

臺灣海洋保護區整合平臺108年度第2次會議 會議紀錄

壹、會議時間：108年11月19日（星期二）下午2時00分

貳、會議地點：海洋委員會第2會議室

參、主持人：林主任秘書天賞

記錄：吳岱穎

肆、與會人員：詳簽到簿

伍、主席致詞：略

陸、報告事項：

一、108年第1次會議結論及辦理情形。（略）

決定：有關漁業署於各漁業資源保育區所進行之歷年資源調查相關研究與成果報告部分，請業務單位洽漁業署提供所需資料。

二、本署研提110-113年新興計畫「臺灣海域生態環境守護計畫」。（略）

決定：會中各單位意見將納入本署「臺灣海域生態環境守護計畫」之修正參考。各單位後續如有相關意見，可再提出供本署參考。

柒、討論事項：

一、海洋保護區訪查計畫成果報告，提請討論。

決議：本案係透過訪查的成果來檢視海洋保護區經營管理的成效，後續將依此模式定期辦理臺灣海洋保護區訪查計畫，各單位如有相關建議，可持續提出進行討論，以尋求後續在海洋保護區經營管理上之精進作為。

二、我國海洋保護區法制化內容，提請討論。

決議：本次會中各單位之意見，納為研訂我國海洋保護區法制化之參考，後續並將透過本署「我國海洋保育法制之建構」案相

關座談會議進行討論研商。

三、我國海洋保護區劃設基準、認定標準與計算基礎等事項，提請討論。

決議：（一）我國海洋保護區之認定標準暫維持沿用行政院農業委員會漁業署對於海洋保護區之定義；

（二）劃設基準部分，尊重各主管機關之職掌，依主管法規之規範進行海洋保護區指定、廢止或劃設之法制作業或公告等事項；

（三）計算基準部分，建議以鄰接區外界線內之海域面積為分母，以擴大我國海洋保護區計算之母數，請內政部地政司協助提供面積資料。

捌、散會：下午4時00分

附件：與會專家學者及各單位發言要點

壹、報告案

報告案一：108年第1次會議結論及辦理情形

一、邵廣昭教授：

(一) 歷年度漁業資源保育區調查計畫成果報告，建議漁業署可以提供電子檔，如果有找不到的檔案，可以請中央研究院生物多樣性研究中心協助。

(二) 平台會議與各單位聯繫的窗口，建議納入有劃設海洋保護區的各縣市政府的承辦人。特別是因為海保署未來爭取到的經費可能主要補助的是地方政府。

二、行政院農業委員會漁業署：本署於108年1月21日已函送相關資料供貴署參考，後續如有不足的部分，可再提供。

三、海洋委員會海巡署（書面意見）：本署於108年3月26日第一次會議中發言（如前次會議紀錄），業說明本署可協助之範圍；本署在非洲豬瘟防疫、大陸越界捕魚、越界抽砂船等案件防堵（取締）過程中，已耗費相當人力及物力；有關自然保留區巡護方面，本署現行仍於每日不定時派遣艦艇巡護，惟該區係屬國家公園範圍，建議應由國家公園警察主動發起查察為優先。

報告案二：本署110-113年新興中長程計畫「臺灣海域生態環境守護計畫」，有關落實海洋保護區管理、監測相關規劃內容及經費。

一、邵廣昭教授：

(一) 在全國性策略部分所編列的有限預算主要在推動和其他各部會與地方政府之間可以互相整合推動的一些調查監測方法、評估的系統以及資料庫整合及公開的網

站等工作。而各機構所劃設及管理的保護區的長期監測及管理仍應由各機構自行編列預算來執行推動。

(二) 在評估潛力保護區方面應該也是各機構可以自行根據各單位的需求及保護標的不同去尋找具有潛力的保護區，去作先期的規劃及推動劃設的工作。

二、 行政院農業委員會漁業署：106年公告的潮境漁業資源保育區，分為陸上及海上巡護。海上巡護由漁民自主組成，除了保育區的巡守外，亦配合環保艦隊執行海洋廢棄物相關任務。陸上巡守隊除了在出入口設置告示外，白天由漁民自主巡守，晚上則由岸巡協助，時間有互相協調，不會重複。一年的函送案件約4、5件，皆依相關規定核處。有補助海上巡守隊租用漁船或所需物品之費用。

三、 台江國家公園管理處：中程計畫應該尚在撰寫中？是否考慮直接補（捐）助民間巡守隊？但巡守隊若非立案團體，確有困難。

四、 行政院農業委員會林務局：

(一) 林務局在中長程計畫中固定編列補助縣市政府預算，每年請縣市政府提案。目前檢討的重點在於管理效能的部分，每一個保護區依其法規工具，都有不同名稱的經營管理計畫，其中都有經費編列。未來希望在進行補助縣市政府的時候，能回應經營管理計畫的規劃，花時間跟管理單位討論與明確對接，使經費能落實運用在保護區的保育標的上。

(二) 就各保護區的檢討部分，每年會討論每個保護區的狀況與應該處理的重點。在提案機制上，仍給縣市政府相當的自由度，但送進審核機制後，如計畫內容不符

發展方向，會要求進行調整。後續會著重在經營管理計畫的擬訂與撰寫，配合經費編列，確實保護到保育的標的。

- (三) 在保護區效能評量部分，2012-2013年本局引進國際上的保護區評量方法，2015-2016年嘗試另一套評量方法，目前大致上已經與專家學者團隊建立一套系統，預計每5年做一次檢討，每10年進行一次較大規模的檢討，這部分也希望扣合到每個保護區的保育計畫或經營管理計畫。這是林務局目前針對國家陸域保護區的整體規劃方向。

五、內政部營建署：有關評估潛力保護區部分，國家公園的部分與海洋保育署的目標與方向較為一致。

貳、討論案

討論案一：海洋保護區訪查計畫成果報告

一、邵廣昭教授：

- (一) 肯定海洋保育署的同仁在短短兩三個月的時間走訪了全國海洋保護區的主管單位，了解他們管理的現況並做了問卷的調查，資料及結論可以提供各單位未來檢討改進以及未來建立較統一的管理考核方法的參考。建議訪問的內容或問題也可以提供給各單位及委員們參考。
- (二) 同意海洋保育署在海洋保護區的劃設準則中建議以生態系統的保護為主軸。但是生態系統的保護是不只保護其中幾種明星物種，牠們的食餌物種，乃至於整個棲地的所有物種都需要被保護。因此生態系統的保護其實就是「完全禁漁區」(exclusively no-take)的意思

。這點要特別強調，因為過去的「禁漁區」(no-take)本來也是不准任何漁具漁法的進入，卻被誤解為要是有任何一種魚種、一種漁法或一段漁期的限漁手段都是禁漁區，因此限漁就等於禁漁。物種保育的限漁措施就變成了棲地保護的海洋保護區了。換言之未來海洋保護區的管理也還是只有從保護區內增加限漁的強度來提高海洋保護區的效能了。

(三) 未來管理成效評估的方法也需要再委託學者專家根據國外目前的經驗及國內的現況再去規劃一套大家都能接受且合宜的方法，還需要一點時間來完成。個人上次建議過的海洋保護區指數(MPA index)，因為該指標可以符合目前台灣要新增海洋保護區極度困難，只能從加強現有保護區的管理強度來著手的現況。也就是至少希望現有的所有海洋保護區都可以藉由落實管理來提高其成效，而不是一味追求面積或比例的增加而已。因此建議能夠也將MPA指標納入未來評估其可行性的參考。

二、內政部營建署：觀光局在法規面的執行上，沒有保育的設計，能量多以辦理各類推展觀光活動為主。最近院長「向山致敬」與「向海致敬」的部分，海洋以海漂垃圾及海岸廢棄物為重點，或許將海洋保育加入向海致敬的任務，結合海洋保育潛力點的部分，可能較有機會邀請觀光局共同參與。

三、行政院農業委員會林務局：

(一) 海洋保護區的擇定上，農委會所轄管的澎湖玄武岩與旭海觀音鼻被列入，兩者確實都涉海域，雖面積稍小，但認定為海洋保護區尚屬可行，讓農委會與海委會同時可以關注，跨機關合作或有資源可以讓保護區標

的做得更好，都樂觀其成。

(二) 有關管理效能追蹤部分，林務局目前以Management Effectiveness Tracking Tool (METT) 來定期進行保護區經營管理效能評量，方法上海陸域會有不同，樂見海洋保護區的部分也能夠發展出一套評量機制，團隊有初步的成果，值得參考。

(三) 在不同法規的保護區評量上，過去在操作上會盡量避免進行彼此間的比較，因為各保護區的條件並不相同，尤其地方政府所轄之保護區很難與具有現地專責管理的國家公園進行比較。每個保護區的管理目的不同，例如澎湖玄武岩的部分，其保育標的從來都不是禁漁，因此管理上不會要求禁漁，如果有這項評估指標，這個保護區就會拿不到分數。所以在保護區的評量操作上，會以保護區自身的比較為重點，視其有無進步，並輔導其提升管理效能。互相比較的部分，目前本局也正在思考該如何進行，現階段以鼓勵的方式為主。以IUCN目前推動的Green List精神，是透過給表現好的保護區相關獎項，容易有正向的效果，對管理單位也較不會造成衝擊。

四、台江國家公園管理處：

(一) 訪查成果得來不易，或可考慮用雷達圖呈現，一來較無比較（優劣）之意，二來比較同類型保護區（異同），例如國家公園均應有研究、巡查、開罰等，若無即為異狀，或國家風景區無需做生態調查，但若有做，就可找背後原因。由簡化、量化的分析，找出可能質性情況。

- (二) 承上，管理制度較易現場訪查、評分，但資源可能不是現場待半天可以看出的，若每3、5年要訪查一次資源，是否代表要填很多表單？

討論案二：我國海洋保護區法制化內容

一、邵廣昭教授：

- (一) 台灣目前新增海洋保護區最大的困難來自於若干權益關係人的反對，因此在保護區規劃的分區管理上建議要能夠多增加一些不同強度的分區，譬如IUCN的緩衝區，作為未來和權益關係人談判時可以取得妥協的漸進式方式來達到最後劃設成功的目的。
- (二) 同意林務局石科長的意見，訪查計畫的成果可作內部參考，但不宜拿來比較各保護區管理成效的優劣，因為各保護區的劃設目的及管理方法各有不同。

二、行政院農業委員會漁業署：

- (一) 本署依漁業法劃設之水產動植物繁養殖保育區列於海洋保護區之範疇，101年本署曾邀請專家學者對海洋保護區進行定義，建議未來海洋保育法中有關海洋保護區之定義，可再進行確認是否需調整修正。
- (二) 有關海洋保護區的經營管理計畫部分，水產動植物繁養殖保育區是由各縣市政府依漁業法第45條搭配第44條的罰則進行劃設公告，直轄市政府可逕行劃設及擬訂保育計畫書，縣市政府則將保育計畫書送至本署核定。內容多以描述範圍及保護標的，經營面與後續維護的部分較少涵蓋在保育計畫書內，未來如在海洋保育法通過後有相關規範，是否可提供制式格式予地方政

府參考，讓經營管理計畫可更完善且執行有所依據。另海洋保護區包括依漁業法劃設的漁具漁法禁漁區，未來是否屬於海洋保護區仍有討論空間，因其目的係為維護資源的永續利用，未來如海洋保護區之定義尚未修正且海洋保育法通過後，有關漁具漁法的禁漁區或物種保育的部分，建議不需提報經營管理計畫。

- (三) 有關導入IUCN分類依據的部分，本署前參考NOAA的規範，將我國海洋保護區分為3種類型。IUCN與NOAA兩者在分類上有何異同，或是否可以研擬適合我國使用的分類標準或依據，讓各機關參考。

三、行政院農業委員會林務局：

- (一) 貴署團隊在11月15日也召開了一個有關海洋保育法的座談會，其中海洋保護區的專章第9條試圖把不同法規劃設的保護區放在一起進行定義，但這因為涉及太多法規，可能不是業務權管單位有辦法處理，因此要透過法規人員進行討論。
- (二) 目前草案規範的海洋保護區的類型中，有包括海洋野生動物保護區。這是否含括依野生動物保育法劃設的野生動物保護區？如果是的話，目前野生動物保育法沒有「海洋」野生動物保護區的名詞，因此無法對應過去，所以應有許多細緻的部分需要法制人員進行討論。
- (三) 將很多法規放在一部新的法律裡，並試圖定義海洋保護區，是一個新的嘗試。以農委會在陸域保護區的經驗，不會這樣處理。陸域保護區的各主管機關主要依照五個法規「森林法」、「國家公園法」、「野生動

物保育法」、「文化資產保存法」、「濕地保育法」來劃設保護區，以農委會在統計保護區系統的面積時，就清楚說明計算那些法規劃設的保護區及其範圍與面積。計算面積確實是一個向國際展現成果的方式，目前正在討論納入濕地的部分，以幫助國家在法制上整體呈現棲地保育的成效，也因此目前沒有用較強的單一母法去定義陸域保護區，未來也沒有相關規劃。

四、內政部營建署：有關濕地的部分，未來國家公園署與城鄉分署會屬於同一個單位，目前不清楚城鄉分署對於重要濕地納入有無相關意見，但因目前已有濕地保育法及海岸管理法，這部分不知道是否已有研究過相關介面的處理，因為無論是濕地保育法或海岸管理法，對濕地或海岸保護都有相關定義。海洋、海岸再進入到濕地，這些是否都可以用海洋的定義完全包括？所以建議這部分可回歸到海洋保育法制建構的座談相關會議進行法條的討論。

五、交通部觀光局（書面意見）：我國海洋保護區法制化內容說明二、貴署初步研議海洋保育法草案規範海洋保護區專章所提（一）海洋保護區指依本法或其他法令於海洋劃設之下列地區：
...4.「國家風景特定區海域資源保護區」。經查本局係依發展觀光條例第三十六條規定訂定之水域遊憩活動管理辦法公告，活動管理機關基於維護遊客安全之考量，得視需要暫停水域遊憩活動。因保護之主體不同，建議不納於該署規劃之海洋保護區劃設地區。

討論案三：我國海洋保護區劃設基準、認定標準與計算基礎等事項

一、邵廣昭教授：海洋保護區的劃設基準、認定標準及計算基礎的

問題出在我國所用的指標是根據愛知目標11及聯合國永續發展目標14.4，需要劃設海洋保護區的面積在2020年達到10%的目標。但是國外的計算標準是用200浬經濟海域的面積當分母，而我國目前因為國際局勢及政治原因而無法公告，因此在計算面積比例時，改以含內水的12浬做分母，因此所得的比例偏高，也沒有辦法和國際計算標準一致，無法與國際接軌及做評比。因此建議未來我國的海洋保護區劃設面積比例的目標應該改寫為：「海洋保護區的面積占含內水的領海的比例」或是「海洋保護區的面積占我國鄰接區水域面積的比例」（鄰接區是從領海最外側再往外推12浬）。

二、內政部地政司：

- (一) 有關計算方式尚無意見，針對有關EEZ的計算方式，從製圖或國際情勢方面都有所困難。
- (二) 目前我國12浬領海面積約6萬1千多平方公里。另有關鄰接區的面積或計算方式，會後皆可以提供參考，但現階段沒有EEZ的公告範圍，僅有文字敘述，沒有明確的範圍可供計算面積大小。
- (三) 暫定執法線為單一開放式的線條，因此無法計算面積。

三、行政院農業委員會漁業署：

- (一) 金馬地區使用禁限制水域，其內亦有劃設漁業資源保育區，建議未來可包含禁限制水域，對於面積計算應有所助益。
- (二) 漁業法第45條規定，各縣市政府可依其海域特性，針對單一物種訂定保護區域。雖不具法制作業流程，但公告前會與當地漁會及民眾討論該保護區的劃設範圍

與規範，例如特定物種或漁法的限制，進而使該區域仍可以進行多元的使用。

- 四、海洋國家公園管理處：有關劃設基準議題部分，管理處依國家公園法第6條及12條，依照土地現有利用型態與資源特色進行劃設，相關設置基礎可參考本處公告之東沙環礁國家公園計畫或通盤檢討計畫書，其主要項目是依照海洋資源、人文與環境現況，並請專家學者研訂計畫，以東沙為例，範圍是以12浬為界。
- 五、行政院農業委員會林務局：以文資法為例，地景部分有自然地景指定與廢止相關辦法，其中有指定基準，非描述性定義，而是以針對特定生態體系、特定地景條件的相對概括性描述。這樣的描述對申請人或相關主管機關要指定時，可以去對應要保護的標的符合哪個項目，再進行相關的程序。不同的法規對是否要劃設保護區，都會有相關的審議會與流程，進行法制的審查程序。各法規的指定規範不一定在母法中，可能會在子法裡面做較詳細的指定條件說明。

臺灣海洋保護區整合平臺 108 年度第 2 次會議

簽到簿

一、會議時間：108 年 11 月 19 日（星期二）下午 2 時 00 分

二、會議地點：海洋委員會第 2 會議室

三、主持人：林主任秘書天賞

記錄：吳岱穎

四、與會人員：

專家學者	職稱	簽到處
邵廣昭	講座教授	邵廣昭
葉雲虎	副教授	葉雲虎
出席機關	職稱	簽到處
內政部地政司	研究員	李易隆
內政部營建署	簡任技正	黃怡平
行政院農業委員會漁業署	技正	張明勳
行政院農業委員會林務局	科長 技士	石竹芳 侯雅玲
交通部觀光局		(請做)

文化部文化資產局		
海洋委員會海巡署		(請假)
內政部營建署城鄉發展分署		(請假)
墾丁國家公園管理處	技士	陳信宏
海洋國家公園管理處	課員	吳俊霖
台江國家公園管處	技士	蘇靖佳
海洋委員會海洋保育署 署本部		
海洋委員會海洋保育署 海洋生物保育組	科長	柯啓新
海洋委員會海洋保育署 綜合規劃組		羅進明

五、散會時間：