

怎樣經營我們的濕地

從法律觀點看台灣濕地保育



永安濕地是依據野生動物保育法劃設的保護區，也是本省南部頗負盛名的賞鳥區。

在民主的國家裏，一切的行動和政策都必須依法有據，才能受到公權力的保障。在台灣究竟有那些法律可以保障和管理我們的濕地呢？這一期讓我們由法律的觀點來看台灣的濕地保育。

最近幾年來，台灣一些工業區（例如濱南工業區、香山海埔地等）的開發引起許多爭議。其中，工業區或其他開發利用的區位，填埋佔用濕地，更成為各方關切的重點。

■ 濕地的定義

雖然濕地由一個冷門的名詞，一躍而為熱門話題，甚至「燙手山芋」，但台灣有關濕地的研究討論，比起其他國家而言，仍僅止於「起步階段」，究竟「濕地」是什麼？國內相關法規雖偶有引用，但卻一直沒有明確的定

義。然而，在1988年間，美國有關濕地的定義就有50種之多，顯見濕地的定義及區劃，無疑是濕地保護制度中最根本，但卻最具爭議的一項課題。

依據張長義等學者的調查研究，台灣本島目前可稱之為「海岸濕地」的區位，彙整如下：(1)宜蘭縣無尾港濕地；(2)宜蘭縣五十二甲濕地；(3)宜蘭縣蘭陽溪口濕地；(4)宜蘭縣竹安濕地；(5)淡水河口濕地；(6)新竹縣新豐紅樹林濕地；(7)新竹市南寮濕地；(8)新竹市香山濕地；(9)苗栗縣竹南紅樹林濕地；(10)台中縣高美濕地；(11)台中港濕地；(12)大肚溪濕地

(13)雲林縣成龍濕地；(14)嘉義縣鰲鼓濕地；(15)嘉義縣朴子溪口濕地；(16)嘉義縣新塢濕地；(17)嘉義縣好美寮濕地；(18)台南縣北門濕地；(19)台南縣七股濕地；(20)台南市濕地；(21)高雄縣永安紅樹林濕地；(22)屏東縣鎮安濕地。

然而，當前台灣濕地普遍面臨開發與廢污入侵的壓力，環境品質惡化，濕地面積縮減或即將消失，情況可謂十分危急。

■ 濕地的功能

過去我們將濕地視為不重要且沒有價值的地區，以填土或排水的方式建構出農業或漁業用地，或將濕地供作其他用途，而產生無以回復的結果。多年來經由科學家及田野調查工作者的努力，發現濕地具有無法計算的價值及功能，它不但提供鳥類（包括候鳥、鴨及鵝）庇護、覓食及生育時的棲地，濕地同時能提供經濟效益，例如濕地中魚類及貝類的生產。此外濕地可調節水量、補注地下水、減除洪患，對於養分與廢物的資源存留與轉換，以及保護海岸免於受侵蝕等具有明顯之功能。儘管濕地有多方面的功能，但相關法規在目的事業主管機關各有考量下，只關切其「局部」功能（如鳥類棲息環境）而已，無法顯現或重視濕地的全面性價值。這項缺失，在現行法規中至為明顯。



水筆仔是生長在濕地的特殊植物。



草澤和沼澤、泥沼、河口、潟湖都是濕地的型態。

■濕地保護相關法規

「濕地」是什麼？濕地如何界定？如何劃定其範圍？有那些相關法規可資援引？濕地的主管或相關機關又有那些？這一連串的問題不但不容易回答，也暴露出濕地保護與管理在台灣的窘境與尷尬。雖然「濕地」在現行體制中「妾身未明」，但也並非全然沒有可資援用的法規。茲將濕地相關之重要法規概述如下：

一.憲法與現階段環境保護政策綱領

憲法增修條文第九條第二項規定：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」。此一規定，如果由務實的角度而言，該一法條無疑強調開發與保育兼籌並顧的規劃理念，同時作為開發與保育衝突時衡量解決的原則。

目前國內法規中，極少數使用「濕地」一詞，且位階最高的官方文件，首推民國76年的「現階段環境保護政策綱領」。依據綱領第三章第三條第一項，政府應「依自然條件及實際需要，劃定國家公園、水源或生態保護區

，稀有或野生動植物保護區、特殊景觀、風景、歷史文化保存區，區內任何建設與活動，不得妨礙資源永續使用及保育之原則。防止河口海岸濕地、紅樹林沼澤地及海岸沙丘之蠶食與濫用，禁止海岸河川沙石之濫採。」

二.野生動物保育法及其施行細則

為保育野生動物，維護生物多樣性與自然生態之平衡，民國83年10月29日修正公布的「野生動物保育法」作了重大變革。尤其在「棲息環境」、「野生動物產製品」及「其他應予保育之野生動物」等部分，有較以往更嚴謹的規定。該法施行細則第五條所規定，海洋、河口、沼澤、湖泊、溪流、森林、農田、島嶼及複合型等生態系類別，可以說首度將「濕地」的概念，納入我國「法律」中。

新修正的野保法的特點與問題，包括：(1)中央主管機關（透過保育諮詢委員會）具有最主要的許可決定權。(2)地方主管機關扮演更為重要的角色，由初審利用許可、保護區劃定至執行管制事項，可謂無役不與。但地方主

管機關若礙於某種因素而不積極辦理時，現行法律對其「不作為」似未有更明確的約束。

三.文化資產保存法及其施行細則

本法第十九條規定，自然文化景觀由經濟部會同內政部、教育部與交通部審定指定之。依同條規定，自然文化景觀依其特性，分為：(1)生態保育區（指依法應加保護之特殊動植物生育、棲息地）；(2)自然保留區（指依法指定，具有代表性生態系，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）；(3)珍貴稀有動植物（指本國特有之動植物或族群數量上稀少或有滅絕危機之動植物）。

由上述法條，濕地保護如果要引用文資法的規定，基本上必須具備珍稀動植物、特殊動植物或獨特生態系之先決條件。其中，又以具有代表性生態體系，或基於基因保存，以及教育研究價值的理由，劃為「自然保留區」，對於未有特殊資源的「普通」的濕地，提供了唯一較為可行的管道。

四.國家公園法及其施行細則

某一濕地若欲設立「濕地國家公園」，則須回歸至國家公園法的系統中節制。但國家公園的選定，有其標準。依本法第六條，得設立為「國家公園」者，須：(1)具有特殊景觀、地形、地物、化石及未經人工培育自然演進生長之野生或孑遺動植物，足以代表國家自然遺產者；(2)具有重要之史前遺跡、史後古蹟及其環境，富有教育意義，足以培育國民情操，需由國家長期保存者；或(3)具有天然育樂資源、風景特異、交通便利，足以陶冶國民性情，供遊憩觀賞者。以上要件，如果無法適當解釋或延伸，以符合其中一種要件，要劃設為國家公園恐有困難。

五.其他法規

目前東部、東北角及澎湖等海岸風景特定區管理處，都有依據發展觀光條例、風景特定區管理規則等相關規定，在特區內劃分為生態、地質、景觀、古蹟、海域資源等分區，進行管理，但主要動機在追求人類之觀光遊憩的目的，而不是純粹由生態系的觀點考量。

都市計畫法第十二條規定，「為發展工業或保持優美風景或其他目的而劃設之特定區，應擬訂特定區計畫。」目前部分人士擬以特定區的方式，使濕地保育與附近地方共榮共利，則依上述規定可考慮擬定「特定區計畫」。但在認定上，此地是否具有「優美風景」或具有共識之「其他目的」，勢必需要在都市計畫作業中有更具說服力的說明，始能奏效。



加拿大JASPER國家公園內的濕地景緻優美，展示著自然保育的成效。

因此，到今天為止，濕地的範圍尚未被納入任一種類似「計畫」內。

甫於84年起正式施行的環境影響評估法，對於未來多項開發行為均有進行環境影響評估作業之規定。唯該法細則及相關辦法未訂定前仍依「加強推動環境影響評估後續方案辦理」。

其他法規也許在施行範圍或目的上，與濕地有涉，但仍以其既定事業目的為主，濕地事務頂多「沾點邊」而已。至於擬議中的海岸法（草案）雖有保護區劃設的規定，但此一法案要定案公布，恐怕還有相當時日。以上分析，顯示目前濕地相關的法規只能針對濕地中「特殊」或「重要」的動植物、景觀而選擇引用；換言之，其法制體系仍呈現出侷限在濕地「有限的功能」與「行政的配角」的局面。

六.其他相關計畫

有關海岸地區或濕地的計畫，民國73年及76年所公告的「台灣沿海地區自然環境保護計畫」，曾劃定了12處保護區。其中蘭陽溪口自然保護區、鰲鼓紅樹林自然保護區、北門新北港自然保

護區及好美寮自然保護區等，都是為水鳥、紅樹林等濕地生態系提出保護對策。但今天的情況顯示，12處保護區均或多或少遭受不同程度的破壞。彰雲嘉保護區為原來使用的「一般保護區」，如今已規劃或闢建了綿密的海埔地。換言之，此一計畫之構想雖佳，卻無法獲得其他機關的尊重，而形同虛設。

晚近各地方公告的保護區甚多，但或無管理計畫，或失之空洞，使保護區內管理的績效大打折扣。以最近公告的台南市「四草水鳥保護區」計畫為例，管理計畫中提出的管理中心，巡邏人員解說與圍籬設施等，有否經費人力，是否具體有效，尚待一段時間的觀察。

■結語

濕地在當前「開發與保育」的論戰中，屈居弱勢的主要原因，是現行法規或相關計畫中未能給予適當的地位。台灣的體制是偏屬於大陸法系的國家，一切「依法行政」。在法規未予明確定位，加上國內濕地研究不多，多數人又瞭解有限的情況下，濕地的保護管理猶如以一個「概念」，去抗衡「船堅砲利」的開發效益，其消長態勢不言可喻，因此，保護台灣的濕地在「非正規作為」（如抗爭）外，釐清相關體制中濕地的定義、定位與權責，極為必要。調查評定「重要濕地」，並納入正式「計畫」中，更屬根本作為。此外，濕地的研究、宣導教育和國際之交流合作等，相信對於濕地的保護，亦具積極之助益。