



監察院112年1月17日內政及族群委員會議

中華白海豚保育及棲地劃設案

調查委員：田秋堃、趙永清

日期：112年1月17日

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。

➤ 中華白海豚簡介

- **別名**：印太洋駝海豚、白鯪、媽祖魚、粉紅海豚。
- **形態特徵**：體呈流線型，背鰭基部寬大，又稱為駝海豚。幼豚呈灰黑色，隨年齡成長逐漸變淺灰色。年長時全身呈白色，運動後血管擴張呈粉紅色，成年體長約2至2.6公尺，壽命約40歲。
- **棲地分布**：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。
- **臺灣西部海域的白海豚**居住在新竹到臺南(有時往南北延伸)水深20公尺以淺的沿岸水域，也稱「臺灣白海豚」。

- 國際自然保育聯盟 (International Union for Conservation of Nature , IUCN) 將臺灣西部海域白海豚瀕危等級列為 **CR (極度瀕危)** 。
- 白海豚因壽命長而繁殖速度又慢，且居住環境緊鄰陸地，受到各種人為活動與海岸開發的衝擊，以致數量持續下降中面臨滅絕。全球族群評估為易危(VU)。
- 目前族群數量仍持續下降中。而金門海域的白海豚經短暫的調查結果顯示亦為小族群的狀況，近年來也有多起擱淺事件，保育需求刻不容緩。



調查結果

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。

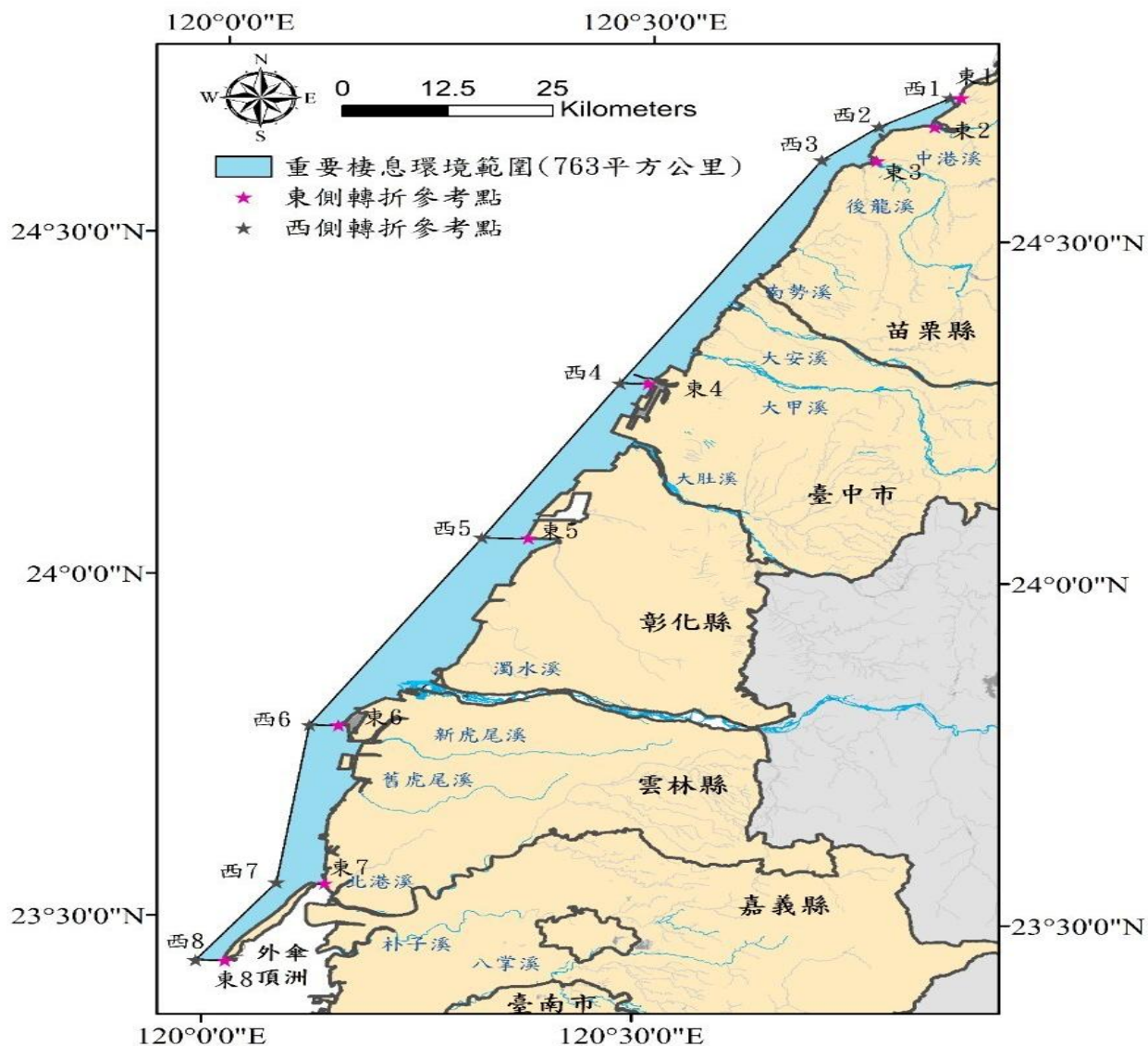


- 農委會於97年間依據「野生動物保育法」公告「中華白海豚」為瀕臨絕種保育類野生動物，101年1月修訂完成「中華白海豚野生動物重要棲息環境」規劃草案。
- 棲息環境規劃範圍包括苗栗縣、臺中市、彰化縣及雲林縣，總面積763平方公里，包含已調查到的98%白海豚目擊點。
- 103年4月預告訂定「中華白海豚野生動物重要棲息環境之類別及範圍」，預告期滿後漁民團體、環保團體及開發單位（經濟部、交通部、農委會漁業署）各方意見分歧，自此延宕多年毫無進展。



- 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日起變更為海洋委員會。
- 農委會於103年4月預告「中華白海豚野生動物重要棲息環境類別與範圍」，惟迄海委會成立時尚未通過。
- 109年5月，海委會預告「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，範圍包刮苗栗、臺中、彰化、雲林等4縣市。
- 109年8月31日，海委會公告發布「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，包括苗栗、臺中、彰化、雲林等4縣市。

中華白海豚野生動物重要棲息環境範圍



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。

- 臺灣西部海域中華白海豚被國際自然保育聯盟(IUCN)列為【極危】等級(CR)，保育需求刻不容緩：
 - 108年辨識出47隻個體（幼體5至8隻）
 - 109年辨識出32隻個體（幼體5群次）
 - 110年辨識出29隻個體（幼體5群次，新增3隻幼體）
 - 111年截至9月辨識出30隻個體
 - 可辨識數量由47隻逐年降至30隻
- 長期監測結果發現，族群數量有遞減趨勢，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。

- 影響白海豚群數量變動因素包括：漁業誤捕衝擊、廢污水排放、海水酸化衝擊、棲地破壞、族群分隔

- 海委會採取的保育措施：
 - 劃設重要棲息環境、發布「臺灣白海豚保育計畫」
 - 成立「白海豚專家諮詢小組」
 - 召開「白海豚優先復育行動平臺會議」
 - 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
 - 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
 - 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

➤ 本院諮詢之專家學者意見：

- 「中華白海豚數量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，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」

➤ 海保署雖已採取相關保育措施，仍力有未逮，應廣續檢討策進。

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。

- 106年1月修正發布「漁船建造許可及漁業證照核發準則」，進行刺網總量管制，不再新增核發刺網漁業執照。
- 106年3月公告「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、禁止50噸以上拖網漁船於距岸12浬內拖曳網具作業或投網。
- 110年1月公告「刺網漁業漁具標示措施」，推動刺網實名制，經由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應通報。
- 海巡署依據「海岸巡防法」第3條規定，協助執行違反「拖網漁船禁漁區位置及有關限制事宜」取締工作。

- 環保團體陳訴，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其棲地、食物及生命安全。
- 農委會及海委會雖依法共同加強沿近海及岸際非法漁業查核及取締，惟仍有公權力不彰之訴。
- 另農委會雖已建立「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未臻便利及明確，致有無從查知其生態資訊之陳訴。
- 農委會與海委會應依法會同檢討妥處，有效避免漁業危害白海豚情事，並達到加強資訊公開及保育教育宣導之目的。