



海之島 還是水泥島？

王沛軒 報導

2018/05/06

綠島，因擁有大面積的裙狀珊瑚礁地形，成為國際間盛名的潛水天堂，每年能吸引近35萬名觀光客到島上觀光，近幾年以來，更因為自由潛水 (free diving) 活動興盛，而吸引更多人潮湧入。根據綠島鄉公所觀光課表示，2017年5月的端午連假期間，單日就湧入了近6千人入島，人潮帶來了觀光商機，也加速了民宿的興建與開設，但即使民宿業在綠島目前已呈現過飽和的狀態，至今島上仍處處可見持續興建中的建物，只為接待更多遊客的到來。依綠島清潔隊人員統計，島上每年平均約要處理900噸的垃圾、以及300噸的回收，如此龐大的人潮與垃圾量，已成為島上的生態負擔。



因豐富的海底地形，與大面積的裙狀珊瑚礁圍繞，讓綠島成為國際間盛名的「潛水天堂」。(圖片來源 / 王沛軒攝)

違建林立 離島更難以控管

綠島總面積15.09平方公里，但全區多山地，扣除山區後，大約剩餘5平方公里的面積可供居民建設及居住。根據綠島鄉公所觀光行政課表示，目前全島近200間
國立交通大學機構典藏系統版權所有 Produced by IR@NCTU

的民宿中，只有75間左右的民宿為合法登記營業，也就是說，在這座島嶼上，有近120多間的民宿並未核准設立。

若想在綠島蓋一間民宿，依據合法流程，必須先向臺東縣政府請核建築執照，取得建築執照後，再依法申請使用執照，在建物真正動土前，光是取得合法執照就需要費時將近一年。根據綠島鄉公所財經課承辦人員表示，一些不肖業者為了節省公文往返的時間，搶賺觀光財，會以公共空地照明的名義，跟台電、自來水公司提出水電申請，一旦有了水電，就可以蓋房子了，鄉公所根本管不住。只能在建物動土時依違反水土保持向臺東縣政府進行呈報，或在建物真正落成後再次申報為違建，一切都只能等待縣政府的裁罰。

違法民宿林立的另一根源則為住家改建問題。依據行政院《觀光發展離島建設條例》規定，若住宅要供民宿使用，必須依《民宿管理辦法》申請登記，但鄉公所財經課表示，私人住宅經營民宿是否有依法申請是個灰色地帶，目前在綠島約有七、八成的住家為違法私營民宿。且因私營民宿成本低，削價競爭的結果，導致越來越多的違建出現。

這些灰色地帶的違法民宿之所以違法，原因與近十年內興起的另一種營業登記模式有關。鄉公所觀光課表示，近幾年間，業者會以「企業社」、「潛水社」之名義做營業申請。因為若用民宿名義登記，就必須要符合民宿法，但改用企業社、潛水社名義登記，就能將民宿、餐飲、潛水等店面以複合式的方式經營，以躲避民宿相關法規的稽查。

面對違建林立，綠島鄉長鄭文仁表示，公所每年會依法進行違法調查與申報，同時勸導業者補申請營業執照，但因真正握有公權力的為上級機關台東縣政府，而公所的責任僅有執行上級交辦的查報工作，並無約束、管制違建的實權。公所內相關承辦人員則私下透露，台東縣政府其實早已針對違法民宿進行開罰，但因並無強制執行違建停業，所以仍無法有效遏止不肖業者。





在民宿已呈現過飽和的綠島，持續興建中的建物。（圖片來源 / 王沛軒攝）

淡旺季差距 離島經營難題

綠島民宿飽和的問題，可歸因於觀光旺季期間的過量人潮。根據臺東縣政府統計，綠島的觀光旺季為每年4月清明過後到10月底之間，當溫暖的西南季風開始吹拂，也宣告了小島的觀光季即將來臨。在旺季的七個月期間，大約可以吸引30萬人到島觀光，尤其又以7、8月的暑假期間為盛，短短的兩個月，就能湧入12萬名遊客。

淡旺季遊客數量的差距，也成為小島觀光經營的一大難題。根據綠島在地業者表示，經營離島觀光就像賭注，每年只能依賴這七個月的旺季期間賺取足夠的收入，去維持剩餘五個月的支出。冬季的綠島因強勁的東北季風吹拂，寒冷的天氣幾乎無法從事潛水以外的觀光活動，因此淡季期間許多店家甚至選擇休店，直到夏日再度來臨。即使是合法店家，若無足量的旺季觀光人潮，也無法持續經營下去。

環境方面，旺季超量的遊客人數，衍伸出了污水處理的問題。目前綠島境內僅有兩座以天然沉砂簡單過濾的污水處理廠，設置於鄉內的南寮村與中寮村，另外公館村（含溫泉村）目前則無污水處理管線，廢水都是直接流入海中。但即使設置了污水處理廠，廠中的天然沉砂僅能簡單地過濾廢水，在旅遊旺季期間，超量遊客所產生的廢水並無法僅依靠這樣的系統處理。環境與生計的衝突矛盾，讓小島陷入無解的惡性循環。



港口邊停滿即將出租的機車，等待船班進港，迎接夏日觀光旺季的人潮。

（圖片來源 / 王沛軒攝）

當環境牽涉政治 議題更趨難解

2018年4月底，菲律賓總統杜特蒂下令，要將海洋觀光勝地長灘島封島四個月，同時展開海洋環境復育，引起國際間一陣熱議。但菲政府大動作將長灘島封島，並研擬日後實施遊客總量管制的作為，在鄉公所觀光課承辦人員看來並不同等適用於綠島。

其實早在2006年，行政院就曾規劃要對綠島實施單日遊客總量控管，將每日入島觀光客數限制在四千人之內，但當年此計畫還在構想階段時，就因承受不住地方民情的壓力而告吹。連遊客管制方案都在研擬期間就遭到駁回，更遑論封島的作為。目前綠島僅能依靠淡季期間讓海洋生態稍作休息，以利下一季的觀光活動進行。

「離島的環境議題並沒有想像中的容易解決。」鄭文仁坦言。在小地方生活，處事皆需要顧及人情壓力，環境議題背後牽涉的更是政治的操弄以及選票因素。綠島在地民宿業者則表示，不單是綠島，民宿飽和的問題其實每個地方都一樣。就離島而言，因綠島觀光的發展早於蘭嶼，吸引了許多外地的投資客入島開設商店，目前的人口組成並不如蘭嶼單純，沒有多少人能真正以「本地人」的身分要求自己想要的綠島該是何種樣貌。



綠島鄉公所目前僅能以靠印製宣傳品的作法，盼店家能主動配合，同時呼籲遊客減少綠島的垃圾量。(圖片來源 / 王沛軒攝)

長灘島借鏡 綠島環境誰把關

觀光發展與生態平衡是永遠的難題，綠島的環境議題牽涉的面向之廣，無法在一時半刻解決，且仍需公權力的介入。目前鄉公所所能做的，正是試圖引進蘭嶼咖希部灣的「一人一袋垃圾回本島」作法，但由於在推行上不具強制力，因此效果也有限，僅能依靠店家自發性的配合。綠島在地商家表示：「綠島可能也需要一個像林正文一樣願意為家鄉自發性出來做環保的人，才可能有辦法喚起這樣的環境意識。」而鄉公所觀光課承辦人員則認為，不僅只有商家需要改進，遊客本身的素質也很重要，若擁有環保意識的遊客增多，或許能為這個地方帶來一些改變。

當觀光與環境問題無法在島嶼上形成共識，也無法藉由公權力加以平衡時，一切都將變得更加複雜。海洋資源為小島觀光命脈，倘若海洋不再美好，一切都將化為過往；追求永續經營，才是維持觀光的生財之道。



記者 王沛軒



編輯 甘愷璇