

從國際環保思潮論析 國內休憩觀光發展的政策迷思

蕭玥涓

國立宜蘭大學人文暨科學教育中心講師

摘 要

休憩觀光產業隨世界經濟的發展，航空運輸的日益便捷，助長了國際觀光的活絡。而為配合行政院於2002年8月宣示全面展開「觀光客倍增計畫」，一時之間，推動休憩觀光已成了國內各級政府近年來「發展中央和地方經濟」的主軸，於是凡可用來作為休憩觀光的各種環境資源，便在滿足人類經濟活動需要的大旗揮舞下，紛紛開鑿大地新傷痕。

1987年聯合國世界與環境發展委員會在布蘭特蓮夫人領銜下，發表了一份「我們共同的未來」報告，具體提出永續發展的理念與政策，強調地球發展與環境共生共存之重要性及必要性，促使各國積極從事永續發展之相關作業。

針對此一課題，本文主要採取「文獻回顧分析法」與「系統歸納分析法」，以相關理論為基礎，從而檢視國內目前休憩觀光發展相關政策與機制之迷思與省思，特別是針對2002年開始大力推動「觀光客倍增計畫」之後的實際發展現象，有無衝擊國土環境，並提出可能之策略思維。

關鍵詞：國際環保思潮、永續發展、生態旅遊

A Critique on Leisure/recreation/tourism Development by International Thoughts of Environmental Protection

Yueh-Jiuan Shiau

Lecturer, Humanities and Scienc Education Center, National Ilan University

Abstract

”leisure/recreation/tourism” becomes an important source in many countries to earn the foreign exchange. In the 21st century, the government of the R.O.C. has considered “leisure/recreation/tourism” as an important part of the administration plan. A series of programs, including “Plan for Double Inbound Tourist” have thus been pushed forward in order to attract more inbound tourists to Taiwan. Especially the development of science and technology civilization has brought serious impact on the environment.

This paper thus proposes some suggestions regarding International thoughts of environmental protection to cope with the challenges of leisure/recreation/tourism development in summary.

**Key Words : Sustainable Development, International Thoughts of
Environmental Protection, Ecotourism**

一、緒論

(一) 休憩已成國人追求更高生活品質不可或缺的要素之一

休閒與遊憩 (Leisure/Recreation, 簡稱為「休憩」) 可視為人類生活的一種基本需求, 自古即伴隨著人類的生活。尤其自工業革命以來, 大量機器取代傳統人工, 人們的平均工作時數因而顯著縮減, 意味著吾人可以自由支配的閒暇時間相對增加; 另一方面因為人們感受到工商業社會所帶來的緊張、忙碌、喘不過氣, 使得休憩無論在質和量上, 都受到人們的重視而成為當前理論與政策研究的一項重要課題¹。

「休憩」係指人們在休閒時間內, 為滿足其實質、社會與心理需要, 依其自由意願所選擇之活動, 並獲得經驗體認的行為²。

在國民生活水準普遍低落的封建社會, 休憩可以說是王公貴族的專利和社會地位的表徵, 此於國內外皆然。而隨國民生活水準的提升和價值體系的改變, 人們在辛勤工作之餘, 也越來越重視休憩, 了解到適時地調整心情、步伐, 鬆弛身心後方得以再次充電, 待重回工作崗位方可釋放出更大的能量、發揮更高的效率, 也因此休憩已漸成為追求更高生活品質不可或缺的要素之一³。

台灣初期發展係以經濟為重心, 民眾的休憩並未受到重視, 而近年來由於經濟快速成長, 在國民所得增加的同時, 國人生活型態漸次改變, 往昔較為悠閒單純的農業社會, 已轉變成為緊張忙碌的工商都市社會。人們生活在緊張與忙碌中, 每天承受無比的壓力。特別是在都市裡求生存的人們, 不但工作壓力非常大, 而且工作時間長, 包括了加班的時間, 甚至是車陣壅塞的交通時間, 不但容易剝削了生理的時間, 往往也使休閒時間打了折扣, 在現代緊湊而忙碌的生活中適當的休憩是必需

1 蕭明涓, 《從環境倫理論析國內觀光休憩發展的政策迷思與省思》(台北: 全華科技圖書股份有限公司, 民國94年4月), 頁5。

2 同前註。

3 同前註。

的⁴。

此外，生活環境也產生了相當大的改變，市民每天面對層層疊疊的水泥叢林，壅塞穿梭的車流，烏煙瘴氣的空氣品質，灰濛濛的天空，經常讓人想逃離一成不變的日常生活軌跡與環境(Escape from Routine Path and Environment)，去尋求休憩觀光(Leisure/Recreation/Tourism)⁵。

此處，休憩觀光係指涉吾人在休閒時間所從事之遊憩活動的一部分，它是在一定的社會經濟條件下產生的一種經濟現象，是人類物質文化生活的一個部分。觀光的一個顯著特色便是要離開日常居住或工作的地方，暫時性地移動到一觀光據點進行活動。學理上，休憩和觀光容或未盡相同，但在日常生活概念上，二者卻常互補相容，尤其因為近年來國民旅遊風氣之蓬勃發展，更深化了此一現象。例如本文三之（一）便清楚提及「觀光客倍增計畫」是要同時倍增國際觀光旅次和國民旅遊旅次，亦在輔助說明休憩觀光在某些時候會被混合使用之實際需要。

申言之，休憩觀光除了可以紓解人們承受工商都市生活和工作的過多壓力外，亦能促使吾人在活動過程中獲得成就感，增長見聞，獲取知識，肯定自我，進而提升社交的能力。

（二）「休憩觀光商機」潛藏了危機

根據世界貿易組織(World Trade Organization)2000年的統計，全球觀光產業於1999年的總產值已經超過4,400億美元，約佔全球貿易總額的32.8%，並將以每年6.7%的成長率逐年成長，觀光儼然成為國際間前景可期的產業。而行政院於2002年8月宣示全面展開「觀光客倍增計畫」，政府將在六年期間讓觀光客倍數成長，在2008年達成五百萬人次的目標。期待藉由觀光事業的發展，能有助於帶動台灣城鄉均衡發展和提升生活品質⁶。

4 同前註，頁5~6。

5 同前註，頁6。

6 蕭瑋涓，〈從環境倫理論析國內觀光休憩發展的政策迷思〉，《第七屆永續發展管理研討會論文集》（屏東：國立屏東科技大學管理學院，2005年11月），頁393。

「休憩觀光產業」已被喻為「明日之星」的產業，其產值在各國統計數字都不斷提高。由於國人從事休憩觀光的動機也與日俱增，為因應未來民眾對休憩觀光的需求，我國各級政府目前正在積極推動「觀光客倍增計畫」，一時之間休憩觀光的軟硬體設備、設施顯有不足之虞。更重要而嚴肅的是伴隨此一趨勢的發展，「休憩觀光」固然處處充滿「商機」，但卻也時時潛藏了危機。

申言之，休憩觀光是近幾年來國內各級政府大力推動的一項無煙鹵產業，與資訊電子科技產業共同被視為是21世紀的明星產業，在創造就業機會及賺取外匯的功能上有明顯的效益。惟其本意固為帶動關聯產業、創造就業機會、提升生活品質等，但若行銷太「名過其實」以致於到處造成交通壅塞而折損消費旅者的休憩品質與權益⁷，往往會招來地方民怨⁸。

甚至因為吾人無心的疏忽或是貪求短視的利益，而造成不該有的環境衝擊與傷害之錯誤，則不僅會抹煞相關政策原本的美意，更易造成後代子孫難以恢復的環境生態之破壞，吾人所要付出的代價勢將難以估計⁹。

例如宜蘭縣每年的童玩節和綠色博覽會雖為地方帶來相當熱絡的休憩觀光人潮，也為地方創造可觀的週邊經濟效益，但像是每逢假日或週休二日的住宿供給不足、台二線濱海公路和台九線北宜公路，乃至於鄉鎮市區道路交通壅塞，車輛大排長龍的現象屢見不鮮…等等，仍都是吾

7 同註1，頁7，併請參閱蕭玥涓、文祖湘，〈國內發展漁村民宿的行銷規劃與環境管理策略之研究—以宜蘭縣為例〉，《第六屆永續發展管理研討會論文集》（屏東：國立屏東科技大學管理學院，2004年12月），頁263。

8 例如國內各地方近年來到處舉辦的各種文化創意節慶活動經常造成攤販占據市區的人行道、滿坑滿谷的垃圾、道路被外來的車輛癱瘓等等，讓當地的民眾造成了許多的困擾與不便，又例如在宜蘭的地方電視call in節目討論宜蘭辦大型活動，便屢有民眾call in認為年年辦如此活動是浪費國家資源，真辦得好的話，兩、三年舉辦一次就夠了。詳請參閱蕭玥涓，〈從國際環保思潮論析台灣休閒農漁發展的政策迷思〉，《2005年休閒農業定位暨發展方向學術研討會論文集》（台北：景文技術學院觀光事業系，2005年12月），頁43。

9 同註1，頁7。

人亟應正視的負面問題¹⁰。

再者，例如連續舉辦六屆的貢寮國際海洋音樂祭，雖然也為地方創造可觀的週邊經濟效益（單是福隆便當每年就賣出數十萬個，附近旅館、民宿等在音樂祭過去五年間，已由三家增加到一百多家），但類似的負面爭議亦頗紛雜，甚至還牽涉到福隆黃金沙灘年年嚴重退縮、消失的問題¹¹。

由於任何型的土地利用均會對環境造成某種程度之影響，休憩觀光發展自不例外。例如因為休憩觀光人數增加、活動時間增長、休憩觀光時間上的密集和休憩觀光活動器材的創新使用…等，都會對自然環境有程度不一的影響與衝擊，通常稱為「休憩觀光衝擊(Impacts of Leisure/Recreation/Tourism)」¹²。

該等衝擊包括推展休憩觀光總體政策(Programmatic)之衝擊和進行主題遊樂園區和觀光旅館飯店、休閒農場，乃至於民宿等觀光住宿與交通設施等各單項營建工程的興建開發之個案(Project-specific)環境衝擊¹³。「休憩觀光衝擊」的預防與管理是維護休憩品質和永續使用環境的重要工作，亦和源自人類「永續發展」覺醒之國際環保思潮(International Thoughts of Environmental Protection)有著密不可分的關聯性¹⁴。

針對此一課題，本文主要採取「文獻回顧分析法(Literature Review Method)」與「系統歸納分析法(System Analysis Method)」，透過國內外「休憩觀光」、「國際環保思潮」、「永續發展」、「環境倫理」和「生態旅遊」等相關文獻的蒐集整理與觀念釐清；並結合相關理論以為

10 同前註。

11 同註6，頁394。

12 同註9。

13 同註8所引論文頁264&268，也因此日本企業界在發展觀光休憩事業時，通常便先建設良好的交通環境，再投資開發觀光休憩景觀資源區，以確保遊客人潮之交通可及性和觀光休憩消費權益。

14 文祖湘、蕭玥涓，〈營建防災管理與都市環境倫理〉，《人文學報》（桃園中壢：國立中央大學文學院，2004年6月），頁142~143。

基礎，從而檢視國內目前休憩觀光發展相關政策與機制之迷思(Myth)，特別是針對2002年開始大力推動「觀光客倍增計畫」之後的實際發展現象，有無衝擊國土環境，而違逆交通部觀光局於其官方網站上發表之觀光政策白皮書第二篇「觀光現況與課題」第一章「觀光資源之管理與發展」所明白揭示的「人類應與自然和諧共處」之法則，並據以提出可能的策略思維。據此，本文的整體研究架構示如圖1。

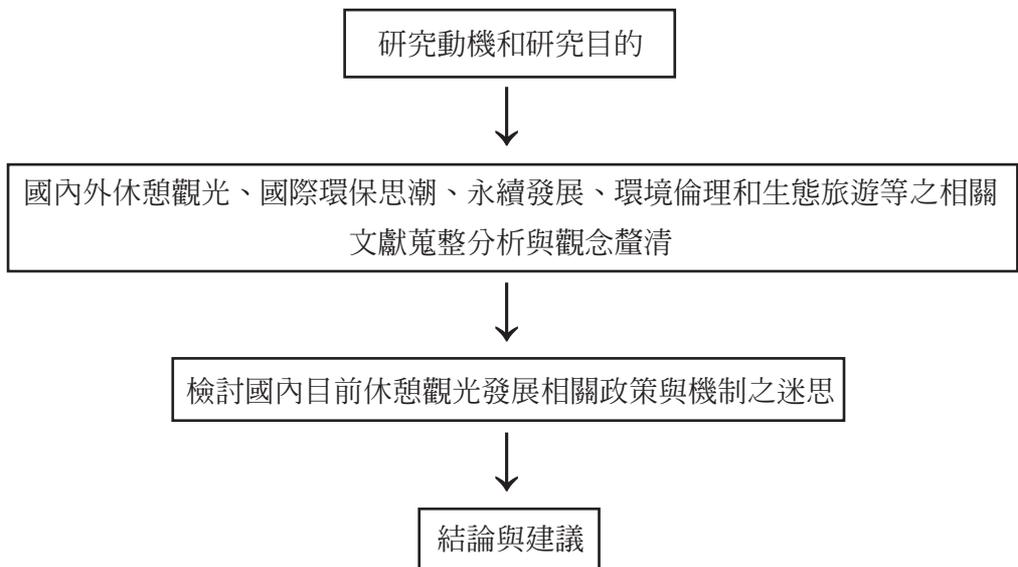


圖1 研究流程圖

二、發展休憩觀光不應該拿環境生態作祭品

(一) 「觀光客倍增」引動環境危機！

由於發展休憩觀光具有非常明顯的火車頭效應，能夠帶動地方產業、創造就業機會、提升生活品質，使其成為近年來各國政府用以作為「發展地方經濟」的主要策略¹⁵。

特別是爲了配合行政院喊得震天價響的「觀光客倍增計畫」，一時之間，著了魔似地，國內上上下下莫不感染這股漫天蓋地的「觀光花粉熱」，各級官員彼此奔相走告，全力以赴，賣命表現；各種不管相關不相關的學術研討會亦都扛著「觀光」大招牌，如雨後春筍般此起彼落，發言盈庭；業界財團則更是奮不顧身，精銳盡出，但恐稍落人後，便杯羹盡失。福爾摩莎一下子成了前景無限的「觀光大國」。

於是近幾年來，宜蘭冬山河親水公園附近的土地利用和環境負荷已越來越嗅不到「生態旅遊規劃」或「永續經營發展」的味道，水岸土地本質容易受到破壞之基本認知已漸模糊，造成各種土地資源利用的衝突，且使得沿岸地區的環境資源日益衰竭¹⁶。

（二）「觀光元年」也來湊熱鬧！

或許是承續宜蘭縣長任內發展之「觀光立縣」看似有成，前行政院院長游揆於受命接掌國政後，便卯足全力推動「觀光客倍增計畫」，即使前年三月間曾發生阿里山森林小火車營運九十年來最慘重的傷亡事件，各界對此政策即已屢多質疑，游揆依舊堅持「自反而縮，雖千萬人，吾往矣！」並積極仿倣日本宣布2003年爲觀光元年，宣示去（2004）年爲台灣的「觀光元年」！

也因此，積極推動休憩觀光已成了國內近年來「發展地方經濟」的主要策略，於是具體反應在政務上的，便是各級政府無不積極推動休憩觀光和休閒農漁作爲「發展地方經濟」的主要策略，一時之間，凡可用來作爲休憩觀光的各種環境資源，便在滿足人類經濟活動需要的大旗揮舞下，紛紛開鑿大地新傷痕¹⁷。

這其中特別教人憂心忡忡的還是政府在積極倡導生態旅遊之時，僅單純地將屬於天然資源的任何觀光事務都冠上「生態旅遊」一詞，不

15 同註6，頁395。

16 同註1，頁21~22。

17 同註1，頁22。

僅暴露其對「生態旅遊」膚淺的認知，且因而誘使眾多善良農民集資籌設大量的休閒農場，任由滿坑滿谷應運而生，偏偏相關部門又未能善盡輔導管理之責，於是教人眼花撩亂的眾多休閒農場開發計畫，便陸續假「親山親水」之名，大肆「侵山侵水」而不自知。不僅引發今年颱風季節發生台中谷關、苗栗南庄與三灣、新竹五峰與尖石、桃園拉拉山等地一連串土石流或坡地崩塌慘重的環境災難，甚且嚴重種下台灣「地質環境板機化」的禍根¹⁸。

尤其從去年的颱風來襲，吾人便可以警覺察知台灣的脆弱環境生態已形同「災害板機」，只要天然災變或人為疏忽稍稍扣發，便會立即引動災難風暴，甚至引爆「地質地雷」！而且此一「地質環境板機化」的現象正迅速從九二一大地震的南投，迅速擴展到台中、苗栗、新竹、桃園等縣市¹⁹！

特別是海馬颱風的肆虐，更造成中南部極其嚴重的災情，從該次發生土石流或坡地崩塌最慘重的台中谷關、苗栗南庄與三灣、新竹五峰與尖石、桃園拉拉山等地，似乎都是近日以溫泉旅館或特色民宿聞名的地區。相較於高山農業之濫墾濫伐，該等大肆競相「侵山侵水」之觀光住宿設施的開發建築，多半是位在風景絕佳，但卻絕對珍貴而脆弱的環境敏感區，原就極易導致環境生態失衡，萬一施工過程再稍有不慎，抑或隱藏任何可能之官商勾結，則其對於環境生態之破壞又豈能僅以千百倍衡量之！觀光發展如若不能發揮創意，推動人文觀光，而只是無窮盡地榨取大地資源，後果實在不堪設想²⁰！

（三）莫教「觀光元年」變成「災難元年」！

18 文祖湘、蕭玥涓，〈從「觀光客倍增計畫」論析政策環評之基本課題與策略〉，《2005年全國土地管理與開發學術研討會—新世紀國土計畫與土地利用的展望與變遷學術研討會論文集（光碟）》（台南：長榮大學土地管理與開發學系，2005年4月），頁B1-103。

19 同註17。

20 同註1，頁23。

去（2004）年為台灣的「觀光元年」，可以說是颱風現象詭譎多變且多災多難的一年，打從7月一開始便颶洪不斷，先是七二水災敏督利創下降雨量歷史新高；之後艾莉颱風來襲造成三重大淹水；九一一豪雨使整個北台灣淹成了一片水鄉澤國；緊接著海馬颱風又挾帶豐沛雨勢肆虐中南部，河川決堤、道路坍方、土石流橫溢的怵目景象，再度呈現國人眼前²¹！

台灣的脆弱環境生態已形同「地質環境地雷化」加上「河川生態炸彈化」，只要天然災變或人為疏忽稍稍誤觸，便會立刻引動災難風暴！而這一連串接踵而至的颶洪災情，都直接間接藉由河川——既是環境受害者，也是加害者，展現台灣殘破脆弱大地無奈嗚咽下的絕地大反撲²²！

造成台灣「河川生態炸彈化」的緣由固多，但其中一個觀察面向可以從河川上、中下游的人為干擾與破壞大致加以解析²³。

基本上，河川必須愈少人為介入和外界能量的攪動，愈能確保系統的穩定。可是台灣的河川打從上游源頭開始，所流經的地區不管是森林地、山坡地，也不管是水源區、集水區，勤奮努力的台灣人民總會設法披荊斬棘，開山闢野，將這些質屬天然災害敏感的生態用地，變成種種高經濟價值的生產用地，甚至生活用地。前者例如種植茶樹、檳榔和高冷蔬果等，以及接踵而來產業道路的配合闢建等；後者例如政府近年來卯足全力積極推動「觀光客倍增計畫」，所帶動的休閒農場和民宿之興建開發等²⁴。

而日前公布之全國性休閒農場普查結果，更證實了非法休閒農場普遍存在之嚴重性，以及這其中居然有超過五成、高達583家的休閒農場，的確是在過去這五年間剛設立的事實。類此超限利用、過度開發，不僅嚴重衝擊河川地景與生態結構，使得水土嚴重流失，而且促成每逢暴雨

21 同前註。

22 同前註，併請參閱文祖湘，〈多災多難「多惱河」〉，民國94年1月4日蘋果日報A13版讀者論壇。

23 同前註。

24 同前註。

所挾帶之大量泥砂土石，使得河川行水斷面緊縮以及河水混濁度更明顯增加。

特別是近年來因集水區過度開發，而屢使河川下游的都市地區增添洪患為禍的威脅，每每造成人民生命、財產以及各項重要公共設施極為慘重的損失。例如2000年的象神，2001年的桃芝、納莉颱風所挾帶之豪雨，均為大台北地區帶來嚴重淹水和慘重災情²⁵。

三、「觀光客倍增計畫」是個願景還是個災難？

(一)「觀光客倍增計畫」同時倍增國際觀光和國民旅遊人次

觀光休憩產業隨著世界經濟的發展，航空運輸的日益便捷，助長了國際觀光的活絡，觀光休憩成為許多國家賺取外匯的重要來源，而世界觀光組織亦推測未來觀光休憩產業勢將占總體經濟產業更重要的位置²⁶。

為了改善台灣的觀光環境，落實「觀光生活化、生活觀光化」及從「目標管理」與「顧客需求導向」，讓發展觀光成為全民運動，中華民國政府也在2002年8月宣示全面展開「觀光客倍增計畫」，正式呼應國際觀光潮流²⁷。

基本上，該項計畫係源自於行政院在2002年5月所通過的「挑戰2008：國家發展重點計畫」，並將「觀光客倍增計畫」列為預計投入高達1483億經費來推動之十大重點投資工作計畫中的第五項²⁸，全力衝刺觀光產業，希望在六年內（亦即是2007年）要將來台觀光的國際旅客人數提升至當年（即2002年之226萬人次）的兩倍，突破500萬人次²⁹；再

25 同前註。

26 同註1，頁25。

27 同前註。

28 行政院經濟建設委員會，觀光客倍增計畫，Retrieved November 20, 2002 from <http://www.cepd.gov.tw/2008/>。

29 惟事實上，該一數字已於民國91年4月28日所舉行的「國家發展重點計畫部會首長會

者，由於自2001年度起公務人員實施週休二日制度後，帶動了民營企業逐步跟進，使得週休二日漸漸成爲台灣地區工作形態的主流。由以上兩點可知，台灣地區觀光活動的推廣是受到政府高層極端重視，而將之鄭重宣示爲相當重要的一項國家建設工作。

同時，「挑戰2008：國家發展重點計畫」也積極推動「國內旅遊發展方案」，希望藉由配合觀光客倍增計畫，整備現有套裝旅遊路線、開發新興觀光景點等策略，發展優質國民旅遊活動，打算將國民旅遊活動人次由2001年的七千四百萬人次倍增至2007年的一億五千萬人次³⁰。

「觀光客倍增計畫」內容包括整備現有套裝旅遊路線、開發新興套裝旅遊路線及新景點、建置觀光旅遊服務網、宣傳推廣國際觀光、發展會議展覽產業，以發展台灣成爲優質觀光目的地。此計畫中訂定許多相關的配套措施及因應之法則來達到目標，特別是「新開發景點」包括「國家花卉園區」、「國家軍事遊樂區」、「安平港歷史風景區」、「國立故宮博物院中南部分院」、「環島鐵路觀光旅遊線」、「全國自行車道系統」等等³¹。

（二）休憩觀光活動對自然環境的影響

任何休憩觀光發展必然會使該地區變形，只是程度上有差別罷了。例如野柳的海洋世界和萬里的翡翠灣等，幾乎完全改變了當地大自然的原貌。有些休憩觀光地區固然是以自然景觀吸引遊客，但仍有不少地區是以人爲手法將環境做了某種程度的改造或改變，例如尼加拉瀑布夜間投射的彩色燈光。即使是爲了保護大自然原貌或防止遊客破壞而設置的

議」中經與會首長務實地將2002年來台觀光之226萬人次國際旅客人數進一步修正爲99萬人次，因爲經過精算分析的結果，該226萬人次數字必須扣除來台的商務考察和外勞人士。詳請參閱中央社電子網頁。「游揆要求相關部會六年內讓來台觀光客倍增」，資料時間：2002, 4, 28。

30 同註1和註18。

31 交通部觀光局，《「觀光客倍增計畫」，挑戰2008：國家重點發展計畫》（台北：交通部觀光局，民國91年），頁5。

欄杆或步道，也都會對大自然造成某種程度的變形。一般來說，變形的程度越大，負面的影響也越大。

休憩觀光活動對自然環境的影響，並非各地皆同。這是因為休憩觀光是一種複雜的社會現象，而它所造成的環境影響(Environmental Effects)或環境衝擊(Environmental Impacts)，也因地而異。

不同的自然環境對遊客破壞行為的忍受程度也不同。通常大都市較能承受大量遊客湧入的壓力，鄉村地區次之，而環境敏感地帶（如山地、島嶼、珊瑚礁、湖泊、溼地、洪泛平原…等）最無法承受大量遊客所產生的環境壓力。

不過，都市的容受力也並非無限的；鄉村地區的景觀原本十分和諧，但高度且快速的開發，卻易使景觀趨於紊亂；最令人感到憂心的，還是具有獨特自然景觀的環境敏感地區。它一方面是最具吸引力的休憩觀光目的地，另一方面也是資源極為脆弱的地方。因此，遊客的大量湧入必將傷害他們最想觀賞的自然環境。

綜言之，遊客使用休憩觀光地區的強度和當地休憩觀光發展的強度越小，生態系復建的可能性將會越大；發展越具長遠的眼光、變形越小，則休憩觀光活動對環境產生正面影響的可能越大。

（三）遽爾推出「觀光客倍增計畫」總似美中不足

要成功推動一個政策，必須落實於可行的策略中，並檢視此計畫對環境可能產生之影響與衝擊，此所以《環境影響評估法》（以下簡稱「環評法」）第四條第二款和第二十六條規定有影響環境之虞的政府政策應進行環境影響評估之緣由和旨意所在³²。但國內的一些重要政策或計畫，常因為忽視環境影響評估的必要性與重要性而導致半途而廢或需要重新來過，造成國家經濟之負擔、人民福祉的受損，甚至對生態環境不可逆的嚴重傷害。

32 同註30。

不論「觀光客倍增計畫」是否能達到預定目標，然因推動此一政策必然會招徠大量的國際觀光客，並且開發許多的休憩觀光區，故勢必會對生態環境產生不可預期的破壞。雖然台灣政府政策環境影響評估制度已公布數年，但是真正落實施行之個案卻相當有限。

質言之，「觀光客倍增計畫」固然是希望吸引更多的外籍人士來台觀光旅遊，藉以活絡觀光產業，降低失業率，提振國內經濟。但觀諸其理想與主管機關對於如何落實觀光客倍增所採取的作法，似乎仍存有極大差距而停留在傳統操作模式的窠臼，最明顯如「重團體輕散客」、「重硬體輕軟體」、「重國內辦活動，忽略海外深層行銷」等，因此遽爾推出之「觀光客倍增計畫」總似有「圖謀雖美，但在程序上和手段上卻略嫌急躁而又粗糙」的美中不足之憾。

四、國際環保思潮的永續發展觀

(一)「永續發展」是21世紀人類共同關心生態環境主流價值

人類對於生態環境的依賴程度就有如對於空氣和水般的不可或缺，18世紀以前人類因為依循著順應的法則來取用大自然資源，因此資源不虞匱乏；但是19世紀後，由於工業革命帶來富足的生活，促使許多人開始汲汲營營於經濟發展的追求，而渾然不覺賴以生活的生態環境已受到如何的迫害³³。

人類為了維繫生存而進行的各種開發活動，對於周遭的環境，及生態環境的平衡必然會產生某種影響。受衝擊的生態不再平衡，而諸多空氣、土壤、水受到嚴重的污染也造成國際大國事後付出慘痛的代價。時至今日，人類活動的腳步實已遠超過其所賴以生存的自然資源孕育速度，天然資源開始枯竭，不斷發生的各類生態破壞及環境公害問題，更已由歐、美、日等工業先進國家擴及到許多開發中國家，經由局部性、

33 同註10所引論文頁45。

地域性而發展成爲全球性的國際問題。所以在舉世綠色浪潮(Green Wave)環保意識日增的今天，絕對應該順應21世紀人類共同關心「永續發展」主流議題和思維價值的環保潮流。

就因爲國際間「永續發展」議題極受重視，由各國國際間組織所發起的環保會議與協定因而不斷被舉開和制訂，從1972年人類環境會議召開以來，至2002年第二屆地球高峰會議舉行之30年間，國際間爲解決全球共通性或區域性的環境問題，制訂了250種以上的全球環境條約和國際環保法與公約，迄今更已超過此一數字，而其中不乏具有強制力報復手段的公約³⁴。

(二)「永續發展」議題的歷史回顧

本質上，「永續發展」(永續發展的觀念最早是由生態學家所提出，即所謂生態的永續性(Ecological Sustainability)，說明自然生態及其開發程度間的平衡。)是人類關懷「經濟與環保」或「環境與發展」議題一系列行動衍繹而成的環境典範和核心理念³⁵。

人類對「環境與發展」議題的真正認識只不過是最近40年的事，這一認識過程是漫長的、緩慢的、遲到的，是建立在資源危機和環境危機的基礎上的。人類最初只是單純地適應環境，向自然需索，逐漸發展到利用自然、改造自然、征服自然，甚至幻想主宰自然，直到受到大自然的報復之後才開始有所覺醒³⁶。

第二次世界大戰後，西方先進國家的工業快速發展，直到1960、1970年代發展達到高峰，但此時愈來愈多的公害出現之後，人們才體會到全球環境問題對人類生存和發展已構成了現實的威脅，並引起人們對前途和命運的普遍擔憂與反思³⁷。

34 同前註，頁45~46。

35 同前註。

36 同前註。

37 同前註，併請參閱李永展、施鴻志，〈永續發展〉，施鴻志(編)《地區經營管理》(新竹：建都文化出版社，2002年)，頁1-4-1~1-4-36。

1962年Rachel Carson發表的《寂靜的春天(Silent Spring)》一書可以說是討論環境與發展議題的指標性巨著，書中Carson女士質疑了工業革命所帶來之富裕背後的濫用DDT和其他農藥的環境污染問題，Carson提醒人類，如果人類因為科技的進步卻對環境帶來無以復原的傷害，那麼人類追求進步的意義究竟是甚麼？如果吾人為了抑制害蟲卻也把益蟲也殺掉，則未來將是鳥不語、蟲不鳴、花不香的春天，那又豈是你我所希望生活的世界？她的呼籲及隨後的環境生物學研究導致世界各國從此開始認真限制使用殺蟲劑，也因而喚醒世人重視永續生態的環境問題³⁸。

這其中又以強烈主張反經濟成長的「羅馬俱樂部(Club of Rome)」具代表性，該「俱樂部」由Meadows等人於1972年發表《成長的極限(The Limits to Growth)》報告³⁹，該報告述及：「由於人口急遽增加、追求經濟發展造成地球資源及能源逐漸減少，再加上公害污染致使環境生態不斷遭受破壞，人類的成長將於數十年內到達極限，世界將面臨經濟上的崩潰……。」並且藉電腦模型模擬運算，推測人類世界將被技術文明發展推向自我毀滅，因此只有停止地球人口增加並遏阻經濟發展才能維護全球平衡，此即《成長的極限》主張零的起點之緣由。羅馬俱樂部因而積極呼籲「我們不能企望單靠技術上的解決辦法使我們擺脫這種惡性循環⁴⁰。」，徹底喚醒人類對環境的關注。

惟此一悲觀論調雖不盡符合人類歷史的發展規律，也不符合當時世界的客觀標準（例如過分誇大了人口爆炸、糧食短缺的問題，而「零成長」方案也相對不易實施），但卻促使環境主義(Environmentalism)隨之興起，使得生態環保問題更普遍受到重視，而可以說是為1972年的斯德哥爾摩會議奠下了基礎⁴¹。

38 同前註和註6。

39 同註1，併請參閱Meadows et al. (1972). *The Limits to Growth*. New York: Universe Books.

40 同註1，併請參閱閻廷娟（主編），《人、環境與永續發展》（北京：北京航空航天大學出版社，2001年）。

41 同註1，併請參閱李永展、曾巧芸，〈陽明山竹子湖地區生態與產業共生架構之初探〉，《第七屆(2003年)國土規劃論壇》（台南：成功大學都市計劃學系，2003年）。

1972年6月113個國家代表匯集於瑞典斯德哥爾摩，召開聯合國第一次人類環境會議(United Nations Conference on the Human Environment)，又稱「第一次人類集居地會議(Habitat I)」，並通過《人類環境宣言》，也確定了每年6月5日為「世界環境日」。這是首次討論和解決環境問題的全球性會議，該宣言且明白宣示：「為了這一代和世世代代，保護和改善人類環境已經成為人類一個緊迫的目標，這個目標將同爭取和平及全世界的經濟與社會發展這二個既定的基本目標共同及協調地實現⁴²」，為研究和解決全球環境問題帶來了新的曙光。

之後，聯合國也在1980年大會首次使用「永續發展」一詞，並呼籲全球：「必須研究自然的、社會的、生態的、經濟的，及利用自然資源體系中的基本關係，以確保全球的永續發展⁴³。」

1983年11月，聯合國成立了由當時挪威總理布蘭特夫人(Dr. Gro Harlem Brundtland)擔任主席的「世界環境與發展委員會(World Commission on Environment and Development, WCED) (The Brundtland Commission)」，其成員由來自科學、教育、經濟、社會及政治方面的22名代表組成，該委員會被要求以「永續發展」作為基本綱領，制定「全球的變革日程」⁴⁴。

1986年國際自然保護聯盟IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources，自1990起已更名為「世界保育聯盟(World Conservation Union)」，惟迄仍有許多人喜歡沿用其原來”IUCN”的簡稱)在加拿大Ottawa舉行保育發展研討會，並強調公平、社會正義及人類需求為永續發展的基本理念，其定義「永續發展」是為「尋求並負責五種要務：1.整合保育與發展；2.滿足人類基本需求；3.達到公平與社會正義；4.提供社會自決與多樣文化；5.維持生態完整性⁴⁵。」

42 同註1，併請參閱王祥榮，《生態與環境—城市永續發展與生態環境調控新論》（南京：東南大學出版社，2001年）。

43 同註1，頁34。

44 同註1，頁34～35。

45 同前註。

1987年聯合國世界與環境發展委員會在布蘭特蓮夫人領銜下，發表了一份「我們共同的未來(Our Common Future)」報告，將「永續發展」的觀念引進全世界，並定義為：「既滿足當代人的需求，且不犧牲子孫後代滿足其需求的能力的發展方式」，而布蘭特蓮夫人認為「人類共同之未來只有在永續的理念下，為環境保護與經濟發展尋找出相容之道，方有可能。」並且具體提出永續發展的理念與政策，強調地球發展與環境共生共存之重要性及必要性，促使各國積極從事永續發展之相關作業。在面臨地球資源日益匱乏的情況下，永續發展已成為21世紀國際環保工作之重點與趨勢，唯有將資源永續利用方能促進及確保人類生存與繁榮之發展。該報告指出全球經濟發展要符合人類的需要和合理的慾望，但成長又要符合地球的生態極限，該委員會因此除呼籲因應「環境與經濟發展的新時代」的來臨，吾人應將永續發展作為嘗試調和環境及發展兩個目標的踏腳石之外，並且將「永續發展」定義為「滿足當代之需要，而又不損及未來世代追求其需要的發展機會(Sustainable development is a development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs)⁴⁶。」

(亦稱為布蘭特蓮定義(the Brundtland Definition))

1991年聯合國環境規劃署、國際自然保育聯盟、世界自然基金會聯合發表《關懷地球—永續生活策略(Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living)》中將永續發展定義為：「在不超出維持其生態系統的容受力下改善人類的生活品質⁴⁷。」

雖然全球各地愈來愈重視環境與發展的問題，也提出了各種對策及因應之道，但全球環境仍然持續惡化，且經濟發展也依舊矛盾重重，有

46 同註1，併請參閱World Commission on Environment and Development (WCED). (1987). Our Common Future. New York: Oxford University Press, p.8.

47 同註1，併請參閱UNEP (United Nations Environment Programme), IUCN (International Union for the Conservation of Nature; since 1990: World Conservation Union), WWF (World Wide Fund for Nature). (1991).Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living. London: Earthscan.

鑑於此，聯合國在1992年6月3日～14日於巴西里約熱內盧召開聯合國環境與發展大會(United Nations Conference on Environment and Development, UNCED)，總計有183個國家的代表團和聯合國及下屬機構等70個國際組織的代表出席，102位國家元首或政府首長與會。會議通過並簽署了《里約熱內盧環境及發展宣言》（簡稱里約宣言(Rio Declaration)）、《21世紀議程（Agenda 21）》、《氣候變化綱要公約(Convention on Climate Change)》、《生物多樣性公約(Convention on Biological Diversity)》及《森林原則的聲明(Statement of Forest Principles)》等5個重要文件⁴⁸，將永續發展的精神規劃為具體的行動方案。

此次會議對工業革命以來的「高生產、高消費、高污染」傳統發展模式及「先污染、後治理」的作法加以否定，永續發展概念於此更被普遍接受。由於過去建立永續發展指標所需的經濟性指標與環境性指標較少相互整合，因此在《里約宣言》第四條中便明確提到「為實現永續發展，環境保護應被視為整體發展的一部分，而且不應獨立於發展之外」；而《21世紀議程》第40章則要求各國「應建立永續發展指標，以作為政府各階段決策之堅實基礎，而資料蒐集及分析的方法應予以改進」；因此，隨著永續發展工作逐漸展開，永續性指標的需求應運而生⁴⁹。

1996年6月3日至14日在土耳其伊斯坦堡召開的「第二次人類集居地會議(Habitat II)」，又稱「城市高峰會議」，會議重點是就「人人享有適當的集居地」及「城市化過程中人類集居地的永續發展」進行全球化對話及討論，並針對全球城市危機謀求可行之行動與對策，以促使全球達到健康、安全、公平及永續四大目標，可以說是對全球城市生態與永續發展研究進行了全面體檢。自此之後，永續發展的研究與履行不但成為全球各國在發展上優先研究的對象，更是制定發展計畫時優先考慮的基本原則之一⁵⁰。

48 同註41。

49 同前註。

50 同前註。

在里約會議之後，每年都會召開相關環境與發展會議，而都冠上「里約後幾年(Rio+)」的字樣，例如1997年聯合國召開第51屆大會時，也召開了「Rio+5」會議，討論全球永續發展的進展，而2002年8月於南非約翰尼斯堡召開的「Rio+10」大會，又稱為「世界永續發展高峰會議(World Summit on Sustainable Development, WSSD)」，更檢視了里約後10年以來全球「環境與發展」的相關議題⁵¹。

(三) 永續發展的基本意涵

雖然歷經多年努力，世界各國對永續發展之定義和實際執行上依舊未能具體達成一致的共識，但仍對永續發展的原則達成了協議，其中包含以下全部或部分幾點⁵²：

1. 滿足當代之需要，而又不損及未來世代追求其需要的發展機會（布蘭特運定義）；
2. 整合保育與發展、滿足人類基本需求、達到公平與社會正義、提供社會自決與多樣文化及維持生態完整性（國際自然保育聯盟1986年定義）；
3. 在不超出維持其生態系統的容受力下改善人類的生活品質（聯合國環境規劃署、國際自然保育聯盟、世界自然基金會1991年聯合定義）；
4. 發展的權利應該被實現，以便公平地滿足當代及後代子孫的發展與環境需求（《里約宣言》第三條原則）；
5. 為實現永續發展，環境保護應被視為整體發展的一部分，而且不應獨立於發展之外（《里約宣言》第四條原則）；
6. 人類須在環境承载力(Environment Carrying Capacity)的限制下，建構公平的社會、促進經濟的效率，以提升人類的生活品質，……此又可

51 同前註。

52 同註41，併請參閱李永展，〈永續發展與建成環境〉，《廿一世紀地區發展管理研討會論文集》（台南：立德管理學院，2002年）。

解讀為「生態、生活、生產」的「三生」；三生應建構在體制（法令制度）之下，此即「三生一體」的永續發展典範⁵³。

要言之，「永續發展」可以說是當前環境典範主流的核心理念之一，便是要「現代人生存發展的同時，必須兼顧未來世代的生存環境權益。」因此，經濟發展、生態保育和資源管理，必須要以新的形式結合在一起，並以跨世代的觀點考量，才能因應人類整體環境日趨惡化連鎖性的危機(Interlocking Crises)⁵⁴。

（四）永續休憩觀光發展的原則與策略⁵⁵

推動休憩觀光發展原本就必須擔負「自我毀滅(Self-destruct)」的潛在風險，特別是當一旅遊勝地太受歡迎而管理單位卻沒能致力維持其品質時，該旅遊勝地便會因為環境惡化而失去吸引力，最後終將因為缺乏經濟意義而自然步向衰頹毀滅⁵⁶。

將「永續發展」的理念應用在休憩觀光發展上，便是希望能透過當地居民、旅者、休憩觀光發展組織等與休憩觀光地區有關連的人群，以公平和諧的共生態度協調彼此的需求，並對當地自然環境及人文資源合理的利用，以期達到生態保育、經濟效益發展、文化傳承與尊重的永續發展目標⁵⁷。

永續發展的休憩觀光區經營是「休憩觀光活動」應在維持生態體系的環境承载力之內，改善人類休憩觀光品質，進而重建與生態資源共生的經濟系統和人文素養，更需要注意到他是針對休憩觀光品質的改善，

53 同註41，併請參閱李永展，《都市指標系統衡量對台北市永續發展之適用性及評估手冊研擬》（台北：台北市政府都市發展局，2001年）。

54 文祖湘、蕭玥涓，〈後煞(SARS)時期國內都市營建演化趨勢初探〉，《第六屆建築生產及管理技術研討會論文集》（台南：成功大學建築研究所，2003年），頁291。

55 同註1，頁38~39。

56 王鑫、曹正偉，〈觀光區的自我毀滅理論與永續發展〉，《八十五年永續觀光研討會論文集》（台北：交通部觀光局，1996年），頁9~20。

57 同註1，併請參閱李素馨，〈觀光新紀元—永續發展的選擇〉，《戶外遊憩研究》（台北：中華民過戶外遊憩學會），第9卷，第4期，1996年12月，頁1~18。

而非為休憩觀光體驗而消耗資源的改善。

對永續休憩觀光發展的定義即是在開發與運用休憩觀光資源的過程，需兼顧社會、文化、經濟與自然生態的平衡發展，更重視休憩觀光資源回饋系統機制的建立，以延續休憩觀光資源能為當地居民、旅者和社會大眾共用⁵⁸。

永續休憩觀光的目的是在於透過完善的規劃與經營，將休憩觀光活動所帶來的各種負面的衝擊降至旅者與觀光地區居民可接受的範圍內，使得休憩觀光資源能長久保有其吸引旅者的特色，而長期產生休憩觀光效益。永續休憩觀光是一種動態的價值和過程，需要考慮社會、文化與經濟發展，更需注意與自然環境生態的關係，所以永續休憩觀光發展的主要原則與策略應⁵⁹：

1. 合理利用當地環境特性、美質、文化、植物和野生動物、提供旅者追尋休憩觀光體驗；
2. 對地方歷史古蹟與荒廢地復原的新價值觀與利用方式；
3. 以強調地方特色來進行休憩觀光發展的規劃設計；
4. 與地方社區結合，儘量以地方之手推動休憩觀光事業的發展；
5. 休憩觀光投資必須支援地方經濟的發展，增加當地居民的收入為考量，避免造成與地方就業發展衝突對立；
6. 休憩觀光發展團體應廣泛蒐集當地資料，提供旅者環境解說與教育服務，並協助推廣休憩觀光活動。

58 同註1，併請參閱林永森，〈地方觀光產業關鍵成功因素與永續發展策略之探討〉，《嶺東學報》（台中：嶺東技術學院），第4期，2001年，頁263~290。

59 同註57。

五、重建休憩觀光環境倫理此其時

(一) 國內的「生態旅遊」已誤入歧途，失了準頭

自1970年代之後，自然資源保育受到全世界的矚目，對環境的態度也愈益受到重視。而隨著生態旅遊(Ecotourism)概念的推廣，國際性的觀光組織與保育團體陸續加入發展生態旅遊的行列。

尤其前已述及之《21世紀議程》，更於其中之第19條特別議程更為觀光產業做了永續經營的承諾。為了永續發展觀光資源，降低遊憩活動的衝擊，保育具有吸引觀光利益的自然與文化資源，以及鼓勵地方居民參與等發展生態旅遊的措施，漸漸成為政府及業者經營的目標。

有鑒於這股熱絡的驅力，聯合國經濟暨社會委員會(The Economic and Social Council)於1998年宣布2002年為「國際生態旅遊年(The International Year of Ecotourism)」；旋不接踵，世界保護聯盟亦在2003年所舉辦的世界保護區大會中，宣示將生態旅遊作為可發展休憩觀光之保護區類型的重要發展方向之一⁶⁰，使得生態旅遊成為全球響應的一種觀光發展模式⁶¹。也因此，根據世界觀光組織(World Tourism Organization)的資料，2002年全球生態旅遊的收益高達200億美元以上，而且每年正以10%以上的速度快速上揚⁶²。

而行政院亦於其2000年「中華民國永續發展策略綱領」中針對觀光業之永續發展策略提出政府應訂定「觀光政策白皮書」、「生態觀光發展策略」及建立「生態觀光認證制度」等發展生態旅遊的工作方向，此乃我國政府發展生態旅遊政策性之明確指示。另外，交通部為加強觀光

60 李永展、吳孟芳，〈從遊客態度及認知探討保育地生態旅遊之經營與管理—以達娜伊谷為例〉，《2005年中華民國都市計劃、區域科學學會、地區發展學會聯合年會暨論文研討會論文摘要集》（台中：中華民國都市計劃、區域科學學會、地區發展學會，2005年），頁8。

61 同註10所引論文頁50，併請參閱交通部觀光局，《台灣潛在生態觀光及冒險旅遊產品研究與調查》（台北：交通部觀光局，民國86年），頁3。

62 同註60。

產業之發展，提出「21世紀台灣發展觀光新戰略」，宣示要營造台灣本土、生態、三度空間的優質觀光發展新環境。2002年行政院配合國際生態旅遊年，訂定2002年為台灣生態旅遊年，同時核定通過「2002生態旅遊年工作計畫」，台灣生態旅遊的推動工作正式展開。

搭配休憩觀光之蓬勃發展，國內近幾年來亦積極推動有關賞鯨、賞鳥、自然步道、濕地、原住民地區等生態旅遊活動，惟伴隨商業娛樂消費主義的氾濫，「商機招徠危機」的「台灣休憩觀光歷史經驗法則」卻也一再無情地被複製和印證⁶³。

主要的緣由便在於「生態旅遊」已淪為一般大眾旅遊行銷、包裝的工具，許多原本來沒沒無聞的生態或人文景點，經常因為業者或當地居民行銷太「名過其實」，而將旅遊產品貼上「Eco」、「Green」的標籤，使得遊客無限擴張，環境一再受到破壞，導致自然資源、野生動物成為旅遊活動的犧牲品，而完全忽略了「生態旅遊」背後所蘊涵之永續發展的目標與意義。

特別是當主事者天真地一廂情願認為只要將休憩觀光相關事務冠上「生態旅遊」大帽子，就真的會變成「生態旅遊」了！於是將不具備有地方特色的生態和人文景觀地區也列為「生態旅遊」據點；又例如將原本應該交由行政院農委會以副業型態規劃經營、結合農漁產業文化和農漁鄉村生態環境和生活文化、兼顧環境保育、塑造在地特色的農漁民宿，改由交通部觀光局主管，反而使得原本希望從農漁產業經營與文化之出發點，形塑農漁鄉村的生態環境與生活文化作為休憩觀光訴求完全變調，農漁民宿扮演綠色生活的實踐與推動者以及鄉村風土旅遊的推動者和當地資源的角色扮演屢多四不像。「生態旅遊」非僅未能化解休憩觀光衝擊，反而因為招徠眾多旅遊活動入侵脆弱的生態環境敏感區域，而被誤以為是嚴重破壞大地生態的幫凶⁶⁴。

尤其當舉國上下迷失在一片「觀光瘋，剪綵熱」之中，政府與民

63 同註8所引論文頁50。

64 同前註。

間競相假借「發展觀光」之名，合力栽植各式各樣的「觀光水草」，拚命誘使大批「觀光遊民」追逐到高山，到海邊，毫無節制地盡情耗用資源，預約明日環境災難和生態浩劫。何況國人的休憩觀光發展仍多停留在「吃吃喝喝」層次，最具代表性的例子便屬屏東的黑鮪魚季，這是全世界罕見針對地方上某單一特產物種，進行全面性的抄家滅族⁶⁵，這種沒有遠慮便會帶來近憂的結果就是近日大西洋鮪類資源保育委員會將台灣明（2006年）年大西洋大目鮪配額刪減近7成的嚴厲制裁措施。

類此竭澤而漁，殺雞取卵，只顧眼前利益，不顧長遠福祉，任由不當人爲開發來倍增大地環境的「安全負載」！最後必將逼使大自然一次比一次殘酷、無情，而且嚴峻的反撲，此由去年和今年每逢大雨淹水及土石流便如家常便飯般發生已足具體說明一切⁶⁶！這難道符合國際環保思潮「永續發展」的「永續觀光」？

因此，「生態旅遊」必須在環境認知上強化除了以生態學的原則瞭解環境外，更應將生態學的理念深入轉化爲人類價值體系中的一部分，以異於往昔的價值觀念界定人與自然之間的關係。

「環境」原本應該是吾人賴以爲生的空間，可是如果忽略此一重要的本質，反而太過強調其可以生產財貨的資源性，就會讓全體國人變成「環境輸家」！也因此，過分強調觀光商業化便會帶來環境災難的淵藪⁶⁷！

錯誤的休憩觀光政策非但無法達到生態旅遊的目的，提升國人休憩觀光品質，反而讓寶貴的生態資源徒然淪爲休憩觀光發展下的犧牲品！

（二）負責任的生態旅遊就是要傾聽環境的聲音

由於生態旅遊是一種負責任的旅遊，也就是要在體驗生態自然的旅遊活動中同時兼顧環境資源保育。除了經營者的硬體設施的規劃外，更重要的是要建立參與者的環境倫理，才能使之永續發展生生不息，故要

65 同註10所引論文頁50~51。

66 同註8所引論文頁51。

67 同前註。

以深入認知此生態旅遊環境去發展休閒農漁和休憩觀光外，更要透過詳盡的環境解說將當地重要的資源與生態系統做深刻的導覽，讓旅者對當地特有之自然生態資源有了環境認知後，學習尊重此環境，進而建立其應有的環境倫理。

簡單說，環境倫理是針對人類和他們所處的自然環境之間的道德關係的一個系統性的陳述，或者說假設道德規範可以支配人類對自然環境的行為，其主要中心思想在保護生態環境，維持人與大自然間的秩序，讓人們在與大自然相處時心中自有一把尺。生態旅遊與環境倫理可以說是環環相扣的，環境倫理越健全，生態旅遊的架構就越完整，功能也就越能發揮。此即生態旅遊學會(The Ecotourism Society)為生態旅遊下了一個廣為各界接受的註解：「生態旅遊是一種具有環境責任感的旅遊方式，保育自然環境與延續當地住民福祉為發展生態旅遊的最終目標」之真諦⁶⁸。

因此，生態旅遊必須特別強調遊客應重視生態環境的部分，而不是將休憩觀光視為主要目的，唯有如此，才能將休憩觀光的動力晉升成關心地方生態的主要動力。質言之，生態旅遊的概念原本就源自人類環境倫理觀之覺醒，所以，負責任的生態旅遊就是要傾聽環境的聲音⁶⁹！

例如南投縣的桃米村擁有生態價值中最高的溼地，裡面孕育了豐富的生物，有19種青蛙、45種蜻蜓及58種鳥類等等動植物，在九二一大地震重創後，靠著居民彼此相互扶持，有了「社區共同體」的概念後，找出桃米村豐富生態資源的地方特色，可以吸引遊客到此展開生態旅遊，並培訓居民成為認證通過的生態導覽解說員，提供專業解說人員詳述其生物特性，及教育遊客要有保護大自然永續發展的概念⁷⁰。

桃米村的居民不管是做生態導覽、民宿經營、職員或是清道夫，他們都是生態觀光的經營者，每個人的每一分付出，都是為了追求生態村

68 同前註和註6。

69 同註66。

70 同前註。

永續發展著這個最高的價值，如果不是經由此等傾聽環境聲音的體認，並化為社區民眾的參與而任由旅者任意捕捉摘取這些動植物或是破壞牠們的棲息地，這些物種就會消失，也就失去生態觀光價值無法創造觀光收益，所以生態旅遊經營必須具備有地方特色之生態及人文景觀，深入詳細的解說或導覽，以及需要當地社區民眾的參與，來教育旅者要保護當地生態資源及不能任意破壞捕捉摘取動植物，並讓旅者了解生態旅遊的意義及內涵，進而遵守環境保育。桃米生態村培訓居民成為認證通過的導覽解說員，發展生態旅遊產業，便是新型態的文化觀光產業⁷¹。

（三）有效結合觀光休憩和永續發展

近幾年來，教人眼花撩亂的眾多休憩觀光開發計畫，陸續假「親山親水」之名，大肆「侵山侵水」而不自知，各個著名景點附近的土地利用和環境負荷已越來越嗅不到「生態旅遊規劃」或「永續經營發展」的味道。

可是不容否認也不容忽視的，台灣環境所能負荷的承載量有限，所以政策環評對於觀光客倍增計畫的開發行為及大量的外國觀光人口湧入台灣所造成的環境衝擊，包括生態、空氣、廢水、土壤、噪音和廢棄物…等問題是各界極應正視的，如何有效的規劃使台灣能在「觀光客倍增計畫」中，以最小的環境衝擊，得到最大的經濟效益，進而使台灣實現永續發展的目標，是「觀光客倍增計畫」亟應進行政策環評之意義所在。

政府的政策（包括法案的制定）通常涵蓋了政策面(Policy)、規劃面(Plan)、計畫面(Program)和專案面(Project)四個部分，國外習稱為「政策四P之評估」(Strategic 4P's Assessment)，實務上必須就政策制定過程的篩選、範疇界定、預測、諮詢、民眾參與、減輕對策和環境監測提出具體的評析，使決策過程能更公開透明，並且對環境的未來發展有全盤理

71 同註8所引論文頁52。

解，以免「有影響環境之虞」。而所謂的有影響之虞，係指政策之實施可能造成下列情形之一者：

1. 使環境負荷超過當地涵容能力——包括空氣品質指標、水體水質指標、土壤污染指標、噪音音量指標及廢棄物處理事項；
2. 破壞自然生態系統——包括陸域生態系統指標、水域生態系統指標和生境棲息地指標項目；
3. 危害國民健康或安全——包括有毒或有害物質的傳輸擴散與風險指標、輻射或化學災變風險評估指標項目；
4. 危害自然資源之合理利用——包括森林資源、礦產和土石資源、水資源、物種資源等層面之指標；
5. 改變水資源體系，影響水質及妨害水體用途——包括用水標的與分配及用水排擠效應的評估；
6. 破壞自然景觀之和諧性——包括地理景觀、生態景觀和文化資產等指標項目的評估；
7. 其他違反國際環境規範之要求，或有礙環境生態之永續發展——包括國際重要公約，如蒙特婁議定書、京都議定書、氣候變化綱要公約、巴塞爾公約、華盛頓公約和生物多樣性公約等重要國際環境規範的評估。

綜言之，國家的觀光發展政策應配合環境保護政策，只有落實政府政策環評，結合產、官、學界乃至全民的力量，在確保環境資源永續的前提下，作全面性的規劃，才能維持經濟、社會、環境的和諧，進而達成休憩觀光產業永續發展之目標。

而欲有效結合休憩觀光和永續發展之目標端賴建構一簡單易懂的概念模式，對此似可借重近代營建管理和營建環保所越來越重視的生命週期評析(Life Cycle Analysis)概念，其核心理念便奠基於環境保護或永續發展之推動不可以用「片段」的、「局部」的、甚或「短視」的觀點去探討；而應該要以「全盤」的、「系統」的、以及「整個生命週期」的角度去進行評估與評析，故又可稱之為「從搖籃到墳墓」式的評析。此一

全面性的評析考量，本質上便蘊涵「永續發展」之深刻意義，而已成爲「環境保護」或永續發展的標準評估基本架構⁷²。

因爲只有在推動任何休憩觀光規劃建設之前，便確實以環境規劃的角度去考量「環境敏感度(Environmental Sensitivity)」、「土地適宜性(Land Use Suitability)」和「環境承载力」種種環境因子和環評作業，且隨時隨地從營建生命週期的角度去作好環境成本分析(Environmental Cost Benefit Analysis)，並導入生態規劃與自然生態工法和綠建築(Green Building)等的整體理念和運作模式，以建設安全優質的休憩觀光建設。

(四) 在今日強調看似老掉牙的倫理重建格外具有意義

由於人類科技文明的發展，造成了環境的衝擊，因此環境倫理的思考是21世紀的迫切的議題。

基本上，環境倫理是在探討人與環境的相互關係，而人類對自然環境所具有的觀點、態度與作爲的模式，可以稱爲環境典範。人與自然之間的互動關係，隨著人類生存方式的發展而有著顯著的不同，唯有在人類自覺是整個生態體系中的一分子，以致覺知尊重自然、維持生態平衡是人類的基本責任時，才能使地球上的生態永續發展。深受矚目的生態學家Leopold早在1949年發表其曠世巨著《沙郡年記(A Sand County Almanac)》，具體表達「深層生態學(Deep Ecology)環境典範」之大地倫理觀⁷³。

他認爲人類應擴大社區的範圍，涵蓋水、土壤、植物和動物，整體來說就是大地。人類只是大自然這個大我裡的小我(Self in Self)。因此，亟需轉變傳統太過強調以經濟與科技導向的價值觀與生活型態，改以土地倫理爲人類行動的依據，學習以愛及尊敬來對待大自然國度裡的其他

72 同註14，頁145。

73 同註14，頁146，併請參閱吳美真譯，《沙郡年記—李奧帕德的自然沉思(Aldo Leopold 著A Sand County Almanac-with other essays on conservation from Round River)》(台北：天下文化出版，2001年)。

居民，讓人類與大自然皆能繼續生存與永續發展，讓人類的文化能在自然裡生根、開花、結果⁷⁴。

關心永續發展的生態經濟學者威廉·黎斯(William E. Rees)也在其專論文章〈永續發展：經濟迷思與生態現實〉提出他對一般人爲了追求經濟發展而忽略現實環境的看法⁷⁵：

經濟行爲的最終管理者和現代經濟學理論實質上所忽視的：熱力學的第二條法則，在任何封閉孤立的系統，有效的能源及物質是連續不斷且無法撤回的，最後會降低到無法利用，……這一法則的效應宣告著，所有聲稱經濟的「製造」實際上卻是「耗盡」。

此亦所以美國生態學派環境規劃大儒伊恩麥哈格(Ian McHarg)因此極力主張土地資源的規劃使用必須以不破壞整體生態環境系統作爲最高指導原則，否則長期下來，最終受害者仍是人類自身。因此對於凡是可能破壞生態系統之地區均應標示爲環境敏感地區，務須保留作爲「生態」空間，嚴格限制其發展，即使移作最初始的農墾利用亦須禁絕，更遑論其他使用強度激烈的觀光休憩或工商產業；在生態土地優先保留禁作他用之餘，其次才是規劃環境敏感度較低的地區作爲農林漁牧礦等直接「生產」的用地，對於該等土地仍不宜任意移作工商觀光之用；必須是劃除生態和生產用地之餘，剩下來的其他地區才是吾人規劃發展都市「生活」環境的範疇，這也才是生態、生產和生活「三生一體」之永續發展觀光休憩與環境規劃的真諦和精義⁷⁶。

74 同註6和註14。

75 Rees, William E., "Sustainable Development: Economic Myths and Ecological Realities," in Louis P. Pojman eds., *Environmental Ethics: Readings in Theory and Application*, 4th Eds., Wadsworth Publishing Company, 2004, p.496.

76 同註1，頁44。

六、結語

(一) 由於國人生活方式及生活環境的改變，加上國民所得提高之後，對生活品質的要求也逐漸提升，因此從事休憩觀光的動機也與日俱增，為因應未來民眾對休憩觀光的需求，我國目前正在積極推動「觀光客倍增計畫」，一時之間休憩觀光的軟硬體設備、設施顯有不足之虞。更重要而嚴肅的是伴隨此一趨勢的發展，「休憩觀光」固然處處充滿「商機」，但卻也時時潛藏了危機。

(二) 休憩觀光產業的本意固為帶動關聯產業、創造就業機會、提升生活品質等，但若行銷太「名過其實」，以致造成不該有的環境衝擊與傷害之錯誤，則不僅會抹煞相關政策原本的美意，更易造成後代子孫難以恢復的環境生態之破壞，吾人所要付出的代價勢將難以估計。

(三) 為配合「觀光客倍增計畫」，推動休憩觀光已成了國內各級政府近年來用以作為「發展中央和地方經濟」的主軸，於是凡可用作休憩觀光的各種環境資源，便在滿足人類經濟活動需要的大旗揮舞下，紛紛開鑿大地新傷痕。雖尚乏更多計量化之調查數據，直接證明近年來國土環境之嚴重破壞係肇端於「觀光客倍增計畫」，但自2002年政府全力推動該政策以來，國土環境遭到空前損傷卻始終是項不爭的事實。

(四) 國人休憩觀光需求大增，不僅私人營利單位，連國家行政體系也大力介入，尤其是農林漁牧單位更是積極提供開放山林、海岸的旅遊空間，遺憾的是這些旅遊行程規劃，絕大部分不是無自用車或低收入者所能輕易享用的，更讓人難過的是有些活動往往是以非常浪費的形式去耗竭生態環境資源，甚至是走火入魔，彷彿印證休憩觀光發展本身真蘊涵了「自我毀滅種子」的說法。

(五) 最教人憂心忡忡的還是政府在積極倡導生態旅遊之時，僅單純地將屬於天然資源的任何觀光事務都冠上「生態旅遊」一詞，不僅曝露其對「生態旅遊」膚淺的認知，而且又因而誘使眾多善良農民集資籌設大量的休閒農場，任由滿坑滿谷應運而生，偏偏相關部門又未能善盡

輔導管理之責，於是嚴重種下台灣「地質環境板機化」的禍根。

(六) 生態旅遊的概念源自人類環境倫理觀之覺醒，緣起於至1970年之間，歐美各國因經濟起飛，交通工具急速成長，使得觀光旅遊人口大增，不管是以自然野生環境或異族文化為主題的觀光地區，都有人滿為患的困擾。在國家公園或保護區必須是要維持在較無人工化事物的自然生態系統，與一般大眾旅遊要求的遊樂區有著很大的衝突，美國部分國家公園和保護區的生態體系遭受嚴重的衝擊，引發人們開始對於戶外野生動植物的保護與遊憩使用並存的再思考。

(七) 發展生態旅遊必須在環境認知上強化除了以生態學的原則瞭解環境外，更應將生態學的理念深入轉化為人類價值體系中的一部分，以異於往昔的價值觀念界定人與自然之間的關係。

(八) 發展生態旅遊前應事先調查分析當地自然與人文特色，評估生態環境之遊憩承載量和旅遊發展可能帶來的正負面影響，擬定長期管理與監測計畫，將可能的負面衝擊降至最低。而為減低休憩觀光活動可能對環境造成過度的衝擊，並確保解說導覽的品質，生態旅遊團體人數不宜太多，故宜堅持小眾式旅遊的營運方式，且宜妥適研擬可行的遊客總量管制規範措施，使旅者確實能與當地人文有良好的互動，有助於促進當地居民的經濟發展、生態保育和文化保存，而達自然生態永續經營之目標。

(九) 國內發展休憩觀光既然不能自絕於國際環保思潮，則今後如何抓住永續發展的精髓，強化生態旅遊的質量便非常關鍵。由於生態旅遊著重自然原始與深度體驗，旅遊地點往往選擇生態敏感地區，為避免不必要的負面衝擊，生態旅遊發展需要周詳的規劃；建立生態旅遊業者或生態旅遊社區的認定制度；提供旅遊當地社區自主與充分參與的機會；必要時對部分旅遊地區採總量管制，限制遊客數量及行為規劃，甚至將旅遊地區的社會承載量及生態承載量等環境成本納入旅遊售價中等等都是發展保育自然、文化之生態旅遊的必要手段。

(十) 今日台灣已是休閒化的社會，但卻仍有許多人不知如何來正當從事休憩活動，甚至誤解、曲解休閒的理念。因此，如何加強休閒社會化的功能，健全建立國人健康正確的觀光倫理暨環境教育，例如，最典型的就是學生求學階段的遊戲活動，學校教師的教導；社區休閒活動的民眾參與，以及傳播媒體對休憩活動的報導等，都是促成個人休閒社會化的過程。如此才能真正建設「健康休閒新社會，環境正義新台灣」。

參考文獻

1. 文祖湘，〈多災多難「多惱河」〉，民國94年1月4日蘋果日報A13版讀者論壇。
2. 文祖湘、蕭玥涓，〈營建防災管理與都市環境倫理(Management of Construction Disaster Prevention and Urban Environmental Ethics)〉，《人文學報》(桃園中壢：國立中央大學文學院，2004年6月)，頁133~156。
3. 文祖湘、蕭玥涓，〈從「觀光客倍增計畫」論析政策環評之基本課題與策略(A Preliminary Study on Fundamental Issues and Strategies of Environmental Assessment by “Plan for Double Inbound Tourist”)〉，《2005年全國土地管理與開發學術研討會—新世紀國土計畫與土地利用的展望與變遷學術研討會論文集(光碟)》(台南：長榮大學土地管理與開發學系，2005年4月)，頁B1-101~B1-107。
4. 文祖湘、蕭玥涓，〈後煞(SARS)時期國內都市營建演化趨勢初探〉，《第六屆建築生產及管理技術研討會論文集》(台南：成功大學建築研究所，2003年10月)，頁284-294。
5. 王祥榮，《生態與環境—城市永續發展與生態環境調控新論》(南京：東南大學出版社，2001年)。
6. 王鑫、曹正偉，〈觀光區的自我毀滅理論與永續發展〉，《八十五年永續觀光研討會論文集》(台北：交通部觀光局，1996年)，頁9-20。

7. 中央社電子網頁。「游揆要求相關部會六年內讓來台觀光客倍增」，資料時間：2002, 4, 28。
8. 行政院經濟建設委員會，觀光客倍增計畫，Retrieved November 20, 2002 from <http://www.cepd.gov.tw/2008/>。
9. 交通部觀光局，《「觀光客倍增計畫」，挑戰2008：國家重點發展計畫》（台北：交通部觀光局，民國91年）。
10. 交通部觀光局，《台灣潛在生態觀光及冒險旅遊產品研究與調查》（台北：交通部觀光局，民國86年）。
11. 李永展，《都市指標系統衡量對台北市永續發展之適用性及評估手冊研擬》（台北：台北市政府都市發展局，2001年）。
12. 李永展，〈永續發展與建成環境〉，《廿一世紀地區發展管理研討會論文集》（台南：立德管理學院，2002年）。
13. 李永展、施鴻志，〈永續發展〉，施鴻志（編）《地區經營管理》（新竹：建都文化出版社，2002年），頁1-4-1~1-4-36。
14. 李永展、吳孟芳，〈從遊客態度及認知探討保育地生態旅遊之經營與管理——以達娜伊谷為例〉，《2005年中華民國都市計劃、區域科學學會、地區發展學會聯合年會暨論文研討會論文摘要集》（台中：中華民國都市計劃、區域科學學會、地區發展學會，2005年），頁8。
15. 李永展、曾巧芸，〈陽明山竹子湖地區生態與產業共生架構之初探〉，《第七屆(2003年)國土規劃論壇》（台南：成功大學都市計劃學系，2003年）。
16. 李素馨，〈觀光新紀元——永續發展的選擇〉，《戶外遊憩研究》（台北：中華過戶外遊憩學會），第9卷，第4期，1996年12月，頁1~18。
17. 林永森，〈地方觀光產業關鍵成功因素與永續發展策略之探討〉，《嶺東學報》（台中：嶺東技術學院），第4期，2001年，頁263~290。
18. 吳美真譯，《沙郡年記——李奧帕德的自然沉思(Aldo Leopold著A Sand County Almanac-with other essays on conservation from Round River)》（台北：天下文化出版，2001年）。

19. 闕廷娟（主編），《人、環境與永續發展》（北京：北京航空航天大學出版社，2001年）。
20. 蕭玥涓，〈從環境倫理論析國內觀光休憩發展的政策迷思與省思〉（台北：全華科技圖書股份有限公司，民國94年4月）。
21. 蕭玥涓，〈從環境倫理論析國內觀光休憩發展的政策迷思(A Critique on Tourism/Leisure/Recreation Development by Environmental Ethics)〉，《第七屆永續發展管理研討會論文集》（屏東：國立屏東科技大學管理學院，2005年11月），頁393~399。
22. 蕭玥涓，〈從國際環保思潮論析台灣休閒農漁發展的政策迷思(A Critique on Leisure Agriculture/Fishery Development by International Thoughts of Environmental Protection)〉，《2005年休閒農業定位暨發展方向學術研討會論文集》（台北：景文技術學院觀光事業系，2005年12月），頁40-55。
23. 蕭玥涓、文祖湘，〈國內發展漁村民宿的行銷規劃與環境管理策略之研究—以宜蘭縣為例(A Strategic Study on Marketing Planning and Environmental Management for Pension Development of Fishing Village)〉，《第六屆永續發展管理研討會論文集》（屏東：國立屏東科技大學管理學院，2004年12月），頁262-269。
24. Meadows et al. (1972). *The Limits to Growth*. New York: Universe Books.
25. Rees, William E. (2004). *Sustainable Development: Economic Myths and Ecological Realities*, in Louis P. Pojman eds., *Environmental Ethics: Readings in Theory and Application*, 4th Eds., Wadsworth Publishing Company.
26. UNEP (United Nations Environment Programme), IUCN (International Union for the Conservation of Nature; since 1990: World Conservation Union), WWF (World Wide Fund for Nature). (1991). *Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living*. London: Earthscan.
27. World Commission on Environment and Development (WCED). (1987). *Our Common Future*. New York: Oxford University Press.

