

聯合國濕地保護的台灣最新立法回應

●詹順貴／元貞聯合法律事務所主持律師

摘要

濕地是全球三大生態系統之一，可以蓄水防洪、涵養水源、淨化水質、以及維護生物多樣性，因此世界先進國家都頗為重視濕地的保護。台灣是一狹長多高山的海島地形，又有北迴歸線從南部穿越，因而氣候多變，降雨量豐沛溪流多，加上先民水稻耕作型態，造就台灣內陸淡水濕地與濱海濕地數量與面積比例頗為龐大。然而從中國敗退來台的國民政府，即使最後不得已在台灣落地生根，卻仍本著大陸思維來治理台灣，因此長期以來引導台灣國土利用規範的區域計畫與都市計畫，只有陸域而無海域概念。雖然近年來政府與學界喊出「海洋台灣」，但實質上仍流於空談。也因為此種心態作祟，政府以及大型企業集團長期對濕地性質與功能有著嚴重誤解，認為那是荒蕪之地，應善加開發利用。隨著社會與經濟之發展，地狹人稠的台灣，大規模將濕地陸化開發更是屢見不鮮，因而造成濕地範圍大幅縮小或快速零碎化，使整體生活環境惡化、生態資源枯竭。值此全球極端化氣候型態，如何重新認識濕地、「明智利用」濕地，穩定生態環境、維護生物多樣性，實為當前台灣國土規劃與海岸管理最重要的課題。

過去台灣並無相關法制直接針對「濕地」的保護與管理加以規範，僅間接地於其他相關法規中附帶保護規範，使得濕地的保護與管理受到相當侷限，難以解決濕地遭受不當利用或快速流失之問題，顯與國際濕地保護趨勢相悖。直到2013年6月濕地保育法三讀通過，同年7月3日公告，才踏出與聯合國濕地保護重新接軌的第一步。

本文先就台灣過去法律進行分析與檢討，釐清過去法規對於濕地保護的不足、濕地保護的重要議題，其次介紹國際間濕地保護的趨勢與做法，就值得參考之處提出適合我國體制的方案，最後再就經民間與政府多次折衝後整合的濕地保育法，簡介其有關濕地重要議題的回應立法內容，以及未來如何就不足之處繼續充實完善我國濕地保護法制，提出檢討與建議。

關鍵字：濕地、濕地保護、拉姆薩公約、生態資源補償、環境基本法、濕地保育法

壹、緒論

濕地是全球三大生態系統之一，與人類、萬物的生存、繁衍、發展等息息相關，具有以下之重要功能：一為物理功能，如蓄水防洪、調節氣候、涵養水源；二為化學功能，如淨化水質之作用；三為生態功能，如保護生物與其多樣性等等。台灣是一狹長多高山的海島地形，又有北迴歸線從南部穿越，因而氣候多變，降雨量豐沛溪流多，加上先民水稻耕作型態，造就台灣內陸淡水濕地與濱海濕地數量與面積比例頗為龐大。然而從中國敗退來台的國民政府，即使最後不得已在台灣落地生根，卻仍本著大陸思維來治理台灣，因此長期以來引導台灣國土利用規範的區域計畫與都市計畫，只有陸域而無海域概念。近年來即使政府與學界喊出「海洋台灣」口號，實際上仍流於空談，此從仍在進行中的區域計畫第二次通盤檢討，才開始嘗試將屬台灣國土海域正式納入區域計畫中，以及研訂中的國土計畫法草案，雖明訂有「海洋資源地區」，但也僅止於名詞定義，並無進一步實質的規範內容，可見其一般。也因為此種心態作祟，政府與大型企業集團長期對濕地功能有著嚴重誤解，認為那是荒蕪之地，應善加開發利用。隨著社會與經濟發展，大規模將濕地陸化開發逐漸頻繁，因而造成濕地範圍大幅縮小或快速零碎化，使整體環境惡化、生態資源枯竭。值此全球氣候異變日益極端，如何重新認識濕地、「明智利用」濕地，穩定生態環境、維護生物多樣性，達到「2008亞洲濕地臺北宣言」揭櫫「健康濕地、健康人類」(Healthy Wetlands, Healthy People)的國土資源永續發展目標，實為當前台灣國土規劃與海岸再生的最重要課題。

貳、我國現行濕地保護管理相關法令規範分析

一、我國濕地保護之議題

台灣濕地類型從沿海泥質灘地、河口、沙灘、漁塭，沿河川上溯，內陸窪地、水稻田、埤圳、水庫、高山湖沼等，串成綿密的濕地網絡。然而，在濕地保護的法制面、管理面以及社會通念上，仍有許多不足之處，分述如下¹：

(一) 海岸侵蝕、流失

在海岸地區的開發，經常附帶設有堤防，導致發生突堤效應而侵蝕海岸，改變濱海濕地樣貌與生態。此外，沿海地區常見的消波塊，未必真能保護人工設施，反嚴重破壞濕地生態。

(二) 人為汙染嚴重

沿海地區常因人為的汙染，使得濕地面積與生態功能減損。例如傾倒廢棄物、排放汗水，使海岸地區的環境快速劣化，動植物生存困難；另外，近年來於沿海地區廣設的遊憩空間與設施，招來遊客行為與所遺留垃圾，在在對於濕地資源造成不良影響。

（三）開發優先於保育，導致濕地面積銳減

在經濟發展與開發利益的主流觀點下，由於濕地的取得成本相對較低，極易成為開發基地的優先選擇地區。然而少了可以防洪蓄水、涵養近海漁業資源的濕地，不僅漁民生計大受影響，且在水患發生時，亦可能因減少緩衝而使災情更加慘重。人們雖然可因為利用濕地而快速獲得短期經濟利益，但也相對提高洪氾災害風險。

（四）欠缺專責的行政管理機制

與濕地有關的主管機關包含了農委會、內政部、環保署、交通部、國防部、文建會等，各個主管機關因其主管業務的目的與需求不同，依循的法規、管理方法也非常分歧。況且大多數政府機關並無將濕地管理視為主辦業務性質，自較不受重視人力與經費的投入。

二、我國濕地保護現況與困境

（一）濕地保護現況

2005年12月，內政部依行政院永續會決議，劃設台灣濕地及珊瑚礁分佈範圍。隔年10月內政部營建署邀集專家學者與相關NGO團體成立「國家重要濕地評選小組」，進行國家重要濕地評選。2007年12月遴選出七十五處「國家重要濕地」，共計44,378公頃，包括「國際級」濕地二處、「國家級」濕地四十一處、「地方級」濕地三十二處，並開始對重要生態關鍵地區加強保育與復育。2009年6月再度啟動國家重要濕地評選，經評選、調整與整併，2011年1月18日再度公告包括「國際級」濕地二處、「國家級」濕地四十處、「地方級」濕地四十處，面積達56,865公頃²。

（二）重要濕地保護困境

分析現有八十二處國家重要濕地的現況與潛在威脅，可知其最主要威脅為環境破壞與人為干擾，其次為缺乏相關法令依據和主管機關，因此即使大張旗鼓公告國家重要濕地，其後續保護管理仍遭遇難以解決窘境。以被評選為「國家級」重要濕地的桃園埤圳濕地為例，其既無明確的公告範圍，且不斷被填土開發（部分甚至是由地方政府主導），內政部卻無公權力得加上制止。

與濕地較為相關的法令有「環境基本法」、「環境保護法」、「環境影響評估法」、「國家公園法」、「文化資產保存法」、「野生動物保育法」、「漁業法」、「森林法」等，然而該等法律皆有其主要的規範客體，例如野生動物保育法保護標的為野生動物，其重要棲地如屬濕地，方可附帶受到保護。換言之，依目前法現行法律，或許可以間接保護部分重要濕地，惟該等法律並非為濕地本身所制定，因而運用在濕地保護上難免有所不足，能納入保護的濕地終究有限。

何況縱有間接濕地保護的法律規範，也未能針對某些可以適度容許人類利用行為的濕地類型達到彈性保護的效果。以國家公園法為例，位於國家公園內的濕地，若以保護的立場進行規劃，最可能被劃設為「生態保護區」，其次是「特別景觀區」。惟依「國家公園法」第8條第7、8款規定，生態保護區指有應嚴格保護的天然生物社會及其生育環境的地區；特別景觀區指無法以人力再造之特殊天然景緻而嚴格限制開發行為的地區。惟濕地的類型繁多，國家公園範圍內濕地，無法悉數完全符合上述二種類型要件，更何況保護濕地資源，兼含有容許人類適度的永續利用，未必所有濕地全然適合用嚴格禁止人類行為方式加以保護。例如對因天災而陸化的濕地需予以浚渫改善，或可以提供來台渡冬的黑面琵鷺覓食的養殖魚塭應容許放養、撈捕與放水清淤。因此，國家公園對於濕地的保護，確有其侷限。

又如依「文化資產保存法」第76條規定，將符合條件的一定範圍濕地劃設公告為自然保留區予以保護，依該法第84條：「自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態……非經主管機關許可，不得任意進入其區域範圍……。」的規定，保護效力強度非常高，惟以關渡附近淡水河紅樹林自然保留區為例，因陸化與紅樹林過度繁衍，不僅連帶影響堤防內的濕地型關渡自然公園因欠缺海水交換而持續劣化，甚至於逐漸影響關渡附近的淡水河疏洪功能，有時反而不利於濕地的保護管理。

參、聯合國與美國濕地保護政策介紹

一、國際重要濕地保護公約（拉姆薩公約）介紹³

（一）緣起

先進國家與非政府組織自1960年代起意識到濕地正逐漸被侵蝕與消失，同時認知到濕地對於生態的重要性，以及濕地在經濟、科學、文化等各方面的價值，遂展開一連串相關談判與協商，終於在1971年於拉姆薩簽署了《國際重要濕地保護公約》（Convention on Wetlands of International Importance，俗稱《拉姆薩公約》），並於1975年開始生效。截至目前為止，公約的締約國有一百五十九個。

（二）目標

《拉姆薩公約》的目標是提供一個行動與合作的框架，使各國能透過內國行動與國際合作進行濕地保護，並明智利用濕地與其資源。期望能藉由國際協調與政策制定，減少濕地的喪失與侵蝕、保護濕地及其周邊的動植物生態系統，並進而促成生態的永續發展。

（三）主要內容

《拉姆薩公約》第1條為濕地與水鳥的定義，其對濕地一詞更採取廣泛的定義，涵蓋

了各種類型的濕地，包括沼澤、泥沼地、泥煤地或水域等地區，同時亦包括天然、人工、永久、暫時、死水、活流、淡水與海水，包括在水深於低潮線時不超過六公尺的海水淹沒地區。

締約國的任務主要有三：第一項任務規定於第2條與第3條，各國應在各自領土內劃定適當的濕地，將其列入國際重要濕地名錄中，並確保列入名錄內的濕地受到妥善管理與保育；第二項任務規定於第4條，各國應透過土地使用規劃、妥適的政策與立法、良好的管理、教育訓練、研究等方式智慧地使用與保存濕地；第三項任務則是第5條至第7條的規定，各國應透過國際合作以保育跨境濕地、各國共有的濕地生態系統以及各國共有的物種。

第8條至第12條是公約執行單位、公約簽署及生效、保管單位等有關的規定。

二、美國濕地相關法制之說明

美國最主要的法律依據是「淨水法」與「海岸濕地規劃、保護及復育法案」，茲扼要說明如下：

（一）1972「淨水法」（Clean Water Act，簡稱CWA）

「淨水法」第404節的最主要規定是所有開發活動將導致物質（materials）進入／離出「濕地」時，應申請「許可」（Permit），並授權相關的美國聯邦機關（Federal Agency）於其主管的業務範圍，據此建立一套具有「互相制衡作用」的聯邦機關管理機制，規範各聯邦機關在核發許可時的業務範圍、產生爭議時的行政協調程序、以及各州進行州層級（state level）濕地管理時與聯邦機關間的責任與義務等內容。

「淨水法」第404節規定主要的聯邦執行機關有二：分別為「美國環保署」（The Environment Protection Agency，下稱環保署）、「美國陸軍工兵團」（The US. Army Corps of Engineers，下稱工兵團），另外，亦授權「魚類及野生動物保護署」（The U.S. Fish and Wildlife Service）與州政府在管理濕地時的相關權責。

（二）「海岸濕地規劃、保護及復育法案」（Coastal Wetlands Planning, Protection & Restoration Act，簡稱CWPPRA）

「海岸濕地規劃、保護及復育法案」在美國法律的條目裡為16 U.S.C. 3951～3956，法案目標便是達成「濕地無淨損失」（No Net Loss on Wetlands）政策之目標，法案內容主要包含兩大部分，一是提撥經費以進行路易斯安納州濕地（Louisiana wetlands）綜合復育及保育計畫，二是執行除路易斯安納州外的「國家海岸濕地保護補助」（National Coastal Wetlands Conservations Grants）計畫；並明訂各項補助計畫之年度經費分配比例。

（三）美國補償紓緩規則（Compensatory Mitigation Rule）

美國發布補償紓緩規則，聯邦編號為「33 CFR 332」，是由環保署與工兵團在2008年3月31日所發佈，並依據「淨水法」第404節共同制訂之修正規則。該規則主要將此補償機制訂出三個具先後順序的程序原則，分別是「迴避」（優先避免使用濕地）、「減輕」（擬定因應對策減輕對濕地的衝擊）與「生態資源補償」（用人力回復因開發行為受減損的濕地生態資源），並授權由工兵團執行該規則，用以補償抵減經合法授權許可開發而受影響的濕地、溪流及其他水體，以降低受損害水資源區域的影響程度，並擴大公共參與方式，促進補償計畫審查流程的效能。

所謂「補償」是指採取行動以補償「經授權的」且「無法避免的」開發工程對水域資源的損失⁴。因此，若要申請進行補償措施，前提是該開發計畫必須遵照一般開發計畫申請開發許可程序申請開發許可，且該項計畫在申請開發許可時，已盡力完成「迴避」、「減輕」等紓緩措施對基地環境的負面影響，但仍舊對環境將造成不可避免的負面影響時，為取得經濟發展與生態環境保護的平衡，核准發開發許可的主管機關便會要求提出「補償措施」，並依據「補償措施」的執行成效，授權許可該項開發計畫。

三、韓國濕地相關法制之說明

朝鮮半島南部和西部海岸沿線擁有各種各樣的濕地，乃東亞地區越冬候鳥和珍稀鳥類繁殖與棲息的重要棲地。鑑於越來越多的開發、城市化的壓力以及人類活動的污染，導致所有類型的濕地都快速劣化，若不採取迅速且適當的行動，遷徙性物種與珍稀鳥類棲息環境將受到嚴重損害，甚至可能面臨滅絕的危險，南韓政府於是在1999年2月8日頒布亞洲第一部「濕地保全法」（Wetland Conservation Act），並在2007年4月11日修訂，以有效保存管理濕地，並且開展拉姆薩公約所訂明的國際合作。

2000年至2004年南韓政府花費三兆四千億韓元預算，針對約三百四十個濕地生態系統與污染進行調查，內容包含：地質地貌和景觀、區域特點、液壓和水文學、大型海洋植物、植被、底泥、哺乳動物、鳥類、魚類、兩棲類和爬行類、昆蟲、大型無脊椎動物、動物浮游生物、植物浮游生物、水質和花粉分析。

緊接著依據調查所得，環境部長、土地、運輸和海洋事務部長、市長或省長遂根據濕地保全法規定條件進行濕地保護區劃設，其劃定之標準為：

- （一）濕地環境仍處於原始狀態或其生物多樣性豐富。
- （二）位於珍稀物種、瀕危野生動物和植物之固定居住或定期來訪之處所。
- （三）具有優美地形或地質價值，或有其非凡的景觀。

四、他國經驗適用於我國濕地保育之評估

從國際的案例分析得知，濕地應依一定標準區分不同等級重要性予以不同層次的保護強度；其次，為平衡經濟發展與生態保育，應引進生態資源補償機制。濕地保護管理若能藉由此機制的導入，或許一方面可以遏止生態品質的持續惡化⁵，達到「無淨損失」(no net loss)的地步；另一方面，如能妥善應用生態資源補償機制⁶，更可改善生態資源品質，達到生態資源的「淨增加」。然而，在適用上必須注意遵循補償機制的「迴避」、「減輕」、「補償」的三個程序順序，亦即為了避免補償制度實施後，開發單位認為有補償制度作後盾，反而大肆進行工程開發破壞濕地，主管機關應該確實審核開發單位所提出的開發計畫中是否有遵循補償機制的程序三原則，做為許可開發與否的條件。

肆、我國濕地保護的立法回應⁷

- 一、引用《拉姆薩公約》第1條第1款規定，於「濕地保育法」第4條第1款明確定義濕地為「指天然或人為、永久或暫時、靜止或流動、淡水或鹹水或半鹹水之沼澤、瀉湖、泥煤地、潮間帶、水域等區域，包括水深在最低低潮時不過六公尺之海域。」。
- 二、參酌該公約精神與美國前述法案規定，於「濕地保育法」第4條第8款定義「零淨損失」，並於第5條揭櫫「濕地零淨損失」原則。
- 三、參考美國、南韓法制，於「濕地保育法」第6條明定各級主管機關對濕地生態資源的調查責任，中央主管機關並應建置資料庫與專屬網頁公開濕地相關資訊。
- 四、參酌拉姆薩公約第2條至第4條精神與台灣本土國情，於「濕地保育法」第7條至第25條明定重要濕地評選標準與保護管理規範。
- 五、參酌《拉姆薩公約》第4條規定，於「濕地保育法」第27條至第31條建置迴避、減輕衝擊與生態補償機制：

(一) 補償時機

因實施開發或利用行為而需執行生態資源補償，應盡最大可能於開發計畫造成環境損害之前或同時進行補償。惟若無法於開發或利用行為實施前進行補償，將發生「時間差損失」(Temporal loss)，造成生態資源更大損害。例如某一開發計畫將影響到某一森林型濕地 (forested wetland)，惟保育或重建森林型濕地的時間較長，可能需三十至五十年左右方能彌補開發計畫對生態資源造成的損失，而開發計畫無法等到森林型濕地的生態成效到達設定標準後始進行，此時即造成生態資源上所說的「時間差損失」，參考美國立法例，主管機關得以提高補償比例方式，彌補此種生態功能時間差損失。

（二）補償方式

開發或利用濕地時，若所有可行減輕措施皆已考量，仍不免會造成濕地生態資源損失或生態品質降低時，其所實施濕地生態效益補償應以復育或建立新濕地生態資源的補償方式為優先，以確實彌補該開發行為對濕地造成的損害或導致生態品質的降低。

（三）補償地點

為使濕地生態效益補償之執行能確實補償受開發影響濕地生態效益，在補償措施區位選擇上，應以同一集水區或水系為最優先考量，以利透過生態補償措施的實行，提升以集水區或水系為單位的生態環境整體效益。此外，同質異地的補償，應優先於異質異地的補償，準此，補償之地點必須鄰近於開發行為相同集水區或相同、相似水系的地區。

伍、結論與建議

誠如好友林淑芬立委所言，台灣的「濕地保育法」是第一次「由下而上」推動促成的環境生態保育法律，而且是政府部門、民間人士基於高度善意下，歷經四次協商溝通獲得共識後，才能順利三讀通過。法案通過後，接下來的考驗便是如何落實執法的問題，尤其在台灣仍屬嶄新概念的「生態資源補償機制」，其執行成效，將是攸關濕地保育法成敗的最大關鍵。此制度的核心意義，可以用一句話加以形容：「對的事也要做在對的地方，才是好的事」。其主要概念，簡單地說，以創造新增濕地或復育、回復濕地生態功能已經弱化的濕地。未來如果想選擇一塊國家重要濕地加以開發利用，必須先檢視有無替代區位土地可以利用，如有，即應「迴避」開發利用濕地；如確實沒有適當的替代區位土地，則必須盡可能採取各種有效減輕影響措施以降低開發利用行為對濕地的破壞或衝擊（衝擊減輕）；如用盡所有衝擊減輕措施，仍不可避免對濕地有衝擊影響，就仍有衝擊影響部分，則應再實施「生態資源補償」。補償措施一般是規定必須在開發行為開始進行前或同時為之，我國「濕地保育法」則限定必須在開發行為開始進行前，以確保包括濕地功能與面積的零淨損失。也因此，任何開發利用行為、區域計畫或都市計畫的新訂、擴大或使用分區的變更，如果有改變濕地形態、影響濕地生態功能之可能，均應事先徵詢濕地主管機關意見。但考慮如果應補償的面積太小如僅是高架橋的橋墩破壞濕地，其補償面積可能很小，猶如小水池，如此能創造的濕地生態系功能相對有限，因此，容許例外以代金補償，讓主管機關可將所收代金集中用於重要濕地的保育或復育。

比較遺憾是，我國「濕地保育法」過於偏重僅對經評選公告的「重要濕地」為保護管理，對於無法入選或因政經因素而被杯葛難以入選的一般濕地（如彰化海岸濕地），其保護即有明顯欠缺。此外，原來民間版草案，基於開發單位如因開發濕地而需做生態

資源補償時，因濕地的營造、復育與保育，不僅非一般開發業者所專長，更非其所關注；而且一塊土地，依其原有屬性以及補償的型態是創造、復育或加強保育，欲營造或回復至接近自然濕地的生態功態，依美國案例因濕地類型的不同，往往需要十至五十年的長期心血投入，而專注於營利的開發業者勢必更無耐心長期投入，因此規定一律由開發單位將所覓得欲提供補償的土地與依評估計算得出的所需經費公益信託予民間公益保育團體；另外基於未來濕地管理權責將移轉到環資部，而比照環保相關法律增訂公民訴訟條款等，可惜均未獲採納，是為國人未來努力改進的目標。

【註釋】

1. 可參劉靜靜、邱文彥，〈由國際濕地公約之架構檢視台灣濕地保護〉，發表於「第二屆海岸濕地生態及保育研討會」（台北：中華鳥會，1995年）。
2. 請參翁義聰、楊英欽、陳坤能著，《2011國家重要濕地彙編》（台北：內政部營建署城鄉分署，2011年），頁14-19。
3. 本段引自葉俊榮教授主編，《國際環境法—條約選輯與解說》（台北：新學林，2010年6月），頁305。
4. Action taken to replace aquatic resources lost to authorized and unavoidable impacts.
5. 邱銘源，《國道建設應用生態工法準則之研究》（台北：台灣大學園藝學研究所碩士論文，2002年）。
6. 方偉達、薛怡珍、林孟龍，〈溼地生態補償制度之探討〉，發表於「中華民國環境教育」學術研討會（台北：中華民國環境教育學會，2007年）。
7. 我國濕地保育法於2013年6月18日三讀通過，7月2日總統府公布。詳細全文可上總統府或內政部官方網頁查詢。◆