

國立臺灣大學法律學院科際整合法律學研究所



碩士論文

Graduate Institute of Interdisciplinary Legal Study

College of Law

National Taiwan University

Master Thesis

盤點台灣自然保育規範：演變、特色與驅力

A Review of the Conservation Legal Regime of Taiwan:
the Evolution, the Characteristics, and the Driving Forces

王德瀛

Te-Ying Wang

指導教授：葉俊榮博士

Advisor: Jiunn-rong Yeh, J.S.D.

2015年8月

August, 2015

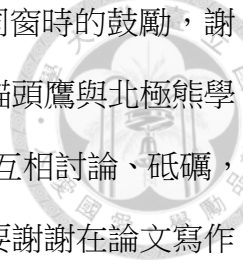
謝詞

在寫論文的過程中，謝詞的內容在心中不知道重寫了多少回，然而真到了開始敲鍵盤寫謝詞的時候，卻不知怎麼的突然不知道該打些什麼了。五年的科法所生涯就要以這本論文畫下句點，不免覺得有些緊張。

成為葉俊榮老師指導的研究生，應該是我研究所五年生涯中最值得慶幸的決定。非常感謝老師在課堂上、生活上以及在環續中心跟隨老師研究時的提點與指導。老師宏大的研究格局，豐富而靈活的研究方法，以及充滿人生智慧的生活哲學都使學生受益良多。此外，也非常感謝擔任學生口試委員的張文貞老師及高仁川老師，兩位老師在口試的過程中給予這本論文相當寶貴的意見外，讓我有機會能進一步的修正許多在論文中處理得不甚理想的地方。此外，在平日與老師們的相處上也得到了許多的啟發。張老師的國際環境法專題研究中所使用的 *international legal process* 方法，很大程度的影響了這篇論文思考的方向，此外老師在課堂與生活間給予我許多的教導也大大的影響了我的研究思路。與高仁川老師在武漢的研討會相遇時，幾次對於研究主題的討論，也讓我對於論文的取材有了新的想法。此外，在台大求學的這幾年內，許多老師們在不同的課堂上給予學生的各種教導，在在都開啟我對於法律及環境議題研究的興趣，例如姜皇池老師的海洋法與國際法課程、政治系林子倫老師的環境政治與政策課程等等。而在求學過程中偶然能隨政治系蔡季廷老師研究國際司法機制對於海域劃界的研究，也使我收穫良多，在此一併向老師們表達感謝之意。

另外，也要感謝成大生科系老師們在大學時期的教導。即便知道學生將走向一條與其他生科系學生不同的道路，老師們仍然十分鼓勵，給了我許多的勇氣。在成大生科時所受各種訓練，後來也都在研究所時一一地發揮了不同的功能。

此外，感謝一路上照顧我、包容我的朋友們，請恕我礙於篇幅不一一點名，以免整篇謝詞變成一堆姓名的堆砌。感謝在台大的課堂與研究生活中所相遇的每



一個同學，感謝你們的包容與友誼。謝謝科法所r99的同學在同窗時的鼓勵，謝謝1809與2417兩間研究室的同學這段時間的照顧。特別要感謝貓頭鷹與北極熊學長姐及其他研究夥伴一路上的扶持與協助，無論是在研究上的互相討論、砥礪，或是在生活上的許多幫忙，我都一一銘記在心中。最後，一定要謝謝在論文寫作期間參與論文概念發表、論文研討會以及最後的督促小組的朋友們，沒有你們宜路的鼓勵，我這篇論文一定無法如期完成。希望今後無論大家會走向何方，都能一切順利。

人生路上有許多的坎坷，謝謝辯論圈的朋友在過程中的各種協助。尤其要感謝薇閣中辯社、成大滔滔社、南科你好社以及CDPA的所有夥伴及學長姐們，你們的熱情與活力陪伴我走過許多人生中的不如意與瓶頸。

最後，謝謝我的家人，特別是親愛的媽媽與弟弟妹妹，在研究所生活，尤其是最後論文寫作過程中，給大家添了許多麻煩，謝謝你們的支持。雖然無法讓先父能看到這篇論文的產出，但希望這篇論文能不負當年的期待。

給有緣的讀者：希望這篇粗陋的文字，能發揮拋磚引玉的效果。讓我們一起努力，讓台灣的自然保育發展能更令人滿意。

德瀛 2015年8月某日的清晨

摘要

台灣的生物多樣性相當豐富，然而卻長期面對開發與破壞的壓力，需要透過制度規範加以管制。而制度規範的形成脈絡、發展情形等，將對生態環境的保育產生重要的影響。

本文透過側重於規範形塑歷程的方法，來觀察台灣自然保育規範從以前到現在的發展情形。同時也將歸納整體發展過程的特色，並針對形成自然保育規範的驅力進行分析。

在規範的演變發展上，本文認為可以依照時間序列，將台灣自然保育規範的發展分為依附發展、國際壓力、沉潛扎根及整合回應等四個時期。在依附發展時期裡，台灣的自然保育規範依附著經濟發展需求而發展。在國際壓力時期中，受到華盛頓公約與培利增補條款的壓力，台灣迅速形成部分的自然保育規範。而在沉潛扎根時期時，雖然在法律層面的規範變動減少，但在其他部分仍然則持續的增長。最後則是整合回應時期，此時開始出現整合性的法律來回應過去所遺留的問題。

而在規範的特色方面，本文則從立法模式、規範領域範圍的變化以及立法與行政的互動等三個面向歸納。在立法模式上，台灣早期分散立法的模式造就了雜亂漸增的現象，但近來似乎有向套裝立法模式靠攏的趨勢。而在規範領域範圍的變化方面，自然保育規範一開始多依附在經濟發展的領域內，逐漸的發展出自然保育規範領域的意涵，後來更出現與其他領域整合的需求。最後，則從行政與立法的互動觀察，發現自然保育規範立法的核心力量出現了由行政權往立法權逐漸移轉的現象。

最後，就驅力分析而言，台灣的自然保育規範有經濟發展、國際影響、內國自主三大類型的驅力。與一般認為經濟與環境的衝突不同，經濟發展在台灣自然保育的規範發展上，曾經發揮推促的效果。而國際壓力除了顯著的制裁壓力外，柔性的影響也長期影響著台灣自然保育規範的發展。內國自主驅力的逐漸成

熟，則有望成為台灣自然保育規範解決舊有問題的良方。

關鍵字：台灣自然保育規範、規範形塑歷程、驅力分析



Abstract

Taiwan has rich biodiversity, but has faced the pressure from development and destruction. So it needs norms to regulate. The way those norms forms will influence Taiwan's ecological environment a lot.

This thesis focuses on the legal process of Taiwan's conservation legal regime. It observes the evolution of Taiwan's conservation legal regime, generalizes the characteristics of the regime, and analysis the driving forces of the regime.

Taking about the evolution of the regime, this thesis discovers that it can be separated into four eras: the attachment era, the international pressure era, the fallow and rooting era, and the integrated response era. In the attachment era, Taiwan's conservation legal regime development was attached to the need of economic growth. In the international pressure era, Taiwan rapid formed so norms of the regime under the great pressure from CITES and the Pelly Amendment of the US. In the fallow and rooting era, there were few changes of the law, but other part of the regime continued to grow. And in the integrated response era, some integrated norms started to fix problems left from past.

As the characteristics of the regime, we can generalize them from three different prospective: the models of legislature, the change of the concept of the regime, and the interaction between the administration and the legislator. Taiwan followed the scattered legislate model in early days, and showed the phenomenon of the disjointed incrementalism. But recently, it had showed the sign that it might shift to the set legislate model. And through the time, the concept of the conservation regime in Taiwan had expanded. Lastly, we can discover that the main force of legislation has been shifted from the administration to the legislator of the main force of legislation.

Taiwan's conservation legal regime has three main driving forces, the economic

force, the international force, and the domestic conservation force. The economic force showed both promote and resist function. The international force influenced the regime by both gentle and tough ways. And in the end, with the growth of the domestic conservation force, the conservation legal regime might become more robust through time.

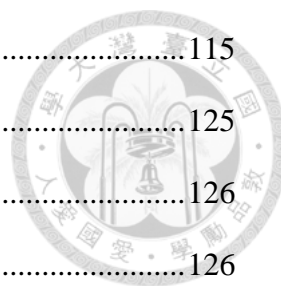
Key words: the conservation legal regime of Taiwan, legal process, driving forces analysis

簡目

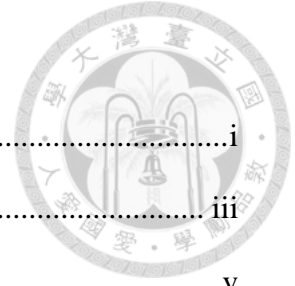


謝詞.....	i
摘要.....	iii
Abstract	v
簡目	vii
詳目	ix
圖目錄.....	xiv
表目錄.....	xiv
1. 緒論.....	1
1.1. 研究動機與問題意識.....	1
1.2. 研究方法.....	6
1.3. 研究範圍與限制.....	7
1.4. 研究架構.....	8
2. 規範概述.....	10
2.1. 法律制度.....	10
2.2. 機關架構.....	45
2.3. 實踐發展.....	48
3. 發展形貌.....	61
3.1. 1985年以前：依附發展時期.....	63
3.2. 1986年至1995年：國際壓力時期.....	70
3.3. 1996年至2010年：沉潛扎根時期.....	81
3.4. 2011年以後：整合回應時期.....	89
4. 規範特色.....	96
4.1. 從立法模式觀察：分散立法到套裝立法？.....	96
4.2. 從規範領域範圍的變化觀察：三階段發展.....	112

4.3.	從立法與行政互動觀察：立法力量成長.....	115
4.4.	小結.....	125
5.	驅力分析.....	126
5.1.	經濟發展驅力：動因與靜因的切換.....	126
5.2.	國際影響驅力：壓迫與柔性的並進.....	129
5.3.	內國自主驅力：民間與研究的成熟.....	132
5.4.	小結：邁向下一個燦爛盛世？.....	134
6.	結論.....	136
	參考文獻.....	138
1.	中文部分.....	138
1.1.	專書譯著.....	138
1.2.	書之篇章.....	139
1.3.	期刊文章.....	141
1.4.	學位論文.....	142
1.5.	研討會論文.....	142
1.6.	政府資料.....	143
1.7.	網路資料.....	159
2.	English Materials.....	162
2.1.	Books, Reports, and Other Nonperiodic Materials.....	162
2.2.	Journal Articles and Other Periodical Materials.....	162
2.3.	International Organization Sources.....	162



詳目

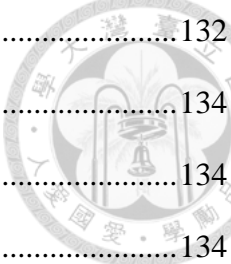


謝詞.....	i
摘要.....	iii
Abstract	v
簡目	vii
詳目	ix
圖目錄.....	xiv
表目錄.....	xiv
1. 緒論.....	1
1.1. 研究動機與問題意識.....	1
1.1.1. 台灣的自然生態保育.....	1
1.1.2. 自然保育議題的特性.....	3
1.1.3. 問題意識.....	5
1.2. 研究方法.....	6
1.3. 研究範圍與限制.....	7
1.4. 研究架構.....	8
2. 規範概述.....	10
2.1. 法律制度.....	10
2.1.1. 憲法.....	10
2.1.2. 環境基本法.....	11
2.1.3. 森林法.....	14
2.1.4. 漁業法.....	19
2.1.5. 野生動物保育法.....	23
2.1.6. 國家公園法.....	29
2.1.7. 文化資產保存法.....	35

2.1.8.	濕地保育法.....	39
2.1.9.	海岸管理法.....	41
2.2.	機關架構.....	45
2.2.1.	國家永續發展委員會.....	45
2.2.2.	農業委員會.....	45
2.2.3.	內政部.....	46
2.2.4.	組織改造.....	46
2.3.	實踐發展.....	48
2.3.1.	物種管理.....	48
2.3.1.1.	動物.....	48
2.3.1.2.	植物.....	50
2.3.2.	棲地管理.....	50
2.3.2.1.	自然保護區.....	50
2.3.2.2.	野生動物重要棲息環境、野生動物保護區.....	52
2.3.2.3.	自然保留區.....	55
2.3.2.4.	國家公園、國家自然公園.....	55
2.3.2.5.	重要濕地.....	58
2.3.2.6.	沿海保護區、海岸保護區.....	59
2.3.2.7.	漁業資源保育區、禁漁區.....	59
3.	發展形貌.....	61
3.1.	1985年以前：依附發展時期.....	63
3.1.1.	經濟發展下的環境開發.....	63
3.1.2.	發展觀光下的制度轉變.....	64
3.1.3.	後期初萌芽的自然保育.....	67
3.1.4.	小結.....	70

3.2.	1986年至1995年：國際壓力時期.....	70
3.2.1.	國際壓力兵臨城下的應對.....	70
3.2.2.	保育力量逐漸的成長.....	79
3.2.3.	小結.....	81
3.3.	1996年至2010年：沉潛扎根時期.....	81
3.3.1.	沉潛：法律形塑的消沉、國家公園的挫敗.....	82
3.3.2.	扎根：保護區擴張、研究力量增長、民間意識加強.....	85
3.3.3.	小結.....	89
3.4.	2011年以後：整合回應時期.....	89
3.4.1.	立法實踐：民間、地方、國際.....	89
3.4.2.	實踐：由下而上的發展、邁向整合的轉變.....	93
3.4.3.	發展中：組織改造與新法.....	94
3.4.4.	小結.....	94
4.	規範特色.....	96
4.1.	從立法模式觀察：分散立法到套裝立法？.....	96
4.1.1.	從立法時程觀察：法律規範的逐漸形成.....	97
4.1.2.	從規範形式觀察：多部法律的交錯規範.....	101
4.1.2.1.	棲地管理.....	101
4.1.2.2.	物種管理.....	108
4.1.2.3.	小結：重疊、模糊、嚴苛與缺漏.....	111
4.1.3.	小結：分散立法模式下出現「雜亂漸增」現象了嗎？.....	111
4.2.	從規範領域範圍的變化觀察：三階段發展.....	112
4.2.1.	依附於經濟發展.....	112
4.2.2.	獨立的規範領域.....	113
4.2.3.	邁向與內外整合.....	114

4.2.4.	小結.....	115
4.3.	從立法與行政互動觀察：立法力量成長.....	115
4.3.1.	從行政先行到行政調適.....	115
4.3.1.1.	行政先行.....	116
4.3.1.2.	行政調適.....	117
4.3.1.3.	小結：規範逐漸增加但仍有不足.....	118
4.3.2.	從行政主導到立法主動.....	119
4.3.2.1.	只有行政院主導版本.....	120
4.3.2.2.	行政院版本先行提出.....	122
4.3.2.3.	立委民間版本先提出.....	123
4.3.2.4.	小結：從行政主導到立法主動.....	124
4.3.3.	小結.....	124
4.4.	小結.....	125
5.	驅力分析.....	126
5.1.	經濟發展驅力：動因與靜因的切換.....	126
5.1.1.	經濟發展作為動因.....	126
5.1.1.1.	以促成經濟發展為目的.....	127
5.1.1.2.	以避免傷害經濟發展為目的.....	127
5.1.2.	經濟發展作為靜因.....	128
5.1.3.	小結.....	129
5.2.	國際影響驅力：壓迫與柔性的並進.....	129
5.2.1.	國際制裁的壓力.....	129
5.2.2.	柔性影響的驅力.....	130
5.2.3.	小結.....	132
5.3.	內國自主驅力：民間與研究的成熟.....	132



5.3.1.	越發強大的民間力量.....	132
5.3.2.	漸趨完整的研究量能.....	134
5.3.3.	小結.....	134
5.4.	小結：邁向下一個燦爛盛世？.....	134
6.	結論.....	136
	參考文獻.....	138
1.	中文部分.....	138
1.1.	專書譯著.....	138
1.2.	書之篇章.....	139
1.3.	期刊文章.....	141
1.4.	學位論文.....	142
1.5.	研討會論文.....	142
1.6.	政府資料.....	143
1.7.	網路資料.....	159
2.	English Materials	162
2.1.	Books, Reports, and Other Nonperiodic Materials.....	162
2.2.	Journal Articles and Other Periodical Materials.....	162
2.3.	International Organization Sources.....	162

圖目錄

圖 一 自然保護區個數變化.....	52
圖 二 野生動物重要棲息環境個數變化.....	54
圖 三 野生動物保護區個數變化.....	54
圖 四 自然保留區個數變化.....	55
圖 五 國家公園、國家自然公園個數變化.....	58
圖 六 現存漁業資源保育區成立年分.....	60
圖 七 1996年至2010年保護區保護面積變化.....	86
圖 八 1996年至2010年保護區個數綜合變化.....	87

表目錄

表 一 《環境基本法》立法與修法歷程.....	13
表 二 《森林法》1945年後修法歷程.....	17
表 三 《漁業法》1945年後修法歷程.....	21
表 四 《狩獵法》、《野生動物保育法》1945年後立法及修法歷程....	27
表 五 《國家公園法》立法及修法歷程.....	32
表 六 《文化資產保存法》與自然保育有關部分之立法及修法歷程....	37
表 七 《濕地保育法》立法歷程.....	40
表 八 《海岸管理法》與《海域管理法》立法歷程.....	44
表 九 自然保育法規制定與修正概覽.....	99
表 十 保護區一覽表.....	106
表 十一 野生動植物物種管理分類.....	110
表 十二 行政院與立法委員修法版本比較.....	119

1. 緒論

形如搖籃的華麗島 / 是 母親的另一個 / 永恆的懷抱
傲骨的祖先們 / 正視著我們的腳步 / 搖籃曲的歌詞是
他們再三的叮嚀 / 稻 米 / 榕 樹 / 香 蕉 / 玉蘭花
飄逸著吸不盡的奶香 / 海峽的波浪衝來多高 / 颱風旋來多強烈
切勿忘記誠懇的叮嚀 / 只要我們的腳步整齊
搖籃是堅固的 / 搖籃是永恆的 / 誰不愛戀母親留給我們的搖籃？



陳秀喜，1973年，《台灣》

1.1. 研究動機與問題意識

「玉山蒼蒼，碧海茫茫，婆娑之洋，美麗之島。」¹這是我們很多人對台灣美好的想像。或許在四五百年前，當各種開發破壞還沒來到台灣之前，這樣的想像會是真實的。然而，當人為的開發已經造成了自然環境的破壞，如何透過規範制度去避免、減少傷害，並保護、復育自然環境，也就成了一個需要回答的問題。在這些規範制度中，有透過管制汙染物質排放來減輕汙染對於環境損害的，也有在開發前先進行評估以預計衝擊的，當然也有直接針對自然生態進行保護與保育的。上述的這些不同規範，對於自然生態的保育來說，都具有相當程度重要的意義。本文希望能以對自然生態直接進行保護與保育的規範為核心，觀察並分析這些規範的形塑的歷程、規範的特色以及形成規範的原因。

1.1.1. 台灣的自然生態保育

台灣一介蕞爾小島，面積不過3萬6千多平方公里，然而台灣的自然生態卻豐富得超乎大家的想像。台灣海拔差距將近4000公尺，加上溪流眾多、高山林立，豐富多樣的棲地造就了台灣豐富的生態。根據中央研究院生物多樣性研究中心架

¹ 《美麗島》雜誌發刊詞。

設的台灣生物多樣性入口網資料統計，目前共有約56000種物種。²而且其中不乏台灣的特有物種，舉例而言，台灣現存的4000多種維管束植物中，就有高達27%的比例是僅存在台灣的特有種或特有亞種，也就是說，一旦這些植物在台灣消失，就不再存在於這個世界上。³另外，這個數字也代表可能還有許多物種尚待我們發覺，例如在動物方面，就有學者預估台灣應該有高達15萬種物種。⁴一直到今天，我們仍然能不斷在台灣發現新的物種，例如今(2015)年初，才剛有一篇論文，重新恢復以前曾被認為是同物異名的駒井氏鈍頭蛇(*Pareas komaii*)獨立種的地位，並發表一個新種—泰雅鈍頭蛇(*Pareas atayal*)。⁵

然而，這樣豐富的自然生態，卻在人類開發的歷程中，不斷受到衝擊。人類的開發活動造成棲地的破碎與劣化；人類對自然資源的利用，大量獵捕、砍伐、採集野生生物；人類有意無意地引入外來入侵種造成對原有生態的衝擊；人類的汙染、人為的氣候變遷等等，都威脅著台灣的自然生態。

台灣的自然生態保育制度，最早發源於日本時代，而後民國時期又經過經濟發展的波折、「犀角虎骨」事件的衝擊等等影響，緩步走到今天。誠然，我們有一些足堪安慰的保育成績，例如世界知名的候鳥黑面琵鷺來台度冬數量與佔全球總數的比例都創下新高；然而，我們的確還有很多事情需要努力。舉例而言，又稱為蘇眉魚或龍王雕的曲紋唇魚(*Cheilinus undulates*)在台灣數量稀少，僅存在墾丁、綠島、蘭嶼等地海域，野外數量不族20隻⁶，在台灣將其列為《野生動物

² 台灣生物多樣性資訊入口網網站，<http://old.taibif.tw/zh/node/250>（最後瀏覽日：07/20/2015）。

³ 顏仁德（1997），〈臺灣特有生物之研究與保育〉，《環境教育季刊》，34期，頁40-58。

⁴ 彭國棟（2008），《自然保育概論》，頁42，新北：華立。

⁵ Chung-Wei You et al., *Diversity of the snail-eating snakes Pareas (Serpentes, Pareatidae) from Taiwan*, 44 Zoologica Scripta 349 (2015)

⁶ 廖靜蕙（2014），《農委會預告野生動物保育類名單 隆頭鸚哥、曲紋唇魚上榜》，載於：<http://e-info.org.tw/node/99933>（最後瀏覽日：07/20/2015）。

保育法》所保護的保育類野生動物後⁷，仍然發生被民眾捕食的事件。⁸又或者是各種外來入侵種的傷害也不容小覷。統計到目前為止台灣目前至少有4971種外來種動物，其中已經入侵或有入侵風險的總共有178種。⁹一直到今天，台灣仍然不時有新的外來入侵種失控的消息傳出，例如可能衝擊森林生態系的黃頸透鈣蚓 (*Pontoscolex corethrurus*)、¹⁰ 可能對兩棲生態造成影響的美國牛蛙 (*Rana catesbeiana*)、亞洲錦蛙 (*Kaloula pulchra pulchra*)，¹¹或是雖然影響仍不明但可能已無法移除的沙氏變色蜥 (*Anolis sagrei*)¹²等等。此外，苗栗對石虎 (*Prionailurus bengalensis*)棲地的開發、不久前才畫下終點的雪山纜車案、三不五時就有的走私動物、盜伐山林案件，也都是還需要努力的地方。

而任何保育措施的執行，總是離不開法律規範的制度建立，討論台灣對於自然保育的規範，就變得更加重要。

1.1.2. 自然保育議題的特性

由於無論是動物或是植物，都需要依附著棲息的環境才能存活，因此與其他環境議題相較，空間的劃分對於自然保育的議題而言特別的重要。如何何裡的劃分不同的區域，針對地區的特性分別給予不同的管理方法，便是相當重要的課題。

⁷ 中央社 (2014)，《國內珍貴稀有野生動物 增列2魚》，載於：<http://e-info.org.tw/node/10048> (最後瀏覽日：07/20/2015)。

⁸ 東森新聞雲生活中心 (2014)，《士林出現保育「龍王鯛」被吃到只剩頭 動保處查扣開罰》，載於：<http://www.ettoday.net/news/20141028/418805.htm> (最後瀏覽日：07/20/2015)。

⁹ 顏勝紘等 (2012)，《台灣地區外來動物進口現況調查及高風險入侵種清單之建立 (2/2)》，4~7頁，台北：行政院農業委員會。

¹⁰ 陳鼎文、王巧萍、侯平君 (2008)，〈黃頸透鈣蚓入侵森林生態系之影響文獻回顧〉，《中華林學季刊》，41卷1期，頁140~141頁。

¹¹ Ping-Chun Lucy Hou et al., *Exotic Amphibians in the Pet Shops of Taiwan*, 51 *Taiwania* 87, 89~90 (2006).

¹² 王國權 (2013)，《嘉義縣三界埔沙氏變色蜥的播遷模式預測》，頁3，國立成功大學生命科學系碩士論文。

而這種強調空間管制的特性，自然會與其他存在於空間之上的人事物或法律規範形成不同型態的互動，舉例而言，在達成自然保育的目標的同時，該區域仍然有人類不同型態活動的需求。在台灣，由於許多特別需要自然保育的地帶往往與原住民族的存環境相重疊，因此如何與原住民族及其他同時利用該區域的人類活動調和，就成為自然保育規範相當重要的課題之一。

另一方面，物種或人類從一個區域移動到另一個區域的行為，也會深刻的影響自然保育的規範發展，使的自然保育議題呈現國際聯帶的關係。例如在國際關聯的部分，自然保育的議題與主要以兩個方式與國際產生關係。其一是物種的分布、遷移，其一是透過貿易、交通等人為的流動。前者，是因為一旦物種會在不同的國家之間移動，或是某個物種如果分布橫跨兩個國家的邊界，此時如何協調彼此對該物種或某一特定的棲地、生態系統的管理就會成為需要處理的議題。與台灣較為相關的，比如說候鳥，及候鳥常棲息的棲地等，都會與其他國家有關，例如早年台灣獵捕候鳥紅尾伯勞、灰面鷲等，就曾引發日本的關切。而國際條約也會與此有關，舉例而言，《拉姆薩公約》原先就是為了保護水禽棲息的濕地，背後的其中一個原因就是因為這些水禽會跨境移動。¹³理論上，這種情形還會包含陸地上跨境移動的生物物種，例如在歐洲就有。然而，由於台灣是島嶼型國家，自然也就比較不會有這個困擾。¹⁴不過，相對來說，海洋中的魚種也因為迴游、跨境等問題，會有另外的管理系統。至於人類的移動，例如貿易、交通工具的移動等等，也會影響著自然保育的議題發展，像是《華盛頓公約》就是國際間用以

¹³ 葉俊榮、姜皇池、張文貞（編）（2010），《國際環境法：條約選集與解說》，頁304，台北：新學林。

¹⁴ 不過近來有研究指出，金門縣的緬甸蟒（*Python molurus bivittatus*）一度被認為是外來種，但其實是本土種，且與對岸福州的個體親緣關係密切，有一定程度遺傳交流。學者認為，兩地的緬甸蟒可能藉由颱風、洪水、浮木等機會，可以渡過分隔兩地的海域。See Chung-Wei You et al., *Return of the pythons: first formal records, with a special note on recovery of the Burmese python in the demilitarized Kinmen islands*, 52 *Zoological Studies* 8（2013）另請參考：林思民（2013），〈緬甸蟒在金門〉，《科學人》，161期，頁86-60。

管制跨國瀕危物種貿易問題的機制，而船舶運輸時使用的壓艙水管理¹⁵等也都是這樣的例子。



1.1.3. 問題意識

回顧台灣在過去自然保育規範上的研究，扣除掉單純對於科學發現的研究探討、對於環境教育等的討論後，主要有下面幾種類型的研究。

首先這是寬泛的對環境議題進行研究的，這部分的研究夾雜了自然保育及其他不同領域的規範，¹⁶有對其進行規範發展情形的分析、法律原則的討論等等不同的角度切入進行的研究。這些研究雖然或多或少會觸及自然保育議題，但畢竟只是其研究的其中一部份，並非這些研究的重點。

第二類的研究則是針對個別議題的研究，在這部分最多的是針對國家公園制度的研究，¹⁷尤其有不少研究聚焦在國家公園或其他保護區與居民關係的研究¹⁸。此外，也有針對野生動物保育法¹⁹、海岸地區管制²⁰等議題進行的研究。

¹⁵ 請參考：邱永芳、王毓正、張富東、黃茂信（2014），《我國港灣壓艙水污染問題管理法制化之研究(1/4)》，台北：交通部運輸研究所。

¹⁶ 如：柯澤東（1988），〈環境法之形成與發展〉，氏著，《環境法論》，頁1-12，台北：自刊；柯澤東（1988），〈論法律在環境與資源保護之地位〉，氏著，《環境法論》，頁13-28，台北：自刊；黃錦堂（1994），《台灣地區環境法之研究》，台北：月旦；湯德宗（1996），〈台灣環保的困境與突破—法治與政策面的解析〉，蔡政文（編），《跨世紀的生活品質策略》，頁1-37，台北：國家發展基金會。

¹⁷ 如：柯澤東（1988），〈國家公園之法律保護〉，氏著，《環境法論》，頁225-232，台北：自刊；黃文卿（1994），〈台灣地區國家公園管理法規之競和探討〉，《戶外遊憩研究》，7卷3期，頁63-78。

¹⁸ 如：盧道杰、陳津伶、台邦•撒沙勒、闕何嘉、婁家騏、蔡博文、王進發（2010），〈自然保護區發展共管機制的挑戰與機會〉，《台灣原住民族研究季刊》，3卷2期，頁91-130；徐旭誠（2012），《保護區的跨界利益：臺灣設立國家公園的政治生態學與權益關係人分析》，國立臺灣大學地理環境資源研究所博士論文。

¹⁹ 如：柯澤東（1988），〈野生動物之保育與立法〉，氏著，《環境法論》，頁185-224，台北：自刊。

²⁰如：柯澤東（1988），〈海岸資源保育及發展之立法研究〉，氏著，《環境法論》，頁

這些研究的特徵是由於其聚焦在特定的法律領域，甚至是特定法律領域中的某些特定議題。因此往往都能在各該領域中展現出精彩的分析與論理，但相對的則比較少觸及整體規範發展的情形。

最後也有少數的研究是以整個自然保育規範為討論的範圍，但這類的討論多半以分析現況下的規範情形，或是單純地介紹過去的規範發展狀況，並未對規範的成因等進行分析。

然而，所謂「以史為鏡，可以知興替」，所指涉的當然不是單純對於史料的堆砌或是背誦就可以成功的鑑往知來，而是需要仔細的對其中變動的因素、發展的趨勢、以及對不同行為者的角色進行爬梳整理才可能有所發現。回到自然保育規範發展的議題上，如果我們想要知道台灣自然保育規範的未來可能會如何，就必須先回頭檢視過去發生了什麼事，而且，為什麼發生。

因此，本文將以下列幾個問題意識為核心，進行台灣自然保育規範的研究。首先，要先回答的是：**台灣的自然保育規範是什麼？**換言之，台灣的自然保育目前有哪些規範架構，其各自的發展概況是什麼。接著，則以時間為軸線，討論**台灣的自然保育規範如何形成？**在此，將加入對於規範形成時的背景概況，藉以掌握整體規範發展的趨勢。進一步，則要從規範的整體面貌觀察**台灣的自然保育規範呈現哪些特色？**最後，則是從推促與阻攔自然保育規範形成的因素出發，討論**形成台灣自然保育規範的驅力是什麼？**望藉由這些爬梳，可以讓台灣自然保育規範的樣貌更加清晰，也能讓未來對此議題的掌握更加完整。

1.2. 研究方法

為了解決上面提出的幾個問題，這本論文將著重在觀察歸納台灣自然保育規範的發展過程，以及國內外對於這個發展過程可能造成影響的因素與背景。為了要達成這樣的目的，自然需要相當程度借重時間序列的觀察，藉由文獻分析

233-386，台北：自刊；葉俊榮（1997），〈台灣海岸的法規範基礎與決策模式〉，氏著，《環境理性與制度抉擇》，頁79-98，台北：自刊。

法(literature review)，透過對於政府文件、歷史紀錄、學者研究等進行歸納與分析。同時在進行這些分析的時候將特別著重在下面幾個焦點：

首先，透過規範形塑歷程(legal process)的觀點，把焦點放在討論規範如何形成，國際與國內各行動者以何種方法形塑並影響規範的樣貌與實行。在這個部分，將觀察包含國際環境法領域與台灣規範發展有關的進程、國內政經發展可能的影響、科學知識的演進等各面向，去描繪整體台灣規範發展的情形。

其次，則將把焦點放在行政法學研究上的「三層次分析方法」——也就是將行政法學問題分析分為權利與救濟、制度與程序、政策與策略三個層次進行分析討論的方法²¹——制度與程序、政策與策略兩個層次來觀察台灣自然保育規範的發展。透過制度與程序、政策與策略等兩層次的觀察，並輔以統計資料與圖、年表的幫助，²²歸納並分析台灣的自然保育規範發展過程中，不同的行動者對於規範造成的影響。


1.3. 研究範圍與限制

本篇論文的研究以「台灣的自然保育規範」為焦點。在時間上，從日本統治時期對台灣自然保育開始有規範的時候為起點，一路涵蓋到今日的變化。而其中，又以與台灣現存的自然保育制度有關聯者為重心。在空間上，除了以台灣的陸域與水域為中心外，如果台灣在國際合作上的情形對於本身規範產生影響，例如公海漁業合作等，就有實際影響規範的部分，也納入討論的範圍。

而所謂的自然保育，指的就是對生態系統的維護而言。我們可以很大略的將此分為棲地與物種兩個層次。只要是與棲地的管理或物種的管理有關的，就可能是本研究所要討論的自然保育範疇。然而，值得注意的是，如果某個規範雖然有對棲地或物種進行管理，然而其管理的主要目的並非以基於保護其生態系統的話，則就不在考慮的範圍。例如《山坡地保育利用條例》、《自來水法》等雖然

²¹ 葉俊榮（1999），《行政法案例分析與研究方法》，頁41-56，台北：三民。

²² 葉俊榮，前揭註21，頁67。



對山坡地的開發利用、水質水量保護區的管理等有所規定，但由於其目的並非直接針對生態的保護，因此並不在本文討論的範圍。同時，《動物保護法》、《畜牧法》、《動物傳染病防治條例》及《植物防疫檢疫法》等，雖然也針對動植物物種進行管理，然而其主要的目的也非在生態保育上，因此也不在本文討論的範圍。當然，在判斷上仍然存在許多灰色的地帶，例如《漁業法》中夾雜了許多諸如對娛樂漁業、漁工保險等與生態保育並無關聯的部分，然而，由於就生物資源保育的部分而言，該法有直接針對野生的生物進行保育，因此仍然列為本文所討論的自然保育規範範圍。類似的狀況也可以在《森林法》、《濕地保育法》或《海岸管理法》中看到。

另外，由於實際形塑台灣自然保育管制的內涵的，遠遠不僅只是法律條文而已，因此本文所指涉的「規範」，並不單單只有法律，而包含了包含保護區劃設，保護區物種的公告與解除等等其他行政機關的各種行為。在實際的選材上，則以法律的變動為主要的軸線，而間或提及相關的其他規範。

最後，由於能力有限，本文將研究的重點圍繞在規範的改變。對於一樣影響自然保育實際內涵很深的科學知識發展、環境運動演進等，只能在其與規範演變有直接關係時，能稍作提及，而無力就這兩個領域做仔細的爬梳與整理。

1.4. 研究架構

在章節安排上，本章前面數節已經就基礎的問題意識、研究的方法、範圍、限制等做出說明。接下來，在本節將進一步討論接下來數章的內容安排。

在本文第二章，將從法律制度、機關架構及實踐發展等三個面向，大致描繪台灣自然保育規範現在的輪廓。同時，也將就這三個面向的演變歷程做簡要的交代。

本文的第三章將接續第二章的討論，進一步加入規範形成時的背景脈絡。以時間為主軸，將台灣自然保育規範的發展歷程，依據時代特色劃分、討論。

至於第四章，將綜合觀察台灣自然保育規範在時空向度下的整體規範特

色，將分別從立法模式、規範領域範圍的變化及行政與立法互動來觀察整體發展的特色。

在第五章，則將觀察、分析影響台灣自然保育的驅力，試圖解釋規範發展的成因。最後則在第六章提出本文的結論。





2. 規範概述

在進入台灣自然保育規範討論的一開始，本章將簡單的概覽目前台灣的自然保育規範制度。除了介紹現有的制度外，同時也會簡單的回顧每個規範發展至今的過程，作為後續討論的鋪墊。以下，先將台灣的自然保育規範切分成：法律制度、機關架構及實踐發展等三個不同的面向來分別介紹。

2.1. 法律制度

台灣與自然保育有關的法律眾多，其中《中華民國憲法增修條文》及《環境基本法》提供了概念性或政策性的指標功能。而實際形成規範架構的則包含有《森林法》、《漁業法》、《野生動物保育法》、《國家公園法》、《文化資產保存法》、《海岸管理法》、《濕地保育法》等七部法律。以下，將分別介紹各個法律的規範現狀及其大致的發展過程。

2.1.1. 憲法

《中華民國憲法增修條文》第10條第2項規定「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」，是台灣憲法中唯一與自然保育有規的規定。本項文字雖然被認為僅具有基本國策的性質，但不失為具有引導自然保育規範發展的上層指引作用。

本項規定最早在1992年國民大會修憲時，被納入憲法增修條文。當時的條號是第18條第2項。嗣後在1994年、²³1997年的修憲時配合其他條文條號變更，最後改列為第10條第2項。

時光回到1992年修憲之初，在當時解除戒嚴的背景下，憲法增修引發社會熱議，也有人呼籲應該讓環境問題「入憲」。²⁴第二屆國民大會臨時會處理修憲案時，國民大會代表就有第13、35、53、74、151等五個提案與環境議題有關，其

²³ 該次修憲改列為第9條第2項。

²⁴ 葉俊榮（1992），〈環境問題「入憲」論〉，《環保與經濟》，32期，頁56-59。

中第13號與第74號提案要直接制定「環境權」。²⁵然而，除了第151號提案外的其他四號提案，都在委員會審查的討論時，就做成「建請大會不予討論」的決議而無疾而終。²⁶最終，國民大會修法只通過第151號提案的內容，在憲法增修條文中加上現行的文字。²⁷

2.1.2. 環境基本法

《環境基本法》是台灣整個環境法律領域中，第一部的政策性立法。所謂政策性法律，指的是其不只具有靜態性的總則性法律功能，還有動態的「指引國家立法及行政部施政」、「強化法院在議題中扮演角色」、「提供制度基礎，活絡市民社會對議題的對話」以及「增強全球連結」等四個功能。²⁸在《環境基本法》中，雖然並未有詳細的管制性安排，但仍對自然保育有政策指引的條文。其中包含：要求各級政府應劃定區域、採取必要措施來維護自然、社會人文環境。²⁹以及，要求各級政府積極保育野生生物，確保生物多樣性；保護森林、潟湖、濕地環境，維護多樣化自然環境等。³⁰同時，並要求中央政府設置國家永續發展委員會，負責永續發展相關決策；³¹並設立環境資源專責部會，負責整合、推動維護環境資源的政策及事務。³²

《環境基本法》的立法醞釀最早可以追溯到1970年代的「公害防治基本法」

²⁵ 國民大會秘書處（1992），《第二屆國民大會臨時會實錄》，頁347-358,374-375,449，台北：國民大會。

²⁶ 前揭註25，頁395,401

²⁷ 前揭註25，頁412-464

²⁸ 葉俊榮（2012年12月）。〈環境基本法的脈絡與功能：歷史回顧與展望〉，頁10-11，發表於：《環境基本法十周年論壇》，環境法律人協會、台灣大學法律學院環境永續政策與法律研究中心主辦），台北。

²⁹ 《環境基本法》第17條。

³⁰ 《環境基本法》第18條。

³¹ 《環境基本法》第29條。

³² 《環境基本法》第30條。

草案，而至1988年行政院正式提出《環境保護基本法》草案，但此時都尚未反映出政策性法律的特質，要等到1999年的《環境保護基本法》草案，才開始有政策性法律的特色出現。³³除了前述的版本外，立法委員也分別在1988年、1999年、2000年分別提出過4次《環境基本法》或類似名稱的法律草案，但都未完成審議。其中1999年行政院的版本及1999年、2000年立法委員們分別提出的4個立法版本本來已經經過朝野協商，但未能完成立法，新一屆立委上任後，隨即由立委賴勁麟等40人，提出上次的共同版本進入立法院審議。³⁴同年，立委趙永清等32人另外提出由陳慈陽教授草擬的版本進入審議。³⁵審議過程中，時任環保署長的郝龍斌表示，行政院雖來不及同時提出立法版本，但作業中的版本與上一屆立法院最後的共同版本差異不大。³⁶最後審議就原則上依照賴勁麟等40人的版本通過，³⁷與行政院隨後送入的版本經朝野協商會，一起交付二三讀，在2002年完成立法。³⁸

立法完成後，雖然自2013年起有立法委員就本法提出修正案，但截至目前為止，尚未完成修法程序。

³³ 葉俊榮，前揭註28，頁12。

³⁴ 立法院公報處（2002），《立法院公報》，91卷42期，頁333-334，台北：立法院。

³⁵ 立法院公報處，前揭註34，頁334。

³⁶ 立法院公報處，前揭註34，頁335-336。

³⁷ 立法院公報處（2002），《立法院公報》，91卷69期，頁54-108，台北：立法院。

³⁸ 立法院公報處，前揭註37，頁125-132。

表一 《環境基本法》立法與修法歷程

提案年	提案者	提案內容	結果
1988	立委(國)	制定《環境保護基本法》	未通過
1988	行政院	制定《環境保護基本法》	
1999	行政院	制定《環境保護基本法》	未通過
1999	行政院	制定《環境保護法》	未通過
1999	立委(國)	制定《環境基本法》	
1999	立委(民)	制定《環境基本法》	
1999	立委(民)	制定《環境保護基本法》	
2000	立委(新、無)	制定《環境基本法》	
2000	立委(國)	修正審理中《環境保護基本法》	
2002	立委(民、國)	制定《環境基本法》	2002年通過
2002	立委(無)	制定《環境基本法》	
2002	行政院	制定《環境基本法》	
2013	立委(民)	增加核電廠除役停建公投規定	審議中
2013	立委(國、民)	增加代位求償規定	審議中
2015	立委(國、民)	增加衝擊環境重大之建設應經永續 會審議規定	審議中
2015	立委(國)	增加企業責任規定	審議中
2015	立委(民)	增加中央政府每年進行環境健康風 險評估要求規定	審議中

提案者之黨籍標註為議案之提案人，不考慮其聯署人。立法委員=立委；中國國民黨=國；民主進步黨=民；新黨=新；無黨籍=無。作者自製，資料來源：立法院公報、立法院議案關係文書。³⁹

³⁹ 立法院公報處（1988），《立法院公報》，77卷103期，頁12-23，台北：立法院；立法院（1988），《立法院第1屆第82會期第34次會議議案關係文書》，頁0051-0061，台北：立法院；立法院（1999），《立法院第3屆第6會期第14次會議議案關係文書》，頁0416-0440，台北：立

2.1.3. 森林法

《森林法》制定於1932年，從1945年起開始在台灣發生效力。《森林法》從制定迄今共經歷9次大小修改，其中1945年、1985年是全文修正。目前《森林法》是2015年最新修正的版本，共有9章72條，除了規範森林保育事項外，也規範森林以外的樹木保護。內容主要有：對造林、森林採伐、森林產物利用等的規範；對國有林、私有林的管制規定；對森林遊樂區、保安林及自然保護區的設置及管理規定；授權設立森林警察、救火隊；對森林以外地區樹木的保護規定；與國家公園、風景特定區的計畫配合；以及關於森林法的監督、管理、處罰規定等。

回顧自中華民國規範開始適用於台灣後的《森林法》修正，最早1965年時，經濟部曾經草擬過修正草案，追求林業的「科學化、公益化、企業化及工業化」，以達成「經營森林；增強保安功能、發展經濟利益，提供國民永久享用」的目的，⁴⁰然而該項草案最後並未送交立法院審議。1972年是自1945年以來的第一次修正，

院；立法院（1999），《立法院第4屆第1會期第6次會議議案關係文書》，頁0099-0123，台北：立法院；立法院（1999），《立法院第4屆第1會期第15次會議議案關係文書》，頁0159-0187，台北：立法院；立法院（1999），《立法院第4屆第2會期第4次會議議案關係文書》，頁0398-0414，台北：立法院；立法院（1999），《立法院第4屆第2會期第5次會議議案關係文書》，頁0310-0327，台北：立法院；立法院（2000），《立法院第4屆第3會期第10次會議議案關係文書》，頁0118-0124，台北：立法院；立法院（2000），《立法院第4屆第4會期第1次會議議案關係文書》，頁0582-583，台北：立法院；立法院（2002），《立法院第5屆第1會期第3次會議議案關係文書》，頁0046-0061，台北：立法院；立法院（2002），《立法院第5屆第1會期第6次會議議案關係文書》，頁0186-0215，台北：立法院；立法院（2002），《立法院第5屆第1會期第14次會議議案關係文書》，頁0451-0464，台北：立法院；立法院公報處（2002），《立法院公報》，91卷69期，頁130-132，台北：立法院；立法院（2013），《立法院第8屆第4會期第7次會議議案關係文書》，頁0045-0046，台北：立法院；立法院（2013），《立法院第8屆第4會期第11次會議議案關係文書》，頁0007-0009，台北：立法院；立法院（2015），《立法院第8屆第6會期第18次會議議案關係文書》，頁0021-0023，台北：立法院；立法院（2015），《立法院第8屆第7會期第11次會議議案關係文書》，頁0047-0048，台北：立法院；立法院（2015），《立法院第8屆第7會期第15次會議議案關係文書》，頁0119-0120，台北：立法院。

⁴⁰ 姚鶴年（1997），《台灣省林務局誌》，頁110，台北：台灣省農林廳林務局。

僅針對濫砍的處罰做出調整。要到1985年才有全面的修訂。該次修訂完建立目前《森林法》大致的架構，共有8章58條。該次審查是由中華林學會研擬，行政院同意後，送立法院審查，其中與自然保育有關的修正重點包含：加強森林安全管理、促進森林及集水區的保護管理、設立森林救火隊、禁止汙染森林區域、建立森林遊樂區制度、處理與國家公園、風景特定區等計畫的配合事項等。⁴¹立法委員在審理過程中，主要討論的內容包含：森林區域劃分、國家公園管理範圍、森林遊樂區及森林救火隊設置、警察權、森林受益費等問題。⁴²

此後，《森林法》在1998年、2000年、2004年都有修正。《森林法》在1998年的修正，是因為1993年司法院大法官解釋字313號公布，對於處罰構成要件及數額明確性的要求提高。⁴³《森林法》在2000年的修正是為了配合1997年修憲，將台灣省政府組織大幅精簡後的需要。⁴⁴至於2004年的修正則是配合《行政程序法》在1999年制定完成，2001年生效，對於法律保留要求的加強。在2004年的修正中，新增的17條之1，將原先列於施行細則的「國有林自然保護區」改為「自然保護區」列於法律之中；第15條的修訂，則依據立委的提案分別納入了原住民族可以在原住民族傳統領域土地依照生活慣俗需要採取森林產物，以及漂流木撿拾的規定。⁴⁵在此之後，還有多次與宗教團體取得占用森林用地方法、原住民族相關規範、漂流木處理等的修法提案，但都未獲立法院審查通過。

《森林法》一直要到2015年才在有成功的修正。而且是在5月及6月兩個月間就有過兩次密集的修正，其中5月的修正是加重盜伐森林產物的的處罰規定，⁴⁶6月的修正則是增加樹木保護專章。⁴⁷其中，加重盜伐處罰的部分共有行政

⁴¹ 立法院公報處（1985），《立法院公報》，74卷84期，頁8-9，台北：立法院。

⁴² 立法院公報處，前揭註41，頁12。

⁴³ 立法院公報處（1998），《立法院公報》，86卷25期，頁229-230，台北：立法院。

⁴⁴ 立法院公報處（2000），《立法院公報》，89卷58期，頁166，台北：立法院。

⁴⁵ 立法院公報處（2004），《立法院公報》，93卷4期，頁59-62，台北：立法院。

⁴⁶ 立法院公報處（2015），《立法院公報》，104卷29期，頁357-376，台北：立法院。

⁴⁷ 立法院公報處（2015），《立法院公報》，104卷54期，頁344-357，台北：立法院。

院與立法委員的6個版本，為了保護森林中的樹木不被盜伐而分別提出修正。⁴⁸至於樹木保護專章，則是在2015年初，立委邱文彥等人提案在森林法裡新增第五章之一「樹木保護」，保護具有重要意義的群生竹木、行道樹或單株樹木。⁴⁹根據提案說明，之所以要增訂相關規範，是因為立委認為在都市或平地非都市地區的樹木缺乏適當的管理，各種不當的修剪、砍伐、移植造成許多爭議，目前雖然許多縣市有相關的自治條例，但牽涉單位多、統合不易，標準也不一。⁵⁰在本法修正完成之前，已經有16個縣市有樹木保護自治條例，另有4個縣市已經有草案在地方議會中進行審查。⁵¹換言之，全台灣22縣市幾乎都已經有或計劃要有樹木保護自治條例。由於立法之初用意就在於整理地方紛雜的標準，本次修法有多個地方授權中央主管地方訂定統一的標準。⁵²而地方的自治條例與森林法有所牴觸的部分，就會因為與中央法規不合而無效，需要再做修改。

⁴⁸ 立法院公報處（2015），《立法院公報》，104卷26期，頁81，台北：立法院。

⁴⁹ 立法院公報處（2015），前揭註47，頁345-346。

⁵⁰ 立法院公報處（2015），前揭註47，頁345-346。

⁵¹ 立法院公報處（2015），前揭註47，頁346-347。

⁵² 立法院公報處（2015），前揭註47，頁349-354。

表二《森林法》1945年後修法歷程

提案年	提案者	提案內容	結果
1971	行政院	增加濫墾處罰規定	1972年通過
1984	行政院	全面修正	1985年通過
1984	行政院	主管機關修正	
1996	行政院	因應釋字313號解釋修正	1998年通過
1997	行政院	鼓勵造林	
2000	行政院	因應修憲精簡省府組織	2000年通過
2000	行政院	因應《行政程序法》制定	未通過
2002	行政院	因應《行政程序法》制定	2004年通過
2002	立委(國)	漂流木處理規定	
2003	立委(國、民、親、台聯)	宗教團體取得占用森林用地方法	未通過
2003	立委(民)	放寬緊急狀況施工程序	未通過
2006	立委(親、國)	宗教團體取得占用森林用地方法	未通過
2008	立委(國、親)	宗教團體取得占用森林用地方法	未通過
2010	立委(國)	原住民族相關規範、風災漂流木處理	未通過
2010	立委(民)	原住民族相關規範、風災漂流木處理	未通過
2011	行政院	降低罰鍰	未通過
2012	行政院	調整處罰規定	審議中
2012	立委(國、親、無盟)	原住民族相關規範	審議中
2012	立委(親)	原住民族相關規範、風災漂流木處理	審議中
2012	立委(民)	加重處罰規定	審議中

2013	立委(國)	文字修正	2015年通過
2013	立委(國)	加重盜伐森林產物處罰規定	
2013	立委(民、國)	加重盜伐森林產物處罰規定	
2013	立委(民)	加重盜伐森林產物處罰規定	
2014	立委(民)	加重盜伐森林產物處罰規定	
2014	行政院	加重盜伐森林產物處罰規定	
2013	立委(民)	加強永續與生態保護規範、礦業管理	審議中
2014	立委(國)	加重盜伐森林產物處罰規定	審議中
2015	立委(國)	加重盜伐森林產物處罰規定	審議中
2015	立委(國、民、台聯)	增加樹木保護專章	2015年通過
2015	立委(台聯、民)	漂流木處理規定	審議中
2015	立委(民)	漂流木處理規定	審議中

提案者之黨籍標註為議案之提案人，不考慮其聯署人。立法委員=立委；中國國民黨=國；民主進步黨=民；親民黨=親；台灣團結聯盟=台聯；無黨團結聯盟=無盟。作者自製，資料來源：立法院公報、立法院議案關係文書。⁵³

⁵³ 立法院公報處（1972），《立法院公報》，61卷20期，頁1-6，台北：立法院；立法院公報處（1972），《立法院公報》，61卷38期，頁9-10，台北：立法院；立法院（1984），《立法院第1屆第73會期第13次會議議案關係文書》，頁0405-0434，台北：立法院；立法院（1984），《立法院第1屆第74會期第20次會議議案關係文書》，頁0302-0304，台北：立法院；立法院公報處（1985），《立法院公報》，74卷97期，頁15-26，台北：立法院；立法院（1996），《立法院第3屆第1會期第5次會議議案關係文書》，頁0405-0412，台北：立法院；立法院（1997），《立法院第3屆第3會期第3次會議議案關係文書》，頁0131-0135，台北：立法院；立法院公報處（1998），《立法院公報》，87卷23期，頁70-71，台北：立法院；立法院（2000），《立法院第4屆第3會期第2次會議議案關係文書》，頁0370-0373，台北：立法院；立法院（2000），《立法院第4屆第4會期第3次會議議案關係文書》，頁0140-0169，台北：立法院；立法院公報處，前揭註44頁171；立法院（2002），《立法院第5屆第1會期第7次會議議案關係文書》，頁0001-0007、0262-0268，台北：立法院；立法院（2002），《立法院第5屆第2會期第4次會議議案關係文書》，頁0230-0232，

2.1.4. 漁業法

《漁業法》制定於1929年，1932年有過一次修正，此後要一直到1970年才有下一次的修正。在1970年修正前，《漁業法》全文僅47條，後來經過1970年、1991年兩次大修及其他較小規模修正後，今日共有8章84條。《漁業法》內容主要將漁業分成漁業權漁業、特定漁業及娛樂漁業三種，分別管理，並有保育及促進漁業發展的措施；與自然保育較有關係的，是對於漁船的總量管制規定、漁法

台北：立法院；立法院（2003），《立法院第5屆第3會期第9次會議議案關係文書》，頁0414-0416，台北：立法院；立法院（2003），《立法院第5屆第4會期第1次會議議案關係文書》，頁0245-0247，台北：立法院；立法院公報處，前揭註45，頁62；立法院（2006），《立法院第6屆第3會期第14次會議議案關係文書》，頁0086-0087，台北：立法院；立法院（2008），《立法院第7屆第1會期第14次會議議案關係文書》，頁0007-0008，台北：立法院；立法院（2009），《立法院第7屆第4會期第16次會議議案關係文書》，頁0099-0102，台北：立法院；立法院（2010），《立法院第7屆第6會期第11次會議議案關係文書》，頁委79-委81，台北：立法院；立法院（2011），《立法院第7屆第7會期第6次會議議案關係文書》，頁0157-0160，台北：立法院；立法院（2012），《立法院第8屆第1會期第7次會議議案關係文書》，頁0035-0038，台北：立法院；立法院（2012），《立法院第8屆第1會期第11次會議議案關係文書》，頁0027-0030，台北：立法院；立法院（2012），《立法院第8屆第1會期第15次會議議案關係文書》，頁0015-0017，台北：立法院；立法院（2012），《立法院第8屆第2會期第2次會議議案關係文書》，頁0331-0332，台北：立法院；立法院（2013），《立法院第8屆第3會期第1次會議議案關係文書》，頁0069-0070，台北：立法院；立法院（2013），《立法院第8屆第3會期第3次會議議案關係文書》，頁0013-0014，台北：立法院；立法院（2013），《立法院第8屆第3會期第6次會議議案關係文書》，頁0055-0058，台北：立法院；立法院（2013），《立法院第8屆第4會期第3次會議議案關係文書》，頁0001-0002，台北：立法院；立法院（2013），《立法院第8屆第4會期第6次會議議案關係文書》，頁0193-0194，台北：立法院；立法院（2014），《立法院第8屆第5會期第12次會議議案關係文書》，頁0387-0388，台北：立法院；立法院（2014），《立法院第8屆第5會期第12次會議議案關係文書》，頁0339-0341，台北：立法院；立法院（2014），《立法院第8屆第6會期第1次會議議案關係文書》，頁0019-0025，台北：立法院；立法院（2015），《立法院第8屆第6會期第16次會議議案關係文書》，頁0071-0074，台北：立法院；立法院（2015），《立法院第8屆第6會期第17次會議議案關係文書》，頁0013-0019，台北：立法院；立法院（2015），《立法院第8屆第7會期第7次會議議案關係文書》，頁0127-0129，台北：立法院；立法院（2015），《立法院第8屆第7會期第10次會議議案關係文書》，頁0125-0126，台北：立法院；立法院公報處，前揭註46，頁376；立法院公報處，前揭註47，頁356-357。

的限制、禁漁區及漁業資源保育區的設置、對「非法、未報告及未受規範漁業」(Illegal, unreported and unregulated fishing, IUU fishing)(簡稱IUU漁業)的打擊等。

1970年《漁業法》第一次進行全文修正時，主要是希望能改進漁業管理制度、促進漁業經營、保護貧苦漁民，以及加強對水產資源的培育與利用包含設立水產動物繁殖保護區等。⁵⁴此後經過1985年修正主管機關後，⁵⁵1991年再次進行全文修正，其中與保育就有關係的包含新設漁船總量管制制度以及對於保育區的加強等。⁵⁶1999年時，行政院原擬再次全文修正漁業法，納入更多對責任漁業的規範，並因應司法院大法官釋字第313號解釋公布後，對於處罰構成要件及數額明確性的要求提高而進行修改，但並未獲通過。

2002年的兩次修正，則是分別因應1997年修憲精簡台灣省政府組織後連帶的主管機關修正，⁵⁷以及《行政程序法》制定後對行政程序要求的提高等而進行的。⁵⁸此後《漁業法》在2007年、2012年、2013年5月、8月、2015年2月、6月分別有過修正。其中2007年的修正主要針對娛樂漁業管理；⁵⁹2013年的兩次修正則分別針對漁業協定的適用、⁶⁰漁船武裝的許可、娛樂漁業的管理、罰鍰的修改⁶¹；2015年2月的修正是針對外籍漁工保險制度；⁶²都與自然保育關係不大。至於2012年及2015年6月的修正，則都是與接軌國際社會對於IUU漁業打擊標準有關。

⁵⁴ 立法院公報處（1969），《立法院公報》，58卷21，頁1，台北：立法院。

⁵⁵ 立法院公報處（1985），《立法院公報》，74卷103期，頁34-36，台北：立法院。

⁵⁶ 立法院公報處（1991），《立法院公報》，80卷25期，頁243-245，台北：立法院。

⁵⁷ 立法院公報處（2002），《立法院公報》，91卷44期，頁315-316，台北：立法院。

⁵⁸ 立法院公報處（2002），《立法院公報》，91卷70期，頁241，台北：立法院。

⁵⁹ 立法院公報處（2007），《立法院公報》，96卷88期，頁160-163，台北：立法院。

⁶⁰ 立法院公報處（2013），《立法院公報》，102卷26期，頁63，台北：立法院。

⁶¹ 立法院公報處（2013），《立法院公報》，102卷40期，頁116-179，台北：立法院。

⁶² 立法院公報處（2015），《立法院公報》，104卷43期，頁9-13，台北：立法院。

表三 《漁業法》1945年後修法歷程

提案年	提案者	提案內容	結果
1969	行政院	全文修正	1970年通過
1985	行政院	主管機關修正	1985年通過
1990	行政院	全文修正	1991年通過
1992	立委(國)	罰鍰下修	未通過
1999	行政院	全文修正	未通過
2002	行政院	因應修憲精簡省府組織	2002年通過
2002	行政院	因應《行政程序法》制定	2002年通過
2003	立委(國、台聯)	漁船用油補助	未通過
2004	立委(台聯、民)	漁業權、永續漁業	未通過
2005	立委(親、國)	大陸漁工制度	未通過
2006	立委(國、無、民)	娛樂漁業	2007年通過
2007	立委(國、親)	罰鍰下修	未通過
2009	立委(國)	罰鍰下修	未通過
2009	行政院	IUU漁業管制	未通過
2012	行政院	IUU漁業管制	2012年通過
2012	立委(國、民)	罰鍰下修	
2012	立委(國)	定處罰機關	2013年通過
2012	立委(民)	依法律保留則檢討規範內容	
2012	立委(民)	加重處罰	
2013	立委(台聯、民)	娛樂漁業	
2013	行政院	武裝保全	

2013	立委(國)	漁業協議規範	審理中
2013	行政院	漁業協議規範	2013年通過
2013	立委(民)	漁業協議規範	審理中
2013	立委(民)	外籍漁工保險制度	2015年通過
2014	立委(國)	外籍漁工保險制度	
2014	立委(民)	禁止底拖網漁業	審理中
2014	立委(台聯)	文字修正	審理中
2015	立委(民、無)	漁船用油	審理中
2015	立委(國)	漁產平準基金制度	2015年通過
2015	行政院	IUU漁業管制、漁產平準基金制度	

提案者之黨籍標註為議案之提案人，不考慮其聯署人。立法委員=立委；中國國民黨=國；民主進步黨=民；台灣團結聯盟=台聯；無黨籍=無。作者自製，資料來源：立法院公報、立法院議案關係文書。⁶³

⁶³ 立法院公報處（1968），《立法院公報》，57卷78期，頁2，台北：立法院；立法院公報處（1970），《立法院公報》，59卷29期，頁2-10，台北：立法院；立法院（1985），《立法院第1屆第76會期第21次會議議案關係文書》，頁0524-0527，台北：立法院；立法院公報處，前揭註55，頁36；立法院（1990），《立法院第1屆第85會期第46次會議議案關係文書》，頁0033-0063，台北：立法院；立法院公報處（1991），《立法院公報》，80卷6期，頁86-87，台北：立法院；立法院（1992），《立法院第1屆第89會期第16次會議議案關係文書》，頁0452-0453，台北：立法院；立法院（1999），《立法院第4屆第2會期第2次會議議案關係文書》，頁0457-0509，台北：立法院；立法院（2002），《立法院第5屆第1會期第7次會議議案關係文書》，頁0001-0006、0492-0496，台北：立法院；立法院公報處，前揭註58，頁289；立法院公報處，前揭註58，頁289；立法院（2003），《立法院第5屆第3會期第4次會議議案關係文書》，頁0131-0133，台北：立法院；立法院（2004），《立法院第5屆第5會期第13次會議議案關係文書》，頁0114-0127，台北：立法院；立法院（2005），《立法院第6屆第2會期第1次會議議案關係文書》，頁0261-0263，台北：立法院；立法院（2006），《立法院第6屆第4會期第11次會議議案關係文書》，頁0025-0027，台北：立法院；立法院（2007），《立法院第6屆第6會期第13次會議議案關係文書》，頁0051-0054，台北：立法院；立法院公報處，前揭註59，頁163；立法院（2009），《立法院第7屆第4會期第1次會議議案關係文書》，頁0023-0024，台北：立法院；立法院（2009），《立法院第7屆第4會期第11次會議議案關係文書》，頁0049-0052，台北：立法院；立法院（2012），《立法院第8

2.1.5. 野生動物保育法

《野生動物保育法》共有6章59條，主要規範內容可以分為「物種管理」、「棲地管理」以及「制度設計」三方面說明。在物種管理上，可以分為「入出境管制」、「野生動物及其產製品的池泳與利用管制」以及「保護物種」三類，保護物種將所有野生動物分為保育類及一般類兩種，保育類再分成瀕臨絕種、珍貴稀有及其他應予保育三種。在「棲地管理上」，中央主管機關可以畫設「野生動物重要棲息環境」、地方主管機關或中央主管機關在緊急或必要時，可以在野生動物重要棲息環境中，再畫設「野生動物保護區」，給予更嚴格的管制。最後，在制度設計上，有「野生動物保育諮詢委員會」、野生動物研究機構的設計，同時也有得設置「保育警察」、保育捐助專戶、發行野生動物保育票等規定。

屆第1會期第2次會議議案關係文書》，頁0661-0664，台北：立法院；立法院（2012），《立法院第8屆第1會期第7次會議議案關係文書》，頁0475-0476，台北：立法院；立法院（2012），《立法院第8屆第1會期第14次會議議案關係文書》，頁0073-0075，台北：立法院；立法院（2012），《立法院第8屆第2會期第2次會議議案關係文書》，頁0085-0087，台北：立法院；立法院（2012），《立法院第8屆第2會期第3次會議議案關係文書》，頁0133-0134，台北：立法院；立法院公報處（2012），《立法院公報》，101卷68期，頁430-431，台北：立法院；立法院（2013），《立法院第8屆第3會期第2次會議議案關係文書》，頁委1-委8，台北：立法院；立法院（2013），《立法院第8屆第3會期第6次會議議案關係文書》，頁0141-0145，台北：立法院；立法院（2013），《立法院第8屆第3會期第10次會議議案關係文書》，頁0047-0049，台北：立法院；立法院（2013），《立法院第8屆第3會期第11次會議議案關係文書》，頁政1-政3，台北：立法院；立法院（2013），《立法院第8屆第3會期第12次會議議案關係文書》，頁0107-0108，台北：立法院；立法院（2013），《立法院第8屆第4會期第14次會議議案關係文書》，頁0167-0169，台北：立法院；立法院公報處，前揭註60，頁63；立法院公報處（2013），《立法院公報》，102卷47期，頁16-17，台北：立法院；立法院（2014），《立法院第8屆第6會期第1次會議議案關係文書》，頁0187-0188，台北：立法院；立法院（2014），《立法院第8屆第6會期第7次會議議案關係文書》，頁0153-0155，台北：立法院；立法院（2015），《立法院第8屆第6會期第18次會議議案關係文書》，頁0009-0012，台北：立法院；立法院（2015），《立法院第8屆第6會期第19次會議議案關係文書》，頁0097-0098，台北：立法院；立法院公報處（2015），《立法院公報》，104卷11期，頁72-73，台北：立法院；立法院（2015），《立法院第8屆第7會期第8次會議議案關係文書》，頁0107-0112，台北：立法院；立法院公報處，前揭註47，頁265-266。

《野生動物保育法》是在1989年時，立法院廢止《狩獵法》的同時新設，用來接替《狩獵法》的法規。《狩獵法》制定於1932年，並在1948年及1972年有過修正，1989年制定《野生動物保育法》後廢止。該法全文共有19條，規範獵人狩獵證的取得、許可或禁止狩獵的規範等與狩獵相關的管制規定。同時狩獵法也對於狩獵的時間、地點、物種有所規範，其中政府在1959年時曾公告一批珍奇鳥獸，⁶⁴根據規定這些珍奇鳥獸僅能因學術研究在政府核准下才能狩獵。不過狩獵法有罰鍰低、且規範與自然保育概念有落差等問題，被認為實際的執行效果不佳。⁶⁵

1986年時，政府在中華民國保護動物協會、中華民國自然生態保育協會的協助下提出《野生動物保育法》的草案，送交立法院審議。《野生動物保育法》在立法院的審查中，引發立法委員們廣泛的討論。其中被討論比較多的內容主要有國際壓力、對人民影響、研究能量建構及罰則輕重等四個方向。

1989年通過的《野生動物保育法》共有5章45條。期結構與現行法類似，內容也可以分為物種管理、棲地管理及制度的計三個面向。與現行法相較，在物種管理上，當時通過的法案內容無論是在輸出入、持有買賣等地方都較為寬鬆。在棲地管理上，當時僅有「野生動物保護區」的設計。而在制度設計上，也尚未出現保育警察的設立依據，罰則也較輕。

《野生動物保育法》在1989年通過後，隨即在1994年就有全文的修正。就在立法院正在審理《野生動物保育法》的修正案時，時任美國總統的柯林頓在1994年4月簽屬命令，以台灣野生動物進出口規範不確實為理由，對台灣實施貿易制裁，這項制裁將在8月中生效，並要一直等到台灣執行成果符合美方要求時，才

⁶⁴ 方國運（2006），〈台灣自然保育政策及推動現況〉，生物多樣性人才培育先導型計畫計畫推動辦公室（編），《生物多樣性：保育篇》，頁8，台北：教育部。

⁶⁵ 白安頤、林耀松（1989），《台灣野生動物保育史》，頁17，台北：農業委員會。關於規範與自然保育的落差，失之過狹或過寬的部分，請參考：柯澤東，前揭註：19，頁1-12，。

會解除制裁。⁶⁶雖然有部分立法委員認為不應該因為美國施壓而草率完成修法，應該有自己的步調，⁶⁷但大多數立委仍然有應該盡速通過修正案的壓力。立法院最後迅速的在1994年完成《野生動物保育法》的修正工作。

最後通過的《野生動物保育法》共有6章57條，較1989年制訂的版本大幅成長，也是今日《野生動物保育法》的大致樣貌。

此後《野生動物保育法》在2002年、2004年、2006年、2007年、2009年、2013年都有修正，總共又再修正了6次。其中2002年的修正是為了因應修憲精簡省府組織，⁶⁸2004年的修正是為了配合《行政程序法》的制定。⁶⁹2006年的修正是為了配合《刑法》刪除常業犯規定，將相關規定修正取消常業犯。⁷⁰2007年的《野生動物保育法》修正時，修正的主要內容是將刪除馬戲團得申請輸出入保育類動物的規定以及增加保育類動物如果危害農作養殖，可以以主管機關核准的人道方式獵捕宰殺等兩項規定。⁷¹2007年這兩項由立法委員提案的修法，行政機關對於前者表示贊同，後者雖有疑慮但並不堅持。⁷²2009年《野生動物保育法》修正除主要目的在於文字修正，排除文義適用上的困擾。⁷³ 2013年的修正主要是

⁶⁶ 李沛英（2009），《美國培利修正案制裁對台灣保育政策的影響》，頁68，國立臺灣大學森林環境資源學系碩士論文。

⁶⁷ 立法院公報處（1994），《立法院公報》，83卷69期，頁229，台北：立法院。

⁶⁸ 立法院公報處（2002），《立法院公報》，91卷21期，頁100-101，台北：立法院。

⁶⁹ 雖然有研究認為，2004年《野生動物保育法》的修正，有增加對原住民族保護的規定。但仔細爬梳立法院公報的內容可以發現，新增訂的第21條之1，是將原先第21條的內容移出，略做修改而已，而其授權主管機關會同原住民族事務主管機關制定相關辦法的規定，也是配合《行政程序法》立法，從施行細則提升到法律位階而已。請參考：立法院公報處（2004），《立法院公報》，93第6期，頁240-245，台北：立法院。

⁷⁰ 立法院公報處（2006），《立法院公報》，95第25期，頁134，台北：立法院。

⁷¹ 立法院公報處（2007），《立法院公報》，96第54期，頁281-291，台北：立法院。

⁷² 立法院公報處（2007），《立法院公報》，96第40期，頁154-163，台北：立法院。

⁷³ 立法院公報處（2009），《立法院公報》，98卷24期，頁245-250，台北：立法院。

增加對於海洋哺乳類野生動物輸出入的限制⁷⁴以及增加對以營利為目的的買賣、加工的管理。⁷⁵目前則主要有全面禁用獸銜及加強放生管制等兩項主要的議案正在立法院審議。



⁷⁴ 《野生動物保育法》第24條第3~6項。該次修正加入對海洋哺乳類野生動物活體及產製品的輸出入限制。其中第三項的規定「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。」與第一項內涵完全相同，只有將第一項的野生動物改為海洋哺乳類野生動物而已。然而，所有的海洋哺乳類野生動物都屬於野生動物的範疇，該項的修法，似乎沒有必要。而第六項則規定，「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。」然而，一來《野生動物保育法》對於一般類野生動物的陳列、展示全無規定。一來海洋哺乳類野生動物必然分屬一般類或保育類野生動物，本來就可以適用相關規定。如此規定，徒然衍生保育類海洋哺乳類野生動物的適用困擾。第六項的修法，除了得沒入的規定外，似乎也沒有修正的意義。值得注意的是，在原先提案的修法版本中，有在第四十條內增加相關的罰則，但在委員會審理過程中，以「考量比例原則，與行政機關執法效能」為理由，改為現行條文。查看當時會議紀錄，並未有進一步的解釋，只有林務局長在會中說明，這樣的準用將會是「準用本法第五十一條及相關管理規定來處理並得沒入」。但該法第51條，針對一般類野生動物，只有與輸入輸出相關事項有處罰規定，其他事項，似乎完全沒有處罰規定。如此修正的理由，令人不解。請參考：立法院公報處（2013），《立法院公報》，102卷4期，頁217-222，台北：立法院。

⁷⁵ 立法院公報處，前揭註74，頁211-215。

表 四《狩獵法》、《野生動物保育法》1945年後立法及修法歷程

提案年	提案者	提案內容	結果
1971	行政院	修正《狩獵法》主管機關	1972年通過
1986	行政院	制定《野生動物保育法》，廢止《狩獵法》	1989年通過
1994	行政院	全文修正	1994年通過
1994	立委(民、無、新、國)	全文修正	
1994	立委(民)	全文修正	
1994	立委(民)	全文修正	
1994	立委(國、新)	全文修正	
1994	立委(國)	全文修正	
1994	立委(民)	部分修正	
1999	行政院	因應修憲精簡省府組織	
2000	行政院	因應《行政程序法》制定	未通過
2002	行政院	因應修憲精簡省府組織	2002年通過
2002	行政院	因應《行政程序法》制定	2004年通過
2003	立委(台灣吾黨)	因應《行政程序法》制定	
2005	行政院	配合《刑法》修正	2006年通過
2005	立委(民)	修改保育類獵捕規定	2007年通過
2006	立委(民、台聯)	刪除馬戲團申請保育類野生動物輸出入資格	
2008	立委(國)	原住民族權益	未通過
2008	立委(民)	文字修正	2009年通過

2008	立委(國)	補償機制	未通過
2010	立委(國)	加強野生動物買賣、加工管理	未通過
2011	立委(國)	修改輸出入規定	未通過
2011	立委(國)	部分適用《動物保護法》	未通過
2012	立委(國、民)	加強野生動物買賣、加工管理	2013年通過
2012	立委(民)	加強野生動物買賣、加工管理	
2012	立委(民)	海洋哺乳類輸出入管制	
2013	立委(台聯)	野生動物公共意外責任險	審理中
2013	立委(民、國)	罰則調整	審理中
2013	立委(親)	加強處罰規定	審理中
2014	行政院	禁用獸鈹	審理中
2014	立委(民)	禁用獸鈹	審理中
2014	立委(民)	禁用獸鈹	審理中
2014	立委(民)	管制放生	審理中

提案者之黨籍標註為議案之提案人，不考慮其聯署人。立法委員=立委；中國國民黨=國；民主進步黨=民；親民黨=親；台灣團結聯盟=台聯；新黨=新。作者自製，資料來源：立法院公報、立法院議案關係文書。⁷⁶

⁷⁶ 立法院公報處（1971），《立法院公報》，60卷41期，頁4，台北：立法院；立法院公報處（1972），《立法院公報》，61卷91期，頁3-11，台北：立法院；立法院（1986），《立法院第1屆第78會期第24次會議議案關係文書》，頁0584-0598，台北：立法院；立法院公報處（1989），《立法院公報》，78卷46期，頁35-36，台北：立法院；立法院（1994），《立法院第2屆第3會期第12次會議議案關係文書》，頁0044-0087，台北：立法院；立法院（1994），《立法院第2屆第3會期第28次會議議案關係文書》，頁0333-0353，台北：立法院；立法院公報處（1994），《立法院公報》，83卷18期，頁48-84，台北：立法院；立法院公報處（1994），《立法院公報》，83卷22期，頁148-165，台北：立法院；立法院公報處（1994），《立法院公報》，83卷26期，頁36-64，台北：立法院；立法院公報處（1994），《立法院公報》，83卷41期，頁121-140，台北：立法院；立法院公報處（1994），《立法院公報》，83卷49期，頁352-382，台北：立法院；立法院公報處，前揭註67，頁251；立法院（1999），《立法院第4屆第2會期第12次會議議案關係文書》，頁0429-0434，台北：立法院；立法院（2000），《立法院第4屆第4會期第2次會議議

2.1.6. 國家公園法

《國家公園法》共有31條，主要內容包含：國家公園與國家自然公園的設立標準、國家公園計畫委員會與國家公園管理處的設置；國家公園與國家自然公園的設置程序與相關行政事項；分區管理制度；各分區的禁止事項等。

《國家公園法》立法的倡議，最早可以追溯到1956年，當時的立委吳望俔，

案關係文書》，頁0253-0254、0269-0273，台北：立法院；立法院（2002），《立法院第5屆第1會期第7次會議議案關係文書》，頁0001-0007、0284-0286、0539-0541、0583-0584，台北：立法院；立法院公報處，前揭註68，頁133；立法院（2003），《立法院第5屆第3會期第1次會議議案關係文書》，頁0191-0193，台北：立法院；立法院公報處（2004），《立法院公報》，93卷63期，頁245，台北：立法院；立法院（2005），《立法院第6屆第1會期第11次會議議案關係文書》，頁0090-0092，台北：立法院；立法院（2006），《立法院第6屆第4會期第12次會議議案關係文書》，頁0033-0037，台北：立法院；立法院公報處（2006），《立法院公報》，95卷5期，頁6-7，台北：立法院；立法院公報處（2006），《立法院公報》，95卷25期，頁202，台北：立法院；立法院公報處（2007），《立法院公報》，96卷54期，頁291，台北：立法院；立法院（2008），《立法院第7屆第1會期第11次會議議案關係文書》，頁0093-0095，台北：立法院；立法院（2008），《立法院第7屆第1會期第15次會議議案關係文書》，頁0027-0029，台北：立法院；立法院（2008），《立法院第7屆第2會期第4次會議議案關係文書》，頁0091-0093，台北：立法院；立法院公報處（2009），《立法院公報》，98卷42期，頁249-250，台北：立法院；立法院（2010），《立法院第7屆第6會期第14次會議議案關係文書》，頁委35-委37，台北：立法院；立法院（2011），《立法院第7屆第7會期第1次會議議案關係文書》，頁0073-0077，台北：立法院；立法院（2011），《立法院第7屆第7會期第14次會議議案關係文書》，頁0131-0133，台北：立法院；立法院（2012），《立法院第8屆第1會期第5次會議議案關係文書》，頁0013-0015，台北：立法院；立法院（2012），《立法院第8屆第1會期第7次會議議案關係文書》，頁0387-0388，台北：立法院；立法院（2012），《立法院第8屆第1會期第9次會議議案關係文書》，頁0477-0480，台北：立法院；立法院（2013），《立法院第8屆第3會期第5次會議議案關係文書》，頁0153-0155，台北：立法院；立法院（2013），《立法院第8屆第4會期第5次會議議案關係文書》，頁0195-0196，台北：立法院；立法院（2013），《立法院第8屆第4會期第15次會議議案關係文書》，頁0035-0038，台北：立法院；立法院公報處，前揭註74，頁221-222；立法院（2014），《立法院第8屆第5會期第1次會議議案關係文書》，頁0177-0183，台北：立法院；立法院（2014），《立法院第8屆第5會期第11次會議議案關係文書》，頁0077-0080、0139-0146，台北：立法院；立法院（2014），《立法院第8屆第5會期第12次會議議案關係文書》，頁0045-0046，台北：立法院。

提出建議要求國家早日規劃國家公園；⁷⁷差不多同樣時候聯合國方面也希望中華民國積極設立國家公園。⁷⁸1961年交通部觀光事業小組決議請內政部草擬國家公園法，⁷⁹經過幾次的研擬後，在1964年時擬出草案送行政院審查，⁸⁰但最終決議暫不立法。⁸¹而後，在國際人士來台建議⁸²以及聯合國再次的詢問國家公園設置情形⁸³、甚至來台商議⁸⁴的情況下，政府重新考量立法之需要。經過考量後，行政院將《國家公園法》立法列為「加強發展觀光事業方案綱要」的基本立法項目，⁸⁵內政部重新展開立法工作，過行政院觀光政策審議小組審議後，1970年通過行政院院會的審查送交立法院。⁸⁶立法理由中明白說明設立國家公園可以「促進觀光事業之發展」，所以「不但不會妨礙經濟發展，且可促成經濟繁榮與社會進步」。⁸⁷1972年5月，《國家公園法》完成立法。

1998年時，由於認為《國家公園法》內容缺乏對原地居民及原住民族的尊重，內政部委託葉俊榮教授進行國家公園法修法的相關研究。⁸⁸2001年時，行政院擬具《國家公園法》修正案，送交立法院審議，草案內容大致上包含配合《行政程序法》要求的修正以及原住民族權益的保障兩部分；然而在2002年時第四屆

⁷⁷ 游登良（編）（2002），《台灣國家公園史 1900-2000》，頁81，台北：營建署。

⁷⁸ 游登良，前揭註77，頁60。

⁷⁹ 游登良，前揭註77，頁60。

⁸⁰ 游登良，前揭註77，頁60。

⁸¹ 游登良，前揭註77，頁60。

⁸² 游登良，前揭註77，頁60。

⁸³ 立法院公報處（1970），《立法院公報》，59卷89期，頁455，台北：立法院。（內政部民政司司長周伯均發言）

⁸⁴ 立法院公報處（1970），《立法院公報》，59卷68期，頁32，台北：立法院。（立法委員周望俔發言）

⁸⁵ 立法院公報處，前揭註84，頁30-31。

⁸⁶ 游登良，前揭註77，頁00。

⁸⁷ 立法院公報處，前揭註84，頁31。（內政部政務次長紀源溥發言）

⁸⁸ 陳貞蓉（編）（2011），《台灣國家公園史 2001-2010》，頁419，台北：營建署。

立法委員任期屆至而退回。⁸⁹行政院在2002年、2005年時都曾再次送出修法版本，但在進入政黨協商程序後，最終都未能在該屆立委任期內完成審議，因為屆期不連續的原因，退回行政院。⁹⁰2008年、2009年時行政院再度送出修法草案，內容包含符合《行政程序法》、《中央行政機關組織基準法》等規定的修正，及增加當地民眾參與機制、尊重原住民族文化等等內容。⁹¹本案送交立法院審議後，2010年完成內政委員會的初審，完成初審版本的主要重點除了原住民族權益保障、國家公園內礦區處置問題外，還包含較小規模的「國家自然公園」的制度建立。⁹²但由於最終僅對國家自然公園的成立有共識，因此在2010年時，以由國民黨黨團、民進黨黨團及無黨團結聯盟黨團共同提出修正草案的方式，完成相關的立法。⁹³

其實對於原地居民及原住民族權益的相關保障，立法委員自1994年起，即有相關的修法草案，但迄今數十個版本，皆未獲通過。目前，仍有3個由立委所提的版本在立法院審議，但都與原住居民及原住民族權益無關。

⁸⁹ 陳貞蓉，前揭註88，頁419。

⁹⁰ 陳貞蓉，前揭註88，頁419。

⁹¹ 陳貞蓉，前揭註88，頁419。

⁹² 陳貞蓉，前揭註88，頁419-420。

⁹³ 立法院公報處（2010），《立法院公報》，99卷66期，39-44。

表 五《國家公園法》立法及修法歷程

提案年	提案者	提案內容	結果
1970	行政院	制訂《國家公園法》	1972年通過
1994	立委(國)	住民權益、原住民族權利	未通過
1999	立委(國)	住民權益、原住民族權利	未通過
1999	立委(國)	住民權益、原住民族權利、增加分區	未通過
2000	立委(民、非 盟、新、國)	住民權益、原住民族權利、組織調整	未通過
2000	立委(非盟)	住民權益、原住民族權利	未通過
2000	立委(國)	原住民族權利	未通過
2000	立委(國)	原住民族權利	未通過
2001	行政院	住民權益、原住民族權利	未通過
2001	行政院	住民權益、原住民族權利	未通過
2001	立委(國)	住民權益	未通過
2002	立委(民)	住民權益、原住民族權利	未通過
2002	立委(民)	住民權益、原住民族權利	未通過
2002	行政院	因應《行政程序法》制定	未通過
2002	行政院	住民權益、原住民族權利	未通過
2002	立委(親、民)	加強防火	未通過
2003	立委(吾、 親、無)	原住民族權利	未通過
2003	立委(民)	住民權益	未通過
2003	立委(親、無)	原住民族權利	未通過
2005	立委(親)	原住民族權利	未通過

2005	行政院	住民權益、原住民族權利	未通過
2006	立委(國)	放寬禁止事項	未通過
2008	行政院	因法律保留原則修改規範	未通過
2008	立委(民)	住民權益、原住民族權利	未通過
2008	立委(國)	原住民族權利	未通過
2008	立委(無)	住民權益、原住民族權利	未通過
2009	行政院	因應《行政程序法》、《中央行政機關組織基準法》調整、住民權益、原住民族權利	未通過
2009	立委(民)	住民權益、原住民族權利	未通過
2009	立委(民)	住民權益、原住民族權利	未通過
2009	立委(國)	住民權益	未通過
2009	立委(民)	住民權益	未通過
2010	立委(無、國)	文字修正	未通過
2010	立委(國)	增加國家自然公園制度	未通過
2010	立委(國)	因應《行政程序法》制定、住民權益	未通過
2010	立委(民)	增加國家自然公園制度	未通過
2010	立委(國、民、無盟)	增加國家自然公園制度	2010年通過
2010	立委(民)	文字修正	未通過
2012	立委(民)	減少分區管理中得開發種類	審理中
2014	立委(民)	罰則調整	審理中
2015	立委(台聯)	罰則調整	審理中

提案者之黨籍標註為議案之提案人，不考慮其聯署人。立法委員=立委；中國國民黨=國；民主進步黨=民；親民黨=親；台灣團結聯盟=台聯；新黨=新；全國民主非政黨聯盟=非盟；台灣吾黨

=吾；無黨團結聯盟=無盟。作者自製，資料來源：立法院公報、立法院議案關係文書。⁹⁴

⁹⁴ 立法院公報處（1970），《立法院公報》，59卷42期，頁29，台北：立法院；立法院公報處（1972），《立法院公報》，61卷44期，頁3-6，台北：立法院；立法院公報處（1994），《立法院公報》，83卷38期，頁203-204，台北：立法院；立法院（1999），《立法院第4屆第2會期第4次會議議案關係文書》，頁0504-0508，台北：立法院；立法院（1999），《立法院第4屆第2會期第13次會議議案關係文書》，頁0243-0246，台北：立法院；立法院（2000），《立法院第4屆第3會期第12次會議議案關係文書》，頁0135-0157，台北：立法院；立法院（2000），《立法院第4屆第3會期第15次會議議案關係文書》，頁0095-0104，台北：立法院；立法院（2000），《立法院第4屆第3會期第23次會議議案關係文書》，頁0076-0078、0080-0082，台北：立法院；立法院（2001），《立法院第4屆第5會期第2次會議議案關係文書》，頁0587-0600，台北：立法院；立法院（2001），《立法院第4屆第5會期第16次會議議案關係文書》，頁0630-0634，台北：立法院；立法院（2002），《立法院第5屆第1會期第2次會議議案關係文書》，頁0399-0421，台北：立法院；立法院（2002），《立法院第5屆第1會期第7次會議議案關係文書》，頁0001-0007、0036-0040、0261-0272，台北：立法院；立法院（2002），《立法院第5屆第1會期第19次會議議案關係文書》，頁0140-0146，台北：立法院；立法院（2002），《立法院第5屆第2會期第2次會議議案關係文書》，頁0159-0161，台北：立法院；立法院（2003），《立法院第5屆第3會期第1次會議議案關係文書》，頁0195-0205，台北：立法院；立法院（2003），《立法院第5屆第3會期第13次會議議案關係文書》，頁0238-0242，台北：立法院；立法院（2003），《立法院第5屆第3會期第15次會議議案關係文書》，頁0368-0372，台北：立法院；立法院（2005），《立法院第6屆第1會期第3次會議議案關係文書》，頁0083-0086，台北：立法院；立法院（2005），《立法院第6屆第2會期第3次會議議案關係文書》，頁0349-0355，台北：立法院；立法院（2006），《立法院第6屆第4會期第9次會議議案關係文書》，頁0005-0007，台北：立法院；立法院（2008），《立法院第7屆第1會期第3次會議議案關係文書》，頁0137-0143，台北：立法院；立法院（2008），《立法院第7屆第1會期第8次會議議案關係文書》，頁0069-0072，台北：立法院；立法院（2008），《立法院第7屆第1會期第11次會議議案關係文書》，頁0041-0043，台北：立法院；立法院（2008），《立法院第7屆第1會期第16次會議議案關係文書》，頁0143-0148，台北：立法院；立法院（2009），《立法院第7屆第3會期第8次會議議案關係文書》，頁0121-0141，台北：立法院；立法院（2009），《立法院第7屆第3會期第15次會議議案關係文書》，頁0267-0278、0317-0336，台北：立法院；立法院（2009），《立法院第7屆第4會期第1次會議議案關係文書》，頁0321-0326，台北：立法院；立法院（2009），《立法院第7屆第4會期第3次會議議案關係文書》，頁0001-0005，台北：立法院；立法院（2010），《立法院第7屆第5會期第3次會議議案關係文書》，頁0051-0053，台北：立法院；立法院（2010），《立法院第7屆第5會期第5次會議議案關係文書》，頁0029-0033，台北：立法院；立法院（2010），《立法院第7屆第5會期第8次會議議案關係文書》，頁0051-0071，台北：立法院；立法院（2010），《立法院第7屆第5會期第16次會議議案關係文書》，頁0109-0113，

2.1.7. 文化資產保存法

《文化資產保存法》中，與自然保育有關的規定主要規定在第七章的「自然地景」之中。⁹⁵自然地景分為自然保留區與自然紀念物，自然紀念物分為珍貴稀有植物及礦物，並有暫定地景的規定。同時，該法要求主管機關處理自然地景的相關事項時應設立相關審議委員會審議。自然紀念物除了原住民族傳統祭儀需要及研究機構使用外，禁止採摘、砍伐、挖掘或以其他方式破壞。自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態。

《文化資產保存法》制定於1982年，當時之所以制定《文化資產保存法》，是因為當時有效的《古物保存法》過於老舊簡陋，無法適應當時需要，因此廢止《古物保存法》而新立《文化資產保存法》替代。⁹⁶在當時通過的版本中，第六章「自然文化景觀」(第49~54條)規定了對自然文化景觀的保護。當時的《文資法》，將自然文化景觀分為「生態保育區」、「自然保留區」及「珍貴稀有動植物」三類。

行政院當時在草擬草案的過程中，因為覺得原先古物保存法的範圍不夠寬廣，而參考先後加入「民俗藝術」、「自然文化景觀」等不同的領域的保護。⁹⁷在立法完成後，《文化資產保存法》在1996年、1997年、2000年、2002年、2005年、2011年都有所修正。其中，只有2000年跟2005年的修正與自然保育有關。2000

台北：立法院；立法院（2010），《立法院第7屆第6會期第8次會議議案關係文書》，頁委167-委171，台北：立法院；立法院（2010），《立法院第7屆第6會期第12次會議議案關係文書》，頁委59-委60，台北：立法院；立法院公報處，前揭註93，頁43-44；立法院（2012），《立法院第8屆第2會期第15次會議議案關係文書》，頁0073-0074，台北：立法院；立法院（2014），《立法院第8屆第6會期第7次會議議案關係文書》，頁0015-0017，台北：立法院；立法院（2015），《立法院第8屆第7會期第11次會議議案關係文書》，頁0049-0052，台北：立法院。

⁹⁵ 當然，第一章總則中的定義、主管機關，第九章獎勵、第十章罰則、第十一章附則等也都是一些相關規定。

⁹⁶ 立法院公報處（1981），《立法院公報》，70卷60期，頁20，台北：立法院。

⁹⁷ 立法院公報處，前揭註96，頁20。

年的修法，在自然文化景觀中增加珍貴稀有礦物的類別。2005年修正的《文化資產保存法》將自然文化景觀改名為「自然地景」。同時，將自然地景的內涵刪除生態保留區及珍貴稀有動物兩類。將自然地景分為自然保留區及自然紀念物兩類，自然紀念物則包含珍貴稀有植物及珍貴稀有礦物兩類。其中留下珍貴稀有植物而刪除珍貴稀有動物刪除的原因，是因為《野生動物保育法》已經完成立法，但植物部分目前沒有比《文化資產保存法》還強的法律保護，所以留下植物而刪去動物。⁹⁸同時，本次修正也增加暫定地景規定、原住民族歲時祭儀例外可以利用自然紀念物、主管機關對自然保留區管理授權等事項。但並未通過放寬自然保留區禁止改變自然狀態的規定，行政機關對此的反對理由是自然保留區是「全世界自然保留區域最嚴格的法令，只能做科學研究等」，而且因為自然保留區大小不一，最小的只有五公頃，如果放寬規定，可能會受到很大的破壞。⁹⁹對此雖然提案立委仍不滿意，但在修法時間急迫下，最後並未將其納入修正範圍。¹⁰⁰

目前在立法院裡，仍有數個與自然保育相關的提案正在審理，其中主要的提案有新增與地質保護相關的內容，以及調整自然紀念物的內容積保護方式。

⁹⁸ 立法院公報處（2004），《立法院公報》，93卷7期，頁338，台北：立法院。

⁹⁹ 立法院公報處（2005），《立法院公報》，94卷6期，頁815，台北：立法院。

¹⁰⁰ 立法院公報處，前揭註45，頁58-66。

表 六 《文化資產保存法》與自然保育有關部分之立法及修法歷程

提案年	提案者	提案內容	結果
1981	行政院	制定《文化資產保存法》、廢除《古物保存法》	1982年通過
1987	行政院	自然保留區與生態保育區合併為自然保留區、增加地質保護、增加動植物保護內容	未通過
1992	行政院	自然保留區與生態保育區合併為自然保留區、增加地質保護、增加動植物保護內容	未通過
1997	立委(新)	增加保護內容	未通過
1999	立委(國)	增加礦物	2000年通過
1999	立委(國、民、新)	主管機關修正、珍貴稀有動植物、礦物合稱自然紀念物、原住民族權利	未通過
2000	行政院	主管機關修正	未通過
2002	行政院	主管機關修正	2005年通過
2002	立委(國)	放寬自然保留區與生態保育區限制	
2002	立委(國)	主管機關修正	
2003	立委(國、民、親)	刪除	
2003	立委(國、民、台聯、親)	刪除	
2003	行政院	刪除生態保育區、改稱自然紀念物、新增暫定地景	
2004	立委(國、親)	放寬自然保留區限制	未通過

2012	立委(民)	新增公民訴訟	審理中
2013	立委(民)	新增樹木保護	審理中
2013	立委(民)	調整自然紀念物內容與保護方式	審理中
2014	行政院	新增地質保護內容	審理中
2015	立委(國、民)	新增地質保護內容	審理中
註：另有38個提案與自然保育無關			

提案者之黨籍標註為議案之提案人，不考慮其聯署人。立法委員=立委；中國國民黨=國；民主進步黨=民；親民黨=親；台灣團結聯盟=台聯；新黨=新。作者自製，資料來源：立法院公報、立法院議案關係文書。¹⁰¹

¹⁰¹ 立法院（1981），《立法院第1屆第66會期第29次會議議案關係文書》，頁0341-0359，台北：立法院；立法院公報處（1982），《立法院公報》，71卷40期，頁5-17，台北：立法院；立法院（1987），《立法院第1屆第79會期第20次會議議案關係文書》，頁0027-0038，台北：立法院；立法院（1992），《立法院第1屆第89會期第2次會議議案關係文書》，頁0110-0153，台北：立法院；立法院（1997），《立法院第3屆第3會期第9次會議議案關係文書》，頁0466-0490，台北：立法院；立法院（1999），《立法院第4屆第2會期第15次會議議案關係文書》，頁0385-0396，台北：立法院；立法院（1999），《立法院第4屆第1會期第16次會議議案關係文書》，頁0304-0306，台北：立法院；立法院（2000），《立法院第4屆第4會期第4次會議議案關係文書》，頁0670-0675，台北：立法院；立法院公報處（2000），《立法院公報》，89卷9期，頁166，台北：立法院；立法院（2002），《立法院第5屆第1會期第8次會議議案關係文書》，頁0302-0306，台北：立法院；立法院（2002），《立法院第5屆第1會期第12次會議議案關係文書》，頁0287-0290、0536-0567，台北：立法院；立法院（2003），《立法院第5屆第1會期第8次會議議案關係文書》，頁0200-0218、0220-0237，台北：立法院；立法院（2004），《立法院第5屆第4會期第19次會議議案關係文書》，頁0177-0179，台北：立法院；立法院公報處，前揭註99，頁1037-1038；立法院（2012），《立法院第8屆第6會期第5次會議議案關係文書》，頁0283-0284，台北：立法院；立法院（2013），《立法院第8屆第3會期第11次會議議案關係文書》，頁0073-0075，台北：立法院；立法院（2013），《立法院第8屆第3會期第12次會議議案關係文書》，頁0063-0105，台北：立法院；立法院（2014），《立法院第8屆第6會期第1次會議議案關係文書》，頁0217-0257，台北：立法院；立法院（2015），《立法院第8屆第7會期第11次會議議案關係文書》，頁0119-0162，台北：立法院。

2.1.8. 濕地保育法

《濕地保育法》共8章42條，主要內容包含：設立國際級、國家級、地方及三級重要濕地；規範重要濕地的保育利用計畫、明智利用的方法；當開發或利用重要濕地時的迴避、衝擊減輕及生態補償制度；濕地標章、基金等。

《濕地保育法》制定起源於2011年，由立法委員提出立法草案，但未能通過。2012年初，在新任立法委員就職後不久，就有由當時立法院內主要四個政黨立委共同提出的立法提案送入立法院。¹⁰²而在這個提案經過兩次委員會審理後，行政院版本才在當年年底送入立法院。¹⁰³隨後又有立法委員邱文彥領銜的「整合版」提案，¹⁰⁴及另外兩個不同的立委提案版本¹⁰⁵送交立法院審議。最後本案在2013年完成立法，並授權行政院於一年內決定施行日期。行政院最後決定在2015年2月2日「國際濕地日」當天施行。

在立法委員討論的過程中，主要討論的內容聚焦在下面幾點：首先，《濕地保育法》大幅度參酌了《關於特別是作為水禽棲息地的國際重要拉姆薩公約》(簡稱：拉姆薩公約，Convention of Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitats, Ramsar Convention)的內容，¹⁰⁶因此該公約相關內容如何融入該法的內容就成為很重要的討論焦點。尤其是關於「明智利用」(wise use)的內涵如何落實在《濕地保育法》之中，以及「重要濕地」的相關規定等是否能與國際接軌等等。其次，立法過程中，立法委員充分顯示了對政府，尤其是對地方政府的不信任。這點在討論中央與地方就濕地事項執掌中特別明顯，立法委員十分

¹⁰² 立法院(2012)，《立法院第8屆第1會期第3次會議議案關係文書》，頁0400-0401，台北：立法院。

¹⁰³ 立法院公報處，前揭註74，頁9。

¹⁰⁴ 立法院公報處，前揭註103，頁9-11。

¹⁰⁵ 立法院公報處(2013)，《立法院公報》，102卷42期，頁45，台北：立法院。

¹⁰⁶ 立法院公報處(2013)，《立法院公報》，102卷46期，頁124-138，台北：立法院。

憂心地方是否有意願保護濕地。¹⁰⁷同時，在是否要將濕地的「廢止程序」立法時，立法委員也十分擔心這將成為政府惡意解編濕地的工具，而相當反對。¹⁰⁸在這樣的過程中，當時引發重視的彰化大城濕地的後續發展也成為立委討論與舉例的重要案例。第三，在《濕地保育法》審議的過程中，對於濕地「尊重從來使用」的規定也是立法委員討論的焦點。這部分主要的重心在於避免因為濕地的畫設而影響原來漁民的使用，避免漁民的反對影響本次立法的時程。¹⁰⁹

最後，對於公民訴訟制度是否要採用，政府與立委在此也有不同的意見，最後並未將其納入。¹¹⁰同時，也有立法委員主張《濕地保育法》應該納入氣候變遷影響的調適功能，¹¹¹但最後也未納入。

表七《濕地保育法》立法歷程

提案年	提案者	提案內容	結果
2011	立委(民)	制定《濕地法》	未通過
2012	立委(民、親、國、台聯)	制定《濕地保育法》	2013年通過
2012	行政院	制定《濕地法》	
2013	立委(國)	制定《濕地保育法》	
2013	立委(親)	制定《濕地保育法》	
2013	立委(民)	制定《濕地法》	

提案者之黨籍標註為議案之提案人，不考慮其聯署人。立法委員=立委；中國國民黨=國；民主進步黨=民；親民黨=親；台灣團結聯盟=台聯。作者自製，資料來源：立法院公報、立法院議案關係文書。¹¹²

¹⁰⁷ 立法院公報處，前揭註103，頁33-34。

¹⁰⁸ 立法院公報處，前揭註103，頁31-38。

¹⁰⁹ 立法院公報處，前揭註103，頁31-38。

¹¹⁰ 立法院公報處，前揭註105，頁78-79。

¹¹¹ 立法院公報處，前揭註110，頁46。

¹¹² 立法院（2011），《立法院第7屆第7會期第17次會議議案關係文書》，頁0239-0262，

2.1.9. 海岸管理法

《海岸管理法》共有5章46條，主要內容包含：海岸的管理原則，包含維持海岸自然平衡、保育敏感地區、因應氣候變遷、保存原住民族傳統智慧等等；中央主管機關應制定整體海岸管理計畫，政府並應該擬定海岸保護計畫與海岸防護計畫；設立一級與二級海岸保護區；維護公共通行與公共水域使用、設立海岸管理基金等。

1984年內政部通過《台灣沿海自然環境保護計畫》，第一次對全台灣的海岸環境做出統整性的規劃。¹¹³1988年時，曾草擬《海岸保護區管理法》，但未送交立法院審議。¹¹⁴1999年及2009年時，內政部也曾兩次提出《台灣地區海岸管理計畫》草案，希望透過計畫協調、整合組織管理間的衝突與不足。行政院永續會成立後，也將「自然海岸線比例不再降低」當作未來海岸發展的目標。2009年則進一步制定《永續海岸整體發展方案》，¹¹⁵作為在《海岸管理法》完成立法前，行政機關執行海岸地區利用的指導原則。

實際的立法嘗試上，行政院曾經在1997年、¹¹⁶2000年、¹¹⁷2002年、¹¹⁸2008

台北：立法院；立法院，前揭註102，頁0400-0425；立法院（2012），《立法院第8屆第2會期第13次會議議案關係文書》，頁0251-0264，台北：立法院；立法院（2013），《立法院第8屆第2會期第16次會議議案關係文書》，頁0155-0170，台北：立法院；立法院（2013），《立法院第8屆第2會期第17次會議議案關係文書》，頁0001-0024，台北：立法院；立法院（2013），《立法院第8屆第3會期第12次會議議案關係文書》，頁0239-0255，台北：立法院；立法院公報處，前揭註106，頁346-347。

¹¹³ 吳全安（1988），《海岸保護區規劃與管理之研究》，頁39-40，台北：內政部營建署。

¹¹⁴ 吳全安，前揭註：113，頁61-70。

¹¹⁵ 內政部（2013），《永續海岸整體發展方案（第2期）》，頁3-4，台北：內政部。

¹¹⁶ 立法院（1997），《立法院第3屆第4會期第4次會議議案關係文書》，頁0022-0023，台北：立法院。

¹¹⁷ 立法院（2000），《立法院第4屆第3會期第3次會議議案關係文書》，頁0279-0280，台北：立法院。

¹¹⁸ 立法院（2002），《立法院第5屆第1會期第22次會議議案關係文書》，頁0528-0529，

年¹¹⁹四度將《海岸法》的草案送交立法院審議，但都未完成審議，最多僅進入二讀程序而已。同時，立法委員也曾經在2000年、¹²⁰2002年、¹²¹2003年、¹²²2005年、¹²³2010年¹²⁴時，五度提出《海岸法》草案，但最多也只進入二讀程序，並未完成立法。

2013年及2014年時，先後有2個立法委員的提案送交審議。¹²⁵其中邱文彥等67人提案的版本的聯署人之中包含有4個不同政黨的立委，人數也超過立法委員人數的一半。在這之後，行政院也在2014年時，提出《海岸法》的立法草案，送交立法院審議。¹²⁶

在立法院審理的過程中，由於在內政委員會開會審議之前，立法委員已經就3個版本先進行整合討論，因此僅花一次委員會審議的時間便完成委員會的審查。再經過黨團協商¹²⁷後，很迅速地完成二讀跟三讀的程序。然而雖然時間短暫，立法委員在其中仍然提出許多討論的重點。主要討論的內容包含：多次強調《海

台北：立法院。

¹¹⁹ 立法院（2008），《立法院第7屆第1會期第11次會議議案關係文書》，頁0143，台北：立法院。

¹²⁰ 立法院（2000），《立法院第4屆第4會期第18次會議議案關係文書》，頁0374，台北：立法院。

¹²¹ 立法院（2002），《立法院第5屆第1會期第3次會議議案關係文書》，頁0062，台北：立法院。

¹²² 立法院（2003），《立法院第5屆第3會期第7次會議議案關係文書》，頁0187，台北：立法院。

¹²³ 立法院（2005），《立法院第6屆第1會期第12次會議議案關係文書》，頁0263-0265，台北：立法院。

¹²⁴ 立法院（2010），《立法院第7屆第5會期第3次會議議案關係文書》，頁0005，台北：立法院。

¹²⁵ 立法院（2014），《立法院第8屆第6會期第13次會議議案關係文書》，頁0146，台北：立法院。

¹²⁶ 立法院，前揭註125，頁0146。

¹²⁷ 立法院公報處（2015），《立法院公報》，104卷9期，頁183-210，台北：立法院。

岸管理法》整合的特性，包含海岸地區整合管理的理念、¹²⁸主管機關整合不同部門行為的期待、¹²⁹海岸保護區作為填補目前保護區類別真空的功能¹³⁰等等。此外，強調法律在面對氣候變遷下調適的功能安排，¹³¹避免海岸私有化、¹³²維持自然海岸零損失、¹³³以及原住民族和漁民權益的維護¹³⁴等。最後，還有針對技術上例如施行日期的設定如何能避免《濕地保育法》從通過到施行漫漫長路的現象、¹³⁵海岸區域的定義應該如何劃分比較合理¹³⁶等議題。

在海岸管理法通過後，為了填補領海外界線到近岸海域間沒有法律整體規範的海域真空，邱文彥等包含中國國民黨、民主進步黨與台灣團結聯盟等三個當時立法院主要政黨在內的44位立委，在2015年初提出《海域管理法》草案，送交立法院審議。¹³⁷該部法案共有5章41條，要求制定全國海域管理計畫，建立海域功能區化等制度。¹³⁸

¹²⁸ 立法院公報處（2014），《立法院公報》，103卷82期，頁359-362、396-397，台北：立法院。

¹²⁹ 立法院公報處，前揭註128，頁349-31。

¹³⁰ 立法院公報處，前揭註128，頁397-402。

¹³¹ 立法院公報處，前揭註128，頁415-417。

¹³² 立法院公報處，前揭註127，頁185-186。

¹³³ 立法院公報處，前揭註128，頁397-402。

¹³⁴ 立法院公報處，前揭註128，頁349-402。

¹³⁵ 立法院公報處，前揭註128，頁359-362。

¹³⁶ 立法院公報處，前揭註127，頁183-185。

¹³⁷ 立法院（2015），《立法院第8屆第7會期第9次會議議案關係文書》，頁0087-0088，台北：立法院。

¹³⁸ 在本文完成前，該法案目前通過立法院院會一讀。請參考：立法院公報處（2015），《立法院公報》，104卷31期，頁1-320，台北：立法院。

表八《海岸管理法》與《海域管理法》立法歷程

提案年	提案者	提案內容	結果
1997	行政院	制定《海岸管理法》	未通過
2000	行政院	制定《海岸管理法》	未通過
2000	立委(民、國、無)	制定《海岸管理法》	未通過
2002	立委(民)	制定《海岸管理法》	未通過
2002	行政院	制定《海岸管理法》	未通過
2003	立委(民、國、台聯)	制定《海岸管理法》	未通過
2005	立委(民)	制定《海岸管理法》	未通過
2008	行政院	制定《海岸管理法》	未通過
2010	立委(國)	制定《海岸管理法》	未通過
2013	立委(國、民)	制定《海岸管理法》	2015年通過
2014	立委(民)	制定《海岸管理法》	
2014	行政院	制定《海岸管理法》	
2015	立委(國)	制定《海岸管理法》	審理中
2015	立委(國、民、台聯)	制定《海域管理法》	審理中

提案者之黨籍標註為議案之提案人，不考慮其聯署人。立法委員=立委；中國國民黨=國；民主進步黨=民；台灣團結聯盟=台聯；無黨籍=無。作者自製，資料來源：立法院公報、立法院議案關係文書。¹³⁹

¹³⁹ 立法院，前揭註116，頁0022-0041；立法院，前揭註117，頁0279-0299；立法院（2000），《立法院第4屆第4會期第18次會議議案關係文書》，頁0374-0390，台北：立法院；立法院，前揭註121，頁0062-0080；立法院，前揭註118，頁0528-0548；立法院（2005），《立法院第6屆第1會期第12次會議議案關係文書》，頁0263-0279，台北：立法院；立法院，前揭註119，頁0143-0155；立法院，前揭註124，頁0005-0016；立法院（2013），《立法院第8屆第4會期第2次會議議案關係文書》，頁0219-0235，台北：立法院；立法院（2014），《立法院第8屆第5會期第4次會議議案關係文書》，頁0001-0017，台北：立法院；立法院（2014），《立法院第8屆第6會期第1次會議議案關係文書》，頁0117-0133，台北：立法院；立法院（2015），《立法院第8屆第6會期第19次會議議案關係文書》，頁0015-0034，台北：立法院；立法院，前揭註137，頁



2.2. 機關架構

在機關架構上，目前台灣的自然保育目前在中央主要分屬農業委員會及內政部管轄，此外國家永續發展委員會則扮演統合指導的功能。在未來組織改造後，中央層級的職權劃分可能又會有不同的改變。

2.2.1. 國家永續發展委員會

國家永續發展委員會是《環境基本法》所規定應設立的法定委員會，負責永續發展相關決策。該委員會目前有行政院長擔任主任委員，指定一名政務委員擔任執行長，委員由政府部門、學者專家及社會團體各三分之一組成。

國家發展委員會的前身最早可以追溯到1994年，行政院為了因應1992年里約地球高峰會開會後的發展成立「全球變遷政策指導小組」，並在1997年改組為「國家永續發展委員會」。¹⁴⁰從全球變遷政策指導小組時代，這個組織就已經開始擬定與協調自然保育的相關工作。進入「國家永續發展委員會時期」，除了主導與永續發展有關的工作外，還痛過幾個指標性的指導性文件或指標，諸如：《台灣永續發展宣言》、《台灣21世紀議程－國家永續發展願景與策略綱領》、《永續發展指標系統》。¹⁴¹

2.2.2. 農業委員會

行政院農業委員會目前負責《森林法》、《野生動物保育法》、文化資產保存法》、《漁業法》等規範。除了《漁業法》是歸漁業署管以外，其餘的法律都歸林務局辦理。此外，農業委員會另外設有特有生物研究保育中心，負責對台灣生態的調查工作。

農業委員會成立於1984年9月，由經濟部農業局與行政院農業發展委員會合

0087-0099；立法院公報處，前揭註127，頁164-166。

¹⁴⁰ 國家永續發展委員會網站，<http://nsdn.epa.gov.tw/CH/NSDN/HISTORY.HTM>（最後瀏覽：07/20/2015）。

¹⁴¹ 國家永續發展委員會網站，前揭註144。

併而來，將原本中央的農業事權統一，同時在旗下的林業處設立資源保育科，負責原先由經濟部分責的動植物保育相關業務，¹⁴²被論者認為是業務整合的開始。¹⁴³而在1999年修憲精簡台灣省政府組織後，原本台灣省政府農林廳的林務局改隸農業委員會。¹⁴⁴在2004年時，將原本由農業委員會林業處負責的一般林務、《野生動物保育法》、《文化資產保存法》等業務內容交由林務局辦理。¹⁴⁵另外，農委會漁業署成立於1998年，由原有的漁業處升格而來。¹⁴⁶1999年時，將台灣省政府農林廳漁業局合併進漁業署。¹⁴⁷

2.2.3. 內政部

內政部目前負責《國家公園法》、《濕地保育法》、《海岸管理法》等相關作業。1973年時，內政部在民政司中增設公園史蹟科，負責國家公園的相關業務，但當時實際辦理國家公園業務的只有科長一人，負責國家公園法施行細則的擬定工作。¹⁴⁸1981年時，內政部成立營建署並在其下設立國家公園組，負責國家公園的業務。目前，溼地與海岸的業務也歸屬於營建署負責。

2.2.4. 組織改造

行政院組織改造最早可以追溯至1987年，蔣經國第二任總統期間就已經啟動。¹⁴⁹此後李登輝總統、陳水扁總統、馬英九總統任期內都分別推動組織改造，

¹⁴² 農業委員會網站，<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=14>（最後瀏覽：07/20/2015）。

¹⁴³ 李沛英，前揭註66，頁32。

¹⁴⁴ 行政院農業委員會林務局（編）（2007），《台灣林務局局誌續編》，頁1，台北：農委會林務局。

¹⁴⁵ 行政院農業委員會林務局，前揭註144，頁1。

¹⁴⁶ 行政院農業委員會漁業署（編）（2008），《行政院農業委員會漁業署成立十周年專刊》，頁3，高雄：漁業署。

¹⁴⁷ 行政院農業委員會漁業署，前揭註146，頁10。

¹⁴⁸ 游登良，前揭註77，頁61。

¹⁴⁹ 行政院研究發展考核委員會、檔案管理局（編）（2011），《創新前瞻，繼往開來—行政院組織改造檔案專題選輯》，頁62，台北：五南。

不同時期政府組織改造的重點與規畫也有不同。¹⁵⁰在這段過程中，行政院曾在1988年、2002年、2004年、2005年、2008年、2009年，6度送出作為規範行政院組織的《行政院組織法》修正草案到立法院，但其中1988年及2008年的版本都由行政院主動撤回，2002年、2004年、2005年的都因為立委任期屆至，屆期不連續而未完成審議。¹⁵¹一直要到2009年的提案版本才完成三讀程序。¹⁵²在這些修法版本中，除了1988年的版本並未對自然保育的組織歸屬有調整外，2002年以後所有的版本中，都選擇設立「環境資源部」，¹⁵³且根據歷次立法說明，都計畫在環境資源部中，納入原屬內政部的國家公園、農委會的生物(態)保育等職權。¹⁵⁴此外，在2002年以後的修法本本中，都計畫設立海洋事務部或海洋委員會，負責海洋政策與海岸管理，以統一關於海洋事務的事權。¹⁵⁵

雖然《行政院組織法》已經在2010年完成三讀。然而《環境資源部組織法》及環境資源部下各署的組織法遲遲無法公布。修法不順主要的爭點之一就在於森林相關事務的歸屬。目前在立法院中，除了行政院版本，由環境資源部主管的立

¹⁵⁰ 行政院研究發展考核委員會、檔案管理局，前揭註175-176，

¹⁵¹ 行政院研究發展考核委員會、檔案管理局，前揭註149，頁13-15、62-63、97、133-134。

¹⁵² 立法院公報處（2010），《立法院公報》，99卷5期，頁408。

¹⁵³ 行政院研究發展考核委員會、檔案管理局，前揭註175-176，

¹⁵⁴ 立法院（2002），《立法院第5屆第1會期13次會議議案關係文書》，頁497-498，台北：立法院；立法院（2004），《立法院第5屆第6會期第3次會議議案關係文書》，頁93，台北：立法院；立法院（2005），《立法院第6屆第1會期第2次會議議案關係文書》，頁173-174，台北：立法院；立法院（2008），《立法院第7屆第1會期第2次會議議案關係文書》，頁069，台北：立法院；立法院（2009），《立法院第7屆第3會期第10次會議議案關係文書》，頁187-188，台北：立法院。

¹⁵⁵ 立法院（2002），《立法院第5屆第1會期13次會議議案關係文書》，頁498，台北：立法院；立法院（2004），《立法院第5屆第6會期第3次會議議案關係文書》，頁94，台北：立法院；立法院（2005），《立法院第6屆第1會期第2次會議議案關係文書》，頁174-175，台北：立法院；立法院（2008），《立法院第7屆第1會期第2次會議議案關係文書》，頁1071，台北：立法院；立法院（2009），《立法院第7屆第3會期第10次會議議案關係文書》，頁189，台北：立法院。

法版本外，尚有立法委員提案，將森林資源的管理留在農業部(農業委員會改名升格)中的版本。由於目前沒有共識，因此保育機關仍然維持分設在內政部營建署及農業委員會的情形。

相較於環境資源部仍在立法程序中持續角力，海洋委員會則已經在2015年6月完成組織法的立法。海洋委員會下設海洋保護署及海巡署。海洋保育署將負責海洋生態、動植物棲地及自然保護區與特別保護區的維護、巡護及整治，部分業務將從內政部、環保署等部會移交給海洋保育署。但海洋委員會組織法及海洋委員會海洋保育署組織法的施行日期，尚待行政院以命令決定。

2.3. 實踐發展

台灣的自然保育實踐最早可以追溯到日本時代。日本總督府在1930年制定「史蹟名勝天然紀念物保存法」，設立「史蹟名勝天然紀念物調查會」負責相關工作。¹⁵⁶在陸續公布的19項天然紀念物中，包含有15種動物與植物，在動物的部分主要以物種為保護的標的，植物則是保護其分佈的區域，¹⁵⁷可以視為台灣對特定物種及棲地進行保育的開端。目前台灣的自然保育實踐大致上可以分成對物種及對棲地的管理兩類。以下將分別進行討論。

2.3.1. 物種管理

台灣的物種管理，切分為動物與植物兩個部分。前者主要規定在《野生動物保育法》中，後者主要規定在《文化資產保存法中》，以下將分別討論。

2.3.1.1. 動物

動物管理目前是規範在《野生動物保育法》中，該法將野生植物分為一般類與保育類兩類，其中，保育類再分成瀕臨絕種、珍貴稀有及其他應與保育三類。各類的野生動物在進出口管制及持有與利用的管制上都有寬嚴不一的標準。

¹⁵⁶ 吳永華(2000)，《台灣歷史紀念物：日治時期台灣史蹟名勝與天然紀念物的故事》，頁8-10，台中：晨星。

¹⁵⁷ 吳永華，前揭註156，頁152-251。

除了一般的分類外，根據《野生動物保育法》的規定，還有一些不同的野生動物分類管理，包含：「海洋哺乳類野生動物」、「非經同意不得釋放的人工飼養野生動物、非經同意不得買賣、公開陳列展示的保育類野生動物與產製品種類」以及「適用野生動物保育法之人工飼養、繁殖野生動物種類」等等分類。

扣除日本時代不談，台灣對於動物的保護最早可以追溯到1959年。當時，政府依據《狩獵法》的規定公告一批珍奇鳥獸，僅能因學術研究的原因、在政府核准下才可以狩獵。¹⁵⁸1968年時政府依據《狩獵法》第12條、《狩獵法施行細則》第18條及台灣省政府的《台灣省風景名勝地區管理辦法》的規定，以維護觀光資源為出發點，禁止在風景區狩獵，並禁止網捕蝴蝶、電捕魚類。¹⁵⁹1970年時，在經濟部觀光政策審議小組的主導下公布禁止狩獵27種鳥獸、加強獵槍及獵物出口的管制。¹⁶⁰1972年時，政府依據《狩獵法》的規定宣布在發展觀光的大旗下，政府在1965年開始有一連串逐漸加嚴的狩獵管制措施。在1972年時，政府更是依據狩獵法第16條宣布全面禁獵三年，並於1976年再度公布停獵三年，1978年宣布無限期禁獵。¹⁶¹

隨著立法工作逐漸展開，政府也開始有其他的作為。在1984年7月時，經濟部依據《文化資產保存法》受次公告珍貴稀有動物，包含帝雉、藍腹鷓及櫻花鉤吻鮭等三種。¹⁶²1989年時農委會第二次依據《文資法》規定指定珍貴稀有野生動物，使台灣珍貴稀有動物增加到23種。

《野生動物保育法》制定後，1990年時政府參考《華盛頓公約》附件的規定，將1千多種物種列為保育類野生動物管理。¹⁶³此後，則不定時擴充該名錄。

¹⁵⁸ 方國運，前揭註64，頁8。

¹⁵⁹ 方國運，前揭註64，頁8-9。

¹⁶⁰ 方國運，前揭註64，頁9。

¹⁶¹ 方國運，前揭註64，頁9-10。

¹⁶² 李沛英，前揭註66，頁32。

¹⁶³ 立法院公報處（1994），《立法院公報》，83卷62期，頁101，台北：立法院。

至於珍貴稀有動物部分，在2003年時，農委會就以「避免重複規定及法令競合問題發生」為由，公告解除。¹⁶⁴該制度也在2005年時，修法刪除。

2.3.1.2. 植物

台灣的植物管理依據《文化資產保存法》的規定，設有「珍貴稀有植物」一種保護物種的規範。根據該法規定，珍貴稀有植物「禁止採摘、砍伐、挖掘或以其他方式破壞，並應維護其生態環境」。¹⁶⁵台灣目前共有5種珍貴稀有植物。這些珍貴稀有植物是在1988年所公告的，當時公告有11種，¹⁶⁶但在2000年及2001年時各解除3種指定。¹⁶⁷至於進出口管理，目前則有《植物防疫及檢疫法》處理植物病蟲害的防檢疫問題。

2.3.2. 棲地管理

在棲地管理部分，目前台灣現存有自然保護區、野生動物重要棲息環境、野生動物保護區、自然保留區、國家公園、國家自然公園、重要濕地、沿海保護區與海岸保護區、漁業資源保育區、禁漁區等11類不同的保護區制度，分別由7部不同的法律或計畫規定詳細的內容。至於已經保護區類別目前已經消失，例如1972年交通部觀光局在蘭陽溪口所設的雁鴨保護區¹⁶⁸等，就不特別介紹。

2.3.2.1. 自然保護區

《自然保護區》是依據《森林法》規定，「為維護森林生態環境，保存生

¹⁶⁴ 農業委員會網站，

http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=1_diamond_20010927377600（最後瀏覽：07/20/2015）。

¹⁶⁵ 《文化資產保存法》第83條。

¹⁶⁶ 黃錦堂、陳朝建（1996），〈台灣溼地保育困境的政治分析初探〉，劉小如（編），《第三屆海岸溼地保育研討會論文集》，頁24，台北：中華民國野鳥學會。

¹⁶⁷ 行政院農業委員會林務局自然保育網網站，

<http://conservation.forest.gov.tw/ct.asp?xItem=7731&ctNode=212&mp=10>（最後瀏覽：07/20/2015）。

¹⁶⁸ 國家重要濕地保育計畫網站，<http://wetland-tw.tcd.gov.tw/wetlandweb/wetland.php?id=153>（最後瀏覽：07/20/2015）。

物多樣性」，¹⁶⁹在森林地區所劃設的保護區，期詳細的設置、廢止、管理方式授權主管機關決定。主管機關制定《自然保護區設置管理辦法》管理。根據該辦法，自然保護區可分為核心區、緩衝區、永續利用區，分別管理。目前台灣共有十八羅漢山、雪霸、海岸山脈台灣蘇鐵等六個自然保護區。

自然保護區是台灣最早的保護區設置，最早在1974年開始劃設。當時自然保護區的名稱叫做「國有林自然保護區」，由台灣省農林廳林務局劃設。¹⁷⁰台灣第一個國有林自然保護區是「出雲山自然保護區」。¹⁷¹1976年，林務局通過「台灣林業經營改革方案」，在第二期執行時，自然保護區開始快速大量的劃設：1980年時，為回應社會期待，林務局在一年內畫設了17個自然保護區。¹⁷²

台灣的「國有林自然保護區」數量最多的時候，曾一度達到35個。然而在《文化資產保存法》及《野生動物保育法》完成立法後，由於這兩部法律所規範的保護區一來較為嚴格，二來有明確的法律規定，許多國有林自然保護區逐漸改劃設其他種類的保護區，或檢討取消。例如台灣最早的保護區—出雲山自然保護區，就在1992年時，依據《文化資產保存法》的規定，改設為出雲山自然保留區。自然保護區改劃設其他保護區的最高峰是在2000年時，自然保護區的數量1999年的35個一下降低到10個。

國有林自然保護區雖然是台灣最早的保護區制度，但其實一直缺乏明確的法律規範，一直是行政機關自行畫設。一直到1998年，台灣省議會完成《台灣省國有林自然保護區設置管理辦法》的審議後，國有林自然保護區才算是有法律的規範。¹⁷³2005年《森林法》修正時將國有林自然保護區由施行細則改列入《森

¹⁶⁹ 《森林法》第17條之1。

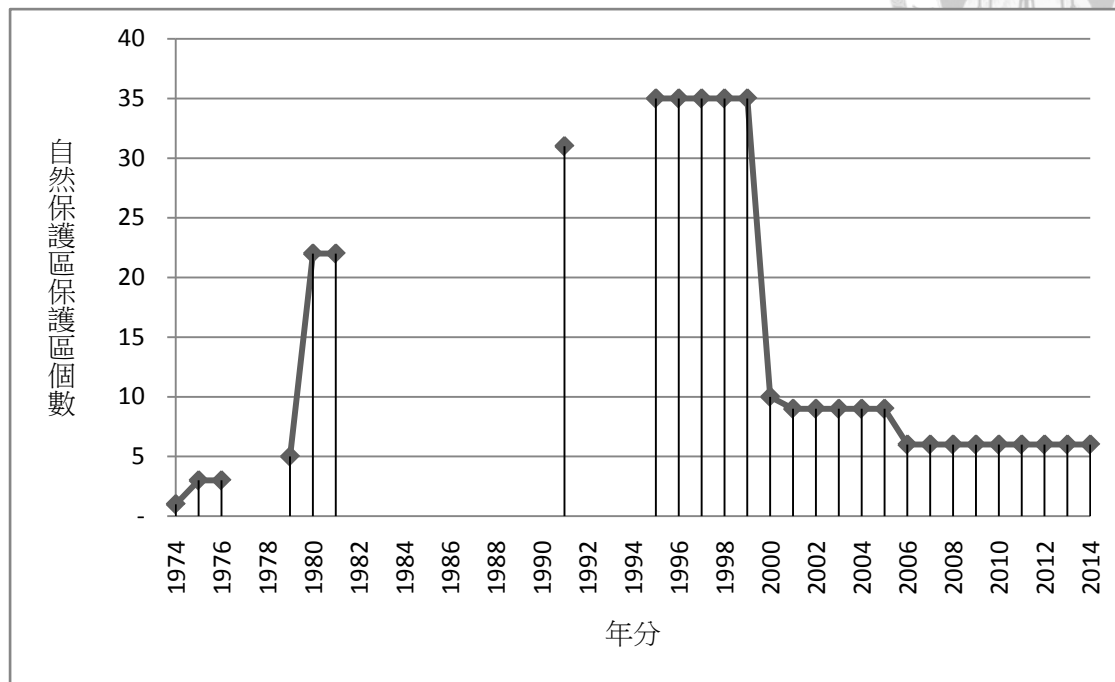
¹⁷⁰ 白安頤、林耀松，前揭註65，頁22。

¹⁷¹ 黃裕星（1997年3月），〈台灣林業經營與自然保育〉，發表於：《自然保護區經營管理研討會論文集》，舉辦單位：台灣省林務局、中華民國自然生態保育協會（主辦），台北。論文集：頁13。

¹⁷² 黃裕星，前揭註171，頁13。

¹⁷³ 姚鶴年，前揭註40，頁109。

林法》中，改名為自然保護區。其實，《森林法》自1932年制定起，在該法內就有「森林保護區」的設計，但似乎在台灣並未設立過「森林保護區」。



圖一 自然保護區個數變化¹⁷⁴

2.3.2.2. 野生動物重要棲息環境、野生動物保護區

野生動物重要棲息環境及野生動物保護區是依據《野生動物保育法》所劃設的保護區。在野生動物保護區內經營各種建設或土地利用，應該以影響野生動物棲息最少的方式及地域為之。主管機關並可要求在必要時實施環境影響評估。野生動物保護區內禁止騷擾虐待獵捕宰殺一般類野生動物、採集砍伐植物、汙染破壞環境等等事項。必要時，還可以徵收相關土地。而在1995年修正的《野生動物保育法施行細則》中，規定野生動物保護區可以設為核心區、緩衝區、永續利用區等不同分區利用。

台灣第一個野生動物保護區設立於1991年。1994年《野生動物保育法》修法增設野生動物重要棲息環境後，在1995年即設立3個野生動物重要棲息環境。

¹⁷⁴ 資料來源：2013年統計年鑑、農業委員會農業統計資料查詢網站，網址：
<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/inquiry/InquireAdvance.aspx>、台灣省林務局誌

累計至今，共有37個野生動物重要棲息環境及20個野生動物保護區。

台灣的野生動物重要棲息環境個數成長最快的時間是在2000年的時候。這是「中央山脈保育廊道」¹⁷⁵概念的落實以及自然保護區改設為野生動物重要棲息環境的結果。「中央山脈保育廊道」概念的提出是在1999年，行政院召開的「全國國土及水資源會議」會議中提出的。在該次會議中，由於賀伯颱風的經驗，有許多學者倡議要建立中央山脈綠色廊道。¹⁷⁶大會最終決議，未來國土規畫中應有中央山脈保育軸。¹⁷⁷同年，總統在國民大會的國情報告中再次提出中央山脈保育廊道的構想，林務局便展開相關規劃。¹⁷⁸在2000年時配合中央山脈保育廊道的構想，公告七處大面積的野生動物重要棲息環境，將該廊道的樣貌大致描繪出來。不過後續規劃中，本來要將棲蘭、丹大、關山及雙鬼湖等四處野生動物重要棲息環境公告為野生動物保護區進行分區管理，但直到今天這四處都尚未公告為野生動物保護區。¹⁷⁹

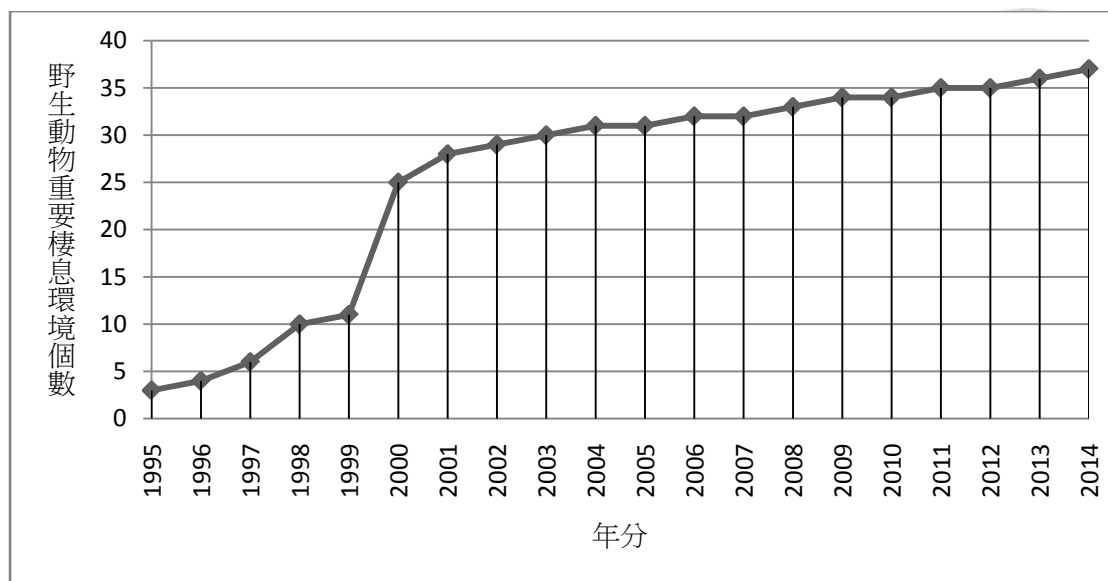
¹⁷⁵ 或稱為中央山脈保育軸

¹⁷⁶ 行政院農業委員會林務局自然保育網網站，
<http://conservation.forest.gov.tw/ct.asp?xItem=3003&ctNode=206&mp=10> (最後瀏覽；07/20/2015)。

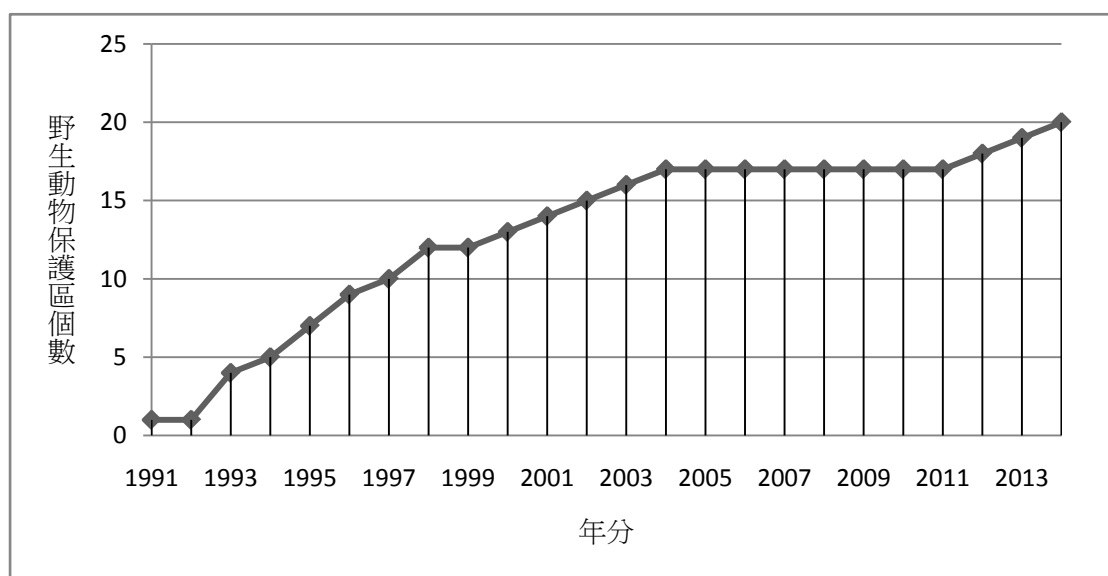
¹⁷⁷ 行政院農業委員會林務局自然保育網網站，
<http://conservation.forest.gov.tw/ct.asp?xItem=3003&ctNode=206&mp=10> (最後瀏覽；07/20/2015)。

¹⁷⁸ 行政院農業委員會林務局自然保育網網站，
<http://conservation.forest.gov.tw/ct.asp?xItem=3003&ctNode=206&mp=10> (最後瀏覽；07/20/2015)。

¹⁷⁹ 行政院農業委員會林務局自然保育網網站，
<http://conservation.forest.gov.tw/ct.asp?xItem=3003&ctNode=206&mp=10> (最後瀏覽；07/20/2015)。



圖二 野生動物重要棲息環境個數變化¹⁸⁰



圖三 野生動物保護區個數變化¹⁸¹

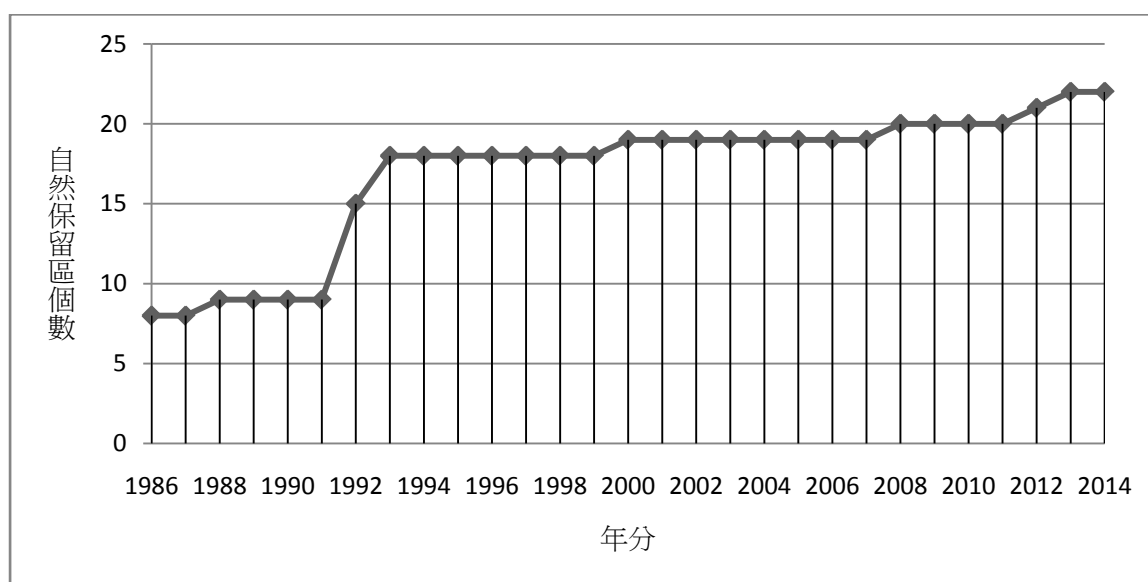
¹⁸⁰ 資料來源：2013年統計年鑑、農業委員會農業統計資料查詢網站，網址：
<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/inquiry/InquireAdvance.aspx>、台灣省林務局誌

¹⁸¹ 資料來源：2013年統計年鑑、農業委員會農業統計資料查詢網站，網址：
<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/inquiry/InquireAdvance.aspx>、台灣省林務局誌

2.3.2.3. 自然保留區

自然保留區是依據《文化資產保存法》所設立的保護區。根據文化資產保存法的規定，自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態，非經許可不得任意進入，是台灣目前管制最為嚴格的保護區。

台灣第一個自然保留區劃設1986年，當年政府總共成立了8個自然保留區。¹⁸²此後一路成長，至今共有22個自然保留區，其中有部分是由原先的國有林自然保護區改設為自然保留區。2005年修法後，可由地方劃設自然保留區。台灣第一個由地方指定的自然保留區是2008年時，澎湖縣政府指定的「澎湖南海玄武岩自然保留區」。



圖四 自然保留區個數變化¹⁸³

2.3.2.4. 國家公園、國家自然公園

國家公園與國家自然公園規定在《國家公園法》，只要符合：1.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；2.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

¹⁸² 黃錦堂、陳朝建，前揭註166，頁24。

¹⁸³ 資料來源：2013年統計年鑑、農業委員會農業統計資料查詢網站，網址：
<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/inquiry/InquireAdvance.aspx>、台灣省林務局誌

由國家長期保存；3.有天然育樂資源，風貌特異，足以陶冶國民情性，供遊憩觀賞；經內政部國家公園計畫委員會審議，行政院公告後，即可成立。其中「國家自然公園」是2010年才新增的制度，其目的在用來處理範圍較小但符合國家公園設立標準的地區，因此，除了名稱的差異外，與國家公園並沒有實質的不同。國家公園與國家自然公園都採取分區管理制度，分為一般管制區、遊憩區、生態保護區及史蹟保存區等。其中生態保育區的管制最為嚴格。目前台灣共有9座國家公園及1座國家自然公園。

台灣國家公園的設立規劃最早雖然可以追溯到1935年日本總督府成立官民共組的「國立公園委員會」展開國家公園的規劃，但最終因二次世界大戰爆發，並未繼續相關工作。¹⁸⁴1972年國家公園法完成立法後，政府選定太魯閣作為計畫中的第一個國家公園，然而，此後政府並未積極展開相關工作，太魯閣國家公園終究未於當時成立。¹⁸⁵此後由於當時內政部主管國家公園業務人數僅有1人，且行政院並不積極支持，國家公園設立並未取得實質進展。¹⁸⁶後來在時任行政院長的蔣經國在立法院表示要推動國家公園後，1977年才在組成「推動國家公園規劃工作小組」，負責國家公園設立等工作，初期鎖定太魯閣地區優先規劃。後來在蔣經國的主導下，改以墾丁為最優先規劃對象。1979年，行政院通過的「台灣地區綜合開發計畫」中，指定玉山、墾丁、雪山及大霸尖山、太魯閣、蘭嶼、南橫檜谷等地為國家公園預定區域。1981年時，墾丁國家公園計畫經國家公園計畫委員會、行政院院會同意設立，同時內政部重新整理先前擱置的國家公園施行細則草案。¹⁸⁷1982年，公布布國家公園法施行細則、國家公園管理處組織通則，宣布成立地第一座國家公園—墾丁國家公園。兩年後，墾丁國家公園的管理處成立，

¹⁸⁴ 雖說如此，但仍然有留下蛛絲馬跡。舉例而言當時規劃的大屯山區、次高太魯閣、新高阿里山等三處國立公園候補地後續都成為台灣設立國家公園的區域。

¹⁸⁵ 游登良，前揭註77，頁61。

¹⁸⁶ 游登良，前揭註77，頁61。

¹⁸⁷ 游登良，前揭註77，頁61-62。

墾丁國家公園也才正式開始運作。¹⁸⁸

1982年時，行政院同時通過「觀光資源開發計畫」，規劃在兩年內成立玉山、陽明山與太魯閣國家公園。¹⁸⁹1984年的六年十四項建設中，也將國家公園的建設納為重要建設之一。¹⁹⁰於是在1985年時，陽明山、玉山國家公園成立，1986年太魯閣國家公園成立。¹⁹¹數年後，在1992年時成立雪霸國家公園、1995年時成立金門國家公園。¹⁹²2007年時，成立東沙環礁國家公園。¹⁹³2009年時，在台南市政府的主導下，成立台江國家公園。¹⁹⁴2011年，則在地方團體長期運作後，成立第一座國家自然公園—壽山國家自然公園。¹⁹⁵2014年時，再成立澎湖南方四島國家公園。¹⁹⁶然而從1990年代起，其實有蘭嶼國家公園、能丹國家公園、棲蘭檜木國家公園¹⁹⁷、綠島國家公園¹⁹⁸等規劃，最後都在當地居民強烈的反對下，最後並未成立。

¹⁸⁸ 游登良，前揭註77，頁62。

¹⁸⁹ 游登良，前揭註77，頁62-63。

¹⁹⁰ 游登良，前揭註77，頁62-63。

¹⁹¹ 游登良，前揭註77，頁63。

¹⁹² 游登良，前揭註77，頁63。

¹⁹³ 陳貞蓉，前揭註88，頁19-20。

¹⁹⁴ 陳貞蓉，前揭註88，頁287-289。

¹⁹⁵ 壽山國家自然公園網站，

http://snpn.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=173

（最後瀏覽：07/20/2015）。

¹⁹⁶ 台灣國家公園網站，

http://np.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=128&gp

=1（最後瀏覽：07/20/2015）

¹⁹⁷ 又稱為馬告國家公園

¹⁹⁸ 林毅璋（2006），《綠島短期內不設國家公園》，載於：

<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/108498>（最後瀏覽：07/20/2015）。

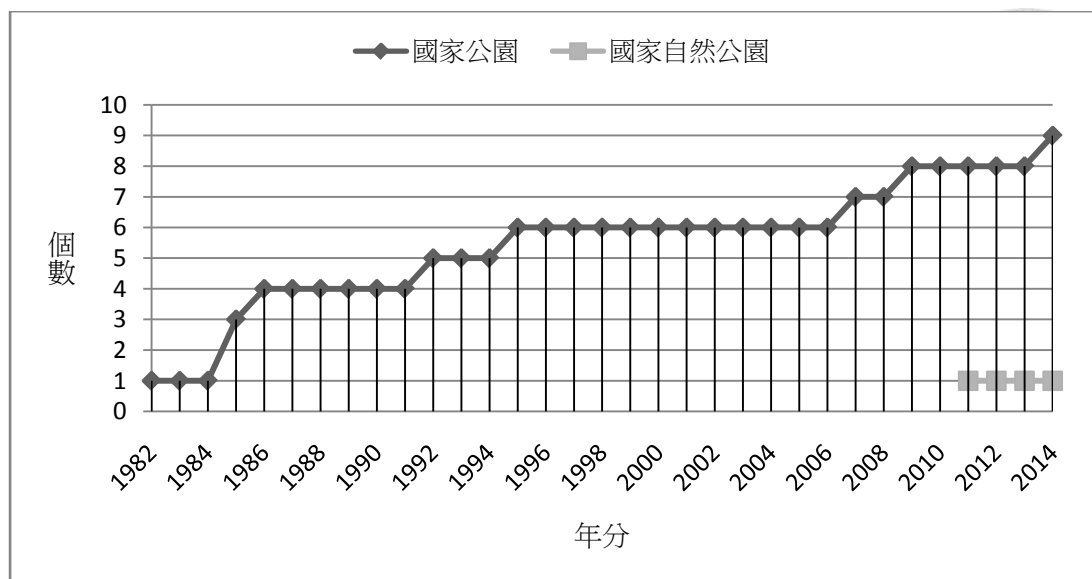


圖 五 國家公園、國家自然公園個數變化¹⁹⁹

2.3.2.5. 重要濕地

重要濕地規定在《濕地保育法》中，分為國際級、國家級與地方級三個層級，並有暫定濕地的設計。重要濕地分為核心保育、生態復育、環境教育、管理服務四區，分區管制。濕地只要具有生態多樣性、重要物種保育、水土保持、水資源涵養、水產資源繁育、防洪、滯洪、文化資產、景觀美質、科學研究及環境教育等重要價值，經評定後就可以公告為重要濕地。重要濕地需擬定「重要濕地保育利用計畫」，並應遵徐「明智利用」的原則。在需要開發時，應採取開發迴避、衝擊減輕及生態補償，以確保濕地「零淨損失」。

政府設置重要濕地的時間較《濕地保育法》制定要早。2003年，行政院永續會的「生物多樣性行動計劃表」裡，要求內政部「完成重要濕地與珊瑚礁分布圖」，內政部開始展開國家重要濕地的畫設。這個劃設的工作在2007年時初步完成，共劃設75個重要濕地。這個重要濕地的名錄在2011年又有增補，總數增加為82個。2013年時再增加1處，總數為83個。2013年《濕地保育法》立法完成，授權行政院決定開始施行日期，行政院訂於2015年施行。在《濕地保育法》中規定，再公布施行前核定公告的國際級、國家級國家重要濕地，在施行後是同為國際

¹⁹⁹ 資料來源：2013年統計年鑑。

級、國家級重要濕地；施行前是公告的地方級國家重要濕地的，施行後則視同地方及佔地重要濕地，由主管機關進行評定公告。內政部已經於2015年時確認各地方及重要濕地的範圍。目前共有2個國際級、40個國際級、41個地方及重要濕地。

2.3.2.6. 沿海保護區、海岸保護區

沿海保護區是內政部營建署也於1984年級1986年時，依據「台灣沿海自然環境保護計畫」，分別將淡水河口等七處及北海岸等五處指定為「沿海保護區」。²⁰⁰內政部營建署根據該計畫將各保護區內分為一般保護區級自然保護區分別管理，以保護「尚少遭受破壞，或即將面臨破壞危機」的地區。²⁰¹這12個沿海保護區，除了「台灣沿海自然環境保護計畫」外，並未有其他法律的授權規定。

2015年《海岸管理法》制定後，根據該法規定，也有「海岸保護區」的設計。「海岸保護區」分為一級、二級兩類。然而截至目前為止，尚未畫設沿海保護區。未來內政部可能將沿海保護區改劃為海岸保護區，沿海保護區可能將自然消失在自然保育規範之中。

2.3.2.7. 漁業資源保育區、禁漁區

漁業資源保育區與禁漁區是規定在《漁業法》裡的保護區制度，主要都是限制區域內的漁撈或利用行為。目前台灣共有27個漁業資源保育區，²⁰²這27個保育區主要集中在2000年級2010年畫設。在海域部分，目前共有禁漁區與漁業資源保育區總面積有26500.1平方公里。除此之外在淡水區域，也有縣市政府利用禁漁區的設計來進行「封溪護魚」的政策。

²⁰⁰ 張諱敏、袁海倫（1987），《台灣沿岸海域開發利用調查報告》，頁20，南投：台灣省農林廳漁業局。

²⁰¹ 張諱敏、袁海倫，前揭註200，頁20。

²⁰² 名稱不定，有保育區、漁業資源保育區、繁殖保育區、水產動植物繁殖保育區、資源培育區等不同的稱呼。

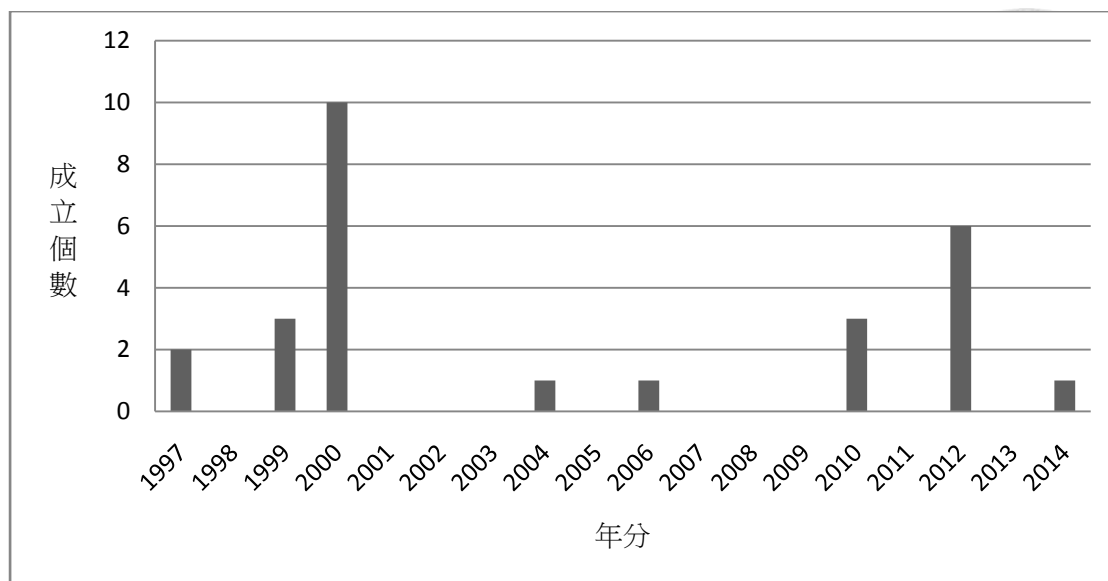


圖 六 現存漁業資源保育區成立年分²⁰³

²⁰³ 資料來源：行政院農業委員會漁業署網站，網址：

<http://www.fa.gov.tw/cht/ResourceConservation/index.aspx>（最後瀏覽日：07/20/2015）。

3. 發展形貌

本章將從時間的角度切入，觀察在整體時間脈絡下，台灣的自然保育規範發展呈現什麼樣的特色。

在過去，曾有不同學者也對此做過時間序列的觀察。其中有觀察整體環境議題發展的，例如學者黃錦堂、陳朝建將1645年至1996年的環境保護區分為空窗期、預備期(1945年至1980年)、初創期及第一次成長(1980年至1990年)、深化但已出現隱憂(1990年至1994年)、新混沌時期(1994年以後)；²⁰⁴學者葉俊榮曾將台灣二戰後的環境議題發展分為光復接收階段(1945年至1949年)、動員復國階段(1949年至1971年)、經濟發展階段(1971年至1987年)、民主務實階段(1987年至1992年)及國際深化階段(1992年之後)等五個階段；²⁰⁵學者何明修將1987年至2004年的環境運動發展分為政治自由化與環境運動的激進化時期(1987年至1992年)、政治民主化與環境運動的制度化時期(1993年至1999年)以及政黨輪替與環境運動的轉型(2000年至2004年)等三期；²⁰⁶學者曾華璧將1950至2000年的環境治理依據主導力量分為國家強勢主導時期(1950年至1979年)及多元複合勢力主導時期(1980年至2000年)。²⁰⁷不過上述這些學者因為是從整體環境議題發展情形觀察，其考量因素不只是自然保育的發展。

另外有些論者，則將觀察重點放在自然保育中的某些特定領域議題發展，例如白安頤、林曜松就曾針對台灣的野生動物保育發展，分為自史前時代至二戰結束²⁰⁸、「經濟奇蹟」時期的野生動物(1949年至1970年)、野生動物保育的曙光

²⁰⁴ 黃錦堂、陳朝建，前揭註166，頁22-26。

²⁰⁵ 葉俊榮（1999），《全球環境議題：台灣觀點》，頁356-363，台北：巨流。

²⁰⁶ 何明修（2006），《綠色民主：台灣環境運動的研究》，頁117~239，台北：群學。

²⁰⁷ 曾華璧（2008），〈台灣的環境治理（1950-2000）：基於生態現代化與生態國家理論的分析〉，《台灣史研究》，15卷4期，頁129-137。

²⁰⁸ 原文的分類是「自史前時代到民國成立」，但觀察其內容可以發現，1912年至1945年間的活動仍被歸類至本時期，故民國成立應為二戰結束之誤。

出現(1970年代)、野生動物保育的進展與問題(1980年代)等四時期；²⁰⁹董天傑則觀察台灣國家公園政策的發展，將國家公園發展分為「政府遷台前後的消極觀望」(1949年至1972年)、退出聯合國後的積極推動(1972年至1992年)、終止戡亂後的困頓徬徨(1992年至2006年)三個時期²¹⁰；另外，陳美娟則從台北鳥會的發展與功能來觀察台灣自然保育政策的變化，將其分成威權統治與生態保育的萌芽(1973年至1987年)、威權轉型與生態保育的成熟(1987年至1996年)、民主鞏固與生態保育的吶喊(1996年至2006年)等三個時期。²¹¹上述這些研究則與第一類研究不同，由於其關注範圍只是自然保育的其中一個部分，或特別側重某一組織的功能，因此考慮的範圍也非全面的自然保育內容。

最後，學者彭國棟觀察野生動物保育、野生植物與森林資源保育、國家公園與自然保留區以及綜合保護計畫等四個面向，將台灣的自然保育發展分為台灣開發先期(1895年以前)、日據時期(1895年至1945年)、保育黑暗時期(1946年至1970年)、保育啟蒙時期(1971年至1980年)、保育萌芽時期(1981年至1990年)、保育成長時期(1991年以後)等6個時期。²¹²不過該份研究雖然於2008年出版，但對於2000年後的規範與制度發展較無爬梳。

本文在參考上述前人研究以及前面幾章對於自然保育規範的發展後，將台灣的自然保育規範發展歷程依據法律與制度變化的特色分為1985年以前、1986至1995年、1996年至2010年，以及2011年迄今四個不同時期，以下將一一介紹各時期的發展重點。

²⁰⁹ 白安頤、林曜松，前揭註65，頁10~31。

²¹⁰ 董天傑（2007），《台灣國家公園政策之政經分析，1946-2006》，頁19-96，國立台灣大學政治學系碩士論文。

²¹¹ 陳美娟（2007），《從台北鳥會看我國自然保育政策的發展》，頁13-172，國立台灣大學政治學系碩士論文。

²¹² 彭國棟，前揭註4，頁43-64。



3.1. 1985年以前：依附發展時期

台灣的自然保育規範的發展，最早當然可以追溯到日本統治時期。例如在1930年代起總督府公布的一系列的天然紀念物，或是國立公園的籌備等等。然而，這些制度的發展在二次大戰結束後，也都跟著中斷。最多也是國立公園預定地的概念留了下來，成為後來國家公園劃設時參考的資料而已。²¹³也因此，接下來對於1985年以前台灣自然保育發展歷史的爬梳，還是以二次大戰以後為主。本時期的台灣自然保育的發展，在過往論者的爬梳之中，多半認為是從威權、經濟發展慢慢過渡到自然保育意識萌芽的時候。

3.1.1. 經濟發展下的環境開發

二次世界大戰結束後，中華民國的相關規範開始適用於台灣。這批規範主要是用來規範與生物資源利用有關的產業。包含有1932年制定主管野生動物利用的《狩獵法》、1929年制定主管水產利用的《漁業法》以及1932訂定主管山林利用的《森林法》等。然而，戰後光復接收、動員復國階段，配合國家經濟建設的發展，此時上述的法律基本上以經濟發展為主，²¹⁴就算內文偶有保育有關的規範，也被認為效用不大。例如《狩獵法》中雖然對「珍奇鳥獸」的狩獵有限制，政府也在1959年時公告過一批名錄，但罰鍰低、規範存在漏洞，被認為執行效果不佳。

而在森林的保育上，台灣森林在1950到70年代間因為工業發展等因素所需，曾進行大面積的砍伐。1946年時，立木採伐面積僅有610公頃、採伐立木十萬多立方公尺，一路發展到1970年代初期的高峰，一年的採伐面積可以多達15000公頃以上，採伐立木最多到一年180多萬立方公尺，此後才漸次下降。²¹⁵此外，由於食補、藥用、出售營利等需求，在這個時期台灣的野生動物獵捕情形也非常

²¹³ 游登良（編）（2010），《永續國家公園》，頁10，台北：內政部營建署。

²¹⁴ 曾華璧，前揭註207，頁130。

²¹⁵ 姚鶴年，前揭註40，頁39、84。

嚴重，標本製造業在1960年代達到產業高峰，山羌(*Muntiacus reevesi*)、台灣長鬃山羊(*Naemorhedus swinhoei*)等大型哺乳類每年捕獲量可以千計，過境候鳥如紅尾伯勞(*Lanius cristatus*)更可以萬計，直接造成自荷蘭統治時期就被大量獵捕的台灣特有亞種台灣梅花鹿(*Cervus nippon taiouanus*)野外滅絕。²¹⁶而經濟發展造成的汙染，也對台灣淡水生物的生存構成嚴重的威脅，例如香魚(*Plecoglossus altivelis*)就自淡水河絕跡。²¹⁷

3.1.2. 發展觀光下的制度轉變

這樣的發展一直到1960年中後期代政府開始發展觀光後，慢慢地有了些改善。例如在1968年起，先是對狩獵的範圍、種類、方法做出限制，後來又在經濟部觀光審議小組的主導下，逐步擴大禁止狩獵的物種、加強獵槍管制、出口管制等，最後在1972年起宣布全面禁獵，並一再延長禁獵期，終至全面禁獵。1981年時，為了處理罰鍰過低的問題，一口氣提高罰鍰金額10倍¹⁹。此外，除了在立法層面的調整外，在行政方面，為了保護因「陸上廢水排放汙染及部分漁民非法濫捕」而是漸枯竭的近海漁業資源，台灣省漁業局從1978年起也開始陸續在12縣市的沿岸劃設「沿岸漁業資源保育區」。²¹⁸

與此同時，新法規制定也正在醞釀。1965年，具有觀光協會背景的立委吳望伋，提出建議要求國家早日規劃國家公園；同時聯合國也以希望藉由國家公園間的互相聯絡，促進世界和平為由，希望我國盡快設立國家公園。1961年交通部觀光事業小組決議請內政部草擬《國家公園法》，並同時推動「陽明山國家公園計畫」。內政部研擬後，雖然在1964年時擬出草案送行政院院會，但後來在審查時被認為當時國家正值經濟發展時期，沒有限制發展的空間，同時台灣沒有適合成立國家的地方等理由，決定暫不立法，陽明山國家公園計畫自然也因缺乏法律

²¹⁶ 彭國棟，前揭註4，頁47。

²¹⁷ 白安頤、林耀松，前揭註65，頁19。

²¹⁸ 張諄敏、袁海倫，前揭註200頁20。

依據及相關人員的參與，沒有真正的落實。²¹⁹

而在這之後，因為世界國家公園委員會主席哈囉亞博士(Dr. Harold J. Coolidge)、美國國家公園管理局的盧理博士等人受邀來訪，建議我國設立國家公園；以及聯合國為了要編制世界國家公園名錄，再次行文我國詢問是否有國家公園的建設，²²⁰甚至還曾派員來台與政府商議²²¹等事件的影響。同時，政府觀光政策發展上，轉向認為設立國家公園可以「促進觀光事業之發展」，所以「不但不會妨礙經濟發展，且可促成經濟繁榮與社會進步」。²²²所以行政院便將《國家公園法》的立法列為「加強發展觀光事業方案綱要」的基本立法項目。²²³重新起草的《國家公園法》在經過內政部的草擬、行政院觀光政策審議小組審議後，1970年通過行政院院會的審查送交立法院。兩年後，1972年時，順利完成立法工作。整體而言，國家公園法的立法大致上是在國際社會的敦促下，以發展觀光產業為目的的思考下，完成立法工作。

而在立法過程中，仍不斷強調國家公園對遊憩觀光的重要性。例如，在本應以維護當地生態為主的「生態保護區」中，但如果可使「景致更為美好」，引入外來動植物，仍然是立委認為可以的行為。²²⁴此外，或許也由於當時台灣的生態學發展尚在萌芽階段，也有些立委在審查過程中的擔憂從現在的角度來看其實並不足為道。例如立委吳延環就曾擔心特別景觀區與生態保護區中如果禁止引入外來動植物的話「由台北抱一隻貓到野柳去，或由桃園帶一盆花去」會違反相關規定，²²⁵但這其實是因為它擴張解讀「引入」概念的緣故所致。

1972年國家公園法完成立法後，政府選定太魯閣作為計畫中的第一個國家

²¹⁹ 關於《國家公園法》制定的過程，請參考本文0。

²²⁰ 立法院公報處，前揭註83，頁455。

²²¹ 立法院公報處，前揭註84，頁32。

²²² 立法院公報處，前揭註84，頁31。

²²³ 立法院公報處，前揭註84，頁30-31。

²²⁴ 立法院公報處（1972），《立法院公報》，61卷41期，頁12~13，台北：立法院。

²²⁵ 立法院公報處，前揭註224，頁13。

公園，然而，此後政府並未積極展開相關工作，太魯閣國家公園終究未於當時成立。配合國家公園法的制定，1973年時，內政部在民政司中增設公園史蹟科，負責國家公園的相關業務，但當時實際辦理國家公園業務的只有科長一人，負責國家公園法施行細則的擬定工作。內政部曾在1974年及1977年兩度擬定完成國家公園法施行細則草案，但送行政院院會後得到的回覆都是暫無發布施行細則的必要，內政部後來對此時期的評價是「當時仍以經濟為重，以為發展國家公園將影響經濟發展」。²²⁶

1976年時，時任行政院長的蔣經國在立法院表示將推動設立國家公園以達到綠化的目標，引起輿論的重視。1977年時行政院便指示經濟設計委員會、內政部、交通部及台灣省政府等單位組成「推動國家公園規劃工作小組」，負責國家公園設立等工作，初期鎖定太魯閣地區優先規劃。不過同年稍晚，蔣經國在墾丁地區視察時，政策宣示以恆春半島為國家公園的優先辦理地區，墾丁才取代太魯閣成為最優先規畫的對象。該工作小組原訂在1978年時提出墾丁國家公園的規畫案，但在1977年底經濟設計委員會改組為經濟建設委員會後，國家公園相關的業務回歸主管機關內政部辦理，內政部缺乏相關經費而暫時擱置。1979年，行政院通過的「台灣地區綜合開發計畫」中，指定玉山、墾丁、雪山及大霸尖山、太魯閣、蘭嶼、南橫檜谷等地為國家公園預定區域，²²⁷要求內政部積極處理，也因此1980年時，政府終於編列國家公園規劃的經費。²²⁸

1981年時，內政部成立營建署並在其下設立國家公園組，組織上的發展使的國家公園的規劃與建設更為順暢。同年，墾丁國家公園計畫經國家公園計畫委員會、行政院院會同意設立，同時緊急將1977年被擱置的國家公園法施行細則重新整理。1982年時，公布國家公園法施行細則、國家公園管理處組織通則等相關

²²⁶ 游登良，前揭註77，頁62。

²²⁷ 黃文卿，前揭註17，頁66。

²²⁸ 關於國家公園的設立，請參考本文2.3.2.4。

的規則，並公告成立第一座國家公園—墾丁國家公園。兩年後，墾丁國家公園的管理處成立，墾丁國家公園也才正式開始運作。

此時另外一個重要的立法工作是《文化資產保存法》的立法。1982年時，因為當時有效的《古物保存法》過於老舊簡陋，無法適應當時需要，因此廢止《古物保存法》而新立《文化資產保存法》替代。而行政院在草擬草案的過程中，因為覺得原先古物保存法的範圍不夠寬廣，而先後納入不同領域的保護，將「自然文化景觀」納入法律保護的原因是希望藉由有系統的法案管理，能保護自然景觀，使不受經濟進步的損害。²²⁹並舉例國際上已有許多國際會議將自然納入文化範疇、其他國家也有將之列為文化資產保護的而且「由日本飛來台灣的鳥應保護，但往往飛至恆春後被獵捕製成標本，為顧及國際聲望，我們實不應如此」。²³⁰由此可見，當時草案保護自然文化景觀的主要考量應該是為了避免經濟發展的破壞，同時要跟上國際潮流、避免國際名聲受損。

雖然在立法籌備的階段，看不太出來觀光發展對於《文化資產保存法》的影響，但立法院審理的過程中，就可以輕易看出。立委們與自然文化景觀相關討論，最多的集中在自然文化景觀應該交由經濟部主管，或是交由主管《國家公園法》的內政部，還是交給主管觀光事業的交通部比較合適。同時，在立法委員審查過程中也可以看出當時對於自然文化景觀的不重視，原本在行政院版本的草案中，自然文化景觀的排序較前，但立法委員覺得其他類的文化資產保存較自然文化景觀更為重要，因此變更條次將自然文化景觀調整章節次序到所有文化資產的最後一位。²³¹

3.1.3. 後期初萌芽的自然保育

早期台灣的林業發展以「多伐木、多生產、多造林」為主要目的，在1948

²²⁹ 立法院公報處，前揭註96，頁21。

²³⁰ 立法院公報處，前揭註96，頁22。

²³¹ 立法院公報處（1982），《立法院公報》，71卷34期，頁42，台北：立法院。

年的「第一期台灣林業政策及經營方針」中，就規定「現有天然林，應在保續生產原則下，盡速開發，改造為經濟價值高之森林」，其中「檜木以80年為清理期限，其餘以40年為清理期限」，²³²也因此台灣的林木開採量才會如前述的一路攀升。

而在1970年代，隨著外來木材逐漸成為國內的主要來源，林務局的工作逐漸由伐林轉向多目標利用。²³³1970年起，政府開始推動自然保護區的相關研究，²³⁴並依據研究的結果開始劃設自然保護區，首個自然保護區「出雲山自然保護區」便是依據研究的結果劃設。1976年通過的「台灣林業經營改革方案」中明定發展森林的多種用途，建設自然生態保護區及森林遊樂區，同時也一改過去林業機關要自負盈虧的規定，認為「今後林業經營，不以開發森林為財源，林務機關收支無法平衡時，應另行設法因應，雖然政府實際作為是一面要求保育，一面要求增進林務收入²³⁵，但此舉也確實使國內的林木生產量也在此時達到高峰後反轉下降。²³⁶

其實從前述「台灣林業經營改革方案」將自然生態保護區及森林遊樂區並列的方式就多少可以看出，此時期台灣的行政機關雖然已經逐漸有自然保育的概念，但觀光產業發展的因素仍然有不小的重要性。例如在1970年代，交通部觀光局致力推廣賞鳥等野生動物的遊憩活動，提供經費進行鳥況調查、補助賞鳥團體、推動新年鳥類調查、參與國際鳥類繫放等活動，並建議內政部將蘭陽溪口劃設為鳥類保護區；差不多同一時間，各地賞鳥團體陸續成立，開始進行保育宣導及賞鳥活動，社會對於自然保育的意識開始成長。²³⁷

²³² 黃裕星，前揭註171，頁11。

²³³ 白安頤、林耀松，前揭註65，頁22。

²³⁴ 柳檜（1988），〈台灣自然環境保護及發展過程〉，國立臺灣大學理學院（編），《「邁向已開發國家」系列研討會：理學院論文集》，頁11，台北：國立臺灣大學理學院。

²³⁵ 黃裕星，前揭註：171，頁12。

²³⁶ 姚鶴年，前揭註40，頁84。

²³⁷ 白安頤、林耀松，前揭註65，頁22-23。

自然保育的觀念就在這樣的環境下逐漸加溫。1984年時，經濟建設委員會公布未來六年「十四項重大建設」，其中就包含自然與生態保育。²³⁸同年7月，經濟部依據《文化資產保存法》首次公告帝雉、藍腹鵲及櫻花鉤吻鮭為珍貴稀有動物；²³⁹9月時，經濟部農業局與行政院農業發展委員會合併為行政業農業委員會，將原本中央的農業事權統一，同時在旗下的林業處設立資源保育科，負責原先由經濟部分責的動植物保育相關業務。同年，內政部營建署除了上述的幾種保護區以外，依據「台灣沿海自然環境保護計畫」，將淡水河口等七處劃設為沿海保護區，並將各保護區內分為一般保護區級自然保護區分別管理，以保護「尚少遭受破壞，或即將面臨破壞危機」的地區。²⁴⁰

1984年的時候，行政院指定內政部會同其他機關，擬定了「台灣地區自然生態保育方案」，是台灣第一個在行政院層級協調各部會共同擬定的保育策略。該方案認為「國內生態保育工作尚缺少政策綱領，資源經營亦無統合規劃，且無統一之生態保育法規」，而「目前保育工作在中央分散由文建會、經濟部、交通部、衛生署及內政部等有關機關，依據各該主管之現有的法規，各自分別辦理，在地方政府亦無專責機構來執行」，因此應該釐訂自然生態保育法規及確立權責機構，以利推展工作。²⁴¹

在研究方面，1975年起，開始有研究脊椎動物生態的學者回台從事教學研究工作，培育本土的研究人才，並關心野生動物的保育，可以說是台灣這方面研究的先聲。²⁴²在植物方面，植物學基礎研究很重要的「植物誌」(flora)，也在此時編完。台灣第一套完整的植物誌Flora of Taiwan 共六冊，在1972年至1979年編

²³⁸ 李沛英，前揭註66，頁32。

²³⁹ 李沛英，前揭註66，頁32。

²⁴⁰ 張諄敏、袁海倫，前揭註200，頁20。

²⁴¹ 內政部（1984），《台灣地區自然生態保育方案》，頁6，台北：內政部。

²⁴² 白安頤、林耀松，前揭註65，頁23。

纂完成，奠定了後續研究與保育的基礎。²⁴³

3.1.4. 小結

回顧本時期的發展，早期在經濟發展的大旗下，台灣的自然資源遭受大量的傷害。而到了1960年代開始，因為發展觀光的關係，開始有較為嚴格的管制，並訂立《國家公園法》等新法規。而到了後期，不但政府的許多作為開始反映出對於自然保育的重視，民間對於保育也開始重視，同時研究上也開始有學者返台工作，也成為彭國棟口中的啟蒙期、白安頤與林耀松口中的「曙光乍現」。²⁴⁴

3.2. 1986年至1995年：國際壓力時期

在1986年開始到1995年的這度段時間裡最重大的消息便是《野生動物保育法》在國際壓力之下的制定與快速的全文修訂，此外其他領域的自然保育也持續有活動。以下將分別介紹：

3.2.1. 國際壓力兵臨城下的應對

台灣在1972年被迫離開聯合國以後，與國際社會的聯繫因此斷裂。因此國際社會在1960、70年代開始協商與制定《瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約》(簡稱《華盛頓公約》)(the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, also known as the Washington Convention, CITES)²⁴⁵時，台灣無法參與其中。《華盛頓公約》，是由「國際自然保育聯盟」(International Union for Conservation of Nature, IUCN)這個重要的國際自然保育非政府組織所主導談判成立的。²⁴⁶該公約主要目的在於保護野生動植物物種的存續不被國際貿易所影響，尤其是已經瀕臨絕種的野生動植物。在這樣的規範下，華盛頓公約將與貿易有關的動植物物種分為三個附件，分別透過禁止貿易及許可證管制的方法來保

²⁴³ 彭國棟，前揭註4，頁50。

²⁴⁴ 彭國棟，前揭註4，頁49；白安頤、林耀松，前揭註65，頁21。

²⁴⁵ 葉俊榮、姜皇池、張文貞，前揭註13，頁308。

²⁴⁶ 葉俊榮、姜皇池、張文貞，前揭註13，頁308。

護，其中將「若再進行國際貿易將導致滅絕的物種」列為附件一，原則禁止國際性交易。

雖然台灣無法參與華盛頓公約的運作，但國際上越來越強的保育壓力仍持影響著台灣政府的決策。例如台灣當時捕殺候鳥、進口犀牛角、濫殺野生動物等行為，多此引發國際團體及國際組織的關切，而這些壓力也促使台灣在這個時期逐步加強對於野生動物進出口及珍貴稀有動物的管制。

其中，犀牛老虎兩類物種的運用，在此給予台灣的壓力又特別明顯。華盛頓公約組織在1975年將幾乎所有的老虎分類群納入附件一管理，在1977年時將所有的犀牛分類群納入附件一管理。²⁴⁷面對這樣的國際保育發展，政府機關的相關作為顯然較國際發展來的落後。舉例而言，犀牛與老虎等早就被納為附件一的物種，台灣直到1985年才以行政命令《大型哺乳動物暫行保護措施》加以保護，內容包含禁止犀牛角、虎皮、虎骨、豹皮的進口等事項。²⁴⁸1986年時衛生署公告，若藥品中含有虎骨、犀角成分，不准核發藥物輸出證明書、新的藥品許可證不准登記、原有的藥品許可證不准展延，以減少對兩者的需求。²⁴⁹而其他《華盛頓公約》附件一的物種，則要一直等到1987年時，才由農委會對其進出口及轉口進行管制。²⁵⁰而在台灣舉行的「東亞鳥類保護會議」1985年在台灣召開年會時，台灣候鳥保育的問題也為其他國家關切。²⁵¹日本的國際機場也有廣告以台灣宰殺老虎

²⁴⁷ Julie Cheng, *Implementation and enforcement of CITES: An Assessment of tiger and rhinoceros conservation policy in Asia*, 5 PAC. RIM L. & POL'Y J. 125, 128 (1995-96). 關於犀牛已禁止國際貿易管制得失的評估，可以參考：Duan Bigas et al., *Legal Trade of Africa's Rhino Horns*, 339 SCI. 1038 (2013). 老虎在1975年尚未被列入附件一的亞種 *Panthera tigris altaica* 在1987年時改列為附件一。

²⁴⁸ 立法院公報處(1987)，《立法院公報》，76卷67期，頁52，台北：立法院；王奕晟(2014)，《自然保育與文化資產保存法制之回顧與前瞻》，頁163，國立台北教育大學教育經營及管理學系文教法律碩士班碩士論文。

²⁴⁹ 李沛英，前揭註66，頁78。

²⁵⁰ 白安頤、林耀松，前揭註65，頁25。

²⁵¹ 立法院公報處(1987)，《立法院公報》，76卷70期，頁77，台北：立法院。

為主題，對台灣施加壓力。²⁵²這些壓力也引發外交部及當時正推展觀光的觀光局關切。²⁵³

在這樣的背景下，政府在有官方主導背景的「中華民國保護動物協會」²⁵⁴及第一個以「自然生態保育」為目的²⁵⁵且有多名立委參與的²⁵⁶社會團體「中華民國自然生態保育協會」的協助下開始展開《野生動物保育法》立法的研擬工作。²⁵⁷在1986年時，行政院將《狩獵法》廢止及《野生動物保育法》立法的議案送到立法院。《野生動物保育法》在1989年完成立法公告的程序，接續廢止的《狩獵法》，是台灣規範野生動物保育最重要的法律。

《野生動物保育法》在立法院的審查中，無論在經濟、司法兩個委員會的聯席審查，或是院會二讀程序中，都引發立法委員們廣泛的討論。其中被討論比較多的內容主要有國際壓力、對人民影響、研究能量建構及罰則輕重等四個方向。

在國際壓力方面，立委在審理的過程中，多次提到因為台灣獵捕候鳥的關係，引發國際關切，甚至有認為我們是「殘忍的民族」的。²⁵⁸而食用老虎被國際媒體報導批判等，也成為立委關心的對象。²⁵⁹此外，國際組織如世界野生動物公約主席也曾致函我國表達對野生動物的關切也是立法院討論時被提及的對象之一。²⁶⁰整體而言，這些國際社會對於台灣施加的壓力，已經成為立法委員在推促

²⁵² 立法院公報處，前揭註：251，頁77。

²⁵³ 立法院公報處，前揭註：251，頁77。

²⁵⁴ 該協會由時任總統的蔣介石指示成立，請參考中華民國愛護動物協會網站，http://www.apatw.org/News_show.asp?id=17（最後瀏覽日：07/20/2015）。

²⁵⁵ 施信民（1988），〈台灣環境保護運動的現況與未來〉，國立台灣大學理學院（編），《「邁向已開發國家」系列研討會：理學院論文集》，頁47-50，台北：國立臺灣大學理學院。

²⁵⁶ 立法院公報處（1994），《立法院公報》，83卷43期，頁214，台北：立法院。

²⁵⁷ 立法院公報處（1994），《立法院公報》，83卷27期，頁153，台北：立法院。

²⁵⁸ 立法院公報處，前揭註251，頁83；立法院公報處，《立法院公報》，76卷79期，頁206，台北：立法院。

²⁵⁹ 立法院公報處（1987），《立法院公報》，76卷79期，頁204，台北：立法院。

²⁶⁰ 立法院公報處（1987），《立法院公報》，76卷82期，頁199，台北：立法院。不過國

《野生動物保育法》立法時考量的重要因素之一。²⁶¹從條文來看，當時通過的《野生動物保育法》第23條，限制瀕臨絕種及珍貴稀有動物屍體及器官的買賣時，就特別在條文中明列「骨」、「角」等等部位，而在立法說明欄時，也特別強調這條立法目的之一在於「提升我國之國際聲譽」，²⁶²國際壓力在此的影響可見一斑。

而在對於人民影響的方面，立委的關心主要在《野生動物保育法》通過後，是否會對「山地同胞」的生計有所衝擊，規範的內容會不會對農業等發生衝擊，禁止垂釣等會不會影響人民休閒生活，以及對外來物種首次輸入者、珍貴稀有野生動物飼養者的責任會不會過於繁重等方面。

此外在研究能量提升方面，則有因為當前研究能量不足而有立法要求設立野生動物研究所的討論。在罰則上有部分立法委員希望能從重處罰，另一部份立委則從法條間的衡平出發，認為不應該設定過高的處罰。

台灣雖然在1989年通過《野生動物保育法》，但國際的壓力並沒有因為該法通過而終止。隨著《華盛頓公約組織》及國際保育組織如IUCN等持續關注瀕臨絕種的野生動物交易實況，台灣也面臨越來越大的國際壓力。然而，台灣的改進未得到國際社會的認可，不只《華盛頓公約》威脅要加以制裁，美國更以「培利增補條款」²⁶³對台灣實施經濟制裁，促發了台灣在1994年迅速地針對《野生動物保育法》展開大幅度的修正。

際上沒有「世界野生動物公約」，彼時存在的多邊國際環境協議中，與野生動物有關的，除了《華盛頓公約》以外，就是《遷徙物種及野生動物保育公約》了，究竟當時列席的農委會林業處副處長所指的是哪個公約，尚不清楚。

²⁶¹ 除了前述的發言外，尚有：立法院公報處（1989），《立法院公報》，78卷35期，頁123,124,128，台北：立法院。

²⁶² 1989年通過之野生動物保育法第23條

²⁶³ 台灣過去的翻譯多採用「培利修正案」描述，但由於該條款已經經過美國國會通過，具有法律規範效力，似乎不宜再用「修正案」來稱呼。因此參考學者對於美國憲法增補條款與修正案間的文字選擇，改稱呼為「培利增補條款」。關於培利增補條款的內容，將於本節後段詳細說明。

回顧這段歷史，台灣在通過《野生動物保育法》後，持續有相關的作為希望能夠趕上國際社會對相關動物保育的標準。1989年，我國首次以民間團體中華民國自然生態保育協會的名義參與華盛頓公約的大會。²⁶⁴會議中，大會將台灣列為非洲象牙與犀牛角的主要消費國之一，同時也是非洲象牙在東南亞最大的貿易市場。²⁶⁵有學者提出調查報告認為台灣犀牛角存量呈現上升趨勢，懷疑台灣禁止犀牛角進口盡力的成效，更建議大會抵制台灣。研究犀牛角的研究人員也認為為了避免犀牛的滅絕，應迅速對台灣的交易做出回應。²⁶⁶

1990年時，政府將1千多種物種列為保育類野生動物管理，同時通過野生動物保育法的施行細則，並根據該細則規定公告象牙、犀牛角(粉)的所有人或占有人應向主管機關辦理登記。²⁶⁷此外，臺灣省農林廳1990年起，在各縣市開始推出野生動物保育計畫，1990年時先選定南投、高雄、花蓮實施「加強野生動物保育先驅計畫」。1991年時將範圍擴及11縣，實施為期四年的「加強野生動物保育計畫」。²⁶⁸在該計畫中，因為台灣進口國外珍奇保育類動物，引發國際團體指責，因此將進出口保育類野生動物的審核及定期追蹤納為工作計畫之一。²⁶⁹

1992年時，國際自然保育聯盟的策略夥伴組織「TRAFFIC」，發表報告認為台灣犀牛角存量嚴重被低估。²⁷⁰雖然該份報告存量的準確性遭受質疑，但仍引發國際社會對台灣的近一步關注。²⁷¹1992年底，「世界自然基金會」(World Wide Fund for Nature, WWF)及「國家野生動物聯盟」(National Wildlife Federation, NWF)邀請美國內政部依據漁民保護法的「培利修正條款」對包含台灣在內的數

²⁶⁴ 立法院公報處，前揭註256，頁213-14。

²⁶⁵ 李沛英，前揭註66，頁73。

²⁶⁶ 李沛英，前揭註66，頁73。

²⁶⁷ 李沛英，前揭註66，頁38。

²⁶⁸ 李沛英，前揭註66，頁41-42。

²⁶⁹ 李沛英，前揭註66，頁42。

²⁷⁰ 李沛英，前揭註66，頁74-76。

²⁷¹ 李沛英，前揭註66，頁74-76。

個國家實施貿易制裁。²⁷²而「英國環境調查協會」(Environmental Investigation Agency, EIA)則在英國刊登廣告，發起對台灣產品的抵制運動，並串聯其他保育團體，在美國也發動類似活動。²⁷³此外，數個環境團體也分別在台灣與美國召開記者會，譴責台灣執法不力，應建議美國實施貿易制裁。²⁷⁴

時序進入1993年，在華盛頓公約組織方面，第29屆常設委員會中決議要求台灣等國禁止犀牛產製品的買賣及進出口、對非法走私盜獵嚴格取締，如果落實不利，將於9月時決定是否要求各國不接受或不核發野生動植物的貿易許可給台灣。²⁷⁵而美國則在同年初回應保育團體的呼籲，經過調查後，認為台灣嚴重違反犀牛及老虎的保育政策，通知台灣考慮以動用培利增補條款加以制裁。²⁷⁶

培利增補條款，全名是「對1967年漁民保護法之培利增補條款」(Pelly Amendment to the Fishermen's Protective Act of 1967)；美國的漁民保護法原先是為保護美國漁船免於遭外國扣押，1971年時眾議員Thomas M. Pelly提案修正加入對於公海漁業資源養護的規範，後續逐漸將保護對象擴及所有野生動物產製品。²⁷⁷該條款授權美國總統，如果一國允許減損國際魚類保護計畫的漁業行為或參與減損瀕危物種數量的交易或行為時，可以禁止該國產品進口。

台灣在接到美國政府的通知後，隨即派員至美國溝通，除了說明政府的保育政策外，也要求加入國際保育組織，並承諾加強查緝非法持有的野生動物及產製品，修正《野生動物保育法》，加強訓練等事項。²⁷⁸而與此同時，聯合國環境署主辦的國際犀牛保護會議中，則認為台灣是四個犀牛消費國之中執法成果最差

²⁷²李沛英，前揭註66，頁76-77。

²⁷³李沛英，前揭註66，頁77。

²⁷⁴李沛英，前揭註66，頁77。

²⁷⁵李沛英，前揭註66，頁81。

²⁷⁶李沛英，前揭註66，頁81-82。

²⁷⁷李沛英，前揭註66，頁70-72。

²⁷⁸李沛英，前揭註66，頁82。

的，將成為稍晚華盛頓公約常設委員會討論抵制措施時的首要目標。²⁷⁹

為了避免遭受國際制裁，台灣除了迅速展開對《野生動物保育法》修正的工作外，也成立了跨部會查緝督導小組，整合原本分散各部會的保育工作。而農委會則成立了野生動物保護查緝小組，是台灣第一個具有警察權的保育警察隊，以彌補原來國內執法機構缺乏警察權的困境。

在修法方面，農委會擬具的草案在1993年底送至行政院，並在1994年3月時送交立法院審議。²⁸⁰民間保育團體也組成「生態保育聯盟」，擬定民間版草案，委由立法委員盧修一等70位立委提案審議，²⁸¹蘇嘉全等19位立法委員也提出自己的修法版本²⁸²。在法案審議的過程中，隨著美國培利增補條款制裁壓力的日益增加，陸續又有廖永來等34位立法委員、李宗正等17位、李宗正等18位立法委員及蘇煥智等18位立法委員分別提出修法版本。²⁸³行政、立法與民間版本加起來共有7個不同版本的野生動物保育法在立法院中審議，提案的立法委員涵蓋立法院不同的黨派，可說是當時最受重視的法案之一。

檢視這七個版本的立法說明可以發現清一色的都指出這個立法過程受到國

²⁷⁹ 李沛英，前揭註66，頁84。

²⁸⁰ 立法院公報處，前揭註257，頁148-153。

²⁸¹ 立法院公報處，前揭註257，頁148-152。

²⁸² 立法院公報處，前揭註257，頁148-152。

²⁸³ 立法院公報處，前揭註89，頁45-47。

際壓力的影響。²⁸⁴對此表現的最直接的是生態保育聯盟委託盧修一等委員提出的民間版。這個版本除了開宗明義就提及華盛頓公約組織與美國可能的經濟制裁外，在內容中，也援引多份國際環境法文件，如世界自然憲章、華盛頓公約、生物多樣性公約等等。²⁸⁵同時，更要求受國際公約保護之野生動物應該自動適用野生動物保育法的規定。²⁸⁶而即便隱晦如行政院版本，也提到本次修法的目的之一在於因應「國際保育觀念高漲」、修法將「更符合國際觀」等內容，²⁸⁷足見修法時所面臨的國際壓力。

而就在立法院正在審理《野生動物保育法》的修正案時，時任美國總統的柯林頓在1994年4月簽署命令，援引培利修正案的規定，對台灣實施貿易制裁，這項制裁將在8月中生效，並要一直等到台灣執行成果符合美方要求時，才會解除制裁。根據該份命令，台灣有五類的產品將被禁止進口。²⁸⁸其中，珊瑚等首飾禁止進口所造成的衝擊最大。經濟部在4月時預估，損失至少達到800萬美元。²⁸⁹而在美國決定動用培利增補條款制裁後，也傳出華盛頓公約組織可能在年底時討

²⁸⁴ 除了以下將會提到的民間版及行政院版本外，其他版本也都提到了國際壓力的影響。蘇嘉全等19名立委版本，在由蘇嘉全做提案說明時，提到美國以飲用培利修正案（培利增補條款），對台灣進行貿易制裁（立法院公報處（1994），《立法院公報》，83卷22期，頁148，台北：立法院。）。立委廖永來等34人的版本，則認為「野生動物保育法，已不是目前世界保育野生動物之潮流，及果國保育野生動物之需要，……，已嚴重影響國家形象，並備受貿易制裁之威脅。」（立法院公報處（1994），《立法院公報》，83卷26期，頁36-37，台北：立法院。）李宗正等18人的提案，則在提案人王建煊做提案旨趣說明時提到台灣人在越南吃熊掌引發喧然大波的新聞，來強調野生動物保護有待加強的現況。（立法院公報處（1994），《立法院公報》，83卷41期，頁121，台北：立法院。）立委蘇煥智等18人的提案中，則希望「能夠根本擠爵國際對我國貿易報復之壓力。」（立法院公報處（1994），《立法院公報》，第83卷49期，頁352，台北：立法院。）

²⁸⁵ 立法院公報處（1994），《立法院公報》，83卷18期，頁48-50，台北：立法院。

²⁸⁶ 立法院公報處，前揭註285，頁52,82。

²⁸⁷ 立法院公報處，前揭註257，頁153-154。

²⁸⁸ 李沛英，前揭註66，頁91-93。

²⁸⁹ 立法院公報處，前揭註257，頁149。

論制裁台灣。因此，雖然有部分立法委員認為不應該因為美國施壓而草率完成修法，應該有自己的步調，但大多數立委仍然有應該盡速通過修正案的壓力。立法院最後趕在華盛頓公約組織開會討論是否制裁前一個月，完成《野生動物保育法》的修正工作。

在立法院審議的過程中，立法委員討論最多的，除了培利增補條款等相關國際壓力外，就是主管機關歸屬的問題。有多個立委提出的版本主張應改由環保署管轄，也有將監督與執行交由不同部會負責，或是將農委會林務局保育科提升層級的提案。²⁹⁰最後在考量環保署無法短時間承接業務，在時間壓力下仍維持由農委會負責。²⁹¹但通過附帶決議，在行政院組織法修訂時，「在環境部下成立自然保育署」負責主管。²⁹²此外，另一個吸引眾多討論的是營利性質飼養保育類動物的問題，原則上都希望採取盡量限縮的立場。而在原先已經飼養但被公告禁止飼養的野生動物上，究竟要給予幾年輔導停止飼養、轉業、收購的時間，也引起激烈的攻防。²⁹³其他也引起討論的包含有外來物種對台灣的威脅、原住民族傳統祭儀的尊重及原先罰則漏洞的填補等等。

除了法律的修改外，農委會為了回應國際上的制裁壓力，同時加強查緝販賣犀牛角(粉)的中藥商、研擬「加強野生動物保育方案」、舉辦第二次犀牛角登記等工作，行政院也籌組跨部會查緝督導小組，學者研究當時的保育計畫預算達到歷年高峰。²⁹⁴

1994年末，當華盛頓公約組織召開締約國大會時，台灣並未遭到華盛頓公約進一步的制裁。²⁹⁵美國則在1995年時開始評估台灣改進的程度，認為台灣已經

²⁹⁰ 立法院公報處（1994），《立法院公報》，83卷63期，頁179。

²⁹¹ 立法院公報處，前揭註67，頁223-239。

²⁹² 立法院公報處，前揭註67，頁251。

²⁹³ 立法院公報處，前揭註67，頁243-246。

²⁹⁴ 李沛英，前揭註66，頁96-104。

²⁹⁵ 李沛英，前揭註66，頁105。

大致符合美國提出的標準。²⁹⁶於是，在6月底先取消對台灣的貿易制裁，但同時也將繼續觀察後續執行情形1年。²⁹⁷1996年時，美國正式將台灣從觀察名單中移除。²⁹⁸



3.2.2. 保育力量逐漸的成長

在這十年間，雖然立法上面對強大的國際壓力，但在保育力量的發展上並未停滯，而是持續的成長。

在國家公園方面，在墾丁國家公園籌設如火如荼的1982年，行政院通過「觀光資源開發計畫」，規劃在兩年內成立玉山、陽明山與太魯閣國家公園。1984年的六年十四項建設中，也將國家公園的建設納為重要建設之一。影響所及，1980年代中後期成為我國國家公園成立最為迅速的時期。1985年陽明山、玉山國家公園成立，1986年太魯閣國家公園成立。從1984年到1986年短短的數年間，總共成立了四座國家公園，占台灣陸域面積6%。²⁹⁹這樣驚人的國家公園成立速度與涵蓋範圍，讓台灣在國家公園涵蓋的區域上迅速超過美日等國，在國家仍然處在威權時代底下，大量快速成立國家公園的行為，有研究者認為這種在中央集權、科學管理思維下成立的國家公園雖然快速，但也因此較缺乏彈性，忽略在地關係人的意見等問題，為國家公園後續的發展埋下隱憂。³⁰⁰

其他保護區的部分，在此時期，由於先前《文化資產保存法》及《野生動物保育法》等與保護區有關的法律陸續完成制定。這些法律規範的保護區一來較為嚴格，二來有明確的法律規定，有部分的國有林自然保護區逐漸改劃設其他種類的保護區。例如台灣最早的保護區—出雲山自然保護區，就在1992年時，依據《文化資產保存法》的規定，改設為出雲山自然保留區。

²⁹⁶ 李沛英，前揭註66，頁105-107。

²⁹⁷ 李沛英，前揭註66，頁107。

²⁹⁸ 李沛英，前揭註66，頁108。

²⁹⁹ 董天傑，前揭註210，頁60。

³⁰⁰ 董天傑，前揭註210，頁52~55。

在沿海保護區部分，內政部營建署在1986年時劃設第二批共五處的沿海保護區，維護區內自然資源永續保存，而此時的劃設仍然沒有任何法律的規範。

而在保護物種上，1989年時農委會第二次依據《文資法》規定指定珍貴稀有野生動物，使台灣珍貴稀有動物增加到23種；同年也根據華盛頓公約明律將一千餘種動物納入《野生動物保育法》的保育類動物範疇。³⁰¹而在珍貴稀有植物部分，農委會則是在1988年時依據《文資法》的規定公告11種。

整體而言，實踐上的保護區與保護物種仍然持續的在成長。而這樣的成長同樣發生在研究能量與制度發展上。

1992年，台灣省政府在農林廳下設立特有生物保育中心³⁰²，展開對台灣自然生態的普查與建立長期生態研究資料，深化台灣的相關研究發展。同時，為了因應里約人類環境會議簽署包含《生物多樣性公約》(Convention of Biological Diversity)在內的多份國際環境法條約及柔性規範，行政院在1994年成立全球變遷因應小組。該小組分工也開始重視生物多樣性等研究工作內容。

另外，1986年解嚴後，社會力量大幅解放，各地的環境運動也特別大鳴大放。反映在環境議題上，1990年代呈現台灣「大量環境立法」的特性，³⁰³學者也多以社會力量影響環境治理為此階段作為註腳。³⁰⁴不過，或許是因為本時期許多的環境運動多半以公害運動為主，³⁰⁵或許是因為國際的壓力如此明確，在本時期變動上，環境運動的影響還不是如此明顯。但在實踐層次上，則就清晰許多。台灣在1989年將林務局改制為公務機關，不再伐林，1991年更是宣布不再砍伐所有天然林。³⁰⁶這一方面當然跟1970年代起外國木材進口使得林務局面對虧損，經營

³⁰¹ 立法院公報處，前揭註163，頁101。

³⁰² 湯曉虞(2007)，〈特有生物研究保育中心在生物多樣性的保育成果及未來願景〉，《自然保育季刊》，58期，頁4。另外，特有生物研究保育中心自1999年起改隸行政院農業委員會。

³⁰³ 葉俊榮，前揭註錯誤! 尚未定義書籤。。

³⁰⁴ 如：何明修，前揭註206，頁153-154。

³⁰⁵ 施信民(1988)，前揭註255，頁47-50；黃錦堂、陳朝建，前揭註166，頁24-25。

³⁰⁶ 姚鶴年，前揭註40，頁105。

困難有關；³⁰⁷另一方面民間保護森林的運動，也對政府造成了一定壓力。³⁰⁸本時期的環境運動逐漸從專業走向普及，³⁰⁹因此各地與開發案有關的行動也更加蓬勃，許多保護區的設立也與群眾的運動有關。



3.2.3. 小結

在本時期中，在國際壓力的大幅施壓下，台灣的野生動物保育法制快速的成形。而於此同時，其他的保育力量也都有所成長，無論是在對於物種或是棲息地的保護上，都有所進步。

3.3. 1996年至2010年：沉潛扎根時期

隨著台灣迅速修改《野生動物保育法》，美國取消培利增補條款的制裁，國際社會對台灣的保育壓力也隨之降低。1996年到2010年這15年間的台灣自然保育規範發展，從法律的制定與修正來看，似乎進入相對消沉的時期。在本時期中，與自然保育相關的法律，雖然有不少有過數次的修正，但範圍都沒有之前來的寬廣。而與此同時，本來快速成立的國家公園，也在此時受到挫折。本節名稱中的「沉潛」，指的就是這種在法律制定及大型國家公園設立受挫的情形。

不過這個時期的規範發展，也並非總是如此平淡。在保護區域方面，「中央山脈保育廊道」概念的出現與初步落實，使得台灣中心地帶的山區廣泛的受到保護。民間對於保育的意識逐漸增強、政府在科學研究上的支持、研究能量的增加等等，都是自然保育「量能提升」(capacity building)的一環。上述這些現象，就是本節名稱中「扎根」所想指涉的範圍。

³⁰⁷ 白安頤、林耀松，前揭註65，頁26。

³⁰⁸ 此外，論者從期刊《台灣林業》刊登的文本內容進行分析，亦得到環保團體的示威對於林業人員經營態度有所影響的結論。請參考：吳孟珊（2001），《台灣森林經營觀念之轉變—《台灣林業》期刊之內容分析》，頁1，國立台灣大學森林學研究所碩士論文。

³⁰⁹ 施信民，前揭註305，頁47-48。

3.3.1. 沉潛：法律形塑的消沉、國家公園的挫敗

在1996年到2010年的十五年間，在自然保育規範領域內，新法律規範的制定只有上層、指導性的政策性法律《環境基本法》在2002年制定。同時，各法規小規模的修正一直持續，在這15年間，總共有12次大小的修正。³¹⁰

乍看之下，似乎雖然沒有較多大規模的更動，但法律規範的成長並沒有停止；然而，如果仔細觀察這個時期法律修正主要的態樣，會發現大部分其實是配合其他法律或規範制度的變動而做的增修。在12次的修正中，有3次是配合修憲大幅精簡台灣省政府組織而做的更動，包含2000年的《森林法》修正、2002年的《漁業法》及《野生動物保育法》的修正等。另外，也有3次主要是配合《行政程序法》的修正，包含2002年《漁業法》修正、2004年《野生動物保育法》與《森林法》修正等。此外，也各有一次法律修正是為了配合司法院大法官釋字313號解釋及配合《刑法》刪除常業犯規定。上述這些配合其他修正就已經佔了12次修正中的8次，比例達到3分之2。餘下的3分之1，則泰半也是極小程度的調整。2009年《野生動物保育法》的修正是為了修正文字避免執法爭議。2010年《國家公園法》的修正雖然曾有鴻圖大志，但最後只通過「國家自然公園」制度的設立。而其除了面積較小、名稱不同外，內涵與國家公園並無差別。2005年的《文化資產保存法》的修正，就結果上來說，雖然刪除了珍貴稀有動物及生態保育區的類別並將其餘的名稱做出調整，然而在此之前農委會已經因為與《野生動物保育法》規定重複而解除所有珍貴稀有動物的指定，台灣也一直沒有設立生態保育區，這次的修法除了名稱上的改變外，對於實質的執行層面並沒有太大的差別。更別說其實多數提案一開始主要針對的還是古蹟等非自然保育範疇的內容修正，對於自然地景的內容多採取「刪除」並建議另立專法(但同時並未有專法提案)的方式處理。與上述的修法相較，2007年的《野生動物保育法》修正，是實際上對於制度規範的調整是有意義的，該次修法對於野生動物輸出入資格、保育類動物獵捕規

³¹⁰ 2007年《漁業法》修正是處理娛樂漁業的議題，與自然保育無涉，故未列入計算。

定都有調整。

然而，這並非代表當時並沒有制度修正的需求。《野生植物保育法》草案曾由林務局特有生物保育中心起草，並送行政院審查。³¹¹然而，行政院最終並未將該草案送交立法院審議。而《海岸法》也在此時多次送入立法院，但皆因未能在當屆立委任期內審議完畢，而未能完成立法。

同時，在自然保育領域中也有許多法律規範修正的提案，但最後並未能完成三讀。其中《文化資產保存法》³¹²最少，只有4次；《漁業法》³¹³及《野生動物保育法》都是5次，《森林法》有6次。而《國家公園法》最為驚人，共有34個提案無疾而終。觀察提案內容，上述各法律修正中，以為了處理原住民族權利及當地住民權益的問題為最大宗，共有30次，修正需求之殷切，自不待言。

上述當地居民權益與原住民族權益的修正案中，國家公園法就佔了30次中的24次。之所以會有這麼多的修正案，其實與國家公園設立遇到的挫折不無關係。

國家公園在經過前一時期快速成立數個國家公園後，進入本時期後受到的阻力明顯高出許多。由於《國家公園法》中缺乏在地居民參與的管道、國家公園計畫又會對當地住民利用土地的方法做出限制，同時也缺乏原住民族權益的規範內容，在1990年代原住民「還我土地」等運動興起後，國家公園面臨越來越多的挑戰。

台灣過去「未成立的國家公園」也都是因為這樣的背景下而設立失敗。這些國家公園包含從1979年「台灣地區綜合開發計畫」就開始規劃的蘭嶼國家公園，在當地達悟族的反對下，政府經過多年溝通後仍在1993年宣布暫緩辦理。³¹⁴

³¹¹ 關於當時草擬的《野生植物保育法》草案內容，請參考：彭國棟（1998），〈野生植物保育立法之探討〉，邱少婷、彭鏡毅（編），《海峽兩岸植物多樣性與保育》，頁301-316，台中：自然科學博物館。

³¹² 已剔除與自然保育無關的修正草案

³¹³ 已剔除與自然保育無關的修正草案

³¹⁴ 董天傑，前揭註299，頁82-84。

此後雖在1997年時再有推動之意，但仍因當地達悟族人反對而不了了之。³¹⁵除了蘭嶼這個由國家計畫推動的國家公園外，由民間倡議的國家公園也面對一樣的困難。能丹國家公園與棲蘭(馬告)國家公園的設立失敗就是很好的例子。這兩個國家公園分別因為自然保育的價值及預防退輔會伐木等理由，先後由民間團體在1998年時發起運動倡議設立，但一樣面臨缺乏民眾參與、在地住民擔心傳統習俗與生活習慣不被尊重而分別畫下句點。³¹⁶這樣的衝突就算到了非原住民族居住的綠島也是一樣，綠島國家公園一度在2006年時考慮劃設，但面對高達8成民意的反對，最終不了了之。而這些問題也正是內政部在1998年委託學者葉俊榮進行《國家公園法》修法的相關研究的背景，然而，無論行政院의 修正案或是立委的修正案，最終都沒有完成三讀程序。

面對這樣的困境在行政上，各國家公園為了緩解與當地住民間的緊張關係，只能自行調適，在2000年後成立包含居民在內的委員會。³¹⁷透過這種讓在地住民能在一定程度上參與國家公園運作的方式，來紓解兩者間的緊張與矛盾。同時，在國家公園計畫依法進行通盤檢討時，也透過將居民居住地畫出的方式來緩減緊張關係。這樣的作法也可以在新設立的國家公園上看到。例如2011年設立的「台江國家公園」。這個由台南市政府推動催生的國家公園，在籌備研究的過程中，將許多私有地劃出國家公園的範疇，以避免私有地主的反對。³¹⁸

此外，新一波的國家公園設立的地方也普遍較遠離居民居住地。例如在2007年設立的東沙環礁國家公園，這個在國際人士敦促政府劃設東沙海洋保護區的背景下，納入海洋事務推動委員會及國家永續發展委員會的工作後經過數年劃設而成的國家公園，³¹⁹就是劃設在沒有常住居民的東沙群島。該公園成立後成立的海

³¹⁵ 董天傑，前揭註299，頁84-85。

³¹⁶ 董天傑，前揭註299，頁85-88。

³¹⁷ 陳貞蓉，前揭註88，頁36,48,64-65,107-111,114-119。

³¹⁸ 陳貞蓉，前揭註88，頁287-289。

³¹⁹ 陳貞蓉，前揭註88，頁19。

洋國家公園管理處同時負責研究其他離島及海域劃設海洋國家公園的可能性。其中，澎湖南方四島地區在2014年時完成相關程序，公告成為國家公園，是我國第二座海洋為主的國家公園。未來還計畫在北方三島等也是人跡罕至的地方繼續劃設國家公園。

3.3.2. 扎根：保護區擴張、研究力量增長、民間意識加強

相較於法規增修及國家公園設立的沉潛，此時期保護區繼續的擴張、研究力量持續的增長與民間保育意識的加強等等扎根的工作就顯得特別突出。

在保護地區的擴張上，根據2013年的《統計年鑑》，在考慮自然保留區、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、國家公園、自然保護區等類別的範圍下，保護面積自1996年的不足50萬公頃，成長到2014年底時，約有109萬公頃，成長一倍有餘。這裡有兩個事件使得保護面積大幅增加：一是「中央山脈保育軸」的成形，一是2007年東沙環礁國家公園的成立。中央山脈保育軸的概念是在1999年的「全國國土及水資源會議」時成形的。當時由於台灣剛經歷賀伯風災，多位學者提出建立「中央山脈綠色廊道」的構想，後續為政府所接受。2000年時在台灣中央的雪山、中央山脈區域建立七個大型的野生動物重要棲息環境，一口氣完成保育軸的建立。不過後續的原本預計進一步提升保育的強度，但並未繼續。

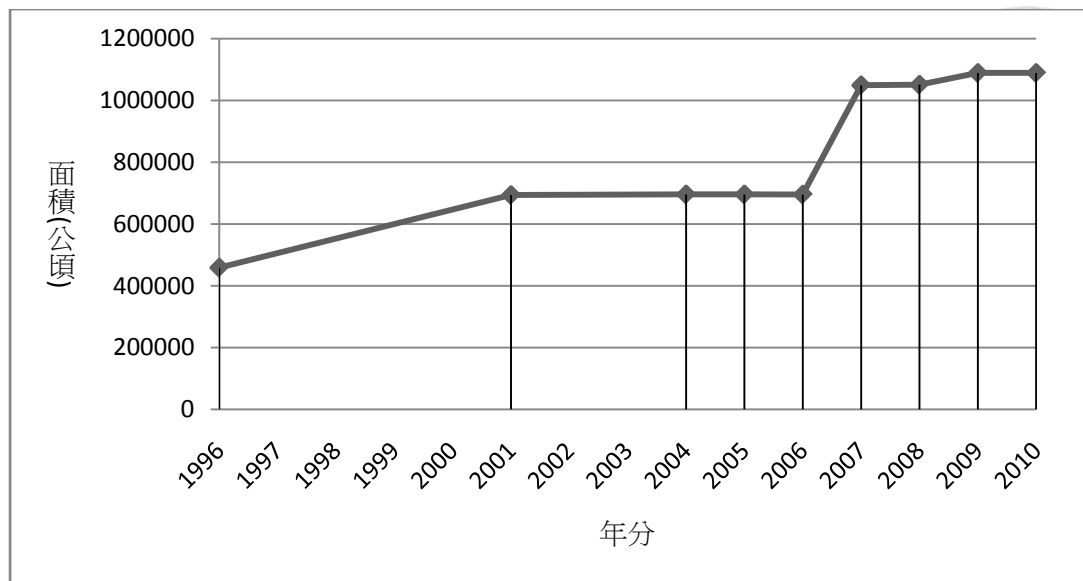


圖 七 1996年至2010年保護區保護面積變化³²⁰

保護區在此時呈現的另一個特徵是逐漸轉型為有法律規範且保護規定較為嚴格的保護區。這個轉變雖然從1990年代就逐漸發生，但最明顯的還是發生在2000年的時候，國有林自然保護區數目，從35個直接降為10個，轉為自然保留區、野生動物重要棲息環境等保護區類型。此外，除了野生動物保護區本來就須由地方政府劃設外，自然保留區也開始有由地方政府劃設的例子，例如2008年時，也出現第一個由地方政府指定的自然保留區「澎湖南海玄武岩自然保留區」。³²¹

³²⁰ 資料來源：2013年統計年鑑、農業委員會農業統計資料查詢網站，網址：
<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/inquiry/InquireAdvance.aspx>、台灣省林務局誌

³²¹ 澎湖縣政府，府授農保字第09735010992號。

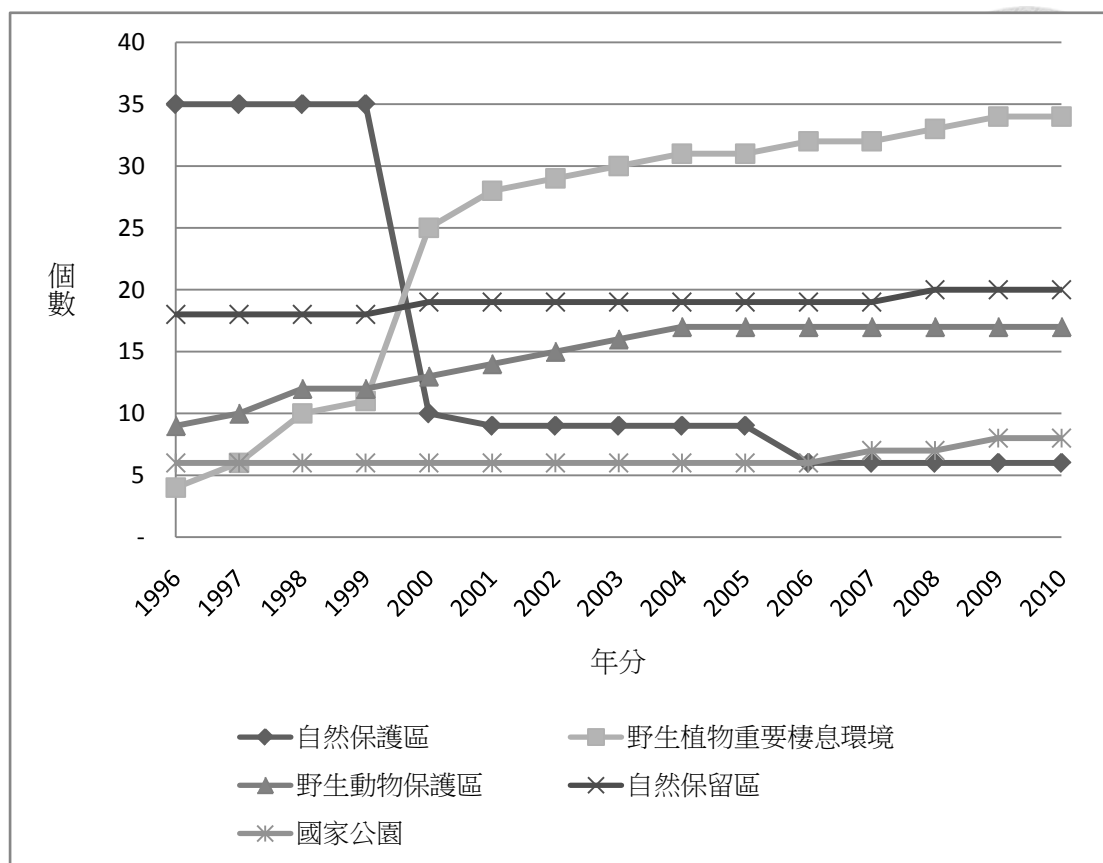


圖 八 1996年至2010年保護區個數綜合變化³²²

在研究上，研究人力在2000年左右已經從1970年代的個位數成長到約有200人，但學界認為仍嫌不足。³²³不過此時研究能量仍然持續累積與深化。特有生物研究保育中心逐步完成國內生態的總體調查。2001年行政院通過「生物多樣性推動方案」，引導國家科學委員會在2002年成立生物多樣性學門，推促生物多樣性研究。³²⁴此外各大學及中央研究院等研究機構也開始成立整合性的生物多樣性或演化相關的研究所與研究中心，生物多樣性與生態學的發展更加蓬勃。³²⁵舉例而

³²² 資料來源：2013年統計年鑑、農業委員會農業統計資料查詢網站，網址：
<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/inquiry/InquireAdvance.aspx>、台灣省林務局誌

³²³ 林曜松等（2000），《國家生物多樣性研究之規劃報告》，頁34，台北：國科會生物科技發展處。

³²⁴ 中央研究院生物多樣性研究中心網站，http://biodiv.sinica.edu.tw/about.php?index_id=1（最後瀏覽日：07/20/2015）。

³²⁵ 中央研究院生物多樣性研究中心網站，前揭註324。

言，編輯工程浩大的植物誌Flora of Taiwan在本時期完成第二版的編輯工作；³²⁶與基礎生態研究有密切關係的國家及生態資料庫TaiBIF也在此時正式成立。³²⁷

而在民間，環境抗爭在此時期漸趨頻繁及制度化，許多與自然環境有關的開發案在此時也被民間團體阻擋而終告失敗，與此相對則是民間推促的許多保護區陸續成立。³²⁸同時，此時期政府開始更加願意與環境人士合作，環保人士與公部門的合作也顯示民間保育力量的成長與成熟。³²⁹許多影響台灣甚為深遠的自然保育團體也都在此時成立或成長，例如：荒野保護協會、³³⁰黑潮海洋文教基金會、³³¹中華鯨豚協會、³³²台灣環境資訊協會、³³³台灣蠻野心足生態協會、³³⁴台灣黑水溝保育學會、³³⁵環境法律人協會、³³⁶地球公民基金會³³⁷等等³³⁸。這些環

³²⁶ 彭國棟，前揭註4，頁56-57。

³²⁷ 台灣生物多樣性資訊入口網網站，<http://taibif.tw/zh/node/2633>（最後瀏覽日：07/20/2015）。

³²⁸ 何明修，前揭註206，頁178-200。

³²⁹ 何明修，前揭註206，頁218-221。

³³⁰ 荒野保護協會網站，<https://www.sow.org.tw/about/origin>（最後瀏覽日：07/20/2015）。

³³¹ 黑潮海洋文教基金會網站，http://www.kuroshio.org.tw/newsite/article_02.php?class_item_id=15（最後瀏覽日：07/20/2015）。

³³² 中華鯨豚協會網站，http://www.whale.org.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=43&Itemid=73（最後瀏覽日：07/20/2015）。

³³³ 台灣環境資訊協會網站，<http://www.e-info.org.tw/sites/default/files/attachements/%E5%8D%94%E6%9C%83%E7%B5%84%E7%B9%94%E7%AB%A0%E7%A8%8B.pdf#overlay-context=about/teia>（最後瀏覽日：07/20/2015）。

³³⁴ 台灣蠻野心足生態協會網站，<http://zh.wildatheart.org.tw/about/declaration>（最後瀏覽日：07/20/2015）。

³³⁵ 台灣黑水溝保育協會，<http://tsca.hosts.ebiz.tw/index.php/tw/2010-01-04-11-31-02/1-2009-08-18-10-18-02/53-2009-09-06-03-24-44>（最後瀏覽日：07/20/2015）。

³³⁶ 環境法律人協會，<http://www.eja.org.tw/38364260442510520497.html>（最後瀏覽日：07/20/2015）。

境團體有綜合性關心自然保育工作的，也有專門投入特定領域，例如海洋、鯨豚的，或是提供資訊、法律協助等工作的。這些團體的成形與發展，更加充實了民間的自然保育力量。



3.3.3. 小結

本時期的自然保育發展，雖然隨著前一階段龐大而直接的國際壓力消失，而暫時沒有太多法律規範的改變；同時因為解嚴以後民眾力量崛起，使得大型國家公園的話社受到阻礙。然而，在實踐層次上，則有相當精彩的發展，保育區數量與面積的增加、民間保育力量的興起等都是證明。簡單來說，我們可以把這個時期自然保育的發展當做是跳躍前先蹲下來的時期，等到能量蓄積完成，就是突破之時。

3.4. 2011年以後：整合回應時期

2011年後，台灣的自然保育規範走出了有別以往的格局。本時期開始出現較多、規模較大的修法實踐。以下，將回顧這些重要的法律變動：

3.4.1. 立法實踐：民間、地方、國際

本時期的立法實踐中，民間、地方、國際三方面的影響特別的明顯。在民間的影響上可以《濕地保育法》及《海岸管理法》兩部法律的制定作為代表。

在2011年到現在，台灣與自然保育有關的立法中，最引人注目的就是《濕地保育法》與《海岸管理法》的立法。這兩部立法都經歷過許久的醞釀，終於在2013年與2015年完成立法。

1990年代，有多位學者發表《溼地白皮書》及《搶救溼地宣言》呼籲應該加強濕地的保育工作，認為濕地當時的主管機關不明，「妾身不明」的狀況需要

³³⁷ 地球公民基金會網站，<http://www.cet-taiwan.org/history>（最後瀏覽日：07/20/2015）。

³³⁸ 當然，投入環境保育工作的民間團體數量期時非常的龐大，在此只是試舉其中幾立作為說明而已。

改善³³⁹。同時由於台灣省政府推動「台灣省加速推動海埔地開發計畫」，開發壓力增加；1990年代因此呈現保育與開發「搶地」的格局，在環保團體努力下，有多個濕地野生動物保護區的形式獲得保護。這個實踐的力量則在2000年代漸漸轉變為加強「濕地管理」的方式努力。³⁴⁰

2003年，行政院永續會的「生物多樣性行動計劃表」裡，要求內政部「完成重要濕地與珊瑚礁分布圖」，內政部開始展開國家重要濕地的劃設。這個劃設的工作在2007年時初步完成，共劃設75個重要濕地，其中包含2個國際級、41個國家級及32個地區級重要濕地。這個重要濕地的名錄在2011年時又有一次增補。2009年時，內政部開始執行《濕地法》的草擬工作。

正當內政部開始執行相關工作時，台灣有兩起具有爭議的濕地開發案引起社會的高度關注。這兩個案件分別是彰化大城濕地的國光石化開發案與台北202兵工廠濕地的開發案。兩起開發案引起的重視甚至成為2012年立委及總統選舉時重要的議題之一。2012年第8屆立法委員就職後，《濕地法》就成為立法院所關注的重要法案。2012年初，在立法委員就職後不久，就有由當時立法院內主要四個政黨立委共同提出的立法提案送入立法院，在與後續送入的行政院版本及其他立法委員版本合併審議後，本案在2013年完成立法。

在立法委員討論的過程中，可以清楚看到《拉姆薩公約》對於《濕地保育法》立法的指導作用。同時隨著環境運動的發展，立法委員討論的內容也就又更多會觸及政府運作的實務，希望法條的制定能真正落實保育溼地的功能，不會因為政府怠於執行或民間過大的反彈而無法落實。

誠如立法委員林淑芬在該法三讀通過後所言，該法是台灣自然保育立法中，首度來自民間由下而上成功完成的立法。本法在自然保育規範發展過程中的

³³⁹ 王俊秀、邱文彥、紀駿傑、梁明煌、陳章波（1997），《溼地白皮書》，頁vii，台北：台北市野鳥學會。

³⁴⁰ 劉清榮（2007），〈我們的濕地保育工作足夠嗎？〉，《台灣濕地》，頁42-45。

重要性，可見一斑。

除了《濕地保育法》以外，在本時期另外一個重要的法律制定事件就是《海岸管理法》的制定。早在1990年代，台灣的海岸地帶就因為規範龐雜、欠缺協調及長期導向等問題，呈現「雜亂漸增的現象」，而飽受批評，論者甚至為此發明了「海岸症候群」這個名詞。為了解決這些問題，從那個時代起就有學者呼籲海岸管理應該法制化。

在這段時間裡，行政院也曾透過各種行政計畫初步整合海岸的治理管制。例如：《台灣沿海自然環境保護計畫》、《台灣地區海岸管理計畫》草案、《永續海岸整體發展方案》等，希望能做到統整的功能。

2013年及2014年時，先後有2個立法委員的提案送交審議。其中邱文彥等67人提案的版本的聯署人之中包含有4個不同政黨的立委，人數也超過立法委員人數的一半。在這之後，行政院也在2014年時，提出《海岸法》的立法草案，送交立法院審議。

在立法院審理的過程中，由於本屆立委在審理本案時十分強調會前討論的重要性，因此《海岸管理法》相當迅速的就完成立法。

在地方的影響上，最明顯的就是《森林法》在2015年的修正。在本次修法之前，台灣22縣市幾乎都已經有或計劃要有樹木保護自治條例。為了要統合不同的標準，降低各種衍生的爭議，立委邱文彥等人於是提案在森林法裡新增第五章之一「樹木保護」，這項提案在2015年6月經立法院三讀通過。

最後，與國際面向有關的修法則是2012年及2015年《漁業法》的修正。這兩次修正都與打擊IUU漁業有關。之所以會有這樣的修法行動，根據行政院在2015年修正版本總說明裡的說法，是因為來自國際社會的壓力。國際社會對於打擊IUU漁業，維護公海漁業資源的共識越來越強，「全球影響力最大兩個市場國—美國及歐盟」定期會對其他國家漁業管理現況進行評估，透過雙邊協商改善其

他國家的管理情形。如果未能改善，漁獲可能會被禁止輸銷到美國及歐盟。而台灣身為世界重要的公海捕魚國，又以歐、美、日為主要出口市場，自然承受改變的壓力。歐盟從2012年起就與台灣舉行雙邊會談，要求台灣修訂法律採取措施以加強管理。而韓國與菲律賓這兩個在漁業條件上與台灣相近的鄰近國家，就已經受到壓力而進行內國法的修正。

事實上這也不是在公海漁業資源養護上，台灣第一次承受國際壓力的例子。2005年我國在大西洋地區大目鮪 (*Thunnus obesus*)的漁獲配額就曾經遭到削減。「大西洋鮪魚管理組織」(International Commission of Conservation of Atlantic Tunas, ICCAT)成立於1960年代，負責管理所有大西洋及地中海水域30多種鮪魚類魚種。台灣目前以中華台北的名義以「合作非締約方」(cooperating non-contracting party)身分參與ICCAT，並獲得漁獲配額的分配。³⁴¹台灣在2004年時，被日本指控「超捕」(excessive catches)大西洋大目鮪，且有「洗魚」(fish laundering)以規避查核的行為。³⁴²ICCAT認定台灣有超捕洗魚行為，將繼續檢視台灣改善狀況，並要求台灣逐年攤還超捕的數量。³⁴³台灣在2005年再次被日本指控有超捕及洗魚的行為。³⁴⁴ICCAT因此懲罰性削減台灣的大目鮪配額，以及要求採取減船等矯治措施，並於2006年時，再次檢視台灣的執行情形。³⁴⁵2006年時，

³⁴¹ ICCAT, *ICCAT Criteria for the Allocation of Fishing Possibilities* [No. 01-25], para. 1

³⁴² ICCAT, *Information Paper by Japan on the Import of Atlantic Bigeye Caught by Large-scale Tuna Longline Vessels*, in REPORT FOR BIENNIAL PERIOD, 2004-05 PART I, VOL. 1 241, 241-47 (2005) .

³⁴³ ICCAT, *Recommendations Adopted by ICCAT in 2004* [Rec. 04-01], para. 5; ICCAT, *Report of the Meeting of the Permanent Working Group for the Improvement of ICCAT Statistics and Conservation Measure (PWG)*, in REPORT FOR BIENNIAL PERIOD, 2004-05 PART I, VOL. 1 126, 238-39 (2005) 126

³⁴⁴ ICCAT, *Japan's Information Paper on Activities by Chinese Taipei Fishing Vessels and Industry in the Atlantic Ocean*, in REPORT FOR BIENNIAL PERIOD, 2004-05 PART II, VOL. 1 254, 254-59 (2006) ; ICCAT, *Japan's Additional information Paper on Chinese Taipei* , in REPORT FOR BIENNIAL PERIOD, 2004-05 PART II, VOL. 1 259, 259-263 (2006) .

³⁴⁵ ICCAT, *Recommendation by ICCAT Regarding Control of Chinese Taipei's Atlantic Bigeye*

ICCAT認為台灣已經配合完成其要求，雖然仍有其他後續配合的要求，但恢復台灣大目鮪的配額。³⁴⁶



3.4.2. 實踐：由下而上的發展、邁向整合的轉變

除了立法實踐以外，在保護區與保護物種方面，則相對呈現較為平緩增長的趨勢。2012年、2013年、2014年都有一個野生動物保護區成立。2011年、2013年、2014年都有一個野生動物重要棲息環境成立。

不過在這些保護區的成立上，則呈現清晰的由下而上的發展趨勢。自然保留區的部分，則在2012年、2013年分別有一個成立，這兩個自然保留區都是地方層級的自然地景。其中2013年成立的北投石自然保留區，保護的對象是北投石，屬於對礦物的保護。

另外一個由下而上推動成立的便是在2011年時成立的壽山國家自然公園。壽山地區在解除戒嚴後逐步放鬆管制，也興起了劃設自然公園的呼聲。³⁴⁷1997年時，在柴山自然公園促進會、高雄市野鳥學會、中華民國自然生態保育協會等團體的多年推動之下，高雄市政府劃定壽山自然公園，比照國家公園進行分區管理。³⁴⁸2009年時，高雄市長陳菊向時任行政院院長的吳敦義建立成立國家級的壽山自然公園，吳敦義便要求內政部展開相關規畫。營建署在完成相關規劃、擴大原先壽山自然公園的面積，在等待立法院完成國家公園法修法，國家自然公園成

Tuna Fishery [No. 05-02], 載於：<http://www.iccat.es/Documents/Recs/compendiopdf-e/2005-02-e.pdf> (最後瀏覽日：25/06/2015)。

³⁴⁶ ICCAT, *Recommendation by ICCAT Regarding Chinese Taipei, in REPORT FOR BIENNIAL PERIOD, 2006-07 PART II, VOL. 1* 122, 122-23 (2007).

³⁴⁷ 李侑珍、盧道杰、李國忠 (2005), 〈高雄市壽山自然公園的建置過程與初期規畫經驗〉, 《台大實驗林研究報告》, 19卷2期, 頁113-114。

³⁴⁸ 李侑珍、盧道杰、李國忠, 前揭註347, 頁115-119。

立有所依據後，在2011年公告成立壽山國家自然公園，是台灣第一座的國家自然公園。³⁴⁹

此外，本來紛雜的海洋保護區，也在2012年時，由漁業署出面整合、參考國際標準，分為寬嚴不同的三個類別。

3.4.3. 發展中：組織改造與新法

目前在立法院裡最受矚目的法律修正就是組織再造³⁵⁰以及《文化資產保存法》的修正與《海域管理法》的立法。

目前立法院已經通過《海洋委員會組織法》及其下級機關的組織法。就海洋保育事務而言已經確定將整合在新設立的海洋委員會海洋保育署之下。然而預計整合台灣保育事項的環境資源部仍然未能通過，其中一個主要的爭議就是森林與保育業務應該歸屬於農業部還是環境資源部，目前兩案仍在二讀審議的過程中，尚無進一步的進展。

在新法制定的部分，在海岸管理法通過後，為了填補領海外界線到近岸海域間沒有法律整體規範的海域真空而設計的《海域管理法》草案，也由立委提案送交立法院審議。³⁵¹

而《文化資產保存法》關於自然地景的部分，也有許多立法委員或行政部門提出不同的草案，希望在自然地景中增加與地質有關的項目，或是重新調整自然地景的內涵及相關制度。目前這些法案都僅完成一讀程序，是否能在本屆立委任期屆至前完成審議，則需要近一步的觀察。

3.4.4. 小結

在本時期，台灣的自然保育法制呈現了蹲低後的跳躍。催生多年的《濕地

³⁴⁹ 請參考本文2.3.2.4的內容。

³⁵⁰ 請參考本文組織改造2.2.4的內容。

³⁵¹ 立法院（2015），前揭註137。

保育法》及《海岸管理法》完成立法。同時，由下而上形成規範與大型保護區也紛紛出現。本時期的特色，就在於「整合」。包含了由下而上的整合，以及橫向在法規間的整合。目前本時期仍正在發展當中，未來會有什麼樣的進展，值得我們期待。





4. 規範特色

台灣與自然保育規範有關的法律如果扣除並未直接建立規範內容的《憲法》與《環境基本法》的話，自1949年後，包含制定與修正在內，共有37次的法律規範變動。³⁵²在排除《漁業法》3次及《文化資產保存法》5次與自然保育規範無關的修正後，共有29次法律變動。而除了法律的變動外，行政機關在自然保育規範的發展上，也陸續發布過不同的計畫、保護區、宣告或解除保護物種等不同的行政行為。

在前一章中，已經以時間為座標，爬梳過台灣自然保育規範發展的狀況。在這一章中，將換個視角，從立法模式、規範領域範圍的變化及立法與行政互動三個方向來觀察台灣的自然保育規範。

4.1. 從立法模式觀察：分散立法到套裝立法？

自然保育牽涉許多不同的領域，從動物到植物，從高山到海洋，從開發管制到保育復育。面對這樣複雜的議題，論者認為可以從規範數量、規範形式、立法時程、後續規劃等面向，將國家立法規範相關制度的方式分為四種模式，分別是單一專法模式、框架立法模式、套裝立法模式與分散立法模式。³⁵³

單一專法模式是選擇一次性、制定一部法律，來面對整個議題的模式。³⁵⁴這個模式下的那部「單一專法」必須要完整、明確，才能處理議題中各個面向的問題。³⁵⁵

框架立法模式，指的是先制定一部足以提供後續因應指引的總則性質法

³⁵² 制定《野生動物保育法》及廢除《狩獵法》合算為一次。

³⁵³ 葉俊榮、施文真、張文貞、許耀明、汪信君、林春元（2014），〈氣候變遷立法模式的選擇：機制評估與比較法的參照〉，葉俊榮（編），《氣候變遷的制度因應——決策、財務與規範》，頁299-300，台北：台大出版中心。(295-329)

³⁵⁴ 葉俊榮（2015），《氣候變遷治理與法律》，頁350，台北：台大出版中心。

³⁵⁵ 葉俊榮，前揭註354，頁350。

律，提供框架，讓具體的管制措施留給後續的法律或行政命令填充。³⁵⁶做法上與國際環境法中的「公約—議定書」模式有些相似。³⁵⁷這樣立法的好處是，立法難度會比單一專法模式低，且足以處理急迫性或跨規範的整合性的議題。³⁵⁸然而，也由於詳細規範需要後續的補充，成效如何仍需長期立法的支持。³⁵⁹

而套裝立法模式下的立法，雖然不像前兩者有一個統整性的規範在前，但仍是在對於整體規範狀態有了規劃後，在透過不同的分散法律或規範來完成立法工作。³⁶⁰而也因為這樣的藍圖，使的套裝立法模式的調雖然分散，但並不會流於破碎。³⁶¹

分散立法模式則是由自然保育領域中各個子領域分別、逐步形成規範的改變，包含個別新的法律的產生或原有規範的逐漸修改。³⁶²這樣漸進、議題式的立法模式，好處是有更多靈活調整的可能，壞處則是因為與前三者不同，缺乏完整的規劃藍圖，容易出現雜亂漸增的現象。³⁶³

至於台灣的自然保育規範發展形式，我們可以從立法的時程、規範的形式兩方面來加以觀察。同時注意在這些立法時，是否有完整的規劃設計。藉由這些觀察，來探討台灣自然保育規範是哪一種立法模式。下面將分別由上述的兩個方面進行觀察。

4.1.1. 從立法時程觀察：法律規範的逐漸形成

在29個牽涉到自然保育規範變動的法律修改中，如果進一步觀察這些變動

³⁵⁶ 葉俊榮，前揭註354，頁351。

³⁵⁷ 關於公約—議定書模式的詳細內容，請參考：葉俊榮，前揭註205，頁152-154。

³⁵⁸ 葉俊榮，前揭註354，頁351。

³⁵⁹ 葉俊榮，前揭註354，頁351。

³⁶⁰ 葉俊榮、施文真、張文貞、許耀明、汪信君、林春元，前揭註353，頁301。

³⁶¹ 葉俊榮、施文真、張文貞、許耀明、汪信君、林春元，前揭註353，頁301。

³⁶² 葉俊榮、施文真、張文貞、許耀明、汪信君、林春元，前揭註353，頁301。

³⁶³ 葉俊榮、施文真、張文貞、許耀明、汪信君、林春元，前揭註353，頁301。

的內容，有9次是配合其他規範的修正或單純的主管機關修正：其中3次是為了因應《憲法》增修條文大幅對精簡省政府組織，³⁶⁴2次是主管機關的修正，³⁶⁵2次是因應《行政程序法》施行，³⁶⁶因應司法院大法官釋字313號解釋意旨及《刑法》修訂則各有一次³⁶⁷。另外，有9次是局部範圍的規範變動(其中有2次變動的範圍較大)。剩下的10次中，則有5次是新法律的制定，包含《國家公園法》、《文化資產保存法》、《野生動物保育法》、《濕地保育法》及《海岸管理法》的制定。另外5次則是整部法律的修訂，³⁶⁸包含《漁業法》2次，《森林法》、《野生動物保育法》、《文化資產保存法》各1次。

進一步比較這10次法律的制定或大幅度的修改的時間點，可以發現法律規範形成的時間相當的分散：1970年代有《漁業法》的全面修訂及《國家公園法》的制定，1980年代為《文化資產保存法》、《野生動物保育法》的制定及《森林法》的全面修訂。1990年代則有《漁業法》及《野生動物保育法》的全面修訂。2000年代是目前最少大型法律規範變動的時候，只有2005年有《文化資產保存法》的全面修訂。進入2010年代後，則分別有《濕地保育法》及《海岸管理法》的修訂。

仔細觀察這些分散的法律變動歷程，其中還是可以找出一些有相關聯的變動過程。1982年《文化資產保存法》、1989年《野生動物保育法》兩部法律的制定，以及1985年《森林法》、1991年《漁業法》的全面修訂，可以視為是「舊規範逐漸更新」的過程。《文化資產保存法》的制定同時廢止《古物保存法》，是古物古蹟保護規範的加強。《野生動物保育法》的制定同時廢止《狩獵法》，是

³⁶⁴ 這三次分別是：2000年《森林法》修訂、2002年《漁業法》、《野生動物保育法》修訂。

³⁶⁵ 這兩次分別為：1972年《狩獵法》修訂以及1985年《漁業法》修訂。

³⁶⁶ 分別為：2002年《漁業法》修訂及2004年《也野生動物保育法》修訂。

³⁶⁷ 1998年修訂的《森林法》是為了因應司法院大法官釋字第313號解釋；2009年修訂的《野生動物保育法》是配合《刑法》的修訂。

³⁶⁸ 所謂整部法律的修訂，指的是包含條號在內整體的重新整理。

對於野生動物管制規範的強化。而《森林法》及《漁業法》兩部法案行政院的正案說明中，都強調了有規範久未修訂，而有加強管制的需求。而《野生動物保育法》在1989年制定後，1994年快速的全面翻修，則是因為有國際壓力的外在影響。此外，2012年第8屆立法委員上任後，在2013年、2015年分別通過《濕地保育法》、《海岸管理法》，完成「國土新三法」的其中兩塊拼圖。

然而，雖然大致上能將這些主要規範變動的時間分成上述的幾個不同的群組，但由於幾個不同規範主要變動的時間仍然有許多差異，因此無法找出特定某個時期作為規範形成的主要時間。換句話說，台灣自然保育規範形成的過程是漸進而分散的，沒有一個特定的主要形成時間。

表 九 自然保育法規制定與修正概覽

年分	法律名稱	概況
1970	漁業法	全面修訂
1972	國家公園法	制定
1972	森林法	增加濫墾處罰規定
1972	狩獵法	主管機關修正
1982	文化資產保存法	制定
1985	森林法	全面修訂
1985	漁業法	主管機關修正
1989	野生動物保育法	制定
1991	漁業法	全面修訂
1994	野生動物保育法	全面修訂
1998	森林法	因應司法院大法官釋字第313號解釋
2000	森林法	因應《憲法》修訂
2002	漁業法	因應《憲法》修訂
2002	漁業法	因應《行政程序法》施行

2002	野生動物保育法	因應《憲法》修訂
2004	野生動物保育法	因應《行政程序法》施行
2004	森林法	因應《行政程序法》施行及漂流木處理
2005	文化資產保存法	全面修訂
2006	野生動物保育法	因應《刑法》修訂
2007	野生動物保育法	修改保育類獵捕規定；刪除馬戲團申請保育類野生動物輸出入資格
2009	野生動物保育法	文字修正
2010	國家公園法	修正第6、8條，增訂第27條之1
2012	漁業法	IUU漁業管制
2013	野生動物保育法	加強野生動物買賣、加工管理；海洋哺乳類輸出入管制
2013	濕地保育法	制定
2015	海岸管理法	制定
2015	森林法	加重盜伐森林產物處罰規定
2015	森林法	增加樹木保護專章
2015	漁業法	IUU漁業管制

作者自製；資料來源：立法院公報。³⁶⁹

³⁶⁹ 立法院公報處（1969），《立法院公報》，58卷21期，頁1-6，台北：立法院；立法院公報處（1970），《立法院公報》，59卷29期，頁2-10，台北：立法院；立法院公報處（1972），《立法院公報》，61卷22期，頁67-71，台北：立法院；立法院公報處（1972），《立法院公報》，61卷38期，頁9-10，台北：立法院；立法院公報處（1972），《立法院公報》，61卷40期，頁11-40，台北：立法院；立法院公報處（1972），《立法院公報》，61卷44期，頁3-6，台北：立法院；立法院公報處（1972），《立法院公報》，61卷90期，頁21-32，台北：立法院；立法院公報處（1972），《立法院公報》，61卷91期，頁3-11，台北：立法院；立法院公報處（1982），《立法院公報》，71卷34期，頁37-70，台北：立法院；立法院公報處（1982），《立法院公報》，71卷40期，頁5-17，台北：立法院；立法院公報處（1985），《立法院公報》，74卷84期，頁4-75，

4.1.2. 從規範形式觀察：多部法律的交錯規範

台灣目前有效的自然保育相關法律共有7部，多部法規共同構成自然保育規範已經沒有疑問。關鍵在於，這些規範之間是否有重疊或是缺漏、空白之處。一般而言，可以將自然保育規範簡單的分成棲地保育及物種保育兩個部分。以下將就兩個部分分別觀察台灣自然保育規範形式的特色。

4.1.2.1. 棲地管理

現在的法律及規範中，共有11種不同的種類的保護區，分部在7部不同法律(以及其中1個沒有法律規範)。這11個不同的保護區域，目前在中央主管機關分屬於內政部及農業委員會管轄。中央主管機關是內政部的有：依據《國家公園法》劃設的國家公園、國家自然公園，依據《濕地保育法》劃設的重要溼地，依據《海岸管理法》劃設的海岸保護區，以及在1980年代內政部自行劃設的沿海保護區。

台北：立法院；立法院公報處（1985），《立法院公報》，74卷97期，頁15-26，台北：立法院；立法院公報處，前揭註55，頁34-36；立法院公報處，前揭註261，頁98-130；立法院公報處（1989），《立法院公報》，78卷46期，頁35-36，台北：立法院；立法院公報處（1998），《立法院公報》，87卷23期，頁48-71，台北：立法院；立法院公報處（1991），《立法院公報》，80卷6期，頁86-87，台北：立法院；立法院公報處，前揭註56，頁243-257；立法院公報處（1994），《立法院公報》，83卷69期，頁44-234、251，台北：立法院；立法院公報處，前揭註44，頁166-171；立法院公報處，前揭註68，頁100-101、133；立法院公報處（2002），《立法院公報》，91卷37期，頁106-126，台北：立法院；立法院公報處，前揭註57，頁315-324；立法院公報處（2002），《立法院公報》，91卷51期，頁77-104，台北：立法院；立法院公報處，前揭註58，頁289；立法院公報處，前揭註45，頁59-62；立法院公報處（2004），《立法院公報》，93卷6期，頁240-245，台北：立法院；立法院公報處，前揭註99，頁807-1038；立法院公報處（2006），《立法院公報》，95卷25期，頁133-202，台北：立法院；立法院公報處（2007），《立法院公報》，96卷54期，頁281-291，台北：立法院；立法院公報處（2009），《立法院公報》，98卷42期，頁245-250，台北：立法院；立法院公報處，前揭註93，頁39-44；立法院公報處（2012），《立法院公報》，101卷48期，頁5-33，台北：立法院；立法院公報處（2012），《立法院公報》，101卷68期，頁430-431，台北：立法院；立法院公報處，前揭註74，頁215-222；立法院公報處，前揭註106，頁124-347；立法院公報處，前揭註127，頁34-152、164-166；立法院公報處，前揭註46，頁357-376；立法院公報處，前揭註47，頁265-266、344-357；立法院公報處（2015），《立法院公報》，104卷55期，頁273-311，台北：立法院。

中央主管機關是農業委員會的是依據《野生動物保育法》劃設的野生動物重要棲息環境及野生動物保護區，依據《文化資產保存法》劃設的自然保留區，依據《森林法》劃設的自然保護區，以及依據《漁業法》劃設的漁業資源保育區、禁漁區等。

如果從規範的對象來看，以陸域為主要規範對象的有自然保護區1個(陸地中的森林區域，但其中的溪流、湖泊等也可能是自然保護區保護的標的)。專以水域為規範對象的有《漁業法》的漁業資源保育區及禁漁區兩個。同時以陸域與水域為規範對象的則有國家公園、國家自然公園、野生動物重要棲息環境、野生動物保護區、自然保留區5類。水陸交界地帶的則分別有重要溼地、沿海保護區跟海岸保護區3類。

台灣自然有保育規範有這麼多不同種類的保護區設計，乍看起來似乎保護嚴密、秩序井然，然而實際上仍然存在一定的問題。

首先，是行政機關間對於何者是「保護區」存在認知上的落差。由於不同法律對於「保護區」的管制強度各有不同，造成不同機關所認定的「保護區」類別不一。舉例而言，由於農委會漁業署對於「保護區」的理解相對寬鬆，只要有法律加以保護的海域，都屬於保護區，而不論其保護內容強度。³⁷⁰因此在農委會漁業署所臚列的海岸保護區中，不僅有禁漁區、人工魚礁區等只含有任何一項限漁措施的區域都列為保護區，也將《發展觀光條例》授權主管機關畫設的「風景特定區」中的次分區劃為保護區，而沒有法律規定的「沿海保護區」也在範圍之列。如此寬鬆的保護區定義，是否符合國際上對保護區(或保育區)的定義其實不無疑問。一般而言，國際上對於保護區或保育區的最低標準定義多半參考《生物多樣性公約》(Convention on Biological Diversity, CBD)或IUCN對其所下的定義。³⁷¹《生物多樣性公約》對保育區的定義是：一個劃定地理界線，為達特定保

³⁷⁰ 邵廣昭、賴昆棋(2011)，〈臺灣海洋保護區的現況與挑戰〉，《海洋事務與政策評論》，創刊號，頁80。

³⁷¹ ALEXANDER GILLESPIE, PROTECTED AREAS AND INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW 37

育目標而指定或實行管理的地區。論者認為，漁業署的認定有過於寬鬆之嫌。³⁷²相較之下，農委會林務局的標準則較為嚴格，在其台灣的自然保護列表中，不僅未包含風景特定區、沿海保護區、禁漁區等規範，連漁業法規範的漁業資源保育區都未在列。而目前農委會的統計年報，也採取與林務局相同的見解。這樣對於「保護區」種類與內涵都尚未能釐清的情形，不啻為保護區相關法令龐雜混亂的其中一個表徵。

其次，在同一個地理空間上存在許多不同種類的保護區設置，有時標準不一。舉例而言，森林地區可能同時受到國家公園、野生動物重要棲息環境(及野生動物保護區)、自然保護區及《森林法》本身的管制。事實上，在保護區與國家公園內就有法規競合的問題，學者認為應該透過修改法規、機關改隸或是運用《行政程序法》中關於管轄權或利用行政計畫中集中事權的規定等方法解決，³⁷³然而目前法規未有修訂、機關並未改隸，而實務上也未採取《行政程序法》的方法解決。又比如在海岸地帶，由於有眾多不同的保護區可能有所管制，不同法律間管制寬嚴不一、法令競合等問題，讓農委會漁業署在2012年時，主動整合成三類不同管制強度的區域，方便民眾遵循。³⁷⁴

第三，同一地區符合兩種不同的保護區設置標準時，有時會因為其他原因而非採取較合適的解決方法。例如在針對淡水溪流魚類的保育，台灣常透過「封溪護魚」的方式來加以保育。實務上，封溪護魚可以透過劃設野生動物重要棲息環境、野生動物保護區或是重要溼地的方式，這些保護區的特色是，劃設程序在法律中有明文規定，且有分區管理的制度設計，被認為較能符合棲地保育的需

(2007)

³⁷²邵廣昭 (2014)，〈我國海洋保護區的現況與挑戰〉，《海洋事務與政策評論》，3卷1期，頁110-112。

³⁷³施文真 (2001)，〈法律與國家公園保育業務之推行〉，《國家公園生物多樣性保育策略之研究與生物多樣性保育策略研討會論文集》，頁158-159

³⁷⁴行政院農業委員會漁業署 (編)，《漁業署 15 周年專刊(民國87年-102年)》，頁54-55，高雄：農委會漁業署。

求。³⁷⁵另外一種方法，則是透過《漁業法》畫設禁漁區的方式，來達成封溪護魚的效果。然而，由於《漁業法》對畫設禁漁區的程序並未有明確規範，因此惹來便宜行事的批評，而且也被認為會造成行政機關「由上而下」的畫設，容易引發居民的反彈。³⁷⁶此外，《漁業法》對禁漁區缺乏更細節的分區等方法的規劃，也有論者認為《漁業法》大部分處理養殖及海洋的漁業，用來處理溪流的保育並不恰當。³⁷⁷但是，正是由於漁業法的程序簡便，因此目前台灣絕大多數溪流的「封溪護魚」政策都是透過劃設禁漁區的方法達成的。³⁷⁸

最後，即便已經有了這麼多不同的保護區的設計，但整體架構仍然有缺漏的地方。國際間對於保育區的分類，雖然仍存有爭議，但IUCN對保育區的分類制度是一般而言最被接受的。³⁷⁹該制度將保育區分成6個不同的等級：第一類「嚴格的自然保留區及原野地區」(Strict Nature Reserve and Wilderness Area)、第二類「國家公園」(National Park)、第三類「自然紀念區」(Natural Monument)、第四類「棲地/物種管理區」(Habitat/Species Management Area)、第五類「地景/海景保護區」(Protected Landscape/Seascape)、第六類「資源管理保護區」(Managed Resource Protected Area)。³⁸⁰雖然林務局認為目前國內的保護區類型已經涵蓋所

³⁷⁵ 關於程序上的比較，請參考：王郁涵（2008），《真保育，還是假噱頭？—談台灣變調的封溪護魚現象》，頁11-14，國立台灣大學新聞研究所深度報導碩士論文。聯合國教科文組織與生物圈計畫在1974年時提出「生物圈保護區」的概念，認為應將保護區依據實際情況及特點，區分為核心區、緩衝區、過渡區，分區管理較為適合。請參考：林鴻桂（2005），《自然人文生態景觀區之規劃管理研究—花蓮木谷慕魚生態廊道之個案研究》，頁10，國立台灣海洋大學環境生物與漁業科學學系碩士論文。

³⁷⁶ 王奕晟，前揭註248，頁232。

³⁷⁷ 王奕晟，前揭註248，頁231。

³⁷⁸ 王郁涵，前揭註375，頁13。

³⁷⁹ ALEXANDER GILLESPIE, *supra* note 371, at 27-32.

³⁸⁰ Adrian Phillips, Management Guidelines for IUCN Category V protected Areas Protected Landscapes/Seascapes 7-10. 關於各區更詳細的說明，請參考：林鴻桂，前揭註375，頁11-13。

有IUCN的類型，沒有不足之處。³⁸¹但學者認為，台灣在自然紀念地、及地景/海景保護區，目前尚無保護區的規劃。³⁸²而就棲地/物種保護區而言，目前屬於此類的是野生動物重要棲息環境與野生動物保護區，缺乏以植物(包含藻類)為主要保護對象的保護區類型。目前一般的做法是改以自然保留區或野生動物重要棲息環境、野生動物保護區來保護。但自然保留區規定相當嚴苛，對於部分植物(如先驅物種)的維護而言，並不適用。³⁸³而透過野生動物的保護區來保護植物，也時在有些尷尬。最明顯的便是2014年才畫設的「桃園觀新藻礁生態系野生動物重要棲息環境」及「桃園觀新藻礁生態系野生動物保護區」。

在桃園觀新地區，有一種特別的藻類—「無節珊瑚藻」(crustose coralline algae)，能與動物界的珊瑚蟲一樣，製造碳酸鈣的骨架，形成礁石。這樣獨特的生態現象世所罕見，極具保育的價值。³⁸⁴而又由於該地面臨開發壓力，民間團體於是推促劃設為保護區。然而主管機關對於要劃設為哪種保護區有所猶豫。一方面，如果依照《文化資產保存法》劃設為自然保留區的話，可能因為自然保留區的嚴格規定而不實用。一方面，如果透過《野生動物保育法》的規定劃設為野生植物重要棲息環境及野生動物保護區的話，雖然可以有較為彈性的保育方法，但其主要保護對象應該是造礁的藻類，不免有些尷尬。最後經過一年多的長考，政府還是決定劃設為野生動物重要棲息環境及野生動物保護區。

由上述這些案例可以看出，台灣雖然針對棲地保育的規範相當多，然而卻

³⁸¹ 行政院農委會林務局自然保育網網站，

<http://conservation.forest.gov.tw/ct.asp?xItem=3002&CtNode=205&mp=10> (最耗瀏覽日：07/20/2015)。

³⁸² 王鑫(2004)，《自然保護區經營管理適用法規之探討與推動》，頁25-26，台北：行政院農業委員會林務局。

³⁸³ 楊秋霖(1995)，〈國有林自然保護區之經營管理〉，洪富文(編)，《林業試驗所百周年學術研討會論文集》，頁118，台北：台灣省林業試驗所。

³⁸⁴ 桃園觀新藻礁野生動物保護區網站，<http://algal-reef.tycg.gov.tw/> (最後瀏覽日：07/20/2015)。

存在重複、模糊以及缺漏的現象。這些部分，需要重新的調整與整理。

表十 保護區一覽表

名稱	法律依據	(中央)主管 機關	分區管制	規範對象
國家公園	國家公園法	內政部	分為一般管制區、遊憩區、史蹟保存區、特別景觀區、生態保護區 ³⁸⁵	陸域、水域
國家自然公園	國家公園法	內政部	同國家公園 ³⁸⁶	陸域、水域
野生動物重要棲息環境	野生動物保育法	農業委員會	有特別保護必要可劃設野生動物保護區 ³⁸⁷	陸域、水域
野生動物保護區	野生動物保育法	農業委員會	分為核心區、緩衝區、永續利用區 ³⁸⁸	陸域、水域
自然保留區	文化資產保存法	農業委員會	無	陸域、水域
自然保護區	森林法	農業委員會	分為核心區、緩衝區、永續利用區 ³⁸⁹	森林區域
漁業資源保育區	漁業法	農業委員會	實務上有分為	水域

³⁸⁵ 國家公園法第12條

³⁸⁶ 國家公園法第27條之1

³⁸⁷ 野生動物保育法第10條

³⁸⁸ 野生動物保護區第12條

³⁸⁹ 自然保護區設置管理辦法第7條

			核心區、養護區 ³⁹⁰	
禁漁區	漁業法	農業委員會	無	水域
重要濕地	濕地保育法	內政部	分為國際、國家、地方三級重要濕地 ³⁹¹ 分為核心保育、生態復育、環境教育、管理服務及其他等分區 ³⁹²	濕地區域 ³⁹³
沿海保護區		內政部	分為自然保護區及一般保護區	沿海地區 ³⁹⁴
海岸保護區	海岸管理法	內政部 ³⁹⁵	分為一級、二	海岸地區 ³⁹⁷

³⁹⁰鄭又華，〈農業環境教育－漁業資源保育區〉，載於：
<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2500412>（最後瀏覽日：07/20/2015）。

³⁹¹ 濕地保育法第8條

³⁹² 濕地保育法第16條

³⁹³ 濕地指：天然或人為、永久或暫時、靜止或流動、淡水或鹹水或半鹹水之沼澤、潟湖、泥煤地、潮間帶、水域等區域，包括水深在最低低潮時不超過六公尺之海域。（濕地保育法第四條）

³⁹⁴ 陸域：平均高潮線往內陸推移至第一條稜線或三公里間所涵蓋之區域。依海岸之地理特性分別認定之。水域：平均高潮線往海洋延伸至三十公尺等深線間所涵蓋之區域。

³⁹⁵ 海洋委員會正式成立後，可能將《海岸管理法》的相關業務交由海洋委員會主管。立法院公報處，前揭註128，頁350。

			級兩類海岸保護區 ³⁹⁶	
--	--	--	-------------------------	---

作者自製。

4.1.2.2. 物種管理

台灣自然保育規範中，與野生動植物物種保育相關的部分規定在《野生動物保育法》與《文化資產保存法》兩部法律之中。除了這兩部法律有對野生動植物的保育進行規範外，在一般動物上尚有《動物保護法》的保護，在畜牧上有《畜牧法》的規範，在進出口的防疫檢疫上，則分別有《動物傳染病防治條例》及《植物防疫檢疫法》的規範。

在野生動物方面，依據《野生動物保育法》的規定，依據管制程度的高低，由高至低分為四類。首先，先將野生動物分為保育類及一般類兩類。保育類再分成瀕臨絕種、珍貴稀有及其他應與保育物種三類。此外，再2005年之前，《文化資產保存法》中尚有「珍貴稀有動物」的規定，但這個分類已經廢除。根據《野生動物保育法》的規定，一般類的野生動物活體的進出口需經主管機關的許可。而在一般類野生動物的獵捕與利用上，區域及方法都受到限制；同時飼養繁殖也有一定的規範。至於保育類野生動物，管制則就更加嚴格。在進出口上，除了活體需要許可外，產製品也需要主管機關的許可。此外，保育類動物及其展示品原則上禁止騷擾、虐待、獵捕、宰殺、買賣、陳列、展示、持有，保護程度較一般類野生動物來的高。保育類中的「珍貴稀有」及「瀕臨絕種」野生動物，在飼養繁殖及死因鑑定上，則又有更加嚴格的規範。至於已經廢除的「珍貴稀有動物」，其管制的程度則又比《野生動物保育法》中的關規定更高。相較於保育類野生動物還可以在一定條件下獵捕，珍貴稀有動物完全禁止獵捕、網釣，或其他破壞。

實務上，台灣的保育類名單，除了本土物種以外，都是將華盛頓公約組織

³⁹⁷ 包含濱海陸地、近岸海域（海岸管理法第2條）

³⁹⁶ 海岸管理法第12條

的三個附錄內容轉化為保育類物種。至於1984年及1989年曾分別公告過23種珍貴稀有動物，則在立法院修法之前，2003年時就已經公告解除。當時農委會所持的理由是「避免重複規定及法令競合問題發生」。³⁹⁸

從上述的整理來看，雖然現存的法律規範將野生動物分成了四類，但事實上「珍貴稀有保育類野生動物」跟「瀕臨絕種保育類」野生動物在法律的管制程度上，沒有任何差異。這樣保育類分成三個類別管理的方式，形式上跟《華盛頓公約》三個附件的方式相同。然而，由於實質上其實只有將保育類分為兩類的效果，將保育類區分成三類的做法，就實際規範的結果來說，並沒有意義。

在植物方面的保育規範則全數規定在《文化資產保存法》中。該法「自然紀念物」中有一類「珍貴稀有植物」，依據《文化資產保存法》的規定「禁止採摘、砍伐、挖掘或以其他方式破壞，並應維護其生態環境」。³⁹⁹至於其他的植物，則沒有保護措施。⁴⁰⁰台灣曾在1988年時公告11種珍貴稀有植物，陸續在2001年⁴⁰¹、2002年⁴⁰²時各解除3種，目前有5種珍貴稀有植物。⁴⁰³然而，解除這些植物的珍貴稀有植物指定，並不是因為這些物種已經脫離危險狀態，而是因為保育這些物種需要在原先生長範圍外繁衍及推廣。但《文化資產保存法》禁止採摘、

³⁹⁸ 農業委員會（2011），載於：

http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=1_diamond_20010927377600（最後瀏覽日：07/20/2015）。

³⁹⁹ 《文化資產保存法》第83條。

⁴⁰⁰ 當然，珍貴樹木可能會有森林法或地方自治法規的保護，但這並非針對物種的保護。另外如果設及病蟲害，可能有《植物防疫檢疫法》的管制。涉及品種權保護的，也會有《植物品種及種苗法》的適用。不過就不是基於自然保育的需求所為的管制了。

⁴⁰¹ 2001年9月27日，解除台灣水韭、台東蘇鐵、蘭嶼羅漢松等三種（行政院農業委員會（九零）農林字第900030960號）

⁴⁰² 2002年1月14日，解除紅星杜鵑、烏來杜鵑、鐘萼木等三種（行政院農業委員會（九一）農林字第0910030604號）

⁴⁰³ 目前的五種珍貴稀有植物是：台灣穗花杉、台灣油杉、南湖柳葉菜、台灣水青岡、清水園柏。

砍伐等規定，會讓這些保育行為無法推展。因此，如果解除指定反而「對於其族群之維護將有正面之功」。⁴⁰⁴

相對於野生動物的保育，植物的保育部分由於只有「珍貴稀有植物」一類的保護，且其管制方法嚴苛。植物缺乏其他種類強度的保護，在規範完整度上，相較於動物，顯然較為不足。⁴⁰⁵這樣的問題其實也曾有政策制定者想要改善，例如特有生物研究中心在1998年時就曾因為野生植物缺乏完整的保育規範而草擬過《野生植物保育法》草案，但最終行政院並未將這個草案送交立法院審議。另外，立法院在2005年修改《文化資產保存法》時，也曾有立法委員提案主張應該將植物及自然保留區等另訂專法作完整規範，但也沒有付諸實現。因此目前植物的保護呈現缺乏多種強度規範，只有最強或完全沒有的管制現象，亟待改善。

表 十一 野生動植物物種管理分類

種類	管制程度			備註	
	低	→			高
野生動物	一般類	保育類			2005年廢除珍貴稀有動物(已廢除) 有動物
		其他應與保育物種	珍貴稀有	瀕臨絕種	
植物				珍貴稀有植物	

作者自製。

⁴⁰⁴ 「至於依據文化資產保存法公告解除指定之三種珍貴稀有植物，係為落實棲地域內物種保育及域外物種繁衍、推廣之需，未來其位於保護區域（如自然保留區、國家公園等）等內之族群，仍將受到嚴格保護及管理；至於該物種之域外繁衍、推廣部分，則將不受該法之規範，對於其族群之維護將有正面之功」。請參考：農業委員會，前揭註398。

⁴⁰⁵ 事實上，這個問題早在許久之前就以為學者提出。例如：柯澤東、葛克昌、葉俊榮、林志鴻、黃明娟、周良惠（1990），《自然保育法制之研究》，頁164，台北：行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組。

4.1.2.3. 小結：重疊、模糊、嚴苛與缺漏

從上面棲地保育及物種保育兩方面的觀察來看，台灣在眾多自然保育相關法律疊加下，存在許多問題。這些問題包含：部分區域有重疊的法律規範、模糊的定義標準、部分規範過於嚴苛不符合實際保育需求以及出現對植物的物種及棲地保育缺漏等現象，有待後續的制度變化加以改善。

4.1.3. 小結：分散立法模式下出現「雜亂漸增」現象了嗎？

先前的兩項分別從立法時期及規範形式觀察台灣自然保育法律發展的情形。藉由上述的觀察，我們可以發現，台灣的自然保育規範在立法時程上，是藉由多次的立法安排來形成現有的規範，同時也看不出來在過去的立法實踐上存在一個完整的立法安排。至於在規範形式的方面，台灣自然保育規範存在數部不同的法律規範，而且不同規範間存在重疊、缺漏等現象。從上述的特徵可以判斷，台灣的自然保育立法屬於「分散立法」模式。

下一個問題就是：分散立法由於缺乏整體的考量，容易出現「雜亂漸增」的現象。所謂「雜亂漸增」的意思是：缺乏規劃的立法，往往只是回應社會當下需求的形式因應，容易形成疊床架屋的規範架構，最後造成不同政策的負面影響加總，使的整體體制無法回頭。⁴⁰⁶而台灣的自然保育發展是否也出現了「雜亂漸增」的現象呢？

關於這個問題，至少在自然保育規範的部分領域裡，答案是肯定的。或至少，曾經是肯定的。在海岸治理的部分，學者葉俊榮、邱文彥早在1990年代就已經為文評價，認為台灣的海岸治理存在雜亂漸增的現象，並以「海岸症候群」來形容這樣的情形。⁴⁰⁷至於濕地的治理，1990年代也及有團體認為濕地有數種規範同時存在，地位「妾身未明」，治理情形亟待改善，而發動「為濕地而走」的遊

⁴⁰⁶ 關於雜亂漸增現象的詳細內容，請參考：葉俊榮，前揭註20。

⁴⁰⁷ 如：葉俊榮，前揭註20。

行。⁴⁰⁸

除了上述區域外，在其他的自然保育領域中，也有論者認為台灣的自然保育存在事權分散、臂多力分的情形。⁴⁰⁹上述的爬梳中也發現，台灣的自然保育規範確實出現規範間互相重疊、形成模糊空間，或是規範僵化、缺漏的現象。我們可以說，台灣的自然保育規範縱使不算出現雜亂漸增的現象，至少也已經是很類似的了。

不過，近來的發展似乎暗示著這個雜亂的現象出現改善的現象。《濕地保育法》與《海岸管理法》的立法，至少已經解決上述兩個區域的雜亂漸增現象，而接續在立法院審議的《海域管理法》則可能有望繼續填補在海域中保育的缺憾。這些立法都逐漸將過去分散的法律條文統整為一部單一的、專門針對某一區域的法律，似乎有逐漸向「套裝立法模式」靠攏的趨勢。不過，在陸地上的相關規範仍然龐雜而有待改善。第8屆立法委員任期也即將於2016年結束，未來台灣的自然保育立法是否真能逐漸轉型成為套裝立法模式，有待後續的觀察。

4.2. 從規範領域範圍的變化觀察：三階段發展

本節將從自然保育規範領域範圍在過去的變化情形來觀察觀察自然保育規範的重要程度變化。接下來經依照時間發展的前後分為依附於經濟發展、形成獨立的規範領域及與其他規範領域逐漸整合三個段落來討論。

4.2.1. 依附於經濟發展

台灣自然保育規範一開始的發軔是從服務經濟發展需要而來。在「依附發展時期」中的相關法律規範發展，主要都是以服務經濟發展需求為制定的依歸。

1945年中華民國法規開始在台灣適用後，《森林法》、《漁業法》、《狩獵法》等與農業經濟有關的法規是台灣最早的自然保育規範。而在早期這些法規

⁴⁰⁸ 立法院公報處，前揭註105。

⁴⁰⁹ 王奕晟，前揭註248，頁224-229。

的內涵中，多數都是以推促經濟發展為主要目的。其中雖然逐漸有條文與資源的保護有關係，但主要目的也是在於確保資源可以被長久利用。1960年代起，隨著政府開始發展觀光，舊有的規範如《狩獵法》等開始基於「避免環境破壞影響觀光」而逐漸加強規範的強度。台灣在1945年後第一部新設立的自然保育規範—《國家公園法》，也正是在這樣的時代背景下制定。也因此，在《國家公園法》立法過程裡，立法委員才會反覆地強調這部法律對於觀光事業的幫助與貢獻。至於保育自然生態環境，不過就是幫助觀光產業發展的手段。

而到了依附發展的後期，《文化資產保存法》制定時，自然保育規範的地位有了有趣的改變。在《文化資產保存法》立法時的討論，立法委員與制定《國家公園法》時不同，不再強調制定後對於經濟發展的利益。相反的，則是希望《文化資產保存法》的立法可以使自然景觀「不受經濟進步的損害」。至此，自然保育相關的規範，逐漸脫離了以發展觀光、促進經濟發展為目的而設立的情形，開始逐漸轉向成避免自然環境受到損害的立法。

在此之後，雖然經濟發展的因素仍然會造成規範的改變，例如1994年在美國培利增補條款制裁的壓力下，台灣迅速的修正《野生動物保育法》。然而，此時的討論，就已經是要「如何讓自然保育做得更好」，而不是「該怎麼做能讓經濟發展更好」。自然保育規範領域已經不再只是依存於經濟發展相關規範領域之下，而成為獨立的一個規範領域了。

4.2.2. 獨立的規範領域

在「依附發展時期」最後的幾年，台灣自然保育規範開始以自然保育為制定規範的出發點與理由。除了《文化資產保存法》開始強調自然保育以避免經濟發展的破壞外，此時《漁業法》、《森林法》的修正也越來越強調自然保育的重要性。例如1985年，《森林法》的修正，除了大幅度增加森林保護的規範外，在第1條描述立法目的上，也從強調經濟發展轉向強調保育的重要性。⁴¹⁰在實踐的

⁴¹⁰ 王奕晟，前揭註248，頁168。

制度設立上，除了強調觀光價值的「風景特定區」、「森林遊樂區」外，強調保護物種、棲地的「國有林自然保護區」也開始出現。整體而言，此時漸漸出現以自然保育為目的的制度及規範。

而在進入「國際壓力時期」以後，雖然《野生動物保育法》的制定是在國際社會的非難下完成，但在該法制訂及修正的過程中，立法委員便已經將關注的重心移轉到如何將自然保育工作做得更好，自然保育作為獨立的規範目的的情形更加清楚。在實踐上「國際壓力時期」及「沉潛扎根時期」裡，保育物種及保護區的不斷擴張、中央山脈保育廊道成形，也都顯示出台灣自然保育實踐力度的增強。

我們可以說，台灣的自然保育規範，在「依附發展時期」的後期逐漸擺脫依附於經濟發展的地位，而在「國際壓力時期」真正確立了自然保育獨立規範領域的地位。

4.2.3. 邁向與內外整合

在確立自然保育成為一個獨立的規範領域後，隨著規範的不斷發展，漸漸發展出了與自然保育規範內部及外部整合的需求。

自然保育與原住民族權益的討論最早可以追溯到「國際壓力時期」，《野生動物保育法》的制定時，立法委員就已經將其納入考慮。而從那開始到「沉潛紮根時期」，在《野生動物保育法》⁴¹¹、《森林法》及《文化資產保存法》等法的修正過程中，立法委員為解決野生動物保育跟原住民族生活的潛在衝突問題，也將許多考量原住民族的文化傳統、歲時祭儀的規定放入到法條當中。雖然仍有許多法律並未將其納入，而且就算納入了，仍然並未完全化解原住民族與自然保育機關間的緊張關係，但至少可以視為自然保育法規範與原住民族法規範整合的開頭。

除此之外，在「整合回應時期」終於完成立法的《濕地保育法》及《海岸

⁴¹¹ 野生動物保育法關於原住民族的相關規定事實上在修法前已經訂於施行細則中。

管理法》，都是整合濕地區域及海岸區域，包含自然保育規範及其他規範在內的法律及政府機關，透過新設立法律的方式，整合不同規範間可能存在的問題。

另一方面，中央政府的自然保育工作分屬於許多不同機關的情形，也在「整合回應時期」終於開始推動的行政院組織改造中，可能能夠得到改善。已經完成立法的海洋委員會及其下設的海洋保育署，有望整合海洋保護區相關的職掌。而尚在立法院審議中的環境資源部，則可能整合目前分散在內政部及農委會的其他保育工作。⁴¹²

4.2.4. 小結

在上述的觀察可以發現，台灣自然保育規範的地位在過去的發展歷程中，逐步從依附在經濟發展的大目的下慢慢發展，逐漸發展為獨立的規範目的，一路演進到現在逐漸產生內部與外部兩方面整合的需求。整體來說，自然保育規範的地位逐漸提升，更為政府機關所重視。

4.3. 從立法與行政互動觀察：立法力量成長

最後，本節將從立法權與行政權的互動來觀察，在這段時間裡行政權與立法權的勢力消長如何。在此又細分為「觀察行政機關如何面對法律的不足及缺陷」，以及「觀察立法院審議過程中，主導力量為誰」兩個方面討論。

4.3.1. 從行政先行到行政調適

法律的落實，從來不是法律制定就已經完成的。行政機關如何面對法律規範的架構，選擇什麼樣的方法來實施法律，也是討論規範如何形塑時相當重要的功課之一。這一部分，筆者將以時間為軸線觀察行政機關在面對自然保育規範時應對的方法，討論法律是否足以提供行政機關足夠的執行工具與手段。如果有不足或是不合用的時候，行政機關又將如何處理。

⁴¹² 另外一種組織改造可能，也正在立法院審議的是，將其中森林及自然保育的部分將給農業部，然而施第及國家公園仍留在環境及資源部。這樣的作法，其實對於事權的統一並無幫助。

4.3.1.1. 行政先行

在早期台灣的自然保育法律還相當缺乏時，行政機關在沒有法律作為執行依據的狀況下，往往以行政機關自主發布的命令來當作執行自然保育的依據，之後再慢慢透過立法的方法，將這些規範納入法律的範圍，這就是所謂的「行政先行」。其中最為明顯的兩個例子就是《森林法》修法前的「國有林自然保護區」以及《海岸管理法》立法前的海岸相關保護措施。

國有林自然保護區是台灣在《國家公園法》、《文化資產保存法》及《野生動物保育法》等與保護區劃設有關的法規制定之前所相當倚賴的保護區制度。根據統計，最高時候台灣曾經有35個國有林自然保護區，面積有152,037公頃。

國有林自然保護區最早在1974年設立，當時的依據僅是台灣省農林廳林務局的行政命令，並沒有任何法律明確的授權。一直要到台灣省議會在1997年底完成《台灣省自然保護區設置管理辦法》審議，1998年省政府公告後，才取得在省府層級的法律依據。而要將自然保護區正式寫入中央規範，則要等到2005年《森林法》修法的時候了。

另一個重要的案例則是台灣海岸相關保護措施的行政管制。1984年及1987年時分別制定《台灣沿海地區自然環境保護計畫》，共設立有12個沿海保護區。⁴¹³這兩個計畫的設立依據，也無任何法律的授權，而是依據行政院院會的決議。而由於《海岸管理法》遲遲未能通過立法，在過去的幾十年間所有行政機關所擬定的計畫或計畫草案都缺乏法源依據，而是透過行政院院會指示所擬定，例如1999年、2009年的《台灣地區海岸管理計畫》草案、2009年《永續海岸整體發展方案》等等。

這種由行政機關搶在法律制定之前，先透過行政機關的行為來建立規範的方式，在台灣自然保育規範逐漸增加後，已經比較少見，但也不是完全消失。舉例而言，在《濕地保育法》立法完成前，內政部在2010年時就曾通過《國家重要

⁴¹³ 其中彰雲嘉沿海保護區的範圍曾在2002年做過調整。

濕地保育計畫100-105年》，作為在立法完成前，濕地保育的政策依據。

4.3.1.2. 行政調適

在自然保育的法律規範逐漸完成立法後，下一個問題是：法律不合用，但修法卻不是那麼容易成功。行政機關只能透過可能的政策工具，加以調整，也就是「行政調適」。

這些行政調適，有些是透過主動增加行政程序的方法來解決法律規則不足的問題。例如國家公園在來自當地住民的不滿越來越高後，透過在各國家公園成立類似居民參與委員會的方式，來彌補《國家公園法》中對於住民參與不足的問題。而除了這樣透過行政機關自主決定增加程序的方式來彌補外，國家公園還有另外一個方法減輕當地居民的反對——將居民區畫出國家公園範圍。這個做法可以在玉山國家公園第三次通盤檢討中看到。在該次通盤檢討中，將梅山地區的原住民保留地劃出國家公園，讓當地居民的生活不再受《國家公園法》的限制。⁴¹⁴類似的方法也可以在台江國家公園設立過程中看到，台南市政府在設立國家公園的過程中，有意識的將私有地劃出國家公園計畫的範圍，以緩減可能的居民反對。

除了國家公園法有出現這樣的現象外，在其他法律領域中也有同樣的情形。例如農委會在2000年前後曾經兩度解除《文化資產保存法》下的珍貴稀有指定即為一例。農委會為此還特別發出新聞稿說明，解除指定並不代表這些植物已經不再珍貴稀有，而是因為《文化資產保存法》對於珍貴稀有植物的保護太過嚴格，如果指定為珍貴稀有植物，在保育工作上反而就不合用。

上述的兩個例子是屬於現在的特定法律規範不符實際使用需要的例子。然而台灣自然保育規範不合用的現象並非僅是如此。台灣的海洋保護區分布在不同的法律規範中，每個法律各有不同的規定，使的法律規範相當繁複。2012年時農委會漁業署建立「海洋保護區保護等級分類系統」，整合國內各保護區的管制強

⁴¹⁴ 玉山國家公園管理處(2012)，《玉山國家公園（第3次通盤檢討）計劃書》，頁1-2，台北：內政部營建署。

度，將其分為「禁止進入或影響」、「禁止採捕」、「分區多功能使用」三類。並設立告示牌，讓民眾更加明瞭法律的限制範圍。

相較於前面三個例子中，行政機關透過調整、整合自然保育法律來符合實際使用需要的情形，這個例子有很大的不同。這個案例是藉由其他非自然保育的法律來達成自然保育的目的。這類借用其他法律來管制的形式很難確切確認是從何時開始，然而目前確實可以觀察到行政機關利用《國家安全法》中的「山地管制區」⁴¹⁵來做為保護山區自然環境的手段。

《國家安全法》當時設立山地管制區的立法目的在於山地是「敵人容易滲透、潛伏」的地區，為了確保山地治安，可以劃定山地管制區，出入管制區需申請許可。⁴¹⁶立法院審議過程中，立法委員們討論的也主要是是否會構成對原住民族的歧視，而非對於自然保育的需求。⁴¹⁷經過時間流轉後，山地管制區的執行目的已經漸漸發生改變。在南投縣義鄉雙龍及地利村布農族居民返回丹大祖居地祭祖案⁴¹⁸中，就有劃設山地管制區是為了要保護山地環境不被破壞的說法。這種用《國家安全法》來達成山林保護的情形，明顯是行政機關透過調適來完成其保育需要。

4.3.1.3. 小結：規範逐漸增加但仍有不足

觀察行政機關在面對法律與實際執行需要不相符合時，行政機關如何應對，可以發現行政機關處理方法有前後不同的轉變。從早期採取「行政先行」的態度，先行透過計畫、規則等行政機關自行發布的規範，來直接形塑保育的規範架構。到近期，藉由借用、整合、選擇使用保育規範的方式，以「行政調適」的

⁴¹⁵ 《國家安全法》第5條

⁴¹⁶ 立法院公報處（1987），《立法院公報》，76卷49期，頁15，台北：立法院。

⁴¹⁷ 立法院公報處（1987），《立法院公報》，76卷50期，頁117-123，台北：立法院。

⁴¹⁸ 賴香珊（2015），《返鄉祭祖要申請 原民怒拆哨門》，載於；

<http://udn.com/news/story/7314/818578-%E8%BF%94%E9%84%89%E7%A5%AD%E7%A5%96%E8%A6%81%E7%94%B3%E8%AB%8B-%E5%8E%9F%E6%B0%91%E6%80%92%E6%8B%86%E5%93%A8%E9%96%80>（最後瀏覽日：07/20/2015）。

方法，讓法律變的更加適合實際保育工作的需求。這樣從行政先行到行政調適的過程，反映了兩件事情：其一，隨著立法院完成自然保育相關法律的立法，需要行政機關自行設立規範的情形已經減少。其二，雖然目前已有許多不同的法律，但法律仍然有不適合實際保育工作需要的情形發生，因此需要行政機關透過靈活的手段調整來完成保育工作。

4.3.2. 從行政主導到立法主動

在與自然保育規範內容變動有關的29個法律修正中，如果觀察這些法律變動的「提出者」、「修正版本數」以及「修正版本間互動狀況」的話，大致可以將這些變動情形分成「只有行政院主導版本」、「行政院版本先行提出」、「立委民間版本先提出」三類。其中，「行政院主導版本」有15次，「行政院版本先行提出」有5次，「立委、民間版本先行提出」有9次。

表 十二 行政院與立法委員修法版本比較

年分	法律名稱	版本數			誰先提出版本
		行政院提出	立法委員提出	總計	
1970	漁業法	1	0	1	-
1972	國家公園法	1	0	1	-
1972	森林法	1	0	1	-
1972	狩獵法	1	0	1	-
1982	文化資產保存法	1	0	1	-
1985	森林法	1	0	1	-
1985	漁業法	1	0	1	-
1989	野生動物保育法	1	0	1	-
1991	漁業法	1	0	1	-
1994	野生動物保育法	1	6	7	立法委員

1998	森林法	1	0	1	-
2000	森林法	1	0	1	-
2002	漁業法	1	0	1	-
2002	漁業法	1	0	1	-
2002	野生動物保育法	1	0	1	-
2004	野生動物保育法	1	1	2	行政院
2004	森林法	1	2	3	行政院
2005	文化資產保存法	2	5	7	行政院
2006	野生動物保育法	1	0	1	-
2007	野生動物保育法	0	2	2	-
2009	野生動物保育法	0	1	1	-
2010	國家公園法	1	1	2	行政院
2012	漁業法	1	1	2	行政院
2013	野生動物保育法	0	3	3	-
2013	濕地保育法	1	4	5	立法委員
2015	海岸管理法	1	2	3	立法委員
2015	森林法	1	5	6	立法委員
2015	漁業法	1	1	2	行政院
2015	森林法	0	1	1	-

作者自製；資料來源：立法院法律系統 <http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lglaw>。

4.3.2.1. 只有行政院主導版本

在這28次的法律變動中，有15次的法律變動只有行政院所提出的修正或制定版本。這包含1970年《漁業法》修正、1972年《國家公園法》制定、《森林法》修正、《狩獵法》修正、1982年《文化資產保存法》制定、1985年《森林法》修正、《漁業法》修正、1989年《野生動物保育法》制定、1991年《漁業法》修正、

1998年《森林法》修正、2000年《森林法》修正、2002年《漁業法》兩次修正、《野生動物保育法》修正以及2006年《野生動物保育法修正》等。

從時間序列觀察，這些修正有14次發生在2002年以前，2003以後僅有1次。而且該次修正是2006年時《野生動物保育法》配合《刑法》修正刪除常業犯規定，並沒有大幅度的改變該法的詳細內涵。因此，大致上來說，2003年以後，已經幾乎不存在僅僅由行政院主導的法律變動了。而換個角度來看，2002年以前的自然保育規範變動中，也只有1次並非由行政院所主導。

如果進一步分析這些變動的類型的話可以發現，這些變化中，共有三次屬於法律的制定：1972年《國家公園法》制定、1982年《文化資產保存法》制定以及1989年《野生動物保育法》制定。同時，另外三次則屬於法律的全面修訂，包含1970年、1991年的《漁業法》以及1985年的《森林法》。⁴¹⁹至於剩下的8次變動，有其中7次都是「配合其他規範變動」所做出的修正，其中3次是因為修憲精簡台灣省政府組織⁴²⁰，2次是主管機關的變動，⁴²¹1次是因為司法院大法官解釋釋字313號對授權明確性的要求，⁴²²1次則是因應《行政程序法》施行。⁴²³只有1次是細部的修正。大體上來說，1991年以前，自然保育規範的制定及大幅修正，都是由行政機關所主導，另外許多配合其他規範變動的修正，也幾乎都由行政院所主導。⁴²⁴

⁴¹⁹ 這三次的全面修訂都與自然保育的加強有關：1970年修訂的《漁業法》加強了漁業資源的保育，同樣的加強也可以在1991年全面修訂的《漁業法》看出。1985年的《森林法》加入對於森林污染的防控。

⁴²⁰ 分別為2000年的《森林法》修正，2002年的《漁業法》及《野生動物保育法》修正。

⁴²¹ 分別為1972年《狩獵法》修正及1985年《漁業法》修正。

⁴²² 1998年《森林法》修正。

⁴²³ 2002年《漁業法》修正。

⁴²⁴ 在配合其他規範變動的方面，只有2004年《野生動物保育法》及《森林法》的修正是在行政院版本提出後，有立法委員的版本參與修正，詳請參考本文3.3.2.2。

4.3.2.2. 行政院版本先行提出

在29次的法律變動中，只有5次變動包含有行政院及立法委員提出的版本，而且是由行政院的版本先提出，再有立法委員的版本出現。這些變動包含：2004年《野生動物保育法》修正、《森林法》修正、2005年《文化資產保存法》修正、2010年《國家公園法》修正、2012年《漁業法》修正等。從時間序列來看，這五次的修正都是集中在2004年到2012年間，在2012年之後沒有任何成功的法律變動是由行政機關先提出版本的。如果針對個案進行分析，會發現這些變動的過程其實是立法委員主導議案審理能力逐漸加強的表徵。

2004年的《野生動物保育法》及《森林法》修正中，行政院所提的修正案都是配合《行政程序法》施行所做的。而《野生動物保育法》的修正中立法委員的提案只是配合委員會審理的結論，加入罰則的調整，主體仍然是行政院的提案。而《森林法》的修正中，立法委員所提的修正案則是針對漂流木處理的修正，本質上其實跟行政院的版本有所不同，只是剛好併案處理而已。

至於2005年的《文化資產保存法》修正及2010年《國家公園法》的修正，立法委員主導議案審理的情形則又更加明顯。在2005年的《文化資產保存法》中，行政院提出的修正案前後共有兩案。之所以有兩個版本的原因是，原先提出的修正案中，行政院只是單純做主管機關的修正，但立法委員隨後提出多個全面修正的版本，讓行政院在後續也跟進提出全面修正版本參與討論。雖然最後在與自然保育相關的條文上，並未照大部分立委提出的版本刪除全部的自然保育規範，而是在折衝後保留《野生動物保育法》所謂規範的珍貴稀有植物及自然保留區，但立法委員主導議案審議能力的上升是相當明顯的。在2010年《國家公園法》修正案上，則與《文化資產保存法》的修正不同。行政院原先提出全面修正的修法版本，但最後立法委員選擇由多個黨團共同提出修法版本，將規範的修改限縮在只增加國家自然公園之中。雖然這是限縮了規範變動的範圍，但也充分看立法委員對於議題掌控的能力有了長足的進步。

4.3.2.3. 立委民間版本先提出

最後，在28個法律變動中，有9個是有行政院立法委員所提的修正版本，但立法委員版本先提出；或是只有立法委員版本，沒有行政院版本的變動。這些變動包含：1994年《野生動物保育法》修正、2007年《野生動物保育法》修正、2009年《野生動物保育法》修正、2013年《濕地保育法》制定、《野生動物保育法》修正、2015年《海岸管理法》制定、《森林法》兩次修正及《漁業法》修正等。

從時間序列觀察，這些變動只有1994年的《野生動物保育法》修正是在2007年以前，其餘的變動都是發生在2007年之後。換個角度來說，從2007年開始，也只有2010年的《國家公園法》修正由行政院先提出修正版本，其餘成功的變動都是由立法委員先提出法律修正的版本。

進一步分析這變動的內容的話，大致上可以依照變動的大小分成大幅度與小幅度兩類，以及另外一種雖然由立法委員提出，但整體而言就偏向行政院的類別。2015年《漁業法》的修正，雖然由立法委員提出修正版本，但該版本僅限於對平準基金的修正，後續行政院提出的版本才有針對IUU漁業管制等內容，最後修正案也是大抵按照行政院版本通過。本次修正應該屬於較為偏向行政院版本的修正。

餘下的變動中，則是大幅度與小幅度變動各占一半。在小幅度修正部分，2007年、2009年、2013年的《野生動物保育法》修正及2015年第一次的《森林法》都屬於此類。其中，只有2015年森林法的修正有行政院提出的修正案參與，其餘的案例都是僅有立法委員的修正，為全是由立法委員主導。而在大幅度修正的部分，則有2013年《濕地保育法》及2015年《海岸管理法》兩部法律的制定。此外，1994年《野生動物保育法》的大幅度翻修及2015年《森林法》第二次修正加入樹木保護專章也屬此類。

1994年的《野生動物保育法》是在國際制裁的龐大壓力下，政府與民間紛紛投入修法的動員，造成短時間內湧入大量修法版本，包含民間與行政院版本都

先後進入立法院。因此與其將其視為立法或民間力量成長的表現，不如視為在國際壓力之下行政、立法與民間共同的高度立法動員較為適當。

而《海岸管理法》都是經過長期催生，行政院版在送入立法院幾次都無法完成審查。最後在第八屆立法委員有跨黨派共識下，先行提出了立法委員的版本，行政院又再度將修法版本送入立法院，從而完成立法。

《濕地保育法》則是由民間一路倡議，並在未曾有行政院版本送到立法院的情況下，由立法委員首先將立法草案提交審案的第一個例子，是國內民間立法力量成長的最好證明。至於2015年《森林法》第二度修正納入樹木保護專章，則是立法委員將許多許多地方樹木保護自治法規納入中央規範的結果。

整體來說，近年的幾個修法，都反映了立法委員主導議題、引導立法的效果。

4.3.2.4. 小結：從行政主導到立法主動

從上述的討論可以發現，觀察自然保育規範中法律形成與轉變的歷史，如果從行政與立法兩權互動的角度來說，很明顯地呈現此消彼漲的勢態。大體而言，在2002年以前，行政院的版本幾乎是討論法規變動時最主要的聲音。除了1994年《野生動物保育法》修正外，其他都只有行政院所提出的版本。這樣的趨勢在2003年到2010年之間有逐漸的移轉，除了行政院的版本外，立法委員在規範改變時的影響力也日漸增大。這段時間內，除了2006年《野生動物保育法》單純的刪除常業犯規定是只有行政院提案外，都有其他立法委員提出的版本。這些立法委員的版本，除了《文化資產保存法》2005年的修正外，大部分都還停留在較小幅度的規範變動。這樣的發展趨勢，在2011年後繼續延續，此時立法委員已經開始主導包含法律制定在內的大幅度的規範更動。整體而言，台灣自然保育規範在法律變動上，呈現從行政權主導到立法權主導的規範轉移現象。

4.3.3. 小結

從上述的兩個觀察來看，我們可以發現：首先，目前的法律規範與過去相

比已經更為完善，無須行政機關自行以其發布的規範來形成管制的結構。然而目前規範仍有不足或不合用之處，使行政機關需要透過調適的方法來解決問題。其次，隨著立法委員逐漸掌握自然保育規範立法的主動權，也可以觀察到整體立法核心力量逐漸由行政權轉移到立法權的現象。

4.4. 小結

回顧本章的三個面向觀察，我們首先發現過去台灣在自然保育立法中採取分散立法的形式，因而出現了類似雜亂漸增的現象。不過近年來的立法因為強調法條間的整合，似乎有逐漸改善這個現象的跡象。而從規範領域範圍的變化來看，自然保育規範發展至今，已經擺脫依附於經濟發展的地位，成為獨立的立法目的，同時，也出現與其他規範整合的需求。最後，台灣的自然保育規範形塑的力量，在早期由行政院所主導，而近年來則主導的力量則開始轉移到立法委員身上。



5. 驅力分析

在觀察了台灣自然保育規範的樣貌、形成的過程，分析了規範呈現的主要特色後，將進入回答「誰影響規範形成」的階段。本章節將回顧過去自然保育發展的過程，分析是那些因素影響了規範的形成。以下，將從經濟發展、國際影響、內國自主三個面向來觀察這些因素影響規範形成的方式。而影響規範形成的因素又可以依據其造成的效果是推促或是阻礙規範形成而區分為「動因」與「靜因」兩類，⁴²⁵以下將會同時觀察這兩個方向上的影響。

5.1. 經濟發展驅力：動因與靜因的切換

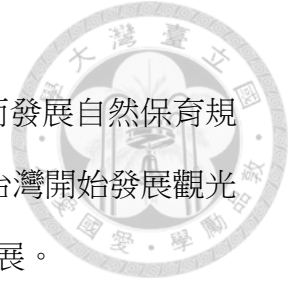
在一般的看法中，經濟發展與環境保護間似乎恆常存在緊張而衝突的關係。也無怪乎《憲法增修條文》中提到兩者關係時，要用「兼籌並顧」來表示兩者都很重要不容偏廢。而在國際環境法領域規範形塑的過程中，經濟與環保之間的爭論也經常成為討論的焦點。

乍看勢如水火的兩個力量，在台灣的自然保育發展中卻有意想不到的火花。在過去漫長的制度形成過程中，經濟發展的需要不完全都在阻擋或拖延自然保育的發展。相反的，在某些情況下，反而是為了滿足經濟發展的需求，而加強的自然保育的規範。以下，將分別就經濟發展在自然保育規範發展中扮演推動角色與阻擋角色的狀況進行討論。

5.1.1. 經濟發展作為動因

經濟發展作為自然保育規範發展動因，也就是促進因素，狀況可以分成下面兩種不同型態：一種是以促成發展經濟為目的而形成自然保育規範，另外一種則是以避免傷害經濟發展為目的而形成保育規範。這兩種狀況在台灣自然保育發展的過程中，也都有出現。接下來，就將針對這兩種狀況分別討論。

⁴²⁵ 葉俊榮，前揭註**錯誤！尚未定義書籤**。，102。



5.1.1.1. 以促成經濟發展為目的

在臺灣的自然保育發展歷程中，以促成經濟發展為目的而發展自然保育規範的例子主要集中在早期1960年代到1980年代之間。這段時間台灣開始發展觀光產業，為了要讓觀光客有風景可賞，自然推動了自然保育的發展。

這樣的因素反映在法律規範的制定上，就是《國家公園法》的制定。國家公園法在1970年由行政院正式提出立法草案，不但所持的原因包含設立國家公園可以促進觀光事業的發展，該法還被列為「加強發展觀光事業方案綱要」計畫的一部分，而在行政院籌備的過程中，甚至要經過「行政院觀光政策審議小組」的審議。《國家公園法》的立法，作為發展觀光的手段，應無疑問。

而除了《國家公園法》的立法外，在政策制定上，該時期的案例更是不勝枚舉。例如在1970年代的禁獵政策、推動賞鳥甚至是國家公園的設立上都可以看到經濟發展的推動因素。舉例而言，1970年代的賞鳥風氣推廣，甚至是水鳥保護區的劃設，其背後的主要支持者都是交通部觀光局。當年的觀光局為了推廣賞鳥觀光，除了邀請國外賞鳥團體外，還開始組織各地鳥會，進行鳥況調查等基礎的自然保育調查工作。而在國家公園的設立上，不但籌設過程中有負責觀光業務的交通部參與，玉山、陽明山、太魯閣等國家公園的設立，甚至列為行政院1982年「觀光資源發展計畫」的一環。

這種以促進觀光發展為目的而推動自然保育發展的類型，在臺灣自然保育規範形成的早期起了相當大的作用。《國家公園法》的立法與數個大型國家公園的成立，為台灣早期的棲地保育，多少奠定了基礎。而觀光局為推動賞鳥所推動的一連串措施，讓大眾更接近自然保育議題，當時成立的各地鳥會，在後續自然保育的推動上也發揮了很大的推促功能。

5.1.1.2. 以避免傷害經濟發展為目的

以「避免傷害經濟為目的」推動自然保育發展的情形，主要可以再區分為兩種不同的類型。一種是保育對有經濟利用價值的自然資源，另外一種則是要避

免國際社會因為台灣在保育上的作為不足而對台灣進行經濟制裁。

前者這種以保育對經濟利用有利用價值的自然資源，使其不會因為破壞消失而傷害經濟發展的狀況，最常出現在漁業資源的保育上。從1978年開始，為了保護逐漸枯竭的近海漁業資源，台灣省漁業局成立沿岸漁業資源保育區。而後來依據漁業法所劃設的各種漁業資源保育區，也有很大的比例是為了維護當地漁業資源的永續利用，例如文蛤保育區等。另外，在近岸地區的禁漁區或漁具漁法等限制等也都是為了避免近岸漁業資源枯竭而設。這些，都是為了避免經濟發展受到傷害而採取的行政行為。

至於另外一類，為了避免國際對台灣經濟制裁的保育，最著名的例子就是1994年時美國培利修正條款的制裁案，以及2005年大西洋鮭魚管理組織的台灣大目鮭配額削減案。這兩個案例，都是因台灣對於自然資源的利用方式與國際標準相差太遠而生。最後的結果，一個是因為《野生動物保育法》的緊急修正及其他保育措施的加強而使事件畫下句點，另一個則是觸發了《漁業法》後續的修法作為。

5.1.2. 經濟發展作為靜因

經濟發展最為自然保育規範發展的靜因，也就是說作為阻礙自然保育規範發展的因素，是一個相對起來較符合一般對於經濟發展與自然保育將相互對抗想像的面向。在這個面向中，最為清晰的案件毋寧是為數眾多的保護區劃設與當地開發案可能的衝突。這類案例較久遠者有台南七股的濱南工業區與七股的野生生物保育工作的衝突，較近期的比如說苗栗後龍地區的開發案件與石虎保育的爭議，桃園觀新藻礁地區藻礁的保育與附近電廠的需求等等。

另外一種阻擋的形式則展現在自然保育法律的立法與修改的過程中，以避免對經濟衝擊為由，要求取消立法或是降低標準等情形。這種情況例如在1994年的《野生動物保育法》大幅修正時就看得到的，當時一度要因為怕對業者造成太大衝擊為由，將公告禁止繁殖的緩衝期間延長。而這樣的反對壓力，一直到今日

也都還未消失，在《濕地保育法》和《海岸管理法》這兩部2010年以後才制定的法律中，都在制度設計中，特別考慮了當地居民原先的經濟生活。例如《海岸管理法》在審理的過程中，漁民對於該法制訂後，是否會影響其生計抱有很深的疑慮，為此立委在審查中不斷的反覆強調法條「尊重從來使用」的精神，並請漁業署代為溝通協調。

5.1.3. 小結

從上述的觀察可以發現，在台灣自然保育規範發展的早期，經濟發展在姻緣巧合之下，其實是在推促自然保育規範的形成。而到了後期，經濟發展則逐漸轉變為靜因，對於自然保育規範的形成造成阻礙。

5.2. 國際影響驅力：壓迫與柔性的並進

過往許多研究在討論台灣的環境規範發展，提到國際社會造成的壓力時，往往都會以「犀角虎骨」——也就是在1990年代初期引發美國援引培利增補條款制裁、華盛頓公約組織也一度威脅制裁的事件——為例，加以說明。經過前面的爬梳後，我們可以發現，國際壓力在台灣自然保育發展的歷程中，造成影響的案件並非僅只有犀角虎骨一案。更進一步說，國際壓力對自然保育規範形成，並非僅侷限於1990年代的初期，而是縱貫整個自然保育規範發展將近四五十年時間。而同時，國際壓力對台灣造成的影響，並不僅以制裁這種強硬的姿態展現，更多的其實是透過國際規範的引領，引導台灣自然保育規範的發展。以下，將就國際影響對台灣造成的影響，分別從強硬與柔性兩個型態來討論。

5.2.1. 國際制裁的壓力

在自然保育的領域中，國際社群以制裁做為威脅手段，逼迫台灣改進自然保育作法的案例，依照前面的爬梳共有1990年代犀角虎骨事件及2005年的大目鮪配額削減案。

在犀角虎骨一案中，由於當時台灣的自然保育規範仍未完備，而實際的管

理做法上也存在缺失。因此國際環境非政府組織如IUCN及《華盛頓公約》組織等，先是透過調查、呼籲、譴責等方法，讓台灣在1990年左右通過一連串加強執法的措施，並完成《野生動物保育法》的制定。然而，由於國際組織調查認為台灣的犀牛角存量不降反升，對台灣的保育作為存有疑慮，國際社會的壓力並未下降，《華盛頓公約》組織年年討論台灣狀況，考慮採取抵制措施，美國更是首度援引培利增補條款對台灣施加制裁。台灣為了避免經濟損失，於是快速的通過《野生動物保育法》的修正案，並持續加嚴相關的管理措施，終至解除制裁。

將近廿年後，台灣又再次因為保育的爭議而遭到國際的制裁。在大目鮪配額削減案中，台灣因為IUU漁業包含過漁、洗魚等問題遭到ICCAT將台灣大目鮪捕魚配額懲罰性的大幅削減，對台灣遠洋漁業的經營產生嚴重的影響。台灣為了避免配額削減持續、甚至擴大，在2005年時便迅速的採取一系列矯治措施，包含減船、加派檢查員、加裝漁船回報系統等措施，換取2006年配額的回復。之後，又相繼在2012年、2015年通過《漁業法》修正案，加強打擊IUU漁業。

從上述的兩個案例中我們可以發現：在強烈的國際制裁壓力逼迫之下，台灣為了避免損害繼續擴大，往往傾向以快速而強烈的方式來回應國際的要求。這直接的影響就是在這些強烈的壓力之下，台灣往往會快速形成新的制度架構。

5.2.2. 柔性影響的驅力

與明顯、強烈的制裁壓力不同，國際規範、外國法制對台灣自然保育規範的形塑來說相對沒有那麼顯眼。然而，這並不代表這些較為柔性的影響，對於台灣的保育法制沒有推促作用。相反的，柔性力量其實在台灣自然保育規範架構形成中扮演重要的角色。

回顧台灣多部自然保育法律的形，扣除早在1945年就已存在的《森林法》與《漁業法》，已及受到國際強力壓力而成形的《野生動物保育法》的話，在其他的幾部法律，包含《國家公園法》、《文化資產保存法》、《濕地保育法》、《海岸管理法》乃至仍在立法程序中的《海域管理法》草案，都有這些柔性影響

的影子。而除了法律制定以外，在制度實踐上，也有很明顯國際柔性影響的例子。從早期的第一個自然保護區、第一座國家公園，到近期的海洋國家公園等，都可以看到這些影響。

上述的影響可以再進一步區分為國際規範或外國法制的參酌引介及國際組織或外國專家學者的倡議兩部分。

在國際規範或外國法制的參酌引介部分，很明顯的看出台灣追隨國際或外國規範變遷的趨勢。早期的《國家公園法》及《文化資產保存法》在立法時，都參酌了美日等國的具體立法實踐。而這樣師法外國的模式迄今仍然持續，無論是《海岸管理法》或上在審議中的《海域管理法》草案，也都很大程度參酌了外國法制，例如美國對於海岸的整合管理 (Integrated Coastal Zone Management, ICZM)等。另外《文化資產保存法》及《濕地保育法》也都有大幅度的參考國際公約如《保護世界文化與自然遺產公約》(Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, WHC)及《拉姆薩公約》等內容。然而，上述這些法律在立法過程中，援引外國法制做為參考依據時，比較可惜的是，大多只是介紹了外國法國法規如何規定，對於台灣與外國的自然環境或規範狀態，是否存在足以交叉援引的地方，較缺乏著墨。

另外，國際規範對台灣的另外一個影響是，提供了實踐層次上，政策制度的目標設定。舉例而言，《生物多樣性公約》第十次締約國大會通過的《愛知目標》(Aichi targets)中的許多內容，就經國家永續發展委員會的決議，變成政府施政的目標，例如要在2020年以前讓海洋保護區佔領海面積提升到20%等等。⁴²⁶

而在外國專家學者的倡議部分，台灣許多規範形成，也都有這些專家在背後倡議的背景。例如在《國家公園法》設立以前，多位國際學者訪台的建議、出雲山自然保護區設立與謝孝同博士的研究間也存在緊密的關聯。而直到近幾年，東沙環礁國家公園的建立有國際專家建議台灣在東沙設立海洋保護區的背景，七

⁴²⁶ 行政院農委會漁業署，前揭註374，頁54-55。

股等地的保護區也因為黑面琵鷺等候鳥而備受國際關注。

上述這些例子都再再的凸顯了這種已建議、倡議性質的國際推促，對於台灣的制度建立仍然有相當重要的效果。



5.2.3. 小結

從本節的觀察可以發現，國際的影響在台灣自然保育規範的發展中其實從未消失。只是曾經出現制裁式的強制壓力特別引發注目而已。事實上，柔性影響台灣制度形成的力量一直都存在，也在台灣的規範形成中扮演相當重要的力量。

5.3. 內國自主驅力：民間與研究的成熟

在討論完經濟成長及國際影響這兩個驅力對台灣自然保育的影響後，本節將要討論的是台灣本身自主希望推促自然保育的驅力。在台灣自身的推促驅力方面，大致上分成兩個不同的面相加以討論：其中一個是民間對於自然保育的一是發展，如何影響自然保育規範制度的發展。另一個則觀察台灣在自然保育相關研究的發展，是否足以提供後續「規範化」所需的科學基礎。

5.3.1. 越發強大的民間力量

在前面的討論中我們已經發現，從行政與立法的互動來看：一來行政權從早期先於立法制定規範，到後來轉變為透過行政行為「調適」法規範的不足，顯見立法活動逐漸建構了自然保育規範。另一方面，從規範變動的狀況來看，也呈現從行政主導逐漸往立法主動的方向移動。

這樣的現象是否就代表著有別於行政權的力量已經有推促規範形成的能力？或者更進一步討論，這種值逐漸轉由立法主導的現象，是否代表著民間已經有時值推促規範變動的能力？就還需要更進一步的討論。

早期主要可以看到行政院與立法委員多個版本並陳的，就是1994年的《野生動物保育法》修正。在該次修正中，首先送入議場的不但是立法委員的版本，還是民間團體所草擬，而委由立法委員所提出的版本。然而有趣的是，在該次提

案之後，有很長一段時間，又回到由行政院主導的情形。如果要說該次修正可以反映民間力量對於規範形塑已經具備強力的推促效果的話，實在無法解釋為何在那之後，並未持續出現民間反對的聲音。因此，相對比較合理的解釋應該是，該次修法面對強烈的國際壓力，因此台灣無論政府或民間力量都強力動員，在目標一致的狀況下，自然會出現民間的修正版本也有推促規範形成效果的現象。

因此將1994年這個特殊的情況排除後，我們可以發現，由立法委員提案而真的獲得通過的案例，要到2005年前後才開始出現。而且初期也還只是一兩條條文的修正，大幅度的修法或是新的法律制定，要到近兩三年才開始出現。下一個問題便是，這些修法是否能代表民間推促著法律規範的形成？

這個答案應該也該是肯定的。台灣與自然保育相關的民間團體，從國際壓力時期的少數一兩個，到扎根沉潛時期開始大量的成立，除了綜合關懷性質的團體外，也出現了專門以提供資訊為主要工作的環境團體，而以環境法律學者及環境律師為主要參與者的環境法律人協會的成立，更加深了民間團體對於規範形塑的功能。

讓我們看看2013年《濕地保育法》的制定過程。《濕地保育法》的立法自第8屆立法委員就任後即展開，所提出的法律案，也有各政黨立委的參與。會有這樣多樣的參與，很直接的原因是在第8屆立法委員選舉時，許多主要政黨將與環境有關的候選人放入不分區名單，而最後當選。在往回看當時提名的過程，舉例而言親民黨將發表「報告總統，我可以有兩片肺葉嗎？」而擋下202兵工廠濕地開發案的作家張曉風列為不分區立委第一名，最後親民黨成功突破不分區分配席次的5%得票門檻。⁴²⁷而國民黨跟民進黨也都有長期關心環境的立委被列入不分區名單。民眾願意支持這些環境立委的產生，自然是一種推促力量的改變。

在進一步觀察《濕地保育法》立法的過程，除了這些關心環境的立委的努力外，會議中也多次提到了民間團體對此的關心，以及民間團體參與法案審議的

⁴²⁷ 立法院公報處，前揭註106，頁347。

過程，這些都可以實質的展現民間力量對立法制度形成的影響。至於在實踐層次特定保護區是否成立，從過去諸如七股溼地、桃園觀新藻礁等等許多案例來看，民間力量成為重要支柱應該已經沒有太多疑問。



5.3.2. 漸趨完整的研究量能

學者葉俊榮曾經提出國際環境議題「規範化」理論，認為一個環境議題從科學發現到成為拘束力的規範會經過數個不同的過程，其中第一個過程便是「科學發現」。⁴²⁸簡單來說，環境議題之所以能發展為規範，最初的第一步要先是科學發現並肯認了環境議題的存在。因此，在討論自然保育規範發展的歷程上，討論「科學發現」的發展情形自然也有意義。

有趣的是，從前述的發現可以看到，在台灣自然環境規範開始發展的1970年代，台灣研究自然保育的人力、經費都非常稀少，而且相關研究也聚集在少數的「明星物種」。整體自然保育的研究發展，也仍然處於萌芽階段。此後政府對於自然保育研究的支持雖然有所增加，但到了2000年左右時，檢討仍然發現，資金仍然不足，研究人力雖有大幅成長但仍嫌不足，基礎的生態調查雖然有開始進行，但尚未完成。而到了今天，整體生物多樣性研究的狀況又比過去更好了一點，例如有更多的研究機構、基礎資料庫也已經上線，過去無力處理的某些問題如今開始可以處理。


5.3.3. 小結

從上述的討論中，可以觀察到台灣本土自主想要推促自然保育的力量，不論是在民間或是在科學研究上，都越發強健。而且就結果而論，已經發生能推促自然保育規範發展的效果。

5.4. 小結：邁向下一個燦爛盛世？

台灣自然保育規範的形成在早期受到經濟發展需要及強烈國際制裁壓力的

⁴²⁸ 葉俊榮，前揭註205，頁44-51。



影響，各自形成了不同的規範架構。這些不同的架構因為原始的驅動因素就有差異，加上由於強大國際制裁壓力的影響，使的《野生動物保育法》及相關規範在短時間內快速形成。種種因素導致先期規範之間沒有時間妥當的安排彼此的功能與分工。而當時無論是民間的力量或科學發展的能力，都還未強大到度規範的架構產生巨幅的改變。在這樣的情形之下，各自為了不同的目的而形成的規範，發生類似雜亂漸增的現象其實也不難理解。

然而，隨著時間的推移，台灣內部的自然保育推促力量逐建成熟，而同時本土的生物多樣性研究也逐漸發展。單以最近這幾年來看，不但立法的核心力量已經由行政逐漸轉移到立法院，而且在這之中已經出現不少由民間主導或地方先行的規範最後在立法院完成法律的增修工作。這再再都顯示國內自主想要發展自然保育的驅力已經可以擔負起台灣自然保育規範的推促工作。在內國力量終於到位，而且已經開始收拾過去的問題的現在，我們或許可以樂觀期待，在未來，台灣自然保育工作能比現在在做的更好。

6. 結論

這篇論文回顧了台灣整體自然保育規範發展的過程。同時，也觀察了規範整體展現出來的幾個特色，並針對與規範形成有關的幾個驅動力量進行了簡單的分析。雖然清楚知道在這個爬梳整理的過程中，仍然有不少缺漏與不足的地方，但在這裡仍要試圖總結前面這些過程中，所發現的幾個重要的內容。

首先，如果以時間為座標，我們可以將台灣自然保育規範的發展過程分為「依附發展」、「國際壓力」、「扎根沉潛」與「整合回應」四個不同的時期。台灣的自然保育規範在依附發展的時候，多半依附在經濟發展的大旗之下發展，不過也開始萌生自然保育的意識。而在國際龐大的壓力之下，台灣快速的建立了野生動物保育的體制，同時也逐漸發展出更多自然保育的規範。在扎根沉潛時期哩，雖然自然保育領域的立法與修法暫時趨於沉寂，然而保護區、科學研究等基礎部分，則將跟紮的越深也越紮實。等到了目前我們正在經歷的整合回應時期，開始出現新的規範形成，這些規範也回頭處理了。

而切換另一個角度來觀察整體台灣自然保育的規範，則可以發現在過去採取分散立法的時代，曾經出現類似雜亂漸增的現象。幸好隨著最近的立法，似乎出現往套裝立法移動，而減輕了雜亂漸增的影響。而在這段發展的歷程中，自然保育規範逐漸形成獨立的法律領域，也衍生出了更多與其他領域整合的需求。而同時，立法上也逐漸從過去行政機關透過自己先行或是主導立法來形塑規範的模式，逐漸轉型成由立法委員來主導立法的形式。

而在影響規範形成的因素上，經濟發展的因素曾經是推動台灣自然保育發展的重要因素，不過近年來已經轉變為推遲發展的靜因。國際影響恆常存在，不過有時會用激烈制裁的形式出現。國內自身希望推促保育發展的力量則逐漸增強。整體而言，過去經濟發展、國際制裁壓力等交疊下，造就了早期分散而雜亂的規範制度。在台灣自主的力量逐漸成熟的今天，則出現了往套裝立法擺動的跡象。

囿於能力的關係，這篇論文並沒有處理自然保育規範領域中各個規範細節的不同議題，只能提供一個從以前到現在的大致輪廓做為未來研究的參考。舉例而言，對於相對較少人研究的野生動物、植物及棲息地相關的規範中，仍有許多值得檢討與進行更深入研究的地方。而面對未來如氣候變遷的威脅、組織改造的調整、環境綜合治理的加強、與其他規範整合等許多更實質的議題，也都有待後續的研究加以補充。

面對未來，台灣的自然保育誠然仍然有許多不足之處，而且新的挑戰也虎視眈眈。但隨著台灣自身對保育意識的加強，未來，總還是有樂觀的可能。希望台灣的自然保育可以「子子孫孫永保祐，世世代代傳香火」⁴²⁹。

⁴²⁹ 擷取自羅大佑，《鹿港小鎮》。


參考文獻



1. 中文部分

1.1. 專書譯著

- 王俊秀、邱文彥、紀駿傑、梁明煌、陳章波（1997）。《溼地白皮書》。台北：台北市野鳥學會。
- 王鑫（2004）。《自然保護區經營管理適用法規之探討與推動》。台北：林務局。
- 白安頤、林耀松（1989）。《台灣野生動物保育史》。台北：農業委員會。
- 行政院研究發展考核委員會、檔案管理局（編）（2011）。《創新前瞻，繼往開來——行政院組織改造檔案專題選輯》。台北：五南。
- 行政院農業委員會林務局（編）（2007）。《台灣林務局局誌續編》。台北：農委會林務局。
- 行政院農業委員會漁業署（編）（2008）。《行政院農業委員會漁業署成立十周年專刊》。高雄：漁業署。
- 行政院農業委員會漁業署（編）（2013）。《漁業署15周年專刊(民國87年-102年)》。高雄：農委會漁業署。
- 何明修（2006）。《綠色民主：台灣環境運動的研究》。台北：群學。
- 吳全安（1988）。《海岸保護區規劃與管理之研究》。台北：營建署。
- 吳永華（2000）。《台灣歷史紀念物：日治時期台灣史蹟名勝與天然紀念物的故事》。台中：晨星。
- 邱永芳、王毓正、張富東、黃茂信（2014）。《我國港灣壓艙水污染問題管理法制化之研究(1/4)》。台北：交通部運輸研究所。
- 林耀松等（2000）。《國家生物多樣性研究之規劃報告》。台北：國科會生物科技發展處。
- 姚鶴年（1997）。《台灣省林務局誌》。台北：台灣省農林廳林務局。

- 
- 陳貞蓉（編）（2011）。《台灣國家公園史 2001-2010》。台北：營建署。
- 張諄敏、袁海倫（1987）。《台灣沿岸海域開發利用調查報告》。南投：台灣省農林廳漁業局。
- 游登良（編）（2002）。《台灣國家公園史 1900-2000》。台北：營建署。
- 游登良（編）（2010）。《永續國家公園》。台北：營建署。
- 彭國棟（2008）。《自然保育概論》。新北：華立。
- 黃錦堂（1994）。《台灣地區環境法之研究》。台北：月旦。
- 葉俊榮（1999）。《行政法案例分析與研究方法》。台北：三民。
- 葉俊榮（1999）。《全球環境議題：台灣觀點》。台北：巨流。
- 葉俊榮（2015）。《氣候變遷治理與法律》。台北：台大出版中心。
- 葉俊榮、姜皇池、張文貞（編2010）。《國際環境法：條約選集與解說》。台北：新學林。
- 顏勝紘等（2012）。《台灣地區外來動物進口現況調查及高風險入侵種清單之建立（2/2）》。台北：行政院農業委員會。

1.2. 書之篇章

- 方國運（2006）。〈台灣自然保育政策及推動現況〉，生物多樣性人才培育先導型計畫計畫推動辦公室（編），《生物多樣性：保育篇》，頁 7-18。台北：教育部。
- 施文真（2001）。〈法律與國家公園保育業務之推行〉，林曜松（編），《國家公園生物多樣性保育策略之研究與生物多樣性保育策略研討會論文集》，頁 156-164。台北：營建署。
- 施信民（1988）。〈台灣環境保護運動的現況與未來〉，國立台灣大學理學院（編），《「邁向已開發國家」系列研討會：理學院論文集》，頁 47-50。台北：國立台灣大學理學院。

柳楷（1988）。〈台灣自然環境保護及發展過程〉，國立臺灣大學理學院（編），《「邁向已開發國家」系列研討會：理學院論文集》，頁 9-11。台北：國立臺灣大學理學院。

柯澤東（1988）。〈環境法之形成與發展〉，氏著，《環境法論》，頁 1-12。台北：自刊。

柯澤東（1988）。〈論法律在環境與資源保護之地位〉，氏著，《環境法論》，頁 13-28。台北：自刊。

柯澤東（1988）。〈野生動物之保育與立法〉，氏著，《環境法論》，頁 185-224。台北：自刊。

柯澤東（1988）。〈國家公園之法律保護〉，氏著，《環境法論》，頁 225-232。台北：自刊。

柯澤東（1988）。〈海岸資源保育及發展之立法研究〉，氏著，《環境法論》，頁 233-386。台北：自刊。

柯澤東、葛克昌、葉俊榮、林志鴻、黃明娟、周良惠（1990）。《自然保育法制之研究》，頁 164。台北：行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組。

湯德宗（1996）。〈台灣環保的困境與突破—法治與政策面的解析〉，蔡政文（編），《跨世紀的生活品質策略》，頁 1-37。台北：國家發展基金會。

黃錦堂、陳朝建（1996）。〈台灣溼地保育困境的政治分析初探〉，劉小如（編），《第三屆海岸溼地保育研討會論文集》，頁 20-34。台北：中華民國野鳥學會。

楊秋霖（1995）。〈國有林自然保護區之經營管理〉，洪富文（編），《林業試驗所百周年學術研討會論文集》，頁 112-121。台北：台灣省林業試驗所。

葉俊榮（1993）。〈大量環境立法：我國環境立法的模式、難題及因應方向〉，氏著《環境政策與法律》，頁 73-132。台北：月旦。

葉俊榮（1997）。〈台灣海岸的法規範基礎與決策模式〉，氏著，《環境理性與制度抉擇》，頁 79-98。台北：自刊。

- 葉俊榮、施文真、張文貞、許耀明、汪信君、林春元（2014）。〈氣候變遷立法模式的選擇：機制評估與比較法的參照〉，葉俊榮（編），《氣候變遷的制度因應——決策、財務與規範》，頁 299-300。台北：台大出版中心。
- 彭國棟（1998）。〈野生植物保育立法之探討〉，邱少婷、彭鏡毅（編），《海峽兩岸植物多樣性與保育》，頁 301-316。台中：自然科學博物館。

1.3. 期刊文章

- 李侑珍、盧道杰、李國忠（2005）。〈高雄市壽山自然公園的建置過程與初期規畫經驗〉，《台大實驗林研究報告》，19 卷 2 期，頁 103-131。
- 林思民（2013）。〈緬甸蟒在金門〉，《科學人》，161 期，頁 86-60。
- 邵廣昭、賴昆棋（2011）。〈臺灣海洋保護區的現況與挑戰〉，《海洋事務與政策評論》，創刊號，頁 65-90。
- 邵廣昭（2014）。〈我國海洋保護區的現況與挑戰〉，《海洋事務與政策評論》，3 卷 1 期，頁 107-124。
- 陳鼎文、王巧萍、侯平君（2008）。〈黃頸透鈣蚓入侵森林生態系之影響文獻回顧〉，《中華林學季刊》，41 卷 1 期，頁 135-148。
- 黃文卿（1994）。〈台灣地區國家公園管理法規之競和探討〉，《戶外遊憩研究》，7 卷 3 期，頁 63-78。
- 曾華璧（2008）。〈台灣的環境治理（1950-2000）：基於生態現代化與生態國家理論的分析〉，《台灣史研究》，15 卷 4 期，頁 121-148。
- 湯曉虞（2007）。〈特有生物研究保育中心在生物多樣性的保育成果及未來願景〉，《自然保育季刊》，58 期，頁 3-11。
- 葉俊榮（1992）。〈環境問題「入憲」論〉，《環保與經濟》，32 期，頁 56-59。
- 盧道杰、陳津伶、台邦•撒沙勒、闕何嘉、婁家騏、蔡博文、王進發（2010）。〈自然保護區發展共管機制的挑戰與機會〉，《台灣原住民族研究季刊》，3 卷 2 期，頁 91-130。
- 顏仁德（1997）。〈臺灣特有生物之研究與保育〉，《環境教育季刊》，34 期，頁 40-58。

1.4. 學位論文

王國權（2013）。《嘉義縣三界埔沙氏變色蜥的播遷模式預測》，國立成功大學生命科學系碩士論文（未出版），台南。

王郁涵（2008）。《真保育，還是假噱頭？—談台灣變調的封溪護魚現象》。國立台灣大學新聞研究所深度報導碩士論文（未出版），台南。

吳孟珊（2001）。《台灣森林經營觀念之轉變—《台灣林業》期刊之內容分析》，國立台灣大學森林學研究所碩士論文（未出版），台北。

林鴻桂（2005）。《自然人文生態景觀區之規劃管理研究—花蓮木谷慕魚生態廊道之個案研究》。國立台灣海洋大學環境生物與漁業科學學系碩士論文（未出版），台北。

李沛英（2009）。《美國培利修正案制裁對台灣保育政策的影響》，國立臺灣大學森林環境資源學系碩士論文（未出版），台北。

徐旭誠（2012）。《保護區的跨界利益：臺灣設立國家公園的政治生態學與權益關係人分析》，國立臺灣大學地理環境資源研究所博士論文（未出版），台北。

陳美娟（2007）。《從台北鳥會看我國自然保育政策的發展》。國立台灣大學政治學系碩士論（未出版），台北文。

董天傑（2007）。《台灣國家公園政策之政經分析，1946-2006》。國立台灣大學政治學系碩士論文（未出版），台北。

1.5. 研討會論文

黃裕星（1997年3月）。〈台灣林業經營與自然保育〉，發表於：《自然保護區經營管理研討會論文集》。台灣省林務局、中華民國自然生態保育協會（主辦），臺北。



葉俊榮（2012年12月）。〈環境基本法的脈絡與功能：歷史回顧與展望〉，發表於：《環境基本法十週年論壇》。環境法律人協會、臺灣大學環境永續政策與法律中心（主辦），臺北。



1.6. 政府資料

內政部（1984）。《台灣地區自然生態保育方案》。台北：內政部。

內政部（2013）。《永續海岸整體發展方案（第二期）》。台北：內政部。

立法院（1984）。《立法院第1屆第73會期第13次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1984）。《立法院第1屆第74會期第20次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1985）。《立法院第1屆第76會期第21次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1981）。《立法院第1屆第66會期第29次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1986）。《立法院第1屆第78會期第24次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1987）。《立法院第1屆第79會期第20次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1988）。《立法院第1屆第82會期第34次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1990）。《立法院第1屆第85會期第46次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1992）。《立法院第1屆第89會期第2次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1992）。《立法院第1屆第89會期第16次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1994）。《立法院第2屆第3會期第12次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1994）。《立法院第2屆第3會期第28次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1996）。《立法院第3屆第1會期第5次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1997）。《立法院第3屆第3會期第3次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1997）。《立法院第3屆第3會期第9次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1997）。《立法院第3屆第4會期第4次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1999）。《立法院第3屆第6會期第14次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1999）。《立法院第4屆第1會期第6次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1999）。《立法院第4屆第1會期第15次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1999）。《立法院第4屆第1會期第16次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1999）。《立法院第4屆第2會期第2次會議議案關係文書》。台北：立法院。



立法院（1999）。《立法院第4屆第2會期第4次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1999）。《立法院第4屆第2會期第5次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1999）。《立法院第4屆第2會期第12次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1999）。《立法院第4屆第2會期第13次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（1999）。《立法院第4屆第2會期第15次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2000）。《立法院第4屆第3會期第2次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2000）。《立法院第4屆第3會期第3次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2000）。《立法院第4屆第3會期第10次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2000）。《立法院第4屆第3會期第12次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2000）。《立法院第4屆第3會期第15次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2000）。《立法院第4屆第3會期第23次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2000）。《立法院第4屆第4會期第1次會議議案關係文書》。台北：立法院。



立法院（2000）。《立法院第4屆第4會期第2次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2000）。《立法院第4屆第4會期第3次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2000）。《立法院第4屆第4會期第4次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2000）。《立法院第4屆第4會期第18次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2001）。《立法院第4屆第5會期第2次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2001）。《立法院第4屆第5會期第16次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2002）。《立法院第4屆第3會期第3次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2002）。《立法院第5屆第1會期第2次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2002）。《立法院第5屆第1會期第3次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2002）。《立法院第5屆第1會期第6次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2002）。《立法院第5屆第1會期第7次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2002）。《立法院第5屆第1會期第8次會議議案關係文書》。台北：立法院。



立法院（2002）。《立法院第 5 屆第 1 會期第 12 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2002）。《立法院第 5 屆第 1 會期第 13 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2002）。《立法院第 5 屆第 1 會期第 14 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2002）。《立法院第 5 屆第 1 會期第 19 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2002）。《立法院第 5 屆第 1 會期第 22 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2002）。《立法院第 5 屆第 2 會期第 2 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2002）。《立法院第 5 屆第 2 會期第 4 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2003）。《立法院第 5 屆第 3 會期第 1 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2003）。《立法院第 5 屆第 3 會期第 4 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2003）。《立法院第 5 屆第 3 會期第 7 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2003）。《立法院第 5 屆第 3 會期第 8 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2003）。《立法院第 5 屆第 3 會期第 9 次會議議案關係文書》。台北：立法院。



立法院（2003）。《立法院第 5 屆第 3 會期第 13 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2003）。《立法院第 5 屆第 3 會期第 15 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2003）。《立法院第 5 屆第 4 會期第 1 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2004）。《立法院第 5 屆第 4 會期第 19 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2004）。《立法院第 5 屆第 5 會期第 13 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2004）。《立法院第 5 屆第 6 會期第 3 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2005）。《立法院第 6 屆第 1 會期第 2 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2005）。《立法院第 6 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2005）。《立法院第 6 屆第 1 會期第 11 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2005）。《立法院第 6 屆第 1 會期第 12 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2005）。《立法院第 6 屆第 2 會期第 1 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2005）。《立法院第 6 屆第 2 會期第 3 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2006）。《立法院第 6 屆第 3 會期第 14 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2006）。《立法院第 6 屆第 4 會期第 9 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2006）。《立法院第 6 屆第 4 會期第 11 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2006）。《立法院第 6 屆第 4 會期第 12 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2007）。《立法院第 6 屆第 6 會期第 13 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2008）。《立法院第 7 屆第 1 會期第 2 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2008）。《立法院第 7 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2008）。《立法院第 7 屆第 1 會期第 8 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2008）。《立法院第 7 屆第 1 會期第 11 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2008）。《立法院第 7 屆第 1 會期第 14 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2008）。《立法院第 7 屆第 1 會期第 15 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2008）。《立法院第 7 屆第 1 會期第 16 次會議議案關係文書》。台北：立法院。



立法院（2008）。《立法院第7屆第2會期第4次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2009）。《立法院第7屆第3會期第8次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2009）。《立法院第7屆第3會期第10次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2009）。《立法院第7屆第3會期第15次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2009）。《立法院第7屆第4會期第1次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2009）。《立法院第7屆第4會期第3次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2009）。《立法院第7屆第4會期第11次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2009）。《立法院第7屆第4會期第16次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2010）。《立法院第7屆第5會期第3次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2010）。《立法院第7屆第5會期第5次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2010）。《立法院第7屆第5會期第8次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2010）。《立法院第7屆第5會期第16次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2010）。《立法院第7屆第6會期第8次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2010）。《立法院第7屆第6會期第11次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2010）。《立法院第7屆第6會期第12次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2010）。《立法院第7屆第6會期第14次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2011）。《立法院第7屆第7會期第1次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2011）。《立法院第7屆第7會期第6次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2011）。《立法院第7屆第7會期第14次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2011）。《立法院第7屆第7會期第17次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2012）。《立法院第8屆第1會期第2次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2012）。《立法院第8屆第1會期第3次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2012）。《立法院第8屆第1會期第5次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2012）。《立法院第8屆第1會期第7次會議議案關係文書》。台北：立法院。



立法院（2012）。《立法院第 8 屆第 1 會期第 9 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2012）。《立法院第 8 屆第 1 會期第 11 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2012）。《立法院第 8 屆第 1 會期第 14 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2012）。《立法院第 8 屆第 1 會期第 15 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2012）。《立法院第 8 屆第 2 會期第 2 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2012）。《立法院第 8 屆第 2 會期第 3 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2012）。《立法院第 8 屆第 2 會期第 13 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2012）。《立法院第 8 屆第 2 會期第 15 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2013）。《立法院第 8 屆第 2 會期第 16 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2013）。《立法院第 8 屆第 2 會期第 17 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2013）。《立法院第 8 屆第 3 會期第 1 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2013）。《立法院第 8 屆第 3 會期第 2 次會議議案關係文書》。台北：立法院。



立法院（2013）。《立法院第 8 屆第 3 會期第 3 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2013）。《立法院第 8 屆第 3 會期第 5 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2013）。《立法院第 8 屆第 3 會期第 6 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2013）。《立法院第 8 屆第 3 會期第 10 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2013）。《立法院第 8 屆第 3 會期第 11 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2013）。《立法院第 8 屆第 3 會期第 12 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2013）。《立法院第 8 屆第 4 會期第 2 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2013）。《立法院第 8 屆第 4 會期第 3 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2013）。《立法院第 8 屆第 4 會期第 5 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2013）。《立法院第 8 屆第 4 會期第 6 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2013）。《立法院第 8 屆第 4 會期第 7 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2013）。《立法院第 8 屆第 4 會期第 11 次會議議案關係文書》。台北：立法院。



立法院（2013）。《立法院第 8 屆第 4 會期第 14 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2013）。《立法院第 8 屆第 4 會期第 15 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2014）。《立法院第 8 屆第 5 會期第 1 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2014）。《立法院第 8 屆第 5 會期第 4 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2014）。《立法院第 8 屆第 5 會期第 11 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2014）。《立法院第 8 屆第 5 會期第 12 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2014）。《立法院第 8 屆第 6 會期第 1 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2014）。《立法院第 8 屆第 6 會期第 7 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2014）。《立法院第 8 屆第 6 會期第 13 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2015）。《立法院第 8 屆第 6 會期第 16 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2015）。《立法院第 8 屆第 6 會期第 17 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2015）。《立法院第 8 屆第 6 會期第 18 次會議議案關係文書》。台北：立法院。



立法院（2015）。《立法院第 8 屆第 6 會期第 19 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2015）。《立法院第 8 屆第 7 會期第 7 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2015）。《立法院第 8 屆第 7 會期第 8 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2014）。《立法院第 8 屆第 7 會期第 9 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2015）。《立法院第 8 屆第 7 會期第 10 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2015）。《立法院第 8 屆第 7 會期第 11 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院（2015）。《立法院第 8 屆第 7 會期第 15 次會議議案關係文書》。台北：立法院。

立法院公報處（1968）。《立法院公報》，57 卷 78 期。台北：立法院。

立法院公報處（1969）。《立法院公報》，58 卷 21 期。台北：立法院。

立法院公報處（1970）。《立法院公報》，59 卷 29 期。台北：立法院。

立法院公報處（1970）。《立法院公報》，59 卷 42 期。台北：立法院。

立法院公報處（1970）。《立法院公報》，59 卷 68 期。台北：立法院。

立法院公報處（1970）。《立法院公報》，59 卷 89 期。台北：立法院。

立法院公報處（1971）。《立法院公報》，60 卷 41 期。台北：立法院。

立法院公報處（1972）。《立法院公報》，61 卷 20 期。台北：立法院。

立法院公報處（1972）。《立法院公報》，61 卷 22 期。台北：立法院。

立法院公報處（1972）。《立法院公報》，61 卷 38 期。台北：立法院。

立法院公報處（1972）。《立法院公報》，61 卷 40 期。台北：立法院。

立法院公報處（1972）。《立法院公報》，61卷41期。台北：立法院。

立法院公報處（1972）。《立法院公報》，61卷44期。台北：立法院。

立法院公報處（1972）。《立法院公報》，61卷90期。台北：立法院。

立法院公報處（1972）。《立法院公報》，61卷91期。台北：立法院。

立法院公報處（1981）。《立法院公報》，70卷60期。台北：立法院。

立法院公報處（1982）。《立法院公報》，71卷34期。台北：立法院。

立法院公報處（1982）。《立法院公報》，71卷40期。台北：立法院。

立法院公報處（1985）。《立法院公報》，74卷49期。台北：立法院。

立法院公報處（1985）。《立法院公報》，74卷84期。台北：立法院。

立法院公報處（1985）。《立法院公報》，74卷97期。台北：立法院。

立法院公報處（1985）。《立法院公報》，74卷103期。台北：立法院。

立法院公報處（1987）。《立法院公報》，76卷50期。台北：立法院。

立法院公報處（1987）。《立法院公報》，76卷70期。台北：立法院。

立法院公報處（1987）。《立法院公報》，76卷79期。台北：立法院。

立法院公報處（1987）。《立法院公報》，76卷82期。台北：立法院。

立法院公報處（1988）。《立法院公報》，77卷103期。台北：立法院。

立法院公報處（1989）。《立法院公報》，78卷35期。台北：立法院。

立法院公報處（1989）。《立法院公報》，78卷46期。台北：立法院。

立法院公報處（1991）。《立法院公報》，80卷6期。台北：立法院。

立法院公報處（1991）。《立法院公報》，80卷25期。台北：立法院。

立法院公報處（1994）。《立法院公報》，83卷18期。台北：立法院。

立法院公報處（1994）。《立法院公報》，83卷22期。台北：立法院。

立法院公報處（1994）。《立法院公報》，83卷26期。台北：立法院。

立法院公報處（1994）。《立法院公報》，83卷27期。台北：立法院。

立法院公報處（1994）。《立法院公報》，83卷38期。台北：立法院。



立法院公報處（1994）。《立法院公報》，83卷41期。台北：立法院。

立法院公報處（1994）。《立法院公報》，83卷43期。台北：立法院。

立法院公報處（1994）。《立法院公報》，83卷49期。台北：立法院。

立法院公報處（1994）。《立法院公報》，83卷69期。台北：立法院。

立法院公報處（1994）。《立法院公報》，83卷49期。台北：立法院。

立法院公報處（1994）。《立法院公報》，83卷62期。台北：立法院。

立法院公報處（1994）。《立法院公報》，83卷63期。台北：立法院。

立法院公報處（1994）。《立法院公報》，83卷69期。台北：立法院。

立法院公報處（1998）。《立法院公報》，86卷25期。台北：立法院。

立法院公報處（1998）。《立法院公報》，87卷23期。台北：立法院。

立法院公報處（2000）。《立法院公報》，89卷9期。台北：立法院。

立法院公報處（2000）。《立法院公報》，89卷58期。台北：立法院。

立法院公報處（2002）。《立法院公報》，91卷21期。台北：立法院。

立法院公報處（2002）。《立法院公報》，91卷37期。台北：立法院。

立法院公報處（2002）。《立法院公報》，91卷42期。台北：立法院。

立法院公報處（2002）。《立法院公報》，91卷44期。台北：立法院。

立法院公報處（2002）。《立法院公報》，91卷51期。台北：立法院。

立法院公報處（2002）。《立法院公報》，91卷69期。台北：立法院。

立法院公報處（2002）。《立法院公報》，91卷70期。台北：立法院。

立法院公報處（2002）。《立法院公報》，91卷69期。台北：立法院。

立法院公報處（2004）。《立法院公報》，93卷4期。台北：立法院。

立法院公報處（2004）。《立法院公報》，93卷6期。台北：立法院。

立法院公報處（2004）。《立法院公報》，93卷7期。台北：立法院。

立法院公報處（2004）。《立法院公報》，93卷63期。台北：立法院。

立法院公報處（2005）。《立法院公報》，94卷6期。台北：立法院。



立法院公報處（2006）。《立法院公報》，95 卷 5 期。台北：立法院。

立法院公報處（2006）。《立法院公報》，95 卷 25 期。台北：立法院。

立法院公報處（2007）。《立法院公報》，96 卷 40 期。台北：立法院。

立法院公報處（2007）。《立法院公報》，96 卷 54 期。台北：立法院。

立法院公報處（2007）。《立法院公報》，96 卷 88 期。台北：立法院。

立法院公報處（2009）。《立法院公報》，98 卷 24 期。台北：立法院。

立法院公報處（2009）。《立法院公報》，98 卷 42 期。台北：立法院。

立法院公報處（2010）。《立法院公報》，99 卷 5 期。台北：立法院。

立法院公報處（2010）。《立法院公報》，99 卷 66 期。台北：立法院。

立法院公報處（2012）。《立法院公報》，101 卷 48 期。台北：立法院。

立法院公報處（2012）。《立法院公報》，101 卷 68 期。台北：立法院。

立法院公報處（2013）。《立法院公報》，102 卷 4 期。台北：立法院。

立法院公報處（2013）。《立法院公報》，102 卷 26 期。台北：立法院。

立法院公報處（2013）。《立法院公報》，102 卷 40 期。台北：立法院。

立法院公報處（2013）。《立法院公報》，102 卷 42 期。台北：立法院。

立法院公報處（2013）。《立法院公報》，102 卷 46 期。台北：立法院。

立法院公報處（2013）。《立法院公報》，102 卷 47 期。台北：立法院。

立法院公報處（2014）。《立法院公報》，103 卷 82 期。台北：立法院。

立法院公報處（2015）。《立法院公報》，104 卷 9 期。台北：立法院。

立法院公報處（2015）。《立法院公報》，104 卷 11 期。台北：立法院。

立法院公報處（2015）。《立法院公報》，104 卷 26 期。台北：立法院。

立法院公報處（2015）。《立法院公報》，104 卷 31 期。台北：立法院。

立法院公報處（2015）。《立法院公報》，104 卷 29 期。台北：立法院。

立法院公報處（2015）。《立法院公報》，104 卷 43 期。台北：立法院。

立法院公報處（2015）。《立法院公報》，104 卷 54 期。台北：立法院。



立法院公報處（2015）。《立法院公報》，104 卷 55 期。台北：立法院。

玉山國家公園管理處(2012)，《玉山國家公園(第 3 次通盤檢討)計劃書》，頁 1-2，
台北：內政部營建署。

行政院農業委員會（2001）。(九零) 農林字第 900030960 號。

行政院農業委員會（2002）。(九一) 農林字第 0910030604 號。

國民大會秘書處（1992）。《第二屆國民大會臨時會實錄》。台北：國民大會。

澎湖縣政府（2008）。府授農保字第 09735010992 號。



1.7. 網路資料

中央社（2014）。《國內珍貴稀有野生動物 增列 2 魚》。載於：
<http://e-info.org.tw/node/10048>（最後瀏覽日：07/20/2015）。

中央研究院生物多樣性研究中心網站。
http://biodiv.sinica.edu.tw/about.php?index_id=1（最後瀏覽日：07/20/2015）。

中華民國愛護動物協會網站。http://www.apatw.org/News_show.asp?id=17（最後瀏覽日：07/20/2015）。

中華鯨豚協會網站。
http://www.whale.org.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=43&Itemid=73（最後瀏覽日：07/20/2015）。

台灣生物多樣性資訊入口網網站。<http://old.taibif.tw/zh/node/250>（最後瀏覽日：07/20/2015）。

台灣黑水溝保育協會網站。
<http://tsca.hosts.ebiz.tw/index.php/tw/2010-01-04-11-31-02/1-2009-08-18-10-18-02/53-2009-09-06-03-24-44>（最後瀏覽日：07/20/2015）。

台灣國家公園網站。
http://np.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=128&gp=1（最後瀏覽：07/20/2015）

台灣環境資訊協會網站。

<http://www.e-info.org.tw/sites/default/files/attachements/%E5%8D%94%E6%9C%83%E7%B5%84%E7%B9%94%E7%AB%A0%E7%A8%8B.pdf#overlay-con%20text=about/teia>（最後瀏覽日：07/20/2015）。



台灣蠻野心足生態協會網站。<http://zh.wildatheart.org.tw/about/declaration>（最後瀏覽日：07/20/2015）。

地球公民基金會網站。<http://www.cet-taiwan.org/history>（最後瀏覽日：07/20/2015）。行政院農業委員會林務局自然保育網網站。

<http://conservation.forest.gov.tw/ct.asp?xItem=7731&ctNode=212&mp=10>（最後瀏覽：07/20/2015）。

林毅璋（2006），《綠島短期內不設國家公園》。載於：

<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/108498>（最後瀏覽：07/20/2015）。

桃園觀新藻礁野生動物保護區網站。<http://algal-reef.tycg.gov.tw/>（最後瀏覽日：07/20/2015）。

東森新聞雲生活中心（2014）。《士林出現保育「龍王鯛」被吃到只剩頭 動保處查扣開罰》。載於：<http://www.ettoday.net/news/20141028/418805.htm>（最後瀏覽日：07/20/2015）。

荒野保護協會網站。<https://www.sow.org.tw/about/origin>（最後瀏覽日：07/20/2015）。

國家永續發展委員會網站。<http://nsdn.epa.gov.tw/CH/NSDN/HISTORY.HTM>（最後瀏覽：07/20/2015）。

國家重要濕地保育計畫網站。

<http://wetland-tw.tcd.gov.tw/wetlandweb/wetland.php?id=153>（最後瀏覽：07/20/2015）。

黑潮海洋文教基金會網站。

http://www.kuroshio.org.tw/newsite/article_02.php?class_item_id=15 (最後瀏覽日：07/20/2015)。



壽山國家自然公園網站。

http://snnp.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=173 (最後瀏覽：07/20/2015)。

農業委員會網站。

http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=1_diamond_20010927377600 (最後瀏覽：07/20/2015)。

農業委員會 (2011)。載於：

http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=1_diamond_20010927377600 (最後瀏覽日：07/20/2015)

廖靜蕙 (2014)。《農委會預告野生動物保育類名單 隆頭鸚哥、曲紋唇魚上榜》。

載於：<http://e-info.org.tw/node/99933> (最後瀏覽日：07/20/2015)。

鄭又華，〈農業環境教育－漁業資源保育區〉。載於：

<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=2500412> (最後瀏覽日：07/20/2015)。

賴香珊 (2015)，《返鄉祭祖要申請 原民怒拆哨門》。載於；

<http://udn.com/news/story/7314/818578-%E8%BF%94%E9%84%89%E7%A5%AD%E7%A5%96%E8%A6%81%E7%94%B3%E8%AB%8B-%E5%8E%9F%E6%B0%91%E6%80%92%E6%8B%86%E5%93%A8%E9%96%80> (最後瀏覽日：07/20/2015)。

環境法律人協會。<http://www.eja.org.tw/38364260442510520497.html> (最後瀏覽日：07/20/2015)。



2. English Materials

2.1. Books, Reports, and Other Nonperiodic Materials

Gillespie, A. (2007). *Protected Areas and International Environmental Law*, Leiden ;
Boston : Martinus Nijhoff Publishers.

Phillips A., *Management Guidelines for IUCN Category V protected Areas Protected
Landscapes/Seascapes*. IUCN 載於：
<http://www.wildnet.ru/images/stories/project-people/IUCN.pdf>

2.2. Journal Articles and Other Periodical Materials

Bigas D. et al. (2013). Legal Trade of Africa' s Rhino Horns, *Science*, 339, 1038-1039.

Hou P.-C. Lucy et al. (2006). Exotic Amphibians in the Pet Shops of Taiwan, *Taiwania*,
51 , 87~92.

Cheng J. (1995-96). Implementation and enforcement of CITES: An Assessment of
tiger and rhinoceros conservation policy in Asia, *Pacific Rim Law & Policy
Journal*, 5, 125-159.

You C.-W. et al. (2013). Return of the pythons: first formal records, with a special note
on recovery of the Burmese python in the demilitarized Kinmen islands.
Zoological Studies, 52 .8-19.

You C.-W., Poyarkov Jr N.A., Lin S.-M. (2015). Diversity of the snail-eating snakes
Pareas (Serpentes, Pareasidae) from Taiwan. *Zoologica Scripta*, 44. 349-361.

2.3. International Organization Sources

ICCAT, *ICCAT Criteria for the Allocation of Fishing Possibilities* [No. 01-25], para. 1

ICCAT, *Information Paper by Japan on the Import of Atlantic Bigeye Caught by
Large-scale Tuna Longline Vessels, in Report for Biennial Period, 2004-05 Part I*,
vol. 1 241, 241-47 (2005).

ICCAT, *Recommendations Adopted by ICCAT in 2004* [Rec. 04-01], para. 5; ICCAT, *Report of the Meeting of the Permanent Working Group for the Improvement of ICCAT Statistics and Conservation Measure (PWG), in Report for Biennial Period, 2004-05 Part I, vol. 1* 126, 238-39 (2005) 126



ICCAT, Japan's Information Paper on Activities by Chinese Taipei Fishing Vessels and Industry in the Atlantic Ocean, in REPORT FOR BIENNIAL PERIOD, 2004-05 PART II, VOL. 1 254, 254-59 (2006); ICCAT, Japan's Additional information Paper on Chinese Taipei, in REPORT FOR BIENNIAL PERIOD, 2004-05 PART II, VOL. 1 259, 259-263 (2006).

ICCAT, Recommendation by ICCAT Regarding Control of Chinese Taipei's Atlantic Bigeye Tuna Fishery [No. 05-02], 載於：

<http://www.iccat.es/Documents/Recs/compendiopdf-e/2005-02-e.pdf> (最後瀏覽日：25/06/2015)。

ICCAT, Recommendation by ICCAT Regarding Control of Chinese Taipei's Atlantic Bigeye Tuna Fishery [No. 05-02], 載於：

<http://www.iccat.es/Documents/Recs/compendiopdf-e/2005-02-e.pdf> (最後瀏覽日：25/06/2015)。