

60-67

墾丁國家公園發展海洋運動觀光 對當地衝擊之影響

文·巫昌陽

觀光因不需耗用太多資源以及造成嚴重工業污染，故被稱為「無煙囪的工業」或「綠色產業」，根據世界觀光旅遊委員會（World Travel & Tourism Council, WTTC）於2000年，就觀光產業對世界經濟貢獻度所進行的相關統計與估計顯示：該年全球觀光產業規模（包含觀光相關產業、投資及稅收等）約佔全世界GDP的10.8%，相當於35,750億美元，並預估至2010年止，全球觀光產業的規模將達全世界GDP的11.6%，相當於65,911億美元（交通部觀光局，

2004）。臺灣政府2001年將觀光旅遊發展列為重要工作項目之一，行政院核定之「挑戰2008：國家發展重點計畫」，中的「觀光客倍增計畫」係以發展臺灣成為優質觀光目的地及遊客明顯的成長為目標（行政院經濟建設委員會，2003）；希望能運用政府的力量，以公共建設的投資，引導民間資金及技術的投入，規劃旅遊產品的開發，加強行銷推廣，拓展市場的廣度與深度，使臺灣的觀光活動越來越興盛。



▲ 墾丁海上獨木舟競賽。(攝影/胡靖宇)

▼大量的海洋運動觀光客湧入造成海灘環境的衝擊。(攝影/陳俊合)



管機

關、業者與當

地居民的紛爭衝突不斷，更

突顯了當地發展觀光遊憩所引發衝擊問題的嚴重性。本文嘗試以觀光遊憩衝擊理論為出發，結合本身親自觀察與相關研究，探討現有海洋運動觀光衝擊來源以及對未來發展提出建議。

墾丁國家公園觀光遊憩發展現況

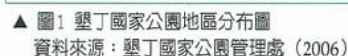
一、墾丁國家公園概況

墾丁國家公園是國內同時涵蓋陸域與海域的國家公園，陸海域面積遼闊（如圖1）且由於地理位置特殊加上熱帶氣候的影響下，孕育出豐富多變的生態樣貌，海岸林帶的植物群落尤其特殊罕見，每年還有大批候鳥自北方飛來過冬，數量之多蔚為奇觀；海底的珊瑚景觀更是繽紛絢麗，為墾丁國家公園妝點出卓絕風貌。為達成保育、研究及育樂之目標，區域之土地按照現有的土地利用形態及資源特性，依國家公園法第12條之規定，分為生態保護區、特別景觀區、史蹟保存區、遊憩區、一般管制區等五種管理分區，分別制定不同程度之保護計畫，使區域內之特色得以保存。由於上述諸多特色，墾丁國家公園自成立以來由於觀光遊憩資源豐富每年吸引不少的國內外遊客造訪

1984年
1月1日成立的墾丁

國家公園原本以自然生態保育觀點為出發點，然而豐富的觀光遊憩資源使得遊客不斷湧入，根據墾丁國家公園管理處的統計，2006年遊客數已近500萬人，這些龐大的遊客從事的觀光活動相當的多元化，涵蓋陸、海、空域的觀光活動，這些遊客為區域產業及當地居民帶來不少經濟上的利益，不僅提高當地居民所得，也提供不少工作機會，但是居民也必須承受觀光發展所造成的生活模式、社會文化風氣與生活環境的改變，而且許多人為建築與設施，取代自然美景，正與生態保育所追求的保持原始自然生態相互矛盾，而如何在觀光發展與生態保育之間取得平衡點？將挑戰政府相關經營管理單位，近年來民衆的自我意識抬頭，居民意見已是當地觀光發展的重要影響因素。

海洋運動觀光是一個新名詞，過去學術界習慣以「水域遊憩」、「海洋運動」、「海域遊憩」、「海洋休閒活動」等名詞稱之，本文為求一致性將遊客與海域相鄰地區引發的遊憩活動均統稱為海洋運動觀光活動。近幾年內政部營建署墾丁國家公園管理處為解決區域內海洋運動觀光的衝突問題，所提出南灣海灘遊憩區的OT案，引起當地居民大規模的抗議，顯示出主



地區的當地居民、自然資源與生態、經濟收入、社會文化等等都造成不小的衝擊，而這些衝擊有些是正面的，有些是負面的，本文嘗試從筆者親自觀察體驗與研究文獻資料，對於墾丁發展觀光遊憩活動所造成的觀光衝擊進行實際討論與分析。

墾丁國家公園境內除富於海洋特殊地形景觀，尤其海面下的珊瑚及生物美景，每年吸引高達數以百萬計的遊客前來從事觀光遊憩活動，顯見本區對國內外觀光客是極具吸引力，區域內的業者因應遊客的需求，不斷地引進各種不同類型的海洋運動觀光服務與產品，其中最著名的海洋觀光活動有浮潛、水肺潛

表1 墾丁國家公園海洋運動觀光活動分類表

資料來源：作者整理（內政部營建署，2002）

水、水上摩托車、香蕉船、衝浪、拖曳傘、獨木舟等，但吸引遊客最多的還是沙灘活動，在墾丁著名的幾個沙灘（如大灣、南灣、小灣），均湧入相當多的人潮。加上近年來由於後壁湖遊艇港、海生館相繼營運，遊客湧入數量日益增加，過去分區管理之「戒急用忍」政策模式已不符海洋運動觀光發展

需求。為此，墾管處依照「積極開放、有效管理」之精神擬定「墾丁國家公園海域遊憩活動發展方案」。方案中積極將現有海洋運動觀光活動分類（如表1），並希望在規劃貓鼻頭與鵝鑾鼻二岬角所形成寬廣且平靜，水質清澈暗流少，海洋生物豐富之南灣水域，規劃成為適合發展各種海洋運動觀光活動；此一方案鼓勵活動集中於沙灘海岸，並配置相關安全措施及人員。除此之外，方案中更希望透過設置岸際或海域必要之安全解說設施、委託民間機構經營、擬訂及公告水域遊憩活動注意事項及禁止事項等方式進行經營管理。

觀光遊憩衝擊理論

近年來，觀光發展已經成為政府部門與民間機構所共同重視的產業，相對的由於觀光產業的連動發展，也對觀光地區產生許多正、負面的影響，學者們稱之為觀光衝擊（Tourism Impact），觀光衝擊的相關研究，漸漸受到注意並成為重要的議題，一般認為，瞭解居民對觀光發展的衝擊認知與態度，有助於觀光計畫的實行，而觀光遊憩一向被視為促進經濟發展之重要方式，但觀光對於地方發展究竟是利多於弊？還是弊多於利？一直以來沒有定論，不過觀光發展會對觀光地區造成一定層面的影響是顯而易見的，Ap and Crompton(1998)曾形容觀光旅遊業「不只是隻會下金

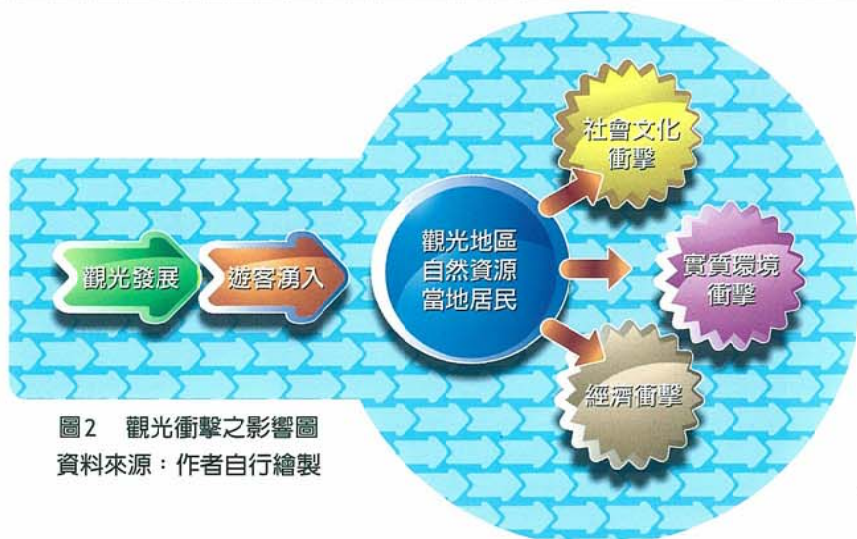


圖2 觀光衝擊之影響圖
資料來源：作者自行繪製

蛋的鵝，而且還會弄髒自己的巢」。由此可知，觀光業對當地造成的衝擊是正、負面互見的，一般而言，學者將觀光衝擊分成經濟(economic impact)、實質環境(physical impact)及社會文化(social and cultural impact)三層面(Tsartas,1992、Allen,1993、吳宗瓊,2003)。圖2中明確指出觀光對觀光地區的衝擊有哪些層面，表2中更明確指出三種衝擊的內容。

一、經濟衝擊(economic impact)

就是觀光發展帶來的「利益」，一般而言也就是用「金錢」所衡量的收入；正面的經濟衝擊有：外資引進、增加就業機會、提高居民收入、稅收；相對地也有負面影響，如：物價及地價上漲、貧富差距拉大及利益為外來集團獲取等。

二、實質環境衝擊(physical impact)

觀光遊憩活動所引起的過度開發與資源的超限使用，造成的實質環境的負面衝擊，如：增加噪音及垃圾污染、過度擁擠、交通擁擠等；相對地，對於實質環境也有正面的影響，如：自然環境的保存（避免生態環境遭受破壞）、歷史建築古蹟的保存、地區景觀的改善、公共設施的改善、交通設施的改善、增加戶外遊憩場所等(Ap & Crompton, 1998)。

三、社會文化衝擊(social and cultural impact)

觀光遊憩活動對社會文化的正面影響有：物質生



▼ 遊客應維護海灘的清潔，讓海天一色美景能與眾人分享。(攝影/陳俊合)

活條件的提升、消除人口外移的趨勢、職業結構的改變、創造婦女就業機會、縮小社經差異、促進文化及生活習慣之溝通、促使當地文化受重視而得以保存；負面影響則是改變當地原有之社會制度、社區私密性降低、社區衝突增加、造成季節性失業、以及帶來罪惡（賭博、色情、犯罪率提升）等。

墾丁地區海洋運動衝擊影響之實例分析

造訪墾丁從事觀光遊憩活動的遊客人數眾多，參與遊憩活動類型也相當多元，本研究嘗試以探討海洋運動觀光活動所造成遊憩衝擊為主，佐以觀光遊憩活動造成區域整體衝擊為輔，探討海洋運動觀光對墾丁國家公園地區所可能帶來衝擊之實例分析。目前盛行於墾丁地區的水域遊憩活動相當多元，計有：浮潛、水肺潛水、水上摩托車、香蕉船、拖曳傘、衝浪、游泳、風帆、沙灘戲水等等，由於各種活動屬性不一，活動地點各有所不同，浮潛主要活動地點在後壁湖、南灣、跳石、核三廠排水口西側、香蕉灣、萬里桐、紅柴等地；水肺潛水主要在南灣海域內的大小老古、後壁湖、跳石、孤單石、石牛、潭子、青蛙石外海、

船帆石、砂島及西岸下水堀、萬里桐、紅柴、白沙等地；水上摩托車在南灣、小灣、船帆石等地的沙灘，其他海上活動衝浪主要地點在南灣、船帆石和東岸的港口溪河口。香蕉船的活動地點包括：後壁湖、南灣、跳石、小灣、船帆石、香蕉灣等地。風帆的活動地點在後壁湖、南灣和墾丁；但有許多地點卻是多向海洋運動觀光集中的地點，其中以小灣、南灣、後壁湖、白砂灣、船帆石等地最多（國立海洋生物博物館，2005）。過去所有運動觀光的活動業者大多集中在墾丁大街上，然後招攬的遊客透過接送的交通工具到達各海域進行海洋運動觀光體驗，由於缺乏公權力管理，因此過去海洋運動觀光活動在墾丁海域無規範狀況下迅速發展，其中較著名的課題就是：水上摩托車其高速行駛造成其他遊客身心傷害與威脅、油污及噪音破壞海域生態；海邊戲水者與夜遊遊客任意丟棄垃圾製造髒亂；浮潛遊客任意踐踏採摘珊瑚等等問題，除了海洋運動觀光活動造成許許多多的問題，為了滿足這些來訪的大量遊客，所有相關的政府單位、業者及當地居民相對也衍生出如表2所列的衝擊問題。

一、業者與政府部門間衝突

以海洋運動觀光而言，政府部門在納入規範之際

會與當地業者產生衝突，其中海洋運動觀光中最著名案例是夏都飯店沙灘委外與南灣OT案，均造成當地業者極大的反彈，另外森林遊樂區內的流動攤販、小灣、白砂的違建攤販、南灣的地下旅館業者等。外地投機商、炒作土地以待征收補償的地主等，在在都暴露出政府部門對於紓解遊憩壓力的窘境，以及在觀光利益分配上的不均。

二、政府部門間的觀光利益衝突

觀光利益分配之爭，不獨呈現在人民與人民間、政府與人民間，也呈現在政府與政府之間。墾丁國家公園內的經營管理單位，包含了墾管處、觀光局、農委會、林務局、聯勤、救國團、鄉鎮公所等，各單位或以闢建招待所、或以開放為收費旅館的方式爭相使用觀光資源。

三、逐漸惡化的自然資源

墾丁地區每年吸引了無數的遊客，特別是在假日短暫時間內湧入大批人潮，眾多遊客造訪也帶來垃圾與有機廢水，導致海域中陸源污染物質日益增多，而海洋運動觀光所帶來的最直接的破壞，主要有下列幾項：

- (一) 水上摩托車所帶來的噪音和油污染，以及對遊客安全的威脅。
- (二) 浮潛、水肺潛水及游泳者的踐踏珊瑚、採集珊瑚、貝類和潛水獵魚的破壞。
- (三) 船隻在珊瑚礁上拋錨，對珊瑚群體造成的傷害，也是不容忽視的問題。

表2 墾丁實際觀光遊憩衝擊現況表

衝擊層面	正面衝擊	負面衝擊
社會文化	◎人際互動機會增加（因商業活動增加互相配合與溝通的互動） ◎減緩人口外流速度（因商業活動活絡，部分青壯人口有回流現象） ◎保留既有文化（如搶孤、牽罟等傳統活動傳承）	◎同業競爭（如削價競爭、攬客衝突等）造成關係緊張 ◎改變既有漁業作業生活方式 ◎各種違法脫序行為（如春天吶喊帶來吸毒、酗酒、暴力衝突等）
實質環境	◎公共設施獲得改善 ◎提升當地生活品質 ◎社區環境獲得完善保護	◎遊客不當的遊憩行為（海邊露營之廢棄物污染海底、遊客任意在樹皮、岩石、海底珊瑚、石筍、鐘乳石上刻字、任意撿拾貝類、潛水破壞海底珊瑚礁等） ◎環境的破壞（水上摩托車、動力船舶油污、噪音污染破壞海域生態） ◎自然資源的盜採（盜採石筍、鐘乳石出售） ◎過度開發影響（道路及旅館的興建也會增加泥沙淤積及水污染）
經濟	◎增加當地就業機會 ◎增加當地所得收入 ◎吸引外來資金投資 ◎帶動相關產業發展	◎造成物價上漲 ◎違建（任意搭建的沖水、攬客設施） ◎流動攤販與業者 ◎地下旅館業者 ◎非法採捕行為（炸魚、獵捕伯勞鳥、濫捕蝦魚貝類、破壞珊瑚礁）

資料來源：作者自行彙整

結論與建議

一、結論

本文雖以海洋運動觀光發展為出發點進行探討，然而觀光的發展對於地區的衝擊影響不單單只限於單一層面，墾丁地區由原本漁村文化為主體的小型村落，在20年內產業轉變為觀光業為主的地區（郭慎麟，2004），其週遭環境的迅速開拓、旅遊人口的湧入，雖然帶來的是大筆的經濟來源、收益，居民的生活從貧困的漁村生活，逐漸轉變為經濟效益較高的觀光業，但同時帶給墾丁地區居民一些負面經濟感受（如物價上漲）、環境的負面構面（例假日大量遊客湧入造成擁擠、噪音增加、垃圾及髒亂增加、空氣品質惡化、建築規劃造成景觀不協調、國家公園周遭生態環境破壞）。在根據眾多研究顯示：海洋運動觀光確實為當地造成了各種不同型態的衝擊，但在經濟的正面衝擊效益驅使之下，當地居民基本上相當支持海洋運動觀光與其他觀光活動在墾丁國家公園的發展，同時居民也期待公部門能有更多具體作為來解決海洋運動觀光活

動所帶來的所有負面衝擊（劉又詮、周書維、宮家瑤2005；林怡秀、陳俊男、陳品辰，2006）。

二、建議

墾丁國家公園豐富多元的自然遊憩資源已經成為國內外著名景點，如何在國家公園的生態保育與地方區域經濟成長間取得雙贏，是供給面的政府部門、相關產業與地方居民之間如何導正需求面（遊客）的重點工作，惟以臺灣的現況公部門的政策將是最重要的關鍵成功因素，根據本文的分析，建議未來經營上可努力的方向：

（一）政府部門

- 1、促進民間參與方式為未來趨勢，唯獨實施過程應該有更多的溝程序：近年墾管處許多具體海洋運動觀光經營管理作為遭遇到許多衝突，未來應針對部門與部門、業者與居民間的溝通、整合專責公共關係機構，直接協調和衝突解決，期望墾管處在於墾丁地區的觀光發展規劃上，能解決負面衝突，並且在未來的觀光發



▲ 海洋運動觀光帶動相關販售業的蓬勃發展。(攝影/陳俊合)

展規劃中，能夠將觀光資源平均分配，進而對墾丁地區未來的觀光發展有更完善的規劃。

- 2、促進民間參與前應有更全面性的整體控制與規劃：懇管處所擬定海域運動發展方案是相當前瞻性作法，除了限制活動範圍、規範海岸距離、乘載人數、活動時間等，期待減低對環境造成的衝擊，也加強救生設備、確立管理辦法，以保障遊客安全。如果能納入環境與生態保護具體作為機制、遊客承載量、衝突管理、社區總體營造等多方面，相信會有更積極正面永續經營發展的機會。

(二) 當地業者與居民

- 1、配合公部門的作為：海洋運動觀光賴以維生的主

要工具、場地，但應將地區的環境及社會文化視為一項資源，過度破壞會對資源造成無法彌補的傷害，應以永續發展理念，配合公部門措施與作為，讓遊客與後代子孫繼續享用這項美好的資源。

- 2、業者與居民自覺：公部門通常無法深入居民生活之中，觀光發展勢必對當地環境受到破壞之感受，生活品質低落，在追求經濟發展的同時，居民與業者可以組成自發的團體發展更積極作為，合理分配利益與延續地區特色而努力。（作者為國立屏東科技大學休閒運動保健系副教授）

參 考 文 獻

- 》交通部觀光局(2003)：中華民國92年國人旅遊狀況調查。2007年6月8日，取自交通部觀光局網址 <http://www.taiwan.net.tw/lan/cht/index/index.asp>。
- 》交通部觀光局(2003)：觀光政策白皮書。2007年6月8日，取自交通部觀光局網址 <http://www.taiwan.net.tw/lan/cht/index/index.asp>。
- 》巫昌陽(2003)：海域遊憩活動參與者之遊憩衝突探討—以墾丁南灣海灘遊憩區為例。屏東：睿煜。
- 》吳宗瓊(2003)：觀光發展階段與產業依賴程度對觀光衝擊認知影響之探討。中華民國戶外遊憩學會，16(1)，45-61。
- 》林怡秀、陳俊男、陳品辰(2006)：運動觀光對當地社會文化、環境與經濟衝擊之研究—以墾丁旅遊地區為例。國立屏東科技大學休閒運動保健系實務專題報告。
- 》國立海洋生物博物館(2005)：「墾丁國家公園海域長期生態研究計畫—人為活動對海域生態所造成衝擊研究(五)環境教育之應用(二)基本生態資料之建立(二)與環境生態資料庫資訊系統之建立(一)」，內政部營建署墾丁國家公園管理處委託研究報告。
- 》郭慎麟(2004)：故鄉不見了?!—現代化下墾丁人的地方認同。國立清華大學人類學研究所。
- 》劉又詮、周書維、宮家瑤(2005)：墾丁居民觀光衝擊之研究。國立屏東科技大學休閒運動保健系實務專題報告。
- 》陳思倫、郭伯村(1995)：觀音山風景區居民對觀光開發影響認知之研究。觀光研究學報，1(2)，45-58。
- 》顏宏旭(1994)：金門地區觀光發展衝擊認知之研究。國立中興大學園藝學系研究所。
- 》墾丁國家公園管理處(2007)：遊客人次統計。2007年6月18日，取自墾丁國家公園網址 <http://www.ktnp.gov.tw/manager/pageeditor/stations/cp/10022/tourist.aspx>
- 》Allen, L. R. (1993). Rural Residents' Attitude Toward Recreation And Tourism Development, Journal of Travel Research, 31(4); 27-33.
- 》APJ.and Crompton,J.L.(1998).Residents strategies for responding to tourism impacts. Journal of Travel Research,32(1),47-49.
- 》Mathieson, A. & Wall, G. (1982). Tourism: Economic, Physical and Social Impacts. New York: Longman.
- 》Mathieson, A. & Wall, G. (2005). Tourism: Changes, Impacts, and Opportunities, 2nd Edition. Pearson Prentice Hall
- 》Tsartas, P. (1992). Socioeconomic Impacts of Tourism On Two Greek Isles, Annals of Tourism Research, 19: 516-533.