

澎湖海上平台法律課題初探

A Preliminary Study of the Legal Issues in Penghu's Offshore Platforms

賴阿蕊(A-Jui Lai)^{①*}、陳聖零(Sheng-Fen Chen)^②

摘要

澎湖「海上平台」休閒漁業，或稱作觀光漁場、海洋休閒牧場等，是以箱網養殖為基礎，逐步發展出體驗式的休閒漁業活動。2008年，澎湖縣政府公告「澎湖縣海上平台管理自治條例」，隨即公告「澎湖縣海上平台審查作業辦法」，規範海上平台的申請籌設流程、經營管理及罰則等。這些規定賦予澎湖海上平台，從無法可管與非法營業的處境，過渡到「合法化」的途徑，以及地方政府做初步管理的機制。然而，在澎湖海上平台深受觀光客喜愛的同時，衍生的海洋污染、占用海域，引來當地漁民抗議等，這些牽涉漁業權與海洋污染等問題，均顯現地方法規之不足以及地方執法上的問題。本研究即初步探討澎湖海上平台的法律課題，包括：漁業權、海洋污染、保險、載客船舶的適法性等問題，並提出建議。

關鍵字：休閒漁業、觀光休閒、海上平台、海洋污染、法規

Abstract

Penghu's "offshore platforms", based on cage aquaculture, has been developed as recreational fishing activities. "Penghu's offshore platform management ordinance" and "Penghu's offshore platforms review procedural regulation" were announced by Penghu county government in 2008 to regulate the establishment and applications, operation and management, and violation fines and

①* 通訊作者，國立澎湖科技大學航運管理系助理教授；聯絡地址：880 澎湖縣馬公市六合路300號，國立澎湖科技大學航運管理系；E-mail: ajlai@npu.edu.tw。

② 國立澎湖科技大學航運管理系學士。

penalties for offshore platforms. These regulations provide offshore platforms with a legal foundation for the transition from illegal businesses to lawful conditions and provide local government with a preliminary management scheme for the platforms. These offshore platforms welcomed by tourists have caused marine pollution and sea space occupancy that draw protests led by local fishermen on the issues of fishing right and marine pollution. These demonstrate the deficiencies in local regulations and law enforcement. This study addresses the legal issues of Penghu's offshore platforms in the perspectives of fishing right, marine pollution, insurance, and the legality of passenger boats. The recommendations on offshore platforms regulations and management are then provided.

Keywords: Recreational fishing, Tourism and leisure, Offshore platform, Marine pollution, Regulation

壹、緒論

澎湖群島周邊有冷暖流交會，漁業資源豐富，早期澎湖居民主要以漁業為生，漁港密布。隨著科技的發展、環境的破壞，海洋漁業資源日漸枯竭，漁獲量大不如前，加上中國大陸漁民越界捕魚、走私等行為，澎湖漁業要生存，必須要轉型。

臺灣的養殖業發展，有相當的歷史。陸地上養殖方式以魚塢、魚池為主，其範圍受土地的限制，且容易造成污染、疾病、超抽地下水導致地層下陷等問題。為解決這些問題，增加漁業生產量，海洋的面積廣大，環境與水質良好，海洋養殖是近年來政府極力推動的方向。

「箱網養殖」指在海上利用構築的圍網體，於範圍水體內，飼養水產的養殖方

法；臺灣箱網養殖地區分布在高雄沿海、屏東及澎湖等地，海域以內灣及內海為主，大多選擇經濟價值高的魚種，如：海鱸、石斑等（蔡政南，2004）。「海上平台」（Offshore Platform）是一種類似島狀空間結構物，具有高出海面的水平台面，供進行生產作業或其他活動用的海上工程設施，透過海上箱網平台的建置，拓展箱網養殖的範圍（蔡政南，2004）。

澎湖部分箱網養殖朝結合觀光的方式發展，發展出以觀光為主，養殖為輔的新興產業，稱為「海上平台」，或稱作：觀光漁場、海洋休閒牧場、觀光休閒漁業園區等。「海上平台」乃在海上養殖箱網四周，架設以塑膠管筏或玻璃纖維為材料做的浮具，做成可以讓遊客在其上活動的平台，體驗箱網養殖作業、聽取牡蠣養殖解說、

海鱸餵食等，是結合海釣、戲魚、餐飲、水上活動、海洋景觀之綜合休閒活動。澎湖「海上平台」是以箱網養殖為基礎，逐步發展出體驗式的休閒漁業活動。

早期，澎湖「海上平台」活動沒有法令的規範及管理。2008年，澎湖縣政府為管理海上平台制定了「澎湖縣海上平台管理自治條例」、「澎湖縣海上平台審查作業辦法」，規範海上平台的申請籌設流程、經營管理及罰則等。這些規定賦予澎湖海上平台，從無法可管、非法營業的處境，過渡到「合法化」的途徑，為地方政府管理海上平台的法律根據。

根據「澎湖縣海上平台管理自治條例」之規定，澎湖海上平台係以塑膠管筏、玻璃纖維強化塑膠等材質建造的未具船型的浮具，以無動力、定點停泊為原則（第3條）。海上平台的建造，須先申請籌建許可，應檢附：經造船技師等設計、簽證之海上平台設計圖說、監造計畫、海上平台活動計畫、活動停泊地點等文件（第4條）。申請人取得籌建許可後，應依核准之海上平台設計圖說建造，並由造船技師等負責監造以及竣工查驗（第5條）。申請核發海上平台執照，應檢附：經造船技師等簽證負責之監造記錄、依核准之海上平台設計圖說建造之竣工圖說暨竣工查驗證明……等文件（第6條）。海上平台取得執照後，負責人應委託造船技師、船舶設計機構或驗船機構，每年實施一次安全檢查（第7條）。

海上平台應設置下列配備及工作人員：(1) 急救箱、通訊設備；(2) 依載客人數設置救生衣、救生設備；(3) 海水消防栓及海水幫浦；(4) 衛生盥洗及污物處理設備；(5) 停泊於指定位置待命之支援動力船舶；(6) 領有營業用動力小船駕駛執照者1名，擔任隨行管理；(7) 載客人數50人以下者應配置合格救生員1名，每超過50人應增置救生員1名，隨行管理人員得兼任救生員；(8) 夜間照明警示系統；(9) 四周護欄應高於100公分（第8條）。

現今澎湖海上平台業者仍有以漁筏載客前往海上平台的情形，乘客安全問題令人擔憂。澎湖海上平台也存在結構安全性的問題。2009年11月2日，澎湖入秋冷氣團報到，強風在菜園內海將澎湖最大的海上平台「海上皇宮」吹垮，該平台是由二艘大型浮板組成，平台旁設有六大區塊養殖場，以海鱸及小管供遊客體驗釣魚，平台有二層，全長約50公尺、寬約20公尺，可以容納600~700人，但卻禁不起強風吹襲（鄭隆正，2009）。

2011年7月，馬公市前寮里居民20多人，駕駛15艘船筏，前往菜園、前寮內灣海域，抗議海上平台及養殖業者侵占及污染海域，要求業者撤離海域，不要占用航道、危害珊瑚及海洋生態，排泄物別排入海裡污染海洋（澎湖日報，2011）。許多研究已指出澎湖內海，包括：馬公菜園、西嶼竹灣、二崁等地，發展的箱網養殖及「海上平台」，已對海洋環境產生衝

擊(施義哲, 2009; 余明衛, 2010; 黃元照, 2011)。

根據澎湖縣政府統計, 歷年來依規定申請核准的海上平台業者共達 12 家, 目前經營中的共有九家。然而, 在澎湖海上平台深受觀光客喜愛的同時, 衍生的海洋污染、占用海域, 引來當地漁民抗議, 甚至海上平台遭遇強風翻覆, 這些問題牽涉包括: 漁業權、海洋污染等法規, 均顯現這些地方法規之不足, 及地方執法上的問題。本研究即初步探討澎湖海上平台的法律課題, 包括: 漁業權、海洋污染、保險、載客船舶的適法等, 並提出建議。

貳、文獻探討

王少麟(2006)指出 2001 年澎湖旅遊業者首先在竹灣地區, 向箱網養殖業者租借養殖區成立「漁翁觀光漁場」, 以養殖用船筏搭載遊客到養殖區餵食海鱸、解說海鱸生態; 2002 年, 原有遊憩設施轉移瓦碗的養殖區, 並在養殖區建立遊憩平台, 購置遊船代替竹筏, 增加撫摸海洋生物、釣烏賊、品嚐海鱸魚湯等活動。

蔡燈財(2008)指出澎湖海上平台是一異業結合的產業, 綜觀其發展過程, 與過去學界對休閒漁業的定義有以下不同: (1) 海上平台並非原有漁村設施; (2) 海上平台的箱網養殖並非傳統漁法; (3) 箱網養殖也非閒置漁具; (4) 海上平台的經營

者、工作人員非全由漁民轉業; (5) 海上平台活動的社區參與低。黃蕙敏、陳餘鑒(2009)指出澎湖海洋休閒牧場(海上平台)依資源及型態分類, 屬於漁業風情, 包含自然資源、景觀資源、產業資源及文化資源等項目, 應加強親身體驗、特殊技藝型等體驗活動, 以增加其教育功能, 提升休閒品質及技能。

關於澎湖「海上平台」的研究, 多著重在遊客的問卷調查, 包括: 滿意度、認同感、體驗變數、服務品質等分析。張淑青(2008)以澎湖菜園、員貝兩家規模較大的「觀光休閒漁業園區」(海上平台), 進行遊客問卷調查, 並建議業者應注重「實體環境」與「服務態度」, 提供清潔的環境、安全的設施、易操作的設備、妥善規劃的動線, 推陳出新的活動, 並針對服務人員, 實施專業訓練。鄭錫欽、梁家祐(2008)指出澎湖菜園休閒漁業(海上平台), 遊客滿意度與居民認同感有正向相關, 並建議: 菜園休閒漁業可與鄰近生態園區連結, 結合文化節慶活動, 改善園區設施規劃, 培訓領隊或志工人員, 降低收費, 並發展具傳統文化特色的服務。陳甦彰、黃秀美(2009)以澎湖菜園兩處海洋牧場(海上平台)的遊客為調查對象, 發現遊客的體驗變數(體驗品質、體驗情緒、體驗價值)與其忠誠度存在著正相關, 並建議業者: 提升員工服務素質、加強創新、多利用澎湖人文景觀、重視遊客體驗情緒、創造體驗環境與情境。

迅速發展的澎湖「海上平台」，衍生模仿、削價競爭、資源掠奪等問題。藍亞文等人(2010)指出澎湖地區休閒漁業的問題：多數經營者缺乏永續經營的觀念，一味的模仿及削價競爭，軟硬體設施不完善，漁村人文特色逐漸消失，從業人員專業能力有待提升，沿岸地區過多水泥建築等，並建議：推動產業策略聯盟、發展漁村特色民宿及風味餐、加強人員管理及解說訓練、推動生態旅遊、減少環境衝擊、建立環境監測機制、導入生態工法、建立漁村社區參與及回饋的制度等。胡俊傑等人(2008)指出澎湖的漁業及觀光業均面臨嚴酷考驗，澎湖的漁業逐漸轉為休閒漁業，但剛萌芽的休閒漁業卻走向資源掠奪及惡性競爭，並概述澎湖休閒漁業發展現況，從資源基礎、價值創新等觀點，探討競爭優勢與策略發展，並建議業者落實：個體戶的差異化、整體顧客物超所值、產業中的競爭與合作、善用資訊科技等。

澎湖內海，包括：馬公菜園、西嶼竹灣、二崁等地，發展的箱網養殖及「海上平台」，已對海洋環境產生衝擊。施義哲(2009)在水下攝影與探勘後發現，澎湖竹灣、二崁箱網養殖環境之沉積物，並不似國外箱網養殖的沉積物累積在網下周圍，而是因海流流向下游海域。

余明衛(2010)研究發現：菜園海域累積底泥平均深度約49公分，重金屬檢測平均值均高於無養殖區對照組甚多，顯示養殖區已受到養殖廢棄物的影響，至於

鉻、鎳可能因菜園海域周圍排放源引起；硫化物在箱網下底泥測得濃度皆高於箱網外。菜園養殖海域，其底質環境已惡化，超過環境承載量，養殖區底泥重金屬擴散全區，建議主管機關應協助業者廢料處理、實施休耕養殖機制、採用多重養殖、評估養殖區承載量及衝擊的範圍等。

黃元照(2011)指出澎湖箱網養殖多設置於淺水域、半封閉的海灣地形，不但對鄰近海域造成影響，也衝擊鄰近珊瑚礁的生態系，研究指出，養殖生物排遺，及未食用完之飼料，所溶解產生高濃度的氨氮以及有機物質堆積，造成水質及底質惡化，馬公灣內箱網養殖漁業，已經造成珊瑚礁周遭海域的營養鹽增生，以及珊瑚礁生物棲地劣化，引發大型藻類及海綿的過度生長，進而影響珊瑚群聚的組成。

有關海上(休閒)平台、箱網養殖法規的研究不多。徐家禹、黃煌輝(2009)建議：箱網養殖的漁業權應以區劃漁業權較合宜，由中央政府全權管理較合適；箱網養殖多利用海上休閒平台進行娛樂漁業，但「娛樂漁業管理辦法」未納入管理，且對於娛樂漁業、箱網養殖引起之海洋污染未有懲罰規定；「澎湖縣舢舨漁筏兼營娛樂漁業管理自治條例」、「澎湖縣水上遊憩活動管理自治條例」皆未清楚規定適用海上休閒之箱網漁業；「娛樂漁業管理辦法」應修訂與箱網休閒漁業相關定義與管制後，另立子法管理。

日本長崎縣平戶市白石漁港，當地

「綾香水產」利用定置網，結合觀光活動，帶領遊客體驗「漁師」(漁夫)，當漁船來到定置網的漁場，捲動魚網，與魚群近在咫尺的感受，令人驚呼，上岸後，在「漁師食堂」，遊客可盡情享用烤牡蠣、鮮魚湯，以及剛抓來的魚做成的生魚片(蘋果日報，2009)。

日本將搭船出海釣魚或採補動植物的活動，歸屬於「遊漁船業」，類似我國娛樂漁船業，主要差別包括：日本遊漁船需配置一名經驗豐富、定期參加講習的遊漁船業務主任，隨船管理乘客的安全等事宜，且從事遊漁活動者需繳交遊漁稅(王啟銘等人，2010)。

日本管理漁業活動的主要法律是「漁業法」，規定了個人和團體的捕撈權，該法由農林水產省實施，實際上許多任務委派給各地方縣政府，海洋水域分為許多行政管理單元，基本上各海洋區域對應沿海縣的海洋區，並依據「漁業法」處理各海洋區的政策、實施和執法問題，協調各縣的漁業發展；「水產業協同組合法」規定負責特定地理區域的「漁業協同組合」以及成員來自區域內社區漁民的當地「漁業生產組合」的法律架構，在縣的層級及根據當地條件，建立其控制及經營漁業活動、漁業資源養護及合理開發的規定(聯合國糧食及農業組織，2014)。日本也訂有「持續的養殖生產確保法」，其中第 7 條規定，養殖漁場的狀態已顯著惡化時，該「漁業協同組合」等有必要提出「漁場改

善計畫」，對養殖漁場提出必要改善措置的建議。

Pawson et al. (2008) 比較歐盟各國對海洋休閒漁業 (Marine Recreational Fishing) 的定義及立法，包括：海岸水域漁業所有權(國有、私有、開放)、公眾捕魚的權利、商業漁業與休閒漁業的法律區別、休閒漁業執照、休閒漁業區分、捕獲量限制、漁具限制等。

挪威 (Norway) 在 1970 年代，鮭魚養殖產業發展初期，即導入許可證的制度，限制申請人的身分須為當地居民，每家公司只允許擁有一張許可證，並限制漁場的位置及大小；1991 年，修正養殖法案，使養殖場的所有權自由化，但每家公司的許可證數量，仍不能超過全國總數的 15% (朱鴻鈞等人，2012; Aarset et al., 2009)。

智利 (Chile) 法規規定鮭魚養殖場必須間隔至少三公里，與貝類或海藻的養殖場則須間隔至少 400 公尺，然而許多養殖場設立於立法之前，因此養殖場的密度實際上高於法規之規定，對海岸生態系統可能帶來複雜的改變，需要更多實證研究 (Buschmann et al., 2009)。

Hadjimichael et al. (2014) 從政治生態的角度指出，目前賽普勒斯 (Cyprus) 海洋養殖的體制和決策結構，有持續忽視沿海社區和其他海洋使用者權利的危險，在今日社會，經濟利益往往得到大部分的關注，決策通常較少關注當地環境和社會的影響，沿海社區往往已經受到旅遊、能源

和運輸領域擴張的影響，為確保決策的平衡，環境影響評估應成為綜合評估，同時關注社會影響和社區的需要，而不能只著眼國內生產毛額 (Gross Domestic Product, GDP)。

參、經營概況

早期澎湖的「海上平台」(觀光漁場)，是旅遊業者利用養殖投餌用的竹筏，帶領遊客前往箱網養殖區，從事「海鱸餵食體驗」和「海鱸生態解說」的休閒活動體驗。草創初期，這些澎湖「海上平台」活動，並沒有法令的規範及管理。

2008年11月21日，澎湖縣政府公告「澎湖縣海上平台管理自治條例」，2009年1月15日公告「澎湖縣海上平台審查作業辦法」，規範海上平台的申請籌設流程、經營管理及罰則等。這些規定賦予澎湖海上平台，從無法可管、非法營業的處境，過渡到「合法化」的途徑，以及地方政府做初步管理的機制。

根據澎湖縣政府旅遊處統計，目前依規定申請核准的海上平台業者共有12家，其中二家停業中，一家註銷執照(澎湖縣政府旅遊處，2014)。目前經營中的共有九家，如表1所示。這九家經營中的海上平台，共有六家活動地點屬於澎湖內海(菜園海域、風櫃海域、壽裡碼頭)，二家在澎湖北海(姑婆嶼海域、員貝海域)，一

家在澎湖南海(將軍嶼海域)。澎湖北海及南海的海上平台，載客人數均在100人以下；澎湖內海的海上平台，有五家載客人數各高達148~250人。載客人數最多的二家：海上皇宮海上平台、東安小丑魚2號海上平台，載客均為250人。海上皇宮海上平台的總噸位達132.0，噸位約為其他平台的二倍以上。

澎湖海上平台經營可概分為三種類型：

1. **養殖為主**：利用澎湖內灣海域箱網養殖的海上平台，載遊客體驗餵食海鱸。
2. **海釣為主**：提供海上平台，供遊客海釣為主。
3. **休閒為主**：是目前主要的海上平台經營方式，箱網內的魚種多是向養殖場購買，供遊客體驗釣海鱸、鬥花枝或是向業者購買現吃，平台則是供遊客烤牡蠣、品嚐海鮮粥或小管麵線，屬於休閒體驗性質，例如，海上皇宮海上平台(圖1)。

目前澎湖經營中的海上平台的經營類型，如表1所示。以休閒為主的海上平台，主要分布在澎湖內海；以海釣為主的海上平台，則主要在澎湖北海、南海。以養殖為主的海上平台業者，目前停業中。

澎湖海上平台以無動力定點停泊於海上，為了進行海上作業及往來運輸的需要，必須準備相關工作船舶，以利海上平台的操作。現今往來海上平台的船舶可

表 1 營業中的澎湖海上平台業者

名稱	核准起訖日期	營業地點	活動地點	噸位	限載人數	類型
東方璇宮海上平台(虎克船長)	2009/7/14 2015/7/14	姑婆嶼海域 東經 119 度 33 分 30 秒 北緯 23 度 42 分 53 秒	北海	28.1	50 人	海釣
和慶遊艇海上平台	2009/7/14 2015/7/14	菜園海域 東經 119 度 34 分 37 秒 北緯 23 度 32 分 34 秒	內海	68.5	148 人	休閒
海上皇宮海上平台	2010/1/3 2015/7/14	菜園海域 東經 119 度 34 分 47 秒 北緯 23 度 32 分 37 秒	內海	132.0	250 人	休閒
珊瑚礁海上平台	2009/8/20 2015/8/20	將軍嶼海域 東經 119 度 31 分 28 秒 北緯 23 度 22 分 22 秒	南海	43.6	65 人	海釣
成發旅遊玩家海上平台	2009/8/20 2015/8/21	員貝海域 東經 119 度 37 分 36 秒 北緯 23 度 39 分 05 秒	北海	53.0	98 人	休閒
星光海上平台	2009/12/23 2015/8/25	菜園海域 東經 119 度 35 分 20 秒 北緯 23 度 32 分 35 秒	內海	50.6	172 人	休閒
東安小丑魚 2 號海上平台	2009/9/21 2015/9/21	菜園海域 東經 119 度 35 分 38 秒 北緯 23 度 32 分 40 秒	內海	69.8	250 人	休閒
海立方海上平台	2010/8/26 2015/9/21	風櫃海域 東經 119 度 33 分 45 秒 北緯 23 度 32 分 28 秒	內海	54.0	200 人	休閒
老五海上平台招待所	2010/3/11 2016/3/11	嵵裡碼頭 東經 119 度 34 分 50 秒 北緯 23 度 32 分 20 秒	內海	13.0	32 人	休閒

資料來源：澎湖縣政府旅遊處、本研究調查彙整。

概分為三種類型：(1) 20 噸以下船舶(小船)；(2) 觀賞珊瑚礁之玻璃船；(3) 舢舨、漁筏。圖 2(a) 為星光 2 號，星光海洋牧場(星光海上平台)所有，屬 20 噸以下船舶。圖 2(b) 為青灣 1 號，和慶遊艇海上平台所有，可觀賞珊瑚礁之玻璃船，也是 20 噸以下船舶。圖 2(c) 為星光 1 號，星光海洋牧場所有，屬於兼營娛樂漁業的漁筏。

澎湖菜園海域共有四家海上平台業者，詳如圖 3 所示。其中，海上皇宮與和慶遊艇之海上平台，相距僅約 300 公尺；星光與東安小丑魚 2 號之海上平台，相距僅約 530 公尺。相較於智利(Chile)法規規定鮭魚養殖場必須間隔至少三公里(Buschmann et al., 2009)，澎湖菜園海域的海上平台密度過高。



資料來源：本研究拍攝。

圖 1 海上皇宮海上平台



(a) 星光 2 號 (星光海洋牧場)



(b) 青灣 1 號 (和慶海上平台)



(c) 星光 1 號 (星光海洋牧場)

資料來源：本研究拍攝。

圖 2 澎湖海上平台工作船舶

根據「澎湖縣海上平台管理自治條例」第 8 條之規定，海上平台四周護欄應高於 100 公分。雖然海上平台業者，依規定加裝護欄，但多數的護欄以繩子為主，還是有遊客不小心跌入箱網養殖區。海上組合式浮筒沾水時相當濕滑，容易造成遊客滑倒，可加裝防滑墊，以策安全。

部分海上平台業者會要求遊客穿上救生衣，才可至海上平台的箱網養殖區體驗釣海鱸、鬥花枝等活動。不過「澎湖縣海上平台管理自治條例」中，僅規定依載客人數設置救生衣、救生設備，並無穿上救生衣之規定，這部分可以明訂，以臻明確。



圖 3 澎湖菜園海域海上平台

早期澎湖海上平台尚未訂定自治條例時，業者多將垃圾或排泄物直接排放入海裡。業者須依規定處理污染源，但實際狀況，除了食用過後的牡蠣殼、垃圾會集中收集至岸上處理，廚餘部分大都直接傾倒至海裡較多。

有鑑於澎湖海上平台私將污水排放海中，造成海域污染等負面新聞，2013 年 11 月，澎湖縣府旅遊處指派稽查人員前往檢查，及委託民間潛水團隊協助勘查及攝影，針對海上平台有無增設溢流孔或暗孔，加強檢查，若查有設計者，要求業者進行封塞加以改善，始可營業（澎湖日報，2013）。就新聞報導所述，若查有業者增設溢流孔者，也僅是令其改善，這樣的處罰過輕，難以遏止污染海域的行為。

肆、法律課題

本節初步探討澎湖海上平台的法律課題，包括：漁業權、海洋污染、保險、載客船舶的適法等。

4.1 漁業權

「漁業法」規定，漁業經營的型態分為：漁業權漁業、特定漁業（以漁船從事營利性採捕水產動植物）、娛樂漁業（以漁船供娛樂為目的）。「漁業法」將「漁業權」視為「物權」，準用民法關於不動產物權之規定（「漁業法」第 20 條）。基本上漁業權漁業的活動性質，具有控制固定水域及持續一段長時間的特質，是漁業權人直接支配水域的權利。

「漁業法」第 15 條規定，漁業權漁業包括：

1. **定置漁業權**：於一定水域，築磯、設柵或設置漁具，經營採捕水產動物之權；
2. **區劃漁業權**：區劃一定水域，以經營養殖水產動植物之權；
3. **專用漁業權**：利用一定水域，形成漁場，供入漁權人入漁，以經營採捕或養殖水產動植物，或以固定漁具在水深 25 公尺內，採捕水產動物之漁業，申請人以漁會或漁業生產合作社為限。

箱網養殖與定置漁業的性質不同，定置漁業屬於陷阱漁法，沒有餵食水產動物。箱網養殖池的範圍是利用一定的水域以圍欄的方式將生物圍住飼養或採捕，以人為的方式經營管理。箱網養殖適用於申請「區劃漁業權」，或向擁有「專用漁業權」的所屬地區漁會，申請「入漁權」。箱網養殖區位之選定劃設，和地方漁會的互動關係很重要。

澎湖海上平台是以箱網養殖為基礎，發展出的休閒漁業活動。澎湖海上平台部分具有箱網養殖的性質，因此牽涉到漁業權的相關法規。最早的澎湖海上平台（觀光漁場）於澎湖內海利用箱網養殖海鱸魚，進而推廣休閒漁業之體驗，養殖業者利用舢舨、漁筏載遊客出海餵食海鱸。目前箱網養殖多數申請區劃漁業權，存續期間為五年（「漁業法」第 28 條），權責機關為地方政府。

依「漁業法」第 41 條：「本法所稱娛樂漁業，係指提供漁船，供以娛樂為目的者，在水上或載客登島嶼、礁岩採捕水產動植物或觀光之漁業。」以及「娛樂漁業管理辦法」第 2 條：「本辦法所稱娛樂漁業活動，指娛樂漁業漁船搭載乘客在船上或登島嶼、礁岩從事下列活動：一、採捕水產動植物。二、觀賞漁撈作業。三、觀賞生態及生物。四、賞鯨。」澎湖海上平台雖有採捕或觀光的性質，但並非「提供漁船供以娛樂為目的」，其主要活動在海上平台上，而海上平台也非「島嶼、礁岩」，所以不是「漁業法」、「娛樂漁業管理辦法」所稱的「娛樂漁業」。

澎湖海上平台雖非屬「漁業法」明文規定之「娛樂漁業」，但一般認為其帶有娛樂漁業的性質，例如：部分澎湖海上平台以兼營娛樂漁業的漁筏載客、箱網養殖多利用海上休閒平台進行「娛樂漁業」（徐家禹、黃煌輝，2009）。

澎湖海上平台帶有箱網養殖及娛樂漁業的性質，則其執照期限之規定應可參考「漁業法」相關規定。然而，「澎湖縣海上平台管理自治條例」並未明文規定海上平台執照期限，而是在「澎湖縣海上平台審查作業辦法」第 9 條規定：「海上平台籌建許可及海上平台執照以本府名義核發，海上平台執照自核發之日起，有效期限為六年。」海上平台執照期限為六年的規定與「漁業法」第 28 條區劃漁業權存續期間為五年之規定不相符合，也與「漁業法」第

41 條規定的娛樂漁業之經營期間，最長為五年之規定不相符合。再者，有效期限等重要規範應在地方自治條例訂定，而非訂於審查作業辦法中。

此外，海上平台既牽涉區劃漁業權，其發展應在當地漁民有優先權的情況下，開放投標取得經營權，從事海域箱網養殖，漁會並應有主導權，用以改善海洋環境及海洋牧場之開發，與漁村發展、漁會組織、漁民生計相結合。目前澎湖海上平台產業的發展，主要的獲利者是海上平台的業者及配合的旅行業者、少數牡蠣養殖業者等，多數居民並無直接關係。這樣的產業發展，是一般觀光產業的模式，而非與當地漁民、漁村發展結合的休閒漁業。例如，陳餘鑒等人 (2010) 建議澎湖經營休閒漁業，應以漁民或漁民團體投入為優先；藍亞文等人 (2010) 建議澎湖休閒漁業應建立漁村社區參與及回饋的制度等。

本研究建議，「澎湖縣海上平台管理自治條例」第 4 條中，增訂澎湖海上平台在申請籌建許可時，應提交該海上平台：(1) 出資之股權結構，並讓當地漁民有優先參與的權利；(2) 漁村社區參與及回饋制度之規劃，並與鄰近漁村社區組織訂立合作契約等。

4.2 海洋污染

「澎湖縣海上平台管理自治條例」第 11 條：「海上平台工作人員及乘客應遵守

下列規定：一、……三、垃圾、污水、污物、廚餘應攜回岸上處理，不得丟棄於水域。四、不得破壞水域生態。」第 17 條：「違反本自治條例第十條、第十一條規定者，處負責人新臺幣六千元以上，一萬元以下之罰鍰，並得連續處罰。」由上述規定可知，澎湖海上平台業者污染海洋的處罰，例如，垃圾、污水、污物、廚餘丟棄於水域，破壞水域生態等，僅有六千～一萬元的罰鍰，得連續處罰。澎湖縣政府於 2014 年 7 月 16 日修正第 17 條，附加「違反第十一條第三款、第四款規定者，於連續處罰、限期改善而未改善或情節重大時，並得廢止其海上平台執照。」主管機關對於污染海洋、破壞生態的業者，最嚴重得廢止其海上平台執照。

「澎湖縣海上平台管理自治條例」第 9 條：「海上平台應設置下列配備及工作人員：一、隨行配置急救箱、通訊設備。……四、衛生盥洗及污物處理設備。」第 16 條：「違反本自治條例第七條、第八條、第九條規定，經本府通知仍未改善者，處負責人新臺幣一萬元以上，三萬元以下之罰鍰，並得連續處罰。」由上述規定可知，澎湖海上平台須配置衛生盥洗及污物處理等設備，若未配置相關設備，經澎湖縣政府通知改善仍未改善者，處以一～三萬元罰鍰。

澎湖海上平台是一「未具船型浮具」，經造船技師等設計、簽證、負責監造以及竣工查驗等，以無動力定點停泊於

海上。澎湖海上平台對海洋潛在的污染，實則與一般船舶並無差異。「海洋污染防治法」主要針對：防止陸上污染源污染、防止海域工程污染、防止海上處理廢棄物污染、防止船舶對海洋污染等面向，其規定船舶之廢(污)水、油、廢棄物或其他污染物質，應留存船上或排洩於岸上收受設施(第 29 條)，違反此項規定者，處以 30 萬～150 萬元罰鍰，並限期改善，並得按日連續處罰(第 53 條)，對海域污染產生之損害，船舶所有人應負賠償責任，船舶所有人並應依船舶總噸位，投保責任保險或提供擔保(第 33 條)。污染損害之賠償請求權人，得直接向責任保險人請求賠償或就擔保求償之(第 34 條)。

將「澎湖縣海上平台管理自治條例」與「海洋污染防治法」防止船舶對海洋污染的規定相比較，可以發現「海洋污染防治法」較為周延。本研究建議，比照「海洋污染防治法」第 33 條、第 34 條之規定，「澎湖縣海上平台管理自治條例」應明訂澎湖海上平台必須對海域污染產生之損害，負賠償責任，並應投保責任保險，污染損害之賠償請求權人，得直接向責任保險人請求賠償。此外，並應比照「海洋污染防治法」之規定，調高處罰金額。

4.3 載客船舶的適法性

澎湖海上平台以兼營娛樂漁業的舢舨、漁筏載客的法規依據，乃根據「娛樂漁業管理辦法」第 5 條之規定，舢舨、漁

筏不得經營娛樂漁業，但對於類似潟湖等具天然屏障之一定水深沿岸海域，直轄市或縣(市)主管機關得指定特定水域並制定自治法規，核准舢舨、漁筏於該水域內兼營娛樂漁業。澎湖縣政府因此制定「澎湖縣舢舨漁筏兼營娛樂漁業管理自治條例」，其第 2 條規定：「舢舨、漁筏兼營娛樂漁業活動區域以澎湖內灣海域及半封閉式海域為限，其範圍由本府另行公告。」

所謂「舢舨、漁筏」在上述法規中，並無明文定義。根據農委會「舢舨漁筏建造許可及漁業證照核發審核要點」之定義：「舢舨：凡小船具船型且開敞式不具船艙及全閉式甲板結構者，稱為舢舨。」
「漁筏：係指以未具船型之浮具，充當漁業之用者，統稱為漁筏。」

另外，「澎湖縣舢舨漁筏兼營娛樂漁業管理自治條例」第 5 條：「兼營娛樂漁業舢舨之安全設備，應依船舶法及小船管理規則辦理。」第 7 條：「兼營娛樂漁業舢舨，其載客人數之核定，依小船管理規則辦理。」然而，在「小船管理規則」中，並未見「舢舨」之相關規定，經詢問航政機關(交通部航港局南部航務中心馬公航港科)，目前並無受理漁業舢舨之檢丈。

目前澎湖海上平台載客的船舶中，並無「兼營娛樂漁業的舢舨」，而是以載客「小船」及「兼營娛樂漁業的漁筏」為主。未具船型的漁筏可以兼營娛樂漁業而載客，具有船型的舢舨則因法規無法落實，尚無兼營娛樂漁業的情形。這方面立法與

執行上之落差，突顯地方政府與中央航政機關各行其是，橫向聯繫的欠缺，即使法規有規定，執行上卻未能落實的困境。

本研究建議：現階段應協調中央航政機關配合漁業舢舨的檢丈，但若中央航政機關無意接手漁業舢舨檢丈的情況下，澎湖縣政府宜自行訂定兼營娛樂漁業舢舨的檢丈規定。

4.4 責任保險及個人傷害保險

「澎湖縣海上平台管理自治條例」第 8 條：「海上平台負責人應投保責任保險之範圍及最低金額如下：一、每一個人身體傷亡：新臺幣二百萬元。二、每一事故身體傷亡：新臺幣一千萬元。三、每一事故財產損失：新臺幣五百萬元。四、保險期間總保險金額：新臺幣二千四百萬元。」

上述規定低於「娛樂漁業管理辦法」第 18 條、第 19 條之規定，漁業人應投保責任保險、個人傷害保險，每人二百萬元，每一事故依乘客定額加船員人數，乘以二百萬元計。以東安小丑魚 2 號海上平台為例，限載人數為 250 人，則其每一事故身體傷亡，至少應投保二百萬元 / 人 \times 250 人 = 五億元。若依「澎湖縣海上平台管理自治條例」，僅須投保一千萬元，與「娛樂漁業管理辦法」規定之保險額度比較，相差達 50 倍之多。

依據 2003 年 7 月 18 日訂定的「澎湖縣舢舨漁筏兼營娛樂漁業管理自治條例」第 13 條之規定，其為乘客投保的責任保

險、個人平安保險，原僅有每人 120 萬元，也未規定整起事故之保險金額。2014 年 6 月 10 日，澎湖縣政府修訂「澎湖縣舢舨漁筏兼營娛樂漁業管理自治條例」第 13 條，已比照「娛樂漁業管理辦法」第 18 條、第 19 條之規定，責任保險、個人傷害保險，每人二百萬元，每一事故依乘客定額加船員人數，乘以二百萬元計。本研究建議，澎湖海上平台有關責任及個人傷害保險，均應比照「娛樂漁業管理辦法」第 18 條、第 19 條之規定。

伍、結論與建議

澎湖海上平台經營可概分為三種類型：(1) 養殖為主：利用澎湖內灣海域箱網養殖的海上平台，載遊客體驗餵食海鱸；(2) 海釣為主：提供海上平台，供遊客海釣為主；(3) 休閒為主：箱網內的魚種大多是向養殖場購買，供遊客體驗釣海鱸、鬥花枝，平台則是供遊客烤牡蠣、品嚐海鮮粥或小管麵線。

目前箱網養殖多數申請「區劃漁業權」，存續期間為五年（「漁業法」第 28 條），權責機關為地方政府。此外，澎湖海上平台並帶有娛樂漁業的性質，部分澎湖海上平台業者也以兼營娛樂漁業的漁筏載客，依「漁業法」第 41 條規定的娛樂漁業之經營期間，最長為五年，不得超過船舶檢查及保險之有效期間。「澎湖縣海上

平台審查作業辦法」規定海上平台執照有效期限為六年，如此的規定與「漁業法」區劃漁業權存續期間為五年、娛樂漁業之經營期間最長為五年等規定不相符合。再者，有效期限等重要規範應在地方自治條例訂定，而非訂於審查作業辦法中。此外，本研究建議，「澎湖縣海上平台管理自治條例」增訂申請籌建許可時，應提交：(1) 出資之股權結構，並讓當地漁民有優先參與的權利；(2) 漁村社區參與及回饋制度之規劃，並與鄰近漁村社區組織訂立合作契約等。

目前澎湖菜園海域共有四家海上平台業者，其中，海上皇宮與和慶遊艇之海上平台，相距僅約 300 公尺，澎湖菜園海域的海上平台密度過高。

澎湖海上平台是一「未具船型浮具」，經造船技師等設計、簽證、負責監造以及竣工查驗等，以無動力定點停泊於海上。澎湖海上平台對海洋潛在的污染，實則與一般船舶並無差異。建議海上平台對海洋污染的部分，應參考「海洋污染防治法」防止船舶對海洋污染之各項規定，對海域污染產生之損害，負賠償責任，並應投保責任保險，污染損害之賠償請求權人，得直接向責任保險人請求賠償；此外，並應比照「海洋污染防治法」調高處罰金額。

「澎湖縣海上平台管理自治條例」中，僅規定依載客人數設置救生衣、救生

設備，並無強制穿上救生衣之規定，這部分可以明訂，以臻明確。

現今往來澎湖海上平台的船舶可概分為三種類型：(1) 20 噸以下船舶(小船)；(2) 觀賞珊瑚礁之玻璃船；(3) 舢舨、漁筏。「澎湖縣舢舨漁筏兼營娛樂漁業管理自治條例」對兼營娛樂漁業舢舨之安全設備、載客人數之核定，均依小船管理規則辦理。然而，在「小船管理規則」中，並未見「舢舨」之相關規定。這方面立法與執行上之落差，突顯政府機關橫向聯繫的欠缺。本研究建議：現階段應協調中央航政機關配合漁業舢舨的檢丈，或由澎湖縣政府自行訂定兼營娛樂漁業舢舨的檢丈規定。

「澎湖縣海上平台管理自治條例」中，僅規定每一事故身體傷亡一千萬元。上述規定低於「娛樂漁業管理辦法」第 18 條、第 19 條之規定，漁業人應投保責任保險、個人傷害保險，每人二百萬元，每一事故依乘客定額加船員人數，乘以二百萬元計。本研究建議，澎湖海上平台有關責任及個人傷害保險，均應比照「娛樂漁業管理辦法」第 18 條、第 19 條之規定。

參考文獻

王少麟，2006，臺灣箱網養殖發展海洋觀光之遊憩可性行研究——以澎湖觀光漁場

為例，世新大學觀光學系碩士論文，臺北市。

王啟銘、林麗娟、王淑治，2010，臺日休閒漁業法規之比較——「娛樂漁業管理辦法」與「遊漁船業適正化相關法律」為例，*島嶼觀光研究*，第 3 卷，第 1 期，13-29。

朱鴻鈞、陳政忻、余祁暉、孫智麗，2012，挪威鮭魚產業發展策略，*農業生技產業季刊*，第 31 期，1-8。

余明衛，2010，澎湖縣菜園海域養殖區底泥分析與沉積之研究，國立中山大學海洋事務研究所碩士論文，高雄市。

施義哲，2009，澎湖箱網養殖的環境衝擊與發展之評估，國立中山大學海洋環境及工程學系博士論文，高雄市。

胡俊傑、梁家祜、劉淑玲，2008，由資源基礎到價值創新——澎湖發展休閒漁業策略初探，*島嶼觀光研究*，第 1 卷，第 2 期，31-58。

徐家禹、黃煌輝，2009，臺灣箱網產業相關法規探討，*海洋及水下科技季刊*，第 19 卷，第 1 期，45-50。

張淑青，2008，遊憩體驗、滿意度與重遊意願的關係——以澎湖觀光休閒漁業園區為例，*觀光旅遊研究學刊*，第 3 卷，第 1 期，19-43。

陳甦彰、黃秀美，2009，澎湖海洋牧場遊客體驗品質、體驗情緒、體驗價值對其忠誠度之影響研究，*服務業管理評論*，第 7 期，74-98。

陳餘鑿、張文娟、王育文，2010，澎湖休

閒漁業發展之研究，*運動休閒餐旅研究*，第 5 卷，第 2 期，107-140。

黃元照，2011，澎湖地區海上箱網養殖漁業對於鄰近海域環境及亞熱帶珊瑚礁生物群聚之影響，臺灣大學海洋研究所博士論文，臺北市。

黃蕙敏、陳餘鑿，2009，從休閒教育觀點探討澎湖海洋休閒牧場體驗活動之開發，*環境教育研究*，第 7 卷，第 1 期，55-73。

澎湖日報，2011，走歧路的觀光，*澎湖日報*，2011 年 7 月 20 日。

澎湖日報，2013，海上平台冬季體檢 杜絕環境污染，*澎湖日報*，2013 年 11 月 23 日。

澎湖縣政府旅遊處，2014，海上平台統計，https://www.penghu.gov.tw/tourism/home.jsp?mserno=201110140003&serno=201110270003&contlink=ap/unitdata_view.jsp&dataserno=201112050003，2014 年 8 月 26 日。

蔡政南，2004，臺灣發展外海箱網養殖平臺初步規劃，*中國水產月刊*，第 618 期，18-32。

蔡燈財，2008，休閒漁業與遊憩體驗之研究——以澎湖海上平台為例，國立澎湖科技大學服務業經營管理研究所碩士論文，澎湖縣。

鄭隆正，2009，澎湖最大海上平台翻了，*澎湖日報*，2009 年 11 月 4 日。

鄭錫欽、梁家祜，2008，澎湖菜園休閒漁業居民認同感與遊客滿意度之探討，*生物*

與休閒事業研究，第 6 卷，第 1 期，104-119。

聯合國糧食及農業組織，2014，國家水產養殖法律回顧——日本，http://www.fao.org/fishery/legalframework/nalo_japan/zh，2014 年 11 月 19 日。

藍亞文、陳瓊珠、楊倩姿，2010，澎湖休閒農漁業發展策略，*島嶼觀光研究*，第 3 卷，第 1 期，30-56。

蘋果日報，2009，日本長崎樂當漁師，*蘋果日報*，2009 年 04 月 28 日。

Aarset, B. and Jakobsen, S.E., 2009. Political regulation and radical institutional change: the case of aquaculture in Norway. *Marine Policy*, 33(2), 280-287.

Buschmann, A.H., Cabello, F., Young, K., Carvajal, J., Varela, D.A. and Henríquez, L., 2009. Salmon aquaculture and coastal ecosystem health in Chile: analysis of regulations, environmental impacts and bioremediation systems. *Ocean & Coastal Management*, 52(5), 243-249.

Hadjimichael, M., Bruggeman, A. and Lange, M.A., 2014. Tragedy of the few? A political ecology perspective of the right to the sea: the Cyprus marine aquaculture sector. *Marine Policy*, 49, 12-19.

Pawson, M.G., Glenn, H. and Padda, G., 2008. The definition of marine recreational fishing in Europe. *Marine Policy*, 32(3), 339-350.

