

台灣地區近岸海域遊憩活動之現況調查及制度研究

委託機關：交通部觀光局

執行單位：國立中山大學海洋環境學系

研究期間：民國八十五年十月廿日至民國八十六年六月卅日

研究經費：新台幣玖拾柒萬伍仟元整（含行政管理費玖萬柒仟伍佰元整）

主持人：邱文彥

國外顧問：Dr. Wong Poh Poh

（Department of Geography, National University of Singapore）

國內顧問：王連陞

中華民國潛水協會

義務指導：謝文康（Dr. Wen K. Shieh）

（Department of Systems Engineering, University of Pennsylvania）

委託機關指導人員：王育群、陳煜川

研究人員：陳欣榮 于立平 尙榮康

陳珊玫 陸曉筠 黃志宏

王姿人 蔡明訓

黃修儀 楊文瑜

研究單位地址：高雄市西子灣國立中山大學海洋環境學系

研究單位電話：（07）525-2000 轉 5166

研究單位傳真：（07）525-5166

研究單位電子郵件：chiauyw@mail.nsysu.edu.tw

中華民國八十六年六月



第一章 緒論

第一節 研究緣起	1-1
第二節 研究目的	1-2
第三節 研究方法	1-2
第四節 研究內容	1-3



第二章 海域遊憩發展現況

第一節 已公告地區發展現況	2-1
第二節 未公告地區發展現況	2-6
第三節 海域遊憩相關組織發展現況	2-19
第四節 現階段海域遊憩發展的主要課題	2-25



第三章 海域遊憩活動相關法規分析

第一節 遊憩活動的法源依據	3-1
第二節 海域遊憩活動的管理	3-8



第四章 漁業與遊憩之共同發展

第一節 日本「漁業和海洋共存之調整方針」	4-1
第二節 我國漁業法規之規定	4-4
第三節 漁業與遊憩共同發展之建議	4-14



第五章 國外海洋觀光遊憩之基本政策

第一節 美國海岸管理的政策	5-1
第二節 美國夏威夷州海洋遊憩政策	5-3

第三節 紐西蘭海洋管理的政策	 5-9
第四節 制度建立的原則	 5-13

■ 第六章 海域遊憩安全管理規範 6-1

第一節 安全管理基本規定	 6-1
第二節 駕船活動	 6-10
第三節 風浪板	 6-14
第四節 滑水活動	 6-19
第五節 衝浪活動	 6-22
第六節 水上摩托車	 6-23
第七節 潛水活動	 6-32
第八節 釣魚活動	 6-35
第九節 賞鯨活動	 6-38

■ 第七章 個案研究

第一節 綠島	 7-1
第二節 姑婆嶼	 7-10
第三節 頭城	 7-21

■ 第八章 總體政策之建議 8-1

■ 參考文獻

■ 附錄

附錄一 台灣地區近岸海域遊憩活動區域公告內容	A-1
附錄二 近岸海域遊憩活動地區現勘紀錄表	 B-1
附錄三 外籍顧問現勘紀要與意見(譯本)	 C-1

附錄四 相關組織訪談記錄	 D-1
附錄五 日本水產廳「漁業和海洋性娛樂共存之調整方針」(譯本)	 E-1
附錄六 日本「海面利用協議會」之設立規定(譯本)	F-1
附錄七 期初簡報會議記錄與處理情形	 G-1
附錄八 期中簡報會議記錄與處理情形	 H-1
附錄九 期末簡報會議記錄與處理情形	 I-1
附錄十 美國加州行船標示系統及船舶求救信號	J-1

圖目錄

圖 6-1 船艇避碰規則	 6-13
圖 6-2 兩風浪板接近時之避碰規則	 6-18
圖 6-3 美國氣象標誌與燈示	 6-18
圖 6-4 滑水規定手勢	 6-21
圖 6-5 水上摩托車活動海域及岸置管制分配圖	6-31
圖 6-6 賞鯨船與飛行器之活動管制範圍圖	 6-44
圖 7-1 綠島遊憩據點分佈圖	 7-2
圖 7-2 姑婆嶼相關位置圖	 7-11
圖 7-3 初步規劃擬引進之活動與分區	 7-16
圖 7-4 近岸海域活動之種類與範圍	 7-18
圖 7-5 頭城海水浴場相關位置圖	 7-22

表目錄

表 2-1 綠島潛水人數統計表	 2-11
表 2-2 現勘地點發展概況與建議	 2-12
表 6-1 美國加州行船前檢核表與行船計畫申報表	6-2
表 6-2 美國加州駕船意外事故報告表	 6-8

表 6-3 泰國普吉島關於水上摩托車之規定	 6-27
表 6-4 墾丁社區發展協會經營管理潛水活動辦法	6-28
表 6-5 阿根廷朱巴特省保護海洋哺乳動物相關法律	6-42
表 6-6 國際動物福利基金會訂定之賞鯨綱領	 6-45
表 6-7 一九九五年歐洲、非洲鯨豚賞潛力調查表	6-47
表 7-1 姑婆嶼自然資源概況	 7-12
表 7-2 姑婆嶼各活動所需設施之初步規劃	 7-20

近岸海域遊憩活動現況調查及制度研究

邱文彥

國立中山大學海洋環境學系

一、前言

台灣地狹人稠，生活步調緊張快速，觀光休閒對於民眾的精神生活，具有十分重要的調節功能。鑑於國民所得和休閒需求不斷增加，海域遊憩也成為民眾趨之若鶩的活動，交通部、內政部及國防部爰於民國八十二年一月二十一日會銜公告了「台灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」。交通部觀光局並依此辦法之精神，積極辦理推動近岸遊憩活動之相關事宜。該局於八十三年至八十五年期間，依據上開辦法第三條，進行近岸海域遊憩活動區域範圍之公告事宜。此一期間內共有蔴裡地區、林投地區、吉貝地區、大倉地區、磯崎海水浴場、頭城海水浴場、沙崙海水浴場、洲子灣海水浴場、通霄海水浴場、崎頂海水浴場、大安濱海遊憩區、馬沙溝海水浴場、鯤鯓海水浴場、西子灣海水浴場及旗津海水浴場等十五處納入公告區域範圍。最近，澎湖的姑婆嶼亦已公告納入。

然而在上述海水浴場範圍公告後，其他適合海域遊憩活動區域之公告事宜，卻面臨推展越趨困難，或漁政單位有不同意見的困境，而有賴更多之研究、調查和改進，以協助推廣這項海域遊憩活動的構想。此外，「台灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」乃是一項行政命令，並無罰則。本辦法之定位，造成已公告之區域及未公告區域在管理規劃上力量薄弱，導致管理機關執行不易之困擾。未來在規劃作業及管理體制上如何改善，顯然已經是刻不容緩的課題。因此，蒐集國外對於海域活動管理之政策、法規及經驗，以為參考，自是十分重要。

在另一方面，隨著海岸之開放，現代各類浮具與活動逐漸出現於台灣的近岸海域，對於這些活動之種類、活動者之特質、參與之方式及其面臨問題，主管機關顯有必要有系統地調查，建立資料；從而研擬因應對策，並強化其管理制度。本研究計畫及在回應上述趨勢與需求的情況下由交通部觀光局委託國立中山大學海洋環境學系進行調查與研究。

本研究的主要目的，在調查分析台灣近岸遊憩活動目前所遭遇之問題；蒐集研究國外類似活動管理制度之資料與經驗；檢討公告區域之活動引進及其管理方式，強化遊憩活動與地方關係及相關組織（協會）之運作、配合；並研擬推廣近岸海域遊憩活動之建議策略。

二、海域遊憩活動發展現況

『台灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法』發布後，交通部觀光局已陸續進行近岸海域遊憩活動區域範圍之公告事宜。本調查研究係針對已公告之區域及有潛力之公告區域進行現場踏勘，作成踏勘紀錄，並參酌國外顧問新加坡大學 Wong Poh Poh 的意見；此外，本研究調查期間正值海岸觀光旅遊淡季，活動參與者之調查無法進行，以故訪談方式為主，搜集主要海域遊憩活動組織的現況和建議資料，作為研究基礎。

在已公告地區內，第一梯次現勘者包括旗津海、西子灣、馬沙溝、鯤魚身、磯崎、頭城、沙崙、洲子灣、三條崙等海水浴場。第二梯次之範圍則包括澎湖群島之大倉、姑婆嶼、吉貝、林投、時裡等。至於順道或未公告地區之現勘地點，有黃金海岸、福隆海水浴場、金沙灣、龍洞南口海洋公園與龍洞灣公園、白沙灣海水浴場、金山中角海域遊樂區、金山海水浴場、野柳海域遊樂區、翡翠灣和綠島等。在海域活動相關協會團體方面，訪談之對象包括「中華民國釣魚協會」、「中華民國潛水協會」、「中華民國衝浪協會」、「中華民國帆船協會」、「中華台北輕艇協會」等，以及管理活動相關的「墾丁社區發展協會」（擬管理水上摩托艇）、北海岸風景區管理所等。

國內各海域活動在政府主管關、民間團體組織以及協會的積極推動下，常舉辦各項大小型活動以提供國人參與海域活動的機會，甚至以國際性的活動比賽來吸引國外人士的參與，對於台灣海洋資源的認識與觀光遊憩的行銷上，具有不可抹滅的功勞。然而當今推動或舉辦海域活動的過程中，仍有一些滯礙難行的問題與困難。現階段國內在海域遊憩發展上的重要課題，可彙整如下：

- 1.季節性影響甚為明顯。台灣冬季風大浪猛，海岸地區除少數地區（如墾丁）外，在冬季遊客甚少，水上活動幾乎完全停止。這種情形，對於經營管理者來說，或為維修保養上好時機；但如為私人受託經營者言，則為營利痛時刻。
- 2.相關使用與海域遊憩之間的衝突，屢見不鮮。除使用區位如比鄰工業區外，漁業與海域遊憩之間不斷衝突的發生（如漁港遊艇停泊、漁業權水域等），最為棘手。
- 3.有關遊憩用之船舶進口與檢丈制度的限制，也影響海域遊憩之推動。例如，20 總噸以下的小船進口手續非常複雜，交通處主管機關看泊地許可證明、活動水域、船隻設計規格圖及出口國合格證等書面資料，並要進行船隻丈量；國外進口船隻皆符合比賽規格（如重量、長度等），但國內卻以商船或營業用船的標準對運動競賽用船進行丈量，例如帆船之桅桿是必需的，但丈量卻因桅桿而與國際比賽決定穩定度不合；此外台灣亦要求這些白天運動用船裝置燈具、馬桶、船錨及纜繩等不需要的物品與設備，這些東西在一般使用或國外比賽時都用不到。若為國內自己所造之船，須在 3 個月前提出申請，核可後 3 個月新船造好出廠時驗船，若不合格可等 3 個月後再驗，國內造船廠已有合格驗證，但在台灣的船多半無法符合許多不合時宜的規定。

- 4.缺乏有關海域活動的教育、訓練及合格執照制度等觀念（如潛水、水上摩托艇等）；
- 5.國內長久以來對於其海洋環境能夠提供作為海域活動的潛力（opportunities）或限制（constraints）條件並不關切，因此所選擇之區域，在區位、活動上仍有斟酌餘地。；
- 6.於侵蝕性海岸地區設置或規劃不適當的遊憩設施；
- 7.遊憩設施的過度設計；
- 8.忽視人工結構物對於周遭環境的潛在衝擊；
- 9.政府機關間缺乏合作、整合的觀念；
- 10.在發展及管理海域遊憩活動的策略及方法上缺乏效率；
- 11.在國家議程上對於推動海域遊憩的政策並不明確。
- 12.
- 13.

國內各海域活動在民間團體組織以及協會的積極推動下，其舉辦各項大小型活動以提供國人參與海域活動的機會，甚至以國際性的活動比賽來吸引國外人士的參與，對於台灣海洋資源的認識與觀光遊憩的行銷上，具有不可抹滅的功勞。然其推動或舉辦海域活動的過程中，仍有一些滯礙難行的問題與困難。現階段國內在海域遊憩發展上的重要課題如下：

- 1.漁業與海域遊憩之間不斷地衝突發生（如漁港遊艇停泊、漁業權水域等）；
 - 2.有關遊憩用之船舶進口與檢丈制度的限制；
 - 3.缺乏有關海域活動的教育、訓練及合格執照制度等觀念（如潛水、水上摩托艇等）；
 - 4.國內長久以來對於其海洋環境能夠提供作為海域活動的潛力（opportunities）或限制（constraints）條件並不關切；
 - 5.於侵蝕性海岸地區設置或規劃不適當的遊憩設施；
 - 6.遊憩設施的過度設計；
 - 7.忽視人工結構物對於周遭環境的潛在衝擊；
 - 8.政府機關間缺乏合作、整合的觀念；
 - 9.在發展及管理海域遊憩活動的策略及方法上缺乏效率；
- 在國家議程上對於推動海

一、海域遊憩活動管理制度

二、發展海域遊憩的課題與展望

民國七十六年間，政府解除戒嚴，海岸開放；自此各式各樣的使用齊聚海岸，海岸地區由嚴格管制到幾乎成為「三不管」的地帶，衍生了許許多多的問題，亟待迅速作整合的考慮。

一、結語與建議

我國在解嚴之後，海岸地區的發展十分快速；但因缺乏整體的規劃，且國人對於海洋的看法不一，以致海岸地區各種使用之間衝突迭生，生態環境破壞者亦多有聽聞。隨著海岸地區的開放，民眾休閒時間與可支配所得的增加，海域觀光與遊憩勢必成為更具吸引力的海洋產業。尤其，我國漁業正面臨轉型，「休閒漁業」屢為各方倡議。因此，海域觀光遊憩的前景十分看好。

然而，我國體制長久以來對於海域的經營管理甚為忽略，對於新興事務的反應較為遲緩，建制尤慢。即使主管機關擬大展鴻圖，卻常面臨甚多舊有羈絆，以致頗有無奈之感。海域的觀光與遊憩正是這類新興事務之一，在政策定位、法規制度、觀念溝通、機關協調，以及整合性規劃等方面，還有甚多思考與改進的空間。我們不認為海域的觀光與遊憩僅僅是一個單純的課題，它應該在國土總體資源的分配利用架構中，取得一席之地，並具有明確的定位。尤其，海洋是什麼？我們應該如何看待海洋？海洋資源的永續利用該有哪些的思考與機制？海洋與海岸的各種使用要怎樣協調，才可能各得其所、互利共生？這些問題，還有必要作更多的研究與努力。換言之，由理論到實務，需要更多研究的投入。我們籲請觀光及相關機關，對於海域觀光遊憩和海洋海岸問題，持續作更為長期與深入的探討，藉海洋資源的時代性角色，追求國家的永續發展。

謝詞

作者十分感謝交通部觀光局給予這項研究計畫的機會，尤其王育群科長和陳煜川的協助。作者另感謝新加坡大學王寶寶教授(Dr. Wong Poh Poh) 和中華民國潛水協會王連陞教練，分別擔任本研究之國內外顧問，並參與現勘和提供意見。

參考文獻

Paolo Fabbri (1990), *Recreational Uses of Coastal Areas*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
Edward Inskeep (1994), *Tourism Planning: An Integrated and Sustainable Development Approach*.

New York: Van Nostrand Reinhold.

Douglas Pearce (1989), *Tourist Development*. Second edition, New York: John Wiley & Sons.

第一章 緒 論

第一節 研究緣起

「台灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」於八十二年一月二十一日由交通部、內政部及國防部會銜公告，交通部觀光局即依此辦法之精神，積極辦理推動近岸遊憩活動之相關事宜。該局於八十三年六月間，首先完成「台灣地區近岸海域遊憩活動範圍劃定與管理」之研究報告；嗣於八十三年至八十五年期間，依據上開辦法第三條，進行近岸海域遊憩活動區域範圍之公告事宜。此一期間內共有 裡地區、林投地區、吉貝地區、大倉地區、磯崎海水浴場、頭城海水浴場、沙崙海水浴場、洲子灣海水浴場、通霄海水浴場、崎頂海水浴場、大安濱海遊憩區、馬沙溝海水浴場、鯤鯓海水浴場、西子灣海水浴場及旗津海水浴場等十五處納入公告區域範圍（參見附錄一）。

然而在上述海水浴場範圍公告後，其他適合海域遊憩活動區域之公告事宜，卻面臨漁政單位有不同意見，推展越趨不易的困境，而有賴更多之研究、調查和改進，以協助推廣這項海域遊憩活動的構想。此外，「台灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」乃是一項行政命令，並無罰則。本辦法之定位，造成已公告之區域及未公告區域在管理規劃上力量薄弱，導致管理機關執行不易之困擾。未來在規劃作業及管理體制上如何改善，顯然已經是刻不容緩的課題。因此，蒐集國外對於海域活動管理之政策、法規及經驗，乃成為必要之舉。

在另一方面，隨著海岸之開放，現代各類浮具與活動逐漸出現於台灣的近岸海域，對於這些活動之種類、活動者之特質、參與之方式及其面臨問題，主管機關自有必要有系統地調查，建立資料；從而研擬因應對策，並強化其管理制度。本研究計畫及在回應上述趨勢與需求的情況下，由交通部觀光局委託國立中山大學海洋環境學系進行調查與研究。

第二節 研究目的

本研究的主要目的，在調查分析台灣近岸遊憩活動目前所遭遇之問題；蒐集研究國外類似活動管理制度之資料與經驗；檢討公告區域之活動引進及其管理方式，強化遊憩活動與地方關係及相關組織（協會）之運作、配合；並研擬推廣近岸海域遊憩活動之建議策略。

第三節 研究方法

本研究採用科學與人文學域常用之研究方法，以深入問題核心，蒐集充裕資料，並據以研擬適宜之策略。其主要方法包括：

一、現地調查與深入訪談

研究人員分批至目前已公告之海域活動區域，現地瞭解、或親身體驗當地活動概況；並視實地需求與情況，以深入訪談方式，與活動者、管理者或其他相關團體或單位，進行訪問，以掌握海域活動的問題癥結，研討未來可行的解決方案，以及適切的改善經驗或建議。

二、文獻蒐集與研究分析

海域活動在許多國家與地區如美國、日本、澳洲、紐西蘭、泰國、加勒比海與南太平洋諸國，都頗為盛行，其管理制度也多有一定之水準，而為國際間所稱道。目前國際學術界對於海域資源和遊憩活動的研究調查，也愈來愈多。所謂「他山之石，可以攻錯」，比較研究中，蒐集與分析相關資料實為必要的工作。故本研究儘一切可能，以學術網路、圖書館查詢和國外聯繫等方式，蒐集國外對於相關海域活動之發展政策、安全管理準則和衝突解決或機關協調之資訊，作為我國研究改進的參考。

三、舉行專家討論會議

國外的經驗，各有其優缺點；故若全盤抄襲，未必見得為「智慧之舉」。未來對於台灣海域活動的發展策略、安全管理準則和衝突協調的初步建議，有必要在定稿之前，藉期初、期中與期末報告之際，交換經驗和看法，於定稿時提出更為合宜的建議與對策。

四、與委託機關加強溝通

任何研究或規劃工作，受託單位與委託機關必需密切地溝通，俾使研究計畫的成果，在

既定的時間和經費條件下，能獲得最符合雙方目標和立場的結果。本研究計畫將以「學術服務」應有之立場，以電話、傳真、面談、會議和文書往返等各種方式，與委託機關隨時溝通，研磋商工作細節，討論並修訂研究成果。

第四節 研究內容

本研究計畫主要研究內容，包括下列大部分，其要項如下：

一、近岸海域遊憩各類活動之現況調查與分析

1. 現有活動之種類及發展情形；
2. 各類活動參與者之特質；
3. 相關活動團體組織運作之情形；
4. 各類活動發展之困難所在。

二、國外海域活動管理相關資料之收集與整理

本部分將蒐集至少三個國家或地區海域活動管理與發展的相關資訊，作為我國類似活動管理體制的參考。其要項包括：

1. 國外近岸遊憩活動發展之政策；
2. 各類近岸遊憩活動之安全管理準則；
3. 海域活動與漁業發展衝突之解決方式。

三、現有公告區域近岸海域遊憩活動發展管理之檢討

本部分將由已公告區域海域中選擇三處作個案研究，其檢討或研議要項包括：

1. 活動之引進：種類、時間、分區；
2. 安全管理方式；
3. 與地方之互動關係。

四、台灣地區近岸海域遊憩活動發展策略之建議

本部分將綜合上述研究，對於台灣地區近岸海域活動之發展，提出全盤性、前瞻性和永續性的建議等。

第二章 海域遊憩發展現況

「台灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」於八十二年一月二十一日由交通部、內政部及國防部會銜公告，交通部觀光局即依此辦法之精神，積極辦理推動近岸遊憩活動之相關事宜，並於八十三年起，依據上開辦法第三條，陸續進行近岸海域遊憩活動區域範圍之公告事宜。本研究即針對已公告之區域及有潛力之公告區域進行現場踏勘，踏勘紀錄及本計畫國外顧問 Dr. Wong Poh Poh 意見如附錄二、三。¹此外，本章另納入海域遊憩活動相關組織之訪談紀要，以協助瞭解當前活動概況及管理制度的問題。

第一節 已公告地區發展現況

依據目前台灣地區海域遊憩活動情形，待訪場址近便性，以及配合國外顧問訪台行程，本計畫共現勘了旗津等十二處已公告之近岸海域遊憩範圍。

一、旗津海水浴場

旗津海水浴場隸屬於高雄市管理，可及性高，因此夜間沿海一帶之使用率甚高。由於進入旗津海水浴場之遊客必須付費，故多數民眾喜好在不需付費且相鄰的旗津海岸公園戲水。近年來常有青年、學生在旗津海域中溺斃，顯示附近海底地形可能相當陡峭，沿岸流強勁；由海水浴場北側之高雄一港口南防波堤之觀察及飄浮之垃圾堆積，可知附近之風浪甚大，因此遊憩安全問題須特別考慮。旗津海水浴場因與高雄港相鄰，並臨近污水處理廠，水質監測有所必要。目前海水浴場以沙灘活動及戲水為主，但季節性影響甚為明顯。未來海水浴場應加強安全、區劃、監控及救難之措施。

二、西子灣海水浴場

西子灣海水浴場所有權人為國立中山大學，目前由救國團西子灣青年活動中心租用並經

¹ Dr. Wong Poh Poh (王寶寶博士)為國立新加坡大學地理系教授，國際知名海岸遊憩與環境評估專家，並為本計畫國外顧問，本計畫國內顧問為中華民國潛水協會王連陞教練。

營管理。由於中山大學不希望海水浴場之活動影響教學，故經營單位不易引入新式活動或設施，以免過度喧鬧。在遊客人數不易增加情況下，目前海水浴場部份為虧本經營，須靠其他收入（如餐飲）或其他救國團之經費收益，維持平衡。

由於地形及毗鄰高雄港和中山大學之影響，水質問題須予注意。目前管理單位以維護沙灘為主要工作，由於使用機械設備淨灘之維修成本太高，故以人工方式每日淨灘。

本海水浴場每年約有遊客 24 萬人次，但冬季附設泳池關閉，淡旺（冬夏）季有明顯差距。為維護海域遊憩活動之安全性，浴場在區劃安全海域外，夏季應加強監控及救難之措施。

三、馬沙溝海水浴場

本浴場於台南縣將軍鄉海濱，附近多為鹽田，道路系統尚未闢建完成。現有設施為鄉公所公共造產方式所興建，已租予民間經營管理，每年之租金約 300 萬元；遊客進入海水浴場須付維護管理費；但每年十一月至翌年三月為海水浴場關閉期，故其營運受季節影響甚大。本地現有露營、烤肉等設施，但與其他遊憩區同質性太高，可能不易吸引遊客，如果道路系統未能改善，將無法導引大量遊客進入。

鄰近有將軍漁港新建之工程，未來船舶進駐使用後是否有污染水質之虞，有待觀察；但目前飛沙情況嚴重，海岸變遷的問題，應有進一步之監測研究。

四、鯤鯓海水浴場

鯤鯓原有防風林、沙丘及良好沙灘，但近二十年來環境變遷甚大。例如，防風林內已鋪上水泥作為停車場，管理處周遭房舍圍牆林立，高聳堤防使親水性大減。該浴場所屬海灘已多年未開放，而以人工抽取海水供游泳池使用。

鯤鯓海水浴場係由市政府包租私人經營管理，目前房舍破敗，鋼筋腐蝕外露，安全堪慮，亟待改建。估計夏季泳客約數百人，冬季停用。據業者表示，該浴場雖收取費用，但距免費之「黃金海岸」僅咫尺之遙，且浴場維護開銷甚大，以致經營不易。

五、磯崎海水浴場

本海域冬夏活動情況差異甚大，季節性（seasonality）影響頗為顯著。本處海岸為淨侵蝕地區（net eroding area），建築物基腳部分已略有淘空現象。又管理站應以提供基本設施（basic facilities）為已足，似無必要建巨形結構物，或過度造景。

海域活動在浪猛海深之處，宜標示範圍，禁止泳客進入。管理站並應加強監控及救難措施，以強化活動安全。

六、頭城海水浴場

頭城海水浴場之海岸林經營管理情況甚佳，環境十分幽美。對於海水浴場之整體規劃，宜蘭縣政府曾委託國外顧問公司研究，唯國外公司不諳國內法令，致其構想在現階段似不可行。該縣目前另由漁會提出管理計畫，其面積較小，卻容納甚多活動。前後二案可否折衷，後者是否超乎承載量（Carrying Capacity），有必要再予研究。

頭城海灘呈多處 U 型，沿岸海浪入射後是否有可能將泳客沖往外海，必須注意。附近受季節影響甚大，烏石港的興建使沙源刮失，造成海灘侵蝕，未來宜考量其防護或養灘措施。

管理單位擬於區域內引入水上摩拖車。水上摩托車依現行規定，雖得為合法之活動使用，但其安全管理仍有甚多關切，必須審慎討論，並區劃範圍，進行管理。

七、沙崙海水浴場

本浴場經修復後，最近已經開放經營。淡水目前有新市鎮建設，且一直是為台北地區假日最主要的休閒去處，沙崙一帶又是通往北海岸各地的鎖鑰，因而能吸引大量人潮。如果沙崙海水浴場維持適當的經營，以其高度可及性，即可增加台北地區一處近海遊憩的良好據點。

八、洲子灣海水浴場

岸上現有服務設施及機械遊樂設備，鄰近台北都會區，夏季假日常有大量遊客前往活動，但受季節性影響甚大，附近有垃圾掩埋場，且有海岸侵蝕現象，環境的監測十分重要。以最近海岸變動情形而言，洲子灣浴場必須考慮到養灘及防護的措施，否則海岸持續侵蝕，海底坡度漸陡，對於海域活動的安全將造成不利之影響。

九、大倉地區

本公告區位於澎湖之大倉島，該一活動範圍除長形海域外，尚包括沙灘。沙灘上礁石岩塊散布，可能易使活動者割傷，故有必要清除整理。另公告區域與大倉漁港相鄰，漁港修建或疏通航道所產生之污染與汙泥也可能影響沙灘。如有可能，遊憩活動之範圍宜稍向外移，以避開漁港之影響。現有遊憩設施較為破舊，有待整建。

十、吉貝地區

吉貝為澎湖北海最大島嶼，公告地區為吉貝西南之沙灘地區，沙灘形狀受風向、海流及砂源影響，狀甚優美，適合進行水域活動。因冬季風強，宜考慮栽種定砂植物，並規劃步道以保全沙灘。公告區域夏季由私人經營，冬季關閉；因僅帶狀之部分租予私人，控制了沙灘之進出，故不利於公共之通行權。未來海岸國有土地之放租，應避免類似情形。

十一、林投地區

公告區域位於澎湖本島西南海灣，為兩岬頭內之穩定沙灘。附近林投公園林木良好，當地曾有盜採砂石情事，以致海底地形有變陡現象。本處另有建港之計畫，如果成真，將嚴重影響當地地貌，造成海灘侵蝕，影響海岸遊憩活動。區域內有排水出口受沙灘阻斷，如有必要可用人為方式將出口移除，以改善應注意水質。

十二、 裡地區

裡亦有兩個岬頭，故灣內灘線穩定，海岸遊憩之條件優越。沙丘及海岸植物發展良好，沙灘穩定高，且位於本島，可及性甚高，有助於海域活動之進行。唯現有設施宜更新，且在海灣內時有漁船停泊，應與海域活動區域以浮球或適當方式區劃分隔。

第二節 未公告地區發展現況

國內一些海岸地區，因其優越地理位置或特有資源，目前也成為海域遊憩活動深具潛力的地點，本計畫於現勘時爰一並納入，計有福隆、黃金海岸等十二處。

一、黃金海岸

本海岸位於台南市南郊，沙灘廣闊，品質甚佳。距離鯤鯓海水浴場不遠，但除停車場外，未有收費措施。海灘與附近社區隔有台十七號快速道路，故其可及性（Accessibility）受到

影響，安全亦令人堪慮。稍南雖有陸橋，但距主要聚落已有一段距離。

黃金海岸南方二仁溪口南岸有完工及刻正使用中之垃圾掩埋場，臭味及水質是否影響本區海岸品質，值得注意，建議應予調查監測，以維護泳客健康，並作為因應對策之參考。

二、福隆海水浴場

福隆海水浴場為東北角風景特定區管理處轄內的著名海水浴場，水上活動一向十分具有吸引力。該浴場位於雙溪河口，環境複雜，據悉在河口區及靠防風林處曾經有流沙、漩渦，故安全上必須特別關切。目前成功大學、中山大學正進行附近海象與地形調查，管理機關可借予參考。

由於沙洲的變動性大，基本上並不適合興建設施。目前連絡沙洲及陸地之拱橋，橋基部分如果侵蝕淘空，安全上將成顧慮。故橋樑、河口、沙洲與海岸線變化情形，宜持續觀察，並作必要之防範或安全措施。沙洲內雙溪河口最近成為獨木舟、輕艇活動場所，風浪小、安全性較海域高，但易受潮汐漲退影響，必須選擇適當時段進行活動。

台灣省旅遊局在岸邊已建甚多小屋，且委由台灣鳳梨公司維修經營，可供遊客住宿。但同一地點內有二個觀光行政單位，故建議未來發展遊憩活動時，東北角風景區管理處與省旅遊局之間協調工作，對本區之管理甚為重要。

三、金沙灣海水浴場

金沙灣原為一處小灣內的金色沙灘，但和美漁港興建後，灣內沙源流失，反而使漁港淤塞。故沙灘附近興建人工結構物，應特別注意此種「突堤效應」。目前和美漁港內淤沙逾尺顯示積塞量甚大，如非淤沙時間甚長，應為附近海岸推移能量甚大所致結果。一般而言，侵蝕性海岸因海底坡度較陡，且多礫石，親水活動安全上有所顧慮，故目前在沙灘無法復原前，海灘活動並不適宜。

往後金沙灣沙灘是否可再恢復，有待觀察。類似侵蝕之各公告地區海岸變遷情形，似有必要作正式觀測紀錄，俾供爾後應對參考。

四、龍洞南口海洋公園

依據 Wong 教授看法，拆除之九孔養殖池（abalone ponds），作為游泳池的作法，在國際間並「不常見（unusual）」，宜注意泳客有否割傷情況，並作適當之告知，配套防護和救治措

施。

龍洞遊艇港原擬於灣內建港，但因漁業權問題無法解決而改移外海。該港曾因颱風大浪而受損，刻正進行修復。遊艇港之興建，區位宜特別慎重。

五、龍洞灣公園

刻正養殖的九孔池，與灣岸一些遊憩活動（如原有之沙雕創作區）可能產生衝突；因為溢沙隨雨水沖入九孔池，將污染水質，影響養殖，類似的空間配置應作改善。另灣岸設施造景，遮蔭效果不良，似無太大必要。

六、白沙灣海水浴場

白沙灣海水浴場以白色沙灘聞名，灘線穩定，具有海灘活動之潛力，再加上沒有太多的硬體遊憩設施的設置，符合當地自然景色。另據海上活動人士指出，外海時有漂流垃圾，顯示北海岸的水質，應予注意及監測。

七、中角海岸遊樂區

為半封閉的海域空間，北方有台電公司廢棄碼頭，其堤防已造成沙灘侵蝕，宜儘速拆除。陸岸遊憩設施為賀伯颱風損壞，顯示風浪甚大，修建設施應予考慮此種條件，作必要之退縮，或考慮設施之材質與設計，以充分發揮觀光遊憩功能。

八、金山海水浴場

金山海水浴場現由救國團經營，是北海岸主要從事近岸活動的地區，亦為機關、學校辦理各種團體活動的活動中心，設備相當完善。附近飛沙甚大，常阻礙建物出入，成為維護管理的問題。

沙丘內潭員溪出口與漁港使用發生衝突，據稱將予加蓋封閉。為保有充裕之遊憩資源，宜協調權益人，使該溪自然河岸保留供遊憩使用。

九、野柳海域遊樂區

野柳為台灣海岸地形最為特殊的地區之一，亦為吸引國外遊客青睞的海岸地區，此地活動以海釣及欣賞風景為主。海域遊憩地區係透過都市計畫程序劃定，但漁民仍對其有異議。由於近岸海域遊憩活動範圍之劃設，目前仍無「法律」之支持，野柳依「都市計畫法」之程序劃定，可作其他地區未來之參考案例。

十、翡翠灣

翡翠灣為北部近年來來知名的海域遊憩活動及比賽場所。該海灣係由私人承租，主要經營方式在夏季是以新穎、豪華的渡假飯店來作為遊客觀光、渡假、休閒之用；冬季海水浴場關閉，故以商務中心提供機關團體進行聚會之用。

十一、姑婆嶼

姑婆嶼為澎湖北海最大之無人島，為著名之紫菜生產及磯釣場所。每年十月至隔年四月期間，由澎湖赤崁村「龍德宮」進行管理，禁止進入紫菜生長地，以維護紫菜之生長。島上常可見軍艦鳥棲息，且植物獨特，開發時應注重自然之保育及環境承載量。

現勘時有大陸漁船數十艘於附近群聚，安全堪虞。島嶼之東南有珊瑚礁，但規劃開放浮潛的區域似乎不具足夠吸引力。由於姑婆嶼情況特殊，生態敏感，建議作進一步資源調查評估後，再修正初擬之海域遊憩活動範圍與內容。

十二、綠島

在觀光活動之外，綠島近年來已成為潛水活動的新寵，潛水參與人快速增加，今（八十六）年之參與人數，極有可能打破往年紀錄（參見表 2-1）。由於綠島具有獨特景觀與生態資源，潛力極大。但一些建設似有過度設計、造景之嫌。中寮附近珊瑚礁上建堤，並無太大必要；燈塔附近原有步道之改建工程，亦有可能造成沙丘平衡破壞，亦無必要。由這些建設工程，顯示鄉公所與東海岸風景特定區管理處（綠島管理站）之間的協調溝通，應予加強。

此外，綠島甚小，生態承載量的考慮十分必要，不宜一味地吸引遊客，反致生態環境無以負荷。

茲將上述現勘地點之優缺點及建議彙整如表 2-2。

表 2-1 綠島潛水人數統計表

年 月	八十四年			八十五年			八十六年		
	船潛	岸潛	浮潛	船潛	岸潛	浮潛	船潛	岸潛	浮潛
一月	0	0	0	53	82	30	408	214	134
二月	0	0	0	8	67	3	646	353	241
三月	9	27	27	9	26	251	1899	1296	1077
四月	27	161	161	53	50	451			
五月	18	84	84	157	121	852			
六月	32	218	218	474	181	4584			
七月	89	588	588	272	126	5660			
八月	340	2693	2693	452	532	4213			
九月	435	2814	2814	432	670	4567			
十月	25	229	934	1915	1936	42101			
十一月	0	35	429	507	857	931			
十二月	61	62	40	453	481	417			
合計	86	1276	7988	4785	5129	64060	2953	1863	1452

(資料來源：東海岸風景特定區管理處, 1997)

表 2-2 各海域活動之現有問題與建議

問題	衝浪活動	潛水活動	帆船活動	海釣活動	輕艇活
一、 環境 惡化	環境惡化，消波塊越來越多，不但破壞景觀，也容易發生危險；消波塊常會沈入海底沙中改變海底地形，形成潛在之危險。	環境惡化，包括岸邊垃圾污染、核電廠熱廢水、海底淤泥、和不當漁法等，違法或執法不嚴的情事甚多。 國外對潛水人有許多限制如分區等，且限制珊瑚礁區禁止下錨；但國內尚乏類似管理制度，潛水器材與相關業者惡性競爭，也使環境加速惡化。		台灣附近海域因不當的魚法及過漁行為，使環境惡化，漁源枯竭而無魚可釣，因此減少了原可預期的釣魚人口。 因海岸地形被破壞、海水污染使沿岸水質不良，因此在岸邊幾乎釣不到魚。目前整個沿岸幾乎沒有適合的海釣場地。	
二、 活動 推動 不易	目前協會之經費由理監事捐款維持，希望加入體協以獲得政府補助，但政府只認同奧運項目，不補助民間休閒運動，且公家或私人單位因無利可圖而不願贊助。		政府雖鼓勵海域活動，但相關機關仍有許多不合時宜的限制；例如船艇的進口、檢丈等，似乎未能區別活動船隻的功能性質，使活動推展增加很多困難。 政府官員心態可能因安全上之顧慮而顯得保守，如船艇設備等法令管得太細，而限制了活動之推動。交通部內部相關單位應有所協調整合。		過去船艇進難，一些輕艇育用品店即可內卻一船難求出國比賽所需政府補助少。

表 2-2 各海域活動之現有問題與建議 (續)

	衝浪活動	潛水活動	帆船活動	海釣活動	輕艇活
三、活動衝突	曾有外國人在墾丁衝浪而與水上摩托車打架的情事發生；國外水上摩托車則是在外海浮台周圍活動且須訓練，故未來管理上須考慮分區。				台灣有許多活動於水源保護區地區進行活動，易受警察干涉。因此合法的活動區域是目前推展較困難。
四、環境教育缺乏		海洋環境惡化，說明了「公共財的悲劇」，也顯示環境教育尚未落實。 台灣人喜歡把魚帶回家養在水族箱中觀賞，而不把魚留在海中欣賞；因此台灣之水中攝影，多半只有珊瑚沒有魚。	現行法規對外國人及漁民限制少，但對其他本國人卻有相當多限制。	台灣之釣魚文化是看誰釣的量多（總重量最大），而非看誰釣的最大隻（其餘放回）或是純休閒的方式釣到魚再放回，因此不論大小魚，幾乎都帶回家吃掉，影響資源的永續利用。	
五、相關措施			法規不切實際，如交通部對船隻規格之要求與國外差異太大；出港之行政程序時程太長。此外，發船照時要求需要航行區域許可證並不合理，因屬休閒活動而非商業活動。 對船艇之管理只有商船之觀點，重在船型，而非針對合適之活動目標作規範。	目前限制海釣船席位總數最大上限為漁港船席位數1/3。 但事實上，即使漁港閒置也不讓遊艇進入。	

表 2-2 各海域活動之現有問題與建議 (續)

問題	衝浪活動	潛水活動	帆船活動	海釣活動	輕艇活
六、 海 域 活 動 與 漁 業 衝 突				依法「漁業權」被視為「物權」，漁會認為海是他們的，因此其他人到海上就被認為是和他們搶生意。目前有許多漁業的問題屬農委會管理權責，而不是觀光局，所以觀光局必要加強協調。 以目前情況來看，漁民（漁會）似乎不易改變觀念及接受新的觀念，溝通非常不易。	

表 2-2 現勘地點發展概況與建議

區 域 名 稱	優點	缺點	建議對策
旗 津 海 水 浴 場	位於高雄市區內，為市民經常到達的觀光地區，鄰近有天后宮、旗津燈塔、旗津海岸公園及海產小吃夜市等據點，並有獨特的三輪車景觀。遊憩需求大，附近設施尚佳。	多數人喜好在不需付費且相鄰的旗津海岸公園戲水；夏季常有學生在旗津海域溺斃；海底地形可能陡峭；沿岸流甚強；附近風浪大，應考慮海岸遊憩安全問題。旗津海水浴場因與高雄港相鄰，且臨近污水處理廠，故應注意水質污染問題。	應加強安全標示與監控設施與管理，區劃危險海域，並採強制巡邏與管理設施。
西 子 灣 海 水 浴 場	本處全年開放，並曾獲選為全台灣地區唯一未受醫療廢棄物污染之沙灘；由於使用機械設備淨灘之維修成本太高，故管理單位以人工方式每日淨灘。	由於海灣地形、高雄港及中山大學之影響，水質問題應予注意。	應監測水質，作必要之因應管理；加強安全標示與監控措施，並區劃危險海域，加強巡邏。
馬 沙 溝 海 水 浴 場	沙灘地形優美，並具有特殊漁村與鹽田風光。	道路系統尚未建設完成；與新建漁港工程相鄰，未來船舶進駐後，應監測浴場水質。有露營、烤肉等設施，但與其他遊憩區相似而不易吸引遊客。受季節性影響甚大。	建議儘速改善本地之交通設施。宜結合區域內之人文、生態及自然景觀，提升吸引力；並栽種定砂植物以防冬季飛沙。

(續下頁)

表 2-2 現勘地點發展概況與建議 (續)

區 域 名 稱	優點	缺點	建議對策
鯤 鯙 海 水 浴 場	海灘寬廣，距市區不遠。	原有沙丘消失後，代之以海堤之興建，使親水性大減。距免費之「黃金海岸」僅咫尺之遙，因此大多數遊客並不到此地遊玩。淡季使用率低。	現有設施破舊，應進行整建。 建議清理沙灘雜物，回復往昔清靜風貌。
磯 崎 海 水 浴 場	有良好服務設施及烤肉區。	海域冬季風浪強，季節性影響甚大。 海岸為淨侵蝕地區，建築物基腳部分已略有淘空現象。	建議利用人工養灘方式保全海岸。 應區劃安全海域，並加強監控及救難措施。
頭 城 海 水 浴 場	頭城海水浴場之海岸林經營管理情況甚佳，環境十分幽美。 宜蘭縣政府和頭城區漁會皆有經營計畫。	附近受季節影響甚大，風急浪大；烏石港興建已造成沙源刮失，海灘侵蝕。 海灘呈多處 U 型，須注意沿岸海流入射後有可能將泳客沖往外海。	建議進行人工養灘或採其他可行防護措施。 海域活動應注意海流方向，加強安全措施。 各類活動依其相容性及海岸變遷趨勢，調整其分區使用。

(續下頁)

表 2-2 現勘地點發展概況與建議 (續)

區 域 名 稱	優點	缺點	建議對策
沙崙海水浴場	適合進行沙灘排球、觀賞落日景色等活動，且位於台北都會區，鄰近公車總站，並附有停車場，可及性甚高。	海灘常有垃圾漂上岸；另淡水海新市鎮填海造地的結果，可能造成鄰近海象與近岸的變化。	強化改善現有設施，經常淨灘，以維持吸引力。 旺季時應妥善管理區外攤販。
洲子灣海水浴場	現有設施及機械遊樂設備尚完善，鄰近台北都會區，夏季假日常有大量遊客前往活動。	受季節性影響甚大，且有侵蝕現象。 附近有大型垃圾掩埋場。	研究採取人工養灘或其他防護保全等方式，減緩海灘侵蝕。 觀測水質及海岸變遷，作必要管理因應。並做經常性淨灘
大倉地區	位於澎湖內海，風浪較為平靜。已有小木屋等設施，附近並有石滬、漁港，漁村文化之風貌猶存。	沙灘上有礁石岩塊散布，易使活動者割傷。漁港所產生之污染，可能影響沙灘品質。	改善現有設施，清理沙灘。 結合漁村文化，發展導覽系統。
吉貝地區	沙灘優美，適合進行水域活動，為澎湖北海著名海域活動據點，現有設施尚佳。	目前沙灘由私人經營，承租範圍並未包括整個沙灘，由其收費管制進出，似未盡公平合理。 旺季時攤販太多，管理應加強。 冬季風力強勁，表沙飛動。	未來國有土地放租，應多考慮公共通行權的問題。 旺季時應妥善管理攤販等活動，以免遊憩品質惡化。 建議植栽定沙與闢建步道，以穩定沙灘。

(續下頁)

表 2-2 現勘地點發展概況與建議 (續)

區 域 名 稱	優點	缺點	建議對策
林 投 地 區	位於澎湖本島，可及性高。	曾因盜採砂石嚴重，使海底地形變陡，並有侵蝕現象。本處另有建港之計畫，恐將破壞沙灘。	應取締採砂行為。 建議停止建港計畫，以免發生如金沙灣港口淤塞、海灘侵蝕之情形。 若有需要，可將區域內排水出口另行導出，以避免水污染或現有地形之改變。
裡 地 區	沙丘及海岸植物發展良好，沙灘穩定性高，且位於本島，可及性甚高，有助於海域活動之進行。	現有設施有待整修。 海灣內有漁船停泊，應與海域活動區域分隔。	宜更新現有設施，安全標誌不明亦應更新。 設置浮標等設施，以免漁船進入遊憩活動水域。
黃 金 海 岸	本海岸沙灘廣闊，品質甚佳。	二仁溪口南岸有完工及刻正使用中之垃圾掩埋場，臭味及水質是否影響本區海岸品質，值得注意。 海灘與附近社區隔有台十七號快速道路，故其可及性受到影響，安全亦令人堪慮。 稍南雖有陸橋，但距主要聚落已有一段距離。	若要開發，應提供合適的進入方式及停車設施。

(續下頁)

表 2-2 現勘地點發展概況與建議 (續)

區 域 名 稱	優點	缺點	建議對策
福 隆 海 水 浴 場	沙灘優美。相關設施完善。 雙溪河水域已為著名水上活動地區。	雙溪河口及靠近防風林處海底地形複雜，安全上必須特別關切。 目前連絡沙洲及陸地之拱橋，橋基部分如果侵蝕淘空，安全上將成顧慮。	建議參考海象調查資料，區劃管理，並避免在海底地形變化大的區域設置游泳區。 雙溪部分建議協商權益關係人，以供水上活動使用。
金 沙 灣 海 水 浴 場	有停車場、沙灘排球等設施。	和美漁港興建後，灣內沙源流失，反而使漁港淤塞。 侵蝕性海岸因海底坡度較陡，且多礫石，親水活動安全上有顧慮。	考慮人工養灘和設施復建，以回復親水活動。
龍 洞 南 口 海 洋 公 園	有解說中心、停車場等，設施完善。 有獨特的海水游泳池。	遊艇港受損，尚未完工使用。 颱風浪猛，泳池步道與相關設施易於毀損。	利用九孔養殖池作為游泳池宜注意泳客有否割傷情況，應作適當之告知，防護和救治措施。儘速完成遊艇港工程，並開放使用。 維修並加強安全設施。
龍 洞 灣 公 園	設有景觀及解說設施。	九孔池與灣岸一些遊憩活動可能產生衝突。遊憩活動如污染水質，將影響養殖。 灣岸造景，遮蔭效果不良，似無必要。	研究發展相關活動：如新鮮九孔市場，九孔餐廳等，以吸引遊客在淡旺季都能到訪。可考量觀光九孔漁市之開闢。

(續下頁)

表 2-2 現勘地點發展概況與建議 (續)

區 域 名 稱	優點	缺點	建議對策
白 沙 灣 海 水 浴 場	目前海水浴場為民間經營，其海灘部份植栽許多海岸植物，生長情形相當茂密，當地的硬體設施較少，經營者著重於自然景觀與海域變化，具有當地特色。	目前有內陸排水口在此海灘排放，有破壞當地海灘景觀與環境的缺憾。 外海有垃圾漂流。	建議將排水口移到其他地區。 應監測水質，以維泳客健康。
中 角 海 域 遊 樂 區	已有部分遊憩設施，環境優雅。	台電廢棄碼頭阻擋漂沙移動，使海灘南側目前有部份侵蝕的現象。 一些設施為賀伯颱風毀損。	移除台電舊碼頭，以回復海岸穩定性。 應儘速修建現有設施，並作適度退縮。
金 山 海 水 浴 場	目前為救國團所經營管理的海水浴場，有溫泉，但主要仍以從事夏季海域活動為主，為衝浪以及游泳活動的地區。區域內有潭員溪在此流經，呈現淺灘的親水景色，提供另一種海岸河川資源。	地方希望將潭員溪加蓋，恐將失去自然景觀。	應持續清除海域及沙灘上的垃圾。 建議維持潭員溪現況，俾能保有多樣的景觀。

(續下頁)

表 2-2 現勘地點發展概況與建議 (續)

區 域 名 稱	優點	缺點	建議對策
野 柳 海 域 遊 樂 區	景觀及海域資源豐富，生長多種海藻及魚類，目前為釣客從事垂釣活動的主要地點。此一區域已依都市計畫法指定為「濱海遊憩區」。已有海洋世界及野柳特有地形風景區等經營方式。	因地形特殊，近岸多岩塊，海域活動須特別注意安全。有關公告範圍乙節，地方漁民不表贊同。	風浪較大，在此從事遊憩活動應著重安全。 「濱海遊憩區」是否依都市計畫公告，可供作參考案例。
翡 翠 灣	目前為民間積極規劃與經營的海水浴場，目前沙灘穩定，當地的潮浪相當適合衝浪活動，因此多為國外衝浪者要求從事活動的地區，然業者應法定海水浴場的開放時間與季節，故冬季多為關閉的情形；在夏季開放時期，為北部地區主要避暑休閒盛地。	就經營業者表示，當地漁民侵入情形相當嚴重，因此，在遊憩活動經營者與漁業有衝突的情形。 區域常有垃圾漂入，造成經營者的困擾。	未來放租國有土地，應考慮公共通行權問題。尤其海岸觀光據點之建築景觀，亦考量配合自然環境及視野景觀。

(續下頁)

表 2-2 現勘地點發展概況與建議 (續)

區 域 名 稱	優點	缺點	建議對策
姑 婆 嶼	為著名之紫菜生產及磯釣場所。 島上有軍艦鳥棲息，且有獨特植物。 島嶼之東南似有珊瑚礁，應可作為潛水或浮潛區。	因缺乏淡水，故為無人島，管理不易。 有大陸漁船於附近下錨，疑有走私情形。 開發計畫中之浮潛或潛水活動區與珊瑚礁分布區不一致。	持續管制北方之紫菜生長區，並在必要時限制當地的磯釣活動。 開發計畫應顧及當地資源潛力與限制。 應有效管制水下活動以免破壞紫菜或珊瑚等珍貴資源。 適合設置自然教育中心。
綠 島	陸域景觀優美，且有特殊的火山岩塊造型，海洋資源豐富，海底景觀優美，且有獨特的人文環境與海底溫泉體驗。	交通易受天候影響。 地方工程未考慮環境因子。 夏季旅遊高峰遊客數恐將超出承載力。	興建設施應儘可能保留自然環境之原始風貌。 旅客數是否設限，應予研究，以維持當地自然風貌。

第三節 海域活動相關組織發展現況

在政府相關體制仍未健全，海域遊憩活動也在推動初始之際，民間相關協會、團體或機構的帶動參與，對於台灣近岸海域遊憩活動的倡導，實具有十分重要的作用。本節係以深度訪談的方式，彙整相關資訊，以切實瞭解各項主要海域遊憩活動發展的概況、組織運作、參與者特質、發展展望，以及制度建議等，依各活動分別簡述如下，其詳細的訪談內容請參閱附錄四中。

一、海釣活動

海釣活動在海岸地區解嚴之後，吸引了更多的民眾參與，成爲一種普遍的遊憩體驗。尤其，台灣沿海一些漁場附近（如東北角岸），海釣更盛。本部分係訪問「中華民國釣魚協會」陳平南祕書長之紀錄摘要（訪談紀實請參見附錄四）。

目前「中華民國釣魚協會」有 30 個團體會員（包括船釣、溪釣、各縣市分會及俱樂部等），總人數約 20,000 人。該協會方面長常和國外團體交流，曾往亞洲之韓國、日本、賽班島、菲律賓、馬來西亞等處釣魚，也有去夏威夷；最常去菲律賓，因爲只要台幣一萬多即可，平均五天約需台幣 3 萬元。

目前全國估計有釣具或每年至少釣三次以上之釣魚人口約 100 萬人，其中池釣約有 55%，海釣有 40%，溪釣有 5%（因缺乏溪釣場所）。由於以往到海岸須經許可，故海岸釣魚活動並不普遍；但目前船釣只須身分證即可出海，因此海釣人數漸多。

協會方面認爲，當前限制海釣船最大的因素爲船席位問題，有待法令上的克服；而環境普遍的惡化，以及民眾保育觀念不足，則爲釣魚愛好者最關切的問題。未來在釣魚規範和環境教育上，應加強努力。

二、潛水活動

在台灣的東北角、墾丁與澎湖等地都有優美的海底景觀，因此，台灣的潛水活動近年來也在蓬勃地發展，每年都有數千人新投入此項休閒活動，本部分係訪問「中華民國潛水協會」張仁宗理事長之摘要（訪談紀實請參見附錄四）。

「中華民國潛水協會」指出，目前國內潛水活動概可分南北二大分區。苗栗以北之潛水地點在東北角，包括瑞濱、外木山、鼻頭角、龍洞灣、龍洞國小、金沙灣、福隆等；以南則在墾丁之香蕉灣、貓鼻頭、萬里桐、山海及核三廠出水口等處。其中南灣之獨立礁具有世界級的水準。離島地區可供潛水地點則澎湖佳嶼、花瓶嶼、棉花嶼及綠島、蘭嶼等處。

一般來說，本島沿岸之潛水者多爲初學者，離島則爲進階者。約在十年前台灣環島海水之陽光穿透率及清澈度皆高，如今則因水邊遊憩活動之污染（如烤肉）、核電廠熱廢水及陸上工程在海底造成淤泥而被壞。除此之外，漁民毒魚、炸魚、底拖（採珊瑚），和潛水人使用魚槍等行爲而破壞了生態環境，只有少數洞穴例外。因此在台灣多數海底和蘭嶼等地，只見到珊瑚，而沒有魚。但是如旭海、九棚等處因軍事管制反而保存良好，屬於未開發之處女地。

國外對潛水人有許多限制（如分區等），且出租器材業者與活動領隊皆會執行規定，但國內沒有這種機制，故常見業者惡性競爭或帶人射魚。國外限制珊瑚礁區禁止下錨，國內仍沒有類似作法。

「中華民國潛水協會」爲採團體會員制度（每個團體至少 20 人），會費每年 6,000 元，目前約 80 個穩定會員。活動人口則以男性較多，且多在 35 歲左右（日本則是女性占七成，平均年齡約 30 歲）。國內每年約有 5000 人新領潛水執照（無照下水者更多），其中 PADI 約 2000 人，日本 ADS 約 2000 人，美國 NAUI 約 1000 人，以及 CMAS 若干人。但國內取得證照後，仍無一

套辦法監督考核潛水人之技術（例如有些人執照是買來的，或是久未下水技術生疏等），尚有待改進。

此外，協會方面在台大體育課已有開設浮潛課程，進行推廣。

三、衝浪活動

衝浪活動在國外許多地方都受到民眾的喜愛，如在日本海洋巨蛋的室內環境中，利用人造浪的方式可在水池中產生二米高的波浪；而在夏威夷政府更將衝浪活動視為重要的觀光活動之一，在夏威夷的海岸管理計畫中明定應在合適的地區設置人工礁以製造良好的衝浪環境，當地民意亦認為在海岸管理計畫中應明定要保護衝浪地點的環境。而台灣也有不少地點適合衝浪活動的進行，且衝浪活動並不會產生污染，確為一項適合推廣的活動。本部分係訪問「中華民國衝浪協會」孫耀東副總幹事之摘要（訪談紀實請參見附錄四）。

一般衝浪活動係從岸邊划水至起浪區，由起浪區開始，規定一人一浪不可搶浪，主要是安全之考量。衝浪之設備包括衝浪板、安全繩、防寒衣（冬季用）等。目前長 6 呎之衝浪板，約台幣 18,000 元。

目前西海岸污染太多，故衝浪活動以東北角，東部為主；東海岸水溫不冷，適合衝浪。但花蓮溪口的污染嚴重，情況較差。東海岸之岩岸或珊瑚礁岸之深度較深，所產生的浪較好；西岸沙岸地形平坦浪較小，可供初學者練習。天氣方面，在有低氣壓或颱風侵襲前後之浪況最佳，反而特別適合衝浪。

目前該協會約有會員 200 人，90% 為台北市人，皆為經常活動者；有體驗過衝浪者大約有萬人。依技術分 A、B 二級（但未發證），A 級為曾比賽過的，B 級則否，在比賽中得名的則可為教練。國內曾於東北角舉辦衝浪活動，約 40 人參加之比賽。由於衝浪設備也需一些投資，故活動人口以上班族為主，但學生仍可租浪板使用。

協會方面因考慮經費與政策問題，故目前仍以國內發展為優先，迄今尚未加入國際衝浪聯盟；但至盼協助多加推廣，鼓勵青少年加入。

四、帆船活動

由於海禁的解除，利用船艇所進行的休閒活動也在漸漸地發展中，而台灣四周環海，如此優異的自然條件更可大力發展相關的船艇休閒活動。本部分係訪問「中華民國帆船協會」陳庭鶴秘書長與秦志強副秘書長之摘要（訪談紀實請參見附錄四）。

帆船協會已成立二十二年，過去在戒嚴時活動有海軍及警總支持，全國約有 10 多個基地；但在解嚴後，基地全被違建破壞。協會會員現由各縣市委員會或俱樂部組成，目前約有 3000 人，年齡約 8-15 歲以及 30 歲以上，在海軍不推動後中間有年齡斷層出現。目前全國帆船約有 300 艘，活動區域在翡翠灣、白沙灣、福隆、西子灣等地；風浪板（屬不具船型之浮具）則超過 1000 條，活動區域在澎湖、花東、新竹、台中、東北角之福隆、桃園竹圍、台南秋茂園及大鵬灣等地。

協會方面的運作經費，則依靠理監事捐助或辦比賽由贊助廠商廣告之收益支持。相關協會中，

動力小船協會與遊艇協會皆以遊艇為推動主力；船艇競賽協會則以比賽為主（包含非動力船艇之競賽），因此相關協會可以分工合作。與協會有關之主管機關有內政部（人民團體立案）、教育部（體育競賽活動）及交通部（船艇進口或起造、休閒活動之推展等）。

目前 20 總噸以下的小船進口手續非常複雜，省交通處或交通部要看泊地許可證明、活動水域、船隻設計規格圖及出口國合格證等書面資料，並要進行船隻丈量；國外進口船隻皆符合比賽規格（如重量、長度等），但國內卻以商船或營業用船的標準對運動競賽用船進行丈量，例如帆船之桅桿是必需的，但丈量卻因桅桿而與國際比賽決定穩定度不合；此外台灣亦要求這些白天運動用船裝置燈具、馬桶、船錨及纜繩等不需要的物品與設備，這些東西在一般使用或國外比賽時都用不到。若為國內自己所造之船，須在 3 個月前提出申請，核可後 3 個月新船造好出廠時驗船，若不合格可等 3 個月後再驗，國內造船廠已有合格驗證，但在台灣的船多半無法符合許多不合時宜的規定。

目前在後壁湖、龍洞（損毀修復中）及澎湖已有遊艇港，依法可在 24 海浬內活動（活動時間不可超過 48 小時），且有限制不可進入航道及軍事管制區等區域。協會方面曾被要求須在十天前向地方警察機關申報出海，但十天前天候不易掌握，故類似嚴格要求對遊憩活動十分不利。

協會在未來將有計畫引入單人賽艇（現已加入相關國際組織），目前因法令限制動力小船無法進口，且國內缺乏夠大之平靜水域作為比賽場地。又恐有油污染，故不可在水庫集水區活動；但澎湖水域可作為較大賽艇的比賽場所。

五、輕艇活動

輕艇活動在台灣的發展可源自於約在十多年前開始流行的泛舟活動，此後則有由單人操作的激流獨木舟加入，目前輕艇活動多半仍在陸域的河川進行，但在台灣海域也有適合輕艇活動的區域，在考慮活動安全等因素後應可推廣使更多的人參與此一活動。本部分係訪問「中華台北輕艇協會」獨木舟休閒委員會張光澤主委之摘要（訪談紀實請參見附錄四）。

「中華台北輕艇協會」於民國八十年成立，工作原僅有奧運比賽項目（競速、獨木舟水球及激流三項）之訓練，並以體育系之學生為主要之活動人口，故活動人數不多；自一九九六年三月增加休閒委員會，目的則在推廣增加活動人口，從 5 歲至 80 歲皆能參與活動。目前有十多個各縣市的委員會（分競速、水球及休閒組），但休閒以北部為主，其他地方仍以比賽為主。協會之會員約有 100-200 人，目前無團體會員。

目前活動區域以陸上溪流湖泊為主，但有計劃試航東海岸找出合適之海域活動區域，就目前之資料，台灣以東岸較為適宜。

獨木舟活動方式一般為團體行動；此外，輕艇由單人操作，可攜帶副艇擺放食物及飲水，對環境幾無污染。一套輕艇船具進口約需 2~3 萬元，可用數年以上，材質絕大部分均可回收，不會產生公害，所以說是一項很環保的活動。

六、墾丁水上摩托車活動

墾丁水上摩托艇主要分佈地區在小灣、南灣以及白沙灣三處，其中，數量最多的是南灣（數量未計數），其次為小灣（最多為 102 部），現在由墾丁社區發展協會去經營管理，由墾丁國家公園

管理處委託研究管理之道，本部分係訪問該協會蔡正榮先生之摘要（訪談紀實請參見附錄四）。雖然以數量而言，南灣的水上摩托艇的是墾丁地區最多的，但目前仍沒有管理單位；業者曾經有意願合作組成一團體來管理，卻有礙於無法源依據而沒有團體成立。墾管處委託社區發展協會來經營，是依據張和平處長的想法。因禁止水上摩托車已經推行七、八年，但是仍無法完全禁止，因此處長試想將小灣的水上摩托車循序漸進地移向大灣。因為大灣是相當適合水上摩托車，但是屬於林務局，沒有開發、也沒有安全設備、沒有盥洗設備，沒有林務局同意，且現在沙灘部分亦租給私人，所以無法推動至大灣。而小灣的水上摩托車業者共同以此維生，故營業的力量相當大，無法杜絕，故處長建議小灣提出一模式納入管理。

小灣地區應以浮筒標示及圍出活動範圍，來控制水上摩托車的出入，才能減少因活動進行時所產生的意外；否則海面上都是水上摩托車，不僅遊客危險，連魚類蝦蟹都絕跡。因此，未來必須進行範圍標示或有相關的管理辦法，游泳、潛水與水上摩托車才能並存。

第四節 現階段海域遊憩發展的主要課題

國內各海域活動在民間團體組織以及協會的積極推動下，其舉辦各項大小型活動以提供國人參與與海域活動的機會，甚至以國際性的活動比賽來吸引國外人士的參與，對於台灣海洋資源的認識與觀光遊憩的行銷上，具有不可抹滅的功勞。然其推動或舉辦海域活動的過程中，仍有一些滯礙難行的問題與困難。茲將現階段海域遊憩發展的主要課題分述如下。

- 1.季節性（seasonality）影響甚為明顯。台灣冬季風大浪猛，海岸地區除少數地區（如墾丁）外，在冬季遊客甚少，水上活動幾乎完全停止。這種情形，對於經營管理者來說，或為維修保養上好時機；但如為私人受託經營者言，則為營利頭痛時刻。
- 2.相關使用與海域遊憩之間的衝突，屢見不鮮。除使用區位如比鄰工業區外，傳統漁業、漁場與新興海域遊憩之間不斷衝突的發生（如海釣活動管理、漁港遊艇停泊、漁業權水域與作業干擾等），最為棘手。尤其依據漁業法之規定，漁業權視為「物權」，即牽涉到海洋資源的看法與利用之優先秩序，如果當事者之間觀點看法不同，各據本位，爭議就不易解決。
- 3.有關遊憩用之船舶進口與檢丈制度的限制，也影響海域遊憩之推動。例如：20 總噸以下的小船進口手續非常複雜，交通處主管機關要看泊地許可證明、活動水域、船隻設計規格圖及出口國合格證等書面資料，並要進行船隻丈量；國外進口船隻皆符合比賽規格（如重量、長度等），但國內卻以商船或營業用船的標準對運動競賽用船進行丈量，例如帆船之桅桿是必須的，但丈量卻因桅桿而與國際比賽規定穩定度不合；此外台灣亦要求這些白天運動用船裝置燈具、馬桶、船錨及纜繩等物品與設備，這些東西在一般使用或國外比賽時都用不到，有些時候甚至影響行船的穩定與安全。若為國內自己所造之船，須在三個月前提出申請，核可後三個月新船造好出廠時驗船，若不合格可等三個月後再驗，國內造船廠已有合格驗證，但在台灣的船多半無法符合許多不合時宜的規定。船舶的嚴格管制，也間接地影響到海域的活動方式：例如深潛（Scuba diving）多由岸潛，而非由船潛，船隻的管制應有相當關係。
- 4.國內長久以來對於海洋環境能夠提供作為海域活動的潛力（opportunities）或限制

- （constraints）條件並不關切，因此所選擇之區域，在區位、活動上仍有斟酌餘地。尤其，在海流、海底地形、底質的調查、區劃、標示等工作，有待加強，這些條件直接或間接地限制了海上活動的類型或方式，也與民眾安全關係密切。
- 5.許多遊憩設施位於侵蝕性的海岸地區。海岸的沈淪流失是臺灣一項普遍和嚴重的問題，造成公共投資與民眾安全的一大問題。目前有許多遊憩設施位於侵蝕性海岸地區，其設置地點或規劃配置甚有問題，很有可能在不久的將來，被淘蝕而崩塌。
 - 6.遊憩設施有過度設計之嫌。海岸地區的基本背景，多為沙灘、礁盤或岩石，但諸如羅馬式拱門、毫無遮蔭效果的牆壁水泥柱等，反而成為一種極不調和的設計風潮；海岸遊憩地區宜盡可能保持原來風貌，其實提供基本設施即已足夠，但著重加工雕琢的風氣卻十分普遍，形成一種資源的浪費。
 - 7.忽視人工結構物對於周遭環境的潛在衝擊。目前一些海岸遊憩地區附近，常有大型人工結構物（如漁港）的興建，造成或加速海岸侵蝕與設施破壞的現象；東北角金沙灣附近的和美漁港、宜蘭頭城的烏石港等都是明顯的實例。據悉澎湖林投海岸也將建港，其結果無疑將造成海灘侵蝕變遷，得失難斷。
 - 8.政府機關間缺乏合作、整合的觀念。各行其是，是臺灣海岸衝突與亂象的根源。海域遊憩與漁業之間的關係，必須加強互動與溝通。前項漁港設施之興建，雖與觀光主管機關無直接關係，但也說明海岸問題需要整合，海岸遊憩之規劃管理與其他目的事業主管機關應有更強的機制存在。
 - 9.海域活動偏重列入奧運比賽項目之推動。傳統概念中，海域水與上活動係參加奧運，為國爭光為主要推動依據，因而在全國體協之下設立許多單項比賽的協會。這些協會對於推動海域及水上活動，功不可沒，但對於一般民眾的休閒遊憩活動而言，顯然不是重點。
 - 10.有關海域活動的教育、訓練及合格執照制度等觀念與制度應予以強化。許多海域遊憩（如潛水、水上摩托艇等），在安全上需要特別的考量；換言之，活動者本身及其對他人的影響，有必要加強其教育，訓練，相關的證照和查核制度也應加強。此外，民間團體（如潛水協會提供課程）、商家（如潛水器材商店協助驗證）的責任分擔也十分重要，不能全由政府獨力負擔。
 - 11.泥質灘地應否改良，曾為討論課題。²以人口密度及海岸線而言，台灣應該闢設更多的海域遊憩活動之場址；另台灣西部人口稠密，海岸頗多泥質灘地；東部雖有極佳遊憩觀光資源，但對廣大西部民眾而言，可及性不高，如何在西部以人工方式進行改善，曾引發討論。但觀光遊憩之發展，仍宜配合地區生態環境，維修提升現有設施質量。自然沙岸應儘可能保存為海灘與海岸遊憩使用，泥質灘地則宜尊重自然，發展生態遊憩，非必要狀況，應減少人工結構；確有必要施作工程時，生態工程之觀念應予重視。
 - 12.在國家層次的議題上，對於推動海域遊憩的政策並不明確。公共事務必須要能引起

² 參見附錄八期初簡報會議記錄。

相當的關注，才能獲得政治與民眾的支持。近岸海域遊憩畢竟在臺灣剛起步，相關的體制有待強化。然而，在國家眾多事務中，海域觀光遊憩如何定位，其經濟貢獻如何，政策上如何獲得支持，是未來推動這項事務必須要思考的課題。只有在政策與法律上明確定位，才有可能該海域遊憩活動更為穩健的發展。

第三章 海域遊憩活動相關法規分析

海域遊憩活動在台灣地區有日漸蓬勃的趨勢，參與活動的人數也有明顯的增加。然而，現行體制對於海域遊憩活動的管理或推展，仍然有許多不利之處，有待克服。本章係以討論近岸海域遊憩活動相關之重要法規為範疇，著重「休閒活動」與「遊樂船舶」之管理制度部分，依據本計畫調查研究及澎湖國家風景特定區管理處所研提之課題，說明分析，並提出建議。³有關休閒漁業部分，則留待第四章討論。

第一節 遊憩活動的法源依據

觀光遊憩之發展，主管機關雖已訂有若干法規，例如「發展觀光條例」、「風景特定區管理規則」、「台灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」、「小船管理規則」和「台灣地區海上遊樂船舶管理辦法」等。但對於遊憩活動，尤其在海域遊憩部分之推展，法源依據上仍有所不足。其他遊憩親水相關法律（如遊艇港法、海岸法），仍在研議階段，具體內容還有甚多變數，因此法源依據成為甚大課題。茲將關係海域遊憩活動發展的主要課題與建議如下：

〔課題一〕 對於「遊憩活動」之推動與管理，觀光系統之法律尚乏明確規定。

〔說明〕

在觀光發展方面，「發展觀光條例」，為當今觀光行政系統最重要之基本法律。依本條例第一條之規定，其立法宗旨在「發展觀光事業，弘揚中華文化，敦睦國際友誼，增進國民身心健康，加速國內經濟繁榮。」而所稱「觀光事業」，依本條例第二條，係指：「有關觀光資源之開發、建設與維護，觀光設施之興建、改善及為觀光旅客旅遊、食宿提供與便利之事業。」因此，「發展觀光條例」主要的內容，似側重於評選區劃優美景觀，以發展「觀光 (Tourism)」；並藉設立「風景特定區」、「觀光地區」之設立，觀光設施之興建，以及主管機關「同意、許可」之行使，進行管理。例如，本條例第十六條規定：「具有大自然之優美景觀資源，應規劃建設為觀光地區。名勝、古蹟及特殊動植物生態地區，各主管機關應嚴加維護，禁止破壞。」此一法源，建立了觀光區劃行政的基本架構。

在維護管理方面，發展觀光條例第十五條規定：「為維護風景特定區內自然與文化資源之完整性，在該區域內之任何設施計畫，均應徵得該管觀光主管機關之同意。」這些條文即在賦予觀光主管機關統籌、維護之權責，亦即主管機關應積極任事，在主動評選規劃優美景觀之外，對於有威脅減損景觀資源完整者，應審慎研酌，盡力維護。依據發展觀光條例所訂之「風

³ 澎湖國家風景特定區管理處（1997），「發展海洋觀光活動座談會：澎湖國家風景區海洋觀光開發與管理相關課題」，立法院交通委員會召集研商會會議資料，馬公市，六月十六日。

景特定區管理規則」第二條，所謂「遊樂設施」，包括水域遊樂設施。其經營須經申請核准，並向各該風景區管理處管理。此外，第二十四條明示風景特定區內非經該管觀光主管機關同意或許可，不得有捕採魚、貝、珊瑚、藻類，採集標本，水產養殖，使用農藥等行為。否則，將依相關法令懲處(第三十五條)。

雖然上述法規亦提及含義甚廣的「遊樂」一詞，但卻著重於其「設施」之建設。顯見目前主要之觀光法系偏重在景觀特殊、優美和以「靜態」為主之資源設區管理，硬體設施之設置管理，以及妨害這些園區設施目的之行為管理等範圍。但隨著遊憩需求的普遍化，一些景觀平凡、卻以活動取勝的地區，也受到相當歡迎。尤其水上許多新興活動，倍受廣大民眾喜愛，這些「動態」遊憩活動(recreational activities)的管理，在行政體系中顯然優先秩序不若特殊優美之靜態景觀，因此法律中並沒有恰當之定位與支持。

事實上，觀光(Tourism)、遊憩(recreation)兩者的含義並不相同。前者偏重景觀資源的開發促銷和旅遊設施之興建維護，後者則強調在公私部門之合作管理與活動者安全之預防規範，兩者相輔相成，實不宜偏頗。然以現行觀光法系而言，卻重「觀光」而輕「遊憩」，有關遊憩活動之輔導管理，允宜尋求合理之法律依據。

〔建議〕

方案一：另訂「遊憩活動管理法」。

意即對於日新月異、推陳出新的各種遊憩活動，訂定管理之基本法。本法既有別於發展觀光條例，自應就：(1)須予規範之遊憩活動類別、(2)操作安全與基本管理準則、(3)區位設施和環境條件之考慮、(4)各級主管機關權責，以及(5)私人部門共同管理方式等，再進一步分別訂定詳細規定。

另立新法雖可自創格局，仍須關切現有體制可能之齟齬，尤其海域權益關係複雜，另立新法並不容易；立法同時也是一件曠日費時的工作，除非有相當之共識，否則過程漫長、前途多艱，「海岸法」(草案)即為一例。然而，本項建議方案並非絕無可能，端視其是否成為眾所關切的「公共議題」和立法當時之政治氣候而定，故有必要集會合議，再為研酌。

方案二：發展觀光條例宜修正為「發展觀光遊憩條例」，並以專章規範「遊憩活動」部分。

有鑑於另訂「海域遊憩法」困難較大，目前發展觀光條例並在修正之中，因此「發展觀光條例」修正為「發展觀光遊憩條例」，並以專章規範「遊憩活動」部分，當為因應今後新興活動管理需要之可行方案。此一專章，其要項初擬如下：

1. 遊憩活動之定義。界定遊憩活動之定義、認定方式，以釐清管理適用範圍及權責。

2. 各級主管機關職責。包括由中央到地方，公部門之運作管理規定。
3. 委託私人部門管理方式及其權責。考慮納入私人部門如何協助海域遊憩活動之管理事項，例如其資格或條件（如人員、設備、財務等資源）、申請計畫必要內容、申請審查程序或要項、政府可授權管理事項與授權方式或依據、獎勵與懲處規定等。
4. 教育訓練與活動證照制度。包括活動參與者應接受之教育課程或基本訓練，所需備具之證照，以及如何驗證授證等規定。
5. 活動器材、船具等驗證作業。為推動休閒遊憩、提升活動者安全和分擔主管機關權責，有關活動器材、船具等驗證作業，可以公私部門合作管理的方式進行，政府得視必要之情況，委託私人部門進行驗證工作。
6. 各項活動一般性安全管理準則。依據現況發展和主要遊憩活動之特質，彙總安全管理之基本準則，例如告示、宣導、基本設施、區劃配置、監控措施和救難應變系統等，以維護活動者之安全。
7. 另訂管理辦法之依據。遊憩活動可為五花八門，為因應時代需求與環境變遷，同時維持母法之穩定性，一些遊憩活動為管理之需求，得授權主管機關研定必要之詳細辦法，但母法中應給予法源及罰則之依據，以強化績效。

〔課題二〕 對於近岸海域遊憩活動之管理，目前尚無法律依據。

〔說明〕

為促進台灣地區近岸海域遊憩活動之發展，交通部、內政部及國防部於民國八十二年初會銜發布了「台灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」。如前章所述，至民國八十五年止交通部觀光局據以公告了十五處區域，作為是項活動之使用範圍。然而在已公告之範圍內，有的迄今仍無水上活動，有的已引發漁民顧慮；墾丁國家公園南灣、小灣地區並未公告，事實上水上摩托車已蓬勃推出，致使管理之合法性問題十分棘手；東北角和北海岸亟欲區劃為近岸海域遊憩活動的範圍內，卻與漁業權發生爭議，而遲無進展。因此，近岸海域遊憩活動的推展，有必要在法理上獲得明確之定位與釐清。

「台灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」，為政府機關本於職權，因應最近日漸普及之海域活動而會銜發布的「行政命令」。雖然本辦法第四條稱：「在公告區域內從事近岸海域遊憩活動，應遵守本辦法之規定。」第八條並訂有公告地區內，應遵守之事項。第十條復規定，管理機關為應管理需要得訂定有關規定補充之。本辦法第十一條亦規定，於公告區域內從事或經營近岸海域遊憩活動不遵守本辦法之規定者，得由該管管理機關依有關法令規定給予處置。依據「中央法規標準法」第五條之規定，關涉人民權利義務者（如刑責、行政處分），應以「法律」

定之。由於本辦法位階不高，且非「法律」，故無法訂定「罰則」，因此公告範圍內縱有違法情事，上述規定顯然不易執行，因此管理績效大打折扣。

〔建議〕

為推動近岸海域遊憩活動之發展與強化其經營管理，「台灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」應尋求適當之法律源依據。未來如無法另訂「遊憩活動管理法」，則此一建議宜納入刻正修法之「發展觀光條例」，於上述「遊憩活動」專章中，增列其法律源依據，並參酌第一項課題之建議內容，提供「法律」位階之配套措施（如罰則、公私部門權責、活動者規範依據）。

〔課題三〕 鼓勵民間推展海域遊憩活動，應有更有效之法令規定。

〔說明〕

近岸遊憩活動之項目內容和公告範圍甚廣，以致經營管理所需的人事及經費頗為可觀。依據澎湖國家風景特定區管理處所提供意見，該處業已依「臺灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」公告劃定四處活動區域，但該處人員與經費有限，無法全面主導開發與經營管理，故須借重與獎勵民間業者投資，進行海域遊憩活動之開發建設。

在私人部門開發及經營管理方面，「臺灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」第六條作了下述規定：「近岸海域遊憩活動區域經劃定公告後，區內遊樂設施得由民間向各管理機關提出申請投資興建並經營，或由該管管理機關興建後，依公開招標之方式，訂定契約，委由或租與民間經營。前項區域或遊樂設施之經營管理得酌收費用。」準此，有關近岸海域遊憩活動區域之經營管理與設施興建，自得以民間投資開發方式進行。

惟現階段「臺灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」屬行政命令性質，其推動民間投資開發之依據尚有疑義，有關海域遊憩活動區域委託民間投資開發暨經營管理之相關辦理程序、權利設定、作業標準等辦法或規定仍未明確訂定，已造成民間參與海域遊憩活動區域開發上之障礙。

此外，海域遊憩活動之範圍，有關陸、海域土地取得與所有權登記事宜等現有法令之限制，亦影響民間參與投資開發之意願。例如，海域遊憩活動之開發雖以海域範圍為主，惟相關機具設施之建設仍需以陸域土地為開發基地，故依「臺灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」所劃定公告之近岸海域遊憩活動區域，實包含「陸域」及「海域」二部分的權屬問題。就海域而言，依辦法公告活動範圍內並未有明確之權屬界定，因而對海域之開發與經營管理權責、經營權利設定及營利分配等事宜，形成無法可循之困境。另就陸域而言，澎湖地區擬開發做為海域遊憩活動事業之陸域土地多屬「國有非公用海岸土地」或「未登錄」新生地；依現行規定，未登錄土地辦理第一次登錄時，土地所有權均應登錄為「國有」，並以國有財產局為管理機關。各風景特定區管理處如為執行區內「公務或公共所需」時，尚得依國有財產法第卅八條規定申

請土地之撥用。然而，如依據「臺灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」擬訂約委由或租與民間經營時，因民間申請投資開發海域遊憩活動區域之事業內容，多為私人營利性質，如相關主管機關未能溝通，依現行規定似乎不易被認定為前法所稱之「公務或公共所需」，故將無法辦理撥用再轉租（或以設定地上權方式），以鼓勵民間投資開發。即便公共設施已完成撥用後，亦不得為任何處分或涉及收益之行為，這些法令限制對於獎勵民間投資觀光遊憩之執行，恐為窒礙難行之規定。

〔建議〕

方案一：就「獎勵民間參與投資交通建設條例」，研議或補充相關規定。

為有效推動近岸海域遊憩活動區域之開發與經營，有關獎勵民間投資開發之法源依據及相關作業，是否適用「獎勵民間參與投資交通建設條例」，建議由主管機關進行協商研議，或予補充訂定，俾憑加速海域遊憩事業之發展。

方案二：修訂「發展觀光條例」，獎勵民間參與投資之規定。

為強化近岸海域遊憩活動開發與經營管理之法理基礎，建議修正「發展觀光條例」，增列「有關近岸海域遊憩活動公告範圍內之開發建設與經營管理，必要時得由主管機關另定獎勵民間參與投資管理之辦法」的法源規定；其詳細辦法在交通部另定完成後，可供各管理機關辦理相關事宜之參據。

方案三：協調國有財產局，釐清未登陸土地管理撥用疑義。

為獎勵民間投資興設海域遊憩活動之設施，海域遊憩區域內未登記土地或由各風景特定區管理處改良新生之土地，建議於第一次登記時所有權登記仍為「中華民國」（即國有），管理機關部分則逕行登錄為各風景特定區管理處，俾簡化土地取得程序；另推動近岸海域遊憩活動獎勵民間參與部分，宜溝通國有財產局，將之視為「公務或公共所需」，以利土地之撥用轉租等程序。

第二節 海域遊憩活動的管理

海域遊憩活動與船舶管理的制度是否合理，理念是否清晰，對於近岸海域遊憩活動之推展，有極為密切的關係。本節將依相關管理辦法之課題，進行說明分析，並提出改進建議。

〔課題一〕「台灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」內容尚未完備，執行不易。

〔說明〕

為促進台灣地區近岸海域遊憩活動之發展，交通部、內政部及國防部於民國八十二年初會銜發布了「台灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」。因此目前海域遊憩活動之管理，除船舶部分依船舶相關法令辦理外，主要係依「臺灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」之規定進行管理。本辦法之基本規定，包括：

- 1.活動之定義：本辦法所稱「近岸海域遊憩活動」，指在近岸水面或水中從事游泳、滑水、潛水、衝浪、岸釣、操作乘騎各類浮具或其他有益身心之遊憩活動（第二條）。
- 2.區域之公告：交通部得視實際情形會商國防部、內政部、行政院農業委員會及有關機關就適合從事近岸海域遊憩活動之區域，劃定範圍並公告之。公告區域內從事之活動種類及分區、時段，由該管管理機關視海域生態及活動安全必要上之考慮，分別規定之。但前述公告區域之全部或一部，如遇特殊狀況，得經公告後，暫停或停止開放（第三條）。
- 3.管理機關：依本辦法劃定之區域，位於風景特定區、國定公園或其他依法劃定並設有特定管理機關之地區，其管理機關為該特定管理機關。其他地區則為所轄省(市)、縣(市)政府（第五條）。
- 4.建設與管理：近岸海域遊憩活動區域經劃定公告後，由各該管理機關規定建設及管理。但區內遊樂設施得由民間申請投資興建並經營，或由該管理機關興建後，依公開招標方式，訂定契約，委由或租與民經營。區域內或遊樂設施之經營管理得酌收費用，此一費用包含遊客保險（第六條）。
- 5.注意事項與告示：管理機關應該就區域之海域特性及活動種類，基於公共利益核備後，擇明顯易見處公告之（第七條）；管理機關或民間經營者並應設置告示牌標明海象資料（第九條）。
- 6.活動區域內應遵守事項：在公告區域內從事近岸海域遊憩活動，應遵守之事項包括：
（1）不得逾越指定之活動區域及時間；（2）不得從事有礙公共安全之活動；（3）不得污染水質或破壞自然環境；（4）管理機關所訂定之注意事項；（5）其他法令有關規定（第八條）。
- 7.緊急救難系統：管理機關或民間經營者應視實際情形設置瞭望台、救生人員、救生設施、救護藥品及必要之緊急救難系統（第九條）等要項。

然而，「台灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」發布後，地方機關執行時或對之仍有懷疑，抑或有漁業權之衝突，因此管理績效並不理想。在諸多問題中，近岸海域遊憩活動與漁業權之衝突，甚受關切。雖然此一辦法係由交通部視實際情形，會商國防部、內政部、行政院

農業委員會及有關機關就適合從事近岸海域遊憩活動之區域，劃定範圍公告。但在地方初步協商過程中，漁會代表與漁政單位經常提出不同意見；或指陳遊憩行為侵犯漁業權之權益，而提出補償金之要求；抑或以無權代表全部漁民之權利，而要求需與漁民大會直接協商，以致管理機關甚難達成協議，故而劃定海域遊憩範圍時困難重重。海域活動的推展，到底應否先行劃定範圍，造成與漁業權之正面衝突；還是不再劃界，優先推動各項活動，再以強大形勢迫使相關權益者不得不開放海域、共享資源，顯然是一項策略與路線的關鍵課題。

本辦法第四條雖稱，「在公告區域內從事近岸海域遊憩活動，應遵守本辦法之規定。」第十條亦規定：「管理機關為應管理需要得訂定有關規定補充之。」但由於辦法位階不高，係屬「行政命令」，而非「法律」，因此無法訂定「罰則」。換言之，於公告區域內從事或經營近岸海域遊憩活動若不遵守本辦法之規定者，管理機關必須依其他「有關法令」規定給予處置（第十一條），否則很難管制，但什麼是適當的「有關法令」？並不明確，因此管理績效大打折扣。

此外，本辦法對於經營管理該公告區域的民間業者，係責成管理機關予以管理，其評選亦以一般招標方式為之，未訂有任何資格、資源設備或經營管理之要件。本辦法對於從事海域遊憩活動者，亦未有任何規定。例如，參與者年齡、基本訓練、必要証照、教練制度和操作須知等，對於海域活動十分重要，但在目前辦法中，基礎規定仍付之闕如。現行辦法對於各類水域活動之設備標準、機具檢查規範、管理方式及輔助公共設施等規定均未完備，尚待補充。尤其，目前如水上摩托車、腳踏車、帆船、拖曳傘、橡皮艇及香蕉船等遊憩使用船舶，自國外引進或非法進口現成品者比比皆是，若不予妥善規範管理，將危及海域遊憩活動安全。

活動的分區管理（Zoning），對於高速滑動的遊憩活動的安全性至為重要。如何分區、是否留設緩衝區，如何兼顧活動的相容性和生態環境條件等，都有必要在推動近岸海域遊憩活動時，強化其管理制度的設計。由於各類水域活動之屬性動靜差異極大，不同性質之活動經常爭用相同之資源與空間，造成海域遊憩活動安全上之隱憂，因此如何依據活動所需屬性與資源特性，合理劃分海上遊樂活動適宜區域並納入管制，已為發展海域遊憩活動一大課題。

〔建議〕

方案一：補充法源、加強協調，持續推行「臺灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」。

1. 於發展觀光條例增列「臺灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」之法源依據，以強化法理地位。
2. 修訂「臺灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」，補充各類水域活動之設備設施標準、機具檢查規範、訓練與驗證等管理方式、輔助公共設施、民間投資經營條件，以及須經審核之經營管理計畫的明確內容（如遊憩人數容許總量、遊憩活動分區與類別、醫療救難和監控通訊等軟硬設施）等規定，以利管理。
3. 由各管理機關加強協調漁業及相關單位，儘速劃定活動區域，以利近岸海域遊憩活動之推動；並由觀光主管機關邀集會議，以交換協商技巧和經驗。

4. 未來在海域遊憩活動範圍之劃定時，如無法與漁會和漁政單位再行協調，為尊重漁業既有權益及制度，兼顧生態環境保育，並順利推展近岸海域遊憩活動，建議由行政院整合農業及相關主管機關和活動團體，改採「負面表列方式」，區劃不適宜從事海域遊憩活動之區位，使觀光主管機關有所依循。觀光主管機關再將較具潛力之區位，依據環境條件與活動特質，區劃各類海域遊憩區位。設若漁業權區內仍深具海域遊憩潛力，而為各活動團體所強力推薦者，則商請漁政主管機關於漁業權期限屆滿之時，劃開與停止該區漁業權之申請；或依漁業法第十九條第一項第八款，為因應「其他公共利益之需要」，而變更、撤銷或停止漁業權之行使，其有致損害者再協調補償。

方案二：廢止「台灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」，另訂主要海域遊憩活動之單行管理辦法。

1. 修正「發展觀光條例」，專章規範「遊憩活動」，以補充另訂詳細管理辦法之法源。
2. 協調航政、教育等主管機關，簡化供休閒、遊樂和運動目的使用船舶器材之進口手續，以優先普及海域遊憩活動。對於有國際設計或比賽規格標準者（如國際比賽船隻），儘須檢具合理證書（如出廠證件），或於必要時委由專業機構認證，即可進口。藉蓬勃發展之海域遊憩活動，提高各方對其接受程度。
3. 有鑑於海域遊憩活動種類繁多、屬性不同，建議由觀光主管機關依據法律之授權，參考國外資訊與法規成例，訂定各類主要海域遊憩活動之規範，以避免單一辦法掛一漏萬之情形。

〔課題二〕「**台灣地區海上遊樂船舶活動管理辦法**」之規定疑義甚多，有待釐清修正。

〔說明〕

台灣地區四面環海，島嶼羅列，不但海域遼闊，遊憩資源亦甚為豐富。有鑑於台灣地狹人稠，解嚴之後民眾對於開放與倡導海上遊樂活動期望甚殷，政府相關主管機關爰著手訂定辦法。民國七十七年三月一日，內政部曾發布「台灣海上釣魚活動管理辦法」。但實施之後有關海域活動的改進建議甚多，交通部遂依據行政院七十九年七月十一日之核示，簡化相關法規，兼顧管理需要，並參考國外法規，將上述辦法與其他有關海上遊樂活動法規併入，研訂了「台灣地區海上遊樂船舶活動管理辦法」。

交通部於八十二年八月十九日發布實施「台灣地區海上遊樂船舶活動管理辦法」，其規範重點如下：⁴

1. 基本定義

⁴ 本辦法業於民國八十六年六月中修正發布，並更名為「海上遊樂船舶活動管理辦法」。

明訂本辦所規定之「海上船舶活動」範圍，民眾休閒乘船出海從事遊覽、駛帆、賽船、游泳、船潛、滑水、船釣等遊樂之活動；而所稱「民眾」，係指「我國國民」及「持有有效簽證護照之外國人」二種（第二條）。

2. 停泊許可

為有效管理船舶之數量，避免港口相關設施無法負荷，明訂不論在國內建造或自國外輸入之海上遊樂船舶，皆應先向擬停泊港口管理機關申請許可後，方得建造或輸入。另規定港口管理機關在已登記之船舶艘數超過其設施所能負荷時，得予限制或採取其他必要之措施（第三條）。此外，申請經營海上遊樂船舶經營業者，應經具沿線各港口、船澳管理機同意供其停泊之文件（第四條）。

3. 船齡與設備

為強化服務品質，並保障生命財產安全，明訂營業用之船舶必需以新船為限，且其使用之船齡以未滿十五年為限，又未滿二十呎之船舶，應裝動力設備（第五條）。

4. 檢查丈量

海上遊樂船舶之檢查、丈量、註冊、給照或登記發証，依船舶法規定向船舶所在地之航政主管機關辦理；小船在未設航政機關之地區，為當地方政府。申請前述之檢查，須檢附核准造船或輸入文件。船舶構造、型式、性質等特殊者，必要時得商請經交通部認可之驗船機構協助（第六條）。

5. 船舶設籍

海上遊樂船舶以核准停泊地點、港口、船澳為船籍港；轉籍應申請同意；設籍之船舶有優先停泊權。對於他港籍者，船澳管理機關於必要時得令其移泊或拖離（第七條）。

6. 管理機關

海上遊樂船舶之營運及航行管理機關，依船舶所在地分，包括：（1）位於商港區域者為當地航政主管機關；（2）位於國家公園者為國家公園管理處、位於風景特定區者為該風景特定區管理處；（3）位於其他地點該水域有特定管理機關者為該管理機關；無特定管理機者為地方政府（第八條）。管理機關應視水域情形，設置連絡、救生、醫護設施，並訂定注意事項（第二十條）。

7. 船員資格

船員資格、最低安全配額及管理，依小船管理規劃、船員服務規劃及有關法令辦理；且船員應持有海上救生、滅火、急救、救生艇筏操縱四項合格証書，未有証書者應於二年內受訓合格。航政或地方主管機關得依水域、船型、特性，施以專業訓練或講習（第九條、第十條）。

8. 船員資格

為因應通信與安全需求，明訂海上遊樂船舶應設置對講機或特高頻（VHF）船舶無線電機，

並應責由持有資格電信話務員證書之船上工作人員操作。船行超過四十公里者，應申請遠距離通信設備（第十一條）。

9. 出海管制

民眾出海前，應由船舶所有人或船長製作「出入港人員名冊」，向安檢警察機關報驗；船長並應擬定航行計畫，並接受檢查（第十三條）。此外，為安全起見，業者或船舶所有人應為工作人員及乘客投保（第十四條）。

10. 開放海域

船舶停泊之港口及開放供海上遊樂活動之區域及活動期間，由交通部會同國防部、內政部、行政院農業委員會後公告。已開放供海上遊樂活動之區域及時間，如因軍事安全或海域生態等需要，各有關機關得視實際需要，請交通部於一定期間前公告全部或部分地區暫停開放（第十八條）。

11. 遵守事項

海上遊樂船舶活動，應遵守左列事項包括：（1）船舶出海及各項活動，不得駛往公告管制地區；（2）海上氣象不適合於船舶活動時，船長（或駕駛人）得依該船舶性能停止出海，已出海船舶應即返航或航至最近港口船澳；（3）各項活動不得污染海水及環境；（4）不得變相載客經營渡船業務；（5）不得從事走私或其他不法行為；（6）不得提供或容許有公共秩序、善良風俗之活動；（7）其他有關各水域管理機關訂定之應遵守注意事項。前述應遵守事項由船長或駕駛人負責執行（第十九條）。

12. 娛樂漁業之排除

為避免與行政院農業委員會依漁業法所訂的「娛樂漁業管理辦法」競合，故將之排除，以免重複規範（第二十五條）。

「台灣地區海上遊樂船舶活動管理辦法」自民國八十二年八月發布迄今，已近四年。目前國內遊樂船舶仍因泊位不足，周邊設備未能規劃配合，部份遊艇港尚在興建之中，以致遊樂船舶未能實際成長，海上遊樂休閒之活動及相關事業也不易推展。尤其，國內港澳除商用外，幾乎全為漁港，在漁會和漁政單位保守心態下，港區船席位問題遲遲無法突破，因此許多海域遊憩活動團體（如遊艇、輕艇協會）頻頻建議，應開放陸上艇庫之使用，以利海域遊憩之推展。

此外，台灣素有「遊艇王國」之美譽，但近年來國際競爭激烈，國內市場又因法令嚴苛而不易打開，以致遊艇業面臨甚大生存壓力。未來除發展營業性海上遊樂船舶之管理外，私人購建遊艇和其他遊樂船舶也應予鼓勵，使國內成熟之遊艇業繼續有發揮空間。

海上遊樂船舶之定義，依「臺灣地區海上遊樂船舶活動管理辦法」規定係指從事海上遊樂活動（包括遊覽、駛帆、賽船、滑水、船釣、船潛及其他遊樂活動）之船舶，但在管理實務上常因認定不一，而產生適法性之困擾。例如，搭載乘客之船舶，除遊樂船舶外，依船舶法規定尚

有：（1）客船：謂搭載乘客超過十二人之船舶（船舶法第一條第一款）；（2）小船：謂總噸位未滿五十噸之非動力船舶，或總噸位未滿二十噸之動力船舶（船舶法第一條第三款：小船管理規則第二條）。依上述定義，若總噸位未滿二十噸之動力船舶其載客超過十二人者，究屬客船或小船，似有認定疑義。以澎湖地區為例，該地航政主管機關係認定為「載客小船」，並依小船管理規則辦理。但眾所皆知，澎湖地區遊艇載客至各離島遊玩或從事遊樂活動，其性質應屬海上遊樂船舶。此一爭議，經常發生。

海上遊樂船舶適用之法令，除「臺灣地區海上遊樂船舶活動管理辦法」外，其申請經營、檢查、丈量、註冊、給照、或登記發證等，尚需按總噸位數分別適用客船或小船之規定辦理。由於涉及多種法令，且遊樂船舶與客船性質類似，致在船舶管理上產生諸多問題，茲列述如下：（1）海上遊樂船舶活動以從船籍港出海，並從原船籍港返回為原則（海遊法第二十一條），不得中途停靠他港上岸遊玩或從事活動；但客船及載客小船則可於申請航線所經之港口停泊上下客，以致一些地區（如澎湖）之遊艇均以載客船舶（尤其是載客小船）名義申請營運，反而沒有海上遊樂船舶之申請案件。（2）載客動力船舶未滿二十噸而載客人數超過十二人者，究應屬客船或小船已有法令適用之不同，其檢丈標準、裝備、船員等規定，也有所不同，故宜儘速釐清法令疑義。（3）海上遊樂船舶不同於一般船舶，具有安全顧慮，故如駛帆、賽船、滑水、船釣、船潛、拖曳傘等海上遊樂船舶與浮具，宜訂定檢查規範，並由航政主管機關會同建管單位或合格檢驗機構認可。綜言之，遊樂船舶所經營之活動屬於觀光遊憩行為，應受觀光主管機關之督導；但與一般載客小船及交通船之營運管理，應有明確之區別或識別方式。

〔建議〕

由發展海上遊樂船舶及其管理的觀點而言，以下各項似有必要納入相關辦法修訂案中，詳為斟酌。

1. 「臺灣地區海上遊樂船舶活動管理辦法」之範圍內容，宜強調「海上」遊樂活動，區分與一般娛樂船舶活動之差別，並增列拖曳傘（船）、獨木舟等新興船艇或駕船活動。此外，原條文限定為「賽船」，應改為「駕船」，以應今後將廣泛普及之遊憩船舶管理需求。是以，第二條第一款有關「海上遊樂船舶活動」一詞之定義宜補充如下：「指民眾休閒乘船出海從事遊覽、駛帆、駕船、滑水、船釣、船潛、拖曳傘及其他海上遊樂活動。」
2. 在漁港停泊不易情況下，應優先解決泊位不足之問題，以利推展我國海上遊樂活動及相關事業。方案之一為考慮開放陸上停放艇庫之設置，惟陸上停放船艇也不能漫無限制，故原辦法第三條建議增列第二項：「於陸上設置岸置艇庫業者，應具備營業計畫書，記載艇庫規格設備、資本額、連同其他有關文件向各該管理機關核轉交通部核准。其變更地址、負責人、資本額者，應報請各該管理機關轉報交通部備查。」方案之二為取消泊地限制，由各該管理機關依當地情況決定。目前交通部修訂之「海上遊樂船舶活動管理辦法」（草案）第三條，即依循此一方式規定：「海上遊樂船舶預定停泊及擬進出之地點、港口、船澳需經各該管理機關同意。」但各管理機關目前並無任何審核依據，設若各管理機關不敢負責或無法斷然決定其准駁，勢將有一番推諉延宕。因此，上述條文中

似可增訂一項：「前項之同意，管理機關得另訂同意原則或審核要點報請主管機關備查後實施。」

3. 加強營業用海上遊樂船舶之安全規定，於第四條增列第三款或增列第二項：「供營業用海上遊樂船之船舶齡不得超過十五年。」
4. 增列自用海上遊樂船舶之規定，並加以規範；其申請之程序，應與營業之海上遊樂船舶有所分別。建議條文如下：「購建自用海上遊樂船舶者，所有人應檢具出廠與進口相關文件，向船籍港或註冊地航政機關申請，二十總噸以上之船舶，應核轉交通部核准。」另立一項如下：「自用海上遊樂船舶搭載乘客不得從事營利之行爲。」
5. 原辦法以公告範圍限制海上遊樂船舶活動之方式，在罰則欠缺下，績效未彰，今後為開放遊樂船舶之活動，除國防安全和生態保護之需要外，宜減少限制。故建議本辦法以「負面表列」之方式，增列條文如下：「沿岸海域如基於軍事、安全、生態保育或其他公益之需要，交通部得會商國防部、內政部、行政院農業委員會後公告為海上遊樂船舶活動之管制區。」⁵
6. 為兼顧遊樂船舶沿途停泊觀覽遊憩之需要，以及強化管理機關分層負責之機制，本辦法第二十一條建議修訂為：「海上遊樂船舶活動以從設籍港或管理機關核定地點出海，並從預定返回地點返回為原則」。
7. 船舶所在地於商港區域者，其營運及航行自應受商港管理機關管理督導，故第八條第一項第一款所稱「當地航政主管機關」，宜改為「商港管理機關」，以資明確。
8. 原訂投保金額隨時間及管理需求將有所變更，宜有投保金額及保險之另定規定，以應需求。故第十四條第二項建議增列：「每一乘客保險金額為新台幣兩百萬元，但保險法令另有規定者，從其規定。」
9. 觀光及航政主管機關應進行協商，釐清交通船或遊樂船舶之認定方式。例如，五十噸以下之載客船舶若非屬交通船，宜統一歸類為遊樂船舶管理。另二十噸以下之動力船舶核定載客超過十二人者，究應屬客船或小船，應於船舶法令中明確定義，以利執行管理。
10. 各項遊樂船舶活動之附屬配備，宜訂定統一規範審查，或指定合適之專業機構或單位負責核照或認可，以提高安全性。

⁵ 民國八十六年六月間修正發布之「海上遊樂船舶活動管理辦法」，業已納入類似條文於第十八條。

11.遊樂船舶應另發專有執照，並可憑照向觀光主管機關領取遊樂船舶專有標章，以資識別。

〔課題三〕 「小船管理規則」規定疑義甚多，不利近岸海域遊憩活動之推動。

〔說明〕

隨著國民所得與生活水準提昇，國人日益重視休閒活動，尤其具有運動、休閒、娛樂及刺激性之水域遊憩活動，更成遊憩之新寵。小船和各式遊樂船舶的引進利用，近年來尤其引起各方興趣。然而，從事休閒遊憩之船艇，畢竟與一般客船或營業用船有所不同，屬性、設備亦有所差異。因此，這些船艇浮具如何引進管理，對於海域遊憩活動之發展，關係甚鉅。

「小船管理規則」係依據船舶法第八十七條第一項的規定訂定的，本規則於民國五十二年十月十六日訂定發布後，歷十餘次修訂，最近一次修訂為民國八十五年九月二十四日。小船管理規則共分總則、經營、管理、檢查、丈量、設備、載客、註冊、規費、罰則及附則等十章。茲將主要相關規定摘述如下：

1. 小船定義

本規則所謂「小船」，為總噸位未滿五十噸之非動力船舶，或總噸位未滿二十噸之動力船舶。非動力船舶裝有可疑動力推進機械者，視同動力船舶。

2. 主管機關

本規則所稱主管機關，依船舶法第六十二條規定，為小船所在地之航政主管機關，未設置航政主管機關之地區，為當地地方政府（第二條）。

3. 航行規定

小船航行區域，限於沿海港口、沿海特定水域、離島之島嶼間、港內、河川及湖泊，並由主管機關視小船性能核定。小船被拖曳航行，超過前項航行區域以外者，除緊急救難外，須經主管機關核准（第四條）。但基於安全需要，主管機關得限制所轄水域之航行時間，航速及區域（第二十一條）。而專供或兼供搭載客之小船，應擬定營運計畫外（第十五條），其行駛航線或區域，艘數之限制、票價、租金等，由主管機關核定報請上級主管機關核備後施行（第十三條）。此外，小船航行時應隨船攜帶：小船執照、超額搭載乘客臨時許可證及動力小船駕駛人之有效駕駛證（第五條）。

4. 禁止規定

經營小船業者，不得有左列行為：

- （1）在禁止航行之水域內航行。
- （2）未經水域主管機關核准而逕行下水或航行者。

- (3)在航道、船席、碼頭附近、船渠口、船渠內採捕水產動、植物，養殖水產物。
- (4)在指定停泊以外之處所停泊。
- (5)在營業時間外營業。
- (6)在夜間無燈航行。
- (7)超逾核定之航行區域。
- (8)攜帶或藏匿違禁危險物品上船。
- (9)對軍事設施攝影描繪。
- (10)及其他違反主管機關所訂定之注意事項（第十九條）。

5. 檢查丈量

小船應由小船所有人申請檢查、丈量、註冊，其中請核准作業除由主管機關辦理外，並得委託經交通部認可之小型船舶驗船機構辦理（第八條）。小船未經主管機關檢查、丈量、註冊、發給執照，不得航行（第十一條）。此外，為策小船航行安全，應分別施行特別檢查、定期檢查、臨時檢查。船舶檢查時效屆滿，非重經檢查合格，不得航行；時效雖未屆滿經依規定申請檢查而不合格者，亦同（第二十五條）。在國外製造或向外國購買之小船，應於到達國境內註冊之港口，申請丈量（第四十二條）。

6. 設備規定

小船之設備種類、數量及其規格，不得低於小船設備標準表之規定。小船如因船型大小、構造、功用及其他特殊原因，無法依照前條規定裝置設備時，得由小船所有人敘述理由申請主管機關在不影響安全原則下酌請減免或以其他經檢驗合格之設備代用，並應於小船執照註明（第五十一條）。

7. 特殊浮具

具有特殊設計、形式、結構或裝備小船，未能試用本規則規定者，由主管機關依其實際情況報請交通部專案核定之（第十條）。又未具船型之浮具，由地方政府實際情況管理之，準用本規則規定（第十四條）。

8. 罰則

「小船管理規則」第七十九條至第八十二條訂有罰則，對於違法之小船，依船舶法第八十三條之規定，處船舶所有人或船長一千元以上一萬以下罰鍰。例如：未依船舶法及本規劃之規定申請檢查、丈量、註冊者；搭載乘客超過定額者；未將設備整理完妥而航行者；未依規定領有執照擅自航行者等行為，均應受罰。

目前台灣近岸海域遊憩活動所使用的船舶或浮具，有部分是屬於體型噸數較小的，例如帆船和獨木舟等。換言之，這些船舶屬於「小船管理規則」的管理範疇。然而，也有一些浮具頗具爭議，例如水上摩托艇可視成「小船」，亦有人以「運動器材」申請進口，使管理上滋生困擾。亦即，所謂「不具船型」的浮具，在認定和管理上，十分不易。同時，這些遊憩使用

船艇或浮具，往例均須先有船席位才能購買，不但增加國人購買之難度，對於海域遊憩活動之推展，也甚為不利。

「小船管理規則」之架構設計，基本上是著眼於一般船隻，並無特別考量遊憩休閒之活動特性；因此，小船的檢查丈量，以及其安全設備規定，現行辦法甚為嚴苛。顯然地，主管機關係以「公共安全」為主要考慮。但遊憩船舶所有人迭有反應，上開辦法之檢查丈量，對於休閒遊憩和運動比賽而言，十分不合理。⁶尤其以國外進口之休閒遊樂船具業有全盤標準，依該依規則檢丈似乎「多此一舉」，因而齟齬頻生。由於目前遊憩船舶及一些未具船型在浮具均準用本規則之規定，因此如運動帆船、水上摩托艇、競速船，獨木舟或拖曳船等皆需依法備具一所衛生設備、十五公斤以上之錨、三十公尺以上錨索，頗不合理。其實，參與國際比賽的各式船舶，奧運正式比賽都有規定，我國只須比照辦理即可，似無必要另定規定，徒為國際笑柄。

換言之，現行船隻進口檢丈之制度，顯然係以傳統營業用船的觀點建構，而未能兼顧運動遊憩之特性。即便依第五十一條第三項規定，因原因特殊而無法裝置上述設備者，得申請減免或以其他設備取代，但據悉民間申請案要通過檢查與取證，仍然不易。尤其，依小船管理規則第十四條：「未具船型之浮具，由地方政府視實際情況管理之，準用本規則規定」，唯未具船型之浮具種類繁多且定義不明，宜予整理歸類，並針對不同遊憩活動設施之特性，個別訂定管理規範。此外，依本辦法第四章第五章有關小船特別檢查部分，所稱「小船購自國外」字句，宜改為「購買現成船」，否則有獨厚國外船隻之嫌。易言之，現行檢丈問題，爭議甚多。

又「小船管理規則」雖依船舶法訂定，復有罰則之規定。但以禁止經營小船業者的行為內容而言，與罰則不符。如不在航行水域內航行者，罰則未有規定。因此，罰則之規定宜全盤檢視辦法內容後，再為補充規定，始稱嚴謹。

〔建議〕

1. 運動遊憩與一般營業用船隻檢丈規定應有所不同。建議國際比賽所使用之船艇浮具，其有國際組織規定規格者，手續應予簡化，儘須檢具規格與出廠證明文件，或國際運動組織認證規定，即可進口。
2. 以機械動力設施為主之各類海上遊樂活動，如拖曳傘（船）、滑水快艇、水上摩托車、香蕉船等，應依活動之機械特性與活動性之不同，增列其必要設備之安全檢查項目、標準或檢查期間。建議「小船管理規則」應檢討「小船設備標準表」，增列當前各類類型主要遊樂浮具之安全檢查規定。
3. 由於休閒遊憩之浮具船艇五花八門，年年推陳出新，對於本辦法第十四條所稱之「未具船型浮具」，地方政府恐不易認定與管理；第五十一條所稱之「小船因船型大小、構造、功能及其他特殊原因」，主管機關如何酌情減免設備，執行也易有爭議，故建

⁶ 參見第二章及附錄之訪談紀錄；以及陳廷鶴（1996），中華民國帆船協會對運動帆船檢丈事宜報告資料。

議主管機關於小船管理規則第十四條、五十一條中增定一項：「前項設備之檢查、丈量或認證，主管機關於必要時得委由有經驗之公正機構辦理。」或者，逕由交通部發文，類似兩情況依第八條第二項「委託經交通部認可隻小型船舶驗船機構辦理。」

〔課題三〕 水上摩托車活動之發展，尙未能合理管理。

〔說明〕

水上摩托車是一項新興的活動，在國外海岸遊憩區也是一項極為普遍的浮具。但在國內，水上摩托車卻讓相關機關既愛又恨。由於這種浮具的高速運行，已被認為是海上救難最為有效之工具；也由於它的快速運動，碰撞意外頻頻發生。目前國內雖不鼓勵、甚至禁止進口，水上摩托車卻有儘八百輛左右之多，其中以墾丁國家公園內南灣、小灣一帶最為知名。⁷

然而，墾丁國家公園內水上摩托車的問題始終無法解決，其他地區也存觀望態度，主要原因在於目前水上摩托車尙未獲得法規管理上適當的認定與定位，迄今也無任何相關管理辦法。

墾丁國家公園內水上摩托車的管理，主要係依據一些「行政命令」，或委託社區團體管理的方式，期望突破管理困境。即便勉強有法規約制，其法理似乎仍有爭議。例如，認定墾丁國家公園內水上摩托車屬違法者，其依據非「國家公園法」，而在為該管理處之「保護、利用管制原則」之規定。例如，其第三條第六款：海域生態保護區內「除准許玻璃底遊艇及配合潛水活動隻船隻行使或船隻進出港灣外，限制機動船隻駛入本區。」第五條海域特別景觀區內，亦有類似規定。水上摩托車是否確屬該「機動船隻」，還是「運動器材」？南灣與小灣海域之分區是否得依海域生態有所更動？上開原則或類似法規能否修訂？行政命令能否就人民權益進行規範？實關係水上摩托車能否合法合理營運甚鉅。

在另一方面，民國八十五年五月二十七日（85）營墾觀字第 3501 號函作了下列結論：「小灣地區之管理與清潔事宜，請墾丁社區發展協會主動擇期邀請社區發展協會協調，對於水上摩托車業者酌收清潔管理費，將其納入管理。」設若水上摩托車被認定非法，當只有取締一途，但上述結論似又默認其存在之事實，顯見相關機關對其認定仍有不同之看法。

墾丁國家公園內南灣、小灣一帶，水上摩托車碰撞事故頻傳，原因在無適當之操作管理規則，潛水與水上摩托車幾乎同在一個區域內活動，因而險象環生。未來水上摩托車之操作，應有所規範。

〔建議〕

1. 水上摩托車應以遊樂船舶認定，准其以小船相關檢驗規定合法進口，納入正式管理，以化暗為明。

⁷ 參見第二章及附錄之訪談紀錄。

2. 水上摩托車之操作應訂準則或規範，以規定騎乘者應穿著之救生設備、分級資格（如初學或有經驗者）、進出航道、候車浮台、分級操作區域、禁止航行區域、巡航方向與轉彎規則、活動管制時間、清潔收費、保險與賠償、保養維修、緊急救難和其他規定（如不准酗酒和走私禁品）等。
3. 墾丁國家公園內南灣、小灣一帶是否開放水上摩托車之經營，應就國家公園使用分區、生態環境負荷，以及法令疑義先予考量。如為可行，應先訂定管理規則，並進行組織化的管理，由當地社區團體或業者團體進行管理。

第四章 漁業與遊憩之共同發展

漁業與遊憩如何共存共榮，近年來甚受各方關切。本章除參酌日本之糾紛處理模式外，將對漁業權之性質作簡要討論，同時提出若干建議。

第一節 日本「漁業和海洋遊憩共存之調整方針」

日本水產廳最近數年來為解決漁業與遊憩之衝突，頻頻發出通報，並建立協調機制，茲將重要內容摘要於下；詳細內容並翻譯為附錄五、附錄六。

一、日本海域遊憩之發展

近年來，日本國民因閒暇時間增加，以及朝向自然健康為主流的休閒方式，使海洋遊憩活動蓬勃發展。這些活動包括：

- (1) 魚釣活動。
- (2) 遊艇、汽艇、潛水等「體育型」活動。
- (3) 海水浴、退潮揀拾海貝、參觀水族館等「親水性愉快型」活動。
- (4) 搭乘觀光船、客船等享受船旅之「巡航型」活動。

根據一九九三年之調查，日本每年參與休閒漁業的人數達 3,700 萬人次，這當中魚釣者最多，超過全體總人數之八成，最近的成長率雖然遲緩，但尚有增加趨勢。魚釣人數的三分之二左右係磯釣等，三分之一則為船釣（參見附錄五表 F-1）。船釣之中，娛樂漁船之利用有減少的趨勢；相對地利用遊艇、汽艇等遊覽船之魚釣，則有增加趨勢。尤其最近遊覽船的低價格化進展，預料今後使用遊覽船之魚釣將更為增加。

另在休閒漁業方面，從業人員九成左右係漁民，休閒漁業雖成為漁民重要之兼業機會，但推測由於漁民本身有減少趨勢，從事休閒漁者之減少亦會出現。至於船舶方面，日本目前使用於休閒漁業之船舶約十五萬五千艘，以一九九三年資料為例，將遊漁人口導往漁場之漁船約二萬七千艘，遊覽船等私家船約十二萬七千艘；換言之，遊覽船等私家船佔休閒漁船舶的八成左右（參見附錄五表 F-3）。由此可見，娛樂漁船艘數有減少趨勢，但相對地，私家用魚釣船則顯示有增加趨勢。

平成六年（一九九四年）到現在，遊艇、汽艇之保有艘數達三十二萬艘，比十年前增加 27 %；又水上摩托車保有艘數約八萬台，比十年前驟增 79 倍（參見表 F-4）。有關執照取得者，總噸數未滿五噸，得於離岸 5 海哩間區域航行之四級小型船舶操縱士，其執照取得者為 179 萬人，十年來驟增 69 %。由此可知汽艇、水上摩托車等，於離岸 5 海里間沿岸海域驟增的盛況。

潛水之推算人口則達 53 萬人，比十年前驟增 35 倍。

二、漁業與海洋遊憩之糾紛

於此情況下，作為傳統魚場有歷史性的沿海海域，遂於漁業與海洋遊憩之間產生了各式各樣的糾紛。大多數的糾紛，起因於相互理解不足、海面利用規則尚未訂定，以及缺乏基本規範。例如，漁民對於無視漁場慣例休閒漁業參與者之採捕行為頗為不滿；對於因休閒漁業使用撒餌、使用高級機材所帶來的漁獲物增加，而產生漁業資源量減少，亦普遍的不安、不滿。因此，增加漁民與遊憩者間對話的機會，和制定基本的漁場利用規則及規範，被認為甚有必要。漁業與海洋遊憩間海面利用之調整及糾紛防止，遂成為緊急的課題。

日本漁民雖討厭糾紛不斷的海洋遊憩，但為積極應付新的情勢，均深切期待有一個討論機制之設置。他們認為，唯有透過當事者間的討論，訂定海面利用規則與漁場利用調整，才可能謀求與潛水間的共存狀態。在已制定規則的地區中，神奈川縣湘南海岸地區與靜岡縣濱名湖地區之海面利用調整，是進行地比較順利的實例。其理由如下：

- 各式各樣的海洋遊憩活動自古以來即在該區域內活潑地進行，漁業及海洋遊憩關係者早已經驗了各種的糾紛，雙方都積極地為制定規則而努力。
- 指定為研擬規則之地區公益法人，著重定期性之討論。
- 海事關係業者組織化已形成。
- 為制定雙方共存之基本規則，討論的結果透過小冊的散發與巡迴說明等活動，使一般民眾亦能知曉規則而努力。
- 通過這樣的共同活動，於兩者間產生信賴關係。

三、朝向和諧之海面利用關係

為了因應漁業與海洋遊憩間海面利用之調整及糾紛之防患，日本已由水產廳長官設置了由漁業、娛樂漁業、海洋遊憩之有關團體代表人及學識經驗者所組成之「海面利用中央協議會」。其目的在謀求和諧之海面利用，進行相關事務之檢討，以及給予地方必要之指導。各都道府縣也陸續成立「海面利用協議會」，必要之地區則成立「海面利用地區協議會」，以強化協調溝通和糾紛排解。

四、管理規則之訂定

為追求漁業與海洋遊憩間之和諧共存，日本一些都道府縣已訂定了基本的管理規則。例如，神奈川縣逗子、葉山地域針對所有海洋性娛樂活動之規範，要旨如下：

- 慢行區域內禁止水上摩托車、汽艇等之高速航行。
- 一般車輛禁止駛入沙灘。

- 禁止夜間與清晨航行。
- 禁止近漁船、定置網、木筏等。
- 禁止採捕鮑魚等貝類與海草類。
- 從陸地吹往海面的風強時，應特別注意航行。
- 船隻（尤其水上摩托車）轉換方向時要充分注意周圍情況。
- 應遵守海濱利用指導員、救生員之警告。
- 在漁場進行活動時，應事前跟漁會聯絡。

由於當地將規則進行符號化標示，易於了解的結果，使規則大致能被遵守，規則訂定的效果因而提升；此外，漁會與海域遊憩活動者之間也產生信賴關係。

第二節 我國漁業法規之規定

為永續利用水產資源、健全漁業發展、維持漁業秩序，從而改進漁民生活，沿岸漁業應有適當之規劃；而於一定水域內經營採捕水產，漁業權區則須有合理之劃定。但目前台灣地區漁業權與其他海域之使用活動時相衝突，因此漁業相關法規之討論，甚為必要。

一、漁業法及其施行細則

「漁業法」為我國發展管理漁業最重要之法源。本法第一條開宗明義揭示其立法目的：「為保育、利用水產資源，提高漁業生產力，促進漁業健全發展，輔導娛樂漁業，維持漁業秩序，改進漁民生活」。依法規定，漁業主管機關在中央為行政院農業委員會；在省（市）為省（市）政府；在縣（市）為（市）縣政府。主管機關對於經營漁業者，有核發漁業證照之權（第六條、第七條）。漁船之建造、改造或租賃，亦應經主管機關之許可（第八條）。又「為開發或保育水產資源，或為公共利益之必要，主管機關於漁業經營之核准時，得加以限制或附以條件」（第九條）。對於違反漁業法規定者，主管機關得限制或停止其漁業經營或撤銷原核准（第十條、第十一條）。此外，為合理開發利用，主管機關應依漁業種類，分別規定漁場設施、採捕、養殖方法、漁具及其他必要事項（第十四條）。

「漁業權」係指經主管機關核准，於一定水域，一定期間內經營採捕或養殖水產動、植物之權利。依據「漁業法」第十五條規定，漁業權分為三種：

1. 定置漁業權：係指於一定水域，築磯、設柵或設置漁具，以經營採捕水產動物之權。
2. 區劃漁業權：係指區劃一定水域，以經營養殖水產動植物之權。

3.專用漁業權：係指利用一定水域，形成漁場，供入漁權人入漁，以經營下列漁業之權：

（1）採捕水產動植物之漁業；（2）養殖水產動植物之漁業；（3）以固定漁具在水深二十五公尺以內採捕水產動物之漁業。而專用漁業權之申請人，以漁會或漁業生產合作社為限。

綜言之，依據我國「漁業法」，可歸納漁業權之性質與主要規定如下：

1.漁業經營之申請

凡欲在公共水域及與公共水域相連之非公共水域經營漁業者，應經主管機關核准並取得漁業証照後，始得為之。

2.應整體規劃與公告申請

「漁業法」第十七條規定，「主管機關應依據漁業生產資源，參考礦產探採、航行、水利、環境保護其他公共利益，對公共水域之漁業權漁業作整體規劃，並擬訂計畫，每年定期公告，接受申請。」同條第二項另規定：「前項計畫，得視實際需要予以調整，並公告之。」準此，第十七條是為目前漁業權整體規劃最主要依據。漁業法施行細則第十五條第一項，對於依母法第十七條所擬訂之計畫，另明文規定：「應包含漁類種類、漁場區域範圍、漁期、預定核准數量、公告期間、申請期間及其他有關事項。」。

3.登記主義

漁業權之設定、取得、變更及喪失，非經登記不生效力。又主管機關對於定置、區劃或專用漁業權為停權或撤銷之處分時，亦須就登記有關事宜有所因應（第二十一條）。

4.視為物權之規定

依據第二十條，漁業權視為物權，除依「漁業法」有關規定外，準用民法關於不動產物權之規定。

5.不得為他項權利或法律行為標的之規定

專用漁業權，除供入漁外，不得為他項權利或法律行為之標的（第二十三條）。定置及區劃漁業權，除繼承、讓與、抵押外，不得為他項權利或法律行為之標的（第二十四條）。而定置及區劃漁業權抵押之設定，須經主管機關核准。且除強制執行外，非經主管機關之核准，上開漁業權亦不得讓與（第二十五條第一項）。專用漁業區之入漁權，除繼承與讓與外，亦不得為他項權利或法律行為之標的（第三十條）。

6.所在地漁業人或漁業從業人優先原則

本法第十八條就定置及區劃漁業權核准列出優先秩序，以漁場所在地（鎮、市、區）之漁業人或漁業從業人為第一優先。而漁業權強制執行及讓與之承受人，亦以漁業人或漁業從業人為優先（第二十五條第二項）。

7.漁業權存續期間之規定

「漁業法」第二十八條對於漁業權存續訂有期間：定置漁業權五年、區劃漁業權五年、專用漁業權十年。唯期滿時，漁業權人得優先重行申請。

8.不得合併分割之規定

非經主管機關許可，漁業權依法不得合併或分割（第二十六條）。

9.停權與協調補償之規定

主管機關基於國防需要、土地經濟利用、水產資源保育、環境保護需要、船舶航行碇泊、水底管線鋪設、採礦，及其他公共利益之需要時，得變更、撤銷或停止行使漁業權。但此類處分應公告通知，漁業權被視為物權，漁業權人視之為一項資產，因此對於漁業權所致損害亦應協調補償（第二十九條）。

10.娛樂漁業之規定

娛樂漁業係指提供漁船，供以娛樂為目的者，在水上採捕水產動植物或觀光之漁業（第四十一條）。其進入專用漁業權者應先取得許可，遵守其所定規章（第四十二條），有關安全管理部份，應另訂辦法（第四十三條）。

二、漁業權之性質

目前海域遊憩的發展中，與漁業之間的衝突最值得關切；如果這項衝突無法改善解決，海域遊憩之推展將受到很大的影響。漁業法為我國漁業發展與管理的主要法律，其中有關漁業權之概念和規定，無疑是攸關海域遊憩活動最大的一環。從漁業的觀點而言，海域遊憩範圍之劃定實未能參酌漁業權區劃，以致產生衝突；但遊憩的觀點則認為，海域應為多目標的使用區，相關使用自有必要協調。由於雙方常互指為「本位主義」，遂使此一問題長久以來爭議頻仍，難以解決。漁業權之性質究竟如何？有什麼方式可以解決漁業與海域遊憩之間的衝突？已然推展海域遊憩最迫切需解決的問題。

對於漁業權之性質，有「公權」與「私權」之看法。例如，我國學者認為漁業權係規定於

漁業法中，因此漁業權應是公權。日本學者則認為漁業權的是一種公物，而公物係供民眾使用，因此漁業權為經主管機關同意之公物使用權。在私權看法方面，有認為漁業權具支配，但反對漁業權標的被視為民法上物之概念的「單純物權否定說」；有認為漁業權不只直接支配水產動植物，而且有能夠採捕取得之所有權的「形成權說」；亦有認為漁業權利內容僅限於採捕行為，否認水面使用是漁業權附隨權能之「漁業行為絕對說」；認為漁場是民法上物的概念，因為漁場具有可支配性，得針對特定漁場，排他進行特定漁業之權利的「漁場支配說」；以及我國漁業法採取的「準物權說」及民法的私權性質⁸。由此可見，有關漁業權的看法甚多，見解頗不相同。

依據漁業法第二十條之規定：「漁業權為物權，除本法規定者外，準用民法關於不動產物權之規定」。我國民法物權篇第七百五十七條規定「物權，除本法或其他法律有規定外，不得創設。」由於採物權法定主義，就成文法而言，物權有極強之效力。「物權」係指一定的物或財產權受所有人直接支配，在法令限制範圍內，排除他人關涉之權利。總之，其為直接支配物的權利；「準用」，係指於性質不相抵觸之範圍內，適用同一規定；而「不動產」係指土地及其定著物，故「不動產物權」為直接支配土地及其定著物之權利。「支配」係指權利主體（漁業權人）對權利客體（標的物）的權能。漁業權原本即不是物權，所以規定為「視為物權」又稱為「準物權」，實際上係在特定水域特定時期，經營特定漁業的權利，所以準物權為水域之「利用權」，而非為水域之「直接支配權」。此外，漁業權水域係經過主管機關核准授予漁業權而登錄之特定水域者，應包括水體及其下底土，而水產資源乃屬水域的部份，因此漁業權是以「水域」為標的物，而不是以「水產資源」為直接的標的物。根據歐慶賢、陳美宇(1993)的看法，漁業權「為經營漁業的權利，具有獨占排他性，亦即在一特定水域，限制一般的漁業，以確保權利者在一特定時期經營特定漁業的地位，故又可稱為經營漁業之絕對權。」

依據漁業法之規定，漁業權既視為物權，準用土地有關之不動產物權規定，所以為一般之擔保物權之對象，得為抵押之設定。漁業權取得後，主管機關基於漁業調整、公益考量、長期休業，以及因違反法令等事由，得撤銷漁業權。但主管機關基於公益之考量所為之處分（撤銷漁業權之核准或停止漁業權之行使）致受損害者，應由目的事業主管機關或由請求變更、撤銷、停止者，協調予以相當之補償。漁業法之規定如此具有「保障性」，遂使漁業權之任何變更與協商，困難重重。

當今漁業權漁業的主要爭議中，無論理念或實務上，「使用權」與「物權」何者為宜？漁業權是否具有長續絕對之排他性？容有諸多不同看法。依據胡念祖(1997)之看法，現行所謂「漁

⁸ 歐慶賢、陳美宇，（1993），「漁業權入規章及入漁契約」，台灣政府農林廳漁業局委託研究報告。

業權漁業」在其本質上是「公共空間、公共水域、與公共資源的排他性使用」⁹。公共空間與公共資源應屬整個國家、社會、與全民的「共同財產」(Common Property)，因此，「個人」(包括各別自然人或法人)無法及不能處置此一共同財產之際，在「公共信託原則」(Public Trust Doctrine)的理念下，交由社會大眾所共同組成之「政府」來處置此一財產，或對此一公共空間與公共資源的使用利益進行社會的分配與重分配，以獲取及增進社會利益與福祉的極大化。因此，在經政府公權力依法之分配與重分配下，個人所取得是「使用」的「特權」(privilege)，而非「物權」下具排他性的「所有權」，更非在取得一塊公共水域及其中之公共資源後，還可據以擁有繼承、讓與，抵押、信託的權利。今日吾人在實務上所看到許多負面的運作實例或負作用，皆因此種「物權」之賦與而起。

依據胡念祖(1997)之看法：漁業法主管機關之農委會焉有將公共資產賦與某個私人為物權之權利？共同財產可有多種用途，但何者之「價值」最高，也應在廣泛評比與協調下，方能加以決定；且在決定之後，亦應保留改變的空間與彈性。因此，使用權之運作將比物權更會理性，且不致誤導社會民眾對此共同財產使用權利的錯誤認知。現行漁業法顯然已使民眾以為其獲得一個具絕對排他、自己可以任意分配、使用的權利。特別是政府將某一公共水域及其中之公資源由人民之信託所取得分配與再分配之權，再度轉交某一法人(譬如漁會)之手來進行「物權」下的分配與再分配，不僅有違公共信託之原則，更將使得漁會等法人將此一「共同財產」視為可操弄之「私人財產」，從中獲取不當利益，甚或在人為派系下，衍生更多的罪惡與社會不正義。

綜言之。今天海域遊憩與漁業之間的問題，有極大原因與漁業權的觀念和看法有密切相關。因此解決這項問題，應該有一番新的思維。

四、娛樂漁業管理辦法

依據漁業法第四十一條、第四十二條及第四十三條之規定，行政院農業委員會於民國八十三年五月二十六日，發布了「娛樂漁業管理辦法」，以為此一活動管理之依據。「娛樂漁業管理辦法」的基本規定，要述如下：

1.基本定義

本辦法所稱「娛樂漁業」，係指提供漁船，供以娛樂為目的者，在水上採捕水產動植物或觀光之漁業。而觀光之漁業，係指乘客搭漁船參觀漁撈作業而言(第二條)。另本辦法所稱「漁業人」，係指提供漁船經營娛樂漁業者(第三條)。

本辦法所稱「娛樂漁業漁船」，係指現有漁船兼營、改造、汰建，經營娛樂漁業之船舶(第

⁹ 胡念祖(1997)，「漁業權漁業」，尚未發表論文。

四條）。此外，所稱「乘客」，係指我國國民或持有我國有效簽證護照之外國人出海從事海上娛樂漁業活動者（第五條）。

2.營業漁船

經營娛樂漁業之漁船，其總噸位以一噸以上未滿五十噸，船齡不逾十五年者為限。且舢舨、漁筏不得經營娛樂漁業（第六條）。省（市）漁業主管機關必要時得限制娛樂漁業船數（第八條）。

3.執照申請

漁業人，應檢附申請書及船舶証照等文件，向該管主管機關申請核發娛樂漁業執照（第十條）。主管機關核准娛樂經營期間最長為五年（第十二條）。

4.漁會規章

漁會或漁業生產合作社依漁業法第四十二條訂定之娛樂漁業規章，應載明娛樂業之限制範圍、收費標準、許可娛樂漁業事項和從事娛樂漁業應遵守之事項等（第十三條）。

5.採捕規定

娛樂漁業採捕水產動植物之方法以竿釣、一支釣、曳繩釣為限（第十四條）。

6.檢丈規定

娛樂漁業漁船之檢查、丈量、註冊、給照或登記發證，應依其總噸位分別依船舶法相關規定，向船舶所在地之航政主管機關辦理，小船在未設航政機關之地區，向當地地方政府辦理（第十八條）。

7.出海規定

乘客出海從事娛樂漁業活動，應於出海前攜帶國民身分證或護照交由漁業人或船長填寫之出海人員名冊，向出海港負責安全檢查任務之警察機報驗，未經報驗登記不得出海活動（第二十條）。娛樂漁業漁船，不得寄港經營，且非因不可抗力應由船籍港進出港，其進出、停泊漁港應依漁港法第十六條規定辦理，並依漁港法第十五條規定繳交漁港管理費（第二十五條）。

8.安全投保規定

娛樂漁業漁船幹部船員或駕駛人應持有海上求生、滅火、急救、救生艇筏操縱四項訓練合格證書（第十九條）。另外，漁業人應於營業前為船上工作人員及乘客投保個人傷害保險（第

二十二條)。

9.活動限制

娛樂漁業漁船出海從事海上娛樂漁業活動，應遵守事項包括：不得駛往沿海岸重要軍事設施、要塞、軍港、商港附近海域之禁制區及沿岸漁業資源保育區及沿海自然保護區；不得變相載客經營渡船業務；不得提供或容許有礙公共秩序、善良風俗之活動；不得從事娛樂漁業以外之其他行為；不得將廢棄物拋入海中，或污染海水及環境；及其他有關應遵守事項（第二十三條）。上述事項由船長或駕駛人員負責執行。又娛樂漁業漁船活動時間全天二十四小時開放，惟每航次以四十八小時為限。而活動區域以台灣本島及澎湖週邊二十四浬內及彭佳嶼、綠島、蘭嶼週邊十二浬內為限（第二十四條）。

10.違規處分

漁業人有下列各款行為之一者，主管機關得依有關法規處罰或移送有關機關處理：未依規定申請檢查、丈量註冊者；搭載乘客超過定額者；未依規定領有娛樂漁業執照擅自經營者；幹部船員及駕駛人，未持有合格證照者；未依規定配備合格之求生及滅火、通信設備者；寄港經營娛樂漁業者；及其他違反本辦法規定者（第二十六條）。因此「娛樂漁業管理辦法」與「台灣地區海上遊樂船舶活動管理辦法」的基本規定，如船齡、檢丈、出海和船員資格等規定，甚為一致或相似。

台灣地區的休閒活動，逐漸朝向多元化，自從開放娛樂漁業之後，北部地區有人專營海釣船，以迎合喜歡海釣者的需求，儘管政府規定海釣船活動範圍不得超過海岸線二十四浬，但部分海釣船一出海，就有如脫韁野馬，違規事件頻傳，衍生了海釣船之管理等問題。¹⁰此外，港區泊地之設立確是海釣船管理與發展的一大問題。海釣船業者曾要求漁會劃一部分碼頭給海釣船專用，但漁會方面多認為，漁港平時已不敷使用，根本容納不下海釣船，且漁場資源有限，海釣船大量出海營業，不但與謀生的漁民搶奪漁業資源，海釣船在漁區出沒也會妨礙漁船的作業。漁民要求禁止海釣船夜間出海釣魚，與漁民作業時間分開，就不會影響漁船在海上作業。對限制海釣船僅能白天出海並不可行，因為依現行規定海釣時間為四十八小時。

海釣業者則認為，他們是在政府鼓勵發展海上休閒活動的原則下正當營業，卻連適宜的停泊碼頭都沒有，海釣船有如遊牧民族般的那裡有船席就往那裡停，除了碼頭問題，大量無法取得執照的海釣船以漁船改裝方式私自營業，沒有良好設備及保險安全措施，萬一出事誰來負責？無照經營海釣的漁民也有一肚子苦水，他們認為，現在漁業景氣差，漁民靠捕魚維生，又申請不到海釣船執照，只有私下做生意，衍生更多的問題。

¹⁰ 本小節摘自聯合報，85.9.8.台北綜合新聞第 16 版。

有些縣市管理較疏鬆，成為海釣船的大本營，海釣船一多，也出現了治安的「死角」，有很多海船載海釣客到附近島嶼上釣魚，一天可以來往多趟，釣客只要有身分證，隨時可以上船出海，海釣船也能在海邊載沒有身分證的人出海釣魚，為很多偷渡客開了「方便之門」。因此，目前發展海上娛樂活動，在一些縣市似有「失控」之勢，加上海釣船一出海，如入「無人之地」，所出現的漏洞，應設法「防堵」，才不會使本意良好的海上娛樂活動，成為犯罪的溫床。因此，海域遊憩的管理十分重要，但漁政和觀光遊憩之協調統合，更是關鍵。

第三節 漁業與遊憩共同發展之建議

一、對於漁業權的性質和海洋資源的利用，應有新的看法。

國際間對於漁業資源或海洋環境的發展利用，已由側重資源享用的權益，逐步轉變為公共責任的分攤，此由「聯合國海洋法公約」與相關協議，以及「責任漁業 (Responsible Fisheries)」制度的推動可以瞭解這項趨勢。未來公海不再是自由地任由漁撈，而應由總可捕獲量 (Total Allowable Catch) 和區域配額方式，進行管理。換言之，在資源享用之外，海洋法公約賦予沿海國及遠洋漁捕國家更大的責任，養護海洋資源及保護海洋環境。海洋應被視為「共同資產 (Common Property)」，並應隨著時代需求與國家發展，調整資源的利用與分配，作最符於經濟效益和國民福祉的多目標利用，而不宜僵化地為單一目的、獨占而排他的權益享受。

我國漁業法將漁業權視為「物權」，並準用民法之規定，以致漁業權被錯誤解讀為獨占而排他的「所有權」或「私人財產」，而非在特定時間、特定海域內的「使用特權 (privilege)」；使得某一海域（從海面、水體、至海底）均成為漁民獨占的領域，甚至成為抵押貸款的標的。此點不僅在法律理念上有所疑義，與海洋管理之國際趨勢，亦有相當落差，有待儘速釐清與改進。尤其，近年來海域污染嚴重，填海開發頻仍，漁源枯竭，沿近海漁業亟待轉型，海洋資源允宜重新調查，並作合理分配，才能使海域各項使用需求各得其所，共存共榮。

因此，首先建議：（1）近岸海域地區應進行資源總調查與利用重分配；（2）海岸法（草案）與海岸整體規劃應舉行公聽會，統合各方看法，凝聚共識，不宜閉門造車，各行其是；（3）漁業法修正案有關漁業權之性質，應再為研議；使之具有較大之改變彈性與空間，以納入親水遊憩及其他相容之使用。

二、整合相關機關權責，統籌管理海釣活動。

目前對於海釣船之管理，漁業主管機關在漁業法訂有「娛樂漁業」之規定，觀光主管機關則發布有「海上遊樂船舶管理辦法」。但事實上同一性質之海釣活動，卻由兩個機關和不同的法規進行管理，因此管理權責不易釐清，管理績效也難彰顯。

對於一般民眾而言，因非漁民，自無法購買漁船，但觀光遊憩為目的之船隻，雖然設備

較佳，安全性良好，但國內進口丈量規定甚嚴，使船隻購用困難重重；此外，全台港澳幾乎全為漁港，故遊樂船舶均苦於無法取得船泊席位，以致海釣活動之推展十分不易。而娛樂漁船主要考慮漁撈盛況不再，故基本上係由老舊漁船轉型充任。漁民雖有相當漁場漁技知識，對於漁船停泊亦不成問題，但漁船安全設備較差，即使擁有新船，一般漁民之教育程度恐不易擔負解說導覽之工作，因此發展海釣亦有其限制。

綜言之，海釣活動之管理在目前漁業、觀光兩機關系統內雖各有其優缺點，但卻明顯地有職權重疊的現象。農委會僅似應僅就海釣活動可獲取之漁業資源部分進行管制，而不應立法鼓勵老舊漁船從事此類活動。

未來海釣活動之管理，漁業、觀光兩機關宜考量比較下列數個方案，選擇可行方式進行：（1）海釣活動由單一主管機關管理；（2）兩機關研商修訂現行法規，或會銜發布共同管理辦法，並釐清各別管理權責；（3）保留主要或仍具活力之漁港，並釋出其他漁港供觀光遊憩使用，再分別依相關法規管理。

三、考慮採取負面表列方式，由農業及相關主管機關區劃剔除不適宜從事海域遊憩活動之區位。

雖然依據「近岸海域遊憩活動管理辦法」第三條規定，交通部得會商國防部、內政部、行政院農業委員會及有關機關就適合從事近岸海域遊憩活動之區域劃定範圍並公告。但協商過程中，地方漁會代表與漁政單位經常提出不同意見；或指陳遊憩行為侵犯漁業權之權益，而提出補償金之要求；抑或以無權代表全部漁民之權利，而要求需與漁民大會直接協商，以致管理機關難於劃定海域遊憩之範圍。未來如無法再行協調，為尊重漁業既有權益及制度，兼顧生態環境保育，並順利推展近岸海域遊憩活動，爰建議由行政院整合農業及相關主管機關和活動團體，採取負面表列方式，區劃不適宜從事海域遊憩活動之區位，使觀光主管機關有所依循。觀光主管機關再將較具潛力之區位，依據環境條件與活動特質，區劃各類海域遊憩區位。

四、擬訂海域觀光遊憩活動發展方案或計畫，促進漁業、觀光兩機關之合作。

進行漁業資源與發展近況之調查，並依其結果由漁業、觀光兩機關共同擬訂短、中、長期海域觀光遊憩活動發展方案或計畫。例如，觀光主管機關在具有休閒漁業發展潛力之風景特定區內，分階段整合休閒漁業和富麗漁村之構想，將休閒漁業納為觀光特色、配合與強化促銷活動、提供休閒漁業服務人員教育訓練，或配合編列休閒漁業主要據點之設施經費等。漁業主管機關則提出區內未來漁業發展相關計畫，可供協助發展休閒漁業之資源或團體，並知會協調

觀光主管機關，以相互配合，共謀發展。

第五章 國外海洋觀光遊憩之基本政策

海洋與海岸地區內觀光遊憩資源之保護，對於民眾親水和公共通行權益之保障，具有密切關係。通常，這些觀光遊憩資源的保護或親水權益的保障是透過整合性的海岸管理（Integrated coastal zone management）來達成。¹¹國家所訂定的法案及政策，具有導引具體措施的作用；政策方向如果清晰明確，後繼的措施才能具體，整體行政績效才會顯著，因此基本的政策有相當的參考價值。

第一節 美國海岸管理的政策

一九七二年制定，並於一九九〇年修訂的美國「海岸地區管理法(Coastal Zone Management Act, CZMA)」，建構了完整而周延的岸政策；對於公共通行權、美質價值和資源的維護，併同重視。對於必須依賴海岸的產業與活動，其區位分派，協調合作，也有基本規定。例如，第一四五二條所宣示的國家政策(national policy)，包括：¹²

- (一) 爲此一代及今後的世世代代，保存、保護、開發，並儘可能恢復或改善，國家海岸地區的資源。
- (二) 鼓勵與協助各（海岸）州，透過開發與管理計畫的執行，有效地肩負其在海岸地區的責任，充分考量生態的、文化的、歷史的和美質的價值，和相容的經濟開發，以達到海岸地區水、土資源的明智使用。是故這些管理計畫的內容至少應納入下列規定：

¹¹ Chiau, Wen-Yan (1997), "Recent Development and Challenges of Coastal Tourism in Taiwan", *Proceedings of the International Conference on Coastal Tourism Development for Korea: Method and Practice*. pp. 246-257. Taegue University, Korea, May 27-28. Also see Fagence, Michael (1997), "Principles of Sustainable Coastal Tourism Development", *Proceedings of the International Conference on Coastal Tourism Development for Korea: Method and Practice*. pp. 162-187. Taegue University, Korea, May 27-28.

¹² Pub.L.89-454, Title III, §303, as added Pub.L.92-583, Oct.27, 1972, 86 Stat. 1281, and amended Pub.L.96-464, s3, Oct, 17, 1980, 94 Stat.2060; As amended Pub.L.101- 508, Title VI, § 6203(b), Nov.5, 1990. 104 Stat.1388-301. Also see Steven M. Silverberg and Mark S. Dennison (1993), *Wetland and Coastal Zone Regulation and Compliance*, New York: John Wiley & Sons.

1. 海岸地區自然資源(natural resources)之保護，包括濕地、洪水平原、河口、海灘、沙丘、沙洲、珊瑚礁，以及魚類、野生動物及其棲息地等。
 2. 海岸開發行為的管理，以減少因為在易致洪泛、暴潮、地質災害和侵蝕地區；或易受海平面上升、地質下陷及鹽水入侵地區；抑或破壞如海灘、沙丘、溼地與沙洲等自然保護特色的地區內不當開發行為(improper development)所造成的生命與財產損失。
 3. 海岸開發行為的管理，以改善、保全和回復海岸的水體(Coastal Waters)之品質，保護自然資源及其現有使用。
 4. 優先秩序的考量，應強調在依賴海岸之使用行為(Coastal-dependent uses)，以及與國防、能源、漁業發展、遊憩、港口與運輸等相關的主要設施有秩序的區位分派(orderly processes of siting)，並儘可能考慮新的商業與工業發展區位，使能座落或鄰近於既有的工商地區。
 5. 為休閒目的的公共通行權(Public access)。
 6. 對於頹敗中都市水岸、港埠的再發展計畫，以及歷史、文化和美質等海岸特性保存工作的協助。
 7. 行政程序的協調與簡化，以保證促成海岸資源管理迅捷有效的決策。
 8. 對於受影響的聯邦機關，持續地諮詢與協調，並對其意見給予適當的考量。
 9. 在海岸管理決策中，給予民眾與地方政府迅速有效的知會，以及參與的機會。
 10. 提供協助，以支持海岸生物資源之綜合性規劃、保育與管理，包括海岸地區污染控制與養殖設施的區位規劃，以及州與聯邦海岸管理機關，州與野生動物機關之間協調關係的改善。
 11. 其他經部長認為適當之任何情況下，對於海岸地區地層下陷與海平面上升有負面影響的研究與發展計畫。
- (三) 鼓勵研提特殊地區管理計畫，以針對保護重要自然資源，依賴海岸型經濟的合理成長，災害地區（包括可能受地層下陷、海平面上升，大湖區水位變動波及地區）生命財產保護的改善，以及政府決策能力的改善等，提出計畫。
- (四) 鼓勵民眾、州和地方政府，以及州際之間，其他區域機關，和聯邦機關等 與海岸地區有計畫相關的機關之參與及合作，以達到本法的目的。
- (五) 鼓勵在聯邦、州、地方機關與適當的國際組織之間的協調、合作，促使海岸管理資訊、研究成果和技術協助的收集、分析、整合與流

通，以支援州與聯邦對於影響海岸和海洋資源的土地使用法規之不足。

(六)藉由鼓勵各(海岸)州研究考量海洋使用可能影響海岸地區的相關課題，反映出影響海岸環境和海岸資源管理變遷的情況。

第二節 美國夏威夷州海岸遊憩政策

自一九七〇年起，觀光遊憩即為夏威夷州主要的產業；當地在假日時的遊憩活動，有半數以上是在海岸線及海上進行的，因此在州政府的計畫中觀光遊憩受到相當的重視。

一、海岸管理計畫

美國聯邦政府於一九七二年通過「海岸地區管理法(CZMA)」，明定由商業部「大氣暨海洋總署(NOAA)」為主管機關，並要求沿海各州依法訂定各州海岸管理計畫。夏威夷州隨即在聯邦政府的協助之下，利用四年的時間進行分析研究，訂出其海岸管理計畫。¹³

夏威夷州的海岸管理計畫於一九九七年間經州議會通過後，於一九八五年為配合現況的需要而有少部份修訂。茲將夏威夷州海岸管理計畫中有關「遊憩資源(Recreational resources)」的目標及政策，簡述如下：¹⁴

(一)目標：提供大眾方便可及的海岸遊憩機會。

(二)政策：改善海岸遊憩規劃與管理的協調及資金。在海岸管理地區內提供合適、可及並多樣的遊憩機會。

為達成此一政策，在海岸管理計畫 205A-2 條中明確指出需做到以下八點：

1.保護其他地方所沒有、特別適合遊憩活動的海岸資源。

¹³ State of Hawaii (1990), *Hawaii Coastal Zone Management Program*, Honolulu, Office of State Planning.

¹⁴ State of Hawaii (1985), *Hawaii Revised Statutes 1985 Replacement*. Chapter 205A. Coastal Zone Management. Honolulu, Office of State Planning..

- 2.如衝浪點、沙灘等特別具有遊憩價值的海岸資源，因開發而會遭受不可避免的損害時，要求其提供替代資源（replacement of coastal resources），若是替代不成或無法達到預期結果，則必需向州政府付出一筆合理的金錢作為補償金。
- 3.結合自然資源保育，在維繫景觀價值的前提下，提供適當管理沿岸的公共通行權。
- 4.提供適合大眾遊憩的沿岸公園及其他遊憩設施。
- 5.鼓勵具有遊憩價值的政府土地及水域開放供大眾遊憩。
- 6.採用水質標準並管制非點源性污染源以儘可能保護、恢復海岸水體的遊憩價值。
- 7.在適合的地點開發新的沿岸遊憩機會，如人工潟湖、人工沙灘，或是為衝浪、釣魚建設的人工礁區等。
- 8.在土地管理相關單位許可的情況下，鼓勵具有遊憩價值的海岸土地捐贈供大眾使用。

二、海洋管理計畫

一九八五年間，夏威夷州也提出一個「海洋管理計畫(State of Hawaii Ocean Management Plan)」，該計畫的總目標是在讓大眾使用(Public use)、享用及欣賞海洋資源、開發海洋資源使社會及經濟得到利益時使環境惡化最小化(minimizes environmental degradation)、減少各方衝突(reduces conflicts among public resources values)，以及確保海洋資源的長期存活(assures their long-term viability)。¹⁵海洋管理計畫中，特別針對「推動有效且協調的管理，並開發海洋資源」一節，指出下列三個執行方法：（1）整合收集環境、經濟及社會價值的資訊，以及現在和未來之需求，以界定各種資源使用方式間的衝突及相容性；（2）適宜地修訂州法及制度；（3）在海洋資源的管理及開發活動上，協助政府部門間的溝通及參加。

至於「海洋遊憩」的部分，在此計畫中指出，發展海洋遊憩的目標(objective)是：「結合公共安全、保育自然及歷史文化資源，同時考量與其他海洋活動可能之衝突，提供居民及遊

¹⁵ Hawaiian Department of Planning and Economic Development (1985), *State Of Hawaii Ocean Management Plan*. Honolulu, Department of Planning and Economic Development.

客海岸及海洋遊憩的機會。」準此，海洋遊憩訂有六點政策（policies）：

- 1.改善資訊系統，以促進水陸開發活動及海洋遊憩活動間之相容性，並減少衝突。
- 2.在提供遊憩機會、服務及設施時，促進整合性的協調及規劃。
- 3.澄清在海洋遊憩資源上，公共權利（public rights）與使用特權（privileges）的法律課題。
- 4.結合考量自然資源保育、遊憩參與者及鄰接土地所有權人的安全福祉，維持並拓展海岸、離島及該州管轄水域的通行權。
- 5.增進遊客及居民在海洋遊憩安全所需的知識、技術及服務。
- 6.評估並減緩各種海洋遊憩活動間的衝突。

根據上述之目標及政策，州政府提出了以下七項執行計畫（implementing actions）：

- 1.為遊憩資源之開發，公共通行權及近海與海岸遊憩活動所需的地區，應擬訂一項執行計畫（program），以協調取得和使用聯邦之土地與海域。
- 2.形成一套包含州及郡政府的合作策略，以維持並擴大經由公私有土地及水域，而達到海洋或海岸遊憩資源的公共通行權。
- 3.針對各種遊憩活動的特性，開發符合海洋及海岸資源天然屬性的資訊系統，以界定出資源的區位、品質、使用承載量（use capacity）及對潛在負面衝擊的敏感性。
- 4.由權責分明的機關成立一個包含聯邦、州、郡、私人單位及民眾代表的專案小組（task force），藉機關權責之釐清，以及考慮由各受益者支付開發成本的財務策略，整合海洋遊憩之服務與設施。

- 5.強調安全、遊憩資源保育、相關法規及公共設施的合適使用強化資訊與教育計畫。
- 6.界定並評估海洋遊憩使用者間之衝突，並持續研發資訊和教育計畫，以及相關法規，以減少爭議。
- 7.促進在各島在海洋遊憩參與者之水上安全及緊急醫療服務的發展。

上述各項行動計畫，有部分是與其他部門有關的，例如增加大眾對海洋的認知及訊系統的建立等，而有待相關機關的協力合作。

三、海岸管理之改進

夏威夷依聯邦海岸地區管理法進行海岸管理已有二十年的歷史，經過多年的實行，州政府發覺協調及整合的效果並不如預期；因人口及開發行為的增加，更加重衝突。因此在一九九一年完成一項調查，並提出多項建議。與本研究有關者摘述如下：¹⁶

（一）規劃方面

- 1.發展年度工作計畫以建立使用之優先秩序；並作長期計畫。

由於海岸資源是有限的，故應將海岸資源的使用方式限定在「需依靠海岸資源的」產業或使用，以減少不同使用的衝突，同時應界定各項使用方式的相對優先秩序，以減少爭議。

- 2.發展海岸資源使用計畫。

原依法管理的方式下，仍有許多不協調之處，故資源使用計畫是急切需要的。此一計畫須對各區內各種資源作綜合調查，尤其應從使用強度急劇增加的地點著手進行。

¹⁶ Hawaiian Office of State Planning (1991), *Recommendations for improving the Hawaii Coastal Zone Management Program*. Honolulu, Office of State Planning.

（二）協調方面

1. 每月（甚至更常）集合州、郡管理相關官員討論界定管理議題及策略。
2. 對有關單位官員進行海岸管理教育。因各單位之人員背景及在海岸管理所使用的目標及政策並不相同，因此利用教育方式增加官員知識。
3. 發行海岸管理簡訊(newsletter)，以增加溝通及資訊交流，減少管理爭議。

（三）爭議解決

1. 促進“政策對話”(Policy dialogues)，以減少政策之爭議。
2. 發展“商業退讓”系統：因大規模的商業行為有時會影響當地人原有的使用方式，而引起爭議，因此需保留一部分土地或資源供當地人利用，不能一味地發展商業。

（四）其他

依海岸特性設定建築物退縮線(setback)。因海域活動仍需一些陸上的輔助設施，故陸上輔助設施在興建時需考慮海濱變動的情形，以減少成本並維護海岸。

第三節 紐西蘭海岸管理的政策

根據一九九四年「紐西蘭海岸政策說明書(New Zealand Coastal Policy Statement 1994)」，所謂「國家重大事項(matters of national importance)」包括：¹⁷

- (一) 海岸環境(coastal environment)、濕地、湖泊、河川及其邊緣自然特性之保存(preservation)，以及保護(protection)其免於不當之土地細分、使用及開發的破壞。
- (二) 保護特殊自然特色與景觀，使其免於不當之土地細分、使用及開發之破壞。
- (三) 保護重要的原生植物及動物棲息地區。
- (四) 維持並增進到達或沿著近岸海域、湖泊及河川之公共通行權(public access)。
- (五) 尊重原住民(原文為毛利人，Maori)及其文化傳統與世居水土的關係。該一政策特別呼籲，所有人民應盡其一切能力。來促使自然與實質資源使用、開發與保護的永續管理。此外，紐西蘭此一先進海岸政策並認為，維護海岸環境有其基本原則，茲摘述如下：
 - 1. 某些必須依賴海岸環境中自然與實質資源的使用或開發行為，對於人群的社會、經濟和文化的福祉至為重要。以功能而言，若干活動只能座落在海或近岸海域中。
 - 2. 保護海岸環境的價值，並不必要排除在適當區位上的適當使用與開發(The protection of the values of the coastal environment need not preclude appropriate use and development in the appropriate places)。
 - 3. 由於海岸環境資源與空間合理分派的期望不同，紐西蘭資源管理法(Resource Management Act)遂為保護海岸資源的重要工具；其過程則作為決定優先秩序及適當配置資源及空間之用。
 - 4. 人民與社區均期望海岸海洋地區之國有土地(lands of the Crown in the coastal marine area)必須通常性地供自由之公共使用或遊樂。
 - 5. 海洋生物資源棲息地之保護，對於人群之社會、經濟與文化福祉均有貢獻。

¹⁷ New Zealand Department of Conservation(1994), *New Zealand Coastal Policy Statement*. pp. 1-3.

6. 必須認知，海岸環境特別容易受到自然災害之影響。
7. 文化、歷史、精神、美質與生態原生價值，是未來世代的資產，這些價值的損壞經常是無法回復的。
8. 儘可能維持海岸環境之生物與實質過程(biological and physical processes in the coastal environment)於自然狀態，並認知其動態、複雜及相互依賴的特性，是至為重要的。
9. 保護具有代表性及重要的自然生態系，以及重要的生物地點，並維護紐西蘭的原生海岸動植物，是十分要緊的。
10. 缺乏人類活動對於海岸過程與影響的瞭解，將阻礙海岸環境的永續管理。因此，基於預防且能提高民眾認知的措施，是海岸管理必要的作為。
11. 海岸環境永續管理的一項功能，是在規定人們與社區可自由選擇的活動要素(A function of sustainable management of the coastal environment is to identify the parameters within which persons and communications are free to exercise choices)。
12. 人類活動的不良影響，可能超越區域的疆界，此一瞭解與認知，對於海岸海域之保護十分重要。

雖然各國國情需求不一，但海岸地區水土資源之經營管理，莫不以「永續發展」為最終目標。以紐西蘭為例，該國於一九九一年制定的資源管理法(New Zealand Resource Management Act 1991)作為海岸地區經營管理的根本大法。該法的宗旨，在「推動自然與實質資源的永續管理(to promote the sustainable management of natural and physical resources)」。而所謂「永續管理(sustainable management)」係指「管理自然與實質資源的使用、開發與保護守護空氣、水、土壤和生態系等維生能力(life-supporting capacity)；避免減輕或減緩任何活動對於環境的負面影響。」¹⁸

由海岸地區整合性管理的觀點，海洋觀光遊憩的基本政策內涵，至少應包含如下精神：¹⁹

- (一) 尊重海岸生態條件與自然過程(natural processes)，保護河口、潟湖、內灣、沙丘、海灘與濕地等自然生態系統，以達到資源之保存與恒久(perpetuate)利用，進而維護海岸景觀、生物、經濟與科學研究等價值。

¹⁸ 同前註，P.1.

¹⁹ 參考馬益財(1991)，「海岸管理」，中國土木水利工程學會八十年年會論文集，並酌維修改。

- (二) 建立合宜管理體系，使海岸各項水土資源之保存與利用，能基於有秩序、均衡與永續的原則；同時加強考慮海岸脆弱生態資源之相容性與容受力，避免生態環境過度之負荷。
- (三) 基於海岸生態管理原則，對於各項產業與活動，應建立周密合理的許可制度，慎予決定其使用，並配置所需公共設施。
- (四) 特別考量海岸特性，遊憩地區之開發應採取海岸防護保全措施，以避免及減輕環境污染與天然或人為災害，尤其是洪氾、暴潮、颱風、地盤下陷等問題。
- (五) 保護海岸風景和開放空間(open space)的資源，並維護其水質安全，俾提供海岸地區適當之公共通行權(Public Access)，增加大眾遊憩機會。
- (六) 維護重要社會和文化價值的史蹟文物，以及具有科學研究價值的特殊資源，藉以推動生態旅遊、文化保存、科學研究，以及達成休閒遊憩與環境教育兼具的功能。
- (七) 建立完整的生態環境資訊體系，以提昇規劃與管理之績效。

第四節 制度建立的原則

在世上許多沿海國家中，不論是大如澳洲，或是僅有少數人口的小島國，對海岸地區的觀光發展都非常地重視。各沿海國政府對海岸觀光資源的開發也有相當的投入，但是從不同國家的發展可知，良好的政策及落實的管理對海岸地區觀光發展具有舉足輕重的地位，良好的政策及規定可使觀光資源永續利用，反之則對資源造成極大的壓力；綜合各國之經驗，海岸地區之觀光發展政策與建制應包含以下各點要點：

一、永續利用原則

觀光產業是無煙囪工業，它的發展基礎是能夠吸引人的人文或自然資源，若是不能保有這些資源的品質，將會對觀光發展造成明顯的負面影響。以澳洲為例，其國家觀光發展策略(National Tourism Strategy)及海岸政策(Coastal Policy)中的觀光部份，均明確指出必需確保觀光產業的發展是符合生態永續性的(Ecologically Sustainable)。同時，依照這些策略及政策所執行的計畫也應遵循生態永續的原則。²⁰

二、創造多樣性的特色

在海岸地帶多半是靠湛藍的海水，宜人的氣候或優美的沙灘，及美麗海洋生物等因素吸引觀光客，但這些相同的因素（利基）卻模糊了不同地點之間的差異性，因此各個不同的遊憩據點形成彼此競爭，因而減少總體經濟收益。這種情況是只注重海岸及水域的活動，容易忽略了鄰近內陸活動的發展。由於各地水域活動項目大致相同，因而各觀光地點需開創本身特點或與鄰近內陸人文或自然特色相結合，以發展出與眾不同的風格，以免彼此競爭影響當地收益。

21

三、提供當地利益，減少當地衝擊

基本上，觀光活動的進行可以提供當地經濟利益，在觀光活動中有交通、住宿、餐飲、娛樂及購物等消費支出，同時政府為了推展當地的觀光事業，也會著手改善當地的基礎建設。例如，興建鐵公路或航空站等交通設施，改進當地電信、供水、供電系統等，都可使當地的生活環境獲得改善。然而，卻有許多情況不見得會使當地人感受到如此多的利益。以上述的觀光消

²⁰ Kenchington, Richard A. (1990), *Managing Marine Environments*. New York: Taylor&Francis.

²¹ Beller, W., P. d'Ayala and P. Hein ed.(1990), *Sustainable Development And Environmental Management Of Small Islands*. Paris: UNESCO.

費而言，交通費除非是在當地租車或租船，否則收益會流向大眾運輸服務業；而在海濱地區，外來的企業興建高級旅館，反而吸收高消費額的觀光客，其附帶之餐飲及娛樂等活動，使當地居民所興建的小型旅舍所獲得的利潤，比不上這些高級旅館。許多國家也有因高級旅館的興建，而有大幅減少當地人民親水權的情形；上述基礎建設要作到能應付尖峰時期大量觀光客的需求，有時會加重當地居民的稅負，引發當地居民對觀光的反感。最後，由於觀光客的購買力高於當地居民，可能因而引發當地居民的心理不滿，改變當地的作息習慣及社會文化，引發當地通貨膨脹，提高當地土地價值，迫使部分當地民眾遷離，甚至會增加當地販毒及賣淫的現象。因此在發展當地的同時，也必需考慮到如何使當地的大多數人獲益，並減輕負面的衝擊。

22

四、加強協調與整合，減少機關團體之衝突

良好的協調與整合可使政策順利推展，並減少不同利益團體間的衝突。在不同的政府部門間，政府與民間相關團體，以及在同一政府部門內部也都需加以協調，定出在當地活動的相對優先次序或是其他規定，同時減少彼此間的衝突。在政府部門間經常會有管轄權的爭議，新政策的推行可能也會影響當地部分原有的權益。²³因此，為減少這些不利於政策推行的因素，必須在政策制定過程中多有協商。例如在澳洲，觀光政策及海岸政策是相輔相成的，彼此之間相當一致，而能順利進行。²⁴但在部分東南亞國家，卻有中央政府正大力推動某一海岸地區的觀光發展，但地方政府卻在開始時就未曾參與中央的規劃，最後地方政府無力配合管理，造成民間企業各自行事，缺乏整體規劃，或急於增建搶建，造成各種活動相互衝突，使觀光地點欠缺系統與秩序，因而降低當地的觀光遊憩品質。²⁵

五、教育及訓練計畫

為使政策能順利執行，必須對相關政府官員的教育及訓練計畫。此外，在政策中也應輔

²² 同註 11。

²³ 同註 10。

²⁴ Department of the Environment, Sport and Territories (1995), *Living in the Coast*. Australia, Canberra: Commonwealth of Australia.

²⁵ Dobias, Robert J. (1991), Management of Coastal Tourism Resources at Ban Don Bay, Surat Thani Province, Thailand. In L. M. Chou, T. E. Chua, H. W. Khoo, P. E. Lim, J. N. Paw, G. T. Silverstre, M. J. Valencia, A. T. White and P. K. Wong (eds.) *Towards an Integrated Management of Tropical Coastal Resources*. ICLARM Conference Proceedings. Singapore: National University of Singapore; Singapore: National Science and Technology Board; and Philippines: International Center for Living Aquatic Resources Management.

導業者盡力保護觀光資源品質，減少對當地生態環境的壓力。同時，也要建立解說計畫與宣導措施，教育觀光客珍惜當地資源，不破壞當地環境。²⁶

例如，澳洲政府因水上的動力遊憩活動或交通都會消耗大量油料，故建議遊客選擇高能源效率的船隻（如柴油引擎比汽油引擎有效率，四行程引擎比二行程引擎有效率）或利用帆船進行休閒活動；同時並建議船主買新式較省油的船，不要用最高速行駛，做好維護及操作工作，並且將廢棄物帶回港內處理等。²⁷這些宣導措施，對於遊憩品質的維護甚有助益。

²⁶ 同註 10。

²⁷ Department of Tourism (1995), *Best Practice Ecotourism*. Australia Canberra: Commonwealth of Australia.

六、監督及評核

政策除執行之外，尚需進行評估的工作，依照政策中所提出各項計畫的預定完成時間表進行評估，用以確定政策是否依計畫執行，並檢視政策的施行是否有未完善或是忽略之處，通常政策需定期評估，以提出改進之道。²⁸

七、環境影響評估

如前所述，發展觀光會對當地造成多種好壞不同的後果，因此為減輕不利於當地的後果，在開發進行前應先進行環境影響評估程序，注意其區位之適宜性及開發計畫在生態、環境、社會、文化等各面所造成衝擊。在海岸地帶之開發行為，環境部分應特別注重對水體的影響，在開發進行中及實際營運時都必需要有良好的污水處理設施；生態部分則應特別注意有否超出承載量。另外在社會人文方面亦需特別考慮對當地不利的影響。同時，在環境影響評估中亦應有協調與整合的空間，讓各種利害關係人共同參與。

八、建立應有法制

政策落實必需要法制化。例如透過立法程序或主管機關之研訂管理辦法，才能明確地使政策具體施行，民眾有所遵循，也使政府機關對違法行為得加以處罰，促其改善。²⁹

以上基本之政策與原則，可供國內之參考。

²⁸ 同註 10。

²⁹ 同註 10。

第六章 海域遊憩安全管理規範

觀光遊憩的發展，極有益於民眾福祉和地方經濟，世界各國都非常地重視。尤其，各沿海國政府對海岸觀光遊憩的投入，十分可觀。但海域遊憩也存在著危險，必須加以管理。本章將要述國外海域遊憩之安全管理規範，國內相關的初擬辦法，也將一併納入，以供國內參考。

第一節 安全管理基本規定

政策是導引後續行動的方向、準繩；或有所爭議時解決問題之依歸。在基本政策之下則是擬訂各種法案、計畫或方案，以協助政策的達成；一個法案、計畫或方案，又可以利用各種政策工具或基本規定，以有效管理相關活動，而達成政策之既定目標。這些基本規定所追求的，即是在基本政策中常見的資源之永續利用、公有共享和安全舒適之體驗等目標。本節將歸納要述國外有關海域遊憩活動之共通性安全管理規定，作為國內研訂相關體制之參考。

一、行前檢查

為了獲得遊憩活動既安全又愉悅的體驗，政府機關或管理機構的規定固然重要，但參與者個人也應負起自身安全的責任；於是，行前檢查成為第一要務。任何海域遊憩活動都有若干危險性，所需基本配備、地圖和其他工具應在行前做詳細之檢查，以確定能發揮應有功能；活動地區之氣象海象與比鄰活動等狀況，宜事先查詢；有關遊憩計畫，也宜知會相關單位，或進行申報。如表6-1，國外海域活動主管機關通常會印發一份手冊、摺頁（pamphlet）或檢核表（Checklist），以供活動者逐項進行行前檢查。

³⁰ 美國加州州政府即發行多種相關資料，例如 Department of Boating and Waterways (1996), *Safety hints for Windsurfing*; and Department of Boating and Waterways (1995), *ABCs of the California Boating Law*. Sacramento, California.

表6-1 美國加州駕船行前檢核表與行船計畫申報表

（資料來源：California Department of Boating and Waterways, 1995）

二、基本配備

置身水深非淺、開闊無涯的大海之中，海域遊憩活動的安全性甚為重要。由於各種遊憩活動的特性不一，需求不同，因而有一定要求之基本配備。一般在管理辦法中，這些基本配備的項目類別和尺寸規格都會納入，以便在正常操作的情況下，維持起碼的安全性。

三、安全標示

海域遊憩活動相關之安全標示，可分為公用與自用二大類。前者的標示包括各種國際性或法定性的號幟旗示（如國際避碰規則中的行船方向標示、某種活動禁止或限制地區告示牌等）；後者則為標示活動者本人之區位性質者（如潛水者位置標示旗幟），以告知附近其他活動者，減少衝突碰撞之機率。這些標準圖示，可參見附錄十加州州政府所頒行之安全標示。

四、許可制度

海域遊憩活動與其他行為管理一樣，原則上是建立在「許可制度（Permit system）」的基礎上。透過管理機關或認可機構的許可與證照制度，管理者可以肯定活動之安全基本要求已能符合，也可以輕易掌握活動的概況，俾在供給資源與活動使用兩者間，做出較平衡之決定；活動者也被課以申報、申請之責任義務，以提供當局基本活動資訊，使資源供給、活動使用和規劃管理三者，納入一個正當的機制中運作。許多國家所訂的潛水、駕船、海釣等許可制度，就是最好的實例。

五、禁止事項

通常在許可之外，爲了安全、生態或其他公益目的，最簡單的活動管制方法就是禁止某一類別或等級的活動，進入某一特定的區域。這是一種易使人了解及執行的方式，但需要管理機關利用二分法區劃宣告，使民眾知曉在指定區域中某些特定活動是禁止甚至違法的；另一種方式，則是宣告特定活動只有在指定的區域中進行，才是允許或合法的。³¹

六、限制事項

事實上，只有少數活動因其危險性太高而被禁止，多數遊憩活動在活動強度低時，對於環境或他人不致有太大的影響，因此管理機關通常會以各種不同的限制手段，使活動控制在可接受的程度，減少各種活動彼此的衝突，或是對於環境的衝擊。

遊憩管理所採取的限制方法，包括管制活動進行的時間或空間、管制活動所使用的設備、管制活動的人數及要求活動參與者的技術等。這些手法可以混合使用以達最好的效果，但使用限制的方式進行管制時，管理機關或機構需要費心考慮各項活動的相容性。茲分述如下：

(一) 空間管制：空間管制是指定管理管制的區域。若是再複雜一些，空間管制可建立不同的分區，並指定各個分區的使用。換言之，分區計畫中可將管理區域細分成數個小區，同時指定各區所允許、禁止或限制的活動。

(二) 時間管制：管理的需求並非一成不變的，也可透過活動時間進行管理。最短的管制週期可能是每日的管制，一些海水浴場在夜間關閉，可爲此一實例。又如，海域活動深受天氣的影響，在天候不佳時管理機關或業者應禁止遊客進行水上活動；某些水域在每年的固定時期內，對特定生物的繁衍（如珊瑚產卵）而言是特別重

³¹ Kenchington, Richard A. (1990), *Managing Marine Environments*. New York: Taylor & Francis.。

要的，因此也需在此時限制海域遊憩活動的進行。若是當地有特別的環境污染或災害（如油污染、水質惡劣等）發生時，則需停止活動，直至災害消除後再行開放。

(三) 使用設備或活動方式的限制：某些設備或技術能快速有效地達成活動者的目的，但卻可能危害他人或環境。例如，禁止潛水者使用魚槍，禁止在珊瑚礁區及海草床下錨，以及在環境敏感區限制船速，以免其航跡尾波造成沙洲或海岸的侵蝕等，均屬之。

(四) 配額的限制：配額是在區域中限制活動、採捕的數量，以免活動超出當地環境的承載力（Carrying Capacity）。例如，主管機關可限制釣客每日釣魚的體型或重量上限，以保護當地魚類資源。配額限制在其他方面的應用，尚包括如限制同時到某一沙灘或島嶼活動的人數，也可限制同時到某地潛水的人數或船數等；這人數上限，則是由生態環境及當地服務設施的容量來決定。

(五) 證照核發：官方或認可機構核發的證照，可證明活動者具有基本知識及技術，可以獨自處理活動中所發生的狀況，而不需他人協助。國外這些對活動者的基礎訓練大多是由民間辦理，在海域活動中証照的重要性與日俱增；例如水肺潛水及駕駛快艇，若不經過訓練可能會有極大的風險。同時，在証照制度運作下，也可規定因過失或故意破壞環境或是危害公眾的行為，會導致扣押或吊銷執照的後果。因此，證照的核發不但是安全管理的基本要求，其實也是一種總量管理的限制手段。

七、急難求援

從事海域遊憩活動一但發生事故時，一方面必須進行緊急救援，另一方面應向主管機關報告情況，俾進行適當處理。有死亡、失蹤、受傷或船舶故障受損等情況時，必須進行緊急求援。除了依規定使用救生器材外，活動者通常被要求依一定之程序、方式、器材或信號，發出求援訊號（參見

附錄十)。通常，緊急求援之報告，活動當事人應能迅速告知其姓名、船型船名與外殼顏色、現在位置、發生問題、所需援助、船上人數、受損狀況、通訊頻道和收發時間等。如為他人發現而報告事故者，應向當局通報報告者船名、現在位置、行進方向與速度、通訊頻道和收發時間、須救援之船型位置與外殼顏色、以及其發生問題等。

下列信號，可單獨或合併使用或顯示，以表示遇難及需要救助：³²

- (一) 約每隔一分鐘鳴放一次之槍砲或其他爆炸信號；
- (二) 以任何霧中信號具發出之連續聲響；
- (三) 每隔短時間發射一次有紅色星簇之火箭或爆彈；
- (四) 以無線電報或任何其他通信方法，發送之包含摩斯代碼···— — — (SOS) 之信號；
- (五) 以無線電話發出包含口語「Mayday」一字之信號；
- (六) 以N.C.表示之國際代碼遇難信號；
- (七) 以方旗一面及其上方或下方之球形物或類似球形之物所組成之信號；
- (八) 船上施放之火焰（如燃燒柏油桶或油桶等）；
- (九) 發出紅光之火箭降落傘光焰及手持式光焰；
- (十) 散放橙色煙霧之煙霧信號；

³² 參見「一九七二年國際海上避碰規則（一九九三年修正版）」，資料由交通部觀光局提供。

- (十一) 兩臂左右外伸，緩慢上下重覆揮動之；
- (十二) 無線電話警報信號；
- (十三) 經由緊急無線電船位示標桿發出之信號；
- (十四) 由無線電通信系統發送經認可之信號，包括救生艇筏之雷達詢答機。

八、事故報告

事故發生後之報告，除供責任鑑定之參考外，主要目的係在防範類似之意外與傷害的再度發生。如表6-2，美國「加州駕船意外事故報告表」的主要內容，包括：駕船者基本資料、所有人基本資料、船隻基本資料、其他關涉船隻基本資料、意外事故之日期地點、當時環境狀況、意外事故之描述，有否知會警方，以及傷亡與損失報告等。

表6-2 美國加州駕船意外事故報告表

表6-2 美國加州駕船意外事故報告表 (續)

(資料來源：California Department of Boating and Waterways, 1995)

第二節 駕船活動

駕船 (Boating) 在國外是十分興盛的遊憩活動，國內未來如船隻取得更為便捷，預料也會有蓬勃之發展。美國加州「船舶遊憩與水道管理處 (Dept. of Boating and Waterways)」建議從事船舶遊憩的民眾，應參加海岸巡防署、快速特遣隊和紅十字會等關組織所舉辦的教育課程；該廳並舉辦免費的在家自習課程。³³國外有關駕船之基本規範，彙整摘譯如下：

一、海氣象況

1. 駕船者出海前應核對海象及氣象的狀況；除參考暴風雨識別符號外，應收聽特定頻道(加州為 162.400、162.475、162.550MHz)的廣播。
2. 駕船者應注意在船舶停放的地方及其附近所懸掛的旗幟或燈號，須知有否暴風雨的來臨。懸掛點常在公園的巡邏站或碼頭，駕船者必須對區域內的懸掛點位置及號誌所代表的意義非常清楚。

二、加油

大部分的火災常發生在加油之時，為預防火災，加油時須依照下列規定：

1. 禁止抽煙或點火。
2. 應關掉引擎及電力設施。
3. 應所有門窗開口關閉。
4. 將可攜帶式的油箱帶至船外，並在碼頭上加油。
5. 確保加油的管嘴與油箱密接。
6. 擦拭溢出的油料，並將擦試過的布料以安全方式丟棄。

³³ California Department of Boating and Waterways, ABCs of the California Boating Law (1995-96). Sacramento, California.

7.保持通風至少 5 分鐘，以確定船艙四週不再有汽油味。

8.定期檢查油路系統，以確知有否油料溢出

三、船舶裝載

1.加州規定，未滿 20 呎，且在一九七二年之後建造的單殼船，必需出示容量與安全馬力的文件。

2.考慮海水及現有狀況，並依船型及規定容量裝載貨，不得超載。

3.如果操控船隻的人員須負責裝載和安頓乘客，除不超載外，須注意船上裝載重量應平均分配。

4.應繫緊安全裝置，以防止物品滑動。

5.保持乘客坐定於座位上。

四、速度限制

1.駕船應依當地政府及該一地區之規定速度行駛（美國密西根州之時速為 55 英哩，大湖區或聖克拉湖岸外一哩內有較嚴格速限），不得超速。

2.密西根州規定，距海岸 100 英呎或水深未及 3 呎者，動力船之船速不得超過無浪速度（no-wake speeds）。

3.加州規定，距泳者 100 英呎或海灘、游泳浮台、潛水平台與範圍，以及乘客上岸處 200 英呎範圍內，船艇時速不得超過 5 英哩。

4.視線不良時，應減速慢行，提高注意力。

五、航行的輔助工具

1.航道標示系統：為航行的安全，駕船者應注意以浮球作為航道標示的輔助系統，明瞭此一利用顏色、形狀、數字、燈號的和指示方向等標示的意義（如紅色浮標右線、綠色浮標為左線、紅白相間的浮球為水道的中央線）。

2.水上規則標誌系統：駕船者應注意用浮球及標號分別標示之指示及禁止的訊息（如速

度、限制區域、危險區域及一些一般性的訊息）。

3.以上標示號誌及求援信號，參見附錄十。

六、航行避碰規則

- 1.駕船者應向主管機關索取航行規則，置於船上以供參考。
- 2.航行規則：在水道中的船舶必須用特定的燈號或聲音傳達訊息，以避免碰撞。
- 3.依密西根州規定，兩船朝同一方向斜向交會時，右方船艇有直行之優先權，左方船艇應予轉向禮讓。（參見圖 6-1-A）。
- 4.兩船正向相迎時，應鳴喇叭，告知對方錯船方式。如由對方左舷掠過時，鳴一聲喇叭；如由對方右舷掠過時，鳴二聲喇叭（參見圖 6-1-B）。
- 5.後方船艇擬超過前方船艇時，依前述鳴按喇叭方式，由左右舷自行闢道越過（參見圖 6-1-C）。
- 6.當聽到 1 短聲或 2 短聲，另一船如同意其通行，應以相同聲音回應並採取安全通過的措施，如認為其通行為不安全的，便以危險訊號(5 聲或更多短而急促的聲響)通知，此時兩艘船必須採取適當的行動，直至有安全通行的策略產生為止。

圖 6-1 船艇避碰規則

(資料來源：Michigan Department of Natural resources, 1985)

七、防火需知

火災前的預防，即是最佳的防火方式。駕船活動者皆須解防火的重要。大部分的火災是可預防，僅需一些簡單的檢查和預防措施即可達成，其要點如下：

- 1.保持燃料系統在最好的狀態，檢查管線、接口、燃料泵、化油

器等是否漏油，如有漏油發生應關閉油箱，擦乾外溢油漬，並將易燃的燃料放置安全地點，讓空氣流通，並使油氣散出。

- 2.加油時，關閉所有供油系統和電源（暖氣、電爐、冰箱等）、火種和廚房電爐。在加完油後應讓船處於通風狀態，如船上有抽風機，應打開至少 5 分鐘後再發動引擎。
- 3.所有船員必須了解滅火器的使用說明，一旦火災發生，可立即撲滅火源，但不要朝火焰的方向噴灑滅火，朝火源即火苗基部做大範圍的潰灑，是最有效的滅火方式。
- 4.制定防火計畫，使所有船員都知道在船上滅火器材所在之角落，計畫內並應訓練船員知曉如何使用無線電，和發出可辨的緊急訊號來求救。

八、年齡限制

未滿 12 歲者，禁止駕駛動力船。

第三節 風浪板

只要經過數小時的訓練，一般人大致可以在平靜的水面操作風浪板（Sailboard）。風浪板是一項需要體力的活動，參與者不能忽視基本的安全要求，以保護自己及其他共同使用水域者的安全。操作風浪板的基本準則，可歸納如下：³⁴

1. 操作風浪板應避免掉落在淺水域（shallow waters），並應注意沈沒水中可能造成危害的各項物體。如果一旦落水，應避免頭部先落下，並應以雙手抱頭，保護頭部免於遭船桅擊中；同時應避免

³⁴ California Department of Boating and Waterways (1996) , *Safe Boating Hints for Windsurfing*. Sacramento, California. Also see California Department of Boating and Waterways (1990) , *Safe Boating Hints for Sailboarding*. Sacramento, California.

腳被浪板和船桅夾住。

2. 操作風浪板時，活動者應著適當的鞋子，以避免在落水或水中活動時被打破的玻璃或物體割傷。
3. 風浪板活動需視體能選擇水域，即使對於操作風浪板很有經驗的人，其腹部、腳以及手臂肌肉也容易疲倦，尤其是在風浪較大的時候。操作風浪板時常會掉落在水中，需視水溫穿著防寒衣，以及有相當體力翻起船板和帆具。
4. 由於經常被拋出而須游回船板，尤其強風下還須帶板游動，活動者應注意所需體力，並避免筋疲力竭的情況發生。任何時候之活動，應切記與浪板在一起，不要嘗試以游泳方式上岸。
5. 活動之前，應查核當地主管機關對於操作風浪板所要求的最起碼安全配備；主管機關應強烈建議所有活動者應穿著救生夾克與攜帶求救口哨。
6. 對於體力較差的活動者，在操作過程中應該一直著救生夾克。防寒衣在學習的過程中具有增加浮力、減低疲勞的效果；在冷天或冷水活動，防寒衣可以禦寒。
7. 行前應檢查所有裝備，並重複檢查帆具與船板之接頭；一旦帆具與船板分離時，船板可能快速漂走，因此活動者應先向有漂浮作用的船板游去，再划回並接好帆具。
8. 操作風浪板應事前進行無帆或捲帆之安全練習。如風力太強或太弱時，活動者應收好帆具，綁緊於船板，再以趴臥方式，面朝前，用雙手划行至安全地點。緊急時，帆具部分可以放棄。
9. 操作風浪板不應獨自活動，活動者應讓別人知道其位置與何時回來。

10. 由於帆具在落水時，側剖面小，不易被發現，故活動者應隨時對其他的水上活動保警覺，尤其擁擠的水面更應注意。
11. 於捲浪區落水時，活動者應將船板與帆具保持在自己及海灘之間，以避免被浪板撞擊。
12. 風浪板活動準用船舶之規定，應遵行航行有關規定；尤其應遠離禁止活動區域和大型船隻。³⁵
13. 在湖泊或河道操作風浪板者應避免擁擠地區，特別是有水上摩托車或高速船艇行駛之地區。
14. 當進行風浪板活動時，與其他風帆船相遇應依下列規則（參見圖 6-1）：（1）當各船受風之舷不同時，左舷受風之船應避讓他船；（2）當兩船同舷受風時，上風之船應避讓下風之船；（3）如一船左舷受風，見他船在上風行駛，並不能確定該船左舷或右舷受風時，應避讓他船。但上述規定如有碰撞危險時，仍不應堅持己方之優先權，而應力求閃避。
15. 操作風浪板應注意天候，留意天邊暴風雨來臨前之烏雲，並應配合氣候預報及水域狀況（參見附圖 6-3 美國氣象標誌與燈示），學習操作的技巧。
16. 初學者宜在封閉性之水域活動，但無法預期的風向仍會使這些水域變得危險。規劃在外海或開放性海域活動者，應特別注意風

³⁵ 許多風浪板活動遇到最多問題是與其他較大的船隻發生衝突。在較擁擠的海灣裡，貨船及吃水性較深的船隻通常會限制在特別的水道，不易改變其航行速度及方向。又其需要幾英尺才能停止，且船隻體積較大，容易遮蔽風向，使風帆不能靈活運動。其螺旋槳具有吸力，船尾所造成的水流對於太靠近的風帆船而言是相當危險的。所以風浪板活動應離大型船隻遠一點（California Department of Boating and Waterways, 1996）。

向，並利用向陸風（onshore breeze）操作，以策安全。一旦風向轉為向外海吹時（離岸風），應停止航向外海。活動者亦應參酌當地活動者或風浪板教練之建議，以利瞭解當地進行風浪板活動之氣象及海象狀況。

17. 在炎熱、日照與悶溼的天氣時，活動者應大量喝水以防脫水。
18. 當活動者第一次感覺寒冷時，應即上岸，溫暖身體。曝露在海域及湖水的冷水中，容易發生失溫（hypothermia）的情況，導致急速麻痺而溺斃。情況發生時，應將該活動者迅速救出水面，擦乾身體，給予保暖或毛毯，並給予溫飲料而非酒類；除非情況輕微，否則應儘速送醫。因此從事風浪板者應強烈建議穿著防寒衣與適當之救生衣。

圖 6-2 兩風浪板接近時之避碰規則

(資料來源：California Department of Boating and Waterways, 1996)

圖 6-3 美國氣象標誌與燈示

(資料來源：California Department of Boating and Waterways, 1996)

第四節 滑水活動

滑水(Water-Skiing)是一種包括快艇駕駛員、滑水者及觀察員的團體活動，三者必需學習安全的技術。在下水前應了解設備、團隊合作、航行法規及滑水運動的基礎。³⁶

一、滑水者(The Skier)：

- 1.滑水者應注意其他船隻的尾浪(cross-wakes)，特別注意水下部份沈浸的物體、游泳者、漂流物、或其他可能會出現在自己與快艇間的任何物體。
- 2.強烈建議滑水者在活動全程穿著海岸巡防署(Coast Guard)認可的浮具。滑水用救生衣可使滑水者節省在水中的體力，若是滑水者失控落水也能有緩衝的功用，且能因救生衣的明亮顏色而易於被發現(滑水救生衣之規定不同於我國目前之救生衣)。
- 3.落水時不要緊張，並應平順地入水，避免在滑水板之前落水，落水時須抱緊一個滑水板，並向上方豎起，以警告接近的船隻(如圖 6-4)。
- 4.特別注意冷水或冷天氣對體溫的影響，應視水溫穿著防寒衣做特別的預防。

二、快艇駕駛員(The Boat Operator)：

- 1.拉動滑水者之前，快艇駕駛員應再一次檢查前方路徑中的障礙，並確定拖繩並未卡住螺旋槳或纏住滑水者。在滑水者未抓穩把手，未發出開始信號以及水面或前方有警告信號前，不可加速。
- 2.對滑水者而言，平穩地加速起步是很重要的，駕駛時應控制油門以逐步加速。
- 3.駕駛員切勿急轉彎，尤其是滑水者已在快艇的尾浪之外時。若前方突有

³⁶ California Department of Boating and Waterways (1990), *Safety Hints for Water-Skiing*. Sacramento, California.

障礙出現，應減速並打轉彎信號給滑水者；使滑水者因速度不足而下沈，總比讓他受傷好。

- 4.在滑水者落水時應立即返航至落水者。因其他船隻可能不容易發現落入水中的滑水者，拖行快艇之出現，可避免其他船隻的接近。有很大比例的意外，是因快艇駕駛員在接回落水者時操作不當而發生的。故應小心由船的側面接近落水者，使駕駛員能一直看見落水者，但禁止在水中倒車接近。在靠近落水者時應排空檔，以免螺旋槳傷人或被拖繩纏住。若有人在落水時受傷，應下水協助落水者上船，以免拖拉上船時加重其傷勢。

三、觀察者（Observers）

- 1.除傳遞滑水者與快艇駕駛員之信號外，觀察員必須全程負責監控滑水者之活動。
- 2.觀察者在船上，可以讓駕駛員全心駕駛，增加注意力，以因應滑水需求。

四、發出信號（Signaling）：

美國滑水協會認可的手勢，包括快、慢、停止、左右轉、返回、熄火及落水信號等，參見圖 6-4。

五、速限（Speed Limits）：

- 1.快艇駕駛員應依滑水者的能力決定速限，初學者時速大約是 18-25 英哩，視其體重與滑水板而異。
- 2.在特定情況下，速限也受法律的限制。例如，在 100 英呎內有游泳者，及在海水浴場、游泳浮台、潛水浮台、活動者使用之登陸地點等地的 200 英呎以內，時速每小時應在 5 哩以下。

六、法律（The Law）：

- 1.拖拉一名滑水活動者的船上，至少應有二人人員，其一為駕駛員，另一為十二歲以上的觀察員。
- 2.除地方政府規定在一天的若干時間或特定區域禁止滑水外，原則上在日

落至日出之間，禁止滑水活動。

- 3.滑水活動不可危害人員的安全與財產，另人船之交叉穿越應予禁止。
- 4.如未穿著規定之個人浮具，活動者應在船上，不得離船。
- 5.滑水活動進行時，有人落水船上應即展示紅色信號旗。但信號旗並不能因此排除他人在同一水域的活動，故船上人員應特別注意落水者安全。
- 6.快艇駕駛員或滑水者受酒精或藥物影響時，禁止進行滑水活動。

七、設備（The Equipment）：

- 1.滑水前應檢查所有配備之安全與堪用性；滑水踏板應確定無尖銳的表面，其為木製者應檢查有無裂紋。
- 2.每季應定期檢查拖繩、掛鉤及滑水板等設備以策安全。由於拖繩猶如一把利刃會割傷人，因此同一快艇拖曳二人以上進行滑水時，各人之拖繩應掛相等長度。

八、活動區域（Where to Ski）：

- 1.滑水活動應避免與其他船隻、滑水者及固定物體碰撞，並應避免交通擁擠繁忙的航線。
- 2.滑水應避免接近岸邊、轉彎處附近或在淺水域活動；並應遠離釣魚區。
- 3.活動之前，最好先觀察再進行滑水活動。

圖6-4 滑水規定手勢

（資料來源：California Department of Boating and Waterways,1990）

第五節 衝浪活動

衝浪（Surfing）是一項不需重裝備，配備簡單的活動，在國外十分普遍；台灣地區近年來，也有不少民眾熱衷此一活動，且成立組織大力推動。茲將參與此一活動的基本要則，彙整如下：³⁷

- 1.活動者應依個人身材與游泳能力，選擇適當之衝浪板。一般而言，初學者體重在 120 磅者，選擇 6 呎 10 吋之衝浪板，140 磅者選 7 呎 2 吋，而 170 磅以上者，應選 7 呎 6 吋以上之衝浪板為宜。又初學者利用已使用過（used）的衝浪板較合算。
- 2.衝浪活動只須著泳衣泳褲，但經濟能力較佳者，防寒衣（wetsuit）已為極佳配備。
- 3.以往衝浪板並無繫繩（leash），全靠良好泳技游回岸上。初學者在有繫繩狀況下，也應視若無繩，強化泳技，加強踩水、仰漂、憋氣。
- 4.衝浪者得視需要，塗抹防晒油，身體及背部不可塗。
- 5.初學者應練習潛越浪之技術划向外海，並練習站立在板上，求取肢體之平衡與腳步前後移動協調。
- 6.初學者宜選擇活動中海浪較小之海邊練習，但在上述地點不易尋獲時，則應儘早到達海濱，或在海濱留到稍晚時間，於浪況較小時加強練習。
- 7.有經驗的衝浪者最不喜歡新手在附近衝浪，因新手經常失敗落水，在他人快速活動之際也極易被撞傷，此種情況應予避免，故衝浪海

³⁷ Gabrielson, Bruce C. (1996), *The Complete Surfing Guide for Coaches Including Historical Notes*. Web Version. <http://molasar.blackmagic.com/ses/book/toc.html>.

域應保留高手區及新手練習區供衝浪愛好者活動。

- 8.衝浪者應結伴活動，除安全理由外，也給予精神上之鼓勵與協助。
出發前，應找尋可教導衝浪，或可彼此學習之對象。
- 9.衝浪者應確實依照自己能力，徵詢選擇安全之海域進行活動；其有溺斃、碰撞或鯊魚咬傷事故之海域，應予避免。
- 10.下水前，活動者應在後腿先綁好繫帶，衝浪板之臘塊要塗抹好，走到水深及腰處再划行出去，此時身體姿勢應保持鼻與水面相距 2 至 3 吋左右。
- 11.衝浪雖然為自由活動，但應遵循左列規定，以策安全：
 - (1) 最接近崩潰點(breaking part of wave)有優先權(right-of-way)；先行抵達碎浪(low-key-breaks)者，亦有優先權。
 - (2) 如他人已站立準備衝浪，應隨其後再行活動。
 - (3) 如他人已站立衝浪，禁止在其前方衝浪，並快速滑向旁邊。
 - (4) 在他人之前用手划行者，應保持距離在三個衝浪板以上。
 - (5) 一人一浪(One wave, one man)。

第六節 水上摩托車

水上摩托車可歸類為動力船的一種，因其高速奔馳或常作急速轉彎，故若同在一水域，常與較靜態之游泳、風帆板等活動有衝突或相互干擾之現象也經常造成碰撞和傷亡事故。因此水上摩托車與其他動力船一樣，不宜和較靜態之水上遊憩活動及非動力船相混在一起。此外，水上摩托車若與其他動力船同地點、同時間行動，亦會產生空間相互競爭現象。故水上摩托車的管理最好能採取分區、或分時段等方式來經營管理。表 6-3 所示，為泰國普吉島關於水上摩托車之規定；在國內實例方面，表 6-4 為墾丁社區發展協會所提辦法草案，可供參

考。但該圖中泳區和水上摩托車進出與活動之範圍並無緩衝區，即便有標示，以其車速甚快，安全上仍有顧慮。故而，泳區與水上摩托車活動範圍之間，應有適當區隔。水上摩托車在美國加州歸屬為個人船艇（Personal watercraft, PWC），也被視為「小船（boat）」因此，須依船舶管理相關規定管理。茲將相關的安全規則彙整如下：³⁸

一、安全教育

- 1.活動者應事先閱讀使用手冊，如有可能，應儘量參加經銷商所辦之訓練課程。
- 2.活動者應練習安全地發動引擎、關閉引擎。
- 3.騎乘水上摩托車及個人小艇前，應先瞭解當地主管機關管理水上摩托車之規則及安全行駛規定。

二、年齡限制

- 1.年滿 12 歲以下者，禁止單獨騎乘水上摩托車；允許其騎乘者應予受罰。
- 2.但年滿 12 歲以下，有滿 18 歲以上者陪伴時，不在此限。

三、新手訓練

新手訓練之責任重大，在允許新手操作前，應確定其是否已年滿 12 歲，能否游泳，且有否接受過適當之駕駛小船及其他個人浮具之訓練。

四、要求與建議之配備

依加州法律，水上活動之海岸巡防署認可之個人漂浮救生設備及滅火器；另強烈建議每

³⁸ California Department of Boating and Waterways (1996), *Safe Boating Hints for Personal Watercraft*. Sacramento, California.

名活動者應穿著個人浮具，尤其是救生夾克，以提高發生事故之存活率。

其他建議之配備，包括護目鏡、手套、防寒衣及潛水鞋或防滑鞋等。

五、安全須知

- 1.出發前，水上摩托車駕駛人應檢查其裝備、油料及天氣狀況。
- 2.駕駛人應讓岸上人知曉其前往何處，以及何時返回。
- 3.駕駛人應注意危險、漂浮或沈沒水中物體，及潮汐情況，並應瞭解當地駕船法規。
- 4.在易發生事故的近岸地區及活動擁擠地區，應減速行駛。
- 5.轉彎時，應經常注意其他船艇活動。
- 6.在其他船艇或游泳者附近，應避免突然轉向。
- 7.水上摩托車駕駛人禁止在滑水者與滑水拖船之間行駛，以避免被拖繩割傷。如滑水拖船懸示紅旗時，表示水中有滑水者或滑水裝備。
- 8.水上摩托車活動者應避免過度暴露在陽光及冷水中。如果疲勞時，應立即上岸。
- 9.暴風雨期間禁止出航，如有暴風雨威脅時，駕駛人應立即航向安全地點。
- 10.由於小型個人船艇未有閃光設備，故天黑後禁止出海。日落時與日出之間，及任何視線不良的時候，均禁止行駛。
- 11.水上摩托車所有人應徵詢經銷商之建議，尋求在停置或未注意情況下，避免孩童或其他未經許可者發動引擎的最好方法。水上摩托車等小型個人船艇不應放置在孩童可觸摸之處。

六、避碰規則

正面相遇的二輛水上摩托車，任何一輛均無優先權（right-of-way），兩車必須立即右轉，由對方左側掠過。

1. 交叉相遇（crossing situation）的兩輛水上摩托車，右方者以原速原方向優先通過，左方者（即見另一摩托車在其右舷者）應行退讓。如環境許可，應避免橫越其他水上摩托車之車首。
2. 由後逼近他輛水上摩托車者，應另行由右側或左側闢道超越。
3. 漁船、帆船有其優先權，水上摩托車等小艇應行讓道。

七、行駛速限

1. 距泳者 100 英尺內，以及距海灘、潛水平台或範圍、游泳浮漂等 200 英尺範圍內，水上摩托車的最高速限為每小時 5 英里。
2. 地方主管機關對於特定之使用地區，以及其有特別速限規定者，從其規定。
3. 活動者應事先瞭解並熟悉上述速限規定。

八、噪音限制

1. 操作者在出航或返回時，應減速以減低噪音。
2. 改變消音裝置之行爲，應予以避免。主管機關於必要時，得檢查水上摩托車及小艇有否超過法定的噪音標準。

九、飲酒規定

1. 任何人體內酒精濃度超過 0.08% 者，不得駕駛船艇或水上摩托車。違者加重處罰。³⁹

³⁹ 據統計，59%動力船艇的死亡事故是酗酒造成的。飲酒將影響人的判斷力、協調性及注意力。在陽光、風和水的作用下，酒精的影響會增加。（California Department of Boating

表 6-3 泰國普吉島關於水上摩托車之規定

為確保在普吉島水上安全與合法操作摩托車公告如下，港務部(Harbor Department) 公告如下；

- 1.租用水上摩托車前，請先確認水上摩托車是有執照的，船首兩側應有編號，只能租用有合適執照的水上摩托車。
- 2.水上摩托車駕駛者必需具有「海域動力船隻二級船員 (Second Class Helmsmen of Power Driven Sea-going Vessels)」之證明，違法將處 10000 銖(baht)以下之罰金或是遭受六個月以下之有期徒刑。
- 3.如果租用水上摩托車者未有合法之船員執照，則需由出租人操控該車，租用人應坐於其後。
- 4.水上摩托車上任何時間均須穿著救生衣，救生衣上應附有口哨，並以繫繩綁牢在水上摩托車前方方便之處。
- 5.水上摩托車不可超過正常的速度，且在任何情況下均不得進入標示僅能游泳的區域。
- 6.水上摩托車限在海域平靜時活動，且離岸不得超過 500 米；違法者處 10000 銖(baht)以下之罰金。
- 7.如果水上摩托車租用者與出租人（或出租人之雇員）間有任何爭議，應通知觀光警察(Tourist Police)（電話：219878）、利用緊急電話(emergency call) 1699，抑或通知港務部（電話：391174），在官員抵達後即可解決糾紛。

（本公告自 1994 年 9 月 19 日起生效）

（資料來源：Tourism Authority of Thailand, Phuket Office, 1996）

表 6-4 墾丁社區發展協會經營管理水上摩托車活動辦法（草案）

-
- 一、依據八十二年元月二十八日所發佈「台灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」及交通部八十五年四月三十日交航八十五字第 0 二四二二一號函（如附件）參考辦理。
 - 二、依據本協會與墾丁國家公園管理處八十五年五月二十七日（八五）營墾觀字第三五 0 一號函提出申請。
 - 三、台灣地區水上摩托車活動自民國七十七年開放進口至今水上摩托車活動之活動區域充斥沿海轄區各地水域，由於無法源依據可資管理，業者均以個體戶方式經營，因此，造成業者到處流竄，嚴重影響航安及海域秩序，更危及泳客生命財產安全甚鉅，已成為該地區治安隱憂。
 - 四、本協會為提供並推動正當水上休閒活動，維護航行秩序，經由本協會與墾管處多次協商研議，決議由本協會整合業者成立水上摩托車活動經營管理（組織），統籌制訂經營管理辦法，並接受貴處督導管制。
 - 五、本管理經營辦法主要分為海域活動管理及經營管理兩部份簡述如下；海域活動管理：明訂水上摩托車活動之航安規則，航行海域布置，管制措施等回經營管理：明訂水上摩托車活動活動區域之應備設施及經營方式。

經營管理

- 一、經營水上摩托車活動之業者應依規定格式（如附表）填具申請書，向本協會申請註冊，並於車首左右航水線以上編訂駐冊號碼（10x30 公分），以利於督導管制措施。
 - 二、本協會依註冊編號排列岸置，配合管制站依序由指定地點進出營業。
-

（續下頁）

表 6-4 墾丁社區發展協會經營管理水上摩托車活動辦法（草案）（續）

-
- 三、為維護水上摩托車活動之航行安全及污染管制，所有註冊之車隻，由本協會聘僱專業維修技師，實施定期保養及緊急維修工作。

四、本協會配合墾管處不定時依註冊編定之車隻實施核對作業，若發現有違規之車隻應予警告或請治安機關取締，以保障合法業者之權益。

五、所有編入註冊編訂之水上摩托車活動，統一由本協會強制加入意外保險，以維護乘客之權益及保障乘安全。

六、騎乘水上摩托車活動應遵守下列規定：

（一）嚴格執行著救生衣航行。

（二）不得航行未經公告之海域。

（三）依本協會所標示之活動海域依序航行。

（四）禁止攜帶或藏匿不法之物品。

（五）嚴禁酒後騎乘。

（六）遵守航行活動海域之時間管制。

（七）明訂水上摩托車活動碰撞損害賠償辦法。

七、有關海灘之整齊清理工作，由本協會訂定管理規則，飾全體業者遵守。

八、確實遵守公司法及稅法上之規範。依法辦理登記籌設。

九、本辦法若有未盡事宜，另行頒訂之。

（續下頁）

表 6-4 墾丁社區發展協會經營管理水上摩托車活動辦法（草案）（續）

海域活動管理

一、為維護水上摩托車活動航行之活動安全，其活動水域之範圍不得與其他水上遊憩活動合併使用，以避免發生意外碰撞。

二、水上摩托車活動活動水域之範圍，在泳區外嚴禁駛入泳區。

三、來往離靠岸以浮球連接區隔航道，並以慢速進出。

四、經營管理水上摩托車活動活動地點應具備左列規劃：

- 設立管制站標示上下騎乘及停放之地點。
- 佈置水域活動範圍及航行方向，遇有障礙物應標示警告設置。
- 製訂遵守事項及安全規定告示牌。

五、安全設施：

救生艇、合格救生員、專業教練、瞭望台、通信設備、救生站、其他急難救災設備。

六、每位水上摩托車活動教練於活動海域配合國家公園海岸巡邏員，擔任救難任務。

七、水上摩托車活動活動海域及岸置分佈，如附圖 6-5。

（資料來源：墾丁社區發展協會提供，1997）

圖 6-5 水上摩托車活動海域及岸置管制分配圖

（資料來源：墾丁社區發展協會，1997）

第七節 潛水活動

台灣地區從事潛水活動的人口在近年來有明顯增加的趨勢，尤其在綠島、東北角和墾丁等地，最為興盛。此一情況，在國外亦然。以南加州為例，由於當地擁有可及性高、水質優良，以及租船方便等優越條件，因此估計每年約有二百萬人次在當地從事潛水遊憩活動。限於資料，本小節以討論水肺潛水活動（SCUBA Diving）為主。⁴⁰

⁴⁰ 本小節主要參考 Los Angeles County Interagency SCUBA Diving Committee, University of Southern California Sea Grant Marine Advisory Program and National SCUBA

加州洛杉磯郡為推展與服務日增的水肺潛水活動，特別成立了跨機關之委員會（Los Angeles County Interagency SCUBA Diving Committee）。該一組織係由該郡主管公園遊憩、海灘、衛生、醫療、警察與小船港務等機關組成，目的在增進水肺潛水之安全、調查該郡水肺潛水之意外事故，從而預防未來類似事故之發生。此外，該郡在全長 76.5 英哩的海岸線中，已在其中的 42 英哩設置了救生人員。「醫療警戒系統（medical alert system）」則包括海岸巡防署救援協調中心（U.S. Coast Guard Rescue Coordination Center, RCC）、該郡衛生局、警察與消防機關，共同運作；另有訓練有素的高壓氧醫護小組，二十四小時待命，以處理潛水意外。洛杉磯郡並透過全國水肺潛水訓練委員會（National SCUBA Training Committee, NSTC），協調全國認可的潛水組織，提供潛水教育與安全課程。該郡也提供熱線電話，呼籲潛水者事先查核潛水區狀況，並希望潛水教練知會主管機關即將授課之潛水地點，以避免與其他海岸活動發生衝突，而提升潛水者之安全。這些作法，很值得國內之參考。

如果有適當的預防措施，水肺潛水活動其實是一項安全且娛樂性甚高的活動。但水肺潛水者在潛水過程中必須承受各種水壓和呼吸高壓氣體，因此從事此類潛水活動前，應接受合格專家的訓練及接受其鑒定操作方法，並取得基本潛水證照（a basic certificate）。目前在加州洛杉磯地區知名的國際潛水組織，包括：浮潛學校全國聯合會（National Association of Skin Diving School, NASDS）、潛水教練全國聯合會（National Association of Underwater Instructors, NAUI）、專業潛水教練協會（Professional Association of Diving Instructors, PADI）以及基督教青年會（YMCA）等。

從事潛水活動者在取得基本的潛水能力資格證明後，仍然要藉不斷地練習、討論與閱讀，或以接受更高階的課程（如夜潛、救難訓練以及海底攝影的課程）等方式，以增加及補充潛水活動的相關知識。

為了獲得安全、愉悅之潛水體驗，水肺潛水之安全準則，彙整如下：

- 1.從事潛水活動者（以下簡稱潛水者）應接受有主管機關認可執照潛水教練之訓練，並取得主管機關認可之潛水組織核發之潛水能力資格證明。

- 2.潛水者應依年齡及體能，定期接受健康檢查，以保持身心狀況良好的狀況下進行活動；在潛水活動前，禁止酗酒或吸食毒品。
- 3.潛水者應適當地選擇、使用和定期保養潛水器材，每次潛水前應檢查所有裝備，並修復損壞或功能失常之配件。潛水者不得向未領有證照之潛水商店租用潛水器材。
- 4.如在開放性水域（open water）潛水，潛水者應使用個人浮具、潛水壓力計（submersible pressure gauge）和警告標示（a reserve warning mechanism）等，以加強其安全。
- 5.潛水者應控制浮力，不宜過度負載，使潛水儘可能輕鬆。潛水者並應於潛水時，使用浮力調整器（buoyancy compensator），以調整適當浮力。
- 6.遇到危急時，應先暫停活動，思考並控制情況後，再採行排除行動。必要時、採取緊急上升、或其他緊急行動。
- 7.潛水者應瞭解其個人與裝備之限制，不宜誇大能力，並在每次潛水活動之前，儘可能審慎判斷；選擇適當之深度與時間，並預留安全緩衝空間，以應緊急之需要。
- 8.潛水者應清楚其潛水地點，避免在危險區域和惡劣狀況下活動。潛水者亦應在選擇潛水地點時，審度其潛水能力，並宜向當地專業潛水商店或查對相關手冊，探詢可能潛水之地點，再依據其潛水知識和最壞狀況，決定潛水事宜。
- 9.潛水者應採同伴制度，禁止單獨潛水。同行潛水者，應瞭解彼此裝備、手勢，並在能隨時互相支援的範圍內活動。
- 10.潛水者應利用規定旗幟，警示附近來往船隻其潛水位置；或利用船隻或皮筏，作為水面標示，以增進其活動之安全與體驗（參見附錄十）。⁴¹潛水者接近水面之船旗標示前，仍應上望、觀察和傾聽，以避免可能之危險。

⁴¹ 依據美國加州之規定，船潛應懸掛至少一公尺高（3 英尺 3 英吋），由水平面任何方向均可看見的藍白兩色「阿爾發旗幟（Alpha Flag）」；個人潛水則懸掛斜白條之紅旗，或稱「潛水者在水下之旗幟（Divers Down Flag）」。此二圖可參見附錄所示。

- 11.潛水時應保持正常呼吸，避免閉氣；不呼吸時，應讓肺部多餘氣體排出，以避免氣栓病（air embolism）。
- 12.潛水時（free diving），應避免使用節省空氣的呼吸方式呼吸（excessive “over-breathing” or hyperventilation）。
- 13.在下潛與上升時，潛水者均應提早平衡耳壓。
- 14.潛水者如感覺冷、累、受傷、空氣不足或不舒適時，應儘速離開水裏。
- 15.潛水者應熟知減壓程序、時機與緊急措施，但應避免從事減壓潛水（stage decompression）。
- 16.潛水後應注意有否各種潛水症狀，初期症狀包括筋骨肌肉或骨骼之疼痛、肌肉無力、皮膚燙傷感覺、刺痛感覺、昏眩、麻木、痲痺、視覺失調、言語障礙、平衡失調或呼吸困難等；這些症狀可能單獨發生或一併發生，亦可能立即發生。
- 17.潛水者應藉進階課程、開放海域特別課程等，持續接受各種潛水活動的訓練；除應記錄歷次潛水活動外，每年並應至少有 12 次以上的潛水活動。

第八節 釣魚活動

一、一般管理方式

為能充分保護與利用其魚類資源，先進國家對於魚類資源的管理，極為重視，也制定了許多法律。其他措施尚包括：改善魚類棲息環境和設立魚類孵化場等，因此河川湖泊和海洋中，持續有豐富的魚類資源，並有優良的環境供人垂釣。基本上，其魚類資源的管理措施，可分禁漁期、禁漁區、漁獲量限制、網目限制、漁具限制，以及魚種體型限制等多種管理方式。

42

- 1.禁漁期：通常是對於水域內所有魚類，訂定一個最短的共同禁期；也可以對某些特別

⁴² 本小節摘自方舒(1997)，「釣魚請佩掛識別証：迎接釣魚証時代的來臨。」台灣釣魚，134 期，頁 46-49。

的魚類，訂定禁漁期間。通常禁漁期定在魚類的繁殖季節，其目的是使魚類在生殖季不受干擾。禁漁期不但可以保護魚類繁殖，也可以保護附近植物的生長，以及水鳥的棲息。

- 2.禁漁區：對於魚類繁殖地的保護最具效果的方法，即是設立禁漁區，禁漁區的大小和保護的效果成正比。
- 3.釣獲量限制：主要是限制每個人每天可以釣獲多少條魚，釣到再放回水裡的數量則不計算在內。釣獲量的限制在於緩和捕撈壓力，但仍能使釣魚的人有滿足的感覺。
- 4.網目的限制：是對各種手投網、刺網的網目大小，以及釣線粗細、釣鉤大小和釣法作限制，以避免捕撈體型過小的魚，或對魚類造成之傷害。
- 5.漁具限制：禁止使用不合適的漁具，如電擊、毒藥、炸藥或是其他危害性較強的網具或漁法。
- 6.體型限制：亦即限定每一種魚類可供漁獲的適當體型，或是魚類可以繁殖的體型大小。通常考量繁殖需求，以雌魚的體型為設定的標準依據。

雖然可以想見這些規定會給釣魚人士許多不便，但是可使魚類資源獲得確保，並使垂釣者永遠有大魚可釣，而能盡興而歸。

二、海釣管理準則

國外對於釣魚活動的規定，甚為嚴格，管理上多以時間、地點、數量和長度等方面，作基本之規定。茲將美國加州的海釣規定，摘要示例如下：⁴³

- 1.在馬山（Horse Mountain）北方海域及克拉海斯河域（Klanath River System）從事釣魚活動者，應取得漁獵局（Department of Fish & Game）核發的「孔卡（Punch Card）」，時效為一年，且每人限一卡。卡上註記釣魚証號碼。
- 2.海域釣獲之鮭魚體長應在20吋以上；河域鮭魚體長不得小於24吋。
- 3.在指定區域內釣魚應在孔卡上打一孔，並在孔旁註記月、日、釣獲

⁴³ California Department of Fish & Game（1996），*Sport fishing Regulations*. Supplement No.3.

地點，及鮭魚魚種。

- 4.日曆年度終了前 30 天內，持孔卡人應將該卡送回換新，漁獵局得酌收規費。
- 5.在溯河性水域垂釣鱒魚者，應取得釣獲申報卡（Steelhead Trout Catch report-Restoration Card），所釣鱒魚體長不得小於 16 吋。
- 6.釣魚人應在鱒魚釣獲申報卡上註月、日、釣獲地點、釣存數量與釣後放生數量等。
- 7.鱒魚釣獲申報卡時效為一年，漁獵局得隨時抽檢，要求持卡人提供釣獲量資訊。
- 8.釣魚卡的行政收益，限作鱒魚資源監控、改善和復育等計畫使用。
- 9.舊金山灣魚釣限一竿一線為原則，且不得超過三個魚釣。公共碼頭雖不需釣魚証，但限每人二竿、二線或二網。

此外，加州並詳細劃分各個釣魚區域，規定各地開放垂釣季節，以及每名釣客可保有的鮭魚、鱒魚之數量。部份敏感地區三海涅內則禁止釣取鮭魚和鱒魚。

三、國內實例

國內在地方鄉鎮首度出現溪流魚類資源管理者，要屬高雄縣三民鄉楠梓仙溪。該鄉在八十一年即由鄉民代表會通過「三民鄉楠梓仙溪魚類資源管理計畫及垂釣管理辦法」，並依法劃設保護區及垂釣區。其野生動物保護區係楠梓仙溪三民鄉段溪段全長約廿八公里，及十條支流各由主流匯流點上溯五百公尺，總長約三十五公里，水域面積約二百七十四公頃。垂釣區係由楠梓仙溪與一匯流口起，至三民鄉和甲仙鄉鄉界止，河段全長約十六點六公里，水域面積約一百八十九公頃。其管理辦法要述如下：

- 1.在釣魚證的申請方面，年滿十八歲即可，費用則為工本費一百元，規費三百元，屬於當地鄉民及年老殘障者則另有優待。
- 2.申請垂釣證者均應在管理所接受生態講習，垂釣證以一人一證為原則，使用期限為一

天（上午六時至下午五時卅分）。

- 3.垂釣限以釣竿爲之，每竿最多兩鉤，不得施放人工餌料及誘餌。
- 4.漁獲方面每證最多爲六公斤，個體體長舌花（鯛魚）十公分以下，或其他魚種七公分以下者應立即放回。
- 5.垂釣結果並應接受管理所魚種、漁獲、魚長檢查。
- 6.天候不良時，管理所得暫停受理垂釣申請。

據瞭解，該鄉施行成效良好，同時證照費收入約有三百多萬元，對地方經費來源不無小補。

目前台北縣有意比照辦理的是烏來鄉地區，烏來鄉境內溪流水資源豐沛，且屬於大台北水源特定區範圍。該鄉目前規劃擬開放垂釣的「永續利用區」，爲南勢溪與桶後溪在烏來村附近匯流口上游。每年的三月一日至五月卅一日爲禁釣期，每人每日釣獲量以二十隻個體（或一公斤重量）爲限。漁獲體型下限對台灣石斑與台灣產頰魚（溪哥）暫定爲十五公分，對粗首鱗（闊嘴郎）、台灣馬口魚及脂鯢暫定爲九公分，其餘魚、蝦類則不限定。另首次辦理證照者需看完釣友須知錄影帶後，方能領取垂釣識別證，開始垂釣。若查獲無證進行垂釣，罰款以證照費用一百倍爲原則。漁獲量或魚體體型不符規定（超過者），加罰十倍的垂釣費。

由於釣魚證牽涉地方機關的另類收入，因此其法源根據有其必要，否則易落人口實。在漁業法保育與管理篇第四十四條內，有提及漁區、漁期之限制或禁止事項。同法第四十六條也提及主管機關爲達到水產資源保育之目的，得對特定漁業種類，實施漁獲數量之調查，但卻無限制之規定。所幸在野生動物保育法施行細則第十八條第三及第四項訂有准許獵捕、垂釣野生動物之種類、數量、期間及方式，和獵捕、垂釣許可證工本費及獵捕、垂釣費用等規定，因此未來釣魚證制度，應可名正言順地施行了。所不同的，大概只是垂釣證照費用，和因地不同的魚釣體型大小、數量、種類等規定。釣魚證的收入，未來很明顯地將會是各地方機關自主經營保護區的經費來源。

第九節 賞鯨活動

近年來，台灣附近海域頻頻發現鯨豚蹤跡，擱淺事件也經常發生。尤其花蓮、台東，宜蘭和澎湖海域，經常可見鯨豚出沒，引起許多民眾之興趣與關心，賞鯨也因而成爲新興的休閒遊憩活動。然而，賞鯨活動迄今並無任何規範，實有必要速訂相關辦法，以維護這項生態資源。

鯨並非魚類，而是以肺呼吸的哺乳類動物；因此牠們雖在水中游泳生活，仍不時要到水面換氣，以有效地交換氣體。同時，鯨利用聲音，與其他生物溝通，或藉之認識環境。由鯨鼻管或咽喉處發出的聲納，透過頭部前方之額隆脂肪組織，匯集投射至特定方向，聲波遇物折回，

再經由下頷至鼓膜，以作為下一步行動之判斷依據，因此牠們雖無外耳，聽覺卻極靈敏。由於鯨之聰資靈敏，故不宜趨近驚擾牠們。⁴⁴ 賞鯨也應儘可能地避免干擾其活動與棲息，尤其最不應以噪音騷擾與船機圍繞追逐。

國際間有鑑於鯨類面臨巨大之生存威脅，不但頻頻集會，對於捕鯨者給以更嚴峻的壓力，也呼籲沿海國劃設「海洋保護區（Marine protected areas）」，大力保護鯨類與海洋生態。即便賞鯨一事，也有甚多規範。例如，阿根廷的朱巴特（Chubut）省在一九八四年間即制定了第二三八一號法律，嚴格規定非經特許，不得迫近、追逐海洋哺乳動物；飛航行船，也必須遵守規定（參見表 6-5）。例如，該法規定，禁止潛水人、泳客、漁民與船舶接近至與海洋哺乳動物一百公尺的範圍內；嚴禁船隻隨意轉向或變速；航空器飛臨海洋保護區者，其飛行高度也不得低於一百五十公尺。嗣後增修的第二六一八號法律和第九一六之八六號行政命令，則要求該國觀光與遊憩總局（General Direction of Tourism and Recreation）負責，訂定賞鯨業申請許可及經營規範。

根據美國「國家海洋及大氣署（NOAA）」，以及一九九六年間「國際動物福利基金會（IFAW）」的資料（參見圖 6-6 及表 6-6），除一般行船與乘船安全規定外，縱觀國外賞鯨之基本規範，大要如下：

- 一、賞鯨業者之教育與證照。賞鯨船之駕駛人應為有經驗且取得載客執照者，並曾參加鯨類生態講習，向主管機關申請許可，且取得主管機關或其委託機構認可之賞鯨導遊證書。
- 二、乘客安全規定。搭載乘客之賞鯨船，應具備通訊、滅火、救生圈及救生衣等設備，並置於明顯易取之處。賞鯨船之駕駛人或助手，應於乘客上船後，分發示範救生衣穿戴方法，並解說賞鯨注意事項。為船行平衡與安全，賞鯨船之駕駛人或助手，應安排乘客坐位或活動位置，並維持秩序，使乘客在非經允許的情況下，不致在船上任意移動。此外，經營賞鯨業者，應為乘客投保意外保險。
- 三、賞鯨船之接近須知。例如，賞鯨船應由鯨之側後方緩慢接近，並與鯨平行船行航線。與鯨五百公尺左右之距離為鯨之有感範圍（Whale Awareness Zone），附近海域之賞鯨船應

⁴⁴ 周蓮香（1994），「台灣鯨類圖鑑」，國立海洋生物博物館籌備處出版。

減低噪音，保持怠速，禁止突然改變方向、速度與倒退；且船速應降至二節以下，並不得超過鯨之游速。距鯨一百公尺至二百公尺之海域為等待區（Stand-By Zone），該一範圍內同一時間賞鯨船不得超過三艘。而距鯨五十公尺至一百公尺之海域為迫近區（Close Approach Zone），該一範圍內同一時間僅容許一艘賞鯨船舶以無浪（no wake）速度行駛，且停留時間並以不超過十五至三十分鐘為原則。在任何情況下，賞鯨船不得接近至與鯨相距五十公尺左右之範圍內。另外，依鯨之游動方向左右各三十度內，及距其二百公尺之角弧範圍內，賞鯨船不得迎面行駛。

四、賞鯨船之離開須知。賞鯨船應在鯨下潛時，採取離開之步驟。例如船隻應緩慢移動，並持續保持警戒至四百公尺外；如引擎在怠速或熄火狀況下，則應等五分鐘再上檔或發動等。

五、其他規定。例如，賞鯨之航空器應飛行在離海面一定高度以上；攝影者不得以幼鯨為對象，拍攝特寫與旁白應避免驚擾動物；賞鯨船業者應進行維護保養船隻設備，或選用低噪音引擎等。

原則上，欣賞生物不應改變動物之生活習性，圈圍、騷擾與追逐，尤應避免。上述規範，應可供國內此一新興活動之參考。事實上，鯨之種類甚多，每種鯨的生態習性也因地不同，對人類接近的反應亦有所不同。賞鯨，是否合於本地鯨類特性，恐怕還有必要進行研究調查，確定其可行性後，再加以合宜之規範。表 6-7 的賞鯨潛力評估方式，可供國內研究建制之參考。如今地方民眾以發展頗具特色的賞鯨活動，來振興經濟、帶動發展，應予鼓勵。但觀光遊憩與生態保育之主管機關，也應在鼓勵「生態旅遊」的同時，儘速研定應有體制，以確保台灣珍貴的海洋資源，使其作合理與永續之使用。

表 6-5 阿根廷朱巴特省保護海洋哺乳動物相關法律

(一九八四年十月四日) 第二三八一號法律	
第一條	在省轄區界內的海岸與海域，（非經特許）全年禁止有逼近、追逐海洋哺乳動物及其幼仔，以及併同其航行、游泳及潛水之行爲。
第二條	經申請取得特別許可者，應在朱巴特省政府之監督下，遵行左列事項： 一、禁止逼近與追逐動物及其幼仔。 二、如動力船舶已接近動物者，其引擎應熄火。使用船外引擎者，其螺旋槳應抬起。所有是類情況，其與任何動物個體之距離均不得小於一百公尺。 三、禁止多次變更速度，以及在任一動物個體四周迴繞。 四、引擎一旦熄火，應保持之距離至少在五十公尺以上。 五、如哺乳動物已開始潛離，禁止追逐之行爲。 六、所有潛水人、泳客和漁民，應與動物保一百公尺以上之距離，尤其不得有觸摸這些動物之行爲。 七、同一時間內僅允許一艘船接近一或多隻動物。 八、在距離自然保留區或海洋特別保護區一百五十公尺範圍內，禁止航空器飛越。
第三條	在戈佛-紐瓦（Golfo Nuevo）的禁止限制區別及其活動，規定如下： 一、禁止接近區（Intangible areas）：禁止所有之航行活動。 二、限制活動區（Restricted areas）：除經主管機關許可者外，限制個人之活動的範圍。
第四條	新聞媒體從事人員，或任何活動之參與者，不論其爲本國人或外國人，雖經核發特別許可，亦應遵行上述規定。
第五條	任何行爲，不論是積極的作爲或消極的不作爲，有可能改變任何動物之行爲者，應予禁止。
第六條	科學活動必須遵循觀光及遊憩總局（General Direction of Tourism and Recreation）之規定。
第七條	未取得許可証而違反主管機關之規定者，得處佛納保留區（Fauna Reservation area）二百五十張入場卷以上及二千張入場卷以下等值價款之罰鍰。
第八條	取得合法許可証而違反規定者，得扣押其許可証五天以下或撤銷其許可証，且得併科第七條之罰鍰。
第九條	經主管機關指定並授權者，得執行罰款及通報違規之事宜。
第十條	（關於違規報行方法之規定）
第十一條	、第十二條（關於本法施行之附則）

表 6-5 （續）

(一九八五年十一月十二日) 第二六一八號法律

第一條	本條皆在補充第二三八一號法律第一條第一項之規，並增列：「朱巴特省政府授權觀光及遊憩總局執行下述規定」。
第二條	觀光及遊憩總局應處理資源觀光推動之特別許可事宜。
(一九八六年七月一日) 第九一六之八六號行政命令	
為保護南部的鯨類，並允許國家使用資源，特別定本辦法。	
第一條	觀光及遊憩總局（以下簡稱主管機關）依據國務卿之授權，執行第二三八一號及第二六一八號法律。
第二條	主管機關應辦理賞鯨業者之登記事宜，並規定其申請對象、方式，以及應具備之要件。
第三條	主管機關應辦理特別執照導遊之註冊事宜，使其合法導引並載運乘客至賞鯨地區。申請上述許可或執照，申請人應具備左列要件： 一、書面申請書。 二、十八歲以上。 三、行為良好且有證明者（Hold a good behavior certificate）。 四、在朱巴特省居住二年以上。 五、通過考試。 六、通過每年體格檢查。 七、須為合格有照之賞鯨導遊（a licened WW guide），且有二年工作經驗。 八、已付規費。 九、取得地方政府核發之船隻載客執照。 上述申請之許可，不等同於營業許可。
第四條	主管機關應辦理賞鯨服務，規定允許營業之公司數量，賞鯨營業招標申請事項，以及合約期限。
第五條	主管機關應辦理招標事宜；並規定應付之規費、船隻設備等特性、可搭載乘客數、安全措施、提供服務、以及導遊資格與執照之期限。
第六條	主管機關得組巡邏員（a team of rangers）監督上述規定之執行。

（資料來源：whale-watching web, 1997,
<http://www.physics.helsinki.fi/whale/argentina/orri/law.html>）

圖 6-6 賞鯨船與飛行器之活動管制範圍圖

（資料來源：U.S. National Oceanic and Atmospheric Administration; Clack, 1995）

表 6-6 國際動物福利基金會訂定之賞鯨綱領

壹、無論是單一或群體之鯨，與鯨同游的活動不應鼓勵。

貳、賞鯨船接近之策略

一、除船長外，在鯨附近之任何時間內應維持良好警戒；在單鯨之上面或群鯨之中操作船舶尤須特別注意。應維持前方良好警戒外，船速應降至六節或以下，以減低噪音並確保機動性。

二、與鯨之最近距離在四百公尺以內時應特別注意，尤其應：

- (一) 減低噪音至最小程度。
- (二) 船行速度與方向禁止突然改變。
- (三) 除緊急狀況外，禁止倒退。
- (四) 船速應減至二節以下，且不得超過鯨之速度。

三、與鯨相距在一百公尺以內時，賞鯨船應：

- (一) 在鯨後六十度角範圍內 (Stay within a 60-degree section behind the whale(s))。
- (二) 不得超過鯨之游速。
- (三) 在任何情況，均不得接近至五十公尺以內。
- (四) 遇見食鯨群，應維持在一百公尺以內。
- (五) 與群體生活之鯨群，不得接近至一百公尺以內。

四、禁止接近未有陪伴之幼鯨。

五、與鯨距離四百公尺之範圍內，不得超過二艘船之船長；間應協調使鯨不致夾在兩船之間，並可悠游自如。

六、如鯨接近時，賞鯨船應停止前進，並將引擎轉至空檔。

七、如鯨顯露被騷擾反應時，賞鯨船應停止前進，並緩慢離開。

八、觀賞群體活動之鯨群，時間不得超過三十分鐘。

參、賞鯨船離開之策略

賞鯨船應在鯨下潛時，採取下列方式離開：

- 一、如引擎在怠速 (idling) 或熄火狀況下，應等五分鐘再行上檔或發動引擎。
- 二、緩慢離去，並保持警戒至四百公尺外。
- 三、如船已移動，應持續警戒至四百公尺外。

肆、其他船舶相關規定

- 一、單獨行船時不宜接近鯨。
- 二、引擎熄火時，不應向鯨漂移。
- 三、保持引擎運轉 (在怠速狀況)。

- 四、應保養引擎及螺旋槳等設備，使其維持在最佳安全狀況，並將噪音減至最低。
- 五、聲納對鯨群之發現並無太大幫助，若為航行之目的，聲納之使用限在 50KHz 或以上之頻率。
- 六、水中聲學設備（如 directional hydrophones）對於確定抹香鯨的位置甚有幫助，也可用於瞭解特定船舶所產生噪音之量與質的指標。

伍、對於航空器賞鯨之建議綱領

- 一、任何航空器均不得以低於三百公尺之高度飛越單鯨或群鯨，以減少其噪音影響；航空器之影子亦不得過度接近鯨群。
- 二、任何航空器均不得以低於三百公尺之高度飛越母鯨群；在大型鯨群出沒附近，即使採取上述減低騷擾之措施，均無法達到效果，（故以遠離為宜）。

陸、對於鯨群攝影者（film-makers）之建議綱領：

- 一、不應以幼鯨為拍攝對象。
- 二、應利用當地導遊或有經驗野外科學家為顧問。
- 三、不應左右鯨之行爲。
- 四、拍攝特寫鏡頭與旁白時，應特別小心，以避免騷擾動物。

柒、建立特定地區內抹香鯨生態承載量之綱領

- 一、以全球定位系統（GPS）紀錄各賞鯨船之活動軌跡，並作為是否過於密集賞鯨活動之監控指標。
- 二、在四百公尺距離內任一抹香鯨被商業性觀賞的時間，不得超過白天其浮游水面時間的百分之二十五（25% surface time during daylight hours）。
- 三、在群細承載量資料尚未取得之前，宜採下列步驟：
 - （一）凍結目前已進行賞鯨地區之現有承載量，以便待研究後作進一步之調整。
 - （二）建議使用較大船舶（但仍應小於三十公尺長之船舶），以減少賞鯨之次數與旅次。
 - （三）鼓勵使用較安靜之馬達、船體、引擎及推進系統。
 - （四）如果族群數可以估計出來，應使用較保守之數額來估計可使用之資源量。
 - （五）設定賞鯨船與單鯨或群鯨接觸之時間，最高為其白天時間的百分之二十五。

（資料來源：International Fond for Animal Welfare, 1996,
<http://www.physics.helsinki.fi/shale/education/sc4872.html>）

表 6-7 一九九五年歐洲、非洲鯨豚賞潛力調查表

1. 特定地點或島嶼：_____
2. 國名：_____
3. 所發現鯨豚（在每一種名後，加註最佳觀賞月份）：

4.最佳天候、海象之觀光月份：_____

5.應避免之最惡劣天候、海象之月份：_____

6.目前本地區有任何觀賞鯨活動嗎？是_____，否_____。

7.請勾選觀賞鯨豚之類型或方式：

- _____陸岸觀賞（land-based）
- _____鯨類研究（cetacean studies）
- _____族群棲息研究（photo ID research）
- _____小船（small boats）
- _____帆船（sailboats）
- _____氣墊船（inflatables）
- _____潛水船（diving boats）
- _____渡輪（ferries）
- _____漁船（fishing boats）
- _____遊輪（cruise ships）
- _____包船（charter boats）
- _____旅行團（organized tours）
- _____與海豚共泳（swim-with-dolphins）
- _____觀賞海豚（dolphin-watching）
- _____野外教學（educational field trips）
- 其他：_____。

8.賞鯨之港口名稱：_____。

9.經營賞鯨之公司或個人名稱：_____

10.估計每年賞鯨人數：_____有潛力增加之人數：_____

11.如本地區內目前無賞鯨活動，或十分有限，可否由其他港口出發賞鯨：

可_____，否_____

12.賞鯨旅程的時間長度如何？二小時____，半天____，一天____，二天以上_____

13.有無任何經濟研究、觀光預測及其他背景資料、論文可供預測未來賞鯨之可能性？請列出參考文獻：

14.可觀賞到鯨豚的保護區名稱，或未來可能成為海洋保護區之地名：

15.在 14 項所述之聯絡機關（機構），如有傳真（電話）號碼，請列出：

機關（機構）_____，傳真（電話）_____
機關（機構）_____，傳真（電話）_____

16.請列出任何鯨豚研究計畫之名稱，研究者姓名及傳真號碼：

計畫名稱：_____
姓名：_____，傳真號碼：_____
計畫名稱：_____
姓名：_____，傳真號碼：_____
計畫名稱：_____
姓名：_____，傳真號碼：_____

17.由陸岸看，是否賞鯨之機會與可能性？有_____，無_____

如有，請列出陸岸觀賞之名稱與區位：_____, _____
_____, _____

18.目前有否具體之觀光設施供賞鯨使用？

A.有否適宜之船隻可供旅行團使用？有_____，無_____

B.附近有無旅館、賓館？有_____，無_____

C.有無博物館或以學對鯨豚有興趣？有_____，無_____

19.地方政府及觀光官員對於新興的賞鯨活動有否（財務、廣告及其他方面）支持？_____

20.請由您的觀點，摘述賞鯨現況，以及本地區內未來賞鯨之潛力：

21.問卷填寫人

姓名：_____

地址：_____

電話：_____傳真：_____

電子郵件：_____

22.請提供或建議其他可供諮詢或提供更詳細資訊的人士：

姓名：_____

地址：_____

電話：_____傳真：_____

電子郵件：_____

（資料來源：Erich Hoyt, 1997, <http://www.physics.helsinki.fi/whale/question.html>）

第七章 個案研究

本章承續上述各章之理念，就國內已公告、未公告之海域遊憩活動地區，進行個案研究，並提出原則性之建議，供相關規劃管理單位之參考。本章所選之個案，包括綠島、姑婆嶼及頭城三處。

第一節 綠島

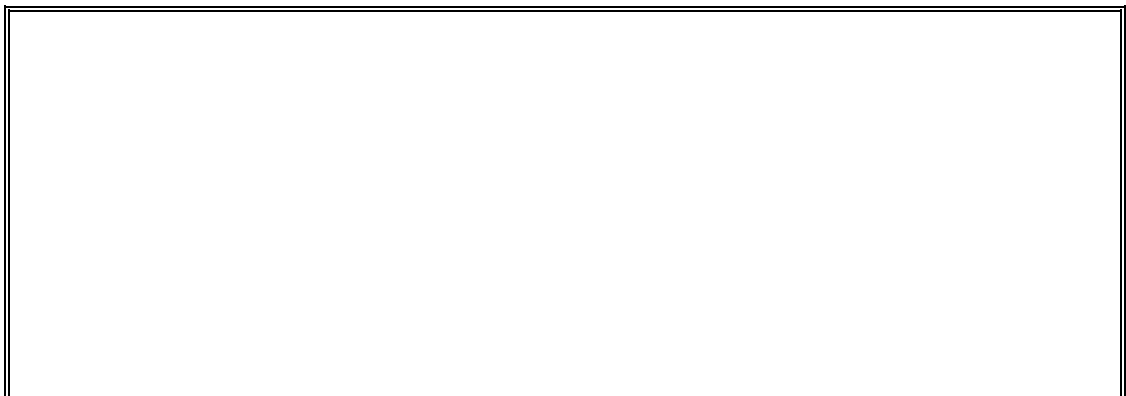
綠島為位處太平洋東南隅之東方火山島嶼，因界於琉球群島和菲律賓群島之間，為構成亞洲人種和植物遷移的主要踏板之一，因此在自然與人文環境條件上皆有其獨特的資源特性；而對此獨特資源之認識，應是綠島相關規劃管理必要的基礎。綠島同時也是台東縣的一個離島鄉，西距台東市 33 公里，南距蘭嶼 75 公里。全島面積漲潮時 15.092 平方公里，退潮時為 17.323 平方公里。全島南北長約 4 公里，東西寬約 3 公里，周圍約 20.3 公里。本節係其遊憩資源與所引入的海域活動，作一要述說明，並提出若干建議。⁴⁵

一、遊憩資源

綠島之海洋資源豐富，魚、蝦、貝類及珊瑚等種類繁多，數量可觀、海底景致更瑰麗迷人；瀕海岸地區有許多高聳台地，展望良好；生長茂密之林投樹，翠綠成林；綿長的海岸線、特殊之珊瑚礁地形、奇特的集塊岩及特殊的人文背景等，構成綠島具有發展觀光遊憩之豐富資源。就現有自然與人文兩型態之據點分別描述如下(參見圖 7-1)：

(一)自然資源

- 1.南寮海岸：位於南寮漁港北側，南寮村四側，為一珊瑚礁海岸。由於平緩入海，故潮間帶很長。退潮時其間所生的大片石蓴，顯露出耀眼奪目的草綠色，加上一片碧藍無瑕的海水，構成一幅良好的視覺景觀；礁石中貝殼



⁴⁵ 本節資料摘自：交通部觀光局東部風景特定管理區處，1993 年 11 月。「綠島整體觀光開發計畫」，

圖 7-1 綠島遊憩據點分佈圖

類、魚類很多，不但吸引許多水鳥前來覓食，成為賞鳥的良好環境，其豐富的海洋生態，更是浮潛和環境教育的最佳場所。

2. 龜灣：位於南寮村南方，綠島之西南方，此處為一片寬廣平坦之珊瑚礁岸。由龜灣鼻開始，整個海岸向內凹，因此此處海浪較為平靜。由此向外望去，大海風光綺麗，令人心神怡，每年夏季亦為漁獲豐富的良好釣場。
3. 馬蹄橋附近海岸：馬蹄橋為一座白色水泥拱橋，橫跨在山海之間，附近海岸地形變化多端；黑色集塊岩由於海水侵蝕，形成各種奇異形狀。馬蹄橋附近亦有許多凹入之山洞，最著名的為龍蝦洞及烏鬼洞。
4. 大白沙：位於綠島南端突出之西南角，東北方為島上之國民旅社，此處為一片寬廣平坦之潔白的海岸，晶瑩的浪花與深淺不同變化的海水顏色，交織成使人悠然神往的美景。
5. 帆船鼻：帆船鼻為一突起台地，位於綠島最南方，西面可鳥瞰大白沙，北面眺望海參坪附近之奇岩巨石，其間植被清新翠綠，展望良好。
6. 朝日溫泉：位於綠島東南海岸礁岩間，為世界少有之鹹水溫泉，此溫泉處於潮間帶，漲潮時隱入海中，退潮時露出海面，為綠島最為獨特性之遊憩資源之一。
7. 海參坪：海參坪位於綠島東部海岸之中段的海灣，南端有「孔子岩」，另有「睡美人」、「哈巴狗」等奇岩景觀；北邊則有突出之錐狀礁岩屏障，使灣內波平浪靜，引人入勝。
8. 柚仔湖：柚仔湖本為一小村落，位於海參坪之北方，與海參坪僅一山之隔，腹地有一大片平地，其上則為數間傳統之平房。於海面有黑色巨形岩石，配合平緩的海岸，構成一幅祥和的畫面。
9. 楠仔湖：位於柚仔湖之北面，亦為一凹入之海，腹地較柚仔湖為寬廣，為一平緩、整齊、潔白之珊瑚群礁海岸，景色秀麗。
10. 觀音洞：觀音洞位於楠仔湖附近，乃由隆起珊瑚礁因常年受海水侵蝕而成，洞內有小規模之石筍及石鐘乳，並有伏流及類似石灰岩層之地形特徵。洞內有一石筍形狀類似觀座像，相傳百餘年前，黑夜時漁人歸航，失去方向，忽見有火球出現於綠島東北之山丘，漁人乃得指示而安全返航。漁人受惠之後乃追蹤火球之方向，發現一石洞，洞內有石，狀如觀音，及祭拜之。因其地處隱密且有泊泊泉水，顯得陰涼無比。此處為

全島之信仰中心，外地專程前來朝拜之信徒，絡繹不絕。

- 11.牛頭山：山頂可遙望綠島東面、北面之景色，可遠眺內陸之阿眉山，四週又有田野景緻及流麻溝的特殊地形景觀，展望良好。
- 12.樓門岩：位於綠島東北角海岸，距海岸約三百多公尺之礁岩，以洞穴潮水流通而狀似門樓。
- 13.流麻溝：位於島之東北角，為綠島唯一最大的溪流，流徑蜿蜒。由於陡壁不易下達，因此兩岸得以保持原始林相，為島上少數保有天然林相之地區；溪中魚蝦頗豐，兩岸之天然林內，蝴蝶飛舞其中，蟲聲鳥鳴此起彼落，頗具原始氣息。
- 14.將軍岩：在綠島之東北部公館村的東方，矗立於海岸巨大岩石群中，有如頭戴鋼盔，身披戰甲的戰士，景緻奇異。
- 15.火燒山：為本島最高之山脈，海拔 281 公尺，位於島之西南方，可瞭望中寮及南寮村，公路上亦有幾處原始之天然林相，展望極佳。
- 16.阿眉山：位於綠島之中央，高度 276 公尺，乃島上之第二高峰，山區由於經過林相變更，已幾乎完全為人造林，但山上視野遼闊，尤其北面及東面為佳。

(二)人文資源

- 1.傳統民宅：綠島的傳統老式房舍都很矮小，牆用珊瑚礁石砌成，屋頂很少用瓦，主要用木板為底，再打上石灰或毛氈，形成灰牆黑頂的建築，甚具特色。屋內一般隔成三間，中間為廳，廳之右後方開一後門，兩側為臥房和貯藏室。廚房多在左側另建一間，廚房之前多有井，並有前庭；庭之右側建豬舍、鹿寮。現在中寮、南寮等聚落大都蓋起水泥樓房，這種老式房舍祇剩下一些夾雜其間，公館村保有較多，在柚仔湖則有較完整的幾間老屋。
- 2.綠島燈塔：位於島西北側鼻頭角東邊的海岬上，高 9.7 公尺，為純白色的直筒狀建築，約 150 級之階梯，頂著藍天，傍著碧海，景色極佳。民國二十六年十二月，美軍郵輪「胡佛總統號」在綠島附近觸礁沉後，翌年美國為紀念該郵輪失事及維持海上航行安全，特捐款建築此座燈塔，因此具有歷史意義。二次大戰時，燈塔曾為戰火毀損部份，光復後於民國卅七年重修，並將煤油發光改為電瓶發光。
- 3.監獄綠島：原有司法、軍事及管訓隊三座監獄，是台灣一度頗富盛名的關犯人地方，也是綠島過去充滿神秘氣氛的緣故。民國八十一年八月，警備總部裁撤，管訓對改由內政部警政署接管。
- 4.綠島機場：為全島空運樞紐，跑道面一側為廣闊的太平洋，北面則矗立著潔白的綠島燈塔，在跑道旁觀看飛機起降，別有一番難忘的經驗，民國八十一年五月完成機場跑道擴建。
- 5.南寮海堤及漁港：南寮漁港為自然形成之港澳，綠島較大型之漁船、交通船及觀光玻璃船皆停靠於此，乃本島重要活動據點。港內隱約可見雀科的美麗熱帶魚穿梭來往，頗具風味。南寮海堤位於南寮村之邊緣，長約 1250 公尺，屏障南寮村免於颱風季節受海浪之侵蝕，於海堤之上，南可遙望龜溝鼻、北可遠眺鼻頭角。

二、環境之限制條件

綠島的一些自然、人為等環境條件與未來遊憩發展可能產生衝突，這些限制包括：

- 1.綠島之土地使用較特殊，許多地區皆因作為管訓站、司法監獄而無法攝影，或拒絕遊客進入，對於觀光發展有所影響，亦造成規劃與管理單位的困難。
- 2.發展區中現有自來水供應並不充裕，常無法全天供應用水。
- 3.對外交通狀況並不理想，機場設備亦不健全，季風亦造成遊憩活動季節的影響與限制，故可及性不便可能造成旅次之阻礙。
- 4.島上現有公共設施尚嫌不足，住宿、餐飲、交通工具等，恐無法負擔未來大批遊客進入之需求量。
- 5.海岸地區土地如為私人炒購或公地標售予私人，對未來發展上可能造成負面影響。
- 6.以往當地居民捕捉珊瑚礁魚類之情事，影響海洋生態資源。
- 7.綠島本身居民之生計、福祉都需重新考量，以免與將來之遊憩活動產生問題。
- 8.自然資源遭破壞甚多，若將來再引入遊憩活動，可能情況愈烈，故應先劃定資源脆弱地區，嚴加保護。
- 9.綠島四面礁岸環繞，且附近海流強勁變化差異大，使得從事水域活動之危險性增大，因些於活動據點之選取上，須繼續進行詳細調查。
- 10.本區沿海亞潮帶中，有許多海蛇，毒性約為眼鏡蛇之二至十倍，對從事海域遊憩活動，構成一大威脅。
- 11.本島因陸域發展腹地有限，未來活動引入時極易造成利用密度與強度過高，而影響環境生態及觀光遊憩品質。
- 12.本島因為火山島，以集塊岩為主，未來如建大型建築物，其地點與影響有必要再進一步調查後再決定。

三、環境之潛力分析

綠島之觀光發展潛力，關鍵在於資源獨特性與市場需求。就資源獨特性而言，綠島之自然資源環境及生態資源，是國內少見保留最多之離島。以國內旅遊而言，其未來所欲發展之陸域及水上活動均能達到教育、訓練及遊憩三個目的。對於國外觀光客而言，除了氣候之限制外，其提供之遊憩活動內容及設施，應能符合世界各國成功的渡假島嶼的規範。

另就市場需求性而言，綠島在觀光發展之競爭壓力來自東南亞地區之渡假島嶼，其中大部份渡假島嶼之發展均著重於休閒渡假，如印尼巴里島、泰國普吉島均屬之。如果綠島觀光開發之觀念在於生態旅遊(ecotourism)，將會是一個理想渡假去處。

近年來，國際觀光遊憩之型態逐漸演變，由單純渡假活動改成生態旅遊，其目的除了著重於渡假時遊客之休閒及遊憩外，並兼顧學習該地之自然生態環境及人文習俗。未來綠島的整體觀光開發也應兼顧開發及保育雙重原則，尤其對現存之自然生態(陸域及海域)均應有嚴謹的保育政策，並利用生態資源使綠島在遊憩型態上成為「觀光渡假島嶼」及環境生態教育之「自然教室」。生態環境旅遊中之重要單元可分為下列：

1. 地形地質：(1)集塊岩(2)砂層(3)砂丘砂層(4)珊瑚角礫層(5)礫石層(6)珊瑚礁
2. 海洋生態：(1)珊瑚(2)貝類(3)甲殼類(4)海蛇(5)珊瑚礁魚類
3. 海底溫泉：海底溫泉特質如地熱效應及溫泉成份等。

4. 人文資源：綠島現存之聚落、農林特色、漁村風光及漁產(如拍賣中心)產業景觀、燈塔、觀音洞之宗教文化。
5. 水上活動教育：綠島四週有不同地區，提供多元化水上活動，可藉綠島水上活動設施提供國內水上活動之推廣及教育訓練場所。以潛水活動為例，現有海域地形之分佈可提供初級、中級及高級不同層次之潛水。龜灣附近可提供初級潛水教育場所，南寮漁港附近則可提供中級潛水，而柚仔湖、楠仔湖附近則可提供高級潛水。

四、海域遊憩活動之引入

目前引入綠島的海洋觀光遊憩活動，以據點而言，主要之類型如下：

- 1.機場附近：商業、租賃活動。
- 2.南寮漁港：漁業觀光、遊艇觀光、潛艇觀光、玻璃船、釣魚（岸釣）、遊艇釣魚。
- 3.龜灣海域：浮潛、深水潛水、釣魚（岸釣）、戲水、海洋教育。
- 4.大白沙：游泳、浮潛、沙灘戲浪、日光浴。
- 5.朝日溫泉：溫泉浴、釣魚（岸釣）。
- 6.溫泉村附近：風帆、帆船、滑水、拖曳傘、深水潛水。
- 7.海參坪：釣魚（岸釣）、賞鳥。
- 8.柚仔湖：游泳、浮潛、戲水。
- 9.公館船澳：遊艇觀光、遊艇釣魚。
- 10.中寮村海濱：游泳、浮潛、日光浴、沙灘戲浪、燈塔登高遠望海景。

五、未來海洋觀光遊憩發展之建議

未來綠島之發展應確保在計畫管制之下，有秩序地進行。為避免遊憩與環境品質之日益低落，應有效管制遊客數在計畫的遊憩承載量之內；同時做好維護島上之各項設施及環境清潔，建立生態環境監測系統，以確保良好遊憩品質。在觀光遊憩發展之同時，其利益應適度回饋地方，以照顧當地居民之福利。

就未來海洋觀光遊憩之發展建議如下：

- 1.引入之活動：綠島的自然與人文資源十分豐富，很適合發展觀光旅遊。目前所引入的

海域遊憩活動，如沙灘活動、潛水、游泳、海底觀景等，均稱適當。但由於綠島船澳有限，遊樂船舶多以南寮漁港進出，其出入時間、活動區位等，自應不與漁船作業衝突。除加強與漁民、漁政單位之協商外，綠島應鼓勵娛樂漁業或遊樂船舶之發展，結合為休閒漁業。

2.活動之區位：綠島有國寶級的珊瑚礁，應嚴格保護。如有毒魚、炸魚行為應嚴加取締，珊瑚礁的資源分佈及現況優劣情況，宜藉「中華民國珊瑚礁學會」於今（八十六年）起之「珊瑚礁總體檢(Reef Check 1997)」調查活動，分析概況，並作為海域活動及管理之參考。換言之，未來潛水、潛艇或游泳等區位，應視海域生態環境狀況，作禁止限制活動分區、等級分區或區位調整，以滿足休閒遊憩需求，更維護海域生態之永續與多樣。

3.與地方之互動：提高綠島的公共設施品質，應為政府相關機關刻不容緩的工作。但居民的環境教育，卻是當地特色風貌保存的關鍵要務。尤其珊瑚礁的採集販售、毒魚、炸魚等過漁行為，應給予教育與約束。組成當地漁民、義工，進行適當教育，使其負責綠島生態環境之監測，應大力推行。

4.綠島為離島，可以利用出入海上、空中之交通系統，控制遊客量，形成完全以供給面主導之遊憩區，此為其較一般觀光地區在管理上所佔之優勢。為維持綠島高水準遊憩品質，適宜遊客人數應再評估確定。可考慮成立綠島旅遊聯營組織，統籌交通、住宿、遊憩活動等各項訂位、訂房、租用、售票等服務業務，不但遊客可獲得極大之便利，相關單位節省經營人力資源，亦可藉交通運輸能量之管制，有效掌握遊憩旅次。

第二節 姑婆嶼

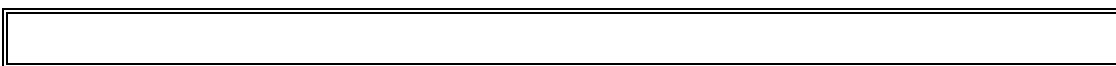
姑婆嶼位於北緯 23 度 43 分、東經 119 度 32 分附近，即吉貝西崁山西南方 4.5 公里處，滿潮時面積 23.22 公頃、退潮面積 38.05 公頃(如圖 7-2)。本嶼屬於北海系統中「吉貝次系統」之旅遊據點，目前並無航政單位核可之航線，前往旅遊之遊客多由遊艇業者或載客小船載送，利用沙灘搶灘方式上岸，為附屬於吉貝航線下之遊憩行為。自從行政院八十一年二月二十日核定澎湖觀光發展計畫，交通部八十一年四月十三日公告澎湖風景特定區經營管理範圍，有關姑婆嶼之內容如下：

- 1.觀光遊憩系統方面：姑婆嶼為北海系統、吉貝次系統內之旅遊據點。吉貝次系統為澎湖最具遊憩活動潛力之海域，主要以發展海域遊憩活動為主；姑婆嶼為無人島，為適宜遊客探險體驗活動之地區；島嶼附近海域可供磯釣、潛水、海釣等活動。
- 2.土地使用分區計畫暨管制規則方面：姑婆嶼劃設為第四類自然景觀區（自四）。⁴⁶自然景觀區係指在不過度干擾現有自然資源及其演化過程之情況下，得適度供遊憩使用之地區。⁴⁷

一、景觀資源分析

(一)自然資源

姑婆嶼為澎湖北海之無人島，經「澎湖觀光發展整體規劃」評定為 B 級資



⁴⁶ 自四：指無人離島地區，為以維持其自然完整之風貌而劃設，其土地使用管制如下：

- 1.任何型式之開發及變更地形、地貌行為，均需擬定完整的開發計畫與環境影響說明，送請澎管處審核。
- 2.得從事靜態、無設施之遊憩活動，其活動量不得超過該區之生態容受力。
- 3.可配合環境觀察與解說之遊憩活動，設置步道或解說設施。
- 4.任何新建工程應以配合整體環境風格之造型、建材、色彩為主。

⁴⁷ 本小節基本資料，主要參考交通部觀光局澎湖風景特定管理區處（1992 年），「白沙鄉（姑婆嶼、險礁嶼）遊憩據點細部規劃管理報告書」。

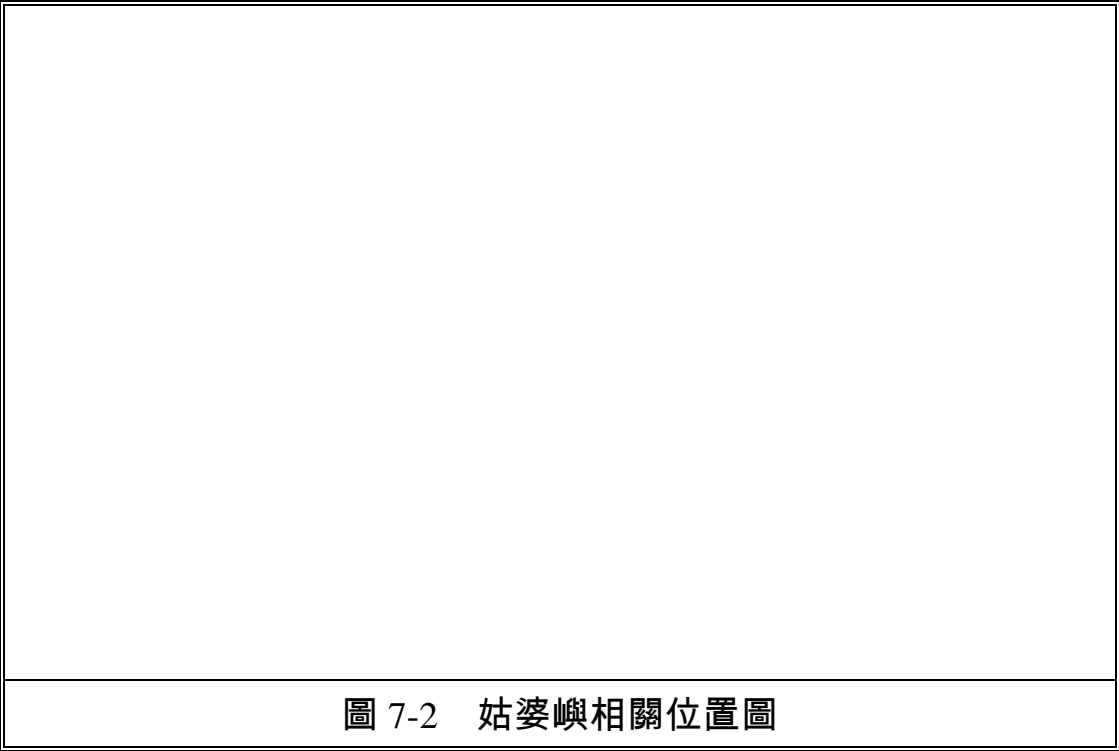


圖 7-2 姑婆嶼相關位置圖

源，以沙灘、鳥類、冬季海菜採集等為特色；根據上位計畫以及澎湖國家風景特定區民國八十年間之調查，其結果如下（參見表 7-1）：

表 7-1 姑婆嶼自然資源概況

區 別	動 植 物 景 觀	水 域 景 觀
姑 婆 嶼	● 紫菜盛產區；並有馬鞍藤、草地、天人菊、龍舌蘭等植物。 ● 與本島間海域為澎湖地區最大丁香魚場。 ● 紀錄有燕鷗、白眉鷗燕、苔燕鷗、岩鷺、小雲雀等鳥類。	● 白沙灘可供遊玩戲水 ● 與鐵砧之間有軟珊瑚區 ● 自海域觀看姑婆嶼，海水、岩盤、細沙層次、顏色分明，另有一番體驗。

（資料來源：澎湖國家風景特定區管理處，1991 年）

1. 紫菜

北山北面大片的海蝕平台為天然紫菜生長區，品質佳，係赤崁村之共同財產，由「龍德宮」管理，據稱此一採收管理制度已有百年之久。每年冬季紫菜成長完全、天氣晴朗、東北季風暫停之際，由村中元老召集村民以特製服裝與特殊工具(包括箕、鞋、手套……等) 進行採集。初次採集不得以尖銳工具刨根，一個冬季可以採集二、三回。民國八十五年間，澎湖縣立文化中心將姑婆嶼紫菜採收及丁香魚撈列為「文藝季」活動，甚受好評。

2. 沙灘

本嶼有二處天然白沙海灣，一北一南，前者砂質柔細，唯海底礁岩較多，後者砂質稍粗，但沙灘寬闊。

3. 海底景觀

本嶼與鐵砧間海域有軟珊瑚區，同時澎湖最大之丁香魚場亦位於本嶼海域；加上多孔質玄武岩形成的特殊海底景觀，使本嶼海底景觀頗為豐富，據稱適於發展潛水等活動。

4. 鳥類

澎湖群島由於自然資源豐盛、人類干擾較少，鳥類種類均多，姑婆嶼亦然。本嶼常見之鳥類包括紅燕鷗、白眉鷗燕、蒼燕鷗、岩鷺、小雲雀等。

(二) 人造資源

本嶼為無人島，早期由於村民漁作需要，近年則因遊客日多，乃發展出若干人造資源，包括英輪遇難紀念碑、簡易碼頭、小木屋、露營平台及水井等，全部位於北山之台地或山麓。

二、環境之限制條件

(一) 淡水來源不足

姑婆嶼為嚴重缺乏淡水的離島，故未來如欲進一步開發，需以船運淡水至姑婆嶼，且必須有貯放空間。淡水係供人體沖洗之用，故水質必須保持潔淨，尤應避免因水源存放過久而滋生霉菌等有礙人體健康之情形發生。目前本嶼現有淡水即以船運供應，旅遊季節每兩日載運一

次，假日時則視需要每日載運數次。為節約淡水水源，未來設置之遊客中心，其廁所將採用海水沖洗。

至於污水處理方面，本嶼面積甚小，似以水肥船清運至吉貝污水處理廠處理較為可行，俾節省設置污水處理設施之龐大經費。唯未來水肥船應經環保單位檢查其防滲漏設備，同時避免於尖峰日或旅遊季節之例假日前往，以免占用停泊設施與影響遊憩品質。另為維護自然環境品質，垃圾不宜露天焚燒，而應以垃圾箱收集後集中放置，再由垃圾船統一清運處理。此外，姑婆嶼目前雖無地籍、地號，仍有少數結構物散佈在北山南麓，這些結構物在開發之時都必須加以清除處理或拆除。這些問題，在在都需要較高成本，構成了姑婆嶼在營運發展上較為不利的因素。⁴⁸

又目前許多大陸漁船常利用姑婆嶼作為避風及夜晚上岸休息的地點，並且有越界捕魚及侵犯我國國界的情況，這對於無人島作為遊憩地點時，特需考慮其安全性。

三、必須優先保育之環境條件

姑婆嶼上各項自然資源中，有些具經濟效益而為當地居民視為共同財產，有些則在遊客視覺觀賞上具有不可替代性之地位，均需優先加以保育，以維資源之永續利用。這些必須優先保育之資源，依據澎湖國家風景特定區（1991）之研究，包括紫菜生長區、台地草原與白沙。⁴⁹

1. 紫菜生長區

本嶼北面海蝕平台生長的紫菜為可食性，具有經濟價值，近百年來一直被赤崁村民視為共同財產，嚴加保護。紫菜生長期為每年十月至四月，此一期間內不宜有人為之干擾。未來對此紫菜生長區應加保育，避免設置任何設施，一則可避免與村民不必要之糾紛，二則可減少不必要的維修或財產損失。同時紫菜、綠藻等植物可分泌碳酸鈣，對附近之珊瑚礁有保護和修補作用，就生態保護觀點言，自應以區劃分隔，或作季節性之限制使用。

2. 台地草原

姑婆嶼上有北、中、南三個台地，於春末至夏季常有單花膨麒麟菊、馬鞍藤、和穗草、龍爪茅、牛筋草、白茅、鋪地委、狗尾草、濱刺麥、濱薊、天人菊等植物，形成青綠的草原。澎湖地區由於年降雨量少、表土層淺薄、保水能力差，為乾旱生育地，冬季季風期長且強勁，植物生長極為不易。對旅遊者而言，青青草原雖為最佳之視覺景觀資源，但澎湖地區植物生長時期正逢旅遊旺季，如遭過度踐踏將影響植物之生長，故應儘量維持原狀或以步道規範遊客行進之路線，以保障草原帶給遊客之視賞景觀。草原上除許多有趣的植物生長外，鳥類資源也不少。為維護台地既有生物相，減少人為干擾，台地草原應作較嚴格之限制使用。

3. 沙灘與礁台

姑婆嶼有兩處沙灘，一在北山與中山西側海灣，一在南山北麓，顏色均為白色。沙灘除為遊客提供休憩、戲水之空間外，其色澤鮮明與海水、礁岩形成對此更是自海域觀覽本嶼之重要視覺景觀，故亦應加以保護。其保護之標的不在禁止遊客利用，而在於確保沙源不致流失或中斷，

⁴⁸ 同前註

⁴⁹ 同註 3

造成沙源流失或中斷之最可能因素為海岸工程如碼頭等之開闢。未來此停泊設施施工時，應特別注意沙源之確保，最好採浮動式之型式設計。姑婆嶼周遭有許多礁台，除紫菜生長區外，在中山與正垵之西、南山之西，以及中山東側，亦有珊瑚礁台，可供潛水活動，亦應保護。

四、規劃引進的海域遊憩活動

依據澎湖國家風景特定區（1991）之初步規劃，姑婆嶼適宜引入的活動種類與空間區位（參見圖 7-3），包括：⁵⁰

- 1.觀景眺望：其範圍在北山及南山二台地草原，屬較靜態之休閒與觀賞活動。
- 2.磯釣活動：位於姑婆嶼西側，北起碼頭，南到南山南緣的海域礁區，供磯釣使用。
- 3.浮潛活動：位於姑婆嶼中山東側，以及北山東側灣區的海域。
- 4.沙灘活動：為中山西側沙灘，以及正垵與南山間的沙灘。

依據上述初步構想，未來姑婆嶼之開發，其所需設施與規劃原則如表 7-2。

⁵⁰ 同註 3

為推動澎湖地區之海域遊憩活動，澎湖國家風景特定區於民國八十五年間，曾集會研議。依據同年七月十二日研商結果，姑婆嶼劃設之近岸海域遊憩活動的範圍，如圖 7-4。陸域部分和除紫菜保護區後，共 16 公頃餘；海域部分東西兩側共約 30 公頃。擬引進之活動包括：浮潛、動力及非動力遊樂設施、磯釣及潮間帶活動。⁵¹

五、未來發展建議

（一）引進之活動與分區

以姑婆嶼的水、陸和生態資源而言，規劃中的潛水、磯釣、沙灘、觀景和其他水域遊樂設施等活動，堪稱適當。由於本嶼為無人島，上開活動只要分區適當，與漁船航行作業有所區隔，應能各得其所。但由於島上尚無設施，澎湖無人小島夜間均實施管制，為安全起見，其活動自以白天進行為原則。但有鑑於本研究現勘調查時發現，姑婆嶼南方台地一帶生態敏感，未進行進一步調查之前，本嶼南半部應暫緩開放，前先規劃之南山觀景眺望區應不予鼓勵。另海域遊憩活動之範圍南界，以北移至正垵或南山北界為宜。此外，本嶼面積甚小，為免遊客過多，造成生態環境之過大負荷，應考慮遊客總量之管制。

（二）安全管理方式

由圖 7-4 澎湖國家風景特定區所研議公告之海域遊憩範圍，區區相連；為安全起見，顯有必要再進一步劃分各類活動之區域。例如中山東側以較靜態之沙灘活動及浮潛為限，禁止動力或非動力之船舶行駛。如正垵、南山間為磯釣區，亦不宜是類船行。因此，動力或非動力之遊樂設施必須在北方海域或較外海與漁作航道不衝突的地區為宜。

未來各類分區內，應由管理處訂定遊憩規範，由該處派駐人員、約僱人員或租予私人經營管理。由於姑婆嶼本身規模與計畫投資之設施均為有限，無法到達

⁵¹ 交通部觀光區澎湖國家風景特定區管理處(1996)，八十五年七月十七日觀光局遊(85)

成立「工作站」的門檻，未來保安方面宜由「海上警察隊」定期於外海巡邏加以管理，在海警隊未設立以前，仍由澎湖縣警察局負責管制事宜。澎管處對姑婆嶼之經營管理居督導地位，於吉貝休閒渡假區成立工作站後，可責成該工作站就近督導。

（三）與民間之互動關係

本嶼之經營不易以澎湖國家風景特定區單一主體經營，而須賴以民間業者之參與。由於經營利潤不高，連鎖經營方式似較可行，其對象可為澎湖本島之觀光旅館，遊艇業者及吉貝休閒渡假區中國際觀光旅館之經營，但國有土地承租之法令必須有所突破（參見第三章），否則民間業者不易取得經營管理之合理地位。此外，遊樂船舶之航行，應不能與漁船作業有所衝突，其與漁民之定期協調溝通，應有必要。

（四）設施之維護管理

未來嶼上設施之維護管理由經營者充任之，即經營者應隨時注意嶼上設施之完整與勘用，遇有破損或障礙時應隨時通知吉貝工作站或澎管處及時修復，確保遊客利用之便利性。

另根據「風景特定區管理規則」第 17 條規定：「觀光主管機關對風景特定區公共設施、國民旅舍或遊樂設施之經營服務、環境衛生、消防、安全設備等，應會同有關機關實施定期或不定期檢查，不依規定經營或經營不善或檢查不合格者，應限期改善。其有危害公共安全者，得停止其一部或全部之使用」，澎管處對設施之維護管理亦居督導地位，可成立吉貝工作站定期或不定期檢查之。

表 7-2 姑婆嶼各活動所需設施之初步規劃

活動項目		活動方式	主要設施內容	配置原則		
				嶼上提供	業者提供	遊客自備
海域活動	海釣	於赤崁或吉貝搭海釣船至本嶼附近海域	●海釣船 ●釣具		√ √	√
	觀景或海底觀覽	於赤崁或吉貝搭快艇或玻璃船至附近海域	●快艇 ●玻璃船 ●望遠鏡		√ √ √	√
嶼上活動	浮潛	活動者於礁岩區下水，從事戲水、觀景等活動	●更衣寄物管理站 ●沖洗設備 ●遊具 ●救援設備 ●警告牌	√ √ √ √	√ √	√
	觀景	於觀景點眺望、觀賞風景或遊憩活動	●觀景亭台	√		
	沙灘活動	於沙灘處從事戲水、貝類撿拾等活動	●觀景亭台 ●警告牌	√ √		
	磯釣	於岩灘處從事釣魚活動	●釣具 ●警告牌 ●救援設備	√ √	√	√
管理服务	管理緊急救助	對區內活動、設施、遊客提供管理、服務及緊急救助	●服務站 ●高頻無線電 ●直昇機坪	√ √ √		
	餐飲	於服務站內提供簡易速食餐飲	●服務站 ●速食餐飲	√	√	
	給水	提供遊客沖洗鹽份所需用水	●給水系統 ●蓄水設備	√ √		
	污水	就遊客產生之污水加以收集處理	●化糞池 ●排放管	√ √		
	垃圾	就遊客產生之垃圾加以收集存放	●垃圾筒 ●收集存放空間	√ √		

資料來源：澎湖國家風景特定區管理處，1991。

第三節 頭城

由於國內觀光與遊憩活動的日益頻繁，舉凡景觀特殊以及具有因地特色的風景區，早已成為政府單位及民間團體積極規劃，以從事遊憩活動的方式經營，與當地特有的自然景觀結合，成為具有多樣性的觀光遊憩據點。目前宜蘭縣正以觀光作為發展當地經濟的主要產業，因此對於當地風景區、具有遊憩觀光潛力以及其擁有綿延約三十公里的海岸地區，亦積極從事開發、規劃。其中，頭城海水浴場位於宜蘭縣頭城鎮東側海濱地區，屬於大坑里。北面界限為電信國際電纜站，南面以得子口溪出海口為界，成一狹長型之海水浴場。頭城海水浴場是宜蘭縣目前發展近岸遊憩與觀光休閒漁業的重點地區，因此作一案例分析探討。

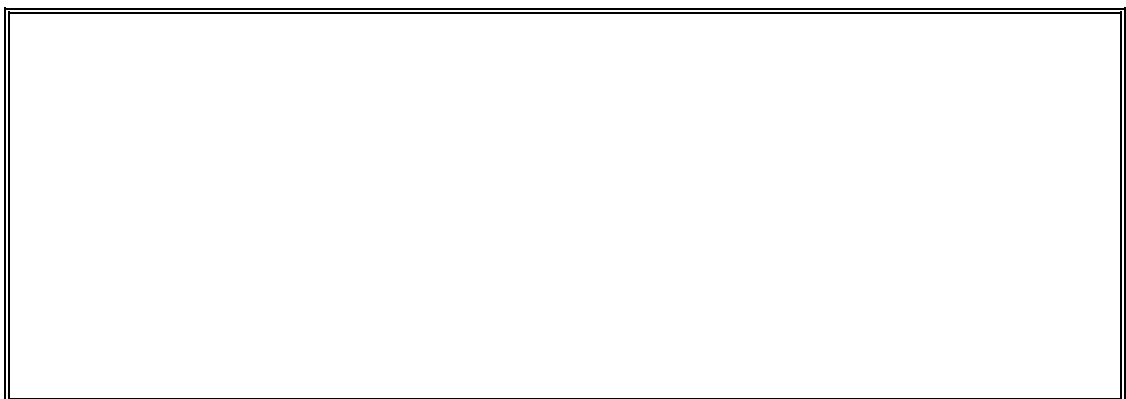
一、遊憩資源

頭城海水浴場東臨太平洋、南為得子口溪、西隔頭城河，與頭城市街僅距 1 公里其相關位置如圖 7-5，不論在自然景觀及人文環境，都具有當地特色及發展遊憩活動的潛力，故本節依其自然與人文遊憩資源予以探討分析。

(一)自然環境

1.植物

頭城海水浴場的陸域周遭地區擁有大片的防風林及保安林，以木麻黃為主。目前在海水浴場區域內有人工植栽的榕樹、血桐、黃槿、林投、茄苳等樹種雜生其間。沙灘上的植被，因目前海水浴場所屬的海灘有侵蝕現象，故僅有藤蔓植物如馬鞍藤匍匐生長，其生長情況不甚理想。⁵²就海岸地區的安全及地形保護而言，防風林及保安林的存在是非常重要的。目前海水浴場周邊擁有數量龐大、種類多樣的灌木及喬木海岸林，可吸引及提供



⁵² 本節主要參考：宜蘭縣政府(1988)，「頭城海水浴場整建計畫整體規劃」，衍生工程顧問公司規劃報告，民國 77 年。

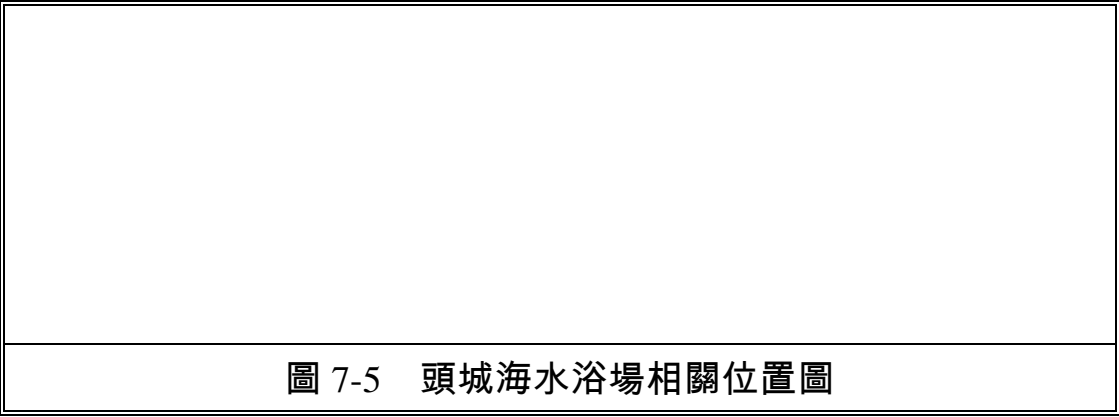


圖 7-5 頭城海水浴場相關位置圖

多種動物棲息，對於環境教育與遊憩活動的結合上，是難得資源。

2.動物

頭城海水浴場的水域漁業資源豐富，有珊瑚礁魚類，如鱸、蝶魚、隆頭魚、鸚哥魚、鯛、鯖、旗魚、鰹、雀鯛等，也有底棲性魚類，如鰈等。⁵³ 得子口溪口至蘭陽溪口之出海口地區，由於是淡水與海水之交會混合地帶，其水生生物相當豐富，為水鳥主要覓食範圍，河川因上游沖刷大量淤泥及有機物質，再加上潮間帶之無脊椎動物如：魚類、蝦蟹等，種類與數量極為豐富，提供各種水鳥覓食及棲身場所，目前已為國內知名的「竹安濕地」。每年九月至隔年五月，都有相當多的水鳥種類聚集於此，分布在海濱、河口及沼澤地帶。其種類如下：

鷺科：蒼鷺、大白鷺、中白鷺、小白鷺、牛背鷺等。

鷸科：濱鷸、滸鷸、鷹斑鷸、磯鷸。

雁鴨科：小水鴨、綠頭鴨、尖尾鴨、小鷺鴨、琵嘴鴨等。

鷗科：紅嘴鷗等。

其他：白頭翁、麻雀、綠繡眼等。

得子口溪豐富的濕地景觀，時常可見水鳥棲息覓食、悠閒自在的出現，依傍旭日及日落風光，潮來潮往的變化，成為頭城海水浴場人與動物共生的永續畫面。

3.海域及沙灘

頭城海水浴場最主要的遊憩活動範圍，是海域及其沙灘地區。尤其在每年夏季時期，海水浴場以提供近岸活動如游泳、釣魚、戲水等；冬季因寒、暖流流經過境，漁產相當豐富，因此當地海域為宜蘭地區漁民捕魚的重要範圍，目前漁民於此海灘地區從事夜間灘釣及網魚。其沙灘屬於沙質海灘，海岸線綿長，一望無盡，可遠眺龜山島及海浪變化，向西北遠望，其山巒綿延傍水，皆是頭城海水浴場特有視覺景觀。海域與沙灘所提供的休閒功能，除了夏季戲水、游泳外，一年四季可為遊客灘釣、沙灘排球及放風箏之場所。

4.龜山島

龜山島位於宜蘭頭城東方海域八公里處，孤懸於太平洋上，外貌酷似海龜而得名，與海水浴場遙遙相望，龜山朝日為蘭陽勝景，島上湧泉、硫氣、山巒、懸壁都是引人入勝的觀光資源，附近海域有豐富漁業資源，為最佳之海釣場所。

5.潮汐與波浪

當地海岸地區受潮汐與波浪作用，在不同季節及時間下，有多樣海域風光；另外，波浪變化可提供從事衝浪、帆船者，享受刺激冒險的海域活動。

(二)人文環境

1.歷史文化與街景古蹟

頭城為開蘭第一城，西元一七九六年由吳沙率民到宜蘭（舊稱—葛瑪蘭）開墾，築土圍為基地稱頭圍，即為頭城，扼蘭陽之門戶，其具有歷史價值遺蹟相當多，例如：

(1)「頭城十三行」為清朝富商盧家之商行與穀倉，木磚結構。

⁵³ 同註 4。

(2)「盧讚祥公館」為民國十四年興建之西式建築。

(3)不同時期之建築風格，包括：

閩南式傳統風格：紅瓦斜屋頂，屋身以木結構為主，立面樸素，無繁複裝飾，屋基則用堅固石材。

日據前期：又稱為「大正時期建築」，當時日本傾向西化，學習西式的磚牆立面，有紅磚拱、柱列，以石子仿石材效果，並以彩色磁磚作為裝飾，整體感覺較為華麗。

日據後期：又稱為「昭和時期建築」，由於使用鋼筋混凝土，使跨距增大，顯得更寬廣，不再使用磚拱，加上較為繁複的裝飾。

(4)「北門福德祠」為頭城最初之聚落地點。

(5)「搶孤」，是中元節普度活動之一，融合了民間信仰與體育競技，而頭城之搶孤活動最為盛大，因活動內容驚險，故禁辦有 43 年之久。因宜蘭縣政府以「紀念開蘭一九五週年系列活動」建議復辦頭城搶孤，並以「恢復民俗技藝」、「引起大眾對宜蘭史的注意」、「凝聚社區意識」、「使之具有國際性觀光價值」等理由，於民國八十年頭城地區再度恢復舉辦。搶孤活動於每年七月舉行，具有普渡亡魂、布施貧民之民間習俗，目前活動方式已作改善，是頭城鎮吸引人潮的主要活動之一。⁵⁴

2.傳統產業活動

頭城鎮至今沿海居民仍使用「牽罟」及「叉手」等古老的捕魚作業方式，可作為當地推動觀光休閒漁業。

(1)「牽罟」：是早期討海人賴以為生的古老漁具及漁法。其作為方式是用木舢板製作成漁船，由船家及岸上人的抬著網放在木舢板上，然後由漁家駕駛於沿海地區佈網，再配合岸上的人，協力作收網行動。其作為時間依潮汐而定，日夜間均可，參加人員至少十人以上，可由觀光客親自組織，租借漁具下網海作業，頗具思古情懷之觀光潛力。

(2)「叉手」：其作業時間除補虱目魚苗需白天作業外，其餘都利用夜間作業，漁火通明極富觀光價值，亦可撈捕蛤蠣及捉沙烏，可作為當地特有的觀光產業活動。

頭城鎮為宜蘭地區最早開發移民的聚落，其昔日人文歷史仍可在頭城市街觀賞到，因此有助於頭城海水浴場發展多樣性地方特色，亦可增加其觀光遊憩價值。

二、環境之限制條件

⁵⁴ 劉昭吟(1994)，「從祭典到觀光：頭城搶孤中的社區菁英、民俗信仰與觀光規劃」，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士班論文。

1.海岸嚴重侵蝕

頭城海水浴場所擁有的沙灘海岸，近幾年來有嚴重侵蝕的情形，對於近岸遊憩活動規劃、經營上有重大的衝擊。探討其導致海岸變化的原因，可能為蘭陽溪砂源減少和烏石漁港的興建所致。根據國立成功大學水利及海洋工程學系對於宜蘭海岸變化的調查中，海水浴場所屬海岸有明顯侵蝕現象，其侵蝕深度達 1.5 公尺，而後灘向岸內侵蝕 50 公尺。烏石漁港興建防波堤後，其北南側海岸有明顯的變化情形。烏石漁港北側海岸明顯淤積，堆積高度約為 1.5 公尺，範圍可達離岸約 250 公尺處，尤其在民國八十三年之地形變化，此區域呈現全面淤積；烏石漁港南側，即頭城海水浴場所在位置，其海岸侵蝕嚴重，後灘內侵約 50 公尺，沖刷深度達 2 公尺，離岸外 250 公尺處才有淤積之現象。⁵⁵

造成此段海岸局部性變化的原因，主要是民國八十年間烏石漁港開始興建，人工結構物之「突堤效應」。其結果造成頭城海水浴場為一侵蝕性海岸，海岸線多處呈現 U 型現象，以致海流有可能將泳客帶往外海，對海域活動有所不利。

2.基地設施尚須整建

頭城海水浴場多年來未開放營業，許多設施年久失修，目前除新建之大門收票亭、風箏觀景塔、販賣部、淋浴室及廁所等，仍屬完整之外，其他設施則需加以改善。

3.環境問題

海水浴場南側海灘上常有垃圾累積，應加管理。位於海水浴場以西周邊至頭城河之間的帶狀地帶，目前為養殖、魚塭、養雞等使用，其污水多排入頭城河中，造成頭城河受到中度污染，影響浴場之海域海水質。

4.鄰近現有設施

位於海水浴場南側有女青年活動中心，內設有會議室、籃球場、露營區、餐廳、活動中心、野營區及專用海水浴場等設備，故為當地各機關、學生團體、青年會、外地及國際人士舉辦團體研習活動之地。然其專用海水浴場與本區相鄰，海灘部分相連，未來經營後，若遊客從活動中心進入頭城海水浴場內，其遊客管理及收費、活動的區隔等，皆需有共識才能營運。

海水浴場附近另有一海防營區，其出入道路與遊客相同，未來營運後遊客行進安全，須加以注意及維護。此外，頭城鎮公所興建一座網球場，其土地使用範圍仍屬海水浴場所有，僅地上硬體設施屬鎮公所，未來可與鎮公所協調合併使用，納入遊客休閒活動之一。

三、遊憩資源之潛力條件

頭城海水浴場為交通部觀光局所公告之海域遊憩活動之範圍，有其發展潛力。茲分述如下：

- 1.頭城海水浴場被列為北部區域重要觀光遊憩資源之一，適合發展成為區域性遊憩地點，具有吸引其他縣市遊客的潛力，屬於台北都會區一至二日旅遊活動圈。
- 2.頭城地區所屬的海岸線佔宜蘭縣海岸的 1/3，其海域遊憩資源相當豐富，且頭城海水浴場為宜蘭地區唯一公告的海水浴場，因此未來宜蘭縣在推動近岸海域活動時主力地點

⁵⁵ 同註 6。

將放在頭城海水浴場。

- 3.頭城鎮期望烏石港的興建，能成為蘭陽地區最重要的商港，並帶動頭城整體觀光網路的發展，與頭城海水浴場、頭城市街結合，成為漁業與休閒產業並重之重要據點。
- 4.目前積極開闢的北宜高速公路，將由台北市南港區，經坪林，至宜蘭縣頭城鎮。此一高速公路的通車，來往台北的車程即可縮減為 40 分鐘，未來將是頭城海水浴場與台北都會區的重要交通動脈。
- 5.海岸線綿長，一望無盡，可遠眺龜山島及海浪變化，向西北遠望，山巒綿延，皆是頭城海水浴場特有視覺景觀。
- 6.宜蘭多雨氣候，可以利用「降雨」作為其觀光賣點的規劃設計；並且收集豐沛的雨水作為整個海水浴場的用水來源，作為環保觀光遊點之最佳典範。
- 7.海水浴場周邊擁有數量龐大、種類多樣的灌木及喬木海岸林，可提供多種動物棲息，是為難得的資源。
- 8.得子口溪口至蘭陽溪口之出海口地區，由於是淡水與海水之交會混合地帶，其水生生物相當豐富，已為重要水鳥濕地之一。
- 9.龜山島孤懸於太平洋上，與海水浴場遙遙相望，龜山朝日為蘭陽勝景，島上湧泉、硫氣、山巒、懸壁都是引人入勝，可供配合設計套裝行程的觀光資源。
- 10.海域地區因太平洋西岸暖流所流經，故漁業資源十分豐富，為本省著名近海漁場之一，漁業一直為頭城鎮之主要產業，在眾多歷史遺蹟之外，搶孤、牽罟及叉手等傳統活動，近年來均吸引大批觀光客前來。

四、未來遊憩發展之建議

目前頭城浴場的遊憩活動，仍以游泳及沙灘活動為主。交通部觀光局雖已公告其為海域遊憩活動之範圍，但相關活動仍未開。未來可供考慮之建議如下：

(一)引入之活動

- 1.陸域活動：沙灘排球、風箏、日光浴、露營烤肉、飛盤、模型玩具、垂釣、賞鳥、結婚拍照、繪畫等。
- 2.水域活動：海灘戲水、衝浪、風帆船、氣墊船、水翼船、乘坐遊艇、游泳和海釣。
- 3.空域活動：拖曳傘。

上述活動之區位，得在烏石港南北二岸，水上活動則宜在公告之海域遊憩活動之範圍內為宜。

(二)相關設施

為提供住宿之小型小木屋一向最受國人青睞；結合當地漁業文化的海鮮餐廳，漁村民宿均可考慮。前灘公園及休閒娛樂及經歷中心、得子口溪「竹安濕地」自然教室，和港區附近附設之小到水族館，應具有不同的吸引力，提供一項「知性之旅」。另鑑於頭城海水浴場侵蝕、淤積之

趨勢，未來主要設施之區位，宜南移至得子口溪北側較穩定的海岸區段。

(三)與地方之互動

近幾年來，因漁業人口減少、漁村人口外流、漁業資源日漸枯竭、沿海養殖漁業超抽地下水導致地盤下陷等，國內漁業經營面臨挑選。因此爲了增加漁業產業與推動近岸海域活動之下，「休閒漁業」應是一項雙贏對策。休閒漁業係以漁村設備、鄉鎮生活空間、漁業生產環境、漁業工具、漁業技法、漁業文物及其特產、文化節慶活動及自然資源景觀、魚類生態及美食文化等，經相關專業規劃設計，導入必須之遊憩設施，並與經營管理措施相互結合，經由靜態觀賞、動態參與及各種宣導海報、解說手冊、刊物與媒體等資源結合，利用系統性介紹以吸引遊客前來參與，藉此增進漁民福利與增進社會教育之功能。⁵⁶

目前頭城海水浴場由頭城區漁會所承租經營，以承租一期四年，曾進行多次規劃工作，其整體規劃營運目標即經營「休閒漁業」爲理念。因此未來頭城海水浴場的遊憩經營，頭城漁會的參與應予鼓勵，使其結合烏石漁港之營運與當地人文漁業資源，提供遊客多樣性的休閒遊憩體驗，以增進地方福利，並成爲宜蘭縣重要觀光據點。漁會經營遊憩事業，可由內部較易解決漁業權與遊憩爭議，而成爲一個新興模式。然而，在海域遊憩規劃管理方面，涉及甚多專業知識，承租經營之漁會自有必要委聘專家或組織諮詢委員會的方式，提供專業協助與教育訓練。海水浴場與烏石港之整體發展，也應進一步區劃活動分區，並訂定安全管理規範，以利推動執行。

⁵⁶ 鍾溫清、鄒君瑋（1995），「高雄縣茄萣鄉興達港區遊客對休閒漁業活動經營管理態度之研究」，東海大學景觀研究所。

第八章 總體政策之建議

民國七十六年間政府解除戒嚴之後，海岸活動之管制大幅開放;自此各式各樣的使用齊聚海岸，海岸地區由嚴格管制到幾乎成為「三不管」的地帶，衍生了許許多多的問題。海域遊憩活動之推展，顯然不是單純觀光遊憩的問題而已，應該由海洋資源總體分派與利用的觀點來看待。

依據最近數年來相關團體及各地發展概況來看，隨著國民所得與休閒時間增加，海域遊憩活動勢將有可觀之發展潛力。

為加速推動將來海域遊憩之發展，主管機關應擬定明確之總體政策，並據以訂定具體之措施。此一政策宜包括之方向如下：

- 1.依據美國、紐西蘭的經驗，研擬或增修「觀光遊憩發展政策白皮書」、或「政策說明書」。政策具有宣示與主導作為之作用，透過共識形成的過程，研擬政策對於事務之推展，有相當之助益。主管機關應積極宣導遊說，使成為具有共識基礎之公共議題。同時總體政策中須爭取海域觀光遊憩在海洋海岸事務之明確政策定位，以為後續建制之基礎。
- 2.檢討觀光遊憩活動與海洋與海岸資源之配合情形，並增修相關計畫。海洋與海岸資源應該作必要之調查，並據以決定資源之使用方式、區劃和優先秩序；觀光遊憩範圍之劃定、漁業權之調整變更，以及漁業權之延續核准，應積極協調，與之適當配合。
- 3.海洋與海岸資源應視為「公有資產」，作永續而合理之使用，不宜視為世代傳續、絕對排他之私人所有物;有關漁業權與海域資源之看法，政府有必要邀集專題會議，凝聚分析各方看法，集思廣益，謀求合理之解決，並據以修正相關法規。
- 4.海域遊憩活動區位、範圍之規劃，應盡可能蒐集海象、環境、生態、漁業等資訊。作總體之考量，並強調事先之協調；必要時，應成立漁業與海域遊憩協調委員會，以消彌事後衝突，並強化相互瞭解與合作。

5.於「觀光發展條例」中，納入適當條文。以爲海域遊憩活動推展之法源，並作爲法律競合時部會協商之基礎;海域遊憩活動相關辦法不合時宜者，應予配合修訂。

6.強化公私部門之合夥關係 (Partnership)，藉以分擔公部門之責任。使海域遊憩之證照核發查驗，以及教育訓練課程，由民間組織、團體或商家協助，減輕公部門之負荷。但此一公私部門之運作，也應有法律基礎支應。

7.就國內的個案研究中，具有值得學習及參考的優點：（1）與地方互動之關係上，綠島整體觀光將由當地居民接受訓練後經營管理遊憩活動及相關事業，達到繁榮地方發展的目的；（2）在活動的引進方面，以澎湖的姑婆嶼爲例，其依當地具有特殊的天然資源－紫菜生長區，未來遊憩活動將以「生態旅遊」的方式作爲當地特有之海域活動；（3）經營管理方面，頭城海水浴場的經營模式是由頭城區漁會以「休閒漁業」方式投資及經營推動海域遊憩活動，實有減少漁業與海域遊憩活動間的衝突情形。

參考文獻

1. Beller, W., P. d'Ayala and P. Hein ed.(1990), *Sustainable Development And Environmental Management Of Small Islands*. Paris: UNESCO.
2. Bird, Eric C. (1996), *Beach Management*. New York: John Wiley & Sons.
3. California Department of Boating and Waterways(1995), *ABCs of the California Boating Law (1995-96)*. CA, Sacramento: Department of Boating and Waterways.
4. California Department of Boating and Waterways (n.d.) , *Safe Boating Hints for Personal Watercraft*. CA, Sacramento: Department of Boating and Waterways.
5. California Department of Boating and Waterways (1990) , *Safe Boating Hints for Windsurfing*. CA, Sacramento: Department of Boating and Waterways.
6. Craik, Jennifer (1991), *Resorting to Tourism: Cultural Policies for Tourist Development in Australia*. Allen & Unwin.
7. Dangerfield, B.J. ed. (1981), *Recreation: Water and Land*. London: Institution of Water Engineers and Scientists.
8. Department of Planning and Economic Development (1985), *State Of Hawaii Ocean Management Plan*. Honolulu: Department of Planning and Economic Development.
9. Department of Tourism (1995), *Best Practice Ecotourism*. Australia Canberra: Commonwealth of Australia.
10. Dobias, Robert J.(1991), Management of Coastal Tourism Resources at Ban Don Bay, Surat Thani Province, Thailand. In L. M. Chou, T. E. Chua, H. W. Khoo, P. E. Lim, J. N. Paw, G. T. Silverstre, M. J. Valencia, A. T. White and P. K. Wong (eds.) *Towards an Integrated Management of Tropical Coastal Resources*. ICLARM Conference Proceedings. Singapore: National University of Singapore; Singapore: National Science and Technology Board; and Philippines: International Center for Living Aquatic Resources Management.
11. Goodhead, Tim and David Johnson (1996), *Coastal Recreation Management*. London: E&FN Son.

12. Hawaii Revised Statutes 1985 *Coastal Zone Management*.
13. Kenchington, Richard A. (1990), *Managing Marine Environments*. New York: Taylor & Francis.
14. New Zealand Department of Conservation (1994), *New Zealand Coastal Policy Statement 1994*. Department of Conservation.
15. Office of State Planning (1991), *Recommendations for Improving the Hawaii Coastal Zone Management Program*. Honolulu: Office of State Planning.
16. Pearce, Gouglas (1989), *Tourist Development*. New York: Longman Scientific & Technical.
17. State of Hawaii (1990), *Hawaii Coastal Zone Management Program*. Honolulu, Office of State Planning.
18. Steven M. Silverberg and Mark S. Dennison(1993), *Wetland and Coastal Zone Regulation And Compliance*. New York: John Wiley & Sons.
19. The Coastal Society (1990), *Statement of Policy*. The Coastal Society.
20. The Department of the Environment, Sport and Territories (1995), *Living in the Coast*. Australia, Canberra: Commonwealth of Australia.
21. 交通部觀光局(1992)，「觀光地區遊憩動設施規劃設計個案」，下冊。
22. 交通部觀光局東部風景特定管理區處(1993)，「綠島整體觀光開發計畫」。
23. 交通部觀光局澎湖風景特定管理區處(1992)，「白沙灣（姑婆嶼、險礁嶼）遊藝據點細部規劃管理報告書」。
24. 衍生工程顧問公司 (1988)，「頭城海水浴場整建計畫整體規劃」，宜蘭縣政府委託研究。
25. 馬益財(1991)，「海岸管理」，中國土木水利工程學會八十年年會論文集。
26. 劉昭吟(1994)，「從祭典到觀光：頭城搶孤中的社區菁英、民俗信仰與觀光規劃」，國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士班論文。
27. 鍾溫清、鄒君瑋 (1995)，「高雄縣茄萣鄉興達港區遊客對休閒漁業活動經營管理態度之研究」，東海大學景觀研究所。
28. 聯合報(1996)，85.9.8.台北綜合新聞第 16 版。

附錄目次

- 附錄一 台灣地區近岸海域遊憩活動區域公告內容
- 附錄二 近岸海域遊憩活動地區現勘紀錄表
- 附錄三 外籍顧問現勘紀錄與意見(譯本)
- 附錄四 相關組織訪談紀錄
- 附錄五 日本水產廳『漁業和海洋性娛樂共存之調整方針』
- 附錄六 日本『海面利用協議會』之設立規定(譯本)
- 附錄七 期初簡報會議紀錄與處理情形
- 附錄八 期中簡報會議紀錄與處理情形
- 附錄九 期末簡報會議紀錄與處理情形
- 附錄十 美國加州行船標示系統及船舶求救信號

附錄一 台灣地區近岸海域遊憩活動區域公告內容

交通部
國防部
內政部
行政院農業委員會
公告

中華民國捌拾肆年柒月拾捌日
交路八十四字第〇四五三四號
(84) 戌戈字第 2412 號
台(84)內營字第 8472939 號
八十四農漁字第 4129606A 號

主旨：公告台灣地區近岸海域遊憩活動區域之第一期劃定範圍。

依據：臺灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法第三條規定。

公告事項：

一、各近岸海域遊憩活動之區域名稱、範圍及管理機關如左表：

區 域 名 稱	範 圍	管 理 機 關
磯崎海水浴場	南邊以新磯橋為界。北邊以二十一號橋為界。由高潮線向海域延伸五百公尺（如附圖一）。	交通部觀光局 東部海岸風景 特定區管理處
裡地區	裡澎湖灣上樂園入口圍牆為東側基點，向西延伸四百公尺之陸域及其南側沙灘腹地至海域三百公尺之範圍（如附圖二）。另應遵守國防部公告之海岸特定管制區之管制時間。	交通部觀光局 澎湖風景特定 區管理籌備處
馬沙溝海水浴場	海域範圍：南北端各距防波場及防沙堤部分縮減七十公尺，西側以北防波場七百五十公尺處為基準之直線為界。 陸域範圍：北自現有防風林南側「親子公園」起南至距北防波堤北側七十公尺處為止，西側自中心漁港外緣起（如附圖三）。另應遵守國防部公告之海岸特定管制區之管制時間。	台南縣政府

二、注意事項：

- （一）前項公告區域之全部或一部，如遇特殊狀況，得經公告後，暫停或停止開放。於公告區域內從事之活動種類及分區、時段，由該管管理機關視海域生態及活動安全必要上之考慮，分別規定之。

- (二) 近岸海域遊憩活動區域經劃定公告後，由各該管理機關依各相關法令規劃建設及管理。
- (三) 公告區域內該管管理機關應依該區域之海域特性及活動種類，基於公共利益與安全必要之要求，訂定有關活動者應遵守之注意事項，並報請上級主管機關核備後，擇明顯易見處公告之。
- (四) 在公告區域內從事近岸海域遊憩活動，應遵守左列事項：
1. 不得逾越指定之活動區域及時間。
 2. 不得從事有礙公共安全之活動。
 3. 不得污染水質或破壞自然環境。
 4. 管理機關所定之注意事項。
 5. 其他法令有關規定。
- (五) 公告區域內該管管理機關應設置告示牌標明海象資料，並視實際情形設置瞭望台、救生人員、救生設施、救護藥品及必要之緊急救難系統。公告區域內遊樂設施委由民間經營者，該管管理機關應責由業者設置前項人員、設施、設備及必要之緊急救難系統。

部	長	劉	兆	玄
部	長	蔣	仲	苓
部	長	黃	昆	輝
主	任	委	員	孫
			明	賢

(附圖略)

交通部
國防部
內政部
行政院農業委員會

公告

中華民國捌拾伍年貳月壹日
交路八十五字第〇〇七〇四號
(85) 戊戈字第 5643 號
台(85)內營字第 8572032 號
八十五農漁字第 5040061A 號

主旨：公告台灣地區近岸海域遊憩活動區域之第二期劃定範圍。

依據：臺灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法第三條規定。

公告事項：

一、各近岸海域遊憩活動之區域名稱、範圍及管理機關如表：

區 域 名 稱	範 圍	管 理 機 關
旗津海水浴場	海域範圍：北以旗后山凸出巖石為界，南至區公所前之沙灘，長三百五十公尺，外海以海水浴場游泳警戒線為界。 陸域範圍：南以海水浴場圍籬以北長三百五十公尺，寬一百五十公尺為界。(如附圖一)	高雄市政府
西子灣海水浴場	海域範圍：北以中山大學海堤為界，南以高雄港第一港口北側防波堤為界，外海以海水浴場游泳警戒線為界。 陸域範圍：南以高雄港第一港口北側防波堤岸為北長二百五十公尺，寬一百五十公尺為界。(如附圖二)	高雄市政府
林投地區	陸域範圍：自隘門海堤岸上基點(A點)沿海岸線至(林投抗戰勝利紀念碑旁)土地公廟以東四百公尺處(B點)之岸上所有公有土地。 海域範圍：自隘門海堤堤尾(海上端點)向海面延伸二百公尺處為C點，由線AB及線CD所圍成之水域(如附圖二)。	澎湖國家風景區管理處
鯤鯓海水浴場	海域範圍：以海水浴場服務區為中心，南北各延伸二百公尺，外海以兩公尺等深線為界。 陸域範圍：龍崗段四八九地號。(如附圖三)	台南市政府
頭城海水浴場	海域範圍：以現有海水浴場為準，南北長三百五十公尺向外海延伸一百七十公尺，外海之東北方點位為(N24° 51' 32"，E121°	宜蘭縣政府

	49' 26"），外海之東南方點位（N24° 51' 21"，E121° 49' 24"） 陸域範圍：以頭城鎮三抱竹段打馬煙小段 58，59，60，61，62，63，64，65，66，67，68，69，70，71，72 地號等十五筆國有土地，合計 1.366263 公頃。（如附圖四）	
大安濱海遊憩區	海域範圍：以五甲漁港至海墘厝現有堤防以西三百公尺內。 陸域範圍：以大安濱海遊樂園北至五甲漁港，南至海墘厝新生浮露地，東至私有地臨接國有地為界，西至現有堤防，面積共 17.480308 公頃。（如附圖五）	台中縣政府
通霄海水浴場	海域範圍：南以通霄發電廠鐵絲刺網圍籬為界，北以通霄船澳南堤為界，西以臨台灣海峽向海域延伸五百公尺。 陸域範圍：南以通霄發電廠鐵絲刺網圍籬為界，北以通霄船澳南堤為界，東以海水浴場入口之現有基地範圍為準。（如附圖六）	苗栗縣政府
沙崙海水浴場	以海水浴場北凸堤向南延伸三百公尺，外海以海水浴場游泳警戒線為界。（如附圖七）	台北縣政府
洲子灣海水浴場	以前洲子路向南延伸三百公尺，外海以海水浴場游泳警戒線為界。（如附圖七）	台北縣政府

二、注意事項：

- （一）公告區域之全部或一部，如遇特殊狀況得經公告後暫停或停止開放。於公告區域內從事之活動種類及分區、時段，由該管理機關視海域生態及活動安全上之考慮分別規定之。
- （二）近岸海域遊憩活動區域經劃定公告後，由各該管理機關依各相關法令規劃建設及管理。陸域範圍土地之取得、使用，請需地機關依相關法令辦理。
- （三）公告區域內該管理機關應依該區域之海域特性及活動種類，基於公共利益與安全必要之要求，訂定有關活動者應遵守之注意事項，並報請上級主管機關核備後擇明顯易見處公告之。
- （四）在公告區域內從事近岸海域遊憩活動，應遵守下列事項：
 1. 不得逾越指定之活動區域及時間。
 2. 不得從事有礙公共安全之活動。

- 3. 不得污染水質或破壞自然環境。
- 4. 管理機關所定之注意事項。
- 5. 其他法令有關規定。

(五) 公告區域內該管理機關應設立告示牌標明海象資料，並視實際情形設置瞭望台、救生人員、救生設施、救護藥品及必要之緊急救難系統。公告區域內遊樂設施委由民間經營者，該管理機關應責由業者設置前項人員、設施、設備及必要之緊急救難系統。

(六) 本期公告區域中，林投地區、鯤鯓海水浴場、大安濱海遊憩區、通霄海水浴場、洲子灣海水浴場等五處均位於海岸特定管制區，其管制時間為：

夏令：每年四月一日至十月卅一日，每日下午十九時至翌日早上六時。

冬令：每年十一月一日至翌年三月卅一日，每日下午十八時至翌日早上七時。

部	長	劉	兆	玄
部	長	蔣	仲	苓
部	長	黃	昆	輝
主 任 委 員		孫	明	賢

(附圖略)

交通部
國防部
內政部
行政院農業委員會
公告

中華民國捌拾伍年玖月拾玖日
交路八十五字第〇六二六五號
(85) 戌戈字第 4033 號
台(85)內營字第 8585335 號
八十五農漁字第 5143407A 號

主旨：公告台灣地區近岸海域遊憩活動區域之第三期劃定範圍。

依據：臺灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法第三條規定。

公告事項：

一、各近岸海域遊憩活動之區域名稱、範圍及管理機關如下表：

區 域 名 稱	範 圍	管 理 機 關
吉貝地區	海域範圍：西崁山西側導航燈正北方二百五十公尺為基準點，向東至陸域，向西至一百五十公尺處為 C 點，另以 B 點向東延至海域六百公尺處為 D 點，再以 CD 兩點向南延伸至沙尾海灘以南一百五十公尺處之海域面積。 陸域範圍：以吉貝國中南側道路為北界，西北延道路至西崁山南側海濱（A 點），東南延道路至海濱（B 點），AB 兩點以南之陸域面積（如附圖一）。	澎湖國家風景區管理處
大倉地區	海域範圍：以大倉漁港西側防波堤南端為 B 點（AB 兩點之距離為一百五十公尺），再以 AB 兩點延海岸道路向西北延伸一千公尺處之海域面積。 陸域範圍：以大倉漁港西側防波堤北端起點為 A 點，延海岸道路向西至南濱以南之陸域面積。但補網場區域範圍除外（如附圖二）。	澎湖國家風景區管理處
崎頂海水浴場	海域範圍：觀景平台向南北各延伸二百公尺，平均高潮線向外海延伸三百公尺。 陸域範圍：崎頂海水浴場入口停車場為東側基點，向西延伸三百公尺（如附圖三）。	苗栗縣政府

二、注意事項：

- （一）公告區域之全部或一部，如遇特殊狀況得經公告後暫停或停止開放。於公告區域內從事之活動種類及分區、時段，由該管理機關視海域生態及活動安全上之考慮分別規定之。
- （二）近岸海域遊憩活動區域經劃定公告後，由各該管理機關依各相關法令規劃建設及管理。陸域範圍土地之取得、使用，請需地機關依相

關法令辦理。

(三) 公告區域內該管理機關應依該區域之海域特性及活動種類，基於公共利益與安全必要之要求，訂定有關活動者應遵守之注意事項，並報請上級主管機關核備後擇明顯易見處公告之。

(四) 在公告區域內從事近岸海域遊憩活動，應遵守下列事項：

1. 不得逾越指定之活動區域及時間。
2. 不得從事有礙公共安全之活動。
3. 不得污染水質或破壞自然環境。
4. 管理機關所定之注意事項。
5. 其他法令有關規定。

(五) 公告區域內該管理機關應設立告示牌標明海象資料，並視實際情形設置瞭望台、救生人員、救生設施、救護藥品及必要之緊急救難系統。公告區域內遊樂設施委由民間經營者，該管理機關應責由業者設置救生人員、設施、設備及必要之緊急救難系統。

(六) 本期公告區域中，吉貝地區、崎頂海水浴場等二處均位於海岸特定管制區，其管制時間為：

夏令：每年四月一日至十月卅一日，每日下午十九時至翌日早上六時。

冬令：每年十一月一日至翌年三月卅一日，每日下午十八時至翌日早上七時。

部	長	蔡	兆	揚
部	長	蔣	仲	苓
部	長	林	豐	正
主	任	委	員	邱
				茂
				英

(附圖略)

附錄二 近岸海域遊憩活動地區現勘紀錄表

地點：旗津海水浴場

日期：八十五年十一月廿二日

現勘人員：邱文彥、Dr. Wong, Poh Poh、陳欣榮

摘要：

- 旗津海水浴場隸屬於高雄市管理，可及性高，因此夜間沿海一帶之使用率甚高。由於進入旗津海水浴場之遊客必須付費，故多數民眾喜好在不需付費且相鄰的旗津海岸公園戲水。
- 近年來常有青年、學生在旗津海域中溺斃，顯示附近海底地形可能相當陡峭，沿岸流強勁；由海水浴場北側之高雄一港口南防波堤之觀察及飄浮之垃圾堆積，可知附近之風浪甚大，因此遊憩安全問題須特別考慮。
- 旗津海水浴場因與高雄港相鄰，並臨近污水處理廠，水質監測有所必要。目前海水浴場以沙灘活動及戲水為主，但季節性影響甚為明顯。未來海水浴場應加強安全、區劃、監控及救難之措施。

地點：西子灣海水浴場

日期：八十五年十一月廿二日

現勘人員：邱文彥、Dr. Wong, Poh Poh、蘇葆坤、陳欣榮

摘要：

- 西子灣海水浴場所有權人為國立中山大學，目前由救國團西子灣青年活動中心租用並經營管理。由於中山大學不希望海水浴場之活動影響教學，故經營單位不易引入新式活動或設施，以免過度喧鬧。在遊客人數不易增加情況下，目前海水浴場部份為虧本經營，須靠其他收入（如餐飲）或其他救國團之經費收益，維持平衡。
- 由於地形及毗鄰高雄港和中山大學之影響，水質問題須予注意。目前管理單位以維護沙灘為主要工作，由於使用機械設備淨灘之維修成本太高，故以人工方式每日淨灘。
- 本海水浴場每年約有遊客 24 萬人次，但冬季附設泳池關閉，淡旺（冬夏）季有明顯差距。為維護海域遊憩活動之安全性，浴場在區劃安全海域外，夏季應加強監控及救難之措施。

地點：馬沙溝海水浴場

日期：八十五年十一月廿三日

現勘人員：邱文彥、Dr. Wong, Poh Poh、縣府觀光課、陳欣榮

摘要：

- 本浴場於台南縣將軍鄉海濱，附近多為鹽田，道路系統尚未闢建完成。

· 現有設施為鄉公所公共造產方式所興建，已租予民間經營管理，每年之租金約 300 萬元；遊客進入海水浴場須付維護管理費；但每年十一月至翌年三月為海水浴場關閉期，故其營運受季節影響甚大。 · 本地現有露營、烤肉等設施，但與其他遊憩區同質性太高，可能不易吸引遊客，如果道路系統未能改善，將無法導引大量遊客進入。 · 鄰近有中心漁港新建之工程，未來船舶進駐使用後是否有污染水質之虞，有待觀察；但目前飛沙情況嚴重，海岸變遷的問題，應有進一步之監測研究。
--

地點：鯤鯓海水浴場

日期：八十五年十一月廿三日

現勘人員：邱文彥、Dr. Wong, Poh Poh、陳欣榮

摘要：

- 鯤鯓原有防風林、沙丘及良好沙灘，但近二十年來環境變遷甚大。例如，防風林內已舖上水泥作為停車場，管理處周遭房舍圍牆林立，高聳堤防使親水性大減。該浴場所屬海灘已多年未開放，而以人工抽取海水供游泳池使用。
- 鯤鯓海水浴場係由市政府包租私人經營管理，目前房舍破敗，鋼筋腐蝕外露，安全堪慮，亟待改建。
- 估計夏季泳客約數百人，冬季停用。據業者表示，該浴場雖收取費用，但距免費之「黃金海岸」僅咫尺之遙，且浴場維護開銷甚大，以致經營不易。

地點：磯崎海水浴場

日期：八十五年十一月廿五日

現勘人員：邱文彥、Dr. Wong, Poh Poh、謝文康、陳煜川、劉東明

摘要：

- 本海域冬夏活動情況差異甚大，季節性（seasonality）影響頗為顯著。此外，露營區尚未開放使用。
- 本處海岸為淨侵蝕地區（net eroding area），建築物基腳部分已略有淘空現象。又管理站應以提供基本設施（basic facilities）為已足，似無必要建巨形結構物，或過度造景。
- 海域活動在浪猛海深之處，宜標示範圍，禁止泳客進入。管理站並應加強監控及救難措施，以強化活動安全。

地點：頭城海水浴場

日期：八十五年十一月廿六日

現勘人員：邱文彥、Dr. Wong, Poh Poh、謝文康、陳煜川、郭繼宗、石幼瑄、鄭讚福、陳欣榮

摘要：

- 頭城海水浴場之海岸林經營管理情況甚佳，環境十分幽美。
- 對於海水浴之整體規劃，宜蘭縣政府曾委託國外 Scott 顧問公司研究，唯國外公司不諳國內法令，致其構想現階段不可行。該縣目前另由漁會提出管理計畫，其面積較小，但亦容納許多活動。前後二案可否折衷，後者是否超乎承載量（Carrying Capacity），有必要再予研究。
- 水上摩托車依現行規定，得為合法之經營使用，但其安全管理仍有甚多關切，必須審慎討論，並區劃範圍，進行管理。
- 附近受季節影響甚大，烏石港的興建使沙源刮失，造成海灘侵蝕，未來宜考量其防護或養灘措施。
- 頭城海灘呈多處 U 型，沿岸海流入射後是否有可能將泳客沖往外海，必須注意。

地點：沙崙海水浴場

日期：八十六年一月廿日

現勘人員：邱文彥、陳煜川、陳欣榮、陳珊玫

摘要：

- 本浴場經修復後，最近已經開放經營。
- 淡水目前有新市鎮建設，且一直是為台北地區假日最主要的休閒去處，沙崙一帶又是通往北海岸各地的鎖鑰，因而能吸引大量人潮。
- 如果沙崙海水浴場維持適當的經營，以其高度可及性，即可增加台北地區一處近海遊憩的良好據點。

地點：洲子灣海水浴場

日期：八十六年三月廿四日

現勘人員：邱文彥、Dr. Wong, Poh Poh、謝文康、陳欣榮、陳珊玫、于立平

摘要：

- 岸上現有服務設施及機械遊樂設備，鄰近台北都會區，夏季假日常有大量遊客前往活動，但受季節性影響甚大，附近有垃圾山，且有海岸侵蝕現象，環境的監測十分重要。
- 以最近海岸變動情形而言，洲子灣浴場必須考慮到養灘及防護的措施，否則海岸持續侵蝕，海底坡度漸陡，對於海域活動的安全將造成不利之影響。

地點：大倉地區

日期：八十六年三月廿一日

現勘人員：邱文彥、Dr. Wong, Poh Poh、謝文康、陳煜川、許正雄、黃修儀、陳欣榮、陳珊玫、于立平等

摘要：

- 本公告區位於澎湖之大倉島，該一活動範圍除長形海域外，尚包括沙灘。
- 沙灘上礁石岩塊散布，可能易使活動者割傷，故有必要清除整理。
- 另公告區域與大倉漁港相鄰，漁港修建或疏通航道所產生之污染與汙泥也可能影響沙灘。
- 如有可能，遊憩活動之範圍宜稍向外移，以避開漁港之影響。現有遊憩設施較為破舊，有待整建。

地點：吉貝地區

日期：八十六年三月廿二日

現勘人員：邱文彥、Dr. Wong, Poh Poh、謝文康、陳煜川、許正雄、黃修儀、陳欣榮、陳珊玫、于立平等

摘要：

- 吉貝為澎湖北海最大島嶼，公告地區為吉貝西南之沙灘地區，沙灘形狀受風向、海流及砂源影響，狀甚優美，適合進行水域活動。
- 因冬季風強，宜考慮栽種定砂植物，並規劃步道以保全沙灘。
- 公告區域夏季由私人經營，冬季關閉；因僅帶狀之部分租予私人，控制了沙灘之進出，故不利於公共之通行權。未來海岸國有土地之放租，應避免類似情形。

地點：林投地區

日期：八十六年三月廿二日

現勘人員：邱文彥、Dr. Wong, Poh Poh、謝文康、陳煜川、許正雄、黃修儀、陳欣榮、陳珊玫、于立平等

摘要：

- 公告區域位於澎湖本島西南海灣，為兩岬頭內之穩定沙灘。附近林投公園林木良好，當地曾有盜採砂石情事，以致海底地形有變陡現象。
- 本處另有建港之計畫，如果成真，將嚴重影響當地地貌，造成海灘侵蝕，影響海岸遊憩活動。
- 區域內有排水出口受沙灘阻斷，如有必要可用人為方式將出口移除，以改善應注意水質。

地點：裡地區

日期：八十六年三月廿二日

現勘人員：邱文彥、Dr. Wong, Poh Poh、謝文康、陳煜川、許正雄、黃修儀、陳欣榮、陳珊玫、于立平等

摘要：

- 裡亦有兩個岬頭，故灣內灘線穩定，海岸遊憩之條件優越。

· 沙丘及海岸植物發展良好，沙灘穩定高，且位於本島，可及性甚高，有助於海域活動之進行。 · 唯現有設施宜更新，且在海灣內時有漁船停泊，應與海域活動區域以浮球或適當方式區劃分隔。

地點：黃金海岸

日期：八十五年十一月廿三日

現勘人員：邱文彥、Dr. Wong, Poh Poh、陳欣榮

摘要：

- 本海岸沙灘廣闊，品質甚佳。距離鯤鯓海水浴場甚近，但除停車場外，未有收費措施。
- 黃金海岸南方二仁溪口南岸有完工及刻正使用中之垃圾掩埋場，臭味及水質是否影響本區海岸品質，值得注意，建議應予調查監測，以維護泳客健康，並作為因應對策之參考。

地點：福隆海水浴場

日期：八十五年十一月廿六日

現勘人員：邱文彥、Dr. Wong, Poh Poh、謝文康、陳煜川、郭繼宗、陳欣榮

摘要：

- 福隆海水浴場為東北角風景特定區管理處轄內的著名海水浴場，水上活動一向十分具有吸引力。該浴場位於雙溪河口，環境複雜，據悉在河口區及靠防風林處曾經有流沙、漩渦，故安全上必須特別關切。目前成功大學、中山大學正進行附近海象與地形調查，管理機關可借予參考。
- 由於沙洲的變動性大，基本上並不適合興建設施。目前連絡沙洲及陸地之拱橋，橋基部分如果侵蝕淘空，安全上將成顧慮。故橋樑、河口、沙洲與海岸線變化情形，宜持續觀察，並作必要之防範或安全措施。沙洲內雙溪河口最近成為獨木舟、輕艇活動場所，風浪小、安全性較海域高，但易受潮汐漲退影響，必須選擇適當時段進行活動。
- 台灣省旅遊局在岸邊已建甚多小屋，且委由台灣鳳梨公司維修經營，未來可供遊客住宿。但同一地點內有二個觀光行政單位，故建議未來發展遊憩活動時，東北角風景區管理處與省旅遊局之間協調工作，對本區之管理甚為重要。

地點：金沙灣海水浴場

日期：八十五年十一月廿六日

現勘人員：邱文彥、Dr. Wong, Poh Poh、謝文康、陳煜川、郭繼宗、陳欣榮

摘要：

- 金沙灣原為一處小灣內的金色沙灘，但和美漁港興建後，灣內沙源流失，反而使漁港淤塞。故沙灘附近興建人工結構物，應特別注意此種「突提效應」。

· 目前和美漁港內淤沙逾尺顯示積塞量甚大，如非淤沙時間甚長，應為附近海岸推移能量甚大所致結果。 · 一般而言，侵蝕性海岸因海底坡度較陡，且多礫石，親水活動安全上有所顧慮，故目前在沙灘無法復原前，海灘活動並不適宜。 · 往後金沙灣沙灘是否可再恢復，有待觀察。類似侵蝕之各公告地區海岸變遷情形，似有必要作正式觀測紀錄，俾供爾後應對參考。
--

地點： 龍洞南口海洋公園與龍洞灣公園 日期：八十五年十一月廿六日

現勘人員：邱文彥、Dr. Wong, Poh Poh、謝文康、陳煜川、郭繼宗、陳欣榮
摘要： · 依據 Wong 教授看法，拆除之九孔養殖池（abalone ponds），作為游泳池的作法，在國際間並「不常見（unusual）」，宜注意泳客有否割傷情況，並作適當之告知，配套防護和救治措施。 · 龍洞遊艇港原擬於灣內建港，但因漁業權問題無法解決而改移外海。 · 該港曾因颱風大浪而受損，刻正進行修復。遊艇港之興建，區位宜特別慎重。 · 刻正養殖的九孔池，與灣岸一些遊憩活動（如原有之沙雕創作區）可能產生衝突；因為溢沙隨雨水沖入九孔池，將污染水質，影響養殖，類似的空間配置應作改善。另灣岸設施造景，遮蔭效果不良，似無太大必要。惟據稱原沙雕創作區已於最近拆除。

地點：白沙灣海水浴場 日期：八十六年一月廿日

現勘人員：邱文彥、劉宗丁、陳煜川、陳欣榮、陳珊玫
摘要： · 白沙灣海水浴場以白色沙灘聞名，灘線穩定，具有海灘活動之潛力，再加上沒有太多的硬體遊憩設施的設置，符合當地自然景色。 · 另據海上活動人士指出，外海時有漂流垃圾，顯示北海岸的水質，應予注意及監測。

地點：金山中角海域遊樂區 日期：八十六年一月廿日

現勘人員：邱文彥、北管所陳科長、陳煜川、陳欣榮、陳珊玫
摘要： · 為半封閉的海域空間，北方有台電公司廢棄碼頭，其堤防已造成沙灘侵蝕，宜儘速拆除。

陸岸遊憩設施為賀伯颱風損壞，顯示風浪甚大，修建設施應予考慮此種條件，作必要之退縮，或考慮設施之材質與設計，以充分發揮觀光遊憩功能。

地點：金山海水浴場

日期：八十六年一月廿日

現勘人員：邱文彥、北管所陳科長、陳煜川、陳欣榮、陳珊玫
摘要： - 金山海水浴場現由救國團經營，是北海岸主要從事近岸活動的地區，亦為機關、學校辦理各種團體活動的活動中心，設備相當完善。 - 附近飛沙甚大，常阻礙建物出入，成為維護管理的問題。 - 常有垃圾漂來，須經常清理。 - 沙丘內潭員溪出口與漁港使用發生衝突，據稱將予加蓋封閉。為保有充裕之遊憩資源，宜協調權益人，使該溪自然河岸保留供遊憩使用。

地點：野柳海域遊樂區

日期：八十六年一月廿日

現勘人員：邱文彥、陳煜川、陳欣榮、陳珊玫
摘要： - 野柳為台灣海岸地形最為特殊的地區之一，亦為吸引國外遊客青睞的海岸地區，此地活動以海釣及欣賞風景為主。 - 海域遊憩地區係透過都市計畫程序劃定，但漁民仍對其有異議。由於近岸海域遊憩活動範圍之劃設，目前仍無「法律」之支持，野柳依「都市計畫法」之程序劃定，可作其他地區未來之參考案例。

地點：翡翠灣海域遊樂區

日期：八十六年一月廿日 & 八十六年三月廿四日

現勘人員：邱文彥、Dr. Wong, Poh Poh、謝文康、陳煜川、陳欣榮、陳珊玫、于立平
摘要： - 翡翠灣為北部近年來知名的海域遊憩活動及比賽場所。 - 該海灣係由私人承租，主要經營方式在夏季是以新穎、豪華的渡假飯店來作為遊客觀光、渡假、休閒之用；冬季海水浴場關閉，故以商務中心提供機關團體進行聚會之用。 - 翡翠灣建築龐大高聳，阻礙背後居民視野，並非良好規劃。

地點：姑婆嶼

日期：八十六年三月廿二日

現勘人員：邱文彥、Dr. Wong, Poh Poh、謝文康、陳煜川、許正雄、黃修儀、陳欣榮、陳珊玫、于立平等

摘要：

- 姑婆嶼為澎湖北海最大之無人島，為著名之紫菜生產及磯釣場所。
- 每年十月至隔年四月期間，由澎湖赤崁村「龍德宮」進行管理，禁止進入紫菜生長地，以維護紫菜之生長。
- 島上常可見軍艦鳥棲息，且植物獨特，開發時應注重自然之保育及環境承載量。
- 現勘時有大陸漁船數十艘於附近群聚，安全堪虞。
- 島嶼之東南有珊瑚礁，但規劃開放浮潛的區域似乎不具足夠吸引力。
- 由於姑婆嶼情況特殊，生態敏感，建議作進一步資源調查評估後，再修正初擬之海域遊憩活動範圍與內容。

地點：綠島

日期：八十六年三月廿三日

現勘人員：邱文彥、Dr. Wong, Poh Poh、謝文康、陳煜川、黃修儀、陳欣榮、陳珊玫、于立平、劉弘雁

摘要：

- 在觀光活動之外，綠島近年來已成為潛水活動的新寵，潛水參與人快速增加，今（八十六）年之參與人數，極有可能打破往年紀錄。
- 由於綠島具有獨特景觀與生態資源，潛力極大。然綠島甚小，生態承載量的考慮十分必要，不宜一味地吸引遊客，反致生態環境無以負荷。
- 但一些建設似有過度設計、造景之嫌。中寮附近珊瑚礁上建堤，並無太大必要；燈塔附近原有步道之改建工程，亦有可能造成沙丘平衡破壞，亦無必要。
- 由這些建設工程，顯示鄉公所與東海岸風景特定區管理處（綠島管理站）之間的協調溝通，應予加強。

附錄三 外籍顧問現勘紀要與意見（譯本）

一、旗津（八十五年十一月二十二日）

1. 係位於兩巨型防波堤的高雄港外旗津島北端沙灘。
2. 有季節性高能強波、前灘甚陡，往年有人溺斃。
3. 評論：
 - （1） 有高能強浪及季節性海岸變遷情形，尤其是岬頭尾端的海灣部份。
 - （2） 應適當注意安全措施。
 - （3） 使用的季節性（Seasonality）是個問題，較佳之使用方式有待建議。
 - （4） 請查閱一九九六年間夏威夷 Norman Y. Quon 所著「高市之窗（Window to Kaohsiung City）」，有關第一港口水岸及旗津島再發展計畫之文獻，詳細建議可由該報告取得。

二、西子灣（十一月二十二日）

1. 以往狹窄海岸已圍填為國立中山大學校地。目前有二個沙灘地段：其一較小，位於校區內，且有圍籬而未開放使用；其二為救國團經營，位於中大南方的大型沙灘。
2. 課題：所提發展計畫未能獲的中大同意，該校校長為管理委員會主席。海灘清潔機曾使用一年，但維護保養不易而放棄，故目前海灘係由人力來維護清潔。
3. 評論：
 - （1） 南端將有更多淤沙，北端有可能侵蝕。
 - （2） 由救國團所提的發展計畫包括淡季時的較佳使用方式，但須先

研究其提案（屬於廣泛季節性問題的一部份）。

三、馬沙溝（十一月二十三日）

1. 有強力拍浪的的廣大沙灘，以及良好的質地。
2. 強力的波浪及風的作用，一些馬鞍藤（Ipomea）使沙定著，飛沙為維護一大問題。
3. 基地為縣政府所有，但租給私人經營；因而必須有利潤可圖；現有設施包括建築物、停車場及空地。
4. 為季節影響甚大的地方；關閉時間長達半年。
5. 附近港口的開關已影響到遊憩區，港有兩大防波堤，並有消波塊保護。強風已將沙吹入港內。
6. 評論：
 - （1）飛沙是個問題；防風措施或植物是有必要的，以降低對於現有設施的影響；應儘可能植樹。
 - （2）雖有強浪，但沙灘寬廣，因此本地區有遊憩潛力。
 - （3）有使其自給自足的問題（屬於遊憩政策廣泛問題的一部份，容後表示意見）。
 - （4）季節性關閉的問題，替代性的方案有待建議。

四、將軍溪口

台澎間渡輪已停駛，航道與水域作養殖使用。

五、鯤鯓海水浴場

1. 沙灘有廣闊濱刺草（Spiniffex）覆蓋之後灘，附近堤防長約三百公尺。
2. 季節性的，夏季最多人數約六至七百人。

3. 土地為公有，由政府機關租予私人經營。設施少而破舊；游泳池有待重建；建物水泥掉落。

4. 評論：

（1）此區為濱刺草覆蓋下的廣大沙灘，堤防南端（沙灘）已達平衡。

（2）現有設施有待重建。

（3）也呈現季節性（尤其淡季）使用的問題。

六、黃金海岸

1. 沙灘毗鄰公路，無設施。

2. 評論：

（1）不適發展，因其位於公路旁。

（2）如須開發作為遊憩，應提供適當的通道給行人，以及適合的停車場。

七、七股黑面琵鷺棲地與潟湖

1. 曾文溪口原擬規劃為工業區；此地為黑面琵鷺（black-faced spoonbills）重要棲地，目前未受改變。

2. 原水閘門控制室現作為觀鳥屋，內有人出售鳥類照片。

3. 週遭土地已作養殖使用；堤防兩旁均有定置漁網。

4. 評論：

（1）絕對值得開發為較佳設備之賞鳥地點，應執行提議中的潟湖國家公園或風景特定區計畫；訂定一套規則，以觀察水鳥生活。本區內不應作為其他水域遊憩活動之使用。

（2）應提供更多更好的賞鳥設施。檢核目前使用及需求，以決定不

致影響水鳥生活的遊客增量。

(3) 同時，確定有利水鳥的環境條件，避免其因開發而毀損。

八、高雄縣茄定、蚵寮海岸

1. 海岸侵蝕，正投置消波塊防護。
2. 評論：似不宜作為遊憩使用。

九、墾丁國家公園（十一月二十四日）

1. 現有聚落主要道路旁形成沿街的帶狀發展。
2. 一流的海灘旅館，極受歡迎的海灘，未見危險性珊瑚礁，旅館餐廳可提供遊客使用。海灘有多種遊憩活動。夏天為最佳潛水季節。
3. 有珊瑚礁及熱帶雨林，動植物及海洋生物相豐富，龍鸞潭有見候鳥。
4. 評論：

(1) 作為一流的觀光旅館，應在規劃發展上更為審慎。

(2) 以較大尺度的觀點而言，沿街帶狀發展應不予鼓勵，停車場、旅館等基礎建設，應有更多之規劃。

(3) 水域遊憩活動的分區是必要的。如有可能，應禁止目前高度使用範圍內之水上摩托艇，因其對其他水域使用太過危險。宜查核當地水上摩托艇事故的資訊。

5. 墾丁救國團活動中心

(1) 靠近青蛙石，面積 25 公頃，有 17 座傳統閩南式建築提供年青人親自體驗文化資產，可容納 400 名旅客住宿，完工於 1983 年。

(2) 中心外有珊瑚礁海岸。

6. 青蛙石沙灘

小型沙灘，適於作水域運動與遊憩。

7. 貝殼砂生態保育區

- (1) 小灣風浪小，侵蝕的珊瑚及貝殼構成沙灘，以往沙灘曾被挖掘。
- (2) (貝殼)沙灘目前為保存區。

8. 鵝鑾鼻

- (1) 包括 59 公頃多樣而突出的地形，約有 240 種植物，逾五千年前的史前文物在公園內發現。
- (2) 著名燈塔為一八八二年所建，高 21.4 公尺，燈光在 20 海浬外可見，被劃設為歷史保存區。

9. 風吹砂

- (1) 有趣的沙丘地區。約 1,500 公尺長，200 公尺寬，有二道軌跡。
- (2) 夏季雨水將沙帶入海，造成「沙瀑 (sand waterfalls)」。
- (3) 冬季東北風將沙吹向內陸，沈積在斷崖附近。
- (4) 由於(佳鵝)公路興建及橡樹栽植，沙的移動受阻，移動軌跡也被藤蔓植物侵入。

10. 佳樂水

- (1) 存在各形各樣的岩石，有海蝕平台、風化岩及球狀石等。
- (2) 形狀互異係風與浪在岩石上作用的結果。

十、磯崎（十一月二十五日）

- 1. 狹窄的鵝卵石／礫石／沙灘，位於起伏陡峭的海岸邊。

2. 堤防、橋樑及階梯可至海灘。
3. 有高能波浪及侵蝕現象。沙應堆機於三、四月間；強浪；且海灘為季節性影響。使用高峰在七、八月間，可達每日 2,000 人，淡季數十人。
4. （後面）山崩影響到屋後，本區為介於道路與海岸之間的不良區位。
5. 現有設施包括停車場等，已受淹水及山崩影響。
6. 漁民要求在堤防尾端鄰近岬頭處，設船隻航道；此一衝突須予解決。但一般而言，漁民尚歡迎此一遊憩區。
7. 評論：
 - （1） 高度侵蝕潛力區；狹窄海灘後有侵蝕岸壁。內陸部份因陡峭山地緊臨海岸，有高度可能發生坍方。
 - （2） 設施興建良好，但有被侵蝕淘空風險。現有結構已受水患及山崩影響。
 - （3） 結構受海浪影響，因其後灘後及海浪所及範圍內，侵蝕可能發生並影響船隻停泊地點。
 - （4） 化解衝突，將遊憩地點區位分離出漁業區是有必要的。岬頭附近的南段是快速改變地區，航道可能被沿岸流所帶漂沙所影響。

十一、頭城海水浴場（十一月二十六日）

1. 黑色沙灘，有灘後人工護坡。
2. 位於東海岸，有高能波浪。
3. 評論：
 - （1） 有待執行安全措施。
 - （2） 設施有被侵蝕可能。人工護坡會被暴潮影響，從而影響到由旅

遊休息區至沙灘的階梯。

十二、福隆海水浴場

1. 由東北角風景管理特定區經管海岸與沙灘，有停車場。旅館及露營地在陸岸。
2. 福隆沙灘的狹長沙洲（spit），位於雙溪河口北岸。
3. 橋樑聯絡岸邊至沙洲，沙洲部份有時為水流沖斷。
4. 游泳、衝浪和風帆船有可能在此進行。
5. 評論：
 - （1）沙洲部份有高度變動性。由於沙洲在河口發展中，在狹長沙洲部份可能越來越長，而非縮短。
 - （2）沙洲本身會高度移動，從而危及遊客。沙洲向陸部份通常較深，對於水域活動者應採取特別預防措施。
 - （3）永久性設施應限於岸上興建，不應建在沙洲上。

十三、金沙灣

1. 海灣已被侵蝕；設施有停車場、木造戶外運動設備（沙灘排球場）等。
2. 海灣另一端為（和美）漁港，因淤沙而閒置。
3. 評論：
 - （1）海灣內沙灘動力學未被充分瞭解的典型案列。沙通常隨季節性沿灣流動；但多半會淤在邊緣（即岬頭）部份，中間部份較少。
 - （2）漁港建在海灣北緣，很容易阻擋了灣內沙的運動，防波堤更惡化此一狀況。其結果使漁港無法使用，而無法獲得沙源補充的海灘發生侵蝕。

- (3) 處理海灣內漂沙有季節性移動的情況應牢記在心，只要灣內一邊淤沙，另一邊必然發生侵蝕。

十四、龍峒海洋公園

1. 龍峒南口海洋公園，由北方龍峒岬頭至南方的遊艇港，面積約 16 公頃。為台灣第一個（海洋）自然教育中心。公園內有海水游泳池及展示館。突出的地形包括斷崖、山洞、岬頭和海蝕平台等。
2. 岩岸遊憩：游泳池、釣魚、潛水、爬岩等。
3. 遊艇港入口有二條水泥雕塑鯨魚，港內可容納 116 艘中、小型遊艇，為台灣第一個遊艇港。
4. 評論：
 - (1) 明確提醒人們颱風對於海岸的影響，以及海岸結構物的脆弱性，東海岸的遊憩設施應引以為鑑。因此，應有若干想法以減少這種影響。例如，結構物少用玻璃、強化結構、提高安全設計標準，改善排水，以及提供緊急電源。
 - (2) 在海蝕平台（廢棄九孔池）作游泳池是十分獨特的遊憩類型，但須要求安全措施。
 - (3) 高水準的維修是必要的，移除修復一些對於遊客有害的設施與結構，例如，破損的木板步道、毀棄鏽蝕的鐵軌、以及生鏽的螺釘等。
 - (4) 沙雕區應在結構物底層，不宜在上層。

十五、龍峒灣

1. 九孔養殖池在海蝕平台上。。
2. 評論：
 - (1) 不作遊憩使用，因其將與養殖發生衝突。

- (2) 劃定分區供觀光及其他吸引人的活動，例如，販賣新鮮九孔(定期性市場)，或烹調九孔之餐廳(目前是否已有這些活動?)。但確為解決海岸使用季節性問題的好例子。例如，可建議一些可能的經濟活動(不一定為遊憩)，吸引人們淡(冬)季時到海邊。

十六、澎湖群島(三月廿十日、廿二日)

(一) 大倉(三月廿一日 16:30)

除西南方外；本島位於諸島環繞之海域，島上僅一處沙灘，餘為岩岸。

- 1.位於東南角的人工碼頭以防波堤與沙灘相隔，碼頭內有浚深航道。
- 2.潮差約四公尺。
- 3.沙灘為粗質，且為大浪所沖積，珊瑚礁塊混合碎屑為防波堤所阻積。
- 4.遊憩方面，目前僅有後岸之簡單木屋，作為摩托艇停置使用。本遊憩區可藉景觀建築予以改善。
- 5.近岸有傳統的捕魚石滬。
- 6.評估與建議：

- (1) 沙灘的問題出在緊鄰碼頭，因為浚渫或整修工程正進行中，細小泥沙除飽含水中外，並將沈積在堤防下游處。
- (2) 沙灘改善可透過景觀建築、選擇性移除珊瑚塊，及清除低潮線附近爛泥層等方式為之。

(二) 姑婆嶼(三月廿二日 11:00)

位於群島西北開於海域的無人島，為二端較大、南北向狹長島嶼，有不規則之岩礁海岸。

- 1.島上北、中、南各三個山丘，丘頂平坦，有褐鐵礦陡坡，植物主要為覆蓋地表之屬種。

- 2.岩岸爲主，少數袋形沙灘形成於西岸彎入部分。
- 3.任何方向均受暴潮影響，特別是較暴露的北部及西部，狹窄中段甚有可能有越波沖擊。
- 4.島上發現有趣之植物及鳥類，另大陸漁船逼近該島。
- 5.人工碼頭位於姑婆嶼中部西岸，本島南端有舊直升機場。
- 6.北岸爲每年可收集二至三次的紫菜區，但目前與磯釣有衝突雖有標示牌指出十一月至四月爲紫菜生產期，禁止入內釣魚，但多遭漠視。
- 7.規劃作爲浮潛及深潛的範圍在本島中段，緊鄰碼頭南方。
- 8.評估與建議：
 - (1) 持續本島北部之紫菜管制，並在一定期間內限制磯釣，但適當的執法是必要的。
 - (2) 浮潛及深潛並無太大潛力，原因是吸引力不足。
 - (3) 建議保留其餘部分，以保育有趣之動植物。
 - (4) 保育公園的承載量應予決定，並由保育公園人員負責對磯釣之執法事宜。
 - (5) 大陸漁船使用本島形成另一問題。

(三) 吉貝（三且廿二日 12:00）

爲澎湖群島北海最大島嶼，南端有甚長突出之沙洲。

- 1.沙洲之形成係西部可用沙質、淨風向，以及往南海流所致。
- 2.沙洲東岸較西岸突出，尾端隨季節而呈動態變化，且西部較彎。
- 3.沙洲南半段因無植物覆蓋，故受強風影響；且沙堆積在屏障物下風處；另強風刮走細沙，留下珊瑚及其他覆蓋物。

4.沙洲租予私人經營遊憩，但僅夏天開放。所提供的設備包括停車場、廁所、餐廳及淋浴間等。

5.評估與建議：

（1） 海灘適於游泳，在現勘期間未見強勁海流。

（2） 沙洲南端不應建永久性的結構物。

（四） 裡（三月廿三日 14:30）

為澎湖本島西南海岸的大型彎狀海灘，同時也是群島中主要的遊憩用海灘。

1.海灣有廣大之後灘（backshore），目前為穩定狀態，部分屏障來自捅盤與虎井之保護作用。

2.將出的海灘植物中，包括澎湖典型花卉（如天人菊）。

3.游泳為季節性活動，對於泳客的警告標示應明顯豎立。

4.產生之問題，為停留在近海的漁船之衝突性使用。

5.評估與建議：

（1） 以浮球繫線，作為漁船停泊的界線。

（五） 林投（三月廿三日 15:00）

為澎湖本島西南海岸大型彎狀海灘，潟湖前被填築。

1.沙灘後有小湖，但逐漸被填平；道路闢在填高的地區，並接近海灘。

2.沙灘的海沙被（盜）採，因而產生侵蝕現象。

3.呈現典型的河口變化；由大河之流水侵蝕部分海灘但物質卻被海浪推回，因而阻斷出口。

4.海灘沿岸擬議建漁港。

5.評估與建議：

- (1) 停止海灘採砂。
- (2) 在沙岸建港不予建議。
- (3) 目前河口地區不設產生侵蝕情況，但問題在於丘後滯水將形成污染性水體，導流該一水體應予考慮。

十七、綠島（三月廿三日）

本島為多山島嶼，面積 16.2 平方公里，人口約 3300 人。全島有道路環繞。海岸地形主要為海岸礁台、斷層和少數沙灘所組成。

（一）綠島觀光發展計畫

- 1.一九八八年間，為觀光局評定並設立為國家風景區。
- 2.一九九〇間，納入東海岸風景管理處所轄，計劃作為渡假勝地。
- 3.觀光渡假目標，承轉量為每日 1000 至 1500 名遊客（但立論基礎及方法敘明）。

（二）南寮港南方（三月廿三日 11:00）

- 1.具有平伸入的珊瑚礁平台，由觀海小亭至低潮線邊緣陡坡，以方便深潛者通達下海。
- 2.為質地甚粗、暴潮抵達之海岸，僅少數海岸植物；沿岸並有海堤保護道路。
- 3.供遊憩使用之潛水艇由南寮港拖至本區，再以本身動力下潛，以觀賞珊瑚礁邊坡景觀。

4.評估與建議：

- (1) 步道可延伸至海堤邊，但不能延伸至礁台邊坡，以免破壞珊瑚礁；且其結構也易受波浪所損壞。

(2) 結構宜保持低矮，以減少波浪影響。

(三) 龜灣 (三月廿三日 11:30)

1. 珊瑚礁台上形成之小灣，由岸邊短距離內即可抵達約三千公尺水深處。
由停車場至礁台有樓梯可達，繼以步道接至礁台邊坡，使深潛者易於短距離內下海。
2. 船艇在台灣並不易取得，使深潛者不得不走到岸邊入水。
3. 評論：此為台灣特殊情況的實例。

(四) 大白沙 (三月廿三日 11:40)

1. 由陡峭 *Barringtonia* 地層所圍的大型沙灘，有典型沙灘植物。
2. 廣大礁台上設有步道穿過礁台。

(五) 海底溫泉 (三月廿三日 14:00)

1. 熱溫泉由水山岩湧出於礁台，目前以人工砌成的圓池圍繞溫泉，陸岸有廁所及淋浴設備可使用。
2. 階梯由入口抵海灘，再由步道接引至礁台溫泉池。
3. 自然分區：

(1) *Barringtonia* 地層形成於海灘邊緣。

(2) 海灘陡、窄且質粗。

(3) 礁台內部僅在暴潮時才受影響，且已有短草進入繁衍；礁台邊緣坡度甚陡。

4. 評論：獨特的資源除提供觀賞通行或安全措施外，應僅可能保留原始狀態 (left unmodified)。

(六) 溫泉漁港 (三月廿三日 14:30)

- 1.小漁港爲以消波塊所保護。
- 2.珊瑚礁平台在向陸部分已有植物，但無沙灘。
- 3.現有分區使用（自然海岸系統改變，補充說明如上）：

- （1） 海堤有人行道。
- （2） 有岸道路。
- （3） 由道路向陸部分有民宅。

（七）海蔘坪（三月廿三日 15:00）

- 1.在岩岬間有海灘小灣。
- 2.岩質岬頭有拱狀形成。
- 3.道路建築至海灣。
- 4.由南北兩岬頭觀察。
- 5.評論：風速強，安全措施應予提供，尤其兩岬頭邊緣。

（八）某小漁港（三月廿三日 16:00）

- 1.以消波塊保護漁港。

（九）睡美人

- 1.由高地俯望海灣與岬頭
- 2.由此點北望。

（十）柴口（三月廿三日 17:00）

- 1.海灘邊緣有成熟之 *Barringtonia* 地層，爲防禦暴潮之自然屏障。
- 2.工程進行中，海堤取代沙岸邊緣，堤上有路。

- 3.評論：這種海岸防護措施並無必要，尤其是對於一個想要維護自然環境（風貌）的島嶼。（such coastal protection measures are unnecessary especially if the island is retain its natural environment）。

十八、北海岸（三月廿四日）

岩質岬頭間有許多灣澳。灣澳大小不一，如情況（如有沙源）許可，可發現沙灘。但本區海岸基本上較形暴露，且呈現侵蝕為主現象。許多區段已有海岸防護設施。

（一）洲子灣（三月廿四日 16:40）

- 1.海灘係由河流攜帶沙質，以及岬頭蝕下物質所形成。
- 2.由於海岸較暴露，海灘正在侵蝕中（有可能原在灘前保護的礁石被移除，或河川輸沙減少；因為該一河流已逐漸縮小且出口移動至海灣南方）。
- 3.設施包括廁所等，可供遊客使用。
- 4.區內過去海防部隊所用之房舍碉堡已嚴侵蝕倒塌。
- 5.評論：海岸侵蝕將持續下去。

（二）翡翠灣

- 1.海灘因灣大且位於兩巨大岩岬之間，故目前為穩定狀態。
- 2.海灘及毗連土地租給翡翠灣俱樂部所屬公司。
- 3.所有設施緊鄰海灘而建，其建物未能順應自然環境（視野高程）而建（Facilities constructed to near to the beach. Building not architecturally adapted to the environment）。
- 4.評論：北海岸可供遊憩沙灘有其稀有性，但卻出租給私人公司作非開放性使用，形成一個諷刺情況，這種租予私人的作法應就台灣的經濟－行政的層面重作檢討（Irony situation of scarcity of beaches on north coast for recreation and lease of bay to club and resort for private use. This practice of private leasing has to be re-examined in the economic-administrative context of Taiwan）。

十九、觀光局期中會議之評論與建議（三月廿五日 9:30）

1.本研究所進行之範疇已超逾了僅為水上遊憩活動安全規則的問題，除特別針對海岸遊憩討論外，似已擴展至海岸地區管理的領域（Study is more than just safety regulation for water-based recreation. Seems that it has expanded to involve coastal zone management with special reference to coastal recreation）。

2.應認知台灣的海岸遊憩有諸多獨特之處，亦即其他國家常用之措施，不見得能適用於台灣（Should recognise coastal recreation in Taiwan is rather unique in many ways; this means that usual measures carried out in other countries cannot be applied in Taiwan）。

- （1） 人口集中南北，但適於遊憩的地區卻在東海岸或其他島嶼。因此問題在於這些遊憩地區（如何地）快速通達。
- （2） 沙灘有其稀有性，因為東海岸為暴露與岩質，而西海岸多泥質灘地。故岩岸宜作高水準遊憩使用，且須高標準安全考量。
- （3） 一些遊憩地區已租給私人部門。此將限制公共通行權（Public access），而公共通行權在許多國家是甚受重視的權利。
- （4） 漁業傳統的重要性，及其與遊憩之衝突（為重要課題）。
- （5） 船艇有國防安全之顧慮；因此不易由船潛方式下海。
- （6） 近年來海岸保育的意識（仍須提升）。相關作法已使海岸資源作最大程度之開發利用。

3.分門別類解決若干課題的方法，建議如下：

- （1） 應由海岸那些部門、資源須予保育或不予開發者開始著手，此一工作可在國家公園、風景管理處及適當法規下進行。換言之，這是遊憩方面嚴格的執法，劃設保存區，嚴禁商業性捕魚及其他經濟活動，有可能海釣或磯釣也會受到限制。
- （2） 其次考慮海岸地區正發生衝突之使用行為；例如漁業與遊憩、游泳與水上摩托艇、船艇與深潛等活動之間的衝突。必須要花

時間研擬適宜的體制架構與機制來解決上述衝突：（其中）海岸管理係屬可部分解決這類衝突的過程。現有的海岸管理措施應予施行，或提出新的作為。立法有其重要的角色。

- （3）漁港和其他海岸結構物，例如海堤、突堤等目前已存在於海岸者，應在其闢建前審慎考慮。事實上，迄今已有太多漁港了，有些海岸防護設施也沒有必要與建，因為自然的防護系統老早存在當地。比較國民生產毛額（GNP）中，漁業和觀光遊憩的比重，其結果可能指出海岸供許多部門使用時，其資源需求較適當（與正確）的展望。

4.使用實例來解說問題課題和可能解決方式的細節。可供解說海岸管理日增的複雜性，且將納入本報告的實例如下：

- （1）姑婆嶼：包含遊憩與使用之間衝突的最簡單實例，建議應予保育。
- （2）綠島：包含海岸管理較複雜的問題，且可說明各種衝突、適當的體制架構和機制。
- （3）漁港和遊憩使用海灣、沙灘問題。基本上為漁業和遊憩的衝突，但最困難的課題在於涉及（漁業法）法律賦予的權益，不易藉建議方案解決（Fishing ports vs recreational bays and beaches: basically conflict between fishing industry and recreation. A thematic thorny issue that is not easily solved by proposals because of vested interests.）。

Wong Poh Poh （Dr.） 29 March 1997

邱文彥譯 18 May 1997

附錄四 海域遊憩相關組織發展概況

一、海釣活動

海釣活動在海岸地區解嚴之後，吸引了更多的民眾參與，成爲一種普遍的遊憩體驗。尤其，台灣沿海一些漁場附近（如東北角岸），海釣更盛。本活動係訪問「中華民國釣魚協會」陳平南祕書長後彙整的紀錄。（訪談時間：中華民國85年12月23日，訪談地點：台北市新生北路2段21巷7號7樓。）

（一）台灣活動概況

- 1.協會目前有30個團體會員（包括船釣、溪釣、各縣市分會及俱樂部等），總人數約20,000人。
- 2.釣魚分池釣（水庫、池塘、湖泊等）、溪釣（急流、緩流、平流等）及海釣；海釣包括船釣（分浮游魚釣、拖釣及底棲魚釣）、沙灘釣、防波堤釣與磯釣（分釣浮游魚之輕磯釣與釣底棲魚之重磯釣）。
- 3.目前全國有釣具或每年至少釣三次以上之釣魚人口約100萬人，其中池釣約有55%，海釣有40%，溪釣有5%（因缺乏溪釣場所）。
- 4.以往到海岸須經許可，故海岸釣魚活動並不普遍；但目前船釣只須身分證即可出海，因此海釣人數漸多。
- 5.協會方面長常和國外團體交流，曾往亞洲之韓國、日本、賽班島、菲律賓、馬來西亞等處釣魚，也有去夏威夷；最常去菲律賓，只要台幣一萬多即可，平均五天約需台幣3萬元。
- 6.目前限制海釣船席位總數最大上限爲漁港船席數1/3。
- 7.海釣須了解海域漁況的船長，才能滿足釣客，優秀的海釣船長總是早被預約。

（二）國外之活動概況：

- 1.對於海釣方面的管理，日本及韓國在地方有自助會的組織（如漁會、船釣會等），政府並不直接經營。這種由相同地區的不同協會間（如漁會與船釣會）所成立，具有協調整合功能之聯合會，可避免某一部門破壞其他部門利益。其運作方式是聯合會決定政策並管理船長，使船長遵守規範；船長則在活動中以公正、具有公信力的角色，依法要求釣客守法。他們將海域視為聯合會之共有財產而善加保護。船長應向釣客說明規則，明示能釣與不能釣的魚種。反過來看，台灣船長則想盡辦法找新漁場，還在比賽時協助釣客作弊。
- 2.日本和澳洲有禁漁區與禁漁期之規定。
- 3.澳洲（昆士蘭、黃金海岸、凱恩斯）若釣到不足 60 公斤之旗魚須放回，在放回前須先注射預防針並作標示（tagging），針劑及標籤由政府提供，並由船長執行工作。其標尺如附圖 1。

（三）安全要求

- 救生衣（國外釣魚必需之裝備，落水後可漂浮，但須小心撞擊）與防滑鞋；
- 岸上設置柵欄、排水設施；
- 岸邊設置消波設施；
- 於防波堤上須注意瘋狗浪；
- 注意天氣預報等。

（四）目前問題

- 1.台灣附近海域因毒魚、炸魚、定置網網目太細及網組太多等不當的魚法及過漁行為，使環境惡化，漁源枯竭而無魚可釣；釣客要釣到滿足很難，因此減少了釣魚人口。
- 2.台灣之釣魚文化是看誰釣的量多（總重量最大），而非看誰釣的最大隻（其餘放回）或是純休閒的方式釣到魚再放回，因此不論大小魚，幾乎都帶回家吃掉；國外釣魚人吃魚，但只吃大魚（魚排），而不吃小魚。

3.目前對漁業雖有三海浬內禁止底拖及其他關於網目或季節性限制的規定，但並未嚴格執行。即使檢舉違法，亦因缺乏定罪之證據而無法判

附圖 1 澳洲魚釣標尺
(資料來源：釣魚協會
陳平南提供，1996)

罪。

- 4.目前整個沿岸幾乎沒有適合的海釣場地，只有少數季節性的魚種洄游，但投入的目前釣魚人口雖有增加，但魚的總量越來越少。
- 5.以往船釣釣況不錯，西海岸只要得知潮汐時間即可推算出魚群聚集之時，使釣魚人獲得滿足；但目前海岸地形被破壞（如港灣等硬體建設改變地形及流況等）、海水污染及垃圾、廢污水等破壞沿岸環境，使沿岸水質不良，因此在岸邊幾乎釣不到魚。而東北角磯釣釣況也在惡化中，除以上情形外，原可生長海藻，有聚魚作用之海蝕平台被挖成九孔池也使魚類遠離岸邊，海藻在此處的生長也不如以往，無法充裕供應魚食；在溪流中則因興建沒有魚梯之攔沙壩，而使魚源衰竭。
- 6.漁會認為海是他們的，因此其他人到海上就被認為是和他們搶生意。事實上，海應該是屬於全民的。但目前依法漁業權被視為物權，兩種觀念是互相衝突的。
- 7.以目前情況來看，漁民（漁會）似乎不易改變觀念及接受新的觀念，溝通非常不易。
- 8.新船成本約台幣 200-300 萬元，故舊漁船汰建成新漁船或海釣船需要資本，對一般漁民實有困難，因而造成沒錢的漁民不易轉投入海釣行業，但有錢的漁民可能越來越有錢。
- 9.目前有許多漁業的問題屬農委會管理權責，而不是觀光局，所觀光局有些情況力不從心。
- 10.過去遊艇公會的建議漁會不認同，即使漁港閒置也不讓遊艇進入，原因可能是恐懼海釣者與之產生生存競爭或破壞原有生活習慣及破壞漁村原始風味等。

（五）對政府之建議

- 1.建議政府藉比賽改變釣魚觀念，以比較最大隻魚的重量來排名，而非以總重量排名。
- 2.加強環境教育及宣導，推廣純休閒的方式讓釣到的魚能再放生。
- 3.落實對漁業之管理，加強對違法行為的取締。

- 4.近年來漁民在近海捕不到漁，故多向大陸買漁，甚至走私。這種情形其實是浪費油料，故宜輔導漁民轉投入休閒漁業，或觀光事業。
- 5.政府可建立示範區（如後壁湖漁港），加以宣導推廣，以逐步改善。可以考慮招待漁會（漁民）參觀，藉此推廣新觀念。
- 6.漁會可和旅遊業結合，促進當地發展；類似高縣興達海洋文化園區或茄定烏魚季的作法，值得推廣。
- 7.對東北角而言，觀光客重複前往風景區的頻率不會很高，只有釣客和泳客才會常常過去。因此觀光局（東北角管理處）應全方位經營，例如投放漁礁、建釣魚浮台、設置安全設施、並限制漁船在附近（如5浬）作業。
- 8.許多事務屬農委會負責，觀光局能主導者少，故應需要一整體計畫，並與相關機關在法制上和實際管理行政上多加協調，以相互支援，達到體驗釣魚樂趣與保育海洋資源的雙重目的。

二、潛水活動

在台灣的東北角、墾丁與澎湖等地都有優美的海底景觀，因此，台灣的潛水活動近年來也在蓬勃地發展，每年都有數千人新投入此項休閒活動，本活動係訪問「中華民國潛水協會」張仁宗理事長後彙整的紀錄。（訪談時間：中華民國85年12月23日，訪談地點：中國民國潛水協會。）

（一）台灣活動概況

- 1.目前國內潛水活動概可分南北二大分區。苗栗以北之潛水地點在東北角，包括瑞濱、外木山、鼻頭角、龍洞灣、龍洞國小（有漁業衝突）、金瓜石、福隆等；以南則在墾丁之香蕉灣、貓鼻頭、萬里桐、山海及核三廠出水口等處。其中南灣之獨立礁具有世界級的水準。離島地區可供潛水地點則澎佳嶼、花瓶嶼、棉花嶼及綠島、蘭嶼等處。一般來說，本島沿岸之潛水者多為初學者，離島則為進階者。
- 2.約在十年前台灣環島海水之陽光穿透率及清澈度皆高，如今則因水邊遊憩活動之污染（如烤肉）、核電廠熱廢水及陸上工程在海底造成淤泥而被壞。除此之外，漁民毒魚、炸魚、底拖（採珊瑚），和潛水人使用魚槍等行為而破壞了生態環境，只有少數洞穴例外。因此在台灣多數海底和蘭嶼等地，只見到珊瑚，而沒有魚。但是如旭海、九棚等

處因軍事管制反而保存良好，屬於未開發之處女地。

- 3.國外對潛水人有許多限制（如分區等），且出租器材業者與活動領隊皆會執行規定，但國內沒有這種機制，故常見業者惡性競爭或帶人射魚。國外限制珊瑚礁區禁止下錨，國內仍沒有類似作法。
- 4.協會為團體會員（每個團體至少 20 人），會費每年 6,000 元，目前約 80 個穩定會員。活動人口則以男性較多，且多在 35 歲左右（日本則是女性占七成，平均年齡約 30 歲）。
- 5.協會方面在台大體育課已有開設浮潛課程，進行推廣。
- 6.國內每年約有 5000 人新領潛水執照（無照下水者更多），其中 PADI 約 2000 人，日本 ADS 約 2000 人，美國 NAUI 約 1000 人。但取得證照後仍無一套辦法監督考核潛水人之技術（例如有些人執照是買來的，或是久未下水技術生疏等）。

（二）國外之活動概況：

- 1.國際知名的潛水地區有十大潛場，如澳洲大堡礁之 cod hole，有二十條比人大的石斑魚，且很親人，形成極佳的觀光資源。台灣去潛一次約需 6 萬台幣，對當地經濟甚有助益，我們應可考慮自己開發類似的潛場。
- 2.日本琉球自然條件和台灣相差不大，但潛水環境比台灣好很多，作法也甚多可資借鏡之處。
- 3.馬來西亞在南中國海有一彈丸島（屬環礁），並在其上建有跑道以供觀光客前往潛水，台灣也可考慮開放一些島嶼，不應讓自己國民反而須「出國」到自己的南中國海潛水。
- 4.國外潛水有限制潛水人不可觸地，以免破壞環境生態與珊瑚生長，並依技術等級分區，以保護環境：
 - Open water diver: 初學者限制在環境已被破壞之處下水，以免其技術不佳，觸地而破壞較好之潛

水場。

- Advance open water: 可進行船潛。
- Rescue diver: 可進行船潛。
- Dive master: 可在流區潛水。
- Instructor diver: 可進行洞穴潛水。

5.在日本，其本國人須有日本發之執照才可下水，不可使用國際執照；觀光客則先看國際潛水證，再稍微測試一下技術（由潛水領隊執行），通過後才可潛水。

6.國外禁止在珊瑚礁區禁止下錨，而用繫有浮標的消波塊標示可下錨的地點，以避免破壞珊瑚礁。

7.日本的「民宿」方式對潛水人十分方便，也可體驗當地生活，值得台灣仿效；「民宿」為日本政府輔導漁民的方式之一，藉改善居住環境（例如補助油漆、裝潢等），提供遊客居住，使遊客在此體驗海邊民風，其環境甚至比飯店還好。魚戶男主外帶人潛水，女主內料理民宿內之事務。

8.國外觀光潛水行情平均每日約美金 100 元(80-150)，包含 2 個氣瓶、午餐及一張海底照片，消費額不少，說明了發展潛水觀光和海洋資源保育，也是很好的經濟發展方式，不一定要破壞環境，大規模的工業開發才有前途。

（三）安全要求

- 1.抽查高壓空氣品質。
- 2.協會負責教練水準的提升。
- 3.漁業或觀光主管機關則負責潛點之管理。

（四）目前問題

- 1.環境惡化，包括前述之烤肉污染、核電廠熱廢水、海底淤泥、毒魚、炸魚、底拖、定置網和潛水人使用魚槍等，國內違法者多有民代撐腰

或執法不嚴的情事。

- 2.國外對潛水人有許多限制如分區等，且限制珊瑚礁區禁止下錨；但國內沒有，業者惡性競爭，也使環境加速惡化。
- 3.台灣人喜歡把魚帶回家養在水族箱中觀賞，而不把魚留在海中欣賞；因此台灣之水中攝影，多半只有珊瑚沒有魚。
- 4.在海中有「公共財的悲劇」，環境教育尚未落實，有許多活動但未生根。

（五）對政府之建議

- 1.加強對毒魚、炸魚、射魚和底拖等之執法及處罰。
- 2.可學日本發展民宿，以輔導改善漁村經濟，否則漁民捕不到魚，可能會走私。換言之，發展民宿可減少走私情事的發生。
- 3.國家可投資改善綠島或其他離島（加長跑道、輔導飯店、成立民宿等）建立潛水示範區（如潛水步道）；並由水試所馴化一些地域性魚類（如石斑、鰈魚等）供人餵食，發揮台灣特色；以如石斑、金錢鯉之親人，向國外潛水客推廣，使外國人一聽到台灣就反應到水下美景，如此可改善台灣形象，並賺到外國人的錢。
- 4.限制潛水不可攜帶武器，只可帶攝影器材及餌料等。
- 5.證照制度不只要建立，還要落實執行與檢核技術。
- 6.建議須加入協會才可下水，而委由協會進行管理，分擔政府職責。
- 7.綠島、蘭嶼及墾丁（海博館至鵝鑾鼻）等地海底景觀十分優美，建議劃為特定區。

三、衝浪活動

衝浪活動在國外許多地方都受到民眾的喜愛，如在日本海洋巨蛋的室內環境中，利用人造浪的方式可在水池中產生二米高的波浪；而在夏威夷政府更將衝浪活動視為重要的觀光活動之一，在夏威夷的海岸管理計畫中明定應在合適的地區設置人工礁以製造良好的衝浪環境，當地民意亦認為在海岸管理計畫中應明定要保護衝浪地點的環境。而台灣也有不少地點適合衝浪活動的進行，且衝浪活動並不會產生污染，確為一項適合推廣的活動。本活動係訪問「中華民國衝浪協會」孫耀東副總幹事後彙整的紀錄。（訪談時間：中華民國85年12月23日，訪談地點：台北市復興國民小學科任教師辦公室。）

（一）台灣活動概況

- 1.一般衝浪活動係從岸邊划水至起浪區，由起浪區開始，規定一人一浪不可搶浪，主意是安全之考量。
- 2.衝浪之設備包括衝浪板、安全繩、防寒衣（冬季用）等。目前長6呎之衝浪板，約台幣18,000元。
- 3.因西海岸污染太多，故以東北角，東部為主，東海岸水溫不冷，適合衝浪。但花蓮溪口的污染亦相當嚴重，情況較差。
- 4.東岸之岩岸或珊瑚礁岸之深度較深，所產生的浪較好；西岸沙岸地形平坦浪較小，可供初學者練習。
- 5.目前依技術分A、B二級（但未發證），A級為曾比賽過的，B級則否，在比賽中得名的則可為教練。
- 6.在有低氣壓或颱風侵襲前後之浪況最佳，反而特別適合衝浪。
- 7.東岸冬季水溫不冷，且無水母，亦適宜活動。
- 8.國內曾於東北角舉辦約40人參加之比賽。
- 9.由於衝浪設備也需一些投資，故活動人口以上班族為主，但學生仍可租浪板使用。
- 10.目前協會約有會員200人，90%為台北市人，皆為經常活動者；有體驗過衝浪者大約有萬人。
- 11.協會方面因經費與政策問題目前仍以國內發展為優先，迄今尚未加入國際衝浪聯盟，但至盼協助多加推廣，鼓勵青少年加入。
- 12.根據水上活動俱樂部（Aquamanias' Club）表示：目前台灣地區比教

適合衝浪地點包括：大溪蜜月灣、墾丁南灣、佳洛水、台東大武、杉原、花蓮磯碕、南濱、北部的翡翠灣、萬里、富基村、沙崙、淺水灣等。大多數的衝浪地點集中在台灣東部，主要是因為東部水質較少污染，且颱風多、風浪大，其相對位置如附圖 2。⁵⁷

（二）國外之活動概況：

- 1.日本之海洋巨蛋有人造浪泳池可造 2 米浪供衝浪用
- 2.國外比賽類似區運賽，由地方先比，再進行全國賽，並依職業、業餘、
- 3.男女及年齡分組。有證照制度，包含引薦人（所屬俱樂部）、證書（參加比賽之選手證及名次）與國外經驗。
- 4.因在水面上活動且無動力，有安全問題時易發現，故活動者不須執照。
- 5.世界衝浪聯盟每年均辦比賽。
- 6.國外著名的衝浪地點有：夏威夷的 Pipeline Waimea Bay Sunset Beach 有最具挑戰性的巨浪，亞洲有印尼的巴里島、澳洲的黃金海岸、日本的千葉和新島都是較好的衝浪地點，另外，南非的 Jeffrey Bay 也是好的地點。⁵⁸
- 7.目前全世界加入衝浪聯盟的國家包括：日本、美國、法國、澳洲、印尼、南非、波多黎各、巴拿馬、墨西哥、葡萄牙、東加王國、多明尼加、阿根廷、摩洛哥、大英國協、以色列和牙買加。⁵⁹

⁵⁷ 「衝浪的場地」，<http://www.pros.com.tw/u-water/articles/surfing/surf4.htm>.

⁵⁸ 同註 1。

⁵⁹ 同註 1。

（三）安全要求

- 1.應能平衡、體能（須游水至起浪區）、潛越浪之技巧（游泳、閉氣等）及踩水、仰漂。



附圖 2 台灣地區適合衝浪地點區位圖

- 2.遵守規則，兩人以上進行活動，且一人一浪，不可搶浪。
- 3.須將安全繩綁於後腳腳踝。
- 4.注意海流（不可為離岸流）、風向之變化
- 5.海底地形不宜在深淺不一的海域活動。
- 6.有閃電時不可下水。
- 7.下大雨後可能造成海底地形之變化，以及水流之改變，且常有漂流木，故不可下水。
- 8.注意分區，避免與水上摩托車使用同一水域。
- 9.夏季須穿防水母衣，避免在有水母的海域活動，以免受傷。

（四）目前問題

- 1.環境惡化，東岸消波塊越來越多，破壞景觀並易發生危險，且消波塊會沈入海底沙中改變海底地形，形成潛在之危險。
- 2.目前協會之經費由理監事捐款維持，希望加入體協以獲得政府補助，但政府只認同奧運項目，不補助民間休閒運動，且公家或私人單位因無利可圖而不願贊助。
- 3.曾有外國人在墾丁衝浪而與水上摩托車打架的情事發生；國外水上摩托車則是在外海浮台周圍活動且須訓練，故未來管理上須考慮分區。

（五）對政府之建議

目前無主管機關（因體育事務歸教育部，休閒活動歸觀光局），但希望有主管機關提供設施。

四、帆船活動

由於海禁的解除，利用船艇所進行的休閒活動也在漸漸地發展中，而台灣四周環海，如此優異的自然條件更可大力發展相關的船艇休閒活動。本活動係訪問「中華民國帆船協會」陳庭鶴秘書長與秦志強副秘書長後彙整的紀錄。（訪談時間：中華民國 85 年 12 月 23 日，訪談地點：中華民國體育總會。）

（一）台灣活動概況

- 1.帆船協會已成立 22 年，過去在戒嚴時活動有海軍及警總支持，全國約有 10 多個基地；但在解嚴後，基地全被違建破壞。協會會員現由各縣市委員會或俱樂部組成，目前約有 3000 人，年齡約 8-15 歲以及 30 歲以上，在海軍不推動後中間有年齡斷層出現。目前全國帆船約有 300 艘，活動區域在翡翠灣、白沙灣、福隆、西子灣等地；風浪板(屬不具船型之浮具)則超過 1000 條，活動區域在澎湖、花東、新竹、台中、東北角之福隆、桃園竹圍、台南秋茂園及大鵬灣等地。協會方面的運作經費依靠理監事捐助或辦比賽由贊助廠商廣告之收益支持。
- 2.相關協會中，動力小船協會與遊艇協會皆以遊艇為推動主力；船艇競賽協會則以比賽為主（包含非動力船艇之競賽），因此相關協會可以分工合作。
- 3.與協會有關之主管機關有內政部（人民團體立案）、教育部（體育競賽活動）及交通部（船艇進口或起造、休閒活動之推展等）。
- 4.目前 20 總噸以下的小船進口手續非常複雜，省交通處或交通部要看泊地許可證明、活動水域、船隻設計規格圖及出口國合格證等書面資料，並要進行船隻丈量；國外進口船隻皆符合比賽規格（如重量、長度等），但國內卻以商船或營業用船的標準對運動競賽用船進行丈量，例如帆船之桅桿是必需的，但丈量卻因桅桿而與國際比賽決定穩定度不合；此外台灣亦要求這些白天運動用船裝置燈具、馬桶、船錨及纜繩等不需要的物品與設備，這些東西在一般使用或國外比賽時都用到。若為國內自己所造之船，須在 3 個月前提出申請，核可後 3 個月新船造好出廠時驗船，若不合格可等 3 個月後再驗，國內造船廠已有合格驗證，但在台灣的船多半無法符合許多不合時宜的規定。
- 5.國內風浪板售價約台幣 60,000 元（國外約 40,000 元）；470 型帆船約

需美金 13,000 元（台灣有十艘）；2 人帆船約需美金 16,000 元，與汽車價格差不多，可與人合購，也可作為全家活動。一般而言一艘船可用 20 年。

6.目前在後壁湖、龍洞（已損毀）及澎湖已有遊艇港，依法可在 24 海浬內活動（活動時間不可超過 48 小時，且須在 10 天前向地方警察機關申報），且有限制不可進入航道及軍事管制區等區域。

7.台灣現有一艘 41 呎隻大帆船，未來可掛我船籍國國旗出國參加國際競賽，但要訓練選手。

8.協會在未來將有計畫引入單人賽艇（現已加入相關國際組織），目前因法令限制動力小船無法進口，且國內缺乏夠大之平靜水域作為比賽場地。又恐有油污染，故不可在水庫集水區活動；但澎湖水域可作為較大賽艇的比賽場所。

9.水上摩拖艇自 79 年起管制進口，目前協會有計畫推動，先利用小船訓練人員技術，具有小船執照後再給予水上摩拖艇之訓練；地點可在關渡以外之淡水河，鯉魚潭等地，或是有足夠大小，約 1 米深之人工水池亦可。

（二）國外之活動概況：

1.動力／非動力／徒手活動間有分區間隔，在活動區域內亦有總數的限制。

2.多半由縣市政府訂定船、人、以及活動區域之基本規範，由海水浴場負責分區方式、出入航道與分區管理。

3.船艇須出廠證明並檢丈（帆、船身大小、桅桿、船重等）。

4.澳洲因水上摩拖艇機動性高，而在其上掛救生圈，將水上摩拖艇做為救生使用，就時效性而言，可以最短的時間到達意外現場。

5.船艇活動的另一重點是油污染，不排油即可儘量推廣。

（三）目前問題

- 1.政府雖鼓勵海域活動，但相關機關仍有許多不合時宜的限制；例如船艇的進口、檢丈等，似乎未能區別活動船隻的功能性質，使活動推展增加很多困難。
- 2.法規不切實際，如交通部對船隻規格之要求與國外差異太大；出港之行政程序時程太長，由於須於 10 天前申請，事實上無法得知 10 日後之海、氣象。此外，發船照時要求需要航行區域許可證並不合理，因屬休閒活動而非商業活動。
- 3.政府官員心態可能因安全上之顧慮而非常保守，法令管得太細，而限制了活動之進行。
- 4.現行法規對外國人及漁民限制少，但對其他本國人卻有相當多限制。
- 5.觀光局有推廣之興趣，但交通部內部似較保守而有推廣上的困難。
- 6.對船艇之管理只有商船之觀點，重在船型，而非針對合適之活動目標作規範。

（四）對政府之建議

- 1.某些情況下，船艇或浮具並不須停泊在港口，可由車輛攜帶，甚至從沙灘即可下水，故不必限定船籍港或船席位，只要允許由漁港出入即可。
- 2.出海程序應比照海釣，才切合實際。
- 3.航行計劃似可不必限定由同一港口進出；且發船照時不需要航行區域許可證。
- 4.應由船艇之功能決定其規格，器材屬運動或遊樂設備，其規格不應全以商船做標準。

- 5.政府明釋「近岸海域」之定義或範圍，以便有所遵循。另外，「未具船型」之定義，也應予以明釋。
- 6.設法管理水上摩拖艇，如使用者須先有 1~2 小時之訓練，解說基本航行規則、轉向須知及教授基本技術等，並可以發證蓋章的方式作為使用者累積經驗之證明。
- 7.對船艇活動之管理只須概略之規範（如分區、安全規定等）即可，細節由活動者負責（如出海時船長須考慮天候等因素，若有意外政府不須負責），活動規則則由民間擬訂。
- 8.活動可帶動當地觀光業（如富基漁港），政府可協助相關產業與活動之整合。
- 9.海域活動範圍須依動力／非動力／徒手之性質不同而分區，並規劃航線、分隔方式及容量等事項。
- 10.是否將船艇視為遊樂器材並依風景特定區管理規則第二條第二項中之「水面及水中遊樂設施」管理，可加考量；而非營利用隻船艇限制不必太嚴，但營利用之船艇須在安全上嚴格監督。

五、輕艇活動

輕艇活動在台灣的發展可源自於約在十多年前開始流行的泛舟活動，此後則有由單人操作的激流獨木舟加入，目前輕艇活動多半仍在陸域的河川進行，但在台灣海域也有適合輕艇活動的區域，在考慮活動安全等因素後應可推廣使更多的人參與此一活動。本活動係訪問「中華台北輕艇協會」獨木舟休閒委員會張光澤主委後彙整的紀錄。（訪談時間：中華民國 85 年 12 月 23 日，訪談地點：台北縣永和市。）

（一）台灣活動概況

- 1.輕艇為東海大學何教授自美國引入，個人開拉鍊工廠，因興趣而投入，目前在協會中之工作為推廣活動及協聘國外教練來台指導。
- 2.協會於民國 80 年成立，工作原僅有奧運比賽項目（競速、獨木舟水球

及激流三項)之訓練，並以體育系之學生為主要之活動人口，故活動人數不多；自 1996 年 3 月增加休閒委員會，目的則在推廣增加活動人口，從 5 歲至 80 歲皆能參與活動。

3.目前有十多個各縣市的委員會（分競速、水球及休閒組），但休閒以北部為主，其他地方仍以比賽為主。協會之會員約有 100-200 人，目前無團體會員。

4.一套輕艇船具進口約需 2~3 萬元，可用數年以上，材質絕大部分均可回收，不會產生公害，所以說是一項很環保的活動。

5.目前活動區域以陸上溪流湖泊為主，但有計劃試航東海岸找出合適之海域活動區域，就目前之資料，台灣以東岸較為適宜。

6.獨木舟活動方式一般為團體行動；此外，輕艇由單人操作，可攜帶副艇擺放食物及飲水，對環境幾無污染。

7.過去是用看錄影帶的方式進行訓練，但效果不好；目前則由國外聘請教練進行訓練，成效顯著。

8.輕艇曾在北海岸試航過約 10 公里，尚未在海上試過長程航行。在海面上平均一天可航行 30-40 公里（約需 5 小時）；如長程航行時（如台灣至綠島約 33 公里），則須有大型船隻伴護，較為安全。

（二）國外之活動概況：

1.國外有利用水壩產生激流作為活動的，且在水源保護區內之各項活動皆能有效防止污染，故甚為普遍。國內對於水源保護區管制甚嚴，獨木舟未有污染，卻與易有油污之其他船隻一體管理，似不合理。

（三）目前問題

1.出國比賽所需經費高，政府補助少。

2.過去船艇進口頗多困難，國外在體育用品店即可購買，國內卻一船難求。

（四）安全要求

- 1.目前活動等級與區域係依技術難度高低分爲五級，第一級活動區域爲平水區(如平靜之河水、海洋等)；第二級爲爲有小浪、小石或小渦流的地區，越高級的也越危險，到第五級已高度建議不要下水，但國外亦有追求風險者將瀑布列爲第六級而進行活動。這種分類須因時因地制宜，因爲即使地點相同，也可能因冬夏季的水流或水量不同而有不同的分級。目前本協會已完成台灣許多主要河川河段之分區。
- 2.台灣適合的地點尚有冬山河等地，秀姑巒溪則是以橡皮艇爲主，輕艇要有2~3級的技術訓練才可下水；在海岸部分，若由港口下水皆爲平水，從沙灘下水則要知道如何破浪。換言之，對於環境的瞭解和基本技術的訓練是很必要的。
- 3.活動安全管制：
除以上依能力劃分活動區域以保障安全外，原則上協會方面不鼓勵在激流區下水。活動中則要求配備救生衣、安全頭盔、救生繩、氣帶、備用槳等；冬季須增加防寒衣，並且活動爲團體進行，由領隊帶領，故有安全上的基本保障。

（四）目前問題

- 1.出國比賽所需經費高，政府補助少。
- 2.過去船艇進口頗多困難，國外在體育用品店即可購買，國內卻一船難求。
- 3.台灣有許多活動區域位於水源保護區內，部分地區進行活動時會有警察干涉。因此，缺乏合法的活動區域，可以說是目前推展輕艇較大的困難。

（五）對政府之建議

- 1.休閒活動不應禁止，而要合適的管理；在不造成污染的前提下應適度開放。此外，政府也應儘量維護休閒環境之乾淨，使遊憩活動之體驗者有

最佳的品質。

六、水上摩托車

水上摩托車在墾丁地區十分普遍，但其安全管理問題也引起甚多關切。本部分係訪問墾丁社區發展協會總幹事蔡正榮先生的紀錄。

(一)目前經營現況：

1. 在墾丁，水上摩托車主要分佈地區在小灣、南灣以及白沙灣三處，其中，數量最多的是南灣(數量未計數)，其次為小灣(最多為 102 部)，現在由墾丁國家公園管理處委託墾丁社區發展協會去經營管理。
2. 南灣目前沒有管理單位，雖然以水上摩托車的數量上在墾丁地區最多，業者曾經有意願合作組成一團體來管理，但仍有礙於無法源依據而沒有團體成立。
3. 目前墾管處委託社區發展協會來經營，是依據處長的想法。因禁止水上摩托車已經推行七、八年，但是仍無法完全禁止，因此處長試想將小灣的水上摩托車循序漸進地移向大灣。因為大灣是相當適合水上摩托車，但是屬於林務局，沒有開發、也沒有安全設備、沒有盥洗設備，沒有林務局同意，且現在沙灘部分亦租給私人，所以無法推動至大灣。而小灣的水上摩托車業者共同以此維生，故營業的力量相當大，無法杜絕，故處長建議小灣提出一模式納入管理，但檢察官卻無法認同此一管理的合法性，故社區發展協會就主動封住水上摩托車的上岸範圍，以納入管理。但是在此管理二年半的時間，仍無管理辦法可依據，故檢察官仍有時常捉業者的情形發生。
4. 目前在小灣，以浮筒標示及圍出活動範圍來控制水上摩托車的出入，減少因活動進行時所產生的意外，否則海面上都是水上摩托車，不僅遊客危險，連魚類蝦蟹都絕跡。而且今年夏季凱撒與福華飯店將可帶動國際觀光遊客，若不進行範圍標示或訂有相關的管理辦法，游泳與水上摩托車並存的情形，遊客的生命安全將遭受危害。

(二)目前問題

當局依國家公園法第七條認為在國家公園範圍內禁止水上摩托車。所以水

上摩托車在恆春地區、國家公園內是不合法的。若要推展此一活動必須先將行政命令廢除，但在廢除之前要先有水上摩托車或小船等之管理辦法。且廢除行政命令需經過內政部營建署研究之後才可行。水上摩托車必須要管理，但目前沒有管理辦法制度及法源，所以無從管理，因此水上摩托車的管理規則應先擬定。去年已將管理水上摩托車資料送到觀光局，然責任與相關資料的評估，政府單位互相推拖，到現在沒有下文。故建議政府機關應要有下列措施：

1. 先擬定水上摩托車之管理辦法。
2. 解除國家公園範圍對於水上摩托車的禁令。
3. 成立正式的水上摩托車管理單位，以減少肇事率。由於水上摩托車的操縱不易，容易肇事，對於新手而言更是困難。近幾年來，小灣與南灣都有因水上摩托車而死傷的遊客。因此如有管理單位或管理辦法，則在發生意外時，則可減低傷害或減少衝突。
4. 目前對於水上摩托車的看法，法院認為應禁止就該禁止，除非行政命令廢除。而內政部營建署則認為不應廢除，除非有水上摩托車的管理辦法的訂定予以取代。張處長曾經請上級單位評估，將所有水上摩托車集中在南灣，可是營建署否決，政府單位內部看法也不同，認為會產生污染。事實上，遊艇的污染更大，所以政府單位似乎有雙重標準。其實最主要的是水上摩托車的肇事率太高，而現在又無管理辦法，所以惡性循環，每年死亡人數大概七、八人，受傷人數更不計其數，故應儘速訂定管理辦法，以及設置管理單位，才是有人道、有道德的行為。
5. 水上摩托車的意外事故以互撞較多，或擦撞後碰到其他戲水、潛水者，所以應該要有遊憩活動之分區及範圍。此外，仍要有水上摩托車的遊憩規則、教練時間之規定，以及受訓時間、執照的限制，並有高、中、初級等級的技術分級來管理。

七、經營管理機關（機構）

（一）北海岸風景區管理所

海域活動是多種多樣的，為避免各項活動之間的衝突或是與其他部門的衝

突，必需借助經營管理的妥善規劃與經營，本研究亦訪問相關經營管理單位，以探查經營管理現況和問題，並作為研擬對策之參考。本活動係訪問「北海岸風景區管理所」劉宗丁所長後彙整的紀錄。（訪談時間：中華民國86年1月20日，訪談地點：北海岸風景區管理所。）

1.北海岸風景區管理所概況

(1)目前旅遊局將國內分為主要五個風景區管理所（分別為北海岸、八卦山、梨山、觀音山以及茂林），其中，旅遊局是以北海岸風景區作為主要推動海域活動的地點，以疏解擁塞的陸域活動。

(2)北海岸風景區管理所管轄的海域範圍為 20 公尺等深線以內，陸域面積共有 4,411 公頃；最近所從事或辦理的主要海域活動如下：

1. 富貴角：水中救生協會（目前擁有會員 3500 人）活動。
2. 金車公司所舉辦的風浪板比賽。
3. 今年初交通部與旅遊局舉辦民藝燈會，並配合季節進行海釣活動。

(3)在近岸海域活動方面，1994 年 9 月交通處旅遊事業管理局委託中華顧問工程司的「興建環島遊艇碼頭之規劃與設計」規劃報告中，選定石門、富基、龜吼等三處漁港作為動力小船的訓練基地，以推動北海岸海域活動的主要遊憩及旅遊地點。

(4)以富基為例，目前已成為假日吸引顧客從事遊憩活動的新據點，然在劃設作為遊艇碼頭之用，卻與當地漁政單位發生許多衝突。

2.目前問題

目前與漁政單位發生許多衝突，原因大致可整理為下列幾點：

(1)漁政單位本位主義強烈

自從解嚴以來，海域活動仍不蓬勃，在國家以經濟發展為主之下，海岸地區多為漁業局所佔據的範圍。由於台灣近岸海域中魚類及水生資源相當豐富，一直為漁民主要維生的區域；但是海域資源是具有多樣性，且可以從事各種產業及遊憩活動的，因此不是以漁業為唯一的利用方式。但漁政單位對於海域是以漁業資源為主的本位心態，若在海域從事各項遊憩活動的過程，都認為將會影響當地的漁業資源，因此本所在推動各項海域活動，受到來自當地鄉公所、漁民及漁民代表等的反對相當多。

(2)漁港及港澳的過度興建

以目前北海岸地區的漁港為例，富基、石門至野柳等大小漁港，其停靠的漁船數相當少（富基漁港只有 6 艘漁船停泊），多作為垂釣的使用，如興建過多的漁港及港澳興建工程，不但嚴重影響當地的海域環境，亦對於海岸的景觀造成破壞。

(3)漁民人口銳減

由於經濟發展快速，各種行業的蓬勃發展，許多原本從事漁業活動的人口數已漸漸萎縮，再加上國人對於旅遊休閒的日益重視，應不需再過度保護傳統的漁業活動，而應以多角度的觀光和方式，經營海域及近岸資源。

(4)多角度的使用人工魚礁

放置人工魚礁的用途主要是吸引魚類的棲息與繁衍，其目的是利用國家的稅收來增加漁業資源，然應考量稅收也是來自各人民及各使用目的所徵收，不應該單以漁民或漁穫量為唯一目的，故其經營角度可利用開放型之休閒漁業作為遊憩活動，將人工魚礁提供作為開放釣魚場所，將是另一種休閒與漁業共同受益的經營方式。

由於從事各種近岸活動目前無專則機關及單位來管理，因此在安全性的考量上為本所在推動近岸遊憩活動的另一阻力；而各海域遊樂區及海水浴場的管理上，因人員與經費的不足，常有設施維護困難及設施遭受破壞的情形，誠為本所最大的隱憂。

(二)福隆海水浴場

福隆海水浴場即將在今(八十六)年五、六月將正式對外開放，目前正在前置作業及趕工，以其在天然地形條件的特殊以及北台灣少有的沙質，實為具有特殊資源的海水浴場。未來開放經營後，將積極推動各項海域活動。本調查係訪問「台鳳股份有限公司育樂事業處福隆蔚藍海岸企劃組及海域活動組」谷蘭小姐及申得光先生後彙整的紀錄。

1.福隆海水浴場目前經營狀況

- (1)在今(八十六)年五、六月將正式對外開放，目前正在前置作業及趕工。
- (2)過去鐵路局及旅遊局在經營上沒有配合市場的腳步，目前已由而福隆海水浴場也由民間來經營，台鳳公司對於以前觀光局、旅遊局所作的官方統計資料，福隆海水浴場的歷史已相當悠久，並具有固定的客源，積極參與投資與經營。
- (3)在天然地形條件的特殊以及北台灣少有的沙質，為福隆具有之特殊資源。
- (4)在民間經營的過程中，除旺季經營之外，仍需考慮淡季時的營運，因此配合各項的海域活動，以多角度的經營，而福隆海水浴場是國家保護的浴場，所以引進的水上活動以不破壞天然資源為優先考慮。
- (5)目標福隆正積極在未來以帆船作為當地特有的海域活動，並試辦幾次具有規模的比賽，增加當地的特色及特有形象來經營。
- (6)主要以水上浮具、本身沒有動力、沒有污染、影響層面較小的活動，浮艇及充氣的各種東西，並且傾向於一些海上休閒船隻。
- (7)福隆海水浴場的範圍除了公告範圍外，還包含河域的部份，其從事活動的範圍比一般沒有河出海口的海水浴場還要大，因為河域範圍的風浪較小，帆船、風浪板都是福隆主要推動的海域活動，所以就初學者而言，可利用內河來熟悉操縱及從事訓練，熟悉後可到海域地區有風有浪的情形下進行活動，故福隆海水浴場的活動範圍具有這項優勢，可避免一些因恐懼而導致的災害發生。

- (8)目前公告範圍沙灘以西側與防風林帶為鄰，東側以雙溪河出口為界。泳區範圍平常以此區域為範圍，假日因遊客增加故再擴大範圍，其他海域地區則因水流不正常而禁止游泳，內河為大部份的水上活動範圍；另外在河出海口的地區，因為這裡有一個帆船基地在岸上，故以進行帆船活動為主，而沙灘的部份則以沙灘排球、飛盤、風箏等其他活動。
- (9)其承租方面是向旅遊局承租經營以五年為一期限，在由 85 年開始承租，預計 86 年完成工程部份開始營運。五年過後，台鳳公司有優先承租權。
- (10)提供住宿以小木屋為主，還有露營地的場地，可提供小木屋 180 人、32 個營位及 2 個汽車營位，以北部地區遊憩休閒地點而言，福隆海水浴場所提供的是以年輕客層為主。
- (11)配合海域活動如水上腳踏車、有造型的浮具如滾輪、橡皮艇以及風帆等，陸域活動則以沙灘排球、風箏等，至於冬季或淡季，海域的部份則不開放，因此以陸上的會議中心（大：80 人、小：40~60 人）以及客房的部份則推動蜜月套房的活動，當然在淡季客源必定減少許多，但是仍有其市場存在，因此陸上活動必會陸續推展。

2.目前問題

- (1)來自漁民團體的干擾相當大，因為漁民團體認為其漁業法高於觀光法規，故以目前福隆海水浴場而言，其地點特殊，一邊為雙溪河的出海口，一邊為海水浴場的沙灘。其中河道有一些竹筏及漁船，為漁民在河道中架設漁網抓魚，在生長旺季時，漁民可以開船以及竹筏到沿海地區進行捕撈、釣魚，在淡季時就無事可作；但在進行遊憩及水上活動時，漁民團體提出抗議，認為遊客在進行水上遊憩活動會將海域或河道的魚趕走而捕不到魚，對於魚類的繁殖亦有影響，此外還進行一些消極性的抗議，在河道上放置一、二十條垂直河面的漁網，這將無法進行任何動力或非動力船隻，積極性的抗議就是到處的抗爭等，然而整個社會正慢慢地在轉型，漁政單位仍然相當封閉保守，這是推動海域活動中一個相當大的阻力。
- (2)一般法規及漁業法對於從申請船隻、申請船席，取得漁會及縣市政府同意，其實買船及放船都不難，困難的是准許放船的各種關卡，這是民間單位在推動時的困難點及面臨的壓力來源。以水上摩托車為例，這一個水上遊樂器材，國內一直沒有開放但是法規沒有禁止，但是卻造成很多

傷害及問題，所以在這種不確定的情況下，一旦要到從事這樣的活動，必須要受到許多限制，例如不能有營利的性質、不能出事，否則就觸犯法規，因此形成一個封閉性的團體從事這樣的活動，但在國外是相當熱門的活動，相反在台灣，因海巡部在壓縮、地方漁會在壓縮、漁民的抗議，一方面在法律部門如警察單位亦要干涉，故導致遊憩團體就不敢引進這項活動以避免一些不必要的麻煩。

- (3)由於漁港的興建，造成雙溪出海口至漁港之間有淤積的情形，而海水浴場的範圍目前雖然有淤積的情形，但整體而言，此海灘的區域因受當地的潮汐、海流以及出海口的交互作用下，是屬於動態型的沙灘，可因不同季節、氣候而有不同的沙灘形狀。另外在內河部份，目前有淤淺的情形，但應不至於有河道完全淤積的情況，因陸域的排水量仍持續保持，其目前水深約有 2~3 公尺，故在此進行水上活動必須加強安全性。
- (4)雖然受到漁業團體的阻礙相當多，但目前台鳳公司與當地漁會的理念已漸漸達到共識，未來在旅遊淡季或旺季期間的關閉時間，可提供當地漁民進行漁業活動，達到共享海域資源的和諧關係。

附錄五

日本水產廳「漁業和海洋遊憩共存之調整方針」（譯本）

本方針於一九九七年四月十四日由日本水產廳轉知各都道府縣，資料由邱文彥教授友人、該廳官員平田孝司（Takashi Hirata）先生所提供。

（一）海洋遊憩之現狀

1. 近幾年，因閒暇時間增加，以及日本國民朝向自然健康為主流的休閒方式，魚釣、退潮揀拾海貝等遊漁活動，加上遊艇、汽艇、潛水等各式各樣海洋遊憩活動已蓬勃發展。今後，海洋娛樂性利用之趨勢，可望越來越明顯。

按活動類型，這些海洋遊憩活動加以分類，可分為：

- （1）魚釣活動。
- （2）遊艇、汽艇、潛水等「體育型」活動。
- （3）海水浴、退潮揀拾海貝、參觀水族館等「親水性愉快型」活動。
- （4）搭乘觀光船、客船等享受船旅之「巡航型」活動。

於茲特別從水產資源與海面利用的觀點，就期待與漁業共存的海洋遊憩活動中，舉出「魚釣」以及「體育型」二者為例。

2. 休閒漁業（魚釣、退潮揀拾海貝等魚貝類之採捕）之動向

（1）參與休閒漁業的人數

最近每年參與休閒漁業的人數達3,700萬人次，此一活動廣泛地普及於國民。這當中魚釣者最多，超過全體總人數之八成，最近的成長率雖然遲緩，但尚有增加趨勢。魚釣人數的三分之二左右係不使用船舶之磯釣等，三分之一則為使用船舶之船釣（參見表E-1）。

以與漁業調整產生較多問題的船釣來看，娛樂漁船之利用有減少的趨勢；相對地利用遊艇、汽艇等遊覽船之魚釣，則有增加趨勢，總共達500萬人。尤其最近遊覽船的低價格化進展著，料想今後使用遊覽船之魚釣將更為增加。

（2）休閒漁船業者數

休閒漁業者數約24,000人左右，有持續減少的趨勢（參見表E-2）。將休閒漁業者加以細分，九成左右係漁民，休閒漁業雖成為漁民重要之兼業機會，但推測由於漁民本身有減少趨勢，從事休閒漁者之減少亦會出現。

E-1 休閒漁業人數的變遷（總人數）

項目 \ 年次	1983 (A)	1988	1993 (B)	(B) / (A)
海面休閒漁業人數（萬人）	3,093	3,536	3,724	(1.20)
魚釣	2,482	2,945	3,130	(1.26)
船釣	1,000	1,185	1,112	(1.11)
其他	1,482	1,760	2,018	(1.36)
淺灘採捕魚貝類	330	480	490	(1.48)
其他	281	111	104	(0.37)
船釣休閒漁業人數細分（萬人）	681	691	605	(0.89)
娛樂漁船利用人數	319	484	507	(1.59)
遊覽船釣人數				

（3）使用於休閒漁業之船舶

日本目前使用於休閒漁業之船舶約十五萬五千艘，以一九九三年資料為例，將遊漁人口導往漁場之漁船約二萬七千艘，遊覽船等私家船約十二萬七千艘；換言之，遊覽船等私家船佔休閒漁船舶的八成左右（參見表E-3）。由此可見，娛樂漁船艘數有減少趨勢，但相對地，私家用魚釣船則顯示有增加趨勢。

（4）休閒漁業之採捕量

被認為對沿岸漁業資源有很大影響的船釣活動，根據從一九九一年十至次九月所行之調查，船釣之年總採捕量達29,100公噸。

以魚種類來看，真鯛佔全部之23%，6670噸最多；次為鯖類8%，2290噸；鰺8%，2230噸。

又以月份來看，七月份為一年之13%，3780噸最多；二月份3%，920噸最少。

次將利用船釣之採捕量與沿岸漁業之漁獲量做比較，成為漁釣主要對象的真鯛，在船釣採捕量加上沿岸漁業漁獲量的採捕量之中，船釣採捕量僅約佔8%，黑鯛4%、真鯛3%、比目魚2%。

可是，各地區之情況不一，真鯛之船釣採捕量超過沿岸漁業魚獲量之地區亦有。

3. 體育型海洋遊憩之動向

在沿岸海域為活動範圍之「體育型」海洋遊憩活動，包括有遊艇、汽艇、水上摩托車、水上滑艇、衝浪等。

E-2 休閒漁船業人數的變遷

項目 \ 年次	1983 (A)	1988	1993 (B)	(B) / (A)
休閒漁業業者數 (人)	33,857	28,049	24,404	(0.72)
漁民兼業人數	29,551	24,499	20,987	(0.71)
漁會	157	125	148	(0.94)
船宿	2,175	2,312	2,121	(0.98)

E-3 使用於休閒漁業船舶數之變遷

項目 \ 年次	1983 (A)	1988	1993 (B)	(B) / (A)
娛樂漁船	36,429	32,358	26,534	(0.73)
自用釣船	74,549	115,863	126,765	(1.70)

平成六年（一九九四年）到現在，遊艇、汽艇之保有艘數達三十二萬艘，比十年前增加27%；又水上摩托車保有艘數約八萬台，比十年前驟增79倍（參見表E-4）。有關執照取得者，總噸數未滿五噸，得於離岸5海里間區域航行之四級小型船舶操縱士，其執照取得者為179萬人，十年來驟增69%。由此可知汽艇、水上摩托車等，於離岸5海里間沿岸海域驟增的盛況。

其他方面，有關潛水之推算人口達53萬人，比較十年前驟增35倍。

E-4 海洋性娛樂之變遷

項目 \ 年次	1984 (A)	1989	1994 (B)	(B) / (A)
小艇、汽艇 (萬艘)	25.2	28.9	32.0	(1.27)
水上摩托車 (萬艘)	0.1	2.0	7.9	(79.0)
潛水 (萬人)	1.5	19	53	(35.3)

(二) 漁業之現狀

世界的漁獲量，近幾年於一億噸左右停滯不前。

一九九四年（平成六年）十一月聯合國海洋法公約生效，沿海國家受有對自己國家之生物資源做適當保存及管理之義務。日本於一九九七年亦制定了有關海洋生物資源及管理之法律，並計劃引進總可採捕量（TAC）的量性規則。

又於沿海國家200海里內水域資源的利用趨勢中，對於日本遠洋近海漁業之國際情勢日形不利，因此沿海漁業重要性提高。

日本附近水域之水產資源一般來說水準不高，為謀求資源之持續且高度的利用，漁業界正進行魚苗放流等之「栽培漁業」及與為平衡資源量而調整漁獲之「資源管理型漁業」而努力。

(三) 漁業與海洋遊憩間的關係

1. 漁業與海洋遊憩間的糾紛

於此情況下，作為傳統魚場有歷史性的沿海海域，遂於漁業與海洋遊憩之間產生了各式各樣的糾紛。

根據委託民間機構所進行的調查結果，百分之七十九的漁業關係者、百分之四十二的海洋遊憩愛好者持有問題意識。又漁業關係者及海洋遊憩愛好者視為主要問題的糾紛內容中，漁業關係者對於「漁場環境」之惡化與「魚貝類之捕獲」如何提升，甚為關切。

大多數的糾紛，起因於相互理解不足、海面利用規則尚未訂定，以及缺乏基本規範。因此，增加漁民與遊憩者間對話的機會，和制定基本的漁場利用規則及規範，有其必要。

今後，隨著海洋遊憩的進展，預料水產資源及海面利用的糾紛將更加顯著，漁業與海洋遊憩間海面利用之調整及糾紛防止，遂成為緊急的課題。

當具體的糾紛實例包括：

- 在天然礁、人工礁等漁場利用之娛樂漁船、遊覽船與漁船之間或娛樂漁船同仁間的爭執。
- 漁民對於無視漁場慣例休閒漁業參與者之採捕行為的不滿。
- 漁民對於因休閒漁業使用撒餌、使用高級機材所帶來的漁獲物增加，而產生漁業資源量減少的不安、不滿。
- 漁民對於休閒漁業之單方面的排除請求。
- 因撒餌或垃圾帶來之漁場荒廢。
- 鮑魚等私捕行為和疑為私捕的潛水行為。
- 遊覽船等高速航行所帶來的噪音與行走波浪使漁業環境惡化。
- 於漁港附近或海上之水上摩托車等，與漁船接近之互撞危險性增大。
- 在漁港內休閒漁船對一般漁船航行的妨礙。
- 在漁港港區休閒漁業參與之違規停車、垃圾丟棄和違法停泊。

2. 關於國民海洋利用之想法

抱持海洋利用應尊重漁業與海洋遊憩雙方意見看法的人士，不僅是海洋遊憩愛好者，在一般國民亦相當多。

所謂「應以國民休閒為中心考慮其利用」之意見，不僅是一般國民，在海洋遊憩愛好者之間亦為少數意見，僅僅是全體之5%。

又以一般國民的意見，「應以不給漁業添麻煩地利用」之意見，有四成左右之點，乃一特徵。

3. 漁民對於海洋遊憩之想法

漁民雖討厭糾紛不斷的海洋遊憩，但為積極應付新的情勢，謀求漁村活性化的努力也在各地進行起來，於此可看到對於漁民意識的變化。就全體而言，漁業關係者中，倘有明確的規則即認同海洋遊憩活動者，佔73%為多數；認為可無任何限制，自由地進行海洋遊憩活動者則無。

目前參與海洋遊憩的人有組織地進行活動的比率很低。為了漁業與海洋遊憩之共存，不僅全體國民深切期待彼此討論場所之設置，在漁業關係者中更為顯著。

4. 海面利用調整的實例

透過當事者間的討論，訂定海面利用規則與漁場利用調整，謀求與潛水間的共存制度者，如靜岡縣伊東市富戶地區的實例雖可見到，但於已制定規則的地區，評估其規則的效果時，也常因規則內容之認識不足與規範不夠周延等理由，而仍有不遵守的情況發生。

其中，神奈川縣湘南海岸地區與靜岡縣濱名湖地區之海面利用調整是進行地比較順利的實例。其理由如下：

- 各式各樣的海洋遊憩活動自古以來即在該區域內活潑地進行，漁業及海洋遊憩關係者早已經驗了各種的糾紛，雙方都積極地為制定規則而努力。
- 指定為研擬規則之地區公益法人，著重定期性之討論。
- 海事關係業者組織化已形成。
- 為制定雙方共存之基本規則，討論的結果透過小冊的散發與巡迴說明等活動，使一般民眾亦能知曉規則而努力。
- 通過這樣的共同活動，於兩者間產生信賴關係。

(四) 朝向和諧之海面利用關係

1. 海面利用中央協議會之職務

隨著近幾年海洋遊憩的進展，漁業與海洋遊憩間海面利用之調整及糾紛之防患成為緊急課題。為了對應這樣的問題，自平成六年（一九九四年）七月雖決定於有關都道府縣成立供漁業關係人與海洋遊憩關係者間對話場所之海面利用協議會，但卻始終未能實現。

為此，水產廳長官乃設置了由漁業、娛樂漁業、海洋遊憩之有關團體代表人及學識經驗者所組成之「海面利用中央協議會」，目的在謀求和諧之海面利用，並進行關係者應注意基本見解之檢討，同時對於都道府縣之海面利用協議會等進行有效地調整方針之檢討給予指導。

2. 漁業與海洋遊憩間共存之方向定位

為謀求漁業與海洋遊憩間和諧之海面利用，漁業者、海洋遊憩關係者、行政關係者所應注意事項，以及海面利用中央協議會之意見，彙整如以下事項，

並於平成七年（一九九五年）七月廿日發布為水產廳長官「朝向今後之漁業與海洋遊憩間之共存」通報，以告知關係人。

（1）海洋之和諧利用及環境保全之必要性

近幾年來作為享受海洋遊憩之場所，或作為與國民切身之自然相接觸場所，海洋之利用及海洋自然環境之保全，已引起國民高度的關心。

為此，傳統利用海洋之漁業關係者與作為閒暇活動之海洋性活動關係者，對於海洋之和諧利用與環境保全之必要性，應有充分之認識。

（2）漁業關係者與海洋遊憩關係者間相互理解之促進

沿海海域傳統上是作為漁場，海洋遊憩關係者要認識並尊重此一海洋的傳統利用，並謀求海面利用的秩序。在漁民方面，應正確地認識漁業以外之利用的必要性，充分理解與認識，形成這種共識很重要。

（3）謀求海面和諧利用之討論與規則制定之促進

為謀求海面和諧之利用，首先要進行討論，通過這樣的討論，才能將漁業及海洋遊憩之實際情況充分加以考慮，並進行關係人可以遵守之規則的制定。

為促進討論及規則之制訂，更進一步推動海洋性關係者之組織化，對於地區住民意識及振興地方之想法，應加以考慮。

（4）促進海面和諧利用秩序之穩定性

為謀求海面和諧之利用，所定之規則、規定的穩定性很重要，如此才能使關係當事人對之遵守視為理所當然；在當事人以外，使其他海面利用者徹底共知、遵守亦很重要。

為此，將規則普及、宣傳、報導，以告知一般海面利用者之措施，極為重要。

（5）為促進海面和諧利用之環境整備

起因於海洋知識與一般社會常識的缺乏而產生的糾紛十分頻繁，故海面利用者道德規範之提升乃為必要。對於環境保全、海面之共存性利用、地域社會之關懷等的啓蒙，以及道德規範之教育、指導，關係者應更加努力推動。

為促進關係者之相互了解，有關環境保全、資源保護、海難防止、規則之宣傳報導、普及等共通性問題，雙方之協調推動，將較有效果。

3. 海面利用基本規則制作之訂定

由於海洋遊憩者與漁業者間無共通之海面利用規範，海洋遊憩對於地域性之海面利用規則無知且並不關心，乃成為糾紛之重大原因。為使這些人們遵守地區之規則與規範，確立海面利用之基本規則，廣泛周知與辦理小艇執照講習，對於實現和諧之海面利用很重要。

基於這樣的考慮，海面利用中央協議會，現階段正檢討由以下內容，訂定基本規則。

（1）有關海面利用之基本規範示例

（關係人命之事項）

- 勿靠近定置網、魚船、養殖場、潛水魚場的附近。
- 勿於漁港之附近遊走、停泊。
- 鑑於船隻之互撞、撞上魚具、和人身事故等增加。故鼓勵應加入保險、出港前之安全確認、無線電之攜帶等安全保險措施。
- 於定置網、魚網、養殖場、潛水魚場設置易識別之標誌。

（關係自然環境及資源保護之事項）

- 勿將油料、垃圾、釣針等丟棄於海中、海濱。
- 勿於海岸附近發出巨大聲音行駛、高速疾駛。
- 為培養魚貝類，勿接近保護水面。
- 為保護資源，釣獲量要適量，將小魚放回海洋。

（為漁業順利作業之必要事項）

- 禁止使用水中呼吸器之潛水方式，採捕魚貝類之偷捕行為。

- 漁港之利用以漁民為優先。根據利用規則，以不妨礙漁業活動之利用為原則。

（2）海面利用規則之訂定

於糾紛產生時，透過漁業者與海洋遊憩者間之協議，就地域之實際情況，制定以下之海面利用規則。

- 從事海洋遊憩活動者應注意有定置網或養殖場設備之漁業活動的區域。
- 從事海洋遊憩者應注意有漁婦、潛水夫作業之漁業活動的期間、時間。
- 從事海洋遊憩活動者應注意漁港該漁船之航行區域或離港口之距離。
- 應注意於定置網、養殖場、潛水漁場等地點設置的標誌形狀、標示內容。
- 應注意於海岸附近航行之噪音及所限制區域、距離。
- 為推動資源管理，對於對象魚種釣獲量、體長的限制或全面休漁日等，應予規定。
- 海洋遊憩利用漁港者，不得妨礙漁港的漁業活動。

4. 有關海面利用調整之諸措施

有關漁業與海洋遊憩間之海面利用糾紛，起因於隨著近幾年之遊覽船、潛水、水上摩托車等各式各樣海洋遊憩活動急激的進展，以及對於習慣的無知，因此有必要增加漁業者與海洋遊憩關係者間對話之機會，並制定海面基本利用規則。

都道府縣設置「海面利用協議會」之同時，應進行民意測驗之調查、制定海面利用規則、致力於教育普及活動，並培養魚釣講師和整備相關魚釣設施。

5. 有關休閒漁業制度及調整手法

針對休閒漁業，及和諧之海面利用，將建立之制度如下：

（1）有關休閒漁船業之法律制定（昭和六十三年）

昭和六十三年七月曾發生之休閒漁船與潛水艇相撞事故，為促進休閒漁業之安全，確保與增進便利，以及確保漁場之安定性利用為目的，制定了該法。

（主要內容）

- 為確保業況與安全操作，休閒漁船業者應向都道府縣最高首長申報。
- 為提升業界水準（安全、方便、漁場利用）及適當營業，應進行之業者的登錄。
- 為提升業界的經營水準，由都道府縣知事指定休閒漁船業團體進行指導。

（2）漁業調整規則及委員會指示

根據各都道府縣漁業調整規則，「非漁民之漁具、漁法之限制」之規定，將一般從事休閒漁業者之漁具、漁法限為一支釣（竿釣、手釣）和不使用船舶之投網等。

漁業調整委員會等根據漁業法第67條，針對休閒漁業發布之有關採捕魚種之體長限制等，已提出很多規定。

（3）協定之締結促進

所謂「漁場利用協定」，乃漁業同業工會等及休閒漁業關係團體為確保漁場之安定利用關係而擬定的必要事項，目的在訂定各個成員應遵守事項，係為相互約定，以指導各個成員遵守該事項之團體間私法契約。

漁業與遊憩間之糾紛因地區而不同，故有謀求於地域之實際情況解決之必要。那種情形下，促進雙方對話理解實為不可缺乏。對話的結果，對於協定之締結非常重要。目前此種協定已於各地普遍締結。

可是由於漁場利用協定僅對於協定當事人具效力，為確保其實際效力，爰於「沿岸漁場整備開發法」中規定，漁業同業工會或遊憩關係團體於漁場利用協定締結、變更而對方不接受時，得由管轄其水面之知事對其勸告。並且，基於向都道府縣申報漁場利用協定，協定當事人於紛爭產生時，得向知事申請紛爭之解決。

（五）日本海面利用調整之案例

1. 靜岡縣伊東市富戶地區之海面利用調整（潛水規範）

（1）地域概況

- 位於溫泉客齊聚之伊東溫泉之南。
- 位於國立公園內，風光明媚且沿岸岩石甚多。

- 近臨城崎海岸等觀光勝地，民宿為數很多。

（2）漁業概況

- 將定置網、採取貝藻等漁業，作為漁會獨立經營之事業施行。
- 個人經營只限一支釣及蝦刺網。
- 原本對磯根資源之依賴度很高。

（3）調整當事人

- 富戶漁業同業工會、伊豆海洋公園潛水中心。

（4）調整內容

- 禁止採捕魚貝類。
- 得潛水時間僅限白天，惟於蝦類刺網漁期縮短潛水時間。
- 得限制潛水海域。
- 將共同漁業權水域，全面開放小艇潛水。
- 民間業者對潛水人徹底指導，以禁止採捕魚貝類等。
- 漁會與民間業者間，商定魚貝類損害補償之基金。

（5）現狀

- 從初學者階段起，對潛水者徹底進行禁止採捕魚貝類等教育。
- 由於是日本潛水之創始地，於此地成長之人多半在各地經營潛水店。透過那些潛水店使一般潛水人知道禁止潛水之區域、時間等。
- 有意願之漁民以輪流制，參與策劃小艇潛水。
- 不僅對於漁民之收入增加有貢獻，對於民宿、飯館等地區產業，亦有極大的貢獻。
- 由於漁民與潛水者透過小艇潛水等經常接觸，而形成良好關係。

（6）今後問題

- 擴大潛水海域，將影響定置網等漁業。
- 由於國家公園內平坦地稀少，停車場、廁所、潛水屋等便利設備之增設極為困難。
- 潛水者年年增加，漁會苦於利用人數調整等之今後應對。

2. 靜岡縣濱名湖地域之海面利用調整（遊覽船等規範）

（1）地域概況

- 濱名湖位於靜岡縣西部，為日本第八大湖。
- 由於有富變化之湖岸等自然景觀，新幹線與高速公路等交通便良好，觀光客每年達1,600萬人次。周邊人口約70萬人。
- 周圍141Km為平均水深5m之較淺湖泊，湖口為與太平洋聯絡之汽水湖。無自外洋之波浪影響，極安靜平穩。

（2）漁業概況

- 濱名湖橫跨二市五町，但漁會大範圍地被合併，關係漁會僅有濱名湖漁會。
- 甚多數的幼稚期生物迴遊，為日本屈指可數之魚苗培育場。
- 於濱名湖全面設定漁業權，進行採貝、袋網、沙丁幼魚鰻魚採捕、海苔養殖、牡蠣養殖等。

（3）調整當事人

- （財）濱名湖綜合環境財團（行政、漁會、海洋性娛樂關係團體等之參加）。

（4）調整內容

- 有關漁船、汽艇等之航行，應取得縣知事發行之通行證。（縣河川法施行細則）
- 設定汽艇航行之限制水域（以下稱「限制水域」）。
- 規定汽艇等得於限制水域通行之時間限於日出起至日沒。
- 汽艇等於限制水域通行時，不得給予漁業或其他利用者妨礙。
- 將利用頻率少之漁場水域，設定為遊憩區域。
- 於湖口部設定遊覽船禁釣水域。
- 於遊艇基地所屬之遊覽船標示識別記號。
- 實施休閒漁業之巡邏。

（5）現狀

- 由於遊憩區域與限制水域之設定，小艇、水上滑艇等娛樂與漁業間之利用水域被區分，故遊憩區域內之糾紛減少。
- 遊憩區域設定後，遊覽船激增，放置艇亦增加。〔湖內之漁船二千艘、遊覽船八千艘（當中五千艘為放置艇）〕
- 海洋性娛樂活動之歷史悠久。
- 雖然有如此的配合，於遊憩區域以外之水域依然存在各式各樣的糾紛。
- 由於財團之設立，全體水面利用者對於利害關係人協議場所之設立，有很高的評價，更期待今後更上層樓。

（6）今後之問題

- 濱名湖之最大問題為放置艇問題。不僅僅漁業設備受害，由於所有人不明而成為偷捕之溫床。夜間之偷捕很多，但由於地域極廣及可於任何場所停泊，所以取締亦有限度。為此，將放置艇組織化，於船體標示停泊地之符號等，施行防止偷捕之對策為緊要之問題。當局正計劃建設為收容放置艇之遊艇基地，但與附近住民的討論難以進展。
- 不知規則之來訪者多，亦為糾紛之原因。為此，宣傳報導之強化頗為必要。
- 由於濱名湖為閉鎖性水域，關於船隻之總重限制有檢討必要。

3. 神奈川縣逗子、葉山地域之海面利用調整（所有海洋性娛樂活動之規範）

（1）地域概況

- 後擁首都圈，位於一年四千萬人次來訪之相模灣東部。
- 成為以葉山御用邸為首之別墅地與首都圈之市郊住宅區，與漁村風景融為一體。
- 往東京、橫濱之交通非常方便、都市化壓力與休閒需要甚高之另一面，海洋之人造陸地少，保存著良好的自然環境。
- 為日本屈指可數之海洋性娛樂先進地區，於首都圈的知名度很高。

（2）漁業概況

- 從事裙帶菜養殖、定置網（大型、小型）、刺網、從船上採捕海底蠔螺、沙丁幼魚、拉船網、章魚等為主。
- 兼遊漁船業之漁民很多。

（3）調整當事人

- 交流協會、縣企劃部、縣農政部水產課、縣漁聯、關係漁協、海洋聯盟等。

（4）調整內容

A.為使漁業與海洋性娛樂重複利用之水域得以共存，制定基本規則如下：

- 慢行區域內禁止水上摩托車、汽艇等之高速航行。
- 一般車輛禁駛入沙灘。
- 禁止夜間與清晨航行。
- 禁止近漁船、定置網、木筏等。
- 禁止採捕鮑魚等貝類與海草類。
- 從陸地吹往海面的風強時，應特別注意航行。
- 船隻（尤其水上摩托車）轉換方向時要充分注意周圍情況。
- 應遵守海濱利用指導員、救生員之警告。
- 在漁場進行活動時，應事前跟漁會聯絡。

B.為使利用者皆知，應設置標示規則之招牌，散發傳單與關係者，使其合作施行海洋巡邏等活動。（四月起至十月之星期六、日、國定假日）

C.為加深對漁業之理解，以及糾紛之防患，應製作、散發與漁業之糾紛事例。

（5）現狀

- 將規則進行符號化標示使易了解之結果，規則大致被遵守，規則制作之效果也因而提升。
- 海洋巡邏對於防止偷捕亦有效果。透過海洋巡邏，漁會與海事聯盟間也產生信賴關係。
- 為培養不妨礙漁業之海洋娛樂，漁民方面十分積極地對規則之訂定而努力。
- 雖然如此的努力，外來者所帶來之噪音（特別是水上摩托車）與飛駛行為等因道德低落而產生之糾紛，尚未解消。

（6）今後之問題

- 防止偷捕之對策為最大的問題。由於有利用放置艇之偷捕行為，故登錄放置艇之對策成為緊要之問題。

- 由於外來遊客數量非常多，湘南全區之規則制定、規則之灌輸、道德之提升，遂為課題。

附錄六

日本「海面利用協議會」之設立規定（譯本） 平成六年（一九九四年）七月一日水產廳長官6振第15383號 通報

隨著國民自然健康的風潮及閒暇時間之增長，對於能提供豐富的自然環境及寬裕之空間的海洋關心程度越來越高，不僅遊漁、遊艇、汽艇、潛水等海洋性休閒活動展開起來，並且隨著汽艇之高性能化，加上其活動海域超過都道府縣之範圍，漁業及海洋性休閒活動間之海面利用關係變得更為複雜。在這當中，遊艇、汽艇等之漁撈作業及漁具養殖設備損壞之糾紛顯然在惡化之中；除沿岸漁業生產活動受到影響外，海洋性休閒活動之健全發展亦產生了障礙。

關於水產動物等採捕之漁業和遊憩間的紛爭，為謀求其解決、調整，目前於都道府縣設立由漁民、漁業、學者組成之漁場利用調整協議會，被認為十分必要。不過，在休閒活動多樣性利用海洋時，平衡漁業及海洋性休閒活動之海面利用，成為吃緊問題，整備此一體制亦成為必需。

鑑於此情勢，為因應各地區海面利用項目的調整、解決，應進行改組漁場利用調整協議會及漁場利用調整地區協議會，新設海面利用協議會、海面利用地區協議會及廣域海面利用聯絡會議，協議、檢討有關漁業及海洋性休閒活動調整之各種事項，以促進漁業及海洋性休閒活動之共存及和睦發展。

為此，希望貴都道府縣注意下列事項，並參考另附之海面利用協議會規約例。海面利用地區協議會規約範例，在設立海面利用協議會、海面利用地區協議會時，應考慮地區之實際情況後，根據「廣域海面利用聯絡會議設置要領」與有關之都道府縣合作，設立「廣域海面利用聯絡會議」，以使其正常運作。

對於運輸省（交通部）運輸政策局長，希了解其要求如附件。

隨著海面利用協議會等之設立，請注意以往漁場利用調整協議會之機能，將為海面利用協議會所接替。

又隨著本件之施行，有關漁場利用調整協議會之設立（昭和四十五年六月八日發45水漁第4208號水產廳長官通告）及有關漁場利用調整地區協議會之設立（昭和五十四年四月二十三日發54水振第717號水產廳長官通告）廢止。

- （一）漁業和海洋性休閒活動之共存及雙方之和睦發展，於謀求沿岸漁業安定生產之確保及漁村社會之活性化上，乃必不可缺。作為娛樂場所之海洋，其有效運用關係富裕社會之實現，十分重要，因而對於漁業和海洋性休閒活動海面利用項目之調整、解決，積極對應是十分必要的。
- （二）關於漁業及海洋性休閒活動之調整，在漁民方面，應關懷娛樂之健全振興；在休閒活動方面，也必需關懷漁民正常之漁業作業的進行。

(三) 於海面利用協議會等之委員選任方面，其人選要聘任能充分關懷與反映該地區海面利用實際情況之人士。

(四) 海面利用協議會之舉行方面，縣內有關局處間的聯繫自不待言，與有關之海上保安廳、地方機關、地方運輸局、港灣建設局，以及港灣管理者等密切聯繫，取得有關委員之參加、合作乃為必需。

一、都道府縣海面利用協議會規約例

〔第一條〕 目的

為預防海域之漁業與海洋性休閒活動間之紛爭，促進其間紛爭之調整、解決，並謀求海域和諧之利用，都道府縣應設置海面利用協議會（以下稱協議會）。

〔第二條〕 職務

協議會之職務如下：

1. 進行有關漁業與海洋性休閒活動間之海面利用事項之調查與檢討。
2. 應漁業調整委員會之諮詢，進行有關漁業與遊憩間之海面利用事項之調查與檢討。
3. 除前定事項外，關於海面漁業與遊憩間之調整事項和有關於其他海面之遊憩事項，向漁業調整委員會陳述意見。

〔第三條〕 組織

1. 協議會之委員由都道府縣首長（以下稱知事）選任之下列人士組成。
 - (1) 於都道府縣管轄區域內之漁業同業工會會員。
 - (2) 原則上以該區域內有住所之休閒漁業關係人，但非漁業同業工會會員者。
 - (3) 原則上以該區域內有住所之海洋性娛樂關係人，而非上述之人者。
 - (4) 有學識經驗之人。
2. 協議會設會長，會長由委員互選。惟委員因故不能互選會長時，由知事從委員中選任之。

〔第四條〕 委員任期

1. 委員之任期原則為二年。
2. 候補委員之任期以前任委員之剩餘任期為準。
3. 委員於其任期終了，下任委員就任之前期間，仍行其職務。

〔第五條〕 委員之解任

知事於有特別事由時，得解任委員。

〔第六條〕 會議

1. 協議會之召集由會長行之。
2. 協議會非有半數以上之委員出席，不得召開。
3. 協議會會議之旁聽，原則上不予禁止。
4. 會長製作議事錄，並應供自由閱覽。
5. 會長不在或因故不能行職務時，由會長事先指定之委員代行其職務。

〔第七條〕 附則

除以上之外，協議會通過會議程序，關於其職務之完成得訂定必要之事項。

二、都道府縣海面利用地區協議會規約例

〔第一條〕 目的

為預防海面上漁業與海洋性休閒活動間之紛爭，促進其間紛爭之調整、解決，並謀求海面之和諧利用，於為必要之地區（以下稱該地區）應設置海面利用地區協議會（以下稱地區協議會）。

〔第二條〕 職務

地區協議會之職務如下：

1. 進行有關該地區海域漁業與海洋性休閒活動間調整事項之調查、檢討。
2. 對於該地區海域漁業與海洋性休閒活動間之調整事項，向海面利用協議會陳述意見。

〔第三條〕 組織

1. 地區協議會之委員由都道府縣首長（以下稱知事）從下列之人士中選任組成。
 - （1）於該地區內之漁業同業工會會員。
 - （2）原則上於該區域內有住所之休閒漁業關係人，但非漁業同業工會會員者。
 - （3）原則上以利用該地區海面之海洋性娛樂關係人，而非上述之人者。
 - （4）有學識經驗之人。
 - （5）被認代表該地區公益之人者。

2. 協議會設會長，會長由委員互選。惟委員因故不能互選會長時，由知事從委員中選任之。

〔第四條〕 委員任期

1. 委員之任期原則為二年。
2. 候補委員之任期以前任委員之剩餘任期為準。
3. 委員於其任期終了，下任委員就任之前期間，仍行其職務。

〔第五條〕 委員之解任

知事於有特別事由時，得解任委員。

〔第六條〕 會議

1. 協議會之召集由會長行之。
2. 協議會非有半數以上之委員出席，不得召開。
3. 協議會會議之旁聽，原則上不予禁止。
4. 會長製作議事錄，並應供自由閱覽之。
5. 會長不在或因故不能行職務時，由會長事先指定之委員代行其職務。

〔第七條〕 附則

除以上之外，地區協議會通過會議程序，關於其職務之完成得訂定必要之事項。

三、廣域海面利用聯絡會議設置要領

〔第一條〕 目的

為促進相關都道府縣間海域利用之調整、聯絡及促進其圓滿利用，應設置廣域海面利用聯絡會議（以下稱聯絡會議）。

〔第二條〕 職務

聯絡會議之職務如下：

1. 進行有關海面利用，有必要由大範圍調整之事項的調整、檢討。
2. 進行有關漁業與海洋性娛樂海面利用之實際情況調查，及有關措施之資訊交換。
3. 除前各條所定事項外，進行有關漁業與海洋性娛樂的海面利用之聯絡調整。

〔第三條〕 構成

聯絡會議由下列人士組成。

1. 有關都道府縣之職員。
2. 視其需要，有關都道府縣海面利用協議會之委員。

〔第四條〕 幹事縣之設置

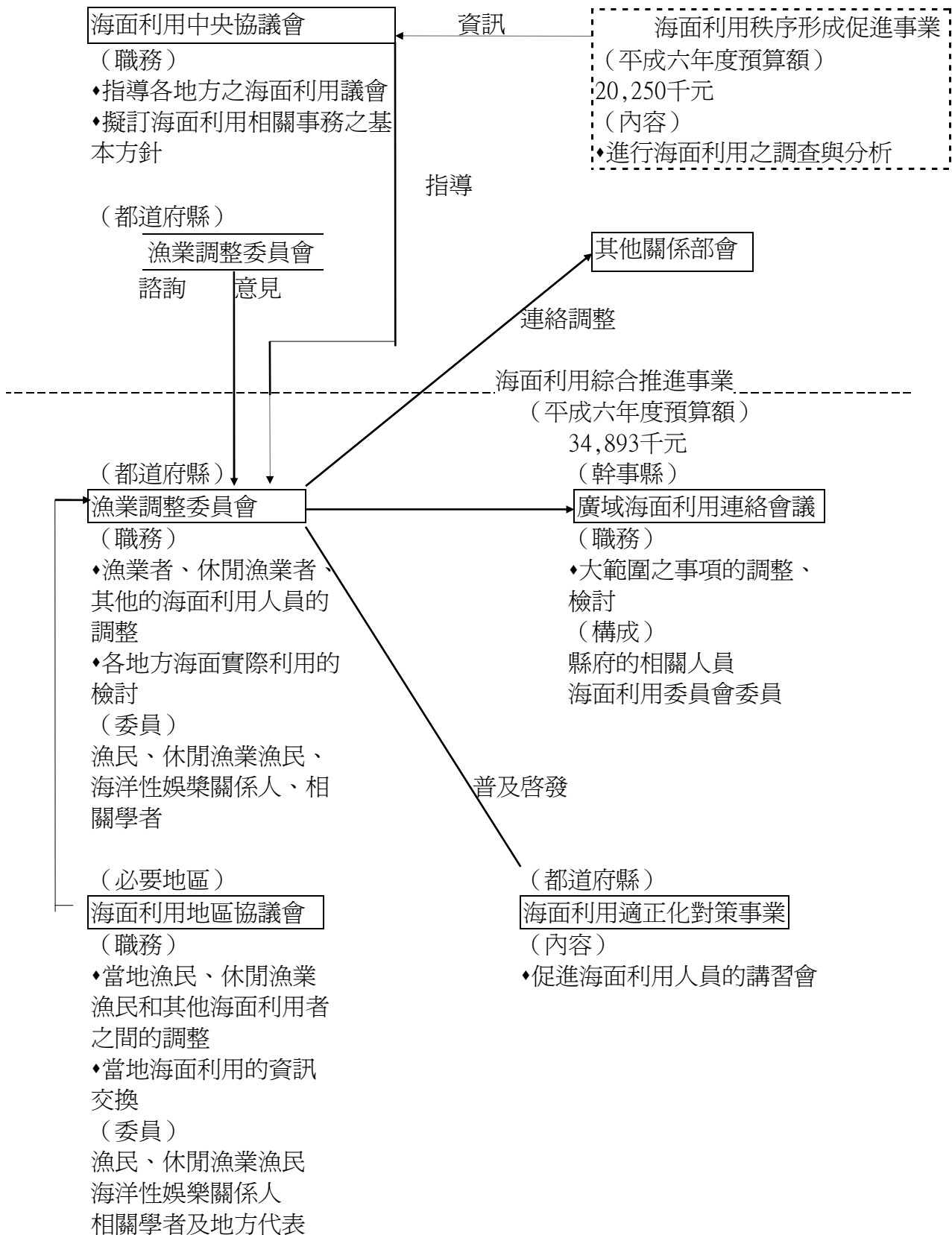
1. 爲主辦聯絡會議，設幹事縣。
2. 幹事縣負責有關聯絡會議之舉辦及必要之庶務。

〔第五條〕 附則

除以上規定外，聯絡會議在取得有關都道府縣之同意後，對其運作得訂定必要之事項。

上述組織之運作及年度預算，參見圖F-1。

(中央)



圖F-1 海面利用協議會體制及預算措施

附錄七 期初簡報會議記錄與處理情形

(交通部觀光局中華民國八十六年二月十九日觀技八十六字第〇二九八九號函)

綜合意見	處理方式
1. 訪談對象請考量加入救生相關協會，並適工作進度情況，盡可能將目前尚未公告區域之問題加以評估。 2. 現場勘察之內容、項目需加以表列說明，勘察後將各處地點目前之有利情況、缺點表列說明，並提出改善對策。 3. 相關協會及團體之訪談項目請製成簡表，以利討論。並對活動發展之看法、推動策略及其建言納入訪談內容。 4. 活動之推展及區域之發展應分開討論。活動發展方面加入訓練制度之建立，包含協會之配合、使用者之技巧、證照制度及其基本設施等。 5. 本研究案中，對與漁業衝突之處理對策請加強研究，並請針對私人承租經營之區域及雙溪河口之活動推展加入討論。 6. 針對政府部門間之協商如何進行提出建言，並請於內容中不過份強調海岸侵蝕問題。 7. 本研究案之簡報會議建議邀請教育單位及海岸管理相關單位與會，並加強提供經費補助辦理國際活動。 8. 請研究單位針對本次簡報會議中，與會人員所提內容及建議佳以表列納入研究報告內。	遵照辦理。

期 初 簡 報 會 議 記 錄 與 處 理 情 形

時間：民國 85 年 12 月 27 日下午 2：30 分

地點：交通部觀光局九樓會議室

主席：游副局長漢廷

與會人員 (機關／團體)	發言要點與建議	處理情形
游漢廷 副局長 (交通部觀光局)	1. 以人口密度及海岸線而言，台灣應該闢設更多的海域遊憩活動之場址；另台灣西部人口稠密，海岸頗多泥質沙地；東部雖有極佳遊憩觀光資源，但對廣大西部民眾而言，可及性不高，如何在西部以人工方式進行改善，值得考慮。 2. 本研究宜蒐集澳洲、日本及美國之資料；此外，深潛（Scuba diving）有必要特別強調。 3. 翡翠灣為私有、設備佳之場址，雖未納入公告範圍與地點，宜一併研究此一民營化之合宜性；其他如野柳、金山、東部和外島部份未公告的海水浴場，建議儘可能納入調查研究。	1. 納入研究考慮。 2. 遵照辦理。 3. 視計畫經費與人力，儘可能納入調查與研究。
張光澤 主任委員 (中華民國輕艇協會 獨木舟休閒委員會)	1. 將獨木舟視為一種運動太過嚴肅，宜看作一種休閒活動。 2. 本項活動在國內係由激流泛舟開始受到重視，目前已朝向其他河川與海洋發展。墾丁、東北角等地均適合此一海域活	所提意見留供研究參考。

	動，唯迄今尚未開發。 3. 獨木舟的引進，曾經過很多的努力，去年才獲得開放進口。 4. 以後將透過各縣市委員會，陸續推廣活動；另協會方面有教材、教練可提供協助，以發展這項休閒活動。	
吳宗瓊 副教授 (世界新專觀光系)	1. 活動基地內陸海域各類活動需求不一樣，應各有適當之管理。 2. 協會之功能甚大，應善為運用；可考慮由其配合提供集訓、或短期課程等體驗前之訓練。 3. 推廣海域遊憩活動時宜配合檢討現況，其區位是否合適，如何讓使用者有基本技巧，又各種活動之基本設施為何等，均可提供未來管理單位之參考。 4. 基地內各種活動的通路(Access)部份，應詳加配合考量。	所提寶貴建議將納入研究報告內。
張仁宗 理事長 (中華民國潛水協會)	1. 近年來台灣沿海的景觀、生態與環境正快速地破壞中。 2. 觀光局行政職權內能做到，應採取劍及履及的措施；例如，綠島、蘭嶼或澎湖要作為海域活動之「示範點」絕對可行。俟示範有成，再逐步擴大到其他海域。 3. 琉球的「民宿」結合的潛水活動，也帶動地方經濟，很值得參考。例如潛水無法賞魚，則以港內餵魚的方式，滿足潛水客的期望，不失為一種折衷的	所提寶貴建議將納入研究報告內。

	方法，也避免了旅遊糾紛。 4. 目前國內潛水人口以每年 5,000 人以上的速率增加，前景看好。以後可透過親子活動、學校選修課程等方式推廣；也可利用既有之游泳池先作短期訓練。 5. 潛水活動應視為休閒活動，政府的輔導不要只限於奧運的項目。 6. 民間企業（如中影）的經營，業績更好，宜多宣導民營化的問題。	
孫耀東 副總幹事 （中華民國衝浪協會）	1. 衝浪活動一年四季均可玩；全世界浪場最好的地方再在珊瑚礁區，但須中、高級的玩家才適合。 2. 地下水超抽及消波塊放置，都是造成海岸問題的原因，也影響衝浪的活動。 3. 如果小學開始即必些游泳，將來玩水的人口會更為增加。	
洪維新 （臺灣省旅遊局）	1. 建議將救生安全協會納入訪談對象。 2. 目前捕魚活動及漁獲量均已甚少，本研究亦應列入漁政單位的看法。此外，漁民如何輔導轉業，年青的一代是否可由相關協會予以教育，應併入考慮。 3. 未來海域遊憩活動的推展，應儘量具體。 4. 福隆海水浴場已委託台鳳公司經營，台鳳甚有企圖心；只要	訪談與意見徵詢之對象將依建議增加。

	觀光局東北角管理處同意，雙溪可作更多的開放。	
王連陞 教練 (本計畫國內顧問) (資深潛水教練)	1. 以往對於海洋的嚴格管制，以及參與活動者不會游泳等，都是影響海域活動發展的原因。 2. 未來可進一步推廣深潛，只要一天或二個小時的預備訓練，就可以有安全又吸引人的體驗。 3. 安全第一，各單項活動宜訂定安全管理規則；官方的責任也應明訂；另環境維護的問題，以及增設設施的後續問題，均甚重要。	所提意見留供參考。
王育群 科長 (交通部觀光局)	1. 目前海域利用的情況甚為零散，土地使用的制度應該作一檢討，未來對於海域遊憩活動應該有一套完整的政策和全盤性的看法。 2. 有鑒於年青人頗多不會游泳，游泳課程或可建議教育部納入課程或必修，以增加海域活動人口及其安全性。 3. 海上遊樂船有關泊地、船席的問題，交通部已作較開放之思考，未來船艇的管理會較為合理。	所提議見遵照納入。
陳煜川 技士 (交通部觀光局)	1. 法規研究部份有關小船管理規則部份，本部正在修訂中，或可暫緩撰寫。 2. 與會人士的寶貴意見，應參考納入研究報告。 3. 現場勘察部份可否再分析其優劣點，哪些地點適合作什麼活	遵照辦理。

	動，可作合適的建議。 4. 訪談內容宜表列重點分析，如對活動發展的看法，未來推動的策略，以及需要政府配合之處等；另各協會的看法也可表列要述。	
邱文彥 副教授 (國立中山大學 海洋環境系)	整合因應與會人士意見(如右)	1. 感謝委託機關及與會人士的支持與建議，研究人員將儘可能納入上述各項建議；其他非公告的地點，在可能與必要的情況下，也將進行勘察研究，力求研究成果之周延。又觀光系統轄區內可否先行評選示範點，將一併納入考量與建議。 2. 陸續訪談之對象，將擴大至相關之漁會組織、企業等。此外，民眾之看法也將視活動季節及合宜場所，進行若干訪談彙整，以供參考。 3. 除證照制度及體驗前教育訓練之考慮外，未來海域活動的推廣建議將力求具體可行，例如透過學校選修及親子活動等方式，使海域遊憩活動能夠穩健地推廣普及。 4. 未來經營管理將考慮民營化之可能性，以發展政府與民間適當的合夥關係(partnership)，分擔管理之權責。

		5. 各海域活動場所宜海陸域整體考慮；分區配置、不同活動需求之通路（Access）問題、以及同一地點在不同季節的變化運用等，將納入基地規劃利用之建議內。 6. 目前已公告地點各種海域活動的適宜性，將配合海象地形相關資料，進行檢討，以為改良及後續公告之參考。 7. 現行法規對於海域遊憩活動之規範甚為保守，反而不利其推展，本部份將依最新版本之法規與修訂草案，進行分析討論。此外，漁業權與觀光遊憩之衝突部份，在法規與實務上亦將納入討論。
--	--	---

附錄八 期中簡報會議記錄與處理情形

(交通部觀光局中華民國八十六年四月一日觀技八十六字第〇五六四四號函)

綜合意見	處理方式
1. 國外文獻及經驗用於本省之可利用性應加強討論，國外發展水域遊憩之基本制度是國外資料之重點，其新興活動的管理方式，請以表列說明。 2. 對於漁業權相關部分之討論意見，增加針對漁業權之特性、遊憩共容性及無害通行權之案例研究。 3. 將漁業目前之困難、未來可能的轉型可行性納入建言，並請研究單位本於中立之原則。 4. 據點、遊憩等之現況，建請增加以圖表或表列方式表示，以利比較及查閱。並以數據分析、討論及提出建議為重點。 5. 本省西海岸之沙灘特性如何使用於遊憩方面、海域使用權由民間承租經營之制度、休閒與環境保育之結合及各協會活動之配合方面請納入研究。 6. 與會各單位人員針對資料所提修正意見，請研究單位改正。並將國外專家現場會勘意見翻譯成中文納入表列中。 7. 本省海域遊憩方面的管理大都以行政命令執行，其並無強制性，請研究單位綜合國內現況，參考國外之經驗，加強制度性之研究分析，作為本案之重點。	遵照辦理。

附 錄 九 期 末 簡 報 會 議 記 錄 與 處 理 情 形

(交通部觀光局中華民國八十六年六月十四觀技八十六字第一一四〇八號函)

綜合意見	處理方式
1.請將漁業產值資料及國外各項水域活動之管理資料譯成中文後納入報告之附錄中。 2.報告中所舉之三案例，應加強海域遊憩及環境維護之探討。 3.東北角管理處所提文字修正部分，請依該處意見辦理修正。 4.對活動發展之制度及管理課題與建議部分，應列為重點以專章加以討論，並將研究結果及建議事項具體化，如針對所涉及之法令相關條文提具體修正意見。	遵照辦理

附錄十 美國加州行船標示系統及船舶求救信號

附錄十 美國加州行船標示系統及船舶求救信號

(資料來源：California Department of Boating and Waterways, 1995)