

海洋委員會海洋保育署

野生動物保育法涉海洋動物修正研析

成果報告書

受託單位：建業法律事務所

計畫主持人：馬傲秋律師

中 華 民 國 112 年 12 月 15 日

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 計畫背景與動機	1
第二節 計畫目標與擬解決問題	1
第三節 研究方法與成果說明	2
第二章 本計畫執行成果	5
第一節 蒐集及研析3個主要先進國家或地區針對海洋動物管理及保育 之法制架構及其規範內容	5
壹、日本法	5
一、日本針對海洋動物管理及保育之法制架構	5
二、日本法對海洋動物之重要議題	8
貳、美國法	15
一、美國針對海洋動物管理及保育之法制架構	15
二、美國法對海洋動物之重要議題	18
參、紐西蘭法	31
一、紐西蘭針對海洋動物管理及保育之法制架構	31
二、紐西蘭法對海洋動物之重要議題	34
第二節 盤點近十年野生動物保育涉海洋動物之我國重要政策推動、社 會關注議題，及有待修法議題之說明及建議	53
壹、我國海域推動「其他有效的保育措施（Other Effective area- based Conservation Measures，OECM）」議題	54
一、OECM之現況與趨勢	54
二、與野保法修法之關聯性	56
貳、小琉球珊瑚劣化，珊瑚的保育、復育議題	57
一、珊瑚的保育、復育議題	57
二、與野保法修法之關聯性	58
參、賞鯨活動是否對鯨豚生態造成影響問題	59
一、學術論文	60

二、友善賞鯨政策	60
三、與野保法修法之關聯性	62
肆、水下噪音之管制規範問題	63
一、賞鯨船噪音	63
二、海域工程噪音	63
三、與野保法修法之關聯性	64
伍、海洋保育類野生動物鯨豚及海龜擱淺事件問題	65
一、已推行之政策	65
二、民間對擱淺處理程序之意見	67
三、與野保法修法之關聯性	67
陸、蘭嶼雅美族人擔憂碑礫貝列為保育類影響當地傳統文化問題 ...	69
一、爭議雙方立場	69
二、與野保法修法之關聯性	70
第三節 現行野生動物保育法規定不完備處之建議及建議修正條文內容	71
一、整體部分	71
二、保育部分	78
三、輸出入部份	82
四、管理部分	88
五、罰則部分	97
第四節 野生動物保育法與漁業法、國家公園法、海洋保育法（草案） 等涉及海洋生物資源管理之法律規範研析及其競合關係盤點， 針對海洋野生動物保育、防範外來種入侵、確保生物多樣性等 強化管理機制之法律適用等，提供建議內容，以及相關子法研 訂之看法	102
壹、盤點野生動物保育法與漁業法、國家公園法、海洋保育法（草案） 等涉及海洋生物資源管理之法律規範研析及其競合關係	102
貳、針對海洋野生動物保育、防範外來種入侵、確保生物多樣性等強 化管理機制之建議內容，以及相關子法研訂之看法	106

一、海洋野生動物保育	106
二、防範外來入侵和確保生物多樣性	107
三、相關子法研訂之看法	107
第五節 野生動物保育法與海洋保育法（草案）之法律架構研析	112
第六節 野生動物保育法區分陸域及海域管理之可行性研析結果	119
一、議題源起	119
二、野保法區分陸域野生動物及海域野生動物管理之必要性 ..	121
三、野保法區分陸域野生動物及海域野生動物管理之可行性 ..	123
第七節、座談會之執行成果	124
一、座談會邀請名單	125
二、座談會辦理情形	126
三、座談會成果分析	128
第三章 結論及建議	132

附 件

附件1：野生動物保育法架構圖。

附件2：現行野生動物保育法規定建議修正條文對照表。

附件3：野生動物保育法與動物保護法、海洋保育法（草案）、漁業法、國家公園法和風景特定區管理規則研析及其競合關係盤點表。

附件4：第1次座談會議簡報資料。

附件5：第1次座談會議簽到表、會議紀錄、現場照片。

附件6：第2次座談會議簡報資料。

附件7：第2次座談會議簽到表、會議紀錄、現場照片。

附件8：第1次、第2次座談會議之意見回覆對照表。

附件9：期中審查意見回覆對照表。

附件10：期末審查意見回覆對照表。

中文摘要

我國為保育野生動物，維護物種多樣性與自然生態之平衡，於民國78年訂定「野生動物保育法」(下稱「野保法」)，施行迄今已逾30年。因配合海洋委員會之設立及所屬組織法規自107年4月28日施行，野保法中有關海洋野生動物保育之部分，已改由海洋委員會為中央主管機關，而海洋委員會亦正推動「海洋保育法」之立法作業，故有關海洋生物之保育事項，未來將有野生動物保育法以及海洋保育法(草案)之適用。

為使海洋野生動物保育工作順利進行，海洋委員會海洋保育署委託本事務所辦理「野生動物保育法涉海洋動物修正研析」(下稱「本計畫」)，透過本計畫之執行，蒐集及研析先進國家對於海洋野生動物管理與保育之法制架構，盤點我國近期與海洋野生動物保育有關之重要政策及社會關注議題，研析國內外相關法令之規範與競合關係，舉辦座談會以蒐集及彙整各界多元意見，進而嘗試就現行野保法不完備之處提出修正條文草案之建議，並分析野保法與海洋保育法(草案)之法律架構，研議野保法區分陸域及海域管理之可行性等。希冀透過本計畫之研析，可協助海洋野生動物保育事項之推動，並使我國野保法涉及海洋野生動物保育之法制更臻完備，以落實海洋野生動物之保育與管理目標。

英文摘要

In order to conserve wildlife, preserve biodiversity as well as maintain ecological balance, the Republic of China (Taiwan) (hereinafter referred to as “ROC”) enacted the Wildlife Conservation Act in 1989, which has been in force for more than 30 years. In line with the establishment of the Ocean Affairs Council and the implementation of its Organization Act since April 28, 2018, the Ocean Affairs Council is now the central competent authority for the part of the Wildlife Conservation Act related to the conservation of marine wildlife. In addition, the Ocean Affairs Council is also promoting the legislation of the “Marine Conservation Act.” As such, both the Wildlife Conservation Act and the Marine Conservation Act (Draft) will be applicable to issues concerning the conservation of marine life in the future.

To facilitate the smooth implementation of marine wildlife conservation, the Ocean Conservation Administration of the Ocean Affairs Council has

commissioned Chien Yeh Law Offices to conduct “Analysis of Amendments to the Wildlife Conservation Act Relating to Marine Animals” (hereinafter referred to as the “Project”). Through the implementation of the Project, we have collected and analyzed the legal framework for the management and conservation of marine wildlife in advanced countries and surveyed the recent important policies and social concerns related to marine wildlife conservation in the ROC, while analyzing the concurrent and competitive relationship between the relevant domestic and international laws and regulations and organizing seminars to collect and consolidate the diverse views from various sectors in attempt to further propose draft amendments to the existing Wildlife Conservation Act to address any deficiencies. Also, we analyzed the legal framework of the Wildlife Conservation Act and the Marine Conservation Act (Draft) and considered the feasibility of separating the management of terrestrial and marine area under the Wildlife Conservation Act. It is hoped that the research and analysis of the Project could contribute to the promotion of marine wildlife conservation issues, and that the legal system of marine wildlife conservation under the Wildlife Conservation Act can be improved and perfected, so as to realize the goals of marine wildlife conservation and management.

期末報告書內容應包括之工作項目與期末報告書內容對照表

需求說明書-期末報告書內容應包括：	期末報告書（修正版）	
	章節	頁次
1.蒐集及研析3個主要先進國家或地區針對海洋動物管理及保育之法制架構及其規範內容	第二章 第一節	頁5-53
2.所盤點近十年野生動物保育涉海洋動物之我國重要政策推動、社會關注議題，及有待修法議題之說明及建議。	第二章 第二節	頁53-71
3.現行野生動物保育法規定不完備處之建議及建議修正條文內容。	第二章 第三節	頁71-102
4.野生動物保育法與漁業法、國家公園法、海洋保育法（草案）等涉及海洋生物資源管理之法律規範研析及其競合關係盤點，針對海洋野生動物保育、防範外來種入侵、確保生物多樣性等強化管理機制之法律適用等，提供建議內容，以及相關子法研訂之看法。	第二章 第四節	頁102-112
5.野生動物保育法與海洋保育法（草案）之法律架構研析結果。	第二章 第五節	頁112-119
6.野生動物保育法區分陸域及海域管理之可行性研析結果。	第二章 第六節	頁119-124
7.已辦理座談會之執行成果（含會議紀錄、分析、回應意見及照片）。	第二章 第七節 附件4-8	頁124-131

第一章 緒論

第一節 計畫背景與動機

為保育野生動物，維護物種多樣性與自然生態之平衡，我國於民國（下同）78年6月23日公布施行「野生動物保育法」（下稱野保法），迄今已逾30年。野保法自施行至今共歷經7次修正，分別於83年10月29日、91年4月24日、93年2月4日、95年5月30日、96年7月11日、98年7月8日及102年1月23日修正。在歷次修正中，除83年10月29日修正公布全文外，其餘均為配合其他法律規定之更動、或針對單一議題而為部分條文修正。

然而隨時間及各種主客觀環境之變化，現行規定恐已無法完全符合實際情況，且為配合海洋委員會及所屬組織法規自107年4月28日施行，野保法有關海洋野生動物保育之中央主管機關掌理事項，已改由海洋委員會管轄，惟觀諸現行條文尚未就此有相應規定，而海洋委員會自110年起亦開始推動「海洋保育法」之立法工作。

由於野保法就海洋野生動物之相關議題處理恐難以完全因應，故有全面進行檢討之需求。基於上述背景，本計畫之動機，即係為因應保育政策之發展，切合現行實務之需求，強化保育工作之法制基礎，以落實保育海洋野生動物之目的，故進行本計畫，以檢討現行野保法所面臨之待修法議題，針對上述議題進行整體之盤點，梳理其重要性與處理之優先性，並提出建議，以作為野保法後續之修正參考，逐步落實相關法制工作。

第二節 計畫目標與擬解決問題

承上述計畫背景與動機之說明，本計畫之辦理，主要係因野保法前一次進行全部條文修正已是在83年間，之後雖陸續就局部條文進行修正，然欠缺全面性、通盤性之檢討，且海洋委員會已成立並作為管轄機關，故在整體法制架構面，實有必要配合貴署推動野保法涉海洋動物保育政策之需求以及近年社會關注議題，而為必要之修法研析作業。

是以，本計畫之目標，乃盤點近十年野生動物保育涉海洋動物之我國

重要政策推動、社會關注議題，並透過蒐集與研析國內外相關法令規定與制度之方式，了解國際上與我國情況相似而值得借鏡之其他國家所採取之作法，進而檢視現行野保法不完備之處，以及與其他相關法規進行競合分析之比較；另透過舉辦座談會之綜合討論方式，了解各界對於野保法相關議題之意見，進而綜合比較分析，探討各項議題在法制層面可採取之修法方向以及處理順位上之優先性，以及就現行野保法不完備之處提出修正條文建議，並分析區分陸域及海域管理之可行性，進而使我國野生動物保育法涉及海洋動物之法制更臻完備。

第三節 研究方法與成果說明

依據本計畫「需求說明書」之「參、工作項目及內容」，本計畫應執行之工作項目包含：

- （一）蒐集及研析3個主要先進國家或地區（例如美國、加拿大、澳洲、紐西蘭、日本、歐盟等）針對海洋動物管理及保育之法制架構及其規範內容。
- （二）盤點近十年野生動物保育涉海洋動物之我國重要政策推動、社會關注議題，就有待修法之議題提出說明及建議。
- （三）檢視現行野生動物保育法之保育、輸出入、管理、罰則、附則規定內容，就不完備處提出建議，並提供建議修正條文內容。
- （四）野生動物保育法與漁業法、國家公園法、海洋保育法（草案）等涉及海洋生物資源管理之法律規範研析及其競合關係盤點，針對海洋野生動物保育、防範外來種入侵、確保生物多樣性等強化管理機制之法律適用等，提供建議內容，以及相關子法研訂之看法。
- （五）野生動物保育法區分陸域及海域管理之可行性研析。
- （六）辦理至少2場次學術界與相關機關代表（至少12人）之座談會。

另依據本計畫「需求說明書」之「肆、工作進度及執行期程」，本計畫期末報告書應包含之研究成果內容如下：

- （一）蒐集及研析3個主要先進國家或地區針對海洋動物管理及保育之法

制架構及其規範內容。

- (二) 盤點近十年野生動物保育涉海洋動物之我國重要政策推動、社會關注議題，及有待修法之議題之說明及建議。
- (三) 現行野生動物保育法規定不完備處之建議及建議修正條文內容。
- (四) 野生動物保育法與海洋保育法（草案）之法律架構研析結果。
- (五) 野生動物保育法區分陸域及海域管理之可行性研析結果。
- (六) 已辦理座談會之執行成果（含會議紀錄、分析、回應意見及照片）。

由於本計畫之主要目標，為盤點近年來野生動物保育涉海洋動物之我國重要政策推動、社會關注議題，蒐集先進國家針對海洋動物管理及保育之法制架構及其規範內容，並檢視現行野生動物保育法之不完備處與提出修正建議，同時就野生動物保育法與其他有關法規進行比較、分析，暨研析野生動物保育法區分陸域及海域管理之可行性，故性質上屬於質性分析，本研究團隊採取之研究方法，包括：

- 一、文獻資料蒐集：本研究團隊就近年來野生動物保育涉海洋動物之我國重要政策推動、社會關注意議題，蒐集我國相關研究報告、期刊文獻、論文、報導與評論資料，以就議題為更全面之瞭解，俾兼顧各方面之資訊分析。
- 二、司法判解資料蒐集：在涉及現行野生動物保育法修法建議部分，本研究團隊蒐集司法判解資料，分析司法實務對於野生動物保育法相關規定之見解，以作為研析修法內容之參考。
- 三、比較法分析：本研究團隊蒐集及分析包含美國、紐西蘭、日本等三個先進國家關於海洋動物管理及保育之法制架構及相關法令規定，以了解其他國家在海洋野生動物保育之法律規範情形，進而可作為我國修法時之比較與參考。
- 四、法規競合分析：本研究團隊將與海洋野生動物有關之國內法規進行競合分析，以了解對於海洋野生動物之保育規範及分析相關法規間之適

用關係。

五、學者專家意見蒐集：本團隊已辦理2場次座談會，邀請專家學者與機關團體代表出席，就海洋野生動物保育與修法事項提供多元意見，以作為修法建議之參考依據。

本研究團隊依上述研究方法及工作項目，已完成本計畫研究事項。有關各工作項目執行成果詳細內容，請詳參第二章各節之說明。

第二章 本計畫執行成果

第一節 蒐集及研析 3 個主要先進國家或地區針對海洋動物管理及保育之法制架構及其規範內容

本團隊針對本工作項目，已蒐集及研析日本、美國、紐西蘭等三個先進國家，研析各國對於海洋動物管理及保育之法制架構及其規範內容，並分析各國有關海洋野生動物之重要議題，詳如後述。

壹、日本法

日本法中，對於海洋環境保全之相關規範包括「海洋基本法」、「環境基本法」、「生物多樣性基本法」、「自然公園法」、「自然環境保全法」、「鳥獸保護法」、「物種保存法」、「自然再生推進法」、「外來生物法」、「海岸漂流物處理推進法」、「文化財保護法」及「生物多樣性保全活動推進法」等 12 部法律¹。其中，「海洋基本法」與「環境基本法」屬於一般性之海洋環境法律，而與海洋動物管理與保育較相關者應為「生物多樣性基本法」、「鳥獸保護法」、「物種保存法」、「外來生物法」及「生物多樣性保全活動推進法」。

下文將介紹日本「海洋基本法」與「生物多樣性基本法」、「鳥獸保護法」、「物種保存法」、「外來生物法」及「生物多樣性保全活動推進法」此等與海洋動物管理及保育較相關之法規。至於環境基本法，因其中並無與海洋環境直接相關之規定內容，僅有間接相關的規定，亦即第 14 條第 2 項提到：「基於生態系多樣性之確保、野生生物之物種保存及其他生物多樣性之確保，應綜合地緣相關之自然方面及社會方面的條件因素，對於森林、農地及海濱等之多樣自然環境給予體系性的保全。」，故與海洋動物管理及保育之關聯性較低，本研究即暫不予分析說明。

一、日本針對海洋動物管理及保育之法制架構

（一）海洋基本法

為呼應聯合國海洋法公約（United Nations Convention on

¹ 110 年度「海洋保育法制立法建議與推動策略」委託專業服務案成果報告書，頁 88。

the Law of the Sea, UNCLOS) 以及21世紀議程 (Agenda 21) 所建構的海洋新秩序及措施與策略而擬定，並作為日本海洋領域的基本計畫，以整合性與體系性之方式推動海洋相關之措施與政策，日本制定《海洋基本法》。該法除揭示六大關於「海洋開發及利用與海洋環境保全之間的調和」與「海洋整合和管理」之基本理念外，亦確立各主體之間的責任與義務、擬定海洋基本計畫以及進一步訂定12項基本實施策略²。

(二) 生物多樣性基本法

在生物多樣性的議題方面，日本於2008年亦完成了生物多樣性基本法的制定與實施。該法之目的在於，透過生物多樣性基本法之制定以整合性及計畫性的方式，促進生物多樣性保全及永續利用相關措施與政策之推進（第1條）。

(三) 關於生物多樣性保全活動推進之法律

日本對於生物多樣性亦制定《關於生物多樣性保全活動推進之法律》（原文：地域における多様な主体の連携による生物の多様性の保全のための活動の促進等に関する法律，下稱「生物多樣性保全活動推進法」），該法之立法目的在於考慮到根據當地自然和社會條件保護生物多樣性之重要性，採取相關措施，在當地與多樣主體一同攜手促進進行以生物多樣性之保全為目的之活動，保護生物多樣性，為現在與將來國民之健康文化生活做出貢獻。

(四) 關於鳥獸保護及管理與狩獵合理化之法律

日本對於野生動物之管理，主要係規定於《關於鳥獸保護及管理與狩獵合理化之法律》（原文：鳥獸の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律，下稱「鳥獸保護管理法」）中，該法係於2015年修訂，所管理之對象為「屬於鳥類、哺乳類之野生動物」，其立法目的為謀求鳥獸之保護及管理而實施事業之同時

² 同註1，頁90。

，藉由預防使用獵捕用具相關危險，以追求鳥獸保護及管理與狩獵之合理化。並以有助於對生物多樣性之確保、生活環境之保全及農林水產業之健全發展，而以對得享受自然環境恩惠之國民生活之確保及地區社會之健全發展作出貢獻。是以海洋生物中，若屬鳥類及哺乳類之野生動物，其保護及管理則應適用本法律之規範。

（五）關於防止因特定外來物種造成生態系破壞之法律

關於防止因特定外來物種造成生態系破壞，日本制訂《關於防止因特定外來物種造成生態系破壞之法律》（原文：特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律，下稱「外來生物法」），目的係為防止因特定外來生物對人之生命、身體、農林水產業造成之損害，並透過對確保生物之多樣性、人之生命、身體之保護、農林水產業之健全發展作出貢獻，以有助於提升國民生活之安定。為此，本法將引起問題之國外起源之外來生物指定為特定外來生物，並規範其飼養、培育、保管、搬運、輸入等行為，進行特定外來生物之防治工作，惟本法並無進一步將海洋外來生物訂定特別規範。

（六）關於保存瀕危野生動植物種之法律

為保護瀕危野生動植物種，在確保生物多樣性之同時，保護良好之自然環境，以確保現在及將來國民之健康文化生活為目的，日本制定《關於保存瀕危野生動植物之法律》（原文：絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律，下稱「物種保存法」）。本法所保護之對象為瀕危之野生動植物，其對「瀕危」之定義為「該物種數量以影響物種存續之程度顯著減少、該物種個體數量正在顯著減少以及物種之主要棲息地或生長地正在消失、物種個體之棲息或生長環境正在顯著惡化等其他對該物種之存續造成影響之情形。」。而該法所指之稀少野生動植物種則包括日本國內政府所指定與國際上協力保存之野生動植物種，本法亦無針對瀕危之海洋動物為特別規範。

（七）小結

自上各相關法律之立法目的介紹可得知，日本就海洋動物之管理及保育，大致上得分作「生物多樣性之確保」、「動物之保育及管理」、「防範外來種入侵」等面相，惟上述法規中，除「海洋基本法」就「海洋生物多樣性確保」為規範外，其餘相關法規均未就海洋生物為特別之規範，而係與其他陸域野生動物等生物一同規範。

二、日本法對海洋動物之重要議題

（一）有關「日本法對海洋動物之重要議題」謹整理下表：

編號	日本法對海洋動物之重要議題
1	生物多樣性之確保
2	海洋動物之利用
3	瀕危生物之管理
4	防範外來種入侵

（二）生物多樣性之確保

有關生物多樣性之確保，日本除為《生物多樣性公約》之締約國外，亦根據該國之《環境基本法》另訂有《生物多樣性基法》，確立該國關於保全生物多樣性之基本政策。其中，日本內閣府於2010年以《生物多樣性公約》（第6條）及生物多樣性基本法之相關規定（第11條）為依據提出「生物多樣性國家戰略2010-2020」³，而日本環境省嗣以該「生物多樣性國家戰略2010-2020」為基礎，根據生物多樣性公約的國際目標和日本《海洋基本法》及前述提及之「海洋基本計畫」，制定「海洋生物多樣性保全戰略」。該保全戰略之目的係在於保全支撐海洋生態系統的健全構造和機能之生物多樣性，以永續的形式利用海洋生態系統服務，並主要以日本能行使管轄權的海域（包括專屬經濟海域）為對象，就海洋生物多樣性的保護和持續可能之利用提出了基本

³ 同註1，頁92。

的視角和措施，指明發展方向。

而就海洋生物之生物多樣性確保方面，首先，《海洋基本法》訂有六大關於日本海洋政策之基本理念，包括：（一）海洋之開發、利用及與海洋環境保護間之調和；（二）海洋安全之確保；（三）海洋相關科學知識之充實；（四）海洋產業之健全發展；（五）海洋之綜合管理；（六）與海洋相關之國際協調⁴。而該法雖未就海洋生物之管理與保育為具體之明文，惟該法第2條所規定關於海洋之開發、利用及與海洋環境保護間之調和此一基本理念，即提及確保海洋生物之多樣性是人類生存之基礎之內涵。該法第18條關於海洋環境保全之基本政策，亦再次提及國家應採取確保海洋生物多樣性等保護海洋環境的必要措施，確立海洋生物多樣性此一理念於該法之重要性。又依據該法第16條之規定，日本政府為綜合且有計劃地推動海洋相關對策，必須訂定有關海洋之基本計畫。依據2023年4月28日內閣府所發布之第4期之海洋基本計畫，當中第2部分第4章有關海洋環境之保全、再生及維持之部分，即再次納入關於生物多樣性之確保等推進之目標。

其次，根據《生物多樣性保全活動推進法》，主管機關（包括環境大臣、農林水產大臣及國土交通大臣）必須制定「區域合作保全活動基本方針」，而地方亦須制定「區域合作保全活動計畫」。該法中亦制定關於區域合作保全活動實施者對於關於保存瀕危野生動植物種之法律、關於鳥獸保護及管理與狩獵合理化之法律等法規之特別規定。

（三）海洋動物之利用

海洋動物中，若屬鳥類及哺乳類之野生動物者，則其獵捕（狩獵及捕獲）、飼養、販賣、進出口等，原則上均規定於《鳥獸保護管理法》中，以下分別就不同利用行為之規範簡要介紹：

1. 狩獵及捕獲

⁴ 行政院國家科學委員會（2010），〈由日本制定海洋基本法和綜合海洋政策之經驗與做法探究台灣強化國家總體海洋政策與提昇制定海洋立法能力與品質應有做法研究成果報告（精簡版）〉，頁3。

關於野生動物之獵捕行為，主要係規範於《鳥獸保護管理法》中，首先，該法對於鳥獸等野生動物依據物種數量與棲地範圍等科學調查結果，區分為「稀少鳥獸」、「指定管理鳥獸」、「狩獵鳥獸」及除上開分類以外之一般鳥獸，前三類係由主管機關制訂名錄。稀少鳥獸是以保護為主，原則不得為狩獵等行為；指定管理鳥獸則是需將其數量減至適當水準或將其棲地縮至適當範圍之物種，因而可採取狩獵等方式減少其數量，不受狩獵制度限制；狩獵鳥獸則是得基於利用其毛皮、食用等目的或管理目的等而進行獵捕。狩獵原則上係採行狩獵許可制度，若欲進行狩獵，必須在取得狩獵執照的基礎上，在打算進行狩獵的都道府縣進行狩獵者登記，並遵循可以進行狩獵之區域、期間、狩獵方法等法令所規定的限制。主管機關亦有對於狩獵之獵具、得狩獵之鳥獸等進行限制，對於得狩獵之鳥獸之認定，主要亦係以對農林水產業等之危害以及作為狩獵對象對鳥獸棲息狀況之影響為考量⁵。

同法亦對鳥獸等野生動物及鳥類之卵之捕獲訂有規範，該法係採原則禁止例外許可之方式（第8條），而捕獲與狩獵係屬不同之行為，捕獲之對象得及於狩獵對象以外之鳥獸，並且僅能基於防止因為鳥獸而造成生態系之危害（透過各種防治政策亦無法阻止受害）以及基於特定計畫而調整個體數量之目的為之，且捕獲之方法除危險獵法受有禁止外，原則上並無限制，然實施許可捕獲之人原則上仍應具備狩獵執照⁶。

2. 飼養及販賣

針對野生動物之飼養，《鳥獸保護管理法》第19條規定，根據同法規定獲得捕獲許可之鳥獸，若為狩獵對象鳥獸以外之鳥獸，欲飼養須得根據其住所地有管轄權限之督道府縣知事之登記。督道府縣知事依法則須發給登記票。至於鳥獸等野生動物之販賣

⁵ 參考日本環境省野生鳥獸の保護及び管理網站，「狩獵制度の概要」：
<https://www.env.go.jp/nature/choju/hunt/hunt2.html>（最後瀏覽日：2023/05/29）

⁶ 參考日本環境省野生鳥獸の保護及び管理網站，「捕獲許可制度の概要」：
<https://www.env.go.jp/nature/choju/capture/capture1.html>（最後瀏覽日：2023/05/29）

，亦規定於同法第23條規定以下，原則上禁止因販賣而可能對其保護產生重大影響之鳥獸及其加工品及鳥類之卵，例外於學術研究、養殖或其他經環境省所令之目的始可於經過許可後為之（第24條）。

3.進出口

日本就鳥獸等野生動物之進出口原則上亦係規定於《鳥獸保護法》中（第25條、第26條），原則上皆應附有相關證明始可為之，該法規制之輸出入對象包含鳥獸之卵及加工品等。

依據《鳥獸保護法》第25條之規定，環境部所規定鳥獸及鳥類之卵，如不附有合法捕獲及採集之證明書（下稱「合法捕獲等證明書」），不得出口。該合法捕獲等證明書由環境大臣頒發，若違反本條規定，環境大臣得命令釋放鳥獸及採取其他必要措施。若係受領合法捕獲等證明書者違反規定，則環境大臣可取消其證明書之效力。

另關於環境部所規定鳥獸及鳥類之卵之進口，同法第26條亦規定原則上須有國外政府機關或環境省所出具合法捕獲或採集並允許出口之證明，始得合法進口。

（四）瀕危生物之管理

在瀕危生物之管理方面，因日本亦為《華盛頓條約》之簽約國，故該國依據《外替法（原文：外国為替及び外国貿易法）》，擔保該條約於日本國內之規制效力，並制定《物種保存法》落實對於該公約所列物種及其他瀕危物種之保護。該法將瀕危之野生動植物種區分為國內稀少野生動植物（並再區分為特定第一種國內稀少野生動植物與特定第二種國內稀少野生動植物）與國際稀少野生動植物，若為經日本《物種保存法》認定之國內稀少野生動植物，依該法之規定，原則上均禁止以銷售、發布為目的之陳列及廣告，並禁止轉讓、捕獲、採集、殺傷、損傷、進出口等；對於經華盛頓公約及雙邊候鳥保護協定等國際公約認定之國際稀

少野生動植物，原則亦禁止以銷售、發布為目的之陳列及廣告、轉讓等行為。

基此，環境省亦制定海洋生物紅色名單（環境省版海洋生物レッドリスト）⁷，就於日本棲息與生長之野生動物，由專家討論，以個別物種的滅絕危險程度為標準，整理列成此一清單，而因「海洋生物多樣性保全戰略」定位了海洋生物稀少性評價之推進，故於2012年開始進行有關海洋生物稀少性評價之檢討，並於2015年進行關於海洋生物滅絕之評價，評價之標準與類別（等級）與2015年所公布陸域之環境省紅色名單所採用者相同，目前共有56個物種被列於該紅色名單上。

至於《鳥獸保護管理法》中亦明訂督道府縣知事須針對特定與稀少鳥獸制定不同之保護計畫，依據該法第2條之規定，「稀少鳥獸」係指環境部下令規定須在國際或全國之範圍內進行保護之鳥獸；「指定管理鳥獸」則指稀少鳥獸以外，環境部下令規定有必要集中且廣泛管理之鳥獸。而該保護計畫須根據依該法第3條環境大臣所制定之基本方針為之，內容須涵蓋「第一種特定鳥獸保護計畫」（第7條）與「第二種特定鳥獸保護計畫」（第7條之2），前者係指對棲息數量顯著減少或棲息地縮減之鳥獸的保護計畫，後者係指對棲息數量顯著增加或棲息地擴大之鳥獸的保護計畫。

又依《鳥獸保護管理法》法之規定，環境大臣須對「稀少鳥獸」（第7條之3）與「特定稀少鳥獸」（第7條之4）訂定管理計畫，前者係指關於有必要在國際或全國範圍內進行保護之鳥獸保護計畫，後者係指關於在特定區域棲息數量顯著增加，或其棲息地之範圍擴大之稀有鳥獸管理計畫。

（五）防範外來種入侵

1. 規範依據

⁷ 日本環境省網站，「環境省版海洋生物レッドリストの公表について」：<https://www.env.go.jp/press/103813.html>（最後瀏覽日：2023/06/16）

日本就外來種之防治已訂定《外來生物法》，目的係防止因特定外來生物對人之生命、身體、農林水產業造成之損害，並透過對確保生物之多樣性、人之生命、身體之保護、農林水產業之健全發展作出貢獻，以有助於提升國民生活之安定。而該法中，將引起問題之國外起源之外來生物指定為「特定外來生物」，其定義為「對生態系、人之生命、身體、農林水產造成損害或有損害之虞而從國外引進至日本，於其棲息地及生長地外存在之外來生物中受指定者」；另外將「需緊急應對之特定外來生物」之防治定義為「特定外來生物中，若蔓延將發生顯著重大之生態系統損害，對國民生活之安定恐有顯著之影響，於發現該特定外來生物或疑似有此情形之生物之情況下，由政令規定必須緊急進行檢查、防治及防止該特定外來生物擴散之措施。」同法並規範其飼養、培育、保管、搬運、輸入等行為，進行特定外來生物之防治工作。

依據外來生物法第3條之規定，環境省應聽取中央環境審議會之意見，制定「特定外來生物被害防止基本方針」，該基本方針應規定下列事項：一、關於防止特定外來生物對生態系統等造成損害的基本構想；二、關於特定外來生物之選定基本事項；三、關於特定外來生物之利用基本事項；四、國家等關於特定外來生物之移除基本事項；五、上述所揭示事項以外，關於防止特定外來生物對生態系統等造成損害之重要事項。

2. 特定外來生物之管制

外來生物法中，對於所指定的「特定外來生物」有以下幾點管制⁸：

- (1) 原則上禁止飼養、栽培、保管及搬運。但以研究為目的，且具有適當管理設備，可確保「特定外來生物」無法任意逃出等之特殊情況，可准許其飼養等（在「外來生物法」

⁸ 參考日本的外來種對策網站，「何が禁止されているの？」：
<https://www.env.go.jp/nature/intro/1law/regulation.html>（最後瀏覽日：2023/05/29）

中，飼養、栽培、保管及搬運統稱為「飼養等」)(第4條、第5條)。

(2) 原則上禁止進口。但具有「飼養等」許可者，可以進口(第7條)。

(3) 原則上禁止野外放生、種植及播種(第9條、第9條之2)。

(4) 具有「飼養等」許可者、不可對無「飼養等」許可者進行轉讓、讓渡等，亦不得加以販售(第8條)。

(5) 在取得「飼養等」許可時，只能在對各特定外來生物預先規定之「特定飼養等設施」內進行飼養(第5條)。

(6) 若在野外捕獲「特定外來生物」時，禁止私自帶回家中飼養或搬運，在此情形下立即放生不構成違反管制。

3. 特定外來生物之防治

有關特定外來生物之防治，外來生物法第10條之2規定，係在遵守本法律、鳥獸保護管理法及其他法令之情況下進行，而由主管大臣、地方公共團體(督道府縣、市町村)及前二者以外之人員或團體協力負責之，並規範各負責人員及團體之職責及進入私人土地等之權限，以及負擔金等規定。若由地方公共團體以外之團體(如NPO等)進行防治時，需由主管單位確認其是否有能力可確切施行後，再進行防治(第18條)。政府進行防治時，對造成防治等原因者，可要求其負擔防治所需之部分或全部費用⁹。

而除了鳥獸保護管理法所規定之鳥獸等野生動物外，對於特定外來生物之防治並不需取得許可，任何人皆得自由進行防治行為。若有保管或搬運之必要，若為督道府縣需事先辦理「防治公示」之手續；若為市町村、民間事業者等，則須辦理「防治確認、認定」手續，此類手續不需通過鳥獸保護管理法之捕獲許可，惟仍須符合《關於動物愛護與管理之法律》等規定，獵捕後盡量以不使其產生痛苦之方式處理之，目前日本官方仍建議將捕獲後

⁹ 陳建宏(2005)，〈日本「防止特定外來生物危害生態系法」之概要〉，頁4。

之外來生物予以宰殺，若不宰殺，亦應注意無法將其飼養、活體轉讓及搬運¹⁰。

4. 特定外來生物之進口與未判定外來生物之進出口

原則上僅限於取得學術研究、展示、教育等目的之飼養等許可時始得進口特定外來生物，進口時必須向海關提出載有進口生物種類名稱及數量之「種類名證明書」及「飼養等許可證影本」，且僅得自特定機場進口¹¹。

又本法另將非「特定外來生物」之外來生物，但對生態系、人的生命、身體、農林水產業有產生危害之疑慮，或起源於海外而目前危害狀況不明之外來生物，則指定為「未判定外來生物」，對於「未判定外來生物」之進出口亦訂定相關規範。首先，進口未判定外來生物，應根據主管部門之規定，事先向主管部門申報其種類及其他經主管部門規定之事項（第21條），向主管單位申請。提出申請時，若主管單位判斷後認為有可能帶來不良影響或危害，則指定為「特定外來生物」，且管制其輸入日本。若主管單位判斷無不良影響之疑慮，則無特別之限制。其次，未判定外來生物之輸出，若未接受到該生物無對生態系統造成損害之危險之通知，不得進口（第23條）。

據此，從外國進口生物時，海關必須先檢查此生物是否為「特定外來生物」或「未判定外來生物」，而本法另將與「特定外來生物」外觀或特徵相似，但無法立即辨別之生物則歸類為「需附上種類名稱證明書之生物」，此類生物若未附上外國政府機關所發行之種類名證明書，則無法進口（第25條）¹²。

貳、美國法

一、美國針對海洋動物管理及保育之法制架構

¹⁰ 參考日本の外來種對策網站，「防除に関する Q&A」：
<https://www.env.go.jp/nature/intro/3control/qa.html>（最後瀏覽日：2023/05/30）

¹¹ 參考日本の外來種對策網站，「特定外來生物を輸入しようとしている方」：
<https://www.env.go.jp/nature/intro/1law/shiyou/yunyu.html#sec1>（最後瀏覽日：2023/05/29）

¹² 陳建宏（2005），〈日本「防止特定外來生物危害生態系法」之概要〉，頁3。

美國針對海洋動物保育係由聯邦法及各州州法規範。聯邦法之保護主要得從兩個面向切入：首先，以人為本思考之漁業永續發展而順帶保護海洋動物或其棲息地，其次，以動物為本思考之海洋動物之保育。屬於聯邦層級之海洋動物保育相關法案，最主要為《海洋哺乳動物保護法》，並且有部分涉及《瀕危物種法》（Endangered Species Act）及《雷斯法》（Lacey Act）。

《海洋哺乳動物保護法》係於1972年制定，目的係為防止海洋哺乳動物的物種及數量下降至無法維持生態系統之重要功能要素。執掌該法之主管機關有二：國家海洋暨大氣總署（National Oceanic and Atmospheric Administration，下稱「NOAA」）漁業部門負責保護鯨魚、海豚、鼠海豚、海豹及海獅；魚類及野生動物管理局（Fish and Wildlife Service）負責保護海象、海牛、海獺及北極熊，另海洋哺乳動物委員會（Marine Mammal Commission）則主要為國內及國際政策之行動提供獨立且基於科學的監督。

《瀕危物種法》係於1973年制訂，其為針對野生動物保護最廣泛適用之聯邦法，主要保護瀕危及受威脅之動植物。該法分別由三個主管機關負責執行，美國內政部負責一般瀕危動物，商務部負責海洋哺乳動物，而農業部負責植物。《瀕危物種法》禁止瀕危及受威脅之動植物之輸出入、販售、運輸及取得及佔有；此外，針對瀕危及受威脅之動植物生存必要之土地，應指定為重要保護區。《瀕危物種法》同時施行華盛頓公約要求之野生動物之輸出入許可規定。

而《雷斯法》係於1900年通過，期間並經多次修法，1981年為應對國內及國際魚類和野生動物非法貿易的增加，又涉及NOAA之業務，而修法擴大其適用範圍。《雷斯法》為美國最古老之聯邦野生動物保育法，該法禁止在違反其他聯邦、州或外國法律的情況下獲取、擁有、運輸或出售野生動物、魚類和植物的貿易；此外，該法亦針對運輸野生動物之偽造文書及運輸野生動物未標記，處刑事及民事罰則。該法分別由美國內政部、商務部及農業部三個主管

機關負責執行。申言之，針對野生動物的保育，美國聯邦法制主要係制定統一法規，然而詳細的執法，包括將何種物種列入保護名單上、具體保護計畫等則交由相關部門負責。

此外，《國家海洋保護區法》（National Marine Sanctuaries Act）授權商務部長針對具有特殊國家意義的海洋環境區域，因其保護、娛樂、生態、歷史、科學、文化、考古、教育或美學之特質，指定該區域為國家海洋保護區。該法主要目的為保護海洋資源，例如珊瑚礁、沉沒的歷史船隻或獨特的棲息地。國家海洋保護區的管理係由 NOAA 負責。依《國家海洋保護區法》規定，針對各保護區及海洋保護系統有特定的規範，可以指定保護區內可進行或禁止進行之活動類型，並應擬定及定期更新各保護區之日常活動的管理計畫¹³。

針對美國聯邦水域之海洋漁業管理，主要法規為《馬格努森-史蒂文斯漁業養護管理法》（Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act），其係於1976年首次通過，旨在促進海洋漁業的長期生物和經濟可持續性。其目標包括防止過度捕撈、重建過度捕撈的群種、提高長期經濟效益和社會效益、確保海鮮的安全和可持續供應及保護魚類產卵、繁殖、進食和成長所需的棲息地。而美國於2007年通過《馬格努森-史蒂文斯漁業養護管理再授權法》（Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act），進一步強化漁業科學，管理及保育，包含制定年度捕捉限額及相關責任措施推廣基於市場之管理策略，透過通過同濟評審、科學及統計委員會以及海洋休閒資訊計劃（Marine Recreational Information Program）加強科學於漁業管理及保護的角色，以及針對非法及無管制及無申報之捕撈問題加強國際合作。《馬格努森-史蒂文斯漁業養護管理法》於2018年經《現代化休閒漁業管理法》（Modernizing Recreational Fisheries Management Act）再度修訂，主要為改進休閒捕魚之數據極混合

¹³ NOAA, National Marine Sanctuaries – Legislation: <https://sanctuaries.noaa.gov/about/legislation/> (最後瀏覽日：2023/07/15)。

用途漁業的管理，並制訂包括對與漁業管理和科學相關的新報告、研究和指南的要求¹⁴。

二、美國法對海洋動物之重要議題

(一) 有關「美國法對海洋動物之重要議題」謹整理下表：

編號	美國法對海洋動物之重要議題
1	瀕危海洋動物復育
2	海洋野生動物活體及產製品輸出入審核要點
3	海洋保育類野生動物利用與管理系統

(二) 有關「瀕危海洋動物復育」議題

美國國家海洋漁業局（National Marine Fisheries Service; NOAA Fisheries; NMFS）是國家海洋暨大氣總署（NOAA）旗下的一個聯邦機構¹⁵，負責監管美國的海洋漁業資源以及關聯的環境問題，如瀕危物種保護。

根據1973年12月28日通過的《瀕危物種法》（the Endangered Species Act of 1973），美國國家海洋漁業局與美國魚類及野生動物管理局（U.S. Fish and Wildlife Service）¹⁶共同負責保護、保育和復育160多種瀕危和受威脅的海洋物種，包括鯨魚、海豹、鯊魚和珊瑚和溯河洄游物種（anadromous species）--在淡水和海水之間洄游的物種。這項法案「禁止聯邦機構授權、資助或實施任何可能危及所列物種存續，或導致此類物種關鍵棲息地遭到破壞，發生不利改變的行動」，目標是保護這些物種及其賴以生存的生態系統並且為「瀕危物種」明確定義¹⁷。其前身是1966年由美國國會通過的《瀕危物種保育法》（Endangered Species Preservation Act），該法案授權政府徵收土地，以保護魚類、野生動物等本土物種。1969年，國會擴張法案內容、制定瀕危動物清單，包括甲殼類、軟體動物、哺乳類，魚類，鳥類

¹⁴ NOAA, Fisheries Laws and Policies: <https://www.fisheries.noaa.gov/topic/laws-policies>（最後瀏覽日：2023/07/16）。

¹⁵ <https://www.fisheries.noaa.gov/>

¹⁶ <https://www.fisheries.noaa.gov/topic/laws-policies/endangered-species-act>

¹⁷ https://www.thenewslens.com/feature/timefortune/101210#google_vignette

和兩棲動物，未經許可不得進口，成為第一份聯邦瀕危物種清單¹⁸。

另外，美國魚類及野生動物管理局負責陸地和淡水物種，以及海鳥、海獺、海牛和北極熊。至於海龜、海灣鱈魚（Gulf Sturgeon）和大西洋鮭等物種則由這兩個政府機構共同管轄。

依據《瀕危物種法》之規定，如果該物種在其全部或大部分分佈區面臨滅絕危險，則被視為瀕危物種（Endangered），如果該物種在其全部或大部分分佈區在可預見的將來（in the foreseeable future）可能瀕臨滅絕，則被視為受威脅物種（Threatened）¹⁹。在一個物種獲得《瀕危物種法》提供的保護之前，它必須首先被列入《聯邦瀕危和受威脅野生動植物名錄》（federal lists of endangered and threatened wildlife and plants）²⁰。由美國國家海洋漁業局負責決定物種是否符合列入清單的要求。依據《聯邦瀕危和受威脅野生動植物名錄》，物種的現狀可以下列標準規範²¹：

Abbreviation	Regulatory status the abbreviation represents 監管地位
E	Endangered species. 瀕危物種
T	Threatened species. 受威脅物種
E (S/A)	Endangered based on similarity of appearance to an existing listed species. 瀕危物種（基於與現名列名物種的外觀相似性）
T (S/A)	Threatened based on similarity of appearance to an existing listed species. 受威脅物種（基於與現名列名物種的外觀相似性）
XE	Essential experimental population (See subpart H of this part) . 基本實驗族群 ♦ 基本實驗族群是指其族群的消失可能會顯著降低該物種在野外生存的可能性的實驗族群。所有其他的實驗種群

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ <https://www.fisheries.noaa.gov/topic/endangered-species-conservation/endangered-species-act-implementation>

²⁰ <https://www.ecfr.gov/on/2020-05-05/title-50/chapter-I/subchapter-B/part-17>

²¹ <https://www.ecfr.gov/on/2020-05-05/title-50/chapter-I/subchapter-B/part-17/subpart-B/section-17.11>

Abbreviation	Regulatory status the abbreviation represents 監管地位
	均被列為非必要實驗種群 ²² 。
XN	Nonessential experimental population (See subpart H of this part) . 非必要實驗族群

美國國家環境保護局（Environmental Protection Agency）要求議員在國內立法加入數項關鍵條文，如提供資金、徵地保護外來物種、在國內實施國家環境保護局的保護，更使這項法案不僅保護美國動、植物，也保護世界各地的野生生物。亦即，如果有人在國外殺了一隻雪豹並試圖在美國出售其毛皮，那麼他們將受美國當局懲罰²³。

該法案要求野生動植物主管機關，必須針對每一個瀕臨絕種物種，量身打造一個復育計畫（Recovery Plan），內容包括：目標、任務分工、經費需求、時間表等。此外，被列入《瀕危物種法》的物種，復育計畫需要在一定時間內擬定完成、啟動工作，擬定時間平均約為6年。美國《瀕危物種法》甚至涵蓋非本國的瀕臨絕種物種，例如臺灣的白海豚亞種（Taiwanese humpback Dolphin），在2018年就被列入《瀕危物種法》名單，讓臺灣白海豚可透過間接方法受到美國當局幫助，包括允許美國專家用自己國家的經費執行臺灣白海豚的相關計畫等。

依據上述《聯邦瀕危和受威脅野生動植物名錄》第h項【paragraph（h）】，可整理出以下瀕危或受威脅海洋動物之統整表格²⁴

:

Common name 常見名稱	Where listed	Status	Listing citations and applicable rules
Bear, polar	Wherever found	T	73 FR 28212 , 5/15/2008; 50 CFR 17.40 (q) ; ^{.4d} 50 CFR 17.95 (a) . ^{CH}
Dolphin,	Wherever found	E	54 FR 22906 , 5/30/1989; ^N

²³ https://www.thenewslens.com/feature/timefortune/101210#google_vignette

²⁴ <https://www.ecfr.gov/on/2020-05-05/title-50/chapter-I/subchapter-B/part-17/subpart-B/section-17.11>

Common name 常見名稱	Where listed	Status	Listing citations and applicable rules
Chinese river			54 FR 22905 , 5/30/1989.
Dolphin, Hector's	Wherever found	T	82 FR 43701 , 9/19/2017; ^N 84 FR 13809 , 4/8/2019.
Dolphin, Maui	Wherever found	E	82 FR 43701 , 9/19/2017; ^N 84 FR 13809 , 4/8/2019.
Dolphin, South Asian River (Indus River subspecies)	Wherever found	E	55 FR 50835 , 12/11/1990; ^N 56 FR 1463 , 1/14/1991.
Dolphin, Taiwanese humpback	Wherever found	E	83 FR 21182 , 5/9/2018; ^N 84 FR 13809 , 4/8/2019.
Dugong	Wherever found	E	35 FR 18319 , 12/2/1970; 68 FR 70185 , 12/17/2003.
Manatee, Amazonian	Wherever found	E	35 FR 8491 , 6/2/1970.
Manatee, West African	Wherever found	T	44 FR 42910 , 7/20/1979.
Manatee, West Indian 西印度海牛	Wherever found	T	32 FR 4001 , 3/11/1967; 35 FR 8491 , 6/2/1970; 82 FR 16668 , 4/5/2017; 50 CFR 17.108 (a) ; 50 CFR 17.95 (a) . ^{CH}
Otter, marine	Wherever found	E	41 FR 24062 , 6/24/1976.
Otter, northern sea [Southwest Alaska DPS]	Southwest Alaska, from Attu Island to Western Cook Inlet, including Bristol Bay, the Kodiak Archipelago, and the Barren Islands	T	70 FR 46366 preview citation details , 8/9/2005; 50 CFR 17.40 (p) . ^{4d} 50 CFR 17.95 (a) . ^{CH}
Otter, southern	Wherever found	T	42 FR 2965 , 1/14/1977.

Common name 常見名稱	Where listed	Status	Listing citations and applicable rules
sea			
Porpoise, Gulf of California harbor (cochito, vaquita) 加灣鼠海豚	Wherever found	E	50 FR 1056 , 1/9/1985; ^N 50 FR 1056 , 1/9/1985.
Sea lion, Steller [Western DPS]	Western DPS - see 50 CFR 224.101	E	55 FR 13488 , 4/10/1990; 55 FR 50005 , 12/4/1990; 62 FR 24345 , 5/5/1997; ^N 62 FR 30772 , 6/5/1997; 50 CFR 226.202 ; ^{CH} 50 CFR 224.103 .
Seal, bearded [Beringia DPS]	Beringia DPS - see 50 CFR 223.102	T	77 FR 76739 , 12/28/2012; ^N 79 FR 42687 , 7/23/2014.
Seal, bearded [Okhotsk DPS]	Okhotsk DPS - see 50 CFR 223.102	T	77 FR 76739 , 12/28/2012; ^N 79 FR 42687 , 7/23/2014.
Seal, Guadalupe fur 北美毛皮海獅	Wherever found	T	32 FR 4001 , 3/11/1967; 35 FR 16047 , 10/13/1970; 50 FR 51251 , 12/16/1985; 55 FR 14051 , 3/23/1999; ^N 50 CFR 223.201 . ^{4d}
Seal, Hawaiian monk	Wherever found	E	41 FR 51611 , 11/23/1976; 55 FR 14051 , 3/23/1999; ^N 50 CFR 226.201 . ^{CH}
Seal, ringed (Arctic subspecies)	Wherever found	T	77 FR 76705 , 12/28/2012; ^N 79 FR 42687 , 7/23/2014.
Whale, beluga [Cook Inlet]	Wherever found	E	73 FR 62919 , 10/22/2008; ^N

Common name 常見名稱	Where listed	Status	Listing citations and applicable rules
DPS]			76 FR 20558 , 4/13/2011; 79 FR 42687 , 7/23/2014; 50 CFR 226.220 . ^{CH}
Whale, blue	Wherever found	E	35 FR 8491 , 6/2/1970.
Whale, bowhead	Wherever found	E	35 FR 8491 , 6/2/1970.
Whale, false killer [Main Hawaiian Islands Insular DPS] 夏威夷偽虎鯨 ²⁵	Main Hawaiian Islands Insular DPS - see 50 CFR 224.101	E	77 FR 70915 , 11/28/2012; ^N 79 FR 42687 , 7/23/2014; 50 CFR 226.226 . ^{CH}
Whale, gray [Western North Pacific DPS]	Western North Pacific DPS - see 50 CFR 224.101	E	35 FR 8491 , 6/2/1970; 59 FR 31094 , 6/16/1994; ^N 79 FR 42687 , 7/23/2014.
Whale, humpback [Western North Pacific DPS]	Western North Pacific DPS - see 50 CFR 224.101	E	35 FR 8491 , 6/2/1970; 35 FR 18319 , 12/2/1970; 81 FR 62260 , 9/8/2016 ^N ; 81 FR 93639 , 12/21/2016; 50 CFR 224.103 .
Whale, sperm	Wherever found	E	35 FR 8491 , 6/2/1970.
Penguin, erect-crested	Wherever found	T	75 FR 45497 , 8/3/2010.
Penguin, white-flipped	Wherever found	T	75 FR 45497 , 8/3/2010.
Sea turtle, green [Central North Pacific DPS]	Green sea turtles originating from the Central North Pacific Ocean, bounded by the following coordinates: in the	T	81 FR 20057 , 4/6/2016; ^J 50 CFR 223.205 ; 50 CFR 223.206 ; 50 CFR 223.207 .

²⁵ <https://e-info.org.tw/node/61237>

Common name 常見名稱	Where listed	Status	Listing citations and applicable rules
	southwest Pacific coast of Mexico		
Sea turtle, green [Central South Pacific DPS]	Green sea turtles originating from the Central South Pacific Ocean, bounded by the following coordinates: 9° N., 175° W. in the northwest; 9° N., 125° W. in the northeast; 40° S., 96° W. in the southeast; 40° S., 176° E. in the southwest; and 13° S., 171° E. in the west	E	81 FR 20057 , 4/6/2016; ^J 50 CFR 224.104 .
Shark, daggernose	Wherever found	E	82 FR 21722 , 5/10/2017; ^N 84 FR 13809 , 4/8/2019.
Coral, (no common name)	Wherever found	E	80 FR 60560 , 10/7/2015; ^N 81 FR 76311 , 11/2/2016.

以下將以《聯邦瀕危和受威脅野生動植物名錄》幾種代表性物種為例，首先討論《聯邦瀕危和受威脅野生動植物名錄》中被列為瀕危的夏威夷偽虎鯨（Hawaiian False Killer Whale），非營利國際環境倡導組織--自然資源守護委員會（Natural Resources Defense Council）曾表示：「鯨魚的生存受到威脅，包括食物來源逐漸流失、遭漁線勾住的風險、毒素在體內累積的速度已超過負荷等等²⁶。」夏威夷偽虎鯨是喜歡開放水域深海的遠洋動物，但夏威夷沿海的族群，是唯一居

²⁶ <https://www.nrdc.org/press-releases/officials-propose-adding-unique-marine-mammal-endangered-species-list>

住在臨近陸地的物種。對夏威夷偽虎鯨的復育措施，包括夏威夷延繩釣漁業界（Hawaii longline fishing community）、保育組織、研究人員和政府機構組成的減低傷害團隊，他們達成共識協議出計畫草案，要減少夏威夷的延繩釣漁船（Hawaii-based longline fleet）對偽虎鯨影響²⁷。草案中的建議包括改善漁具（gear modifications），讓船長和船員受訓以學會替鯨魚除去纏身的漁網（disentanglement training for the captain and crew），並設立為期一年的北方海域禁捕區（establishment of a year round Northern exclusion zone）。

其次探討被列為瀕危的加灣鼠海豚（Gulf of California harbor Porpoise），加灣鼠海豚是全世界體型最小、也最瀕危的鯨豚物種，其主要的生存威脅是誤入非法捕捉加灣石首魚的刺網²⁸。雖然鼠海豚不曾被成功圈養，專家希望能將僅剩的鼠海豚移至加州灣安全處的海中箱網，讓牠們在受保護的地方生存甚至繁殖。受過海軍偵測水雷訓練的海豚將能以聲納定位行蹤難以捉摸的鼠海豚，接著浮上水面通知領海豚員。美國海軍訓練的「海豚部隊」也參與尋找墨西哥加灣鼠海豚的計畫，拯救最後僅存的個體免於滅絕的命運，有兩個主要的目標：第一階段是確定定位和捕捉鼠海豚的可行性，第二階段是確定暫時留置鼠海豚的可行性。

因加灣石首魚的魚鰾在中國市場被視為珍饈，在黑市的價格非常高，墨西哥雖然已經在鼠海豚棲地禁用容易纏住鼠海豚的刺網，鼠海豚仍易淪為混獲，執法上難以真正落實。根據世界自然保護聯盟（IUCN）的報告，加灣石首魚的巨大捕撈壓力不但使牠極度瀕危，用於捕撈之（以及其他蝦類等漁獲）的刺網更讓加灣鼠海豚生存前景黯淡²⁹。

世界野生生物保育基金會（World Wildlife Fund）認為，捕捉和移

²⁷ <https://seaturtles.org/hawaiiis-false-killer-whales-at-high-risk-of-extinction-proposed-for-endangered-listing/>

²⁸ https://www.nmmba.gov.tw/News_Content.aspx?n=FF40572369107C6E&sms=4BD2D29B72CA27F8&s=93EAADC37D24A1B2

²⁹ <https://news.mongabay.com/2019/03/possible-vaquita-death-as-scientists-say-only-10-are-left/?fbclid=IwAR0w-XfN14Cwd24aVYg2xnFaD6X5AXY0kW6BksLMozYBHFdrV7ZgAs04RgQ>

置有可能使僅存的鼠海豚死亡，並且讓非法捕撈更加肆無忌憚。「我們必須努力讓鼠海豚留在牠們的家——安全的上加州灣。」捕捉和圈養有其風險。僅存的母鼠海豚萬一在過程中死亡，族群的前途將更加黯淡。圈養繁殖法的確曾經成功保護了紅狼和加州禿鷹，但是鼠海豚自從1950年代起就沒有科學紀錄，從來沒有圈養過，更別說繁殖。計畫專家指出，獸醫會評估鼠海豚的反應，並釋放緊張的個體。一旦發生個體死亡，團隊將重新評估移置計畫。「復育團隊的最終目標，是將鼠海豚是放回沒有刺網的環境³⁰。」

再者，關於鯨魚保護措施，美國國家海洋暨大氣總署（NOAA）所主導的《保護藍鯨船舶減速計畫》（Protecting Blue Whales & Blue Skies Program）³¹，在每年5月至11月中旬執行，距離港口航程95海浬（176公里）範圍內，航行速度調降到10節（時速18.5公里）以下，因每年7月到11月藍鯨、座頭鯨與長鬚鯨等大型海洋生物會遷徙到洛杉磯與長灘港外海聖塔芭芭拉水域（Santa Barbara Channel）覓食，低速航行可讓鯨魚有更多時間避開船舶，減少被撞風險，幫助復育瀕危海洋生物。另外，低速航行也能降低排放溫室氣體與懸浮粒子等汙染物，計畫總計減少超過8千噸溫室氣體，及將進300噸會引發霧霾的氮氧化物，降低船速不僅可保護鯨魚，也讓沿岸民眾享有更乾淨的空氣³²，長榮海運³³與陽明海運³⁴皆有響應此減速計畫。

（三）有關「海洋野生動物活體及產製品輸出入審核要點」議題

由於科學家和公眾越來越擔心某些海洋哺乳動物物種的顯著減少是由人類活動造成的，美國國會於1972年通過了《海洋哺乳動物保護法》（the Marine Mammal Protection Act of 1972；簡稱為MMPA）。《海洋哺乳動物保護法》確立國家政策，以防止特定海洋哺乳動物的物種和種群數量減少致使它們不再扮演生態系統中重要角色的程度。這是美國第一部以生態系統為基礎且與海洋資源管理相關的法規。其中

³⁰ <https://e-info.org.tw/node/217092>

³¹ <https://safety4sea.com/23-shipping-companies-support-blue-whales-and-blue-skies-program/>

³² https://csr.evergreen-marine.com/csr/tw/jsp/CSR_PreservationBiodiversity.jsp

³³ <https://csrone.com/news/3691>

³⁴ https://esg.yangming.com/esg/marine_protection/1/

，由三個美國聯邦實體共同負責實施《海洋哺乳動物保護法》³⁵，分別是：

- (1)美國國家海洋漁業局（NOAA Fisheries）負責保護鯨魚、海豚、鼠海豚、海豹和海獅。
- (2)美國魚類及野生動物管理局（U.S. Fish and Wildlife Service）負責保護海象（walrus）、海牛（manatees）、海獺和北極熊。
- (3)海洋哺乳動物委員會（Marine Mammal Commission）針對美國聯邦機構在處理人類對海洋哺乳動物及其生態系統的影響方面的國內和國際政策和行動進行獨立、科學的監督。

除了管理海洋哺乳動物的捕獲，美國國家海洋漁業局（NOAA Fisheries）也進行以下保護和管理行動：

- 為指定為枯竭（depleted）的物種制定和實施保育計畫。
- 制定並實施減少捕獲計畫（take reduction plans），以盡量減少商業漁具（commercial fishing gear）中海洋哺乳動物的死亡和重傷。
- 協調國家海洋哺乳動物擱淺網絡（National Marine Mammal Stranding Network），支持海洋哺乳動物健康和擱淺應對計畫（Marine Mammal Health and Stranding Response Program）的任務。
- 與其他國家合作，確保國際貿易不會威脅到物種。
- 調查和起訴違反《海洋哺乳動物保護法》的行為。

另外，隸屬於農業部（Department of Agriculture）的動植物衛生檢驗署（Animal and Plant Health Inspection Service）根據《動物福利法》（Animal Welfare Act）負責管理公共展示設施（即水族館和動物園）中的海洋哺乳動物³⁶。

所有海洋哺乳動物都受到《海洋哺乳動物保護法》的保護。有些也受到《瀕危物種法》（Endangered Species Act）和《瀕危野生動植

³⁵ <https://www.fisheries.noaa.gov/national/marine-mammal-protection/marine-mammal-protection-act>

³⁶ <https://www.aphis.usda.gov/aphis/home/>

物種國際貿易公約》(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, 簡稱為CITES)的保護。其中,《瀕危野生動植物種國際貿易公約》是一項國際協定,於1973年由184個締約方簽署,旨在確保國際動植物貿易不會威脅到野生動植物的生存³⁷。

為了使所有海洋哺乳動物得以受保護、養護和恢復物種數量,《海洋哺乳動物保護法》禁止在美國水域「捕捉」(taking)任何海洋哺乳動物物種,其中「捕捉」包含獵殺、騷擾、捕獲或殺死任何海洋哺乳動物或試圖做以上行為。《海洋哺乳動物保護法》也禁止進口或出口海洋哺乳動物之全部或一部及其產製品(Moratorium on taking and importing marine mammals and marine mammal products)。然而這些禁令的例外情況包括:

- (a) 透過海洋哺乳動物授權計畫管理(the Marine Mammal Authorization Program)³⁸的商業漁業允許的附帶捕獲(incidental take)(如無意捕獲 unintentional take)。
- (b) 在非捕撈活動中可能發生的授權附帶捕獲(Authorized incidental take)³⁹,包括石油和天然氣開發、軍事準備活動、再生能源項目、建築項目和研究。
- (c) 為科學研究⁴⁰、強化、商業或教育攝影以及公開展示而允許的定向捕獲(directed take)和進口。
- (d) 允許進口、出口和接收用於科學研究的部分海洋哺乳動物。
- (e) 對1972年12月21日之前捕獲的海洋哺乳動物部分進行法令前確定(Pre-act determinations)。
- (f) 阿拉斯加原住民為維持生計或為製作和銷售正宗手工藝品和服

³⁷ <https://www.fisheries.noaa.gov/topic/laws-policies/marine-mammal-protection-act>

³⁸ <https://www.fisheries.noaa.gov/national/marine-mammal-protection/marine-mammal-authorization-program>

³⁹ https://www.fisheries.noaa.gov/insight/understanding-permits-and-authorizations-protected-species#what_types_of_permits_and_authorizations_are_available_for_endangered_and_threatened_species?

⁴⁰ https://www.fisheries.noaa.gov/insight/understanding-permits-and-authorizations-protected-species#for_what_activities_does_noaa_fisheries_issue_permits?

裝而捕獲的海洋哺乳動物⁴¹。

美國國家海洋漁業局（NOAA Fisheries）於2016年訂定《美國進口的國際海洋哺乳動物誤捕標準》（International Marine Mammal Bycatch Criteria for U.S. Imports）⁴²，此進口條款旨在減少誤捕（reduce marine mammal bycatch）與國際商業捕魚作業相關的海洋哺乳動物，要求向美國出口魚類和魚類產品的外國漁場製定效果相當的標準。進口條款還規定了評估捕撈國減少海洋哺乳動物誤捕監管計畫的標準，以及獲得授權向美國進口魚類和魚類產品所需的程序。為確保有效執行，進口規定建立了五年豁免期（a five year exemption period），允許外國捕撈國有時間適當制定與美國計畫效能比較的管理計畫。可比性認定（Comparability findings）確保外國的兼捕漁獲物計畫（foreign nations' bycatch programs）符合美國標準，作為允許進口這些漁場的魚類和魚類產品的條件⁴³。

美國國家海洋漁業局（NOAA Fisheries）正在審查來自 130 多個國家的申請，這些國家代表著 2,500 多個豁免和出口漁業。2022年10月20日，美國國家海洋漁業局繼先前因新冠肺炎大流行，將豁免期延長了一年後，再度發布了一項最終規則，將外國向美國出口魚類和魚類產品的商業捕撈作業獲得可比性調查結果的期限再延長一年（an additional one-year extension to foreign nations to receive a comparability Finding）。美國國家海洋漁業局需要更多的時間來審查和評估這些申請，與各國通信，做出最終決定，並將結果通知各國。此次延期後，各國將在2023年12月31日前獲得商業捕撈作業的可比性認定，以便向美國出口魚類和魚類產品。

美國國家海洋漁業局的外國漁業清單（NOAA Fisheries' List of Foreign Fisheries）⁴⁴包含向美國出口魚類和魚類產品的外國商業漁業，這些漁業根據海洋哺乳動物意外死亡和重傷的頻率和可能性被歸

⁴¹ <https://www.fisheries.noaa.gov/topic/consultations/tribal-consultations>

⁴² <https://www.fisheries.noaa.gov/foreign/marine-mammal-protection/international-marine-mammal-bycatch-criteria-us-imports>

⁴³ <https://www.fisheries.noaa.gov/foreign/marine-mammal-protection/international-marine-mammal-bycatch-criteria-us-imports>

⁴⁴ <https://www.fisheries.noaa.gov/foreign/international-affairs/list-foreign-fisheries>

類為「出口」(export)或「豁免」(exempt)。

(四) 有關「海洋保育類野生動物利用與管理系統」議題

《馬格努森-史蒂文斯漁業保護與管理法》(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act；又可稱為MSA)⁴⁵是規範在美國聯邦水域內的海洋漁業管理(marine fisheries management)的主要法律。該法案於1976年首次通過，旨在促進海洋漁業在生物和經濟方面(biological and economic sustainability)的長期可持續性。其目標包括以下幾種：

- 防止過度捕撈 (Preventing overfishing)
- 重建過度捕撈的魚類種群 (Rebuilding overfished stocks)
- 增加長期經濟和社會效益
- 確保安全和可持續的海鮮供應
- 保護魚類產卵、繁殖、覓食和成熟所需的棲息地 (Protecting habitat that fish need to spawn, breed, feed, and grow to maturity)
- 根據《馬格努森-史蒂文斯漁業保護與管理法》，美國漁業管理 (U.S. fisheries management) 是一個透明、公開的科學、管理、創新以及與漁業合作的過程。

美國於1996年制定《永續漁業法》(The Sustainable Fisheries Act of 1996)，頒布了許多科學、管理和保護的規定。該法案認識到健康的棲息地對商業和休閒漁業 (commercial and recreational fisheries) 的重要性。魚類和其他海洋物種依賴其棲息地生存和繁衍。並且美國於2007年《馬格努森-史蒂文斯漁業保護與管理重新授權法案》(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2007)⁴⁶中，修訂了《公海流網捕魚暫停保護法案》(High Seas Driftnet Fishing Moratorium Protection Act)⁴⁷。透

⁴⁵ <https://www.fisheries.noaa.gov/resource/document/magnuson-stevens-fishery-conservation-and-management-act>

⁴⁶ <https://www.fisheries.noaa.gov/resource/document/magnuson-stevens-fishery-conservation-and-management-act>

⁴⁷ <https://www.federalregister.gov/documents/2011/01/12/2011-507/high-seas-driftnet-fishing-moratorium-protection-act-identification-and-certification-procedures-to>

過此項重新授權法案指示美國加強國際漁業管理組織，以及處理非法、未受管制和未報告的捕撈活動（illegal, unreported, and unregulated (IUU) fishing）以及誤捕（bycatch）受保護海洋生物的問題。

2011年，《鯊魚保護法》（Shark Conservation Act）的訂立改善國內和國際鯊魚保育工作。美國國家海洋漁業局（NOAA Fisheries）每兩年需向國會提交一份報告⁴⁸，列出美國已確定的非法、無管制和未報告的捕撈、誤捕受保護物種或在公海捕獲鯊魚的國家，以及沒有與美國類似的監管措施的國家。一旦一個國家被確認並列入上述清單，美國國家海洋漁業局就會進入為期兩年的諮詢程序，鼓勵該國採取必要措施解決被確認的問題。協商（consultations）結束後，將在下次向國會提交的報告中決定對被確認的國家進行否定或肯定的認證。如果國家已提供證據，證明採取了行動來解決其被確定的活動，則會簽發積極證明。負面認證（negative certification）可能導致該國漁船無法進入美國港口（denial of U.S. port access），並可能導致魚類或魚類產品的進口限制⁴⁹。

2018年12月31日，美國訂定《休閒漁業管理現代化法案》（Modernizing Recreational Fisheries Management Act）對《馬格努森-史蒂文斯漁業保護與管理法》進行了修訂。《休閒漁業管理現代化法案》的重點是改善休閒漁業數據和混合用途漁業的管理。該法包括對與漁業管理和科學有關的新報告、研究和指導的要求。

參、紐西蘭法

一、紐西蘭針對海洋動物管理及保育之法制架構

紐西蘭管理海洋生物多樣性的整體政策框架是《Te Mana o te Taiao - Aotearoa New Zealand Biodiversity Strategy 2020》。其為紐西蘭未來30年的生物多樣性政策提供策略框架，並幫助紐西蘭達成《

⁴⁸ <https://www.fisheries.noaa.gov/national/sustainable-fisheries/status-stocks-reports>

⁴⁹ <https://www.fisheries.noaa.gov/international/international-affairs/report-iuu-fishing-bycatch-and-shark-catch>

1992年生物多樣性公約》(Convention on Biological Diversity, CBD) 下的國際義務。

生物多樣性策略包含許多海洋保育的目標，但與海洋保護較相關的是：

1. 至2035年時，建立一個包含海洋保護區 (Marine Protected Area, 以下簡稱「MPA」) 及其他保護手段的有效網絡 (包括高生物多樣性價值的海洋和沿海生態系統)，且達到CBD保護標準。
2. 至2050年時，建立海洋及沿海生態系統之連接，使其恢復至「健全運作」(healthy functioning) 的狀態，並得與本土、濕地和淡水生態系統相互連接。
3. 到2050年，本土物種在範圍、數量和遺傳多樣性方面得到擴展，並對包括氣候變化在內之外在壓力，有更高的適應能力。

生物多樣性策略將透過實施計劃實施，該計劃將包括監測計劃來評估進展情況。同時，亦會針對受到嚴重威脅之物種，訂定以物種為中心之細部保護計畫⁵⁰。

目前，海洋保護區 (MPA) 政策主要係由紐西蘭保育部 (Department of Conservation) 和漁業部 (Ministry of Fisheries, 現為 Fisheries New Zealand) 共同制定。MPA政策的目標是透過建立一個全面的MPA網絡，保護海洋生物多樣性、海洋生物棲息地和紐西蘭的生態系統。該政策承認兩種類型的MPA：第一類MPA (Type 1 MPA) 是指所有採集活動均被禁止的海洋保護區 (marine reserves)，其係依1971年的《海洋保護區法案》(The Marine Reserves Act 1971) 規範；第二類MPA (Type 2 MPA) 則係非受海洋保護區法規範之海洋保護區，其具特定目標的控制措施，但仍必須提供符合MPA政策中設定之有效的保護標準，第二類MPA主要以《漁業法案》(The Fisheries Act 1996) 做為其法規依據。

依據《海洋保護區法案》所設立之海洋保護區能提供最高級別的

⁵⁰ OpenSeas (2023), Marine Conservation-Section Detail Report, 頁 4。

保護，其廣泛禁止所有漁業及禁止干擾海洋生物及其棲息地，海洋保護區是為了科學研究而設立的區域，其中包含獨特、具有觀賞價值之水下景觀、自然特徵或海洋生物，該法案適用於紐西蘭領海範圍。《漁業法案》則適用於整個海洋區域，可以通過法規禁止特定的捕漁方法在特定區域內使用。然而，這些法規必須基於漁業管理的目的，而非僅以保護的目的訂定。換言之，禁止特定捕漁方法必須是為了避免、修復或減輕漁業對水域環境的不良影響⁵¹。

而除了透過海洋保護區的方式保護海洋生物外，紐西蘭本土水生野生動物之保護，受11個主要法案（參下表），加上6個次要法案、6個修訂法案、73個法規（包括通知和命令），以及至少65個紐西蘭公報公告或行政命令所涵蓋。這些法律條文分為兩大類：由負責漁業管理的政府部門對「漁業」的管制；以及由Department of Conservation管理的「禁止取用」法律條文。

編號	紐西蘭針對水生野生動物之保護法案
1	Protection of Animals Act 1873
2	Seals Fisheries Protection Act 1878
3	Fisheries Conservation Act 1884
4	Sea-fisheries Act 1894
5	Fisheries Act 1908
6	Animals Protection and Game Act 1921–1922
7	Whaling Industry Act 1935
8	Wildlife Act 1953
9	Marine Mammals Protection Act 1978
10	Fisheries Act 1983
11	Fisheries Act 1996

最早涉及水生動物的紐西蘭立法是（Protection of Animals Amendment Act 1875），該法限制了獵殺海豹的時間為四個月。另有

⁵¹ 同前註，頁4。

關捕鯨法規有1935年的《捕鯨工業法》(Whaling Industry Act)、1949年的《捕鯨業法規》(Whaling Industry Regulations)。《捕鯨業法規》1961年1號修正案。

而紐西蘭對於海洋物種的保護，主要法規有：1978年的《海洋哺乳動物保護法》(Marine Mammals Protection Act 1978)，其保護所有種類的海洋哺乳類動物，以及1953年的《野生動物法》(Wildlife Act 1953)，該法保護幾乎所有種類的海鳥、所有海洋爬行類動物（例如海龜）以及該法案附表7A中所列的其他海洋野生動物。附表7A中包括四類珊瑚和水螅（黑珊瑚、柳珊瑚、石珊瑚和水螅）、七種鯊魚和魷魚、伊氏石斑魚和小紋石斑魚。這兩個法案主要由紐西蘭保育部（Department of Conservation，簡稱DOC）負責執行。這些法案禁止在沒有許可的情況下捕捉、殺害受保護的海洋哺乳動物、海鳥或其他受保護的野生動物。⁵²

二、紐西蘭法對海洋動物之重要議題

（一）有關「紐西蘭法對海洋動物之重要議題」謹整理下表：

編號	紐西蘭法對海洋動物之重要議題
1	保護本地物種與增加生物多樣性
2	賞鯨業之制度規範
3	紐西蘭海洋保護區及其國家海洋政策與管理制度
4	瀕危海洋動物復育
5	海洋保育類野生動物利用與管理系統

（二）關於「保護本地物種與增加生物多樣性」之議題

紐西蘭就保護本地物種與增加生物多樣性的議題，一直以來是以《1953年野生動物法》（英文：Wildlife Act 1953）相關規定為依據，該法總共涵蓋869種本地物種，包含所有鳥類、蝙蝠、青蛙和爬行動物，亦涵蓋到訪紐西蘭的外來種諸如斑尾鸕、海龜等。該法案為野生動物建立分級系統，根據物種的不同，又可區分成（1）絕對受保護

⁵² 同前註，頁4。

的野生動物，亦即任何捕獵、購買出售、圈養、出口全部或一部此類動物的行為均全面禁止；(2) 受不同程度保護的野生動物，在特定情況下允許持有許可證的人在開放季節狩獵，訂有開放狩獵季節時間、數量限制及捕殺鳥類的方式；(3) 不受保護的野生動物，包含大多數被引進的野生動物，但其中雪貂 (ferret)、鼬 (stoat) 和黃鼠狼 (weasel) 未經許可不得飼養出售⁵³。

然而近年來生物多樣性急遽縮減的情形愈加嚴重，目前紐西蘭境內仍有4000多個本土物種因氣候變化、土地和水域使用方式的改變、外來有害物種及雜草的引進、汙染、對某些物種過度剝削等各式各樣的原因而瀕臨滅絕。

有鑑於此，紐西蘭保育部 (Department of Conservation, DOC) 於2023年9月審查後表明：(1) 現行法案缺乏明確目的與具體工具⁵⁴，不能有效保護瀕危或受威脅物種，並且(2) 現行法使《懷唐伊條約》(英文：Treaty of Waitangi；毛利語：Tiriti o Waitangi) 中的某些權利義務無法順利實行，尤其最主要的問題是(3) 該法案並未有效涵蓋所有本土物種，造成許多瀕危物種不在現行法的保護範圍內，例如該法並未包括任何淡水魚、植物⁵⁵、野兔等，並且其他尚待規範的生物分散於不同專法，因而造成主管單位紛雜混亂的情形，其中又以另規範於《1978年海洋哺乳類動物保護法》(英文：Marine Mammals Protection Act 1978) 的鯨魚、海豚、海豹、海獅，和另規範於《1977年野生動物控制法》(英文：Wild Animal Control Act 1977) 的鹿、塔爾羊、麂、野山羊與野豬為主要增修物種⁵⁶。紐西蘭保育部致力為子嗣保護環境「珍寶」(毛利語：taonga)，預計開展新的物種管理框架政策，並在2024年內就新法案的擬議方法和框架進行公眾諮詢，而後在下一屆議會任期內廢除取代現行法案⁵⁷。

⁵³ <https://www.doc.govt.nz/about-us/our-role/legislation/wildlife-act/>

⁵⁴ 參考紐西蘭保育部網站 2023 年 9 月 9 日最新消息

<https://www.doc.govt.nz/news/media-releases/2023-media-releases/new-wildlife-act-to-better-protect-native-species/>

⁵⁵ https://www.lawbank.com.tw/news/NewsContent_print.aspx?NID=171977.00

⁵⁶ 參考紐西蘭保育部網站：野生動物法法規內容

<https://www.doc.govt.nz/about-us/our-role/legislation/wildlife-act/>

⁵⁷ 參考紐西蘭保育部網站：野生動物法釋義

(三) 有關「賞鯨業之制度規範」之議題

目前紐西蘭共有8處賞鯨地點，賞鯨型態除搭乘賞鯨船觀察動物之外，特定的地區（例如凱庫拉地區Kaikōura幾乎承辦40%紐西蘭的賞鯨行程）或物種亦有提供直升機導覽（例如大翅鯨Humpback whale或賀氏矮海豚Hector's dolphin）⁵⁸或與動物共遊（例如暗色斑紋海豚Dusky dolphin）的行程⁵⁹，將紐西蘭各物種的賞鯨模式與區域表列如下⁶⁰：

物種	城市或港口	賞鯨型態	最適觀察期
抹香鯨 Sperm whale	凱庫拉 Kaikōura	乘船觀察、空中觀察	全年
布氏鯨 Bryde's whale	奧克蘭 Auckland	乘船觀察	全年
大翅鯨 Humpback whale	凱庫拉 Kaikōura	乘船觀察、空中觀察	6-7 月
南方露脊鯨 Southern right whale	凱庫拉 Kaikōura 但尼丁 Dunedin	乘船觀察	6-8 月
虎鯨 Killer whale	凱庫拉 Kaikōura 馬爾堡峽灣 Marlborough Sounds 陶朗加 Tauranga 奧克蘭 Auckland 島灣 Bay of Islands	乘船觀察	全年
瓶鼻海豚 Bottlenose dolphin	菲奧德蘭 Fiordland 馬爾堡峽灣 Marlborough Sounds	乘船觀察	全年

<https://www.doc.govt.nz/about-us/our-role/legislation/conservation-law-reform/review-of-the-wildlife-act-1953/>

⁵⁸ <https://www.doc.govt.nz/nature/native-animals/marine-mammals/dolphins/maui-dolphin/facts/>

⁵⁹ <https://www.doc.govt.nz/nature/native-animals/marine-mammals/whales/whaling/>

⁶⁰ <https://www.handbook.iwc.int/en/country-profiles/new-zealand>

物種	城市或港口	賞鯨型態	最適觀察期
	陶朗加 Tauranga 奧克蘭 Auckland 島灣 Bay of Islands		
暗色斑紋海豚 Dusky dolphin	凱庫拉 Kaikōura 馬爾堡峽灣 Marlborough Sounds	乘船觀察、乘船 共遊	全年
真海豚 Short-beaked common dolphin	島灣 Bay of Islands 奧克蘭 Auckland 陶朗加 Tauranga 馬爾堡峽灣 Marlborough Sounds	乘船觀察	6-8 月
賀氏矮海豚 Hector's dolphin	阿卡羅阿 Akaroa 馬爾堡峽灣 Marlborough Sounds 凱庫拉 Kaikōura	乘船觀察、空中 觀察	全年

關於賞鯨活動是否對鯨豚生態造成影響問題，紐西蘭法中所有鯨魚、海豚等物種均受《1978年海洋哺乳類動物保育法》（英文：Marine Mammals Protection Act 1978）保護。關於所有的賞鯨活動與商業行為許可，則規範於《1988年海洋哺乳動物保護條例》（英文：Marine Mammals Protection Regulations 1988）⁶¹，除一般常見的嚴禁干擾與騷擾海豚規定之外，法規中有對海域與空域的商業賞鯨活動進行定義與規範，也特別保護育幼中的鯨豚和管控賞鯨活動的噪音（例如禁止噪音與減速措施）。此外某些地區還訂有相關的賞鯨準則、船隻與鯨豚的互動規範（英文：local guidelines and Codes of Conduct），透過制定標準操作程式（英文：Standard Operating Procedures, SOPs）規範針對賞鯨活動的具體情況/地點/物種等因素

⁶¹ <https://wwhandbook.iwc.int/en/case-studies/new-zealand-kaikoura>

的許可條件⁶²。

紐西蘭保育部也曾發布有關《船隻接近海洋哺乳動物指南》，該指南包含船隻接近動物應遵守的基本規則，並且明定任何騷擾、干擾、傷害或殺害海洋哺乳類動物的行為均屬犯罪，違者面臨最高兩年的監禁或最高25萬美金的罰款⁶³。該《船隻接近海洋哺乳動物指南》針對賞鯨活動的規範，簡要表列如下⁶⁴：

海域規範	一般規範	空域規範
距離任何海洋哺乳動物300公尺內以怠速或不產生伴流（no wake）的速度行駛。	禁止幹擾、騷擾與在鯨豚周圍製造噪音。	當飛行接近任何海洋哺乳動物時，飛機應與動物保持大於150公尺的水準距離。
從鯨豚群的背側或側面接近。	當海洋哺乳動物表現出任何受到幹擾或驚嚇的反應，則應停止接觸。	避免直接飛行在海洋哺乳動物上方或用陰影遮擋動物。
勿包圍鯨豚，阻礙鯨豚行進路線或穿越鯨豚群。	不要在海洋哺乳動物附近餵食或丟棄任何垃圾。	--
距離鯨魚至少50公尺（遇鯨魚的母子對至少維持距離200公尺）。	避免任何船隻或飛機在海洋哺乳動物周圍突然地或反覆地加速或變換方向。	--
禁止與鯨魚共遊。	在任何海洋哺乳動物的範圍300公尺內，船隻與飛機的總數不得超過3艘。	--

⁶² <https://wwhandbook.iwc.int/en/country-profiles/new-zealand>

⁶³ <https://www.doc.govt.nz/nature/native-animals/marine-mammals/sharing-our-coasts-with-marine-mammals/>; <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/wwhandbook/guideline-documents/New-Zealand-marine-mammal-rules-for-social-media.pdf>

⁶⁴ <https://wwhandbook.iwc.int/en/country-profiles/new-zealand>

海域規範	一般規範	空域規範
可以與海豚共遊，但禁止與海豚的母子對共遊。	--	--
離開海豚群時可緩慢地加速遠離，但在與海豚300公尺範圍內之航行速度不得超過10節。	--	--

在毛利人傳統文化中，毛利語以 Kaitiakitanga 一詞代表人類須作為環境的守護者和保護者，紐西蘭在經營或管理當地賞鯨活動中，具備許多環境永續的概念⁶⁵，例如1989年至2000年間正處於紐西蘭旅遊業發展初期，因研究表明暗色斑紋海豚（英文：dusky dolphins）最常在中午休息，但夏季的白天他們卻有72%的休息時間受到賞鯨船打擾，而且違反《1988年海洋哺乳動物保護條例》的情況時有發生，例如在同一海豚群300公尺範圍內出現三艘以上賞鯨船、或不正確地接近海豚群。為此紐西蘭保育部發布了一項為期10年的禁令⁶⁶，暫停發展任何新的海豚觀賞活動，而賞鯨業者也共同簽署自治公約，避免在海豚休息的時段（上午11：30到下午1：30）⁶⁷接近海豚，減緩對鯨豚的干擾⁶⁸。

2010年第一個暫停開發新的海豚觀賞活動的禁令期滿，根據研究結果，紐西蘭保育部再次發布了為期4年的禁令，禁止發展任何以機

⁶⁵ 國際海洋資訊（2021年4月11日），紐西蘭賞鯨業之制度規範
<https://www.oac.gov.tw/filedownload?file=ebook/202204271515520.pdf&filedisplay=2021%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E8%B3%87%E8%A8%8A%E7%AC%AC11%E6%9C%9FPDF%E6%AA%94-1110425%E4%BF%AE%E6%AD%A3%E7%89%88-samll.pdf&flag=ebook&dsid=ebook>

⁶⁶ <https://www.doc.govt.nz/get-involved/apply-for-permits/interacting-with-marine-mammals/>;
 Childerhouse, S. & Baxter, A. in The dusky dolphin: master acrobat off different shores (eds B. Würsig & M Würsig) 245-275 (Elsevier Academic Press, 2010) .

⁶⁷ Lundquist, D. in Whale-watching: Sustainable Tourism and Ecological Management (eds J. E. S. Higham, L. Beijder, & R. Williams) Ch. 23, 337-351 (Cambridge University Press, 2014) ;
<https://www.doc.govt.nz/news/media-releases/2019/deceased-dolphin-calf-in-bay-of-islands/>

⁶⁸ <https://wwhandbook.iwc.int/en/case-studies/new-zealand-kaikoura>

動船（motorized vessel）為基礎的海豚導覽項目⁶⁹，並修訂與海豚游泳相關活動的規定，意即必須限制遊客接近海豚的次數（每趟巡遊最多5次），且業者須嚴格遵守與紐國保育部共同制定的賞鯨準則。

其後紐國陸續有研究指出，法規如果不持續嚴格化，將會對抹香鯨（sperm whales）與海豚產生嚴重長期的影響。海豚對船隻出現的反應似乎愈來愈強烈，與以前的觀測結果相比，海豚的遊動速度變慢、休息時間縮短、在航道附近的遊蕩行為（milling）增加，可能已對長期健康造成影響⁷⁰。回顧紐國的賞鯨產業發展歷史與制度，多數法規在產業發展前就已就緒，業者也高度配合，結合研究數據評估賞鯨活動造成的潛在風險，以利紐西蘭海域的鯨豚資源得以永續利用⁷¹。

另外，紐西蘭現設有7座海洋哺乳動物保護區（Marine Mammal Sanctuaries），其中5個保護賀氏矮海豚（Hector's dolphin）⁷²，一個位於奧克蘭群島，保護紐西蘭海獅（New Zealand sea lion）和南露脊鯨（southern right whale）的主要繁殖區，一個位於島嶼灣，保護所有海洋哺乳動物免受船隻的頻繁撞擊，並提供安全區以鼓勵不受干擾的自然行為，同時該法還實施種群管理計畫，以降低任何海洋哺乳動物因捕魚相關的行為而致死的比例⁷³。

除此之外，生活在紐西蘭水域的毛伊海豚（Maui's dolphins）被世界自然保育聯盟（IUCN）列為極度瀕危，是全世界最稀少且體型最小的海豚物種。牠們的目前存續狀況岌岌可危⁷⁴，尚待紐國政府規劃完整的保育計畫⁷⁵。

（四）有關「紐西蘭海洋保護區及其國家海洋政策與管理制度」之議

⁶⁹ <https://www.doc.govt.nz/documents/science-and-technical/srs52.pdf>

⁷⁰ <https://www.handbook.iwc.int/en/case-studies/new-zealand-kaikoura>

⁷¹ <https://whalewatchingauckland.com/research-conservation/responsible-whale-watching/>

⁷² <https://www.doc.govt.nz/nature/habitats/marine/other-marine-protection/west-coast-north-island/>;
<https://www.rnz.co.nz/news/national/433671/hector-s-dolphin-numbers-stable-thanks-to-sanctuary-professor?fbclid=IwAR0PZY660ODwurRmLfS3uTpb9jdT8onCyElkx913yRH3wK7I55IGA711d4Y>

⁷³ <https://www.doc.govt.nz/about-us/our-role/managing-conservation/marine-mammal-conservation/>

⁷⁴ <https://www.stuff.co.nz/environment/132188095/the-government-says-there-are-54-mui-dolphins-left-international-scientists-say-otherwise>

⁷⁵ <https://law.lclark.edu/live/news/50109-an-update-on-our-work-to-protect-the-maui-dolphin>;
<https://www.aljazeera.com/news/2021/4/25/new-zealand-turns-to-drones-to-halt-maui-dolphin-extinction>

題

國際上將自然資源保育的概念從單一物種保育擴展為生態系管理（ecosystem-based management），而實行生態系管理的措施涵蓋海洋保護區（Marine Protected Area, MPAs）、總容許捕撈量（Total allowable catch）、漁具限制（gear limitation）、漁撈能力（fishing capacity）管理、降低漁獲努力量（fishing efforts）、設定禁漁區（area closure）、單一可轉讓配額（individual transfer quota）、生態漁業認證（ecosystem fisheries certification）及社區管理（community co-management）等措施⁷⁶。在諸多措施中，海洋保護區（Marine Protected Area, MPAs）係紐西蘭實行最具成效的方法。

紐西蘭於1971年通過《1971年海洋保留區法》（英文：Marine Reserves Act 1971）做為設立海洋保護區的相關依據。由於國際上對於MPAs的定義與形式沒有統一標準，國際自然保育聯盟（The International Union for Conservation of Nature, IUCN）將海洋保護區（Marine Protected Area, MPA）⁷⁷定義⁷⁸為：「在潮間帶或亞潮帶地區，連同其上的水體、動植物、歷史與文化特徵，需藉由法律或其他有效的手段來保存部份或全部相關的環境⁷⁹。」

研究證明MPAs可使生物量增加、魚體變大、甚至資源增加，尤其是因為禁捕區（no-take zone）所衍生的溢出效應（spillover effect），就像把錢存在銀行當本金能取得利息，MPA中所培育出來多的魚會溢出，使保護區外之漁獲量增加。由於MPA在海域中無法用圍欄來阻隔，故只要享用由本金（MPAs）所繁生的利息（遊入非保護區之魚類）即可達成永續利用⁸⁰。

⁷⁶ https://www.mq.org.tw/upload/journal/prog/7c20a0b0_20160811.pdf

⁷⁷ <https://dcon01mstr0c21wprod.azurewebsites.net/globalassets/documents/science-and-technical/sfc173.pdf>;
<https://www.greenpeace.org/taiwan/update/27402/%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E5%8D%80%E6%A8%99%E6%BA%96%E4%B8%8D%E4%B8%80%E4%BC%8C%E5%A6%82%E4%BD%95%E5%AE%9A%E7%BE%A9%EF%BC%9F%E7%A7%91%E5%AD%B8%E5%AE%B6%E6%8E%A8%E5%87%BA%E8%A9%95%E4%BC%B0/>

⁷⁸ https://fishdb.sinica.edu.tw/chi/article/a37_m.php

⁷⁹ <https://www.iucn.org/sites/default/files/import/downloads/mpaguid.pdf>

⁸⁰ https://fishdb.sinica.edu.tw/chi/article/a30_m.php

實務上，通常IUCN會將海洋保護區依其管理強度分為六級，從最嚴格的第一級至最鬆散的第六級，管理較嚴格的第一級至第三級都禁止漁業採集與更多的人為干擾，第四級至第六級允許再生能源開發與觀光活動，但也都不允許大型漁撈，擁有「緩衝區」(Buffer zone)的功能⁸¹，IUCN針對MPA的類型、定義及目的可整理如下表⁸²：

類別名稱			定義	目的
I	IA	嚴謹的自然保留區	擁有特別或具有代表性的生態系、地質或物種的陸域/海域地區。	自然科學研究
	IB	荒野地區	未經人為改變或僅受細微變化、保留著自然的特性和作用、沒有永久性或明顯人類定居現象的大面積陸地/海洋區。	保護荒野
II	國家公園	自然海/陸地區指標： 1.為現代人和後裔保護一個或多個完整生態系； 2.排除牴觸該區劃設目的的開發、攫取或佔有行為之意圖； 3.建立環境面與文化面共存，提供精神、科學、教育、休閒及遊客的各種機會。	保護生態系統及遊憩	
III	自然紀念地	此地區包含具特殊的天然物或由於它們的本身具稀少性、典型、美學或文化重要性使其有此突出、獨特的自然或文化特色價值。	保存獨特的自然及文化面貌	
IV	棲地、物種管理區	確保維持特殊物種的棲地及需要而有著管理的介入之海/陸區。	透過管理的介入來保護	
V	地景/海景保護區	陸地（海岸及海域），人與自然在時間湍一間相互交流而塑造出具顯著美學精神、生態或文化價值，此區通常具高度	海陸景觀的保護及遊憩	

⁸¹ <https://www.greenpeace.org/static/planet4-taiwan-stateless/2021/02/e7b2c027-%E5%88%BB%E4%B8%8D%E5%AE%B9%E7%B7%A9%E6%8E%A8%E5%8B%95%E8%87%BA%E7%81%A3%E6%B5%B7%E6%B4%8B%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E5%8D%8030x30.pdf>

⁸² 參照國際海洋保護區的劃設與管理_莊慶達
https://www.moa.gov.tw/redirect_files.php?link=7XTyBJWGS%2FslashKQG%2FWGPlus%2FHsw4I7w9IHro4Lzebf3qIO8QWGE%2FEqualWGE%2FEqualWGPlusRFYWG%2Fslash0wK9PdunMMQRp%2FchLf%2FmXJnjgLFrbeJ1OYF9C%2FHQxdCMSAU7&file_name=4FeubzgP8FM9WGPlusmEGuaoc2xFCDoU3xvXcH5bKOH6yIBCN2Va6JeWujNzNUWGPlus1VVazB

類別名稱		定義	目的
		生物多樣性。	
VI	資源管理保護區	此區含有未受人類改變的自然系統，需進行管理以長期性保護及維護生物多樣性，同時提供滿足當地社區需要的、穩定的自然產品供應。	自然生態系統的永續性利用

但紐西蘭並未按照IUCN的分類來管理海洋保護區，取而代之的是，他們將海洋保護區再細分成三類：

第一類海洋保護區（Marine reserves）是根據《1971年海洋保留區法》（英文：Marine Reserves Act 1971）建立的最高級別的海洋保護措施，由紐西蘭保育部負責目前44個海洋保護區（Marine reserves）的實施、管理和監控。第一類海洋保護區的主要目標是建立一個不改變海洋棲息地或海洋生物的區域，為科學研究提供樣本、數據。海洋保護區可建立在包含水下景觀、自然特徵或存在海洋生物的區域，可以通過帆船、皮划艇、浮潛或潛水等活動探索海洋保護區海面上下的環境⁸³。下表列舉幾個具有代表性的第一類海洋保護區：

保護區類型	保護區名稱	保護區簡介
第一類海洋保護區 ⁸⁴ （Marine Reserves）	Cape Rodney-Okakari Point Marine Reserve （Goat Island） 羅德尼角-奧卡卡裡角海洋保護區 ⁸⁵	羅德尼角-奧卡卡裡角海洋保護區位於奧克蘭以北，保護區面積為547公頃，山羊島（Te Hāwera-a-Maki / Goat Island）位於保護區內，該保護區創建於1975年，是紐西蘭第一個海洋保護區。奧克蘭大學在保護區內設有利海洋實驗室，他們在保護區周圍配備了科學設備，以研究海洋生態系統的功能。 另外，該海洋保護區提供了奧克蘭附近最好的浮潛和水肺潛水的機會，遊客

⁸³ <https://www.doc.govt.nz/nature/habitats/marine/type-1-marine-protected-areas-marine-reserves/>

⁸⁴ <https://www.doc.govt.nz/nature/habitats/marine/marine-reserves-a-z/>;

<https://www.doc.govt.nz/marinereserves/>;

<https://dcon01mstr0c21wprod.azurewebsites.net/globalassets/documents/science-and-technical/sfc173.pdf>

⁸⁵ <https://www.doc.govt.nz/parks-and-recreation/places-to-go/auckland/places/cape-rodney-okakari-point-marine-reserve-goat-island/?tab-id=50578>; https://en.wikipedia.org/wiki/Cape_Rodney-Okakari_Point_Marine_Reserve

保護區類型	保護區名稱	保護區簡介
		可以在海灘上游泳、劃皮艇和散步。
	Tāwharanui Marine Reserve 塔瓦拉努伊海洋保護區	塔瓦拉努伊海洋保護區位於紐西蘭北島奧克蘭地區塔瓦拉努伊半島 (Tāwharanui Peninsula)，是豪拉基灣海洋公園內的第5個海洋保護區，成立於2011年，由紐西蘭保育部負責管理。「Tāwharanui」一詞係指此地生長大量的攀援藤本植物 kiekie (freycinetia baueriana)。 該海域非常特別，水域中記錄有50多種魚類，包括黃貂魚、鷹魷、海鰻、海鰻、紅魷魚、大眼鯛、紅魷魚、藍毛鯛、斑點鯛、鯛魚、鯛魚和刺龍蝦。在沿海岸線的岩石池中還能找到牡蠣、貽貝、基納貝和貝殼，瓶鼻海豚和領航鯨也會光顧該地區。
	Kapiti Marine Reserve 卡皮蒂海洋保護區 ⁸⁶	卡皮蒂海洋保護區是位於紐西蘭北島南部西海岸卡皮蒂島兩側的保護區，該保護區創建於1992年，而卡皮蒂島本身則於1897年被指定為自然保護區，是紐西蘭最早的鳥類保護區之一，在這裡還可以見到紐西蘭特有的卡卡鸚鵡 (kākā)。 卡皮蒂海洋保護區以其豐富的海洋生物而聞名，包括藍貽貝、帝王魚、海豹和海豚。這裡也是一些頂級潛水點的所在地，包括牆洞 (Hole-in-the-Wall) 水下拱門。巨石底、遮蔽礁和沙底棲息著種類豐富的海洋生物。橙色和黃色的海綿為礁石增添了色彩，茂盛的海藻床為基納和波阿鮑魚 (paua) 提供了食物。卡皮蒂島的海水異常清澈，遊客可以在

⁸⁶ <https://www.doc.govt.nz/globalassets/documents/conservation/marine-and-coastal/marine-protected-areas/kapiti-marine-reserve-brochure.pdf>

保護區類型	保護區名稱	保護區簡介
		這裡看到藍魷、海星、珊瑚、海葵、章魚、紅魷魚以及奶油魚等海洋魚類；還可以看到黑斑魷、鼓魚和鵲魷等亞熱帶魚類。

第二類海洋保護區是在《1971年海洋保留區法》之外建立的，主要係為提供足夠的保護，使其免受捕魚帶來的不利影響，從而達成《海洋保護區規則》（MPA Protection Standard）⁸⁷的規範標準。《海洋保護區規則》是為了評估哪些管理目的能夠為棲息地與生態系統提供足夠的保護，從而將這些區域視為海洋保護區（Marine Protected Area, MPA）。下表列舉幾個具有代表性的第二類海洋保護區：

保護區類型	保護區名稱	保護區簡介
第二類海洋保護區 ⁸⁸ （MPA, Marine Protected Area）	Sugar Loaf Islands Marine Protected Area/Nga Motu 糖麵包群島海洋保護區	糖麵包群島海洋保護區環繞著糖麵包群島，它曾是一個海洋公園，但1991年議會通過一項特別法案加強對它的保護，禁止石油勘探行為。該海洋保護區的大部分現已納入塔普艾海洋保護區（Tapuae Marine Reserve）。 在糖麵包群島海洋保護區內允許休閒釣魚，但禁止定置網（set netting）或延繩捕魚（long lining）；商業性捕魚也被禁止，除非拖釣青魷魚（kingfish）或大眼澳魷（kahawai）。
	Miniwhangata Marine Park 米米旺加塔海洋公園	成立於1984年，由紐西蘭初級產業部（Ministry for Primary Industries）根據《1996年漁業法》（the Fisheries Act 1996）進行管理。自1994年以來，商業性捕魚已被禁止，休閒捕魚也受限制。
	Fiordland Marine Management	峽灣海洋管理區有種類繁多的魚類、海綿、腕足動物和令人驚嘆的黑珊瑚，其歷

⁸⁷ <https://www.doc.govt.nz/about-us/science-publications/conservation-publications/marine-and-coastal/marine-protected-areas/marine-protected-areas-classification-protection-standard-and-implementation-guidelines/>

⁸⁸ <https://www.doc.govt.nz/nature/habitats/marine/type-2-marine-protected-areas/>

保護區類型	保護區名稱	保護區簡介
	Area/Te Moana o Atawhenua 峽灣海洋管理區	史長達 300 多年。該區域由 10 個海洋保護區（Marine Reserves）組成，與峽灣國家公園（Fiordland National Park）、紐西蘭擬鱸禁漁區（Blue cod Closures）等區域接壤。

另外，紐西蘭政府依據《1996年海底電纜與管線保護法》（Submarine Cables and Pipelines Protection Act 1996）⁸⁹設立海底電纜與管線保護區，由紐西蘭交通部（Ministry of Transport）負責管理，該保護區禁止所有可能威脅海底電纜或管線的海洋活動，他們可以起到保護當地物種和棲息地之作用，因此如果設立海底電纜與管線保護區為該片海域帶來的正面效果足以達到海洋保護區的標準，則海底電纜與管線保護區亦有資格獲取海洋保護區的地位，例如下列符合第二類海洋保護區標準的海底電纜與管線保護區：Cook Strait Submarine Cable Closure/Oaonui Submarine Cable Closure/Whangaparāoa Peninsula Submarine Cable Closure/Hauraki Gulf Submarine Cable Closure/Pohokura Submarine Cable Closure/Kawau Island Submarine Cable Closure/Great Barrier Island Submarine Cable Closure/Muriwai Beach Submarine Cable Closure⁹⁰。

第三類海洋保護區屬於其他海洋保護措施（Other marine protection tools），這些海洋保護措施與第一類/第二類海洋保護區相類似，但保護的生物多樣性不足以達到保護標準，包含由紐西蘭初級產業部管理的底棲生物保護區（Benthic Protection Areas）、全面禁止拖網捕撈（trawling）的海山禁漁區（Seamount Area Closure）、6座海洋哺乳動物保護區（Marine mammal sanctuaries）、還有兩個根據《2014年Kaikōura海洋管理法》（Kaikōura/Te Tai o Marokura Marine Management Act 2014）管理的保護區－鯨魚保護區（Te Rohe o Te

⁸⁹ <https://www.matsu-news.gov.tw/news/article/208292>;

<https://www.legislation.govt.nz/act/public/1996/0022/latest/versions.aspx>

⁹⁰ <https://www.doc.govt.nz/nature/habitats/marine/type-2-marine-protected-areas/>

Whānau Puha Whale Sanctuary) 以及紐西蘭海狗保護區 (Ōhau New Zealand Fur Seal Sanctuary)。其中也包括採用多種保護方法的豪拉基灣海洋公園 (Hauraki Gulf Marine Park) 和Kaikōura海洋管理區 (Kaikōura/Te Tai o Marokura Marine Management Area) ⁹¹。

除此之外，因海洋事務的複雜多樣，紐西蘭的海洋保護區分由不同中央和地方政府機構管理分擔，關於紐西蘭政府機關針對海洋事務的分工表，又可參照下表⁹²：

主責機關	管轄
環境部 (Ministry for the Environment)	負責制定紐西蘭海洋政策，確保對紐西蘭專屬經濟海域範圍內的海洋進行綜合一致的管理，進行跨部門的整合，涵蓋海洋館裡的所有方面，範圍延展至專屬經濟區和大陸棚（架）。
保育部 (Department of Conservation)	負責管理海洋保育區與瀕危物種，法規依據為 Marine Reserves, Wildlife, Conservation, and Marine Mammal Protection Acts；及依 Resource Management Act 負責管理沿海海域（不包括捕魚和許多對捕魚有重大影響的活動）。
區域委員會 (Regional Councils)	負責管理特定的土地使用和水質，並與保育部一同管理沿海海域（包含水產養殖）。所有職責都屬於 Resource Management Act 的管轄範圍，涵蓋了基線往外延伸 12 海浬的所有領海區域。
紐西蘭石油與礦物 (New Zealand Petroleum & Minerals)	管理石油、天然氣與礦物使用許可。
外交事務與貿易部 (Ministry of Foreign Affairs & Trade)	負責維護海洋相關國際公約，例如各國專屬經濟區以外之公海區域生物多樣性之國際協議。
漁業部 (Ministry of Fisheries)	根據 the Fisheries Act，負責漁業管理、漁業影響和漁業資源，管轄範圍延伸至 200 海裡處，至紐國

⁹¹ <https://www.doc.govt.nz/nature/habitats/marine/other-marine-protection/>

⁹² <https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/20831-Marine-Protected-Areas-A-new-approach-to-marine-protection>

主責機關	管轄
	專屬經濟區（EEZ）的邊緣。

（五）有關「瀕危海洋動物復育」議題

國際自然保育聯盟（The International Union for Conservation of Nature, IUCN）於 1964 年制定《瀕危物種紅色名錄》（The IUCN Red List of Threatened Species），是世界生物多樣性健康狀況的重要指標，它提供了有關分佈範圍、種群數量、棲息地和生態、使用和/或貿易、威脅和保護行動的信息，有助於為必要的保護決策提供依據。現已發展成為世界上最全面的全球動物、真菌和植物物種滅絕風險狀況的資訊來源⁹³。目前，世界自然保護聯盟紅色名錄上共有150,300多個物種，其中42,100多個物種瀕臨滅絕，包括41%之兩棲動物、37%之鯊魚和鰻魚、36%之造礁珊瑚、34%之針葉樹、27%之哺乳動物和13%之鳥類⁹⁴。

IUCN 《瀕危物種紅色名錄》－物種瀕危等級 ⁹⁵						
滅絕		受威脅			低危（LR）	
EX	EW	CR	EN	VU	NT	LC
Extinct	Extinct in the Wild	Critically Endangered	Endangered	Vulnerable	Near Threatened	Least Concern
絕滅	野外絕滅	極危	瀕危	易危	近危	無危

紐西蘭擁有豐富多樣的海洋哺乳動物，包括多種海豚、海豹和鯨魚。世界上幾乎一半的鯨目動物（cetaceans）（鯨魚、鼠海豚和海豚）都生活在紐西蘭水域。例如，特有的賀氏矮海豚（Hector's dolphins）、罕見的喙鯨（beaked whales）、只在紐西蘭南部水域發現的紐西蘭海獅（New Zealand sea lions）以及分佈廣泛的新澳毛皮海獅（New Zealand fur seals; 毛利語：kekeno）。

⁹³ <https://www.iucnredlist.org/about/background-history>

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ <https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E6%A5%B5%E5%8D%B1%E7%89%A9%E7%A8%AE;>
<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/RL-2001-001-2nd.pdf>

在過去的兩個世紀裡，商業捕鯨者和海豹捕獵者使許多大型鯨類，如南方露脊鯨（southern right whales）和大翅鯨（humpback whales）和本地海豹（indigenous seals）的數量幾乎滅絕。其中一些物種仍然受到威脅或瀕臨滅絕，現在還面臨著棲息地退化（habitat degradation）、全球氣候變遷、捕撈作業中的副漁獲物（by-catch in fishing operations）和海洋中污染物累積（accumulation of pollutants in the oceans）等更多威脅⁹⁶。其他對海洋動物可能造成的威脅，尚包含因漁具纏繞而死亡（fishing nets entanglement）、被漁具意外捕獲、不當的捕魚方式、環境汙染（environmental pollution）、因數量過少的近親繁殖問題（inbreeding due to low population numbers）等。

紐西蘭保育部於2008年出版紐西蘭威脅分類系統手冊（New Zealand Threat Classification System; NZTCS）⁹⁷，用於評估紐西蘭生態（物種、亞種或變種）受威脅的情況。隨著NZTCS於2021年受進一步地補充⁹⁸與修訂⁹⁹，目前紐西蘭採行的評估標準共計有24種類別，相較IUCN的分類標準更加細緻且完整，以下將幾種重要評估標準（criteria and qualifiers）表列如下：

經修訂的紐西蘭威脅分類系統手冊結構 - NZTCS ¹⁰⁰									
	Threatened				At Risk				
	NC	NE	NV	Inc		Rec		NU	NT
Extinct	Nationally Critical	Nationally Endangered	Nationally Vulnerable	Nationally Increasing	Declining	Recovering	Relict	Naturally Uncommon	Not Threatened
滅絕	國家級重點保護	國家級瀕危	國家級易危	國家級遞增	數量下降	正在復原	遺留	自然界中稀少	未受威脅

⁹⁶ <https://www.doc.govt.nz/nature/native-animals/marine-mammals/>

⁹⁷ <https://www.doc.govt.nz/about-us/science-publications/conservation-publications/nz-threat-classification-system/nz-threat-classification-system-manual-2008/>

⁹⁸ <https://www.doc.govt.nz/globalassets/documents/science-and-technical/nztcs-supplement-2021.pdf>

⁹⁹ <https://www.doc.govt.nz/globalassets/documents/science-and-technical/nztcs-amendment-revised-categories-2021.pdf>

¹⁰⁰ *Ibid.*

紐西蘭保育部於2013 年¹⁰¹與2019年分別採用紐西蘭威脅分類系統手冊（NZTCS）評估紐西蘭海洋哺乳動物類群物種面臨的滅絕威脅，以下是最新版本（2019版）中按照評估標準統計出的瀕危動物¹⁰²：

NZTCS 評估標準			數量	
	Extinct	滅絕		
Threatened 受到威脅	Nationally Critical	全國極危	4	Bryde's whale 布氏鯨
				Māui dolphin 毛伊海豚
				southern elephant seal 南象鼻海豹
				orca, killer whale 虎鯨
	Nationally Endangered	全國瀕危	2	bottlenose dolphin 瓶鼻海豚
				yellow-eyed penguin ¹⁰³ 黃眼企鵝
	Nationally Vulnerable	全國易危	2	Hector's dolphin 賀氏矮海豚
				New Zealand sea lion 紐西蘭海獅
	Nationally Increasing	全國遞增		
At Risk	Declining	數量下降		
	Recovering	數量恢復中	1	southern right whale 南方露脊鯨
	Relict	數量回穩		
	Naturally Uncommon	數量無法大幅增長	2	false killer whale 偽虎鯨
				leopard seal 豹海豹
	Not	沒有威	5	New Zealand fur seal 新澳毛皮

¹⁰¹ <https://www.doc.govt.nz/about-us/science-publications/conservation-publications/nz-threat-classification-system/>

¹⁰² <https://www.doc.govt.nz/globalassets/documents/science-and-technical/nztcs29entire.pdf>

¹⁰³ <https://www.doc.govt.nz/globalassets/documents/science-and-technical/nztcs36entire.pdf>

NZTCS 評估標準			數量	
	Threatened	脅		海獅
				common dolphin 真海豚
				long-finned pilot whale 長肢領航鯨
				dusky dolphin 暗色斑紋海豚
				Gray's beaked whale 格氏中喙鯨

紐西蘭政府於2019年制定《賀氏矮海豚和毛伊海豚威脅管理計畫》（Hector's and Māui Dolphins Threat Management Plan）¹⁰⁴以保護上開物種，並設有觀察員（Fisheries observers）制度¹⁰⁵，亦即由紐西蘭初級產業部（Ministry for Primary Industries）指派觀察員到商業漁船上收集信息，記錄捕獲情形。

另外，紐西蘭針對特有種--黃眼企鵝（yellow-eyed penguin; 毛利語：hoiho）已採取的復育措施¹⁰⁶，係由黃眼企鵝信託基金會（The Yellow-eyed Penguin Trust）和其他保護組織，特別是紐西蘭保育部，透過保護企鵝的棲息地（購買土地進行保護，如長角/伊拉胡卡的保護區（Long Point/ Irahuka Reserve）¹⁰⁷、誘捕哺乳動物捕食者（trapping mammalian predators）、種植樹木和灌木以改善棲息地、提供築巢機會以及倡導企鵝保護等方式，為企鵝提供協助。此外，基金會也進行企鵝監測工作，研究對企鵝族群的影響¹⁰⁸。

紐西蘭南島但尼丁（Dunedin）¹⁰⁹亦設有企鵝基地（Penguin Place）¹¹⁰，占地60公頃，專門復育黃眼企鵝，為了幫助黃眼企鵝重回大自然，附近的野生動物醫院，會將剛治療好的企鵝，送到企鵝基

¹⁰⁴ <https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/34971>

¹⁰⁵ <https://www.mpi.govt.nz/about-mpi/careers/working-mpi/roles-at-mpi/fisheries-observers/>

¹⁰⁶ <https://www.doc.govt.nz/nature/native-animals/birds/birds-a-z/penguins/yellow-eyed-penguin-hoiho/>

¹⁰⁷ <https://www.trap.nz/project/336880/info>

¹⁰⁸ <https://www.yellow-eyedpenguin.org.nz/penguins/hoiho-conservation/>

¹⁰⁹ <https://www.viator.com/Dunedin-and-The-Otago-Peninsula-attractions/Penguin-Place/overview/d758-a2650>

¹¹⁰ <https://www.newzealand.com/int/plan/business/penguin-place-guided-tours/>

地，因為生病或受傷來到這裡的企鵝，大約百分之95都能重回大自然，每一季平均得治療約50隻企鵝。

（六）有關「海洋保育類野生動物利用與管理系統」議題

關於海洋保育類野生動物利用與管理系統，係由紐西蘭漁業部負責指導紐西蘭漁業資源的永續利用，包括確保平衡漁業的經濟、社會、環境和文化成果。紐西蘭漁業部對以下方面進行管理¹¹¹：

- 漁獲量限制和限額（catch limits and allowances）
- 限制漁具和捕魚方法的使用（restrictions on the use of fishing gear and methods）
- 監測和觀察捕魚活動
- 正在進行的科學研究
- 捕撈活動與受保護物種（protected species）之間的相互作用
- 保護區（protected areas）
- 最小尺寸限制
- 禁漁區（closed areas）
- 禁漁期（closed seasons）
- 紐西蘭擁有（New Zealand-owned）和懸掛紐西蘭國旗的漁船（New Zealand-flagged fishing vessel）在國際水域的活動。

紐西蘭漁業部於2015年底，啟動了一項加強漁業管理的計劃（The Fisheries Change Programme）¹¹²，以改善現階段漁業管理的方式。產業變革計畫的重點是加強漁業管理系統以及改變紐西蘭監測商業性捕魚的方法。該計劃並未改變配額管理系統（Quota Management System tools; QMS）或配額所有者（the rights of quota owners）的權利。

對紐西蘭商業、休閒和傳統漁民非常重要的大多數魚類物種都在配額管理系統（QMS）的管理之下。對於根據配額管理系統管理的魚

¹¹¹ <https://www.mpi.govt.nz/fishing-aquaculture/fisheries-management/how-we-manage-new-zealands-fisheries/>

¹¹² <https://www.mpi.govt.nz/fishing-aquaculture/commercial-fishing/fisheries-change-programme/>

種，每年的捕撈量是有限制的。這就是「總可捕量」(Total allowable catch; TAC)¹¹³。「總可捕量」由商業漁民、休閒漁民、傳統漁民分配使用，監測魚類資源可幫助設定 QMS 限制，而且紐西蘭漁業局的捕撈策略標準 (Harvest Strategy Standard)¹¹⁴指導漁民根據品質管理系統管理魚類族群 (fish stocks)。根據該標準，採用 4 種績效衡量標準來監測和管理魚類族群，包含：

- 目標水平 (target level)：我們希望魚類種群在使用和可持續性之間達到最佳平衡的波動水平，同時允許環境變化。
- 軟限制 (soft limit)：如果魚類種群的數量低於這一水平，我們就會將其視為過度捕撈 (overfished)。我們對漁業進行管理，以重建魚群。
- 硬限制 (hard limit)：如果魚類族群數量低於此水平，我們認為該魚類族群已經衰竭 (collapsed)。我們可能會關閉漁場以重建魚群。
- 過度捕撈閾值 (an overfishing threshold)：將導致魚類族群數量低於其他績效衡量標準的魚類族群清除率。

關於配額 (Quota) 和年度捕撈權 (annual catch entitlement; ACE)，配額係給予商業漁民特定魚類族群的份額。在一個魚類種群的「總允許商業漁獲量」(TACC) 確定後，每個配額所有者根據其擁有的配額分配漁獲量。這就是所謂的「年度捕撈權」(ACE)¹¹⁵。「年度捕撈權」可以交易或出售。

第二節 盤點近十年野生動物保育涉海洋動物之我國重要政策推動、社會關注議題，及有待修法議題之說明及建議

本團隊為盤點近十年野生動物保育涉海洋動物之我國重要政策推動、社會關注議題等待修法議題，經與 貴署討論蒐集方向，再以文獻蒐集方式，廣泛搜尋司法院法學資料檢索系統、立法院資料庫、法學資料庫、學

¹¹³ <https://www.mpi.govt.nz/fishing-aquaculture/fisheries-management/quota-management-system/>

¹¹⁴ <https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/728-Harvest-Strategy-Standard-for-New-Zealand-Fisheries>

¹¹⁵ <https://www.mpi.govt.nz/fishing-aquaculture/commercial-fishing/operating-as-a-commercial-fisher/commercial-fishing-annual-catch-entitlement/>

術期刊文章、碩博士論文以及與野保或動保有關之資訊平台、新聞報導等相關資訊，並分析各該議題與野保法現行規定之關係，提出各該議題是否有待修法處理之建議。

目前有關近年來野生動物保育涉海洋動物之我國重要政策推動、社會關注議題，經研究有下列議題，並分別說明如下：

編號	內容
1	我國海域推動「其他有效的保育措施（Other Effective area-based Conservation Measures，OECM）」議題
2	小琉球珊瑚劣化，珊瑚的保育、復育議題
3	賞鯨活動是否對鯨豚生態造成影響問題
4	水下噪音之管制規範問題
5	海洋保育類野生動物鯨豚及海龜擱淺事件問題
6	蘭嶼雅美族人擔憂碑礫貝列為保育類影響當地傳統文化問題

壹、我國海域推動「其他有效的保育措施（Other Effective area-based Conservation Measures，OECM）」議題

OECM是指在保護區之外，可落實長期和有效就地保護生物多樣性的地區。簡言之，就是具有保育功能的非保護區。在國內海洋環境上，已有不少非保護區的區域發揮實質且有效地在地保育功能如軍港、軍方管制水域、電廠出水口、離岸風場、長期且有效的限魚或禁漁區、民間或私人所設的保護區等。

一、OECM之現況與趨勢

近年國際社會的環境保護觀念轉向，《生物多樣性公約》締約國大會於2010年發佈「愛知目標」第11項有關保護區所揭示有關其他有效的基於地域範圍的保育措施（OECMs），2015年的聯合國永續發展目標，要求全球海洋保護區的面積比，到2020年底要達到10%的目標。聯合國生物多樣性大會（COP15）於2022年達成歷史性協議，要在2030年前保護30%的陸地及海洋（30x30），此次協議納入「其他有效的保護措施」（OECMs）概念，將有適當管

理措施保障生物多樣性發展的區域列入計算。從關注劃設大型海洋保護區以追求全球海洋保護面積比例的作法，到透過小型但有效的保育工具，達成海洋保護的目的，臺灣參考國際趨勢，應訂定相關法令規定及行為準則，為全球海洋保護盡一份心力。¹¹⁶

（一）學術討論

1. 定義

OECM的指認標準需要符合四個條件¹¹⁷：

- （1）它不是傳統以生態保育為主要目的的保護區。
- （2）有良好持續的管理。
- （3）發揮了對生物多樣性就地保育的功效。
- （4）同時符合里海的概念，可以提供該區在生態系服務的功能和價值。

2. 專家學者建議¹¹⁸

OECM 目前有幾種認證（recognition）的方法，其中IUCN已發展第二版，有論者認為可透過獎勵制度吸引OECM管理者申請認證，並應盡量確認管理者是認同且已建立起永續管理的理念和制度。而成為 OECM管理單位後是否會受到監管、區域發展受限以及增加未來變更使用的行政成本等，則是未來需要去說服管理單位的重點。

（二）政策推動

針對OECM之推動，貴署有一系列政策方案，包含提出30x30 行動計畫宣告，規劃112年底（2023）能盤點出 50處相關重要海域區域，以及推動 OECM 相關的後續配套措施，如法規

¹¹⁶ 海洋委員會海洋保育署綜合規劃組（2020），〈向海致敬—臺灣海域生態環境守護計畫（110至113年）（核定本）〉，頁99。

參考環境資訊中心記者劉庭莉報導網站，「海保署回應聯合國『30x30』保育目標：朝海洋保護30%努力」：<https://e-info.org.tw/node/235734>（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹¹⁷ 參考作者邵廣昭投書媒體文章之網站，「海洋的『類保護區』，要比缺乏有效管理的『海洋保護區』更能發揮保護功能！」：<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/11976>（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹¹⁸ 海洋委員會海洋保育署（2023），〈第13次臺灣海洋保護區整合平臺會議紀錄〉，頁4-10。

、制度、經費支持、縣市政府推動構想等；召集臺灣海洋保護區整合平臺會議，邀請具共同目標之夥伴加入，並收集專家學者意見，據以調修後續規劃及具體行動計畫，未來各階段會議或工作目標；舉辦以「健康棲地」為主軸之研討會，以管理者、研究者以及私部門參與的角度，就海洋保護區（MPA）及其他有效區域保育措施（OECM）之國際趨勢、臺灣經驗、管理實例、未來展望等面向進行分享，並研商成立臺灣海洋30X30行動聯盟¹¹⁹；徵求各界青年意見¹²⁰，邀請全球十五至三十歲青年聚焦「海洋廢棄物」、「海洋生物多樣性」及「聯合國30X30」提出創新解決提案等。

二、與野保法修法之關聯性

由於OECM本身並非海洋保護區，而是由管理者在其經營的轄區內所透過相關措施之採行，而同時能達到生態保育效果之目標，故仍宜有具體之評估與認證標準，以系統化執行；且因需要建構配套之獎勵機制以及長期之評量、監測等機制，涉及預算規畫與中央及地方政府間之分工事宜，故長期而言，宜建立法律規範以利執行。甚且，如相關規範之違反涉及處罰規定者，因產生對人民權利義務規制之效果，則應依法律保留原則以法律定之。

有關OECM入法之構想，現階段規劃於海洋保育法（草案）及其子法中¹²¹，且OECM為類似保護區之概念，建議應於主要規範「棲地」之海洋保育法中訂定相關法條，即得與同法所規範之海洋保護區併同作為維護海洋生物多樣性之措施，故本計畫建議有關OECM入法之相關規範，應無需修正野生動物保育法涉及海洋動物

¹¹⁹ 參考海洋委員會海洋保育署新聞稿網站，「海洋保育面面觀研討會—研商臺灣海洋 30X30 行動聯盟倡議」：https://www.oca.gov.tw/ch/home.jsp?id=14&parentpath=0_2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202306040001（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹²⁰ 參考記者何弘斌報導網站，「2023『青年創新挑戰』全球徵件—六月廿六日起跑」：<https://tw.news.yahoo.com/2023-%E9%9D%92%E5%B9%B4%E5%89%B5%E6%96%B0%E6%8C%91%E6%88%B0-%E5%85%A8%E7%90%83%E5%BE%B5%E4%BB%B6-%E5%85%AD%E6%9C%88%E5%BB%BF%E5%85%AD%E6%97%A5%E8%B5%B7%E8%B7%91-082742901.html>（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹²¹ <https://eja.org.tw/%E6%B5%B7%E4%BF%9D%E6%B3%95%E4%BF%AE%E6%B3%95%E6%9C%80%E6%96%B0%E9%80%B2%E5%BA%A6/>（最後瀏覽日：2023/7/13）

之部分。

貳、小琉球珊瑚劣化，珊瑚的保育、復育議題

海洋暖化造成全球珊瑚礁大量減少與白化，故 貴署持續進行相關生態調查，與各學術單位、政府機關、在地團體合作，擴大復育行動，推動臺灣珊瑚保育計畫，以保育臺灣周遭海域珊瑚生態。

一、珊瑚的保育、復育議題

根據文獻或研究，對現今珊瑚礁區形成威脅的原因大致有下列幾項¹²²：（1）沿岸土地的開發¹²³：如中油的第三天然氣接收站，因為衝擊桃園海岸的藻礁生態而引發爭議。（2）過漁及幽靈漁網¹²⁴：過度捕撈，即捕撈到的魚超出了系統的支持能力，已被確定為對珊瑚礁的所有威脅中最普遍的，全世界超過55%的珊瑚礁受到過度捕撈或破壞性捕撈的威脅；被遺棄的漁具，例如丟失的陷阱或漁網，可以繼續「幽靈捕魚」，由於波浪作用，被遺棄的網也會纏繞和影響珊瑚。（3）工業及生活廢水缺乏妥善處理¹²⁵：例如：農業殺蟲劑流入河流、工業與家庭廢水排入大海，甚至於民眾日常普遍使用的防曬用品等污染物進入水道與沿海生態系統，都將扼殺珊瑚與其他底棲生物、降低蟲黃藻光合作用的能力，進而減緩珊瑚的生長。（4）海洋遊憩活動的破壞¹²⁶：受到疫情影響，國內旅遊人數報復性劇增，但造成更多垃圾、過量污水、防曬油化學成分融入海中與人為干擾踩踏，嚴重影響脆弱珊瑚礁生態。（5）海洋廢棄物¹²⁷

¹²² 台灣環境資訊協會（2016），2016 台灣珊瑚礁體檢成果報告，頁 56-57。

¹²³ 參考記者賴品瑀報導網站，「中油第三接收站引生態論戰」：<https://e-info.org.tw/node/205793>（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹²⁴ 參考 Reef Resilience Network 網站，「過度捕撈和破壞性捕魚威脅」：<https://reefresilience.org/zh-TW/stressors/local-stressors/overfishing-and-destructive-fishing-threats/>（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹²⁵ 參考綠色和平網站，「『大堡礁』東亞版：台灣面臨 20 年來最大珊瑚白化危機！」：<https://www.greenpeace.org/hongkong/issues/oceans/update/22341/%E3%80%8C%E5%A4%A7%E5%A0%A1%E7%A4%81%E3%80%8D%E6%9D%B1%E4%BA%9E%E7%89%88%E7%BC%9A%E5%8F%B0%E7%81%A3%E9%9D%A2%E8%87%A820%E5%B9%B4%E4%BE%86%E6%9C%80%E5%A4%A7%E7%8F%8A%E7%91%9A%E7%99%BD%E5%8C%96%E5%8D%B1/>（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹²⁶ 參考記者鄭雅淳報導網站，「颱風不來 報復性出遊 熱累積爆表讓台灣珊瑚全面白化中」：<https://wuo-wuo.com/report/106-wuo-weekly-news/1201-wuonews-coral-bleaching>（最後瀏覽日：2023/7/13）
參考窩窩網站，「你的美麗來自海的哭泣？——友善海洋的防曬指南」：https://wuo-wuo.com/topics/emiromental/coralwhite/1378-coral_bleaching_sunscreen（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹²⁷ 參考國立臺灣海洋大學海洋事務與資源管理研究所網站，「海洋廢棄物」：

：海洋垃圾的分佈水域遍佈全球海洋及海岸，造成海洋生物死亡、破壞海洋生態系。（6）氣候變遷，全球暖化¹²⁸：2020年臺灣爆發有史以來最大規模的白化災情，中央研究院生物多樣性研究中心研究團隊針對全臺28,250株珊瑚進行量化調查，結果發現，全臺有52%的珊瑚受到高溫海水的熱壓迫，死亡率估計為31%。

依 貴署網頁說明，全球氣候暖化造成的海洋熱浪是全球珊瑚所面臨最急迫的威脅，亦是導致造礁珊瑚大量減少及白化的主因¹²⁹。而 貴署於2021年起與國立海洋生物博物館合作，進行臺灣周邊及離島31個地點62處珊瑚覆蓋率，及藻類與珊瑚比例調查，其中參考國際近年珊瑚礁評估方式，將我國珊瑚群聚分成四級，並加入藻類數量指標，透過珊瑚（珊瑚與軟珊瑚）覆蓋率除以藻類（大型藻與毛叢藻）覆蓋率所得出比例，顯現珊瑚與藻類的相對優勢，提供客觀評估珊瑚保育成效的科學基礎，也易於瞭解珊瑚的健康狀態¹³⁰。

由於保育需要各方團隊參與及合作，貴署已擬珊瑚保育計畫，結合中央及地方政府、學術單位與民間力量，從保育策略的擬定、持續監測、保育復育到教育推廣，實踐海洋保育行動。

二、與野保法修法之關聯性

由上可知，許多人為活動會導致珊瑚劣化，然於法制上似分屬不同法規管制，如沿岸土地開發有海域管理等環境法規規範、捕撈及漁具涉及漁業相關法規、工業廢水及海洋廢棄物涉及水污染防治法或海洋污染防治法、海洋遊憩活動等，已有發展觀光條例授權訂定之水域遊憩活動管理辦法加以管理，故現行法應已有相關管制法規及處罰，應無將相同管制或處罰規定修正於野保法中之必要。

以海洋遊憩活動而言，發展觀光條例第36條第1項規定「為維

<https://imarm.ntou.edu.tw/p/412-1054-8007.php?Lang=zh-tw>（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹²⁸ 參考窩窩網站，「懶人包 | 珊瑚疫情指揮中心，白化緊急直播」：https://wuo-wuo.com/topics/emiromental/coralwhite/1370-coral_bleaching_live（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹²⁹ https://www.oqa.gov.tw/ch/home.jsp?id=371&parentpath=0,296,370&mcustomize=ocamaritime_vie_w.jsp&dataserno=202101040004（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹³⁰ https://www.oqa.gov.tw/ch/home.jsp?id=14&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202201130001。此四級包括：1. 珊瑚覆蓋率>50%：健康。2. 珊瑚覆蓋率 30-50%或珊瑚/藻類比例>0.5：穩定。3. 珊瑚覆蓋率 10-30%且珊瑚/藻類比例≤0.5：衰退。4. 珊瑚覆蓋率<10%且珊瑚/藻類比例<0.1：失能。（最後瀏覽日：2023/7/13）

護遊客安全，水域遊憩活動管理機關得對水域遊憩活動之種類、範圍、時間及行為限制之，並得視水域環境及資源條件之狀況，公告禁止水域遊憩活動區域；其禁止、限制及應遵守事項之管理辦法，由主管機關會商有關機關定之。」；而根據第36條第1項授權制訂之「水域遊憩活動管理辦法」第5條第1項及第6條亦規定「水域遊憩活動管理機關依本條例第三十六條規定限制水域遊憩活動之種類、範圍、時間及行為時，應公告之。」、「水域遊憩活動管理機關得視水域環境及資源條件之狀況，公告禁止水域遊憩活動區域。」，從而各級水域管理機關即有權依上開規定公告禁止、限制、暫停之活動區域與相關內容¹³¹。倘民眾違反禁止或限制公告之事項，依發展觀光條例第60條第1、2項規定「於公告禁止區域從事水域遊憩活動或不遵守水域遊憩活動管理機關對有關水域遊憩活動所為種類、範圍、時間及行為之限制命令者，由其水域遊憩活動管理機關處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並禁止其活動。」、「前項行為具營利性質者，處新臺幣五萬元以上二十萬元以下罰鍰，並禁止其活動。」，即應受行政裁罰。故在海洋遊憩活動所造成之珊瑚劣化部分，可透過相關中央或地方政府依上開規定公告禁止或限制水域遊憩活動事項為管理及處罰。再者，有關珊瑚保育、復育部分，得依現行野保法第8條規定之重要棲地環境，或同法第10條、第12條、野保法施行細則第12條等規定劃定野生動物保護區，制定野生動物「保育計畫」；目前亦有針對海洋野生動物重要棲息環境與野生動物保護區制定劃設作業要點。未來於海洋保育法通過施行後，亦得依海洋保育法之規定畫設海洋保護區、海洋庇護區等，建構珊瑚之保育、復育體系，故應無修正野保法之必要。

參、賞鯨活動是否對鯨豚生態造成影響問題

我國海域賞鯨觀光活動發達，引發外界對於賞鯨船太靠近鯨豚是否對鯨豚生態造成影響之疑慮。

¹³¹ 例如宜蘭縣政府逾 111 年 10 月 18 日公告宜蘭縣龜山島近岸海域限制、禁止水域遊憩活動範圍、種類及活動注意事項，其中備註即有載明「從事水域遊憩活動者，應保持龜山島海域環境清潔，並應維護海底動、植物及珊瑚礁生態，不得獵捕、採摘及觸碰。」

一、學術論文

經研究顯示，船隻於海面上出現之數量、頻率，皆會對鯨豚造成影響，開船方式亦同。

（一）探討臺灣賞鯨活動鯨豚衝擊認知之研究

研究結果發現¹³²，船隻的數量與開船方式，容易對鯨豚產生短期行為上的影響，由於賞鯨業者與鯨豚生態研究人員立場不同，在某些賞鯨衝擊的看法上亦不同；額外結果發現鯨豚的發現機率下降之其他原因，或許是因為大型魚具捕撈與潮水流向的關係。賞鯨活動宜有公權力的介入，在漁業資源方面應限制漁民捕撈的漁獲量，賞鯨業者與遊客方面應加強宣導民眾的生態保育意識，以降低對鯨豚生態的影響。

（二）宜蘭海域的鯨豚生態監測與賞鯨船對鯨豚之影響

鯨豚目擊位置的離岸距離有增加的趨勢¹³³，而當鯨豚被賞鯨船觀賞時，行為反應多半呈現中向及負向。以飛旋海豚為例：發現的群次數與隻數有逐年下降趨勢，且當多艘賞鯨船觀賞時，群體狀態多半出現下潛，可見此海域頻繁的賞鯨旅遊確實對鯨豚造成衝擊。因此，建議應加強業者遵守賞鯨公約的規範、制定每日船班的觀賞總航次與持續長期監測，以達到兼顧鯨豚資源保育與生態旅遊永續的目標。

二、友善賞鯨政策

有論者提出相關政策建議，有一部份已有政策推動，然法規面部分還待研擬。

（一）各方對友善賞鯨政策提出之意見

有論者認為，賞鯨業蓬勃發展下，業界削價競爭，許多賞鯨業者接連倒閉，如今東海岸賞鯨業只剩烏石港、花蓮港、石梯港

¹³² 古詩涵（2013），〈探討台灣賞鯨活動鯨豚衝擊認知之研究〉，頁 76-87。

¹³³ 參考臺灣碩博士論文知識加值系統之謝嘉煌論文摘要網站，「論文名稱：宜蘭海域的鯨豚生態監測與賞鯨船對鯨豚之影響」：<https://hdl.handle.net/11296/6xa497>（最後瀏覽日：2023/7/13）

和成功港，但部分漁港因賞鯨船過多已造成生態衝擊，為減少不當賞鯨行為影響鯨豚生態，建議推動賞鯨船加入賞鯨標章認證制度。另有認為賞鯨船隻的賞鯨行為需受到法令規範，現有之娛樂漁業管理辦法只管船隻數量、配備，卻沒規範解說員資格、船隻遇到鯨群該如何互動、觀察等，有賴修法加強。¹³⁴

目前賞鯨業有業者間的自律公約，但尚乏法規具體規範賞鯨行為，依《臺東縣經營賞鯨船自律公約》，賞鯨船與動物的距離的規範為「以大型鯨豚為中心，50公尺範圍內禁止進入；但若為母鯨帶幼鯨，則擴大為100公尺；但若為停船狀態，有時鯨豚會自然靠近，則須待鯨豚離開30公尺後始可開動。」，與美國所規定的距離相比（舊規91公尺、新規183公尺），業者自律規範似仍有不足。¹³⁵

（二）已執行之政策

1. 制定臺灣海域賞鯨指南，加強宣導民眾的生態保育意識¹³⁶

臺灣鯨豚資源豐富，全球90多種鯨豚中，有近33種曾出現於我國周遭海域，自86年第一艘賞鯨船啟航之後，賞鯨業蓬勃發展，每年4月到10月間是臺灣的賞鯨季節，貴署透過「臺灣海域賞鯨指南¹³⁷」發布，以淺顯易懂的圖像文字，向大眾宣導友善賞鯨活動的意義、野生動物觀察和親近的原則、說明船隻如何與鯨豚接觸才能減少對其干擾與衝擊、遊客在賞鯨過程中應如何與鯨豚互動等，讓珍貴的鯨豚資源與賞鯨產業皆能永續發展。

2. 增加標章考核、加大解說品質和海上巡護力道

貴署根據賞鯨指南宣佈推出「友善賞鯨2.0」計畫，新增友

¹³⁴ 參考上下游記者郭琇真報導網站，「海豚被賞鯨船追著跑 生態旅遊怎麼推？」：<https://www.newsmarket.com.tw/blog/84394/>（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹³⁵ 參考窩窩網站，「空汙、漏油、重金屬污染——我們需要乾淨空氣，鯨豚更需要！」：<https://wuo-wuo.com/report/122-comment/about-ocean/1108-about-dophine-2001>（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹³⁶ 參考海洋保育署網站，「海洋野生動物互動指南/友善賞鯨」：<https://www.oca.gov.tw/ch/home.jsp?id=192&parentpath=0,6,190>（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹³⁷ 參考海洋保育署網站，「臺灣海域賞鯨指南-電子版」：https://www.oca.gov.tw/userfiles/A47020000A/files/6_5%E8%87%BA%E7%81%A3%E6%B5%B7%E5%9F%9F%E8%B3%9E%E9%AF%A8%E6%8C%87%E5%8D%97%E9%9B%BB%E5%AD%90%E7%89%88.pdf（最後瀏覽日：2023/7/13）

善賞鯨標章、鯨豚聯合巡護隊機制，並要求賞鯨業者聘用海保署認證的解說員。¹³⁸且為減少賞鯨活動對鯨豚生態可能造成的衝擊，將持續輔導各地賞鯨業者投入海洋保育行動，為臺灣鯨豚保育行動挹注更多在地力量，讓觀光產業與生態保育達到平衡及永續的發展。¹³⁹

三、與野保法修法之關聯性

鑑於我國東部海域賞鯨觀光活動發達，但目前野保法或其他法規皆未對賞鯨活動的方式訂有明確的規範，造成業者難以有標準可供依循，故經常發生數艘賞鯨船包圍鯨豚、或近距離接觸鯨豚的情形，如此恐對鯨豚的生態活動造成不良影響。

於現行野保法架構下，不當賞鯨行為可能構成野保法第3條第10款之「騷擾」，進而依同法第18條及第42條規定，可處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰金。然因目前尚乏賞鯨活動例如距離、船隻數量、速度等之明確法規標準，故「騷擾」在賞鯨行為之構成要件有待補充，目前或可以業者自律規範或是貴署頒佈之「臺灣海域賞鯨指南」作為補充依據，但長期而言仍以解釋函或行政規則作為認定原則為宜；此外，司法機關亦對於不當賞鯨行為課以刑事責任仍可能有法重情輕之感，因而即使以認定構成騷擾保育類野生動物事件，但仍傾向以緩起訴等方式處理¹⁴⁰，故如將該等違法或違規行為，改以行政罰訂定，由主管機關依專業裁量判斷是否違法以及課予相關之行政法責任例如罰鍰等，對於機關執法應更具執法效率及效果，對行為人而言，制裁手段亦應較刑事責任緩和，反而有助於警惕作用。因此，建議違反第42條第1項規定騷擾保育類野生動物者，應修訂行政罰處罰規定，以區分如騷擾及虐待等不同程度之行為。亦即將騷擾行為獨立成

¹³⁸ 參考環境資訊中心記者廖禹婷報導網站，「『友善賞鯨 2.0』開跑 今年增標章考核、加大解說品質和海上巡護力道」：<https://e-info.org.tw/node/236810>（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹³⁹ 參考海洋保育署新聞稿網站，「啟動友善賞鯨 2.0 海保署邀賞鯨業者成立鯨豚聯合巡護隊共同守護海洋」：https://www.oca.gov.tw/ch/home.jsp?id=14&parentpath=0_2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202305190001（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹⁴⁰ 參考環境資訊中心記者許祖菱整理報導網站，「全國首例鯨豚騷擾案處分 罰 2 萬緩起訴 1 年 民眾全程蒐證檢舉立功」：<https://e-info.org.tw/node/228715>（最後瀏覽日：2023/7/13）

行政罰，其餘因騷擾行為致野生動物死亡、虐待野生動物及因虐待行為致野生動物死亡保留刑事處罰規定（具體建議修正條文，詳參本報告書「第三節 檢視現行野生動物保育法之保育、輸出入、管理、罰則、附則規定不完備內容」之「五、罰則部分」）。

肆、水下噪音之管制規範問題

水下噪音之來源不同，較大宗分為兩部分，一為船隻噪音，二為海域工程噪音，二者目前皆無明確規範管制。世界各國對於海域工程水下噪音管制，多參考該國海域海洋哺乳類動物對於水下噪音忍受閾值之研究報告指引，視開發案件個案內容，於環評過程要求噪音限制值，較無統一制定相同標準之情形。

一、賞鯨船噪音

儘管自「臺灣海域賞鯨指南」發展至「友善賞鯨2.0」，仍未觸及船隻噪音及船速限制的具體規範。近日跨國科學家在媒體呼籲，長期的噪音干擾對鯨豚不利，各國賞鯨指南應管制船隻噪音。國外研究指出，即使距離300公尺，賞鯨船發出的噪音仍會干擾鯨豚休息和覓食。對幼鯨的影響尤其明顯。為了不打擾鯨豚，我國賞鯨指南相關規範包含降低船速、與鯨豚保持50公尺以上友善距離、不突然改變航向或加速前進驚嚇鯨豚、距離育幼鯨豚群300公尺以上等。惟對於船隻接近鯨豚時需降速卻沒有明確的船速規定，然有論者認為，只要在距離鯨豚一定距離內以怠速行駛，就能降低噪音，且應不至於造成鯨豚壓力，否則不會出現海豚在賞鯨船旁跳躍的景象。而賞鯨船的構造、引擎結構都不同，業者設備不一，很難訂出統一的管制數值。¹⁴¹

二、海域工程噪音

1. 鯨豚觀察員制度試辦計畫及定期公開監測結果

為避免離岸工程施作或營運期間之水下噪音對鯨豚生理及行為產生影響，海洋委員會於108年起著手鯨豚觀察員制度試辦計

¹⁴¹ 同註39。

畫，辦理鯨豚觀察員培訓及制度規劃。開發單位於環境影響評估過程皆承諾於施工期間採用人員監測鯨豚活動，避免其誤入施工區域。且目前已通過環境影響評估審查，並於環評書件內容載有將公開相關環境監測結果之開發案件，開發單位需依審查結論及審查通過之環評書件內容切實執行，貴署嚴格督促開發單位落實履行該項承諾，且已請各離岸風力發電開發單位於網頁自主公開之監測結果應定期更新。¹⁴²

目前臺灣鯨豚觀察員制度與查核作業修訂第三版「臺灣鯨豚觀察員制度作業手冊」，截至111年（2022）9月已有446名完訓鯨豚觀察員，協助避免鯨豚於警戒區內受施工噪音影響。迄至2022年9月，貴署與環保署已針對7案離岸風場開發案共同執行16場鯨豚觀察員規範及環評監督現地查核。¹⁴³

2. 訂定噪音管制檢核表

我國離岸風力發電機組施工期水下噪音評估方法及閾值，依環保署環境影響評估審查委員會第324次會議紀錄，至少應採用德國StUK4（2013）的環評標準。而我國離岸風電進入區塊開發階段，首批進入環評程式的九座新風場，環署也在2022年提出檢核表¹⁴⁴，以期針對水下噪音規範有統一標準。¹⁴⁵

三、與野保法修法之關聯性

野保法第18條第1項前段規定，保育類野生動物應予保育，不得騷擾、虐待、獵捕、宰殺或為其他利用。倘水下噪音之情形有構成對保育類野生動物之騷擾或虐待情形時，有可能進而依同法第42條規定處罰之。然目前尚乏關於水下噪音干擾野生動物行為或傷害野生動物或使其無法維持正常生理狀態之具體案例，故是否違反水

¹⁴² 立法院（2022），〈立法院議案關係文書院總第 887 號政府提案第 17250 號之 3240 行政院環境保護署環署督字第 1101084971 號函〉，頁 1-2。

¹⁴³ 參考海洋保育署網頁，「臺灣海域白海豚保育專區」：<https://www.oca.gov.tw/ch/home.jsp?id=368&parentpath=0,296,360>（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹⁴⁴ 環境保護署（2022），〈環境保護署環境影響評估審查委員會第 414 次會議紀錄 第三階段離岸風電環評審查建議事項檢核表〉，頁 12。

¹⁴⁵ 參考環境資訊中心記者廖禹婷報導網站，「離岸風電生態再把關？環署祭水下噪音檢核表 專家憂成業者『小抄』」：<https://e-info.org.tw/node/233700>（最後瀏覽日：2023/7/13）

下噪音標準即會構成野保法針對騷擾、虐待之處罰，建議仍得評估修訂行政罰處罰規定，以區分如騷擾及虐待等不同程度之行為。即將騷擾行為獨立成行政罰，其餘因騷擾行為致野生動物死亡、虐待野生動物及因虐待行為致野生動物死亡保留刑事處罰規定（具體建議修正條文，詳參本報告書「第三節 檢視現行野生動物保育法之保育、輸出入、管理、罰則、附則規定不完備內容」之「五、罰則部分」）。

伍、海洋保育類野生動物鯨豚及海龜擱淺事件問題

經統計我國自108年至111年，每年鯨豚擱淺件數約140至150件，海龜每年約300至330件。造成擱淺之共同原因，包括疾病、海洋污染、船舶撞擊、誤捕、漁業混獲、海洋廢棄物等因素造成。¹⁴⁶誤觸漁具的大多是有足夠覓食能力的健康個體，卻因遭誤捕，導致鰭肢受傷、無法上浮呼吸而溺斃。

除共同原因，軍事聲納、工業噪音或地質探勘等水下噪音會造成鯨豚免疫力下降及影響鯨豚的回聲定位系統，導致無法判斷方向；抑或是因此受到驚嚇或壓力，而快速上浮出現潛水伏病等；也可能因難產、流產、老年及自然死亡而擱淺，且上述因素可能合併發生。¹⁴⁷海龜族群還面臨人為獵捕、產卵棲地開發等威脅。

一、已推行之政策

為了讓國人瞭解我國周遭海岸海龜或鯨豚等海洋保育類野生動物通報救傷資訊¹⁴⁸，貴署每季公佈海龜及鯨豚擱淺資訊，提供各界參考，並已委請學者專家針對通報救傷的個體進行原因或樣態分析，作為擬定保育措施的依據，以維護海洋生態。有關海洋保育類野生動物救援業務¹⁴⁹，貴署整合實際參與海洋保育類野生動物救援的

¹⁴⁶ 同註 18，頁 11

¹⁴⁷ 參考記者曾國軒報導網站，「獵捕、撞船、漁具纏繞—首隻擱淺臺灣的藍鯨所傳達的意義」：<https://wuo-wuo.com/report/46-latest-news/1124-thefirstbluewhale>（最後瀏覽日：2023/7/13）

參考記者朱翊琄報導網站，「日夜救援 56 天，四草小虎鯨重返大海！」：<https://wuo-wuo.com/report/106-wuo-weekly-news/1173-killer-whale01>（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹⁴⁸ 參考海洋保育署網站，「擱淺報告」：<https://www.oca.gov.tw/ch/home.jsp?id=189&parentpath=0,6,185>（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹⁴⁹ 參考海洋保育署網站，「海洋保育類野生動物救援組織網（海保救援網）」：<https://www.oca.gov.tw/ch/home.jsp?id=186&parentpath=0,6,185>（最後瀏覽日：2023/7/13）

機關、單位、專家學者、團體等，成立「海洋保育類野生動物救援組織網」(海保救援網)(Marine Animal Rescue Network, MARN)，以健全我國海洋保育類野生動物救援機制，追蹤管理與保存相關科學樣本，作為保育研究重要基礎。

海保救援網由中央主管機關(即 貴署)負責統合資訊，以地方主管機關(即縣市政府)為地區之聯絡及執行樞紐，並配合海巡署各分署機動性的協助，以及由 貴署委託單位組成之行動小組，提供即時專業諮詢及協助，也依據不同任務屬性，分為以下現場救援組、鑑識分析組、照護收容組、教育宣導組等四大重點工作組。貴署進一步研擬保育計畫與行動包含¹⁵⁰：(1) 監測研究：藉由系統性的調查與分析，瞭解臺灣周邊物種的族群數量、活動地點及保育需求等，整理鯨豚、海龜其地理分佈及擱淺位置分佈，確認受威脅的程度，並釐清受威脅種類的現況，整合環境棲地資料、生物與生態學基礎數據，及漁業衝突、走私與販賣現況等威脅。(2) 棲地維護：配合基礎生態調查，擬定及推動威脅減輕措施，並透過彙整分析族群及棲地等相關資料，推動適當的棲地經營管理策略，並評估劃設野生動物保護區或重要棲息環境之可行性及必要性。針對已劃設為保護區或重要棲息環境者，則持續評估族群的存續變化，檢討現行經營管理策略是否需調整。(3) 人為活動管理：協調漁業管理，友善賞龜宣導，推動友善賞鯨，建立降低漁業混獲忌避措施，落實進出口貿易審核及相關保育法令。(4) 擴大教育宣導及參與量能：推廣民眾參與海洋公民科學家行動，鼓勵民眾關注並參與海洋保育議題，培養海洋環境教育人才；推動海洋保育在地守護計畫，補助民間團體協助辦理教育宣導、生態及環境監測；補助地方政府強化保育推廣、違法查緝、動物救傷、收容及野放工作；建立海洋保育巡查員制度，協助物種調查、生態監測及教育宣導等。此外，民間團體亦有許多參與及投入。¹⁵¹

¹⁵⁰ 立法院(2022)，〈立法院第10屆第6會期第12次會議議案關係文書海洋委員會海國會字第11100019617號函〉，頁1-8。

¹⁵¹ 參考記者李定宇報導網站，「海龜擱淺逐年增 搶救海龜大作戰」：<https://udncollege.udn.com/14121/> (最後瀏覽日：2023/7/13)

二、民間對擱淺處理程序之意見

臺灣救援擱淺鯨豚已經二十年，在東亞區域擁有最為豐富的經驗。然而，並非每一隻上岸來的鯨豚都適合後送、復健、野放這樣的直線程序。面對不同的擱淺樣態，發展相對應的處理標準，將是顧及動物福利與善用有限資源的下一步工作。當鯨豚擱淺發生之後，根據動物種類、生理狀況、生態習性等因素訂出合宜的標準，以作為現地野放、後送收容，與安樂死的依據，盡可能做出符合動物福利的措施。幼豚擱淺比起成年鯨豚就需要更多考量，不同種類、不同的成長階段、不同的社群結構等等，都需要納入審慎思考，其收容、復健與野放的標準就會與成年鯨豚不同。

針對狀況允許後送收容的鯨豚，在順利的復健復原之後，也需要擬出適合野放的標準，如在生理與行為上必須符合哪些條件，來確保動物已恢復在野外生存的能力，方能考慮讓牠們返回大海，例如，達到某一程度的聽力就是野放的標準之一。

另外，除了針對動物狀況發展相對應的處理標準之外，也應重視收容場所設備與人員標準化的重要性。過去，由於擱淺救援創始之初資源拮据，工作人員往往克難地屈就任何水池來進行復健，而如今臺灣擱淺救援專業與對鯨豚的了解已大幅提昇，在硬體設備上也應符合專業標準，以增加動物醫療與人員作業的品質。¹⁵²

除此之外，救援時能運用的資源也需要檢討，就連鯨豚麻醉鎮定使用的針、槍目前僅能和動保處借出陸上動物的器材，而並非海洋動物專屬使用的。無論是海洋保育的資源與設備、過去救援經驗的傳承、救援人員的保護措施等，仍需補足。¹⁵³

三、與野保法修法之關聯性

¹⁵² 參考中華鯨豚協會林雅容撰文網站，「愚蘇擱淺記~鯨豚寶寶所帶來的省思」：http://www.whale.org.tw/portal_c3_cnt_page.php?owner_num=c3_561147&button_num=c3&folder_id=4822&cnt_id=4800&order_field=&order_type=&search_field=&search_word=&search_field2=&search_word2=&search_field3=&search_word3=&bool1=&bool2=&search_type=1&up_page=1（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹⁵³ 參考記者朱翊瑄報導網站，「見死不救？該怎麼救？小虎鯨集體擱淺事件簿」：<https://wuo-wuo.com/report/106-wuo-weekly-news/1177-pygmykillerwhale>（最後瀏覽日：2023/7/13）

現行野保法第15條規定；「無主或流蕩之保育類野生動物及無主之保育類野生動物產製品，主管機關應逕為處理，並得委託有關機關或團體收容、暫養、救護、保管或銷毀。」，此條文與目前主管機關進行野生動物救傷工作較為有關，然該條文之適用範圍為保育類野生動物及其產製品，且缺乏執行細節規定。由於現階段救援及收容等制度逐漸成熟，已有呼籲可針對動物種類、生理狀況、生態習性等因素訂出合宜的標準，以作為現地野放、後送收容，與安樂死的依據，且可訂立收容場所資源設備與人員標準化、收容經驗傳承之規則。

就此，本研究團隊辦理之第一場專家學者座談會中，與會之專家與學者係有表示目前對於鯨豚擱淺之救傷任務已運作穩定，執行過程雖涉及行政協調、溝通聯繫等作業，但較屬細節性事項，如入法可能會有失執行彈性；同時也有考量如將救傷作業入法，部分單位因擔心將來有究責情形，反而不願再參與相關任務，而不利於後續工作推動。

由於救傷工作尚不涉及人民權利義務之規制，應無嚴格法律保留原則之適用，且依上開座談會之專家學者意見，目前應無將救傷作業定入野保法中急迫性與必要性，惟可考量於野保法全面修正時制定母法之授權依據。緣此，關於救傷之執行，現階段尚無修正野保法相關條文之建議，如於執行面認為有予以標準化流程等之必要，目前可另以行政規則或行政指導等方式訂立作業規範。

至於造成擱淺原因之處置，上述人為原因之管制係規範於不同法規，就誤捕、混獲、非法漁具、非法走私、人為獵捕等於漁業相關之行為，係漁業相關法規之範圍，應討論如何防範及追緝違法行為之規範；海洋污染及海洋廢棄物就海洋污染防治法，應研議是否需要加強管制及清理措施；就船隻碰撞，是否能以設備避免或以限制航道路線等方式減少事故發生，就鯨豚之水下噪音或海龜之棲地開發，是否需加強管制等，應回歸各該法規目的檢討與適用。至於監測研究、棲地維護及人為活動管理等作為，則屬於野保法維護生

物多樣性與自然生態平衡之範疇。

有關現行野保法於物種保育、利用管理、棲地維護等各方面不完備之處及修法建議，請詳參本報告書「第三節 檢視現行野生動物保育法之保育、輸出入、管理、罰則、附則規定不完備內容」；此外，因海洋野生動物與陸域野生動物之行為及棲息環境等容有不同之處，然現行野保法相關條文多以陸域野生動物之觀點訂定，故建議將來亦可考量針對海洋野生動物之監測研究、棲地維護及人為活動管理等有不同於陸域野生動物需求之處，於野保法中另立章節規範之，相關說明請詳參本報告書「第五節 野生動物保育法區分陸域及海域管理之可行性研析結果」。

陸、蘭嶼雅美族人擔憂碑礫貝列為保育類影響當地傳統文化問題

海洋委員會曾在2022年5月預告修正海洋保育類野生動物名錄第5點，將菱碑礫貝、圓碑礫貝、扇碑礫貝、巨碑礫貝、長碑礫貝、諾亞碑礫貝、鱗碑礫貝7種碑礫貝，列為珍貴稀有海洋保育類野生動物。預告期間陸續接獲「碑礫貝列為保育類後人工種無法買賣」、「尚有碑礫貝產製品（碑礫貝）尚未販售完畢」等產業意見，及「碑礫貝列保育類影響蘭嶼雅美族人傳統『貝灰』文化」等原住民意見。後續未通過修正，2023年卻又發生碑礫貝盜採事件，遭盜採至海產店販賣¹⁵⁴。

一、爭議雙方立場

（一）野生動物保育立場

由於碑礫貝族群數量稀少，目前在瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約（CITES）（又稱華盛頓公約）中全數被列為附錄二物種。碑礫貝主要棲息於珊瑚礁地區，目前我國僅有澎湖、台東兩縣府展開碑礫貝復育，禁採碑礫貝，另有少數縣市或保護區設有碑礫貝的限採規範。海洋委員會曾於2022年5月預告將7種碑礫貝列為珍稀海洋保育類野生動物，以保護碑礫貝，惟目前尚未通過

¹⁵⁴ 參考記者王柔婷、許政俊報導網站，「海中玫瑰『碑礫貝』列保育未過 遭盜採至海產店販賣」：<https://news.pts.org.tw/article/640920>（最後瀏覽日：2023/7/13）

（二）文化保存立場

因達悟雅美族人有使用碑礫貝製作貝灰之傳統文化，故倘將碑礫貝列為保育類野生動物，則依現行野保法第21條之1第2項規定，原住民於獵捕利用碑礫貝以前，應依「原住民族基於傳統文化及祭儀需要獵捕宰殺利用野生動物管理辦法」規定，向地方主管機關申請核准，但因認為執行上不符合原住民實際作業方式，故有論者認為，依目前野保法規定辦理，可能實際上將會讓達悟雅美族人世代相傳的海洋文化，面臨斷續存亡的命運。¹⁵⁶

二、與野保法修法之關聯性

我國憲法增修條文第10條第11項揭示：「國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。」，是以，為保障原住民族語言及文化之保存與積極發展等原住民族之基本權利，遂有原住民基本法之制定，並於該法中，承認我國原住民族土地及自然資源之權利，並揭示政府應保存與維護原住民族文化。惟於近年環境保護議題及動物保護議題之發展下，造成環境保護、動物保護與原住民族傳統文化之衝突，尤以原住民族因傳統祭典及狩獵文化與動物保護之紛爭廣受爭議，不僅是民間團體之討論，亦上升至憲法層級討論¹⁵⁷。故如何落實原住民族傳統文化之保護，並與動物保護進行調和，此議題受到國內學術界及司法實務界之重視。

¹⁵⁵ 參考環境資訊中心記者廖禹婷報導網站，「族群下降 海委會升「碑礫貝」保育等級 預告為珍稀海洋保育動物」：<https://e-info.org.tw/node/234121>（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹⁵⁶ 參考記者 Kimliyan（陸萱）、Tjivuluwan（孫政賢）報導網站，「碑礫貝納保育 雅美族邀海委會赴蘭嶼協商」：<https://news.ipcf.org.tw/39537>（最後瀏覽日：2023/7/13）

¹⁵⁷ 司法院大法官於2021年5月7日做出釋字第803號解釋，認為野保法第21條之1第1項規定所稱「傳統文化」，應包含原住民依其所屬部落族群所傳承之飲食與生活文化，而以自行獵獲之野生動物供自己、家人或部落親友食用或作為工具器物之非營利性自用之情形，始符憲法保障原住民從事狩獵活動之文化權利之意旨；立法者對原住民基於傳統文化下非營利性自用而獵捕、宰殺或利用野生動物之行為予以規範，或授權主管機關訂定管制規範時，除有特殊例外，其得獵捕、宰殺或利用之野生動物，應不包括保育類野生動物，以求憲法上相關價值間之衡平。此外，大法官亦認為野保法第21條之1第2項前段規定尚不違反憲法比例原則，該規定旨在藉由事前申請核准之程序，由公權力機關對原住民擬進行之獵殺野生動物之活動為適當之審查，並就核准事項為必要之限制，以避免原住民狩獵活動過度侵犯野生動物之存續與干擾生態環境之平衡，核其立法目的，係在追求憲法上重要之公共利益；其所採取之事前申請核准之管制手段，亦適於其目的之達成。惟針對依野保法第21條之1第2項授權制訂之管理辦法第4條所定非定期性狩獵活動之申請期限與程序規定部分，以及申請書中應載明獵捕動物之種類與數量部分，則認為欠缺合理彈性，其就原住民從事狩獵活動之文化權利所為限制已屬過度，於此範圍內，有違憲法比例原則。

而為落實憲法所保障之原住民族基本權利，適度調和原住民族傳統文化與野生動物保育目標，以部落作為自然資源管理單位，進行實質管理，陸域野生動物主管機關即行政院農業委員會林務局（現改制為農業部林業署）就「原住民族狩獵自主管理」係以三階段推動¹⁵⁸，第一階段為依現行野保法第 21 條之 1 第 2 項規定，由原住民個人、部落或團體於每次狩獵前向地方政府申請許可、事後備查；第二階段為試辦性狩獵自主管理，亦即依現行野保法第 18 條規定，由原住民族部落或團體與學術單位合作，申請進行試辦原住民族自用狩獵自主管理，在試辦計畫期間，原住民族部落或團體組成原住民族狩獵自主管理之組織並定有自治自律公約，其成員（獵人）進行狩獵即可無須事前申請許可，但應依據組織之自治自律公約向狩獵自主管理之組織回報其狩獵結果，同時透過學術監測了解原住民族自用狩獵是否對生態保育產生影響；第三階段則是由原住民族部落或團體之原住民族狩獵自主管理組織，經其相關場域全部部落之部落會議同意後，取得授權，與主管機關協商並簽訂行政契約，以取代現行之「狩獵許可」，進行自用狩獵自主管理。該局並已著手辦理「原住民族狩獵管理辦法」之修正草案。

準此，倘「原住民族狩獵管理辦法」草案通過施行，而 貴署亦將碑礫貝列為保育類野生動物，則達悟雅美族人獵捕利用碑礫貝需求者，也應依「原住民族狩獵管理辦法」規定辦理，故針對野保法條文本身，尚無修法之必要。

第三節 現行野生動物保育法規定不完備處之建議及建議修正條文內容

經本團隊檢視現行野生動物保育法規定，至少有以下事項可待研議，本團隊進行分析並透過座談會方式，彙整各方專家學者意見，謹提出以下修法方向及內容供 貴署參考：

一、整體部分

¹⁵⁸ 參林務局「原住民族狩獵自主管理法制之建立」委託計畫期末報告，109 年 1 月。

為便於了解野生動物保育法之規範架構，本團隊將野生動物保育法之現行內容彙整後，以圖示呈現法規規範之架構圖（請參附件1）。由架構圖可知，現行野生動物保育法主要分為總則、野生動物之保育、野生動物之輸出入、野生動物之管理等規範事項，並就部分違規行為定有罰則；而於保育、輸出入、管理等章節中，再依一般類野生動物與保育類野生動物區分不同程度之實質規範內容；末以附則中第 55 條規定，將人工飼養、繁殖之野生動物原則排除適用野生動物保育法，例外經中央主管機關指定公告者方適用野生動物保育法。以下就法規整體性所涉可行檢討之部分，分析如下。

（一）有關海洋野生動物保育之中央主管機關一節

配合海洋委員會及所屬組織法規自107年4月28日成立與施行，依行政院107年4月27日院臺規字第1070172574號公告，野生動物保育法有關海洋野生動物保育之中央主管機關，自107年4月28日起由行政院農業委員會（現改制為農業部）變更為海洋委員會¹⁵⁹，故目前我國就海洋與陸域野生動物於法規上仍同以野生動物保育法為基礎，但其管轄組織不同，而分由不同單位管理執行。

惟野生動物保育法第2條所規定之本法中央主管機關，尚未修法調整，故單從法規條文觀之，尚無法逕為知悉海洋野生動物之中央主管機關已改由海洋委員會擔任。緣此，參酌 貴署預計修正之條文內容，建議修正野生動物保育法第2條規定如下：

建議條文	現行條文	理由
第2條 本法所稱主管機關： 在中央， <u>陸域野生動物保育部分為農業部</u> ， <u>海域野生動物保育</u>	第2條 本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣	一、行政院107年4月27日院臺規字第1070172574號公告，野生動物保育法有關海洋野生動物保育

¹⁵⁹ 所涉野生動物保育法條文包含：§2、§4II、§5至§9、§10II、III、IV序文、§11、§12I、II、IV、V、§13至§15、§17II、III、§18I（2）、II、III、§19I（7）、II、§20、§21I序文、（6）II、§21之III、§22II、III、§23、§24I、III、VI、§25至§28、§31至§35、§36II、§38、§40、§41I（2）、§42I（2）、§50I（3）、§51（3）、（7）、§51之1、§52III、IV、§53、§55、§56。

建議條文	現行條文	理由
部分為海洋委員會； 在直轄市為直轄市政府； 在縣（市）為縣（市）政府。	（市）政府。	之中央主管機關原為「行政院農業委員會」，自107年4月28日起變更為「海洋委員會」。野生動物保育法各該規定所列有關海洋野生動物保育之中央主管機關掌理事項，改由「海洋委員會」管轄，爰於原條文新增海洋野生動物保育事項之中央主管機關，以明事權。 二、配合行政院112年5月31日制定公布「農業部組織法」等中央行政機關組織改造，「行政院農業委員會」已改制為「農業部」，爰將原條文文字修正，以符合實況。

（二）有關人工飼養、繁殖之野生動物不適用野生動物保育法一節

有關現行法規範架構中，將人工飼養、繁殖之野生動物原則排除適用野生動物保育法一節，實務上容有檢討聲浪¹⁶⁰，蓋依野生動物保育法第3條第1款野生動物之定義，係指一般狀況下，應生存於棲息環境下之哺乳類、鳥類、爬蟲類、兩棲類、魚類、昆蟲及其他種類之動物，故保護範圍甚廣，然第55條則將人工飼養、繁殖者原則排除適用野生動物保育法，此應係立法者在立法當時，考量野生動物應為可自行生存於野外棲地之動物，而人工飼養、繁殖之動物多已無法自行獨立生存於野外，尤其國外輸入之

¹⁶⁰ 本團隊另受林務局委託辦理野生動物保育法修正研析案，依該案訪談行政機關等意見，部分受訪單位就野生動物保育法適用範圍提供實務執法經驗與修正建議。

野生動物繁多，又多屬人工飼養、繁殖而來，其輸入國內後通常亦係做人為飼養繁殖等商業用途，並非生存於野外，故除經指定公告之物種以外，其餘人工飼養、繁殖之野生動物不需適用野生動物保育法之規定，此由78年6月9日公布施行之野生動物保育法第3條第1款原規定「野生動物：謂非經人工飼養、繁殖之哺乳類、鳥類、爬蟲類、兩棲類、魚類、昆蟲及其他種類之動物」，輔以第43條規定「進口之野生動物或野生動物經人工飼養、繁殖者，如有保育之必要，經中央主管機關指定公告，亦適用本法之規定」，在83年10月27日公告修正為第3條第1款「野生動物：係指一般狀況下，應生存於棲息環境下之哺乳類、鳥類、爬蟲類、兩棲類、魚類、昆蟲及其他種類之動物」，輔以第55條「適用本法規定之人工飼養、繁殖之野生動物，須經中央主管機關指定公告」，即可知其立法脈絡。

	非屬人工飼養、繁殖	人工飼養、繁殖	
保育類	非經主管機關同意，不可騷擾、虐待、獵捕、宰殺 (§18)、持有、飼養、繁殖 (§31I~III)、買賣、陳列、展示 (§35)、輸入或輸出 (§24)。	是否經野生動物保育法第 55 條指定公告？	是：同左列限制。 否：不適用野保法。
一般類	不可任意獵捕。	不適用野保法。	

惟在83年修法後，距今已近30年，期間時空環境已有遷異，實務上產生諸多疑義，包括人工飼養繁殖之保育類野生動物排除適用野生動物保育法之保護、易生混淆，及外來物種因屬人工飼養、繁殖之野生動物，故不適用相關管理措施、無從掌握其數量與去向，致難以評估成為入侵種之風險，以及應採如何之標準判斷野生動物係由人工飼養繁殖等問題，故需重行檢討此種規範架構妥適性。然而，此涉及野生動物保育法適用範圍之整體性問題，倘適用範圍有所調整，亦可能將連帶影響野生動物保育法中野生動物之定義、分級方式、保育類名錄調整、國外輸入物種配套

管理措施等規範內容，且尚須與陸域野生動物之保育、管理等制度為一併之考量，方能就野生動物之保育與管理有全面性之檢討與強化。

基於上開說明，現階段就第55條規定，尚難逕予建議刪除，惟針對條文文字部分，因現行條文之文字使用方式，與現行法制之慣用語法不同，不易理解其適用意涵，故初步建議先修正第55條文字如下：

建議條文	現行條文	理由
第 55 條 經中央主管機關指定公告之人工飼養、繁殖之野生動物，始適用本法規定。	第 55 條 適用本法規定之人工飼養、繁殖之野生動物，須經中央主管機關指定公告。	參考現行實務運作模式，修正本條文字用語。

（三）有關生物多樣性精神之強化一節

經查，生物多樣性之內涵，多以遺傳多樣性、物種多樣性及生態系多樣性等三個面向探討。按野生動物保育法第1條前段規定「為保育野生動物，維護物種多樣性，與自然生態之平衡，特制定本法」，揭諸野生動物保育法之立法目的，包含維護物種多樣性，故屬於生物多樣性之一環。

1.關於生物多樣性國家報告內涵之部分

依生物多樣性公約¹⁶¹第26條規定，締約方應按締約方大會決定的間隔時間，向締約方大會提交關於該國為執行該公約條款已採取的措施以及這些措施在實現該公約目標方面的成效報告，此為「生物多樣性國家報告」。我國雖非生物多樣性公約締約方，並無將生物多樣性公約國內法化及提交生物多樣性國家報告之義務，惟仍積極參照該公約精神，從而行政院於2001年通過「生物多樣性推動方案」，並參照締約國大會對於生物多樣性目標之推

¹⁶¹ 生物多樣性公約，自然保育網：<https://conservation.forest.gov.tw/0000429>

動方向，滾動修正我國生物多樣性策略與行動計畫的內容，進而於2020年提出我國之第一版生物多樣性國家報告¹⁶²。由我國之生物多樣性國家報告內容觀之，該報告之評估重點包含野生動物保育、生態系統與自然棲地之維護、瀕危物種復育、外來入侵物種防治、生態足跡之減少、原住民族傳統智慧與永續利用等。其中與野生動物保育法有諸多相關之內涵，例如第8條所規定之野生動物重要棲息環境、第10條所規定之野生動物保護區、第14、24、27條等關於外來物種輸出入及入侵種移除之管理、第21條之1關於原住民族傳統文化之尊重等。由於我國並非生物多樣性公約締約方，尚無將公約內涵國內法化之義務，故建議可維持前開模式，即積極參照生物多樣性公約精神，持續推動相關行動計畫，及適時提出我國之生物多樣性國家報告以檢視執行成果，以兼顧生物多樣性目標及行政實務執行量能。

2.關於「科學調查」、「預警原則」及「累積效應」部分

經查，「科學調查」、「預警原則」與「累積效應」等為環境資源保護之重要概念，生物多樣性公約之前言中亦有提及「注意到生物多樣性遭受嚴重減少或損失的威脅時，不應以缺乏充分的科學定論為理由，而推遲採取旨在避免或儘量減輕此種威脅的措施」，亦即應提早防範相關行為對生態或物種可能造成之危害，從而在審查相關行為對於生態與物種之影響時，宜融入上開概念。於野生動物保育法中，為達成物種與生態之保護，亦有保護區之概念，此可見野生動物保育法第8條及施行細則第5條以下，有就野生動物重要棲息環境之劃設為規範，第10條及施行細則第12條亦有就重要棲息環境中有特別保護必要者設立野生動物保護區之規定。

依野生動物保育法第8條第1、2項規定：「在野生動物重要棲息環境經營各種建設或土地利用，應擇其影響野生動物棲息最少之方式及地域為之，不得破壞其原有生態功能。必要時，主管機

¹⁶² 參考資料：環境資訊中心網頁（<https://e-info.org.tw/node/235446>）。

關應通知所有人、使用人或占有人實施環境影響評估。」、「在野生動物重要棲息環境實施農、林、漁、牧之開發利用、採採礦、採取土石或設置有關附屬設施、修建鐵路、公路或其他道路、開發建築、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動用地或森林遊樂區、處理廢棄物或其他開發利用等行為，應先向地方主管機關申請，經層報中央主管機關許可後，始得向目的事業主管機關申請為之。」，故於野生動物重要棲息環境中涉及開發行為者，除符合「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」而應依環境影響評估法實施環評外，另均應向野保法主管機關申請始得為之。

惟針對重要棲息環境中之開發行為，野生動物保育法施行細則第6條雖有規範民眾向主管機關申請時所應檢附之文件，但尚無針對審查原則或基準為規範。考量開發行為審查原則內容較屬技術性並具專業性，應可以母法授權制訂子法方式辦理，從而在子法中將「科學調查」、「預警原則」與「累積效應」之概念融入於審查原則或基準中，以符合實務執行需求。基此，建議野生動物保育法第8條新增第5項規定如下：

建議條文	現行條文	理由
第 8 條 在野生動物重要棲息環境經營各種建設或土地利用，應擇其影響野生動物棲息最少之方式及地域為之，不得破壞其原有生態功能。必要時，主管機關應通知所有人、使用人或占有人實施環境影響評估。 在野生動物重要棲息環境實施農、林、漁、牧之開發利用、採採礦、	第 8 條 在野生動物重要棲息環境經營各種建設或土地利用，應擇其影響野生動物棲息最少之方式及地域為之，不得破壞其原有生態功能。必要時，主管機關應通知所有人、使用人或占有人實施環境影響評估。 在野生動物重要棲息環境實施農、林、漁、牧之開發利用、採採礦、	為使地方與中央主管機關對於野生動物重要棲息環境中之開發利用行為有明確之審查原則或基準可茲依循，爰增訂本條第五項規定，授權中央主管機關制訂野生動物重要棲息環境內開發利用行為之審查及許可辦法。

建議條文	現行條文	理由
採取土石或設置有關附屬設施、修建鐵路、公路或其他道路、開發建築、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動用地或森林遊樂區、處理廢棄物或其他開發利用等行為，應先向地方主管機關申請，經層報中央主管機關許可後，始得向目的事業主管機關申請為之。 既有之建設、土地利用或開發行為，如對野生動物構成重大影響，中央主管機關得要求當事人或目的事業主管機關限期提出改善辦法。 第一項野生動物重要棲息環境之類別及範圍，由中央主管機關公告之；變更時，亦同。 <u>第二項地方與中央主管機關對於野生動物重要棲息環境內開發利用行為之審查及許可辦法，由中央主管機關定之。</u>	採取土石或設置有關附屬設施、修建鐵路、公路或其他道路、開發建築、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動用地或森林遊樂區、處理廢棄物或其他開發利用等行為，應先向地方主管機關申請，經層報中央主管機關許可後，始得向目的事業主管機關申請為之。 既有之建設、土地利用或開發行為，如對野生動物構成重大影響，中央主管機關得要求當事人或目的事業主管機關限期提出改善辦法。 第一項野生動物重要棲息環境之類別及範圍，由中央主管機關公告之；變更時，亦同。	

二、保育部分

（一）有關海洋植物部分

現行野生動物保育法之適用對象為野生動物，故於物種保育、復育方面，欠缺對於野生植物復育之具體規範，此或因在野生動

物保育法立法過程中，較從陸域野生動物之面向出發之故，惟海洋生物與陸域有差異性，海洋生物的復育應一併考量海洋植物。經檢視海洋保育法草案，其中第 5 條就海洋保護區之類型，有規範「水產動植物繁殖保育區」之類型，第 19 條針對海洋生物復育，亦有規範海洋植物之栽植，從而以海洋保護區及海洋植物物種之保護部分，應可依循海洋保育法草案之規範，現階段尚無於野生動物保育法中修法增訂對於海洋植物保育規範之急迫性。

（二）有關保育類野生動物產製品利用部分

按野生動物保育法第16條第1項與第2項，分別規定「保育類野生動物，除本法或其他法令另有規定外，不得騷擾、虐待、獵捕、宰殺、買賣、陳列、展示、持有、輸入、輸出或飼養、繁殖。」、「保育類野生動物產製品，除本法或其他法令另有規定外，不得買賣、陳列、展示、持有、輸入、輸出或加工。」，亦即保育類野生動物及其產製品原則上均不得為利用。然在例外許可利用之部分，同法第18條僅就保育類野生動物不得騷擾、虐待、獵捕、宰殺或為其他利用等定有但書之除外事項，亦即當族群量逾越環境容許量，或基於學術研究或教育目的且經中央主管機關許可者，得以上開方式利用保育類野生動物，該條卻未就保育類野生動物產製品之例外得以利用之情形加以規定。

以第16條第2項所規定保育類野生動物產製品原則禁止利用之行為而言，於持有部分，依同法第31條第1至3項規定，合法持有（包含經核准輸入、轉讓或其他合法方式取得）保育類野生動物產製品之人應向地方主管機關登記備查；於買賣、陳列、展示部分，依第35條規定：「保育類野生動物及其產製品，非經主管機關之同意，不得買賣或在公共場所陳列、展示。前項保育類野生動物及其產製品之種類，由中央主管機關公告之。」，需經主管機關同意始得為之；於加工部分，依第36條規定：「以營利為目的，經營野生動物之飼養、繁殖、買賣、加工、進口或出口者，應先向直轄市、縣（市）主管機關申請許可，並依法領得營業

執照，方得為之。前項野生動物之飼養、繁殖、買賣、加工之許可條件、申請程序、許可證登載及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」，需取得地方主管機關之許可始得以野生動物產製品加工為營業項目。

由此觀之，個人或機關團體等，基於收藏、學術研究或教育目的等，而持有保育類野生動物產製品者，其來源如係經主管機關許可輸入、經主管機關同意買賣、或因其他合法方式之轉讓（例如繼承、贈與、互易等現行法規未限制之法律行為）而來，則辦理登記備查即可，不需另行取得主管機關許可。至於非屬第16條第2項所規定原則禁止利用之行為，則應無不得為該種利用行為之限制。緣此，現行法規對於保育類野生動物產製品，可循上開規定而為合理利用，故似無於第18條中修法增訂有關保育類野生動物產製品可予利用之例外規定之必要。

（三）有關垂釣區劃設部分

經查，現行野生動物保育法第17條所規範之地方主管機關劃定區域獵捕一般類野生動物中，僅有一般類之哺乳類、鳥類、爬蟲類、兩棲類野生動物，不包含一般類野生動物之魚類或捕取無脊椎動物，且除第20條以外，並無其他條文提到垂釣區或魚類之獵捕等行為；但第20條又規定進入第17條劃定區域獵捕一般類野生動物或主管機關劃定之「垂釣區」時應辦理登記許可等，難以執行且易造成混淆，似有釐清立法緣由之必要。

按野生動物保育法之前身為狩獵法，而78年公布施行之野生動物保育法第16條規定：「野生動物經公告為可供利用者，直轄市、縣（市）主管機關得劃定區域供狩獵、垂釣或採集。」，第17條第1項規定：「前條區域之劃定、變更、廢止及應行管制事項，由直轄市縣（市）主管機關研訂計畫，層報主管機關定後公告之。」，第19條規定：「狩獵、垂釣或採集者進入劃定區，不得攜帶違禁品，並應向該區管理單位登記。但狩獵者應隨身攜帶許可證，以備查驗。離開時，應向該區管理單位報明獲取野生動物之

種類、數量，並按規定繳納費用。前項費用收取標準及違禁品品目，由中央主管機關定之。」，目的是就民眾對於一般類野生動物之狩獵、垂釣、採集等行為有所規範，避免濫捕而造成野外生存之野生動物數量有下降風險；嗣於83年修正時，修正為現行條文內容，其修法原因即係考量一般民眾垂釣一般類野生動物之魚類、或捕取無脊椎動物為常見之活動，故特予排除於第17條獵捕區之適用範圍，然而第20條或因漏未一併修正，故於條文中保留了「主管機關劃定之垂釣區」等文字；而野生動物保育法施行細則第18條亦於84年間修正，增訂第18條「依本法第十七條第一項劃定之獵捕區或第二十條第一項劃定之垂釣區…」之規定，從而母法第20條被解釋為劃定垂釣區之法源依據。

而海洋野生動物之中央主管機關自107年4月8日起改為海洋委員會後，為規範民眾從事海釣行為，特依野生動物保育法第20條與施行細則第18條規定，訂定「友善釣魚場域管理要點」，以作為地方主管機關劃定及管理垂釣區之作業規範，惟法規討論上，因第20條無定義「垂釣區」，亦無如第17條第2項之授權事項規定，似有野保法未明確授權劃定垂釣區之疑慮。惟如參照一般類野生動物之獵捕應在主管機關劃設之獵捕區內進行之作法，將野保法第17條修正為民眾垂釣一般類海洋野生動物也需在主管機關所劃設之垂釣區內進行，以使垂釣區有更明確之劃設依據、應遵循規範與違反時之法律效果，則因該條之違反將依同法第49條規定為處罰，故可能對已行之有年之休閒垂釣活動衝擊太大，且亦可能影響漁業法所允許之營利性採捕水產動植物之漁業行為，對於實務垂釣及漁業之衝擊甚巨。緣此，考量83年修法意旨，在有更進一步之修法共識凝聚前，建議目前仍維持現行野保法之規定，並以貴署訂定之友善釣魚場域管理要點辦理，落實友善釣魚行動方案，達到妥適規劃垂釣區域及管理垂釣資源之目的，並視日後垂釣區執行情形另行檢討修法可行性。

三、輸出入部份

(一) 海洋哺乳類野生動物活體及其產製品輸出入部分

按現行野生動物保育法第 24 條第 4 項規定，海洋哺乳類野生動物活體及其產製品之輸出入「以產地國原住民族傳統領域內住民因生存所需獵捕者為限」，且同條第 5 項要求必需提出證明文件，未排除基於學術研究目的（例如動物骨骼）需要之情形，過於嚴格，且將一般商業目的之輸入與基於學術研究目的之輸入等同視之，易造成學術研究機關申請之困難。是以，建議應於野生動物保育法第 24 條第 4 項增訂教育或學術之用例外得申請輸出入之規定，以使學術研究機關得以取得進行教學或研究。

再者，同條第 6 項雖規定未經中央主管機關同意輸入、輸出、買賣、陳列、展示一般類海洋哺乳類野生動物活體及產製品者，準用一般類野生動物之管理與處罰規定，並得沒入之，惟現行野生動物保育法並未針對一般類野生動物產製品之輸出入要求須經主管機關同意後始得為之，且亦無一般類野生動物及其產製品不得買賣、陳列、展示等之相關規定，導致未經中央主管機關同意即輸出、輸入、買賣、陳列、展示一般類海洋哺乳類野生動物活體及其產製品者，似亦無處罰規定可茲適用，僅得沒入。有關未經中央主管機關同意輸出入海洋哺乳類野生動物活體及其產製品之處罰，整理如下表：

	保育類海洋哺乳類野生動物	一般類海洋哺乳類野生動物
活體	依第 24 條第 1 項及第 40 條第 1 款規定處罰。	依第 24 條第 1 項及第 51 條第 3 款規定處罰。
產製品	依第 24 條第 1 項及第 40 條第 1 款規定處罰。	依第 24 條第 3 項及第 6 項規定處罰；惟因野保法並未就一般類野生動物產製品輸出入定有處罰規定，故似僅得沒入之。

緣此，在現行野生動物保育法實未針對一般類野生動物產製

品之輸出入、買賣、陳列、展示等行為有限制及處罰規定下，第 24 條第 6 款規定準用一般類野生動物之管理與處罰規定等，實無必要，建議刪除第 6 款之規定，參照同法第 35 條規定，增加第 35 條之 1「一般類海洋哺乳類野生動物及其產製品」之買賣、陳列、展示亦應經中央主管機關同意之規定，以及於同法第 51 條加入違反「一般類海洋哺乳類野生動物及產製品」輸出入、買賣、陳列、展示應經許可之裁罰規定，至於沒入部分，則可將現行第 52 條第 2 項及第 4 項「保育類」等字樣刪除，使違反本法之野生動物活體及產製品均有沒入依據。

相關建議修正條文如下：

建議條文	現行條文	理由
第 24 條 野生動物之活體及保育類野生動物之產製品，非經中央主管機關之同意，不得輸入或輸出。 保育類野生動物之活體，其輸入或輸出，以學術研究機構、大專校院、公立或政府立案之私立動物園供教育、學術研究之用為限。 海洋哺乳類野生動物活體及產製品，非經中央主管機關同意，不得輸入或輸出。 海洋哺乳類野生動物活體及產製品之輸入或輸出，以產地國原住民族傳統領域內住民因生存所需獵捕者為限。<u>但學術研究機構或大專校院</u>	第 24 條 野生動物之活體及保育類野生動物之產製品，非經中央主管機關之同意，不得輸入或輸出。 保育類野生動物之活體，其輸入或輸出，以學術研究機構、大專校院、公立或政府立案之私立動物園供教育、學術研究之用為限。 海洋哺乳類野生動物活體及產製品，非經中央主管機關同意，不得輸入或輸出。 海洋哺乳類野生動物活體及產製品之輸入或輸出，以產地國原住民族傳統領域內住民因生存所需獵捕者為限。 輸入海洋哺乳類野生動	一、為使基於學術研究目的所需取得之海洋哺乳類野生動物活體及產製品得便於申請許可，爰修正本條第四項規定，增加學術研究機構或大專院校供教育、學術研究之用所需輸入或輸出海洋哺乳類野生動物活體及產製品者，不以產地國原住民族傳統領域內住民因生存所需獵捕者為限之例外情形。 二、有關未經中央主管機關之同意輸入、輸出、買賣、陳列、展示一般類海洋哺乳類野生動物

建議條文	現行條文	理由
供教育、學術研究之用者，不在此限。 輸入海洋哺乳類野生動物活體及產製品，須提出前項證明文件。	物活體及產製品，須提出前項證明文件。 未經中央主管機關之同意輸入、輸出、買賣、陳列、展示一般類海洋哺乳類野生動物活體及產製品者，準用本法一般類野生動物之管理與處罰規定，並得沒入之。	活體及產製品者，已於第三十五條之一、第五十一條及第五十二條等分別增修相關規定，故本條第六款刪除，不再準用一般類野生動物之管理與處罰規定。
第 35-1 條 一般類海洋哺乳類野生動物活體及其產製品，非經主管機關之同意，不得買賣或在公共場所陳列、展示。	(本條新增)	為使一般類海洋哺乳類野生動物活體及其產製品之買賣、陳列、展示等行為得受主管機關之管理，原新增本條規定。
第 51 條 有下列情形之一，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰： 一、違反第十二條第一項規定，無正當理由規避、拒絕或妨礙野生動物資源調查或保育計畫實施者。 二、違反第十六條第三項規定者。 三、違反第二十條第一項規定者。 四、違反第二十四條第一項或第二十四條第三項規定，未經	第 51 條 有下列情形之一，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰： 一、違反第十二條第一項規定，無正當理由規避、拒絕或妨礙野生動物資源調查或保育計畫實施者。 二、違反第二十條第一項規定者。 三、違反第二十四條第一項規定，未經中央主管機關之同意，輸入或輸出一一般類野生動物者。	一、配合本法第十六條第三項之增訂，於本條第二款新增違反時之裁罰事由。 二、配合本法第二十四條第六項規定之刪除，本條第四款修正為未經中央主管機關同意輸出入一般類海洋哺乳類野生動物產製品之裁罰事由。 三、現行第七款未包含對於違反第三十五條第一項規定非意圖販賣而於公共場所陳列或展示其他

建議條文	現行條文	理由
中央主管機關之同意，輸入或輸出一般類野生動物<u>活體</u>及一般類海洋哺乳類野生動物產製品者。 五、違反第二十八條規定者。 六、違反第三十一條第一項、第二項、第三項或第六項規定者。 七、違反第三十五條第一項規定，非意圖販賣而未經主管機關之同意，在公共場所陳列或展示保育類野生動物<u>活體</u>及其產製品者。 八、違反第三十五條之一規定者。 九、違反第三十七條規定者。 十、違反第三十八條規定者。 十一、所有人或占有人拒絕依第三十九條規定出售野生動物之屍體者。	四、(刪除)。 五、違反第二十八條規定者。 六、違反第三十一條第一項、第二項、第三項或第六項規定者。 七、違反第三十五條第一項規定，非意圖販賣而未經主管機關之同意，在公共場所陳列或展示保育類野生動物、瀕臨絕種或珍貴稀有野生動物產製品者。 八、違反第三十七條規定者。 九、違反第三十八條規定者。 十、所有人或占有人拒絕依第三十九條規定出售野生動物之屍體者。	應予保育野生動物之產製品行為，為強化對保育類野生動物之保護，故修正本款規定，以將上開違反第三十五條第一項規定之行為納入。 四、配合本法第三十五條之一之增訂，於本條第八款新增違反第三十五條之一之裁罰事由，其後款次移列。
第 52 條 犯第四十條、第四十一條、第四十二條或第四十三條第三項之罪，查獲之保育類野生動物得	第 52 條 犯第四十條、第四十一條、第四十二條或第四十三條第三項之罪，查獲之保育類野生動物得	因一般類海洋類哺乳類野生動物活體及其產製品亦受主管機關之管理規範，如未經中央主管機關許可而輸出入、買

建議條文	現行條文	理由
沒收之；查獲之保育類野生動物產製品及供犯罪所用之獵具、藥品、器具，沒收之。	沒收之；查獲之保育類野生動物產製品及供犯罪所用之獵具、藥品、器具，沒收之。	賣、陳列、展示者，乃違反本法規定，應亦得沒入，故修正本條第二項及第四項規定，刪除「保育類」等字樣。
違反本法之規定，除前項規定者外，查獲之野生動物與其產製品及供違規所用之獵具、藥品、器具得沒入之。	違反本法之規定，除前項規定者外，查獲之 <u>保育類</u> 野生動物與其產製品及供違規所用之獵具、藥品、器具得沒入之。	
前項經沒入之物，必要時，主管機關得公開放生、遣返、典藏或銷毀之。其所需費用，得向違規之行為人收取。	前項經沒入之物，必要時，主管機關得公開放生、遣返、典藏或銷毀之。其所需費用，得向違規之行為人收取。	
海關或其他查緝單位，對於依法沒入或處理之野生動物及其產製品，得委由主管機關依前項規定處理。	海關或其他查緝單位，對於依法沒入或處理之 <u>保育類</u> 野生動物及其產製品，得委由主管機關依前項規定處理。	

（二）有關CITES公約無危害評估報告部分

瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約（CITES 公約）¹⁶³就物種以附錄一、附錄二、附錄三區分瀕危等級，對其輸出入管制之要求也不同，我國雖非該公約之締約國，然在野生動物輸出入之審查時，均有依該公約附錄為審查基準。

CITES 公約中之「無危害證明」，係指對於公約中附錄二物種或非商業性之附錄一名單之物種進行國際貿易時，必須由該輸出國主管機關參考科學評估，提出認為進行貿易對該國之該

¹⁶³ 參考自然保育網之網站，瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約：
<https://conservation.forest.gov.tw/0000427>

物種族群並無危害的證明後，才能進行該物種出口。¹⁶⁴現行法下對野生動物輸出入管制規定在野生動物保育法第 24 條，審查之文件則列於施行細則第 26 至第 28 條，其中規定申請輸入須審查「申請輸入保育類野生動物活體或其產製品時，其輸出國或再輸出國為瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約會員國者，應檢附輸出國或再輸出國管理機關核發之符合該公約規定之出口許可證影本；非會員國者，應檢附輸出國或再輸出國主管機關核發之產地證明書或同意輸出文件影本。」，而輸出國於核發上述許可證前，應已先就無危害評估為審查，進而核發出口許可證。至於在輸出方面，我國亦可考量在審查野生動物輸出時，要求申請人就所擬輸出之我國物種提供無危害評估之報告，且該評估應由具公信力之機構出具，以使主管機關得據以作成無危害證明。

由於無危害評估報告，應屬於審查輸出時之一部分文件，而屬中央主管機關審查輸出申請案之細節性、技術性事項，故未必須訂於母法中；目前關於申請輸出入所應檢附之文件以及作業方式，除野生動物保育法施行細則第 26 條至第 28 條規定外，尚有「海洋野生動物活體及產製品輸出入審核要點」之規定。參現行野生動物保育法施行細則第 27 條規定，並未將無危害評估報告列舉為所應檢附文件之一，而可能於個案中屬該條第 1 項第 7 款「其他經中央主管機關指定之資料」，如申請人未依中央主管機關之指定提出者，則依「海洋野生動物活體及產製品輸出入審核要點」第三點第（二）款駁回申請。

就此，如考量輸出案件之申請文件中均應檢附無危害評估報告，以供主管機關審查，則可考量於施行細則第 27 條中，將無危害評估報告列為申請人應檢附之文件之一，並訂定出具無

¹⁶⁴ 參考國立海洋博物館網站，【鯊魚日】與漁業足跡重疊度看鯊魚生存風險 《自然》新研究台灣如何借鏡：
https://www.nmmba.gov.tw/News_Content.aspx?n=FF40572369107C6E&sms=4BD2D29B72CA27F8&s=48CC28C5D8A056E2

危害評估報告之機構應符合之資格，以使通案均有一致之標準。

此外，依座談會中與會之專家學者意見，因無危害證明所需評估資料通常都在主管機關管轄範疇，例如水黨的資源評估或漁獲、觀察員資料等都由主管機關管領，一般申請人難以取得相關資料自行評估無危害，故由申請人提出無危害證明將有困難。緣此，倘後續進一步考慮修正施行細則第 27 條規定加入無危害評估證明文件者，建議 貴署可與相關野生動物輸出審查之主管機關（包含林業署及漁業署等）研議實務上可行的作業流程，以供民眾依循。另外，因野生動物之輸出入問題，多涉及跨國性貿易事宜，主管法規均仍應參照貿易法相關規定辦理，故有關將 CITES 公約法制化以強化野生動物之輸出入之管制，建請 貴署得與貿易法主管機關經濟部及相關單位，共同商議之。

四、管理部分

（一）有關保育類野生動物活體及其產製品部分

野生動物保育法第 16 條規定：「保育類野生動物，除本法或其他法令另有規定外，不得騷擾、虐待、獵捕、宰殺、買賣、陳列、展示、持有、輸入、輸出或飼養、繁殖。保育類野生動物產製品，除本法或其他法令另有規定外，不得買賣、陳列、展示、持有、輸入、輸出或加工。」，該條規定即為對於保育類野生動物之保護與管理原則，後續條文中，對於保育類野生動物之騷擾、虐待、獵捕、宰殺等行為，規範於保育章之第 18 條、第 19 條、第 21 條及第 21 條之 1 規定中；對於保育類野生動物及其產製品之輸出入行為，規範於輸出入章之第 24 條至第 28 條中；對於保育類野生動物及其產製品之買賣、陳列、展示、持有、飼養、繁殖、加工等行為，則規範於管理章之第 31 條至第 39 條中。

觀諸第 16 條之修法理由：「二、本法中規範下列行為之條次如下：（一）騷擾：第十條、第十八條、第四十二條。（二）虐待

：第十條、第十八條、第四十二條。(三) 獵捕：第十條、第十八條、第四十一條。(四) 宰殺：第十條、第十八條、第四十一條。(五) 買賣：第三十五條、第四十條。(六) 陳列：第三十五條、第四十條、第五十一條。(七) 展示：第三十五條、第四十條、第五十一條。(八) 持有：第三十一條、第五十一條。(九) 輸入：第二十四條、第四十條。(十) 輸出：第二十四條、第四十條。(十一) 飼養、繁殖：第三十六條、第四十九條。」，惟盤點相關法條後，似有部分行為受野生動物保育法第16條規範禁止，然未有相關管理或處罰規定。

其中，違反第24條第1項規定而為輸出輸入保育類野生動物活體或其產製品者，以及違反第35條第1項規定而為買賣或意圖販賣而陳列、展示保育類野生動物活體或其產製品者，依第40條規定處3年以上5年以下有期徒刑，得併科罰金；違反第18條規定而為獵捕、宰殺、騷擾、虐待保育類野生動物等行為者，亦有第41條及第42條之刑事罰規定適用；另就飼養、繁殖部分，如違反第32條第1項規定之棄養、違反第34條規定飼養繁殖場所不符合標準、非意圖販賣而於公共場所陳列或展示保育類野生動物、違反第36條未經許可經營野生動物飼養繁殖等、違反第37條規定逸失飼養中之瀕臨絕種及珍貴稀有野生動物等，則有相應之行政裁罰。反觀其餘違反野生動物保育法第16條規定而持有、飼養、繁殖保育類野生動物之行為，則缺乏處罰規定；違反第31條登記規定而飼養或繁殖保育類野生動物者，尚有第51條之罰則可茲適用，然持有保育類野生動物又無合法來源者，除有同時違反其他規定而可依其他違法效果為裁罰以外，則似僅有第52條第2項沒入規定可茲適用，對於嚇阻違法之效果較屬有限。

緣此，建議修正下列規定，以強化對於保育類野生動物及其產製品之管理：

建議條文	現行條文	理由
第 36 條 以營利為目的，經營野生動物之飼養、繁殖、買賣、<u>輸出或輸入及對其產製品之加工者</u>，應先向直轄市、縣（市）主管機關申請許可，並依法領得營業執照，方得為之。 前項野生動物之飼養、繁殖、買賣及對其<u>產製品加工之許可條件、申請程序、許可證登載及其他應遵行事項之辦法</u>，由中央主管機關定之。	第 36 條 以營利為目的，經營野生動物之飼養、繁殖、買賣、加工、進口或出口者，應先向直轄市、縣（市）主管機關申請許可，並依法領得營業執照，方得為之。 前項野生動物之飼養、繁殖、買賣、加工之許可條件、申請程序、許可證登載及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。	本條進口、出口應與輸入、輸出統一文字。又加工係對野生動物產製品為之行為，故條文應將文字與野生動物飼養、繁殖等區隔之。爰修正本條部分文字。
第 49 條 有下列情形之一，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰： 一、違反第十七條第一項或第二項管制事項者。 二、<u>未具第十八條第一項第一款之條件，或違反第十八條第一項第二款規定，未經中央主管機關許可，而騷擾保育類野生動物者。</u> 三、違反第十九條第一項規定，使用禁止之方式，獵捕一般類野生動物者。	第 49 條 有下列情形之一，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰： 一、違反第十七條第一項或第二項管制事項者。 二、違反第十九條第一項規定，使用禁止之方式，獵捕一般類野生動物者。 三、違反第十九條第二項或第三十三條規定，規避、拒絕或妨礙者。 四、違反第二十七條第一項規定者。 五、違反第三十四條規	一、本條新增對於非屬合法騷擾保育類野生動物行為之裁罰事由，爰修正本條第一項第二款規定。 二、為強化對於保育類野生動物之管理，使非合法持有保育類野生動物及其產製品之行為得受處罰，新增本條第八款規定。 三、為配合上開修正，本條第一項各款次移列。

建議條文	現行條文	理由
<u>四、違反第十九條第二項或第三十三條規定，規避、拒絕或妨礙者。</u> <u>五、違反第二十七條第一項規定者。</u> <u>六、違反第三十四條規定，其場所及設備不符合標準者。</u> <u>七、違反第十八條第二項或第三十六條規定，未申請許可者。</u> <u>八、持有保育類野生動物或產製品，且非屬應依本法第三十一條第一項及二項規定向地方主管機關登記備查之情形者。</u> 違反第十七條第一項、第二項或第十九條第一項規定，該管直轄市、縣（市）主管機關得撤銷其許可證。	定，其場所及設備不符合標準者。 六、違反第十八條第二項或第三十六條規定，未申請許可者。 違反第十七條第一項、第二項或第十九條第一項規定，該管直轄市、縣（市）主管機關得撤銷其許可證。	
第 49 條 有下列情形之一，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰： 一、違反第十七條第一項或第二項管制事項者。 <u>二、未具第十八條第一項第一款之條</u>	第 49 條 有下列情形之一，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰： 一、違反第十七條第一項或第二項管制事項者。 二、違反第十九條第一項規定，使用禁	一、本條新增對於非屬合法騷擾保育類野生動物行為之裁罰事由，爰修正本條第一項第二款規定。 二、為強化對於保育類野生動物之管理，使非合法持

建議條文	現行條文	理由
<u>件，或違反第十八條第一項第二款規定，未經中央主管機關許可，而騷擾保育類野生動物者。</u> 三、違反第十九條第一項規定，使用禁止之方式，獵捕一般類野生動物者。 四、違反第十九條第二項或第三十三條規定，規避、拒絕或妨礙者。 五、違反第二十七條第一項規定者。 六、違反第三十四條規定，其場所及設備不符合標準者。 七、違反第十八條第二項或第三十六條規定，未申請許可者。 八、<u>持有保育類野生動物或產製品，且非屬應依本法第三十一條第一項及二項規定向地方主管機關登記備查之情形者。</u> 違反第十七條第一項、第二項或第十九條第一	止之方式，獵捕一般類野生動物者。 三、違反第十九條第二項或第三十三條規定，規避、拒絕或妨礙者。 四、違反第二十七條第一項規定者。 五、違反第三十四條規定，其場所及設備不符合標準者。 六、違反第十八條第二項或第三十六條規定，未申請許可者。 違反第十七條第一項、第二項或第十九條第一項規定，該管直轄市、縣（市）主管機關得撤銷其許可證。	有保育類野生動物及其產製品之行為得受處罰，新增本條第八款規定。 三、為配合上開修正，本條第一項各款次移列。

建議條文	現行條文	理由
項規定，該管直轄市、縣（市）主管機關得撤銷其許可證。		
第 51 條 有下列情形之一，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰： 一、違反第十二條第一項規定，無正當理由規避、拒絕或妨礙野生動物資源調查或保育計畫實施者。 二、違反第十六條第三項規定者。 三、違反第二十條第一項規定者。 四、違反第二十四條第一項或第二十四條第三項規定規定，未經中央主管機關之同意，輸入或輸出一般類野生動物活體及一般類海洋哺乳類野生動物產製品者。 五、違反第二十八條規定者。 六、違反第三十一條第一項、第二項、第三項或第六項規定者。 七、違反第三十五條第一項規定，非意圖	第 51 條 有下列情形之一，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰： 一、違反第十二條第一項規定，無正當理由規避、拒絕或妨礙野生動物資源調查或保育計畫實施者。 二、違反第二十條第一項規定者。 三、違反第二十四條第一項規定，未經中央主管機關之同意，輸入或輸出一般類野生動物者。 四、（刪除）。 五、違反第二十八條規定者。 六、違反第三十一條第一項、第二項、第三項或第六項規定者。 七、違反第三十五條第一項規定，非意圖販賣而未經主管機關之同意，在公共場所陳列或展示保育類野生動物、瀕臨絕種或珍貴稀有	一、配合本法第十六條第三項之增訂，於本條第二款新增違反時之裁罰事由。 二、配合本法第二十四條第六項規定之刪除，本條第四款修正為未經中央主管機關同意輸出入一般類海洋哺乳類野生動物產製品之裁罰事由。 三、現行第七款未包含對於違反第三十五條第一項規定非意圖販賣而於公共場所陳列或展示其他應予保育野生動物之產製品行為，為強化對保育類野生動物之保護，故修正本款規定，以將上開違反第三十五條第一項規定之行為納入。 四、配合本法第三十五條之一之增訂，於本條第八款新增違反第三十五條之一之裁罰事由，其後款次移列。

建議條文	現行條文	理由
販賣而未經主管機關之同意，在公共場所陳列或展示 <u>保育類野生動物活體及其產製品者。</u> <u>八、違反第三十五條之一規定者。</u> <u>九、違反第三十七條規定者。</u> <u>十、違反第三十八條規定者。</u> <u>十一、所有人或占有人拒絕依第三十九條規定出售野生動物之屍體者。</u>	野生動物產製品者。 八、違反第三十七條規定者。 九、違反第三十八條規定者。 十、所有人或占有人拒絕依第三十九條規定出售野生動物之屍體者。	

（二）有關一般類野生動物活體及其產製品部分

現行野生動物保育法中，對於一般類野生動物活體之規範，係以獵捕（第10條、第17條）及輸出入（第24條第1項、第27條）、飼養、繁殖（第32條、第34條）以及營利性之經營（第36條）為主，而產製品部分則僅規範營利性之加工（第36條），並未限制人民持有、買賣、陳列、展示，對於非於野生動物保育區內所為對一般類野生動物之騷擾、虐待等行為亦無規範。此似係立法者考量一般類野生動物族群數量充足且穩定，人民如係在主管機關劃設之獵捕區內按照規定方式獵捕一般類野生動物，則可掌握一般類野生動物在野外受獵捕的數量，而其他利用行為通常不致造成族群數量減少或生態危害，至於騷擾、虐待則較屬個體之動物福利範疇，從而為上開立法模式。

惟實務上因尚無地方主管機關劃設一般類野生動物獵捕區，故現況下人民並無在獵捕區中獵捕一般類野生動物之可能，目前多係以野生動物保育法第21條規定主張野生動物危害農林作物等

情形而進行獵捕，然實際上是否確有該等情形，尚難查證。復以持有或飼養、繁殖保育類野生動物並無限制或處罰，甚至除保護區以外之騷擾、虐待行為亦無規範，則在野生動物來源不明下，時有爭議情形出現，故有建議應修法改善之聲浪。

然在基於物種數量及保育與行政量能等因素下，立法者本即有意將一般類野生動物與保育類野生動物之管理方式為區隔，故應無將一般類野生動物之保護或管理方式提升為與保育類野生動物相同之必要，復因一般類野生動物物種眾多，許多生活周遭常見之動物均符合一般類野生動物定義，民眾基於清潔衛生等生活需求，實無從期待對全體一般類野生動物均不出現騷擾、虐待、獵捕、宰殺等行為，且實際上亦難以執行。

緣此，為加強對一般類野生動物之管理與保護，並兼顧實務可行性與必要性，建議修法授權由中央主管機關針對特定需要加強保護或管理之一般類野生動物，可於指定公告後，除法規另有規定或經主管機關同意者外，不得騷擾、虐待、獵捕、宰殺、買賣、於公共場所陳列或展示。建議條款如下：

建議條文	現行條文	理由
第 16 條 保育類野生動物，除本法或其他法令另有規定外，不得騷擾、虐待、獵捕、宰殺、買賣、陳列、展示、持有、輸入、輸出或飼養、繁殖。 保育類野生動物產製品，除本法或其他法令另有規定外，不得買賣、陳列、展示、持有、輸入、輸出或加工。	第 16 條 保育類野生動物，除本法或其他法令另有規定外，不得騷擾、虐待、獵捕、宰殺、買賣、陳列、展示、持有、輸入、輸出或飼養、繁殖。 保育類野生動物產製品，除本法或其他法令另有規定外，不得買賣、陳列、展示、持有、輸入、輸出或加工。	為加強對於特定一般類野生動物之保護，爰新增本條第三項規定。

建議條文	現行條文	理由
經中央主管機關指定公告之一般類野生動物，除本法或其他法令另有規定外，不得騷擾、虐待、獵捕、宰殺、買賣、陳列、展示、持有、輸入、輸出或飼養、繁殖。		
第 51 條 有下列情形之一，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰： 一、違反第十二條第一項規定，無正當理由規避、拒絕或妨礙野生動物資源調查或保育計畫實施者。 二、違反第十六條第三項規定者。 三、違反第二十條第一項規定者。 四、違反第二十四條第一項或第二十四條第三項規定，未經中央主管機關之同意，輸入或輸出一般類野生動物活體及一般類海洋哺乳類野生動物產製品者。 五、違反第二十八條規定者。 六、違反第三十一條第	第 51 條 有下列情形之一，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰： 一、違反第十二條第一項規定，無正當理由規避、拒絕或妨礙野生動物資源調查或保育計畫實施者。 二、違反第二十條第一項規定者。 三、違反第二十四條第一項規定，未經中央主管機關之同意，輸入或輸出一般類野生動物者。 四、(刪除)。 五、違反第二十八條規定者。 六、違反第三十一條第一項、第二項、第三項或第六項規定者。 七、違反第三十五條第一項規定，非意圖	一、配合本法第十六條第三項之增訂，於本條第二款新增違反時之裁罰事由。 二、配合本法第二十四條第六項規定之刪除，本條第四款修正為未經中央主管機關同意輸出入一般類海洋哺乳類野生動物產製品之裁罰事由。 三、現行第七款未包含對於違反第三十五條第一項規定非意圖販賣而於公共場所陳列或展示其他應予保育野生動物之產製品行為，為強化對保育類野生動物之保護，故修正本款規定，以將上開違反第三十五條第一項規定之行為納入。 四、配合本法第三十五

建議條文	現行條文	理由
一項、第二項、第三項或第六項規定者。 七、違反第三十五條第一項規定，非意圖販賣而未經主管機關之同意，在公共場所陳列或展示<u>保育類野生動物活體及其產製品</u>者。 八、違反第三十五條之	販賣而未經主管機關之同意，在公共場所陳列或展示<u>保育類野生動物、瀕臨絕種或珍貴稀有野生動物產製品</u>者。 八、違反第三十七條規定者。 九、違反第三十八條規定者。 十、所有人或占有人拒絕依第三十九條規定出售野生動物之屍體者。	條之一之增訂，於本條第八款新增違反第三十五條之一之裁罰事由，其後款次移列。
一規定者。 九、違反第三十七條規定者。 十、違反第三十八條規定者。 十一、所有人或占有人拒絕依第三十九條規定出售野生動物之屍體者。		

五、罰則部分

（一）有關騷擾行為之罰則

現行野生動物保育法對於因遊憩行為、船舶航行、釣魚及採捕行為之不當以致造成騷擾保育類野生動物之情形，其處罰之規定，主要為野生動物保育法第 42 條，亦即以刑事處罰為主，但實務執行上，因罪刑法定主義，司法機關於認定是否構成刑事犯罪之標準較為嚴謹，故在嚴格檢視相關行為是否構成野生動物保育法第 3 條第 10、11 款有關騷擾之定義時，傾向要求告發人證明或提出具體標準，然因舉證不易，故成罪之比例不高，難以收嚇阻違法之效。如將該等違法或違規行為，改以行政罰訂定，由主管機關依專業裁量判斷是否違法以及課予相關之行

政法責任例如罰鍰等，對於機關執法應更具執法效率及效果，對行為人而言，制裁手段亦應較刑事責任緩和，反而有助於警惕作用。因此，建議違反第 42 條第 1 項規定騷擾保育類野生動物者，應修訂行政罰處罰規定，以區分如騷擾及虐待等不同程度之行為。即將騷擾行為獨立成行政罰，其餘因騷擾行為致野生動物死亡、虐待野生動物及因虐待行為致野生動物死亡保留刑事處罰規定。建議修正條文如下：

建議條文	現行條文	理由
第 42 條 有下列情形之一，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰金；其因而致野生動物死亡者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰金：一、未具第十八條第一項第一款之條件，虐待保育類野生動物者。 二、違反第十八條第一項第二款規定，未經中央主管機關許可，虐待保育類野生動物者。 未具第十八條第一項第一款之條件，或違反第十八條第一項第二款規定，未經中央主管機關許可，因騷擾而致保育類野生動物死亡者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十萬元以上五十萬元以下	第 42 條 有下列情形之一，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰金；其因而致野生動物死亡者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰金：一、未具第十八條第一項第一款之條件，<u>騷擾</u>、虐待保育類野生動物者。 二、違反第十八條第一項第二款規定，未經中央主管機關許可，<u>騷擾</u>、虐待保育類野生動物者。 於劃定之野生動物保護區內，犯前項之罪者，加重其刑至三分之一。	因實務上騷擾行為之態樣眾多，對野生動物之影響不一，故將騷擾保育類野生動物致死亡之情形予以刑事處罰，至於其他騷擾行為則改為行政處罰，爰修正本條規定。

建議條文	現行條文	理由
<u>罰金。</u> 於劃定之野生動物保護區內，犯前二項之罪者，加重其刑至三分之一。		
第 49 條 有下列情形之一，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰： 一、違反第十七條第一項或第二項管制事項者。 二、<u>未具第十八條第一項第一款之條件，或違反第十八條第一項第二款規定，未經中央主管機關許可，而騷擾保育類野生動物者。</u> 三、違反第十九條第一項規定，使用禁止之方式，獵捕一般類野生動物者。 四、違反第十九條第二項或第三十三條規定，規避、拒絕或妨礙者。 五、違反第二十七條第一項規定者。 六、違反第三十四條規定，其場所及設備不符合標準者。 七、違反第十八條第二項或第三十六條規	第 49 條 有下列情形之一，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰： 一、違反第十七條第一項或第二項管制事項者。 二、違反第十九條第一項規定，使用禁止之方式，獵捕一般類野生動物者。 三、違反第十九條第二項或第三十三條規定，規避、拒絕或妨礙者。 四、違反第二十七條第一項規定者。 五、違反第三十四條規定，其場所及設備不符合標準者。 六、違反第十八條第二項或第三十六條規定，未申請許可者。 違反第十七條第一項、第二項或第十九條第一項規定，該管直轄市、縣（市）主管機關得撤銷其許可證。	一、本條新增對於非屬合法騷擾保育類野生動物行為之裁罰事由，爰修正本條第一項第二款規定。 二、為強化對於保育類野生動物之管理，使非合法持有保育類野生動物及其產製品之行為得受處罰，新增本條第八款規定。 三、為配合上開修正，本條第一項各款次移列。

建議條文	現行條文	理由
定，未申請許可者。 八、持有保育類野生動物或產製品，且非屬應依本法第三十一條第一項及二項規定向地方主管機關登記備查之情形者。 違反第十七條第一項、第二項或第十九條第一項規定，該管直轄市、縣（市）主管機關得撤銷其許可證。		

（二）有關恢復原狀或損害賠償部分

現行野生動物保育法中，針對在野生動物保護區中，未經許可騷擾、虐待、獵捕、宰殺保育類野生動物之行為，有同法第 41 條第 2 項、第 42 條第 2 項等刑事處罰規定；違反保護區公告管制事項及騷擾、虐待、獵捕、宰殺一般類野生動物之行為，或是不依主管機關公告方法提供野生動物棲息環境者，有同法第 50 條第 1 項及第 2 項規定為裁罰。然似未針對行為人破壞野生動物保護區之環境，主管機關得命行為人恢復原狀或請求損害賠償等相關規範。至於同法第 9 條及第 13 條，雖有針對野生動物重要棲息環境中，未依規定實施環評、經許可或未經許可之開發利用行為，致破壞野生動物環境者，主管機關應限期令行為人提補救方案，或以行為人之費用為緊急處理，然上開行為並不包含開發利用行為以外之行為，而難以涵蓋其餘行為態樣。

因此，為強化野生動物保護區之管制與維護，參考海岸管理法、濕地保育法等就類此行為之規定，研擬增訂由主管機關

命行為人停止行為、限期改正或恢復原狀，且屆期未停止行為、改正或恢復原狀者，得按次處以行政罰之相關規定。建議修正條文如下：

建議條文	現行條文	理由
第 50 條 有下列情形之一，處新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰，<u>並視情形令其停止相關行為、限期改善或恢復原狀，屆期未遵從者，得按次處罰：</u> 一、違反依第十條第四項第一款公告管制事項，獵捕、宰殺一般類野生動物者。 二、違反依第十條第四項第二款、第三款或第四款公告管制事項者。 三、違反第十一條第二項規定，未依主管機關公告之方法或經主管機關命令變更或停止而不從者。 違反依第十條第四項第一款公告管制事項，騷擾、虐待一般類野生動物者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，<u>並視情形令其停止相關行為，屆期未遵從者，</u>	第 50 條 有下列情形之一，處新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰： 一、違反依第十條第四項第一款公告管制事項，獵捕、宰殺一般類野生動物者。 二、違反依第十條第四項第二款、第三款或第四款公告管制事項者。 三、違反第十一條第二項規定，未依主管機關公告之方法或經主管機關命令變更或停止而不從者。 違反依第十條第四項第一款公告管制事項，騷擾、虐待一般類野生動物者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。	參考海岸管理法第三十八條、濕地保育法第三十七條等規定，增訂由主管機關命行為人停止行為、限期改正或恢復原狀，且屆期未停止行為、改正或恢復原狀者，得處以行政罰之相關規定。

建議條文	現行條文	理由
得按次處罰。		

第四節 野生動物保育法與漁業法、國家公園法、海洋保育法（草案）等涉及海洋生物資源管理之法律規範研析及其競合關係盤點，針對海洋野生動物保育、防範外來種入侵、確保生物多樣性等強化管理機制之法律適用等，提供建議內容，以及相關子法研訂之看法

壹、盤點野生動物保育法與漁業法、國家公園法、海洋保育法（草案）等涉及海洋生物資源管理之法律規範研析及其競合關係

經查，與海洋野生動物保育有關之法規，除野生動物保育法外，本團隊已盤點及整理至少包含野生動物保育法與動物保護法、海洋保育法（草案）、漁業法、國土計畫法、國家公園法、風景特定區管理規則與貿易法等間之研析及其競合關係盤點，並以逐條比對方式進行研析及法規競合盤點，請參閱本期中報告書檢附之附件 3「野生動物保育法與動物保護法、海洋保育法（草案）、漁業法、國家公園法、海洋基本法、原住民族基本法、貿易法、國土計畫法和風景特定區管理規則研析及其競合關係盤點表」。

由附件 3 可知，在劃設保護區部分，有許多法規均有類似規定。有關野生動物保護區之劃定，依野保法第 10 條¹⁶⁵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，劃定野生動物保護區，並擬訂保育計畫執行之；而觀海洋保育法草案第 7 條規定，主管機關得就具有生物多樣性、特殊自然景觀、重要文化資產或永續利用之生態資源，而有特別保護必要之一處海域或與其毗連之陸域，劃定

¹⁶⁵ 野保法第10條：「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；必要時，並得委託其他機關或團體執行。前項保護區之劃定、變更或廢止，必要時，應先於當地舉辦公聽會，充分聽取當地居民意見後，層報中央主管機關，經野生動物保育諮詢委員會認可後，公告實施。中央主管機關認為緊急或必要時，得經野生動物保育諮詢委員會之認可，逕行劃定或變更野生動物保護區。主管機關得於第一項保育計畫中就下列事項，予以公告管制：一、騷擾、虐待、獵捕或宰殺一般類野生動物等行為。二、採集、砍伐植物等行為。三、污染、破壞環境等行為。四、其他禁止或許可行為。」

為海洋庇護區；漁業法第 45 條¹⁶⁶、國家公園法第 6 條¹⁶⁷、海基法第 13 條¹⁶⁸、文化資產保存法（下簡稱「文資法」）第 78 條¹⁶⁹、國土法第 20 條第 1 項第 1、2 款¹⁷⁰、國土法第 21 條第 1、2 款¹⁷¹、國土法第 35 條¹⁷²和第 36 條¹⁷³皆分別有針對環境資源之保育劃定保育區。

而針對此種多保育區之情形，現行實務上的作法是各個法規的主管機關針對其各自劃定之保護區為管理，例如依野保法劃設之野生動物保護區共有 21 區，其中有 1 個野生動物重要棲息環境及 5 個野生動物保護區，係由 貴署管理，其餘的則是由林務局管理；而依國家公園法劃設之 9 個國家公園則係由內政部主管；依漁業法劃設之 30 個漁業資源保育區由行政院農委會漁業署主管；依文資法劃設之部分自然

¹⁶⁶ 漁業法第 45 條：「為保育水產資源，主管機關得指定設置水產動植物繁殖保育區。水產動植物繁殖保育區之設置，由直轄市主管機關核定，或由縣（市）主管機關提具該保育區之管理計畫書，報中央主管機關核定後公告之；其涉及二省（市）以上者，應報由中央主管機關核定之。保育區之管理，應由管轄該保育區之直轄市或縣（市）主管機關負責。但該水域跨越二縣（市）、二省（市）以上，或管轄不明時，由中央主管機關指定機關管理之。」

¹⁶⁷ 國家公園法第 6 條：「國家公園之選定基準如下：一、具有特殊景觀，或重要生態系統、生物多樣性棲地，足以代表國家自然遺產者。二、具有重要之文化資產及史蹟，其自然及人文環境富有文化教育意義，足以培育國民情操，需由國家長期保存者。三、具有天然育樂資源，風貌特異，足以陶冶國民性情，供遊憩觀賞者。合於前項選定基準而其資源豐度或面積規模較小，得經主管機關選定為國家自然公園。依前二項選定之國家公園及國家自然公園，主管機關應分別於其計畫保護利用管制原則各依其保育與遊憩屬性及其型態，分類管理之。」

¹⁶⁸ 海基法第 13 條：「政府應本生態系統為基礎之方法，優先保護自然海岸、景觀、重要海洋生物棲息地、特殊與瀕危物種、脆弱敏感區域、水下文化資產等，保全海洋生物多樣性，訂定相關保存、保育、保護政策與計畫，採取衝擊減輕措施、生態補償或其他開發替代方案，劃設海洋保護區，致力復原海洋生態系統及自然關聯脈絡，並保障原有海域使用者權益。」

¹⁶⁹ 文資法第 78 條：「自然地景依其性質，區分為自然保留區、地質公園；自然紀念物包括珍貴稀有植物、礦物、特殊地形及地質現象。」

¹⁷⁰ 國土法第 20 條第 1 項第 1、2 款：「各國土功能分區及其分類之劃設原則如下：一、國土保育地區：依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度，予以分類：（一）第一類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較高之地區。（二）第二類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較低之地區。（三）其他必要之分類。二、海洋資源地區：依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等加以劃設，並按用海需求，予以分類：（一）第一類：使用性質具排他性之地區。（二）第二類：使用性質具相容性之地區。（三）其他必要之分類。」

¹⁷¹ 國土法第 21 條第 1、2 款：「國土功能分區及其分類之土地使用原則如下：一、國土保育地區：（一）第一類：維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用。（二）第二類：儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用。（三）其他必要之分類：按環境資源特性給予不同程度之使用管制。二、海洋資源地區：（一）第一類：供維護海域公共安全及公共福祉，或符合海域管理之有條件排他性使用，並禁止或限制其他使用。（二）第二類：供海域公共通行或公共水域使用之相容使用。（三）其他必要之分類：其他尚未規劃或使用者，按海洋資源條件，給予不同程度之使用管制。」

¹⁷² 國土法第 35 條：「下列地區得由目的事業主管機關劃定為國土復育促進地區，進行復育工作：一、土石流高潛勢地區。二、嚴重山崩、地滑地區。三、嚴重地層下陷地區。四、流域有生態環境劣化或安全之虞地區。五、生態環境已嚴重破壞退化地區。六、其他地質敏感或對國土保育有嚴重影響之地區。前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止之辦法，由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之。」

國土復育促進地區之劃定機關，由中央主管機關協調有關機關決定，協調不成，報行政院決定之。」

¹⁷³ 國土法第 36 條：「國土復育促進地區經劃定者，應以保育和禁止開發行為及設施之設置為原則，並由劃定機關擬訂復育計畫，報請中央目的事業主管機關核定後實施。如涉及原住民族土地，劃定機關應邀請原住民族部落參與計畫之擬定、執行與管理。前項復育計畫，每五年應通盤檢討一次，並得視需要，隨時報請行政院核准變更；復育計畫之標的、內容、合於變更要件，及禁止、相容與限制事項，由中央主管機關定之。各目的事業主管機關為執行第一項復育計畫，必要時，得依法價購、徵收區內私有土地及合法土地改良物。」

保留區由林務局主管；依發展觀光條例和風景特定區管理規則劃定的13個風景特定區係由交通部觀光局所管理。此外，為了海洋保護區域之整合規劃、協調及執行，貴署於民國107年有成立海洋保護區跨域整合平臺，針對臺灣海洋保護區為盤點、檢討與整合等相關工作¹⁷⁴。除此之外，原住民基本法第22條¹⁷⁵規定，政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制，以尊重原住民族主體性。故各個主管機關於劃設各自之保護區時，應先徵得當地之原住民同意方得為之。

以劃設海洋野生動物之保護區而言，其依據有可能為野保法第10條規定，亦有可能為海洋保育法草案第7條規定，應得由主管機關依保育之行政目的是否能有效達成之考量，選擇適當之依據進行劃設，則後續即按該法規為執行與管理之法源。

再者，關於獵捕方法之限制，野保法第19條¹⁷⁶有限制獵捕野生動物之方法，例如不得使用炸藥、其他爆裂物或毒物等；而海洋保育法草案第16條第1項第3款規定，為保育海洋生物，主管機關得會商其他目的事業主管機關，公告於海洋使用採捕器械之限制、禁止或應遵守事項；漁業法第43條¹⁷⁷、第44條第1項¹⁷⁸、第48條¹⁷⁹、第50

¹⁷⁴ 參見國家公園官網

<https://np.cpami.gov.tw/%E9%97%9C%E6%96%BC%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E5%85%AC%E5%9C%92/%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E5%85%AC%E5%9C%92%E7%B0%A1%E4%BB%8B.html>；海洋保育署官網<https://www.oca.gov.tw/ch/home.jsp?id=349&parentpath=0,295,348>；林務局官網<https://conservation.forest.gov.tw/protectarea>；行政院官網<https://www.ey.gov.tw/state/F5581D43B76205AA/168f050f-8c51-4f99-b849-f3705901ba8f>；海洋保育署官網，<https://www.oca.gov.tw/ch/home.jsp?id=350&parentpath=0,295,348>。

¹⁷⁵ 原基法第22條：「政府於原住民族地區劃設國家公園、國家級風景特定區、林業區、生態保育區、遊樂區及其他資源治理機關時，應徵得當地原住民族同意，並與原住民族建立共同管理機制；其辦法，由中央目的事業主管機關會同中央原住民族主管機關定之。」

¹⁷⁶ 野保法第19條：「獵捕野生動物，不得以下列方法為之：一、使用炸藥或其他爆裂物。二、使用毒物。三、使用電氣、麻醉物或麻痺之方法。四、架設網具。五、使用獵槍以外之其他種類槍械。六、使用陷阱、獸鉗或特殊獵捕工具。七、其他經主管機關公告禁止之方法。未經許可擅自設置網具、陷阱、獸鉗或其他獵具，主管機關得逕予拆除並銷毀之。土地所有人、使用人或管理人不得規避、拒絕或妨礙。」

¹⁷⁷ 漁業法第43條：「娛樂漁業之活動項目、採捕水產動植物之方法、出海時限、活動區域、漁船數、漁船噸位數及長度、漁船進出港流程、漁船幹部船員或駕駛人之資格及其他應遵守事項之辦法，由中央主管機關定之。」

¹⁷⁸ 漁業法第44條第1項：「主管機關為資源管理及漁業結構調整，得以公告規定左列事項：一、水產動植物之採捕或處理之限制或禁止。二、水產動植物或其製品之販賣或持有之限制或禁止。三、漁具、漁法之限制或禁止。四、漁區、漁期之限制或禁止。五、妨害水產動物回游路徑障礙物之限制或除去。六、投放或遺棄有害於水產動植物之物之限制或禁止。七、投放或除去水產動植物繁殖上所需之保護物之限制或禁止。八、水產動植物移植之限制或禁止。九、其他必要事項。」

¹⁷⁹ 漁業法第48條：「採捕水產動植物，不得以左列方法為之：一、使用毒物。二、使用炸藥或其他爆裂

條¹⁸⁰和第 51 條¹⁸¹皆有就採捕水產動植物所使用之漁具或漁法為限制或禁止之規定。因此，若行為人使用漁業法公告限制或禁止之漁具或漁法，其極有可能同時違反野保法、海洋保育法草案和漁業法規定，而受到野保法第 41 條第 1 項第 3 款¹⁸²刑罰、野保法第 49 條第 1 項第 2 款和第 3 款¹⁸³行政罰，海洋保育法草案第 26 條行政罰，以及漁業法第 60 條第 1 項¹⁸⁴、第 61 條¹⁸⁵刑罰和第 66 條第 3 款¹⁸⁶行政罰之處罰。

依行政罰法第 24 條規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰額最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。（第一項）前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目的者，不得重複裁處。（第二項）一行為違反社會秩序維護法及其他行政法上義務規定而應受處罰，如已裁處拘留者，不再受罰鍰之處罰。（第三項）」；同法第 26 條規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。（第一項）前項行為如經不起訴處分、緩起訴處分確定或為無罪、免訴、不受理、不付審理、不付保護處分、免刑、緩刑之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。（第二項）第一項行為經緩起訴處分或緩刑宣告確定且經命向公庫或指定之公益團體、地方自治團體、政府機關、政府機構、行政法人、社區或其他符合公益目的之機構或團體，支付一

物。三、使用電氣或其他麻醉物。為試驗研究目的，經中央或直轄市主管機關許可者，不受前項之限制。」

¹⁸⁰ 漁業法第 50 條：「漁業人對於作業地區、漁場或採捕、養殖方法遇有爭執時，得申請該管主管機關調處。」

¹⁸¹ 漁業法第 51 條：「同一漁場有多種漁法採捕時，主管機關得徵詢漁業人意見，訂定作業規範。」

¹⁸² 野保法第 41 條第 1 項第 3 款：「有下列情形之一，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金：三、違反第十九條第一項規定，使用禁止之方式，獵捕、宰殺保育類野生動物者。」

¹⁸³ 野保法第 49 條第 1 項第 2 款和第 3 款：「有下列情形之一，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰：二、違反第十九條第一項規定，使用禁止之方式，獵捕一般類野生動物者。三、違反第十九條第二項或第三十三條規定，規避、拒絕或妨礙者。」

¹⁸⁴ 漁業法第 60 條第 1 項：「違反第四十八條第一項各款規定之一者，處一年以上五年以下有期徒刑、拘役或併科新臺幣十五萬元以下罰金。」

¹⁸⁵ 漁業法第 61 條：「違反主管機關依第四十四條第一項第三款所為之漁具、漁法之限制或禁止公告事項者，處六月以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三萬元以下罰金。」

¹⁸⁶ 漁業法第 66 條第 3 款：「有左列情事之一者，處新臺幣一萬五千元以上七萬五千元以下罰鍰：三、違反依第五十一條所定之作業規範者」

定之金額或提供義務勞務者，其所支付之金額或提供之勞務，應於依前項規定裁處之罰鍰內扣抵之。(第三項)前項勞務扣抵罰鍰之金額，按最初裁處時之每小時基本工資乘以義務勞務時數核算。(第四項)依第二項規定所為之裁處，有下列情形之一者，由主管機關依受處罰者之申請或依職權撤銷之，已收繳之罰鍰，無息退還：一、因緩起訴處分確定而為之裁處，其緩起訴處分經撤銷，並經判決有罪確定，且未受免刑或緩刑之宣告。二、因緩刑裁判確定而為之裁處，其緩刑宣告經撤銷確定。(第五項)」，故有關各法規間罰則之競合問題，得依行政罰法規定處理。

貳、針對海洋野生動物保育、防範外來種入侵、確保生物多樣性等強化管理機制之建議內容，以及相關子法研訂之看法

經參考 貴署 108 年度「我國海洋保育法制-我國海洋保育法制之建構」委外研究案期末報告書、110 年度「海洋保育法制立法建議與推動策略」委託專業服務案成果報告書，以及 111 年度「海洋保育法制政策精進及子法規劃」委託專業服務案成果報告書等內容，上開研究成果對於海洋野生動物保育、防範外來種入侵、確保生物多樣性、相關子法研訂等議題之建議如下：

一、海洋野生動物保育

前揭報告書中有建議，得於在野生動物保育法第五章之罰則中，研擬增訂相關罰則，規定若違反野生動物保育法應強制參加「海洋保育講習課程」，又該課程之細部規範得授權主管機關定之¹⁸⁷，包括：

1. 海洋保育講習時數之計算方式。
2. 海洋保育講習之內容及講師之聘請。
3. 自然人以外之受處分人所指派受講習人若經主管機關認為不適當者應逕令該受處分人之負責人接受海洋保育講習。

¹⁸⁷ 參考民國 108 年 12 月 3 日公告之海洋保育法草案第 29 條；海洋委員會海洋保育署（2022），〈111 年度「海洋保育法制政策精進及子法規劃」委託專業服務案成果報告書中之《海洋保育講習課程施行辦法》〉，頁 75-85。

二、防範外來入侵和確保生物多樣性

參前揭報告書之建議，得參考美國的佛羅里達礁島國家海洋保護區（Florida Keys National Marine Sanctuary），在野生動物保育法或是野生動物保育法細則中規範與其他機構合作之細部規範：例如規定和保護區附近的學校、研究中心進行合作抑或是直接委託，以達到效率最大化；同時亦可培育保護區的志工以維持保護區¹⁸⁸。

三、相關子法研訂之看法

前揭報告書中有建議，得按野保法第 10 條第 1 項及野生動物保育法施行細則第 12 條第 1 項規定，評估是否訂定《海洋野生動物保護區劃設及管理辦法》等類此子法規；此外，亦建議可按野保法第 12 條第 5 項及第 22 條第 2 項等規定，得評估訂定《海洋生物資源調查及保育措施執行辦法》等類此子法規，於此等子法規中，明定執行海洋生物資源調查之方式措施，包括：劃設採樣點或採樣區、架設監測設備、放置採集器具及其他經主管機關指定之措施；此外，亦可明定實施保育措施之方式，例如：管制、棲地維護、物種數量調整和其他。另報告書建議 貴署未來亦得評估按野保法第 23 條規定擬定《獎勵及補助參與海洋保育國際交流活動作業要點》類此子法規，於該子法規公得明訂「獎勵及補助參與之活動」，例如：國際會議、研討會、論壇、工作坊等；亦得明訂活動之內容，例如：海洋生態環境保護、海洋生物多樣性保育、海洋保護區預知整合等；以及明定申請資格及要件、申請程序、審查及核定事項，例如：活動符合本要點獎勵及補助之宗旨與主題、配合海洋委員會業務等、獎勵及補助基準規定、相關經費撥付作業規定等。

謹就前揭報告書建議制訂子法之名稱、授權依據、子法內容、應注意之事項等，彙整成表格如下：

¹⁸⁸ 海洋委員會海洋保育署（2021），〈110 年度「海洋保育法制立法建議與推動策略」委託專業服務案成果報告書〉，頁 52。

編號	建議子法名稱	子法之授權依據	前揭報告書中建議訂定之子法內容	可能會面臨之問題及解決方式
1	《海洋野生動物保護區劃設及管理辦法》 ¹⁸⁹	野生動物保育法第10條第1項：「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；必要時，並得委託其他機關或團體執行。」、野生動物保育法施行細則第12條第1項：「直轄市、縣（市）主管機關依本法第十條第一項規定劃定之野生動物保護區，得分為核心區、緩衝區及永續利用區，分別擬訂保育計畫。」	1.定義何謂野生動物保育法第10條第1項「有特別保護之必要」。例如，具獨特性或稀少性自然資源之海域、對物種之生命階段具特殊重要性之海域等。 2.按野生動物保育法施行細則第12條第1項規定將海洋動物保護區再劃分「核心區」、「緩衝區」和「永續利用區」，並進一步規範於不同區域得為和不得為之行為。 3.海洋野生動物保護區若涉及原住民族土地及海域，應依原住民族基本法第21條規定，與當地原住民族、部落或原住民諮商，並取得其同意。	1.海洋委員會於109年時有公告《海洋野生動物保護區劃設作業要點》，其中即有針對海洋野生動物保護區之劃設有具體之標準及程序，故之後若欲訂定《海洋野生動物保護區劃設及管理辦法》是否需要把要點之內容明定於辦法中，同時將要點廢止？ 2.按《行政院農業委員會野生動物保育諮詢委員會設置辦法》第2條第2款規定，野生動物保護區之劃定、變更和廢止係由野生動物保育諮詢委員會來認定，故之後若欲訂立《海洋野生動物保護區劃設及管理辦法》，應同時修正野生動物保育法第5條及《行政

¹⁸⁹ 海洋委員會海洋保育署（2022），〈「111年度海洋保育法制政策精進及子法規劃」委託專業服務案成果報告書〉，頁10-44。

編號	建議子法名稱	子法之授權依據	前揭報告書中建議訂定之子法內容	可能會面臨之問題及解決方式
				院農業委員會野生動物保育諮詢委員會設置辦法》之規定。 3.海洋野生動物保護區和其他保護區範圍重疊。得由中央主管機關會商有關機關訂定，以促進不同管轄機關間相互合作及減少管轄權競合或衝突之產生。
2	《海洋生物資源調查及保育措施執行辦法》 ¹⁹⁰	野生動物保育法第12條第5項：「進行前項調查或實施各項保育措施之辦法，由中央主管機關定之。」 野生動物保育法第22條第2項：「主管機關或受託機關、團體得置野生動物保育或檢查人員，並於野生動物保護區內執行稽查、取締及保育工作有關事項。必要	1.得明定執行海洋生物資源調查之方式措施，包括劃設採樣點或採樣區、架設監測設備、放置採集器具及其他經主管機關指定之措施。 2.明定實施保育措施之方式，例如管制、棲地維護、物種數量調整和其他。 3.若欲針對野生動物保育法第12條第3	1.野生動物保育法第12條第3項之「保育人員」是否與同法第22條第2項「野生動物保育或檢查人員」相同？若不同則是否要針對「保育人員」另訂細部的工作內容等。 2.野生動物保育法第22條第2項之「野生動物保育或檢查人員」 ¹⁹²

¹⁹⁰ 海洋委員會海洋保育署（2022），〈「111年度海洋保育法制政策精進及子法規劃」委託專業服務案成果報告書〉，頁53-63。

¹⁹² 野生動物保育或檢查人員工作內容包括：一、巡邏、調查、監測及記錄野生動物種類、族群數量、棲息環境變化。二、維護野生動物棲息環境之完整。三、查驗獵捕、垂釣許可證或身分識別證及所攜帶之器具。四、稽查取締違反野生動物保護區保育計畫之公告管制事項之行為。五、稽查取締騷擾、虐待、宰殺、買賣或以非法方式獵捕野生動物等違法事件。六、執行野生動物之保育及宣導。七、稽查取締其他有關破壞野生動物及其環境之行為。八、其他經主管機關指定之工作。參見野生動物保育

編號	建議子法名稱	子法之授權依據	前揭報告書中建議訂定之子法內容	可能會面臨之問題及解決方式
		時，得商請轄區內之警察協助保育工作。」	項「保育人員」另訂定相關的具體工作內容，建議增設之工作項目包括¹⁹¹： 一、巡邏、調查、監測及記錄海洋生物種類、族群數量、棲息環境變化。 二、觀察海洋生物棲息環境之完整。 三、查驗船舶上採捕器械及所攜帶之器具。 四、稽查取締違反海洋庇護區保育計畫之公告管制事項之行為。 五、稽查取締非法方式獵捕或採集海洋生物等違法事件。 六、執行海洋保育及宣導。	和「海洋保育巡查員」 ¹⁹³ 有部分重疊。

法施行細則第 23 條。

¹⁹¹ 海洋委員會海洋保育署（2019），〈「我國海洋保育法制之建構」期末報告書（修改版）〉，頁 203-204。

¹⁹³ 海洋保育巡查員之工作內容包括：一、辦理、協調及執行區域海洋保育類野生動物擱淺救援相關工作及樣本蒐集。二、辦理、聯繫及執行野生動物保育法相關巡查。三、辦理及聯繫離岸風電鯨豚觀察員工作查核。四、辦理規劃與推動區域釣點巡查、資料回報及分析。五、辦理海洋環境及污染（含廢棄物）案件巡查、處理及聯繫清理。六、執行海洋污染防治法相關規定、協助海域水質檢驗。七、推廣環保艦隊及潛海戰將，海洋污染違規案件及突發狀況處理。八、海洋保護區（含潛在）之紀錄、調查、評估、監測及巡查。九、海洋保護區經營管理成果統計、相關設施維護及管理。十、海洋保育教育推廣及志工管理。十一、與地方政府合作推動海岸環境清理及海洋保育事務。十二、出海紀錄海洋廢棄物、觀察漁業混獲及其資料分析。十三、其他交辦之海洋保育事項。參見海洋委員會海洋保育署（2023），〈112 年聘用及約僱海洋保育巡查員第 1 次甄試簡章〉，頁 4。

編號	建議子法名稱	子法之授權依據	前揭報告書中建議訂定之子法內容	可能會面臨之問題及解決方式
			七、稽查取締其他有關破壞海洋生物及其環境之行為。 八、其他經主管機關指定之工作。	
3	《獎勵及補助參與海洋保育國際交流活動作業要點》 ¹⁹⁴	野生動物保育法第23條：「民間團體或個人參與國際性野生動物保護會議或其他有關活動者，主管機關得予協助或獎勵。」	1.得明訂獎勵及補助參與之活動，例如國際會議、研討會、論壇、工作坊等；亦得明訂活動之內容，例如海洋生態環境保護、海洋生物多樣性保育、海洋保護區預知整合等。 2.明訂申請資格及要件。 3.訂定申請程序。 4.審查及核定事項，例如活動符合本要點獎勵及補助之宗旨與主題、配合海洋委員會業務等。 5.獎勵及補助基準規定。 6.經費撥付作業規定。	

由於陸域野生動物主管機關亦正全面檢討及研究野生動物保育法之修法，包括研議瀕危物種復育、生態服務給付、原住民族自主

¹⁹⁴ 海洋委員會海洋保育署（2022），〈「111年度海洋保育法制政策精進及子法規劃」委託專業服務案成果報告書〉，頁64-74。

狩獵、強化獵具管制、野生動物危害農作物等之處理、外來種危害生態之防治、野生動物分級管理及合理利用、輸出入管理之加強、華盛頓公約等議題，以及實務運作下應行檢討修正之處，其中亦與海洋野生動物保育相關，故關於海洋野生動物保育、防範外來種入侵、確保生物多樣性等強化管理機制以及相關子法擬定等事項，後續可視修法進程持續研議，以其法制完善。

第五節 野生動物保育法與海洋保育法（草案）之法律架構研析

因海洋委員會之成立，依行政院 107 年 4 月 27 日院臺規字第 1070172574 號公告，野生動物保育法有關海洋野生動物保育之中央主管機關，自 107 年 4 月 28 日起由行政院農業委員會（現改制為農業部）變更為海洋委員會，故目前我國就海洋與陸域野生動物之管轄組織不同，而分由不同單位管理執行，然法規上仍同以野保法為基礎。

與陸域相較，海洋具有開放之性質，海洋環境所面臨之污染、環境與棲地破壞，以及對於生物多樣性之影響等議題，涵蓋面廣甚至跨越國界，隨著海洋環境變遷與挑戰加劇，海洋保育觀念日益受到重視。而野生動物保育法中，雖有野生動物重要棲息環境以及野生動物保護區等規範，然整體而言，野生動物保育法係以物種保育為立法宗旨，從而在重要棲息環境或保護區之劃設、乃至於野生動物保護區之保育計畫之內容，多以特定物種之保育為主體，而較非以生態系之保育為主；此外，現行野生動物保育法、國家公園法、漁業法、水下文化資產保存法、文化資產保存法、濕地保育法、海岸管理法、國土計畫法、都市計畫法及發展觀光條例等法律，雖已針對我國海域之各類海洋資源利用活動，予以原則性規範或劃定保護區域，惟對於海洋多目標保育使用之規範仍有所不足。

考量海洋植物、其他海洋生物保育、海洋棲地保護及生態復育等議題，於現行野生動物保育法尚乏明確規範或規範顯有不足，實難據以有效管理。茲為擴大保育海洋生物，強化規範及整合海洋保護區（Marine Protected Areas, MPAs）之相關作為，並有效執行海洋生物復育，有賴制定專法以完備海洋保育法制，方得因應推動海洋保育之迫切需求，以落實海洋生態

環境之保護、海洋生物多樣性之保育與復育、促進海洋保護區域之整合規劃及執行，尊重原住民族傳統文化，並降低不同使用者之疑慮，創造健康海洋環境及促進資源永續，海洋委員會遂擬具「海洋保育法」(草案)，並送請行政院審查。

目前依據 貴署網站公告之公開資訊¹⁹⁵，我國之海洋保護區現已劃設 69 處，並區分為「水產動植物繁殖保育區」、「國家公園海域保護區」、「野生動物保護區」、「自然保留區及自然紀念物」、「海域資源保護區」及「重要濕地」等 6 區，保護之總海域面積達 5,354.88 平方公里，已佔我國領海外界線內水域之比例達 8.38%，謹就我國就海洋保護區 (MPA) 之現行法規分佈整理如下：

法規	定義/目的	保護標的	保護區名稱	主管機關
野生動物保育法	為保育野生動物，維護物種多樣性，與自然生態之平衡。	瀕臨絕種、珍貴稀有及其他應予保育之野生動物	海洋野生動物重要棲息環境/保護區	海洋委員會海洋保育署
漁業法	為保育、合理利用水產資源，提高漁業生產力，促進漁業健全發展，輔導娛樂漁業，維持漁業秩序，改進漁民生活。	水產動植物	漁業資源保育區	行政院農委會漁業署
文化資產保存法	為保存及活用文化資產，充實國民精神生活，發揚多元文化。	具保育自然價值之自然區域、地形、植物及礦物	自然保留區及自然紀念物	行政院農委會林務局/海洋委員會海洋保育署
國家公園法	為保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究。	特有之自然風景、野生物即史蹟	海洋國家公園 (東沙環礁、南方四島)	內政部
發展觀光條例	為改善居民生活環境，並促進市、鎮、	自然人文生態景觀	國家風景區	交通部觀光局

¹⁹⁵ 參 <https://mpa.oca.gov.tw/Default.aspx#firstPage> (最後瀏覽日：2023/11/18)

法規	定義/目的	保護標的	保護區名稱	主管機關
	鄉街有計畫之均衡發展。			
都市計畫法	保護當地之生態資源以供觀光遊憩。	名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存之建築	其他資源保護區	交通部觀光局
海岸管理法	為保護、開發及管理海岸地區土地，防治海岸災害，促進海岸地區天然資源之保育利用。	重要水產資源地區、珍貴稀有動植物、特殊景觀資源地、重要文化資產地區、重要河口生態地區	海岸保護區	內政部

有關現行¹⁹⁶海洋委員會擬具之「海洋保育法」(草案)大綱條文如下，謹就海洋保育法(草案)與野保法間之條文規定，分析如後：

一、本法之立法目的及用詞定義。(草案第1條及第3條)

1. 立法目的與法規適用順序

海保法	野保法	分析說明
第1條：「為保護海洋生態環境，保育海洋生物多樣性，協調並促進海洋保護區之規劃及執行，特制定本法。」	第1條：「為保育野生動物，維護物種多樣性，與自然生態之平衡，特制定本法；本法未規定者，適用其他有關法律之規定。」	1.海保法之宗旨在保護海洋生態環境及保育海洋生物多樣性，野保法則係著重在野生動物保育及維持物種多樣性，故兩者之目的範圍係有不同，並於保育海洋野生動物部分有交集。 2.在野生動物保育部分，野保法屬特別法，如野保法未有規定者，方依海洋保

¹⁹⁶ 本研究所參考之海保法草案版本，為海洋委員會於 111 年 12 月提報行政院審議之草案版本，故本節所述及之草案條文，仍屬行政院審議程序中之條文，與最終送立法院審議之條文未必相同，謹此敘明。

海保法	野保法	分析說明
		育法之相關規定辦理。

2. 針對用詞定義較有相同或相近者，詳如下表：

海保法	野保法	分析說明
第3條第1款：「海洋生物：指海洋動物、海洋植物及海洋其他生物。」	第3條第1款：「野生動物：係指一般狀況下，應生存於棲息環境下之哺乳類、鳥類、爬蟲類、兩棲類、魚類、昆蟲及其他種類之動物。」	海保法（草案）之保育範圍不僅限於海洋動物，亦包含海洋植物及其他海洋生物；而野保法關於海洋部分之保育範圍則係海洋之野生動物。
第3條第3款：「保育：指基於海洋生物多樣性及自然生態平衡之原則，對於海洋生物所為保護、復育、管理之行為。」	第3條第8款：「保育：係指基於物種多樣性與自然生態平衡之原則，對於野生動物所為保護、復育、管理之行為。」	海保法與野保法針對保育之定義，尚屬相似。

二、本法之主管機關。（草案第2條）

海保法	野保法	分析說明
第2條第1項：「本法所稱主管機關：在中央為海洋委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」	第2條：「本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」	依行政院107年4月27日院臺規字第1070172574號公告，野生動物保育法有關海洋野生動物保育之中央主管機關，自107年4月28日起變更為海洋委員會，故二法針對海洋部分之主管機關相同。

三、為達成海洋生物多樣性之目標，主管機關應採取相關海洋保育措施。（草案第4條）

四、海洋保護區之類型。（草案第5條）

五、為協調並促進海洋保護區之整合規劃及執行，中央主管機關應會商有關機關訂定整體海洋保護區管理政策方針。（草案第6條）

六、海洋庇護區之劃定原則。（草案第7條）

七、海洋庇護區保育計畫之擬訂及公開展覽等相關程序。(草案第8條)

八、海洋庇護區分為核心區、緩衝區及永續利用區，分別採行不同規範密度之管制事項。(草案第9條至第12條)

海保法	野保法	分析說明
第5條：「本法所定海洋保護區之類型，包括下列地區之海域或該海域與其毗連之陸域：一、野生動物保護區。二、野生動物重要棲息環境。三、國家公園及國家自然公園。四、國家風景特定區海域資源保護區。五、水產動植物繁殖保育區。六、水下文化資產保護區。七、自然保留區。八、地質公園。九、重要濕地。十、海洋庇護區。十一、其他經中央主管機關認定有效保育措施之區域。」 第7條第1項：「中央主管機關得就海洋生態系統有特別保護必要，且未經其他主管機關劃設為海洋保護區者，劃定為海洋庇護區。」	第8條第1、4項：「在野生動物重要棲息環境經營各種建設或土地利用，應擇其影響野生動物棲息最少之方式及地域為之，不得破壞其原有生態功能。必要時，主管機關應通知所有人、使用人或占有人實施環境影響評估。」 「第一項野生動物重要棲息環境之類別及範圍，由中央主管機關公告之；變更時，亦同。」 第10條第1項：「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；必要時，並得委託其他機關或團體執行。」	海保法第5條就依各法規所劃設之海洋有關保護區，以及依該法第7條規定所劃設之海洋庇護區，合稱為海洋保護區，故依現行野保法所公告之「野生動物重要棲息環境」及地方主管機關劃定之「野生動物保護區」，與依海保法劃設之海洋庇護區併列，同屬海保法中之海洋保護區範疇。

九、為強化保育海洋生物，主管機關得會商其他目的事業主管機關公告海洋遊憩、船舶海上航行、採捕器具使用等活動之限制、禁止或其他應遵行事項。(草案第13條)

十、主管機關或其受託者為執行海洋生物資源調查或實施海洋庇護區保育計畫，得進入公、私有土地、處所或海域進行調查及實施保育措

施。(草案第14條)

海保法	野保法	分析說明
第13條第1項：「為保育海洋生物，主管機關應會商其他目的事業主管機關，公告下列事項：一、海洋遊憩或休閒活動之限制、禁止或其他應遵行事項。二、船舶海上航行、活動或作業之限制、禁止或其他應遵行事項。三、於海洋使用採捕器具之限制、禁止或其他應遵行事項。四、其他與保育海洋生物有關之人為活動之限制、禁止或其他應遵行事項。」	第16條第1項：「保育類野生動物，除本法或其他法令另有規定外，不得騷擾、虐待、獵捕、宰殺、買賣、陳列、展示、持有、輸入、輸出或飼養、繁殖。」	野保法就物種之保護定有禁止行為之規範，然部分行為之認定似需以野生動物之角度為出發，例如何謂騷擾野生動物，其構成要件即難以明確認定，實務上時有爭議。就此，海保法係以行為人之行為樣態為出發，倘行為人之行為該當公告禁止內容、或違反應遵行事項內容，即屬違法。此種規範方式較屬明確。
第14條第1項：「為執行海洋生物資源調查或海洋庇護區保育計畫，主管機關或受託機關（構）、團體得派員出示證明文件，進入公、私有土地、處所或海域進行調查及實施保育措施；其涉及軍事機密者，應會同該管軍事機關為之。」	第12條第1項：「為執行野生動物資源調查或保育計畫，主管機關或受託機關、團體得派員攜帶證明文件，進入公、私有土地進行調查及實施保育措施。公、私有土地所有人、使用人或管理人，除涉及軍事機密者，應會同軍事機關為之外，不得規避、拒絕或妨礙。」	海保法及野保法均有就主管機關或受託機關之調查權限及保育措施，訂定相關授權規範。

十一、主管機關得指派海洋保育觀察員在船舶、海洋設施、海域工程或其周圍，從事觀察、監測及蒐集資料等任務。(草案第15條)

十二、鼓勵執法人員、民眾或團體主動參與或協助主管機關取締、舉發

違法事件之獎勵規定。(草案第16條)

海保法	野保法	分析說明
第16條第1項：「執法人員、民眾或團體主動參與或協助主管機關取締、舉發本法違法事件者，主管機關得予獎勵。」	第22條第3項：「執法人員、民眾或團體主動參與或協助主管機關取締、舉發違法事件者，主管機關得予以獎勵；其獎勵辦法，由主管機關定之。」	海保法及野保法均有就取締、舉發違法事件，訂定相關獎勵條款。

十三、主管機關應培養具備海洋保育及生物多樣性專業知識人才，並推廣海洋保育、生物多樣性教育課程及進行國際合作。(草案第17條及第18條)

海保法	野保法	分析說明
第18條：「主管機關為促進海洋保育、海洋生物多樣性保護及永續利用，得自行或透過國際組織、學術研究機構進行國際合作，並對人民或民間團體參與國際交流活動，給予獎勵或補助。」	第23條：「民間團體或個人參與國際性野生動物保護會議或其他有關活動者，主管機關得予協助或獎勵。」	海保法及野保法均有就民間團體或個人促進保育或參加國際活動等，訂定相關獎勵條款。

十四、海洋生物復育措施之內容及辦理程序。(草案第19條)

十五、違反本法規定之罰則、海洋保育講習課程與回復原狀及損害賠償。(草案第20條至第26條)

十六、主管機關怠於執行職務之公民訴訟規定。(草案第27條)

十七、海洋庇護區劃定前，已於該海域合法取得目的事業主管機關同意、許可或核准行為之過渡規定。(草案第28條)

綜合野保法與海保法（草案）之條文內容比較，野保法主要針對海洋野生動物於物種層面為規範，其保護範疇從個體之管理與利用、族群之保

護、物種之保育乃至棲地之維護，條文中均有相關規範，惟在棲地維護部分，雖有野生動物重要棲息環境以及野生動物保護區可為劃設，但其內涵仍亦以物種角度為出發，較缺少以生態系為主體之保護工具；而海洋保育法（草案），主要著重於「海洋棲地」、「海洋環境」之保育規範，並非保育特定物種或個體，而可彌補原本在野保法中較為缺乏之海洋生態系保護系統部分。準此，將來海保法（草案）通過施行後，貴署應可透過野保法與海保法之併同適用，就海洋野生動物於物種保護層面及生態系保育層面，全面擘畫海洋生物保育體系，以達成海洋野生動物保育及海洋環境保育之目標。

第六節 野生動物保育法區分陸域及海域管理之可行性研析結果

一、議題源起

野生動物保育法原為單一中央主管機關即農業部，因配合海洋委員會成立，依據行政院 107 年 4 月 27 日院臺規字第 1070172574 號公告，野生動物保育法有關海洋野生動物保育之中央主管機關，自 107 年 4 月 28 日起變更為海洋委員會，所涉及條文之權限變更包含：

- 1.第 2 條「野保法中央主管機關」
- 2.第 4 條第 2 項「保育類海洋野生動物之指定公告」
- 3.第 5 條「海洋野生動物保育諮詢委員會之設置」
- 4.第 6 條「海洋野生動物研究機構之設置及委託調查等」
- 5.第 7 條「海洋野生動物保育捐助專戶之設立」
- 6.第 8 條「海洋野生動物重要棲息環境之公告」
- 7.第 9 條「未依規定於海洋野生動物重要棲息環境擅自經營利用之處理」
- 8.第 10 條第 2 至 4 項及第 11 條「海洋野生動物保護區之中央主管機關權限」
- 9.第 12 條「進入公私土地調查及實施海洋野生動物保育措施及補償」
- 10.第 13 條「海洋野生動物重要棲息環境因開發利用行為受到破壞

之處理」

- 11.第 14 條「海洋野生動物外來種之處置」
- 12.第 15 條「無主或流蕩保育類海洋野生動物及產製品之處理」
- 13.第 17 條第 2、3 項「一般類野生動物獵捕區之核定等」
- 14.第 18 條「保育類海洋野生動物因學研或教育目的而例外得為騷擾、虐待、獵捕、宰殺等利用之許可等」、「公告族群量逾越環境容許量而可利用之物種等」及「訂定申請利用之辦法」
- 15.第 19 條第 1 項第 7 款「其他禁止獵捕海洋野生動物方法之公告」及第 2 項「未經許可擅自設置獵具之逕予拆除與銷毀」
- 16.第 20 條「進入垂釣區之收費標準訂定」
- 17.第 21 條「危害公安農作之野生動物處理」
- 18.第 21 條之 1「原住民族狩獵海洋野生動物辦法之訂定」
- 19.第 22 條第 2 與 3 項「野生動物保護區內稽查等工作執行及獎勵」
- 20.第 23 條「民間參與國際性野生動物保育等之獎勵」
- 21.第 24 條第 1、3、6 項「海洋野生動物活體及海洋保育類野生動物產製品輸出入審查」與「海洋哺乳類野生動物活體及產製品輸出入審查及沒入」
- 22.第 25 條「保育類野生動物活體及其產製品輸出入之審查」
- 23.第 26 條「洽貿易主管機關公告禁止海洋野生動物或其產製品輸出入之權限」
- 24.第 27 條「首次輸入之海洋野生動物之審查與核准」
- 25.第 28 條「保育類野生動物及其產製品與國外學研機構間因研究等而輸出入之報告對象」
- 26.第 31 條「指定公告應登記之海洋保育類野生動物產製品」及「公告需註記之海洋野生動物及產製品種類」
- 27.第 32 條「公告不得釋放之人工飼養海洋野生動物」
- 28.第 33 條「派員查核人工飼養繁殖之海洋保育類野生動物或具危險性海洋野生動物」
- 29.第 34 條「訂定人工飼養繁殖海洋保育類野生動物或具危險性海洋野生動物之場所等管理辦法」

- 30.第 35 條「公告保育類海洋野生動物及其產製品應經主管機關同意始得買賣陳列展示之種類及為相關審查許可」
- 31.第 36 條第 2 項「訂定營利性海洋野生動物飼養、繁殖、買賣、加工之許可辦法」
- 32.第 38 條「同意瀕絕及珍稀海洋野生動物由獸醫師簽發死亡證明書」
- 33.第 40 條以下「屬中央主管機關裁罰權限」
- 34.第 55 條「指定公告適用野保法之人工飼養繁殖海洋野生動物」
- 35.第 56 條「施行細則之訂定」

由於上開規定涉及事項眾多，且現行條文規定內容未必均適合於海洋野生動物之特性及保育與管理需求，故有必要探討於野生動物保育法中針對海洋野生動物保育與管理等事項設立專章為規範之必要性與可行性。

二、野保法區分陸域野生動物及海域野生動物管理之必要性

按野生動物保育法第 3 條第 1 款規定：「野生動物：係指一般狀況下，應生存於棲息環境下之哺乳類、鳥類、爬蟲類、兩棲類、魚類、昆蟲及其他種類之動物。」，在以往由農業部為單一中央主管機關之時期，不論陸域或海洋中之野生動物，均由相同之中央主管機關進行保育與管理，即使因生活於陸域或海洋中之野生動物其特性有所不同，而容或需有相對應不同之保育與管理作為，惟亦屬機關內部事務，未臻突顯分立不同保育與管理規範之需求。

惟於 107 年 4 月 28 日起，海洋野生動物保育之中央主管機關變更為海洋委員會後，於執行海洋野生動物保育任務時，即會產生現行野保法規定未必於陸域及海洋野生動物部分均合適使用之情形。舉例而言，現行野生動物保育法第 1 條規定揭示該法是以維護物種多樣性為宗旨，而針對物種之保育於陸域野生動物方面係屬可行，然海洋開放之特性，使得維護棲地環境與對生態系之復育作為，相較單純對物種之保護更為重要且具效益，故在海洋野生動物保育部分，有關海洋野生動物重要棲息環境、海洋野生動物保護區等之管

制事項、開發利用行為審查原則、經營管理需求等，有可能會與陸域野生動物不同，並可思考在海洋野生動物保育措施部分，強化海洋生態系復育、海洋生物多樣性維護及海洋保護區中與野生動物有關之措施，以與海保法（草案）為更緊密之結合。

再者，在物種保護部分，「騷擾」之行為，於陸域野生動物及海洋野生動物所面臨問題亦有不同。陸域野生動物常見問題，例如餵食、誘拍野鳥等行為是否構成對野生動物之騷擾；至於海洋野生動物則較常發生如賞鯨船追逐鯨豚、距離太近等行為是否構成騷擾之問題。在實務上，因「騷擾」一詞定義不明確，故呼籲修法之意見逐漸升高，未來於野生動物保育法全面檢討修正時，亦有可能需針對民眾接觸陸域野生動物與海洋野生動物之行為管制為不同之具體規範。

此外，陸域野生動物會遇到之救傷問題，常與後續之持有與飼養有關，蓋主管機關發現民眾持有及飼養如臺灣獼猴等野生動物卻又無明確來源時，民眾時有主張係路邊救傷而來、後因動物不願離開故繼續飼養等原因，由於在現行野生動物保育法中，並未規定動物救傷之機制，造成此種情形有難以查證等執法問題，亦有許多野生動物保育團體呼籲應修法增加救傷處理機制；然反觀海洋野生動物部分，因生長環境並非一般民眾所能提供，自不太可能發生上述陸域野生動物之問題，且 貴署亦有設立海洋保育類野生動物救援組織網，運作穩定，從而如有將救傷機制研修入法之需要者，貴署所需機制規範即可能著重於各方參與單位之溝通聯繫、分工合作與權責畫分等事項，而與陸域野生動物之規範重點不同。

又，現行野生動物保育法第 17 條關於一般類野生動物獵捕區之規定，因實務上迄無地方主管機關劃設獵捕區，可見該條規定在實際運用時係有窒礙難行之處，而陸域野生動物主管機關亦在檢討劃設獵捕區之可行性，以於修法時討論刪除獵捕區之可能；然海洋野生動物部分，因應實務上許多民眾休閒時會從事海釣活動，為規範海釣活動之應遵行事項，故 貴署已有訂定「友善釣魚場域管理

要點」，以作為地方主管機關劃定及管理垂釣區之作業規範，可見針對海洋野生動物之垂釣仍有訂定規範之實際需求。因此，在針對一般類野生動物是否設有獵捕區或垂釣區之規範時，陸域野生動物亦可能與海洋野生動物有不同之需求考量，而有區別規範之實益。

至於在野生動物輸出入管理部分，現行野生動物保育法第 24 條第 3 項至第 6 項已就海洋哺乳類野生動物為區別規範，可見在輸出入審核條件部分，陸域野生動物與海洋野生動物本即已有所不同之處；而陸域野生動物主管機關亦在研究國外野生動物輸入審查條件之強化，與建立輸入後在持有、飼養、繁殖、買賣、轉讓等方面之追蹤管制措施，以減少外來種入侵風險，並且研究外來種輸入條件與管理方式與動物保護法中關於特殊寵物管理之接軌可行性，以兼顧外來種管理與國內相關商業需求。而海洋野生動物未必如陸域野生動物般有複雜之寵物輸入與管理需求，惟仍有海洋野生動物所必須考量之輸入條件及管理措施，故亦可能有必要設計不同之規範方式，以作為適合海洋野生動物之管理模式。

綜合上述說明，現行野生動物保育法雖將陸域野生動物與海洋野生動物分屬不同中央主管機關辦理，但在野生動物保育法中所適用之規範卻均屬相同；惟部分之保育與管理事項，仍因野生動物生活環境屬陸域或海洋之不同，而需有不同之規範方式，同時亦可減少不同中央主管機關在解釋相同法條規範時、因管理之野生動物需求不同，而有相異之法規適用或解釋結果等情形發生。故於野生動物保育法中將陸域野生動物與海洋野生動物依其不同之保育與管理需求部分，分立出個別章或節為規範，應有其必要性。

三、野保法區分陸域野生動物及海域野生動物管理之可行性

觀諸現行野保法規定之法規章節架構，「第一章 總則」、「第二章 野生動物之保育」、「第三章 野生動物之輸出入」、「第四章 野生動物之管理」、「第五章 罰則」、「第六章 附則」，其中總則部分包含立法目的、主管機關、名詞定義等事項；保育章節部分包含重要棲息環境、野生動物保護區、外來入侵種處置、保育類野生動物利用

行為之禁止原則與例外情形、一般類野生動物獵捕區等；輸出入章節主要包含野生動物活體與產製品輸出入應經中央主管機關同意、首次輸入物種應經中央主管機關核准等；管理章節包含持有與飼養保育類野生動物之登記、飼養、繁殖野生動物之規範、保育類野生動物及其產製品之買賣、陳列、展示規定以及營利性之野生動物飼養、繁殖、買賣、加工等業者之規定等；罰則章節為各違法行為之處罰；附則則為人工飼養、繁殖野生動物非經中央主管機關指定公告者不適用野保法及施行日期等規定。

如上所述，依據行政院 107 年 4 月 27 日院臺規字第 1070172574 號公告，野生動物保育法有關海洋野生動物保育之中央主管機關，自 107 年 4 月 28 日起變更為海洋委員會，同時野生動物保育法中相關中央主管機關權限亦一併變更。惟現行野生動物保育法條文中，並未直接區分出陸域野生動物與海洋野生動物，而是一律適用相同條文辦理保育與管理事項，故應有必要將海洋野生動物保育與管理事項中，與陸域野生動物之保育與管理需求不同之處，於野生動物保育法中訂立不同章或節為規範。

由於陸域野生動物主管機關即農業部林業署亦在檢討修正野保法之規定，且不排除以全面重行訂定條文方式進行修法作業，故將來野保法修正條文可能與現行條文有相當程度差異。建議 貴署可在林業署研擬修正條文時，與該署溝通，除陸域野生動物與海洋野生動物具共通性之事項以外，其餘針對陸域野生動物與海洋野生動物不同特性所需之不同保育與管理措施，可分立章或節為區別規定，以使海洋野生動物之保育與管理規定可更符合實際需求；倘 貴署與林業署就此點具有共識，考量野保法之全部規定仍應具整體性，故建議可在林業署研擬出具體之修正條文草案（不包含海洋野生動物章節）後，貴署再針對海洋野生動物部分研擬相關條文草案，進而待野保法修正草案有完整規定後，再進行立法作業程序。

第七節、座談會之執行成果

本團隊就本工作項目，已執行之內容及成果如下：

一、座談會邀請名單

本團隊依議題內容，經與 貴署承辦單位討論後，由 貴署協助邀請相關之中央與地方機關、專家學者、民間團體及原民代表召開座談會，以確認中央及地方之行政機關、相關學界、各界團體與原住民族對現行野保法涉海洋動物之政策及法規等多元觀點。邀請名單如下。

（一）行政機關

中央機關	地方機關	其他
農業部漁業署、農業部林業署、財政部關務署、內政部營建署、警政署保七總隊	臺北市政府、新北市政府、桃園市政府、臺中市政府、臺南市政府、高雄市政府、新竹市政府、新竹縣政府、苗栗縣政府、雲林縣政府、嘉義縣政府、基隆市政府、宜蘭縣政府、花蓮縣政府、臺東縣政府、澎湖縣政府、金門縣政府、連江縣政府	加拿大駐台北貿易辦事處、紐西蘭商工辦事處

（二）專家學者

- 國立臺灣大學楊瑋誠教授
- 國立成功大學大學王浩文教授
- 國立海洋生物博物館李宗賢助理研究員
- 國立臺灣海洋大學莊守正教授
- 國立臺灣海洋大學黃之暘副教授
- 國立臺灣海洋大學郭庭君助理教授

（三）民間團體

- 中華鯨豚協會

- 台灣蠻野心足生態協會
- 台灣動物社會研究會
- 環境正義基金會
- 蘭恩文教基金會

(四) 原民代表

- 東華大學蔡志偉副教授
- 蘭嶼部落文化基金會周家輝董事長

二、座談會辦理情形

為廣徵各界意見及進行意見交流，本團隊經 貴署協助後已舉辦 2 場座談會，第 1 次座談會於 112 年 9 月 25 日召開；第 2 次座談會於 112 年 11 月 3 日召開。有關 2 次座談會之規劃及辦理內容如下：

(一) 第1次座談會議：

本團隊於112年9月25日召開本計畫第1次座談會議，會議簡報請參附件4，與會人員簽到表、會議紀錄及座談會現場照片請參附件5。

以下為第1次座談會議之出席單位及人員，符合本計畫出席人員12人之規定：

1.實體參加會議：

編號	姓名	服務單位	職稱
1	羅進明	海洋委員會海洋保育署	組長
2	吳怡萱	海洋委員會海洋保育署	組員
3	鄭家昇	內政部警政署保安警察第七總隊	警務科科長
4	王冠邦	農業部林業及自然保育署	聘用副研究員
5	吳榮在	台南市漁港及近海管理所	組長
6	李晨光	內政部國家公園署	技正
7	王浩文	國立成功大學海洋生物及鯨豚研究中心	教授兼中心主任

編號	姓名	服務單位	職稱
8	賴芝玉	財政部關務署	科員
9	呂耀如	財政部關務署	專員
10	李宗賢	國立海洋生物博物館	助理研究員
11	林岱瑾	社團法人台灣動物社會研究會	辦公室主任
12	張惟翔	農業部漁業署	科長
13	劉坤讓	臺北市政府臺北市動物保護處	聘用技術員
14	馮擇仁	臺南市政府農業局	技士
15	黃亞雯	澎湖縣政府農漁局	科長

2.線上參加會議：

編號	姓名	服務單位	職稱
1	陳博勝	屏東縣政府農業處	技士
2	李繼雅	屏東縣政府農業處	科長
3	游紀汝	國立臺灣海洋大學環漁系	博士後研究員
4	高梅君	嘉義縣政府	臨時約僱人員
5	林哲宇	桃園市政府海岸管理工程處	工程員
6	江佩儒	桃園市政府海岸管理工程處	科長
7	陳啟芳	高雄市政府海洋局	股長
8	柯玫如	宜蘭縣政府農業處	科員
9	張家維	彰化縣政府農業處	技佐

(二) 第2次座談會議：

本團隊於112年11月3日召開本計畫第2次座談會議，會議簡報請參附件6，與會人員簽到表、會議紀錄及座談會現場照片請參附件7。

以下為第2次座談會議之出席單位及人員，符合本計畫出席人員12人之規定：

1.實體參加會議：

編號	姓名	服務單位	職稱
1	羅進明	海洋委員會海洋保育署	組長

編號	姓名	服務單位	職稱
2	吳怡萱	海洋委員會海洋保育署	組員
3	鐘文謙	連江縣政府產業發展處	辦事員
4	陳博勝	屏東縣政府	技士
5	簡琮倫	屏東縣政府	約用人員
6	鄭家昇	內政部警政署保安警察第七總隊	科長
7	羅盛姣	新竹縣政府農業處	技工
8	劉坤讓	臺北市動物保護處	聘用技術員
9	賴芝玉	財政部關務署	科員
10	呂耀如	財政部關務署	專員
11	李晨光	內政部國家公園署	技正
12	郭佳雯	社團法人蠻野心足生態協會	研究員
13	王中原	林業及自然保育署	科長
14	謝邦杰	農業部漁業署	

2.線上參加會議：

編號	姓名	服務單位	職稱
1	蔡沛諭	南投縣政府	技士
2	游紀汝	國立臺灣海洋大學環漁系	博士後研究員
3	王浩文	國立成功大學海洋生物及鯨豚研究中心	教授兼中心主任
4	楊瑋誠	國立臺灣大學獸醫學系	教授
5	江佩儒	桃園市政府海岸管理工程處	科長
6	林哲宇	桃園市政府海岸管理工程處	工程員
7	李泰逸	桃園市政府海岸管理工程處	工程員
8	郭庭君	國立臺灣海洋大學	助理教授
9	陳啟芳	高雄市政府海洋局	股長

三、座談會成果分析

本研究辦理 2 場座談會，目的為蒐集中央及地方之行政機關、相關專家學者、各界團體等對現行野保法涉海洋動物之政策及法規之多元觀點與意見。依 2 場座談會之辦理情形，參與人員以行政機關人員為主，與會之機關人員提出辦理野生動物保育法相關執法經

驗或曾遇到之法規執行疑義，以供與會人員進行討論與意見交流；並且有海洋野生動物專家學者及野保團體代表出席，對各項關於海洋野生動物保育議題提供寶貴意見。以下謹就主要討論事項提供與野保法修法有關之意見分析。

首先針對海洋野生動物救傷議題，有參與鯨豚擱淺救援之專家學者表示，將機制入法雖有法律效力之好處，但亦可能在執行時會喪失彈性；亦有行政機關人員表示可考量以法規授權方式在子法中制訂之，不過仍要考慮法制化後是否反而會影響民間合作意願。由於救傷機制在陸域野生動物部分也在研議修法納入，故關於海洋野生動物部分，可考量於野保法全面修正時，於野保法中訂制定救傷機制的授權依據，再另於子法中將各參與單位之合作機制與權責畫分等事項為規範。

再者，關於鯨豚騷擾的定義及對於騷擾行為之處罰等問題，有與會之專家學者表示，由於人類對於野生動物的騷擾行為態樣眾多，難以逐一取得對於野生動物影響的科學證據，且許多行為未必能立即當下看出對野生動物的影響，基於保護野生動物，故建議也可以將預警原則與累積效應等運用在個體的騷擾行為上；亦有表示海洋野生動物與陸域野生動物被干擾後的不同處在於，生活在海洋的野生動物即使因受到騷擾或棲地開發行為的壓迫而健康受到影響，但最後死亡在海裡也無法查知，所以騷擾可能需要針對陸域野生動物及海洋野生動物作成不同的定義。就此，因騷擾之行為屬後續處罰之構成要件，基於法律明確性原則，在騷擾的定義部分，應有更明確的標準，且因陸域與海洋野生動物特性不同，故在野保法全面修法時，可考量除了有通常性的定義外，並可使主管機關公告具體行為態樣作為騷擾定義之補充，屆時貴署可根據海洋野生動物之特性為公告。

至於騷擾行為的處罰部分，有與會之野保團體代表表示，如令行為人對於野生動物騷擾致死才有刑事處罰似屬過輕，建議應加重商業行為之騷擾罰則。就此，因考量司法實務上對於騷擾野生動物

即成犯罪行為之審查標準十分嚴格，以致騷擾行為實際成罪之比例不高，反而無法得到懲戒行為人以避免再發生騷擾行為之效果，故建議將騷擾致死之情形保留於以刑事責任相繩之範疇，至於一般的騷擾行為，則改為以行政罰鍰方式辦理，藉由主管機關之專業認定及處以罰鍰，以收實際上嚇阻行為人之效；而在處以行政罰鍰的裁量基準中，中央主管機關可將一般的行為所造成的騷擾，與商業行為所造成的騷擾，再為裁罰基礎不同的設計，以使商業行為之業者產生警惕，遏阻商業行為造成對於野生動物之騷擾情形重複發生。

此外，有關人工飼養繁殖之子代究竟是否仍屬野生動物範疇，亦為與會人員所關注及討論之重點，蓋例如珊瑚、碑礫貝等均有手工飼養繁殖個體，其是否適用野保法規定而能管理、利用，影響主管機關執法依據。依現行野保法第 55 條規定，非經中央主管機關指定公告之人工飼養繁殖野生動物，不適用野保法規定，蓋野保法基於物種多樣性與生態平衡維護之法規精神，是以通常生存在野外之野生動物為保育對象，而人工飼養繁殖個體既已無法於野外生存，且對其個體之保護本可適用動物保護法規定，故應無野保法適用，從而目前屬人工飼養繁殖之子代原則上不屬於野保法所規範之野生動物，理應無野保法所規定之保育、輸出入審查、持有飼養繁殖等管理之適用。然因動物保護法主管機關目前仍以犬貓之保護與管理為主，非屬犬貓之物種實際上欠缺管理機制，且一旦外來物種從國外輸入而來後，對於國內生態環境仍有潛在影響之虞，倘無任何管理機制，恐難以掌握入侵風險，故陸域野生動物主管機關正在檢討刪除野保法第 55 條之可行性與研議配套處理機制。此可待野保法全面修正時一併檢視刪除野保法第 55 條規定對於海洋野生動物之保育與管理有無影響。

又，有關在野生動物重要棲息環境之開發利用行為，與會之野保團體代表表示，野保法第 16 條規定對保育類野生動物不得騷擾虐待等行為，因該條有規定「除本法或其他法令另有規定外」，則在環評通過在野生動物重要棲息環境之開發行為下，似乎會形成騷

擾虐待野生動物的免責許可，因此建議應考慮開發行為對野生動物族群長期受到之壓迫及改變，要使騷擾或是虐待之定義可以包含開發利用之行為，並建議後續修法能讓開發單位負舉證責任證明開發行為不會造成野生動物危害，能具體說明開發行為為何不會影響野生動物。就此，環境影響評估法為環境部所主管，其審查在野生動物重要棲息環境內之開發行為時，通常會就關於野生動物影響部分請野生動物主管機關提供意見，而若野生動物主管機關評估開發行為對區域內野生動物族群長期而言會有不利影響，環評主管機關應要求開發單位修正內容，並應要求承諾長期監測區域內野生動物族群數量，以及因應監測結果調整開發行為內容；至於野保法部分，如日後修法是將騷擾之定義增加由主管機關公告具體行為態樣之補充方式，則可考慮以公告方式處理之，使開發行為除了繼續受到環評承諾之拘束外，於開發過程中之具體行為也仍有野保法之適用。

綜上，本研究所辦理之 2 場次座談會，邀請相關中央與地方主管機關、海洋野生動物專家學者及民間保育團體參與討論，各方參與人員均熱心提供有關海洋野生動物保育之相關經驗及寶貴意見，對於野保法之修法與精進有十分重要之貢獻。本團隊謹彙整 2 場次座談會議之意見回覆對照表，請參附件 8。

第三章 結論及建議

我國於78年起施行野保法，迄今已逾30年，期間除83年間全面修正外，其餘均為配合其他法律規定之更動、或針對單一議題而為部分條文修正。然在此30餘年之間，野生動物之保育需求及客觀環境均有變化，且為配合海洋委員會及所屬組織法規自107年4月28日施行，野保法有關海洋野生動物保育之中央主管機關掌理事項，已改由海洋委員會管轄，惟觀諸現行條文尚未就此有相應規定，故野保法係有重行檢討與修正之必要，並且在陸域野生動物與海洋野生動物之中央主管機關已有區分下，也應檢視是否有在野保法中相應就陸域野生動物與海洋野生動物進行分立規範之必要。

為了進行野保法涉海洋野生動物修法之研議，本研究團隊大量蒐集相關資料，包括就近年來野生動物保育涉海洋動物之我國重要政策推動、社會關注意議題，蒐集我國相關研究報告、期刊文獻、論文、報導與評論資料，以就重要議題為更全面之瞭解，並提出對於各項議題是否需要進行修法之分析意見；蒐集司法判解資料，分析司法實務對於野生動物保育法相關規定之見解，以作為研析修法內容之參考；蒐集及分析包含美國、紐西蘭、日本等三個先進國家關於海洋動物管理及保育之法制架構及相關法令規定，以了解其他國家在海洋野生動物保育與維護海洋生物多樣性方面之法律規範情形，作為我國修法時之比較與參考；將與海洋野生動物有關之國內法規，包括漁業法、動物保護法、國家公園法、海洋保育法（草案）、風景特定區管理規則等進行競合分析，以了解對於海洋野生動物之保育規範及分析相關法規間之適用關係；辦理2場次座談會，邀請專家學者與機關團體代表出席，就海洋野生動物保育與修法事項提供多元意見，以作為修法建議之參考依據。

而在進行上開蒐集資料與國內外法令之研究分析後，本研究團隊針對現行野保法不完備之處進行檢視，並提出以下修法建議，包含：

- 1.修正第2條中央主管機關之定義，就海洋野生動物保育之主管機關明定為海洋委員會。
- 2.新增第8條第5項規定，增加野生動物重要棲息環境開發利用行為審

查及許可辦法之授權依據，以使地方與中央主管機關就野生動物重要棲息環境內開發利用行為申請案件，有更為明確之審查原則或基準可茲依循。

3. 新增第16條第3項以及第51條第2款規定，以加強對於經中央主管機關指定公告之一般類野生動物之保護。
4. 修正第24條第4項規定，放寬基於教育或學術研究目的所需取得之海洋哺乳類野生動物活體及產製品其申請許可輸入與輸出之要件，以使基於教育或學術研究目的之申請較為簡便，促進我國對海洋哺乳類野生動物之教育與研究。
5. 考量現行野保法下，一般類野生動物產製品並無輸出入、買賣、陳列、展示等需經主管機關許可之規定，亦無何等違反時之處罰規定，以致現行第24條第6項針對一般類海洋哺乳類野生動物產製品之規定，於違反時除沒收外，實無其他罰則，故建議刪除第24條第6項規定，並新增第35條之1規定、修正第51條第4款與新增同條第8款規定，以明定一般類海洋哺乳類野生動物活體及產製品之輸出入、買賣、陳列、展示均需經中央主管機關同意及其違反時之相關罰則。
6. 修正第36條規定之文字，以使條文文義與野保法之定義一致。
7. 考量「騷擾」行為難有具體明確之認定標準，以致司法機關在處理騷擾保育類野生動物案件時，因未能明確認定而有無法起訴之情形，為加強執法之效果，以收保護保育類野生動物之具體成效，故新增第42條第2項及第49條第1項第2款規定，將騷擾保育類野生動物行為依其嚴重程度區分為適用行政罰與刑事罰之不同規定，以使騷擾保育類野生動物行為得適用行政裁罰。
8. 新增第49條第1項第8款規定，使非合法持有保育類野生動物活體或產製品之行為可受處罰。
9. 修正第50條第1項及第2項規定，使主管機關針對違反野生動物保護區管制事項之人，除為行政罰鍰外，亦得視情形令其停止相關行為。

、限期改善或恢復原狀，並得按次處罰。

10.刪除第52條第2項及第4項中「保育類」之字樣，以使違反野保法者，無論一般類或保育類之活體及產製品，均有主管機關可予以沒入之適用。

11.修正第55條規定文字，以使文義明確。

除上述修正條文之建議外，本研究團隊亦進行野保法與海洋保育法（草案）之分析比較，由於海洋保育法（草案）是以棲地保育為主之法規，而野保法則是以物種保育為主之法規，雖然野保法中也有野生動物重要棲息環境及野生動物保護區等規範，但究其內涵仍是以物種角度出發研擬保育計畫，較缺少以生態系為主體之保護工具，此部分即可藉由海洋保育法（草案）之併同適用而為補強，故二部法規應屬相輔相成，使海洋野生動物得於物種保護層面及生態系保育層面建構完整之保育體系。

此外，本研究團隊並分析在野保法中分立陸域野生動物與海洋野生動物保育章節之可行性與必要性，由於現行野保法並未明確區分陸域野生動物與海洋野生動物之保育與管理措施，然在部分事項上，生活在兩種截然不同環境中之野生動物，其保育與管理需求實不相同，例如在保育的措施部分，因海洋具開放之特性，相較於對個體之保護，其更著重棲地環境維護及生態系復育作為；另如騷擾、救傷、飼養繁殖等事項，在陸域與海洋野生動物所面臨之問題亦不相同，故修法時所著重之內涵與欲解決之問題，可能亦有不同。此際陸域野生動物之中央主管機關即農業部林業署亦在研議野保法之修法事項，並不排除採全面修正方式辦理，故建議貴署得於林業署研擬修正條文時，與該署溝通，除陸域與海洋野生動物具共通性之事項外，其餘針對陸域與海洋野生動物不同特性所需之不同保育與管理措施，可分立章或節為區別規定，並待野保法修正草案有完整規定後，再進行立法作業程序。

綜上說明，本計畫經本團隊進行資料蒐集、外國法研究、議題盤點及舉辦2場座談會等作業，現已完成現行蒐集及研析3個主要先進國家或地區針對海洋動物管理及保育之法制架構及其規範內容、所盤點近十年野生動

物保育涉海洋動物之我國重要政策推動、社會關注議題，及有待修法議題之說明及建議、現行野生動物保育法規定不完備處之建議及建議修正條文內容，並就野生動物保育法與海洋保育法（草案）之法律架構研析及野生動物保育法區分陸域及海域管理之可行性研析，提出研究結論與建議，期作為 貴署後續修正野保法之參考，希冀透過本計畫之研析，可協助海洋野生動物保育事項之推動，並使我國野保法涉及海洋野生動物保育之法制更臻完備，以落實海洋野生動物之保育與管理目標。