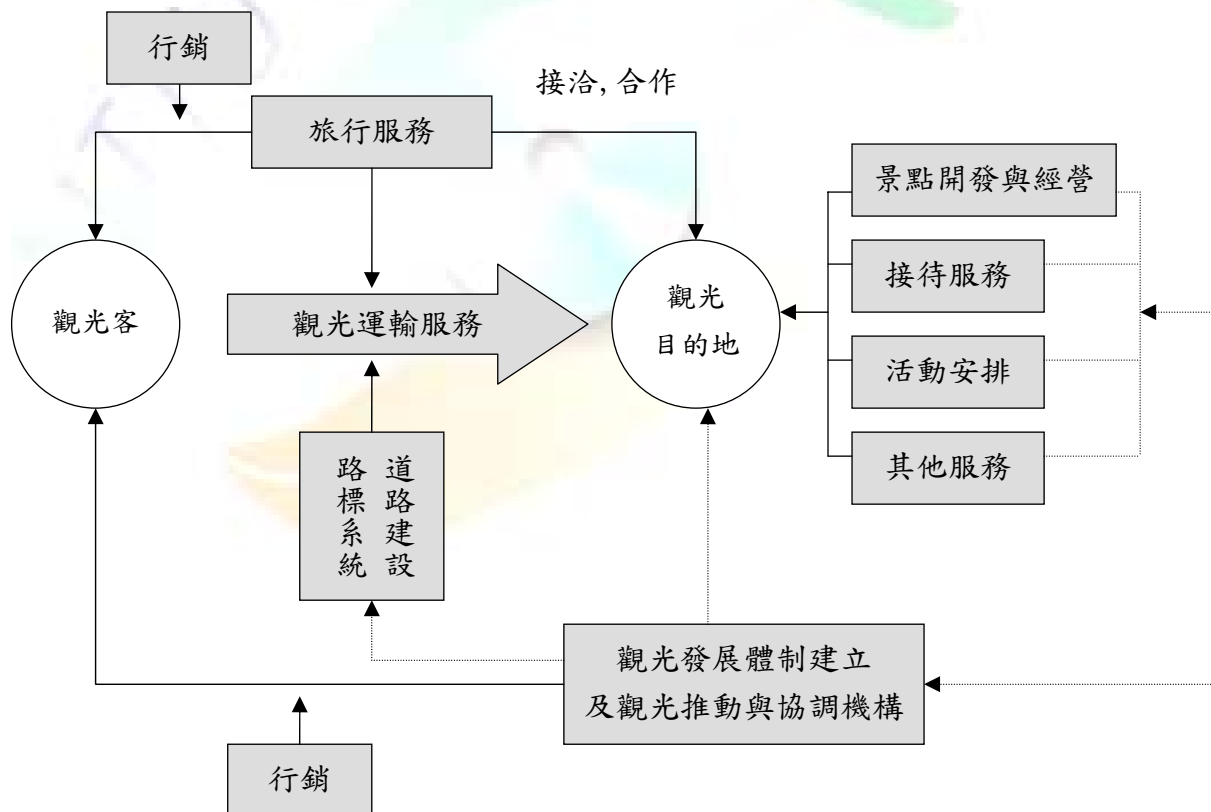


圖 2-2 觀光產業結構圖

資料來源：整理自 Shaw,Getal，1994，Critical Issues in Tourism，p.98：A Geographical Perspective；鍾溫清等，2000，觀光資源規劃與管理，p.456。轉引自江彩禎，2002：2-6

因此，綜合上述概念，基本上其特徵有主要有下列二點：1 觀光產業為一全方位且多元性的綜合產業，是由一系列相關行業所組成，許多相關產業在觀光發展中扮演著極重要的角色；2.觀光產業的主要目的是為觀光客提供服務，廣義則含蓋觀光資源的開發與維護。以鄉鎮發展觀光產業，其主要是提供接待服務及觀光景點的遊覽兩方面，關山鎮在觀光產業發展上，主要為住宿、餐飲、腳踏車出租為主，旅遊景點部分則以親水公園及環鎮自行車道為發展主軸，而運輸服務及旅行服務上，在產業發展上，則呈現弱勢，非主要發展方向，依產業現況來看，目前關山地區主要有一家大型渡假旅館及一家中型旅館及 3 家傳統旅舍、10 餘家的腳踏車出租業者與民宿業者，以及數家餐廳與小吃店等。

二、觀光產業的特性

觀光產業本身即為一種複合體的概念，不但涵蓋範圍廣泛且牽涉層面複雜。一般而言，觀光旅遊產品包括有形的設施（住宿的房間、搭乘的交通工具、參觀的風景地區）與無形的商品（環境氣氛、親切服務、遊程體驗），另外，觀光產業係屬服務業，其本質也具有服務業的一般特性，故對於觀光遊憩服務所具有的特性加以說明，將有助於瞭解觀光產業的屬性與特質。綜合言之，其特質包括下列：觀光產業兼具有形及無形的商品，指一個觀光旅遊的過程，除享受飯店住宿的房間、餐廳所提供的飲食餐點、其他遊樂場所提供的設施等外，更重要的是整個觀光旅遊過程當中所接待的服務和體驗。

而其在發展的過程結合許多相關產業，形成一綜合性的行業，活動內容方面頗為廣泛複雜，通常涉及自然、文化、經濟、宗教、政治等，其產業本質在滿足觀光客的需求，提供觀光客所需的服務，各產業間除需與相同產業之競爭外，還必須與產業組成中的其他種類產業間進行合作，其產業的變化易受社經環境變遷的影響，而淪為盛衰消長變化無常的事業（楊賢明，1999）、（唐學斌，2002）。

此外，觀光產業也受季節及氣候上的影響，由於觀光產品中最重要的組成因素為自然觀光資源，因在一定季節受自然條件(如：緯度、地勢、氣候...等)的影響，會引起觀賞價值的變化，增加或減少其吸引力，形成淡旺季的差異。而這樣的情形造成旅遊旺季時常感到設備及人員不足，而相對的旅遊淡季時，調節資源及設備變成經營者需審慎思考的問題，因此，觀光產業缺乏伸縮性，對於因應需求而調整產能之能力較弱。

對產業發展而言，我們從產業的特性，有時亦可看出其發展可能面臨的課題，就本研究主題來說，地方發展觀光產業，由於其規模較小、資源較缺乏，當遭遇問題時，往往無法有效反應，靈活面對。從關山鎮

發展現況來看，觀光產業對於該鎮來說是一種新興行業，各業者對於產業的經營，欠缺服務業的專業知識，而以商業手法經營，當關山鎮主要旅遊據點的熱潮過後，遊客逐年減少，影響其周邊產業發展，地方政府及相關業者對於經營困境似乎無法有效解決，而使觀光產業逐漸蕭條。從上述產業來看，關山鎮目前除受季節性影響，遊客大多集中寒、暑假外，各產業間欠缺整合機制，相互競爭，亦是導致地區無法有效提升服務品質，吸引遊客的原因，加上產業發展集中在住宿、餐飲及腳踏車出租等三類行業，未能提供一綜合性服務，使遊客到來之後，無法感受到完善的服務，欠缺吸引其再次到訪的理由，因此，如何清楚瞭解觀光產業的特性，面對問題，提出解決方案，是該鎮觀光產業能持續發展的重要關鍵。

三、我國觀光產業發展分析

政府自播遷來台後，早期所有的政策均以軍事考量為主，且經濟尚得依賴外援，自無法考量到有關民生旅遊的發展；同時期無論在旅遊設施或旅遊活動也因為政府瀰漫著反共的氣氛，許多政治考量也限制旅遊的發展；直至五〇年代開始，社會經濟開始由穩定步向成長，政府才進一步的考量旅遊業的發展，無論政策、組織、法令在此時期方有較明確的方向（楊賢明，1999）。接著不論在觀光政策、觀光行政及觀光法規方面，亦隨著社經環境的變遷，做出適當改變，透過政策、行政與法規三者互動調適，產生觀光產業發展不同時期的面向，楊正寬（2007）嘗試從生態的觀點，就台灣地區的觀光政策、行政及法規三個面向演變情況，劃分為民國四〇年代的萌芽期、五〇年代的成長期、六〇年代的轉型期、七〇年代的鼎盛期、八〇年代的再造期及九〇年代的倍增期等六個時期（楊正寬，2007）。

民國四〇年代政府甫撤退來台國民所得不高，一切以國家安全考慮為準則，全面實施戒嚴，所以此一時期的互動重點，仍以「倡導國民旅遊」為主；五〇年代，此一階段延續四〇年代，受到「戒嚴政策」及「經濟建設計畫」的影響，國民旅遊亦受到波及。但在觀光政策方面，已能確認觀光事業為達成國家多目標之重要手段，並列為施政重點；六〇年代，在此階段，由於十大建設開展陸續完成，經濟成長迅速穩定，國民所得提高，所以外國觀光客來台日增，其中以日本和美國的遊客為主，然而無論就導遊人員質量方面或國際觀光旅館的提供等均感不足；同時各風景區遊客日增，但公共設施及遊憩設施欠缺、管理不善，形成政府在政策上極為迫切解決的問題；七〇年代，此十年為觀光事業鼎盛時期，除了在行政院設置觀光資源開發小組，台灣省政府設立「旅遊事業管理局」外，並依相關計畫設立墾丁、玉山、陽明山及太魯閣等國家公

園；東北角及東部海岸風景特定區管理處，加強整體風景遊憩區的建設。同時民間參與觀光遊憩設施的興建，也使得民營遊樂區迅速發展，新興的觀光活動陸續活化；八〇年代，經歷的七〇年代經濟發展，國民所得增加，民眾對休閒之需求提升，加上政府政策的開放，造就了當時觀光產業的鼎盛時期，另配合民國 90 年開始全面實施週休二日規劃與發展，為體現國內、外觀光市場的供需及產業轉型，政府企圖在成功建設台灣為「工業之島」後，以再造台灣為「觀光之島」為目標，也因此發展觀光成為重要的施政目標；到了九〇年代，觀光產業政策先由「國內旅遊發展方案」到「21 世紀觀光發展新戰略」，最後以「挑戰 2008：國家發展重點計畫」的十大重點投資計畫中第五項計畫的「觀光客倍增計畫」，作為執政當局的觀光政策，由當時約 100 萬人次，提升至 2008 年的 200 萬人次；如以整體來台旅客而言，則由當時約 260 萬人次，成長至 2008 年的 500 萬人次。為達成這目標，各種觀光行政與法規的各項行為、措施與規定，莫不環繞在 500 萬人次的政策目標。

從上述發展演進來看，我國觀光產業的發展，從限制到開放；從國家安全考量到注意民眾的需求；從中央規劃發展到全民投入觀光產業，使其成為從中央到地方最重視發展的施政方針。關山鎮亦在此趨勢下，將觀光發展正式列為地方政府的施政目標，其源於八〇年代第 12 屆關山鎮長許瑞貴「建設公園化的關山鎮」之綠美化競選政見，民國 83 年甫上任的許鎮長，注意到關山鎮東邊電光橋和堤防交接處下，原本有一片河川新生荒地，多年來卻被部分鎮民當成廢棄物及垃圾的傾倒區，任意糟蹋環境景觀，實在很可惜，當時許鎮長想起自己美綠化地方環境的原始計畫，立即著手規劃整理電光橋附近的河川地，提出建立休閒遊憩公園的構想，同年六月舉辦一系列的「美的關山」活動，從環境改善著手，以帶動地方建設，促進經濟繁榮，以提升東部觀光事業的層面（張月昭，2001）。關山鎮即在地方政府的規劃及中央政府的補助下，從環境改善、親水公園規劃設置到環鎮自行車道建置，逐步體現及發展觀光遊憩產業，鎮內應觀光需求及人潮而衍生的相關行業因應而生，其主要旅遊據點-關山親水公園，設立之初，亦在媒體爭相報導下，一時間成為全國知名的旅遊景點，其入園人數更在國內實施週休二日的政策下，國內旅遊需求大增，到民國 91 年，達到 65 萬餘人次。

然而，自此之後，國家雖推出一系列觀光政策促進觀光發展，受全球政經情勢的改變，大環境不佳的影響，加上我國兩岸政策搖擺，大陸觀光客未如預期全面開放，使地方政府真正受惠者有限，加上民眾對於地方經營手法，欠缺創新，而喪失吸引力，使得許多鄉鎮觀光產業面臨經營上的困境，關山鎮即是其中之一，截至民國 96 年為止，關山親水公園的到訪遊客已降至 25 萬人以下，進而影響其週邊產業的發展。

四、新興觀光產業的發展

楊正寬（2007）所謂新興觀光產業(New Tourism Industry)，係針對台灣地區自民國七〇年代以來，由於政治、經濟及其他觀光發展環境的變遷，所興起與發展出的觀光休閒型態產業而言。而所謂「新」是有其時間與空間的前提條件，其實這些在國外觀光產業先進國家早已發達，但在我國卻剛起步，因此我們要考量國情、觀光環境、資源及旅遊安全，努力改革創新，迎頭趕上。

其發展的原因，近年來在政府相關計畫的推動下，從中央、縣市政府到各鄉鎮市都對於促進觀光發展這目標做許多努力，觀光的模式也從過去習以傳統的公營風景區、古蹟及名勝地區為目的地的，並以郊遊、遠足、踏青或遊覽為旅遊方式，隨著政府的政策的開放、民智開化、資訊爆炸及網際網路的發達，而大量的創新，國人也對觀光產業的經營模式拋開既定的，許多過去不曾利用的資源，改變想法，都成為創造財富的工具，至於新興觀光產業興起的原因則錯綜複雜，根據楊正寬教授的觀察，約可政策上的原因、經濟上的原因及其他原因等三類。

首先，政策是影響產業變遷一個重要的因素，其不僅是產業發展的指導原則，亦是執行計畫的重要依據，產業發展成功與否及如何發展，深受其影響，可能因此產生另一個發展面向，造就出新興產業，如解除戒嚴，大量增加民眾觀光的活動空間及型態；而週休二日的實施，則增加休閒時間，帶動觀光休閒產業的熱潮。

其次，為經濟上的原因，為國民所得及家庭自用車輛持有率之增加，再加上休閒權利意識的提升，休閒時間的增加，都市化程度加劇，以及大量完善的交通建設，使得旅遊目的地可及性高，有閒有錢的心理，自然想到求新求變的旅遊方式，加上政府為轉業轉型，解決農民生活問題，使結合觀光的一級產業因應而生，又為促進本國二級產業升級，輔導民間的資金轉而投資大型育樂休閒事業，這都提供新興觀光產業的生存空間。

其他如民眾求新求變的心理因素需求、永續經營概念的灌輸，農村體驗、復古懷舊或尋根情緒的誘導及對自然資保護意識的抬頭，都使我們週邊生活的型態從新被定位、開發及詮釋，而成為新興的觀光產業。

在發展類型上，並非全然是從無到有的創新，有些是傳統觀光產業的延伸，如休閒農業之盛行；有些事實上在國外早已盛行，如騎（賽）馬場等，但在台灣地區，卻因限於前述政策的、經濟的、科技的、心理的因素，以及觀光環境的不同時間與空間，近年來形成多元的發展，為傳統觀光產業注入新血，造成新鮮的結果，其觀光活動的類型，從視野、聽覺、飲食、交通種類等，不僅充滿創意而且創新，常挑起人們敏感的

神經，進而吸引更多的人從事相關活動，因此新興的觀光產業對我國未來觀光的發展有其重要性。其主要可分為陸、海、空三個面向發展，我國現今在發展概況上，可分為產業觀光、文化觀光、醫療觀光、運動觀光等，而產業觀光又可細分為，休閒農業、娛樂漁業、觀光工廠、農村酒莊等。

而鄉鎮發展觀光產業的現況，除所在自然、人文環境有關外，亦和新興的觀光產業有很大的關聯，以關山鎮來說，該鎮居民大都務農為生，在面臨農業發展困境的同時，休閒農業提供了一條轉型的路，使一級產業跳脫過去以販售農產品為主經營模式，走向休閒與體驗販售服務的三級產業，透過寓教於樂的功能，一方面幫已面臨發展瓶頸的一、二級產業找到新出路；另一方面讓生產事業與觀光活動結合，發展更多元的觀光旅遊環境，迎合消費者求新求變的需求。

目前在關山鎮發展的過程中，主要的新興觀光產業發展類型，在陸域型活動上有休閒農業、文化觀光、親水公園內的生態園區、親水綠帶兼自行車道及小型賽車場；在水域活動上有親水公園內的親水區域及人工湖上的划船區；在空域活動上則有動力曳引式的超輕型載具。

而其在發展的現況，主要可分為休閒農業、文化觀光及運動觀光等三方面，休閒農業此種結合生產、生活與生態三生一體的農業，在經營上更是結合了農業產銷、農產加工及遊憩服務等三級產業於一體的農企業（陳思倫，2005），不僅能帶動區域的觀光產業，更能提供農產品的行銷通路，也能透過包裝提升農產品的附加價值，在執行上，目前在環鎮自行車道旁有香草花園、觀光草莓園、觀光果園及農產品展售中心，除可提供遊客休憩地外，亦可體驗農村生活，另外該鎮的農民，亦利用農閒期間，種植油菜花田，使其呈現大片金黃色美景，吸引遊客到訪。在文化觀光上，利用本地原住民文化的特色，展現出原鄉的風味，在原住民部落地區，逐漸找回過去生活的點滴，不論在地景重塑上或活動辦理上，皆能與文化資產的保存與再利用有所關聯，另一方面，利用東部幹線鐵道文化結合舊站區的再利用，企圖將文化資產轉化為觀光資源。在運動觀光方面，如民國 96 年 8 月 26 日舉辦全國自由車公路錦標賽，除強化其自行車旅遊的景點形象外，也希望藉此行銷地方特色，並結合景觀、文化及觀光產業，裨益經濟發展；另外如在地賽車場，爭取列入國內小型賽車比賽分站之主辦場地，期待透過媒體提升該鎮知名度，亦能吸引選手在本地消費。其他如輕航機的經營等，皆能提供民眾多元的選擇。

第二節 我國觀光政策與發展計畫

壹、觀光政策的意義

政策(policy) 一詞中，「政」是指眾人之事，「策」是指策略，「政策」之真意並非指私之策略，亦非指一些細微的措施、方法，而是指「處理公眾事務之策略(張世賢、陳恆鈞，1997)。韋氏字典定義為：「一項原則、計畫或行動的途徑」。一般而言，政府在選擇某一項作為時，含有一個目標、目的或宗旨，公共政策是政府為解決公共問題，達成公共利益目標，經由政治過程所產出的方針、原則、策略、辦法及措施，其包括法令規章、方案或行動計畫、實施綱領，和所採行的一切相關措施等。

觀光政策的意義，依據 Goeldner, Ritchie & McIntosh (2000) 定義為「一整套法令、規章、指導綱要以及發展、推廣促銷目的和策略，提供會直接影響觀光目的地發展和日常活動，例如行銷、活動事件的開發、據點的經營以及遊客接待計畫，集體合個別決定的架構」。廣義的觀光政策是：「一國或一地區為達成整體觀光事業建設之目標所從事的權威性價值分配及其所選擇之肯定或否定之行爲」。狹義的觀光政策是：「將景觀資源、觀光組織體及觀光從業人員，依觀光目標、觀光環境、觀光策略及觀光時效等因素作最適切的配置，以調劑經濟的、社會的、文化的和政治的需要，而導向一個符合大眾所需的健全而美好的生活環境」(陳思倫，2005)。

貳、觀光政策的目標與功能

一、觀光政策的目標

所謂目標是對於規劃作業本身之積極性作為，目標是要去達成計畫本身所預設之目的，觀光政策目標(goals of tourism policy) 以長期而言至少應具有弘揚文化、敦睦邦交、發展經濟及貫徹全民福祉的內涵基本精神。在中、短期的觀光政策目標或因國家當時之環境及需要面而有所調整，但需具有達成長期目標的功能(朱大鎔 1986)。Mill & Morrison (1992) 指出觀光目標可分為至少六個類別：經濟、社會文化、市場開發、資源保護及保育、人力資源發展以及政府運作等。

二、觀光政策的功能

觀光政策的產生，主要是作為相關產業發展及國家施為的一個依據，一個好的觀光政策，除可促進觀光發展外；更有化解因發展而導致衝擊及矛盾的功能，一般來說，觀光政策應滿足下列的功能(陳思倫，2005)：

- (一) 觀光政策定義了遊戲規則，亦即觀光經營者在此規則條件之下運作。
- (二) 觀光政策宣告可接受的活動和行爲。
- (三) 觀光政策提供一個觀光目的地中所有利害關係者一個共同的方向和指導原則。
- (四) 觀光政策促進一個觀光目的地明確的策略和目的之共識的形成。
- (五) 觀光政策提供了一個架構，讓政府和民間針對觀光產業在經濟和社會層面上各有其扮演的角色及貢獻。
- (六) 觀光政策容許觀光與經濟體系中其他部門更有效果地互動。

一般而言，觀光政策的擬訂與中央政府有很大的關聯，而地方發展觀光的施政計畫，則在觀光政策的架構下訂出因地制宜的作法，關山鎮的觀光產業發展施政方向，從檢視民國 94 年到 96 年的年度施政計畫來看，主要分成三項，其一為親水公園及環鎮車道的維護管理；其二為推展觀光與產業結合；最後為配合上級政策加強觀光產業文化之推廣；從上述施政計畫來看，欠缺地方政府經營觀光產業的積極性，僅呈現維持現狀的消極應付，對於經營的困境，欠缺面對的勇氣，亦不見政府與民間的協同機制，使得觀光政策的功能無法發揮應有的功效，更遑論達到觀光政策的目標。

參、我國觀光產業政策與計畫

觀光政策規劃妥善與否，除影響整個產業未來的發展方向外，也影響國家區域發展，從前述我國觀光產業發展沿革來看，不同年代的環境，影響各該年代的觀光政策，也連帶的帶動了不同的觀光行政配合措施，成立不同的觀光行政組織推動其政策指導下的觀光產業。惟近年來我國致力發展觀光產業，由行政院整合各部會的重大觀光產業政策，研擬出「國內旅遊發展方案」、「二十一世紀台灣發展觀光新戰略」與「觀光客倍增計畫」等政策，並積極輔導辦理各縣市及鄉鎮之節慶活動，健全國民旅遊市場環境，以期為臺灣觀光產業及旅遊市場之永續發展奠定良好的基礎，以下對上述政策分別簡要說明如下（楊正寬，2007）：

一、國內旅遊發展方案

行政院於民國 89 年 12 月核定「新世紀國家建設計畫」，將推動觀光旅遊發展列為重要工作項目之一，行政院經濟建設委員會遂擬訂以民國 90 年至 93 年度為期之「國內旅遊發展方案」，本方案主要目標在於提升觀光產業為國家策略性重要產業，建置國際級水準旅遊軟硬體設施，協助傳統農林漁牧業調整轉型，使臺灣成為生態、文化、健康的多元優質旅遊國度。另配合週休二日的實施，國人對休閒活動的需求增加，並肩負重振台灣中部 921 地震災區農業與觀光業的重責，推出各項

發展策略，如加強觀光資源整合、國內旅遊規劃、行銷與推廣；鼓勵民間投資改善旅遊環境等。

二、二十一世紀台灣發展觀光新戰略

民國 89 年當時交通部葉菊蘭部長有鑒於國際社會已共同認定即將來臨的二十一世紀是觀光面臨機會與挑戰的新時代，從國家發展的宏觀形勢來看，認為台灣觀光事業的發展應以「新思維」制定「新政策」。咸認為中央政府應頒布觀光總路線，其內涵為本土文化、生態、觀光、社區營造四位一體，列為國家重要政策，給予觀光局足夠執行後盾，其政策內容，包含訂定觀光發展願景；將觀光的定位，從政策、外交功能、生態、區域發展及人文建設等面向，以新的概念與思維來重新評估它的價值；並研訂觀光新戰略與具體作法，作為未來四年觀光發展推動的施政計畫。集合全國之力量共同推動實施，俾落實戰略、戰術打造國內觀光新環境，並以嶄新的台灣觀光新形象呈現在國際社會，達成跨世紀的觀光新願景。

三、觀光客倍增計畫

民國 91 年 8 月 23 日行政院啟動「觀光客倍增計畫」，本計畫係「挑戰 2008：國家發展重點計畫(2002~2007)」的十大重點投資計畫中的第 5 項計畫⁶。該計畫因認定觀光產業是世界各國普遍重視的無煙囪工業，與科技產業共同被視為二十一世紀的明星產業，在創造就業機會及賺取外匯的功能上具有明顯效益。加上臺灣因地理環境特殊，擁有豐富而多樣化的人文與自然資源，發展觀光具有雄厚的潛力，然而整體旅遊環境與行政服務，仍有許多須改善之處，以提升我國旅遊環境臻於國際水準，除吸引外國人來台觀光外，並讓國人樂於留在國內旅遊度假。

本計畫之目標是在 2008 年將台灣打造為「觀光之島」，來台旅客人數倍增至 500 萬人次。觀光客倍增計畫是以「顧客導向」之思維、「套裝旅遊」之架構、「目標管理」之手段來改變臺灣觀光產業的經營理念，藉發展觀光的策略，凝聚全民「人人心中有觀光，世人眼中有臺灣」、「觀光生活化、生活觀光化」的共識，打造臺灣成為「人人安居樂業的新桃花源」（陳思倫，2005）。

政策規劃內容包含整備現有套裝旅遊路線、開發新興套裝旅遊路線及新景點、建置觀光旅遊服務網、國際觀光宣傳推廣、開發觀光新產品等，關山鎮即屬花東旅遊線上的一個重要據點，環島鐵路觀光旅遊線及全國自行車道系統亦和本個案有關，其他觀光新產品的開發，如生態旅

⁶ 「挑戰 2008：國家重點發展計畫」：2005 年 1 月 31 日行政院臺經字第 0940002618 號函准予修正

遊、農村旅遊及渡假民宿等，皆是本個案可以發展努力的方向。

其在執行上雖有相當的成果，對地方發展觀光產業上也產生實質上的助益，但要真正達到觀光客倍增的目標，仍需政府及民間單位持續努力以赴，截至目前為止，2008 年要達到觀光客倍增的目標，有其執行上的困難，加上兩岸政策搖擺不定，大陸觀光客未如預期開放來台，依據交通部觀光局局長表示已將原來的 500 萬人次目標減為 400 萬，達到上述目標的期限也務實調整至 2010 年（黃如萍，2007）。

從我國觀光政策與計畫與演進來看，其雖屬中央所規劃，但實際執行面上亦需地方配合，主要目標也是協助地方產業轉型，帶動區域發展，關山鎮也在這波國家推廣觀光政策的趨勢下逐漸發展，舉例來說，國內旅遊發展方案的實施，關山親水公園的入園人數，受 921 大地震中部地區受創嚴重，遊客紛紛轉向東部觀光，加上民國 90 年全面實施週休二日的影響，從民國 89 年的 35 餘萬人次；成長到民國 90 年的 42 餘萬人次；到民國 91 年達到 65 餘萬人次的最高峰。在此期間，政府將觀光發展的重新定位，並受地方本土化的影響，從生活週邊的文化、生態及社區特色等，轉化成觀光資源，亦是促使地方觀光發展的重要因素。觀光客倍增計畫，其對象雖貴為國際觀光客，然而其計畫對於國內旅遊環境改善及配套措施，亦有所助益。

第三節 地方觀光產業的形成與特性

壹、政府相關政策與地方觀光產業

地方觀光產業的形成與發展，除在中央政府之觀光政策輔導下持續發展外，也與政府許多政策有關，加上國家社會環境的變遷，促使許多原以一級產業為主的鄉鎮，轉型投入休閒服務產業，以提升農林漁牧業的附加價值，本節將整理相關政策，以期對地方觀光產業形成之目標與意義進行瞭解。

一、創造城鄉新風貌

由於我國歷經 70、80 年代了工業化後的經濟起飛，國民所得大幅成長，雖然我們享受了經濟奇蹟所帶來的物質生活改善，惟環境品質與景觀，卻未相對與快速之經濟發展同步提升，反而在工業化、大量生產的機制下，地方風貌特色正在迅速消褪，不分城鄉，到處呈現一致化、單調化，甚或是「擠、髒、亂、醜」之景象，非但與先進國家水準仍有相當差距，並已逐漸構成台灣社會未來發展之瓶頸。因此，為挽救這種危機，內政部營建署於民國 86 年積極研擬完成「城鄉景觀風貌改造運動」實施計劃，據以推動，嗣並依據行政院核定「創造城鄉新風貌行動方案」、「擴大國內需求方案－創造城鄉新風貌計劃」，以整體、前瞻之

思考，採取具體、落實之作法，以建設高品質、人性化之生活空間，發揮各地方之自然、歷史、人文景觀特質，逐步根本改造城鄉景觀風貌，進而帶動台灣社會發展體質的改善與潛能的激發。

創造城鄉新風貌計畫在過去實施的經驗當中，其推行的重點工作，依一般民眾較重視及地方政府實際執行的層面來討論，包含了幾個重點，如配合慶典遊行的街道及人行道設計、表演及競技廣場開放空間與水域空間規劃設計、廟埕環境整體美化、商業街道人行道及建築物廣告招牌的設計、地方特殊產業與人文民俗活動的展示設計、市中心區及重要公共建築物周圍景觀美化及配置夜景照明等（謝敏文，2001）。這些城鄉風貌改善工作除提供了居住環境改善，提昇生活品質的主要目標外，也產生了許多附加價值，如都市景觀再造、提供休閒遊憩場所、休閒生活的多樣化、歷史文化社會的共同意識形成及產業的復甦等，其中又以活化地方產業帶動觀光遊憩產業發展為一主要的附加價值。謝敏文（2001）指出本計畫帶給地方的建設，除了改善生活環境，提高生活品質外，最重要的附加價值，就以活化地方產業，帶動觀光遊憩發展為最大的經濟效益。

由於，在執行城鄉風貌改造的過程，使地區找回許多過去消失的公共空間與彼此間的情感與關懷，也使地方文化的歷史及特色逐漸的呈現，對內具有凝聚的效果；對外有吸引的效果，所以城鄉風貌塑造，必能藉由良好的視覺景觀及生活品質，對外產生良好的意象及吸引力，這個意象一但對外產生一種吸引效果，就成為觀光資源了（謝敏文，2001）。

關山鎮亦在城鄉風貌改造的過程中，發展出獨具特色的觀光資源，並於民國 88 年榮獲內政部營建署第一屆「魅力城鄉大獎」，其中具特色的有環鎮自行車道設置，其串聯關山鎮許多不同風貌之自然與人文景觀，構成極具風土特色之人為環境景觀建設；利用河川新生地所建設完成的環保公園，已成為兼具休閒、集會、表演、教育與保育之展示大型開放空間；並帶動起關山之運動休閒產業（自行車出租），也帶起台灣人民對觀光休閒的另類風潮，即沒有主題的綠色休閒，這也是關山成為魅力城鄉的主因，也一舉將關山帶入發展觀光產業的新時代。

由上所述知道城鄉風貌的改造不僅使我們居住的環境變美了，也激起的地方社區意識的凝聚，對於地方發展觀光產業具有正面引導的作用，地方的特色、特產也逐漸具焦產生吸引力，相對的也會對環境議題與地方特色的發揚與保存更加重視，因為目為唯有優良的環境與富有特色的地方環境才能吸引觀光客。換言之，發展地方觀光與創造城鄉風貌相輔相成（周兆駿，2006）。

二、挑戰 2008 國家重點發展計畫

（一）文化創意產業發展計畫

文化創意產業發展計畫推展，對地方發展文化產業上，亦產生了啓發的作用，舉例來說，過去幾年來，我國各縣市鄉鎮因應地方特色經濟崛起，國內辦理活動風氣方興未艾，這些活動主題、類型各有不同，但其性質與辦理模式均有相通之處，造成各級機關或地方政府雖然活動頻繁，但在整合度和活動品質的規劃執行上，有待加強和提升的空間相當大，反觀世界各國之發展情形，其領域可跨越文化、運動、特產、休閒、民俗、慶典等數大範疇，因此本計畫的推行，有助地方在發展活動產業上，審慎思考，結合自然、地理、歷史、人文、藝術、產業之特色辦理周邊活動及進行相關造勢、宣導活動，以強化豐富活動內容，吸引更多民眾參與觀賞體驗。另一方面，隨著文化產業化的推展，也將過去傳統工藝產業，賦予創意，輔導其轉型為文化創意產業，建立地方特色，不僅增加地方就業機會，也使其成為一重要觀光資源，促進地方觀光發展。

（二）觀光客倍增計畫

觀光客倍增計畫，是我國目前觀光施政的主要依據，也因此我國觀光政策的推展與配套措施規劃，大多圍繞在本計畫目標的達成，本計畫雖以吸引外國觀光客來台觀光為主且為中央政府規劃執行，然而其在策略發展上，確與地方習習相關，有助於地方觀光環境的改善，並有效整合觀光資源，輔導地方觀光資源的利用、推廣與行銷，透過政府與民間的努力，讓地方在觀光產業的發展上有所助益，除達成外國觀光客來台人次的目標外，還能活絡國內旅遊市場，使國人樂於留在國內旅遊渡假。

（三）新故鄉社區營造計畫

此計畫與過去推行「社區總體營造」及前述「創造城鄉新風貌」等相關計畫有所關聯，其目標為「活用在地資源，導入創意及人才，提振社區活力與競爭潛力」。在規劃上透過系統化與整體性思維，統合規劃社區營造機制與操作模式，積極落實「自主、自豪、同體、同演、同夢」之營造理念，進而讓每一個國民、每一家庭、每一個社區，皆能就其既有條件與所屬特色，經由共同學習和集體參與，強化居民共同意識，並結合特有文化傳統、城鄉資源、族群特色與產業條件，提供各種就業機會，發展地方魅力，營造地方認同與光榮感受，落實建立社區自主照顧機制，營造社區福利與福祉發展。在策略將以生活社區為單位，居民參與為主軸，結合專業輔導與行政支援，積極培育地方組織，形塑社區共識，建構社區發展活力與

潛質。

事實上，近年來我國推行社造工作上，不管是農漁村社區的活化或是形象商圈的改造等，都已收到相當的成果，本計畫欲站在既有的基礎上，參考國外與國內成功案例的推動經驗，跨部會整合各路資源，建構一個更大能量的推動機制，進而有效提昇政府與民間之整合效能。

執行上，本計畫首先從組織整合及人力資源的開發著手，過去社造工作雖已蔚為風潮，然有關社區協力政策仍主要侷限於文建會及少數部會，在規劃上欠缺整體的思維，資源也因分屬不同單位，不免造成資源分散或浪費的情形；人力方面，社造工作即利用在地的人力參與地方公共事務，為提昇居民參與及素質，人力資源的開發與整合即是重要工作，透過組織的學習機制凝聚社區營造共識，建構參與學習式社區組織，強化運作效能。

再者，活化地方產業及商業環境，由於在商業化競爭的時代，其擴張對地方傳統一級產業與零星的二級產業造成莫大的衝擊，地方經濟因而日漸衰落，居民謀生不易，造成人口流失，因此推動地方產業活化，已然成為當前必要的手段與趨勢，協助地方將商業概念與地方行銷的理念融入在生產機制當中，透過包裝、創意為地方產業找尋新的出路，以落實育成新興地方產業及促進產業轉型，提升其生產效能與附加價值。

最後，開發地方文化資產、觀光資源及多元族群特色，地方文化資產的開發與利用及社區文化資源的活用，一直是社區營造工作上重要工作，針對公私有歷史建物、開放空間、文化地景、歷史文物等閒置或逐漸遺忘之文化資源，透過行動式操作進行調查研究，並動員居民參與討論，擘畫願景，以歷史展現方式經營管理及空間再利用等方式，保留地方歷史記憶，以期有效保存、傳承、活化及再利用當地文化資產，作為發展地方文化產業及文化觀光之基礎。另外以原有農林漁牧產業為基礎開發觀光資源，將過去人們對過去農漁村生活的意象加以扭轉，並調整原有的產業結構，發展結合生產、生活、生態三生共榮之地方特色，建構優質國人育樂休閒環境。

（四）小結

綜觀挑戰 2008 國家重點發展計畫，其中「文化創意產業發展計畫」、「新故鄉社區營造計畫」與「觀光客倍增計畫」與發展地方觀光產業有關（周兆駿，2006）。文化創意產業其特質在於其多樣性、小型化、分散式，與地方觀光產業相當類似；且可提供人們較深度的體驗，有提供成為觀光資源的條件；新故鄉社區營造從環境、人文及產業著手，為發展鄉村旅遊立下良好的基礎；觀光客倍

增計畫，其目標雖為針對國外觀光客，但其在政策規劃執行上，對地方觀光資源的投入，影響其發展，自然不再話下。因此本計畫的推行，對地方觀光資源的開發與產業的發展有延續的作用。

三、休閒農業

「休閒農業」一詞來自「休閒產業」，而休閒產業泛指提供休閒服務及滿足休閒需求的產業（邱湧忠，2001），與休閒農業相關名詞有：觀光農業、鄉村旅遊、鄉土旅遊、農村觀光、農村旅遊、假日農場、休憩農場、農場旅遊、休閒農業旅遊等。根據行政院農委會民國 92 年 2 月 7 日修正發布「農業發展條例」第 3 條第 5 款所定義，休閒農業為：「指利用田園景觀、自然生態及環境資源，結合農林漁牧生產、農業經營活動、農村文化及農家生活，提供國民休閒，增進國民對農業及農村之體驗為目的之農業經營。」

自從 1960 年代以後，農業開始快速萎縮，整個產業結構逐漸由農業轉型為製造業、服務業發展，由於產業結構的改變，從事農業的人口持續下探，加上加入世界貿易組織的衝擊，逼迫農業發展部門在 1980 年代末改善農業結構，尋求新的農業經營方式，突破農業發展瓶頸，提高農民所得及繁榮農村社會。因此，休閒農業的提倡，是鄉村面對國家加入世界貿易組織的產業轉型方式之一，而其另外一層意義，是在鄉村社區在面對全球化過程中，重新提供一次集體發展與生活價值反省的絕佳契機。

數十年來，鄉村現代化造成不論在文化或生態方面，均遭受極大衝擊，推展文化休閒產業，是現代生活歷經緊張、異化、疏離之後，重新尋求療養與治癒的一種社會現象。

鄉村發展過去淪為工商業的邊陲，如今有機會成為國民身體與心靈重建新基地，有機會進行核心與邊陲的扭轉，因此，針對適宜發展休閒農漁產業之地方社區，將輔導居民利用充沛豐富農漁業資源，轉型經營休閒旅遊等服務事業，調整產業結構，提昇實質所得，有效創造就業機會，具體開發安全舒適且品質優良之體驗型農、林、漁業旅遊產品，並提升國人環境景觀保育概念，建構國人育樂休閒環境（經建會，2002）。

（一）休閒農業之發展

陳思倫（2005）指出我國休閒農業發展分為：萌芽草創時期、勃發轉型時期、定位推展時期、輔導管理時期、園區整合時期及競爭發展時期等六個時期。臺灣休閒農業的濫觴，始於民國 53 年政府開發森林遊樂區的整建，其後在民國 58 年頒布「發展觀光條例」，以個人農戶為單位的觀光果園紛紛產生，其中民國 69 年台北市政府創設了「木柵觀光茶園」，開啓了觀光農園之先河；此後陸續有

相關農業單位加入經營休閒旅遊行列，中央主管機關農委會見此趨勢下，遂於民國 71 年底核定「發展觀光農業示範」計畫，確立相關輔導措施，在此時期，也出現了由縣農會主持經營的大規模農場，例如民國 73 年彰化縣農會之「東勢林場農村青年活動中心」等。接著到了民國 80 年代，確立以「休閒農業」為主題的政策走向，完成「休閒農業區設置管理辦法」的制訂，規劃與建設辦理休閒農業據點設立，並配合實際需要，制訂「休閒農場專案輔導實施作業要點」，其對象是以經營休閒農業為目的之實際經營者，為期 5 年的輔導協助其合法經營，然而截至民國 80 年代後期，休閒農業習慣針對某些據點，進行單點式的重點輔導策略，有時使相關資源無法有效整合，進入民國 90 年之後，受到台灣社區總體營造的風潮影響，農政部門也逐漸體認到地方休閒的發展若不能整合地方整體資源，帶動地方社區投入，其發展性必定相當有限，因而乃將個別農園的發展理念，擴大為以整個鄉鎮作為園區來做整體發展考量，強調整體鄉鎮資源的組織營運（黃昭瑾，2002）。此外，除了資源的整合發展休閒外，更重要的是利用在地精神對各項資源進行最有創意的運用，以不可取代的休閒農業特色活化農村經濟（農業合作月刊，2002）。休閒農業在政府一聯串措施的輔導下，已有相當成果，然而為因應全球化的衝擊，仍有許多法規及配套規範需配合修訂，找出對休閒農業者最大助益的辦法，才能真正落實輔導休閒農業的工作，並以策略聯盟方式創造多元化和多樣化，讓休閒農業得保永續經營，生態資源得以源源不絕（林俊昇、陳昭郎、王昭正，2004）。

（二）休閒農業之功能

休閒農業結合農業與服務業，其發展是基於多目標的功能，其功能主要有下列七項（陳思倫，2005）：

- 1.經濟功能：增加農村就業機會，改善農民所得條件，提高農家收益，改善農村經濟。
- 2.社會功能：增進都市居民與農民的接觸，拓展農村居民的人際關係，縮短城鄉差距，提昇農村生活品質。
- 3.教育功能：提供機會讓都市居民認識農業、瞭解農村動植物生長過程、體驗農村生活及認識農村文化及生態等。
- 4.環保功能：為吸引休閒遊憩人口，休閒農業園區必須主動改善環境衛生，提昇環境品質，維護自然生態均衡。藉由教育解說服務使民眾瞭解環境保護與生態保育的重要性，主動做好資源保護的工作。
- 5.遊憩功能：提供民眾休閒場所，從事健康的休閒活動。

- 6.醫療功能：提供民眾休閒活動場所，解除工作及生活的壓力，達到舒暢身心的作用。
- 7.文化傳承功能：農村特有的生活文化、產業文化及許多民俗技藝，可因休閒農業的發展使其得以繼續延續與傳承，同時也可能創造出具有特殊風格的農村文化。

（三）休閒農業與地方觀光遊憩產業

在農委會積極輔導下，近年來國內休閒農業發展迅速，依 95 年舉辦之「休閒農業經營產值調查」結果，94 年底我國休閒農業經營家數已達 5,829 家，全年創造營收近 203 億元（農委會，2007），這顯示近年來在政府積極輔導下，建立優良休閒農場之評鑑與認證制度，提昇服務品質，並配合產業發展現況與需要，放寬申設門檻、簡化申請程序，讓早期配合政策設立之合法觀光及生態教育等農園可順利轉型為體驗型休閒農場，這些措施造就休閒農業在國內蓬勃發展契機及收到拓展觀光資源的成效。休閒農業包含了第三級服務業的範圍（如餐飲、住宿、休閒娛樂活動、導覽解說等），其具有與服務業相同的特性，因此休閒農業是結合了一級產業的生產與三級產業的服務，來提升一級產業的附加價值，使其轉型成具吸引力的觀光資源。李銘輝（2000）指所謂觀光遊憩資源，乃是環境中凡能滿足觀光遊憩需求者，皆可稱之。依目前國內休閒農業的發展主要經營型態大致可分為「休閒農場」、「休閒漁業」、「展示中心」、「觀光農園」、「農村民宿」及「森林旅遊」等，具備多元的呈現，並配合當地自然環境與資源，得以提供不同服務內容，以滿足不同標的之休閒需求。

目前國內發展的特色，脫離早期「點」的經營方式，而是「點、線、面」串聯行銷，豐富景點能讓遊客不斷回游，國內各鄉鎮亦積極在尋求自身的發展特色外，能結合異業與區域的資源擴大發展，因此休閒農業的發展不僅是地方發展觀光遊憩產業的資源，亦是其具體成果的展現，兩者相輔相成。事實上，地方發展觀光產業的初期，營造具備吸引遊客前往的條件是得否成功發展的關鍵，而發展休閒農業就成為一重要選擇，將農業產業資源妥善規劃做為休閒使用，並依據其專長，充分應用在休閒體驗活動上，並發揮地方特色，配合當地傳統文化、景觀與自然環境條件，達成多樣化、精緻化與獨特性，才得使休閒農業永續經營與發展，進而影響地方觀光產業的發展前景。

本研究個案，農業發展亦為主要經濟來源，尤以稻米作物為最大宗，近來在休閒農業產業發展的趨勢下，鎮公所與農會也舉辦各式活動與農業結合，並輔導農業轉型，除藉以推展農產品外，並發

展休閒產業活化地區經濟，增加農民收入。舉例來說，如關山鎮農會設立的休閒旅遊中心，不僅可做為花東縱谷地區台 9 線上一個休息地點，園區內設有米國學校-稻米文化教育中心，讓吃一輩子米食的遊客，有機會體驗製米的過程，從吃米、玩米當中，從新體認農村文化，增進稻米的知識，目前該中心以客製化的方式經營，為遊客量身設計不同得體驗行程，不僅成為戶外教學的場所，寓教於樂，更為沈寂已久的農業，找到一條活路。

四、小結

由上述分析可知，地方觀光產業的興起與國家相關政策有很大的關聯，本研究個案亦在相關政策推行的背景下，發展觀光產業。其起因於民國 83 年 6 月 11 日以「美麗的關山」系列活動，逐步體現將該鎮公園化、綠色造鎮之構想，而後進行城鄉風貌改造，營造發展觀光產業的基本條件，並以創新手法開啓觀光產業，而後在國家觀光產業影響（如國內旅遊發展方案）持續發展。但事實上，以目前國家施政而言，觀光產業雖仍是重點施政方向，地方政府仍可利用資源改變地方旅遊環境與以多樣化的特色提供一個良好的觀光遊憩活動，其發展卻並不如此順遂，若缺乏妥善之策略規劃，則難以維持環境之平衡與永續之發展，是故，本研究在這樣背景下，希望透過對本個案發展觀光產業的瞭解，建構發展的策略，以期達到活化地方，繁榮地方之目的。

貳、地方觀光產業特性與結構

地方觀光產業，有別於一般觀光產業在於其特殊的地方性。此種地方性在某種程度上，正反應全球化下產業轉型與地方尋求自我特色以求生存發展之狀況（周兆駿，2006）。其發展背景是在社會經濟環境變遷及政府相關政策（如一鄉鎮一特色、休閒農業等）引導下蓬勃發展，其觀光資源可能是一特殊自然景觀、節慶活動、歷史古蹟、亦或人工的觀光設施；具備規模小、季節性強及不易維持的特性，如地方政府缺乏瞭解市場消費需求與模式的動機，使其在經營上更加困難，面對競爭則難以在市場上立足，另一方面，相對於全球化的一致性，地方觀光產業具有表現差異化的空間存在，地方時代的來臨，鄉村生活的價值有重建的必要，找出地方的特色與魅力。

一、地方化與零散產業

地方觀光發展之所以具吸引力，在於其擁有不同於其他地方的賣點，這對當地居民來說，可能只是生活的一部份或習以為常的天然景觀。楊國樑、莊淑姿（2004）於「休閒經濟學」中提出，觀光產業發展趨勢中，不論是定點旅遊型或是服務功能型觀光市鎮，許多觀光吸引點

都是地方獨特的自然環境與人文是經過長時間而形成；過去這些被視為地方生活的一部分，現今被視為觀光資源。隨著台灣對本土文化的重視及地方意識的覺醒，這些地方特色也散發著特別的魅力，結合地方資源，建立地方資源特性，進而發展以地方特色為主的觀光產業，不管在住宿上、飲食上或活動上，所表現出的是居民過去生活的體驗，這也使得地方相關產業呈現規模小及零散的特質。

關山鎮的觀光產業，隨著綠色休閒目標的確立，及自行車運動休閒產業的特色，使得鎮內及親水公園周邊，自行車出租店林立，其自行車的類型，針對不同遊客的需求提供各式各樣的自行車，可供選擇，店家亦想在同業間有所區隔，也紛紛推出具特色的自行車，來招攬遊客。除自行車出租店外，其他行業如名產店、風味餐廳、小吃店或休閒小店，則呈現分散，較不集中，有時甚至只有在觀光客集中的季節，才應景推出營業。

二、兼營性質

地方觀光產業常常是由其他行業兼營，一開始並非純以觀光為目標。休閒農業為例，休閒農業原本亦為以生產農產品為主的一般農業，為配合發展遂轉型為休閒為主，但亦會保有部分生產功能。再者以民宿經營模式，部分亦是以住家加以擴充提供住宿服務。此種兼營性質特性，多見於地方觀光產業中，於其他種類觀光產業並不常見（周兆駿，2006）。舉例來說，本研究個案自行車道旁，即有業者將原本種植稻米的農田規劃成香草花園或觀光草莓園；許多民宿亦由當地的居民，在自家周邊設立民宿，以招攬遊客。

三、地方觀光產業結構與觀光消費模式

地方觀光產業的發展，以吸引國內旅遊旅客為主，根據交通部觀光局（2007）民國 95 年國人旅遊狀況調查報告顯示：就旅遊地區來說，各地區的旅遊者喜歡的遊憩活動皆以自然賞景活動為主，旅遊方式有 83.5% 的人自行規劃行程旅遊，而前往的交通方式有 66.6% 的人選擇開車前往，這顯示地方觀光在國內仍有相當大的發展空間，然而其在交通可及性上，不若都市公共運輸發達，因此其產業的發展將會不同於一般觀光產業，民眾的自主性，亦將表現其消費的行為上。

關山鎮對外主要交通系統有省道台 9 線及花東鐵路貫穿全鎮，到該鎮的公共運輸除鐵路外，有少數班次的公共汽車，因此到訪該鎮的方式，團體部分大多乘坐遊覽車，個人部分則以開車前往居多，亦有少部分騎乘機車，鎮內的移動部分，即以最具特色的自行車代步，透過自行車道及鎮內道路的聯結，就可沉盡在田野間美景之中。

關於地方觀光產業的結構，依周兆駿（2006）於地方觀光產業經營策略之研究一文中，運用陳思倫、宋秉明、林連聰（1995）、薛明敏（1993）所提出之觀光系統，針對地方觀光產業之特性，進行修正（圖 2-3）。修正部分在於，旅行業功能被取代；觀光客自行前往觀光地區或經由交通業到達觀光地區。而觀光地區可能有衍生性「地方交通服務」提供未自行開車前往之觀光客地方性之移動能力與體驗；例如機車與腳踏車租賃的服務，在觀光的推行機構上，地方政府、農漁會及地方自發性組織則扮演三種重要的力量。

在關山鎮的產業結構上，亦和上述說明相仿，遊客到訪大多直接和業者接洽，團體部份則經由交通業者或少數外地旅行業者代為接洽，本地並無旅行業者代為安排行程，在觀光推行上，則分別由地方政府、農會及大型渡假村等業者為主，地方上欠缺自發性的組織，使的公部門與私部門在推展上無溝通之平台與機制。

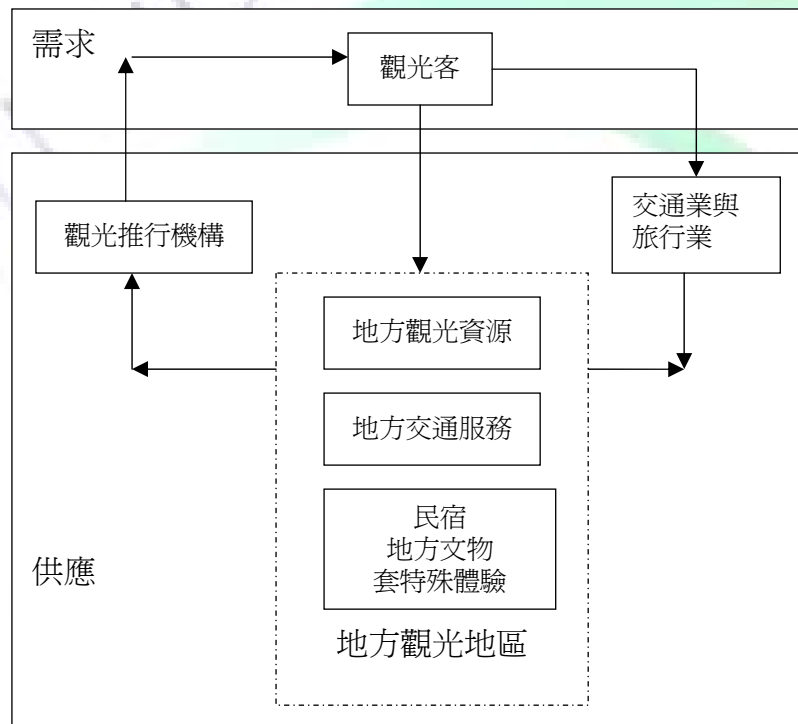


圖 2-3 地方觀光產業結構圖

資料來源：轉引自周兆駿，2006：55

參、地方觀光產業發展之課題

交通部觀光局（2001）於「二十一世紀台灣發展觀光新戰略」一文中，就我國現階段觀光發展課題的探討，可從觀光資源管理與發展課題、觀光市場課題、觀光產業課題、以及觀光行政配合課題等四方面著手，本文以此四

個課題探討現階段地方發展觀光可能面臨之課題，以爲分析本個案面臨課題之基礎：

一、觀光資源管理與發展課題

唐學斌（1989）在「觀光學概要」一書中則提到所謂的觀光資源，是指實際上或可能爲觀光旅客提供之觀光地區及一切事物，換句話說，凡是可能吸引外地人來此旅遊之一切自然、人文景觀或勞務及商品，均可稱爲觀光資源。觀光資源的管理與發展是一地發展觀光的基本要件，國內目前現況常面臨資源權責單位之管理目標不同，無法全力配合觀光發展需求；遊憩據點周邊環境景觀不佳，服務系統配合措施不足，無法提供友善的旅遊環境，旅遊品質低落；缺乏有效之管理法令與機制及過度開發與密集使用，造成自然環境與生態資源的負面衝擊與破壞等課題。

地方發展觀光產業其觀光資源大多不外乎自然、人文及文化景觀，有規模較小，且其管理機關層級較低的性質，由於地方政府人力上及財力之不足，如加上經營管理觀念偏差，在一般觀光資源之投資、開發、建設及經營管理上無法提供有效及完善之管理及服務。另一方面，地方觀光的發展與政府相關政策有很大的關聯，有大部份皆由政府輔助開始，當上級政府資源不再挹注之後，地方在經營管理上，如未適時引進民間力量（如民間資金、社區的力量），則經營成果難以維持或發展。

關山鎮親水公園的經營，主管機關爲關山鎮公所，其於轄下設置公園管理所，編制所長一人，承辦親水公園相關業務，其餘皆爲臨時人員，分設公園管理員 1 人；售票班 12 人（含划船區 2 人及遊園小火車駕駛 2 人）；砍草班 4 人；清潔班 5 人及不定額的擴大就業人員協助公園美化綠化工作，這樣的組織編制及人力要維持這公園的環境及營運，不管在人力素質及數量上皆屬不易，更遑論其他創新作法，重塑園區定位，吸引遊客到來，帶動區域發展。除管理單位層級較低，資源不足外，加上近年來，本區風景區的主管機關-花東縱谷國家風景區管理處，減少對該鎮的補助，使其在觀光資源的開發與管理，有其滯礙難行之處。

二、觀光市場課題

國內旅遊市場是「不患寡而患不均」，根據交通部觀光局（2007）民國 95 年國人旅遊狀況調查報告推估全年國人國內旅遊的總旅次約爲 130,956,000 個旅次，其所面臨的是面臨的是供需結構性失衡問題。根據觀光局調查，百分之七十旅遊人潮集中於週末假日，過份集中的人潮、僵硬的硬體供給，導致交通、旅遊設施、服務人力各環節服務品質普遍下降。更由於平常日各觀光景點多是門可羅雀，業者將成本攤提在

週末假日內，導致收費過高，旅客自然流往國外，因此如何均衡市場供需是首要課題。舉例來說，各地方政府有以辦理節慶活動吸引觀光客到來之做法，因此在活動期間人潮絡繹不絕，也大為提升觀光效益，然而活動結束後，人潮退去，如何維持觀光業的發展，形成經營瓶頸。本研究個案，即面臨季節性強的課題，思考如何填補離峰期間觀光客不足的問題，是地方觀光產業得否永續發展的重要關鍵。

三、觀光產業的課題

觀光產業基本上是高投資、高風險、回收期的事業，在籌設階段，因政府各單位事權分散，造成程序繁贅冗長，投資範圍內公私土地夾雜，地權紊亂，公共設施興建不易，常使業者卻步不前。在地方上，因其產業規模較小，且具有兼營的性質，居民在相關產業的投資上，常有受限於地權、地用不合法令規定的情形，而使合法廠商與非法業者並存，造成取締不易的困難；經營上，以粗糙的商業手法服務遊客，缺乏服務業的觀念及人才運用，進而影響服務品質。另一方面在產業設置上，欠缺整體規劃，任由居民隨意設置，因而影響旅遊據點景觀，造成周邊之環境髒亂、擁擠、窳陋，遊憩品質不佳。因此，在不影響環境安全下適度調整修正相關法規，在執行面則需聯合中央及地方政府對有合法化可能之業者予以積極輔導，對無法合法化之業者加強取締或輔導轉型；在設置上，配合遊憩區的整體規劃，營造友善的旅遊環境，在服務上提供，提供專業且優質的服務，從吸引國人旅遊做起，進而吸引國際觀光客的到來，以促進產業發展。

四、觀光行政配合的課題

政府對行政部門的要求是服務須有新作風，即處處貼切人民心聲。從國際水準及使用者的角度來檢視提供觀光服務的每一環節，我們還需要從行政機關的每個層級來改善，提供遊客遊憩安全的環境，解決環境污染髒亂、大眾運輸不夠便捷、地方特色不足、價格昂貴等課題（交通部觀光局，2001）。

事實上，地方政府在發展本產業時，有許多行政措施需受中央主管機關協助共同完成，如法令突破修訂、資源配套整合、提升公部門觀光投資比例、因應地方制度法的施行賦予地方政府營造地區特色之權責等，非獨立可改善執行，因此地方政府需扮演好地方與上級政府間中介的角色，共同推動均衡、永續的觀光發展。

第四節 策略規劃

策略的規劃在組織的經營活動中扮演著非常重要的角色。近年來，由於相關領域知識的發展與整合，使得策略規劃本身的內涵逐漸豐富且具系統的思考，已可視為一個獨立完整的學門。策略規劃源於軍隊中的戰略和戰術運用，1960 年代末期，私部門為因應大環境之迅速變遷與成長及未來的不確定性，遂逐漸被廣泛採用。繼私部門運用策略規劃之後，美國公部門規劃機構於 1970 年代晚期，首先將其應用於地方的經濟發展計畫，與稍後之交通、環境等功能性計畫上（莊翰華，1998）。

策略規劃的概念在國內私部門企業早已引進，後演變為策略管理，是私部門企業機構發展策略不可或缺的一部份，（司徒達賢，2000）。1980 年代末期台灣的公部門也開始與策略規劃有所接觸。從早期使用在交通運輸的規劃上，以「TOWS 矩陣」作為「SWOT 分析」的工具後，接著運用到土地使用發展規劃上，近年來已廣泛在縣市綜合發展計畫總體發展計畫中遠景建構及策略研擬上運用（莊翰華，1998）。本研究企圖採用國內在學術研究上及行政實務上普遍採用的規劃方式，應用在地方發展觀光產業經營策略的規劃上，將本研究個案逐漸式微的產業找到一個獨特而有價值的位置，並獲取其在經營發展上最適切的作法。

壹、策略規劃的意義

「策略」(Strategy)一辭本是軍事上的用語，最早起源於希臘文 Strategos，是指「統帥軍隊的將領」。在韋氏字典中，策略是指「交戰國的一方運用武裝力量贏取戰爭勝利的一種科學與藝術」。許士軍則認為：策略代表「為達成某特定目的所採的手段，表現為對重大資源的調配方式」。其通常為管理者為達成組織目標所採行特定的決策與其行動而言，但對於組織而言，最重要的目標，其實是在取得卓越的績效。

所謂「策略規劃」，指的是行動計畫的指導規範，其確認一個組織基本的長期目標，決定適合組織發展的方向，分配達到這些目標所需的資源投入重點及採取必要行動的過程。策略規劃強調對組織內部環境的優勢與劣勢，及組織外部環境的機會與威脅進行分析，積極尋找新機會和解決現有的問題，提供明確的發展方向與目標，減少錯誤決策的發生（莊翰華，1998）。其規劃重點包括：

- 一、集中注意力於所選擇的主題。
- 二、考量可獲取的資源（財政、組織與政治等）。
- 三、評估組織內部的優勢與劣勢。
- 四、考量組織外部發生的改變和事件。

五、行動導向，特別強調實行的結果。

本研究將以地方發展觀光產業為例，探討在有限資源內及大環境不佳的情況下，地方政府（鄉鎮公所）在這競爭激烈的市場上，其與外界環境變遷的關係及界定其在觀光產業的發展定位，研擬適合現況或增進未來之競爭優勢而勾勒的發展藍圖。

貳、策略管理程序

Porter（1985）提出一套完整的策略經營管理程序共包含九項步驟程序，其依序分別為為界定目標、環境分析、組織資源分析、界定機會與威脅、界定優勢與劣勢、目標評估、策略形成、策略執行及結果評估等；而這九項步驟又可分為前置作業期間之策略規劃、作業期間之策略執行及作業完成之評估等三階段，如圖 2-4



圖 2-4 策略管理程序流程圖

資料來源：轉引自鄭心儀，2005：39

其中「策略規劃」程序在策略管理程序中佔有極高之比例，充分顯示出一項方案須經慎密的事前規劃及詳細分析後，交付執行再評估成果，形成一整體循環。策略管理為一個非常復雜的過程，需要分析現在及未來的情境，以決定組織的發展方向及產生達成目標的策略方案，故需一個系統性的分析方法（Systematic Approach）以確認及分析該組織發展的要素（周琪偉，

2004)。本研究的目的是在於策略之形成，以下僅對策略形成前之步驟說明：

一、界定目標

任何組織、企業及機關行號等都有目標，本研究個案發展觀光產業的目標即追求地方產業的永續發展，活化地方經濟。

二、環境分析（外部環境）

環境分為組織的內外部環境，環境分析程序係策略管理程序中的關鍵部分，且組織環境往往決定整體的成敗，且組織環境往往決定其該事業發展的可行性結果，因此策略必須與組織的內外部環境配合，才能奏效。

三、界定機會與威脅（O、T 分析）

完成環境分析後，下一個步驟是界定機會(Opportunity) 與威脅(Threat) (O.T.分析)，「機會」指組織外在的機會，「威脅」指組織外在的威脅，決策者須評估，何者為其該事業可掌握的機會？及威脅又在哪裡？機會與威脅分析是將其事業所處的市場環境中或趨勢造成對其該事業的條件分析，抑或該事業欲擬定一計畫前就事業本身面對的條件予以客觀地分析，完成環境分析後，決策者必須評估，何者為組織可掌握的機會？以及威脅又在哪裡？（此程序帶與第五項優勢與弱勢 S、W 步驟合稱為 SWOT 分析，常被單獨作為策略規劃的一項重要手段）。

四、分析組織資源(內部環境)

依自身所擁有的資源作為分析的對象，亦稱為對內部的檢視程序。譬如組織內部人才的專業、技能、才能的程度？人力是否足夠完成計畫？組織的財政狀況？是否有開發或創新的記錄？信譽程度如何？……等等問題，皆可作為評估組織資源的重要指標。進行此步驟係著眼於強迫組織面對及承認本身的程度。換言之，就是要組織確實瞭解本身的規模、專業的程度、組織力量有多少，計畫本身是否與組織妥適的配合，進而規避眼高手低的窘境出現。

五、界定優勢與弱勢（SW 分析）

S 為「優勢」(Strength)，指組織的優勢，其意義為找出存有的競爭優勢，了解是否有資源使用不當的現象。W 為「弱點」(Weakness)，指組織的弱勢，其目的在找出目前具有的弱點、缺點，從弱點及缺點中去思考改進。

六、目標評估（SWOT 分析）

經過第一項至第五項的步驟，將可透過一種比較分析法瞭解自身的優勢、劣勢、機會與威脅，期以找出組織可以加以開發之利基，故常稱為 SWOT 分析。其作法通常將機會與威脅，優勢與弱勢畫為四個視窗（表 2-1），將各項條件客觀地填入後，再根據實際情形分析，藉以作為評估計劃可行性的參考依據。

七、策略形成

在經過上述的分析後，依此分析選擇適當的策略，稱為策略形成。嚴格說，策略形成應參照上級單位、功能層次的程序及其要件來制定，且依原列計劃目標之執程序，展開執行策略方案。

表2-1 SWOT評估表

優勢 Strengths	劣勢 Weakness
機會 Opportunities	威脅 Threats

資料來源：Porter, M.E. (1980)“Competitive Strategy”.轉引自鄭心儀，2005：40

參、SWOT 與 TOWS 分析之基本概念

一、SWOT 理論之意義

SWOT 分析是 David（1986）所提出之一般策略管理模式，分為策略產生、執行、評估三個步驟。在策略產生過程中，主要從組織內部與外部，找出內部經營所擁有之優勢（Strengths）及劣勢（Weakness），外部環境所面臨之機會（Opportunities）及威脅（Threats），進而研擬出適當之目標與策略，以提供一種系統分析的觀念架構，使組織的策略擬定更明確，更具系統化的一種方法（鄭心儀 2005）。

SWOT 是策略規劃模式中的重要部分，企業經營管理環境中，為企業體瞭解本身的優勢、劣勢、機會與威脅的一種比較分析法，主要目的係發展辨識企業體適合本身資源及核心能力的策略，藉由 SWOT 分析本身優勢而擴展自我生存機會，而將摒除修正本身的劣勢，由於環境不斷

在變化，故 SWOT 分析的結果對於企業體來說，是策略選擇的重要分析方法依據。近年來這種分析方式，也大量運用在公部門，由於傳統的策略規劃方式過程中缺乏系統化、全面性、多方參與以及市場競爭態勢分析的缺失，已使得建構之策略無法因應多元、多變之市場環境，運用 SWOT 策略分析基本上係探討「競爭瞭解度」構面之內涵（莊翰華，1998），釐清組織的競爭力及其核心能力。

以地方觀光產業發展來說，其經營理念和企業相同，也就是要以「有限的資源」從事「無限的競爭」。由於資源有限，而競爭無限，加上行政機關組織之特質，問題重重乃是必然，而「機會」事實上經常潛藏在問題中，雖說「問題的因子是機會的伏筆」，然端視規劃者能否加以轉化應用，發揮以小搏大、以弱制強的本領。因此，有賴於週全的 SWOT 策略分析，以增進對地方發展競爭度的瞭解。

二、「TOWS 矩陣」之理念分析

（一）「TOWS 矩陣」之發展背景

SWOT 分析法是 1980 年代政策分析模式中所發展出來的，然而其僅提供分析方式，未提供如何發展策略，因此陸續有許多專家學者企圖找出結合內外部變數以研擬發展之策略的方法。1982 年 Weihrich 發明「TOWS 矩陣」被證明優於同時期其他的分析工具 (George, 1985)，但 TOWS 矩陣仍只是 SWOT 分析法中獲得策略的方法之一。

（二）「TOWS 矩陣」之分析架構

根據 Weihrich (1982) 所提出的 SWOT 矩陣之策略配對 (Matching) 方法，結合內外部環境因素等情勢資料，包含優勢、劣勢、機會及威脅，續而透過交叉模擬分析，如表 2-2，以發揮優勢，掌握機會，克服威脅，彌補劣勢之原則為基礎，來研擬各配套策略。其策略配對原則如下所述：

- 1.S.O.策略，即「Maxi-Maxi」原則，表示環境中出現了機會而組織本身恰有此優勢，其策略重點在於如何善用優勢、利用機會。
- 2.W.O.策略，即「Mini-Maxi」原則，表示環境中存在著機會，但組織在此方面不具備足夠的條件，其策略重點在於如何克服劣勢、掌握機會。
- 3.S.T.策略，即「Maxi-Mini」原則，表示環境中存在某些威脅，但組織在此方面處於優勢的地位，其策略重點在於如何利用優勢、避免威脅。
- 4.W.T.策略，即「Mini-Mini」原則，表示環境中存在著威脅且組織在此方面也處於劣勢的情況，策略重點在於如何減少劣勢、避免

威脅。

表2-2 TOWS矩陣

TOWS 矩陣分析		內部分析	
		優勢 (S)	劣勢 (T)
外部分析	機會 (O)	SO 策略 (優勢 ← 機會)	WO 策略 (劣勢 ← 機會)
	威脅 (T)	ST 策略 (優勢 ← 威脅)	WT 策略 (劣勢、威脅↓)

資料來源：Wehrich (1982) 轉引自鄭心儀，2005：41

(三)「TOWS 矩陣」分析與策略形成

SWOT分析是組織策略規劃的重要環結，至於結合TOWS配對方式而形成的策略之過程，其步驟如下：圖2-5（陳兆仁，1997）

步驟1.以四向度描述企業組織之概廓：（1）業務種類；（2）地理界域；（3）競爭情況；（4）首要管理方針。			
內部因素	步驟4.準備稽核優勢、劣勢：（1）管理和組織；（2）運作；（3）財務；（4）市場；（5）其他。		
外部因素	步驟5.產生替選策略。 步驟6.對策略作選擇。 考量:主策略、副策略、行動。 步驟7.測試其一致性之同時也須準備偶發事件之替選計劃。	列出內部優勢（S）	列出內部劣勢（W）
步驟2 .確認和評估下列因素： （1）經濟（2）社會（3）政治（4）人口統計（5）產出和技術（6）市場和競爭。	列出外部機會（O），同時亦考慮風險。	SO策略 Maxi-Maxi	WO策略 Mini- Maxi
步驟3 .預測並評估未來	列出外部威脅（T）	ST策略 Maxi- Mini	WT策略 Mini-Mini

圖2-5 TOWS分析與策略形成圖

資料來源：Weihrich, Heinz.(1982) The TOWS Matrix-A Tool for Situational Analysis.轉引自陳兆仁，1997

（四）「TOWS 矩陣」之運用時機

Weihrich(1982)同時指出TOWS矩陣分析圖並非一成不變，由於內部和外部環境是動態的，TOWS 矩陣所列的內外部因素僅適合在特定的時間點上，時間一旦改變，有些因素亦隨之變動，有些因素則變動不大。因此「TOWS 矩陣」就必須要不斷地更新，以因應不同潛在的威脅需求。

第三章 研究設計

第一節 研究架構

本研究係以臺東縣關山鎮為研究個案，首先透過文獻探討，瞭解我國觀光產業政策發展，據以從中解構地方觀光產業的發展現況及課題，事實上影響地方觀光產業發展所涉層面廣泛，包含國家整體發展方向、地方的基礎建設及軟體設施發展條件等，本研究係依文獻回顧之資料為訪談大綱建立之依據，針對實際執行層面如主管機關施政方向及推展方面、地方政府（鄉鎮公所）的執行層面、地區業者的經營方面及消費者需求方面等，藉由「田野調查」與「深度訪談」建構地方觀光產業發展及研究個案所面臨課題，而後訪談結果整理，以 SWOT 分析內部資源的優勢與劣勢及外部環境的機會與威脅，最後將分析資料結果，運用 TOWS 矩陣交叉分析，建構改善及發展策略，以為本研究之結果。本文之研究架構如圖 3-1：



圖 3-1 研究架構圖

第二節 研究方法與工具

壹、研究方法

本研究採用質的研究方法，又稱為質性研究，這種研究通常採用觀察、晤談、文件分析等方法，研究者以錄音機、錄影機、攝影機及照相機等工具來蒐集與記錄資料，再對這些資料加以整理、歸納、分析，進而以文字來說明研究發現的事實（葉重新，2001）。由於質性研究強調自省的能力，務求研究更貼近於現況，因此對研究的問題比較能夠作深入的剖析。

本文研究「地方發展觀光產業面臨的課題與經營策略」之議題，從國家觀光政策演進的趨勢，到研究個案發展面臨之課題，做為探討主軸，為更接近於研究範圍及經營現況，透過實際參與觀察及訪談接觸，提升研究信、效度及準確性。

一、文獻分析

文獻探討是將與研究問題有關的文獻，作有系統的蒐集、鑑定、歸納與統整；更貼切的說是把與研究問題有關的文獻，予以探討或評述、綜合與摘述（王文科，2001）。其主要目的在確定問題的性質、形成待答問題或研究假設、引導研究設計、對照解釋新的研究結果、以及充實理論建構。而研究中可藉由文獻回顧的方式，瞭解各項理論、課題的過去的背景與現在發展狀況，進而利於訪談、觀察、調查等各種研究的進行，提高研究的效率和準確性。

本研究首先對「觀光產業」意涵界定，瞭解我國觀光政策演進情形及影響地方發展相關產業之現況並搜集「策略規劃理論」相關文獻，續而做一整理與分析，藉此做為本研究之理論基礎與研究分析討論之依據。

二、深度訪談法

質性訪談的設計是持續的、反覆的、彈性的，並非事前加以準備然後受其束縛；其持續性是指在研究中一再的修正問題的形式（李美華，1998）。其目的主要是瞭解主觀經驗。訪談者藉著面對面言語的交談，引發對方提供一些資料或表達他對某些事物的意見與想法。被訪談者必須針對訪談者所提出的問題或主題談論（Henderson, 1991）。一般而言其分為「非正式的會話訪談」、「一般性訪談導引法」、及「標準化開放式訪談」三種類型。一般性訪談導引法亦稱為半結構式訪談，由訪談者提供一組提綱挈領的論題，以引發訪談情緒，使其在有限時間內自由的探索、調查與詢問，務期獲致更完整的資料。特別適用於研究場所不易接

近、研究者有時間限制以及研究內容為闡述主觀人類經驗的情境中。在半結構式的訪談中，研究者雖以事前組織過的相同問題來詢問每個訪談對象，避免訪問者採用高度結構化的訪談方式，導致無法深入了解問題的癥結所在，但仍會提問一些開放式的問題，讓研究對象提供自己的想法與意見來回應問題。因此，此時資料的蒐集仍是開放式的。而此種訪談方式不僅可以獲得研究對象深入詳盡且具系統的資料，並可大大的減低研究對象的個別差異與偏見效應。

本研究為呈現訪談對象的內在知識與訊息、態度與信念、價值與偏好以及過去的行爲與經驗於深度訪談中，除提供一組訪談大綱作為引導工具外，避免對受訪者有任何干預，故採以半結構式訪談進行研究。

貳、研究工具

本研究使用的質性研究工具有：研究者、訪談大綱、訪談備忘及錄音設備等，茲分別說明如下：

一、研究者的角色

在質性研究方法中，研究者即是工具（the researcher is the instrument），且質的資料之信度與效度，相當大程度取決於研究者的方法論、技巧敏感度與誠實（引自吳芝儀、李奉儒譯，1995）。所以在訪談中，研究者是研究是否能夠成功的重要關鍵，研究者所具備的能力、態度和技巧，深深影響著研究的進行。因此訪談中期許自身扮演好一個有效溝通者，說明本研究的目的、訪談方式、訪談錄音及相關的保密措施；訪談過程中必須以良好的溝通能力、技巧，才能獲得豐富且深入的資訊。此外，我也盡力做好一個觀察者的角色，期許自己抱持著開放的心、不帶有任何預設立場進入研究現場，以開放、敏感的觸覺去接收受訪者在訪談過程中所傳出的非口語訊息及當下的情境脈絡。范麗娟(1994)認為，訪談的有效工具為訪談者所扮演的角色，以是否有豐富的想像力、敏銳的觀察力及高度的親和力，為整個研究能否成功的關鍵。

本研究個案為本研究所生長之家鄉，對其周邊的環境是那麼熟悉；對其產業的發展有一份期待的情感，然而，近年來發展的情況，又不是相當瞭解，嘗試運用社會科學的角度重新體認社會變遷的事實。因此，身為研究者，應拋棄過去既有的刻板印象，跳脫局內人的角度，打開心胸，用觀察及對話的方式，從輔導機關、執行機關、地方社團、業者及遊客等各種不同的角度，對研究個案的發展現況及其面臨課題重新體認，從中發覺應改善之問題及未來可行之經營策略。

二、訪談大綱

高淑清（2000）認為，訪談大綱是研究者在訪談時和受訪者談話的主題，用來提醒研究者訪談的方向。研究者不預設立場，讓受訪者用自己的思考邏輯去陳述生活經驗及感觸。訪談過程不一定按順序從頭開始，也可從對話中發展新的問項，以豐富訪談內容。

依本研究的目的，主要分成瞭解其發展觀光產業所面臨的課題，以及從訪談的過程中尋獲經營策略的元素，亦即為本研究個案（臺東縣關山鎮）在觀光產業規劃上的經營發展策略的優勢、劣勢、機會及威脅，尤其是本研究個案內重要旅遊據點-關山親水公園，以提供地方政府做為策略規劃之前奏。在訪談前皆利用些許時間向受訪者說明，此篇論文的方向及目的，使其更清楚了解提問的範圍，並能發揮所長的盡情告知。

本研究案訪談採取半結構式的個別訪談，即所謂深入訪談法。為避免訪談內容有所偏誤，因此擬定訪談大綱做為訪問之參考與依據，本研究訪談大綱於研究計畫階段，原預擬訪談大綱 10 題，嗣經與指導教授、臺東縣政府城鄉發展局許前局長、旅遊局鄧前局長及關山鎮農業觀光課課長等專家討論、指正後，以本研究訪談之對象分為公家機關（如輔導機關、地方執行機關等）、經營業者（如渡假村、民宿、餐廳、腳踏車出租等業者或其他）、遊客及其他（如地方社團、地方士紳及農會等）等四部分，依據其身分性質之不同，將訪談大綱內容修正如下（附錄一）：

（一）公家機關

- 1.就地方發展而言，觀光產業是大多數鄉鎮公所視為重要施政方向之一，請問鄉鎮發展相關產業的立基何在？其所面臨的課題為何？
- 2.你認為推動地方觀光產業所面臨的競爭是？為什麼？
- 3.就你親身經驗中，推動地方發展觀光產業最滯礙難行的是什麼？
- 4.就台東縣而言，關山鎮在推行觀光產業上，頗為知名，就目前觀光環境上而言，他具有哪些的優勢與劣勢？以及哪些的機會與威脅？
- 5.就發展觀光而言，你認為關山鎮有那些觀光資源及面臨的課題有那些？
- 6.關山親水公園是關山鎮的重要旅遊據點，你知道遊客不進去的原因為何？
- 7.就目前關山鎮的發展政策、現有資源以及其整體市場趨勢，您認為關山鎮未來發展方向定位以及其型態為何？你認為關山鎮其經營策略上可朝那些面向努力？

（二）經營業者

- 1.就地方發展而言，觀光產業是大多數鄉鎮公所視為重要施政方向之一，請問鄉鎮發展相關產業的立基何在？其所面臨的課題為何？
- 2.就發展觀光而言，你認為關山鎮面臨的課題有那些？
- 3.就台東縣而言，關山鎮在推行觀光產業上，頗為知名，就目前觀光環境上而言，他具有哪些的優勢與劣勢？以及哪些的機會與威脅？
- 4.你認為地方政府在觀光旅遊活動推動上有何不足之處？
- 5.在本區觀光產業發展的過程中，就你經營事業而言，現在面臨的困難為何？
- 6.就數據上而言，關山親水公園遊客入園或到訪人數逐年下降，你認為減少的原因為何？
- 7.就目前關山鎮的發展政策、現有資源以及其整體市場趨勢，您認為關山鎮未來發展方向定位以及其型態為何？你認為關山鎮其經營策略上可朝那些面向努力？

（三）遊客

- 1.你覺得臺東縣關山鎮旅遊的特色及觀光資源有那些？
- 2.承上題那些景點讓你印象深刻及具吸引力？
- 3.你覺得來關山鎮從事旅遊活動最不滿意或欠缺的的地方有哪些？
- 4.承上題，你建議可以如何改進？
- 5.你覺得關山鎮在那些旅遊資源、服務及設施改善後，會讓你想再次蒞臨旅遊？
- 6.關山親水公園是關山鎮的重要旅遊據點，你不願意進去的原因為何？
- 7.承上題，在觀光資源規劃上應進一步提供那些資源或服務？

（四）其他

- 1.就地方發展而言，觀光產業是大多數鄉鎮公所視為重要施政方向之一，請問鄉鎮發展相關產業的立基何在？其所面臨的課題為何？
- 2.你認為地方政府在觀光旅遊活動推動上有何不足之處？
- 3.就發展觀光而言，你認為關山鎮面臨的課題有那些？
- 4.就台東縣而言，關山鎮在推行觀光產業上，頗為知名，就目前觀光環境上而言，他具有哪些的優勢與劣勢？以及哪些的機會與威脅？
- 5.關山親水公園是關山鎮的重要旅遊據點，你知道遊客不進去的原因為何？

因為何？

- 6.就目前關山鎮的發展政策、現有資源以及其整體市場趨勢，您認為關山鎮未來發展方向定位以及其型態為何？你認為關山鎮其經營策略上可朝那些面向努力？

三、訪談備忘及錄音設備

為便利日後資料彙整及貼近訪談事實，在訪談之前，需備錄音機予以錄音，並確定錄音設備是否有夠的存檔空間，電池是否能正常使用。避免錄音中斷，通常會備用新電池一顆。在正式訪談之前，事先支會受訪者，並徵求受訪者的同意後再全程錄音。在訪談同時，研究者應準備忘筆記，並利用訪談大綱架構，將受訪者重要的詞語、關鍵字及重大發現記錄下來，作為訪談中深入發問的提示，並在資料分析整理階段能提供有意義的訊息，也更容易貼近事實。

本研究以地方觀光發展課題為研究主題，在訪談過程之中，常有對經營現況及操作過程做詳盡描述之過程及對經營策略經營之建議，為避免訪談過程錯失重要關鍵及日後資料整理，產生解讀誤差，透過本研究工具的運用，以求真實之目的。

第三節 訪談對象

就訪談對象選擇而言，質化是要找對議題有足夠瞭解的人，且不刻意強求代表性，屬非隨機抽樣，因對訪談人數沒有侷限，因此，質化訪談是取決於議題與研究目的而定。本研究主要分為產業發展現況與所面臨課題及未來經營策略之建議，因此在訪談對象選擇上，採取「立意抽樣」方式，所謂立意抽樣指有些對象本身具有特殊意義，不論代表性如何，研究者也感到值得研究。本研究研究對象選擇採取多元方式，以不同立場觀點看待議題發展，以獲取更詳實之資料，訪談對象如表 3-1 所示：

表 3-1 訪談名單

受訪者代號	服務單位	代表性（類別）
A1	臺東縣副縣長	公家機關
A2	交通部觀光局花東縱谷 國家風景區管理處鹿野 管理站主任	公家機關
A3	臺東縣政府文化暨觀光 處遊憩科科长	公家機關
A4	臺東縣關山鎮公所農業 觀光課課長	公家機關
B1	山水軒渡假村董事長	業者
B2	民宿及腳踏車出租業	業者
B3	民宿及腳踏車出租業	業者
C1	社區發展協會理事長	其他
C2	關山鎮農會職員	其他
C3	台東地區生態導覽解說 員	其他
C4	前關山鎮長（許）第 12 屆、13 屆	其他
C5	前關山鎮長（王）第 11 屆、第 14 屆	其他
D1	嘉義縣民	遊客
D2	高雄縣民	遊客
D3	台北縣民	遊客
合計	15 名	

資料來源：研究者整理

第四節 資料分析與結果呈現

質性研究最重要的是將所蒐集到的資料予以分析、詮釋以及呈現發現結果（吳芝儀、李奉儒譯，1999）所以，研究資料分析與研究結果呈現是整個研究最重要的步驟。

壹、資料分析

由於深入訪談所得到的龐雜資料，將經由整理、歸納、分類、分析等過程，才能成為有意義且可用的資料，基此原則，本研究分步驟如下：

一、資料編碼

本研究之編碼方式，對受訪者的姓名採保密方式，分別以英文字母及數字代替，第 1 碼為英文字母 A~D 代表其身分類別，第 2 碼的阿拉伯數字代表該類身分之第幾位，第 3 碼的阿拉伯數字代表受訪者對第幾個問題的回答。例如 A1-1：即表示公家機關第 1 位受訪者對第 1 個問題的回答。

二、資料整合

筆者將以錄音方式蒐集訪談對話，盡量使受訪者之原音重現，再反覆閱讀逐字稿的內容，逐句或小段落檢視資料的內容，並將重要的句子標記，列出資料中所呈現的主題或概念，概念化之後以適當的名詞命名。將個別概念資料予以整合，選取具有代表性的句子作為例證，並加註個人的看法與見解加以詮釋。

三、資料分類

本研究係以公家機關（如輔導機關、地方執行機關）、經營業者（如渡假村、民宿、餐廳、腳踏車出租等業者或其他）、遊客及其他（如地方社團、地方士紳、農會等）等 4 類對象為受訪者，因此，將受訪者所敘述之資料，以此做為分類之依據。

四、資料分析

將不同受訪者對同一問題加以檢核、分項、編碼、進行歸納、統整之後，比對現有資料及實施現況加以進行內容及歸納性分析，內容分析不但是對訪談資料(逐字稿) 內部的主要題組進行確認，也將之編號和分類，並對訪談資料和實際觀察的內容進行歸納，在歸納後將之轉為歸納性之分析結果，利用此結果做為內部資源及外部環境的分類，以發展地方經營觀光產業的策略。

貳、結果呈現

質性研究是探索式、發現式的，其過程是發現問題、蒐集資料、分析等同時循環反覆思考，整個研究過程中，要如何去呈現研究結果是很重要的。在訪談結束後，本研究獲得大量內容豐富且生動的逐字稿，以及進入研究場域，所獲得的個人經驗、感受與反思結果，要呈現怎樣的研究結果，對本研究而言是非常重要的決定。本研究先將所獲得的資料分成發展觀光產業面臨課題及經營策略發展兩大類，首先透過面臨課題的分析，而後將影響觀光產業發展的內在資源（優勢、劣勢）及外部環境（機會及威脅）的因素分析，

進而透過 TOWS 矩陣分析，初步規劃關山鎮的經營發展策略。

第五節 研究的信度與效度

質的研究是以研究者本人作為研究工具，在自然情境下採用多種資料蒐集方法對社會現象進行整體性探究，使用歸納法分析資料和形成理論，通過與研究對象互動對其行為和意義建構獲得解釋性理解的一種活動（陳向明，2002）。此活動過程不是將在訪談之前已經存在的客觀事實挖掘出來，而是不斷在互動過程中創造新的意義或感受。在社會科學的領域中，幾乎沒有一位質性研究者不會被問到信度與效度的問題。信度是指測量程序的重複性；效度則是獲得正確答案的程度。質性研究最常被質疑的是其研究結果的信度與效度，本研究為非計量性的實證研究，以採用個案為例的質性研究，希望透過深入訪談及文件分析方式，能尋得深入且可推論性的研究發現。一般而言，控制質性研究的信度與效度的方法有確實性、可轉換性及可靠性及可確認性等方法（胡幼慧，1996）。茲分述如下

壹、確實性（Credibility）

所謂確實性就是內在效度，指研究者真正觀察到希望觀察的。有五個技巧可以增加資料的真實性：（一）增加資料確實性的機率，方法包括研究情境的控制、資料一致性的確定、資料來源多元化；（二）研究同儕的參與討論；（三）相異個案資料的蒐集；（四）資料蒐集上有足夠的輔助工具；（五）資料的再驗證。

進行訪談時，研究者對於受訪者須以尊重、同理心、認真誠懇的態度與受訪者互動、傾聽，以得到受訪者的完全的信任，使之願意真實、毫不保留的陳述表達本身的經驗與感受。

在實施訪談中，本研究事先須徵得受訪者同意予以錄音，且採全程錄音方式忠實紀錄訪談的每個過程及環節，以確保在謄寫逐字稿時能重覆傾聽，以避免資料錯漏或遺忘部分訪談內容。本研究採立即完成逐字稿謄寫工作，冀望能將訪談所得資料，真實的反應出研究對象所建構的事實，增加資料的真實性。

貳、可轉換性(Transferability)

可轉換性即外在效度，指經由受訪者所陳述的感受與經驗，能有效的做資料性描述與轉換成文字陳述，謹慎的將資料的脈絡、意圖、意義、行動轉換成文字資料。在研究過程中詳實記載，研究者除了忠實紀錄訪談情境與內容，並力求逐字稿能完整重現訪談過程，進而將訪談紀錄分類編號，使本研究過程能嚴謹及透明化，讓讀者能清晰閱讀，以幫助讀者能自行判斷研究結

果與自身情境脈絡的適用性。

參、可靠性(Dependability)

謂可靠性即是內在信度，乃指受訪者個人自身經驗的重要性與唯一性，因此，如何取得可靠性的資料，便是研究過程中資料蒐集的重要策略，在研究期間有任何疑惑產生，本研究都會與受訪者加以確認，以確保資料的正確性。在從事訪談資料搜集過程中，訪談前，必須先將整個研究的過程與決策加以說明，以供判斷資料的可靠性，訪談中，研究者透過眼神、肢體動作及言語來表達對受訪者之專注與傾聽，並對受訪者的疑點加以澄清，確實掌握資料的可靠性，同時，反覆思考在訪談中所得到的資料，予以驗證以求真實可靠。

肆、可確認性(confirmability)

不盲信理性派研究者所強調的置身於外，排除研究者本身先前的主觀意識。強調研究者與被研究者的交互影響及強調資料的中立性之考驗。亦即要提高研究的信賴度，研究者必須採用各種方法來考驗所蒐集的資料是可以檢證的。在訪談過程中，除將研究者的偏好與偏見摒除外，在訪談進行中以三角校正，實施反省，訪談結束後對所得資料進行稽核，使本研究具有驗證性。

第六節 研究倫理

由於質性研究關注研究者與被研究者之間的關係對研究的影響，研究工作的倫理規範和研究者個人的道德品質，在質性研究中便成了一個不可迴避的問題(陳向明，2002)。朱柔若和嚴祥鸞提出研究倫理用以強調研究目的的實踐過程中，對於研究對象的責任，與對於研究的責任，特別是顧及可能傷害到研究對象的課題(戴世玫，2003)。在本研究中，除了將研究過程及步驟交代清楚之外，以研究者本身視為研究工具的角度，善盡對於研究的責任外，還要考量相關對於訪談對象的責任。茲將本研究應注意之研究倫理臚列如下：

壹、自願與公開原則

自願原則指的是研究者應該徵求被研究者的同意，公開原則指的是被研究者應該有權知道自己在被研究(陳向明，2002)。本研究以深度訪談為主要研究方法，為使受訪者能充分的提供訊息及看法，因此，在訪談前誠懇的說明訪談用意，並將訪談大綱與訪談對象溝通說明，並徵詢受訪者同意後，始進行訪談，而受訪者也明白受訪所得資料將被用於本研究論文，當做分析論述之用。

貳、保密原則

從事質性研究當中，由於研究者與被研究者必須發生個人的接觸，而且在大多數的情況下彼此的關係有可能變得十分密切，因此保密原則在這類研究中尤其重要（陳向明，2002）。本研究為瞭解各面向看待觀光產業發展問題，透過訪談政府機關、經營業者、遊客及其他等不同的利害關係人，在訪談過程中，有時難免因立場不同出現情緒性的字眼指責對方的不是，為避免產生困擾，在本研究過程中，經蒐集所得之訪談資料內容應妥善保管，並允諾不在公開場合說出某人的回答。

參、讓受訪者瞭解研究目的

在訪談前，研究者先與受訪者充分溝通，說明研究的目的及動機，甚至進行的方式或研究程序等均可讓他瞭解，讓受訪者能毫無顧忌的說出對於關山地區發展觀光所面臨的問題及困境，並可就其角色提出關山未來在觀光產業發展上可行的作法及建議；訪談過程中，研究者依訪談情況適時調整訪談大綱，導引受訪者深入剖析內心的真實想法。

肆、尊重

質化研究的成果是研究者與受訪者一起共同合作的結果，因此在整個研究進行過程中，任何需要受訪者協助的地方，研究者都應非常尊重受訪者的意願及決定，以尊重其自主權。在訪談進行中，隨時注意受訪者的身心狀態，不使受訪者在心情上或身體不適的情況下接受訪談。對於所獲得的資料，應秉持客觀公正原則處理，跳脫預設立場，以避免落入主觀的角度評價。

第四章 關山鎮觀光資源與觀光產業發展現況

第一節 適宜觀光發展的自然與人文環境

關山鎮舊名里壠，位於花東縱谷南段，清代原是阿美族、平埔族主要分布地區之一，清季土地開發已略具規模，住民聚集成庄，成為台東縱谷南段戶口數較多的聚落（關山鎮志，2002）。自日治時期即為台東地區行政中心之一，由於其先後成為當時里壠支廳及關山郡治之所在，加上位處陸運交通之要衝，逐漸成為商務往來轉運之地，由於社會經濟的發展，使該鎮由部落而村莊而小街市，並成為全國最小的鎮。近年來，在主政者公園化的綠色造鎮推動下，在國內逐漸打響名號，儼然是一個頗具特色的東部小市鎮。

壹、自然環境

一、優越的地理位置

關山鎮位於臺東縣北部，花東縱谷南部的起點，卑南大溪沖積原野地，是東部縱谷交通、行政轉樞要站，「關山」顧名思義為東（海岸山脈）西（中央山脈）二面夾山而成的山城，兩側山脈夾峙，新武呂溪由大關山出海端，經由本鎮北端，貫流山城向南會鹿野溪注入太平洋。西鄰海端鄉，東接東河鄉，東北以新武呂溪與池上鄉為界，南以加拿典溪與鹿野接壤。行政區域劃分上，計有里壠里、中福里、新福里、電光里、德高里、豐泉里、月眉里等七個里，除電光一里位於溪東海岸山脈山麓地帶，其餘六里位於花東縱谷平原地區。全鎮總面積 58.735 平方公里，東至西 9 公里，南至北 11.5 公里。

二、宜人的氣溫與四季

關山鎮位於北迴歸線以南，屬熱帶季風型氣候，由於地處臺東縱谷分水嶺南麓，入秋以後，強勁的東北季風，南麓不受其肆虐，整個地形向南呈緩坡狀，加上東面有海岸山脈，早晨的太陽照得遲，西面有高聳的中央山脈，日落早；二側山連綿青蔥的樹林，構成了關山如內陸的氣候，日夜溫差大。在氣溫方面，年均溫約 24℃ 左右，四季氣溫春季 23.6℃、夏季 37.5℃、秋季 24.6℃、冬季 19.4℃、一月均溫 18.9℃、七月均溫 27.8℃，全年氣溫變化不大，四季劃分不甚顯著（關山鎮公所，無日期）。降雨方面，由於關山鎮位於臺灣的東半部，受夏季時熱帶性低氣壓及颱風季節颱風大多由花東地區登陸臺灣的影響，降雨量夏季較豐，六月至九月約一千二百公厘，十二月至明年三月僅一百八十公厘，

全年約一千九百公厘。雨日約一百五十天，年平均日照五點三小時。全年風速平均每秒三公尺，五月至九月為西南季風期，十月至明年三月為東北季風期，冬季季風強勁⁷。

三、景觀優美且宜農的縱谷平原與沖積扇地形

關山鎮東鄰海岸山脈西偎中央山脈，係台東縱谷平原之一部份。地形上以新呂溪為界，分為東西兩部份：西面屬中央山脈間狹長之縱谷平原之一部份，西接海端鄉之崁頂、加拿（均為沖積扇），向東漸降，呈北高南低狀態，由德高里海拔三百公尺向南緩緩傾斜至海拔二百公尺；東面為新武呂溪，沿岸寬約五百公尺之帶狀平原，再東則為漸高之海岸山脈。鎮內台東縱谷平原，位於中央山脈間狹長而平直之谷地，海拔高度占五百公尺以下，坡度 15% 以下，為斷層谷，接納來自中央山脈之大量沖積物推積而形成連串的鹿寮沖積扇。轄內河川縱橫，河流合併卑南大溪河系，有新武呂溪、崁頂溪、加拿典溪，因此本鎮地下水源豐富，再因中央山脈和海岸山脈斜面之雨水大多滲至縱谷平原，又本鎮地質多砂礫，孔隙多、透水含水性強，故含水量特豐。在地下二至三公尺深處即有地下水冒出，水質略帶鹹性，總硬度偏高，但鐵、氯、鹽含量尚合標準。至於地面水亦頗為豐富，新武呂溪流貫本鎮。由上述來看，轄內氣候溫和，土壤肥沃無污染，水源充沛潔淨的條件下，適合農業生產，不僅蘊育出全國知名的關山米，並奠立農村社會發展型態。

貳、人文環境

一、歷史發展

（一）清末始有平埔、漢人移入

清代在臺灣東部設官經營政務，始於光緒元年（1875）。關山鎮位於台東縣北部，開發甚早，據記載清康熙時代屬未開發之荒野，後為阿美族同胞所棲息，於清光緒年間，始有平埔族人與漢人由本省西部初次移住，著手開墾，從事農耕，其後自西部移住者日漸增多，遂匯成今日關山之基礎。

（二）日治時代警備道的東口

日治時期，在關山地方始創設相當於今日鄉鎮的行政機構，但於日本統治期間，此一基層行政制度並非一成不變，自明治三十年（1897）至昭和二十年（1945）日本戰敗為止，歷經了四次變革，

⁷ 資料來源：關山社教工作站全球資訊服務網/認識阮的故鄉/地理位置
<http://www.ttcsec.gov.tw/website/ce20/>

即 1.街庄社長制；2.區長制；3.區制；4.街庄制。關山地區依上述的變革，分別於明治三十八年（1905）將里隴庄命名為「臺東廳第二十六區街庄社長役場」，其管轄區域有里隴庄、雷公火社、德高班寮社；於明治四十三年（1910），在臺東廳新鄉里隴（壠）庄設立「臺東廳里壠區長役場」，其管轄範圍不變；而後於大正九年（1920）創設「里壠區役場」；並於昭和十二年（1937）間，因臺灣督府地方官制改革，廢止「區役場」，而改設「臺東廳關山郡關山庄役場」，此時不僅確立了相當於今日關山鎮的轄區，也產生「關山」之名。

（三）戰後名稱幾經變更

民國三十四年，日人投降，台灣光復，同年成立了臺東廳接管委員會，隔年臺東縣政府成立，以當時公布之「臺灣省鄉鎮組織規程」將「關山庄」改為「關山鄉」，在關山鄉成立之後，由於其為關山區署所在地，行政地位重要，加上「里壠」地名已廣為人知，遂在地方人士呈請下，將其改為「里壠鎮」，更改之後，由於「里壠」一詞不易發音及明瞭其意，地方人士再度請求變更，而於民國四十二年經鎮民代表會冬季大會通過，建議並奉准自民國四十三年三月一日起，將里壠鎮改稱為關山鎮，鎮名也自此確定，未再改變（關山鎮志·沿革篇，2002）。

至於關山地名，其舊名為「里壠」，其名稱的由來有兩種說法，一為此地昔日野蓐麻叢生，一碰奇癢無比，旅人視為畏途。阿美族人稱蓐麻為「Terateran」，漢人訛轉為「Riran」，遂名里壠。另一說為該地過去遍地紅蟲，觸之發癢，阿美族人稱紅蟲為「阿里壠」，後簡稱為「里壠」。日治時期開闢關山警備道，以其位於警備道東口，大關山之下，乃改名關山（台東縣史觀光篇，2000：358）。

二、鐵公路交通不夠便捷

關山鎮受山脈夾成南北長方形狀態，由於地處內陸，不臨海且轄內河流短小不適航運，內外交通聯繫以鐵、公路為主。公路部分，省道台 9 線花東公路貫穿全境，為主要幹道；另有台 20 線（南橫公路）由海端入山後，行經大關山隧道，通至台南縣玉井鄉，和臺灣南部台南、高雄等縣市相聯；東面海岸山脈西麓，即臺東縱谷東測，則有縣道 197 線貫穿南北，北起池上，經富興、電光、中野、下野而南止於富源，全長 60 公里，本線的開闢，對關山鎮電光里的居民來說，其是電光大橋完成前一重要的對外聯絡道路；民國 96 年 6 月玉長公路的通車，使臺東縣境縱谷地區及東海岸地區往來多了一條路徑。

鐵路部分，關山鎮鐵路運輸屬東線鐵路的一部分，完成於日治大正

十五年（1926），其中台東至關山段更提前於明治四十四年（1911）即通車使用。初為運蔗的輕便鐵路，嗣後發展客運，成為東部地區區內最主要的交通幹線（台東縣史觀光篇，2000：208）。而後北迴鐵路的通車、東線鐵路的拓寬及南迴鐵路的貫通，環島鐵路網即告完成。在鐵路運輸上，關山鎮原設有關山、德高及月美等三站，但民國六十年代以降，隨著後山公路系統的日趨完備，及鐵路日漸單純化、客運化其運輸功能的趨勢，目前僅剩關山一站，發揮其客運功能的角色。關山鎮對外聯絡上雖有鐵、公路聯結，但受限於地理位置，仍有許多不便之處。

三、多族群的人口結構

關山鎮原是無人居住的地帶，是布農族與泰雅族的獵場，直至清代中晚期才陸續有大庄平埔族、恆春阿美族、卑南阿美族和漢人的移墾；日治時期，日本政府將未開發的原野收為官有，為開發官有的原野及經營熱帶栽培企業的「殖產興利」政策指導下，關山地區有了私人企業會社為開墾土地而招募永住移民，且以本島人移民為主，此外，再加上來自西部的自由移民，閩客族群增加人數頗多，逐漸形成新的聚落外；光復以後，自民國四十年代起，在政府公地放領、耕者有其田政策下，以及政府鼓勵移民開發東部，這時期大多是來自大陸遷台的退除役官兵-榮民，使本區的族群呈現複雜性及多元族群的融合（關山鎮誌，2002）。由上述所述，關山鎮人口結構大致由原住民族、客家人、閩南人、外省人所組成，原住民族部分，以阿美族人數最多，其他包含少數的布農族、泰雅族、排灣族、卑南族等。另近年來，在兩岸及國際通婚頻繁的趨勢下，大陸及外籍配偶亦成為關山鎮一個新興的族群。

至於人口數量，根據記載顯示，初期之戶籍統計全鎮人口僅有 5,350 人，村落星散。於民國 45、46 年間，由西部各地紛紛移民前來，此外大陸來台及榮民由輔導會安置到本鎮墾荒，而人口突增。至民國 46 年底人口增為 10,391 人，而人口最多之年為民國 57 年達 16,221 人，但於 57 年間因受艾琳及衛歐拉颱風先後氾濫本鎮德高及新福里一帶，水田被洪水沖失二百多公頃後，人口逐漸外流，致使現有戶籍人口僅 13,374 人(包括在外求學求職者約百分之十二)⁸。目前，關山鎮的人口數近十年來逐年下降（圖 4-1），持續呈現負成長的情況，此現象的產生除人口出生率下滑外，人口的遷出逐漸外流亦是主要因素（表 4-1），此傳達出關山鎮就業機會已面臨許多問題，到了民國 96 年全鎮的人口首次滑落至一萬人以下，只剩 9,987 人，常年來關山鎮仍以一級產業為主，工商活動尚未發達，無法提供足夠的就業機會，使得原本居住於此的鎮民不得

⁸ 資料來源：關山社教工作站全球資訊服務網<http://www.ttcsec.gov.tw/website/ce20/>

不到外鄉或外縣市尋找工作。

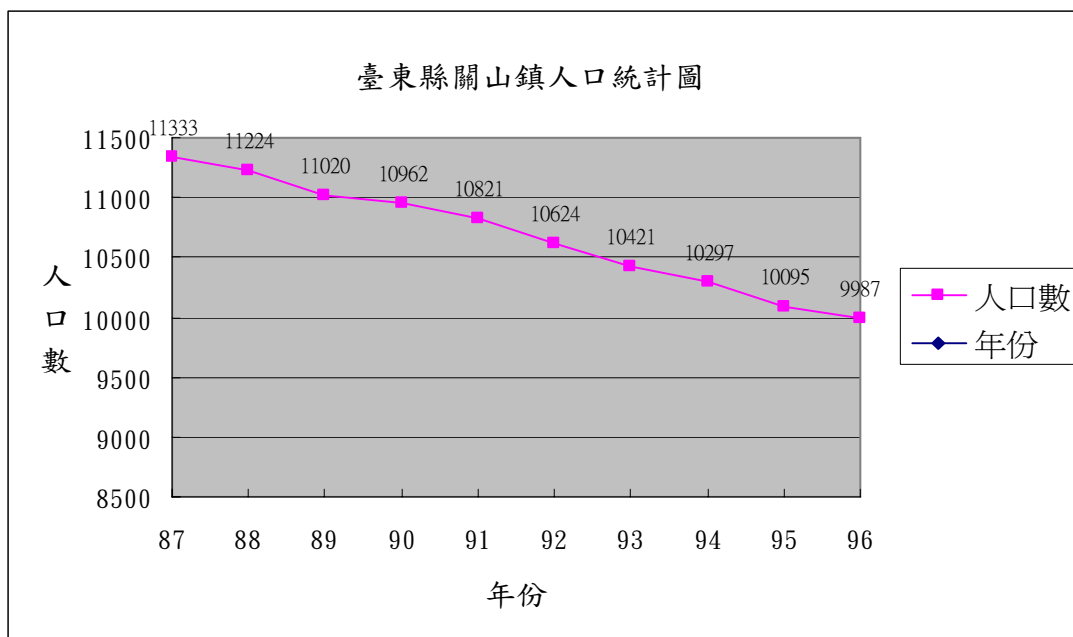


圖 4-1 臺東縣關山鎮人口統計圖

資料來源：臺東縣關山鎮統計要覽（2007）

表 4-1 臺東縣關山鎮人口變遷與流動一覽表

年度	總計(人)	總人口增減	遷入總計(人)	遷出總計(人)	出生人數(人)	死亡人數(人)
87	11,333	-229	626	935	164	84
88	11,224	-109	519	688	153	93
89	11,020	-204	509	764	149	98
90	10,926	-58	561	658	134	95
91	10,821	-141	591	772	133	93
92	10,624	-197	460	652	95	100
93	10,421	-203	430	624	99	129
94	10,297	-124	571	686	85	94
95	10,095	-202	538	701	69	108
96	9,987	-108	477	553	82	114

資料來源：臺東縣統計要覽（2007）

第二節 關山鎮觀光資源之類別與屬性

壹、數量眾多且多樣的觀光景點

觀光景點是發展觀光產業一重要的吸引力來源，一般而言，文化及自然

資源在此扮演相當重要的角色，也是觀光景點形塑的主要來源，關於關山鎮各觀光景點主要以親水公園及環鎮自行車道為主，搭配環鎮自行車道周邊的生態景觀、休閒農業區與鎮內街道上的文化史蹟，呈現出多元的發展面貌，其概述如下：

一、關山親水公園

親水公園位於關山鎮火車站後方新武呂溪河畔，佔地約 32 公頃，其設立乃是為擘劃該鎮觀光事業之鴻猷，從民國 83 年 6 月 11 日以「美麗的關山」系列活動，逐步體現將該鎮公園化、綠色造鎮之構想。當時在行政院環保署空污費項下補助新台幣二億元，由築景工程顧問公司擔任公園規劃工作。民國 85 年 7 月動土進行親水公園第一期工程；民國 86 年又獲台灣省政府補助新台幣 2 千 250 萬元及臺東縣政府 200 萬元，展開第 2 期工程；民國 87 年陸續再獲台灣省政府補助 2 千 700 萬展開第三期工程，經過三期工程的施作，才具現今的規模，後來隨著花東縱谷國家風景區管理處揭牌運作，也陸續充實園區內軟硬體設施。其為全台第一座運用空污費設立的環保公園，園區內劃分為動態親水區及靜態生態區兩大部分，目前為花東縱谷地區重要觀光旅遊景點。

二、關山環鎮自行車道

關山環鎮自行車道全長 12 公里，為全國第一條觀光休閒專用自行車道，為親水公園規劃興建之時，一併納入建設範圍，除提供運動休閒娛樂的場所外，也串聯著關山地區許多不同風貌的自然、人文景觀。自行車道隨著地形、地貌的變化，分成「親水段」及「親山段」，親水段沿著紅石溪右岸，溯溪岸而行；親山段位於中央山脈山腳下，沿關山大圳修建，所經之處有山有水，風景如畫，並居高臨下，小鎮風光一覽無遺，為感受關山小鎮特色的絕佳賞玩路線。

三、關山人工濕地

關山人工濕地位於親水公園旁，主要是由於臺東縣轄內的主次要河川為國內少數能維持全河段未稍受污染之河川水體之一，為建立水污染防治措施，及有效改善關山地區卑南溪河川水體品質、創造優質生活環境，遂在臺東縣政府配合行政院環保署積極推展生態工法水質淨化工程下，分別於民國 93 年及 95 年爭取中央補助二期興建人工濕地，藉自然淨化方式削減關山地區生活污水，以降低生活污水對於環境造成之負荷，民國 93 年第一期完工後，該人工濕地吸引不少水鳥擇良地而居，覓食期間，除達水體水質淨化目標外，亦豐富當地生態物種，然該工程僅部分處理受污染水體，故對環境品質改善成效仍屬不足。

爰此，為延續第一期人工濕地工程成果及擴大污水處理量，再執行「關山二期人工濕地興建暨一期改善更新工程」計畫，本工程於民國 96 年 2 月開工，於民國 96 年 11 月完成主體工程且進入試運轉作業，廠商於 97 年 2 月申報竣工，在完成驗收後，進入後續 3 年水質監測及工程效能提升工作。本人工濕地範圍包括濕地核心區、開放水域濕地區、小型濕地教學區、生態池、緩衝區及活動區等六大區域，並將和親水公園結合，規劃為公園內新的一處生態濕地園區，可提供遊客新的導覽景點（王秀亭，2008），並具有「水質淨化」、「生態導覽」及「教育展示」等功能，亦可延續擴大親水公園休閒旅遊空間。

四、關山舊火車站

關山舊火車站距離現在的火車站約 100 公尺，其於日治昭和十一年（1936）落成，其最早是由台東製糖株式會社於大正八年（1919）開始啟用營運的窄軌運糖鐵道，大正十一年，台灣總督府予以收購，並與台東線接軌，稱為「台東南線」。曾經因為東部鐵路的暢通及關山車站的落成，促使客家人移居至東部地區的人口日益增多，也讓阿美族德高班寮社更大規模的東遷，雖然其於民國 69 年（1980）新建關山火車站啟用後，原舊車站即停止使用，然而，關山舊火車站仍然有其歷史的意義和背景。

本車站除了其文化歷史意義外，建築物本身亦有其特色存在，該站是目前東部幹線僅存的日治時代歐風建築，屬於日本北部農家居民風格的建築樣式，主體部分仿西洋建築為木造而成，造型採左右對稱，主要特色包括抬高的基座、木構木編牆、日式屋架、外牆魚鱗板... 等等，較為特別的是建築物正面中央五角形的屋頂，加上突出的入口門廊，強化了火車站的意象。雖然舊站因新站的啟用而風華不再，但這見證臺灣東部鐵道歷史的老火車站，卻為臺東縣政府指定為歷史建築，極具保存價值，並在臺東縣政府的努力下，爭取修繕經費，於民國 94 年 4 月動工耗時半年，恢復建築物的原貌；95 年並完成周邊環境改善；96 年則進行舊站長宿舍歷史建築、關山新站及周邊商圈的改善規劃設計⁹，藉此除保存具文化歷史的建築物外，並改善城鄉風貌，創造優質的休閒環境，目前關山舊車站已成為鐵道迷追逐的新目標（唐嘉邦，2007）。

五、關山分局警察文物館

臺東縣警察局關山分局有感於過去給人避之惟恐不急之感，一改過

⁹資料來源：http://web2.taitung.gov.tw/chinese/news/new/t_newview.php?n_id=7894

去舊有「衙門」觀念，並配合徐前縣長慶元推行「觀光立縣」及警察局施前局長「觀光警察」之理念下，在前分局長汪志明的規劃下，特將分局中庭規劃為鄉親接待庭園等休息場所，除造景設計外，並規劃泡茶區及咖啡區，以提升辦公環境品質。在接任的葉分局長明潭除持續改善環境外，並有鑑於警察文物的大量留失，遂將分局中庭旁原日據時期辦公廳予以規劃成警察史蹟文物館，這個構想得到當時徐縣長的支持，並允補助 80 萬元，於民國 94 年元月中旬完竣。

館內陳設以同仁提供早期文獻、史蹟等各式文物為主，規劃有制服區、刑事器材區、保安裝備區、通訊器材區、文具區、交通器材區及車輛等，擺設過去警察使用之各項物品。目前是國內少有的警察文物陳列館，除開放一般民眾團體參觀外，如事前預約申請，並有專人解說，成為一另類觀光景點。

六、廟宇

廟宇亦常成為地方觀光景點之一，加上其常富有歷史文化的意義，也是當地居民的信仰中心，許多的故事就此展開，關山鎮擁有四間歷史較悠久的廟宇，其概述如下：

- (一) **關山天后宮**-日據昭和 3 年(民國 17 年) 創建，天后宮位於關山鎮中華路上，是居民最重要信仰中心及縣內歷史較久的寺廟之一。天后宮佔地極廣，約有四百坪。正門有雄偉高大的門樓，廟埕左右各有一棵大榕樹，中間有一龍泉池，左前側為戲台，廟本身為雙殿硬山式的建築，前為拜亭，後為正殿，兩者之間有中庭天井，廟左側為附屬於廟的三寶佛殿，雖位於街肆之中，卻無人車喧囂。天后宮的祭祀圈雖以關山鎮民為主，但信徒卻遍及池上、海端、鹿野、延平等鄉鎮，是花東縱谷地區最大的媽祖信仰中心。
- (二) **關山代天府**-創廟於民國64年，位於關山鎮豐源路上，廟為單殿硬山式建築，格局不大，約十坪。代天府的主祖神為五府千歲，同祀神有土地公與土地婆。代天府原本為豐泉里的土地公祠，於六十年初，關山地區居民頻生意外，地方頗感不安，乃商議決定從台南縣南鯤鯓代天府迎回李府千歲神像坐鎮安境，以擲筊方式商得土地公同意，同祀於土地公祠內。李府千歲坐鎮後，地方漸趨寧靜，居民咸認神威保佑，決議再迎回池、吳、朱、范等四位千歲神像，並將土地公祠拆除重建，改建為今日的代天府。
- (三) **南山寺**-創建於日據時代，位於關山鎮里墘山下，關山市區的西郊高處，可俯瞰整個關山鎮，南山寺佔地極廣，約四分地，分舊寺及新寺兩部分，舊寺為單座硬上式傳統建築，供奉觀世音菩薩，兩側各加蓋鋼筋水泥廂房，新寺係七十六年落成的鋼筋水泥二樓建築，

樓下為關山鎮里瓏里活動中心，樓上為大雄寶殿，是今日寺之全貌。新、舊寺之間，有棵近百年的老榕，綠葉成蔭，寺內花木扶疏，極為幽靜，是鎮內佛教徒禮佛的中心及鎮民休閒的好地方。

(四) 中月宮-創廟於日據時代，並於35年改建，位於關山鎮月美里，佔地百坪，廟的主建築約十五坪大，為單殿硬山式建築。主祀中壇元帥，同祀神有關聖帝君、五年千歲、神農大帝等神。月眉里原稱月美，是花東縱谷較早形成的聚落之一。大正七年(民國七年)以日本移民為主的官營移民政策失敗後，即開放月美等地為本省人移民地，中壇元帥即是當時來自屏東新埤的移民迎來供奉，原廟址在今土地公廟附近，最初為茅草屋，時壞時修，後改建為土塙厝，日據晚期實施皇民化運動，中月宮在拆毀之列，幸賴張姓老婦人將中壇元帥私藏，始倖免於難。

七、關山大圳

關山大圳於民國 37 年，於關山鎮前鎮長曾玉崙先生當時擔任關山農田水利會會長時，全力奔走爭取興建大圳，希望藉由水圳的開闢，將關山地區的荒地化為良田。由前臺灣省水利局斥資興建，自卑南溪初來段引水，工程自民國 37 年 7 月正式動工開鑿，但因工程艱鉅、財政困難，歷時十年，於民國 47 年 10 月 10 日才竣工完成（張月昭，2001）。完工後的關山大圳長 20 公里，灌溉面積高達 2 千 2 百 70 餘甲，使關山地區山麓一帶的荒野坡地，盡化為良田美宅，促使關山土地全面水田化，奠定「關山米」生產的物質條件（關山鎮志·勝蹟篇）。

近年來，為解決關山大圳淤砂問題，提昇大圳輸水功能，增加灌溉效益，及防範山洪暴發所夾帶的大量砂石流入渠圳幹道，爭取補助三千餘萬補助沈砂池及其週邊設備。另為加強水土保持及水資源函養效能，於民國 88 年再由經濟部水資源局撥款補助五百萬元，整治沈砂池週邊環境，進行綠美化工程，以維護自然生態及水土資源的永續經營（關山鎮志·勝蹟篇，2002）。目前在關山大圳，除了綠美化融入自然景色外，並展示噴灌對庭園灌溉、節約用水的效益及成果，且環鎮自行車道主要也沿著關山大圳興建，儼然成為可以提供學術界及相關單位戶外教學、觀摩的場所，不僅從大圳沿線可以看到關山的美，更可透過對大圳認識，更可瞭解關山的地理環境及地方特色。

八、縱關日月亭

縱關日月亭位於關山環鎮自行車道的最高點，本觀景台由花東縱谷國家風景區所興建，於民國 92 年 5 月完工啟用，從這可以眺望一覽無遺的小鎮風光，只見阡陌縱橫的稻田與錯綜複雜的灌溉溝渠，交織成一

片純樸優美的畫面，因此，這裡通常是環鎮自行車道的騎士們駐足休息的地方，享受那四季不同農村風情。

九、豐泉相思林登山步道

本登山步道位於環鎮自行車道旁，步道全長約 888 公尺，兩旁相思樹林立，沿線設有三座觀景台，分別可以眺望關山、鹿野及海端鄉紅石部落。

十、關山鎮親水休閒農業區

關山鎮親水休閒農業區以環鎮自行車道為主軸，以自行車為遊客在園區內之交通工具，串聯著各個農場，提供遊客多元的選擇，關山鎮農會並成立休閒旅遊中心，為遊客量身設計不同的體驗行程。園區內設有關山鎮農會休閒旅遊中心（水稻文物館）、香草保健植物園區（藝豐香草園）、木雕及竹藝 DIY 體驗園區（竹軒工藝坊）、有機蔬菜體驗區（冠樺蔬菜育苗場）、親山休閒農園（觀光果園）、蜜蜂生態館等，除享受自然田野風光外，亦能親自體驗動手實際從事農事的樂趣（圖 4-2）。



圖 4-2 關山鎮親水休閒農業區位置圖

資料來源：行政院農業委員會。2008 年 3 月 11 日，取自：<http://www.coa.gov.tw>

（一）關山鎮農會休閒旅遊中心

本休閒旅遊中心位公路台9線上，原為關山鎮農會的年碾米工

廠和穀倉，近年來因稻穀儲存技術的進步及儲量數量的減少，因而許多老式的穀倉變成了閒置空間，另一方面，近年來休閒風氣的盛行，農會遂將閒置的空間再利用，以關山地區的特色好米為主題，設置了水稻文物館、米食DIY教室、及農特產品的直銷展售賣場；除此之外，並將碾米廠原有的碾米設施加以標示，讓遊客瞭解碾米過程，另設計製米體驗課程，讓遊客親身體驗參與製米活動，是一處提供遊客看米（製米過程）、玩米（製米體驗活動、米雕）、吃米（米食DIY）、帶著米回家（關山米直銷）的多功能農產品體驗園區。另本園區亦不定時舉辦各式活動，讓遊客從娛樂中更認識稻米的文化。

（二）藝豐香草園

本農場位於園區內環鎮自行車道約3公里處，原為水田，種植稻米，周邊田野風光明媚，園區內遍植香草及藥用植物，提供騎自行車遊客休息場所，區內香草、藥用植物導覽介紹，露天品茗及餐點飲料供應，戶外教學活動體驗活動等，民眾可自由入園，免費參觀。

（三）竹軒工藝坊

「竹軒工藝坊」位於園區內環鎮自行車道約6公里處，地處關山鎮至高點。在此可將關山鎮一覽無遺，群山環抱的工藝坊原為一大片竹林，週邊景觀依竹而設立，本工藝坊除提供休憩外，可體驗竹藝DIY活動及特色餐飲，其採預約制的方式經營。

（四）冠樺蔬菜育苗場

利用溫室種植蔬果以有機栽培管理，連繫各機關、團體、學校體驗種植及採收活動，並辦理學校戶外教學，達到寓教於樂的目的。辦理各類蔬果苗販售與宅配服務。輔導農民農場轉行經營，增加農家收益、改善農家生活品質。

（五）親山休閒農園

本農園位於環鎮自行車道約 8 公里處，園區面積達 5 公頃之廣，為結合環鎮車道、觀光果園搭配民宿的休閒農場，規劃有服務區、花園區、露營區、採果區與體驗區等各項設施，提供遊客親子採果、戶外教學、休閒烤肉、露營等活動。本農場以摘草莓著稱，每年 12 月至隔年 4 月，皆有許多遊客在中央山脈山腳下，享受採果的樂趣，園主並提供許多古法自製的農特產品供遊客品嚐選購，是關山地區成功將傳統農業轉型為休閒農業的重要案例。

（六）蜜蜂生態館

關山鎮農會輔導設於在農會休閒旅遊中心內的養蜂產銷班成立蜜蜂生態館，以其蜜蜂生態及蜂產品提供消費者對蜂的瞭解，透

過導覽解說及現場蜂產品製作品嚐讓消費者深入瞭解蜂產品之真偽與品質之認知，現場並有蜂蠟蠟燭 DIY 活動。

另在關山休閒農業區中，尚有「好運道休閒農場」，提供住宿服務外，也有素食餐點，蔬菜水果大多自給自足，以有機食品為訴求；「德高香丁觀光果園」種植了具特色的香丁，原名「晚倫西亞」的香丁，外觀似柳丁但風味獨特酸中帶甜，生長期長達14個月，所以採果時也同時是開花時，不僅體驗採果樂趣亦可以聞到、看到百花盛開的景觀，為一非常奇特的果樹生態，採果時間為每年三月至四月的時間非常短。

因此「關山親水休閒農業區」自然純樸，活動多元，加上自行車道的方便聯結，不僅遊客輕鬆的遊走在1,800公頃的稻田中，享受環鎮的農村閑靜，更可達到運動的效果。

十一、山水軒渡假村

關山「山水軒」渡假村座落於風光秀麗的花東縱谷，鄰近親水公園旁，佔地 3.5 公頃，以歐式庭園景觀建築為設計主體，享盡得天獨厚的花東美景，遠離都市的塵囂，園區內完善休閒娛樂設施規劃，設有賞星噴泉咖啡廣場、百草蒸氣藥浴室、精油按摩室、益智電玩遊藝場、SPA 按摩游泳池、棋藝室及親子互動魚池等，是座親子皆宜的多功能渡假村。

十二、關山隼 F-1 賽車場

隼 F-1 小型賽車場（KSJ）位於關山親水公園右側的田園中，是近三年在關山發展遊憩產業中提供另一種刺激體驗活動，本賽場跑道佔地 1.3 公頃，總長 750 公尺，是國內近年來流行的 F1 入門車-卡汀（Karting）賽車場，為喜愛追求速度的朋友們提供一個正當的活動空間。園區內另設有漆彈場、棒球九宮格等多樣選擇，是一新興休閒活動的園區。

十三、弘安飛行場

在體驗過陸上的農村景觀後，如果來一場與天空的約會，會是一個不錯的選擇，此時可以乘座位於自行車道旁弘安飛行場的輕航機直上青天，讓人們欣賞縱谷的美，一下子從平面換成空中鳥瞰，俯看關山鎮田園之美，享受居高臨下空中遨遊，所有美麗畫面收眼底，讓你的身心徹底放鬆。本飛行場空中之旅，採預約方式經營。

十四、風味美食

位於關山菜市場內的臭豆腐及肉圓是本鎮知名的小吃，關山臭豆腐開店至今逾 40 年，是許多離鄉遊子返鄉必來報到的地方，關山肉圓則開店逾 35 年，老板用心料理，也接受過美食節目的採訪，是遊客不可錯過的地方。另外，則是以關山米所生產的關山便當，成立超過 30 年，過去曾是火車行經關山站，旅客都會於車廂門口，購買關山便當，其飯香、肉味及木片香所混合而成的特殊風味，是許多人難忘的美味。

貳、關山鎮觀光遊憩資源之分類

觀光資源是構成觀光發展的基礎，所謂觀光遊憩資源，乃是環境中凡能滿足觀光遊憩需求者，皆可稱之（李銘輝等，2000）。凡是足以吸引觀光客的資源，同時要滿足觀光遊憩需求，無論其有形或無形；實體的或潛在性的均可稱之為觀光系統。

一、資源分類系統

觀光資源的分類，在於將同性質的資源歸為一類，規劃時可依其資源特性加以歸類，以求滿足觀光遊憩之需求。依據不同的規劃目的，其分類方法與標準不一而足。觀光資源在觀光整體的發展中佔有舉足輕重的地位，這些具稀有性及地方性資源，是觀光遊憩發展的重要優勢資源。一般而言，觀光資源有依資源屬性或區位而劃分者；有依資源可供利用活動之性質或功能而劃分者；亦有依資源之經營管理方式而劃分者，端視其需要而定（李銘輝等，2000）。

李銘輝、郭建興（2000）於「觀光遊憩資源規劃」一書指出，觀光遊憩資源之分類，雖然根據不同的研究目的，而有不同的分級方法與標準，但是歸結各家之論說，均脫離不出「自然」與「人文」兩大類。之後再以這兩大類為基礎，再各自劃分出細類分別探討，如美國戶外遊憩局 1962 年提出之 ORRRC 系統，依經營目標之不同，將遊憩區劃分為：1. 高密度遊憩區、2. 一般戶外遊憩區、3. 自然環境區、4. 特殊自然區、5. 原始地區及 6. 歷史及文化遺址等（李銘輝等，2000）。

台灣地區已發展之分類系統，如李嘉英之分類系統，李嘉英 1972 年於「台灣地區綜合開發計畫觀光遊憩系統之研究」中提出，其劃分為 1. 自然風景區、2. 海水浴場、3. 自然生態區及 4. 歷史文化古蹟區等四類（李銘輝等，2000）。另交通部觀光局（1992）於「台灣地區觀光遊憩系統開發計畫」所採用之觀光遊憩資源分類標準，將觀光遊憩資源概分成自然資源與人文資源兩大類，其中可再細分成：自然遊憩資源、人文遊憩資源、產業遊憩資源、遊樂設施與活動、服務體系五小類，及湖泊、埤潭……等 25 種細類型。

二、關山鎮的觀光資源類型

台東縣觀光資源豐富，於台東縣綜合發展計畫中將其概分為自然生態資源、文化地景資源、產業活動資源及其他遊憩資源等四大類，其中前三類又分成河域資源等 12 小類(台東縣綜合發展計畫，1998)。據此，關山鎮於遊憩資源的分類劃分如表 4-2：自然生態資源部分，含有河域資源類型如卑南溪、新武呂溪、關山大圳等生態景觀及特殊地質地型資源類型的人工濕地；文化地景資源部分，聚落、歷史建築物中，顯示出日治時期的影子，民俗節慶、祭典等活動，對當地居民而言，更是每年一度的重要節慶活動；產業地景資源部分，農作物的多元化及休閒農業的推廣，是以稻米為主要作物的關山鎮，近年來推動農業轉型一個很好的展現；其他包含關山親水公園、環鎮自行車道、197 縣道景觀道路、賽車及輕航機新興休閒活動等，所呈現出關山觀光資源的發展多元化。

表 4-2 關山鎮觀光資源分類表（依台東縣綜合發展計畫）

分 類	資 源 類 型	景 點
自然生態資源	河域資源	卑南溪、新武呂溪、關山大圳
	湖泊資源	
	海岸資源	
	島嶼資源	
	溫泉資源	
	特殊地質地形資源	關山人工濕地
	特殊或稀有之動植物資源	
文化地景資源	聚落、歷史建築物	鎮中心區歷史街區與建築物、關山舊火車站、關山分局警察文物館、關山天后宮
	古蹟、遺址	
	民俗節慶、祭典等活動	阿美族豐年祭、媽祖繞境活動
產業地景資源	產業觀光資源及農漁牧特產品	高接梨、百香果、香丁、西瓜、稻米、小米
	休閒農漁牧業	關山鎮農會休閒旅遊中心、藝豐香草園、竹軒工藝坊、冠樺蔬菜育苗場、親山休閒農場、蜜蜂生態館、好運道休閒農場、德高香丁觀光果園

表 4-2 關山鎮觀光資源分類表（依台東縣綜合發展計畫）（續）

分 類	資 源 類 型	景 點
其他 遊憩 資源	公園	關山鎮親水公園、關山鎮環鎮自行車道
	棒球村	
	景觀道路	197 縣道
	社教機構	
	遊樂區	關山隼 F-1 賽車場
	其他	山水軒渡假村、弘安飛行場

資料來源：台東縣綜合發展計畫（1998）、本研究整理

但是，基於對研究區觀光資源之適地性、完整性之考量，與呈現最符合當地的觀光資源類型，因此探討關山鎮的觀光資源及觀光發展，有必要先將觀光資源的分類方法加以定義，以利於後續的探討。另一方面，透過觀光資源的分類則有助於讓觀光地區在開發上與規劃上找到一個可依循的方向。本研究依據當地資源之屬性，及參考交通部觀光局（1992）於「台灣地區觀光遊憩系統開發計畫」所採用之觀光遊憩資源分類標準與台東縣綜合發展計畫中之觀光資源分類，本研究將關山地區的觀光資源分成人工生態、休閒產業、文化史蹟及新興休閒活動等四種類型（表 4-3），其分述如下：

表 4-3 關山鎮觀光資源類型一覽表

觀光景點	資源類型			
	人工生態	休閒產業	文化史蹟	新興休閒活動
關山親水公園	✓			
關山環鎮自行車道				✓
關山人工濕地	✓			
關山舊火車站			✓	
關山分局警察文物館			✓	
關山天后宮			✓	
關山大圳	✓			
縱關日月亭	✓			
豐泉相思林登山步道	✓			
關山鎮農會休閒旅遊中心		✓		
藝豐香草園		✓		
竹軒工藝坊		✓		

表 4-3 關山鎮觀光資源類型一覽表（續）

觀光景點	資源類型			
	人工生態	休閒產業	文化史蹟	新興休閒活動
親山休閒農場		✓		
蜜蜂生態館		✓		
好運道休閒農場		✓		
德高香丁觀光果園		✓		
山水軒渡假村		✓		
關山隼 F-1 賽車場				✓
弘安飛行場				✓

資料來源：本研究整理

（一）人工生態型

關山地區最主要、也最著名的觀光資源，即為關山親水公園，其建造於一片河川新生地上，透過專業顧問公司的規劃，以關山新武呂溪為中心，全區分為綠色城鎮、外環綠帶兼腳踏車專用道、環境教育趣味點、親水綠帶及主題公園、親水綠帶兼區域性腳踏車道等 5 區，而公園內則規劃了入口廣場區、空氣保育區、土壤保育區、水質保育區、植物保育區、動物保育區及文化保育區等七區（張月昭，2001），其設計上充份利用河川低地水岸，以觀光、綠化、休閒為出發點審慎考量，因此除美化現有景致外，並以永續經營的理念強調生態環境的保育，使其兼具寓教於樂的功能。

另一方面，人工濕地的建置，以生態自然淨化的方法進行關山地區的污水處理，並結合「水質淨化」、「生態導覽」及「教育展示」等功能，在二期工程完工後，每日的處理水量可達 5,000 公噸，除可有效改善水質，提供動植物棲息生長的地方，並可成為生態教育解說及環境新體驗的場所。整體而言，關山地區的觀光資源除自然田也風光外，結合生態理念的人工設施，是本區最具潛力的資源。

（二）休閒產業型

關山鎮的休閒產業型觀光資源包括關山鎮農會休閒旅遊中心、藝豐香草園、竹軒工藝坊、冠樺蔬菜育苗場、親山休閒農場、蜜蜂生態館、好運道休閒農場及德高香丁觀光果園。農委會及省農林廳於 1982 年起推動休閒農業與觀光農業，乃以農村產業為遊憩對象，旨在提供都會居民休閒遊憩的地方，以寓農業生產教育於觀光遊樂，並進而成為農村經濟的一部份。另一方面，面對加入 WTO 後所帶來的農村產業衝擊，與周休二日的實行帶動了國內休閒旅遊

風氣，加上行政院農委會適時輔導推廣休閒農業，灌輸農民為農業轉型變革的新思維，使得關山鎮亦走入觀光休閒產業之經營方向。以結合產業、觀光及文化的方式，將地方產業型態作多元發展運用。

目前關山地區有關山鎮農會輔導的親水休閒農業區，其大多設於環鎮自行車道旁，可以自行車做為交通工具，來往自如，除提供遊客休憩外，亦可體驗農村自然田野風光，目前，除關山鎮農會經營管理之休閒旅遊中心及親山休閒農場較具規模及特色外，其他尚有待經營出該農場的特色，以吸引更多的遊客，讓農場得以繼續經營下去，否則，本觀光資源會因經營不易而逐漸沒落。

（三）文化史蹟型

文化史蹟型包含關山舊火車站、關山分局警察文物館、關山天后宮等人文遊憩資源，以本區人文遊憩資源，目前尚難發展為文化遊憩資源之目的型據點，但關山鎮此類型的觀光資源仍具有其獨特性，以關山舊火車站而言，除建築物保存的歷史意義外，並改善周邊環境，使其成為具地方特色的文化景觀；而警察文物館的展示，讓民眾瞭解警察裝備的演進過程，擔負起社會教育的任務，拉近與民眾間的距離。所以本旅遊資源就觀光的角度而言，或許不具備強烈的吸引力，需納入環鎮自行車道旅遊的體系中，讓關山地區的旅遊特色，能在自然田野風光中，含有歷史人文的氣息。

另外，由於本區住民包含原住民族及閩客族群，其文化特色有待進一步瞭解，例如本區原住民族每年都有舉辦豐年祭等傳統文化祭典，但其在文化的體驗及祭典的歷史意義上卻不夠深入；其他如鎮公所已開始著手規劃保存的電光客家土樓等，這些的資源都能豐富文化觀光的內涵，並增加本區的吸引力焦點。

（四）新興休閒活動型

近年來，由於國內休閒旅遊需求增加，促使新興休閒產業蓬勃發展，其發展面向包含陸、海、空三方面，而關山地區在此類型休閒活動上，主要有自行車運動、F1 小型賽車場及輕航機飛行場。以自行車運動來說，本鎮具有全國第一條觀光休閒專用的自行車專用道，其成功同時帶動了全國各鄉鎮以自行車發展鄉村遊憩的風潮，國內也將此運動列為重點發展休閒運動，民國 91 年由行政院體委會提出「台灣地區自行車道系統規劃與設置」，並擬以每公里補助 100 萬元推動環島與區域自行車路網，目前臺灣約有 78 條自行車規劃建置當中，未來五年預計投入新臺幣 21 億元（中華民國景觀學會，2002）。目前，關山環鎮自行車道，除為本鎮居民日常休閒活動場所外，仍吸引許多遊客騎乘，在許多遊客眼中，仍是自行車觀光的首選之地。關山鎮公所亦積極配合其他單位舉辦全國性

的運動競賽，吸引觀光客的到來，並提升本地的觀光知名度，如民國 95 年的亞太觀光越野房車拉力賽、民國 96 年全國自由車公路錦標賽等。

F1 小型賽車場為東部地區較具規模的賽車場，吸引許多年輕族群或喜愛刺激的人士前往消費，並曾舉辦過全國性賽車比賽或協辦比賽，場內並另設有漆彈場等新興遊樂設施。另外輕航機的搭乘，則提供遊客以另一個角度欣賞關山小鎮之美。因此，新興休閒活動發展及運動觀光推展，應可增加當地觀光資源的豐富度，讓遊客有更多樣化的選擇與享受。

第三節 關山鎮觀光產業發展過程與現況

壹、臺東縣觀光遊憩發展背景

根據《臺東縣史》(2000) 觀光遊憩發展的歷史紀錄，分為四個時期，第一個時期為 1895 年以前的探險旅遊時期，此時期於遙遠的東台灣地區，則仍是世界海圖上的空白區域，且尚未留下風土見聞性質的文字紀錄。本時期的相關文獻僅有池志徵的「全台遊記」可認定為旅遊見聞錄，且為當代漢人惟一留存的旅遊見聞錄。反倒是同一時期的少數外國人，對此臺灣東部後山秘境抱持高度之好奇與興趣，且留下一些開放、活潑、迥異於漢人觀點的紀錄，讓人一窺百餘年前台東地區的自然及人文風貌。

第二時期為 1895~1945 年調查旅遊時期，為日人治臺的 50 年，當時的環境正處於大移民的墾荒時代，觀光旅遊在當代是遙不可及的。倒是有許多日籍人士¹⁰因公務從事採集、調查、測量及研究工作，為當時極佳的探險旅遊寫照。

第三時期為 1945~1980 年蓄勢成長時期，旅遊市場在全球局勢長期相對穩定下，不管是國內旅遊或國際旅遊都大幅成長，其中國內旅遊型態也正式進入大眾旅遊時代。雖然如此，台東在此時期，仍因交通不便及旅遊服務設施的缺乏，除少數景點如知本溫泉等為國內較著名的觀光景點外，其他據點的潛力尚未被發掘，吸引力遠不及鄰近的花蓮縣及屏東縣。但是，觀光事業的發展已是不可漠視的產業，台東縣政府為因應此一發展趨勢，於民國 67 年(1978)成立觀光課，隸屬建設局，專司縣內觀光發展相關業務，促進縣內觀光產業發展。

1980 年代以後進入成長起飛時期，由於國內經濟快速成長，國民所得

¹⁰ 這些為台灣資源調查及學術研究奠定深厚基礎的知名學者，曾到台東地區的有鳥居龍藏、伊能嘉矩、森丑之助、鹿野忠雄等。

增加，對觀光遊憩需求逐漸增強，台灣正式進入國民旅遊的鼎盛時代。此時期東部地區交通改善，北迴鐵路、南迴鐵路及東線鐵路拓寬工程的完成與接軌，讓台東與西部地區的交通便捷許多，加上國家風景區的設立、遊憩據點的開發、觀光旅館的投資興建，吸引大量遊客，台東縣觀光產業的發展因而改頭換面，呈現新的風貌。

近年來，「觀光立縣」已成為台東縣民的共識，因此台東縣在 1990 年代初期便開始致力於發展觀光的產業，1993 年陳建年縣長提出台東是發展「農、漁、牧、休閒之觀光農業縣」之產業政見，其中觀光產業被認為是台東未來最具潛力的產業之一；徐慶元縣長將台東定位為「小而美的渡假觀光城市」，全力發展觀光遊憩產業；民國 95 年鄭麗貞縣長上任後，即以「觀光優先」做為施政一大方向，並揭櫫「全球華人養生休閒渡假中心」的總體目標，因此，觀光產業發展，仍是台東縣目前施政的主軸，也是台東邁向地方永續的重要課題。

貳、關山鎮發展觀光產業源起與過程

關山地區的特色，簡單來說就是山與水，因此關山地區擁有充沛的水源，加上本地土壤肥沃，造就本地農業生產的經濟命脈，尤其在關山大圳完成後，使關山山麓一帶的荒野坡地，盡化為良田美宅，居民也因此大多從事農業生產之一級產業為主，這從土地利用上的型式可以得到證明。依據該鎮 95 年度統計要覽顯示，該鎮已登記土地面積為 4,684.8993 公頃，占全鎮土地面積之 79.76%，其中直接生產用地為 3,917.9749 公頃，占已登記土地面積 83.63%（關山鎮公所，2007）。爰此，觀光產業對當地的居民來說是陌生而無概念的，屬於新興產業。

根據台東縣史記載，過去台東縣觀光遊憩的發展歷史及台東縣著名的觀光景點，關山鎮在這一部分是缺乏的，直至民國七〇年代（1980S）晚期，卑南大溪關山堤防興建之際，地方即有意將河川浮覆新生地闢建為運動休閒公園（台東縣史觀光篇，2000：329），但是當時並未立即著手規劃，當地多年來反而為部分鎮民當成廢棄物和垃圾的傾倒地，不僅破壞環境，亦糟蹋景觀。

這種情況到了民國 83 年關山鎮第 12 屆民選鎮長許瑞貴先生提出綠色造鎮的理念，而有了變化。關於綠化關山構想的起源，是許鎮長就任以後有感於關山鎮電光橋和堤防交接處下，原本一片河川新生地遭到破壞，覺得可惜，而著手規劃向行政院環保署爭取廢棄物掩埋場綠美化的經費，這個構想計劃也得到許多地方人士的支持，並紛紛解囊出資參與改善環境的活動，在數十天內即整理出約 5 公頃的土地，開啓了電光橋堤防邊景觀的新契機。接著，民國 83 年 6 月間，關山隆重辦理一系列「美的關山」活動，許鎮長再次提出建立休閒遊憩公園計畫、綠色造鎮理念，其設立乃是為為擘劃該鎮觀

光事業之鴻猷，逐步體現將該鎮公園化、綠色造鎮的構想，自此關山在發展觀光事業上，有了較明確的方向。

因此，談到關山發展觀光事業源起，親水公園的設立是該鎮帶動相關產業的火車頭，其誕生於上述「美的關山」系列活動結束後，委由築景顧問公司，進行公園的調查規劃工作，於規劃完成後，獲得行政院環保署由空氣污染防治基金撥款新台幣 2 億 3 仟 4 佰萬元，做為親水公園的建設經費（關山鎮誌·勝蹟篇，2002）。本公園於民國 85 年 7 月動土進行親水公園第一期工程；民國 86 年又獲台灣省政府補助新台幣 2 千 250 萬元及臺東縣政府 200 萬元，展開第 2 期工程；民國 87 年陸續再獲台灣省政府補助 2 千 700 萬展開第三期工程，經過三期工程的施作，才具現今的規模，本公園經規劃後，共分成動態園區親水公園、靜態園區生態公園及蓮花池區等三大區，後來隨著花東縱谷國家風景區管理處揭牌運作，也陸續充實園區內軟硬體設施，其不僅為全台第一座運用空污費設立的環保公園，更是擁有全國第一條觀光休閒專用自行車道。

關山親水公園的建立帶來許多正面的益處，對於帶動地方建設、促進經濟繁榮、提昇東部觀光發展，都有很大的貢獻，更將關山獨特的地方特色和潛力發揮出來，居民也因而有了這優質的休閒空間，讓鎮民享受人為環境與自然景觀結合的建設成果。另一方面，親水公園也為地方帶來商機，自親水公園開放以來，沿著親水公園附近增加了許多腳踏車出租店、大小餐廳、農特產品販售店及住宿休閒場所等行業，並於民國 90 年並有民間投資興建一家大型休閒渡假中心，為地方創造許多就業機會，同時，在環鎮自行車道旁，關山鎮農會亦隨著國內農業轉型政策，輔導農家或自身農會轉型發展關山親水休閒農業，讓農業和休閒結合，藉以提升農產品附加價值。至此，關山親水公園可說是將關山的歷史發展推向一個全新的境界：在關山歷經「湧泉」、「水圳」、「制水」等階段之後，開創一個「親水」時代（張月昭，2001：14-17）。

參、關山鎮觀光產業發展現況

由上述可知，關山鎮的觀光產業，自民國 88 年 6 月 11 日親水公園落成啟用後，進入一個新的時代，同年 5 月以「後山世外桃源-關山鎮」榮獲內政部營建署「第一屆魅力城鄉大獎」特優獎，短短 2 年內，這個佔地不逾 60 平方公里，人口不足 1 萬 2 仟人的小鎮，變成全國知名的綠化城鎮，並成為全國知名的休閒旅遊景點，每逢例假日便湧進一部部的遊覽車，在媒體爭相報導下，成為縣內或縣外各鄉鎮發展取經的對象，此影響也改變當地居民的生活，隨著親水公園帶來的洶湧人潮，親水公園週邊大小商店如雨後春筍般，一家接著一家紛紛開張，從事和公園相關營生活動的居民，愈來愈多。關山休閒旅遊小鎮的名號，在獨特的景觀風貌及創新規劃下，不逕而走。

然而，近年來所呈現的景況，似乎代表著風光不再，平時腳踏車出租店

前遊客門可羅雀，來到本地餐廳用餐人數減少及民宿飯店等業者等住房率降低，再者，從交通部觀光局統計年報資料顯示，入園人數自開園以來，逐年上升，至民國 91 年達到最高峰，約 65 萬餘人，日後逐年下降，截至民國 96 年為止，入園人數已下降至 25 萬人以下（如表 4-4、圖 4-3），這對要以親水公園做為地方發展觀光主軸的地方政府來說，是一個不得不重視的警訊，應該要找出其原因，分析其問題，究竟是親水公園本身經營管理的問題，或是整個台東外部大環境不佳的問題（表 4-5），這對地方發展來說，不僅影響關山地區觀光產業的發展，連帶的台東縣縱谷地區其他鄉鎮，甚至整個台東縣觀光產業的發展都有影響。

表 4-4 關山鎮親水公園入園人數統計表

年 份	91	92	93	94	95	96
入園人次	652,052	303,518	295,809	256,107	287,535	228,463

資料來源：交通部觀光局統計年報（2007），民國 95 年及 96 年台閩地區主要觀光遊憩區遊客人數月別統計¹¹

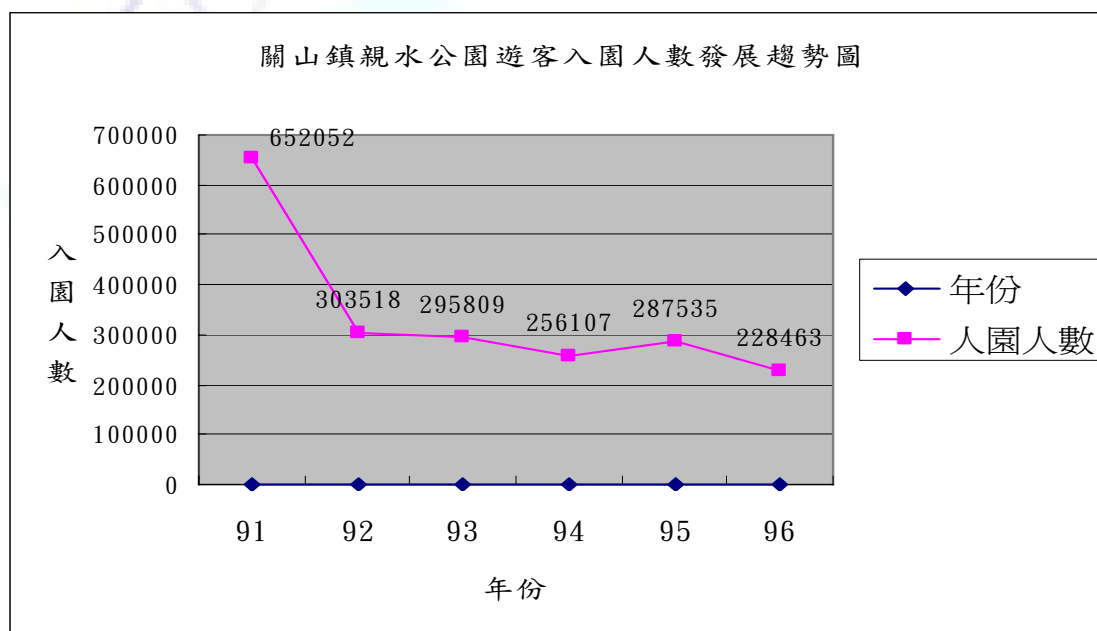


圖 4-3 關山鎮親水公園遊客入園人數發展趨勢圖

資料來源：交通部觀光局統計年報（2007），民國 95 年及 96 年台閩地區主要觀光遊憩區遊客人數月別統計

¹¹ 資料來源：交通部觀光局行政資訊系統/觀光統計/<http://admin.taiwan.net.tw/indexc.asp>

表 4-5 臺東縣近 6 年主要觀光遊憩區遊客人數表

類型	觀光遊憩區	91 年	92 年	93 年	94 年	95 年	96 年
國家風景區	小野柳	456,405	375,445	387,928	354,417	322,186	257,076
	三仙台	584,706	569,123	489,188	475,927	513,460	442,474
	八仙洞	268,056	276,833	210,511	197,554	200,477	158,436
	綠島	333,936	301,726	397,330	381,329	382,908	335,380
	都歷處本部	125,676	102,514	122,973	167,440	116,542	132,298
	關山親水公園	652,052	303,518	295,809	256,107	287,535	228,463
	池上牧野渡假村	134,330	131,649	127,082	50,551	75,085	47,390
	初鹿牧場	500,479	500,833	493,905	451,883	520,090	411,989
	臺東紅葉溫泉親水公園	—	82,427	72,933	64,846	58,847	40,839
	鹿野高臺	—	—	—	—	712,041	803,756
公營觀光區	國立台灣史前文化博物館	—	—	235,009	237,667	222,340	232,707
	國立臺東海洋生物展覽館	—	—	26,021	47,289	52,228	50,678
	卑南文化公園	—	—	442,685	371,621	330,659	238,406
縣級風景區	知本溫泉風景特定區	—	970,235	800,619	848,300	795,318	647,775
森林遊樂區	知本國家森林遊樂區	158,608	134,774	134,820	126,009	138,417	132,093
其他	金針山休閒農業區	—	—	—	85,810	50,195	45,426
	蘭嶼	47,746	44,613	46,946	47,513	57,993	57,305
總計		3,261,994	3,793,690	4,283,759	4,164,263	4,124,280	3,458,780

資料來源：交通部觀光局統計年報（2007），民國 95 年及 96 年台閩地區主要觀光遊憩區遊客人數月別統計

備註：本統計表總計不含鹿野高臺風景區

因此，由表 4-4、4-5 顯示，不僅關山地區的遊客數持續下降，臺東縣觀光遊客總人次及各觀光遊憩區的遊客人數（除鹿野高臺外），大抵呈現逐年降低之趨勢，現以知本溫泉風景特定區、鹿野高臺、初鹿牧場、以及三仙台等遊憩區的遊客人數較多，但也都難敵衰退的命運，關山地區親水公園也在此趨勢下，使觀光產業面臨經營上的困境。當然量的成長並不代表，此一地區的觀光產業得以永續經營，必須輔以質的提升，但是如何吸引再遊是刻不容緩需面對的課題，關山目前正處於轉型思變的時間點上，因為曾經所擁有的優勢，在國內休閒旅遊環境的變遷及其他類似的旅遊景點出現下，已逐漸失去，惟有求新、求變，轉型與躍升，才得以永續發展，否則就只有沒落，為觀光旅遊市場所淘汰。

第五章 關山鎮觀光產業經營策略之建構

第一節 關山鎮發展觀光產業面臨的問題

有關問題的陳述，本研究依據關山地區觀光資源調查的結果及自 97 年 3 月 22 日至 97 年 4 月 8 日實施半結構式訪談結果資料的彙整分析，以交通部觀光局（2001）於「二十一世紀台灣發展觀光新戰略」一文中，就我國現階段觀光發展課題的探討，從觀光資源管理與發展、觀光市場、觀光產業、以及觀光行政配合等四方面著手，提出關山地區於現階段產業發展上面臨之問題及困難點，並分析其原因，分析內容如下：

壹、觀光資源管理與發展的問題

一、觀光資源管理各權責單位目標不同

關山地區的觀光資源依前章之分析，以人工生態類型及休閒產業類型為主，輔以少數民間經營之新興休閒產業，在人工生態方面以鎮公所為主要管理者，對於鎮內親水公園、環鎮自行車道及日後移轉管理權責之人工濕地等資源提供發展觀光遊憩之用，以營造適合發展觀光小鎮之環境為施政目標，而休閒產業部份，以農會為主要輔導單位，其功能在輔導農業轉型，提升農產品競爭力及附加價值。從關山發展觀光產業現況來看，鎮公所與農會是主要經營管理輔導單位，然因其各司其職，各自發展，力量分散，協調統合困難，不易相互配合觀光發展需要。在訪談過程中，受訪者 A4 提及，其實在民國 95 年以前鎮公所跟農會之間的互動已經斷了有七、八年，互動一直不是很理想，但是對於一個小鎮要發展觀光來講，區域內對地方比較有影響力的二個機關，應該要彼此合作，資源共享，共同行銷，才能彌補各自的不足。

「這很多都是個體戶。我是覺得政府應該要把他整合起來，政府在這部分做的不夠，農會做農會的，鎮公所做鎮公所，然後業者也都自己在打拼，加上他們的宣傳不夠，有時辦活動比較沒有周全的規劃，因為我回來這邊，我就碰過好幾次，像他們在辦活動，在事先的規劃上，沒有請我們業者參加，快到時突然要我們業者配合，有時我們也不知道要我們怎麼配合，辦活動感覺就是應付應付，農會主要是要賣他們的米，公所是要賣親水公園的門票。」

（B3-3）

二、觀光資源欠缺整合的機制

鄉鎮公所發展觀光休閒產業，常有規模小與資源不足之困境，如欠缺溝通整合之機制，則難成氣候，得以持續發展。目前關山地區與池上、鹿野及海端等鄉，雖都將觀光產業發展列為主要施政項目，但都流於單打獨鬥，各自為政，不僅彼此間缺乏整合機制，上級機關縣政府亦無發揮整合功能，使其難以發展成帶狀旅遊景點，相互彌補各地方不足之處，受訪者 C4 提到：「如果只是以鎮為出發點，你怎麼弄人家就是不會進來，你辦一佰萬活動或七十萬活動就像在玩家家酒一樣，那就變成說，其實以目前的台東觀光來講，鄉鎮要像我們十幾年前那樣一枝獨秀不可能，因為現在的環境已經過去了，不能只是找一個點做地方的宣傳，那是沒有機會的，一定要大家先到台東來，然後再到各鄉鎮，所要考慮的也就是區域整合的問題。」(C4-1、3) 因此，縣政府的角色扮演很重要，他所影響的是各鄉鎮、各觀光產業的發展。

「還有就是我們的上級機關縣政府不積極，有很多事本來是縣級單位要來做整合的工作，結果變成我們鎮公所自己在做，加上有些東西，以鄉鎮這層級來做，跟本沒有辦法，像行銷來說，應該由縣府出面，整合各發展觀光產業鄉鎮的資源，和一些相關業者，共同來做才有辦法，現在不是，都市各鄉鎮自己做，功效有限。」(A4-1)

三、服務系統配合措施不足，旅遊品質低落

一般而言，觀光休閒服務系統基本上應包含交通、住宿、購物、餐飲及旅遊資訊提供等服務措施，關山鎮的服務系統除透過休閒旅遊網站簡介或業者獨自經營外，並未發展成共同平台，遊客至本地旅遊需分別接洽，各種服務間配合措施不足，有時在經營業者管理觀念偏差及資訊不公開之情況下，損及本地名聲，無法營造整體旅遊環境，致旅遊品質差，遊客再遊意願低落。

多位受訪者提到，業者間各自為政一直是關山發展觀光的問題，讓遊客無法享受到完整的服務措施，甚至向遊客破壞名聲，使旅遊品質一直無法提升。

四、觀光資源欠缺整體規劃，經營上無法發揮地方特色

關山地區觀光發展起源於全台第一座運用空污費設立的環保公園及全國第一條環鎮自行車道，本具有全國高知名度之優勢，然而在其周邊相關業者發展初期，欠缺整體規劃下，由各業者自行設置，在各業者節省成本、缺乏觀念及短視近利的情況下，不僅公共設施不足，整體景觀零亂。如民宿業者未具民宿經營理念，民宿建築缺乏地方特色，以一

般民宅並無不同，經營型態與旅舍經營手法相同，與遊客間互動貧乏，未具民宿之內涵。因此在全國各地逐步發展自行車旅遊的同時，未以本地自然、人文景觀優勢發展地方特色旅遊方式，在同質性高情況下，自然喪失競爭優勢。受訪者 B1 表示：「現在政府單位在爭取觀光預算上，能像親水公園這樣有整體規劃的很少，有時候都是拿藥膏貼傷口，也就是想到那，做到那，欠缺整體的規劃，根本成不了氣候，遊客所想要看的是一個面，不是你一個點。」(B1-4) 因此，如何重塑本地的特色，是需正視的課題之一。

五、遊憩設施種類及活動內容未符合各客群需求

關山地區以自行車休閒旅遊著稱，但是對於不騎自行車者或無法騎車者，除欣賞田野風光外，少有提供其他休閒服務措施選擇，大大降低其休閒的樂趣。另一方面，從前章觀光資源分析得知，本區休閒產業皆位於自行車道旁，其規劃上亦便於自行車前往，未有其他接駁服務，自然降低前往體驗之意願。受訪者 B3 指出：「騎腳踏車是需要體力的活動，但不是每個人都可以騎，如果不騎的話，附近很少其他的東西，可以讓遊客去玩，這也會影響人家來的意願。」(B3-2) 這也說明了，我們區域內休閒設施、內容的不足，及沒有規劃適合所有人的活動，事實上，中小學生及老人一直是平日國內旅遊的客群，但是其對自行車旅遊有其困難，因此，有必要在現行活動內容上，再充實區域內的活動內容。

六、自行車道收費，影響騎乘意願

關山自行車道自啓用以來，一直為無償提供遊客使用，但為增加地方財源，在鎮民代表提案下，經代表會通過，自行車道自民國 93 年元月 20 日起，外地的遊客要付費才能在此騎自行車，此政策一直延用至今，然而，這樣的措施引起部分自行車業者及遊客議論，認為有「收買路錢」之舉，徒增遊客負擔及影響業者生意。當時即有業者斷言，如果鎮公所執意要在自行車道上收費，使用得遊客必定會減少，從遊客數逐年減少的數據來看，似乎得到了驗證。從另一個角度來看，使用者付費的觀念，在現今社會上普遍為世人所接受，但是，這樣的收費要讓遊客覺得花的有價值，遊客才願意再遊。受訪者 B1 提到，關山親水公園遊客數下降，自行車道收費是重要因素之一，因為對已習慣免費騎乘自行車道的遊客來說，他必須額外負擔，對於前幾年以團體客人居多的關山來說，因這樣影響遊覽車業者的補貼，其漸不願安排遊客進來，遊客自然減少。

「有關於關山發展觀光產業的問題，我先問你好了，你有沒有去調查過腳踏車有幾台？我告訴你將近五千台。一台二公尺就好，五千台

要多長？動都不會動，量太多，你用極大量去做投資，錯誤。那公所更扯，用人頭來收費，這是錯誤的，你把這種收費的觀念用在消費者身上，這就是殺雞取卵的效果，這不對，其實你要思考的是以價制量，以價制誰的量，制腳踏車的量，腳踏的量被制了，相對的客人就會產生需求，因為物以稀為貴的觀念。」(C2-3)

貳、觀光市場的問題

一、遊客數持續下滑，客源不足，業者經營不易

關山地區的遊客數量，與臺東縣其他風景區遊客數量相似，大抵呈現逐年降低之趨勢，整個旅遊市場，對台東而言，與鄰近縣市相比，呈現逐漸落後，進而使得臺東縣內各風景區相關業者在經營上，愈來愈困難，即使假期或假日期間，觀光遊客較多，由於離峰時間較長，業者不願投資，造成服務品質低落，惡性循環的結果，相關產業自然蕭條。關山地區亦面臨相同的結果，在訪談過程中，一民宿業者提到，有時連假日都沒有遊客上門，這叫他們如何維持下去。

「我想來到台東旅遊的客人都是目的型的，像我們這樣來自最大消費的都市是高雄，這幾年確實也是不景氣，而且高雄是全台灣失業率最高的地方，不只是台東地區遊客人數下降，整個台灣都下降，連觀光局都要把旅遊人數下降一佰萬人次，所以這個是通案，不只是關山，是大環境的問題。」(A3-6)

「經營上最困難的，就是沒有客源，不要說平日沒有客人，有時連假日都沒有。」(B3-5)

二、遊客數淡旺季節分明，供給面結構性失衡

根據交通部觀光局民國 96 年臺閩地區主要觀光遊憩區遊客人次月別統計表顯示，關山親水公園遊客人次以 2 月份最多，達 7 萬 6 仟 2 佰餘人次，占全年遊客人次 33.4%；其次為春假及暑假期間（4 月、7 月及 8 月），遊客人次為 5 萬 8 仟 8 佰餘人次，占全年遊客人次 25.6%，此淡旺季節分明的情形，加上週休例假日與平日遊客人次比例懸殊，直接衝擊觀光產業的經營與環境、交通負荷程度等，使平時無生意可做，假日或假期時段，又因服務措施不足，造成服務品質低落，讓本地的相關業者，很難正常營運，形成地區發展上的瓶頸。例如本研究已初步接洽瞭解的休閒產業經營業者，再次聯繫安排訪談時間時，因休閒產業經營不易，已交由母親持續經營，自身前往北部工作，電話中談到，遊客人數實在太少，除假日外有時一天連一位遊客都沒有，為了家計，只好暫時前往都市工作。這說明了，觀光產業季節性強的性質，已對供給面

產生結構性失衡。

參、觀光產業的問題

一、產業規模小，多兼營性質

關山地區除山水軒渡假村投資近 5 億資金，屬有專業經理人經營較大型觀光渡假村外，其餘皆屬投資金額較少規模小之相關產業，且經營業者，大多並非發展觀光產業之專業人員，而是由本地居民或來本地承租私有地者自行興建鐵皮屋及停車場等相關設施，從事腳踏車出租、餐廳或名產販售等相關行業，經營手法上，大都停留在販售商品的階段，短視近利，與遊客間缺乏互動，無法提升本地服務品質。從實地調查中顯示，受季節性及平假日的影響，因客源不足，其無法全力的去經營，自然不敢貿然投資，而影響其服務內容及品質。然而觀光產業基本上是高投資、高風險及回收期長的事業，因此適時引進民間資金投資，來充實本地觀光資源，提供更多元創新的服務，是必需要做的，這樣才能營造小而美的觀光產業發展環境。

二、合法與非法行業並存

由於關山地區在土地利用上大多屬農業用地，遊憩用地僅已登記土地面積 0.1%（關山鎮公所，2007），如發展觀光產業會造成投資上，因受限於地權、地用不符法令規定的影響，使用上有一定的限制，而有非法與合法業者並存的問題，加上這部分地方政府取締困難，而非法業者因無法合法化的問題，影響及營運，投資無法正常化。另一方面，亦有業者存僥倖心理，故意以非法方式經營，讓合法業者需負擔較高之經營成本與其競爭，因此本地區合法業者與非法業者並存的課題亦造成本地觀光產業發展的阻礙。

「像我們關山大概有三、四十家民宿，有的有登記，有的沒有登記，像我們有登記的都按照政府規定去做，因為我們還要負擔遊客的安全，而沒有登記的就不一樣，他平常給你價錢壓的很低，假日期間，他就給你抬的很高，有時你客人只能吃悶虧，但是，這樣一傳出去，受影響的是我們合法的業者，人家就會說，關山的民宿好貴喔，這會影響這裡的名聲和品質，所以政府應該要加強管理一下。」（B3-3）

「... 那一整條路大部分東西都是違建，是因為今天沒有一個在位者，他願意去得罪這些人。」（C3-4）

三、業者間缺乏整合機制，惡性競爭

依據多位訪談者提到，業者無法整合及其惡性競爭，是造成關山地

區觀光難以發展的主要原因，以各相關產業的經營現況來看，業者間都以散彈打鳥的方式在經營，遊客來到本地，由業者自行招攬，缺乏相關產業間的策略聯盟，本地自觀光業發展以來，一直未有觀光相關的民間組織出現，整合本地的相關業者，或訂定相關的規範以為遵循。因此，前幾年遊客較多時，大家都能獲得較高的利潤，不影響彼此間的生存，但是，現在遊客數漸少了，造成彼此間為了生存，採用價格戰的方式，惡性競爭，不僅無法提升營運效率，且嚴重影響本地的名聲及品牌形象。這現象公部門並非毫無所悉，鎮公所曾多次邀集相關業者，開會協商討論，然而，不是因業者出席意願低落，就是討論後無結果產生，使得本地的業者如同一盤散沙，無法整合，有效共同對外行銷。

「劣勢的部分，關山還是要想办法整合自行車業者發展起來比較重要，惡性競爭太複雜了，人的因素如果不去整合，地方不易發展。」
(A2-3)

「其實地方競爭是業者跟業者之間的削價競爭，我覺得是以我們關山鎮最大的問題是業者跟業者之間的削價競爭，倒是我們公部門很願意整合他們的資源，整合我們關山鎮所有的資源，包括業者，業者都是我們的資源，我們願意整合。但是他們彼此之間因為長年下來，大概有七、八年下來的一些糾糾結結，要化解這些，尤其這個牽涉到一些利潤，那目前真的是面臨比較不好推的是業者之間的關係。」(A4-2)

「我是覺得說，這邊的業者都各自為政，像如果有一間生意比較好，他就開始觀望他為什麼生意很好，然後就開始揣測他用什麼手段，才使生意變好，他們不會想說整合起來，因為鄉下人比較沒有這種觀念，他們通常都只會想說，今天能做多少就多少，不會有永續經營的觀念。」
(B3-2)

「第一個沒有共同目標，他們只知道要賺錢，但是這個賺錢，絕對我不認為是單打獨鬥的去賺。第二個所謂的相關產業，根本沒有結合，還是回到第一個，就是單打獨鬥去搞法，都是做自己的。」(C3-3)

「還有就是業者的問題，觀念吧，其實當時業者我們對他要求蠻多的，當地的一些業者最大的盲點就是很短視，當然業者就對地方而言，他們對地方來講是有幫助，因為會改善每個家庭，但這裡的一些業者一般都很短視，短視的原因是他不會以整體來看事情，所以他有生意的時候參一腳，但他不會想到他應該負擔的責任，因為過程中他沒有去承擔過任何義務，所以他不會覺得他需要去承擔的義務。」(C4-3)

四、缺乏服務業的觀念及人才

關山地區觀光產業的業者尚停留在販售實體商品的層次在經營，一手交錢，一手交貨後，彼此間的責任義務即告結束，少有販售服務無形

商品的觀念，事實上，觀光產業兼具有形與無形的商品，兩者缺一不可。我國近年來，觀光、餐飲、旅館等相關科系設置，逐漸普及，每年應可培養為數可觀的觀光人才，應吸引這些人投入本地的觀光產業，藉以提升本地的觀光水準。另一方面，公部門未對業者進行觀光產業的相關訓練，使業者在經營理念及服務措施上停滯不前，難以培養在地的觀光人才。

「另外還有經營觀光的概念，現在做觀光許多還是朝建設的方向在做，當然做任何建設擺脫不了硬體，但是觀光這種產業仍要注重軟體、內容，所以這也是地方比較不足的地方。」(A2-4)

「我覺得台東在企劃人才上是嚴重不足，公務部門的部分幾乎都是在當訓練所，很多考試及格進來的，他時間一到就馬上調離。台東以觀光界來講，承如我們長官說的是嘞嘞待補，都是很依賴性的，他們本身沒有辦法自主來辦，沒有自己的能量，甚至沒有辦法來標政府的活動來做。」(A3-3)

「你說關山怎麼定位喔？其實這裡本來就是一個國際級的觀光地方，現在要的就是人員，我們人的素質要起來，我們關山希望將來年輕人回來都有工作做，我們現在要做的就是要把這個工作的平臺建構起來，讓年輕人能夠回來，這是我們現在在關山的人要做的事情，要不然我們的人還是越來越少，走的人越來越多，這是很錯誤的。」(C2-7)

五、缺乏套裝行程，旅遊深度不足

遊客進入關山地區旅遊，除全國較知名之關山親水公園及環鎮自行車道外，其他觀光資源尚未具名氣，需與本地及鄰近地區觀光資源共同規劃套裝行程，增加旅程的可看性，才可吸引遊客前來。另一方面，本地尚無像鄰近鹿野鄉建立完備的解說制度，這不但可增加旅程的深度，亦可從解說中，型塑當地的故事效果。目前關山地區來說，除關山鎮農會設立的遊客中心，有為遊客量身訂作米食文化體驗課程並提供相關資源解說外，其餘業者較欠缺這方面服務，仍流於走馬看花式的旅遊型態，這樣的發展現況，使本地逐漸失去吸引力。

「旅遊的深度不足，變成走馬看花的型態，業者服務水準不太夠，有時後不太用心，還有關山地區我們比較欠解說員制度，業者只是腳踏車租出去就好，客人自己騎一騎，不知頭尾的，對關山無法有了解，好的也不知道，這樣對地方的發展不太好。」(C5-5)

六、物價太高，缺乏公開透明機制

根據「花東縱谷國家風景區遊客意向調查暨人次推估模式建立之研究」(2008) 期末報告書遊客開放式意見彙整中提到，在商業活動方面，

遊客普遍認為縱谷地區物價太高，如餐飲、住宿、活動費用太高，並可增加商品多樣性，此外自行車租賃價格無統一標準，且標示不清，都有待改善。本問題在訪談的過程中，亦得到相同的結果，由於物價高低亦影響遊客消費的主因之一，加上並無統一標準的價格，隨遊客業者任意喊價，讓遊客的權益不易得到保障。

「另外針對來客數一直下滑的部分，其實我們找他們開過好幾次會。我們也是希望說，比方說腳踏車。民宿業者倒是 OK，就是腳踏車業者這個部分，我們是希望他們能成立一個所謂的委員會類似這樣的組織，彼此有個約束，我們現在比方說 14 家業者，作法都一樣，那讓遊覽車或是外客來，來這邊他不會發現有差別待遇，每個都一樣的話，他就自然而然就不會說特地支持某一家，那一下生意好，一下生意不好，那糾紛就開始了。」(A4-5)

「還有，我覺得這裡的東西太貴，像租一台電動腳踏車花 5、6 百元，而且店家又沒公告租車的價錢，是我們問了店家才講，不太公開。」(D3-5)

七、業者行銷能力不足，欠缺主動性

關山地區的業者在行銷方面，缺乏主動性，分析其原因，除能力不足，不知如何行銷，再者其依賴地方政府，也就是說一些業者，沒有觀光業服務的概念，或他不願意投入在這部分，只想搭便車，享有把遊客拉進來的成果。

「那我們關山鎮目前最大的缺點是現有的一些小的農園，他們的經營者年紀都很大了，行銷他們有問題，像我們辦的活動很多，有時候一來就是一、兩千人來，我們把客人已經帶到你的門口了，他到最後說怪我們說：「怎麼這麼多人來，給他製造垃圾。」但是另類思考是說，把遊客拉到你的門口，你應該把財神爺請進來，把他的口袋的錢想辦法把他掏出來。在行銷的部份，我們的業者真的還要再加強一下。」(A4-3)

「我們關山因為公部門在行銷部分還是薄弱，為什麼有一些點推得不錯呢？包括一些觀光景點都推得不錯。事實上我們要分析很多，發現大部分都是業者自己行銷，業者執行之後，他發現到問題，他會需要我們行政單位支援他，因為公部門是服務百姓跟業者，但是主體的行銷還是要業者來執行，那需要我們支援，我們義不容辭還是要支援，所以這部分，跟其他鄉鎮的業者我們真的差很多，真的有必要加強，包括解說員。」(A4-5)

肆、觀光行政配合的問題

一、交通不夠便捷

交通的可及性及便利性是一地發展觀光最基本的基礎設施，關山地區主要的聯外道路僅台 9 線一條，大眾運輸方面，有少數班次的公車行經及鐵路運輸，區內缺乏接駁功能的交通工具，景點動線之間運輸設施不足，如非自行開車或騎車前往，遊客不易在本區中的觀光據點間往來，更難以悠遊在鄰近鄉鎮的觀光資源當中。另一方面，是交通安全的部份，受東砂西運得影響，在台 9 線上每天都有數以百輛計的砂石車奔馳當中，不僅危及其他車輛行人安全，亦對路面的品質造成破壞。而自行車道部分，其路面品質極需改善，路旁的雜草應定期清除，加強整體環境的維護，有些路段的安全措施也需進一步改善，並重新規劃更安全的行車環境。

「我們觀光局的管理處有 13 處之多，以我們管理的整個縱谷來說，對吸引遊客來講，交通是一個很大的問題，像國外或大陸觀光客來台旅遊的行程，他會就近到台北；西部的日月潭、阿里山一帶，所以來的不多，本地的遊客，他來過一、二次後，也不來了，所以這也是造成這幾年遊客逐年下滑的一個原因。」(A2-3)

「不像我們台東的交通建設較落後，遊客要進來可能要舟車勞頓，而且在接待上能力也不是很深入，所以說我覺得這是我們地方上在辦活動競爭上一個比較不足的地方。」(A3-2)

二、公部門投資比例太低

所謂「巧婦難為無米之炊」，主管機關面臨財源不足，有時確實難有所作為，從關山鎮公所近年編列的預算來看，94 年的 5 百 30 萬 7 千元及 95、96 年度的 7 百零 6 萬 1 千元¹²，加強公園、外環車道、綠帶之環境維護及綠化美化，雖有成長，但都只應負日常人事、水電及維護管理費用，無餘再做其他投資，有時甚至面對天然災害所造成的損壞，都無力修復，除上級補助解決外，只能任其閒置，不但影響觀瞻，亦有可能產生安全性的問題，因此，主管機關財源不足亦成為地方發展觀光產業經營管理重要的課題之一。受訪者 A3 指出：「以台東很多活動來講，大大小小以產業面或觀光面來講，主要面臨經費的一個不確定性，有很多計劃你必須一年前就要定案的東西，現在我們很多計劃不可諱言，是且戰且走。」(A3-2) 這種情形，關山也面臨相同的課題，主要補助上

¹² 臺東縣關山鎮公所 94 至 96 年度施政計畫。

級機關縱管處減少補助後，其幾乎無力投入觀光發展，使其發展有停滯現象。

「那我們現在最大面臨的課題，最主要是我們資源的少，鄉鎮跟中央的層級差太多，依財政收支劃分法，我們基層公所分配的金額真的很少很少。所以說有一些明知道要改，但是沒有經費，像是包括一些觀光的景點、還有一些需要改善的設施。」(A4-1)

三、缺乏行銷人才及措施

行銷在過去往往是公部門最弱的一環，因為工作背景與性質的關係，不若民間企業的積極創新，被動的應付人民的需求，是許多公務員的工作態度。但是，隨著時代的變遷，政府應扮演主動積極的角色，將政府的政策、服務措施或地方特色等，提供並滿足民眾的需求。由於受到行銷概念擴大化的影響，以往在民間企業廣範使用的行銷手法，慢慢的也在公部門中流行。以關山親水公園來說，當時設立之初，由於據有獨特性及話題性，各種媒體爭相報導，變成人們注目的焦點，遊客自然前來遊玩，其中受訪者 C4 提到：「像那時候關山在做宣傳，如民國 88 年 7 月陳水扁總統來訪（當時是卸任市長），或其他官員來訪，我都把他們拉到親水公園去，為什麼？他們來的時候媒體都在那邊，不是都在那裡拍，有時候還現場實況轉播，所以那時候人家會覺得親水公園廣告那麼多，不僅不用花錢，效果還不錯。那時候就是用這種方式在做，因為你只有做全國性的廣告，人家才會來你關山，關山又算是稀有，很少嘛，所以那時候人家為了來關山來台東，那時候台東觀光旅遊最興盛的就是關山親水公園。」但隨著光環退去，缺乏話題性，地方政府在推展上，觀光專業推展人員不足，行銷手法保守，又無創造話題能力，造成即使有不錯的活動內容，也因遊客資訊來源取得不易，而降低活動效果，使得原本具優勢的環境，因缺乏包裝、行銷，而慢慢變成了地方的負擔。

「關山所面臨的課題之一就是活動的行銷，關山在辦活動沒有很突出的地方，太一般性了，小地方辦的活動很少人會去參加，頂多熱鬧一下而已，即使有辦全國性的活動，宣傳還是不足。所以如果要像高雄縣內門鄉舉辦那種宋江陣活動，具全國知名度，那真得很不容易，要花很多心血的去推那種東西。」(A2-4)

「..是行銷，現在的經營不是等客人來找你，而是我們主動去找客人，去告訴他們，我們這裡有什麼東西，把一些行程都規劃好，例如，我一、二月可以玩什麼，三、四月可以看什麼，幾月我們有辦什麼活動，讓遊客可以印象深刻，也可以事先安排，所以很重要，政府要先把當地定位好，再去推廣。」(B3-4)

「而關山在推廣觀光還有比較不足之處，其實現在關山幾乎沒有廣告，你對外地人來說廣告是個媒介，但關山現在幾乎都沒有，你在家裡關著門做也沒有用。」(C4-3)

四、缺乏公私協力機制

一地方政府發展觀光產業，僅靠公部門或民間業者一定是不夠的，需兩者相互配合，共同合作參與，才有可能有一翻作為。在訪談過程中，一業者提到，鎮公所平時都沒和我們連繫，等到要辦活動時，卻要我們業者配合；另一方面，公所指出，我們辦活動都已經把遊客拉到店家門前了，業主確還不懂得請遊客進來，這顯示出，公部門和業者間，缺乏協力互信的機制，欠缺平時的協調溝通，業者對於公部門的活動期程與內容無參與的機制，難以事前規劃因應，等到相互需要協助時，自然無法發揮最好的實力。有一業者表示，現在我們業者都自行招攬遊客，有時是任由遊覽車宰割，不然他不一定要來你這裡，可以去別家，希望政府出面整合。但另一方面，公所也有話要說，我們有意整合大家，來訂定一些規範時，讓遊客來這邊不要有差別待遇的感覺，大家一視同仁，然而你有些業者跟本不願配合，連讓我們溝通的機會都有，這就是如前述所說，大家缺乏互信機制，無法有效建立溝通平台。

「...我講更難聽一點，我們今天...因為關山是以米著稱，所以買的紀念品都是米，通通都是米，跟農會買米，那請問農會幫了什麼？農會賺了錢，他有幫了什麼？根本沒有呀，我說實在話，就變成說，好像這些事情，都是鎮公所的事。不是其他各環節的事情，包含腳踏車業者，他們出了什麼？他們沒有呀！只是一味要求在 DM 上面要有我的照片，就是這樣而已呀！那他們又做了什麼？沒有用！我會覺得說，玩不出來啦！」(C3-2)

五、自然景觀與城鄉風貌營造不足

地方發展觀光產業中旅遊環境的營造是最基本條件，由於缺乏大型人工設施的吸引力，自然優閒的田野風光及良好的城鄉風貌規劃就是吸引力的所在，尤其在以美好自然景觀自居的臺東縣更是如此。根據交通部觀光局統計年報顯示（2006）：國人旅遊時喜歡的遊憩活動，會因各地區的特性而顯現其偏好，東部地區以「自然賞景活動」及「運動型活動」為優勢，而關山地區即同時具備這兩項優勢，應持續發展並改善。目前，又如鎮內街道旁仍有許多空地及舊有官舍，其不僅造成髒亂，且影響環境景觀及生活品質；自行車道旁，一些路段雜草叢生，而夏天來臨時，由於關山是臺東重要的養豬地區，車道旁養豬戶有時因清洗不夠，而影響空氣品質，這些因素都可能影響遊客騎乘遊玩的意願。另一

方面，城鄉風貌的營造，應以自然，融入本地地景及地貌為主，避免突兀的設施。

「另外，你看到那麼多資源卻沒有好好去利用，卻讓它這樣荒廢真的很可惜，放眼看關山有多少閒置空間？有多少資源可以用？警察局的舍宿，鎮公所的宿舍，鐵路局的宿舍，那不是資源嗎？對不對，太多太多了。包括你們電光也有肥料倉庫，這些都是資源。」(C2-4)

「關山是一個好地方氣候宜人又較少颱風，住民又和氣是一個很好的發展觀光的好地點，所以應保持自然的田野風光，避免過多的人工設施如鎮內安裝了好些假的椰子樹，真的很醜應該拆除。」(D1-3)

六、公部門欠缺靈活的操作手法，人情包袱重

公部門執行各項業務，受限於舊思維、行政程序、預算編列等因素影響，不若私人企業具有創新規劃及執行能力，而觀光產業卻又是相當敏感的產業，如缺乏新的思潮、新的元素，一成不變的話，就只有沒落。舉例來說，公園成立之初，於園區內舉辦的活動呈現多樣性，例如，在座落於人工湖面之露天表演舞台（現已加蓋遮雨棚）上舉辦音樂會，不但四週環繞的碧綠湖水，加上黃昏時刻，清風徐徐吹拂，音樂悅耳動聽，讓人彷彿置身仙境；再者，隨相關節慶的到來，如聖誕節、跨年、元宵節等舉辦一系列的活動，強化園區內在的特質，利用園區的優勢，深化人心。然而現在，即面臨需要轉變的時期，如每年舉辦的米食博覽會，大多邀請社區媽媽教室或相關團體準備米食於親水公園內販售，活動內容表演也大多由鎮內相關團體演出，有流於形式之感，不僅活動上缺乏創新及深度，參加人員，有時甚至是動員而來，缺乏文化及感動人心的意境，自然無法吸引人們前來，也喪失推展觀光的機會。

另一方面，親水公園自成立以來，即以僱用臨時人員為主要工作人員，這部分後來成為鎮長償還人情債一個很重要的管道，而這種經營方式，事實上當有需要改變時，卻很難去著手，而與業者的互動上，又因業者與公所的關係不同，而差別待遇，這往往也會影響當地觀光政策的推動。

「事實上，關山在經營這個觀光產業，所面臨的問題，最主要的還是人，不是事情，怎麼說，我舉一個例子來講，目前公園及環鎮車道的維護不是請許多臨時工，使公園的收入大多用在這邊，沒有錢做其他的，其實喔，是公所不會去爭取，以前割稻子就可以找阿兵哥，對不對，你沒有人為什麼不會去找替代役，去申請替代役，來做這些維護，對不對，只是要臨時工，為什麼要找臨時工？為什麼要請一些婆婆媽媽，因為選票的壓力，包袱丟不掉，你包袱丟不掉，這個鎮長就很難有所作為，你人事包袱擺脫不了，你沒有辦法去做其他的事情，

你運作推廣不出來。」(B1-2)

「公所在辦活動的時候，有時候要推的時候，他會考慮到業者與公所的關係，比如說那一家和公所關係比較好，他就把活動往他那邊推，他不會說平均分配一下，大家一視同仁，好像是以關係在評估配合活動的對象，久而久之有些業者就不想參與配合公所辦的活動，整個的力量就會分散了。」(B3-2)

「公園他沒有比較吸引客人的東西嘛！我剛剛講過，他沒有一個很吸引人的東西嘛！反而他好像變成一個包袱，什麼樣的包袱，我講給你聽，好像就是說，他要請當地的員工在裡面做，那表示說那些員工就是他的包袱，在這人事方面的包袱下，他要請這些員工，他就要想辦法去賺錢，賺不夠的時候，他很多東西沒有辦法在維修，環境沒辦法確實維護，新的部份更不用講，加上公所有沒有一些新的做法，所以沒辦法讓遊客留下好的印象，自然不想進去。」(B3-5)

七、觀光資源管理機關層級太低，無法有效水平整合

機關組織為求達成目標，常將內部活動將以劃分，以求能專業分工而共赴事功（吳定，2000）。因此關山親水公園在當時鎮長的規劃下，使關山鎮公所成為全國唯一成立公園管理所的鄉鎮單位，參照國家級和縣級的管理辦法，發揮巧思，想出一套自給自足的公園管理辦法，目前在親水公園裡，正式編制的人員只有所長一人，負責公園管理及地方觀光產業發展，其餘都是臨時僱工（張月昭，2001）。然而，依實際營運的情況來看，這樣的組織編制事實上不足以負擔所有的工作，從公園的功能來看，其應包括公園遊客管理、環境解說、生態保育等專職業務經營管理；從地方展觀光的目的來看，更有文化保存、活絡地方經濟等功能，因此，現在的經營現況，仍遭遇到專業人員不足，影響經營成效及發展的問題。

另一方面，政府相關部門協調溝通與水平整合的問題，觀光產業的發展推動工作，勢必要結合農村、原住民、農業、觀光業者、文化、環保、交通等各個面向，此涉及不同單位間的業務執行，及上下級不同機關間的部門協調工作，也攸關後續計畫之落實推動。關山是鄉鎮的層級，對內需整合內部資源，對外不是一個鄉鎮的資源即可有效發展觀光，需以區域發展的規模來推展，而這往往跨行政區域，需由縣政府來統合協調，發展成一帶狀的觀光區域，然以目前的現況來看，關山和鄰近的鹿野及池上等鄉鎮，都各自發展，讓力量分散，無法發揮綜效，從這樣的發展情勢，不僅對內或對外都難以形成共識。臺東縣副縣長 A1 君不諱言表示，在推動地方發展觀光產業最滯礙難行的，就是共識的形成：「沒有共識，不會經營，地方嘴巴講發展觀光，有的地區甚至連觀

光的基本概念都沒有，另一方面，他們如何投入觀光，他們推動的如何？有什麼具體作為，都嘴巴講講，我要發展觀光，你的基礎設施不夠，你的景點的美學水平也不夠，你的理念也不夠。」而這樣共識的形成，至少對內要形成，才能凝聚發展的決心，否則無法持續。

表 5-1 關山鎮發展觀光產業面臨問題彙整一覽表

課 題 面 向	現 行 問 題
觀光資源管理與發展的問題	1. 觀光資源管理各權責單位目標不同 2. 觀光資源欠缺整合的機制 3. 服務系統配合措施不足，旅遊品質低落 4. 觀光資源欠缺整體規劃，經營上無法發揮地方特色 5. 遊憩設施種類及活動內容未符合各客群需求 6. 自行車道收費，影響騎乘意願
觀光市場的問題	1. 遊客數持續下滑，客源不足，業者經營不易 2. 遊客數淡旺季節分明，供給面結構性失衡
觀光產業的問題	1. 產業規模小，多兼營性質 2. 合法與非法行業並存 3. 業者間缺乏整合機制，惡性競爭 4. 缺乏服務業的觀念及人才 5. 缺乏套裝行程，旅遊深度不足 6. 物價太高，缺乏公開透明機制 7. 業者行銷能力不足，欠缺主動性
觀光行政配合的問題	1. 交通不夠便捷 2. 公部門投資比例太低 3. 缺乏行銷人才及措施 4. 缺乏公私協力機制 5. 自然景觀與城鄉風貌營造不足 6. 公部門欠缺靈活的操作手法，人情包袱重 7. 觀光資源管理機關層級太低，無法有效水平整合

資料來源：研究者整理

第二節 關山鎮觀光發展的環境-SWOT 分析

壹、關山鎮發展觀光產業之使命與目標

策略是達成目標的方法，策略的目的是要達成預設之目標，因此策略本身僅是達成目標的手段。是以，目標的擬定，有助於地方發展方向的引導，因此關於關山地區觀光產業經營之使命與目標，有其審慎思考的必要，且待觀光產業經營目標釐清後，方能有效研擬相關策略。而目標在擬訂前，需先瞭解目前關山鎮目前所具備的各項內外部條件及資源，目標才有可能具前瞻性 & 可行性。

根據第二章文獻探討顯示，觀光客於地方觀光產業所購買的是一種旅遊體驗與滿足，從我國觀光政策與發展計畫來看，發展地方觀光產業亦有振興地方經濟、提振地方競爭力及平衡區域發展等特質，促進地方觀光，也是發展社區營造、改善城鄉風貌與文化創意產業具體成果的展現。

關山鎮發展觀光產業之使命與目標的建構，透過篩選深度訪談內容與建議事項，輔以相關文獻討及實地調查綜理之資料，發展關山地區未來觀光產業之目標，其分述如下：

一、城鄉風貌改善，增加環境價值

關山發展觀光產業的背景，源自於綠色造鎮的構想，其中城鄉風貌的改善是基本且必需的條件，透過環境改善，增加環境價值，營造自然的田野風光，以建立具吸引力的休閒環境。

二、促進地方觀光產業競爭力，活化地方經濟，帶動各級產業發展

關山地區的觀光產業必需轉型與躍升，因以目前發展的現況來看，缺乏洞悉與評估市場需求的特性，導致產業發展方向與產品提供，並非市場趨勢與需求，這樣發展的結果，將被市場邊緣化，致難逃無法繼續經營而失敗的命運。因此必需加強自身之競爭力，採取適當策略，強化競爭優勢，自樣才能在逐漸失勢的產業中注入一池春水，這不僅能再次活化地方經濟，亦能以觀光發展具有促進各級產業復甦與多樣化的功能，使觀光發展與農、牧等傳統產業結合，一方面解決傳統產業轉型問題，一方面亦透過觀光的收益，帶動傳統產業的活絡。

三、發展結合生態、生活及生機三生共榮的觀光休閒市鎮

關山地區擁有天然且不受污染的環境資源，而生態環境的特色更是其核心的優勢，鎮內各族群融合，民風純樸，治安良好，更有肥沃的土壤、充沛的水源，蘊育出多元而豐富的農產品，在人們追求永續發展的

同時，不管從環境面、經濟面或社會面，關山具有這樣的立基，可以配合從「生態」、「生活」及「生機」等面向著手，提升發展觀光產業的層次。

貳、關山鎮觀光發展的 SWOT 分析

經由彙整相關文獻，實地調查與及分析研究者對相關人員訪談的結果，瞭解關山觀光產業之發展現況後，本研究整理、歸納出本地觀光發展之機會、威脅、優勢及劣勢，其分析如下：

一、外部環境分析（機會 Opportunities）

（一）政府政策支持，地方發展觀光意願高

在觀光產業日益受到政府重視的情況下，便可看到關山鎮在觀光發展上的機會，於第二章文獻探討過程中指出，行政院於民國 91 年提出「挑戰 2008：國家發展重點計畫」中的「十大重點投資計畫」，以「觀光客倍增計畫」推動台灣成為「觀光之島」；行政院營建署的「創造城鄉風貌」計畫、農委會提倡之一鄉一休閒、富麗農漁村計畫等，為拉近城鄉差距，從政策面將鄉鎮發展旅遊納入國家及地方發展之重要方向，讓傳統產業得以轉型，尋求生機。而關山也在這樣的背景下，往觀光產業之路發展，現在關山雖然發展上遭遇到瓶頸，然而觀光產業的推展仍是國家重要政策。另一方面，台東縣亦將「觀光優先」列為主要施政主軸，許多施政方向針及執行工作都與觀光發展有關，加上主政者企圖心很強，因此關山地區觀光產業在國內重視觀光產業發展的趨勢下，有再發展的機會。

（二）週休二日，民眾旅遊需求增加及旅遊型態的轉變

隨著國民所得提高與休閒時間的增加，觀光遊憩產業已成為台灣地區發展相當快速的產業，在空間距離與時間成本的考量上，過往國民旅遊重量不重質的情形已經逐漸改善，在旅遊組成以家庭旅遊或結伴旅遊為核心、時間安排以週休二日為主下，深度的享受當地環境並朝定點旅遊型態已經成為發展趨勢。因此，這對觀光資源較為集中，且土地小、人口少、產業少的關山來說，是一個機會，我們可以藉由本鎮優質鄉村的環境，規劃二天一夜體驗型式的相關活動，讓遊客從體驗中喚回兒時的記憶，以滿足遊客的需要。

（三）崇尚自然旅遊風氣

過去台灣地區工商業發達，環境日益遭受破壞，人們可享受的綠色空間逐步減少，相反的，人們對自然養生的觀念卻逐漸重視，在此趨勢下，民眾喜愛從事自然、健康、體驗之鄉村田園旅遊，在自然田野風光下，放慢腳步，享受於山水之間，這樣的風氣，對關

山地區而言，不管從環境、人文或天然資源的角度來看，具有發展的條件，因此對於關山來說，如何把握住這樣一個需求契機，將觀光客吸引進來關山鎮從事觀光活動，可視為是關山鎮在觀光事業發展上的一個機會。誠如遠見雜誌提到，「農居越來越讓人嚮往，鄉村旅遊越來越熱門，走一趟農村，轉彎，就遇見驚喜」（遠見雜誌，2008）。是的，台灣的農村真的從危境裡再度站起來了！農村文化、青山綠水、農產作物重新的作法、新的認知，又重新活過來，農遊居，成為現代的熱門話題，關山不應在這潮流中缺席。

（四）相關解說組織進行籌備中

關山地區最為遊客所詬病的即為旅遊深度不足，流於走馬看花式的經營型態，受訪者遊客（D1）即提到：「像我這次第3次來，要不是其他家人想來，我不太想來，如果你問我怎樣才會再來，我覺得服務品質要再提升，像我剛才說的，有志工幫我們介紹一下嗎？腳踏車出租店的老版不是只把腳踏車租給我們，也可以請人帶了我們看。」（D1-5）而自本（97）年度起鎮公所開始召集相關單位提出成立本鎮解說隊的計畫，另一方面，受訪者台東地區生態導覽解說員（C3）受訪過程中，亦提到現在正在執行成立台東縣解說協會相關計畫，其構想是在台東縣總會底下，成立關山分會的計畫，因為這樣在資源的爭取上會較容易，否則單在關山這個地區要成立經營相關解說隊並不容易，希望把餅做大，而關山地區的部分，再由他來負責。鎮公所農業觀光課課長（A4）也提到，解說隊的成立，對關山目前發展觀光產業來說，是很重要的一環，公所這部分從今（97）年起也努力在推。因此相關解說隊的籌備計畫，顯示大家不得不承認關山地區旅遊深度不足，也開始正視這個問題，而這部分不僅公部門要努力，也希望業者本身加入，這對旅遊深度不足的關山來說是，是一個可再發展的機會。

（五）與鄰近地區能發展成帶狀旅遊系統

關山鎮位於花東縱谷南部的起點，從位置來看大致為花東兩縣縱谷地區的中心點，花東縱谷國家風景區管理處將縱谷地區的遊憩據點劃分為三大遊憩系統，分別為鯉魚潭光復系統、瑞穗玉里系統、池上鹿野系統，關山鎮即屬於台東地區的池上鹿野系統，該管理處將本系統的發展定位為型塑觀光茶園提供深度生態之旅、打造利吉卑南地區為特殊地景渡假基地、發展紅葉溫泉區為親水及溫泉遊憩空間。系統內重要景點包括：大坡池、台東紅葉溫泉、少棒紀念館、布農部落、關山親水公園、初鹿牧場、池上牧野渡假村、小黃山、鹿野高台及飛行傘體驗、原生應用植物園等（花東縱谷國家風景區管理處，2008）。關山鎮和鄰近的池上鄉和鹿野鄉內，都擁

有多元的觀光資源，地方政府也都較積極發展觀光產業，但目前仍處於各自發展的階段，尚未有效整合，使得遊旅資源分散，如果能有效整合本區域的資源，加強型塑深度生態旅遊的觀光意象，讓本地區發展成為帶狀生態旅遊的戶外教室，以擴大本地區服務效能並提升本區的吸引力。

「關山鎮來講因為他最近有這個騎鐵馬活動，當然我們也和縱管處一同輔導，原則以今年來講的話我們希望能把縱谷地區做一個策略聯盟，七月份原在鹿野有一個想飛的季節活動，那現在變成茶葉與飛行傘的博覽會，正好在鹿野的高台辦理，然後關山就是我們剛才講的那個計劃，配合池上的一個竹划季，那大概縱谷地區有這三個。」(A3-1)

「以關山來講其實有蠻不錯的條件，這個條件當然像我剛才講的有很多產業的部份，我覺得絕對不會輸給池上、鹿野，而且像在關山他是集中的，像我們講推動觀光產業他是一個策略聯盟，如果到池上的旅客、到關山的旅客、到鹿野的旅客他可以串成一片的話，我相信對以後在鄉鎮推展觀光活動是一個利基，你要往這個方面考慮，並不是說我這個鄉鎮辦好就好，就好像我們在鹿野辦活動時會想把延平拉進來、把關山拉進來、把池上也拉進來，我們希望地方小型的活動他有一天要轉換，台東觀光活動計劃他已經面臨一個轉型及躍昇的地步了，從原來的只是一個活動，為了辦活動而辦活動，把它轉型成為一個能帶動觀光產業那種型態。」(A3-4)

「機會的話，就是我一直強調的，區域的概念，現在你要說台東是稀有的，你要從這個角度來看，吸引人到台東後，他才有機會到各鄉鎮。」(C4-4)

(六) 開放大陸觀光客來臺觀光

開放大陸觀光客來台，一直是旅遊業者視為救命的良方，但目前的執行情況僅開放少數人來台，並未全面開放，而台東地區除知本溫泉外，更為大陸觀光客所陌生的地區，惟這樣的情況即將獲得改善，本(97)年5月新政府上台，擴大兩岸交流是政策的執行方向，也是日後之趨勢，關山地區，如何掌握這個機會，打破大陸觀光客只到故宮博物院、阿里山、日月潭及參觀台北101大樓等景點的喜好，利用台東地區多元的族群特色，吸引大陸觀光客前來。但是開放大陸觀光客來台，並不能視為萬靈丹，只是增加遊客的類別，相對的，我們應利用這樣的機會，趁機檢視我們自己，針對陸客來台我們準備好了嗎？我們的環境特色突出嗎？我們接待的能力夠嗎？另外，就是業者的態度，是否行動積極，也是關鍵。他們過來的那幾天，只是整個觀光產業的後端，其前置作業，才是他前來與否的關鍵。像我們台東於

本(97)年5月1日實施的台東北海道包機直航，當日籍觀光客到台東來，參觀市區的重要景點-鯉魚山，所看到的攤販隨意擺設，垃圾堆滿地，在媒體報導下，對台東自然無法留下好的印象，這都是我們需面對的警訊。

「其實今天台東發展觀光很重要的，不只是只有公部門而已，其實很多的資源都是握在業者的身上，譬如說我們一直在講接待人力提升，陸客也好，國際旅客也好來到台東，剛才我們講的經過觀光的企劃與建設和觀光管理都是很重要的，我們不可諱言這幾年知本的觀光人數一直下降，很多人垢病於那邊的管理不好。」(A3-5)

「.....其實我們在想準備好了沒有？很重要的在業界他們的態度，這是很重要的關鍵，今天，譬如講說，陸客要來，你開放直航，那開放直航你功課做的怎樣？除了你本身的管理，你本身的這些條件以外，你必須探討說你行程的規劃，因為你陸客來，你國際旅客來，你背包族或學生，他並不一定要你提供一樣的東西出來。」(A3-5)

「.....那大陸觀光客是你以後在發展觀光來講是一個很大的客源，我講說那如果針對大陸觀光客，像親水公園你都不下去做一個內容，去做一個思考，那以後大陸觀光客要來台灣遊覽他為什麼要來你關山親水公園，你關山親水公園三十幾公頃，他一個後花園都比你大，你要他來騎單車嗎？他們從小在大陸就是騎單車，不是嗎？那你關山，在台灣的人口只有二千多萬而已，這個總是會用盡的，那你另外一個商機就是大陸觀光客，那你可以拿出什麼東西給人家看？這才是我們要下去做一個思考的。」(B2-2)

二、外部環境分析（威脅 Threats）

（一）土地政策問題，違規使用情形普遍

關山地區以農業為主要生產事業，因此，就土地而言大多為從事生產之農地，要發展觀光事業，土地問題如農業無法變更為有效之商業用地，或農舍無法為合法民宿使用，而有合法與非法業者並存問題，進而衍生出安全問題且影響本地服務品質與景觀規劃，這對要發展觀光產業的地區來說，是一項不利因素。

「..那一整條路大部分東西都是違建，是因為今天沒有一個在位者，他願意去得罪這些人。」(C3-4)

（二）交通便捷性不足

台東由於地理位置的因素，交通建設普遍落後於西部地方，以縱谷地區的關山而言，陸運方面，境內僅有台9線貫穿全區，與花蓮、高雄相連，橫向道路僅有南橫公路與高雄、台南相接，但因穿越山脈，路況較不好，需耗費六小時，平時較少有人利用，且缺乏

大眾運輸工具。鐵路運輸方面，僅有東線鐵路與北迴線及南迴線兩線相連，至今尚未電氣化，除每日班次少外，到達最近的大都市，如花蓮、高雄之行車時間分別需二小時及四小時以上，在時間成本上可說相當不利於觀光發展。另一方面，依據「花東縱谷國家風景區遊客意向調查暨人次推估模式建立之研究」(2008)期末報告書提到，為探討遊客在花東縱谷國家風景區內的遊客消費情形，對於不同來源地遊客旅遊特性與滿意度分析，在遊客旅遊消費方面，從不同來源地自行規劃遊程遊客花費金額分析中可知，對來自北部、中部及南部的遊客來說，如將消費項目分為交通、餐飲、住宿、購物及活動五方面，交通的費用都是除住宿費用外次高的，這顯示來花東縱谷地區旅遊皆須負擔較高的交通成本，這對關山發展觀光而言，是一種外在環境得威脅。

「.....所以回歸剛才我們講的，發展交通絕對是觀光一個很重要的單門。」(A3-7)

「第二就是路途比較遠，交通不方便，而且像週休二日的實施，連續假期有時會比較少，我們這裡的遊客大部分是從台南、高雄或花蓮來的，北部及中部的遊客相當少，所以客源受交通的影響很大，加上火車是，平時較少人坐，假日的時後又一票難求，有時根本買不到，這都會限制我們這邊的發展。」(B3-3)

「面臨的問題很多，一方面是資金，像我們台東最大問題就是交通，還有需要資金把公共設施做好，才可以吸引觀光客進來。」(C1-1)

(三) 假日與非假日之供需失衡

國內旅遊市場是「不患寡而患不均」，週休例假日與平日遊客人次比例懸殊，約為七比三，直接衝擊觀光業經營及運輸效能之暢通等(陳思倫，2005)。關山目前的經營現況是「患寡也患不均」，一民宿業者提到：「簡單來說，面臨最大的問題就是遊客一直減少，我們業者自己要去開發客源，目前在網路努力的行銷推廣其他客源，像網路上有很多自由行、騎單車環島.....等資訊網，我的網頁也有結合到他們的網頁，透過這種連結他們來關山的話給他們優惠，這變成我們自己要去多努力。」(B2-5)而且來到關山及親水公園的遊客也日益減少，這也衝擊到公園的營運管理，「不然你們現在只看到假日的時候有人潮，這個是在幾年前就發現的問題，今天你這個問題不下去重視的話，親水公園不用幾年時間你這親水公園絕對經營不下去，因為你收支不平衡，收支不平衡你怎麼會有辦法自籌經費一直下去墊，一直下去養員工。」(B2-7)在研究過程中，本研究曾選定一非假日至親水公園進行遊客的訪談，進入公園

內遊客中心找尋遊客，竟然一名遊客都沒有，經與中心內業者詢問，其說非假日期間遊客真得非常少，這樣的假日與非假日的差異，已影響到業者服務品質，造成平時門可羅雀，假日其間其服務又不足以應付，而產生假日與非假日供需失衡，為發展上的阻力。

（四）旅遊活動類型替代性高

從第四章第二節關山地區的遊憩資源分類與屬性分析中得知，本地的遊憩資源以人工生態、休閒產業及新興休閒活動為主，於休閒活動蓬勃發展的現代，由於遊客的選擇性多，關山的休閒活動類型，易為其他地區或活動所取代，造成發展上的一個隱憂。

（五）鄰近旅遊環境同質性高

前述有關關山鎮，在觀光產業發展上的機會分析，提到若能成功的與鄰近觀光區加以整合形成一帶狀的觀光遊憩系統，可以提升關山鎮在觀光產業上的發展，也應該是關山鎮在觀光產業發展上一個不錯的契機，然而此一論點的另一個層面是，若是關山鎮在觀光產業的發展上並不能與鄰近其他觀光區整合，或僅止於單獨自我的發展，如此一來以關山在觀光吸引力僅止於地區性的情況下，不但不能提升競爭力，應該還將面臨鄰近地區旅遊環境性質相近的地區競爭，當別人發展創新時，你還原地踏步，自然不為觀光客所親睽。

「如你不發展而別人發展，你不會經營，而別人會經營，因為觀光是很現實的，是非常敏感的，你不具吸引，你沒有新的思潮，一成不變，你的未來只有沒落，所以我對關山鎮目前的情況來講，他們沒有轉型不樂觀。而鹿野地區有民間的經營團隊力量非常強，一直在創新，如一間名叫阿度的店就把自行車炒熱，只要在鹿野住宿或泡溫泉的，要騎腳踏車的話，口徑一致都說去阿度的店，他們如果要去關山，人家就說不用、不用，我們這邊就有了，所以這是很大的威脅。」(A1-4)

（六）台灣地區自行車道設置普遍

關山鎮因為環鎮自行車道而成為全國知名的旅遊小鎮，但近年來在政府大力推動自行車觀光及休閒的趨勢下，已大量設置自行車專用道或推動自行車觀光，現在到全國各縣，幾乎都有鄉鎮推行自行車旅遊，關山已不具唯一性，這也是遊客逐漸減少的重要原因之一。

「那弱勢的部份就是這些業者，因為遊覽車觀光業者來，他們削價競爭之後，會產生一些後遺症，那再加上設備也老舊了，再加上沒有以前的那個不可取代性的優勢，以前是要騎腳踏車、要田野就來關山，但是現在這個優勢是沒有了。」(A4-4)

「……第一個環鎮自行車道已設立多年了，現在很多的鄉鎮他

們已經在做自行車道，那你只注意這個環鎮自行車道，你不把關山自行車道另類的特色自做出，人家只是來騎一圈腳踏車，那他為什麼特地來關山騎。」(B2-2)

「就威脅而言，因為一開始我們全力發展關山環鎮自行車步道，那現在全省有很多自行車道，遊客不一定要到關山來，再加上親水公園也沒有什麼特色，只是靜態的，而且缺少動態活動，園區內的花草並沒有特色，所以當別人很快的複製時，可能去鄰近的自車道，不用勞頓奔波到關山來騎。」(C1-3)

「他的威脅其實不用講，腳踏車他到全國已經太多了，他能夠再做出多少特色出來，不變的話就只有沒落，旅遊業或是遊樂園都一樣，都是五年的好風景，五年過就判生死了。所以關山的已經超過五年了，已經十年了，已經差不多了，它再不改善不改變，就沒人要來了。」(C3-4)

三、內部條件分析（優勢 Strengths）

（一）關山鎮自行車道改線工程之執行

關山環鎮自行車道自民國 86 年啓用以來至今已 10 餘年，其間除部分路段修護外，並未進行全面整修，加上當初原始設計的有些路段因配合當地地形關係，坡度較陡，行車速度較快，對平日較少騎乘腳踏車的遊客來說，容易因路況不熟而摔倒，因此每年在自行車道上摔傷而送醫的例子，時有所聞，另依據「花東縱谷國家風景區遊客意向調查暨人次推估模式建立之研究」(2008) 期末報告書中遊客開放式意見彙整中提到，對於關山鎮環鎮自行車道方面，認為自行車道的路面品質極需改善，有些路段的安全設施也需改善，下坡較陡處標示需加強，有些路段原有的紅色油漆表面太光滑，尤其在雨天時，行車不安全，造成騎單車的危險，遂建議應重新規劃更安全的行車環境。這個問題，本(97)年度將獲得改善，交通部觀光局花東縱谷國家風景區管理處將斥資 2 仟 3 佰餘萬執行關山環鎮自行車道改線工程，並於 97 年 4 月開始招標，相信在完工之後，上述的問題都能得到解決，民眾也將獲得更安全舒適的旅遊環境。

「你看你們關山親水公園，縱管處過去在那邊也建設蠻多東西的，公所對我們的期待，我們有盡量滿足，像今年我們在環鎮車道，要花二千多萬，讓他們改線，來提升整個環鎮車道的品質。」(A2-1)

「你說像我們產業方面的一些，像我們現在十一年了，有一些經費不足的部份，今年我們跟交通部觀光局要了四千萬，第一個是兩千四百萬的一個改線計畫，另外還有一千六百萬是把我們周

邊現有的設施該改善的改善，那再增設幾個比較可看性的一些點。」(A4-2)

(二) 鄉村資源豐富，具有區域特色

事實上到鄉村旅遊在行政院農業委員會推行一鄉一休閒農漁園區、內政部營建署城鄉風貌改造、文建會社區總體營造等相關政策下，全國各鄉鎮紛紛把自身居住的環境特色打造出來，提供可多元發展的豐富資源，為鄉村旅遊之發展提供一個很好的機會。就關山而言，從上述的觀光資源分析中得知，關山以農業為主要經濟來源，因此許多的觀光資源亦和農業脫離不了關係，加上自然景觀及生態資源的豐富，得以打造獨特的旅遊元素，但是可惜的是，目前的情況是我們資源的呈現過於裸露，未經過有效的包裝，或有些資源尚未有效開發利用，如區域內的休閒產業，其目前的經營方式及活動內容，過於精簡，不具有地方的特色。事實上，從關山所擁有的自然景觀、漢原融合的人文風情，都是很好的內部優勢，只待我們當地的居民從新體認。而這部分剛好呼應前述國內鄉村旅遊盛行的趨勢，運用我們鄉村的特色，發展體驗式的鄉村旅遊，以抓住發展的機會。

(三) 關山親水公園與環鎮自行車道具有品牌優勢

關山親水公園及其環鎮自行車道是國內中少數具全國知名度的鄉鎮公園，首先讓我們來細屬親水公園至今的輝煌歷史，就可以得到證明，其曾經得過的獎有「最佳創意獎」(行政院經濟建設委員會 87 年 07 月)、「熱心推動獎」(行政院經濟建設委員會 87 年 07 月)、「優良園景獎」(內政部營建署 87 年 11 月)、「優質國人旅遊產品獎」(交通部觀光局 87 年 03 月)、「台東縣百景選拔最具代表性旅遊休閒據點」(台東縣 88 年 05 月)、「第一屆魅力城鄉大獎」(內政部營建署 88 年 5 月)(張月昭，2001)，這些的肯定，就是使其推向全國知名的重要因素，雖然這些的過去的力紀錄已漸漸為人所遺忘或不知，但是我們應該從新把他找回，就像國內老字號的大同電器，這是陪伴許多國人一同成長的品牌，但隨著國外品牌的引進或國內其他品牌的掘起而逐漸沒落，但近年積極注入新血，跨足 3C 產品領域，積極擴展店面，重新付予品牌新的定位，讓逐建遺忘這品牌的人們，重拾記憶。相同的，關山的親水公園與環鎮自行車道擁有自行車旅遊的品牌優勢，只是在同意性質的旅遊地區如雨後春筍般的出現，在行銷措施及活動內容深度不足的情況下，逐漸喪失競爭優勢，因此，有必要將已前的光榮紀錄找回來，重新包裝，挑起遊客以前的記憶與熱情，將關山的品牌優勢付予新的生命，朝觀光產業永續經營的方向邁進。

「其實他也不是不在進去，以整個台東觀光的旅客人數來看，親水公園進去的人數還算多，20-30 萬人次還算多，你看幾乎沒有在做廣告，還有人進去，在這種不作為之情況下，那還算很多人進去，所以只要有作為，你只要多做幾次廣告，讓全國看到關山的話，一定還有機會。你看現在幾乎沒有在廣告還有那麼多人，你說怎麼會是沒有賣點，其實他的潛力還在，潛力不是公園本身的潛力，而是整個環境的潛力還在，只是目前怎麼做而已，如何把台東、把關山熱起來最重要，像大家說希望觀光客來台東，才會有起色。」

(C4-5)

(四) 親水公園旁新設置人工濕地，豐富生態資源

關山親水公園內原設有空氣保育區、土壤保育區、水質保育區、植物保育區及動物保育區等生態資源，主要設施有迴音台、觀景亭、觀星台、曲橋、日晷、能源屋、能見度指標、賞鳥屋、生態島、人工湖泊、賞鳥牆等，另植物花草樹木多達 100 多種，提供魚類、鳥類最好的棲息環境，並提供遊客作為戶外教學的絕佳自然教室，是一個兼具環保與教育功能的園區，根據陳信衛調查指出：「遊客對於親水公園生態區內各項教育設施及各項服務設施大致表示滿意」(2004)，雖仍有許多部分仍需改進，但是遊客大致肯定親水公園生態園區的設置，本(97)年2月於親水公園生態園區旁又增設新的人工濕地，擴大生態的園區，目前正處於試運轉階段，預計3年後也將納入親水公園的範圍內，因此除原有的生態設施需加強改善外，如何維持新的人工濕地的運轉，亦是重要的課題，來豐富本地區的動植物資源，更奠定其天然生態教室的地位，讓關山的旅遊型式，能夠更貼近我們生長的環境。

(五) 具備觀光旅遊所需餐飲、住宿、內部交通、教育及娛樂的發展條件

關山全區雖只是有 58 平方公里的小鎮，但其麻雀雖小，五臟俱全，鎮內擁有多家診所及一家地區醫院，足以擔負起初步的醫療功能；教育方面擁有多所國小、國中及高職等教育資源；住宿方面，除一家大型渡假村外，亦有多家小型旅店與民宿，足以解決遊客住宿的問題；餐飲方面，也有多家餐廳及小吃店，娛樂方面也能提供多元的選擇，因此對於要發展觀光產業的鄉鎮來說，他以具備基礎設施及功能，這也是本區較台東地區其他鄉鎮具優勢的地方。

四、內部條件分析（劣勢 Weakness）

(一) 觀光資源欠缺整合機制

關山地區的觀光資源豐富且多元，但不管是公部門的資源或民間的資源仍處於各自運用發展的階段，資源之間少有互相交流，為

地方的發展而努力，受訪者 A1 提到，提及在其親身經驗中，推行地方發展觀光產業最滯礙難行的工作，就是如何在地方間行成共識，達到資源共享、共同發展的目標。「沒有共識，不會經營，地方嘴巴講發展觀光，有的地區甚至連觀光的基本概念都沒有，另一方面，他們如何投入觀光，他們推動的如何？有什麼具體作為，都嘴巴講講，我要發展觀光，你的基礎設施不夠，你的景點的美學水平也不夠，你的理念也不夠。」(A1-3)而這也是目前關山發展觀光產業，一個重要的瓶頸。地方要發展觀光產業，往往要整合地方間的資源，鎮公所舉辦活動的需要相關業者提供資源，來提升整個活動的品質，當然，當業者在發展上遭遇困難時，公部門也要適時的提供協助，但關山鎮目前尚缺乏者樣的整合平台，流於各自發展，業者間存在適者生存的危機，當無法繼續營運時，只有任其關閉。

「那我們這邊的關山業者，腳踏車牽給遊客，錢收了，就這樣，這個就是牽涉到我們業者的一些心態，因為削價競爭，那就不是把這個當事業看，都只是想來賺錢而已。所以說到最後，我的研判這些就是適者生存，你生意不好慢慢就淘汰掉了，淘汰掉之後，那就剩下留幾個比較有業績的、比較熱心的，這些業者就這樣，那就 round 一次，就是適者生存，其實也需要經過這個陣痛期淘汰。這個警訊他們自己比我們還清楚，因為他們錢投資下去，其實他們都比我們了解，即使提醒他，他也說我知道，公部門試著要幫他們組織這些協會，但是他們好像意願又不高，那他們現在的觀念就是他們現在三餐可以溫飽，不要說賺大錢，但是餓不死，就懸在那邊，等到有一天面臨到關門的時候，他們就知道壓力了。」(A4-5)

「像民間也要配合，如之前聖誕燈會，民間住家門前也要一同配合去做活動，說實話這是我們關山比較欠缺的地方，在關山很難有請的動，業者之間也一直談不攏，各行其事，很難配合。依我過去的經驗是很困難的，以前公所在辦活動，請業者配合，但大家都在看鎮公所要做什麼事，並不會說民間我想做什麼，然後由政府來配合，自動自發的很少，但當然不是每間業者都這樣，一些也很配合、很努力。」(C5-3)

(二) 觀光服務機能多元性不足且品質參差不齊

有關服務機能性的探討，經實地調查與深度訪談，關山鎮在服務機能上包括住宿、餐飲、交通、購物、遊憩活動與設施等部分，雖都達一定的發展程度，但是還是無法滿足民眾的需求。在公部門經營管理部分，依據「花東縱谷國家風景區遊客意向調查暨人次推估模式建立之研究」(2008) 期末報告書中對不同時間型態遊客對

關山自行車道及親水公園意見分析表中指出：「平日遊客以對關山自行車道及親水公園管理服務措施及經營管理者服務態度滿意度較低；假日遊客以對關山自行車道及親水公園的公共設施數量滿意度較低；連續假期之遊客則對關山自行車道及親水公園的遊憩設施數量滿意度較低」，在訪談中遊客（D2）也提到相同的看法：「如果沒有特別的節日或是大型的活動的話，到親水公園遊玩的意願會比較低。第一是路程較遠，第二是除了夏天外沒有小型戲水池等可以玩的設施。如果知道有活動的話會比較願意到親水公園玩。另外互動的遊具比較少，帶小朋友去如果不租腳踏車的話，就只能步行，園區內也只有兒童遊憩區內簡單的滑梯、鞦韆等遊具可以讓孩子玩，吸引力明顯不足。」（D2-6）在民間業者部部分，則要提供更完整的服務，不僅觀念要改變，從販售的手法跳脫出來，將服務的品提升，如業者間導入解說的機制，以提升旅遊的深度，或旅遊資訊的提供，業者間相互協助，策略聯盟等。而這問題，事實上並不是指旅遊項目不好，而是推展觀光的基礎設施數量不足及整體搭配的服務系統不理想，導致遊客不願意再來。

（三）人力資源不足，且現有業者缺乏專業訓練

位居台灣後花園的台東縣各項人才非常缺乏，教育程度普遍不高，高等教育資源缺乏，使本縣居民往往需前往外地求學，對於專業觀光發展及城鄉規劃的人才，更是難求，在人力資源及素質受限下，無法取得所需的人才，在縣級單位如此，在鎮公所方面更是缺乏。這對需要高度創意的觀光產業來說，是一項弱勢。另一方面，除了人力資源不足外，現有的業者在經營上，也缺乏專業的訓練，公部門在這方面著力不深，任由業者自行經營，而目前在地業者大多停留在銷售的觀念，業者與遊客間的關係是銀貨兩訖，尚未進入到行銷的層次。事實上銷售與行銷此二概念是有區別的，銷售是企圖使消費者買你所擁有的，而行銷是企圖知道消費者要什麼；銷售注意的是賣者的需要，行銷則注意購買者的需要（Briavel Holcomb, 1993: 134）。也就是說，本地的業者在提供服務的同時，並未考量消費者到底要的是什麼，因此對觀光產業發展來看，如不解決用人的需求及提升本地業者的專業技能，很難有再興起得機會，這也是多位訪談者在訪談過程中所強調。

（四）發展定位不明，行銷通路未能有效建立

一地方的觀光發展，首先要講求的便是定位，如此資源才能作最有效的利用及分配，關山自推廣觀光活動以來，雖然積極從事相關建設及每年也都舉辦如米食博覽年度活動、「陽光、活力、關山馬」自行車騎乘等相關活動行銷關山，但總體來說好像沒有一個方

向感，在定位不是很清楚的情況下，行銷通路未能有效建立，相關研究缺乏，市場目標及市場區隔不明確，無法做資源的調配及運用，有效行銷以提高遊客再遊意願，這也是關山的一個劣勢。

「地方在發展觀光上，地方本身的定位相當重要，關山在我當鎮長時那個方向大概就定了，所以當初一開始很多人會不了解說你為什麼要這麼做，到最後慢慢由整體來看，你做觀光就是要整體來看，我覺得如我只強調一地的發展那是沒有誘因啦，很多人說關山景點已老，這些都不是問題，都是宣傳的問題，所以它不是增加景點的問題，因為關山條件本來就是很好，你要怎麼讓人家知道，讓人家進來，關山這種條件，人家來十次也會照來，不會不來，因為你那個騎腳踏車感覺在別的地方是沒有辦法感受的，所以問題在於管理的問題，各方面管理的問題，並不是出在景點的問題，我們看到的倒不是因為環境的設施，親水公園不是親水公園的設施，而是他是一個據點，在據點裡面可以跟整個縱谷環境結合在一起。」
(C4-3)

(五) 鎮內居民缺乏參與管道，地方民間組織活力不足

關山地區居民務農為主，致民風保守、純樸，且鎮內人口老化，人口逐漸外流減少，知識水準普遍不高，缺乏對公共事務參與的認知，以致於要從一級產業發展到三級產業的關山來說，要從生產業轉變為服務業，觀念上的改變是一大挑戰，因為要發展觀光旅遊必須要先投資，同時也要學習經營管理，這對鎮民來說，是新的工作，目前關山鎮民並沒有要發展觀光的體認，認為這是鎮公所與業者間的事，與我並不相關，會造成這樣的情形，主要是缺乏參與的管道，事不關己的結果，這對要發展觀光的地區來說，很難引起共鳴。另一方面，關山在發展觀光的過程中，一直缺乏強而有力民間組織參與，事實上，民間組織的力量，可以整合公家與民間的資源，做為雙方溝通的平台，也可以靈活的運作來推展相關工作，但截至目前為止，關山並未出現相關組織，其原因之一，其中一受訪者B2提到：「這個問題我也已經注意很多年，你要結合，你第一個要讓這些業者對未來充滿希望你就有辦法，當他們對關山親水公園未來的經營發展沒有一個希望的時候，加上大部份他們地都是跟別人租的時候，業者會有一個成本和期限的壓力在，當然會在這幾年期限到之前撈一筆，所以你現在要結合他們根本就不可能，你要結合他們一個可行的前提，讓他們對親水公園、環鎮自行車道、對未來抱著很大的希望，看得到前景；你要溝通他們要有個誘因，因為他們在想說不定在三五年公園就要關門了。」(B2-6)另外就是鎮民缺乏參與的管道及對觀光發展的不熱衷，使得鎮民無法存有本鎮要再發展

轉型的認知，以致未能充分整合其他地方活力，達推廣及宣傳關山觀光之功效，可視為關山觀光發展的劣勢之一。

「……當我花了這麼多錢，搞了那麼多的噱頭，其實他真的不實在。我問你，你看，這一百多萬，你拿多少錢來當宣傳，幾乎沒錢，買了他們穿的衣服，給遊客抽的摸彩品，頂多用個門票、紀念品，弄一弄，海報！就沒有了，幾乎就沒，那我請問你，你還有多餘的力氣做什麼？一樣啊！變成大拜拜，那辦這樣的活動，我在思考，他這樣的推動，是誰在推？是鎮公所在推，但是周遭哩？周遭的鎮民干我屁事，就這樣，我或許會去當義工，或許會去幫忙，但是實際上，對我們的居民沒有意義呀！」（C3-2）

「……所以我發現，他真的最主要不足的地方，錢我覺得不是問題，是他整個活動的設計，是不是有讓社區民眾完全去參與，他今天要參與絕不是像現在說，不是什麼業者我幫你做廣告，民眾你來拿紀念品，不是這樣的參與，我比較認知的是說，如果今天真的要參與，我們要由每個點開始。」（C3-3）

（六）親水公園旁店家設置欠缺規劃

一地區城鄉景觀的規劃，是發展觀光的基本要件，很可惜的在風景秀麗的親水公園旁所林立店家的建築確是雜亂無章，由業者自行設置，其中違法與合法建築並存，這對前來旅遊的遊客所產生第一印象是大打折扣的，也對曾經得到「第一屆魅力城鄉大獎」的關山來說，是一大諷刺，有必要將此景觀加強改善，與當地的地形地景融為一體。

（七）夜間活動缺乏

關山地區的遊憩方式以自然賞景為主，因此強調白天的活動內容，相對的夜間活動的提供是本地缺乏的部分，本地除山水軒渡假村提供較多元的夜間活動外，其他住宿地點或本地業者，較少提供夜間活動供遊客選擇，這對習慣於夜生活的都市人來說，是較不足的部分，當然，我們並不是要提供和都市相似的夜間活動，而要推出具有鄉野特色的活動類型，供遊客體驗。

「另外，像我今天要住在關山，我剛才去民宿那裡辦理住宿時，順便問了一下民宿老闆晚上在關山可以做什麼活動，他回答說，這裡晚上沒有什麼活動，我覺得這是比較可惜的。」（D2-5）

（八）鎮公所缺乏改變、創新的決心，代表會無法發揮監督功能

從親水公園的經營方式及活動內容來看，鎮公所缺乏改變的決心，如每年舉辦的米食推廣活動，其活動類型大同小異，不具有吸引力，淪為本鎮鎮民園遊會，對推展觀光預算本來就少的關山鎮來說，相當可惜，事實上，一地區觀光產業成功與否，地方政府的決

心很重要。另外，鎮民代表會本應發揮建議、監督的功能，對行政單位的預算執行把關，這部分也是目前較不足的部分。

「推展觀光較為劣勢...主要是，關山還沒有進化到說，你一個鎮長可以把觀光列為一個主軸，關山很可惜，關山如果可以把觀光列為主軸的話，你不要去思考太多。」(B1-3)

「另外，還有關山的代表會，我就經常講話不客氣，現在不是代表會是代表課，關山鎮公所附屬的代表課，現在主席是課長，副主席是副課長，因為他們沒有辦法去要求鎮公所，因為平常交情太好，你沒有辦法去執行、監督，建議這個部份。」(B1-3)

(九) 親水公園及環鎮自行車道景觀、設施一成不變，遊客再遊意願低落

親水公園及環鎮自行車道開園啓用至今，已 10 餘年，園區內許多設施都已老舊、損壞，如親水公園內的親水河道已沒在使用，無水流動，生態園區內的許多設施，空有其名，無法發揮其應有的功能，這對需要不段創新的觀光業來說，不僅沒有創新，連原有的資源都難以使用，因此影響遊客再遊的意願，唯有注入新的原素，創造誘因，讓遊客主動想進去，才有再造的可能。

「關山的劣勢就是沒有創新，一成不變，所以我認為他要繼續轉型跟躍升，否則的話，他只有一直往下，所以第一個，親水公園要有吸引力，比如說他從花園城市的角度來，可以挹注他有什麼吸引力，你看像綠色博覽會，他每年的主題都更新，所以他每年都可以永續的繼續辦，而關山親水公園不僅一成不變，只有在那裡等客人收門票，沒有創新的作法、沒有促銷，又沒有內涵，因此走下坡是指日可待，可以預期的。」(A1-4)

「不想進公園原因很簡單，因為你沒有特色啊！遊樂器材也沒有，真正值得看的東西也沒有，跟外面公園也沒有差別，我不如開車開去山做森林浴，比你這個公園還好。」(B2-5)

「就是我剛才講的，沒有特色，以園區的植物來看，當時許鎮長這裡找到一顆樹挖一個洞把他種在這邊，那邊找到一個樹挖個洞種在那邊，雜亂無章隨便種，沒有分科而且沒有分種類，而且這些植物種沒有特色，你看泰國很多植物園，那些種的植物都很有特色，它收集世界珍奇的樹種，這樣才有可看性，才有吸引力。」(C1-4)

「.....你必須自己創造誘因，讓遊客自己來，而不是強迫他去。..」(C2-6)

「我就說了啦！如果只是看風景，整個台東都在看風景，整個花蓮也在看風景，我只是看風景，你沒有特色我進去看什麼，如果我今天標榜說，我這邊的候鳥比別的地方多，我要拿一個數據出來，如果我標榜我的特色出來，當然人家就願意進去，但是今天你

告訴我他是一個公園，他有水他有樹他有腳踏車，哪裡沒有？到處都有。」(C3-5)

「我來第3次我每次都有進來，風景是不錯啦，不過來3次了，都一樣，沒什麼變，這次來反而環境比較差，像這邊出去，旁邊的草雜草很多，所以我在想，要是都一樣，有來過的人就不會想進來。另外，還要門票，如果不收錢及環鎮腳踏車道不收錢及驗票將會更好。」(D1-6)





圖 5-1 關山鎮發展觀光產業經營策略 SWOT 分析結果圖
資料來源：本研究整理

第三節 TOWS 矩陣分析

本研究於策略研擬時，除以三大發展目標為主軸外，並延用前述關山鎮發展觀光產業所面臨的課題及對其內部資源與外部環境分析結果，再透過 TOWS 矩陣分析¹³策略配對之研究方法，企圖利用關山鎮現有的優勢，克服劣勢，利用機會，避免威脅，初步規劃觀光發展的經營策略，進而提出本研究區-關山鎮在觀光發展上的建議。

壹、SO（優勢-機會）策略

一、SO₁：掌握政府資源，強化區域設施及改善環境

鎮公所資源有限，依受訪者 A4 提到，每年真正投資在觀光旅遊的經費不到新台幣一佰萬元，而區域設施強化及環境改善，動則數百萬、千萬，唯有中央補助，否則地方難有所作為，因此鎮公所需掌握中央各補助計畫，積極爭取，以營造更佳的休閒旅遊環境。

二、SO₂：利用行銷工具，強化關山地區觀光形象品牌

行銷的目的在強化品牌，現今網路與傳播媒體發達，具有快速流通訊息的作用，因此可使用這些行銷工具來塑造關山的觀光形象，增加其重複旅遊的意願，創造屬於關山的觀光形象及價值內涵。

三、SO₃：推展「鄉村旅遊」，建立區域特色

在國內社區總體營造推動的成果下，農村也逐漸發展出自我的特色，這股動力，也促使國內鄉村旅遊的發展，加上國人因工商業發達所造成的環境變遷，已有所厭倦，相對的，其所追求的是農村的休閒寧靜，在這兩個條件的簇擁下，農村旅遊變成一股潮流，慢慢的在國內展開。而關山即具備這樣的條件，我們應自主發覺我們的特色，審慎規劃，讓這種簡單而能安慰人心的旅遊方式，在此發展。而這部分依據受訪者 C2 指出：「米是我們關山生產量最大的農產品，事實上，很多人吃了一輩子的米，不知道米是怎麼生產的，所以我們農會設置米國學校，讓遊客來到我們關山，不僅可吃米，還可以看米、玩米，經過詳細的解說後，除可了解米的生產過程外，更能親自體驗製米之樂趣，而這東西遊客只能把記憶及成果帶回去，這就是差異化的所在，有差異化自然就有商機。」現在農會把這部分推得不錯，而我們關山地區，應以這個點為開始，將他型塑成我們區域的特色。

¹³ 「TOWS矩陣分析」於本篇第二章第四節詳述。

四、SO₄：藉由生態資源及掌握休閒趨勢，發展生態休閒與生態教育業

近幾年來休閒意識日益提升且有別於過去，消費者不但希望能透過休閒活動放鬆身心，且已有逐漸轉變成為「教育化」與「生活化」的趨勢，期藉休閒活動獲取更多相關知識，因此，產品所扮演的「角色」、所具備的「特色」以及「內涵」，在這休閒產業競爭的市場中便顯得格外的重要。而這樣的趨勢，生態旅遊是一項可遇見的方向，關山鎮的優勢是自然景觀及豐富的生態資源，若能將此資源轉化成動、植物、地質、農業等觀光生態教室，一方面不僅可進行生態環境保育的維持，另一方面更能形成兼具寓教於樂的觀光資產，相信這對於關山鎮的觀光推展是一大助益。在訪談過程中，談及不管是卑南溪的淡水生態、親水公園或人工濕地都是很好的生態資源，地方可藉由此項資源之優勢，建立原始生態教育休閒事業，藉由生態保育及教育功能建構，形成有別於其它休閒觀光區與自然風景區之特色，以提高其市場競爭力。

五、SO₅：發展解說制度，豐富旅遊深度

關山鎮發展觀光旅遊較為人所詬病的，就是旅遊深度不足，遊客來到當地，除親水公園及環鎮自行車道外，就不知道可以去那裡，即使進去公園裡，無人解說或介紹，也無從得知關山的好。事實上，在關山旅遊深度不足是你我皆知的事，而鎮公所並不是不知加入解說可豐富旅遊深度，曾經鎮公所也召集過地方人士、業者評估成立解說隊的可能性，會中大家討論熱烈，會後真正要執行時，大家卻始終徘徊在門外，沒有踏進去。今（97）年初，公所再次召集相關人員，成立一個籌備會議，目前初步的做法，跟據受訪者 A4 的表示：「一種是成立鎮內的解說隊，另一種是成立台東縣解說協會，底下再設關山分會這兩種方案」（A4-7）。又受訪者 C3 表示：「他目前已開始著手規劃，要成立台東縣解說協會，因為這樣資源比較多，等縣級這塊招牌弄好後，再成立關山解說隊，這個構想，已初步得到鎮長的同意。」（C3-6）同時受訪者 A4 提及，這是今（97）年度公所推動觀光的重點工作之一，這顯示關山對於成立解說隊來加深旅遊深度作法，已更向前邁向一步，本研究也希望這工作能持續進行，讓進來關山旅遊的人，能印象深刻，滿載而歸。

六、SO₆：利用區域資源，發展區域間的策略聯盟

由於鄉鎮發展觀光事業來講，由於其資源缺乏且規模小，如以一鎮的資源，尚難規劃停留時間較長的旅遊行程，這對本來就交通位置不佳的關山來說，自然不易獲得遊客的親睽，因此，需以鄰近的池上鄉、鹿野鄉及海端鄉或其所屬觀光景點，建立起合作的關係，達資源共享的目的。

的，而遊客在行程的規劃上，也因選擇較多，不會因路程過遠，而捨棄不來。這不但能使區域間能共同成長，也不會因惡性競爭，而使雙方兩敗俱傷。因此有必要發展區域間的策略聯盟，透過一個溝通平台，在產品及通路上進行合作，增加遊客在縱谷旅遊路線上的停留時間，彼此共享觀光資源，把餅做大，使遊客願意進來，各鄉鎮才有機會。

「鄰近鄉鎮倒不是我們的威脅，因為現在有很多旅遊都是套餐旅遊，到鹿野來不可能就跳過我們就到池上去，到鹿野來就順道走一走，就到關山來，而且我們彼此鄉鎮裡面也有一些默契，所以說周邊的鄉鎮不是我們的壓力。」(A4-4)

「機會的話，就是我一直強調的，區域的概念，現在你要說台東是稀有的，你要從這個角度來看，吸引人到台東後，他才有機會到各鄉鎮，角度要倒過來，現在就全國版圖來看，台東對台灣而言是個稀有的地方，讓大家到台東來，假如我們找一些點在這邊做，到台東後他有一個很好騎腳踏車的地方、走路的地方，然後從一個鐵路的大眾運輸進來，進來到池上還可以住個三天兩夜，池上、海端跟 197 縣道這邊，整個是結合的；鹿野、關山整個縱谷也是結合的；鹿野、延平到紅葉也是整個環境結合的；台東跟台東平原和卑南整個環境是結合的，東海岸也是如此，南迴也是這樣，做這樣區塊性思考，然後才進來地方，進來地方後，如何讓他們在區塊中往來，我們中巴、小巴非常的多，腳踏車步道等都完整，這種資訊要讓人家了解。」(C4-4)

貳、WO（劣勢-機會）策略

一、WO₁：培養觀光行銷人才，建立培訓制度

除了硬體建設外，軟體觀光服務人才的養成更是必要的，現在觀光之經營並非等遊客自行前來，而需主動透過各個管道去行銷、介紹本地資源。在訪談過程中，不管是公部門或民間業者、個人，皆認為行銷措施是本區所較缺乏的。受訪者 A4 談到：「關山鎮推廣觀光所面臨的壓力第一個是我們內部的業者觀念上的隔閡，第二個是整個大環境，對外的行銷部份，對外行銷的部分其實我們鄉鎮能力有限。」(A4-4) 又受訪者 C4 提到行銷的概念，以前的行銷方式是以辦理的活動為主軸，加上行銷費用有限，導致行銷效果不佳。這顯示關山鎮甚至臺東縣對於觀光行銷的思維並不是相當具備，甚至仍有著遊客自會前來觀光的傳統思維。故本研究認為應從教育面著手，這部分包含公部門本身需接受訓練，本地的業者更需接受訓練，因為一觀光區的行銷，僅靠政府的力量，實在有限，更重要的是業者間合作對外行銷，除了瞭解關山之美、縱谷之美到整個台東之美外，更需要專業的觀光行銷知識，把關山及臺東之

美推展出去。因此，需建立一套完整的培訓制度，不管是利用政府的資源也好，或民間自發性的訓練，來強化本地的觀光服務系統，不僅可吸引遊客前來，有時甚至可吸引業者前來投資。

二、WO₂：城鄉風貌改善，塑造關山地區意象

城鄉風貌的營造，往往是遊客到一地進行觀光旅遊的第一印象，關山發展觀光產業的背景，源自於綠色造鎮的構想，關山曾經因親水公園及環鎮自行車道的設置，贏得城鄉風貌改造的大獎，但諷刺的是，於親水公園旁設置的店家，卻是毫無規劃的零亂，和親水公園內的環境形成強烈的對比。因此，需持續進行環境的改善，來增加環境的價值，如環境改善了，本地自然具備吸引力，否則再好的遊樂設施都無法吸引遊客前來，關山的環境是具備這樣的優勢的，將我們的設施配合本地的天然景觀及產業特色，塑造成悠閒的米食故鄉，讓我們的田野風光與米食文化結合，使這種意象烙印在遊客的心中。

三、WO₃：政府規劃政策，對居民、業者進行輔導，擴大參與管道

從訪談過程中發現，關山自發展觀光產業以來，所參與的對象大多是公部門及相關業者，對當地的社區居民來說，除被動的參與公部門所舉辦的各式活動外，幾乎沒有參與的管道，不管是社區的組織或本地的居民，地方發展觀光對他們來說並沒有特別的意義，有的話，可能是拜訪的朋友變多了，對環境的衝擊變大了，這樣而已，而這樣的結果，對一地要發展觀光來說，並不容易得到認同，認為這只是鎮內少數人的活動，事不關己。事實上，要發展觀光產業，尤其是鄉鎮的觀光產業，居民所扮演的腳色相當重要，各種行業、各種人都應與觀光有關，因此這要從居民的觀念著手，如要改變居民的觀念，就要從擴大居民參與的管道著手，從參與的過程中去體驗社會環境的變遷，最基本的，從居家周邊的環境著手，從每個人行為去改變，一個微笑，一個協助，對遊客來說，都是貼心的，因此，政府有必要著手規劃，擴大社區居民的參與管道，體認地區的發展，是我們每個人都要關心的，不單是既得利益者的事，讓業者也好，居民也好，不僅可結合當地的人力、物力及財力，更能讓居民在參與的過程中，激起愛故鄉的情懷。

四、WO₄：鄉村旅遊需求增加，藉機改善接待能力

近年來，台灣各地農漁村，在政府相關計畫的推動下，不僅環境獲得改善，更在當地居民共同努力下，紛紛發展出有自我特色的農漁村環境，這樣的改變，也吸引許多都市的人口，前往鄉村旅遊，這也造成了前往鄉村旅遊的風潮，這樣的趨勢，正好給必需轉型及躍升的關山一個

機會，過去，關山因為產業型態的關係，對於觀光服務業的接待方式，並不是那麼熟悉，導致許多經營方式，並未注入服務業的元素，而讓遊客無法享受到完整的服務。此時，正可藉由鄉村旅遊風氣的漸起，及居民意識的改變，改善本地的接待能力，讓遊客感到舒適及便利。

五、WO₅：加強教育訓練，提升人力素質

一地方的觀光要能發展，人才的需求是基本條件，台東的人口外流嚴重，從前章的分析中，我們得知關山也面臨相同的情況，許多年輕世代的人口大都在外縣市就業，在此弱勢下，現有人力素質的提升將是可以加強的部分。以關山地區目前經營觀光產業的相關業者，大都未經過正規學校的相關訓練，加上本地相關業者大多以兼營的方式在做，從訪談過程中得知，不管是中央單位或地方政府皆未辦理相關訓練，來提升本地的人力素質。因此，這部分不管是公部門實施也好，或委由本地的技職學校，開辦觀光課程的在職訓練或採取社會教育方式，來培育本地的創意觀光人才或灌輸適切的產業經營概念，替關山的觀光注入活力。

六、WO₆：強化關山鎮遊客服務中心功能，提供多元化的服務

目前關山鎮在導覽解說或觀光資料提供等相關觀光服務，大多由鎮公所或業者自行提供簡單及零星的資訊，並未有功能完整的遊客服務中心設置，來整合關山在觀光服務上的各項機能，使其服務功能能更多元與強化。事實上，關山並非未設有類似的遊客服務中心，鎮公所在親水公園內遊客中心，目前委外經營，以販售農特產品及提供遊客休息為主，並未提供遊客諮詢的服務；另外關山鎮農會，亦在省道台九線欲進入關山市區的地方，設有關山鎮農會休閒旅遊中心，相同的，除販售農特產品外，他多了一項，就是關山親水農業區的導覽簡介，但其對其他的景點及住宿等觀光服務提供並不完整。這部分在經過本研究實地調查及受訪者C2的建議，以地理區位來看，關山鎮農會休閒旅遊中心位於主要交通要道台九線旁，對關山鎮來說是一個由北向南進入關山的入口，很適合做一個遊客服務中心，因此鎮公所應和農會來共同經營，針對關山地區的觀光資源及觀光服務設施，透過遊客中心提供資訊及服務給來訪的遊客，不僅可解決遊客的疑難雜症，並可串聯鄰近的觀光地區，提供多元化的服務，藉此強化其觀光的吸引力。

參、ST（優勢-威脅）策略

一、ST₁：運用公權力管理相關產業，避免違規使用

觀光產業的發展，由於土地使用及相關建築法規的限制，而造成違

規使用，關山亦是如此，如以造成合法與非法業者並存的問題，這問題地方政府如果不去正視，有時會產生劣幣驅逐良幣的效果，嚴重時，會影響本地的觀光產業發展。關山親水公園旁，過去都是農地，在觀光產業發展以後，許多業者紛紛承租農地蓋起房舍經營相關產業，這不僅影響當地的觀瞻，有時甚至造成遊客的安全受威脅。因此地方政府有必要擔負起責任，對於嚴重違規使用者，採取強制措施，另一方面，亦應擔負起輔導的角色，輔導業者合法化，這對當地合法的經營者來說，才具有保障，對遊客而言，也才能安全無虞。

二、ST₂：鎖定特定族群，推動非假日期間鄉村旅遊

假日與非假日遊客量的失衡，一直是觀光產業相關業者的痛，平日門可羅雀，亦需負擔經營成本，假日人潮較多又降低服務品質，因此彌補非假日的空檔，本研究認為有助於提升假日期間的服務品質。關山目前在發展觀光旅遊上，以自行車為主要交通工具，因此在客源上以青少年及中年人為主，而這部分人的平日要上班上學，僅有假日才具有休閒時間。平日而言，由於臺灣正處高齡化的社會，老人旅遊是一個可開發的市場，另一部分由於教學型態的轉變，中小學生的戶外教學，又是另一個市場，而關山的旅遊環境及資源非常適合這兩個族群，只是在區域內的移動上，如要靠自行車，則是比較不利的，需另外思考。因此，在非假日期間，與教育單位合作推動鄉土戶外教學，或大力行銷老人旅遊，應可均衡本地區假日、非假日之供需落差。

三、ST₃：加強與鄰近鄉鎮交流與互動，彼此建立既合作又競爭的發展模式

在訪談過程中，多位受訪者談到，如果只單以一個鄉鎮來發展觀光產業的話，不管在規模上、或資源上，都將難以發展，受訪者 C4 更明確的表示：「關山親水公園要像 10 年前那樣在台東觀光景點上一枝獨秀，已經沒有機會了，那個時代已經過去了，過去親水公園因為稀有性，加上媒體的推波助瀾，使其在當時為台東最主要的觀光景點，也連帶動了台東的觀光發展，但是，經過觀光環境變遷，如果只以鄉鎮的資源要再發展的話，很難。其也提及要以區域的觀點，來看觀光產業的發展。」事實上，關山鎮鄰近的鄉鎮池上鄉及鹿野鄉近年來也都積極發展觀光產業，也獲得不錯的成績，但是面對市場上愈來愈競爭的環境，這樣的光景是否得以維持，很難預料。又關山、池上及鹿野等鄉鎮，不僅在地理區位上，或觀光資源的互補上，可嘗試以區塊的方式來思考未來的發展，其中鄉鎮內觀光景點的規劃上，各鄉鎮可憑藉各地的特色自行發展，而在行程的規劃上，可透過區域規劃的方式，以資源共享的觀點，

鄉鎮間互相交流，來營造本區域的觀光特色，以增加觀光的吸引力。

四、ST₄：協調各觀光服務業者，提供遊客價格低、品質佳的套裝旅遊商品

關山地區擁有美麗山田景色及族群特色，但卻因地理因素受限，交通不便利，需負擔更高的交通費用，造成觀光客的旅遊意願降低，因此在策略上必須降低此種威脅，利用各種誘因來吸引遊客，增加旅遊意願。而套裝旅遊商品因為大量的因素，在旅遊成本上成本較便宜，但套裝旅遊通常具有走馬看花形式的缺點，故在遊程設計上必須以主題、深入型式來做規劃，如此才能突顯關山的旅遊特色。在訪談過程中，受訪者 C2 提到：「關山鎮農會目前已和該鎮的山水軒渡假村達成共識，只要到達一定的人數，並負擔少許的費用，農會這邊願意派人導覽解說，讓騎自行車的遊客能透過專人的引導，去體驗自行車道旁的農村生活，加深關山旅遊的印象。」(C2-5) 本研究認為，這只是一個開始，應該要協調本區各相關業者，以自身的優勢，和其他業者結合，提供更價廉物美產品供遊客選擇，也應在規劃中，站在遊客需求的觀點，量身打造具地方特色的套裝旅遊行程。

五、ST₅：推動假日遊學，奠定關山鎮戶外教室的地位

近年來戶外學習在我國教育推展過程中，扮演愈來愈重要的角色，希望透過實地的體驗，來增加學習的效果。在實地調查的過程中，發現關山鎮的電光國小因學生數量的委縮，學校有一些閒置的空間，在現任高校長的苦思下，結合政府資源，運用社區的力量，來活化校園。電光國小目前全校師生 60 餘人，屬偏遠之迷你小學，由於學生人數較少，校園裡因此產生一些閒置空間，學校便利用其中的棒球場，在閒置多年後，融合當地的阿美文化，規劃出阿美族原生民俗植物園區，並將部落的傳統文化如從電光竹炮、植物染布、傳統樂器到搗麻糬等，帶進校園，做到學校社區化、社區學校化，這不僅和社區形成良好的互動，更創造了學校被利用的價值。現在，成為許多學校戶外教學一個最佳的地點，這樣的作法，讓部落內逐漸消弭的部落文化重現生機，也可以讓下一代了解過去的文化歷史，為寧靜的部落社區，注入一池活水。反觀過來，前面的例子，只是一所小學的寫照，那我們關山地區是不是擁有更多的資源，可呈現的東西更多元化，從生態、文化、農業等，皆可以此擴大辦理，來營造出我們戶外教室的特色，不管從各方面，都能寓教於樂，讓我們的觀光能將休閒與教育結合在一起，能吸引更多外縣市的遊客前來，奠定關山成為戶外教室的地位。

六、ST₆：打造以關山地區為首的花東縱谷自行車天堂

花東縱谷地區地勢較平坦，高低起伏不大，適合發展自行車旅行，對於喜歡挑戰路況的自行車愛好者，亦可利用 197 縣道與台東市區連接，也因此在花東縱谷各鄉鎮都在設置自行車道的同時，可以利用花東縱谷風景區管理處的力量，整合各鄉鎮，將他拉成花東縱谷自行車廊道，透過路面的改善、點的銜接及相關設施的建置，打造成帶狀的「自行車天堂」，另外配合花東觀光鐵路的建置（陳宏銘 2008），將花東縱谷沿線各站，得配合自行車運輸，讓遊客自由選擇想騎乘的路段，以便利的措施帶動自行車旅遊，來吸引更多從事自行車旅遊的遊客。而關山這部分，因可提供一個大的據點供遊客休憩，以多元的服務滿足遊客的需求，讓遊客願意在關山駐足停留，讓關山以優異的環境及適當的地理位置，成為自縱谷地區自行車旅遊的發展重心。

肆、WT（劣勢-威脅）策略

一、WT₁：建立有效行銷通路，藉由創意包裝，推廣關山鎮鄉村旅遊產品

美好的產品在欠缺創意包裝的情況下，則顯得俗氣；包裝好的產品，沒有行銷通路的話，也是白忙，也因此，只有好的產品在經過包裝後，送到消費者的手中，才顯得他的價值所在。關山有好的旅遊產品，如多元族群文化、豐富的生態資源、優良的稻米產業等，但在發展觀光產業的過程中，並未予以適當的包裝或包裝、行銷手法不符產品的特性，而造成其在市場上並不具競爭力。因此，關山鎮在推廣觀光上，應以鄉村旅遊及自行車旅遊為主要的產品，以強調生活、生態及生機為行銷的主軸，舉例來說，關山鎮農會正在推行的米國學校，即是具有創意的旅遊產品，他所代表的是本地的產業文化。是以，在推廣觀光產品上，有必要透過產品的定位，找出適宜該產品之推廣策略、包裝方式以及促銷手法等，展現出產品之自明性以及強化其在地性，建立起產品的在地價值、文化內涵及獨特個性，以提升產品之市場說服與溝通力。

二、WT₂：誘導民間力量積極參與觀光活動推展

「政府能力有限，民間活力無窮」，現今政府治理上，良善的運用民力，往往會帶來許多意想不到的效果。但是，關山在推廣觀光的過程中，這部分是缺乏的，從過去親水公園的建置、到城鄉風貌的改善，大都由政府機關獨立完成，民間的力量著墨甚少。應此有必要設置適當的組織，有效引導民間充足的活力，一則強化與鄰近或國內其他觀光區的互動，透過觀光發展經驗的交流與師法，來使內部的觀光發展更為蓬勃，

再者嘗試發展區域間的觀光動線，以區域發展的觀點加以行銷，來增加關山觀光的吸引力。

三、WT₃：活用觀光資源，發展創意商品，與其他旅遊產品競爭

以鄉鎮的觀光資源，若要從事量化的發展的話，不僅會造成環境的衝擊，也讓我們的資源一下就消耗怠盡了，因此應朝向質性的發展，以內容及深度來吸引遊客，從既有資源中發展具競爭力的產品，拋棄過去商品化的經營方式，以「鄉村田野」的風光為發展核心，差別化其他旅遊市場，如都市旅遊、風景區旅遊、主題樂園旅遊等，營造鄉村旅遊及自行車旅遊之獨特競爭力。

表 5-2 關山鎮發展觀光產業經營策略 TOWS 矩陣分析表

內部因素 外部因素		優勢 S	劣勢 W
		S₁: 關山鎮自行車道改線工程之執行 S₂: 鄉村資源豐富，具有區域特色 S₃: 關山親水公園與環鎮自行車道具有品牌優勢 S₄: 親水公園旁新設置人工濕地，豐富生態資源 S₅: 具備觀光旅遊所需餐飲、住宿、內部交通、教育及娛樂的發展條件	W₁: 觀光資源欠缺整合機制 W₂: 觀光服務機能多元性不足且品質參差不齊 W₃: 人力資源不足，且現有業者缺乏專業訓練 W₄: 發展定位不明，行銷通路未能有效建立 W₅: 鎮內居民缺乏參與管道，地方民間組織活力不足 W₆: 親水公園旁店家設置欠缺規劃 W₇: 夜間活動缺乏 W₈: 鎮公所缺乏改變、創新的決心，代表會無法發揮監督功能 W₉: 親水公園及環鎮自行車道景觀設施一成不變，遊客再遊意願低落
機會 O	O₁: 政府政策支持，地方發展觀光意願高 O₂: 週休二日，民眾旅遊需求增加及旅遊型態的轉變 O₃: 崇尚自然旅遊風氣 O₄: 相關解說組織進行籌備中 O₅: 與鄰近地區能發展成帶狀旅遊系統 O₆: 開放大陸觀光客來臺觀光	SO₁: 掌握政府資源，強化區域設施及改善環境 SO₂: 利用行銷工具，強化關山地區觀光品牌形象 SO₃: 推展「鄉村旅遊」，建立區域特色 SO₄: 藉由生態資源及掌握休閒趨勢，發展生態休閒與生態教育事業 SO₅: 發展解說制度，豐富旅遊深度 SO₆: 利用區域資源，發展區域間的策略聯盟	WO₁: 培養觀光行銷人才，建立培訓制度 WO₂: 城鄉風貌改善，塑造關山地區意象 WO₃: 政府規劃政策，對居民、業者進行輔導，擴大參與管道 WO₄: 鄉村旅遊需求增加，藉機改善接待能力 WO₅: 加強教育訓練，提升人力素質 WO₆: 強化關山鎮遊客服務中心功能，提供多元化的服務
威脅 T	T₁: 土地政策問題，違規使用情形普遍 T₂: 交通便捷性不足 T₃: 假日與非假日之供需失衡 T₄: 旅遊活動類型替代性高 T₅: 鄰近旅遊環境同質性高 T₆: 台灣地區自行車道設置普遍	ST₁: 運用公權力管理相關產業，避免違規使用 ST₂: 鎮定特定族群，推動非假期間鄉村旅遊 ST₃: 加強與鄰近鄉鎮交流與互動，彼此建立既合作又競爭的發展模式 ST₄: 協調各觀光服務業者，提供遊客價格低、品質佳的套裝旅遊商品 ST₅: 推動假日遊學，奠定關山鎮戶外教室的地位 ST₆: 打造以關山地區為首的花東縱谷自行車天堂	WT₁: 建立有效行銷通路，藉由創意包裝，推廣關山鎮鄉村旅遊產品 WT₂: 誘導民間力量積極參與觀光活動推展 WT₃: 活用觀光資源，發展創意商品，與其他旅遊產品競爭

資料來源：本研究整理

伍、TOWS 矩陣分析結果

本研究根據關山鎮發展觀光產業所面臨的課題及其經營策略之內外部環境分析結果，列出內部優勢、劣勢與外部機會、威脅，再以 TOWS 矩陣分析四類因素交互作用所產生應對的策略，歸納出關山鎮發展觀光產業的經營策略共二十一項如下：

- 一、掌握政府資源，強化區域設施及改善環境。
- 二、利用行銷工具，強化關山地區觀光形象品牌。
- 三、推展「鄉村旅遊」，建立區域特色。
- 四、藉由生態資源及掌握休閒趨勢，發展生態休閒與生態教育事業。
- 五、發展解說制度，豐富旅遊深度。
- 六、利用區域資源，發展區域間的策略聯盟。
- 七、培養觀光行銷人才，建立培訓制度。
- 八、城鄉風貌改善，塑造關山地區意象
- 九、政府規劃政策，對居民、業者進行輔導，擴大參與管道。
- 十、鄉村旅遊需求增加，藉機改善接待能力。
- 十一、加強教育訓練，提升人力素質。
- 十二、強化關山鎮遊客服務中心功能，提供多元化的服務。
- 十三、運用公權力管理相關產業，避免違規使用。
- 十四、鎖定特定族群，推動非假日期間鄉村旅遊。
- 十五、加強與鄰近鄉鎮交流與互動，彼此建立既合作又競爭的發展模式。
- 十六、協調各觀光服務業者，提供遊客價格低、品質佳的套裝旅遊商品。
- 十七、推動假日遊學，奠定關山鎮戶外教室的地位。
- 十八、打造以關山地區為首的花東縱谷自行車天堂。
- 十九、建立有效行銷通路，藉由創意包裝，推廣關山鎮鄉村旅遊產品。
- 二十、誘導民間力量積極參與觀光活動推展。
- 二十一、活用觀光資源，發展創意商品，與其他旅遊產品競爭。

第六章 結論與建議

地方發展觀光產業是目前我國農村轉型一個很重要的管道，期待其能增加地方就業機會、帶動地方商機、減少人口外流與老化、活化地方經濟，及帶動區域發展，但是這樣的期待往往也帶來地方的迷失，當執行之後，有時並不能達到這樣的目的，反而限制了地方的發展。

在本章中，將對前面幾章的研究發現做一整理，並回應研究目的，同時就研究發現中提出建議，俾提供臺東縣關山鎮或其他鄉鎮發展觀光產業研擬經營策略之參考。

第一節 研究發現

觀光產業目前仍是各級政府積極推展的產業，但是，如要期待能永續發展，其成功的條件，在於能不斷的創新、求變及考量所能承受的環境衝擊。在訪談的過程中，一受訪者 C2 提到「對經營者而言，所謂休閒產業即是休憩閒著的產業。」這一語道出了，要經營觀光產業，要不斷求新、求變，如果一成不變，就只有沒落。而這樣的成功條件，對基層地方政府來說，是一大挑戰，因此，對要推展觀光的地方政府而言，如不善用民間的力量，引進企業的思維，要發展觀光產業，談何容易。

臺東縣關山鎮已推廣觀光發展 10 餘年，初期因其稀有性及媒體的推波助瀾下，曾紅極一時，當地的居民及業者面對這突如其來的商機，紛紛改行兼職，讓他們賺取到不少的利益，但慢慢的，遊客愈來愈少，在缺乏整體發展規劃下，所面臨的問題逐漸浮現，造成公部門與業者之間、業者與業者之間或公部門與業者、居民之間的問題，甚至衝擊到社會的發展。經由對關山鎮的 SWOT 分析，可看出關山確實具有發展觀光的本錢及優勢，所欠缺的只是整體的規劃及策略，再加上公部門並無發揮應有的整合功能，致使觀光發展呈現多頭馬車、定位不明的遺憾。

本研究依研究背景與動機，所提出若干的研究目的，這些問題隨著研究過程中找到答，茲整理說明如下：

壹、我國觀光產業政策之演進與地方觀光產業特性及結構

從文獻探討中分析，我國觀光產業發展的歷程，從限制到開放；從國家安全考量到注意民眾的需求；從國家規劃發展到全民投入觀光產業，使其成為從中央到地方主要的施政方針。由於觀光發展屬綜合性產業，從硬體到軟體需經過日積月累努力，非一蹴可即，尤其在人力素質的部分，綜觀世界著名的觀光景點，大多具有一段令人印象深刻故事，並非短線炒作，即可永續

經營，這部分也是國內所欠缺的。目前，國內即將進行政黨輪替，新政府上台，對於兩岸的交流採取開放的態度，大家都將陸客來台視為觀光產業的強心針，也將為我國的觀光產業發展帶進另一個旅程碑，但這部分我們不禁也要問一句當下最流行的話，「我們準備好了嗎？」也就是說，我國從上而下，在面對陸客來台的同時，我們所要考量的不該只是觀光客的增加，而是我們的整體規劃及配套措施，還有我們整體的接待能力的提升，才是可以繼續發展的基礎。因此，未來我國在政策規劃上，在全球化的潮流下，應立足臺灣，放眼國際，消除觀光事業的發展障礙，改善觀光環境及培育觀光人力資源，尤其是人才培育的部分，這是產業發展的核心所在。

另外，在我國觀光產業政策的影響下，也帶動了地方相關產業的發展，而地方觀光產業，在地方發展背景下，地方觀光產業具有規模小及零散性的特質，加上地方觀光的發展大多與一級產業的積極轉型有關，也因此造就了類似的發展模式，使其在市場上除具有差異性外，否則難以具備競爭力。但相對而言，面對全球化的一致性，如果地方發展觀光產業，能找到自身的差異性，在地方時代來臨的同時，反而能因此找到自己的特色與魅力。就關山鎮來說，他也存在著目前地方觀光產業規模小、零散化及差異性低的特質，造成目前逐漸式微，現在，如欲風華再現，想在地方觀光產業中取得有利的競爭地位，若能找到自身差異化所在，努力發展，進而取得領導品牌，才有可能脫穎而出。

貳、關山鎮的觀光資源與影響觀光發展的因素

本研究經過田野調查，針對關山鎮所擁有的觀光景點詳述其發展的現況，並依據當地資源之屬性，配合現場勘察，初步將關山的觀光資源分為人工生態型、休閒產業型、文化史蹟型及新興休閒活動型四部分，透過觀光資源的調查，有助於瞭解關山觀光產業發展的現況，並可透過資源分類，找出本地區未來規劃可依循之方向。從資源調查的分析中，本研究認為關山未來發展的機會在於人工生態類型及新興休閒活動型，人工生態的部分，可以親水公園生態區結合人工濕地，形成一大型的戶外教室，行銷對象以吸引青年學子為主，且這部分，亦可以家庭旅遊做為行銷標的，發展寓教於樂的環境教育、體驗行程，遊客一方面強化親子間的互動，另一方面透過體驗的行程深化其對花東縱谷或關山這塊土地的認識，而跳脫只是觀光的意圖；新興休閒活動部分，強化自行車旅遊的品牌優勢，帶動運動觀光發展因子，近年來，運動與休閒結合是一種發展的新趨勢，單純的觀光已不能滿足遊客的需求，多功能的休閒規劃，讓現代人在講求效率的生活步調上，多了一種選擇，而本區具有發展新興休閒活動的優勢，而地方政府及相關業者事實上也注意到這一塊的發展趨勢，從近年來接連舉辦運動競技即可看出。而受訪者 A4 更進一步的表示：「交通部觀光局也開始著手規劃在花東縱谷地區發展空域活

動，並在關山鎮及鳳林鎮兩地設置空域活動中心，希望縱谷地區除自行車活動外，更能往空域活動上發展。」(A4-7) 試圖將本地區營造成為臺灣地區空域活動的新基地。

參、關山鎮發展觀光產業面臨課題

從前章分析及綜合訪談內容發現，關山鎮發展觀光產業所面臨到的課題，歸納起來有「相關人的因素」、「產品行銷困難」、「觀光內涵的充實」及「觀光發展概念的重塑」等四個部分。所謂「相關人的因素」指主政者的眼界、公私部門間的策略聯盟與合作、人才的培育及鎮民的參與等；產品行銷困難課題部分，由於消費型態與消費趨勢快速變遷，地方產業銷售的方式，已由過去的銷售導向轉為現今的行銷導向，也因供需型態的改變，使得台灣各地產業的形象、特色、創意、定位、推廣、服務、以及包裝逐漸被消費者所重視，由於關山產品行銷的部分，缺乏整體的規劃，單打獨鬥，力量分散，產品形象難以建立，讓原本就行銷狀況不好的關山來說，更是雪上加霜。在觀光內涵充實的部分，就訪談過程中得知，受訪者大多認為關山會逐漸沒落就是一成不變，但是這個變，除了有形的環境、設施需改善外，更重要的是，無形的部分，如我們的經營方式、接待能力及經營者的心態等，這才是影響遊客再遊意願的關鍵，人際工程的建立，非一蹴可即，但不得不作。最後，觀光概念重塑的部分，關山地區的公部門、居民及業者，對於服務業的內涵一知半解，用不正確的觀念去經營觀光產業，到後來無法吸引遊客；鎮公所的部分，應除去以本鎮為本位的發展觀點，用區域性的思考，擴大眼界，如此才有再發展的可能，所面臨的課題，才不致阻礙地方發展；居民的部分，擴大參與，將地區發展視為自身的責任及義務，不能置身於外；業者更是地方發展觀光產業的關鍵角色，其要拋棄唯利是圖的觀念，共同為地方發展而努力。

肆、關山鎮發展觀光產業經營策略之建構

本研究在經過分析關山鎮的觀光資源及其在發展上所面臨的問題後，綜合訪談資料，將關山鎮的發展觀光產業之使命與目標定位為「城鄉風貌改善，增加環境價值」、「促進地方觀光產業競爭力，活化地方經濟，帶動各級產業發展」、「發展結合生態、生活及生機三生共榮的觀光休閒市鎮」，再透過內部資源與外部環境的分析，綜合研究結果，得到以下之策略，以為關山鎮研擬發展觀光產業策略之參考：

一、短期策略

- (一) 掌握政府資源，強化區域設施及改善環境。
- (二) 發展解說制度，豐富旅遊深度。

- (三) 政府規劃政策，對居民、業者進行輔導，擴大參與管道。
- (四) 加強教育訓練，提升人力素質。
- (五) 強化關山鎮遊客服務中心功能，提供多元化的服務。
- (六) 運用公權力管理相關產業，避免違規使用。
- (七) 鎖定特定族群，推動非假日期間鄉村旅遊。
- (八) 推動假日遊學，奠定關山鎮戶外教室的地位。
- (九) 協調各觀光服務業者，提供遊客價格低、品質佳的套裝旅遊商品。

二、中長期策略

- (一) 利用行銷工具，強化關山地區觀光形象品牌。
- (二) 推展「鄉村旅遊」，建立區域特色。
- (三) 藉由生態資源及掌握休閒趨勢，發展生態休閒與生態教育事業。
- (四) 利用區域資源，發展區域間的策略聯盟。
- (五) 培養觀光行銷人才，建立培訓制度。
- (六) 城鄉風貌改善，塑造關山地區意象
- (七) 鄉村旅遊需求增加，藉機改善接待能力。
- (八) 加強與鄰近鄉鎮交流與互動，彼此建立既合作又競爭的發展模式。
- (九) 打造以關山地區為首的花東縱谷自行車天堂。
- (十) 建立有效行銷通路，藉由創意包裝，推廣關山鎮鄉村旅遊產品。
- (十一) 誘導民間力量積極參與觀光活動推展。
- (十二) 活用觀光資源，發展創意商品，與其他旅遊產品競爭。

第二節 建議

本節將依據前述研究發現歸納提出政策上的建議，以為地方政府或關山鎮在未來發展觀光產業上政策規劃之參考，再者，針對本論文在研究上未臻完善，乃提出後續研究的建議。

壹、地方觀光產業經營發展的建議

一、地方政府應加強改善觀光環境

地方發展觀光產業，在環境上有其先天的限制，尤其位於臺灣後山的臺東更是如此，因此基礎環境的改善，是發展觀光產業的第一步，這部分包括道路基礎建設及各項觀光服務系統的整備（住宿、餐飲、資訊），由於許多的基礎建設，非鎮公所能力可及，但其應妥善利用縣政府或中央資源，改善觀光環境，打造完備的基礎設施，不但有助於提升環境的價值，如加上軟體部分的改善，更可增加本身的競爭力，如我國

鄰近日本的北海道，以優異的農村田野風光，每年吸引許多國內外的觀光客前往。關山鎮具備這樣的條件，如妥善規劃，在國內日趨流行鄉村旅遊的趨勢下，必能有所作為。

二、地方觀光產業可引進市場導向策略規劃的思維

黃俊英（2000）對市場導向策略規劃所做之定義：「組織的策略規劃必需使組織的目標、專長和資源與快速變遷中的市場環境及競爭情勢有良好的配合，此市場導向的策略規劃程序，方可協助組織因應變局，達成目標（黃俊英，2000）。」也就是說組織可經由策略規劃所採取某些行動，藉以達成綜合性目標的手段。現在，地方政府發展觀光產業，在推動上，仍以公部門執行計畫的思維處理，欠缺市場趨勢的知覺，也因此政策規劃上，和業者所想的、消費者所要的產生落差，地方當然不能發展。因此，有必要透過「市場導向」及「策略規劃」觀點重新思考地方產業發展策略，積極學習私部門的企業精神，主動的走出公部門制式的思維，藉由系統性的方式瞭解整體環境資源及複雜多變的市場供需趨勢，進而提出因應的因應策略，將舊有的產業結構以及地方自身具有之優勢資源轉換為具市場需求與競爭力的產品，藉此帶動地方整體經濟活力，為地方、業者及居民創造三贏的局面。

三、政府機關應與民間單位建立觀光合作機制

地方政府推展觀光，整合機制的建立是相當重要的工作，而這樣的工作必須靠公私協力共同來完成，這是目前關山鎮在推展觀光產業上當務之急所要解決的問題，站在同一條船上的人，沒有一致的向前划去，這樣怎麼會到達我們的目的。因此，在角色功能上，公部門擔任領航者，規劃未來地方發展的願景，而私部門能做的，便交由私部門來執行，彼此分工合作，相互扶持，這樣才有希望，否則，私部門只享權利，不盡義務，資源終就會消耗殆盡，地方最終仍無法發展。

四、應用地區行銷觀點及作法，強化地方行銷通路

現代推展觀光產業如何「有效行銷」是不得不面對的課題，需將一地區的觀光資源變成有效之「行銷」概念，因此應從瞭解遊客的需求做起。近年來，各地方政府也開始著重將「行銷」概念應用在公共事務的推廣上，如國內的宜蘭及高雄兩縣市都在這部分展現出不錯的成效，成功帶動了地方的轉型。根據學者 Kotler 其將地區行銷定義如下：「將地區視為一市場導向的企業，且將地區未來的發展願景設定成可吸引人的產品，藉由 SWOT 的策略定位，強化地區行銷的利基。如城市形象、基本設施、生活品質等行銷因素，鎖定地區發展的目標市場（如潛力企

業、觀光客...等)，來主動行銷地區的特色（Kotler，1993）。」因此關山在未來發展上，可應用地區行銷的概念，先訂定關山之「願景目標及發展地位」，再者，去注意地方的機會與威脅，並瞭解地區的優勢及劣勢，發展自身的競爭策略，以突破地區的發展困境。另一方面，透過行銷策略的實施，來強化本身的行銷通路，也就是說找到如何將本地區的特色或產品移轉至消費者的手上的途徑，所謂掌握通路及掌握市場即是這樣的表現。依現在觀光資源的情況來看，並不適合以追求遊客量的方式來經營，而需以強化旅遊內容及深度的方式，注重質的提升，開發特定族群的小眾市場，營造出具競爭力的旅遊環境。

五、重視人力資源對競爭力的影響

在受訪的過程中，許多受訪者提到，人力資源是影響本地發展的一個重要因素，而地方在發展上往往也較忽視這個部分，這也許和發展上大家通常注重環境與設施的改善有關，但如果地方要求發展，這部分一定要設法改進。首先，應對所欠缺之規劃、管理、解說、行銷方面的人員予以補強，人力素質是組織能力及其優勢能否完全發揮的主要關鍵，也是執行力表現的重要基礎。因此，建議鎮公所在這部分應以專長為考量進用人員，不足之處，應積極利用機會向縣政府、中央部會甚至民間業者請求協助，提升鎮公所對觀光產業的經營能力，另外，並對現有的經營人員或想投入的人員，實施教育訓練，以提升人力素質。事實上，人力素質的提升，對於需解決的課題，即可透過優異的人力迎刃而解，如此一來，便可增加地方的競爭力。

貳、後續研究建議

本研究以在地的觀點，採用質性研究方法，探討「臺東縣關山鎮觀光產業」的個案發展，然而每一事物都有多個面向，因此本研究礙於時間及資源無法解決各項問題，難免有顧此失彼的情形，以下針對本研究在研究過程中所產生的限制與缺乏，在後續的研究上，提出下列的建議，同時亦希望提供給實務界做參考。

一、以鄉鎮層級探討觀光產業的發展過於狹隘

鄉鎮層級在發展觀光產業上有財源不足、人力缺乏及觀光資源零散的特性，在談策略規劃同時，難免有綁手綁腳之憾，思維不夠全面，應以區域發展的思考模式擴大眼界，追求區域間共同發展，鄉鎮才得以發展。在研究上，以臺東縣關山鎮為個案探討，事實上，近年來國內各鄉鎮發展觀光案例逐漸增加，成功與失敗各有所見，因此如何擷取這些地方的經驗，讓關山的觀光發展能更臻完善，是後續研究必需更深入的部

分，另外，就是結和上述區域發展的思維，擴大其思考層面，可採策略聯盟計畫合作開發方式，透過聚集經濟之效應，發揮地方特色及特產，將花東縱谷地區納入研究範圍，亦是後續可研究之方向。

二、策略規劃需重視其落實性，建立有效的回饋制度

本研究採用質性訪談及 SWOT 分析方法等作為研究方法，研究過程中所蒐集的資料屬於主觀層面，在研究上缺乏客觀公正的佐證及驗證，同時也缺少衡量的指標，因此，在策略的形成上，不易考量其執行層面的限制。成功的策略執行，有賴於計畫研擬過程的完善，相對的，所規劃的策略必需能完成計畫的目標，兩者相輔相成，缺一不可。因此，本研究所規劃的策略，需透過實務面的執行驗證，在執行過程中，應建立有效的回饋制度，隨時檢測並修正，此方面問題有待實證研究，以供給實務界較具客觀、操作面向之回饋建議。

參考文獻

一、中文部分

- 中華民國戶外遊憩學會（2008）。**花東縱谷國家風景區遊客意向調查暨人次推估模式建立之研究**。花蓮縣：交通部觀光局花東縱谷國家風景區管理處。
- 中華民國景觀學會（2002）。**台灣地區自行車道系統規劃與設置**。臺北：行政院體委會。
- 王文科（2001）。**教育研究法**。台北：五南。
- 王秀亭（2008.02.14）。關山親水公園：濕樂園變大了。**自由時報**。第 A13 版。
- 王昭正、朱瑞淵譯（1999）。**參與觀察法**。台北：弘智。
- 王昭正、陳怡君譯（2003）。**旅遊與觀光概論**。台北：弘智。
- 王榛驛（2007）。醫療觀光正夯。**Taiwan News 財經文化周刊**，第 310 期。
- 司徒達賢（2000）。**策略管理**。台北：遠流。
- 交通部觀光局（2001）。**觀光政策白皮書**。台北：交通部觀光局。
- 交通部觀光局（2002）。**二十一世紀台灣發展觀光新戰略**。台北：交通部觀光局。
- 交通部觀光局（2007）。**95 年觀光年報**。台北：交通部觀光局。
- 朱大鎔（1986）。**觀光政策一理論與實務**。台北：交通部觀光局。
- 江彩禎（2002）。**地方經濟發展推動機制之探討-以推動觀光發展為例**。國立成功大學都市計劃研究所碩士論文，未出版，台南。
- 江貴龍（2005）。**台東都會區觀光發展策略之探討-資源基礎理論觀點**。國立中山大學社會科學院高階公共政策碩士學程碩士在職專班碩士論文，未出版，高雄。
- 行政院經濟建設委員會（2002）。**「挑戰 2008：國家發展重點計畫」**。2005/01/31 修正。台北：行政院經濟建設委員會。
- 行政院經濟建設委員會（2007）。**「挑戰 2008：國家發展重點計畫」95 年度執行成效檢討綜合報告**。台北：行政院經濟建設委員會。
- 行政院農業委員會（2007）。**發展休閒農業，營造魅力農村**。臺北：行政院農業委員會行政資訊網-專題分析及研究報告。
- 吳 定（2000）。**行政學(一)**。台北：國立空中大學。

- 吳思華（1996）。**策略九說-策略思考的本質**。台北：麥田。
- 吳思華（2003）。**文化創意的產業化思維**。台北：推動文化產業的契機與個案實踐國際論壇（2003.10.31-11.01）。
- 李永展、范淑敏（2004）。台灣城鄉風貌改造運動之研究—調節理論觀點的檢視。**建築與規劃學報**，第5卷，第2期，頁132-148。
- 李銘輝（2000）。**觀光地理**。台北：揚智。
- 李銘輝、郭建興（2000）。**觀光遊憩資源規劃**。台北：揚智。
- 周兆駿（2006）。**地方觀光產業經營策略之研究-以花蓮縣鳳林鎮為例**。中國文化大學市政暨環境規劃研究所碩士論文，未出版，台北。
- 周琪偉（2004）。**從地區行銷觀點探討地方產業發展策略—以新竹縣橫山鄉內灣村為例**。朝陽科技大學建築及都市設計研究所碩士論文，未出版，台中。
- 林俊昇、陳昭朗、王昭正（2004）。**結合資源與文化的休閒產業「升級、轉型、永續—台灣農業政策建言**。財團法人台灣智庫。
- 施添福、劉益昌（2000）。**台東縣史觀光篇**。臺東：臺東縣政府。
- 胡幼慧（1996）。**質性研究-理論、方法及本土女性研究實例**。台北：巨流。
- 范麗娟（1994）。深度訪談簡介。**戶外遊憩研究**，第7卷，第2期，頁25-35。
- 唐嘉邦（2007.09.19）。關山舊火車站：鐵道迷新歡。**中國時報**，第C1版。
- 唐學斌（2002）。**觀光事業概論**。台南：復文。
- 徐木蘭（2004）。**SWOW vs.TOWS**。2007年10月25日，取自：
<http://web.thu.edu.tw/peggy/www/swotpaper.htm>
- 高淑清（2005）。**現象學方法及其在教育研究上的應用。質的研究方法**。高雄：麗文，95-132。
- 張世賢、陳恆鈞（1997）。**公共政策—政府與市場**。台北：商鼎。
- 張家銘（2007）。台東縣永續發展之研究-以地方治理及觀光發展為例。**新世代與全球化的地方回應-2007 東台灣發展論述研究生論文發表會**。台東：國立台東大學。
- 張國興（2003）。深耕自然的美好—生態休閒農場的規劃與經營管理。**農訓雜誌**，第166期，頁54-55。
- 莊安華（2008）主編。農遊居正夯。**遠見雜誌**。2008人文休閒專刊。台北市：天下遠見。
- 莊振成（2002）。「一鄉一休閒農漁園區」政策執行成效之研究—以南投縣六鄉鎮市為例。東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文，未出

版，台中。

莊翰華（1998）。**都市行銷理論與實務**。新竹：建都。

陳向明（2002）。**教師如何作質的研究**。台北：洪葉文化。

陳兆仁（1997）。**地區性產業發展規劃與策略之研究－以金門為例**。國立中興大學都市計劃研究所碩士論文，未出版，台中。

陳信衛（2004）。**關山鎮親水公園生態區遊客滿意度調查研究**。國立屏東科技大學熱帶農業暨國際合作研究所碩士論文，未出版，屏東。

陳思倫（2005）。**觀光學：從供需觀點解析產業**。臺北：前程文化。

陳炤華（2003）。**彰化縣鹿港鎮地區性觀光市鎮的發展機制與策略建議之研究**。彰化師範大學地理學系在職進修專班碩士論文，未出版，彰化。

陳順利等（2006）。以分析階層程序法(AHP)建構國小校長甄選辦法成績指標的權重體系之初探－以第 102 期國小校長儲訓班的實作為例。**學校行政**，第 45 期，頁 191。

陳宏銘（2008.05.01）。花東觀光鐵路：7 月起試辦半年。**中國時報**。第 C1 版。

曾慈慧、盧俊吉（2002）。生態觀光基本概念與規劃。**農業推廣文彙**，第 47 期，頁 185-196。

游瑛妙（1999）。**節慶活動的吸引力與參與者對活動品質的滿意度分析-以第十一屆民藝華會為例**。霧峰：台灣省政府交通處旅遊局。

黃元宏（2003）。**都市設計規範應用於城鄉觀光遊憩發展之初探-以台南縣新化鎮為例**。國立成功大學都市計劃研究所碩士論文，未出版，台南。

黃如萍（2007 年 10 月 16 日）。明年來台觀光客下修為 400 萬人次。**中國時報**，第 A7 版。

黃沛晴（2004）。后里鄉觀光發展研究。**社會科教育研究**，第 9 期，頁 53-75。

黃金柱（2006）。**運動觀光導論**。台北：師大書苑。

黃昭瑾（2002）。休閒農業園區之理念與營造。**農業推廣文彙**，第 47 期，頁 163-172。

黃俊英（2000）。**行銷管理-策略性觀點**。台北：華泰。

楊正寬（2007）。**觀光行政與法規 4 版**。台北：揚智。

楊尚融（2005）。**策略性地方行銷規劃：台東縣發展觀光個案探討**。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，台北。

楊宜敏（民 96 年 8 月 26 日）。童玩節：今天說 bye bye。**自由時報**。第 A4 版。

- 楊明賢（1999）。**觀光學概論**。台北：揚智。
- 葉重新（2001）。**教育研究法**。台北：心理。
- 農業合作月刊（2002）。首屆一鄉一休閒農漁園區創意大賽得獎名單出爐。
農業合作月刊，第 74 期，頁 2-3。
- 劉曜華、黃淑娥（2006）。中台灣觀光產業發展與分析。**中國地方自治**，第 59 卷，第 7 期，頁 33-52。
- 鄭心儀（2005）。**以鄉村旅遊活化地區發展之策略研究**。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，未出版，高雄。
- 戴世玫（2003）。**社會役人力運用及管理之研究-以苗栗縣為例**。國立台北大學社會工作學系碩士論文，未出版，台北。
- 謝敏文（2001）。創造城鄉新風貌的附加價值-觀光休閒產業的發展，**收錄於 21 世紀南瀛城鄉發展研討會論文集**。
- 鍾溫清、王昭正、高俊雄編著（2000）。**觀光資源規劃與管理**。台北：國立空中大學。
- 羅怡幀（2006）。**舉辦單位對於節慶活動效益與發展阻礙認知之研究 —以台灣燈會為例**。銘傳大學觀光研究所碩士論文，未出版，台北。
- 關山鎮公所（2007）。**臺東縣關山鎮統計要覽第 5 期**。臺東：臺東縣關山鎮公所。
- 關山鎮公所（無日期）。**鄉鎮簡介**。2008 年 2 月 29 日，取自：
<http://green.taitung.gov.tw/2007/guanshan/index.php?code=list&ids=7>

二、西文部分

- Day S. George (1985), Analysis for Strategic Market Decisions, *APA Journal*, Vol.51, No.2,18.
- Goeldner, C. R., Ritchie, Brent, J.R., & McInosh, R. W. (2000) . *Tourism: principles, practices, philosophies*. 8th ed. Canada: John Wiley & Sons, Inc.
- Henderson, K.A.(1991). *Dimensions of Choice: A Qualitative Approach to Recreation Park, and Leisure Research*. Stage College, PA: Venture.
- Holcomb, Briavel. (1993) . Revisioning Place : De-and Re-constructing the Image of the Industrial City, in Gerry Kerns and Chris Philo ed., *Selling Place : The City as Cultural Capital Past and Present*, p.134
- Kolter, P., D H. Haider, I.R., (1993), *Marketing places: attracting investment, industry, and tourism to cities, states, and nations*, New York: The Free Press, A Division of Macmillan, Inc.
- Michael E .Porter(1985). *Competitive Advantage Creating & Sustaining*
- Mill, R. C., & Morrison, A. M. (1992) . *The Tourism system: An Introductory Text*. Second Edition. N. J. Prentice-Hall, Inc.
- Performance*. New York: The Free Press.
- Wehrich, Heinz.(1982). The TOWS Matrix-A Tool for Situational Analysis. *Long Range Planning*, 15(2),60.

附錄一-訪談大綱

論文題目：地方發展觀光產業經營策略之研究-臺東縣關山鎮個案探討

觀光產業目前是世界各國均普遍重視的無煙囪工業，其不僅是本世紀最有潛力的明星產業，在全球化洪流及知識經濟的推波助瀾下，也已成爲最具社會經濟指標的產業。台東縣內各鄉鎮市公所在上級政府的輔導及推廣下，也紛紛推出屬於地方特色的慶典活動，企圖能將自身的文化、特產及景觀推展出去，不僅提升地方能見度，也希望帶動起地方觀光發展。本研究論文以台東縣關山鎮爲個案探討，瞭解其發展觀光產業所面臨的課題，以及從訪談的過程中尋獲經營策略的元素，亦即爲本研究個案（臺東縣關山鎮）分析在觀光產業規劃上的經營發展策略的優勢、劣勢、機會及威脅，尤其是本研究個案內重要旅遊據點-關山親水公園，以提供地方政府做爲策略規劃之前奏。

本訪談將採用「面談」方式進行，時間約三十分鐘，感謝你撥冗接受訪問並惠賜寶貴意見。

順頌
時祺

指導教授：李玉芬博士
研 究 生：蘇俊銘
聯絡電話：0963-118388
E-mail：scm.k88@msa.hinet.net

一、訪談問題大綱-公家機關

- 1.就地方發展而言，觀光產業是大多數鄉鎮公所視爲重要施政方向之一，請問鄉鎮發展相關產業的立基何在？其所面臨的課題為何？
- 2.你認爲推動地方觀光產業所面臨的競爭是？為什麼？
- 3.就你親身經驗中，推動地方發展觀光產業最滯礙難行的是什麼？
- 4.就台東縣而言，關山鎮在推行觀光產業上，頗爲知名，就目前觀光環境上而言，他具有哪些的優勢與劣勢？以及哪些的機會與威脅？
- 5.就發展觀光而言，你認爲關山鎮有那些觀光資源及面臨的課題有那些？
- 6.關山親水公園是關山鎮的重要旅遊據點，你知道遊客不進去的原因為何？
- 7.就目前關山鎮的發展政策、現有資源以及其整體市場趨勢，您認爲關山鎮未來發展方向定位以及其型態為何？你認爲關山鎮其經營策略上可朝那些面向努力？

二、訪談問題大綱-經營業者

- 1.就地方發展而言，觀光產業是大多數鄉鎮公所視爲重要施政方向之一，請問鄉鎮發展相關產業的立基何在？其所面臨的課題為何？
- 2.就台東縣而言，關山鎮在推行觀光產業上，頗爲知名，就目前觀光環境上而

- 言，他具有哪些的優勢與劣勢？以及哪些的機會與威脅？
- 3.就發展觀光而言，你認為關山鎮面臨的課題有那些？
 - 4.你認為地方政府在觀光旅遊活動推動上有何不足之處？
 - 5.在本區觀光產業發展的過程中，就你經營事業而言，現在面臨的困難為何？
 - 6.就數據上而言，關山親水公園遊客入園或到訪人數逐年下降，你認為減少的原因為何？
 - 7.就目前關山鎮的發展政策、現有資源以及其整體市場趨勢，您認為關山鎮未來發展方向定位以及其型態為何？你認為關山鎮其經營策略上可朝那些面向努力？

三、訪談問題大綱-遊客

- 1.你覺得臺東縣關山鎮旅遊的特色及觀光資源有那些？
- 2.那些景點讓你印象深刻及具吸引力？
- 3.你覺得來關山鎮從事旅遊活動最不滿意或欠缺的地方有哪些？
- 4.你建議可以如何改進？
- 5.你覺得關山鎮在那些旅遊資源、服務及設施改善後，會讓你想再次蒞臨旅遊？
- 6.關山親水公園是關山鎮的重要旅遊據點，你不願意進去的原因為何？
- 7.承上題，在觀光資源規劃上應進一步提供那些資源或服務？

四、訪談問題大綱-其他

- 1.就地方發展而言，觀光產業是大多數鄉鎮公所視為重要施政方向之一，請問鄉鎮發展相關產業的立基何在？其所面臨的課題為何？
- 2.你認為地方政府在觀光旅遊活動推動上有何不足之處？
- 3.就發展觀光而言，你認為關山鎮面臨的課題有那些？在推動觀光產業上有何不足之處？
- 4.就台東縣而言，關山鎮在推行觀光產業上，頗為知名，就目前觀光環境上而言，他具有哪些的優勢與劣勢？以及哪些的機會與威脅？
- 5.就現今關山關山親水公園是關山鎮的重要旅遊據點，你知道遊客不進去的原因為何？
- 6.就目前關山鎮的發展政策、現有資源以及其整體市場趨勢，您認為關山鎮未來發展方向定位以及其型態為何？你認為關山鎮其經營策略上可朝那些面向努力？

附錄二-訪談紀錄

受訪者：A1 君

受訪地點：台東縣政府

受訪時間：97 年 3 月 24 日下午 18：20 至 19：00

受訪者簡歷：台東縣副縣長、曾任交通部觀光局花東縱谷國家風景區管理處處長、茂林國家風景管理處處長、行政院原住民族委員會處長

Q1：就地方發展而言，觀光產業是大多數鄉鎮公所視為重要施政方向之一，請問鄉鎮發展相關產業的立基何在？其所面臨的課題為何？

A1：每個鄉鎮都要發展觀光，因為每個鄉鎮的自然資源、人文資源都不一樣，所以一有資源大家都想要呈現出來，但是我們還是要從國內的遊客及國人的角度來講，為什麼會來到親水公園，以現在東部觀光旅遊的型態，第一個如果有親子的話，他一定去海洋世界，第二個如果是台東，他大概會去綠島，再下來他會去泡溫泉，再下來套裝行程他沒有太多的時間，所以只能夠去鹿野高台看地質地形的景觀、看飛行傘、看布農部落的表演，所以展演對觀光發展是很重要的，關山是有很好的住宿設施，但是也沒有行銷出去，因為住宿要結合觀光資源才對。

Q2：你認為推動地方觀光產業所面臨的競爭是？為什麼？

A2：我認為競爭是自己，因為自己沒有能力、自己不會經營，你的內涵是什麼？你的設備有吸引力嗎？有無受過訓練？自我的訓練夠不夠？如果對自己都不具吸引力，怎麼可能吸引別人，所以經營我們自己要努力。經營的層面包括外部環境及內部空間，遊客為什麼要到你這裡來，這都涉及到一個非常大的學問，這個部分都要加強。

Q3：就你親身經驗中，推動地方發展觀光產業最滯礙難行的是什麼？

A3：沒有共識，不會經營，地方嘴巴講發展觀光，有的地區甚至連觀光的基本概念都沒有，另一方面，他們如何投入觀光，他們推動的如何？有什麼具體作為，都嘴巴講講，我要發展觀光，你的基礎設施不夠，你的景點的美學水平也不夠，你的理念也不夠，發展觀光就是要休閒，是這些觀光客要來你這裡度假，度假有學習、有教育的功能，有讓自己去體驗的功能，否則的話有的在家裡面就很享受了，所以為什麼要有國際觀光旅館，要分星級，就是要去到那裡，他就有學習、他就要去享受，來到你這裡反而是受難，要什麼沒什麼，你的水平是不夠的，有一種水平不夠，但我是進行一種文化之旅、鄉土之旅，去學習及看其地質、地貌等具吸引力的地方，如自然景觀及人文景觀，不是去看其落後貧窮的一面，如果只是這樣，要來發展觀光是不可能的。

Q4：就台東縣而言，關山鎮在推行觀光產業上，頗為知名，就目前觀光環境上而言，他具有哪些的優勢與劣勢？以及哪些的機會與威脅？

A4：關山的劣勢就是沒有創新，一成不變，所以我認為他要繼續轉型跟躍升，否

則的話，他只有一直往下，所以第一個，親水公園要有吸引力，比如說他從花園城市的角度來，可以挹注他有什麼吸引力，你看像綠色博覽會，他每年的主題都更新，所以他每年都可以永續的繼續辦，而關山親水公園不僅一成不變，只有在那裡等客人收門票，沒有創新的作法、沒有促銷，又沒有內涵，因此走下坡是指日可待，可以預期的。

關山親水公園的機會是要導入因素進去，才可能再吸引人，也就是先前所講的，轉型跟躍升，才是目前可繼續發展的契機，否則遊客反而只是去騎腳踏車，而不是去親水公園，所以親水公園現在遊客數是非常少的，快變成鄰里公園了。

而威脅這一部分，如你不發展而別人發展，你不會經營，而別人會經營，因為觀光是很現實的，是非常敏感的，你不具吸引，你沒有新的思潮，一成不變，你的未來只有沒落，所以我對關山鎮目前的情況來講，他們沒有轉型不樂觀。而鹿野地區有民間的經營團隊力量非常強，一直在創新，如一間名叫阿度的店就把自行車炒熱，只要在鹿野住宿或泡溫泉的，要騎腳踏車的話，口徑一致都說去阿度的店，他們如果要去關山，人家就說不用、不用，我們這邊就有了，所以這是很大的威脅。

Q5：就目前關山鎮的發展政策、現有資源以及其整體市場趨勢，您認為關山鎮未來發展方向定位以及其型態為何？

A5：我把他定位為觀光花園城市，特別是親水公園的裡面要具吸引力，這個部分首先要有地方的特色，你看一個富里一個花海，簡單的花海他的規模就吸引到相當多的遊客，而且沒有收費，關山應朝那個方向努力，真正有花花草草的方式來營造，這隨時隨地都可以做，是花小錢做大事的作法，所以關山一定要試圖改變，不然就只有沒落，沒指望，甚至於等到關山親水公園不挹注吸引的話，不轉型跟躍升的話，這麼多的腳踏車業者在惡性競爭當中，他的未來就只有倒閉，沒有辦法經營，這是他們的危機。

Q6：你認為關山鎮其經營策略上可朝那些面向努力？

A6：經營上我覺得他的契機就是他的環境，第一個親水公園要繼續營運，第二個他的相關設施，比如說街道設施要從觀光花園城市的角度去努力，第三個是他的業者，他的業者基本上能力是強的，反而是他們怎樣去做促銷，促銷不是惡性競爭，促銷是一起整合對外，所以關山親水公園公部門應協助他們去做活動的設計。

另一方面，第一個關山要繼續轉型跟躍升，你沒有轉型，吸引不到遊客了，因為吸引力漸漸沒有了，自行車之旅，現在竄起的反而是鹿野，那個十大經典社區永安、龍田那個地方，因為他有一個很強的經營者在促銷，他們有一個策略聯盟，現在來鹿野住宿的都跟他預約，他就會有帶解說，那關山鎮的情形，現在都是業者散彈打鳥，第二個再來關山親水公園的吸引力不再了，第三個由業者自行去招攬，他沒有辦法套裝行程，因為鄰近有一個鹿野高台，

他的遊客數去年（96）10月份的統計達到8萬2千餘人；第二名是知本4萬3千餘人，綠島第3名，關山親水公園排在10名以外，從這個角度來看顯然必須重視這個事情，我認為親水公園要轉型跟躍升，怎麼轉型我的看法及建議，一定要從觀光花園城市當中，一定要有花花草草去吸引人，否則的話，以目前的情形走下坡是必然的趨勢，第二個他的經營者是公部門，沒有促銷及誘因給業者，所以這些人也不會帶來遊客，因為大部分在國內的型式，要有一個經營者，他能夠非常有彈性的去運用他的行銷與促銷，公所沒有辦法做這個事，這是致命傷，第三個親水公園大概去過一次的人，就不會再去了，因為它是在一個非常優逸的田野風光當中的一個點，只要在花東公路走一趟的人，都是心曠神怡的，不一定要來到關山，因為沿線來說，他可以直接上到鹿野高台去，可以去布農部落看表演，反而關山親水公園單純的騎腳踏車，可能還可意吸引部分的遊客，但是這些遊客要真正的進入到親水公園去，它的服務設施、他的吸引都是一成不變的，只要一成不變就不具吸引力，反而關山親水公園現在落入鄉鎮公園而已，而不是一個遊憩公園，這是我的看法。

Q7：請問在你的經驗中，在花東縱谷的各鄉鎮有如整合私人資源成功的例了？

A7：沒有，但有私人、民間之間策略聯盟成功的，那就是鹿野，他將住宿業者、腳踏車業者、社區營造工作者結合，例如他一個龍田社區，他就有一個千人躺，騎腳踏車他就帶，讓你在綠色隧道當中躺仰在道路上，這個也是特色，他會沿線去給你解說，這個口耳相傳，那邊的餐飲店、那邊的民宿店、那邊的住宿設施，你跟他講他們都說你等下去阿度的店騎腳踏車，彼此間有一個共識，而關山呢？都沒有，是客人來的時後，誰想辦法將客人招攬下來，招來以後，他騎一個腳踏車就回去，頂多過去還有金波餐廳還可以用個餐，可以將他留住一下，現在幾乎用餐都跑到鹿野去了，缺乏深度，這也就是為什麼最近我都要跑到地方和他們座談，把這樣的警訊告訴他們，包括我們整個台東，都要轉型與躍升，沒有新的東西就不行，這也就是為什麼我們要推出四個大型活動，六大主題，要重新點燃我們臺東這理的特色。

打擾副縣長你的時間了，謝謝你接受我的訪談。

受訪者：A2 君

受訪地點：交通部觀光局花東縱谷國家風景區管理處鹿野管理站

受訪時間：97 年 3 月 26 日上午 09：30 至 10：15

受訪者簡歷：交通部觀光局花東縱谷國家風景區管理處鹿野管理站主任、曾任交通部觀光局花東縱谷國家風景區管理處工務課課長

Q1：就地方發展而言，觀光產業是大多數鄉鎮公所視為重要施政方向之一，請問鄉鎮發展相關產業的立基何在？其所面臨的課題為何？

A1：因為臺灣地區本來地方就是沒有什麼資源，像我們鹿野這邊，本來茶園很多，那為什麼現在沒有了呢，有很多問題啊，在西部也是一樣，靠近海邊那邊，他根本就沒有什麼可以賺錢的產業，你賣茶葉根本賣不過很多其他國家，那本地消費的話，有的也是西部的茶葉，我們東部這種低海拔的茶葉品質不穩定，所以這個地方不搞觀光，沒有辦法謀生，簡單講，所以只要你願意，中央也會促成這一塊，東管處那邊靠海岸邊，也投入滿多資源，所以不搞觀光的話，你有什麼可以拉客人進來的，一定是這樣的。當然你說觀光要做到怎樣才算 OK，有人說我希望來這邊看盡量不要看到房子，要看的是很寬敞的街道、道路，他來玩是希望看到好山好水，簡單就好。你看你們關山親水公園，縱管處過去在那邊也建設蠻多東西的，公所對我們的期待，我們有盡量滿足，像今年我們在環鎮車道，要花二千多萬，讓他們改線，來提升整個環鎮車道的品質。對於地方發展觀光的立基，我想是每個鄉鎮都有他們環境的特色，看能不能利用這些特色，把地方拉起來，不然像台東資源比較少，要發展的話，蠻困難的。

至於所面臨的課題，我想是鄉鎮公所的態度，像我們縱管處在台東這裡有六個鄉鎮，我覺得三個鄉鎮比較不積極，為什麼不積極，因為他們有自己的經費來源，原民會會補助他們建設及活動，我們也不是完全沒有做，其實是做我們認為該做的，像紅葉溫泉我們做好後，交給布農部落去經營，他們從民國 92 年開始，已經經營 5 年多了，但是問題也蠻多的，除了人力不足，團隊不齊外，他們的積極度也很差，就像我剛才講的，如果鄉鎮公所對這個觀光不積極的話，要發展不容易。

Q2：就你親身經驗中，推動地方發展觀光產業最滯礙難行的是什麼？

A2：我覺得的是遊客的預期心裡，怎麼說，我們在推廣的過程中，我們把該做的做好，把這裡的景觀弄好，把設施弄好，把服務品質提升，我們做本身該做的工作，你說遊客會不會來，我們很難預期，即使我們花了很大的心血跟金錢在推，就是說能做的我們盡量做，把觀光景點規劃好，把來的交通指示弄清楚，把周邊的環境都整理好，但是，我還是不曉得遊客會不會來。

Q3：就台東縣而言，關山鎮在推行觀光產業上，頗為知名，就目前觀光環境上而言，他具有哪些的優勢與劣勢？以及哪些的機會與威脅？

A3：關山的優勢，我是覺得他的環境，像親水公園裡面，他的設施還不致於太擁擠，只是他的精緻度不夠，以同樣種花草來講，他種的就不是很漂亮，樹也是一樣，但是這還是可以改善的。

劣勢的部分，關山還是要想辦法整合自行車業者發展起來比較重要，惡性競爭太複雜了，人的因素如果不去整合，地方不易發展，自行車道部分有些路段較亂，如果有人喜歡來看的話，他來看一次之後，騎車雖然好玩，但是那種景觀，會讓人看了感覺就不舒服，至於親水公園整個要改變很難，要更具吸引力真的很難，因為他的水量不夠，整個特色很難去塑造。

威脅喔！我們觀光局的管理處有 13 處之多，以我們管理的整個縱谷來說，對吸引遊客來講，交通是一個很大的問題，像國外或大陸觀光客來台旅遊的行程，他會就近到台北；西部的日月潭、阿里山一帶，所以來的不多，本地的遊客，他來過一、二次後，也不來了，所以這也是造成這幾年遊客逐年下滑的一個原因。

Q4：就發展觀光而言，你認為關山鎮有那些觀光資源及面臨的課題有那些？

A4：關山蓋這個親水公園及其周邊的環境，事實上是不錯的，但是，我覺得鎮公所對親水公園的經不夠積極，加上公所的確沒有一些獨具慧眼的人，像之前公所來縱管處爭取於親水公園內舞台設置造型的遮陽棚，說要辦活動用，結果活動沒什麼辦過，只是把一個漂亮的露天舞台遮起來，結果颱風一來，就把他吹光了，錢花了有什麼用。又像要求做十米高的大水車，在親水公園內河道上，結果水量不足，也不能運轉，像這些都是因為公所欠缺有經驗的人來推展。以親水公園來講，他的土地與建物也都有問題，而他裡面人事包袱太重，也會影響公園的發展。

另外還有經營觀光的概念，現在做觀光許多還是朝建設的方向在做，當然做任何建設擺脫不了硬體，但是觀光這種產業仍要注重軟體、內容，所以這也是地方比較不足的地方。最後，就是活動的行銷，關山在辦活動沒有很突出的地方，太一般性了，小地方辦的活動很少人會去參加，頂多熱鬧一下而已，即使有辦全國性的活動，宣傳還是不足。所以如果要像高雄縣內門鄉舉辦那種宋江陣活動，具全國知名度，那真得很不容易，要花很多心血的去推那種東西。

Q5：關山親水公園是關山鎮的重要旅遊據點，你知道遊客不進去的原因為何？

A5：他缺乏新奇感，且他的水量太少，沒有親近感，也就是說沒有親水的感覺，名實不符，而且植栽也不夠漂亮，久而久之在內容不足的情況下，自然喪失對遊客的吸引力。

Q6：就目前關山鎮的發展政策、現有資源以及其整體市場趨勢，您認為關山鎮未來發展方向定位以及其型態為何？你認為關山鎮其經營策略上可朝那些面向努力？

A6：對於未來的經營方向，引進民間的力量，是一個可考慮的方向，不管是委外

或是自營，民間的活力根本不是公家可以比，舉例來說，像台北火車站二樓的商場，這次委外經營的不錯，為什麼以前那麼多年來通通都閒置，到現在才想到好好利用，這就是一個主政者的心態問題，如果關山他有辦法用招商的方式，我看搞不好會有人願意來投資下來做，如果沒有的話，也可引進一些民間的想法，找一些會出主意的人，花公家的錢，給他去用，他等於是一個經理人，來創造好的環境，因為民間的靈活度和公家差太多了。這部分我們台東也有一個不錯的例子，就是初鹿牧場的經營，要不是現在經營者，因為租金太貴，他的負擔很重，必須要從遊客身上要回，所以他收費那麼貴，不然以他現在經營方式，比以前土銀那種方式好太多了。

打擾你的時間了，謝謝你接受我的訪談。

受訪者：A3 君

受訪地點：台東縣政府

受訪時間：97 年 4 月 8 日下午 15：30 至 16：20

受訪者簡歷：台東縣政府文化暨觀光處遊憩科科长，曾任台東縣政府文化局視覺藝術課課長

Q1：就地方發展而言，觀光產業是大多數鄉鎮公所視為重要施政方向之一，請問鄉鎮發展相關產業的立基何在？其所面臨的課題為何？

A1：我們在輔導鄉鎮部份，縣府每年都有列一仟一佰萬來輔導鄉鎮競爭型計畫，那鄉鎮競爭型計畫最高補助額度是三佰萬，以台東去年來講，案例最高是台東市公所舉辦的元宵節是二佰七十萬，最少當然都在二十萬、三十萬，全縣那麼多鄉鎮也只不過是一仟一佰萬而已，這是屬於競爭型的計畫，那競爭型的計畫那當然他要迎合這個計畫的規範，譬如他可以吸引多少個遊客進來，然後包括他交通的配套措、活動的配套措施，當然他要去符合他補助的規定，關山鎮來講因為他最近有這個騎鐵馬活動，當然我們也和縱管處一同輔導，原則以今年來講的話我們希望能把縱谷地區做一個策略聯盟，七月份原在鹿野有一個想飛的季節活動，那現在變成茶葉與飛行傘的博覽會，正好在鹿野的高台辦理，然後關山就是我們剛才講的那個計畫，配合池上的一個竹划季，那大概縱谷地區有這三個，以關山地區來講，我會覺得關山他是一個以農業為主的小鎮，雖然是一個鎮，但他在農業的產業方面他有很獨到的一面，所以說，等一下我們應該會討論到，那以縣政府來講我們希望所有的活動以觀光遊憩的立場來講，希望它轉型為一個觀光產業，我們在講他觀光活動他發展的一個利基，他有兩個要件，這是我的觀察，以台東縣來講一個就是產業面，一個就是文化面，這是我們發展觀光產業很重要的兩個面向。

Q2：你認為推動地方觀光產業所面臨的競爭是？為什麼？

A2：以台東很多活動來講，大大小小以產業面或觀光面來講，主要面臨經費的一個不確定性，有很多計畫你必須一年前就要定案的東西，現在我們很多計畫不可諱言是且戰且走，我們又不能不辦活動，辦活動的確會帶來商機，又以這次墾丁春天吶喊計畫來說，帶來了十億的商機，當然他是有他絕對的先天條件，我們台東並不是要去複製別人經驗，因為整個台東接待能力如交通、路標或是民宿、旅館業大家都準備好了嗎？我們接待能力有沒有提昇，這才是一個重點，今天如果沒有把這方面準備好，其實我們這個案是在就活動這部分做探討，但是活動只是整個觀光旅遊的一個後端，他的前置在什麼地方？就在觀光計畫，有了很好的企劃以後，然後透過建設，有了建設以後，接著要有良善的觀光管理制度，這整個都是一連串前置作業，這三個必須是環節相扣的，自然而然在後端的遊憩部份他絕對有辦法行銷，就以墾丁春天吶喊來看，就是因為他很多前置作業都非常的好，尤其是它交通、旅宿業那都非常的強，所以在那邊辦活動你都不用去擔心，不像我們台東的交通建設較落

後，遊客要進來可能要舟車勞頓，而且在接待上能力也不是很深入，所以說我覺得這是我們地方上在辦活動競爭上一個比較不足的地方。當然建設及經費都是我們要繼續加強的。

Q3：就你親身經驗中，推動地方發展觀光產業最滯礙難行的是什麼？

A3：像我剛才說的經費，經費沒有到位當然是很難，我覺得重點是培育人才部分，人才是我們辦理活動中一個最重要的主軸，我為什麼這麼講，因為以社造的精神來講的話，在政府還沒推動社造的概念之前，以宜蘭童玩節為例，現在雖然停辦，但他之前在政府還沒有推動社造之前宜蘭就已經自動自發辦了十幾年所謂社造的業務，這些凝聚出來的能量，這個能量就是所謂的人才培育、人才紮根的部分，這個是沒有辦法一蹴可即的，這個是必須不斷經過累積再累積的，累積到一定程度才有辦法爆發出來，今天很不幸的是台東可能是工商業不振，我們的人口在不斷持續外流，之前的二十五、六萬到現在二十三萬多，這個比起以前台灣人口不超過一千萬的時候，我們的人口是不增反降的，根據這個部分，以人口數比例來講，我覺得台東在企劃人才上是嚴重不足，公務部門的部分幾乎都是在當訓練所，很多考試及格進來的，他時間一到就馬上調離。台東以觀光界來講，承如我們長官說的是嘸嘸待補，都是很依賴性的，他們本身沒有辦法自主來辦，沒有自己的能量，甚至沒有辦法來標政府的活動來做，像宜蘭縣、甚至屏東縣，很多活動都是由地方，由這些團體他們自主來承辦這樣的活動，公部門他只是一個經費的到而已，但我們這邊剛好相反，整個活動都由政府承擔，校長兼敲鐘就是這樣，所以人才是很重要的，只要有人才錢倒不是很重要的，因為辦的方法我們可以用不一樣的方式來辦，比如說海洋音樂祭，我們一定要蓋很漂亮的文化中心嗎？我們一定要投資很大的硬體建設嗎？倒沒有，但為什麼海洋音樂祭為什麼辦得那麼成功，其實他硬體的投資不是在他的場地裡面，而是在他經過目的地的過程，比如說他有完善的交通有完善輸運措施，他有完善的旅館，有旅宿業的接待人力這些才是重點，所以他基本準備好，人自然就來。

Q4：就台東縣而言，關山鎮在推行觀光產業上，頗為知名，就目前觀光環境上而言，他具有哪些的優勢與劣勢？以及哪些的機會與威脅？

A4：關山的優勢來講的話，從我剛才說的從產業面及文化面來看，那以關山的產業來講他有什麼，關山他有很多的農產品，他的農產品裡面包括良質米也好，包括他以前有種過香丁，還有山地鄉的部落，比如說在紅石那個地方，在靠近海端那個地方他以前有種過小米，或者是冬季期間有油菜花季，不只這些，像愛玉子等，以前我在農業單位，所以說對他們的輔導我們都有一些經驗；再過來就是他的文化面的地方，以關山鎮來講他是一個阿美族聚集的地方，這幾年我們透過文觀處，即原來的文化局那邊有在做社區總體營造，我想社區總體營造裡面，在鹿野已經看到蠻不錯的成效了，在池上也看到蠻不錯的成效，關山的起步慢一點，但我覺得沒有關係，那關山他是有往這方面在發

展，這樣的發展最起碼地方的人，他會關心地方的事，會把他們整個關山的特色凸顯出來，站在縣府的立場每個鄉鎮在辦活動的時候，不只是熱鬧過就好，而是與觀光產業相結合，我想這是相輔相成的，以鹿野為例，原來高台地區他在五六零年代是種甘薯、種花的，可以說是不毛之地，後來由北部移民過來，尤其是北部，桃園、新竹那邊客家人移居過來後就引進茶葉，種茶是由阿薩母紅茶開始種，種到一定程度後轉換為烏龍茶，但總是有個發展瓶頸，所以這幾年他就發展為觀光產業，雖然茶葉沒落了，但他觀光的部分如飛行傘及滑草部分反而升上來，而這正好去彌補茶業的空間，所以說以鹿野來講的話，他就是年輕人留農比例蠻大的一個鄉鎮，而且他又有前瞻性，我想今天鹿野會很成功，當然地緣條件很成功因素，其實是人的因素最重要，他的永安社區是全國十大經典農村，今天他會成功，我覺得很重要的一點，他們那一票的年輕人他們熱愛他們的故鄉，所以他們願意為地方做事，所以可以把整個地方帶上來，以關山來講其實有蠻不錯的條件，這個條件當然像我剛才講的有很多產業的部份，我覺得絕對不會輸給池上、鹿野，而且像在關山他是集中的，像我們講推動觀光產業他是一個策略聯盟，如果到池上的旅客、到關山的旅客、到鹿野的旅客他可以串成一片的話，我相信對以後在鄉鎮推展觀光活動是一個利基，你要往這個方面考慮，並不是說我這個鄉鎮辦好就好，就好像我們在鹿野辦活動時會想把延平拉進來、把關山拉進來、把池上也拉進來，我們希望地方小型的活動他有一天要轉換，台東觀光活動計劃他已經面臨一個轉型及躍昇的地步了，從原來的只是一個活動，為了辦活動而辦活動，把它轉型成為一個能帶動觀光產業那種型態，躍升呢？是說原本是初級產業，比如說關山鎮將原本只生產香丁的地方，到開放果園讓民眾去採果，但你必須把他轉型成教育的工作或者親子同樂等等，把他後端的行銷包裝，作到更深入的部份。

就劣勢上來說，我印象中關山鎮是全國最小的鎮之一，他的人口也一直在外流，目前農業是相對不景氣，因為他農民的收入是偏低的，在台東尤其是關山它農業部份很多是在種傳統糧食作物的，不是特用作物，也不是特產作物，比如說是種花卉、種茶、種水果的，這樣的農民他可能比較會去尋求突破性。另外，他組成份子農民，大部分是種傳統農作物的，糧食作物就是種水稻的，那他們主要收入來源就是配合政府的收購政策，但政府的收購政策總是有限，所以他要調整，但這票人是比較沒有企圖心的，經營較保守的，其實農產業他也是一個企業，但是你要叫他做，有困難性，現在是一個創意的時代，每個都要大鳴大放，這相對在鹿野的話，他的作物就蠻多元的，當然，鹿野的地形是有丘陵、有平原、河川，像池上及關山都是縱谷平原，因此我覺得不論是關山或池上面臨的都是人的問題。

就機會上來講，我想以現在縣政府正在推動有一種的策略聯盟，能把活動整合，把資源整合，把行銷及包裝整合，包裝要能統一，行銷是要統整的，

現在政府的資源也不夠，以目前來講，縣府是有在做這樣的一個推動，以觀光遊憩來講不只是公部門，我也要各個旅行社動起來，我們也希望說整個觀光產業界都要動起來，這次對我們來講，就是 520 政黨輪替，新中央政府成立以後，他會採取大概是一個開放的政策，這個開放政策以大陸觀光客來講，他們比較知道的幾個景點，比如像台北、花蓮、阿里山是必經之路，我們想說也要去爭取他們觀光團來到台灣後也能從台東繞過，由台東繞過不只是縣府在推而已，我們希望每個鄉鎮通通動起來，必竟這是我們的機會。另外像日本也好，如五月一日台東-日本的直航也好，就是把日本的客人直接帶進來，當然這是第一次，在推動上還有經驗不足的地方，我們的機會就是包機直航，以後馬英九總統的愛台十二項建設裡面台東就是七個開放直航機場之一，這個當然會引進相當的遊客進來，也是一個有這樣的可能性，這幾年我們的觀光業界在這方面已經嘮嘮待補那麼多年了，以前他們可能覺得政策上的配合，他們並沒有那麼大的吸引力，現在可能說危機就是一個轉機，現在業界反而比較積極主動來配合政府的政策，像前一陣子在關山地區辦了一個觀光業界的座談會，大約來了五十個以上的相關業者，有的都是各旅行社、各觀光界的董事老闆親自過來，我想這個都是我們的機會。

你說有沒有威脅，當然有威脅，現在台灣各個地方都在講以觀光為優先，都是在講推動觀光的業務，我們在跟人家競爭的時，我們的力道在什麼地方？就是我們的特色，相對性關山的特色一定不會輸台東市內的，雖然台東市裡面有很好的民宿業及品質，但是，我舉個例子來講，像我的孩子他中山大學的社團朋友，來台東這邊遊玩，我這個職業病，當然就問他們，這一團十多個人裡面，你們來台東遊玩後，留下印象最深刻的是什麼？在什麼地方？他們回說是餵羊及抱小羊，他們對農場，對那種可以直接接觸動物，像現在說的體驗型的活動，都相當喜歡，比如說像在鹿野滑草也覺得是蠻不錯的體驗，我覺得今天關山這個地方就是藍天白雲，它本身的條件都非常的好，它本身有親水公園，而且本身已經建設成已有規模的遊樂區，我想它的品質沒有提升的話，它原本的資源會變成他的負擔。

Q5：對即將開放陸客觀光，我們台東準備好了嗎？

A5：這個問題很多人在問？其實今天台東發展觀光很重要的，不只是只有公部門而已，其實很多的資源都是握在業者的身上，譬如說我們一直在講接待人力提升，陸客也好，國際旅客也好來到台東，剛才我們講的經過觀光的企劃與建設和觀光管理都是很重要的，我們不可諱言這幾年知本的觀光人數一直下降，很多人垢病於那邊的管理不好，譬如說他的小蜜蜂及建設毫無章法，隨便亂蓋，當然那是之前的事，但我們現在亡羊補牢，當然那個部分一定會影響到我們的遊憩品質；再來像綠島地區，他近幾年興起，但他人潮太多，聽說在暑假期間一天就幾千人進入，但這樣的話他一定會影響到當地生態，和產生負面的影響，那這個地方全部的資源都是要來自台灣的，而我們又花了

那麼多的錢，就是說遊客來到綠島以後，這遊客並不會說要停留在台東，他幾乎是專車來又專車回去，這就是我們說旅行社他一個操刀的方法，其實我們在想準備好了沒有？很重要的在業界他們的態度，這是很重要的關鍵，今天，譬如講說，陸客要來，你開放直航，那開放直航你功課做的怎樣？除了你本身的管理，你本身的這些條件以外，你必須探討說你行程的規劃，因為你陸客來，你國際旅客來，你背包族或學生，他並不一定要你提供一樣的東西出來，比如說，這是冒險的、這是生態的，這是有文化內涵的、這是有藝術的，針對不同的部分做不同包裝，我們業界要有不一樣的包裝，並不是說全部都要仰賴政府，政府要給他補貼，政府要給他怎麼樣，沒錯，台東今天條件是比較薄弱一些，但這是市場機制，你今天因為這個地方條件比較欠缺，所以說進來競爭的對象就少了，你不像西部地區的競爭者非常的多，大家因為要多分一杯羹，所以受到比較大限制，那台東反而比較少，所以你本身應該要有更多的投入，行程如何規劃，比如說你要如何把高雄的客人拉來，因為很多客人可能會去高雄，那我們要如何去研發套裝行程，把來到屏東來到高雄來到花蓮，至少他在隔壁，把他拉進來，我們一直在要求我們的業界要有這樣子的提昇及共識，你才有危機感出來。像這次包機直航的，一次去到那邊要二佰萬，馬上就要給華信二佰萬，這個就是旅行社要有這個膽識，沒有膽識的話，一直怕賣不出去，那包機的業務就一直停滯在那裡，像這次包機行程，不到三月底就賣光了，當然這不只是縣府還有其他單位和議會他們都很支持，165個全部都滿了，當然我們台東的條件還是不夠，我們跑道的長度不夠，所以它沒辦法做為大型 747 以上的起降，所以這是我們還不足的地方。

Q6：關山親水公園是關山鎮的重要旅遊據點，你知道遊客不進去的原因為何？

A6：我想來到台東旅遊的客人都是目的型的，像我們這樣來自最大消費的都市是高雄，這幾年確實也是不景氣，而且高雄是全台灣失業率最高的地方，不只是台東地區遊客人數下降，整個台灣都下降，連觀光局都要把旅遊人數下降一佰萬人次，所以這個是通案，不只是關山，是大環境的問題，以這次春節來講，對台東來說是很重要的節日，但這次觀光遊客少了很多，這些除了我剛才講的原因以外，還有是沒有連續假日，假日太短，又接近寒假要結束。

Q7：就目前關山鎮的發展政策、現有資源以及其整體市場趨勢，您認為關山鎮未來發展方向定位以及其型態為何？你認為關山鎮其經營策略上可朝那些面向努力？

A7：關山在農業方面有他先天的條件，關山不只是稻米，其實他養豬戶的部分在全國是很有名的，另外關山也是台東縣客家文化很有名的地方，那客家人由台灣西北部搬到台東來，其實這就符合以前副縣長談的台東的縱谷地區是牛奶與密之地，這就是大地富饒，他有很豐盛的農作物，其實這就是他一個很大的賣點，而且他裡面還有原住民文化，以台東相對來講，你要去體驗客家

文化，就在關山這個區塊，由這裡衍生出關山米，客家美食，我們是要站在一個比較務實的態度，天邊的彩虹雖然美好，但我們沒有辦法一蹴可即，與其畫大餅，不如我們關心周邊的環境與人文，透過社區總體營造這種方式這種手段自己來磨，來創造出自己的特色、要走的步伐，透過大家的共識，然後踏出勇敢的第一步，這樣的定位不是公所講的就算，縣長講的就算，而是集合大家的共識，今天整台東縣我們辦的活動，會讓人家垢病的，這都是你們在玩的，社區並沒有參與到，互動不足，所以我一直在強調社區總體營造的概念，這個不是文觀處或文化局的事，而是每個部落、每個社區一同關心，其實這是一個人與人之間的人際工程，這組織工程是很難的，但你今天不做，明天可能就會後悔。

這次過年我有去關山看，他另外開發的一個區塊人工濕地，那是蠻不錯的，因為親水公園是由關山鎮公所自己來經營的，如果有這種新的設施設置，他們應該把這樣的一個新的訊息，告知我們相關的觀光產業單位，透過他們的行銷管道、透過旅展等多元的管道來做，以我們縣府來說，這幾年我們都會參加台北國際旅展，地點在台北，以今年來講，台東有十幾家業者一同參與，當然也帶來三四千萬的商機，雖然不是很好的成績，但至少也有持續進步，像以關山山水軒渡假村的蘇總經理，他們就很認真在從事這方面的推動，我覺得親水公園既然在關山，而且他旁邊有青山綠水這樣的好環境，依我感想他還是繼續維持這樣。那撇開這個話題，宜蘭縣有個傳藝中心，他總共有二十四公頃，其中二十公頃委外，委由 7-11 經營，這個標案一次是六年，他原本預計虧損前三年，後三年才有辦法回收，第一年虧損六千萬，這個在政府部分是不可能的事情，但 7-11 為了卡位，他知道一定有那個商機，所以第一年虧損六千萬，那我們想第二年你至少虧三四千萬吧，但沒有，他第二年就損益兩平，為什麼？一個很重要的因素就是雪山隧道通車，把這些遊客全拉進來，所以回歸剛才我們講的，發展交通絕對是觀光一個很重要的單門。當然，雪山隧道通車對宜蘭縣整個旅遊的市場發生丕變，以前很多遊客到宜蘭以後，是有住宿的，住一天以後才走，但現在不是，是當天來回，以前去宜蘭的人很少，現在去宜蘭的人非常多，雖然人非常多，他反而是留不住的，這些人是當天就走，因為他們四十分鐘就回到台北了，所以宜蘭在這邊的因應對策是，我要怎麼去營造夜間的生活？我們台東會被人家垢病的是生活機能不強，尤其是在鄉鎮的地方，其實這反而是我們的特色，我們不像大都會的地方有很多夜間生活，很多鄉下沒有的娛樂，但是因為這樣這才是我們的特色，針對這個部分，因為太多的觀光旅遊人口進來絕對是會影響到當地的生活品質，所以我覺得以親水公園、以關山鎮來講，他本身的接待能力有多少，比如遊客進來，我本身每天只能接受一千位而已，我為什麼要收二千位三千位以上的生意，我想這個會影響殺雞取卵的生意，回過來講綠島的例子，他已經落入了那個覆轍了，先殺雞卵已經取出來了，以後他要發展已經很難

動，但是關山他現在還沒有污染，他沒有被很多不正當建設干預，他反而可以坐下來，自己人想說以後關山要怎麼做？當然以關山親水公園來講，他是符合生態的、符合環保的，他旁邊鹿野就是在推動運動的產業，我想關山並不一定要發展相同的東西，但是他可以做它的衛星城市，因為鹿野比較符合高等級的住宿環境可能並不是很好，那如果我們可以和鹿野做結盟，住的時候住我關山，玩的時候也到鹿野玩，這是可以互利互惠的，不是只有競爭的。打擾你的時間了，謝謝你接受我的訪談。

受訪者：A4 君

受訪地點：關山鎮公所

受訪時間：97 年 4 月 1 日上午 10：00 至 11：15

受訪者簡歷：關山鎮公所農業觀光課課長，曾任台南縣永康市公所主任秘書

Q1：就地方發展而言，觀光產業是大多數鄉鎮公所視為重要施政方向之一，請問鄉鎮發展相關產業的立基何在？其所面臨的課題為何？

A1：先講說為什麼要推，鄉鎮為什麼要推，事實上現在工業那些有污染的帶進來的話就完了，就是我們東部地區，我們關山鎮是所謂的台灣的一個後花園，所以說你在這個鄉鎮裡面：第一：沒有其他的收入，像營業稅、娛樂稅那些都很少，那房屋稅、遺產稅是固定的稅，那在這個狀況之下，你為了要有財源的部分，反觀既然有觀光的條件，我們就往觀光的方向來發展也是應該，所以以往我們關山鎮來講，不推觀光就「死路一條」。唯一的農業收入都是固定的，你說農業要再怎麼好，再怎麼改進，要增加收成也是有限，所以，以我們關山鎮來講是這個樣子。第二：推觀光的話成本比較低，我們付出的成本比較低，就是把我們周邊的環境搞好，把所謂的風土民情拉起來，觀光就慢慢會起來，以關山鎮來講是這樣子。

那我們現在最大面臨的課題，最主要是我們資源的少，鄉鎮跟中央的層級差太多，依財政收支劃分法，我們基層公所分配的金額真的很少很少。所以說有一些明知道要改，但是沒有經費，像是包括一些觀光的景點、還有一些需要改善的設施。我們關山鎮從民國 86 年，公園跟車道成立之後已經十一年了，那十一年來我們現有的設施都是當初十幾年前做的設施，那你現在要維修，也差不多了，事實上要汰換了，有的要維修也沒辦法，因為都已經壞掉了，好像有一些木製的導覽圖，那些都木材做的，你也許可以上漆，但是就是爛掉了，所以說經費是我們鄉鎮面臨的第一大問題。第二個是整個大環境的景氣，整個大環境因為整個環境不好，所以旅遊的人數跟他的經費、天數等都會縮水，如果是錢多、經費多、時間多、那跑的點就多，那這些都少的話就會挑，知本走一走就跳到花蓮去了，那多一天也許就會到鹿野，會在關山休息一個晚上，所以這些是整個大環境的問題。

還有就是我們的上級機關縣政府不積極，有很多事本來是縣級單位要來做整合的工作，結果變成我們鎮公所自己在做，加上有些東西，以鄉鎮這層級來做，跟本沒有辦法，像行銷來說，應該由縣府出面，整合各發展觀光產業鄉鎮的資源，和一些相關業者，共同來做才有辦法，現在不是，都市各鄉鎮自己做，功效有限。

Q2：你認為推動地方觀光產業所面臨的競爭是？為什麼？

A2：其實地方競爭是業者跟業者之間的削價競爭，我覺得是以我們關山鎮最大的問題是業者跟業者之間的削價競爭，倒是我們公部門很願意整合他們的資源，整合我們關山鎮所有的資源，包括業者，業者都是我們的資源，我們願

意整合。但是他們彼此之間因為長年下來，大概有七、八年下來的一些糾糾結結，要化解這些，尤其這個牽涉到一些利潤，那目前真的是面臨比較不好推的是業者之間的關係，那其他倒是還好，你說像我們產業方面的一些，像我們現在十一年了，有一些經費不足的部份，今年我們跟交通部觀光局要了四千萬，第一個是兩千四百萬的一個改線計畫，另外還有一千六百萬是把我們周邊現有的設施該改善的改善，那再增設幾個比較可看性的一些點。

Q3：就你親身經驗中，推動地方發展觀光產業最滯礙難行的是什麼？

A3：最困難的是兩點，剛剛有提到的是經費的問題是一個，第二個就是業者的配合度。像鹿野他們整合得不錯，因為他們就是一個觀光農園的性質，他們業者跟業者之間彼此競爭又彼此合作，所以他們行銷的部分他們會去部署，他們有這個 idea，而且他們經營者，我看他們都比較年輕，那我們關山鎮目前最大的缺點是現有的一些小的農園，他們的經營者年紀都很大了，行銷他們有問題，像我們辦的活動很多，有時候一來就是一、兩千人來，我們把客人已經帶到你的門口了，他到最後說怪我們說：「怎麼這麼多人來，給他製造垃圾。」但是另類思考是說，把遊客拉到你的門口，你應該把財神爺請進來，把他的口袋的錢想辦法把他掏出來。在行銷的部份，我們的業者真的還要再加強一下。

Q4：就台東縣而言，關山鎮在推行觀光產業上，頗為知名，就目前觀光環境上而言，他具有哪些的優勢與劣勢？以及哪些的機會與威脅？

A4：優勢方面當然是第一個我們好山好水、再來民風純樸；第二個很天然、很自然的環境、再加上一個我們消費低，這是一個優點。那弱勢的部份就是這些業者，因為遊覽車觀光業者來，他們削價競爭之後，會產生一些後遺症，那再加上設備也老舊了，再加上沒有以前的那個不可取代性的優勢，以前是要騎腳踏車、要田野就來關山，但是現在這個優勢是沒有了，那至於機會，opportunity 這個方面，因為我們一直想說能夠風華再現，那我們現在目前行政單位現在走的路線是，我們跟交通部觀光局縱管處，我們跟他們在積極配合，包括我們爭取的四千萬也是他們給我們的，第一個就是改善我們的現況的一些設施、變化，包括安全性的部份，第二個就是透過交通部觀光局把花東縱谷這條線拉成一個所謂「自行車天堂」，是帶狀的，他不見得只是在我們關山這一帶，接下來池上也可以一樣做，然後包括鳳林整條線，那如果說能夠這樣帶狀的話，帶動自營車活動，可以吸引很多所謂的自行車愛好者，或者喜歡休閒的人，在我們這一站就可以有停留比較多的時間，這也是一個機會。威脅的部分，有內有外，鄰近鄉鎮倒不是我們的威脅，因為現在有很多旅遊都是套餐旅遊，到鹿野來不可能就跳過我們就到池上去，到鹿野來就順道走一走，就到關山來，而且我們彼此鄉鎮裡面也有一些默契，所以說周邊的鄉鎮不是我們的壓力。倒是兩個壓力，第一個是我們內部的業者觀念上的隔閡，第二個是整個大環境，對外的行銷部份，對外行銷的部分其實我們鄉鎮能力

有限，這兩年都辦了兩、三場的大型活動，我們為了行銷，我們是跑到台北市去招開記者招待會，我們是大隊人馬拉到那邊去，結合我們農會，結合我們原住民部落裡面的一些協會，結合我們公所的主辦單位，再結合中華民國自行車協會，大隊人馬拉到台北去，為了什麼？就是為了開記者招待會，然後讓這些活動在媒體上曝光，就是讓全國知道。所以這個內外都需要再加強。

Q5：就發展觀光而言，你認為關山鎮有那些觀光資源及面臨的課題有那些？

A5：到客率，那我們剛剛已經提到了很多問題，我們關山因為公部門在行銷部分還是薄弱，為什麼有一些點推得不錯呢？包括一些觀光景點都推得不錯。事實上我們要分析很多，發現大部分都是業者自己行銷，業者執行之後，他發現到問題，他會需要我們行政單位支援他，因為公部門是服務百姓跟業者，但是主體的行銷還是要業者來執行，那需要我們支援，我們義不容辭還是要支援，所以這部分，跟其他鄉鎮的業者我們真的差很多，真的有必要加強，包括解說員。

另外針對來客數一直下滑的部分，其實我們找他們開過好幾次會。我們也是希望說，比方說腳踏車。民宿業者倒是 OK，就是腳踏車業者這個部分，我們是希望他們能成立一個所謂的委員會類似這樣的組織，彼此有個約束，我們現在比方說 14 家業者，作法都一樣，那讓遊覽車或是外客來，來這邊他不會發現有差別待遇，每個都一樣的話，他就自然而然就不會說特地支持某一家，那一下生意好，一下生意不好，那糾紛就開始了。第二個就是他們本身應該要培養解說員，像我們周邊一些鄉鎮，鹿野很多、像池上也有。他們是有遊客來，他們本身老闆裡面，或是公司裡面，或是業者裡面，他自然而然他就願意，帶著這些遊客騎，帶著你慢慢介紹，人家就會有跟這塊土地連在一起的感覺。那我們這邊的關山業者，腳踏車牽給遊客，錢收了，就這樣，這個就是牽涉到我們業者的一些心態，因為削價競爭，那就不是把這個當事業看，都只是想來賺錢而已。所以說到最後，我的研判這些就是適者生存，你生意不好慢慢就淘汰掉了，淘汰掉之後，那就剩下留幾個比較有業績的、比較熱心的，這些業者就這樣，那就 round 一次，就是適者生存，其實也需要經過這個陣痛期淘汰。這個警訊他們自己比我們還清楚，因為他們錢投資下去，其實他們都比我們了解，即使提醒他，他也說我知道，公部門試著要幫他們組織這些協會，但是他們好像意願又不高，那他們現在的觀念就是他們現在三餐可以溫飽，不要說賺大錢，但是餓不死，就懸在那邊，等到有一天面臨到關門的時候，他們就知道壓力了。

Q6：關山親水公園是關山鎮的重要旅遊據點，你知道遊客不進去的原因為何？

A6：裡面的設施十年來沒有改變，從成立到現在，到去年都是，人家來一次、兩次，過了三年來還是這樣子，等到第八年來還是這樣子，他會覺得說沒有什麼特殊的，加上全國大大小小的有 69 條自行車道，所以說這個取代性已經被人家取代了。阿里山不一樣，阿里山觀日出不一樣，他每一次去有每一次的感

覺，隨著他年齡的增長，有時候他是大學生的時候去，帶女朋友去又是另外一個感覺，等到有子女了又是另外一個感覺，等到老了、年紀大了，三十年以後故地重遊那個感覺又不一樣，牽著阿嬤的手，想到戀愛的那時候；但是關山鎮不一樣，所以說我們為了解決這個問題，跟縣府環保局到台北的環保署去作一個專案報告，結果爭取到一筆四千九百萬的經費來做人工濕地，因為我們第一期失敗了，然後進入到第二期，現在已經完成驗收了，然後這個人工濕地大概只有 4.6 公頃，但是如果是用濕地的話效益不大，所以我們當初提出的 idea 跟環保署建議的時候，因為一般的溼地都在荒郊野外，但是我們這個濕地在我們的公園裡面，所以我們就把這個濕地跟教育結合，變成一個教學功能的人工濕地，而且面積不是很大，它可以從一進去的汙水，可以看到從後面出來的清水，在大概半個小時之內，他就可以完成，可以看到這些所謂成果。親水公園目前要轉型，不但是休閒，再加上一個教育的功能，用這兩項來結合，可以吸引一些所謂的研究團體，包括那些小朋友教育，那些戶外教學的學生等，就是增加我們的一些功能及遊客，親水公園就是要往這個方向在走，目前來參觀的人雖然還不是很多，但是慢慢有一些研究機構，一些需要教育小朋友也好，這些學校的團體，如果他們來的話，這些學生族群跟研究機構的族群很龐大，只是沒有人去吸收而已，不能光靠遊客，希望可以起死回生，要變了，一成不變就完了！

Q7：就目前關山鎮的發展政策、現有資源以及其整體市場趨勢，您認為關山鎮未來發展方向定位以及其型態為何？你認為關山鎮其經營策略上可朝那些面向努力？

A7：關山的定位喔！因為關山還有一個關山米，跟池上是同水同源的，包括土地也是一樣、品種也一樣，關山米曾經獲得全國的第三名，所以說農業跟觀光對我們關山鎮是不可或缺的，工業就不要想了。所以這就表示我們關山鎮走的方向定位是以休閒農業為主體，那休閒農業裡面，休閒就等於是觀光了，所以鄉鎮人不多、但是資源也有限，我們爾後關山鎮走的方向定位，農業是既有的、固定的，所以要由休閒跟觀光來帶動我們的農業，所以關山鎮爾後的發展應該著力在農業與觀光休閒這兩部分，要佔 70% 的，把所有的資源的 70% 投在這個休閒觀光這個區塊裡，那農業是固定的，要再怎麼變也沒辦法。你也不需要再去種一些奇怪的東西或其他的農產品，把米用好，結合我們的鎮農會。其實稻米很多花樣，包括自己碾米、自己 DIY 等等。其實這部分，農會有開始在做了，如米國學校，那是一個 idea，所以說除了人工濕地、公園那邊的教學功能之外，再加上米國學校一些教學，所以研究機構來或小學生來可以拿到兩樣，第一樣就是了解環保人工濕地，第二個了解農業，甚至於他可以親手去 DIY，所以說這個方面就是我們可以在好好去推。

至於未來的經營作法，我有幾個看法：

前年我們有跟縱管處建議因為我們花東地區工業少，沒有什麼大型煙囪，加

上我們的空地很大、空氣好，所以交通部有意願在東部地區發展空域的活動，其實很多啦！包括什麼輕航機、跳傘、飛行傘這些類似的空域活動，鹿野已經慢慢有再推了，那現在目前在交通部那邊有一個規劃，是有分兩個點，要設這個空域的活動中心，一個在鳳林，一個就在我們關山，關山設在親水環保第二公園那邊，那這個案子已經完成規劃了，已送到交通部找一些專家、學者來審核，如果通過的話，關山除了腳踏車之外，另外一個發展就是往空域活動發展，因為西部地區要發展空域活動，我看機會不大，除了靠海邊的那一小區塊可以之外，他整天要飛行不容易，所以這個部分已經有規劃了，規劃案也已經完成了，就剩中央最後的審核。因為這個案子開過好幾次協調會了，包括審查會我也去開了，那我們地方的意願，我們當初有作一些類似的民意調查，包括百姓、包括民意代表、包括我們行政單位都很支持，包括業者，我們這邊有一個業者，他也是蠻支持的。

另外就是解說這部分，這個部分我就想說要成立一個解說員協會，要給他們訓練，因為好不好、美不美可以透過解說員來解說，他可以用 20 分鐘或一個小時來解說一棵樹，可以用半個小時來解說一個什麼水圳，因為人家透過這些解說員可以把這些很死的東西把它活化、活潑起來，所以說讓那個遊客會覺得說，我沒有聽過，我到關山去聽到了一個什麼東西，他說了之後，也許其他朋友對這方面有興趣的，就會想到「我過來看看」，就是會增加遊客的誘因。現在解說員的成立是對我們目前關山鎮在對發展觀光的很重要的一環，所以這個部份我們正在推。

再來，就是經費的問題，像我們鎮公所一年預算一億零兩百萬，那扣掉人事費、扣掉一些基礎建設、工程建設，包括一些必須要的業務，真正地投資在觀光旅遊的經費不到一百萬、不到一百萬。這個部分我們也積極再處理，像積極在寫計畫跟中央單位要錢，前幾天我就去縱管處做簡報，就要到最少 50 萬的補助。鄺縣長來基層座談的時候，我們就給她建議，希望說縣府能把我們關山鎮的腳踏車道納入我們縣府的每年的例行活動，把我們納進去後，我就固定在編預算的時候，補助關山鎮 70 萬，固定的，那我們在辦就很安心，就每年都固定就有一直在辦、一直在辦，那慢慢地口碑就起來了。

我在這邊甚至有在想一個想法，我想要做一個類似的「認同卡」，我們要護貝，你只要進到我們公園裡來，憑卷你到最後一關，進到我們公園裡面來，然後就給我們你的基本資料，那我們當然會用電腦建檔，這邊的資料建立起來，到時候我們有辦活動，也許有 E-mail 你就可以收到，那是一個行銷。另外一個，我就作一張卡給你，比身分證小一點點你好帶，小一點就好，小小張用護貝的方式給你，你下一次來憑本卡給你打八折，那你只要來一個人，我們就給你一張，也許我們全國有兩千三百多萬的人口，到時候可能三、五百萬的人都有卡，這就是一個小誘因。

最後就是加強行銷這一塊，行銷對我們鄉鎮公所來說，是最弱的一環，

就我們關山來說，因為業者都不團結，又不懂行銷，我們把客人拉到門口了，他還嫌我們製造太多垃圾，所以如何改變業者的觀念，資源間相互整合，是未來很重要的工作。

Q8：關山既然是以觀光休閒與農業為主，但我覺得公所與農會的互似乎不太理想？

A8：你講到一個重點了，其實在民國 95 年以前鎮公所跟農會之間的互動已經斷了有七、八年，互動一直不是很理想，那這個鎮長就職以後，因為地方要起來，一個小鎮這裡面，最大的機關可能就沒有幾個，比較對關山有實質效應的就是公部門，公部門當然包括很多，包括公所、警政單位、戶政單位，但這裡面跟地方發展比較有影響的，就是鎮公所和農會這兩大龍頭，這兩大龍頭要是彼此間不是很密切配合的話，這個鎮要起步的話也是很困難。所以民國 95 年以後到目前為止，慢慢已經恢復合作關係，那個感覺就已經出來了，像我們到台北去召開記者招待會，邀請農會去，農會就很「阿莎力」(台語)：「好去！有一些米，我們送！做伴手！」然後拉著社區裡面的人，這個小米酒，由他們提供！就結合在一起，這是一個模式而已，當然這是去年做的，然後我回來快兩年，一年十個月，在這個兩年之內，我可以看出關山的遠景，只要往這個方向沒有錯的話，繼續這樣子推，農會跟鎮公所結合起來，再加上地方的資源共同行銷，然後這個彼此互補，有一些像是人力的部分、idea 的部分一起來，還是有救，慢慢的啦！

謝謝課長接受我的訪談，打擾了。

受訪者：B1 君

受訪地點：關山山水軒渡假村

受訪時間：97 年 3 月 29 日上午 11：00 至 12：00

受訪者簡歷：關山山水軒渡假村董事長

Q1：就地方發展而言，觀光產業是大多數鄉鎮公所視為重要施政方向之一，請問鄉鎮發展相關產業的立基何在？其所面臨的課題為何？

A1：以我們台東來講，因為大多數的人都做農，收入不多，所以推展觀光可以讓地方多一個管道賺錢，也可以改善當地居民的生活，多一點收入。所面臨的問題是，公所沒有規劃的人才，缺乏整體來看，他們會爭取一些經費，但做法零亂，有時反而破壞觀光發展。

Q2：就發展觀光而言，你認為關山鎮面臨的課題有那些？

A2：事實上，關山在經營這個觀光產業，所面臨的問題，最主要的還是人，不是事情，怎麼說，我舉一個例子來講，目前公園及環鎮車道的維護不是請許多臨時工，使公園的收入大多用在這邊，沒有錢做其他的，其實喔，是公所不會去爭取，以前割稻子就可以找阿兵哥，對不對，你沒有人為什麼不會去找替代役，去申請替代役，來做這些維護，對不對，只是要臨時工，為什麼要找臨時工？為什麼要請一些婆婆媽媽，因為選票的壓力，包袱丟不掉，你包袱丟不掉，這個鎮長就很難有所作為，你人事包袱擺脫不了，你沒有辦法去做其他的事情，你運作推廣不出來。是不是這樣？就是選票壓力，沒有一個拓荒者的心態。所以，要推展工作，人的因素很重要，如果有決心要做，問題大都可以解決。

Q3：就台東縣而言，關山鎮在推行觀光產業上，頗為知名，就目前觀光環境上而言，他具有哪些的優勢與劣勢？以及哪些的機會與威脅？

A3：關山的優勢喔，其實你在關山長大，我也在關山長大，談到我們關山環境的優勢，我乾脆來講我這個渡假村，為什麼我要把房子蓋的這麼低，顏色這麼不同。也不蓋大樓，也不蓋那種飯店，因為我們和景色的搭配，給遊客一來，他會看到紅色的房子，背後綠色的中央山脈，對面的海岸山脈，很漂亮，這個是在國外...那時候我經常有到國外去，國外他們所嚮往的就是自然，而不是吵雜，吵雜是做生意的地方，既然渡假就是要休閒，休閒你就要做休閒的環境，你看我為什麼，空地留這麼多，有的人說老是來了都訂不到房間，房間數怎麼不多蓋，其實他們不會去想，我也不可能去把講出來，房間為什麼不多蓋的理由，因為講了他們有時候還要問，聽不懂。台東推展觀光，你看知本，為什麼到現在走不上去了，第一點，惡性的競爭，再來，住在台北市、台中市、高雄市的地方，去知本住大樓有什麼差別，沒有什麼差別，設備也沒有西部好，又沒有夜市，所以，話再講回來，娜魯灣三不管地帶，要溫泉沒溫泉，都市沒都市，他所做的就是三不管地帶，你說娜魯灣經營為什麼這麼辛苦，對不對。像我們一般人到外面去，旅遊的心態，商務的心態，帶馬

子的心態，那種心態完全不一樣，帶女朋友、帶馬子、帶小老婆、帶外婆，為什麼會跑汽車旅館，越隱密越好，讓人家越不能發現越好。我去商務旅館，能有一個桌子，有時候我會找廠商來這邊談，房間在後面，等於我來借住你這個飯店，我是來這邊洽公的。五星級大飯店講求的是豪華跟氣派，我們台東這些都不是要件，台東所要的，就是這種渡假村—自然。才會吸引遊客來這邊，他住的完全放鬆，白天鳥鳴，晚上又蟲鳴，這種感受，是西部人完全沒辦法去體會的。所以關山的優勢，就是自然，美好的田園景色。另外關山的潛力是非常好，你把他看嘛，台東沿線，往台東，海岸線我們不講，因為海岸線繼承了那個八仙洞什麼的，那是固定的。我們在把縱谷線跟知本線、太麻里線比較，我看，最成氣候的是關山，你池上他有糖廠在裡面，他是適合住，但是他沒有辦法去規劃成一個渡假村形態，牧野就好，是用地的面積取勝，但是他沒有什麼景點，光禿禿的，對不對！沒有陰涼的地方，沒有戲水的地方。你看鹿野，鹿野是種茶，他也沒有什麼比較有辦法去開發像親水公園做這麼大的投資，再往下講，初鹿！一個牧場，已經成形了！紅葉溫泉也成型了，但是以前遊客最多是關山，因為關山你車容量可以一直進來，你紅葉溫泉如果五十台遊覽車進去看看，馬上塞爆了。對不對，鹿野你把它停五十台遊覽車，街道都不能動，是不是這樣！

推展觀光較為劣勢...主要是，關山還沒有進化到說，你一個鎮長可以把觀光列為一個主軸，關山很可惜，關山如果可以把觀光列為主軸的話，你不要去思考太多，現在台灣騎腳踏車的人口這麼多，所以我們鎮公所不會去想，如果說我今天當鎮長，你只要騎腳踏車進來，我會規劃讓你來到我們鎮公所提供茶水、讓你休息的地方，放背包、擦汗洗臉，當作一個中繼站，給他們去休息，過來，做個大的牌樓，你只要到關山來，我們有一個環保親水公園，你的腳踏車可直接騎進去，你只要是環島的，你騎進去，我就不跟你收門票，一個報一個，以後你看，大家都進來了，他無論如何都想進來看一看，因為環鎮這麼出名，我來騎一下環鎮自行車道試看看，塑造自行車旅行的特色，所以關山你像當鎮長還是要有...。另外，還有關山的代表會，我就經常講話不客氣，現在不是代表會是代表課，關山鎮公所附屬的代表課，現在主席是課長，副主席是副課長，因為他們沒有辦法去要求鎮公所，因為平常交情太好，你沒有辦法去執行、監督，建議這個部份。

至於機會，關山的觀光一定有前景，前景在哪裡？我們的紅石林道還沒開發，你有沒有上去過，從紅石後面這一座山上去，都是原始森林，那個現在還是林管處在管，我上去看過一遍，一晃過去，十幾公頃的孟宗竹林，非常漂亮，還有檜木林，這些以後都是關山的資產。電光那邊，有那個嘉武南溪、嘉武北溪，講嘉武南溪就好啦，走沒有幾步路，就會看到那個有冒出來的溫泉，以及冷泉，都沒有人知道，我花費很多時間去走一走、看一看，只會做排水溝的引道。但是沒有辦法去說，這裡怎麼會有溫泉，又是冷泉，沒有開發，

所以關山很有發展觀光的潛力，以後他的道路還很長，沒有那麼快萎縮，台東會萎縮的比較快。你像美麗灣，我們台東最新的，你知道他如果飯店給他蓋起來，他的壽命不長，為什麼？海風的鹽分，以後他的保養是非常困難的，知道嗎？沒有辦法去保養的，只要有鐵的地方，連白鐵都會生鏽，因為我們台東冬季的東北季風鹽份特別鹹！我們在關山，不要講假的，渡假村前面這條關山大排，這條河水他是從來不停的，因為政府也沒有那個能力，你要是開放給業者經營的，要垂釣、要划船這個東西都可以做，遊客他來這邊他的腳步是要放慢，不是在競速，你有一個小帆船，這樣慢慢的，兩個人這樣，就在河裡面，那你的感覺就不一樣。你有沒有去過桂林？在大陸，人家都會想說從河邊種柳樹，打燈光。晚上的燈光打下去，那本來沒有什麼東西，但是晚上一來，氣氛全部不一樣，你說會不會吸引很多遊客。所以，關山有沒有前景，關山還有太多資源還沒有開發運用，以後有沒有期待，我講這幾條，期待不完。

Q4：你認為地方政府在觀光旅遊活動推動上有何不足之處？

A4：講實在的，你講這個問題就把我考倒，我是這樣覺得，每個鄉鎮公所他們也都有抱負，他們一直要爭取經費來推觀光，但有時候是拿藥膏貼傷口，他們沒有整體性的去規劃，像親水公園就是整體性規劃，但大多時候並沒有這樣做，而是這種如現在我要了四千萬，我來做排水溝；我要那個五千萬，我來做綠地或兒童公園，這種沒有規劃的做法，那是藥膏貼傷口而已，你根本成不了什麼氣候嘛！那遊客他要看的不是這種東西呀！遊客他要看到的是你的面呀！不是你一條線，一個點呀！知道嗎？所以你各鄉鎮一直申請經費，其實...沒有用！所以我才講說，我這個老百姓、一個業者，你去講這個，考倒師傅了。你看，現在各自為政，像台東市公所、縣政府他們在推觀光也都沒有藍圖呀！爭取到的經費，年度到了快點把他消化掉，浪費公帑，這樣怎麼會發展。

另外，地方政府在推展觀光，沒有概念，他們是想到什麼做什麼，很淺的，你看南島文化節，推廣這麼多年，講實在，南島文化節現在是做給縣民看的，不是給外面人看的，那個好像在電影院裡面看電影，喔~今天上演什麼電影，我們去看電影，就是這樣而已，那麼簡單的事情，對不對，你沒有辦法再往上提升的話，以後就是電影院啦！是不是這樣！

Q5：就數據上而言，關山親水公園遊客入園或到訪人數逐年下降，你認為減少的原因為何？

A5：這個會牽涉到環境、景氣，這個也都有因素，最大的因素，就是腳踏車道把它收費，那時候王鎮長在的時候，那時候提案，王鎮長沒有錯。有兩個代表堅持要收費，為什麼？他說，這樣可以補貼鎮公所的支出，我說你們想法是錯的，因為很多公部門是在繁榮地方，公部門是出錢出力，他不指望回收，怎麼會想說，來這邊跟遊客在收錢呢？想要從親水公園及環鎮自行車道賺一

筆經費，來用在關山，我說你這樣錯。當初我有到鎮公所去，那時候我講話講的語氣也是很重，我告訴公園管理所吳所長說，既然這麼堅持，以後遊客銳減，這些代表，是不是能夠背書簽名，萬一走向下坡，是不是要背關山的成敗得失，因為他是代表嘛！你提一個方案，但是你要去規劃好。你不要只有光嘴巴講一講，關山沒落跟你沒有關係。所以那時候他們就很反彈，我講這句話，但是關山人的見解也不好，眼光所看的...太近，他不曉得說，這個下去，會衍生說，這個遊覽車及遊客反感這一回事，遊覽車他要的就是一點點的利潤，他這邊要一點點、那邊要一點點，他們的油錢可以從中間，拉到很多他們的小利潤，造成他們才有較大的利潤，我們一下就把他截然的，斷章取義把他收費下去。他們要遊客多付這一筆錢，遊客有的不要。因為來玩習慣就不用收錢，後來他自己掏腰包，他認為划不來，我沒有賺錢，又要花錢，乾脆人就不帶過來。從那個時候開始，遊客、遊覽車慢慢了解到，這個環鎮自行車道要收費，以後，我就跟他講說：不會超過三年的光景，遊客一定就是走下坡。關山看不到明天的太陽，那時我在講，還沒有一個人聽的懂，聽不下去。現在大家想要想辦法挽回，你要花很大的力量啦！還是要取消這個收費啦！但是一講說取消收費的時候，維修要怎麼辦？就是眼光太狹隘。

Q6：就目前關山鎮的發展政策、現有資源以及其整體市場趨勢，您認為關山鎮未來發展方向定位以及其型態為何？你認為關山鎮其經營策略上可朝那些面向努力？

A6：講發展的定位喔，紙上談兵啦！太困難！在觀光這部分，很多公部門要做的事情，其實一定要跟業者去搭配，業者他們有商業頭腦，能知到商機在那，公部門有時規劃的，業者他看了，連想都懶得想，因為公部門想做的事情跟業者想的，永遠都有落差，因為業者天天在接觸，天天在戰爭，公部門是天天在辦公室，他只是在想而已，一個是想的，一個是站的，觀念很不一樣，業者所考量的，是我個人投資這麼多錢，怎麼可以把它放在那邊，而公部門可能是任期到了，就下台走人。所以，在推觀光，公部門跟業者間，要彼此協調合作。

如果要講，關山的未來可努力的方向，其實關山的名號，已經打造的非常響亮，如果關山、池上、鹿野，這一個區塊在農閒期間，打造成一個幾千公頃的油菜花海，這種景觀是世界級的，你看，彰化溪州就用一個花海，吸引很多人潮，我們的油麻菜花，如果有辦法跟農民好好去推廣，好幾千公頃，這個可以吸引國外的遊客來，每年到這個季節，他就自然就來了，油菜花，不僅可以看，也可以吃，就這一點，有辦法好好去推廣，你農民稻子在割的時候，就全部下去宣導，這個種子很便宜，再加上給農民一些補助，很簡單！農會做一下，鎮公所做一下，縣政府再推廣一下，看幾千公頃的黃色花海，這會造成國際上知名度，但是，像今年油菜花季，就各自為政，缺乏協調，沒有掌握到耕作的時節，使花剛開時就被鏟除，這就是政府部門的一致性不

夠，公部門都嘴上談兵，講的口口是道，每次去縣政府開會，我都坐不到十分鐘就走了，因為他講的，跟事實沒有辦法吻合，他們講的是理論，理論跟實際差別那麼大，我在那邊等到實際來，我的火都要熄掉了！對不對。這就是因為，政府部門，還沒有產生一個比較賢能的人出來，如果真得要推展觀光，就是要協助業者解決投資問題，你政府可以課稅啊，每次都拿一些法規來限制業者，你地方政府應極力向中央爭取，這樣地方才有發展的可能，所以我還是要說，人哪！事都沒有關係，事都是死的，少一個人啊！那個人如果給他出現以後，才有機會。

打擾你的時間了，謝謝你接受我的訪談。

受訪者：B2 君

受訪地點：自宅

受訪時間：97 年 3 月 26 日下午 20：40 至 21：20

受訪者簡歷：現任鎮民代表，經營民宿及腳踏車出租業

Q1：就地方發展而言，觀光產業是大多數鄉鎮公所視為重要施政方向之一，請問鄉鎮發展相關產業的立基何在？其所面臨的課題為何？

A1：發展觀光在各鄉鎮，像一種商機一樣，發展觀光當然就是要帶動地方的商機，所以像很多地方都很重視這種觀光，觀光是一種無煙囪商機，教不會對地方有污染等，如發展成功的話，對地方絕對有正面的。

面臨的問題方面，依目前台東縣來講的話，我覺得大部份還是單打獨鬥，我發現不管是池上、鹿野、關山各鄉鎮都是在單打獨鬥，事實上一個地方的觀光來講，縣政府的角色很重要，縣政府應該揹負較大的責任，所以這方面我看到縣政府做的並不夠，縣政府裡面並沒有真正觀光方面的人才去做、規劃。

Q2：就台東縣而言，關山鎮在推行觀光產業上，頗為知名，就目前觀光環境上而言，他具有哪些的優勢與劣勢？以及哪些的機會與威脅？

A1：在劣勢上來說，因為關山過去是主打環鎮自行車道，在代表會總諮詢的時候我曾經提過，假如你們大家都沒有這樣的危機意識的話，我說自行車道已經有癌症，只是你們大家都沒有去發現到而已，大約在幾年前時候我已經提過，自行車道已經有癌症，只是大家都沒有去注意到，那時候王寵懿當鎮長我跟他說，你不要認為現在親水公園還有人潮就以為以後五年、十年間還有人潮，你如果還有這種思維，那不會發展了，我為什麼說自行車道會有癌症，第一個環鎮自行車道已設立多年了，現在很多的鄉鎮他們已經在做自行車道，那你只注意這個環鎮自行車道，你不把關山自行車道另類的特色自做出，人家只是來騎一圈腳踏車，那他為什麼特地來關山騎，那其他的鄉鎮都有自行車道，而且他們週邊的附屬點，有些還很多，那你關山只有很單純的一個自行車道，親水公園講難聽一點，一點特色都沒有，對嗎？你說幾公頃很大，但跟外面比較其實也還好，也不算很大，遊客第一個來講並不會特地來看你的親水公園，因為到現在親水公園都沒有一個特色出來，你偏重在自行車步道的時候，自行車步道的內容充實，如果不持續做改變，那絕對沒落，尤其是這一兩年你的人潮很明顯的銳減。

那機會呢？機會絕對有，事在人為啦，有時候這是一個行政首長理念的問題，我們代表只是監督公所而已，但要不要做不是我們能力所及，完全要看你行政首長，我在去年也曾經提過，現在一個很現實的問題，觀光客除了我們台灣人裡面二千多萬的人口，這裡面除外，去年在總質詢的時候有提過，大陸遊客來台灣這勢必以後是個人潮，而且這是個錢潮，這是一個趨勢，絕對會開放的，之前政府是有開放只是沒有開放那麼多，當然以後會逐步開放，大陸那邊，像我們去大陸我們曾經有去和他們談天，第一個他們如果有機會出

國第一個想去的地方是香港，比較近，因為香港不算出國所以費用比較低；第二個有機會他們一定會來台灣，再有機會會想去美國，因為那是西方國家，大陸以前是個共產主義模式，歐美本來就是資本主義，所以有那個能力就會想去美國走一走，台灣會什麼會想要來，因為以前兩岸是一個對立的，對台灣總是有個憧憬，那是一定的，那大陸觀光客是你以後在發展觀光來講是一個很大的客源，我講說那如果針對大陸觀光客，像親水公園你都不下去做一個內容，去做一個思考，那以後大陸觀光客要來台灣遊覽他為什麼要來你關山親水公園，你關山親水公園三十幾公頃，他一個後花園都比你大，你要他來騎單車嗎？他們從小在大陸就是騎單車，不是嗎？那你關山，在台灣的人口只有二千多萬而已，這個總是會用盡的，那你另外一個商機就是大陸觀光客，那你可以拿出什麼東西給人家看？這才是我們要下去做一個思考的。威脅的部分，因為你現在內容都是一成不變的，你最大的威脅就是沒有誘因給客人來，這就是你一個潛在最大的威脅。

Q3：你認為地方政府在觀光旅遊活動推動上有何不足之處？

A3：剛才在上面我講到縣政府在推動觀光方面的人才不足，公所的部分，也有相同的問題，另一個是活動舉辦的規模方面，現在有許多的節慶活動大多由鄉鎮市公所承辦，其在推銷的規模大多以鄉鎮來思考，這種在思考上會比較不足，你如果發起的活動是以整個台東縣來看，遊客前來得意願相對會比較高，他來關山的話就不會只來關山環鎮，起碼他會想說有其他的鄉鎮，比如季節性的時候他可以到那裡，像太麻里金針花季，或東海岸有旗魚季，就是變成以台東來思考，將一些資源結合在一起，不只有成功在做旗魚季，而是變成整個台東的形象來做套裝的工作，很自然的就能帶動起來。

Q4：在本區觀光產業發展的過程中，就你經營事業而言，現在面臨的困難為何？

A4：簡單來說，面臨最大的問題就是遊客一直減少，我們業者自己要去開發客源，目前在網路努力的行銷推廣其他客源，像網路上有很多自由行、騎單車環島……等資訊網，我的網頁也有結合到他們的網頁，透過這種連結他們來關山的話給他們優惠，這變成我們自己要去多努力。

Q5：就數據上而言，關山親水公園遊客入園或到訪人數逐年下降，你認為減少的原因為何？

A5：不想進公園原因很簡單，因為你沒有特色啊！遊樂器材也沒有，真正值得看的東西也沒有，跟外面公園也沒有差別，我不如開車開去山做森林浴，比你這個公園還好。

Q6：關山在推展觀光工作上，沒有機制結合相關業者及缺乏類似觀光促進協會之民間組織在推動？

A6：這個問題我也已經注意很多年，你要結合，你第一個要讓這些業者對未來充滿希望你就有辦法，當他們對關山親水公園未來的經營發展沒有一個希望的時候，加上大部份他們地都是跟別人租的時候，業者會有一個成本和期限的

壓力在，當然會在這幾年期限到之前撈一筆，所以你現在要結合他們根本就不可能，你要結合他們一個可行的前提，讓他們對親水公園、環鎮自行車道、對未來抱著很大的希望，看得到前景；你要溝通他們要有個誘因，因為他們在想說不定在三五年公園就要關門了。

像這裡業者一開始經營時就沒有建立好，何況就像我剛才講的這裡大部份的地都是承租地，這邊大部份大約有七成左右都是跟人家承租的，當然他投資下去就會希望短期之內能撈的回來，不然期限一到萬一土地要收回去呢？因為地不是他們的，這個裡面會有一個很大的阻力存在，所以他們意願不會很高。

Q7：就目前關山鎮的發展政策、現有資源以及其整體市場趨勢，您認為關山鎮未來發展方向定位以及其型態為何？你認為關山鎮其經營策略上可朝那些面向努力？

A7：對於關山的觀光本來就要重新定位，因為田園風光的話幾乎每個鄉鎮都有且各有特色，西部的話也有很多鄉下，遊客如果想看田園風光有必要舟車勞頓來到關山嗎？苗栗、新竹、拉拉山等都有鄉下這些景色自然就有，那也可以遠離都市的壓力啊，所以我說關山親水公園想要永續經營的話，就要照我講，打出特色，用些淡水生態，因為些東西才是全省沒有，你要做的東西就是要作別人沒有的，而且這樣的東西人家比較不容易跟你仿，因為政府補助這樣的經費，他不會各鄉鎮都這樣子給你補助。至於可以怎麼做，我個人認為可以朝設立淡水生態館方向去做，因為我發現關山環鎮自行車道已經得到癌症了，那要下去改變，一個很現實的問題就是人家來騎個一次最多二次，第三次他不會來了，你要用什麼東西讓它變成誘因，使他再來關山，這才是你政府機會要去思考的。我說，在關山的地理環境上我們有這樣的先決條件，只是行政首長要不要積極的下去做，列為一個重要的施政目標，並不是不可行，像卑南溪擁有許多淡水動植物的資源，最近親水公園旁的人工濕地也開始試運轉了，把這樣的資源特色與親水公園結合，做出屬於我們自己特色，你看我們臺灣有海洋博物館、生物館等，但你在全省那裡有看到淡水生物特色的相關場館嗎，你就是要去營造我們地方的特色。當你這樣的特色做出來後，可以結合到自然教學、生物教學，學校的戶外教學、畢業旅行等等，他們會很自然把關山排入一個點，除了教學目的以外，觀光目的也達到，他們要騎腳踏車運動也有，所以你必須去做這樣的思考。不然你們現在只看到假日的時候有人潮，這個是在幾年前就發現的問題，今天你這個問題不下去重視的話，親水公園不用幾年時間你這親水公園絕對經營不下去，因為你收支不平衡，收支不平衡你怎麼會有辦法自籌經費一直下去墊一直下去養員工，譬如說去年已經很明顯收支差了二百多萬，那你的公所裡面結餘款有多少？歷年來的結餘款有多少？歷年來的結餘款到現在也不過剩下一千九百萬而已，你去年已經差了二百多萬，你今年絕對會超過三百萬，你明年絕對也會更多，

那不用幾年你的歷年來的結餘款一定會很快用完。那你用完後你公所還有沒有這樣的本事，還有沒有辦法支撐你親水公園的支出？所以，我還是不放棄朝淡水生態這方面著手，因為你這個作法出來了，這個才是一個最大的誘因，其它的東西只能叫做是充實內容，譬如說你環鎮自行車道的內容如何去充實？給人家來的感覺，這個不是一個很單純的自行車步道，你充實自行車步道這個沒有辦法當做一個誘因，你要一個真正誘因，是別人沒有的，你如果把自行車步道充實內容當作是個誘因，那很容易被人家取代，因為別人的自行車步道也可以馬上跟著做，你要去思考這個東西是別人無法仿的，沒有辦法去跟你取代的，然後你再去考慮如何將周邊一些資源去充實。

打擾你的時間了，謝謝你接受我的訪談。

受訪者：B3 君

受訪地點：腳踏車出租店

受訪時間：97 年 4 月 6 日上午 10：20 至 11：00

受訪者簡歷：經營民宿及腳踏車出租店

Q1：就地方發展而言，觀光產業是大多數鄉鎮公所視為重要施政方向之一，請問鄉鎮發展相關產業的立基何在？其所面臨的課題為何？

A1：我有什麼看法，每一個鄉鎮他為了要發展，讓他們的居民，有比較好的收入，而且在我們鄉下的話，大都做農，他的收入，不是很好，看有沒有什麼副業可以增加收入，讓我們鎮裡可以留住一些年輕人，可以在自己的家鄉裡面發揮，要不然只能到外面去工作，而且外面景氣又不是很好，什麼事情都比較難呀！

Q2：就發展觀光而言，你認為關山鎮面臨的課題有那些？

A2：我是覺得說，這邊的業者都各自為政，像如果有一間生意比較好，他就開始觀望他為什麼生意很好，然後就開始揣測他用什麼手段，才使生意變好，他們不會想說整合起來，因為鄉下人比較沒有這種觀念，他們通常都只會想說，今天能做多少就多少，不會有永續經營的觀念。我講一個給你聽你就知道，比如說一台遊覽車裡面有四十個人，四十個人裡面，我們以較便宜的方式，就是一人一百塊，這樣就是四千塊，那你知道四千塊裡面，遊覽車的回扣是多少嗎？我們可以拿的只是一千二，四十個人我們每人拿三十塊，他們是拿七成，對嗎？我是覺得說，這樣的話，大家業者都已經削價到這樣了，所以很多鎮公所的東西，我們就沒有辦法去配合，那這樣是不是要政府出面來做整合，做最好的溝通橋樑，但我是覺得說，好像都沒有，像鎮公所他的觀念就是說，我就是把門票拿給你們賣，反正你們就是想辦法去賣。

公所在辦活動的時候，有時候要推的時候，他會考慮到業者與公所的關係，比如說那一家和公所關係比較好，他就把活動往他那邊推，他不會說平均分配一下，大家一視同仁，好像是以關係在評估配合活動的對象，久而久之有些業者就不想參與配合公所辦的活動，整個的力量就會分散了。

還有缺少改變，因為你要客人進來的話，就是我們自己要先改變，然後才有辦法去吸引客人，如果你完全還是一樣沒有改的話，客人三年前來是這樣，五年後再來也還是這樣的時候，那他不會再來了，我們先決的條件是好的，我們要提升本身的內容，這不一定是設施，可能是軟體的東西，就是要改變。

另外，就是除了腳踏車外，很少其他的選擇，因為騎腳踏車是要體力的，但不是每個人都可以騎，如果不騎的話，附近很少其他的東西，可以讓遊客去玩，這也會影響人家來的意願。

Q3：就台東縣而言，關山鎮在推行觀光產業上，頗為知名，就目前觀光環境上而言，他具有哪些的優勢與劣勢？以及哪些的機會與威脅？

A3：關山的優勢，我覺得他不像西部地方過度開發，還保有許多原始的景觀，及田園的風光，我常聽到遊客講，你們這裡好漂亮喔，空氣也很好，這是我們在西部沒辦法感受到的，我想這就是我們的優勢。

而劣勢的話，事實上遊客來到這裡，他們所注重的是休閒的內涵，我是覺得有時候台東比較沒有辦法提供他們這樣的需求，流於走馬看花式的經營型態，遊客有時來是要放鬆自己的，要的是很悠閒的，我們好像還沒有做到這樣，這是一個缺點，第二就是路途比較遠，交通不方便，而且像週休二日的實施，連續假期有時會比較少，我們這裡的遊客大部分是從台南、高雄或花蓮來的，北部及中部的遊客相當少，所以客源受交通的影響很大，加上火車是，平時較少人坐，假日的時後又一票難求，有時根本買不到，這都會限制我們這邊的發展。

如果說機會的話，第一個是應該把周邊的環境再加強改善，第二個，就是說，因為環鎮是十二公里嘛，那我們既然要留他們在這邊，就不要讓他匆匆的走，所以我是覺得說，在這個十二公里的範圍內，就是多做一些可以吸引客人，或者是說比較有意義的活動，讓客人去做或去看，這樣一來，他不會說走馬看花兩個小時以後就走，他最起碼停下來在這邊一天，一天的話，是不是對腳踏車、對住宿、對吃的，各方面都有幫助。不會說，客人問我們，十二公里可以騎多少時間，回答說一個多小時喔，之後，還可以去哪裡玩，我們不知道怎麼跟客人說，這就是我們經營最大的困擾。造成有的人就是騎不到兩公里又騎回來了，那表示說，我們的周邊不夠完善，比如說你十二公里的話，最起碼讓人家會覺得說我騎到一公里的時候，就那麼好玩，那後面是不是會更好玩，我是不是沒有騎上去，好像太可惜了。我是覺得說，因為每個人的好奇心都很重，所以我們就是要去抓客人這種弱點。

最大的威脅就是說，這很多都是個體戶。我是覺得政府應該要把他整合起來，政府在這部分做的不夠，農會做農會的，鎮公所做鎮公所，然後業者也都自己在打拼，加上他們的宣傳不夠，有時辦活動比較沒有周全的規劃，因為我回來這邊，我就碰過好幾次，像他們在辦活動，在事先的規劃上，沒有請我們業者參加，快到時突然要我們業者配合，有時我們也不知道要我們怎麼配合，辦活動感覺就是應付應付，農會主要是要賣他們的米，公所是要賣親水公園的門票。另外，像我們關山大概有三、四十家民宿，有的有登記，有的沒有登記，像我們有登記的都按照政府規定去做，因為我們還要負擔遊客的安全，而沒有登記的就不一樣，他平常給你價錢壓的很低，假日期間，他就給你抬的很高，有時你客人只能吃悶虧，但是，這樣一傳出去，受影響的是我們合法的業者，人家就會說，關山的民宿好貴喔，這會影響這裡的名聲和品質，所以政府應該要加強管理一下。

Q4：你認為地方政府在觀光旅遊活動推動上有何不足之處？

A4：是行銷，現在的經營不是等客人來找你，而是我們主動去找客人，去告訴他

們，我們這裡有什麼東西，把一些行程都規劃好，例如，我一、二月可以玩什麼，三、四月可以看什麼，幾月我們有辦什麼活動，讓遊客可以印象深刻，也可以事先安排，所以很重要，政府要先把當地定位好，再去推廣。

Q5：在本區觀光產業發展的過程中，就你經營事業而言，現在面臨的困難為何？

A5：經營上最困難的，就是沒有客源，不要說平日沒有客人，有時連假日都沒有，第二是在行銷方面的技能不足，像現在網路發達，大部分的人都上網查詢，所以我們都要在網路上提供一些東西，但這種東我們有的業者又不是很在行，委外叫別人作好後，如果售後服務不好的話，平常又沒辦法維護，或者要多花錢，所以在這個部分，地方政府應該指導我們，怎麼做才好，或開一些課程讓我們去上。

Q6：就數據上而言，關山親水公園遊客入園或到訪人數逐年下降，你認為減少的原因為何？

A6：公園他沒有比較吸引客人的東西嘛！我剛剛講過，他沒有一個很吸引人的東西嘛！反而他好像變成一個包袱，什麼樣的包袱，我講給你聽，好像就是說，他要請當地的員工在裡面做，那表示說那些員工就是他的包袱，在這人事方面的包袱下，他要請這些員工，他就要想辦法去賺錢，賺不夠的時候，他很多東西沒有辦法在維修，環境沒辦法確實維護，新的部份更不用講，加上公所有沒有一些新的做法，所以沒辦法讓遊客留下好的印象，自然不想進去。

Q7：就目前關山鎮的發展政策、現有資源以及其整體市場趨勢，您認為關山鎮未來發展方向定位以及其型態為何？你認為關山鎮其經營策略上可朝那些面向努力？

A7：未來可努力的方向，第一就是要整合商家，跟政府一起做，找出一些比較能讓遊客會覺得值回票價方法。再來，關山的特色是米嘛，用他來多發展一些體驗活動，像弄個水田來讓人認領，他種好後，我們來幫他管理，要收成了，再叫他來，或將米收割好後，宅配過去，讓他實際去體驗，這樣他不但有成就感，更對我們這地方有感情，這樣一直傳出去的話，相信不管是親子也好，老一輩的回憶過去也好，都能滿足他們。其他的我好像想不到了。

謝謝你接受我的訪談，打擾了。

受訪者：C1 君

受訪地點：自宅

受訪時間：97 年 3 月 26 日下午 19：30 至 20：00

受訪者簡歷：現任社區發展協會理事長，退休校長

Q1：就地方發展而言，觀光產業是大多數鄉鎮公所視為重要施政方向之一，請問鄉鎮發展相關產業的立基何在？其所面臨的課題為何？

A1：主要原是要往多元化的經營，比如現在農業已經落後，光靠農業不足以供給現代人的生活，都往觀光休閒農業方面，結合民宿等都在一起，變成一個休閒的，這是一個趨勢，如果光是種稻及賣稻米，幾十年來稻子價格都沒有什麼調整，加上農村人口老化，年輕人都不在家鄉，所以經營現代比較輕鬆，然後比較新興的行業，看能不能吸引年輕人回來鄉下從事休閒農業，結合觀光發展相關產業，從這方面來做看能不能起死回生。

至於所面臨的課題方面，面臨的問題很多，一方面是資金，像我們台東最大問題就是交通，還有需要資金把公共設施做好，才可以吸引觀光客進來。

Q2：你認為地方政府在觀光旅遊活動推動上有何不足之處？

A2：公部門來講還是要站在輔導的地位，來支持業者這樣的觀光發展，主要是要有一個強力的政策，能輔導他們，看有沒有一個好的政策提出來帶領大家走，不能讓各自去發展，因為自由發展的話會變成大家想說能賺一塊錢是一塊錢，不會去提高觀光的品質，也會是過一天算一天，搶一天是一天，非常短視的在經營，遊客來了覺得品質不好以後就不會來了，也不會介紹其他人來，因為這個地方就只是這樣子而已。

Q3：就台東縣而言，關山鎮在推行觀光產業上，頗為知名，就目前觀光環境上而言，他具有哪些的優勢與劣勢？以及哪些的機會與威脅？

A3：說到弱勢，就是其內涵不夠，我覺得可以從軟體方面再去充實。

優勢了，關山有很好的環境，不管人文、自然方面，但是我們要把他介紹出來。

就威脅而言，因為一開始我們全力發展關山環鎮自行車步道，那現在全省有很多自行車道，遊客不一定要到關山來，再加上親水公園也沒有什麼特色，只是靜態的，而且缺少動態活動，園區內的花草並沒有特色，所以當別人很快的複製時，可能去鄰近的自車道，不用勞頓奔波到關山來騎。

Q4：關山親水公園是關山鎮的重要旅遊據點，你知道遊客不進去的原因為何？

A4：就是我剛才講的，沒有特色，以園區的植物來看，當時許鎮長這裡找到一顆樹挖一個洞把他種在這邊，那邊找到一個樹挖個洞種在那邊，雜亂無彰隨便種，沒有分科而且沒有分種類，而且這些植物種沒有特色，你看泰國很多植物園，那些種的植物都很有特色，它收集世界珍奇的樹種，這樣才有可看性，才有吸引力。

Q5：就目前關山鎮的發展政策、現有資源以及其整體市場趨勢，您認為關山鎮未

來發展方向定位以及其型態為何？你認為關山鎮其經營策略上可朝那些面向努力？

A5：我想可以朝生態休閒教室的方向去做，關山的淡水動植物資源還不錯，可以怎麼做，以下是我幾點看法，

第一：成立解說團隊，最近前二個禮拜鎮公所有成立一個籌備會議，準備要做，招募對解說有興趣的年輕人，訓練能將關山的人文、地理、生態、景觀，較深入的介紹給觀光客，而觀光遊客不致於來關山只是騎一趟環鎮自行車道，走馬看花，未留下任何印象。另外，自行車出租業者，也要他們加入解說訓練，有團體遊客時能做解說導覽，增加遊客對關山的印象。

第二：增加公園內及自行車道的設備：公園內成立農耕博物館，關山米是聞名遐邇，成立農耕博物館，收集一些古老農具陳列，作為學校校外教學場所。成立米食DIY的研習教室，讓觀光遊客或學校團體能親身體驗，各種米食的製作過程，如包粽子、菜包、搓湯圓等。自行車道中途要設噴霧廊道，關山大圳水乾淨，可設噴霧廊道，夏天可讓遊客清涼一下。配合關山蔬果農業中途設蔬果廊道，在車道設拱形架網，配合季節種各種蔬果，如絲瓜、南瓜、冬瓜、各種葫蘆等作為很好的教學資源。終點要設更衣沖洗設備，尤其是夏天遊客騎完自行車，滿身大汗，是遊客多次反應。

第三：公園內成立表演廣場，除了靜態的設施外，要有精彩的動態欣賞活動，如關山工商原住民舞蹈，每年比賽都囊括冠軍，假日可起他們長駐表演。

第四：要和鄰近的鄉鎮的觀光據點合作成觀光連線，關山地區發展觀光不能單打獨鬥，像親水公園可和鹿野高台、池上大波池、池上活斷層等這些，把他形成一個帶狀的旅遊區，做一日非常豐富的知性之旅，本來幾個鐘頭的活動變成一日旅遊，發展成帶狀。

第五：紅石相思林登山步道的安全及相關設施要加強，路邊的雜草要經常清除，在陡峭地段要設階級步道或扶手，沿途可種些常用的藥用植物，增設解說牌，成為藥用植物的教學資源及休閒登山步道。

謝謝校長接受我的訪談，打擾了。

受訪者：C2 君

受訪地點：關山鎮農會休閒旅遊中心

受訪時間：97 年 3 月 26 日下午 16：00 至 17：10

受訪者簡歷：關山鎮農會職員，承辦關山鎮親水休閒農業區相關業務

Q1：就地方發展而言，觀光產業是大多數鄉鎮公所視為重要施政方向之一，請問鄉鎮發展相關產業的立基何在？其所面臨的課題為何？

A1：就關山來說，我們對於關山旅遊型態的看法，現在我們在做質化來增加深度，關山絕對不能做量化，做量的話關山會死的很慘，因為關山這個地方不適合做量，土地小、人口少、產業少，所以如果你做量化的話，找死，你要做質化，比較金字塔頂端的，針對客群來做設計。所謂的量就是閃彈打鳥，打出去總會十幾隻回來，但關山並不適合做這樣子，所以關山的發展絕對不能走量，一定要走質，就是你一顆子彈就要打一隻回來，要用這種方式，那這種方式要怎麼做呢？你的市場定位就很重要，所以你的市場定位如果定對了，你的客層鎖定了就做這個就好了；你那種閃彈打鳥，你看我們關山最風光的時候 70 萬人，那時候你在嘛，那時候對關山的發展帶什麼？我相信所有的家庭都在抱怨，因為關山公園起來以後，朋友來很多，其實都是關山人在開銷，這是很悲哀的事情，所以關山不能做量化，要做質化，質化要做什麼？你要先研究關山的產業結構還有資源調查，你看我們做的像關山米，你可以玩到別人沒有玩的嗎？這樣你才能做，我這裡叫做米國學校，米國學校在做什麼？看米玩米吃米，為什麼要做米，因為你也在吃米，你吃了一輩的米，你告訴我怎麼做？講不出來，那就是我的商機對不對？那我們做的 DIY 是別人所沒有的，別人的 DIY 叫做彩繪，叫做把成果帶回家，彩繪好了就帶回去，可是你的小孩子去彩繪回來，你問他你這個彩繪那麼漂亮怎麼畫的？他可能還是不知道。一定是這個樣子，大概沒有小孩會知道是什麼情形，還有一個是說把記憶帶回家，比如說他今天是去插秧，體驗或者去做一個什麼活動，玩一玩，他在那邊玩的很高興，問他到底玩一些什麼？他也不知道。你去那裡？你去插啊！那插秧怎麼插？不知道啊，就到田裡搓一搓的就回來，他是把影像帶回去，他不可能把秧苗帶回去。但我們是要做一個把過程帶回去，這就是我所找到的差異點。你找到了差異就有商機，我們關山也是一樣。像 101 有沒有很漂亮，哇～好漂亮喔，你不要把它搬過來？你搬過來也不過是第二個 101 而已。那你要做圓山大飯店嗎？五星級大飯店嗎？你在做也不過是鄉下的五星級大飯店。那你要做什麼？做跟人家不一樣的，做人家沒有的，那我們關山很糟糕的是都在複製，我常在講關山的政治人物都是自己用鄉下的眼光看都市，把都市的霓虹燈搬回來，漂亮的椰子燈搬回來，就這樣，都市人來看就覺得怎麼那麼遜，那你為什麼不能用都市人的眼光看鄉下，都市人要來看什麼？他要知道的是什麼？對不對，你要以這種角度去做的話才能夠長久。我就講關山存在地球的時間跟紐約、跟法國巴黎是一樣長的時間，

那為什麼法國巴黎會有名，法國巴黎有鐵塔，那是法國人做的，那台東人做了什麼？想不起來，所以那關山人要思考的是，關山人你要做些什麼讓外面的人來看我們，這個光是從裡面亮出去的，而不是從外投進來的，以前做親水公園，做環鎮腳踏車道，做好了以後是從外面投光進來，旅行社進來把你炒作，炒一炒所有的錢被這些人賺翻、吃乾抹淨了，拍拍走人，關山得到什麼？垃圾、破壞，什麼都沒有。所以現在角度要換過來，要把它換過來，我們要做到旅行社不想來都不行，像我這裡，我沒有在請求旅行社，旅行社來這裡說你這裡有沒有退傭？你去找別人好了，再見。我也不要你啊，弱水三千我只取一瓢，你不要想弱水三千你通通要，你會淹死，以前就是這樣，以前就是淹死台東關山。其實台東都不適合做量，台東的腹地太小，你不像六福村、你不像九族文化村有那麼大的土地去蓋那麼大的遊園區容量那麼多的客人，

財團也不願意將財力投入，所以，關山也好台東也好，要做質化，要做連結串聯，以空間來增加人數。

Q2：你認為地方政府在觀光旅遊活動推動上有何不足之處？

A2：不用心去做，只是在消化預算，口號勝於實際成效，很多的東西只是在消化預算，其實我覺得要有一個概念，今天政府的補助款，你要當成本在用，所謂成本就是你這個東西我花政府一百萬，我將來回收是多少？這個要預算，當成本來算，不要當預算在花。很多人認為來了一百萬，一年爭取到一百萬，我就是把它花完就對了，想辦法把他花到完就對了，管你怎麼花，但你沒有考慮到後續會帶來的商機成效，那這個錢變成白花的。事實上現在不管是農會或是公所都應該有企業化的管理，應該以企業化管理來走，現在要做的就是服務業，你今天就是要賺這些人的錢，不然你就不要收錢，當做公益，那你今天要收錢的時候，那你就用企業化的管理來做了，那企業化的管理你就牽扯到你今天這個東西帶給人家的價值是什麼？這麼講像我帶客人騎一圈腳踏車，我收五百塊，客人是高興得要死，那你收人家五十塊卻被人罵得要死，為什麼？不是價格的問題，是價值的問題。價值在那裡？你給人家什麼價值，你說五十塊很困難嗎？你有時候掉也不會去撿它了，對不對？那五十塊算什麼，可是，我就是不願意，這就是一個簡單的道理。是一個情緒上的問題。

Q3：就發展觀光而言，你認為關山鎮面臨的課題有那些？在推動觀光產業上有何不足之處？

A3：有關於關山發展觀光產業的問題，我先問你好了，你有沒有去調查過腳踏車有幾台？我告訴你將近五千台。一台二公尺就好，五千台要多長？動都不會動，量太多，你用極大量去做投資，錯誤。那公所更扯，用人頭來收費，這是錯誤的，你把這種收費的觀念用在消費者身上，這就是殺雞取卵的效果，這不對，其實你要思考的是以價制量，以價制誰的量，制腳踏車的量，腳踏的量被

制了，相對的客人就會產生需求，因為物以稀為貴的觀念。我以前有建議過，你為什麼不對腳踏車業者課稅，你有本事進二千台，我一台一年就徵你多少錢，對不對，你有能力進二萬台，那我也沒有關係，事實上你用這個量的話，他就會覺得其實我不需要那麼多，我平常就只有三百台的量，我為什麼要投資到二千台，對不對，那用這方式去抽他的稅的話，那大家就會把量稍為節制在一個範圍以內了，那麼也許在最大容量的時候是全部的人都有，那你根本就沒有考慮到過你腳踏車的流量，你的流量就只有這樣子，你還容許那麼多腳踏車，那你不是在破壞你的生意，這是錯誤的人領導錯誤的政策，所以在關山的腳踏車道也好，公園也好，其實是因為量造成一個錯誤的走向，走向不對的時候，所以它的壽命很短，變成很短暫。

但事實上這是個好事，是個轉機，讓關山人平靜下來想一想，我還要這樣付出這樣亂搞嗎？應該要平復下來想一想，我們的優勢在那裡？對不對，外在環境來講我們的威脅在那裡？我們的機會在那裡？以公所來講，公所要做一個企業管理，它的內在優勢是什麼？內在的弱勢在那裡？要去分析出來這個東西才有辦法。

Q4：就台東縣而言，關山鎮在推行觀光產業上，頗為知名，就目前觀光環境上而言，他具有哪些的優勢與劣勢？以及哪些的機會與威脅？

A4：再來我們講優劣勢，關山的優勢太多了，關山的風景很棒，我們這裡沒有污染，這是我們最大的優勢；我們有很好的農產品，這也是我們最大的優勢；我們有很多的族群，這是我們最大的優勢；現在是我們怎麼把這些東西變成一個故事，把它說成一個有系統的東西，這講起來很簡單，那叫你上去說，就說不出來，那就是要編輯的，那些東西是自己要慢慢摸索，要慢慢地累積下來。比如說我現在正在研發新的產品，這是一隻蜜蜂，蜜蜂會自然死亡，你如何延續牠的生命，那我現在把牠開發成這樣子，牠～死掉了還有利用價值，為什麼不能對不對？金龜子這種甲蟲死掉了就沒價值了，懂嗎？我們可以延申它生命產品值，對不對？再來，以前摘這個貴竹是會被捉去關，那現在這些沒有人要啊，丟在那裡，所以我們有個竹藝教室，那邊竹子弄起來就一段而已，那一根長竹子可以賣好幾千塊，那你就讓他 DIY 竹子，這個產品的價值在延伸，可以發展新的價值出來，具有新的創意。另外，你看到那麼多資源卻沒有好好去利用，卻讓它這樣荒廢真的很可惜，放眼看關山有多少閒置空間？有多少資源可以用？警察局的舍宿，鎮公所的宿舍，鐵路局的宿舍，那不是資源嗎？對不對，太多太多了。包括你們電光也有肥料倉庫，這些都是資源，你們電光鎮公所秘書，他家有一個水車，你不知道吧，他把他藏起來，那不是資源；還有電光的泥火山那也是資源；那為什麼都不去把它做出一個東西來，做出一個行程出來，其實我一直希望把電光做起來，電光那個地方是一個很封閉的村落，其實那裡很好做，比羅山的還好做。

關山的劣勢，就是大著眼的眼光不對，就是你投資的項目是不對，你還

是用量的方式在衝的話是完全錯誤的，你要往質的方向，比如說你的腳踏車很新，腳踏車很容易被取代，腳踏車你要給他文化、給他生命、給他靈魂以後，別人是無可取代的。有人跟我說你的製米體驗拿去申請專利，我說不需要，我幹嘛要申請專利，你有本事你就仿，仿過去的沒有那個生命，就不會長久，所以人很重要，在發展休閒發展觀光上在地人很重要。你有沒有那種風格，你瞭不瞭解休閒的定義在哪裡，你瞭不瞭解客人的心理？那是很重要的。沒有人就沒有觀光，觀光都是人的因素，你公所只是在執行公共政策的話，不用談觀光了，那個沒有意義。所以你一個地方要做休閒產業，什麼叫做休閒產業你要先搞清楚，休閒產業就是休想閒著的事業，你有這個心，有這個魄力休想閒著的話，你才有辦法去做休閒，你要去變，唯一不變的原則就是常常變。另外，就是業者間的整合，今天山水軒為什麼腳踏車業討厭他，餐廳業者也討厭他，因為他什麼都包，那你如果當初就是做我的渡假村，那腳踏車就跟腳踏車業者合作，其實他們也做過，但是腳踏車業者很難調配，大家都想要賺到翻，所以這個是不對的，坦白說租一個腳踏車二百塊到四百塊，那種價錢真的是...，不要說是外縣市的，本地的人都會覺得說，你去外縣市玩，你去租一個腳踏車四百塊你會租嗎？事實上他們只收三十、四十塊，其它都是旅行業者收去，那是不對的，那是很糟糕的事情。

Q5：就你在農會推動觀光產業上有遇到什麼樣的困難？

A5：現在的困難點是客源還沒有那麼足，再加上現在腳踏車店不是那麼配合，其實山水軒現在已經覺悟了，已經跟我們談好條件了，現在山水軒的客人我告訴他四十個人成行，如果他有四十個人，你告訴我，我就去幫帶，我一個人收你五十塊，那五十塊對他來講沒有什麼問題，我收他五十塊裡面我跟他講，這五十塊不是關山鎮農會收，我是希望將來由這些年輕人來收，這五十塊錢裡面有十塊是這個認證，還有十塊錢是給這些經過點的農民，這些點的農民呢，我的客人不要讓他帶茶，我讓他到每一個點去休息的時候喝一杯水，由農民提供，把十塊錢給他，那三十塊是你的導覽解說費，也許後來會抽十塊錢回來，做成那個錦旗，那將來我們把那個旗織弄出來了，就可以開始運作，那現在是說客源先找好了，你再來找解說員，目前是我兼著在做。

另外，就是農民的轉型，你要怎麼說服他，很簡單講，今天叫你爸爸拿一顆米賣一佰塊，他敢嗎？一顆米賣人家一佰塊，你殺了他也不可能，但是你要創造他的價值，他們還不懂價錢跟價值的觀念，農民裡面還在秤斤論兩，這是錯誤的，那你要去溝通這個觀念是很困難的。你就不要囉嗦，你就跟他講，這個米吃下去會怎麼樣，這是從天上來的水灌溉的，所以這個價值他講不出來，他沒辦法去做，這是比較困難的。那怎樣改變農民創造他的附加價值，拿他的生活來賣，那還沒辦法做到這個，但是事實上有人已經在改變了，像青山農場的主人，那個老闆從我開始輔導他的時候，拿到麥克風就一直丟給我，他也不敢碰，到現在變成我不敢把麥克風拿給他，拿給他他就講不完，

就是這樣。

Q6：關山親水公園是關山鎮的重要旅遊據點，你知道遊客不進去的原因為何？

A6：你憑什麼進去？我為什麼要進去，我騎了十二公里都累死了，我跟黃鎮長講，他回我一句：我只有收五十塊而已。我給你十二公里環鎮自行車道，又給你一個親水公園的免費進去，這樣還不夠。我說，鎮長不然我付你兩佰塊，你去騎三圈好了。我給你二佰塊你去騎五圈你要不要？你給的東西不對，你給人家，遊客不一定要接受，不是說你要給人家，遊客必須要接受。這個受與施是不一樣的東西，尤其現在休閒的東西不是必要的，非必要的，是一種感覺。你必須自己創造誘因，讓遊客自己來，而不是強迫他去。所以你說給他親水公園，你給他兩個也沒有辦法，就已經沒力氣了，是叫他去死嘛。我也跟他講過，不然這樣好了，你乾脆收八十塊，你騎完十二公里就免費遊園坐小火車一下，那也可以，那也是創造一個價值，我騎了十二公里好累喔，可以有個免費車子可坐，你會不會去？誘因來了。或者你騎完十二公里，你到親水公園裡面到那個單位去領取證書，那你是不是創造價值了。那人家要不要進去？要。所以他抱怨說來騎腳踏車的人都不騎進來，我裡面做的在好也沒有人知道，你要創造誘因給人去，我們的環境算是不錯了，只是其它的附加價值。

Q7：就目前關山鎮的發展政策、現有資源以及其整體市場趨勢，您認為關山鎮未來發展方向定位以及其型態為何？你認為關山鎮其經營策略上可朝那些面向努力？

A7：你說關山怎麼定位喔？其實這裡本來就是一個國際級的觀光地方，現在要的就是人員，我們人的素質要起來，我們關山希望將來年輕人回來都有工作做，我們現在要做的就是要把這個工作的平臺建構起來，讓年輕人能夠回來，這是我們現在在關山的人要做的事情，要不然我們的人還是越來越少，走的人越來越多，這是很錯誤的。那為什麼是我們要去看人家，去紐約、去九寨溝，九寨溝比我們偏避的太多倍了，那為什麼不是他們來看我們？他們要來看我們什麼？你告訴人家，你要有東西給人家看啊，所以在地的人要想辦法，把這個思維在重新檢討一遍，家裡到底有什麼？關山雖然只有九千多人，一人想一個就好了，關山就不得了，關山鎮這個環境腳踏車道，我常講他是一串珍珠的項鍊，這串項鍊呢沒有珍珠，現在只有一條線，那我們現在已經掛了三顆珍珠上去了，如果這條線上的珍珠越來越多的時候，這串珍珠項鍊就有價值了。那這珍珠是什麼？就是更多的人來參與，在這條線上面把他亮起來，珍珠項鍊要的就是多珍珠，那只有三顆當然沒有價值。

對於未來可朝那些方向去努力，其實這個方向很難講，反正總歸一句人要有，有了人以後這個都不是問題，關山還可以做一個，目前我想到最簡單的，你看我們現在關山的市場，親子 OK，情侶 OK，有沒有人思考過戶外教學的學生要住那裡？全台灣省那麼多的小學生，都是 369 啊，劍湖山、六福村，九

族文化村，他們不會想來這裡嗎？今天我接的是台北市明德國小，他們很驚訝台東有這樣一個米國學校，玩得這麼高興，他們好高興的回去，這是他們要的東西，他們看不到，他們就是要這個東西，這個課程他們能搬回去嗎？不能，他們一定要來我們這邊，這就是我們的優勢。這個市場，問題是這些人怎麼來？要住那裡？住山水軒嗎？住娜路彎嗎？太貴了。所以我今年的計劃有個米國學校舍宿，我絕對不會跟我的民宿去搶市場，我在開發市場，我不要跟人家搶市場，我也不會跟山水軒搶市場，那我要開發的是他們還沒有做的市場，這是一個市場。還有一個市場，是銀髮族的市場，這是一個可考慮的市場。至於做法我有幾個個人的看法：

第一：比如說像我今天早上接了一團一百三十人，一百三十人算很滿，太多了，可是我要怎麼去接受這一百三十個人，這就是台東人要思考的，以點來配合這些司機，比如自行體驗，自行體驗你可以說是一個活動嗎？你也可以拆成三個、四個，如果我拆成三個的話，如果我能容納五十個人，拆成三個、四個的話，我是不是能接到二百個人，所以關山也是這個樣子。你不要想說山水軒一下要容納一百五十人次，如果你說山水軒的遊客，加這裡的遊客，以及再加那裡的遊客，所以我可以容納那麼多人，這叫做策略聯盟，以這個小點來講的話，就是把複雜簡單化，簡單複雜化，什麼叫做簡單複雜化，自行體驗是一個事情，我把它變成三個事情、四個事情，都在講同樣的事情，只是把它變成四個，所以他是一個循環，那就可以容納三四百人。

第二：我們的優勢是什麼？你真的認為每個人都願意騎那十二公里嗎？對不對？騎一次就罵死了。為什麼？可是你可以把十二公里拆成二公里、三公里來騎，所以為什麼我們在那邊做了那麼多點，那意思就是希望大家，我們要鼓勵大家多騎腳踏車休閒，休閒就是要東看西看、左看右看、上看下看，千萬不要專心騎車，你不是來運動的，是運動加休閒，那休閒就要把他佔很重要的位置，所以它是騎三公里做一個休息，做一個活動，有一個DIY，有一個不一樣的東西讓你去休息，那一方面二公里先解決掉，再來二公里，再解除掉，再二公里再解除掉，所以一方面，這有二個好處，一個是客人的體能負荷不會那麼重，第二個就是說他停留的越久，消費就越多，就是這樣，所以我們建構了這幾個點以後，我們現在都要有帶人家去，而且我們一定要辦導覽的機制，讓遊客有較深入的瞭解。另外你看我們騎腳踏車他有認證，你騎完十二公里，你要給客人價值感，他的價值在那裡？我騎了十二公里，我去跟人家臭屁，人家還不屑，你要臭屁有理啊，有理是什麼理？你要給他證明。所以我們給他一片木片的證明，這也是一個附帶價值，但是我跟鎮公所建議好幾年也沒有人要理我。這只是一個很簡單方式，像我現在是做木片烙印，如果你覺得麻煩，你可以用一張獎狀就好對不對，你告訴他說你今天騎完十二公里，所以你要到親水公園去領這個證書，無形中他就是要到親水公園去。所以我們一直希望把這個劣勢拉回來，把本來是一個缺點，如何把這個缺點

轉換成優點，其實這個都是可以做的，都事在人為啦！

第三：再來，其實我跟你講我的經營模式很簡單，我的模式就是石頭投水裡，有小圈圈，再大圈圈一直擴出來，所以關山鎮的經營也是一樣，我們叫做環狀經營，比如說我關山鎮農會這個地方，以關山鎮來講這裡是一個狹南北的一個入口，以花東公路來講的話，他剛好在這個路中間，如果關山鎮公所有宏觀的話，他應該把他當做一個關山鎮的入口來經營，所以我把他定名為關山鎮休閒旅遊中心，是一個遊客服務中心，那相對的我們要生活，要做些賣場的動作，如果公所願意經營的話，他的親水公園應該延伸到這個地方來，以把這個地方當做一個入口，經過的時候可以來這個做一個諮詢，諮詢之後再進去那邊，事實上這裡我們也都有做，我們有整個園區的導覽，客人來到這邊做一個導覽，腳踏車應該注意那些事項，在哪個點應該看那些東西，在哪個點有特別景觀，都有做介紹、做簡報，介紹完以後，他在騎的時候安全性就不會比較有問題，甚至我們告訴他這裡會有危險，你到那個地方再用指示牌，那會來不及，因為看字不是每個人都看得到，如果你先跟他提醒甚至告訴他那邊的嚴重性，那他會比較注意，這種是很必要的，所以我一直覺得這個地方要發展起來一定要有個旅遊中心，不然關山鎮南北最長 11.5 公里，開車子油門一踩沒幾分鐘就過去了，那你根本就不知道關山鎮在那裡。所以我所謂的環狀就是說，這個點裡面他就有一些活動，他是一個循環的活動，我跟你講四個活動就可以循環了，那這是半天，但如果他要一天的時候，你這個半天再加上環鎮的半天，其實我騎腳踏車要騎四個鐘頭，我絕對不會騎一二個鐘頭就結束，那很趕，我自己也騎不動幹麻要人家騎。

第四：要有客製化的做法，像我剛才跟你講的，先小圈圈再大圈圈，今天是米國學校，接著環鎮自行車道、再來是池上、鹿野，再過來是玉長公路，這個圈圈都已經準備好了，事實上我們已經在運作了，有三天二夜的行程，我們有二天一夜的，有一天的，都有在規劃。可是我們都是給旅客建議行程，那我們重點是要擺脫旅行社，那種遊覽業的行銷，他們的行銷就是套餐，反正我就是這一套，你願意參加就參加，你不願意就算了，但是我們不做這個，我們是一對一的，就是量身訂做，我有一份套餐，我有 DIY...等什麼活動在什麼位置我都告訴你，每一項的單價多少都給你知道，然後你要告訴我你要吃這個，吃那個，然後我就幫你把他串起來，串起來後，早上該做什麼，下午該做什麼，譬如說騎腳踏車好了，那旅行社來不是啊，反正他十二點到，就十二點把你丟下去騎，下午四點到，他也四點就丟你下去騎，但我們不會這樣子，我們會因為你選了這些行程後，這個時候應該下午騎比較好，先騎或者後騎，這個我們要幫旅客規劃好，我絕對不做那個種一套玩到底，那個已經不是這種時代了，現在比較休閒了，那一種是量，在取量，但是我們要的是質。

打擾你的時間了，謝謝你接受我的訪談。

受訪者：C3 君

受訪地點：關山鎮摩奇地飲料店

受訪時間：97 年 4 月 3 日下午 20：00 至 21：30

受訪者簡歷：台東地區生態導覽解說員

Q1：就地方發展而言，觀光產業是大多數鄉鎮公所視為重要施政方向之一，請問鄉鎮發展相關產業的立基何在？其所面臨的課題為何？

A1：最主要是鄉鎮公所財源是獨立的。那以關山來講，好像賺錢是菜市場這個單位，他收租金，這是基本的嘛！那鎮公所親水公園，之前也是蠻賺的呀！不過我倒覺得這樣的發展，還是不行，像關山鎮的腳踏車那麼多對不對，你如果說發展相關產業，其實關山鎮發展腳踏車業，為什麼不行？絕對可以呀！問題就出在...我相信偕課長也講過，那些業者的作法，真的是讓人家沒有辦法那個。包含腳踏車業者、甚至民宿業者也都一樣，我今天才在網路上查，關山的民宿業者你知道有幾間嗎？將近三十間，光網路上查，不管他有立案沒立案，我現在的意思是，我在網路上查到只要有設籍關山的，將近三十間，你自己想看看，這麼多，我不要多，民宿一間只要四個房間，三十間，就一兩百個房間，如果一個住兩個，他起碼一個假日可以容納兩三百人，可是這樣的一個情況，他是不是真的可以留住人，那你這邊寫說「相關產業的立基何在」，其實我倒覺得關山最重要的其實還是農業，農業搞起來之後，我們講的休閒農業其實很廣嘛！你農業搞起來，所有東西都可以弄，包含這周遭，但是就像我們講的，其實要面對最重要的東西，就是沒有辦法留客，這個留客，是出現在哪裡？是出現在最主要接觸遊客的人，就是這些業者，他們根本沒有共識。然後這個共識，最簡單的例子是說，遊客來了，我租你一台腳踏車，我一個房間丟給你，其實幾乎是都沒有其他的喔！我講其他的是說，可能我是不是可以附帶一些解說，附帶一些我們周遭的那些東西來給遊客，但幾乎是沒有，現在來，你最嚴重的時候，一台遊覽車來，我收五百塊，我如果是業者，我收五百塊，你們車上怎麼收，那是你家的事，車子你就盡量騎，反正你一定會回來，你現在想，跟客人收一百五十塊，一台車不要多，我們三十個就好，一百五三十個，你收四千五，那今天，業者只收五百塊，剩下四千塊司機和小姐分了，一個人兩千塊，你看！這種情況，對關山來講，根本沒有意義呀！那另外一個就是，他們來了之後，這些業者根本沒有去介紹關山的好，沒有去介紹我的家給人家知道，好像我家就變成一個垃圾場，在專門收垃圾，你說這樣的一個遊程，你走了之後，你會再來嗎？沒有感情，沒有吸引的東西，你去動物園，看了動物，他也製造故事給你，你沒有故事給人家，人家要來嗎？所以變成說今天相關產業要的立基，我還是覺得在農業部份。甚至我覺得很棒的一個是養豬，但是養豬因什麼衛生問題，什麼那個問題，變成說...沒有業者敢這樣做，如果我今天是養豬的，其實我覺得很棒的一件事情，大家來參觀我的養豬場，我說實在話，人家鳳梨，你幫人家

採鳳梨還要繳錢耶，對不對！你幫人家採釋迦要繳錢耶！那你來看我的豬、餵我的豬，當然你也要給錢，為什麼不行，可以呀！所以應該是說現在農林漁牧這麼多，包含我們什麼種稻這些有的沒有的，我覺得那些都是可以做的，只是說有沒有這樣的一個環境，大家所做的東西，像農會現在做，大家所做的東西，其實就跟外縣市一樣，看多了，其實就沒什麼。那應該這樣講，農會站在很有利的地位，但是實際上，我看到的，他並不是很用心在牟取農民的福利，或是說他很用心的在推這個地方，我們講實在話，彭衍芳很努力，但是一個人是不夠的。變成說，我所感受到農會一直在想辦法爭取政府的錢，要壯大他自己農會的部分。比如說，我們休閒農業那個案子好了，每次都在怪公所，說錢下來了也不做好，這些東西，我常常在旁邊看，我看到最後，我會覺得，因為我自己要寫的論文是休閒農業的部分，你是一個人民團體，是一個國家組織，本來就應該要互相合作，可是現在看到他就是在卡在那裡，沒有辦法！我們這樣的聯繫。他賺錢的單位，公所他是等於花錢的單位，但是他要花的錢，他想要公所把錢花在他身上，可是你說公所怎麼可能這樣做，不可能這樣做。那我之前在池上也是做農業觀光，休閒的部份，那我就是思考，池上跟關山很像，而且像到極點，就是反正農會他覺得他是人民團體，所以他很大、他很重要，所以政府應該來補助他，其實不是這樣，絕對不是這樣，所以立基應該在農業，沒有問題。

談到他所面臨的課題，其實這個東西，都是人的問題，包含解說隊，都是人的問題，但是這個人怎麼整合，其實我一直在思考，關山有那麼多社團，可能你還沒有接觸過，我想說什麼救國團、社教站、還有青年會，這些帶頭的，包括警察局，包含各社區的理事長，其實每一個人有這種想法，他們都覺得解說應該要動，應該要動，但每次辦，都一直在那個門口徘徊，然後一直沒有整合，我講的整合，你看，警察局他辦他的、電光辦電光的、然後豐泉辦豐泉的，什麼都辦自己的，辦到最後，我就覺得很好玩，玩解說這一塊，依然這些人在門外，我們的想法是說我們是不是整合看看，但是幾次接觸下來，我發現很難！真的很難，對他們來講沒有利啦。

Q2：你認為地方政府在觀光旅遊活動推動上有何不足之處？

A2：我現在比較不懂得是，這些地方政府，他們在做這個東西的時候，通常第一件事考量的事情，就是看補助款有多少錢，辦多少事，那我一直認為...，像陽光活力關山馬活動，是偕課長辦的，也花了一百多萬，然後有沒有效果，問你嘛！我們心裡自己知道有沒有效果。當我花了這麼多錢，搞了那麼多的噱頭，其實他真的不實在。我問你，你看，這一百多萬，你拿多少錢來當宣傳，幾乎沒錢，買了他們穿的衣服，給遊客抽的摸彩品，頂多用個門票、紀念品，弄一弄，海報！就沒有了，幾乎就沒，那我請問你，你還有多餘的力氣做什麼？一樣啊！變成大拜拜，那辦這樣的活動，我在思考，他這樣的推動，是誰在推？是鎮公所在推，但是周遭哩？周遭的鎮民干我屁事，就這樣，

我或許會去當義工，或許會去幫忙，但是實際上，對我們的居民沒有意義呀！我講更難聽一點，我們今天...因為關山是以米著稱，所以買的紀念品都是米，通通都是米，跟農會買米，那請問農會幫了什麼？農會賺了錢，他有幫了什麼？根本沒有呀，我說實在話，就變成說，好像這些事情，都是鎮公所的事。不是其他各環節的事情，包含腳踏車業者，他們出了什麼？他們沒有呀！只是一味要求在DM上面要有我的照片，就是這樣而已呀！那他們又做了什麼？沒有用！我會覺得說，玩不出來啦！偕課長我是不敢吐他槽，我是跟他說，這樣玩下去，玩不出個所以然啦！講難聽一點，你根本說不出個所以然來啦！你為什麼要辦這個，你沒有一個很神聖理由，你辦了又如何，你推展關山腳踏車嗎？關山的腳踏車是全國密度最高的，那你還要推廣什麼東西？那腳踏車還可以玩什麼？那以腳踏車要來玩，那你想看看，在我們周遭附近，是怎麼樣一個玩法，你有沒有弄出那個想法，跟那個流程，根據農會現在的作法，也玩不出來啦！他在扶植的是什麼？這個休閒農業區，按道理講，這個休閒農業區，是所有的農戶、住戶跟業者，不管他今天角色是什麼，是通通一起來，結果現在是農會一頭熱...，他輔導的，我舉個例子，藝豐香草園跟農會有沒有關係？竹藝教室跟農會有沒有關係，再加上親山農場跟農會有沒有關係？當然有啦，那請問你都是農會體系，那對其他周遭的人，還是跟他們沒關係呀！那你畫了三百公頃，好不好，這三百公頃內，應該有多少人在這裡面，但是你真的動的，是多少人？跟人家的玩法完全不一樣，所以我會覺得彭衍芳蠻累的，做不起來，不是一個人能搞的，不是他一個人能弄的。

Q3：就發展觀光而言，你認為關山鎮面臨的課題有那些？在推動觀光產業上有何不足之處？

A3：第一個沒有共同目標，他們只知道要賺錢，但是這個賺錢，絕對我不認為是單打獨鬥的去賺。第二個所謂的相關產業，根本沒有結合，還是回到第一個，就是單打獨鬥去搞法，都是做自己的。遊覽車來了，看誰招得下來。然後反過來說，你看這邊的居民，但是實際上，他也只顧，你是我朋友，我只要報我認識的朋友，其他的他哪有想那麼多。但實際上你說關山能賣的東西多不多，我想能賣的真的很多，但是今天有沒有人能帶，但反過來講，如果我今天去幫腳踏車業者做解說，我去幫民宿業者作解說，我說難聽一點，相關的東西，我努力在做的時候，他們不願意學，不願意去聽，不願意去看，我還是我，他還是他，今天遊客對我來講，可能我交到朋友，但是這間民宿可以交到朋友嗎？這間腳踏車業者能交到朋友嗎？回過頭來，人家找我的時候，問我說去哪裡，我是不是有那個主導權，這個時候，我會不會得罪人？就變成這樣！反其道而行，所以他如果今天願意去講、去看，就是不一樣，所以我發現，他真的最主要不足的地方，錢我覺得不是問題，是他整個活動的設計，是不是有讓社區民眾完全去參與，他今天要參與絕不是像現在說，不是什麼業者我幫你做廣告，民眾你來拿紀念品，不是這樣的參與，我比較

認知的是說，如果今天真的要參與，我們要由每個點開始。比方說我把他劃一些單位啦，每一個里都劃出來，每一個里有沒有人有興趣，有興趣抓來，一定有比較雞婆的人，我們大家來討論看看，來看怎麼弄，而不是一條鞭，你鎮公所怎麼寫計畫，就要到錢就怎麼執行，池上也是這樣子的搞法！鹿野也是這樣搞法，只是說鹿野搞的層級越來越高，是因為縱谷也沒有地方發揮，所以飛行傘是一個特別的地方，像今年又要搞大，那這樣花，有沒有價值，我們都可以判斷。

第三，錢真的很重要，可是話又講回來，我們的人才有沒有在培育，你公所有沒有辦法找一個人，去告訴他，你想辦法給我做這樣的事情，一般的行政業務不要理那麼多，農會不錯呀！還弄一個彭衍芳在那邊，但畢竟一個人，那個地方都讓他去規劃、讓他去設計，也 OK 啦！但是問題是，你反過來想一想，你農會會完全支援嗎？你跟他談過，你很清楚，他一定抱怨一堆，很累！問題是他也沒走出來，他需要幫忙，也沒有走出來，好好談一談。他就死守在那裡，我們去的時候，他說！你覺得怎麼樣，我說我覺得怎麼樣不重要，是你自己要怎麼樣，比較重要！再來學校教育也出了問題，我們在這邊長大的，都是老師教的，但是偏偏老師都是外地的。他們能懂些什麼？甚至你告訴她，我們怎麼樣，他也不鳥你，他教他的書就好，我自己在關山國小，體驗也很深。

第四，對於關山的現況，我們剛才談了很多，就業者來說，其實他們叫苟延殘喘，鎮公所叫鴛鴦心態，然後，其他人都認為不相干的，我也不曉得怎麼說，反正現在，農會認為他們在帶頭，可是實際上有多少農民參與其中，可以看的出來。我指的是農民，不是農會職員，這些農民對農會而言，農會把他視作，他不是合作對象。他是當作我的資產再運用，這個整個過程就不太對了。

總結來看，關山面臨的課題，主要還是在人的部份，應該反過來先教育這邊的人，讓他們對這片土地有新的體認，怎樣對關山有更多的向心力，再來談發展觀光這才有意義。

Q4：就台東縣而言，關山鎮在推行觀光產業上，頗為知名，就目前觀光環境上而言，他具有哪些的優勢與劣勢？以及哪些的機會與威脅？

A4：就優勢而言，以關山來講，應該是說他產業多元，每一樣的東西，都是很專的，我那天跟余石吉代表談，他專門種玉米，玉米就是他的專業，玉米絕對是可以講的，就像這樣，我們的產業多元，養豬可以講，腳踏車也可以講，民宿也可以出來講，根據你那一部份，什麼都可以講，甚至你要怎麼說，就是有所的優勢，我們的人多元，產業也多元。其中包含說他的稻作面積，比池上大，其實整個講起來，我們的產業比池上還多元，我們講真的，起碼養豬的部分，養雞的部分等多元很多，而且你自己想想看，這麼一個小小的地方，真的可以啦！可以去思考，我們要怎麼走，但是因為今天反過來講，我

今天不是業者，業者他要生存呀！可是這個生存，如果說像阿度一樣，因為中勳他們都會講啦！像阿度一樣，他帶入一些不一樣的元素近來，其實那些東西是死的呀！當你在講故事把他變成活的，像他們這次想飛的季節，要辦萬人躺馬路，對不對，像那種東西是怎麼來的，那真的是我們一開始要玩遊客，比如說你是遊客，我就帶你去那邊，你要不要玩，你要不要給我玩，我當然不跟你講明白，我們來體驗一下，請躺下，眼睛閉起來，嘴巴開開，幹什麼？接鳥糞！耳朵聽看看旁邊車的聲音，風的聲音，一般都市人不會有這種體驗，關山能不能做，關山可以玩的更多，可是問題是，我們看到的，他還是這樣，那這些東西是要怎麼弄，要有時間我們想辦法去開發，你說關山能開發多少，可開發的東西太多了，包含一個天后宮，就能講多少東西。

劣勢就是業者的惡性競爭及交通，惡性競爭的部分剛才有說過，交通主要是要來到這個地方不容易；而他的機會是我們居民的意識慢慢再抬頭，我發現有人的想法已經開始在改，包含我在內；他的威脅其實不用講，腳踏車他到全國已經太多了，他能夠再做出多少特色出來，不變的話就只有沒落，旅遊業或是遊樂園都一樣，都是五年的好風景，五年過就判生死了。所以關山的已經超過五年了，已經十年了，已經差不多了，它再不改善不改變，就沒人要來了。還有就是當地業者的態度，就很簡單來說，政府部門照顧這些少數族群並不合理，而業者並不為當地著想，還處處埋怨政府，舉例來說，環鎮自行車道 12 公里的路，是業者的生財工具，照理說應該由業者設法來維修，我沒有叫你要怎樣，最少做最起碼的維護，最基本的就好，結果不是，不僅不協助，保險也不做，出了事，說這是公所的路，要公所去賠。所以這些觀念怎麼去改，誰能改他們，我跟你講，沒有當頭棒喝，沒有用非常手段，會覺得很糟糕，如果你今天宣布，因為整修，整個親水公園腳踏車道封起來，我看誰倒楣，可是話又講回來，政府對他們已經太優厚囉！那一整條路大部分東西都是違建，是因為今天沒有一個在位者，他願意去得罪這些人。

Q5：關山親水公園是關山鎮的重要旅遊據點，你知道遊客不進去的原因為何？

A5：我就說了啦！如果只是看風景，整個台東都在看風景，整個花蓮也在看風景，我只是看風景，你沒有特色我進去看什麼，如果我今天標榜說，我這邊的候鳥比別的地方多，我要拿一個數據出來，如果我標榜我的特色出來，當然人家就願意進去，但是今天你告訴我他是一個公園，他有水他有樹他有腳踏車，哪裡沒有？到處都有，所以今天你把他圍起來之後，甚至沒有人告訴遊客說親水公園的來源，為什麼要有五個生態池，我告訴你，我就是自己去找這些資料，找到心灰意冷，為什麼？我去找資料，公所告訴我，當初就這麼設計的，我說誰設計的，他說顧問公司，我問為什麼開五個池，而不是六個池、七個池，他說人家就這樣畫，然後那時候兩億三千萬發九個標嘛！七家公司去做，但是我覺得我要的不是這個，為什麼這一區要種這種植物，另一區要種另一種植物，到底為甚麼？種一些植物都是一些要死要死的植物，然後一

直改、一直改，為什麼要這樣做，是不是我們的制度本來就這樣，那這個東西，你怎麼跟遊客講，沒有辦法講！他立一個三叉三在那邊，三叉三只是一個故事，但是這個園區三十二甲地，我相信他的故事應該有很多，我們怎麼樣去聯，就算沒故事，我們可不可以自己寫，問題是沒有辦法，我就講了，他就是沒有特別的原因，他就是沒有特色，看就是那樣，又沒有東西，我要去那邊幹麻？所以現在親水公園在苟延殘喘。

Q6：就目前關山鎮的發展政策、現有資源以及其整體市場趨勢，您認為關山鎮未來發展方向定位以及其型態為何？你認為關山鎮其經營策略上可朝那些面向努力？

A6：未來的發展怎麼定位喔！我到覺得真的不要打高空，真的不要打高空，我只是覺得說你只要去塑造成一個活的鄉鎮，我講的活的鄉鎮，不管生物也好，不管人也好，只要他還有動力，只要是活的就好，那這個東西，在我印象中，我就要繞著他說關山是活的，當然沒有人講自己的家鄉是死的，可是我覺得關山的情況，他真的是純人為的東西，街道也是，公園也是，什麼都是人，是人定勝天的一個很好的表現，但是我覺得他還是活的，那我們要怎麼去詮釋，也就要怎麼讓他活起來呢？關山是我們的地方，只是一個想法，他應該可以更好的，如果說我找到幾個年輕人，像你像我，我們應該都可以更好，那我們是不是可以激發一些不一樣的東西，我們來試看看，只是試看看，我並沒有說一定有什麼結果，是不是可以弄，這過程當中我們有沒有辦法做出不一樣的東西來，像現在的辦活動，廟口摸彩唱卡拉 OK 不然就是吃個辦桌，我不是說這樣的活動那理不好，只是我們應該付予這樣的活動一些故事性，讓老人家來參與、年輕人來參與，甚至小朋友也來參與，透過居民的新體認，整個社區起碼動起來，那我們關山才会有好的開始，對於發展觀光產業這一塊才有生機。

至於關山未來可朝那幾個方向走，其實，應該這麼說，我倒覺得說，現有狀況不改變，我不再加任何一種硬體設施的前提之下，我強調不加任何硬體設施，因為不要再蓋了，我覺得應該把解說的體系一定要做好，這部份很重要，你到那邊去，一般遊客來看，這些東西這些設施，是不是其他地方一樣也有，你這些設施能不能加入生命，要！要加入生命，那這些生命要怎麼來？我用虎爛的也好用掰的也好，把客人，起碼他有一段記憶在那邊，可是現在不是呀！他進去裡面就是繞一繞或附近走一走，騎完了！有沒有去過，有，沒印象，因為台東都很漂亮，你變成說，應該這麼講，如果說可行的話，他倒是應該要多種樹，不是他樹不夠多，現在樹很多，但是他沒有種出特色的樹，人家可以選縣樹，為什麼鎮不能選鎮樹，對不對！好~人家可以選縣花，為什麼鎮不能有鎮花，我為什麼不能弄，來到這裡，我就是要看某樣東西，對不對，人家去北海道看薰衣草，所以來到關山要看什麼？為什麼不能做，很難嗎？我覺得不難呀！你有那麼多的工人，然後你找本土種，能代表關山特色的，

甚至任何一樣東西都可以弄呀！有鎮花有鎮樹，那能不能有鎮魚，親水公園內的池子裡能不能養我們的魚，就像這樣的東西，是不是都可以。我們從剛才談到現在，一直談解說、深度不足沒有故事性是關山一直很缺乏的部分，事實上這個問題大家都知道，也開過不少次的會，都只是每次開完會談很多，但是實際上，真正要執行的時候，大家卻都還在門口徘徊。我本身玩解說玩到現在一、二十年了，然後每個鄉鎮好像都有一點成績，就只有我們沒有，不是我們不做，是我們...關山人真得很難喬的。最近我們又開始有成立解說隊的動作，依我目前的規劃，我是想成立縣級的解說隊，不只作關山而已，因為成立縣級，我跟各縣市或是我要請補助幹麻，會比較方便，差別在這裡呀！你如果一直做關山，我的東西可能只到縣政府而已呀，因為現政府有多少餅可以用呀？沒有呀！而且這種作法，我跟他們說，跟要成立關山的解說隊並不算違背啦！臺東縣這塊招牌我弄好之後，其實我自己專做關山這一部分，等於是在一個總會底下有一個分會，還是一樣呀！所以，大家一直說沒有一個舞台讓大家去說故事給遊客聽，我們現在再想辦法建，用很正式的方式去建，鎮公所那邊我已經徵求鎮長同意，我早期的協會會址設在那邊，用他的名義在做，起碼這兩三年還沒選，剛選上而已，我說，你如果願意我放在那，我希望我能做到什麼程度，我會告訴你，跟你報告，你看能不能幫我忙，其實我跟他也是這樣談，我才不管你是什麼，反正願意就來，不願意就算了。我也沒損失，如果今天，我可以讓你多做一些事情，可能你還感謝我，這還不一定咧，我沒有想要自己留名，但是我覺得說應該可以。到時候，我希望找一些有志一同的年輕人進來一起做，像你如果有興趣的話，也可以來做啦！

謝謝你接受我的訪談，打擾了。

受訪者：C4 君

受訪地點：自宅

受訪時間：97 年 4 月 5 日上午 10：30 至 11：10

受訪者簡歷：曾任關山鎮第 12、13 屆鎮長、台東縣政府城鄉發展局局長

Q1：就地方發展而言，觀光產業是大多數鄉鎮公所視為重要施政方向之一，請問鄉鎮發展相關產業的立基何在？其所面臨的課題為何？

A1：時空背景不一樣，在民國八十年代那時候對於觀光不是那麼流行，尤其是鄉鎮的觀光，我在選第一屆鎮長時是民國八十二年，我提出來的觀念就是建設公元 2000 年的關山鎮，關山鎮那時候的目標就是現代化、公園化的觀光城鎮，那時是定位在這裡，當時因為國內還沒有人這樣做，我在規劃時把整個鎮一起做考慮，為什麼以整個鎮做考慮，是因為說，以一個小公園或一個小據點對外人來說是沒有什麼特點。所以我是整體來看，等於是把整個縱谷，把整個中央山脈及海岸山脈之間的空間都當做是關山公園來看，在那時候的想法是這樣。當時在辦活動的時後，主要是以關山為主，那時候來的對象都是外地的，那時候的概念是因為那邊稀有，我看關山是有那個條件，那個條件對一般人來講是有誘因，像到最後目前辦活動其實都不是正常的方向，觀光不是只拿錢來打造，那為什麼當時的環境會有誘因是因為他不只是單純的鄉村，還有一個縱谷整個環境，那怎麼看最好？就是走路，慢慢走，邊走邊看，那這看的情況之下就有機會、感覺，如果你是開車就感覺不到關山，這是我當時會考慮自行車道的原因在這裡，這種概念對當時來說很新，很多人不太懂也在質疑，但這也是當時在關山發展觀光的立基。而現在各鄉鎮在做觀光，沒有那種概念，都拿人家的樣版在做，而以這種做法在做的話，一定沒有特色，像我對南島文化節就很不以為然，我覺得那是十分沒有水準的做法，我所謂沒有水準的做法，不是說辦這個活動沒有水準，是那個經費的運用不對，以一千萬來說，如果你要做全縣的觀光導覽，做觀光的宣傳的話，我會把他的經費百分之七八十做行銷，而活動本身可能只花五十至一佰萬而已，那我比如說做一個全國性的廣告，那廣告裡面會包含台東的山海什麼的，裡面才說幾月幾日在台東有活動這樣，你如果讓人家看台東的山海之美的話，人家到台東來才有機會。我再舉另外一個例子，像那時候關山在做宣傳，如民國 88 年 7 月陳水扁總統來訪（當時是卸任市長），或其他官員來訪，我都把他們拉到親水公園去，為什麼？他們來的時後媒體都在那邊，不是都在那裡拍，有時候還現場實況轉播，所以那時候人家會覺得親水公園廣告那麼多，不僅不用花錢，效果還不錯。那時候就是用這種方式在做，因為你只有做全國性的廣告，人家才會來你關山，關山又算是稀有，很少嘛，所以那時候人家為了來關山來台東，那時候台東觀光旅遊最興盛的就是關山親水公園，如果目前你只是找一個點做地方的宣傳，那是沒有機會的，一定要大家到台東來，然後到各鄉鎮，角色換過來，也就是首先要先吸引遊客到台東來，各鄉鎮再

以各自的特色來發揮，因此各鄉鎮的問題，應先考慮整體的問題，再來討論各鄉鎮的特色，因此除了行銷之外，就是如何區域結合的問題。

Q2：你認為地方政府在觀光旅遊活動推動上有何不足之處？

A2：其實方向對了，一切都與觀光有關，你做的設施都是跟觀光有關係，那如果你覺得這個和觀光沒有關係，當然就會把錢亂花，比如說當初做自行車步道我不是一次就做完成，我做農路時說要做那邊，他們就說奇怪為什麼一定要做那邊，他們到後來才知道我要做自行車道。我說你們要土地協調好，後來他們才發現是要做這個，但是他也不反對，他也不吃虧，也沒有什麼傷害，事實上我們台東從工務局也好，城鄉局也好，各單位也好，他所做的都跟觀光有關係，只是說，我想就是執行面問題，執行力有時候你沒有辦法去要求一級主管或上級，這完全是執政者的概念，執政者的概念他主要是說你大方向要訂，你怎麼結合在一起，不是有形的觀光預算才算，所以一切都是啊，整個在做的時候，因為你方向確定的話，你每一個單位都相關嘛，所以我覺得只要方向對，像陳建年，許慶元一直到現任縣長，就是說我們台東，一般當縣長的人雖然很認真，但要像陳定南那樣對全縣的定位，一開始就定位好的縣長很少啦，就像我們鄉鎮長很少定位好整個方向，我所做的都和觀光有關係，那時候所做的，不是只喊口號，而是實際上和觀光有關係。

Q3：就發展觀光而言，你認為關山鎮面臨的課題有那些？就現今關山在推動觀光產業上有何不足之處？

A3：地方在發展觀光上，地方本身的定位相當重要，關山在我當鎮長時那個方向大概就定了，所以當初一開始很多人會不了解說你為什麼要這麼做，到最後慢慢由整體來看，你做觀光就是要整體來看，我覺得如我只強調一地的發展那是沒有誘因啦，很多人說關山景點已老，這些都不是問題，都是宣傳的問題，所以它不是增加景點的問題，因為關山條件本來就是很好，你要怎麼讓人家知道，讓人家進來，關山這種條件，人家來十次也會照來，不會不來，因為你那個騎腳踏車感覺在別的地方是沒有辦法感受的，所以問題在於管理的問題，各方面管理的問題，並不是出在景點的問題，我們看到的倒不是因為環境的設施，親水公園不是親水公園的設施，而是他是一個據點，在據點裡面可以跟整個縱谷環境結合在一起。另外，還要把環境弄好，你基本的公共設施不能太差，所以你道路環境要乾淨，把整個交通、停車都考慮，再來以地方的特色來看，地方應最瞭解，因此也要瞭解地方的特色，像現在，關山的環境景觀持續需要改善，關山除了你原有的天然條件讓人家看，人家要來看的時候，要人家怎麼往來，是要人家開車去或是騎腳踏車去甚至走路去呢？你要把條件列出來，這都是要事先規劃的問題。

還有就是業者的問題，觀念吧，其實當時業者我們對他要求蠻多的，當地的一些業者最大的盲點就是很短視，當然業者就對地方而言，他們對地方來講是有幫助，因為會改善每個家庭，但這裡的一些業者一般都很短視，短

視的原因是他不會以整體來看事情，所以他有生意的時候參一腳，但他不會想到他應該負擔的責任，因為過程中他沒有去承擔過任何義務，所以他不會覺得他需要去承擔的義務，我開玩笑的講，那時候我在選舉期間，都沒有回來拜託，有的人會出面幫我拉票，跟幾個業者說你要支持許瑞貴等，你看你可以做生意那麼好...等，有人怎麼講呢，我們關山發展是因為我們業者大家努力，不然的話關山怎麼會有人要來，思考就是這樣，當然這種人不多啦，但有些人會有這種想法是因為你在這個程中你沒有盡過義務，所以你會覺得很多事是理所當然的，到後來王鎮長不是再回來嗎？那些人就開始在罵，才說我不錯，但是說那個已經一去不復返了，很多觀光就是這樣，因為一般人往往沒有經過挫折，大概會認為天生就是這樣。

而關山在推廣觀光還有比較不足之處，其實現在關山幾乎沒有廣告，你對外地人來說廣告是個媒介，但關山現在幾乎都沒有，你在家裡關著門做也沒有用。但是行銷至少要從縣的角度來看，即使是縣府辦的活動，都要廣告行銷，在辦活動期間，把台東山海各方面的景色，做一分鐘或三十秒的，那個廣告一出來效果就不一樣，比如說這是台東森林公園，這是關山親水公園，這是大坡池，你那種感覺是不一樣的，而且廣告也不貴，然而現在，其實很多原因我們也盡在不言中，他們廣告費有些不是花在廣告上，花在分割，那你分割就是浪費，現在所有的錢都花在活動上，那有這樣花的。

另外再補充剛才說的業者的觀念及同業間的整合部分，事實上，現在業者已慢慢感受到經營的壓力，如果到現在還在說是他自己打拼的話，像人家講的，當你沒有自覺的時候，誰來講都沒有用，這個就是一定要你自己去體會，體會後才會有進步，當然，我講實在關山目前政治生態很難啦，為什麼很難？事實上你要找像當時我和方主席那樣子幾乎沒有個人利益關係的人，很少，幾乎沒有，現在你有利害關係的話，你執政者就綁手綁腳啊，你怕得罪這個也怕得罪那個，所以很難。

Q4：就台東縣而言，關山鎮在推行觀光產業上，頗為知名，就目前觀光環境上而言，他具有哪些的優勢與劣勢？以及哪些的機會與威脅？

A4：我們從剛才談到現在，我比較少談關山鎮的問題，而是一直以區域的觀點來討論觀光發展，所以你問我關山的優劣勢的話，關山的優勢，除了關山得天獨厚的田野風光外，再來就是關山的文化，關山早期是日治時期的統治中心，留下一些當時的文化，像關山警分局內設有警察文物館，陳設多許過去警政單位所使用的器具，還有關山舊火車站等日式建築，還有就是客家及原住民文化，而原住民文化的部分，如果在縱谷地區大概就以布農族為主，東海岸才是阿美族，雖然我們這邊也有阿美族，但是如我們也強調阿美族文化的話，就和東海岸地區原住民的特色重疊。

劣勢的話，其實對於發展觀光這部分，其實關山現在都有在做，只是他們的思考是以鎮為出發點，所以你怎麼弄人家就是不會進來，你辦一佰萬活動或

七十萬活動就像在玩家家酒一樣，那就變成說，所以其實以目前的台東觀光來講，鄉鎮要像我們十幾年前那樣一枝獨秀不可能，因為現在的環境已經過去了，因此要有新思維。

機會的話，就是我一直強調的，區域的概念，現在你要說台東是稀有的，你要從這個角度來看，吸引人到台東後，他才有機會到各鄉鎮，角度要倒過來，現在就全國版圖來看，台東對台灣而言是個稀有的地方，讓大家到台東來，假如我們找一些點在這邊做，到台東後他有一個很好騎腳踏車的地方、走路的地方，然後從一個鐵路的大眾運輸進來，進來到池上還可以住個三天兩夜，池上、海端跟 197 縣道這邊，整個是結合的；鹿野、關山整個縱谷也是結合的；鹿野、延平到紅葉也是整個環境結合的；台東跟台東平原和卑南整個環境是結合的，東海岸也是如此，南迴也是這樣，做這樣區塊性思考，然後才進來地方，進來地方後，如何讓他們在區塊中往來，我們中巴、小巴非常的多，腳踏車步道等都完整，這種資訊要讓人家了解，像最近台東在做東海岸步道，那個都是我的概念，當初在提時他們很難接受，這些概念我覺得人家用都沒有關係，但是我覺得他們可能沒有辦法做，他的差別只在執行，不單只是概念，概念是很簡單，但是執行如何執行這個比較難，實際上你剛才講的問題他的重點在角度而不是在地方特色問題，比如說在公園裡你不論做什麼我覺得都不是重點，我認為人家進來才是重點，他進來就是要稀有性，特殊性，我來台東幹麻，我來台東如果跟西部一樣的話我來幹麻來台東，所以區塊的發展很重要，他發展之後，配合各鄉鎮觀光的特色做整合，其實這就出來了。

Q5：關山親水公園是關山鎮的重要旅遊據點，你知道遊客不進去的原因為何？

A5：其實他也并不是不在進去，以整個台東觀光的旅客人數來看，親水公園進去的人數還算多，20-30 萬人次還算多，你看幾乎沒有在做廣告，還有人進去，在這種不作為之情況下，那還算很多人進去，所以只要有作為，你只要多做幾次廣告，讓全國看到關山的話，一定還有機會。你看現在幾乎沒有在廣告還有那麼多人，你說怎麼會是沒有賣點，其實他的潛力還在，潛力不是公園本身的潛力，而是整個環境的潛力還在，只是目前怎麼做而已，如何把台東、把關山熱起來最重要，像大家說希望觀光客來台東，才會有起色，這個有時候不是包機直航的問題，他們其實把重點都弄錯了，包機直航台東又怎麼樣，你來台東不能總是沒有東西，你應該弄什麼給人家看。

Q6：就目前關山鎮的發展政策、現有資源以及其整體市場趨勢，您認為關山鎮未來發展方向定位以及其型態為何？你認為關山鎮其經營策略上可朝那些面向努力？

A6：對於未來的經營方向，我要再一次強調區塊發展的重要，如果你以一個鄉鎮做思考，你會發現到這些問題一直在那邊轉，像花蓮，你印象中的是一個花

蓮縣，很多人去啊，但你知道一個花蓮縣不是那一個鄉鎮公所，常態就是這樣。台東絕對可以跟花蓮並駕齊驅，甚至超過花蓮，這個就是要從台東來看。

以前我有想過把關山親水公園和 197 縣道，以及大坡池和南橫當做一個龍的頭一樣，眼睛一個是大坡池，一個是親水公園，它的嘴巴就是從 197 縣道跟海端那個菱線，事實上他的發展就是宣傳而已，就是把關山親水公園跟大坡池，以及 197 縣道那一段結合起來，然後再包括南橫地區結合起來，這還是一個區塊，等於是以前海端關山池上三個鄉鎮來衡量，這樣才有辦法重新再來。目前台東觀光的发展是在縱谷地區，十年內大概都還是以縱谷為主，而縱谷地區這幾個區域是很容易成功的，首先就是台東平原跟卑南鄉，這是一個區塊，第二個區塊就是海端關山池上，第三個區塊就是延平跟鹿野，他們的景觀都很特殊，也是台東花蓮這一大區塊最文化、最多人的地方，那海岸線當然他有它的特色，但那是一個區塊，南迴一個區塊，但是最有特色的還是剛才講的那三個區塊，這三個區塊我覺得是蠻簡單的，只是你也沒辦和其他單位去做整合協調，所以你一定要從縣政府的角度處理，你主軸定為這個方向的話，大家可朝這個大方向去努力。

對於關山未來的定位，我還是要從關山、池上及海端來看他未來的發展主軸，關上和池上主要是稻米，和海端的原住民文化，再加上地形，你看從向陽到平地才幾公里，他的高度卻相差有三千公尺，像在大峽谷或美國那個地方變化也不會那麼多了，反而是關山。另外就像我剛才說的台東平原，包含鹿野延平他可以討論到的，一個生態，一個是田野及農作物，然後包括地形，鹿野溪的地形，還有南橫地形，然後整個海岸山脈的地形、地質那些都是，這個在其他地方沒有啊，你的特殊點就是稀有，這個稀有是你自然擁有的。你說在岡山的那個月世界，那個地方也沒有很大啊，你看他的名氣那麼大，反過來你看我們利吉那個地貌那麼明顯。還有鐵路觀光，我剛才一直在講的鐵路觀光就是在講大眾運輸，鐵路站一直延申，從方圓一公里、方圓五公里到方圓幾公里這樣來延申，其實我講的大概就是這幾點。而關山這個區塊，我覺得他可以發展的方向還是他田野的農村景觀，這個還是很重要，你說要做什麼設施，再加就多餘了。假如以剛才講的區段，關山親水公園到 197 線到大波池，從關山經過電光到寶華山到瑞和出來，或由瑞和到寶華山到鸞山出去，或由鸞山到台東新站，這樣一站一站，一個區塊一個區塊，台東平原和鹿野、延平結合，從 197 縣道可以結合，鹿野本身自己結合的話可以到寶華山下去，鹿野溪南溪北一段，如果和關山的話，由鹿野進來，由電光出去，可以和關山給合成一個區塊；關山和池上的區塊，你看這個條件多好，走路也好騎腳踏車也好都是很好的區塊，只是大家都沒有花時間思考。

打擾你的時間了，謝謝你接受我的訪談。

受訪者：C5 君

受訪地點：自宅

受訪時間：97 年 4 月 6 日下午 20：00 至 20：40

受訪者簡歷：曾任關山鎮第 11、14 屆鎮長

Q1：就地方發展而言，觀光產業是大多數鄉鎮公所視為重要施政方向之一，請問鄉鎮發展相關產業的立基何在？其所面臨的課題為何？

A1：發展觀光第一個就是要吸引客人來，客人來後，藉由遊客將本地的產業推銷出去，第二個就是利用觀光造就當地的就業機會，相關的產業如自行車、餐廳...等。

至於面臨的問題，我覺得是資金，對鎮公所來說也就是政府預算，私人的部分指投入的成本，觀光產業其實是需要做較大投資的產業，像以前我都是和縱管處爭取經費，一年大約一千萬上下，我們層級大約是這樣，現在經費少了，也比較不容易做。

Q2：你認為地方政府在觀光旅遊活動推動上有何不足之處？

A2：第一要宣傳、辦活動，再來設備這三樣，你每年都沒有新的設備，像這些旅遊景點都會疲勞，疲勞當中遊客來個三五次就不想來了，這是最大原因。尤其行銷與活動這個一定要做，不做是不行的，行銷的部分，像每年都有舉辦旅展，一定要去展示，如台北高雄台中那種你都要去參加，你有活動時要藉由那些場合機會讓大家知道我們什麼時候辦什麼活動，你的計劃先做好，別人才能安排，要爭取經費的如縱管處等都要先講好，臨時性的廣告較困難，如果臨時要推廣，那你要透過電視媒體及平面媒體等，但透過電視媒體等有時錢會很貴，鄉鎮公所跟本不可能負擔。舉例來說，像之前花蓮過年前花季也蠻成功的，花海形象塑造，透過媒體報導吸引遊客來，不用說全部的人，只要吸引百分之一就好，這樣就夠了，像來看花的途中順便介紹一些景點，讓遊客可以玩整路，因此宣傳非常重要，活動非常重要；那我們辦活動不是給關山附近的人，而是對象為外地的人，所以活動的品質及層級一定要高一點。

Q3：就發展觀光而言，你認為關山鎮面臨的課題有那些？在推動觀光產業上有何不足之處？

A3：旅遊的深度不足，變成走馬看花的型態，業者服務水準不太夠，有時後不太用心，還有關山地區我們比較欠解說員制度，業者只是腳踏車租出去就好，客人自己騎一騎，不知頭尾的，對關山無法有了解，好的也不知道，這樣對地方的發展不太好。

再加上民間配合度不足，如之前聖誕燈會，民間住家門前也要一同配合去做活動，說實話這是我們關山比較欠缺的地方，在關山很難有請的動，業者之間也一直談不攏，各行其事，很難配合。依我過去的經驗是很困難的，以前公所在辦活動，請業者配合，但大家都在看鎮公所要做什麼事，並不會說民

間我想做什麼，然後由政府來配合，自動自發的很少，但當然不是每間業者都這樣，一些也很配合、很努力。

Q4：就台東縣而言，關山鎮在推行觀光產業上，頗為知名，就目前觀光環境上而言，他具有哪些的優勢與劣勢？以及哪些的機會與威脅？

A4：關山最大的劣勢是一成不變，遊客沒有新鮮感，像以前腳踏車道大概只有關山等二、三個地方，但現在到處都有，所以像現在來說，對遊客而言腳踏車道的新鮮感已經沒有了，遊客來個一兩次之後，像我如果去騎一成不變內容，會不再想去，因此一定要有新的內容再推出，你如果沒有新的設備推出，遊客自然沒興趣，像我過去在公園內做的水車，到現在也還沒轉，我本來的構想是要用水車做一個特色，而且水車要會運轉，但因為它的葉片太寬，水量又不夠，所以中間還要加葉片，這樣它就會運轉，接下來你要把水引導到上方，引到上方就能做一個像瀑布的樣子下來，這就是想要增進公園內的景點，所以過去的問題還要繼續做；第二個問題，像你景點如果不每年弄個新的較特殊的東西來吸引遊客，那會沒落下去，像宜蘭童玩節也收起來了，就是同樣的道理，所以內容一定要去改變，因此你一年一定要做出一個特色出來。再來就是景點的疲乏，因為他的替代性太多了。

優勢是從以前我們就投資不少在關山發展觀光上，像現在外面景氣不好，民間的投資減少了，上面的補助也較少，我們的優勢是之前投資做的，把他好好發揮，所以我前面講的行銷、辦活動及內容的充實這三部分，一定要繼續做。

威脅喔，像觀光帶來說，不要怕說周遭的會比你不好，因為觀光帶的話你會這邊玩一下那邊玩一下，把鹿野高台茶園、關山親水公園、池上大坡池等景點串在一起，目前大坡池是沒有在收費，但這樣只有鄉公所管理，公所會很累；威脅是景點到了一段時間，它的旅客數一定會減少，所以我才強調上述的三點工作一定要做，你沒有做，遊客一定會沒有新鮮感，像墾丁燈塔第一次去是這樣，第二次去也是這樣，你就不會想去，那我們關山親水公園得天獨厚的就是三十幾公頃的地，比如說像我們做的人工生態池也沒有在做宣傳，你光只是做在那邊，其他人也不知道，像你宣傳出去，比如說全國學校，如果有特色及有教育性，人們就是安排畢業旅行或戶外教學來這邊。

Q5：關山親水公園是關山鎮的重要旅遊據點，你知道遊客不進去的原因為何？

A5：新鮮感減退，不然三十五十大家也都出的起，加上業者也要幫忙推，像林園腳踏車店就有跟鎮公所買門票買很多，但有的業者就不配合，像我們於環鎮自行車道縱觀日月亭旁設有自行車道的收費點，業者應該要鼓勵遊客騎，結果不是，在租腳踏車時就跟遊客說這邊如何，那邊要檢查什麼的，讓遊客不想花錢買票，而且如果遊客願意買票，你多少也賺一點，那樣的工作你沒辦法配合，我也沒辦法了。

Q6：就目前關山鎮的發展政策、現有資源以及其整體市場趨勢，您認為關山鎮未來發展方向定位以及其型態為何？你認為關山鎮其經營策略上可朝那些面向努力？

A6：這個要整合，觀光、生態、運動等都要放一起，是互相的，你看像我鎮長任內，在親水公園南邊有規劃 2 號公園，那個公園當初投資 2 仟萬，結果現在也是在長草，我剛好今天下午路過，那邊也都是雜草沒有人管理，如果那邊多一個觀光景點，也可騎到那邊去再騎回來，至於可以朝那些方向，我有幾點看法：首先，要繼續爭取中央的補助，但是這不一定要公所自己執行，因為都是公家單位嗎，誰執行都一樣，只要將我們的構想向補助單位說明，不然做一些地方沒有人管理沒有整理，也浪費了，像在電光做的瞭望台，有幾個人去看，那不如集中在一起，人潮可以集中，地方也可以造就就業的機會，那關山鎮的農民也可以多一點收入，業者也可以有多一些客源。

再來，就是要加強行銷，像我剛才說的行銷，除了旅展以外，平面媒體我們也要較常互動，我以前也常請平面媒體來採訪，平常有較好的互動，人家也比較願意來多報導相關活動或景點，另外，像電視台如果有播出我們相關活動，有的人就會覺得那個地方沒去過，就會想來走走。

公園內也要增加一些設施與內容，例如可以設一個腳踏車博物館，強化我們關山腳踏車的特色；淡水生態館，介紹我們卑南流域的生態；還有一點事實上我們可以做一些住宿的設施，因為你那麼大的公園你就比別人有優勢了，你像住宿，如果當初把客家文物館設在關山，現在也不會像縣政府在那裡頭痛，像現在池上拿去，鄉鎮公所也沒有能力去繳，也不能對外營業，要委外也沒有人願意做，當初我積極爭取客家文物館設在關山，我打算把他規劃成大陸客家土樓的型式，那種仿古的建築比較有特色，除了原有的客家文物館功能外，下面可以做餐廳及會議室等，上面可用來當住宿，你公園那麼大，要經營，這也是一種方式，你沒看現在所有的大飯店周邊都要做一些較好看的景觀，因為你不只是來住而已，而是還要四處走走，要享受休閒就是這樣，又不是出差，旅舍住一晚、二晚就走了，所以當初應該設在關山，和我們親水公園結合在一起，也可集中觀光資源。

最後一點，就是解說員的缺乏，這部分我們也可以自己訓練，像鹿野龍田那阿度的店，他也是私人在做，不管是十個也好，二十個也好，都是一路一直解說，都有很多人去介紹他，電視也是這樣的做法，把一些看似平凡的東西，都說成有那麼一回事，充滿故事性，所以你說這個解說員事實上是要由業者他們自己訓練，公家派人指導訓練，業者自己要出來參與配合，不可以一直靠公家。

打擾你的時間了，謝謝你接受我的訪談。

受訪者：D1 君

受訪地點：關山親水公園內遊客中心

受訪時間：97 年 3 月 22 日下午 15：30 至 15：48

受訪者簡歷：簡先生，來自嘉義縣，第 3 次來到關山親水公園

Q1：你覺得臺東縣關山鎮旅遊的特色及觀光資源有那些？

A1：關山 12 公里環鎮腳踏車道及關山親水公園等含括了關山鎮所有的觀光資源，關山騎腳踏車可以養生健身，遊一趟親水公園讓人心曠神怡；其他還有不錯的景點如舊火車站的建築、關山大圳及親山農園都是不錯的選擇。

Q2：那些景點讓你印象深刻及具吸引力？

A2：環鎮腳踏車道：全長 12 公里起點與終點均在關山親水公園、風景美又完整，沿途風景及配合的小景點也不少，如香草園、親山農園、縱觀日月亭等等。

Q3：你覺得來關山鎮從事旅遊活動最不滿意或欠缺的地方有哪些？

A3：關山是一個好地方氣候宜人又較少颱風，住民又和氣是一個很好的發展觀光的好地點，所以應保持自然的田野風光，避免過多的人工設施如鎮內安裝了好些假的椰子樹，真的很醜應該拆除。另外不管是親水公園內或鎮上其他觀光景點都沒有解說員在解說，像我從嘉義過來，這裡是很漂亮沒錯，但感覺都只是看看，我們租了腳踏車後，老闆都不太理我們，只告訴我們入口從那裡進去，像我來第 3 次了，公園內又沒什麼改變，根本不會想再來。

Q4：你建議可以如何改進？

A4：應朝向自然的觀光，減少人為的非自然建設，公園內或其他地方能有志工讓我們問，或者設一些解說牌，多少認識這裡一下。

Q5：你覺得關山鎮在那些旅遊資源、服務及設施改善後，會讓你想再次蒞臨旅遊？

A5：我不太知道耶，不過我想最少要不一樣吧，像我這次第 3 次來，要不是其他家人想來，我不太想來，如果你問我怎樣才會再來，我覺得服務品質要再提升，像我剛才說的，有志工幫我們介紹一下嗎？腳踏車出租店的老版不是只把腳踏車租給我們，也可以請人帶了我們看。

Q6：關山親水公園是關山鎮的重要旅遊據點，你不願意進去的原因為何？

A6：我來第 3 次我每次都有進來，風景是不錯啦，不過來 3 次了，都一樣，沒什麼變，這次來反而環境比較差，像這邊出去，旁邊的草雜草很多，所以我在想，要是都一樣，有來過的人就不會想進來。另外，還要門票，如果不收錢及環鎮腳踏車道不收錢及驗票將會更好。

Q7：承上題，在觀光資源規劃上應進一步提供那些資源或服務？

A7：可就現有設施再加以改善維護，不要再做太多的非自然的設施才好。打擾你的時間了，謝謝你接受我的訪談。

受訪者：D2 君

受訪地點：關山山水軒渡假村露天咖啡座

受訪時間：97 年 4 月 5 日下午 20：10 至 20：30

受訪者簡歷：楊先生，來自高雄縣，第 2 次來到關山親水公園

Q1：你覺得臺東縣關山鎮旅遊的特色及觀光資源有那些？

A1：我印象比較深的是環鎮自行車道騎腳踏車、油菜花季、舊火車站。

Q2：那些景點讓你印象深刻及具吸引力？

A2：會吸引我的是油菜花季、自行車道旁不同感受的田野風光，還有這裡蔚藍的天空。

Q3：你覺得來關山鎮從事旅遊活動最不滿意或欠缺的地方有哪些？

A3：如果有旅遊中心會比較好，可以整合交通、住宿、餐廳等資源，或是整個山線的旅客服務中心，對觀光客來說會比較方便。

Q4：你建議可以如何改進？

A4：成立旅客服務中心或是在鎮上的商家可以提供旅遊景點的參考訊息，例如說：哪有好喝的咖啡？特殊的景點？對遊客來說會比較方便。或者以網站方式提供各種旅遊資訊，讓遊客利用上網便可取得交通、食、宿等消息，增加旅客前任意願。

Q5：你覺得關山鎮在那些旅遊資源、服務及設施改善後，會讓你想再次蒞臨旅遊？

A5：親水公園裡面很大，若是都要用步行的話走不久，但是又不想花錢租腳踏車，若是能提供免費類似遊園小火車類的服務，會比較吸引我，再加上現在有小朋友，如果有這樣的服務的話小朋友也比較不會不耐煩。還有園區中有可以遊湖的天鵝船，也是另外要收費的，如果是園區內的服務應該就含在門票內，另外還要付費對遊客來說吸引力不大。另外，像我今天要住在關山，我剛才去民宿那裡辦理住宿時，順便問了一下民宿老闆晚上在關山可以做什麼活動，他回答說，這裡晚上沒有什麼活動，我覺得這是比較可惜的。

Q6：關山親水公園是關山鎮的重要旅遊據點，你不願意進去的原因為何？

A6：如果沒有特別的節日或是大型的活動的話，到親水公園遊玩的意願會比較低。第一是路程較遠，第二是除了夏天外沒有小型戲水池等可以玩的設施。如果知道有活動的話會比較願意到親水公園玩。另外互動的遊具比較少，帶小朋友去如果不租腳踏車的話，就只能步行，園區內也只有兒童遊憩區內簡單的滑梯、鞦韆等遊具可以讓孩子玩，吸引力明顯不足。

Q7：承上題，在觀光資源規劃上應進一步提供那些資源或服務？

A7：如果有特殊的節慶活動例如：配合油菜花季有活動或是表演節目，再去玩的意願會比較高，此外若能提供車站到園區間的接駁車，或是可以串連鎮上其他景點的交通工具，對遊客來說會比較方便。還有遊客都喜歡吃吃喝喝買名產，雖然關山米很有名，但是好像買的地方比較少不像池上米那麼多而且方便，如果可以多一點地方廣告或販售會比較有利。

打擾你的時間了，謝謝你接受我的訪談。



受訪者：D3 君

受訪地點：腳踏車出租店前

受訪時間：97 年 4 月 6 日下午 17：05 至 17：27

受訪者簡歷：鄭小姐，來自台北縣，嫁到關山鎮，目前定居台北，第 2 次來到關山親水公園

Q1：你覺得臺東縣關山鎮旅遊的特色及觀光資源有那些？

A1：有好山好水、空氣新鮮適合全家出遊踏青，像是親水公園就是不錯的地方，環境清潔又有好的環鎮車道，人煙稀少，可以讓人心情輕鬆，放慢腳步，另外又有好吃的鳳梨釋迦、關山米。

Q2：那些景點讓你印象深刻及具吸引力？

A2：親水公園的環鎮車道，好像是全國第一條嘛。

Q3：你覺得來關山鎮從事旅遊活動最不滿意或欠缺的地方有哪些？

A3：交通不便利，無夜間娛樂場所，便利商店太遠、太少不便利，親水公園可停留的時間太短，又沒有其他的景點可以遊玩。

Q4：你建議可以如何改進？

A4：可安排短程接駁公車或什麼觀光巴士的，方便我們遊客往來，假日舉辦農產品市集大會，一方面吸引觀光客，一方面可增加農民收入。

Q5：你覺得關山鎮在那些旅遊資源、服務及設施改善後，會讓你想再次蒞臨旅遊？

A5：接駁專車的接送，多增加一些遊戲區及景點，希望可以在親水公園玩一整天，環境優美的關山可增設露天咖啡廳、泡茶區，供遊客休息，放鬆心情，欣賞自然美景，還有，我覺得這裡的東西太貴，像租一台電動腳踏車花 5、6 百元，而且店家又沒公告租車的價錢，是我們問了店家才講，不太公開。

Q6：關山親水公園是關山鎮的重要旅遊據點，你不願意進去的原因為何？

A6：遊客要收費，又沒有很多設施可玩，在裡頭停留的時間又不久，感覺不划算，親水公園好像沒有很多玩水的設施，那怎麼叫親水公園。

Q7：承上題，在觀光資源規劃上應進一步提供那些資源或服務？

A7：除腳踏車外，可安排人力車協助老人或行動不便者也可以環鎮，享受關山的自然美景，建議可在園內設立可愛動物園區，飼養溫馴可愛的小動物，吸引小小觀光客，騎車環鎮時可安排解說員，幫助遊客了解關山之美，開闢露營區，可以安排夜間的活動。

打擾你的時間了，謝謝你接受我的訪談。