

臺南雙城觀光地區總體經營管理計畫  
經營管理計畫（公告版）

## 目 錄

一、緒論.....	1 -
(一) 計畫緣起.....	1 -
(二) 計畫範圍.....	2 -
(三) 計畫目標.....	3 -
二、計畫內容.....	4 -
(一) 旅遊環境與設施維護.....	4 -
1. 環境品質之維護.....	4 -
2. 交通維護.....	4 -
3. 攤販市集管理.....	5 -
4. 廢棄物防制.....	5 -
5. 名勝史蹟與觀光設施之維護.....	5 -
(二) 旅遊服務與安全.....	6 -
1. 旅遊服務與設施.....	6 -
2. 旅宿業發展管理.....	6 -
3. 推銷行為防制.....	6 -
(三) 裁罰及管制.....	7 -
1. 環境品質之維護.....	7 -
2. 交通維護.....	7 -
3. 攤販市集管理.....	7 -
4. 廢棄物管制.....	8 -
5. 名勝史蹟與觀光設施之維護.....	8 -
6. 旅宿業管理.....	9 -
7. 推銷行為管制.....	9 -
(四) 成長管理.....	10 -
1. 基本原則.....	10 -
2. 都市計畫.....	10 -
3. 交通寧靜區.....	11 -
4. 歷史街區.....	11 -
5. 總量評估調查.....	11 -
三、結論.....	12 -

# 一、緒論

## (一) 計畫緣起

臺南自 100 年 12 月 25 日起，以文化首都升格為直轄市，彰顯臺南為臺灣歷史起源地，擁有核心文化資產之關鍵地位。值此時正面臨全球觀光旅遊業轉型期，旅遊市場超越傳統風景區遊歷或朝聖大型量體建設的窠臼，體驗式旅遊興起，使得城市成為觀光旅遊產業之核心主體，文化成為觀光旅遊之核心價值。因此臺南市政府於 102 年底即向交通部申請「臺南雙城地區」指定為觀光地區案，以歷史發展軌跡「熱蘭遮城」及「普羅民遮城」雙城區域概念，將本市主要舊城區（大部分屬於今安平區及中西區）指定為觀光地區。經交通部於 105 年 9 月 22 日公告為「臺南雙城觀光地區」。此舉開臺灣指定觀光地區先例，將都市計畫區範圍指定為觀光地區，也正式宣告城市體驗型觀光時代的來臨。

雙城觀光地區之成立使得區域內範圍將適用觀光發展條例法源，得以引據相關機制與規範，進行以觀光發展為目的之管理。其中衝擊最顯著的當是開放民宿設立之相關規範。

依據 2017 年 11 月 14 日修正前之民宿管理辦法第 3 條規定「民宿之設置，以下列地區為限，並須符合相關土地使用管制法令之規定：一、風景特定區。二、觀光地區。三、國家公園區。四、原住民地區。五、偏遠地區。六、離島地區。七、經農業主管機關核發經營許可登記證之休閒農場或經農業主管機關劃定之休閒農業區。八、金門特定區計畫自然村。九、非都市土地。」，從而臺南市範圍內的都市計畫區倘非同時是風景特定區或觀光地區等區域，無法合法經營民宿。導致轄區內許多蘊含文化歷史深度及人文薈萃之地區，無法透過民宿經營配合觀光發展及觀光政策之推動，尤其對於臺南市老屋保存與活化使用欠缺發展動能。惟經指定雙城觀光地區後，民宿申設將可依發展觀光條例開放無虞。

除民宿開放議題之外，依據發展觀光條例第 6 條第 2 項規定「為維持觀光地區、風景特定區與自然人文生態景觀區之環境品質，得視需要導入成長管理機制，規範適當之遊客量、遊憩行為與許可開發強度，納入經營管理計畫」。而中央主管機關交通部亦以交路字第 10582003811 號函，要求臺南市政府應儘速完成經營管理計畫相關法制作業，且依據交通部觀光局相關之觀光地區第 2 次審查會議審查意

見亦明確指出，未來經營管理計畫應包含交通管理計畫、招牌攤販管理、環境景觀管理、騎樓暢通、旅館管理及品質提升等相關內容。本府即據此針對販售行為、建築造型及標誌、廣告物、環境景觀、銷售行為、民宿、成長管理等相關內容，擬定本綱要計畫。

## (二) 計畫範圍

臺南雙城觀光地區已於 105 年 9 月 22 日經交通部公告在案，其劃設範圍主要包含部分安平區、部分中西區及部分北區，安平區以安平古堡周邊及漁光島舊聚落為主，以及連結雙城之歷史運河廊道以加強其串連性；中西區及北區則以臺南市政府文化局劃設之歷史街區為主要範圍。區域範圍說明如下：

1. 安平區域：以安平古堡周邊及漁光島就聚落為主。北側以安平區北界為界；東側以民權路四段、安北路、安平路、平生路、安億橋為界；南側以安億路、光州路、健康路三段、漁光路、安平港堤防為界；西側以同平路、世平路、世平五街、州平二街為界。
2. 府城區域：中西區及北區以臺南市政府文化局劃設之歷史街區為主。北側以成功路、西門路、公園南路為界；東側以北門路為界；南側以樹林街、忠義路、和意路、西門路、友愛街為界；西側以環河街為界。
3. 運河區域：連結雙城的臺南運河廊道。北側以民權路四段、民生路二段為界；東側以環河街為界；南側以府前路二段、建平十六街、慶平路為界；西側以安億橋、平生路、安平路、安北路為界。

全區面積計為 5.4 平方公里（詳見以下圖示）。



臺南市雙城觀光地區公告範圍

### (三) 計畫目標

臺南市政府向交通部申請「臺南雙城地區」指定為觀光地區案，歷經近3年召開多次地方座談、審查現勘及會議，修正內容及範圍，已於105年9月22日公告指定為觀光地區，為臺南觀光發展奠下新里程碑，領先全國率先成為第一個法定公告的觀光地區。

隨著本市雙城觀光地區被公告為觀光地區，並配合經營管理計畫之擬定與公告，擬達成以下之目標：

1. 對於既存之觀光行為及地區透過更有系統之經營管理，以達觀光地區發展完整性與一致性。
2. 以觀光地區之政策目標一致性，結合市府軟硬體觀光資源以及民間觀光旅宿相關產業，發揮加乘效應，吸引民間投資，帶動觀光產業發展與地方繁榮。
3. 以文化歷史街區之觀光發展特色，引導並輔導民宿合法化，以促進臺南觀光朝向多元且具在地特色之方向發展。
4. 提昇遊憩體驗內容及服務品質，以打造臺南市之國際品牌與行銷效應。
5. 透過相關法令與政策管理、規範及引導遊憩行為及遊客之活動區域、時間，以確保居民之居住品質，並達成觀光產業發展與居民居住權益雙贏目標。

## 二、計畫內容

### (一) 旅遊環境與設施維護

#### 1. 環境品質之維護

雙城地區公告為觀光地區之後，觀光旅次及遊客所帶來之飲食、居住、交通工具、娛樂行為等人為活動將大幅增加，對雙城地區之環境可能造成更大衝擊，因此本府管理目標在於規範與引導前述人為活動，以避免造成環境過度負擔，以維持環境永續發展，兼顧在地居民居住品質與人文、經濟發展為目標。

#### 2. 交通維護

##### (1) 維護雙城地區合理運行

有鑒於雙城地區因屬於早期發展之都市地區，街道巷弄狹窄迂迴，若遊客持續湧入，易形成交通瓶頸，為避免交通狀況惡化，本府將視雙城地區內之交通實際需求，檢討交通路網、號誌及停車設施，研提適當交通管理改善策略；具體措施包括規劃替代道路、建設公眾運輸系統、增設導引指標、劃設禁止停車標線、增設停車格位、規劃交通寧靜區等方式，並得公告禁止車輛進入或禁止停車之地區，以達成遊客以公眾運輸為雙城地區主要交通方式之目標，維護觀光地區交通品質。

##### (2) 建構雙城地區 LOHAS 樂活交通服務

本府在雙城地區現有的交通基礎上，未來將持續推動低碳 (Low carbon)、「便捷 (Optimal network)」、「人本 (Human oriented)」、「先進 (Advanced system)」、「智慧 (Smart transportation)」的 LOHAS 樂活交通系統，建置綠能運具電動巴士公車路線、T-Bike 上線服務。市區交通場站、停車場、古蹟觀光景點及商圈等處擴充至適當營運規模，再搭配雙層觀光巴士路線投入營運，串聯景點、飯店，讓古都臺南成為適合搭乘大眾運具、騎腳踏車、步行 (BBW) 之慢遊輕旅行城市。

### 3. 攤販市集管理

攤販為臺灣特有之市場經濟模式，亦為重要庶民文化象徵之一，因此亦成為臺灣觀光旅遊特色經驗(如夜市文化)，惟攤販市集亦常有影響市容及周邊居民生活品質之隱憂。本府擬以鼓勵納入管理之方式，使優質攤販受相關法令保障，並加強取締未納入管理之攤販，以維護良好的市場經濟運作，同時兼顧雙城觀光地區之旅遊特色。研議包括「獎勵表揚優良或具特色之攤販」、「規劃特定區域」與「公告禁止設置攤販區域」等具體措施，以提升服務品質，同時發展雙城觀光地區攤販市集之地方特色與潛力。

### 4. 廢棄物防制

為避免雙城觀光地區內之家戶與事業廢棄物俱增，影響本區環境品質，有關廢棄物處理之管理目標與發展原則，本府將以源頭減量與循環利用雙軌並進方式推動。其研議推動低碳與循環經濟的新旅遊典型，加強宣導資源回收再利用、節能減碳與綠能推廣，推廣民眾垃圾自行帶走等相關措施，並藉由法規以輔導獎勵方式要求，以建立環境友善之旅遊文化。

### 5. 名勝史蹟與觀光設施之維護

#### (1) 名勝古蹟保護

依據發展觀光條例第2條第3款規定，「觀光地區」之定義係為「指風景特定區以外，經中央主管機關會商各目的事業主管機關同意後指定供觀光旅客遊覽之風景、名勝、古蹟、博物館、展覽場所及其他可供觀光之地區。」，另依據文化資產保存法第3條所定義之有形文化資產，包括古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、考古遺址、史蹟、文化景觀、古物、自然地景與自然紀念物，因此有關「風景名勝」、「古蹟」、「博物館」、「展覽場所」與其他「地區」，其部分內涵與文化資產保存法所規範之法律概念產生競合；職是之故，就名勝古蹟而言，本府之管理目標與發展原則，在於兼顧文化資產保存與活化利用之前提下，提供觀光使用。其具體措施可研議由本府觀光主管機關與文化主管機關聯繫會商評估後，依據發展觀光條例第2條第3款規定之精神，就個別名勝古蹟評估其存續狀態良窳與開放觀光之範圍與程度，並公告其管理要點，開放遊客遊憩。

## (2) 觀光設施維護

有關雙城地區之觀光設施，係由本府觀光主管機關所設置在功能上提供或便利觀光事務推動或運作之公物或營造物，諸如公用停車場、洗手間、步道、橋樑、觀景平台等相關公共設施，除由各轄管機關維護外，本府將持續投入經費設置、經管該公物或營造物能發揮其預定之效用，避免遊客破壞，並研議以徵收規費之方式，提升其服務品質並維持其永續經營。

## (二) 旅遊服務與安全

### 1. 旅遊服務與設施

針對雙城地區旅遊服務之推動，本府於雙城地區內設有安平旅遊服務中心與臺南火車站旅遊服務中心二處。除了提供觀光導覽之服務外，也具備維護旅客安全之功能，包括緊急危難之處理，並與警察局配合為旅客安全服務站。

### 2. 旅宿業發展管理

觀光地區劃定，係以具歷史發展軌跡之「熱蘭遮城」及「普羅民遮城」作為雙城劃設範圍，並以發揚歷史文化特色、重現城市發展歷程及展現人文薈萃風貌等為目的，鼓勵具歷史價值、文化特色及符合雙城地區劃設目的之建物申設民宿。

針對雙城地區之旅宿業發展，本府將依據「發展觀光條例」及「民宿管理辦法」之相關規定，有條件開放民宿申請設立。民宿之申請以合法透天住宅建物為主，客房數以八間以下為限，另外民宿之建築物設施、消防安全設備及其他營業設備等標準，應符合「民宿管理辦法」規定或其目的事業法律相關規範。未來將依據「發展觀光條例」第6條規定，導入成長管理機制，階段性進行旅宿市場需求評估與調整經營規模。

### 3. 推銷行為防制

為維護雙城地區內旅遊品質及遊客安全，本府禁止強行推銷或騷擾遊客等行為，以保障遊客可基於自由意志進行相關觀光活動及交易行為。

### (三) 裁罰及管制

#### 1. 環境品質之維護

鑒於「焚燒垃圾與廢棄物」對於觀光環境品質具有高度危險性與嚴重傷害，因此本府對於焚燒垃圾與廢棄物之行為採嚴格禁止與加強取締政策，並依據發展觀光條例第 64 條第 1 項第 1 款規定進行裁罰管制。另依社會秩序維護法第 68 條第 1 款之規定，得由警察機關依據處行為人三日以下拘留或新臺幣一萬二千元以下罰鍰，或由環境保護主管機關依空氣污染防治法第 31 條、60 條規定處新臺幣五千元以上十萬元以下罰鍰；其違反者為工廠、商場，處新臺幣十萬元以上一百萬元以下罰鍰。若同一行為發生前述法律適用之競合時，則依行政罰法第 24 條規定擇一重裁處。

此外，關於雙城地區環境之保護，本府得依據發展觀光條例第 64 條規定第 1 項第 3 款公告「禁止進入地區」或第 2 項公告「禁止破壞生態、污染環境及危害安全」之行為。

#### 2. 交通維護

基於促進雙城地區交通品質維護與低碳交通，本府得優先對於私人運具進行管制，本府將研議依據「發展觀光條例」予以公告「禁止車輛進入之地區」或「禁止停車之地區，」(例如於重要之觀光名勝、古蹟之區域或週邊範圍)，違反者則依據發展觀光條例第 64 條規定第 1 項第 2 款規定進行裁罰；另前述二行為以外之其他交通違規行為，則仍應適用道路交通管理處罰條例裁罰。

#### 3. 攤販市集管理

有關雙城地區攤販之管理，由本府警察局與觀光旅遊局分別依據道路交通管理處罰條例、社會秩序維護法及發展觀光條例與其授權之觀光地區及風景特定區建築物及廣告物攤販設置規劃限制辦法進行輔導、規劃、管理與稽核。

前述攤販擺設地點於本府依發展觀光條例及其授權法規公告禁止設置攤販之區域，則依違反發展觀光條例第 63 條第 1 項第 1 款規定裁罰，由本府觀光主管機關依法處置。若攤販擺設地點非位於前述公告禁止設置攤販區域，則適用社會秩序維護法第 79 條第 1 項第 1 款、道路交通管理處罰條例第 82 條 1 項 10 款或臺南市公園綠地管理自治

條例第 14 條第 4 項規定進行裁罰，由本府警察機關或工務機關為裁處機關。

#### 4. 廢棄物管制

##### (1) 禁止拋棄垃圾與廢棄物

有關垃圾與廢棄物之禁止拋棄，係同時違反發展觀光條例第 64 條與廢棄物清理法第 11 條、第 27 條與第 50 條加以規範，依據行政罰法第 24 條從一重之規定則應適用發展觀光條例，另交通部觀光局依據發展觀光條例第 67 條規定，制定裁量基準如附件一。

##### (2) 源頭減量

依據臺南市低碳城市自治條例第 26 條規定，已授權本府得禁止使用保麗龍或其他經本府公告有污染環境之虞之飲料杯及餐具。其規範對象涵蓋百貨公司及購物中心、量販店、超級市場、連鎖便利商店、連鎖速食店、有店面之餐飲業及連鎖指定飲料販賣業，違反者將依其相關自治條例予以裁罰。以外，並戮力配合行政院環境保護署擴大限塑政策，持續要求並加強宣導觀光地區內受限塑政策管制之對象，皆不得免費提供購物用塑膠袋。

#### 5. 名勝史蹟與觀光設施之維護

由於名勝古蹟部分因同時涉及文化資產保存法之有形文化資產保護，因此就雙城地區其管制方式應做以下分類：

##### (1) 受文化資產保存法規範之名勝古蹟

若行為人有發生違反發展觀光條例第 62 條與文化資產保存法第 103 條至第 106 條規定之情事，因文化資產保存法第 103 條為處六個月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣五十萬元以上二千萬元以下罰金之刑事責任，第 106 條為處新臺幣三十萬元以上二百萬元以下罰鍰，故依據行政罰法第 24 條、第 26 條規定，本府優先適用文化資產保存法裁罰，並予以移送追究刑事責任。

## (2) 未受文化資產保存法規範之名勝古蹟

雙城地區具有觀光價值之「名勝」、「自然資源」，但非屬文化資產保存法所規範之有形文化資產，本府將依據地方主管機關之權限，透過解釋「名勝」與「自然資源」之定義，以解釋性行政規則之方式公告雙城地區名勝、自然資源之種類、範圍與區域，並以告示牌方式宣導法律規定與應遵守之事宜。行為人有損壞雙城地區之名勝、自然資源者，則本府依發展觀光條例第 62 條裁處。

## (3) 觀光設施部分

有鑑於觀光設施於發展觀光條例並無明文定義，故本府得依據地方主管機關之權限，透過解釋性行政規則方式公告雙城地區觀光設施之種類、範圍與區域，並以告示牌方式宣導法律規定與應遵守之事宜；部分觀光設施得依其性質向使用者依據規費法第 8 條規定徵收使用規費，但應事先制定收費之自治規則。行為人有損壞雙城地區之觀光設施者，則本府依發展觀光條例第 62 條裁處。

## 6. 旅宿業管理

本府得依民宿管理辦法第 31 條規定民宿經營者應維護民宿場所與四周環境整潔及安寧，且得依民宿管理辦法第 35 條規定，以記點考評方式定期或不定期公布優良名單，並置頂公告於臺南旅遊官網，以利消費者選擇優質旅宿業者。同時，臺南市營業衛生管理自治條例將研議納入民宿規範管理，祈使入住民宿遊客之衛生權益獲得周延保障。

因違反發展觀光條例或民宿管理辦法之違規行為受處分者，經通知限期改善仍未改善者，本府得依「發展觀光條例」相關規定勒令暫停營業或廢止其民宿登記證，並公告之。又違反發展觀光條例或民宿管理辦法之受暫停營業處分業者，如於停業期間繼續營業查證屬實者，主管機關得依無照營業規定罰鍰，並廢止其民宿登記證。

## 7. 推銷行為管制

有關雙城地區之不當推銷行為之管制，本府得依據發展觀光條例第 63 條第 3 款至第 5 款規定，觀光地區內有強行向旅客拍照並收取費用、推銷物品、其他騷擾旅客或影響旅客安全之行為者，得處新臺

幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，依據社會秩序維護法第 68 條第 3 款規定，強買、強賣物品或強索財務者，處三日以下拘留或新臺幣一萬二千元以下罰鍰，依其行為嚴重態樣從一重裁處。

另若情節重大，另可依據刑法第 304 條之規定，以強暴、脅迫之方法，使人行無義務之事或妨害人行使權利者，係構成強制罪，得處三年以下有期徒刑。因此若於觀光地區因推銷而妨害觀光客行動，或不使其與人交易等，均構成強制罪之刑事責任。

由於強迫推銷行為已涉及違反社會秩序維護法與刑法之行為，為求刑期無刑與基於行政執法效率之考量，於遊客發生有被強迫推銷之情事時，本府將由警察主管機關依據警察職權行使法即時介入與排除侵害。

## （四）成長管理

### 1. 基本原則

臺南雙城觀光地區的成長管理，係以觀光地區周邊整體觀光資源及公私部門各項服務設施為基礎，配合觀光遊客量成長趨勢及各種旅遊需求進行遊客接待量之推估，進行許可開發強度之管控、空間區位規劃與地區景觀形塑。其目的主要供公部門於推動各項政策排序及做為私部門市場投資開發參考，並供觀光旅遊發展策略檢視執行績效之評估依據。

採用成長管理的手段，預先規劃適當且符合遊客需求之觀光策略，適度引導觀光旅遊市場供需，避免因觀光旅遊人口失衡導致旅遊品質降低，或影響觀光市場常態運作。

### 2. 都市計畫

本府都市計畫主管機關得適度將觀光地區總體經營管理計畫內容，納入於都市計畫及都市設計管制條文，以落實經營管理計畫。並於都市計畫通盤檢討時，進行滾動管理，檢討修正相關規定，以符合成長管理趨勢。

都市設計執行除依「臺南市都市設計審議委員會設置及審議作業要點」之分級審議原則之外，並按照本府都市發展局發布的「臺南市都市設計審議原則」及「都市設計審議規範」等相關規定辦理。

### 3. 交通寧靜區

為避免遊客遊憩對雙城地區居民生活產生過度干擾，本府得考量居民正常生活作息之保護，規範遊客可及區域、活動時間，設置交通寧靜區，以落實居民生活環境之維護。

本府交通主管機關劃設交通寧靜區時，得擇定以觀光地區優先劃為示範地區，除採降低速限及禁鳴喇叭策略外，周邊規劃提供充足停車空間、公車站及 T-BIKE 站，提升大眾運輸服務效能，並採取人本道路空間規劃策略，提供觀光地區安全、安靜及便利之交通服務，亦可適度增加觀光地區之交通接待能量及服務水準，以適應觀光地區遊客量增加。

交通寧靜區之道路規劃以適度減少車輛使用、友善行人環境等動態調整交通管理措施為目標。

### 4. 歷史街區

本府文化主管機關基於維護地方人文及歷史古蹟，得依「臺南市歷史街區振興自治條例」相關規定公告劃定為歷史街區，以保存具歷史意義及價值之街區。將針對歷史街區之公共空間、老街尺度、街道鋪面、鄰接立面等，以獎勵補助或租金補貼等方式進行修建，進一步完善公共機能，提供文化創意空間。

### 5. 總量評估調查

本府觀光主管機關得參酌觀光發展現況及未來趨勢，進行大數據之蒐集與分析，並訂定相關總量評估調查計畫，以適度引導觀光旅遊市場發展，維持觀光市場服務品質。並應隨時檢討修正，以符本市實際發展需求。

### 三、結論

臺南市於 105 年 9 月 22 日公告指定為觀光地區，為臺南觀光發展奠下一新里程碑，領先全國率先成為第一個法定公告的觀光地區。然仍須透過觀光地區經營管理計畫、旅宿總量調查計畫、觀光地區跨局處協調平台，以及輔導民宿合法化平台等政策措施來落實觀光地區發展，促進臺南觀光多元發展、打造優質旅遊與生活環境、帶動地方繁榮等多重目標，祈以有效管理手段建立臺南為永續發展城市。

在管理面，透過本經營管理計畫之擬定，形成本府各局處協調共識，並以整合性政策促進相關局處依權責互補互助，達成觀光地區整體計畫目標。

在法規面透過本經營管理計畫之擬定，除排除既存法律規定與發展觀光條例之法律適用爭議外，同時也兼顧觀光地區制度理念、居民與遊客合法權益保護，以及符合既有相關法理為原則，提出法律適用之說明與指引，以利人民權益之維護，確保相關權責機關執法明確，以公私協力方式共同建構觀光地區優質旅遊環境。

最後，本經營管理計畫亦分別研擬「基本原則」、「都市計畫」、「交通寧靜區」、「歷史街區」及「總量評估調查」等項目內容，以利本府觀光主管機關得參酌觀光發展現況及未來趨勢，並透過適當之研析工具與政策討論，適度引導本市觀光發展方向，並維持觀光旅遊市場服務品質，未來應視需求動態檢討修正，以符合本市實際發展需求。