

## 調 查 報 告

壹、案由：我國部分重要濕地保育利用計畫疑未依規定完成審議等情案。

貳、調查意見：

為確保濕地天然滯洪等功能，維護生物多樣性，濕地保育法於民國(下同)102年7月3日公布，104年2月2日施行，明定主管機關為保育及明智利用重要濕地，應擬訂綜合性及永續性之保育利用計畫。然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應完成審議期限4至8年餘等情，爰本院函請審計部於113年1月11日到院簡報，說明查核詳情並提供相關卷證，嗣就涉及民眾抗爭、生態保育與自然碳匯等重點事項，陸續調閱內政部國家公園署暨所屬台江國家公園管理處(下稱台江國家公園管理處)、環境部、宜蘭縣政府、臺南市政府、嘉義縣政府等機關卷證資料，並於113年2月23日函請專家學者，到院提供諮詢意見；同年5月27日至28日赴臺南市四草、曾文溪口、七股、北門以及嘉義縣好美寮、朴子溪口、鰲鼓等重要濕地現地，會同社團法人台南市野鳥學會(下稱台南鳥會)、社團法人台灣黑面琵鷺保育學會(下稱台灣黑面琵鷺保育學會)、台灣濕地保護聯盟、鰲鼓濕地生態旅遊解說團隊等民間團體，聽取生態解說、社區導覽與簡報會議；同年6月14日赴宜蘭縣雙連埤與五十二甲重要濕地現地履勘，會同社團法人中華民國荒野保護協會(下稱荒野保護協會)暨宜蘭分會、社團法人宜蘭縣野鳥學會、社團法人宜蘭縣雙連埤地區永續發展協會(下稱雙連埤永續發展協會)、宜蘭惜溪聯盟等民間團體，聽取生態導覽及簡報會議，並於五十二甲重要濕地接受民眾陳情。同年7月15日，再就「自然碳匯與濕地

保育經濟誘因」議題，諮詢專家學者。嗣就待釐清事項，請內政部政務次長董建宏、國家公園署主任秘書張維銓、台江國家公園管理處處長謝偉松、宜蘭縣政府副縣長林茂盛率業務人員，於113年8月19日到院接受詢問，已調查完畢，茲臚列調查意見如下：

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。

(一)依據濕地保育法第3條規定：「本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。（第1項）中央主管機關應辦理下列事項：……四、國際級與國家級重要濕地保育利用計畫之擬訂、審議、變更、廢止、公告及實施。五、地方級重要濕地保育利用計畫之核定、監督及協調。……。（第2項）」同法第10條第1項及第3項規定略以，重要濕地之評定作業審議前，應公開展覽30日及在當地舉行說明會，任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱、地址及具體意見，送中央主管機關參考審議；並將意見參採或回應情形併同審議結果，報行政院核定。重要濕地之評定作業審議應自公開展覽結束之翌

日起算180日內完成。同法第17條第2項規定：「重要濕地保育利用計畫公開展覽及審議程序，準用第10條之規定。」

- (二)經查，中央主管機關內政部為促進濕地生態保育及明智利用，自濕地保育法於104年2月2日施行，截至112年底止，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，合計58處，面積4萬2,699公頃。

表1 國家重要濕地概要

國家重要濕地	數量	面積(公頃)	面積占比
國際級	2	3,552	8.3%
國家級	40	38,346	89.8%
地方級	16	801	1.9%
合計	58	42,699	100%

資料來源：濕地環境資料庫。

- (三)且查，濕地保育法立法意旨與該法第1條規定：「為確保濕地天然滯洪等功能，維護生物多樣性，促進濕地生態保育及明智利用，特制定本法。」明白揭示，於濕地功能和濕地面積零淨損失的情況下，允許「船照跑、魚照抓」，達成濕地保育及濕地明智利用之雙贏目標。
- (四)惟查，迄至113年10月31日，仍有1個國際級、7個國家級等8處重要濕地，雖由相關主管機關辦理保育利用計畫公開展覽，然尚未完成審議保育利用計畫，分別逾法定審議期限4至8年餘，且其中6個<sup>1</sup>為位於海岸地區之國際級、國家級重要濕地(面積1萬4,487公頃，占全部重要濕地面積33.9%)。

<sup>1</sup> 曾文溪口重要濕地、新豐重要濕地、七股鹽田重要濕地、朴子溪河口重要濕地、北門重要濕地、好美寮重要濕地等6個位於海岸地區之重要濕地。

表2 重要濕地保育利用計畫未完成審議情形(統計至113年10月31日止)

序號	名稱	管理機關	分級	市縣別	面積 (公頃)	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	3,001	105.2.1 -105.3.1	105.8.28	8年2個月
2	新豐重要 濕地	內政部	國家級	新竹縣	157	105.2.1 -105.3.1 111.12.20- 112.1.18	105.8.28 112.7.17	1年3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	3,697	105.2.1 -105.3.1	105.8.28	8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	118	106.7.15 -106.8.13	107.2.9	6年8個月
5	朴子溪河 口重要濕 地	嘉義縣政府	國家級	嘉義縣	4,882	106.12.29 -107.1.27	107.7.26	6年3個月
6	北門重要 濕地	臺南市政府	國家級	臺南市	1,791	107.1.12 -107.2.10	107.8.9	6年2個月
7	好美寮重 要濕地	嘉義縣政府	國家級	嘉義縣	959	107.3.23 -107.4.21	107.10.18	6年
8	五十二甲 重要濕地	宜蘭縣政府	國家級	宜蘭縣	298	108.5.10 -108.6.10	108.12.7	4年10個月

資料來源：內政部國家公園署。

(五)有關前述地方民眾反彈因而未能完成保育利用計畫之審議，以及中央主管機關之策進作為，詢據內政部國家公園署表示：「計畫草案公展或審議期間遇地方民代與居民強烈陳抗、未能完成公開說明會、地方民眾及環保團體就濕地系統功能分區與明智利用項目等，未能達成共識。」、「曾文溪口重要濕地（國際級）及七股鹽田重要濕地（國家級）經台江國家公園管理處持續與民意領袖、在地居民及各NGO團體溝通後，部分民眾已瞭解保育利用計畫內

涵及明智利用精神，甚或轉而支持濕地保育。台江國家公園管理處刻正辦理台江國家公園計畫（第2次通盤檢討，下稱台江2通），擬擴大國家公園計畫範圍至此2處濕地全區。爰此2處重要濕地之保育利用計畫將與台江2通共同推動，並於台江2通辦理公展說明會收集民意後，據以調整保育利用計畫(草案)內容。」、「因應組織改造，後續將整合濕地、所屬國家公園管理處及部會補助等相關資源，透過濕地標章、ESG機制等，引進企業資源，推廣產學認養及多元社會參與模式，推動濕地保育公私協力機制與夥伴關係等相關資源投入化解民眾疑義，減少對立。」、「已持續透過經營管理、獎補助市縣政府、舉辦濕地日活動及結合濕地標章推廣等方式，積極加強與當地居民溝通，釐清居民誤解及瞭解當地訴求，並納入保育利用計畫內容予以規範及保障，以期達成保育利用計畫之公告實施。」、「保育利用計畫先行通過，以務實解決地方需求。」。

- (六)為瞭解重要濕地現況與生態資源，本院於113年5月28日赴嘉義縣好美寮國家級重要濕地（濕地保育利用計畫尚未通過）聽取生態導覽解說，詢據一名資深社區解說員得知，當地盛產文蛤、虱目魚、白蝦等，均與得天獨厚之濕地環境息息相關，然在地生態旅遊業者與漁民，對於好美寮濕地劃設為重要濕地後之明智利用項目與規定不甚瞭解，甚至以為不可再從事過去漁業與觀光經濟行為等誤解。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。反觀同為重要傳統一級產業，具有豐富漁業資源之「彰化海岸濕地」，則為由下而上之申請

劃設案例<sup>2</sup>，似值做為推動海岸地區濕地保育之參考。

(七)綜上，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。

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<sup>3</sup>，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。

---

<sup>2</sup> <https://www.civilmedia.tw/archives/123863> (彰化縣鄉親盼彰化海岸濕地儘速劃設為國際級重要濕地)

<sup>3</sup> 以「自然為本的解決方案」(Nature-based Solutions, NbS)。

- (一)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，主政機關業依分工研擬行動計畫並開展社會溝通工作，以逐步實現西元(下同)2050年淨零排放之永續社會。「自然碳匯」<sup>4</sup>為12項關鍵戰略中第9項關鍵戰略。次查據2050淨零碳排路徑預期目標及效益，於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<sup>5</sup>，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。是以，沿海濕地為我國國家自主貢獻中重要自然碳匯之一，並為海草床、潮汐鹽沼、紅樹林等濱海藍碳主要棲地區域，主管機關之經營管理與監測調查，自屬重要。
- (二)內政部為濕地保育法中央主管機關，依法辦理全國濕地保育利用政策之研究、策劃、督導及協調，並主責國際級與國家級重要濕地保育利用計畫之擬訂、審議、變更、廢止、公告及實施，濕地保育法第3條定有明文。次依「臺灣2050淨零轉型自然碳匯關鍵戰略行動計畫-肆、機關權責分工-三、推動海洋碳匯分工：1.強化海洋及濕地碳匯管理：1-3結合濕地管理，強化濕地自然碳匯功能」由內政部(原

---

<sup>4</sup> 「碳匯」(carbon sink)泛指自然環境中可固定及吸儲二氧化碳的載體，常見自然碳匯碳庫如森林、草原、濕地、沿海和海洋生態系統，均可為碳匯並可吸收大量排放的二氧化碳，將碳固定於海洋、土壤與生物體中。臺灣2050淨零轉型路徑執行能源、產業、生活、社會等四大策略，透過各種技術開發將能源去碳化、調整產業結構及社會生活型態等進行溫室氣體減量，最終尚難以削減之溫室氣體、非電力部門之排放量，則可透過自然碳匯之碳移除量進行吸收、抵減。資料出處：自然碳匯關鍵戰略行動計畫(核定本)。

<sup>5</sup> 海草床碳匯量27萬公噸/年、紅樹林碳匯量6.4萬公噸/年、鹽沼碳匯量0.6萬公噸/年。

營建署，改制後為國家公園署<sup>6)</sup>主責，關鍵績效指標為<sup>7)</sup>：(1)檢討國家濕地保育綱領，配合濕地碳匯功能調整濕地保育之政策與機制；(2)結合濕地管理並透過檢討規劃重要濕地保育利用計畫進行碳匯評估，確保維持濕地水域及植被面積並避免水質污染；(3)持續辦理濕地保育補助，增加濕地保育復育面積。

(三)惟查，原內政部營建署雖陸續於100年、106年委託專家學者撰寫「國家重要濕地碳匯功能調查計畫」及標準作業程序；內政部國家公園署於112年9月20日成立後，續辦理「重要濕地碳匯調查計畫」，針對內陸型及人工型濕地進行碳匯功能實地調查，以充實我國濕地碳匯本土係數。然而，目前我國國家溫室氣體清冊報告有關「自然碳匯」部分，因缺乏淡水濕地碳匯量估算及相關基礎資料與研究，僅盤點收納森林碳匯資料，我國濕地、土壤、海洋等重要碳匯量尚未收納入國家溫室氣體排放清冊報告。查據「2024年中華民國國家溫室氣體排放清冊報告」記載，依據IPCC針對各方法學所提出之使用層級，可分為2006IPCC指南方法1(Tier1)、方法2(Tier2)及方法3(Tier3)三<sup>8)</sup>類，採用方法如表6.1.2「土地利用、土地利用變化及林業部門所使用方法學」所

---

<sup>6)</sup> 配合行政院組織改造，內政部國土管理署組織法及內政部國家公園署組織法業經立法院112年5月26日三讀通過，總統於112年6月9日公布，並奉行政院核定於112年9月20日施行，同日揭牌正式成立。原營建署改制國土管理署及國家公園署，並成立國土管理署所屬北區都市基礎工程分署、中區都市基礎工程分署、南區都市基礎工程分署及下水道工程分署，原營建署所屬機關城鄉發展分署、各國家(自然)公園管理處亦於同日分別改隸國土管理署及國家公園署。

<sup>7)</sup> 位於「自然碳匯各策略措施關鍵績效指標-海洋關鍵績效指標：策略1.強化海洋及濕地碳匯管理」項下。

<sup>8)</sup> 2006IPCC指南方法1(Tier1)為活動數據\*排放係數(IPCC建議值)、方法2(Tier2)為活動數據\*排放係數(本土係數)及方法3(Tier3)為活動數據\*排放係數(本土係數)；設定情境模型，投入參數環境、經營管理方式等(資料來源：行政院農業部氣候變遷調節及淨零排放專案辦公室課程資料)。

示：4.D濕地之溫室氣體排放源與移除源分類，於二氧化碳、甲烷、氧化亞氮均屬「NE（未估計）指對現有排放量和移除量未調查估計」，至為明確。

（四）為瞭解我國國家溫室氣體排放清冊報告仍未納入濕地碳匯量之未來策進作為，詢據內政部國家公園署表示：「目前濕地碳匯本土係數較為不足，因濕地碳匯係數隨季節、溫度、地點、土地使用等諸多因素而波動，並非如工業鍋爐或建築空調等機具能源消耗為穩定的、或可透過技術改良的數值，濕地碳匯係數的累積及抽樣為相當大的挑戰，須長期投入相當大的公務資源。依據『衝擊減輕及生態補償實施辦法』所列21種濕地，統計各部會已初步抽樣完成12種濕地類型排放係數，推估我國濕地（紅樹林、海草床、鹽沼）每年可儲存約48萬噸二氧化碳當量<sup>9</sup>，惟此為推估數據，濕地碳匯係數仍會隨季節、溫度、地點、土地使用等諸多因素而波動，其基礎資料的累積及抽樣須長期投入建置，針對尚餘的9種濕地類型之排放係數，已納入114年後各年度預算編列逐步執行。」

（五）綜上，臺灣2050淨零轉型關鍵戰略之自然碳匯須於2030年增加34萬公噸之藍碳碳匯量、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

---

<sup>9</sup> 資料來源：林幸助與陳冠宇(2023)《臺灣紅樹林碳匯測量標準作業程序》、林幸助與陳冠宇(2023)《臺灣海草床碳匯測量標準作業程序》

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。

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。

（一）依據濕地保育法第3條規定，本法所稱主管機關在中央為內政部；中央主管機關應辦理國際級與國家級重要濕地保育利用計畫之擬訂、審議、變更、廢止、公告及實施。同法施行細則第19條規定：「主管機關得就重要濕地保育利用計畫之研擬、實施、經營管理、從來之現況使用增設變更及經營管理之許可、開發迴避衝擊減輕及生態補償之審查、處罰、重要濕地及保育利用計畫功能分區之查詢及其他相關事項委任所屬機關（構）、委託其他機關（構）或委辦地方主管機關辦理。」另依據內政部與相關機關簽訂之「委任（辦）重要濕地之規劃、經營管理、審查及處分作業協議書-陸、『執行注意事項、三』」規定略以，乙方應於每年10月底（自111年起修正為每年12月底），彙整每年之資料，向甲方（內政部）

函報工作辦理及經費收支情形。

- (二) 經查，審計部111年查核「國家重要濕地保育執行情形」審核通知之建議事項指出，內政部為遂行國際級及國家級重要濕地保育工作，委任（辦）18個機關辦理37處重要濕地之規劃、經營管理、審查及處分等作業，惟簽訂之協議書雖要求各該機關應每年向內政部函報工作辦理及經費收支情形等成果報告，多數機關未能落實函報各項工作實際執行情形，建請內政部研議參考澎湖縣政府函報青螺重要濕地成果報告之內容（依簽訂協議書之工作項目敘明當年度實際執行情形），訂定受委託機關年度工作辦理成果報告格式，以健全相關規範，並強化重要濕地委任（辦）經營管理執行成果之提報及管考機制；另請積極督促及輔導受委任（辦）機關加強濕地管理維護工作，避免不當開發及違規行為對生態環境之衝擊，達成保育及妥善利用之目標，促進濕地永續發展。案經內政部檢討查稱略以，已依審計部建議意見訂定「內政部委任（辦）重要濕地之規劃、經營管理、審查及處分作業年度工作執行情形成果報告統一格式」，於112年3月21日函各委任（辦）機關遵循，並納入後續評鑑項目；另有關國土利用監測通報查報違規案件後續追蹤列管事宜，除已列入前述統一格式報告書外，督促改制後城鄉發展分署定期召開進度檢討會議持續追蹤列管違規查報後續情形，以落實違規案件查處、避免重要濕地遭受破壞等情。
- (三) 惟查，本案調查期間，審計部112年中央政府總決算審核報告審核意見〔內政部主管事項、(十二)〕再次示警略以，截至112年底止，內政部已依法公告國際級2處、國家級40處及地方級16處重要濕地，其中

位於海岸地區之重要濕地計有國際級2處、國家級25處及地方級6處，共計33處，並依海岸管理法規定劃設為一級或二級海岸保護區，其保育管理，依濕地保育法規定辦理，免依海岸管理法擬定海岸保護計畫。經查海岸地區重要濕地之保育利用計畫審議及經營管理情形，核有下列事項：1. 有14處國家級海岸地區重要濕地，受委任機關未依協議書規定於112年底前函報112年度工作辦理情形。2. 有關布袋鹽田、卑南溪口及花蓮溪口等3處海岸地區重要濕地，業經相關權責單位查證有新增建物或鋪設混凝土等違規事實，惟受委任機關未於工作執行成果報告之「國土利用監測通報查報違規案件」欄位中填載相關情事，或其部分子欄位資料缺漏。顯示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尚待落實、國土利用監測通報查報違規之追蹤列管亦未確實，均難謂可有效避免重要濕地遭受破壞及公權力之彰顯。

(四) 綜上，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。

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。

(一)古台江內海為臺灣西南部沿海由沙洲與本島陸地之間所圍成的潟湖，早期西拉雅族生活於台江內海周緣範圍，直至17世紀以來，漢人移民逐漸以台江稱呼這個可以停泊千艘船舶的海灣。20世紀後期，隨著海埔新生地的形成，台江地區發展轉趨蓬勃，陸續開發五期重劃區、臺南科技工業區等。此外，在政府與保育先驅人士的努力下，逐步規劃了四草野生動物保護區及曾文溪口北岸黑面琵鷺野生動物保護區，以維護自然生態與棲地環境。台江地區的曾文溪口、四草及七股鹽田、鹽水溪口等濕地，更分別被遴選為國際級與國家級濕地，並於98年成立台江國家公園，落實永續經營的理念。

(二)依據農業部林業及自然保育署(下稱農業部林業署)113年4月25日新聞稿指出，「2024年黑面琵鷺全球同步普查」結果<sup>10</sup>，全球數量共計6,988隻，相較去

---

<sup>10</sup> 「黑面琵鷺全球同步普查」由香港觀鳥會聯繫各國定期於每年1月進行，113年普查日期在1月20日至21日舉行，臺灣的普查工作由農業部林業署委託社團法人中華民國野鳥學會統籌，與全臺各鳥會及保育團體等超過百名的調查員合力完成。113年全球普查共記錄6,988隻的黑

年增加355隻，突破紀錄。臺灣的數量雖然首次微幅下降，但仍為全球黑面琵鷺最大的度冬區，普查期間共調查到4,135隻，濁水溪口（彰化縣、雲林縣交界）及屏東縣的數量則有明顯增加，顯示黑面琵鷺有往南北棲地擴散移動的現象。為確實掌握黑面琵鷺度冬期及非度冬期滯留族群監測，台江國家公園管理處自101年起，委託台南鳥會辦理有關「國際性遷移物種(黑面琵鷺)動態數量與相關棲地監測」計畫，針對黑面琵鷺近5年度冬期族群數量統計如下：

表3 黑面琵鷺近5年度冬期族群數量統計

單位：隻

調查期間	全球數量	臺灣數量	臺南數量
2019~2020	4864	2785	1839
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%)

備註：( ) 內數據代表兩年度間差異。

資料來源：台江國家公園管理處提供。

面琵鷺，臺灣仍為黑面琵鷺最大的度冬地，共記錄4,135隻(59.2%)，其次依序為中國1,630隻(23.3%)、日本702隻(10.1%)、香港和深圳(后海灣)375隻(5.4%)、越南86(1.2%)、南韓39(0.6%)、澳門13(0.2%)、菲律賓7(0.1%)、泰國1隻。全球總數共增加355隻，各主要度冬區的數量都有成長，相較之下，臺灣的總數維持在4千隻以上，但比去年略減93隻(2.2%)。

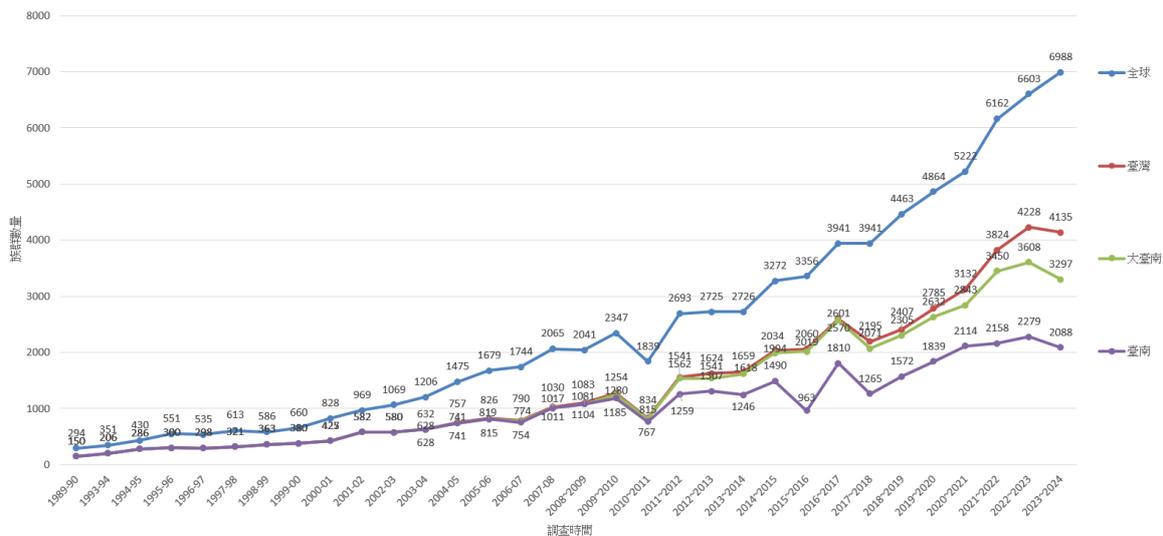


圖1 歷年來全球、臺灣、大臺南、臺南黑面琵鷺族群數量趨勢

資料來源：台江國家公園管理處提供。

(三)以上顯示，雖政府與民間團體公私協力保育黑面琵鷺，但黑面琵鷺仍面臨環境壓力。112年至113年期間，台南鳥會和農業部生物多樣性研究所累計救援86隻黑面琵鷺（地區分布：臺南73隻、高雄9隻、嘉義2隻、宜蘭1隻、屏東1隻），其中25隻經救援後已野放，多為肉毒桿菌毒素中毒。臺南地區部分，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有關。由於西南沿海冬季易高溫及雨水少，極端氣候加劇也可能使棲地環境中的肉毒桿菌產生毒素的機會增大，須持續關注棲地品質。另據113年10月11日報載：「9月下旬黑琵陸續抵臺，目前臺南主棲地七股黑面琵鷺保護區、頂山鹽埕、八掌溪口，以及安南區四草土城的黑琵合計僅113隻，竟比嘉義南布袋濕地超過150隻黑琵還少。」<sup>11</sup>

<sup>11</sup> 自由時報113年10月11日報導：臺南黑琵保育季10/20開幕 目前度冬113隻竟比嘉義還少 <https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/4827385>

足見全球黑面琵鷺雖復育有成、數量增加，然來台度冬之族群分布與數量均出現變化，且與棲地減少與品質劣化均有相關；當沿海地區自然棲地減少時，倘作為替代或補充之棲地，例：廢曬鹽田與魚塭等人工濕地或非天然濕地也減少，勢將影響生態多樣性隨之降低。

(四) 詢據台江國家公園管理處表示，「分析臺南地區黑面琵鷺數量減少原因，係因棲地本身自有其承載量(Capacity)，從調查監測數字來看，數量逐年成長導致有外溢現象，再加上近年來受到極端氣候變遷影響，導致臺灣地區黑面琵鷺族群有所變動之趨勢，主要因為氣候變遷導致年降雨量減少，夏季又無颱風可帶來的降雨補充，使得黑面琵鷺度冬習慣需要的冬季休耕魚塭、廢棄魚塭、水塘等水量急遽減少，度冬棲地的承載量是固定的，族群又增加，造成黑面琵鷺必須花費更多體力外出尋找適合的棲地與食物，再加上外在干擾因素增加，包括極端氣候變遷、人為開發(含土地開發、光電板設置等)、遊蕩犬隻干擾、魚塭利用型態改變等因素，導致黑面琵鷺覓食環境受到影響，棲地利用情形有所改變。」、「自2022年至2023年於七股頂山鹽田有多起肉毒桿菌中毒案例，2023年至2024年於七股區、安南區以及高雄永安區也陸續發生肉毒桿菌中毒事件，……。」

(五) 且查，水位調節為管理人為水鳥棲地、非天然濕地之關鍵措施，曬田時期之魚塭及廢棄鹽田之水位管理，向來與候鳥冬季覓食棲地息息相關，更可避免黑面琵鷺誤食有肉毒桿菌之魚貝類。然查，黑面琵鷺度冬棲地熱點七股鹽田濕地(南鹽鹽田東南側)水源主要來自大寮排水經7號(頂山里)水門，匯入

濕地水域，惟7號水門長期以防汛原則操作，缺乏有效開關水門以交換濕地水體(如下圖)，在冬季雨水補助水源缺乏之情形下，南鹽鹽田東南側棲地長呈現大面積乾涸狀況，不利水域多樣生物棲息，台江國家公園管理處遂於107年至108年期間，陸續辦理「107-108年度七股鹽田重要濕地(國家級)生態及水質基礎調查計畫」、「南鹽鹽田東南側棲地水門操作規劃及試驗」，並於109年1月10日檢附上述水門操作及試驗報告書<sup>12</sup>，說明：「108年11月25日高潮位期間，開啟7號水門執行5小時引水試驗，試驗結束後，設於頂山聚落南方警戒點水位僅上升5公分，結果亦顯示適當於非汛期間開啟7號水門引水，可帶入頂山聚落南側鹽田外來水源，以改善當地聚落居民冬季容易受鹽田區域乾涸所帶來風砂吹襲影響」，函送臺南市政府參考。惟迨至本院113年5月27日赴現地履勘，上述108年12月引水試驗報告有關「非汛期」期間之引水建議，仍未被臺南市政府採行，須依個案需求審酌操作水門<sup>13</sup>。

---

<sup>12</sup> 「南鹽鹽田東南側棲地水門操作規劃及試驗」報告書(108年12月)提出結論與建議略以：「秋季引水並不會對鄰近之頂山聚落造成增加淹水風險」、「依據引水試驗結果，建議7號(頂山里)水門未來於汛期時保持原操作模式；而於非汛期期間(10月至隔年2月)，為改善南鹽鹽田南側區域冬季期間大面積乾涸狀況，所造成風沙吹襲惡劣環境，可每月進行一次引水」、「建議適當修復引水道土堤，引水量可更均勻流入」。(該成果報告於109年1月6日公開登載於台江國家公園管理處官網「便民服務-下載專區-成果報告」)

<sup>13</sup> 臺南市政府於現場履勘時表示：「七股開門仍以防潮工作為目標，另經相關單位需求，於非汛期期間且不影響防汛工作時，配合維持鹽田內於15至30公分(水位刻度5)之水位高，提供黑面琵鷺棲地穩定水源。」

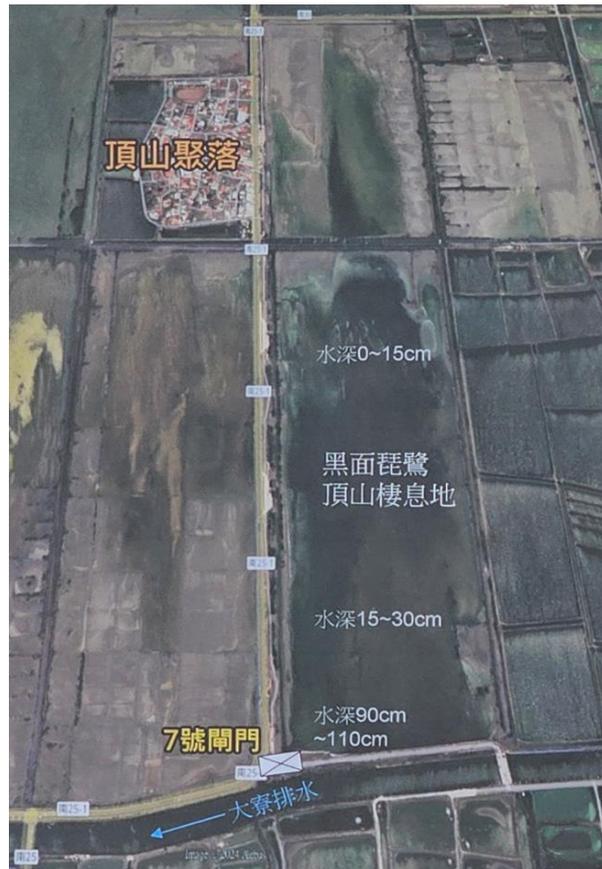


圖2 黑面琵鷺頂山棲息地與大寮排水相對位置圖  
資料來源：臺南市政府。

(六)有關上述黑面琵鷺熱區頂山地區之水門管理，雖自105年以來即有因水源不足導致當地風砂過大、棲地品質不良等現象，然迄今仍以防汛原則操作（僅排水、不引水）等情，本院詢據台江國家公園管理處表示：「目前水門管理權責單位仍為臺南市政府水利局主政，且協調地方對於水閘門放水管理之歧見涉及因素眾多，雖然防汛與候鳥棲息期間不同，仍需要藉由各方溝通及行動體現，方可逐步建立互信。台江國家公園管理處刻正辦理台江國家公園計畫第2次通盤檢討，透過先將濕地納入台江國家公園範圍，管理處方可投入經費及資源俾利水位調控，以及辦理生態復育、社區培力及推動生態旅遊等，取得地方對濕地明智利用認同後，推動濕地保

育利用計畫始得順遂。未來擬將七股鹽田濕地範圍納入台江國家公園計畫第2次通盤檢討範圍，俟通過後，應可達管用合一的效益。在此之前仍需透過在地里長及NGO團體共同督促與協調臺南市政府水利局依前操作規劃建議，進行適時操作，以兼顧黑面琵鷺保育目標與社區永續發展。」

(七)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、不同目的之水位調節(例：滯洪目的、漁民曬池放水與換水、汛期末期提前將水抽乾)，導致南側布袋鹽田中不同區塊面臨完全乾渴、缺乏水補充或水量過多情形<sup>14</sup>，不利冬候鳥、水鳥棲息利用。此情對比內政部政務次長董建宏表示<sup>15</sup>略以，在「強化增匯」部分，初步以50公頃「布袋鹽田」做為碳匯實驗場域，估計濕地碳移除量每年達1,500至3,500公噸，更顯水文基礎設施維護、生態給水機制與水位調節之必要性，實有待內政部、農業部、嘉義縣政府、臺南市政府共同協力策進。

(八)綜上，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

---

<sup>14</sup> 資料來源：2024年3月自然保育季刊「鹽田的再生：乾涸之地的水鳥樂園」。作者：農業部生物多樣性研究所研究員兼組長林瑞興、助理研究員黃書彥

<sup>15</sup> [https://www.moi.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=4&s=316888](https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&s=316888) (內政部新聞稿：實現2050淨零轉型 國家公園加強推動增匯及減碳行動)

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。

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。

(一)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)，續於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，未涉及民眾權益及土地開發許可行為，不具法律強制力。

(二)濕地保育法於102年7月3日經總統公布，該法第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。」<sup>16</sup>。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。嗣經濕地保育法於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，迄今我國國際級、國家級、地方級重要濕地合計58處，五十二甲重要濕地為唯一私有土地高達9成者。

(三)然查，原內政部營建署針對100年1月18日公告較具爭議性之重要濕地辦理地方說明會，並於103年11月3日於利澤社區活動中心召開範圍確認說明會，地方民眾表示反對劃設濕地。重要濕地範圍經宜蘭縣政府評估「五十二甲濕地因具有水資源涵養及滯洪功能、多樣性生態棲地、鳥類重要遷徙路徑及覓食地、具文化資產、景觀美質、環境教育潛在價值、優良農田及難得的農村地景」等情，爰於103年12月24日以府農畜字第1030208278號函復內政部，建議維持原100年1月18日公告範圍，並表示刻正辦理濕

---

<sup>16</sup> 參據立法院公報第102卷第42期委員會紀錄第78頁、第46期院會紀錄第315至316頁，摘要如下：

1. 行政院、立法委員邱文彥等26人提案、立法委員李俊俛等22人提案說明：內政部於96年公告國家重要濕地共計75處，100年公告增加達82處。為使濕地保育政策有效延續，故明定本法施行前已公告國家重要濕地「視同暫定」重要濕地，並另予規定評定期限。
2. 行政院、立法委員邱文彥等26人提案條文、立法委員李俊俛等22人提案條文：「本法公布施行前經中央主管機關核定公告之國家重要濕地，於本法施行後，視同第12條第1項之暫定重要濕地，……。」
3. 邱委員文彥：本條主要是考慮到營建署在2007年公布了75處濕地，去年（2012年）又公布了82處重要濕地。我們希望這樣的體制可以維繫，因為現在已經進行很多補助、獎勵，各地方也都了解，而且程序也非常嚴謹，徵求相關機關意見、並徵得地方政府同意才會公布，所以本席認為，濕地法的公布不能導致這些程序重來，否則會衍生非常大的爭議，以免濕地法通過之後，反而毀了更多濕地。國際級和國家級濕地其實是經過非常嚴謹的審查程序，包括現場勘查，本席也曾擔任召集人，所以本席認為，這個部分應該直接予以保障。但是未來對於新的、還有地方級濕地，其中地方級濕地爭議太多了，應該重新進入審核程序。主席：請問各位，對第四十條照協商版本通過，有無異議？（無）無異議，通過。
4. 審核會通過：照協商建議條文通過。審查會通過條文：第40條第1項：「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。」

地保育利用檢討及擬定宜蘭（利澤地區）特定區計畫，將地主權益納入該二計畫檢討辦理。經103年12月29日內政部重要濕地審議小組第6次會議討論，決議五十二甲重要濕地範圍依宜蘭縣政府建議，範圍確認後面積為298公頃（五十二甲重要濕地保育利用計畫記載為297.59公頃，私人土地271.9公頃，約佔91.36%）<sup>17</sup>，並請原內政部營建署會同宜蘭縣政府持續與民眾溝通，並將民眾權益納入重要濕地保育利用計畫中考量。

（四）續經105年8月26日宜蘭縣政府協助辦理濕地範圍與地主權益之評估及保育利用計畫審議作業，106年11月2日完成保育利用計畫規劃案，分區包括「核心保育區」及「生態復育區」，107年1月17日原內政部營建署召開工作會議，將全區劃設為「其他分區」，107年12月22日縣府檢送保育利用計畫（草案）初版予內政部，分區為「其他分區」，108年5月25日內政部召開「宜蘭縣五十二甲重要濕地保育利用計畫」公展說明會，地方居民與地主對於五十二甲重要濕地之保育利用計畫（草案），仍有諸多反映意見，例：嚴重影響人民財產權益、保育利用計畫未劃設「核心保育區」、「生態復育區」，將因各類開發導致濕地消失等意見。原內政部營建署、宜蘭縣政府於108年5月25日公展說明會後，雖陸續於108年至112年期間就利害關係人、地主團體、公民團體等反映事項，召開多場溝通協調會議<sup>18</sup>，研商土地貸款業務、各部

---

<sup>17</sup> 數據引用自五十二甲重要濕地保育利用計畫第陸章有關「土地權屬分析」資料為準。

<sup>18</sup> 108年9月19日「五十二甲重要濕地範圍內有關土地貸款業務」研商會議、109年5月23日內政部重要濕地審議小組審議「五十二甲重要濕地（國家級）保育利用計畫（草案）」第1次專案小組審查會議、109年9月23日「五十二甲重要濕地（國家級）保育利用計畫『其他分區三』管理規定座談會」、110年1月13日立法委員陳椒華召開五十二甲濕地協調會議、111年4月12日五十二甲重要濕地保育利用計畫（草案）各部會相關補助（貼）資源投入機關協調會議、111年8月3日五十二甲重要濕地保育利用計畫（草案）修正版功能分區研商會、111年10月24日五十二甲重要濕

會相關補助(貼)資源投入、濕地系統功能分區等議題，惟多年來仍未能獲得地方民眾、地主與民間團體之共識。

(五)迄至本院113年6月14日赴宜蘭縣五十二甲重要濕地現地履勘，地主與民眾於現地提送陳情書，陳訴「因設立保護區，導致區內農地乏人問津且價格下跌一半以上」、「近幾年農地買賣價格，成興路以南每坪新臺幣(下同)12,000元，成興路以北每坪4,000元，保護區內農地每坪損失8,000元」、「保護區內300公頃私人土地，每位農民每公頃損失2,400萬元，總計損失達72億元」、「向農會抵押農地借錢，農會表示該區農地不值錢，僅能借貸10幾萬元」、「為確保地主權益，第一階段先部分徵收48公頃濕地；全面徵收所有私有土地。」

(六)上訴陳情事項，詢據內政部國家公園署摘要如下：

1、所訴「劃設濕地導致土地價格下跌」等情：

(1)五十二甲濕地於劃設前就有因地勢較低，排水不易之問題。依內政部不動產交易時價登錄(112年6月至113年6月)之宜蘭縣五十二甲重要濕地及其鄰近地區土地交易價格，顯示五十二甲重要濕地內之土地仍有交易情形，土地價格仍有上漲之情形。(惟，本院詢據宜蘭縣政府就「公告土地現值區段地價」進行分析，認為「以近10年內公告土地現值區段地價，農業用地地價區段多呈現下跌趨勢，建築用地地價區段多呈現上漲趨勢」，併予敘明)。

(2)五十二甲重要濕地，其土地每坪0.3萬至4.8萬

---

地保育利用計畫(草案)修正版功能分區第2次研商會、112年12月13日五十二甲重要濕地保育利用計畫(草案)修正版研商會議、113年8月26日五十二甲重要濕地保育利用計畫(草案)修正版第二次研商會議。

元，並不必然低於濕地範圍外土地。

- (3) 本意見係民眾以販賣農地之未實現利益估算，並不是所有農民都要賣農地，透過土地交易獲利，仍有農民希望保留其農地持續耕作。再者，農地若無移轉則無交易價差或損失，且其損失因與其前一次交易比較，如此估算損失並不合理。
- (4) 金融界刻正推動ESG及企業永續報告書，倘後續引入ESG資源，有助於提升當地土地價值。

2、所訴「因劃設為濕地，導致土地貸款不易」等情：

- (1) 農業部為落實執行各項重大農業政策，促進農業發展，依農業金融法第6條第1項規定，授權訂定農業部政策性農業專案貸款辦法，並要求全國農業金庫及信用部應積極配合推動辦理前項貸款業務。經檢視該貸款辦法有關其貸款條件及貸款對象，並未因劃設濕地而受限制，且依內政部108年公開展覽之保育利用計畫係保障其原非都市土地使用管制規則之土地使用權益，並鼓勵永續農業發展，實質上，並未使其貸款申請受限。
- (2) 原內政部營建署前於108年9月19日邀請金融單位等召開「五十二甲重要濕地範圍內有關土地貸款業務」研商會議，向各單位說明及釐清五十二甲濕地相關規定，以排除濕地劃設對於放款之影響。並於會中說明五十二甲重要濕地保育利用計畫草案均規劃為「其他分區」，無「核心保育區」及「生態復育區」，爰此，並無濕地保育法第16條第2項規定不得開發或建築之情形，並於108年10月提供草案管理規定說明。

3、有關「徵收私有地」等情：

(1) 五十二甲重要濕地內多為農牧用地，以一期稻作為主，尤以濕地南側特定農業區最為精華，特定農業區(36.65%)計109.08公頃。倘徵收農地，將影響糧食安全及農林漁牧產業鏈，不利國家糧食安全政策。且依據土地徵收條例第3條之1第1項規定略以，特定農業區農牧用地，除零星夾雜難以避免者外，不得徵收。

(2) 學者指出，在民主憲政國家，土地徵收應是最後迫不得已的手段。五十二甲重要濕地現有甲種建築用地3.75公頃、丙種建築用地0.14公頃及丁種建築用地5.72公頃，計9.61公頃，倘徵收將影響其居住權及財產權，且濕地保育法鼓勵明智利用及保障從來之現況使用，倘強制徵收民眾土地，不符憲法比例原則，並衍生社會對立。

4、所訴「倘全面徵收不具可行性，可否針對生態熱區成興大池、小池(滯洪區約52公頃)，每年租用費用約420萬元/年<sup>19</sup>」等情：

(1) 成興大池、小池位於宜蘭縣國土功能分區(草案)農業發展地區第2類，依據國土計畫法第20條規定，具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區。另農業生產可依規定申請有機農業獎勵及補貼、重要棲地生態服務給付、政策性農業專案貸款及宜蘭縣政府輔導農業發展補助，爰建議成興大池、小池可從事農業發展，以利糧食安全，鼓勵青壯年返鄉投入農業經營等，創造該土地之多元價值。

---

<sup>19</sup> 本院113年6月14日赴五十二甲重要濕地履勘，聽取宜蘭縣政府履勘說明：「成興大池用地費用，面積約31公頃，徵收費用約8億，採租用則每年250萬。成興小池用地費用，面積約21公頃，徵收費用約5.5億，採租用則每年170萬。」

- (2) 依據內政部國家公園署113年8月26日研商會議決議二，「重要濕地範圍內之土地，必要時，得依濕地保育法或相關法令辦理徵收或租用」，並建議計畫草案無須特別訂定年期，以回應民眾訴求。」
- (3) 然，另詢據宜蘭縣政府表示：「地主意見一直以徵收或解編為其目標，依目前現況無法進行徵收或解編時，租用是最可行之方案。」、「五十二甲濕地為『國家級』重要濕地，主管機關為內政部；若檢視濕地保育法第3條第3項規定直轄市、縣（市）主管機關應辦理事項，其未列有國家級重要濕地編列徵收及租用預算之相關事項。」併予敘明。

5、所訴「檢討重要濕地範圍（解編）」等情：

- (1) 宜蘭縣政府建議，濕地範圍變更廢止，除依濕地保育法第9條辦理外，另依同法第10條第4項規定所授權訂定之『重要濕地評定變更廢止及民眾參與實施辦法』第7條亦規定得據以檢討；本濕地有其特殊性，建議應以同法第10條規定辦理，理由如下：
- 〈1〉本濕地為現有尚未完成保育利用計畫核定8個國家級重要濕地之一，其私有土地占比高達91.36%，故本濕地為全國最特殊之濕地，應以不同面向去審視。
- 〈2〉本濕地為依濕地保育法第40條規定，於該法施行後視同認定國家級重要濕地，故其重要濕地範圍非經該法第10條完整公開徵詢意見之程序完成評定（如：依法經公開展覽30日、在當地舉行說明會、人民或團體並得於上述期間以書面載明陳述具體意見……等）。

〈3〉本濕地自濕地保育法自104年2月2日施行至今，已經歷近10年，其保育利用計畫仍因土地所有民眾、環團等各方意見不同無法取得共識下，無法得以核定保育利用計畫據以管理明智利用濕地。因此，該府認為目前須儘速先完成保育利用計畫核定，並於開始執行後2年進行重要濕地範圍檢討，以回應民眾訴求。另保育利用計畫執行兩年內，執行濕地基礎調查及資料分析，續以做為後續重要濕地範圍檢討之依據。

(2) 然，詢據中央主管機關內政部國家公園署則表示：「民眾訴求重要濕地範圍檢討，應符合濕地保育法第9條規定：『重要濕地因自然變遷或重大災害而改變、消失或無法恢復者或因國家重大公共利益之所需者，得辦理檢討；必要時，得予以變更或廢止』」。即重要濕地範圍之檢討，應符合「因自然變遷或重大災害而改變、消失或無法恢復者或因國家重大公共利益之所需者」之要件。

(七) 末查，五十二甲重要濕地保育利用計畫經內政部國家公園署與宜蘭縣政府歷次討論，計有108年4月草案公展版、111年7月5日草案修正一版、112年7月27日草案修正二版、113年4月29日草案修正三版及113年6月21日草案修正四版，並於113年8月26日召開研商會議，然該次研商會議針對濕地範圍檢討（解編）、地主權益補償、影響土地利用應予徵收或租用、環保團體關心之濕地系統功能分區等爭議事項，似仍未有具體共識，爰決議再請宜蘭縣政府依據會議決議與內政部國家公園署各組室意見，修正保育利用計畫。就此，宜蘭縣政府則表示：「請內政

部儘速下鄉召開地方說明會，聽取地方民意及非政府機關之意見」、「若無作為，本案必持續膠著」。

(八)揆諸上情，五十二甲國家重要濕地自濕地保育法施行至今已近10年，私有土地劃設為國家重要濕地之爭議始終無法弭平，至今未能依法完成保育利用計畫之審議，自無法據以明智利用濕地，而地主與民眾長久以來強烈訴求「重要濕地範圍檢討(解編)」、並要求提出「徵收或租用土地之實質補償措施，而非一般補貼方案」、明確說明「明智利用項目與土地使用限制」，甚至直言「若如政府所言均『從原來之使用』，為何還要劃設國家重要濕地」等疑慮，均一再顯示主管機關內政部國家公園署與宜蘭縣政府，多年來仍未能充分化解民眾質疑與對立，民怨未能紓解，導致保育利用計畫推動進度持續膠著。內政部國家公園署允應積極偕同宜蘭縣政府，赴地方聽取意見、善盡溝通，以有效推展保育利用計畫審議。

(九)綜上，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。迄今已近10年，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、澄清誤解並化解民眾疑慮，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。

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，內政部允應督同宜蘭縣政府儘速檢討改進。

(一)雙連埤重要濕地係依濕地保育法第40條規定，劃設為國家重要濕地(國家級)，行政區域屬宜蘭縣員山鄉湖西村，位處海拔約470公尺山區，地目屬水利用地，總面積為17公頃，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，為臺灣低海拔谷地平原濕地生物相極具代表性的原生棲地。<sup>20</sup>

(二)次據濕地保育法第3條規定，本法所稱主管機關在中央為內政部；中央主管機關應辦理國際級與國家級重要濕地保育利用計畫之擬訂、審議、變更、廢止、公告及實施。同法施行細則第19條規定：「主管機關得就重要濕地保育利用計畫之研擬、實施、經營管理、從來之現況使用增設變更及經營管理之許可、開發迴避衝擊減輕及生態補償之審查、處罰、重要

---

<sup>20</sup> 資料出處：雙連埤重要濕地保育利用計畫。

濕地及保育利用計畫功能分區之查詢及其他相關事項委任所屬機關（構）、委託其他機關（構）或委辦地方主管機關辦理。」另依據內政部與宜蘭縣政府簽訂之委辦重要濕地之規劃、經營管理、審查及處分作業協議書壹、「委辦事項」略以：重要濕地保育利用計畫之實施、濕地基礎調查等。是以，內政部依法委託、編列相關補助經費並督導宜蘭縣政府經營管理雙連埤國家級重要濕地；宜蘭縣政府為雙連埤重要濕地（國家級）之經營管理機關。

（三）經查，宜蘭縣政府為創造公共空間多元運用，提高雙連埤生態教室使用率，推廣雙連埤野生動物保護區浮島濕地生態教育，並提供宜蘭縣內國中小鄉土踏查、校外教學解說，依據「宜蘭縣各國民中小學校舍（地）及設備申請使用管理自治條例」暨大湖國小「雙連埤生態教室使用管理要點」，辦理「大湖國小雙連埤生態教室委託合作經營管管理」案，以鄰近雙連埤、非位於重要濕地範圍內之大湖國小雙連埤分校作為「雙連埤生態教室」<sup>21</sup>，對外委託合作經營管理。宜蘭縣政府考量雙連埤生態教室地處偏遠，徵求有意願參與合作經營之法人團體，參考租金設算並酌減，據以收取權利金<sup>22</sup>，將該生態教室作為「環境保護教育利用」用途使用。

（四）次查「宜蘭縣大湖國民小學雙連埤生態教室委託合作經營管理契約書」2.1.2委託經營管理標的物：「……雙連埤生態教室座落於宜蘭縣員山鄉湖西村雙埤路，基地面積1,821.62平方公尺，建築物樓地

<sup>21</sup> 建物權屬為宜蘭縣政府，土地權屬為員山鄉公所。

<sup>22</sup> 3年12萬元（委託案權利金）及場地使用費20%。

板面積265.97平方公尺，戶外空間及其附屬設施。」；2.1.3委託經營管理範圍：「……為室外場所（遊戲及活動場）、教室2間、廁所2間、浴室間辦公室間宿舍間等空間及各項設施，乙方得使用現有空間及設施辦理各項會議、展覽、志工培訓及相關附屬事業之經營，並以維持公眾使用為原則。……」；2.2.3乙方應負擔事項：「一、乙方應自負盈虧負責管理、維護甲方所交付之委託經營管理標的物，並應負擔……維修、行銷等費用。二、委託經營管理標的物所衍生之各項清潔維護、保養、修繕……，於甲方交付乙方並點交完成後概由乙方負擔。」；2.2.5經營管理開始日及營業日：「……。三、乙方應全年無休（國定例假日及固定修館整理日除外）經營管理……，未經甲方書面同意，不得擅自關閉部分或全部營業區域……。」及6.1.5乙方承諾事項：「二、委託經營管理期間，乙方應取得該生態教室之環境教育場域認證，……。三、其他事項：（一）乙方3年內提供本縣300人（次）弱勢學童免費參加自然體驗營。……。」雙連埤生態教室自99年至110年期間委由荒野保護協會經營管理，111年至113年12月31日，則由雙連埤永續發展協會經營管理。

（五）然查，荒野保護協會前於105年申請「環境教育設施場所」認證通過，有效期限至110年9月28日（經營至110年底），迄至本院113年6月14日赴現地履勘，雙連埤永續發展協會自接續經營管理後3年期間均未依委託經營管理契約書規定，取得「環境教育設施場所」認證，已違反契約規定，宜蘭縣政府教育處卻未積極輔導以落實履約管理之責；預計駐點之

環境教育講師於111年至113年期間未取得環境教育人員認證；111年至113年期間環境教育參訪人數自原先7千至8千人次，大幅降低至百餘人<sup>23</sup>；雙連埤生態教室採「預約制」而未如網站所載「對外常態開放」，亦不符其成果計畫書所載「開放時間：09:00-17:00」，且聯外道路沿途均無指示牌，不利村落、遊客參訪便利性及推廣環境教育活動。

(六)有關上述經營管理成效疑似不彰等情，詢據宜蘭縣政府表示略以，除因110年新冠肺炎疫情導致搭乘遊覽車之校外活動取消，時值111年初因更換委外經營單位，且該經營管理單位礙於人力不足，尚須他單位協助完成「環境教育設施場所」認證，預計113年底可完成認證；雙連埤生態教室除開放予學生報名參加學習課程，若一般民眾要參訪，亦可隨時預約；111年未對外開放，係因經營管理單位以「教室硬體修繕與基礎環境盤查」為主軸，112年至113年之參與人數分別已達合約規範「乙方3年內提供本縣300人(次)弱勢學童免費參加自然體驗營」<sup>24</sup>。然，宜蘭縣政府未依委託經營管理契約書規定，責成經營管理單位取得認證，仍難辭履約管理疏失；復依據環境教育法規定，環境教育設施、場所為環境教育訊息宣導與推廣之重要管道，爰環境教育設施場所

---

<sup>23</sup> 107年參訪人次7293人次。108年參訪人次8820人次。109年至9月底參訪人次5612人次(因疫情影響)。110年6月23日起，全國實施新冠疫情3級警戒，實體課程幾乎全部暫停。110年7月23日起，疫情雖降為2級警戒，但需要搭乘遊覽車的校外活動，也多數取消。經統計，110年度在疫情警戒開始之前，共辦理校外教學推廣課程8場次，濕地保育研習營2天1夜2梯次，志工培訓1期16場次。

<sup>24</sup> 111年辦理公益兒童營1場次、社區營造、生態保育等活動。112年辦理校外教學10場次，總計215人次國中小學生參與、公益兒童營6場次，提供經濟弱勢兒童175人次參與。113年辦理校外教學4場次、公益兒童營1場次。其中公益兒童營人次已達249人次，已將達到合約規範辦理300人次弱勢學童免費營隊之規定。

認證及管理辦法，係依活動方案、設施、人員及營運管理等要件審查，詎宜蘭縣政府於111年至113年期間均未輔導協助經營管理單位之駐點人員應取得環境教育人員認證，自不利國家級重要濕地雙連埤濕地之環境教育推廣。遑論後疫情時代相關戶外教學多已恢復進行，山林活動盛行，參訪人次仍未能提升，經營成效實有精進空間。

- (七)綜上，宜蘭縣「雙連埤國家級重要濕地」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，惟該府卻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，內政部允應督同宜蘭縣政府儘速檢討改進。

參、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。
- 六、調查報告之案由、調查意見、處理辦法及簡報檔，於個資隱匿後，上網公布。

調查委員：林郁容

范巽綠

葉宜津