

# 保護（留）區設置成果與檢討

文、圖 ■ 張弘毅 ■ 林務局保育組棲地經營科科长（通訊作者）

管立豪 ■ 林務局保育組組長

## 一、前言

世界自然保育聯盟（IUCN）對保護區的定義：一塊為保護或維持生物多樣性與自然或相關文化資源，以法律或其他有效方式假以經營管理的海域或陸域空間。依據前述定義，台灣地區以自然保育為目的所劃設之保護區，可區分為自然保留區、野生動物保護區及野生動物重要棲息環境、國家公園、自然保護區等4類。自然保留區目前有20處，係行政院農業委員會或各縣市政府依文化資產保存法所劃定公告，總面積約64,560公頃，佔台灣面積1.8%；野生動物保護區及野生動物重要棲息環境係依野生動物保育法由農委會或各縣市政府所劃定公告，目前野生動物保護區有17處、野生動物重要棲息環境有33處，總保護面積達324,004公頃，佔台灣面積9%；國家公園目前有7處，係內政部依國家公園法所劃定公告，總面積約676,472公頃，陸域部分約佔台灣面積9.0%；自然保護區目前有6處，係林務局依森林法之自然保護區設置管理辦法而劃設，總面積約21,172公頃。總計各類型保護區總面積約為1,051,147.65公頃，扣除範圍重複及海域部分後，約佔台灣陸域面積

19%，初步達到生物多樣性公約將土地面積的10%加以保護區的目標。

## 二、規劃及新設保護（留）區設置成果

### （一）首次縣市定「澎湖南海玄武岩自然保留區（東吉嶼、西吉嶼、頭巾、鐵砧）」自然保留區

修正之文化資產保存法於94年2月5日公布並自94年11月1日施行，將具保育自然價值之自然區域、地形、植物及礦物之自然地景，明訂中央及地方之主管機關為行政院農業委員會、直轄市政府及縣市政府。該法79條規定「自然地景依其主管機關，區分為國定、直轄市定、縣（市）定三類，由各級主管機關審查指定後，辦理公告。直轄市、縣（市）定者，並應報中央主管機關備查」依法縣市政府即為自然地景之地方主管機關，並得審查指定自然地景。

澎湖縣政府依照文化資產保存法第79條及「自然地景指定及廢止辦法」規定於97年指定「澎湖南海玄武岩自然保留區（東吉嶼、西吉嶼、頭巾、鐵砧）」，該府舉辦3次



說明會聽取當地住民意見後，擬具自然保留區可行性評估及範圍劃設規劃書，於97年9月21日經該府自然地景審議委員會審查通過後辦理公告，並依規陳報中央主管機關行政院農業委員會。依據文化資產保存法第79條及自然地景指定及廢止辦法第3條規定同意備查。其公告事項簡述如表1。

因澎湖縣劃定東吉嶼之劃設區域非為完整連續區塊，分布較為零散，林務局已請該府依文化資產保存法第80條及第84條規定，加強管理維護及執行管制措施。

## (二) 公告「雲林湖本八色鳥野生動物重要棲息環境」

八色鳥 (*Pitta nympha*) 在台灣屬夏候鳥，每年3~9月間來台棲息及繁殖，為野生動物保育法公告之珍貴稀有保育類野生動物。全球八色鳥數量已因棲地破壞及人為獵捕而大量減少，據推測其總數量僅在數千至1萬隻之間。

雲林湖本八色鳥野生動物重要棲息環境，係雲林縣政府於88年8月核准林內鄉枕頭山土石採取許可後，林內鄉湖本村居民及保育團體均表反對。後因發現該區內有保育類鳥類八色鳥棲息，而進一步演變為以八色鳥保育為主之抗爭事件，發動「搶救八色鳥故鄉湖本村」反砂石開採運動。經89年農委會召開「研商雲林縣林內鄉湖本村八色鳥棲息環境保護事宜」，達成「基於保護區宜優先於公有土地劃設原則，請林務局會同特有生物研究保育中心及雲林縣政府勘選林內鄉湖本村鄰近縣市鄉鎮轄屬之適合公有地或林班地，提供作為劃設八色鳥野生動物重要棲息環境之參考，並請雲林縣政府加強鄰近社區保育教育之宣導。」之共識。

林務局隨即加以積極規劃劃設八色鳥野生動物重要棲息環境，經91年依野生動物保育諮詢委員會第3屆第3次委員通過原則同意「雲林湖本八色鳥野生動物重要棲息環境」

表1 澎湖南海玄武岩自然保留區公告簡述

名稱	澎湖南海玄武岩自然保留區（東吉嶼、西吉嶼、頭巾、鐵砧）
位置	位於北回歸線以南澎湖縣望安鄉南方（頭巾、鐵砧）及東南方（西吉嶼、東吉嶼）海域。
範圍	<p>1. 頭巾、鐵砧除潮間帶外平均高潮位以上之全部土地 鐵砧：1.2372公頃 頭巾：0.7741公頃</p> <p>2. 西吉嶼 西吉嶼全部公有土地，面積約0.399970 km<sup>2</sup>（39.9970公頃）。</p> <p>3. 東吉嶼 考量重要玄武岩地形地質資源之分布，並避免對私有土地造成衝擊。保留區的範圍全部僅含公有土地，依其空間連續性及分隔狀況分為4區劃設，範圍0.402906 km<sup>2</sup>（40.2906公頃）。</p> <p>公告範圍圖詳圖1。</p>

# 自然保留區公告範圍

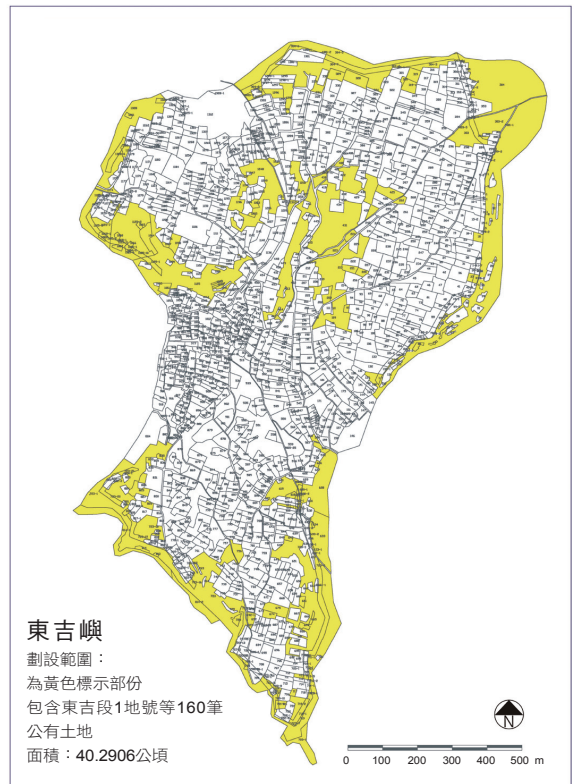
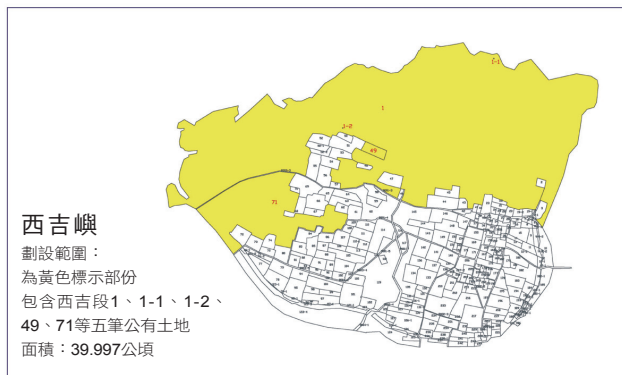
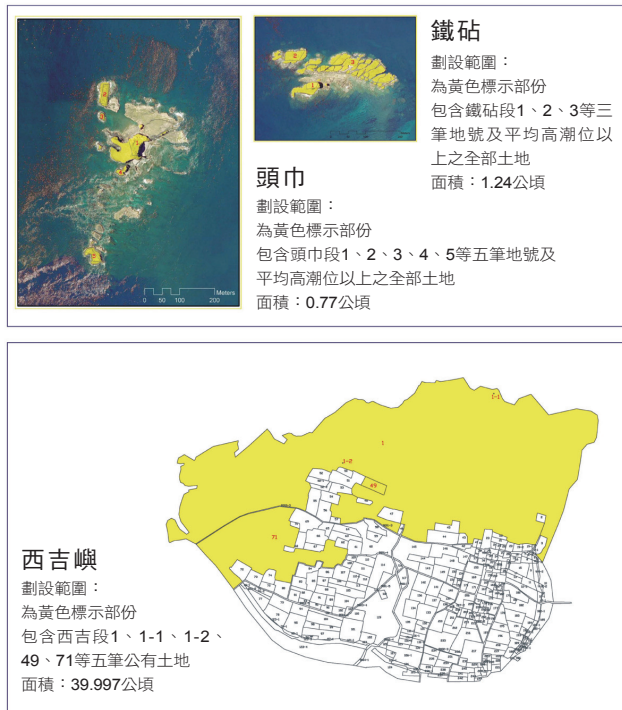


圖1 澎湖南海玄武岩自然保留區公告範圍圖。

劃設案，惟因雲林湖山水庫為政府核定之重大經建計畫，建議林務局於規劃本野生動物重要棲息環境規劃範圍時，有關阿里山事業區第71、72、73事業區是否納入問題，先與經濟部水利處協商後，再確定本野生動物重要棲息地範圍。

91年之後林務局除與經濟部水利處協商外，並對於該區八色鳥族群數量調查，依農委會特有生物研究保育中心於93~96年進行斗六丘陵八色鳥族群數量調查報告指出，八色鳥在斗六丘陵地區的分布，以北邊的第61~63林班地明顯的較少，而第64~67林班與第71~73林班則是八色鳥平均數量較多的區域。年間差異分析發現，94年、95年和96年

的八色鳥記錄數量皆顯著少於93年，此年間差異主要發生在前期，尤其是非固定樣區內八色鳥數量的減少。若由各分區來看，第61~63林班與第68~70林班八色鳥數量減少明顯，相對的第64~67林班與第71~73林班的八色鳥數量較為穩定。

第71~73林班湖山水庫計畫區，因考慮95年起水庫工程動工後原有八色鳥族群數量有下降趨勢，且如開始蓄水後淹沒區將無陸域環境提供八色鳥棲息，至於非淹沒區則已由經濟部水利署規劃為水庫保護帶而具有棲地保護效用，如經未來監測顯示八色鳥有移往非淹沒區之趨勢，將做為爾後重要棲息環境擴大之參考。本案經野生動物保育諮詢

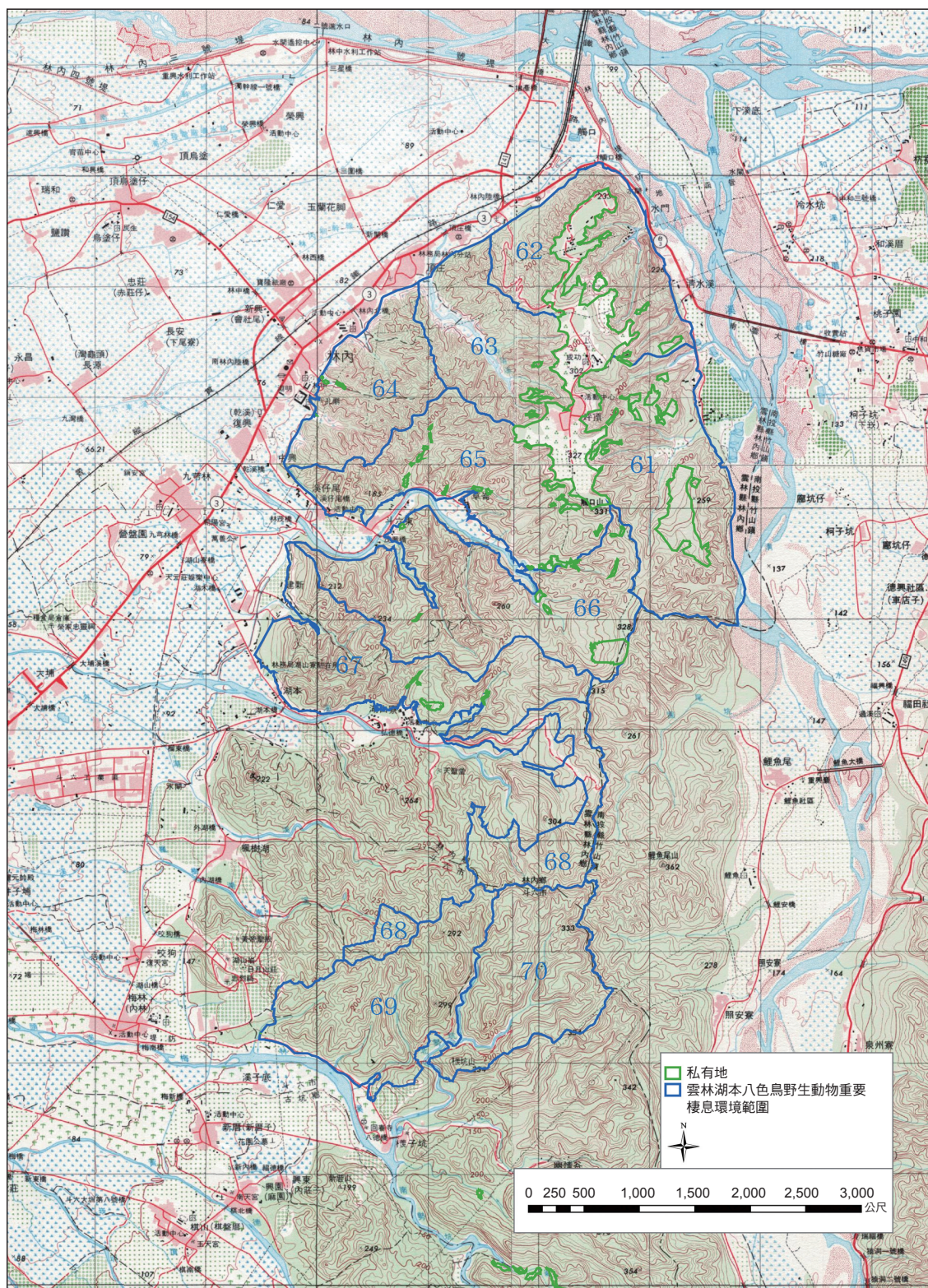


圖2 雲林湖本八色鳥野生動物重要棲息環境範圍圖。

表2 雲林湖本八色鳥野生動物重要棲息環境公告簡述

類別	森林生態系
範圍	行政院農業委員會林務局南投林區管理處阿里山事業區第61~70林班地
面積	1737.38公頃
主管機關	中央主管機關：行政院農業委員會 縣（市）主管機關：雲林縣政府
檢附範圍示意圖	比例尺1萬5千分之一範圍圖置於雲林縣政府及行政院農業委員會林務局南投林區管理處供查閱。

委員會第6屆第3次會議討論認可並同意劃設第61~70林班為野生動物重要棲息環境。其公告事項簡述如表2。

### （三）補助嘉義縣政府規劃「鰲鼓濕地野生動物保護區」

林務局於95年開始，即補助嘉義縣進行籌設「鰲鼓濕地野生動物保護區」計畫可行性評估，以期有效保護濕地環境，發展獨特的自然景觀與相關生態觀光產業。依嘉義縣委託規劃「鰲鼓濕地野生動物保護區」，相關資料略述如下：

#### 1. 緣起

鰲鼓濕地範圍廣闊，北以北港溪為界，南至六腳大排，東臨鰲鼓排水，西至台灣海峽。早期台灣糖業股份有限公司（簡稱台糖公司）在此開墾，近年來受環境影響，使鰲鼓濕地形成多樣的生態環境，包括有大範圍的海岸灘地、廢耕地、魚塢、農墾區及防風林。這些不同型態組成的生態環境，造就多樣性豐富之動植物相。植物、水生動物、昆蟲、哺乳類與爬蟲類物種穩定、數量豐富，吸引了大批的鳥類來此棲息，調查紀錄及文獻記載有許多保育

類及稀有鳥類曾在此棲息繁殖的紀錄，故受到保育人士的重視。

1964年起，台糖公司開始圍堤造陸，歷經近5年才圍築起1千多公頃的東石農場。再歷經10年將土地洗鹽開墾，才度過漫天風沙的墾荒時期。自1970年代開始，台灣西部沿海地層逐步下陷，地層下陷造成南側原有防潮閘門受損，大量海水入侵陸地，以致土地鹽化嚴重無法耕種，逐漸形成鹽澤與鹽漠。每當水源豐沛時，鰲鼓濕地就會產生深淺不一的水池，成為鳥類最佳棲息地。

鰲鼓濕地的自然生態資源相當豐富，擁有台灣西南沿海水鳥重要棲息地，同時日、夜行性猛禽在此棲息、覓食、甚至繁殖。這樣的優勢條件，符合國際所認定之IBA重要野鳥棲息地。但在社會經濟與時空環境的變遷中，鰲鼓濕地過去曾有的規劃構想包括工業區、自然生態公園、空軍炸射靶場、軍事遊樂園，但其定位引發了開發與保育的爭議。因此嘉義縣政府考量生態保育與觀光發展能夠兼具，決定朝保護區方向發展，規劃為野生動物保護區。

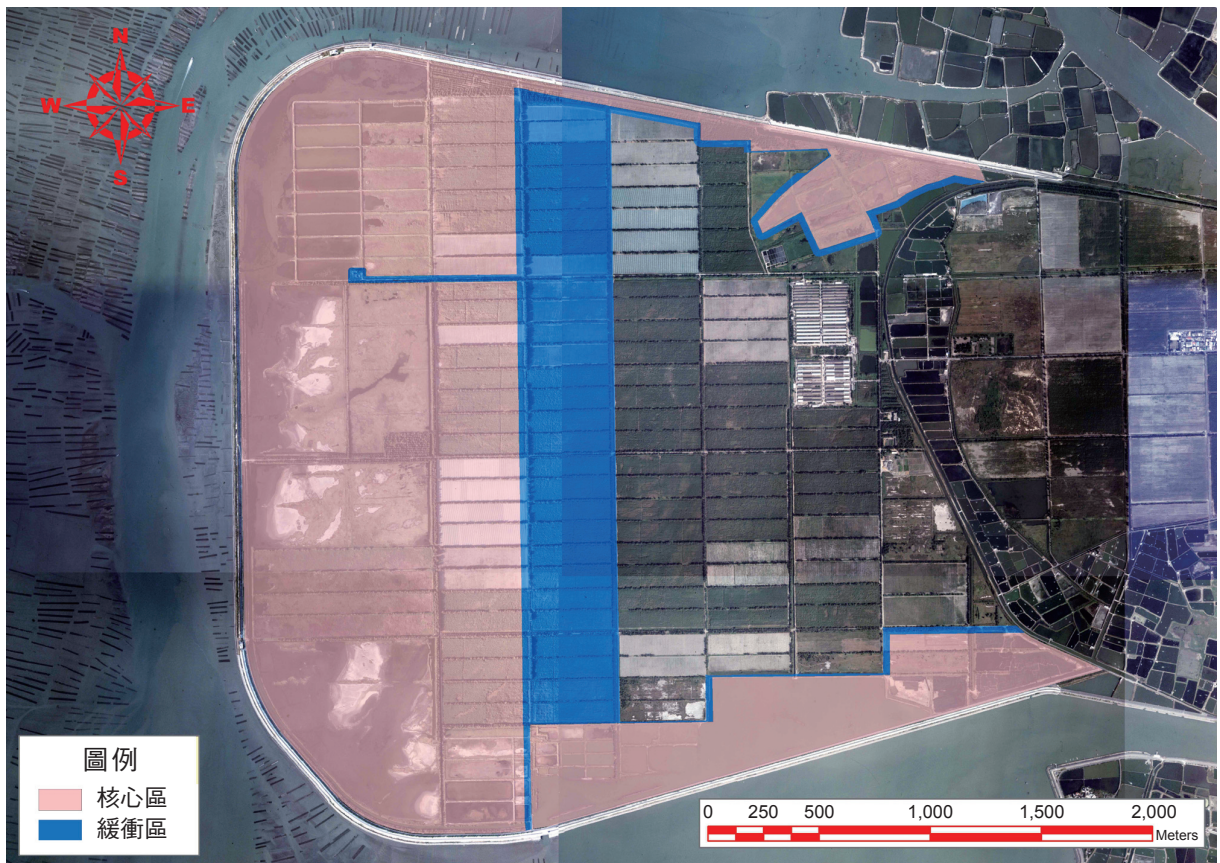


圖3 「鰲鼓濕地野生動物保護區」係為沼澤、森林、農田之复合型生態系。

台灣西南沿海的許多濱海灘地，受河川排水污染威脅而迅速劣化。所幸鰲鼓濕地受海堤圈圍保護，並未直接與污染河川相通，因此得以維持較優良之整體棲地環境。即便如此，鰲鼓濕地生態在環境上受到區內的淡水不足、水質不良及地層下陷影響，仍面臨棲地多樣性的消失及紅樹林生長衰退等危機。生態保護工作與環境資源永續利用是刻不容緩。現在開始做保育工作，假以時日，這裡必能成為東亞候鳥遷徙台灣西海岸時最主要的棲息場地之一，並且有助於提昇台灣在國際生態保育上的地位。

## 2 · 保護區範圍與面積

野生動物保護區位於嘉義縣東石鄉，台糖公司之東石農場內，北以北港溪為界，南至六腳大排，東臨東石農場之二號幹排，西至台灣海峽，劃設面積664.48公頃。

## 3 · 保育目標

(1) 確保本土留鳥、珍貴稀有日夜行性猛禽、渡冬水鳥及繁殖夏候鳥棲地之安全，並維護其生物多樣性。

(2) 基礎生態環境資料之建立，妥善經營管理濕地資源，以達永續用。

(3) 提供社會大眾一處生態保育、教育、研究最佳場所。

### 三、保護（留）區經營管理問題

#### （一）自然地景國定、縣市定之區分標準問題

依據文化資產保存法第79條之第1項規定：「自然地景依其主管機關，區分為國定、直轄市定、縣（市）定三類，由各級主管機關審查指定後，辦理公告。」有關如何區分，實務上有必要訂定較明確之原則，以利遵行，林務局曾於95年邀請行政院國軍退除役官兵輔導委員會、各縣市政府研商，當時會議形成之共識，原則上，自然地景所定著之土地所有權屬國有者，依其土地所有權屬國有者，依其土地所有權區分為國定；權屬直轄市、縣（市）所有或其他公法人所有及私人所有者，區分為直轄市定、縣（市）定。如有特殊情形，得由直轄市或縣（市）主管機關報請中央主管機關協調決定類別。若自然地景如位於已依法劃定為國家公園或風景特定區者，列為國定。

目前關渡自然保留區、澎湖玄武岩自然保留區、烏山頂泥火山自然保留區及挖子尾自然保留區，分於75年6月27日、81年3月12日及81年1月1日由農委會公告，並由所轄之縣（市）政府管理維護。農委會並於95年3月31日公告委託台北市政府、澎湖縣政府、高雄縣政府及台北縣政府辦理申請進入各該管理自然保留區之許可暨違反文化資產保法第97條第1項第4款及98條之行政處分事項。惟實際管理維護上，例如關渡自然保留區內之紅樹林持續擴張及陸域化致可能影響防洪安全與造成生態衝擊、澎湖縣議會第16屆第9次臨時會審議決：「建議重新修正玄武岩自然保留區

管制範圍」等等案件，即會涉及中央地方主管分工不清之狀況。

為落實文化資產保存法之立法精神及實際需求，林務局於97年行政院農業委員會自然地景審議委員會提案討論，是否應請地方主管機關另行指定公告為直轄市定及縣（市）定自然保留區問題，經討論認為不應以土地之轄屬來規範，而要求研究草擬自然地景之國定、直轄市定、縣（市）定三類區分標準。有關三類之區分標準為未來須努力之方向。

#### （二）保護（留）區之經營管理計畫應適時修定

##### 1. 自然保留區之管理維護計畫

文化資產保存法第80條規定：「自然地景由所有人、使用人或管理人管理維護，自然地景之管理維護者，應擬定管理維護計畫，報主管機關備查。」該法施行細第22條亦規定管理維護計畫至少每5年應通盤檢討1次。

農委會於75年6月27日起，依文化資產保存法先後指定公告了淡水河紅樹林、關渡、坪林台灣油杉、哈盆、插天山、鴛鴦湖、南澳闊葉樹林、苗栗三義火炎山、澎湖玄武岩、阿里山台灣一葉蘭、出雲山、台東紅葉村台東蘇鐵、高雄烏山頂泥火山、大武山、大武事業區台灣穗花杉、挖子尾、烏石鼻海岸、墾丁高位珊瑚礁、九九峰、澎湖南海玄武岩等20處自然保留區，並指定管理機關管理，以維護及管理台灣具有代表性的生態體系、或具有獨特地形地質意義、或具有基因保存永久觀察、教育研究價值之區域。



行政院農業委員會自然地景審議委員會97年針對「淡水河紅樹林自然保留區」之管理維護計畫進行審查，委員提出相關意見表示保留區的過往經營管理歷程十分重要，請林務局一併彙整納入做為未來經營規劃的參考，並依委員審查意見修正管理維護計畫書，未來2年本局將所轄之保留區管理維護計畫做全面之檢視並加以修訂，俾利加強管理保留區之經營管理。

## 2. 野生動物保護區之保育計畫

依野生動物保育法第10條規定：「地方主管機關得就野生動物重要棲息環境有特別保護必要者，劃定為野生動物保護區，擬訂保育計畫並執行之。」自80年起，由農委會核定、各縣市政府公告，先後公告劃設了澎湖縣貓嶼海鳥、高雄縣三民鄉楠梓仙溪魚類、宜蘭縣無尾港水鳥、台北市野雁、台南市四草、澎湖縣望安島綠蠵龜、大肚溪口、棉花嶼及花瓶嶼海鳥、宜蘭縣蘭陽溪口水鳥、武陵櫻花鉤吻鮭、台東縣海端鄉新武呂溪魚類、馬祖列島燕鷗、玉里、新竹市濱海、台南縣曾文溪口黑面琵鷺、宜蘭縣雙連埤、台中縣高美等17處野生動物保護區。

上述野生動物保護區，係由地方主管機關就野生動物重要棲息環境有特別保護必要者，劃定為野生動物保護區，擬訂保育計畫並執行之；地方主管機關並於保育計畫中就特定事項予以公告管制；野生動物保護區得分為核心區、緩衝區及永續利用區，分別擬訂保育計畫。因為野生動物保育法並未明文規定保育計畫檢討之時間，有些80年代即成立之保護

區，隨著10多年來之時間改變及棲地之演替變化，保護區常面臨許多挑戰，例如：台北市野雁保護區（華江雁鴨公園），有豐富的濕地鳥類生態，以小水鴨佔多數，其他如蒼鷺、小尾鴨、琵嘴鴨及綠頭鴨也常見其蹤跡，惟棲地陸化嚴重，導致鳥類數量有減少的情形。再者較近期成立的保護區如93年9月公告「台中縣高美野生動物保護區」，高美濕地該區因生長有雲林莞草，具有珍貴的動植物資源，搭配夕陽餘暉之優美景觀，及保護區南側之風力發電機組景緻，吸引多數遊客慕名到訪，假日期間遊客及車量人數往往超越當地可負荷程度，因而飽受塞車之苦，由於二號海堤向海側之堤面係規劃成親水型之緩坡設計，致遊客容易進入保護區內，亦為該區難以管制遊客進入、管理不易之主因。台中縣政府刻正檢討規劃該保護區之分區經營管理，期能引導遊客於指定區域參觀以防止進入保護區內，並加強保護區外側之堤防或水防道路之改善，由當地社區參與解說導覽活動，並進行參觀人數之管制，提升生態旅遊品質，並期遊客停車及導覽解說可收取相關費用，同時發展當地相關產業，提升該區經濟發展及當地民眾之收入。

對於野生動物保護區之經營管理，林務局每年編列預算補助縣市政府執行保護區之經營管理，嚴加執行棲地保育工作，進行棲地改善，並進行保育宣導活動，更期望與縣政府合作，協助各縣政府在5年內逐一進行各野生動物保護區保育計畫書修正。

### （三）保護（留）區發展兼顧在地社群 權益的社區保育工作

保護區之劃設與經營管理須兼顧在地社群及原住民社區權益，廣納意見，方能獲得民眾支持，發揮其應有功能。現已劃設之自然保留區、野生動物保護區及重要棲息環境、自然保護區範圍內雖無居民，但部分鄰接社區或原住民部落。基於資源共享及社區居民共同參與保育工作之原則，林務局推行社區林業所建構之夥伴關係，推動社區參與保護區管理工作。91年～97年間，已補助645個社區辦理1,143個社區林業計畫，其中包括325個原住民部落所提計畫，並積極至各保護區鄰近社區舉辦社區林業說明會，推廣相關計畫，至今成效良好，廣受各保護區鄰近社區支持，已逐漸喚起民眾保育共識，為未來民眾參與保護區經營，建構良好基礎。目前已有許多社區實際投入參與生態保育巡護、管理等工作，並提供許多意見供管理機關參採，逐步形成保護區參與式管理之雛形，部分保護區並已透過僱用在地居民，成立巡守隊，負責保護區之巡守及環境維護工作。未來將持續加強社區參與保育工作的範圍與強度，使保育工作與保護區鄰近社區之永續發展互相聯結，達成資源均享以及生計、文化與保育並重之目標。

## 四、結語

自然保（留）護區工作執行多年以來已略具成效，各類保護區之經營管理計畫加入進出管制、分區經營、參與式管理、融入原住民族傳統文化等元素，強化經營管理成效，

並調和人與自然間之和諧關係。在既定政策及法令下，未來除繼續加強推動經營管理外，並將適應國際保育趨勢，更積極地全力推動棲地復育及地景保育工作，加強國人教育宣導，提昇保育觀念。

林務局亦積極參與各項國際保育活動，建立國際聯繫管道，基於生物多樣性保育為當前之世界潮流，今後將本善盡國際保育責任之決心，結合政府與民間之力量及資源，加強推展自然保育工作，使野生動植物族群能在大家之關懷下，於和諧之環境中穩定繁衍、生存，以達到生物資源永續長存之目標，共創人與環境和諧相處之境界。🌿



（圖片／喬達文化）