



監察院

REPUBLIC OF
CHINA
(TAIWAN)

THE CONTROL YUAN

113年12月5日內政及族群委員會

據審計部111年度中央政府總決算審核報告，內政部依據濕地保育法劃設42處國際級及國家級重要濕地，有助保護我國豐富濕地資源，惟濕地委託經營管理成果之提報及管考機制疑未臻周延，且尚有8處重要**濕地保育**利用計畫疑未依規定完成審議等情案。

調查委員：林郁容、范巽綠、葉宜津

調查作為

112.10.31 本案派查
112.11~ 調卷

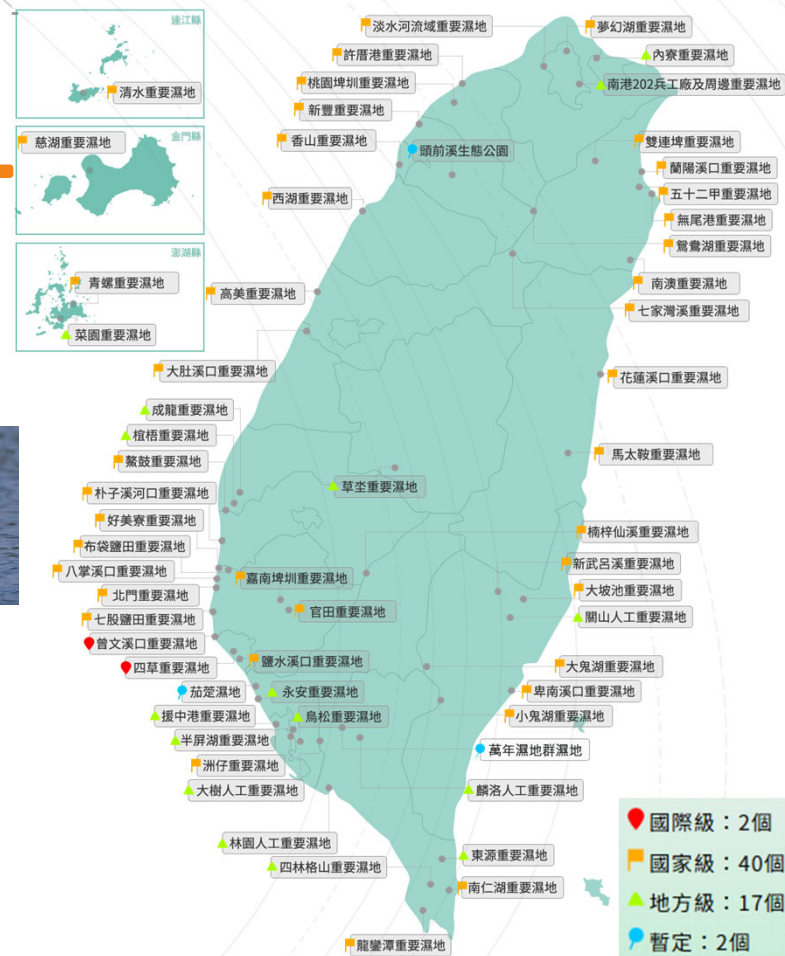
113.01.11 請審計部到院簡報，協助說明案情
113.02.23 專家學者諮詢會議

113.05.27 履勘 臺南市四草、曾文溪口、七股、北門以及
113.05.28 嘉義縣好美寮、朴子溪口、鰲鼓等濕地

113.06.14 履勘 52甲濕地

113.07.15 學者諮詢會議

113.08.19 約詢





調查事實



一、審計部111年度中央政府總決算審核報告

部分重要濕地範圍已劃設，惟管理機關擬訂之**保育利用計畫**，因民眾或民意代表**陳情抗爭**或計畫尚在修正中，**未能依濕地保育法第10條**規定於公開展覽後180日內**完成審議**，甚至延遲達6年2個月等情事（查核日為111年11月24日）。

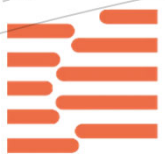
序號	名稱	管理機關	分級	市縣別	公告日期	保育利用計畫 公開展覽期間	公開展覽結束 日後180日	逾期未完成審 議期間
1	曾文溪口重要濕地	台江國家公園管理處	國際級	臺南市	104.2.2	105.2.1 - 105.3.1	105.8.28	6年 2個月
2	新豐重要濕地	內政部	國家級	新竹縣	104.2.2	105.2.1 - 105.3.1	105.8.28	6年 2個月
3	七股鹽田重要濕地	台江國家公園管理處	國家級	臺南市	104.2.2	105.2.1 - 105.3.1	105.8.28	6年 2個月
4	慈湖重要濕地	金門國家公園管理處	國家級	金門縣	104.2.2	106.7.15 - 106.8.13	107.2.9	4年 9個月
5	朴子溪河口重要 濕地	嘉義縣政府	國家級	嘉義縣	104.2.2	106.12.29 - 107.1.27	107.7.26	4年 3個月



一、審計部111年度中央政府總決算審核報告

部分重要濕地範圍已劃設，惟管理機關擬訂之**保育利用計畫**，因民眾或民意代表**陳情抗爭**或計畫尚在修正中，**未能依濕地保育法第10條規定於公開展覽後180日內完成審議**，甚至延遲達6年2個月等情事（查核日為111年11月24日）。

序號	名稱	管理機關	分級	市縣別	公告日期	保育利用計畫公開展覽期間	公開展覽結束日後180日	逾期末完成審議期間
6	北門重要濕地	臺南市政府	國家級	臺南市	104.2.2	107.1.12 - 107.2.10	107.8.9	4年 3個月
7	好美寮重要濕地	嘉義縣政府	國家級	嘉義縣	104.2.2	107.3.23 - 107.4.21	107.10.18	4年 1個月
8	五十二甲重要濕地	宜蘭縣政府	國家級	宜蘭縣	104.2.2	108.5.10 - 108.6.10	108.12.7	2年 11個月



二、國家重要濕地保育利用計畫未依法完成審議情形及辦理進度

編號	濕地名稱	濕地等級	主管機關	目前辦理最新進度
1	曾文溪口重要濕地	國際級	內政部	除「新豐重要濕地」已彙整民眾意見與共識，修正計畫中，其餘7重要濕地均仍持續溝通、尋求共識中。
2	好美寮重要濕地	國家級	內政部	
3	朴子溪河口重要濕地	國家級	內政部	
4	新豐重要濕地	國家級	內政部	
5	北門濕地	國家級	內政部	
6	五十二甲濕地	國家級	內政部	
7	慈湖重要濕地	國家級	內政部	
8	七股鹽田重要濕地	國家級	內政部	



三、國家級重要濕地七股鹽田濕地棲地變化、黑面琵鷺來臺度冬族群分布與數量異動情形



1. 113年黑面琵鷺全球數量共計6,988隻，相較去年增加355隻，突破紀錄。臺灣數量4,135隻，雖然首次微幅下降，但仍為全球黑面琵鷺最大的度冬區。普查期間發現，黑面琵鷺有往南北棲地擴散移動的現象。
2. 黑面琵鷺面臨環境壓力，112年至113年共計救援86隻黑面琵鷺（臺南73隻），其中25隻經救援後已野放，多為肉毒桿菌毒素中毒。
3. 黑面琵鷺以七股區頂山地區、安南區水流媽廟區為主要發現傷亡區域，推測可能與黑面琵鷺於曬池之魚塭誤食有毒食源。

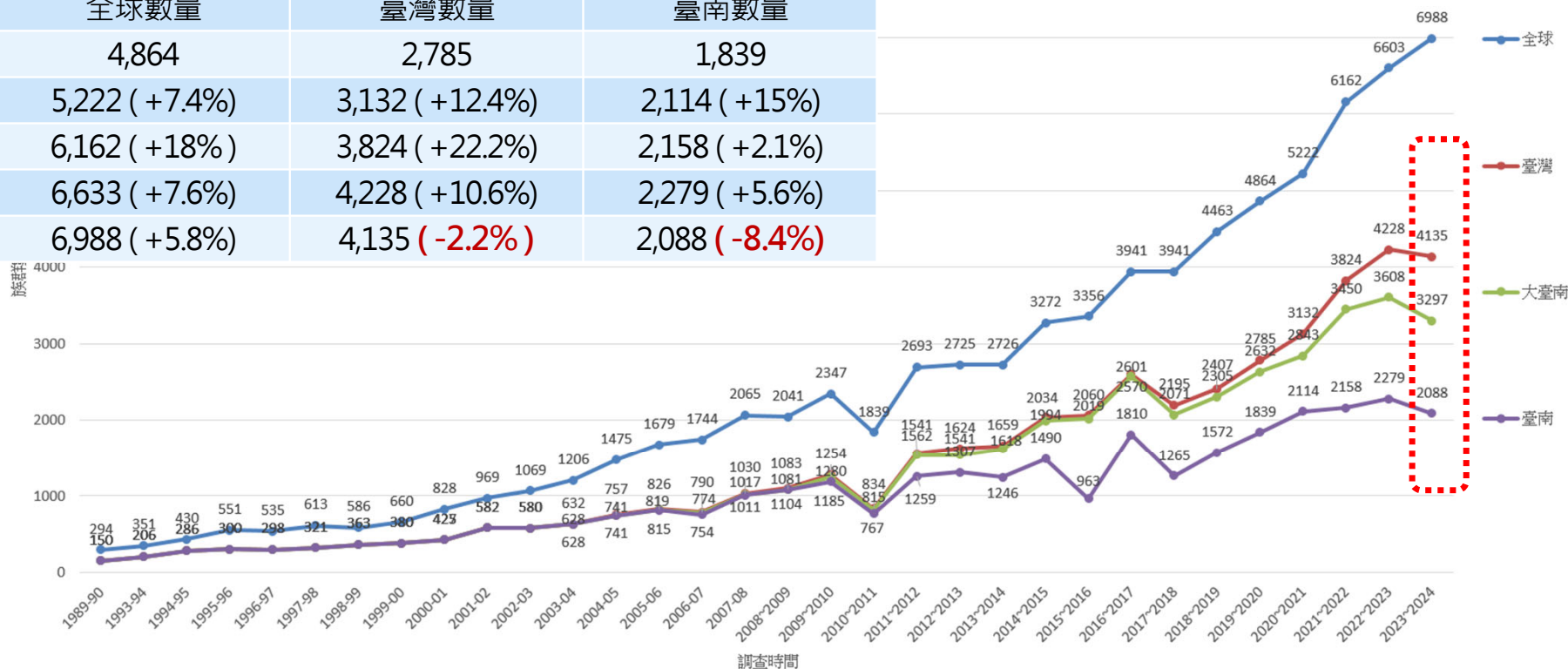
【黑面琵鷺全球同步普查趨勢】



三、國家級重要濕地七股鹽田濕地棲地變化、黑面琵鷺來臺度冬族群分布與數量異動情形

單位：隻

調查期間	全球數量	臺灣數量	臺南數量
2019~2020	4,864	2,785	1,839
2020~2021	5,222 (+7.4%)	3,132 (+12.4%)	2,114 (+15%)
2021~2022	6,162 (+18%)	3,824 (+22.2%)	2,158 (+2.1%)
2022~2023	6,633 (+7.6%)	4,228 (+10.6%)	2,279 (+5.6%)
2023~2024	6,988 (+5.8%)	4,135 (-2.2%)	2,088 (-8.4%)



【歷年來全球、臺灣、大臺南、臺南黑面琵鷺族群數量趨勢】



四、國家級重要濕地五十二甲濕地保育利用計畫（草案）推動情形

年度	重要記事
96	內政部於96年12月20日於「全國公園綠地會議」公布75處國家重要濕地(含 五十二甲濕地)。
100	內政部於100年1月18日依「國家重要濕地保育計畫(100-105年)」 公告五十二甲濕地為國家重要濕地 ，作為辦理獎補助之依據，規範政府優先將資源投入重要性較高之濕地。
102	濕地保育法 經總統102年7月3日公布，濕地保育法第40條第1項規定「本法公布施行前經中央主管機關核定公告之國際級及國家級國家重要濕地，於本法施行後， 視同 國際級與國家級重要濕地」。
103	地方民眾表示反對 劃設濕地。範圍經 宜蘭縣政府 評估後，於103年12月24日以正式公文函復 建議維持 原100年公告範圍。 範圍確認後面積為298公頃，私有土地及公私共有土地面積合計占約93%。 (私有 土地面積約占 91%)



四、國家級重要濕地五十二甲濕地保育利用計畫（草案）推動情形

年度	重要記事
104	內政部於104年1月28日公告曾文溪口濕地等42處國際級及國家級國家重要濕地確認範圍。 濕地保育法於104年2月2日正式施行。五十二甲重要濕地依法視同國家級重要濕地。
108	內政部於108年4月29日台內營字第1080806852號公告公開展覽保育利用計畫草案。



圖例

- 保育利用計畫範圍
- 重要濕地範圍
- 其他分區(滯洪)
- 其他分區(永續農業)



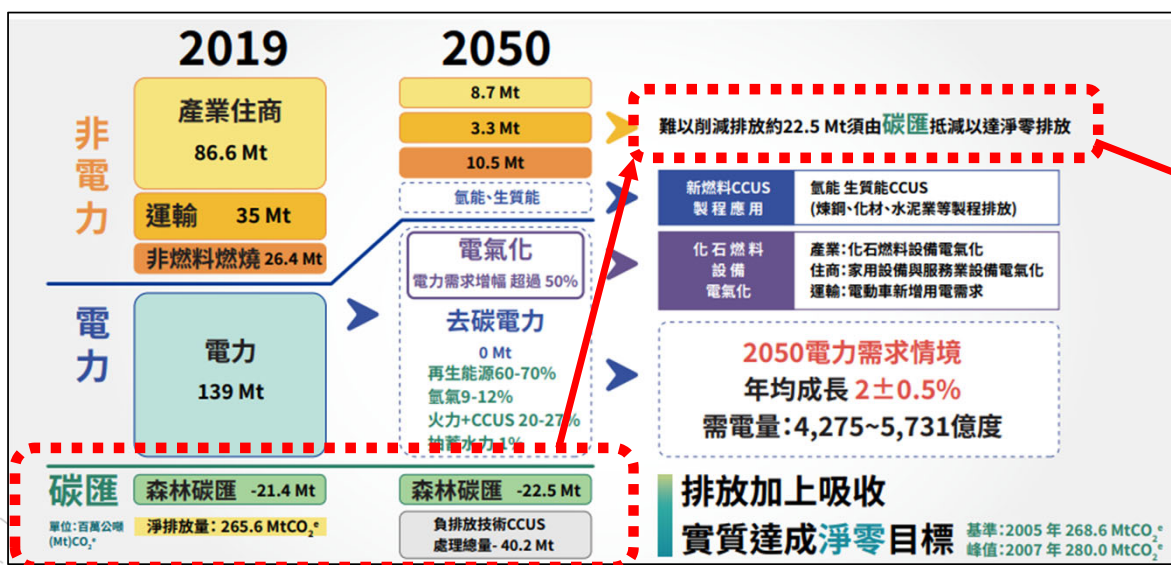
0 250 500 750 1,000 公尺

- 依據五十二甲重要濕地保育利用計畫書（113年修正草案），全區均為其他分區（滯洪、永續農業），未有「核心保育區」、「生態復育區」。
- 然，仍因涉及「徵收、租用、解編」等方案討論，目前尚無明確共識。



五、濕地自然碳匯功能與目標

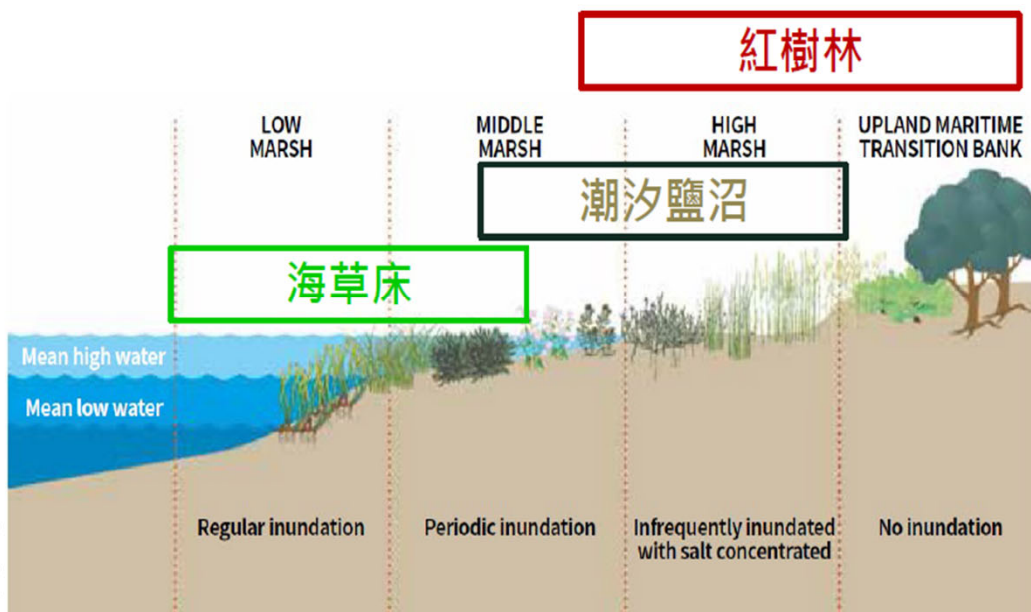
為回應全球淨零趨勢，前總統蔡英文於110年4月22日世界地球日宣示2050淨零轉型為我國重要政策目標，國家發展委員會亦於111年3月30日公布我國「2050淨零排放路徑」，並延伸12項關鍵戰略整合跨部會資源，制定行動計畫。「自然碳匯」為12項關鍵戰略中第9項關鍵戰略。





五、濕地自然碳匯功能與目標

依據2050淨零碳排路徑預期目標及效益，於西元2030年預估全臺海草床、紅樹林、鹽沼面積約6,000公頃，每年約**34萬公噸之碳匯量**，將致力增植海草床、經營紅樹林以增加海洋碳匯；2040年於自然碳匯（森林、土壤、海洋）**增加1,000萬公噸碳匯量**。



資料出處：國立中興大學生命科學系終身特聘教授林教授幸助



五、濕地自然碳匯功能與目標

目前我國國家溫室氣體清冊報告有關「自然碳匯」部分，**僅盤點收納森林碳匯資料**，**因缺乏淡水濕地碳匯量估算及相關基礎資料與研究**，我國濕地、土壤、海洋等重要碳匯量**尚未納入**國家溫室氣體排放清冊報告。

表 6.1.2 土地利用、土地利用變化及林業部門所使用方法學

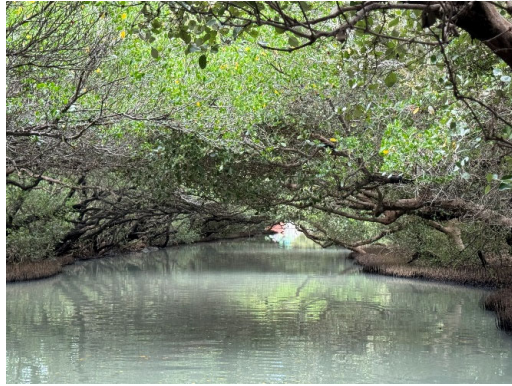
溫室氣體排放源 與移除源分類	二氧化碳		甲烷		氧化亞氮	
	方法學	排放係數	方法學	排放係數	方法學	排放係數
4.A 林地	T2	CS	NE	NE	NE	NE
4.B 農地	NE	NE	NE	NE	NE	NE
4.C 牧草地	NE	NE	NE	NE	NE	NE
4.D 濕地	NE	NE	NE	NE	NE	NE
4.E 聚居地	NE	NE	NE	NE	NE	NE
4.F 其他土地	NE	NE	NE	NE	NE	NE
4.G 收穫林產品	NE	NE				

備註：2006 IPCC 指南方法 2(Tier 2, T2)；國家特定方法 (Country Specific, CS)；NE(未估計)指對現有排放量和移除量未調查估計；**灰底為指南未建議納入統計該氣體。**



履勘

113年5月27日至5月28日赴臺南市、嘉義縣，聽取權責機關簡報，並會同台南鳥會、台灣黑面琵鷺保育學會、濕盟、鰲鼓濕地生態旅遊解說團隊等民間團體，現地履勘重要濕地情形如下：





履勘

113年5月27日至5月28日赴嘉義縣、臺南市，聽取權責機關簡報，並會同台南鳥會、台灣黑面琵鷺保育學會、濕盟、鰲鼓濕地生態旅遊解說團隊等民間團體，現地履勘重要濕地情形如下：





履勘

113年6月14日赴宜蘭縣，聽取權責機關簡報、與荒野保護協會暨宜蘭分會、宜蘭鳥會、雙連埤永續發展協會、宜蘭惜溪聯盟等民間團體，辦理交流座談，並共赴現地履勘重要濕地、受理民眾陳情，情形如下：





調查結果



調查意見一

- 內政部為促進濕地生態保育及明智利用，自104年2月2日起施行濕地保育法，截至113年10月底止，已依法公告國際級2處、國家級40處及地方級16處重要濕地。
- **惟迄今仍有1個國際級、7個國家級重要濕地之保育利用計畫已逾濕地保育法所定審議期限4至8年餘**，多數為海岸地區重要濕地，均與民眾抗爭、認不利生計有關，其中不乏對明智利用規定之誤解，顯見主管機關與地方居民及利害關係人之溝通，亟待加強。
- 雖多年來以「環境教育」、「濕地標章」、「企業ESG」等措施與誘因，投入資源以化解民眾疑慮，似仍未見效，允應積極檢討策進並澄清爭議事項，俾落實我國濕地生態之保育目標。



調查意見二

- 臺灣2050淨零轉型關鍵戰略之自然碳匯須於西元2030年增加34萬公噸之藍碳碳匯量、西元2040年增加合計1,000萬公噸碳匯量，濕地即為濱海藍碳主要分布區域。
- 內政部為濕地保育法主管機關，負有結合濕地管理，強化碳匯功能要務，雖自100年、106年、112年辦理重要濕地碳匯調查計畫，**惟至今濕地類型、活動數據及其本土係數等基礎資料與研究，仍待充實，導致極具減碳潛力之濕地碳匯量尚未納入國家溫室氣體排放清冊報告。**
- 該部允應積極健全溫室氣體國家清冊內資料、建立增匯量轉換碳權之方法學及相關誘因機制，並維持及復育濕地生態正常碳匯功能，持續精進以自然為本，保育生物多樣性與碳匯之雙贏策略，落實濕地保育法意旨與國家淨零碳排政策。



調查意見三

- 審計部**111年度**中央政府總決算審核報告指出，內政部就其主管國際級及國家級重要濕地委託經營管理成果之管考機制未臻周延，難以有效督促與輔導受委託機關確實執行濕地管理與維護工作。
- 雖經該部檢討並訂定委任（辦）機關成果報告統一格式，以資遵循並納入評鑑，**惟112年度仍有近3成、17處國家級海岸地區重要濕地，受委任機關未依限函報工作辦理情形、未填報業經查證屬實之「國土利用監測通報查報違規案件」**，允應賡續檢討管考機制，以確保濕地生態品質。

調查意見四

- 古台江內海為臺灣西南部沿海沙洲與本島陸地之間所圍成的潟湖，孕育現今台江國家公園內獨特多樣之濕地環境，成為亞洲候鳥遷徙途徑中重要的停棲及過境據點。
- 然而，112年至113年期間，停棲於七股鹽田濕地之國際保育瀕危級別黑面琵鷺死傷近百隻、毒源仍無法確認；2024年黑面琵鷺全球同步普查結果，臺灣為最大度冬區，惟於臺南地區數量略減，可能原因包含魚塭利用型態改變、水位過低等干擾因素，且因水門管理權責單位為臺南市政府，須協調各方水閘門放水管理歧見，至今仍無法推動生態給水機制；
- 無獨有偶，同為黑面琵鷺熱點之布袋鹽田濕地亦有水文基礎設施惡化、在地不同目的之水位調節，南布袋鹽田面臨完全乾渴或水量過多情形，內政部、農業部、臺南市政府、嘉義縣政府允應共同積極策進棲地品質改善措施，以維我國際聲譽與濕地之生物多樣性。

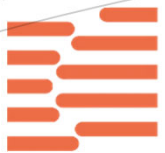
調查意見五

- 宜蘭縣**五十二甲濕地**於96年經內政部公布為國家重要濕地，獲政府優先投入獎補助經費，續於104年我國濕地保育法公布施行後，依該法第40條「**視同**國家級重要濕地」規定，成為58處國家重要濕地之一，且為**唯一私有土地高達9成者**。
- **然，土地所有權人自103年以來，屢向政府陳訴劃設範圍未經地主同意**，導致農地乏人問津、貸款不易等困境，且就重要濕地範圍及系統功能分區等爭端，始終未有共識。
- **迄今仍因各方「不徵收、不租用、不解編」意見，保育利用計畫陷入膠著、民怨未能紓解**。內政部允應積極會同宜蘭縣政府，策進研議解方、化解民眾疑慮，避免繼續延宕審議時程，損及國家級重要濕地珍貴生態資源與生物多樣性。



調查意見六

- 宜蘭縣**雙連埤國家重要濕地**為雙連埤野生動物保護區及野生動物重要棲息環境範圍內，唯一大型水體資源，擁有臺灣特有、珍稀動植物與自然浮島等應予優先保育資源。
- 為推動濕地環境教育、培養社區永續經營概念，**宜蘭縣政府**活化利用鄰近之大湖國小雙連埤分校作為雙連埤生態教室，並委託民間團體經營，以為「環境保護教育利用」用途使用，惟該府**疏於督導**乙方**依契約規定應取得國家環境研究院「環境教育設施場所」認證**、駐點環境教育講師未取得認證、**近3年環境教育參訪人數大幅降低至百餘人**，難謂善盡主管機關督導之責，不利達成生態保育與教育推廣目標，宜蘭縣政府允應儘速檢討改進。



處理辦法

- 一、調查意見一至三，函請內政部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見四，函請內政部、農業部、臺南市政府、嘉義縣政府確實檢討改進見復。
- 三、調查意見五至六，函請內政部、宜蘭縣政府確實檢討改進見復。
- 四、調查意見一至六，函復審計部。
- 五、調查意見五，函復陳訴人。