

調 查 報 告

壹、案由：據訴，臺灣白海豚物種數量逐年遞減，據行政院農業委員會（下稱農委會）林務局辨認白海豚之個體數量之紀錄，由早年目擊82隻，至106年目擊68隻、107年58隻、108年50隻、109年僅目擊32隻，顯見白海豚保育績效不彰，問題嚴重。農委會於97年公告臺灣白海豚為保育類物種，然身為《野生動物保育法》中央主管機關，於管轄白海豚業務期間，遲未依法公告重要棲息環境或逕行劃定野生動物保護區，延宕多年毫無進展，待海洋委員會海洋保育署（下稱海保署）於107年成立，該業務移交海保署時，尚停留在預告階段。另，依《漁業法》第44條第4款公告之「臺灣地區拖網漁船禁漁區位置及有關限制事宜」中未滿50噸拖網漁船不得於距岸3浬內作業，然刺網及拖網漁撈活動卻持續危害距岸3浬臺灣白海豚之棲地、食物及生命安全，公權力不彰，令人堪憂。究自97年農委會公告臺灣白海豚為保育類物種後，主管機關及各相關單位之保育政策、研究計畫、棲地劃設等作為如何？是否有延宕、怠於執法等違失？均有深究之必要案。

貳、調查意見：

為瞭解臺灣西海岸日漸減少、被國際自然保育聯盟（IUCN）宣告為極度瀕危、亟需保育的白海豚之重要棲息環境之類別及範圍是否已依法公告，及政府相關機關採取之保育措施及執行情形等，案經函請海洋委員會（下稱海委會）及行政院農業委員會（下稱農委會）提供相關說明及卷證資料，並於民國（下同）111年4月25日、5月3日邀請中央研究院生物多樣性中心、成功大學水利海

洋工程學系、成功大學生命科學系、國立自然科學博物館、中央研究院生物多樣性中心、屏東科技大學野生動物保育研究所、臺灣蠻野心足生態協會等學校、環保團體之學者專家到院諮詢，5月4日再邀請離岸風力發電業者到院座談。為求慎重，111年10月13日再詢問海委會海洋保育署（下稱海保署）、國家海洋研究院、海委會海巡署、海委會海洋資源處，農委會林務局、農委會特有生物研究保育中心、農委會漁業署等機關人員，全案業調查竣事，茲將調查意見臚陳如下：

- 一、為保育臺灣西海岸日漸減少、被國際自然保育聯盟（IUCN）列為極度瀕危、亟需保育的中華白海豚，農委會於97年間依據「野生動物保育法」公告其為瀕臨絕種保育類野生動物，惟遲至103年4月間方預告「中華白海豚野生動物重要棲息環境之類別及範圍」，且自此延宕多年毫無進展，迄107年間海委會海保署成立，農委會將該業務移交海保署時，延宕達4年仍未完成公告劃設，嗣經海保署於109年7月間始完成公告劃設。農委會於管轄白海豚業務期間，遲未依法公告重要棲息環境或逕行劃定野生動物保護區，顯未善盡中央主管機關職責，相關行政作為顯有怠失，核有未當：

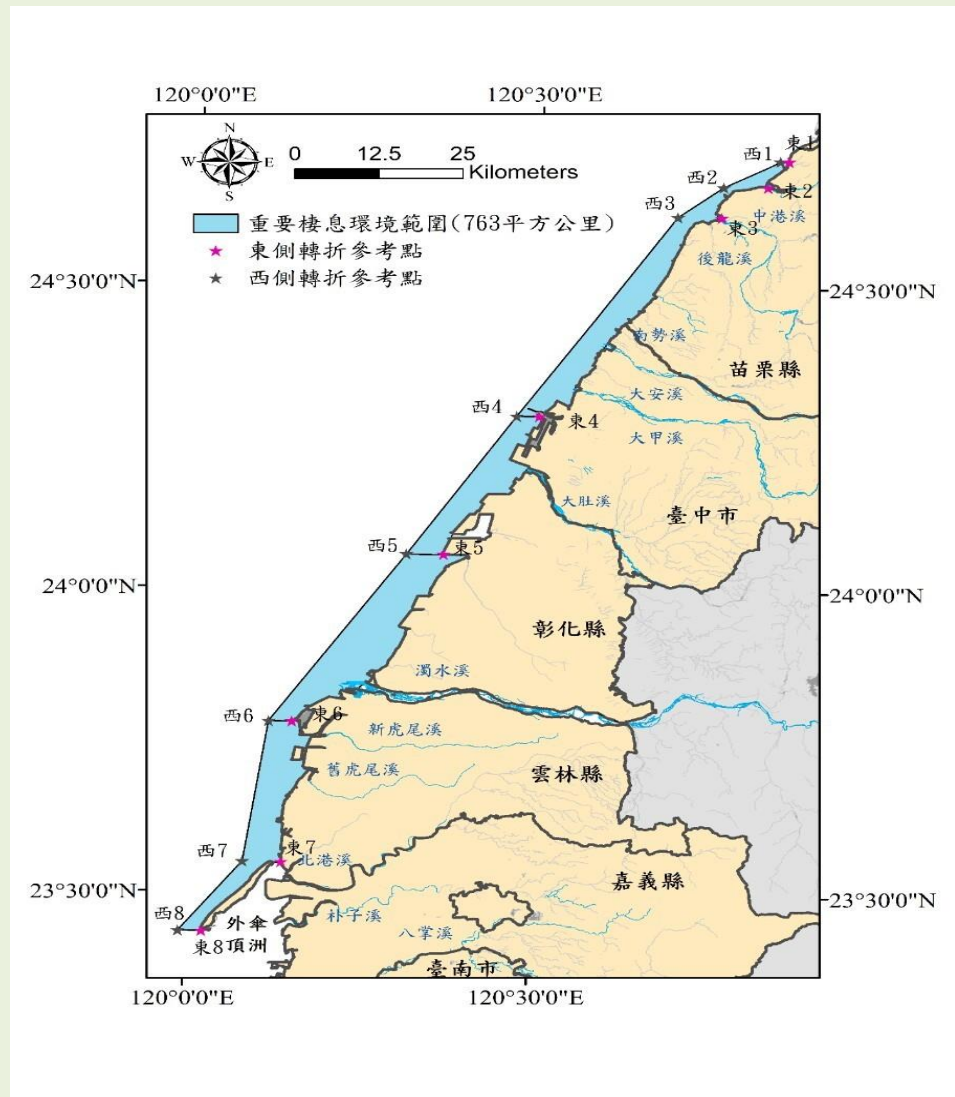
- （一）查農委會為保育臺灣西海岸日漸減少、被國際自然保育聯盟（International Union for Conservation of Nature, IUCN）宣告為極度瀕危、亟需的中華白海豚，前於97年間依據「野生動物保育法」公告其為瀕臨絕種保育類野生動物，並委託專家學者監測中華白海豚族群動態，評估其棲息熱點，並依據調查結果進行保護區域規劃後，經提送「農委會野生動物保育諮詢委員會」第8屆第1次委員會審議認可後，於101年1月修訂完成「中華白海豚野生動物重

要棲息環境」規劃草案，其類別為海洋與河口之複合型生態系，範圍含括苗栗縣、臺中市、彰化縣及雲林縣，總面積763平方公里，該會表示，規劃範圍包含已調查到的98%白海豚目擊點等語。

- (二)據農委會查復，自101年「中華白海豚野生動物重要棲息環境」規劃草案出爐後，該會即開始與漁民團體溝通說明公告重要棲息環境之必要性及其生態上之效益。然相關漁會與漁民均表達反對意見，認為重要棲息環境劃設後，恐進一步限縮在地漁民作業範圍或漁獲。該會於102年10月間將劃設前仍面臨之問題及因應對策彙整提報「農委會野生動物保育諮詢委員會」第9屆第1次委員會議審查後，修正「中華白海豚野生動物重要棲息環境規劃書」，並於103年4月間預告訂定「中華白海豚野生動物重要棲息環境之類別及範圍」，其類別為海洋生態系與河口生態系之複合型生態系；其範圍北起苗栗縣龍鳳港以北之森林公園沙灘，南邊界線為嘉義縣外傘頂洲西南端，西邊界線依中華白海豚在各區活動範圍之不同而以海岸線距岸1至3浬為基礎劃直斜線，東邊界線為海岸線距岸50公尺並包括主要河口，範圍共橫跨苗栗、臺中、彰化、雲林等4個直轄市、縣(市)。
- (三)續查103年5月前揭「中華白海豚野生動物重要棲息環境之類別及範圍」預告期滿後，漁民團體、環保團體及開發單位(經濟部、交通部、農委會漁業署)等各方意見分歧，包含：範圍訂定依據疑慮、擴大範圍確保中華白海豚族群存續、漁業相關利用行為限制、排除範圍內工業區等相關開發利用地避免妨礙國家整體經濟發展等無法形成共識，自此「中華白海豚野生動物重要棲息環境」劃設即延宕多年毫無進展。證諸農委會野生動物保育諮詢委員會於105

年2月間召開第10屆第1次委員會議決議：「『中華白海豚野生動物重要棲息環境』經委員會討論決議預告，期間已甚久。」可見一斑。嗣農委會（林務局及漁業署）雖於同年4月間請全國漁會協助辦理說明會，惟迄107年4月間海委會海保署成立將該業務移交該署時，延宕達4年仍未完成公告劃設，即有怠失。

- (四)再據海委會查復，依據行政院107年4月27日院臺規字第1070172574號公告，海洋野生動物保育之中央主管機關原為農委會，自107年4月28日起變更為海委會。有關中華白海豚野生動物重要棲息環境類別與範圍，農委會前於103年4月21日預告，惟迄海委會成立時尚未通過。為消弭各界對於中華白海豚重要棲息環境範圍劃設之疑慮，海委會成立後即投入白海豚保育相關調查及研究，廣納各界意見並加強溝通說明後，嗣於109年5月間預告「中華白海豚野生動物重要棲息環境之類別及範圍」，面積為763平方公里，範圍涉及苗栗、臺中、彰化、雲林等4縣市。於109年8月31日發布「中華白海豚野生動物重要棲息環境之類別及範圍」，並自109年9月1日生效（如圖）。該重要棲息環境包括苗栗、臺中、彰化、雲林等4個直轄市、縣（市），北起苗栗縣龍鳳港以北之森林公園沙灘；南邊界線為外傘頂洲西南端；西邊界線依中華白海豚在各區活動範圍之不同而以海岸線距岸1至3浬為基礎劃直斜線；東邊界線為海岸線距岸50公尺並包括主要河口。



中華白海豚野生動物重要棲息環境範圍示意圖

(五)審諸實情，農委會為保育臺灣西海岸日漸減少、被國際自然保育聯盟（IUCN）宣告為極度瀕危、亟需的中華白海豚，於97年間依據「野生動物保育法」公告其為瀕臨絕種保育類野生動物，惟遲至103年4月間方預告「中華白海豚野生動物重要棲息環境之類別及範圍」，惟因重要棲息環境範圍甚廣，事涉各項開發建設及既有利用行為競合議題、各方意見分歧，中華白海豚重要棲息環境範圍劃設自此延宕多年毫無進展。迄107年間海委會海保署成立，農委會將該業務移交海保署時，延宕達4年仍未完成公告劃

設，嗣經海保署於109年7月間始完成公告劃設。綜上可見，農委會於管轄白海豚業務期間，遲未依法公告重要棲息環境或逕行劃定野生動物保護區，顯未善盡中央主管機關職責，相關行政作為顯有怠失，核有未當。

二、棲息於臺灣西部海岸之中華白海豚已被國際自然保育聯盟（IUCN）列為極度瀕危（CR）物種，海委會所屬海保署雖已推動相關保育計畫進行棲地維護，執行減緩避忌措施及推動鯨豚觀察員制度，同時加強資訊公開及教育宣導等，惟近年調查發現中華白海豚族群數量已不及60隻且持續下降中，加上棲地破壞、水下噪音、廢水污染、食源減少及漁業誤捕等嚴峻威脅，已面臨滅絕，保育行動實刻不容緩。允應賡續加強相關調查研究及保育措施，期能有效保護中華白海豚，避免物種滅絕趨勢：

（一）按棲息於臺灣西部海岸之中華白海豚（別名：印太洋駝海豚、白鯪、媽祖魚、粉紅海豚）呈流線體型，背鰭基部寬大，部分海域的白海豚甚至有明顯隆起，因此又稱為駝海豚。幼年時期的中華白海豚體呈黑色，青年時期呈灰色，成年時則呈粉紅色，成年中華白海豚體長約2至2.6公尺，體重約達150至230公斤。白海豚壽命約40歲，雌性通常3年左右生1胎。白海豚群體通常為10隻以下的小群體活動，食物主要包含底棲的石首魚類（叫姑魚，白姑魚等）。中華白海豚主要分布在東印度洋至西南太平洋的熱帶與溫帶海域，包含中國、香港、馬來西亞、泰國等。在臺灣西部海域活動的白海豚族群，以新竹到臺南為主要的分布範圍（有時往南北延伸），此族群亦有建議為另一亞種（*S. c. taiwanensis*，也稱「臺灣白海豚」），主要居住在水深20公尺以淺的水域。

白海豚因壽命長而繁殖速度慢，且居住環境緊鄰陸地，而為高度利用沿近岸海域的物種，並仰賴河口進行攝食，受到各種人為活動與海岸開發的衝擊，致數量持續下降，已面臨滅絕。臺灣西部海域中華白海豚被國際自然保育聯盟(International Union for Conservation of Nature, IUCN)列為【極危】等級(CR)，保育需求刻不容緩¹。

(二)查據農委會、海保署 97 年至 111 年間對中華白海豚數量之調查結果，108 年間辨識出 47 隻個體(含幼體 5 至 8 隻);109 年間辨識出 32 隻個體，幼體 5 群次;110 年辨識出 29 隻個體，並新增 3 隻幼豚個體，幼體 5 群次;111 年截至 9 月辨識出 30 隻個體，新增 1 隻青年個體，另有幼體群 6 次，可辨識數量由 47 隻逐年降至 30 隻。海保署則查復，108 至 111 年間總調查有效努力里程達 9,282 公里、總有效目擊群數 66 群，建立 68 隻中華白海豚個體資料庫²;該署及農委會歷年度調查區域及密度雖不盡相同，然皆顯示臺灣海域的白海豚數量皆很小，總數不到 100 隻，長期的追蹤調查顯示族群數量有下降趨勢，每年目擊的可辨識個體數有逐漸遞減趨勢。該署為擴大瞭解白海豚可能分布狀況，108 年起將白海豚調查範圍自新北市淡水漁港到臺南市安平漁港。近 3 年目擊數量相對穩定，推估族群成體數約 50 隻，惟從長期監測結果發現，族群數量有遞減趨

¹ 參考資料來源：海保署網站

(https://www.oca.gov.tw/ch/home.jsp?id=289&parentpath=0,5&mcustomize=ocamaritime_view.jsp&dataserno=202103160010)。

² 白海豚資料庫公開網頁連結：

<https://www.oca.gov.tw/userfiles/A47020000A/files/2020%E5%B9%B4%E7%99%BD%E6%B5%B7%E8%B1%9A%E8%B3%87%E6%96%99%E5%BA%AB001.pdf>。相關研究報告可參考海保署網站。

勢。該署後續將持續追蹤白海豚體表特徵與體色變化，以掌握族群動態與數量變化等語。綜上可見，棲息於臺灣西部海岸之中華白海豚已被國際自然保育聯盟（IUCN）列為極度瀕危（CR）物種，近年調查發現族群數量已不及 60 隻且持續下降中，已面臨滅絕，保育需求實已刻不容緩。

- (三) 據海委會查復，影響白海豚群數量變動因素包括：漁業誤捕衝擊、水下噪音衝擊、廢污水排放及海水酸化衝擊、棲地破壞及族群分隔等。該會對於中華白海豚之保育工作，不僅限於物種本身，亦包含相關棲地環境保護。該會海保署已於 108 年 7 月及 12 月間邀集經濟部(工業局、能源局)、交通部航港局、環保署、農委會漁業署、中部地區各縣市政府等政府機關及中油、臺電等開發單位，召開兩次「白海豚保育跨部會分工會議」，採取之臺灣海域白海豚保育作包括：1. 劃設重要棲息環境：109 年 8 月 31 日發布「中華白海豚野生動物重要棲息環境之類別及範圍」；2. 擬定保育計畫：海保署自 108 年起召開多次白海豚保育專家諮詢會議及跨部會分工會議，於 110 年 6 月發布「臺灣白海豚保育計畫」，集結各機關單位專業及能量，達到保育復育白海豚族群目標；3. 相關專家諮詢及研商會議：110 年 5 月海保署成立「白海豚專家諮詢小組」，小組成員 16 人，定期研商白海豚族群監測研究、調查項目相關事項之諮詢及建議。111 年 8 月間海保署召開「白海豚優先復育行動平臺會議」，邀集涉及白海豚潛在生存區域之 32 個公民營機關(構)及漁民組織展開工作檢討，期逐步達成保育白海豚目標等。該署並推動及執行：定期監測海域環境品質、清除海洋廢棄物及查緝污染、推動「鯨豚觀察員」制度、設置「海

洋保育巡查員」、監督離岸風力發電計畫環評承諾事項、減緩離岸風機衝擊、監測及管制水下噪音、取締違法漁業項、訂定意外捕獲海洋保育類野生動物處置原則及回報機制，及推廣安裝鯨豚忌避措施-小型音波器(pinger)，並自鯨豚較多的東海岸先行，以降低鯨豚(白海豚)之意外捕獲機率等，經查尚屬有據。

(四)然據本院諮詢之專家學者表示：「中華白海豚極度瀕危走向滅絕，數量100隻以下族群存續堪慮，60隻為基點，20年內降到20隻。每年死超過1隻，百年內消失，功能性滅絕。目前還在採取減輕措施並無實益，只是少得比較慢，應該是零損失」、「白海豚食源減少，89年至111年擱淺12隻，只有2隻胃袋中有食物。應該要做棲地保護，淡水、海洋交會區應好好保護」、「讓漁民願意公布和通報漁業混獲(誤捕白海豚)必須推動，和取得他們的信任」、「白海豚持續減少是事實，復育團隊技術能力不足，應該檢視復育團隊和尋找國際專家協助」等，再證棲息於臺灣西部海岸之中華白海豚已趨於滅絕，未來若真滅絕，不僅與當前國際維護生態多樣性及保育原則未合，並有影響我國國際生態保育形象之虞，海保署雖已採取相關保育措施，惟仍力有未逮，允應賡續加強檢討策進。

(五)綜上，棲息於臺灣西部海岸之中華白海豚已被國際自然保育聯盟(IUCN)列為極度瀕危(CR)物種，海洋保育署雖已推動相關保育計畫進行棲地維護，執行減緩避忌措施及推動鯨豚觀察員制度，同時加強資訊公開及教育宣導等，惟近年調查發現中華白海豚族群數量已不及60隻且持續下降中，加上棲地破壞、水下噪音、廢水污染、食源減少及漁業誤捕

等嚴峻威脅，已面臨滅絕，保育行動實刻不容緩。

海委會允應賡續加強相關調查研究及保育措施，期能有效保護中華白海豚，避免物種滅絕趨勢。

三、查農委會依「漁業法」第44條公告「臺灣地區拖網漁船禁漁區位置及有關限制事宜」，業明定禁止拖網漁船於距岸3浬內拖曳網具作業或投網、揚網，「海岸巡防法」第3條則已規定海岸巡防機關執行漁業巡護及漁業資源之維護事項，然仍有環保團體陳情刺網及拖網漁撈活動，持續危害距岸3浬中華白海豚之棲地、食物及生命安全；又農委會雖稱已建立臺灣生物多樣性網絡及資訊聯盟，惟民眾查知瞭解中華白海豚相關生物觀測資料仍欠便利及明確，致有無從查知其生態資訊之陳訴等，均有未盡周延之處，農委會與海委會允應依法本於權責會同檢討妥處，俾有效避免漁業危害白海豚情事，並達加強資訊公開及保育教育宣導之目的：

(一)依據「漁業法」第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」，同法第44條規定：「主管機關為資源管理及漁業結構調整，得以公告規定左列事項：……三、漁具、漁法之限制或禁止。四、漁區、漁期之限制或禁止。……」，準此，主管機關為資源管理，得以公告「漁區」、「漁期」等之限制或禁止事項，爰農委會依據「漁業法」第44條規定，於106年3月間公告「拖網漁船禁漁區位置及有關限制事宜」，其第2條規定：「漁業人經營拖網漁業及漁業從業人從事拖網漁業作業，應遵守下列禁漁區位置及有關限制事宜規定：(一)禁止拖網漁船於距岸3浬內拖曳網具作業或投網、揚網。(二)禁止總噸位50以上拖網漁船於距岸12浬

內拖曳網具作業或投網、揚網。」明定禁漁區範圍及違規之構成要件（漁船於禁漁區拖曳網具或投網、揚網即符合違規），另「漁業法」第 54 條³則規定，主管機關為保障漁業安全及維持漁區秩序，應配置巡護船隊，實施巡緝及護漁工作，並依法核處違法案件。另海委會所屬海巡署則依據「海岸巡防法」第 3 條第 7 項第 3 款⁴規定，協助執行違反「拖網漁船禁漁區位置及有關限制事宜」之取締工作。當海巡署接獲通報或海上巡弋發現漁民違規拖網行為時，即依職權予以取締、蒐證，並將相關事證函送漁政主管機關（農委會漁業署）調查裁處等。是以，對於臺灣沿近岸非法漁業行為查處之相關法令及權責機關實為明確。農委會並查復，該會於 106 年 1 月間修正發布「漁船建造許可及漁業證照核發準則」，對於刺網漁船進行總量管理，不再新增核發刺網漁業執照；110 年 1 月間再公告「刺網漁業漁具標示措施」推動刺網實名制，透過網具溯源追蹤管理機制，讓漁業人將帶出海的漁具帶回港，若於海上漁具流失則要通報等語。

（二）然據環保團體陳訴，在臺灣西部沿海近岸棲息活動、瀕臨滅絕之中華白海豚，為高度利用沿近岸海域的物種，然國內刺網及拖網漁撈活動，持續危害距岸 3 哩中華白海豚之棲地、食物及生命安全，公權力不彰堪憂等。對此農委會查復略以，該會漁業署自 99 年起與海委會海巡署（原前行政院海岸巡防署，107 年 4 月 28 日改制）共同執行「沿近海漁業

³ 漁業法第 54 條：「為保障漁業安全及維持漁區秩序，主管機關應辦理左列事項：……二、配置巡護船隊，實施救護、巡緝及護漁工作。……」

⁴ 海岸巡防法第 3 條：「海巡機關掌理下列事項：……七、執行事項：（三）漁業巡護及漁業資源之維護。……」

管理執法合作專案計畫」，加強沿近海及岸際非法漁業查核及取締，107年至111年9月經海委會查獲違反「拖網漁船禁漁區位置及有關限制事宜」禁止拖網漁船於距岸3浬內拖曳網具作業或投網、揚網之規定，並函送該會研處之案件共計133案。海巡署則查復，該署為執法機關，查處相關違規拖網案件時係以「漁船作業區域經緯度」及「作業漁具」等資料作為函送漁政主管機關之依據，違規拖網漁船進港後，海保署則實施檢查，並無漁業混獲、誤捕白海豚之紀錄等語。衡諸上情，農委會漁業署與海委會海巡署雖已本於權責依法共同加強沿近海及岸際非法漁業查核及取締，惟仍有公權力不彰致違法漁業持續危害距岸3浬中華白海豚之棲地、食物及生命安全之訴，難謂周妥，允應依法本於權責會同檢討妥處。

- (三)續查，關於環保團體陳訴無從查知白海豚相關生物觀測資料，農委會特有生物研究保育中心未依「環境基本法」第15條規定蒐集、調查及評估白海豚生態資訊及建立環境資訊系統一節，農委會查復如下：
- 1、基於政府行政分工與權責，海洋生態保育與海洋資源永續管理業務，屬海委會海保署負責執行；農委會特有生物研究保育中心負責的領域，主要為陸域及沿海濕地之野生動植物調查、研究、保育與教育。有關建立環境資訊系統，該會特有生物研究保育中心依循「生物多樣性公約」的精神，建立全國性生物多樣性資料流通平臺「臺灣生物多樣性網絡」(Taiwan Biodiversity Network, TBN) (<https://www.tbn.org.tw/>)。業已彙整超過1,000萬筆資料，內含動物、植物、真菌及原藻4個生物界，5萬多個分類群於臺灣的分布紀錄（包含白海豚

資料)，可於前揭平臺查詢、瀏覽與下載。

- 2、為有效整合政府資源、流通與共享，國內六大生物多樣性資料庫管理單位：農委會林務局、林業試驗所、特有生物研究保育中心、海委會海保署、內政部營建署及中央研究院生物多樣性研究中心，業於110年9月間正式成立「臺灣生物多樣性資訊聯盟 (Taiwan Biodiversity Information Alliance, TBIA)」，共同簽署合作協議，以「推動生物多樣性調查資料的開放、強化生物多樣性資料庫串連、構築生物多樣性資訊網絡合作平台、促進跨機關計畫合作與生物多樣性資訊技術交流、加強生物多樣性資訊可用性以支持保育決策」等作為共同理念與目標。TBIA亦於111年9月間擴增國立臺灣博物館與經濟部水利署兩位聯盟成員，透過跨機關資料庫合作，共同推動國內生物多樣性資料開放與共享⁵。至今已完成「生物多樣性敏感資料開放作業原則」及「生物多樣性領域資料標準」制訂工作，並賡續進行「TBIA入口網 (<https://tbiadata.tw>)」建置工作，完成後將可提供國內各界一站式的生物多樣性資訊共通查詢平台服務，預計於112年底前正式上線使用。
- 3、目前白海豚相關生物觀測資料，可從臺灣生物多樣性資訊聯盟 (TBIA) 的夥伴單位海保署的「海洋保育資料倉儲系統 (https://iocean.oca.gov.tw/oca_datahub/)」以「政府資料開放授權條款—第1版」的開放資料授權條款查知。刻正規劃匯整至前揭「TBIA入口網」上；另臺灣生物多樣性網絡 (TBN) 刻正規劃將海保署

⁵ 相關報導請參考：<https://reurl.cc/rROW5E>。

開放的資料彙整至該平台網站，預定於111年12月底前匯入供各界查知。

綜上，農委會雖已建置「臺灣生物多樣性網絡」及會同國內六大生物多樣性資料庫管理單位成立「臺灣生物多樣性資訊聯盟」(TBIA)，並賡續建置「TBIA入口網 (<https://tbiadata.tw>)」建置工作中，惟民眾查知瞭解中華白海豚相關生物觀測資料仍未臻便利及明確，允應賡續妥處策進，以達到加強資訊公開及保育教育宣導之目的。

(四)綜上，農委會依「漁業法」第44條公告之「臺灣地區拖網漁船禁漁區位置及有關限制事宜」，業明定禁止拖網漁船於距岸3浬內拖曳網具作業或投網、揚網，「海岸巡防法」第3條則已規定，海岸巡防機關執行漁業巡護及漁業資源之維護事項，然仍屢有環保團體陳情刺網及拖網漁撈活動，持續危害距岸3浬中華白海豚之棲地、食物及生命安全；又農委會雖稱已建立臺灣生物多樣性網絡及資訊聯盟，惟對於民眾查知瞭解中華白海豚相關生物觀測資料仍未臻便利及明確，致有無從查知其生態資訊之陳訴等，均有未臻周延之處，農委會與海委會允應依法本於權責會同檢討妥處，俾有效避免漁業危害白海豚情事，並達加強資訊公開及保育教育宣導之目的。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一函請行政院農業委員會檢討見復。
- 二、調查意見二函請海洋委員會檢討妥處見復。
- 三、調查意見三函請行政院農業委員會、海洋委員會會同
檢討妥處見復。
- 四、調查意見函復陳訴人。
- 五、調查意見上網公布。

調查委員：田秋堃

趙永清

中 華 民 國 1 1 2 年 1 月 1 7 日