

調 查 意 見

壹、案由：有關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、陸上魚塭設置等未臻妥適等情案。

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、陸上魚塭設置等未臻妥適』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(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，茲臚列調查意見如下：

- 一、我國西部沿海之浮筏式牡蠣養殖近5成未依法納管，其中雲林縣計1,350棚，因位於工業區範圍內，目前土地使用雖尚符合規定，惟迄未依「漁業法」相關規定納管，而經濟部工業局對於雲林縣政府提出有關工業區之開發期程先行公告周知之訴求，未能明確允否；另嘉義縣內全數9,709棚浮筏式牡蠣養殖均未納

管，癥結在於嘉義縣政府堅持應以專用漁業權納管，惟農委會認為前已協助劃定45區劃漁業權區，故應續以區劃漁業權納管；且位於布袋商港區內之牡蠣養殖，交通部商港局表明違反「商港法」相關規定，建請嘉義縣政府輔導漁民移至適合養殖區域，惟嘉義縣政府僅能消極宣導，未採積極應變措施。是上開問題，凸顯農委會、經濟部工業局等中央主管機關，各囿於本位思維，欠缺積極橫向聯繫解決問題意志，且農委會與雲林縣政府及嘉義縣政府協調未妥，意見分歧、缺乏共識，致長期延宕納管作業，均亟待檢討改善，其中嘉義縣未納管情節嚴重，核有怠失。

- (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(下同)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¹，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、臺南市政府簡報，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9,318棚，惟依「漁業法」或自

¹ 審計部106年11月24日台審部字第1060013750號函。

治條例實質納管者僅9,909棚，納管率僅46.85%，詳如表18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表

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 ^註	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)關於雲林縣浮筏式牡蠣養殖納管率僅有36.4%一節，查雲林縣浮筏式養殖牡蠣計2,121棚，其中771棚係以專用漁業權納管，剩餘1,350棚全數位於經濟部工業局雲林離島基礎式工業區(下稱雲林離島工業區)範圍內，因該海域土地劃設為工業區並報編登陸為國有土地，土地管理使用權限為經濟部，因此雲林縣政府無法納管。據經濟部工業局查復²略以，雲林離島工業區於報編前已確認雲林縣政府於該工業區海域並無漁業權劃設，行政院乃於80年6月核准工業區編定，該工業區採分期分區開發，屬於前期開發之麥寮區、新興區範圍內養殖物，均已於施工前完成養殖物補償與清除，至於尚未開發之四湖區，因尚無大面積產業用地需求，經行政院94年同意停止開發，四湖區土地已劃定使用分區為「工業區」，現使用地編定為「農牧用地」，依「非

² 經濟部工業局107年3月7日工地字第10700128460號函。

都市土地使用管制規則」第8條第1項規定：「土地使用編定後，其原有使用或原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用。……」故四湖區範圍內現況之牡蠣養殖行為，因於工業區編定前即已存在，是得為從來之使用。惟雲林縣政府農業處林慧如處長於本院詢問時表示：「雖養殖行為得為從來之使用，但農委會不會再補助或興建公共設施，漁民只好獨立作戰，且四湖區的開發因不具確定性，故影響漁民養殖之規劃及權益，建議工業區的開發規劃期程，應及早公告周知」等語。針對此問題，經濟部工業局游振偉副局長表示：「會視未來情勢發展作機動檢討³」。審諸上情，雲林縣1,350棚(占率達63.65%)浮筏式養殖牡蠣，因位於雲林離島工業區範圍內，按「非都市土地使用管制規則」相關規定，目前得為從來之使用，然該工業區一旦進行開發，便不容許牡蠣養殖，至於開發期程規劃是否可先行公告周知，經濟部工業局並未明確允否，是以該區的牡蠣養殖行為，在土地之使用上，雖尚符合規定，惟仍屬未依「漁業法」納管者，漁民除未能具備漁業天然災害災情救助資格外，尚須面對因應工業區之開發而得隨時被撤除之不確定疑慮。

(五)至於嘉義縣浮筏式牡蠣養殖納管問題，該縣計有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

³ 經濟部工業局於約詢時表達之立場為：已編列「工業區」之土地若經撤銷，未來再徵收的困難極高；基於現階段相關基礎產業已無大規模工業區之迫切需求等考量，四湖區短期內開發之可能似微乎其微(惟雲林縣政府期待十分肯定之決策)。

表19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
布袋商港範圍外	3,302	0
布袋商港範圍內	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：

1、區劃漁業權範圍內：

- (1) 據農委會查復表示⁴，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

⁴ 農委會依本院107年3月12日通知之查復資料。

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，難以確認實際位置；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。

2、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⁵，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，

⁵ 嘉義縣政府依本院107年3月12日通知之查復資料。

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，不得於商港範圍(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⁶，將持續向漁民宣導不得在布袋商港範圍海域內從事牡蠣養

⁶ 嘉義縣政府依本院107年3月12日通知之查復資料。

殖行為，避免遭受權責機關航港局裁處。

- (4) 惟查目前布袋商港範圍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。

據上，嘉義縣政府因農委會93及95年相關補助計畫，已完成45區劃漁業權區之劃定，但嘉義縣政府迄未核發執照，致區劃漁業權範圍內之牡蠣養殖終未納管。另區劃漁業權外之3,915浮筏式養殖牡蠣中，位於布袋商港區外者(3,302棚)，迄未劃定區劃漁業權或專用漁業權，亦即均未納管；至於布袋商港區內之613棚牡蠣養殖，違反「商港法」第36條第1項第2款規定，惟迄今養殖行為依然存在。

- (六) 綜上，我國西部沿海之浮筏式牡蠣養殖近5成未依法納管，其中雲林縣計1,350棚，因位於工業區範圍內，目前土地使用雖尚符規定，惟迄未依「漁業法」相關規定納管，且經濟部工業局對於雲林縣政府提出有關工業區之開發期程先行公告周知之訴求，未能明確允否；另嘉義縣內全數9,709棚浮筏式牡蠣養殖均未納管，癥結在於嘉義縣政府堅持認應以專用漁業權納管為宜，由農委會核定執照及管理，惟農委會認為前已補助該縣府辦理區劃漁業權相關規劃，且已協助劃定45區劃漁業權區，故應續以區劃漁業權納管為宜；且位於布袋商港範圍內之牡蠣養殖，交通部商港局表明違反「商港法」相關規定，建請嘉義縣政府輔導漁民移至適合養殖區域，然嘉義縣政府僅消極宣導，未採積極應變措施。由上可徵，雲林縣及嘉義縣內浮筏式養殖牡蠣未依法納

管，嘉義縣情況尤其嚴重，凸顯農委會、經濟部工業局等中央主管機關，各囿於本位主義，欠缺積極橫向聯繫力求解決問題，且又與雲林縣政府及嘉義縣政府協調不力，意見分歧且缺乏共識，致長期延宕納管作業，均亟待檢討改善，其中嘉義縣未納管情節嚴重，核有怠失。

二、為避免內陸魚塭養殖業者抽取地下水，漁業署近年採取建置海水統籌供應系統等措施，輔導及發展海水養殖漁業，此舉雖降低魚塭地下水使用量，惟海水養殖存有各層面之技術問題，且飼養成本偏高，業者又需突破行銷困境，凡此均有待農委會正視並研謀具體解決對策暨健全配套方案。

(一)據審計部函報⁷，依漁業署提供104年航拍繪製之陸上養殖魚塭圖，運用地理資訊系統（Geographic Information System, GIS）軟體以資料屬性連結全國地籍圖資，產製陸上養殖魚塭地籍圖（非建物）分析發現，計有27,086口魚塭，位於特定農業區之農牧用地內，再據經濟部提供截至104年已調查之全國228,814筆地下水井資料，套疊上開位於特定農業區農牧用地之養殖魚塭範圍5公尺內設有地下水井者，計有1,168口魚塭，其中甚有198口魚塭位於嚴重地層下陷區域，恐有因抽取地下水而加劇地層下陷之虞。

(二)查行政院於100年8月16日核定「雲彰地區地層下陷具體解決方案暨行動計畫」，計畫執行期間為100年至109年，規劃提出具體可行措施計32項，其中漁

⁷ 審計部106年11月24日台審部字第1060013750號函。

業署負責具體可行措施計有4項，據農委會查復⁸，截至106年底止，該署4項計畫使雲彰地區養殖用水減抽地下水量達2,005.57公噸，各項工作內容及執行成果如下：

- 1、完成雲林下崙養殖區海水統籌供應系統：藉由完成統籌供應系統機電工程，持續在下崙養殖漁業區推廣海水養殖，以減少地下水抽用。辦理成果包括於100年減抽70萬噸、101年減抽71.56萬噸、102年減抽71.6萬噸、103年減抽67萬噸、104年減抽73.16萬噸、105年減抽60.64萬噸、106年減抽54.4萬噸，100至106年總計減抽468.33萬噸。
- 2、完成雲林縣水井區海水進水系統工程及下湖口養殖區供排水系統環境改善工程，另加強養殖生產及魚塭集中區(非屬養殖生產區)養殖海水改善，協助改善公共排水設施發展鹹水養殖：藉由養殖區供排水系統環境改善工程，持續在水井養殖漁業生產區、下湖口相關養殖漁業生產區或魚塭集中區推廣海水養殖，以減少抽用地下水。辦理成果包括於100年減抽62.37萬噸、101年減抽72.76萬噸、102年減抽79.2萬噸、103年減抽88.7萬噸、104年減抽77.56萬噸、105年減抽78.76萬噸、106年減抽61.59萬噸，100至106年總計減抽520.94萬噸。
- 3、研議利用水利單位所設之滯洪池水源，經處理後循環供鄰近區域淡水使用：藉由植梧滯洪池供應養殖區之淡水使用規劃，雲林縣政府以植梧滯洪池水引流至大排供養殖生產區用水，以減少地下

⁸ 農委會依本院107年3月12日通知之查復資料。

水抽用。辦理成果：106年度已輔導下湖口養殖漁業生產區養殖戶利用宜梧滯洪池之水源計18.0公頃，減抽水量31.6萬噸；100至106年總計減抽47萬噸。

- 4、加強雲彰地區循環水養殖技術推廣120公頃，並輔導改善養殖技術與用水習慣，或將農漁牧綜合經營農地回歸畜牧使用，如以調查訪問及水錶量測推估魚塭減抽地下水量，減抽水量101年19萬噸、102年115.9萬噸、103年146萬噸、104年166.8萬噸、105年221.3萬噸，101至105年總計減抽669萬噸。106年已推廣雲林縣、彰化縣循環水養殖設施面積13.8公頃，另以有無循環水調查，循環水節水效率為1.89萬立方公尺/公頃/年，故新增節水量為300.3萬噸，101至106年推廣面積共計79.1公頃，總計減抽969.3萬噸。

- (三)查截至106年底止，國內魚塭口數計99,785口，面積計40,930.51公頃，至各縣市之狀況，若以面積而論，以臺南市居冠，其轄內魚塭面積計13,920.50公頃，占全國魚塭總面積之34%，其次為雲林縣之5,892.55公頃，再其次為5,555.12公頃，詳如表20所示。

表3 國內陸上魚塭口數及面積

縣市別	魚塭口數	面積（公頃）
總計	99,785	40,935.58
臺南市	22,885	13,920.50
雲林縣	13,060	5,892.55
嘉義縣	13,202	5,555.12
屏東縣	22,439	4,765.56
高雄市	11,434	3,638.95
彰化縣	7,324	2,909.53

桃園市	1,788	2,265.67
花蓮縣	2,096	734.94
宜蘭縣	2,503	447.87
新竹縣	275	291.08
其他	2779	508.74

註：統計至106年12月底止。

資料來源：漁業署。

至於養殖魚塭地下水使用量，據農委會查復，97至105年各年度推估各縣市養殖漁業地下水使用量，詳如表21所示。由該表得知，97至105年地下水使用量呈逐年減少趨勢，各年度分別為1,015,397、944,646、879,387、864,052、850,596、822,772、791,879、706,706及701,706公噸，而內陸養殖魚塭面積最大之臺南市，其地下水使用量自97年之169,806公噸，下降至105年之116,319公噸，減少3成左右，另雲林縣地下水使用量自97年之114,753公噸，下降至105年之72,690公噸，約減少3成6左右，顯見藉由漁業署建置海水養殖供應系統等措施，國內近年養殖漁業地下水使用量確已降低。

表4 各縣市之養殖漁業地下水推估使用量
97至105年度

單位：公噸/年

年度 縣市別	97年	98年	99年	100年	101年	102年	103年	104年	105年
宜蘭縣	4,467	4,302	6,573	6,009	5,394	4,614	5,469	5,343	6,405
彰化縣	219,646	215,747	174,455	157,829	157,021	153,566	144,660	111,154	104,142
雲林縣	114,753	57,971	96,430	87,569	83,272	77,659	75,877	64,573	72,690
嘉義縣	158,534	194,738	132,730	116,476	116,993	124,441	123,566	124,154	114,385
臺南市 ^註	169,806	165,731	25,433	188,687	167,714	151,195	127,884	116,238	116,319
高雄市	84,484	84,538	75,864	101,590	87,588	94,255	89,144	92,267	84,531
屏東縣	212,185	193,346	178,733	182,827	185,749	182,498	177,870	171,896	180,277
花蓮縣	34,791	9,318	8,935	7,685	7,824	11,550	11,018	11,100	11,148
其他	16,732	18,954	17,386	15,380	39,042	22,995	36,391	9,981	11,808

合計	1,015,397	944,646	879,387	864,052	850,596	822,772	791,879	706,706	701,706
----	-----------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

註：原臺南縣及臺南市之資料，合併呈現。

資料來源：農委會。

- (四)惟本院於赴臺南及宜蘭地區履勘瞭解漁業養殖實況過程中，得知海水養殖存有各層面之技術問題，且所需成本亦高，首先為各水產動物之耐鹽度品種之選擇，再者為飼養過程中需克服生長緩慢或病毒等之技術問題，續有池中生態平衡變化之影響，最後為產品價格偏高之行銷困境等；且部分業者表示，政府雖提倡海水養殖，但仍有使用淡水之需求，故仍會抽地下水補足，只是會儘量少抽一點等語。關於海水養殖之可行性及輔導推廣問題，漁業署林國平副署長於本院約詢時表示：「過去養殖業者可能會抽取地下水，故發展海水養殖漁業，而海水養殖可能會產生生態影響及其他技術問題，但是沿海地區地勢較為低窪，適合其他農業發展之項目及範圍有限，會盡力輔導，另海水的使用，有建設統籌供應系統，需收取使用費用，已有管理制度」等語。
- (五)綜上，為避免內陸魚塭養殖業者抽取地下水，漁業署近年採取建置海水統籌供應系統等措施，輔導及發展海水養殖漁業，此舉雖可降低魚塭地下水使用量，惟海水養殖存有各層面之技術問題，且飼養成本偏高，業者又需突破行銷困境，凡此均有待農委會正視並研謀具體解決方案，以健全整體配套措施。

三、聯合國糧食農業組織 (Food and Agriculture Organization；以下簡稱FAO) 報告指出養殖漁業供給人類直接食用的總量，在2014年已正式超過捕撈漁

業且持續快速成長，然國內部分縣市對養殖魚塭迄未訂立水源取得相關規定；又國內魚塭養殖仍有3成5左右未取得養殖登記，不利各地區養殖漁業發展之整體規劃；另未建立漁業從業者之整體資料，難據以進行全盤政策規劃，農委會應正視此一現象並協同地方政府檢討改進。

- (一)依「漁業法」第69條第1項規定：「陸上魚塭養殖漁業之登記及管理規則，由直轄市、縣(市)主管機關定之。」而對於農業設施容許之使用，「農業發展條例」第8條之1授權訂定之「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」第21條規定略以：「水產養殖設施分為下列各類：一、室外水產養殖生產設施：……。二、室內水產養殖生產設施：……。三、水產養殖管理設施：……。四、自產水產品集貨包裝處理設施：……。五、其他水產養殖設施：……。前項各類設施之許可使用細目，應符合附表四相關規定。」
- (二)據聯合國糧食農業組織(FAO)漁業及水產養殖部發布2016年世界漁業和水產養殖狀況報告指出：「2014年全球養殖漁業消費總量首次超過野生捕撈魚類消費總量。」報告預測到2021年時，水產養殖業將成為魚肉消費的主要來源。亦即，捕撈漁業產量未來將無法滿足全球所需，又養殖漁業供給人類直接食用的總量，在2014年已正式超過捕撈漁業，且持續快速成長。再據漁業署105年漁業統計年報統計近5年各漁業生產量：遠洋漁業產量約介於58.4萬至89.9萬公噸間。產量次之者為養殖漁業，產量約在25.5萬至34.7萬公噸間。近海漁業產量約12.5萬至14.8萬公噸；沿岸漁業產量約2.5萬至3.3萬公噸。說明我國養殖漁業之產量僅次於遠

洋漁業產量，位居第二。

- (三)然據審計部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」等情案之審核，針對陸上魚塢養殖之審核意見略以：「據漁業署101至105年度漁業統計年報公布之內陸養殖面積統計資料，全臺養殖面積約3萬3,935公頃，除臺北市及連江縣外，皆有內陸養殖魚塢，並已分別訂立陸上魚塢養殖漁業登記及管理要點，以保障漁民權益及管理所轄陸上養殖魚塢。惟其中臺南市、雲林縣、嘉義縣、屏東縣及澎湖縣等5市縣，對養殖魚塢水源使用皆未訂立應取得水權執照或魚塢水權登記證明、水利機關核發之水利建造物核准文件或其他合法用水證明文件等水源取得相關規定。」
- (四)經查各縣(市)政府核發102至106年養殖登記證統計詳如表22所示：

表5 各縣(市)政府養殖登記證核發統計
102至106年

養殖登記年度	現有魚塢面積(公頃)	養殖登記證面積(公頃)	非屬養殖登記證面積(公頃)	養殖登記證面積比率
102	42169.27	27608.22	19756.76	65.47%
103	41443.61	25566.56	15877.05	61.69%
104	41467.03	24668.73	16798.29	59.49%
105	41262.11	26791.49	14470.62	64.93%
106	40059.43	26054.65	14004.77	65.04%

資料來源：107年3月19日漁業署答詢書面資料。

由上可知，國內現有養殖魚塢仍有3成5左右未取得養殖登記，因此實際的養殖產量，推估應高於官方統計，而國內養殖漁業的產業貢獻，亦應高於

官方統計。

(五)次查養殖戶申請養殖漁業登記證其土地及水源使用應符合上開相關規範，目前養殖戶未取得養殖登記證原因包括養殖設施不符合土地使用分區及編定(工業區)及土地未申請土地使用許可；魚塭土地為共有養殖用地，因擁有人眾多，無法依「土地法」規定取得過半數以上共有人同意書；淡水水源不足且經水利主管機關劃設地下水管制區，合法用水證明文件(地下水權、地面水權)取得不易；公(國)有地承租權取得不易等。因此，農委會考量養殖使用(含觀賞魚繁殖)為農業使用，也是重要農產業，且養殖水產物為我國糧食來源之一，於特定農業區以土地、水源及農業養殖技術從事農業生產行為屬農業範疇，與特定農業區須特別保護農業之原則尚無扞格，爰修正「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」於106年6月28日將既有已存在多年之魚塭納入管理輔導合法使用。農委會現階段雖已透過修法將陸上未取得登記之魚塭納入管理，然各縣市魚塭養殖長期處於未被納管之情形，並不利我國養殖漁業地區發展之規劃。

(六)再查漁業署近年重要施政計畫，包括：農業科技研究發展、農業特別收入基金、漁業管理、漁業發展、農業發展等項，其中實施內容涉及：養殖產業管理升級、養殖產業經營管理、漁村人力培育及在地組織運作……等漁業從業人員經營管理及培訓之政策規劃。另現階段漁業署對養殖青年給予之協助措施包括：教育訓練、陪伴輔導、建立網路電子平台及輔導協助漁村青年養殖漁民經營能力及提供產業設備補助……等措施。又本院請漁業署統計說明近5年(102年迄今)我國遠、近、沿海漁業及陸上養

殖從業者年齡分布情形一節，據該署說明：因遠洋、沿、近海及陸上養殖等從業者之年齡非屬公務統計資料，故無歷年統計資料；惟有關海洋漁業之從業者，可依漁管系統所登錄之船員基本資料顯示，至於養殖從業者之各項資料，則無等語。對此，漁業署林國平副署長於本院詢問時表示：漁業署投入海洋漁業較多，相關數據較完整，至於養殖業，主要由地方主管機關負責，但本署(指漁業署)目前委託高雄海洋科技大學研究漁家經濟，相關數據可陸續收集取得等語。是以，漁業署近年重要施政計畫涵括漁業從業人員經營管理及培訓，現階段亦有針對養殖青年給予之協助措施，然在缺乏漁業相關從業者各項之統計資料下，漁業署重要施政計畫及相關措施，難據以完全反映漁民之需求，以進行全盤政策規劃。

(七)據上所述，聯合國糧食農業組織(FAO)報告業指出養殖漁業供給人類直接食用的總量，在2014年已正式超過捕撈漁業且持續快速成長，然國內部分縣市對養殖魚塭迄未訂立水源取得相關規定，而國內魚塭養殖仍有3成5左右未取得養殖登記，不利各地區養殖漁業發展之整體規劃；又未建立漁業從業者之各項翔實資料庫，難據以進行全盤之政策規劃，農委會應正視此一課題並協同地方政府檢討改進。

四、現階段國內水產品產銷履歷之推動，礙於驗證法規未能納入其他機關或團體已定可行法規之彈性，致水產品產銷履歷通過驗證戶數及成長率低，漁業署允宜檢討納入現行其他機關或團體已定可行法規之彈性，祛除養殖戶或業者取得產銷履歷水產品質認證之障礙與疑慮。

- (一)按「產銷履歷農產品驗證管理辦法」第4條規定略以：「……加工階段：未納入臺灣良好農業規範（Taiwan Good Agriculture Practice，簡稱TGAP）範圍內之加工作業，其產品應以經產銷履歷驗證之農產品為主要原料，且符合食品良好作業規範（食品GMP）、優良農產品驗證管理辦法、ISO22000或有機農產品及有機農產加工品驗證管理法相關規定。」可知，申請產銷履歷加工廠驗證如未屬臺灣良好農業規範（TGAP）範圍內之加工作業，須符合食品良好作業規範（食品GMP）、優良農產品驗證管理辦法、ISO22000等之規定。
- (二)據審計部查核漁業署推廣產銷履歷之養殖水產品，該署推動養殖漁業產銷履歷驗證，累計已推廣32項水產養殖種類及加工廠。截至105年9月底止，全國通過產銷履歷驗證業者共計621戶，其中臺南市與雲林縣分別為159戶及175戶最多，合計334戶，占總通過戶之53.78%；惟較104年度676戶減少55戶，顯示部分養殖業者未持續參加產銷履歷驗證。又查據農委會前主任委員陳保基於101年產銷履歷後續推動策略會議曾指示：「各產業應訂出產銷履歷產品成長目標，且不少於15%」等語。漁業署通過產銷履歷驗證戶數，雖由102年度之579戶增至104年之676戶，惟105年度9月底已微幅下降至621戶，且各該年度之產銷履歷產品成長率皆未達原預設目標之15%，其中104年度成長率更僅占4%。
- (三)經查國內養殖戶欲申請水產品產銷履歷遇到的主要問題是：「即使養殖場已做到產銷履歷認證，但進一步製成加工品如魚排，若加工廠無產銷履歷認證，就無法取得產銷履歷認證標章。而加工廠只願接大量訂單，且加工廠認為申請產銷履歷認證需被

監督，負擔變大，導致現有產銷履歷認證的水產加工廠並不多。」對此，有養殖戶建議，政府既然推廣產銷履歷認證，應要讓產品容易上市被消費者購得，才有鼓勵更多養殖戶加入誘因，建立完整的產銷鏈。次查有加工廠負責人表示：畜產分切屠宰廠只要符合台灣良好農業規範（TGAP）作業標準，肉品加工廠只要取得HACCP、ISO 22000、CAS任一認證，即符合產銷履歷加工廠要求；但水產加工廠卻排除HACCP，若想做產銷履歷，要再多花二十萬申請ISO 22000認證。另指出：政府法規未整合，加工業者想做卻受限，希望儘速整合相關法規等語。顯示現階段國內水產品產銷履歷通過驗證戶數及成長率仍低之主要因素在於，無認證之加工廠願意進行水產品加工及現行水產履歷加工廠法規要求標準之相容性不夠多元。

（四）針對上開水產養殖端及其加工廠所遭遇之問題，農委會朝法規、輔導及行銷面，刻正辦理或規劃之改善措施如下：

- 1、法規面：考量衛生福利部103年針對水產食品業實施食品安全管制系統，須符合「食品安全管制系統」相關規定，且部分水產食品業為擴展國際外銷市場，取得符合歐美日等國際之HACCP認證資格，故農委會106年2月13日召開「產銷履歷農產品驗證管理辦法部分條文修正草案研商會議」，將HACCP、SQF等「食品安全衛生管理法」所定食品衛生安全管理系統驗證制度修正納入該管理辦法中，以增加產銷履歷水產品之加工生產量，並可提高市售產銷履歷水產品之品項多樣化及市占率。
- 2、輔導面：漁業署自106年度起，將驗證費用補助

比率全數提升至2/3，促使有意願者申請產銷履歷，減輕業者負擔。另陸續辦理養殖魚類、甲殼類、貝類及甲魚之臺灣良好農業規範(TGAP)修正，新增及整併TGAP品項，讓養殖漁民據以申辦並取得產銷履歷驗證。

3、行銷面：調整行銷策略，107年度將加強媒合及鼓勵通路業者優先採購產銷履歷水產品，增加後端消費市場宣導推廣，藉由後端市場需求量刺激前端生產量，帶動整體消費市場。

(五)綜上，現階段國內水產品產銷履歷之推動，礙於驗證法規未能納入其他機關或團體已定可行法規之彈性，致水產品產銷履歷通過驗證戶數及成長率偏低，漁業署允宜檢討納入現行其他機關或團體已定可行法規之彈性，降低養殖戶或業者取得產銷履歷水產品質認證之障礙。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見一，提案糾正嘉義縣政府；並函請行政院農業委員會、經濟部工業局、雲林縣政府檢討改進見復。
- 二、調查意見二至五，函請行政院農業委員會督同所屬檢討改進見復。
- 三、調查意見，函請審計部參考。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會、財政及經濟委員會聯席會議處理。

調查委員：陳小紅委員、方萬富委員、林雅鋒委員