



# 「研擬國家濕地保育綱領」委託案 (UR-10310)

## 北區座談會

### 會議紀錄

壹、開會時間：103 年 12 月 04 日（星期四）上午 8 時 30 分

貳、開會地點：中國文化大學—建國本部大夏館 10 樓會議室  
參、主持人：姚副分署長克勛、李課長晨光

肆、出席單位及人員：詳簽到簿  
記錄：陳紀慎

伍、發言要點：詳附件

陸、散會（上午 11 時 50 分）

## 附件：發言要點

### 壹、綱領議題：

#### 一、郭一羽教授（國立交通大學土木工程學系／濕地學會理事長）：

- （一）濕地保育綱領對象應為全國濕地，目前濕地保育法主要內容多以重要濕地為主，但全臺灣到處都有濕地不單只有目前編列的 83 處。
- （二）目前水利署積極推動逕流管制，若以全國濕地保育的概念發展，必須與水利署充分合作，因生態基流量多為水利單位決定之。
- （三）雖然目前水利署提倡蓄洪池並且擬定許多相關計畫，但因為土地取得極為困難，實際執行受阻。
- （四）建議濕地保育需與產業合作，否則容易產生阻礙，濕地發展與產業發展有密切關係。
- （五）「減少沿海地區人工設施量」此說法，容易產生誤解，做堤防會引起國土喪失，但做堤防才能保護國土。

#### 二、楊樹森副教授（國立新竹教育大學應用科學系）：

- （一）這個計畫的目的是要給予上位綱領或是非常細節性的綱領尚不清楚，建議先有國家濕地保育綱領內容之後再開座談會比較適當。
- （二）附件資料，國家濕地保育綱領（大綱），其四、國家濕地保育綱領發展與調查方向，以及五、國家濕地保育綱領執行策略，這兩者其下的子目錄內容應該有所不同。

#### 三、李建堂助理教授（國立臺灣大學地理環境資源學系）：

- （一）本計畫應要跟著目標導向發展，願景目標與策略訂的太細，不應出現於高位階之保育綱領，國家濕地保育綱領後續應該還會有行動計畫，將會導致細部計畫受到限制。
- （二）國家濕地保育綱領之願景目標應針對濕地保育法第一條說明法律基本目標進行發展，為 1.濕地天然滯洪等功能；2.維護生物多樣性；3.促進濕地生態保育及明智利用。國家濕地保育綱領應該針對此三大目標訂定，且又不訂的太細，建議計畫先界定好上位目標後再執行。
- （三）濕地保育法第一條內容提及的三大目標其先後順序會影響資源排擠，建議濕地保育綱領必須確立優先順序。
- （四）濕地類型相當廣泛且都與水相關，建議必須與水利署密切合作，濕地保育法





與水利法位階孰高孰低？若法律位階平行則需相互協調，因此，建議法治與管理需要先處理。

- (五) 濕地有分級、有分區，但沒有分類，不同濕地類型屬性差異相當大，需要關注的焦點乃至於相關的監測都不一樣，不同的資料庫根據濕地不同類型也不一樣，建議是否於綱領內做明確的分類。
- (六) 簡報 p21、p22、p23，若國家濕地保育綱領之推動策略按照濕地分級區分可能會變動，但濕地類型不會輕易改變，且同類型較具共通性，建議國家濕地保育推動策略應用濕地類型劃分。

#### 四、施上粟副研究員（國立臺灣大學水工試驗所）：

- (一) 濕地可以自然法則或人為法則來看，自然法則如流域觀念、調適策略、防災功能；人為法則為全國針對水方面屬水利署。目前水利法、野生動物保育法等許多相關法則其為平行位階或以目的為優先，都可以再討論。自然法則方面同意以流域管理概念來處理。
- (二) 本次座談會目的是要討論很詳細的綱領內容或是方向，尚未釐清，但建議濕地保育綱領須為原則性的綱領，避免訂死後造成未來推動上的困難。
- (三) 簡報 p10 與書面資料不同，濕地保育綱領（大綱）架構的標題不順，銜接性亦不甚理想，建議貴團隊須再討論著墨。

#### 五、黃國文助理研究員（國立臺灣大學水工試驗所）：

- (一) 本計畫最重要的願景目標訂的太過詳細，且方向有點偏離濕地保育法的精神，本次座談會所列舉之議題，除議題一之外，多為談論防災與水資源有關，建議必須回到濕地保育法之立法精神，而且若以推動濕地保育觀念來看，國家濕地保育綱領應要普遍運用且適用於全國濕地，而在監測、管理與調查則應著重於國家重要濕地。
- (二) 關於議題三「探討流域治理之下濕地保育功能、角色與作法」，與水利署以及營建署推動的流域治理綜合政策有一些關係，若從流域治理的角度來看，濕地會是主要的目標。
- (三) 流域治理首要目的為防洪，其次為環境營造或是附帶的水質改善，建議應與其他單位一起合作將綱領之濕地保育標的納入，使其成為僅次於防洪治理第二優先順序，則可融入為流域治理的架構之一。
- (四) 關於議題六「促進社會參與以及推廣教育凝聚公眾意識」討論如何促進社會參與，提供案例參考：台大城鄉所張聖琳教授，坪林里推動台灣藍鵲茶，組成企業社（小公司）成員是由當地居民、學者與 NGO 組成，販賣透過保育作為所生產的產品，此種公司模式可永續經營。此案例可供濕地後續推動社區參與的典範。
- (五) 關於議題五「科學研究的調查項目、資料整合與相關技術應用」，目前諸多國

家重要濕地已建立資料卻沒辦法使用，建議應仿照其他領域之做法建立至GIS系統內，透過資料庫標準格式，專家學者們可加以利用。

## 六、賴榮孝理事長（中華民國荒野保護協會）：

- （一）關於議題五「科學研究的調查項目、資料整合與相關技術應用」，不管以類型或層級分建立資料庫都是重要的。NGO擁有最多的人力資源，且許多單位已經建立普查機制，公民科學家的概念已在臺灣啟動，但如何納入行動綱領則須再討論，例如，提供基礎項目給公民科學，水質、水理等專業項目則需要學術界協助。
- （二）關於議題六「促進社會參與以及推廣教育凝聚公眾意識」，建議應透過公民參與的擴張逐步達成此目標。教育推廣與觀念溝通也是短期內的執行重點。
- （三）建議改善僵化的行政流程。目前發生的現象是，中央將預算分配給地方，經費卻未能確實到達所需的地方單位，民間團體人才濟濟，但缺經費執行。因此，如何突破的僵化的行政流程能否於綱領內說明。

## 七、周聖心執行長（千里步道協會）：

- （一）過於細節之調查不需在國家濕地保育綱領內提到，建議針對以下三項目標：1.整體規劃目標願景，2.明智利用永續發展，3.推廣—民眾參與以及公私協力。建議全國濕地之現況與保育情形是否放入附件。
- （二）國家濕地保育綱領（大綱）之四、國家濕地保育綱領發展與調查方向，與五、國家濕地保育綱領執行策略，兩者內容是一樣的，建議其中的科學研究、社會參與、國際合作、推廣教育等，可囊括於上一段所述之「3.推廣」，皆須透過民眾參與、公私協力。
- （三）建議國家濕地保育綱領其形式為，1.前言，說明整體目標—討論復育與保育，並且提出願景為重要濕地零損失—建議此應於國家濕地保育綱領內優先討論；2.明智利用—與濕地周邊產業結合，如生態旅遊即可與濕地周邊藍綠帶結合進行；3.民眾參與以及公私協力機制，國家濕地保育綱領須包含此部份，才能突顯綱領之行動性。
- （四）經費核銷，政府防弊過當。

## 八、鄧婉君副理事長（中華民國景觀學會）：

- （一）建議重新檢視本計畫濕地保育總體目標之10項目標與濕地保育法三大目標的關聯性，必須將國家濕地保育綱領之總體目標回歸至濕地保育法的三大精神作整合。
- （二）同意濕地分類相當重要，因分類與屬性會影響執行方向與保育目標。因此建議，國家濕地保育綱領（大綱）裡面的第四與第五，若將濕地的分類或形態做出來，依照不同型態進行策略執行會比較清楚。





- (三) 若本計畫為行動綱領則需要時間性，尤其濕地議題持續變化與更新，氣候變遷的條件跟因素亦會有所不同，建議擬定行動綱領時應有確切的年期，並且確立行動目標。
- (四) 國際上非常重視景觀生態學，德國與英國亦透過景觀生態學的觀念進行土地管理，已有諸多成熟理論。透過景觀生態學檢視整個自然地景之呈現，能夠觀察生物走向與生態體系的脈絡與範圍，因此，非常同意以景觀生態學之角度檢視藍綠系統，較容易掌握生物多樣性之變遷與變化。
- (五) 期望國家濕地保育綱領有清楚明確的行動目標與策略。
- (六) 關於議題五「科學研究的調查項目、資料整合與相關技術應用」，建議重視民間參與的部分。政府推動計畫可以利用民眾服務或民眾參與得到廣泛支持與認同。
- (七) 生物多樣性與相關的濕地議題，NGO 團體的參與非常重要，民眾教育與景觀多元利用亦非常相關，建議未來可將景觀部份納入濕地管理與濕地參與，廣大的濕地環境能夠作為民眾參與、環境教育和多元利用的空間（例如，民眾休閒、體驗、戶外活動的場域），對未來濕地之認同、整合或推行計畫會更容易達成。
- (八) 認同議題六「促進社會參與以及推廣教育凝聚公眾意識」，民眾參與的部分須更清楚且多元的執行。

#### 九、吳自強總幹事（台灣省野鳥協會）：

- (一) 以具體行動而言，台灣省野鳥學會已經在高美濕地執行三年，雖然農委會林務局與台中市政府有提供補助但鳥會還是需要倒貼許多經費，許多 NGO 組織都面臨此困難。
- (二) 針對推廣教育方面，若國家濕地保育綱領定位為行動綱領，建議可把學校、NGO 與社區都納入，並加上策略聯盟與總量管制。以高美濕地為例，政府部門偏重觀光而不是生態，這一點使 NGO 產生挫折感，政府內部觀光與農業單位之衝突，未來於國家濕地保育綱領需要注意此部分。
- (二) 策略聯盟中 NGO 屬於媒合組織與技術提供；學校為人力提供及學習場所；社區屬學習媒介。若以鳥會的做法會將前述三個單位統合起來，而在社區保育方面於當地有許多小的 NGO 團體且各分派系，建議行動綱領要注意如何整合。
- (三) 若國家濕地保育綱領定位為行動綱領，建議從學校做起。針對高美濕地的例子，靜宜大學設立教育中心與環境教育題庫，針對到訪高美濕地進行環境教育的人上課與考試，達到推廣環境教育的目的，比起走馬看花會更有教育效果。

#### 十、劉曉芳小姐（宜蘭縣政府）：

- (一) 一般縣市政府在進行濕地管理的單位都是農業單位，對濕地水文並不了解，因此所推行的計畫多在鳥類、生物觀察，較少碰觸到水體部分。
- (二) 流域規劃不僅中央在執行，地方同樣也在執行，水利單位通常把濕地當作滯洪空間，但如何維持濕地水量的部分並不太瞭解，而農業單位也無法提出規劃時該注意的部分，僅於生態部分可提供一些建議。
- (三) 目前地方單位的流域規劃還屬於觀光、遊憩類型，對於濕地進行規劃時尚無法提供意見將濕地納入考量。

## 十一、傅琦嫩科長（新竹縣政府）：

- (一) 若國家濕地保育綱領定位為行動綱領，建議行動綱領的部分應為大項目，國家濕地保育綱領訂定應就 1.濕地功能；生態保育、防災治洪、景觀遊憩、水資源利用保育、科學研究、環境教育；2.明智利用；3.濕地零淨損失、異地補償等項目來做擬定。

## 十二、林鎮洋教授（國立臺北科技大學土木與防災研究所）：

- (一) 濕地保育法的形式是否會成為第二個環評法？濕地保育法透過國家濕地保育綱領將成為宣示性質的法案或是具可操作性。如果濕地保育法不能與經濟開發找到一個可操作的空間則易束之高閣。
- (二) 國外學者提到濕地是大自然的腎臟，近幾年環保署利用汙染防治法的罰款補助大漢溪八個人工濕地，新北星月橋落墩時與國家重要濕地範圍重疊，此類案例越會來越多（星月橋與除污型濕地），國家濕地保育綱領能否在保育與開發間提供操作此類案例的依據。
- (二) 國外在濕地保育中強調水質，建議透過國家濕地保育綱領進行約束開發，除生態系統的概念之外，在水質與水量的部分，目前環保署與水利署為有經費的單位，需透過國家濕地保育綱領約束，並透過 NGO 進行談判。

---

## 貳、氣候變遷議題：

## 十三、郭一羽教授（國立交通大學土木工程學系／濕地學會理事長）：

- (一) 強降雨對濕地的影響並非太嚴重，乾旱對濕地的嚴重性比較高；極端氣候對內陸濕地的影響較小，海平面上升會覆蓋掉原有濕地對沿海地區影響大。濕地在有濕有乾的狀態下生態才會豐富，建議可參考國外案例海平面上升對濕地造成的影響。
- (二) 濕地功能不一定要有生物多樣性，因為濕地還有其他很多功能(補助地下水)。可藉由與水利署溝通，建議濕地除了防災防洪的功能之外亦能夠順便達成某





些重要功能。

- (三) 濕地是動態的(例如高美濕地,是因為建了台中港才形成),因此濕地動態變化一定要納入考量,因為地形地貌必定隨時間變動,也必然影響棲地環境,故不能僅專注於物種調查(關於這部份反倒認為水利署將河川的堤線都訂死比較好,不會隨時間改變),否則花很多時間擬定的綱領或者進行的科學研究,對於未來計畫執行時可能會不適用。
- (四) 海平面上升對濕地一定會有影響,所以濕地不能不考慮。根據日本研究,若海平面上升 10 公分底棲生物就無法存活,但有人認為海平面上升將會出現新的潮間帶。

#### 十四、賴榮孝理事長(中華民國荒野保育協會):

- (一) 其實淹水的地方就是濕地,因為濕地的功能包含防洪排洪。
- (二) 建議綱領應該要回到濕地保育法第一條的三個項目討論:確保濕地天然滯洪等功能、維護生物多樣性、促進濕地生態保育及明智利用。
- (三) 建議須加強與水利署進行溝通,使其瞭解生物多樣性與生態保育的重要性。
- (四) 明智利用:與產業結合、提升經濟,增加民眾參與、進而獲得支持,建議行動綱領能夠朝這方面發展。
- (五) 新北市長期委託荒野認養五股濕地,但認養並無法律位階;濕地保育法中有提到委託管理部份,建議需將委託管理納入國家濕地保育綱領,因為委託管理的機制設計好,NGO 在參與共同保護濕地的機會與價值將會提升。

#### 十五、楊樹森副教授(國立新竹教育大學應用科學系):

- (一) 若國家濕地保育綱領為行動綱領,則需要明確的目標才会有策略,若無明確目標將會停留在枝微末節上無法形成共識。
- (二) 根據報告內容以及與會同仁意見,約略整理五項目標供計畫單位參考:1.維護生態系的完整,永續提供生態服務;2.公民參與、濕地保育、明智永續利用(NGO);3.科學研究發展,了解生態系的運作(生命、非生命);4.推廣濕地環境教育;5.發展國際合作(許多濕地為鳥類遷移中繼站)。建議國家濕地保育綱領朝此五個方向訂定策略。

#### 十六、李建堂助理教授(國立臺灣大學地理環境資源學系):

- (一) 氣候變遷對濕地的影響,不在乎水多而在乎沒水,因為沒水就不是濕地了,但不包含季節性的變化。
- (二) 濕地議題需與國土保安議題切割,臺灣因地層下陷產生了很多濕地,因此不需擔心海平面上升與地層下陷而討論濕地議題。但若以國土保安議題來看待

則非常嚴重，許多農地無法耕種、魚塭無法養殖，但也就此創造成龍濕地。建議針對主題即可，勿過度誇張濕地。

- (二) 仍然建議此國家濕地保育綱領為上位政策綱領，個人認為現在執行的 100-105 年國家重要濕地保育計畫為行動計畫。
- (三) 濕地保育法施行細則（草案）第五條說明國家濕地保育綱領應該包括全國濕地系統規劃。建議先從全國濕地系統規劃著手，如此，後續的國家濕地保育綱領與行動方案，包括濕地分類、屬性、特性，合作對象與需溝通單位也都會釐清。科學研究、社會參與、國際合作、教育及推廣、獎勵、輔助、輔導等，僅先納入國家濕地保育綱領內考量，但不提出實際解決方法，而是在真正進入行動計畫再實質解決。

### 十七、施上粟副研究員（國立臺灣大學水工試驗所）：

- (一) 建議國家濕地保育綱領還是以一個概括性的上位綱領進行討論。座談會六大議題之研擬經由意見整合建議放入附件，每五年檢討議題可能再延伸或收斂。
- (二) 關於海平面上升部份，紅樹林自身有促淤的功能以及其掉落物每年會讓自己長高，其長高速度跟海平面上升的預測速度差不多，所以對紅樹林而言，海平面上升對其影響不大，但對其他物種則有影響。
- (三) 滯洪池有法定階，其功能定位本就以防洪為主，所以不能隨意設置，需有明確保護對象並精確計算與考慮流程。
- (四) 滯洪池因需要人為操作故不可能成為濕地。新塭滯洪池，中央陸島提供生態功能，是現有滯洪池附有濕地功能的實例。應建議水利署在不影響滯洪功能的狀況下保留甚至強化濕地功能。

### 十八、黃國文助理研究員（國立臺灣大學水工試驗所）：

- (一) 贊成是國家濕地保育綱領上位計畫，可參考簡報 P.9（國家永續發展願景與策略綱領），此經建會所擬之綱領架構精簡，比較像上位計畫。
- (二) 有關氣候變遷對濕地影響有三個大營力，自然營力、生物的生命力、人的想法意志力。自然營力部分若從流域觀點來看，能夠透過學術評估分析未來變遷趨勢，之後加入氣候變遷的因子預估未來濕地與生態系的變遷趨勢，再反饋至國家濕地保育綱領第二項濕地保育現況與未來可能因應威脅。
- (三) 全國濕地資料彙整，無法每一個濕地建置一套 GIS 系統，應由中央建構一套全國性 GIS 平台以彙整各濕地資料，成為統合資料庫並透過資料庫標準化，更容易讓 NGO 與學術界提供資料。

### 十九、林鎮洋教授（國立臺北科技大學土木與防災研究所）：





- (一) 台灣濕地面積係增或減本身就是個議題，但把時空拉遠來看早年台灣與水爭地濕地面積確實減少。
- (二) 濕地極大的價值之一就是對抗全球暖化氣候變遷，因濕地本身就是一個很好的緩衝劑。近年許多國家開始研究低衝擊開發技術(Low Impact Development, LID)，濕地也是LID的其中一個選項，建議主管機關要建立Data Bank，記錄每五年的變化消長，掌握資訊後才有辦法於後期運用。
- (三) 參考國外環境信託都跟土地有關，環境信託在臺灣具可操作性但需要再深入研究，不過環境信託到公部門進到政府採購法可能是死路一條。

## 二十、鄧婉君副理事長（中華民國景觀學會）：

- (一) 營建署建築研究所（現為內政部建築研究所）也在研究LID技術，亦將濕地納為兩洪管理的一部分。因此，建議必須將正在進行研究的單位納為合作對象之一。
- (二) 同意國家濕地保育綱領屬於上位綱領，建議納入總量管制，不能僅從時間作定義，必須掌握現有濕地目前的環境狀態，才能知道其未來的消長。

## 二十一、周聖心執行長（千里步道協會）：

- (一) 許多濕地都屬私人土地，時常面臨兩種問題：1.地主願意捐地但捐出後需賦稅；2.與水爭地，居民想把濕地填平。因此，建議需要有效的政策進行公私協力之協助。
- (二) 同意國家濕地保育綱領需具有執行力。新北市政府目前正努力設法，使捐地作為濕地之用且不會造成地主權益之損失。
- (三) 過去10年永和社區大學認養新店溪左岸，每年跟縣市政府簽約，但許多經費都屬於自給自足，無法負荷經營的壓力，故明年將轉為招標委託形式。試問，若有一個濕地是需要民間力量認養，其認養的機制為何？如何促進民間加入認養工作？合作與補助的機制為何？是否有更助於公/私協力合作的創新模式？