

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：嘉義縣政府。

貳、案 由：我國西部沿海之浮筏式牡蠣養殖近 5 成未依法納管，其中以嘉義縣內全數 9,709 棚未納管情形最為嚴重，嘉義縣政府於 93 年及 95 年雖曾接受行政院農業委員會補助辦理浮筏式牡蠣養殖之區劃漁業權劃設及管理等相關計畫，且已完成 45 區劃漁業權區指界及劃設，惟嗣後規劃改以專用漁業權納管，故未予核發該區區劃漁業權執照，致該範圍內之 5,794 棚養殖牡蠣終未納管；另區劃漁業權外之 3,915 浮筏式養殖牡蠣，包括位於布袋商港範圍內之 613 棚，亦迄未劃定漁業權或未輔導遷移至合法養殖區域，核有怠失。

參、事實與理由：

本案係民國（下同）106 年 10 月 11 日本院財政及經濟委員會第 5 屆第 43 次會議審查「審計部 106 年度辦理『行政院農業委員會漁業署輔導養殖漁業改善養殖環境與提升水產品質，惟漁業權劃設、陸上魚塢設置等未臻妥適』等情案』審核意見」一項，推請陳小紅、方萬富及林雅鋒三位委員調查。案經函請行政院農業委員會（以下稱農委會）、臺南市政府、嘉義縣政府、雲林縣政府、交通部航港局、臺灣港務股份有限公司、經濟部工業局相關機關說明及調閱相關卷證，並於 107 年 2 月 1 日前往臺南市瞭解牡蠣浮筏式養殖、北門地區虱目魚及學甲地區臺灣鯛養殖現況；復於 107 年 2 月 26 日前往宜蘭縣礁溪鄉及冬山鄉瞭解白蝦及香魚養殖現況。嗣於 107 年 3 月 12 日由農委會副主任委員黃金城率該會漁業署（下稱漁業署）副署長林國平及相關人員、嘉義縣政府

農業處處長林良懋及相關人員、雲林縣政府農業處處長林慧如及相關人員、交通部航港局副局長劉志鴻及相關人員、臺灣港務股份有限公司執行副總經理陳劭良及相關人員、經濟部工業局副局長游振偉及相關人員到院說明，已調查竣事，發現嘉義縣政府確有違失，茲說明如下：

我國西部沿海之浮筏式牡蠣養殖近5成未依法納管，其中以嘉義縣內全數9,709棚未納管情形最為嚴重，嘉義縣政府於93年及95年雖曾接受行政院農業委員會補助辦理浮筏式牡蠣養殖之區劃漁業權劃設及管理等相关計畫，且已完成45區劃漁業權區指界及劃設，惟嗣後規劃改以專用漁業權納管，故未予核發該區區劃漁業權執照，致該範圍內之5,794棚養殖牡蠣終未納管；另區劃漁業權外之3,915浮筏式養殖牡蠣，包括位於布袋商港範圍內之613棚，亦迄未劃定漁業權或未輔導遷移至合法養殖區域，均有怠失。詳如下述：

- 一、按「漁業法」第15條規定：「(第1項)本法所稱漁業權如左：一、定置漁業權：係指於一定水域，築磯、設柵或設置漁具，以經營採捕水產動物之權。二、區劃漁業權：係指區劃一定水域，以經營養殖水產動植物之權。三、專用漁業權：係指利用一定水域，形成漁場，供入漁權人入漁，以經營左列漁業之權：(一)採捕水產動植物之漁業。(二)養殖水產動植物之漁業。以固定漁具在水深二十五公尺以內，採捕水產動物之漁業。前項(第2項)專用漁業權之申請人，以漁會或漁業生產合作社為限。」同法第21條第1項規定：「漁業權之設定、取得、變更及喪失，非經登記不生效力。」又「漁業法施行細則」第7條規定：「中央主管機關負有核發專用漁業權漁業之證照及管理權責，而直轄市主管機關、縣(市)主管機關則係對於轄內之定置、區劃漁業權漁業，負有核發證照及管理

權責。」另漁業署依「農業天然災害救助辦法」相關規定辦理漁業天然災害查報及救助作業，並訂立「漁業天然災害災情查報及救助作業程序」，該作業程序第 5 點明定：「……救助對象，分以下 4 類：……(二)海上養殖部分：領有區劃漁業權執照或專用漁業權入漁證明文件，並於災害發生前已向養殖所在地鄉（鎮、市、區）公所申報放養資料之漁民。」是以農委會對專用漁業權漁業負有核發執照及管理之責，而各直轄市、縣(市)政府則對轄內區劃漁業權漁業負有核發執照及管理之責，暨區劃漁業權執照或專用漁業權入漁證明文件，使符合漁業天然災害災情救助資格。

二、農委會 105 年漁業統計年報指出，牡蠣養殖產量計 22,339 公噸，產值達新臺幣 46.51 億元，為我國第 10 大養殖水產物之一，其主要養殖方式有平掛式、垂下式及浮筏式等，其中雲林縣、嘉義縣及臺南市等多採浮筏式養殖；惟據審計部函報<sup>1</sup>，截至 105 年底止，嘉義縣政府已公告區劃漁業權 45 區，核發平掛式區劃漁業權執照 3,510 張，面積 421 公頃，惟未核發浮筏式區劃漁業權執照；臺南市政府已公告區劃漁業權 23 區，核發平掛式區劃漁業權執照 940 張，面積 942 公頃，惟關於浮筏式區劃漁業權之劃設，則因臺南市政府及漁會仍未規劃區劃或申請專用漁業權區，致迄未辦理；另雲林縣位於河道之浮筏式養殖牡蠣，於颱風豪雨期間將阻礙水流，危及居民安全。

三、本院為瞭解實情，於 107 年 2 月 1 日履勘臺南市安平商港海域及曾文溪口等地之浮筏式牡蠣養殖狀況，並聽取漁業署簡報，得知截至 106 年底止，我國西南沿海浮筏式牡蠣養殖設施計有 21,148 棚，分別為分布於雲林縣之 2,121 棚、嘉義縣之 9,709 棚及臺南市之

---

<sup>1</sup> 審計部 106 年 11 月 24 日台審部字第 1060013750 號函。

9,318 棚，惟依「漁業法」或自治條例實質納管者僅 9,909 棚，納管率僅 46.85%，其中以嘉義縣 9,709 棚全數未納管最為嚴重（詳如表 1 所示）。

表1 國內西部沿海地區浮筏式牡蠣養殖棚數及納管情形

縣(市)	浮筏式(棚)	納管數(棚)	納管率(%)
雲林縣(專用)	2,121	771	36.35
嘉義縣(區劃)	9,709	0	0
臺南市 <sup>註</sup>	9,318	9,138	98.06
小計	21,148	9,909	46.85

註：臺南市曾文溪口浮筏式牡蠣養殖634棚，業由經濟部水利署第六河川局依「河川管理辦法」予以許可管理。

資料來源：漁業署。

四、嘉義縣浮筏式牡蠣養殖計有 9,709 棚，惟全數未納管，其中屬於區劃漁業權範圍內者計 5,794 棚，區劃漁業權範圍外者計 3,915 棚，此區劃漁業權範圍外者，係指分布於布袋商港區內之 613 棚，以及布袋商港區外之 3,302 棚（詳如表 2 所示）。

表2 106年嘉義縣轄內浮筏式牡蠣養殖棚數

分區	浮筏式牡蠣棚數	核發區劃漁業權執照棚數
區劃漁業權範圍內	5,794	0
區劃漁業權範圍外	3,915	0
布袋商港區外	3,302	0
布袋商港區內	613	0
總計	9,709	0

資料來源：漁業署。

關於納管問題，茲以「區劃漁業權範圍內」及「區劃漁業權範圍外」2分區方式，論述如下：

(一)區劃漁業權範圍內：

- 1、據農委會查復表示<sup>2</sup>，該會曾於 93 年補助嘉義縣政府辦理「嘉義縣區劃漁業權劃設現況調查」【漁業署補助 200 萬元，縣府配合 11 萬元】，初步將嘉義縣沿海平掛式牡蠣及 2/3 浮筏式牡蠣納入規劃範圍，共規劃 45 區之區劃漁業權；鑑於 94 年時該縣牡蠣養殖，仍未核發區劃漁業權執照，漁業署於 94 年 9 月 19 日函請嘉義縣政府對無爭議性海域先行完成規劃並核發該區域之區劃漁業權。又，95 年補助辦理「嘉義縣區劃漁業權編整、繪製及管理作業計畫」（漁業署補助 700 萬元，縣府配合 78 萬元），陸續完成 45 區劃漁業權區指界、劃設；嗣後嘉義縣政府雖曾核發 100 張浮筏式牡蠣養殖區劃漁業權執照，但期限屆滿 5 年後，該縣府以浮筏式牡蠣養殖具移動性，無法確認實際位置為由，未再核發；且針對此問題，農委會曾 43 次函催嘉義縣政府儘速辦理漁業權納管，現嘉義縣政府建議應由嘉義區漁會以專用漁業權納管，但此除與前揭計畫目標不符外，漁會亦無申請專用漁業權意願，致區劃漁業權範圍內之牡蠣養殖迄未納管。若遇災害，養殖業者之相關權益自無保障。
- 2、另據嘉義縣政府表示，浮筏式蚵棚養殖位置並不固定，會隨著養殖期程及避風需要拖移蚵棚，即並非常年在同一區位上，難以確認實際區位；且漁業權視為物權，準用「民法」有關不動產物權之規定，區劃漁業權具有繼承、讓與、抵押之權利，而專用漁業權之入漁權，僅有繼承及讓與之權利，沒有抵押權，因浮筏式牡蠣具非常年在同一位置養殖之特性，就物權而言，並不適用區劃

---

<sup>2</sup> 農委會依本院 107 年 3 月 12 日通知之查復資料。

漁業權納管（有抵押權），否則易造成海域使用權利之爭議；再者，區劃漁業權具漁場獨占使用權，完全排他使用，因浮筏式牡蠣養殖非終年固定於同一漁場（區劃海域），若以區劃漁業權管理，將減少海域相容使用之空間。基此，嘉義縣政府認為目前區劃漁業權範圍內之 5,794 棚浮筏式養殖牡蠣，應以「專用漁業權」納管較為適當，故雖已劃定 45 區之區劃漁業權，然迄今仍未核發執照、未予納管。

- 3、本院於詢問時，請漁業署及嘉義縣政府進一步說明，漁業署表示：「關於嘉義縣政府所稱因牡蠣養殖特性及管理技術層面問題，已多次說明浮筏式養殖以標誌航拍技術管理具可行性，亦即就管理層面而言，現行技術可以克服」等語。另嘉義縣政府表示：「95 年即開始辦理『區劃漁業權』，但技術及經驗上，有執行困難，因棚架並非終年固定於一定點，且區劃漁業權有土地使用權的概念，是準物權，每次核發效期為 5 年，具有排他性，但『專用漁業權』係屬大區域之管理，就海洋資源整體管理層面而言，海域是公用的，可漁撈亦可養殖，因此以『專用漁業權』管理較為恰當，目前積極洽商嘉義區漁會辦理，仍需持續與漁會溝通，惟在推動以『專用漁業權』管理之過程，需要中央政府的支持，理念需一致」等語。由上可徵，嘉義縣區劃漁業權範圍內之 5,794 棚浮筏式養殖牡蠣，迄今未能納管之主要癥結在於漁業署認為 93 及 95 年之相關補助計畫，已協助縣府劃定 45 區「之區劃漁業權」，故應儘速核發「區劃漁業權」執照以納管，惟嘉義縣政府則堅持應以「專用漁業權」納管，並強調希望農委會能予以支持。

(二)區劃漁業權範圍外：

- 1、區劃漁業權區範圍外之浮筏式養殖牡蠣計有 3,915 棚，其中位於布袋商港區外之 3,302 棚，迄未劃定區劃漁業權或專用漁業權，亦即均未加納管，嘉義縣政府表示<sup>3</sup>，目前朝專用漁業權方式納管，將持續與嘉義區漁會研商，俾利早日完成漁業權納管事宜，並引導布袋商港區內蚵棚遷移至合法區域內養殖。
- 2、另位於布袋商港區內之 613 棚牡蠣，此養殖行為係交通部於 87 年核定布袋商港前即已存在，前臺灣省政府業於 87 年 11 月 13 日針對當時嘉義區漁會專用漁業權區與布袋國內商港區域重疊部分公告撤銷，並於同年 12 月 14 日核定並公告布袋國內商港區域範圍在案，故依「商港法」第 36 條第 1 項第 2 款規定，商港區域範圍內，不得為養殖及採捕水產動、植物，包括浮筏式牡蠣養殖。就此問題，交通部航港局與嘉義縣政府研討經過及結果如下：
  - (1)106 年 1 月 5 日召開「布袋商港區域調整及未來發展相關事宜研商會議」，決議為考量商港區域調整涉及布袋港整體規劃與營運發展，且嘉義縣政府就該港未來擴大客運及觀光發展仍有高度期待，爰維持現有港區範圍。
  - (2)106 年 8 月 9 日召開「布袋商港未來發展與嘉義縣政府協商事項」研商會議，並建請嘉義縣府輔導漁民至適合養殖之區域，避免影響船舶航行安全及港區發展。嘉義縣政府於會中表示，將加強宣導及協調牡蠣養殖戶，不得於商港港區範圍內及航道上養殖牡蠣，及請養殖戶

---

<sup>3</sup> 嘉義縣政府依本院 107 年 3 月 12 日通知之查復資料。

落實蚵棚回收，避免影響船舶航行安全及蚵棚漂流問題。

- 3、至於嘉義縣政府就此問題之處理，查該縣府曾於106年9月4日以府農於字第1060178208號函嘉義縣東石鄉公所、布袋鎮公所、嘉義區漁會及嘉義縣牡蠣養殖產銷協會宣導，不得於商港區(含航道)養殖浮筏式蚵棚，以免造成航安事故；且該縣府亦查復本院表示<sup>4</sup>，將持續向漁民宣導不得在布袋商港區海域內從事牡蠣養殖行為，避免遭受權責機關航港局裁處。
- 4、惟查目前布袋商港區內之牡蠣養殖行為仍違法存在，交通部考量牡蠣養殖係地方重要漁業產業，攸關漁民重要生計，除持續與嘉義縣政府溝通外，實際處理方面，則是在遇有影響港區航道情形時，臺灣港務股份有限公司會依「商港法」第13條規定予以拖離、清除。

綜上，我國西部沿海之浮筏式牡蠣養殖近5成未依法納管，其中以嘉義縣內全數9,709棚未納管情形最為嚴重，嘉義縣政府於93年及95年雖曾接受行政院農業委員會補助辦理浮筏式牡蠣養殖之區劃漁業權劃設及管理等相關計畫，且已完成45區劃漁業權區指界及劃設，惟嗣後規劃改以專用漁業權納管，故未予核發該區區劃漁業權執照，先後雖經農委會43次致函，惟該範圍內之5,794棚養殖牡蠣終未納管；另區劃漁業權外之3,915浮筏式養殖牡蠣，包括位於布袋商港區內之613棚，亦迄未劃定漁業權或未輔導遷移至合法養殖區域，核有怠失。

---

<sup>4</sup> 嘉義縣政府依本院107年3月12日通知之查復資料。

綜上所述，嘉義縣政府長期延宕轄內浮筏式牡蠣養殖納管作業，核有違失，爰依「憲法」第 97 條第 1 項及監察法第 24 條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：陳小紅委員、方萬富委員、林雅鋒委員