



第一章 緒論

第一節 計畫緣起

一、濕地對人類與環境之重要性

濕地具有生態、生產、生活與經濟等意義，與人類生活密切相關。濕地蘊含豐富的物種生態，不僅為生物繁衍之棲息地，更可能是孕育新物種的演化平台，具有非常高的生態價值；濕地生態系也提供生產地，為物種之間提供完整的食物鏈，如浮游生物、水生植物、昆蟲、魚蝦貝類、水鳥、哺乳類的供給循環，部份也成為人類重要的食物來源；因為濕地具有豐富的生態資源，也成為環境教育，寓教學習之優良環境，適合發展生態旅遊提供人們從事休閒與研究教育之用。

除此之外，濕地對於整體氣候環境而言，更有儲存碳量、調節微氣候、涵養水量、淨化水質的重要功能。2008年國際生態學會（INTECOL）於巴西召開的「國際濕地會議」，科學家即具體指明，濕地雖然只佔地球6%面積卻能儲存7,710億噸的碳量，提供25%全球糧食的來源，由此即知，濕地在全球環境的重要性。尤其，當前氣候變遷環境難以預測的情勢之下，濕地更是亟需被重視的無價資產，能夠減緩與調適氣候暖化所衍生的連鎖氣候與環境課題。

二、我國因應之作為

於1971年，國際有鑑於濕地在生態功能和經濟，文化，科學和娛樂價值上之重要地位，在伊朗拉姆薩召開國際會議，簽署以簽署地為名的拉姆薩公約，藉由國家行動與國際合作來保護與明智利用濕地，拉姆薩公約於1975年12月21日正式生效，直至2014年1月，拉姆薩公約總共有168個締約成員，國際重要濕地名錄覆蓋著2170片總面積超過207萬平方公里的重要濕地。我國雖非為締約國之一，但仍致力於濕地保育之工作，積極於國內推展。

依據拉姆薩公約對濕地之定義，臺灣從沿海地區泥質灘地、岩礁、河口、沙灘，道內陸窪地、河川、漁塭、水稻田、水圳、埤塘，到山區林澤、水庫、高山湖沼等，皆屬於濕地網絡的一環，由此顯見，臺灣有極多處空間環境屬於濕地範疇。自2006起至2014年，經過內政部國家重要濕地評選小組長時間的推薦、評選與溝通協調，目前國家重要濕地總計為83處，列為國際級濕地有2處、國家級濕地41處、地方級濕地40處。

但與歐美各國執行多年的經驗相比，臺灣尚屬起步階段，執行經驗尚顯不足。臺灣政府對於濕地保育之意識，始於民國92年由行政院國家永續發展委員會根據生物多樣性行動計畫表，針對濕地保育部份指示內政部營建署進行「重要濕地與珊瑚礁區域分布」及「確立彰南雲嘉海岸為國家重要濕地」行動計畫，開始重要濕地之劃設工作，之後陸

續完成研擬濕地保育各項制度規範，推動濕地保育計畫、擴展濕地保育相關業務及計畫，並於民國 98 年擬具「濕地保育法」草案，民國 102 年三讀通過，經總統公布。

濕地保育法第 13 條明訂，「中央主管機關應訂定國家濕地保育綱領，總體規劃與推動濕地之保育策略與機制」。因此，須由中央主管機關擬定國家濕地保育綱領，並報行政院備查，範圍包含全國各級濕地（國際級、國家級及地方級）；操作上則依據濕地保育法施行細則（草案）第五條之解釋，研擬方向應包含：

1. 全國濕地保育之現況及預測
2. 全國濕地保育之議題及目標
3. 全國濕地系統規劃、科學研究、社會參與、國際合作、教育與推廣、獎勵、補助、輔導等之推動策略、執行方案及機制
4. 有關機關（構）與計畫之協調及配合事項

因此，為達到明智利用與永續經營管理，爰訂定「國家濕地保育綱領」，作為中央政府政策架構與地方單位計畫推動的實施基礎，以及民間團體與全體國人能夠共同監督之。

第二節 計畫定位與目標

一、計畫定位

濕地之生態系統服務之於臺灣乃至於全球環境的功能價值極其重要，尤其當前全球暖化、氣候變遷造成的極端氣候對全球環境的災害影響日漸嚴重。科學家普遍認為，濕地系統具備之生態系統服務能夠因應部份的環境災害，減緩與調適大氣中的氮循環、硫循環與碳循環，並且調節微氣候。然而，臺灣目前對於濕地保育之政策以及全面普及於國人的概念皆屬起步階段，對於全國濕地的空間規劃、濕地生態的科學調查乃至於提倡社會參與、推廣教育等面向之學識經驗都相對薄弱。因此，臺灣如何迎頭趕上全球對於濕地保育的策略發展趨勢，審慎思維並總體考量濕地空間環境與生態保育。

濕地保育法已於 102 年 7 月 3 日經總統公布，濕地保育法實行細則（草案）乃依據濕地保育法第 41 條衍生而成。國家濕地保育綱領的基本精神則依據濕地法以及濕地保育法實行細則（草案）所建構，然而，因濕地在我國國土範圍相對明確，故濕地保育綱領除了指導性以外應有一定操作性，以利地方政府未來容易依循。因此，本計畫將國家濕地保育綱領定位為兼具指導性與操作性，作為未來濕地保育相關政策、研究計畫以及設施服務時必須遵守之指導方針。

二、計畫目標





- (一) 透過濕地保育相關國際公約、國外相關濕地保育計畫內容的指導與參考，分析國際趨勢，提擬國家濕地保育綱領應包含之內容與項目。
- (二) 根據訪談內容聚焦國家濕地保育綱領之項目與內容，彙整並反饋到主要規範項目，提擬具體之策略。
- (三) 針對國家濕地保育綱領之全國濕地系統規劃、科學研究、社會參與、國際合作、推廣教育、獎勵、補助及輔導，訂定執行策略，以成為後續各項計畫之指導方針。

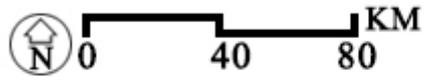
第三節 計畫範圍

形成濕地之元素為水文、土壤與植栽。若以濕地形成之作用營力來看，可將其分類為自然濕地與人為濕地，依照濕地之水體種類可再分類為鹹水、半鹹水與淡水三種；依照地理位置分為沿海濕地與內陸濕地，視其水體來源又分有海岸濕地、河流濕地、自然湧泉濕地等。

國際濕地公約拉姆薩公約(Ramsar Convention, 1971)，將濕地分成沿海濕地(Marine/coastal wetlands)、內陸濕地(Inland wetlands)與人為濕地(Human-made wetlands)三種主要類型。目前臺灣對於濕地的分類也以沿岸濕地、內陸濕地、人為濕地等最常使用，本計畫則以此種分類方式區分濕地類型，未來將針對濕地之水體種類與地理位置提出適用之保育方向。

本計畫之計畫範圍為全臺灣 83 處重要濕地，包含離島地區之澎湖縣青螺濕地與菜園濕地、金門縣慈湖濕地、連江縣清水濕地，詳見圖 1-3-1。

國家重要濕地分布圖



圖例

83處國家重要濕地



圖 1-3-1 計畫範圍圖



第四節 計畫流程與工作項目

本計畫預計期中階段初步彙整國內外文獻與訪談資料，並完成濕地保育綱領之全國濕地預測及保育現況以及濕地保育議題、目標及策略兩個項目。計畫流程圖與工作項目如表 1-4-1 所示。

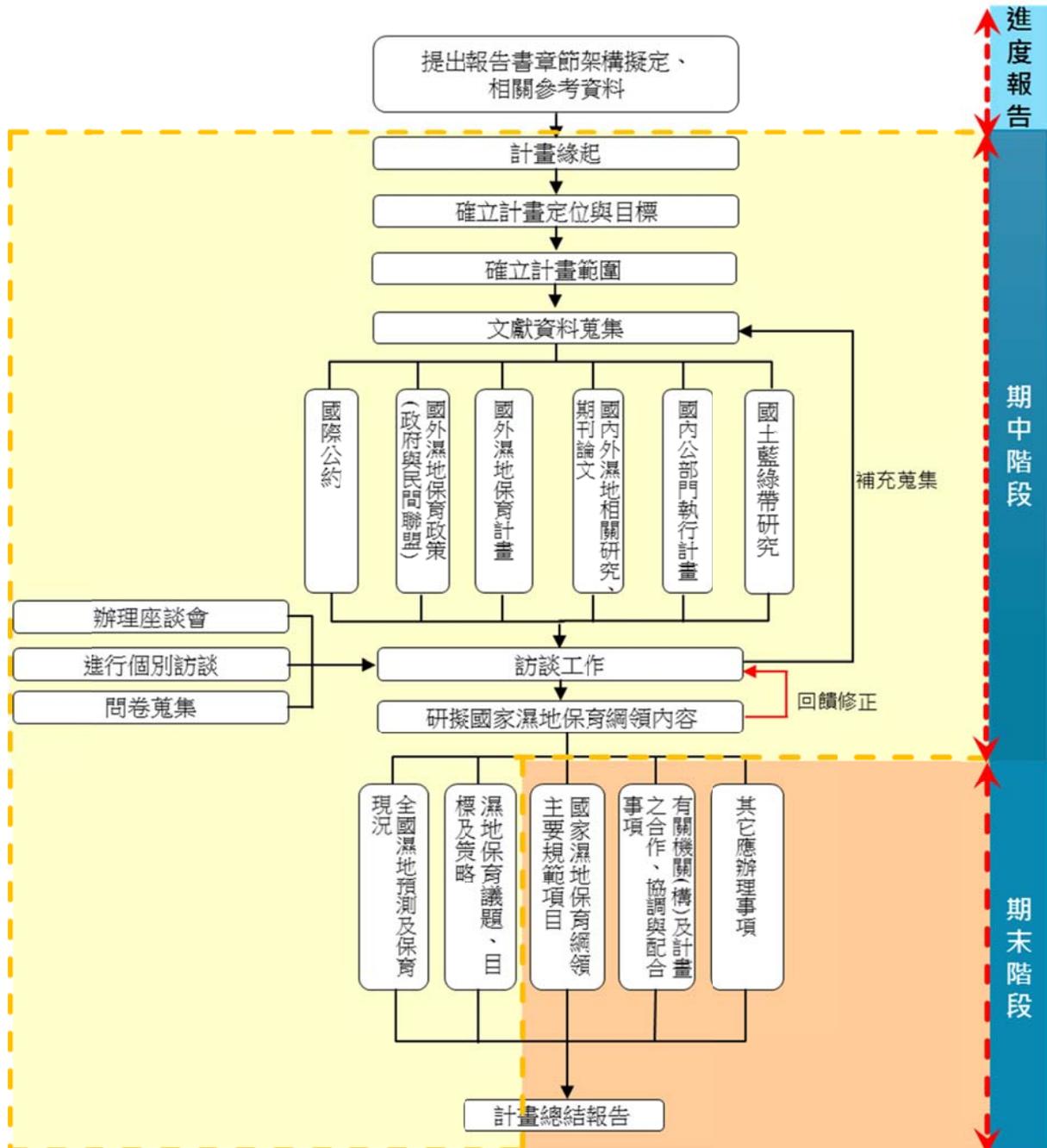


圖 1-4-1 工作流程與工作項目圖

第五節 相關法令研析

一、相關法令與分析

(一) 相關法令彙整

以下提出可能涉及影響本計畫綱領擬定之相關法令，如濕地保育法、野生動物保育法、漁業法、國家公園法等，將其相關規範進行歸納整理。本計畫主要依據濕地保育法，明定國家濕地保育綱領，除指導法令之配合外，本計畫尚須考量各項法令規章，茲列舉相關法條如下：

表 1-5-1 相關法令一覽表

類別	項目 法令名稱	項目				
		土地使用	開發/ 經營管理	觀光遊憩	資源保育/ 災害防制	社會參與
空間分 布相關	國土計畫法(草案)	20~28	5,6,11~22	-	20~22	-
	區域計畫法	15~17	5~14,18~20	-	-	-
濕地保 育相關	濕地保育法	7~12,21~25	5,21,22,26	-	13~19,27~34	32~34
	濕地保育法施行細則	12~18	21,22	-	19,20	-
環境生 態與 產保 護 相關	環境基本法	16,17	19~34	-	15~21	35~37
	景觀法(草案)	15	11,12	-	5,6,7	25~28
	森林法	6~11	12~21	-	32~38-1	-
	水土保持法	4,15,16	8~14,19	-	19~21	-
	國家公園法	9,10,12	7,11,14~22	-	13	-
	文化資產保存法	80	85,86	-	76~86	-
	野生動物保育法	11,12	-	-	8~23	-
水域資 源維 護 相關	海岸法(草案)	25,27	7~10,23,24	-	11~13	-
	水利法	3,8,8-1,9	46~63-6,73~83-1	-	78~81	-
	水污染防治法	-	5~12	-	28~33	-
	河川管理辦法	7~12	13~17,27~58	-	-	-
	地下水管制辦法	2,5,12	6~11,13	-	16	-
觀光遊 憩相關	漁業法	-	-	-	9,29,44,45,46	-
	發展觀光條例	14,15,16	12,13,17,21-25	5,7,8,9,10	18,19,20	44~50
環境教 育相關	環境教育法	-	14~22	-	-	10,18~21
	環境教育設施場所認證 及管理辦法	-	5~9,12~14	-	3	4
	環境教育設施場所輔導 獎勵辦法	-	2,9	-	-	3~7

本計畫整理

1. 空間分布相關

(1) 國土計畫法(草案)(民國 101 年 10 月 31 日版本)





近年全球氣候變遷、極端氣候現象頻仍，在九二一地震、莫拉克颱風等重大災害，造成人民生命財產巨大損失後，充分暴露國土脆弱體質與大自然反撲警訊；而臺灣為島嶼國家，長期欠缺對海洋整合使用與管理之思維與作法；又我國致力洽簽自由貿易協定，國內市場逐步對外開放，面對全球化與國際競爭，農業生產用地在維持糧食安全、生態保育與經濟發展等各方面需求下，面臨釋出與維護之雙重壓力；兩岸經貿往來逐步開放發展趨勢，國內產業用地之供需亦產生重大轉變。改變國土空間結構，建立成長管理之城鄉發展模式，以引導國土有秩序使用，亦為當前應有之必要作為。而相關國土空間面臨之重要議題，涉及國土保安、生態保育、資源維護、糧食安全、經濟發展及城鄉管理等不同面向，從單一部門立場思考進行空間規劃，絕對無法符合國內經濟及社會文化發展需求，突顯當前實施整體國土規劃之急迫性及必要性。故政府為追求生活、生產及生態之永續發展目標，爰擬具本法。

其第 6 條國土規劃之基本原則闡明了，國土規劃應考量氣候變遷、確保國土防災及應變能力。國土保育地區應以保育及保安為最高指導原則，並得限制開發使用。海洋資源地區則以資源永續利用為原則，農業發展地區應以確保基本糧食安全為原則，積極保護重要農業生產環境及基礎設施。特定區域應考量重要自然資源、文化特色、特殊區位、河川流域及其他特定條件，實施整體規劃。而第 20 條則訂定了國土功能分區及劃設原則。然而濕地環境多為兼具國土保育、海洋資源利用及農業發展等面向，在國土功能上將除需確保國土安全外，資源合理配置也為重要環節。

(2) 區域計畫法（民國 89 年 01 月 26 日修正公布）

為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利，特制定本法。並明定區域計畫之擬定、變更、核定與公告等事項。其第 15 條明定，區域計畫公告實施後，按照非都市土地分區使用計畫需製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，而政府為加強資源保育須檢討變更使用分區者，得由直轄市、縣（市）政府報經上級主管機關核定時，逕為辦理分區變更。而濕地環境多位於非都市計畫土地，相關土地使用編定如因應未來生態或資源保育之需要，如有必要可檢討變更區域計畫或使用分區，以做區域整體考量。

2. 濕地保育相關

(1) 濕地保育法（民國 102 年 07 月 03 日公布，自 104 年 2 月 2 日施行）

為因應全球氣候變遷、維護生物多樣性、確保濕地天然滯洪功能、促進濕地生態保育及明智利用，特制定本法。濕地保育法內容包括濕地評定、保育利用計畫擬定、功能分區規劃、開發限制等，以明確立法保護濕地並彰顯其功能與重要性。

A. 濕地分級劃設與分區策略

依據濕地保育法中將國家重要濕地劃分為國際級、國家級與地方級，並劃分為下列五項分區：核心保育區、生態復育區、環境教育區、管理服務區及其

他分區。其中被列為國際級或國家級之重要濕地前兩項分區含核心保育區及生態復育區內不得有開發或建築，並可視實際需要進行土地使用分區變更。

B. 重要濕地範圍內土地使用行為規範

另為減少對民眾權益衝擊，第 21 條規定重要濕地範圍內之土地得為從來之現況使用，例如已存在之農耕、養殖、漁撈、鹽業、建築等使用行為。以保障原有居民使用行為與產業之發展。

C. 國家濕地保育綱領訂定之依據

而依據濕地保育法第 13 條，中央主管機關應訂定國家濕地保育綱領，總體規劃與推動濕地之保育策略與機制，並報行政院備查。而國家濕地保育綱領應每五年至少檢討一次。

(2) 濕地保育法實行細則（民國 102 年 09 月 16 日版本）

本實行細則為依循濕地保育法第 41 條規定定之。依據實行細則第 13 條，明定了濕地保育綱領應具備之內容包括全國濕地現況及預測、全國濕地保育議題及目標、全國濕地系統規劃、科學研究、社會參與、國際合作、教育及推廣、獎勵、補助、輔導等之策略及執行、有關機關（構）及計畫之協調與配合事項等項目，為本計畫綱領擬定之指導原則。

3. 環境生態與資產保護相關

(1) 環境基本法（民國 91 年 12 月 11 日公布）

為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護，特制定本法。本法所稱環境，係指影響人類生存與發展之各種天然資源及經過人為影響之自然因素總稱，包括陽光、空氣、水、土壤、陸地、礦產、森林、野生生物、景觀及遊憩、社會經濟、文化、人文史蹟、自然遺蹟及自然生態系統等。其中第 18 條明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，並加強水資源保育、水土保持及植被綠化工作。而濕地環境為重要生物棲地之一，應妥善維護保育。

(2) 景觀法（草案）（民國 100 年 3 月 22 日版本）

鑒於我國經濟生產力及所得水準大體已超越發展中國家，惟整體生活環境品質仍未能相應提昇，又以環境景觀長久以來缺乏整體規劃及經營管理，城鄉風貌混亂，缺乏特色。在面對全球化競爭之際，如何整頓環境景觀，提昇整體生活環境品質，為我國掙脫轉型瓶頸，重建國際形象之重要關鍵。而為積極改善環境景觀，並養成國民愛護及美化環境景觀習性，爰擬具本法。

A. 重點景觀地區之內涵

其中第 6 條闡明了重點景觀地區應綜合考慮生態保育、美學原理、景觀要





素、資源保護、維持生態系統、重要景觀及其視域延續及完整性。重要景觀地區就包含了重要藍帶及周邊地區，包含河川、溪流、海岸、濕地等水體及水岸空間。

B. 國家重要濕地區域之景觀計畫

而第 11 條則特別針對了國家重要濕地區域，說明國家重要濕地或其他中央目的事業主管機關已訂有相關法規，實施景觀保育、管理與維護之地區，可不指定為重點景觀地區，以避免主管機關間業務權責劃分混淆困擾，但該中央目的事業主管機關仍得視需要擬定景觀計畫，以加強該地區內景觀資源規劃、保育及經營管理。

(3) 森林法（民國 93 年 01 月 20 日修正公布）

為保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，制定本法。其中第 17 條明定，森林區域內，經環境影響評估審查通過，得設置森林遊樂區。森林遊樂區得酌收環境美化及清潔維護費，遊樂設施得收取使用費。而第 33 條說明森林外緣得設森林保護區，森林區域及森林保護區內，皆不得有引火行為，訂定有相關保護措施與機制。部分濕地環境常位處於森林區域或綠帶內，相關森林保護的規範亦可提供部分濕地間接保護。

(4) 水土保持法（民國 92 年 12 月 17 日修正公布）

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，增進國民福祉，特制定本法。其中第 16 條說明，主要河川上游之集水區、海岸、湖泊沿岸、水道兩岸等需特別保護者，應劃定為特定水土保持區。且特定水土保持區應擬定長期的水土保持計畫，故針對濕地環境而言，也提供了另一層面的水土保育及保護措施機制。

(5) 國家公園法（民國 99 年 12 月 08 日修正公布）

為保護國家特有自然風景、野生物及史蹟，並供國民育樂及研究，特制定本法。

A. 國家公園分區管理劃定原則

依本法第 12 條明定，國家公園得按區域內現有土地利用形態及資源特性，劃分各區管理包含：一般管制區、遊憩區、史蹟保存區、特別景觀區、生態保育區等，並明訂各區域許可之行為。而濕地環境若於國家公園內，通常將劃入特別景觀區或生態保育區。

B. 國家公園分區管制規範

其中第 14 條說明，一般管制區或遊憩區內，經國家公園管理處之許可，得為下列行為包含：公私建築物或道路、橋樑之建設或拆除、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、纜車等機械化運輸設備之興建、溫泉水源之利用、廣告、招牌或其類

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等事項。而濕地環境若於國家公園內，通常將劃入特別景觀區或生態保育區，而於區內除上述公私建築物或道路、橋樑之建設或拆除及纜車等機械化運輸設備之興建等事項可經許可外，其餘均予以禁止，其嚴格管制規範與濕地明智利用原則存在差異。

(6) 文化資產保存法（民國 100 年 11 月 09 日修正公布）

為保存及活用文化資產，充實國民精神生活，發揚多元文化，特制定本法。

A. 自然地景系為珍貴資產

其中第 7 條闡明，文化資產係指具有歷史、文化、藝術、科學等價值，並經指定或登錄之資產，其中就包含了自然地景，係指具保育自然價值之自然區域、地形、植物及礦物。而濕地環境亦屬於其自然地景之一。

B. 自然保留區需維持自然狀態之規範

又第 76 條說明自然地景可依其性質，區分為自然保留區及自然紀念物，自然保留區禁止改變或破壞原有自然狀態，亦對部分濕地環境提供間接保護。

(7) 野生動物保育法（民國 102 年 01 月 23 日修正公布）

為保育野生動物，維護物種多樣性，與自然生態之平衡，特制定本法。

A. 野生動物保護區劃定原則

依據野生動物保育法第 8 條明定，在野生動物重要棲息環境經營各建設或土地利用，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。另第 10 條明訂，主管機關得就野生動物重要棲息環境有特別保護必要者，劃定為野生動物保護區，擬定保育計畫並執行之。並依其施行細則第 12 條劃設以下分區：核心區、緩衝區、永續利用區。

B. 野生動物保護區禁止事項

野生動物保護區禁止下列事項如：騷擾、虐待、獵捕或宰殺野生動物；採集、砍伐植物；污染破壞環境等行為。而若國家重要濕地與野生動物保護區重疊，該範圍劃定亦不影響野生動物保護區之保育計畫。

3. 水域資源維護相關

(1) 海岸法（草案）（民國 103 年 6 月 26 日版本）

近年隨著社會、經濟、人口快速成長，海岸地區成為我國國土開發中不可或缺之新開發空間，惟海岸地區之土地利用有其全面性與不可逆性，為維護自然海岸資源，海岸地區之保護、防護與開發，須有正確判斷及綜合性之觀點，始能兼顧和諧。為促進海岸地區土地合理利用，健全海岸管理，促進海岸地區永續發展，保護、利用與管理海岸地區資源，防治海岸災害及環境破壞，擬具本法。海岸法草案則將海岸空間分為海岸保護區及海岸防護區。





A. 海岸保護區劃定策略

視其現況及資源劃設分為兩級；可劃設海岸保護區者包含：重要水產資源地區、珍貴稀有動植物地區、特殊景觀資源地區、重要文化資產地區、重要河口生態地區及其他依法律規定應予保護之重要地區，除為做海岸之維護、管理、學術研究、公共安全或國家重大建設需要外，禁止改變一級海岸保護區之原有狀況。並應依整體海岸管理計畫分別訂定海岸保護計畫加以保護管理，亦提供部分沿海濕地保護間接之保護。

B. 海岸防護區劃定策略

而需劃設海岸防護區者如：海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷及其他潛在災害等，需訂定海岸防護計畫，而沿海濕地環境部分也將牽涉海岸防護地區之利用管理，亦提供沿海濕地另一層面之維護措施。

(2) 水利法（民國 103 年 01 月 29 日修正公布）

水利行政處理及水利事業之興辦，需依本法之規定。本法第 7 章明訂各項河川區域禁止行為，包含填塞河川水路、毀損或變更河防建造物、設備或供防汛、搶險用之土石料及其他物料、啟閉、移動或毀壞水閘門或其附屬設施、建造工廠或房屋、棄置廢土或其他足以妨礙水流之物、在指定通路外行駛車輛、其他妨礙河川防護之行為等影響水體、河川區域環境之行為。亦可為防止藍帶水路環境之衝擊，間接維護濕地環境。

(3) 水污染防治法（民國 96 年 12 月 12 日修正公布）

為防治水污染，確保水資源之清潔，以維護生態體系，改善生活環境，增進國民健康，特制定本法。而關於一地區的藍帶水體，依據本法第 6 條，中央主管機關應依水體特質及其所在地之情況，劃定水區，訂定水體分類及水質標準。而第 28 條及第 29 條說明，事業或污水下水道系統設置之輸送或貯存設備，有疏漏污染物或廢(污)水至水體之虞者，應採取維護及防範措施；其有疏漏致污染水體者，應立即採取緊急應變措施。而直轄市、縣（市）主管機關，得視轄境內水污染狀況，劃定水污染管制區公告之。此為可防範藍帶水體環境之污染與環境衝擊，避免污染影響濕地等水體環境的維繫。

(4) 河川管理辦法（民國 102 年 12 月 27 日修正公布）

此管理辦法為依循水利法第 78-2 條規定訂定，主要為說明河川整治之規劃與施設、河防安全檢查與養護、河川防洪與搶險、河川區域之劃定與核定公告、使用管理及其他應遵行等事項，明訂相關河川區域之使用行為、相關申請使用程序辦法及河川環境管理計畫之訂定。

(5) 地下水管制辦法（民國 95 年 02 月 06 日修正公布）

本辦法依水利法（以下簡稱本法）第四十七條之一第一項訂定。其中第 2 條說

明，中央主管機關考量地層下陷程度、地下水水位變化、地質條件及其他相關因素劃定公告地下水管制區域。第 16 條則說明主管機關針對管制區內地下水抽水量、補注量及地層下陷之關係，應予觀測、調查及研究。而我國沿海濕地有多許均位處於地層下陷地區，故針對區域內地層下陷及超抽地下水問題，於濕地保育利用策略擬定時需一併考量。

(6) 漁業法（民國 102 年 08 月 21 日修正公布）

為保育、合理利用水產資源，提高漁業生產力，促進漁業健全發展，輔導娛樂漁業，維持漁業秩序，改進漁民生活，特制定本法。而其中第 45 條規定，為保育水產資源，政府機關得指定設置水產動物繁殖保育區。另本法所提及之漁業權，係指在專用漁業權之範圍內經營漁業之權。漁業法中亦提及，若與海域遊憩及其他無害行為、其他有關保育水產資源或經政府機關核准與公共利益有關之事項應與存在，以利與其他產業相容並存。故劃定重要濕地並不影響相關漁業權的行使，對區域從事漁業活動居民亦無影響。台灣許多濕地均位於海岸，相關漁業權之行使與權利義務的鞏固，將是未來濕地明智利用需相當注重與思考的環節，在濕地保育的同時能兼顧漁業權的有效實行。

4. 觀光遊憩相關

(1) 發展觀光條例（民國 100 年 04 月 13 日修正）

為發展觀光產業，宏揚中華文化，永續經營台灣特有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，制定本條例。濕地環境若位於風景特定區或觀光地區內，此條例將可賦予濕地環境觀光機能與間接生態環境資源保育功能的提供。

A. 風景特定區之劃定

其中第 10 條說明主管機關得視實際情形，會商有關機關將重要風景或名勝地區，勘定範圍劃為風景特定區。又第 12 條說明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。第 17 條則明定，為維護風景特定區內自然及文化資源完整，該區域內任何設施計畫均需徵得該主管機關之同意。

B. 觀光地區之內涵

第 18 條則說明具有大自然之優美景觀、生態、文化與人文觀光價值之地區，應規劃建設為觀光地區，該區域內之名勝、古蹟及特殊動植物生態等觀光資源，主管機關應嚴加維護，禁止破壞。

5. 環境教育相關

(1) 環境教育法（民國 99 年 06 月 05 日公布）





為推動環境教育，促進國民瞭解個人及社會與環境的相互依存關係，增進全民環境倫理與責任，進而維護環境生態平衡、尊重生命、促進社會正義，培養環境公民與環境學習社群，以達到永續發展，特制定本法。

而其中第 14 條說明各級主管機關及中央目的事業主管機關應整合規劃具有特色之環境教育設施及資源，並優先運用閒置空間、建築物或輔導民間設置環境教育設施、場所，建立及提供完整環境教育專業服務、資訊與資源。而接受環境教育基金補助之環境教育設施或場所，其辦理環境教育活動，應給予參與者優待。

而第 21 條說明，對於從事環境教育成效優良者，需予以獎勵。提供濕地環境可透過認證，成為環境教育場域的機會。說明了在地居民可透過相關機制，獲得相關獎勵，以提升對濕地環境之認同感。

(2) 環境教育設施場所認證及管理辦法（民國 100 年 04 月 13 日修正公布）

本辦法依環境教育法第 14 條訂定之。說明相關申請環境教育設施場所之認證與申請辦法。欲推動濕地環境成為環境教育設施場域之相關人士，透過此辦法，將可有機會整合濕地環境教育專業人力、課程方案及經營管理策略等，以提供濕地環境教育的專業服務，提高濕地價值與推廣環境保育觀念。

(3) 環境教育設施場所輔導獎勵辦法（民國 100 年 04 月 13 日修正公布）

本辦法依環境教育法第 20 條訂定之。其中第 5 條明訂，為鼓勵設施場所之設置或推動環境教育，得依每年編列預算數訂定補（捐）助計畫，接受設施場所申請補（捐）助其與認證或辦理環境教育有關項目之費用。故若濕地環境營造為環境教育場所，將可透過其獎勵辦法獲得相關補助款項，使推動濕地環境教育與生態保育之相關組織與人員，將有機會獲得回饋與永續經營。

(二) 小結

綜合以上各法令中所列可能涉及濕地或與生態保育等相關之法令與其規範，釐清現行法制對濕地保育與利用不足之處與重要議題，做為研擬國家濕地保育綱領之參酌。

1. 與濕地環境直接之法令規範較欠缺

濕地保育法預定明年 2 月正式公布實施，而目前與濕地環境較相關之其他法令包含有國家公園法、野生動物保育法、漁業法等，然而各法令間尚各有其規範客體，並非直接針對濕地為規定，充其量僅能間接保護或保育部分重要濕地，顯然在濕地保育工作與濕地明智利用策略之落實執行上，仍有其規範力不足之情況。故透過濕地綱領擬定，應予以強化濕地保育與利用策略等法定具體落實面策略的執行規範。

2. 相關間接法令規範難達濕地保育與明智利用效果

與濕地較相關的法令包含「環境基本法」、「環境保護法」、「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。

(1) 原則性法令規範難具體推動濕地保護措施

舉例環境基本法第 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、潟湖、濕地環境，維護多樣化自然環境」，但該法為上位性、原則性規範，尚無法具體針對濕地生態管理或保育做有效操作與推動。

(2) 現行法令無法全面適用保護多元濕地類型

而目前濕地僅能依文化資產保存法劃設「自然保留區」、依國家公園法劃設「史蹟保存區、特別景觀區及生態保護區」、依野生動物保育法劃設「重要野生動物棲息環境」與「野生動物保護區」、依森林法劃設「自然保護區」與「森林保護區」、依漁業法劃設「水產動植物繁殖保護區」、依水土保持法劃設「特定水土保持區」、依發展觀光條例劃設「風景特定區」等，間接提供濕地保護或保育的措施手段。但上述法令囿於立法目的宗旨單一性等因素，尚難以全面適用於濕地環境，終究並非為濕地所量身制定，運用在濕地保護尚有所不足，能納入保護的濕地始終有限。

(3) 濕地許可行為與利用方式受限

縱有間接濕地保護的法律規範，也未能針對某些可以適度容許人類利用行為的濕地類型達到彈性保護或明智利用的效果。例如若濕地位於國家公園中，以保護立場進行規劃，將可能劃設為生態保護區或特別景觀區內，但國家公園法第 8 條規定生態保護區係指應嚴格保護之天然生物社會及其生育環境之地區，特別景觀區係指無法以人力再造之特殊天然景致，而嚴格限制開發行為之地區。然而濕地種類繁多，難以全部符合生態保護區或特別景觀區的法定要件，而國家公園法對園區內開發或利用行為限制多，而濕地是強調保育及明智利用概念並重，與國家公園本質上卻存在相當差異。另野生動物保育法除個別保育類野生動物之保護外，此法僅針對野生動物重要棲息環境與保護區加以管制，限制人類行為，更與強調濕地明智利用的濕地管理方式與措施存在有相當隔閡。未來濕地綱領擬定需妥善傳達濕地保育作為與明智利用概念與措施，以健全落實濕地保育與利用之完善效果。因此，濕地保育利用仍需訂定一系列具體法令或策略方針等妥善適宜規範。

3. 考量國土空間結構達成濕地三生永續發展目標

近年因應全球氣候變遷與大自然反撲警訊，國土空間結構與城鄉發展模式面臨變革，如何引導國土有秩序使用，涉及國土保安、生態保育、資源維護、糧食安全、經濟發展及城鄉管理等不同面向，而依據國土計畫法闡明，基於保育利用及管理之需要，依照國土資源特性，需劃分不同的國土功能分區，以促進國土永續發展。而台灣為海島型國家，濕地所佔的國土角色將不容小覷，其功能性也相當豐富，濕地環境可能涉及了生態環境保育、資源維繫、國土安全、土地產業發展模式、經濟效應等多元面向，為依循國土計畫追求生活、生產及生態之三生永續發展目標及精神，





國家濕地的各項保育措施與發展、利用模式，需考量並依循國土資源特性、環境容受力及地方發展需求等做評估擬定，以不同空間環境形態的濕地，考量建構不同形態濕地的妥善保育與利用模式，確保國土永續與濕地發展明智利用健全制度建立。

4. 在地居民連結獎勵與權利義務的平衡維繫

(1) 濕地保育利用與在地產業的相容並存

濕地保育法規範了有關地方居民於濕地所屬之權利與應盡義務，如濕地保育法第 25 條中規定禁止未經主管機關許可之砍伐、採集、放生、引入、撈捕、捕獵或撿拾生物資源等行為，此法令相對保障地方居民原有之漁業採集權，防止外地人或外來客於此地進行採集或獵捕，一方面得以維持該地區生態平衡，另一方面則可保障地方居民權益，避免資源與利益受外地人瓜分權益受損；此外漁業法中亦提及，若與海域遊憩及其他無害行為、其他有關保育水產資源或經政府機關核准與公共利益有關之事項應與存在，以利與其他產業相容並存。未來濕地綱領擬定時，應充分考量在地產業與濕地關係，避免現有產業行為與發展受影響，保障居民權益。

(2) 濕地獎勵與推廣措施的妥善策略

重要濕地內之公有土地依濕地保育法第 22 條規定得委託由民間經營管理，此乃保障民間對於公有土地之經營與管理使用權利即應盡之義務；又第 26 條闡明，若民眾能積極參與各項保育工作，如濕地生態保育及復育、濕地教育推廣，濕地明智利用與技術研究等有益於濕地發展之行為即能獲得回饋與獎勵。因此，重要濕地與在地漁業權、民眾明智利用方式之相輔相成、共生共榮模式，亦為濕地永續發展上重要的一環。而現行相關法令除環境教育法外，較無明確特別針對濕地保育或利用的具體獎勵補助等策略或辦法，難以引導相關 NGO 團體、在地居民等積極投入濕地保育工作，提升參與意願。故妥善濕地推廣教育、獎勵補助、產業維繫等措施，亦為濕地綱領擬定，建立濕地與在地民眾關鍵連結發展的重要因子。

5. 綱領的滾動修正檢討

依濕地保育法第 13 條，國家濕地保育綱領應每五年至少檢討一次。期能確保相關濕地保育、維護管理與明智利用之妥善措施運用，而在面對全球、國土環境持續變遷的情形下，目前有國土計畫法、景觀法、海岸法等草案尚在制定中，未來濕地綱領的擬定應能就相關新衍生法令或正制定中的法令草案等，納入參酌進行滾動檢討修正，以期使國家濕地保育綱領能持續妥善適用於國內環境特質與時代變動。