

封面故事

五月的獻禮

特別企劃

藍色視界 海洋觀光

—看見虛擬城市的昇起

海洋，台灣的庭院

藍與綠的交融

—海岸復育與生態網絡之建構

法律鬆綁 海闊天空

—如何營造海洋台灣的
海洋觀光遊憩願景





54 農業尚水◆黃盛皇

精油世界 柚花香

55 農業尚水◆黃益利

童山再造看名間
— 生薑養髮液熱賣中

56 農業尚水◆李秉城

白色花戀
竹子湖海芋風情花

57 健康e生活 - 房市春秋◆顏炳立

大選後的台灣房地產

58 健康e生活 - 醫生的叮嚀◆王正一

吃藥用藥、安全第一

60 健康e生活 - 理財通◆吳立達

打敗定存利率 保本、
攢息兼獲利
配息風盛行，高配息題材股正熱

62 健康e生活 - 開運錦囊◆林志冠

防患小人的9招法寶
吃白色湯圓或赤小豆

06 藍色視界 海洋觀光

— 看見虛擬城市的昇起



特別企劃

08 海洋風情話◆廖鴻基

海洋，台灣的庭院

12 海洋風情話◆黃丁盛

最自然的臉譜
— 認識達悟族的海洋文化

16 自然調色盤◆邱文彥

藍與綠的交融
— 海岸復育與生態網絡之建構

20 自然調色盤◆侯錦雄

環境美學新地景
— 善用遊憩資源營造海洋永續觀光之途徑

24 海洋心視界◆胡念祖

法律鬆綁，海闊天空
— 如何營造海洋台灣的海洋觀光遊憩願景

28 海洋心視界◆董建德

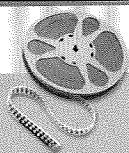
海洋公民新護照
— 全方位海洋服務的遊艇業

32 海洋心視界◆邱坤良

迷濛的島嶼
— 從南方澳看釣魚台

36 台灣新地圖◆黃聲威

打造一座海洋城市



Special Edition

特別企劃

法律鬆綁

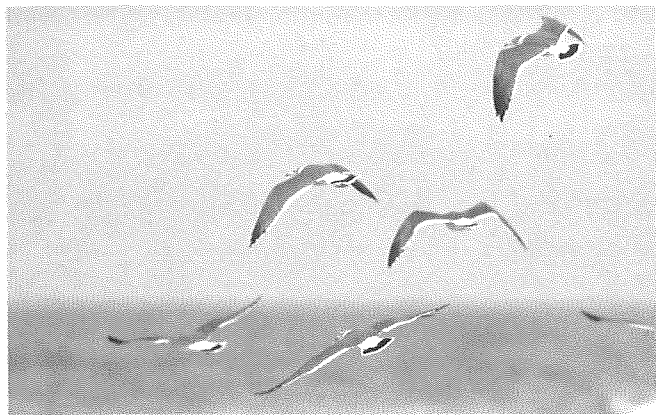
如何營造海洋台灣的
海洋觀光遊憩願景

海闊天空

文·胡念祖

我國在地理環境上是一個被海洋所包圍的國家，具有「鄰接海洋、面向海洋」的地理屬性，但我國卻未發展成爲一個「親近海洋、走向海洋」的國家。此中之原因固有多端，但對歷史發展軌跡之檢視，並非本文撰寫之目的。本文願意以檢視現狀之角度，在「海洋觀光遊憩」發展的層面上，探討「如何營造」一個「願景」的議題。

插畫·27軍



◀ 海洋觀光遊憩活動中的一個主要項目是海洋「生態」觀光遊憩，如欣賞沿岸或海洋景觀、賞鳥及觀察海洋生物。

海洋觀光遊憩活動與產業的內涵

在探討如何營造「海洋觀光遊憩」之願景前，吾人有必要先行理解海洋觀光遊憩「活動與產業」之內涵。

海洋觀光遊憩活動與產業在我國屬新興事務，政府行政機關與社會民眾對其內涵為何，並未有清楚的理解與界定。以海洋觀光遊憩活動為營利目的的產業（直接產業）或海洋觀光遊憩（潛水艇）活動所涉及之產業（間接產業）之範圍為何，迄今仍未能「整體性地」(comprehensively)以「海洋產業」、「海洋觀光遊憩業」為名反映於我國商業登記的公司行號營業項目之中。(註1)

在本質上，海洋觀光遊憩活動是指利用海洋空間與其中自然資源而取得個人身心滿足的活動，譬如海水浴場中的游泳、遊艇上觀賞海洋景緻、海釣以享受垂釣的樂趣、浮潛或乘遊艇觀賞海洋生物之美等均屬之。這些活動雖屬利用海洋空間及其中之自然資源的活動，但活動之目的不在獲取（或取走）自然資源。

海洋觀光遊憩產業則指直接經營海洋觀光遊憩活動以營利之商業行為，譬如遊艇、釣具、浮潛器材設備之出租、特定海洋觀光遊憩活動之教練、安排海洋觀光遊憩相關活動之旅遊業、遊艇俱樂部之經營等，以及支持這些商業行為的其他產業，譬如遊艇、釣具設備之製

造業、維修與經銷業、岸際觀光旅館、渡假村等。

海洋觀光遊憩活動可以發生於我國國家管轄之陸域岸際或海域之中，亦可發生於國家管轄權以外的公海或他國海域之中，故海洋觀光遊憩活動具「海洋」與「涉外」的特質。此種特質使得海洋觀光遊憩活動與產業之管理、規範必須考慮國際實踐中的標準或既定規範。換言之，必須有與國際接軌的考慮。

海洋觀光遊憩活動

海洋觀光遊憩活動發生的地理範圍涵蓋海岸及海洋。海岸地區包括相鄰海岸之陸域、濕地、河口、潮間帶、港口、沙灘等，海洋則包括我國海域二法（即中華民國領海及鄰接區法與中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法）中所涵蓋的海洋屬性之內水，以及我國所主張的領海、鄰接區、專屬經濟海域與大陸礁層，甚至亦可包括我國專屬經濟海域外部界限以外之公海或他國所主張、管轄之海域。

有些海洋環境條件特別適合某些類型活動的進行，或曰這些活動必須依賴適當的海洋環境條件，譬如衝浪、風浪板、釣魚、潛水、滑水及帆船等。因此，在發展特定海洋觀光遊憩活動之前，必須有審慎的調查及規劃，譬如滑水要求比較平靜而範圍較廣的水面，而衝浪則反之；有些活動則可視實際海域

狀況調整活動的方式，譬如帆船及海釣活動可發生於近岸海域亦可於較遠海處進行。

此外，海洋觀光遊憩活動中的一個主要項目是海洋「生態」觀光遊憩，如欣賞沿岸或海洋景觀、賞鳥及觀察海洋生物。同時，新的海洋觀光遊憩資源仍不斷地被發掘、開發，譬如傳統之經濟性海洋活動如牽罟、飛魚祭等。

海洋觀光遊憩產業

如前所述，海洋觀光遊憩產業係指直接經營海洋觀光遊憩活動以營利之商業行為，以及間接支持海洋觀光遊憩商業行為的相關產業。海洋觀光遊憩產業的出現與發展將會（一）帶動其他產業或科技的發展，（二）引發新的管理規範與需求。前者對國家經濟屬正面貢獻，後者則屬政府必須付出之行政成本。

舉例言之，風浪板、風帆船、輕艇、動力小艇、水上摩托車、觀光輪船、潛水艇、玻璃船、賞鯨船及定期郵輪等特殊或特定用途的海洋觀光遊憩用船艇器材的設計與製造可帶動造船業與海洋科技的發展。同時，海洋觀光遊憩船舶之增加亦會帶動碼頭、浮動泊處及維修場所、公共設施、上下船場所、油電、食宿等相關設施的發展與安全規定的需求。當海洋觀光遊憩活動強度增加，政府對海上搜索救難及海洋環境品



► 海洋觀光遊憩產業的內涵包括直接以經營海洋觀光遊憩活動為目的的產業，以及支持海洋觀光遊憩活動相關的許多間接或週邊產業。（攝影：陳吉鵬）



質監控調查的能力都必須增加，以保障人民生命與財產之安全，並保護海洋環境及保育海洋生物資源。當海洋觀光遊憩產業蓬勃發展之時，政府即必須即早建立對該產業內操作人員與工具設施品質的標準及檢查能量，方才足以確保該產業之發展不會帶來負面的社會成本與效應，並保障相關活動的品質與安全。

綜言之，海洋觀光遊憩產業的內涵包括直接以經營海洋觀光遊憩活動為目的的產業，以及支持海洋觀光遊憩活動相關的許多間接或週邊產業。海洋觀光遊憩產業經營項目繁多，且隨海洋觀光遊憩活動發生之地點而具有「海洋」及「涉外」的特質。此處所稱「涉外」的特質除了產業服務之標的活動可發生在國家管轄權界限「以內」及「以外」海域之外，亦指其所服務之人或船舶包含其他國籍者。譬如，帆船或遊艇俱樂部的經營對象即可能包括本國人士所駕駛之帆船、遊艇與外國人士所駕駛之帆船、遊艇。因此，對海洋觀光遊憩活動與產業所為之規範與管理亦必須考慮國際實踐之標準與常規。

海洋觀光遊憩活動與產業所面臨之問題

任何一項社會活動或產業之發展大概都被兩項因素所控制：一為內在之需求，二為外在之環境。海洋觀光遊憩活動與產業的發展亦然。茲分別由此二因

素探討我國海洋觀光遊憩活動與產業發展所面臨的問題。

在內在需求的層面上，我國國民目前從事海洋觀光遊憩活動與產業之人口及產業經濟規模似乎有增加之態式，但其現狀與潛在需求似乎並未見正式的官方統計調查，很難有一定論。但是，直覺上，如果說國內在此一活動及產業領域之需求對比於類似國民所得及地理環境之國家，我國的內在需求現狀是偏低的，大概是一項持平的論述。至於未來潛在需求是否會大幅增加，則有賴外在環境是否呈現正面支持的發展而定。

在外在環境層面上，又可分具象及抽象兩個因素。所謂具象之外在環境因素是指海洋觀光遊憩資源，譬如海洋本身的環境特質及從事海洋觀光遊憩活動所需之軟硬體設施。所謂抽象之外在環境因素則是指政府法規所構成「不可見」的環境。上述這些外在環境因素有些不可變，吾人只有求其最適當的利用，譬如澎湖海域之季風固然是觀光遊憩的限制因素，但卻是海域衝浪的優勢條件；有些卻是可以改變及改善的，譬如海岸、海域活動所需之軟硬體的建設與品質以及法規體系均屬可以改變或改善之標的。吾人所必須努力的就是在這些可以改變或改善之事務上求取進步，換言之，當吾人自問要「如何」營造我國海洋觀光遊憩願景之時，吾人即必須面對當前外在環境因素中所出現的問題，並加以改變或改善，方可提振「內在之需

在」，而達到任何可以明述的「願景」。

就以當前我國觀光類及其他部門(sector)相關法規而論，吾人可以很容易地發現，這些法規之內涵不僅未能發揮提振海洋觀光遊憩發展之功能，反而構成法律限制因素。

譬如，觀光決策階層一直認為，一部「發展觀光條例」就可「治天下」，但如果吾人仔細檢視該法各條款文字，該法中幾乎不見包涵「海洋」的空間與意涵。所謂「觀光地區」、「風景特定區」均指經政府機關「同意後指定可供觀光」或「依規定程序劃定」之地區或風景、名勝，此種文字充滿了政府指導與禁制的意味，難道政府主管機關還必須將所有海域（包括二百海里外之公海）都指定或劃定為「觀光地區」或「風景特定區」後，人民才可以從事「海洋觀光」活動嗎？除了「觀光」之外，人民難道不可以從事海洋遊憩或休閒活動嗎？此外，該條例第三十六條雖涉及「水域遊憩活動」，但整個條文卻充滿了禁制的心態，不僅不知其所謂「水域管理機關」為何，更不見鼓勵國民從事海洋觀光遊憩活動，提振海洋觀光遊憩產業發展的企圖。（註2）

在此種「陸基」(land-based)的心態下，整部發展觀光條例雖然多處出現由「中央主管機關定之」的授權條款，但恐仍然無法提供海域觀光遊憩活動及產業一個價值完整、規範週延的法律基礎

架構，更不必提與國際實踐或常規接軌的期望。由發展觀光條例之初步檢視即可得到一個結論，該條例無法保障並規範海洋觀光遊憩活動與產業的運作與發展。

或有人問，為何其他國家的港口可以看到風帆點點，私人遊艇或帆船似乎可以隨意進出並遨遊於海洋，而我國則不見這些景象？如果吾人檢視一下現行「船舶法」及「漁港法」之規定即有答案。現行船舶法第五條明文限制外國籍船舶（包括遊艇、帆船在內）進入並停泊我國非國際商港以外之任何其他港灣口岸，若有違反，同法第七十六條更給予船長三年以下有期徒刑、拘役或科一萬元以上十萬元以下罰金，其情節重大者，並得沒收其船舶及所載貨物之嚴刑峻罰。又譬如，在現行漁港法規範下，中央漁政機關認為漁港係由其主管並由其預算投資興建維護，漁港若供漁業目的以外之使用，則本位地稱之為「漁港功能多元化」；依同法第十四條之規定，第三、四類漁港之「主管機關」為縣、市政府，並由縣（市）主管機關設管理機關，置專任人員維護管理之，然在實務上，地方縣市政府又多將漁港委由各地方漁會充任「漁港管理機關」，漁會則將漁港視為其財產、禁脔，對私人性質之遊艇的停靠似乎認為是侵入其財產之行為。依同法第十六條規定，漁船以外船舶進出漁港，除應先經當地漁港管理機關（即地方漁會）之許可外，

並需繳交費用，否則漁港管理機關「得逕予移泊；其費用由船舶所有人或船長負擔」。凡此種種，均造成外國遊艇、帆船視台灣港口為畏途，我國國民自己欲擁有遊艇亦苦無立足之地。

如果吾人再檢視一下我國有關海關、人民或外國人入出國境、動植物檢疫、海防安全（英文縮寫為CIQS）的相關規定，更可以發現，我國除在國際通商口岸有針對外國大型船舶提供CIQS機制之檢查或「服務」外，一般民用觀光遊憩之小型船艇是無法在我國任何其他港口進出的。這就是為何其他國家從事海洋觀光遊憩之人士或專業團體會認為台灣海域為「不友善海域」的原因，這也可以說明為何我國遊艇製造工業的質與量在全球領先，但國人卻少有私人帆船、遊艇，國家亦不見發展成熟的海洋觀光遊憩活動與產業。

法律鬆綁的期待

由前述討論可知，我國海洋觀光遊憩活動與產業之所以無法充分發展，其主要原因或許不在於我國欠缺此種活動與產業所需的自然環境與「觀光遊憩資源」，而是因為整個法律及行政體制在大陸國家黃土心態及保守作為下，限制了海洋觀光遊憩活動與產業的發展。

- 如果國際通商口岸之外的幾百個國內港口不能容許國人或外國私人帆船、遊艇之停泊；

- 如果駐防於全國各港口的海岸巡防署各哨所無法成為我國CIQS服務的單一窗口；
- 如果海域空間都必須在指定或許可下才能成為海域觀光遊憩活動的場所；
- 如果海域觀光遊憩產業不能在具環境保護、資源保育觀念下，得到合理、合法且有秩序地發展，我國又如何談海洋觀光遊憩的發展願景呢？

因此，在探討「如何」營造我國海洋觀光遊憩活動與產業之願景時，吾人首先必須大刀闊斧地先行整頓與此領域相關的法律體制。 《《

胡念祖／國立中山大學海洋政策
研究中心主任

註1：近日來經濟部商業司在增修公司行號營業項目代碼表時，逐漸開始增列相關之營業項目，譬如民國九十二年五月二十日以經商字第09202105980號公告增列「J701080」水域遊憩活動經營業」乙項，其定義及內容為「從事經營游泳、衝浪、滑水、風浪板、拖曳傘（包括拖曳香蕉船、浮胎等各式浮具）、水上摩托車、獨木舟、泛舟等各類水域遊憩活動相關設施及提供服務之行業」，同公告並將原列為「娛樂業」之J7及J701項目修正為「休閒服務業」（本公告可見於http://www.moea.gov.tw/~meco/doc/ndoc/pub_p29.htm）；民國九十二年八月二十五日以經商字第09202176470號公告增列「G302小船經營業」及「G30211小船經營業」，其定義及內容為「依船舶法及小船管理規則之規定，從事客貨運送業務之行業」（本公告可見於http://www.moea.gov.tw/~meco/doc/ndoc/pub_p33.htm，上網檢視日期：2003年10月14日）。由這些公告增列項目之分類位置可見其分類概念是將水域遊憩活動之經營業視為休閒服務業下的一種子項目，雖不能說其分類理念不對，但仍可知並未將這些相關產業視為「海洋產業」。

註2：發展觀光條例第三十六條之全部文字為：「為維護遊客安全，水域管理機關得對水域遊憩活動之種類、範圍、時間及行為限制之，並得視水域環境及資源條件之狀況，公告禁止水域遊憩活動區域；其管理辦法，由主管機關會商有關機關定之。」