

借鏡野生動物保護區及自然保留區之保育政策與措施

一、什麼是野生動物保護區及自然保留區？其劃設法源依據及必要性為何？

世界自然保育聯盟（IUCN）對保護區的定義：一塊為保護或維持生物多樣性與自然或相關文化資源，以法律或其他有效方式假以經營管理的海域或陸域空間。依據前述定義，台灣地區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、自然保護區等四類型。自然保留區目前有 19 處，係農委會依文化資產保存法所劃定公告，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 7 處，係內政部依國家公園法所劃定公告，總面積約 676,472 公頃(含海域面積 368,700 公頃)，約占台灣面積 8.6%；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%，分述如下：

（一）自然保留區：

依文化資產保存法第 76 條「自然地景依其性質，區分為自然保留區及自然紀念物；自然紀念物分包括珍貴稀有植物及礦物。」所劃定公告。文化資產保存法於民國 71 年 5 月 26 日公布，屬極為嚴格的保護區；由其第 84 條「自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態。」可知。為國內最早為動植物及自然棲地保護之保育法規。

自然保留區的劃定程序如下：依據文化資產保存法第 79 條之第一項規定「自然地景依其主管機關，區分為國定、直轄市定、縣（市）定三類，由各級主管機關審查指定後，辦理公告。」

（二）野生動物保護區：

係依野生動物保育法第 10 條「地方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，擬訂保育計畫並執行之；必要時，並得委託其他機關或團體執行。」由農委會或各縣市政府所劃定公告。該法為民國 78 年 6 月 23 日訂定發布，為保育野生動物，維護物種多樣性，與自然生態之平衡，所制定。

野生動物保護區的劃定程序如下：地方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，擬訂保育計畫並執行之；主管機關得於保育計畫中就特定事項予以公告管制；野生動物保護區得分為核心區、緩衝區及永續利用區，分別擬訂保育計畫；地方主管機關為前項劃定前，應會商有關機關，並檢附保護區保育計畫書圖層報中央主管機關核定。

（三）野生動物重要棲息環境：

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、使用人或占有人實施環境影響評估。

在野生動物重要棲息環境實施農、林、漁、牧之開發利用、探採礦、採取土石或設置有關附屬設施、修建鐵路、公路或其他道路、開發建築、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動用地或森林遊樂區、處理廢棄物或其他開發利用等行為，應先向地方主管機關申請，經層報中央主管機關許可

後，始得向目的事業主管機關申請為之。

既有之建設，土地利用或開發行為，如對野生動物構成重大影響，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。

第一項野生動物重要棲息環境之類別及範圍，由中央主管機關公告之；變更時，亦同。

(四) 自然保護區：

依森林法第 10 條之一規定訂定之「自然保護區設置管理辦法」，依該法第二條規定，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。該法為民國 97 年 7 月 7 日公告。(註：本辦法前身為「國有林自然保護區設置管理辦法」為臺灣省時期訂定，因凍省後配合機關改隸而修改。)

二、目前我國設立野生動物保護區及自然保留區的情形如何？有何成果？

(一) 自然保留區

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。依文化資產保存法

規定：「自然保留區禁止改變及破壞其原有自然狀態」，屬管制最嚴格的保護區。

(二) 野生動物保護區及野生動物重要棲息環境

為保護野生動物及其棲息環境，我國自民國 78 年公布野生動物保育法後，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、台北市野雁、台南市四草、澎湖縣望安島綠蠵龜、大肚溪口、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，以及棉花嶼、花瓶嶼、台中武陵櫻花鉤吻鮭、宜蘭縣蘭陽溪口、澎湖縣貓嶼、台北市中興橋永福橋、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、客雅溪口及香山溼地、台南縣曾文溪口北岸黑面琵鷺、宜蘭縣雙連埤、台中縣高美、台南市四草等 32 處野生動物重要棲息環境。依據野生動物保育法規定，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；開發利用行為，應先向地方主管機關申請，層報中央主管機關許可；既有之建設、土地利用或開發行為，如對野生動物構成重大影響，中央主管機關得要求限期改善。

(三) 自然保護區

台灣地處亞熱帶，多雨潮濕，屬典型島嶼型氣候，極適宜林木生長。全島林地總面積約占 58.5%，農委會林務局為保護涵蓋國有森林內各種不同代表性生態體系及稀有動植物，原依經營管理國有林之需要，設立 39 個自然保護區，後來逐步將各保護區重新檢討定位後，大部分業由農委會依文化資產保存法及野生動物保育法先後指定公告為自然保留區、野生動物保護區或野生動物重要棲息環境，目前有雪霸、甲仙四德化石、十八羅漢山、海岸山脈台東蘇鐵、關山台灣海棗、大武台灣油杉等 6 處，因保護對象不適用前述法規，依森林法暨自然保護區設置管理辦法公告。

- (四) 就受保護區域之經營而言，具有完備的法律依據，方能有效執行相關保育措施，目前與設置保護（留）區有關之法令，最新修正野生動物保育法已於 96 年 7 月 11 日公布、文化資產保存法於 94 年 2 月 5 日公布，自然保護區設置管理辦法於 94 年 7 月 7 日公發布施行，相關子法亦已完成修訂作業，法令基礎已漸齊備。依據最新修訂法令精神與內容，各類保護區之經營管理計畫將加入進出管制、分區經營、參與式管理、融入原住民族傳統文化等元素，強化經營管理成效，並調和人與自然間之和諧關係，未來工作重點，將對現有保護區域逐一就範圍、管理現況及適用法規進行檢討，據以修正保育計畫書，以加強經營管理成效。

三、執行野生動物保護區及自然保留區保育業務曾遭遇哪些問題？如何解決？

- (一) 自然地景國定、縣市定之區分標準問題

依據文化資產保存法第 79 條之第 1 項規定「自然地景依其主管機關，區分為國定、直轄市定、縣（市）定三類，由

各級主管機關審查指定後，辦理公告。」有關如何區分，實務上有必要訂定較明確之原則，以利遵行，本局曾於 95 年邀請行政院國軍退除役官兵輔導委員會、各縣市政府研商，當時會議形成之共識，原則上，自然地景所定著之土地所有權屬國有者，依其土地所有權屬國有者，依其土地所有權區分為國定；權屬直轄市、縣（市）所有或其他公法人所有及私人所有者，區分為直轄市定、縣（市）定。如有特殊情形，得由直轄市或縣（市）主管機關報請中央主管機關協調決定類別。若自然地景如位於已依法劃定為國家公園或風景特定區者，列為國定。

目前關渡自然保留區、澎湖玄武岩自然保留區、烏山頂泥火山自然保留區及挖子尾自然保留區，分於 75 年 6 月 27 日、81 年 3 月 12 日及 81 年 1 月 1 日由農委會公告，並由所轄之縣（市）政府管理維護。農委會林務局並於 95 年 3 月 31 日公告委託台北市政府、澎湖縣政府、高雄縣政府及台北縣政府辦理申請進入各該管理自然保留區之許可暨違反文化資產保存法第 97 條第 1 項第 4 款及 98 條之行政處分事項。惟實際管理維護上，例如關關渡自然保留區內之紅樹林持續擴張及陸域化致可能影響防洪安全與造成生態衝擊、澎湖縣議會第 16 屆第 9 次臨時會審議決：「建議重新修正玄武岩自然保留區管制範圍」等等案件，即會涉及中央地方主管分工不清之狀況。

為落實文化資產保存法之立法精神及實際需求，本局於本（97）年行政院農業委員會自然地景審議委員會提案討論，是否應請地方主管機關另行指定公告為直轄市定及縣（市）定自然保留區問題，經討論認為不應以土地之轄屬來規範，而要求研究草擬自然地景之國定、直轄市定、縣（市）定三類區分標準。有關其三類之區分標準為未來林務

局需努力之方向。

(二) 保護(留)區之經營管理計畫應適時的修定

1、自然保留區之管理維護計畫

文化資產保存法第 80 條規定：「自然地景由所有人、使用人或管理人管理維護，自然地景之管理維護者，應擬定管理維護計畫，報主管機關備查」，該法施行細則第 22 條亦指出管理維護計畫至少每五年應通盤檢討一次。

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。

行政院農業委員會自然地景審議委員會本(97)年已針對「淡水河紅樹林自然保留區」之管理維護計畫進審查，委員指出相關意見表示保留區的過往經營管理歷程十分重要，請林務局一併彙整納入做為未來經營規劃的參考，並依委員審查意見修正管理維護計畫書，未來 2 年本局將所轄之保留區管理維護計畫做全面之檢視並加以修訂，俾利加強管理保留區之經營管理。

2、野生動物保護區之保育計畫

依野生動物保育法第 10 條規定：「地方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，擬訂保育計畫並執行之」，自 80 年起，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、台北市野雁、台南市四草、澎湖縣望安島綠蠵龜、大肚溪口、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。

上述野生動物保護區，係由地方主管機關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，擬訂保育計畫並執行之；地方主管機關並於保育計畫中就特定事項予以公告管制；野生動物保護區得分為核心區、緩衝區及永續利用區，分別擬訂保育計畫。因為野生動物保育法並未明文規定保育計畫檢討之時間，有些 80 年代即成立之保護區，隨著十多年來之時間改變及棲地之演替變化，保護區常面臨許多挑戰，例如：台北市野雁保護區（華江雁鴨公園），有豐富的濕地鳥類生態，以小水鴨占多數，其他如蒼鷺、小尾鴨、琵嘴鴨及綠頭鴨也常見其蹤跡，惟棲地陸化嚴重，導致鳥類數量有減少的情形。再者較近期成立的保護區如 93 年 9 月公告為「台中縣高美野生動物保護區」，高美溼地該區因生長有雲林莞草，因具有珍貴的動植物資源，搭配夕陽餘暉之優美景觀，及保護區南側之風力發電機組景緻，吸引多數遊客慕名到訪，假日期間遊客及車量人數往往超越當地可負荷程度，因而飽受塞車之苦，由於二號海堤向海側之堤面係規劃成親水型之緩坡設計，有便利遊客進入保護區內之

缺點，亦為該區難以管制遊客進入、管理不易之主因，台中縣政府刻正檢討規劃該保護區之分區經營管理，期能引導遊客於指定區域參觀以防止進入保護區內，並加強保護區外側之堤防或水防道路之改善，由當地社區參與解說導覽活動，並進行參觀人數之管制，以提升生態旅遊品質，並朝遊客停車及導覽解說可收取相關費用，同時發展當地相關產業，可提升該區經濟發展及當地民眾之收入。

對於野生動物保護區之經營管理，林務局除每年編列預算補助縣市政府執行保護區之經營管理，嚴加執行棲地保育工作，進行棲地改善工作，並進行保育宣導活動外，亦冀望與縣政府合作，協助各縣政府在 5 年內逐一進行各野生動物保護區保育計畫書修正。

- 3、保護（留）區發展兼顧在地社群權益的社區保育工作
保護區之劃設與經營管理須兼顧在地社群及原住民社區權益，廣納意見，方能獲得民眾支持，發揮其應有功能。現已劃設之自然保留區、野生動物保護區及重要棲息環境、自然保護區範圍內雖無居民，但部分鄰接社區或原住民部落，基於資源共享及社區居民共同參與保育工作之原則，林務局藉由推行社區林業所建構之夥伴關係，推動社區參與保護區管理工作。91 年至 97 年間，林務局已補助 645 個社區辦理 1143 個社區林業計畫，其中包括 325 個原住民部落所提計畫，並積極至各保護區鄰近社區舉辦社區林業說明會，推廣相關計畫，至今成效良好，廣受各保護區鄰近社區支持，已逐漸喚起民眾保育共識，為未來民眾參與保護區經營，建構良好基礎。目前已有許多社區實際投入參與生態保育巡護、管理等工作，並提供許多意見

供管理機關參採，逐步形成保護區參與式管理之雛形，部分保護區並已透過僱用在地居民，成立巡守隊，負責保護區之巡守及環境維護工作。未來將持續加強社區參與保育工作的範圍與強度，使保育工作與保護區鄰近社區之永續發展互相聯結，達成資源均享以及生計、文化與保育並重之目標。

四、從野生動物保護區及自然保留區的保育經驗，海洋保護區的劃設有哪些可以借鏡之處？

(一) 劃設保護（留）區應先了解其資源狀況

凡資源條件符合野生動物保育法施行細則所訂之所定海洋生態系、河口生態系、沼澤生態系、湖泊生態系、溪流生態系、森林生態系、農田生態系、島嶼生態系及其他生態系等野生動物重要棲息環境類別生態系類別等相關規定，本局已依法公告之 17 處野生動物保護區皆應先了解其當地資源狀況，再進行劃設評估。

(二) 劃設保護（留）區應與當地居民做充份的溝通

野生動物保育法第 10 條指出，地方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，擬訂保育計畫並執行之；必要時，並得委託其他機關或團體執行。前項保護區之劃定、變更或廢止，必要時，應先於當地舉辦公聽會，充分聽取當地居民意見後，層報中央主管機關，經野生動物保育諮詢委員會認可後，公告實施。

自然地景指定及廢止辦法第 3 條應明訂；自然保留區之指定，應由指定之主管機關在所在地點舉辦說明會，並聽取當地住民意見後，擬具自然保留區可行性評估及範圍劃設規劃書，提經自然地景審議委員會審查通過後，辦理公告；變更範圍時亦同。保護區之劃設與經營管理須兼顧在地社

群及原住民社區權益，廣納意見，方能獲得民眾支持，發揮其應有功能。