

國立臺灣師範大學
地理學系第十一屆教學碩士論文

淡水沙崙海水浴場發展變遷的
結構歷程分析

指導教授：蘇淑娟教授

研究生：徐筱筑

中華民國一〇一年八月

國立臺灣師範大學地理學系(研究所)碩士論文通過簽名表

系所別：地理學系（研究所）

姓名：徐筱筑

學號：599231117

碩士論文題目：淡水沙崙海水浴場發展變遷的結構歷程分析

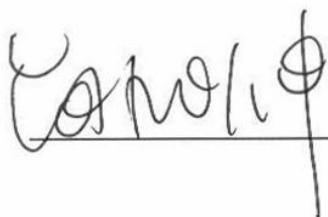
經審查合格，特予證明。

論文口試委員



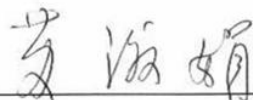
王文誠 博士

國立臺灣師範大學地理學系副教授



簡旭伸 博士

國立臺灣大學地理環境資源學系副教授



蘇淑娟 博士

國立臺灣師範大學地理學系教授

論文指導教授

系主任（所長）簽章：

中華民國 101 年 7 月 17 日

研究所別：地理學研究所

論文名稱：淡水沙崙海水浴場發展變遷的結構歷程分析

A Structuration Study of Sharon Beach, Tamsui

指導教授：蘇淑娟教授

研究生：徐筱筑

論文內容：共一冊，103 頁，約八萬餘字。共分 5 章 14 節，並以 500 餘字摘要說明

中文摘要

本研究以 Giddens 提出的結構化歷程理論，分析淡水沙崙海水浴場的發展變遷。並將影響結構的資源和權力部分，分為擁有權威性資源的結構團體以及屬於環境物質特徵的配置性資源，作為分析沙崙海水浴場發展變遷的主要觀點。研究結果發現，握有海水浴場經營權的團體，雖是決定浴場開放與否的關鍵因素，但其他與浴場發展相關的結構團體態度，以及社會結構中配置性資源的變遷，也影響著海水浴場的發展。

影響浴場發展的結構團體中，淡水鎮公所因為擁有海水浴場發展前兩期的經營權，因此對浴場早期發展有決定性的影響力。鎮民代表會只有質詢的權限，因此和鎮公所意見不同時，不是彼此僵持不下就是因為權力不足而退讓。台北縣政府在第三期獲得浴場的經營權時，才開始擁有規劃浴場發展的權力。受限於結構的限制性，不同時期的發展歷程，影響浴場發展的主要結構團體也不同。在配置性資源的部分，浴場本身的交通易達性變遷、法令規章更動、計畫目標方向，以及政治化的自然因素皆不利沙崙海岸繼續以「浴場」的方式經營。而接手該地的台北縣政府，將它轉型為文創園區，此舉不但可和淡水近年來的觀光發展相結合，也可減少該地受到經濟、法規等結構因素的限制。

隨著時空變遷，結構資源的變化將持續影響沙崙浴場的發展。浴場現在雖然處於轉型與停滯的文創園區歷程，但若等到資源的變化足以帶動結構改變時，沙崙浴場便會進入新的發展階段。

關鍵字：結構化理論、地方發展、沙崙海水浴場、淡水

Abstract

Based on Giddens' structuration theory, this study analyzes the development and changes in Tamsui Sharon Beach. This study is divided into two parts. One is to analyze groups with authoritative resources; another is to analyze the confining resources of environment. The finding is that the group holding the management rights of the Sharon Beach, could be the key factor to determine whether the Beach would open or not. However, the changing nature of confining resources and the attitudes of structural group can affect the beach's development as well.

Among the groups who affect the development of the beach, Tamsui township government has the right to operate the beach in the first two periods (defined by this study), so it exercised a decisive influence about beach management. Tamsui town council only has the right to question Tamsui township government. When the two groups have different opinions, the town council would usually make concession. Taipei County government had operating rights in the third age, and started to plan for a new development of the area. Due to the structural limits of different periods, the effective groups are different. As part of the confining resources, transportation and accessibility, laws and regulations, planning objectives, and local politics are all significant in determining the operation of the beach. As a newly restructured government, Taipei County Government takes over the management of the beach, and plans to transform it into a creatively cultural park. By so doing, the Sharon beach may become a tourism destination again.

The change of structural resources continues to influence the beach. The beach has been stagnant in its way to become a cultural park, although the author believes the beach may enter into a new phase of development given enough drives of the New Taipei County Government.

Keywords: structuration theory, local development, Sharon Beach, Tamsui.

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究範圍	4
第三節 研究方法	9
第四節 研究流程與架構	10
第二章 相關理論與文獻回顧	14
第一節 結構化理論	14
第二節 觀光供給系統與結構歷程	22
第三節 文獻回顧	26
第四節 沙崙海水浴場發展歷程	30
第三章 不同結構團體對沙崙海水浴場的觀點與行動	36
第一節 國有財產局、台北縣政府的觀點與行動	36
第二節 淡水鎮公所的觀點與行動	41
第三節 淡水鎮鎮民代表的觀點與行動	48
第四章 沙崙海水浴場空間競爭的政治、經濟與文化	59
第一節 沙崙海水浴場空間競爭問題	59
第二節 沙崙海水浴場空間議題的政治結構因素.....	73
第三節 沙崙海水浴場空間議題的經濟、文化結構因素.....	80
第五章 結論	89
參考文獻	96
附錄	102

圖目錄

圖 1-1	淡水都市計劃示意圖	5
圖 1-2	沙崙海水浴場對外關係圖	6
圖 1-3	沙崙海水浴場周邊水質監測站位置圖	7
圖 1-4	沙崙海水浴場土地所有權分布示意圖	8
圖 1-6	研究流程圖	12
圖 1-7	研究架構圖	13
圖 2-1	社會結構中的規則型態	15
圖 2-2	沙崙海水浴場各項設備	31
圖 2-3	沙崙海水浴場發展歷程重要年代	32
圖 3-1	沙崙浴場土地所有權比例及各組織團體間的關係與權力示意圖	58
圖 4-1	沙崙海水浴場與淡水河口水質測站、公司田溪出海口相對位置	60
圖 4-2	淡水河口河川汙染指數與汙染指數趨勢圖	62
圖 4-3	民國 67 年沙崙海水浴場空照圖	64
圖 4-4	民國 74 年沙崙海水浴場空照圖	64
圖 4-5	民國 83 年沙崙海水浴場空照圖	64
圖 4-6	民國 98 年沙崙海水浴場空照圖	64
圖 4-7	二號省道與北海岸海水浴場相關位置圖	68
圖 4-8	淡水地區重要指定古蹟、景點與沙崙海水浴場相關位置圖	70
圖 4-9	歷年台北市游泳池池數與入場人次變化	85
圖 4-10	影響海水浴場空間議題的配置性資源變遷示意圖	88
圖 5-1	沙崙海水浴場發展歷程與權威性、配置性資源的關係	94

表目錄

表 1-1 沙崙海水浴場的土地利用變更	4
表 1-2 沙崙海水浴場土地所有權統計表	8
表 2-1 支配結構的兩種資源	19
表 4-1 淡水河口外 4 海裡處水質監測站數據	61
表 4-2 淡水地區指定古蹟	66
表 4-3 平均每人所得及就業結構統計	80
表 4-4 歷年台北市游泳池數與入場人次變化	84

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

淡水是台灣北部重要的旅遊景點，以其美麗的景色聞名全台。著名的淡水八景¹中，又以淡水夕陽最顯為人知。淡水早期以鐵、公路和外地連接，民國 86 年起則因捷運淡水線的開通（周維新，民 86），提高了淡水地區的易達性，使淡水地區的觀光發展更加蓬勃。除了較廣為人知的淡水老街和漁人碼頭之外，淡水古蹟園區及街角博物館亦是淡水近期主要的發展項目。依交通部觀光局國人國內旅遊觀光調查摘要顯示，民國 86 年淡水地區在國人國內旅遊到訪據點中排名第七；民國 99 年則躍居國人國內旅遊排名前三名的熱門景點（交通部觀光局，民 100）。此數據除了可推測捷運的開通對淡水地區的影響之外，也可知道淡水地區在國人國內旅遊據點中扮演著重要的角色。

淡水觀光發展的繁榮，除了可從統計資料中顯示之外，也可以從淡水老街的擴張和通往漁人碼頭的接駁公車班次增加中看出。每到假日，淡水河岸就格外熱鬧，無論是外地的遊客或本地的居民，都會到老街或金色水岸走走。隨著時代的變遷，舊有的淡水八景已無法完全適用於現在的淡水景觀，有鑑於此，淡水鎮公所於民國 99 年舉辦「新淡水八景」投票活動（翁聿煌，民 99），試著重新詮釋淡水意象。然而，淡水地區的每個地方並不是都能隨著它的蓬勃發展而興盛，淡水內部的沙崙海水浴場便是一例。沙崙浴場從早期開放的興盛階段到後來的衰落，甚至關閉的狀況，便與淡水的發展呈現明顯反差。

淡水鎮志（白惇仁，民 78：284）對沙崙海水浴場有如下的描寫：

淡水沙崙海水浴場早在日治時期就已開闢，光復後此地曾做為招待美軍渡假使用的海水浴場。民國 65 年經政府核可開放，以其海水清澈、設備完善等優點，榮獲全省海水浴場聯合視導評定「特優」，是台灣早期相當熱門的休閒場所。星期假日收入最高峰一天高達 24 萬餘元，約 4 萬民遊客進入本浴場。浴場之開放對增加鎮庫收益及促進地方繁榮，貢獻良多。

¹ 淡水八景為：觀音吐霧、大屯春色、巒岡遠眺、烈祠松濤、海口曠日、鷺洲泛月、煙雨孤帆、和漁港堤影。

沙崙海水浴場曾為鎮庫帶來很大的收益，而鎮公所對沙崙海水浴場的經營，也在民國 82 年榮獲省政府公共造產考核鎮級第一名（花松村，民 85）。民國 82 年鎮公所對海水浴場的經營榮獲省政府的肯定，但是民國 85 年海水浴場便停開一年，隔年雖然重新開放，卻又於民國 88 年起關閉至今。民國 97 年，台北縣政府都市計畫委員會，雖通過將沙崙海水浴場變更為文化創意園區（王鴻國，民 97），但至今還未動工，仍處於停滯狀態。曾風靡一時的沙崙海水浴場，因為關閉而讓人淡忘，隨著時間的流逝便逐漸消失在淡水的觀光地景中。

以區域發展的角度來看，一個地區的興起與衰落不可能沒有原因，海水浴場的發展停滯，也一定有其無法再生的限制性因素。也許是因為時代變遷，也可能是環境、社會狀態、政策等其他因素的影響。這些因子如何改變沙崙海水浴場的發展狀況，使其由盛轉衰到最後以關閉收場？本研究所要討論的，便是這樣一個與區域發展狀況呈現相反型態的觀光景點。其實不只是觀光景點，每個地方的區域發展都會受到不同性質的約束與限制。由於每個地區的發展背景有所差異，所受到的發展限制也會不盡相同，因此無法將沙崙海水浴場的發展歷程及結果完全投射到其他地區的發展歷程中。但若將一地的發展興衰視為一種生命週期的話，隨著時間的流逝，每種型態的地區都有可能面臨到發展困境及挑戰。而同樣處於台灣島內，不同地區的地方發展也會有相似的社會結構。因此，本研究除了了解沙崙海水浴場的發展歷程與限制之外，也希望透過這樣的研究，提供一個認識其他地區地方發展的借鑑。

二、問題意識與研究目的

海水浴場能夠開放，是由鎮公所上級爭取的。由於當時正處戒嚴時期，一般居民無法靠近海岸地區。因此鎮公所以地方自治的角色，用公共造產的方式申請，才使得淡水地區能有沙崙海水浴場的出現。雖然鎮公所僅擁有沙崙海水浴場土地的 1%，但在政治民主化的歷程、法令規章給予的權限之下，讓鎮公所能擁有全部的沙崙浴場經營權。不過在浴場發展的過程中，與浴場發展有關的淡水鎮公所、鎮民代表會、台北縣政府對海水浴場的態度不同，是否也會造成浴場發展的變項。而在鎮公所以增加地方收入的名義申請經營海水浴場後，面臨到海水浴場收入下滑、營運不佳的問題時，這些與浴場發展相關的團體又抱持著什麼樣的態度？這些擁有政治資源的權威性團體是否有為浴場的沒落展開行動，抑或是置之不理？

以地方發展的角度來看，沙崙海水浴場的開放除了可增加鎮庫收益之外，亦可增加土地價值。（白惇仁，民 78）為了確保財政收入穩定，地方首長及民意代表應該不會坐視它的沒落。在此前提下，行政機關該如何因應浴場發展衰落？當地居民的態度又是如何？他們是否有展開行動阻止海水浴場的沒落？又是什

麼原因導致這些行動沒有達到預定的效果，使政府和民間放棄了這個曾讓淡水有很大收益的沙崙海水浴場？在浴場發展的歷程中，這些擁有權威性資源的組織團體的態度，對浴場的經營與否和未來走向有很大的關連。

除了組織團體的態度之外，海水浴場本身的環境變遷是否也是導致浴場收入下降的因素之一？以交通建設而言，淡水地區在捷運未開通前，是以鐵、公路和台北地區連結。由於鐵路路線要改建成捷運路線，因此從民國 77 年鐵路拆除到民國 86 年捷運通車，有將近 9 年的時間淡水地區的對外交通方式只有公路一種。這種單一交通方式是否影響沙崙地區的興衰？如果沙崙的發展真的因為交通方式的改變而受到影響，那麼當淡水捷運通車之後，這樣的影響應該就不存在了，又為何沙崙地區沒有因此而再度興盛起來？因淡水捷運線而興起的，除了淡水老街之外，就是在捷運完工後新建的漁人碼頭²。

再者，幾十年來法令規章的改變、經濟水準的提升也都有可能對沙崙浴場的發展造成衝擊。在這些因素的交互作用下，是什麼樣的考量使沙崙海水浴場在推廣觀光的過程中被忽視了呢？行政機關在建造一個新景點以及將舊景點重新整裝出發的選擇上，是基於什麼樣的考量選擇了前者？而在漁人碼頭成為淡水重要觀光景點後，位於漁人碼頭附近的海水浴場應可作為連帶的觀光景點，拓展淡水地區的觀光資源，但沙崙海水浴場並沒有因此而重新開放，這又是什麼因素造成它的發展停滯？

究竟是什麼因素導致曾在淡水觀光佔有重要地位的海水浴場不再開放，並逐漸消失於淡水的觀光景點中？在它日漸黯淡的過程中，組織團體在海水浴場發展的不同時期所採取的行動是否一致？社會結構中配置性資源的變遷是否影響海水浴場的發展狀況，甚至影響到組織團體的態度？而當地居民又採取了什麼樣的行動去因應？這都是本研究想探討的問題。有關行動者對社會結構的影響及配置性和權威性資源的變動又如何影響著行動者的概念，符合了 Giddens 提出的結構化理論影響結構變遷的因素。又因為在海水浴場的發展歷程中，當地居民並沒有很明顯地以獨立的行動者身分表達他們的意見，而是藉由可依賴的結構團體闡述他們的想法，使得探討行動者行為的議題受到很大的難度和限制。由於行動者的意見較分散且不易掌握，所以本文僅討論結構化歷程中的結構部份，並以 Giddens 所提出的結構化理論中，影響結構的資源和權力部分，作為分析沙崙海水浴場發展變遷的主要觀點。綜合上述觀點，本文的研究目的如下：

- (一) 分析各別結構組織對沙崙海水浴場的觀點與行動。
- (二) 釐清沙崙海水浴場衰落與社會空間變遷的關係。
- (三) 探討沙崙海水浴場無法再度開放的政治、經濟與文化因素。

² 早期為淡水第二漁港，民國 87 年選定為多功能示範漁港，朝向多元化及休閒漁業之發展。

第二節 研究範圍

一、研究範圍

(一) 空間範圍：

沙崙海水浴場位於淡水河出海口北側，北臨公司田溪，西瀕台灣海峽，距淡水河口約 4 公里。本研究的空間範圍，便是依循淡水都市計劃所規劃之海水浴場專用地，即圖 1-1 左上角黑色區塊。由於該地區的土地利用名目多次變更（如表 1-1），故本研究採用的是《變更淡水都市計劃（第二次通盤檢討）書》，所劃定之海水浴場專用區為研究空間範圍。

(二) 時間範圍：

本研究時間範圍以民國 65 年 8 月，淡水地區經政府核可，以公共造產方式經營沙崙海水浴場開始，直至民國 99 年底台北縣升格為新北市為止。由於台北縣升格為新北市之後，行政層級的改變將使淡水地區喪失原本地方自治的權限，監督鎮公所施政的民意團體也隨之消失。為了保有這樣的民意團體，作為影響海水浴場發展的結構團體之一，本研究便以鎮民代表仍存在的時期作為研究的終止時限。

表 1-1 沙崙海水浴場的土地利用變更

時間	都市計劃	變更內容
民國 57 年	淡水都市計劃案	海水浴場劃分在「公園綠地」中。
民國 79 年	變更淡水都市計劃 (第二次通盤檢討)案	將沙崙海水浴場從公園綠地中獨立出來，另命名為「海水浴場專用區」
民國 99 年	變更淡水都市計劃 (第三次通盤檢討)書	將海水浴場專用區改為「海濱遊憩區」(5.95 公頃)
民國 100 年	變更淡水都市計劃 (海濱遊憩區為文化 創意產業特定專用 區、保護區、綠地用 地及道路用地)案	1. 將海濱遊憩區內已成為道路及綠地的地方改為道路或綠地用地(共計 0.5 公頃)。 2. 其餘海濱遊憩區分為兩部份：靠近海岸地區設為保護區(2.04 公頃)；其餘設為文化創意產業特定專用區(3.41 公頃)。

【資料來源：歷年淡水都市計劃，本研究整理】



圖 1-1 淡水都市計劃示意圖

【資料來源：變更淡水都市計畫（第三次通盤檢討）書，民99。研究者轉繪。】

二、研究區簡介

（一）沙崙海水浴場位置

沙崙海水浴場位於圖 1-2 中黑色區塊。浴場東北側為淡水都市計劃中劃設的旅館區，目前並無任何旅館進駐，僅有綠野馬術推廣中心以及一些以鐵皮搭建的商家。海水浴場基地東北側靠近綠野馬術推廣中心之土地，曾於民國 92 年因應台北縣政府舉辦全國運動會之馬術項目，出借其土地作為賽程設置之馬廄、草坪、障礙賽場地之用（新北市政府，民 100）。目前建物均已拆除，僅有空地。旅館區北側溪流為公司田溪，公司田溪出海口至旅館區外圍沙灘，屬於新北市河川局所管理之高灘地，目前依公告可實施獨木舟或風浪板活動；公司田溪北側屬於淡海新市鎮範圍，不在淡水都市計劃區內。海水浴場西側為觀海路，觀海路西側非都市計劃之土地，淡水漁人碼頭便位於此。海水浴場東南側靠近省道台二乙線，可藉此通往三芝或台北市區。

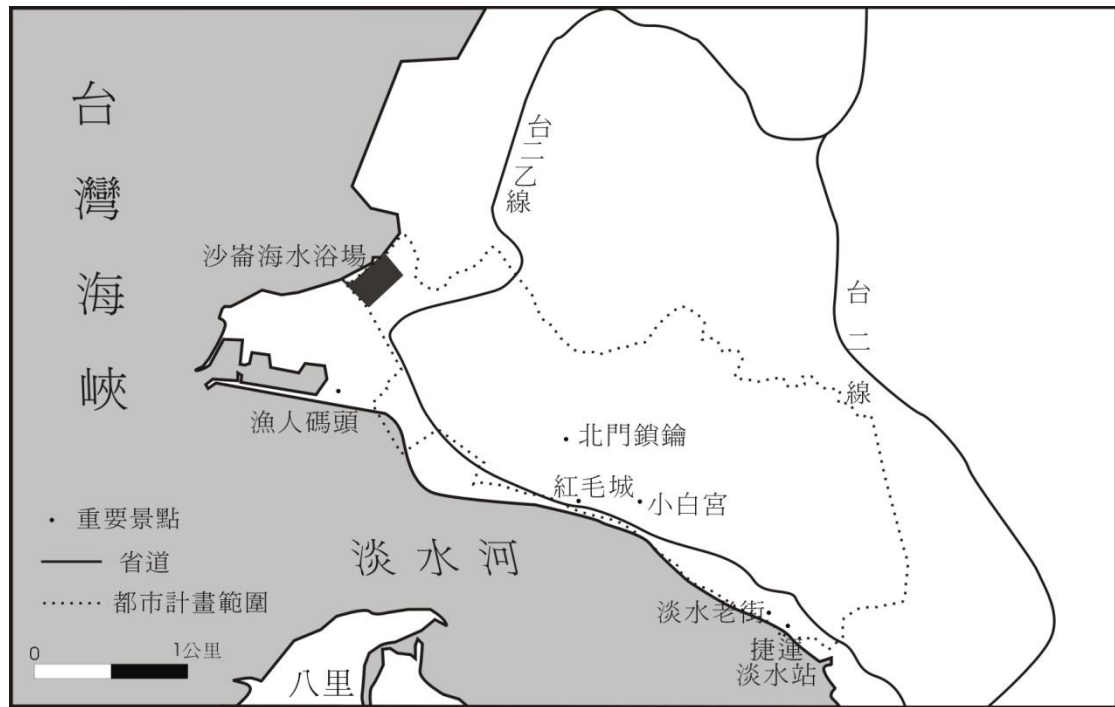


圖 1-2 沙崙海水浴場對外關係圖

【資料來源：兩萬五千分之一地形圖（民 92），研究者轉繪。】

（二）水質

海水浴場能否開放，與浴場內的水質狀態有關。若浴場要順利開放營運，水質便必須達到〈地面水體分類及水質標準〉所規定的甲類水域標準。由於沙崙海水浴場關閉已久，並沒有水質監測資料。沙崙海水浴場周邊水質觀測站也距離沙崙海水浴場有一段距離，無法代表該地水質（如圖 1-3）。而離海水浴場最近的公司田溪，也沒有水質觀測站，因此現階段並無法討論海水浴場的水質問題。然而該地若轉為其他用途，便不會受到水質的限制。也因如此，在海水浴場關閉後，鎮民代表們曾經討論是否能將它改為其他公共設施之用，避免該地就此荒廢。

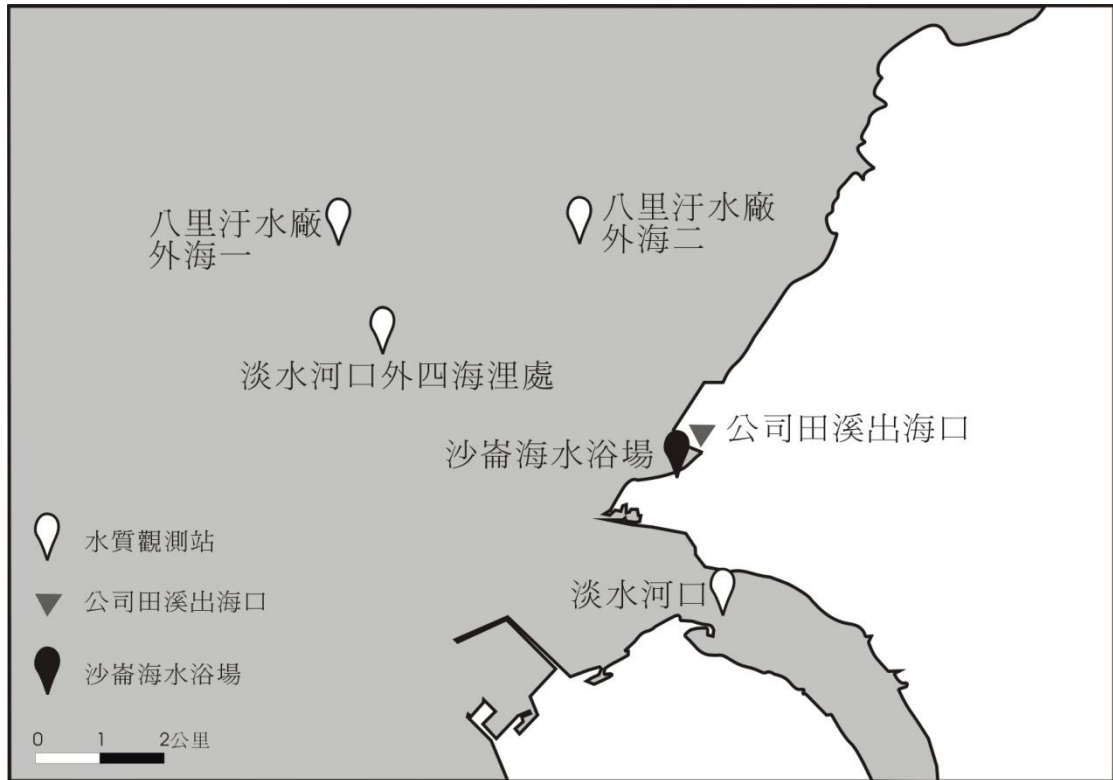


圖 1-3 沙崙海水浴場周邊水質監測站位置圖

【資料來源：行政院環保署，全國環境水質監測資訊網。研究者轉繪。】

(三) 土地權屬

沙崙海水浴場的土地所有權人較為複雜，並非單一機構所有(如圖 1-4、表 1-2)。海水浴場的土地所有權人中，以台北縣政府擁有的面積最大，佔 55.71%；其次為國有財產局的 35.30%、國防部軍備局的 7.16%，而擁有海水浴場經營權的淡水鎮公所，僅擁有浴場面積的 1.21%。

由於浴場內絕大部分的土地並不屬於淡水鎮公所，因此海水浴場的經營也會受到其他土地所有權人的態度影響。海水浴場左側沙地為軍事單位所有，該地曾因軍事需要裝設鐵絲網，造成遊客活動範圍縮小。(“海水浴場設鐵絲網 令戲潮者防不勝防”，民 76)。海水浴場內屬於國有財產局的土地，需依〈國有財產法〉第四十六條第二項規定，向國有財產局申請租用。海水浴場開放初期，國有財產局是以無償撥用的方式讓鎮公所使用(“沙崙浴場設備老舊回生乏力 公所積極更新明年要你好看”，民 82)，浴場收入扣除人事費用便可全納入鎮庫。然而民國 85 年國有財產局回決鎮公所申請無償撥用一案(林新輝，民 85)，使得鎮公所在經營海水浴場的成本部分多了一筆租金費用。台北縣政府並沒有對鎮公所要求土地使用租金(訪談資料，民 100)，此外，民國 92 年縣政府將海水浴場內烤肉區的設備拆除，興建為馬

術比賽場地，使用的便是台北縣政府的土地。(淡水鎮鎮民代表會，民 92)。

因為海水浴場的土地所有權複雜，鎮公所對海水浴場的經營便無法完全獨立。當浴場收入不佳，鎮公所想以開放民營的方式解決時，就因為土地所有權的問題，被鎮民代表質疑：海水浴場的土地已是鎮公所向各單位承租，若再轉由民營恐有圖利他人的嫌疑(丁學偉，民 85)，使得海水浴場無法順利民營。除此之外，由於海水浴場的土地多為官方所有，一般民眾並無權干涉，也因此縮減了當地居民成為海水浴場發展歷程中行動者的可能性。

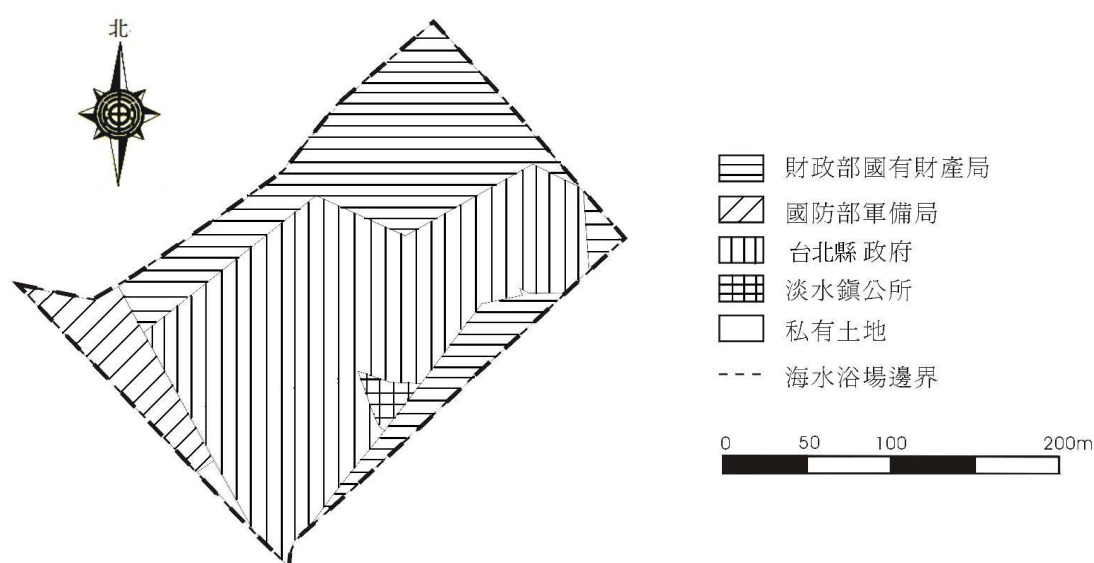


圖 1-4 沙崙海水浴場土地所有權分布示意圖

【資料來源：變更淡水都市計畫(海濱遊憩區為文化創意產業特定專用區、保護區、綠地用地及道路用地)案(民 100)，研究者轉繪。】

表 1-2 沙崙海水浴場土地所有權統計表

土地所有權人(管理機關)		面積 (m ²)	百分比 (%)	備註
公有土地	財政部國有財產局	21,353.19	35.30	
	國防部軍備局	4,330.34	7.16	
	台北縣政府	33,704.46	55.71	
	淡水鎮公所	733.05	1.21	
	小計	60,121.04	99.38	
私有土地		373.64	0.62	財團法人中央廣播電台
合計		60,494.68	100.00	

【資料來源：變更淡水都市計畫(海濱遊憩區為文化創意產業特定專用區、保護區、綠地用地及道路用地)案。P36。】

第三節 研究方法

一、文獻資料分析法

文獻資料分析法是經由文獻資料的蒐集、分析，使我們對研究的主題有初步的認識及瞭解。此方法作為間接研究法，在社會研究中被廣泛運用。它可以幫助我們了解、重建過去，解釋現在，以及推測將來。此方法有利於研究的時序了解，也可作為田野調查的準備工作（葉立誠、葉至誠，1999）。為了對海水浴場的發展有初步的瞭解，本研究採用的文獻分為以下幾類：

- （一）官方文獻：淡水鎮志、淡水都市計劃、變更淡水都市計劃通盤檢討書、鎮民代表大會議事錄等官方資料，藉以明白沙崙海水浴場在都市計劃中的規劃及定位，以及淡水鎮公所和鎮民代表對沙崙海水浴場的發展態度與看法。
- （二）大眾傳播媒體：以淡水地方報紙《淡海報導》，作為重現沙崙海水浴場各年度發展情況的主要依據。輔以《文化淡水》、《金色淡水》等地方報紙以及《聯合報》、《中國時報》等發行全國的報紙。其中，《淡海報導》屬於地方居民發行的報紙；《文化淡水》為財團法人淡水文化基金會發行；《金色淡水》是淡水鎮公所發行的報紙。這三種報紙雖然都是地方報，但發行人的立場各有不同，可藉此了解不同的團體對沙崙海水浴場的發展觀點，也可經過多方比對推測出最符合當時海水浴場的發展狀況。除了地方報系外，本研究也採用發行全國《聯合報》、《中國時報》報系，希望能對海水浴場的發展有不同尺度上的了解。
- （三）專屬書籍：有關觀光遊憩、地方發展、海水浴場等相關專業著作，如：研究報告、期刊、專書、碩博士論文等。
- （四）法令規章：國有財產法、地面水體分類及水質標準、水域遊憩活動管理辦法等，與海水浴場的成立、運作有關的法令規定及程序。藉以明白海水浴場在發展時需要面對的標準及規範。

二、質性訪談法

質性訪談可以藉由語言上的交流，了解受訪者過去的生活經歷及他們對事件的感受及價值觀念；從多重角度，對事件的過程進行較深入、細緻的描述（陳向

明，民 91)。爲了更深入了解當地居民、鎮民代表、地方官員對於海水浴場發展的態度及看法是否會因爲年代、興衰狀況不同而有所轉變，以彌補文獻分析法的局限性。在閱讀、分析完文獻等二手資料後，以質性訪談的方式取得第一手資料，更深入了解在地人的看法及感受。質性訪談模式以立意抽樣方式進行訪談對象的選取，並以半結構式的問題大綱進行訪談。本研究共訪問了鎮公所秘書、鎮民代表、地方里長及當地居民共 10 位（詳見附錄一）。希望能藉此明白沙崙海水浴場的各個發展時期，當地居民的想法與行動。

三、田野調查法

田野調查可以給研究者廣博的視野。藉由直接走入所研究的社會現象，儘可能的對其進行完整的觀察，便可將該社會現象發展出更深度與完整的理解（Babbie, 2000）。由於海水浴場關閉已有一段時間，因此有關當地自然環境的文獻，僅停留在民國85年出版的《台灣鄉土全誌》。近來的報紙若提到沙崙海水浴場，則多以該海域無人看管、垃圾滿佈爲主題（洪哲政，民99）。若想進一步明白當地的自然環境現況、浴場封閉後建築物折舊情形、浴場基地內其他遊憩設施的變遷，除了可以歷年衛星影像比對之外，田野調查是了解當地狀況最直接的方式。藉由到當地實查，除了可印證新聞報導對當地描述是否正確，也可藉由對當地的觀察，獲得文獻上面沒有提及的資料。

如果只靠文獻分析和深度訪談，那麼我們對於沙崙海水浴場的了解都是透過他人的角度來觀看的。藉由田野調查，我們可以用自己的眼光去審視它的現況，也可實地觀察當地區民與海水浴場的互動情形。透過實地調查，使我們對海水浴場的現況有更充分了解，也可就現存的景觀及文獻記載推測海水浴場的過去狀況。以文獻分析、質性訪談、實地調查法三者相互合作、驗證，希望透過這樣的方式，對海水浴場的發展歷程有更完善的認知。

第四節 研究流程與架構

一、研究流程

本研究的研究流程如圖 1-6 所示。經由研究動機確立了研究目的和研究方向後，以理論及文獻回顧的方式建立研究架構。研究架構確定後，先收集沙崙海水浴場相關文獻資料，以便對研究區的歷史發展有初步認識。明白沙崙海水浴場大致的發展脈絡後，用深入訪談的方式取得不同角色的當地居民，對海水浴場發展的看法及所採取的行動。在此同時，研究者也到海水浴場做田野調查，觀察海水浴場的現況。用文獻資料、深入訪談、田野調查的方法做資料蒐集，再藉由收集到的資料（1）分析沙崙海水浴場發展歷程與各團體之間的關係；（2）釐清影響

海水浴場發展的各種存在於社會空間中的配置性資源。希望藉由這樣的研究設計，瞭解在淡水地區的觀光發展日益興盛的情況下，沙崙海水浴場卻無法隨著這樣的趨勢重新開發的原因。

二、研究架構

本研究採用紀登斯 (Anthony Giddens) 所提出的結構化理論作為研究的基礎架構，如圖 1-7。紀登斯認為，社會結構、特徵是由行動者在日常生活中的反覆行為所構成的。而其中影響行動者行動力強弱的關鍵因素，便是行動者所擁有的資源，也就是權力。結構化理論強調，行動者的行動力對社會結構產生影響；同時，被行動者創造出的社會結構也會對行動者的行為產生制約。行動者與結構彼此相互影響又不斷改變，就形成了社會制度，以及變遷。

在結構化理論中，與社會結構息息相關的除了行動者的行動以外，便是資源與權力。這兩者影響結構的形成，同時也給予行動者能力。海水浴場的發展歷程中，身為行動者的一般區民多以依附結構團體的方式進行意見表達，因此較難以掌握。在此情況下，本研究僅論述資源與權力的交互作用對社會結構（即海水浴場發展歷程）產生的影響。

由於結構化歷程理論中對影響社會結構的資源論述屬於概括性質，因此該理論雖可以套用在各個社會狀態中，但有關資源與權力的細項則須因地制宜。以地方發展角度而言，海水浴場屬於觀光遊憩景點。因此為了避免研究過程中，對影響結構與行動的各項資源描述過於抽象，本研究將 Clare A. Gunn (1993) 提出的觀光供給系統，以及陳敦源 (2002) 所論述的官方組織跨部門合作的困難之處，共同融入紀登斯所提出，影響社會結構的配置性及權威性資源。希望藉由這樣的研究設計，使研究架構更為完善。

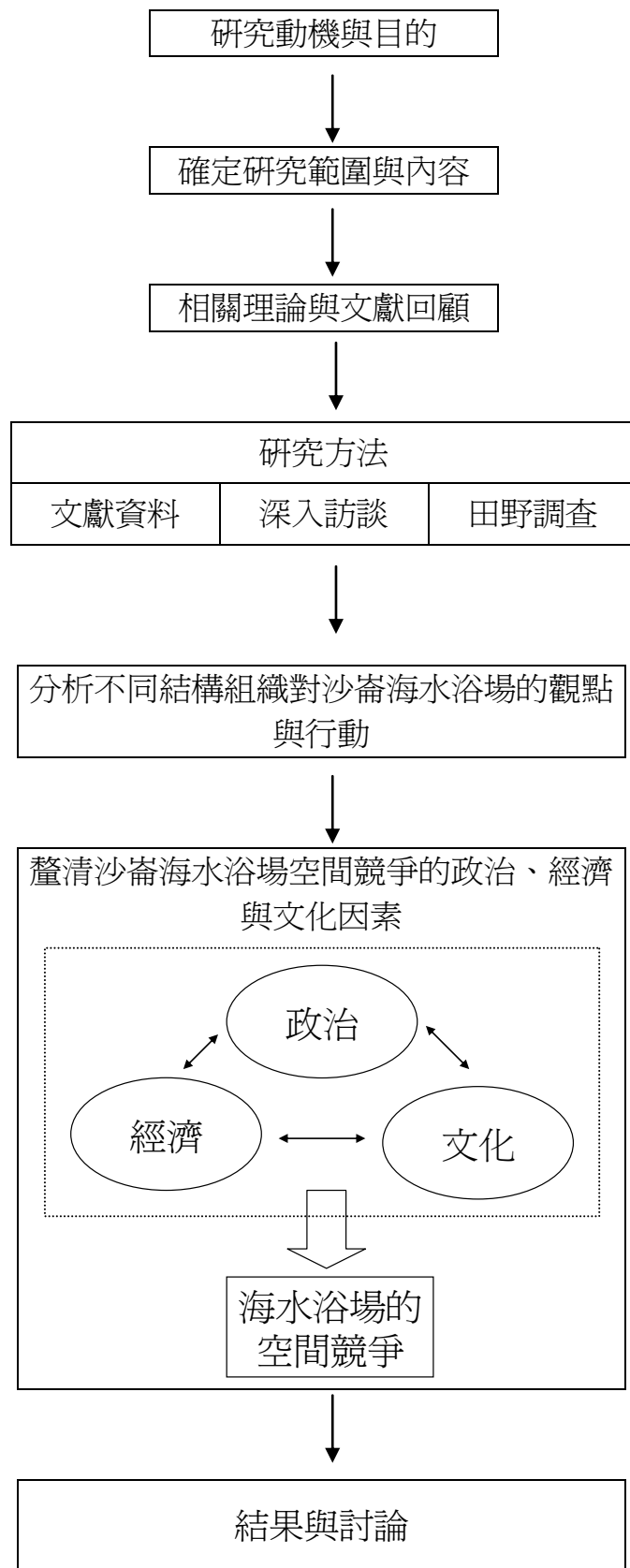


圖 1-6 研究流程圖

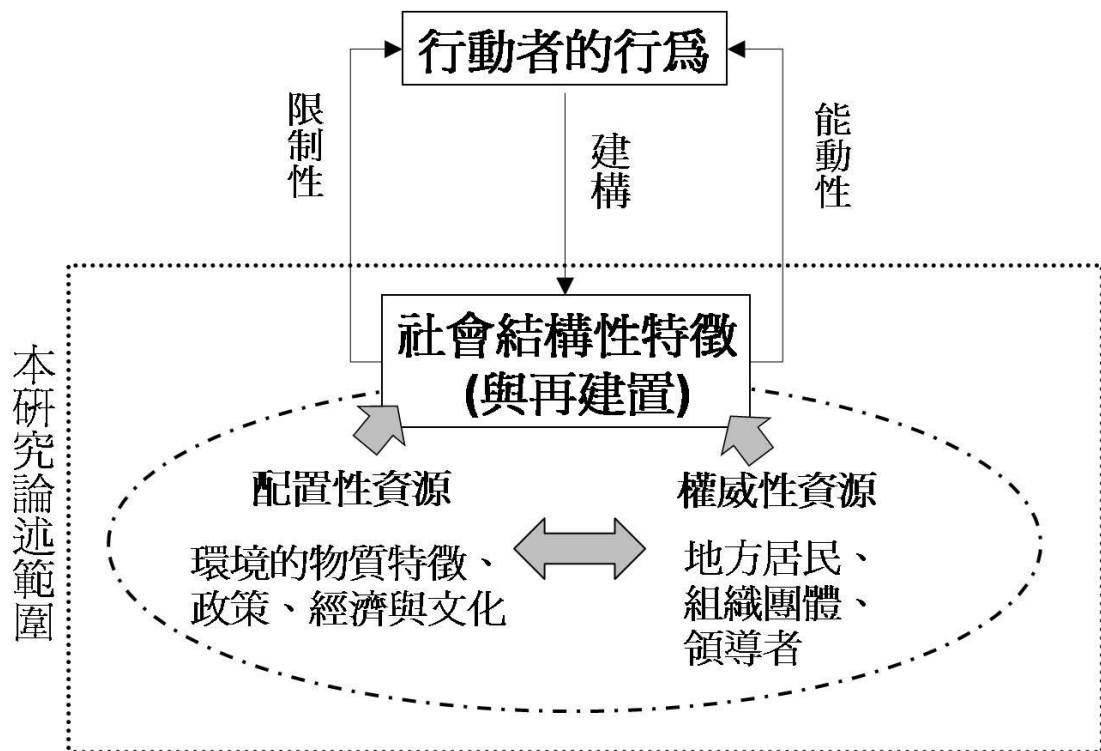


圖 1-7 研究架構圖

第二章 相關理論與文獻回顧

第一節 結構化理論

在結構化理論中，紀登斯（Anthony Giddens）認為社會是由能動者的「行動力」以及社會系統中的「結構性特徵」交互作用所形成的。他會提出結構化理論，是因為傳統社會學存在著結構（structure）—行動（action）的雙元對立（胡正光，1998）。但他認為結構與行動並不是彼此獨立的二元現象，而是一種會相互影響的二重性。以下簡述結構化理論與本研究相涉的重要概念。

一、結構的生成

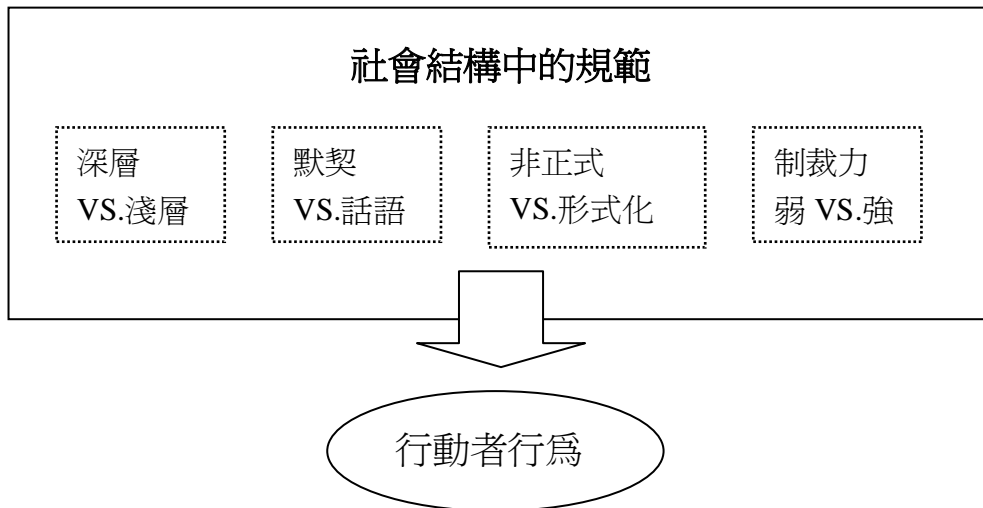
所有的結構，都是由行動創造的。社會和社會制度的結構特性是實實在在的，但它們並沒有實物的形式。社會之所以具有形式，這種形式之所以對人們產生影響，只是因為結構在人們的活動中反覆生成（Giddens, 1984）。較明確的說，社會系統並不具有結構，只是體現所具有的「結構性特徵」；同時，作為時空在場的結構，只是以具體的方式出現在實踐活動中，引導著有認知能力的行動者的行為。在這個社會總體的時空中延伸程度最大的那些實踐活動，我們可以稱之為制度（Giddens, 1984: 17）。

二、結構的制約性與能動性

結構是經由人們的反覆行動所產生，這樣的結構雖然造成了限制，但也能使人產生能力（Giddens, 1984）。同樣的，人們也可以透過新的行動，去改變已存在的結構模式。而社會，就是經由結構與能動的反覆交互作用，不斷成長與改變。

（一）結構的制約性

結構最重要的特性就是制度中反覆採用的規則與資源，而規則是由日常生活中不斷反覆實踐再生產出來的。與社會研究的總體問題相關的規則，可用圖 2-2 表示：



改繪自 (Giddens, 1984 : 22)

圖 2-1 社會結構中的規則型態

法律當然屬於社會規則中制裁力較強的類型。不過，考慮到世俗的日常實踐活動的多樣性，絕對不能低估以非正式方式運用的各種制裁。在這裡要注意的是，只有存在人們所遵守的、已確立的常規，才有結構力量 (Giddens, 1984 : 63)。道德規範的形成，可說是一種藉由人們反覆行動而體現出來的非正式制度。某些道德規範，也因為多次的反覆實踐成為社會規則，而列入法律條文中。道德規範，經由長久以來人們的行為，化成公眾認知，用以限制人們的舉止。雖然它的制裁力較弱，但也可能產生強大的壓迫力。例如，入獄服刑的犯人服刑期滿出獄，雖然他已經受過法律上的制裁，但出獄後旁人仍會以特殊的眼光對待，使其難以融入一般人的日常生活，也難以找到工作重新投入社會系統中。

以鎮公所經營海水浴場來說，要使用海岸地區的土地(並且絕大部分非自己所有)開放為海水浴場，除了必須依法向政府申請經營權之外，也須向其他機關申請撥用。法令制度的規範，使得經營海水浴場有一定的規準。營運機關必須遵照各個規則制度，依法開放。然而，若當地自然環境改變，使得該地不符合開放海水浴場的標準，則必須依法關閉。這便是結構給予的限制性。依照法令的規範，鎮公所撤銷海水浴場經營權之後，當地環境的維護責任便回歸土地所有權者。沙崙浴場靠海灘的土地，是國有財產局所有。因此浴場關閉後的沙灘垃圾問題，也應由國有財產局負責清理。然而國有財產局並沒有派人清理沙崙海灘，使得沙崙海岸在公所放棄經營權後髒亂程度持續加劇。依法令結構而言，當地應由國有財產局負責清理，但因浴場坐落於淡水鎮內，一般民眾認為公所應負起維持當地海岸清潔的責任。雖然大眾輿論並不屬於法令規範，也沒有直接的制裁力，但它同樣產生了結構的制約，使得台北縣政府最後以每年舉辦淨灘活動的方式來維護當地環

境清潔。

（二）結構的能動性

既然規則是由人的反覆實踐所創造的，它也就會依照人們不同的反覆行為不斷創造與修正的。以籃球規則為例，籃球自 1891 年間世以來，其遊戲規則一直隨著時空的演進，不斷的修改。任何運動規則沒有像籃球規則如此頻繁地更改與修訂，在創始人納氏手訂的 13 條原始規則公佈以後，在美國幾乎每一年的球季結束後，都在為下一年的球季開始作新規則修訂意見（湯銘新等人，1994）。由此可知，所以雖然人創造了結構、規則，使自己的行為受到限制，行動者仍然擁有可以改變結構的力量。

海水浴場獲准開放後，內部設施應符合〈台灣省營業衛生管理規則〉中，對海水浴場營業場所的規範。此規範雖為海水浴場內部設施制定了最低限度的標準，但同時也給予鎮公所所在建設海水浴場硬體設備時的準則。而且該法令只規定硬體設施的數量，並沒有規定各個設備的擺放位置。因此鎮公所受限制的只有設施的最低數量，但對於各建築設施配置地點仍擁有的決定權。因此，法律規範給予行動者限制性的同時，也讓其能在依循法律的前提下，擁有其他部分的能動權力。

人們制定了球類運動的運行規則，舉辦球賽的時候，我們便會依照規則實施。也就是說，是人的能動性造成了結構的存在。這樣的規則方便球類運動的進行，同時也對人的行為產生限制性。以籃球為例，犯規會讓對方選手得到罰球的機會，增加對方得分的可能性。若同一個球員該場次犯規累計滿五次，則會受到無法上場的懲罰，這些都算是藉由規則給予選手的限制性。以能動性來說，規則的出現有利球類活動的運行。規則界定了什麼是不可做的行為，而規則之外就是可採取的行動。沒有籃球規則，就無法實行籃球活動。所以，規則的出現除了可約束選手的行為之外，也同樣使得選手具有能動性。

結構的制約性與能動性也展現在鎮公所與鎮民代表的職權上：法令給予鎮公所經營海水浴場的權限，但經營浴場的預算卻要經由鎮民代表審議。就制約的角度而言，鎮公所無法掌握經營海水浴場的實際經費，代表會無法介入鎮公所對海水浴場的設施規劃；就能動性而言，鎮公所擁有海水浴場的規劃、招標、經營權限，代表會擁有質詢鎮公所行為的權限。這兩個團體各自擁有影響海水浴場發展的部分權限，卻因為結構的制約與能動性相互影響，無法讓海水浴場的發展完全依照自己的想法運行下去。

三、行動者的反思性（reflectivity）與行動力

行動者（agent）的反思性監控是日常行動的慣有特性，他們監視著自己的活動流，也習以為常地監控著自己所處情境的社會與物理特性。行動（agency）是一個持續不斷的過程。在這個過程裡，行動者維持著對自己行為的反思性監控（Giddens, 1984:6）。若說制約對行動者的影響，就是行動者經過反思性思考後，為了避免不服從帶來的後果，所以選擇遵守規範。但前提是行動者已受到某種力量的吸引（遵守制約得到的好處），制約對他的限制性才會有效。若行動者在考量後覺得違反制約得到的利益較大時，他就可能會做出違反制約的行動。總之，無論何時，行動者的行為都是具有反思性的。

雖然結構限制了人的行動，但不代表人的行動力因此完全受到限制。在這樣的限制下，人還是有其選擇性。以上述籃球為例，雖然籃球訂定了犯規的罰則，但是選手仍可就犯規或不犯規兩方面作選擇。籃球規則裡提到犯規滿五次就需離場，也就表示球員仍有四次可犯規的機會。在這樣的規範下，球員平時的行為會遵守球場規則，但若犯規得到的利益（防止對手得分）比犯規所受到的懲罰來的大，球員就很可能採取犯規的行動。然而同樣場景下，犯規帶來的利益與懲罰，會因為球員犯規次數到達出場臨界值而改變。為了避免犯規次數達五次而受到出場的懲罰，球員可能會因行動者的反思性而不再出手犯規，而對方球員也會在認為防守者不敢犯規的前提下，採取大膽的行動。然而，出場的懲罰只是一種限制行為的制約，行動者本身依舊可以依照當時的情況，決定自己是否要採取犯規的行動。總之，規則雖然可以限制行動者的行為，但是行動者真正的行為舉止，還是可依照自己的自由意志、反思性決定。

以海水浴場遊客而言，海水浴場屢見的溺水意外，也是行動者的反思性造成的結果。據水上救生協會救生員表示（訪談資料），發生溺水意外的遊客通常是因自認泳技佳，游出規定的安全界線外，才造成溺水意外發生。因此雖然鎮公所在海水浴場內劃設戲水安全區域，遊客卻因自己的評斷跨越安全界線，造成意外傷亡。此外，戒嚴時期遊客若要到海邊遊玩，受限於法律的規範一定要前往海水浴場。但是解嚴後海岸地區的開放，讓遊客可以不必進入海水浴場就能到海邊遊玩，因此到海水浴場的遊客數量下降，這也可說是遊客經由行動者的反思性後做出的行為。

四、非意圖的後果與矛盾

日常生活的綿延固然是依照有意識的行動流發生的，但行動還可能產生非意圖的後果，這種後果同樣可反饋到原來的系統中。（Giddens, 1984:8）例如，走路是有意識的，不小心跌倒了則為非意圖的後果，因跌倒而受傷使得接下來走路

一跛一跛的，則屬於非意圖後果的反饋。不管是有意還是無意，行動者所做之事產生的後果，便能成爲影響後續發展的因子之一。一般而言，人們的行動可能會同時產生意圖和非意圖性後果。非意圖後果是例行化行爲的附帶結果，同樣以一種例行化的方式被傳播開來。雖然非意圖後果是無意識產生出來的，它仍然對於人們未來的行動產生影響（Giddens, 1984: 65）。

除了不小心發生的非意圖事件之外，人們有目的之行爲產生的後果，若偏離了最初的意圖，反而使人們不太可能達到這個目標，那麼這個後果就是矛盾性的（Giddens, 1984: 327）。若以乾燥地區的農夫而言，灌溉可以使農產量增加，但過度的灌溉反而會造成土壤鹽鹼化，使農產量降低。這種目的與結果相反地情況，就是矛盾。以上述籃球運動爲例，行動者爲了阻止對方得分，伸手觸碰對手投出的籃球，改變其在空中滑行的路徑。改變後路徑後的籃球，若因此落入籃框得分，這種非意圖的後果，便是一種矛盾。矛盾帶來的後果，前面一個例子是土壤鹽鹼化而農產力降低；後面一個例子則是敵對隊伍得分。無論是哪一種矛盾後果，都會造成現有狀態的改變，影響行動者接下來的行爲。

在海水浴場的發展歷程中，鎮民代表藉由延緩預算案通過的方式，希望鎮公所改善海水浴場設施的安全問題。鎮代的用意是保障遊客安全、降低遊憩意外，但因鎮公所遲遲無法改善浴場設施，此行動反而造成預算無法順利通過，海水浴場無法開放。這樣的非意圖後果，使得長年開放的海水浴場出現了暫停營業的狀況。浴場意外停開，也使得有意讓浴場繼續營運的鎮民代表，在隔年沒有就浴場安全設施問題爲難鎮公所，使浴場重新開放營業。鎮代對浴場安全設施的態度鬆綁，便是受到浴場非預期停開的影響。

北海岸風景區計畫的提出，原先的用意是希望能夠增加北海岸地區的遊憩活動，卻反而使得沙崙海水浴場面臨其他同類遊憩資源的競爭，增加了其經營的挑戰與難度。這樣的非意圖後果，使得營運狀況日差的沙崙海水浴場，面臨更大的威脅。而且在遊客來源數不甚變動的情況下，開發多個海水浴場，亦可能造成遊客分散，各浴場出現營運不敷成本的問題。

五、能動作用、資源與權力

行動者之所以有能動力，和他擁有能「改變」既定事態或事件的能力有關。這種改變的能力，即是某種權力的實施。權力本身並不是一種資源，但資源是權力得以實施的媒介，是社會系統的結構化特性。構成支配結構的資源主要有兩種，一種是配置性資源，一種是權威性資源。社會系統在時空方面的任何協調活動都必然涉及這兩種資源的特定組合（Giddens, 1984: 267）：

表 2-1 支配結構的兩種資源

配置性資源	權威性資源
1.環境的物質特徵 (原材料、物質能源)	1.對社會時空的組織 (路徑和區域的時空構成)
2.物質生產再生產的手段 (生產工具、技術)	2.身體的生產和再生產 (人們在相互交往中形成的組織和關係)
3.產品 (由環境與技術的相互作用所創造的人造物)	3.對生活機會的組織 (自我發展和自我表現的機會的構成)

取自 (Giddens ,1984)

配置性資源指的是人們周圍的自然環境、重大技術發明、以及人們可能獲得並加以利用的物質能源。權威性資源指的是對人、社會、日常生活具有影響力的資源。資源本身並不是固定不變的。物質增長對權力的擴張來說，具有根本的意義。如果沒有權威性資源，配置性資源也不可能得到發展。因此，權威性資源同樣是影響社會變遷的要素，其重要性不亞於配置性資源 (Giddens , 1984 : 268)。

由於資源和規則的反覆實踐會造成結構的產生，資源又是權力得以實施的媒介。因此社會上的結構性特徵，可以說是行動者憑藉著自身擁有的權力(資源)，採取的反覆行動所造成的。隨著資源配置性或權威性資源的變動，行動者也可能會採取新的行動而創造出新的結構性特徵。這樣不斷被再生產的結構，呈現出配置性資源和權威性資源交互作用後的成果。

社會系統裡的權力具有一定的時空連續性，行動者或集合體在社會互動的具體情境中，例行化了彼此的自主與依附關係。所有的依附形式都提供了某些資源，臣屬者可以藉助它們來影響居於支配地位的人的活動 (Giddens , 1984 : 16)。以選舉來說，競選連任的候選人，尋求連任帶來權力的延續性。透過選舉的方式，候選人與選民例行化了彼此的自主與依附關係。選民以投票的方式臣屬於候選人，同時給予他們以民意為基礎的行動力。候選人可以藉由民意的支持當選而獲得權力，同樣地也會因為失去民意支持而落選。因此，權力並非固定不變的，不同的時空狀況或行動者的新舉動都可能造成權力的改變。

由於海水浴場的土地多為公有，一般民眾並無權力干涉。因此在權力資源薄弱的情況下，削弱了當地居民成為行動者的可能性。鎮民代表之所以擁有質詢鎮公所的權限，除了是法令規範給予的能動性之外，也因為鎮民代表是由選舉產生，為當地民眾發聲的代表。由於鎮代的權力來自於民眾，為了維持這樣的民意來源

所形塑的權力，鎮代的行為便要符合民眾的期待。因此，當鎮公所施政不符合民眾期望時，受到民意壓力的鎮代便透過質詢的方式轉達居民的想法及不滿。鎮民代表、居民、鎮公所之間權力的行使，正是結構化理論中提及資源的能動作用與權力。

六、結構化歷程與時空系統的整合討論：空間化或區域化的問題

不論是社會系統的生成或是人的行動，都無法脫離時空尺度而單獨存在。在談論區域性時不應該把「區域化」僅僅理解為空間的局部化，而應保有與此同時存在的時間尺度。因為時間和空間是同時存在且無法分割的，而結構化理論就是圍繞著這樣的關係建構起來的。生活中的任何例行性行為，都能在時空尺度上延伸開來，造成社會的再生產。

以沙崙海水浴場為例，民國六、七十年代它是北台灣重要的旅遊景點。遊客的反覆前往使當地觀光受益，也在當時創造出了沙崙海水浴場獨特的地方定位。以區域化而言，當時的浴場作為淡水觀光的核​​心及主要鎮庫收入來源，也牽動了淡水地區的發展。這樣的結構現象，使淡水的地方發展和海水浴場的發展緊密的結合在一起。然而時空變遷之後，淡水地區其他觀光資源的興起，海水浴場的發展停滯，使海水浴場的區域代表性被其他景點取代，最後甚至退出淡水地區的觀光景點。同樣的一個海水浴場，因為不同時期的時空與資源變遷，使其在淡水的地方發展地位將低。它曾經是代表淡水的區域性象徵，也在這樣的結構歷程下經歷了區域性的喪失。

七、社會變遷

生活中的每一刻都可能有變革的存在，結構化歷程強調社會結構的流動性，因為變革與連續性從某種意義上來講是相互聯繫在一起的(Giddens, 1984:65)。也就是說我們無法在歷史上找到一個明確的「點」，去分割變遷前和變遷後的社會，會有所謂的變遷產生，需要一段時期轉換組成社會系統的結構。除此之外，社會系統是由多個複合的結構性特徵所構成，所以當社會發生明顯可見的變遷的時候，無法用單一因素來解釋。

海水浴場的發展從興盛到衰落，並不只因為當地的自然條件的變遷而已。交通設施的改變、法令政策的規範、經濟成長後遊憩習慣改變等，都交互影響著海水浴場的發展，也連帶造成海水浴場的遊客數量變更。因此，若想要明白海水浴場發展歷程的各階段特徵，就必須多方考量各種資源變遷對海水浴場的影響。如果僅討論單一影響因子，就無法完整解讀它在淡水的區域性轉變過程。

此外，因為時間是連續不斷的，各個資源也各自有其變遷的年代和過渡期。因此在討論海水浴場的變遷時，各個資源的轉變點並無法完全相合，也會出現資源跨越發展歷程的情況。雖然如此，但也不表示結構化歷程不能對社會變遷提出一般化的概括。Giddens 認為，若以片斷化特徵的方式，將所有社會生活視為片斷。若我們試著去尋找一個變遷序列的開端，再追尋這個制度的發展脈絡，就必須要結合相關社會總體的結構性原則。也就是說，所有的社會變遷都取決於不同的環境因素和事件，這種關聯性因各種具體情境而異。而情境又總是涉及到行動著的反思性監控，在種種條件限制之下的行動者，也在這樣的限制之下創造出新的歷史（Giddens, 1984: 254）。

結構化理論認為，社會是由結構與行動兩個因子，彼此交互作用形成的。行動者的反覆作用使得無實體的結構可以呈現出來。不論是有意或無意的行動，只要其不斷反覆作用就會使結構產生。而結構有其制約性即能動性，它能限制人的行為，也同時給予人行動的權力。然而，被結構限制的行動者，還是能在結構的限制下保有自己對行為的選擇。也就是說，行動者能選擇是否要遵從結構，或是與結構相背而行。

行動者的行動力，取決於他所擁有的資源，也就是權力。一個人如果喪失了這種權力（改變的能力），那麼他就不再是一個行動者。所有人都是具有認知能力的行動者。在行動者的反覆行為之下所創造的社會結構，會隨著行動者不同的行為有所改變，因而不斷地再生產出新的社會結構，這種情況可稱為社會的流動性。歷史也在這樣的情況下，不斷重複卻又帶著些許的不同向後延伸。因為人的行動並不像科學實驗有固定的結果，所以不同區域會因為行動者的行為差異發展出不同的社會結構。社會科學正是因為有這樣能自主思考的人的行動，才顯的多樣而有趣（Giddens, 1984）。

第二節 觀光供給系統與結構歷程

若將觀光視為滿足市場需求的供給者，則一個國家、地區必須能提供各式的發展及服務設施，也就是供給面，就必須符合市場（Gunn,1999：41）。Gunn 認為，一地的觀光發展與該地區所面對的內部與外部因素有關，各功能元素是彼此依賴而相互影響的，若其中一元素改變，就可能影響到模式系統裡的其他元素（Gunn,1999：43），這和 Giddens 所說的社會變遷概念是相符合的。在此，研究者將 Gunn 提出影響觀光發展的因子與 Giddens 認為影響行動者行動力的權力整合，便可將 Gunn 提出的內、外部因素，融合到 Giddens 所說的配置性資源及權威性資源中，以確立影響沙崙海水浴場發展歷程的結構性特徵。

一、觀光供給中的配置性資源

Gunn 在觀光供給系統中所提到的資源，有屬於內部因素的當地自然與文化資源、相關服務體系、交通運輸系統等環境物質特徵，以及屬於外部因素的政府政策的。這些都是影響一地觀光吸引力的因素裡，也都屬於 Giddens 所說的配置性資源。以下為這些配置性資源的介紹：

1.觀光吸引力：一地所擁有的自然、文化資源，是影響當地觀光吸引力的主要因素。觀光吸引力是構成觀光系統的原動力，所有能吸引觀光客前往的資源都具有拉力。因此，觀光資源的吸引力不只創造了休閒資源的開發，亦可能是一種結合地方特色或自然資源的活動（楊建夫等，2007）。

2.服務設施：雖然觀光據點的吸引力是以滿足旅遊體驗為主，但景點週遭的相關服務設施，也會影響一地的觀光吸引力。由於觀光客在觀光地仍有基本的生活需要，因此需要相關服務設施的配合（楊建夫等，2007：138）。若一個具有觀光潛力的景點，卻缺乏良好的公共設施、服務品質，大家遊玩後對該景點評價不好，呈現反宣傳效果，就會降低該地點的觀光吸引力。Gunn 認為，服務設施可以為當地市場經濟帶來多重影響。除了旅館、餐飲等主要服務外，洗衣店、員工住宿等間接性的服務提供，都可能因此蓬勃發展。

3.交通運輸：在觀光系統中，乘客的運輸是非常重要的。它提供觀光據點及市場間的橋樑，有效率的交通是整體觀光發展成功的要素。而每項交通運輸工具的技術革命，讓人們得以用更快速、更便宜的方式旅行（楊建夫等，2007：138）。當某個景點因為交通革新，使得其易達性提高後，這種有效率的狀況就可能提升它的觀光吸引力，使得該觀光景點蓬勃發展。

4.法令政策：在觀光景點的發展中，政府所提出的法令和規章給予觀光景點發展上的依據。同樣地，政府部門的政策發展方向、資金挹注的有無，都會影響該地的觀光發展及觀光系統運作。

除了 Gunn 提到的影響觀光吸引力的各個因素之外，一個地區的經濟消費型態及文化背景，也會影響該地的觀光吸引力及遊客的選擇。雖然消費型態和文化比較偏向非物質的結構特徵，但金錢是人類發明的人造物，消費習慣是經由環境物質及人類生產技術交互作用所產生的；文化也是經由教育這樣的人造物以及日常生活的經驗所構成，因此同樣可歸屬於配置性資源中。

觀光供給系統中的每個元素，都依賴著市場的特性，並且隨時發生改變。因此在發展觀光事業的時候，除了要時時注意市場需求面的變動之外，也要關心供給面的功能元素是否有所改變。因為各個配置性資源的變更，都會對一地的觀光發展造成影響。

二、觀光供給中的權威性資源

Gunn 在觀光供給系統中，提到影響觀光供給的外部因素：組織領導和地方居民態度，屬於結構化理論的權威性資源。組織雖然是經由法令規章所成立的，但是不同領導者的態度以及不同組織間的權力關係都會影響一地的觀光發展。而社區居民對的態度，間接地給予執行者無形的權力或阻力，也構成影響一地發展的權威性資源。社區居民形成的權威性資源，已於上一節的「能動作用、資源與權力」中討論過，故此處僅針對組織領導的權威性資源加以闡釋。

台灣的經濟發展政策主要由中央主導，然而在符合政府的法令規範之下，地方人民可以自組法人團體，處理該區域內的公共事務，是為地方自治。地方機關在權限範圍內，有高度的裁量權及相當的自主權，中央不得隨意干涉（薄慶玖，民 87）。當中央政府的財力不夠，無法提供地方政府充分的補助款時，政府會開始分享權力、責任給地方政府，希望地方能自籌財源，振興地方經濟。而地方經濟發展除了有助於寬裕地方財政之外，也可帶來就業機會，對地方的長期發展有不可忽視的重要性（張育哲，2007）。因此，地方自治的好處，不僅能促進民主實現，也可透過分層負責，減輕中央政府的財政負擔，並發展出適應地方特殊環境的經濟活動。

沙崙海水浴場的發展，便是以地方自治為前提。鎮公所以鎮級身分向政府申請公共造產，藉由淡水地區固有的海岸遊憩資源，發展觀光事業用以增加鎮公所

的財政收入。一經核准開放之後，沙崙海水浴場的經營管理權限就屬於鎮公所。台北縣政府雖是淡水鎮公所的上級機關，而且是海水浴場基地內土地所有權最大者，但在地方自治的前提下，只要鎮公所沒有放棄海水浴場的經營權，縣政府便無權干涉海水浴場的經營規劃。若縣政府對海水浴場的發展有意見，最多只能以建議的方式和鎮公所商討，真正的決定權還是在鎮公所手上。

由於政府組織層次不同，對區域空間的劃分自有不同。區域內各級公部門會為了資源優勢的共享與資源劣勢的互補，依不同時間與目的，與鄰近或利害相關的政府單位、企業組織或非營利團體，相互連結成各種不同合作型態的伙伴關係（江岷欽等，2003³）。然而，以功能化、法定職權為劃分依據的公部門組織，卻因過度依賴其職權範圍內事物，而使公部門逐漸「分權化」（fragmentation），反而形成公部門間難以合作，連帶造成政策執行時，各部門互踢皮球而衝突不斷（紀俊臣 2006）。

陳敦源（2002：134-145）認為各部門之間之所以難以合作，主要可以分為行為、制度、政策分工幾點因素：

從行為的角度來看，跨部門合作難以推展的主因，就是官僚體系存在已久的「本位主義」問題。因為每一個社會行為人，都是「領域的霸主」。因此，官僚組織的這種爭取自主的個別行為，使官僚體系內部合作的困難。這樣下來，同一領域的事務，會因主事機關過度分散而造成資源的閒置與錯置，甚至相互推諉塞責，衍生更大的衝突。

從制度的角度來看，防弊組織的設計，常是官僚體系及次級單位間合作困難的原因之一。公部門當中的某些次級單位，原本就是被設計成要衝突的，學理上稱之為「制衡」。為了避免權力過度集中產生弊端，這種設計希望透過權力分享的方式，達到互相幫助、集思廣益的過程。然而，在本位主義的觀念下，這樣的制衡方式往往造成彼此衝突或私相授受的情況出現。

從政策分工的角度來看，有些行政部門先天就註定了矛盾的存在。例如，經濟部和環保署，這兩個部門在經濟發展和環境保護之間便常有衝突產生。然而，政務並不一定是部門之間爭取管轄權才會產生衝突，有的時候大家搶著不管，也會發生問題。

在海水浴場發展歷程中，鎮公所與鎮民代表之間慣有的衝突，就是上述談到的公部門「制衡」因素。原本的立意是希望透過權力的分化，使不同部門彼此監

³ 引自紀俊臣，2006，都市及區域治理，P.165-166。

督，讓地方發展朝向更完善的方向前進。然而部門分權化也同時造成各個機關權力不夠完善，在推展政策時易受其他機關的影響。如果鎮代與公所對經營海水浴的意見完全相同：鎮代如期通過預算，公所定期維護浴場設施，海水浴場的發展便能較為順遂。然而分屬經營權和質詢權的兩個團體，意見若無法整合，便可能因為分權化的因素，使得海水浴場的發展受到限制：鎮公所的態度傾向開放時，鎮民代表壓住預算使浴場無法開放；鎮民代表傾向開放浴場時，公所以不遞交預算案的方式宣告不經營海水浴場。這樣的相互制衡，反而使海水浴場受到這兩個團體的牽制、拉扯，阻礙了它的發展。

另外，海水浴場廢除公共造產後出現的環境不潔、垃圾問題，導因於該地的土地所有權。因為該地分屬國有財產局、台北縣政府等機關所有，在鎮公所撤銷了海水浴場的公共造產經營權後，便不需負責當地的清潔，而其他機關也沒有派人清掃，因此造成海灘的髒亂問題。海水浴場的土地雖然在淡水鎮內，但卻不屬於淡水鎮所有，也是因為政策劃分導致的結果。

海水浴場作為一個觀光景點，發展歷程必定會受到觀光供給系統的影響。在這樣的發展歷程中，不論是服務體系的改善或是部門分權化後的彼此制衡，都是結構化理論提到的配置性資源和權威性資源的影響。隨著時間的流逝，各個資源不斷變遷及交互作用，影響了海水浴場的發展狀況。使得海水浴場由一開始的鼎盛，到後來逐漸衰落、停滯並朝轉型的方向邁進。這樣的發展歷程，體現了結構化理論談到的資源、權力變動造成的社會變遷。

第三節 文獻回顧

一、地方發展相關研究

爲了促進地方發展，地方機關可以使用固有自然資源作爲發展的手段。淡水地區早期以沙崙海水浴場作爲觀光資源帶來的經濟收入，不外是一種促進地方發展的方法。然而地方發展牽涉到的除了自然資源外，組織領導者及地方居民的態度是否一致，也有可能對一地的觀光發展造成影響。

施富耀（2008）認爲，鹿港地方不論在文化上或經濟上的蓬勃發展，主要是因爲下列幾個因素。首先，豐富的文化資產爲鹿港提供發展文化觀光的重要基礎；其次，地方社團認同是早期觀光發展重要啓動力量；第三，學者、公部門作爲古蹟保存運動推動者，使得觀光空間商品化；第四，地方文化標記的塑造吸引觀光客前來旅遊；第五，地方內認同是表現在商品與空間不斷的建構與宣稱；最後，地方外認同表現在媒體、資本家、觀光客、國家對於地方力量的挹注。

蔡孟勳（2000）以土地使用、交通運輸、經濟與社會等四個面向，探討有關臺灣糖廠與地方發展關係變遷的重要因素。溪湖糖廠與地方發展關係的變遷，反映了溪湖糖廠農業生活圈的繁榮與瓦解，也使傳統的農業成長中心失去留住農村青壯人口的功能。除了上述的四個因素影響當地的地方發展外，作者也指出 1980 年代的政經環境與國家策略性施爲的變遷是影響臺灣糖廠與地方發展關係變遷的重要因素。

李承嘉、廖本全、戴政新（2010）以台灣二個個案：香山海埔地開發與白沙屯社區發展來觀察與檢驗治理性與行動者網絡理論的觀點。結果發現，治理性與行動者網絡各有其解釋能力。而國家與地方兩種權力運作的結果，只有能夠組成強大行動者網絡的地方能夠瓦解國家治理性的力量，按照地方發展行動者的期望方向發展；無法組成強大地方發展網絡的地方，其地方發展仍然受到國家的管控。不過，國家即使可以透過治理性對地方發展產生影響，但是面對傳統政治經濟權力，治理性的技術卻不能有效抗拒。結果，地方發展不受國家治理目標所引導，另一方面，由於缺乏地方民眾參與，也使地方發展不符地方行動者的期待。

陳雨彤（2006）運用 SWOT 分析來整理歸納淡水的地方行銷環境、與地方行銷策略，闡述在地方行銷過程中若運用地方治理機制，對於地方行銷成效是否造成影響。淡水地區的發展優勢包括豐富的歷史古蹟、優美的自然生態、捷運的交通便利性，以及位於台北都會區的外圍。而淡水的發展弱勢則是塞車與停車問題、地方社團眾多、公私部門內部及彼此之間都缺乏整合度，增加了推動地方行

銷策略上的困難度。

小結：就地方發展而言，一地的地方發展並不只受到單一因素影響。不管是國家角色或是地方團體的態度，都會影響當地的發展。而一個景點的興衰也代表著該景點與地方的關係發生改變。一地的地方發展同時具有許多優勢、劣勢以及外部的競爭和威脅。除了外部的交通、經濟發展、社會變遷等等的影響之外，地方自身各部門的整合和協調也關係著該景點的未來發展。海水浴場的發展變遷，除了與其週遭的配置性資源變更有關之外，鎮公所和鎮民代表的態度也是影響海水浴場發展的重要因素。海水浴場發展後期，縣政府想要將該地規劃為其他用途，卻因為浴場屬於鎮公所經營而無法介入；鎮公所雖然早想要撤銷海水浴場的公共造產經營權，卻因為鎮民代表不通過此案而頻遭擱置。公部門彼此之間因為意見不同、無法整合的情況，也使得海水浴場的發展受到延宕。

二、台灣地區觀光產業變遷之研究

沙崙海水浴場作為一個提供觀光資源的景點，便無法置身於台灣觀光產業之外。隨著社會結構的變遷，台灣地區不同景點的觀光吸引力隨之消長，也影響各個景點的觀光發展及收入。了解台灣地區的觀光產業變遷，便可明白社會結構性特徵的轉變對觀光產業的影響，也可進一步將沙崙海水浴場的發展，結合在台灣觀光產業的時空系統變遷之中。

紀俊臣（2006）認為，台灣的旅遊產業變遷可分為：1980年代「大眾化均一導向的賣方市場時代」；以及1990年代「分眾化多元導向的買方市場時代」。1980年代屬戒嚴時期或解嚴初期，國民所得不高，劃一性的生活水準，沒有太多選擇。而1990年代，國民所得提高，民眾休閒意識抬頭，遊樂事業步入多元主題樂園經營型態。

楊建夫等（2007）認為，1990年代台灣產業結構轉變為以服務業為主的後工業社會為主，此時休閒行業變成一種受注目的服務業。在此階段，因為服務業的蓬勃發展，新興休閒產業如雨後春筍般崛起。除了KTV、主題遊樂園外，百貨公司、購物中心等新的零售業型態由國外引進，逛街購物的休閒活動也經歷著巨大改變。從旅遊體驗的改變來看，1990年代新興旅遊型態可分為生態旅遊、古蹟和文化體驗、休閒農業和出國觀光四種。

楊光庭（2007）認為，台灣遊憩產業變遷的因素主要與經濟成長、教育水準提高、家庭型態改變、都市化等因素有關。對於森林遊樂區、主題遊樂園、休閒農業、國家公園這四種休閒遊憩產業來說，除了森林遊樂區因人工設施較少、設

備簡陋、遊憩品質低落，導致遊憩人數沒有顯著成長外，其他三種遊憩產業旅遊人次都有顯著成長。經濟持續成長，閒暇時間增加，教育的普及與提升，使得國人有充分的能力與更強烈的需求，從事工作以外的各種休閒活動。都市化促使新的都會休閒型態逐漸形成，並逐漸蔚為風潮，而農村注重休閒趨勢紛紛走向休閒產業化，並帶動休閒農業與觀光產業的發展。

湯尹珊（2004）將遊憩活動分為理性消費活動與感性休閒活動。根據國民所得統計摘要發現，國民經濟所得提高，花費於飲食、衣著上的支出比例並無明顯提升，交通文化娛樂的支出卻有明顯增加，反映出國人願意花費更多金錢來從事休閒活動。1990年代，台灣經濟發展狀況正好，所有的生活慾望幾乎都有商品可以滿足。經過大眾傳播的影響下，使消費者在心理上產生比原先窮困時擁有更少的錯覺，免不了再度追求新的物質或體驗，再加上當時國人對於休閒生活的意義不足，缺少休閒技能的訓練，因此容易利用購物消費來消磨閒暇時間；2000年時休閒活動則轉為注重感性的休閒活動。

小結：若將上述有關台灣地區遊憩變遷的文章做些整理，可以知道台灣地區各類遊憩產業並不是同時間均等發展的。遊客對觀光活動的選擇，會隨著時代變遷而有所改變。1980年代，休閒遊憩的概念還沒有受到推廣，加上國民所得不高，遊憩供給者少，國民可選擇的遊憩方式也不多。1990年代，經濟水準顯著提升後，遊憩發展開始多元化。一開始國民以購物消費等方式，追求原本生活所沒有的物質體驗。後來，隨著週休二日及休閒觀念的提倡，休閒農業或文化觀光等概念慢慢浮現，使得國人逐漸轉為注重感性的休閒活動。沙崙海水浴場發展歷程中，由盛轉衰的年代便是民國80年（1990）左右，上述各文獻均提到台灣的觀光產業在1990年代後變的複雜而多樣，海水浴場也受到當時遊憩產業多元化的影響，在經營上面臨了更多競爭者，增加了營運上的困難。至於觀光產業的變遷因素，上述文獻中提到的觀光供給者增加、經濟成長、休閒觀念的改變，皆可做為影響沙崙海水浴場發展變遷的結構性因素。

三、海水浴場相關研究

有關海水浴場的研究，大致可以分成經營管理、遊客滿意度調查、海灘安全三個部份。本研究以時間歷程的觀點分析海水浴場的發展變遷，和前人切入的角度不大相同，因此有賴前人的研究作為海水浴場發展的先備知識。藉由前人的研究，我們可了解以海水浴場這樣的型態來發展觀光，需要注意的事項及可能面對的問題。

吳家琦（2008）以問卷的方式對翡翠灣海水浴場的遊客做遊憩滿意度調查。結果指出遊客前往海水浴場注重的是：水質潔淨度、沙灘清潔維護、救生員的數量、廁所位置的方便與清潔等衛生安全設備。對於是否舉辦大型活動或是否有其他遊憩設施規劃叫不重視。另外在遊客滿意度中，因為大部分的遊客是以自行開車為主，因此對於停車方便和交通是否便利性較為重視，也成為影響遊客選擇前往海水浴場的因素。

陳珊玫（1996）指出，國內的海水浴場大部分以公營為主，由於整建經費多來自當地縣市政府，人力資源有限，不時面臨營運的困難。而頭城海水浴場經營模式與國內其他海水浴場不同，目前該處是由頭城區漁會投資經營，不僅避免在海域使用上產生衝突，進而由地方性漁會經營海水浴場，結合近沿岸漁業資源、觀光漁港的開闢、漁村文化及海水浴場之自然景觀等休閒漁業之經營理念，可提供國內其他海水浴場在經營上之參考範例。

黃翊翔（2008）指出，海灘意外事件主要是因為裂流⁴（Rip Current）帶來的危害，而非海浪。就海灘安全性評估而論，夏季海灘裂流較少，因此較適合開放，然而不論冬季和夏季，海岸邊都會有固定及不固定裂流存在。以台灣而言，裂流在各季節內之變動量明顯有別：夏季變動不大；冬季隨著東北季風波浪營力的興衰，其變動較為明顯。而台灣短期的突發事件，其極端的大浪會讓海灘呈現極端消散之狀態，使得原有的裂流形態和位置重組，因此對裂流位置預測與海灘安全區之劃分來說是必須關注的課題。

小結：以一個提供觀光遊憩的場所來說，遊客是否會重遊該景點跟遊憩滿意度有關。而海水浴場的經營方式和安全設施，均可能影響遊客滿意度。從上述文獻可知，遊客對於海水浴場的衛生及安全環境相當重視，除此之外交通的便利性也會影響遊客前往的動機。而海水浴場的經營大部分以公營為主，除了作為浴場之外並沒有其他滑水、衝浪等相關的水上遊憩設施。單一的遊憩方式加上有限的人力資源，往往造成海水浴場經營上的困難。若是能夠結合其他遊憩設施多元發展，將可增加海水浴場的遊憩競爭力。至於在海水浴場遊憩的人身安全部份，真正造成溺水意外的多半不是因為海浪的大小或海流的強弱，而是因為裂流（離岸流）的影響。由於海岸地區一定會有裂流存在，因此到海灘遊玩的時候要特別注意裂流的位置，以免不甚涉入其中。

海岸地區本來就存在著危險，溺水事件並不是僅在沙崙海水浴場發生而已，而是因為海灘地區共有的裂流現象，因此要以人工的方式解決裂流的問題並不容

⁴ 當海水湧向岸邊後，漫上海灘水會再回流入海。因為海底的深淺不一，因此在水下沙洲較深處會形成一股快速往外海流出的離岸水流，也就是裂流（離岸流）。由於裂流流速大於一般人游泳的平均速度，因此若不慎涉入其中，就有可能被其推向海中，導致意外發生。

易。沙崙海水浴場面對海岸地區的裂流，是以劃設出安全範圍的方式警戒。而影響遊客來源數的安全衛生問題，在浴場收入減少時，鎮公所便會因為安全設施不佳的問題，受到鎮民代表質疑，並以延緩預算案通過的方式要求公所改進，可以知道鎮民代表對遊客安全的重視。至於沙崙海水浴場的遊憩設施，除了沙灘地區之外，還另設有兒童遊樂區、溜冰場、烤肉區可供遊客使用。依照民國 76 年公共造產事業計畫，海水浴場旁的土地被規劃為「淡海風景遊樂區」，預計要增添釣魚、海鳥觀望等設施吸引遊客，並達到全年開放、多元發展的目標。有此可知沙崙海水浴場並非僅有單一設施的遊樂場所。

第四節 沙崙海水浴場發展歷程

有關沙崙海水浴場以公共造產⁵的方式由淡水鎮公所經營之起源，淡水鎮志（白惇仁，民 78：284）中有詳實的描述：

沙崙海水浴場最早自日治時代就已開闢。民國 63 年，地方人士以美軍不再使用為由，爭取由淡水鎮公所經營。經由鎮公所向國防部、交通部、警備總司令部、台灣省政府、民政廳、教育廳、台北縣政府等有關單位洽商爭取後，於民國 65 年 8 月間核准以公共造產方式經營，提名為淡海風景遊樂區，是台灣戒嚴時期少數可供民眾遊憩的海岸地區。海水浴場以其海水清澈、設備完善，曾榮獲全省海水浴場聯合視導評定「特優」。

海水浴場以公共造產方式由鎮公所自營，分計有售票處、保管部、休息室、餐飲、停車場等。其中餐飲、停車場按年公開招租，收取使用費，騎馬場與位於浴場旁的綠野馬術協會共同經營，其他則由鎮公所自營。又因為海水浴場僅有夏季開放，因此人員管理方式乃由鎮公所民政課監督，約僱管理人員駐場管理，開放期間雇用臨時人員服務。浴場內除了可從事水上遊憩活動之外，另有兒童遊樂區、溜冰場供遊客免費使用。

⁵依照公共造產獎助及管理辦法第二條所述，公共造產，係指縣（市）、鄉（鎮、市）依其地方特色及資源，所經營具有經濟價值之事業。

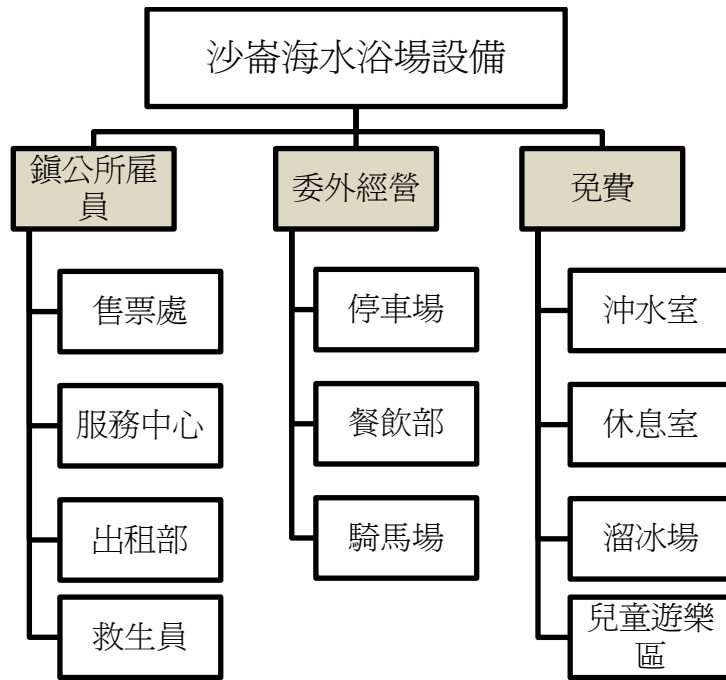


圖 2-2 沙崙海水浴場各項設備

【資料來源：研究者整理自《淡水鎮志》】

以沙崙海水浴場的發展歷史來說，誠如 Giddens 在結構化理論中提到的：社會變遷是一個連續性的過程，並沒有一個明確的「點」可做為發展變遷的分界。因此海水浴場的發展也是經由不斷地轉化和過渡形成的，任何分界點都無法將它的發展做到盡善盡美切割，然而若不將斷落分開，又會使整個歷程太過冗長難以解釋。因此本論文對海水浴場的分期方式，是以發展歷程中不可忽視的關鍵性時刻來作為切割的段落。不過因為不同結構性特徵轉變的時間並不相同，因此單一時期內，難免還是會遇到其他結構性特徵的轉變期。

本研究將海水浴場的發展歷史分為三期，如圖 2-3。第一期是「興盛與衰退期」，從淡水鎮公所以公共造產名義經營海水浴場的民國 65 年開始，期間經歷了海水浴場的蓬勃發展，以及之後的收入下降時期。這段期間雖然配置性資源有所變動，但身為經營者的淡水鎮公所對海水浴場的態度仍然是積極的，有關浴場經營的事項仍屬於穩定的狀態。海水浴場發展第二期是「重新開放或關閉拉鋸期」，此時期始於民國 85 年海水浴場首度停止開放，中間經過重新開放卻又再度關閉的狀態。這段時間內，鎮公所內部的狀況不如前一期穩定：首先是淡水鎮長因為收取鎮長稅一案遭彈劾、免職。其次是下一屆鎮長選舉時，鎮長當選人不但有所更替，鎮長黨籍也和海水浴場開放時的歷任鎮長不同。再來是鎮公所和鎮民代表在此時期對海水浴場的未來走向意見相左，常有爭執。受到多項因素的影響，使這個階段的浴場發展和前一起比起來，變得動盪而不明確。此時期的結尾，結束在鎮民代表通過撤銷海水浴場公共造產案。經營權的轉移，使淡水鎮公所正式與

沙崙海水浴場的發展脫鉤。同時也使浴場發展與淡水鎮脫離，由台北縣政府統籌規畫。海水浴場發展第三期是「轉型與停滯期」，此時期是以鎮公所撤銷海水浴場公共造產後，海水浴場轉由台北縣政府規劃開始，一直到台北縣政府於民國 99 年底升格為新北市之前。由於台北縣政府升為直轄市之後，行政層級的變更將使淡水地區喪失原有地方自治地位，原本由地方居民選舉的鎮長改為官派、鎮民代表會廢除。為了保有淡水地方自治的地位及鎮民代表的存在，故研究者以縣市升格為海水浴場發展第三期的結束。

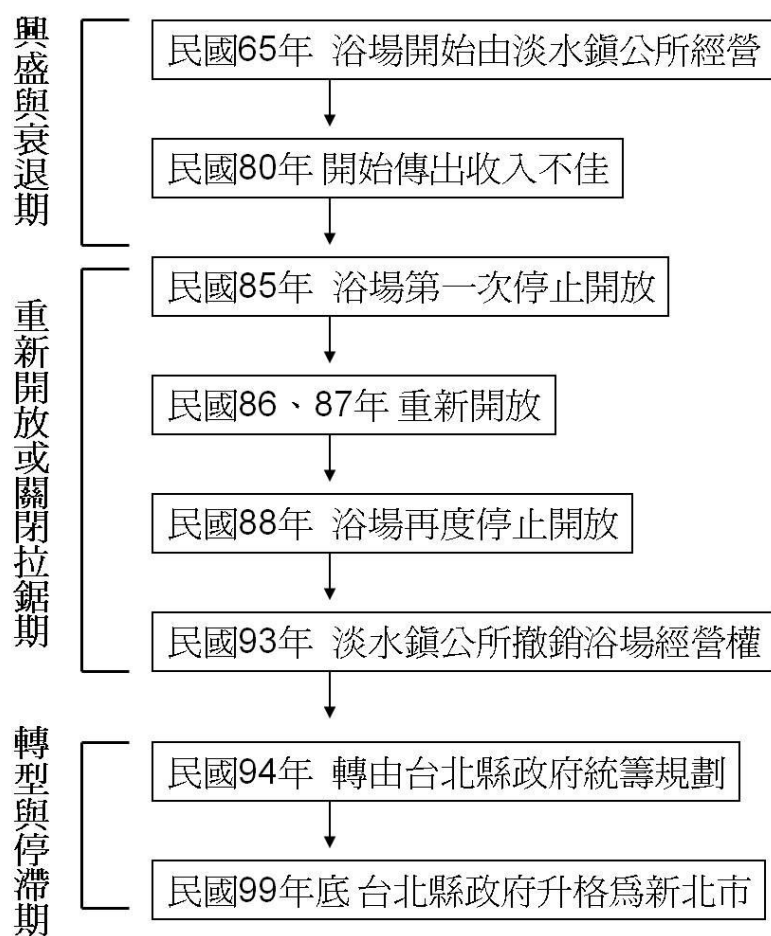


圖 2-3 沙崙海水浴場發展歷程重要年代

(一) 興盛與衰退期 (民國 65 年-民國 84 年)

海水浴場自民國 65 年開放以來經營成果輝煌，對增加鎮庫收益及促進地方繁榮貢獻良多 (白惇仁，民 78)。民國 75 年 7 月 27 日更於一天湧進三萬多民遊客，浴場收入達 65 萬 3 千多元，打破歷年來一天內收入最高的紀錄(“沙崙海水浴場日進六十餘萬”，民 75)。由於浴場每年只於夏季營運，為了增加淡水地區的觀光收益，穩固鎮庫收入來源，淡水鎮公共造產 76 年

度事業計畫，希望能在海水浴場關閉後，開放非浴場部分的淡海風景遊樂區，使該地全年開放。

海水浴場的興盛期大概到民國 80 年就開始下降。依淡海報導民國 75 年到 84 年的文章可看出，民國 79 年以前舉凡提到沙崙海水浴場，除了溺水事件之外，多是稱讚它為淡水帶來的經濟與觀光效益，但自民國 80 年開始，就有海水浴場經營不善、每況愈下等標題出現。民國 80 年海水浴場門票收益達 1100 萬餘元，比民國 79 年同期多出 200 萬餘元，但這是因為民國 80 年海水浴場票價調漲⁶所致。若換算為旅客人數，則浴場來客數比 79 年同期減少近 3 萬人（“沙崙海水浴場停止開放 遊客不宜擅入免生意外”，民 80）。雖然鎮公所辦理的海水浴場公共造產業務，榮獲省政府公告 82 年度公共造產鎮級第一名（花松村，民 85），不過從淡水鎮鎮民代表大會議事錄（民 86）看來，海水浴場的收益並不如以往：

民國 75 年海水浴場收入經扣除業務、人事費用後結餘仍有 688 餘萬，但 82 年、84 年、85 年的結餘分別僅有 24 萬、26 萬、49 萬餘元，83 年則虧損 300 萬餘元。

由此可知，民國 80 年開始沙崙海水浴場的遊客數量逐漸減少，浴場的收入也日漸下滑。

（二）重新開放或關閉拉鋸期（民國 85 年-民國 93 年）

此時期始於海水浴場第一次停止開放，直至鎮公所向縣政府及國有財產局申請撤銷海水浴場的公共造產經營權為止。這段期間僅民國 86、87 年開放，其餘年份皆處於關閉狀態。

由於民國 80 年開始，海水浴場的收益日漸減少，83 年更虧損 300 萬餘元，使鎮公所對海水浴場的經營變得憂心。面對海水浴場收入不佳、經營不善的問題，鎮公所希望以能改變經營方式—委託民營來解決，公所民政課課長也表示已有五家業者有意爭取（林新輝，民 85）。但此案後來因為鎮民代表認為民營可能涉及「圖利他人」的爭議，與「公共造產」名不符實，故暫緩沙崙海水浴場委託民營一案。

既然無法改為民營，鎮公所只有繼續營運。歷年來停車場及餐飲部都是委外經營，因此確定無法全部委外民營後，鎮公所將餐飲部及停車場對外開

⁶ 全票由 40 元漲為 60 元，半票由 30 元漲為 40 元。

放廠商競標。然而因為海水浴場前幾年的營運失利，使得投標廠商對此標案失去信心，連續兩次招標案皆以流標收場。第一次流標是因為現場未達法定競標廠商數目，第二次則是因為標金過低，造成流標（許桂芬 a，民 85）。

除了委外經營設施流標之外，海水浴場的執行預算必須要經過鎮民代表大會開會通過才能實施。由於浴場還未開放之前已有溺水意外，因此代表會希望公所能夠解決安全設施問題。鎮民代表表示，海水浴場內仍有許多設施未達安全標準，因此不贊成任意開放。只要公所能夠解決安全設施問題，代表會將會通過該預算。絕不可讓鎮公所一面施工一面開放，造成不幸意外事件（許桂芬 b，民 85）。由於鎮公所沒有辦法如期解決安全設施問題，因此該年度代表會沒有通過海水浴場的預算，使得沙崙海水浴場無法開放。

民國 85 年海水浴場停開之後，地方上重新開放的聲音絡繹不絕，因此隔年鎮民代表大會決定不計經營成本，繼續開放海水浴場。雖然部分代表認為浴場內部設施老舊、浴場周圍的圍牆一直沒有修補完成，很容易造成安全問題，海水浴場預算案仍順利通過。代表們表示，海水浴場是淡水的觀光景點之一，若有良好規劃，將能帶動淡水的繁榮（文雅伶 a，民 86）。重新開放後的海水浴場，已經通過各項設施安全檢驗，水質檢測⁷也已通過，開放的第一個周末，便吸引上千人潮前往（文雅伶 c，民 86）

重新開放兩年之後，民國 88 年鎮公所表示由於海水浴場租金太高，加上近年來營收狀況不佳，決定該年度不開放海水浴場（丁妍，民 88）。此舉造成鎮民代表很大的反彈，鎮公所解釋：自民國 85 年開始，國有財產局便不斷來文，要求鎮公所按規定承租沙崙海水浴場內屬於國有財產局之土地，並追討前 5 年租金，合計超過 2 千萬元（淡水鎮鎮民代表會，民 88）。鎮公所曾行文向國有財產局申請租金優惠，但遭到國有財產局拒絕。公所在無法負擔租金的情況下，實在無法開放海水浴場，因此決定於民國 88 年停止開放。

海水浴場停開以後，雖然地方上有再度開放海水浴場的要求，但鎮公所所以無法給付租金、亦無力改善當地水質水流問題為由，仍未能開放海水浴場供民眾遊憩。有鎮代建議可以將海水浴場改為公共設施，公所認為這個方法可行，但因與「海水浴場」公共造產之名不符，故應先申請撤銷以海水浴場為名之公共造產之後，再行計畫（淡水鎮鎮民代表會，民 90）。

⁷ 海水浴場每年開放前需要經由衛生局檢驗水質，水質合格才可開放。依地面水體分類水質標準所規定，海水浴場水質必須符合甲類水準，即每 100ML 的大腸桿菌數必須在 1000 個以下。

自民國 89 年起，撤銷沙崙海水浴場公共造產的提案便反覆在鎮民代表大會中提出。鎮公所認為繼續經營浴場困難重重，向代表會提出放棄海水浴場的承租權。但代表們認為海水浴場為淡水重要的遊憩景點，就此放棄承租權十分可惜。此提案起初一直遭到鎮民代表的否決，直到民國 93 年才通過。而民國 93 年代表會決議通過撤銷海水浴場公共造產一案，是有附帶條件的：代表會同意將現行海水浴場範圍讓縣府整體規劃為育樂園區，若有門票收入，部分比例應歸公所。海水浴場現有建築物之委外經營，由公所辦理，收入亦歸公所。若縣府要進行整體規劃時，應廣邀學者專家、地方代表共同參與，兼顧到地方環境與地方回饋。

（三）轉型與停滯期（民國 94 年-民國 99 年底）

此時期始於淡水鎮公所撤銷海水浴場的公共造產經營權，海水浴場發展改由台北縣政府統籌規劃開始，直至台北縣政府升格為新北市。

鎮公所撤銷了海水浴場的經營權之後，該地轉由台北縣政府接手統籌規劃，預計將海水浴場改建為遊憩園區。除了在海水浴場右側興建自行車道外，也於民國 97 年通過都市計劃變更，將海水浴場用地改為文化創意產業特定專用區。希望能透過將沙崙海水浴場變更為文化創意園區，使園區成為淡水的文化觀光新地標。（王鴻國，民 97）。

在海水浴場轉型為文創園區的這段過渡期間，浴場是屬於關閉狀態的。目前雖然海水浴場大門已經封閉，但民眾可從一旁的自行車道進入，因此仍有不少民眾前往當地戲水。每年 5 到 9 月的假日，淡水水上救生協會會有義務救生員前往海水浴場擔任救生工作，防止溺水意外發生。而海水浴場北側，公司田溪出海口，屬於台北縣河川局高灘處管理，並非文創園區的範圍。目前依公告可從事非游泳的水域活動。

沙崙海水浴場的發展，大致就如上述三個時期。從一開始的興盛，到後來因為旅遊人次下降，營運狀況不佳而有虧損事宜。後來又有土地租金、水質水流等問題，使海水浴場無法繼續開放。在鎮公所放棄經營權後，該地轉由縣政府規劃。縣政府雖於民國 97 年通過都市計劃變更，但該地目前為止仍維持當年關閉時的狀態，尚未有文創事業等相關工程進行。

第三章 不同結構團體對沙崙海水浴場的觀點與行動

以沙崙海水浴場的情況而言，它的成立與開放都必須符合政府法律的規範。並且因為沙崙浴場的土地所有權複雜，其開放必須要獲得各個土地所有權人的同意，也使得擁有沙崙海水浴場土地所有權的各個機關團體，都握有足以影響沙崙海水浴場發展的權力。雖然海水浴場的關閉與開放，必須符合法律規章的限制，但是真正能為海水浴場的經營與否下決定的，是取決於人的意念，也就是結構團體使用其擁有的權威性資源所造成的影響。

本章所要探討的，便是不同的結構團體如何在法律的限制及其給予的權力之下，發揮對海水浴場發展的影響力。而不同層級的結構團體間，可使用的權限差異，又對海水浴場的發展造成了什麼樣的限制。在此，研究者將影響沙崙海水浴場發展的團體分為：淡水鎮公所上位機關（國有財產局、台北縣政府）、淡水鎮公所、淡水鎮鎮民代表等三部份。希望上級機關(主要土地所有權人)、實際執行機構以及民意代表這三種不同團體的觀點與行動，瞭解沙崙海水浴場發展歷程中，各權威性團體的行為對沙崙海水浴場造成的影響。

此外，為了能將不同時期，各團體對沙崙海水浴場的行動和海水浴場的發展歷程相連結，本章節的時間分期方式，沿用第二章第四節「沙崙海水浴場發展歷程」的分期方式。

第一節 國有財產局、台北縣政府的觀點與行動

沙崙海水浴場雖位於淡水鎮內，但因為行政體系的分層負責特性，有關淡水地區的發展目標，還是由上位機關來規劃實行。而淡水鎮公所的上位機關，便是台北縣政府、臺灣省政府。這兩個團體除了是淡水鎮公所的上位機關之外，同時也是浴場主要的土地所有權人：台北縣政府是浴場最大的土地所有權人，擁有面積占浴場土地的 56%。臺灣省政府國有財產局，是浴場土地的第二大所有權人，擁有浴場面積的 36%。因為是主要的所有權人，所以這兩個團體對海水浴場的態度必定會影響它的發展。不過由於上位機關權責多屬於政策規畫面、管轄範圍又大，所以並不是每項政策都針對淡水地區的沙崙海水浴場做規劃，因此僅能從各時期的相關的政策看出該對機構對海水浴場的發展理念及態度。

一、興盛與衰退期（民國 65 年-民國 84 年）

此時期和海水浴場發展相關的，是與淡水地區有關的區域發展計畫。從民國 72 年頒布的台灣北部區域計畫到民國 83 年的台北縣綜合開發計畫，都將淡水定位為區域性觀光都市，即台北都會區旅遊休閒的渡假基地（陳志梧（主持），民 83）。其中與沙崙海水浴場較為相關的，是台北縣綜合開發計畫為淡水發展提出的八項⁸具體構想中的一項：淡水河口水上遊憩區。此構想結合了出海口地區既有的水上活動與海邊遊憩設施，也是該計畫中與沙崙海水浴場較相關之處。

至於淡水都市計畫，民國 57 年頒布時便將海水浴場視為淡水的主要遊憩區。而且因為淡水主要的遊憩區（高爾夫球場、紅毛城、忠烈祠、沙崙海水浴場）都位於淡水鎮中心西邊，遊客前往時一定會先經過中心商業區，造成該地交通負荷。因此，計畫中也預計建設一條寬 20 公尺的新道路，使外來遊客能藉由這條中心區北側的道路前往旅遊景點，減輕市中心道路的交通負荷量。除此之外，縣府也預計在沙崙海水浴場旁設立旅館區，供旅館、出租別館、汽車行館的建物使用。雖然這時期的淡水遊憩景點中：高爾夫球場是私人球場，一般居民無法使用、海水浴場因軍事使用暫停開放、紅毛城當時為英國領事館，不對外開放。因此淡水實際上可供居民遊憩的景點頗為貧乏，然而縣政府仍計畫興建新的道路改善淡水遊憩景點的對外交通狀況，可知縣政府淡水觀光資源的開發採取支持的態度。

除了淡水地區各個遊憩景點之外，民國 79 年頒布的《變更淡水都市計畫（第二次通盤檢討）案》，將海水浴場從公園綠地的土地利用中獨立為「海水浴場專用區」，也代表著縣政府對海水浴場的重視。而且為了減輕台北地區房價飆漲的問題，民國 78 年選定淡水北側農地，欲進行淡海新市鎮特定區計畫。此計畫雖與海水浴場無直接相關，但因此計畫案位於海水浴場北側，因此民國 81 年縣政府曾打算融合海水浴場及淡海新市鎮計畫內的遊戲區，將淡海地區開發為綜合遊樂區，並興建觀光旅館（“推動淡海遊憩區早日興建 建設局長江正德走訪淡水”，民 81）。

二、重新開放或關閉拉鋸期（民國 85 年-民國 93 年）

此時期鎮公所上位機關的行動，主要是國有財產局要求淡水鎮公所給付海水浴場租金，以及台北縣政府考慮接手海水浴場的經營，卻因經營權不在其手中而受到限制。

⁸ 此八項分別為：淡水河口水上遊憩區、淡水河岸休閒漁業區、淡水傳統聚落徒步觀光區、老淡水高爾夫球場市民公園、旅遊資訊服務中心、淡水地方文化中心、重建街民宿計畫、北海岸腳踏車觀光車道。

沙崙海水浴場的土地並不全是淡水鎮公所所有，浴場內屬於國有財產局的土地，依規定必須向國有財產局申請租用。海水浴場開放之初，國有財產局是以無償撥用的方式借給淡水鎮公所，因此並沒有收取租金。然而自民國 85 年起，國有財產局不斷去文要求鎮公所給付海水浴場租金，並催繳前五年鎮公所未繳交的租金。在此期間台北縣政府、旅遊局也陸續轉函國有財產局的公文，要求鎮公所給付海水浴場的租金。由於國有財產局要求繳交的租金超過 2000 萬元，鎮公所無力給付，於是鎮公所曾去函國有財產局，希望能減少租金改為 200 萬元，但國有財產局表示無適用之法條可優待租金，並要求鎮公所必須於民國 88 年 6 月 30 日以前完成土地租用，否則就必須拆屋還地（淡水鎮鎮民代表會，民 86）。國有財產局催繳租金一事，使得從前不需繳交任何租金的鎮公所，面臨了租金的給付問題，而且追討的金額過於龐大，連帶影響海水浴場的營收問題及未來發展。同樣擁有浴場土地的台北縣政府，自始至終從未向鎮公所要求浴場租金，也因此公所煩惱的租金問題，僅限國有財產局催繳的部分。

此時期後半段，雖然鎮公所沒有正式撤銷對海水浴場的公共造產經營權，但海水浴場因為水質水流問題無法開放，處於關閉狀態。雖然鎮公所已停止經營該地，仍有不少遊客前往海水浴場戲水。此舉不但造成海水浴場內部環境惡化，也因為沒有管理人員，極易發生危險。台北縣政府認為海水浴場雖然無人管理，但其髒亂的環境及意外事件對縣府的形象仍然是種傷害，因此縣府邀請淡水鎮公所會商，希望能重新營運。對於鎮公所提出有關海水浴場經營的問題，縣府也同意找專家學者進行研究，並考慮接管海水浴場的可能性（林全洲，民 89）。

三、轉型與停滯期（民國 94 年-民國 99 年底）

民國 93 年鎮公所放棄沙崙海水浴場的公共造產經營權之後，該地區便由台北縣政府接手規劃。當時台北縣政府的態度是希望能重新開放海水浴場，並在沙崙海水浴場旁打造旅館專區，以 BOT⁹或 OT¹⁰的方式，將全區整體開發（張力可，民 95）。後來則為了配合淡水河口藝遊網的計畫，預定將沙崙海水浴場轉型為「沙崙文化創意產業園區」。而國有財產局對沙崙地區的發展與轉型沒有特別在意，僅就鎮公所積欠租金的部分不斷追討。

自民國 95 年起，台北縣政府以觀光休閒為定位，推動「淡水河口藝遊網」整體建設計畫。針對淡水八里兩岸的交通建設、土地開發、觀光旅遊、藝術人文及招商投資做出 30 項規畫（黃舒敏，民 97）。此計畫中的「沙崙文化創意產業園區」即是對沙崙海水浴場的未來作發展規劃。台北縣政府計畫將其變更文化創意產業園區，引進「工藝產業」、「創意生活產業」、「視覺藝術產業」、「文化資產

⁹ 由民間機構投資興建並為營運。營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。

¹⁰ 由政府投資興建完成後，委託民間機構營運。營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

應用及展演設施產業」、「音樂與表演藝術產業」等五大類產業，並配合國有土地租金「四免六減半¹¹」政策，讓關閉多年的沙崙海水浴場重新發展。除此之外，縣府並打算接續推動沙崙旅館區公有土地招商案，希望透過這樣的計畫，讓漁人碼頭到沙崙，整個淡水西北側的海岸線都納入觀光區（台北縣政府，民 100）。

為配合台北縣政府對沙崙地區提出的新規劃案，舊有的都市計畫中對沙崙海水浴場的土地利用規劃便不符未來發展狀況，因此台北縣政府於民國 99 年《變更淡水都市計畫（第三次通盤檢討）書》中將該地的土地利用由原來的「海水浴場專用區」變更為「海濱遊憩區」；後又於民國 100 年《變更淡水都市計畫（海濱遊憩區為文化創意產業特定專用區、保護區、綠地用地及道路用地）書》，將該地變更為「文化創意產業特地專用區」，以符合對該地未來的規劃發展。

除了有關沙崙地區的規劃案之外，為了增加淡水地區作為台北都會區休閒度假的吸引力。縣政府除了推行淡水藝遊網、淡水古蹟園區之外，還規劃淡水河口兩側的自行車道。無論是淡水捷運站後方到紅樹林、竹圍、關渡，或是淡水河左岸的八里十三行博物館等車道，於民國 90 年後陸續計畫興建、完工。而由淡水漁人碼頭前往沙崙，沿著海濱往淡海新市鎮的自行車道，也於民國 98 年 5 月完工（蔡維新，民 100）。

小結：

影響海水浴場發展的鎮公所上位機關，主要是台灣省國有財產局和台北縣政府。國有財產局因為隸屬於台灣省政府，故為鎮公所的上位機關。然而它與海水浴場的關聯，僅限於土地租用的項目。依照國有財產局對海水浴場的態度看來，一開始的無償撥用，使海水浴場的發展不會受到開放初期資金不足還要額外繳交租金的困境；雖然無法得知為何國有財產局改變初衷，要求鎮公所給付租金。但是依照國有財產法來看，國有財產局要求鎮公所給付租金的行動，完全符合法令的規範。雖然當時海水浴場營運不善，鎮公所去函要求租金減免，但國有財產局仍以無適用之法條回覆，希望鎮公所如實繳交租金。而在海水浴場經營權轉讓之後，國有財產局仍持續追討公所積欠的租金，顯示國有財產局對浴場的發展與現況並不在意，僅依照法令行使權限，要求公所繳交積欠的租用金額。國有財產局對海水浴場的租金態度轉變，正好發生在海水浴場經營不善的時期，也因此對海水浴場的發展造成了資金上的影響及限制。

同樣擁有海水浴場部份土地所有權且屬淡水鎮公所上位機關的台北縣政府，並沒有對鎮公所收取租金的舉動，而且對淡水或是沙崙海水浴場的發展皆抱持著

¹¹ 進駐廠商將享有前 4 年免收租金，後 6 年租金減半優惠。

樂觀、積極的態度。由台北縣政府規劃的淡水都市計劃，最早於民國 57 年開始。雖然那時海水浴場因為軍事使用而關閉，縣府仍計畫新闢道路減緩未來前往該地遊憩的塞車問題。民國 79 年更將海水浴場從公園綠地的土地利用中獨立出來，這些都可顯示縣政府對海水浴場的重視。至於重新開放或關閉拉鋸期，雖然縣府對浴場的經營持正面態度，但因為組織權限的不同，浴場發展方向的決定權不在它身上，也使縣府無法在此時期對浴場出太多干涉。等到淡水鎮公所放棄海水浴場的公共遺產，該地的發展才能真正由台北縣政府統籌規劃。而台北縣政府接手後，從最早的海濱遊憩專區，到後來的文化創意產業園區、海水浴場旁的旅館專區等，都可看出台北縣政府對沙崙地區的再度發展與重視。雖然新的開發案並不是朝「浴場」的方向前進，但是由縣政府反覆規劃的行動可以看出，它並沒有因為沙崙海水浴場關閉後的沒落而選擇放棄這塊區域，反而希望能藉由別的方式讓浴場獲得重生。

第二節 淡水鎮公所的觀點與行動

沙崙海水浴場是由淡水鎮公所向政府承租的公共造產，海水浴場的規劃和經營權皆由淡水鎮公所主導。在這樣的結構權力之下，淡水鎮公所對沙崙海水浴場的態度與行動，勢必成爲影響海水浴場發展的重要因素。

一、興盛與衰退期（民國 65 年-民國 84 年）

海水浴場的發展與經營，和淡水鎮公所的行動最爲相關。爲了詳細瞭解海水浴場隨著時間推移所發生變化及鎮公所採取的行動，特別將此時期細分爲「興盛期」與「衰退期」，希望能更清楚的描述這段時間鎮公所與海水浴場面臨的問題。

（一）興盛期（民國 65 年-民國 79 年）

民國 65 年台灣仍處於戒嚴時期，海岸地區屬於軍事管制範圍，禁止一般遊客接近。淡水地區的沙崙海水浴場能在此時期核准開放，便是當時鎮公所努力向國防部、交通部、警備總司令部等有關單位爭取而來。由於能在戒嚴時期開放海岸線實屬不易，因此淡水鎮公所對於沙崙海水浴場的開闢及經營很是謹慎。除了自籌財源伍佰萬元外，也向省政府申請公共造產基金貸款貳佰萬元，作爲第一期海水浴場建設經費，並預計分期逐年充實浴場各項設備，並改善浴場對外交通（白惇仁，民 78）。

因爲受限於天候因素，海水浴場只能於夏季開放，因此鎮公所除了海水浴場公共造產計畫之外，也預計在民國 67 年將沙崙海水浴場左側土地開發爲「淡海風景遊樂區」，希望能在海水浴場冬季關閉期間，開放淡海風景遊樂區供民眾散步、釣魚及從事各項育樂活動，藉此達到全年開放之目的（白惇仁，民 78）。此時海水浴場的興盛，除了依據《淡海報導》對海水浴場的新聞報導篇數外，民國 78 年出版的《淡水鎮志》也提到：「星期假日收入最高峰，一天曾有約四萬餘人進入沙崙浴場。浴場開放對增加鎮庫收益及地方繁榮貢獻良多。」

沙崙海水浴場從民國 65 年開放，到民國 79 年已有 15 年之久，雖然每年夏季開放時，海水浴場的各项設施皆有維護整修。然而面對北海岸遊憩景點的競爭以及建築物設備老舊、海灘清潔等問題，鎮公所於民國 79 年預計投資大筆金額，更新沙崙海水浴場內設施。此計畫預計將海水浴場擴建成有露營區、滑水道、室內遊樂區及渡假休閒中心的大型風景遊樂區。希望藉此

提升海水浴場的遊憩品質。(“沙崙海水浴場重新建設 淡水鎮公所大力撥款項”，民 79)。

(二) 衰退期 (民國 80 年-民國 84 年)

由於海水浴場偶有意外發生，每當發生意外時，鎮公所經常要為賠償金問題苦惱。因此自民國 80 年開始，鎮公所將海水浴場的票價調高¹²，將保險費附加在門票中，以解決賠償金問題(“海水浴場門票將漲”，民 80)。除了票價調漲之外，因為浴場平時只在夏天開放，冬天關閉期浴場內部常遭人惡意破壞，造成公所每年需花上大筆費用維修。因此公所計畫採取全年開放，並以多元的經營理念招攬遊客。

民國 80 年浴場開放後期，一直有謠傳海水浴場的收入不如以往。為此鎮長特地突襲海水浴場查帳，發現收入比去年同期還多，並沒有外傳收入銳減之事(“鎮長突檢查帳 發現外傳非真”，民 80)。然而浴場收入雖和前一年相比有所成長，但此結果是因票價調漲所致，並非旅遊人次增加。若將此收入換算成遊客人數，則減少近三萬人(“沙崙海水浴場停止開放，遊客不宜擅入免生意外”)。

為了增加入場遊客數以改善浴場收入，鎮公所於民國 81 年計畫讓淡水鎮民能持身份證件免費入場，並陸續更新浴場內兒童遊戲區設備、救生員宿舍及醫務站，希望能提高民眾前往海水浴場的意願。雖然公所努力提升海水浴場的品質，但業者並不看好浴場的發展，所以此年度的停車場、飲食供應部、廣告的招標案都因標金過低或競標廠商不足而流標。承包商表示，由於海水浴場營運不佳使他賠本，因此今年不願意提高標金。海水浴場的委外經營部分，最後因為三次流標，依法以議價的方式出租(葉高美，民 81)。

雖然海水浴場的情況不被業主看好，鎮公所仍努力經營。除了舉辦壁畫比賽之外，鎮長也率各課室主管前往沙崙海水浴場北側，私人經營的洲子灣海水浴場觀摩，希望能以洲子灣海水浴場之發展模式，作為沙崙浴場未來發展之參考(“洲子灣計畫經營成功 將作為沙崙發展參考”，民 81)。為了改善沙崙浴場營收不佳且設備老舊的問題，公所認為必須為沙崙做一個整體的整建計畫，不過為了配合浴場 5 月上旬的開放日期，因此公所將浴場內衛浴及更衣間建物的拆除重建列為第一要務，希望能給予遊客更寬敞且更多數量的更衣室，滿足遊客需求(“沙崙浴場更衣室廁所 開放期前將整建完竣”，民 82)。為此，鎮公所特別向縣政府申請補助經費，而原址重建的設計圖也由縣府設計完成。除了硬體設施改善之外，鎮公所還於週末舉辦「開心一夏」

¹² 全票由 40 元調高到 60 元；半票由 30 元調高到 40 元；軍警優待票由 20 元調至 30 元。

系列活動¹³，希望能以這樣的活動喚回流失的人潮（“沙崙海水浴場邀您開心一夏”，民 82）。鎮公所對於海水浴場的積極經營：公共造產會計基金制度良好、舉行海上救生演習、辦理系列活動等措施，不僅受上級青睞，更榮獲台灣省政府 82 年度公共造產考核鎮級第一名。

雖然有榮獲公共造產考核獎項的激勵，83 年度海水浴場委外經營部份仍因業者不看好，投標標金過低而三次流標，最後以議價方式解決（“沙崙浴場利潤不佳致無人承包營業”，民 83）。鎮公所並不因此氣餒，仍接續上一年度，繼續舉辦促銷活動。而海水浴場整建計畫也沒有因此停擺，繼民國 82 年完成更衣室重建之後，83 年預計更新廁所及沖洗室，希望吸引更多遊客前往。至於規劃已久的海水浴場整體發展計畫，由於改善現有老舊設備及增添新的遊憩器材，整建經費高達 1 億 3000 多萬元，鎮公所希望能吸收民間資金或轉包給民間經營，與私人育樂事業分庭抗禮（公共造產欲與私人育樂事業一爭長短 沙崙浴場有意吸收民間資金或外包，民 83）。另外因為海水浴場每年只開放夏季，為解決海水浴場收入逐年減少問題，鎮公所於民國 84 年再度提出能海水浴場全年開放案，以期增加門票、停車場、出租攤位收入。

二、重新開放或關閉拉鋸期（民國 85 年-民國 93 年）

鑑於前幾年海水浴場經營不善的問題，鎮公所希望能改用全部委託民營的方式來增加收入。但此案因鎮代認為委託民營有圖利他人之嫌疑，因此無法施行，故 85 年度海水浴場仍由鎮公所繼續經營（丁學偉，民 85）。原本鎮公所預計 5 月上旬開放海水浴場，但海水浴場預算案遲遲未通過，造成開放時間一延再延，最後因無法在法定期限¹⁴內通過預算，使海水浴場無法開放（許桂芬 d，民 85）。

雖然 85 年度海水浴場沒有開放，遊客仍利用海水浴場門口左側圍牆上的破洞進入浴場內戲水。鎮公所在浴場各定點立了共計十八面的大型警告標誌，並張貼溺斃民眾的死亡照片，仍無法阻擋遊客進入海水浴場遊玩的興致（許桂芬 c，民 85）。淡水消防分隊也在週末及假日設置防溺水宣導車，駐地加以宣導。然而浴場門口攤販販售清水，供戲水完的遊客沖洗，使消防隊的勸導效果大打折扣（許桂芬 d，民 85）。

¹³ 系列活動包括風箏創作比賽、流浪動物之家 T 樞義賣、沙灘排球、沙雕藝術比賽等。

¹⁴ 當時會計年度為前一年的 7 月 1 日到隔年的 6 月 30 日為止。因為鎮公所無法於 85 年 6 月 30 日前通過預算，海水浴場便無法開放。

因為預算問題而無法開放的海水浴場，隔年在預算案順利通過的情況下恢復營運。鎮公所在浴場開放前，除了對內部設施作整理之外，也請軍方協助海水浴場清潔維護。至於海水浴場開放前的救生設備、環境清潔衛生、水質澄清晰度等各項檢驗工作，海水浴場也已經檢驗通過（文雅伶 b，民 86）。海水浴場重新開放後，公所也在海水浴場安全活動範圍外設立警告標誌，希望民眾清楚辨認活動範圍，不要擅自到危險區域活動，才能保障自己的生命安全。

重新開放後的海水浴場依舊吸引上千人潮前往，卻沒有民國 80 年以前的人潮來的洶湧，海水浴場內的攤販攤位也沒有完全出租（文雅伶 c，民 86）。而海水浴場左側的圍牆破洞，雖經公所不斷修補卻一再被民眾破壞。常有民眾由此入內，免去購票的手續，使公所頗為苦惱。海水浴場自民國 80 年後便有營收不佳的狀況，再加上國有財產局於民國 85 年開始不斷來文催繳租金，在無力給付租金，且海水浴場發展前景不看好的情況下，鎮公所於民國 88 年表達無法繼續經營海水浴場。使浴場經過民國 85 年無法開放後，再度面臨關閉的命運。

鎮公所決定不經營海水浴場造成鎮民代表很大的反彈，然而因為租金問題始終無法解決，鎮公所便提案註銷海水浴場的公共造產。鎮長表示，若註銷當地的公共造產，改為公共設施，因為沒有營利的事實，也就不需要繳交租金。但代表們認為海水浴場為淡水地區重要觀光景點，仍希望能持續開放，並不希望從此註銷海水浴場的公共造產，進而要求鎮公所向交通部觀光局申請經營證明，以利租用國有財產局的土地（淡水鎮鎮民代表會，民 89）。

隔年（民 89）經營證明順利取得之後，只要經過安全檢察的程序，海水浴場即可再度開放。然而該年度卻因水中含銅量太高及渦流問題無法通過安檢，使得海水浴場無法開放。原本就已經為國有財產局追討租金的事情苦惱的鎮公所，實在無力承擔更多經費來改善水質、渦流的問題，因此海水浴場該年度仍然無法開放（淡水鎮鎮民代表會，民 90）。後來也因為這樣的問題，使浴場一直處於關閉狀態。

雖然海水浴場沒有開放，但該地仍屬於淡水鎮公共造產的範圍。因此，鎮公所希望能註銷該地的公共造產經營權，將土地交還給縣政府跟國有財產局，以免除遊客非法進入該地而溺斃的責任。因為實際上海水浴場的溺斃案件，多發生在浴場開放時間或鎮公所劃定的安全範圍之外，不屬於鎮公所的權責範圍內。（淡水鎮鎮民代表會，民 91）。雖然公所希望撤銷該地的經營權免除意外事件的責任，但代表們認為若任意註銷該地的公共造產，使該地將轉由縣政府經營，則海水浴場未來的發展及收入便無法為淡水鎮所使用，

因此不同意註銷海水浴場的公共造產案。這樣的議案在鎮民代表大會重複提出了幾年，最後在公所特地召開的海水浴場土地協調會中達成共識，於民國 93 年通過註銷沙崙海水浴場的公共造產案。

三、轉型與停滯期（民國 94 年-民國 99 年底）

自鎮民代表通過了海水浴場註銷公共造產一案後，這塊區域的發展及規劃便由縣政府接手，鎮公所並沒有任何權限。對於民眾或鎮代的詢問，公所的答覆是它也期盼縣政府能將漁人碼頭、沙崙海水浴場一併納入規劃案，但是由於該地已非自身權責，故需等待台北縣政府的進一步動作。

而海水浴場雖然關閉，仍有許多遊客於假日前往，造成沙灘上垃圾叢生的景象。由於淡水鎮公所已經註銷海水浴場的公共造產，並沒有海濱部份的土地經營權，因此公所認為海濱清潔應由土地所有權人：國有財產局派人維護。然而由於國有財產局管轄範圍土地太大，並沒有足夠人手清除沙崙浴場上的垃圾，造成海水浴場的垃圾問題。目前浴場清潔主要依靠台北縣政府環保局舉行的聯合淨灘活動。

小結：

爲了增加淡水的財政來源，鎮公所於民國 63 年起，努力向上級爭取經營沙崙海水浴場。由於當時屬於戒嚴時期，海岸地區的遊憩景點設立不易，因此公所對於百般努力才獲得核可經營的浴場非常珍惜，也爲浴場的開闢做了許多規劃。開放初期海水浴場的收入很好，除了做爲鎮庫資金來源外，也能提升淡水的地方發展。因此，沙崙海水浴場的存在，對當時的淡水來說，擁有很重要的區域代表性。

民國 80 年開始，沙崙海水浴場的收入日漸下滑，出現了之前所沒有的負營收狀況。針對於這個時候的營收下滑。鎮公所除了向周遭的民營海水浴場學習經營模式外，也採取了應變措施：改善海水浴場硬體設備、舉辦大型活動。吳家琦（2008）在《海水浴場遊客屬性與遊客遊憩滿意度之研究》中提到：「遊客前往海水浴場注重的並不以大型活動爲主要考量，而是以水質潔淨度、救生員的數量、廁所清潔等衛生安全設備」。由此可知，雖然鎮公所以舉辦大型活動這樣的方式榮獲省籍公共造產第一名，但是因爲硬體設備老舊且更新速度太慢，使得海水浴場的營收狀況並沒有因爲鎮公所的行動而明顯改善。

海水浴場發展第二期（開放或關閉拉鋸期），公所仍舊希望能改善海水浴場營收狀況不佳的問題，因此提出了海水浴場民營的方案。但礙於該地的土地所有權複雜，並且是以「公共造產」的方式經營，若改為民營會有圖利他人的行為。因此民營案被鎮民代表否決的鎮公所，只好持續經營海水浴場，並依照往例將停車場、飲食部門招標。然而接連下來遇到的流標案、預算案、租金問題，都成了海水浴場開放的阻力。民國 85 年因預算案未過停開後，雖然 86、87 兩年有開放，最後仍因公所無法給付龐大租金問題以及無法改善水質水流問題，而使海水浴場關閉。此時期除了浴場本身的營運問題之外，鎮公所內部也不若前期穩定。先是民國 85 年 7 月第 12 屆鎮長¹⁵因鎮長稅風波被停職，由縣府派代理鎮長一事。後是第 13 屆鎮長當選後政權交替的問題。研究者大膽推測，興衰期公所面臨海水浴場經營不善問題，是採用改善浴場設施、舉辦各項活動的方式來因應。這樣的舉動，除了是爲了維持浴場本身的地方代表性外，也與海水浴場是第 12 屆鎮長的父親擔任鎮長時，努力向上級爭取而來的淵源有關。而這樣爲浴場營運問題費心的鎮長，之所以無法在民國 85 年 6 月 30 日的法定期限前修改好浴場預算案提交鎮代會審議。除了因爲鎮代會的態度強硬之外，也與鎮長本身因爲鎮長稅問題受到彈劾，無法分心去處理浴場預算案的問題有關。而接任的鎮長¹⁶是縣府派代而來，因爲只是代理該職位，所以對浴場發展沒有特別偏好。第 13 屆鎮長¹⁷除了黨籍與前任鎮長不同之外，也沒有前任鎮長要持續經營海水浴場的包袱，因此對於海水浴場的營運問題，能以較中立的角度看待。同時，也是在這個鎮長的任期內，鎮公所改變以往經營海水浴場的態度，並成功撤銷了海水浴場的經營權。

88 年海水浴場的關閉，雖說是因爲無法給付租金的問題，但鎮公所在決定經營與否的時候，並沒有事先跟負責審核預算的鎮民代表協商，而是直接採取不提海水浴場預算的方式，讓海水浴場因爲沒有預算而無法營運。之前一直爲浴場經營不善而努力的鎮公所，於民國 88 年改變以往持續經營的態度，除了與鎮長更替有關，也是因爲社會變遷造成的結構性因素改變，使得鎮公所認爲繼續經營浴場並沒有辦法達到公共造產「以地方資源做爲增進地方收入」的目標。爲了避免繼續經營可能帶來的虧損，鎮公所的態度便轉爲停止經營海水浴場。

若是以不想開放海水浴場的方向思考，那麼便可解釋鎮公所後續違反程序的舉動。因爲浴場每年開放前，公所都必須提交預算到鎮代會審議。爲了確保該年度海水浴場無法開放，與其提出草率的預算案讓鎮代駁回，不如直接不提列預算，讓浴場預算連審議的可能性都沒有。雖然之後鎮代決議民國 89 年要繼續開放海水浴場，但是依據《淡水鎮第十六屆鎮民代表第六次臨時大會議事錄》看來，這段時間鎮公所向交通部觀光局申請經營證明的態度並不積極。而不想繼續經營海水浴場的鎮公所之所以向觀光局申請證明，是因爲受到代表們不斷地強力要求而

¹⁵第 11、12 屆鎮長陳俊哲。任期自 79 年 3 月 1 日~83 年 2 月 28 日、83 年 3 月 1 日~85 年 7 月 27 日停職

¹⁶縣府派代鎮長盧慶忠。任期自 85 年 7 月 27 日~87 年 2 月 28 日。

¹⁷第 13、14 屆鎮長郭哲道。任期自 87 年 3 月 1 日~91 年 2 月 28 日、91 年 3 月 1 日~95 年 2 月 28 日。

不得不做的舉動。由此可知，雖然公所擁有浴場的經營權，但在結構給予的權力下鎮代仍可使用其擁有的質詢權和民意基礎，使公所改變行動。只是好不容易申請到經營證明，公所對浴場開放前要做的例行性設備安全檢查、清潔衛生抽樣的準備也不周全。最後浴場因為水質、水流問題而無法開放，公所也以無法解決這些狀況為由，順勢關閉海水浴場。

若鎮公所的態度是希望海水浴場繼續經營下去的話，應該會更仔細的劃定海灘安全範圍，並想辦法解決海水浴場的水質問題。但是從鎮公所的態度看來，它對海水浴場的未來發展並不樂觀。在公所傾向不開放海水浴場的情況下，藉由安全檢查未通過這樣的結構性因素，反而能使海水浴場的停開獲得正當性，鎮民代表也無法繼續就海水浴場不開放的議題質疑鎮公所。至於停開後是否要放棄海水浴場經營權的部份，雖然有些鎮民代表反應可以將該地改為開放式公園，而不用是以海水浴場的方式經營。但鎮公所認為這樣就與承租名稱「海水浴場」不符，因此無法執行。由於海水浴場的經營權在鎮公所，因此鎮公所以名目不符的方式，限制了海水浴場轉型為其他類型的遊憩資源。而該地也因為這樣的名目問題，在無法開放為海水浴場之後，最終撤銷了公共造產的經營權。

海水浴場發展第三期，鎮公所已經撤銷了海水浴場的公共造產經營權，和海水浴場的未來發展完全切割。浴場轉由台北縣政府接手後，因為鎮公所沒有任何權限，便不需再思考開放與否或經營收支是否平衡的問題。面對鎮民代表或居民的詢問，也能夠以「已交由台北縣政府規劃，鎮公所無權干涉」的說法來因應。這樣的權力轉變，使沙崙海水浴場雖然位於淡水，卻已與淡水鎮公所脫鉤。

第三節 淡水鎮鎮民代表的觀點與行動

民意代表是由地方居民投票推選出來的組織團體，以民意的基礎監督地方機關的政策與行動。地方居民向民意代表表達對行政機關施政的意見，而民意代表爲了保有民意支持所賦予的權力，便會在質詢行政機關時提出民衆的想法。爲了讓地方行政機關推行的政策能夠順應民意，地方民意代表的存在扮演著一種監督、制衡的角色。鎮公所提出的海水浴場預算、規劃案，都要經過鎮民代表大會的同意才能運作，因此鎮民代表不僅代表民意，也會影響公所的施政，在海水浴場的發展上亦是如此。

一、興盛與衰退期（民國 65 年-民國 84 年）

此時期前半段爲海水浴場興盛期，海水浴場每年的營收都是一筆可觀的金額，因此鎮民代表基於監督的立場，每每向鎮公所反應海水浴場的營收狀況及問題。

海水浴場興盛期，鎮代對海水浴場的質疑，是因海水浴場傳出內部侵吞門票收入的流弊情形。因此，鎮代要求鎮長裝設電腦監視系統，以便對售票口的遊客出入進行錄影查證工作。然而鎮公所表示海水浴場每年僅開放 4 個月，其餘 8 個月期間讓電腦閒置著很是可惜，並且此舉對海水浴場的工作人員，有不信任的侮蔑行爲（“鎮民代表召開臨時大會 門票收入距目標太遠”，民 76）。此案最後雖不了了之，但同年 8 月海水浴場便爆發員工集體侵吞門票收入之弊案（沙崙海水浴場發展大事記，民 98）。

在海水浴場營收開始衰退時，鎮代也以質詢鎮公所的方式表達對海水浴場的關心。民國 80 年海水浴場的收益雖然比上一年度增加，但其原因是票價提高，實際遊客人數反而是減少的。鎮代認爲這是因爲沙崙海水浴場設備老舊，且北海岸浴場紛紛開放，造成遊客流失所致。爲了避免海水浴場的收入持續下滑，鎮民代表希望鎮公所能更新海水浴場內部設備，並在海水浴場四周興建圍牆，避免民衆經由一旁民宅進入其內，影響浴場營收（“改善沙崙浴場，鑑界重建圍牆”，民 81）。

至於公所提出的沙崙浴場增添遊樂設備及改善工程計畫，雖然全案經費如期通過，但鎮代要求公所發包前，必須將工程設計圖及經費概算送交鎮代會研議才能辦理（“沙崙浴場增添設施 鎮代會有條件通過”，民 82）。鎮代會指出，海水浴場廁所髒亂、救生設備不足等缺失，都是公所急待改進的

地方，爲了使海水浴場最終能達到全年開放，爲鎮內的公共造產開創最大財源的目的，因而通過鎮公所提案。但鎮代也希望公所執行工程時能多方思考，避免出現浪費公帑的情形。

民國 83 年鎮公所提請鎮代會審議的海水浴場預算案，因爲公所在盈餘繳交鎮庫的金額列爲零，是歷年從來沒有過的情形，造成鎮代極度不滿。鎮代認爲往年海水浴場皆列舉盈餘 500 萬元左右繳庫，最差的情況也列舉了 350 萬元。而民國 83 年經過更新廁所、沖洗室等設備後，營運情況應該會比之前更好，爲何公所卻未列任何盈餘繳庫。公所解釋未列盈餘並非代表海水浴場無盈餘，而是有意利用浴場盈餘款項再做投資，增添設備達到全年開放的目標（“沙崙浴場無盈餘繳庫惹爭議 公所解釋爲新添設備而用罄”，民 83）。民國 84 年鎮公所提出的沙崙海水浴場全年開放計劃案，希望能將海水浴場營業時間延長，以增加浴場收入。然而鎮代認爲鎮公所提交的內容太過草率，再加上近日主管機關會勘海水浴場的安全措施並未過關。若公所草率開放海水浴場爲全年營業，等於無視居民安危，因此鎮代回絕了浴場的全年開放案。（李婉綾，民 84）。

二、重新開放或關閉拉鋸期（民國 85 年-民國 93 年）

民國 85 年是海水浴場第一次停開的年份，此年度的浴場停開，與鎮代的關係極爲密切。公所爲了解決浴場經營不善的問題，希望能將海水浴場全部委外經營。然而由於公所未事先送請代表會通過民營案便逕行招標，使代表覺得不被重視。此外，代表們認爲公所的提案太過粗糙，應先訂出招標規定送代表會審議，再討論相關招標流程。不過公所召開第一次沙崙海水浴場委託外包籌備會時，出席該會議的鎮代認爲：海水浴場的土地並非鎮公所所有，若公所向上級承租之後再委託民營，恐有圖利他人的嫌疑（“沙崙海水浴場五月開放 鎮公所將可能繼續經營”，民 85）。最後，民營案便在這樣的疑慮下無法通過。

原本預計五月中旬開放的海水浴場，因爲民營風波、委外經營流標等事件，造成開放的時間一再往後延遲。不少遊客在此期間，利用浴場圍牆上的破洞進入浴場遊憩。雖然公所預估未開放期間的遊客數已讓鎮庫損失至少兩百萬元，但由於海水浴場的預算案尚未通過，公所便無法開放海水浴場（許桂芬，民 85）。而鎮民代表不願意通過預算案的原因，是認爲海水浴場內部設施未達安全標準。並且該年度海水浴場還未開放，就已有三溺水一失蹤的事故發生。因此鎮代認爲公所應該更加注意海水浴場的遊憩安全，並改善安全措施。只要公所解決安全問題，鎮代便會通過預算，但附帶條件爲：公所不可一面施工、一面開放，以免發生不幸意外事件。此案最後因爲沒有在法

定期限內通過預算，使浴場無法開放營業。

以當地居民而言，海水浴場興盛帶來的鎮庫收益和他們的生活並沒有密切相關。真正因為海水浴場開放獲利的，是淡水鎮公所和浴場週邊的商家。雖然一般鎮民和海水浴場並沒有直接相關性，居住的地方有聞名全台的觀光景點，也是一件值得驕傲的事。基於這樣的理由，海水浴場開始衰落的時候，居民的關心程度並不高。但是海水浴場停止開放的時後，居民便開始向鎮民代表表達對該地的關切。再加上民國 85 年海水浴場的關閉是因為鎮民代表沒有通過預算的原因，使得這時期的鎮民代表，受到相當大的民意壓力。也因為這樣，民國 86 年審議預算案的時候，雖然鎮代不滿鎮公所對海水浴場的處理態度，仍如期通過預算。

由於 85 年海水浴場停止開放，沒有實際營業收入以及「租用」的事實，國有財產局追討租金一案便擱置下來。但是民國 86 年海水浴場若要重新開放，就必須要跟國有財產局承租土地。然而海水浴場自民國 80 年之後營運狀況不甚良好，若繼續租用土地有可能虧損更多。鎮民代表幾經討論之後，認為海水浴場為淡水地區的重要觀光景點，不應就此荒廢。該地若有良好規劃必能帶動地方繁榮，因此決定不計成本，繼續向國有財產局承租土地經營海水浴場（淡水鎮鎮民代表會，民 86）。

持續經營兩年後，民國 88 年海水浴場再度面臨停開的命運。這次的停開，不是因為鎮代不通過預算案，而是因為鎮公所根本沒有提出預算。因此該年度海水浴場是因為沒有預算而無法審議、開放。鎮代們對無預算可審議的情形非常訝異，他們認為是否要放棄經營海水浴場，應先開一個臨時會讓代表們討論，而不是在定期會時由鎮公所「告知」該年度不開放海水浴場。對於鎮代的疑問，鎮長表示由於近年來國有財產局要求公所繳交積欠租金的態度非常強烈，公所多次就租金與國有財產局協商未果。在無法承擔如此龐大租金的情況下，才決定放棄經營海水浴場。至於沒有事先提請鎮民代表召開臨時會的原因，是因為鎮公所獲得最終公文，確定無法向國有財產局承租的時間已逼近定期會開會日期，因此公所認為不需要再開一個臨時會討論。但鎮代們表示，鎮公所還是必須要召開一個臨時會才合乎程序。如果臨時會的決議是不經營海水浴場，才可以在定期會討論廢除公共造產的問題；如果臨時會決議要繼續經營海水浴場，則鎮公所應該在定期會提出海水浴場預算案才是。雖然海水浴場近年來的營收狀況並不理想，但不代表公所可以單獨決定浴場走向。應先召開臨時會讓鎮代討論，看是要停止經營或是與國有財產局合作等，思考出另一條發展路線。而鎮公所卻沒有事先和當地的代表、里長溝通，單方面決定不經營海水浴場，使鎮代們感到不滿。

由於 88 年海水浴場的停止開放，鎮公所事前並沒有跟代表會討論，而直接以不提列海水浴場預算案的方式達成，因此鎮民代表對於民國 89 年海水浴場是否能夠如期開放十分掛心。除了主動提案討論海水浴場租用問題，也於第四次臨時大會決議要繼續開放海水浴場，還針對此案組織專案小組，以了解海水浴場作業進度（淡水鎮鎮民代表會 a，民 89）。會議中鎮公所指出：公共造產既然名為造產，就一定是以增加地方收入為原則。但海水浴場近幾年虧損連連，已不符合公共造產的目的，因此才會提出撤銷海水浴場的公共造產案。然而代表們認為沙崙海水浴場是淡水地區很重要的景點，鎮公所應該多做規劃，找專人積極辦理，而不是以經營不善、租金過高的理由任其荒廢。雖然代表會已經決議要開放海水浴場，但就鎮公所申請經營證明進度緩慢及迴避召開專案小組會議的態度看來，代表會認為公所並沒有展現出經營海水浴場的誠意。對於代表會的質疑，公所表示會遵照代表會的決議辦理：先取得海水浴場的經營權，再看是否要以 BOT 的方式委外經營。但公所強調租金是一筆很大的開支，並且是否要繳交追繳的前五年租金也還不清楚，若是代表會同意這筆龐大的開支，公所將會積極地申請經營證明。

89 年經營證明核發之後，只要通過安全檢查海水浴場即可如期開放。不過因為公所並沒有派人對海水浴場的安全設施做補強，淋浴設施沒有整修、沖洗用水的天井用水也沒有先做清洗，使鎮代對公所不重視浴場重新開放的舉動感到不滿。而且因為民國 88 年海水浴場沒有開放，許多民眾不斷向鎮代詢問民國 99 年海水浴場的開放時間，使鎮代感到壓力。因此鎮代希望公所能主動向代表會報告海水浴場作業進度，而不是等到代表會要求，才將此案列入議程（淡水鎮鎮民代表會 b，民 89）。雖然最後公所申請到經營證明，但浴場卻因為水質、渦流問題無法開放。

因為無法改善水質及水流問題，有鎮代建議可以改變海水浴場經營方式。不論是轉型為公園或是休閒育樂中心，只要鎮公所好好規劃，利用當地已有的建物及設備，勢必可以創造海水浴場的第二春。鎮代認為，海水浴場是淡水地區的重要資產，往年也替鎮庫賺了不少收入。經營海水浴場帶來的效益，並不是僅有浴場收入而已，週邊商家及居民、相關服務體系都會因為浴場的開放而活絡起來，鎮公所不能因為浴場收入虧損以及租金問題就輕言放棄。若是規劃案評估之後，鎮公所無法獨立完成，可以發包給民間經營；或是捐給中央政府，請中央幫忙開發該地；又或者，僅開發海水浴場內鎮公所所有地，便不用繳交租金給國有財產局。無論是哪一種方式，前提是鎮公所應該要有專案來處理海水浴場的問題，而不是每年由議會討論卻沒有決議，任憑海水浴場荒廢（淡水鎮鎮民代表會，民 90）。會議中代表們不斷質疑鎮公所是否有繼續經營海水浴場的意願，鎮公所表示海水浴場經營不善已久，加上海邊的海灘都已開放給民眾遊玩，民眾自然會選擇不需要收費的海邊遊憩。

若公所持續開放只有入不敷出，並且還要為意外的溺水事件負責。多方角度考量之下，公所當然希望浴場能夠關閉。至於代表們提到的轉型，必須先從廢除海水浴場的公共造產開始，廢除之後，再行文給縣政府申請改作公園。鎮公所無法在不廢除海水浴場的公共造產的情況下，進行公園的改造及規劃。

之後的幾年，鎮公所和鎮民代表一直在是否廢除海水浴場的公共造產案持相反意見。代表會認為就算要廢除公共造產改成海濱公園，鎮公所也應該事先有全盤的規劃，並且要確認撤銷該地公共造產後，鎮公所仍擁有該地的優先承租權，避免在註銷海水浴場的公共造產後，讓其他團體搶到該地的承租權。然而鎮公所僅提出海水浴場撤銷案，並沒有提出撤銷後的規劃，讓代表覺得公所過於草率，故遲遲沒有通過海水浴場撤銷案。與此同時，不少鎮代對於位在沙崙浴場附近，近年逐漸興起的漁人碼頭感到威脅。沙崙浴場和漁人碼頭都位於淡水鎮內，但主管機關分屬淡水鎮公所和台北縣政府。在公所這幾年為浴場收入及遊客數減少的問題煩惱時，漁人碼頭的興盛很有可能取代沙崙浴場的區域代表性，對浴場的存在造成威脅。而在法令結構的限制下，雖然漁人碼頭在淡水境內，縣府經營漁人碼頭的營收也全歸縣府所有。而縣府當初興建漁人碼頭時的承諾—淡水居民有承租漁人碼頭內商家的優先權，也沒有實現(淡水鎮鎮民代表會，民 91)。因為沙崙浴場和漁人碼頭的距離並不遠，若鎮公所撤銷了浴場的經營權後，縣府極有可能爭取該地，浴場未來的收入便無法納入淡水鎮庫。因此鎮代認為公所應利用漁人碼頭興起帶來的人潮，將沙崙和漁人碼頭的發展相連，而不是放棄該地的經營權，讓別的團體有機可乘。

在代表會還沒有通過公共造產撤銷案的期間，海水浴場的土地上，被台北縣馬術委員會興建了一個面積七百坪的室內馬術比賽用地(劉英純，民 92)。雖然該土地的所有權屬於台北縣政府，但是因為在鎮公所海水浴場公共造產範圍內，所以縣府在更動該地建物之前必須要先取得鎮公所及鎮代會的同意。雖然縣府事前曾行文給鎮公所，然而鎮公所並沒有將此情形告知鎮民代表大會，反而是等到鎮代提問才全盤托出。公所解釋因為該區域並沒有經營的事實，並且租借的機關是鎮公所的上級單位，理應全數配合。但鎮代認為公所此舉有失程序，並且擔心台北縣政府利用興建馬場一事，佔有土地不歸還；或是以鎮公所違規承租為由，將該地的使用權收回。因此鎮代要求鎮公所查看該建物是否有臨時建照，並請馬術委員會寫切結書、給付押金，保證活動結束後拆除該建物(淡水鎮鎮民代表會，民 92)。雖然該運動會結束後，縣府希望能保留室內馬場，連帶考慮沙崙海水浴場未來營運方案。但鎮代們認為縣政府果然利用馬術比賽一事，趁機侵佔海水浴場，因此要求馬術委員會履行切結書上的承諾，於比賽後一週內拆除，否則將會封閉其出入

口。而且鎮代們認為馬術是少數人的運動，在公共造產的土地上，不應有提供特定的私人團體招生謀利的情形（劉英純，民 92）。該建物最後就在代表會的堅持之下，由縣政府教育局同意拆除。

由於不同組織團體擁有的權力不同：海水浴場的經營權在鎮公所，同意註銷公共造產的權力在鎮民代表身上。這樣的監督制衡使得意見相左的鎮公所和代表會無法在浴場未來的發展上達成共識。因此公所提出的海水浴場撤銷案一直無法通過。然而該地無法開放為海水浴場已是既定事實，因此公所於 92 年召開了海水浴場土地處置協調會，希望能將延宕已久的海水浴場公共造產問題做一處理。該協調會最後決議註銷海水浴場的公共造產，同意將海水浴場轉由台北縣政府規劃為育樂園區。但附帶決議是：該地若有門票收入，部份比例應歸公所所有。若該地要進行規劃時，也要邀請當地里長及地方代表參加，還要顧及回饋地方的原則。

三、轉型與停滯期（民國 94 年-民國 99 年底）

對於台北縣政府接手該地後，預計推行的文創產業園區，不同居民對它的看法也不相同。海水浴場週邊商家，當然希望該地能夠重新開發，以增加商機。也有居民認為若能夠將該地與週邊的高灘地水域結合，改為海濱綜合遊憩區，也是個不錯的發展方向。有贊成繼續開發該地的居民，但也有居民希望該地能夠保持現狀。因為漁人碼頭興建後，雖然對淡水的觀光發展有所助益，但也帶來了人潮、車潮跟垃圾等困擾。淡水地區已有老街、漁人碼頭等有名的觀光景點，沙崙海水浴場雖然停業已久、知名度銳減，卻也因為這樣成為淡水人的專屬海灘。若是該地變成文化创意產業專區，先不討論是否會帶來人潮與車潮，在文創園區設立後，當地居民能否繼續自由進出這片海灘，還是會因此被隔絕在該海灘之外，都是令人擔心的部份。

然而居民對於海水浴場發展的疑慮，在鎮代會決議撤銷海水浴場的公共造產，轉由台北縣政府規劃後，已無法透過鎮代的職權向台北縣政府反應。因為在法令的結構限制下，鎮民代表僅能向公所反應海水浴場的發展狀況。但是因為海水浴場的經營權已不在公所，所以就算鎮民代表向鎮公所反應，鎮公所最多也只能傳達意見給台北縣政府。在這階段，鎮民代表對海水浴場發展的影響力，便因為權限不足而衰弱下來。

小結：

鎮民代表會基於監督鎮公所施政的原則，對公所的許多行為都有質疑的態度，然而因為鎮代會僅有監督的職責，並沒有實質的行政執行權，因此公所是否要準

確執行鎮代會的決議，取決權還是在公所本身。

海水浴場發展第一期，雖然出現了員工門票侵吞門票弊案，但也同時可以展現當時的海水浴場收入十分可觀。為了解決海水浴場收入不佳的問題，鎮長提出不印製招待券的方法，雖然不同鎮代的看法不一，但是大家都已經承認了海水浴場經營不善的這個事實。針對於這點，鎮代認為是因為公所經營公共造產的方式，出了問題。鎮代認為公所應該詳細規劃浴場的經營方向，並遞出合宜的預算案供鎮代審議，而不是草率行事，僅求能在法定期限前通過預算。此時期的後半段，雖然因為海水浴場的收入不佳，造成鎮代與公所間的衝突，但浴場最終仍是開放的。

85 年度海水浴場的第一次停開，包含了結構性的制約以及非意圖的後果。在這個期間，鎮民代表會使用了它所擁有的權威性資源—制衡：利用預算案的審核通過與否，要求鎮公所改善海水浴場的安全設施。研究者認為，由於海水浴場在未開放之前就已經經歷了民營風波、流標事件、租金問題及溺水意外等事件。鎮代應該是想藉由延後預算案通過的方式，使公所正視海水浴場的經營問題，所以態度比往年強硬。但是因為 82 年也曾有一面開放海水浴場，一面整修廁所的先例。而且往年代表雖然不滿公所預算太過簡陋粗糙，最後仍如期通過預算。再加上鎮代若卡住預算，使海水浴場無法開放，鎮代將會受到許多來自當地居民的壓力。因此公所對於海水浴場預算案，抱持著鎮代不可能不通過的想法。也因如此，公所對鎮代要求的改善浴場安全設施的作業，就不會太積極。而預算案就在鎮公所認為不可能不通過，及代表堅持海水浴場安全問題的情況下一再延宕，最後超過了可以通過預算案的法定期限。

海水浴場最終在民國 85 年因為預算未過而無法開放的結果，並不是鎮民代表當初延後預算案的目的。這個與鎮代目標不符的非意圖後果導致海水浴場發生了自民國 65 年營業以來，第一次的停開事件。海水浴場因為鎮代對預算的堅持而無法開放，使鎮代承擔了不少來自居民的壓力。也因如此，為了持續保有民意支持帶來的權力，使得代表會於民國 86 年不刪分毫，順利通過海水浴場預算案。儘管當時已有追繳海水浴場租金的問題，或者是明知道繼續經營浴場比不經營虧損還大的前提下，鎮代仍決定不計成本經營海水浴場。

經過了 86、87 兩年的經營，民國 88 年鎮民代表大會定期會召開時，代表們才知道該年度鎮公所並不打算繼續經營海水浴場。因為鎮公所並沒有先經過鎮代會的同意，就擅自決定不經營浴場，使得鎮代會覺得公所違反程序，並且不尊重鎮代會的權限。但是在結構的制約下鎮代會只有質詢權，所以儘管不滿鎮公所的行動，卻也無法強制讓海水浴場開放。這一次的海水浴場停開，和民國 85 年一樣是預算問題。只是民國 85 年是因為鎮代延宕預算造成，民國 88 年則是因為公

所沒有提列預算案的結果。

在 85 年之前，儘管因為營收不佳、招標失利等問題讓海水浴場的經營陷入困境，但海水浴場從來沒有停止營業過。也或者說開放海水浴場，就像是一種行之有年的慣例，是不可終止的。然而 85 年的停開，雖然是代表會制衡失利的結果，但也同時給了鎮公所可以停止經營海水浴場的契機：既然有第一次停開，也就可以有第二次停開。由於鎮公所從民國 80 年開始，就面臨海水浴場經營不善的問題，幾經規劃仍無法改善。又加上國有財產局不斷催繳租金，對於公所的財政實在是種負擔。而海水浴場既然在 85 年有停開的先例，就代表它不是一個非經營不可的業務，鎮公所便可以重新評估是否要經營海水浴場。

民國 88 年的停開，讓代表們了解到鎮公所對經營海水浴場的態度和代表們不同。在民意的壓力下，代表對於民國 89 鎮公所年是否要繼續經營海水浴場一事非常關切。代表們雖然對海水浴場的發展很著急，卻在結構的限制下只有質詢的權力，因此海水浴場的真正走向，還是要以鎮公所的行動為主。從會議記錄看來，公所並不想繼續經營海水浴場。但是因為代表一再要求及反應，公所才表示會先向觀光局申請經營證明。而獲得證明後必須進行的安全檢查，鎮公所也不是很掛心。在民國 89 年經觀光局會勘無法開放後，鎮公所便於民國 90 年提出海水浴場的撤銷案。鎮代們對於公所提出的撤銷案很不諒解，認為緊鄰海水浴場的漁人碼頭台北縣政府都可以做的這麼好，為什麼擁有長久歷史海水浴場卻無法繼續經營。由於台北縣政府在漁人碼頭興建後，一直釋放想經營沙崙海水浴場的訊息。因此代表會擔心若撤銷公共造產後，該地的經營權將會被台北縣政府奪走，因此一再要求鎮公所針對海水浴場的發展，做一個詳盡的規劃案。就算是要轉型成海濱公園或休閒渡假區，也應該與撤銷公共造產案一併提出，而不是僅提出撤銷案，便不管該地的後續發展。這階段的鎮民代表，在官僚本位主義的權威性資源，以及漁人碼頭開發的先例之下，對台北縣政府想要經營海水浴場一事頗有敵意。因此不希望屬於鎮有財產的浴場，因撤銷經營權而被縣府接收。奈何鎮公所雖然對撤銷公共造產一案很積極，但是卻對該地的後續規劃卻不甚明確。而鎮代提出有關海水浴場日後發展的想法，都被鎮公所以不符「海水浴場」名目為由擱置，只強調要先撤銷海水浴場的公共造產案。

雖然從民國 88 年開始海水浴場便沒有開放，鎮民代表仍希望公所能妥善處理該地。從 92 年興建室內馬術場的案子可以看出來，鎮民代表非常認真的在捍衛海水浴場的經營權。但在結構的限制下，不管代表們怎麼強力要求，鎮公所仍然擁有每一個議案的執行權。雖說鎮公所利用了結構的制約性，使鎮代無法直接插手鎮公所的行為，但鎮公所並不是每次都遵循著結構的規範：在渦流的問題說要服從上級機關會勘的結果、出借場地是因為上級機關來文要求；但在 88 年擅自決定不經營海水浴場、出借土地卻未事先告知代表會的案例，都不符合既定程

序。鎮民代表雖然對鎮公所的行爲感到氣憤，但是因爲不符程序的僅是道德上的規範，鎮公所仍擁有該地的規劃與經營權，因此在結構權力的限制之下，鎮民代表雖對鎮公所的行爲感到不滿卻無可奈何。

鎮民代表們對海水浴場的態度，一直都是抱持著繁榮地方的觀點。在海水浴場興盛時，鎮代處於監督營運和預算的角色；海水浴場收入銳減時，鎮代提出海水浴場設備問題及鎮公所行事上的缺失，並利用預算案的通過與否，希望鎮公所正視海水浴場環境、設備的問題；等到鎮公所決定放棄海水浴場的公共造產時，鎮代也以地方發展的概念希望公所不要輕易放棄。鎮代對海水浴場的捍衛態度，從室內馬術場的設立，以及鎮代強力要求其拆除的態度可以看出。雖然台北縣政府是淡水鎮公所的上位機關，但是在結構的規範之下，誰擁有該地的經營權就擁有該地發展的全部權限。因此雖然室內馬場的土地所有權人是台北縣政府，縣府要興建建物時仍須經過擁有浴場經營權的鎮公所同意。

鎮民代表對海水浴場的態度一直很積極，除了因爲它帶來的經濟效益及地方繁榮之外，也與它不用負責海水浴場的經營有關。因爲不用經營，所以不需要考慮虧損問題。在要求鎮公所繼續經營的同時，也不用負擔租金等成本考量。再加上漁人碼頭興起後的威脅，讓它們覺得同樣是海岸地區，沒道理台北縣政府可以將漁人碼頭經營的有聲有色，淡水鎮公所卻無法重現沙崙海水浴場。因此基於本位主義的心態下，鎮民代表非常用心保護淡水鎮對沙崙海水浴場的經營權，就是爲了避免重蹈漁人碼頭的覆轍：明明是位於淡水地區的觀光景點，收入卻被其他機關掌控，無法達到繁榮鎮庫收入的目標。

這樣極力維護海水浴場公共造產案的鎮民代表們，最終會在民國 93 年決定撤銷此案，讓台北縣政府統籌規劃，研究者認爲是因爲代表們了解到權力的有限性，也就是結構的制約性。因爲鎮公所對海水浴場的態度已經很明顯，就算代表持續反對，不想經營該地的鎮公所，仍然會每年提出廢除公共造產的議案，並且沒有任何後續發展的配套措施。在這樣長期的拉鋸下，與其讓該地因爲這樣的因素遲滯不前，不如廢除該地的公共造產，讓有意經營的台北縣政府統籌規劃。在這層考量下，使代表們雖然不滿公所的態度，最終仍是通過註銷海水浴場的公共造產。撤銷了公共造產之後，該地的收入已不能成爲淡水鎮庫的來源，不過附帶決議的部份，可算是代表會在這樣的結構制約下，可以努力的最後範圍。因爲等到該地由台北縣政府接手之後，鎮代的權限是無法對台北縣政府的規劃進行質詢的。

海水浴場的發展歷程中，土地擁有權者與握有經營權的團體之間的關係，如圖 3-1 所示。在興盛與衰退期，國有財產局和台北縣政府都以無償撥用土地的方式，讓擁有浴場面積僅 1%的淡水鎮公所能免除租金問題，全力經營海水浴場；

在浴場發展進入拉鋸期的時候，國有財產局開始要求鎮公所給付租金，使海水浴場的營運受到租金的困擾。鎮公所經過多次努力仍無法挽回浴場經營不善的問題之後，便決定要放棄海水浴場的經營權。此舉造成淡水鎮代會的不滿，同時鎮代會也對想接手經營浴場的台北縣政府抱有敵意。等到浴場發展進入轉型與停滯期，能主導浴場未來發展的團體，由淡水鎮公所轉為台北縣政府。這個時期鎮公所與鎮代會對浴場的影響力變得幾不可見。至於國有財產局從民國 85 年開始的租金追討，因為積欠租金的團體是淡水鎮公所，所以並沒有因為浴場的經營權變更而轉移至台北縣政府。

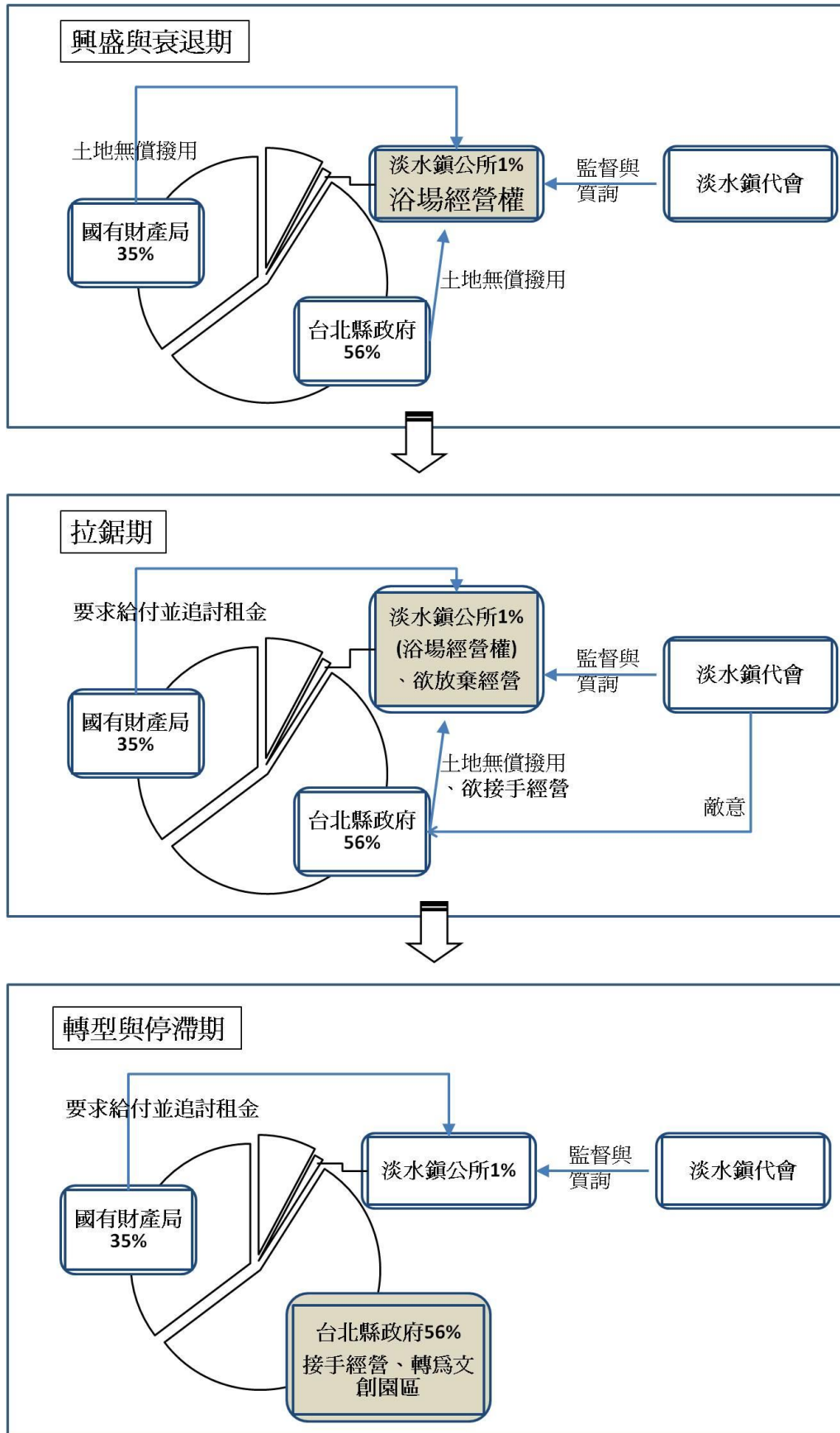


圖 3-1 沙崙浴場土地所有權比例及各組織團體間的關係與權力示意圖

第四章 沙崙海水浴場空間競爭的政治、經濟與文化

上一章闡述的，是各個結構團體如何在法令規章、部門分權化的制約下，發揮自己所能使用的權力，影響海水浴場的發展。從海水浴場的關閉、撤銷公共造產、到轉為文創園區的歷程，雖說是依據結構的規範及限制，但同時也是各結構團體使用其擁有的權威性資源導致的結果。在結構化歷程中，除了權威性資源之外，配置性資源的變化也能對社會結構的轉變產生影響力。本章所討論的，便是海水浴場發展的歷程中，這些潛在地配置性結構資源的變遷，對海水浴場的發展造成的影響。

本章將影響社會結構的配置性資源分為：環境的物質特徵、交通系統、週邊政治法令和計畫、經濟與遊憩習慣、海洋教育與文化等較客觀的條件做分析。希望藉由分析海水浴場本身及其周遭環境的相對變化，瞭解沙崙海水浴場的發展歷程中，面臨到的配置性資源轉變及影響。

第一節 沙崙海水浴場空間競爭問題

海水浴場是影響淡水地區早期發展的重要景點。以觀光供給而言，一地的觀光吸引力除了本身的環境變化之外，其他競爭景點與交通運輸系統都會對影響遊客前往該地的選擇。本節試圖以海水浴場自然環境的變遷、其他觀光景點的興起、交通易達性的改變等觀點，分析海水浴場在時空變遷的過程中，遇到的發展瓶頸及空間上的競爭。

一、海水浴場本身變遷

海水浴場本身的環境變遷，可以分為設備、水質、沙灘面積及水流問題。不論是哪一項資源的變遷，都會影響海水浴場的觀光吸引力，進而影響海水浴場的發展。

(一) 設備與水質問題

依據淡水鎮志（民 78）所描述，海水浴場開放之初，設施完善、衛生至佳；台灣鄉土全誌（民 85）也描述沙崙海水浴場海水清澈、設備完善。但是從民國

65 年到民國 80 年，海水浴場已營運了 15 個年頭，浴場內設施不免會有設備老舊的情形發生。為了解決設備老舊的問題，鎮公所也自民國 81 年起，編列預算逐年更新設備。更新內容包括兒童遊樂區、醫務站、廁所、更衣間等。然而更新設備沒有幾年，海水浴場就因營運不善而關閉，才更新的設備便閒置在海水浴場內。自民國 88 年至今，該浴場已停止營運近 10 年以上，若要再度開發該地，則會再度面臨設備老舊急待更新的情況。

至於水質的問題，自浴場收入減少後便有鎮代對浴場水質不佳提出質疑，然而依照台灣省海水浴場管理規則第 15 條規定，海水浴場每年開放前都需要經過水質檢測，因此只要海水浴場有對外開放，它的水質就應是合乎標準的。民國 89 年海水浴場因為水質不符無法開放後，鎮民代表曾建議改為海岸公園，幾年之後也有代表建議要重測水質，卻都被鎮公所擱置。此外，浴場經營權轉由台北縣政府負責之後，縣府在《變更淡水都市計劃（海濱遊憩區為文化創意產業特定專用區、保護區、綠地用地及道路用地）案》以「行政院環保署淡水河水質測站檢測」，說海水浴場的水質不符開放標準，也是有待商榷的。因為該文章採用的水質測站是淡水河口中央的數據，而不是沙崙海水浴場的觀測數據。再加上沙崙海水浴場的主要水源，是浴場東北側的公司田溪，並不是淡水河(圖 4-1)，因此以該數據代表沙崙浴場的水質並不適當。另外，若是依照淡水河口的水質檢測結果(表 4-1)，淡水河口的水質早於民國 76 年就不符合海水浴場的開放標準，但是沙崙海水浴場是在民國 89 年才因水質中銅含量過高而無法開放。因此淡水河口的水質檢測，並無法代表沙崙海水浴場的水質。



圖 4-1 沙崙海水浴場與淡水河水質測站、公司田溪出海口相對位置

【資料來源：行政院環保署，全國水質監測網。研究者轉繪】

表 4-1 淡水河口外 4 海裡處水質監測站數據
(網底部份不符合可開放游泳的甲類水域標準)

採樣日期	酸鹼值	溶氧(滴 定法)	生化需氧 量	大腸桿菌群
		mg/L	mg/L	CFU/100mL
甲類水質標準	7.5-8.5	5 以上	2 以下	1000 以下
2011/5/6	7.9	--	2.4	5,200
2011/4/10	7.9	--	<1.0	6,500
2007/5/3	7.6	3	1.2	9,600
2007/4/3	7.6	2.8	1.3	36,000
2002/5/6	8	3.6	1.1	1,500
2002/4/8	7.6	3.1	2	2,500
1997/5/14	7.4	1	1.68	19,000
1997/4/13	7.44	1.7	2.44	--
1992/5/1	7.01	1.3	3.3	700,000
1992/4/1	7.79	4.24	6	30,000
1987/5/13	8	4.5	2.1	--
1987/4/15	7.8	7	<0.3	--

【資料來源：行政院環保署，全國水質監測網。地面水體分類及水質標準法。研究者整理。】

至於變更沙崙浴場為文創園區的報告書中，為何用淡水河口測站的測量結果作為沙崙海岸的水質觀測數據，而不另外對沙崙海岸作水質採樣，研究者無從得知。但若以報告書闡述的結果而言，縣政府早已打算將當地以文創園區之姿開放，因此水質調查的結果，和文創園區的發展並不相關。然而考慮到沙崙海岸的前身是海水浴場，此報告書內便需附上水質檢測數據。近年來淡水河因為河川整治的關係，河川汙染指數較民國 89 年浴場關閉時下降(如圖 4-2)。雖然淡水河口的水質狀況無法達到浴場開放標準，但若淡水河口的水質與沙崙浴場水質呈現正相關，則在淡水河水質好轉的情況下，沙崙海岸的水質也一定會比民國 89 年的情況要好。如果沙崙海岸的水質檢測結果符合海水浴場的開放標準，則台北縣政府將當地改為文創園區之理由便不夠充分。因此使用淡水河口測站代表沙崙浴場水質的方式，不僅可以避免水質改變問題，也能夠提高浴場轉型的正當性。

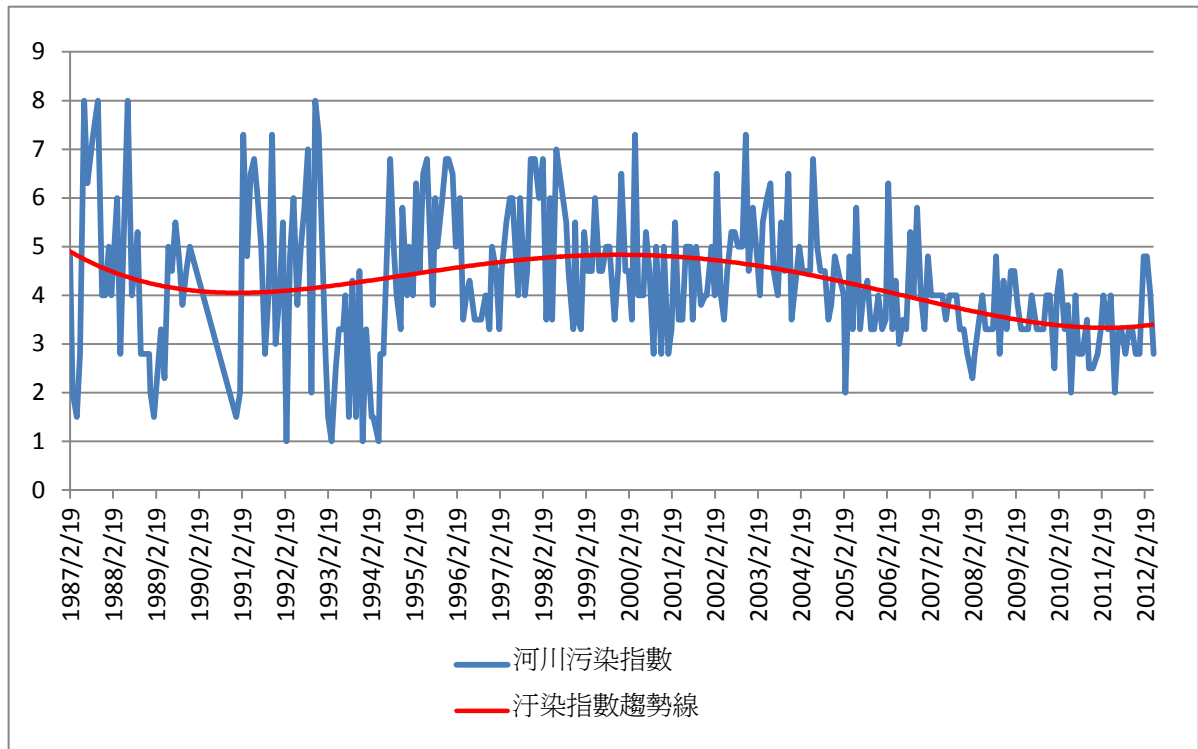


圖 4-2 淡水河口河川汙染指數與汙染指數趨勢圖

【資料來源：行政院環保署，全國水質監測網。研究者整理。】

(二) 水流與沙灘面積問題

關於海水浴場的溺水事件頻傳，有人認為與海水浴場北邊，淡海新市鎮的填海造陸造成海岸侵蝕、改變海水流向有關。但是海水浴場的溺水事件，在填海造陸以前就時有所聞，並不是建了新市鎮之後才有的現象。黃翊翔（2008）指出，海灘意外事件主要是因為裂流（Rip Current）帶來的危害，而非海浪。開放的海岸線，本來就會因為潮水的漲退而有裂流（離岸流）的產生，此為溺水意外發生的主要原因。因此開放海水浴場時，除了要評估海浪大小之外，安全範圍的劃定也很重要。沙崙海水浴場早有劃定安全的游泳水域範圍，也有依照規定設置救生員及相關設備。在這樣的前提下仍有意外事件發生，是因為溺水事件發生的時間點，並不是海水浴場開放期，發生的地點也在在安全範圍外（淡水鎮鎮民代表會，民 91）。由於海水浴場的開放，必須要考慮東北季風及海浪的大小，並不是依照氣溫來決定。因此海水浴場開放前，若氣溫已經轉熱，不少民眾便會先行前往該地戲水。但尚未開放的海邊沒有救生員，也沒有安全警戒線內，因此容易導致溺水意外的發生。

雖然水流是導致海水浴場溺水意外的主要元凶，但是法令上對海水浴場的開放標準，僅有水質檢測而無水流限制，這也是海水浴場雖有意外事件卻能持續開放的原因。而目前沙崙海岸僅能從事游泳以外的水域遊憩活動，是

受限於〈水域活動管理辦法〉。雖然該法令中對於水流的限制，是對帶客從事獨木舟、淺水活動的業者所訂。但該法令的第六條：*水域管理機關得視水域環境及資源條件之狀況，公告禁止水域遊憩活動區域*。由於該法案給予主管機關對水域活動的管理權限，因此身為主管機關的縣政府對當地的態度就能影響它的發展狀況。如果沙崙海域的海流真的如此不穩定、海水浴場的開放與海流有密切關係，那麼沙崙地區一開始就無法以海水浴場的方式發展。既然海水浴場能夠開放，法令沒有限制的水流問題就不應造成阻礙它發展的因素。雖然縣府以海域危險為由禁止沙崙海岸從事游泳活動，但對同樣屬於水域活動的潛水和獨木舟（並且要告知遊客水流流速）卻沒有限制。由於縣府擁有當地水域活動的管理權，因此透過法令的方式禁止沙崙海岸從事游泳活動，便能限制沙崙朝浴場的方向發展，並使縣政府將沙崙地區改為文創園區的理由更為合理。藉由這樣的方式，使浴場的轉型正當化，這和之前談到的水質問題相同，一樣是藉由政治權力的操作，使浴場的自然環境符合經營者希望的狀態。

至於淡海新市鎮的填海造陸，是否會因為突堤效應中的堤後侵蝕現象影響沙崙浴場的海灘面積。依照〈變更淡水都市計畫（海濱遊憩區為文化創意產業特定專用區、保護區、綠地用地及道路用地）案〉中，比對照農林航測所繪製民國 67、74、83 年的相片基本圖及民國 98 年沙崙海水浴場衛星照片圖（圖 4-3~4-6），可知長期而言海水浴場的沙灘呈現淤積現象，並沒有海灘後退的情形。這樣的情況，應與海水浴場主要輸沙來源是新市鎮南側的公司田溪，並不是來自新市鎮北側的海流有關。因此就海岸遊憩的發展來說，沙崙海水浴場的沙灘面積狀況，並沒有因為新市鎮的堤防受到限制。

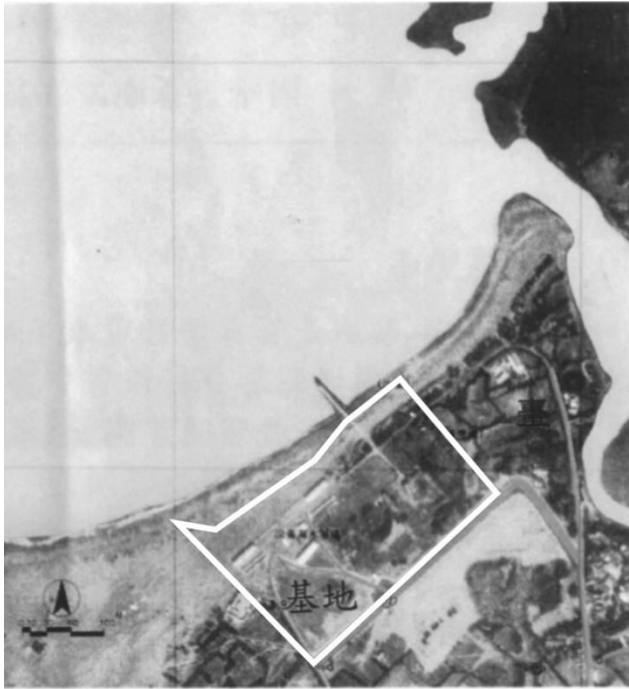


圖 4-3 民國 67 年沙崙海水浴場空照圖
 資料來源：《變更淡水都市計畫（海濱遊憩區為文化創意產業特定專用區、保護區、綠地用地及道路用地）書》、農林航空測量所

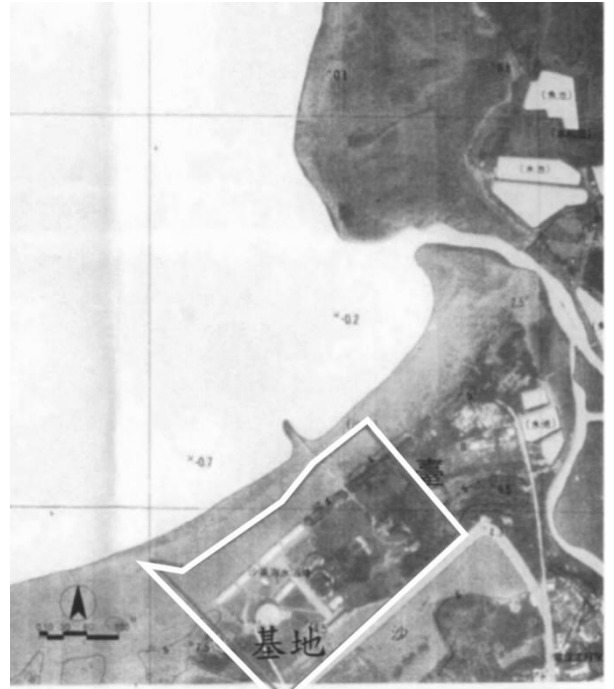


圖 4-4 民國 74 年沙崙海水浴場空照圖
 資料來源：《變更淡水都市計畫（海濱遊憩區為文化創意產業特定專用區、保護區、綠地用地及道路用地）書》、農林航空測量所

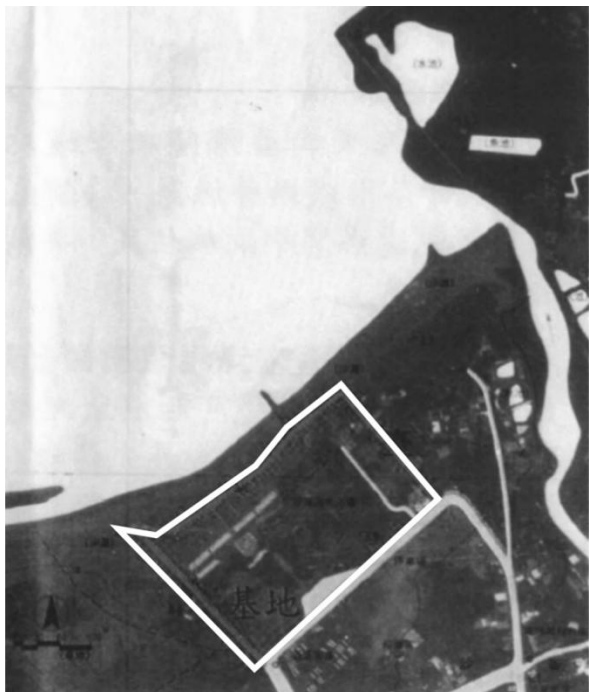


圖 4-5 民國 83 年沙崙海水浴場空照圖
 資料來源：《變更淡水都市計畫（海濱遊憩區為文化創意產業特定專用區、保護區、綠地用地及道路用地）書》、農林航空測量所

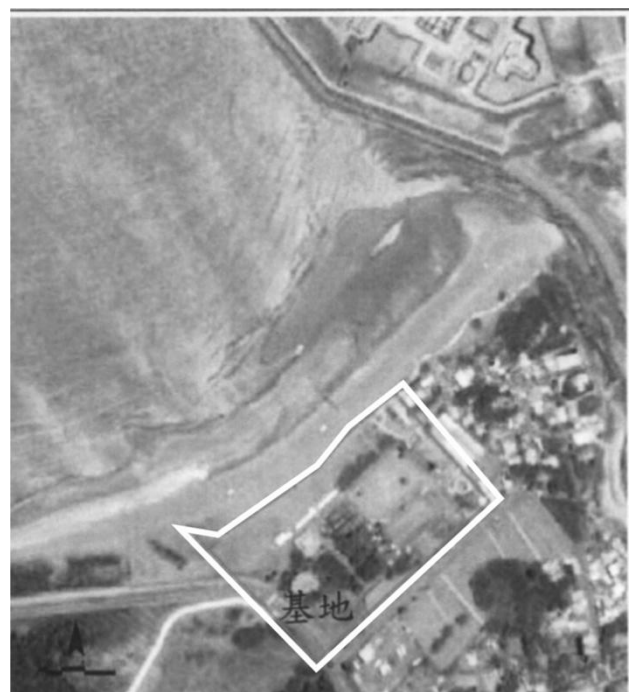


圖 4-6 民國 98 年沙崙海水浴場空照圖
 資料來源：《變更淡水都市計畫（海濱遊憩區為文化創意產業特定專用區、保護區、綠地用地及道路用地）書》、google earth

二、海水浴場周遭景點變遷

除了海水浴場本身的環境變遷之外，海水浴場周遭景點的改變，也可能和海水浴場有競爭或合作方面的交流，進而影響海水浴場的地方重要性。

（一）北海岸其他海水浴場

就海水浴場這類型的遊憩資源而言，淡水河北側除了沙崙海水浴場之外，往北依序還有洲子灣、淺水灣、白沙灣、石門洞、金山、翡翠灣、萬里等海水浴場。這些海水浴場中，白沙灣、金山、萬里等海水浴場在民國 50 年代左右便已設立；翡翠灣、洲子灣海水浴場則陸續在民國 70、71 年經政府核可後開始營運（左顯能，民 71）；淺水灣、石門洞則是在民國 77 年政府推行「北海岸國家風景區」之後才著手建設。由此可知，在民國 80 年沙崙海水浴場收入開始銳減之前，北海岸的海水浴場數量已經開始增加。若以需求和供給的角度來說，在遊客數量不變的情況下，新增了更多可以選擇的海水浴場，將會造成遊客的分散，提高了各個海水浴場之間的競爭性。

各個海水浴場的自然環境條件其實都差不多，其中較值得提出的，是同樣位於淡水鎮的洲子灣海水浴場。洲子灣海水浴場於民國 71 年受政府核可營運，屬於一私人經營的場所。除了海水浴場的設施之外，該民間財團也計畫將洲子灣開闢成多元的渡假遊樂區，並投資經費建設渡假海景小木屋、龍骨造型烤肉區、休閒會議中心、親子遊樂設施（陳盈卉，民 88）等，試圖以多元的遊憩方式吸引民眾前往。由於洲子灣海水浴場距離沙崙僅四公里遠，加上其以私人營運的方式投入大筆經費，因此在海水浴場收入尚未銳減之際，公所便已感受到洲子灣海水浴場帶來的壓力，除此之外，公所也於民國 82 年提出沙崙海水浴場擴建計畫，希望能與之匹敵。隨著洲子灣海水浴場的計畫經營成功，民國 81 年，淡水鎮長也曾率各科主任，前往洲子灣海水浴場進行觀摩，希望能將其私人的企業化管理、計劃性的開發建設帶入沙崙海水浴場，使沙崙海水浴場成為淡水良好的營利事業（詹惠如，民 81）。

（二）淡水地區其他觀光景點

淡水地區自然、人文資產豐富，除了海水浴場之外，仍有許多景點可供遊客駐足賞玩。依照民國 57 年的淡水都市計畫案內容，當時淡水地區的遊憩區僅有高爾夫球場、海水浴場、紅毛城、忠烈祠等四項。隨著時代的遷移，淡水地區可供民眾遊憩的觀光景點有增加的趨勢。

就自然資源部份，除了可在淡水河岸欣賞觀音山及夕陽之外，河口地區的紅樹林及其組成的水鳥、溼地生態系，也是一個重要的遊憩景點。爲了推廣紅樹林自然保留區的理念，民國 86 年淡水線捷運開通時，在捷運紅樹林站內同時成立了「紅樹林生態教育館」，希望能藉由保護紅樹林之生態環境，向社會大眾推廣環境保護與自然保育的理念（紅樹林生態教育館，民 100）。除了生態教育館之外，民國 92 年「淡水河岸自行車道第二期工程—紅樹林站至竹圍站」也已完工。該計畫除了興建捷運站後方的自行車道外，也配合紅樹林的生態資源，設計池塘生態教學區、自然觀賞步道、生態景觀區。希望能在捷運通車之後，建構一個其爲主的自然生態導覽系統，進而成爲一個新的觀光遊憩計畫，提昇淡水的旅遊品質（Mao，民 92）。

文化古蹟的部份，由於淡水位於淡水河出海口，早年是重要的港口，歷史發展甚早，因此也留下眾多古蹟。依據文化資產保存法，淡水地區經指定的古蹟共有 28 處(表 4-2)。其中除了較爲人們熟知的紅毛城與滬尾砲台外，還有屬於葬墓類的馬偕墓園；屬於教堂類的淡水禮拜堂；屬於宅第類的多田榮吉故居；屬於廟宇類的龍山寺；屬於橋樑的公司田溪橋遺跡等。古蹟的種類不盡相同，但都可說是淡水地區重要的歷史文化資產。

表 4-2 淡水地區指定古蹟

資料來源：行政院文建會文化資產管理處

排序	古蹟名稱	指定類別	公告日期
1	淡水紅毛城與英國領事館	衙署	72.12.28
2	鄞山寺（汀州會館）	祠廟	74.08.19
3	理學堂大書院	書院	74.08.19
4	滬尾砲臺	關塞	74.08.19
5	淡水龍山寺	祠廟	74.08.19
6	淡水福佑宮	祠廟	74.08.19
7	馬偕墓	陵墓	74.08.19
8	前清淡水關稅務司官邸	衙署	86.02.25
9	滬尾湖南勇古墓	陵墓	87.08.29
10	淡水禮拜堂	祠廟	87.08.29
11	滬尾偕醫館	其他	87.08.29
12	淡水外僑墓園	陵墓	87.08.29
13	淡水水上機場	其他	89.06.27
14	淡水氣候觀測所	其他	89.06.27
15	原英商嘉士洋行倉庫	其他	89.06.27

16	淡水海關碼頭	其他	89.06.27
17	關渡媽祖石	碑碣	91.04.25
18	淡水公司田溪橋遺跡	橋樑	91.09.18
19	公司田溪程氏古厝	建築物	92.03.17
20	滬尾水道	其他	93.09.16
21	淡水街長多田榮吉故居	宅第	94.04.21
22	淡水崎仔頂施家古厝	宅第	94.09.21
23	滬尾小學校禮堂	其他	95.08.11
24	淡水日本警官宿舍	宅第	96.12.28
25	淡水日商中野宅	宅第	97.07.07
26	淡水重建街 14 號街屋	宅第	98.01.12
27	淡水重建街 16 號街屋	宅第	98.07.01
28	淡水三芝八庄大道公輪祀	民俗及有 關文物信 仰	99.10.12

除了上述受到文化資產保存法指定的古蹟之外，淡水地區還有許多值得民眾遊覽的場所：淡水老街旁的黃金水岸步道、漁人碼頭、連結到漁人碼頭的自行車道、一滴水紀念館、淡水藝術工坊等。另外，淡水還有許多遠近馳名的小吃：魚酥、阿給、酸梅湯、鐵蛋、蝦卷等，讓前往淡水的民眾除了身心靈的文化洗滌之外，也可大飽口福。

淡水地區擁有多樣化的觀光景點，可以提供來訪民眾不同性質的遊憩體驗，不外乎是假日休閒的好去處。遊憩景點多元可以提高民眾前往淡水遊憩的意願，但是因為在淡水地區可從事的活動類型太多，遊客若選擇前往淡水地區其他觀光景點，便會擠壓到前往海水浴場的機會，間接影響海水浴場的來客數。海水浴場周遭景點的變遷，使得海水浴場面臨的競爭者增加許多：不僅要跟同為海岸遊憩性質的北海岸浴場競爭，也必須跟淡水地區其他不同種類的遊憩資源競爭。競爭者的增加，使海水浴場的發展受到以往沒有的挑戰。

三、交通易達性的變遷

淡水地區位於台北都會區外圍，不論是台北縣綜合開發計畫或淡水都市計畫，都將其定位為台北都會區旅遊休閒的渡假基地。從海水浴場開始營運到現階段為止，淡水地區的對外交通狀況也有所改善，其中最重要的可說是省道台二線的變動以及捷運的興建。這些運輸工具的改善對海水浴場帶來的影響，也是很值得探討的議題。

以自然環境而言，各個海水浴場的情況都差不多。沙崙海水浴場之所以能在眾多的海水浴場中佔有優勢，主要是因為地理位置的關係。因為台北市的北端受到大屯山的阻擋，因此民眾若要去北海岸地區遊憩，除了往北越過陽明山外，就是繞道經由淡水或基隆抵達。而沙崙海水浴場的位置，正好是沿著二號省道，由台北經關渡前往北海岸地區最早遇到的海水浴場。因此民國 81 年之前，在各個海水浴場自然環境狀況相差不遠的情況下，距離台北地區最近的沙崙海水浴場，擁有地理條件上的優勢。

沙崙海水浴場擁有的優勢，在民國 81 年 7 月淡水外環道通車之後便開始轉變。為了增進北海岸地區的易達性，政府於捷運紅樹林站附近興建「淡水外環道」，讓有意前往北海岸地區的民眾能夠避開淡水市區的車潮，直接通往該地(含羞草，民 97)。為配合此一工程，交通部將新鋪設的淡水外環道則改為台二線；原本通往沙崙海水浴場的台二線改為台二乙線(圖 4-7)。淡水外環道開通之後，民眾可以經由外環道直接前往北海岸其他海水浴場，反而不必承擔繞進淡水市區會遇到的塞車問題。正因如此，以前為必經之路的沙崙海水浴場，在淡水外環道開通之後就喪失了原本位置上的優勢。



圖 4-7 二號省道與北海岸海水浴場相關位置圖

【資料來源：研究者改繪自 Google Map】

淡水地區對外的交通方式，除了公路之外，就是捷運。現在的捷運路線和以前的台鐵淡水線是重疊的，所以要興建捷運就必須把原來的鐵路拆除，改為捷運路線（“每天二萬二千人次 疏運北淡線旅客 公車今天起上路”，民 77）。在民國 77 年拆除鐵路，到民國 86 年捷運淡水線通車這一段時間，淡水地區對外的聯絡方式只能倚靠公路運輸。雖然鐵路自民國 77 年便停駛，但是海水浴場的收入隔年並沒有明顯下滑；民國 86 年捷運開通後，遊客數量也沒有上升。吳家琦(2008)的研究中也指出，前往海水浴場的遊客大部份是以自行開車為主，搭乘大眾運輸工具前往的人數僅佔 11%。因此可推測：藉由鐵路、捷運線前往沙崙的海水浴場遊客量，並不是浴場收入的主要顧客來源。遊客在鐵路與公路運輸中偏好公路的原因，應與交通的便利性有關。因為鐵路路線僅能到達淡水市區，無法直接連結到海水浴場。遊客若欲搭乘鐵路前往海水浴場，勢必要在淡水火車站轉乘公車，反而增加了到達海水浴場的困難度。因此以距離的觀點而言，在民國 81 年以前，二號省道給予沙崙海水浴場的交通優越性就是一個極重要的配置性資源。

若影響海水浴場來客數的交通建設是以公路為主，民國 86 年淡水捷運線開通後帶來的人潮，對於沙崙海水浴場的幫助並不大，而真實的狀況正是如此。捷運通行後帶來的觀光人潮，主要遊覽地點都在捷運站附近，對於捷運站週邊商家的繁榮，帶來很大的效益。其中最明顯的，是淡水老街的繁華及觀光化。原本和淡水車站有一段距離的老街，因為捷運的開通後商家範圍也向東擴張，和淡水捷運站連結在一起。沒有位在捷運站附近的沙崙海水浴場，反而因為位置上的問題，遭到了空間上的排擠(如圖 4-8)。因為捷運帶來的大量觀光人潮，是以步行的方式遊覽淡水地區，移動的範圍受到很大的限制，大多僅集中在捷運站附近。而現在較普遍的捷運接駁公車，是在民國 88 年海水浴場停止開放後才出現，並沒有來得及為海水浴場帶來遊客，而且公車路線，也沒有經過沙崙海水浴場。沙崙浴場便因交通建設，出現時空輻散的現象。

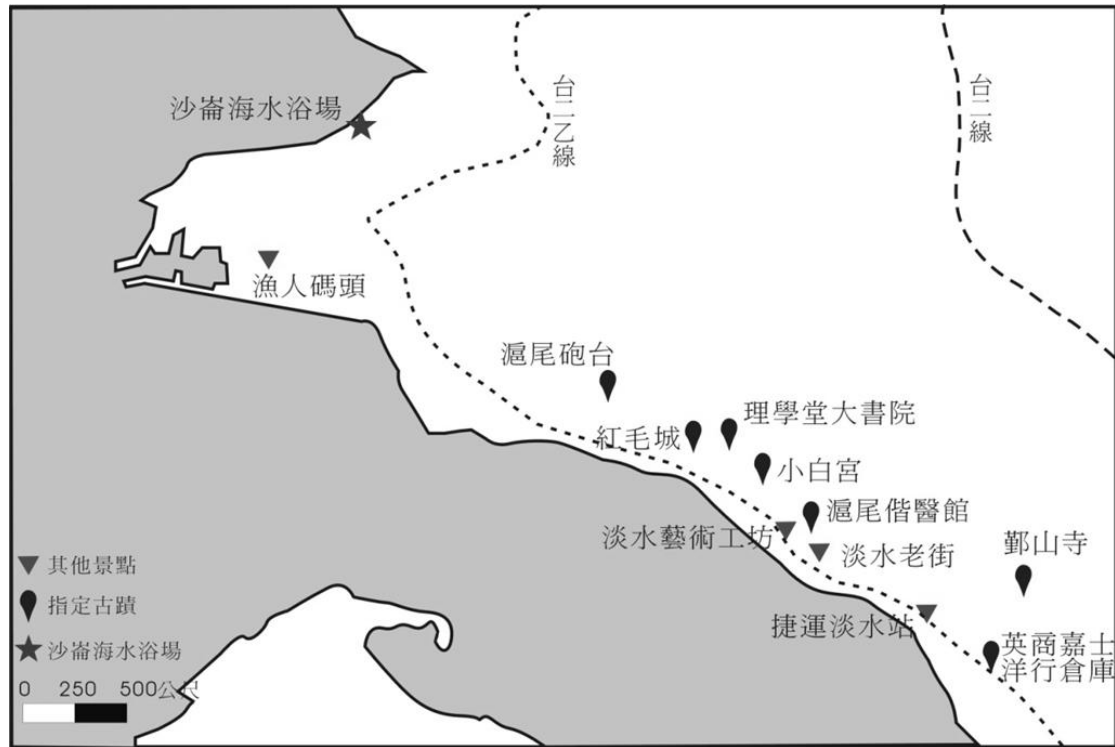


圖 4-8 淡水地區重要指定古蹟、景點與沙崙海水浴場相關位置圖

【資料來源：研究者改繪自 Google Map】

小結：

就海水浴場自身而言，海水浴場發展初期，水質清澈、設備完善，又是離台北地區最近的海水浴場，因此吸引很多民眾前往遊憩。民國 80 年以後面臨的設備老舊問題，雖然公所努力解決，但是解決完設備，還有水質跟水流的問題需要努力。水質的問題是經過檢測的數據較不容置喙，但一直存在於海岸地區的水流問題，卻在民國 89 年才第一次被提出。雖然鎮公所說水流問題是觀光局勘驗的結果，但依法令而言水流問題並不能構成無法開放海水浴場的依據。因此當時讓海水浴場無法開放的，還是取決於浴場經營者的態度。鑑於當時海水浴場已經關閉，而且鎮公所也沒有意願重新經營海水浴場，因此若能以水質和水流等客觀性的因素做為無法重新開放浴場的理由，就比較不會受到一般居民非議。而為了維持浴場持續關閉的客觀性，便要維持水質的不合格，便能防止鎮民代表因為浴場水質改善要求鎮公所重新開放。因此，在已擁有 89 年水質不合的數據之後，只要不重新測量，浴場的水質數據便能一直維持不合格的狀態。也是因為如此，鎮公所對鎮代要求重測水質的意見置若罔聞。

等到台北縣政府接手沙崙海水浴場後，由於它想經營的方向跟浴場無關。為了表達沙崙海岸無法繼續以浴場之姿開放，縣政府透過《變更淡水都市計劃（海濱遊憩區為文化创意產業特定專用區、保護區、綠地用地及道路用地）案》說明

沙崙浴場水質不符標準，並用〈水域遊憩活動管理辦法〉限制沙崙海岸的游泳活動，使海水浴場的轉型合情合理。有關於沙崙海岸的自然環境變遷，除了它自身因為時空推移的變動之外。鎮公所和縣政府也在這個過程中，以自身擁有的權力干擾自然環境的呈現狀態和數據，使當地的發展能朝自己所希望的方向前進。

海水浴場最初面臨的競爭，主要是其他海水浴場的開放。最初以離沙崙最近，採取私人經營而達顯著成效的洲子灣海水浴場，對沙崙海水浴場的威脅最大。然而 81 年淡水外環道通車之後，北海岸海水浴場的易達性提高，使得沙崙的競爭者大幅增加。至於淡水地區其他的遊憩資源，是否能利用位置的鄰近為海水浴場帶來遊客，則取決於是否有相關的配套行程。就一地的觀光發展而言，愈多的觀光景點，就愈容易吸引人潮。如果觀光種類多元而繁複，該地的觀光前景就可預期。然而對於單一觀光景點來說，若周遭有太多景點可供遊客選擇，則遊客可能會因為選擇其他景點而降低前往該景點的機會。這種屬於結構化裡中談論到的矛盾現象，可能對當地的觀光發展帶來幫助也可能帶來威脅。在這樣的競爭下，景點若沒有持續更新或維持自身的優勢，很容易被其他競爭景點取代，造成對原景點的威脅。在此同時若能意識到這樣的危機，並藉由空間上的鄰近採取相關配套措施，則不同景點之間就有了聯繫，反而能增進該地發展，相得益彰。

沙崙海水浴場早期在淡水地區的優勢，就是相同類型的競爭景點不多，只有洲子灣海水浴場一個而已。而且在民國 80 年浴場收入開始下滑時，鎮公所便開始檢討自身觀光優勢不再的原因。已有危機意識的海水浴場，為什麼沒有利用淡水地區其他的觀光景點，包裝出一個套裝行程增進海水浴場收入，研究者認為是因為海水浴場與其他觀光景點興盛的「時間差」。簡單而言，近年淡水地區的觀光繁榮，主要是因捷運線開通帶來的經濟效益。在此之前，幾乎是以海水浴場獨撐大局。因此海水浴場收入衰減到捷運開通的這段期間，鎮公所採取的作法都是努力更新海水浴場內部設備，而不是向外尋找其他觀光景點，因為沒有其他景點可作串連。等到捷運開通，接駁公車也開始營運之際，淡水其他觀光景點興起之後，海水浴場卻已經停止營運，無法與後來興起的觀光景點作遊憩上的相關服務及配套。

以空間的角度來看，淡水地區的眾多觀光景點，主要都在淡水市區內，離沙崙海水浴場有一段距離。若是搭乘捷運前往淡水的民眾，不透過接駁公車是無法到達海水浴場的。雖然前往漁人碼頭的接駁公車數量很多，但其行進路線並沒有經過海水浴場，因此增加了到達的困難度。加上海水浴場關閉已久，如果不是事先知道地點做好規劃，一般人也不會特地前往。淡水地區的其他觀光景點，對沙崙海水浴場發展帶來的影響，除了空間上的排擠之外，還有不同遊憩類型的競爭。就歷史古蹟而言，淡水地區有許多經文建會指定的歷史建築可供遊客參觀；就生態旅遊而言，淡水河岸有極具價值的紅樹林生態系；就休閒遊憩而言，目前淡水

老街及漁人碼頭的觀光發展也很完善。而沙崙海水浴場，生態性不及紅樹林、歷史性不及紅毛城、遊憩休閒度不及漁人碼頭，在眾多的競爭者中，海水浴場的遊憩優勢便不夠強烈。依照目前淡水的觀光發展趨勢，主要還是以河岸地區為主，就聚集經濟的效益而言，在淡水河沿岸的這些觀光景點，還沒有達到飽和的情況之前，與其重新投資大筆經費到距河岸較遠的沙崙海水浴場，不如先將河岸地區可供遊憩的部份做的更加完善，以吸引更多觀光人潮。

第二節 沙崙海水浴場空間議題的政治結構因素

影響海水浴場發展的，除了週遭環境變遷造成的空間競爭之外，法規的訂定或修改、計畫目標的不同、政策推行的方向這些結構性的因素的改變，也會影響它的空間競爭力。若不考慮海水浴場現今的關閉狀況，海水浴場從開始營業到現在也有 30 年以上。在這段期間，任何的政策或法條出現或修訂，都可能對沙崙海水浴場的發展帶來幫助或限制。本節將討論的，就是這樣的政治結構性因素，對沙崙海水浴場的影響。

一、法令規章

為了保障國民安全並使國家能夠有運行的依據及標準，政府會訂定許多法令規章。以結構化理論而言，法律的制定將會使人民的行為受到限制，但也同樣給予人民可遵從的行為依據。下列將提出幾個與海水浴場發展有關的法令條文，並說明其對海水浴場的影響。

(一) 公共造產獎助及管理辦法

公共造產屬於地方自治事業的一種，其目的在鼓勵各縣(市)、鄉(鎮、市)利用地方環境資源，配合地方人力、物力、財力，因地因時制宜，從事各項經濟生產事業。藉以創造地方財富，進而達自立自足之境地，並將其所得收益，用以發展地方建設(內政部民政司，民 101)。

鎮公所能以機關團體的身分，申請經營沙崙海水浴場，便是依據此條文。基於該法令的規範，淡水鎮公所經營沙崙海水浴場時，管理營運方式便須符合該法令。然而因為公共造產的主要目的是增加地方財源，所以當沙崙浴場的收入下降，甚至出現虧損的狀態時，便不符合公所申請該地作為公共造產的目的。也因為浴場無法為鎮庫創造收入，鎮公所便想撤銷該地的公共造產經營權，因為繼續經營下去並不符合公共造產增加地方財源的目的。

(二) 臺灣省警備總司令部佈告戒字第壹號[台灣省戒嚴令]

民國 76 年 7 月以前，台灣地區的海岸線受到台灣省戒嚴令第二條的限制：海岸地區除了基隆、高雄、馬公三港口可在警備總司令部監護下開放之外，其餘地區一律封鎖，禁止出入。由於海岸地區屬於軍事管制區，一般民眾不能任意前往。當時的民眾若想前往海岸地區，只能選擇政府公告的海水浴場，其餘海岸地帶民眾皆無法靠近。因此，沙崙海水浴場在戒嚴時期的優

勢，便是擁有其他地方無法提供的海岸地區。這樣的優勢，使得沙崙海水浴場在民國 65 年開放後，為淡水地區的觀光發展貢獻良多。

民國 76 年解嚴之後，海水浴場的海岸地區優勢，便不復存在。由於解嚴後海岸地區不再受到軍事管制，人民可前往任一海岸從事遊憩活動。再加上台灣地區四面環海，海岸地區廣闊，有眾多區域可提供類似海水浴場的機能。而且前往非海水浴場的海岸地區，不需繳交門票費用，在遊憩成本的考量之下，民眾便可能減少到海水浴場遊玩的次數。此外，以前海岸地區受到管制，人們是被禁止前往的。在心理抗拒¹⁸的前提下，反而有可能提高遊客前往海水浴場遊玩的意願。對於沙崙海水浴場來說，戒嚴時期的海岸管制，對於它的發展反倒是有助益的。

（三）地面水體分類及水質標準

海水浴場每年開放前都必須經過水質檢驗，其水質必須符合〈地面水體分類及水質標準〉中提及的甲類海域地面水體。因此海水浴場要開放，就必須符合該法條規定的水質標準。該標準於民國 74 年發布，在民國 82 年及民國 87 年皆有修正，而沙崙海水浴場因為水質不合標準無法重新開放的年份是在民國 89 年。由於浴場停止開放的年份和法令修正的年份極為靠近，不禁讓人聯想到浴場的水質不合問題，是否與民國 87 年的法令修正有關：若該年度的修正將水質檢驗標準提高，就可能導致海水浴場在民國 89 年無法通過檢驗標準。若是如此，在水質不變的前提下，此法規的變動便成為影響海水浴場開放的重要原因。

由於海水浴場在民國 89 年未通過檢驗標準的項目，是水中的重金屬銅含量，因此研究者比對民國 82 年和民國 87 年條文修訂中有關重金屬銅含量的部份。比對後發現，民國 87 年的條文將原本銅含量最大值 0.02(毫克/公升)修改為 0.03(毫克/公升)。也就是說，民國 87 年的條文修訂，事實上是放寬了水質檢驗的標準。若海水浴場的自然條件不變，這個法令的修正，就不會對海水浴場造成限制。而民國 89 年的海水浴場，在法令變得較寬鬆的前提下，仍無法通過水質檢驗，便代表當時海水浴場的水質狀況已不若從前良好。所以，在法令規範的限制之下，海水浴場就無法重新開放營運。

¹⁸ 心理抗拒 (psychological reactance)，當一個人的自由行為受到威脅時，他會處於一種動機喚醒狀態，驅使他試圖恢復自身的自由。指愈被禁止就愈想要去做的心理現象 (時蓉華，民 85)。

（四）國有財產法

沙崙海水浴場的土地所有權人之一是國有財產局，依據國有財產法第四十六條規定：邊際及海岸地可闢為觀光或作海水浴場等事業用者，得提供利用辦理放租。因此要順利營運海水浴場，必須依法向國有財產局申租土地。

海水浴場營運之初，國有財產局是以無償的方式將土地借給鎮公所使用（“沙崙浴場設備老舊回生乏力 公所積極更新明年要你看”，民 82）。雖然國有財產局於民國 85 年開始向淡水鎮公所催繳租金，但是鎮公所其實從海水浴場開放的民國 65 年到民國 88 年關閉的這段期間，從來沒有繳交過租金（淡水鎮鎮民代表會，民 91）。雖然無從得知為何國有財產局於民國 85 年一改之前的態度，不願再以無償撥用的方式借用海水浴場的土地，並追討之前的租金。依國有財產法規定，國有財產局有要求公所給付租金的法律正當性。依據民法第 126 條¹⁹看來，國有財產局極有可能是在民國 85 年發現，沙崙海水浴場內的國有土地，並沒有依照國有財產法繳納租金，因此行文向淡水鎮公所追討。又因為追討年限最多為五年，因此只能追討 85 年及前 5 年的租金。也是因為這樣，追討租金的年期才會和〈國有非公用海岸土地放租作業程序〉中，觀光及浴場用地租期以 4 年一租的條文有所出入。而原來以無償方式使用海水浴場土地的鎮公所，也才會從民國 85 年開始，對浴場的租金問題頗為困擾。

（五）水域遊憩活動管理辦法

目前適用於沙崙海水浴場遊憩活動的相關法條，是民國 93 年公告的水域遊憩活動管理辦法。依據該法條的規定，目前淡水地區的水域活動是由台北縣政府管理。海水浴場水域部分於民國 97 公告為免費沙灘，遊客可自行前往；民國 99 年再度公告，該處應以游泳以外之水域遊憩活動為限（台北縣政府，民 99）。在此法令的限制之下，沙崙海水浴場的未來發展，便無法走向浴場一途，應改為其他非游泳類的水上遊憩活動，或是變更為與水域活動無關的遊憩類型。

二、計畫目標的矛盾或衝突

同樣是海水浴場，位於不同的計畫區內，就會因為計畫目標的不同而有不同的定位及發展。位於淡水都市計劃內的沙崙海水浴場，和位於北海岸風景特定區的白沙灣及金山海水浴場，雖然屬於相同遊憩性質，但因為處於不同的計畫區，

¹⁹ 民法第 126 條：利息、紅利、租金、贍養費、退職金及其他一年或不及一年之定期給付債權，其各期給付請求權，因五年間不行使而消滅。

目前的發展現況也就不同。

北海岸風景特定區計畫，於民國 75 年由台北縣政府擬定：計畫範圍西起三芝都市計畫界，南至北部濱海公路(台二省道)南側一至二公里之明顯山頭連線，或其與道路之連線為界，東至金山都市計畫界(台北縣政府，民 75)。北海岸地區麟山鼻及富貴角附近有特殊的岩岸地形，白沙灣和金山地區也早有海濱浴場。透過北海岸風景區的計畫，便可將台灣西北部地區的資源統合、規劃，有利該地區的未來發展。由於沙崙能提供的海岸遊憩資源，白沙灣和金山海水浴場皆有，若加上富貴角地區的岩岸地形，北海岸風景區擁有的自然資源比沙崙海水浴場還來的豐富。相較之下，沙崙海水浴場僅有距離台北都會區較近的優勢而已。因此這樣的風景特定區計畫，對於沙崙海水浴場來說，便形成一種遊憩景點的空間競爭。

雖然台北縣綜合發展計畫將淡水歸類為北海岸生活圈之中，但是北海岸風景特定區在規劃時，並沒有把沙崙海水浴場納入，主要因素是因為沙崙海水浴場位在淡水都市計畫區內。也就是說，北海岸風景區的計畫範圍，會將已劃入都市計畫的區域排除掉。因此，三芝的都市計畫區跟金山的都市計畫區也都沒有被劃進北海岸風景特定區。也因為這樣，沙崙海水浴場和金山、白沙灣海水浴場的主管機關便不相同，也導致了海水浴場不同的發展歷程。

在北海岸風景特定區的規劃裡面，發展當地的觀光資源是主要的目標，因此海岸地區的發展是該計畫推行的重點。但沙崙海水浴場是屬於淡水都市計畫的範圍內。雖然都市計劃中也將淡水定位為台北都會區的遊憩地點，不過都市計畫主要的發展目標還是要以都市為核心。因此沙崙海水浴場在都市計劃中的定位，僅是淡水地區的一個遊憩景點。在海水浴場發展興盛時期，不同主管機關對海水浴場的發展度影響並不顯著，等到海水浴場開始衰退時，身處不同計畫範圍的海水浴場，就有了不同的未來。以計畫目標來說，淡水地區的發展目標是以捷運站為發展核心，向外設置為交通、商業中心，其他大型遊憩設施、名勝古蹟則散佈於計畫區內(台北縣政府，民99)。至於遊憩設施中是否要涵蓋沙崙海水浴場，並沒有一定的強制性。相較之下，以開發海岸地區為目標的北海岸風景特定區，發展便與海岸密不可分。

以北海岸風景區內的白沙灣海水浴場為例。目前由「北海岸及觀音山國家風景區管理處²⁰[北觀處]」管理的白沙灣，最早是由台灣觀光育樂有限公司向國有財產局承租作為海水浴場用地(“石門收購白沙灣浴場 建議省府能專款補助”，民79)。該公司於民國87年放棄繼續承租，白沙灣海水浴場也就此閒置下來(丁

²⁰ 民國 91 年交通部觀光局為了統籌資源，將北海岸、觀音山、野柳三處風景區合併為「北海岸及觀音山國家風景特定區」。

妍，民88)。而閒置後的建築物傾斜、浴場內放置大批鐵架問題，是由國有財產局、北海岸風景管理所、石門鄉公所共同前往勘查，最後由縣政府建設局前往會勘，判定是否拆除（姚永財，民88）。由此可知，白沙灣海水浴場在發展的過程中也曾遇到暫停開放的時期，然而北觀處並沒有因此忽略它的發展：民國91年設立白沙灣入口處設立遊客中心，整體建築將停車場、廣場與沙灘的活動相互融合，並提供到此處遊憩的居民相關旅遊資料（北海岸及觀音山國家風景區，民101）。原本發展停滯的白沙灣，便在北觀處的積極經營之下，得到了起死回生的機會。

海岸地區能夠開發的觀光景點，除了海岸景觀、特殊地形地質、海岸植物與生態，便是海水浴場。因此，發展海水浴場可說是北海岸風景區的一個主要項目。這樣的發展項目若開始出現衰退或閒置的狀態，管理處必定會想辦法改善這樣的狀況。不論是朝振興海水浴場的方向或是轉型為其他海岸遊憩設施，管理處一定會持續經營海岸遊憩，因為這就是北海岸風景區的主要目標。相較而言，淡水都市計劃的目標便是以都市為核心發展，並沒有一定要經營海岸遊憩業。在這樣的計畫目標之下，當鎮公所面臨海水浴場衰落的問題時，是否要以不計成本的方式繼續發展海水浴場的遊憩產業，就沒有像北海岸觀光風景管理處那麼絕對。

三、政策的推行方向

沙崙海水浴場位於淡水地區，所以它的發展也會受到與淡水有關的政策影響。有關淡水地區的觀光發展，從民國 83 年的淡水河河岸遊憩規劃，到民國 94 年的古蹟園區、95 年的淡水藝遊網、98 年的街角博物館等政策來看，可以知道近年來有關淡水遊憩發展的政策並不少。

淡水河河岸遊憩規劃，是一個以自行車為主的遊憩構想。希望透過自行車路線，將淡水河岸的歷史、生態串連起來，成為一個完整的休閒系統。該計畫主要將淡水河岸分成四段不同遊憩類型的活動（陳志梧（主持），民 83），但因為該計畫的計畫範圍是「淡水河岸」，因此沒有緊鄰淡水河的沙崙海水浴場，並不在該計畫之內。而海水浴場既不是文化資產法所指定的古蹟，也不屬於小面積的「街角博物館」範圍，因此淡水地區的觀光發展計畫，唯一和沙崙海水浴場有關連性的，便是民國 95 年的淡水河口藝遊網。淡水河口藝遊網是以觀光為主軸，希望打造淡水河口的藝術、遊憩網絡，並將假日寸步難行的淡水老街觀光人潮引導至紅毛城、淡水漁人碼頭區，提昇淡水地區的觀光旅遊品質（黃舒敏，民 97）。相關的配套計畫分為五個部份²¹，其中與沙崙地區有關的，是「打造新淡水觀光區」的計畫。該計畫包含了漁人碼頭再精進、民族商場規劃、觀光旅館 BOT 案，以及沙崙文化創意園區的規劃案（淡水河口藝遊網旗艦計畫簡報，民國 97 年 2 月

²¹ 此五部份分別為：淡水入口意象改善、老街觀光區改造、古蹟園區在精進、打造新淡水觀光區、配套公共設施。

22 日)。

從淡水地區近年來政策規劃來看，可以知道它的發展方向並不是以浴場為主的海岸發展，而是以古蹟、藝術文化的河岸觀光。這樣的政策推行方向，對於面臨台灣海峽的沙崙海水浴場來說，不僅沒有發展類型上的優勢，也沒有發展區位上的優勢。不符合政策發展方向的海水浴場，在政策推行過程中就不會受到重視。當淡水地區的其他觀光景點因為政策的推行而興起時，伴隨著報章雜誌的曝光率，也吸引了遊客的注意。隨著遊客的目光焦點轉移，在此同時逐漸式微的海水浴場，便不會受到特別的關注。因此，在海水浴場撤銷公共造產，轉由縣政府統籌規劃之後，便配合著近年淡水的觀光發展政策，將其改為文創園區來使用。不過同樣處於淡水藝遊網的計畫內，漁人碼頭的發展進度和沙崙的文創園區並沒有同步。漁人碼頭的觀光旅館 BOT 案，目前已完工並開始營運；然而同樣位於該計畫內的沙崙海水浴場，仍保持著與民國 88 年關閉時的相同狀態。

小結：

法令規章的部份，戒嚴時期禁止人民任意前往海岸地區的法令，給了沙崙海水浴場發展上的優勢。然而其他的法規，卻也讓沙崙海水浴場面臨了許多困境：水質不符標準、沒有依法繳納租金、水域遊憩活動管理辦法禁止在該地游泳等，都阻礙了海水浴場的發展。這樣的結構限制，使得海水浴場的發展受到了很大的困境。雖然在這樣的限制之下，還是有可以因應方式：若將海水浴場轉型為非游泳類型的水域活動，便不會受到水質及水域遊戲活動管理辦法的制約；又或者將當地改為公共設施，沒有收取費用的事宜，便不用給付租金給國有財產局。法令的限制可以透過改變海水浴場的發展模式得到解決，但是積欠國有財產局的金額是既定事實，轉型後是否能為鎮庫增加收入，達到公共造產的目的也無法確定。再加上前一章提到，擔心海水浴場若轉型會有公共造產名不符實的現象，因此在鎮公所持有海水浴場經營權的階段，遲遲沒有改變該地的經營方式。最後也使得該地的發展，被「海水浴場」這個名稱所牽制。於是該地就在鎮公所放棄海水浴場經營權後，陸地部份由台北縣政府接手轉型為沙崙文創園區；海灘部份則依照水域遊憩活動管理辦法公告成為一免費沙灘。

除了名稱上的限制之外，影響海水浴場發展的，還有與它所在位置相應的計畫區。和位於北海岸風景區內的白沙灣海水浴場不同的地方，便是沙崙海水浴場屬於淡水都市計畫內。和北海岸「風景區」相比，沙崙海水浴場僅是淡水地區的一個遊憩地點，並不是一定要發展的計畫區。當淡水的繁榮是因沙崙海水浴場的關係時，它可以是淡水主要的發展計畫；但是當它的觀光吸引力開始衰落，無法成為淡水發展的助力時，鎮公所就沒有必要繼續經營一個水質不佳、受租金催討

困擾且無法保證是否能為鎮庫帶來收益的海水浴場。因為負營收不僅與公共造產的利益相違背，淡水地區的都市計劃，也不是以發展海岸地區為主要目標。

仔細觀察淡水地區近幾年的觀光發展政策，會發現它的趨勢是往藝術人文的方性進行，並不是朝海域遊憩的方向規劃。所以憑著海水浴場聞名的沙崙海岸，在淡水的觀光發展的重要逐漸式微。從最早的自行車道規劃，到後來的街角博物館，淡水主要的發展集中在淡水河沿岸、淡水老街，並朝向歷史文化、藝術創意的方向去進行。配合著這些計畫，台北縣政府也預計將沙崙海水浴場更改為與藝術相關的文創園區。縣政府並透過土地利用、淡水都市計畫的變更，將原有的海水浴場用地，改為文創園區專用地，以利文化創意產業的進駐。這樣的政府政策方向，也帶來了沙崙轉型為文創園區的契機。

然而該計畫雖預計沙崙文創園區能在民國 99 年對外營運，但沙崙浴場目前還是維持民國 88 年關閉的狀態。這樣的停滯情形，應該與上一節提到的交通易達性與空間上的聚集效應有關。因為捷運轉乘公車的行徑路線是以漁人碼頭為終點，途中並沒有經過沙崙海水浴場，因此就觀光人潮而言，漁人碼頭的易達性較高，區域代表性也逐漸增強，開發漁人碼頭得到的經濟效益一定會比沙崙海水浴場來得大。因此，同樣處在「打造新淡水觀光區」計畫案中，漁人碼頭的發展合乎進度，沙崙卻被閒置的情況看來，可以知道沙崙文創園區的建設對政策執行者而言，重要性不及漁人碼頭的觀光旅館 BOT 案。因為以空間分布的聚集效應來看，在已經有人潮聚集的漁人碼頭區進行新景點的建設，會比重新打造一個沒有人潮也沒有公車停靠站牌的沙崙浴場來的有效益。這也就可以解釋為什麼在同樣的計畫區中，漁人碼頭和沙崙地區的執行進展速度不一。

海水浴場發展過程一開始所遇到的政治性結構因素，給予了海水浴場發展上的優勢。然而隨時代演進，政治結構的改變，也使海水浴場的發展受到了挑戰。以現階段而言，法令規章給予的制約來看，使它已無法作為海水浴場開放；以計畫目標的角度而言，它也不是都市計劃一定要發展的觀光景點；就政策推行的方向而言，以海水浴場為觀光發展的方式也不符合淡水地區目前的觀光發展模式。隨著海水浴場發展不利，以及它目前面臨到的政治結構性因素的制約，它將改以符合政策方向的文化創意園區方向發展，希望能以這樣的角度重新獲得淡水地方發展的區域代表性。

第三節 沙崙海水浴場空間議題的經濟、文化結構因素

除了政治結構的因素之外，經濟發展和社會文化中潛藏的價值觀，也是會影響沙崙海水浴場的配置性資源。經濟發展除了會影響人民的經濟狀況，也會為居民的遊憩花費及能力帶來改變。在海水浴場發展的過程中，台灣的經濟發展及社會結構變遷，很可能影響居民的消費習慣，進而影響海水浴場的收益。屬於深層的文化結構，也在消費習慣改變之後，對海水浴場發展的影響力也可能產生變化。

一、經濟發展程度與消費能力

一地的經濟發展程度，會影響國民所得及消費能力。若居民的所得無法支付遊憩活動需花費的金額，便無法前往該地旅遊及消費。作為一個以增加淡水鎮庫的收入為營運目標的遊憩景點，沙崙海水浴場便是一個以觀光收入為主要收入來源的遊憩地點。在此前提下，民眾是否有能力前往海水浴場消費，會對海水浴場的營收造成影響，連帶造成了海水浴場的興衰。

台灣地區的經濟發展狀況，可由行政院主計處統計的平均每人所得及就業結構統計得知（表 4-3）。由表 4-3 可看出，從民國 60 年至今，台灣地區的每人國民所得是持續增加的。湯尹珊（民 93）指出，國民經濟所得提高，花費於飲食、衣著上的支出比例並無明顯提升，交通文化娛樂的支出卻有明顯增加，反映出國人願意花費更多金錢來從事休閒活動。因此，台灣經濟發展使得國民所得增加，代表居民有更多比例的金錢可花費在遊憩行為上，也就愈來愈有能力負擔前往海水浴場所需給付的門票及相關支出。

表 4-3 平均每人所得及就業結構統計

年份	平均每人所得 (元)	就業結構		
		農	工	服務
民國 60 年	16,777	-	-	-
65 年	39,355	-	-	-
70 年	90,314	18.8%	42.4%	38.8%
75 年	142,498	17.0%	41.6%	41.4%
80 年	227,244	13.0%	39.9%	47.1%
85 年	338,582	10.1%	37.5%	52.4%
90 年	399,665	7.5%	36.0%	56.5%
95 年	478,968	5.5%	36.0%	58.5%
100 年	537,580	5.0%	36.3%	58.6%

【資料來源：行政院主計處〈國民所得常用統計資料〉〈就業、失業統計〉，研究者整理。】

海水浴場在民國 65 年 80 年這段期間，營運狀況良好，與國民提高的發展一致。民國 80 年之後，台灣地區的國民所得持續上揚，海水浴場的收入卻開始下滑，發生了和國民所得的發展方向相反的情況。雖然民國 80 年鎮公所調漲了海水浴場的門票價格²²，入場門檻提高，但若將票價調漲的幅度與民國 65-80 年間所得增加的程度相比，票價調漲的幅度小於國民所得增加的幅度。因此票價的調漲，並不會使居民變得無法承擔。這樣看來，沙崙海水浴場在民國 80 年後收入下降的情形，就不是因為經濟發展衰退，居民無力承擔遊憩費用的原因。

前往海水浴場遊玩除了必要的門票支出之外，也會有停車及餐飲費用需要支付。若遊客需要其他相關遊憩器材如陽傘、地墊、游泳圈等，也可向出租部租借。當遊客可支付的遊憩金額增加，海水浴場本身及其周遭的服務設施資源都會得到更好的經濟效益，海水浴場邊的公有地也不斷有民眾設攤販賣相關遊憩器材。民國 85 年海水浴場因為預算未通過，第一次停止開放的時候，淡水地區的攤販也希望公所能免費借用海水浴場的停車場範圍，讓他們擺設經營夜市(攤販求情 公所婉拒，民 85)，可知浴場開放確實能對當地經濟帶來影響。夜市的出現，表示海水浴場雖然未開放，但是當地已有一定比例的消費人潮。因此民國 80 年開始出現浴場遊客數減少的情況，就不是消費能力不足的問題，而是遊客的消費意願。

經濟發展後，台灣地區的產業結構開始改變，遊憩活動種類也開始增加。民國 77 年，台灣第三級產業人口超越第二級產業，正式邁入以服務業為主的時代。居民因為所得增加，提高對休閒活動的消費力，也引導了更多遊憩產業的興起。紀俊臣（民 95）認為，台灣的旅遊產業變遷可分為：1980 年代「大眾化均一導向的賣方市場時代」；以及 1990 年代「分眾化多元導向的買方市場時代」。以 Gunn 所提的觀光供給論而言，民國 70 年代台灣地區國民所得不高，還有戒嚴令的限制，居民沒有太多遊憩活動可選擇。在供給者少的情況下，海水浴場所面臨的競爭者不多，對於浴場來說是有利的。但民國 80 年代國民所得提高，民眾休閒意識抬頭，應運而生的遊憩產業開始興盛且轉為多元。這時期的海水浴場，面臨了許多不同種類的競爭者，也因此面臨遊客減少的衝擊。

二、遊憩習慣改變

持續的經濟成長，加上教育的普及與休閒觀念提昇，使國人對於工作時間外的閒暇時間，有了遊憩的規劃與需求。而且居民的經濟狀況，也允許他們從事更多不同種類的遊憩及消費。楊光庭（2007）認為，台灣遊憩產業變遷的因素主要

²²全票由 40 元調高到 60 元；半票由 30 元調高到 40 元；軍警優待票由 20 元調至 30 元。

與經濟成長有關。經濟持續成長，使得閒暇時間增加，國人有充分的能力與機會，從事工作以外的休閒活動。都市化也促使新的都會休閒型態逐漸形成，而農村注重休閒趨勢紛紛走向休閒產業化，並帶動休閒農業與觀光產業的發展。民國 70 年代左右，台灣地區國民所得不高，所能負擔的遊憩金額也不多。此時一般的遊憩活動，以不需花費金錢或花費少量金錢為主。由於前往海水浴場遊玩需花費的金額不高，又沒有太多的入場限制，是一種能夠負擔又適合全家出遊的休閒活動。因此在國民所得不高的年代，居民前往海水浴場的機率比較高。經過多年的經濟成長，民眾所得提高，能負擔起更高的遊憩金額時，許多新興的服務業便開始出現，遊憩供給市場也變得多元化。在面臨眾多遊憩選擇時，雖然海水浴場也是民眾的選擇之一，但是當居民有能力可體驗新的遊憩活動時，會因為新鮮感的關係，選擇嘗試新的活動。除此之外，所得的提升還可使居民有能力去參與以往無法體驗的遊憩活動。因此，伴隨著經濟發展而出現的各種遊憩活動，對居民很具吸引力。相較而言，讓人們較熟悉且多次前往的海水浴場就顯得弱勢許多。

楊建夫等（民 98）認為，1990 年代因為台灣服務業的蓬勃發展，新興休閒產業如雨後春筍般崛起。1990 年代新興旅遊型態便可分為生態旅遊、古蹟和文化體驗、休閒農業和出國觀光四種。因此民國 80 年代以後，雖然民眾的經濟所得提高，消費能力增強，但是隨著消費習慣改變，加上眾多其他的觀光競爭者，發展年代略顯久遠的海水浴場並沒有辦法在此狀況下勝出。當民眾的休閒方式有所轉變，面臨到海水浴場經營不善問題的，便不是只有沙崙海水浴場而已。沙崙海水浴場關閉的前一年，北海岸的白沙灣海水浴場就已經停止營業了（丁妍，民 88）。不僅如此，以多元的渡假遊樂區為目標，在民國 81 年被沙崙海水浴場視為學習模範的洲子灣海水浴場，也在民國 88 年因水域危險、連年虧損等因素關閉（吳柏軒等，民 100）。如果沙崙海水浴場的關閉，是在其他海水浴場發展良好的時候，就可能是因為沙崙海水浴場本身所面臨到的空間競爭或設備老舊等的問題。但是在 88 年前後，北海岸地區的海水浴場相繼停止經營，那麼就可推測是因為民眾的遊憩習慣改變所帶來的影響。也就是海水浴場這類的遊憩活動，已不像從前那般具有吸引力，導致前往浴場遊憩的人數減少，進而造成浴場經營不善。這也可以解釋使沙崙海水浴場區位優勢降低的淡水外環道在 81 年 7 月才開通，但是沙崙海水浴場在民國 80 年開始，就有遊憩人口減少的情況發生。

居民遊憩習慣改變，將會影響海水浴場的吸引力及對外競爭力。觀光景點是否能因開放而帶來收益，民間的承包業者具有一定的靈敏度。沙崙海水浴場的餐飲部及停車場是以外包的方式經營，在民國 81 及 83 年皆發生了標金低於底價，導致三次流標，最後改以議價方式出租（葉高美，民 81。“沙崙浴場利潤不佳致無人承包營業”，民 83）。民國 85 年沙崙浴場則因廠商數不足、標金過低流標（許桂芬，民 85）。同樣身為海水浴場競爭者的三芝淺水灣，也在民國 82 年出現流標問題（淺水灣海濱公園再度流標，民 82）。從民間業者以較低標金或不

願承包海水浴場相關的服務設施，便可知道業者對海水浴場的發展並不看好。在台灣經濟發展不斷提升，居民的可支配遊憩所得提高的情況下，業者仍不願承包海水浴場的部分設施，便可證明與消費能力相比，消費意願的改變更是阻礙了海水浴場發展的因素。

就結構化歷程提到的社會變遷的角度而言，結構性特徵的轉變並不是立即的，中間仍有過渡性存在。因此，經濟發展帶來的遊憩習慣改變也不會立刻造成海水浴場關閉。雖然台灣在民國 77 年進入以服務業為主的時代，面臨到服務業供給者增加，海水浴場的競爭者也變多的情形，海水浴場的衰退則是在民國 80 年後才顯現，而海水浴場的關閉時間也延續到民國 88 年左右。經濟發展帶來結構性變遷，使遊憩習慣轉變和競爭者增加，造成北海岸地區以海水浴場為觀光遊憩資源的景點陸續發生經營上的困難，同樣以海水浴場為名的沙崙當然也陷入這樣的困境之中。

三、海洋教育與文化

台灣地區雖然四面環海，但有關海洋的遊憩活動並不盛行，這應與台灣承襲了來自中國的歷史文化及大陸思想有關。在以大陸為發展中心的思想中，海洋是危險且不穩定的。這樣的歷史文化透過教育的方式流傳下來，使人們對於海岸危險地區的因應方式，抱持著禁止前往的態度，而不是學習如何避險的海灘安全知識。至於這樣的大陸思想體系，為什麼會有海水浴場的這樣的海岸遊憩類型出現，這便與台灣曾受到日本統治有關。

海水浴場最早由英國人發明，到了日治時代，日本人將其引進台灣，並以醫學觀念強調海水浴場的保健功能。日治時期，日本政府除了在台灣開闢浴場供民眾遊玩外，也透過學校教育讓學童到海水浴場遠足、拔河、學習海泳技巧等，增進居民對海洋的親近度。海水浴場在當時，也被視為一種西化的生活方式（陳柔縉，民 96）。因此海水浴場在台灣盛行，與日治時期日本政府推動的政策有關。隨著政權轉移，國民政府遷台後，先是以政治戒嚴的方式禁止居民前往海岸，再來延續承襲於中國的大陸性思維教育以及重陸輕海的政策，使得台灣居民對海洋的了解不夠充分，進而產生疏離感（邱文彥（主編），民 92）。久而久之，台灣地區的人民回到傳統的大陸思維體系，使海洋又變成不穩定且危險的地方。

在轉為國民政府時期的過程中，日治時期帶來的西方衛生及游泳強身的健康觀念並不會馬上因為政權更迭而消失。因為歷史文化的發展是連續性的，所以海水浴場這樣的遊憩方式仍存在於人們心中。沙崙水浴場於日治時期就已開闢，民國 48 年也曾以招待美軍名義開放，後由聯勤福利總處用以招待國軍官兵渡假嬉水場所，並於民國 53 年奉令撤銷（白惇仁，民 78）。於是淡水鎮公所向政府幾

經爭取後，於民國 65 年以發展觀光事業促進地方繁榮為名開放。至於申請海水浴場開放的原因，與其說是日治時期留下來的海水浴場健身功效，不如說是一種增加地方財源的方式。而且海水浴場雖然在戰後仍有開放，卻不是一般居民可以前往的場所。因此淡水地區雖然擁有良好的海岸，住在當地的居民卻沒有辦法使用，實在可惜。經鎮公所努力爭取後，浴場於民國 65 年重新開放。雖然教育及社會文化已逐漸轉向大陸思想，民眾對海洋的概念也因為學校教育對海洋觀念著墨甚少而日漸薄弱。但在西方現代化的概念、戒嚴令的心理抗拒因素、以及經濟條件的許可影響下，海水浴場雖然偶有溺水意外傳出，仍然吸引大批遊客前往。

民國 80 年，隨著經濟發展，觀光遊憩種類的多元化，居民消費能力、選擇性提高，使得海水浴場的發展面臨眾多遊憩景點的競爭。同時，教育文化中傳達出有關海洋的危險及不可預測性，也使人們在選擇遊憩景點上避開海岸遊憩，以免除其可能帶來的風險。教育文化中對海洋安全知識的缺乏，加深了人們對海岸地區的未知及恐懼。更何況經濟發展後，民眾對生命安全的顧慮提高，海水浴場傳出的溺水事件，加深了人們對於海岸不安全的印象。基於生命安全考量，如果想要從事游泳活動，可以去既沒有水質水流問題，又沒有季節開放的限制，並且還是溫水的室內游泳池。

以淡水作為台北都會區假日休閒的場所來看，台北市游泳池數量的改變，很可能會影響前往浴場的遊客數。表 4-4、圖 4-9 為歷年來台北市游泳池數量與前往人次變化。由該表可知民國 65 年台北市的游泳池數量僅有個位數，民國 75 年開始增加到十位數，入場人次也從 20 萬人左右增加到 70 萬人。民國 80-85 年間入場人次更超過 100 萬人，而 80 年開始正是沙崙海水浴場遊客遞減的時間。因此室內游泳池數量的增加，也可能使得原本前往海水浴場游泳的遊客轉為前往室內游泳池，造成海水浴場遊客減少。至於民國 85 年之後雖然游泳池數量增加，入場人次卻逐漸減少的原因，應是經濟發展後帶來的遊憩習慣改變所造成的影響。

表 4-4 歷年台北市游泳池數與入場人次變化

年份	游泳池池數	游泳池入場人次
60 年	2	90872
65 年	2	202221
70 年	6	561507
75 年	11	701265
80 年	11	1316484
85 年	12	1113917
90 年	16	869526
95 年	19	550755
99 年	18	513478

【資料來源：台北市政府統計資料庫〈台北市社教活動概況〉。】

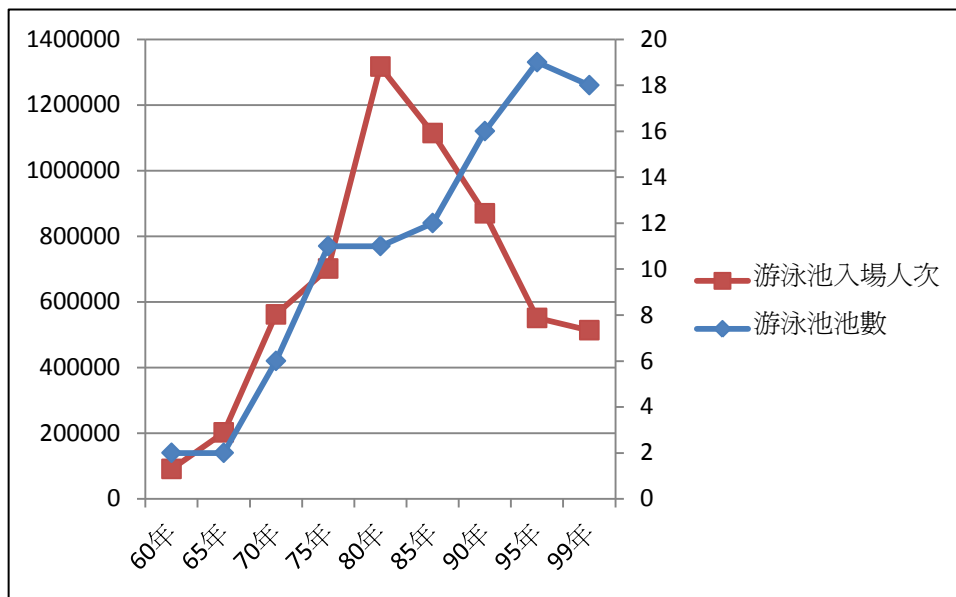


圖 4-9 歷年台北市游泳池池數與入場人次變化

【資料來源：台北市政府統計資料庫〈台北市社教活動概況〉，研究者轉繪。】

以台灣一個四面環海的國家來說，擁有豐富海岸資源的地方卻沒有興盛的海岸遊憩活動，實在是很突兀。在重陸輕海的文化結構因素影響之下，對台灣地區的海岸遊憩發展並沒有很大的幫助。雖然台灣地區的文化狀況從沙崙浴場開放時的民國 65 年到現在一直是沒有改變的。而且這樣的海洋恐懼、危險的概念並無法使海岸遊憩業興盛，但是在各種因素交互作用下，沙崙海水浴場也曾經以海岸遊憩繁榮過。就結構化理論中的資源變遷，以及觀光供給的角度而言，一個遊憩景點的吸引力是各種因素交互作用而成的。因此只要影響海水浴場吸引力的其他因子仍對遊客有高度的吸引力，屬於思想深層的文化因素就不會對遊客選擇前往海水浴場的念頭造成阻礙。但是當其他因子的吸引力隨著社會結構變遷而改變之後，文化的影響也會變成一個選擇遊憩地點時的障礙。因此，以大陸為中心思想的教育文化，影響的不僅是海水浴場，而是所有台灣地區的海岸遊憩業。因為他們都有可能在安全的考量下，排除在居民的遊憩活動選擇外。雖然教育部於民國 96 年公布「海洋教育白皮書」、「海洋教育執行計畫」等，希望能藉由教育的方式增加國人對海洋的認識及瞭解。然而該計畫尚屬起步階段，推行的時間也較短，因此是否能改變民眾對於海洋的觀點，並進一步影響居民的遊憩選擇，仍有待進一步觀察。

小結：

經濟發展結構歷程的轉變，使得台灣地區的經濟繁榮、國民所得增高，讓居民有更多金錢從事休閒遊憩活動。但隨著經濟起飛帶來的遊憩景點增加、消費能力提高，也使得海水浴場面臨更多的競爭者。若以民國 80 年為分界期，這時的國民經濟狀況已明顯提高，並且經過了長期的高度發展，對未來的前景也充滿信心。與此同時，民眾的經濟狀況提升，可支配的遊憩支出增加，對於台灣觀光產業的興起有很大的幫助。這時候新興起的遊憩活動或景點，不但新穎而多元，也一定是配合著當時的社會文化及國民需求產生的。至於戒嚴時期便已開放的沙崙海水浴場，在一連串遊憩產業興起的情況下，面臨了以往未有的競爭與挑戰。設備老舊的沙崙海水浴場，除了硬體設施的新穎程度無法和新式活動比擬之外，人們對於新事物的好奇度，也影響民眾遊憩時的選擇。因此，沙崙海水浴場的收入隨著時代的推移下降的原因，也會受到經濟發展帶來的遊憩習慣變遷的影響。

這樣的遊憩習慣改變影響的範圍，不僅僅是沙崙海水浴場而已，北海岸地區的海水浴場也因為此情況面臨同樣的經營困境。在這樣的經濟結構變遷影響下，不但影響遊客前往海水浴場的遊憩意願，經營海水浴場委外設施的民間業者也降低了承租意願。親眼目睹沙崙以及其他海水浴場的收入衰退後，鎮公所也無法確保發展海水浴場能持續獲利。因此，在多次改善海水浴場設施，卻仍無法喚回流失的人潮後，鎮公所便因為營運成效不佳及租金太高的問題，改變原本要持續經營海水浴場的態度。在台灣經濟情況不斷增長提高的前提下，影響海水浴場發展的經濟結構因素並不是消費能力不足，而是因為消費習慣改變使前往海水浴場的消費意願消失。

除了經濟因素之外，文化上的結構性因素也影響了人們對遊憩活動的選擇。台灣地區雖然四面環海，但延續著中國的大陸文化思維，認為海洋是危險且不穩定的。也是因為如此，台灣地區的海岸活動發展本來就比較式微。屬於海岸遊憩活動的海水浴場是在日治時期傳入的西方現代化生活方式，雖然當時以醫學的觀念強調其對身體的益處，但是隨著日本而來的海洋文化並沒有在日治時期後流傳下來。戰後國民政府接收台灣，除了以戒嚴方式禁止人民前往海岸地區外，延續著大陸中心的思維，也強調著海岸地區的不可預測性，更遑論在教育中推廣海水浴場的健身及醫療功能。重新回到大陸中心的思維後，隨著時代的演進，人民對海岸活動的忽略程度也可說是源自於對海洋的未知與恐懼。這種對海岸遊憩活動的排斥，成為一種惡性循環，也是海水浴場發展上無形的限制。

如果這樣的文化結構一直存在於人民的心中，在海水浴場發展興盛期，只要其他的觀光吸引力誘因，大於文化結構中人民對海岸地區的疑慮，便可以使海水浴場的發展良好。一旦海水浴場的觀光吸引力下降，使這樣的文化結構限制因素

相對擴大，就會影響到海水浴場的發展。體驗到這樣的結構限制後，接手沙崙地區的台北縣政府就沒有打算將該地發展為海灘遊憩景點，而轉為發展與海岸無關的文創事業。在縣政府接手海水浴場時，教育部的海洋教育政策尚未成型，而且就現階段而言，海洋教育推廣的年限較短，影響力也較有限。因此轉為文創園區的方式，不但與近年淡水地區的觀光發展方向結合，也可以說是在文化結構的限制下，為沙崙地區開闢的發展新動向。

海水浴場發展各時期的配置性資源變化，如圖 4-10 所示。文化結構中的海洋恐懼因素在這三個時期並沒有顯著改變，但其他三個配置性資源皆有變動。興衰期前半段，政治上的戒嚴及土地無償租用、經濟結構中的遊憩資源不多，皆對浴場的發展有正面的幫助。興衰期後半，政治上的北海岸風景特定區計畫及空間上的淡水外環道開通，使得沙崙浴場面臨北海岸浴場的競爭。國民所得提高、經濟結構的轉變，也使浴場面臨眾多不同種類的遊憩景點競爭。拉鋸期的時候，沙崙浴場在空間上面臨捷運開通後眾多新興景點的競爭及搭乘捷運的遊客移動力下降，使位置不在捷運及公車站牌路線上的浴場面臨易達性不足的問題。與此同時，經濟結構中的遊憩習慣改變、遊憩種類的多元；政治結構中的水質不合法令標準、位於都市計畫而非風景區計畫的目標差異以及與政策推行方向的遊憩類型不同，皆不利浴場發展。轉型與停滯期延續著拉鋸期面對的各種配置性資源問題，不同的是在此時期沙崙地區已經不是朝「浴場」的方向前進，而是以「文創園區」的方式重新出發。這個新的定位不但符合遊憩習慣改變中，遊客對文化藝術的喜好，也與近年遊憩政策的發展方向切合，並可免除文化結構中對海洋的恐懼與排斥問題。

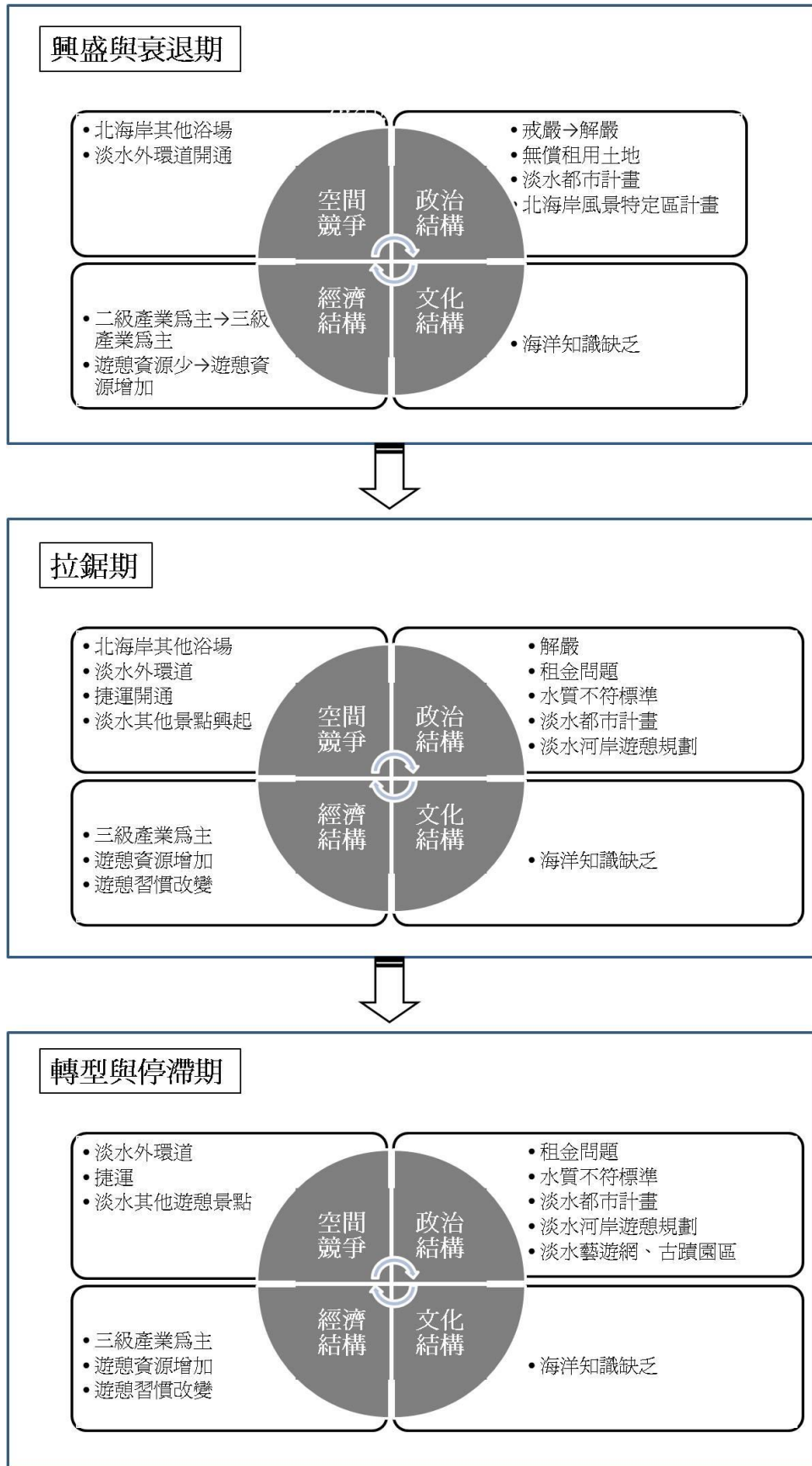


圖 4-10 影響海水浴場空間議題的配置性資源變遷示意圖

第五章 結論

在結構化理論中，結構與行動不斷地交互作用，造成社會性特徵的轉變及結構變遷。本研究以結構歷程的方式為沙崙海水浴場的發展作分析，由於身為行動者的地方居民來源過於分散，因此本研究僅討論結構歷程中的結構因素，並將結構分為權威性資源及配置性資源，以探討沙崙海水浴場發展歷程中的結構變遷及影響。在配置性資源中，海水浴場本身的自然環境、交通易達性、政令法規的限制、經濟文化上的結構要素變遷，都會改變海水浴場所面臨的環境狀態，進而影響海水浴場的發展。另外，由於海水浴場的土地所有權複雜，使得它的發展受到各土地所有權人的態度影響。與海水浴場發展有關的各個組織團體，除了擁有土地所有權之外，再加上法令規範給予的權限，各自擁有可影響海水浴場的權威性資源。同時，各團體對海水浴場的態度，也會隨著配置性資源變遷而改變。在不同的資源與權力結構的交互作用之下，使得社會結構發生變遷，也使海水浴場經歷了不同的發展歷程。

海水浴場的成立，起始於淡水鎮公所向台灣省政府申請經營。海水浴場發展初期，它自身的環境條件、空間上的競爭力、法規和經濟狀態都對海水浴場的發展有正向的幫助。當時海水浴場的水質清澈、設備完善，再加上淡水外環道還未開闢，沙崙海水浴場可說是離台北地區最近的海水浴場，因此吸引很多人潮前往遊憩。在戒嚴令的規範之下，台灣的海岸地區並不能任意前往，沙崙海水浴場是少數可以開放海岸地帶的遊憩場所，在心裡抗拒的因素之下，也會增加民眾前往海水浴場的機率。而且當時台灣地區的經濟狀況正處於起步階段，國民所得不高，無法負擔花費較高的遊憩方式。而當時的遊憩資源種類較少，海水浴場面臨競爭者也不多。雖然當時的文化結構以大陸思想為主，海岸地區的安全是民眾需要注意的。但在其他對海水浴場具有吸引力的結構因素影響下，文化上的顧慮便顯得渺小。因此，當時受到眾多因素支持的沙崙海水浴場，發展的情況十分良好。不但使得淡水鎮庫的收益增加，也曾榮獲全省海水浴場聯合視導評定「特優」。這個時期的沙崙海水浴場，可說是淡水地區觀光發展的主要景點，具有相當的區域代表性。

民國 80 年代，沙崙海水浴場的收入開始下降。這樣的改變除了因為浴場本身設備老舊的問題之外，前述的結構性特徵發生變化也是很大的因素。海水浴場的水質雖然有通過檢測達到開放標準，但身為海水浴場主要水源的公司田溪，上游因為農牧業的經營有了污水排放的問題。與沙崙海水浴場面臨的水質問題相較，北海岸其他的海水浴場便沒有這樣的顧慮。而且因為交通上的方便性選擇到沙崙遊玩的民眾，在淡水外環道通車之後，北海岸海水浴場易達性提高，使得沙崙海水浴場原本的交通優勢不再。除了同類型的海水浴場競爭之外，台灣地區的經濟

發展，也使得海水浴場在民國 80 年代開始，面臨不同類型的遊憩景點競爭。隨著台灣地區的經濟起飛、國民所得提高，遊憩供給市場在居民有能力消費之下變得豐富而多元。新式的遊憩活動給予民眾不同於以往的體驗及新鮮感，對於民眾的遊憩吸引力很大。再加上戒嚴令的解除，使得居民可以任意前往海岸地區，不必像從前被限制在少數的海水浴場中。開放的海岸線，給予民眾更大的自由，也減少了民眾前往海水浴場遊玩的機會。

在這樣的結構轉變之下，握有海水浴場經營權的淡水鎮公所，採取了許多行動希望能改善海水浴場營收不佳的狀況。除了更新浴場內老舊設備及建築、舉辦各式活動之外，鎮長也曾率各課室主管前往洲子灣海水浴場觀摩，希望能以洲子灣海水浴場之發展模式，作為沙崙浴場未來發展之參考。此外，為解決海水浴場收入逐年減少問題，鎮公所也提出海水浴場全年開放的想法，並希望對海水浴場的發展做出整體的規劃，以提高海水浴場的競爭力。雖然代表會認為鎮公所對於海水浴場的改善計畫內容過於草率、提出時間又太晚，因此駁回此議案。但從鎮公所的行動得知，面對這段時期的結構轉變，鎮公所仍多方設法，希望能維持海水浴場的營運收益。

民國 85 年開始的海水浴場發展拉鋸期，延續著上一個階段的空間競爭者增加和經濟結構帶來的消費習慣改變。並且因為這些配置性資源的影響，使得鎮公所的努力無法發揮明顯的效果，海水浴場的收入仍然不見起色。除了這些配置性資源的變遷讓海水浴場的發展受到限制之外，鎮民代表們認為海水浴場收入不佳，與鎮公所的規劃過於粗糙有關。因此，在民國 85 年，代表們採取延後浴場預算案通過的方式，希望使公所正視浴場安全設施及周遭環境問題。這樣的行動造成鎮公所和代表會之間的爭論，最後因為時限的關係，以浴場無法開放結尾。這樣的非意圖結果，並不是雙方所預期的，採取此手段的鎮民代表，甚至還因此承受了居民不斷探問的壓力。在此階段的這兩個團體，雖然因為結構賦予的權力不同，採取了不同的行動方式，但他們同樣為了海水浴場的發展不如預期感到憂心。

經過了 85 年的意外停開之後，海水浴場於民國 86、87 年仍有開放營業。和之前的情況相比，這兩年除了固有的結構性因素外，還多面臨了國有財產局追討租金的困擾。海水浴場開放之初，國有財產局是以無償撥用的方式，將其擁有的浴場土地無條件借用給鎮公所。然而民國 85 年開始，國有財產局要求鎮公所必須按規定租用土地，並另外追討前五年未繳交的租金。由於國有財產局追討的租金總額太過龐大，不是收入漸減的海水浴場所能負擔的。在重重的因素考量之下，鎮公所最終轉變了它以往持續經營海水浴場的態度：決定要終止海水浴場的經營。鎮公所決定關閉海水浴場的行爲造成鎮民代表很大的不滿，認為公所不應該單方面決定海水浴場的經營與否。多次的爭論之後，鎮公所同意向交通部觀光局申請經營證明，重新經營海水浴場。但好不容易爭取到的機會，卻在海水浴場無法通

過水質檢驗的情況下告終。這樣的客觀性因素，使得鎮民代表無法將海水浴場的關閉，歸咎為鎮公所的责任；在水質改善前也不能要求鎮公所重新開闢海水浴場而鎮公所在不想經營海水浴場的前提下，往後數年也持續擱置鎮代重測水質的要求，確保浴場水質無法符合開放標準。

至於鎮公所在海水浴場發展拉鋸期的後半，改變它對海水浴場的態度及立場，除了與國有財產局追討的租金壓力之外，也與浴場本身所面臨的空間競爭及政治、經濟、文化議題有關。以空間競爭而言，民國 77 年開始，海水浴場的經營競爭對象是其它位於北海岸的海岸遊憩設施。然而民國 86 年捷運開通之後，使淡水地區其他觀光景點興起，增加了海水浴場的競爭者。捷運的開通，對淡水地區的觀光發展有很大的幫助，但是捷運帶來的交通便利性，只集中在捷運站附近，帶來的遊憩效益也多集中於此。這樣的交通革新，對於遠離捷運站的海水浴場，反而造成它在交通上的輻散效應：降低了海水浴場的吸引力，增加了它的競爭者。以淡水地區作為台北都會區的觀光休閒地點來看，在捷運開通之前，淡水地區的觀光景點就屬紅毛城、沙崙海水浴場、忠烈祠、高爾夫球場較為著名。就當時的情況而言，沙崙海水浴場是淡水不可或缺的觀光景點。也因為如此，海水浴場開始衰落時，鎮公所做了很多努力為希望能維持它的發展榮景。但是這樣的情形，隨著捷運的開通、漁人碼頭的興建、其他文化古蹟或生態景觀的興起之後，已有經營問題的海水浴場便逐漸喪失它的區域代表性。

就政治結構而言，在這個階段，海水浴場面臨的問題除了同地區的景點競爭之外，它所處的計畫區也成了限制它發展的因素。和位於北海岸風景區內的白沙灣海水浴場不同，沙崙海水浴場屬於淡水都市計畫內。以計畫目標來說，淡水地區的發展目標是以捷運站發展核心，向外設置為交通、商業中心及其他大型遊憩設施。至於遊憩設施中是否要涵蓋沙崙海水浴場，並沒有一定的強制性。因此當淡水地區出現了其他可以取代海水浴場成為地方發展的觀光景點之後，便可就是否繼續經營浴場做審慎評估。而隨著經濟發展，居民的消費、遊憩習慣改變，海水浴場的吸引力下降，處於教育文化中對海洋的不穩定性所產生的恐懼和排斥，便開始影響遊客前往海水浴場的機率。因此這個時期的社會結構性特徵，對海水浴場的發展並不存有優勢。親眼目睹沙崙以及其他海水浴場的衰退，再加上多次改善海水浴場設施，卻仍無法喚回流失的人潮後，讓鎮公所認為經營海水浴場是個吃力不討好的工作。在多所考量下，放棄經營一個水質不佳、受租金催討困擾且無法保證是否能為鎮庫帶來收益的海水浴場，對當時的鎮公所來說不外是一個明智的選擇，也因此使鎮公所一改之前想方設法、努力搶救海水浴場的態度。

等到海水浴場因為配置性資源的變更和政治操作後的客觀性因素面臨無法開放的命運後，鎮公所和鎮民代表對當地的態度也呈現相反狀態。為海水浴場經營不善所苦的鎮公所，希望能夠放棄當地的公共遺產經營權；對鎮公所的政策有

質詢權的鎮民代表，認為鎮公所不應該放棄這塊曾為淡水地區締造風光歷史的海水浴場。有鑑於淡水地區的漁人碼頭，因為經營權的關係，獲利全由台北縣政府取得的案例。為了避免海水浴場這塊土地被其他機構奪走經營權，鎮民代表一直不願意通過海水浴場的撤銷案。並且鎮代認為鎮公所應該為因為水質問題無法開放的海水浴場，思考另一條轉型之路。鎮民代表們對於海水浴場的轉型給予了很多意見，但是鎮公所皆以名目不符的理由，說明在公共造產沒有撤銷之前，公所無法更動海水浴場內部任何設施。至於鎮代要求的撤銷公共造產後的配套措施，鎮公所也一直沒有提出。研究者認為，在海水浴場衰落期鎮公所努力改善浴場設備，卻沒有對外尋找相關遊憩配套措施的原因，是因為當時淡水的觀光景點並不多，無法構成一個遊憩網路。而在海水浴場發展拉鋸期，等到淡水擁有可以和海水浴場串連的其他景點時，浴場也面臨關閉的狀況。而且在當時的社會結構下，海水浴場的觀光吸引力已經改變，淡水地區的其他景點所吸引的人潮，就可以取代海水浴場的遊憩效果。考慮到浴場的觀光優勢不再，加上長期的租金困擾，鎮公所便希望能停止經營海水浴場。

由於鎮公所對海水浴場的發展不抱希望，在停止經營後自然希望撤銷該地的公共造產經營權，和當地的發展完全脫勾。因為不管當地開發或關閉，只要鎮公所還握有經營權，就會繼續面臨鎮代的質詢壓力，最好的例子就是海水浴場停止開放後的馬術運動會。因為馬術比賽的關係，部分海水浴場用地被台北縣政府拆除，並興建室內馬術比賽用地。雖然鎮公所表示台北縣政府借用的土地原本就是縣府所有，而且浴場當時處於關閉狀態，並沒有營運受到影響的問題，因此才沒有知會鎮代。但鎮代會認為公所此舉有失程序，並且擔心縣政府會利用這樣的方式趁機侵占海水浴場，因此強力要求馬術委員會履行切結書上的承諾：賽後一周拆除室內馬場。由此可知，雖然海水浴場沒有經營的事實，鎮代還是對於海水浴場內的土地使用非常在意。在這階段，雖然鎮公所想放棄海水浴場的未來發展，但鎮民代表則希望它以另外的方式重新起步，也因此對其他團體的佔用感到緊張。在結構的限制下，海水浴場部分用地雖然屬於台北縣政府，只要鎮公所尚未註銷浴場的經營權，縣府就無法將浴場內的土地收回作未來規畫。

意見背道而馳的鎮公所和鎮民代表，在海水浴場因為水質問題無法開放後，每年都因為是否要撤銷海水浴場的公共造產經營權而爭執。鎮公所希望能藉由放棄海水浴場的經營權，切斷鎮公所和海水浴場之間的发展連結；鎮民代表希望公所積極為海水浴場的未來發展作出思考和配套措施。然而這個階段的鎮公所，視沙崙海水浴場為一塊燙手山芋，只求趕快讓出，並沒有持續規劃的概念。而且如果經公所規畫後，鎮代認為浴場的發展仍有前景，便不會通過註銷海水浴場的案子，公所就無法跟浴場切割。也因為這樣，公所才對鎮代的要求多所推託。鎮民代表在接連幾年的會議之中，也明白鎮公所的態度，若在此僵持不下海水浴場的發展只會保持現在的狀況，不會有更進一步的發展。再加上捷運開通後代來的新

興遊憩景點，使海水浴場喪失原有的區域代表性，浴場的存廢對淡水的觀光效益已無太大影響。因此鎮代才會在堅持幾年之後，將發展當地的希望轉向台北縣政府，通過了海水浴場的公共造產撤銷案。

最後的海水浴場轉型期，擁有海水浴場經營及規劃權力的團體轉為台北縣政府。之前因為部門分權化的結構限制，台北縣政府無法在鎮公所握有海水浴場經營權時，對海水浴場的發展作干涉。然而在海水浴場停開之後，縣政府早有打算經營該地，也因此海水浴場撤銷公共造產之後，便將其納入淡水河藝遊網的規劃之中。台北縣政府雖然接手了海水浴場的經營權，但是並沒有打算延續當地的「海水浴場」功能。縣政府除了透過政治化的自然因素強調當地不適合以浴場方式開放之外，之前談到限制海水浴場發展的其他配置性因素，也沒有因為公共造產的撤銷而改變。因此台北縣政府接手沙崙浴場後，便要面對多元的遊憩類型的競爭及消費習慣改變對海水浴場發展的不利條件。也在這些結構性特徵的影響下，台北縣政府計畫將當地轉型為文化創意園區，並且透過變更淡水地區都市計畫的方式，展現它對該地的發展構想及態度。文創園區的概念，也符合了縣政府近年來以淡水地區的歷史、文化作為觀光景點的推廣政策。

沙崙文創園區的計畫雖然於民國 95 年就已出爐，但是至今該地仍處於停滯狀態，同樣位於計畫內的漁人碼頭 bot 案，卻已經如期完工。對於這樣進度上的差異，應與沙崙海水浴場在淡水的區位及交通易達性有關。以淡水近年來的觀光發展景點分布狀況來看，空間上多聚集在捷運附近。縣政府所推行的街角博物館、金色水岸或自行車道計畫，也以淡水河沿岸為主要發展地點。相較於這些集中在捷運站附近的觀光景點，沙崙海水浴場的位置就顯得偏僻許多。雖然它的位置離漁人碼頭並不遠，但是前往漁人碼頭的接駁車並沒有在海水浴場設置停靠站，增加了到達海水浴場的困難度。而且目前淡水河沿岸的觀光發展仍未達到飽和，就聚集經濟的效益而言，先發展淡水河沿岸的景點會比發展易達性低的海水浴場來的有效益。而漁人碼頭的觀光也發展了一段時日，同樣是一個吸引人潮的據點，因此在當地建設新的設施，也會比在沒有人潮的海水浴場興建設施來的有曝光率及吸引力。在眾多配置性資源及結構性特徵的考量之下，海水浴場目前雖然規劃為文化創意園區，卻還沒有正式動工。也許等到淡水河岸及漁人碼頭的發展都達到了飽和狀態之後，在開闢新景點的壓力下，縣政府就會開始推動海水浴場的文創園區案。

海水浴場發展各時期的權威性團體和配置性資源間的交互作用與變遷，如圖 5-1 所示。在興衰期前半的各項資源，不論是權威性或配置性，對海水浴場的發展皆有助益。拉鋸期的時候，配置性資源的轉變：北海岸浴場的興起、遊憩習慣的改變、水質不符標準等問題。再加上國有財產局的租金追討，使得身為經營浴場的淡水鎮公所面臨眾多困境。經過多方努力仍無法改善浴場經營狀況的鎮公所，

最後也改變原本持續經營浴場的態度。拉鋸期鎮公所態度的轉變，可以說明雖然握有海水浴場經營權的團體，能決定浴場是否開放，但其他與浴場發展相關的結構團體態度，以及社會結構中配置性資源的變遷，也能對海水浴場的發展造成影響，或進一步改變經營者的態度。此時期的鎮民代表雖然希望鎮公所繼續經營，後來卻面臨浴場水質無法達到開放標準的問題。最後，浴場在鎮公所的堅持、鎮代會的讓步之下，撤銷了經營權，轉由台北縣政府統籌規劃。最後的轉型與停滯期，以台北縣政府為經營者，其他組織團體因為權限的關係對縣政府的影響力甚小。文化結構在這些時期都沒有明顯變動，但因為浴場的其他吸引力削弱，使海洋安全的問題凸顯。考量到配置性資源的變遷，此時期的浴場轉為「文創園區」方式發展，希望能減少沙崙海岸重新開發發展受到的限制。

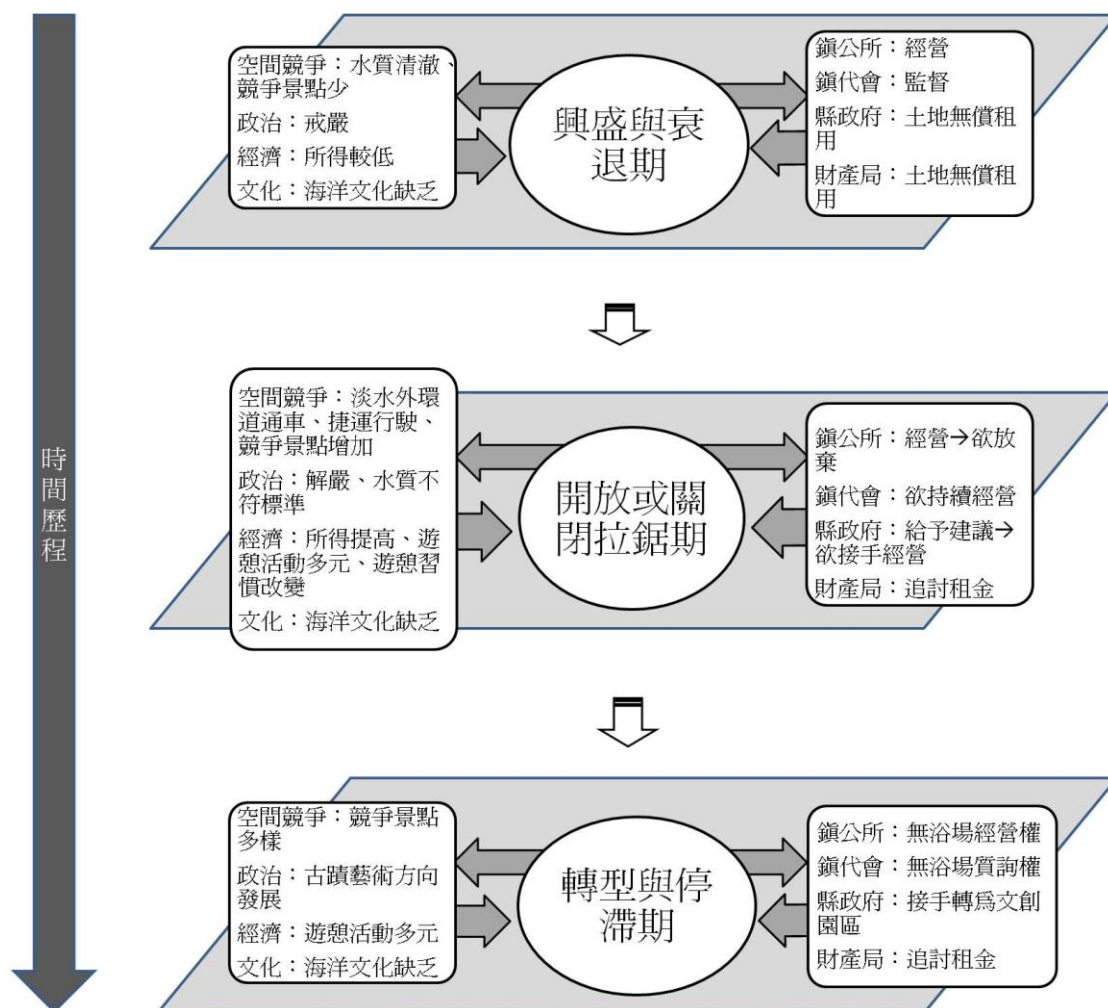


圖 5-1 沙崙海水浴場發展歷程與權威性、配置性資源的關係

仔細分析沙崙海水浴場的發展歷程，會發現各個時期海水浴場面臨的結構性特徵不盡相同，影響其發展的因子也不是單一因素。雖然各個結構團體可以依據法令給予的資源與權力作出決策，但是隨著配置性資源的變遷，結構團體對於是否繼續經營海水浴場的態度也有所不同：台北縣政府對於沙崙海水浴場的發展一直很有興趣，受限於權力結構的限制性之下，於轉型期才獲得能規劃海水浴場的權力，並且將其改爲文化創意園區的方向規劃；經濟發展帶來的消費習慣改變，及捷運興起後淡水新的遊憩景點出現，使鎮公所對海水浴場的態度由積極更新改善浴場設施，轉爲欲停止該地的經營權，減少鎮庫虧損；鎮民代表對海水浴場抱持著繁榮地方的態度，卻在體認到結構的權力限制性後，同意廢除該地的公共造產。

本研究試就沙崙海水浴場的興衰歷程，分析不同時期海水浴場遇到的困境及結構團體所採取的因應行爲。希望透過這樣的分析，釐清各個階段結構性因子的轉變，以及它們如何在社會變遷的情況下交互作用，進而影響海水浴場的興衰及轉型歷程。在結構化歷程中，社會變遷是沒有終點的。有關沙崙海水浴場的發展歷程，本研究雖然只分析它從民國 65 年取得公共造產經營權，到民國 99 年底台北縣升格爲新北市爲止，結束在當地轉型爲文創園區卻還未動工的狀態。但隨著時間的流動、社會結構性特徵的改變，海水浴場必定會重新進入下一個新的發展歷程。

本研究是以海水浴場的觀點，分析沙崙海岸作爲海水浴場的發展歷程。因此對於民國 93 年，鎮公所放棄海水浴場的公共造產，轉由台北縣政府改以文創園區方式經營的部分，並沒有太深入的描述。然而就沙崙海岸的現況而言，在縣市升格後，它的未來發展勢必定與新北市政府的態度和想法有關。如同鎮公所有鎮代會的質詢和監督一般，縣政府的行動也受到縣議會的權限規範。因此在縣府獲得沙崙海岸的經營權、將其規劃爲文化創意園區後，沙崙海岸的發展除了配置性資源的影響之外，縣府與縣議會對於該地的態度，也會影響該地未來的發展狀況。本研究主要以淡水地方自治的行政層級，探討影響沙崙海岸發展的組織團體。在縣政府取得該地經營權，以及縣市升格後地方自治權的轉變，影響該地發展的主要結構團體便轉爲縣政府與縣議會。因此，若後續有研究者對沙崙海岸做爲文創園區的發展歷程以及其未來動向有興趣的話，不妨可朝新北市政府與市議會之間對沙崙文創園區的態度與想法著手。

參考文獻

一、中文文獻：

1. 丁妍(1999年8月6日)。沙崙、白沙灣海水浴場，今年不開放。台灣日報。
2. 丁學偉(1996年2月27日)。沙崙海水浴場 暫緩民營。中國時報，第十四版。
3. 尹宏毅(譯)(2002)。現代性：紀登斯訪談錄。(原作者：Anthony Giddens)。台北市：聯經。
4. 內政部(2000)。公共造產獎助及管理辦法。
5. 內政部(2000)。變更淡海新市鎮特定區主要計畫(第一次通盤檢討)案。
6. 內政部(2003)。兩萬五千分之一經建版地形圖(第四版)。
7. 公共造產欲與私人育樂事業一爭長短 沙崙浴場有意吸收民間資金或外包(1994年8月20日)。淡海報導，第二版。
8. 文雅伶a(1997年3月22日)。第十三次鎮民代表大會召開，沙崙海水浴場今夏恢復開放。淡海報導，第一版。
9. 文雅伶b(1997年5月10日)。沙崙浴場近日開放。淡海報導，第二版。
10. 文雅伶c(1997年5月24日)。沙崙開放第一個周末，吸引上千人潮來解暑。淡海報導，第二版。
11. 王鴻國(2008年3月13日)。北縣通過沙崙海水浴場 變更為文創園區。大紀元。取自：<http://www.epochtimes.com/>
12. 台北縣政府(1968)。淡水都市計畫案。
13. 台北縣政府(1986)。擬定北海岸風景特定區主要計畫案。
14. 台北縣政府(1990)。變更淡水都市計畫(第二次通盤檢討)書。
15. 台北縣政府(2010)。「水域遊憩活動管理辦法」禁止、限制事項公告。
16. 台北縣政府(2010)。變更淡水都市計畫(第三次通盤檢討)書。
17. 台北縣政府(2011)。變更淡水都市計畫(海濱遊憩區為文化創意產業特定專用區、保護區、綠地用地及道路用地)案。
18. 左顯能(1982)。台灣海岸地帶遊憩資源經營之研究。中國文化大學地理學研究所，台北市。
19. 白惇仁(1989)。淡水鎮志。淡水鎮公所。
20. 石門收購白沙灣浴場 建議省府能專款補助(2008年9月15日)。淡海報導，第一版。
21. 交通部觀光局(2004)。水域遊憩活動管理辦法。
22. 交通部觀光局(2011)。中華民國99年國人旅遊狀況調查報告。台北市：作者。
23. 行政院環保署(1998修正)。地面水體分類及水質標準。

24. 吳柏軒、賴筱桐、張軒哲、翁聿煌(2011年9月19日)。海角失樂園 廢棄海水浴場鳴哀歌。**自由時報**，第 A11 版。
25. 吳家琦(2008)。**海水浴場遊客屬性與遊客遊憩滿意度之研究—以翡翠灣海水浴場為例**。國立臺灣海洋大學環境生物與漁業科學學系，基隆市。
26. 改善沙崙浴場，鑑界重建圍牆(1992年4月11日)。**淡海報導**，第二版。
27. 李承嘉、廖本全、戴政新(2010)。地方發展的權力與行動分析：治理性與行動者網絡理論觀點的比較，**臺灣土地研究**，13。
28. 李美華、孔祥明、李明寰、林嘉娟、王婷玉、李承宇(譯)(2004)。**社會科學研究方法**。(原作者：Earl Babbie)。臺北市：湯姆生。(原著出版年：2000)。
29. 李英弘、李昌勳(譯)(1999)。**觀光規劃—基本原理、概念及案例**。(原著者：Clare A. Gunn)。台北市：田園城市文化。(原著出版年：1993)。
30. 李婉綾(1995年5月20日)。全年開放沙崙浴場方案被駁 鎮庫開源計畫慘遭鎮代杯葛。**淡海報導**，第二版。
31. 李康、李猛(譯)(2002)。**社會的構成**(原作者：Anthony Giddens)。台北縣：左岸文化。(原著出版年：1984)。
32. 每天二萬二千人次 疏運北淡線旅客 公車今天起上路(民國 77 年 7 月 16 日)。**聯合報**，第 13 版。
33. 沙崙海水浴場五月開放 鎮公所將可能繼續經營(1996年3月16日)。**淡海報導**，第一版。
34. 沙崙海水浴場日進六十餘萬(1986年8月5日)。**淡海報導**，第四版。
35. 沙崙海水浴場重新建設 淡水鎮公所大力撥款項(1990年9月1日)。**淡海報導**，第二版。
36. 沙崙海水浴場停止開放，遊客不宜擅入免生意外(1991年9月21日)。**淡海報導**，第一版。
37. 沙崙海水浴場發展大事記(2009年7月10日)。**淡水生活報**，專題報導。
38. 沙崙海水浴場邀您開心一夏(1993年7月10日)。**淡海報導**，第二版。
39. 沙崙浴場印不印招待券，近日鎮長將公開做說明(1992年5月30日)。**淡海報導**，第二版。
40. 沙崙浴場利潤不佳致無人承包營業(1994年5月21日)。**淡海報導**，第二版。
41. 沙崙浴場更衣室廁所 開放期前將整建完竣(1993年3月20日)。**淡海報導**，第三版。
42. 沙崙浴場設備老舊回生乏力 公所積極更新明年要你好看(1993年10月16日)。**淡海報導**，第二版。

43. 沙崙浴場無盈餘繳庫惹爭議 公所解釋為新添設備而用罄（1994年6月4日）。**淡海報導**，第二版。
44. 沙崙浴場增添設施 鎮代會有條件通過（1993年6月19日）。**淡海報導**，第二版。
45. 周宗賢、米復國（2008）。**台北縣縣定古蹟公司田溪橋遺跡調查研究及修復計畫**。台北縣政府文化局。
46. 周維新（1997年3月27日）。淡水捷運明天上路。**聯合報**，第6版。
47. 林全洲（2000年3月7日）。沙崙浴場 今夏開放否。**聯合報**。
48. 林新輝a（1996年2月27日）。沙崙海水浴場，五月可望民營。**聯合報**，第15版。
49. 林新輝b（1996年3月20日）。沙崙海水浴場，今夏恐不開。**聯合報**，第15版。
50. 花松村（編）（1996）。**台灣鄉土全誌（二）**。台北市：中一出版。
51. 邱文彥（主編）（民國92年）。**海洋永續經營**。台北市：胡氏圖書。
52. 姚永財（1999年11月4日）。白沙灣浴場閒置問題多 重新開放為民所願。**淡海報導**，第一版。
53. 施富耀（2008）。**文化觀光與地方發展之研究-以鹿港地區為例**。國立嘉義大學史地學系研究所，嘉義市。
54. 洲子灣計畫經營成功 將作為沙崙發展參考（1992年9月12日）。**淡海報導**，第二版。
55. 洪哲政（2010年7月24日）。垃圾塞爆 沙崙海灘沒人管。**蘋果日報**，地方綜合。
56. 紀俊臣（編）（2006）。**都市及區域治理**。台北市：五南圖書。
57. 胡正光（1998）。**紀登士**。台北市：生智。
58. 時蓉華（1996）。**社會心理學**。台北市：東華。
59. 海水浴場門票將漲（1991年4月27日）。**淡海報導**，第二版。
60. 海水浴場設鐵絲網 令戲潮者防不勝防（1987年6月2日）。**淡海報導**，第一版。
61. 翁聿煌（2010年6月14日）。新淡水八景票選 明天截止。**自由時報**。
62. 財政部國有財產局（2003修正）。**國有財產法**。
63. **國有非公用海岸土地放租作業程序（1981）**
64. 張力可（2006年10月18日）。縣長有夢 打造旅館專區。**中國時報**，C2。
65. 張育哲（2007）。**地方經濟發展政策：歷史、理論、與台灣現況調查**。台北縣：韋伯文化國際。
66. 張馨文（1999）。**休閒遊憩學**。新竹市：建都文化。
67. 推動淡海遊憩區早日興建，建設局長江正德走訪淡水（1992年7月15日）。**淡海報導**，第二版。

68. 淡水鎮鎮民代表會（1997）。淡水鎮第十五屆鎮民代表第十三次臨時大會議事錄。
69. 淡水鎮鎮民代表會（2000）。淡水鎮第十六屆鎮民代表第八次臨時大會議事錄。
70. 淡水鎮鎮民代表會（2000）。淡水鎮第十六屆鎮民代表第六次臨時大會議事錄。
71. 淡水鎮鎮民代表會（2001）。淡水鎮第十六屆鎮民代表第十二次臨時大會議事錄。
72. 淡水鎮鎮民代表會（2002）。淡水鎮第十七屆鎮民代表第一次定期大會議事錄。
73. 淡水鎮鎮民代表會（2003）。淡水鎮第十七屆鎮民代表第五次臨時大會議事錄。
74. 淡水鎮鎮民代表會（2004）。淡水鎮第十七屆鎮民代表第九次臨時大會議事錄。
75. 淡水鎮鎮民代表會 a（1999）。淡水鎮第十六屆鎮民代表第二次定期大會議事錄。
76. 淡水鎮鎮民代表會 b（1999）。淡水鎮第十六屆鎮民代表第四次臨時大會議事錄。
77. 淺水灣海濱公園再度流標（1993年3月13日）。淡海報導，第三版
78. 許桂芬a（1996年5月18日）。沙崙海水浴場，兩次廠商競標接流標。淡海報導，第一版。
79. 許桂芬b（1996年6月29日）。鎮公所解決安全措施，沙崙浴場立即可開放。淡海報導，第二版。
80. 許桂芬c（1996年7月20日）。沙崙戲水 小心溺斃。淡海報導，第二版。
81. 許桂芬d（1996年7月27日）。預算未通過今夏無法開放，沙崙海水浴場無安全設施。淡海報導，第三版。
82. 陳向明（2002）。社會科學質的研究。台北市：五南。
83. 陳志梧（主持）（1994）。淡水河河岸遊憩規劃。台北縣政府。
84. 陳雨彤（2006）。地方行銷與地方治理之研究—以台北縣淡水鎮發展個案為例。臺灣大學國家發展研究所，台北市。
85. 陳柔縉（2007）。囍事台灣。台北縣：大和書局。
86. 陳珊玫（1996）。宜蘭縣頭城海水浴場遊憩資源規劃與經營管理之研究。國立中山大學海洋環境工程研究所，高雄市。
87. 陳盈卉（主編）（1999）。淡水。台北市：小知堂。
88. 陳敦源（2002）。民主與官僚—新制度論的觀點。台北縣：韋伯文化。
89. 湯尹珊（2004）。城鄉休閒活動類型變遷之研究。臺灣大學農業推廣學研究所，台北市。

90. 湯銘新、楊永華、胡天玫、余伯泉（1994）。籃球規則的演變與發展。**籃球雜誌**，96，64-67。
91. 黃翊翔（2008）。**臺灣北部福隆海域海灘類型和裂流分布的時空間變動研究**。國立臺灣師範大學地理學系，台北市。
92. 黃舒敏（2008年11月）。大破壞後的大建設？淡水未來何去何從？。**文化淡水**，109，專題。
93. 楊光庭（2007）。**臺灣光復後社會變遷對休閒活動的影響之研究**。亞洲大學經營管理學系碩士論文，台中市。
94. 楊建夫、許秉翔、顏瑞美、黃慧琦、李遇欣、王文誠、魏映雪、李嘉英、張煜權、林如森、陳正利、古宜靈、莊淑姿、劉建麟、郭勝豐（2007）。**休閒遊憩概論**。台北市：華都文化。
95. 葉立誠、葉至誠（1999）。**研究方法與論文寫作**。台北市：商鼎文化。
96. 葉高美（1992年5月2日）。沙崙浴場三次流標後議價出租。**北海岸**，第4版。
97. 詹惠如（1992年9月12日）。洲子灣計畫經營成功 將作為沙崙發展參考。**淡海報導**，第二版。
98. 臺灣省政府（1949）臺灣省警備總司令部佈告戒字第壹號
99. 臺灣省政府（1969）。臺灣省海水浴場管理規則
100. 劉英純（2003年10月28日）。淡海馬術場 面臨拆除。**中國時報**。
101. 劉英純（2003年6月27日）。沙崙打造室內騎馬場。**中國時報**。
102. 蔡孟勳（2000）。**戰後臺灣糖廠與地方發展關係的變遷-溪湖糖廠的個案研究**。國立台北大學都市計劃研究所，台北市。
103. 鄭健雄（2006）。**休閒遊憩概論：產業觀點**。台北市：雙葉書廊。
104. 薄慶玖（1998）。**地方政府與自治**。台北市：五南。
105. 鎮民代表召開臨時大會 門票收入距目標太遠（1987年4月28日）。**淡海報導**，第三版。
106. 鎮長突檢查帳 發現外傳非真（1991年8月24日）。**淡海報導**，第一版。
107. 攤販求情 公所婉拒（1996年6月22日）。**淡海報導**，第二版。

二、網路資訊：

1. Mao。2003淡水河岸自行車道設計第二期工程--紅樹林站段至竹圍站段【部落格文字資料】。取自：<http://blog.yam.com/tanw/article/21091464>。取用時間：2011年11月9日
2. 內政部民政司。地方自治事業推展情形【線上資訊平台】。取自：http://www.moi.gov.tw/dca/02place_006.aspx。取用時間：2012年5月19日

3. 北海岸及觀音山國家風景區。白沙灣遊客中心【線上資訊平台】。取自：
<http://www.northguan-nsa.gov.tw/user/Article.aspx?Lang=1&SNo=04002740>。取用時間：2012年4月5日
4. 台北市政府統計資料庫查詢系統。台北市社教活動概況【線上資訊平台】。取自：
<http://163.29.37.101/pxweb2007-tp/dialog/statfile9.asp>。取用時間：2012年5月19日
5. 行政院文建會文化資產管理處。文化資產個案導覽【線上資訊平台】。取自：
<http://www.hach.gov.tw/hach/frontsite/cultureassets/caseHeritageAction.do?method=doFindAllCaseHeritage&menuId=302&siteId=101>。取用時間：2011年12月15日
6. 行政院主計處。國民所得統計常用資料【線上資訊平台】。取自：
<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=14616&CtNode=3566&mp=1>。取用時間：2012年4月11日
7. 行政院主計處。就業、失業統計【線上資訊平台】。取自：
<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=17144&ctNode=3246>。取用時間：2012年4月11日
8. 行政院環保署。全國環境水質監測資訊網【線上資訊平台】。取自：
<http://wq.epa.gov.tw/WQEPA/Code/?Languages=>取用時間：2012年6月21日
9. 含羞草。人稱「登輝大道」【部落格文字資料】。取自：
<http://tw.myblog.yahoo.com/how-lucky/article?mid=888&next=887&l=f&fid=14>。取用時間：2012年4月17日
10. 紅樹林生態教育館。紅樹林生態教育館簡介【部落格文字資料】。取自：
<http://mangrove20110301.blogspot.com/search/label/0-1%20%E6%95%99%E8%82%B2%E9%A4%A8%E7%B0%A1%E4%BB%8B>。取用時間：2012年3月19日
11. 蔡維新。淡水漁人碼頭 沙崙至淡海新市鎮-新自行車道(2009.5月完工)【部落格文字資料】取自：
<http://weihsin.wwwts.au.edu.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=wp1&Rcg=104641>。取用時間：2011年12月8日

附錄

附錄一：訪談對象

訪談對象	性別	訪談時間	年紀
淡水自來水公司 A	男	民國 99 年 8 月 21 日	約 55-60 歲
淡水鎮公所秘書室 B	女	民國 99 年 8 月 23 日	約 45 歲左右
淡水鎮鎮民代表會秘書 C	男	民國 99 年 8 月 23 日、 民國 100 年 7 月 22 日	約 50-55 歲
淡水鎮清潔隊隊員 D	男	民國 100 年 5 月 25 日	約 45 歲左右
淡水水上救生協會救生員 E	男	民國 100 年 7 月 3 日	約 55-60 歲
沙崙地區民眾 F	女	民國 100 年 7 月 3 日	約 60 歲左右
沙崙海水浴場戲水民眾 G	男	民國 100 年 7 月 10 日	約 25 歲左右
沙崙里里長 H	女	民國 100 年 7 月 23 日	約 45-50 歲
昔淡水鎮 陳鎮民代表 I	男	民國 100 年 8 月 6 日	約 60-65 歲
昔淡水鎮 許鎮民代表 J	男	民國 100 年 8 月 6 日	約 55-60 歲

附錄二：訪談大綱

一、海水浴場關閉的相關問題

1. 是否知道海水浴場關閉原因
2. 鎮公所當時的經營優缺點
3. 鎮公所印製的招待券是否會影響浴場收入
4. 浴場的安全性(水質與暗流)問題
5. 浴場興盛時期的概況描述
6. 認為浴場遊客數量減少的原因

二、浴場關閉後的反應以及發展停滯的因素

1. 鎮民代表大會態度
2. 對行政機關的看法
3. 是否採取行動以及原因
4. 對海水浴場未來發展的看法有何期待