

劃的遊憩服務設施，諸如停車場、商店區等，幾乎集中該四處。而住宿設施則延續「墾丁風景特定區計畫」的規劃，並無太大變動。

觀光局雖在國家公園成立後交出風景特定區的經營權，但憑藉「獎勵投資條例」與「發展觀光條例」，風景特定區時期在墾丁地區所規劃的三塊旅館用地仍由觀光局管理，並相繼承租給凱撒、歐克山莊與福華三間國際級飯店。不僅紓解墾丁地區的住宿設施不足的壓力，也連結國際遊憩系統吸引國際遊客，以及更多資本的相繼投入²⁴⁸。相對的，也加速了恆春與四重溪地區中小型旅館的沒落，而在恆春半島的觀光版圖上邊緣化，觀光活動更集中於墾丁地區。然而這樣的集中也使墾丁地區的生態環境難以負荷。墾丁國家公園管理處雖試圖讓不適宜的遊憩活動遷往國家公園外卻成效不彰，墾丁地區反而趨向類似「墾丁風景特定區觀光發展基本計畫」所規劃的，具多種觀光遊憩機能的渡假勝地發展模式。

墾管處挾其豐沛的建設經費，對恆春半島交通運輸的改善有相當大的助益，不僅真正落實以往諸計畫對整建道路系統的目標，也為地方政府減輕部分地方建設的負擔²⁴⁹。1992年墾管處為了配合上位機關營建署的「六年休閒建設計畫」，除了道路的開闢，還進行興築後壁湖遊艇碼頭、開闢海水浴場遊憩設施、停車場與展示館等觀光工程。雖然觀光設施的完備，為墾丁地區帶來大批人潮，不僅有助居民發展觀光業，也吸引大小資本湧入經營與投資，但也使墾管處有「以自然保育為名，行觀光開發之實」的批評²⁵⁰。因此，如何在保育與觀光之間取得平衡，至今依舊是墾管處的難題之一。

國家公園成立前，觀光局可說是在恆春半島進行觀光規劃的最高中央政府層級。但由於墾丁風景特定區只運作了三年便被國家公園取代，使渡假基地的構想在付諸實現之前即胎死腹中，觀光局被迫退出墾丁地區的規劃管理之列。但觀光局一直未放棄開發恆春半島的觀光事業，並於1991年頒布「恆春地區觀光發展之研究」報告，試圖發展國家公園外的休閒渡假基地。該報告的計畫範圍為恆春半島楓港以南、墾丁國家公園範圍之外的地區，除了配合墾丁國家公園範圍內的現有遊憩據點，亦發展國家公園外具發展潛力的據點，以提供有別於國家公園的多元遊憩活動。此外，亦考量增加必要旅遊服務設施及住宿設施之可行性，將恆春半島打造為國際級觀光旅遊度假基地。由此，該研究規劃出車城至牡丹的199縣道系統，以及恆春地區遊憩系統。這樣的構想使觀光局積極撥助經費，促進車城鄉與恆春鎮的觀光發展。

墾丁國家公園成立後，園內各遊憩景點陸續開發完成，也分散森林遊樂區的遊客量（如圖4-1）。兩個機關首次發生衝突，則是在1984年林務局擬於香蕉灣生態保護區設觀光蘭園，也是台灣首件生態保護區的利用爭議。營建署認為違反國家公園法規定，但林務局則認為香蕉灣一帶是蝴蝶蘭的原生地，設置觀光蘭園後，能吸引國內外遊客，同

²⁴⁸ 黃冠中，〈海市蜃樓—全球化下的海濱休閒地景〉，（台北，國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文），2002。

²⁴⁹ 蘇一志，〈恆春地區觀光遊憩空間之演化--社會作用者與空間生產的關係〉，（台北，國立臺灣大學地理學研究所博士論文，1997），頁246。

²⁵⁰ 同249，頁164。