

海洋觀光遊憩特性、管理課題及前景

蔡長清*

一、前言

海洋觀光遊憩向來是觀光遊憩體系的重要一環，全球各近海沿岸都市居民更視為日常休閒生活的一環。邁入二十一世紀，觀光遊憩活動已被許多人視為最有可能改變及重組海洋生態系的主要社會文化力量之一。【1】海洋觀光遊憩發展雖然具有經濟、教育及提升休閒生活品質的正面價值，但仍應重視其所產生的社會、文化和環境成本。【2】隨著社會的工業化、都市化、國民所得提高、工作時間縮短及人們價值觀念的轉變，台灣地區居民對於觀光遊憩需求日益高漲。台灣四面環海，陸地及空域空間有限，因此政府在 21 世紀觀光新戰略中，【3】提出以發展海洋觀光遊憩資源彌補陸域遊憩空間之不足，增加觀光遊憩吸引力，此外，亦可創造傳統漁業轉型機會。近年來台灣地區海洋觀光遊憩成長的比率，似乎比其他類型觀光遊憩產業來的快速，尤其是賞鯨豚、潛水、衝浪、風浪板等各類水域活動、海岸公園、漁人碼頭、或岸邊賞景、餐飲、散步、表演等活動、遊艇港的開放、各類特別活動或競賽舉辦、海洋博物館、外來招攬或常駐大型遊輪、小型渡輪、娛樂船舶及藍色公路等日益增加，民眾親近海洋地區的機會愈來愈容易。各沿海縣市或鄉鎮，亦紛紛提出各類海洋觀光遊憩發展構想。縱然尚待詳盡周延的規畫及實現，但供給面的改善指日可待。

此外，人們對海洋的相關事務及活動也愈來愈感興趣，大專學校也提供愈來愈多的水域活動或海洋生態課程，培養人們從事水域活動的知識、技能及興趣。此種全民運動式，前程似錦的蓬勃發展現象，吾人一則以喜一則以憂，因為供給與需求增加，造成的環境壓力及遊憩品質頗值得關切。然而一般開發單位並未強調遊憩體驗品質、探討最適承載量或環境改變等問題，規劃階段並未考慮廠商規模、數量、招商辦法、商業秩序、社區涉入、公權力及地方社區的介入時機及方式、及日後營運管理的角色等，應勿過度渲染海洋觀光遊憩對提振經濟景氣的貢獻。

我國目前雖然已有一些有關海洋觀光遊憩的研究，但大都偏向單一構面或技術性或資源調查性質，如活動、地點、特性、資源、生態現象、物理化學特性、漁港轉型的經濟分析、沿海遊憩區域的劃分、或遊艇港及碼頭規劃等，譬如針對花蓮港賞鯨活動業者提供之解說的內容及滿意度評價【4】，海岸生態旅遊體驗調查或休閒漁業的問題探討有關【5】，調查賞鯨豚潛力發展與解說模式【6,7】，海岸開發規劃與管理【8】，鯨類海上生態調查【9】，海域遊憩系統規劃【10】，或海域遊憩活動現況調查【11】等。但從整體的觀點，針對海洋觀光遊憩特性、需求、衝擊、政策、管理等方面的探討，則亟待補充。我國的海洋觀光遊憩發展尚屬萌芽階段，需要借鏡國外發展經驗之處甚多，應該先對整體海洋觀光遊憩理念及管理課題，有一個初步深入的了解，方能對症下藥，採取進一步發展策略或改善行動，避免欠缺統合的發展政策、規劃、法規與管理現象，並作為日後進一步研究的基礎。

二、 海洋觀光遊憩供給

海洋觀光遊憩資源的內容涵蓋臨近海岸地區陸域、濕地、出海口、潟湖、潮間帶、港口、沙灘、鄰近水域及較遠之海洋等之開發及相關活動。海洋觀光遊憩產業的範圍涵蓋甚廣，小至個體戶性質的街頭藝人、攤販或水域活動教練，大到多國籍的郵輪公司。其他關連行業如餐飲、商品販賣、休閒娛樂、造/修船業、濱海度假區、水上旅館、碼頭、海灘、海底觀光船、旅遊業、交通、散步觀賞區、水域活動業、釣魚商品、設備租借或製造、海洋博物館及渡/遊輪業等。Houston【4】調查發現，海灘是美國人最主要的觀光遊憩目的地。夏季時，海灘也是台灣居民戲水弄潮消暑的最佳去處，尤其是年青學子或親子家庭。台灣自入夏以來，雖已發生多起因為戲水弄潮而淪為波臣的案例，但仍吸引大批遊客湧向海灘。令人遺憾的是，其中有多處海灘經抽驗發現水質不佳，改善之日卻遙遙無期，嚴重影響遊憩品質及遊客健康。譬如，高雄市西子灣及旗津海水浴場。釣魚則早已成為全球各地最受歡迎的遊憩活動之一，台灣亦不例外，尤其自民國 76 年開放海防及發展娛樂漁業之後，釣友除傳統岸釣、溪釣、湖釣、池釣外，也可出海垂釣。台灣漁業發展因多重不利因素影響，面臨困境，漁民、漁港及漁村亟待結合觀光遊憩產業，開發漁業文化、景觀、觀光漁市、餐飲及水產資源，拓展第二春。一方面促進地方經濟，增加漁民收入，另一方面增加觀光遊憩機會，舒解遊客過度擁擠的壓力。郵輪產業預計到西元 2000 年時，可吸引 1000 萬名遊客，【5】因此各大郵輪公司莫不紛紛投入巨資建造更炫更大的郵輪，以提昇競爭力。世界上最流行的郵輪目的地是加勒比海島群，美國邁阿密則是世界最大的郵輪港，美國也是世界最大的郵輪市場。我國目前尚缺本土的大型郵輪公司，雖然有某家國人經營的航運公司曾透露發展郵輪的興趣，但只聞樓梯響，未見具體行動。不過已有許多國際郵輪公司透過旅行社在台招攬生意，現已有一家郵輪公司常駐台灣基隆，帶動風潮，惜因冬季氣候不佳，只能利用夏季營運。高雄地區原有一家常駐郵輪，但因業績不理想，擬轉往北部發展。此外，在台灣已發生多起郵輪公司與遊客間的糾紛及旅遊安全問題，因為非屬國籍輪，因此司法管轄權的歸屬亦引發爭議。發展藍色公路是政府 21 世紀觀光新戰略之一，實際上，許多地方政府早已捷足先登積極規劃路線，公、私業者增添許多中小型渡輪，提供民眾更多親水機會，亦可舒解路運的壅塞。台北縣的藍色公路已初具規模，其他縣市急起直追。藍色公路除了是空運陸運之外的第三管道，亦擴展海洋觀光遊憩機會的多樣化。有些海洋環境或條件特別適合某種類型活動的進行，因此吸引遊客的參與，例如游泳、衝浪、風浪板、釣魚、潛水、滑水及帆船等。提供這些活動必須依賴適當的環境條件，因此必須審慎的調查及規劃，如滑水要求比較平靜的水面而衝浪則反之。也有些活動可視不同的實際海域狀況調整活動的方式，如：帆船及釣魚均可發生於近岸或遠海處。然而有些活動是不相容但又以同一區域為活動範圍，因此常造成使用上的衝突，譬如墾丁南灣的游泳與水上摩托車之衝突。

海洋生態觀光遊憩現已成為海洋觀光遊憩的主要項目，其基本活動就是欣賞陸地及海洋景觀、賞鳥及觀察海洋生物，如紐西蘭的海洋觀光產業超過 65% 的業務是以野生動物，尤其是海鳥及海洋哺乳動物為主要吸引力。【6】美國東西海岸、夏威夷及澳洲沿海各地賞鯨豚活動亦頗負盛名，【7】賞鯨國家及據點數目已由 1980 年代的 12 個遽增到 65 國 295 個地區，每年約成長 10%，全球在 1994 年約有 540 萬遊客賞鯨，產生 5 億美元收入。【8】台灣

近年來花東地區的賞鯨豚活動，在年青族群心目中似乎逐漸凌駕傳統奇山異石、原住民文化或鄉野泡湯的吸引力。欣賞海底景觀的風潮歷久不衰，較著名者如澳洲大堡礁、夏威夷、帛琉、大溪地、泰國、加勒比海等多不勝數。

【9】浮潛及水肺潛水活動亦在台灣發燒，許多大專院校已將其納入體育課程，民間亦提供多種訓練課程，惟此類課程大部份未標準化，潛水地點大都未經妥善規劃與管理，為顧及自然生態保育及有些海洋資源已受破壞的情況下，未來此類海洋觀光遊憩資源應受適當的保護及限制，如花東、綠島、澎湖或墾丁海域。

縱然如此，許多新的海洋觀光遊憩資源在台灣仍不斷持續發展，如海洋(岸)文化、民俗生活、傳統漁業經濟活動、海洋博物館、非動力船筏活動(風浪板、風帆船、輕艇、衝浪)、海灘活動、搭船瀏覽、特殊用途的觀光船(潛水艇及玻璃船)、船上宴會、音樂會、休閒港口或碼頭等。遊樂船舶活動的成長也帶動碼頭、浮動停泊處及相關設施如維修場所、公共設施、上下船場所、油電、食宿及安全規定等需求。然而有些水域活動需要佔據較大空間，容易製造污染、噪音及安全，如水上摩托車、滑水或飆船，實不宜在台灣地區發展，非動力船筏活動更值得推廣，然因業者先斬後奏造成事實，加上主管機關未能洞燭機先及早處理，缺乏魄力予以輔導管理，已構成墾丁海域遊憩區的一顆不定時炸彈，妨礙其他活動進行及遊憩品質，經常可見一幕不協調而令人驚心動魄的場面。各式各樣的海洋相關的特別活動也吸引了許多遊客一探究竟，其中有許多是定期舉辦的例行性活動，一般是每年或隔年辦理。有些是競技性水域活動比賽，如：澎湖的國際帆船賽、東海岸國家風景區主辦的國際衝浪賽、釣魚比賽、沙灘排球賽或救生比賽等，有些則是以休閒遊憩型為主的活動，如：游泳馬拉松比賽、沙灘演唱會、沙灘沙彫比賽、選美賽或參與漁民活動、淨海、淨灘或放魚苗等強調環境教育的活動。屏東車城鄉之海洋生態博物館已臻世界水準，可惜往往因例假日時遊客過度集中而影響遊憩品質及海洋環境教育功能，收費及交通是否構成某些族群的使用障礙，上述問題普遍存在所有海洋觀光遊憩資源，可見台灣雖四面環海但高品質的海洋觀光遊憩資源仍相當有限。

海洋觀光遊憩活動若能配合海洋自然生態教育、提昇保育意識及培養對自然的欣賞及尊重，其與環境資源之間的關係可以更趨向共生關係。【10】海洋觀光遊憩發展也可能面臨一般產品生命週期的階段：發現、探索、快速成長、成長緩和及穩定階段。台灣目前大部份海洋觀光遊憩活動尚處於發現或探索階段(藍色公路、遊艇、郵輪、滑水、娛樂漁業等)，有些則呈現快速成長現象(賞鯨豚、潛水等)，有些則成長緩和或穩定(游泳、釣魚等)。對參與的業者而言也可能歷經試探、競爭、衝突、合作等階段。台灣東部海岸賞鯨豚的市場情況，正處於類似競爭與衝突階段，因為業者分別來自花東、宜蘭各沿海港口，而且數量未加管制，共同競逐觀賞同一群鯨豚的結果，已嚴重騷擾鯨豚行爲，因此政府必須儘速協助業者有秩序的提供適量服務，否則未來可能沒有鯨豚可供觀賞。潛水市場也有類似現象。

歸納而言，海洋觀光遊憩機會的類型視定義有別，較著名分類方式如 Stankey & Clark 【20】依據開發/管理程度、資源環境原始程度及使用水準與型態而將遊憩機會由現代化地區到原始地區劃分五種類型。有些是以遊憩區距離遊客居住地的遠近而區分都會型、郊外型 and 遠距型。Orams 【21】也以類似分類方式，根據海洋遊憩資源離岸邊距離遠近，將海洋觀光遊憩機會分為五種類型，類型 1(容易親近) 近都市或市鎮地區，可能活動有日光浴、游泳、嬉戲、野餐、玩水、賞景、聽濤；類型 2(可接近) 潮間帶離岸 100 公尺內，可能活動有游泳、浮潛、釣魚、水上摩托車、滑水、無動力船舶、衝浪、拖曳傘、

風浪板；類型 3(不易親近) 離岸 100 公尺至 1 公里間，可能活動有各類船舶、帆船、釣魚、浮潛或水肺潛水；類型 4(有點遠) 離岸 1 至 50 公里，可能活動有部份潛水、潛水艇、動力船舶、大型帆船；類型 5(遙遠) 離岸 50 公里以上，可能活動有部份潛水、潛水艇、動力船舶、大型帆船及釣魚。台灣地區的海域遊憩資源調查則以區域為基礎將全台劃分為北部、西部、南部、東部及澎湖等五區【22】。亦可以活動為基礎，列出所有適合某種海洋觀光遊憩活動的海洋(岸)資源。若以該海洋遊憩資源可能提供海洋觀光遊憩活動的多寡區分，又可分为單資源型、寡資源型或多資源型等三種類型。此種分類方式若與上述根據海洋遊憩資源離岸邊距離遠近的五種類型相結合，即可將所有海洋觀光遊憩據點納入 15 種類型之下，俾便於調查、研究、開發、經營及管理。

三、 海洋觀光遊憩需求

海洋觀光遊憩需求可分多方面說明，譬如某種海洋觀光遊憩資源的吸引力，每一種海洋觀光遊憩資源具有其各自特性，提供不同活動。亦可探討某種海洋觀光遊憩活動或特定據點喜好者的需求特性及量，或一個地區或國家的海洋觀光遊憩需求。一般影響需求之主要因素有個人因素(動機、知覺、學習、性格及態度等)、外在因素(文化、組織、家庭、社會風氣、階級、重要性、時間壓力、財務、健康等)及投入因素(品質、價格、服務、交通、形象、廣告等)【23】。

台灣地區的海洋觀光遊憩旅遊人次粗估 90 年為 2 千 7 百萬，但每年平均成長率及各項活動的需求評估均有待更詳盡的預測。【11】海灘向來是最受歡迎的海洋觀光遊憩據點，尤其是愈靠近都市愈熱鬧(夏季)，海灘和相關設施的需求大致上和人口成長率相一致。今年七月，巴黎市政府為使市民有親近沙灘的機會，耗費鉅資於巴黎市中心沿塞納河右岸鋪設人工沙灘，結果獲得朝野一致同意，大受歡迎。第二種比較重要的海洋觀光遊憩據點是島嶼，當然受歡迎的島嶼也涵蓋海灘在內。較著名者如夏威夷、巴里、帛琉、關島、大溪地、普吉島、綠島及澎湖等。

大部份被視為高冒險性或高受傷風險的活動，如衝浪、風浪板、帆船、水肺潛水的參與者，一般是男性及年青族群。活動量較少、觀賞為主或較靜態，以欣賞野生動物為基礎或社會導向型的海洋觀光遊憩活動，則以年長者或女性為主。【12】另一類較特別的數據顯示，大部份海洋觀光遊憩的經常參與者比陸域型遊憩愛好者，具有更多較上層社會經濟背景者。此與從事海洋觀光遊憩成本顯著較高有關，如設備費、船舶、潛水裝備、帆船、衝浪板、風浪板等。休閒釣魚的動機繁多，但有些體驗仍顯而易見，如划船的快樂、遠離工作及日常生活壓力、挑戰個人技巧及及與大自然搏鬥等，這些樂趣往往遠比捕捉魚本身來得更為重要。釣魚屬於單獨或小群體活動，但也有些是社交活動，有些具有競爭性，捉到魚片刻的共享時間或受崇拜。在海邊漫步及檢拾漂流物的樂趣仍然是一種非常浪漫的荒野體驗。傳統上亞熱帶或熱帶的海、陽光及沙灘體驗對居住於高緯度寒冷地區的人而言，正是非常享受的欣賞大自然的體驗。自由自在隨興地從事日光浴、游泳或沙灘運動、攝影或欣賞風景，但在台灣很多人是避之唯恐不及，尤其是女性。根據 Peisley【26】調查北美郵輪市場發現男性比率為 54%、女性則有 46%；年齡層分佈分別為 25~39 歲有 29%、40~59 歲為 36%、60 或以上佔 35%，平均年齡為 50 歲；年收入(美金)20,000~39,000 元者有 31%、40,000~59,900 元者佔 30%、60,000~99,900 元之受訪者有 28%、100,000 或以上者為 11%，受訪者之平均年收入為美金 63,000 元，婚姻狀況：已婚：76%、單身：24%；家庭狀況：家中有小孩 27%，和小孩一齊渡假(15%)、小孩未同行渡假(12%)，家

中無小孩 72%。此種以富有而年長遊客爲主的情況已逐漸轉變中。阮聘茹【27】針對麗星郵輪的兩種不同行程遊客調查，結果顯示主要的客戶群是以 30-39 歲、一般上班族、單身、平均月收入 3-4 萬元、高中職以上學歷、及居住北部地區爲主。台灣郵輪市場偏向短行程及天數，價位也比較低，因此主要顧客群的結構和美國有非常明的差異。即使如此，台灣業者仍針對年青情侶、新婚夫妻或學子展開行銷攻勢，期望擴展顧客群，但對親子、全家或銀髮族的需求似乎尙未有更深入調查。針對賞鯨遊客所做的調查【28】也發現，遊客以高所得、年長且受較高教育者爲主，但是參與者中也不乏相當比例的女性遊客。觀賞海豚的遊客也有類似組合【29】。台灣賞鯨活動的遊客【30】則以 20-40 歲者(71%)爲多，男女比例約相等，職業以軍公教(25.1%)、商(24.9%)及學生(20.9%)爲主，所得以每月平均收入 50,000 元以下(75%)較多，未婚者稍多(59.1%)，大專以上學歷者佔多數(69%)。遊客參與一些探索性或冒險性海洋水域活動，如海洋泛舟、水肺潛水、浮潛或航行等的主要動機之一是好奇心，其他動機包括從事休閒或觀光活動的一般性動機，如遠離日常生活環境、體驗不同的環境、交友、尋找刺激、尋求一些獨特活動或適合某些特別活動的場所。海洋觀光遊憩活動也提供各種不同層次的放鬆或刺激、興奮的機會，如釣魚時的長時間等待、休息及魚兒上鉤時的興奮感。海洋觀光遊憩活動所能提供的挑戰性及冒險感覺也迎合許多遊客的胃口、追求流暢感、成就感、操控感、能力感、我成長感及陶醉感。有人調查休閒釣魚者的體驗發現【32】，比較顯著的動機在於整個嘗試釣到魚的體驗過程、泛舟的樂趣、遠離工作或居家例行環境、考驗個人釣魚技巧及挑戰性及與魚兒的搏鬥，而太在意魚獲量是否夠多。追求孤獨感、平靜、親近大自然或荒野體驗也是海洋觀光遊憩可資提供的機會之一。

然而並非全球所有海洋觀光據點或國家均面臨需求增加的趨勢，有些地方因爲天災、人禍、經濟不景氣或競爭替代性等影響，而深受觀光客嚴重萎縮的困境，如邁阿密、夏威夷、關島、斐濟及加勒比海島群等。台灣地區則尙屬萌芽期，海洋觀光遊憩服務亟待開發及維護，另一方面，無論就影響需求之個人因素(動機、知覺、學習、性格及態度等)、外在因素(文化、組織、家庭、社會風氣、階級、重要性、時間壓力、財務、健康等)或投入因素(品質、價格、服務、交通、形象、廣告等)而言，目前大致上都使民眾參與海洋觀光遊憩活動的需求逐漸成長，但若未來人口數成長趨緩、盛行率提高、供給品質變差或發生如天災、人禍(治安、污染、擁擠等)、經濟不景氣或競爭替代性等問題時，則其需求如何演變尙待觀察。

四、 海洋觀光遊憩衝擊與管理

海洋觀光遊憩機會的增加也引起人們對海洋環境受到不良影響的疑慮及關切。人們一般也不會察覺環境惡化的問題，直到發現已受污染的海灘、海岸、土壤流失、交通壅塞、遊客摩肩擦踵、珊瑚白化、漁類減少及海岸線抗侵蝕的能力降低、到處是醜陋不堪、設計不當的商店旅館、餐廳、治安惡化、電力不足及遭受污染的水源等現象時，才感受到規劃不當，控制及監督不足的嚴重後果。大規模觀光開發帶來的基本設施及人口快速成長，而引起淡水含土層的超限利用，將造成地下水鹹化並破壞水質【33】。設計不良的污廢水及廢棄物處理系統、或設施的過度使用，也會污染自然水源及海岸線。過度集中的遊客壓力，也對海洋觀光環境造成衝擊。譬如，未經妥善管理而開放某些特別生物棲息地的參觀(如：珊瑚、瀉湖、沙灘、紅樹林及濕地等)，可能嚴重危害這些生物的生存。觀賞珊瑚時由於遊客的踐踏、拋錨泊船、採集珊瑚或激起海底沈積物等動作而廣受侵害，在某些熱帶地區已發生此類問題，如帛琉、塞班、綠島、澎湖、墾丁潛水、花東賞鯨等。棲息地受到破壞影響生物的繁衍，甚至滅絕(鯨

魚、海豚、海龜、海豹等)。地中海沿岸及希臘 Laganas 灣的海灘，因未經適當管制的觀光遊憩發展，已破壞專供海龜築巢的棲息地【34】。觀光客的口慾(螃蟹、貝類、龜肉等)及好奇心(貝殼、珊瑚、烏龜標本等)，也增加海洋及海岸資源的生存壓力。

利用管理手段來達成平衡永續發展是不可或缺也是唯一的途徑，使用分區計畫(如我國的國家公園分成五區)基本上是建立管理策略的基礎，此必須經由立法手段，方能達成規定各個區域的特定用途(如一般遊憩區、生態保護區、特別景觀區等)。海洋公園的設立，是利用來保育海洋資源及便利觀光遊憩使用兼顧的最受歡迎措施之一、也是普遍而成功的管理制度。海洋公園的經營模式種類不同，其中一種極端例子是海洋保護區，禁止訪客干擾或移動任何海洋生物，但有些則並未提供特別的保護或管理。最普遍的類型是多用途的海洋公園。運用於管理海洋公園之觀光遊憩利用及環境保育的工具包括，分區使用管制計畫、經營管理計畫、法令規章、許可制及教育解說。有些管理措施是由商業性觀光業者自行建議採用，制定自律公約，例如限制船舶噸位、停留時間、及餵魚的限制，或教育潛水者減少其對珊瑚礁群的負面影響(保持距離、禁止採摘、踐踏、某些時段禁止接近、禁止獵魚、欣賞或拍攝珊瑚之美、禁丟垃圾、檢拾垃圾、避免激起沈積物等)。

為避免海洋觀光遊憩環境衝擊，一般可資採取的管理策略歸納如下：

- (一) 規劃策略(1) 儘量依據可接受改變限度(LAC)相關理論，開發及經營管理海洋觀光遊憩區，(2) 政府儘速訂定海洋觀光遊憩發展政策、指導手冊、建議書或規範，並確實督導相關人員遵循，(3) 定期或不定期確實監測海洋環境品質，(4) 輔導業者訂定自律公約及守則，(5) 增修相關法令，(6) 加強各單位的聯繫合作及整合，(7) 加強海洋觀光遊憩相關的研究。
- (二) 實體建設(1) 強化基地以增加資源的耐久性，如船舶上下坡道、浮筒式船塢，(2) 謹慎選擇各項設施的興建位置，以主動導引遊客到適當的地點從事觀光遊憩活動，如在海灘或潛水區興建陸橋，或將船舶上下坡道、碼頭、及船塢等設在環境比較不敏感的地帶，(3) 設計更安全、更耐用或較無害的海域(岸)遊憩設施，汰換老舊容易發生意外的遊憩設施，(4) 有些區域允許較高密度的使用(如一般遊憩區)，而其他地區則加以保持原有面貌(保護區)，如利用分區使用規範及設計方法，鼓勵大多數遊客到特定海灘，以減輕鄰近其他海灘的遊憩壓力，(5) 改變海洋觀光遊憩據點的吸引力、降低交通便利性或公共設施水準，減少遊客參訪該地的動機，(6) 更新已受損之海洋觀光遊憩資源，改善品質，避免繼續惡化，如施放人工魚礁，復育瀕臨絕種的生物。
- (三) 管制措施(1) 設定使用該海洋觀光遊憩區的最高遊客人數，禁止超額使用，如泊船必須事先申請，超額不再接受泊船要求，(2) 禁止遊客從事傷害較大、不安全或衝擊較大的活動，如在近岸 100 公尺範圍內嚴禁使用任何機動船筏，(3) 關閉該海洋觀光遊憩景點一段時間，禁止所有利用或某些用途，關閉某塊沙丘地區 6 個月，以使植栽有機會再生，(4) 按地理區域或暫時性分隔措施，提供不同海洋觀光遊憩活動的使用，分區規劃適合從事之海洋觀光遊憩活動，若該區適合有多種相衝突之海洋觀光遊憩活動，則需以時間或空間區隔，(5) 限制使用者必須具備某種程度的訓練或證照才可以從事某些海洋觀光遊憩活動，如遊客必須具有潛水證照或急救訓練，遊客必須具有水域安全或求生證明。
- (四) 經濟措施(1) 針對不同群體、活動、時間或地點收取不同費用，如淡季

或非忙時，以折扣價收取船舶使用費，(2) 加收損害保證金，若使用者能保持海洋觀光遊憩資源在合乎要求的狀態，則可獲得無息退還，如使用海灘時加收 100 元保證金，若經檢查通過標準，則可退還遊客，(3) 對不當行為或破壞處以罰金，如亂丟垃圾、採集貝殼或珊瑚等或其他違法行為，(4) 獎賞正當的海洋觀光遊憩行為或檢舉不當行為者。(5) 採收費方式，一方面以價制量，一方面增加地方收入及改善環境品質的財源。

- (五) 教育措施(1) 分發印刷品(摺頁、小冊子、簡訊、DM)給海洋觀光遊憩遊客，說明及鼓勵正確的行為，(2)透過電台廣播提供重要海洋觀光遊憩資訊給遊客，如關於該海洋觀光遊憩地區的相關資訊如氣候、污染或問題，(3)在適當地點張貼或印上相關訊息，如沙丘正在復育過程中，請保持在步道上，(4)利用旅客服務中心提供各種海洋觀光遊憩解說教育機會，(5)利用解說員或員工隨時對遊客施予海洋觀光遊憩教育，(6)舉辦海洋觀光遊憩活動教學及研習，如衝浪教學或救生技巧，(7) 加強工作人員與遊客接觸及溝通功能，實施海洋觀光遊憩機會教育，(8) 加強工作人員的海洋觀光遊憩知識與技能，(9) 加強觀光遊憩行為研究或加強觀光遊憩行為宣導研究。

有些管理措施是由商業性觀光業者自行建議採用，制定自律公約，例如限制船舶噸位、停留時間、及餵魚的限制，或教育潛水者減少其對珊瑚礁群的負面影響(保持距離、禁止採摘、踐踏、某些時段禁止接近、禁止獵魚、欣賞或拍攝珊瑚之美、禁丟垃圾、檢拾垃圾、避免激起沈積物等)。

五、 海洋觀光遊憩政策及法規

政策及法規經常落後實務，台灣的海洋觀光遊憩政策及法規亦是如此。海洋和海岸是很特別的地區，目前沒有任何一個單一政府組織可以負全責來管理，行政上亦難劃分，一般是由許多不同層級的各類型單位共同負責，有時候，這些單位間的關係和功能是互補的，但也常發生不協調的情況。因此如何協調整合各級政府和相關團體間的意見，以及經由政策語法規加強管理海洋觀光遊憩資源與活動是重要議題。

一般海洋觀光遊憩政策的內容有：(1)海洋環境敏感地帶劃定保護區禁止隨意開發，(2)提升海洋觀光遊憩廢棄物和廢水的處理方法、技術及再利用，(3)除了救生需要外，海灘的前灘沙丘禁止開發，(4)渡假休閒區的開發不能妨礙民眾使用海灘的權利，(5)持續提供大眾參與及接受海洋觀光遊憩教育的機能，(6)整合各級政府、產業及民意機關的海洋觀光遊憩發展目標，(7)制定海洋觀光遊憩決策時，應強調生態永續發展及生物多樣化的重要性，(8)對動力船筏及陸上四輪傳動車等噪音或油污等污染較大的設備考慮禁止使用，(9)提醒遊客注意海灘及海洋的潛在危險性和安全性，(10) 海洋觀光遊憩政策的適用對象應涵蓋海岸地區(含鄰近陸域)、濕地、出海口、瀉湖、潮間帶、島嶼、港口、沙灘、鄰近水域及較遠之海洋等，(11)研究設置海洋觀光遊憩生態承載量及成長率，(12)強化海洋觀光遊憩環境監控問題，尤其水質和土壤，(13)除了重視新開發案的規劃，對現有海洋觀光遊憩資源或據點，也應關切其是否能更有效能的管理，(14)推出海洋資源復育及維護活動方案，(15)設立海洋公園管理專責單位，(16)設計籌募海洋觀光遊憩基金的方法。

我國海洋觀光遊憩政策設計的主要目的，是作為海洋觀光遊憩規劃及管理的指導原

則和方向，以達成生態永續發展為目標。海洋和海岸是很特別的地區，沒有任何一個單一政府組織可以負全責來管理，行政上亦難劃分，一般是由許多不同層級的各類型單位和非政府組織共同負責。有時候，這些單位間的關係和功能是互補的，但也常發生競合不協調的情況。因此如何透過政策制定來協調整合各級政府，及相關團體間的意見是非常迫切需要的議題。此外，海洋(含海岸)觀光遊憩永續發展的相關問題，千頭萬緒，亟需政策的指導，以釐清優先順序。經彙整相關資料與各界意見，歸納我國的海洋觀光遊憩政策，以永續發展為基礎，其主要政策目標、操作性或細部目標及策略性行動方案，概述如下：

整體目標一：保護、恢復及改進海洋觀光遊憩自然環境。

操作目標 1：調查具有保育價值的海洋觀光遊憩陸域及海域環境，並取得所有權，加以控制及管理，以確保能有效的保護這些海洋觀光遊憩環境。

行動方案：

- (1) 政府應儘速規劃設置具代表性的海洋公園或海洋生態保護區，並允許適當的觀光遊憩活動。
- (2) 修定評估、取得及設置海洋公園或海洋生態保護區所需之相關法規(如國家公園法或海洋公園法)，以徵收公、私有土地並設立管理組織。
- (3) 所有海洋公園、海洋生態保護區，一般海洋地區或其他類似海洋觀光遊憩資源的經營管理及開發，必須提出管理計畫，以確認其對自然和文化環境所採取的措施、是否提供合理的觀光遊憩機會、是否以公眾利益為主要考量等。若該地區範圍涵蓋多個主管單位則應提出聯合管理計畫，這些計畫應定期加以檢討並徵求各界大眾意見。
- (4) 地方政府及民意機關可根據地方自治相關法規，自行劃定具有保育價值的海洋觀光遊憩區域。
- (5) 鼓勵海洋觀光遊憩地區居民或地主，徵求自願參與保育工作。
- (6) 有效執行海洋觀光遊憩環境控制措施，如控制廢水排水流量、沈積物(泥沙)及其他水質管制計畫，以管理及保護海洋生態系中較重要的海草、海藻、紅樹林、鹽澤、珊瑚及其他濕地或海洋動植物。
- (7) 配合環境保育相關規範，擬定海岸濕地及沿海地區保安林保育計畫。
- (8) 地方環境保育計畫中對於海洋公園週邊的地區，應加入適當條款，以配合海洋公園的經營管理計畫及區域性觀光遊憩系統。

操作性目標 2：保育海洋觀光遊憩資源中的生態多樣性，保護並協助瀕臨絕種之生物。

行動方案：

- (1) 調查海洋觀光遊憩區內本土動植物棲息地、自然環境及多樣性。
- (2) 擬定海洋觀光遊憩區生物多樣性的調查及評估準則。
- (3) 調查漁類棲息地、漁種及數量等資訊，以供海洋觀光遊憩規劃列入評估漁類棲息改變及遷移的參考。
- (4) 調查及搜集迴遊或過境或擱淺鯨豚生態及原因和開放觀光遊憩對其生態的影響。
- (5) 擬定復育及損害降低計畫並付諸實施，以保護海洋觀光遊憩區稀有生物。

操作性目標 3：改善目前不合品質要求的水域活動港口、河口、海岸及海洋的水質並持續維持合格的水質。

行動方案：

- (1) 環保署應以證照許可方式控制海洋觀光遊憩區內點源或非點源的廢棄物及廢水。
- (2) 對於觀光遊憩開發所造成的海洋(岸)非點源污染(如船舶、汽車、遊客等)要特

別加以調查控制，以緩和海洋環境污染。

- (3) 海岸、海域、海灘及水域活動地區要定期檢測水質加以分析報告，建立淡水及海水水質標準及放流水標準。
- (4) 各海洋觀光遊憩區由各該管轄機構檢查相關環境條件，並記錄污染發生事件，每週抽驗數次水體樣本，檢驗是否符合標準，調查污染原因並採取適當對策。
- (5) 對於觀光遊憩的廢棄物管理政策必須持續監控、執法及檢討以免對海洋(岸)造成過大衝擊。

操作性目標 4：管理海洋及海岸觀光遊憩環境以確保安全、健康及活力，保障公共利益。

行動方案：

- (1) 研究有效措施復育及管理海洋觀光遊憩區內海岸、沙丘、濕地及珊瑚礁群等動植物與景觀。
- (2) 調查並繪製海洋觀光遊憩地圖、空間利用等並轉換成地理資訊系統形式。
- (3) 繼續針對海洋觀光遊憩修訂相關作業手冊並加以執行。中央政府對地方政府應提供財務及技術支援以利配合。
- (4) 制定海洋(岸)保護法管制海岸或海洋的海洋觀光遊憩開發案，尤其是對海洋生態可能造成衝擊者或是有安全顧慮者。
- (5) 有關海灣或附近地區的海洋觀光遊憩開發案，也必須納入河流、海岸及漁業相關管理法案，位於都市計畫區則須適用都市計畫法或非都市土地利用條例、區域計畫法等土地利用相關法規。

操作性目標 5：持續培養、鼓勵及促進社區參與海洋觀光遊憩區的維護、復育及強化等活動，尤其是已遭受嚴重破壞地區。

行動方案：

- (1) 地方政府及中央相關部會，如內政部營建署、環保署、農委會、經濟部水資源局等單位，應配合推出各類全國性海洋觀光遊憩區保護及復育活動與計畫，如：淨灘、海洋觀光年、潛水前打撈垃圾等，持續納入社區參與。
- (2) 海洋(岸)觀光遊憩區應組織相關管理委員會或信託基金以擔負海洋觀光遊憩區環境保護及復育的重責大任角色。

整體目標二：認清並協調海洋觀光遊憩對自然演化及氣候變遷的影響。

操作性目標 1：規劃及管理海洋觀光遊憩活動時，應將其對自然演化過程造成的衝擊，及潛在危險列為最高優先處理事項之一。

行動方案：

- (1) 地方政府及民意機關應將海洋觀光遊憩管理計畫納入環境保育計畫的一項，並根據相關法規列出規劃及開發的相關問題。
- (2) 評估海洋觀光遊憩開發時應考慮其生態及實體演化過程及可能危險。
- (3) 採取措施預防海洋觀光遊憩區之海洋沿岸土壤酸化現象，對於潛在土壤酸化地區的開發計畫必須附上環境影響說明或評估，並提出有效管理計畫。

操作性目標 2：規劃及管理海洋觀光遊憩開發時，應考慮氣候變遷的潛在影響。

行動方案：

- (1) 連繫氣候變遷研究機構，了解研究氣候變遷對海洋觀光遊憩的可能影響。
- (2) 配合海平面變動監測計畫，列入適當的海洋觀光遊憩區規劃機能。

整體目標三：保護及強化海洋觀光遊憩地區的景觀及美學品質。

操作性目標 1：確認並保護海洋觀光遊憩區內高品質的自然及人文景觀。

行動方案：

- (1) 在相關法規許可下，爭取具有優良景觀的海洋地區，以供海洋觀光遊憩利用。
- (2) 在海洋觀光遊憩區管理及開發計畫中，應提供措施保護富高品質景觀價值的地區或獨特項目。

操作性目標 2：海洋觀光遊憩設計與開發應與週遭環境相容並彰顯當地優良的景觀品質。

行動方案：

- (1) 制定海洋觀光遊憩公共建物、開放空間等設計準則並公佈實施，以鼓勵優良的開發及設計，以保育海洋自然環境及整合人文史蹟特色和自然環境。
- (2) 鼓勵使用優良設計及生態工法的原理原則，確保更樸實簡潔及人性化設計，以本土特色，開發海洋觀光遊憩資源。
- (3) 對海洋觀光遊憩遊客的解說、路標、廣告物等應採整體地區性策略、並依據相關法規及準則製作及實施。
- (4) 海洋觀光遊憩區中的航海輔助設施、海洋通訊塔台、警告標誌及碼頭、浮筒或泊船處所的位置及造形，應盡可能和其使用目的相一致，並降低對景觀的負面影響。

操作性目標 3：鼓勵各海洋觀光遊憩區建立特色，突出各該地區的自然景觀及特色。

行動方案：

- (1) 鼓勵各海洋觀光遊憩區以不同形式及規格開發簡潔獨特的建物。
- (2) 鼓勵各海洋觀光遊憩城鎮發展獨特街道、商業區及綜合使用區。

整體目標四：保護及保存海洋觀光遊憩文化資產。

操作性目標 1：有效管理及保存海洋觀光遊憩區內之文化古蹟、史蹟、藝術、民俗、生活方式及景觀等文化資產。

行動方案：

- (1) 根據文化資產保存法繼續保護重要的水底海事文化資源。
- (2) 地方或區域性海洋文化資源的認定及評價。
- (3) 地方政府應和中央政府協商將燈塔或港埠設施管轄權移轉地方政府，以加強保存、保護及改善公眾利用上的便利性。
- (4) 規劃、開發。設與管理應納入海洋文化資產保育及利用，以配合海洋觀光遊憩區的發展。

操作性目標 2：照顧海洋觀光遊憩區範圍內原住民或當地居民的權益及需要，任何影響當地社區之決策，應事先納入社區的意見。

行動方案：

- (1) 設立地方海洋觀光遊憩資源規劃委員會並納入地方社區代表。
- (2) 根據原住民相關法案及文化資產保存法評估海洋觀光遊憩地區的原住民文化和遺產價值。
- (3) 制定相關的準則及程序，俾供確認海洋觀光遊憩區對原住民文化遺產的意義。

整體目標五：海洋觀光遊憩生態永續發展及資源合理利用。

操作性目標 1：規劃設計海洋觀光遊憩資源朝向永續利用的目標。

行動方案：

- (1) 廣泛調查、認定並促進海洋觀光遊憩資源及相關產業各部門，在永續利用和

開發的潛在機會及適宜性。

操作性目標 2：繼續發展更合宜的海洋觀光遊憩區土地利用及管理計畫。

行動方案：

- (1) 持續採用系統化方法評估(如 LAC)及確認海洋觀光遊憩資源區域之利用，並加以保護以利永續經營。
- (2) 各級民意機關及政府應將海洋觀光遊憩資源永續發展所需措施列入施政計畫中。
- (3) 海洋觀光遊憩管理計畫的內容應考慮整合(各部門、各層級政府、各利益團體) 責任歸屬、永續發展及資源利用等構面。
- (4) 應制定及執行海洋觀光遊憩區內有關海洋生物棲息地管理的政策如：海洋水流影響、疏竣、人工魚礁、遊憩承載量、魚群走廊等。
- (5) 海洋觀光遊憩區內之魚類棲息地，如：珊瑚礁、海草、紅樹林及濕地等應加以保護及復育。
- (6) 對於海洋觀光遊憩區內海洋生物的保育應經由全國性跨部會會議加以溝通協調，採一致性規劃及管理程序。
- (7) 對海洋觀光遊憩釣(捕)魚的魚種、大小及數量等應加以管制。
- (8) 優良海洋觀光遊憩資源應禁止抽(採)砂或加以管制並提出環境影響評估。
- (9) 建立一個涵蓋所有觀光遊憩個別港口管理計畫的管理體系。
- (10) 地方政府及民意機關應將海洋觀光遊憩規劃，列入各該地方及地區的觀光及整體開發計畫中。

操作性目標 3：繼續尋求較佳策略及方法達成海洋觀光遊憩永續管理。

行動方案：

- (1) 繼續經由海洋觀光遊憩管理委員會或類似機構，督促經營管理單位以永續發展的實務方法管理海洋觀光遊憩資源。
- (2) 中央政府、各級政府及團體應共同持續研商，我國海洋觀光遊憩永續發展的策略及行動方案，而地方機關實際執行時，應參照中央的策略及細則。
- (3) 依據環保署的規定及指導原則，繼續發展較佳的海洋觀光遊憩廢水及廢棄物處理方法，並探討回收再利用的機會。

整體目標六：海洋觀光遊憩區內人為建物的永續經營。

操作性目標 1：確保海洋觀光遊憩區內建物及其他人為設施的未來擴充或更新，如基本設施提供，應避免或降低對環境敏感地區或文化資產的衝擊。

行動方案：

- (1) 海洋觀光遊憩規劃應劃分適合成長的遊憩區或住宅區、自然、文化資源或環境保護區。
- (2) 海洋觀光遊憩區的人口預測及發展趨勢，應定期更新及發表以供評估。

整體目標七：提供遊客更多與更便利的海洋觀光遊憩機會。

操作性目標 1：在環境永續經營許可條件下，增加民眾親近及使用海洋觀光遊憩資源的機會。

行動方案：

- (1) 繼續設法設置適合的海洋(岸)觀光遊憩區，增加民眾親近及使用海洋觀光遊憩資源的機會。
- (2) 在適合的海洋觀光遊憩區提供公共設施，並注意安全標準與公正公平性。
- (3) 海洋觀光遊憩管理計畫中，應考慮便利民眾使用措施，並提供民眾最大的

使用機會(在環境永續經營許可條件下)。

- (4) 在海洋觀光遊憩區應限制動力運載工具的使用，並劃分特別運載工具的容許使用專區，以保護環境。
- (5) 近海或前灘地區的觀光遊憩開發，應考慮公共交通及使用便利性和使用規則。

操作性目標 2：確保民眾使用海洋觀光遊憩資源的安全性，盡量降低危險。

行動方案：

- (1) 利用學校、解說、媒體及其他公共教育活動與措施，推廣負責任及安全無虞的海洋觀光遊憩利用。
- (2) 劃定各種水域活動適合使用的區域及其管理計畫，對於使用密度較高的地區所引發的可能使用衝突，應事先訂定各界可接受的規則，解決衝突，以確保各類活動均能在安全、快樂及環保的情境下進行。
- (3) 地方政府應定期或不定期評估海洋觀光遊憩安全，尤其是未設巡邏安檢或安檢人員不足的海洋觀光遊憩地區，確定救生設施的類型及水準和救生人力。
- (4) 海洋觀光遊憩經營應涵蓋未來救生服務設施的成本及開銷。
- (5) 海洋觀光遊憩區的招牌、解說等應和相關法規一致。
- (6) 在海洋觀光遊憩地點設置適合的警告標誌以避免潛在危險。

整體目標八：提供海洋觀光遊憩相關資訊以提昇管理績效。

操作性目標 1：搜集海洋觀光遊憩相關資訊，整合各管理措施及活動，提昇管理績效。

行動方案：

- (1) 搜集海洋觀光遊憩資訊促進水域及陸域能整合運用、增加地方觀光遊憩計畫的績效。
- (2) 相關管理單位應定期檢討海洋觀光遊憩資訊，應用於規劃及管理的情況，並出版年度報告，且和地方政府協調。
- (3) 確認海洋觀光遊憩資訊的落差及可資協商改進的單位。

操作性目標 2：開發海洋觀光遊憩資源相關資料庫。

行動方案：

- (1) 繼續發展各種工具搜集、說明及交換海洋觀光遊憩資源資訊並維持一貫性、完整性及便利性。
- (2) 全面檢討現有各級政府的海洋觀光遊憩資料庫與資訊系統及其相容性，並以發展成爲一套整合性海洋觀光遊憩資訊系統爲目標。

操作性目標 3：促進各級政府、民間團體及社區民眾能更容易接觸及利用海洋觀光遊憩相關資訊。

行動方案：

- (1) 督導相關單位開發及維護整合性海洋觀光遊憩資料庫，包括陸、海域及水底資源。
- (2) 發展一套整合的海洋觀光遊憩資訊查詢及目錄系統。
- (3) 地方政府的環境報告中應涵蓋海洋(岸)環境管理的相關績效資訊。
- (4) 地方政府的年度施政報告應包括，該年度中其對海洋觀光遊憩環境所採行的保育、保護、復育及強化措施與政策。

操作性目標 4：經由海洋觀光遊憩教育等活動，闡明或溝通海洋觀光遊憩管理議題。

行動方案：

- (1) 利用各種媒介如小冊、折頁、覺醒活動、學校刊物、報章、雜誌、廣播、座談會等，廣泛將海洋觀光遊憩議題公告社區或民眾週知。
- (2) 提供海洋觀光遊憩相關人員，參加各類正式或非正式的教育訓練課程、研討會、座談會或論壇，加強改進其知識及技能。

整體目標九：提供整合性的海洋觀光遊憩規劃及管理。

操作性目標 1：促使各級政府單位的海洋觀光遊憩決策能趨向一致性及互補效果。

行動方案：

- (1) 中央政府應擬定海洋觀光遊憩永續發展相關政策及作法，而地方政府亦需根據這些政策或策略發展各自的相關策略及實施辦法。
- (2) 地方政府的各項海洋觀光遊憩發展計畫均需與國家海洋觀光遊憩政策一致。

操作性目標 2：確保各政府機關間能以合作協調的態度有效地執行海洋觀光遊憩政策。

行動方案：

- (1) 各級政府機關的海洋觀光遊憩發展規劃及管理活動必須和海洋觀光遊憩政策相一致。
- (2) 中央相關部會每年應檢討海洋觀光遊憩政策及策略、行動方案等的執行成效並提供報告。
- (3) 確定海洋觀光遊憩政策的長期目標、操作性目標及行動方案、策略等均能保持高度相關性。固定時間(如 3~5 年)檢討海洋觀光遊憩政策、策略及行動方案。

操作性目標 3：確保地方政府的海洋觀光遊憩政策及管理已有整合並納入社區參與及資訊交換。

行動方案：

- (1) 地方政府及相關單位應提供管道，使社區民眾或社團有機會參與海洋觀光遊憩規劃與管理，並提供建議，藉此亦可強化生態系的保育及復育工作。
- (2) 地方政府的相關發展或管理計畫，應認同海洋觀光遊憩資源屬於環境敏感地區，並納入相關的活動或措施，以促進海洋觀光遊憩的永續經營。
- (3) 地方政府的年度檢討報告中，應包含執行海洋觀光遊憩政策的內容及相關的活動和績效。

操作性目標 4：擬訂一套全國性的海洋觀光遊憩管理政策、策略及原則。

行動方案：

- (1) 中央相關單位應召集各級政府相關單位，研究確認重要的海洋觀光遊憩議題、政策及因應策略，並簽署協定或類似文書，以示共識及遵守協定的誠意。
- (2) 為能有效執行海洋觀光遊憩管理政策、策略及目標，各級政府應共同協商所需的財務來源及策略方案。

2. 我國公民營機關開發海洋觀光遊憩，以永續發展為原則，所必須依據及遵守的作業手冊。

即使政府已制定海洋觀光遊憩政策，海洋觀光遊憩開發者、經營者、地方政府官員及其他參與海洋觀光遊憩開發過程的相關人員，仍需要有一份通識性與原則性的實務作業手冊，以協助其保護海洋觀光遊憩產業的主要資產-海洋與海岸。此類作業手冊應涵蓋海洋觀光遊憩規劃、施工或經營管理上，必須考慮的環

境、社會及經濟準則，這些準則應能適用於各類型及規模的海洋觀光遊憩開發。此類作業手冊編撰的基本理念及思維是以生態永續發展為基礎，海洋觀光遊憩的生態永續發展涉及開發與經營過程的環境、社會及經濟衝擊。公民業者亦可利用作業手冊內容，挑選適當的合作夥伴，並作為互相溝通及咨商的根據。業者參考作業手冊所擬議的海洋觀光遊憩開發計畫，可使其開發申請過程更順暢而有效率，較易獲得當地社區的支持，可降低往後的經營及維護成本，並可保護海洋觀光遊憩資源能永續利用。

因此，以永續發展為目標的海洋觀光遊憩開發作業手冊，其內容以通識性及實務原則為主，可能主題包括：1.有關海洋觀光遊憩永續發展、生態觀光、海洋環境、生態多樣化、遊憩承載量、可接受改變限制、遊憩衝擊等多項重要觀念及詞彙的解釋。2.海洋觀光遊憩永續發展的基本理論說明。3.海洋觀光遊憩開發的指導原則。4.海洋觀光遊憩開發的過程及步驟。5.海洋觀光遊憩開發的可行性分析及查核表。6.海洋觀光遊憩開發的規劃及設計準則，包含環境、社會及經濟永續考量及查核表。7.海洋觀光遊憩開發的評估與審核過程及環境影響評估說明。8.海洋觀光遊憩開發的施工過程、指導原則及查核表。9.海洋觀光遊憩開發完成後的經營管理原則與查核表。10. 舉例說明符合海洋觀光遊憩開發作業手冊的個案。11.獲得進一步資訊的參考書目及相關組織或個人的聯繫資料。

涉及海洋觀光遊憩的相關法規眾多，大略可分為主要法規及間接法規等兩大類，如下表。前者為直接和海洋觀光遊憩活動或產業之開發、經營及管理相關之法規，此類法規大部份歸屬於交通部負責制訂及執行。後者是從事海洋觀光遊憩活動或產業之開發、經營及管理必須配合之法規，歸屬漁政、航政、內政、安全等。此類法規散見於政府各相關部門所制定或負責執行。一般督導與執行的職責都授權地方政府擔任。

海洋觀光遊憩的相關法規(本研究整理)

相關法規		主管機關								
		交通部	經濟部	農委會	環保署	內政部	縣市 政府	文建會	行政院	
	台灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法	√								
	風景特定區管理規則	√								
	娛樂漁業管理辦法			√						
	國家風景區管理處組織通則	√								
	交通部觀光局所屬各國家風景區管理處管理站設置標準	√								
	水上摩托車活動基本管理原則	√								
	台灣地區海上遊樂船舶活動管理辦法	√								
	觀光地區遊樂設施安全檢查辦法	√								
	機械遊樂設施管理辦法	√								

	觀光遊樂園(場、區等)遊樂服務契約範本	V							
	觀光遊樂園(場、區等)遊樂服務契約應記載及不得記載事項	V							
	觀光地區建築物廣告物攤位規劃限制實施辦法	V							
	違反風景特定區管理事件統一量罰標準表	V							
	觀光及遊樂地區經營管理與安全維護都導考核作業要點	V							
	觀光事業暨從業人員表揚要點	V							
	觀光文學藝術作品獎勵辦法	V							
	民間團體或營利事業辦理國際觀光宣傳及推廣事務輔導辦法	V							
	觀光地區申請設置道路交通指示標誌審核要點	V							
	觀光旅館業管理規則	V							
	民營遊樂區申請於高速高路設置道路交通指示標誌作業規定	V							
	旅館業管理規則						V		
	民宿管理辦法	V							
	觀光旅館及旅館旅宿安寧維護辦法	V							
	國家公園法及其施行細則					V			
	文化資產保存法							V	
	森林法及其施行細則			V					
獎勵	獎勵觀光產業優惠貸款要點		V						

投資	獎勵民間參與交通建設條例及施行細則		V						
	交通部觀光局補助風景區興建公共設施及國民旅社經費要點	V							
	交通部觀光局所屬風景特定區管理處補助區內建築美化措施實施要點	V							
開發	風景區開發計畫審議及作業規範	V							
	交通部觀光局辦理民間投資興建觀光遊憩重大設施作業要點	V							
	觀光主管機關受理民間機構投資興建營運觀光遊憩重大設施審核要點	V							
	交通部觀光局暨所屬管理處(所)辦理遊憩或服務設施出租作業要點	V							
	交通部觀光局受理非都市土地申請遊憩設施區案件審查作業程序	V							
	非都市土地申請變更開發遊憩設施區興辦事業計畫審查作業要點					V			
	非都市土地申請變更開發遊憩設施區興辦事業計畫書圖文件製作格式					V			
	遊樂區風景區開發環境影響評估作業準則				V				
航運	小船管理規則	V							
	小船檢查規則	V							
	客船管理規則	V							
	動力小船駕駛人測驗發證辦法	V							

		台北縣藍色公路營運管理辦法						V		
間接	獎勵投資	促進產業升級條例及施行細則		V						
		公司投資於資源貧瘠或發展遲緩地區適用投資抵減辦法		V						
		民營交通事業申辦投資抵減審核作業要點	V							
		重要投資事業屬於交通事業部分適用範圍標準	V							
		交通事業購置設備或技術適用投資抵減辦法	V							
		受理交通事業申辦投資抵減審核作業要點	V							
		促進民間參與公共建設法		V						
		公民營交通事業聘僱外國專門性技術性工作人員許可及管理辦法	V							
航運	海商法	V								
	航業法	V								
	商港法	V								
	船舶法	V								
	棧埠管理規則	V								
	漁港法			V						
海洋	中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法		V							
	海上捕獲法庭審判條例			V						
	人工島嶼設施許可辦法					V				
	海埔地開發管理辦法					V				
	海岸巡防法					V				
	中華民國領海及鄰接區法					V				
	漁業法			V						
環境	海洋汙染防治法				V					
	廢棄物清理法				V					

保育	環境影響評估法				V				
	水污染防治法				V				
	水體分類及水質標準				V				
	水土保持法					V			
	水土保持法施行細則					V			
	野生動物保護法			V					
土地利用	區域計畫法					V			
	區域計畫法施行細則					V			
	都市計畫法					V			
	都市計畫法施行細則					V			
	非都市土地使用管理規則					V			
	離島建設條例					V			
	土地法					V			
	土地法施行法					V			
	土地徵收條例					V			
	海埔地開發管理辦法					V			
	建築法					V			
	土石採取規則					V			
	實施區域計畫地區建築管理辦法					V			
	市地重劃實施辦法					V			
	公有土地經營及處理原則					V			
	國有財產法及其施行細則					V			
	國有非公用海岸土地放租辦法					V			
	農業發展條例			V					
	國家安全法					V			
	國家安全法施行細則					V			
	山坡地保育利用條例					V			
	山坡地保育利用條例施行細則					V			
	山坡地開發建築管理辦法					V			
行政	政府採購法								V
	行政執行法								V

雖然上述海洋觀光遊憩的相關法規種類繁多，但有些新興海洋觀光遊憩活動或海洋保護則尚缺直接管理法規，如遊艇、釣魚、賞鯨豚、郵輪、帆船、風浪板、衝浪、滑水、泛舟、潛水、遊樂船舶、海洋公園、海洋生態保護區、遊艇港、海洋(岸)保護等。所以無法針對該項活動予以詳細規範管理，管理單位有時甚難遵循。因此，建議應儘速增修訂這些法規。有些法規由於主管單位及立法目的不同或許有競合之處，尚需深入研究。

六、 結論

台灣各界推廣海洋觀光遊憩活動正如火如荼熱烈展開，若能妥善規劃與管理，前程似錦，不但能提升國民休閒生活品質、提供就業機會、促進地方經濟繁榮、藉此亦可增進民眾對海洋(岸)的認識，進而維護海洋(岸)環境及生態。總之，海洋觀光遊憩將繼續成爲各近海沿岸都市居民日常休閒生活的一環，觀光遊憩活動是未來影響海洋生態系的主要社會文化力量之一，台灣地區居民對於海洋觀光遊憩需求日益高漲，民眾親近海洋地區的機會愈來愈容易，但若未來人口數成長趨緩、盛行率提高、供給品質變差或發生如天災、人禍(治安、污染、擁擠等)、經濟不景氣或競爭替代性等問題時，則其需求如何演變尚待觀察，海洋觀光遊憩活動造成的環境壓力及遊憩品質頗值得關切，有些活動是不相容但又以同一區域爲活動範圍，因此常造成使用上的衝突，未來海洋觀光遊憩資源應受適當的保護及限制，許多新的海洋觀光遊憩資源在台灣仍不斷持續發展，有些水域活動不宜在台灣地區發展，例假日時遊客過度集中而影響遊憩品質及海洋環境教育功能，收費及交通可能構成某些族群的使用障礙，高品質的海洋觀光遊憩資源仍相當有限，加強海洋自然生態教育、提昇保育意識及培養對自然的欣賞及尊重，台灣目前大部份海洋觀光遊憩活動尚處於發現或探索階段，台灣賞鯨豚及潛水市場正處於類似競爭與衝突階段，

管理策略趨勢有立法制定使用分區計畫、設立海洋公園、規劃策略、實體建設、管制措施、經濟措施、教育措施、業者自律等。海洋觀光遊憩政策目標趨勢有：(1)保護、復育或改進海洋自然環境。(2)認清並調適海洋環境的自然演化過程，(3)保護並加強海洋美學品質，(4)保護及保育海洋自然文化遺產，(5)提供生態永續發展的海洋觀光遊憩資源利用，(6)提供民眾參與及使用海洋觀光遊憩資源的機會，(7)提供資訊以使海洋觀光遊憩資源管理更有效能，(8)提供海洋觀光遊憩資源的整合規劃與管理，(9)儘速增修訂新興海洋觀光遊憩活動相關法規，有些法規由於主管單位及立法目的不同或許有競合之處，尚需深入研究。

七、 參考文獻

- 「1」 Miller, M.L. (1990). 'Tourism in the coastal zone: portents, problems, and possibilities'. In M.L. Miller and J. Auyong (eds), Proceedings of the 1900 Congress on Coastal and Marine Tourism. Vol. 1. National Coastal Resources Research Institute, Corvallis OR
- 「2」 Warren, J. and Taylor, C. (1994). Developing Ecotourism in New Zealand. New Zealand Institute for Social Research and Development, Wellington.
- 「3」 交通部觀光局，(2000)，21世紀台灣發展觀光新戰略。
- 「4」 Houston, J.R. (1996). 'The economic value of U.S. beaches'. In J. Auyong (ed.),

- Abstracts of the 1996 World Congress on Coastal and Marine Tourism. Oregon Sea Grant, Oregon State University, Corvallis OR.
- 「5」 Marti, B.E. (1992). 'Passenger perceptions of cruise itineraries'. Marine Policy, September: 360-370.
- 「6」 McDegg, S., Probert, K., Baird, K. and Bell, J. (1996). 'Marine tourism in New Zealand: environmental issues and options'. In J. Auyong (ed.), Abstracts of the 1996 World Congress on Coastal and Marine Tourism. Oregon Sea Grant, Oregon State University, Corvallis OR.
- 「7」 Hoyt, E. (1996). 'Whale watching: a global overview of the industry's rapid growth and some recent implications and suggestions for Australia'. In K. Colgan, S. Prasser and A. Jeffery (ed.), Encounters with Whales'95. Australian Nature Conservation Agency, Canberra.
- 「8」 Neil, D. T., Orams, M.B. and Baglione, A.J. (1995). 'Effect of previous whale watching experience on participants' knowledge of and response to, whales and whale watching'. In K. Colgan, S. Prasser and A. Jeffery (ed.), Encounters with Whales '95. Australian nature Conservation Agency, Canberra.
- 「9」 Davis, D. and Tisdell, C. (1995). 'Recreational scuba-diving and carrying capacity in MPAs'. Ocean and Coastal Management 26(1): 19-40.
- 「10」 Dowling, R. (1992). 'An ecotourism planning model'. In B. Weiler (ed.), Ecotourism Incorporating the Global Classroom. International Conference Papers. Bureau of Tourism Research, Canberra.
- 「11」 交通部觀光局，(2001)，台灣地區海域遊憩系統整體規劃。
- 「12」 Vickerman, S. (1988). 'Stimulating tourism and economic growth by featuring new wildlife recreation opportunities'. Transactions of the Fifty-Third American Wildlife and Natural Resources Conference: 414-423.
- 「13」 Peisley, T. (1995). 'Transport: the cruise ship industry to the 21st century'. EIU Travel and Tourism Analyst 2: 4-25.
- 「14」 阮聘茹，(2001)，郵輪遊憩參與影響因素之研究，朝陽科技大學休閒事業管理系碩士論文。
- 「15」 Amante-Helweg, V.L.U. (1995) "Cultural perspectives of dolphins by ecotourists participating in a "swim with wild dolphins" program in the Bay of Islands, New Zealand", MA thesis, University of Auckland.
- 「16」 曾平永，(1998)，花蓮港賞鯨活動解說之研究，國立東華大學自然資源管理研究所碩士論文。
- 「17」 周蓮香，(1998)，台灣海域賞鯨(豚)生態旅遊潛力調查與研究，台北：交通部觀光局。
- 「18」 朱筱韻，(1998)，臺灣東海岸地區賞鯨生態旅遊事業發展課題之初探，國立台灣師大環境教育研究所碩士論文。
- 「19」 Orams, M. (1999). Marine tourism- development, impacts and management, New York: Routledge.

The Challenges and Opportunities of the Marine Tourism and Recreation in Taiwan

Chang-Ching Tsai*

Abstract

The purpose of the study is to explore the challenges and opportunities of the marine tourism and recreation in Taiwan from the viewpoints of supply, demand, managerial strategies, policy and regulations. The results may be helpful to the sustainable development of marine tourism and recreation in Taiwan. The marine tourism and recreation in Taiwan is just in inception stage but the future is optimistic if it can be planned and managed properly. The marine tourism and recreation can improve the leisure quality of the people, create tourism and recreation opportunities, provide with employment, promote regional economics and enhance the marine awareness of the residents. In general, marine will continue to be as a major role in people's leisure life especially those living near coast, tourism and recreation will be one of the socio-cultural power influencing marine ecology, the demand of the marine tourism and recreation in Taiwan will keep raising, its getting easier for people to access marine, however the demand may be unpredictable if population grows slowly, prevailing rate saturates, recreation quality gets worse or incidents such as natural or man-made disasters, economic depression or competition, marine environment and recreation quality need to be monitored more carefully, many incompatible activities have conflict in use, marine resources should be protected and regulated, new marine tourism and recreation activities keep developing, some of marine tourism and recreation industry need to be organized, some activities are not suitable for Taiwan, crowdedness on holidays devaluates the quality of marine recreation and environment education, admission fees and bad transportation system may become obstacles of some people, high quality marine tourism and recreation resources are scarce, marine ecology education need to be improved, and the conservative awareness as well as attitude toward nature appreciation of the people still need to be cultured. As to the managerial strategies in the future are such as the regulations of zoning plans, the establishment of marine parks, planning strategies, physical construction, regulations, economic measures, educational activities, and self-regulation of the industry, The prospect objects of the marine tourism and recreation policy are conservation and improvement of the marine environment, cooperation with the natural evolution of marine environment, protection and enhancement of marine aesthetics, conservation of marine cultural heritage, emphasis of sustainable development, opportunity for residents to involve and use, provision of information, enhancement of integrated planning and management, and modification or increase of related regulations.

Keywords: Marine, Tourism, Recreation

*Director and Associate Professor of the National Kaohsiung University of Applied Science

