

濕地永續經營管理方法及相關法令之探討

總結報告書



委託機關：內政部營建署城鄉發展分署

執行單位：元貞聯合法律事務所

民國九十九年一月

封面故事：

腰繫著竹簍的兩名婦女，正在彰化沿海濕地撿拾貝類。

圖片來源：蔡嘉陽博士提供

目前列為地方級之永安濕地，因台電太陽能光電廠開發需求，已陸續整地。而今濕地已不再是「濕」地，取而代之的是消失的綠意與地上乾癟的魚屍。

圖片來源：本研究團隊攝影

98年11月前往台南七股濕地的途中所經一片生機盎然的一般濕地，令人驚豔的是不但十多隻黑面琵鷺，亦有為數可觀的雁鴨、白鷺飛舞、覓食。但99年1月再次經過，此處因台南市都市計劃已填地成一片枯槁，再不復見昔日漁塭井然、群鳥悠遊之畫面。

圖片來源：本研究團隊攝影

彰化的海岸濕地是大杓鵝的海角樂園，也是大杓鵝在台灣最大的棲地。在海岸群飛覓食的盛況十分壯觀令人驚嘆。

圖片來源：蔡嘉陽博士提供

濕地永續經營管理方法及相關法令之探討

委託計畫案

總結報告書

委託單位：內政部營建署城鄉發展分署

執行單位：元貞聯合法律事務所

計畫主持人：詹順貴

協同主持人：何彥陞

研究員：蔡志揚、葉再富

民國九十九年一月

濕地永續經營管理方法及相關法令之探討

〔中文摘要〕

濕地可以調節氣候、蓄水防洪、淨化水質、保護生物與其多樣性，意義重大。我國無任何法律直接定義「濕地」之內涵。僅有間接相關的法律保護。因此，對濕地的管理頗有侷限，難以彰顯濕地功能及重要性。為落實濕地永續經營管理，本研究蒐集並分析美國、歐盟、英國、荷蘭、日本、韓國、香港等濕地經營管理及相關法令之探討，並就我國現有體制、法令規章及濕地經營管理方法研析。經由檢視我國現有法令制度，本研究評析出適合我國體制之替選方案及其配套措施，並提出濕地保育法草案架構與具體條文內容。其中包含總則性規範、濕地規劃、濕地保育利用、生態效益補償、獎勵與處罰等進行進一步的說明，並提出模擬操作，以完善我國濕地保育之法制。

關鍵字：濕地、經營管理、濕地保育法

The Research of Conservation, Management and Administration Models for Wetlands and of the Related Regulations

[Abstract]

Wetlands with the function of climate adjustment, water storage, water cleaning and biodiversity mean a lot for people. There is no direct legal definition to wetlands in Taiwan but only some indirect regulation protections. Therefore, wetlands are not able to be entirely protected and the function and importance of wetlands are also hard to be carried out. To create the conservation management models for wetlands, this research organizes the management models and rules regarding to wetland protection of the U.S., EU, UK, Dutch, Japan, Korea, HK as well as analysis the regimes and management models in Taiwan. Through examining the domestic regimes, this research has figured out the structures suitable for us and has finished the draft the Wetland Conservation Act. There are chapters of general principles, wetland planning, wetland conservation and use, ecological effect mitigation, rewards and punishments in the Act. Furthermore, we do a case mock to complete the research.

Key Words: Wetlands, Management, Wetland Conservation Act

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景.....	1
一、濕地的價值和重要性.....	1
二、我國目前濕地保護現況	3
第二節 研究目的.....	4
第三節 工作內容.....	5
一、濕地經營管理方法及國內外案例文獻回顧整理	5
二、分析比較各類濕地經營管理方法之優缺點	6
三、建議各種濕地採用之經營管理方法	6
四、研擬各種濕地經營管理方法替選方案之配套機制	6
第四節 研究範圍.....	6
第五節 作業方法.....	6
一、基礎理論建構	6
二、研究方法	7
三、研究架構	8
第六節 本研究之進行步驟.....	9
一、掌握現況	9
二、資料蒐集與分析	10
三、對照我國或他國現有機制	10
四、議題分析	10
五、對策研擬.....	10
六、案例模擬.....	10
第二章 各國濕地經營管理方法及案例探析	11
第一節 各國濕地保護之重要規範簡述拉姆薩公約.....	11
一、背景說明.....	11
二、公約內容簡介	11
三、目前成效.....	12
第二節 美國濕地經營管理及相關法令之探討.....	12
一、美國濕地保護之立法概說	12
二、濕地管理政策與相關法令內容.....	15

三、生態補償相關內容.....	29
第三節 歐盟關於濕地經營管理相關法令之探討.....	32
一、歐盟關於濕地保護之相關指令.....	32
二、歐盟關於濕地之重要政策.....	33
第四節 英國濕地經營管理及相關法令之探討.....	36
一、英國濕地保護與立法概說.....	36
二、英國濕地保護重要政策.....	39
三、英國信託機制.....	40
第五節 荷蘭濕地經營管理及相關法令之探討.....	47
一、荷蘭濕地保護之背景概說.....	47
二、荷蘭濕地政策之管理與執行.....	48
三、荷蘭生態補償制度.....	53
第六節 日本濕地經營管理及相關法令之探討	56
一、日本與濕地有關之法律規範.....	56
二、日本重要之保育政策.....	58
三、日本之拉姆薩公約濕地.....	60
第七節 韓國濕地經營管理及相關法令之探討	66
一、韓國濕地保護之概說.....	66
二、韓國對於濕地之保全與相關法令制度.....	67
第八節 香港濕地經營管理及相關法令之探討.....	71
一、香港環境保育之立法與管理說明.....	71
二、香港保育政策.....	71
三、香港與濕地保育有關之「試驗計畫」.....	72
四、香港政府對於濕地補償機制之政策.....	78
第三章 我國現有體制、法令規章及濕地經營管理方法研析	83
第一節 我國自然環境之特性	83
一、台灣地理環境.....	83
二、台灣生物與物種.....	83
三、我國濕地的類型.....	85
第二節 我國現行濕地保護相關法規.....	86
一、國土計畫法規	86

二、國家公園法規	89
三、海岸管理法規	90
四、野生動物法規.....	93
五、文化資產保存法規.....	94
六、環境影響評估法規.....	95
七、其他保護專區管理相關法規.....	99
第三節 國家重要濕地案例分析.....	104
一、國家重要濕地法定地位	104
二、國家重要濕地現況與經營管理問題	105
第四節 我國濕地保護之議題	106
一、濕地保護與利用層面	106
二、濕地保育層面.....	107
三、行政管理層面.....	108
第四章 濕地經營管理方法與替選方案	111
第一節 濕地之生態效益補償機制	111
一、制度說明.....	111
二、適用我國濕地保育之評估.....	119
第二節 濕地之環境信託	121
一、制度說明.....	121
二、適用我國濕地保育之評估.....	123
第三節 濕地之保育地役權	124
一、制度說明.....	124
二、適用我國濕地保育之評估.....	129
第四節 濕地範圍之發展權移轉.....	130
一、制度說明.....	130
二、適用我國濕地保育之評估.....	132
第五節 濕地保育之不動產證券化.....	134
一、制度說明.....	134
二、適用我國濕地保育之評估.....	136
第六節 小結.....	136
第五章 濕地經營管理方法之操作原則、方法與模擬操作.....	138

第一節 既有濕地之經營管理、成效評估模擬與案例分析	138
一、目前既有保護區之經營管理.....	138
二、濕地經營管理之成效評估模擬與案例分析.....	139
三、案例模擬比較與建議.....	140
第二節 濕地經營管理方法操作原則、與濕地保育架構之建立	144
一、概說.....	144
二、濕地評選範圍劃定之操作原則.....	147
三、濕地規劃與保育利用計畫之操作原則.....	148
四、濕地之保育規範之操作原則.....	149
五、濕地生態效益補償機制之操作原則.....	149
第三節 濕地經營管理方法實施方式、組織與步驟	150
一、濕地之評選與範圍劃定實施方式、組織與步驟.....	150
二、濕地規劃實施方式與步驟.....	152
三、濕地保育實施方式、組織與步驟.....	153
四、濕地生態效益補償實施方式與步驟.....	155
五、利用國家重要濕地資源從事生產、營利或旅遊活動.....	156
六、對於濕地保育行為之獎勵.....	156
第四節 濕地經營管理方法之案例模擬-以台江國家公園鄰近之私有養殖用土地為例	157
一、說明.....	157
二、以徵收方式進行濕地保育.....	157
三、濕地生態效益補償.....	158
四、建築容積移轉.....	160
五、案例模擬結論.....	160
第六章 結論與建議	161
第一節 結論	162
第二節 建議	162
一、濕地之評選與範圍劃定實施方式.....	162
二、濕地規劃實施方式.....	162
三、濕地保育實施方式.....	163
四、濕地生態效益補償實施方式.....	164

五、利用國家重要濕地資源從事生產、營利或旅遊活動.....	164
六、對於濕地保育行為之獎勵.....	165
參考文獻.....	166

附錄

附錄一 國家重要濕地列表.....	169
附錄二 國家重要濕地現況與威脅類型整理.....	173
附錄三 韓國環境相關法規列表.....	176
附錄四 香港優先加強保育地點清單內容之簡敘.....	189
附錄五 韓國濕地保全法翻譯.....	181
附錄六 美國奧勒岡州濕地法翻譯.....	191
附錄七 我國自然保留區、野生動物保護區、野生動物棲息環境	
自然保護區與國家公園之現況.....	210
(一)自然保留區.....	210
(二)野生動物保護區一覽表.....	212
(三)野生動物棲息環境.....	215
(四)國家公園之現況.....	218
(五)自然保護區.....	229
附錄八 第一次座談會.....	220
(一)第一次座談會會議通知.....	220
(二)第一次座談會會議紀錄.....	223
(三)第一次座談會簽到簿.....	230
附錄九 第二次座談會.....	233
(一)第二次座談會會議通知.....	233
(二)第二次座談會會議紀錄.....	234
(三)第二次座談會簽到簿.....	245
附錄十 第三次座談會.....	248
(一)第三次座談會會議通知.....	248
(二)第三次座談會會議紀錄.....	250
(三)第三次座談會簽到簿.....	263

附錄十一 第一次現勘紀錄.....	267
附錄十二 第二次現勘紀錄	270
附錄十三 第三次現勘紀錄	273
附錄十四 期中審查意見回應表.....	287
附錄十五 期末審查意見回應表.....	294
附錄十六 濕地保育法草案立法總說明.....	303
附錄十七 濕地保育法草案.....	306
附錄十八 濕地保育法草案說帖（法律版）.....	327
附錄十九 濕地保育法草案說帖（一般版）.....	331
附錄二十 濕地保育法草案之問與答.....	333
附錄二十一 濕地保育法草案四種計畫說明概念圖.....	344

表目錄

表 1-1-1 各種濕地定義.....	1
表 2-2-1 美國近期主要用於濕地之規範.....	13
表 2-2-2 美國各州及其它之沿岸濕地保護綱領.....	14
表 2-2-3 較為重要的相關法案名稱.....	16
表 2-2-4 淨水法與濕地有關之章節內容.....	17
表 2-2-5 《淨水法》第 404 節授權聯邦機關之條文與內容.....	19
表 2-2-6 美國農業法案中與濕地保育相關之章節名稱與簡要內容.....	21
表 2-2-7 北美濕地保育法案年度經費編列金額表.....	23
表 2-2-8 濕地管理機關、法案授權條文與相對應行政規則對照表.....	25
表 2-2-9 工兵團擬定之聯邦規則.....	26
表 2-2-10 豁免項目.....	28
表 2-2-11 補償類型.....	30
表 2-4-1 取得信託財產標準.....	43
表 2-5-1 荷蘭國家生態網絡之分區.....	52
表 2-5-2 荷蘭應適用補償原則之地區與相關法規.....	54
表 2-6-1 自然環境保全區之分區方式.....	58
表 2-6-2 第三個環境基本計畫之內容.....	59
表 2-6-3 日本拉姆薩公約濕地的法的保護型態.....	63
表 2-6-4 日本濕地登錄狀況.....	65
表 2-7-1 韓國自然環境維護之體制.....	67
表 2-7-2 韓國濕地保護區的指定程序.....	69
表 2-8-1 自然護理為相關業務.....	71
表 2-8-2 新的自然保育政策目標.....	72
表 2-8-3 新自然保育政策實驗計畫.....	72
表 2-8-4 管理協議試驗計畫申請資訊說明.....	74
表 2-8-5 保育管理協議計畫的開支及人員可獲得的資助額.....	75
表 2-8-6 公私營機構合作建議應考量之因素.....	77
表 2-8-7 濕地彌補顧問研究結果摘要表.....	79
表 3-1-1 我國自然環境之保護區統計（98 年 9 月 1 日統計）.....	84

表 3-1-2 環境敏感地劃設原則之分區與法律規範.....	88
表 3-3-1 保護區經營管理的威脅與因素.....	105
表 4-1-1 補償抵減規則章節架構.....	113
表 4-1-2 補償抵減規則研修時程.....	113
表 4-1-3 補償措施對「資源面積」、「生態功能」影響與否分析比較.....	115
表 4-1-4 補償計畫之補償地點選擇條件.....	119
表 4-3-1 美國保育地役權之步驟.....	125
表 4-3-2 環境地役權之設定內容說明.....	128
表 4-3-3 容積移轉相關辦法與適用內容之說明.....	132
表 5-1-1 各濕地生物重要性評估問項模擬結果比較.....	141
表 5-1-2 各濕地經社重要性評估問項模擬結果比較.....	142
表 5-1-3 各濕地易受損性評估問項模擬結果比較.....	143

圖目錄

圖 1-2-1 研究基礎理論架構.....	7
圖 1-5-1 研究架構示意圖.....	9
圖 2-3-1 歐盟國家的濕地面積（2009.03）.....	33
圖 2-5-1 在荷蘭濕地的水禽數字.....	48
圖 2-5-2 荷蘭碎裂的地景.....	49
圖 2-5-3 2002 國家生態網絡劃定區域示意圖.....	51
圖 2-5-4 2002 國家生態網絡劃定管理區示意圖.....	51
圖 3-2-1 現行環境影響評估及審查之流程.....	98
圖 4-1-1 實施補償措施之執行者類型圖.....	116
圖 5-2-1 我國濕地經管管理方法操作原則.....	147

第一章 緒論

第一節 研究背景

一、濕地的價值與重要性

濕地是全球三大生態系統之一，與人類的生存、繁衍、發展等息息相關。濕地不只具有非常重要功能與價值。根據英國《自然》雜誌 1997 年的評估，全球濕地總價值高達 14 萬 9 千億美元¹。而 2004 年聯合國環境規劃署在資料亦公佈，1 公頃濕地每年可以創造的經濟價值達 1 萬 4 千美元²。除了上述之重要價值外，濕地亦具有以下之重要功能：第一為物理功能，如蓄水防洪、調節氣候、涵養水源，第二為化學功能，如淨化水質之作用³，第三為生態功能，如保護生物與其多樣性⁴等等。

濕地雖是具有高經濟價值之生態系統，然而，要精確地界定濕地之定義卻非易事，主要係因為濕地地理分佈較廣，且各地濕地之水文條件亦有差異。目前世界各國約有 50 種定義來解釋「濕地」一詞。拉姆薩公約對於濕地之定義，普遍為國際間所接受，是目前國際對「濕地」的通用定義。其所界定的濕地為：「水深 6 公尺以下的區域，包括草澤、林澤、泥澤及水域，無論是自然的或人為的、永久的或暫時的、其水為靜止的或流動的、抑或淡水、半鹹水或鹹水所構成的地區；且包含低潮時水深不及 6 公尺的海域」。下表 1-1-1 為世界各國之相關單位對於濕地定義之整理：

表 1-1-1 各種濕地定義

定義者	年份	定義
國際自然保育聯盟 (IUCN)		有水生植物生長的地區。
國際拉姆薩濕地公約	1971	不論是自然或是人為、暫時或是永久、靜止或是流動、淡水或是鹽水、由沼澤、泥沼地、泥煤地或水域所構成之地區包

¹可參英國《自然》雜誌網站上公佈的「The value of the world's ecosystem services and natural capital」資料來源：

http://www.nature.com/cgi-taf/DynaPage.taf?file=/nature/journal/v387/n6630/full/387253a0.html&content_filetype=PDF

²參見聯合國環境規劃署官方網站公佈的「THE ENVIRONMENT IN THE NEWS」第六頁說明，資料來源：<http://www.unep.org/cpi/briefs/Brief22March04.doc>.

³經過濕地的物理、生物和化學過程，可使有毒物質沉澱、降解和轉化，而有淨化水質的作用。

⁴濕地在維護生物多樣性方面有非常重要的地位，依賴濕地生存、繁衍的野生動植物非常多，濕地更是重要的遺傳基因庫，對維護野生生物物種生存，意義重大。

		括低潮位時水深 6 公尺以內之海水地區。
美國環境保護署和工兵團	1975	凡是被地表水或地下水所淹沒或浸透之地區，且其時間週期及次數足夠支持正常環境下水生植物的繁衍，包含林澤、草澤、泥沼。
美國漁業及野生動物署	1979	只要符合下述一個以上之定義條件者即是： 1.必須具有優勢的水生植物。 2.表土下某一深度的土壤必須含水。 3.在一最低限度期間或頻率內必須為水淹沒或土壤含飽和水份。
美國威斯康辛州	1979	在地面或靠近地面之上下有足夠的水能夠支持水生或水域植物，並且有濕地的指標土壤。
加拿大國際濕地工作組織	1980	這些地區的濕土是優勢的，土壤為水所覆蓋，水位隨著每年的融冰季節而有變化，以支持水生植物生長。
加拿大濕地資料中心	1980	土壤為水所覆蓋，或長期飽和，以增進濕地或水棲過程，且須包含濕土、水生植物，和適應濕生環境的多樣性生物活動。
美國康乃迪克州	1982	由排水不良的沖積或氾濫地土壤所組成的土地、或被水淹沒的土地，及由美國農業部土壤保育機構所定義之土壤來校正。
美國加州	1982	海岸地區季節性或永久性為淺水所覆，其包括了鹽澤、草澤、開放或封閉的含鹽沼澤、泥地及沼澤群落。
台灣行政院農業委員會	1987	在陸生及水生體系間過渡之土地，其水位通常位於或近於地面，或是該地積有淺水；必須具備有次列三種性質之一種： (1)地表具週期性，以水生植物為優勢。 (2)基質主要是無法排水之積水土壤。 (3)基質非為土壤，而在每年生長季之某些期間內，為水所飽和或積有淺水。
中國大陸	1992	陸地和水域的交匯處。地表有暫時或永久的淺層積水，以水生植物為優勢種，包括沼澤、海岸灘地、湖灘地、濕草地及淺水湖泊。
中華民國野	1994	係指陸地與水域之過渡地帶，不包括永久性的水域，如河流、

鳥學會	湖泊或海洋。主要三要素為濕土、水域、與水生植群。
-----	--------------------------

資料來源 閻克勤(2006)⁵

以往為求經濟發展，將濕地誤認係閒置、無用之地，而不當利用，甚至大規模陸化開發，造成重要濕地棲地縮小、切割或零碎化，造成整體生態環境劣化、生態資源枯竭。隨著近年來全球暖化、氣候變遷加劇，如何「明智利用」(Wise Use)濕地，穩定生態環境、維護生物多樣性，達到「2008 亞洲濕地臺北宣言」揭櫫「健康濕地、健康人類」(Healthy Wetlands, Healthy People)之國土資源永續發展目標，將是我國國土規劃及海岸再生的重要課題之一。

二、我國目前濕地保育與管理法制現況

回到我國之法制現況，目前並無任何法律直接定義「濕地」之內涵，僅於「環境基本法」第 18 條中規定：「各級政府應積極保育野生生物，確保生物多樣性；保護森林、潟湖、濕地環境，維護多樣化自然環境，並加強水資源保育、水土保持及植被綠化工作。」，惟該條文亦無明確實施濕地保育之規範。

另外，與「濕地」保護相關之間接法律，有如下之規定：

(一) 野生動物保育法第 10 條野生動物保護區的劃定，其劃設對象為野生動物重要棲息環境，例如大肚溪口的水鳥保護區、七股的黑面琵鷺保護區及關渡自然公園等。該等地區均屬前述定義下的「濕地」，惟列入保護區之原因，主要係其屬於野生動物重要棲息環境，故其保護客體係以野生動物為主，而使得該地區之濕地間接受到管理保護。

(二) 文化資產保存法第七章自然保留區之指定公告等規定亦有相關內容，惟其劃設對象為「具有保育自然價值之自然區域、地形、植物及礦物」⁶。例如關渡附近淡水河沙洲的紅樹林保護區，故其保護客體係以「紅樹林」為主，使該濕地範圍間接受到管理保護。

(三) 其他法律所劃設之保護區域，如：國家公園法第 12 條第 5 款劃設的生態保護區、自來水法第 11 條劃定公告的水質水量保護區、水土保持法第 16 條⁷劃設的水土保持區、飲用水管理條例第 5 條劃設公告的飲用水水源水質護區、森林

⁵ 閻克勤 (2006)，海岸環境管理與資源利用評估之研究-以新竹海岸濕地為例，台北大學都市計畫研究所碩士論文。

⁶ 文化資產保存法第 3 條第 7 款參照。

⁷ 尤其是水土保持法第 16 條第 1 項第 1 至 3 款的水庫集水區；主要河川上游集水區；海岸、湖泊沿岸、水道兩岸。

法第 17 條之 1 的自然保護區、第 33 條在森林外緣劃設公告森林保護區、發展觀光條例第 2 條第 5 款定義下的自然人文生態景觀區等等。該等法律亦有其特別保護之客體，倘該保護區域涵蓋濕地範圍，則可因為被劃入該法律保護之特定區域而受到間接管理保護。

(四) 目前行政院環境保護署刻正研擬修訂「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」，並公告將「濕地」納入「環境敏感區位」範圍。此外，研擬過程中，對於經評選為「國家重要濕地」者，或土地開發面積達一公頃以上者是否即需辦理環境影響評估，亦為重要討論項目之一。

由以上分析可知，我國現行仍無直接針對「濕地」管理與保育加以規範之法律。其他與濕地間接相關之規定，均另有規範客體，且各該主管機關管理權限亦不同，使得濕地不僅是附帶地受到規範及保護，更使得濕地之保育與管理方式與內容相當侷限，難以解決濕地大量開發或流失之問題，更無法彰顯我國對於濕地的重視與需求，而與國際濕地保育趨勢相悖。此種間接地、消極地保育濕地之現象，有一部分之原因在於濕地的概念在法律領域尚不明確、不統一，並且欠缺完善的濕地保育法制環境。

直接而明確的濕地保育法制環境，是濕地保育政策之關鍵。若未有明確、直接、積極的經營管理機制與法律機制，在核心概念的闡述或理解上，勢必出現主管機關表述與解釋不同之情形，而造成多重管轄或是甚至是無人管轄的局面。此不僅將直接導致濕地資源或功能無法得到國家法律之保護，更會讓主管機關在濕地保育與管理實務上，難以掌握濕地管理之範圍與界線，也無從制定適用於濕地保育與管理之有效措施。

第二節 研究目的

本研究之目的即在於提出一套可以運用於我國的濕地經營管理方法，並研擬一個直接而明確的濕地保育法制機制。本研究將比較分析國內外濕地經營管理方法，再經由檢視我國現有法令制度，評析出適合我國體制之替選方案及其配套措施，配合濕地政策，提出具體方案，俾利主管機關參考，以呼應我國永續發展濕地保育與明智利用、再生之工作，達到濕地零損失目標。

第三節 工作內容

本研究之工作內容主要在探討濕地經營管理方法，並檢討我國現有體制及法令規章，進而建議各種現行濕地之經營管理方法，並提出配套改善之制度及法令內容。另外將擇數處國家重要濕地，配合建議之經營管理方法，擇例模擬操作分析。茲說明如下：

一、濕地經營管理方法及國內外案例文獻回顧整理

(一) 國外文獻之整理

國際上對於濕地的經營管理以及濕地立法非常重要，可以為我國濕地保護性之立法提供豐富的國際經驗。例如美國、荷蘭、日本、英國、韓國、新加坡、香港和歐洲等相關法制已經積極地開展，其經營管理機制皆採納了環境保育和發展相結合之理念，也產生了不少對我國很有啟發的管理機制。本研究將搜集各個國家對於濕地管理與保育之相關機制，並且分析與整理其值得借鏡之處，以供我國參考。

(二) 國內文獻

目前國內已有部分研究特別關注濕地之管理與保育，因此本研究將就該等文獻進行討論，並檢討其所提出之建議內容如何適用於我國。除了其他具體可行方案外，目前相關文獻與研究有以下三類：

1. 濕地信託與易地補償

本研究將先針對濕地信託與易地補償等資料進行分析，如以鰲鼓濕地進行環境公益信託之可行性研究、研究文化資產保存與活用之公益信託機制與手法的操作模式、濕地公益信託及補償銀行機制之建立等資料。另有以「國家濕地基金」及基金會，擔任「濕地易地補償機制」執行主體，建立濕地倉儲、管理及流通功能；進行濕地易地復育交易、濕地保育認證，濕地經營有償管理、濕地經營收益等業務，負責濕地易地補償機制實際運作等，此皆為本研究將予以彙整之文獻。

2. 發展權移轉

本研究亦將就發展權移轉進行討論。原本之發展權概念⁸多運用於保護農地及古蹟等具有價值的資源上，後來演化為保護鄉村特色及環境資源，並擴張使用於引導開發地區的發展。本研究將會針對發展權移轉是否可用於濕地保育等相關文獻進行分析，並提出初步建議事項。

⁸發展權是一種可與土地所有權分離而單獨移轉之財產權，也就是某塊被界定為保護的土地，其發展權被限制之後，這些被限制之發展權將移轉至另一塊被准許有更多發展之土地上。

3.其他相關機制

其他可以運用於環境、土地或不動產之機制也可能是本研究會予以討論的文獻。例如不動產證券化，指不動產所有者或以不動產標的設立信託後，將該信託之受益權轉售給第三人以便收回資金的運用。另外，如環境地役權、濕地保護區等等濕地經營管理方法等，此等方式是否可以運用於濕地保育，本研究將就該等相關文獻進行檢討。

二、分析比較各類濕地經營管理方法之優缺點

本研究將透過國內外相關案例，比較各種濕地經營管理方法。例如外國相關法規制度之特色為何、是否有值得我國參考之處、是否可以適用於我國、對照於我國濕地保育法制如何建置等，本研究將分析各種資料與文獻，比較各種濕地經營管理方法之優缺點，以利後續分析。

三、建議各種濕地採用之經營管理方法與配套法制

此外，本研究將檢討分析我國國土計畫、野生動物保育、海岸管理和環境影響評估等相關法令。例如海岸法草案現正召開部會協商中。位於海岸之濕地已納入海岸法內規定，則是否將所有濕地均納入海岸法規範，或另行研議濕地（保育/復育）法。期透過此階段之分析，進而建議各類濕地採用之替選管理方案及其配套措施。透過與我國法制之配合，並且比較分析各種濕地經營管理方法之優缺點，研擬各種濕地經營管理方法替選方案之配套機制後，本研究將與各相關單位與縣市政府舉行座談會至少三場，以廣徵各界意見。最後，本研究將提出各種濕地經營管理方法替選方案之建議，俾利主管機關參考。

第四節 研究範圍

基本上，將以全國濕地為法制研究之範圍，至於案例操作部分，將以內政部營建署城鄉發展分署於96年12月完成評選及公佈的75處「國家重要濕地」一「國際級」濕地2處、「國家級」濕地41處、「地方級」濕地32處，選擇重要數處作為研究對象。

第五節 作業方法

一、基礎理論建構

本研究之主要研究目的在於建構一套合於我國體制之濕地管理制度，質言

之，其相關面向均涉及「制度」之型塑，依據學者 Miers/Page 之見解（Miers/Page,1982：220），於「新」制度形成過程中，相關評估工作不可或缺，於是，本研究乃以該兩位學者所提「政策、法律與制度理論」為基礎，以作為分析我國新濕地永續經營管理制度形成之理論依據（詳下圖 1-2-1），申言之，除分析現行國內外濕地經營管理與法律制度之外（主要採「文獻分析法」），其分析之重點或者「競技場」（Imperial, 1999：449-465）⁹尚包括了：民間團體、土地所有權人、主管機關等，經由綜合歸納以及評估後，方能建議新制度之內容，並供作相關單位參考。

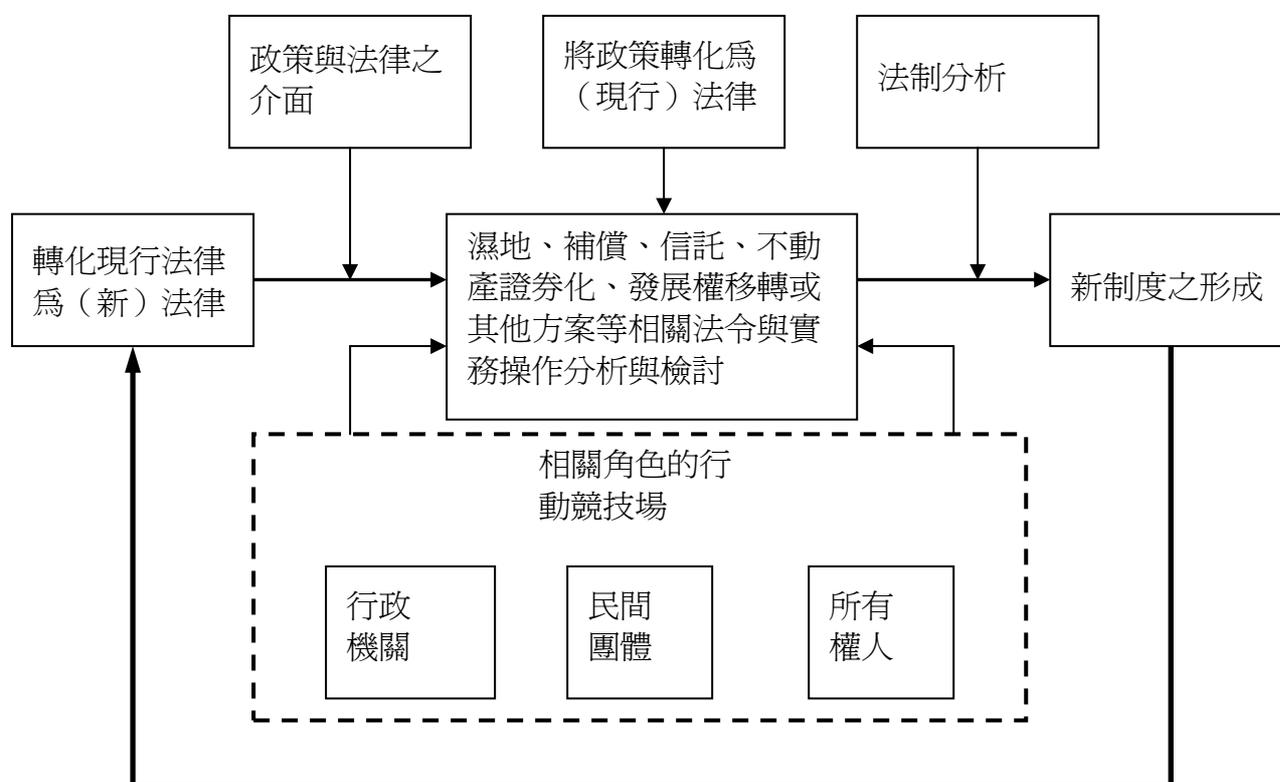


圖 1-2-1 研究基礎理論架構

資料來源：本研究繪製

二、研究方法

(一)文獻回顧法

從「國外濕地經營管理方式」、「外國濕地保育復育相關立法案例」、「我國濕

⁹ Imperial, M.T. 1999. Institutional analysis and ecosystem-based management: The institutional analysis and development framework. *Environment Management* 24(4):449-465.

地經營管理之對策與解決機制」、「我國現有其他可運用之法律制度與機制」以及相關案例，援引分析現行濕地經營管理制度之相關法制問題，並將其內容類型化，以掌握其癥結所在，並參考國外立法例與案例，以強化分析結果之正當性。

(二)文件分析法

文件是對於事件的相關紀錄及研究；它是一種準觀察工具，通常用於追蹤或試探性研究，以補足其他方法的不足。為深入分析我國現行濕地經營管理之相關法制問題，本研究擬藉由文件分析法以法令、行政函釋、法院判決等為研修之方向，並參酌外國之相關法令，在濕地經營管理、信託機制、不動產證券化、發展權移轉等進行分析，以深入瞭解其實際操作可能之問題所在。

(三)意見諮詢法

經由與濕地經營管理、易地補償機制、不動產證券化、信託、發展權移轉或其他方案實務專家學者或行政機關之意見諮詢，輔以前揭相關法制規範之分析，相信必能周延本研究所提相關建議，俾進一步提出未來法令研修對策之參考。

(四)座談會與工作會議

於研擬各種濕地經營管理方法替選方案之配套機制以及相關配套法令內容後，將規劃與各相關單位及各縣市政府舉行座談會至少三場。並出席主管機關之相關會議，就會議之重要議題進行研析，並提出具體說明與對策。

(五)現地踏勘與案例分析

為掌握我國濕地管理經營現況，本研究將先就內政部營建署城鄉發展分署於 96 年 12 月完成評選及公佈的 75 處「國家重要濕地」，利用相關現有資料進行各濕地範圍之初步分析，並挑選一定規模與條件之濕地進行現地踏勘，以瞭解該濕地之現況與附近地區發展情形。挑選及研究濕地案例時，注意城鄉及南北民眾在經濟條件、環境素養、教育背景、產業結構（如養殖業）或離島之區域間差異，並將考量是否可揀選亟待挽救之濕地（例如高美濕地）做為檢討案例。於案例踏勘後，將探討其經營管理機制及配合條件，運用研究所得之成果與要素，推導出案例之處理模式，建立一套濕地永續經營管理之模式，並探析其信託、易地補償、不動產證券化或其他方案之可行性。

三、研究架構

基於上述，本研究擬從「法制分析」之觀點，研析濕地永續經營管理與財產權保護之相關問題，質言之，其分析性質係屬一種理解規範運作的實然面和應然

面，事實上，法律分析面向可為：一、分析法律規範的作用，也就是將現行法令、實務的見解與規範進行全面性的分析；二、觀察該等法令與制度之規範將帶給濕地何種影響，分析各個層面之優勢與劣勢，亦即：於探究未來（新）制度時，從不同分析觀點以檢視現行相關法令，爰此，則本研究將以「交易成本理論」、「財產權理論」為基礎（包括行政面之「參與成本」以及糾紛解決之「訴訟成本」等），分析於（現行）經營管理制度下「財產權」、「操作工具」以及「濕地保護與環境永續經營」三者間之關聯性與特性，並據以作為改善研擬之參考，請詳參下圖 1-5-1 之研究流程圖。

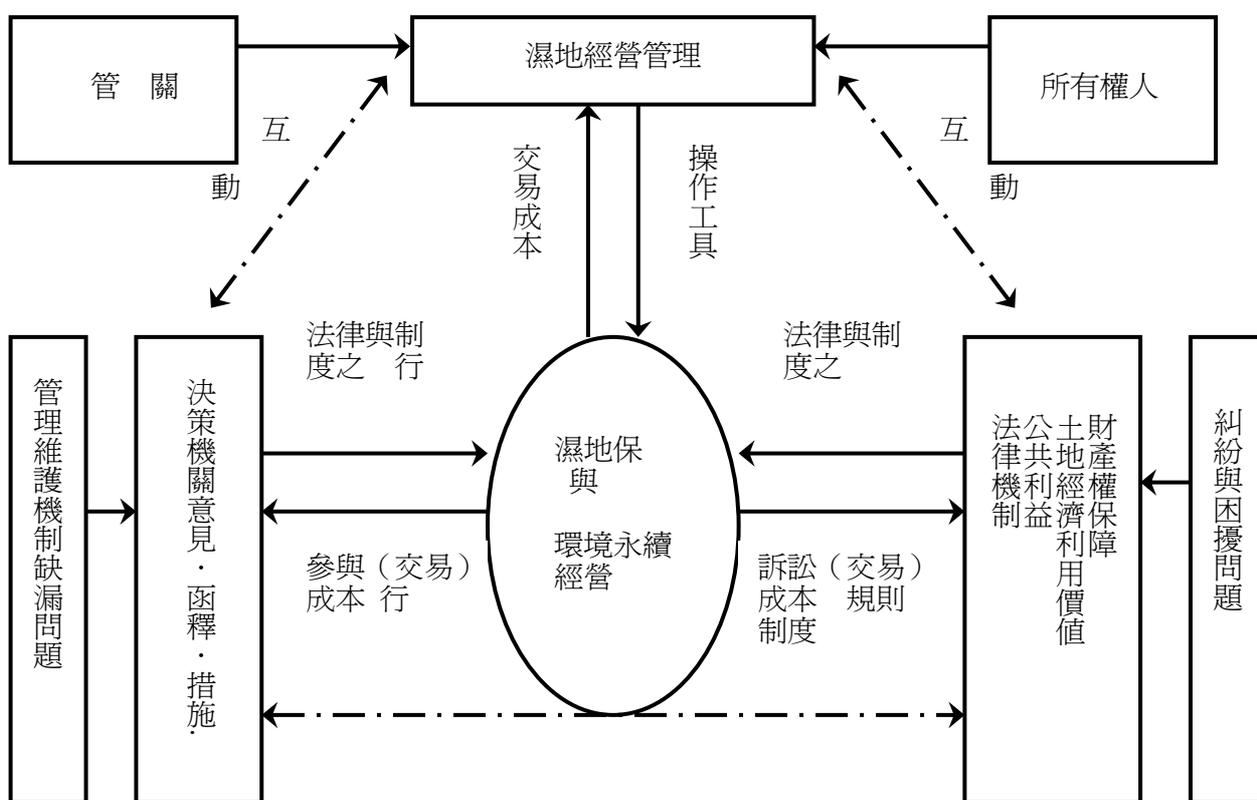


圖 1-5-1 研究架構示意圖

資料來源：本研究繪製

第六節 本研究之進行步驟

本研究基於上述所旨揭之研究目的，乃歸納其相關之研究步驟，質言之，本研究之步驟為：

一、掌握現況

掌握現行我國實務上濕地經營管理之現況。

二、資料蒐集與分析

蒐集並分析國外濕地經營管理方式與相關法令制度(主要以「法令規範」、「行政主管機關之管理方式」、「實施機制」等為討論對象)。

三、對照我國或他國現有機制

對照我國或他國現有其他法規機制之內容(如信託、易地補償、不動產證券化、環境地役權、行政契約機制等等)，比較分析該等機制與我國體制之可行性與適當性。

四、議題分析

相關議題之設定與分析。

五、對策研擬

研擬濕地永續經營管理制度與相關配套措施。

六、案例模擬

選擇適當案例進行實地操作與測試，並提出修正方案回饋於原形機制。

第二章 各國濕地經營管理方法及案例探析

第一節 各國濕地保護之重要規範簡述-拉姆薩公約

一、背景說明

從 1960 年起，歐洲國家的一些保育人士有感於濕地環境急遽消失、破壞，導致水鳥日益減少，便致力於推動各項措施，以保護濕地。歷經一連串的國際或各國事務性會議，條文內容才漸漸形成，各國也慢慢達成共識。如 1962 年 MAR 會議(Marshes、Marecages、Marismas，MAR)保育方案，開始推動濕地保育的工作，並討論相關議題。另外還有 1963 年第一屆歐洲水鳥保育會議、1965 年國際水鳥暨濕地調查局(IWRB)提出對濕地棲地環境之保育建議、1966 年第 2 屆歐洲水鳥保育會議、1967 年完成「濕地公約」草案...等等。

1971 年 2 月 2 日，拉姆薩公約終簽訂於伊朗的小城—拉姆薩(Ramsar)，公約全名為「世界重要濕地公約—特別是水鳥棲息地」(Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat)，亦可稱為「國際重要濕地拉姆薩公約」(Ramsar Convention on Wetlands of International Importance)。真正發揮公約效力，乃是 1975 年拉姆薩公約獲得聯合國教科文組織(UNESCO)認可接受。依據公約規定，聯合國教科文組織為該公約之行政管理機關(depositary)；公約秘書處(Ramsar Convention Bureau)為 IUCN 所管理下的獨立機構；基金則是依據聯合國訂定的範圍，由各會員國捐助，執行總部位於瑞士的格蘭德(Gland)。

二、公約內容簡介

拉姆薩公約全文多為建議性敘述，無特別制裁性條文，該公約是一項帶有強烈道義責任的重要聲明，立約目的在於保護水鳥，避免其棲地的侵害喪失。公約最根本目標在於保育濕地，並確保其獲得最明智的使用，每個會員國需確保其境內的濕地受到上述的照顧。一般而言，有 4 項主要工作：

(一)劃設濕地

首先需在各方考量下，選定至少一處濕地，納入世界重要濕地名錄中。選定後需努力維持該濕地生態特性與功能。

(二)明智使用

會員國在其國家土地利用規劃時，需將濕地保育納入考量，且明智地使用其境內的濕地，條文中並說明如何明智使用的原則與觀念。

(三)保護和訓練

會員國需致力該國濕地的保育工作，應在重要濕地成立自然保護區，加以妥善保護。另外政府必需提倡關於濕地的科學研究和經營管理訓練。

(四)國際合作

大家須一同關心境外的濕地，彼此共同分享水資源，協助濕地保育工作的推展，交換各項資訊及經營管理心得。

由各簽署國所圈選提報的濕地名單與相關資料，委由 IUCN 位於英國劍橋的國際保育監測中心(International Conservation Monitoring Center)建檔保存。

三、目前成效

根據截至 2009 年 8 月 11 日的統計，濕地名錄有 159 個國家、已超過 1947 個重要濕地保護區單元，受保護面積以達 181,365,679 公頃以上¹⁰。

第二節 美國濕地經營管理及相關法令之探討

一、美國濕地保護之立法概說

(一)美國法之定義

在美國巡迴法案第 39 條（1956 年）即指出：「濕地是指被淺層和暫時或間歇性水體所覆蓋的低地」。在 1977 年淨水法案修正案（CWAA）第 404 節中對濕地定義的見解：「『濕地』一詞是指經常或週期性浸泡在地表水或地下水之中，或是呈現出飽和狀態的地區，即使在一般情形下仍有適合生存於飽和土壤條件下的植物成為優勢群種。通常包括林澤、草澤、酸澤和其他類似的區域。

(二)美國早期之總統命令

美國卡特總統（President Jimmy Carter）在 1977 年 5 月頒布兩則行政命令，以創始濕地及河濱系統做為聯邦政府政策：

1.行政命令第 11990 號

「濕地之保護，要求所有聯邦機構考量濕地之保護」，做為他們政策重要的一部分：「每個機構應該領導並採取行動以減少濕地之破壞、損失、劣化至最低，並保留及改善濕地之自然及利益價值。」

2.行政命令 11988 號

洪氾平原管理，在建立相似的洪氾平原管理聯邦政策，要求機關在任何可行處，避免於洪氾平原中從事活動。更進一步地說，機關被要求修正其對於所從事

¹⁰詳可參 http://www.ramsar.org/cda/ramsar/display/main/main.jsp?zn=ramsar&cp=1_4000_0（參閱時間：98 年 8 月 11 日）

活動可能對洪水的衝擊以及在能取得替代方案時，仍直接或間接地支持洪氾平原之開發的考慮過程。

於此二行政命令皆在行為上設定要求所有聯邦機關檢討其濕地及洪水平原政策，頗具意義。

3.美國近期規範

美國近期主要用於濕地管理及保護之聯邦法律、指引及規範，主要有下表 2-2-1 之內容：

表 2-2-1 美國近期主要用於濕地之規範

指引或法令	日期	負責之聯邦機構
河川港灣法	1899	陸軍工兵團
魚類及野生動物協調法	1967	魚類及野生動物保護署
水土保持基金法	1968	魚類及野生動物保護署 土地管理局，森林協會 國家公園管理處
修正聯邦水污染控制 (PL92-500)(淨水法)	1972，1982	
404 節-疏濬及回填批准綱領		工兵團協助單位環保署與美國魚類及野生動物保護署
208 節-區域水質規劃		環保署
303 節-水質標準		環保署
401 節-水質證明		環保署(及州之機構)
402 節-國家污染物排放消除系		環保署(及州之機構)
統沿岸區域管制法	1972	沿岸區域管理辦公室 商業部
洪災保護法	1973，1977	聯邦危機管理署
野生動物復育，聯邦協助法	1974	魚類及野生動物保護署
水資源開發法	1976，1990	工兵團
行政命令-11990	1977	所有機構
濕地保護		
行政命令-11988	May1977	所有機構
洪氾平原管理		
食品安全法，沼澤破壞者提案	1985	美國農業部

危急濕地資源法	1986	魚類及野生動物保護署
濕地略圖操作手冊(多樣修正)	1987， 1989，1991	所有機構
北美濕地保護法		魚類及野生動物保護署
「無淨損失」政策	1989	所有機構
濕地保育綱領	1988 1991	所有機構 美國農業部

資料來源：Kusler,1983；環境防護及世界野生動物基金會，1992；Want,1990。

4.美國各州及其它之沿岸濕地保護綱領

茲以下表 2-2-2 簡述美國數州的沿岸濕地保護綱領相關內容：

表 2-2-2 美國各州及其它之沿岸濕地保護綱領

州別	綱領
阿拉巴馬	在沿岸區域，會改變海潮波動或傷害動物及植物群之活動(疏濬、回填等)需要批決。
阿拉斯加	州之機構規範沿岸土地及水體之利用，包括沿岸區域、入海口、濕地、感潮平原、島嶼、懸岸及礁湖。
加州	平均高潮點在 1000 碼(公尺)以下之開發需要批准；沿岸區域藉區域規範委員會加以管理；限制在濕地中選址之沿岸依賴之開發活動，某些例外需先經批准。
康乃狄克	所有規範之活動皆需批准；需要州之清單。
達拉威	所有活動皆需批准；具有沿岸區域及沙灘保護法。
佛羅里達	佛羅里達沿岸區域管理法，對於在沿岸環境之沖蝕控制機構、開挖及建築物之構築皆需規範。
喬治亞	藉沿岸澤地保護綱領，沿岸鹹水草澤中之工作皆需許可
夏威夷	對沿岸區域之開發，在州監督下之機構發給開發許可。
路易斯安納	對沿岸區域之活動需要州及(或)地方之許可。1990 年通過沿岸濕地規劃、保護及復育法，以保存沿岸濕地。
緬因州	在沿岸濕地之疏濬、回填及傾倒皆需許可，在自然資源保護法中，有綜合性之沿岸／淡水保護法。
馬里蘭	基於感潮濕地法及乞沙比克(Chesapeake)灣危機區域法，在沿岸濕地之活動需要州之許可。
麻塞諸賽	對沿岸濕地之回填或改變需要州及地方之許可，批准來自地方保育委員。

密西根	在大湖區沿岸之高沖蝕區、洪氾風險區及環境敏感區域皆需許可。
密西西比	藉沿岸濕地保護法有許多例子，疏濬和傾倒仍需許可。
新罕布夏	在淡水及鹹水澤地中及周遭之疏濬及回填皆需批准；對鹹水草澤通常給較高優先權。
新澤西	疏濬及回填需許可；農業則例外。
紐約	藉感潮濕地法，對感潮濕地之改變需要批准。
北卡羅萊納	對沿岸濕地之開墾、入海水體、感潮地區或鹹水草澤之回填需要州級許可。
羅德島	沿岸濕地藉由順序及使用限制加以使用；在鹽水草澤之回填、養殖漁業及開發活動需要許可。
南卡羅萊納	在沿岸水體及包括鹹水草澤之感潮地區的疏濬、回填及構築需要許可。
維吉尼亞	依濕地法，除少數例外，沿岸之所有活動皆需批准；1988年切沙比克(Chesapeake)灣保育法也如此。
華盛頓	沿岸管理法需要當地政府通過海岸線包括濕地之計畫，如果當地政府無法完成，州必須加以規範。

資料來源：Zinn 及 Copeland,1982；Kusler,1979,1983；Want,1990；Meeks 及 Runyon,1990。

二、濕地管理政策與相關法令內容

美國在聯邦層級(federal level)的濕地管理法規架構，主要可分為三種層次，第一層是由國會授權通過之「法律(the Laws)¹¹」，第二層是由聯邦機關(federal agency)依據法律內容所制訂的「行政規則(the Regulations)」，以及第三層由聯邦機關間互相協商、擬定的「政策及技術性行動綱要(Policy and Technique Guidance)」。

(一)法律（法案）

在美國的法律（法案）層級上並沒有以「濕地(wetland)」為名稱訂立之專法來進行「濕地管理(Wetland Management)」，僅有以「濕地」之名稱提供「濕地保育(Wetland Conservation)」之相關法案。

在「濕地管理」上，美國最主要依據之法律是以 1972 年通過之《淨水法(Clean Water Act)》與 1899 年通過之《河川與海港使用法案(Rivers & Harbors

¹¹ 或稱為 Act(法案)

Appropriation Act of 1899)》兩個法案為主軸，搭配其他相關法案，進行濕地之保護與管理，包過建立聯邦層級管理機制、許可證核發等。

在「濕地保育」上，美國國會則是通過了兩項以「濕地保育」為目的之法案，一是「《海岸濕地規劃、保護及復育法案(Coastal Wetlands Planning, Protection & Restoration Act ,CWPPRA)》」，二是「《北美洲濕地保育法案(North American Wetlands Conservation Act ,NAWCA) 》」，該兩項法案主要內容是由國會授權濕地保育經費的核金額撥、分配百分比等，以提供美國本土，以及國際性濕地保育計畫之經費來源。

較為重要的相關法案名稱如下表 2-2-3：

表 2-2-3 較為重要的相關法案名稱

1	《1972 淨水法(Clean Water Act, CWA)》
2	《1899 河川與海港使用法案(Rivers & Harbors Appropriation Act of 1899)》
3	《1969 國家環境政策法案12(National Environmental Policy Act of 1969 ,NEPA) 》
4	《1996 年聯邦農業促進及改良法案(Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996) 》
5	《21 世紀交通平衡法案(Transportation Equity Act for the 21st Century, TEA-21) 》
6	《瀕危物種法案13(Endangered Species Act, ESA) 》
7	《北美洲濕地保育法案(North American Wetlands Conservation Act ,NAWCA) 》
8	《海岸濕地規劃、保護及復育法案(Coastal Wetlands Planning, Protection & Restoration Act ,CWPPRA) 》

資料來源 本研究整理

1. 《1972 淨水法(Clean Water Act, CWA)》

在美國法律中最主要處理「濕地管理機制」的法律為《淨水法(Clean Water Act, CWA)》¹⁴。《淨水法》是一部由眾多章節所組成的法案，法案其中的第 404 節 (Section 404)¹⁵ 主要在授權美國聯邦機關建立一套具有「互相制衡作用」管理機

¹² 42 U.S.C. 4321-4347

¹³ 7 U.S.C. 136

¹⁴ 資料來源：美國環保署

¹⁵ 404 節指的是 33 U.S.C. 1344

制，是濕地管理最主要的法源依據。除了 404 節之外，其他相關章節如 403 節、402 節、401 節、309 節、502 節等，都與濕地管理具有直接關係，章節大要如下表 2-2-4：

表 2-2-4 淨水法與濕地有關之章節內容

403 節 ¹⁶ —海洋排放標準(Section 403 - Ocean Discharge Criteria)
402 節 ¹⁷ —國家物染物排放去除系統(Section 402 - National Pollutant Discharge Elimination System)
401 節 ¹⁸ —州的水體品質檢定證明(Section 401 - State Certification of Water Quality)
309 節 ¹⁹ —聯邦授權之執行(Section 309 - Federal Enforcement Authority)
308 節 ²⁰ —檢查、執行與登記(Section 308 - Inspections, Monitoring, Entry)
502 節 ²¹ —一般定義(Section 502 - General Definitions)

資料來源 本研究整理

(1) 《淨水法》立法背景

1972 年美國國會通過了《聯邦水污染控制法修正案》(the Federal Water Pollution Control Act Amendments)，此及所謂的《淨水法》(the Clean Water Act, CWA)，《淨水法》最主要的立法精神是：恢復以及維持美國境內水體在化學、物理及生物學上的完整性(to restore and maintain the chemical, physical, and biological integrity of the Nation's waters)，正因為本法案將傳統《聯邦水污染控制法修正案》內所管制的「可航行水域」(navigable waters)定義為「美國境內所有水體」(waters of the United States)，因此淨水法成了美國管理所有涉及「水體管理」的母法。

其中《淨水法》第 404 節之內容主要是針對在美國境內「所有輸出輸入水體之物質」的進行管制，所謂的「進入水體」指的是包含疏浚(dredged)以及回填(fill)等所有的活動，因此管理範圍頗為廣泛，濕地只是其中之一，也因此美國《淨水法》第 404 節成了美國濕地管理的最高法源依據²²。

¹⁶ 33 U.S.C. 1343

¹⁷ 33 U.S.C. 1342

¹⁸ 33 U.S.C. 1341

¹⁹ 33 U.S.C. 1318

²⁰ 33 U.S.C. 1318

²¹ 33 U.S.C. 1362

²² 必須注意的是：本法案「不是」針對濕地管理之專法。

(2) 《淨水法》第 404 節主要內容

《淨水法》第 404 節的最主要的內容是規定所有開發活動將導致物質(materials)進/出入「濕地」之範圍時，應申請「許可(Permit)」，法案中並授權相關之美國聯邦機關(Federal agency)所應負責之業務範圍，據此建立一套具有「互相制衡作用」的聯邦機關管理機制，除了規範各聯邦機關在核發許可時之業務範圍，也訂定產生爭議時之行政程序，以及各州進行州層級(state level)濕地管理時與聯邦機關間之責任與義務等內容。

在《淨水法》第 404 節中主要的聯邦執行機關有二個，分別為「美國環保署(The Environment Protection Agency)」(以下簡稱環保署)、「美國陸軍工兵團(The US. Army Corps of Engineers) (以下簡稱工兵團)」，另外，亦授權「魚類及野生動物保護署(The U.S. Fish and Wildlife Service)」(以下簡稱魚動署)」與州政府在管理濕地時之相關權責。

《淨水法》第 404 節內所謂「互相制衡作用」的管理機制，指的是任何將影響到濕地環境的開發活動，都必須取得聯邦機關核發之「許可證」，但許可證的核發並不是由單一聯邦機關負責，而是授權給不同的機關以各自分工的方式進行許可之核發。

在《淨水法》第 404 節中的規定之濕地管理機制，主要執行方式如下：

- A.環保署制訂「申請準則」(application of guidelines)。
- B.由工兵團依據環保署制訂之申請準則，核發「許可」(Permit)。
- C.環保署認為工兵團核發之許可將造成對環境不可回覆之破壞，得以禁止、撤銷工兵團核發之許可，但必須遵守《淨水法》第 404 節規定之否決程序。
- D.魚動署可對工兵團核發之許可進行建議，工兵團需將魚動署的建議納入考量。

由於《淨水法》第 404 節中將「制訂申請標準」與「核發許可」之任務將分別授權給環保署及工兵團，同時賦予環保署「否決」、「撤銷」工兵團許可之權限，因此美國的濕地管理機制可說是具有「互相制衡作用」之濕地管理機制。下表 2-2-5 為《淨水法》第 404 節授權聯邦機關之條文與內容整理表。

表 2-2-5 《淨水法》第 404 節授權聯邦機關之條文與內容

聯邦機關工作項目	詳細工作內容	授權條文
環保署制訂「申請準則」(application of guidelines)	每一處理場址需受工兵團指定並取得許可，其申請流程必須通過環保署制訂之申請準則(application of guidelines)	CWA 404(b)(1) (33 USC 1344 (b)(1))
工兵團核發「許可」(Permit)	工兵團在公告周知並舉辦公開聽證會之後，對排放挖填物質(discharge of dredged or fill material)進入「可航水域(the navigable waters)」之「特定處理場址(specified disposal sites)」，得以核發許可(permit)。	CWA 404(a) (33 USC 1344(a))
環保署得以禁止、撤銷工兵團核發之許可	環保署被授權可禁止、撤銷任何「處理場址」之劃定，亦被授權可拒絕或限定該場址之使用行為，其前提是必須確認該排放物質進入處理場址之行為會對該區域之公共給水、魚場、野生動植物、休閒區域等有不可回復之影響。	CWA 404(c) (33 USC 1344(c))
魚動署有義務對工兵團核發之許可進行建議	魚動署對於工兵團訂定之「一般許可」項目及準則或新收到之申請案，可在九十天之內提出修改建議。	CWA 404 (m) (33 USC 1344(m))

資料來源 本研究整理

2. 《1899 河川與海港使用法案(Rivers & Harbors Appropriation Act of 1899)》

1899 年通過之《河川與海港使用法案》(以下簡稱河港法)規定所有涉及可航行水域(navigable waters)以及海港、河川改善等之計畫與開發活動，都必須取得國會以及相關聯邦機構之許可。

其中第 9 節²³(section 9)規定：橋樑(bridge)及堤道(causeway)之建設計畫必須經過交通部(the Secretary of Transportation)之同意，而水壩(dam or dike)則須經過工兵團之許可，同時施工計畫核准之後，則不得在未經交通部或工兵團之同意下任意變更；第 10 節²⁴則規定任何將阻礙或影響美國境內可航行水域之開發活動或建設，例如興建碼頭(wharf)、堤岸(pier)、堰(weir)、防波堤(breakwater)等設施於任何港口(port)、海港(harbor)、運河(canal)、適航河川(navigable river)等美國境內水體時，將不被允許任何挖掘(excavate)或回填(fill)物質以影響(alter)或改變(modify)水體的方向(course)、位置(location)、狀態(condition)或是涵容能力

²³ 33 U.S.C. 401

²⁴ 33 U.S.C. 403

(capacity)等，除非是取得工兵團之許可。

因此 18999 河港法亦成爲美國聯邦機關在管理濕地時重要之法律依據。

(1) 《1969 國家環境政策法案²⁵》(National Environmental Policy Act of 1969 , NEPA)

1969 年通過的《國家環境政策法案²⁶》，是國家環境許可證發放規則之基礎，訂定許可證發放執行政策、執行目標、以及執行方式。

(2) 《1996 年聯邦農業促進及改良法案(Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996) 》

《1996 年聯邦農業促進及改良法案》一般通稱爲 1996 農業法案(the Farm Bill of 1996)，(以下簡稱 1996 農業法)是一部龐大的農業法案，總共可以分爲 9 大標題(Title)，內容從農業市場、農業交易、農業保育、農業推動、農業貸款等皆涵蓋在其中。

1996 農業法主要是由「美國農業部(The U.S. Department of Agriculture's, USDA)」轄下之「自然資源保育署(Natural Resources Conservation Service, NRCS)」(以下簡稱保育署)執行該法案相關計畫，並諮詢「農業服務署(Farm Service Agency, FSA)」以及其他聯邦機關。

1996 農業法與濕地管理較爲相關的是在「標題三：保育(Title III Conservation)」之部分，其中「次標題 C—濕地保育²⁷(Subtitle C—Wetland Conservation)」、「次標題 D—環境保育土地儲備計畫(Subtitle D—Environmental Conservation Acreage Reserve Program)」都與濕地保育有直接關係，甚至在「次標題 H—綜合性保育條款(Subtitle H—Miscellaneous Conservation Provisions)」中亦有部分章節之計畫與濕地保育相關。

因此，在 1996 年農業法中，主要便是透過各種保育計畫，搭配國會授權支付各種補助經費，以進行牽涉到農業活動型態濕地之保護。

下表 2-2-6 爲 1996 農業法中與濕地保育有相關之章節及內容大要：

²⁵ 42 U.S.C. 4321-4347

²⁶ 42 U.S.C. 4321-4347

²⁷ 16 U.S.C. 3801-3804

表 2-2-6 美國農業法案 中與濕地保育相關之章節名稱與簡要內容

章節編號	章節標題	章節簡要內容
Sec. 322.	濕地的劃定，及計畫之不適用情況(Delineation of wetlands; exemptions to program ineligibility)	由保育署劃定位於農地上之濕地的範圍。並提供補償計畫 mitigation 選擇權，及授權保育署對欲進行農業濕地(farmed wetland)保育、復育之補助，並建立補償銀行等機制
Sec. 333.	濕地保護計畫 (Wetlands Reserve Program)	由保育署辦理自發性濕地保護計畫，以提供私人農地地主在聯邦經費與技術上之協助，並以簽訂農地地役權的方式，進行農業濕地的保育及復育
Sec. 334.	環境品質獎勵計畫 (Environmental Quality Incentives Program ,EQIP)	建立「環境品質促進計畫」，執行期程從 1996 年到 2002 年，提供技術協助、成本分攤以及獎勵支付給有意加入本計畫之農地地主，每一簽約計畫大約維持 5 到 10 年。每一補助計畫經費的上限從一年期計畫一萬美元到多年期計畫之五萬美元
Sec. 335	保育農業選擇權 (Conservation Farm Option ,CFO)	建立一個先驅性的農業保育選擇權計畫。讓既有合法生產小麥、棉花、稻米的作物之農場主人，能選擇參加為期 10 年之農業保育計畫，以獲得政府經費之補助。保育計畫的內容包括對土壤、水、相關資源或濕地、野生動物棲地的保護。計畫從 1997 年 750 萬美元到 2002 年將增加到 6200 萬美元
Sec. 390.	大沼澤生態系復育計畫 (Everglades ecosystem restoration)	從財政部編列 20 億美元以進行大沼澤生態系統之復育計畫，計畫中除了復育計畫經費之使用，亦包含由政府向民間徵收土地之費用，惟此部分州政府將負擔 50% 經費。計畫中並授權佛州政府出售多餘之土地以籌措成立大沼澤復育基金會 (Everglades Restoration Fund)之經費

資料來源 本研究整理

3. 《瀕危物種法案²⁸》(Endangered Species Act, ESA)

《瀕危物種法案²⁹》(Endangered Species Act, ESA)是提供瀕危動植物棲地保育計畫之法源依據，因此若濕地內發現了瀕危動植物，則該區土地之保護與管理可受到本法案之保護。

²⁸ 7 U.S.C. 136

²⁹ 7 U.S.C. 136

4. 《21 世紀交通平衡法案》(Transportation Equity Act for the 21st Century, TEA-21)

「TEA-21 法案」全名為《21 世紀交通平衡法案(Transportation Equity Act for the 21st Century)》主要的內容是由國會授權超過 2 億美金(\$200 billion)之經費用以改善全國性之交通基礎建設，以加強經濟發展並提供環境保護相關計畫之執行。

由於 TEA-21 提供的全新的機會改善空氣、水品質，並提供了濕地在牽涉到相關交通計畫時之復育及保護的經費。

在過去一般的交通建設多半是由州政府與地方政府直接進行規劃，至於「長期交通計畫(long-term transportation plan)多半由州政府及大都會發展所謂的「交通改善計畫(improvement programs, TIPs)」獲得優先經費補助，因此大部分交通計畫或的經費多屬州政府的經費為主。但「TEA-21 法案」則透過「地表交通計畫(Surface Transportation Program, STP)」及「國家高速公路系統(National Highway System, NHS)」兩類的補助計畫得以對生態環境之強化與改善進行彈性的經費補助。

在「地表交通計畫(Surface Transportation Program, STP)」TEA-21 將提供 10 % 經費（總計 6 年提供 33 億美元）以補貼「交通強化計畫(transportation enhancements, TEs)」，其中可運用於範圍廣泛之環境、水質改善計畫都可獲得彈性補助，包含濕地的污染消滅(pollution abatement)及補償計畫。

TEA-21 並在「地表交通計畫(Surface Transportation Program, STP)」中提供了多達 20 % 之經費以進行交通設施重建(reconstruction)、恢復(rehabilitation)、重新鋪面(resurfacing)或復育(restoration)計畫等，以進行環境補償(environmental mitigation)、污染削減(pollution abatement)或雨水下水道處理系統(construction of storm water treatment systems)，相當於六年內將在地表交通計畫中提供 67 億美元之經費。

另外州政府可以彈性運用 STP 及 NHS 之經費以進行濕地復育計畫用以抵銷過去執行各項交通計畫時對濕地環境造成之破壞，並由聯邦政府負擔最高 80% 的復育經費。

以下是各項計畫之名稱：

- (1) 交通強化計畫(Transportation Enhancements, TEs)
- (2) 濕地復育計畫(Wetlands Restoration)
- (3) 濕地補償銀行計畫(Wetlands Mitigation Banking)

- (4) 環境流線型計畫(Environmental Streamlining)
- (5) 交通及社區及系統保護先鋒計畫(Transportation & Community & System Preservation Pilot)
- (6) 交通環境合作研究計畫(Transportation-Environment Cooperative Research Program)
- (7) 大都會及全州規劃(Metropolitan and State-Wide Planning)

5. 《北美洲濕地保育法案(North American Wetlands Conservation Act , NAWCA) 》

「北美洲濕地保育法案」在美國法律的條目中為 16 U.S.C. 4401~4412，制訂於 1989 年，主要是提供基金經費與行政指導方針，以執行美國、加拿大(Canada)與墨西哥(Mexico)在簽訂「三方濕地協定(Tripartite Agreement on Wetland)³⁰」後，所共同擬定之「北美水禽管理管理計畫(North American Waterfowl Management Plan)³¹」

本法案授權建立「北美洲濕地保育顧問委員會(North American Wetlands Conservation Council)³²」(以下簡稱顧問委員會)以進行濕地保育計畫之推薦(recommendation)³³，顧問委員會所推薦之濕地保育計畫將依據各保育計畫之內容，核定優先順序後遞交「候鳥保育委員會(Migratory Bird Conservation Commission)」(以下簡稱保育委員會)，以供保育委員會核定由聯邦經費協助執行之年度濕地保育計畫之金額與執行內容³⁴。

在本法案中國會授權每年撥款濕地保育計畫之金額從 2003 年的美金 5,500 萬到 2012 年的 7,500 萬³⁵，以及美國本土濕地與跨國濕地保育經費之分配(含下限與上限)，可參考下表 2-2-7。

表 2-2-7 北美濕地保育法案年度經費編列金額表

會計年度	金額 (美金)
2003	\$ 55,000,000
2004	\$ 60,000,000
2005	\$ 65,000,000

³⁰ 此三方協定簽訂於 1988 年 3 月，由美國魚類及野生動物保護署(Fish and Wildlife Service) 與加拿大野生動物保護署(Canadian Wildlife Service)及墨西哥自然資源生態保護署(Ecological Conservation of Natural Resource of Mexico)共同簽訂，主要是為了保護冬季南渡到墨西哥越冬之水禽

³¹ 此管理計畫由美國與加拿大先簽訂於 1986 年，1994 年墨西哥再加入協定。

³² 16 U.S.C. 4403(a)(1)

³³ 16 U.S.C 4404(a)

³⁴ 16 U.S.C 4404(e)

³⁵ 16 U.S.C 4406

2006	\$ 70,000,000
2007~2012	\$ 75,000,000

資料來源 本研究整理

6. 《海岸濕地規劃、保護及復育法案(Coastal Wetlands Planning, Protection & Restoration Act , CWPPRA) 》

「海岸濕地規劃、保護及復育法案」在美國法律的條目裡為 16 U.S.C. 3951~3956，法案目標便是達成「濕地無淨損失(No Net Loss on Wetlands)」政策之目標，法案內容主要包含兩大部分，一是提撥經費以進行路易斯安納州濕地(Louisiana wetlands)綜合復育及保育計畫³⁶（以下簡稱「路易斯安納士安納濕地計畫」），二是執行除路易斯安納州外之「國家海岸濕地保護補助(National Coastal Wetlands Conservations Grants)」計畫³⁷（以下簡稱「海岸濕地補助」）；並明訂各項補助計畫之年度經費分配比例³⁸。

在路易斯安納濕地計畫部分又可細分為兩大部分，一是「復育計畫(restoration plan)」，二是「保護計畫(conservation plan)」。

(1) 在復育計畫部分

本法案授權建立「路易斯安納海岸濕地保護及復育工作小組(Louisiana Coastal Wetlands Conservation and Restoration Task Force)」(以下簡稱「聯邦任務小組(Federal Task Force)」)，發展綜合性復育及保護計畫，減少濕地面積之損失，以達成路易斯安納州在「濕地無淨損失(No Net Loss on Wetlands)」政策之目標³⁹，聯邦任務小組工作內容主要為確認復育計畫復育範圍，明訂執行計畫之優先順序，並詳列每一復育計畫之細部計畫內容，包含地理範圍、計畫執行方式、計畫效益、各工作小組成員之工作內容、預估執行期程表、預計執行金額等；並至少每三年定期對國會提交工作成果報告⁴⁰。

(2) 在保護計畫部分

主要由工兵團、魚動署、環保署與路易斯安納州政府簽訂保護協定(conservation agreement)，以執行保護計畫；州政府必須指定單一機關以執行保護計畫，並由工兵團等單位進行保護計畫之核准⁴¹，以及對國會提交計畫執行成

³⁶ 16 U.S.C 3952~3953

³⁷ 16 U.S.C 3954

³⁸ 16 U.S.C 3955

³⁹ 16 U.S.C 3952(b)(2)

⁴⁰ 16 U.S.C 3952(b)(7)

⁴¹ 16 U.S.C 3953(d)~(e)

效報告⁴²。

海岸濕地補助部分，本法案授權魚動署執行聯邦與州政府各撥款 50% 的濕地補助計畫，但若州政府能將提出之濕地保護計畫以信託基金之方式執行，則聯邦政府補助之經費可提高至最多 75%⁴³。

(二) 行政規則⁴⁴ (Regulations)

在行政規則方面，主要是依據各項法案之授權，例如《淨水法》404 節、農業法、瀕危動物法等法案之授權，由美國聯邦各機關制訂了以下屬於聯邦層級行政規則，以進一步強化濕地管理機制之完整性。《淨水法》404 節是有關於濕地管理行政規則的重要法源，由《淨水法》404 節的授權，讓環保署、工兵團建立了以下行政規則，可參考下表 2-2-8：

表 2-2-8 濕地管理機關、法案授權條文與相對應行政規則對照表

開發管制 機制項目	執行單位		法案之授權條文	法案之授權條文
	環保署 (EPA)	工兵團 (the Corps)		
1. 許可證申請 規範	✓		CWA 404(b)(1)	Section 404(b)(1) Guidelines (40 CFR 230)
2. 核發許可證		✓	CWA 404(a)	Coprs Permit Regulations (33 CFR 320-330)
3. 撤銷許可證 之核發	✓		CWA 404(C)	Section 404(c) Regulations (40 CFR 231)
4. 豁免申請許 可證項目	✓		CWA 404(f)	Section 404(f) Regulations (40 CFR 232)

資料來源 本研究整理

1. 404(b)(1) 指導綱要⁴⁵ (Section 404(b)(1) Guidelines)

「404(b)(1) 指導綱要」指的是聯邦規則(Code of Federal Regulation)的「40

⁴² 16 U.S.C 3953(h)

⁴³ 16 U.S.C 3954(c)

⁴⁴ <http://www.epa.gov/owow/wetlands/regs/index.html>

⁴⁵ 404(b)(1) Guidelines 40 CFR 230

CFR Part 230」，是環保署依據《淨水法》404 節(b)條(1)款所授權建立之聯邦層級行政規則，以提供工兵團用以評估、核准「許可申請者」之「申請準則」(application of guidelines)。

內容包括八個次節(subpart)，章節標題如下：

- (1) 次節 A (Subpart A)—標明本規則之一般適用範圍(general applicability)
- (2) 次節 B (Subpart B)—建立的四個情境已確定所有挖填物質之排放都符合本規則
- (3) 次節 C (Subpart C)—對水域生態系統在物理及化學特徵上之潛在衝擊(Potential Impacts on Physical and Chemical Characteristics of the Aquatic Ecosystem)
- (4) 次節 D (Subpart D)—對水域生態系統在生態特徵上之潛在衝擊(Potential Impacts on Biological Characteristics of the Aquatic Ecosystem)
- (5) 次節 E (Subpart E)—對特殊水域生態系之潛在衝擊(Potential Impacts on Special Aquatic Sites)
- (6) 次節 F (Subpart F)—對人類使用特徵之潛在影響(Potential Effects on Human Use Characteristics)
- (7) 次節 G (Subpart G)—建立評估與測試標準(Evaluation and Testing)
- (8) 次節 H (Subpart H)—極小化負面影響之行動方案(Actions To Minimize Adverse Effects)
- (9) 次節 I (Subpart I)—縮短許可申請流程之規劃方案(Planning To Shorten Permit Processing Time)

2. 許可規範⁴⁶(Permit Regulations)

許可規範(Permit Regulations)指的是由工兵團依據《淨水法》404 節之授權，所建立的一套聯邦行政規則，從「33 CFR Part 320」到「33 CFR Part 331」，明訂工兵團在各項發放許可證之程序與要件。

其中全國性許可計畫⁴⁷(Nationwide Permit Program)，是《淨水法》404 節授權工兵團能針對將影響環境較輕微項目之一般性排放，核發一般性許可證之程序與要件。

其章節內容如下表 2-2-9：

⁴⁶ 33 CFR 320-330

⁴⁷ 33 CFR 320-330

表 2-2-9 工兵團擬定之聯邦規則

聯邦規則編號	章節標題
33 CFR Part 320	一般管理政策(General Regulatory Policies)
33 CFR Part 321	可航行水域中水壩與堤防之許可(Permits for Dams & Dikes in Navigable Waters of the U.S.)
33 CFR Part 322	可航行水域中構造物之許可(Permits for Structures in or Affecting Navigable Waters of the U.S.)
33 CFR Part 323	挖填物質排入美國水體之許可(Permits for Discharges of Dredged or Fill Material Into Waters of the U.S.)
33 CFR Part 324	疏浚物質之海洋棄置許可(Permits for Ocean Dumping of Dredged Material)
33 CFR Part 325	陸軍核發許可之程序(Processing of Department of the Army Permits)
33 CFR Part 326	執行方式(Enforcement)
33 CFR Part 327	公開聽證會(Public Hearing)
33 CFR Part 328	美國水體之定義(Definition of Waters of the United States)
33 CFR Part 329	可航行水體之定義(Definition of Navigable Waters)
33 CFR Part 330	全國性許可計畫(Nationwide Permit Program)
33 CFR Part 331	行政申訴程序(Administrative Appeal Process)

資料來源 本研究整理

3.404 節(c)項規則⁴⁸ (Section 404(c) Regulations)

本規則之聯邦編號為「40 CFR 231」，由美國環保署依據《淨水法》404 節(c)項條款所授權制訂之行政規則，賦予環保署明確之權限，能嚴格限制並禁止在特定區域內排放物質之行為，若該項排放將造成不可回復之影響。否決流程如下：

- (1) 發佈將提出「建議判定(Proposed Determination)」之意圖

⁴⁸ 40 CFR 231

由環保署地區主管機關通知工兵團及計畫提案人(project proponents),其有意提出「公告(public notice)」之「建議判定(Proposed Determination)」內容,內容為對該申請排放挖填物質之場址計畫許可進行撤銷(withdraw)、禁止(prohibit)或否決(deny)、限定(restrict)等動作。

(2) 發佈「建議判定(Proposed Determination)」

環保署地區主管機關在若不滿意其回覆,則將正式在聯邦公報(Federal Register)上登載「建議判定(Proposed Determination)」,以開啓判定此計畫是否將造成對「環境不可回復之損害(unacceptable adverse effects)」之審查程序。

(3) 徵求「公眾意見期(Public Comment Period)」

在徵求公開建議的期間內,依照申請計畫之內容,多半會舉辦至少一場之「公開聽證會(public hearing)」,以獲取公眾之公開建議。

(4) 提出「修正決策(Recommended Determination)」或撤銷

經過為期 30~60 天之公眾意見期之後,環保署地區主管機關依照公眾提供之意見或公開聽證會獲取之意見做成「修正決策(Recommended Determination)」送交環保署助理執行官(EPA Assistant Administrator);或是撤銷「建議判定(Proposed Determination)」。

(5) 進行「修正行動(Corrective Action)」

由環保署助理執行官(EPA Assistant Administrator)聯絡工兵團與計畫提案人進行為期 15 天之修正行動以避免不可接受之環境影響。

(6) 做成「最後決策(Final Determination)」

環保署助理執行官在收到「修正決策(Recommended Determination)」以及工兵團及提案人之修正行動後,發佈「最後決策」之內容於聯邦公報上,確認本計畫是否核准許可或是進行撤銷。

4.計畫定義及許可豁免⁴⁹(Program Definitions and Permit Exemptions)

本規則之聯邦編號為「40 CFR 232」,內容大致分為三節,是美國環保署依據《淨水法》404 節(f)項條款所制訂之行政規則,明訂在淨水法的授權之下,可依法豁免申請許可之活動項目。適用範圍包括聯邦執行計畫(federally operated program)以及州主導計畫(State administered programs)等所有計畫皆包含在內。豁免項目如下表 2-2-10:

⁴⁹ 40 CFR 232

表 2-2-10 豁免項目

類別	內容
第一類	一般農業(normal farming)、林業(silviculture)、畜牧活動(ranching activities)進行時必要之耕地(plowing)、播種(seeding)、栽培(cultivating)、小型排水(minor drainage)或收穫糧食(food)、纖維(fiber)、林業產品(forest products)之活動,以及旱地上進行土壤和水源保護之活動(upland soil and water conservation practices)。
第二類	爲了維護(maintenance)目的進行之活動,包括堤防(dikes)、水庫(dams)、堤壩(levees)、丁壩(groins)、拋石(riprap)、防波堤(breakwaters)、堤道(causeways)、橋墩基座(bridge abutments)等之緊急重建損壞部分之活動。
第三類	爲了農業或畜牧用之池塘(ponds)、灌溉溝渠(irrigation ditches)之建設與維護。
第四類	採用最佳管理做法(best management practices)而建造或維護之農路、林業道路、運送採礦設備之臨時性道路等,並足以確保排入水體之物質不會對環境造成不可回復之傷害。

資料來源 本研究整理

另外,美國亦發布了補償抵減規則(Compensatory Mitigation Rule),本規則之聯邦編號爲「33 CFR 332」,是由環保署與工兵團在2008年3月31日所發佈,並依據《淨水法 404 節》共同制訂之修正規則;規則內容主要由工兵團執行該規則,是美國在進行濕地管理中,用以補償抵減經合法授權而受影響的濕地、溪流及其他水體。本規則用於促進補償抵減機制之執行效率,以降低受損害水資源區域之影響程度,並擴大公共參與之方式,促進補償計畫之審查流程之效能。

三、生態補償相關內容

補償程序原則(Mitigation Sequence),即實施生態補償需考慮到之順序應該依據迴避(Avoidance)、減輕(Mitigation)、補償(Compensation)的程序。當開發行爲可能造成生物棲地之破壞或生態品質之降低時,必須首先考量迴避(或部分迴避)可能造成衝擊的區域;當無法迴避或是僅能部分迴避時,則需設法讓衝擊最小化,亦即實施各種工程性與非工程性之減輕衝擊措施;當應用所有可行之減輕措施後,仍造成棲地之損失或生態品質之降低時,最後才是補償制度的實施時機。

生態補償在生態功能方面可分爲同質補償(In-Kind)與異質補償(Out-of-Kind);在補償地點方面可分爲現地補償(On-Site)與異地補償(Off-Site)。

在生態功能方面，同質補償乃使用相同棲地、物種或相同的生態功能來補償被破壞的自然棲地；異質補償則使用相類似的棲地、物種或類似的生態功能來補償被破壞的自然棲地。一般來說，同質補償的成效會優於異質補償，但因為同質的棲地難尋，因此針對某些生態功能較低的棲地可以允許使用異質的棲地予以補償。在補償地點方面，當補償在被衝擊影響範圍內部進行時，稱為現地補償；而補償在受衝擊影響區域之外部進行時，則稱為異地補償。

在美國所運用的補償類型有數種方式，可以分為四種類型，如下表 2-2-11：

表 2-2-11 補償類型

性質	補償名稱	內容
許可持有人負責的補償 ⁵⁰	個案補償 Project Specific Mitigation	對單一計畫造成的衝擊進行補償，早期常採用「現地」、「同質」補償方式，造成為人所詬病的「郵票式補償」(Postage Stamp Mitigation)，即眾多小型但不符生態與經濟規模的棲地補償方式
	單一使用者補償銀行 Single User Banking	由濕地開發許可持有人負責，於核准的衝擊發生前，預先進行復育、改善、創造或保育濕地。補償銀行提供整合性補償計畫，可節省設計、建造、監測與維護許多較小補償地點的時間與經費。因為單一使用者補償銀行屬於州政府交通部，故監測與維護管理這些地點的責任仍然歸屬於各州政府之交通部
第三團體補償 Third-Party Mitigation	商業補償銀行 Commercial Mitigation Bank	由銀行發起者(Bank Sponsor)提議建構，經聯邦和州政府管理單位成立補償銀行審核小組(Mitigation Bank Review Team, MBRT)來批准補償銀行的建立事宜。補償銀行是在預期損失的濕地開發之前復育或創造新的濕地，以符合集水區或是生態區域的需求。因為補償銀行建立在可能衝擊發生之前，所以透過補償銀行，得以簡化冗長的行政許可程序 ⁵¹

⁵⁰ Permitted Responsible Mitigation

⁵¹ 銀行發起者可以是土地擁有者、營利公司、非營利組織、政府單位或是它們之間的合作，因此商業補償銀行又可分为公有商業補償銀行與私有商業補償銀行。當許可持有人購買補償存款(Mitigation Credit)時，補償責任即從許可持有人轉換為商業補償銀行。補償存款為在補償銀行中的一個估計單位，以表示現有土地自然狀況之品質。可依據棲地評估程序(Habitat Evaluation

	補償替代費(In-Lieu-Fee)	由需實施補償之開發單位，繳交一筆資金(即補償替代費)，給某一政府資源管理單位或民間環保團體，待蒐集一定數量資金後，負責進行補償。在工兵團與其他單位商討並確定滿足補償程序後，如有適合使用補償替代費的狀況，可建議使用補償替代費來補償。補償替代費是由開發單位支付基金給保育單位，並交由保育單位進行後續補償
--	--------------------	---

資料來源 本研究整理

Procedures, HEP)、濕地評估技術(Wetland Evaluation Technique, WET)等方法評估之，以供提領(Debiting)作為補償衝擊之用。

第三節 歐盟關於濕地經營管理相關法令之探討

一、歐盟關於濕地保護之重要指令

歐盟沒有直接針對濕地管理制定政策，但間接相關的指導已成為歐洲各國最上位政策，因為歐盟各國必須依據歐盟的政策來第定其國內法制與相關的管理機制。目前與濕地保護較有關係之政策與指令，主要有歐盟棲地及物種保護指令。

為保護自然棲地及野生動植物，歐盟會員國在 1992 年 5 月簽署歐盟棲地及物種保護指令(European Union Habitats and Species Directive)⁵²。該指令是考量了歐盟地區的經濟、社會、文化及地區性需要下，儘量維持或復育稀有棲地，減少棲地的破碎化或是降低其品質，並關注於長期的稀有物種族群及天然分佈範圍之保育，以維持生物多樣性。此外，該指令建立了「Natura 2000」保護區網絡，該網絡是跨越歐盟各國之保護機制，防止瀕危的物種受到干擾、獵捕、宰殺或傷害。

棲地及物種保護指令先找出歐洲地區必須特別保育的自然棲地，共計有 189 個，並將該自然棲地列為指令附表。棲地皆為極具有保存價值之稀有或有逐漸減少範圍的棲地，且針對特別惟及或是可能滅失的棲地列為「優先保育」等級，提高其保護強度。所有簽約國皆應依照指令所規定標準與內容，將該國內境內具有該指令指定之棲地類型或應保育物種之地區彙整成名錄，再將該名錄送到該指令之委員會編撰。編撰完成後，所有簽約國即應對於其境內經協商同意需要保護的棲地，指定成為特別保育區(Special Areas of Conservation)，並予以公告。當指定公告為特別保育區時，該國就需要特別保護該地區。由於所指定的地區幾乎是最重要的物種保育地區或棲地，因此對自然保育具有實質之幫助。

當簽約國簽訂了棲地及物種保護指令，並且指定公告重要的特別保育區後，該國需要對於該地區研訂適當的經營管理計畫，並採取實質的保護機制，避免棲地再劣化或被破壞。其中，若該地區有任何的開發計畫，都需要事先細細評估是否會造成任何影響。原則上該地區是不得再開發，除非有不可避免之緊急理由，而且無其他替代方案者，才例外許可其開發。另外，對於列為「優先保育」等級的棲地或是地區，則更嚴格管制其開發或是任何干擾行為。

經過指定經協商同意之名錄地區，所有簽約國在 2004 年完成特別保育區(Special Areas of Conservation)之劃定。其中，對於較為稀有或逐漸變為稀有之棲

⁵² 其全名為自然生態保護區暨野生動植物保育指令(92/43/WEG)，頒布於 1992 年 5 月 21 日(共同體公報，編號 L206,頁 7)，最後一次透過 2006/105/EG 指令於 2006 年 11 月 20 日修正(歐盟公報，編號 L363,頁 368)。

地，列為必須特別保育的自然棲地，共計有百餘個類型。在歐盟與其會員國的努力之下，歐洲的濕地保育已經有初步的成效。下圖 2-3-1 歐盟國家的濕地面積。

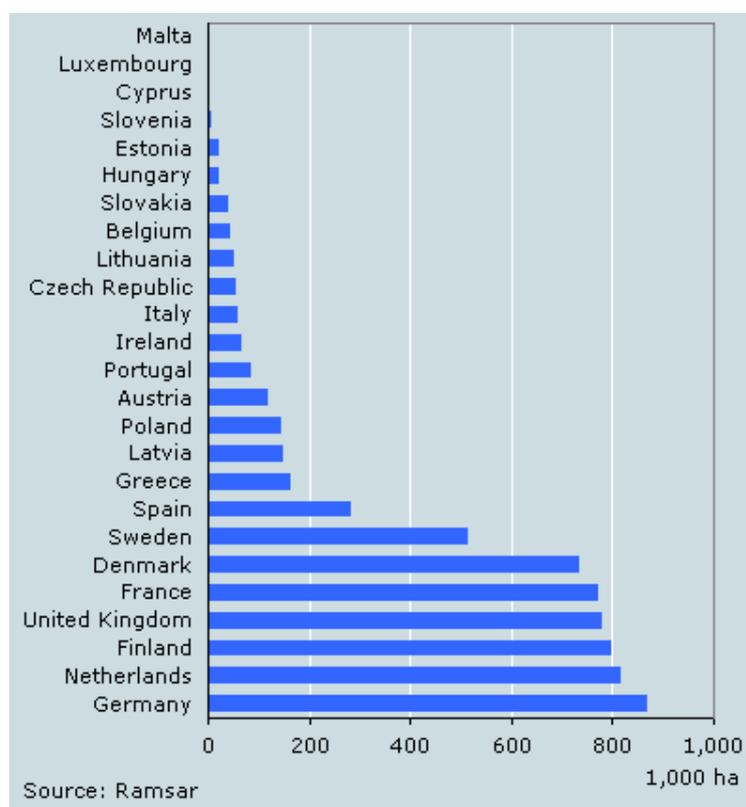


圖 2-3-1 歐盟國家的濕地面積 (2009.03)

資料來源：荷蘭統計局

二、歐盟關於濕地之重要政策

環境議題不單單是一個國家的問題，往往會影響到鄰近的國家，或是整個地區。歐盟已注意到這個問題，故相當重視區域內各個國家之環境、社會、經濟背景之關係與變化，以更全面地掌握歐盟區域內之環境趨勢；此外，環境議題一直都是全面性、區域性的問題，歐洲各國於環境上之成就和政策不同，需要整合性的上位指導政策，故為了應對新的威脅對目前許多零碎的解決方案所提出的挑戰，歐盟實施了許多重要政策。為掌握歐盟最新的趨勢，下述內容將以 2007 年 10 月所發佈的第四次歐洲環境評估報告為主要依據⁵³。

⁵³ 1991 年 6 月，第一屆歐洲環境部長級會議在捷克多布日什宮堡 (Dobris Castle) 召開，這標誌著「歐洲環境」(Environment for Europe, Efe) 進程的發軔，並由此引發了一系列新的環境行動，以及定期在盧塞恩 (Luzern)、索非亞及奧爾胡斯 (Aarhus) 等地召開的類似會議。自那時起，歐洲及其環境發生了巨大變化。為全面瞭解泛歐地區面臨的環境和發展問題，從而為相關決策提供科學依據，歐洲環境署 (European Environment Agency, EEA) 於 1995 年在索非亞會議上發佈了第一次環境評估報告，第二次和第三次評估報告分別於 1998 和 2003 年在奧爾胡斯和基輔會議上發佈。2007 年 10 月，第四次歐洲環境評估報告正式出爐。

(一)對於生物多樣性的重視

由於歐洲感受到其地區的生物多樣性受到破壞，因此在 2001 年時，歐盟各國就以下的主題成共識，即「在 2010 年時，應減少歐盟地區生物多樣性之喪失，並使得棲地與自然系統可以恢復」，在這個共識下，歐盟立即將此目標納入第六次環境行動計畫中。另外，在「永續發展世界高峰會」⁵⁴，各國共同簽署「生物多樣性公約 (CBD)」，簽約國認同了「在 2010 年前應顯著降低全球生物多樣性的喪失」，此種對於生物多樣性的認可，成為近年來最為重要的環境思維之一。

(二)歐洲維護生物多樣性的行動

1995 年，在歐洲部長級會議中，共有 55 個歐洲國家一致通過「泛歐生態與景觀多樣性策略 (Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy, PEBLDS)」。⁵⁵這個策略的內容，主要是希望建立一個「泛歐生態網絡 (Pan-European Ecological Network, PEEN)」，使得生物棲地成為一個整體性的生活空間。換言之，該策略係以生態廊道的方式來連結許多孤立散落的棲地，如此將使得生物可以更融容易擴散 (Dispersal) 與遷徙 (Migration)。

為了達到策略的目標，並真正維護生物多樣性，該策略需要加強保護各種大面積的棲地，此外，更進一步去思考生物在棲地裡生存的空間、物種擴散的空間、動物的遷徙等。因此，該策略結合了島嶼生物地理學的理論以及複合種群的理論，希望可以建構泛歐洲生態網絡，該策略認為這樣一個生態網絡是生態保育的必要手段。亦即是保護自然棲地的整體性 (Coherence) 與連接性 (Connectivity)，使得生物可以更有持續生存繁衍的空間。

為了確實落實泛歐洲生態網絡之理念，歐洲議會於 1996 年成立一個專業委員會 (Committee of Experts) 實際負責。該生態網絡可以分為三種層級，即區域性、國家性或國際性。不管其層級為何，其主要組成可以包涵四個區域：主要自然保護區⁵⁵ (Core Area)；生態廊道⁵⁶ (Ecological Corridor)；緩衝區⁵⁷ (Buffer Zone)；自然復育區⁵⁸ (Nature Restoration Area) 等。雖然生態網絡的推動在歐洲已受到當之重

⁵⁴ 2009 年 8 月於約翰尼斯堡舉行。

⁵⁵ 重要物種的棲地或生態系統，例如歐洲特有種、遷徙性物種或特有的生態系統等構成泛歐洲生態網路的骨幹與核心。

⁵⁶ 與周圍基質相異之線性、踏腳石或地景廊道，連接於生態系統或棲地間，使得物種得以擴散或遷徙，有利於基因與物種之交換。

⁵⁷ 分佈於主要自然保護區與生態廊道周圍，用以保護此等區域免於直接遭受負面影響。通常緩衝區可允許適度的人類活動。

⁵⁸ 擴大既有棲地或創造新的棲地 (例如：濕地、落葉林、平原林、沼澤地等)，以改善生態網路功能。依據復育的目標，此等復育區除主要作為自然生態用途外，亦可供作其他相容的土地使用。

視，然而在真正落實上，基於不同國家之不同政治、社會、經濟等因素影響，各國在棲地的保育理念與規劃方式多有差異，因此，在成效上並沒有如預期之順利。

(三) Natura 2000

Natura 2000 是建立歐盟範圍內生態網絡的計畫，旨在保護歐盟範圍稀有物種與重要棲地。歐盟先列出其境內較具有稀有性與脆弱性的特別重要動植物物種與棲地，再由會員國提案，經過執委會指定後，即成為應受保護物種與棲地範圍。會員國必區保護與維護這些區域，尤其是在該國內的轄區，以確保這些由重要物種與棲地。但是並不是完全禁止人類活動的。例如低度使用的農耕仍被允許在這些被指定的區域中進行，惟該農耕行為需要兼顧到物種與棲地的保護目標。

依據 2007 年的統計，在 2006 年底，Natura 2000 網絡已經包含了《歐盟棲地指令》(Habitats Directive) 所定義的特別保護區 (Special Areas of Conservation, SACs) 有 20,862 處站點 (其面積約歐盟陸地面積的 12.2%)，其中 1,248 處是海洋站點；另外，也包括《歐盟鳥類指令》(Birds Directive) 定義下的特別保護區 (Special Protection Areas, SPAs) 共 4,617 處站點 (其面積約歐盟陸地面積的 9.9%)，其中海洋站點占 484 處。

根據歐盟 2008 年 12 月的分析報告，Natura 2000 的保護範圍雖然經過歐盟各國的努力而延展，並且該策略在生物多樣性的維護上也做了非常重大的投資，然而，若要在其他部門政策之中，將生物多樣性與生態系統的理念一併討論或考量，仍然會碰到非常大的困難。

(四) 綠寶石網絡 (Emerald network)

綠寶石網絡是一個生態網絡計畫，以保護歐洲野生動植物及動植物及其自然棲息地，促進國家間的合作，以監測和控制瀕危和脆弱的物種，並協助提供有關法律援助和科學問題。這是 1998 年發起的歐洲委員會工作的一部分，該計畫是立基於 1982 年 6 月 1 日生效的《歐洲野生生物與自然棲地保護伯爾尼公約》(Bern Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats)。該公約簽署者包含了歐洲理事會署 46 個會員國，簽約國要履行其公約約定的義務，特別是在尊重棲息地的保護上。綠寶石網絡 (Emerald network) 和 Natura 2000 網絡完全兼容，彼此並使用相同的軟體⁵⁹。該計畫與 Natura 2000 有類似的保護區概念，但是其範圍實際擴大到非歐盟國家以及北非國家。

⁵⁹ 可參歐盟相關網頁之介紹 http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/nature/EcoNetworks/JP_en.asp。

第四節 英國濕地經營管理及相關法令之探討

一、英國濕地保護與立法概說

(一)英國濕地保護背景

近一百多年的發展，英國在土地開發利用上，歷經了大量填埋濕地的時期、水患與水污染加劇的時期、重新保育濕地的時期。在十九世紀的工業大革命後，英國爲了工業需求而大量使用、填平濕地區域以開發住宅和工廠，當時大約每年填平十萬公頃的濕地開發成建地。1939 年，濕地填平的行爲已經到了非常嚴重的情況，例如英國第二大湖 Wittlesey Mere 整個被填平，估計大約有四百萬公頃的農地被填平。

到了二次大戰後，考量國內糧食自足與糧量安全，英國開始鼓勵耕種，並且建立補助農業的機制，在農業需求之下，人們大量填平濕地來擴大耕種面積；同時，英國開始進行一連串的電路管線埋設工程，使得濕地的利用與填埋更爲迅速，在這樣的濕地開發之下，英國的濕地大量減少，連東英格蘭最大濕地沼澤區「The Fen」從原來的 3500 平方公里到最後只剩下 10 平方公里的範圍。

大量的濕地開發成住宅與工廠後，問題開始浮現，最直接的影響是水患與污染。濕地填埋後，原本的水流無法有效排除，使得水患的威脅持續升高；而大量住宅、農場與工廠產生的廢水排放，亦造成嚴重的水質污染。因此，英國政府與民間開始反思濕地的重要性，並且開始致力於復育濕地，以適當的滯洪、緩解水流與淨化水質，恢復自然地景，並提供生物棲息環境⁶⁰。

(二)英國濕地保護之相關法令

與濕地保護的主要立法因爲地區的不同而不同，在英格蘭（England）和威爾士（Wales）是由英國議會（UK Parliament）立法，在蘇格蘭（Scotland）是蘇格蘭議會（Scottish Parliament）立法，並對北愛爾蘭（Northern Ireland）具有拘束力。由於法律可以通過連續修正立法或修正之具體行爲進行規範。因此，有關的法律具體問題（如保護區）往往涉及多個法例。以下僅先簡介與濕地較有關聯的法例，如國家公園及親近鄉村法案、野生動植物和農村法、保護（自然棲地）規例等。

1.1949 年國家公園及親近鄉村法案

1949 年國家公園及親近鄉村法案 (The National Park and Access to the Countryside Act 1949)主要是以建立保護區的方式進行棲地的保護。

⁶⁰詳參謝直臻，新千禧年的英國濕地營造，台灣濕地雜誌第 67 期，頁 6-7。

這一法案賦予英國自然（English Nature）（當時稱為大自然保護協會，the Nature Conservancy）指定具特殊科學價值（特殊科學價值地點，SSSIs）和國家級自然保護區（NNRs），以及地方當局指定本地自然保護區（LNRs）。這項法案規定將那些具有代表性風景或動植物群落的地區劃為國家公園，由國家對其進行保護和管理。與其他國家的國家公園相比，它融合了更多環境信託（National Trust）與環境管理的概念。

其中最重要的是國家自然保留區（National Nature Reserve, NNR）、特殊科學利益地點（Site of Special Scientific Interest, SSSIs）機制，並授權地方政府創設自然保留區（Local Nature Reserve, LNR）。SSSIs 的指定有明確的標準，該法所謂的自然保護區，是指土地管理目的有以下二種情形：（1）對於英國境內有重要性與研究價值的動植物和地質、自然地理環境、物理條件進行提供適當的控制；或（2）為了保護植、動物、地質、自然環境敏感的地區。

目前有超過 4000 具特殊科學價值地點（SSSIs）在英國，覆蓋面積大約英國全境面積的 7%。此外，這些地點超過半數屬於國際上重要的野生動物，並指定為特別維護之地區（Special Areas of Conservation, SACs），特別保護區（Special Protection Areas, SPAs）或濕地。許多特殊科學價值地點也是國家級自然保護區（NNRs）或本地自然保護區（LNRs）。⁶¹

2.1981 年野生動植物和農村法

有關英國自然保護法規主要是野生動植物和鄉村法（Wildlife and Countryside Act 1981, WCA 1981），該法之重點包含了以下數點：

- （1）禁止某些方法或參與殺害野生動物；
- （2）修訂有關的法律保護某些哺乳動物；
- （3）限制引進某些動物和植物；
- （4）修訂瀕危物種（進出口）法令；
- （5）修訂保護自然、農村和國家公園有關的法律
- （6）規定關於農村委員會；
- （7）修訂有關的法律公共權利的方式，以及有關事宜。

野生動植物和鄉村法是英國現有的國家法律，以執行《歐洲野生生物與自然棲地保護伯爾尼公約》和關於保護野生鳥類指令 79/409/EEC《歐盟鳥類指令》⁶²。

⁶¹ 可參英國網站 <http://www.sssi.naturalengland.org.uk/Special/sssi/index.cfm>

⁶² Council Directive 79/409/EEC on the Conservation of Wild Birds (Birds Directive) in Great Britain

該法例有一個法定的 5 年審查附表（受保護的野生動物和植物），其中成立了聯合自然保護委員會以進行國家機構之協調的。該法例有四個部分與 17 附表，包括保護野生動物（鳥類，以及一些動物和植物）、鄉村、國家公園以及指定的保護區、公共權利的方式。

爲了保護棲地，該法例與英國棲地分類系統具有密切關係，以強化 SSSIs 保護。英國棲地分類系統主要有國家植被分類系統⁶³(NVC)和 Phase 1 分類⁶⁴。NVC 被用來作爲評選特別科學利益地點（SSSIs）的標準，同時用來解釋說明歐盟「棲地指令」（Habitats Directive）附錄一的相關棲地，NVC 和 Phase 1 棲地分類基本上以植物種類作爲分類基礎，然而使用上會受限制，因爲植物並非決定棲地種類的唯一標準。

野生動植物和鄉村法的補充法令有 1994 年保護（自然棲地）規例與其 2007 年之修訂本⁶⁵。而在不同議會管轄下的地區，則可以分爲 2000 年英格蘭和威爾士的鄉村和權利方式法⁶⁶、2004 年自然保護（蘇格蘭）法（Nature Conservation (Scotland) Act 2004）。在北愛爾蘭，主要立法是野生動物（北愛爾蘭）法令⁶⁷和環境（北愛爾蘭）法令⁶⁸，輔以 1995 年保護（自然棲息地等）條例⁶⁹。

3.1994 年保護（自然棲地）規例

1994 年保護（自然棲地）規例是野生動植物和鄉村法的補充法令，將歐盟棲地命令（The Habitats Directive 1）轉換成國內法。建立在現存的自然保育立法上來保護命令所列的棲地和物種，應用在開發管制和污染控制，同時引進新的體系保育海洋地區。保育規則代表英國保育受到歐盟相關立法的影響，政府必須對這些協約負責。該規例是 1994 年 92/43/EEC 將歐洲對保護自然棲息地和野生動植物種保護之指令《歐盟棲地指令》納入國家法律，共含五個部分和四個附表，該條例係指定和保護歐洲重要物種及歐洲棲地站點之規劃和其他管制。

(三)英國濕地保護之相關單位

⁶³ 是一套陸域和水域植物社會分類，涵蓋面較 Phase 1 分類更廣。

⁶⁴ Phase 1 調查用於大面積的初步調查，主要利用植被特性和地形特徵鑑別棲地類型，透過調查員的實地調查，將棲地類型、大小、位置標示於調查圖上，並記錄棲地植被優勢種 7 和訪談中出現過的動物種類。調查結果經評估後，可決定該棲地是否值得保留或是否值得執行更進一步的調查工作。

⁶⁵ Conservation (Natural Habitats, &c.) Regulations 1994

⁶⁶ Countryside and Rights of Way (CROW) Act 2000

⁶⁷ Wildlife (Northern Ireland) Order 1985

⁶⁸ The Environment (Northern Ireland) Order 2002

⁶⁹ Conservation (Natural Habitats, etc) Regulations 1995

1. 英格蘭鄉村署⁷⁰

英格蘭鄉村署由英國「環境、食品暨鄉村事務部」其於 1999 年成立，年度運作經費一億英鎊，成立目的在促進鄉村地區之發展，提升鄉村居民之生活素質；換言之，具體目標在於擴展鄉村居民在社會、經濟上之發展機會，俾利全民享受珍貴之鄉村資產。具體作為包括：選擇適當的地區開發各種休閒用途的荒野地，如國家步道 (National Trail)、國家天然美景區 (Areas of Outstanding Natural Beauty)、社區森林 (Community Forest)、綠色道路 (Green Ways) 等等，以期協助農村居民、增強農村經濟、保育鄉村環境，而全國人民也可以由此國家綠色資產獲得好處。

2. 英格蘭自然署

英格蘭自然署(Natural England Agency)是一個由政府設立的基金組織，為一獨立的諮詢機構。其基本理念為永續的土地管理與自然環境的永續利用，主要任務在於保護與提高自然環境品質，突顯出自然環境、生物多樣性與農村景觀的價值，以確保英國國民親近大自然的權益，進一步極大化健康、社會與經濟的福祉。成立於 1990 年，其目的是為了增進保存英格蘭的野生生物與自然的特色。英格蘭自然署把英格蘭大致劃分成 8 大區域性組織，然後在各區域中視需要共設有 22 個小區域性的團隊，而各區域性團隊的工作就是保存其當地的自然景物。

英格蘭自然署可協助解決不同部門環境計畫的衝突問題，如敏感棲息地 (sensitive habitats) 的保護和強調農村休閒遊憩的公共開放(public access)措施。最後，在既有特殊計畫的持續推動方面，新成立的整合機構，則不影響個別計畫的獨立運作，包括具特殊科學價值地點(SSSIs)、傑出自然美景地區(Areas of Outstanding Natural Beauty)、國家公園，及國家自然保留區(NNRs)等計畫⁷¹。

二、英國濕地保護重要政策

英格蘭自然署(English Nature)正推動一項 2009-2011 年濕地視覺資助計畫 (Wetland Vision Grant Scheme 2009-11)，這個計畫濕地闡述了在未來 50 年濕地保護的願景，包含新的濕地或是目前的濕地建立和恢復，英格蘭自然署撥了 4 百萬英鎊來支持這項計畫 (每年 2 百萬英鎊)，希望藉由民間團體力量，建立一個良性的夥伴關係 (partnership)，例如皇家野鳥保護協會(RSPB)、野生生物信託

⁷⁰ Department for Environment, Food and Rural Affairs，簡稱 Defra。

⁷¹ 詳參王俊豪，英國自然環境與農村社區法，農政與農情第 166 期，95 年 4 月。

(Wildlife Trust)、英國文化遺產 (English Heritage)、the Environment Agency and Natural England 等等。

該計畫的申請條件係從夥伴團體中選出四個主要的指導小組⁷²，由他們的資深成員協助組織團隊、討論如何畫出「未來濕地」地圖，再與夥伴團體討論建議的可行性，並且與水公司、農場、地方政府、社區以及利害關係人討論如何讓計畫更可行。此外，必須是建立或恢復更大規模的濕地棲息地。尤其歡迎西南區、東南區以及東北區之申請。

最低限度的資金是 50,000 英鎊的開發工作（包括人員，基礎研究和預算），以及 100,000 英鎊棲地建立/恢復工作，包括購買土地。

自然署將資助最多不超過 50 % 的項目費用總額，申請人必須提供證據證明預計的捐款剩餘。並制定兩個財政年度的工作方案（結算日為 2011 年 3 月）。申請人應討論他們的建議與有關區域協調員，並確保有支持濕地遠景合作夥伴和區域生物多樣性論壇。

三、英國信託機制

國民環保信託是一種依靠民間力量從事自然環境及歷史文化環境保護的團體。它的保護方式主要是通過購置、接受大眾捐獻、或以簽訂契約等方式獲得財產，然後再給予保護和修復，並對社會大眾開放這些財產。英國透過信託制度，由政府出資、公眾捐助等方式，將具有高棲息地價值的區域從私人所有權下信託出來，成為政府或公眾管理下的資源，以實現對棲息地保護的制度。例如，具有官方色彩的 English Nature 或民間自行籌資的 National Trust、The Wildfowl & Wetlands Trust (WWT)、Natural Heritage Fund 和 Wildlife Trust 等等。以下將針對數個重要的英國信託機制進行說明。

(一)英國國民信託

1.簡介

其中成立最早、規模最大、組織最為完善、涉及範圍最大的當屬英國的國民信託(The National Trust)。

該信託基金是一個完全獨立於政府的公益機構。該基金們依靠會費收入、捐贈和遺贈，以及提高商業運作的收入。目前有超過 360 萬名成員和 55,000 的義

⁷²這四個指導小組是 East Anglian Fens, Cumbria-Lancashire coastal arc, Midlands Meres and Mosses, and Humberhead levels。

工。該基金現在保護和對公眾開放的 350 多個歷史建築，園林和古蹟。

與英國的國民信託相關的法源有：公益法（the Charities Act）、國民信託法⁷³（National Trust Act）、財政法（Finance Act）等三法。

（1）公益法（the Charities Act）

1853 年英國設立公益信託法（the Charitable Trusts Act），用來規範所有的公益事業，並依據該法成立「公益委員會」（the Charity Commission）以監督管理以及輔導各個公益信託。該法前後修正十次，並於 1939 年廢止。爲了讓公益事業更彈性，英國國會於 1950 年設立「公益信託法制與營運委員會」（Committee on The Law and Practice Relating to Charitable Trust），在 1960 年更制訂公益法，取代原本的公益信託法，規定政府機構中需設立公益委員會作爲公益信託之監督機構，建立公益登錄制度、設立公益組織互助機構等，以彌補公益信託被濫用作爲逃稅工具，甚或受託者違反受託義務及信託財產管理之缺失。國民信託（TNT）在 1916 年被判定具公益性，所以依據公益法之規定，其必須受公益委員會監督管理。

（2）國民信託法（National Trust Act）

在國民信託成立之目的上，該法即明文規定：「國民信託成立之目的是爲了促進永久保護的目標，而此所謂永久保護的對象爲對國家有益處的土地、優美景觀的公有地或出租地、歷史建築、文化古蹟，以及與自然景觀、特殊的地理特徵、動植物生存有關的土地。」英國的國民信託法的訂定與其國民信託之所以可以如此蓬勃有非常密切的關係，由於國民信託法的確立，相關的信託制度可以建立，而相關的配套機制也得以隨著發展。

國民信託法在 1907 年立法通過後，相關的信託機制得到了更明確的規範。後續在歷年的修正之中，該法進一步確定了行政部門可以將其所保存建築物或土地轉由國民信託管理的機制，並且可以運用契約的方式進行信託。此修訂讓公部門與私部門可以更彈性的將部分資產轉入國民信託之中。另外，爲了可以擴大國民信託的規模與信託範圍，並且解決許多繼承人的遺產繼承問題，該法更增訂國民信託接受財產贈與和遺贈可以免稅之規範，此舉使得國民信託可以無償繼承他人難以繼承之財產，且轉受的財產不可轉讓，許多繼承人運用此一機制將大量珍貴而重要的遺產（土地、建築、歷史文物等）轉予國民信託，使得該等重要遺產

⁷³ 1907 年英國國會即通過《國民信託法案（National Trust Act）》，其給予國民信託組織宣告土地的「不可讓渡權」，使信託承諾其可永久看顧土地。除非經過英國國會同意，否則無人可剝奪信託組織看管的土地。

可以得到有效的保護。

(3) 財政法 (Finance Act)

配合國民信託法之規定，英國的財政法也修訂了租稅優惠的獎勵措施，以鼓勵英國國民信託組織之推動。此種提供經濟誘因的方式，對於國民信託創立後的推動產生相當大的影響。起初財政法僅係規定，若捐給國民信託財產者，可以享有免課財產轉移印花稅之優惠。於 1937 年配合國民信託法的修訂，財政法更規定贈與給國民信託的財產可以免徵遺產稅，贈與人還可以享有保留捐贈物的使用權，使對於遺產繼承人來說，可以說是非常優惠，但是其需要提供一部份的房舍給公眾參觀⁷⁴。

在後續的修法中，財政法規定，對於捐獻給國民信託的基本財產都給予免稅的優惠，而可以適用租稅優惠的財產愈來愈多，從原本的基本財產(地產)，擴大到建築物內之動產都可以計算。到了 1953 年，由於租稅機關可以用現物抵繳的範圍擴張至建築物內的附屬品及藝術品，因此，財政法規定稅務機關可以將受領之財產轉移給國民信託來管理⁷⁵，此規定大大的擴張了國民信託的管理範圍與資產。另外，公益信託可以視情況將收益用於累積信託財產，得暫不分配予受益人，且得不適用較高稅率。此即英國允許公益信託透過累積收益逃避其應繳納之較高所得稅率，由此可見英國對公益信託的租稅採寬鬆及優惠政策⁷⁶。由上可知，英國財政法對公益信託的稅收優惠相當完善。

2. 英國國民信託發展歷程

英國國民信託，為英國最大的私人地主，也是全英國最具規模與影響力的環境自然與文史保護團體之一。該組織所擁有的信託資產有：土地 61 萬 2 千餘英畝（約 24 萬 8 千公頃）、歷史建築物 215 棟、莊園 130 處及海岸線 704 英哩、31 處自然保護區等，多數的受託個案，都為永久信託（held in perpetuity），對資源保護可以長遠規劃。

經過百餘年的發展，英國國民信託已經成為全球最大的民間環保組織之一。會員以英格蘭、威爾士和北愛爾蘭為中心，遍佈世界各地，美國、加拿大、澳大利亞、紐西蘭等國家甚至建立了分支機構或者合作夥伴，這些組織的會員享受與英國本地國民信託會員的同等待遇。

⁷⁴可參方國輝（1992），公益信託與現代福利社會之發展，私立中國文化大學三民主義研究所博士論文。

⁷⁵可參李秋靜（1997），以國民環境信託進行自然保育之制度探討－國立東華大學自然資源管理研究所碩士論文。

⁷⁶可參劉學梅，2003 年，用益信託工作室，公益信託帶來的所得課稅問題。

1899 年，國民信託獲得了第一個自然保護區，位於劍橋附近的 Wicken 濕地。雖然第一次僅僅獲得其中約 0.2 公頃土地，但在隨後的不斷努力下，國民信託又購入了其周邊的另外 40 片土地，確保了這片濕地的連續性。海岸自然保護區的購入和對村落的保護也逐漸得以開始。1912 年，英國東部 Norfolk 郡的 Blakeney Point 海岸被購入。1934 年，Buckinghamshire 郡的 West Wycombe 村成爲第一個被保護的村落。1946 年，爲紀念二戰死難者，英國政府利用戰爭剩餘籌備建立了國民土地基金，通過該基金，眾多鄉村大型建築被轉移到國民信託的名義之下。1968 年，國民信託開始加強地方組織的管理許可權。1970 年，國民信託公司(National Trust Enterprise)成立，國民信託通過該公司能夠進行有限的商品銷售活動。1990 年後，國民信託的環保活動開始擴展到英國之外的其他國家和地區，如東歐與亞洲。

3. 英國國民信託之管理

對所擁有的全部財產實行保護需要大量的資金，僅靠來自於會員的會費是遠遠不夠的。在 2004-2005 年度，會員會費僅占該年度總收入的 28.7%。爲此，國民信託不斷開展新的業務，使自身能夠得到持續發展。由於 1937 年國民信託被允許接受遺贈和贈送可免交稅金，每年來自於這兩方面的收入在總收入中始終佔有較大的比重。2004-2005 年度合計爲 6,090 萬英鎊。加上轉讓和捐款，則來自於社會的無償貢獻達到 8,020 萬英鎊，占總收入 1/4 強，僅次於會費收入。其次是國民信託公司的收益，公司主要利用所擁有的鄉村土地開發各種鄉土特產以及發展旅遊休閒業，該項收入也占總收入的約 1/4。

國民信託取得信託財產之標準爲下表 2-4-1⁷⁷：

表 2-4-1 取得信託財產標準

項次	內容
1	爲自然秀麗的風景、文化古蹟、歷史建築、或其自然保育的價值對整個國家而言有相當重要的地位
2	能提供利益給國家或國民，例如：可以讓公眾使用接近
3	該財產如果未能被國民信託組織所獲得，並予以保護，則該財產將會有退化的危險，或者會因不適當的開發或替代方案而使環境受傷害
4	評估該財產未來經營，在財政上可以自給自足

⁷⁷詳參王鴻濬，環境保護公益信託於濕地經營管理之應用，「雲嘉南濱海濕地永續發展研討會」，雲嘉南濱海國家風景區管理處，2005 年 8 月 5 日。

5	該財產之明確所有權
---	-----------

資料來源 本研究整理

在國民信託法立法屆滿百年之際，英國國民信託組織也開始思索組織的定位與角色上的轉變，相較於過去較重視透過組織本身的力量來進行資產的維護，未來他們將尋求更多與其他組織、企業、民眾的合作機會。在其最新出版的國民信託法百年紀念手冊「Our future- join in」中，特別列舉了未來最主要的 4 個主題：文化資產(cultural heritage)、自然環境(natural world)、氣候變遷(elimite change)、當地食物(local food)。透過這些與每人每日生活習習相關的議題，來創造更多民眾力量參與的管道。

(二)水鳥與濕地信託 (WWT)

1.簡介

「水鳥與濕地信託」(Waterfowl and Wetland Trust, WWT)設立於 1946 年，宗旨是保存濕地與棲息其中的野生動植物。該信託組織主要工作是建立和恢復濕地，在英國，該組織擁有 2000 公頃的濕地野生動植物保護區，包括 7 個具有特殊科學價值地點 (Special Scientific Interest, SSSIs)，5 個特別保護區 (Special Protection Areas, SPAs) 和 5 個國際重要地點 (internationally important Ramsar sites)，提供 15 隻以上水鳥冬季避寒的安全區域。該組織在英國和國外積極在退化的土地或是不再使用的耕地創造和管理新的濕地生態系統。

而其所屬的「水鳥與濕地信託」(WWT)，在英國共九個濕地中心，每年有 100 萬名遊客造訪。WWT 的營運經費，除了部份來自政府部門專案的合作外，大部分都來自民眾的貢獻，包括濕地中心之門票收入、會員年費與入會費、紀念品商店與附設餐飲店販售所得等。該組織以倫敦市區的 42 英畝「倫敦濕地中心」(Wetland Center)聞名，倫敦市府並有專案經費挹注，以補貼中心開放學童免費參觀的費用。

2.倫敦濕地中心

倫敦濕地中心座落在大倫敦的西南區 Hammersmith, Richmond upon Thames 鎮附近，佔地 43 公頃。它本是泰晤士河 (River Thames) 旁的濕地，改建後成為世界 14 種濕地形態的展示場。公園內有很多珍貴動物，如赤膀鴨、琵嘴鴨、山蝠 (蝙蝠的一種)、白點藍喉歌鶇、水田鼠及高地牛等，曾紀錄過 180 種鳥類、7 種兩生類、8 種蝙蝠及超過 50% 種類的英國蜻蜓。

倫敦濕地中心於 2002 年被列做一具特殊科學價值地點(SSSI)。其是座人造

濕地池，在 1989 年之前，這裡原本是泰晤士河自來水公司 Barn Elms 供應倫敦人飲用水的貯水池，而隨著時代變遷與水利設施的現代化，貯水池逐漸失去原本功能，2000 年 5 月將人工貯水池蛻變為濕地自然公園，成為 30 個深淺大小不一的野生動物棲息地，14 個模仿世界各地濕地的主題園區，展示熱帶、亞熱帶及溫帶地區不同的沼澤及人工濕地(包括水稻田)的環境。每年吸引 20 萬遊客造訪，為歐洲最大的都市自然中心之一。

該中心也發展出良好的夥伴關係 (Partnership)，主要為「野鳥與濕地基金會 (Wildfowl & Wetlands Trust, WWT)」、泰晤士河自來水公司 (Thames Water) 和伯克萊房地產公司 (Berkeley Homes) 的合作無間。初始為募集經費，水公司准許地產公司於湖水庫邊興建高級住宅出售，再將獲利建立經營管理基金。

(三)倫敦野生物信託 (LWT)

倫敦野生物信託組織 (London Wildlife Trust, LWT)，於 1981 年成立，為英國野生物信託 (Wildlife Trust)⁷⁸ 47 個分會之一，該信託基金是唯一專門為保護首都的野生動物和野生空間的慈善機構，以促進倫敦生態保育，致力於都市棲息地 (Urban habitat) 的營造，推動倫敦人加入生態行動為宗旨的組織。目前該組織已守護倫敦地區共 50 個野生物保護地。

倫敦野生物信託推出「庭院打造生命倫敦 (Garden for Living London)」宣導計畫，希望號召倫敦 300 萬座私人庭院加入行動，讓自家後院也成為野生物保護地⁷⁹。目前已有超過 300 萬庭院加入，面積 37,942.09 公頃。

面對氣候變化和棲息地片斷化，這種大規模的廣闊的綠色空間，對於人民和野生動物都具有巨大的開發潛力。倫敦野生物信託的該項運動旨在突顯一個非常重要的理念，即特別是在城市地區，花園與庭院將有助於減少氣候變化的影響。它們可以提供遮蔭，吸收二氧化碳、防治洪水、涵養水份，並幫助冷卻城市。此外，它們還提供了野生動物重要的棲息地，並且可以形成一個強大的野生動物生活網絡，提供物種自由遷徙和適應氣候變化的空間。

倫敦野生物信託已拿出 7 項園藝行動，將有助於創造一個更適應氣候變化的城市，為野生動物提供更好的環境。該七項宣誓 (The seven pledges) 如下：

1.Plant drought resistant plants 種植抗旱植物

2.Plant a mixed hedgerow 種植混合籬

⁷⁸野生物信託共有 47 個分會，管理 2256 自然保護區，計有 79.1 萬成員，是英國最大的自願組織。

⁷⁹詳參耿璐，信託動起來 (一) 300 萬座私人庭院打造野性倫敦，<http://e-info.org.tw/node/45237>。

- 3.Plant a broad leaved tree 種植闊葉樹
- 4.Make a pond 打造池塘
- 5.Use mulch 使用護根層（落葉層）
- 6.Add a green roof to your shed 為小屋添加綠屋頂
- 7.Wild up your decking 露天平臺野生化

(四)英國皇家鳥類保護協會（RSPB）

英國皇家鳥類保護協會(The Royal Society for the Protection of Birds, RSPB) 是一個英國慈善組織，它致力於促進鳥類養護和保護以及營造更廣泛的棲息環境。該協會有 1500 名員工，12200 位志願人員和 100 名多萬成員（包括 150,000 位青年成員），從而成為歐洲最大的野生動物保護慈善組織。

該協會經營 145 個自然保護區，RSPB 為保護於此棲息的鳥種，集資購買土地，並作全盤的規劃與管理，水文學中的水位控制、水分保持等將是保護區經營的關鍵要素。RSPB 認為洪水濕草地(flood meadow)和濱海放牧沼澤對許多英國紅皮書上的鳥種極為重要，特別是在此繁殖的鳥類(如：Garganey、Black-tailed godwit)，以及渡冬的候鳥(如：Bewick's swan、Bean goose、White-fronted goose、赤頸鳧等)，經營這類棲地需考慮排水及農業衝擊的容許程度。

第五節 荷蘭濕地經營管理及相關法令之探討

一、荷蘭濕地保護之背景概說

(一) 荷蘭國土與濕地

荷蘭將濕地問題，主要歸之於海岸管理政策之範疇。過去荷蘭以「填海造陸」聞名於世，由於半數以上的國土低於海平面，故以前在荷蘭濕地隨處可見。但隨著人們圍堤填海等行爲，完整的濕地越來越少，促使荷蘭對於濕地的保育衍生新的觀念。由於荷蘭屬於歐盟的一部分，因此國內法規必須依循歐洲的相關指令。

全荷蘭國土總面積爲 41,864 平方公里，其中陸地面積 3.1 萬平方公里，屬於濱海平原地貌，地勢低平。荷蘭陸地面積的四分之一低於海平面，全球氣候暖化、海平面上升以及地面沈降等因素影響，預測到 2050 年，低於海平面的陸地面積將超過陸地總面積的一半以上。自然地理條件固然構成荷蘭人治水的原動力，但荷蘭政治與法律體制的發展亦與其歷史上治水的努力有相當的互動關係。荷蘭大部分土地處於萊茵河、馬斯河、須爾德河和埃姆斯河三角洲，是軟沉澱物沈積而成，大部分荷蘭土地是荷蘭人經過數世紀艱苦勞動與海爭地贏來的。截水造地需要許多合作和規劃的機制，堤防塘堰建成後，需對新造地進行開發。然而，隨著氣候變遷與洪水氾濫等自然災害的發生，荷蘭開始思考實現農業與自然協調爲目標的計畫，並開始檢討以往的治水政策，重新評估濕地的生態功能。近年來荷蘭採用「還地於河」(Room for river) 的防洪策略，更改堤防的設計方式，恢復洪氾平原及濕地 (Flood plain restoration)，希望藉由濕地的生態功能，諸如：蓄洪、滯洪，來減低洪水災難的強度及頻度⁸⁰，紓緩洪災的影響。

(二) 荷蘭濕地保護之統計

依據荷蘭統計局 (Statistics Netherlands) 於 2009 年 2 月 3 日所發布的資訊，荷蘭有 43 個濕地，總面積達 81.7 萬公頃。在歐盟國當中，濕地面積僅次於德國。西歐主要的水禽物種都可以在荷蘭看到，荷蘭自 1975 年以來，一些水禽 (特別是雁或天鵝) 的數目都已經巨幅提昇，甚至比過去三十年多了一倍。部分原因是因爲荷蘭對於水禽的狩獵禁令，下圖 2-5-1 爲荷蘭濕地的水禽數字統計圖。

⁸⁰詳參徐嘉君，荷蘭的濕地生態復育與水資源管理，博物館研究 25 卷第 4 期，頁 76-81。

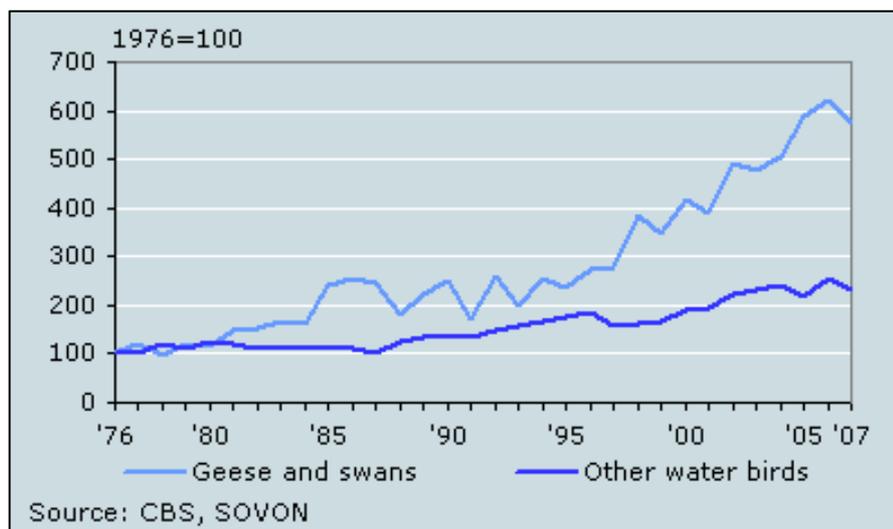


圖 2-5-1 在荷蘭濕地的水禽數字

資料來源：本研究繪製

二、荷蘭濕地政策之管理與執行

(一) 荷蘭碎裂的地景

全荷蘭大約 16% 的面積（大約有 6,600km 平方公里，）已被歸類為國際重要濕地(internationally important wetlands)，而且更有約 3,000km 平方公里的土地（約佔 7%）被包含在拉姆薩公約(Ramsar Convention)的國際重要濕地清單中。因為荷蘭的濕地對候鳥遷移的航道佔了重要的位置，又因荷蘭濕地的水力條件深受萊茵河(the river Rhine)的影響，因此輸入萊茵河的各项污染物質便深切的影響了荷蘭濕地的環境，因此，在荷蘭，削減污染與優氧化狀況，成為濕地保育的重要工作項目⁸¹，荷蘭地景圖可見下圖 2-5-2。

同時荷蘭更是歐洲境內最都市化的地區，其都市化發展速率在 1990 年至 2000 年高達 20%，相較於其他歐盟地區約為 6% 的都市化速率，荷蘭都市化的速度實在驚人，因為各項基礎建設工程，並造成了荷蘭碎裂的地景 (fragmentation of the landscape)。

認識到變化的氣候條件對於荷蘭空間政策的重大影響意義。不斷升高的海平面及其帶來的各種問題不能僅通過工程方法解決，還必須為水體提供必須的通行

空間。例如保護洩洪空間不被挪為他用，甚至進一步拓展。國家空間框架中並沒有囊括所有的水體空間。因此，將地區水系統的使用協定納入地區政策規劃和城市規劃中將十分重要。政府希望公眾不要將水視為一種約束，相反需要進一步探索水體的多功能利用，例如用於休閒娛樂，或作為可持續交往網絡的組成部分，都意味著多種有趣的發展機會。

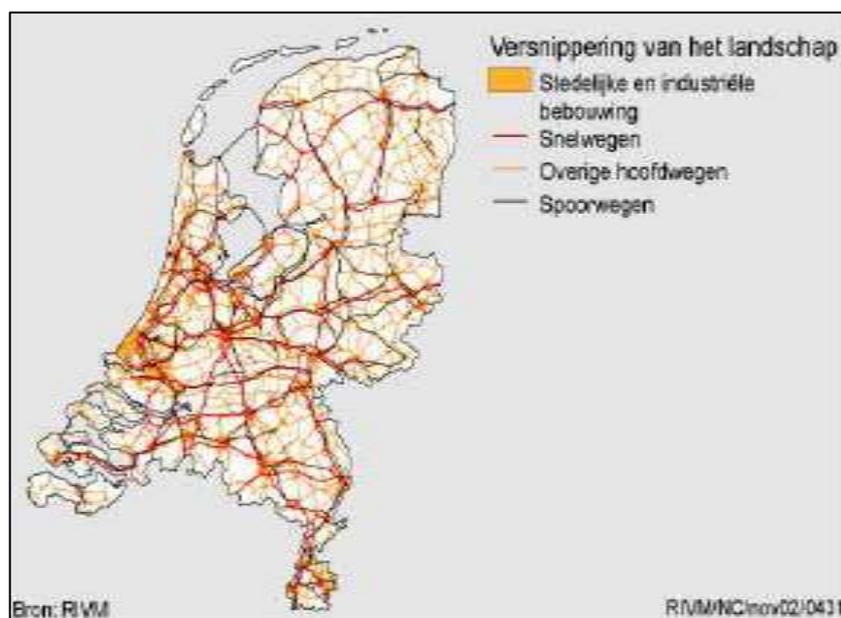


圖2-5-2 荷蘭碎裂的地景

資料來源：荷蘭農業、自然管理及漁業部

(二)濕地主管機關

荷蘭的濕地政策主要由農業自然管理及漁業部(Minister of Agriculture, Nature Management and Fisheries)(以下簡稱農漁部)主導。國際重要濕地的指定則主要符合 1985 年前「自然管理研究院(Research Institute for Nature Management, RIN)」所建立的清單，其劃定標準則是遵照 1971 年的拉姆薩濕地公約(Ramsar Wetlands Convention)之框架為主。

雖說荷蘭的濕地管理主要是由農漁部主導，但因為許多水域的管理權屬於公共工程局(Department of Public Works, Rijkswaterstaat) (以下簡稱工程局)，因此事實上公共工程局亦在濕地的管理上扮演了參與了重要的角色。此外，雖然在傳統上，「住宅、空間規劃及環境部(The Ministry of Housing, Physical Planning and the Environment, VROM)」並無管理濕地之主導權，但在經由內閣賦予了管制所

有物質進入水域的角色後，透過核發排放許可(emission permit)的方式，便開始在濕地管理政策上，有所貢獻。因此，總結來說，荷蘭的濕地管理屬於內閣裡各部會「集體管理」的方式在進行。

(三)荷蘭濕地政策

荷蘭的濕地政策並不是僅以「濕地」為主之政策，主要是透過各項水資源管理政策一併進行管理。最早的濕地管理概念是包含在一系列是由工程局在 1985 年發佈名為「傍水而居(Living with water)」的備忘錄所揭示的整合性水資源管理架構中，再由農漁部在 1989 年依此政策概念發展成政策文件。接著在國家公共衛生與環境研究所(National Institute for Public Health and the Environment, RIVM)於 1988 年發佈了「關懷明日(Care for tomorrow)」的宣示性政策文件後，接著便在 1989 年產生了三份重要的文件，分別是：

- 1.環境政策規劃(Environmental Policy Plan, NMP)
- 2.自然政策規劃(Nature Policy Plan, NBP)
- 3.第三次水政策規劃(Third Water Policy Plan, NW3)

這是三份牽涉到水資源與環境管理政策的重要文件，也直接影響到日後濕地政策的形成。其中污染物在全國到地方層級的減排放是重要的政策考量內容，並考慮到整體生態系統的功能，例如開放、流動的水域等，因此「明智利用(wise use)」變成了重要的政策目標。此一策略主要是承襲 1987 年拉姆薩公約會議(Ramsar Convention in 1987)之精神所制訂。所謂「明智利用」的定義如下：濕地明智利用指的是對人類有益處之永續利用將與自然生態系統資產的維持並行不悖的⁸²。

(四)濕地保育策略

目前荷蘭的濕地保育策略(conservation strategy)主要是透過地景、生態系統之復原，進行濕地之保育，其主要策略如下：

- 1.建立「荷蘭生態網絡(Dutch Ecological Network)」，整合現有保育區與重新創造之區域
- 2.物種保護計畫(Species conservation projects)
- 3.農業保護方式(Agri-conservation measures)
- 4.生態補償方式(Compensation measures)

國家生態網絡(National Ecological Network, NEN) (荷蘭文稱為(Ecologische

⁸²其原文為：*The wise use of wetlands is their sustainable utilisation for the benefit of humankind in a way compatible with the maintenance of the natural properties of the ecosystem*

Hoofdstructuur, EHS), 其執行單位為荷蘭農業、自然食物品質部(Ministry of Agriculture, Nature, Food Quality, LNV), 該計畫主要的執行期程從1990-2018年, 每年155萬荷蘭幣, 約台幣20多億。下圖2-5-3為2002國家生態網絡劃定區域示意圖。圖2-5-4 為2002國家生態網絡劃定管理區示意圖

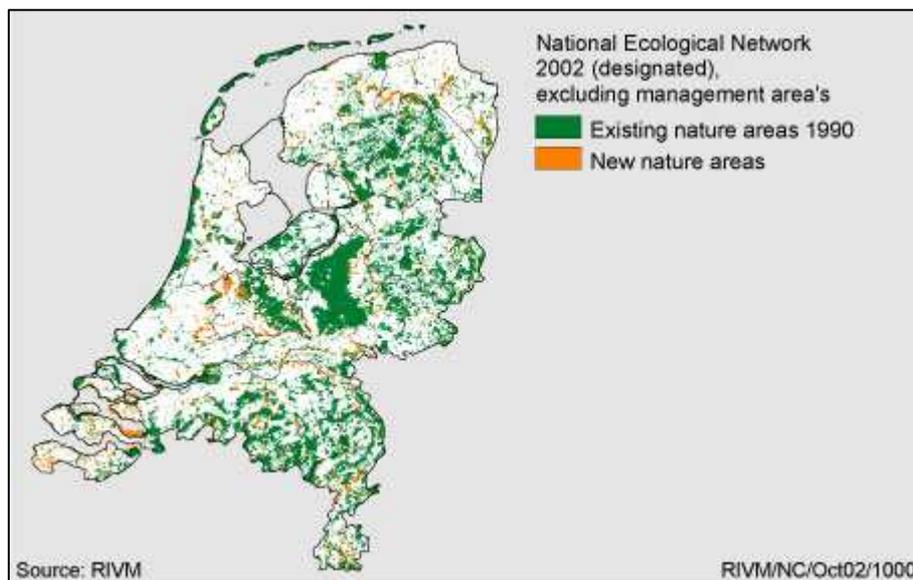


圖2-5-3 2002國家生態網絡劃定區域示意圖
資料來源：荷蘭農業、自然管理及漁業部



圖2-5-4 2002國家生態網絡劃定管理區示意圖
資料來源：荷蘭農業、自然管理及漁業部

該計畫係以一個整合性網絡的思考方式, 以提供重要的生態系及物種可生存

的區域。將重要生態區域分為主要自然保護區 (Core Areas)、自然復育區 (Nature Development Areas) 及生態廊道 (Ecological Corridor) 三區，彼此串連，形成全國性的生態網絡，其中各項重要的濕地便包含在計畫內。NEN政策的落實，為荷蘭自然政策計畫(Nature Policy Plan)中最重要的一環；而自然政策計畫，則為荷蘭政府的自然資源與景觀政策訂出主要目標和綱要，下表2-5-1為荷蘭國家生態網絡之分區。

表 2-5-1 荷蘭國家生態網絡之分區

計畫區	說明	劃設原則
主要自然保護區	具有重要生態價值的區域，如森林、濕地、溪谷、沙丘、北海領海	為維持動、植物族群生態，此區域的面積必須至少在 500 公頃以上才能被劃入，且不一定侷限於公有地。
自然復育區	針對一些具有生態潛力的地區，以人工方法提升其生態價值。	包括一些適宜創造濕地、林地、乾燥砂丘的土地。在此區域中一些會為生態帶來影響的交通、住宅、工業開發等，將受到相當的規範。此外，自然復育區的創造，可協助荷蘭成為歐洲濕地鏈的一環(a link in an international chain of wetlands)
生態走廊	需經由長期的物種分佈調查，以判定是否有人為干擾固有的物種，因而重新開闢物種間交流連結的管道。	主要由綠籬、水路、堤防、道路護坡綠帶所構成。在此考量之下，荷蘭於自然政策計畫(Nature Policy Plan)中特別規定砂石開採、道路工程、管線開挖、高壓線路等相關事業，必須提供其使用的帶狀土地以作為「生態走廊」之用。

資料來源 本研究整理

(五)DGIS 計畫

荷蘭非常重視與其他鄰近國家的夥伴關係，為了與其他的夥伴組織開展一個新的工作方式，荷蘭外交部開始執行一個(Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking, DGIS)計畫，並與國際濕地組織合作，締結了一項協定，以保護和合理利用濕地。該DGIS計畫提供220 萬歐元（約200萬美元）給國際濕地組織（Wetlands International），任務期限從2001年4月1日至2002年6月30日，提供保護

和合理利用濕地的方案 (Conservation and Wise Use of Wetlands)。該基金的受益人將包括DGIS的目標，亦即與荷蘭共同分享集水區或漁業區域的國家與鄰近國家。

此外，這個國家具體目標的方案可以直接提供，包括：

- 1.拉姆薩/國際濕地組織聯合工作計畫 (Ramsar / Wetlands International Joint Work Plan)
- 2.拉姆薩/ CBD 工作計畫 (Ramsar / CBD Joint Work Plan)
- 3.生物多樣性公約/拉姆薩河流域倡議 (CBD/Ramsar River Basin Initiative)
- 4.拉姆薩培訓和諮詢服務 (Ramsar Training and Advisory Service)
- 5.世界水壩委員會的報告及後續行動 (World Commission on Dams Report and follow up actions)
- 6.工作計畫與其他有關公約 (Work Plans with other relevant conventions)

三、荷蘭生態補償制度

(一)荷蘭生態補償制度之概述

至於在生態補償方面，「生態補償原則」在1993年由荷蘭政府引進⁸³，主要是希望用在大型發展計畫中以平衡開發計畫對環境生態所造成之影響。目的就是為了提昇自然保育，減輕大型建設計畫對生態環境的衝擊，鼓勵公私部門就開發行為選擇對環境最友善的方案(Most Environmental-Friendly Alternative, MEFA)；在1993年以前屬於自願性質，但經過在1993年生態主要網絡 (Ecological Main Structure) (荷文為 Ecologische Hoofdstructuur, EHS)、2000年歐盟動植物棲地與鳥類指令(Bird- and Habitat Directive)及2002年瀕危動物法案(Endangered Species Act)的一連串概念的引導下，最終在2005年發布的國家空間策略(National Spatial Strategy ,2005)中正式提到：「沒有任何發展活動可影響生物多樣性，除非...(No new development that may affect biodiversity, unless...)」

在國家環境政策計畫(National Environmental Policy Plan, NEPP)和國家自然政策計畫(National Nature Policy Plan)中，已融入減輕與補償的觀念；另外又如荷蘭國家生態網絡計畫(NEN)的主要自然保護區中，已提到明確的自然政策目標：補償應於取得、設計、管理此地點之前，即考慮到地點之棲地狀況與棲地品質。

國家鄉村地區建設計畫(National Structure Plan for Rural Areas)提出之後，補

⁸³ 可參網站：<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/11083910>

償遂成爲必要的。在國家鄉村地區建設計畫中聲明：「當自然、山林管理和娛樂功能產生可被證實的損害時，其影響應該予以減輕和補償。」此即說明某一地區之生態品質或生活品質因外力介入而遭受衝擊時，必須予以補償。此即無淨損失觀念之應用。

(二)實施補償原則之區域、基準與原則

1.需要予以實施補償原則之區域

荷蘭提出許多開發行爲對環境產生衝擊時之相關對策，尤其是開發行爲如果涉及以下五種區域時，補償原則就需要予以實施⁸⁴，下表 2-5-2 爲荷蘭應適用補償原則之地區與相關法規：

表 2-5-2 荷蘭應適用補償原則之地區與相關法規

項次	區域	對照法令
1	NEN 的主要自然保護區	Core Area
2	NEN 創造的自然復育區	Nature Development Area
3	在區域計畫和土地分區使用計畫中被規劃爲自然區域之處	Spatial Planning Act
4	包含在自然保護法案中之棲地	Nature Conservation Act
5	包含在林業法案中具重要森林價值的林地	Forestry Act

資料來源 本研究整理

2.對計畫之要求

指該計畫能達到下列三列要求：

- (1) 該計畫牽涉顯著的公共利益(projects serve 「 considerable public interest)
- (2) 沒有其他替代方案(alternatives for such a project are not available)
- (3) 在這樣的計畫下，生態補償爲必要的程序(in those cases, compensation is mandatory)

3.補償基準

在這樣的條件之下，正式展開了荷蘭在生態補償制度上的實施。而其補償基準(Criteria for compensation)如下：

- (1) 無淨損失：在面積、品質與連結性上(No net loss in area, quality, connectivity)

⁸⁴可參林鐵雄、郭宇智(2006)，台灣道路建設導入生態補償制度初探，2006 綠色營建科技研討會。

- (2) 需位於鄰近區位進行補償(Compensation nearby)
- (3) 相關執行規則必須受到歐盟動植物棲地與鳥類指令之限制(Stricter rules apply for under Habitats and Birds Directives)

4.生態補償之原則：

- (1) 計畫提出者(Initiator)須負責補償的執行。
- (2) 計畫的合法性(Legitimacy)必須建立在補償方法之前。
- (3) 衝擊的發生應盡量迴避，如無法迴避，必須降低衝擊，最後手段才是補償。
- (4) 補償意指對棲地大小(Area)或生態品質(Quality)達到無淨損失。
- (5) 棲地衝擊補償應達相同(Same)品質，如不可行則應達相等(Equivalent)品質。
- (6) 若實質上補償(Physical Compensation)不可行，則需使用財務上的補償(Financial Compensation)。對於任何計畫，財務上補償都是最後手段。如果因為部分的地主不合作或是市政當局找尋不到適當的棲地來補償，而使實質上的補償方法不可行的情況下，荷蘭環境署將會對計畫研提單位課稅至「綠色基金(Green Fund)」中，以作為日後進行生態補償之用。

(三)實施補償原則之檢討

荷蘭的省級管理機構要求各省的區域計畫中必須納入補償原則。但是這些補償行動需經由相關利益團體之間的協議後才批准執行。然而截至目前為止，補償原則仍然只是荷蘭政府所採取的政策，尚未有法律層級的效力做為補償之執行依據。故至目前為止，雖然荷蘭補償觀念已融入國家計畫中，但補償制度依然沒有法制化。根據荷蘭實施生態補償制度之初步經驗，Cuperus et al.提出下列改善建議：

- 1.對於補償原則與事後評估應予法制化。
- 2.生態補償用地採用土地徵收以及土地變更的可行性應予研究。
- 3.由於補償的花費容易受到通貨膨脹的影響，應更周詳的評估。
- 4.與補償計畫相關的預算應該每年調整以因應持續上漲的土地價格。
- 5.補償計畫中應包含緊急處理措施及其預算，並於必要時使用。
- 6.應有政策環評(Strategic Environmental Assessment)以初步評析公路建設計畫與自然保育之可能衝突。
- 7.棲地孤立效應需要更深入研究，以做為補償之依據。
- 8.除自然功能與休閒娛樂功能，文化、古蹟與地景之損壞應包含於補償計畫中。

第六節 日本濕地經營管理及相關法令之探討

一、日本與濕地有關之法律規範

(一) 自然環境保護法對於濕地之保護

日本並無針對濕地為特別立法。濕地立法從日本法之總體上觀察，「自然環境保護法」屬於自然環境保護綜合立法，是日本「環境法」調整範圍向自然環境領域的延伸，其中多處專門提到「濕地」概念，可以用於規範與濕地開發利用活動有關的多種法律行為，因而在很大程度上減少了單項法律具體內容方面存在的衝突與摩擦。自然環境保護法第 22 條規定的公眾監督及聽證會制度，要求環境廳長官在確定自然環境保全區時，事先在官方報紙上刊出關於確定此類保全區及其影響的公告，並給予兩周對該建議提供意見的時間，以便接受公眾監督；該地區內的居民及有關人員可在規定的監督期限最後一日前提出意見。

另外，日本通過即時修訂現行立法的方式，在為濕地保護提供法律支持方面起到了非常大的作用。例如：「自然公園法」自 1957 年至 1994 年修訂了 12 次，「自然環境保全法」自 1972 年至 1994 年共修訂了 6 次，修訂當中增加了濕地保護方面的法律內容。

(二) 日本自然環境保全法對於濕地之保護

1. 自然環境保全審議會

依據日本自然環境保全法第 13 條規定，環境廳設立自然環境保全審議會。該自然環境保全審議會(以下簡稱審議會)應對屬自然環境保全法、《自然公園法》、《野生動物保護及狩獵法》(1918 年第 32 號法)、《特殊鳥類轉讓法》(1972 年第 42 號法)授予它的職權範圍內的事宜進行調查及審議。如環境廳長官或有關大臣提出要求，則它還應對自然環境保全有關的事宜進行調查及審議。

2. 原生態自然環境保護區

該法第 14 條規定環境廳長官若認為保全該地的自然環境是特別必要的，則可使其面積超過「政令規定標準、國家或地方公共團體所有的、其自然環境仍處於原生態、尚未受人類活動影響的地區」(據《森林法》(1951 年第 249 號法)第 25 條第一款規定已確定為森林保護區的地區除外)，確定為原生態自然環境保全區⁸⁵。

(1) 原生態自然環境保護區的規劃與保全

至於原生態自然環境保全區保全規劃的制定，依第 15 條規定，環境廳長官

⁸⁵環境廳長官在確定原生態自然環境保全區時，事先應徵求有關都道府縣知事及自然環境保全。

在徵求有關的都道府縣及自然環境保全審議會的意見後，制定原生態自然環境保全區規劃。環境廳長官在制訂原生態自然環境保全區保全規劃後，應將該規劃之梗概公告週知。

而原生態自然環境保全區保全作業的實施，依第 16 條規定，原生態自然環境保全區內的保全作業由國家實施之。地方公共團體在獲環境廳長官批准後可實施原生態自然環境保全區保全作業之一部分。

(2) 原生態自然環境保護區活動許可

在原生態自然環境保全區內依據第 17 條不得進行特定之活動⁸⁶，但此規定對經環境廳長官同意或許可的科研和其他公益活動或因遇緊急事態而採取的應急措施除外。在許可證中，應附具為保全原生態自然環境保全區內的自然環境所必要的各種限制性條件。凡為應付緊急狀態而採取第一款各項所述的行為者，應在採取此類行為之日後 14 天內，就此事向環境廳長官報告之。而凡早已在原生態自然環境保全區內或此類區的擴區範圍內進行活動者，在該區被確定或擴大之日起 3 個月內，可不遵守該款之規定。

3. 自然環境保全區

依該法第 22 條規定，環境廳長官如據該地的自然和社會條件認為為保全該地的自然環境所特別需要時，可將符合特定所述條件⁸⁷、不屬於原生態自然環境保全區的地區確定為自然環境保全區。此外，不得將已據《自然公園法》第二條第一款規定確定為自然公園的地區劃為自然環境保全區。

環境廳長官在確定自然環境保全區時，事先應徵詢有關的都道府縣知事的意見及自然環境保全審議會的意見。若為第 23 條第一款所述情況，則還應就該自

⁸⁶如(1) 修建、改建、擴建各種房屋及其他建築物；(2) 為住宅基地、垃圾場或其他場所而使該地的地形發生變化；(3) 開採礦藏、挖掘泥土、石頭；(4) 添埋表水或拓乾濕地；(5) 改變河流、湖泊、沼澤地等的水位或改變其水量；(6) 採伐或毀壞樹林及竹林；(7) 採伐竹、木之外的植物或採集它們的枝葉；(8) 種植竹子或樹木；(9) 捕獲動物或收集它們的卵；(10) 放牧牲畜；(11) 用火；(12) 在露天堆放物件；(13) 騎馬、行車或降落飛機；(14) 除以上諸款規定之行為外，政令規定的可能影響原生態自然環境保全區自然環境保全的其他行為。

⁸⁷如：(1) 面積超過政令規定標準的、(對於政令規定的區域，則為海拔高度) 主要由高山植物或次高山植物組成的森林或曠野(包括組成此自然環境的土地)；(2) 面積超過政令規定標準的、大部分為天然林組成的森林(包括組成該自然環境的土地)；(3) 有奇特的地形，地質的地區及能在該處看到奇特的景觀的地區，包括組成該自然環境的土地，且其面積超過政令規定標準的；(4) 面積超過政令規定標準的、其自然環境，包括該區內的動、植物仍保持良好的自然狀態的海岸、湖泊、沼澤、濕地、河流；(5) 面積超過政令規定標準的，其自然環境，包括該區內的熱帶魚、珊瑚、貝類及其他動植物仍保持良好的自然狀態的海區；(6) 面積超過政令規定標準的，長有當地特產的植物的地區、野生動物棲息地及政令規定地，其自然環境仍處於與前數項所述地區相似狀態的其他地區。

然環境保全區的保全規劃⁸⁸，徵詢他們的意見。而環境廳長官在確定自然環境保全區時，事先應據總理府令的規定就此事發佈公告，公告後並給以兩周對該建議提意見的時間，以便接受公眾監督。

依據自然環境保全法之規定，自然環境保全區有下表 2-6-1 之分區方式：

表 2-6-1 自然環境保全區之分區方式

條文依據	分區	內容說明
第 25 條	特殊區	環境廳長官可據某自然環境保全區的保全規劃確定該區內的某些地區為特殊區。
第 26 條	野生生物保護區	環境廳長官如認為為保護特殊區內某些特殊的野生動物、植物所特別必要，則可據自然環境保全區的保全規劃，在該區內為每一種野生動物、植物確定野生生物保護區。
第 27 條	特殊海岸/域區	環境廳長官可據自然環境保全區保全規劃確定該區內某些海岸/域區為特殊海岸/域區。
第 28 條	一般區	凡欲在自然環境保全區中不屬於特殊區或特殊海岸/域區的地區(簡稱一般區)進行下列各項所列活動者，應將其活動種類、地點、方法及起、止日期及總理府令規定的其他事宜向環境廳官申報之。

資料來源 本研究整理

二、日本重要之保育政策

(一)生物多樣性國家策略

1.生物多樣性國家策略概述

「新的生物多樣性國家策略」於 2002 年制定，其目的是推進政府上下實現「與自然共生的社會」，它提出了今後重點實施的三個施政方向：

- (1)強化保全：為應對物種滅絕、濕地減少和外來物種等問題，進行「強化保全」。
- (2)自然再生：在保全基礎上更積極地使失去的自然再生，即所謂的「自然再生」。
- (3)可持續利用：村落地村落山地區人們生活和生產活動區域的「可持續利用」。環境省將強化與有關政府機關的合作，建立共同體制，為保全生物多樣性，

⁸⁸ 依第 23 條規定，自然環境保全區的保全規劃(以下即指保全自然環境保全區的自然環境而制定的條例及安裝的設施而制定的規劃)由環境廳長官制訂之。在自然環境保全區保全規劃中應包括下列各項事宜：(1) 在該自然環境保全區內應保全的自然環境的諸特徵及與此自然環境保全有關的重大事宜；與應予特殊保全的地域範圍(以下簡稱「特殊區」)的確定有關的事宜或與確定應予特殊保全之海域(以下簡稱為「特殊海域」)的範圍有關的事宜；與為保全該類區內的自然環境而制訂的條例有關的事宜；與為保全該區內的自然環境而安裝的設施有關的事宜。

有計畫地推進各種施政策略。

2. 生物多樣性國家策略與生物多樣性中心

根據《生物多樣性國家策略》的要求，1998 年環境廳（現環境省）在山梨縣富士吉田市增設了生物多樣性中心這一新的機構。該生物多樣性中心，根據《自然環境保護法》第 4 條的規定，約每五年進行一次《自然環境保護基本調查》，並把調查結果等通過互聯網等手段廣泛地提供給國民。此外，還有系統地收集和保管生物調查中所得到的動植物標本，營運管理生物多樣性展室及網站，以普及和講解有關生物多樣性的保全知識。生物多樣性中心還制定國家、自治體和 NGO 的保全實施策略，提供環境評估中自然環境資訊等，作為我國自然環境和生物多樣性的資訊基地發揮著重要的作用。

3. 生物多樣性國家策略與環境基本計畫

(1) 環境基本計畫之簡述

《環境基本計畫》是根據《環境基本法》第 15 條⁸⁹的規定制定的政府有關環保的綜合性長期施政大綱。1994 年和 2000 年分別制定了《第一個環境基本計畫》和《第二個環境基本計畫》，2006 年 4 月《第三個環境基本計畫》由內閣審議批准通過。

(2) 第三個環境基本計畫之內容

在第三個環境基本計畫（2006 年 4 月 7 日內閣審議通過）中，主要包括以下表 2-6-2 內容：

表 2-6-2 第三個環境基本計畫之內容

項次	內容	說明
1	提出環境和經濟發展良性迴圈	提出環境和經濟發展良性迴圈這一今後環境政策展開的方向，在提出的「環境層面、經濟層面和社會層面的綜合提升」等目標中，新加入了進一步同時提高社會層面的內容
2	十個重點領域政策計畫	制定十個重點領域政策計畫，在各計畫中明確了向市民、企業等各社會主體發出的資訊
3	超長期遠景目標	提出展望 2050 年制定超長期遠景目標的設想

⁸⁹環境基本法（1993 年 11 月 19 日法律第 91 號）第十五條：「1. 政府為綜合有計畫地推進有關環保的施政策略，必須制定有關環境保全的基本計畫（以下稱「環境基本計畫」）。2. 環境基本計畫應包括以下的內容。一、有關環境保全的綜合性長期施政策略大綱。二、除前一項大綱外，還包括為綜合有計畫地推進有關環保的施政策略相關的必要事項。3. 環境大臣必須聽取中央環境審議會的意見，制定環境基本計畫草案，提交內閣批准。4. 環境大臣在前一款規定的內閣審議批准後，必須及時地公佈環境基本計畫。5. 前二款的規定，適用於環境基本計畫的修訂。」

	標	
4	定量目標和指標	規定應盡可能採用定量目標和指標進行管理
5	附加副標題	為強化說明環境的重要性，特別附加副標題「從環境開拓新的富裕之路」

資料來源 本研究整理

(3)第三個環境基本計畫中，為保護生物多樣性的舉措

- A.生態系網絡：形成以各類自然保護區為核心的國家級和地區級的生態系網絡。
- B.野生動植物的保護：加強野生動植物的保護管理，強化外來生物對策。
- C.科學農林漁業活動：為自然資源可持續利用，採取農林漁業活動，保全山水。

(二)日本保護自然與野生動物的行動

1.自然環境保護地區

把保持有原生狀態的地區及維持優良自然環境的地區指定為「原生態自然環境保護地區（共五處）」和「自然環境保護地區（共十處）」，以期進行保全。

2.自然公園

把優美的自然風景區指定為國立公園（28處）和國定公園（55處），在對其自然進行保護的同時，並作為人類與自然和諧相處之場所。環境省在各國立公園都配備了稱為「護理員」的職員，他們在園內規範各種行為的同時，還努力宣傳和普及自然保護的意識。

3.週遭自然環境的保全

通過與地方公共團體、居民、NGO 團體、專家、相關政府機關（農林水產省、國土交通省）合作，及參與制定森林、河川及城市綠地等計畫，與其他政府機關合作的同時，實現自然環境保全之再生。

4.稀有野生動植物的保護

禁止對瀕臨滅絕的野生動植物進行捕獲以及買賣的同時，對它們的生息地和生長地進行保護。

5.野生鳥獸的保護管理

除狩獵等特殊情況外，野生鳥獸的捕獲受到禁止。此外，為了保證野生鳥獸安心生活，特指定鳥獸保護區（截止 2006 年 1 月末，約有 3,900 處、370 萬公頃）。

三、日本的拉姆薩公約濕地

(一)日本濕地之保護與國際合作

日本於 1980 年加入拉姆薩公約，並且批准釧路沼澤地列入拉姆薩公約濕地，它是日本國內第一個拉姆薩公約濕地。1993 年第五屆締約國會議在釧路舉行，這次會議的舉辦使日本國內和亞洲地區有機會瞭解拉姆薩公約的意義。以後，日本國內公約濕地數量逐年增加，到 2002 年舉辦第八屆締約國會議時，日本國內公約濕地數已達 13 處。

在 2005 年 11 月舉行第九屆締約國會議時，日本又批准列入了 20 個公約濕地，這樣日本國內公約濕地總數達 33 個。這是回應 1999 年拉姆薩公約第七屆締約國會議上提出的在 2005 年以前把當時的 1000 處世界公約濕地數增至 2000 處的目標而採取的具體步驟。根據這個目標，日本提出在 2005 年以前把當時 11 處日本國內公約濕地數增至 22 處以上的目標，並且積極地推進這項工作。

日本的公約濕地主要是作為水鳥生息地的重要濕地，而新批准列入的濕地，則呈現各種類型，包括沼澤地、湖泊、鹽性濕地、潮灘、藻場、海濱沙灘、紅樹林、珊瑚礁及地下水系等，這反映了日本濕地生態系的多樣性。此外，以前公約濕地數量相對較少的西日本也出現了許多濕地，使日本公約濕地分佈較平衡。

關於日本選擇拉姆薩公約濕地的條件，主要有三個，它們是：

2. 必須滿足公約規定的國際重要濕地的標準；
3. 根據國家法律（《自然公園法》及《鳥獸保護法》等）未來需要對其自然環境進行保護的濕地；
4. 必須取得當地居民等對加入公約濕地的同意。

（二）推進國際合作

除了根據「拉姆薩公約」保護在國際上屬於重要的濕地外，還與美國、中國大陸、澳大利亞和俄羅斯等國家簽訂以保護候鳥為目的的條約和協定，以及使亞太地區的候鳥重要棲息地網絡化等，推進國際間的合作。此外，另根據《華盛頓條約》，限制瀕臨滅絕的野生動植物物種進行國際交易。

為保護生物多樣性以及可持續利用，根據「生物多樣性條約」，推進國際合作。

另根據《世界遺產條約》，除了推進其自然遺產知床、屋久島及白神山地的保護外，為了保護珊瑚礁，亦根據《國際珊瑚礁倡議（ICRI）》，推進國際合作。

（三）保護生物多樣性的濕地政策檢驗

日本非政府組織網絡的前身是日本拉姆薩網絡 COP10 的編制，於 2008 年舉行的韓國拉姆薩公約締約方會議（COP10）提出「保護生物多樣性的濕地-濕

地政策之檢驗」報告書⁹⁰。該報告針對日本濕地政策進行查核與檢驗，並提出日本目前的濕地保護議題與對應的建議。為考察日本最新的濕地保護議題，以下將就該份報告書中相關之重要內容予以提出與說明。

5.湖沼政策的問題點、課題及建言

日本沒有對應拉姆薩公約的專屬立法，濕地是由日本環境省透過鳥獸保護法（國家指定鳥獸保護區特別保護區）、自然公園法（國立／國定公園等別保護地區）及物種保存法（棲息地保護區管理地區）來達到保護拉姆薩公約之濕地。該份報告書指出，前揭法律無生態系一體保護之機能。茲舉例說明如下：

（1）條約濕地的設定範圍的問題點

日本現有 33 個註冊登記拉姆薩濕地公約濕地中，屬於湖沼濕地約有 22 個，佔日本濕地約 2/3 的份量。有一半以上都是指定湖沼水面，因此產生與湖岸鄰接陸域之各種問題。如伊豆湖沼濕地，該濕地於法律之保護已相當多，如：天然紀念物、宮城縣自然環境保全地域、國家指定鳥獸保護區特別保護區、拉姆薩公約濕地等；然而，該濕地只有指定水域水面，但湖畔開發計畫卻不受規範，於是 2005 年有開發單位於湖畔挖掘溫泉，向政府申請排水流入伊豆湖沼之許可，而宮城縣也許可其挖掘，引起社會輿論譁然，雖然該開發事業已中止，但是關於濕地設定範圍之討論浮上檯面。此外，湖沼之保全雖有法律之保護，但湖沼生態系如何能一體保護之法律必要性亦隨之浮現。

（2）條約濕地的課題與建議

A.法的整備之必要性

該份報告書指出，目前日本已意識到流域之湖沼保全及法規整備之必要性，地方自治團體與地方相關人士應相互協議，基於拉姆薩理念，建立能一體實施之濕地保全及管理機制，並建議政府應訂定對應於拉姆薩公約的濕地保全法，並由國家支援地方自治團體。

B.濕地周邊之緩衝地帶

湖沼濕地約 22 個之中，有 11 個條約濕地之周圍是水田（農業濕地），居於緩衝地帶的水田亦日漸受到注目。為了可以提升既有的公約濕地之機能，針對只有登錄水面的濕地，應擴大其周邊之緩衝地帶，以促進提高湖沼保全機能及其可能之利用質量，表 2-6-3 為日本拉姆薩公約濕地的法的保護型態整理表。

⁹⁰日本 N G O ネットワーク，湿地の生物多様性を守る：湿地政策の検証，ラムサール COP10 のための，2008年12月。

表 2-6-3 日本拉姆薩公約濕地的法的保護型態（含湖沼的公約濕地）

法的保護型態	濕地數
鳥獸保護法（國家指定鳥獸保護區特別保護地區）	11
自然公園法（國立／國定公園特別保護地區）	5
鳥獸保護法、自然公園法	5
物種保存法(棲息地保護區管理地區)	1

資料來源 本研究整理

C.增加登記濕地之推廣與教育

由於農漁業者仍有不少人抱持著「倘若登記於拉姆薩濕地，則該地會受到許多限制，致使什麼活動都不能做」之誤解。拉姆薩的精神是「善用」，而非禁用或限用。行政部門之相關單位未能充分掌握與理解，而未能向轄區內之地域住民為適切之說明。以提高民眾對拉姆薩公約濕地之關心，並解開農漁民眾之誤解，實應傳達「登記於拉姆薩公約之濕地，係對該地域有助益的工具」之概念。

6.西表島的紅樹林 (a mangrove) 圍繞問題點

日本紅樹林分佈於鹿兒島及沖繩，主要是沖繩島，除了海岸道路的拓寬工程、港灣整備事業而有部分之砍伐之外，大部分都被保全。西表島是沖繩的第二大島，即沖繩本島以外的第一大島，西表島被稱為東洋的亞馬遜⁹¹，島上 90% 土地為亞熱帶原生森林及紅樹林沼澤所覆蓋，其中 80% 是受到保護的國有土地，西表國立公園佔全島 34.3%，也是日本的國家公園當中地處最南端的一個。

(1) 自主規制

西表島人口約 2,200 人，一年 40 萬觀光客，隨著旅行形態之改變，親近大自然之旅遊商品之開發，進入紅樹林內之觀光客人數也增多。有引擎的觀光船穿梭在紅樹林區域內，會造成自然生態之破壞。目前是由業者間自行約束，比如仲間川保全利用協定，規定一日可以航行的次數及速度。或又如西表島之浦內川的自然體驗之旅保全利用協定則規定利用獨木舟的觀光行程的每日人數。

(2) 外來樹種

關於紅樹林本身外來樹種或國內樹種的移植有必要予以規範。

⁹¹該島處於亞熱帶環境，年均溫為攝氏 23.4 度，月均溫最高為七月的攝氏 28.4 度，最低為一月的攝氏 17.6 度。每年六月到九月常遭受颱風的侵襲。

(3) 監測及垃圾、排水處理的必要性

西表島仲間川有長期間的整體性監測。但西表島本身沒有公營的垃圾焚燒場，故如何處理增加的垃圾、何人應負擔、如何回收等等都是問題。一般家庭生活排水、飯店或民宿的排水在法律及監視系統上未予建立，河川及海岸水質惡化以及優氧化也令人憂心。另外，西表島有建立大型渡假飯店之開發案，此時，西表島整體的土地利用以及開發所涉及議題皆需再檢討，而包含珊瑚礁、紅樹林、野生生物保全策略之制定都是當務之急。

7. 拉姆薩公約與日本自然保護政策

(1) 日本自然保護政策之主管機關

由於日本政府內部主管之部局各異，無專屬之權責單位，故該份報告書建議應由環境省自然環境局為整體之規劃，並強化省廳間之連結及對應。

(2) 制定國家濕地政策

該份報告書說明，日本政府對於濕地保全及生物多樣性保全相連之觀點仍弱。更遑論氣候變動之影響。日本政府向來以為在生物多樣性保全之架構已考量到濕地保全即為足夠。但為了能達到濕地保全效果，實有必要針對濕地實施推動保全政策。

(3) 2010 年名古屋生物多樣性條約 COP10 與濕地保全公約韓國 COP10 之連結

2008 年生物多樣性條約 COP9 之生物多樣性報告書中提到要制止氣候變動必須做政策大轉變。生態系及生物多樣性之損失如不制止，亦會造成經濟損失。故有人提倡舒緩 (mitigation) 機制，如美國的 No Net Loss 政策，但目前此制度日本尚未普及。

8. 拉姆薩公約濕地政策之驗證及建言

(1) 日本濕地指定程序未有法律明確規範

日本的情形是由環境省自然環境局野生生物課負責，關於其指定程序未有法律規定，故會發生應登錄之重要濕地尚未被指定、已指定濕地被破壞之情形，下表 2-6-4 為日本濕地登錄狀況整理表。

表 2-6-4 日本濕地登錄狀況

年	指定濕地數	合計
1980-1993	9	9
2002	4	13
2005	20	33
2011	10(目標)	43

資料來源 本研究整理

(2) 關於 COP9 濕地倍增之選定方針問題點

日本環境省爲了能在 COP9 召開時達成濕地數成長倍增之目標，決定從日本 500 個重要濕地之中選出符合國際基準之重要濕地。公約關於濕地指定條件中，對於面積亦提及不能因爲規模小而忽略。然而，環境省爲了達成倍數成長之目標，卻造成濕地其規模小而未被列入之情形，例如福井縣的中池見濕地，其爲一泥炭地，其地下 10 公尺含有地層十萬年演化之情況，在國際上極爲重要，但卻因疏忽，未被列爲符合國際基準之重要濕地。

(3) 該份報告書之建議：

- A. 確立濕地保護法制
- B. 不以登記爲保護區爲濕地登錄要件，依濕地類型之特性制定計畫。
- C. 計畫之制定應由環境省、各自治機構、NGO、利害關係人全體共同參與進行濕地之管理以達成公約基本理念-有智慧的利用。
- D. 爲了選定濕地，環境省應設置常設機關，以科學觀點進行檢討，加入全國及地方 NGO 代表，反應各地聲音，是今後公約濕地政策推展之重要課題。

第七節 韓國濕地經營管理及相關法令之探討

一、韓國濕地保護之概說

(一)韓國的濕地保護

韓國的南部和西部海岸沿線擁有各種各樣的濕地。這些濕地具有重要的全球意義，因為濕地可以作為東亞地區越冬候鳥和珍稀鳥類育種和休息之場所。由於越來越多的發展、城市化的壓力以及人類活動的污染行為，所有濕地的類型都繼續退化中，若不採取迅速且適當的行動，遷徙物種和珍稀鳥類棲息將繼續受到損害，並且可能面臨滅絕的危險。基於此，韓國政府採取了新的政策並且頒布了一系列的法規，其中包括亞洲地區第一部濕地保全法。此外，2008 年韓國環境部舉辦了第二次官方慶祝世界濕地日。

(二)韓國濕地現狀

朝鮮半島潮濕，屬於東亞季風氣候，冬天有寒冷乾燥的西北風從西伯利亞東部吹送。1 月平均氣溫在韓國大部分地區只有攝氏零度，但韓國周圍的海洋和河口濕地卻是不凍結的地區，這使得南北的濕地與候鳥的生存至關重要。而韓國的夏季溫暖濕潤，平均溫度超過攝氏 20 度。韓國西部和南部沿海大多是泥灘，可以使眾多的生物體獲得棲息。潮汐變化超過 7 至 9 公尺，特別是在西部地區，這樣可以提供廣闊的泥灘使得水禽全年都有豐富的食物，多種多樣的生物體，包括藻類、淺水生物體和水生無脊椎動物。因此，許多河流、湖泊、水庫附近的稻田與平原都可以支援成群東亞地區重要的候鳥與水禽。如勺嘴鵜、斑鵜、塔雁、黑尾豫和貝加爾水鴨。

(三)國際合作

1.拉姆薩公約濕地

過去三十年發展的壓力使得這些重要的濕地沒有得到充分保護。近年來，韓國政府已經認識到它的重要性，尤其是濕地具有洪水控制、水質控制、生物多樣性和養分流動之功能。而濕地正受到全球的關注，韓國政府因此努力保護濕地並保護重要的水禽。因此，韓國於 1997 年 7 月 28 日成為第 101 個拉姆薩公約國家。

2.與國家或組織的合作關係

韓國加強了與周邊國家的合作關係。韓國與俄羅斯簽訂保護候鳥協定；與中國大陸簽訂備忘錄，並與日本合作舉行保護候鳥的會議。此外，韓國政府於 2003 年 9 月 3 日宣佈與全球環境基金（GEF）合作保護濕地。並從 2004 年開始，共計約 600 萬美元（400 萬由韓國政府支出、200 萬由全球環境基金支出）

的投資用於保護濕地的實施。

3.世界濕地日

世界濕地日每年都在 2 月 2 日舉辦慶祝，以體現濕地的價值。世界濕地日第二次慶祝於 2003 年 2 月 4 日在韓國舉行。根據會議主題：「保護與可持續利用濕地」，這次慶祝活動，韓國環境部的環境部長和海洋水產部的部長共同參與並舉辦該次特別的慶祝活動和研討會。

2008 年 10 月 28 日至 11 月 4 日，韓國成功舉行了拉姆薩 COP10 會議。據估計，約有來自 140 個國家的 2288 人參與，其中包括各國政府代表和非政府組織參加了拉姆薩 COP10 的全體會議和其他活動，約 2890 人參加 53 個學術活動和 19 個專題討論會。拉姆薩 COP10 通過了 32 項決議與預算。

二、韓國對於濕地之保全與相關法令制度

(一)韓國的自然環境維護之體制

韓國對於自然環境維護之立法相當積極，於 1960 年時環境相關之法案僅有六個，1970 年至 1980 年的十年之間，韓國新訂了九個法案，而 1990 年到 2008 年之間新訂了 46 個法案，相關法案可參附錄四。

而與濕地息息相關的，是韓國訂定了全亞洲第一部濕地保全法；此外，相關的法規還有：自然公園法、生態系統保護的小島嶼特別法、土壤環境保護法、環境影響評估法、關於保護白頭大幹山系統法（聯合頒布）、全國文化遺產和自然生態環境資產信託法（聯合頒布）等。

至於，自然環境保護的體制可以分爲下表 2-7-1 數種：

表 2-7-1 韓國自然環境維護之體制

項目	名稱	英文
1	生態村	Eco-Village
2	野生動物保護和管理	Wildlife Protection and Management
3	瀕危物種保護	Endangered Species Protection
4	生態系統和景觀保護區	Ecosystem and Landscape Conservation Areas
5	自然公園	Nature Park
6	濕地保護區	Wetland Protection Areas
7	活化緩和組織	LMOs (Living Modified Organisms)
8	事前的環境審查制度	Prior Environmental Review System

9	環境影響評估制度	Environmental Impact Assessment System
10	國家長期生態研究項目	National Long-Term Ecological Research Project
11	全國自然環境信託制度	National Trust System for the Natural Environment

資料來源 本研究整理

(二)韓國濕地保全之規範

濕地保全法 (Wetland Conservation Act) 是在 1999 年 2 月 8 日訂定，並於 2007 年 4 月 11 日修訂，主要係爲了有效地保存和管理灘塗與濕地，並且開展拉姆薩公約所訂明的國際合作。茲將韓國濕地保全之相關措施說如下：

1.濕地保護計畫主要特點

根據濕地保全法，海洋水產部將進行基本的監測和研究項目，建立濕地保護計畫，指定和管理濕地的保護區，支持教育節目和文化活動，並制定方案，以增加濕地社區的收入。茲說明如下：

(1) 濕地監測與研究

有 5 年之久的基本監測和研究項目開始於 2002 年，該研究調查主要內容包含面積、其生物和物理方面、灘塗屬性、生物多樣性、污染程度、利用現狀、社會經濟狀況、地方社區等。

(2) 濕地訊息與資料庫

海洋水產部將利用濕地生態地圖與訊息成立一個資料庫，以便建立一個完整的藍圖，有效保護濕地。

(3) 濕地保護計畫與維護措施

濕地保護計畫包括政策方向、濕地的地域分佈、目前的生物多樣性、與其他國家協調的項目、公眾意識計畫。海洋水產部目前正在確定爲優先保護區之濕地，與當地居民進行密切磋商。

該部將建立一個詳細的維護計畫，並成立濕地保護措施，爲協助當地居民發展和提高收入，並促進持續利用。有些濕地將登記於拉姆薩名單上以更全面而廣泛的養護和管理。

(4) 濕地環境教育計畫

海洋水產部會制定環境教育計畫，以促進濕地地區的生態旅遊產業。此外，該部將積極支持文化節目，設法提高在濕地區域居民的認同與自豪。首先，設計教育項目之目標爲當地居民、學生和一般公眾。此外，特別講師將創造特別的培訓講授環境，如學生的生態營和生態學校。中央政府將支持地方政府舉辦各種文

化活動，包括傳統的潮灘捕魚活動、相關的體育活動、美食節、健身中心、泥漿溫泉。與此同時，當地居民亦須採取主動，來發展和促進當地的旅遊產品，讓遊客有機會親身體驗海洋環境管理和漁業社區的生活方式，在這些地區建立愉快的娛樂和休閒度假景點，使濕地保護的公共意識上升，最終提高所有人的生活質量。

2. 全國濕地調查

環境部依據濕地保全法第 4 條，應就內陸濕地每年進行全國濕地調查，按照這項統計調查的結果將濕地保存現況建立基本計畫。

韓國的內陸濕地分為六個流域。2000 年至 2004 年韓國政府花費之預算為 3.4 萬億韓元，針對約 340 個濕地生態系統和污染進行調查。進行調查的內容包含：地質地貌和景觀、區域特點、液壓和水文學、大型海洋植物、植被、底泥、哺乳動物、鳥類、魚類、兩棲類和爬行類、昆蟲、大型無脊椎動物、動物浮游生物、植物浮游生物、水質和花粉分析。

該環境部之調查計畫，是爲了提高公眾意識，更有效地針對沼澤和國家土地進行系統性的濕地保護措施與管理，並制定內陸濕地環境調查的基礎（這項調查不包括沿海濕地）。

(三) 韓國濕地保全法對於濕地保護區之劃設

1. 濕地保護區之劃定

濕地保護區是經由環境部長、土地、運輸和海洋事務部長、市長或省長根據保全法之規定與條件所劃定。其劃定之標準爲：

- (1) 濕地的環境仍處於原始狀態或其生物多樣性豐富。
- (2) 位於珍稀物種、瀕危野生動物和植物之固定居住或定期來訪之處所。
- (3) 具有優美地形或地質價值，或有其非凡的景觀。

2. 濕地保護區的指定程序

茲將濕地保護區的指定程序說明如下表 2-7-2 內容。關於目前現狀濕地保護區指定，截至 2007 年底，韓國有 20 個濕地保護區。環境部長指定的有 12 個地區（107.109 K m²），其中包括河口洛東江和土地、運輸和海洋事務部長指定 8 區（172.528 K m²），包括武安潮汐濕地。

表 2-7-2 韓國濕地保護區的指定程序

相關步驟	內容
步驟一	對自然環境的目標區進行一次仔細的勘查
步驟二	建立濕地保護區指定計畫的目標地區

步驟三	測量面積、建立一個特定的邊界
步驟四	諮詢該轄區的市長、州長與居民
步驟五	討論該濕地應主導的中央有關政府機構（環境部或土地、運輸和海洋事務部）
步驟六	指定和通知

資料來源 本研究整理

3.現狀濕地保護區保護和管理

符合濕地保全法第 11 條保護濕地計畫的 12 個保護區已經建立並正在持續進展中，其目的是樹立和落實濕地保護區的保護計畫。爲了更有系統的管理已指定之濕地保護區，保護計畫應包括基本資料的建立、濕地保護區的濕地保護和設施安裝、保存應考慮之事項、濕地使用和管理項目、爲受影響的居民提高生活質量、維護生物多樣性、濕地修復工程和其他濕地保存的項目。

第八節 香港濕地經營管理及相關法令之探討

一、香港環境保育之立法與管理說明

香港雖是彈丸之地，但自然環境與自然資源卻非常豐富，為種類繁多的動植物提供各式各樣的棲息地。依據香港政府的統計資料⁹²，香港地區有維管束植物逾 3,100 種(其中約 2,100 種為香港本地品種)、哺乳類動物約 50 種、鳥類約 480 種、爬蟲類動物約 80 種、兩棲類動物逾 20 種。昆蟲的品種亦十分繁多，計有超過 230 種蝴蝶及 100 種蜻蜓。香港目前有關於保育自然環境（包括野生生物等）的法規有：《環境評估條例》、《野生動物保護條例》、《海岸公園條例》及《郊野公園條例》。

然而，為了保育香港的動植物及自然棲地，香港政府以「自然護理」為相關業務之主要方向，其工作之推行包括下表 2-8-1 之整理：

表 2-8-1 自然護理為相關業務

政策	工作內容
自然護理	就發展建議、規劃策略、環境影響評估等工作，提供有關自然保育方面的意見、執行法規，進行研究及推行生物多樣性保育計畫，和認定具特殊科學價值的地點等。
	定期進行生態調查，以記錄及更新香港生物多樣性資源的狀況，並建立香港的生態資料庫。
	監察米埔內後海灣國際重要濕地的生態，並發展及管理香港濕地公園。
	監管瀕危動植物的國際貿易，以保育這些物種。
	透過宣傳和教育活動，加強市民對自然保育的認識，以及鼓勵他們參與自然保育活動。

資料來源 本研究整理

二、香港保育政策

(一)政策目標

新自然保育政策旨在顧及社會及經濟的考慮，以可持續的方式管理、保護和管理對維護香港生物多樣性至為重要的天然資源，使現在及將來的市民均可共用這些資源。故其政策目標為下表 2-8-2 之整理情況：

⁹²詳可參漁農自然護理署年報 2003-2005。

表 2-8-2 新的自然保育政策目標

項目	內容
1	確認和監測生物多樣性的重要內涵；
2	確認、指定和管理一套具代表性的保護區系統，以保護生物多樣性
3	促進保護生態系統和重要棲地及維護自然環境中之永續
4	確認、監測及評估可能對生物多樣性造成不良影響的活動，並舒緩該等影響
5	在切實可行的情況下，重建已退化的生態系統，並促進受威脅物種的復原
6	促進保護和持續利用對維護生物多樣性至為重要的天然資源
7	為市民提供更多欣賞自然環境的機會
8	提高市民的自然保育意識
9	與私營機構(包括商界、非政府機構及學術界)協力推動自然保育工作，並為此進行相關研究和調查及管理具高生態價值地點
10	配合和參與區域及國際自然保育工作

資料來源 香港特別行政區政府漁農自然護理署

(二)香港須優先加強保育地點清單

目前經由香港政府列為須優先加強保育地點清單者共 12 處，須優先加強保育地點清單中，主要地點是：拉姆薩濕地（米埔濕地）、沙羅洞、大蠓、鳳園、鹿頸沼澤、梅子林及茅坪、烏蛟騰、塱原及河上鄉、拉姆薩濕地以外之後海灣濕地、嶂上、榕樹澳、深湧等，詳如附錄五。

三、香港與濕地保育有關之「試驗計畫」

在新自然保育政策下，香港政府推行了兩項試驗計畫，如下表 2-8-3，即管理協議及公私營機構合作的試驗計畫，以提高優先保育地點的生態價值。

表 2-8-3 新自然保育政策實驗計畫

措施	名稱	說明
新自然保育政策之措施	管理協議試驗計畫	由非政府機構與土地擁有人訂立管理協議，非政府機構透過協議向土地擁有人提供經濟誘因，換取土地管理權或促使土地擁有人與其合作，保育政府已選定須優先加強保育的地點。
	公私營機構合	容許申請者在有關地點中生態較不易受破壞的部分進行發展，但發展規模須經政府同意，而且須負責長期保育和管理該地點

	作試驗 計畫	生態較易受破壞的其餘部分。爲了賦予有意參與的申請者必須的彈性，政府會考慮涉及非原址換地的發展建議。但該等建議必須有充分理由支持，並須呈交行政會議按個別情況審批。
--	-----------	--

資料來源 本研究整理

(一)「管理協議」試驗計畫

1.說明

「管理協議」試驗計畫措施是讓非政府機構向政府申請資助，與土地擁有人簽訂管理協議。非政府機構會向土地擁有人提供經濟誘因，換取有關土地的管理權或擁有人的合作，從而加強保育有關地點。舉例來說，非政府機構可僱用土地擁有人，在有關土地採取措施，提高土地的生態價值；非政府機構也可與土地擁有人合辦一些可帶來收入的活動(例如生態旅遊)，並與土地擁有人攤分收入，條件是要保持或提高有關土地的生態價值。目前已得到環境及自然保育基金(環保基金)委員會批准，從環保基金撥款 500 萬元(港幣)，用來進行管理協議試驗計畫。非政府機構(包括環保團體、教育院校及社區組織)在半年時間(2004 年 12 月 1 日至 2005 年 5 月 31 日期間)，就政府指定地點遞交資助申請文件，以進行管理協議試驗計畫。所有申請首先會交由環境運輸及工務局／漁護署評審；該局／署將視情況諮詢其他有關部門及環諮會(或轄下小組委員會)。建議會呈交環保基金委員會通過。

2.執行成效

2005 年年底，非政府機構獲得環境及自然保育基金(基金)撥款 462 萬元後，在鳳園及塱原展開了三個管理協議試驗項目。香港政府在 2007 年五月檢討管理協議的成效。有關地點的雀鳥數量和品種明顯增加，而蝴蝶的棲地更趨多樣化，顯示管理協議計畫能有效提高這些地點的保育價值。除直接惠及物種外，管理協議計畫亦提高了公眾及當地村民的自然保育意識。鑑於管理協議計畫的成效，基金支援繼續推行這項計畫。在 2008 年年初，基金批准撥款，使這些項目得以延續兩年。目前，在這計畫下有逾 13 公頃土地正進行積極保育工作。

3.管理協議試驗計畫申請

該項計畫之申請將先由環境保護署及漁農自然護理署(簡稱漁護署)負責審議，並在有需要時會諮詢其他相關政府部門及環境諮詢委員會(或其屬下的小組委員會)，然後呈交環保基金委員會批核。獲資助計畫的資料將登載於環境保護署及環保基金的網頁供公眾查閱。

至於其他申請資料如下表 2-8-4 所示：

表 2-8-4 管理協議試驗計畫申請資訊說明

項目	內容說明
申請資格	本港所有非營利機構（例如大學、社區組織、環保團體）或在香港登記非營利機構的附屬團體均可申請。
資助上限	資助額不設上限。基金可撥款資助整項或部分計畫。
時限	每項保育管理協議計畫最短為期 12 個月，最長不可超過 24 個月。
審批申請的準則	環境保護署／漁農自然護理署將根據以下準則評定個別申請是否可取： (1) 建議計畫如何能夠加強保育有關地點、更有效達到自然保育的目標，和協助評估這項新自然保育措施的成效； (2) 建議計畫可否持續進行，包括所需的資源、土地擁有人及地區社群的參與，以及管理協議的性質和能否實施； (3) 申請機構是否具備良好的技術和計畫管理能力；過往的表現是否理想，以及申請人能否履行資助條件； (4) 建議的推行計畫的時間表是否妥善和切實可行，時限是否合理； (5) 建議預算是否合理、實際和具成本效益，每項開支是否有充分理據支持； (6) 建議計畫有否其他資助來源，有關計畫由其他來源資助是否較為恰當； (7) 如涉及經常性開支，建議計畫能否於某段時間後在財政上自給自足。
避免利益衝突	為免出現利益衝突，環境諮詢委員會（或其屬下小組委員會）及環保基金委員會的成員如直接或間接與某宗申請有關，必須申報利益，並須在審議該宗申請時避席。如上述委員身兼任何計畫小組的成員及／或與計畫小組同屬一機構，亦須遵守這項規定。
公報結果	審理申請程序一般於六個月內完成。若無額外資料需要補充，申請機構將於環保基金委員會於會議審批後短時間內獲得通知。委員會議每季舉行一次。

資料來源 本研究整理

4. 保育管理協議計畫可獲得的資助

申請者須遞交計畫建議書，詳述計畫的各項細節。申請書須夾附計畫的詳細預算。所列開支必須是計畫開展與完成日期之間出現的開支。發放獲批准的資助款額時，會考慮計畫的預算現金流量。計畫獲批准後申請機構將獲得 25-50% 的資助款項，確實比例視計畫的性質而定。獲資助機構可向環境保護署／漁農自然護理署提交發放資助款項的建議方案。如有關發放款項的建議和計畫的進度報告

書被通過，獲資助機構可請領期中款項。就所有計畫而言，通常須在計畫完成而獲資助機構提交的帳目報表及完成報告書經環境保護署／漁農自然護理署通過後，才會發放最後 10% 的資助款項。茲將計畫可以獲得之贊助額說明如下表 2-8-5。

表 2-8-5 保育管理協議計畫的開支及人員可獲得的資助額(金額：港幣)

	項目	單價	單位	備註
一	人事費			
1	講者/導師	500	人/場	以每場次計算。資助額可按每宗個案的情況提高
2	助理		人/月	不得超過獲批准資助總額或計畫實際開支的 35%
3	施工工人	35	人/時	自然保育管理工作而聘請的之工人，每名工人每小時 35 元
二	入場費	100	人/次	環保活動及其他活動入場費。 資助上限：每人 100 元 每名參加者需繳付 40%的入場費
三	工程費			推行項目必須使用的處所的基本裝修工程，資助上限：20,000 元
四	差旅費			1.交通費：租車費用每輛 1,500 元 2.膳食費：半天活動：資助上限每天 34 元；整天活動：資助上限每天 48 元。點心，每項計畫最高 6,000 元。
五	設備使用及維護費與租金等			小型設備或工具，資助上限：50,000 元
六	材料費			1.海報、宣傳單張、郵費，資助上限：總預算的 10% 2.開幕／閉幕式所需之經費，資助上限：每項計畫 10,000 元 3.邀請卡，；資助上限：2,000 元 4.紀念品，送贈予非開幕／閉幕式的活動主禮嘉賓及評審，資助上限：每份 50 元 5. 文具，資助上限：500 元；教材，資助上限：1,000 元 6.膠卷及膠卷沖印，資助上限：1,000 元 7.錄影帶，資助上限：500 元

七	雜支費			申請機構必須提供充分理由，並獲得環境保護署／漁農自然護理署會同環保基金委員會批准，方會獲得資助。
八	行政管理費		式	1.申請人須遵守香港規例，向所有有關當局申請牌照以執行計畫。 2.申請機構必須提供充分理由，並獲得環境保護署／漁農自然護理署會同環保基金委員會批准，方會獲得資助。

資料來源 本研究整理

(二)「公私營機構合作」試驗計畫

1.說明

這項新措施申請者在有關地點中生態較不易受破壞的部分進行發展，但發展規模須經政府同意，而且須負責長期保育和管理該地點生態較易受破壞的其餘部分。為賦予有意參與的申請者彈性空間，香港政府會考慮涉及非原址換地的發展建議。但該等建議必須有充分理由支持，並須呈交行政會議按個別情況審批。

這個方案如要成功推行，極有賴私營機構主動提出建議，以及環保團體及土地擁有人等有關人士大力支持。每項建議是否可行和可否持續進行，須按個別情況考慮。由於方案十分複雜，且變數甚多，故政府部門會先進行幾項試驗計畫。

2.合作建議計畫之審批

香港政府給予私營機構六個月時間(由 2004 年 12 月 1 日至 2005 年 5 月 31 日)就指定的地點提出公私營機構合作建議。香港政府會成立一個跨部門專責小組，審批收到的建議，選出合適的試驗計畫，推動這些計畫早日落實，並加以監察，專責小組由環境運輸及工務局領導，成員包括其他相關決策部門的代表。當局會就專責小組的建議徵詢環諮會(或轄下小組委員會)的意見。每項獲選的公私營機構合作試驗計畫均會呈交行政會議批准。專責小組之下會成立包括有關部門代表的工作小組，負責監察個別試驗計畫的進行情況。

為了進行的公私營機構合作試驗計畫，申請者仍須符合各項法定要求，包括按實際需要根據《城市規劃條例》申請更改土地用途或規劃許可；如建議發展項目包括《環境影響評估條例》(環評條例)所訂的指定工程項目，須根據該條例申領環境許可證。此外，申請者取得所需的規劃許可而建議發展項目的大綱獲得批准後，申請者亦須按實際需要就換地或修訂租約事宜請求地政總署批准。跨部門專責小組會研究如何盡量簡化這些程序。

3.專責小組會考慮因素

在選定值得支持的公私營機構合作建議時，專責小組會充分考慮以下因素，如下表 2-8-6 整理：

表 2-8-6 公私營機構合作建議應考量之因素

項目	內容說明
1	建議計畫如何能夠加強保育有關地點和更有效地達到自然保育的目標；建議發展項目對環境的潛在不良影響也是考慮因素之一
2	建議計畫可否持續進行，特別是申請者在長期保育有關地點方面的承擔、計畫的可靠程度，以及有關條款是否可以強制執行等
3	申請者的能力和過往表現
4	建議計畫是否成熟，包括是否全面，會否過於複雜和敏感(例如涉及土地問題)
5	對政府資源的影響

資料來源 本研究整理

4. 執行現況

在公私營機構合作試驗計畫下，香港政府已接獲六宗申請，涉及位於沙羅洞、大蠔、梅子林和茅坪、烏蛟騰、榕樹澳和天福圍的土地。其後，天福圍項目的申請者撤回其申請。在評估有關申請時，政府已考慮建議項目可否為當地生態帶來實際裨益、項目會否對環境有不良影響、項目可否持續進行以及申請者的承擔等。在 2008 年四月徵詢環境諮詢委員會的意見後，政府從自然保育的角度支持沙羅洞計畫。

(三) 香港非政府團體對於香港「試驗計畫」之回應

1. 香港八個主要環保團體聯合聲明

2004 年 12 月 3 日香港八個主要環保團體⁹³就香港特區政府推出之「新自然保育政策」發表聯合聲明，認為新政策和國際標準有一段距離，特別是《里約熱內盧宣言》所定原則；對自然保育工作在財政上的支援不足亦感到失望。該聲明指出，新政策相對於一套完整的自然保育政策而言，有著許多缺失，包括：海洋保育、資源的可持續管理、受威脅的基因和物種多樣性的保育、野生動物（特別是雀鳥）及海產貿易、對生物多樣性「無淨損失」原則的承諾。

此外，政府並無投放新的資源推動新政策。雖然新政策訂下一些值得讚許的理念，但並沒有制定實現這些理念的策略、計畫和目標。為此，八個環保團體樂

⁹³即商界環保協會、長春社、香港地球之友、綠色大嶼山協會、綠色力量、香港觀鳥會、嘉道理農場暨植物園、世界自然（香港）基金會。

意協助政府訂定一套行動綱領，以保育香港的生物多樣性。雖然連署團體對新政策有上述保留，但歡迎政府把注意力集中在擁有重要生態價值的私人土地上，提出以「管理協議」和「公私營機構合作」兩項措施以保育這些受破壞威脅的生態環境。連署團體歡迎政府推出「管理協議」試驗計畫，以鼓勵非政府組織在私人土地上進行保育管理；但遺憾的是，政府只是由現存環境保育基金調撥五百萬港元推行這計畫。沒有投入新的財政資源，顯示政府對自然保育不夠重視。世界自然（香港）基金會高級環境保護主任梁士倫博士指出：「政府必須顯示其政治決心，提供足夠資源保護我們的天然資源。我們建議成立由公私營機構注資的『自然保育信託基金』。我們希望『管理協議』和『公私營機構合作』能有助基金的成立。」香港觀鳥會自然保育委員會代表吳祖南博士表示：「自然保育不是奢侈品，而是可持續發展重要的一環，對我們的生活質素甚至人類的存活有極大關係。新政策走出了正確的一步，但我們仍然期待一個全面的保育政策可以出籠。」

2. 香港地球之友

香港地球之友另外提出其聲明，該團體審慎歡迎香港政府的保育政策，但認為這份報告只關顧私人土地，並無涵蓋生物多樣性、海洋生物多樣性和政府土地保育等全面的範疇，充其量只算是「保育措施」。對於引入「公私營機構合作」(Public Private Partnership)的提議，香港地球之友持開放態度，但認為措施「有危亦有機」，當局必須審慎行事。

此外，在審批及監管上述合作計畫的過程，必須擴大、深入公眾的參與及決策權，以提高透明度，保障大眾和香港僅有自然資源的最大利益。最後，該會對政府僅撥出 500 萬元用於推行管理協議的試驗計畫，認為只是「蜻蜓點水」式的資助，反映不了政府落實保育的決心。

3. 長春社

長春社建議，政府短期而言應制訂保育法，讓政策局有權頒佈某些地點是法定的受保護地點，就如現時是頒佈法定古蹟的機制一樣；長遠而言，政府應著手研究成立獨立的自然保育局，並把頒佈法定古蹟的權力合併，讓自然和文化遺產的保育工作可以得到更好的結合。

四、香港政府對於濕地彌補機制之政策

(一) 研究報告

香港政府根據《拉姆薩公約》推廣米埔內後海灣拉姆薩濕地的護理工作，以及確保香港各濕地的資源得到善用。依據香港現行環境影響評估程序，任何可能

對環境造成影響的大型發展項目，環評研究必須包括生態影響評估。漁護署為有效評估發展項目對濕地的累積環境影響和濕地護理的重要性，於 1998 年 11 月委託 Black & Veatch Hong Kong Ltd 進行研究，該研究於 2005 年 9 月完成。

1. 其主要之研究目的

研究發展項目對濕地資源的整體影響，就濕地的環境影響，尤以拉姆薩濕地及周邊地帶為主的濕地，找出實際的舒緩措施。

2. 該研究之建議

該研究建議一套濕地彌補策略，以彌補因進行發展項目失去的濕地，從而避免重要濕地區域的生態資源受到損害，當中尤以新界北部及西北部為主。

(二) 濕地彌補顧問研究結果摘要

香港政府濕地保育政策之要旨是希望可以防止重要濕地資源損失，以及盡可能彌補具有保育價值但因進行基本發展項目失去的濕地。該濕地彌補顧問研究對此所提出之結果摘要可以分為以下表 2-8-7 整理之內容：

表 2-8-7 濕地彌補顧問研究結果摘要表

建議	內容
1	把香港濕地記錄輸入地理訊息系統(GIS)以建立濕地資料庫，列明濕地的類別、分區及一般土地狀況。
2	列出具重要生態價值的濕地，並建議護理的優先次序和保育措施。
3	現行發展管制機制包括《環境影響評估條例》、《城市規劃條例》及《郊野公園條例》是適當控制和遏止濕地進一步衰減的措施。與此同時，政府應確保各方嚴格遵守舒緩/彌補重要棲地和野生動植物所受影響的現有一般政策及程序。
4	以「潛在紓解地區」作方向，假如無法推行原地舒緩措施，便可考慮以此為非原地舒緩/彌補的規劃方案。
5	政府設有一套關於濕地舒緩/彌補和實施濕地舒緩/彌補管理計畫的指引，協助項目申請者規劃和實施濕地舒緩/彌補方案。
6	建議進行更多實地試驗，以增強濕地舒緩/彌補或改善濕地系統的知識。

資料來源 本研究整理

(三) 案例分析-香港濕地公園

1. 簡述

香港濕地公園包括一個佔地 1 萬平方米的室內訪客中心—濕地互動世界和超過 60 公頃的濕地保護區。其展示香港濕地生態系統的多樣化及突顯保護它們的重要性。此外，並提供機會闢設以濕地功能及價值為主題的教育及休閒場地，

供本地居民及海外遊客使用。整個濕地公園佔地 64 公頃⁹⁴。

濕地保護區包括人造濕地和為水禽而重建的棲地。座落於人造濕地的濕地探索中心讓遊客親身體驗濕地生趣，溪畔漫遊徑、演替之路、紅樹林浮橋和三間分別位於河畔、魚塘和泥灘的觀鳥屋引領遊客走進不同的棲地，尋訪各式各樣的有趣生物。

2. 生態之補償說明

香港濕地公園位於新界西北的天水圍，它的興建亦是始於該區的發展計畫。天水圍新市鎮早期原屬後海灣內灣濕地系統的一部分，後來當地村民（原居民多為鄧氏家族）開墾及填平濕地，闢建魚塘及養鴨場。七零年代，前港英政府為紓緩人口、住屋等問題，便開拓新界土地以解決殷切的需求，遂發展多個新市鎮，包括屬第三代新市鎮的天水圍。為了發展天水圍成為一個自給自足的市區，政府與私人發展商長江實業於 1982 年達成協議，把天水圍發展成高密度住宅區。

在天水圍發展區的計畫裡，預留了約 64 公頃的土地劃為生態舒緩區，以補償因發展而失去的濕地，並舒緩發展區對鄰近米埔及內後海灣拉姆薩爾濕地生態而產生的影響，舒緩區亦不得進行發展或只許作有限度發展。故香港濕地公園之前身即是天水圍北部的生態舒緩區，以彌補因該區的都市發展而失去的濕地。

到了 1998 年，漁農處（現稱為漁農自然護理署）及香港旅遊協會（現稱為香港旅遊發展局）展開了一項有關把該生態舒緩區擴展成為一個濕地生態旅遊景點的可行性研究⁹⁵，研究的結論是「可在該生態舒緩區發展一個濕地公園，而不削弱其生態舒緩功能。」因此，香港濕地公園的發展更可將該生態舒緩區提昇成一個集自然護理、教育及旅遊用途於一身的世界級景點。而政府其後亦將濕地公園計畫列為其中一個千禧年發展項目。

3. 香港濕地公園經營管理方式

於 2005 年 10 月 1 日起生效的《香港濕地公園(特別地區)令》使香港濕地公園成為香港最新的特別地區。此命令授權郊野公園及海岸公園管理局總監（即漁農自然護理署署長）管理濕地公園，使之得到更好的保護和管理。

漁護署負責整個香港濕地公園的管理及營運工作。管理濕地公園需要不同範

⁹⁴濕地互動世界設有五個展覽廊、一間放映室、禮品店、餐廳、一個室內遊戲區(沼澤歷奇)及一個資源中心。五個展覽廊面積由 250 至 1,200 平方米不等，展覽各具主題，分別展出有關生物多樣化、文明發展和自然保育展品。工程分兩期進行，第一期展覽館已於 2000 年 12 月開放給市民參觀，第二期工程於 2005 年完成。

⁹⁵該計畫是一項有關把該生態緩解區擴展成為一個濕地生態旅遊景點的「國際濕地公園及訪客中心可行性研究」。研究的結論是可在該生態緩解區發展一個濕地公園，而不削弱其生態緩解功能。

疇的專業人士，包括展品策劃及管理、設施管理及日常運作、棲地及野生生物管理、市場推廣及教育等。署方會透過調撥內部資源、聘請合約員工和委聘服務承辦商來承擔濕地公園的管理工作，預算所需人手合計超過 100 人，包括約 80 名屬漁護署聘請的員工和三十多名外判服務商將聘請的員工。漁護署已分階段進行培訓員工，內容包括公園的運作，服務態度和應變安排等。

漁護署負責濕地公園的管理工作，包括日常營運、教育推廣、展品維修及棲地管理等範疇。漁護署自 2003 年開始管理濕地保護區，目的是提升其生態功能。自此，漁護署在區內錄得的雀鳥種類不斷上升，累積數目已超過 220 種，水禽或依賴濕地的鳥類佔鳥類物種總數的 37%。在 2007 至 2008 年度的冬季，淡水沼澤逐漸吸引大量鴨類棲息。除了鳥類外，公園內還錄得多種其他生物，尤其是與濕地有密切關係的蜻蜓、兩棲類和爬行類動物。區內錄得的蜻蜓、兩棲類和爬行類動物種類的累積數目分別 42 種、9 種和 17 種。這顯示只要有適當的設計和管理，生態保育、教育和旅遊功能是可以並存的。

此外，漁護署亦在 2002 年設立了「濕地公園義工計畫」，旨在透過公眾參與濕地公園的義務工作，宣傳及推廣保育濕地的意識。計畫推出至今，深受大眾歡迎。目前，已有超過 1,300 名市民和 70 間學校登記成為濕地公園義工，漁護署經已完成義工訓練，其中 60 名義工更完成了導賞訓練準備為旅客提供導賞服務。

依據香港政府之統計⁹⁶，香港濕地公園於 2006 年五月正式開幕，除了建築設計得到不少讚賞⁹⁷，更是推廣香港生態旅遊的重要設施，亦是香港濕地保育及公眾教育一個重要的里程碑。

在 2007 至 2008 年度，濕地公園先後舉辦了約 4100 次公眾導賞活動，共有接近 87 000 名學生及訪客參加。漁護署亦製作了一套 20 款的資料便覽，協助老師及市民瞭解濕地生態以及保育工作。此外，公園舉辦了 18 次公開講座，吸引了超過 1200 人參加。濕地公園啓用至今共招募了超過二千六百名義工，他們除了協助訪客中心的運作及提供導賞服務外，亦會參與戶外棲地的管理工作。由開幕當日至 2008 年三月期間，義工們共累積了逾 7000 天的服務時間。

香港濕地公園在推動亞太地區濕地保育和教育方面扮演了重要角色。作為亞

⁹⁶詳參漁農自然護理署年報 2007-2008：

<http://www.afcd.gov.hk/misc/download/annualreport2008/textonly/tc/nature.html>（檢閱日期：98 年 8 月 3 日）

⁹⁷開幕至今已贏得超過十五個獎項，包括年內得到的"2007 Urban Landscape Institute" 頒發的優越大獎（全球及亞太區）及 Waterfront Centre 頒發的第二十一屆國際榮譽大獎計畫的 2007 優越海濱大獎。

洲國際濕地網絡中重要成員之一，公園於 2007 年八月至 2008 年四月，舉辦校際濕地保育教育交流計畫⁹⁸，該計畫吸引了來自 9 個國家或地區、合計 13 間濕地中心招募其國家或地區的中學參與濕地專題研習。

98 「濕地學校夥伴合作計畫」由漁農自然護理署香港濕地公園與新加坡國家公園局合辦。交流活動是計畫的重點項目，參與的香港及新加坡學校於 2008 年 11 月及 2009 年 2 月互相訪問，進行交流。在香港舉行的交流活動於 11 月 25-27 日進行，主要活動包括學生分享及展出各項研習成果，如垃圾的處理問題、生態調查、水質對吸引遊客的影響、外來物種的適應能力，以及生態教育徑的可行性研究。他們並會參觀米埔自然護理區及探訪合作夥伴學校。

第三章 我國現有體制、法令規章及濕地經營管理方法研析

第一節 我國自然環境之特性

一、台灣地理環境⁹⁹

台灣地處西太平洋，全島面積僅約三萬六千平方公里，台灣位居亞熱帶，雨量充沛，氣候溫暖，因距大陸區塊頗近，且位於亞洲大陸棚東緣、歐亞板塊與菲律賓板塊的交界處，兼受大陸性及海洋性氣候之影響，島上地形複雜，高山林立，三千公尺以上之高山多達 200 座；而一千公尺以上山地約佔全島面積 20%，丘陵和台地面積約為 40%，平原和盆地約為 31%。山多平原少是主要的地形特色。

因為複雜的地理、氣候等自然因素影響下，造就了台灣多樣性的生態環境，各類地形齊備，景觀互異，孕育豐富龐雜之動植物資源，並得保留有冰河時期孑遺物種的特徵，發展出多樣化的生態環境。兼以四面環海，沿海地區蘊育繁多之生物相，尤以河口地區之泥質灘地，提供眾多候鳥及底棲生物之棲息場所。每一個生態系均孕育著豐富的物種與遺傳資源。就海洋而言，由於地理條件的不同，形成了珊瑚礁、岩岸、沙岸、泥岸及紅樹林等多樣性生態系，亦孕育了豐富龐雜的野生動植物及微生物資源，更提供台灣做為海洋國家永續經濟活動的基礎。

台灣地區面積不大，卻孕育如此豐富的自然資源，值得國人好好的珍惜和保護。惟近年來經濟快速成長，人口增加，自然資源因過度開發利用，導致生態環境遭受嚴重破壞之威脅，不僅有水質、空氣、土壤、噪音及廢棄物等污染問題，海岸、河口、河川地以及山坡地亦因經濟發展而遭大量開闢使用，使水土流失、原生珍稀動植物瀕臨絕種及其棲地遭受破壞等問題日趨嚴重。為此，健全自然資源之保育與經營管理，維護生態系之穩定，以提升全體國民生活環境品質，實為我國謀求永續發展所不可忽視的重要課題。而保護自然生態的最佳途徑之一，就是劃設各類保護區並加強經營管理，使物種得在自然的狀況下生存、繁衍。

二、台灣生態與物種¹⁰⁰

台灣橫跨亞熱帶與熱帶，地勢起伏，高山林立，垂直高差接近 4,000 公尺，因而孕育出各式各樣的生態系與生物種類。據估計，台灣的物種多達 15 萬種以上，其中近三成為特有種或亞種，是一個生物多樣性十分豐富的寶島。在野生植物資源方面，維管束植物發現有 4,000 多種，其中約四分之一為台灣地區所特有；地衣類已知有 600 種，已知苔蘚植物約 1,500 種，已知真菌類 5,000 種；

⁹⁹ 本內容主要摘自教育部自然生態學習網：

<http://nature.edu.tw/resourcecategories/displayarticle/14?page=2>

¹⁰⁰ 本內容主要摘自農委會林務局自然保育網：<http://conservation.forest.gov.tw/mp.asp?mp=10>

動物資源概估有 15 萬種，已發現哺乳類動物約 70 種、鳥類約 500 種、爬蟲類近 100 種、兩棲類 34 種、魚類約 2,500 種、已命名昆蟲有 18,000 種。生物物種隨著調查進行尚陸續增加，如新發現的哺乳動物有臺灣長耳蝠、高山小黃鼠狼等。

而台灣特有種的比例也是屬一屬二的，根據文化資產保存法公告指定：櫻花鉤吻鮭(臺灣鱒)、帝雉(長尾黑雉)、藍腹鵡、台灣狐蝠、朱鸕、蘭嶼角鴞、黃魚鴞、赫氏角鷹、林雕、褐林鴞、灰林鴞、百步蛇、玳瑁、革龜、赤蠵龜、高身鏟頰魚、寬尾鳳蝶、大紫蛺蝶、珠光鳳蝶等 23 種動物。台灣多樣化的生態系，如河口、海洋、沼澤、湖泊、溪流、森林(包括高山寒原、高山箭竹草原、針葉林、闊葉林、熱帶季風林)、農田生態系等，各種生態環境一應俱全，而各種生態系孕育的生物亦不盡相同。海洋方面，各地海岸地形與地貌等環境不一，形成礁岸、岩岸、沙岸、泥岸等海岸及珊瑚礁地形，其生物量亦甚豐富，據海洋生物學家的調查顯示，台灣海洋生物種類高達全球海洋生物物種的十分之一。

台灣以自然保育為目的所劃設之保護區，可區分為自然保留區、野生動物保護區及野生動物重要棲息環境、國家公園、自然保護區等類型(詳細內容可參附錄三)。自然保留區有 19 處，係農委會依文化資產保存法所劃定，總面積約 64,477 公頃，占台灣面積 1.8%；野生動物保護區及野生動物重要棲息環境係依野生動物保育法由農委會或各縣市政府所劃定公告，目前野生動物保護區有 17 處、野生動物重要棲息環境有 32 處，總保護面積達 322,267 公頃，占台灣面積 8.9%；國家公園目前有 8 處，係內政部依國家公園法所劃定公告，總面積約 715,782.18 公頃(含海域面積 403,105.04 公頃)，約占台灣面積 8.64%；自然保護區目前有 6 處，係農委會林務局依森林法經營管理國有林之需要而劃設，總面積約 21,172 公頃。總計各類型保護區扣除範圍重複及海域部分後總面積約為 687,415 公頃，約占台灣陸域面積 19%。下表 3-1-1 為我國自然環境保護區統計。

表 3-1-1 我國自然環境之保護區統計(98 年 9 月 1 日統計)

類別	個數	面積(公頃)	法令依據
自然保留區	20	總計：64,653.50；陸域：64,641.76；海域：11.74	文化資產保存法
野生動物保護區	17	總計：25,827.69；陸域：25,531.80；海域：295.88	野生動物保育法
野生動物重要棲息環境	34	總計：324,668.97；陸域：324,373.09；海域：295.88；與野生動物保護區重疊部	野生動物保育法

		份：25,774.66	
國家公園	7	總計：676,472.18；陸域：307,772.14； 海域：368,700.04；與自然保護區重疊： 20,869.82；與野生動物保護區重疊： 7,124.7	國家公園法
自然保護區	6	21,171.43	森林法
總計	84	總計：1,112,793.77；陸域：743,490.22； 海域：369,303.55；已扣除範圍重複部分： 1,051,906.09；陸域：682,898.42； 海域：369,007.66	

資料來源 整理自農委會林務局

三、我國濕地的類型

台灣濕地類型從沿海泥質灘地、河口、沙灘，沿河川上溯，內陸窪地、漁塭、水稻田、埤圳、水庫、自然湧泉、高山湖沼等，彼此連串成綿密的濕地網絡。

台灣濕地保育相關工作始於 94 年 12 月內政部依行政院永續會決議，劃設台灣濕地及珊瑚礁分佈範圍。其後，95 年 10 月內政部營建署邀集專家學者、部會代表及相關 NGO 團體成立「國家重要濕地評選小組」，進行國家重要濕地評選，選出 75 處「國家重要濕地」，共計 44,379 公頃，包括「國際級」濕地 2 處、「國家級」濕地 41 處、「地方級」濕地 32 處，並對重要生態關鍵地區加強保育與復育，以維護並保育生物多樣性環境，期落實國土資源永續發展理念。

(一)海岸濕地類型

台灣海岸濕地頗具特色，濕地類別多，常見的海岸濕地類型如海岸淺灘、海岸大陸棚、珊瑚礁、潮間帶灘地、河口、沼澤、紅樹林、沙岸、鹽田和潟湖等。物種組成豐富自然景觀美；特異性高；生產量豐；具防洪蓄水等多項功能，是隨著海洋潮汐運動而存在的濕地生態體系。而濕地概分為天然濕地及人造濕地二類。天然濕地又區分為海岸濕地（沿海與近海）與內陸濕地兩種，例如：著名的嘉義鰲鼓農場即屬天然濕地中的鹹水沼澤，墾丁龍鑾潭則屬近海淡水湖，淡水河則屬永久性河川或溪流之內陸濕地，七股海岸濕地屬天然濕地中的紅樹林、潮間帶、潟湖，其中最著名的黑面琵鷺棲地即為河口三角洲等類型。

(二)內陸濕地類型

人們所謂的濕地，往往係指海岸、河口濕地，因而忽略了所謂的「內陸濕地」，也罔顧了內陸濕地的重要性不亞於海岸濕地，內陸濕地不同於海岸或河口濕地般

面積廣闊，一般內陸濕地的面積約數公頃到數十公頃不等，主要包括了¹⁰¹：

1. 河流中上游地區：河川及溪流相臨的河灘沼澤地、洪水平原、沖積地。
2. 內陸水域：淡水湖泊及相鄰的沼澤地，或 8 公頃以內之小型池塘及沼澤地，鹽湖及相鄰沼澤地，泥炭沼澤地，沼澤紅樹林，暫時性淹水林，季節性淹水草原。
3. 人工濕地：如鹽場、漁塭、蝦塘、水庫、稻田、灌溉農田、埤塘等。

第二節 我國現行濕地保護相關法規

於我國現有法律體系中，濕地保護涉及之法規相當多，在法律層面上，包括：土地法、區域計畫法、都市計畫法、國家公園法、野生動物保育法、文化資產保存法、環境基本法、環境影響評估法、水利法、信託法、發展觀光條例、森林法、漁業法、水土保持法、海洋污染防治法、環境用藥管理法等等法律，而在行政命令與行政規則中，則包含了自然保護區設置管理辦法、海埔地開發管理辦法、海埔地開發許可審議規範、旅行業管理規則、排水管理辦法、工業區海埔地造地施工管理計畫審查辦法、海域工程排放油廢（汙）水許可辦法、河川管理辦法、國有非公用海岸土地放租辦法等等。以下將檢討分析我國國土計畫、野生動物保育、海岸管理和環境影響評估以及其他重要相關法令。

一、國土計畫法規

(一)國土計畫法草案

98 年 6 月 30 日國土計畫法草案總說明，國土計畫法草案參酌先進國家之經驗與作法，訂定未來國土空間發展應以符合永續發展之世界趨勢，因應全球氣候變遷為目標，故亟須整合土地使用計畫與審議體系，俾實現「永續國土政策綱領」及「國土空間發展策略規劃」所揭櫫之國土與環境永續發展策略，爰擬具「國土計畫法」草案，計八章五十八條。

其中，針對國土功能分區，係基於國土保育利用及管理之需要，依土地資源特性所劃分成四大分區，即國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區，並訂定管理計畫，以規範土地開發、利用及保育。

依據國土計畫法草案，並未有針對濕地予以明文規定。若從功能分區來觀察，與濕地較有關係者，應屬於海洋資源地區、國土保育地區與農業發展地區(尤其是水田)。若濕地位於海洋資源地區者，依該草案第 23 條規定：「海洋資源地區：依據現況及未來發展之多元需要，就港口航道、漁業資源利用、礦業資源利

¹⁰¹可參陳柏鈞（2004），公共決策中分析與直覺認知效力之直接比較—以都會型濕地公園設立為例，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。

用、觀光旅遊、海岸工程、海洋保護、特殊用途及其他使用等類別，進行海域功能區劃予以分類，並依內水與領海之環境資源特性，考量離岸距離與海水深度之不同、會商有關中央目的事業主管機關，予以分級。」故在海洋區劃之下，濕地範圍可能會依據分級之不同而有不同的保護規範。

海洋資源地區在未完成海域功能區劃前，依 27 條規定，應以生態保護、保育或國土保安為原則。政府成立海域專責管理機關前，中央主管機關應依海域功能區劃結果，並視管理需要劃分權責管理區，由各該目的事業主管機關進行管理；至管理範圍重疊者，由中央主管機關會商擬訂主、協辦機關，報行政院核定。

若濕地位於國土保育地區時，依第 24 條「國土保育地區劃設時，中央主管機關應視管理需要劃分權責管理區，並於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫中，協調權責管理區內土地利用管理有關機關，擬訂主、協辦機關，納入全國國土計畫報請行政院核定。涉及國土保安、生態敏感或景觀維護之國土保育地區，土地以維持公有為原則，對其範圍內環境劣化地區應擬訂復育計畫，加以推動執行。必要時得限制居住或強制遷居。」惟國土保育地區若涉及濕地範圍，其土地以維持公有為原則，對其範圍內環境劣化地區應擬訂復育計畫。此時，國土保育地區管理計畫如何適用於濕地範圍，此仍須進一步討論。

(二)環境敏感地劃設原則

1.說明

依據區域計畫法施行細則第 6 條規定：「本法第七條第九款所訂之土地分區使用計畫及土地分區管制，應以文字表明計畫目標及有關水土保持、自然生態保育、景觀、環境及優良農田保護、洪水平原管制以及天然災害防止等事項。」基於，內政部營建署於民國 81 年委託規劃單位完成北、南部區域、民國 85 年完成中部區域之環境敏感地劃設分析報告，並經營建署綜合計畫組核定在案；而行政院環保署亦分別於民國 84 年至 86 年完成了東部區域（包含花蓮、台東、蘭嶼、綠島）之環境敏感地劃設研究。

2.土地使用管理架構

該環境敏感地劃設原則將影響地方縣市政府對於該轄區內重要保育地區之劃設方式。資源保育方面，為維護生態環境品質及土地資源之永續經營利用，依相關管制法令及管制強度，劃設「一級環境敏感區」及「二級環境敏感區」。「一級環境敏感區」除經區域計畫委員會同意之重大公共建設外，不准私人之開發行為進入；「二級環境敏感區」為條件式之可發展區，私人申請開發之活動型態或

規劃原則須與環境敏感劃設目的相符，才允許私人開發行為進入。

屬於「一級環境敏感區」之限制發展分區，除法令另有規定外，應完全禁止開發，包括下列地區：自然保留區、生態保育區、森林保護區、國有林保護區、自然保護區、河川行水區、水庫蓄水範圍、濕地、山坡地不得開發建築地區、水產動植物繁殖保育區、飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區、山地管制區（經常管制區）、海岸管制區（經常管制區）等。

在地方縣市政府之轄域土地使用管理分類中，限制發展區以各類管制極為嚴格之環境敏感地之範圍劃定，包括自然保留區、國有林保護區、保安林地、野生動物保護區、水產動植物繁殖保育區、水源水質水量保護區、非都市土地河川區、森林區、海岸保護區等、野生動物重要棲息環境，區內嚴格限制私人開發行為進入，但公部門得經環評程序進行必要之公共建設。

地方政府限制發展地區劃設以不悖離國土經營管理分區為原則，並依據現行關於各特別目的區位元之相關法令規定，將限制發展地區劃分為數個大分區，如：確保國防安全、維護自然人文景觀、保護自然資源、防治天然災害等。在大分區架構下，依據土地供給與需求之屬性，歸納出各分區之屬性分區與地理分區。

例如，屬性分區為自然維護區，而地理分區為：國家公園區、風景特定區、生態保護區、自然保留區、水產動植物繁殖保育區、野生動物保護區、重要棲息環境、濕地、沿海保護區、自然保護區、森林保護區、國有林保護區、保安林地等，下表 3-1-2 為我國環境敏感地劃設原則之分區與法律規範。

表 3-1-2 環境敏感地劃設原則之分區與法律規範

分區	法律依據
國家公園區	「區域計畫法施行細則」第 13 條、「國家公園法」第 12 條
風景特定區	「發展觀光條例」第 6 條)
生態保護區	「文化資產保存法施行細則」第 69 條
自然保留區	「文化資產保存法施行細則」第 69 條
水產動植物繁殖保育區	「漁業法」第 45 條
野生動物保護區	「野生動物保育法」第 10 條
野生動物重要棲息環境	野生動物保育法第 8 條
濕地	「開發行為環境影響評估作業準則」
沿海保護區	「台灣沿海地區自然環境保護計畫」－海岸保護區；「海岸法」－海岸防護區

自然保護區	森林法第 17 條之 1
森林保護區	「森林法」第 33 條、「山坡地保育利用條例施行細則」第 13 條
國有林保護區	「台灣省自然保護區設置管理辦法」第 2 條
保安林地	「森林法」第 22、23 條

資料來源 本研究整理

3.對於濕地保護之影響

該原則提出濕地亦為環境敏感地，確屬的論。並指出目前國內尚無有關濕地保育維護自然動植物地區的法源依據，但根據國際潮流趨勢，此類地區在歐美各先進國家皆已列為保育的重點，因此為落實限制發展地區劃設原則之一--「維護自然人文景觀」，亦將濕地列入限制發展地區之核心區加以管理，嚴格禁止人為開發，以維護其原始自然環境及景觀風貌。然而，由於該原則係指導地方縣市政府進行環境敏感地之劃設方式，相關保護措施仍須回歸原法令規範。而濕地由於仍無法令規範予以保護，故於保護與維護上仍有缺漏。

二、國家公園法規

台灣地區自民國 70 年起開始推動國家公園與自然保育工作，迄今由內政部依據「國家公園法」之規定已相繼成立了墾丁、玉山、陽明山、太魯閣、雪霸、金門、東沙環礁及今年初甫通過的首座濕地型台江國家公園等 8 個國家公園。

國家公園不同於都市公園、遊樂園，它的設立係保護國家特有之自然風景、野生動植物及人文史蹟，並提供國民育樂及研究，依國家公園法規定，國家公園得按區域內現有土地利用型態及資料特性，劃分為：一般管制區、遊憩區、史蹟保存區、特別景觀區、生態保護區。七座國家公園中，各具不同特色的自然景觀，嚴格限制開發行為¹⁰²。

依照國家公園法第 12 條規定：「國家公園得按區域內現有土地利用型態及資源特性，劃分左列各區管理之：一、一般管制區。二、遊憩區。三、史蹟保存區。四、特別景觀區。五、生態保護區。」

依國家公園法第 8 條，各管理區之定義如下：

(一)一般管制區：係指國家公園區域內不屬於其他任何分區之土地與水面，包括既有小村落，並准許原土地利用型態之地區。

(二)遊憩區：係指適合各種野外育樂活動，並准許興建適當育樂設施及有限度資

¹⁰² 上述內容整理自營建台灣署國家公園網

http://np.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1

源利用行爲之地區。

(三)史蹟保存區：係指爲保存重要史前遺跡、史後文化遺址，及有價值之歷代古蹟而劃定之地區。

(四)特別景觀區：係指無法以人力再造之特殊天然景緻，而嚴格限制開發行爲之地區。

(五)生態保護區：係指爲供研究生態而應嚴格保護之天然生物社會及其生育環境之地區。

濕地於國家公園中，若以保護之立場進行規劃，可能被劃設爲「生態保護區」。若爲生態保護區，依該法第 18 條規定，應優先於公有土地內設置。其區域內禁止採集標本、使用農藥及興建一切人工設施。但爲供學術研究或爲供公共安全及公園管理上特殊需要，經內政部許可者，不在此限。此外，依同法第 19 條，進入生態保護區者，應經國家公園管理處之許可。

倘若係以私人土地上劃設生態保護區，在法律適用上可能會有徵收補償之疑義，故有以「特別景觀區」的方式劃設之討論。若是「生態保護區」或「特別景觀區」，於國家公園法中，除公私建築物或道路、橋樑之建設或拆除以及纜車等機械化運輸設備之興建，需經過主管機關之許可之外，基本上是禁止以下行爲：水面、水道之填塞、改道或擴展；礦物或土石之勘探；土地之開墾或變更使用；垂釣魚類或放牧牲畜；溫泉水源之利用；廣告、招牌或其他類似物之設置；原有工廠之設備需要擴充或增加或變更使用者。此外，依同法 20 條規定，特別景觀區及生態保護區內之水資源及礦物之開發，應經國家公園計畫委員會審議後，由內政部呈請行政院核准。

惟有問題者，特別景觀區係指無法以人力再造之特殊天然景緻，而嚴格限制開發行爲之地區。而濕地的類型繁多，並無法絕對符合「無法以人力再造之特殊天然景緻」之要件，故國家公園對於濕地可以進行的保護仍然有限。

在國家重要濕地中共有 6 處位於國家公園範圍內，分別爲：夢幻湖濕地、七家灣溪濕地、南仁湖濕地、龍鑾潭濕地、慈湖濕地、海生館人工濕地等，其中，海生館人工濕地並非位於「生態保護區」或「特別景觀區」中。

三、海岸管理法規

(一)現行規範說明

關於海岸管理部分，目前我國並未有海岸管理之專法，僅有相關政策與行政命令等之指導與規範。此外，在漁業法對於沿岸得劃設「水產動植物繁殖保育區」

或「漁業資源保育區」，對於涉及濕地的範圍有一相當的保護作用。

1. 臺灣沿海地區自然環境保護計畫

行政院 73 及 76 年間核定「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」，將臺灣 12 處海岸保護區(含北海岸、淡水河口、彰雲嘉沿海、好美寮、北門、尖山、九棚、墾丁、花東、蘇花、蘭陽河口、東北角海岸)納入保護管制範圍。該保護計畫因核定時間久遠，故目前正由營建署城鄉發展分署積極進行「臺灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)」，將目前臺灣沿海地區亟具保護價值之資源分佈範圍予以擴增劃設保護區，籌思保護管理措施。

惟該計畫非法定計畫，缺乏法源依據及管制措施，原擬以「海岸法」作為該計畫之法源依據，因遲未完成立法，未能依法進行沿海重要濕地保育工作。在「海岸法」草案完成立法前，透過北、中、南、東 4 處區域計畫之檢討，將重要的保護地區納入限制發展地區，避免沿岸濕地生態環境因大規模開發而被破壞。

2. 永續海岸整體發展方案

行政院 96 年 7 月 30 日院臺建字第 0960033754 號函核定通過「永續海岸整體發展方案」，主要目的以促進海岸永續發展暨維護海岸自然風貌，積極調查研究、分類分級，並優先保存與保護重要海岸資源；尊重生態環境承載量，整體規劃，以合理利用海岸各項資源。

該方案推動實施後，可提升海岸受重視之程度，不再任意破壞海岸資源，維持自然海岸線比例不再降低，推動海岸地區永續發展。對於沿岸的濕地生態環境保育有積極正面效果。

3. 海埔地開發管理相關規範

「海埔地」係指在海岸地區經自然沈積或施工築堤涸出之土地。當前海埔地之開發，由於社會經濟發展之結果，已不限於農漁業用途之開發，而涉及工業、社區、遊憩、交通等多種使用目的之開發。民國 88 年 10 月 5 日由內政部修正發布的「海埔地開發管理辦法」，是至今國內目前唯一針對海岸事務所定之行政規章，其對海埔地之開發管理提出了具體的架構，該辦法最主要的精神在「開發許可制度」的建立上。本辦法立法目的是開發及管理海埔地，促進土地及天然資源之保育利用。

內政部為配合「海埔地開發管理辦法」之執行，建立開發許可制度，營建署研訂完成「海埔地開發許可審議規範」並於 84 年 12 月 27 日發布實施，本規範係針對開發者於提出申請時，應具備之文件內容及可量化部分之數據明確訂出

來，作為海埔地開發申請案之審查依據，以有效引導及管制海埔地之開發行為，並落實保育與開發均衡兼顧之理想。

由目前之法制可以看出我國海岸地區管理法規偏重開發部分，缺乏保育觀點。就整個法規體系內容偏重「開發部分」，不但海岸法草案內容偏重開發部分，連相關配套規範也是如此。由此可見我國海岸地區目前專注的重點，然海岸地區立法需求實不僅只於此，如果僅關注開發，海岸環境保護未能加以重視，恐對海岸地區追求永續發展有所障礙。此外，當前海岸地區管理法規體系建立的重點在於「海埔地」，有關於海埔地的相關法規立法密度相當高。

4. 漁業法

漁業法可劃設「水產動植物繁殖保護區」，對沿海灘地、河口濕地具有保護作用。惟在此次國家重要濕地推薦與劃設過程中，並無相關資料顯示其關聯性。

漁業法第 45 條規定，為保育水產資源，主管機關得指定設置水產動植物繁殖保育區。水產動植物繁殖保育區之設置，由直轄市主管機關核定，或由縣（市）主管機關提具該保育區之管理計畫書，報由中央主管機關核定後公告之。漁業署公告之漁業資源保育區係依據前揭法條所公告劃設之保育區，其所揭公告意旨及規範內容均係相同。

行政院農業委員會有鑑於漁業資源保育之迫切需要，尤其是對沿近海域漁場生產之安定，維護其長期合理環境之潔淨，保護我沿岸海域海洋生態資源，並提出一套具體可行的辦法，已是一個刻不容緩的課題。於是，該會於 76 年研擬「漁業發展方案」報行政院核定實施，將臺灣沿岸漁業資源保育及開發利用計畫列為重要措施，積極推動臺灣沿近海域漁業資源之保育工作。

另保育區如係依據前揭法條所設置，不論其名稱為「水產動植物繁殖保育區」或「漁業資源保育區」，均係以養護及保育特定水產資源或其棲地為目的，並不影響其實質之公告意旨。

近年來沿近海域因受陸上廢水排放污染及部分漁民非法濫捕水產物影響，致沿近海漁業資源遭受嚴重破壞，已呈日漸枯竭現象。為確保本省漁業成長，加強保育沿岸海域漁業生態環境，台灣省漁業局自民國 67 年起陸續在本省宜蘭、臺北等十二縣市設置沿岸漁業資源保育區 26 處：萬里保育區、基隆保育區、貢寮保育區、頭城保育區、蘇澳保育區、鹽寮保育一區、水璉保育區、高山保育區、小湖保育區、豐濱保育區、石梯坪保育區、新港保育區、新港保育二區、新港保育一區、綠島保育區、海博館資源培育區、車城保育區、琉球保育區、興達港保

育區、金門古寧頭鬻保育區、東石保育區、七美保育區、小門保育區、灣瓦保育區、彰化縣螻蛄蝦繁殖保育區、南沙太平島海龜繁殖保育區。

四、野生動物法規

(一)現行規範說明

為保護野生動物及其棲息環境，我國自民國 78 年頒佈野生動物保育法後，即積極推動各項有關野生動物保育工作及野生動物保護區之設立，並自 80 年起，依野生動物保育法規定，由農委會核定、各縣市政府公告，先後公告劃設了澎湖縣貓嶼海鳥、高雄縣三民鄉楠梓仙溪魚類、宜蘭縣無尾港水鳥、臺北市華江雁鴨公園、台南市四草、澎湖縣望安島綠蠵龜、大肚溪口水鳥、棉花嶼及花瓶嶼海鳥、宜蘭縣蘭陽溪口水鳥、武陵櫻花鉤吻鮭、台東縣海端鄉新武呂溪魚類、馬祖列島燕鷗、玉里、新竹市濱海、台南縣曾文溪口黑面琵鷺、宜蘭縣雙連埤、台中縣高美等 17 處野生動物保護區及棉花嶼、花瓶嶼、台中武陵櫻花鉤吻鮭、宜蘭縣蘭陽溪口、澎湖縣貓嶼、臺北市中興橋到永福橋、高雄縣三民鄉楠梓仙溪、大肚溪口、宜蘭縣無尾港、台東縣海端鄉新武呂溪魚類、馬祖八島、玉里、棲蘭、丹大、關山、觀音海岸、觀霧寬尾鳳蝶、雪山坑溪、瑞岩溪、鹿林山、浸水營、茶茶牙賴山、雙鬼湖、台東利嘉、海岸山脈、水璉、塔山、客雅溪口及香山濕地、台南縣曾文溪口北岸黑面琵鷺、宜蘭縣雙連埤、台中縣高美、臺南市四草等 32 處野生動物重要棲息環境。由農委會、林務局及各主管縣市政府逐年編列經費，並與相關學術研究機構、地方保育團體合作推動保護區管理維護、調查研究、及教育宣導等工作。

(二)對於濕地之影響

野生動物保育法提出重要的兩項觀點：棲地的保護與物種的保護。由棲地層面來看，野生動物保育法所訂定的「野生動物棲息環境」與「野生動物保護區」，提供保護野生動物棲息環境的法源依據，然在特殊狀況下仍許可對於野生動物棲息環境的開發與利用。而對於物種本身的法條，則規範了關於捕捉、利用、研究、飼養、輸出入野生動物等行為，尤其對於保育類物種的管理上，訂定更加嚴密。

根據野生動物保育法第 8 條規定：「在野生動物重要棲息環境經營各種建設或土地利用，應擇其影響野生動物棲息最少之方式及地域為之，不得破壞其原有生態功能。必要時，主管機關應通知所有人、使用人或佔有人實施環境影響評估。」

依野生動物保育法第 8 條及第 10 條所劃設的「重要野生動物棲息環境」與「野生動物保護區」，是現行法規中對濕地保育有最顯著功效者。在國家重要濕

地中即有 16 處包括「重要野生動物棲息環境」與「野生動物保護區」，分別是：曾文溪口濕地、四草濕地、關渡濕地、大漢新店濕地、鴛鴦湖濕地、香山濕地、七家灣溪濕地、高美濕地、大肚溪口濕地、楠梓仙溪濕地、大鬼湖濕地、新武呂溪濕地、小鬼湖濕地、雙連埤濕地、蘭陽溪口濕地、無尾港濕地等。

五、文化資產保存法規

(一)現行規範說明

農委會於 75 年 6 月 27 日起，依文化資產保存法先後指定公告了淡水河紅樹林、關渡、坪林台灣油杉、哈盆、插天山、鴛鴦湖、南澳闊葉樹林、苗栗三義火炎山、澎湖玄武岩、阿里山台灣一葉蘭、出雲山、台東紅葉村台東蘇鐵、高雄烏山頂泥火山、大武山、大武事業區台灣穗花杉、挖子尾、烏石鼻海岸、墾丁高位珊瑚礁、九九峰等 19 處自然保留區，並指定管理機關管理，以維護及管理台灣具有代表性的生態體系、或具有獨特地形地質意義、或具有基因保存永久觀察、教育研究價值之區域。並逐年編列經費，分別與林務局、林試所、退輔會森林保育處、各主管縣市政府等管理機關及各學術研究機構合作，推動保留區管理維護、調查研究、及教育宣導等工作。依文化資產保存法第 84 條規定：「自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態」，故自然保留區已受到政府單位最嚴格的保護，以保存其原有自然狀態，並提供學術研究及教育宣導的功能與價值。

(二)對於濕地的影響

依文化資產保存法第 76 條規定，自然地景區分為自然保留區及自然紀念物，而濕地就其環境特性可劃設為自然保留區，受到文化資產保存法之保護。惟該法第 84 條規定：「自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態...非經主管機關許可，不得任意進入其區域範圍...」。因此，濕地劃為自然保留區雖能受到最嚴格之保護，然而因該法保護措施相當嚴格，反而不利於濕地明智利用(wise use)，在適用對象上通常僅限於公有土地。

文資法與保育政策相關的功能，主要為保存野生動植物之棲息地區。對於被劃定之區域中，生態保育區與自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態；珍貴稀有動植物則禁止捕獵、網釣、砍伐或其他方式予以破壞，並應維護其生態環境。其規定較諸野生動物保育法中，劃定之野生動物保護區或野生動物重要棲息地更加嚴格。

在國家重要濕地中共有 6 處位於自然保留區內，分別為：關渡濕地、挖子尾濕地、淡水河紅樹林濕地、鴛鴦湖濕地、小鬼湖濕地、南澳濕地等。

六、環境影響評估法規

(一)現行規範說明

由於近代科技文明的迅速發展以及人口的大量產生及集中，龐大的污染及生態平衡遭破壞隨之而生，而長期的科技污染，更對人類生存空間造成危害。近年人類意識到環境資源之有限性，進而致力尋求防治之道，以達到保護環境維護人類生存之目的。而環境污染有其難以回復之特性，因此預防更應重於治療。有鑒於此，自 1970 年代開始，各國莫不致力於環境影響評估制度（Environmental Impact Assessment, E.I.A）。我國一方面受此潮流影響，另一方面鑑於過去開發計畫多以追求經濟成長為主要目標，卻忽略環境保護，乃積極建立環境影響評估制度，期能於公害防治、生態保育等環境保護上，發揮正本清源之功效。

民國 83 年 12 月 30 日公佈施行「環境影響評估法」，為我國環境保護法制重要里程碑。此法之公佈實施使我國環境保護法制，由大體上僅係規範環境遭受破壞後，所產生損害賠償之公害糾紛處理程序等「事後救濟」法制，正式邁入預先防止環境遭受破壞之環境管理計畫等「事前防治」法制。

我國環境影響評估法公佈施行後，其後陸續公佈子法「環境影響評估法施行細則」、「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」、「開發行為環境影響評估作業準則」、「政府政策環境影響評估作業辦法」、「軍事秘密及緊急性國防工程環境影響評估作業辦法」、「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程」等，環境立法密度大量提升，代表此類爭議逐漸獲得重視。

海岸地區由於是生態敏感地區，土地使用又包羅萬項，在海岸地區進行開發行為，可以預期都會對環境造成影響，海岸地區的開發依法都應進行環境影響評估。然而也由於海岸地區的特殊性，環境影響評估有其必須注意的重點：

1. 相關計畫的協調

尤其是土地使用的相容性。

2. 總量管制

廣義而言，總量管制所關切的對象，不僅是污染物，也包括土地使用或人類活動的密度與強度。海岸地區應由整體與總量的觀點來評估區域內環境總負荷量、海域與水體的涵容能力及類似性質或相鄰開發的加乘效果。如果僅由單一許可個案來看，會產生盲點。

3. 海岸地區特性的掌握

海岸地區包括濱海陸地與近岸海域，具有水陸交互作用的特性；海岸線則為

一個動態平衡的系統。掌握海岸地區的特性，對於開發的評估極有助益。

4.海埔新生地開發的抽砂與取土

海埔新生地的開發，其填築材質概分為沙土、陸土與山土三種。目前西海岸的填海，則以抽取海砂造地為主。無論是抽砂或取土，對於海岸地區的資源環境定有相當的影響，必須列為評估的重點。

5.環評的回饋功能

適時將環境影響評估結果回饋於海岸地區整體的使用規劃。

6.區域觀與整體觀

海岸是一個連續又敏感的地區，任何局部地方生態環境的改變，都會直接或間接、立即或逐漸地影響到其他的地區。故現行海岸管理的理念，在強調其「整合性」，亦即海岸開發應跳單一基地、特定使用的框架，與周遭的環境影響，互動的土地使用並同分析、評定。

(二)對於濕地的保護

隨著公民社會之成熟及行政程序法制確立等因素影響，環境影響評估法仍存有許多值得探討之問題，尤其是開發案涉及環境敏感地區、海岸地區或是濕地範圍地區。例如環評機制如何在行政效率與給予民眾足夠參與機會之間取得平衡，或因現有環評機制下開發單位與撰寫環評報告之顧問公司常處於共生關係，使民眾或環保團體甚至環評委員對於重大影響環境之開發案，常常抱持著不信任態度。而近年來地方民眾常以地方公投來表達捍衛環境的自主權，其結果常和環評的結論相差甚遠，更加深地方民眾對於環評制度之不信任。因此，當開發案件涉及環境敏感地區、海岸地區、濕地範圍地區時，僅透過環境影響評估機制，似乎仍有不足。

以下將分述現行環境影響評估審查制度對於濕地等環境敏感地區適用之可能問題：

1.環境影響說明書之正確性與可信賴度

依現行制度，開發行為自環境調查、分析、預測及評估等事務，均由開發單位自行付費委託顧問公司或相關業者進行，故有謂其真實性可能須再評估斟酌。尤其當開發案涉及環境敏感地區、海岸地區、濕地範圍地區時，該等顧問公司受聘於開發單位，可能發生評估報告傾向於委任人開發單位要求之虞，對於環境敏感地區與濕地之環境影響評估，或將發生不盡明確之情況。

2.環境影響評估審查委員遴選與聘用制度

依環境影響評估法第 3 條之規定，審查委員中，專家學者不得少於委員總人數之三分之二。然以目前運作現狀觀之，對於環境敏感地區與濕地環境有深入瞭解的專家學者即屬少數，專家學者環評委員於審查時因公務繁忙而無法參與會議時有所聞，造成環境敏感地區與濕地環境之重要意見無法呈現，或討論不充分等情形，對於環境敏感地區、海岸地區、濕地範圍地區之開發案件，可能發生考慮不周之問題。

3.開發行為如何規避環境影響評估，又應如何防範：

環境影響評估法第 5 條對於何種開發行為應實施環境影響評估雖有明文，並授權制定「開發行為實施環境影響評估細目及範圍認定標準」，然而量化之認定標準，本即容易被規避，實務上開發單位規避環境影響評估之行為亦迭有所聞，甚至連地方政府也可能協助開發公司規避環評。為儘可能防範杜絕開發單位迴避環境影響評估法之規定，開發案件涉及環境敏感地區、海岸地區、濕地範圍地區時，能否有更周全之規範，殊值吾人深入探討。

現行環境影響評估及審查之流程如下圖 3-2-1：

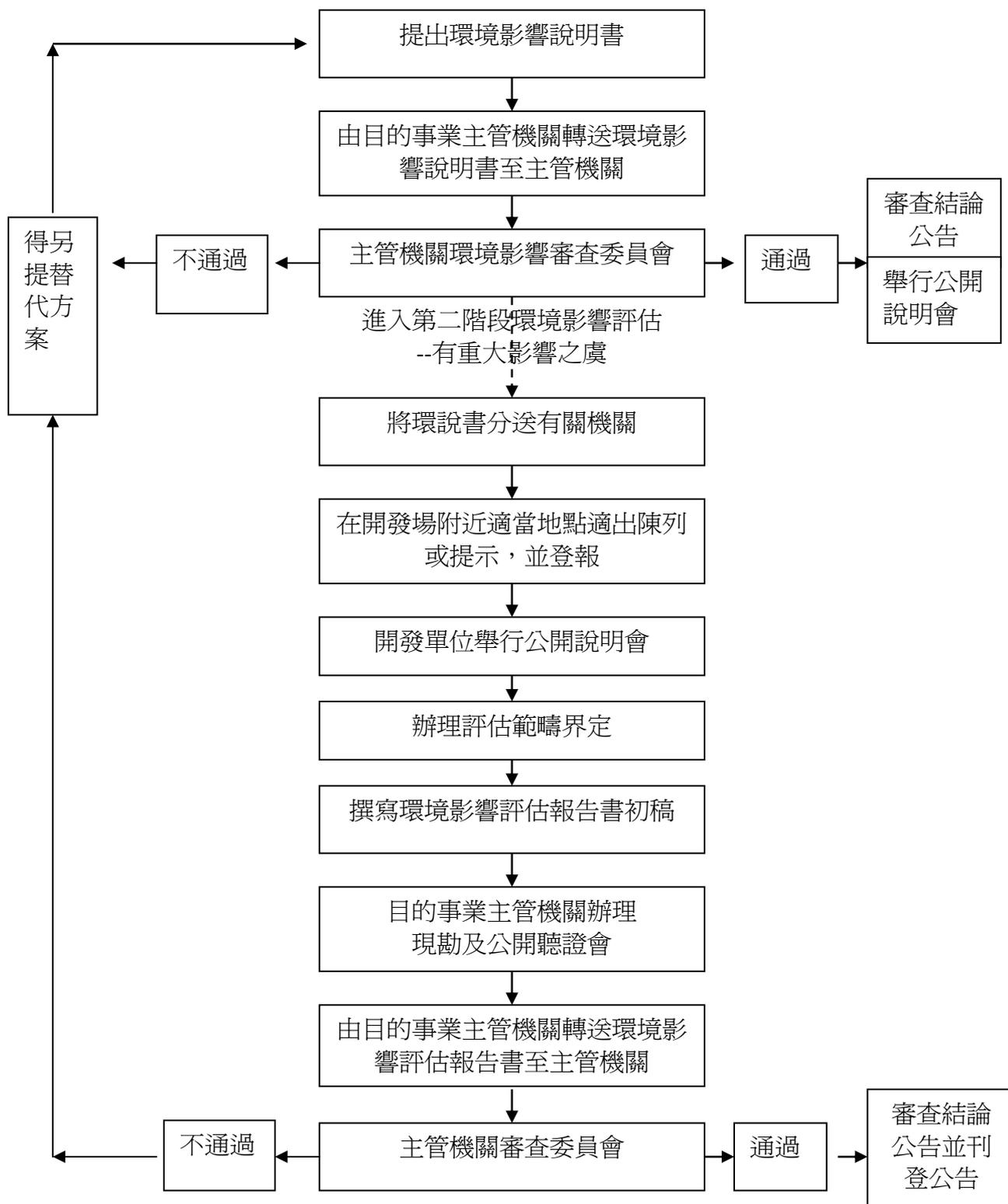


圖 3-2-1 現行環境影響評估及審查之流程

資料來源：本研究繪製

七、其他保護專區管理相關法規

(一)自來水法第 11 條劃定公告的水質水量保護區

1.自來水法第 11 條之規定

自來水事業對其水源之保護，除依水利法之規定向水利主管機關申請辦理外，得視事實需要，申請主管機關會商有關機關，劃定公布水質水量保護區，依本法或相關法律規定，禁止或限制左列貽害水質與水量之行爲：

- (1) 濫伐林木或濫墾土地。
- (2) 變更河道足以影響水之自淨能力。
- (3) 土石採取或採礦、採礦致污染水源。
- (4) 排放超過規定標準之工礦廢水或家庭污水，或其總量超過目的事業主管機關所訂之標準。
- (5) 污染性工廠。
- (6) 設置垃圾掩埋場或焚化爐、傾倒、施放或棄置垃圾、灰渣、土石、污泥、糞尿、廢油、廢化學品、動物屍骸或其他足以污染水源水質物品。
- (7) 在環境保護主管機關指定公告之重要取水口以上集水區養豬；其他以營利爲目的，飼養家禽、家畜。
- (8) 以營利爲目的之飼養家畜、家禽。
- (9) 高爾夫球場之興建或擴建。
- (10) 核能或其他能源之開發、放射性廢棄物儲存或處理場所之興建。
- (11) 其他足以貽害水質、水量，經中央主管機關會商目的事業主管機關公告之行爲。

2.與濕地之關係

依該法劃定公布之水質水量保護區，禁止或限制一定貽害水質與水量之行爲。如此一來，在該區中若有濕地環境者，可以因此受到一定之保護。此外，依同法第 12 條規定，前條水質水量保護區域內，原有建築物及土地使用，經主管機關會商有關機關認爲有貽害水質水量者，得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用。其所受之損失，由自來水事業補償之。

例如，宜蘭雙連埤，根據調查是在五千多年前源於阿玉山的雙連埤溪，經歷潮濕現象之後，而形成斷頭河，堰塞成湖，是台灣低海拔楠儲林帶的淺湖代表性濕地。補償願意遷離水質水量保護區的雙連埤地主、或輔導雙連埤農民從事有機無毒農業以確保優質宜蘭市與 20 萬溪北人口的市民主要飲用水品質。

(二)水土保持法第 16 條劃設的水土保持區

水土保持法對於濕地之有關規範，主要可以分為二種。一種是保護專區的劃設，另一種是基於水土保持之需要而進行的水土保持措施，茲說明如下：

1. 專區的保護

為實施水土保持之處理與維護，以保育水土資源，涵養水源，減免災害，促進土地合理利用，水土保持法針對部分地區可依法劃定專區並進行一定之保護措施，如集水區¹⁰³、特定水土保持區¹⁰⁴、水庫集水區¹⁰⁵、保護帶¹⁰⁶。

2. 水土保持技術規範

「水土保持技術規範」是依據水土保持法第 8 條第 2 項規定而訂定。其中提到九項地區的治理(或經營)以及使用行為，必須經由本規範進行調查規劃，做好保育水土資源、維護自然生態景觀及防治沖蝕、崩塌、地滑、土石流等災害之措施。

例如高雄半屏湖溼地，1997 年終止礦權，為避免表土於暴雨時隨地表逕流排放至下游地區造成災害，原半屏山舊礦區應辦理善後水土保持處理，於東南麓除護坡植生綠化外，並於山麓下開挖 5 座面積約 8 公頃的滯洪沉砂池。

2006 年高雄市政府進行規劃成立「半屏湖濕地公園」，在「高雄市濕地生態廊道」新都市經營策略下，營造具沉砂滯洪功能的人工湖濕地，提供水棲昆蟲重要庇護所。現由台灣濕地保護聯盟認養中。

其他案例¹⁰⁷如：

(1) 高雄鹽水港溪濕地

南高雄的小港區，源起北林路、沿海二路延伸入中鋼廠區內到高雄港第二港口流出，長約 5 公里、河面寬 60 公尺，流域面積約 1200 公頃，是一條流域貫穿

¹⁰³係指溪流一定地點以上天然排水所匯集地區。

¹⁰⁴係指經中央或直轄市主管機關劃定亟需加強實施水土保持之處理與維護之地區。

¹⁰⁵係指水庫大壩(含離槽水庫引水口)全流域稜線以內所涵蓋之地區。

¹⁰⁶係指特定水土保持區內應依法定林木造林或維持自然林木或植生覆蓋而不宜農耕之土地。

¹⁰⁷相關資料可參公共工程委員會永續公共工程網站：

<http://74.125.153.132/search?q=cache:L819QOaTmxcJ:eem.pcc.gov.tw/eem/taxonomy/term/66+水土保持技術規範%2B濕地&cd=11&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw>

臨海工業區的河川。以生態工程復原河川本身的淨化能力是一項創舉，2005 年底完成「鹽水港溪生態工法改善水質工程」。

(2) 高雄援中港濕地

北高雄後勁溪與高雄縣界典寶溪之間，原本是軍方出租的大片漁塭地，在前年被陸續徵收補償之後，除了部分土地劃歸軍方作機關用地使用，市府取得約 50 公頃的公園、污水處理廠及道路用地，其中濕地公園用地約 30 公頃。是高雄市生態濕地廊道中面積最大的濕地公園。援中港濕地公園整體開闢工程，與楠梓區污水處理廠開發及聯外道路闢建工程密切結合，將運用生態工程、生態廊道、紅樹林復育等設計概念，形成北高雄的主要「濕地生態綠廊」。

(3) 高雄愛河中都濕地

高雄市愛河南側十全路與九如路間，緊鄰 同盟三路與九如截流站的愛河河段，占地約 7,415 平方公尺，基地全長約 256 公尺；東鄰中都儲木池濕地、舊磚窯古蹟；西 近柴山、壽山山群。於 2006 年 2 月完成，營建過程堪稱壯舉，因為市府團隊大膽打破防堵河水的水泥垂直護岸，把 180 公尺的水泥堤岸破除，將河水引進區內，以生態工程重塑水岸多樣的生態環境。

(4) 高雄本和里生態滯洪池

高雄市三民區本和里，是首座都市型防洪滯洪池，採取生態工程施作。

(5) 高雄內惟埤濕地

高雄市都會區的西北方，北邊有龜山、半屏山，西側有壽山，並且緊臨愛河流域，形成山水環抱的景觀。

(6) 高雄左公一人工濕地(洲仔溼地)

高雄市著名觀光景點「蓮池潭風景區」東南方的洲仔社區，高雄市左公一人工濕地獲得行政院公共工程委員會第七屆「生態工程類」公共工程金質獎。高雄市濕地生態廊道中的一個濕地。

(三)飲用水管理條例第 5 條第 4 項劃設公告的飲用水水源水質保護區

1.飲用水水源水質護區之規範

在飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區，不得有污染水源水質之行爲。劃定水源水質保護區，保護水源不受污染，截至 97 年 12 月底爲止，已完成公告者計有 86 處飲用水水源水質保護區及 49 處飲用水取水口一定距離，面積約 38 萬公頃。

污染水源水質之行爲係指：

- (1) 非法砍伐林木或開墾土地。
- (2) 工業區之開發或污染性工廠之設立。
- (3) 核能及其他能源之開發及放射性核廢料儲存或處理場所之興建。
- (4) 傾倒、施放或棄置垃圾、灰渣、土石、污泥、糞尿、廢油、廢化學品、動物屍骸或其他足以污染水源水質之物品。
- (5) 以營利為目的之飼養家畜、家禽。
- (6) 新社區之開發。但原住民部落因人口自然增加形成之社區，不在此限。
- (7) 高爾夫球場之興、修建或擴建。
- (8) 土石採取及探礦、採礦。
- (9) 規模及範圍達應實施環境影響評估之鐵路、大眾捷運系統、港灣及機場之開發。
- (10) 河道變更足以影響水質自淨能力，且未經主管機關及目的事業主管機關同意者。
- (11) 道路及運動場地之開發，未經主管機關及目的事業主管機關同意者。
- (12) 其他經中央主管機關公告禁止之行爲。

2. 專區的保護

飲用水水源水質保護區之範圍及飲用水取水口之一定距離，由直轄市、縣(市)主管機關擬訂，報請中央主管機關核定後公告之。其涉及二直轄市、縣(市)以上者，由中央主管機關訂定公告之。

飲用水水源水質保護區及飲用水取水口一定距離內之地區，於公告後原有建築物及土地使用，經主管機關會商有關機關認為有污染水源水質者，得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用。其所受之損失，由自來水事業或相關事業補償之。因此，在某程度上可以保護專區內之濕地。

(四) 森林法之規範

在森林法的相關法令規範中，與濕地可能有關之法規有森林法第 17 條之 1 與第 33 條規定，茲說明如下：

1. 森林法第 17 條之 1 的自然保護區規定，為維護森林生態環境，保存生物多樣性，森林區域內，得設置自然保護區，並依其資源特性，管制人員及交通工具出入；其設置與廢止條件、管理經營方式及許可、管制事項之辦法，由中央主管機關定之。自然保護區目前有 6 處，係農委會林務局依森林法經營管理國有林之需

要而劃設，總面積約 21,172 公頃。

森林區域內有下列條件之一者，得設置為自然保護區：(1) 具有生態及保育價值之原始森林。(2) 具有生態代表性之地景、林型。(3) 特殊之天然湖泊、溪流、沼澤、海岸、沙灘等區域。(4) 保育類野生動物之棲息地或珍貴稀有植物之生育地。(5) 其他經主管機關認定有特別保護之必要。準此，若濕地位置與自然保護區重疊者，則可以受到自然保護區相關規定之保護。

2.森林法第 33 條規定，森林外緣得設森林保護區，由主管機關劃定，層報中央主管機關核定，由當地主管機關公告之。林木資源為國家重要資源，隨著民眾墾伐，造成林地覆蓋面積劇減，亦牽動生態與濕地環境，故關於森林多樣性之維護不僅是森林保護本身，而是擴及整個生態的問題。在此情況下本法亦須與水土保持法、山坡地保育利用條例等相配合，整體規劃法律之相關內容。

(五)發展觀光條例第 2 條第 5 款定義下的自然人文生態景觀區

發展觀光條例之立法目的依據該條例第 1 條規定，係為發展觀光產業，宏揚中華文化，永續經營台灣特有之自然生態與人文景觀資源，敦睦國際友誼，增進國民身心健康，加速國內經濟繁榮。該條例所稱主管機關，在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

於濕地保護較有關聯者，係風景特定區與自然人文生態景觀區。前者係指依規定程序劃定之風景或名勝地區；後者是指無法以人力再造之特殊天然景緻、應嚴格保護之自然動、植物生態環境及重要史前遺跡所呈現之特殊自然人文景觀，其範圍包括：原住民保留地、山地管制區、野生動物保護區、水產資源保育區、自然保留區、及國家公園內之史蹟保存區、特別景觀區、生態保護區等地區。茲說明如下：

(1) 風景特定區

為維持觀光地區及風景特定區之美觀，區內建築物之造形、構造、色彩等及廣告物、攤位之設置，得實施規劃限制。為維護風景特定區內自然及文化資源之完整，在該區域內之任何設施計畫，均應徵得該管主管機關之同意。

(2) 自然人文生態景觀區

為保存、維護及解說國內特有自然生態資源，各目的事業主管機關應於自然人文生態景觀區，設置專業導覽人員，旅客進入該地區，應申請專業導覽人員陪同進入，以提供旅客詳盡之說明，減少破壞行為發生，並維護自然資源之永續發展。自然人文生態景觀區之劃定，由該管主管機關會同目的事業主管機關劃定之。

依據 96 年 4 月 25 日交路（一）字第 0960003968 號令訂定，並自 96 年 4 月 30 日生效的「自然人文生態景觀區劃定作業要點」，自然人文生態景觀區之劃定範圍，包括原住民保留地、山地管制區、野生動物保護區、水產資源保育區、自然保留區、國家公園內之史蹟保存區、特別景觀區、生態保護區等地區。而關於範圍之劃定，應符合下列條件之一：A.無法以人力再造之特殊景緻。B.應嚴格保護之自然動、植物生態環境。C.重要史前遺跡所呈現之特殊自然人文景觀。

第三節 國家重要濕地案例分析

現有 75 處國家重要濕地中，包含國際級 2 處、國家級 41 處、地方級 32 處。仍有 1 處級別未定（彰化海岸濕地，含彰化縣福興鄉、芳苑鄉、大城鄉，雲林縣麥寮鄉），目前總面積約為 44378 公頃。

一、國家重要濕地法定地位

國家重要濕地現階段面臨的首要問題為缺乏相關法令依據和主管機關，因此在後續經營管理方面將遭遇諸多問題而無法解決。

目前國家重要濕地中，有法定地位並有主管機關者，主要為同時位於國家公園、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、自然保留區、國家風景區和沿海保護區範圍內的濕地，其中以國家公園、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境和自然保留區的濕地有較健全的保護法令和經營管理計畫，國家公園主管機關為內政部，相關法令有國家公園法；野生動物保護區和野生動物重要棲息地主管機關為行政院農委會、各縣市政府和林務局各林區管理處，相關法令為野生動物保護法；自然保留區是依文化資產保存法設立，主管機關為林務局各林區管理處和縣市政府。沿海保護區是依內政部研擬的台灣沿海地區自然環境保護計畫所劃設，分為自然保護區和一般保護區兩類；國家風景區則是由交通部觀光局下設國家風景區管理處進行管理。

附錄一列出 75 處國家重要濕地的法定地位和主要濕地類型。其中有 28 處濕地不具有法定地位，包括國家級 7 處和地方級 21 處。其主管機關則以各縣市政

府、水利署各河川局、台灣電力公司（永安鹽田濕地）及學校為主，由於其法理依據薄弱，相關保護、經營管理工作亦無法穩定進行，經營管理者可能包括環保團體、民間人士等，但大部分均無完整的經營管理計畫可以依循。

二、國家重要濕地現況與經營管理問題

自 1970 年，國內逐步建立自然保留區、國家公園、野生動物保護區與野生動物重要棲息環境以及自然保護區，絕大部份範圍以公有地為主，盧道杰(2008)整理了此類保護區在經營管理時所遭遇的威脅與因素（如下表 3-3-1），其中威脅分為野生動植物族群下降、棲地變化、管理組織制度缺失和社會環境問題等四大類。楊秋霖和劉瓊蓮(1993)指出對於國有林自然保護區來說，最大威脅因子為人力資源不足，王鑫於 2001 年則提出經營管理因為缺乏連貫性、規模小、技術不純熟及在地參與不足，認為須加強經營管理之研究(盧道杰，2008)。

表 3-3-1 保護區經營管理的威脅與因素

威脅	因素
野生動植物族群數量降低	盜採、盜獵、污染、自然災害
野生動植物棲地變化	濫墾、遊憩壓力、社經發展壓力、開發行為、人為污染、森林火災與土石流等自然災害
組織制度缺失	管理人力不足、法規僵化、經營管理能力不足、專業知識欠缺、財務支援少、缺監督機制、少參與管道、橫向整合與協調不良
社會環境問題	國家經濟掛帥的先天限制、在地社群保育意識與共識低、價值觀不同、缺乏社會行動力

資料來源：引用盧道杰，2008

針對國家重要濕地的部份，內政部營建署整理出 75 處國家重要濕地的現況與潛在威脅，進一步歸納整理可將目前各國家重要濕地面臨威脅分為以下六大類（附錄二），其中最常見的威脅為環境破壞與人為干擾，主管機關應依法提出完善的經營管理計畫，針對不同的威脅類型擬定對策並落實執行。

（一）棲地變化

包括較大尺度的環境變化如海岸侵蝕、濕地陸化、鹽化、地層下陷、淤沙和

水路淤塞等。

(二) 環境破壞

包括各類開發行為(道路、工業區、電廠、風機、垃圾場、砂石場、採礦、攔沙壩、港口、農墾地或養殖魚塭擴張)和廢水、廢土、垃圾傾倒、農藥肥料等環境污染問題。此外私有地的土地利用形態改變亦屬之。

(三) 人為干擾

包括各類遊憩行為、農墾漁獵行為、都市和道路等產生的干擾。

(四) 非法漁獵

非法採捕野生動物的行為。

(五) 外來動植物

包括流浪犬問題、外來植物、魚類、福壽螺、鳥類等問題，族群下降族群數量過低或是持續下降中。

第四節 我國濕地保護之議題

台灣的濕地多樣，擁有豐富的濕地資源。然而，在保育與保護的法制面、管理面、以及社會通念上，仍有許多需要再加強的部分，以下將分為濕地保護與利用層面、濕地保育與管理層面、行政管理層面分別說明目前台灣濕地保育之困難：

一、濕地保護與利用層面¹⁰⁸

(一) 海岸侵蝕、流失與地層下陷

在海岸地區以及濕地的開發中，若是設有堤防設施者，可能導致突堤效應的發生。此外，台灣沿海地區常見的消波塊，亦可能使海岸線侵蝕情況更加嚴重；且沿海地區為了提供養殖用地之水源，往往超抽地下水，造成地層下陷、海水倒灌的情形，上述種種狀況都會使得濕地面積銳減。

(二) 人為汙染嚴重

在沿海地區常常因為人為的汙染，使得濕地面積與生態功能減損。例如傾倒廢棄物、排放廢水、大量使用農藥等個人為汙染，都將使得海岸地區的環境更加劣化，並導致動物與植物物種生存環境質變，更難以存活；另外，在沿海地區多設置遊憩空間，此等遊憩空間對於濕地之保護措施不足，遊客之遊憩行為亦可能對於濕地環境造成影響，而遊客所遺留下來的垃圾也對濕地造成嚴重的汙染。

¹⁰⁸ 可參劉靜靜、邱文彥(1995)，由國際濕地公約之架構檢視台灣濕地保護，「第二屆海岸濕地生態及保育研討會」，台北：中華鳥會

(三)開發行為優先於保育，使得濕地面積銳減

在重視經濟發展與開發利益的觀點下，由於濕地的取得成本較低，常成爲開發土地的優先選擇地區。濕地在經濟效益的考量之下，紛紛成爲開發的用地。茲就台灣海岸濕地與內陸濕地的開發與破壞情形說明如下：

1.海岸濕地的消失

海岸地區的開發對於濕地生態的影響最大。然而台灣地區海岸地區的開發行爲仍然屢見不鮮。如工業用地、交通用地，或爲污水排放、垃圾棄置地等土地利用型態。縱使保護海岸的「台灣沿海地區自然環境保護計畫」十二個沿海保護區仍然可見開發行爲，例如台南縣七股濕地被規劃爲工業區預定地；宜蘭縣蘭陽溪口濕地作爲垃圾場和廢土堆積場；台中縣大肚溪口濕地闢建爲發電廠等，使得海岸濕地被大量的破壞。此不僅是濕地面積的減少，許多開發地點週遭地區的生態價值也隨之巨幅降低。

2.內陸濕地的消失

除了海岸濕地之外，台灣也有許多的內陸濕地。由於內陸濕地位居陸地，並且多位於河川地區或是低窪地區，其開發壓力更高於海岸濕地，因此內陸濕地的開發行爲更爲嚴重。

隨著開發行爲的增加，內陸濕地消失的速度更加迅速，例如於低窪地區開發大量的集合式住宅；原本的農田濕地或是低地被填平後興建爲學校、公園、道路等公共設施；民眾擅自傾倒廢棄物或排放廢水；於河川相鄰之濕地興建提防；在河邊灘地填土種菜等等。此外，埤塘也是內陸濕地的一種，這些埤塘因爲社會產業的轉型，原有的灌溉功能已經不符合現今社會的需求，有的被填平消失，有的被棄置任其荒廢。

這些濕地具有防洪蓄水的功能，少了可以防洪蓄水的濕地，在水患發生時，可能會發生慘重的災情地區。人們雖然可能因爲利用內陸濕地而獲得經濟利益，但卻提高洪水氾濫的危機。

二、濕地保育與管理層面

重大的濕地保育議題常常涉及到許多衝突與難題層面¹⁰⁹，濕地保育議題常常涉及到許多層面，包括有數據、利益、價值等。茲說明如下：

(一)數據上的衝突

¹⁰⁹ 以下內容摘自陳章波（1998），台灣濕地白皮書，「第四屆海岸濕地生態及保育研討會」，台北：中華鳥會。

數據上的衝突發生在缺乏正確的生態資訊以供決策，引用錯誤的資訊，或使用不同的觀點、模式或方法來模擬、預測、解析數據等。國內濕地保育的問題中，屬於這一類的衝突很多，如突堤效應會多大？填土造陸開發計畫是造成鄰近海岸線的侵蝕或是堆積？垃圾填海是否會因潮汐而回流造成沿岸污染？開發計畫對濕地的長期及累積影響如何正確估計？濕地對酸雨的同化能力為何？濕地生物相及生產量為何？黑面琵鷺保護區要多大才夠大？能否誘離黑面琵鷺至新的棲地去棲息？溯溪魚道如何設計及效果為何？如何估算污染的排放總管制量等都是爭論的開端。

(二)利益衝突

利益衝突包括實質內容、決策程序、心理等三方面的衝突。濕地的保育衝突大都是起源於實質內容衝突，例如海岸保護區出現工業區填土造陸，立刻讓濕地消失。因決策程序而起的衝突也多，解嚴後更為複雜。心理興趣不同而起的衝突，包括宗教放生、採集稀有動植物、保護區觀光、土地發展的紛爭等問題，這些都與個人或企業的價值觀、利益、抉擇及消費行為有關。關係衝突通常發生在衝突過程中，由於溝通不良或沒有溝通媒介下，涉入組織的領導人常因為強烈的情感及價值觀差異，而不斷出現負面行為包括肢體、言語、影像、媒體來進行人身攻擊、刻意污蔑及醜化對方。

(三)價值衝突

價值衝突起源於團體價值的排他性很強，常使用不同標準來評估濕地的價值，保育單位堅持環境主義的理念，開發者則持發展資源的理念，濕地附近居民卻往往持冷漠的態度，三者意識形態差異很大，通常不願接納不同的聲音。結構衝突起因於涉入團體的政治資源、權力、結構、力量及職責分配不均，而採用破壞性的模式。

三、行政管理層面

綜觀台灣濕地地區土地利用與管理，經長期發展結果，在行政管理上可歸納出下列課題：

(一)缺乏完整的法律保護

環境基本法第 18 條規定：「各級政府應積極保育野生生物，確保生物多樣性；保護森林、瀉湖、濕地環境，維護多樣化自然環境。」，然而在現有法令中，並未對於濕地直接保護之配套法令，自然沒有濕地的主管機關。因此，想要建立一套有效保護或是保育濕地的管理機制面臨「無法可管、無法依循」的困難。

和濕地較有關的法令有環境基本法、環境保護法、環境影響評估法、國家公園法、文化資產保存法、野生動物保育法、漁業法、森林法等，然而該等法律皆有其主要的規範客體，對濕地的管理與與劃定未能明確針對濕地，導致各濕地援用的法規不同，保護的程度也不相同，且無一致而完整的準則可供使用。換言之，依目前法規，現行法律都或許可以間接保護或保育部分重要濕地，惟該等法律並非依濕地生態保育之需而制定，故運用在濕地保育工作上難免有所偏失，能納入保護的濕地終究有限。

(二) 欠缺專責的行政管理機制

目前濕地並無直接管理的法律，僅有間接管理的法律已如上述，該間接管理的法律有不同的主管機關，與濕地有關的主管機關包含了農委會、內政部、環保署、交通部、國防部、文建會等，各個主管機關因其事業之目的與需要不同，依循的相關法規與管理方法也不同。且其管理組織系統亦非常分歧。例如以現行之行政組織系統（中央、省市、縣市）予以管理，有的業務直接在中央設置管理單位執行。有的主管機關同時兼具管制及審核之權責。其對於濕地地區之開發行為或活動、管理內容與寬嚴程度，自然也會不同。大多數政府機關並無將濕地管理視為主辦之性質，可投入之管理人力及經費亦較不受重視。

此外，濕地利用，是複雜且專業之事務，濕地保育的監測、調查、保育與復育等工作，皆需要專業的投入始足當之。囿於公部門人力不足，加上保育經費有限，多數濕地保育工作仰賴民間團體、社區組織與志工投入。然而，不同組織之間，對於濕地生態保育的觀念、認知與做法或有差異，造成對濕地經營管理上的衝突。

準此，如何重新劃分各機關權責與分工，以及加強各單位的協調與溝通，實為有效推動濕地保育之重要工作。

(三) 缺乏整體管理計畫

隨著生態與環境保護日益重要，我國亦積極通過「台灣沿海地區自然環境保護計畫」、「台灣地區自然生態保育方案」、「現階段環境保護綱領」、「21 世紀議程—中華民國永續發展策略綱領」、「生物多樣性推動方案」、「國土復育策略方案暨行動計畫」、「永續海岸整體發展方案」、等相關重要的政策，惟台灣濕地現況既存許多各種目的不同且彼此衝突之利用活動，利用者對海岸地區濕地資源及其生態價值，不一定可以全面理解，可能發生使用資源方式不當、誤用、濫用等情形。而礙於無法可循的問題，政府亦無法因應實際情況，擬訂整體濕地管理計畫，

使得台灣濕地環境與生態價值量降低，且無法有效管理。

(四)濕地相關資訊極為有限

台灣濕地生態資源依各地條件而有差異，而相關的調查、研究較為零碎，相關資料系統仍待建立，如何設計一套生態環境及土地使用分類標準與調查模式、土地使用適宜性分析與生物多樣性分析資訊系統，以瞭解濕地資源特性與區位分佈及數量，並進行海岸環境的空間分析與資源利用整合，作為生態學空間化之環境管理技術的研究基礎非常重要。

因此，發展一套快速且準確的生態環境調查資訊系統，達到事前預測、事後監控的環境管理目的，使海岸開發對生態環境、人文經濟之衝擊減至最低，達成環境與土地使用資源整合的目標。¹¹⁰將是日後濕地保育的重要關鍵之一。

¹¹⁰閻克勤、王櫻燕（2007），新竹香山濕地海岸生態環境資訊調查系統之建立，地理資訊系統季刊，第一卷，第四期，第 16-24 頁。

第四章 濕地經營管理方法與替選方案

在參考了外國對於濕地經營管理方法的立法例與案例後，再觀察我國濕地保護之現況以及我國現行法令之規範，以下本研究初步提出數種濕地經營管理方法與替選方案進行分析，並考量其適用於我國可能發生之問題，並預計於下一章(第五章)就該等濕地經營管理方法與替選方案之細部操作方式進行分析，並提出立法具體內容。

第一節 濕地之生態效益補償機制

一、制度說明

在美國，當任何開發工程將對濕地造成負面的環境影響時，都必須進行相對應的措施，已減輕開發行為對環境造成之負面影響，此種措施稱為「Mitigation (舒緩)」¹¹¹。執行「舒緩」負面環境衝擊的方式有很多種，包括「迴避(avoidance)」、「減輕(minimize)」以及「補償(Compensate)」等都屬於舒緩方式的選擇。

美國任一項開發工程進行時，若將對水域生態環境(例如濕地、溪流等)之原有生態功能造成衝擊，且無法使用「迴避」、「減輕」等措施時，美國建立了一套「補償性質」的「舒緩」措施，稱為「補償性舒緩(Compensation Mitigation)」機制，以作為保護生態環境運作，維持生態環境原有功能的最後措施，其正式名稱稱為「水域資源損失之補償性舒緩(Compensation Mitigation For Losses of Aquatic Resources)」，以下簡稱為「補償措施」¹¹²。

(一)法令概念

1.適用對象

補償措施之適用對象包含濕地(wetlands)、溪流(streams)與其他水域資源(other aquatic resources)。

2.適用前提

所謂的「補償」是指採取行動以補償「經授權的」且「無法避免的」開發工程對水域資源之損失¹¹³。

因此，若要進行補償措施之申請，前提便是該開發計畫必須按開發計畫本身

¹¹¹ 「Mitigation」之字意為減輕、舒緩、和緩之意。

¹¹² 在美國，所有「緩解性補償措施」都是使用 Mitigation 之字眼，由於中文若以原意「緩解」翻譯，則不易理解，但因整個機制之設計精神主要是用以「補償」開發計畫對環境所造成之負面影響，故下文中將 Mitigation 皆翻譯成「補償」以利中文理解。

¹¹³ Action taken to replace aquatic resources lost to authorized and unavoidable impacts.

的內容，遵照一般開發計畫申請開發許可之程序申請開發許可，同時該項計畫在申請開發許可的同時，已盡力完成了「迴避」、「減輕」等「舒緩」對基地環境的負面影響，但仍舊對環境將造成不可避免的負面影響。此時，爲了取得經濟開發行爲與生態環境保護間之平衡，核准發開發許可的主管機關便會提出「補償措施」之要求，並依據「補償措施」之執行成效，「授權」該項開發計畫，因此執行「補償措施」之開發計畫，必屬於「經授權的」，且對環境之負面影響屬「無法避免的」時，所提出來的「補償」方式。

3.補償概念

爲了維持水域生態環境之運作，補償措施以「無淨損失(no net loss)」之概念執行對生態環境之補償行爲；所謂「無淨損失(no net loss)」指的是對生態資源在「資源面積(resource acreage)」及「生態功能(biologic function)」上皆無淨損失¹¹⁴，不會對整體生態環境造成不可回復之衝擊。

因此在進行補償計畫時，對於在資源面積及生態功能應如何補償，才能維持原有的整體生態功能，便是考量的重點。

(二)法令簡介

1.法令層級：

補償抵減規則(Compensatory Mitigation Rule)：本法令屬於聯邦層級(Federal)之規則，主要是由工兵團以及環保署共同研議所訂定規則¹¹⁵(以下簡稱本規則)。

2.執行單位

本規則主要由工兵團總部，以及轄區工兵團(district engineer)執行。

3.授權依據

本規則是依據《淨水法》第 404 節之授權所訂定¹¹⁶；同時亦是依據環保署所訂定之「404 節(b)(1)綱領(Section 404(b)(1) Guideline)¹¹⁷」之內容進行細部規則訂定。

4.法令內容

本規則之內容分爲以下八節，如下表 4-1-1：

¹¹⁴ Federal Registry Notice of Final Rule, 19594

¹¹⁵ 33 CFR Part 332.1 (a)(2)

¹¹⁶ 33 CFR Part 332.1 (a)(1)

¹¹⁷ 40 CFR Part 230

表 4-1-1 補償抵減規則章節架構

章節	內容
§ 332.1	目標與一般考量(Purpose and general considerations)
§ 332.2	定義(Definitions)
§ 332.3	一般性補償必要條件(General compensatory mitigation requirements)
§ 332.4	計畫與文件(Planning and documentation)
§ 332.5	生態成果標準(Ecological performance standards)
§ 332.6	監控(Monitoring)
§ 332.7	管理(Management)
§ 332.8	補償銀行及替代費率計畫(Mitigation banks and in-lieu fee programs)

資料來源 本研究整理

5.法令研議時程表

該部法令於 10 年前，即 1999 年即著手研擬，至 2008 年修改後之完整版本始公告實施。下表 4-1-2 為該法令之研修時序整理表：

表 4-1-2 補償抵減規則研修時程

時間	法令研擬過程
1999	環保署與工兵團 (EPA/Corps)請求國家研究委員會(NRC)進行相關研究
2001	國家研究委員會研究報告發表
2002	國家舒緩行動計畫公佈(National Mitigation Action Plan)
2003.11	國會進行審查
2006.03.	於聯邦公報(Federal Regulator)上公告
2006.06	結束公開評論期(Close of comment period)
2008.04.10	最終施行規則(Final Rule)於聯邦公報上公告
2008.06.09	新施行規則開始實施
2008.07.09	新版補償銀行/ILFs (banks/ILFs)正式施行日

資料來源 本研究整理

(三)補償計畫執行方法、單位與地點

1.執行概念

美國對水域環境造成負面環境影響之開發行為，藉由執行水域資源「補償措施」，其對水域生態環境之正面成效，轉化為「補償性信用額度(compensatory mitigation credits)」，以「補償」開發行為對環境造成之負面影響，因此，不論執行補償計畫之「信用點數(credit)」是否轉移(transfer)，都包含在美國的水域資源「補償機制」中。

2.補償方法

美國的濕地補償措施透過以下四種方式進行，用以維持整體水域生態環境之功能，減輕開發行為對環境造成之衝擊：復育 (Restoration)，其下可細分為「重建 (Re-establishment)」及「恢復(Rehabilitation)」；建立 (Establishment)，或稱為「創造(Creation)」；強化 (Enhancement)；保護 (Preservation)。其個別定義與如下：

(1) 復育(Restoration)

復育之定義為「以控制場址中物理、化學、生物特徵之方式，使衰退的水生環境回復自然的功能」。因復育在執行補償計畫時具有較大成功機率，同時「復育」相對於「建立」來說，其對於生態環境之潛在衝擊較小；當相對於「強化與保育」來說，其獲得的「生態功能」又較大，故屬於四種補償執行方式中第一優先選擇之補償方式¹¹⁸，其於下又分為兩種執行方式：

(2) 重建 (Re-establishment)

以「重新」方式將獲得水生環境之生態面積及功能。其包含二種：

A.恢復(Rehabilitation)：

將重新獲得水生環境之生態功能，但不會獲得面積。

B.建立(Establishment)

建立之定義為「以控制場址中物理、化學、生物特徵之方式，建立一個新的水生環境於先前不存在之位置」，建立的結果將額外獲得水域資源的面積及功能。

(3) 強化(Enhancement)

強化之定義為「以控制場址中物理、化學、生物特徵之方式，以升高、加強水生環境之功能」，但可能會導致其他水生環境功能之衰退，強化之結果將重新獲得水生環境之功能，但不會獲得面積。

¹¹⁸ 33 CFR Part 332.3 (b)(2)

(4) 保護(Preservation)

保護之定義為「採取行動以移除威脅 (the removal of a threat)及預防衰退 (preventing the decline)，可位於在現地或鄰近水域」，保護之結果並不會額外獲得水域資源的「面積」或「功能」，表 4-1-3 為補償措施對「資源面積」、「生態功能」影響與否分析比較整理表

表 4-1-3 補償措施對「資源面積」、「生態功能」影響與否分析比較

補償措施實施方法		資源面積之獲得	生態功能之獲得
1. 復育		✓	✓
	1-1 重建	✓	✓
	1-2 恢復	✗	✓
2. 建立		✓	✓
3. 強化		✗	✓
4. 保護		✗	✗

資料來源 本研究整理

3.補償措施之執行者類型 (Type of Mitigation Sponsor)

在美國，補償措施之執行者類型主要依據是否為「計畫許可申請人」之身分，分為兩種類型，一是由許可申請人自行負責之補償，稱為「許可申請人負責之補償措施(Permittee-responsible mitigation, PRM)」，以下簡稱「申請人補償」；第二是由申請人以外之「第三人」負責執行之補償措施，稱為「第三人負責之補償措施 (Third-party mitigation)」，以下簡稱「第三人補償」。

其中，第三人補償措施再依據補償計畫主辦者(sponsor)之身分為區分，分為兩大類，一是計畫主辦者由企業執行(entrepreneurs)之「補償銀行 (Mitigation Banks)」，二是及由政府(government)或非營利自然資源管理實體(non-profit natural resource management entity)執行之「替代費用計畫 (In-Lieu Fee program, ILF)」，詳見下圖 4-1-1 之實施補償措施之執行者類型圖。

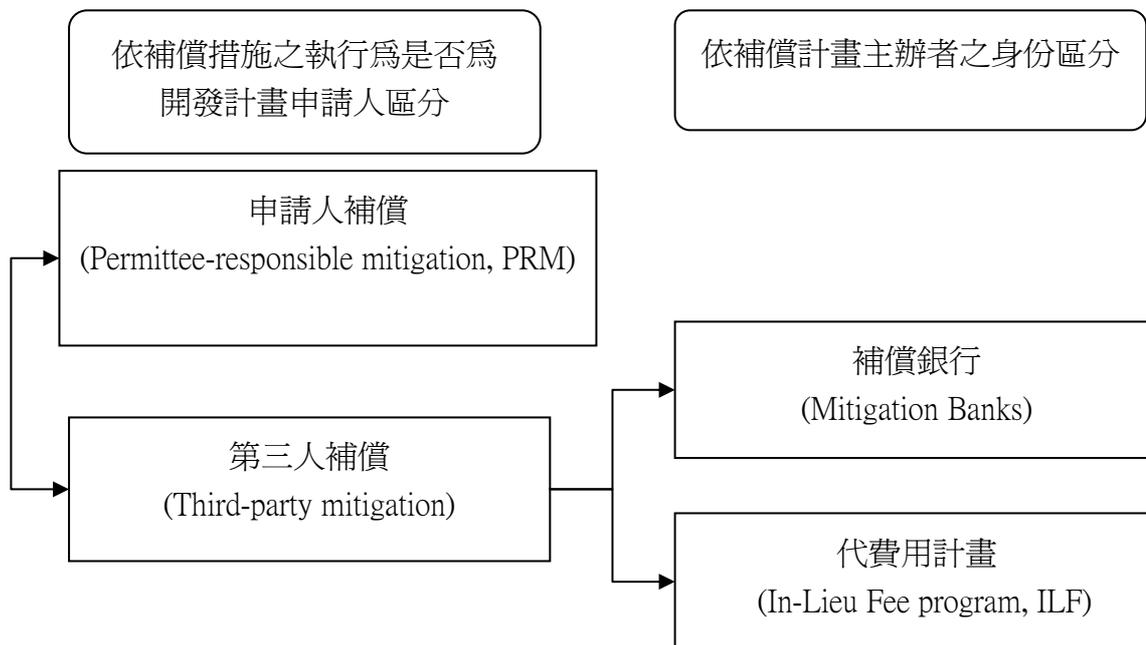


圖 4-1-1 實施補償措施之執行者類型圖

資料來源：本研究繪製

其中，申請人補償措施是由開發行為人承擔生態補償之責任，因此其執行生態補償計畫達成之「補償性信用額度(compensatory mitigation credits)」並不產生移轉，是為「申請人完全負擔(permittee retains full responsibility)」之補償措施；然而，所有由「第三人」主辦執行之補償措施，是將其承擔、完成之補償計畫取得之「補償性信用額度(compensatory mitigation credits)」，透過信用額度之出售，達成補償生態損失之成效，因此，將原本應由開發計畫申請人負擔之「生態補償責任」轉移到了「第三人」身上。

4.補償措施之區位選擇

依據補償措施之實施地點可以分為下列四種：

(1) 同地補償(on-site compensation)

與開發計畫位於同樣區域，相鄰或接續於生態環境受負面影響之區域。

(2) 異地補償(off-site compensation)

不符合同地補償標準之計畫。

(3) 同質補償(in-kind compensation)

補償結果將與生態環境受負面影響之區域，擁有相同物理或功能性。

(4) 異質補償(out-of-kind compensation)

不符合同質補償標準之計畫。

5.補償計畫基本考量

(1) 補償計畫必須申請並取得開發許可

所有欲透過「生態補償措施」進行開發之計畫，都必須依法申請由工兵團依據淨水法授權核發之「開發許可(Permit)」，並由依照工兵團在核發許可時之要求，決定補償計畫之是否應該執行¹¹⁹。

補償聲明(Mitigation statement)之必要內容:

A.已如何避免(avoidance)

B.已如何減輕 (minimization)

C.如何補償 (compensation)

(2) 考量「集水區」的整體生態功能

轄區工兵單位(district engineer)必須以開發計畫所在之基地位置，以「集水區法(watershed approach)」為優先考量，考量開發計畫對整體集水區生態環境之影響，訂定合宜之補償措施¹²⁰，除非開發計畫所在之基地位置並未位於任一「集水區」區域中，方可不以考慮集水區法。

使用集水區法之目標為透過策略性的選擇補償地點，以維持和促進集水區內水域資源之生態環境品質與數量¹²¹。集水區法的使用包括同地補償、異地補償或是同地與異地補償之結合，並皆可由補償銀行或替代費計畫之方式執行¹²²。

(3) 補償計畫之優先核定順序(Preference Hierarchy for Mitigation)

在轄區工兵單位決定補償措施方式以及補償計畫主辦人時，通常依下列順序考量補償計畫之施行：

A.補償銀行信用額度(Mitigation Bank credits)

B.替代費用計畫信用額度(In-Lieu Fee program credits)

C.採用集水區方式下之申請人補償(Permittee-responsible mitigation under a watershed approach)

D.採同地/同質方式之申請人補償(On-site and/or in-kind permittee-responsible mitigation)

¹¹⁹ 33 CFR Part 332.3 (a)(1)

¹²⁰ 33 CFR Part 332.3 (c)(1)

¹²¹ 33 CFR Part 332.3 (c)(1)

¹²² 33 CFR Part 332.3 (c)(2)(iii)

E.採異地/異質方式之申請人補償(Off-site and/or out-of-kind permittee-responsible mitigation)

當開發計畫位於補償銀行所在的服務範圍內(service area)，同時該補償銀行仍保有適當的信用額度足以釋出，且屬於與開發計畫相同的水域資源型態時，將優先選擇補償銀行。

在執行上，補償銀行設定區域通常涵蓋了較大面積、且具有重要生態價值之區域，同時具有較科學及技術性的分析，以及較嚴謹的規劃及執行機制，也具有較完整的財務規劃與財務保證。在程序上補償銀行的信用點數將在達成若干設定目標(milestone)才能釋出(release)以進行債權的轉換，因此使用補償銀行將能降低使補償計畫失敗的風險、不確定性，也可減少生態資源在功能上遭受負面環境損失的時間(temporal loss)。因此，補償銀行通常是轄區工兵單位在選定補償方式時優先考量的選項¹²³。

當基地開發位置內並沒有合適之補償銀行時，轄區工兵單位將選擇替代費方式作為次順位之補償方式¹²⁴。

當基地開發位置內既無補償銀行，亦無替代費計畫時，申請人補償將是轄區工兵單位最後的選擇。但此時「同地/同質方式之申請人補償」將優於「採異地/異質方式之申請人補償」。¹²⁵

(4) 補償總額(Amount of compensatory mitigation)

補償總額(Amount of compensatory mitigation)必須滿足補償遭受開發計畫影響之生態功能，補償總額之訂定由轄區工兵單位依據功能評估(functional assessment)或狀態評估(conditional assessment)等數值方式評估後決定；但若無法使用數值方式評估，則「1:1」的補償比例是最低限度之值¹²⁶。

另外，轄區工兵團有權依照不同類型之補償方式，提高補償比例(Mitigation ratio)，例如：若採保護措施(Preservation)則可提高補償比例¹²⁷，另外，轄區工兵團亦可依照補償計畫之成功機率、被影響環境與補償地點間之生態功能差異、水域生態功能在進行補償期間遭受之損害，或是補償計畫執行視困難程度、距離等因素，提高補償總額或補償比例。

但轄區工兵團之決定必須敘明理由，以書面方式記載於行政文件中，包含在

¹²³ 33 CFR Part 332.3 (b)(2)

¹²⁴ 33 CFR Part 332.3 (b)(3)

¹²⁵ 33 CFR Part 332.3 (b)(5)、(6)

¹²⁶ 33 CFR part 332.3 (f)(1)

¹²⁷ 33 CFR part 332.3 (f)(2)

開發許可內。¹²⁸

(5) 地點選擇(Site Selection)

補償計畫之補償地點選擇必須位於合宜的生態區位以提供欲補償之水域資源生態功能，並由轄區工兵團依據下列條件，以可行性決定之¹²⁹，見下表 4-1-4 補償計畫之補償地點選擇條件整理表：

表 4-1-4 補償計畫之補償地點選擇條件

條件	說明
物理及化學特徵 ¹³⁰	1.水力特徵 (Hydrological conditions) 2.土壤特徵 (soil characteristics) 3.或其他物理及化學性特徵
集水區尺度之特徵 ¹³¹	1.水域棲地多樣性(aquatic habitat diversity) 2.棲地連接性(habitat connectivity)
大小及位置 ¹³²	
鄰近土地使用狀況 ¹³³	1.鄰近土地相容性(compatibility with adjacent land use) 2.集水區管理計畫(watershed management plans)
合理且可預見之影響 ¹³⁴	1.補償計畫執行完成後對水域環境或路欲環境之影響 2.對聯邦級或州級之瀕臨絕種物種之棲地影響
其他相關因數 ¹³⁵	1.發展趨勢(development trends) 2.預期的土地使用變遷(anticipated land use changes) 3.棲地狀態及未來趨勢(habitat status and trends) 4.受影響環境與補償基地間之河川網絡 5.地方或區域層級之復育及保育目標 6.水質品質目標(water quality goals) 7.洪氾區管理目標(floodplain management goals) 8.水域資源內之潛在污染等(potential contaminations)

資料來源 本研究整理

二、適用於我國濕地保育之評估

(一)在國外執行之情形

在美國，過去傳統上大都採用個案補償的模式，意即補償於現地或是鄰近衝

¹²⁸ 33 CRF part 332.3 (f)(2)

¹²⁹ 33 CRF part 332.3 (d)(1)

¹³⁰ Physical & chemical characteristics : 33 CRF part 332.3 (d)(1)(i)

¹³¹ Watershed scale features : 33 CRF part 332.3 (d)(1)(ii)

¹³² Size & location : 33 CRF part 332.3 (d)(1)(iii)

¹³³ Adjacent land use : 33 CRF part 332.3 (d)(1)(iv)

¹³⁴ Reasonably foreseeable effects of project : 33 CRF part 332.3 (d)(1)(v)

¹³⁵ 33 CRF part 332.3 (d)(1)(vi)

擊區域，使用此種補償模式將優先於異地補償(補償銀行或補償替代費)，但其實施結果卻往往造成補償規模過小，並且難以管理之補償形式。因此，90年代盛行的補償銀行則整合了較小的、生態價值較低的濕地到較大、生態價值較高的濕地，期能達到整體生態價值的無淨損失。然而，在美國之補償銀行大部分是異地補償，致使特殊功能無法轉移(如濕地涵養地下水與滯洪等功能)。

此外，截至目前為止，美國大部分的許可申請者仍然是使用個案補償以達到所要的補償需求，即所謂的現地補償的形式。例如芝加哥的陸軍工程師團管轄區內，大約78%許可申請人仍然使用個案補償的方式、13%使用補償銀行而只有約8%使用補償替代費方式補償。另外，第三團體補償之補償型式因補償成敗之責任與後續維護管理均由第三方負責，近年來已逐漸成為美國交通部較偏好的方式並廣為採用。根據統計，第三團體補償(如公、私有商業補償銀行)之使用率已逐年提升。美國補償銀行的發展從1995年開始迅速成長，而發展大部分是以私有商業補償銀行居多。由此觀之，生態補償之實行是否會使開發單位以金錢換取開發機會，反而使得保育之精神喪失，值得注意。

(二)在國內執行之議題

從國外的案例研究得知，生態補償制度是工程與生態取得平衡的一項重要制度且行之有年。濕地若藉由生態補償制度的導入，或許可以改善現有生態環境破壞的情況。¹³⁶一方面可以遏止生態品質持續惡化，達到「無淨損失」的地步；另一方面，在積極的意義上，如能妥善應用生態補償制度¹³⁷，更可改善生態環境品質，達到生態品質的「淨增加」。然而，在適用上可能要注意以下議題¹³⁸：

1. 遵循補償程序三原則

為了避免補償制度實施後，開發單位認為有補償制度作後盾，而大肆進行工程開發，主管機關應該確實審核開發單位所提出之補償計畫中是否已遵循補償程序三原則，確實遵守補償程序原則為核准開發之必要條件。

2. 相關法令的配合

生態補償制度可作為國土保育的一種機制，用以保障國土的永續利用，故建議未來在國土計畫法草案中加入「無淨損失」之概念於條文中。如此國土計畫法中將是具保育國土功能之作為。因國土計畫法屬於上位計畫，納入無淨損失之規

¹³⁶邱銘源(2002)，國道建設應用生態工法準則之研究，台灣大學園藝學研究所碩士論文。

¹³⁷方偉達、薛怡珍、林孟龍，2007。溼地生態補償制度之探討，2007 中華民國環境教育學術研討會論文，中華民國環境教育學會編印。

¹³⁸郭宇智(2005)，台灣道路建設導入生態補償制度之研究，義守大學土木與生態工程學系碩士論文。

定將促成補償制度之應用並確保國土保育地區達到國土保安與生態保育之原始劃設目的。另外，我國已有環評制度，或有利於生態補償制度之導入。在導入的初始階段建議採用個案補償與單一使用者補償銀行並用之補償模式，並針對濕地等生態敏感地區遭受衝擊時進行補償。補償制度宜提早於可行性規劃階段即以導入，故建議在政策環評與環評法施行細則中即需考量之。

3. 循環漸進的實行方式

生態補償制度之補償，短期可從較易執行之個案補償開始，並嘗試發展單一使用者補償銀行。在執行經驗成熟後(中期)，可使用補償替代費補償彌補個案補償與補償銀行之不足，長期計畫則是推行公、私有商業補償銀行；補償對象方面則建議於短期內先針對各種濕地以及因為建設造成之棲地損失與劣化進行補償，進而擴展到其他生態敏感地區，長期才針對瀕危物種之棲地進行補償。

4. 認知之提升

若是政府官員與民眾對生態普遍認知不足，將造成公共政策難以推行。例如嘉義市興仁濕地在當時政府單位之指示下即遭到填平，只因為當時嘉義市政府認為那是一塊窪地而非濕地。由此可見人們對生態環境之概念頗為關鍵。因此未來如欲推行生態補償制度，政府單位與全體國民對生態之認知與支持，將是此一制度能否順利推行的因素之一。

5. 本土性物種與棲地資料庫之建立

物種調查與棲地調查分類是生態補償制度的重要環節。各種補償的評估皆有賴於完整的生物資料庫，以找出合適的補償棲地、補償比例以擬定相關的補償計畫。補償之成敗判定，棲地復育是否成功，均需要原始背景生態環境棲地完整之資訊，國內在此一方面的本土性應用研究尚有待整合提升。

第二節 濕地之環境信託

一、制度說明

(一)我國信託概說¹³⁹

信託係肇始於英美法系(不動產)用益權制度，信託制度起源於英國，發揚於美、日。其屬一種為他人利益管理財產之制度，亦即土地所有權人將土地之佔有權以及所有權讓與他人，而該土地所有權人僅留有用益權。晚近更將信託運用

¹³⁹陳善翔(2005)，建構 NPO 法制環境作為積極的文化資產保存策略，國立高雄大學都市發展與建築研究所碩士論文。

於環境保護之議題。其於英、美、法體系之國家行之久遠，實際運用的成果，亦頗為彰顯，所建立之理論與體系亦粲然備焉¹⁴⁰。

公益信託係指慈善、文化、學術、技藝、宗教、祭祀或其他以公益為目的之信託，而環境信託以環境保護為目的亦屬於公益信託制度，因此台灣在實施環境信託上仍必須遵照信託法之相關規定。信託法第 69 條規定：「稱公益信託者，謂以慈善、文化、學術、技藝、宗教、祭祀或其他以公共利益為目的之信託」。詳言之，指委託人將財產權移轉或為其他處分，使受託人依信託本旨，以公共利益為目的，管理或處分信託財產之關係。其與私益信託最大不同，在於受益人無須特定或可得確定、設立及其受託人需經目的事業主管機關許可、需強制設置監察人等。

我國信託法於民國 84 年 12 月 29 日完成立法程序，並於民國 85 年 1 月 26 日公佈施行，89 年信託業法正式公佈施行後，有關委受兩造間之權義關係，終於有較明確的規範，然該法之主管機關為財政部，蓬勃發展者也多屬私益信託，公益信託機制仍未成形，民國 90 年 10 月 11 日經法務部核准設立，國內終於出現第一個公益信託案例¹⁴¹。直至民國 91 年文化公益信託許可及監督辦法發佈後，文化資產之公益信託環境始較完備。此外，環保署民國 92 年公佈之「環境保護公益信託許可及監督辦法」，此辦法主要依據信託法第 85 條之規定，當中規定在實施環境信託時，受託人所受之監督與規範。然而根據信託法以及環境保護公益信託許可及監督辦法，對於關係人之規範與權責後續加以探討。惟至今環境保護公益信託的成功案例相當少，針對環境信託執行時面臨的種種困難，修法或是一條必走的路，應該修法排除現有不利法律環境，並增加誘因獎勵環境信託。

環境信託即屬於公益信託的一種，其主要應用於環境保護、古蹟保存方面。環境信託的委託人可為地主、會員、組織成員，受託人為環境保護公益組織，受益人則為社會大眾、不特定任何人。環境信託主要是由國民所發起，透過成立公益信託或公益法人的方式，以購買、接受捐贈、遺贈或訂定合約等方式取得資產，並就該資產進行保存、維護其土地權利、自然或人為環境與景觀，或以獎勵形式給予資金，以提供自然或人為環境研究調查或維護工作足夠之誘因，以達到自然或人為環境保育之目的。為確保信託執行的公益性，在環境信託執行上，亦需要有目的事業主管機關許可、監督，其運作模式與公益信託類似。

¹⁴⁰朱柏松（1998），公有土地信託之研究，行政院研究發展考核委員會編。

¹⁴¹即公益信託陳春山法制研究基金會。

二、適用於我國濕地保育之評估

(一)環境保護公益信託

台灣環境信託主要根據民國 85 年所公佈之信託法，直至民國 92 年五月依據信託法第 85 條另行訂定環境保護公益信託許可及監督辦法，此辦法規定信託在實施環境保護時，其目的事業主管機關為環保署，故並非所有與環境或保育有關之信託，皆可適用該辦法。再加上農委會尚未依信託法訂定相關之「公益信託許可及監督辦法」，使得民間團體對於「棲地/保育型態」的公益信託，相關監督主管機關為何單位，仍存有疑慮。尤其是涉及保育型的公益信託，於信託性質、信託目的、信託方式、信託標的都可能與環境保護信託有別，故建議應另外以更符合濕地保育需求之之公益信託方式進行¹⁴²。

(二)公益信託之適用

實施信託時，委託人為法人時必須採宣言信託方式成立信託，如為大眾時必須採信託契約方式。此方式與英國相似，只是在法令上英國採公益信託而且受公益法之規範，台灣以公益法人方式則主要受民法之規範，如採公益信託方式則由信託法之規範，因此當實施方式不同時，將依據不同之法令。在營運面，台灣如以法人方式採公益信託，其營運主體將由法人團體內之董事為主，對於董事之職權於捐助章程/章程內需表明，如以環境保護為目的之信託行為中，則財團法人團體之捐助章程多有規範¹⁴³，對於信託期間營運者之規範則除了目的事業主管機關、監察人之監督外，主要依據捐助章程。此方式不似英國由法令直接規範信託組織之結構與營運委員會，如此以環境保護為目的之委託人而言，似乎沒有保障。

(三)信託法未對營運單位加強規範

信託於營運上必須獲得委託人之信任，才能順利取得資產，而且信託組織在營運時必須達到有效經營才能獲得利潤，達到環境保護之目標。因此必須對受託人(法人團體或非營利組織)之組織管理架構給於規範，然而台灣在實施公益信託上，主要由法人為實施者，對於法人團體之規範，主要來自各自之章程規範，如此無一統性，讓委託人對於契約財產產生不安全感。

因此，信託法上有規範受託人之職權，但是如以法人方式成立信託，將由捐助章程/章程規範之，如此缺乏統性，建議可由信託法修法或是另定相關辦法

¹⁴²台灣環境資訊協會，(2007)，環境信託的理論與實務論壇：台北。

¹⁴³應包括：(1)目的、名稱以及主、分事務所所在地(2)捐助人姓名、所捐財產種類、數額及保管方式(3)法人組織、目的事業及其保管營運方式(4)董事之名額、任期、產生方式、改選及解任等事項(5)董事會組織、職權(6)訂有存立時期者(7)解散後剩餘財產之歸屬(8)財產之處分、變更用途等需經目的事業主管機關同意(9)捐助章程做成日期等事項。

加以規範參與信託之法人團體。

此外，對營運委員會之營運事項應透明化，如採法人方式其董事會營運上將透明化，除定期向目的事業主管機關報告之外，亦應告知委託人其經營管理事項。

(四)信託法相關法令對於委託人與受託人缺乏經濟誘因

其他國家現今運用環境信託觀念來進行自然環境保存的團體，並不適用台灣現今的相關法規，「環境保護公益信託許可及監督辦法」，僅加強監督、許可部分，缺乏類似英國國民信託等法令來協助環境信託團體進行保存，也缺乏對於民眾出租與捐獻資產給環境信託團體的相關優惠措施，而無法吸引民眾積極投入。

環境信託優惠稅則方面，英國有國民信託法專法之規定，對於委託人捐贈財產之稅則優惠以及受託人經營管理財產方面皆有優惠，然而台灣在環境信託方面，僅依據信託法之規定，對於受託人經營管理方面給予免稅，但對於委託人方面卻無任何獎勵優惠措施。因此針對台灣環境信託方面，除了環境保護公益信託許可及監督辦法之規定外，應再加強規範受託人及非營利組織之相關規定，以及相關公益稅則之免稅優惠規定，加強委託人參與環境信託意願。

準此，政府相關部門應儘速訂定環境信託相關法規，另研擬新型態的保育政策，考慮提供政府充裕的物力與民間環境信託組織合作，進而更有效地保護、保存台灣自然環境。

第三節 濕地之保育地役權

一、制度說明

(一)美國保育地役權之說明¹⁴⁴

美國許多合法的土地保育組織，或政府機構在保護特有的自然資源時，最廣泛運用的工具就是保育地役權。透過購買或地主捐贈發展權利的方式而取得保育地役權，在美國已有將近一世紀的歷史。最早的保育地役權運用開始於 1880 年代中期，為了保護在 Boston 附近由著名景觀建築師 Frederick Law Olmsted 設計的林蔭大道(Gustanski, 2000)。較為廣泛的應用則是開始於 1930 年代左右，美國聯邦政府嚐試運用保育地役權保護 Natchez Trace 高速公路及 Blue Ridge 周邊的開放空間景觀。在 1950 年代威斯康辛州為協調 Great River Road 周邊土地景觀及 1960 年代國家公園服務組織為保存一些歷史地標周邊的景觀，如 Mount Vernon

¹⁴⁴以下整理自林志昌（2006），農業地役權應用與實施方式之研究-以行政契約為例，國立台北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文。

及愛華達荷州 Sawtooth 等國家遊憩地區的戶外遊憩場所，都曾採用購買地役權的方式進行(Barrett and Livermore, 1983)。

美國保育地役權主要從 1920 年間開始使用，至 1976 年後由於聯邦稅法上的改革，捐贈地役權予土地信託機構的模式逐漸受到地主的認同，並迅速的成長(Gustanski, 2000)。直至 2000 年，在美國各州透過保育地役權的捐贈，保護開放空間土地已成功的運用。最早是馬里蘭州的环境信託(Maryland Environmental Trust)在沿海附近的農業土地上獲得 26,600 英畝的地役權。維吉尼亞州野外基金會(Virginia Outdoors Foundation)在綠色保護帶(greenways)與河道附近取得 60,000 英畝的地役權。蒙大拿州的土地協會(The Montana Land Reliance)持有位於黃石國家公園附近的野生農場取得 100,000 英畝地役權。在舊金山地區，馬林農業信託(Marin Agricultural Trust)管理了近 22,000 英畝農地上的地役權(Wright, 1994)。

另外，保育地役權應用在農地保護的發展上，Anderson & Cosgrove(2004)指出：「過去 50 年來美國以農業為主的鄉村地區經歷了一場戲劇性的土地使用轉變。」，根據美國農業局的國家天然資源調查(National Resources Inventory)顯示，自 1990 年起每年損失的農業基本生產用地高達一百萬英畝以上。基本上，在美國東北部與西岸地區的州政府與地方政府早已面臨此一土地使用問題，並且逐漸發展出類似保育地役權的農地保育與利用限制的發展權購買計畫(purchase of development rights)。事實上，此一農地發展權購買的概念起源於 1970 年代中期紐約州的 Suffolk 郡，隨後美國東北部許多州政府與地方政府逐漸採用此一類型的計畫避免農地與牧場的流失，以維持當地的農業經濟。近年來一些州政府，如紐澤西州(New Jersey)與賓州(Pennsylvania)更大幅增加此項購買計畫的資金。因此，目前許多農業地役權的使用是建立於州政府或地方政府的發展權購買計畫(Purchase Agriculture Conservation Easement or Purchase Development Right)。

(二)保育地役權實施程序

美國保育地役權設定的程序，依各州與地方法案的要求會有所不同，但其一般具有下列基本步驟(Diehl, 1988, 黃書禮等)，見下表 4-3-1：

表 4-3-1 美國保育地役權之步驟

步驟	說明
與所有權人初步檢視設定區	與設定區所有權人共同檢視，以決定設定地役權是否適當。第一步驟為聚集設定區所有土地所有權人，在此一階段中，需釐清兩項重要的問題：1.該設定地區是否符合保育機構的設定目的。2.為了保護重要的資源，地主是否願意接受其對財產權之限制。

之前置作業	
保育機構決定是否購買取得地役權	一旦決定進行保育地役權的設定，即應開始考量財務及後續工作，此一決策需透過群體方式進行。以徵收取得土地或有償購買地役權而限制土地利用方式，均是支付價金來購買土地或土地的部分權利，兩者的取決除了考慮購買地役權所支付的價金應低於購買土地所需價金外，尚有其他考量因素，其中最重要的即是總成本的概念，上述購買地役權的取得價金可以視為總成本的直接支付部分，而一個完整的地役權尚須包含後續改良、監督及處理等間接成本，反觀徵收僅有第一次的直接給付，因此，在考慮採行保育地役權為保育工具時，應詳細考慮總成本與效益是否值得。
建議土地所有權人向專業人員尋求諮詢服務	保育地役權的設定將會影響到土地所有權人的法律權利義務及土地稅賦等相關問題，例如：若地役權為捐贈，其捐贈部分可獲得所得稅之減免。這些過程都會需要法律與會計等相關專業的協助，抑或土地的估價需要估價師等。透過諮詢專業人士，地役權人對本身之權利與義務將更明瞭。
基本資料的收集與彙整	對可能設定保育地役權之地區進行基礎資料之蒐集與整編，透過這些資訊，可得知地區的保育價值、保護目的是否符合資格、地役權限制內容如何訂定、後續維護、管理、監測等相關保育地役權中相當重要的項目。例如一宗土地若透過捐贈，依照聯邦稅法規定，捐贈之土地需符合娛樂用地、生態保護、開放空間、與歷史古蹟等資格才得以獲得稅額減免。因此在土地取得過程中，必須透過有系統的資料蒐集與現況特徵的整合，以確實瞭解土地真正的保育價值為何，及日後監控管理之相關考量依據，此項工作通常由地役權購買者來負責。
地籍產權資訊的確認	透過土地相關地籍資訊的蒐集，確定合法的所有權者與財產權的擁有者，以確認土地權力之優先性。另外，若有需要，預先評估土地（未設定地役權部分）未來細分之可能性，因鄰近土地將來的發展也有可能影響設定區的保育安全，而基礎的產權調查乃包括了以下三項：1. 確認土地的合法所有權人。2. 土地產權中是否有其他權力具有先買權或優先權。3. 土地的其他取得障礙（如抵押貸款等）。
抵押貸款的處理	設定與接收保育地役權前，某些土地可能已存有抵押貸款之設定。爾後，若土地所有權人放棄土地的回贖權利（foreclose），設定之保育地役權可能會因此而滅失，對地役權之設定具有相當大之風險。因此，此時對於已存在抵押貸款之土地，必須與土地之債權人透過協商，在其同意退讓求償順位(subordinate)後，才得設定地役權保育方案。

協商保育地役權之內容並草擬方案	此步驟為設定一個保育地役權之重點，方案中雙方都有其最基本之需求與限制，例如：土地所有權人希望在未設定地役權之土地依舊能興建住宅，但地役權接受者通常希望設定區之鄰近能禁止發展，以免未來透過細分，而對設定區有保育上之威脅。此需透過雙方不停的協商，以確定能對保育地有相當限制，並確實符合保育之目的。透過協商，在雙方相互滿意的協議下，將會透過專業的律師草擬契約等文件，以求嚴謹。
地役權估價	估價在地役權設定過程中是必要的，無論是有償取得（如發展權購買）或無償取得（如捐贈）。其估價之目的在於評定需給付土地所有權人多少補償金額，若無償，則估價之結果將會影響土地所有權人在稅務上之抵減。
後補人選 (back-up grantee)	保育地役權方案之執行，其需要相當之人力、物力、與財力。規模較小或經驗較少的機構通常會尋求大型或較有經驗的機構備位，以確保地役權順利設定之成效。
取得主管機關核准	當最後地役權內容確定，且為雙方所同意，則需向上級取得檢視與同意。例如：當地方土地信託與地主達成協議後，其設定內容需符合州相關計畫發展之目標符合。
設定保育地役權	當以上步驟皆完成後，雙方即可簽名確定並將相關文件作永久儲存。有些州的法律要求必須將內容告知地方政府機關，如當地規劃委員會，以防止不注意的改變。
公佈結果與後續監督	所有權人與地役權接收者共同負擔監督執行之責。無論是一開始容許設定地役權的所有人或隨後的受讓人，都要遵守該協定。土地信託或政府機關每年至少要監控一次該土地有無違規，如果不能好好監控，法院將裁定其放棄地役權。當發生違反地役權限制之情事時，應該開始協商並矯正問題。如果協商失敗，地役權的持有者將以違約訴諸法院。土地所有權人被發現違反規定時，任何引起問題的建築使用都必須要排除且回到設定時之情況

資料來源 環境生態功能及管制應用於農地管理策略之研究，行政院農業委員會委託研究，2005

(三)保育地役權設定內容

在設定內容方面，美國各州運用保育地役權之方式依其所制定的法律，也具有相當大的多樣性，在運用的內容上，大致上可概約分為兩種，一種在實施地役權時較依循 1981 年時所制定之保育地役權法令（Uniform Conservation Easement Act, UCEA），另一種則歸為非依循保育地役權法令（Non-UCEA），在地役權設

定的內容上與保育地役權法令有較大的差別。兩者在保育地役權實施之內容，包括誰屬合法的持有者、設定保育地役權的期間、設定後地役權的內容修正等，皆有不同的處理方式，茲整理說明如下表 4-3-2 (Mayo, 2000 : 27-50)。

表 4-3-2 環境地役權之設定內容說明

設定內容	說明
地役權之限制與義務 (Restriction and Obligations)	保育地役權之執行乃依靠持有者的承諾、持有者是否嚴格監控地役權實施、與協議中賦予地主之責任此三大基石。UCEA 與 Non-UCEA 兩大系統在此項內容的差別為，UCEA 較為消極，通常以限制面來賦予地主責任。而 Non-UCEA 則較為積極，除了限制面外，並給予地主權力去消除妨礙保育地役權實施之阻礙
合法持有者 (Eligible Holders)	採用 UCEA 的州，對於地役權持有者的規定較一致，部分僅是用詞上的不同。大部分皆規定地役權的合法者需為政府機構、非營利團體、慈善團體、協會與信託等，僅有密西西比州允許私人與教育組織持有。採用 Non-UCEA 之州，其同樣允許政府機構、非營利團體、協會與信託持有地役權。然而，也可能依照保育地役權目的需求，允許教育組織與商業團體成為地役權的持有者。Non-UCEA 體系對持有者較為特別之規定例如：科羅拉多州規定非營利組織必須成立超過兩年，而維吉尼亞州則規定組織之總辦事處在聯邦層級，至少需成立 5 年，才能接收永久期限之地役權
存續期間 (Duration)	大部分的州並未對保育地役權所存續之時間做規定，大致都依個別案例之協議而有特別之期間規定。有明確規定者，分為永久存續、固定期間與依地主意願三種
地役權之修正 (Modification)	在 UCEA 法令體系下，其允許保育地役權修正為其他同種類之地役權（農業、景觀或開放空間），也允許法庭基於法律與公平原則修改地役權內容。而在 Non-UCEA 體系下，法令上較少規定也較為自由，多依地主的態度去修改保育地役權之內容
地役權之終止 (Termination)	雖然保育地役權之目的是為了永久保護土地資源，但實際上，保育目的可能因環境變遷、法規變遷、地主放棄等因素而終止保育地役權，另外，也會因地役權之合併（merger），持有者徵收或徵用（Taking）受限制土地之所有權，而終止保育地役權存續期間。例如一個存在保育地役權的土地其附近被住宅包圍的話，所有權人與地役權接收者皆可以訴請地方法院塗銷地役權，則地役權就不在該土地上有支配權
地役權之拋棄 (abandonment)	在地役權存續之期間，可能因持有者沒有善盡當時設定時應負的監督與限制責任，或因土地信託倒閉後，未將地役權移轉於其他合法持有者，又或者是缺乏良好的監督機制而使地役權無法繼續存在

資料來源 環境生態功能及管制應用於農地管理策略之研究，行政院農業委員會委託研究，2005

二、適用於我國濕地保育之評估

(一)保育地役權的用意

我國以往對於土地使用之限制，並沒有補償的概念，因此土地使用管制常被認為係促進公共利益所執行的一種公權力，乃所有權社會化之體現。然而，在保育地區之地主若其土地生產決策並不考量生產之外部成本與外部利益時，土地使用管制功能將無法進一步限制保育地區土地利用外部性之多寡，此時，為達到特殊公共利益，即可透過財產權制度設計 - 「農業地役權」，以合理的價格，購買該保育土地地主特定作為或不作為所造成的特別犧牲，而取得其部分財產權。就財產權授權方式，保育地役權的購買形同賦予地主財產法則之保障，亦即地役權的設定必須出自於地主同意其他團體所支付之對價，地役權的移轉才可以成立，與土地徵收的財產權義務法則應有所區別。

(二)美國保育地役權與我國法制之不同

美國各州一開始對於保育地役權所制定的法律有相當大的差異性，法規上適用的差異導致其採用的專業用語也有所不同。舉例來說，保育地役權雖然在各州間廣泛的應用，但用語上確有很大的差異，如保育限制(conservation restriction)、保存限制(preservation restriction)、農業保存限制(agricultural preservation restriction)、保育協定(conservation agreement)或土地使用地役權(land use easement)等。此外，根據每個州各自的特殊情況，於保育目的上、實施機構、相關責任與限制等亦有所差異。因此，於保育地役權的法律適用上乃因各州獨自立法，而形成保育地役權在州與州之間用語繁雜。直至 1981 年聯邦政府制定 UCEA(Uniform Conservation Easement Act)法案後，保育地役權的法律適用上才逐漸統一(Squires, 1998: 69-77)。

目前美國 45 個州與哥倫比亞地區皆已制定相關法律允許非營利保育組織持有地役權。然而，保育地役權是聯邦政府與州政府立法下的產物，若引進我國，勢必亦有立法保留的問題，亦即需要特別的立法，尤其此已涉及人民財產權保障以及租稅優惠的問題¹⁴⁵。

¹⁴⁵一開始廣泛應用此一土地保育工具的關鍵是來自於土地所有權人潛在的所得稅減免利益。根據聯邦法令與 IRS(Internal Service regulations) 的減免規定反映出，在美國國內關於保育特殊生態特徵的土地，基本上是使用稅賦上的減免措施，補償那些擁有特殊形態的土地所有人所遭受到的所有權限制。

我國基於物權法定主義，在現行民法體系下只有地役權制度，並無人役權制度。簡而言之，地役權必須有供役地與需役地的關係存在，然而人役權是爲了人的便宜所設定的一個役權，所以不需要有一個需役地的關係存在。美國的保育地役權既屬於供役地爲特定機關（人）之需而提供使役的一種人役關係，於我國之適用，除了另訂特別法之外，於基本的法律體系上仍有許多需要克服的地方。

第四節 濕地範圍之發展權移轉

一、制度說明

(一)簡介

發展權移轉（TDR，Transfer Development Rights），肇始於英國之發展權國有化制度，英國政府針對國家經濟發展需要，管制私人土地之開發或限制開發，人民欲開發其土地，均須向政府購買對等之發展權。而美國在 1970 年代，將發展權概念運用於保護如農地及古蹟等具有價值的資源上，後來演化爲保護鄉村特色及環境資源，並擴大使用於引導適合開發地區的發展。

發展權移轉之觀念雖起源於英國，然而該制度到了美國卻更加廣泛地應用在土地使用規劃上，在 1970 年代後，美國各地的發展權移轉方案便有如雨後春筍般冒出。由發展權移轉制度在美國之應用大致上可分爲名勝古蹟之保存、開放空間之保護、環境敏感地區或生態資源之保護、協助土地使用管制之執行、控制社區成長的區位與時間、現有住宅社區之保存等六大目的。

發展權移轉，指原屬一宗土地之可移出發展權（容積），移轉至其他可建築土地建築使用而言。詳言之，由政府劃定發展權移轉區，並將每一所有權人應享有之發展權予以界定，透過服務市場之建立，使受限地區之發展權，得經由服務市場移轉予可發展地區範圍內之土地所有權人，建立「發展付費、受限得償」之機制。此屬一種所有權與發展權得各自分離之理念，使主管機關有權限制保育環境之發展權，且所有權人無法拒絕；因政府創設發展權自由移轉機制，使買賣雙方得在合意之價格下，自由交易。就消極面而言，雖屬土地開發之一種限制；然由積極面觀之，則不失爲權利之保障。

(二)國外案例

在環境資源的發展權移轉代表案例爲馬里蘭州的蒙哥馬利郡（Montgomery

County) 及新澤西州的松樹園保護區 (Pinelands)¹⁴⁶，其背景如下：

1. 馬里蘭州的蒙哥馬利郡

蒙哥馬利郡歷年來受華府都會區蓬勃發展影響而面臨快速的成長及都市化壓力，因都市急遽發展的結果，使該郡農地面積減少了 18%，為避免農地進一步流失，當地的都市計畫委員會提出三種保護農地方案，亦即降低土地使用強度、農地購買及發展權移轉計畫。然而因社會公平及財政壓力之影響，使發展權移轉成為農地保護的主要工具之一。

2. 新澤西州的松樹園保護區

新澤西州的松樹園保護區自然資源豐富、面積遼闊，由於大西洋賭城及老人休閒住宅的大量興建，使政府開始重視當地資源的保護，因此發展了一套完整的發展權移轉計畫以規範該地區之土地使用活動。該計畫之特點為其發展權之計算是依土地適宜開發程度的不同，按公式換算發給受限制地區之地主，且各土地實際所得之發展權數額需由計畫委員會實地評估計算後方能決定。

(三) 於我國之發展

目前我國之「發展權移轉」之實踐為「容積移轉」。原本在計畫法體系中，容積率管制係以限制建築物實體建築總量與建築基地面積之比例，藉以達到控制土地使用強度，確保整體居住生活品質的制度。而允許原屬一宗土地之可建築容積一部或全部移轉至另一宗可建築土地建築使用，即為容積移轉。

發展權移轉之理念係將所有權視為「一束權利」，將發展權自所有權中抽離個別界定，其本質乃定義為土地允許之最大潛在使用強度與既存使用間之差異 (Pizor, 1986: 207)，而國內法制亦以此為基礎。目前有關文化資產之容積移轉法令，有依據文化資產保存法第 35 條第一項授權之「古蹟土地容積移轉辦法」，及依都市計畫法第 83 條之一第二項規定授權之「都市計畫容積移轉實施辦法」二種，前者於 87 年九月制訂，後者於 88 年四月制訂。

我國容積移轉之觀念自法制化以來，個案多集中在北部地區，尤以臺北市及臺北縣為甚。以臺北市而言，較著名之實施成果為臺北市大同區「大稻埕歷史風貌特定專用區」，該都市計畫案自民國 89 年二月一日公告實施，其中為促進歷史性建築物之保存，塑造傳統街區整體風貌，兼顧計畫區內土地及建築物所有權人開發權益，並訂有「大稻埕歷史風貌特定專用區容積移轉作業要點」，迄今已有

¹⁴⁶國立台北大學，國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃(第二期)：國土保育地區補償回饋機制研究報告，內政部營建署市鄉規劃局，頁 40-41。

數件容積移轉案件經北市府核准，實施成果較為顯著。

目前我國之法令規定中，可以執行容積移轉的實施，主要是一下內容：1.使具紀念性或藝術價值建築之保存維護得以順利推展。2.公共設施保留地得以順利取得興闢，提昇都市環境品質，並紓解政府財政負擔。3.面臨寬廣地域之基地得適度增加容積，促進基地有效利用；同時都市增加公共空間，改善環境品質。4.受限發展土地地主權益獲得保障與補償。如下表 4-3-3 所述：

表 4-3-3 容積移轉相關辦法與適用內容之說明

法條		定義
都市計畫容積移轉 實施辦法 第 6 條	第一項第一款	都市計畫表明應予保存或經直轄市、縣（市）主管機關認定有保存價值之建築所定著之私有土地
	第一項第二款	為改善都市環境或景觀，提供作為公共開放空間使用之可建築土地
	第一項第三款	私有都市計畫公共設施保留地。但不包括都市計畫書規定應以區段徵收、市地重劃或其他方式整體開發取得者
古蹟土地容積移轉 辦法第 4 條	第一項第一款	1.未經依法劃定、編定或變更為古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區者 2.按其基準容積為準
	第一項第二款前段	1.經依法劃定、編定或變更為古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區者 2.以其劃定、編定或變更前之基準容積為準
	第一項第二款但書	1.但劃定或變更為古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區前，尚未實施容積率管制或屬公共設施用地者 2.以其毗鄰可建築土地容積率上限之平均數，乘其土地面積所得之乘積為準
	第二項	前項第二款之毗鄰土地均非屬可建築土地者

資料來源 本研究整理

二、適用於我國濕地保育之評估

(一)發展權移轉適用的侷促性

發展權移轉運用在國內限制發展地區各類型之可行性及成功與否，將需建立在完善的法令基礎、明確劃分出限制發展區與可發展區的實施範圍、發展限制區發展權的合理計算、可發展區內發展容量的合理分配以及建立發展權市場與市場能夠長期運作等條件下。以發展權移轉制度來保護大面積的限制發展地區將會很困難，因為保護面積大，而可發展區之面積很小，將使得發展權市場供需不平衡，

造成供給大於需求的情況，發展權市場便無法長期正常運作之下（黃書禮等，2000）。而國內現行容積移轉之運用雖已日漸成熟且成效卓著，然而其所帶來之負面影響亦不小。

(二)容積移轉所創造之容積問題

容積移轉之成交近年來有逐漸增加之趨勢，其所帶來之最大效益，即是政府可節省相當龐大的徵收補償費，而土地使用受限已久卻未受償之地主亦可得到相當的補償。然而其背後亦藏有不少隱憂，其中最為人詬病者乃因容積移轉所創造之大量容積，可能造成原本人口眾多之城市其人口密度大量增加，使得原來公共設施已嫌不足之地區環境品質更為惡化，故容積移轉之使用不應過於浮濫，應配合成長管理或總量管制等措施進行，且其審查與監督管理亦不可馬虎，避免未受其利反受其害。

(三)缺乏大規模保育土地的實施經驗

由於發展權移轉或容積移轉，主要透過發展權或容積移轉與交易的所得，做為受限土地補償的依據。此對於政府的財源籌措壓力較小，亦可使土地開發受益者，透過發展權或容積的購買補償受限者，而可滿足「受益者付費」與受損者得到補償的原則。然此方法在國內之應用，仍缺乏大規模保育土地的實施經驗。且縱使實施，對於發展權或容積接受區，因其大量移入的土地開發或因而增加的開發量，可能產生的環境與公共設施衝擊，皆是設計此制度需評估的重要課題。因此，本計畫擬以小面積的國土保育地區、以及可明確計算出發展權之地區，作為優先考慮施行對象。

(四)發展權移出區及移入地區之選擇

發展權移轉應用的必要條件，包括發展權移出區及移入區之明確劃分及發展權之估算。另外，必須要有購買發展權之誘因，交易市場才會存在。在選擇適用地區時，應優先適用在保育地區已發展地區，因為此類地區業已開發，代表該地具有一定程度之發展權，相較於未發展地區尚未使用或是根本不具備發展權，前者的發展權擁有者有較大的空間及誘因參與發展權移轉。因此，發展權移出區則可界定在保育地區之已發展地區，而移入區則可界定在城鄉發展區。另需規範移入區接受發展權之上限，不得超出可提供公共設施之服務水準，避免造成當地過大之環境衝擊。

發展權移轉在國內之應用目前主要可參考國內現行之容積移轉辦法，其估算基本上可參酌都市計畫容積移轉實施辦法第 9 條規定，以申請容積移轉當期各

該送出基地及接受基地公告土地現值之比值計算。未來建議增訂相關法規，有關容積移出地區、移入地區、容積移出之上限、接受區移入之上限等項目作明確規範。

第五節 濕地保育之不動產證券化

一、制度說明

我國自從 92 年 9 月頒布不動產證券化條例後，從 93 年起至 95 年底，我國不動產投資信託（Real Estate Investment Trusts, REITs）與不動產資產信託（Real Estate Asset Trusts, REATs）。¹⁴⁷茲說明如下：

(一)不動產投資信託

所謂不動產投資信託（Real Estate Investment Trusts, REITs）係指由受託機構發行不動產投資信託受益證券，向投資大眾募集資金，成立不動產投資信託的金錢信託基金後，用以投資購買不動產或其相關權利，或其他經主管機關核准投資標的，為一種封閉型房地產基金。由於不動產的租約長，投資人除可於每年定期獲得較穩定的股利分配且股利部分可享有分離課稅之優惠，但是當 REIT 調整租金或出售不動產時，投資人亦會面臨股利變動或資本利損之報酬或風險。由於兼具固定收益與權益證券的性質，因此，REIT 常被稱作不同於債券與股票的第三類金融資產。

目前我國上市發行的 REITs 多半為企業集團自營型 REITs，即擁有相當數量對內或對外營業用不動產的企業集團（即發起人），經挑選數棟租金收益能達市場接受水準者，出售給受託機構所發行的 REITs 基金。換言之，安排機構或受託機構（即發行人）在評估基金募集規模時，通常係先考量發起人同意出售物業的數量與市值後才決定的。至於不動產類型方面，可以是單一種類或混合型。

國內目前 REITs 涵蓋辦公大樓、商場、商務住宅、飯店及物流中心等。不動產區位則多半集中在臺北市。負責基金投資組合與不動產日常管理營運，由受託機構負責管理或者可以委託不動產管理機構與物管公司來執行，實務上多半由集團下的不動產管理相關公司來擔任，並可收取管理費用。受託機構向金管會申請募集一旦獲准，即由承銷機構對外向特定人（私募）或非特定人（公募且須經信用評等）募集資金，且收購發起人事前已同意讓售的不動產。

¹⁴⁷以下整理自城邦國際開發顧問股份有限公司（2008），有效開發臺北市政府不動產策略之研究，臺北市政府研究發展考核委員會。

(二)不動產資產信託

不動產資產信託 (Real Estate Asset Trusts, REATs) 是由擁有營業用或收益型不動產的委託人，將此不動產信託給受託機構，由受託機構擔任發行人，以租金收益做保證，承諾投資人每年給予一定利率報酬的受益證券，由於通常是採約定本息的方式還款，因此性質上較類似債券商品。此外，值得注意的是，由於委託人將不動產交付信託時，信託契約上會載明信託期滿時不動產的處理方式。

1. 融資型 REATs

若委託人只是因為一時的現金流動不足，不捨得出售不動產，即可約定於信託期滿由委託人取回不動產所有權。此種類型之 REATs 因為並未完全分割委託人與不動產之連繫，性質上類似抵押貸款，期末須由委託人保障還本。REATs 通常會發行約定本息之優先順位與無票面利率之次順位證券，屬於融資型 REATs 之委託人，信託期間必須持有無票面利率之次順位證券以作為信用增強與保證之用。通常受託機構仍會讓委託人繼續擔任物業管理機構，即信託期間委託人只負責管理職能而暫時喪失所有權人之角色。例如嘉新國際公司的萬國商業大樓即為此類，對許多手上有一兩棟好大樓但財務吃緊有資金壓力的公司，可不變賣財產，又可變現取得資金，又不需向銀行貸款借錢，投資人主要是法人機構。

2. 賣斷型 REATs

即信託期間或期滿，受託機構以出售或拍賣處分不動產來償還受益人之本息。因此，當不動產交付信託之時，即視同將委託人之所有權已發生移轉事實，未來若發生償付違約時，受託機構僅得以處分不動產之價金作為反還本息之擔保。發行之初，委託人亦得持有次順位證券但可以出售。例如大都市國際中心商業大樓證券化案，為遠雄人壽座落於臺北市和平東路、羅斯福路口的大都市國際中心 21、22 兩層樓進行證券化規劃，發行總額 5.3 億元，是目前發行規模最小的不動產證券化。大都市是採取不動產資產信託方式規劃，存續期間六年，其中優先順位受益證券為 3.8 億元，面額為 1,000 萬元，採私募發行，分別由六家法人機構認購，其中也有非金融機構的上市櫃公司。而次順位受益證券 1.5 億元則由遠雄人壽自行持有，以為信用增強，土地銀行則擔任信託機構。與先前萬國商業大樓案不同的是，大都市案以處分信託資產為目的，待發行期滿後，標的物所有權將予以賣斷，以所得資金來償還受益證券本金。另外，大都市證券化也是國內首宗以壽險公司旗下不動產進行證券化的案例，壽險公司旗下擁有許多不動產，在新版巴塞爾協定出爐後，國內金控公司為了提升資本適足率，擁有眾多不

動產的保險業者，透過證券化商品，增加壽險公司或金控公司資產的流動性。

二、適用於我國濕地保育之評估

(一)不動產投資信託

就以濕地保育型之不動產信託而言，若將此設計成 REIT 的機制，首先碰到的難題就是應以何人擔任不動產出售人、受益證券持有人、不動產管理機構、物業管理、主要承租人等。第二個難題是，濕地保育型之不動產並沒有非常可觀的溢價發行利益、受益證券投資與優惠稅率利益、管理收益、所有權與經營權分離的專業效率等多重綜效。因此，濕地保育型之不動產較難以國內目前已的 REITs 來進行管理。

(二)不動產資產信託

1. 融資型 REATs

由於此種類型之 REATs 性質上類似抵押貸款，期末須由委託人保障還本，濕地保育型之不動產信託或許可以合乎此一條件，亦即由受託單位最後保障還本。然而，濕地保育型之不動產信託較難發行約定本息之優先順位與無票面利率之次順位證券，信託期間如何持有無票面利率之次順位證券來增強信用與保證，實為一大難題。此外，由於 REATs 的投資人主要是法人機構，如何提供足夠誘因給該些投資者，亦是需要討論的問題。

2. 賣斷型 REATs

若是以賣斷型 REATs 來進行濕地保育型之不動產信託，則可能會發生信託期間或期滿，受託機構出售或拍賣處分濕地來償還受益人之本息。此可能無法滿足當初設立濕地管理之目的，因此，可能會失去保育此濕地有關政策之目標意義。

第六節 小結

在分析了我國濕地經營管理所出現的問題之後，本研究試圖提出適用於我國的經營管理模式以及替選方案。其中，本研究參考外國對於濕地經營管理方法的立法例與案例後，提出濕地之生態衝擊補償機制、濕地之環境信託、濕地之保育地役權、濕地範圍之發展權移轉、濕地保育之不動產證券化等方案。惟就我國相關濕地現況以及我國現行法令之規範後，本研究認為濕地之生態效益補償機制應可以防止開發行為對於濕地生態效益的損害；濕地之環境信託亦可供公益法人或民間團體進行濕地經營管理機制之參考；濕地範圍之發展權移轉也可提供一個減少濕地範圍建築行為並且可以保障所有權人利益的管道。至於濕地之保育地役權

則需要更多基礎法規上的調整與修改，其修法成本可能過高；而濕地保育之不動產證券化則基於法律規範之立法目的不同、誘因提供之配套措施建立困難等因素，暫時非本研究所建議之替選方案。

第五章 濕地經營管理方法之操作原則、方法與模擬操作

除了上述的措施之外，整體濕地經營管理方法替選方案仍需要相關的配套機制與內容，如何提出一個既完整又適合於我國濕地現況的保育制度，實為本研究之重心。以下本章將先就既有濕地之經營管理、成效評估與案例進行檢討與分析，再進一步提出濕地經營管理方法操作原則、與政策架構。依據該等架構，建立一套濕地經營管理方法實施方式、組織與步驟，最後提出濕地經營管理方法之相關法令檢討與修訂建議。

第一節 既有濕地之經營管理、成效評估模擬與案例分析

一、目前既有保護區之經營管理

經營管理計畫是保護區政策、目標、資源分配、土地分區、行動方案的總合準則 (Amend et al., 2003, 引自盧道杰、王牧寧, 2006)，在相關體制建制尚不是相當完整，國家或官署的經營管理能力有限的情況下，經營管理計畫可以作為個別保護區政策制定、調整與塑造共同院景的指標 (盧道杰、王牧寧, 2006)。

盧、王和闕(2008)整理分析國內保護區相關研究指出，1990年後台灣開始的諸多保護區研究多針對初步規劃中的保護區進行資源調查，以提高對保護區資源的瞭解，但經營管理方面的研究較少，其中實際針對保護區經營管理內容和問題進行評估檢討的研究更少，即使近年來受到國際保育社會的影響，相關研究逐步增加，但大部分有關保護區經營管理效能評估的研究仍在起步階段，不僅尚未觸及經營管理議題，許多研究也僅止於理論的討論，而在施行方法、程序和可操作內容上都還有待發展。

以名列國家級濕地的大肚溪口野生動物保護區來說，從保護區倡議之初即開始有相關規劃、調查進行，十多年來相關研究包括「大肚溪口鳥類保育區生態規劃」、「大肚溪口鳥類保護區之研究」、「彰化縣伸港鄉海埔地鳥類保護區規劃報告」、「彰化大肚溪口水鳥自然公園細部規劃」、「大肚溪口水鳥保護區自然資源調查及環境監測計畫」、「彰化縣烏溪流域污染調查及生態復育規劃計畫」等研究陸續完成，亦辦理了如「大肚溪口野生動物保護區經營管理座談會」等相關會議，但是保護區至今仍舊缺乏實質的經營管理工作，更無任何經營管理方面的效能評估和檢討，相對的保護區內棲地品質和生物豐度卻是每況愈下。

附錄二整理結果顯示出大部分的國家重要濕地在經營管理方面均亟需加強，如編號 TW038 的無尾港野生動物保護區經過評估後，顯示其弱項為經營管

理計畫、位置設計與規劃和財物的投入等（盧、王、闕，2008），編號 TW007 的淡水河紅樹林自然保留區和編號 TW012 的新竹市濱海野生動物保護區的評估結果亦顯示經營管理計畫均為主要的弱項（盧，2008）。因此，在面對諸多可能或已知的壓力和威脅時，如何進行經營管理、分配資源以解決問題，就需要一套有效且全面的效能評估方法。

二、濕地經營管理之成效評估模擬與案例分析

世界自然基金會（WWF）的保護區經營管理快速評估與優先設定法（Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management 【RAPPAM】 Methodology），是近年國際保育社會普遍採用的保護區經營管理效能評估法之一。其以經營管理循環為邏輯架構，而從保護區的生態、社經重要性與完整性三個面向來進行評估。先了解與釐清保護區的現況與所遇問題，再依經營管理循環的邏輯，收集內容、規劃、投入、過程、產出、成果等資料，並予串連分析，以了解所評估的保護區中，什麼最緊急、需要急切的資源援助。最後，依所得資料設定保育措施的優先（盧道杰、王牧寧，2006）。保護區經營管理快速評估與優先設定法(RAPPAM)透過工作坊和問卷訪談的形式，讓包括管理機關、學者專家、在地保育組織、在地社區等權益關係人參與完整全面的評估過程，來有效達成經營管理效能評估作業。盧、王和闕(2008)指出 RAPPAM 的評估方法是目前國內曾採用的許多評估方法中，少數能考慮「人」與「經營管理」的評估方法，此評估方法雖可能較耗費時力，但的確能有效評估保護區的經營管理效能，提供整理與連動的訊息，作為保護區後續經營管理作業、資源分配與決策的重要參考。

盧(2008)研擬出 RAPPAM 的實際執行評估架構，並建議因個案背景不同而調整評估程序，其研究成果應可作為國家重要濕地未來擬定經營管理計畫以及進行經營管理效能評估的參考。但目前 75 處國家重要濕地在面積、權益關係人、複雜性等方面有極大的差異，且其中 28 處國家重要濕地並無法定地位，因此相關評估工作勢必需要做許多調整配合。75 處國家重要濕地中，有 3 處濕地已經利用 RAPPAM 方法完成經營管理成效評估（盧道杰，2008），包括淡水河紅樹林保留區、無尾港濕地、香山濕地，初步資料彙整如下：

(一)淡水河紅樹林保留區

該保留區主要面臨之威脅與壓力，包括：自然天災、病蟲害（星天牛等）、棲地陸化、環境侵蝕（水文、船舶）、水質污染、廢棄物/垃圾、開發計畫（淡北快速道路）、人為佔墾農業活動、非法獵捕、民眾遊憩壓力、管理機制不足（組

織架構、人力、經費)、社區支持度低等(引用盧道杰, 2008)。

針對經營管理而言, 其基礎設施為其優勢, 但保留區缺乏長期監測及研究資料, 故無法明確得知該區重要指標與保護標的, 也因此無法確定威脅與壓力的來源, 在人力投入上因志工輪替快與管理人員缺乏規劃能力, 無明確長期目標規劃(引用盧道杰, 2008)。

(二)無尾港濕地

該濕地主要面臨之威脅與壓力包括: 棲地陸化、外來種、私有地位、資料不足、水質污染、社區民意、政府態度等共七項。持續性發生者以棲地陸化、外來種, 且會是重大壓力與威脅; 濕地逐步惡化威脅以水質污染為主, 私有地位與保護區基本資料不足, 目前已有緩和趨勢(引用盧道杰, 2008)。

針對經營管理而言, 有監測計畫(鳥類調查與食源計畫), 仍缺乏經營管理、持續性監測計畫及未來規劃目標, 目前以解說中心與導覽為重心, 遊客管理方面缺乏人數與遊憩行為參考資料(引用盧道杰, 2008)。

(三)香山濕地

該濕地主要面臨之威脅與壓力, 包括: 人為開發壓力、水質污染、非法獵捕、海岸地區的規劃設計不恰當、社區居民反對、人力與經費不足、紅樹林擴張生長及其他(遊客遊憩壓力及管制不一)等。其中壓力與威脅, 來自持續發生的水質污染與紅樹林擴張, 逐步造成濕地惡化的威脅是非法獵捕; 主管機關的協助下, 社區居民反對意見、人力經費不足問題, 可有逐漸改善的機會(引用盧道杰, 2008)。

三、案例模擬比較與建議

RAPPAM 的評估重點不全在評估結果的確實性, 尚包括權益關係人參與的過程(盧、王、闕, 2008), 限於時間人力, 以下本計畫參考盧(2008)的研究成果, 挑選河口型濕地(共同經營管理目標為水鳥), 僅針對 RAPPAM 評估法中的效能評估階段的狀況部份進行問項的介紹, 部份濕地相關基本資料缺乏, 其中應進行問卷訪談和工作坊的項目均為示範性的主觀判斷結果, 。

選擇進行評估示範的濕地包括 TW001 曾文溪口濕地、TW007 淡水河紅樹林濕地(引用盧, 2008 結果)、TW008 五股濕地、TW012 香山濕地(引用盧, 2008 結果)、TW015 大肚溪口濕地和屬於未定濕地中的大城濕地(濁水溪口)。挑選的 6 處濕地中, 屬於野生動物保護區的有曾文溪口、大肚溪口和香山 3 處, 屬於自然保留區的有淡水河紅樹林 1 處, 五股濕地無法定地位, 大城濕地屬於彰雲嘉

沿海保護區範圍。RAPPAM 評估模擬如下：

(一)生物重要性評估各問項評估結果與得分

曾文溪口濕地有超過 1000 隻的瀕臨絕種保育鳥類黑面琵鷺度冬族群，族群量佔全世界族群量的一半；五股濕地有瀕臨絕種的四斑細蟪族群，也是台灣唯一的族群，全世界僅日本、香港、台灣有分布；大城濕地有多種保育類水鳥的重要族群，包括大杓鷗和黑翅鳶等；大肚溪口濕地和大城濕地漲潮時可見白海豚。

河口濕地大部分有較多樣的棲地類型，生物多樣性亦高，但特有種少。河口生態系具有一定的代表性，曾文溪口尚有潟湖、五股濕地為疏洪道、大城濕地有廣大的河口草澤。

五股濕地多為人工營造環境，與歷史結構差距較大，泥灘地類型的濕地面積亦大量縮減；其餘河口濕地長年來也有較多的人為干擾，環境亦有變化，但潮間帶的變化較小，僅大肚溪口濕地近年來有較嚴重的陸化情形，下表 5-1-1 為各濕地生物重要性評估問項模擬結果比較整理表。

表 5-1-1 各濕地生物重要性評估問項模擬結果比較

	TW001	TW007	TW008	TW012	TW015	未定
1A. 保護區包含較多稀有、易受威脅或瀕臨絕種的物種	5	2	4	3	3	4
1B. 保護區包含相對較高的生物多樣性	4	3	3	4	4	4
1C. 保護區有較高程度或數目的台灣特有種或特有亞種	2	2	2	1	1	1
1D. 保護區提供一關鍵的地景功能	4	4	4	3	3	3
1E. 包括所有在保護區所包含的棲地與生態系中應涵括的動植物多樣性	4	3	3	3	3	4
1F. 保護區在保護區系統的代表性有顯著貢獻	5	5	3	5	4	5
1G. 保護區維持關鍵物種的最小可存活族群量	3	3	-	-	-	-
1H. 保護區的結構多樣性與歷史紀錄一致	3	3	0	0	3	3
1I. 保護區包含歷史範圍大量縮減的生態系	4	1	1	3	2	3

1 J. 保護區維持所有自然過程與自然干擾的範疇	3	3	1	3	2	3
--------------------------	---	---	---	---	---	---

(二)經社重要性

曾文溪口是國際知名的觀賞黑面琵鷺度冬族群的地點，每年冬季有許多國內外賞鳥人士和遊客會造訪這裡的賞鳥設施，衍生的經濟活動對當地居民和地方社群有不小助益；其他濕地目前僅有漁業捕撈行為，就業市場不大，其中大肚溪口濕地有螻蛄蝦資源，屬於較有經濟價值和就業市場的漁獲種類，但因濫捕曾導致螻蛄蝦族群大量減少，目前也以規劃保育區進行保護和永續資源利用工作。

評估的濕地對當地而言均無宗教或精神上的信仰；特色景觀上以傳統漁業行為和泥灘地景觀為主；無重要的植物品種；曾文溪口有豐富的海產，大肚溪口濕地有高經濟價值的螻蛄蝦。休憩價值上以曾文溪口和香山濕地較高，除有吸引人的鳥類和景觀資源外，距離都會區較近也是原因之一，表 5-1-2 為各濕地經社重要性評估問項模擬結果比較。

表 5-1-2 各濕地經社重要性評估問項模擬結果比較

	TW001	TW007	TW008	TW012	TW015	未定
2A. 此保護區對於當地社區 (群) 提供了一個很重要的就業市場	4	1	1	1	2	2
2B. 當地社區 (群) 生計依賴保護區的資源	3	1	1	1	2	2
2C. 保護區透過永續資源的利用提供社區 (群) 發展的機會	4	1	1	3	4	3
2D. 保護區對於社區 (群) 而言有著宗教或精神上的重要性	1	1	1	1	1	1
2E. 保護區有著特別的特色及藝術上的重要性	4	3	2	4	3	4
2F. 保護區包含高度社會、文化、或經濟重要性的植物品種	0	3	0	0	0	0
2G. 保護區包含高度社會、文化、或經濟重要性的動物品種	4	3	2	2	4	2
2H. 保護區有高度的休憩價值	5	3	3	5	3	3
2 I. 保護區提供重要的生態系服務且對社區有利益	5	5	5	5	5	5
2 J. 保護區有高度的教育意義及	5	5	5	5	5	5

(或) 科學價值						
----------	--	--	--	--	--	--

(三) 易受損性

曾文溪口濕地因為黑面琵鷺的保護受到重視，因此相對有較好的法規和執行力，也較受到公眾注意，其他河口濕地則因地形開放，較無法管制違法行為。水鳥是河口濕地的保育目標之一，但部份水鳥會捕食漁民的養殖漁獲，因此會產生衝突。河口濕地有經濟價值的資源主要為水產，其中僅大肚溪口濕地的螻蛄蝦因分布侷限且有較高的經濟價值，所以有較強烈的需求。

不當或過度利用保護區的例子大多為保護區鄰近地區受到開發壓力，連帶影響保護區內的棲地狀況，譬如大肚溪口濕地附近就有許多不同類型的開發案，而大城濕地因為法定地位無嚴謹的保護措施，因此可能會在壓力下被開發為工業區，表 5-1-3 為各濕地易受損性評估問項模擬結果比較。

表 5-1-3 各濕地易受損性評估問項模擬結果比較

	TW001	TW007	TW008	TW012	TW015	未定
3A. 保護區的違法行為難以監測	1	3	2	3	3	2
3B. 該區域的法規執行力低	1	2	1	1	2	2
3C. 該區域中貪瀆與不公的行為普遍	0	0	0	0	0	0
3D. 該區域的情勢的不安 (武裝衝突) 和 (或) 政治的不穩定	0	0	0	0	0	0
3E. 此保護區的目標和當地的文化習慣、信仰和傳統利用的方式有所衝擊	3	3	0	2	3	0
3F. 此保護區的資源具有高市場價值	5	1	1	3	3	1
3G. 非法活動很容易進入此區域	4	3	3	5	5	5
3H. 這裡對易受傷害的保護區自然資源有強烈的需求	0	0	0	1	3	0
3I. 保護區管理者遭逢壓力以致不適當或過度利用保護區資源	0	0	1	2	3	5

3 J. 人員聘僱的問題	-	3	-	2	-	-
--------------	---	---	---	---	---	---

現階段由於國家重要濕地無統一的法源依據與管理單位，亦缺乏完善的經營管理計畫，因此衍生出許多經營管理上的問題和困難，或許藉由濕地保育的機制建立，將可解決法令和主管機關的問題，並開始擬定和執行經營管理計畫。國家重要濕地面臨的威脅中，包括環境破壞、人為干擾等主要課題產生的原因常與土地所有權和其相關法令有關，如五股濕地釣客造成的干擾、大肚溪口野生動物保護區內的私有魚塢、雙連埤濕地的農墾和開發問題、竹滬鹽田濕地的港區和道路開發等，應有濕地的徵收、撥用與依法利用、容積移轉的私有地處理辦法，似乎可以解決土地所有權課題可行的對策。許多濕地受到各類開發的干擾和破壞，則需針對濕地內的開發利用行為應進行的迴避、減輕和生態補償流程提出規範，以取得經濟開發與生態環境保護間之平衡，並嘗試達到零淨損失的目標。另外，公益信託機制則有助於協助主管機關將濕地經營管理工作委託給適合的公益法人進行，可有效落實經營管理工作。

第二節 濕地經營管理方法操作原則、與濕地保育架構之建立

一、概說

濕地對於調節氣候、維護生物多樣性，具有一定之國際重要意義。然而，現階段由於國家重要濕地無統一的法源依據與管理單位，亦缺乏完善的經營管理計畫，因此衍生出許多經營管理上的問題和困難，已如前述。故為了落實濕地保育政策，兼顧濕地明智利用與濕地生態與滯洪功能，對於濕地應有一定的保育機制。

在濕地經營管理中，需要兼顧濕地保育與明智利用。為了更完善而全面的建置濕地經營管理方法，必須有一個濕地經營管理方法操作原則，以及濕地保育架構之建立。參考第二章各國保育的機制與方式後，本研究建議我國濕地經營管理方法操作原則以及濕地保育架構可以有以下的步驟：

(一)步驟一： 確定濕地保育的政策與方向

進行濕地保育行為前，必須先確認國家對於濕地保育之最上位政策指導方向為何。唯有先確定國家濕地保育政策，才可以確保我國的濕地保育行動的方向。對此，本研究認為，濕地保育之基本原則，應係：「為維持生態系統健全與穩定，促進整體環境之永續發展，加強濕地之保育及復育，各級政府機關及國民對濕地自然資源與生態功能應妥善管理、明智利用，確保濕地零淨損失。」

(二)步驟二：濕地的評選與範圍劃定

爲了可以保育我國之國家重要濕地，必須先確定哪些是值得保護的濕地？哪些是國家重要濕地？其範圍爲何？當需保護的濕地被確定下來後，需明確的濕地將範圍予以劃定，如此才能確定保育之標的爲何，並且採取適當的保護措施。

(三)步驟三：擬定各種國家重要濕地的保護與利用計畫

在確定與劃定國家重要濕地之後，則需要各級主管機關確定各種國家重要濕地的保育與利用的政策方向。在中央主管機關以及直轄市、縣市主管機關地方應對於不同的國家重要濕地擬定不同的濕地保育與利用之計畫，並依據該等計畫落實濕地保育之政策。此外，由於各級主管機關於執行濕地保育政策時，可能會面臨人力、專業能力、資源分配等之問題。故應建立依民眾或團體參與的機制，例如由公益法人以特定國家重要濕地爲計畫範圍，擬訂濕地經營管理計畫，申請主管機關委託經營管理或逕爲地上權公益信託，以促進濕地之保育與明智利用、擴大民間參與濕地經營管理。

(四)步驟四：國家重要濕地之保育方式

當各級主管機關確定各種國家重要濕地的保育與利用計畫後，即應對於該等濕地進行環境之保護。例如以下之內容：

- 1.中央與直轄市、縣（市）主管機關應建立濕地保育與明智利用管理協調機制，並指定專責主管單位。
- 2.中央主管機關應會同有關機關或單位建立濕地之監測、調查、研究、保存、維護之完整個案資料，並建立濕地資源資料庫。
- 3.區域計畫或都市計畫、興辦事業計畫、土地利用與開發計畫、使用分區與用地變更、其內容或範圍涉及國家重要濕地者，應先徵求中央主管機關之意見。
- 4.國際級濕地與國家級濕地之公有土地，原則上應禁止開發或從事破壞濕地生態環境或有降低濕地生態功能之虞之行爲。若欲興建有固定基礎之簡易設施，應先申請容許使用。
- 5.主管機關對於劃定爲國家重要濕地之私有土地，得依法申請徵收。公有土地得依法申請撥用或會同土地管理機關依法利用。
- 6.國家重要濕地範圍內禁止從事會破壞濕地或降低濕地生態功能或價值的行爲。

(五)步驟五：濕地利用行爲之管理

1.濕地生態效益補償

國家重要濕地原則上是盡量避免有開發與利用行爲。然而，若地方級濕地開

發或利用行為，可能造成濕地之破壞、濕地面積之減損或生態功能之降低者，開發單位應先考量迴避可能造成衝擊之區域；若無法迴避或僅能部分迴避時，則應實施減輕衝擊之措施；若所有可行減輕措施皆已考量，仍會造成棲地之損失或生態品質之降低時，即應實施濕地生態效益補償。

2. 利用國家重要濕地相關產業之管理

於國家重要濕地內，利用濕地資源從事任何之生產、營利、經營或旅遊等業務者，應提出一定的經營計畫書報主管機關許可，以確定該等行業不至於使濕地資源降低。

3. 適當之獎勵及表揚

主管機關應依實際濕地保育情形，對於特定的事項給予適當之獎勵及表揚，以推廣相關濕地保育之行為。如營造人工濕地、濕地保育、復育及教育之活動、進行濕地保育及其有關之科學研究、推廣應用濕地保育先進技術、對於濕地保育復育、經營管理、調查、監測與評估、生態導覽及教育解說活動有所助益之行為、促進濕地明智利用之行為、推動濕地友善產品之產出、行銷通路、採購推廣、認證或濕地友善消費宣導等、對於已開發或污染之濕地，以生態工法改善其生態功能或復育、其他與濕地保育有關之行為。

(六) 步驟六：違反禁止行為時應有的處罰

前述針對國家重要濕地應盡量予以保護。原則上國家重要濕地範圍內禁止從事會破壞濕地或降低濕地生態功能或價值的行為。倘若行為人違反該等規範而破壞濕地或降低濕地生態功能或價值，則應有相當的處罰機制。

上述是本研究建議我國濕地經營管理方法操作原則以及濕地保育架構可以有的步驟，茲將該步驟以下圖表示之：

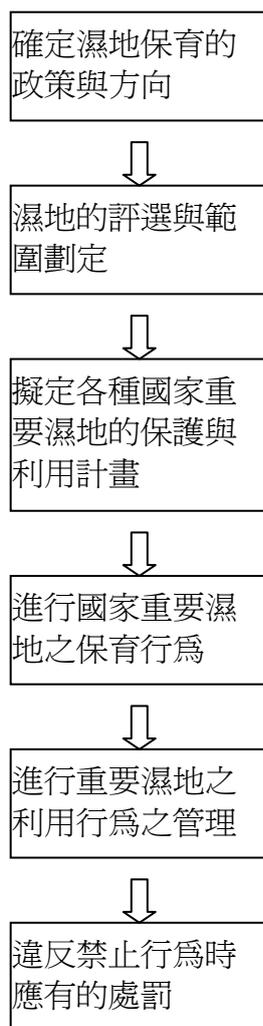


圖 5-2-1 我國濕地經管管理方法操作原則

以下本研究將針對上述較重要之步驟說明其內容，其包含了：濕地之評選與範圍劃定、濕地規劃與保育利用計畫、濕地之保育、濕地生態效益補償機制等。

二、濕地評選與範圍劃定之操作原則

基於濕地的生態價值與國際重要性，中央主管機關應對於國家重要濕地進行評選、濕地範圍劃定，並限制濕地內使用與利用。評選國家重要濕地應具備一定條件，故參攷拉姆薩國際公約之規定，規定濕地應依據生態學、植物學、動物學、湖沼生物學、或水文學上之國際重要性分類與分級。

為兼顧濕地評選制度之現況，或許可以將濕地分為國際級濕地、國家級濕地與地方級濕地，並應符合一定條件。

濕地之生態功能和生物多樣性與其所在區位、形成原因、水資源豐枯、遷徙路線與連結性有極大關連，故國家重要濕地範圍之劃定，應考量其生態系之完整與對周圍土地利用型態之涵容能力，跳脫為方便管理以直轄市、縣轄市行政區界

作為劃定認定基礎。

為能更完整的保護與保育未被評選為國家重要濕地，若暫不具備國家重要濕地條件或暫不及列入國家重要濕地之地點遇有緊急情況，使環境將遭受破壞、生態功能將有降低之虞，或將發生濕地範圍減少之情事，中央或直轄市、縣（市）主管機關皆得逕列為暫定國家重要濕地，並得採取必要之保護措施。暫定國家重要濕地之地區，雖尚非屬國家重要濕地，為保育該地區之濕地環境，避免於審議期間遭受人為故意破壞，於審議期間內得視同國家重要濕地。惟該程序仍應注意其影響期間與土地所有權人之權益，故其審議期間以六個月為限，但必要時得延長三個月，而主管機關應於期限內完成審議，期滿失其暫定國家重要濕地之效力。

三、濕地規劃與保育利用計畫之操作原則

(一)濕地保育總體規劃

為全國性未來濕地保育與管理整體之具體指導計畫，中央主管機關應就濕地之特性、功能、保育與明智利用等事項，訂定適用於全國之總體規劃，以落實濕地零淨損失目標。該濕地保育總體規劃應引導全國濕地保育之重要方向，總體規劃之重點，應以濕地保育為考量，指導全國各項濕地保育與管理之影響項目。

(二)國家級之濕地應擬定國際級與國家級濕地保育與利用計畫

為落實濕地保育總體規劃，有效促進國際級、國家級濕地之保育與利用，中央主管機關就國際級與國家級之濕地應擬定國際級與國家級濕地保育與利用計畫，送國家重要濕地審議小組審議。由於濕地之地理位置與生態功能與其形成原因有關，若該地方級濕地與一般濕地位於跨縣市之地區者，亦應由中央主管機關擬定跨縣市濕地保育與利用計畫。

(三)地方級濕地與一般濕地保育與利用計畫

在地方級濕地與轄區內一般濕地之保育，亦應落實濕地保育總體規劃內容，惟地方級濕地與直轄市、縣市轄區內一般濕地具有地區性與地緣性，宜由直轄市或縣（市）主管機關擬定濕地保育與利用計畫。

(四)濕地經營管理計畫

為擴大民間參與濕地經營管理，宜採由下而上方式，由中央主管機關認可之公益法人本於自主精神，以特定國家重要濕地為計畫範圍，由民間團體或公益法人擬訂濕地經營管理計畫，以促進濕地之保育與明智利用。

中央主管機關認可之公益法人得以其所提之濕地經營管理計畫申請主管機關委託經營管理或逕為地上權公益信託。主管機關對於該申請應組成審議小組審

核；如審議結論認為適當且提出申請之公益法人確有依其計畫執行之能力者，主管機關應視情況予以委託或信託。

四、濕地之保育規範之操作原則

(一)濕地範圍之管理

區域計畫或都市計畫之擬定或變更，除應符合保育水土及自然資源、景觀及環境等土地利用方針外，其內容或範圍涉及國家重要濕地者，應先徵求中央主管機關之意見。以確定該區域計畫或都市計畫之擬定或變更對於國家重要濕地是否造成損害或減低其生態功能。

各目的事業主管機關於審核興辦事業計畫、土地利用與開發計畫、使用分區與用地變更時，除應符合保育水土及自然資源、景觀及環境等土地利用方針外，亦應注意該案範圍是否涵蓋國家重要濕地範圍與其計畫是否影響國家重要濕地，如有上述情事，各目的事業主管機關應附具相關文件以書面通知主管機關。

(二)開發利用行為之限制

國際級濕地與國家級濕地具有重要生態功能，在自然界或人文環境中亦屬具稀少特性之資源，應特別予以保育，以維持人類生態體系平衡及提供環境教育或國民休閒育樂之功能，故公有土地禁止開發或從事破壞濕地生態環境或有可能降低濕地生態功能之行為，例外得增設必要簡易設施。

國際級濕地與國家級濕地內之土地依個別濕地之保護目的加以管制。如屬私人土地者，為妥善維護濕地範圍內各項資源，於不得破壞濕地環境之前提下，除經主管機關之同意者外，僅得為從來之使用；如該使用可能影響濕地生態環境或降低濕地生態功能之虞者，主管機關應限制其使用，惟應補償其損失。

五、濕地生態效益補償機制之操作原則

所謂「補償」係指採取一定之補償措施，以補償開發或利用行為對濕地資源造成損失。若要進行補償措施申請，須已盡力完成「迴避」、「減輕衝擊」等行為對基地環境的負面影響，但仍舊對環境將造成不可避免的負面影響，此時，為了取得經濟開發行為與生態環境保護間之平衡，主管機關應提出補償措施之要求。

為了維持水域生態環境之運作，補償措施以「無淨損失(no net loss)」之概念執行對生態環境之補償行為；故進行生態效益補償時，應注意資源面積及生態功能應如何補償，才能維持原有整體生態功能。

(一)補償時機

執行任何補償措施，應盡最大可能於開發計畫造成環境損害之前或造成損害

同時進行補償。但若無法於開發或利用行為前進行補償，則將發生「時間差損失 (Temporal loss)」，造成生態資源之損害。例如：設一開發計畫將影響到某一森林型濕地 (forested wetland)，惟保育或重建森林型濕地之時間較長，可能需 30~50 年左右方能彌補開發計畫對生態造成之損失，而開發計畫無法等到森林型濕地之生態成效到達設定標準之後始進行開發，此時，即造成生態環境上所謂的「時間差損失」。爰參考美國立法例，主管機關得提高補償比例等方式，以彌補此類型之生態功能損失。

(二)補償方式

濕地之開發與利用行為，若所有可行減輕措施皆已考量，仍會造成棲地之損失或生態品質之降低時，其所實施濕地生態效益補償應以該棲地補償為優先，以確實彌補該開發行為對棲地之損失或生態品質之降低。

(三)補償地點

為使濕地生態效益補償之執行能確實補償受開發影響濕地生態效益，在補償措施區位選擇上，應以集水區最為考量，希望能透過生態補償措施之實行，提升以集水區為單位之生態環境整體效益。而同質或同地的補償措施，也優先於異質或異地的補償措施。準此，補償之地點必須位於或鄰近於開發與利用行為之地區。

(四)信託方式

我國接受濕地生態效益補償之土地，亦應確保其生態效益長期存續，並且需提出適當妥切的方式。考量我國現有體制與法令規範，建議以公益信託方式委託予經中央主管機關認可之公益法人經營管理。濕地生態效益補償之土地於實施補償過程中應注意其濕地範圍之管理內容，受託之公益法人應提具經營管理計畫或其他適宜之機制提供該土地長期之保護，包含濕地生態效益補償地點之保護方式、維持永續性營運之原則、適應性管理計畫以及長期管理計畫之擬定方式，並納入信託契約。

第三節 濕地經營管理方法實施方式、組織與步驟

在上述之操作原則確定之後，應針對操作原則規制濕地經營管理方法實施方式、組織與步驟，茲分述如下：

一、濕地之評選與範圍劃定實施方式、組織與步驟

在濕地評選與範圍劃定的過程中，必須先就依據一定步驟與程序進行國家重要濕地之評選，並且給予一定之保護；另外，若暫不具備國家重要濕地條件或暫

不及列入國家重要濕地也需要保護，則應給予其適當的保護機制。

(一)濕地之評選與範圍劃定實施方式

1.針對國家重要濕地進行評選與劃定

中央主管機關應定期評選國家重要濕地，劃定濕地範圍，並得依評定等級限制該範圍內使用與利用之型態。

國家重要濕地之評選，應根據該濕地於生態學、植物學、動物學、湖沼生物學、或水文學上之國際重要性，分為國際級濕地、國家級濕地與地方級濕地，並應符合下列條件之一：

- (1) 於任何季節對於水禽具有國際重要性之濕地；
- (2) 生物多樣性豐富或珍貴稀有、瀕臨危機野生生物物種集中分佈之濕地；
- (3) 鳥類或生物重要繁殖地、棲息地及遷徙路線上之主要停留地；
- (4) 具有重要生態功能、重要科學研究價值和特殊保育價值之生態廊道或其他自然區域；
- (5) 自然濕地生態系統、遭受破壞但經保育能夠恢復之濕地生態系統；
- (6) 其他經中央主管機關指定者。

國家重要濕地範圍之劃定，應優先考量其生態系之完整與對周圍土地利用型態之涵容能力，不受直轄市、縣（市）行政區界之拘束。

國家重要濕地範圍劃定後，中央主管機關應明確說明並公告各濕地之範圍，設立保育界標，並於地圖上予以標示。

國家重要濕地減損、滅失或增加其價值，中央主管機關得變更其濕地範圍，予以公告。

進入國家重要濕地之評選程序者，中央主管機關應管理維護其濕地環境；如評選期間遇特殊狀況者，並得採取因應措施，避免濕地遭受破壞。

2.暫不具備國家重要濕地條件或暫不及列入國家重要濕地

對生態區位重要、生態功能明顯、野生動植物集中、生物多樣性豐富、自然景觀優美或具有其他重要價值之濕地，因故暫不具備國家重要濕地條件或暫不及列入國家重要濕地者，應因地制宜，採取其他保育方式加強管理。

前項情形，遇有緊急情況時，主管機關得逕列為暫定國家重要濕地，並得採取必要之保護措施。暫定國家重要濕地，於審議期間內視同國家重要濕地。其審議期間以六個月為限，但必要時得延長三個月。主管機關應於期限內完成審議，期滿失其暫定國家重要濕地之效力。

私人土地經列為暫定國家重要濕地，致土地所有權人之財產或其使用受益權受有損失者，主管機關應給與適當之補償；其補償金額以協議定之。

(二)濕地之評選與範圍劃定之組織--國家重要濕地之審議小組

國家重要濕地之評選、範圍劃定與變更、濕地保育或利用，由中央主管機關邀集專家學者及社會公正人士成立審議小組，辦理公開評選、範圍劃定、變更與濕地保育或利用等事宜。

二、濕地規劃實施方式與步驟

(一)濕地保育總體規劃

為落實濕地零淨損失目標，中央主管機關應就濕地之特性、功能、保育與明智利用等事項，訂定濕地保育總體規劃。

(二)國際級、國家級、跨縣市濕地保育與利用計畫

中央主管機關應依濕地保育總體規劃，就國際級與國家級之濕地擬定國際級與國家級濕地保育與利用計畫，並送國家重要濕地審議小組審議。地方級濕地與一般濕地範圍屬於跨縣市者，亦同。

國際級、國家級與跨縣市濕地保育與利用計畫擬定或變更，送國家重要濕地審議小組審議前，應於各該直轄市政府、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽三十天，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報及上網公告周知；並於公告期滿後舉行公聽會；任何公民或團體得於公聽會舉行前，以書面載明姓名或名稱及地址提出意見，由國家重要濕地審議小組予以參考審議。主管機關應於受理意見後三十日內將處理情形通知意見提出人或團體。

前項之審議，國家重要濕地審議小組應於六十天內完成。但情形特殊者，其審議期限得予延長，延長以三十天為限。

(三)直轄市或縣市主管機關濕地保育與利用計畫

直轄市或縣（市）主管機關應依濕地保育總體規劃，就地方級濕地與轄區內一般濕地訂定直轄市或縣（市）濕地保育與利用計畫，報請中央主管機關審議核定。

直轄市或縣（市）濕地保育與利用計畫擬定或變更前，應於各該直轄市政府、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽三十日，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報及上網公告周知；並於公告期滿後舉行公聽會。任何公民或團體得於公聽會舉行前，以書面載明姓名或名稱及地址提出意見，由各該主管機關予以參考審議。各該主管機關應於受理意見後三十日內將處理情形通知意見提出人

或團體。

中央主管機關應協助直轄市或縣（市）主管機關濕地保育與利用計畫之擬定、變更、管理維護等事項，並得要求該管直轄市、縣（市）主管機關限期為之或改善，必要時並得逕為辦理。

(四)濕地保育與利用計畫應記載事項

濕地保育與利用計畫，應載明下列事項：

- 1.計畫範圍及計畫年期。
- 2.濕地保育總體規劃之指導事項。
- 3.依其他法律所定上位計畫之指導事項。
- 4.計畫目標及經營管理計畫綱要。
- 5.計畫範疇內濕地之功能分區，容許使用與利用項目及其分區範圍。
- 6.保育及復育之計畫。
- 7.防災綱要計畫。
- 8.實施及財務計畫。
- 9.其他相關事項。

(五)濕地經營管理計畫

為促進濕地之保育與明智利用、擴大民間參與濕地經營管理，經中央主管機關認可之公益法人，得以特定國家重要濕地為計畫範圍，擬訂濕地經營管理計畫，申請主管機關委託經營管理或逕為地上權公益信託。

主管機關對於前項申請應送審議小組審核；如審議結論認為適當且提出申請之公益法人確有依其計畫執行之能力者，主管機關應視情況予以委託或信託。

濕地經營管理計畫之應記載事項、主管機關之審核程序、異議之處理、公開閱覽時間與地點、實施方法、管理與維護、監督方式、補助基準及其他應遵行事項之辦法，應由中央主管機關定之。

(六)濕地保育實施計畫與補助

直轄市或縣（市）主管機關應參照其濕地保育與利用計畫及轄區已核定之濕地經營管理計畫，研擬年度濕地保育實施計畫，訂定濕地保育項目及優先順序，並得向中央主管機關申請補助。

三、濕地保育實施方式、組織與步驟

(一)專責單位

中央與直轄市、縣（市）主管機關應建立濕地保育與明智利用管理協調機制，

指定專責主管單位，負責濕地保育組織、協調、管理、監督及其他相關之事務。

(二)主管機關之調查

中央主管機關應會同有關機關或單位建立濕地之監測、調查、研究、保存、維護之完整個案資料，並建立濕地資源資料庫，供各相關單位使用，並定期發佈濕地資源狀況公報。除涉及國家安全機密資料者外，各有關機關應配合提供。

(三)水資源之生態保育

地方主管機關應採取適當措施保育濕地之水資源，兼顧濕地生態用水需要，並鼓勵恢復濕地生態功能之行爲。

(四)訂定或變更區域計畫或都市計畫

擬定或變更區域計畫或都市計畫，其內容或範圍涉及國家重要濕地者，應先徵求中央主管機關之意見。

(五)興辦事業計畫涉及濕地之情形

各目的事業主管機關於審核興辦事業計畫、土地利用與開發計畫、使用分區與用地變更之申請時，如該案範圍有涵蓋國家重要濕地範圍或其計畫有影響國家重要濕地之虞者，應通知主管機關。

前項情形，如各目的事業主管機關認爲有影響國家重要濕地之虞，或無法判斷時，目的事業主管機關應邀請主管機關表示意見爲審核興辦事業計畫之參考。

(六)國家重要濕地範圍內之使用與利用等

1.國際級濕地與國家級濕地之公有土地

國際級濕地與國家級濕地之公有土地，除增設必要之簡易設施外，禁止開發或從事破壞濕地生態環境或有降低濕地生態功能之虞之行爲。

2.國際級濕地、國家級濕地範圍內之私有土地

國際級濕地、國家級濕地範圍內之私有土地，得爲從來之使用；土地所有人欲增加從來使用之範圍或強度者，應經中央主管機關同意。從來之使用，管理機關（構）認有影響國際級濕地、國家級濕地生態環境或降低濕地生態功能之虞者，應會同有關機關勘查後報經中央主管機關核准限制其使用。但應補償其損失。

3.地方級濕地與轄區內一般濕地

地方級濕地與轄區內一般濕地，直轄市或縣（市）主管機關應依直轄市或縣（市）濕地保育與利用計畫內容使用與利用。地方級濕地如有新增開發或利用行爲致減少濕地面積或減損其生態功能者，應實施濕地生態效益補償。

4.既有之建設、土地利用或開發行爲

國家重要濕地範圍內既有之建設、土地利用或開發行為，如對國際級濕地、國家級濕地造成重大影響，中央主管機關得要求當事人或目的事業主管機關限期提出改善辦法。

(七)興建有固定基礎之設施

國家重要濕地範圍內之土地興建有固定基礎之簡易設施，應先申請容許使用。此設施容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。

(八)禁止國家重要濕地範圍內之一定行為

除法律規定或主管機關濕地保育與利用計畫明訂外，國家重要濕地範圍內禁止從事下列行為：

- 1.擅自抽取或排放濕地水資源；
- 2.築壩、採礦、採砂、爆破或埋填濕地；
- 3.挖溝（塘）、取土之行為，但提昇濕地生態功能之行為，經主管機關同意者，不在此限；
- 4.破壞區內生物洄游通道和野生動物重要繁殖區及棲息地；
- 5.向濕地及其上游、周邊水域投放可能危害水體、水生生物的化學物品；
- 6.向濕地內排放或傾倒污水、廢棄物或者其他足以降低濕地生態功能之物；但於以改善水質為目的所設置人工濕地為前列行為，經其主管機關同意者，不在此限；
- 7.騷擾、毒害、虐待或其他採用致使重要野生動物發生死傷之行為；
- 8.砍伐、採集重要野生植物；
- 9.未經主管機關同意之放生、引入、捕撈、獵捕、撿拾物種之行為。
- 10.其他經中央主管機關公告之破壞濕地行為。

四、濕地生態效益補償實施方式與步驟

(一)濕地生態效益補償制度

濕地開發或利用行為，可能造成濕地之破壞、濕地面積之減損或生態功能之降低者，開發單位應先考量迴避可能造成衝擊之區域；若無法迴避或僅能部分迴避時，則應實施減輕衝擊之措施；若所有可行減輕措施皆已考量，仍會造成棲地之損失或生態品質之降低時，即應實施濕地生態效益補償。

前項濕地生態效益補償之實施應於開發與利用行為造成環境損害之前或造成損害之同時進行補償。如補償之執行，無法於開發計畫影響環境前達成回復生態標準之程度者，主管機關得提高補償比例，以彌補生態功能之損失。

因故意或過失行為致國家重要濕地遭受破壞或致其生態功能減損者，無論是否受有處罰，亦應實施生態效益補償。

(二) 明定濕地生態效益補償方式之順序

濕地生態效益補償，應以棲地補償為優先，經中央主管機關調查審核確無適當區位土地可供補償者，得以土地補償所需經費繳交主管機關代之。主管機關應將所收受之補償代金設立濕地保育基金專戶，專用於濕地保育、復育工作。

(三) 濕地生態效益補償之條件

濕地生態效益補償之土地，應符合下列條件：

1. 位於或鄰近於開發與利用行為之地區；
2. 與開發或利用行為地區相同海域生態系統、同一集水區或同一流域內；
3. 於最有可能補償整體海域生態系統、同一集水區或同一流域生態功能之位置；
4. 考量生物棲地多樣性、棲地連結性、水資源關連性、土地使用趨勢、生態效益以及鄰近土地使用相容性之因素。
5. 濕地生態效益補償土地之公益信託

濕地生態效益補償之土地，應以公益信託方式委託予經中央主管機關認可之公益法人經營管理。受託之公益法人應提具經營管理計畫或其他適宜之機制提供該土地長期之保護，並納入信託契約。辦理公益信託所為土地所有權之移轉，免徵贈與稅。

五、利用國家重要濕地資源從事生產、營利、經營或旅遊活動

國家重要濕地應保護生物多樣性及生態棲地之完整性，若於國家重要濕地內以生產經營或生態旅遊為業者，應強調生態保育之觀念，以永續發展為目標，並應提出經營計畫書報直轄市、縣（市）主管機關許可，報請中央主管機關備查。

對於不再於國家重要濕地從事生產經營或生態旅遊者，為明確界定使用者負擔原則，並減少後續管理與執行上之困難，使用人應及時清除在濕地上修建之建築改良物、地上物、通道或其他設施。未能及時清除者，得由主管機關代為清除，所需費用由使用人承擔。

六、對於濕地保育行為之獎勵

為能促進人民或團體積極參與濕地保育活動，並獎勵人民或團體以有利於濕地資源保育或友善方式經營濕地，中央主管機關應依實際濕地保育情形給予適當之獎勵及表揚。獎勵及表揚之項目可以有列情形：

- (一) 營造人工濕地；

- (二)濕地保育、復育及教育之活動；
- (三)進行濕地保育及其有關之科學研究；
- (四)推廣應用濕地保育先進技術；
- (五)對於濕地保育復育、經營管理、調查、監測與評估、生態導覽及教育解說活動有所助益之行爲；
- (六)促進濕地明智利用之行爲；
- (七)推動濕地友善產品產出、行銷通路、採購推廣、認證或濕地友善消費宣導等；
- (八)對於已開發或污染之濕地，以生態工法改善其生態功能或復育；
- (九)其他與濕地保育有關之行爲。

第四節 濕地經營管理方法之案例模擬－以台江國家公園鄰近之私有養殖用土地為例

一、說明

上述的濕地保育相關操作機制，對於國家重要濕地土地之保存利用，設置有目的、強度不同的各項制度措施，期望在達成濕地妥善保育利用的同時，仍可全面彈性地調和各項公、私利益。其中，針對位於國家重要濕地上之公有土地，設有撥用、利用等方式；針對位於國家重要濕地上之私有土地，則設有徵收、生態效益補償、公益信託等制度措施。本案例係以台江國家公園鄰近之私有養殖用土地為例，模擬濕地保育相關操作機制所規劃上述各項制度措施之具體適用情形。

台江國家公園北以青山漁港南堤、東以七股潟湖東側至七股大排水、南以鹽水溪南岸安平堤防、西至各沿海沙州為界，陸域面積 4905 公頃，海域面積 34405 公頃，合計總面積 39310 公頃。其中，包含有曾文溪口濕地、四草濕地等二處國際級濕地，以及七股鹽田濕地、鹽水溪口濕地等二處國家級濕地，可知濕地亦為台江國家公園內之重要地貌及生態系統。

對於位於或鄰近國家重要濕地之私有土地，主管機關應如何協調保育利用與開發行為間之衝突，濕地保育相關操作機制設置數項機制，以下分別模擬說明之。

二、以徵收方式進行濕地保育

為達成濕地保護利用之目的，主管機關於認為必要時，得對某筆位於國家重要濕地上之私有土地給予最大強度之限制，此時，依本研究濕地保育相關操作機制之設計，主管機關得依法直接徵收，而以金錢補償原土地所有人損失。然而，因此項措施對人民財產權之侵害甚鉅、補償又往往不足，因此，應審慎為之。

三、濕地生態效益補償

倘若台江國家公園內未來再劃設有其他地方級濕地，此時，固無法適用上述專用於國際級、國家級濕地之容積移轉制度，但另有濕地生態效益補償制度可資利用。依本研究濕地保育相關操作機制之設計，開發單位應先迴避可能造成衝擊之區域，若無法迴避或僅能部分迴避時，則應實施減輕衝擊之措施，若仍會造成濕地損失或生態品質降低時，則應實施濕地生態效益補償。以經主管機關同意之補償措施，補償開發或利用行為對濕地資源造成之損失，並以經中央主管機關認可之公益法人，負責經營管理濕地生態效益補償之土地。補償應在鄰近之同一集水區或同一流域等生態相似度、相容性皆高的區域內進行補償措施。例如，在台江國家公園某濕地開發之前，事先或同時將位於台江國家公園鄰近之小型破碎濕地群連接復育為一完整濕地。與此類似的生態效益補償措施，其範圍、難度皆高，費用成本不必然低於原開發行為所需成本，如此一來，將一定程度提高了開發行為的門檻，應可相當程度遏止業者開發濕地土地之意圖。

四、建築容積移轉

若主管機關認為雖應限制某筆位於國際級或國家級濕地之私有土地之利用，但為兼顧土地所有權人之財產權保障，尚不需逕行徵收，此時，主管機關或許可以在該筆私有土地屬建築用地之情形下，選擇將其建築容積移轉至其他建築基地建築使用。建築容積於我國有所謂都市計畫容積移轉以及古蹟容積移轉等相關規範，本研究濕地保育相關操作機制之設計並未納入，本部份容積移轉之操作僅為參考之用。

建築容積經移轉後，原私有土地則應登記為公有，並註記不得開發建築使用。此時，原私有土地所有權人因原有之建築容積已移轉至接受基地，其經濟利益可僅受較小影響。

台江國家公園內之曾文溪口、四草、七股鹽田、鹽水溪口等四濕地鄰近台南科技工業區，該工業區電子廠商密集，已創造相當的居住、建築用地需求，因此將台江國家公園濕地上私有之可建築用地之建築容積，就近移轉至台南科技工業區或其周邊人口稠密地區之建築用地土地，乃屬實際可行之措施。

以下謹以鄰近台江國家公園私有之養殖用魚塭土地乙筆--台南市安南區城西段 0478 地號，以及鄰近台江國家公園私有之台南科技工業區內住宅區土地乙筆--台南市安南區科工段 0131 地號為例，模擬養殖用魚塭土地之容積移轉至工業區住宅分區建築用地之試算方式。

(一) 養殖使用之土地屬於農業用地，得依法申請興建農舍

首先，依農業發展條例第 3 條第 10 款規定：「農業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：(一)供...養殖...使用者」、第 18 條第 1、3 項規定：「...取得農業用地之農民，無自用農舍而需興建者，經直轄市或縣(市)主管機關核定，得申請...興建農舍」、「...農業用地，且無自用農舍而需興建者，得依相關土地使用管制及建築法令規定，申請興建農舍...」，可知，作養殖使用之土地屬於農業用地，得依法申請興建農舍。

(二) 該養殖用土地之面積符合興建農舍之要件，但至多只可以土地面積之 10% 興建農舍

農業用地興建農舍辦法第 3 條第 1 項第 3 款本文規定：「申請興建農舍之該宗農業用地面積不得小於零點二五公頃」、第 6 條第 3 款本文規定：「申請興建農舍之該宗農業用地，扣除興建農舍土地面積後，供農業生產使用部分應為完整區塊，且其面積不得低於該宗農業用地面積百分之九十」。

該筆養殖用魚塭土地面積為 5741.78 平方公尺，相當於 0.574178 公頃，符合興建農舍之農業用地土地面積需大於 0.25 公頃之要件。此外，用以興建農舍之土地面積至多只可占該宗農業用地面積之 10%，因此，該魚塭土地至多只可以其中的 574.178 平方公尺 (= 5741.78 平方公尺 × 10%) 用作建築農舍使用。

(三) 工業區住宅用地移入養殖用地之容積計算

參酌都市計畫容積移轉實施辦法第 9 條第 1 項之容積移轉計算模式：「接受基地移入送出基地之容積，應按申請容積移轉當期各該送出基地及接受基地公告土地現值之比值計算，其計算公式如下：接受基地移入之容積 = 送出基地之土地面積 × (申請容積移轉當期送出基地之公告土地現值 / 申請容積移轉當期接受基地之公告土地現值) × 接受基地之容積率」。假設容積移轉亦採用相同的計算模式，則接受基地(台南科技工業區之住宅區土地)所移入送出基地(養殖用魚塭土地)之容積為：

$$5741.78 \times 10\% \times (1767 / 8000)^{148} \times 165\%^{149} = 209.256 \text{ (平方公尺)}$$

(四) 超出該特定工業區住宅用地容積上限之其餘容積，可再分次移轉至其他可建築用地

¹⁴⁸ 台南市安南區城西段 0478 地號及台南市安南區科工段 0131 地號土地於 98 年 1 月之公告現值分別為 1767(元/平方公尺)及 8000(元/平方公尺)。

¹⁴⁹ 依據「變更台南科技工業區(東區部分)細部計畫(第一次通盤檢討)案說明書」，台南科技工業區中住宅區之容積率規定為 165%。

依都市計畫容積移轉實施辦法第 8 條第 1 項規定：「接受基地之可移入容積，以不超過該接受基地基準容積之百分之三十為原則」，據此計算南科工業區該筆住宅區土地之可接受容積上限為：

$$141.78 \text{ 平方公尺} \times 165\% \times 30\% = 70.181 \text{ 平方公尺}$$

由上可知，台南市安南區科工段 0131 地號土地至多只能接收來自台南市安南區域西段 0478 地號土地 70.181 平方公尺之容積，其餘的 139.075 平方公尺容積，需另行處理。參酌都市計畫容積移轉實施辦法第 10 條第 1 項之規範模式：「送出基地除第六條第一項第二款之土地外，得分次移轉容積。」，若謂方便計算，採取相同之規範模式，將剩餘的 139.075 平方公尺容積，再分次移轉至其他可建築用地上。

五、案例模擬結論

綜上，藉由徵收、生態效益補償、公益信託等機制之彈性搭配使用，即可避免變更用途開發私有養殖用地導致濕地完整性之破壞，並可同時兼顧土地所有權人之經濟權益，而達成本研究濕地保育相關操作機制之設計所力求保育利用與開發行為間衝突之調和目的。

上開數項制度中，容積移轉制度在現行建築、都市計畫等相關法規之實務運作上仍具爭議，況且，對濕地僅以「供建築用」之單一面項計算其價值，而完全忽略其在生態上可調節氣候、滯洪、提供生物棲地、保存當地住民生活模式等難以量化之潛藏價值，亦非妥適。然而，在政府因財源緊縮而無法以徵收補償直接限制私有土地利用時，容積移轉制度仍可適時提供一個藉由市場自由交易保有土地原有價值，以遏止濕地鄰近土地從事開發利用的誘因。

因此，容積移轉制度是否適合納入本研究濕地保育相關操作機制用以處理濕地保育利用之機制，仍有待商榷及進一步討論。若捨棄此一制度不用，未來亦可考慮採行類似土地重劃重分配、以地易地等制度。此類制度除了可以避免濕地破碎化，並同時使原濕地上私有土地所有權人仍可就近在性質相似的土地上，維持其一貫之生活型態，以保障其生存權、財產權，故亦屬一可嘗試的制度方向。

第六章 結論與建議

第一節 結論

濕地可以蓄水防洪、淨化水質。經過濕地的物理、生物和化學過程，可使有毒物質沉澱、降解和轉化，而有淨化水質的作用。另外、濕地可以保護生物與其多樣性。濕地在維護生物多樣性方面佔有非常重要的地位，依賴濕地生存、繁衍的野生動植物非常多，濕地更是重要的遺傳基因庫，對維護野生生物物種生存、篩選和改良為有商業價值的物種，意義重大。更重要的是，濕地可以調節氣候、涵養水源等等。

我國濕地保護的現況，尚無任何法律直接定義「濕地」之內涵。其他我國針對「濕地」，有間接相關的法律保護。現行與濕地間接相關的法律，均另有規範對象，而且各有其主管機關，濕地僅是附帶受到規範及保護，因此對濕地的管理頗有侷限，難以彰顯濕地功能及重要性。亦即，濕地的保護在我國法治面仍然是間接地、消極地存在，此一問題是立基於濕地這一概念在法學領域尚不明確、不統一。明確的濕地立法，是明確濕地保護政策及其手段的關鍵。若未有明確、直接、積極的經營管理機制與法律機制，在核心概念的闡述或理解勢必會出現多重管轄甚至是無人管轄的局面。此不僅將直接導致某些濕地資源或功能無法得到國家法律的有效保護，更將致使管理者在濕地管理實際工作中，難以把握濕地管理的範圍與界線，也無從制定適用於濕地管理的有效的措施。

為落實濕地永續經營管理，本研究透過全面分析比較國內外濕地經營管理方法，再經由檢視我國現有法令制度，評析出適合我國體制之替選方案、及其配套措施，期能配合濕地政策，俾利主管機關參考。

本研究針對美國、歐盟、英國、荷蘭、日本、韓國、香港等濕地經營管理及相關法令之探討，並就我國現有體制、法令規章及濕地經營管理方法研析，其中包含了：我國自然環境之特性、我國現行濕地保護相關法規、我國濕地保護之議題等。

為能具體提出濕地經營管理方法與替選方案，本研究對於濕地之生態效益補償機制、濕地之環境信託、濕地之保育地役權、濕地範圍之發展權移轉、濕地保育之不動產證券化等部份進行分析，其中，濕地之生態效益補償機制、濕地之環境信託是較為可能於我國體制所能接受之方式。

在確定濕地經營管理方法替選方案後，本研究對於確定濕地經營管理方法之操作原則、方法、步驟等進行進一步的討論，並提出模擬操作，以完善我國濕地

經營管理方法。

第二節 建議

在濕地經營管理方法替選方案之建議部分，濕地經營管理方法之操作原則、方法、步驟可以有以下的內容：

一、濕地之評選與範圍劃定實施方式

(一)在濕地評選與範圍劃定的過程中，必須先就依據一定步驟與程序進行國家重要濕地之評選，並且給予一定之保護；另外，若暫不具備國家重要濕地條件或暫不及列入國家重要濕地也需要保護，則應給予其適當的保護機制。

(二)濕地評選之標準，建議參酌拉姆薩公約規範儘速研訂公告，其條件應力求明確，以昭公信。本研究回頭檢視營建署於 2007 年 12 月評選公告之 75 處國家重要濕地，其中國家級濕地計有 41 處，惟其中不乏由地方政府設置營造之人工濕地，若依本研究草擬之濕地保育法草案第六條第二項所列條件予以檢視，是否略有調整之空間，仍值進一步研究。

二、濕地規劃實施方式

在濕地的規劃與計畫中，可以包含以下四個部份：

(一)濕地保育總體規劃

為落實濕地零淨損失目標，中央主管機關應就濕地之特性、功能、保育與明智利用等事項，訂定濕地保育總體規劃。

(二)國際級、國家級、跨縣市濕地保育與利用計畫

中央主管機關應依濕地保育總體規劃，就國際級與國家級之濕地擬定國際級與國家級濕地保育與利用計畫，並送國家重要濕地審議小組審議。地方級濕地與一般濕地範圍屬於跨縣市者，亦同。

(三)直轄市或縣市主管機關濕地保育與利用計畫

直轄市或縣（市）主管機關應依濕地保育總體規劃，就地方級濕地與轄區內一般濕地訂定直轄市或縣（市）濕地保育與利用計畫，報請中央主管機關審議核定。

(四)人工濕地之管理

1.如前所述，現已公告之國家級重要濕地，其中不乏由地方政府設置營造之

人工濕地，此類人工濕地有很大部分設置目的在於淨化水質，本研究認為無須視同天然濕地，亦不宜強求其設置管理機關擬訂保育與利用計畫。爰建議應允許由設置管理機關以經營管理計畫代之。

2.且對於人工濕地，縱使為國家級，亦宜直接由設置營造之機關直接擔任經營管理機關即可，建議無須再由中央主管機關予以管理。

(五)濕地經營管理計畫

為促進濕地之保育與明智利用、擴大民間參與濕地經營管理，經中央主管機關認可之公益法人，得以特定國家重要濕地為計畫範圍，擬訂濕地經營管理計畫，申請主管機關委託經營管理或逕為地上權公益信託。

直轄市或縣(市)主管機關應參照其濕地保育與利用計畫及轄區已核定之濕地經營管理計畫，研擬年度濕地保育實施計畫，訂定濕地保育項目及優先順序，並得向中央主管機關申請補助。

三、濕地保育實施方式

(一)專責單位

中央與直轄市、縣(市)主管機關應建立濕地保育與明智利用管理協調機制，並指定專責主管單位，負責濕地保育之組織、協調、管理、監督及其他相關之事務。

(二)主管機關之調查

中央主管機關應會同有關機關或單位建立濕地之監測、調查、研究、保存、維護之完整個案資料，並建立濕地資源資料庫，供各相關單位使用，並定期發佈濕地資源狀況公報。除涉及國家安全機密資料者外，各有關機關應配合提供。

(三)水資源之生態保育

地方主管機關應採取適當措施保育濕地之水資源，兼顧濕地生態用水需要，並鼓勵恢復濕地生態功能之行爲。

(四)訂定或變更區域計畫或都市計畫

擬定或變更區域計畫或都市計畫，其內容或範圍涉及國家重要濕地者，應先徵求中央主管機關之意見。

(五)興辦事業計畫涉及濕地之情形

各目的事業主管機關於審核興辦事業計畫、土地利用與開發計畫、使用分區與用地變更之申請時，如該案範圍有涵蓋國家重要濕地範圍或其計畫有影響國家重要濕地之虞者，應通知主管機關。

前項情形，如各目的事業主管機關認為有影響國家重要濕地之虞，或無法判斷時，目的事業主管機關應邀請主管機關表示意見為審核與辦事業計畫之參考。

(六)國家重要濕地範圍內之使用與利用等

國際級濕地與國家級濕地之公有土地，除增設必要之簡易設施外，禁止開發或從事破壞濕地生態環境或有降低濕地生態功能之虞之行爲。

國際級濕地、國家級濕地範圍內之私有土地，得為從來之使用；土地所有人欲增加從來使用之範圍或強度者，應經中央主管機關同意。從來之使用，管理機關（構）認有影響國際級濕地、國家級濕地生態環境或降低濕地生態功能之虞者，應會同有關機關勘查後報經中央主管機關核准限制其使用。但應補償其損失。

地方級濕地與轄區內一般濕地，直轄市或縣（市）主管機關應依直轄市或縣（市）濕地保育與利用計畫內容使用與利用。於國家重要濕地如有新增開發或利用行爲致減少濕地面積或減損其生態功能者，應實施濕地生態效益補償。

(七)既有之建設、土地利用或開發行爲

國家重要濕地範圍內既有之建設、土地利用或開發行爲，如對國際級濕地、國家級濕地造成重大影響，中央主管機關得要求當事人或目的事業主管機關限期提出改善辦法。

(八)興建有固定基礎之設施

國家重要濕地範圍內之土地興建有固定基礎之簡易設施，應先申請容許使用。此設施容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申請程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。

(九)禁止國家重要濕地範圍內之一定行爲

除法律規定或主管機關濕地保育與利用計畫明訂外，國家重要濕地範圍內禁止從事一定之行爲。

四、濕地生態效益補償實施方式

於國家重要濕地進行開發或利用行爲，可能造成濕地之破壞、濕地面積之減損或生態功能之降低者，開發單位應先考量迴避可能造成衝擊之區域；若無法迴避或僅能部分迴避時，則應實施減輕衝擊之措施；若所有可行減輕措施皆已考量，仍會造成棲地之損失或生態品質之降低時，即應實施濕地生態效益補償。

五、利用國家重要濕地資源從事生產、營利、經營或旅遊活動

國家重要濕地內應保護生物之多樣性及生態棲地之完整性，若於國家重要濕地內以生產經營或生態旅遊為業者，應強調生態保育之觀念，以永續發展為目

標，並應提出經營計畫書報直轄市、縣（市）主管機關許可，報請中央主管機關備查。

六、對於濕地保育行為之獎勵

為能促進人民或團體積極參與濕地保育活動，並獎勵人民或團體以有利於濕地資源保育或友善方式經營濕地，中央主管機關應依實際濕地保育情形給予適當之獎勵及表揚。

參考文獻

一、專著：

1. 朱柏松《公有土地信託之研究》，行政院研究發展考核委員會編，民國 87 年。
2. 劉學梅《公益信託帶來的所得課稅問題》，用益信託工作室，民國 94 年。
3. 陳明燦計畫主持《環境生態功能及管制應用於農地管理策略之研究》，行政院農業委員會委託研究，民國 94 年。
4. 黃書禮計畫主持《國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃(第二期)》，《國土保育地區補償回饋機制研究報告》，內政部營建署市鄉規劃局，民國 96 年。
5. 城邦國際開發顧問股份有限公司《有效開發臺北市政府不動產策略之研究》，臺北市政府研究發展考核委員會，民國 97 年。

二、學位論文：

1. 方國輝《公益信託與現代福利社會之發展》，私立中國文化大學三民主義研究所博士論文，民國 81 年。
2. 李秋靜《以國民環境信託進行自然保育之制度探討》，國立東華大學自然資源管理研究所碩士論文，民國 86 年。
3. 邱銘源《國道建設應用生態工法準則之研究》，台灣大學園藝學研究所碩士論文，民國 91 年。
4. 郭宇智《台灣道路建設導入生態補償制度之研究》，義守大學土木與生態工程學系碩士論文，民國 94 年。
5. 陳善翔《建構 NPO 法制環境作為積極的文化資產保存策略》，國立高雄大學都市發展與建築研究所碩士論文，民國 94 年。
6. 林志昌《農業地役權應用與實施方式之研究-以行政契約為例》，國立台北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文，民國 95 年。
7. 閻克勤《海岸環境管理與資源利用評估之研究-以新竹海岸濕地為例》，台北大學都市計畫研究所碩士論文，民國 95 年。
8. 陳柏鈞《公共決策中分析與直覺認知效力之直接比較—以都會型濕地公園設

立為例》，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，民國 95 年。

三、期刊論文：

1. 謝宜臻〈新千禧年的英國濕地營造〉，《台灣濕地雜誌》，第 67 期，頁 6-7。
2. 王俊豪〈英國自然環境與農村社區法〉，《農政與農情》，第 166 期，民國 95 年 4 月。
3. 徐嘉君〈荷蘭的濕地生態復育與水資源管理〉，《博物館研究》，25 卷第 4 期，頁 76-81。
4. 盧道杰、王牧寧〈自然保護區經營管理效能評估初探—以宜蘭縣無尾港野生動物保護區為例〉，《國家公園學報》16(2):85-100，民國 95 年。
5. 閻克勤、王櫻燕〈新竹香山濕地海岸生態環境資訊調查系統之建立〉，《地理資訊系統季刊》，第一卷，第四期，第 16-24 頁，民國 96 年。
6. 方偉達、薛怡珍、林孟龍〈濕地生態補償制度之探討〉，《2007 中華民國環境教育學術研討會論文》，中華民國環境教育學會編印，民國 96 年。
7. 盧道杰、王牧寧、闕河嘉〈無尾港野生動物保護區經營管理效能評估〉，《地理學報》第 54 期，頁 51-78，民國 97 年。

四、研討會論文：

1. 王鴻濬，〈環境保護公益信託於濕地經營管理之應用〉，「雲嘉南濱海濕地永續發展研討會」，雲嘉南濱海國家風景區管理處，民國 94 年 8 月 5 日。
2. 林鐵雄、郭宇智，〈台灣道路建設導入生態補償制度初探〉，2006 綠色營建科技研討會，民國 95 年。
3. 劉靜靜、邱文彥〈由國際濕地公約之架構檢視台灣濕地保護〉，「第二屆海岸濕地生態及保育研討會」，台北：中華鳥會，民國 84 年。
4. 陳章波〈台灣濕地白皮書〉，「第四屆海岸濕地生態及保育研討會」，台北：中華鳥會，民國 87 年。

五、外文文獻：

1. Imperial, M.T. 1999. Institutional analysis and ecosystem-based management: The institutional analysis and development framework. Environment Management

24(4):449-465.

六、網路資源：

1. 英國《自然》雜誌「The value of the world's ecosystem services and natural capital」網：
http://www.nature.com/cgi-taf/DynaPage.taf?file=/nature/journal/v387/n6630/full/387253a0.html&content_filetype=PDF
2. 聯合國環境規劃署官方網站「THE ENVIRONMENT IN THE NEWS」：
<http://www.unep.org/cpi/briefs/Brief22March04.doc>.
3. 拉姆薩公約：
http://www.ramsar.org/cda/ramsar/display/main/main.jsp?zn=ramsar&cp=1_4000_0_0（參閱時間：98年8月11日）
4. 英國國家級自然保護區（NNRs）或本地自然保護區（LNRs）網：
<http://www.sssi.naturalengland.org.uk/Special/sssi/index.cfm>
5. 耿璐，信託動起來（一）〈300萬座私人庭院打造野性倫敦〉：
<http://e-info.org.tw/node/45237>。
6. 荷蘭政府「生態補償原則」：<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/11083910>
7. 漁農自然護理署年報 2007-2008：
<http://www.afcd.gov.hk/misc/download/annualreport2008/textonly/tc/nature.html>
8. 教育部自然生態學習網：
<http://nature.edu.tw/resourcecategories/displayarticle/14?page=2>
9. 農委會林務局自然保育網：<http://conservation.forest.gov.tw/mp.asp?mp=10>
10. 營建台灣署國家公園網
http://np.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1

附錄一 國家重要濕地列表

編號	濕地	級別	法定定位							濕地類型			
			國家公園	野生動物保護區	野生動物重要棲息環境	國家風景區	自然保留區	海岸保護區	無	海岸自然濕地	內陸自然濕地	人為濕地	
TW001	曾文溪口濕地	國際級		•	•	•					•		•
TW002	四草濕地	國際級		•	•	•					•		•
TW003	夢幻湖濕地	國家級										•	
TW004	關渡	國家級			•			•	•		•		•
TW005	大漢新店濕地	國家級		•	•							•	
TW006	挖子尾	國家級						•	•		•		
TW007	淡水河紅樹林濕地	國家級									•		
TW008	五股濕地	國家級								•		•	•
TW009	桃園埤圳濕地	國家級								•		•	•
TW010	新豐濕地	國家級								•	•		
TW011	鴛鴦湖濕地	國家級			•			•				•	
TW012	香山濕地	國家級		•	•						•		
TW013	七家灣溪濕地	國家級	•	•	•							•	
TW014	高美	國家級		•	•						•		
TW015	大肚溪口	國家級		•	•						•		
TW016	鰲鼓濕地	國家級				•			•		•		•

TW017	好美寮濕地	國家級				•		•		•		•
TW018	布袋鹽田濕地	國家級				•		•		•		•
TW019	八掌溪口濕地	國家級				•		•		•		
TW020	北門濕地	國家級				•		•		•		•
TW021	官田	國家級							•			•
TW022	七股鹽田濕地	國家級				•				•		•
TW023	鹽水溪口濕地	國家級				•				•		
TW024	楠梓仙溪濕地	國家級		•	•						•	
TW025	大鬼湖濕地	國家級			•						•	
TW026	洲仔	國家級							•			•
TW027	南仁湖濕地	國家級	•								•	
TW028	龍鑾潭濕地	國家級	•								•	
TW029	新武呂溪濕地	國家級	•	•	•						•	
TW030	大坡池濕地	國家級				•					•	
TW031	卑南溪口濕地	國家級							•	•		
TW032	小鬼湖濕地	國家級			•		•				•	
TW033	花蓮溪口濕地	國家級				•		•		•		
TW034	馬太鞍濕地	國家級				•					•	
TW035	雙連埤	國家級		•	•						•	
TW036	蘭陽溪口	國家級		•	•			•		•		

TW037	五十二甲濕地	國家級							•	•		•
TW038	無尾港濕地	國家級		•	•					•		
TW039	南澳濕地	國家級					•				•	
TW040	青螺濕地	國家級				•				•		•
TW041	慈湖	國家級				•					•	
TW042	清水濕地	國家級				•				•		
TW043	嘉南埤圳濕地	國家級				•					•	•
TW044	新海人工濕地	地方級							•			•
TW045	打鳥埤人工濕地	地方級							•			•
TW046	竹北蓮花寺濕地	地方級							•		•	
TW047	竹南人工濕地	地方級							•	•		
TW048	向天湖濕地	地方級				•					•	•
TW049	大湳湖濕地	地方級				•					•	
TW050	東勢人工濕地	地方級									•	
TW051	草湳濕地	地方級							•		•	
TW052	草坵	地方級							•		•	
TW053	成龍濕地	地方級						•		•		•
TW054	植梧濕地	地方級				•		•		•		
TW055	彌陀濕地	地方級							•		•	
TW056	八掌溪中游濕地	地方級							•		•	

TW057	白河國小人工濕地	地方級								•			•
TW058	嘉南藥理科大濕地	地方級								•			•
TW059	竹滬鹽田濕地	地方級								•	•		•
TW060	永安鹽田濕地	地方級								•	•		•
TW061	大樹人工濕地	地方級								•			•
TW062	鳥松濕地	地方級								•			•
TW063	林園人工濕地	地方級								•			•
TW064	援中港濕地	地方級								•	•		•
TW065	半屏湖濕地	地方級								•			•
TW066	鳳山水庫濕地	地方級								•		•	•
TW067	武洛溪濕地	地方級								•			
TW068	屏科大人工濕地	地方級								•			•
TW069	海生館人工濕地	地方級	•										•
TW070	關山人工濕地	地方級				•							•
TW071	鸞山湖濕地	地方級				•							•
TW072	金龍湖濕地	地方級								•			•
TW073	六十石山濕地	地方級				•						•	
TW074	竹安濕地	地方級							•		•		•
TW075	菜園濕地	地方級				•					•		•

附錄二 國家重要濕地現況與威脅類型整理

編號	濕地	級別	棲地變化	環境破壞	人為干擾	非法漁獵	外來動植物	族群下降
TW001	曾文溪口濕地	國際級	●					
TW002	四草濕地	國際級	●				●	
TW003	夢幻湖濕地	國家級	●	●				
TW004	關渡	國家級		●	●		●	
TW005	大漢新店濕地	國家級	●	●				
TW006	挖子尾	國家級	●	●	●		●	●
TW007	淡水河紅樹林濕地	國家級		●	●	●	●	
TW008	五股濕地	國家級	●	●	●	●		
TW009	桃園埤圳濕地	國家級		●	●		●	
TW010	新豐濕地	國家級		●	●			
TW011	鴛鴦湖濕地	國家級	●		●			
TW012	香山濕地	國家級	●	●	●			
TW013	七家灣溪濕地	國家級	●					●
TW014	高美	國家級		●	●			
TW015	大肚溪口	國家級	●	●	●			
TW016	鰲鼓濕地	國家級		●	●		●	
TW017	好美寮濕地	國家級	●	●	●			
TW018	布袋鹽田濕地	國家級	●	●	●	●		
TW019	八掌溪口濕地	國家級		●	●	●		
TW020	北門濕地	國家級			●			
TW021	官田	國家級	●					
TW022	七股鹽田濕地	國家級		●	●			
TW023	鹽水溪口濕地	國家級		●	●			
TW024	楠梓仙溪濕地	國家級			●	●		
TW025	大鬼湖濕地	國家級				●		
TW026	洲仔	國家級						
TW027	南仁湖濕地	國家級			●			

TW028	龍鑾潭濕地	國家級		•	•			
TW029	新武呂溪濕地	國家級		•	•			
TW030	大坡池濕地	國家級		•	•			
TW031	卑南溪口濕地	國家級		•	•			
TW032	小鬼湖濕地	國家級		•	•	•		
TW033	花蓮溪口濕地	國家級		•				
TW034	馬太鞍濕地	國家級		•	•		•	
TW035	雙連埤	國家級		•	•		•	
TW036	蘭陽溪口	國家級		•	•			
TW037	五十二甲濕地	國家級		•	•	•	•	
TW038	無尾港濕地	國家級		•	•			
TW039	南澳濕地	國家級			•			
TW040	青螺濕地	國家級	•	•	•			
TW041	慈湖	國家級		•	•			
TW042	清水濕地	國家級	•	•	•			
TW043	嘉南埤圳濕地	國家級		•	•			
TW044	新海人工濕地	地方級	•		•			
TW045	打鳥埤人工濕地	地方級	•	•	•			
TW046	竹北蓮花寺濕地	地方級	•	•	•		•	
TW047	竹南人工濕地	地方級		•	•			
TW048	向天湖濕地	地方級	•		•			
TW049	大湳湖濕地	地方級			•			
TW050	東勢人工濕地	地方級		•	•			
TW051	草湳濕地	地方級		•	•			
TW052	草坵	地方級		•				
TW053	成龍濕地	地方級		•	•		•	
TW054	植梧濕地	地方級	•	•	•		•	
TW055	彌陀濕地	地方級		•	•			
TW056	八掌溪中游濕地	地方級		•	•	•		
TW057	白河國小人工濕地	地方級						

TW058	嘉南藥理科技大學 人工濕地	地方級						
TW059	竹滬鹽田濕地	地方級	•	•	•			
TW060	永安鹽田濕地	地方級	•	•	•			
TW061	大樹人工濕地	地方級	•	•	•		•	
TW062	烏松濕地	地方級		•	•		•	
TW063	林園人工濕地	地方級		•	•			
TW064	援中港濕地	地方級		•	•			
TW065	半屏湖濕地	地方級					•	
TW066	鳳山水庫濕地	地方級			•		•	
TW067	武洛溪濕地	地方級		•	•		•	
TW068	屏東科技大學人工 濕地	地方級					•	
TW069	海生館人工濕地	地方級						
TW070	關山人工濕地	地方級						
TW071	鸞山湖濕地	地方級		•	•		•	
TW072	金龍湖濕地	地方級			•		•	
TW073	六十石山濕地	地方級		•	•			
TW074	竹安濕地	地方級		•	•	•		
TW075	菜園濕地	地方級			•			
TW076	彰化海岸濕地	地方級	•	•	•			

附錄三 韓國環境相關法規

韓國環境相關法規列表

1960 年 6 個法案	1970-1980 年 9 個 法案	1990 ~ 2008 年(46 個法案)		
		目前法案	頒布日期	修訂日期
污染環境防治 法 Nov. 5, 1963	環境保護法 Dec. 31, 1977	框架環境政策法	Aug. 1, 1990	Mar. 28, 2008
		清潔空氣保護法	Aug. 1, 1990	Feb. 13, 2009
		可持續發展的框架法	Aug. 3, 2007	Feb. 4, 2008
		環境教育促進法	Mar. 21, 2008	Sep. 22, 2008
		環境健康法	Mar. 21, 2008	Mar. 22, 2009
		室內空氣質量控制在公共使用設施等 法案	Dec. 30, 1996	Oct. 17, 2007
		噪聲和振動控制法	Aug. 1, 1990	Mar. 21, 2008
		惡臭防治法	Feb. 9, 2004	Jan. 3, 2007
		改善空氣質素首都特別法	Dec. 31, 2003	Jan. 26, 2007
		水環境質量和生態系統保護法	Aug. 1, 1990	Mar. 21, 2008
		有關漢江水質改善及社區支持法	Feb. 8, 1999	Jan. 16, 2001
		洛東江流域管理與社區支持法案	Jan. 14, 2002	Jan. 14, 2002
		對錦江流域管理與社區支持法	Jan. 14, 2002	Jan. 14, 2002
		流域管理與社區支持法	Jan. 14, 2002	Jan. 14, 2002
		自然環境保護法	Dec. 31, 1991	Mar. 28, 2008
		特別措施與控制環境犯罪法	May 31, 1991	Dec. 31, 2008
		環境糾紛調整法	Aug. 1, 1990	Mar. 21, 2008
		對南極活動與環境保護法（聯合頒布）	Mar. 22, 2004	Mar. 22, 2004
		關於促進購買環保產品法	Dec. 31, 2004	Sept. 27, 2006
環境測試及檢驗法	Oct. 4, 2006	Oct. 5, 2007		

		環境改善費用責任法	Dec. 31, 1991	May 17, 2007
	自然公園法	自然公園法	Jan. 4, 1980	Apr. 11, 2007
		生態系統保護的小島嶼特別法	Dec. 31, 1997	May 17, 2007
		濕地保全法（聯合頒布）	Feb. 8, 1999	Apr. 11, 2007
		環境影響評估法	Dec. 31, 1999	Mar. 28, 2008
		土壤環境保護法	Jan. 5, 1995	May 17, 2007
		關於保護白頭大干山系統法（聯合頒布）	Dec. 31, 2003	Jul. 13, 2007
		全國文化遺產和自然生態環境資產信託法（聯合頒布）	Mar. 24, 2006	Mar. 25, 2007
有關保護鳥類，哺乳動物和狩獵法 Mar. 30, 1967		野生動物保護法	Feb. 9, 2004	May 17, 2007
	環境污染防治公司法 May 1, 1983	環境管理公司法	May 21, 1983	Jan. 3, 2007
		關於特殊會計環境改善法	Jan. 5, 1994	Dec. 30, 2006
		發展和支持環境技術法	Dec. 22, 1994	Jan. 7, 2009
關於有毒及有害物質法 Dec. 13, 1963		有毒化學品管制法	Aug. 1, 1990	Mar. 21, 2008
		持久性有機污染物（POPs）控制法	Jan. 26, 2007	Jan. 27, 2008
廢棄物清理法 Dec. 30, 1961	廢物管制法	廢物控制法	Dec. 31, 1986	Dec. 21, 2007
		污水處理、糞便和牲畜廢水法	Mar. 8, 1991	Sept. 28, 2007 取消
		關於管理和使用的畜禽糞便法（聯合頒布）	Sept. 27, 2006	Sept. 28, 2007
		對促進節能和資源的再生利用法	Dec. 8, 1992	Mar. 21, 2008

		資源回收再利用的電器和電子設備和車輛法（聯合頒布）	Apr. 27, 2007	Jan. 1, 2008
		控制危險廢物越境轉移及其處置法	Dec. 8, 1992	Feb. 29, 2008
		促進建築廢料回收法	Dec. 31, 2003	Dec. 28, 2006
		推廣安裝廢物處置設施和提供援助鄰區法	Jan. 5, 1995	Mar. 21, 2008
		垃圾填埋場管理公司法	Jan. 21, 2000	Jan. 21, 2000
	複方廢物處理公司法 Dec. 28, 1979	韓國環境與資源公司法	Dec. 27, 1993	Dec. 30, 2003
下水道法		下水道法	Aug.3, 1966	Mar. 21, 2008
供水及水務設施安裝法		供水及水務設施安裝法	Dec. 31, 1961	Mar. 21, 2008
		飲水管理法	Jan. 5, 1995	Mar. 21, 2008

附錄四、香港須優先加強保育地點清單內容之簡敘

序號	名稱	說明
1	拉 姆 薩 濕地	1995年9月米埔內后海灣範圍根據《關於特別是作為水鳥棲息地的國際重要濕地公約》(拉姆薩公約)被列為國際重要濕地。該片濕地在香港新界西北方，位處后海灣末端的內后海灣南面。根據《野生動物保護條例》第170章，上述濕地大部分土地已劃為「限制地區」。其他地方則大都列為分區計畫大綱圖(S/YL-LFS/5、S/YL-MP/4、S/YL-NSW/4、S/YL-ST/5及S/TSW/7)的「自然保育區」
2	沙 羅 洞	位於新界東北部大埔，被八仙嶺郊野公園環抱，南面約3.8公里為大埔新市鎮市中心。沙羅洞大部分範圍已在分區計畫大綱圖(S/NE-SLT/2)列為「自然保育區」及「綠化地帶」。多條溪流及溪兩旁30米緩衝區已列為「具特殊科學價值地點」，現有村屋及擴展區則列為「鄉村式發展」
3	大 蠔	大蠔灣的前端有一片狹窄的淺灘，伸展至陡峭的大東山腳下。地勢較高的山坡多為灌木林及草地，區內還有河畔林地、溪流及季候性沼澤。最大的溪流名為大蠔河，與多條支流從高崗涓涓而下，流進低處長滿紅樹的河口三角洲泥灘。大蠔目前尚未納入任何法定規劃圖則中。大蠔河及海灣部分範圍則已在1999年5月5日列為「具特殊科學價值地點」。
4	鳳 園	本地點位於「鳳園谷具特殊科學價值地點」，亦即鳳園村後的林谷。本地點已在分區計畫大綱圖(S/TP/16)列為「具特殊科學價值地點」，主因是該處的林谷有寬藥青藤(<i>Illigera celebica</i>)等多種稀有/受保護植物生長，此外亦是多種不常見的蝴蝶如燕鳳蝶(<i>Lamproptera curius</i>)、裳鳳蝶(<i>Troides helena</i>)及紅珠鳳蝶(<i>Pachliopta aristolochiae</i>)的棲息地。
5	鹿 頸 沼 澤	本地點位於新界東北部，涵蓋沼澤、貫連沼澤與沙頭角海的水道及風水林。本地點大部分範圍已在分區計畫大綱圖(S/NE-LK/7)列為「自然保育區」，以維護及保存現有的自然風景、生態或地形特色，以作自然護理、教育及研究用途，以及確保發展項目不會影響郊野公園等易受損害的自然環境。本「自然保育區」涵蓋濕地動植物種豐碩的鹿頸沼澤。
6	梅 子 林 及 茅 坪	梅子林坐落西貢，被馬鞍山郊野公園環抱，西北方有一條小路，東南約一公里的茅坪被馬鞍山郊野公園包圍。山谷蔚然成林，有數條小村(茅坪老屋、茅坪新屋及黃竹山)。茅坪谷有一道山溪，經梅子林流入吐露港。梅子林大部分範圍已在分區計畫大綱圖(S/MOS/11)列為「綠化地帶」，茅坪鄰近「茅坪具特殊科學價值地點」，目前未列入任何法定規劃圖則。

7	烏蛟騰	烏蛟騰位於新界東北部，約在粉嶺/上水新市鎮以東 8.5 公里，四周皆毗連船灣郊野公園邊界，北面是巍峨的芬箕托，東北面為吊燈籠，南臨馬頭峰，西面則有三 籬。烏蛟騰大部份範圍已在分區計畫大綱圖(S/NE-WKT/4)列為「自然保育區」，以維護及保存現有的自然風景、生態或地形特色，以作自然護理、教育及研究用途，以及可確保發展項目不會影響郊野公園等易受損害的自然環境。當中河溪和濱水生境最為重要，該處是多種不常見蜻蜓的棲息地。烏蛟騰西部目前仍有鄉村和適合擴展鄉村的土地，因此已列為「鄉村式發展區」。
8	塋原及河上鄉	塋原及河上鄉位於雙魚河與石上河之間，農地生境阡陌縱橫，有多種依靠淡水濕地存活的鳥類棲息，因此素被公認為具有高度生態價值的地點。本地點大部分範圍已在分區計畫大綱圖(S/NE-KTN/4 及 S/FSS/11)列為「農地」，允許進行農業活動，興建小型屋宇則須城市規劃委員會批准。
9	拉姆薩濕地以外之后海灣濕地	這片濕地位於新界西北面，包括拉姆薩濕地周圍的甩洲、練板村及馬草壟一帶的大量魚塘。這片土地屬於多分區計畫大綱圖(S/TSW/7、S/YL-LFS/5、S/YL-MP/4、S/YL-NSW/4、S/YL-PS/9、S/YL-ST/5 及 S/YL/12)所劃定的「濕地保育區」。任何擬於「濕地保育區」進行的發展計畫，均須遵從《城市規劃委員會規劃指引 — 擬於后海灣地區內進行發展而按照城市規劃條例第 16 條提出的規劃申請》。
10	嶂上	這個地區由村落、林地、淡水沼澤、溪澗及荒廢的耕地組成，四周是連綿起伏的山巒。嶂上位於西貢，距離西貢市中心約 6 公里，完全為西貢西郊野公園所包圍。本地點並未被列入任何法定規劃圖則。
11	榕樹澳	榕樹澳於西貢企嶺下內海，鄰近西貢西郊野公園。本地點涵蓋紅樹林、淡水沼澤、河溪、林地、荒廢農地和鄉村。榕樹澳的紅樹林位於海平線，海水從西面的企嶺下海流入沿岸地帶。榕樹澳的北部和南部有次生林地。本地點並未列入任何法定規劃圖則。
12	深涌	本地點位於大埔，毗連西貢西郊野公園，位處企嶺下海東面出口。本地點包括多種生境，包括自然溪流、淡水沼澤、荒廢濕田、紅樹林、林地、風水林及鄉村。深涌僅略高於海平線，區內有一條緩流清溪，沿沼澤及荒廢農地流入沿岸泥灘。深涌西部朝向企嶺下海，其餘三面則被西貢西郊野公園所包圍。本地點並未列入任何法定規劃圖則。

資料來源：香港特別行政區政府漁農自然護理署

附錄五、韓國濕地保全法翻譯

- 法律 第 5866 號 新規制訂 1999.02.08
法律 第 6825 號 部份改訂 2002.12.26
法律 第 7167 號 (野生動物保護法) 部份改訂 2004.02.09
法律 第 7461 號 部份改訂 2005.03.31
法律 第 8045 號 (海洋生態系之保存及管理相關法律) 部份改訂 2006.10.04
法律 第 8291 號 法制明變更及部份改訂 2007.01.26 (於「濕地保全法」變更)
法律 第 8351 號 農漁村整備法部份改訂 2007.04.11

第一章 總則

第一條 目的

將濕地保存、管理上所需之事項予以規定，使有效率保存濕地與其生物多樣性，反映國際濕地協約宗旨，並以增進國際協約效力為目標。

第二條 定義

本法用詞定義為下

- 一、 濕地；指淡水、淡鹽水、或鹽水永久或暫時性覆蓋之表面區域，又分為內陸濕地、沿岸濕地。
- 二、 內陸濕地；指陸地或島內所在之湖泊、沼澤及河口等地區。
- 三、 沿岸濕地；指滿潮時，其水位與地面相接之界線起，到低潮時水位線與地面交接之界線為主。
- 四、 濕地毀損；指由排水、埋灌、工程之方式變更其濕地原有之型態，或在濕地設置構造物或設備等方式，將濕地作保存以外之目的使用。

第三條 濕地保全之義務責任

- 一、 國家或特別市、直轄市、道縣、特別自治道（以下簡稱市、道縣），具有濕地保全之義務責任。
- 二、 依第四條及第五條規定，環境部長官總括其對於濕地之調查及設計濕地保全基本計畫之相關事項。
- 三、 有關內陸濕地之第八條規定，環境部長官需建立、執行其濕地保護區域、濕地周邊管理區域、或濕地改善區域之指定及保存相關措施。有關沿岸濕地第八條規定，海洋水產部長官需建立、執行其濕地保護區域之指定及保存相關措施。
- 四、 特別市長、直轄市長、道知事縣長、或特別自治市長（以下簡稱市、道縣長），依第三項規定，需協助其措施之執行。

第四條 對於濕地之調查

- 一、 環境部長官、海洋水產部長官或縣市長需每五年實施濕地之生態系現況及污染現況、及濕地周邊影響區域之土地利用實況等，及濕地之社會、經濟性現況之相關基礎調查。
- 二、 國際重要濕地協定認定有必要改善及保存之濕地或水鳥棲息地，環境部長

官、海洋水產部長官或縣市長對於該地除了根據第一項規定之基礎調查外，可以再實施精密調查。

第五條 濕地保全基本計畫之建立

- 一、依第四項所做的濕地調查結果為基礎，需由環境部長官、海洋水產部長官每五年各自建立其濕地保全基礎計畫(以下簡稱基礎計畫)，再由環境部長官、海洋水產部長官達成協議，以基礎計畫為基礎，再建立濕地保全基本計畫(以下簡稱基本計畫)，此時依據其他法律所建立之濕地保全相關計畫，要受到最大程度之尊重。
- 二、基本計畫內，須包含以下項目：
 - (一)、有關濕地保全之措施方向。
 - (二)、濕地調查之相關事項。
 - (三)、濕地的分布與面積及生物多樣性現況之相關事項。
 - (四)、其他與濕地相關及與其他國家基本計畫所調整之相關事項。
 - (五)、國際協力保全濕地之相關事項。
 - (六)、由總統令所訂定，其他在濕地保全法上所必須之事項。
- 三、環境部長官、海洋水產部長官在建立其基礎計畫或基本計畫之時，須與相關中央行政機關達成協議，且於必要之時，可向相關中央行政機關之長官或縣市長要求提供相關資料。若要變更其基礎計畫或基本計畫之時，亦是如此。
- 四、環境部長官在建立基本計畫之時，須通報於相關中央行政機關之長官或縣市長，欲變更其基本計畫，亦是如此。
- 五、環境部長官、海洋水產部長官在執行其基本計畫之時，可向相關中央行政機關要求提供其必要措施。此時，相關中央行政機關若無特別事由，須配合要求。
- 六、基礎計畫或基本計畫其建立上所必要之事項，則由總統令訂定。
- 七、縣市長為保全管轄區域內濕地，須建立濕地保全實踐計畫。此時，須遵照第一項至第六項之規定。而其第三項至第五項之中，「相關中央行政機關之長官」看作「相關行政機關之長官」，「縣、市長」看作「鄉鎮、市長」。

第五條之二

國家濕地審議委員會之設置

- 一、為審議有關濕地保全之下列事項，在環境部下設置國家濕地審議委員會(以下簡稱委員會)
 - (一)、基本計畫之建立與變更
 - (二)、協約當事局處、部會之決議，及實施勸告事項。
 - (三)、審理有關濕地保全政策之重要事項，以及由環境部長官及海洋水產部長官所提出須經審議之事項。
- 二、委員會成員包含委員長 1 人，副委員長 2 人，及 30 位以內之委員。
- 三、委員會之委員長為環境部次長，副委員長則隸屬環境部人員。
- 四、委員由環境部長官任命或委任，條件以國防部、文化觀光局、農林部、環境部、建設交通部、海洋水產部、山林廳以上各項之一之公務人者。
 - (一)、相關中央行政機關之長官所指定之隸屬高層公務員。

- (二)、濕地管轄縣市之縣市長所指名之二、三級或同等級公務員。
- (三)、由環境部長官或海洋水產部長官所指定，為對於濕地學識及經驗豐富者。
- 五、委員會之構成、營運及其他必要事項，則由總統令訂之。

第六條

濕地調查員

- 一、為實施濕地調查，環境部長官、海洋水產部長官及縣市長，於必要之時可在調查期間委任濕地調查員(以下簡稱調查員)。
- 二、調查員之資格及委任時間及其相關必要事項，則由環境部與海洋水產部共同訂定之。

第七條

他人土地之出入

- 一、為實施濕地調查，環境部長官、海洋水產部長官及縣市長，於必要之時可許可相關公務員、調查員出入他人土地，以變更或除去其土地上之立木、土石或其他障礙物。
- 二、依據第一項，出入他人土地或將障礙物變更、去除時，須先向土地所有權人或管理人(以下簡稱所有者)事先通知。
- 三、日出前日落後，若無該土地所有者之同意，由圍牆或籬笆環繞之他人土地不可出入。
- 四、土地所有者，無正當理由之下，不得拒絕、妨礙或迴避第一項規定之調查行為。
- 五、依據第一項規定，欲出入他人土地者，須出示證件以證明其權限。

第二章 濕地之保全與管理

第八條

指定濕地區域

- 一、環境部長官、海洋水產部長官、或縣、市長可以在以下各項目濕地中，指定為濕地保護區域，且將其周邊區域，指定為濕地周邊管理區域。
 - 1. 維持原始性自然狀態，或生物多樣性非常豐富之區域。
 - 2. 正處於稀有或面臨絕種之野生動、植物的區域。
 - 3. 具有特異景觀、地型、或地質學價值的區域。
- 二、環境部長官、海洋水產部長官、或縣、市長，可以在適用於以下各項目之區域，指定為濕地改善區域。
 - 1. 在濕地保護區域中，有憂慮其濕地已經嚴重毀損或即將嚴重之區域。
 - 2. 濕地生態系的保存狀態不良，透過人為管理將具有改善價值之區域。
- 三、環境部長官或海洋水產部長官，依據第一項或第二項規定，在指定其濕地保護區域之時，需聽取縣、市長、及當地居民的意見後，並與相關中央行政機關之長官達成協議使可執行。
- 四、縣、市長，依據第一項或第二項規定，在指定其濕地保護區域之時，需聽取鄉、鎮、市長、及當地居民的意見後，與相關中央行政機關之長官達成

協議使可執行。

- 五、 環境部長官、海洋水產部長官、或縣、市長，在指定其濕地保護區域之時，需告示該區域之名稱、位置、及面積、其他共同法令所訂定之事項。
- 六、 指定濕地保護區域等之相關必要事項，則由總統令訂定

第九條

履行協約

- 一、 環境部長官或海洋水產部長官，在濕地尚未被指定為濕地保護區域或濕地改善區域，但具備相當價值之時，可與相關中央行政機關之長官達成協議，訂定為即將通報濕地。
- 二、 政府部分，將依據第一項規定內之已通報登錄濕地，需努力於具備其相對應之濕地保全對策，才可撤銷或縮小其面積。
- 三、 政府部分，對於所登錄之濕地，必須誠實履行保存、管理、與其他加入國間之共同研究、及資料交換等，協約所規定之事項。

第十條

濕地保護區域等之變更或解除

- 一、 環境部長官、海洋水產部長官、或縣、市長，可以將總統令所訂定之濕地保護區域等，因為公益或軍事上不可避免之時、或因該地區之天災、地變、其他事由，對於已喪失濕地保護區域等之價值、或已無必要保存之區域、解除其指定，或變更縮小其區域。
- 二、 第八條第三項至第六項之規定，有關濕地保護區域等的解除指定或變更，需遵用第十條第一項規定。

第十一條之一

保存計畫之樹立、實行

- 一、 環境部長官、海洋水產部長官、或縣、市長，需與相關中央行政機關之長官達成協議，建立、實行其對於濕地保護區域等之保存計畫（以下簡稱保存計畫）【修訂 2005.3.31】【實行日 2005.10.1】
- 二、 保存計畫內，需包含以下各項目之事項【改訂 2007.1.26】【實行日 2007.7.27】
 - 1. 濕地保全之相關基本事項
 - 2. 依據第十二條規定之濕地保全、利用設施、設置等相關事項
 - 3. 濕地保全及利用、管理之相關事項
- 三、 保存計畫之建立方法、節次等，其相關必要事項，則由總統令訂定【實行日 99.8.9】

第十二條之一

濕地保全計畫之遵守

相關中央行政機關之長官，在濕地保護區域中，欲將濕地進行保全、利用、或管理等相關行為之時，須遵照其基本計畫及保存計畫。【本條新設 2002.12.26】

第十二條之二

濕地保全、利用設施

- 一、環境部長官、海洋水產部長官、相關中央行政機關之長官、或地方自治團體之長官，爲了濕地之保存、利用，可以不顧第十三條第一項之規定，將以下各項目之設施（以下簡稱「濕地保全、利用設施」）設置、營運【改訂 2002.12.26、2007.1.26】【實行日 2007.7.27】
 1. 爲保護濕地之保護設施。
 2. 爲研究濕地之研究設施。
 3. 不影響濕地保全障礙之木造橋樑、教育、文宣設施、及導覽、管理等設施。
 4. 其他以總統令所訂定之爲濕地保全設施。
- 二、地方自治團體欲將已被指定濕地保護區域進行設置、營運之時，要事先獲得環境部長官或海洋水產部長官之認可。但依其他法令之事業計畫，依據第十二條第一項各項目規定，來設置其他設施之時，不在此限。【改訂 2002.12.26、2005.3.31、2007.1.26】【實行日 2007.7.27】
- 三、依據第一項各項目規定，設施之設置、利用、及營運、管理等相關必要事項，則由總統令訂定【改訂 2007.1.26】【實行日 2007.7.27】

第十三條 行爲限制

- 一、依據第八條第一項規定，任何人均不可在濕地保護區域等內（以下簡稱濕地保護區域）做出以下各項目內的任何一項行爲。但依據「農漁村整備法」第二條第六項規定，爲農業生產基本設施之維持、管理、所需之情形，或爲將該設施使用於農業目的，適用於第一項至第三項任何一項目之行爲時，或爲「災難及安全管理基本法」三十七條之緊急措施，適用於第二項或第三項之行爲時，或爲重要軍事目的之時，在其必要之最小限度範圍內，由總統令所訂定之情形，不在此限。【改訂 2007.1.26、2007.4.11、第 8351 號（農漁村整備法）】【實行日 2007.7.27】
 1. 建築物、其他工作屋之建設，或擴建及變更土地之使用型態。
 2. 影響濕地之水位、或水量增減之行爲。
 3. 泥、沙、砂石、或巨石等之採取。
 4. 礦物之開採。
 5. 引進、耕作、捕獲、或採取動、植物。（若該地區居民，在共同法規所訂定之時間內，以生活手段或休閒活動等爲目的，已持續之耕作、捕獲、或採取之情形可以除外。）
- 二、無論任何人，在濕地周邊管理區域或濕地改善區域之內
- 三、依據「野生動植物保護法」第二條第四項之規定，不可隨意放生或養殖破壞生態系之動、植物，或依據「海洋生態系保存及管理之相關法律」第二條第十二項之規定，不可隨意放生或養殖破壞海洋生態系之生物。
- 四、【改訂 2004.2.9、法律第 7167 號（野生動、植物保護法）2006.10.4 第 8045 號「海洋生態系保存及管理之相關法律」】【實行日 2007.4.5】
- 五、依據第八條第一項規定，濕地周邊管理區域內，若有一定規模以上之拓建事件、填海造陸事件、或其他危害濕地保護之行爲，需經由環境部長官、海洋水產部長官、或縣、市長同意，而其相關中央行政機關之長官，需與

環境部長官、海洋水產部長官、或縣、市長達成協議。**【改訂 2005.3.31】**
【實行日 2005.10.1】

- 六、依據第十三條第三項規定之承認或協議對象行為、事業的規模等及其他所必要之事項，由總統令訂定之。
- 七、適用於以下各項內任何一項之情形，若已獲得環境部長官、海洋水產部長官、或縣、市長之認可時（若為相關中央行政機關之長官，則指已獲環境部長官、海洋水產部長官、或縣、市長之協議），其第十三條第一項及第二項之規定，不在此限。**【改訂 2005.3.31、2007.1.26】****【實行日 2007.7.27】**
1. 適用「自然災害對策法」第二條第二項，爲了預防自然災害及復育救護等，所必須之情形。
 2. 爲了濕地保護區域等之保存所必要，或在濕地保護區域等地，農林水產業之經營行為所必要之情形。
 3. 其他總統令所訂定之公異上不得已之情形
- 八、六、依據第十三條第五項規定，或協議之節次、及其必須之事項，則由總統令訂定之。**【新設 2002.12.26】****【實行日 2003.06.27】**，有關濕地保護區域等的指定與解除或變更等，需遵用此項。**【改訂 2005.3.31】****【實行日 2005.10.1】**

第十四條

中止命令

- 一、環境部長官、海洋水產部長官、或縣、市長，對於在濕地保護區域內，違反第十三條第一項規定之行為者，可命令中止其行為，或可命令其於相當期間內，恢復原狀，若難以恢復原狀時，亦可命令其做出相對的補償措施。**【改訂 2005.3.31】****【實行日 2005.10.1】**

第十五條

出入限制

- 一、環境部長官、海洋水產部長官、或縣、市長，爲保護、管理濕地保護區域及濕地改善區域，若有需要可於相當期間內訂定該地區限制或禁止出入之命令。但以下各項之任何一項時，不在此限。**【改訂 2002.12.26、2005.3.31、2007.1.26】****【實行日 2007.7.27】**
1. 該地區居民，爲經營日常生活、農林水產業而出入之情形。
 2. 爲進行濕地保全之事業而出入之情形。
 3. 爲進行軍事目的出入之情形。
 4. 「自然災害對策法」第二條第二項，爲了預防自然災害及進行緊急措施、重建或救援等必要之行動而出入之情形。
 5. 其他對於濕地保護區域之保存、管理上，無妨礙之行為，且爲總統令所訂定之行為而出入之情形。
- 二、環境部長官、海洋水產部長官、或縣、市長，依據第十五條第一項之規定，欲限制其出入或禁止時，需告示該地區之位置、面積、限制出入、或禁止期間及其他共同法令所訂定之事項。**【改訂 2005.3.31】****【實行日 2005.10.1】**
- 三、環境部長官、海洋水產部長官、或縣、市長，若被認定其限制出入或禁止事由已消失時，需立刻解除其限制出入或禁止規定，並公告其事實。**【改**

訂 2005.3.31】【實行日 2005.10.1】

第十六條

其他法律間之關係

- 一、被指定為濕地保護區域、或須改善之濕地，若有重大之公益、軍事之必要，除總統令所訂定之情形外，建立埋立基本計畫須依據「公有水面埋立法」第四條規定；變更埋立基本計畫須依據同法第八條規定；公有水面埋立許可依據同法第九條規定或依據「骨材採取法」第 22 條之規定，不可發行骨材採取許可【改訂 2002.12.26、2007.1.26】【實行日 2007.7.27】
- 二、相關行政機關之長官，若要指定濕地與相關之區域之保存、利用時，須與環境部長官、海洋水產部長官達成協議。但若其他法律有協議步驟之時，應依該步驟。【新設 2002.12.26】

第十七條

已毀損濕地之管理

- 一、依據第十六條規定，政府、國家、地方團體、或企業，在濕地保護區域或濕地改善區域之中，於總統令所訂定之比例以上，毀損其濕地面積之時，該濕地保護區域或濕地改善區域中，必須以共同法令所規定比例之濕地面積【改訂 2002.12.26】
- 二、依據第 1 條規定，政府須在共同法令所規定之期間內，觀察濕地生態系變化之情況，並報告其結果，使毀損區域周邊之生態系能保存。

第十八條

設置、管理人工濕地之勸導

環境部長官、海洋水產部長官，為了保全生態系並改善濕地環境，須勸導相關中央行政機關之長官或地方政府之長官，將已毀損濕地與其周邊設置為人工濕地；因海流、河川出海口等因素自然造成之濕地，則盡可能維持或保存。

【實行日 99.8.9】

第十八條之二

管理費用

- 一、環境部長官、海洋水產部長官、或縣、市長，可以向利用濕地保護區域的人民，徵收其使用費用。但依據「自然公園法」所指定公園區域內之濕地保護區域等情形，則依「自然公園法」所訂定。【改訂 2005.3.31、2007.1.26】
【實行日 2007.7.27】
- 二、環境部長官、海洋水產部長官、相關中央行政機關之長官、或地方政府之長官，可向利用濕地設施的人民，徵收其利用費用。但依據「自然公園法」所指定公園區域內之濕地保全、利用設施之情形，則依「自然公園法」所訂定。【改訂 2007.1.26】【實行日 2007.7.27】
- 三、依據第二十一條第一項規定，環境部長官、或海洋水產部長官，將依據第一項規定之利用費用，若將其權限委任給縣、市長、或鄉、鎮、市長（是指地方政府之縣轄市。以下類同）之時，其費用歸為其徵收之縣、市、或鄉、鎮、市的收入。

- 四、 依據第一項本文及第二項之規定，其利用費用之金額、徵收步驟及免除等相關事項，則以共同法令訂定之。【本條新設 2002.12.26】【實行日 2003.06.27】

第三章 補償

第十九條

獎金

若有違反第十三條第一項或第二項之規定者，對於向相關行政機關或檢警單位告發者，環境部長官、或海洋水產部長官、或縣、市長可依據總統令所訂定，支付其獎金。【改訂 2005.3.31】【實行日 2005.10.1】

第二十條

損失賠償

- 一、 國家或縣、市政府，對於因為濕地調查而遭受損失者，需依據總統令所訂定賠償其損失。【改訂 2005.3.31】【實行日 2005.10.1】
- 二、 依據第一項之規定，若有接受補償者，需向環境部長官、或海洋水產部長官、或縣、市長請求補償【改訂 2005.3.31】【實行日 2005.10.1】
- 三、 環境部長官、或海洋水產部長官、或縣、市長，若有依據第 2 項之規定請求補償之時，需與請款人協議決定其補償金額，且需通知【改訂 2005.3.31】【實行日 2005.10.1】
- 四、 若依據第三項規定之協議無法成立，環境部長官、或海洋水產部長官、或縣、市長，或請求補償者，可以向管轄土地收容委員會申請再判決【改訂 2005.3.31】【實行日 2005.10.1】

第二十條之二

土地等之徵收

- 一、 環境部長官、或海洋水產部長官，為了濕地保護區域等生態系之保存，所必要之區域等地內，土地、建築物、或其他物件、及觀光圈、漁業圈等之權利（以下簡稱土地等）所有者，若有賣斷其土地等者時，可以徵收之。
- 二、 環境部長官、或海洋水產部長官，為依據第一項之規定，若被認定為其觀光價值特別重要之時，可以排除「觀光法」之規定，與產業資源部長官達成協議，可徵收其觀光區域【改訂 2007.1.26】【實行日 2007.7.27】
- 三、 環境部長官、或海洋水產部長官，依據第一項之規定，在買收土地等之時，其買收價格必須依據「為公益事業之土地等、取得及補償之相關法律」規定所算出之價格【改訂 2007.1.26】【實行日 2007.7.27】
- 四、 依據第 1 項至第 3 項之規定，有關土地等之買收節次等，其必要之事項由總統令訂定之【本條新設 2002.12.26】【實行日 2003.06.27】

第二十一條（權限之委任及委託）

- 一、 環境部長官、或海洋水產部長官，將此法律權限之一部份，依據總統令所訂定，可以委任環境部或海洋水產部所屬機關之長官、縣市長、或鄉、鎮、市長【改訂 2002.12.26】
- 二、 環境部長官、或海洋水產部長官，可將此法律之權限、或部份事務，依據

總統令所訂定，可以委託相關中央行政機關之長官、或相關專門機關

第二十二條（報告與調查等）

- 一、環境部長官、或海洋水產部長官，或縣、市長，對於濕地之毀損，或保全、管理事業之執行者，可以令其所必須之報告，或令其提出濕地之所有、往來、利用、或毀損等相關資料，更可以讓所屬公務員調查此【改訂 2005.3.31】
【實行日 2005.10.1】
- 二、依據第一項之規定，所執行調查之公務員，需將標示其權限之證明，展示於關係人
- 三、依據第一項及第 2 項之規定，有關報告、調查、及證明等之必要事項，則以共同部令訂定之【實行日 99.8.9】

第二十二條之二（國庫補助）

國家在預算之範圍內，濕地保存、利用設施之設置等，為濕地保全之事業，對於地方自治團體或其他團體，可以補助其費用之全部或部份【實行日 2003.06.27】
【本條新設 2002.12.26】

第二十二條之三（名譽濕地生態導覽員）

- 一、環境部長官、或海洋水產部長官，或地方自治團體之長官，為濕地之保護活動等，被認定為有必要之時，可以委任其為名譽濕地生態導覽員
- 二、對於名譽濕地生態導覽員，需依據共同部令訂定之規定，發給可確認其身份之證明書
- 三、名譽濕地生態導覽員之委任方法，及活動範圍等，其相關必要事項，由總統令訂定之【本條新設 2002.12.26】
【實行日 2003.06.27】

第四章 罰則

第二十三條（罰則）

依據第八條之規定，將被指定、告示的濕地，依「公有水面埋沒法」若有無許可而埋沒者，則處於 3 年以下有期徒刑，或 2 千萬圓以下之罰鍰【改訂 2007.1.26】
【實行日 2007.7.27】

第二十四條（罰則）

適用以下各項目中任一項者，處於 2 年以下有期徒刑，或 1 千萬圓以下之罰鍰

1. 違反第十三條第一項或第二項規定者（適用第二十三條規定者除外）
2. 依據第十三條第三項規定，尚未獲得承認而行開墾事業、公有水面埋沒事業、或危害行為者
3. 依第十四條規定，違反其中止、恢復原狀命令、或措施命令者【實行日 99.8.9】

第二十五條（罰則）

違反第 7 條第 4 項之規定，無正當事由拒絕、妨礙、或迴避其調查行為者，則處於 1 年以下有期徒刑，或 500 萬圓以下之罰鍰【實行日 99.8.9】

第二十六條（兩罰規定）

有關法人之代表者、或法人、個人之代理人、使用人、其他從事者、其法人或個

人業務，若違反第 23 條或第 25 條之時，除了處罰其行為者外，對於其法人或個人，亦科各條款之罰鍰

【實行日 99.8.9】

第二十七條（罰鍰）

一、適用以下各項目中任一項者，處於 200 萬圓以下之罰鍰

1. 違反第十五條之規定，出入其限制出入或禁止區域者
2. 依據第二十二條第一項之規定，提出其報告為虛偽、或虛假資料者

二、依據第一項規定之罰鍰，依據總統令所訂定

由環境部長官、海洋水產部長官，或縣、市長（以下簡稱「賦科權者」），賦科、徵收之【改訂 2005.3.31】【實行日 2005.10.1】

三、依據第一項規定，若有對罰鍰處分不服者，在收到其處分告知書是日起 30 日之內，可向賦科權者提出異議

四、依據第一項規定，收到罰鍰處分者，若依據第三項規定提出異議之時，其賦科權者需即刻向管轄法院通知其事實，而收到通知之管轄法院，則依「非訟事節次法」裁判其罰鍰【改訂 2007.1.26】【實行日 2007.7.27】

五、未依第三項規定，在期間內尚未提出異議，也未繳交罰鍰之時，則以國稅、或地方稅滯納處分之例徵收之【改訂 2005.3.31】【實行日 2005.10.1】

附則

第一條（實行日）此法於公佈後經過 6 月起之日實行之

第二條（生態系保全區域中，有關濕地之經過措施）

1. 此法在實行當時，依自然環境保全法所指定之生態系保全區域中，其洛東江河口生態系保全區域、大巖山生態系保全區域、牛浦沼澤生態系保全區域、及 MuGeChi 沼澤生態系保全區域等，皆看做已經以此法指定、告示之濕地保護區域
2. 依據第一項規定，對於已被此法指定、告示之濕地保護區域，在此法實行前，依自然環境保全法，所進行濕地保全相關許可、處分、或其他行政機關之行為，則視做依適用於此法之行政機關行為，或對行政機關之行為

第三條（對於獲得埋沒許可等區域之經過措施）

此法在實行當時，依公有水面埋沒法或依骨材採取法，已獲埋沒許可、或骨材採取許可，或由其他法律獲得該執照或許可之區域，則不適用第八條之規定

第四條（對於已存漁業許可等之經過措施）

此法在實行當時，有關適用於以下各項之一的營業，對於已獲執照、許可、或申報者，則不適用第八條、第十五條、之規定

1. 依據水產業法第八條、第四十一條、第四十二條、及第四十四條規定之免許『執照』漁業、許可漁業、試驗、或教授漁業、及申告漁業
2. 內水面漁業開發促進會，第七條或第九條規定之執照漁業、許可漁業、及申告漁業
3. 鹽管理法第三條第一項規定之鹽製造業。

附錄六、美國奧勒岡州濕地法翻譯

第 196 章--哥倫比亞河峽谷;海洋資源計畫;濕地;清除及回填

2007 年版

(濕地補償銀行)

- 196.600 奧勒岡修正法案(ORS, Oregon Revised Statute) 196.600 至 196.655 中之定義。
- 196.605 目的
- 196.610 濕地；取得與保護；州土地部門部長之職權；費用
- 196.615 濕地補償銀行計畫；計畫標準及準則;規則
- 196.620 資源價值和補償銀行的信用額度；信用額度之使用與撤回；由部長進行之年度系統評量
- 196.623 如補償銀行之水域增強計畫；補償信用額度之出售
- 196.625 補償銀行的回填和清除活動;報告
- 196.630 規則
- 196.635 部長與其他機關及利益團體協商與合作
- 196.640 奧勒岡州濕地補償銀行循環基金帳戶;規則
- 196.643 依照許可的附款條件、授權或違反規定的解決方案以付款
- 196.645 帳戶來源
- 196.650 帳戶使用
- 196.655 奧勒岡州濕地補償銀行循環基金帳戶之報告;內容
- 196.660 奧勒岡修正法案 196.600 至 196.655 之效力
- 196.665 短標題

(濕地保育計畫)

- 196.668 議會決議
- 196.672 政策
- 196.674 全州濕地清冊；規則
- 196.676 對地方政府所發通知之回應
- 196.678 濕地保育計畫；內容；採用程序
- 196.681 部門職責；計畫核可標準；核可條件；處分

- 196.682 回填或移除所需之許可；核發許可之條件
- 196.684 計畫修正；部門的計畫審查；土地利用複查委員會所作處分之審查
- 196.686 受認可的海口管理計畫；審查及核可；公開聽證會；最終處分
- 196.687 人工創造濕地變更或回填之規範
- 196.688 公共資訊計畫
- 196.692 規則

濕地

(濕地補償銀行)

196.600 奧勒岡修正法案(ORS, Oregon Revised Statute) 196.600 至 196.655 之定義:

- (1) 「補償性的濕地減緩」意指由受許可人或第三人所為之創造、復育或強化濕地功能貢獻之行爲，以補償開發計畫的不利影響或解決對奧勒岡修正法案 196.800 至 196.905 之違反。
- (2) 「信用額度」意指在一補償銀行位址所達成之濕地功能貢獻增加之衡量方法。
- (3) 「補償銀行」意指根據奧勒岡修正法案 196.600 至 196.655 所創造、回復或強化之濕地位址，作為補償因根據奧勒岡修正法案 196.600 至 196.905 所為不可避免之不利影響。
- (4) 「補償銀行文件」意指合法、具拘束力且可執行之協議，該協議乃由州土地部門部長及補償銀行主辦人同意，且正式成立補償銀行、制定關於補償銀行之建立、運作及長期營運之約定及條款。
- (5) 「異地補償」意指在開發計畫地區以外之地所為之復育、創造、強化濕地功能貢獻行爲，以補償對於開發計畫地區濕地所生之不利影響。
- (6) 「同地補償」意指在開發計畫地區所為之回復、創造、強化濕地功能貢獻行爲，作為對於開發計畫地區濕地不利影響之補償。
- (7) 「許可行爲」意指依據特定的移除或回填許可，或其他依奧勒岡修正法案 196.600 至 196.905 要求或核發之許可而為之行爲。
- (8) 「服務地區」意指在補償銀行文件中被劃定包含一個或多個被「美國地理量測-1974 年奧勒岡州水文單位地圖」所定義流域的界線。補償銀行提供信用額度以補償開發計畫導致之不利影響。補償銀行的服務地區彼此間並不互相

排除。

- (9)「全州綜合性戶外休閒計畫」意指由州公園及休閒部門依據 1965 年聯邦土地及水保育基金法案所創造的計畫。

196.605 目的。奧勒岡修正法案 196.600 至 196.655 之目的如下:

- (1) 促進(與其他聯邦及各州及其他利益團體之計畫相配合)、維護、保育濕地。
- (2) 增進私人團體、非營利團體及公共團體間之合作努力以管理及保護濕地。
- (3) 補償符合州及聯邦法律所作開發行為之損失，以創造、回復或加強濕地功能貢獻。
- (4) 為了可接受的環境發展，維護並鼓勵可預測及有效率的法規框架。
- (5) 當同地濕地補償抵減不可行時，提供一個異地濕地補償的選擇。

196.610 濕地；取得與保護；州土地部門首長之職權；費用

經由州土地委員會同意後，州土地部門部長得為以下行為:

- (1) 依據奧勒岡修正法案 196.600 至 196.655 規定，由補償銀行購買信用額度時，得索取費用。
- (2) 得取得或接受適合用於補償銀行或保護敏感獨特濕地棲地之土地權利。
- (3) 為落實奧勒岡修正法案 196.600 至 196.655 或 196.800 至 196.905 之規範所為之創造、復育、或強化濕地地區所需之變更行為，得支出費用。
- (4) 為落實奧勒岡修正法案 196.600 至 196.655 或 196.800 至 196.905 規範，有權同意支付州土地部門所支出之行政、研究或科學監測費用。
- (5) 依據在裁判中之特別要求，在 1972 年聯邦海岸地區管理法案下所收取的款項，得使用支出。
- (6) 根據全州綜合性戶外休閒計畫中之濕地條款，對於無償取得的濕地及利益，得收取基於 1986 年聯邦緊急濕地資源法案規範之款項。

聯邦緊急濕地資源法案所收取的款項，應被使用於奧勒岡修正法案 196.600 至 196.655 下之非補償之補充性目的及計畫。

196.615 濕地補償銀行計畫；計畫標準及準則;規則

- (1) 根據奧勒岡修正法案 196.600 至 196.655，經州土地委員會同意後，州土地部門部長應開啓並履行濕地補償銀行計畫。部長應鼓勵補償銀行及其他類型濕

地補償機制的發展及迅速核可。

- (2) 根據州土地委員會的核可，州土地部門應依法採用補償銀行位址選擇程序、運作及評量標準。被納入的標準應包含但不限於：
 - (a) 濕地的歷史發展趨向，包括現在及未來各類濕地損失比率之估算。
 - (b) 濕地對以下方面的貢獻：
 - (A) 野生動物、候鳥及現有物種。
 - (B) 商業及運動型漁場。
 - (C) 表水及地下水的水量及水質，以及洪水控制。
 - (D) 戶外休閒娛樂，包含景觀航道的加強，以及
 - (E) 科學及研究價值。
 - (F) 地區性的經濟需求。
- (3) 對於每一個補償銀行，州土地部門均應建立一個定義完善的計畫，包含初步目標，資源價值清單，以及一個評量及監測計畫。

196.620 資源價值和補償銀行的信用額度；額度之使用與撤回；由部長進行年度之系統評量

- (1) 對於每一個補償銀行，州土地部門均應建立一個資源價值及信用額度系統。
- (2) 來自補償銀行的信用額度可能因以下幾種情形而被撤回：根據奧勒岡修正法案 196.825 (4) 之規定，因許可附加條件而被撤回；任何根據奧勒岡修正法案 196.800 至 196.905 所發之核可；或對違反奧勒岡修正法案 196.800 至 196.905 之解決方案。

根據補償銀行主辦者的要求，州土地部門部長得在符合本小項規定下，為了保存將來使用信用額度之目的，授權撤回補償銀行之信用額度。該信用額度係由主辦者所指定根據奧勒岡修正法案 65.001 所定義之公益法人，或由主辦者所指定根據奧勒岡修正法案 174.109 所定義之公共團體來撤回。

部長應負責此類交易，以確保每個信用額度只能使用一次，以滿足符合本條項的使用。
- (3) 來自淡水補償銀行的信用額度得僅依本小項(2)所描述之方式來使用，並應與補償銀行文件內所規範者一致，且應用於補償銀行服務地區內取得之許可、授權或違反規定的解決方案。除非在例外情形下，州土地部門部長才可因該情形對環境較有利，而可例外超出該區域。

- (4) 入海口補償銀行的信用額度僅得依本小項(2)所描述之方式來使用，且應用於相同海口生態系統區域內取得之許可、授權或違反規定的解決方案。
- (5) 部長不得撤回來自任何補償銀行的信用額度，除非部長：
- (a) 已採取足夠的措施以建立補償銀行之水文功能。
 - (b) 已採取其他創造、復育、強化行為，以建立在補償銀行位址的濕地功能及價值。
 - (c) 經衡量採行的行為及結果，可認定補償銀行的濕地功能及價值有高度可能可相同或大於被破壞或毀損的濕地功能及價值。
- (6) 任何補償信用額度的價格應被設定為可補償該州已發生之所有成本及支出，並可期待建立並維持該補償銀行。
- (7) 部長在依據奧勒岡修正法案 196.600 至 196.905 而決定是否核可或駁回任何移除或回填許可時，都不應考慮補償銀行信用額度的可利用性。
- (8) 部長每年均應：
- (a) 評量在每一個濕地銀行位址所創造的濕地功能及價值。
 - (b) 比較補償銀行現在的功能及價值，與部長預期補償銀行應提供的功能及價值之差異。如果部長發現在預測和真實的功能價值之間，存在任何重大差異，部長應：
 - (A) 暫停該補償位址信用額度的撤回；或
 - (B) 採取立即的行動以確保預期的功能及價值可被建立。
- (9) 當部長認為有下列情形時，則不得自補償銀行撤回針對特別的許可、授權或違反規定的解決方案所授予之信用額度：
- (a) 該針對特別的許可、授權或違反規定的解決方案所授予之信用額度不能充分的維持棲地或物種的多樣性；或
 - (b) 信用額度被提議撤回的補償銀行位址之濕地功能及價值與已受危害及破壞的濕地地區並不相似。

196.623 如補償銀行之水域強化計畫；補償信用額度之出售

- (1) 州土地部門得核可水域強化計畫，並擔保該計畫是如同符合奧勒岡修正法案 196.600 至 196.655 精神下的濕地補償銀行，只要該水域強化計畫符合該部門基於奧勒岡修正法案 196.615 擔保可作為濕地補償銀行之計畫所採取之規則。

(2)若個人、州行政機關、聯邦行政機關、聯邦認可的印地安部落、水域委員會或本州的次級州政治部門擁有土地，而該土地位於符合本條第(1)小項可作為濕地補償銀行的水域強化計畫內，依據奧勒岡修正法案 196.600 至 196.655、以及州土地部門依奧勒岡修正法案 196.600 至 196.655 所制定之規則，則可出售來自該補償銀行之補償信用額度。

196.625 補償銀行的回填及移除活動；報告

(1)州土地部門部長對每一個從奧勒岡補償銀行循環基金帳戶取得資金的補償銀行，都應持續保存關於回填及移除活動的記錄，並加以監測。

(2)州土地部門部長應向州土地委員會提供關於每一個濕地補償銀行所支出及收入金額之年度報告。

196.630 規則

在州土地委員會的核可監督下，州土地部長應採取根據奧勒岡修正法案第 183 章所制定之規則，以落實奧勒岡修正法案 196.600 至 196.655。

196.635 部長與其他機關及利益團體協商與合作

(1) 奧勒岡修正法案 196.600 至 196.655 之條文應由州土地部門部長落實。

州土地部門應徵求以下單位之意見，但不受其拘束：

州漁類及野生動物部門、交通部門、土地保育發展部門、環境品質部門、經濟與社區發展部門、聯邦自然資源及法規機關、受影響的地方政府及特別行政區、保育組織及其他利益團體。

所有的意見均應被寫成書面，並於州土地部門徵詢意見之 30 日內，向州土地部門及補償銀行計畫主持人遞交。若州土地部門並未於徵詢意見之 30 日內收到來自州行政單位、被影響的地方政府、或特別行政區的意見，部長應假設州行政單位、被影響的地方政府、或特別行政區並不欲提供意見。

(2)在向州土地部門諮詢，並與本條第(1)項所指之團體合作時，州土地部門部長應：

(a)審查在全州綜合戶外休閒計畫中成為合適濕地的機會。

(b)發展並建議包含於州綜合性戶外休閒計畫中的濕地優先計畫。該濕地優先計畫應與奧勒岡修正法案 196.600 至 196.655 下的目的及計畫相配合。

(3)部長應與奧勒岡水域強化委員會協商，以建立確認水域強化計畫相當於補償銀行的標準。

196.640 奧勒岡濕地補償銀行循環基金帳戶；規則

- (1) 有別於一般性基金，奧勒岡濕地補償銀行循環基金帳戶乃是分別、獨立的被建立。所有基於奧勒岡修正法案 196.645 被收取的金額均應被撥付入州庫並被歸入該帳戶。所有帳戶內的金額應持續性地被撥付入州土地部門，並以符合奧勒岡修正法案 196.650 之方式運用。該帳戶內的金額得被依奧勒岡修正法案 293.701 至 293.820 規定而為投資、再投資。該帳戶所衍生利息應被歸入該帳戶。
- (2) 州土地部門應保存該帳戶內所有金錢的紀錄。該紀錄應以分別、累進帳戶，顯示金錢的來源，以及對撤回收費的個別活動及計畫。
- (3) 州土地部門應出版年度報告，紀錄該帳戶內金錢的出入情形。
- (4) 州土地部門部長得依奧勒岡修正法案 196.650 之特定目地，制定規範支出優先順序的規則。

196.643 依據許可的付款條件、授權或違反規定的解決方案以付款

個人提供濕地異地賠償是為符合：許可的附加條款(為符合奧勒岡修正法案 196.825(4))；核可(根據奧勒岡修正法案 196.800 至 196.905)；或對違反行為的解決方案(根據奧勒岡修正法案 196.800 至 196.905)。該個人可向有信用額度的許可補償銀行，付款購買信用額度。但若補償銀行無可用的信用額度，則應付款予奧勒岡濕地補償銀行循環基金帳戶。若個人付款予奧勒岡濕地補償銀行循環基金帳戶，該筆款項應等同於州內所有有效補償銀行內信用額度的平均價值。

196.645 帳戶來源

下列金額應被支付給奧勒岡濕地補償銀行循環基金帳戶：

- (1)任何為此目的由立法部門撥付之金額。
- (2)從州土地部門擔負責任的緩減濕地補償中所成立的開發許可、核准或違反規定的解決方案之附加條款所收取之金錢。但民事罰款應予排除。

- (3)依據 1986 年聯邦緊急濕地資源法案，或是 1972 年聯邦海岸地區管理法案所為之裁定所取得的金錢。
- (4)依奧勒岡修正法案 196.600 至 196.655 或 196.800 至 196.905 規定，自任何其他公、私來源所取得的贈與、遺產、捐贈或授予的金錢。
- (5)自該帳戶衍生的金錢，包含由該金錢所生之利息。
- (6)自該帳戶金額投資所得之利息或其他收益。

196.650 帳戶使用

州土地部門可為下列目的使用奧勒岡濕地補償銀行循環基金帳戶內金額：

- (1)為了無償取得適合於補償銀行使用之土地。
- (2)為了實現奧勒岡修正法案 196.600 至 196.905 而創造、復育或強化濕地地區的特別計畫之支出。為了濕地影響而存放於該帳戶之金錢只能被使用於濕地之創造、復育或強化。
- (3)為了從被認可的補償銀行購買信用額度。
- (4)為奧勒岡修正法案 196.600 至 196.655 而支出的行政、研究、科學監測費用。
- (5)為了在 1972 年聯邦海岸地區管理法案下收取基金之支出。
- (6)為了在 1986 年聯邦緊急濕地資源法案下收取基金之支出；為了無償取得在州綜合戶外休閒計畫中所定義之濕地及利益。

196.655 奧勒岡濕地補償銀行循環基金帳戶之報告； 內容

在奧勒岡修正法案 196.885 下，州土地部門部長應向州土地委員會提出奧勒岡濕地補償銀行循環基金帳戶之年度報告。該報告應包含，但不限於：

- (1) 帳戶的財務狀況。
- (2) 依據奧勒岡修正法案 196.600 至 196.655 之創造、復育或強化活動，以及被出售、授予、拋棄、或留存於補償銀行內的信用額度。
- (3) 以該帳戶內金錢取得的濕地。
- (4) 以該帳戶內金額融資運用的濕地補償計畫。
- (5) 每一個補償銀行均應有一個包含但不限於下列事項之活動摘要：
 - (a) 關於地點、面積、潛在信用額度的數量、每一個特別許可之撤回信用額度。
 - (b) 在過去一年中，所有補償銀行終止或已完成的活動狀況。

196.660 奧勒岡修正法案 196.600 至 196.655 之效力

奧勒岡修正法案 196.600 至 196.655 應被任何州及聯邦相關的濕地法律所補充，但不應被取代。

196.665 短標題

奧勒岡修正法案 196.600 至 196.655 得被引注為「1987 年奧勒岡濕地補償銀行法案」。

(濕地保育計畫)

196.668 議會決議。

立法議會部門認定:

- (1)在高水量時期，濕地以一個自然的方式，藉由吸收及儲存水流之方式，避免洪水及暴風雨的侵害。因此，濕地可減少高水量，並避免生命財產之損失。
- (2)濕地對於本州主要的魚類及野生動物，提供繁衍、孵化、撫育、餵食、築巢、冬季棲地等重要功能。
- (3)濕地利用太平洋路徑，為鮭魚、其他迴游性魚類及定居型魚類，提供重要的棲地。
- (4)作為一個累積沉澱之區，濕地可涵養營養分，保留污染物，以避免污染物進入其他水體。
- (5)藉由保留水中的營養物、礦物及有毒物質，濕地為公眾提供具價值的服務，以維持水源清潔並保護水質。
- (6)濕地提供環境及生態研究、公共娛樂及教育之重要機會，並提供景觀的多樣性、以開放空間及視覺享受提供美學價值。
- (7)本州相當數量的原始濕地已被築堤、排乾、填平、挖掘、掘溝或遭受其他種類的改變。
- (8)奧勒岡州的濕地正持續承受開發壓力。
- (9)在濕地保護及其他資源價值利用之間經常存在衝突。
- (10)地方、州及聯邦機關之間所制定不一致的濕地法規，可能導致混亂、挫敗、不合理的遲延，並產生公眾的不穩定。
- (11)濕地管理是本州關注的議題，因為與濕地資源相關的利益及影響，其範圍可能是國際性、全國性、地區性及全州的。

196.670 (舊 541.605；1989 年重新編碼為 196.800)

196.672 政策

除了奧勒岡修正法案 196.805 所描述之政策外，以下為奧勒岡州的政策：

- (1) 透過對全州計畫目標、在地綜合性計畫、及州和聯辦法規計畫間之統合及密切合作，以提升對濕地資源、功能價值的保護、復育及最佳利用。
- (2) 為了奧勒岡修正法案 196.800 至 196.905、全州計畫目標及單一一致界定濕地範圍界線之方式，只對濕地使用單一定義。
- (3) 在一個適用於計畫及法規目地之尺度上，以單一界定標準，建立全州濕地清冊。使該清冊可為州行政機關及地方政府所用，以達成濕地資源管理，以及地方、州及聯邦濕地計畫之最佳利用。
- (4) 透過濕地資源損失補償及採取目前聯邦行政機關所用之程序補償標準，以維持一個穩定的濕地資源基礎。
- (5) 透過鼓勵適當濕地之復育及創造，建立增進濕地資源之機會。
- (6) 透過增進奧勒岡修正法案 196.800 至 196.905 條文、地方土地利用計畫及規範之彼此統合，並透過促進與濕地資源保育相符合之許可審查機制，減少發生於現有濕地計畫及法規框架的延遲及不確定。
- (7) 促使聯邦資源及法規機關建一統一的濕地政策以及更統合一致的標準以履行聯邦水污染控制法，以確保本州利益、協調地方政府利益，且繼續符合聯邦濕地資源保護及管理法律之要求。
- (8) 對關心本州濕地功能、濕地價值及濕地分佈的一般大眾建立並提供資訊，以提高對自然資源的公共意識。
- (9) 靠發展及使用公眾認可計畫、刺激獎勵、及其他非法規的方式，促進在私有土地上濕地價值的保護。
- (10) 對於受認可綜合計畫中原本非濕地且被設計為非濕地用途的土地，鼓勵其作為礦場及建地之過度性使用，並確保該過度性的濕地利用不會限制該位址礦業及建築之未來利用。

196.674 全州濕地清冊；規則

- (1) 州土地部門應編輯並維持一個綜合性全州濕地清冊。
- (2) 為編造全州濕地清冊，州土地部門應建立一個系統以統一濕地的定義、劃界、及綜合性繪圖。初始清冊應基於由美國內陸魚類及野生動物服務部門所提供

的國家濕地清冊。州土地部門應向公眾、地方政府及受影響的州及聯邦行政機關諮詢關於該清冊之正確性。

- (3) 州土地部門應修訂清冊地圖，使其盡可能更新、詳盡。
- (4) 州土地部門應提供涵蓋當地司法管轄範圍之全州濕地清冊給每一城市及郡計畫辦公室。
- (5) 州土地部門在每一州行政機關要求時，均應提供清冊副本。
- (6) 透過州土地部門，一般大眾只需自行負擔行政及印製成本，即可取得全州濕地清冊之副本。
- (7) 由其他團體製作之濕地清冊可被州土地部門採用，只要它與本條項所採取標準一致，並經諮詢受影響之地方政府，且經州土地部門審核及許可後認定符合本條第(2)小項所採取的標準。
- (8) 本項不得限制根據奧勒岡修正法案 196.800 至 196.905 規定州土地部門所有的管轄權。
- (9) 當資訊可取得利用時，州土地部門應在編制及更新全州濕地清冊時，確立濕地創造、復育、及強化的機會。

196.675 (舊 541.610；1989 年重新標號為 196.805)

196.676 對地方政府所發通知之回應

在收到地方政府根據奧勒岡修正法案 215.418(1)至 227.350(1)所作通知之 30 日內，州土地部門應予回應。該回應應陳述：現在或未來是否應具備開發許可；或該通知所涉及之開發行為，是否已由該部門核發許可。

196.678 濕地保育計畫；內容；採取程序

- (1) 根據奧勒岡修正法案 196.678 至 196.684，任何城市或郡都可建立並遞交一份濕地保育計畫給州土地部門以供審查。
- (2) 一份州保育計畫應包含下列要件：
 - (a) 被該計畫所包含地區之描述及地圖。
 - (b) 一份該計畫所涵蓋地區中，濕地的詳細清冊，界定地點、品質及濕地資源的數量、以及水源。
 - (c) 濕地功能及價值的評估，其中應包含濕地降級、修改或喪失的歷史分析。

- (d)濕地地區保護、復育、及發展之設計。在該區域內被設定為開發用途之濕地應被清楚描述以決定管制的界限。
 - (e)補償計畫。其中包含濕地損失代置計畫，以及價值功能損失復育計畫。透過創造新濕地或強化現存濕地，該濕地已劃定特定位址及活動做為復育及強化之用。
 - (f)在計畫區域內建立保護、保育及濕地最佳利用的政策及履行方法。
 - (g)回填或/及移除之特定位址，及回填或/及移除之條款及程序。
 - (h)確保履行濕地補償措施及達成補償目標之監測條款。
 - (i)對於濕地、水域之公眾使用，以及對於衝突性計畫利用的定義。
 - (j)與濕地相鄰，並有必要被維持、保護或復育其濕地功能價值之緩衝區的特定及利用。
- (3)被提議的濕地保育計畫，應依奧勒岡修正法案 197.610 至 197.625 所設定的程序，被相關的地方政府所採用。

196.680 (舊 541.615，在 1989 年被重新編號為 196.810)

196.681 部門責任；計畫核可標準；核可條件；處分

- (1) 根據本章之規則，州土地部門應：
- (a)審核與本條項規定標準不符合之任何被提議之保育計畫或任何對已核准保育計畫所提之修正案。
 - (b)準備一份草擬的核准、附條件核准、或駁回濕地保育計畫或修正案之處分。
 - (c)在草擬的處分中提供通知、公開聽證和公眾評論之機會。
 - (d)諮詢受影響的地方、州和聯邦行政機關。
 - (e)在由土地保育及發展委員會所發之函告處分中考慮可採行的決議。
- (2)州土地部門部長得以處分准許濕地保育計畫，該計畫需包含奧勒岡修正法案 196.678(2)的要件並符合本項中的第(3)、(4)小項。
- (3)濕地保育計畫應符合下列標準：
- (a)在計畫中被核准的利用及開發活動(包含回填及移除)應符合有效的保育政策，並不得干預公眾健康及安全。
 - (b)在計畫中被核准的利用及開發活動(包含回填及移除)不得與本州水體之保護、復育及最佳利用相抵觸；並不得與本州航行、漁業、及公眾娛樂水域之

- 利用相牴觸。
- (c)被設計為保護、復育及發展的濕地，應與地區資源之功能價值相一致，並應與濕地抵抗改變維持重要功能價值的潛力相一致。
- (4)只有在符合下列標準時，濕地才得被設計為包含回填及移除等開發行為：
- (a)被認可的地區綜合性計畫，符合公眾需求。
- (b)任何計畫中的濕地損失，應由創造、復育或強化濕地功能價值，以全數補償。若在海口區域，則應確保海口資源可被補償。
- (c)可行的、損害較少的替代方案(包含地點取代方案)均不可行。
- (5)當濕地保育計畫為地方政府所核准時，應在核准中附加條款。該附加條款可使濕地保育計畫與綜合性計畫政策及土地利用規範相一致，並促成濕地保育計畫之履行。
- (a)用以維持、保護或復育濕地功能價值之鄰近地區或緩衝區，此包含河岸植被，以及在那些地區中被許可的利用。
- (b)為減緩受開發行為影響之位址。
- (c)鄰近濕地的高地地區。
- (d)可能影響濕地價值功能的建物、結構、改建的活動或地點，例如暴風雨水流。
- (6)州土地部門部長應對濕地保育計畫為核准處分、附帶條款的核准處分、或駁回處分，處分中均應有一個清楚的決定聲明，說明上開處分的基礎。該處分應包含：
- (a)一個清楚的決定聲明，聲明奧勒岡修正法案 196.678 所特定的要件已被建立。
- (b)支持符合或不符合本項第(3)(4)小項所定標準之決定。
- (c)可能發生回填或移除的條件。
- (7)作為核准處分的一部分，部長得授權特定位址之回填或移除，而不需作成一個依奧勒岡修正法案 196.810 所為之獨立核准。奧勒岡修正法案 196.810 規定：
- (a) 部長決定任何提議計畫之回填或移除符合奧勒岡修正法案 682(1)(a)至(e)；
或
- (b) 部長決定在被指定為發展用地區的回填或移除，應符合下列標準：
- (A)回填或移除的核准處分，對於計畫區域內的濕地系統僅會導致最小影響。
- (B)對於回填或移除提議地區的公共需求超過全面開發所可能導致的環境損害。
- (C)部長對於任何此類的處分均有必要附加條款，因可確保回填或移除是被設

計，以將因履行開發計畫所導致的影響減至最小。

(D)濕地損失的全面性補償可藉由創造、復育或強化相似之濕地功能價值來達成。

(8)當部長認為符合本項第(7)小項的回填或移除，對濕地系統已導致或可能導致非最小程度的不利影響，且認為該不利影響有補償條款之需求時，部長應修正原處分，而根據奧勒岡修正法案 196.682，要求獨立許可之審查，或提出附加條款，以確保不利影響將被降至最低。此類的修正不需受奧勒岡修正法案 196.684 所拘束。

196.682 回填或移除所需之許可；核發許可之條件

(1)除了在計畫許可處分中提到的內容之外，個別許可之申請應被要求在濕地保育計畫被許可之區域內進行回填或移除。個別的申請許可應被州土地部門部長審查，申請費及審查程序應依奧勒岡修正法案 196.815、196.825、196.835 處理。為取代奧勒岡修正法案 196.825(2)的實質許可審查標準，若該移除或回填行為與濕地保育計畫相符合，或在附加條款後，可與濕地保育計畫相符合，則州土地部門應予核准。為確保該計畫可履行下列事項，州土地部門應對該類核准附加條款：

(a)計畫被正確的設計及配置，以減少對本州水資源之改變。

(b)最小規模是必要、合理且已足供提案活動使用。

(c)符合受認可綜合計畫的可運用條款及當地土地利用規範。

(d)被設計以減少履行計畫過程之影響。

(e)確保濕地的創造、復育、強化措施可被執行，以全面性取代受影響地區。

(2)在任何授權清除或回填之核准處分中，部長應運用附加條款(不需另發一個獨立許可處分)，以確保計畫與本項第(1)小項之條款相符合，並且清楚地描繪出清除或回填將發生之濕地區域。

196.683 計畫修正；部門之計畫審查；土地利用復查委員會所作處分之審查

(1)對任何依本項同意的濕地保育計畫所影響土地之土地利用計畫修正案或土地利用細則之修正提案，地方政府均應向州土地部門提出意見。

(2)地方政府所提出對已核准濕地保育計畫之計畫政策、地圖及施行細則之修正案應被州土地部門審查，且不受本項之拘束。這些規定並未使當地政府豁免於奧勒岡修正法案 197.610 至 197.625 之拘束。

- (3)州土地部門部長依濕地保育計畫修正案之規則，應公告、給與大眾評論的機會，並舉行公開聽證。
- (4)若州土地部門部長發現地方政府對受認可綜合性計畫以及土地利用規範所提之修正提案符合奧勒岡修正法案 196.681 的要求，部長得以處分核准計畫，並依第(3)小項規定，於完成公眾審查之日起 10 日內通知地方政府。
- (5)若被地方政府所採納之受認可綜合性計畫以及土地利用規範之修正案被認定為不符合奧勒岡修正法案 196.668 to 196.692, 196.800, 196.810, 196.825, 196.830, 196.850 至 196.860, 196.885, 196.905, 197.015, 197.279, 215.213, 215.283, 215.284, 215.418 及 227.350，部長應撤回核准處分或修正該處分，以確保符合奧勒岡修正法案 196.668 to 196.692, 196.800, 196.810, 196.825, 196.830, 196.850 至 196.860, 196.885, 196.905, 197.015, 197.279, 215.213, 215.283, 215.284, 215.418 及 227.350 之要求。
- (6)州土地部門應每五年審查一次每個濕地保育計畫，審查完成後，部長應修改、重發或廢止當初核准之舊處分。
- (7)在進行五年一次的審查時，部長應公告，並就下列事項，提供大眾評論及公聽之機會：
- (a)環境有足以影響濕地資源之實質改變，該改變將會使計畫無法遵循奧勒岡修正法案 196.681 的標準。
- (b)應遵循的州法、全州土地利用計畫目標、聯邦法或行政機關行政規則已有修改，而要求計畫改變。
- (c)在部長的評估中，計畫實施的過去五年內均符合該計畫中列出之目標。
- (8)州土地部門根據奧勒岡修正法案 196.668 至 196.692 所核准的濕地保育計畫，應被視為符合與濕地有關的全州計畫目標之要求。但海岸濕地不在此限，因為在那些地區，利用及活動均受計畫所規範。
- (9)部長所作關於核准、修正或審查濕地保育計畫的處分，應由州行政機關的土地利用復查委員會審查，並視為土地利用之處分。為了這類審查之目的，在地方政府採納濕地保育計畫或計畫修正案之前，部長之處分均非最後確定的。土地利用復查委員會在審查部長之處分及審查地方政府的採納決定時，應予統一。土地利用復查委員會應審查此類處分，視其是否符合奧勒岡修正法案 196.668 至 196.692, 196.800, 196.810, 196.825, 196.830, 196.850 至 196.860, 196.885, 196.905, 197.015, 197.279, 215.213, 215.283, 215.284,

215.418 及 227.350 之規範。

- (10)對濕地保育計畫的核准、修正或審查仍有爭議的案件不得繼續進行。
- (11)對於並未有濕地保育計畫的地區，若提出關於該地區核准評估的申請，本項任何解釋均不影響其評估。
- (12)公聽會後，受影響的地方政府不得強制施行在附加條款或處分中列出的綜合計畫條款或土地利用規則。若因未強制施行，已導致或將導致對濕地的不利影響，部長應改變、暫停或撤回濕地保育計畫。

196.685 (舊 541.620；1989 年重新編碼為 196.815)

196.686 受認可的海口管理計畫；審查及核可；公開聽證會；最終處分

- (1)為了本項的規範目的，受認可海口管理計畫應包含被城市及郡採行的綜合計畫及土地利用規範，以滿足與海岸資源相關的全州計畫目標要求。此應包含依照在 1989 年 1 月 1 日之前即已存在的計畫和規範而被設計為海口的海岸地部分。
- (2)根據本項條款，任何城市或郡均應遞交受認可海口管理計畫供州土地部門審查及核准。此計畫應以書面方式遞交以供審查。
- (3)為了使受認可海口管理計畫即時有效的被審查，州土地部門每次均應只接受一至二個計畫進行審查，但一次則只能接受一個深度草擬發展海岸計畫進行審查。
- (4)在取得遞交海岸發展計畫供審查的城市及郡的同意後，州土地發展部門得將任一或全部本項的截止日期予以延展。
- (5) 受認可海口管理計畫應符合奧勒岡修正法案 196.681 中特定濕地保育計畫之核准要求。
- (6)在接受審查要求的 10 日內，州土地部門應將認可海口管理計畫之收受、審查之要求、以及受認可海口管理計畫作為濕地保育計畫之核准處分，通知受影響的州行政機關、地方政府、聯邦行政機關、以及社會大眾。
- (7)在接受審查要求的 30 日內，且提供至少 2 週的預告期間，州土地部門應舉辦公開聽證，公開關於將認可海口管理計畫作為濕地保育計畫之提議。
- (8)在接受審查要求的 60 日內，州土地部門應進行受認可海口管理計畫的初步審查。州土地部門在結束初步審查之前，應徵詢受影響的地方政府意見。

- (9)除了第(10)小項所提到的情形之外，州土地部門部長應在完成初步審查之日起 60 日內，核准受認可海口管理計畫。
- (10)對於有爭議案件的公聽會，應於完成初步審查之日起 30 日內舉辦；或接受聽證要求之日起 30 日內舉辦，若：
- (a)部長認為有可能的原因相信受認可海口管理計畫不符合濕地保育計畫之核准標準；或對海岸的航行、漁業或公共娛樂有不合理的干預；或
- (b)聽證應被要求，且該要求有如下情形：
- (A)在審查完成通知或郵寄送達之日起 60 日內，以書面記載。
- (B)清楚地說明要求聽證的理由。
- (C)提供足夠的資訊供部長認定存有可能的原因相信受認可海口管理計畫不符合濕地保育計畫之核准標準；或對海岸的航行、漁業或公共娛樂有不合理的干預。
- (11)部長應以處分核准受認可海口管理計畫作為濕地保育計畫，除非部長由優勢證據發現受認可海口管理計畫不符合濕地保育計畫之核准標準；或對海岸的航行、漁業或公共娛樂有不合理的干預；或在受認可海口管理計畫中所提不依賴水體的重大填土非為公眾使用，而且無法滿足公眾需求，而該公眾需求已超越填土所帶來對航運、漁業及娛樂之損害。
- (12)根據本項第(10)小項規定，部長應在任何爭議案件舉辦公聽之日起 30 日內，準備一份草擬的處分供審查之用。
- (13)根據本項第(8)小項規定，部長提議的駁回海口管理計畫作為濕地保育計畫之最終處分中，應指出有瑕疵之部分或條款，並提出何種措施可被採取以矯正上開瑕疵。
- (14)個別的許可申請應在已通過核准海口管理計畫的地區內進行移除或回填。個別的許可申請應依照奧勒岡修正法案 196.815, 196.825, 196.830 及 196.835 進行審查。為取代奧勒岡修正法案 196.825(2)的實質核准標準，若部長認定移除及回填須與海口管理計畫相符合，或在附加條款後與該計畫相符合，則州土地部門應核發許可。州土地部門應對此類許可附加條款，以確保該計畫：
- (a)被設計或安排為對本州水體的影響降至最小。
- (b) 最小規模是必要、合理且已足供提案活動使用。
- (c)與該地區的資源可利用性以及管理單位的目的相一致。除非該事項先前已曾在受許可海口管理計畫中被認定。

- (d)對履行該計畫的衝擊減至最小。
- (e)對被影響的資源提出創造、復育或強化的海岸資源補償方案。
- (15)對核駁海口管理計畫處分的司法審查應依奧勒岡修正法案 183.470 爲之。
- (16)奧勒岡修正法案 196.684 的要求應被用於部長對海口管理計畫之核准。

196.687 人工創造濕地變更或回填之規範

- (1) 儘管奧勒岡修正法案 196.600 至 196.905 已有規範，州或地方政府仍不應禁止下列濕地上大於一公頃的改變或回填:由高地改變成之人工濕地，或爲控制、復育或控制暴風雨雨量之目的而創造之人工濕地。
- (2)因作爲許可發展處分之附加條件，而被建立爲爲暴風雨雨量滯留或保留的設施，若該被核准的計畫係在彌補滯留或保留設施的功能性，則不得在欠缺計畫核准機關同意的情形下，將該設施改變或回填。
- (3)本項第(1)小項之條款應該直接被運用在被提議的濕地活動上，直到地方政府實施法令，以符合它關於本項該條款的綜合性計畫以及土地利用規範。任何不符合 1995 年 9 月 9 日本項條款之目標、法令、綜合計畫、土地利用規範或法規，均:
 - (a)不應被施行或強制。
 - (b)無合法效力。
- (4)本項條款不適用於彌補濕地損失之土地利用上。
- (5)州土地部門若承擔聯邦水污染控制法 33 U.S.C. §1344(g)的責任，則奧勒岡修正法案應適用於本項第(1)(2)小項描述之人工創造濕地。

備註:196.87 已被州議會制定，但尚未被議會以立法行爲加入奧勒岡修正法案第 16 章或任何當時的系列法案中。請參照奧勒岡修正法案序言，其中有更詳細的說明。

196.688 公共資訊計畫

- (1)州土地部門應發展公共資訊計畫以教導申請許可者以及一般大眾下列事項:
 - (a)濕地功能及價值。
 - (b)奧勒岡濕地的狀態及發展趨勢。

(c)全州濕地清冊。

(d)濕地規範。

(2)一旦州行政機關、當地政府、以及民眾提出要求，土地發展部門即應提供技術支援，以指認濕地並為其確定界線範圍。

196.690(舊 541.622；1989 年被重新編碼為 196.820)

196.692 規則

(1)州土地部門應施行相關法規以實現奧勒岡修正法案 196.668 至 196.692,

196.800, 196.810, 196.818, 196.825, 196.830, 196.850 至 196.860, 196.885,

196.905, 197.015, 197.279, 215.213, 215.283, 215.284, 215.418 及 227.350。

(2)根據本項第(1)小項而施行的規則應包含規範從本州水域之水床或水岸移除或填入物品的許可申請及許可核發。該規則包含但不限於認定是否核發或駁回許可的清楚客觀的標準。

附錄七

我國自然保留區、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、自然保護區與國家公園之現況（統計時間 2009 年 1 月 1 日）

一、自然保留區

護區名稱	主要保護對象	面積(公頃)	範圍(位置)	管理機關	公告日期
烏石鼻海岸自然保留區	天然海岸林、特殊地景	347	南澳事業區第 11 林班	羅東林區管理處	83.01.10
大武事業區台灣穗花杉自然保留區	台灣穗花杉	86.40	大武事業區第 39 林班	台東林區管理處	75.06.27
台東紅葉村台東蘇鐵自然保留區	台東蘇鐵	290.46	延平事業區第 19、23、40 林班	台東林區管理處	75.06.27
南澳闊葉樹林自然保留區	暖溫帶闊葉樹林、原始湖泊及稀有動植物	200	和平事業區第 87 林班第 8 小班	羅東林區管理處	81.03.12
九九峰自然保留區	地震崩塌斷崖特殊地景	1,198.4466	埔里事業區第 8 林班 30、31 小班，第 9 林班 16-19 小班，第 10 林班 26、27、30、31、34、35 小班，第 11 林班 17-20、23、26-30、32、33 小班，第 12 林班 15-20 小班，第 13 林班 1、2 小班，第 15 林班 1-3、13-18 小班，第 16 林班 1、2、5-7 小班，第 17 林班 1、2 小班，第 18 林班 5-7 小班，第 19 林班 5、11、12 小班，第 20 林班 22 小班	南投林區管理處	89.05.22
鴛鴦湖自然保留區	湖泊、沼澤、紅檜、東亞黑三棱	374	大溪事業區第 90、91、89 林班	退輔會森林保育處	75.6.27
阿里山台	台灣一葉蘭及	51.89	阿里山事業區第 30 林班	嘉義林區管理	81.03.12

灣一葉蘭自然保留區	其生態環境			處	
烏山頂泥火山自然保留區	泥火山地景	4.89	高雄縣燕巢鄉深水段 183 之 8 地號	高雄縣政府	81.3.12
出雲山自然保留區	闊葉樹、針葉樹天然林、稀有動植物、森林溪流及淡水魚類	6,248.74	荖濃溪事業區第 22-37 林班及其外緣之馬里山溪北向、西南向與濁口溪南向、東南向溪山坡各 100 公尺為界範圍內之土地	屏東林區管理處	81.03.12
插天山自然保留區	櫟林帶、稀有動植物及其生態系	7,759.17	大溪事業區部分：第 13-15、24-26、32 林班及第 33 林班中扣除已開發經營面積 75 公頃達觀山自然保護區之範圍；烏來事業區部分：第 18、41-45、49-53 林班及第 35 林班扣除滿月圓森林遊樂區用地 850.22 公頃之範圍	新竹林區管理處	81.03.12
挖子尾自然保留區	水筆仔純林及其伴生之動物	30	臺北縣八里鄉	臺北縣政府	83.1.10
澎湖玄武岩自然保留區	特殊玄武岩地形景觀	滿潮 19.13; 低潮 30.87	澎湖縣錠鉤嶼、雞善嶼、及小白沙嶼等三島嶼	澎湖縣政府	81.3.12
關渡自然保留區	水鳥	55	臺北市關渡堤防外沼澤區	臺北市府建設局	75.6.27
哈盆自然保留區	天然闊葉林、山鳥、淡水魚類	332.7	宜蘭事業區第 57 林班，烏來事業區第 72、15 林班	行政院農委會林業試驗所	75.6.27
淡水河紅樹林自然保留區	水筆仔	76.41	台北縣竹圍附近淡水河沿岸風景保安林	羅東林區管理處	75.06.27
坪林台灣油杉自然	台灣油杉	34.6	文山事業區第 28、29、40、41 林班內	羅東林區管理處	75.06.27

保留區					
大武山自然保留區	野生動物及其棲息地、原始林、高山湖泊	47,000	大武事業區第 2-10、12-20、24-30 林班；台東事業區第 18-26、35-43、45-50 林班及第 51 林班扣除礦業用地及礦業卡車運路以外之土地，台東縣界內屏東林區管理處之巴油池及附近縣界以東之林地	台東、屏東林區管理處	77.01.13 77.06.08 修正
苗栗三義火炎山自然保留區	崩塌斷崖地理景觀、原生馬尾松林	219.04	大安溪事業區第 3 林班	新竹林區管理處	75.06.27
墾丁高位珊瑚礁自然保留區	高位珊瑚礁及其特殊生態系	137.625	墾丁熱帶植物第 3 區	行政院農委會林業試驗所	83.1.10
澎湖南海玄武岩自然保留區(東吉嶼、西吉嶼、頭巾、鐵砧)	玄武岩地景	82.2989	頭巾、鐵砧除潮間帶外平均高潮位以上之全部土地；西吉嶼全部公有土地；東吉嶼之部分公有土地	澎湖縣政府	澎湖縣政府依 97.09.23 府授農保字第 097350109 92 號函公告

二、 野生動物保護區一覽表

保護區名稱	主要保護對象	面積(公頃)	範圍(位置)	地方主管機關	公告機關、日期及文號
宜蘭縣雙連埤野生動物保護區	保育生態物種豐富的湖泊生態，永續保存台灣低海拔楠儲林帶濕地生態之本土物種基因庫。	17.1578	宜蘭縣員山鄉大湖段雙連埤小段 79 地號水利地。	宜蘭縣政府	宜蘭縣政府 92.11.07 府農畜字第 0920137729 號公告
台中縣高美野生動物保護區	河口生態系及沼澤生態系	701.3	以大甲溪出海口北岸為界，東界為西濱快速道路西側沿清水鎮海岸堤防南下，經番仔寮海堤、高美一號海堤、	台中縣政府	台中縣政府 93.09.29 府農育字第 0930253489-2 號公告

			高美二號海堤等海堤堤尖以西至平均低潮線，南以台中港北防沙堤為界。		
台北市野雁保護區	水鳥及稀有動植物	245	台北市中興橋至永福橋間公有水域及光復橋上游六百公尺高灘地	台北市政府	台北市政府 82.11.19 日(82)府建三字第 82084560 號函; 台北市政府 83.05.17 日(83)府建三字第 83027863 號函; 台北市政府 86.08.15 日府建三字第 8606078700 號公告修正函
台東縣海端鄉新武呂溪魚類保護區	溪流魚類及其棲息環境	292	台東縣海端鄉卑南溪上游新武呂溪初來橋起，至支流大崙溪的拉庫拉庫溫泉，另一支流霧鹿溪的利稻橋，以及另一支流武拉庫散溪五·五公里處	台東縣政府	台東縣政府 87.12.04 日 87 府農林字第 87133002 號公告函
馬祖列島燕鷗保護區	島嶼生態、棲息之海鳥及特殊地理景觀域	71.6166	雙子礁、三連嶼、中島、鐵尖島、白廟、進嶼、劉泉礁、蛇山等八座島嶼陸域、及其低潮線向海延伸 100 公尺內之海	福建省政府、連江縣政府	連江縣政府 89.1.26 八十八連建農字第 20084 號函
新竹市濱海野生動物保護區	河口、海岸生態系及其棲息之鳥類、野生動物	1600	北涵括客雅溪口(含金城湖附近),南至無名溝(竹苗交界),東起海岸線,西至最低潮線(不包含現有海山漁港,浸水垃圾掩埋場及客雅污水處理廠預定地)	新竹市政府	新竹市 90.12.14 (九十)府建生字第 94263 號公告
台南縣曾文溪口北岸黑面琵鷺動物保護區	曾文溪口野生鳥類資源及其棲息覓食環境	300	七股新舊海堤內之縣有地，北以舊堤頂線為界定，南至河川水道治理計畫用地範圍線以內（含水防道路），西為海堤區域線以內（含水防道路），東為東邊魚塭堤之天然界線往南至河川水	台南縣政府	台南縣政府 91.11.01 府農林字 0910179659 號公告

			道治理計畫用地範圍線，其中並包括含四號水門（原一號）、一號水門（原二號）		
大肚溪口野生動物保護區	河口、海岸生態系及其棲息之鳥類、野生動物	2669.73	跨台中縣與彰化縣境之大肚溪(烏溪)河口及其向海延伸二公里內之海域	彰化縣政府及台中縣政府	84.02.28 日彰化縣政府(84)彰府農林字第 33474 號函暨台中縣政府(84)府農技字第 04512 號函; 87.05.22 日彰化縣政府八七彰府農林字第 090660 號函
台南市四草野生動物保護區	珍貴濕地生態環境及其棲息之鳥類	523.848	本野生動物保護區與重要棲息環境面積相同，共有三個分區，位於臺南市安南區，省道台 17 號公路以西至海岸線，北為曾文溪，南為鹽水溪，中有鹿耳門溪。三個分區分別為高蹺鵲繁殖區（A 1 區，54.6530 公頃）、北汕尾水鳥保護區（A 2 區，337.3052 公頃）、竹筏港水鳥保護區（A 3 區，131.8898 公頃）。	台南市政府	台南市政府 83.11.30 日(83)南市建農字第 232629 號函
澎湖縣望安島綠蠵龜產卵棲地保護區	綠蠵龜、卵及其產卵棲地	23.33	澎湖縣望安島	澎湖縣政府	澎湖縣政府 84.01.17 日(84)澎府農漁字第 01472 號函
棉花嶼、花瓶嶼野生動物保護區	島嶼生態系及其棲息之鳥類、野生動物；火山地質景觀	226.38	基隆市棉花嶼、花瓶嶼全島及其周圍海域	基隆市政府	基隆市政府 85.03.18 日 85 基府建農字第 017128 號函
蘭陽溪口水鳥保護區	河口、海岸生態系及其棲息之鳥類、野生動物	206	宜蘭縣蘭陽溪下游河口（噶瑪蘭大橋以東河川地）	宜蘭縣政府	宜蘭縣政府 85.09.16 日 85 府農林字第 105206 號函
無尾港水鳥保護區	珍貴濕地生態環境及其棲息之鳥類	101.62	宜蘭縣蘇澳鎮功勞埔大坑罟小段、港口段港口小段、嶺腳小段等海岸保安林地內	宜蘭縣政府	宜蘭縣政府 82.09.24 日(82)府農林字第 106151 號函; 宜蘭縣政府 87.06.18 日八七府農畜字第 64881 號公告修正函
櫻花鉤吻鮭	櫻花鉤吻鮭及其棲	7,124.7	大甲溪事業區第 24 林	台中縣政	台中縣政府 86.10.01

野生動物保護區	息與繁殖地		班 1-8 小班，25-37 林班，以及武陵農場中、北谷，南邊於七家灣溪西岸以億年橋向西延伸之山陵線為界（位於雪霸國家公園範圍內）	府、雪霸國家公園管理處、退輔會武陵農場管理處、林務局東勢林區管理處	日 86 府農技字第 261771 號函
玉里野生動物保護區	原始森林及珍貴野生動物資源	11,414.58	花蓮縣卓溪鄉國有林玉里事業區第 32-37 林班	林務局花蓮林區管理處	行政院農委會 89.01.27 八九農林字第 890030020 號函
高雄縣三民鄉楠梓仙溪野生動物保護區	溪流魚類及其棲息環境	274.22	高雄縣三民鄉全鄉段之楠梓仙溪溪流	高雄縣政府	高雄縣政府 82.05.26 日(82)府農林字第 82411 號函；高雄縣政府 87.04.17 日八七府農林字第 61413 號公告修正函
澎湖縣貓嶼海鳥保護區	大小貓嶼生態環境及海鳥景觀資源	36.20	澎湖縣大、小貓嶼全島陸域、及其低潮線向海延伸 100 公尺內之海域	澎湖縣政府	澎湖縣政府 80.05.24 日(80)澎府農漁字第 21442 號函；澎湖縣政府 86.04.23 日(86)澎府農漁字第 22616 號公告修正函

三、野生動物重要棲息環境

保護區名稱	類別	面積(公頃)	範圍(位置)	地方主管機關	公告日期
棲蘭野生動物重要棲息環境	森林生態系	55,991.41	國有林烏來事業區第 54-71 林班，大溪事業區第 39、40、45-66、83、84、87-100、109-118、127-130、133 林班，宜蘭事業區第 74-77、81-84 林班，太平山事業區第 1-73 林班	林務局新竹、羅東林區管理處	89.02.15
關山野生動物重要棲息環境	森林生態系	69,077.72	國有林關山事業區第 13-24、28-44 林班，延平事業區第 24-31 林班，秀姑巒事業區第 40-44 林班	林務局台東林區管理處	89.02.15
觀霧寬尾鳳蝶野生動物重要棲息環境	森林生態系	23.50	國有林大安溪事業區第 49 林班（位於雪霸國家公園範圍內）	林務局新竹林區管理處	89.10.19
雪山坑溪野生動物重要棲息環境	森林生態系	670.88	國有林大安溪事業區第 101、106 林班	林務局東勢林區管理處	89.10.19
瑞岩溪野生動物重要棲息環境	森林生態系	2,574.00	國有林埔里事業區第 131-136 林班	林務局南投林區管理處	89.10.19

息環境					
丹大野生動物重要棲息環境	森林生態系	109,952.0	國有林林田山事業區第 27、28、78-104、118-124 林班，木瓜山事業區第 48-54、70 林班，丹大事業區第 1-40 林班，巒大事業區第 135（第 7、10、11、13 小班除外）、136-179、181-201 林班，濁水溪事業區第 15-17、19-21、25-27、30 林班	林務局南投、花蓮林區管理處	89.02.15
觀音海岸野生動物重要棲息環境	森林生態系	519.00	國有林和平事業區第 91、92 林班	林務局羅東林區管理處	89.10.19
鹿林山野生動物重要棲息環境	森林生態系	494.04	國有林玉山事業區第 18-20 林班	林務局嘉義林區管理處	89.10.19
浸水營野生動物重要棲息環境	森林生態系	1,119.28	國有林潮州事業區第 16 林班	林務局屏東林區管理處	89.10.19
茶茶牙賴山野生動物重要棲息環境	森林生態系	2,004.40	國有林潮州事業區第 28-30 林班	林務局屏東林區管理處	89.10.19
雙鬼湖野生動物重要棲息環境	森林生態系	47,723.75	國有林延平事業區第 32-39 林班，屏東事業區第 18-31 林班，荖濃溪事業區第 4-21 林班	林務局屏東林區管理處	89.10.19
利嘉野生動物重要棲息環境	森林生態系	1,022.36	國有林台東事業區第 7、9、10 林班	林務局台東林區管理處	89.10.19
水璉野生動物重要棲息環境	森林生態系	339.86	國有林林田山事業區地 142 林班	林務局花蓮林區管理處	90.03.13
宜蘭縣雙連埤野生動物重要棲息環境	沼澤生態系、湖泊生態系、森林生態系	634.4344	羅東林區管理處宜蘭事業區第四十三、四十七林班及大湖段雙連埤小段一～八〇—二四，一一四～一三五，一三七～一四〇地號（一三四地號部分）	宜蘭縣政府	94.03.21
棉花嶼野生動物重要棲息環境	島嶼生態系	陸域：13.3024 海域：188 總計：201.3024	全島陸域及其低潮線向海域延伸五百公尺	基隆市政府	84.06.12
花瓶嶼野生動物重要棲息環境	島嶼生態系	陸域：3.08 海域：22 總計：25.08	全島陸域及其低潮線向海域延伸二百公尺	基隆市政府	84.06.12
台中縣武陵櫻花鉤吻鮭	溪流生態系	7,095	台中縣境大甲溪上游七家灣流域	台中縣政府	84.09.23

重要棲息環境					
宜蘭縣蘭陽溪口野生動物重要棲息環境	河口生態系	206	宜蘭縣蘭陽溪下游河口（噶瑪蘭大橋以東河川地）	宜蘭縣政府	85.07.11
澎湖縣貓嶼野生動物重要棲息環境	島嶼生態系	陸域：10.0200 海域：26.1842 總計：36.2042	大、小貓嶼全島低潮線以上陸域及其低潮線向海延伸一百公尺內之範圍	澎湖縣政府	86.04.07
台北市中興橋永福橋野生動物重要棲息環境	沼澤及溪流生態系	245	中興橋至永福橋間低水護岸起至縣市界止之河域及光復橋上游六百公尺高灘地	台北市政府	86.07.31
高雄縣三民鄉楠梓仙溪野生動物重要棲息環境	溪流生態系	274.22	高雄縣三民鄉境內楠梓仙溪主流及所有支流（各由與主流匯流點上溯五百公尺）	高雄縣政府	87.03.19
大肚溪口野生動物重要棲息環境	河口生態系	2,670	台中縣、彰化縣大肚溪下游河口及其向海延伸二公里內之海域	台中縣政府、彰化縣政府	87.04.07
宜蘭縣無尾港野生動物重要棲息環境	沼澤及河口生態系	101.6194	宜蘭縣蘇澳鎮功勞埔大坑苦小段、港口段港口小段、嶺腳小段之沼澤、海岸保安林地等及海岸地帶（退潮線外一公里以內）	宜蘭縣政府	87.05.22
台東縣海端鄉新武呂溪野生動物重要棲息環境	溪流生態系	292	台東縣海端鄉卑南溪上游新武呂溪初來橋起，至支流大崙溪的拉庫拉庫溫泉，另一支流霧鹿溪的利稻橋，以及另一支流武拉庫散溪五·五公里處	台東縣政府	87.11.19
客雅溪口及香山濕地野生動物重要棲息環境	河口生態系及沼澤生態系	1,600.00	北涵括客雅溪口（含金城湖附近），南至無名溝（竹苗交界），東起海岸線，西至最低潮線（不包含現有海山漁港、浸水垃圾掩埋場及客雅污水處理廠預定地）。	新竹市政府	90.6.8
台南縣曾文溪口野生動物重要棲息環境	河口生態系及沼澤生態系	634.4344	七股新舊海堤內之縣有地，北以舊堤堤頂線上為界定，南至河川水道治理計畫用地範圍線以內，東為與台南師範學院預定地界址樁為界線，西為海堤區域線以內（含水防道路），含四號（原一號）、一號（原二號）及二號（原三號）水門	台南縣政府	91.10.14
塔山野生動物重要棲息環境	森林生態系	696.38	國有林阿里山事業區第 22-25、27-29 林班	林務局嘉義林區管理處	90.05.17

馬祖列島野生動物重要棲息環境	島嶼生態系	陸域:11.9171 海域:59.6995 總計:71.6166	劉泉礁、鐵尖、進嶼、三連嶼、蛇山、雙子礁、中島、白廟等全島陸域及其低潮線向海域延伸一百公尺。	連江縣政府	88.12.24
玉里野生動物重要棲息環境	森林生態系	11,414.58	國有林玉里事業區第 32 至 37 林班	行政院農委會林務局	89.01.27
台中縣高美野生動物重要棲息環境	河口生態系及沼澤生態系	701.3	以大甲溪出海口北岸為界，東界為西濱快速道路西側沿清水鎮海岸堤防南下，經番仔寮海堤、高美一號海堤、高美二號海堤等海堤堤尖以西至平均低潮線，南以台中港北防沙堤為界。	台中縣政府	93.09.09 農授林務字第 09317006 73 號
保護區名稱	類別	面積(公頃)	範圍(位置)	地方主管機關	公告日期
海岸山脈野生動物重要棲息環境	森林生態系	3,300.59	國有林成功事業區第 41、42、44 林班，秀姑巒事業區第 70、71 林班	林務局台東林區管理處	89.10.19
臺南市四草野生動物重要棲息環境	河口生態系及沼澤生態系	523.848	本野生動物重要棲息環境共有三個分區，位於臺南市安南區，省道台 17 號公路以西至海岸線，北為曾文溪，南為鹽水溪，中有鹿耳門溪。三個分區分別為高蹺鴿繁殖區(A 1 區, 54.6530 公頃)、北汕尾水鳥保護區(A 2 區, 337.3052 公頃)、竹筏港水鳥保護區(A 3 區, 131.8898 公頃)。	臺南市政府	95.12.22
雲林湖本八色鳥野生動物重要棲息環境	森林生態系	1737.386	南投林區管理處阿里山事業區第 61-70 林班	雲林縣政府	97.11.28 農林務字第 09717011 90 號公告

附錄七之四 國家公園

國家公園名稱	面積(公頃)	管理機關	公告日期
玉山國家公園	105,490	內政部營建署 玉山國家公園管理處	74/04/10
陽明山國家公園	11,455	內政部營建署 陽明山國家公園管理處	74/09/16
太魯閣國家公園	92,000	內政部營建署 太魯閣國家公園管理處	75/11/28
雪霸國家公園	76,850	內政部營建署 雪霸國家公園管理處	81/07/01
墾丁國家公園	33,270 陸域:18,085 海域: 15,185	內政部營建署 墾丁國家公園管理處	73/01/01
金門國家公園	3,780	內政部營建署 金門國家公園管理處	84/10/18

東沙環礁國家公園	353,668 陸域：174 海域：353,494	內政部營建署 海洋國家公園管理處	96.01.17
----------	---------------------------	------------------	----------

附錄七之五 自然保護區

護區名稱	主要保護對象	面積(公頃)	範圍(位置)	管理機關	設立時間
十八羅漢山自然保護區	特殊地形、地質景觀	193.01	旗山事業區第55林班部份	林務局屏東林區管理處	81年公告成立國有林自然保護區 95.4.10農林務字第0951700407號公告成立自然保護區
雪霸自然保護區	香柏原生林、針闊葉原生林、特殊地型景觀、冰河遺跡及野生動物	20,869.82	大安溪事業區第53、54、56-64林班，八仙山事業區第76-84林班（位於雪霸國家公園範圍內）	林務局東勢林區管理處	70年公告成立國有林自然保護區 95.4.10農林務字第0951700407號公告成立自然保護區
海岸山脈台東蘇鐵自然保護區	台東蘇鐵	38	成功事業區第31、32林班	林務局台東林區管理處	70年公告成立國有林自然保護區 95.4.10農林務字第0951700407號公告成立自然保護區
關山台灣海棗自然保護區	台灣海棗	54.33	關山事業區第4、5、12、25、26林班	林務局台東林區管理處	70年公告成立國有林自然保護區 95.4.10農林務字第0951700407號公告成立自然保護區
大武台灣油杉自然保護區	台灣油杉	5.04	大武事業區第41林班	林務局台東林區管理處	70年公告成立國有林自然保護區 95.4.10農林務字第0951700407號公告成立自然保護區
甲仙四德化石自然保護區	滿月蛤、海扇蛤、甲仙翁戎螺、蟹類、沙魚齒化石	11.232	旗山事業區第4林班	林務局屏東林區管理處	80年公告成立國有林自然保護區 95.4.10農林務字第0951700407號公告成立自然保護區

附錄八、第一次座談會

(一) 會議通知

檔 號：

保存年限：

內政部營建署城鄉發展分署 開會通知單



10053

台北市忠孝東路二段94號8樓

受文者：詹順貴律師

發文日期：中華民國98年06月30日

發文字號：城規字第0981001085號

速別：最速件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：如備註

開會事由：召開「濕地永續經營管理方法及相關法令之探討」第一次座談會

開會時間：98年7月8日下午2時

開會地點：關渡自然公園1樓會議室

(112台北市北投區關渡路55號)

主持人：洪分署長嘉宏

聯絡人及電話：羅美容02-27721350-312

出席者：詹順貴律師、黃光瀛博士、王俊秀教授(清華大學社會學研究所)、王毓正教授(成功大學法律系)、方偉達教授(中華大學休閒遊憩規劃與管理系)、余維道秘書長(中華民國野鳥學會)、林子凌秘書長(台灣蠻野心足生態協會)、翁義聰理事長(臺灣濕地保護聯盟)、郭一羽教授(交通大學土木工程學系)、郭瓊瑩院長(中國文化大學環境設計學院)、蔡嘉揚博士(彰化縣環境保護聯盟)、關渡自然公園管理處

列席者：內政部營建署署長室、內政部營建署綜合計畫組、內政部營建署國家公園組、元貞聯合法律事務所、本分署謝代理副分署長、南區規劃隊、海岸復育課

副本：本分署分署長室

備註：檢附議程、關渡自然公園地理位置圖及簡報資料各乙份。

內政部營建署城鄉發展分署

「濕地永續經營管理方法及相關法令之探討」 第一次座談會議程

濕地具有非常重要的功能與價值，依據行政院國家永續發展委員會生物多樣性分組行動計畫，本分署於96年12月間完成評選及公布75處「國家重要濕地」—「國際級」濕地2處、「國家級」濕地41處、「地方級」濕地32處，面積共計44,378公頃。

檢視我國現有體制，目前濕地無法律明確定義，且無專法，現有法規中僅環境基本法第18條稍有提及，但該法未明定主管機關，欠缺專責機關進行調查、保育及復育工作。目前僅部分濕地能引用其他法令間接進行保護或保育，惟因該等法令囿於立法目的宗旨單一性或強制管制手段，難以全面適用於濕地，實有必要全面檢視我國體制法令，整合各機關權責，並研提法令適用構想。

為此，本分署於98年4月委託元貞聯合法律事務所針對「濕地永續經營管理方法及相關法令之探討」進行研究，並希望藉由與學者專家、各相關單位及各縣市政府進行座談會至少三場，分析適合我國之各類濕地經營管理方法替選方案，及其配套機制、相關配套法令內容，以利後續濕地保護立法及保育復育等工作之推動。

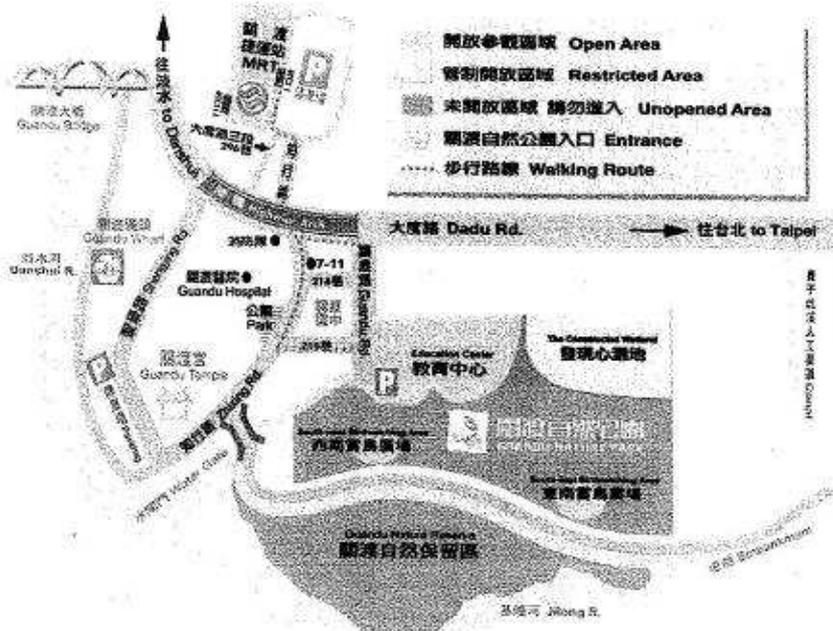
時間	議程	負責單位或人員
13:50-14:00	報到	元貞聯合法律事務所
14:00-14:05	與會來賓介紹	元貞聯合法律事務所
14:05-14:15	主席致詞	洪分署長嘉宏
14:15-14:35	關渡自然公園導覽	關渡自然公園管理處
14:35-15:00	關渡自然公園經營管理現況簡報	關渡自然公園管理處
15:00-15:15	【研究計畫內容簡介】 一、研究計畫主旨及內容摘要 二、濕地經營管理方案初步分析 三、濕地經營管理方案相關法律內容初步規劃	【研究團隊】 詹順貴（計畫主持人） 何彥陞（協同主持人） 蔡志揚（研究員）
15:15-15:30	Tea Time	元貞聯合法律事務所

<p>15:30-17:00</p>	<p>專家建言 【議題】 一、我國目前濕地經營管理現況及改善建議 二、濕地經營管理相關法律宜明定的核心內容 三、濕地生態效益補償制度、濕地信託、發展權移轉等相關機制之探討 四、濕地保護措施與資源利用制度之建構 五、其他補助或獎勵之政策工具建議 六、有關本研究計畫其他建議</p>	<p>【與會專家學者】(依筆劃排序) 王俊秀(清華大學社會學研究所教授) 王毓正(成功大學法律系助理教授) 方偉達(中華大學休閒遊憩規劃與管理系系助理教授) 余維道(中華民國野鳥學會秘書長) 林子凌(台灣蠻野心足生態協會秘書長) 翁義聰(臺灣濕地保護聯盟理事長) 郭一羽(交通大學土木工程學系教授) 郭瓊瑩(中國文化大學環境設計學院院長) 蔡嘉揚(英國 Durham 鳥類生態學研究所博士後研究/彰化縣環境保護聯盟)</p>
--------------------	--	--

※請貴賓提早於 13:50 入席，俾使座談會準時進行！

※現場備有點心及飲料，請儘量攜帶個人杯盤餐具，以符合環保及衛生。

關渡自然公園地理位置圖



附錄八、第一次座談會

(二) 第一次座談會會議紀錄

濕地永續經營管理方法及相關法令之探討

第一次座談會會議紀錄

壹、開會時間：98年7月8日(星期三) 下午2時

貳、開會地點：關渡自然公園1樓會議室

參、主持人：洪分署長嘉宏

肆、出席單位及人員：詳簽到簿

伍、發言要點：如附件

陸、決議：

一、濕地立法名稱採「濕地法」或「濕地保全法」部分，建議採用「濕地法」以總括濕地各層面的管理及明智利用，而非僅侷限於保全的概念。

二、與會專家學者意見請規劃單位納入後續研究作業參辦

柒、散會：下午5時30分

捌、發言要點

一、我國目前濕地經營管理現況及改善建議

(一) 洪嘉宏分署長：

濕地最大的威脅就是外在的因素，例如關渡平原的開發壓力。國家重要濕地於98年已經進入第2次評選，關渡自然公園附近地區，建議可以推薦擴大關渡濕地範圍。

(二) 何一先處長：

有關濕地興建教育中心等大型硬體設施是否可行，應視不同濕地予以考量，就關渡自然公園而言，是個失敗案例。

(三) 林子凌秘書長：

與濕地相關之現行法令涉及多個目的事業主管機關，故進行跨部會協商與整合非常重要，且可由專家學者或民間團體去協助與參與。

(四) 黃光瀛博士：

1.現在的「四都」，台北有關渡平原、台中有高美濕地、台南有台江濕地和曾文溪口、高雄有洲仔與援中港等濕地。其實就呼應了IUCN的一張海報宣傳：「Wetland needs water, city needs water, so city needs wetland.」濕地是需要水的，古代大河文明和現代城市都離不開水岸、河流、濕地。

2. 濕地具有連結功能，如台灣濕地跟國際濕地的連結，以及跨部會的連結和各種不同法律的連結等，這些法律上面的連結、如何去競合的問題，還可以連結 NGO 團體、政府單位、學者專家和產業界。

(五) 蔡嘉陽博士：

濕地的整體性相當重要，例如濁水溪口濕地的功能，是整體性連結，不能因為大城民眾反對，即否定濁水溪口的整體生態功能。濕地係一個生態完整的功能，應依據維持濕地功能所需要的範圍予以界定。

二、濕地經營管理相關法律宜明定的核心內容

(一) 方偉達教授：

1. 濕地的重要性和全球氣候變遷有關，全球氣候變遷會造成一個文明社會的消失，故在濕地立法上，建議可以加入立法目的；此外，「三生」與「三育」(復育、保育、教育)也要加入。
2. 建議將「濕地廊道」的概念加入，因為濕地不只是一個濕地區塊，而是可以串連起來的區塊，是 Connection 之概念。
3. 在法規內建議有動態管理之概念，濕地一直在演替，如濕地演替成草澤、草地、森林等，造成核心區域變動，故應有「滾動式管理」思維，以保持彈性。
4. 建議濕地法管制強度可以不必過強，立法通過之阻力較小，如濕地法過於強調限制財產權利，將引發民眾抗拒。

(二) 洪嘉宏分署長：

立法緣由建議以氣候變遷、自然保育以及環境教育予以敘明，甚至傳統的農業、傳統產業以及生態旅遊，皆可成為濕地法立法緣由。

(三) 王毓正教授：

1. 有關建立濕地檔案涉及環境資訊問題，一個資料庫建立後，應定期公開供民眾查詢，此亦與環境基本法第 15 條相呼應。
2. 「公益訴訟」源自於美國，實質上是公益團體或受害者訴訟。在台灣則為公益團體訴訟，此一部分建議加入。
3. 計畫擬定、變更應該要公告，公告後辦公聽會，公聽會既然是讓大家提意見，提了意見後就要回應，而且要公開展覽。

三、濕地生態效益補償制度、濕地信託、發展權移轉等相關機制之探討

(一) 王俊秀教授：

- 1.日本之「準濕地的生態補貼」，即農地蓄水超過十公分，可被等同於「準濕地」，俟其慢慢型成一個生態系統，政府再依每平方公尺多少元補貼給準濕地擁有者，此方式較人性化、對土地也較友善。如果能將農業轉化成生態業，農地變成濕地還有再生利用之可能。
- 2.信託是未來人民以及財團一個非常重要的概念。捐錢向國家買下「國民級」的濕地或者文化資產，形成不能轉賣的公共財。目前依照信託業法僅銀行得為受託者，信託業法將來修正方向會將受託者擴及民間團體以及大學（如日本機制）。

(二) 方偉達教授：

- 1.一般濕地地區之公告現值很低，價額低可能容易交易，「容積移轉」之執行可能會有疑義。價格非常地低可能影響交易意願，故該價格應適度調整。
- 2.根據拉姆薩濕地的概念，水田亦是一種濕地，若以水田建房，是否需捐「濕地捐」？「濕地捐」是否可以拿去市場上作交易？然而，採用此制度是否會發生搶建情形，均可以再行思考。

四、濕地保護措施與資源利用制度之建構

(一) 王俊秀教授：

- 1.國外很多濕地保護措施係由政府委辦予民間團體，此種民間團體經營之成果於外國經驗中，甚至較政府更為徹底，如日本將國家公園都委由民間團體經營，故如何讓政府與民間團體成為良好的夥伴關係，需要機制上的設計。
- 2.澳洲文化資產有「放在所有權狀附註」的概念，即重要文化資產附註在土地的所有權狀內，該標的仍可買賣，惟買者知道其文化或生態的註記，並遵循文化、生態法令。

(二) 方偉達教授：

濕地是可以幫助地方之資產，而非負擔，此需要教育去改變想法，並且與環境教育法連結。

(三) 蔡嘉陽博士：

- 1.應將濕地功能考量進去，所謂濕地自然演替，實際上是人跟濕地一起演替，很多園區是人工濕地，非自然生態，如將原本干擾濕地功能者剔除，回復到自然

運作法則，即是經營管理所需處理之部分。

- 2.現在的農田部分亦為濕地、水田或者是休耕農田，農委會有休耕補助，故可以視為對濕地的補助，只要種綠肥、放水，仍給予休耕補助，也算是生態的補助，這部分的經費可以由農委會補助。

(四) 王毓正教授：

環境教育法規定若違反環境保護法律者，有一定法律效果，如處罰及講習。惟環境教育法定義環保署是環境教育法的中央主管機關，內政部或農委會所頒佈之相關法律，非該法之環境法律，故建議該部分採取跨部會將所有環境相關法律皆予涵蓋。

五、其他補助或獎勵之政策工具建議

(一) 王俊秀教授：

- 1.環境教育法內關於環境教育學習中心的概念，爾後中央主管機關會補助交通費讓中小學的學生一個學期出去兩次接近大自然。配合新信託法修正通過後，國民可以將濕地變成公共財，這些濕地都會變成環境學習中心，讓更多人透過環境教育中心學習到濕地生態，把濕地的場域變成環境教育學習的對象。
- 2.環境友善的機制，採誘因的方式，包括濕地「免稅額」或「扣除額」的方式，此機制可以達到累積自然資本和減少社會成本，成為雙贏的局面。列為生態扣除額，與免稅兩者程度上不太一樣，財政部可能較能接受。

(二) 洪嘉宏分署長：

建議將濕地保護與農業行銷視為重要的工具，例如被劃為國家重要濕地的農地，農委會可設法以補貼方式鼓勵農業生產，並配合該主題行銷（如朱鷺與「越光米」結合），故可以思考其他的濕地保護與明智利用之方式。目前用行政命令層級解決的問題，若可以提升到法的層次將可更有效地要求主管機關處理。

六、有關本研究計畫其他建議

(一) 王俊秀教授：

- 1.全球變遷 COP15 即將在丹麥展開，台灣碳排放已經超過全世界的 2.5 倍，可能受抵制。在碳交易方面，濕地有很大的除碳功能，若以濕地保護為對策，未來依照碳交易台灣被處罰的錢將降低。
- 2.修法的過程中應減少「人類中心主義」之思考模式，而改以「生態中心主義」。

(二) 蔡嘉陽博士：

紅樹林之保護需要因地制宜，並且佐以時間軸和空間軸之概念，非於法令中強制保護。例如紅樹林在中部海岸是人工移植的外來種，其保護情形與其他自然生長之情形不同。

(三) 余維道秘書長：

濕地規劃的部分，可以擴大濕地的基礎，建議營建署可以規劃將一些舊的水田區納入濕地，並注意原有權益人之權益保障。

(四) 觀察家生態顧問公司黃于坡：

- 1.在機制上建議可以就無法徵收之濕地周圍私人土地用補償的方式予以取得。
- 2.土地被劃設為生態保護區後不能作其他的用途，但每年都要繳稅，捐給政府又不收，建議可以讓所有人捐給政府或是以其他機制處理。

七、規劃團隊之回應

- 1.本團隊將會提出環境教育法草案之檢討，內政部也已經開始推動國土計畫法，若將濕地管理列入國土計畫的要項中，相信對未來的立法會有所幫助。
- 2.將配合公益信託的修法以及評估標準的設計等，研擬生態補償機制。
- 3.除了濕地立法的母法之外，尚有不可或缺的子法，如施行細則等。但是濕地立法不適宜使用像國家公園「保護區」或是「特別景觀區」的概念，而是適切的讓當地農、漁業繼續保存，並對於工業型開發所產生的問題進行約束。
- 4.水田具有「生產」、「生態」、「生活」的「三生」價值，「三生」在每年每一公頃的減碳價值約可達 50 萬元，近年因為糧價上漲，目前農作水稻的產值應該是更高的。故這樣的觀念可以在立法遊說時提出，在保護濕地之餘，也會考量兼顧弱勢農、漁民的權益，更可以減少他們的反彈。

玖、會議相關照片：



洪分署長揭示濕地法制化的重要性，為座談會揭開序幕。



與會來賓正專注聆聽研究團隊的簡報。



研究團隊正在進行對於濕地法制化構想之簡報。



洪分署長給予指示及建議。



本研究計畫之計畫主持人-詹順貴律師針對與會專家學者的建議給予回應。



關渡自然公園何一先處長給予建議及看法。



清華大學王俊秀教授給予建議及看法。



署長室秘書黃光瀛博士給予建議及看法。



中華大學方偉達教授給予建議及看法。



彰化縣環境保護聯盟秘書長蔡嘉陽博士給予建議及看法。



中華民國野鳥學會余維道秘書長給予建議及看法。

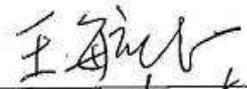
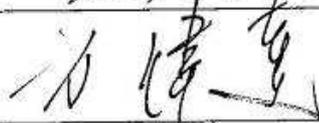


台灣蠻野心足生態協會林子凌秘書長給予建議及看法。

附錄八、第一次座談會
 (三) 第一次座談會簽到簿

〔濕地永續經營管理方法及相關法令之探討〕

第一次濕地座談會 簽到簿

時 間：98年07月08日 下午2時	
地 點：關渡自然公園1樓會議室	
主持人：洪分署長嘉宏 	
出 席 者 (依筆劃排序)	簽 到 處
王 俊 秀 教 授	
王 毓 正 教 授	
方 偉 達 教 授	
余 維 道 秘 書 長	
林 子 凌 秘 書 長	
翁 義 聰 理 事 長	
郭 一 羽 教 授	
郭 瓊 瑩 院 長	

出席者	簽到處
黃光瀛博士	黃光瀛
蔡嘉揚博士	蔡嘉揚
關渡自然公園管理處	何一先 蔡嘉揚
列席者	簽到處
內政部營建署署長	
內政部營建署綜合計畫組	蔡嘉揚
內政部營建署國家公園組	許銘瑤
元貞聯合法律事務所	蔡順貴 蔡志輝 何序吃 黃序輝

列 席 者	簽 到 處
內政部營建署城鄉發展分署 謝代理副分署長	
內政部營建署城鄉發展分署 南區規劃隊	邵子暉
內政部營建署城鄉發展分署 海岸復育課	羅美蓉 白均基 領已清

附錄九、第二次座談會
(一) 會議通知

檔 號：

保存年限：

內政部營建署 開會通知單

受文者：元貞聯合法律事務所
(台北市10053忠孝東路二段P4號8樓)

發文日期：中華民國98年8月3日

發文字號：營署都字第0980820218號

速別：最速件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：如備註一 (請至<http://edoc.cpami.gov.tw>下載)

開會事由：召開「濕地永續經營管理方法及相關法令之探討」
第二次座談會

開會時間：98年8月12日(星期三)下午2時30分

開會地點：本署第105會議室(臺北市八德路2段342號)

主持人：洪分署長嘉宏

聯絡人及電話：羅美容02-27721350-312

出席者：王俊秀教授(清華大學社會學研究所)、方偉達教授(中華大學休閒遊憩規劃與管理系)、余維道秘書長(中華民國野鳥學會)、林子凌秘書長(台灣蠻野心足生態協會)、黃光瀛博士、行政院農業委員會林務局、行政院農業委員會漁業署、行政院經濟建設委員會、行政院環境保護署、經濟部工業局、經濟部水利署、臺北市政府、高雄市政府、臺北縣政府、桃園縣政府、臺中縣政府、彰化縣政府、嘉義縣政府、臺南縣政府、臺南市政府、高雄縣政府、宜蘭縣政府

列席者：元貞聯合法律事務所、本署綜合計畫組、本署國家公園組、本署都市計畫組、內政部營建署城鄉發展分署(南區規劃隊)

副本：本署署長室、本署城鄉發展分署海岸復育課

備註：

- 一、檢附議程、溼地法初步立法方向及簡報資料各乙份。
- 二、因本署停車位有限，請與會人員儘量使用大眾運輸工具。



內政部營建署

附錄九、第二次座談會

(二) 第二次座談會會議紀錄

「濕地永續經營管理方法及相關法令之探討」 第二次座談會會議紀錄

壹、開會時間：98年8月12日(星期三)下午2時30分

貳、開會地點：營建署105會議室

參、主持人：洪分署長嘉宏

肆、出席單位及人員：詳簽到簿

伍、發言要點：如附件

陸、決議：

- 一、濕地專法名稱部分，日前蔡政務委員勳雄及邱副署長文彥於相關會議皆表示草擬之「濕地法」名稱有語意不明之嫌，建議改名為「濕地保育法」。
- 二、濕地信託相關部分，請執行團隊針對現有信託法應用於濕地信託之不足處多加討論，研擬如何於濕地保育法草案內將須排除或要求比照信託法的部份納入。
- 三、濕地定義及評選劃定部分，濕地保育法內除定義濕地外，尚需提出國家重要濕地之範圍劃定及分級原則；並可考量給予地方政府劃定地方級濕地之權責，以提高國家重要濕地之範圍數量。
- 四、獎勵補償制度部分，應儘可能對保育及創造濕地的行為如濕地信託及創造人工濕地等提出獎勵補償之誘因與機制，以鼓勵手段代替監督管制；而獎勵補償制度請執行團隊先行針對可能的相關議題研討並製作問答集及說帖，以利後續之推動。
- 五、有關公益訴訟部分，目前先予以保留日後再進行討論，並請執行團隊研商是否於民眾提起訴訟前增加民眾申訴之緩衝期間，供相關主管單位進行改正。
- 六、整體執行原則及程序部分，濕地劃設相關程序應盡量簡化公開，並增加民眾參與程度；與其他法規競合之處和需要排除的部分請先研討並加以明列；並請執行單位於下次座談會提出較明確的規劃草案。
- 七、散會：下午5時30分

捌、發言要點

- 一、濕地專法之法律名稱、立法目的、主管機關、名詞定義等總則規定

(一)洪分署長嘉宏：

- 1.在濕地保育法案中所涉及到的政府層級將要如何處理？應考慮未來進行組織再造，城鄉發展分署和林務局也會釐清各自權責。如環境資源部下會有國家公園署，其內將納入海岸及濕地組，除了充實人力，編列預算也可以提高，層級也可拉高。
- 2.行政院研考會及人事行政局會注意「專責單位」之歸屬，尤其地方政府的部份，目前會希望遵循地方自治的精神將權責給予地方政府執行；故法條需列清地方政府的管理權責，執行上則可由地方政府委託 NGO 和民間團體執行操作，並依法進行管理。
- 3.可以使用簡單的標語來宣導本次法條的立法精神，同時可協同 NGO 參與管理計畫以落實民間參與的精神。
- 4.本次草擬的法案第七條第二款中，「監督管理工作」似乎太狹隘，建議改為「經營管理工作」。

(二)海岸復育課李課長賢基：

- 1.海岸法草案(六章 36 條)已涵蓋了大致的概念，目前本濕地保育法草案與其在立法架構上有相似之處，但必須提醒這兩個草案是不同的操作方式。國家公園法、野生動物保育法也是需要再加強探討，簡報中第 16 頁濕地區域其空白與可能的重疊區域值得再思考，建議參考國家公園計畫分區架構及管制原則研訂濕地保育計畫架構，供地方政府在劃定為濕地之區域進行土地規劃、經營管理。
- 2.由地方制定的保護與利用計畫目前是一級一審，雖然效率較高，是否以二級二審的方式為妥適？此部份可以再考量。
- 3.地方的保護利用計畫與民間團體的管理維護計畫，兩者間之連結與先後，可再作補充說明。

(三)彰化縣政府代表：

由於濕地涉及環保、水利、野動法等主管機關，地方的局處無相關的統合單位，建議由中央政府管理及指示，再委由地方辦理。

(四)余秘書長維道：

立法時，地方主管機關要明確訂定其權責。

(五)台南縣政府城鄉發展局代表：

- 1.濕地保育法立法目的必要性，在總則第五條中，主管機關投入資源來復育濕地，是否有立法需要？或可訂定由民間自行提出申請來投入資源的條文？
- 2.民眾參與濕地評選劃定過程可以成立評選小組，將此具有教育意義的過程納入法規中。

(六)營建署綜合計畫組代表：

草案中第二部份濕地規劃，濕地的保護與利用由地方政府訂定(由上而下)管理維護計畫由民間訂定(由下而上)，民間團體擬訂之後還要送至地方政府核定，那核定後的管理維護計畫該由哪個單位來執行？是以獎勵的方式來鼓勵民間團體訂定計畫，但是獎勵的方式是依照本法的獎助事項嗎？

(七)詹律師順貴：

- 1.過去立法時，中央的權責一定會很清楚劃分，在地方制度法正式立法通過之後，中央和地方負責的部分就可以明確切割，如先前擬定的海岸法草案，目前認為是最適合中央擬訂，因為海岸和濕地的範圍很容易跨縣市，若以單一主管機關來管理應比較便於執行，只要針對某些細項任務，再交由地方層級委辦(如污染事件就交由環保局)，也是較理想的一個做法。
- 2.中央進行總體規劃，地方擔任督導角色，若有可能則盡量讓 NGO 團體參與。

(八)方偉達教授：

國家重要濕地和多用途管理區的立法定義要明確。多用途管理區的限制在本次草擬案之中頗多，應該再審視。另本法可納入「濕地廊道」的概念。

(九)台南市政府代表：

- 1.台南市範圍內有數座被劃定的國際級濕地，但因缺乏規範讓民眾開始在附近做一些人為建設造成破壞，所以很樂見濕地保育法的擬訂。
- 2.法條適用上，要注意是否會有困擾及互相牽制或是互推責任的情況發生。
- 3.在本次的草擬法案中有些名詞建議稍做解釋，例如何謂「明智利用」。
- 4.«濕地保護»章節第五條第十款中的禁止活動部分，有些用語可以再多做說明，如「滅絕性方式」為何，建議可以參考野生動物保育法中的敘述方式。

(十)宜蘭縣政府農業畜處科郭子銘(書面意見)：

- 1.有關濕地定義是否要更明確些。如「水田」、「土圳」、「湖泊」等是否要加入。
- 2.於 p.4 七、(三)中所提「得設濕地保護利用委員會」，其委員會主要性質為何？

(十一)蔡志揚律師：

考量到未被劃定為國家重要濕地或納入多用途管理區的水田濕地也可能會被納入本法補貼之對象，因此本法「濕地」的定義宜從廣義。而該等水田因為本法之補貼，或許將來就有成為國家重要濕地或納入多用途管理區的價值，如此濕地就能越來越多。

二、促進濕地養護與明智利用之總體規劃與詳細規劃規定

(一)洪分署長嘉宏：

濕地管理部分，執行團隊可遵循「中央規劃、地方督辦、民間執行」之主體精神加以整合，藉以確立濕地管理之權責。

(二)宜蘭縣政府農業畜處科郭子銘(書面意見)：

- 1.於 p.4 二、(五)；p.6 五、(二)及 p.9 三、(一)等事項均應報濕地保護利用委員會審議或審核通過，據此則 p.4 七、(三)中該委員會設置為「應」而非「得」。
- 2.於 p.4 二、(一)中「前項計畫之擬定、變更，上級主管機關得指定該管直轄市、縣市政府主管機關限期為之，必要時並得逕為辦理」，何為限期與必要時？
- 3.於 p.5 二、(五)中「濕地保護與利用計畫由直轄市、縣市政府主管機關擬定，送該管濕地保護利用委員會審議通過核定發布實施」，是否每一個濕地均應擬定計畫書，就本縣為例 6 處濕地，其中一處濕地如南澳濕地(依文資法劃設自然保留區)原主管機關為林務局羅東林管處，縣市政府可能無法針對該區提出濕地保護與利用計畫及濕地管理維護計畫。私有地部份因針對已公告之國家級濕地，如五十二甲濕地全為私有地，在未與地主溝通或補償或徵收時，擬定該濕地保護與利用計畫有其困難度。
- 4.於 p.5 一、(一)中「對資源的普查、區域調查和專項調查」，其調查項目各為何？
5. p.6 內容中何謂濕地多用途管理區？其目的為何？p.7(二)第 3.及 4.點所需人力及經費如何取得？中央或地方編列，是否要考量地方政府經費來源困

難度？p.8(十)禁止活動，是否參酌目前重疊區域之相關法令規定(如保護區、保留區等)。

- 6.濕地劃設有其重要性，在私有地部分如何給予誘因或合理之補償甚至徵收等，均有其困難點，最佳結果是在地社群的加入，有了共識後自然就能維持後續保護與利用，但以目前國內幾家較完整之公益團體之作法與想法，是否能與當地社群組織或民眾做一連結或經驗傳承或達成共識等，是目前依野生動物保育法在已劃設之保護區經營管理上所碰到之問題。

(三)詹律師順貴：

- 1.本法目前都還是較為粗略的構想，濕地較不適宜以「劃定」的方式來定義，原則上應該是以拉姆薩公約上面定義來判斷，除非是特定的人工濕地。需不需要分級？如何賦予法律地位？又如何來看待和使用分配資源？在野動法、森林法等保護區的概念，都是極端的限制人爲干擾，但濕地有許多不同型態如：濕地型台江國家公園的黑面琵鷺的保護區(七股)、覓食區未來可能都納入國家公園中，但是外圍人爲活動的漁塭若受到「保護區」的概念所限制，可能反而不利黑面琵鷺覓食。所以濕地強調「明智利用」，森林保護區和濕地保護的概念不一樣，並非極端的保護。
- 2.多用途管理區的部份，目前現有濕地的劃定中有許多是以野生動物保育法來規範，無論是納爲重要棲息環境或野生動物保護區，未來在濕地型的台江國家公園成立後，還會有生態保護區與特殊景觀區，但我們管制原則還是應該優先考慮以保障一般的永續生產活動(農漁業)爲主，在濕地管制區域若有保護法律的競合，原則上野動法劃定的野生動物保護區優先依野動法，生態保護區、特殊景觀區優先適用國家公園法，若無其他管理法令管理方式才用濕地保育法令管理，才比較符合明智利用的原則。

三、濕地相關之保育與利用規定之探討

(一)方教授偉達：

- 1.本次的草擬法案可能受到其他土地法規等剛性法制的影響而過於束縛，如界標的劃定是否有需要？因爲濕地的界線會隨著水的變動而改變，也建議可以專對濕地復育的部分專立一章。關於濕地要怎樣創造方面，也可針對外國立法精神如 Recreation 等加以參考。

2.濕地保育法應要跟現在的環境需求結合，由於八八水災的影響，提醒吾人去深思是否目前破壞了太多水田、濕地，造成水土保持的不良，也可以將此處納入立法的精神。

(二)林務局代表：

公告為重要濕地的地區需要跟民眾、居民溝通，如黑面琵鷺保護區、鰲鼓濕地的劃定與協調等，須讓當地地主、居民對濕地的保護有所認同。

四、濕地生態效益補償制度、濕地信託、發展權移轉等相關機制之探討

(一)台北縣政府教育局代表：

信託部分需要再加強部份細節，如宜蘭雙連埤濕地，是結合企業及民間募款的力量來徵收土地，再委託給濕盟進行生態及環境復育的工作。但又如風箱樹雖為保育級植物，但其生存環境的鄰近濕地只要遭到破壞或是面臨開發、建設時就難倖免，這也突顯出濕地信託法制化的急迫性。

(二)洪分署長嘉宏：

- 1.信託的部份，在信託法之中業已明定，但仍有未足之處，故要在濕地保育法中加入哪些信託的規定以及要讓哪些單位可以為受託單位，是必須要思考的。
- 2.濕地信託中的受託單位是否限制為信託業？或是否可以受託給銀行業？又可否開放給自然人或民間團體？也是需要再討論的。
- 3.針對信託法與信託業法比照或排除法規，落實到目前濕地保育法信託的部分，希望下次能提出更明確的條文。

(三)林秘書長子凌：

- 1.目前許多法條都涉及到信託的概念，是否可以追溯到法的源頭？
- 2.若人民本身的權益受損，相信要推動法令就會有其困難度，例如國家公園法的訂定已 25 年了，但始終未獲得周圍居民的支持，是故本次的濕地保育法案中所涉及到的人民權益問題將要如何解決？
- 3.以東石鄉地層下陷的問題來說，其面對跨部會的限制使得解決問題的進度緩慢，所以針對濕地生態的補償、人民生存的補償以及其他相關經費的設計，須以一部完整的法令來涵蓋所有部份較佳。
- 4.本法所涉及之其他相關部會，下次座談會可以邀請列席一同集思廣益。

(四)詹律師順貴：

- 1.目前的信託法中並未限制受託者，身分也未明文規定受託人對受託財產的管理，但若為信託機構才可享有優惠，若以雙連埤為例，信託土地者並無法享受抵繳，假設目前以濕盟為受託單位，濕盟可以自行運用其養殖或水產的產出來獲得經費以作為保護濕地的經費來源，所以將來在濕地之信託法中可能會對於受託人獎勵的部份多加設計，不受信託業法的限制，捐贈濕地者可以抵稅或受託濕地者也可以從事養殖、生態旅遊等來籌備經費，不需透過募款而造成受託者負擔。
- 2.法務部近來也在修訂信託法，以朝向韓、日的獨立於信託法之公益信託法為主，來排除信託業法的壟斷。
- 3.受託人若為銀行的話，一般銀行無法自行管理，而要另外成立諮詢委員會代為管理。如金士頓公司成立族群融合信託基金，受託者為台灣銀行，台灣銀行便得自行成立委員會管理，但因受到公部門間法規的限制，故此信託基金的運用仍有許多困難存在，這類問題還可見於文化型及保育型的信託案(參考英國的國民信託)。目前希望就濕地的問題來突破法規的限制。
- 4.信託法可能在未來修法，會有專章討論，有疑慮的話可以先保留這部分的內容。

五、其他補助或獎勵之政策工具建議

(一)洪分署長嘉宏：

草擬的立法方向中未提到主動取得濕地以及規劃適用的獎勵辦法及補貼的標準，這方面需要仔細訂定。

(二)台南縣政府城鄉發展局代表：

建設、創造人工濕地會有獎勵嗎？容積移轉可能較無法適用於台北縣市以外之地區，可考慮提高補償價值、公私地交換、企業認養等機制。

(三)方教授偉達：

濕地附近的居民若遇到賴以維生的濕地被劃為保護區，可能會引發反彈進而破壞濕地，要如何建立補償的法源？

(四)林務局代表：

補償部分可以參考野動法第 8、9、10 條，對於創造濕地的部份，如設計菱角田補助辦法，農民補助、生態休耕的復育計畫等

(五)詹律師順貴：

- 1.經營管理方法的部份已經在期中報告裡進行規劃，但還是會再針對中南部地方具體可行的辦法修正並納為參考。
- 2.補償分作兩種，一是農漁民在使用既有的土地時原有的權利受到限制，另一是創造的獎勵，會在濕地保育法中納入，並且不會導入全面管制的限制，若有管制會實施配套措施。其中的人民意見陳述，會導入美國公眾聽證會的制度來公開舉行。
- 3.獎勵部分，只要立法通過，日後若要提高獎勵的誘因還必須經立法院審查，且跟各地方政府的財政亦有關連，所以尚須研議。

六、罰則規定之檢討

(一)方偉達教授：

建議可以成立濕地基金，破壞濕地者予以罰款。

(二)台南市政府代表：

- 1.可以參考野生動物保育法的罰則部份，嚴重者可以以刑法處罰，公權力介入應該較有嚇阻作用。
- 2.建議公益訴訟的部份可以刪除，避免造成公務人員的壓力。

(三)林秘書長子凌：

若將公益訴訟移除，人民對於此是否有行政救濟的程序呢？

(四)宜蘭縣政府農業畜處科郭子銘(書面意見)

於 p.12 之公益訴訟部分其立意雖佳，讓人民或公益團團體成為有行政救濟管道，但尤其在私有地部分，在未能提供明確之自然資源狀況及私有地主的想法與意見時，是否易讓有心人士或團體做為攻擊主管機關之作為手段，而增加機關或公務員瀆職機會，請再斟酌。

(五)詹律師順貴：

公益訴訟本身並不是針對公務人員提起告訴，而是以整個機關為對象。人民或 NGO 團體須在起訴前用書函敘明具體事實提醒相關的權責機關，於機關不作為之後才可起訴。

(六)蔡律師志揚：

公益訴訟的部分是參考「環境基本法」訂定，若刪除之，人民就沒有救濟的方法，可以考慮增訂緩衝程序。

(七)洪分署長嘉宏：

同意人民需要有救濟程序，但希望多增加一些申訴或調處的程序，並增加一個上級機關介入的層級，不要那麼快就進入訴訟。

(八)林務局代表：

建議參用以下法條來作處罰，如文資法第 77 條主管機關應普查或接受人民對自然地景價值的陳情，第 81 條對於管理不當準用的罰則，第 86 條發現自然地景有價值者應主動通報。在這些條文當中，公務人員若不遵守可以加重二分之一罰則。

七、其他建議

(一)洪分署長嘉宏：

- 1.今日與會人員的意見可以問答集的方式來列出，回應的部份可做為日後立法過程之說帖。
- 2.立法的精神要符合程序的簡化，但過程應公開，所以須多納入公聽 的制度。
- 3.關於實際執行之問題，需再與專家學者討論模擬的機制。

玖、會議相關照片：



洪分署長針對本次修訂之濕地保育法草案討論議題，為座談會揭開序幕。



研究團隊正在進行對於本次濕地保育法草案之簡報。



與會來賓均認真的聆聽，並踴躍的提供建議。



台南縣政府代表提供研究團隊建議。



中華大學方偉達教授給予建議及意見交流。



台南市政府代表給予建議及意見交流。



台灣蠻野心足協會林子凌秘書長給予建議及意見交流。



與會來賓給予建議及意見交流。

附錄九、第二次座談會
 (三) 第二次座談會 簽到簿

「濕地永續經營管理方法及相關法令之探討」第二次座談會 簽到簿		
壹、開會時間：98年8月12日(星期三)下午2時30分		
貳、開會地點：本署第105會議室		
參、主持人：洪分署長嘉宏		記錄：羅美蓉
肆、出(列)席單位及人員：		
機關單位	職稱	簽名處
清華大學社會學研究所	王俊秀教授	
中華大學休閒遊憩規劃與管理系	方偉達教授	方偉達
中華民國野鳥學會	余維道秘書長	余維道
台灣蠻野心足生態協會	林子凌秘書長	林子凌
內政部營建署署長室	黃光瀛博士	請假
行政院農業委員會林務局	張弘毅	林務局
行政院農業委員會漁業署	技士	李俊文
行政院經濟建設委員會		
行政院環境保護署		
經濟部工業局	技士	蔡博宏
經濟部水利署		

機關單位	職稱	簽名處
臺北市府		
高雄市政府		
臺北縣政府	城鄉局 工程員	江壁帆
	教育局 約僱人員	黃宇 陳彥之
桃園縣政府	請假	
臺中縣政府		
彰化縣政府	技士	陳志弘
	科長	尤勝輝
嘉義縣政府		
臺南縣政府		
	技士	陳宇新
臺南市政府		
	技士	林和喜

機關單位	職稱	簽名處
高雄縣政府		
宜蘭縣政府	約聘	郭子銘
元貞聯合法律事務所	計劃主持人	詹慎律師
	顧問	蔡心揚律師
內政部營建署綜合計畫組		洪曉吉
內政部營建署國家公園組		翁金培
內政部營建署都市計畫組		
內政部營建署城鄉發展分署		
南區規劃隊	隊長	張逸夫
海岸復育課	課長	李賢基
		羅美志
		李長光
		郭子銘

附錄十、第三次座談會

(一) 第三次座談會會議通知

檔 號：

保存年限：

內政部營建署城鄉發展分署 開會通知單

受文者：羅美容

發文日期：中華民國98年11月10日

發文字號：城海字第0981002227號

速別：最速件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：如備註

開會事由：召開「濕地永續經營管理方法及相關法令之探討」第三次座談會

開會時間：98年11月23日（星期一）下午2時

開會地點：內政部營建署601會議室

（台北市八德路2段342號）

主持人：洪分署長嘉宏

聯絡人及電話：羅美容02-27721350-312

出席者：王俊秀教授(清華大學社會學研究所)、方偉達教授(中華大學休閒遊憩規劃與管理系)、余維道秘書長(中華民國野鳥學會)、林子凌秘書長(台灣蠻野心足生態協會)、翁義聰教授(崑山科技大學環境工程系)、陳章波(中央研究院生物多樣性研究中心研究員)、廖本全教授(臺北大學不動產與城鄉環境學系)、黃光瀛博士、行政院經濟建設委員會、行政院環境保護署、經濟部工業局、經濟部水利署、行政院農業委員會林務局、行政院農業委員會漁業署、交通部觀光局、教育部環保小組、各縣市政府

列席者：內政部營建署署長室、內政部營建署綜合計畫組、內政部營建署國家公園組、元貞聯合法律事務所、本分署南區規劃隊

副本：本分署分署長室、謝代理副分署長、海岸復育課

備註：

- 一、檢附會議說明及濕地保育法草案各乙份。
- 二、請持本開會通知單進出，本署停車場空間有限，請儘量使用大眾交通工具。

內政部營建署城鄉發展分署

裝

訂

線

附錄十、第三次座談會

(二) 第三次座談會會議紀錄

「濕地永續經營管理方法及相關法令之探討」

第三次座談會會議紀錄

壹、開會時間：98年11月23日(星期一) 下午2時整

貳、開會地點：營建署601會議室

參、主持人：洪分署長嘉宏

肆、出席單位及人員：詳簽到簿

伍、發言要點及書面意見：如附件

陸、決議：

- 一、濕地保育法草案第2條之法律適用條文，請依會議共識，採一般法律常用架構修改，如「本法未規定者，適用其他法律」之表達方式，以避免產生法律競合問題。
- 二、草案第20條敘述中，開發計畫案有影響濕地者，應通知主管機關，其中「通知」未見其積極處理的精神，請針對主管機關如何回應「通知」及如何介入的部分增加陳述；草案第22條第2項「興建之種類」其用語建議修改為「興建的方式或規劃設計」；草案第28條中所提之「濕地補償代金」應改以「濕地保育基金」，避免僅只著重在補償的部份，基金並應將開發單位營運所得一部分納入。
- 三、關於濕地分類，依濕地性質再分自然與人工濕地有其必要性，針對濕地不同功能性亦應進行考量，以提出相應的管理方法，請元貞執行團隊對此部分再加斟酌。
- 四、目前草案中提出之計畫名目眾多，建議將計畫下之各子計畫改稱作「措施」，以避免混淆。
- 五、有關容積移轉部分，請元貞執行團隊參考與會專家學者意見再加考量，並再研商是否有其他較適宜之回饋方式；同時應考慮人民「生計」的維護、重建，所謂「移轉」不僅只考慮土地之移轉，亦應將財產、生計、人民生存權等列入移轉考量項目，以完整保障人民權利。
- 六、有關零淨損失之定義及水田是否納入濕地部分，請元貞執行團隊參考會

議所提意見再加斟酌。

七、請元貞執行團隊參酌本次座談會各委員意見，針對草案內容及總說明部分再進行調整。

柒、散會：下午 17 時 30 分

捌、發言要點(依發言順序)

(一)、洪分署長嘉宏：

1. 本次草案第 28 條濕地生態效益補償的「確無適當區位土地」應如何審核？應有更透明公開的機制去決定、判斷。
2. 第 19、20 條中，若國家重要濕地面臨開發行為時，主管機關應如何回應申請開發者或目的事業主管機關？如何透過更公開的程序且以具體的解決方法來回應？
3. 若國家重要濕地面臨主管機關怠惰疏於管理，或因政府單位的開發計畫致國家重要濕地面臨威脅時本法之因應方法為何？

(二)、陳教授章波：

1. 建議可以在濕地保育法草案中列入「研究」、「教育」的部份，以充實草案內涵。
2. 本法擬定應儘可能與地方討論協調，由地方管理單位提出建議並加以統整。

(三)、廖教授本全：

1. 第三章濕地保育專章中，面對不同層級的濕地應有不同的保育方式及規範。
2. 主管機關要如何針對三個層級濕地因應來自政府機關的重大建設壓力？必須予以釐清。
3. 草案第 21 條的敘述應要更清楚，而未來草案通過後，面臨如關渡平原、彰濱海岸等政府開發案之處理方式，亦未見草案有對此提出管理的相應辦法。
4. 容積移轉的可行性有多少？此種爲了行政方便而創造出本不應該有的虛擬承載量，將讓台灣整體承載量倍增，且移轉到已經過度發展的地區，從現實的環境容受力來看，宜再評估。
5. 濕地生態效益補償制度僅限於地方級與一般級，草案中未見對於國際級、國

家級的補償制度。而台灣的水文環境有別於歐美各國，是否可以適用補償制度，仍需再考量。

(四)、詹律師順貴：

1. 本草案第 28 條的「補償代金」可遵照分署長建議改作「保育基金」。
2. 國家重要濕地範圍開發行為之審查原則還是以中央主管機關為主，並可導入本草案第 7 條之「審議小組」決議，如需更公開的審查，亦可以加入公聽會來進行審核。
3. 本草案第 20 條的目的事業主管機關在興辦事業計畫、土地利用與開發計畫時，有涉及濕地的可能時之處理方式，法條設計的本旨已經區分國際級、國家級與地方級，第 21 條已將國際級與國家級濕地之開發行為進行限制，若為公有土地只能依據第 22 條增設必要的簡易設施，簡易設施其項目則授權中央主管機關另訂之；私有土地部分除違反第 25 條行為之外亦僅可為從來之使用，以台江國家公園區內的漁塭來看，即為可允許的利用方式，故國際級與國家級除了從來之使用，其餘開發行為都是被禁止的。至於私有土地若要增加從來使用之範圍或強度，仍要經中央主管機關同意始可。另地方級與一般濕地於第 21 條第 5 項中，已擬定濕地的保育利用計畫，於其中設定某些容許使用項目，若超出此範圍則將禁止利用。

(五)、洪分署長嘉宏：

1. 迴避、減輕衝擊到進行生態效益彌補的三個階段，在迴避、減輕衝擊的階段似乎僅於文件審核而無公開審查，是否有更充分的行動及程序可以審視迴避、減輕衝擊的部分？
2. 容積移轉的部分，是否應為實際可建築的樓地板部分才進行容積移轉，較為合宜？又有些地區並無容積效益，非都市地區與都市地區的容積利用、價格與強度的設定並不相同，如何使之明確設定，並且要使之透明化，請再加以說明。

(六)、林秘書長子凌：

1. 保育與彌補應做切割，建議分署及元貞團隊參考綜合計畫組正在進行的「生態衝擊彌補機制」案所提出之「彌補機制」，考量於本草案配合置入相關內容，避免「彌補機制」的認定不一；若各單位與開發者對於「彌補機制」的認定不一，是否可將「彌補機制」放在另案考量？建議在本草案內容可再考量放入「彌補機制」的適宜性
2. 本草案第 2 條，呈現的方式與其他法律所規定的體例不同，是否意味濕地保育法之積極性？請再考量。
3. 在經營管理中，設施為規劃設計之一環，故無直接探討濕地設施之必要，而要回歸根本的規劃設計，才能了解是否有增設設施的必要。

(七)、陳教授章波：

1. 應根據不同性質的濕地而有不同的經營管理模式。
2. 設置簡易設施與其行為是否有涉及不同的規範，應要予以釐清。
3. 草案第 25 條所呈現之方式，是否會讓人民誤以為如從來使用之漁塭所進行的捕撈行為等，將會被禁止？建議再論述清楚。

(八)、洪分署長嘉宏：

1. 設置簡易設施與其行為是否有涉及不同的規範，應要予以釐清。
2. 第 25 條所呈現之方式，是否會讓人民誤以為如從來使用之漁塭所進行的捕撈行為等，將會被禁止？建議再論述清楚，否則可能徒增立法阻力。

(九)、詹律師順貴：

1. 除超越本草案第 21 條第二項所定的「從來之使用」及依第 13 條所定保育利用計畫的容許使用項目之外，才會落入本草案第 25 條所禁止的活動。本計畫結案之後，本所可協助分署製作法案的 Q&A，以利推動立法。
2. 本草案第 25 條禁止事項在於對於濕地不利的行為本身加以禁止，而濕地的規劃與設施之內涵，如何呈現於法條中可能有其困難度，但應可在本法授權辦法中將之提出。

(十)、洪分署長嘉宏：

1. 容積移轉的操作應公開、透明，應該要被更審慎的討論後才能移轉，不宜逕行移植都市計畫法的相關規定。

(十一)、方教授偉達：

1. 建議本草案的組織架構需要與濕地復育總體規劃、濕地保育利用計畫以及濕地管理維護計畫，三項計畫之間做更緊密的結合，亦可作一圖表以釐清三項計畫與草案的相關性。
2. 本草案中有四個主要管理單位，管理機關負責的業務與項目之關係與區別需清楚劃分。
3. 濕地復育總體規劃、濕地保育利用計畫與濕地管理維護計畫在本草案中是否屬於草案第 30 條的經營管理計畫？宜再說明清楚。
4. 草案第 25 條禁止事項之第七、八款，是否會導致學術或相關研究之進行，請再加確認。
5. 名詞定義的部份，建議可以再加入「生態廊道」、「明智利用」、「生態效益補償」等，亦可考慮加入「濕地友善產品」的概念。

(十二)、行政院經建會 黃簡任技正美純：

1. 濕地之評選與範圍劃定目前歸到總則章，建議可以單獨列一專章；而濕地保育章與濕地利用章要再釐清，效益與補償可以單獨列一專章，則草案內容會較明確。
2. 容積移轉與濕地信託的機制較複雜需要再討論是否可行，宜再審慎考量。
3. 「生態旅遊」的定義及內涵較難劃定，目前名詞的使用宜再斟酌。
4. 法條與計畫內容宜需緊密配合，計畫內容的項目也需明確列出。

(十三)、詹律師順貴：

1. 因考量每一濕地應容許與禁止的事項不一，故草案第 25 條的禁止事項，只要其他法規有明文禁止者即適用。

2. 有關學術或相關研究之利用，野生動物保育法中已針對採(捕)集動植物的行為許可訂定相關規定，本法可依野動法模式，向主管機關提出申請即可。

(十四)、洪分署長嘉宏：

1. 禁止事項之中，若有與野生動物保育法或其他法律相關的事項，是否可以載明適用即可，不需另立項目。
2. 目前草案未見以保育為主要方向進行擬定之濕地計畫，建議於條文中列出。

(十五)、行政院經建會 黃簡任技正美純：

1. 法位階高於法定計畫，法條之禁止事項及罰則可以先於本法草案做原則性的指示，子計畫再明文詳訂，罰則亦可增訂違反法定計畫的處罰。

(十六)、詹律師順貴：

1. 草案第 25 條的禁止事項與後續的罰則有承接性，且罰則涉及民眾之權益故限制須具體明確，因此禁止事項於本法中予以明定較為妥適，否則恐有違憲之虞。
2. 條次會依建議再研究是否予以進行調整。
3. 目前劃定的國家重要濕地多為公有土地，信託機制目前設定為地上權，是依國有財產法與信託法考量而來，故整體來看應為可行。
4. 「生態旅遊」的定義較為浮動，目前在本草案中已先提到生態教育與推廣，俟生態旅遊之定義在國內較為明確時再列入法條。
5. 目前濕地的保育計畫可見本草案第 13 條「保育與利用計畫」，若某團體要提出經營管理計畫，應依要求記載「保育及復育之計畫」。而根據濕地已有之目的事業主管機關，與濕地的主管機關、委託經營之管理單位將導致各計畫的差異，再於後續子計畫進行修改。
6. 有些較為嚴格的條文，如水污染防治法等，依未來草案第 2 條規定將優優先適用。
7. 法制架構的概念圖表會在本案期末報告中提出。

(十七)、交通部觀光局代表：

1. 草案第 2 條建議將應排除的法令羅列出；法條中部分請主管機關議處，請參考行政法明確列出主管機關授權的範圍為何。
2. 建議將濕地進行分類如自然與人工兩大類列入考量，不同類別濕地應有不同之經營管理模式。
3. 草案第 25 條建議將「禁止活動」改作「禁止行爲」；禁止行爲可以分兩大類，一類為經主管機關同意可執行，另一類為完全禁止之行爲，相對應罰則法條則必須調整。
4. 生態旅遊應分作三部份：在發展觀光條例中欲進行旅遊活動時須經由中央主管機關同意，而本草案為經地方主管機關同意即可，可能會互有衝突，建議修改；第 32 條之第二項，應挪前至第 22 條中的建築行爲；另若需要專業的導覽人員的話，可以參考觀光局的相關規定。

(十八)、經濟部水利署：

1. 公共建設興建與濕地的保育互有衝突，為預防天災而需要在濕地築壩時，或濕地面臨乾涸時，是否有因應的辦法？希望有關單位能以民生為重，深思均衡發展之可能性。
2. 禁止行爲與罰則必須對應。

(十九)、詹律師順貴：

1. 草案第 2 及 25 條若有較多爭議，會再依與會貴賓之建議予以研究調整。
2. 濕地分做兩類來管理的建議，目前第 25 條第六款已特別針對人工濕地明訂除外的情形。
3. 「生態旅遊」的核准機關究竟為中央或地方，也會再參考發展觀光條例的相關規定，若與法條衝突則會再修改名稱為「教育」或「解說」等名詞。
4. 濕地本身即有滯洪的功能與空間，若進行築堤工程，是否會有內水無法排除之患，故築壩是否必要仍須斟酌，這部份目前並非濕地保育法中能處理之議題。現僅能處理人為有意致使濕地水源阻斷之行爲或是改變其水文狀態之情況，如永安濕地及關渡濕地等。

(二十)、行政院經建會 黃簡任技正美純：

1. 法律競合之部分需要仔細考量。如面臨海港的開發適用海港法時等，該如何調整本草案？

(二十一)、詹律師順貴：

1. 若是既有海港則不會列入國家重要濕地，若本草案通過，未來列為國家重要濕地之濕地就不能夠作規定之外的開發，海岸的開發也有海岸法草案可以依據，若是需要開發，則需迴避國家重要濕地。

(二十二)、廖教授本全：

1. 草案第 2 條規定的方式似有疑義。
2. 草案第 10 條「訂定濕地保育總體規劃」，其中「規劃」屬動詞，建議加以調整。
3. 草案第 16 條濕地保育章中，「指定專責主管單位」是否需要？請再考量實際情況。
4. 容積移轉的工具仍建議避免，另建議避免使用徵收之方式，是否還有其他工具可以使用？

(二十三)、洪分署長嘉宏：

1. 是否可以透過濕地銀行的觀念代替容積移轉之方式？

(二十四)、詹律師順貴：

1. 容積移轉只是提供執行的方式參考，若分署及與會專家認為需再考慮，則遵照大家意見再予衡量。
2. 濕地銀行也有列入考量，但目前執行有其困難性，故未列出。

(二十五)、蔡律師志揚：

1. 本團隊經由現勘瞭解私有土地為濕地之當地居民有被徵收的意願，所以才訂定容積移轉之方式，但若需要調整則會配合大家意見。不過似仍有保留徵收手段規定的必要。
2. 其實個人亦對現行實務上頗為浮濫的公共設施保留地容積移轉頗有疑慮，本法若有需要容積移轉工具，宜先將細部規定與程序通盤考慮後再納入，但恐非本研究計畫所能負荷者。

(二十六)、林秘書長子凌：

1. 雪霸國家公園中武陵農場，曾執行利用鄰近處可耕種的農地作為交換「以地易地」或進行補償，此方式建議加以參考。

(二十七)、方教授偉達：

1. 若人民面臨土地要被劃設為國家重要濕地之時，應有適度的補償。另草案第4、5條中所提「零淨損失」，零淨損失要有其基準點，是從國家整體的總量來看或是從地區的角度來看？又其是否僅適用於國家重要濕地？

(二十八)、詹律師順貴：

1. 零淨損失並不侷限於國家重要濕地，若地方級與一般性濕地面臨開發影響時，若導入生態效益彌補機制，則可以使濕地整體回歸零淨損失。原則上濕地本應包含水田，雖水田為定義中的濕地，但若將其列入管理，恐難通過立法，因此擬予排除，不在濕地保育法適用範圍。

(二十九)、基隆市政府：

1. 建議可以將「濕地孕育者」列入條文中參考；另濕地常受水文、集水區、天災或人為影響其範圍，建議中央主管機關可以定期羅列數據公開以供參考運用。
2. 濕地的生態是變動的科學，有許多研究的需求，如分析、指標等，以及相關機關的權責和預算如何配合與規劃都可以再擬定。建議可於本草案訂定研究相關需求事項。

3. 濕地與在地、文化、生態、軍事、防災、防洪等均有密切關係，各有原則必須考量，並建議建立碳交易平台。
4. 如濕地範圍跨縣市、跨部會的情形該如何處理？是否可以針對此擬定相關機制？
5. 建議比照「都市計畫通盤檢討辦法」將濕地需要劃定分級、重新分級之時間點及設置加強保護區之必要性進行檢討。
6. 生態補償之部分，是否應思考各濕地執行生態補償的比例為何？建議可以比照「都市更新權利變換」的部分。
7. 濕地的分級及使用制度建立之後，建議比照「飛航安全管制區」，於週邊鄰近區域設置管制緩衝範圍。
8. 濕地基金的運用、回饋與落實的方式請再加以研究，並應與環評進行結合實行。
9. 後續的施行細則部份可以再擬定詳細的程序與內涵，以及明確的配套措施與方法。
10. 是否已開發許可議定的程序進行？開發許可議定程序及相關審議制度的委員會或是執行方式為何？機制設計及檢討仍需有相關研究。
11. 訂定濕地保育法的出發點是以人的使用方式出發或是以保育濕地本身出發？開發行為與生態補償應為例外之情況，一併納入開發效益的話是否對於整體開發較適當？

(三十)、洪分署長嘉宏：

1. 有關濕地生態價值及濕地基金的研究，明年營建署將會有相關委託研究計畫推動。

(三十一)、詹律師順貴：

1. 本草案 16 條之專責主管機關，目前為縣市政府的某些專責單位如環保局等；第 17 條之有關單位指如「中央地質調查所」等單位來協助調查，故本條之相關單位便適用於研究之需求。

2. 若原條文的容積移轉較多爭議，則會將之移除，以地易地的方式則會再做研商。第 21 條第三項劃設為國家重要濕地之後需補償其損失，暫定為國家重要濕地後因使用受限也會予以補償，此種補償的概念為財產的補償。目前條文中的徵收與容積移轉的部份會再作檢討，可能在期末報告中提出。
3. 濕地外圍區域，依據本草案第 25 條第 5 款已列出禁止事項加以管理；濕地內部依第 13 條第 5 款計畫範疇內濕地功能之分區，在立法說明中亦有提出，劃定的方式是將每一塊濕地依其特性劃分為核心保育(保護)區、一般保育區與緩衝區，故在劃設及擬定計畫書之時也會考量到此部分。

(三十二)、高雄縣政府：

1. 本草案第 4 條之濕地定義略過廣泛；另一般濕地面臨開發可能時又要如何迴避？
2. 濕地法保護的標的僅只於評選出的國家重要濕地，或者為第 8 條中提到的生態區位重要之濕地？同時應考慮讓地方政府執法有可行性。

(三十三)、詹律師順貴：

1. 本草案第 4 條第 1 款的濕地定義目前是以拉姆薩公約其中的定義為主，其中已有涉及到一般濕地的管理，目前一般濕地設計由地方政府或由其他目的事業主管機關來管理，但本草案第 20 條提到若目的事業主管機關有利用土地等計畫，則需通知主管機關。若該濕地已被列於國家重要濕地之國際級與國家級濕地則無法變更，而若其為地方級濕地或一般濕地則依第 21 條第 5 項來處理。

(三十四)、桃園縣政府書面意見：

桃園縣內之埤塘之地被列為國家級之國家重要濕地，因此基於對本縣埤塘狀況之了解和適用，針對濕地保育法草案之內容提出幾點疑慮（桃園縣政府城鄉處 98.11.23）：

疑慮：

1. 第四條：對濕地的定義無法排除埤塘，若一旦被列為國家重要濕地，則將受

到第二十四條所有禁止事項之約束，此點與當初埤塘之所以被建造而存在的條件，有所衝突，且未來管理上會對行政機關產生許多繁瑣、難以執行的問題。例如第二十條從來之使用未被明確了解，將來如何認定。如果日後有建構新型的小共生社區，顯然將觸犯第二十四條之約束。

2. 第五條：條文中「明智利用」表示濕地可以被利用，而草案中並未說明如何利用。第三十一條之生態經營與生態旅遊活動不應為唯二之利用方式。
3. 第八條：暫定國家重要濕地可否被重複逕列，什麼條件下在無法通過成為法定重要濕地後，是否仍可暫時由主管機關逕列之？
4. 草案須對人為私有濕地做更細膩的規定：例如第二十二條建議應僅限於自然私有濕地進行徵收與撥用，而不得強制適用於人為私有濕地，尤其是人為故意形成之濕地，例如埤塘。

問題：

1. 第七條：說明審議小組權責，建議應將第十三條審核信託對象之權力列出。
2. 第十二條：「地方級濕地」於本條文首次出現，建議於第四條定義之。
3. 第二十四條第七、九款：與野生動物保育法有主管權重複之處。
4. 第二十四條第八款：重要野生植物未定義。
5. 第二十四條第十款：行政裁量權過大，易造成日後執行判准之困擾，建議明確說明「破壞濕地○○的行為」。例如水量、水質等。

(三十五)、台北縣政府水利局書面意見 (98.11.23)

1. 私人土地經列為國家重要濕地其所有人有損失者，主管機關與所有人與其所有人補償其協說準則。
2. 第 13 條 濕地保育法與利用計畫是否包含各直轄市(縣市)政府，於自行訂定管理要點及參訪須知等。
3. 第 15 條 各直轄市(縣市)其主管機關是否為城鄉局？
4. 第 17 條 濕地之監測、調查等....此濕地是否為國家重要濕地?或符合濕地條件構成皆屬？
5. 第 25 條 第九款 釣魚是否應屬禁止活動之一？
6. 第 36 條 罰則(三)是否以情節審訂？建議最低金額可以下修。

玖：相關會議照片：



研究團隊正針對濕地保育法草案進行簡報。



研究團隊正針對濕地保育法草案進行簡報。



研究團隊正針對濕地保育法草案進行簡報。



與會來賓針對濕地保育法草案內容給予寶貴建議。



研究團隊針對與會來賓之建議予以回應與交流。



與會來賓皆踴躍發言並提供許多寶貴建議。

附錄十、第三次座談會

(三) 第三次座談會簽到簿

「濕地永續經營管理方法及相關法令之探討」第三次座談會 簽到簿		
壹、開會時間：98年11月23日（星期五）下午2時		
貳、開會地點：本署601會議室		
參、主持人：		記錄：
肆、出（列）席單位及人員：		
機關單位	職稱	簽名處
清華大學社會學研究所	王俊秀教授	請假
中華大學休閒遊憩規劃與管理系	方偉達教授	方偉達
中華民國野鳥學會	余維道秘書長	請假
台灣蠻野心足生態協會	林子凌秘書長	林子凌
崑山科技大學環境工程系	翁義聰教授	請假
中央研究院生物多樣性研究中心	陳章波研究員	陳章波
臺北大學不動產與城鄉環境學系	廖本全教授	廖本全
本署署長室	黃光瀛博士	出國請假
行政院經濟建設委員會	簡任技正	黃美純
行政院環境保護署		
經濟部工業局		楊文欣
經濟部水利署	簡任秘書	黃文德

機關單位	職稱	簽名處
行政院農業委員會林務局		
行政院農業委員會漁業署	技士	陳正和
交通部觀光局	技士 鄭維君 林秋村	王慧貞 李宜育 張金龍 林育錫
教育部環保小組	請假	
臺北市府	科員	蘇郁平
高雄市政府		
臺北縣政府	技士	王瑞珍
基隆市政府	技士	謝泉興
桃園縣政府	請假	
新竹縣政府		
新竹市政府		

機關單位	職稱	簽名處
苗栗縣政府		
臺中縣政府		
臺中市政府		
彰化縣政府		請假
南投縣政府		
雲林縣政府	技佐	謝子龍
嘉義縣政府		
嘉義市政府		
臺南縣政府		

機關單位	職稱	簽名處
臺南市政府	技士	林淑慧
高雄縣政府	技士	蔡明君
屏東縣政府		
宜蘭縣政府		蘇政公所 蘇政司
	課員	林三峯
花蓮縣政府		
臺東縣政府		
澎湖縣政府		
金門縣政府		
連江縣政府		

附錄十一、第一次現勘記錄

「濕地永續經營管理方法及相關法令之探討」委託計畫案 第一次現勘記錄

勘查人員：詹順貴律師、蔡志揚律師、何彥陞講師、營建署羅美容小姐、
彭子峻先生

勘查地區：北部濕地--關渡濕地及五股濕地

勘查日期：民國98年07月28日

壹、考察目的

為掌握我國濕地管理經營現況，本研究先就台灣北部地區之重要濕地：關渡濕地及五股濕地，利用相關現有資料進行各濕地範圍之初步分析，並進行現地踏勘，以瞭解該濕地之現況與附近地區發展情形。

貳、考察過程

一、關渡濕地

關渡自然保留區，關渡濕地屬農委會公告「關渡自然保留區」暨「野生動物重要棲息環境」、行政院核定台灣沿海地區自然環境保護計畫「淡水河口保護區計畫」之「關渡草澤自然保護區」及其一般保護區，其類型為海岸自然濕地及人為濕地，管理機關為台北市政府建設局、台北縣政府農業局。面積約 55 公頃，為水筆仔紅樹林純林的林澤環境。於 1986 年 6 月 27 日由行政院農業委員會依據文化資產保存法公告設立，由台北市政府建設局負經營管理之責。關渡自然公園，面積約 57 公頃，位於關渡自然保留區的北側，是重要的候鳥棲息地。1996 年 1 月 17 日台北市議會通過「關渡自然公園用地取得特別預算」150 餘億元取得，歷經規劃、設計與興建，於 2001 年 7 月對外試辦營運，同年 10 月起委託台北市野鳥學會經營管理至今。

關渡地區因受到各種人為活動之干擾及紅樹林面積擴張的影響，使得水鳥主要覓食區域的面積及品質日益降低，也使得關渡地區鳥類的種類及數量有減少的趨勢。堤防以北區域，干擾程度亦逐漸擴大。關渡地區因人為活動所造成的棲地改變，主要是堤防北側沿道路旁的大量廢土之傾倒，使旱生灌叢在其上生長，也因此增加了鷓鴣類和斑文鳥等陸鳥的棲地，但相對卻減少了水鳥覓食休憩的場所。而關渡公園內亦有人手與經費不足之問題，致使部分設備與觀鳥設施無法充分發揮其功能；而公園內野狗啃食垃圾，亦使得公園環境受到影響。

二、五股濕地

五股濕地位於二重疏洪道北端，北接關渡濕地，南至國道 1；東至疏洪一路（北 59），西以省道台 64 為界，屬於人為濕地及小部分內陸自然濕地。管理單位為台北縣政府河川高灘地維護管理所。五股濕地原名為洲仔尾，在 1950 年代以前還是一片良田，但在 1964 年拓寬了「獅子頭」隘口，引起海水倒灌，故將此地列為禁建的「一級洪水平原區」，1983 年建立二重疏洪道。1996 年，台北縣政府開闢「二重疏洪公園」，其中在五股鄉內的沼澤生態區即為五股濕地；目前由中華民國荒野保護協會認養。

位於二重疏洪道的五股濕地生態豐富，現勘時可見彈塗魚、招潮蟹、魚類與泥地裡的底棲無脊椎動物，提供水鳥良好的棲息環境與豐富的食物來源。然而濕地周圍有民眾於河道上、草叢中丟棄（有害）垃圾，使環境部分遭受破壞。另外，疏洪道上有民眾種菜的情形，濕地邊緣可見居民種菜的痕跡，對於濕地生態有所影響。

參、考察相關照片





附錄十二、第二次現勘記錄

「濕地永續經營管理方法及相關法令之探討」委託計畫案 第二次現勘報告

勘查人員：蔡嘉陽博士、蔡志揚律師、何彥陞講師、城鄉分署羅美容小姐
、彭子峻先生

勘查地區：高美、大城、福寶、漢寶濕地

勘查日期：民國98年07月31日

壹、考察目的

為掌握我國濕地管理經營現況，本研究第二次現勘為台灣中部地區之重要濕地：高美、大城、福寶、漢寶濕地，利用相關現有資料進行各濕地範圍之初步分析，並進行現地踏勘，以瞭解該濕地之現況與附近地區發展情形。

貳、考察過程

一、高美濕地

高美濕地屬海岸自然濕地，位於大甲溪出海口，北起大甲溪北岸，南至台中港北防沙堤，東以西濱快速道路台 61 西側，沿清水鎮海岸堤防南下，經番仔寮海堤、高美 1 號海堤及高美 2 號海堤，西側海域至平均低潮線。2004 年經農委會公告為「台中縣高美野生動物重要棲息環境」、「台中縣高美野生動物保護區」。海堤內設有大安水蓼衣保護區，目前由台中縣政府農業局管為理機關。高美濕地海岸全長約 3.5 公里，地形可分為潮溪區、草澤區、沙地區、碎石地區、雲林莞草區、泥灘地區及低潮線等 7 種類型的棲地，生態資源非常豐富。

另外，在高美濕地以南有一大片木麻黃組成的防風林，面積約 200 公頃，雖然該片防風林非屬高美濕地範圍，但防風林能阻擋並降低風力、減少季風及颱風所帶來的災害，並成為許多鳥類與生物棲息之處，故亦對高美濕地之維護具有重要意義。高美濕地於現勘時發現，遊客會直接進入保護區遊玩、撿拾棲地生物與戲水，踐踏棲地植物與泥灘，破壞棲地環境。另外，台電於該防風林設置數座風力發電機組，亦可能造成候鳥飛行、覓食與休息的干擾。

二、大城濕地

大城濕地範圍北至魚寮溪，南以濁水溪為界，東到大城南段海堤，西以提防向海面延伸 3 公里為界，區域內主要由潮間帶及海堤內之漁塭等範圍構成，堤防

外有紅樹林，水鳥族群量穩定。行政院於民國 73 年 2 月依「台灣沿海地區自然環境保護計畫」將彰化縣沿海規劃為彰雲嘉沿海保護區的一部份，大城濕地亦為保護區中的一部份。民國 83 年規劃為台灣海岸地區環境敏感地帶保護區示範規劃中的彰化縣/雲林縣濁水溪口生態敏感區。大城濕地屬於海岸泥灘濕地，97% 是潮線泥地、沙地和鹽地，退潮後浮出，3% 是魚塭用地。依統計資料，2006 年記錄共 88 種 1 萬 8793 隻水鳥，2007 年 91 種 2 萬 9321 隻，國際保護鳥種黑嘴鷗每年約 100 隻棲息，另有珍貴稀有保育鳥類唐白鷺、遊隼、小燕鷗等。目前面臨非法養殖漁塭擴張的威脅，此外，由於國光石化產業將進駐彰化縣大城濕地，引發正反兩面之論戰。

三、福寶濕地

位處於中台灣彰化縣福興鄉福寶村西北隅，主要聯絡道路為彰 32 縣道連結台 17 線省道，或經彰 142 縣道與鄉邑及縣邑聯絡。北隔員林大排、舊濁水溪與鹿港鎮相望。福寶地區早期以水產養殖及水稻種植為主要經濟來源，而由於養殖業的過度發展，造成地下水遭到嚴重超抽，農地明顯鹽化並伴隨地層下陷，後因地方產業轉變為以酪農業為主，其地下水超抽之情形才得以改善。

福寶地區總共 330 公頃，內有不同的土地利用型態，大部分的土地已經被開發為魚塭，少部分廢棄的魚塭和休耕的農地。故本區可分為三種棲地型態，第一種是酪農區，包括畜舍、房舍、牧草地和糞便堆積場。第二種是魚塭區，包括文蛤池和養殖小屋。第三種是生態園區，包括農田、廢田與少數農舍。

福寶村目前提供土地成立「福寶濕地生態園區」，該區除了鳥類棲地規劃外，尚嘗試作紅樹林植物之復育，並築有賞鳥牆以減少人為的干擾；候鳥過境期的假日，並經常有不定期的生態導覽活動。

福寶生態園區之經營仍然有經費與人力之問題，生態保育、生態旅遊和環境教育都需要相當多的人力時間和資源來投入。此外，該區是由很多區塊所組成，鳥禽類之活動及覓食可能闖入耕作農田而遭驅趕；而遊客的活動多少對棲地造成影響，且不同區塊的土地利用，使得復育設施無法全面性、有效的分隔。

四、漢寶濕地

漢寶濕地大致位於彰化福興鄉和芳苑鄉交界處，介於就濁水溪出海口與萬興排水溝之地海岸地區，全長約 9 公里。廣義的漢寶濕地分為海域和陸域兩部分，海域為一大片的潮間灘地，約 3800 公頃，陸域部分多為養殖魚塭，另外還包括沼澤、田地、草澤等，約 1800 公頃，棲地環境十分多樣，孕育豐富生態資源。

除了水稻田和牧草地，漢寶濕地還有許多草澤地、魚塭、酪農場，少部分區域為木材加工廠，沒有其他會對環境造成較大影響的工業活動；此外，該地與福寶濕地有段距離，較無遊客進入該區，因此環境尚未受到嚴重破壞，環境保存尚為良好。

近年來福寶區漁塭不斷的開闢，超抽地下水，引起地層下陷日趨嚴重。沿海防風林砍伐殆盡，其防風、定沙功能喪失，使濕地環境更加險惡。另外，除了沿海(內、外)一帶的水產養殖業外，農牧業日漸萎縮，工廠也不斷的移入增建，更可能造成農漁業污染問題。

參、考察相關照片



附錄十三、第三次現勘報告

「濕地永續經營管理方法及相關法令之探討」委託計畫案 第三次現勘報告

勘查人員：

元貞聯合法律事務所詹順貴律師、蔡志揚律師、何彥陞講師

關渡自然公園葉再富主任、方蕙菁小姐

觀察家生態顧問有限公司黃于坡先生

指導人員：

營建署城鄉發展分署羅美容小姐、彭子峻先生、邱筠蓁小姐、傅子純小姐

雲林縣政府水利處水利工程科曾國峰先生、曾國源先生；水井社區發展協會總幹事林文欽先生

勘查地區：

成龍濕地、植梧濕地、鰲鼓濕地、四草濕地、七股潟湖濕地、永安濕地

勘查日期：

民國98年11月05日至民國98年11月06日

壹、考察目的

為掌握我國濕地管理經營現況，本研究第三次現地會勘為台灣中、南地區之重要濕地：成龍、植梧、鰲鼓、四草、七股潟湖、永安濕地，利用相關現有資料進行各濕地範圍之初步分析，並進行實地勘查，以瞭解該濕地之現況與附近地區發展情形。

貳、考察過程

一、成龍濕地

(一)、簡介

成龍濕地位於牛挑灣溪北側，北起省道台 17 與鄉道雲 144 交界處，南至河岸堤防，東以成龍村西側外環道為界。目前由行政院核定台灣沿海地區自然環境保護計畫「彰雲嘉沿海保護區計畫」之一般保護區，行政主管單位隸屬雲林縣政府、雲林縣口湖鄉公所。該濕地原本為農耕地，自民國 75 年 8 月、民國 85 年 7 月陸續受到韋恩、賀伯颱風侵襲，加上臨海處因地層下陷、海水倒灌等因素，約有五十公頃左右的耕地因長期積水而無法耕種，近來隨著環境演替，農地逐漸演替成鹽分沼澤。目前濕地主要由草澤、池塘、魚塢、溝渠以及部份休耕農田所組

成。民國 96 年被內政部營建署指定為地方級重要濕地。

(二)、經營管理現況

目前成龍濕地由農委會林務局、水利署、雲林縣政府、口湖鄉公所等中央與地方單位針對防洪治水、生態、休閒觀光等問題分別進行相關規劃。由農委會林務局委託觀樹教育基金會，實際的帶領當地的學童探索、了解濕地，並重新建構濕地的生機，目前成龍濕地每年吸引許多候鳥棲息，觀樹教育基金會也帶領學童認識鳥類及濕地生態；由經濟部水利署「易淹水地區水患治理計畫」針對成龍村易淹水的情況提出「牛挑灣大排排水系統—成龍村落圍堤加高工程」，打算將成龍濕地規劃成滯洪池，並將成龍村和濕地周圍的道路加高成為堤防。但此一圍堤計畫預估將發生的狀況不少，如：(1)成龍村往蚶仔寮的道路被 2 米 48 的堤防圍住，兩聚落無法互通。(2)政府預算不足，若重現八八水災的降雨量，可能圍堤形同虛設。(3)成龍村圍堤但蚶仔寮靠近濕地之處並無圍堤，若水位超過 1 米 68，蚶仔寮就會淹水。(4)整體圍堤工程並不完整，會因遇到電線杆、變電箱而形成缺口，實無法有效攔阻水患。(5) 圍堤工程施作工程可能破壞濕地生態。故目前整體圍堤計畫還在討論當中。



98 年 6 月林務局委託觀樹教育基金會，帶領成龍濕地當地的成龍國小學童探索、瞭解濕地。



觀樹教育基金會的志工王昭湄小姐，為大家實際講解聚落圍堤的計畫。



觀樹教育基金會帶領學童，一起進行彩繪木鴨並放在濕地，希望藉此吸引更多水鳥常駐。



觀樹教育基金會王主任提到成龍濕地許多遭淹廢耕的私人土地，政府發了多年的生態補助，花了不少錢，但實際上當地地價很便宜，建議政府不如徵收。他們也有在當地成立自然中心的構想。



觀樹教育基金會王主任十分擔心成龍濕地現有部分面臨到乾涸、陸化的危機

二、植梧濕地

(一)、簡介

植梧濕地位於牛挑灣溪與北港溪口交界處，北自成龍二號橋、沿牛挑灣溪岸，南以北港溪堤防為界，東至省道台 17 線及雲嘉大橋，西側海域至等深線 6 公尺處。行政轄區為雲林縣口湖鄉、嘉義縣東石鄉。植梧地區原為台糖植梧農場，因地勢偏低，加上長年超抽地下水，造成地層下陷問題日趨嚴重，民國 75 年間的韋恩、民國 85 年間的賀伯颱風，皆引起海水倒灌，形成成龍、湖口濕地，近千公頃土地長期浸泡在海水裡面，因鹽分過高無法耕作，荒廢已久。目前交通部觀光局「雲嘉南濱海國家風景區」、行政院核定台灣沿海地區自然環境保護計畫「彰雲嘉沿海保護區計畫」之一般保護區，96 年被內政部營建署指定為地方級重要濕地。

(二)、經營管理現況

水利署目前依據行政院『振興經濟新方案-擴大公共建設投資-「加速辦理地層下陷區排水環境改善計畫」』欲針對植梧地區有一「植梧滯洪池開發計畫」。但實際滯洪之成效與此工程對於生態環境的影響仍在評估中。



歷經韋恩颱風海水倒灌形成的湖口濕地，原有路面已浸沈在水裡，不過還能看到原本架設在道路上的電線桿相連成列的奇特景象。



湖口濕地現由湖口鄉公所管理，但有許多土地是台糖農地及公有的土地，在濕地保育方面，其實土地屬於公有往往也是個問題，觀察家黃于坡先生建議國家開發建設的補償彌補機制未必一定要受一定鄰近地區的限制，若能要求開發案的補償彌補能優先使用於經列管的國家重要濕地，或許可以解決許多濕地的土地原有權益利用問題。



預計將在這片土地上進行「植梧滯洪池開發計畫」，實際成效仍在評估。



水井社區發展協會的總幹事林文欽先生，為大家解說湖口濕地的地理環境。

三、鰲鼓濕地

(一)、簡介

鰲鼓濕地範圍廣闊，北以北港溪為界，南至六腳大排水溝，東臨台 17 號公路，西至台灣海峽，全區屬於台糖公司蒜頭糖廠之墾殖地，其中鰲鼓村西側，是

由北港溪與六腳大排水溝間的泥質灘地所構成的海埔新生地，約為 1030 公頃，稱為東石農場。嘉義鰲鼓海灘濕地的形成是由於北港溪與朴子溪的輸砂所造成，而後隨著沿岸潮流與漂砂的改變，導致河口帶、海岸線與潮灘線之間的動態擺盪與遷移。臺糖公司於 1964 年起開始在北、西與南面造海堤，圍築南北長約 3 km，東西寬約 3.45 km，突出於海岸線，略呈馬蹄形的臺糖東石農場，此即為鰲鼓濕地。在東石農場門外面積約 200 公頃的魚塢為私人土地，而在私人土地至台 17 號公路之間，面積約 300 公頃的土地屬於台糖耕地，稱為鰲鼓農場。在海埔新生地以西，隔一水道與外傘頂洲相望，築有堤防用以阻擋潮水，在堤防外到外傘頂洲之間的廣大潮間帶為海水濕地範圍，為嘉義文蛤與牡蠣的重要產區。鰲鼓濕地因為生物資源豐富，亦因擁有許多珍稀物種，鰲鼓濕地可說是西南沿海最大的猛禽度冬區，而受到國內外保育人士的重視。鰲鼓濕地具有區域完整廣闊、土地權屬單純、生態環境豐富等優勢。96 年被內政部營建署指定為國家重要濕地，農委會亦於 98 年根據野生動物保育法之「野生動物重要棲息環境」、「野生動物保護區」條件將鰲鼓濕地劃設為野生動物保護區。

(二)、經營管理現況

民國 88 年，農委會也以協調台糖公司播出 1000 頃鰲鼓農場土地，規劃為濕地生態公園。「鰲鼓濕地森林園區整體規劃」案目前委託國立中山大學進行規劃中。目前台糖公司也為配合政府減碳及改善沿海空氣品質等政策，進行平地造林的行動，但這樣的造林活動不但會導致濕地面積縮小，更會使鳥類棲息、覓食地減少的衝擊，並可能降低濕地原有生態與滯洪功能。另外國軍在此有一靶場，常有不定時的射擊練習，射擊的噪音實對於鳥類棲息的環境造成干擾。目前對於濕地的經營管理部分是否須有一上位的經營管理計畫，以避免各主管機關交互產生因管理濕地所產生的問題。



鰲鼓濕地的沙洲上棲息著一群嬌客—黑面琵鷺。



葉再富主任為大家解說鰲鼓濕地外海的蚵業養殖及地理概況。

四、四草濕地

(一)、簡介

四草濕地主要在鹿耳門溪東南邊，17 號公路西南、鹽水溪和嘉南大排兩水交會河口的北方。四草地區形成沼澤之後又被開發成鹽場，故濕地生態包括經濟部所屬台南製鹽總廠、淺水式的漁塢，面積達五百多公頃。南側鄰鹽水溪支流匯流而成的四草內海，鹽水溪支流及鹽場渠道密佈海茄冬等紅樹林植物。內海淤塞、退潮時河灘地露出，有無數水鳥覓食其間。四草西側多為傳統式及深水式的養殖漁塢。流此區的鹿耳門溪支流河道也多進行平掛式之牡蠣養殖。海岸為沙質灘地，外海則為大規模的浮筏式牡蠣養殖區。農委會在民國 83 年公告成立四草野生動物保護區，佔地 550 頃，並由台南市政府管理，整個保護區大致可分 3 大區被台南市科技工業區分隔成 3 處。其中 A1 區為高蹺鴉繁殖區，A2 區為北汕尾水鳥保護區，A3 區為竹筏港水鳥保護區。96 年被內政部營建署指定為國際級重要濕地。目前被劃設為台江國家公園之一部份。

(二)、經營管理情況

日據時代在四草開闢鹽場，台鹽民營化之後，鹽田廢棄改變了原有鹽田生態系，原先為鹽田設計之水路循環系統停止運作，導致原棲地水質逐漸惡化而無法維持保護區內生態資源，但其中的 A1 區及 A2 區的部份舊鹽田已改善成為自然感潮的鹽沼濕地，水質與生態的復育狀況值得持續觀察。

四草濕地的高蹺鴉保護區為全國少數岸鳥繁殖保護區(A1 區，54 公頃)，目前保護區的規劃與管理方式正由台灣濕地保護聯盟逐步調整修正，以提昇保護區的品質。但野生動物保護區的三塊保護區不連結之情形、西濱公路的穿越和工業區設置造成濕地切割破碎的隔離效應，以及無可避免的人為干擾。除四草野生動物保護區外，四草地區還包括一些人文歷史資源，及野保區外四草湖的自然資源，都尚未有一整體規劃加以保護。

隨著將成立的台江國家公園，四草野生動物保護區也會列為其中一區，上位法源為國家公園法，但國家公園法對於濕地利用的情況是否會有扞格的情形發生？也是一個思考通盤性濕地相關法規的必要。



前往四草濕地途中發現有一大群水鳥、水鴨棲息的濕地，其並不在四草國家重要濕地劃定的範圍內，但眼前美麗的景象，令人深信所謂的「一般濕地」也有加以保護的必要性。



台灣濕地保護聯盟在四草濕地 A1 區的管理處入口。



四草濕地 A1 高蹺鴿保護區現由濕盟與市府訂立認養契約，此次現勘適逢濕盟辦理城鄉分署委託的「訂定濕地生態設施規畫設計規範」計畫現勘說明，由翁義聰教授併同向本所現勘人員說明 A1 保護區的經營管理現況。



翁義聰教授帶領眾人說明 A1 保護區的生態設施構想、規畫與設置情形。



A1 保護區內設施的建設經費是由濕盟向政府爭取補助或尋求私人企業捐贈，許多設施雖然顯得陽春簡陋，可能係囿於經費所限，但這或許才是較適合於在濕地存在的人工設施。



A1 保護區內設置一座 RC 結構的生態監測塔，由民間所捐贈。當初濕盟與捐贈者洽談最佳的設置地點時，曾耗費不少工夫，業主希望設置的地點與型式較為顯目，但太過靠近水鴨、水鳥的棲息地，或者外觀色彩過於鮮明醒目，反而會將牠們趕到別的地方。最後終於能選定一塊對於區內鳥類干擾較小又可讓人類觀賞的地點，這也有賴於具有生態專業的經營者能善用溝通技巧說服出錢的補助者真正投注經費於有益濕地生態的決策上。

五、七股瀉湖濕地

(一)、簡介

七股濕地位於台灣的西南沿海，北自北門沿海保護區南緣的將軍溪，南至台南溪的曾文溪，東自台 17 線公路，西至台灣海峽水深 20 公尺處的海岸區域，海岸線總長約 25 公里，內含曾文溪口北側的浮覆地、七股瀉湖與七股鹽田三個區域。本區主要水源為曾文溪，曾文溪西流經過國聖大橋後出海，河水挾帶砂石與生物碎屑在出海口沈積，再加上潮汐的漲落，形成絕佳的棲息環境。濕地西側有青山港沙洲、網子寮沙洲、頂頭額沙洲，沙洲新生地東半部為養殖魚塢，西半部為浮覆地，沙洲以南為河床地，部分開發為魚塢，部分為農耕地。溪口內亦有沙洲，冬季除有雁鴨科鳥類在此聚集度冬之外，更為著名稀有鳥類---黑面琵鷺的主要棲息地。七股瀉湖為曾文溪口以北最大的沙洲瀉湖，也是台灣唯一以建構生態系營養層模式的濕地，物種豐富，魚類發現記錄已有 80 科 258 種，漁獲量為珊瑚礁之 45 倍，除此之外，本地更為珍貴希有的黑面琵鷺的棲息地，目前正在建議劃設為國家特定風景區或保護區中。96 年被內政部營建署指定為國家重要濕地，農委會以根據野動法劃設了黑面琵鷺保護地及重要野生動物棲息地，共 701 頃。目前被規劃為台江國家公園之一部份

(二)、經營管理現況

經濟部逕行公告自 98 年 10 月 1 日起解除台南縣石灰石礦業保留區及 98 年

9月9日核准統貫礦業開發股份有限公司於台南縣七股鄉五塊寮海岸地方鐵(砂鐵)採礦權10年案，由於並未徵得主管機關西拉雅國家風景區管理處之同意，有行政程序上之問題，且該處礦區位於黑面琵鷺保護區西南角，並為侵蝕型海岸，開放採礦權將造成國土流失的危機，開採鐵砂後，自然地貌的破壞，大地環境的變遷，都將嚴重威脅該地區之生態物種，多年來對於黑琵保護區及海岸保護努力之成果恐將付諸流水。



七股潟湖濕地黑面琵鷺保護區現由台南縣野鳥學會、黑面琵鷺保育學會、黑琵家族各認養三處觀鳥及解說的人工設施處所，其經營仰賴勞工就業補助，但聽說最近沒有續發補助。另外則靠義賣紀念品、捐款送紀念品等方式募款，駐站人員表示近年來到這裡的團體遊客不少，希望能增設更高倍數的望遠鏡，讓遊客可以更清楚地觀賞黑面琵鷺等水鳥。

六、永安濕地

(一)、簡介

本區之行政區域劃分是隸屬於高雄縣永安鄉鹽田村。永安鄉位於高雄都會區的外環，居高雄縣西北海岸，從高雄市和台南市可經由台17線到達。鹽田村位於永安鄉西北側，西濱台灣海峽為一天然屏障，北以興達港與茄萣鄉為界，東北接湖內鄉，東南與永安村為鄰，西由阿公店溪分支流經本區接興達港出海口的

大排水溝與新港村為界，面積約 130 公頃。永安是高雄縣沿海紅樹林分佈最多的一區，紅樹林生長於潮間帶，大型補食性獸類不易進入。茂盛的植生，提供鳥類築巢、棲息的場所。豐富的生物資源，可供鳥類補食。因此紅樹林沼澤可說是鳥類的樂園。寬廣的紅樹林綠帶綠蔭蔽日且樹林相當優美，構成海濱的特殊景觀，再加上四季不同的鳥類來棲息，極具觀光休閒的價值。89 年永安濕地被國際鳥盟列為重要野鳥棲地（IBA），96 年被內政部營建署指定為國家重要濕地。興達港內海四周的竹滬及永安鹽灘，是台灣開發最早、最南端的鹽田，其田埂及引水溝渠，多生長海茄苳及攬李，也是台灣南部有名的賞鳥區。

（二）、經營管理情況

永安鹽田於民國 74 年廢棄之時，被台電徵收，本要改為台電興達電廠煤灰堆置場，但在環保人士極力爭取下，終於成功保護這塊濕地，高雄縣政府於民國 85 年提出「永安紅樹林自然公園整體規劃」，預計將舊鹽田的百分之四十（約 130 公頃）作為保育供作與環境規劃之用。雖有良好規劃，但卻因欠缺資金而至今為付諸行動，本區位於西海岸平原之折點，由海港淤積而成一海埔地，地形平緩，地勢由東北端逐漸向西南方傾斜成低窪地，故雨季常積水為患，加上本區大片海茄苳因興達電廠與漁港工程阻斷水源，排水不易，使得氣根泡水太久而死亡白化，當地的水質亦受到嚴重污染，對濕地生態造成重大損傷，往日壯麗景象逐漸凋零。

近來台電公司為配合政府推廣再生能源應用政策，擬設置太陽能光電廠，然而此基地不僅位於縣定古蹟的鹽務辦公室前，更是鳥類棲息最豐富的處所。但若光電廠竣工，其發電量也只佔了台電總發電量的 10%。雖發展潔淨能源是未來趨勢，但更應先思考濕地原本即賦予抵減碳之功能，若此光電廠設置將會造成濕地永遠的消失、破壞野鳥棲地的環境及減低滯洪效果而造成水患，是否應重新思考這樣的計畫所產生的後果？在濕地保育法尚未完成之前，政府對於國家重要濕地遭受破壞也無法可管，是否更應有跨部會協商、處理的機制來因應濕地所面臨的衝擊？

七、小結--永安濕地現勘後之反省

在 98 年 11 月 6 日永安濕地生態區的現勘過程中，我們發現台電為了設立太陽能發電廠，已將濕地周圍以柵欄圍起，而濕地內土地則已呈現乾涸，並散布魚類死屍。依據台電於民國 96 年 4 月出版的「太陽光電第一期計畫可行性研究報告」233 頁指出：「施工階段可能產生之環境影響，主要為基礎及支撐座等土木工程之

施工噪音與震動...以及環境泥濘所造成之汙染，包含開挖、整地、運輸、灌漿等作業」，此處所指之開挖、整地、運輸、灌漿等工程行為正是導致濕地破壞、降低生態功能的最大元凶。永安濕地既然已於民國 96 年底被內政部營建署評定為國家重要濕地，台電所為排放水流、乾涸濕地之行為實應予以禁止。此即濕地保育法草案第 25 條第 1 款：「除法律規定或主管機關濕地保育與利用計畫明訂外，國家重要濕地範圍內禁止從事下列行為：一、擅自抽取或排放濕地水資源；二、築壩、採礦、採砂、爆破或埋填濕地...」以及第 22 條第 1 項：「國家重要濕地範圍內之土地興建有固定基礎之簡易設施，應先申請容許使用」、第 21 條第 1 項：「國際級濕地與國家級濕地之公有土地，除依本法第二十二條規定增設必要之簡易設施外，禁止開發或從事破壞濕地生態環境或有降低濕地生態功能之虞之行為。」之規範對象。蓋濕地為脆弱且牽一髮動全身之特殊生態系，小型、破碎的濕地往往難以提供足夠的生態涵容能力，因此，濕地的局部減損，即便只是以抽水、填地、搭築簡易設施等看似緩和的行為為之，往往亦等同對整塊濕地功能價值徹底的破壞。因此，透過濕地保育法草案第 21、22、25 條所例示及概括的行為態樣，才足以完整保護濕地之功能價值。

其次，台電曾宣稱其發展太陽能光電作為新的供電方式，乃係為配合全國能源會議中提高潔淨能源使用之結論。然而，在今年六月台電大林廠更換發電機組時，台電不顧燃煤對當地空氣造成的嚴重汙染問題，仍堅持採用燃煤機組，因而在其擴建計畫中預計每年將增加 1,079 萬噸之二氧化碳排放量，實與其所宣示潔淨能源之目標背道而馳。在再顯示潔淨能源僅是台電進行開發行為之口號，用以合理化其所進行的大規模開發、擴廠。況且，目前台電的備用容量率已達 20%，常備性電力供應並無不足，僅於某些夏季尖峰用電時間偶有增加電力供應之需求。在此情形下，是否仍需以不可逆的濕地破壞為代價，達到增加電力供應之目的，殊值檢討。

此外，太陽能電池系統之廠址興建有其特殊性，依據台電於民國 96 年 4 月出版的「太陽光電第一期計畫可行性研究報告」231 頁指出：「PV 系統的廠址最好不要選在鳥類聚集或候鳥棲息的地方...大型 PV 系統之設置土地需求亦不小，多少會減少及影響候鳥棲息空間與生存條件，亦多少會破壞一些自然景觀」，又依中華民國野鳥學會、高雄市野鳥學會之資料顯示，永安濕地曾有鳥類 110 種之紀錄，包括唐白鷺、魚鷹、遊隼等，其中東方環頸鴿曾出現數千隻的族群，近 2 年，高蹺鴿亦在此繁殖。因此，台電若在此進行 PV 太陽能系統之場址興建，必將直接

影響因濕地特殊生態而孕育的百餘種候鳥、留鳥，對我國水鳥棲地及生態多樣性將產生巨大衝擊，此將與濕地保育法草案第 5 條所揭示零淨損失的濕地保育原則相違背。

再參酌台電於民國 96 年 4 月出版的「太陽光電第一期計畫可行性研究報告」84 頁-90 頁記載，台電已篩選範圍及於台灣北、中、南各地的 25 處廠址供太陽能發電廠選址用。在有多數選擇的情形下，台電應選擇對環境衝擊較小的其他位址興建廠址，此亦為行政法制中比例原則的體現。台電不可單純僅為興建新電廠，即任意地、不可逆地，以大砲打小鳥的方式，犧牲富有珍稀生態資源、滯洪功能、調節氣候等多面向功能的永安濕地。

況且，台灣地狹人稠，太陽能發電並不必然需由台電以大範圍土地統一設置太陽能電池陣列的方式為之，反之，透過將太陽能電池面板裝設在各用戶端的方式，更可符合台灣小而美的自然環境條件。以台灣中、南部日照的強度及時間計算，小型太陽能板所聚集的電能應足以供應各家庭使用。而政府另可對各家庭用戶，以稅賦或減價等其他方式補貼因此增加的成本，提高各家庭用戶裝設太陽能電池面板之意願。更進一步，希望在建築法規中配套修法，要求建物之興建形式應以斜式屋頂為之，禁止目前台灣建築型態中主流的平式屋頂形式。一方面，斜式屋頂比平式屋頂可架設數量更為充足的太陽能板，有利於潔淨能源的普及推行，另一方面，並可徹底解決台灣數十年來頂樓違建林立，罰不勝罰、取締不盡的困境。上述適合於小國的土地利用方式，必然與美國等幅員遼闊地區之思維截然不同。

綜上，台電以控制開發土地面積的方式，迴避環境影響評估的審查，達到開發永安濕地興建太陽能發電廠的目的，因目前欠缺一套自濕地保育角度出發的獨立法規，因此，對台電的開發行為無法節制。藉由濕地保育法草案的推動，今後各種型態的開發破壞行為都將受本草案第 25 條規範。而各目的事業主管機關於審核興辦事業計畫、土地利用與開發計畫、使用分區與用地變更之申請時，如該案範圍有涵蓋國家重要濕地範圍，或影響國家重要濕地之虞，或無法判斷時，依本草案第 20 條規定，濕地保育之主管機關亦有可以把關介入的機制，以提早濕地保護的時間點，並提升濕地保護的有效性，避免下一個永安濕地被任意開發破壞的故事再次發生。



抵達永安濕地，迎面而來的是一大片白布條，因台電欲興建興達光電廠而引起當地居民與環保人士抗議破壞濕地生態，白布條與其上所豎立的「永安濕地生態區」形成強烈的對比。



台電將濕地周邊用柵欄圍起，禁止外人進入，從外頭往裡面看，可見濕地已大半乾涸，柵欄前豎立的濕地簡介立牌，顯得格外諷刺。



現勘人員另覓一處進入永安濕地的入口，進去後只見一望無際乾涸的濕地。



地面上滿佈來不及隨放流抽水離開濕地的魚蟹死屍，似乎在低吟著抵擋不了光電廠開發計畫的永安濕地悲歌。

附錄十四、期中審查意見回應表

「濕地永續經營管理方法及相關法令之探討」案
期中審查意見回應表

壹、開會時間：98年09月08日下午14:30-16:00

貳、開會地點：內政部營建署地下室第三會議室

參、主席：李課長賢基

肆、出席單位與人員：(詳簽到簿)

伍、發言要點

與會者	意見	回應說明
臺灣蠻 野心足 生態協 會林秘 書長子 凌	本案期中報告書編排之章節架構、順序及編排之章節架構、順序及排版方式，請以系統性方式呈現。	有關計畫書內容架構及編排方式，後續將彙整各委員意見歸納修改。
	建議加強分析國外濕地案例適用於本案濕地保育法草案說明。	國內外案例研析部份，後續將增加章節探討說明國內外案例與本案立法間之關聯性。
	現勘考察內容應提出現地經營管理所發現問題，及與濕地保育法之關聯性。	現勘考察部份，目前只針對現勘調查狀況說明，完成勘查後，將進行案例模擬。
	我國現行濕地保護相關法規部分(p.96)，其國家公園法規應屬國土計畫法下為同一體系制度，而非區分為兩項進行說明，請再予釐清。	我國現行濕地保護相關法規部分，目前國土計畫法尚為草案，而國家公園法則已發布實施，為予以區分故分別陳述其內容。
	濕地管理政策與相關法令內容部份(p.14-30)，建議增加中文法條名稱，且其列表與內文應相互對應，以清楚表示內容。	會針對其內容再作補充。
	英國濕地保護重要政策部份(p.41)，其英文縮寫名稱應增加中文翻譯說明。	相關外文法規請見 p.39(原 p.41)以中文加上英文原文的方式呈現。

	濕地分類部份(p.95)，建議分為自然濕地及人為濕地兩大類，再細分為海岸濕地類型及內陸濕地類型。	會針對其內容再作補充。
中央研究院生物多樣性研究中心陳教授章波	研究架構部份(p.8)，建議加入濕地結構、人文特徵、現行法規不足等項目，以分析適用於我國經營管理之制度與特性。	報告書中第三章已較為詳細的整理了我國濕地法規相關的資料，如野生動物保護法中針對稀有物種與濕地的關係等，研究團隊也會繼續檢討這部份的不足。
	成立濕地專法須花費較長時間，建議整體架構上應在短期先規劃彙整我國現行法令不足之處，並設定濕地使用形式與環境教育機制；長期再依立法程序辦法濕地保育法。	謹參考委員建議辦理。
	建議研究我國濕地碳匯功能之相關成效，並於濕地保育法中管理措施項目納入碳排放交易機制。	有關陳委員建議分析研究濕地碳匯功能，因非屬標案範圍內，在執行上亦有所困難，但研究團隊將嘗試分析碳排放交易是否適合納入管理機制中。
中華民國野鳥學會余秘書長維道	在訂定濕地保育法時應考量其位階，以及應於計畫書中提出說明與其他現有法令間之影響及衝突內容。	濕地法初步構想是屬於內政部管理，野生動物保育法、文資法都針對保護區或保留區做規範，雖核心處會有法規的重疊，但管理機關可以與農委會、文建會或地方文化局研商訂定管理計畫，再以委辦方式連同經費交付給執行機關。
	本案法令名稱尚有疑義，請補充說明「濕地保育法」、「濕地保存法」或其他名稱之定義與涵義之差別，以供後續訂定名稱參考。	濕地法案名稱的優缺點分析建議，研究團隊預計於期末報告時提出，雖在第二次座談會中洪分署長也提及蔡政務委員勳雄及邱副署長文彥的建議是將法案名稱以「濕地保育法」為佳，但研究團隊目前還是先以擬定法案實質內容為主，至於法案之名稱因最終仍須徵詢部會同意，因此本研究團隊僅分

		析及建議。
國立臺灣大學地理資源環境學系張教授長義	海岸管理法規部分(p.102)，建議回顧73、76年行政院核定「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」前後時期所研究相關資料，以深入瞭解保護價值與管理措施。另部份濕地位於沿海地區，建議考量濕地保育法草案與海岸法草案之競合與相互配合之處。	將依張委員意見收集歷年「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」相關研究資料，並研析其海岸地區保護價值與管理措施等重要議題以納入本計畫內容中，請見總結報告 p.91 頁。
	建議藉由分析國外案例中尋找適合我國管理制度之方式及原則，並可依濕地等級(國際級、國家級、地方級)擬定各開發、保育機制方式與原則。	目前僅為期中報告，此部分將會於後續章節中加以說明。
	濕地立法應先確立其核心價值，如係以開發利用或保育為主，研擬立法架構。	濕地法整體的原則是以保育為優先，目前初步研究看來可能不以完全保護的形式進行。以七股的黑面琵鷺保護區來說，在此適用野生動物保育法劃設保護區，覓食區(漁塭)人為使用中較為永續利用型的模式。如果需在濕地範圍之內有一核心的保護區，可能要檢討現有的國家公園法、野生動物保育法中保護區的概念是否足夠；或是否需要將保護區的概念納入濕地法中，日後立法作業上會更深入探討。
行政院農業委員會漁業署代表	漁業法部分(p.104)，目前本機關名稱為「行政院農業委員會漁業署」，請予以修正。	敬悉，總結報告書 p.92 (原(p.104)) 已予以修正。
經濟部水利署代表	建議加強說明內政部於96年評選公佈之75處「國家重要濕地」之評選標準、濕地特性、極需積極經營管理之重點等內容。並再敘述該75處國家重要濕地是否即為本研究管理之	濕地法中所提及的濕地定義較廣，但其管理的範圍非以學術定義為主之濕地而是以營建署所評選之國際、國家級、地方級等三級濕地為主，其他未被遴選納入濕地法

	範疇內。	管理之濕地，仍可以依照其性質而有其管理法規依據，如水利法。水利署可以依河川流域範圍以水利法管理，其他不足的部份也可以參考濕地法中的機制。
	會中提到與濕地相關之重要法令中，水利署主管法令有水利法、排水管理辦法及河川管理辦法，惟前述三項法令主要以河防安全、削減洪災為目標，多以工程及土地管理為手段，請加以說明與濕地管理之關聯性。	濕地法的範圍及其定義界定問題(包括地下水部分)，其實很難保證囊括於這部濕地法之中。以地下水問題為例，可能還是與水利法相關法規有關。
	未來濕地保育法之立法方向建議參考韓國案例，並將濕地保育之範圍先行釐清。	韓國的濕地保全法目前已有掌握，也會列入參考，請見總結報告附錄三與附錄五。 。
台灣永續生態工法發展協會代表	後續濕地保育法建議以法規條文格式之條、項、款、目方式呈現。	未來濕地保育法擬定時，將會依法規條文規定，以條、項、款、目方式呈現。
	禁止活動第一項(p.179)，建議修改為「...不得擅自排放或抽取周圍濕地水資源，其範圍大小則由主管機關擬定」，以完整維護濕地周圍環境。	有關擴大禁止抽取地下水範圍之建議，因已有其他相關法令規範抽取地下水之制度，為避免重複，會後將再探討是否適合納入濕地保育法範疇內。
	濕地保護第 2 項水資源之生態保護部份之第 1 點(p.176)，建議修改為「...並鼓勵恢復濕地之行爲、對退化濕地進行恢復改造之行爲，優先使用有利生態環境之工法。」以減少工程施作對環境的破壞。	增加優先使用有利生態環境之工法部分，因國內尚未明定相關名詞定義、管理機制或施作工程，且應以自然為優先，不得已才會有建設工程，但研究團隊還是會將之列入考量。

城鄉發展分署 李課長 賢基	目前我國濕地相關研究、調查、保護、管理等工作，係分別由農委會林務局、行政院環保署、經濟部水利署、交通部觀光局及本部營建署等單位協同地方政府共同執行。營建署負責整合規劃未來「國家重要濕地保育計畫」之執行計畫，其中包括辦理濕地碳匯儲存功能之研究，屆時預計可瞭解我國各類濕地碳儲存之效益。	
行政院 環境保 護署書 面意見	濕地立法方向(p.173-183),鑒於本署補助地方政府設置之人工濕地係以污染去除水質淨化為主要目標。故該濕地之進流水源多為排水溝渠之廢(污)水，建議本法應針對「禁止對濕地排放污水」中有關「污水」之名詞，進行定義以釐清未來可能產生之疑義。	環保署之珍貴建議，研究團隊將會列入參酌。
	本報告第 109 至 111 頁有關環境影響評估審查制度對於濕地等環境敏感地區適用問題之敘述，本署意見如下： 環境影響說明書之正確性與可信賴度方面： 環評書件雖由開發單位自行付費委託顧問公司進行，但環評法、刑法、技師法中均有規定對不實記載者之罰則，且目前所有環評書件均完全公開，可供民間團體查閱監督，並經由環評委員及專家學者專業審查，故應可降低有關環評書件正確性及可信賴度之疑義，事實上目前各界對環評書件正確性及可信賴度質疑並不多，反而是要求各類開發行為應擴大實施環	在報告書點出環評制度相關的問題，如環境影響說明書的正確性與可信度，及環評委員的遴選機制問題，目前已有許多論文提出相關看法及最高行政法院 98 年度判字第 475 號判決、台北高等行政法院 97 年度訴字第 1117 號、高雄高等行政法院 96 年度訴更(二)字第 32 號、98 年度訴字第 47 號判決可資佐證。本案研究計畫主持人因曾任環評委員，故對這些問題更有切身感受，並非憑空臆測。但此部分確與本研究案相關性較少，在期末報告中將視情況予以刪減。

	<p>評的呼聲頗高。</p> <p>環境影響評估審查委員制度方面；有關委員會運作方式，僅引環評法第 3 條，並「以目前運作現狀觀之」，認為可能有專業不足，意見無法呈現，考慮不周等問題，殊不知，實務運作有初審會制度，除專業環評委員外，並邀請外部專業人士任審查委員，濕地主管機關更是審查會所必邀請對象，其意見十分受到重視。</p> <p>有關第一階段與第二階段環評機制功能、程序機制錯置等內容，係引用 92 年判決所作之評論與探討，未深入了解目前環評機制之實際運作而斷下判言，似有未當，且所引用之敘述說明審查問題，亦未敘明出處或基於何種事實所推論，其內容恐與事實不符。</p>	
	<p>有關開發行為如何規避環評，又如何防範部分部分：</p> <p>於本研究案僅描述性敘述，並未提出對策，建議應與濕地主管機關研商訂定防止規避環評，破壞濕地方式，如制定濕地法，規範濕地為禁止開發等斧底抽薪之計。本署「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」自 84 年發布以來已歷 8 次增修，刻正進行第 9 次修正，且修正方向已將開發行為對環境影響程度較大者之規定加嚴，並避免有規避環評之情形發生之機會，目前修法草案亦納入濕地應實施環境評估，然濕地既如此敏感，實應思考禁止開發之可行性。</p>	<p>依調查結果，確實規避環評的問題常有耳聞，新竹、苗栗一帶之採礦或河川採砂石最為普遍。尤其如目前引起各界注目的台東杉原海水浴場的美麗灣渡假村開發案更是惡例。故「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」修訂，近來修正均加強累積性開發行為並應實施環境影響評估的規定及從嚴認定方式。且近一次修正，本案計畫主持人詹順貴律師，尚獲環保署邀為專家學者之一參與研修之討論。</p>
	<p>短期在濕地保育法未立法前，請研究團隊依各委員意見，研析濕地環境維</p>	<p>民眾參與的確受到較多限制，如：開會訊息來源來自政府機關上網公</p>

	護管理制度及相關法令修法建議，以維護現有濕地環境，減少破壞情形發生。	告，而網路設備並非人人普及；事先資料取得不易，表示意見只限縮三分鐘，執行的成效有限。總括而言，此部份與研究計畫的關聯性較少，研究團隊會視情形刪減。
結論		回應
一	本案期中報告內容准予備查。	敬悉，遵辦。
二	請加強國內外案例與濕地立法之關連性說明，必要時請與環評法、信託法等主管機關進行訪談，以深入瞭解立法、修法之可行性。	敬悉，遵辦，將視需要與環評法、信託法之主管機關進行訪談。
三	請受託單位依據各專家學者及與會單位意見修訂後續作業內容，並將回應意見納入期末報告書詳為說明。	敬悉，遵辦。

附錄十五、期末審查意見回應表

「濕地永續經營管理方法及相關法令之探討」案 期末審查意見回應表

壹、開會時間：98年12月29日(星期二) 下午14時30分

貳、開會地點：內政部營建署城鄉發展分署二樓會議室

參、主席：謝副分署長 代理

肆、出席單位與人員：(詳簽到簿)

伍、發言要點

與會者	意見	回應說明
臺灣蠻野心足生態協會 林秘書長 子凌	濕地保育法草案第六條第六項與第八條國家重要濕地之評選差異為何，請再加以說明。	濕地保育法草案第六條第六項與第八條間差異部分，第六條第六項是在評選過程期間，為預防地方以抵制或破壞方式，消極抑止濕地評定為國家重要濕地時，授權予中央主管機關得採取因應措施，避免濕地遭受破壞；第八條則考量國家重要濕地陸續公告後，辦理新增評選作業之間距將會拉長，在未到評選作業時間，某濕地已經具備國家重要濕地之潛力、或因故變化範圍及價值等情形時，授予主管機關(不限定中央)如在緊急情況下，可先列為暫定濕地，並採取必要保護措施以免濕地遭受破壞。
	濕地保育法草案第二十條第二項「...目的事業主管機關應邀請主管機關表示意見為審核興辦事業計畫之參考。」請補充說明審核機制與程序為何，另是否屬審議小組工作內容之一。	濕地保育法草案第二十條，各目的事業主管機關，在審核所執掌之興辦事業計畫、土地利用開發之時，若無法確定該興辦事業計畫或開發計畫所在之基地是否位於國家重要濕地，或是否具影響國家重要濕地之虞，應通知目的事業主管機關表示意見，作為審核計畫參考。若開發計畫包含國家重要濕地時，便須依照濕地保育法草案第二十一條規定

		辦理。
	期末報告書用語需一致，如「拉姆薩」而非為「拉薩姆」。	有關期末報告書中文字疏漏、用語及數據較不準確處，將依各專家學者意見予以修改。原第 1 頁、第 154 頁之誤，已於第 1 頁、第 148 頁修正。
	期末報告書第 89 頁內文說明與「表 3-1-1 我國自然環境之保護區統計表」中數據有差異，請再予以確認。濕地除涵蓋於野動法、國家公園法、文資法等外，亦位在自來水法、水保法、飲用水管制條例中，但目前似乎未經調查統計，故未列入農委會林務局統計資料中。	感謝委員指教，關於第 84 頁(原 89 頁)表 3-1-1 我國自然環境之保護區統計表中數據有差異主要係農委會於 98 年 1 月 1 日所公布之資料，目前更新後的內容惟 98 年 9 月 1 日的版本，本研究已相關資料修改報告書內容。另自來水法、水保法、飲用水管制條例亦與濕地有關，相關說明已列明於報告書中，詳見第 99-102 頁。
	期末報告書第 108 頁，海岸濕地面積及內陸濕地面積相加，與前文 75 處國家重要濕地總面積不一致，請予以確認調整。	敬悉，感謝委員指教，第 104 頁(原 108 頁)已檢視調整。
	期末報告書第 109 頁，文中提到附表二、附表三應為附錄二、附錄三，請統一用語。	有關計畫書內容架構及編排方式，後續將彙整各委員意見歸納修改。第 106 頁(原 109 頁)已經調整。
	本案第三次座談會邀請相關部會及縣市政府與會，請將會議紀錄補充於本案報告書中。	因第三次座談會議紀錄陳判時間晚於期中報告書付梓之後，故未能及時付印，俟總結報告將會一併呈現。
	濕地保育法草案第六條第五項「國家重要濕地減損、滅失或增加其價值...」，似等同第七條審議小組所辦理公開評選作業之濕地面積及等級變更事項，是否可統一納至第七條中說明。	濕地保育法草案第六條第五項，規範的目的為濕地可能隨著時間長期演替、或陸化之影響，濕地範圍產生減損、滅失、位移或增加價值等情形，使原公告範圍與現狀不符，故在本草案中賦予變更範圍之權力，本團隊將修正本項內容，以明確表達所規範目的。
	濕地保育法草案第六條第六項「進入國家重要濕地之評選程序者...避濕地遭受破壞」，建議可比照第八條納入暫定機制。	草案第六條第六項規定「如評選期間遇特殊狀況者，並得採取因應措施」即屬應變對策，惟其評選期間較短暫，易於控制，是本研究認為尚不必完全比照第

		八條規定方式辦理。
	濕地保育法草案第六條第五項「中央主管機關得變更其濕地範圍，予以公告」建議刪除，因與第七條重複，且似授權中央主管機關有直接變更權利，缺少審議小組之審查程序。	濕地保育法草案第六條第五項「中央主管機關得變更其濕地範圍」之規範，係中央主管機關得變更濕地範圍之法源依據，但其尚需遵循第七條規範成立審議小組，進行第九條之評選程序。
	國家公園法中亦並無特別明定預算之編列，故濕地保育法草案亦可不需明定預算編列之條文。	濕地保育法草案未規範中央主管機關需逐年編列預算之條文，但設有「濕地保育基金之專戶」，其開發行為造成棲地損失或品質降低，則需實施濕地生態效益補償，若無適當區域可供補償者，經審議小組審議通過後，則可繳納代金至專戶中。此專戶可使用於保育、復育工作，或支付徵收私有土地、所有權人有損失者之補償金等。
中央研究院生物多樣性研究中心陳教授章波	草案說帖及立法總說明內容目前均相同，應視對象(如：立法委員、一般民眾、企業人士等)而有不同版本。	說帖部分將依不同對象(立法委員、政府機關、一般民眾等)進行調整，並依各專家學者意見修正、簡化說帖內容。
	說帖第一頁第二段在說明濕地的物理、化學、生物等功能，建議可歸類為第一「蓄水防洪、調節氣候」，第二為「淨化水質、涵養水源」，第三則為保護生物與其多樣性。	感謝委員建議，總結報告會再依物理、化學、生物等功能將之調整。請見總結報告法律版說帖第一段。
	建議刪除說帖第一頁第四段「如超抽地下水造成地層下陷、海水倒灌」文字以避免衝突，因此情形可能形成濕地。	感謝委員指導，將遵照委員建議刪除。
	濕地保育法草案第四條第三項，在科學上認為水田就等於濕地，故建議更改為「一般濕地：係指除水田濕地外...」。另與水田濕地無關之規範則可明定排除。	濕地保育法草案第四條，在定義一般濕地包含水田，但本草案進行「生態效益彌補機制」時，一定要將水田除外，否則將不易推動及執行，如何調整成一般濕地包含水田，另在使用章節中將水田除外，本研究團隊將再討論並於總結報告進行調整。研究團隊已於濕地保育法草案進行調整。

	<p>濕地保育法草案第六條第二項，建議修改為「...應根據該濕地於生態學、植物學、動物學、湖沼生物學、水文學、<u>或社會經濟人文之重要性...</u>」，加入「社會經濟人文」之項目，並將「國際」兩字刪除，以免不符合國際重要性就不能劃為國家重要濕地之情形發生。</p>	<p>遵照委員建議刪除「國際」兩字。</p>
	<p>濕地保育法草案第六條第五項「國家重要濕地減損、滅失或增加其價值，中央主管機關得變更其濕地範圍，予以公告」，請補充說明此項內容為何。</p>	<p>濕地保育法草案第六條第五項，規範的目的為濕地可能隨著時間長期演替、或陸化之影響，濕地範圍產生減損、滅失、位移或增加價值等情形，使原公告範圍與現狀不符，故在本草案中賦予變更範圍之權力，本團隊將修正本項內容，以明確表達所規範目的。</p>
	<p>濕地保育法草案第九條第二項，建議加入頓號修改為「國家重要濕地之評選、範圍劃定與變更之原則、標準、方法、程序、審議小組之遴選及暫定國家重要濕地之條件...」。</p>	<p>將依指示修改。</p>
	<p>濕地保育法草案第十七條，順序建議調整為「...<u>建立濕地之研究、調查、監測、保存、維護之完整個案資料...</u>」。</p>	<p>將依委員指示調整，請見第十七條。</p>
	<p>濕地保育法草案第二十二條第二項，「...開發單位應繳交一定比例之回饋金予濕地保育基會專戶，但最高不得超過該收益之百分之十。」建議應規範最低繳交回饋比例，而非限制最高回饋比例。</p>	<p>濕地保育法草案第二十二條，所提「固定基礎簡易設施」係指賞鳥牆或簡易木棧道等。收益回饋部分確應規範「最低」，其最低的比例本團隊將再討論衡量。</p>
	<p>濕地保育法草案問與答之序號第 13、14 部分，於資料上未列出「概念圖」，請補充。</p>	<p>濕地保育法草案之問與答所提「概念圖」已經完成，此次為漏印，請見總結報告第 344 頁。</p>
	<p>期末報告書第 9 頁「圖 1-5-1 研究架構示意圖」，內容文字編排有誤請予以修正。</p>	<p>敬悉，此處為編排疏失，第 9 頁已修正。</p>
	<p>濕地保育法草案第六條第五項為針對「評選期間」之濕地管理因應措施，</p>	<p>參照專家學者的建議將第八條(原第七條)與第七條(原第八條)對調，以連結第</p>

	<p>第八條則規範「未來」濕地評選之措施，建議依時間軸將第八條與第七條交換順序。</p> <p>濕地保育法草案是否可增加條文規範中央政府需編列預算經費，以免執行時無經費進行濕地保育工作。</p>	<p>六條與第七條(原第八條)評選機制；第八條(原第七條)審議小組則與第九條審議之流程連結。</p> <p>補償金額的來源，原先設計依據本草案第三十條濕地保育基金專戶與使用方式中，之後可能才有中央在長期計畫中編列，後續可能再透過地方自主性的編列，但目前法條中無法明訂，以免後續立法窒礙難行的情形。</p>
中華民國野鳥學會 余秘書長 維道	<p>期末報告書第 143 頁小結與其他內文，多使用「也許」、「或許」等不確定用語，建議可用較明確及肯定之用詞來強調立法決心。</p>	<p>敬悉，謹照委員建議，第 136-137 頁(原第 143 頁)已調整用語使之明確。</p>
	<p>期末報告書第 151 頁步驟一與濕地保育法草案第五條，其濕地保育之基本原則，似乎著重在明智利用之上，未呼應濕地保育法草案第一條之保育目的，故建議調整為「...各級政府機關及國民對濕地自然資源與生態功能應妥善保育、管理、明智利用...」。</p>	<p>濕地保育法草案第五條，已敘明「強調加強濕地保育之保育及復育」，考量文句通順及其涵意，經研究團隊衡量後並未調整。</p>
	<p>建議針對不同對象研擬不同說帖，並加速推動本法立法程序。</p>	<p>敬悉，說帖部分將依不同對象進行調整，並依各專家學者意見修正、簡化內容，請見法律版、一般版說帖</p>
蔡嘉陽 博士	<p>濕地保育法以保育為主軸，其上位為國土計畫法，是以開發為前提，恐削弱濕地保育法之目的，故建議加快推動立法速度。</p>	<p>敬悉，本研究團隊將轉知委託機關參酌。</p>
	<p>濕地保育法草案中未規範濕地開發與補償之類型，建議應補充說明補償機制。如在泥灘地或河口濕地進行開發，可否選擇在內陸濕地進行補償。</p>	<p>破壞國家重要濕地應進行生態效益之補償，在生態效益補償制度，其補償的條件須受本草案第二十九條(原第二十八條)所定範圍條件之限制。</p>
主席	<p>濕地保育法草案第十九條，建議調整為「...應先調查可發展地區有無影響國家重要濕地...」邏輯上較為通順。</p>	<p>感謝指導，將參酌主席指示檢討修正第十九條文字。</p>
	<p>濕地保育法草案第二十五條，請研究團隊衡量是否有需要明定授權範圍。</p>	<p>濕地保育法草案第二十八條(原第二十五條)之罰則僅保留第一至第九款所定之行為；第十款由中央主管機關公告之</p>

		行爲，條文保留但不列處罰方式。
經濟部水利署代表	濕地保育法草案第三十六條第一項「...並視情節輕重依前三條規定予以罰款...」之「罰款」似未能呼應前面規範內容，建議可修改爲裁罰或其他用語。	濕地保育法草案第三十八條第一項(原第三十六條第一項)，本研究團隊會再研商依建議調整爲「裁罰」。
國家公園組代表	濕地保育法草案第十一條、及第十二條「...受理意見後三十日內將處理情形通知意見提出人或團體」，因涉及審議程序，三十天的時間可能會不足。	濕地保育法草案第十一條第三項「...若情形特殊者，其審議期限得予延長，延長以三十天爲限」已訂定審議緩衝時間之規範，因各案例審議時間，會有不同之辦理速度，另將參考一般的審議狀況酌以調整。
	濕地保育法草案第十九條已先說明國家重要濕地或一般濕地所在地區，又出現「應先調查有無國家重要濕地」，似有矛盾，建議予以修正。	感謝指導，將依指示檢討修正第十九條文字。
	濕地保育法草案第二十三條與第八條關於損失補償之概念，建議可參考國家公園法之規定，在土地劃入國家公園時，先有土地利用之限制，此種限制應爲公民的社會義務，不一定會造成損失或需進行補償，但若進行國家公園相關事業，造成人民的損失或進行保育措施時，再進行徵收或撥用，此方式將給予較多緩衝空間，也避免造成後續執行機關財務困難。	濕地保育法草案第二十三條「主管機關對於劃定爲國家重要濕地之私有土地，『得』依法申請徵收...」，其並非劃定爲國家重要濕地之私有土地就強制徵收，若需要徵收而犧牲人民之權利，則須作補償處理。例如台江國家公園周邊長期作爲漁塭使用，但漁塭符合當地生物棲息條件時，是否進行徵收作業，則須審慎評估。
	第二十五條「十、其他經中央主管機關公告之破壞濕地行爲」，雖然相關法制如都市計畫、區域計畫亦有在其他事項之用法，但缺乏授權之明確性，建議應予以明定授權辦法較有保障。	濕地保育法草案第二十八條(原第二十五條)「除法律規定或主管機關濕地保育與利用計畫明訂外，國家重要濕地範圍內禁止從事行爲」，其係除各濕地因時因地規範保育、利用、限制內容外，再規範國家重要濕地禁止之行爲。
	濕地保育法草案第二十九條所有權移轉免徵贈與稅部分，信託之行爲似爲移轉	濕地保育法草案第三十二條(原第二十九條)，一般的信託不涉及實質財產權之

	行爲，是否需課稅請再予以確認。	移轉，故不會課徵土地增值稅，但在公益信託同等於贈與行爲，在遺產及贈與稅條例中有明訂若公益信託是給信託業者(如銀行)，可免徵贈與稅。目前尚無保育型之公益信託產生，為提供誘因，而規範免徵贈與稅之條例，另未來本條在送進立院審議前還須取得財政部的支持。
海岸復育課李課長賢基	濕地保育法草案規範濕地劃定程序，但缺少濕地評選等級之調整，建議可以再加入濕地評選等級調整之因應法條。	感謝指導，已於第六條第五項予以增列。
	說帖第一段以國際資料說明濕地經濟價值，建議改採我國資料敘述，或將國際資料加以註解說明。	說帖第一段採用國外資料說明濕地經濟價值部分，本研究團隊將以近年台灣農田價值、糧食危機等相關研究進行調整。
	濕地保育法草案第二十五條除保育計畫外禁止「四、破壞區內生物洄游通道和野生動物重要繁殖區及棲息地」，「破壞」兩字似乎意指保育計畫可能破壞棲地，建議調整為「改變」。	濕地保育法第二十五條建議將「破壞」調整為「改變」部分，因「改變」用詞可能含環境改變更好，而非單一敘述濕地功能減損之情況，故用語上採「破壞」，將再討論較適切之用語。
城鄉發展分署羅副工程司美容	濕地保育法草案第八條，是以「協議價購」徵收私人土地，建議增加「協議價購」不成時處理之規範，避免協議不成而產生後續執行問題。	濕地保育法草案第七條(原第八條)，私人土地使用收益受影響所給付的補償尚不涉徵收及協議價購。
	濕地保育法草案中，將濕地分為「國家重要濕地」及「一般濕地」。在第二十六條中規範國家重要濕地之「地方級濕地」與「一般濕地」之補償機制；在第二十五條未規範「一般濕地」之禁止行爲，對於「一般濕地」之規範似有疏漏，請再予以考量。	法律條文針對於人民權利之處罰，必須符合法律之明確性、正當性。目前只有國家重要濕地經過正式審核公告，具明確範圍，若有違反情事進行處罰才不會有違憲之虞。因此，濕地保育法草案第二十八條原第二十五條)之禁止行爲只侷限國家重要濕地，如在一般濕地違反禁止行爲也必須受罰，恐造成執行上、立法上困難，將建議以獎勵或是宣導的方式進行輔導。
	請於本案總結報告書中納入期中及期末報告審查與回應內容。	敬悉，將依指示將總結報告書中納入期中及期末報告審查與回應內容。
城鄉	濕地保育法草案第十九條，應為「...如有發『現』...」，請確認。	敬悉，已依指示修正第十九條。

發展分署陳副工程師司鵬升	濕地保育法草案第二十五條禁止行爲中，似未提及禁止捕撈濕地中重要魚種之規範。另因各濕地情形不同，建議將第二十五條與第十四條結合，在各濕地經營管理計畫中，因地制宜規範禁止行爲。	濕地保育法草案第二十八條(原第二十五條)「八、砍伐、採集重要野生植物」係針對植物之禁止行爲；「九、未經主管機關同意之放生、引入、捕撈、撿拾物種之行爲。」則涵蓋撈捕魚類、水生植物等行爲，但若符合第十七條或保育計畫需進行調查者，經主管機關同意則排除在外。本研究將再探討修正本條文字以期明確。
城鄉發展分署東區規劃隊何誠正	濕地保育法草案第八條第五項「...主管機關應給與適當之補償；其補償金額以協議定之。」，其主管機關是否會因各地方政府財源不足而影響意願，建議是否該明定補償金額的來源。	濕地保育法草案第七條第五項(原第八條第五項)，是否要將轄區內的濕地列入國家重要濕地，各地方政府皆會有不同看法，但立法精神只能以中立性之角度設計制度，若要考量到各地方政府的想法，恐難以訂定法條。補償金額的來源，可由濕地保育基金專戶與中央在長期計畫中編列，後續則可透過地方自發性的編列預算。
環保署水保處(書面意見)	草案第六條第六項規定，進入國家重要濕地之評選程序者，中央主管機關應管理維護其濕地環境...。立法旨意是否指一般濕地不論其經評選後有無評定為國家重要濕地皆須由中央主管機關負責管理維護?另有關濕地之維護管理權責，地方主管機關之角色為何?中央主管機關是否有足夠之人力?	第六條第六項，評選時期的管理與維護應為中央主管機關。但人工濕地依本草案第二十六條規定則從設置營造到經營管理，由設置機關負責。
	草案第八條第二項規定，濕地遇有緊急	第七條(原第八條)主管機關不明訂為中

	狀況時，主管機關得逕列為暫定國家重要濕地，並得採取必要之保護措施。續上，同條第五項規定，私人土地經列為暫定國家濕地...主管機關應給予適當之補償。請釐清草案內容所稱主管機關為「中央」或「地方」，避免指定機關與補償機關不同調所產生之行政疑議。	中央主管機關，則是因各地方政府若有意願其轄區內土地劃為國家重要濕地，也可以依本條賦予管理權，而若當該濕地為國際級或國家級濕地時，中央主管機關亦為主管機關。故此條不論中央或地方都可以依據本條所賦予之權責進行管理。
結論		回應說明
一	為利濕地保育法草案立法之推動，請研究團隊視不同對象撰寫不同版本之說帖，以利後續作業參用。	敬悉，照辦，將會視不同撰寫不同版本之說帖。
二	本案成果報告初稿准予備查，請依審查意見修正報告書內容，並依契約書規定於文到 18 日內將成果報告書函送分署，由海岸復育課檢核無誤後，簽報結案。	敬悉，照辦。

附錄十六 濕地保育法草案立法總說明

濕地保育法立法總說明

近年來由於地球持續暖化、氣候變遷加劇、環境污染日益嚴重，如何減少氣候變異所帶來的災害、維護水資源、保護生物多樣性、穩定人類維生系統環境，成爲全球關切的議題。

在環境永續議題之下，濕地一方面可以調節氣候、涵養水源，並能吸收與儲存洪水、阻緩洪水速度，減少災害，達到蓄水防洪之效果。在因應氣候變遷、災害防救具有重要意義。另一方面，濕地可以保存水中的養分、沉澱、降解和轉變化學和有機廢物、積存懸浮物，使水質得以淨化，故有「大地之腎」的美稱。在生物永續議題之下，濕地與森林、海洋並稱爲全球三大生態系統，是自然界最富生物多樣性的生態景觀，亦是重要的遺傳基因庫，對維護生物多樣性意義重大。依賴濕地生存、繁衍的野生動植物非常多，而多數魚、蝦等底層水產動物也成爲人類重要食物來源。此外，在產業永續議題之下，觀光素稱無煙囪工業，而濕地環境更是休憩旅遊、觀光發展之好去處，在永續經營旅遊資源、促進生態環境保育，濕地更是扮演極爲重要之角色。

是以國際上對於濕地的經營管理機制都提出具體的制度。其中，歐盟、美國、英國、荷蘭、韓國、日本、中國等國家皆有相當的制度保育與復育濕地環境，甚至對於濕地保護以特別立法的方式進行保護。

台灣有豐富的沙洲、潟湖、沼澤和海埔地等海岸濕地，亦有爲數不少的內陸濕地，擁有豐富的濕地資源。如何「明智利用」(Wise use) 濕地資源，穩定生態與維護生物多樣性，達到「2008 亞洲濕地臺北宣言」揭櫫「健康濕地、健康人類」(Healthy Wetlands, Healthy People) 之國土資源永續發展目標，是我國國土規劃、生態保護及海岸再生之重要課題。惟以往爲求經濟發展，我國將濕地誤認係閒置、無用之地，而不當開發利用，造成重要水生生態棲息地縮小、切割或零碎化，整體生態環境劣化、生態資源枯竭。

在濕地管理上，我國濕地保育與開發的各種資源未能合理整合與分配；未建立濕地管理之機關；管理人力經費不足；管理組織系統分歧；缺乏整體管理計畫；缺乏充足的生態資訊以供決策；保育觀念不足，欠缺民眾參與等等問題，導致開發單位及政府機關無明確法令依據進行管理，使得濕地面積與生態功能快速流失、海岸線受到侵蝕，國土嚴重流失；並且減低滯洪防災的功能，對於環境、生態、經濟、社會的影響將無法估計。

我國目前的法律中，和濕地有關的有環境基本法、國家公園法、文化資產保存法、野生動物保育法、漁業法、森林法、環境影響評估法、海岸法草案等等，惟相關法律仍無直接針對「濕地」管理與保護加以規範的法律。現行與濕地間接相關的法律，均另有規範對象，而且各有其主管機關，濕地僅是附帶受到規範及保護，因此對濕地的管理頗有侷限，難以彰顯濕地功能及重要性。明確的濕地立法，是明確濕地保護政策及其手段的關鍵。若未有明確、直接、積極的經營管理機制與法律機制，在核心概念的闡述或理解勢必會出現多重管轄甚至是無人管轄的局面。此不僅將直接導致某些濕地資源或功能無法得到國家法律的有效保護，更將致使管理者在濕地管理實際工作中，難以把握濕地管理的範圍與界線，也無從制定適用於濕地管理的有效的措施。

為因應全球氣候變遷維護生物多樣性，促進濕地資源的明智利用，加強濕地生態功能的保護與經營管理，以及落實環境教育，對於濕地環境與資源採取更為積極有效的保育措施確有必要，爰針對國內現有管理癥結，參酌國外管理制度，擬具「濕地保育法」草案，其要點如次：

- 一、本法之立法目的、法律適用、主管機關、名詞定義。（草案第一條至第四條）
- 二、國家重要濕地審議小組之組成以及濕地評選與範圍劃定之程序；暫不具備國家重要濕地之分級評選與範圍劃定、變更之原則、方法、程序等實施辦法（草案第六條至第九條）
- 三、濕地保育總體計畫及各級濕地、各直轄市、縣市主管機關所提出之保育與利用計畫，以及濕地保育與利用計畫應記載事項（草案第十條至第十三條）
- 四、經中央主管機關認可，以環境保護為宗旨之公益法人得以其所提之濕地經營管理計畫申請主管機關委託經營管理或逕為地上權公益信託。（草案第十四條）
- 五、中央與直轄市、縣（市）主管機關應建立濕地保育與明智利用管理協調機制，並指定專責主管單位，負責濕地保育之組織、協調、管理、監督及其他相關之事務。（草案第十六條）
- 六、國家重要濕地範圍內之使用與利用之行為及範圍內之土地興建有固定基礎之簡易設施，應先申請容許使用。（草案第二十一條、第二十二條）

-
- 七、為實施保育或復育計畫所需之公有土地撥用、私有土地徵收，得依法利用及申請；為執行濕地資源調查或勘定，主管機關或受託機關得經程序派員進入公、私有土地進行調查；從事生產、經營或旅遊活動之申請程序。（草案第二十三條至第二十五條）
 - 八、以改善水質為目的所設置之人工濕地所規範事項。（草案第二十六條）
 - 九、國家重要濕地範圍內禁止從事之行爲（草案第二十八條）
 - 十、建立濕地生態效益補償制度與濕地生態效益補償土地之公益
 - 十一、信託，及濕地生態效益補償實施辦法執行之方式（草案第二十一條、第二十九條至第三十四條）
 - 十二、主管機關依實際濕地保育情形給予之獎勵（草案第二十七條）
 - 十三、罰則(草案第三十五至第四十條)
 - 十四、公民意見表達與公民訴訟及其程序（草案第四十一條）

附錄十七 濕地保育法草案

濕地保育法草案

條 文	說 明
第一章 總則	章名
第一條（立法目的） 為因應全球氣候變遷，維護生物多樣性，促進濕地之保育與明智利用，加強濕地生態與滯洪功能，特制定本法。	一、本法之立法宗旨。 二、濕地對於調節氣候、維護生物多樣性，具有一定之國際重要意義。故本法以濕地保育為優先，兼顧濕地之明智利用與濕地生態與滯洪功能等為立法之目的。
第二條（法律適用） 濕地之規劃、保育、利用、經營管理及其他涉及濕地之相關事務依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。	一、關於濕地之規劃、保育、利用、經營管理及其他涉及濕地之相關事務，可能與其他法律有所重疊或競合，應優先適用本法。 二、至於本法未規定者，則依其他法律之規定。
第三條（主管機關） 本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。	一、定明本法各層級之主管機關。 二、濕地與海岸地區之土地利用密不可分，並同為國土利用之一環，為避免管理系統之疊床架屋與紛歧，本法之主管機關與海岸、國土利用之主管機關一致。
第四條（名詞定義） 本法用詞定義如下： 一、濕地：係指無論天然或人為、永久或暫時、靜止或流水、淡水或鹹水、或二者混合者，由沼澤、泥沼、泥煤地或水域所構成的區域，包括水深在低潮時不超過六公尺之沿海區域。	一、本法之用詞定義。 二、濕地在生物棲息環境、遷徙路線與連結性等屬於國際網絡之一環，故濕地深具國際重要意義。為擔負濕地保育之國際責任，賦予主管機關依濕地環境特性加以管理之需要，本法參攷拉姆薩國際公約定義本法之濕地，以具體明確規範本

<p>二、國家重要濕地：係指依本法第六條評選公告之濕地。</p> <p>三、一般濕地：係指符合第一項定義之濕地，但不屬於第二項所指之國家重要濕地。</p> <p>四、零淨損失：係指就濕地生態資源中，其資源面積及生態功能皆無淨損失，任何行為不會對濕地整體生態環境造成不可回復之衝擊。</p>	<p>法規範對象。</p> <p>三、中央主管機關依據本法第六條應根據該濕地於生態學、植物學、動物學、湖沼生物學、或水文學上之國際重要性，定期評選我國具重要性之濕地為國家重要濕地，並得依評定等級限制該範圍內使用與利用之型態。</p> <p>四、於我國合於第一項定義之濕地中，若非屬中央主管機關評選之國家重要濕地者，即為一般濕地之定義。</p> <p>五、所謂「零淨損失(no net loss)」指的是對生態資源在「資源面積(resource acreage)」及「生態功能(biologic function)」上皆無淨損失，不會對整體生態環境造成不可回復之衝擊。爰明定以濕地生態資源中，其資源面積及生態功能皆無淨損失為零淨損失之重要內容。</p>
<p>第五條（濕地保育之基本原則）</p> <p>為維持生態系統健全與穩定，促進整體環境之永續發展，加強濕地之保育及復育，各級政府機關及國民對濕地自然資源與生態功能應妥善管理、明智利用，確保濕地零淨損失。</p>	<p>一、明定濕地保育乃政府與國民共同責任之基本原則，並強調濕地零淨損失之重要方向，需兼顧濕地自然資源與生態功能之管理與明智利用。以維持生態系統健全與穩定，促進整體環境之永續發展，加強濕地之保育及復育。</p> <p>二、零淨損失已成為國際間濕地保育之重要理念，準此，於進行濕地保育、管理、明智利用時，應注意是否對於濕地資源面積及生態功能造成影響，才能維持原有的整體生態功能。</p>
<p>第二章 濕地之評選與範圍劃定</p>	<p>章名</p>

<p>第六條（濕地之評選與範圍劃定）</p> <p>中央主管機關應定期評選國家重要濕地，劃定濕地範圍，並得依評定等級限制該範圍內使用與利用之型態。</p> <p>國家重要濕地之評選，應根據該濕地於生態學、植物學、動物學、湖沼生物學、或水文學上之重要性，分為國際級濕地、國家級濕地與地方級濕地，並應符合下列條件之一：</p> <p>一、於任何季節對於水禽具有國際重要性之濕地；</p> <p>二、生物多樣性豐富或珍貴稀有、瀕臨危機野生生物物種集中分佈之濕地；</p> <p>三、鳥類或生物重要繁殖地、棲息地及遷徙路線上之主要停留地；</p> <p>四、具有重要生態功能、重要科學研究價值和特殊保育價值之生態廊道或其他自然區域；</p> <p>五、自然濕地生態系統、遭受破壞但經保育能夠恢復之濕地生態系統；</p> <p>六、其他經中央主管機關指定者。</p> <p>國家重要濕地範圍之劃定，應優先考量其生態系之完整與對周圍土地利用型態之涵容能力，不受直轄市、縣（市）行政區界之拘束。</p> <p>國家重要濕地範圍劃定後，中央主管機關應明確說明並公告各濕地之範圍，設立保育界標，並於地圖上予以標示。</p> <p>國家重要濕地減損、滅失或增加其面積或價值，中央主管機關得變更其濕地範圍或等級，予以公告。</p> <p>進入國家重要濕地之評選程序者，中央主管機關應管理維護其濕地環境；如評選期間遇特殊狀況者，並得採取因應措施，避免濕地遭受破壞。</p>	<p>一、為使中央主管機關具有法源基礎進行國家重要濕地評選、濕地範圍劃定，並限制濕地內使用與利用，爰訂定第一項規定。</p> <p>二、基於濕地的生態價值與國際重要性，評選國家重要濕地應具備一定條件，故參考拉姆薩國際公約之規定，規定濕地應依據生態學、植物學、動物學、湖沼生物學、或水文學上之重要性分類與分級。</p> <p>三、為兼顧濕地評選制度之現況，本法將濕地分為國際級濕地、國家級濕地與地方級濕地，並應符合一定條件。</p> <p>四、濕地之生態功能和生物多樣性與其所在區位、形成原因、水資源豐枯、遷徙路線與連結性有極大關連，故國家重要濕地範圍之劃定，應考量其生態系之完整與對周圍土地利用型態之涵容能力，跳脫為方便管理以直轄市、縣轄市行政區界作為劃定認定基礎。</p> <p>五、國家重要濕地經範圍劃定後，宜有一定的範圍標記，故參考拉姆薩國際公約之規定，明定中央主管機關應明確說明並公告各濕地之範圍，設立保育界標，並於地圖上予以標示。</p> <p>六、濕地範圍可能隨著時間的演替而變更其範圍，故明定國家重要濕地若有減損、滅失或增加其面積或價值之情形者，中央主管機關得變更其濕地範圍或等級，並予以公告。</p> <p>七、當一般濕地進入國家重要濕地之評選程序者，雖仍未合於本法關於國家重要濕地之保育規範，惟中央主管機關仍應管理維護其濕地環境；若於評選期間發生</p>
--	--

	<p>特殊之狀況，中央主管機關並得採取因應措施，以避免濕地遭受破壞。</p>
<p>第七條（暫不具備國家重要濕地條件或暫不及列入國家重要濕地）</p> <p>對生態區位重要、生態功能明顯、野生動植物集中、生物多樣性豐富、自然景觀優美或具有其他重要價值之濕地，因故暫不具備國家重要濕地條件或暫不及列入國家重要濕地者，應因地制宜，採取其他保育方式加強管理。</p> <p>前項情形，遇有緊急情況時，主管機關得逕列為暫定國家重要濕地，並得採取必要之保護措施。</p> <p>暫定國家重要濕地，於審議期間內視同國家重要濕地。其審議期間以六個月為限，但必要時得延長三個月。</p> <p>主管機關應於期限內完成審議，期滿失其暫定國家重要濕地之效力。</p> <p>私人土地經列為暫定國家重要濕地，致土地所有權人之財產或其使用受益權受有損失者，主管機關應給與適當之補償；其補償金額以協議定之。</p>	<p>一、對於一般濕地中，若屬於對生態區位重要、生態功能明顯、野生動植物集中、生物多樣性豐富、自然景觀優美或具有其他重要價值之濕地，仍具有高度保育之必要。惟該濕地可能因故暫不具備國家重要濕地條件或暫不及列入國家重要濕地，此時，主管機關仍應因地制宜，採取其他保育方式加強管理。</p> <p>二、為能更完整的保護與保育前項濕地，若暫不具備國家重要濕地條件或暫不及列入國家重要濕地之地點遇有緊急情況，使環境將遭受破壞、生態功能將有降低之虞，或將發生濕地範圍減少之情事，中央或直轄市、縣（市）主管機關皆得逕列為暫定國家重要濕地，並得採取必要之保護措施。</p> <p>三、前項暫定國家重要濕地之地區，雖尚非屬國家重要濕地，為保育該地區之濕地環境，避免於審議期間遭受人為故意破壞，於審議期間內得視同國家重要濕地。惟該程序仍應注意其影響期間與土地所有權人之權益，故明定其審議期間以六個月為限，但必要時得延長三個月，而主管機關應於期限內完成審議，期滿失其暫定國家重要濕地之效力。</p> <p>四、為使私人土地之所有權人權益受到影響，明定經列為暫定國家重要濕地，致土地所有權人之財產或其使用受益權受有損失者，主管機關應給與適當之補償；其補償金額以協議定之。</p>

<p>第八條（國家重要濕地之審議小組）</p> <p>國家重要濕地之評選、範圍劃定與變更、濕地保育與利用計畫之審議，由中央主管機關邀集專家學者及社會公正人士成立審議小組，辦理公開評選、範圍劃定、變更與審議濕地保育與利用計畫等事宜。</p>	<p>一、為利於推動國家重要濕地之評選、範圍劃定與變更、濕地保育與利用計畫之審議，明定中央主管機關成立審議小組，並應邀集專家學者及社會公正人士為小組成員，辦理公開評選、範圍劃定、變更與審議濕地保育與利用計畫等事宜。審議小組之組成，悉依本法第九授權之條實施辦法訂定之。</p>
<p>第九條（國家重要濕地之分級評選與範圍劃定、變更之原則、方法、程序等實施辦法）</p> <p>國家重要濕地之評選、範圍劃定與變更之原則、標準、方法、程序、審議小組之遴選及暫定國家重要濕地之條件、應踐行之程序等實施辦法，由中央主管機關另定之。</p>	<p>一、為能落實國家重要濕地之保育，兼顧濕地範圍未來可能涉及其私有土地，其評選、範圍劃定與變更之原則、標準、方法、程序、審議小組之遴選及暫定國家重要濕地之條件、應踐行之程序等宜有詳細之規定與明確授權，爰訂定本條規定，授權中央主管機關另定實施辦法。</p>
<p>第三章 濕地規劃章</p>	<p>章名</p>
<p>第十條（濕地保育總體計畫）</p> <p>為落實濕地零淨損失目標，中央主管機關應就濕地之特性、功能、保育與明智利用等事項，訂定濕地保育總體計畫。</p>	<p>一、濕地保育總體計畫為全國性未來濕地保育與管理整體之具體指導計畫，中央主管機關應就濕地之特性、功能、保育與明智利用等事項，訂定適用於全國之總體計畫，以落實濕地零淨損失目標。</p> <p>二、該濕地保育總體計畫應引導全國濕地保育之重要方向，總體計畫之重點，應以濕地保育為考量，指導全國各項濕地保育與管理之影響項目。有關濕地總體計畫之具體細項及內容，另於施行細則定之。</p>
<p>第十一條（國際級、國家級、跨縣市濕地保育與利用計畫）</p> <p>中央主管機關應依濕地保育總體計畫，就</p>	<p>一、為落實濕地保育總體計畫，有效促進國際級、國家級濕地之保育與利用，中央主管機關就國際級與國家級之濕地應擬</p>

<p>國際級與國家級之濕地擬定國際級與國家級濕地保育與利用計畫，送請依本法第八條所組成之國家重要濕地審議小組審議。地方級濕地範圍屬於跨縣市者，亦同。</p> <p>國際級、國家級與跨縣市濕地保育與利用計畫擬定後，送國家重要濕地審議小組審議前，應於各該直轄市政府、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽三十天，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報及上網公告周知；並於公告期滿後舉行公聽會；任何公民或團體得於公聽會舉行前，以書面載明姓名或名稱及地址提出意見，由國家重要濕地審議小組予以參考審議。中央主管機關應於受理意見後三十日內將處理情形通知意見提出人或團體。</p> <p>前項之審議，國家重要濕地審議小組應於六十天內完成。但情形特殊者，其審議期限得予延長，延長以三十天為限。</p> <p>國際級、國家級與跨縣市濕地保育與利用計畫之變更，準用本條之規定。</p>	<p>定國際級與國家級濕地保育與利用計畫，送國家重要濕地審議小組審議。</p> <p>二、由於濕地之地理位置與生態功能與其形成原因有關，若該地方級濕地範圍橫跨縣市之地區者，亦應由中央主管機關擬定跨縣市濕地保育與利用計畫。</p> <p>三、為利於國際級、國家級與跨縣市濕地保育與利用計畫推動濕地保育各項工作，明定濕地保育與利用計畫擬定、公開展覽、說明會、公聽會、意見提出、審議等程序，作為計畫研擬之依據。</p> <p>四、國際級、國家級與跨縣市濕地保育與利用計畫需因時制宜，對於計畫之變更，準用本條關於擬定程序之規定。</p>
--	--

<p>第十二條（直轄市或縣市主管機關濕地保育與利用計畫）</p> <p>直轄市或縣（市）主管機關應依濕地保育總體計畫，就地方級濕地與轄區內除水田外之一般濕地訂定直轄市或縣（市）濕地保育與利用計畫，報請中央主管機關審議核定。</p> <p>直轄市或縣（市）濕地保育與利用計畫擬定或變更前，應於各該直轄市政府、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽三十天，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報及上網公告周知；並於公告期滿後舉行公聽會；任何公民或團體得於公聽會舉行前，以書面載明姓名或名稱及地址提出意見，由各該主管機關予以參考審議。各該主管機關應於受理意見後三十日內將處理情形通知意見提出人或團體。</p> <p>中央主管機關應協助直轄市或縣（市）主管機關濕地保育與利用計畫之擬定、變更、管理維護等事項，並得要求該管直轄市、縣（市）主管機關限期為之或改善，必要時並得逕為辦理。</p>	<p>一、在地方級濕地與轄區內除水田外之一般濕地之保育，亦應落實濕地保育總體計畫內容，惟地方級濕地與直轄市、縣市轄區內除水田外之一般濕地具有地區性與地緣性，宜由直轄市或縣（市）主管機關擬定濕地保育與利用計畫。</p> <p>二、直轄市、縣（市）政府擬訂之濕地保育與利用計畫，應經中央主管機關審議核定，以作為政府提供補助之參考。</p> <p>三、為有效促進地方級、除水田外之一般濕地之保育與利用，中央主管機關應協助直轄市或縣（市）主管機關濕地保育與利用計畫之擬定、變更、管理維護等事項。若發見該管直轄市、縣（市）主管機關有所疏漏者，得限期為之或改善，必要時並得逕為辦理。</p>
<p>第十三條（濕地保育與利用計畫應記載事項）</p> <p>前二條所定之濕地保育與利用計畫，應載明下列事項：</p> <p>一、計畫範圍及計畫年期。</p> <p>二、濕地保育總體計畫之指導事項。</p> <p>三、依其他法律所定上位計畫之指導事項。</p> <p>四、計畫目標及經營管理計畫綱要。</p> <p>五、計畫範疇內濕地之功能分區，容許使用與利用項目及其分區範圍。</p> <p>六、保育及復育之計畫。</p> <p>七、防災綱要計畫。</p> <p>八、實施及財務計畫。</p> <p>九、其他相關事項。</p>	<p>一、本條明定國際級、國家級、跨縣市濕地保育與利用計畫、直轄市或縣（市）主管機關濕地保育與利用計畫等之內容應載明之事項。</p> <p>二、第三款所定其他法律所定上位計畫，指依國土計畫法、海岸法等涉及該濕地範圍內之計畫。</p> <p>三、每一濕地均應依其特性，在保育與利用計畫內區分核心保育(或保護)區，一般保育區與緩衝區給予不同之保育利用方式與強度。</p> <p>四、第九款所定其他相關事項，例如承接全國國土計畫中國土保育地區及其管理計</p>

	<p>畫。</p>
<p>第十四條（濕地經營管理計畫）</p> <p>為促進濕地之保育與明智利用、擴大民間參與濕地經營管理，以環境保護為宗旨之公益法人，得以特定國家重要濕地為計畫範圍，擬訂濕地經營管理計畫，申請主管機關委託經營管理或逕為地上權公益信託。</p> <p>主管機關對於前項申請應由依本法第八條所組成之審議小組審議；如審議結論認為適當且提出申請之公益法人確有依其計畫執行之能力者，主管機關應視情況予以委託或信託。</p> <p>第一項計畫之應記載事項、主管機關之審核程序、異議之處理、公開閱覽時間與地點、實施方法、管理與維護、監督方式、補助基準及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。</p>	<p>一、為擴大民間參與濕地經營管理，濕地經營管理計畫為本法推動之重要項目，本法採由下而上方式，由以環境保護為宗旨之公益法人本於自主精神，以特定國家重要濕地為計畫範圍，擬訂濕地經營管理計畫，以促進濕地之保育與明智利用。爰為第一項規定。</p> <p>二、參酌促進民間參與公共建設法，為鼓勵民間參與公共建設，均以設立地上權方式辦理，本條爰明定以環境保護為宗旨之公益法人得以其所提之濕地經營管理計畫申請主管機關委託經營管理或逕為地上權公益信託。主管機關對於前項申請應交由依本法第八條之規定組成審議小組審核；如審議結論認為適當且提出申請之公益法人確有依其計畫執行之能力者，主管機關應視情況予以委託或信託。</p> <p>三、濕地經營管理計畫之擬訂與實施，為本法重點之一，為利執行，爰規定將有關計畫之應記載事項、主管機關之審核程序、異議之處理、公開閱覽時間與地點、實施方法、管理與維護、監督方式、補助基準及其他應遵行事項之辦法，授權中央主管機關訂定法規命令。</p>
<p>第十五條（濕地保育實施計畫與補助）</p> <p>直轄市或縣（市）主管機關應參照其濕地保育與利用計畫及轄區已核定之濕地經營管理計畫，研擬年度濕地保育實施計畫，訂定濕地保育項目及優先順序，並得向中央主管機關申請補助。</p>	<p>一、為落實直轄市或縣（市）濕地保育與利用計畫內容，直轄市或縣（市）主管機關應參照其濕地保育與利用計畫及轄區已核定之濕地經營管理計畫，並得擬訂年度濕地保育實施計畫，向中央主管機關申請補助。有關年度濕地保育實施計畫之具體項目及內容，另於施行細則定</p>

	之，併此敘明。
第四章 濕地保育利用章	章名
<p>第十六條（專責單位）</p> <p>中央與直轄市、縣（市）主管機關應建立濕地保育與明智利用管理協調機制，並指定專責主管單位，負責濕地保育之組織、協調、管理、監督及其他相關之事務。</p>	<p>一、過去我國涉及濕地範圍之管理多遷就原有法令與組織編制，使濕地之管理單位、單位權限、依據規範等出現重疊與競合之問題。為利於濕地保育業務之推動，中央與直轄市、縣（市）主管機關應建立濕地保育與明智利用管理協調機制，並指定專責主管單位，負責濕地保育之組織、協調、管理、監督及其他相關之事務。</p>
<p>第十七條（主管機關之調查）</p> <p>中央主管機關應會同有關機關或單位建立濕地之研究、調查、監測、保存、維護之完整個案資料，並建立濕地資源資料庫，供各相關單位使用，並定期發佈濕地資源狀況公報。除涉及國家安全機密資料者外，各有關機關應配合提供。</p>	<p>一、明定中央主管機關應會同有關機關或單位，建立濕地之研究、調查、監測、保存、維護之完整個案資料，並建立濕地資源資料庫，定期發佈濕地資源狀況公報，以供濕地研究與管理之基礎。因所建立之資料係供各相關單位使用，各有關機關應配合提供，惟涉及國家安全機密資料部分，仍予以排除。</p>
<p>第十八條（水資源之生態保育）</p> <p>地方主管機關應採取適當措施保育濕地之水資源，兼顧濕地生態用水需要，並鼓勵恢復濕地生態功能之行爲。</p>	<p>一、濕地具有生態保育、地下水補注、氣候調節、防洪蓄洪、水質淨化等多樣化功能，其關鍵在於濕地之水資源與濕地生態用水之涵養。我國水資源留存不易，故明定地方主管機關應採取適當措施保育濕地之水資源與濕地生態用水需要，以確保水源穩定、水質潔淨及水文系統之正常，並積極鼓勵轄區內之民眾或團體採取恢復濕地生態功能之行爲。</p>
<p>第十九條（訂定或變更區域計畫或都市計畫）</p> <p>區域計畫或都市計畫之擬定或變更，應先</p>	<p>一、區域計畫或都市計畫之擬定或變更，除應符合保育水土及自然資源、景觀及環</p>

<p>調查可發展地區有無國家重要濕地或其分區編定是否影響國家重要濕地；如有發現，應即報主管機關依第二十一條、第二十二條規定辦理。</p>	<p>境等土地利用方針外，其內容或範圍涉及國家重要濕地者，應先徵求中央主管機關之意見，以確定該區域計畫或都市計畫之擬定或變更對於國家重要濕地是否造成損害或減低其生態功能。</p> <p>二、因此，本條明定區域計畫或都市計畫分區中之可發展區編定，如涉及濕地範圍應即報本法之主管機關依第二十一條、第二十二條規定辦理。</p>
<p>第二十條（興辦事業計畫涉及濕地之情形）</p> <p>各目的事業主管機關於審核興辦事業計畫、土地利用與開發計畫、使用分區與用地變更之申請時，如該案範圍有涵蓋國家重要濕地範圍或其計畫有影響國家重要濕地之虞者，應通知主管機關。</p> <p>前項情形，如各目的事業主管機關認為有影響國家重要濕地之虞，或無法判斷時，目的事業主管機關應邀請主管機關表示意見為審核興辦事業計畫、土地利用與開發計畫、使用分區與用地變更申請之參考。</p>	<p>一、各目的事業主管機關於審核興辦事業計畫、土地利用與開發計畫、使用分區與用地變更時，除應符合保育水土及自然資源、景觀及環境等土地利用方針外，亦應注意該案範圍是否涵蓋國家重要濕地範圍與其計畫是否影響國家重要濕地，如有上述情事，各目的事業主管機關應附具相關文件以書面通知主管機關。</p> <p>二、各目的事業主管機關於審核興辦事業計畫、土地利用與開發計畫、使用分區與用地變更時，發現該行為有影響國家重要濕地之虞，或無法判斷時，目的事業主管機關應邀集主管機關、申請單位與相關單位列席說明，以確認該案之影響情形，俾利後續目的事業主管機關審核上述各種申請事項是否應依本法第二十一條、第二十二條規定辦理或要求申請人進行本法第二十九條生態效益補償機制之參考。</p>
<p>第二十一條（國家重要濕地範圍內之使用與利用等）</p> <p>國際級濕地與國家級濕地之公有土地，除</p>	<p>一、國際級濕地與國家級濕地具有重要生態功能，在自然界或人文環境中亦屬具稀少特性之資源，應特別予以保育，以維</p>

<p>依本法第二十二條規定增設必要之簡易設施外，禁止開發或從事破壞濕地生態環境或有降低濕地生態功能之虞之行爲。</p> <p>國際級濕地、國家級濕地範圍內之私有土地，除屬違反本法第二十八條規定之行爲者外，得爲從來之使用；土地所有人欲增加從來使用之範圍或強度者，應經中央主管機關同意。</p> <p>前項爲從來之使用，管理機關（構）認有影響國際級濕地、國家級濕地生態環境或降低濕地生態功能之虞者，應會同有關機關勘查後報經中央主管機關核准限制其使用。但應補償其損失。</p> <p>既有之建設、土地利用或開發行爲，如對國際級濕地、國家級濕地造成重大影響，中央主管機關得要求當事人或目的事業主管機關限期提出改善辦法。</p> <p>地方級濕地與轄區內除水田外之一般濕地，直轄市或縣（市）主管機關應依直轄市或縣（市）濕地保育與利用計畫內容使用與利用。</p> <p>於國家重要濕地如有新增開發或利用行爲致減少濕地面積或減損其生態功能者，應依本法第二十九條規定實施濕地生態效益補償。</p> <p>因故意或過失行爲致國家重要濕地遭受破壞或致其生態功能減損者，無論是否受有處罰，亦應依本法第二十九條實施之生態效益補償。</p>	<p>持自然生態系平衡及提供環境教育或國民休閒育樂之功能，爰於第一項明定公有土地禁止開發或從事破壞濕地生態環境或有可能降低濕地生態功能之行爲，例外得依本法第二十二條規定，增設必要簡易設施。</p> <p>二、國際級濕地與國家級濕地內之土地依個別濕地之保護目的加以管制。如屬私人土地者，爲妥善維護濕地範圍內各項資源，第二項明定於不得破壞濕地環境之前提下，除經主管機關之同意者外，僅得爲從來之使用；如該使用可能影響濕地生態環境或降低濕地生態功能之虞者，主管機關應限制其使用，惟應補償其損失。相關損失補償方式應於施行細則中明定。</p> <p>三、於國際級濕地、國家級濕地範圍內既有之建設、土地利用或開發行爲，如對濕地環境會造成重大影響，爲避免濕地生態環境持續或擴大被破壞之範圍，或濕地生態功能降低，中央主管機關得要求當事人或目的事業主管機關限期提出具體可行之改善方式，以落實濕地零淨損失之目的。</p> <p>四、本條對於國際級濕地與國家級濕地之公私有土地規範一定之管制內容，至於地方級濕地與直轄市或縣（市）轄區內一般濕地，直轄市或縣（市）主管機關亦應加強保育，並依直轄市或縣（市）濕地保育與利用計畫內容使用與利用。如國家重要濕地預期新增開發或利用行爲致減少濕地面積或減損其生態功能之虞者，仍應依第二十九條規定程序辦理。</p> <p>五、除合法之開發或利用行爲外，爲避免因</p>
---	---

	<p>故意或過失行為致國家重要濕地遭受破壞或致其生態功能減損，行為人無論其是否受有處罰，亦應責令實施生態效益補償。此生態效益補償本質上係屬回復原狀之措施，與違反本法第二十八條禁止行為之處罰本質不同，尚無一事二罰之疑慮。</p>
<p>第二十二條（國家重要濕地範圍內興建有固定基礎之設施）</p> <p>於國家重要濕地範圍內之土地興建簡易設施，應先申請容許使用。</p> <p>因簡易設施之興建而有收益者，開發單位應繳交一定比例之回饋金予濕地保育基金專戶，且不得低於該收益之百分之十。</p> <p>第一項設施容許使用與興建之種類、興建面積與高度、申請程序、回饋金及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。</p>	<p>一、國際級濕地與國家級濕地之公有土地原則上禁止開發或從事破壞濕地生態環境或有降低濕地生態功能之虞之行為。如為調查、監測或從事濕地之經營管理等事項，例外得容許其增設必要之簡易設施。地方級濕地與除水田外之一般濕地限制雖不若國際級與國家級濕地嚴格，但亦須有一定限制。基此，爰明定容許使用相關應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。</p>
<p>第二十三條（徵收、撥用與依法利用）</p> <p>主管機關對於劃定為國家重要濕地之私有土地，為實施保育或復育計畫所需，得依法申請徵收。公有土地得依法申請撥用或會同土地管理機關依法利用。</p>	<p>一、為利中央、直轄市、縣（市）主管機關更有效地經營與管理轄區內之國家重要濕地，明定國家重要濕地內之私有土地，主管機關在為實施保育或復育計畫之必要下，得依法申請徵收。若該土地屬公有土地者，得依法申請撥用或會同土地管理機關依法利用。</p>

<p>第二十四條（勘查或測量）</p> <p>為執行濕地資源調查或勘定，主管機關或受託機關、團體得派員攜帶證明文件，進入公、私有土地進行調查及實施或勘定措施。公、私有土地所有人、使用人或管理人，除涉及軍事機密者，應會同軍事機關為之外，不得規避、拒絕或妨礙。但應先以書面通知公、私有土地所有人、使用人或管理人；通知無法送達時，得以公告方式為之。</p> <p>為前項之勘查、測量或保育措施，如使土地所有權人或使用人之農作物、竹木或其他地上物受損時，應予補償。</p>	<p>一、為能確實掌握濕地環境之現況，濕地資源調查與勘定屬於最基本與最重要之方式之一，惟濕地資源調查或勘定係以濕地與棲地環境知識與實務經驗，調查、勘定與研判濕地之事實情況，主管機關限於人力與物力，恐無法親力親為，故本條規定主管機關或受託機關、團體得派員攜帶證明文件，進入公、私有土地進行調查及實施或勘定措施。</p> <p>二、進行濕地資源調查與勘定應先以書面通知公、私有土地所有人、使用人或管理人；通知無法送達時，得以公告方式為之。公、私有土地所有人、使用人或管理人，除涉及軍事機密者，應會同軍事機關為之外，不得規避、拒絕或妨礙。</p>
<p>第二十五條（從事生產、經營或旅遊活動）</p> <p>除依本法第二十一條為從來之使用者外，於國家重要濕地內以生產、經營或旅遊為業者，應提出經營計畫書報直轄市、縣市主管機關許可，報請中央主管機關備查。</p> <p>對不再於國家重要濕地從事生產經營或旅遊者，使用人應及時清除在濕地上修建之建築改良物、地上物、通道或其他設施。未能及時清除者，得由主管機關代為清除，所需費用由使用人承擔。</p> <p>使用國家重要濕地之濕地資源從事生產經營或旅遊相關使用許可辦法，由中央主管機關另定之。</p>	<p>一、國家重要濕地內應保護生物之多樣性及生態棲地之完整性，若於國家重要濕地內以生產、經營或旅遊為業者，應強調生態保育之觀念，以永續發展為目標，並應提出經營計畫書報直轄市、縣（市）主管機關許可，報請中央主管機關備查。</p> <p>二、對於不再於國家重要濕地從事生產經營或旅遊者，為明確界定使用者負擔原則，並減少後續管理與執行上之困難，爰明定使用人應及時清除在濕地上修建之建築改良物、地上物、通道或其他設施。未能及時清除者，得由主管機關代為清除，所需費用由使用人承擔。</p> <p>三、第三項明定中央主管機關應另定國家重要濕地內生產經營或旅遊相關使用許可辦法。</p>

<p>第二十六條（人工濕地之設置）</p> <p>以改善水質為目的所設置之人工濕地，其經營管理由設置或管理機關負責，得不受本法第十一條、第十二條、第二十一條、第二十二條之限制。</p>	<p>以改善水質為目的所設置之人工濕地係利用濕地淨化水質之功能，將廢污水排放到人工設計之濕地系統，經過一系列單元處理過後再排出，可降低水中污染物之濃度，達到水質淨化功效。鑒於目前政府機關、法人團體設置人工濕地頗為普遍，若其目的係乃改善局部地區水域之水質，應由設置或管理機關負責管理維護；且依其特性，應不宜與天然濕地同視，特於本條明定其經營管理方式。</p>
<p>第二十七條（獎勵）</p> <p>主管機關應依實際濕地保育情形，對於以下事項給予適當之獎勵及表揚：</p> <p>一、營造人工濕地；</p> <p>二、濕地保育、復育及教育之活動；</p> <p>三、進行濕地保育及其有關之科學研究；</p> <p>四、推廣應用濕地保育先進技術；</p> <p>五、對於濕地保育復育、經營管理、調查、監測與評估、生態導覽及教育解說活動有所助益之行爲；</p> <p>六、促進濕地明智利用之行爲；</p> <p>七、推動濕地友善產品之產出、行銷通路、採購推廣、認證或濕地友善消費宣導等；</p> <p>八、對於已開發或污染之濕地，以生態工法改善其生態功能或復育；</p> <p>九、其他與濕地保育有關之行爲。</p> <p>前項獎勵條件、原則、認定標準、期間、數額、審查程序、書表、格式等事項之辦法，由中央主管機關另定之。</p>	<p>一、為能促進人民或團體積極參與濕地保育活動，並獎勵人民或團體以有利於濕地資源保育或友善方式經營濕地，中央主管機關應依實際濕地保育情形給予適當之獎勵及表揚。第一項爰訂定獎勵之法律依據。</p> <p>二、第二項授權中央主管機關訂定第一項獎勵等相關事項之辦法。</p>
<p>第二十八條（禁止行爲）</p> <p>除法律規定或主管機關濕地保育與利用計畫明定者外，國家重要濕地範圍內禁止從事下列行爲：</p>	<p>一、明定國家重要濕地範圍內禁止之行爲及例外，以減少國家重要濕地之破壞或降低生態功能。本條相關處罰悉依本法罰則處置。本條禁止行爲應於國家重要濕</p>

<p>一、擅自抽取或排放濕地水資源；</p> <p>二、築壩、採礦、採砂、爆破或埋填濕地；</p> <p>三、挖溝（塘）、取土之行爲，但提昇濕地生態功能之行爲，經主管機關同意者，不在此限；</p> <p>四、破壞區內生物洄游通道和野生動物繁殖區及棲息地；</p> <p>五、向濕地及其上游、周邊水域投放可能危害水體、水生生物之化學物品；</p> <p>六、向濕地內排放或傾倒污水、廢棄物或其他足以降低濕地生態功能之物</p> <p>七、騷擾、毒害、虐待或其他致使濕地野生動物發生死傷之行爲；</p> <p>八、砍伐、採集、捕撈、捕獵、撿拾保育類野生動、植物；</p> <p>九、未經主管機關同意之放生、引入、捕撈、獵捕、撿拾物種之行爲。</p> <p>十、其他經中央主管機關公告之破壞濕地行爲。</p> <p>但於以改善水質爲目的所設置之人工濕地爲前項第一、三、六款所規定行爲，經其經營管理機關同意者，不在此限。</p>	<p>地範圍公告、設立保育界標時，擇適當地點佈告周知。</p> <p>二、惟爲改善水質所設置之人工濕地，依其設置目的及特性，不宜全與天然濕地同視，爰依其特性於第二項明訂第一項第一、三、六款之行爲，經其目的事業主管機關同意者，即不受限制。</p>
<p>第五章 濕地生態效益補償章</p>	<p>章名</p>
<p>第二十九條（濕地生態效益補償機制）</p> <p>擬於國家重要濕地進行開發或利用行爲，可能造成濕地之破壞、濕地面積之減損或生態功能之降低者，開發或利用單位應先考量迴避可能造成衝擊之區域；若無法迴避或僅能部分迴避時，則應實施減輕衝擊之措施；於所有可行減輕措施皆已考量，仍會造成棲地之損失或生態品質之降低時，應實施濕地生態效益補償。</p> <p>前項濕地生態效益補償之實施應於開發與利用行爲造成環境損害之前或造成損害之同時進行補償。如補償之執行，無法於開發計畫影</p>	<p>一、所謂「補償」係指採取一定之補償措施，以補償開發或利用行爲對濕地資源造成損失。若要進行補償措施之申請，須已盡力完成「迴避」、「減輕衝擊」等行爲對濕地環境的負面影響，但仍舊對環境將造成不可避免的負面影響，此時，爲了取得經濟開發行爲與生態環境保護間之平衡，本條乃明定應提出補償措施之要求。</p> <p>二、爲了維持水域生態環境之運作，補償措施以「無淨損失(no net loss)」之概念執</p>

<p>響環境前達成回復生態標準之程度者，主管機關得提高補償比例，以彌補生態功能之損失。</p> <p>第一項濕地生態效益補償之申請，申請單位應擬具濕地生態效益補償說明書，報送中央主管機關。中央主管機關於收到濕地生態效益補償說明書後應公開展覽三十天，並將公開展覽及說明會之日期及地點登報及上網公告周知；申請單位應於公告期滿後舉行公聽會；任何公民或團體得於公聽會舉行前，以書面載明姓名或名稱及地址提出意見，由國家重要濕地審議小組予以參考審議。中央主管機關應於受理意見後三十日內將處理情形通知意見提出人或團體。</p>	<p>行對生態環境之補償行為；故進行生態效益補償時，應注意資源面積及生態功能應如何補償，才能維持原有整體生態功能。</p> <p>三、執行任何補償措施，應盡最大可能於開發計畫造成環境損害之前或造成損害同時進行補償。但若無法於開發或利用行為前進行補償，則將發生「時間差損失(Temporal loss)」，造成生態資源之損害。例如：設一開發計畫將影響到某一森林型濕地(forested wetland)，惟保育或重建森林型濕地之時間較長，可能需三十至五十年左右方能彌補開發計畫對生態造成之損失，而開發計畫無法等到森林型濕地之生態成效到達設定標準之後始進行開發，此時，即造成生態環境上所謂的「時間差損失」。爰參考美國立法例，規定主管機關得提高補償比例等方式，以彌補此類型之生態功能損失。</p>
<p>第三十條(明定濕地生態效益補償方式之順序)</p> <p>濕地生態效益補償，應以棲地補償為優先，若無適當區位土地可供補償者，開發或利用單位應提具調查資料與證明文件報送中央主管機關調審查，並經依本法第八條所組成之國家重要濕地審議小組審議通過後，得以土地補償所需經費繳交主管機關代之。</p> <p>前項情形，中央主管機關於必要時，並得委託專業團體或機構協助作技術性之諮商。</p> <p>第一項所收受之補償代金應設立濕地保育基金專戶，專用於濕地保育、復育相關工作。</p>	<p>一、國家重要濕地之開發與利用行為，若所有可行減輕措施皆已考量，仍會造成棲地之損失或生態品質之降低時，其所實施濕地生態效益補償應以該棲地補償為優先，並依本法第二十九條規定辦理，以確實彌補該開發行為對於棲地之損失或生態品質之降低。</p> <p>二、若經中央主管機關調查審核發現該開發地點確無適當區位土地可供補償者，為避免濕地之損失或生態品質之降低時，爰參考美國立法例「補償銀行額度(Mitigation Bank Credit)」、「替代費用計畫額度(In-Lieu Fee Program Credit)」等制度，明定得以土地補償所需經費繳交主</p>

	<p>管機關代為補償。</p> <p>三、為確實落實濕地生態效益之補償，本條第三項規定濕地保育基金專戶，主管機關應將依前項所收受之補償代金設立濕地保育基金專戶，專用於濕地保育、復育工作。此專款專用方式，應優先進行該開發或利用行為地區相同海域生態系統、同一集水區或同一流域內之濕地保育與復育工作。</p>
<p>第三十一條（濕地生態效益補償之條件）</p> <p>濕地生態效益補償之土地，應符合下列條件：</p> <p>一、位於或鄰近於開發與利用行為之地區；</p> <p>二、與開發或利用行為地區相同海域生態系統、同一集水區或同一流域內；</p> <p>三、於最有可能補償整體海域生態系統、同一集水區或同一流域生態功能之位置；</p> <p>四、考量生物棲地多樣性、棲地連結性、水資源關連性、土地使用趨勢、生態效益以及鄰近土地使用相容性之因素。</p>	<p>一、為使濕地生態效益補償之執行能確實補償受開發影響之濕地生態效益，在補償措施的區位選擇上，主要是以集水區為最優先考量，希望能透過生態補償措施之實行，提升以集水區為單位之生態環境整體效益。而同質或同地的補償措施，也優先於異質或異地的補償措施。準此，補償之地點必須位於或鄰近於開發與利用行為之地區。</p> <p>二、符合上述條件後，補償之地點與開發行為將造成衝擊之地點亦應位於同一相同海域生態系統、同一集水區或同一流域內，並位於最有可能補償整體海域生態系統、同一集水區或同一流域生態功能之位置。</p> <p>三、當補償之地點已兼具上述之三個條件後，補償地點需進一步考量生物棲地多樣性、棲地連結性、水資源關連性、土地使用趨勢、生態效益以及鄰近土地使用相容性等因素。</p>
<p>第三十二條（濕地生態效益補償土地之公益信託）</p> <p>前條濕地生態效益補償之土地，應以公益</p>	<p>一、為落實確保濕地零損失政策，生態效益的補償需確實可行，主管機關應要求充足且高程度的財務保證措施(Financial</p>

<p>信託方式委託予經中央主管機關認可之公益法人經營管理。</p> <p>受託之公益法人應提具經營管理計畫或其他適宜之機制提供該土地長期之保護，並納入信託契約。</p> <p>依第一項規定辦理公益信託所為土地所有權之移轉，免徵贈與稅。</p>	<p>assurances)，以確保補償計畫足以成功地執行，並達成預定之生態成效完成。</p> <p>二、美國立法例規定之保證方式如：成效債券(performance bonds)、委託帳戶(escrow accounts)、意外保險(casualty insurance)、信用狀(letters of credit)、立法撥付方式於政府主辦之計畫(legislative appropriations for government sponsored projects)、或其他經轄區工兵團核准之合宜方式(Other appropriate instruments subject to DE approval)等。</p> <p>三、我國接受濕地生態效益補償之土地，亦應確保其生態效益長期存續，並且需提出適當妥切之方式。考量我國現有體制與法令規範，本法明定以公益信託方式委託予經中央主管機關認可之公益法人經營管理。</p> <p>四、濕地生態效益補償之土地於實施補償過程中應注意其濕地範圍之管理內容，受託之公益法人應提具經營管理計畫或其他適宜之機制提供該土地長期之保護，包含濕地生態效益補償地點之保護方式、維持永續性營運之原則、適應性管理計畫以及長期管理計畫之擬定方式，並納入信託契約。</p> <p>五、以往公益信託，依遺產及贈與稅法第六條之一與第二十條之一規定，須以信託業(即金融業)為委託人，方可享受免遺產稅或贈與稅之優惠。惟信託業專業在資金之管理，對於保育型信託目的，非信託業之專長，實務上信託業亦皆不願承擔責任，故為提高保育型公益信託之誘因，爰參照上開遺產及贈與稅法規定</p>
---	---

	<p>明定依本條第一項規定辦理公益信託所為土地所有權之移轉，免徵贈與稅。</p>
<p>第三十三條（生態成效標準）</p> <p>依濕地生態效益補償而營造棲地或人工濕地者，應符合審議通過之濕地生態效益補償說明書，設置或管理單位並應明確訂定各期生態成效之標準，用以評估濕地生態效益補償是否已達成預計目標。</p> <p>棲地或人工濕地之營造如未能達到各期所設定之生態成效標準者，設置或管理單位應立即通知主管機關，並提出具體可行之改善方案。主管機關於收受通知後得諮詢相關機關、專家學者等之意見後，評估及尋求適當方式，協助設置或管理單位補足生態成效之標準。相關費用與負擔，應由設置或管理單位負責。</p>	<p>一、為確實達成濕地生態效益補償之目的，營造棲地或人工濕地者，除了應符合審議通過之濕地生態效益補償說明書，並應參考相同類型之水域資源訂定各期生態成效標準。其生態成效標準應具備客觀性及可檢驗性，並依據現行之最佳可行科學狀況訂定之。</p> <p>二、生態成效標準得預估各不同階段訂定之，如確認生態衝擊彌補或保育措施執行上之發生困難，設置或管理單位應及早提出具體可行之措施，以提高生態衝擊彌補或保育措施成功之機率。</p>
<p>第三十四條（濕地生態效益補償實施辦法）</p> <p>濕地生態效益補償機制之補償主體、對象、方式、標準、面積、經營管理、監督、濕地保育基金專戶用途與使用方式、及公益法人認可之資格、條件及方式等事項，其實施辦法由中央主管機關另定之。</p>	<p>一、基於授權明確性，明定濕地生態效益補償機制之補償主體、對象、方式、標準、面積、經營管理、監督及公益法人認可之資格、條件及方式等事項，中央主管機關應訂定相關實施辦法，俾利遵循。</p>
<p>第六章 罰則</p>	<p>章名</p>
<p>第三十五條（罰則一）</p> <p>違反本法第二十八條第一至六款之行爲，處新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰。</p>	<p>一、本條就違反第二十八條第一至六款規定，未經主管機關許可逕行擅自抽取或排放濕地水資源；築壩、採礦、採砂、爆破或埋填濕地；非提昇濕地生態功能之挖溝（塘）、取土行爲；破壞區內生物洄游通道和野生動物重要繁殖區及棲息地；向濕地及其上游、周邊水域投放可能危害水體、水生生物的化學物品；向濕地內排放或傾倒污水、廢棄物或者其他足以降低濕地生態功能之物者，明定</p>

	其處罰方式。
<p>第三十六條（罰則二）</p> <p>違反本法第二十八條第七、八款之行爲，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰；其因而致野生動物死亡者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。</p>	一、本條就違反第二十八條第七、八款規定，未經主管機關許可逕行騷擾、毒害、虐待或其他採用致使重要野生動物發生死傷之行爲；砍伐、採集重要野生植物者，明定其處罰方式。其因而致野生動物死亡者加重處罰。
<p>第三十七條（罰則三）</p> <p>違反本法第二十八條第九款，處新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰。</p>	一、本條就違反第二十八條第九款規定，未經主管機關同意之放生、引入、捕撈、獵捕、撿拾物種之行爲，或其他經中央主管機關公告之破壞濕地行爲者，明定其處罰方式。
<p>第三十八條（罰則四）</p> <p>違反本法第二十八條規定者，主管機關應立即命停止破壞濕地之行爲，限期恢復原狀，並視情節輕重依前三條規定予以裁罰；有違法所得者，沒收違法所得；如構成犯罪者，依法追究刑事責任。</p> <p>依本法所爲處罰之裁罰標準，由中央主管機關定之。</p>	<p>一、爲有效保全本法保護濕地意旨，第一項明定主管機關應立即命停止破壞濕地之行爲，限期恢復原狀；其所生或所得之物，應予沒收；如構成犯罪者，依法追究刑事責任。</p> <p>二、第二項係本法所爲處罰之裁罰標準，由中央主管機關定之。並由地方主管機關執行。</p>
<p>第三十九條（罰鍰或沒入）</p> <p>本法所定之罰鍰或沒入，由各級主管機關爲之。</p>	一、本條就違反本法第五章罰則所定之罰鍰或沒入，明定由各級主管機關爲之。
<p>第四十條（逾期仍不繳納）</p> <p>依本法所處之罰鍰，經通知限期繳納後，逾期仍不繳納者，移送法務部行政執行署行政執行處強制執行。</p>	一、本條就違反本法第五章罰則所處之罰鍰，明定經通知限期繳納後，逾期仍不繳納者，移送法務部行政執行署行政執行處強制執行。
<p>第四十一條（公民意見表達與公民訴訟）</p> <p>就違反本法或依本法授權訂定相關命令之</p>	一、參酌我國九十一年十二月十一日公布施行之「環境基本法」第三十四條規定：「各

<p>行爲而主管機關疏於執行依本法或本法授權訂定之命令所定之職務時，公民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。</p> <p>前項告知人或地方主管機關於收受告知之書面後，得請求中央主管機關介入調處。</p> <p>主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，告知人得以該主管機關爲被告，對其怠於執行職務之行爲，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。</p> <p>行政法院爲前項判決時，得依請求或依職權判令被告機關支付適當律師費用、調查、監測、鑑定費用或其他訴訟費用予對維護環境品質有具體貢獻之原告。</p> <p>前項六十日期限，於經請求調處時，延長至九十日。</p>	<p>級政府疏於執行時，人民或公益團體得依法律規定以主管機關爲被告，向行政法院提起訴訟。行政法院爲判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、監測鑑定費用或其他訴訟費用予對維護環境品質有具體貢獻之原告。」之意旨，爰明定本法之公民訴訟依據。</p> <p>二、第一項與第二項係主管機關疏於執行本法或依本法授權訂定相關命令之職務，爲補充行政機關之不足或督促行政機關履行其應盡之職責所在，賦予人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關，並得請求中央主管機關介入調處。</p> <p>三、爲要求行政機關確實執行，以免損害繼續擴大或發生更不可測之影響，如主管機關於一定期間內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關爲被告，對其怠於執行職務之情形，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行，並交付相關必要費用予原告。前述所謂之一定期限，於經請求調處時，延長至九十日。</p>
<p>第七章 附則</p>	<p>章名</p>
<p>第四十二條（施行細則）</p> <p>本法施行細則，由中央主管機關定之。</p>	<p>本法施行細則之訂定機關。</p>
<p>第四十三條（公布日施行）</p> <p>本法自公布日施行。</p>	<p>本法施行之日。</p>

附錄十八 濕地保育法草案說帖(法律版)

濕地保育法草案說帖（法律版）

一、濕地之重要性

濕地與人類的生存、繁衍、發展息息相關。在環境永續議題之下，在因應氣候變遷、災害防救具有重要意義。濕地一方面可以調節氣候、涵養水源，並能吸收與儲存洪水、阻緩洪水速度，減少災害，達到蓄水防洪之效果。另一方面，濕地可以保存水中的養分、沉澱、降解和轉化化學和有機廢物、積存懸浮物，使水質得以淨化，故有「大地之腎」的美稱。在生物永續議題之下，濕地與森林、海洋並稱為全球三大生態系統，是自然界最富生物多樣性的生態景觀，亦是重要的遺傳基因庫，對維護生物多樣性意義重大。依賴濕地生存、繁衍的野生動植物非常多，其漁業資源(如魚、蝦、蟹、鰻、蚵等)更是人類重要食物之來源。此外，在產業永續議題之下，觀光素稱無煙囪工業，而濕地環境更是休憩旅遊、觀光發展之好去處，在永續經營旅遊資源、促進生態環境保育，濕地更是扮演極為重要之角色，更難以等閒視之。

濕地除可提供氣候調節、涵養水源、蓄水防洪(物理面向)、淨化水質(化學面向)等重要功能外，以濕地為棲地之生物數量眾多，是漁業資源(如魚、蝦、蟹、鰻、蚵等)之種源孕育基地，因此，更可作為重要的遺傳基因庫，對維護物種之生存、篩選和改良(生物面向)，其意義亦十分重大，其對漁業經濟之層面言(經濟社會面向)，更難以等閒視之。

隨著近年來全球暖化、氣候變遷加劇，如何「明智利用」(Wise Use) 國家重要濕地穩定生態與維護生物多樣性，以達到「2008 亞洲濕地臺北宣言」揭櫫「健康濕地、健康人類」(Healthy Wetlands, Healthy People) 之國土資源永續發展目標，將是今後我國國土規劃及海岸再生的重要課題之一。

二、台灣濕地之現況

台灣有豐富的沙洲、潟湖、沼澤和海埔地等海岸濕地，亦有為數眾多的內陸濕地，濕地資源豐富。以往，為追求經濟發展，政府及民間常將濕地誤為閒置無用之地，不當開發利用，造成海岸線侵蝕倒退；傾倒廢棄物、排放廢水、使用過量農藥、抽砂填海，使得濕地周邊之土壤、水體遭受嚴重污染。上述種種危害，已使濕地面積縮減、破碎，生態功能大幅降低，對於我國環境、生態、經濟、社會價值的影響更是難以估計。

此種現象乃是源自於我國缺乏濕地保育管理相關法規，又無前瞻性的整體規

劃，以致中央政府、地方政府、開發業者各行其是，任意為濕地開發。此外，環境生態資訊不足，致使政府難以作成正確決策、民眾保育觀念不足，欠缺民眾參與機制、濕地保育與開發的各種資源未能整合與分配、未建立濕地專責管理機關、管理人力經費不足、管理組織系統分歧等等問題，也一再阻礙我國濕地保育之推動。

三、我國現行之間接規範不足

我國目前雖有環境基本法、國家公園法、文化資產保存法、野生動物保育法、漁業法、森林法、環境影響評估法、海岸法草案等等法規，然而該等法規終究並非專為濕地保育之目的所設，而各有其規範對象，且各有其主管機關。濕地僅是附帶、間接地受到規範及保護，因此，若欲直接操作運用上開法規於濕地保育行動上，難免有所不足。

此外，行政院雖已陸續通過「台灣沿海地區自然環境保護計畫」、「台灣地區自然生態保育方案」、「現階段環境保護綱領」、「21 世紀議程—中華民國永續發展策略綱領」、「生物多樣性推動方案」等相關之上位環境政策，然而，並未提出立即、適切的濕地保護管理措施，故亦無法貫徹濕地保育之執行。

綜上可知，在我國現行法制上，仍欠缺直接規範「濕地」管理保護之法規。現行各項法規對濕地之管理仍多所侷限，難以彰顯濕地之功能及重要性。因而，惟有透過明確的濕地立法，才可促使濕地保護政策明確化，採行適於濕地管理的有效措施，以解決多重管轄或無人管轄之困境，達成有效保護濕地資源之目的。

其他國家長期以來建立之濕地經營管理制度及法制，亦可以作為我國濕地立法之基石。美國、歐盟、英國、荷蘭、韓國、日本、香港等國家或地區施行多年的經營管理機制，多隱含有環境保育和經濟發展相結合的理念，而可供我國立法借鏡。若能將國外立法例與我國現存法規及濕地保育經驗結合，相信可以創造適合我國自然、人文、社會制度的濕地保育規範。

四、濕地保育法草案

為因應全球氣候變遷，維護生物多樣性，促進濕地之保育與明智利用，加強濕地生態與滯洪功能，爰針對國內濕地保育管理現況，參酌國外法制，擬具「濕地保育法」草案。本草案中，設有多項制度、概念，以期更彈性、有效、全面地達到濕地保育利用之目的。以下簡述之：

1.民間公益法人由下而上之參與：

為擴大民間參與濕地經營管理，濕地經營管理計畫為本法推動之重要項目。本法採由下而上方式，由以環境保護為宗旨之公益法人本於自主精神，以特定國

家重要濕地為計畫範圍，擬訂濕地經營管理計畫，以促進濕地之保育與明智利用。(本草案第十四條參照)

此外，實施濕地生態效益補償之土地，應以公益信託方式委託予經中央主管機關認可之公益法人經營管理。受託之公益法人應提具經營管理計畫或其他適宜之機制提供該土地長期之保護，並納入信託契約。(本草案第三十二條參照)

2. 地上權公益信託、免徵贈與稅:

以環境保護為宗旨之公益法人得以特定之國家重要濕地為計畫範圍，主動擬訂濕地管理計畫，申請主管機關委託經營或為地上權公益信託。並賦予主管機關於認為適當時，得將濕地委由以環境保護為宗旨之公益法人經營，或對之逕為地上權公益信託之權限。(本草案第十四條參照)

以往公益信託，依遺產及贈與稅法第六條之一與第二十條之一規定，須以信託業(即金融業)為委託人，方可享受免遺產稅或贈與稅之優惠。惟信託業專業在資金之管理，對於保育型信託目的，非信託業之專長，實務上信託業亦皆不願承擔責任，故為提高保育型公益信託之誘因，爰參照上開遺產及贈與稅法規定，明定為實施濕地生態效益補償而辦理公益信託之土地所有權移轉，免徵贈與稅。(本草案第三十二條參照)

3. 零淨損失之概念:

「零淨損失(no net loss)」指的是在執行對生態環境之補償行為時，生態資源在「資源面積(resource acreage)」及「生態功能(biologic function)」上皆無淨損失，因此，開發行為不會對整體生態環境造成不可回復之衝擊。爰將此概念導入本草案中，而明定濕地生態資源中，其資源面積及生態功能皆無淨損失，任何行為不會對濕地整體生態環境造成不可回復之衝擊。(本草案第四條第四款、第二十九條參照)

4. 生態效益補償機制:

國家重要濕地之開發或利用行為，可能造成濕地之破壞、濕地面積之減損或生態功能之降低者，開發單位應先考量迴避可能造成衝擊之區域；若無法迴避或僅能部分迴避時，則應實施減輕衝擊之措施；若所有可行減輕措施皆已考量，仍會造成棲地之損失或生態品質之降低時，即應實施濕地生態效益補償。

濕地生態效益補償之實施應於開發與利用行為造成環境損害之前或造成損害之同時進行補償。如補償之執行，無法於開發計畫影響環境前達成回復生態標準之程度者，主管機關得提高補償比例，以彌補生態功能之損失。

濕地生態效益補償，應以棲地補償為優先，經中央主管機關調查審核確無適當區位土地可供補償者，得以土地補償所需經費繳交主管機關代之。主管機關應將所收受之補償代金設立濕地保育基金專戶，專用於濕地保育、復育工作。

濕地生態效益補償之土地，應以公益信託方式委託予經中央主管機關認可之公益法人經營管理。受託之公益法人應提具經營管理計畫或其他適宜之機制提供該土地長期之保護，並納入信託契約。辦理公益信託所為土地所有權之移轉，免徵贈與稅。

依濕地生態效益補償而營造棲地或人工濕地者，應符合審議通過之濕地生態效益補償說明書，設置或管理單位並應明確訂定各期生態成效之標準，用以評估濕地生態效益補償是否已達成預計目標。(本草案第二十一條、第二十九條至第三十三條參照)

附錄十九 濕地保育法草案說帖(一般版)

濕地保育法草案說帖 (一般版)

位處東亞島鍊要塞和海潮匯聚之所的臺灣，地形多變、生態豐富，是無數生物生息遷徙的重要棲地。浪潮與河川涵養出廣闊的濕地，從海岸泥質灘地、岩礁、河口、沙灘，連結遍布內陸的窪地、漁塭、水稻田、水圳、埤塘、水庫、自然湧泉、高山湖沼等，在這塊小島上串成綿密的「濕地網絡」，孕育臺灣豐富多樣生物，使濕地生態環境有「大地之母」之美稱。臺灣天然濕地面積約有五千四百公頃，約占臺灣本島面積的 1.5%。每一塊濕地有其獨特的自然生態和豐富的物種，更有許多珍稀且瀕臨滅絕物種只選擇生長於斯，如有著如剪刀般筆直銳利大螯的臺灣招潮蟹、令人驚呼為紅寶石的斯氏沙蟹、沿岸隨著浪潮搖曳成一片草海的雲林莞草，還有全球只有兩千隻的黑面琵鷺，隨著四季更迭，季節呼喚，每年秋天總有一半以上選擇落腳七股瀉湖濕地——他們冬天的家。

濕地也是孕育人類生存資源的發祥地，我們所仰賴的米飯、食鹽、活跳跳的生猛海鮮來自濕地；夕陽餘暉與群鳥飛舞的壯闊景色，漁村文化、鹽田風光等傳統經濟、人文景觀也來自濕地。然而，濕地對臺灣大多數人而言仍是陌生的名詞，甚至有人視濕地為潮濕、泥濘滿布且毫無經濟價值的荒廢地區。一直以來我們並不了解濕地，遇有開發需求，即恣意填埋污染，無數濕地皆無法倖免於此。但卻不知濕地好似一塊大海綿般，有蓄洪與調節的功能，遠比防洪設施、堤防更有保護作用，破壞濕地就如同瓦解了臺灣自然防護網，低窪地區將難擋暴雨淹水之衝擊，造成沿岸居民生命財產遭受威脅，多種生物棲地消失而瀕臨滅絕之危機；濕地還能將來自上游人類所產生的廢水，沉澱轉化有毒物質進而淨化水質，減少沿海河口濕地之魚、蝦、蚶類等底層海洋生物受到污染的情形。或許你知道亞馬遜熱帶雨林被稱做是「地球之肺」，那麼你是否聽說濕地亦有「大地之腎」之稱呢？時值面臨全球氣候急劇變化的時刻，各國無一不將因應氣候變遷之政策納為施政重要指標，學術界更在 2008 年巴西「國際濕地會議」、2009 年的哥本哈根氣候變遷會議上，相繼探討濕地容納含碳溫室氣體之優異能力，科學家並指出若濕地遭到破壞，將加劇全球暖化的效應。在我們開始注重減碳與低碳的生活環境時，其實最重要且最有效的做法，是加強對於濕地的保護。

臺灣濕地消失的最大原因在於人類認知的不足與過度的開發，而臺灣濕地保護的困境則在於缺乏濕地保育法制與環境教育的推廣，然而在全球氣候變遷的衝擊下，臺灣濕地的保育已不能置身事外。環視目前國內針對濕地進行管理的相關法規只見於環境基本法第十八條：「積極保育野生生物，確保生物多樣性；保護森林、瀉湖、濕地環境，維護多樣化自然環境」所唯一出現的宣示性字眼，可見

國家仍缺乏一套國家濕地保育政策，以作為因應之道。綜上所述，若沒有強而有力的直接法源依據，便是造成濕地保育的困難之最大主因。

是故，為因應全球氣候變遷衝擊並且維護生物多樣性，促進濕地資源的妥適利用，加強濕地生態功能的保護與經營管理、落實環境教育，擬具一套適合於我國的濕地保育法制實有必要。如賦予中央主管機關以及地方政府一定的權責進行濕地保育計畫、鼓勵企業與民間參與濕地的保育與復育，制定一定限度內的使用條件、保障濕地所有權人之產權、制訂積極的獎勵方式，營造一個對於濕地友善且妥適利用的社會環境，將是我們所期許的。

臺灣永續發展之根源在於有效地維護適合人類居住的自然環境，與確保食物鏈底層生物之品質、生態之平衡，故此濕地保育法全面性的考量濕地管理現況，期以一定限度之內友善地利用濕地，並非全面的禁止使用。重視濕地保育與生態環境，讓叢爾的綠意小島永遠是外國人驚呼的福爾摩沙，讓文明與自然和諧、讓開發與生態保育共存。

附錄二十 濕地保育法草案之問與答

濕地保育法草案之問與答 (20100128)

序號	相關草案條號	問	答
1	§1	本草案制定之必要為何?	濕地可提供調節氣候、涵養水源、蓄水防洪(物理面項)、淨化水質(化學面相)、維護生物多樣性(生物面相)、創造高經濟價值(社會經濟面像)等功能，其重要性難以取代。而我國目前雖有環境基本法、國家公園法、文化資產保存法、野生動物保育法、漁業法、森林法、環境影響評估法、海岸法草案等等法規，然而，均非為濕地保育之目的所設，因而無法徹底落實全面性的濕地規劃、保育、利用、經營管理之目標，故有本「濕地保育法」草案通過施行之必要。
2	§2、§3、§17、§19、§20、§21 IV、§23、§24、§26、§28	本草案通過施行後，對現有的法規之施行及對行政機關行為之影響為何?	<ol style="list-style-type: none"> 1. 參酌本草案第 2 條規定，關於濕地相關事務，以本草案為原則性規範。故若遇有法規競合，而其他法律設有較嚴格規範時，或有本草案未為規範之事項，或本法通過施行前已發生之事項，則其他法律可優先適用。因此，本草案之施行，對於目前有效之其他法規，應無明顯衝突之處。 2. 本草案第 3 條規定之主管機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。各主管機關依本草案負有諸如評選指定國家重要濕地、擬定濕地保育總體計畫、擬定各層級之濕地保育利用計畫、審查公益法人之經營管理計畫申請及濕地生態效益補償機制、確保濕地範圍內無法定禁止行為之發生等等義務。 3. 至於其他行政機關，依本草案規定，則負有如下之義務： <ol style="list-style-type: none"> (1) 對於以改善水質為目的所設置之人工濕地，其經營管理由設置或管理機關負責(本草案第 26 條、第 28 條參照)。 (2) 各有關機關或單位應配合本草案所

序號	相關草案條號	問	答
			<p>定主管機關，建立濕地研究、調查、監測、保存、維護之完整個案資料，並建立濕地資源資料庫(本草案第 17 條參照)。</p> <p>(3) 區域計畫及都市計畫之擬定、變更機關，在認為有涉及國家重要濕地時，應徵求主管機關意見，並依本草案第 21 條、第 22 條辦理(本草案第 19 條參照)。</p> <p>(4) 各目的事業主管機關於審核興辦事業計畫、土地利用與開發計畫、使用分區與用地變更之申請時，如該案範圍有涵蓋國家重要濕地範圍者，應通知主管機關，如其計畫有影響國家重要濕地之虞者，應邀主管機關表示意見(本草案第 20 條參照)。</p> <p>(5) 既有之建設、土地利用或開發行為，如對國際級濕地、國家級濕地造成重大影響，目的事業主管機關需應中央主管機關之要求，限期提出改善辦法(本草案第 21 條第 4 項參照)。</p> <p>(6) 土地管理機關對於劃定為國家重要濕地之公有土地，應協助本草案所定主管機關依法利用之(本草案第 23 條參照)。</p> <p>(7) 有關機關得受本草案所定主管機關之委託，為執行濕地資源調查或勘定，而派員攜帶證明文件，進入公、私有土地進行調查及實施或勘定措施(本草案第 24 條參照)。</p>
3	§4④	什麼是「零淨損失」?	<p>「零淨損失(no net loss)」指的是在執行對生態環境之補償行為時，生態資源在「資源面積(resource acreage)」及「生態功能(biologic function)」上皆無淨損失，因此，開發行為不會對整體生態環境造成不可回復之衝擊。爰將此概念導入本草案中，而明定濕地生態資源中，其資源面積及生態功能皆無淨損失，任何行為不會對濕地整體生態環境造成不可回復之衝擊。</p>
4	§12 I	水田是否在本草案規範的一般濕地範圍內?	<p>理論上，依濕地的一般性定義，本應包含水田在內。但水田之性質實與具有自然生態水文意義的狹義濕地有明顯差異，因此</p>

序號	相關草案條號	問	答
			將其予以排除，不納入本草案第 12 條規範直轄市或縣(市)濕地保育與利用計畫內。
5	§26、§28 II	人工濕地是否受本法管制?	<ol style="list-style-type: none"> 1. 鑒於目前政府機關設置人工濕地頗為普遍，若其目的乃在改善局部地區水域之水質，負有水質處理之特殊功能，則依其特性，自不宜完全與天然濕地同視，因而本草案明定其經營管理事項，由設置管理機關負責。 2. 又此種以改善水質為目的之人工濕地，其經營管理過程對生態環境不致產生重大影響，且有經營管理一貫性之需求，不宜與天然濕地同視，故此種人工濕地不受本草案第 11 條、第 12 條、第 21 條、第 22 條之規範，亦即，關於各級濕地保育與利用計畫之擬定、變更、管理維護等事項，不適用於人工濕地，本草案明定應尊重設置管理機關之決定。 3. 為使此種人工濕地發揮其水質處理之特殊功能，自不宜對其加以與一般濕地相同的限制，因此，本草案第 28 條第 2 項明定，排除同條第 1 項第 1、3、6 款之限制，而在經經營管理機關同意之前提下，容許諸如：抽取或排放濕地水資源、挖溝(塘)、取土、向濕地內排放或傾倒污水、廢棄物等行為。
6	§13⑤	濕地的分級使用制度，是否可以比照「飛航安全管制區」之鄰近區域管制範圍，以區塊而非以線性為保護區之劃界方式?	依第 13 條第 5 款，濕地保育與利用計畫中容許以濕地功能為濕地之分區方式。在該條項之立法說明中也提到濕地的劃定方式是將每一塊濕地依其特性劃分為核心保育(保護)區、一般保育區與緩衝區。故在濕地劃設及擬定濕地保育及利用計畫時當然可以區塊作為畫界方式。
7	§14 I	本草案有無導入鼓勵民間參與濕地經營管理之機制?	依促進民間參與公共建設法第 18 條規定，為鼓勵民間參與公共建設，得以於他人土地設立地上權之方式辦理興建公共建設。本草案第 14 條爰參酌此種立法工具，明定以環境保護為宗旨之公益法人得以特定之國家重要濕地為計畫範圍，主動擬訂濕地管理計畫，申請主管機關委託經營或為地上權公益信託。並賦予主管機關

序號	相關草案條號	問	答
			於認為適當時，得將濕地委由以環境保護為宗旨之公益法人經營，或對之逕為地上權公益信託之權限。
8	§10、§11、§12、§13、§14、§25、§32	草案第 10 條之「濕地保育總體計畫」、第 11、12、13 條之「濕地保育與利用計畫」、第 14、32 條的「濕地經營管理計畫」、第 25 條「經營計畫書」彼此間的關係為何？	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「濕地保育總體計畫」為全國性濕地保育與管理整體之具體指導計畫。該濕地保育總體計畫引導全國濕地保育之重要方向，其重點應以濕地保育為方向，指導全國各項濕地保育與管理行為。 2. 為落實濕地保育總體計畫，在不同的地區、地緣區別下，分別由中央主管機關、直轄市或縣（市）主管機關訂定因地制宜的「濕地保育與利用計畫」。「濕地保育與利用計畫」為落實「濕地保育總體計畫」之具體計畫；而「濕地保育總體計畫」則為「濕地保育與利用計畫」之上位指導方針。 3. 為擴大民間參與濕地經營管理，採由下而上方式，由中央主管機關認可之公益法人本於自主精神，以特定國家重要濕地為計畫範圍，擬訂「濕地經營管理計畫」。如中央主管機關審議認為公益法人確有依其計畫執行之能力者，主管機關應視情況將特定濕地委託經營管理或為地上權公益信託。 4. 於國家重要濕地內以生產經營或生態旅遊為業者，應強調生態保育之觀念，以永續發展為目標，並應提出「經營計畫書」報直轄市、縣（市）主管機關許可，報請中央主管機關備查。 5. 以上，請參照「概念圖」圖示說明。
9	§16、§17、§30	濕地保護為一個特別需要科學資料為基礎的領域，本草案是否可以訂定濕地科學研究的相關規範？本草案第 16、17 條所指專責主管機關為何？	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本草案第 16 條之專責主管機關，目前是以縣市政府的某些濕地專責單位為主；第 17 條之有關單位是指例如「中央地質調查所」、「中央研究院生物多樣性中心」、「台灣濕地學會」等科學研究或學術單位。依本草案第 17 條規定，中央主管機關可請求相關研究機關協助濕地研究調查。 2. 此外，本草案第 30 條亦賦與中央主管機關制訂濕地保育基金專戶施行細則，主管機關可在施行細則中規定以

序號	相關草案條號	問	答
			專戶內之部分基金作為科學研究用途，以落實有效保護濕地之目標。
10	§19、§20	<ol style="list-style-type: none"> 1. 區域計畫或都市計畫之擬定或變更，其內容或範圍如涉及國家重要濕地者，應如何處理？ 2. 各目的事業主管機關於審核興辦事業計畫、土地利用與開發計畫、使用分區與用地變更之申請時，如該案範圍有涵蓋國家重要濕地範圍或其計畫有影響國家重要濕地之虞者，應如何處理？ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 區域計畫或都市計畫之擬定或變更，其內容或範圍(尤其「可開發區」之編訂)如涉及國家重要濕地者，應先徵求中央主管機關之意見，以確定該區域計畫或都市計畫之擬定或變更對於國家重要濕地是否造成損害或減低其生態功能。如涉及濕地範圍，應即報本法之主管機關依本草案第 21 條、第 22 條規定辦理。 2. 各目的事業主管機關於審核興辦事業計畫、土地利用與開發計畫、使用分區與用地變更之申請時，如該案範圍有涵蓋國家重要濕地範圍或其計畫有影響國家重要濕地之虞者，各目的事業主管機關應附具相關文件以書面通知主管機關。 各目的事業主管機關於無法判斷是否有影響國家重要濕地之虞時，應邀集主管機關、申請單位與相關單位列席說明，以確認該案之影響情形，俾利後續目的事業主管機關審核上述各種申請事項是否應依本法第 21 條、第 22 條規定辦理，或要求申請人進行本法第 26 條生態效益補償機制之參考。
11	§21、§28	當地居民在魚塭所從事向來的撈捕行為，是否為本草案第 28 條所禁止？	本草案第 21 條與第 28 條應合併觀察。依第 21 條第 2 項規定：「國際級濕地、國家級濕地範圍內之私有土地，除屬違反本法第二十八條規定之行為者外，得為從來之使用」因此，當地居民向來所從事的魚塭撈捕行為，屬於「從來之使用」，為第 21 條第 2 項所容許的行為，而與第 28 條無關。只有超出「從來使用」範圍外的行為，才會落入第 28 條所禁止之範圍。

序號	相關草案條號	問	答
12	§21、§28	以學術研究目的而為之採集活動是否為本草案第 28 條所禁止?應否在第 28 條內清楚規範?	<ol style="list-style-type: none"> 1. 基於學術研究目的所為之採集，若為野生動物保育法所許可者，依本草案第 28 條規定:「除法律規定…國家重要濕地範圍內禁止從事下列行為…」，屬於法律另有規定之許可行為，自不受本草案第 28 條所禁止。 2. 從第 28 條文字觀察:「除法律規定或主管機關濕地保育與利用計畫明訂外，國家重要濕地範圍內禁止從事下列行為…」在濕地上容許或禁止從事的各項具體行為，本來即可在個別的濕地保育與利用計畫中清楚明訂，而不需在本草案第 28 條中一一列出。如此既可因應不同的濕地類型及特殊的自然環境，在濕地保育與利用計畫中擬定彈性可行的禁止或許可行為列表，同時，亦可避免若一一列出規範在本草案中，會有掛一漏萬或失去彈性導致窒礙難行等風險。 3. 至於其他法律有明文規定可合法從事的活動，例如在野生動物保育法中經主管機關許可而從事的採集行為，當然不在本草案第 28 條禁止範圍之列。
13	§22	<ol style="list-style-type: none"> 1. 若因有必要而需於國家重要濕地範圍內之土地興建簡易設施，應如何辦理? 2. 開發單位因此是否需為一定之負擔? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國際級濕地與國家級濕地之公有土地原則上禁止開發或從事破壞濕地生態環境或有降低濕地生態功能之虞之行為。如為調查、監測或從事濕地之經營管理等事項，例外得容許其增設必要之簡易設施。於國家重要濕地範圍內之土地興建簡易設施，應先申請容許使用。 2. 因簡易設施之興建而有收益者，開發單位應繳交一定比例之回饋金予濕地保育基金專戶，且不得低於該收益之百分之十。
14	§26、§28 II	本草案所指濕地是否包含自然與人工兩種濕地?此二類	人工濕地往往係為了淨化水質等特殊功能目的而設，與一般自然濕地擁有生態學、植物學、動物學、湖沼生物學、水文

序號	相關草案條號	問	答
		型濕地是否應有不同之經營管理模式?	學等多重面向保育意義並不完全相同，人工濕地與自然濕地之主管機關亦不相同，二者自應異其規範。因此，本草案於第 26 條明定不受第 11 條、第 12 條、第 21 條、第 22 條之限制。第 28 條第 2 項亦特別明定將第 1 項所列之第 1、3、6 款排除人工濕地之適用。
15	§23、§30	徵收、容積移轉等處理濕地範圍內私有土地之制度工具是否應列入本草案?另外是否仍有其他制度可資選擇?	<ol style="list-style-type: none"> 1. 在現勘過程，當地居民表達希望已淹水的農地能被徵收的意願，因此，仍保留徵收制度作為選項之一。 2. 惟為確保徵收決定之合法性、必要性並符合比例原則，本草案第 23 條亦明文限制需主管機關在為實施保育或復育計畫之必要下，方得依法申請徵收。 3. 雖然在政府因財源緊縮而無法以徵收補償直接限制私有土地利用時，容積移轉制度可提供一個藉由市場自由交易保有土地原有價值，以遏止濕地鄰近土地從事開發利用之機會，惟因實務上頗為浮濫的公共設施保留地容積移轉確實存在許多爭議，且在實施上仍有諸如:送出基地種類、可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式等等細節尚待確定釐清，因此，在上開細節尚未獲得共識前，暫先排除容積移轉制度。 4. 以地易地模式(例:武陵農場農地交換)亦可考慮作為制度工具之一。使原濕地私有土地所有權人仍可就近在性質相似的土地上，維持其一貫之生活型態，使其財產權、生存權同受保障。在地方級濕地和一般濕地中，依本草案第 30 條規定，可由主管機關透過制定關於濕地保育基金專戶用途與使用方式之實施辦法，將以地易地制度，藉由該專戶基金之運用加以落實。
16	§21⑥、§29、§30、§31、§32、§33	何謂「生態效益補償機制」?	<ol style="list-style-type: none"> 1. 地方級濕地與轄區內一般濕地，其開發或利用行為，可能造成濕地之破壞、濕地面積之減損或生態功能之降低者，開發單位應先考量迴避可能造

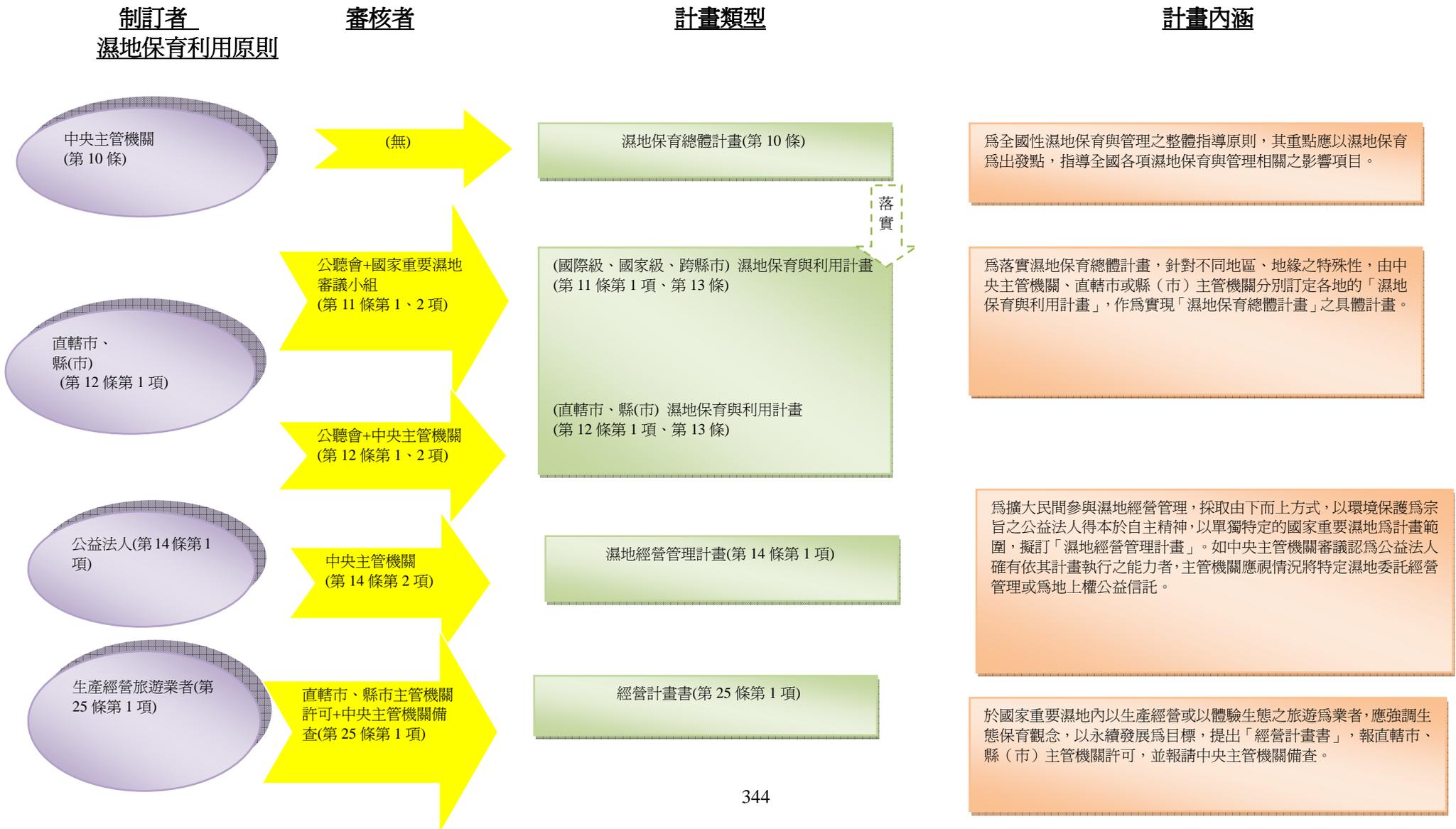
序號	相關草案條號	問	答
			<p>成衝擊之區域；若無法迴避或僅能部分迴避時，則應實施減輕衝擊之措施；若所有可行減輕措施皆已考量，仍會造成棲地之損失或生態品質之降低時，即應實施濕地生態效益補償。</p> <p>2. 濕地生態效益補償之實施應於開發與利用行為造成環境損害之前或造成損害之同時進行補償。如補償之執行，無法於開發計畫影響環境前達成回復生態標準之程度者，主管機關得提高補償比例，以彌補生態功能之損失。</p> <p>3. 濕地生態效益補償，應以棲地補償為優先，經中央主管機關調查審核確無適當區位土地可供補償者，得以土地補償所需經費繳交主管機關代之。主管機關應將所收受之補償代金設立濕地保育基金專戶，專用於濕地保育、復育工作。</p> <p>4. 濕地生態效益補償之土地，應以公益信託方式委託予經中央主管機關認可之公益法人經營管理。受託之公益法人應提具經營管理計畫或其他適宜之機制提供該土地長期之保護，並納入信託契約。辦理公益信託所為土地所有權之移轉，免徵贈與稅。</p> <p>5. 依濕地生態效益補償而營造棲地或人工濕地者，應符合審議通過之濕地生態效益補償說明書，設置或管理單位並應明確訂定各期生態成效之標準，用以評估濕地生態效益補償是否已達成預計目標。</p>
17	§29	<p>在本草案第 29 條所設計有先後考量順序的三個階段：迴避、減輕衝擊、進行生態效益彌補，其中迴避、減輕衝擊的階段安排是否有實益？會不會淪為文件審查？</p>	<p>1. 開發單位對於其已考慮「迴避」、「減輕衝擊」等措施，但該措施皆無法避免棲地損失或生態品質降低之事，需以本草案第 30 條第 1、2 項規定之方式主動證明之：「開發或利用單位應提具調查資料與證明文件報送中央主管機關調審，並經依本法第八條所組成之國家重要濕地審議小組審議通過後，得</p>

序號	相關草案條號	問	答
			<p>以土地補償所需經費繳交主管機關代之。前項情形，中央主管機關於必要時，並得委託專業團體或機構協助作技術性之諮商」。此程序安排可深入審查迴避或減輕衝擊措施之可行性及有效性，以充實審查內涵。</p> <p>2. 此外，此設計提高了濕地土地開發的門檻，應可相當程度遏止業者任意開發濕地之意圖。在有其他土地可供選擇時，濕地才較有機會受到保存。</p>
18	§35~40	基於立法精簡之考量，本草案之禁止事項及罰則是否可以先做原則性的指示，子計畫中再另以明文詳訂之？	罰則涉及限制人民權利事項，其規定須具體明確，才符合行政法中之明確性原則，使人民得以預期。故應在法條中予以明定較為妥適，否則恐有違憲之虞。
19	§30、§34	本草案第 30 條、第 34 條「濕地保育基金專戶」之運用落實方式為何？	本草案第 34 條賦與中央主管機關制訂施行細則以規範濕地保育基金專戶之用途與使用方式之權限，如此將可更具體規範該基金專戶之資金來源、用途、監控等相關事宜。另外，有關濕地基金之建置，營建署明年將以相關計畫研究處理之。
20	§21、§25、§28、§29、	在本草案所設計四種計畫之下，對於各濕地開發行為(不論由政府或民間所主導)，主管機關究竟應為如何的具體回應處置？	<p>下述規範架構，對於不論由政府或民間所主導之開發行為，均一體適用，並無二致。</p> <p>1. 針對國際級、國家級濕地，原則上禁止開發，但有下列例外：(1) 本草案或其他法律許可之行為；(2) 符合濕地保育計畫與利用計畫內容；(3) 在公有土地上經許可得興建簡易設施；(4) 在私有土地上，得為從來之使用；(5) 依經許可之生產經營旅遊業計畫，業者得為經營。</p> <p>2. 針對地方級與一般濕地：原則上應依濕地保育與利用計畫內容進行保育利用。例外(為其他開發行為時)：應先考慮迴避可能受衝擊區域，如無法迴避，再實施減輕衝擊措施，如仍將造成棲地損失及生態品質降低，即實施生態</p>

序號	相關草案條號	問	答
			<p>效益補償。</p> <p>3. 以上，請參照「概念圖」圖示說明。</p>
21	§8、§11、§12、§14、§29、§41	本草案如何體現民眾參與程序，落實由下而上的濕地保育精神，加強濕地保育利用的民意基礎？	<p>由以下法條之設計，可充分體現民眾參與機制，落實由下而上的濕地保育精神，更可減輕開發案通過後，因居民反對所增加的社會成本：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 第 8 條關於國家重要濕地之評選，必須邀請各會公正人士與會參與評選，適度反映民意。 2. 第 11 條、第 12 條規定，國際級、國家級、直轄市或縣(市)濕地保育與利用計畫，在擬定後應公告，並舉行公聽會，使民眾得自由表達意見。 3. 第 14 條規定，以環境保護為宗旨之公益法人得申請為濕地之經營管理，擴大非政府法人組織參與濕地保育利用之機會。第 29 條則規定，濕地生態效益補償之土地，應以公益信託方式委託予經中央主管機關認可之公益法人經營管理。如此更可結合各地方民意，考量不同濕地特殊的生態特性，為適宜彈性的保育管理。 4. 第 29 條規定對於濕地開發之生態效益補償申請案，應公告並舉行公聽會，將民眾意見納入生態效益補償之決議過程。 5. 參酌我國「環境基本法」第 34 條公民訴訟之規定，本草案第 41 條規定對於主管機關怠於執行法定職務之行為，人民或公益團體得以書面告知；主管機關如仍怠於執行，人民或公益團體得向法院直接提起公民訴訟，並請求法院判令交付相關必要費用予原告，以茲救濟，以擴大民眾參與濕地保育利用決策之機會，並監督主管機關適時執行職務。
22	§14、§32	本草案第 14 條、第 32 條規定之公益信託制度，是否有信託法(尤其第八章公	<ol style="list-style-type: none"> 1. 我國國家重要濕地土地目前仍以公有土地為主，可經主管機關審查，對於認為適當而具計畫執行能力之公益法

序號	相關草案條號	問	答
		益信託)，或其他法律之適用？	<p>人，決定委託或信託，並直接適用現行信託法公益信託之相關規定。至於少數的私有土地，亦得適用信託法公益信託之規定，由公益法人參與經營，擴大民間參與濕地管理經營濕地之基礎。</p> <p>2. 以往公益信託，依遺產及贈與稅法第 6 條之 1 與第 20 條之 1 規定，須以信託業(即金融業)為委託人，方可享受免遺產稅或贈與稅之優惠。惟信託業專業在資金之管理，對於保育型信託目的，非信託業之專長，實務上信託業亦皆不願承擔責任，故為提高保育型公益信託之誘因，爰參照上開遺產及贈與稅法規定明定依本草案第 32 條第 1 項規定辦理公益信託所為土地所有權之移轉，免徵贈與稅。</p>
23	§14、§32	公益法人受託為濕地之經營管理或為地上權公益信託後，主管機關得以何種機制進行監督？	本草案第 14 條第 3 項規定：「第一項計畫…實施方法、管理與維護、監督方式…及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之」已授與主管機關制定公益法人監督方式之權限。此外，信託法中關於公益信託監督之規範，亦可適用於對公益法人之監督事項上。
24		為供應民生用水而有興建水壩等公共建設之必要時，關於建壩築堤與濕地保育間之衝突，本草案是否有因應的辦法？	濕地本身即有滯洪蓄水的功能，若進行築堤工程，將有內水無法排除之患，故築壩是否必要仍須斟酌。這部份目前並非本草案中能處理之議題，有賴跨部會政策協調研討加以解決。本草案僅能處理例如永安濕地及關渡濕地等人為阻斷濕地水源行為或是改變其水文狀態之情況。

附錄二十一 濕地保育法草案四種計畫說明概念圖



落實

