

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：海洋委員會、交通部觀光署及所屬大鵬灣國家風景區管理處。

貳、案由：海委會長期以來既知小琉球環境承載量評估與海域生態息息相關，自可主動進行評估調查，以保護小琉球自然生態資源，避免海洋生態受到衝擊，惟該會未積極為之，反寄託於觀光主管機關所為之調查作為，任令小琉球周遭海域海洋生態及生物多樣性趨於惡化、劣化；且海委會自成立以來，均未積極掌握小琉球珊瑚礁生態系統變化情形，加以研訂適切保育措施，遲至110及111年方辦理珊瑚監測計畫及珊瑚移植復育措施。另鵬管處雖曾於107年進行小琉球環境承載量評估調查，惟該調查僅著重觀光旅遊發展，並未考量小琉球海洋生態等環境因素，迨至113年3月方重新辦理小琉球遊憩承載量評估委託服務之招標作業，且迄今仍未完成兼顧觀光發展及生態保育之遊憩承載量評估調查，致無法擬定經營管理計畫；鵬管處長期消極不作為，對於大量觀光客源源不斷赴小琉球旅遊完全束手無策，既無法限制交通船航班班次及限制遊客登島人數，復無法提出人流管制替代方案，觀光署作為鵬管處上級機關，亦難辭監督不力之咎，均核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據悉，小琉球疑因觀光人數暴增，致多處遊憩地點

魚類資源枯竭、珊瑚生態系統衰退，又相關權責機關疑未實施登島人數總量管制，致當地海洋生態遭受破壞一案，經本院向海洋委員會(下稱海委會)、交通部觀光署(下稱觀光署)、農業部等相關單位調閱相關卷證；復於民國(下同)113年3月13日就小琉球鄉沿海珊瑚生存現況與生態保育等議題，諮詢相關專家學者；於113年4月29、30日至小琉球實地履勘，瞭解該地珊瑚礁生態系統實際情形；並就本案爭點於113年8月16日約詢海委會、海委會海洋保育署(下稱海保署)、觀光署、觀光署大鵬灣國家風景區管理處(下稱鵬管處)、交通部航港局(下稱航港局)、屏東縣政府等相關主管、業管人員；再就小琉球珊瑚礁衰退及遊憩承載評估情形，分別以書面及實體會議方式，請相關學(協)會提供意見，再蒐研相關卷證，發現海委會及觀光署相關措施確有失當，肇生多項違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

- 一、小琉球為一珊瑚礁島嶼，該島珊瑚礁生態系統為我國珍貴之生態資源。然自105年以來，該島珊瑚礁生態系統多年處於衰退或失能狀態，遲未有顯著改善，珊瑚覆蓋率甚已降為全臺最低。海委會長期以來既知小琉球環境承載量評估與海域生態息息相關，自可主動進行評估調查，以保護小琉球自然生態資源，避免海洋生態受到衝擊；惟該會未積極為之，反寄託於觀光主管機關所為之調查作為，任令小琉球周遭海域海洋生態及生物多樣性趨於惡化、劣化，洵有缺失。又，海委會自成立以來，均未積極掌握小琉球珊瑚礁生態系統變化情形，加以研訂適切保育措施，遲至110及111年方辦理珊瑚監測計畫及珊瑚移植復育措施，亦有怠失。海洋保育法業於113年7月31日經總統公告，海委會作為海洋生態環境保護及海洋生物保育中央主管機關，後續更應積極研議整體性規劃，以強化小琉球

珊瑚復育及相關海洋環境保育行動。

- (一)海洋委員會組織法第1條及第2條分別規定：「行政院為統合海洋相關政策規劃、協調及推動，並辦理海域與海岸巡防及海洋保育、研究業務，特設海洋委員會。」、「本會掌理下列事項：一、海洋總體政策與基本法令之統合規劃、審議、協調及推動。二、海洋產業發展之統合規劃、協調及推動。三、海洋環境保護、資源管理、永續發展、生物多樣性保育與污染防治之統合規劃、審議、協調及推動。四、海域與海岸安全統合規劃、審議、協調及推動。五、海洋文化與教育之統合規劃、協調及推動。六、海洋科學研究與技術發展之統合規劃、審議、協調及推動。……。」是以，海委會針對海洋環境生態保育與水產資源維護，確有規劃管理之責，先予敘明。
- (二)小琉球為表面被珊瑚石灰岩覆蓋，海岸被隆起珊瑚礁圍繞之珊瑚礁島，石灰岩洞地形及珊瑚礁海岸地形遍佈全島，島上隨處可見出露的珊瑚礁石灰岩，因其得天獨厚的海洋生態資源以及方便的交通地理位置(詳下表)，成為臺灣觀光熱點。珊瑚礁生態系多位於熱帶與亞熱帶淺水海域，因其豐富的生物多樣性，而有「海中熱帶雨林」之稱，該生態系依其底質可分為硬珊瑚、軟珊瑚、柳珊瑚、大型藻、毛叢藻、殼狀珊瑚藻、海膽、海參、碑礫貝、海綿、與岩石、沙等。當藻類大量覆蓋時，會影響珊瑚的生長空間與光照，間接導致珊瑚死亡，造成珊瑚族群量下降，故國際間為監測珊瑚礁生態系情形，常以珊瑚覆蓋率¹、藻類覆蓋率，和「珊瑚/藻類」比例

¹ 係單位調查範圍中珊瑚所占的比例，以樣點取樣而言，珊瑚覆蓋率為「珊瑚的總樣點數」除以「總樣點數」；以面積取樣而言，珊瑚覆蓋率為「珊瑚的總面積」除以「總面積」。

計算並搭配生態狀況，將珊瑚礁生態系的健康程度分為健康、穩定、衰退及失能等4種狀態²。

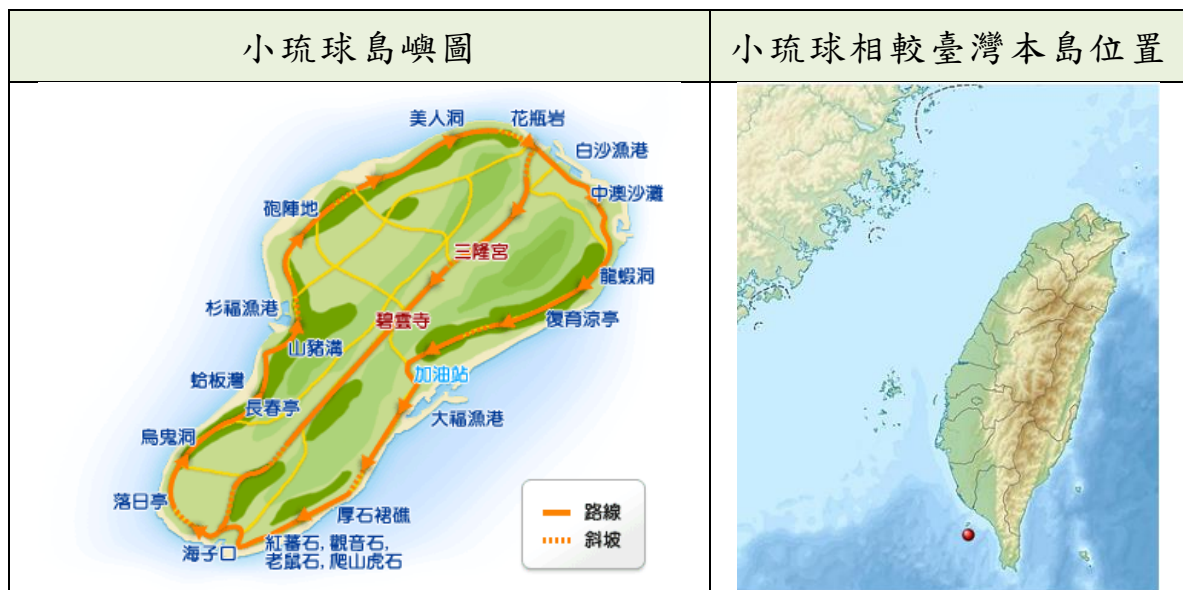


圖1 小琉球地理位置圖
(資料來源：屏東縣琉球鄉公所網站)

(三)全球暖化等氣候變遷，係影響珊瑚存活之因素之一，水溫過高形成的熱壓力將造成珊瑚白化，後續就算恢復，仍需數年不等的時間。西元(國際年分以西元表示之，下同)2016年(即民國105年)因聖嬰現象導致海水水溫異常升高，引發全球珊瑚大白化事件，據臺灣環境資訊協會「臺灣珊瑚礁體檢12年成果報告(2009-2020)」資料顯示，該次珊瑚大白化事件，墾丁、綠島、小琉球和澎湖嶼坪均出現活珊瑚覆蓋率下降的情形，其中墾丁、綠島和澎湖嶼坪的珊瑚礁在珊瑚白化後的1至3年內可觀察到活珊瑚覆蓋率有所回復；但小琉球珊瑚礁104年以前，活珊瑚礁覆蓋率約有30%至50%，105年珊瑚白化事件發生後，

² 健康：以珊瑚為優勢種，即珊瑚覆蓋率>50%。穩定：珊瑚對藻類的比例相近，即珊瑚覆蓋率30%至50%且珊瑚/藻類比例>0.5，或者珊瑚覆蓋率30%以下但珊瑚/藻類比例>0.5。衰退：珊瑚對藻類的比例較低，即珊瑚覆蓋率10%至30%且珊瑚/藻類比例≤0.5，或珊瑚覆蓋率10%以下但珊瑚/藻類比例介於0.1~0.5之間。失能：以藻類為優勢種，即珊瑚覆蓋率<10%且珊瑚/藻類比例<0.1。

珊瑚覆蓋率即大幅下降，平均僅剩10%至20%，且直到109年都未有明顯的回復跡象。又檢視海委會委託國立海洋生物博物館110至112年全國各海域珊瑚監測情形(詳下表)，與小琉球氣候相似之墾丁，整體珊瑚平均覆蓋率達30.7%，同為離島的綠島、蘭嶼及澎湖亦分別達59.1%、41.1%及40.1%，然小琉球平均珊瑚礁覆蓋率僅為11.9%，為全臺最低。是以，氣候變遷造成之高溫衝擊雖對珊瑚礁系統形成生存壓力，惟相較臺灣其他樣點，小琉球珊瑚礁復原情形確實較為緩慢，小琉球珊瑚礁系統遲難復甦，亦顯示該地恐仍持續存在其他生存威脅。

表1 110至112年臺灣及其島嶼珊瑚覆蓋率情形

單位：%

年度	東北角	花東	綠島	蘭嶼	墾丁	小琉球	澎湖	年平均
110	24.3	38.8	-	-	30.7	7.9	34.3	27.2
111	25.5	41.9	56.8	34.5	33.5	12.9	40.9	35.1
112	23.9	45.6	61.3	47.6	27.8	14.8	45.2	38.0
平均	24.6	42.1	59.1	41.1	30.7	11.9	40.1	33.4

備註：由海保署委託國立海洋生物博物館調查，「-」表示當年該處未進行調查。
資料來源：海委會。

(四)據本院諮詢長年著力珊瑚研究之國立海洋生物博物館樊研究員，其提供研究資料顯示，小琉球浮潛與潮間帶踩踏等人為活動，亦對珊瑚礁產生劇烈衝擊。以109年調查結果顯示(詳下表)，浮潛活動密集區的硬珊瑚覆蓋率為0%至5.5%，非浮潛活動密集區的硬珊瑚覆蓋率為6.5%至31.8%，顯示人為活動及踩踏對於珊瑚確有明顯不利的影響。此外，小琉球海域珊瑚多樣性越來越低，呈現珊瑚扁平化趨勢；小琉球魚類密度亦是臺灣離島最低，每平方公尺僅0.5至2隻，生物量低下，魚類密度約為綠島的三分之一及墾丁的二分之一左右，且魚類體型偏小，平

均體長僅6公分。上述種種跡象，均顯示小琉球珊瑚礁生態系健康狀況告急，且小琉球沿海珊瑚礁生態系多半已屬於衰退或失能，其中又以人為活動頻繁之沿海遊憩活動密集區之珊瑚覆蓋率更為低落。

表2 109年小琉球各樣點珊瑚覆蓋率情形

單位：%

地點	花瓶岩	美人洞	杉福	蛤板灣	厚石群礁	大福西漁港	龍蝦洞
非浮潛區	7	14	32	31	19	15	17
浮潛區	0	1	6	3	3	3	1

資料來源：本院諮詢專家樊研究員提供。

(五)查鵬管處前於107年委託中華民國戶外遊憩學會³進行「琉球風景特定區遊憩承載量調查評估」，該調查報告結果略以：推估小琉球全年承載量約200萬人，1天1萬人次以下為舒適，1萬到1萬5,000人次則須採適度的分流措施，1萬5,000人次到達管控階段，需進行較嚴格的限制例如人數管制、收費。然據海委會表示，鵬管處前揭107年委託辦理之「琉球風景特定區遊憩承載量調查評估」，並未考量遊客數量對當地生態的影響及遊客過度集中於濱海景點的現象，大量遊客進入小琉球，已引發各類水域遊憩活動之間及遊憩活動與漁船作業之空間衝突；且遊客高度集中熱門遊憩景點或海域，將對該處遊憩品質及生態將造成影響，近來當地生態調查資料亦顯示，小琉球生物多樣性有劣化趨勢。然海委會雖於111至112年間多次建議鵬管處重新針對遊客數量與島上遊憩承載做適度評估及調整；惟該會對於小琉球環境承載量超過負荷一節，並未展開具體積極之應對策略。

³ 中華民國戶外遊憩學會於77年成立。

(六)113年鵬管處再次辦理琉球風景特定區遊憩承載量綜合評估委託服務案，並由世界休閒協會臺灣分會⁴承辦。經查113年9月12日該委託服務案期中報告書審查會議紀錄，海委會於會上提出意見表示：「計畫目前在評估上，並未納入生態考量，而是以設施承載作為遊憩承載量之評估，恐不利生態保育……」又，為瞭解該委託服務案實際辦理情形，本院遂邀請該委託服務案承辦單位到院說明，該承辦單位代表針對調查委員提問：「生態承載量需要的調查部分，難以在本案執行，所以是只能交給海保署？」答復：「是。」是以，鵬管處113年委託進行之琉球風景特定區遊憩承載量調查評估，恐仍著眼於觀光遊客承載量之評估結果，未能考量海洋生態維護因素，而無助於該處海洋生態保育。海委會既為海洋生態保育中央主管機關，對於海洋生態保育相關措施，均可主動為之，且自該會成立以來，已有許多民間團體（如：財團法人綠色和平基金會、財團法人自然保育與環境資訊基金會……等）陸續提出小琉球珊瑚生態系統衰退等調查結果。海委會長期以來既知小琉球環境承載量評估與海域生態息息相關，自可主動進行評估調查，以保護小琉球自然生態資源，避免海洋生態受到衝擊。該會未積極為之，反寄託於觀光主管機關所為之調查作為，任令小琉球周遭海域海洋生態及生物多樣性趨於惡化、劣化，洵有缺失。

(七)再者，海委會自107年4月28日成立，然該會於成立近3年後(即110年)，方委託國立海洋生物博物館辦理珊瑚監測計畫，瞭解沿海各地區珊瑚覆蓋率變化

⁴ 世界休閒組織於2006年在臺北設立了世界休閒協會臺灣分會。

情形；且至111年始補助屏東縣政府辦理小琉球珊瑚復育計畫，於山豬溝北堤、花瓶岩、杉福外海及白沙港東堤等樣點進行珊瑚移植復育苗圃測試。海委會對於小琉球珊瑚礁生態系統衰退及失能情形未能正視且確實掌握，並依其職掌積極加以提供適切保護，亦有怠失。

(八)此外，海洋保育法業於113年7月12日經立法院三讀通過，並於同年7月31日經總統公布，雖目前尚未施行，惟該法已明定中央主管機關海委會得就海洋生態系統有特別保護必要者，劃定海洋庇護區，並將其再細分為核心區、緩衝區及永續利用區進行分區管理。本院於113年8月16日詢問海委會，該會答復：「海洋保育法今年7月31日公告，未來也會去修子法。」、「未來子法上路，關於今天提到(小琉球)的相關問題，也可以透過子法相應來作生態保育相關的處理。」海洋保育法施行在即，針對小琉球沿海環境生態保護，海委會作為中央主管機關，更應積極肩負其海洋保育職責，據以擬定具體管理方針。

(九)綜上，小琉球為一珊瑚礁島嶼，該島珊瑚礁生態系統為我國珍貴之生態資源。然自105年以來，該島珊瑚礁生態系統多年處於衰退或失能狀態，遲未有顯著改善，珊瑚覆蓋率甚已降為全臺最低。海委會長期以來既知小琉球環境承載量評估與海域生態息息相關，自可主動進行評估調查，以保護小琉球自然生態資源，避免海洋生態受到衝擊；惟該會未積極為之，反寄託於觀光主管機關所為之調查作為，任令小琉球周遭海域海洋生態及生物多樣性趨於惡化、劣化，洵有缺失。又，海委會自成立以來，均未積極掌握小琉球珊瑚礁生態系統變化情形，加以研訂適切保育措施，遲至110及111年方辦理珊瑚

監測計畫及珊瑚移植復育措施，亦有怠失。海洋保育法業於113年7月31日經總統公告，海委會作為海洋生態環境保護及海洋生物保育中央主管機關，後續更應積極研議整體性規劃，以強化小琉球珊瑚復育及相關海洋環境保育行動。

二、近年小琉球遊客不斷湧入，已引發沿海珊瑚礁海域生態失衡現象。小琉球遊客以從事水上活動為主，水上遊憩活動對於珊瑚礁生態系負面影響甚鉅，訂定適切之遊客閾值上限，對小琉球永續發展與經營至關重要。鵬管處雖曾於107年進行小琉球環境承載量評估調查，惟該調查僅著重觀光旅遊發展，並未考量小琉球海洋生態等環境因素；而海委會自111年起多次建議鵬管處依發展觀光條例規定重新針對該島遊客人數上限做適度評估及調整，然鵬管處遲未研議處理，迨至113年3月方重新辦理小琉球遊憩承載量評估委託服務之招標作業，且迄今仍未完成兼顧觀光發展及生態保育之遊憩承載量評估調查，致無法擬定經營管理計畫。鵬管處長期消極不作為，對於大量觀光客源源不斷赴小琉球旅遊完全束手無策，既無法限制交通船航班班次及限制遊客登島人數，復無法提出人流管制替代方案，自有怠失，觀光署作為鵬管處上級機關，亦難辭監督不力之咎。

(一)依發展觀光條例第6條第2項規定：「為維持觀光地區、風景特定區與自然人文生態景觀區之環境品質，得視需要導入成長管理機制，規範適當之遊客量、遊憩行為與許可開發強度，納入經營管理計畫。」是觀光主管機關針對風景特定區得視需要規範適當之遊客量及遊憩行為等事項。以觀光署北海岸及觀音山國家風景區管理處為例，該管理處即定有「野柳地質公園團客尖峰分流計畫」，控管尖峰時

段野柳地質公園遊園人數，以維護園區的遊憩品質，先予敘明。

(二)小琉球，係臺灣屏東縣西南方外海的屏東縣琉球鄉，全島皆位於大鵬灣國家風景區範圍之內。按交通部觀光署組織法第1條規定：「交通部為辦理全國觀光發展業務，特設觀光署。」同法第2條規定：「本署掌理下列事項：……四、國家級風景特定區之規劃、建設及管理；直轄市、縣（市）級風景特定區與其他觀光景點開發建設之協助及督導。」交通部觀光署各國家風景區管理處組織準則第1條及第2條則分別規定：「交通部觀光署為辦理各國家風景區之建設、開發、管理及觀光發展業務，特設各國家風景區管理處（以下簡稱管理處）。」、「管理處掌理下列事項：一、國家風景區觀光資源之調查；國家風景區內規劃、開發與保育及生態、地質、景觀、水域資源之維護……。」而該署行政資訊網網站亦於鵬管處管理範圍中敘明：「為能符合琉球鄉民意及提振當地觀光事業，於89年04月24日奉行政院核定正式將琉球風景特定區納入大鵬灣國家風景區範圍內。」⁵爰針對小琉球遊客量、遊憩行為等事項進行規劃、建設及管理，係屬鵬管處業務範疇，並由觀光署主管之。

(三)如調查意見一所述，近年小琉球因遊客過多引發生態失衡之聲浪湧現，據財團法人綠色和平基金會112年調查報告⁶顯示，小琉球沿岸魚類單位面積個

⁵ 資料來源：交通部觀光署行政資訊網(網址：
<https://admin.taiwan.net.tw/dbnsa/introductionDbnsa/Articles?a=919>)

⁶ 財團法人綠色和平基金會113年10月18日「綠色和平調查 小琉球海洋生態瀕臨枯竭」(參考網址：
<https://www.greenpeace.org/taiwan/press/38137/%E7%B6%A0%E8%89%B2%E5%92%8C%E5%B9%B3%E8%AA%BF%E6%9F%A5-%E5%B0%8F%E7%90%89%E7%90%83%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E7%94%9F%E6%85%8B%E7%8>

體數由109年的2.5隻降至112年的0.6隻，足見小琉球魚類資源持續衰退；且小琉球各樣點的珊瑚礁系統皆出現「優勢物種單一化」，亦顯示珊瑚礁生態系逐漸失衡。本院諮詢相關專家學者，對小琉球觀光人數長年不減之看法則包括：「珊瑚礁生態系單位面積價值最高，復育成本也最高。人類過度捕撈珊瑚礁生物，加上觀光旅遊與開發土地，沉積物與廢水污染，都造成珊瑚率退。大量遊客進來，會有很多踩踏破壞，而小琉球因為人潮很多，浮潛、潮間帶活動多，造成很多踩踏，對珊瑚礁影響很大。」、「小琉球珊瑚礁衰退，人的問題還蠻多的，很大的問題就是遊客太多，遊客多民宿就多，民宿區要開發，土地開發污染就多，民宿用水多，排放廢水就也多。」足見眾多遊客衍生旅遊住宿、污水排放及海域遊憩等問題，均對小琉球海洋生態產生巨大影響。

- (四)查鵬管處107年曾委託中華民國戶外遊憩學會進行「琉球風景特定區遊憩承載量調查評估」，該調查報告結果略以：推估小琉球全年承載量約200萬人，1天1萬人次以下為舒適，1萬到1萬5,000人次則須採適度的分流措施，1萬5,000人次到達管控階段，需進行較嚴格的限制例如人數管制、收費。檢視小琉球近年觀光人數增長情形(詳下表)，雖102至112年間，各年度至小琉球人數均介於100至145萬餘人之間，並未超出鵬管處107年委託調查評估之人數承載量；惟如以旅遊旺季(4至10月份)每日平均登島人數計算，102年為2,878人，至112年已高達4,430人，漲幅已逾50%。且檢視該全篇報告，評估

計算小琉球遊憩承載量之方式，多僅考量交通接駁、電量、水資源、實體設施設備(如：停車位、公廁數、餐飲區座位)等因素，對於小琉球生態環境負荷之評估幾近全無。本院諮詢相關專家學者，部分學者對於鵬管處107年委託中華民國戶外遊憩學會之評估結果之看法包括：「(小琉球)觀光人數我們可能沒有辦法限制，很難評估，也不太有人敢估，鵬管處估計的承載量，沒有考慮到很多生態保育的部分。」、「離島屬於敏感生態環境，小琉球為天然珊瑚礁島，能承受的觀光人數有限。主管單位估計島上能承受的遊客承載量，必須以生態為考慮重點。」而海委會亦認鵬管處107年委託之評估結果，顯未考量遊客數量對當地生態的影響及遊客過度集中於濱海景點的現象，故該會自111年5月19日成立小琉球遊憩與保育大平台成立以來，召開多次研商討論會議，且分別於111年8月25日、112年7月17日、112年12月15日於會中，要求鵬管處依發展觀光條例第6條第2項之規定，因應目前觀光遊憩及環境生態狀況，重新針對遊客數量與島上遊憩承載做適度評估及調整，並請交通部審慎評估小琉球兼具觀光發展及生態保育之每日觀光人數容受量，於113年5月完成評估報告，以作為其總量管制最適規模之參據。

表3 東港往小琉球102至112年各年度觀光人數統計表

單位：人

年度	旺季(4至10月) 平均每日登島人數	當年度 登島人數
102	2,878	1,018,403
103	3,154	1,060,696
104	3,718	1,171,678

年度	旺季(4至10月) 平均每日登島人數	當年度 登島人數
105	3,801	1,172,966
106	4,219	1,330,825
107	4,378	1,373,254
108	4,511	1,458,075
109	4,134	1,207,475
110	2,341	1,001,373
111	3,921	1,188,150
112	4,430	1,334,669
113	4,857	651,618

備註：113年統計至6月止。

資料來源：本院按交通部查復資料自行彙整。

(五)鵬管處既為大鵬灣國家風景區之管理單位，自應依發展觀光條例規定，針對小琉球訂定適宜之經營管理計畫，惟該處對於小琉球人流管制措施態度消極。歷經海委會多次於建議及要求，鵬管處方於113年，再次辦理「琉球風景特定區遊憩承載量綜合評估委託服務案」，該案於113年3月7日完成議價決標，同年8月完成期中報告，預計於113年12月底完成期末報告。據鵬管處稱：「將於該委託服務案完成遊憩承載量調查評估後，再擬訂經營管理計畫，進行生態承載量策略擬定並動態調整管理機制。」小琉球島上水域活動發達，遊客集中特定濱海景點係該島遊憩現況，鵬管處漠視觀光人潮眾多衍生之生態警訊，亦對海委會提出維護該島自然海域資源之建言置之不理，毫無建置滾動調整小琉球人流管理相關措施，迨至113年3月，方重新辦理小琉球遊憩承載量評估委託服務之招標作業，且迄今仍未完成評估報告。鵬管處未依發展觀光條例第6條第2項規定，擬訂適切之經營管理計畫，肇致觀光人流對小

琉球環境負擔影響遽增，核有違失。

(六)又，詢據鵬管處表示，113年委託「世界休閒協會臺灣分會」之成員係由「中華民國戶外遊憩學會」會員組成。然而，該分會代表於本院諮詢會議時表示：「承載量是一個管理機制，對於量的估計會有假設的概念，我抓了一個量值作為開發的模式，首先先做市場定位，再做營運計畫，最後做監測管理……遊客量抓1年100萬左右，能帶來大約新臺幣20億元的生計……人流管制數量1天1萬，我們覺得是可以被接受的，從一個都市計劃的承載量來說，(小琉球遊客數)是還沒有到……。」由此可見，鵬管處113年委託之承載量評估，仍以觀光發展為依歸，對於海洋生態保育恐難有實質裨益。

(七)此外，小琉球102至112年各年度遊客登島觀光人數呈逐年增長趨勢，108年登島人數達到高峰為145萬餘人，其後人數雖因COVID-19疫情有下降趨勢，惟102至112年期間每年均高於100萬人以上。登島遊客眾多確實造成小琉球環境承載的沉重負擔，為維護該島環境生態，管制登島人數或勢在必行。然對此交通部表示略以，依現行航業法規定⁷，僅規範經營固定航線非有正當理由不得減班或停航，並未限制加班航班，故目前小琉球往返之船班次並無上限規定。經查，113年8月小琉球交通船每日往返船班共計74班次，相較同年4月份每日60班次增加14班(詳下表)，且假日如人潮眾多，船公司又將視人潮數量機動加班，全無上限。雖交通客船服務當地民

⁷ 航業法第13條第4項：「船舶運送業經營國內固定客運航線，非有正當理由，不得減班或停航；減班或停航時，應於減班或停航3日前報請航政機關備查，並於營業場所公告及利用電信網路、新聞紙或廣播電視等方式周知乘客。但因不可抗力因素不及報請備查者，應即時周知乘客，並於事後3日內報請航政機關備查。」

眾往返臺灣本島、過年返鄉、探視親友或參加在地傳統宗教慶典等活動，係為保障離島偏鄉「行」的權利，然小琉球每年登島遊客眾多，且連假期間更面臨較嚴苛的人數管控問題，觀光署對於登島之眾多遊客毫無限制及約束手段，亦無法提出有效之人流管制之替代方案，致小琉球海洋生態環境問題叢生。海委會於本院詢問時更指稱：「觀光機關不能說把遊客都通通引到小琉球，然後要求海洋保育法、漁業法的規範來去管理、限制這些遊客的行為……回到登島總人數，我們海洋保育法做不到，只有發展觀光條例才可以做到。」據上可知，觀光署任令眾多遊客登島旅遊，肇致對小琉球環境負擔影響遽增，容有未當。

表4 小琉球往返客船一覽表

名稱	航線	航班(113年4月)	航班(113年8月)
東琉聯營線	東港碼頭至白沙觀光港	每天往返定期航班共計16班次	每天往返定期航班共計20班次
泰富輪船公司	東港碼頭至白沙觀光港	每天往返定期航班共計14班次	每天往返定期航班共計16班次
藍白輪船公司	東港碼頭至白沙觀光港	每天往返定期航班共計14班次	每天往返定期航班共計16班次
公船	東港碼頭至琉球大福漁港	每天往返定期航班共計4班次	每天往返定期航班共計8班次
大福航運	鹽埔漁港碼頭至琉球大福漁港	每天往返定期航班共計12班次	每天往返定期航班共計12班次
東琉聯營線	鹽埔漁港碼頭至琉球大福漁港	無	每天往返定期航班共計2班次
總計		每天往返定期航班共計60班次	每天往返定期航班共計74班次

備註：鹽琉航線於107年開航，屏東縣政府興建鹽琉線船運服務中心於113年啟用。
資料來源：113年4月航班資料係交通部提供，113年8月航班資料係屏東縣政府提供。

(八)綜上，近年小琉球遊客不斷湧入，已引發沿海珊瑚礁海域生態失衡現象。小琉球遊客以從事水上活動

為主，水上遊憩活動對於珊瑚礁生態系負面影響甚鉅，訂定適切之遊客閾值上限，對小琉球永續發展與經營至關重要。鵬管處雖曾於107年進行小琉球環境承載量評估調查，惟該調查僅著重觀光旅遊發展，並未考量小琉球海洋生態等環境因素；而海委會自111年起多次建議鵬管處依發展觀光條例規定重新針對該島遊客人數上限做適度評估及調整，然鵬管處遲未研議處理，迨至113年3月方重新辦理小琉球遊憩承載量評估委託服務之招標作業，且迄今仍未完成兼顧觀光發展及生態保育之遊憩承載量評估調查，致無法擬定經營管理計畫。鵬管處長期消極不作為，對於大量觀光客源源不斷赴小琉球旅遊完全束手無策，既無法限制交通船航班班次及限制遊客登島人數，復無法提出人流管制替代方案，自有怠失，觀光署作為鵬管處上級機關，亦難辭監督不力之咎。

綜上所述，海委會長期以來既知小琉球環境承載量評估與海域生態息息相關，自可主動進行評估調查，以保護小琉球自然生態資源，避免海洋生態受到衝擊，惟該會未積極為之，反寄託於觀光主管機關所為之調查作為，任令小琉球周遭海域海洋生態及生物多樣性趨於惡化、劣化；且海委會自成立以來，均未積極掌握小琉球珊瑚礁生態系統變化情形，加以研訂適切保育措施，遲至110及111年方辦理珊瑚監測計畫及珊瑚移植復育措施。另鵬管處雖曾於107年進行小琉球環境承載量評估調查，惟該調查僅著重觀光旅遊發展，並未考量小琉球海洋生態等環境因素，迨至113年3月方重新辦理小琉球遊憩承載量評估委託服務之招標作業，且迄今仍未完成兼顧觀光發展及生態保育之遊憩承載量評估調查，致無法擬定經營管理計畫；鵬管處長期消極不作為，對於大量觀光客源源不斷赴小琉球旅遊完全束手無策，既無法限制交通船航班班次及限制遊客登島人數，復無法提出人流管制替代方案，觀光署作為鵬管處上級機關，亦難辭監督不力之咎，均核有違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭海洋委員會及交通部觀光署確實檢討改善見復。

提案委員：范巽綠、林盛豐