

「濕地保育法草案」公聽會會議紀錄

壹、開會時間：99年10月18日(星期一)下午2時

貳、開會地點：中國文化大學推廣教育部台中教育分院

參、主持人：洪分署長嘉宏

肆、出席單位與人員：詳簽到簿

伍、發言要點：如附件

陸、決議：

各與會單位所提意見將供本草案未來修正參考，並請元貞聯合法律事務所，儘速修正供99年10月26日公聽會討論。

柒、散會：下午5時

附件：發言要點

中華民國荒野保護協會謝玟蓓小姐：

1. 當國家重要濕地、野生動物保護區、國家公園三者區域重疊時，濕地保育法草案(以下簡稱本草案)的層級為何？
2. 以花蓮縣馬太鞍濕地為例，同時被劃為休閒農業區，其法律上適用的問題？

台中縣政府李課長代娟：

1. 有關各法規是否有重疊之處，建議中央主管機關仍應持續整合，以免未來法律適用上之困擾。
2. 以高美濕地(目前以野生動物保護法管制)為例，若納入台江國家公園之後，應如何管理？舉實例說明供參，目前櫻花鉤吻鮭棲息地是先行劃入國家公園，但國家公園法之罰則無法達到保護目的，才將此劃為野動區，並擬定櫻花鉤吻鮭野生動物保護區之保育計畫，同時亦將相關單位如東勢林區管理處林班地及武陵農場等組成專案小組，共同研擬保育計畫，並以各機關所主管之法令作為權責分工之依據。
3. 請問本草案在非保護區內之定位為何？未來高美濕地若要納入國家公園時，則野生動物保護區、周邊地區與土地發展等問題要如何解決？台中縣政府下周(10/25)將對於保護區範圍內之遊憩行為，開始進行公告管制事項之修訂，作更進一步的管理規範。
4. 本草案§28 禁止行為的部分與野生動物法相關部分是否回歸於野動法即可？若造成野生動物傷亡時對應野動法亦有其罰則，然本法主管機關對於執行法律之適用上恐有困難，建議未來組織再造後，法令應予以整併考量。
5. 本草案條文中並未提到濕地之分區模式，而是在說明中提到核心保育區、一般保育區、緩衝區，故建議名稱上要先釐清，以免各法令間混淆之情形。
6. 國家公園內之濕地可排除擬定計畫，也建議排除野生動物保護區之濕地計畫。
7. 會議手冊 p.9 上「重要野生動物棲息環境」，法定名詞應為「野生動物重要棲息環境」，請修正。
8. 在各項相關土地管理法規已訂定容許使用申請之項目，是否仍

需要回歸本草案作容許使用之申請？或依都市計畫、區域計畫等其他申請容許之項目？目前農地的容許使用項目均無涉及生態保育措施，若為農地要申請容許使用時，是否還須申請濕地之容許使用？此規範項目是否有一致或有競合可能？建議不同設施之申請項目以及名稱是否有競合應予以考量。若未整合在地方政府將難以執行。

9. 會議手冊 p10-11 部份，野動法§10 並未在母法中規定「興建簡易設施不得於野生動物保護區核心區內」，而是應視每個保護區不同之公告管制事項而定，建議文字需加以修正。
10. 本草案§11-12 權責劃分部份建議用語再統一，中央主管機關應只有擬定國際級保育利用計畫。
11. 除水田外之一般濕地定義很廣，地方政府訂定保育利用計畫執行恐有困難，應予以釐清其濕地範圍。

何講師彥陞：

1. 重疊地區適用法律雖有重疊情形，但因規範之功能不同，應該以是否有競合之情形來檢視，若涉及土地管理，與國家公園範圍重疊時則適用國家公園法，其他法律重疊的部分則從嚴規定，目前對此應可明確判斷。

彰化縣環保聯盟施月英小姐：

1. §6 第 3 點，「鳥類或生物重要繁殖地、棲息地及遷徙路線……」建議刪除「鳥類」，加入「覓食地」，為「生物重要繁殖地、覓食地、棲息地及遷徙路線……」以免看似為鳥類所特別設立之條文。
2. §6 第 6 點「以淨化水質或棲地營造為目的而設置，且已具豐富生態功能之人工濕地」。許多工業區亦有設置人工濕地以改善水質，若未經總量管制，濕地恐被重金屬污染，故§26 人工濕地設置，如何避免納入工業區之人工濕地，令人擔憂。
3. §28 第 5 點「向濕地範圍內排放或傾倒污水、廢棄物或其他足以降低濕地生態功能之物質」，如何避免工業區採人工濕地方式排放廢水？
4. §29「於所有可行、損害較少之減輕措施或替代方案皆已考量，仍會造成濕地景觀之破壞、濕地動植物生存權利之剝奪、濕地

面積之減損或生態功能之降低者……」替代跟可行方案是否留有其他之可能性，如何避免納入國家重大政策？開發案以濕地之改良改善為優先，而建設案則建議避免在濕地中進行。

5. 衝擊迴避、減輕及補償機制是否有依事先執行替代方案之規定？避免類似國光石化開發案之模式進行。

彰化環保聯盟蔡博士嘉陽：

1. 建議應有國土計畫之上位計畫，將可開發區、不可開發區列出，接續才由濕地保育法、海岸法等法規把關。開發計畫需由開發單位自行提出，而主管機關應獨立招聘顧問公司測量數據，以免徇私開發單位，並且規定何種類型之濕地因生態價值特殊並無衝擊補償之可能。
2. 衝擊迴避、減輕及補償機制之審議單位、區域計畫委員會、環評委員會、審議機關是否有任務重疊等問題？請釐清。

玉山國家公園管理處楊技士舜行：

1. 關於研提環境影響評估部分，國家公園施行細則中§10 條規定，國家公園範圍內須進行「預先評估環境影響」，並由申請單位提出，目前依玉山國家公園內之案例，亦為如此。故建議進行預先環境評估影響原則，仍由開發申請者自行提出為宜。

國有財產局連簡任技正尤菁：

1. 本草案預計成立濕地保育基金，此部分是否能要求申請人先行提撥費用以供主管機關委託顧問單位，進行研提環境影響計畫書及交付審查之行政費用等？
2. 草案中有許多計畫審議小組，在運作實行上是會否造成行政機關的困擾？建議在草案中之審議小組的部分加入各專業人才之比例。
3. 簡報檔 p18 「主辦」機關應為「主管」機關。
4. §23 條建議主管機關「應」辦理撥用，而非「得」辦理撥用，因日後機關整併後，本署將改為為國有財產開發署，在國土保育優先之概念，期彰顯保育管用合一之目的以及避免政府單位多頭執行之概念，國產法亦可直接配合濕地保育法。

5. 請排除國產法§28條「主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限」。其相關使用、處分及收益即可在濕地保育法中適用。
6. §15「地上權公益信託」在民法§832中，係指在他人土地之上下有建築物或其他工作物為目的而使用其土地之權。在濕地應以避免有建築設施，故建議地上權是否要修正，避免有混淆。
7. 針對撥用部分，建議內政部修正撥用公有不動產之有償與無償之劃分原則。

財政部國庫署(書面意見)：

1. 因公益信託係為促進社會公益目的而設立，具有輔助公共支出之作用，為便於公益信託稅捐稽徵之監督管理及防止利用成立公共信託獲取不當租稅利益，爰於遺產及贈與稅法第16條之1及第20條之1明定符合受託人為信託業法所稱之信託業者等特定條件之公益信託，始得享有稅法上之優惠。查草案第32條規定公益信託之受託人不限於信託業者，仍得享有贈與稅之租稅優惠，實已擴大現行免稅範圍，應先依行政院92年7月18日院臺財字第0920087917-B號函訂頒之「稅式支出評估作業應注意事項」辦理稅式支出評估。
2. 有關草案第35條成立濕地保育基金乙節，依「中央政府特種基金管理準則」第5條規定：「各機關申請設立特種基金時，應事先詳敘設立目的、基金來源及運用範圍，層請行政院核准。但法律、條約、協定、契約、遺囑等已有明定者，不在此限。」；復按「中央政府非營業特種基金存續原則」第3點規定：「非營業特種基金須依法律或配合施政需要，按預算法第4條規定，並應具備特(指)定資金來源，始得設置。」爰基金之設立，應符合上開相關規定。又基金預算與公務預算之屬性有別，其由公務預算支應為原則者尚不宜由基金辦理。有關基金之設置，事涉行政院之職掌，建議洽行政院主計處。
3. 有關草案第36條第2款濕地保育基金之來源包括行為人違反本濕地保育法而繳納之罰鍰乙節，因罰鍰收入以統收統支為原則，不宜列為該基金之收入財源，建議刪除第36條第2款。

洪分署長嘉宏：

1. 請衡量同一區域是否需要這麼多法及計畫進行管制，應該如何適當的整併？
2. 若法規上有重疊部分，本草案§2 第二項，濕地範圍內土地利用或開發行為於其他法律有較嚴格規定者從其規定。然實務上若濕地保育利用計畫與其他相關計畫(如野生動物保護區)重疊時，法律上該如何適用？
3. 有關馬太鞍濕地屬於地方級濕地，依農業發展條例其主管機關為花蓮縣政府，本法可適度補其他法律之不足之處，如休閒農業管理辦法的處罰部分。
4. 本草案以管理天然濕地為主，新增之人工濕地則由其目的事業主管機關依據相關法規及當初設立的目的管理之申請開發許可時，生態補償前需優先考量到迴避、減輕替代方案，其減輕替代方案不可行時才會進入生態補償機制，因此開發許可勢必會衝擊到濕地環境，然環評機制應由目的事業主管機關來做？或是公正第三者來提環評機制？此部分請提供建議。
5. 請參考國外環評機制，目的事業主管機關在推動政策時，是否必須提衝擊迴避、減輕及補償機制？
6. 有關衝擊迴避、減輕及補償機制之審議單位由第 29 條第 3 項之國家重要濕地審議小組來預審，然國家重要濕地審議小組之功能是否著重於指定及公告國家重要濕地？請予以說明。
7. 本草案第 3 條主管機關，並非僅為空間管轄問題，涉及機關實質權限等問題在後續條文均有說明。
8. 有關開發單位先提撥作業經費以提供機關環評審議，然未來如何公開遴選評估顧問公司或學術單位並獨立運作，須請規劃單位予以釐清研擬。

元貞聯合法律事務所詹律師順貴：

1. 目前針對土地利用的管制是當國家公園法、野生動物保育法、濕地保育法三法有競合時，以限制較嚴格者為優先適用之法律。以高美濕地為例，該區域亦被遴選為國家重要濕地，現已劃設為「棲地保護概念」之野生動物保護區，但假日民眾常前往撿拾文蛤，或有其他遊憩行為，管制上實為不易。未來濕地

保育法通過時，建議台中縣政府可考慮將高美野生動物保護區予以解編，並改採用彈性空間較大的濕地保育法作為保護管理之法規，似較為切合當地需求。

2. 本草案§2 若與野動法重疊部分則較嚴格之規定者，從其規定。以高美濕地為例，野動法與國家公園區域重疊時，應以從較嚴格之法律來規定。因濕地保育法強調明智利用，故在濕地核心範圍之外，可劃設解說中心、步道、賞鳥牆等簡易設施，此部分與其他法令相較下較為不同。
3. 依本草案§2 第 2 項之規劃，濕地若位於國家公園，則可免擬濕地保育利用計畫，依國家公園計畫管制即可。
4. 本草案§13 條立法說明中，保育利用計畫應區分核心保育區、一般保育區、緩衝區等，若核心區中已有野動法之計畫，濕地之保育利用計畫就可納入野動法或其他法規作為管理上的依據，而無須重覆。若濕地保育利用計畫納入野生動物保護區則可以依野生動物保育法管制，若野動法並未規範之部分，則可在其容許使用中訂出項目，使用計畫可以視土地屬性納入濕地保育利用計畫中，可給予機關較彈性的空間。
5. 國家重要濕地範圍大於野動法的保護區，則此保護區可作為濕地之核心區，並以原先野動法之保育計畫進行管理即可，此部分將會在施行細則中訂出詳細之規定。以高美濕地為例，濕地之核心區已有野生動物保育區之計畫管制，其他外圍濕地仍須擬定保育利用計畫加以管理。本草案保有較為彈性之管理空間，並非嚴格的限制使用，故在高美濕地可思考野動法於此是否還有適用之需。
6. 本草案§21 第 2 項，國際級濕地範圍內之私有土地容許從來之使用，國家級、地方級濕地依濕地保育利用計畫管理即可，故馬太鞍濕地遇到此一情形，主管機關可將「休閒農業區」納入其濕地保育利用計畫，互相配合。另休閒農業管理辦法無罰則，當馬太鞍濕地之休閒農業區納入濕地保育利用計畫時，便可採取本草案的罰則處理。
7. 本草案為中性角度通盤思考的立法架構，避免因極端個案情況而扭曲。
8. 人工濕地無須擬定保育利用計畫，且人工濕地主要功能為污水處理，有其營運管理計畫，人工濕地欲進入國家重要濕地遴選

- 之資格應限於「已具豐富生態功能」，但人工濕地建議仍以地方級為主，未來若要進入國家級將會設置較嚴格之評選門檻。
9. 本草案§6 第 3 點係依據拉姆薩公約，因鳥類在濕地之食物鍊屬於較為頂端的角色，由此檢視可突顯該生態系之豐富性與否。其廣義的棲息地應包含覓食地，但為明確起見，可將此納入修正建議中。
 10. 衝擊迴避、減輕及補償機制，需要在計畫書中敘明已考量了哪些迴避之區位替代方案及減輕步驟等。本機制主要用意在於突顯開發單位的外部成本及提醒開發單位應審慎思考，故將授權子法訂定相同程序，分為三個步驟將明文法制化以及檢核本機制之標準，供開發單位於開發程序中評估是否得宜。
 11. 衝擊迴避、減輕是開發許可前應預先擬定，並於審查過程中列入審查，經試算後，其條件皆符合規定方可准予開發，即為有條件之開發許可，故造成損害(實際動工行為)前須先完成擬定計畫及試算報告，本草案§34 條中授權子法將明訂其細節內容。
 12. 國外環評制度相當重視替代方案，故環境影響說明書亦會清楚說明此部分，相較下國內對此較為不足，目前濕地保育法草案亦無法替我國環評制度解決此部分問題。未來需考量組織再造，機關整併後之結果，後續對於是否所有國家重要濕地開發案均須環評，或達一定以上面積才須進行環評程序等研究探討。
 13. 有關§28 條，是否需加入國際級濕地之禁止開發行為？然本草案業於§21 條國家重要濕地範圍內之使用與利用第一、二項已列入禁止開發或破壞濕地生態環境行為等規範，故不需再重覆納入。
 14. 有關成立濕地保育基金，是否要求申請人先行提撥費用以供主管機關委託顧問單位來研提環境影響計畫書以及審查等機制，研究單位將會考量現行法制架構下之可行性，再行研議修正。
 15. 有關「地上權公益信託」部分，配合 99 年 2 月物權法的修正，將修正為「農育權公益信託」。
 16. 回應財政部國庫署書面意見：
 - (1) 公益信託係以「公益」為目的之信託，在日、英、美等國被

廣泛運用於環境公益上，具有輔助公共支出之作用。政府限於財政迫窘而各項公共支出卻日益增加之情形下，公益信託得以民間資源達成公益與環境保育之目的，具有其不容忽視的貢獻，尤其由具備專業的公益法人擔任受託人，更能達成公益之目的。隨著國內公益信託的推廣，公益信託制度與相關稅制之討論未曾間斷。按遺產及贈與稅法第16條之1及第20條之1明定符合受託人為信託業法所稱之信託業者等特定條件之公益信託，始得享有稅法上之優惠。此規定台灣係為便於公益信託稅捐稽徵之監督管理及防止利用成立公共信託獲取不當租稅利益，但在立法當時，即有不少爭議，尤其是否有圖利特定業者的質疑。何況雖信託業者的專長幾乎都在於「理財」，根本無法(亦不願)承接保育型之不動產公益信託，是該等規定使參與公益信託之專業公益法人，無法享有等同於以信託業為受託人的相關稅賦優惠，不僅降低公益信託之設立誘因，亦不符合公益事務專業之特質。由具備專業能力之公益法人擔任受託人，除了可以達到信託業者之「專款專用」特性之外，並可以充分運用專業組織的人力、資源及相關設備於公益事務，更可以吸納更多民間資源參與公益。於衡量除弊與興利下，爰於草案第32條規定濕地公益信託之受託人不限於信託業者，仍得享有贈與稅之租稅優惠。本案建議未來公益信託之受託人可納入賦稅優惠對象，並建議修訂相關法律規範。

- (2) 關於濕地保育基金部分，依「中央政府特種基金管理準則」第5條之規定，原則上各機關申請設立特種基金時，應層請行政院核准。惟若法律、條約、協定、契約、遺囑等已有明定者，不在此限。準此，本草案即於濕地保育法草案之法律明文規定，設立濕地保育基金，並規定特(指)定資金來源。至於基金預算與公務預算之屬性有別，本草案所提之基金預算支應係以非公務預算支應者為限。
- (3) 關於草案第36條第2款濕地保育基金之來源包括行為人違反本濕地保育法而繳納之罰鍰乙節，將刪除草案第36條第2款，以符法制。

濕地保育法草案公聽會 簽到表

一、時間：99 年 10 月 18 日下午 2 時整

二、地點：中國文化大學推廣教育部台中教育中心 319 教室

三、主席：營建署城鄉發展分署洪分署長嘉宏

出席單位	簽名
中華民國自然生態保育協會	
中華民國荒野保護協會	謝政源
中華民國國家公園學會	
中華民國社區營造學會	
中華民國社區發展協會	
台灣生態工法發展基金會	
台灣濕地保護聯盟	
台灣濕地學會	
台灣環境保護聯盟	
台灣濕地學會	
台灣環境保護聯盟	
台灣環境教育協會	

簽

濕地保育法草案公聽會

簽到表

出席單位	簽名
台灣環境資訊協會	
台灣蠻野心足生態協會	
中華民國野鳥學會	
高雄市野鳥協會	
彰化縣環境保護聯盟	
中華民國景觀學會	
台灣漁業永續發展協會	
台灣水產協會	
台灣省漁會	
中華民國溪流環境協會	
中華民國自然步道協會	
台灣環境行動網協會	
台灣生態學會	
環境品質文教基金會	
環保媽媽環境保護基金會	
地球公民協會	
中華大自然教育推廣學會	

濕地保育法草案公聽會

簽到表

出席單位	簽名
中華民國永續生態旅遊協會	
國立台灣海洋大學	
國立高雄海洋科技大學	
國立清華大學社會學研究所	
嘉南藥理科技大學環境工程與科學系	
崑山科技大學環境工程系	
國立中山大學海洋政策研究中心	
國立中山大學海洋環境及工程學系	
中華大學休閒遊憩規劃與管理學系	
國立交通大學土木工程學系	
國立成功大學法律學系	
國立台北大學不動產與城鄉環境學系	
國立政治大學地政學系	
國立台灣大學建築與城鄉研究所	
國立台灣大學地理環境資源學系	
國立台灣大學森林環境暨資源學系	
國立中興大學	

濕地保育法草案公聽會

簽到表

出席單位	簽名
國立中興大學環境工程學系	
國立東華大學自然資源與環境學系	
淡江大學水資源及環境工程學系	
國立新竹教育大學環境與文化資源學系	
國立成功大學都市計畫學系	
國立成功大學環境工程學系	
中國文化大學環境設計學院	
國立屏東科技大學	
國立嘉義大學	
逢甲大學都市計畫與空間資訊學系	
中央研究院生態多樣性研究中心	
行政院環境保護署	
行政行政院農委會	
行政行政院農委會林務局	
行政行政院農委會漁業署	
行政行政院農委會特生中心	
行政院文化建設委員會	

濕地保育法草案公聽會

簽到表

出席單位	簽名
行政院經濟建設委員會	
行政院原住民族委員會	
行政院永續發展委員會	
行政院研究發展考核委員會	
經濟部	
經濟部水利署	
經濟部工業局	
交通部	
交通部觀光局	
東北角暨宜蘭海岸國家風景區管理處	
東部海岸國家風景區	
花東縱谷國家風景區	
澎湖國家風景區	
大鵬灣國家風景區	
馬祖國家風景區	
日月潭國家風景區	高慈穗
參山國家風景區	

濕地保育法草案公聽會

簽到表

出席單位	簽名
阿里山國家風景區	
茂林國家風景區	
北海岸與觀音山國家風景區	
雲嘉南濱海國家風景區	(請假)
西拉雅國家風景區	
交通部運輸研究所	
財政部	(請假)
財政部國有財產局	連九菁
教育部環保小組	
內政部法規會	
內政部地政司	
內政部營建署國家公園組	
墾丁國家公園	
玉山國家公園	楊舜行
陽明山國家公園	(請假)
太魯閣國家公園	
雪霸國家公園	

濕地保育法草案公聽會

簽到表

出席單位	簽名
金門國家公園	
東沙環礁國家公園	
台北市政府	
台北縣政府	
基隆市政府	
桃園縣政府	
新竹市政府	
新竹縣政府	
苗栗縣政府	
台中縣政府	李心怡 賴慧雯
台中市政府	
南投縣政府	
彰化縣政府	郭佳勳
雲林縣政府	
嘉義縣政府	
嘉義市政府	
台南縣政府	

濕地保育法草案公聽會

簽到表

出席單位	簽名
台南市政府	
高雄縣政府	
高雄市政府	
屏東縣政府	
宜蘭縣政府	
花蓮縣政府	
台東縣政府	
澎湖縣政府	
連江縣政府	
金門縣政府	
營建署都市計畫組	
營建署綜合計畫組	
營建署道路組	
營建署建築工程組	
營建署署長室	
城鄉發展分署分署長室	
謝副分署長正昌	

濕地保育法草案公聽會 簽到表

出席單位	簽名
劉副分署長培東	
王主任工程司東永	
北區規劃隊	
中區規劃隊	李景武
南區規劃隊	
東區規劃隊	林昌榮
東區規劃隊	
城鄉發展分署海岸復育課	李景光 高和輝
元貞聯合法律事務所	詹順貴 何彥廷 曾偉婷
台大法研所 刑法組	李明慧
台大法研所 公法組	王晴怡

