

中央政府機關自然保育職權重劃之研究

研究主持人：湯德宗博士

研究員：謝仁和先生

宋承恩先生

楊健寧小姐

研究助理：賴宇嵩先生

行政院研究考核發展委員會編印

中華民國八十七年十一月

序 言

台灣地區刻正面臨嚴重的公害污染與自然資源耗竭問題。公害污染具有顯著而急迫的特性，比較容易引起社會大眾與政府部門的警覺與重視，自從民國七十六年八月行政院環境保護署成立以來，原先散列在行政院各部會有關公害防治的事權，已大致整合。自然資源的破壞與超限利用，則因不具有顯著而急迫的特性，不易為社會重視，迄今有關自然保育事權依然分散各部會。各機關職掌重疊或事權割裂，缺乏專責機關整合政策，致協調困難，非但難以形成前瞻性的自然保育政策，具體措施且時相矛盾。為確保政府決策不為機關本位主義所限制，而能由宏觀角度、國際視野，探索最符合國家長遠發展利益的組織重整方案，爰行政院組織法研究修正小組將自然保育事權劃分列為研議重點，並由本會委託財團法人環境品質文教基金會湯教授德宗組研究小組進行「中央政府機關自然保育職權重劃之研究」。

本研究兼採文獻分析、深度訪談以及問卷調查等三種方法，除就「自然保育」之概念與組織理論，以及相關事項範疇，進行地毯式的法規檢索與分析，深入瞭解我國中央政府各機關自然保育業務分工的狀況。更透過深度訪談與問卷調查吸取國內外實務經驗，配合文獻分析，精確地掌握問題癥結所在，提出切合本土生態的解決方案，而渠所蒐集有關日本、德國、英國、丹麥及荷蘭五國之資料亦彌足珍貴，足供我國借鏡。

本研究結論共得出四個成立自然保育專責機關的組織重劃方案。茲摘述如下：

- (一)方案一：行政院下新設「自然資源部」，將現有各部會有關「自然資源」保育的職權，移交該部統籌掌理。
- (二)方案二：行政院下新設「自然保育署」，與行政院環保署平行。將現有各部會重要的自然保育職權，移交「行政院自然保育署」。
- (三)方案三：將行政院環保署升格為「環境部」，除其原有公害防治事權應增加衛生下水道職權外，並增加自然保育事項主管權。其部內組織應重新調整，整合水污染防治與水資源保育，成立「水資源管理署」。
- (四)方案四：將行政院農委會升格為「農業暨自然保育部」，擴編原「林業處」為「自然保育署」，整合各部與該會原各處主管之自然保育職權。

本研究報告初稿完成後，於八十五年九月三日邀請有關機關代表及學者專家座談研討後，提送研究主持人參酌修正原報告定稿後，業已提行政院組織法研究修正專案小組研議中。

為利資訊交流，本研究報告經整理竣事付梓，提供各界參考，其間除研究主持人中央研究院研究員、台灣大學湯教授德宗外，另有研究員謝仁和先生、宋承恩先生、楊健寧小姐及研究助理賴宇嵩先生參與研究工作，本會張專員富林負責聯繫及行政支援工作，併此誌明，以表謝意。

行政院研究發展考核委員會主任委員 楊 朝 祥
中華民國八十七年十一月

目次

第一章	緒論.....	1
第一節	研究背景與動機.....	1
第二節	研究方法與步驟.....	4
第三節	研究架構.....	8
第二章	問題界定.....	11
第一節	「自然保育」概念.....	11
第二節	職權重劃與組織設計理論.....	19
第三章	我國中央政府自然保育業務劃分現況.....	41
第一節	各項自然保育業務隸屬狀況.....	41
第二節	各部會自然保育執掌.....	76
第三節	現制缺失：法規面的分析.....	85
第四節	實務界人士訪談.....	96
第四章	保育行政人員問卷調查.....	125
第一節	問卷調查發現.....	125
第二節	問卷調查分析.....	132

第五章	各國中央政府自然保育業務劃分概況.....	173
第一節	日本自然保育業務劃分概況.....	173
第二節	德國自然保育業務劃分概況.....	193
第三節	英國自然保育業務劃分概況.....	211
第四節	丹麥自然保育業務劃分概況.....	234
第五節	荷蘭自然保育業務劃分概況.....	246
第六章	結論與建議.....	265
第一節	中央機關自然保育職權重劃方案.....	265
VI.1.1	方案一：「自然資源部」.....	266
VI.1.2	方案二：「行政院自然保育署」.....	271
VI.1.3	方案三：「環境部」.....	274
VI.1.4	方案四：「農業暨自然保育部」.....	277
第二節	重劃方案綜合評析.....	282
第三節	執行建議.....	289

附 錄

附錄一	出國訪問報告.....	291
附錄二	問卷調查計畫書（含問卷調查表樣本）.....	309
附錄三	「中央政府機關自然保育職權重劃之研究」專案研究 學者專家座談會記錄.....	325
附錄四	「中央政府機關自然保育職權重劃之研究」專案研究 學者專家座談會指教意見辦理說明.....	345
附錄五	「研商自然保育工作隸屬問題初審會議」紀錄.....	353
參考書目	365

圖次

圖 3-1 我國中央政府自然保育行政機關組織架構圖.....	84
圖 5-1 日本內閣.....	187
圖 5-2 日本環境廳組織架構.....	188
圖 5-3 德國內閣.....	207
圖 5-4 德國聯邦環境、自然保育暨核能安全部組織架構.....	208
圖 5-5 英國環境部組織架構.....	224
圖 5-6 英國環境部所屬環境保護組群組織架構.....	225
圖 5-7 丹麥內閣.....	241
圖 5-8 丹麥環境保護行政體系.....	242
圖 5-9 丹麥環境暨能源部所屬「環境保護局」組織架構.....	243
圖 5-10 丹麥環境暨能源部所屬「國有森林暨自然局」組織架構.....	244
圖 5-11 荷蘭內閣.....	258
圖 5-12 荷蘭「住宅、空間規畫暨環境部」組織架構.....	259
圖 5-13 荷蘭住宅、空間規畫暨環境部所屬「環境管理署」組織架構.....	260
圖 5-14 荷蘭「農業、自然保育暨漁業部」組織架構.....	261
圖 5-15 荷蘭「農業、自然保育暨漁業部」所屬 「自然管理處」組織架構.....	262

表 次

表 3-1	環境影響評估事項主管機關與法令依據一覽表.....	65
表 3-2	自然保育事項主管機關一覽表.....	71
表 3-3	行政院各部會自然保育業務執掌.....	80
表4-1	我國自然保育機關（單位）的組織效能.....	126
表 4-2	問卷調查回收率與有效比例.....	132
表 4-3	問卷調查發出／回收份數統計表（機關別）.....	132
表 4-4	問卷調查發出／回收份數統計表（單位別）.....	133
表4-5	有效問卷之受訪者基本資料分析.....	136
表4-6	主管自然保育機關組織垂直面向授權情形意見分析.....	137
表4-7	組織水平面向職權劃分情形意見分析.....	139
表4-8	組織形式化程度意見分析.....	140
表4-9	工作的認知、滿意程度與組織內單位之間關係意見分析.....	140
表4-10	組織內溝通意見分析.....	141
表4-11	對機關首長領導能力的意見分析.....	142
表4-12	與自然保育團體的溝通意見分析.....	143
表4-13	其他機關的協助.....	144
表4-14	機關單位自然保育工作的推行意見分析.....	145
表4-15	機關單位自然保育工作推行困難之原因意見分析（一）.....	145
表4-16	機關單位自然保育工作推行困難之原因意見分析（二）.....	146
表4-17	我國自然保育工作未臻理想的原因.....	147
表4-18	自然保育事項範圍意見分析.....	148
表4-19	整合自然保育事項的優先順序意見分析（一）.....	150
表4-20	整合自然保育事項的優先順序意見分析（二）.....	152
表 4-21	推動自然保育工作方法意見分析.....	153

表4-22	未來自然保育專責機關層級型態意見分析（一）	154
表4-23	未來自然保育專責機關層級型態意見分析（二）	155
表4-24	我國自然保育主管機關之性質分組	157
表 4-25	對機關首長領導能力的意見分析（表示同意者）	162
表 4-26	各組認為各單位保育工作不能利推行的看法（表同意者）	164
表 4-27	自然保育的範圍（表示同意者）	166
表 4-28	各組對自然保育工作（認為應優先執行）的看法	167
表 4-29	各組受訪者對於設專責機關的意見分析（表示同意者）	170
表 4-30	第一、二、三組與第四組對農委會下 設立自然保育處的看法	171
表 5-1	日本中央政府自然保育業務劃分一覽表	189
表 5-2	日本自然保育有關機關一覽表	190
表 5-3	日本中央政府各機關環境保護預算一覽表	192
表 5-4	德國聯邦政府自然保育業務劃分一覽表	210
表 5-5	英國內閣閣員與非內閣部長	226
表 5-6	英國環境部各部門支出一覽表	228
表 5-7	英國環境部、受補助公法人與地方政府之支出、人力一覽表	229
表 5-8	英國景觀保護區	230
表 5-9	英國各種保護區	231
表 5-10	英國國家河川局支出與補助款收入對照表	232
表 5-11	英國中央政府自然保育業務劃分一覽表	233
表 5-12	丹麥中央政府自然保育業務劃分一覽表	245
表 5-13	荷蘭中央政府自然保育業務劃分一覽表	263
表 6-1	四個重劃方案之職掌比較	286
表 6-2	四個重劃方案之綜合評估	287

提 要

一、研究背景與動機

台灣地區刻正面臨嚴重的公害污染與自然資源耗竭問題。公害污染具有顯著而急迫的特性，比較容易引起社會大眾的警覺，督促政府因應從事。自從民國七十六年八月行政院環境保護署成立以來，原先散列在中央政府各部會有關公害防治的事權，已大致整合。自然資源的破壞與超限利用，則因不具有顯著而急迫的特性，不易為短視近利的社會重視，迄今政府有關自然保育的事權依然散列各部會。各機關(甚至各單位)本位主義高張、協調困難，非但難以形成前瞻性的自然保育政策，具體措施(作為)且時相矛盾。為確保政府決策不為機關本位主義所限制，而能由宏觀角度、國際視野，探索最符合國家長遠發展利益的組織重整方案，本研究小組接受行政院研考會之委託，進行「中央政府機關自然保育職權重劃之研究」案。

二、研究方法與步驟

本研究兼採文獻分析、深度訪談以及問卷調查等三種方法。文獻分析之目的在經由相關文獻之檢索與研讀，瞭解法規現況與有關理論，奠定研究基礎。深度訪談與問卷調查則希吸取實務經驗，補充文獻分析之不足，更精確地掌握問題癥結所在，提出切合本土生態的解決方案。研究共分五個階段進行：

(一)文獻分析

文獻分析首在界定研究範疇，包括「自然保育」之概念(決定本研究應探索的事項廣度)與組織理論(組織設計與職權重劃之原理

原則)；次在就界定的事項範疇(分爲九個領域)，進行地毯式的法規檢索與分析，以瞭解我國中央政府各機關自然保育業務分工的狀況，奠定本研究的基礎。

(二)國外訪談

於文獻分析、瞭解問題之同時，計畫主持人湯德宗博士已著手聯繫擬訪國家之主管機關，洽商行程。嗣於民國八十四年十二月首先訪問日本(環境廳)，次於民國八十五年一月訪問德國、荷蘭、丹麥、及英國。總計訪問五國七部會，攜回許多珍貴資料。回國後旋即著手整理訪談紀錄，三月起開始撰寫各國自然保育業務分工報告。

(三)國內訪談

文獻分析獲致初步成果後，研究小組開始進行國內深度訪談，前後總計進行訪問八場，受訪人包括行政院有關部會官員六人、立法委員一人、學者一人。期瞭解現制缺失所在，以及受訪人對於改制方案的意見。

(四)問卷調查

爲探求相關機關人員對保育職權重劃的態度，本研究小組幾經討論，擬定問卷調查計畫書與問卷調查表。經行政院研考會核定後，動員近二十位訪員，先舉辦行前講習，始分赴八個中央部會與省市政府，針對四十餘個科級單位，展開問卷調查。總計發出問卷四百九十三份，回收三百九十三份(回收率將近八成)。問卷調查資料經統計分析後，由謝研究員仁和撰寫分析報告。

(五)方案研擬

經過文獻分析、深度訪談與問卷調查後，本研究小組自八十五年四月起密集開會，匯整研究發現，以腦力激盪方式，研擬各種可能性，反覆辯論、分析利弊、逐步淘汰，最後得出四個方案。其間曾應行政院研考會請求，於民國八十五年四月十五日先行提出摘要報告一份，以配合行政院組織法研修幕僚作業之進度。

三、主要建議

本研究共得出四個成立自然保育專責機關的組織重劃方案。茲分述如下。

(一)方案一：行政院下新設「自然資源部」，將現有各部會有關「自然資源」保育的職權，移交該部統籌掌理。

(二)方案二：行政院內新設「自然保育署」，與行政院環保署平行。將現有各部會重要的自然保育職權，移交「行政院自然保育署」。

(三)方案三：將行政院環保署升格為「環境部」，除其原有公害防治事權應增加衛生下水道職權外，並增加自然保育事項主管權。其部內組織應重新調整，整合水污染防治與水資源保育，成立「水資源管理署」。

(四)方案四：將農委會升格為「農業暨自然保育部」，擴編原「林業處」為「自然保育署」，整合各部與該會原各處主管之自然保育職權。

綜合而言，研究小組認為前述四個方案中，以方案二(「行政院自然保育署」)與方案四(「農業暨自然保育部」)在目前最為可行。自然保育功能以方案二較佳，施行阻力則以方案四較小。是決策若偏重理想，可採用方案二；若以實際考慮為主，可採用方案四。至於方案一與方案三雖甚具理想性，立即採行恐屬非易。不妨俟初步整合(不論採取方案二或方案四)，運作相當時日後，作為研議進一步改制時之參考。

四、執行策略建議

爲期重劃方案順利採行，本研究建議：

(一)決策當局立即將設立自然保育專責機關一事，主動提出於國會與社會論壇廣泛討論，以期集思廣益、尋求共識、形成改革的動力。民間團體(尤其環保團體)並宜把握機會，積極帶動風潮，形成壓力。行政院研考會應主動公佈本研究報告，作爲各界討論的基礎。

(二)爲免旁生枝節、治絲益棼，現階段討論、決策之重心應在確立基本的改制方向，暫勿涉入未來保育專責機關內部分工的問題。

(三)創新立法體例，畢全功於一役。建議首先修正「行政院組織法」，明定：「行政院應設『自然保育署』(或其他方案擬設之機關，餘同不贅)，其組織以法律定之」。其次，制定「行政院自然保育署組織條例(或組織法)」，明確規定前述各項規畫之職掌；相關現行法中應配合新定、修正或廢止的條文應併案(「行政院自然保育署組織條例」制定案)提出，一體審查。俟全案經立法院審查通過後，再依各條文之性質與來源，分別輯成新法(如「行政院自然保育署組織條例」)或歸建現行法(例如，修正某某法第 X 條，或廢止某某法第 Y 條)刊行。

(四)以組織(機關)整合帶動法規(作用法)整合。按環境法的整合乃事物(環境管理)本質使然，爲先進各國環境法的發展趨勢。鑑於我國國情特殊(尤以機關本位主義高張)，從行政組織整合入手，成立專責保育主管機關，或爲達成環境法規整合最快捷的途徑。

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

在締造了舉世矚目的經濟奇蹟後，台灣地區刻正面臨嚴重的公害污染與自然資源耗竭問題。公害污染具有顯著而急迫的特性，比較容易引起社會大眾的警覺，督促政府因應從事。自從民國七十六年八月行政院環境保護署成立以來，原先散列在中央政府各部會有關公害防治的事權，已大致整合。¹自然資源的破壞與超限利用，則因不具有顯著而急迫的特性，而不易為短視近利的社會重視。迄今政府有關自然保育的事權依然散列各部會，²各機關(甚至各單位)本位主義高張、協調困難，非但難以形成前瞻性的自然保育政策，具體措施(作為)且時相矛盾。

後冷戰時期以降，國際社會由對抗轉為合作，環境保護問題成為新的焦點議題，國際環境法(international environmental law)發展空前快速。同一時期，我國經濟持續發展，與國際社會交往益為密切，自然保育的國際壓力遂難避免。尤其是野生物保育方面，

¹ 少數尚待整合的例外，如關係都市地區水污染防治成敗的「下水道規畫、興建」，迄今仍為內政部(營建署)之職權。或此之故，環保署主管的「水污染防治法」第十二條特別明定：「污水下水道興建與污水處理設施，應符合水污染防治政策之需要。」

² 例如，現制下海岸地帶的管理至少牽涉八個中央部會：內政部(建管、區域計畫、非都市土地使用管制、海岸保護區管理、國家公園)、國防部(海防管制)、農委會(漁港管理、野生物保育、漁業資源管理)、環保署(水污染防治、廢棄物清理)、經濟部(土石採取、礦業管理、水資源保育)、財政部(國有土地管理)、交通部(風景特定區、商港管理)、經建會(國土綜合規畫)。

因觀念落後，且執法不力，而迭遭國際指責，甚且貿易制裁。³有鑑於此，許多立法委員、環保團體等乃紛紛建請政府整合中央政府各機關自然保育事權，設立專責機關，加強自然保育施政。

行政院以各機關自然保育事權之整合牽涉行政院組織法之修正，乃交由行政院研考會先行研究，並期配合該院組織法研修進展，提出可行方案。自民國八十三年以來，行政院研考會先後提出兩次研究報告⁴，試由組織現況、輿情反映、比較法制等面向，研擬改制方案，並曾邀集民意代表、環保團體及中央、地方相關機關代表研討。觀報告中所擬具之替選方案原已略嫌保守，⁵研討會中與會機關代表濃厚本位主義的發言，更使討論重心逐漸偏離「應然」面的追求(如何整合中央政府各機關自然保育之職權，最符合國家長遠發展利益)，喪失了政府組織職能配置的通盤性思考，反轉成有關機關固守現有職掌的攻防戰。⁶為確保政府決策不為機關本位主義所限制，而能由宏觀角度、國際視野，探索最符合國家長遠發展利益的組織重整方案，本研究小組爰接受行政院

³ 華盛頓公約(Convention on International Trade in Endangered Species = CITES)常設委員會一九九四年三月二十五日於日內瓦集會時，認定台灣對於野生動物保護不力。美國政府繼而於同年四月宣佈自同年八月十九日起，依據培利修正案(Pelly Amendment)禁止我國野生動物製成品或加工品輸美。該一制裁自一九九五年六月三十日起，因我國被列入觀察名單，而暫告解除。

關於國際環保公約中禁止締約國與非締約國間貿易之規定，以及我國因國際地位特殊所遭遇之困境(既不被國際社會承認為「國家」，因而不得參與各項公約之締結，卻又不能免於國際貿易之制裁)，參見湯德宗等，我國加入國際環保公約途徑之研究(行政院環保署委託研究報告，民國八十二年六月)。

⁴ 參見行政院研考會，自然保育工作隸屬問題之分析報告(民八十四年六月)；行政院研考會，行政院設置環保專責機關之分析報告(民八十三年十月)。

⁵ 上開行政院研考會兩研究報告所認定之「自然保育」範圍原廣及野生動物、森林、水土資源、國家公園、景觀資源及保存資源等，所涉機關亦包含內政部、經濟部、交通部、行政院環保署、及行政院農委會等。但於擬具替選方案時，則限縮於野生動物保育、國家公園、風景特定區等少數業務，所考慮之隸屬方案，僅限於與環保署或農委會為整合。

⁶ 上開研究，最後爭議焦點僅侷限於「國家公園」、「衛生下水道」、以及「台灣省特有生物保育研究中心」等特定業務或機關是否改隸等枝節性問題。

研考會之委託，進行「中央政府機關自然保育職權重劃之研究」案。

按環境問題牽涉多端，環環相扣，須整體規畫，俾通盤解決。此為先進國家過去數十年所累積的經驗教訓，表現在環境法律與政策則強調整合的發展趨勢。⁷不僅各種公害防治努力間需要整合(例如水污染防治應同時注意避免造成空氣污染或其他污染)，自然資源保育工作間需要整合(如各種資源的多元利用應調和衝突)，自然保育與公害防治間亦需整合(以水管理為例，因水量與水質間關係密切，水資源保育與水污染防治必需相互配合)。法規(作用法)的整合與組織(主管機關)的整合本來沒有必然關連，但主管機關分歧，權責劃分不夠明確，使得法規整合變得更更加困難。值此行政院組織法全盤研修之際，實為難得的整合契機，允宜善加把握，徹底檢討不合時宜的機關組織，進行職權重劃，提高組織效能，以開創國家廿一世紀發展的新局。

本研究旨在就上述行政實務上爭議待決之重要問題，分別自組織設計原理(機關職權相容性及相斥性之探討)、比較法制(特別是與我國國情相近國家之制度)與實證調查(經由問卷、訪談透視現制之困難)等方面，進行系統、客觀之分析，期提出具體、可行的自然保育職權重劃方案，以供決策之參考。

⁷ See, e.g., William Rodgers, *The Environmental Laws of the United States: Poison to be Shunned or Nourishment to be Embraced?* in 中美環境公害問題之法律與管理學術研討會論文集, 頁 11 以下(頁 17-18)(國立中山大學: 民國八十二年五月); MICHAEL KLOEPFER, ECKARD REHBINDER, EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN & PHILIP KUNIG, *UMWELTGESETZBUCH: ALLGEMEINER TEIL* (Umweltbundesamt Berichte 7/90, 1990); HANS D. JARASS, MICHAEL KLOEPFER, PHILIP KUNIG, HANS-JUERGEN PAPIER, FRANZ-JASOPH PEINE, ECKARD REHBINDER, JUERGEN SALZWEDEL & EBERHARD SCHMIDT-ASSMANN, *UMWELTGESETZBUCH: BESONDERER TEIL* (Umweltbundesamt Berichte 4/94, 1994); 本研究報告第五章第三節。關於我國環境法的現況及展望，參見 Dennis Tang (湯德宗), *The Environmental Laws and Policies of Taiwan: A Comparative Law Perspective*, 26 *VANDERBILT J. TRANSNATIONAL LAW* 521 (1993) & Dennis Tang (湯德宗), *New Developments in Environmental Law and Policy in Taiwan*, 6 (2) *PACIFIC RIM LAW & POLICY J.* (Spring 1997, forthcoming).

第二節 研究方法與步驟

1.2.1 研究方法

本研究兼採文獻分析、深度訪談以及問卷調查等三種方法。文獻分析之目的在經由相關文獻之檢索與研讀，瞭解法規現況與有關理論，奠定研究基礎。深度訪談與問卷調查則希以實證研究(empirical studies)，補充文獻分析之不足，俾能精確掌握問題癥結所在，提出切合本土生態的解決方案。

文獻分析之重點包括：

- 1)我國中央政府各機關自然保育業務劃分之現況及依據，含各項保育業務之機關(與單位)分工，及有關機關保育執掌之分析等；
- 2)公共行政(尤其自然保育行政)組織設計理論之探討；
- 3)特定先進國家(下詳)中央(聯邦)政府自然保育業務之分工概況。

深度訪談擬於我國現況分析獲致初步心得後，分爲國內、國外兩部份進行。國內部份先選定初步分析後應考慮優先整合之自然保育業務項目，繼而選定熟稔各該業務項目之專家(含資深官員)若干人，進行深入訪談。除希望瞭解現制下各該保育工作推動之困難外，並期獲悉其等對有關機關業務整合之意見(例如預期阻力、化解方法、代替方案等)。國外訪談部份，計劃訪問日本、德國、英國、丹麥、荷蘭等五國，拜會各國主管機關官員或專家學者。上述各國或對我政治、經濟之發展向有重大影響(如日本)，或其天然條件、經濟結構與我較爲近似，而發展較我先進，值得參採借鏡(如英、荷、丹麥)。除希瞭解其中央(或聯邦)政府自然資源保育分工之狀況外，並期探悉其當初整併時之考量(含組織調整之理論

依據)及其整合經過(如遭遇之困難、化解方法),以及改制後施行的經驗(是否尚有未盡理想處)等,以供吾國借鏡。

問卷調查係為彌補深度訪談重在追求深度,致恐廣度(涵蓋面)不足的缺點,並希及早探求各有關機關人員對於自然保育業務重劃的態度。蓋組織成員的態度往往關係未來重劃工作能否順利推動;此等資訊並可顯示目前實務困難之所在。

1.2.2 研究步驟

本研究案於民國八十四年九月底核定後,計畫主持人湯德宗博士隨即召集小組成員,研商分工、進度與執行方式等事宜。鑑於計畫時程十分緊迫(僅六個月),決定五個工作階段盡可能密接進行。

1.2.2.1 文獻分析

文獻分析首在界定研究範疇,包括「自然保育」之概念(決定本研究應探索的事項廣度)與組織理論(組織設計與職權重劃之原理原則);次在就界定的事項範疇(分為九個領域),進行地毯式的法規檢索與分析,以瞭解我國中央政府各機關自然保育業務分工的狀況,奠定本研究的基礎。

1.2.2.2 國外訪談

於文獻分析、瞭解問題之同時,計畫主持人湯德宗博士已著手聯繫擬訪國家之主管機關,安排訪問行程。嗣於民國八十四年十二月首先訪問日本(環境廳),次於民國八十五年一月訪問德國、荷蘭、丹麥、及英國。總計訪問五國⁸六部會,攜回不少珍貴資料。回國後旋即著手整理訪談紀錄,三月起開始撰寫各國自然保育業

⁸ 計畫中原並擬訪問美國,因時值美國聯邦府會預算僵局,政府機關多已暫停辦公,並值大風雪侵襲美東,機場關閉,美國之行乃被迫取銷。

務分工報告。

I .2.2.3 國內訪談

文獻分析獲致初步成果後，研究小組開始進行國內深度訪談。前後總計進行訪問八場，受訪人包括行政院各部會官員八人六場、立法委員一人、學者一人。對於瞭解現制問題所在，以及受訪人對於改制方案的意見，頗有助益。

I .2.2.4 問卷調查

為探求相關機關人員對保育職權重劃的態度，本研究小組經過五次討論，擬定問卷調查計畫書與問卷調查表。經行政院研考會核定後，動員近二十位訪員，舉辦行前講習後，分赴八個中央部會與省市政府，針對四十餘個科級單位，執行問卷調查。總計發出問卷四百九十三份，回收三百九十三份(回收率將近八成)。問卷調查資料經統計分析後，由謝研究員仁和撰寫分析報告。

I .2.2.5 方案研擬

經過文獻分析、深度訪談與問卷調查後，本研究小組自八十五年四月起密集開會，匯整研究發現，以腦力激盪方式，研擬出各種可能性，再經反覆辯論、分析利弊、逐步淘汰，最後得出四個可行方案。期間應行政院研考會請求，於民國八十五年四月十五日先行提出摘要報告一份，以配合行政院組織法研修幕僚作業之需要。

本研究小組自八十四年十月起至同年十二月期間，每週固定集會一次，除由各研究員輪流報告文獻分析心得，相互討論問題外，並持續研商訪談名單，研擬問卷調查表等。八十五年一月至同年三月間，小組成員分頭進行國外訪談、國內訪談及問卷調查。八十五年四月至六月間則密集研討，擬定重劃方案，並撰寫、修改期末報告。

第三節 研究架構

本研究大體架構如下：

提要

第一章 緒論

- 第一節 研究背景與動機
- 第二節 研究方法與步驟
- 第三節 研究架構

第二章 問題界定

- 第一節 「自然保育」概念
- 第二節 職權重劃與組織設計理論

第三章 我國中央政府自然保育業務劃分現況

- 第一節 自然保育事項主管狀況
- 第二節 部會自然保育業務執掌
- 第三節 現制缺失：法規面分析
- 第四節 實務界人士訪談

第四章 保育行政人員問卷調查

- 第一節 問卷調查發現

中央政府自然保育職權重劃之研究

第二節 問卷調查分析

第五章 各國中央政府自然保育業務劃分概況

第一節 日本自然保育業務劃分概況

第二節 德國自然保育業務劃分概況

第三節 英國自然保育業務劃分概況

第四節 丹麥自然保育業務劃分概況

第五節 荷蘭自然保育業務劃分概況

第六章 結論與建議

第一節 中央機關自然保育職權重劃方案

VI.1.1 方案一：「自然資源部」

VI.1.2 方案二：「行政院自然保育署」

VI.1.3 方案三：「環境部」

VI.1.4 方案四：「農業暨自然保育部」

第二節 重劃方案綜合評析

第三節 執行建議

附錄

參考書目

【謝啓】

The research panel wishes to express its sincere thanks to: Mr. Chris Tompkins, Dr. Richard Baxter, Dr. Alan Duncan and Mr. Terence Illott of the Department of the Environment, United Kingdom; Ms. Dagmara R. Berbalk, Mr. Dr. Cay Friemuth of

the Bundesministerium fuer Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Federal Republic of Germany; Mr. Troels Madsen, Danish Environmental Protection Agency, Ministry of Environment and Energy, Denmark; Mr. W Th. P. Groen of the Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment, The Netherlands; Mr. M. van Genne of the Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries, The Netherlands; 一方井誠治先生(Mr. Seiji Ikkatai), 清水康弘先生(Mr. Yasuhiro Shimizu) of the Environment Agency, Japan (日本環境廳) for their kindness in providing valuable information and materials.

第二章 問題界定

第一節 「自然保育」概念

II.1.1 「自然保育」之意義

「自然保育」(nature conservation)概念的使用與倡導是相當晚近的事，目前尚無統一的定義。有以為係指自然生態的保護，亦有側重於以地球可負荷的方式利用自然資源，達成所謂「永續生產」(sustained production)者。比較通行的定義係國際自然(暨自然資源)保育聯盟(International Union for Conservation of Nature and Natural Resources)一九八〇年於「世界保育策略」(World Conservation Strategy)所提出者：自然保育指「對生物圈(biosphere)的人為使用加以管理，使其在產出最大可負載效益(the greatest sustainable benefit)的同時，保持潛能以供未來世代發展及創造之需要。」該「策略」將保育目標界定為：

- 1)維持必要的生態進程(ecological processes)及生命維繫體系(life-support systems)；
- 2)保存基因多樣性(genetic diversity)；及
- 3)確保物種與生物圈的可負載利用(sustainable use)。

準此，「自然保育」包括：人類所需各種資源的永續保存、生命有機體(living organisms)多樣性的維護(含物種的保護與復育)、稀有礦產的節約與循環利用、能源的合理使用、水土及生物資源的可負載利

用等。¹

按「世界保育策略」所採取的廣義觀點，自然保育與人類生命的存續息息相關。晚近的看法認為，物種生命之存續，繫於整體生物圈(biosphere)功能的正常運作。除了科學上已知的生態循環，如綠色植物提供氧氣、動植物消化養分、其殘骸分解回歸土壤等外，生物圈中尚有許多人類尚未探知，但卻是整體環境中不可或缺的功能。面對此種環境上的不確定性，人類必須以敬重珍惜的態度處理自然資源保育問題。世界保育組織(The World Conservation Union=IUCN)一九九五年研擬的「環境與發展國際公約」(International Covenant on Environment and Development)草案前言聲明：「生物圈係合一的，生態系為獨一無二且不可分割的，其所有的組成成分皆係相互依存的」；又「人類是自然的一部分，所有生命皆依存於自然界正常運作所提供的能源與養分」。²

自然保育除了對人類生命之維繫極為重要外，還具有經濟、景觀休閒、及科學研究方面的意義。首先「自然保育」牽涉資源的原狀保存或有限度利用，意味著無法直接由保育活動中獲取現時可見的經濟利益。因此，「自然保育」常被認為與「經濟發展」處於對立的狀態。實則，體認「自然保育與人類存續息息相關」的事實，始能正確認知自然保育在經濟上的價值。某些自然生物，看來似乎無關人類現時利益，惟其一旦遭受破壞可能造成生態失衡。即使微小如海中的浮游生物，若大量減少，不但影響魚類的食物來源，長期來說更會削減大氣中的氧氣供給。³此外，吾人應以長期、集體的觀點認識自然保育的經濟利益。自然保育所代表的長期性、集體性利益，往往與短期性、個人性的利益有所衝突。例如，以短期觀點言，焚林墾殖或超限伐林能夠解決急迫的糧食問題或換取大量外匯，但因此導致的整體生

¹ *Conservation of Natural Resources*, ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA 663 (1993).

² IUCN COMMISSION ON ENVIRONMENT LAW, DRAFT INTERNATIONAL COVENANT ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, Preamble (1995).

³ See, *supra* note 1, at 664.

態失衡卻有損於長期、整體的(經濟)利益。⁴考量自然保育問題時，應納入長期性、集體性利益的思考觀點，並嚴肅地面對自然界與人類存續的密切關連。

除了經濟價值外，自然保育還具有景觀休閒的價值。某些特殊景觀，一旦遭受破壞，須耗費甚鉅始能回復，甚至永遠無法回復。戶外休閒活動，不論登山、游泳、泛舟、釣魚、乃至狩獵，皆以大自然為其活動場域。保護自然環境，具有維護景觀與休閒的價值。此外，自然保育尚有科學研究的價值。自然界是科學知識的寶庫；每一物種皆是基因及生化資訊的儲藏庫。人類對於自然的浩瀚與奧妙，所知仍十分有限。保育自然環境，實為持續增進人類福祉的基礎。⁵

II.1.1.1 「自然資源」之概念

如同「自然保育」，「自然資源」(natural resources)的概念，隨著吾人對「人與自然(環境)」關係瞭解的增進，而有逐漸擴張的趨勢。本世紀初期，人們以經濟性的觀點瞭解「自然資源」，謂指可供人類利用，生產為有用貨財的物質，例如礦物、燃料、木材、飼草、獵物及漁獲等。晚近，人類體認地表上的一切物質，對於生產人類必需品或形成環境舒適(environmental amenities)，皆有其價值與貢獻，遂改以生態觀點認定「自然資源」，將之擴張及於整體自然環境(the total natural environment)。準此，大氣、海洋、沙漠、極地等以往被認為不具價值的地區，皆成為可貴的資源，必須謹慎管理，因應未來(世代)之需求。⁶

傳統上，自然資源可分為「可更新(renewable)」與「不可更新(nonrenewable)」兩大類。可更新的自然資源指透過自然循環、生物繁殖或人工經營能獲得自我更新，供人類反覆利用者，包括：生物資

⁴ See, Lawrence J. MacDonnell & Sarah F. Bates, *Rethinking Resources: Reflections on a New Generation of Natural Resources Policy and Law*, in NATURAL RESOURCES POLICY AND LAW: TRENDS AND DIRECTIONS 9 (1993).

⁵ See, *supra* note 1, at 664.

⁶ See, Lawrence J. MacDonnell & Sarah F. Bates, *supra* note 4, at 9.

源、水資源、土地資源、及氣候資源(如太陽能)。不可更新的自然資源則指一旦經人類開發利用後，短時間內無法再生或基本上無更新能力者，主要指礦產資源，如石化燃料、核子燃料、及礦物。⁷

II.1.1.2資源的合理使用

「自然保育」強調自然資源的「合理使用」。所謂「合理使用」(reasonable use)，一方面指對特定區域或資源加以保存(preservation)，禁止人為的改變或破壞，以維持整體環境功能的運作，或維繫科學、景觀或休憩價值的完整。另一方面，「合理使用」係指利用自然資源，提供人類資財或休閒上的利益，惟需在資源可負載的限度內，因而可永續產出(sustained yield)的方式加以利用。例如，狩獵、漁撈、或伐林應在物種自然更新復育的限度內進行，以免危及其繁衍存續。⁸

II.1.1.3多元利用(multiple use)與復育更新(restoration)

自然資源的「多元利用」(multiple use)毋寧為常態。以草地為例，除可提供牲畜畜養所需的飼料外，並具有維持生物生存、水土保持、涵養水源、以及景觀或科學上的價值。從而，出於特定目的利用某片草地時，亦應考量其對其他利用方式可能產生的影響。理想上，某一種利用行為應同時促進該片草地在其他方面的價值。⁹

此外，保育須顧及自然資源的「復育更新」(restoration)。一般而言，具有再生能力的自然資源，雖經過獵捕、砍伐、利用或破壞，經由適當保護，在一定時間內，會隨其生態再生過程(ecological process of succession)回復原有的族群量。破壞的程度愈大，復育所需的勞力、時間、與費用相對亦大。惟物種一旦滅絕，即不可能再行復育。¹⁰

⁷ 苗淑菊等編，環境科學知識辭典，頁304，民八十四年。

⁸ See, *supra* note 1, at 664.

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*

綜上所述，目前對於「自然資源」的瞭解，已由單純經濟性的觀點，改爲生態性的觀點，以爲「整體自然環境」本身即是自然資源。「自然保育」應以整合性的角度思考，而非僅僅強調資源保存或保護，而是資源的「合理使用」（並非「保育」或「發展」二者擇一的問題），將自然資源在生物圈中之價值，與其對使用者的經濟價值間做平衡考量，並加入世代平衡的觀點，追求可負載發展（或謂「永續發展」）(sustainable development)的目標。¹¹

II.1.2 「自然保育」涵蓋之事項

「自然保育」的概念仍在發展中，各國立法例或各家學者所指稱之「自然保育法」涵蓋範圍，亦不盡相同。

II.1.2.1 歐洲各國之自然保育法

歐洲各國及歐體¹²所謂「自然保育法」，大體以野生物保護及景觀維護爲基礎，以之擴及野生物棲息地與其他自然保護區。例如，德國「聯邦自然保護法」(Bundesnaturschutzgesetz)¹³規範要項爲自然保護及景觀維護(包括自然保護區、國家公園、景觀保護區、自然公園、及自然景物)，及物種保護(包含野生動物保護、棲息地生態保護、進出口管制、及動物圍場管理等)。¹⁴荷蘭一九六七年自然保育法(1967 Nature Conservation Act)以自然保留區及物種保育爲重心，其他自然保育法令包括森林法、鳥類法、狩獵法、瀕臨絕種動物法等。¹⁵英國一

¹¹See, Lawrence J. MacDonnell & Sarah F. Bates, *supra* note 4, at 9.

¹²See, KRAMER, EEC TREATY AND ENVIRONMENTAL PROTECTION 13-14 (1990).

¹³Gesetz ueber Naturschutz und Landschaftspflege vom 12.3.1987 (BGBl. I S.889), zuletzt geandert durch Gesetz vom 6.8.1993 (BGBl. I S.1458); 並參見行政院經建會，德國聯邦自然保護法，經社法規譯介叢書 106，民八十二年。

¹⁴德國自然保育法除聯邦自然保護法外，另包括森林法、動物保護法、植物保護法、漁業法、狩獵法等。參見本報告第五章第二節第一小節(V.2.1.2)。

¹⁵See, OECD, OECD ENVIRONMENTAL PERFORMANCE REVIEWS: NETHERLANDS 98 (1995); 並參

九八一年野生動物與鄉村法(Wildlife and Countryside Act 1981)以野生動物及其棲息地之保育為立法重心，擴及自然保留區(Nature Reserves)、特別保護區(Areas of Special Protection)、國家級風景區(National Scenic Areas)等之保護。¹⁶

II.1.2.2 美國所謂之自然保育法

美國自然保育立法，除了野生物(及其棲息地)保育與景觀(及休閒)維護外，更擴及土地利用、森林保育、海岸及海洋保護、礦產資源管理等。其主要立法包括¹⁷：

1973 年瀕臨絕跡物種法(Endangered Species Act of 1973)¹⁸

1964 年原野法(Wilderness Act of 1964)¹⁹(建立了「國家野生動物棲息地體系」(National Wildlife Refuge System))

1976 年聯邦土地政策暨管理法(Federal Land Policy and Management Act of 1976)²⁰

1978 年公有牧地改良法(Public Range Lands Improvement Act of 1978)²¹

1976 年國有森林管理法(National Forest Management Act of 1976)²²

1968 年國家休閒小徑體系法(National Trails System Act of 1968)²³

見本報告第五章第五節第二小節(V.5.2.4)。

¹⁶See, OECD, OECD ENVIRONMENTAL PERFORMANCE REVIEWS: UNITED KINGDOM 37 (1995); COLIN T. REID, ENVIRONMENTAL LAW IN SCOTLAND 164-177 (1992). 並參見本報告第五章第三節(V.3)。

¹⁷See, W. JAKE GROSSE, THE PROTECTION AND MANAGEMENT OF OUR NATURAL RESOURCES, WILDLIFE AND HABITAT 111-249 (1992).

¹⁸16 U.S.C.A. § 1531 et seq.

¹⁹16 U.S.C.A. § 1131 et seq.

²⁰43 U.S.C.A. § 1701 et seq.

²¹43 U.S.C.A. § 1901 et seq.

²²16 U.S.C.A. § 1600 et seq.

²³16 U.S.C.A. § 1241 et seq.

1968年原始暨風景河流法(Wild and Scenic Rivers Act of 1968)²⁴

1972年海岸地區管理法(Coastal Zone Management Act of 1972)²⁵

1953年外海大陸礁層土地法(Outer Continental Shelf Lands Act of 1953)²⁶

1976年漁業保育暨管理法(Fishery Conservation and Management Act of 1976)²⁷

1982年海岸沙洲資源法(Coastal Barrier Resources Act of 1982)²⁸

1972年海洋保護區法(Marine Sanctuaries Act of 1972)²⁹

1965年漁業資源法(Fishery Resources Act of 1965)³⁰

1986年聯邦濕地保護法(Federal Wetlands Protection Act of 1986)³¹

1970年採礦與礦物政策法(Mining and Minerals Policy Act of 1970)

此外，亦有學者以土地資源(土地之使用與管理)為自然保育法的核心，擴及土地所蘊藏的各種自然資源，包括水資源、礦產資源、森林資源、牧草資源、野生物、休閒資源(recreation resource)、及保存資源(preservation resource)之保育。³²

我國行政院核定之「臺灣地區自然生態保育方案」³³中，對自然保育亦採廣義觀點，將土地資源、水資源、礦產資源、林業資源、海

²⁴16 U.S.C.A. § 1271 et seq.

²⁵16 U.S.C.A. § 1451 et seq.

²⁶43 U.S.C.A. § 1331 et seq.

²⁷16 U.S.C.A. § 1801.

²⁸16 U.S.C.A. § 3501 et seq.

²⁹16 U.S.C.A. § 1432(3).

³⁰16 U.S.C.A. § 755 et seq.

³¹16 U.S.C.A. § 3901 et seq.

³²See e.g., GEORGE CAMERON COGGINS & CHARLES F. WILKINSON, FEDERAL PUBLIC LAND AND RESOURCES LAW (1987).

³³民國七十四年二月廿六日行政院台(74)內字第三五三五號函修正核定。

岸及海洋資源之保育等，皆列為重點工作項目。

國際上已廣泛接受生物圈為不可分割的整體，各組成部分間具有彼此依存的關係。從而，自然保育問題應以整體性的觀點，儘可能廣泛地就各項自然資源加以通盤考量。為使研究開闊周延，避免劃地自限，本報告爰對「自然保育」採取最廣義觀點，區分為野生物、森林、水、土地、海岸及海洋、保存資源、景觀、礦產資源，以及環境影響評估等九個領域進行討論。

第二節 職權重劃與組織設計理論

行政機關的目標、政策與計畫必須透過適當的組織運作才得以獲得實現。而組織運作要能發揮功能則又牽涉到組織設計是否恰當。我國行政學界之資深學者張金鑑教授表示，行政組織的意義就其靜態面向觀察，就是探討組織結構的設計，將行政組織視為是一個權責分配的體系。³⁴ 所以就組織結構面向的模式來看組織設計，就是希望能做到依據功能專業化來實施分工、並依照事權確實原則來規劃權責的分配，期建立一個兼具「效率」與「效能」的組織，以達成組織的目標。

因此，如何劃分權責是組織設計的本要。而透過組織結構的安排，可以將組織內權責之類別與層次等關係予以釐清，進而也可以將組織中人力、物力的關係明確化。在我國中央政府體系裡，自然保育業務的職掌散見於各個不同的部會中，自然保育工作的推動沒有達到預期的目標。要想落實自然保育工作，首應檢討其職權分配的狀況，必要時並進行職權重劃³⁵。也就是說可以藉由組織理論的瞭解，來檢視現有中央政府機關自然保育職權的結構性安排，輔以組織理論動態面的行為與情境要素探討，再以組織重組的方法進行調整。期能以最小、但是必要的職權劃分變動，順利推動自然保育工作。

³⁴張金鑑，行政學典範，頁176（台北：中國行政學會印行，民國六十八年，）。

³⁵本研究之所以用「職權」一詞來探討中央機關自然保育工作的重劃，而非使用「權責」一詞，並非在迴避「職權」重劃過程中的「責任」問題；相反地，本研究瞭解「職權」與「職責」是相對且不可分割的。探討「職權重劃」已然包括「職責重劃」。由於本研究同時以問卷方式，對相關主管機關同仁進行態度調查，為避免受訪者疑慮本研究結果將增加其業務負擔，所以用「職權重劃」取代「權責重劃」。

II.2.1 組織設計的理論架構

「組織設計」是為達成組織目標的手段或工具。而組織設計的研究方法眾多，組織理論的研究者依其所欲獲得的目標，分別發展出不同、但類似的組織設計理論架構。R. H. Hall 認為組織設計應包含「結構」與「程序」，他並認為「環境」亦是組織設計時不可忽略的重要面向³⁶；J. L. Gibson 則認為組織設計應從「結構」、「程序」與「行為」三個不同的角度切入探討³⁷；H. C. Ganguli 主張組織設計應包括「結構」與「程序」兩大部份。³⁸ 郭俊次教授認為組織設計若能從「程序」（含機關水平及垂直分化與整合）、「行為」與「情境」三個面向來建構，則組織運作的成果一定會較為成功。³⁹ 本節擬從「結構」、「行為」以及「情境」等三個面向來探討組織的設計。

II.2.1.1 組織設計的結構面

組織的結構面反映出組織中權責之類別及層級的關係，同時組織內的人力與物力關係也可充分表明在組織結構裡。組織結構的形成與建立是由於組織將其所要達成的各種目標任務進行「分化」的結果。所謂「分化」（differentiation）係指組織被切割為許多次級體系的分割型態，而後由每一個次級體系循其外在環境條件，發展出可適應的特殊屬性。⁴⁰

工作分化表現於組織架構上，共呈現出水平分化、垂直分化以及地區性分化三種型態。水平分化又稱為組織的部門化，是一種將工作任務暨職權作橫面分工的過程，也是一種將各式各樣工作活動「類歸」到個別單位的過程，使各單位有明確的工作範圍，賦予該單位首

³⁶R. H. HALL, ORGANIZATIONS: STRUCTURE AND PROCESS 5-6 (1983).

³⁷J. L. GIBSON, ORGANIZATIONS: STRUCTURE, PROCESS, BEHAVIOR 2 (1991).

³⁸H. C. GANGULI, STRUCTURE AND PROCESSES OF ORGANIZATION 12 (1964).

³⁹郭俊次，組織設計學，頁28（台北：台灣商務印書館，民國七十二年）。

⁴⁰Paul R. Lawrence and Jay W. Lorsch, *Differentiation and Integration in Complex Organization*, ADMINISTRATION SCIENCE QUARTER 1, at 3-4 (1967).

長適當的權力，並課與等量的責任。⁴¹ 垂直分化則是對工作任務進行縱向分工的過程，高層主管以整體組織運作的考量為出發點，將組織權限作整體性及制度性的權限轉授，也就是組織內分權制度實施的過程。地區性分化是指組織基於職權行使的方便性，將其部門單位及人員安置排佈於各個適當地區，就近完成任務的過程，地區性分化的結果顯示出組織在地理上分散的程度。

組織設計結構層面進行全面性整合時，應參考不同的「組織結構型態」。組織結構型態各有其優缺點，適用於不同目的、性質的機關組織，因此在從事結構面的設計時，最終必須考量組織型態，俾組織得以發揮應有的效能。不管組織結構的目的為何，Drucker 認為結構是一種「形式」，而這形勢必須滿足「型式的」規格。他提出七項規格，並說明這些規格適用於規模大小不一、性質不同的機構組織，並認為組織的設計除必須瞭解各種（傳統、更新）設計原則外，並應瞭解這些規格配適的狀況。基於本研究的主題乃在探討如何調整中央機關自然資源保育職權，其所涉及的大部份為組織水平分化的問題，所以擬在本節的第二項中就組織結構的水平分化、組織型態、組織原則以及結構的形式規格等進一步深入探討。

II.2.1.2 組織設計的行爲面

組織的政策與職權是由組織內的人員推動並執行，因此，組織內人員的行爲構成了組織活動的生命。組織設計的行爲面，就是從組織內人員的需求、組織的溝通協調、主管權威以及人員的認知與價值觀等各種因素，探究這些因素對組織達成目標的影響程度。

人類的需求是一種相當強大的力量，組織的設計從人類需求的觀點來看就是要設法滿足組織成員在職位工作上的欲望。而與職位工作欲望有關的滿足可分為「職務內的滿足」(on-the-job satisfaction) 與「職務外的滿足」(off-the-job satisfaction)。如果一個人在執行其所指派的職務時，能從執行職務中得到基本的滿足，則可謂得到了

⁴¹T. HAIMANN, PROFESSIONAL MANAGEMENT: THEORY AND PRACTICE 156 (1962).

「職務上的滿足」，此滿足又稱為「直接的滿足」；另一個方面，職務工作所衍生出來的獎勵，如薪資、休假、退休金等，也都可以滿足組織內人員的欲望，此類的滿足稱為「職務外的滿足」，又稱為「間接的滿足」。⁴²

組織內任何成員都有其價值觀與參考架構（frames of reference），對組織政策、任務與職權表示個人的態度及看法，不同的僅是強烈程度，執行者會以自己的認知與瞭解來衡量事物的輕重緩急。從政策執行的觀點，政策執行者有其執行的冷漠區（Zone of Indifference），一旦制訂的政策落在此區，其將難以獲得實現。⁴³ 職務的劃分亦然，如果職務分配的結果與組織成員的認知與瞭解有一段距離，不可避免的將影響職務被執行的有效程度。

溝通協調的缺乏常被視為組織效能不彰，無法完成既定目標的主因之一。究竟溝通協調的內涵為何？如何影響組織運作？按照 C. G. Browne 對溝通所下的定義是：「...將觀念或思想由一個人傳遞到另一個人的程序，或者是個人本身內的傳遞，其宗旨是使接受溝通的人獲得思想上的瞭解。」⁴⁴ 從管理的角度來看，溝通是一種為了能引發達成機關目的的行動而傳遞各種觀念，並藉著回輸而正確地複製各種觀念。然而溝通可能出現阻塞的病態，主要的現象有：（1）誤解。組織內各單位的人員因專業訓練的不同，「思維方式」不一樣，對業務及問題的看法會有差異，在溝通的過程中容易產生誤解。（2）斷章取義。斷章取義在下情上達的時候比較容易發生，由於下屬基於「自保」的關係，大都會揣摩上司的喜惡與態度，將現有的訊息加以篩選，造成主管於決策或判斷時的困難。⁴⁵

機關主管得以指揮部屬執行職務，並使組織順暢運轉，主要是依

⁴²參見郭俊次，本章前揭（註39）書，頁234、235。

⁴³GEORGE C. EDWARDS III, IMPLEMENTING PUBLIC POLICY 90 (1980).

⁴⁴C. G. Browne, *Communication Means Understanding*, in KEITH DAVIS AND W. G. SCOTT (ed.), READINGS IN HUMAN RELATIONS 331 (1959).

⁴⁵參見郭俊次，本章前揭（註39）書，頁254至273。

據組織法規所授與的法定權力（power）。權力的效果，一方面可以依主管「實際行使」時所明示的強烈警告，或是以「潛勢行使」的方式來建構部屬對主管命令的警覺。然而職務上的權力並不能完全保證主管能獲得部屬的順從。機關主管仍需要適當的「影響力」（influence）以支持他的地位，並使他的權力得以發揮功效。「影響力」的形成必須是「自願性」的或是「無意識」的，影響力的建立首先必須確立機關主管的「地位」，此處所指涉的是主管在其他人員心目中的重要性，所以是由他人來決定主管的地位如何。機關主管掌握訊息流通來源的能力，以及其對較低層主管的支持度，也都可以決定其影響力的大小。⁴⁶

II.2.1.3 組織設計的情境面

組織不可能自我孤立於外界而獨立運作，相反地，為了達成目標，組織必須面對外界的環境要素，瞭解並尋求與外界環境要素的互動，以達成組織目標。以自然保育業務單位為例，其必須面對的相關外界環境因素有：（1）私人開發企業；（2）消費者；（3）自然保育團體；（4）自然保育專業人員；（5）政府其他部門等。

環境影響組織的型態，基本上可分為六大面向：環境穩定性的強弱、同質性的高低、集中或分散、簡單或複雜、騷動性，以及資源獲得的容易性。綜括這六大面向可以將環境影響組織的方式分為兩個途徑：第一、組織對資訊的需求：組織對資訊的需求在本質上反映出環境不穩定性對組織的影響，由於環境的複雜與不穩定性使得機關主管無法掌握決策所必須的資訊，難以藉以評斷決策的可行性與成本效益比；第二、組織對資源的需求：組織對資源的需求則顯現出組織對環境的依賴程度。⁴⁷

綜合而言，組織行為面及情境面的各種內涵因素，皆對組織效能的發揮有所影響。然而組織行為及組織環境等因素較為抽象，不易以觀察及資料分析方式來瞭解，而組織的結構雖可從機關組織圖來檢

⁴⁶參見郭俊次，本章前揭（註39）書，頁331至358。

⁴⁷RICHARD L. DAFT, ORGANIZATION THEORY AND DESIGN 48-55 (1986).

視，但實際執行與理想規範間也有落差。為克服這些抽象性以及落差現象，本研究乃在文件分析外，輔以實際訪談與問卷調查，作為補充。有關問卷調查所反映的組織效能等議題，請參見第五章問卷調查分析報告。

II.2.2 組織設計結構的特色

II.2.2.1 組織的水平分化

組織的水平分化過程又稱為組織的部門化過程，其主要目的乃在藉分工以求取最佳的工作效率與組織效能。學者對組織部門分化的基礎或方式大致上可以分為四類⁴⁸，在本研究中則以「目的或功能（purpose/function）」以及「顧客或資源（clientele/materials）」兩類劃分基礎來分析何者較適用於劃分自然資源保育組織機關的事宜。

一、以目的或功能為基礎進行部門分化

目的或功能型的分類在現行政府機關中最為常見，部級單位如國防部、外交部，司級單位在內政部如戶政司、地政司等皆是。如此劃分可以將達成該目標所需的人、事、物（服務、能力、計劃）聚集於特定單位，使該單位功能得以充分發揮，目標得以達成。依功能為基礎劃分後形成的組織，其所具備的優點有：

1. 專業化。將相關的專門技術人員聚集在一起，得使人力發揮高效率，並使各個功能部門從專業的角度提出令人信服、得以發揮功能、達成目標的專業政策與計劃方案。

2. 經濟效益。對整個組織而言，適量的專門技術人員納入於各個

⁴⁸第一、目的或功能（purpose/function）；第二、顧客或資源（clientele/materials）；第三、過程或專業（process/discipline）；第四、地域（place）。見LUTHER GULICK AND L. F. URWICK EDS., PAPERS ON THE SCIENCE OF ADMINISTRATION 15 (1957).

功能部門，可以產生規模經濟效果。同時，功能部門化亦可避免人員與設備的重複投資，減少整體支出。

3. 溝通便利。由於各個功能部門內的成員有著共同的觀念，使用著同樣的語言，所以部門內的溝通較為便利，可以減輕部門高層人員在部門內協調工作的負擔。

4. 強化員工忠誠與滿足感。由於部門目標既定，員工的努力與忠誠便易於集中。再者，由於使命感的強化與部門內溝通的便利，使員工得享有滿足與舒適的感覺。

5. 外界接受度強。部門的功能較易為外界社會所認知，組織管理的目的也較為明顯易見。

然而依此類型的分化亦有其缺點：

1. 並不是所有的方案、計劃、與工作都能依照特定目的與功能進行劃分，同時我們也很難將所有方案、計劃與工作清楚地劃分到少數幾個可以分開的主要功能範疇之下。

2. 以特定功能為主的組織，可能因為功能目標的單一，而忽略或壓抑附屬於此一組織下的其他相關活動。

3. 在此類組織下，由於某一功能領域之控制權與命令權的統一，導致權威集中，在態度上產生無法忍受異議的現象，同時也由於政策討論受到限制，進而難以從異議中得到建設性的益處。

4. 若這類功能性組織從上至下具有足以完成必要活動的人員與設備，完全無須外界的支援與協助，則容易養成獨立作業的態度，對其他單位漠不關心，也就容易產生所謂「本位主義」的現象。⁴⁹

二、顧客或資源型的組織

以顧客或資源類型為方法所設計的部門化組織，在部會級有退輔會、青輔會以及勞委會，在外交部如禮賓司。依照顧客或資源類型所

⁴⁹胡念祖等，我國海洋事務專責機構之設計與定位（行政院研考會，民國八十二年二月）頁118。

進行的部門分化，是要將政府能力聚於一個單一部門之下，使其可以完成單一目標或多元目標，達成多重目的。在這類部門裡的功能性活動，部份或是全部，將被納入一個全面性的管理系統中。而該系統則包含了對該資源基礎的使用、及資源使用造成的衝擊或影響的所有計劃目標。顧客或資源類型組織分化的優點有：

1. 被納入於該組織的資源使用與資源保護工作將由繁入簡，同時也可以減少顧客多頭接洽的不便，如聯合辦公的效果一般。
2. 由於對顧客或資源進行長期的涉入與瞭解，組織對業務的熟嫻程度（proficiency）是可以預期的。
3. 當功能活動經由一個資源導向的機構而集中時，該資源的使用與保護的工作比較容易進行協調。

其缺點則為：

1. 如果此類組織必須完成許許多多特殊功能活動，則從專業的角度來看，一個具有多重任務的組織將難以與一個僅具有單一功能的組織相抗衡。
2. 如果此類組織是以某一特定顧客或資源為其主要作業焦點，則會造成過分強調此類顧客或資源的價值，而忽視了其他顧客或資源的活動，進而使功能的目標更難以達成。
3. 與某一特定資源有密切利害關係的利益團體，可能會對以單一資源基礎為責任的組織，具有造成不正當的影響力。
4. 如果一個組織僅處理一種資源，而且對其他資源採取遠離、漠視的態度，則本位主義的負面影響會隨時間而逐漸明顯。⁵⁰

II.2.2.2 組織結構的型態

當組織結構可以從功能以及資源兩個面向來進行分部化檢視，則下一個問題則是怎樣的組織結構型態適合自然資源保育機構？以下兩

⁵⁰胡念祖等，本章前揭（註49）書，頁119。

種結構型態的概念可供參考。

一、科層結構 (bureaucractic structure)

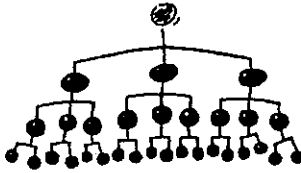
Weber 所提出的科層結構組織是集權的組織，透過一套明確的規定使上下層級統屬關係顯得異常嚴明，運用命令或指揮機構等實作機關以成就績效，適合用於穩定性的環境。其特色是層級結構組織下的工作單位所管轄的事權，在性質上是普遍且完全的，但是在範圍以及領域上則是部份地不完全。其他的特點有：(1) 權力階層劃分明確，指揮統一、行動迅速；(2) 組織的形式化程度相當高，相當依靠正式的組織規則與組織程序；(3) 工作區分非常清楚；(4) 賞罰分明，避免個人的人格特質及喜好介入；(5) 員工的選任、升遷等制度明確，個人工作生涯可以進行規劃。也就是標準化的規範可使得一個規模龐大、工作重複的組織依序推行工作，同時使得組織的工作事務具有預期性、穩定性，得以消除混亂與模擬兩可。⁵¹

科層結構組織的型態又因對組織核心運作的主張不同，衍生出兩種不同模型。第一種模型強調高階層決策管理的科層組織，由於在僵化的科層組織中，領導者是無法完全回應複雜環境所帶來的問題，於是便形成一個由機關首長與主要部門單位主管所共同決策的高階層管理小組，制訂該組織的各種政策，而單位主管之間對自己單位具有清晰的領導權，但各單位的領導型態則可有高度權威與相當參與程度的差異。第二種模型為企畫與工作小組的科層組織，由機關首長及單位主管組成高階層企畫小組，低階層的單位小主管組合成工作小組，這類組織主要目的是要應付必須由部門共同合作解決的問題，其特色是科層結構的體系仍然很強，工作小組成員僅僅代表其部門到工作小組開會瞭解問題，所以工作小組的主導者難以作成任何決議與命令，常有無力感。⁵² (科層結構組織圖請見圖 II.2.1)

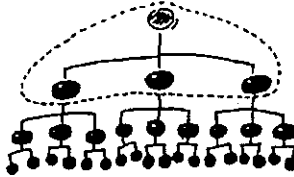
⁵¹張金鑑，本章前揭(註34)書，頁231至234。陳德禹，行政管理(台北：三民書局，民國八十二年八月)，頁54至55。

⁵²GARETH MORGAN, CREATIVE ORGANIZATION THEORY 64-66 (1989).

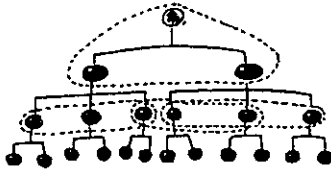
圖II.2.1 科層結構組織



模型 1：縝密型科層結構組織



模型 2：高階層決策管理的科層結構組織



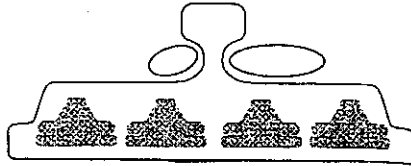
模型 3：企畫與工作小組的科層結構組織

資料來源：Morgan, *Creative Organization Theory*, 1989, p.66

二、分部式結構 (divisional structure)⁵³

與科層結構組織相反地，分部式結構組織的設計目的是要培養具有自治能力的單位，使組織內各個部門單位擁有自治權力，賦予部門單位主管策略性以及作業性等決策權，並對該單位的工作績效負責。然而該部門單位的自治權力是有限的，他們必須在總部設定的協調與引導範圍內才得以放手去進行各部門單位的工作。分部式結構組織的特色在於（1）總部負責大原則的政策規劃，並且擔負資源分配的任務，而各個自治部門單位則依其權限推行工作；（2）著重最終的績效表現，自治部門單位負起方案推行的責任。（分部式組織結構圖請見圖 II.2.2）

圖II.2.2 分部式結構組織



資料來源：Bolman and Deal, *Reframing Organizations*, 1991 p.90

理論上，此類型的組織因為資源的有效運用與充分授權的規劃，應可達到規模經濟的效果，然而在實際的運作過程中，由於總部人員放心不下，欲對各部門的運作加以控制，以及自治部門主管抗拒控制的努力，導致發生「貓捉老鼠」遊戲的現象。⁵⁴ Mintzberg 認為⁵⁵此類型組織結構若要運用到非營利性組織上，則必須要注意組織所欲的達

⁵³HENRY MINTZBERG, *THE STRUCTURING OF ORGANIZATION* .393 (1979). 李茂興譯，Stephen P. Robbins著，管理概論（台北：曉園出版社，民國七十五年），頁184至186。

⁵⁴LEE G. BOLMAN AND TERRENCE E. DEAL, *REFRAMING ORGANIZATIONS* 90 (1991).

⁵⁵*Id.* p.91.

成目標最好是可以衡量的，且組織縱向溝通體系必須加以謹慎設計。

至於此類型的部門劃分基礎，可依上述目的／功能型的分類方法，亦或是顧客／資源型的分類方法進行部門劃分，劃分後的優缺點亦可見於該段的敘述。

II.2.2.3 我國自然保育機關組織結構的特色

一、保育機關附屬於開發單位之下，功能未受重視，專業化程度不足

我國政府自然保育機關在保育工作專業化的程度上感不足，主要的原因在於未能重視自然保育應有的功能。反映在組織的設計上，可以發現保育職權從初始之付諸缺如，經由將此功能劃歸經濟開發單位來制訂管理，再發展為由層級較低的行政單位來負責保育業務的專責管理，顯見保育機關組織的整體結構並沒有強調保育的功能，培養保育工作的專業化能力。

以森林保育方面為例，我國在民國四十、五十年代以經濟發展為主要的政策目標，森林保育工作很少受到重視；直到六十年代才開始從事棲地的保護及環境保護的工作，而當時負責的單位為台灣省農林廳林務局，該單位隸屬地方政府且仍具事業機構性質；在中央部份，農業局原隸經濟部，民國七十三年始將農業局與「行政院農業發展委員會」合併，改制為行政院農委會，並在其下設林業處保育科。

至於保存資源方面，有關自然資源保存相關工作是由經濟部負責，直至民國七十一年政府頒定「文化資產保存法」，才由文建會負責總協調，並將生態保育區、自然保留區移撥給農委會等相關的機關單位；而文化資產部份則由教育部（負責古物保存）與內政部（負責古蹟保存）分別負責。國家公園法則規定由內政部營建署負責國家公園管理，包括生態保護區、特別景觀區與史蹟保存區。農委會在擴大保育業務範圍與功能後，或可期待保育業務專業化程度將逐漸提高，但保育業務在教育部與內政部下似難以形成一種有效的專門性業務。

在水資源部份，自來水水源保護依自來水法的規定由內政部營建署主管，水庫集水區之治理依經濟部組織法的規定由經濟部負責，均

是由性質上身負經營開發之機關掌管。僅在飲用水水源保護以及水源地水土保持分別由行政院環保署以及行政院農委會掌理。

二、保育職權分散，管理績效受影響

我國保育職權分散於各個部會當中，加上部會間協調工作的不易進行，極易影響保育工作的推行。僅簡述保育職權分散的情形如下，詳情則請見第三章第三節第二小節（Ⅲ.3.2「事權割裂致機關相互推諉」）。

以水資源為例，水源保護分別由內政部與環保署主管，而水土保持則是由農委會負責；水利開發經營是經濟部職掌，但水質管理卻分屬內政部及環保署；水污染防治工作是環保署責任，但都市下水道之規劃興建則是內政部所主管。

在海岸及海洋保育方面，海岸管理牽涉到內政部、國防部、交通部、財政部、經濟部、農委會、環保署與經建會等八個部會。

三、弱勢保育政策難敵強勢開發政策，低階單位之間又缺乏協調，保育工作難以獲致成效

從組織結構型態來觀察，政府組織具備科層結構體系的許多特徵。如果從高階層決策管理的角度來看我國中央政府組織結構，強勢的部會為經濟部、內政部等機關，內閣所制訂出來的決策也多以經濟開發為主，弱勢的部會為環保署與文建會等機關，雖然環保與文化建設亦為內閣施政之一環，但在優先順序上的確難以與開發政策相匹敵。

若由部會之間所設的各工作小組來探討，則又常發現工作小組的成員僅代表其部會到小組開會報告該部會的意見並瞭解問題，協調再協調。且工作小組並無法作成有拘束力的決議，或是決議並無法獲得各部會的傾力配合，使得有限的保育政策並無法獲得推動與落實。

整體而言，由於高階層結構並不利於保育政策獲得強力的支持，而中低階層的協調結構又無法有效推動保育工作，這些組織結構問題似可使我們預期到我國整體的自然保育工作將難以獲得應有的成效。

II.2.3 組織結構設計的原則

組織結構設計的原則可以參考組織設計的古典原則與組織結構形式的規格。由於組織是一種達成其特定政策目標的手段，而組織設計原則則是促使組織得以發揮效能，使其得以為社會目標做出貢獻的方法，因此在參考眾多發展出來的原則後，應有助於選擇適合自然資源保育價值的組織原則。

II.2.3.1 組織設計的古典原則

古典原則是組織管理理論者所提出，是一套可以適用於各式型態、規模的組織設計法則。主要有：

一、完整統一原則⁵⁶

此原則包括事權集中、體系完整以及指揮統一⁵⁷等三個要點。事權集中意指將同類事務劃由一個機關掌理，而同類事務則因其性質、工作程序、服務對象、業務地區等標準，就決策者重視的價值擇一行之。體系完整所指的是組織內的首長、幕僚以及業務單位必須健全，並使各有所司、各具其能、各負其責。指揮統一認為每一位部屬應該有一位並且僅有一位直屬上司，使部屬向他的直屬上司直接負責。一個人如果有兩位上司，而上司的意見相左，卻又直接發佈命令，容易產生無所適從的感覺。

二、管理經濟原則(principle of managerial economy)

管理經濟原則主要有三點：第一、組織單位的多寡以及人員編制的大小，應依照事實的需要以及事實繁簡來做決定；第二、要使責任重者權力大，工作繁者人手多，業務廣者經費寬，達到權責相符的精

⁵⁶王雲五，雲五社會科學大辭典，第七冊：行政學（台北：台灣商務印書館，民國五十九年十二月），頁28。

⁵⁷張金鑑，本章前揭（註34）書，頁182至192。

神；第三、首長及主管的精神、時間有限，管轄單位或人數太多將難以有效的全面照應，太少則有難以施展長才之憾。所以首長及主管之控制幅度必須謹慎調整，如果擁有經驗豐富的員工，則控制幅度應可在平均水準之上，反之則應考慮縮小其控制幅度，以確實獲得管理經濟的效果。

三、事權確實原則(principle of functional definition)

機關組織若發生推諉塞責的情形而遲遲無法判定職責歸屬，極可能是組織裡的事權劃分不清，職務分配不確定，違反了事權確實的原則。此原則強調一事不兩辦，一人不雙屬，透過事權的確定與職務的分工，期做到綜名核實，因任督責，使員工無從爭功諉過、逃避責任，轉而克盡本分、盡忠職守。

II.2.3.2 組織結構的形式規格

Peter F. Durcker 認為組織是一種「形式」，既是形式就應該滿足「形式」應有的規格。他提出了七項最低要求，期透過組織結構的良好設計，使得組織內的個人得以發揮才能與潛力，進而極大化組織效能，使組織的任務得以達成。⁵⁸

一、明晰

明晰的原則是要讓組織內的每一位成員，尤其是管理人員，清楚地知道自己的歸屬、地位，並盡可能瞭解相關他人的歸屬與地位，在其需要尋求資料、合作以及協助時，得以知道在何處以及如何到達該處。如此得以避免衝突摩擦、減少費時誤事而耽誤的決策。必須強調的是，明晰與簡單絕對不是相同的，因為外表簡單的組織結構很可能缺乏明晰度，而表面上複雜的結構，有可能設計得極為明晰。

二、經濟

明晰的設計旨在追求組織運作的經濟。在管理者力量有限的條件

⁵⁸侯家駒校定，Peter F. Drucker著，管理學（下）（台北：聯經出版公司，民國七十四年九月），頁712至716。

下，組織結構的設計應以能協助其以最小的力量用於管制、督導，而讓組織內的成員得以自我管制與自我激發，減少組織內部可能的摩擦作用，使組織的投入能在經濟的設計下變成實際效能。

三、視向

組織結構視向的設計在於引導組織內的個人與管理者往實踐組織成效的方向前進，去除一般人為工作而工作的態度，同時摒棄沈溺於過去成就的榮耀，繼續致力於個人成長與組織效能的實踐。

四、瞭解自己的使命與共同的使命

組織要使每一個管理人與專業人員瞭解自己的使命，並透過專業化的過程發展出達成使命的方法。同時，為了致力於共同利益、成就的獲得，組織內的成員均應明瞭組織的共同使命，並以自我所負的使命配合整體使命的達成。

五、制訂決策

組織結構的設計應考量政策制訂的模式，將決策的流程清楚勾勒出來，使決策結構能專注於重大決策的制訂，而非鎮日投入於諸如管轄權爭執等不當問題，妨礙組織任務的推動。

六、穩定性與適應性

組織應當有其穩定性，如此則在面對混亂的外界環境時仍能繼續工作，推動其業務。但是強調穩定性時應注意組織是否會發生僵化的情形，僵化的結構是不穩定而易碎的，要適應新要求、新情況，則組織必須要有高度的適應性不可。

七、持續不斷與自我更新

組織與組織內的個人是一體的。組織的持續不斷來自組織內的個人得以成長，所以組織結構應能幫助個人學習並培育其擔任每一項工作任務，同時組織應使個人隨時準備接受考驗，以吸收新觀念來促使組織得以自我更新。

II.2.3 組織重整的理論

II.2.3.1 組織重整的原因與目標

對於組織必須重整的主因，各家學說以不同角度切入，提出不一的原因。傳統行政學者主要的關懷層面在於行政組織的結構與原則面向，他們認為主要是因為組織的結構不當、原則未被遵行，所以無法表現出應有的效率與效能，甚至產生行政上推諉塞責的弊端。傳統行政學者認為要達到行政組織的特定標準，諸如權力與責任得以集中、各部門功能得以整合、幕僚人士得以做好聯繫工作，組織重整是有其必要的。⁵⁹

然而從政治競爭的觀點來看，組織重整是一個有著特定政治目的的政治過程，可能是行政首長為了提昇其權力，或是防止政府某特定功能繼續受到某利益團體的操控影響，或是為了強化政府某一特定的計劃、政策，而決定以傳統組織原則，遂行其政治目的地的組織重整工作。

但是組織在建立之後的一段時間裡通常是不會有大規模的變革出現，相反地，組織會試著去保有其既有的型態以便維持內部作業的一貫性，避免組織均衡被破壞後所帶來的不安。隨著時間的流逝、環境的變遷，新生事物的出現使得從結構面看來的靜態組織，與動態環境逐漸地有了落差，組織不免必須作一番徹底的檢查與調整。社會經濟觀點便是持著這樣的看法，強調新生事物出現的客觀因素，而非完全由主觀的政治因素導致組織重整的發生。

組織重整的原因基本上已經蘊含了組織重整的目標。Salamon認為組織重整的目標可以分為三類：第一、經濟與效率的追求；第二、政策與效能的追求；第三、戰略性政治優勢（tactical political

⁵⁹JAMES L. GARNETT, REORGANIZING STATE GOVERNMENT: THE EXECUTIVE BRANCH 7-10 (1980).

advantage) 的追求。⁶⁰ Szanton 則更為詳細地提出組織重整的目的在於：第一、突顯新主管的決斷力與影響力；第二、將組織簡化，使組織運作更有效率；第三、避免組織的重疊與重複以減少支出成本，同時獲得管理上的經濟規模與效率；第四、藉由建立一個清楚的組織架構來突顯政府政策的優先順序；第五、將分立但相關的計劃集聚在一個一統的機關掌理下，以求計劃效能的提昇；第六、將相互競爭或相互衝突的利益置放於單一機關中，或將之納入一個協調的過程中，以促進政策的整合與推動。⁶¹

II.2.3.2 組織重整的準則與策略

行政組織的重整是有其困難與障礙。Garnett 曾歸納七種組織重整的障礙：第一、立法部門對行政部門所提出的主要改革措施採取一種負面、保留的態度；第二、既有的官僚體系抗拒改革；第三、組織改革計劃隱含著高度政治危機；第四、憲法或法律對行政組織重整有所限制；第五、對組織重整的目的與過程缺乏正確的知識與瞭解；第六、顧客群體 (clientele groups) 因為組織重整受到波及，而反對之；第七、資源有限的關係。⁶²

面對這些可能發生的困難，決策者必須謹慎地在其權力與命令範圍內，因時因事，遵循組織重整的原則並選擇適當的組織重整策略，以求組織重整得以順利完成。

一．組織重組應注意的準則

組織重整工作除應遵守前述組織設計原則外，尚應注意以下幾點準則，俾重整工作更為有效而順暢。

(1) 以前瞻性政策計劃為導向

⁶⁰Lester M. Salamon, *The Question of Goals*, in PETER SZANTON (ed.) *FEDERAL REORGANIZATION: WHAT HAVE WE LEARNED?* 64 (1981).

⁶¹Peter Szanton, *So You Want to Reorganize the Government*, in PETER SZANTON (ed.), *FEDERAL REORGANIZATION: WHAT HAVE WE LEARNED?* 2-3 (1981).

⁶²JAMES L. GARNETT, *REORGANIZING STATE GOVERNMENT: THE EXECUTIVE BRANCH* 53 (1980).

組織重整是一種方法或手段，其最終目的是要發揮政府應有的功能，維護政府的公權力，為民服務，解決社會問題。因此，組織重整要以前瞻性政策計劃為導向，對組織職掌應力求完整與周延。

(2)民主與效率的準則⁶³

組織重整的民主準則包含「參與」與「責任」兩項要素。「參與」概念強調在重組的過程中應該有決策人員、民意代表、學者專家、以及組織重整對象之人員共同擬具重組方案，避免重整方案在制訂後遭受到抵抗，削弱重整方案的有效性。「責任」要素是希望在組織重整後的政務、事務系統建立權責相符制度，使政務系統因組織政策控制的整合，更能符合人民的需求，並向民意機關負責，而事務系統則在授權及分權的制度下就其職務各負其責。

效率原則是著重於組織行為及政策執行間的溝通、協調。要使組織之間透過溝通、協調、諮詢等機制，減少磨差與衝突；而組織內的單位則因組織首長指揮權責完整建立、同一系統使用相似語言、以及共同使命感作用得以發揮經濟性的效率與功能。

(3)名實相符的準則

組織重整必須注意重整後的組織位階以及名稱問題。以我國行政院下轄機關名稱觀之，對組織之職權範圍廣且具高度政策性者應當稱之為「部」；範圍狹而重諮議性者則應稱為「委員會」；組織之職權較偏向於業務性者則應稱之為「局、處、署」。如此才可以使重整後的機關組織因名實相符而易於獲得辨別與認同。

(4)掌握控制幅度並避免膨脹與不足

機關組織重整後，其下轄的單位數目將因業務增減而有所調整。對於組織重整後的單位與人數，必須從控制幅度的角度來決定，避免人員配置數量過於膨脹或是不足。

二．組織重整時機與組織重整範圍的選擇策略

⁶³參見胡念祖等，本章前揭（註49）書，頁84至86。

(1)組織重整時機

在時機上 (Timing) , 決策者必須要能掌握「政策之窗」 (Policy window) 的開啓機會。組織重整基本上也是一種公共政策的制訂, 而公共政策研究的起點便是要去尋求一個具有嚴重性與急迫性的公共議題, 以求瞭解政府行動及政策形成的起點。隨著這個公共議題廣泛受到社會大眾、壓力團體、媒體, 以及民意代表的注意與討論, 逐漸形成共同意見, 要求政府將該議題納入政府議程, 給予審慎研究並提出相關的政策方案, 決策者即應把握這個機會, 順水推舟將已有的方案提出並推銷之, 提高組織重整成功的機會。

(2)組織重整步調與範圍

有關重整組織的步調與範圍, 一般而言有步步為營 (piecemeal) 以及畢其功於一役 (comprehensive) 兩種不同的戰略選擇。究竟哪種策略較佳? 有四種標準可供決策者參考: 首先應考慮組織重整的目標為何? 大規模重組計劃的提出所透露的訊息是政府正欲進行全面性的改革; 其次, 必須注意的是組織重組所伴隨的政治風險, 小規模的重組不至於在政治層面上引起軒然大波; 第三, 組織重整不可避免地會造成人事異動、人心浮動以及恰公不便必然會增加社會成本; 最後, 組織的結構、組織特別的功能與責任是否與得以完全轉承過去? 也就是對預期功能的發揮必須考慮時間上的落差。⁶⁴

II.2.4 小結--自然保育職權重劃之理論建議

。綜上所述, 未來設計我國自然資源保育專責機關時, 應注意:

一、自然保育業務宜以「功能」為取向, 將相似的業務歸類於一個主管機關單位之下, 以求專業化與獲得經濟效益; 避免該機關單位

⁶⁴*Id.*, p. 53-55. and M. Destler, *Reorganization, When and How?* in PETER SZANTON (ed.), *FEDERAL REORGANIZATION: WHAT HAVE WE LEARNED?* 119-121 (1981).

因附屬於某一強勢特定功能的機關，而忽略或壓抑該機關的功能；

二、該機關單位可以用「資源」為基礎，諸如水、森林、動植物等，作為該機關單位次級體系分化的基準，使資源的保護工作可以由繁入簡，容易進行；

三、建立自然保育專責機構應遵循完整統一、事權確實與制訂決策三項大原則，盡可能整合自然保育相關業務者，以求事權完整，得以制訂重大決策；但也要排除不同性質的業務，以避免內部職權劃分不清，發生推諉塞責的情形；

四、進行職權重劃（組織重整）時宜邀請民意代表、學者專家以及機關單位的代表共同參與，透過意見交換應可減少組織重整時的反對與抵抗；

五、以前瞻性的角度來審視自然保育專責機關的位階與名稱。如果預期將賦予該機關範圍較廣且具有高度政策性的職權，宜將其定位於「部」級組織；若有其他考慮因素，則近程階段宜以「署」級來定位該專責機構；

六、掌握行政院組織法即將大幅修訂，與民意代表、保育團體的支持力量，及早提出方案。

第三章 我國中央政府自然保育業務劃分現況

目前我國中央政府尚未設有部會級的自然保育專責機關，自然保育事權分散於各部會的次級單位。同一範疇的保育事項常有多個主管機關，同一部會往往負責多項保育業務；部會間、甚至部會內(各署、處間)的橫向聯繫很差。本章以現行法規為準據，地毯式地分析我國各項自然保育業務之分工，並輔以實證面的深度訪談，檢討現制的缺失。第一節以「事項」為單位，檢視各項自然保育業務在中央政府各機關間的分工狀況，第二節以「部會」為單位，檢視各部會執掌之自然保育業務，第三節與第四節分別由法規面與實證面分析現制的缺失。

第一節 各項自然保育業務隸屬狀況

III.1.1 野生物保育

野生物保育主要的法律依據為「野生動物保育法」(民七十八年六月二十三日制定，民八十三年十月二十九日大幅修正)，但早先(民七十一年)制定的「文化資產保存法」有關規定仍然有效。¹野生物

¹ 就野生動物以外之物種(例如野生植物、微生物)而言，文化資產保存法仍為保育工作之法源依據。參見文化資產保存法第五十三條(珍貴稀有動植物之保護)，第五十二條(生態保育區之原有自然狀態禁止改變或破壞)。

保育的主管機關最初為經濟部(農業局);²民國七十三年經濟部農業局與原「行政院農業發展委員會」合併,改制為「行政院農委會」以後,野生物保育職權隨之移撥該會迄今。

中央政府野生物保育的事權大體集中於行政院農委會(林業處),僅野生動物(及其產製品)輸出入之查驗、檢疫、及防疫工作,由海關、檢疫及防疫單位配合辦理。

值得注意的是,行政院農委會為保育野生動物,除設立保育諮詢委員會及研究機構外,並得「設立捐助專戶」或「發行保育票」,以彙集社會資源;³並得設置「保育警察」,負責執法。⁴

野生物保育的主要項目包括:

III.1.1.1 野生物保育分類

一、法律上按需要保育的程度,對野生物加以分類,實施不同程度的保護。文化資產保存法(第五十三條)禁止捕獵、網釣或以其他方式破壞「珍貴稀有動植物」⁵。野生動物保育法對野生動物之保育分類更加細緻,由行政院農委會經「野生動物保育諮詢委員會」評估後,指定公告「保育類」野生動物,⁶「保育類」以外之野生動物,則概稱「一般類」野生動物。⁷「保育類」野生動物除「珍

² 參見文化資產保存法第六條(自然文化景觀之維護由經濟部主管)。

³ 參見野生動物保育法第四條至第七條。保育捐助專戶之用途包括野生動物資源之調查研究、棲息環境用地取得及保護、民間參與保育工作之協助獎勵、保育教育宣導、國際技術合作等事項,參見野生動物保育法施行細則第三條。

⁴ 參見野生動物保育法第二十二條第一項。此外,主管機關得設置保育或檢查人員,於野生動物保護區內執行稽查、取締等保育工作。必要時得商請轄區內警察協助。

⁵ 指本國所特有之動植物或族群數量上稀少或有絕滅危機之動植物。參見文化資產保存法施行細則第六十九條第三款。

⁶ 參見「保育類野生動物名錄」(八十四年十二月二十三日,八四農林字第四〇三〇八一七A號令)。

⁷ 參見野生動物保育法第四條。

貴稀有野生動物」⁸外，並增加「瀕臨絕種野生動物」⁹及「其他應予保育之野生動物」¹⁰。

二、保育類野生動物原則上禁止獵捕宰殺、輸出輸入或為其他利用；¹¹一般類野生動物之獵捕應事先申請許可。¹²

III.1.1.2 野生物棲息環境之保護

一、生態保育區與自然保留區之自然狀態應予保存，禁止改變或破壞。¹³

二、野生動物重要棲息環境¹⁴內各種建設或開發利用行為，應選擇對野生動物棲息影響最少之方式及地域為之，並應經地方野生動物主管機關層報行政院農委會許可，始得向目的事業主管機關提出申請，必要時並應實施環境影響評估。¹⁵

⁸ 指各地特有或族群量稀少之野生動物。參見野生動物保育法第三條第四款。

⁹ 指族群量降至危險標準，生存面臨危機之野生動物。參見野生動物保育法第三條第三款。

¹⁰ 指族群量未達稀有程度，但生存已面臨危機之野生動物。參見野生動物保育法第三條第五款。

¹¹ 非基於學術研究或教育目的，或其族群量逾越環境容許量，不得獵捕保育類野生動物(參見野生動物保育法第十八條)；保育類野生動物之活體及產製品，非經行政院農委會同意，不得輸出或輸入(參見野生動物保育法第二十四條第一項)。

¹² 參見野生動物保育法第十七條。

¹³ 參見文化資產保存法第五十二條。並請參見「生態保育區及自然保留區保育措施」(七十九年五月十五日，七九農林字第九〇三〇一八〇A號函)。

¹⁴ 指：一、保育類野生動物之棲息環境；

二、野生動物種類及數量豐富之棲息環境；

三、人為干擾少，遭受破壞極難復原之野生動物棲息環境；

四、其他有特殊生態代表性之野生動物棲息環境。

參見野生動物保育法施行細則第五條第一項。

野生動物重要棲息環境之類別及範圍，由行政院農委會公告，參見野生動物保育法第八條第四項，以及棉花嶼、花瓶嶼、大甲溪上游七家灣溪流域等野生動物重要棲息環境之公告(八十四年六月十二日，八四農林字第四〇三〇三五九A號；八十四年九月二十三日，八四農林字第四〇三〇六二四A號)。

¹⁵ 參見野生動物保育法第八條第一、二項。

三、野生動物重要棲息環境有特別保護之必要者，地方野生動物主管機關得劃定為「野生動物保護區」，擬定保育計畫保護之。¹⁶

III.1.1.3 野生動物輸出入之管制

一、野生動物活體及保育類野生動物產製品之輸出入，須經行政院農委會同意。¹⁷

二、非臺灣地區原產之野生動物物種，首次輸入時應提出對國內動植物影響評估報告，並應經行政院農委會核准。¹⁸

關於野生動物輸出入之管制事項，行政院農委會得商請貿易主管機關(經濟部國貿局)予以公告。¹⁹至於輸出入之查驗、檢疫、及防疫工作，則分別由海關(財政部關政司)、檢疫單位(經濟部商品檢驗局)²⁰、及防疫單位(行政院農委會畜牧處)²¹配合辦理。

III.1.1.4 飼養或繁殖野生動物之管理

一、飼養或繁殖保育類野生動物，或持有其產製品者，應報地

野生動物保育法施行細則第七條規定，野生動物重要棲息環境內應實施環境影響評估之開發利用行為，其認定標準及實施作業，依環境影響評估法規定辦理。依據環保署(八十四年十月十八日八四環署綜字第五四〇三六號)發布之「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」，環境影響評估法第五條第一項所列十一款開發行為，凡位於野生動物保護區或野生動物重要棲息環境者，皆應實施環境影響評估。

¹⁶ 參見野生動物保育法第十條。臺灣地區各地方政府目前所劃設的計有澎湖縣貓嶼海鳥保護區等八個野生動物保護區，參見行政院農委會，自然保育白皮書(草案)，頁 20(民國八十五年五月)。

¹⁷ 參見野生動物保育法第二十四條第一項。

¹⁸ 參見野生動物保育法第二十七條第一項。

此項動植物影響評估報告，應包括擬輸入野生動物在原產地食物種類等生態性資料，及其對本國動植物生育環境可能產生之影響及預防措施。參見野生動物保育法施行細則第三十條。

¹⁹ 參見野生動物保育法第二十六條。

²⁰ 參見野生動物保育法第二十九條，商品檢驗法第十三條至第十六條，以及經濟部商品檢驗局組織條例第二條第四款及第五款。

²¹ 參見野生動物保育法第三十條，行政院農業委員會組織條例第九條第八款。

方野生動物主管機關登記備查。非基於教育或學術研究目的並經行政院農委會(及地方野生動物保育主管機關)同意，不得再行繁殖。²²

二、保育類野生動物、瀕臨絕種及珍貴稀有野生動物產製品，非經行政院農委會(及地方野生動物保育主管機關)同意，不得買賣或在公共場所陳列展示。²³

三、飼養繁殖野生動物之營利事業，應向地方野生動物主管機關申領許可證照，納入管理。²⁴

III.1.2 森林資源保育

森林資源保育的主要法令為森林法及其相關命令²⁵。台灣地區設置機構管理森林資源始自日據時代。²⁶其後林務主管機構組織型態雖有不同，²⁷職掌範圍亦有變更，²⁸但事權大體仍屬集中，中央由行政院農委會(林業處)，省級由省政府農林廳(林務局)主管。惟就集水區、國家公園、及風景特定區內特定森林管理事項，行政院農委會必須與經濟部、內政部、或交通部會同辦理。

²² 參見野生動物保育法第三十一條第一項至第三項。

²³ 參見野生動物保育法第三十五條。

²⁴ 參見野生動物保育法第三十六條。

²⁵ 例如，森林遊樂區設置管理辦法、國有林林產物處分規則、保安林經營準則等。

²⁶ 日本一八九五年佔據台灣後，即注意森林資源管理，於民政局殖產部下設林務課、拓植課。並推行移居計畫，由原住民手中取得大量土地劃歸國有林地。參見台灣省農林廳林務局，第三次台灣森林資源及土地利用調查，頁 24(民國八十四年十二月)。

²⁷ 自民國三十六年台灣省農林廳下設林產管理局以來，即由此一事業機構主管林產經營。民國四十九年林產管理局改制為林務局，仍維持事業機構之性質。至民國七十八年始改制為行政機關。台灣省農林廳林務局，前揭(註 26)書，頁 25。

²⁸ 早期台灣地區林業管理機構會歷經五次改組，主要牽涉問題為林產與林政管理之分合，至民國四十九年林產與林政統合由省政府農林廳林務局執掌後，機構體系始告穩定。台灣省農林廳林務局，前揭(註 26)書，頁 24 ~ 25。

森林保育大部分工作皆由行政院農委會(林業處)及地方政府林業主管機關執掌。森林保育的主要項目包括：

III.1.2.1 林地管理

林業用地之編定及變更，由行政院農委會會商內政部核准。關於國有林(或公有林)地之徵收、撥用、出租、及使用管理，由行政院農委會(或省(市)、縣(市)政府林業主管機關)會同內政部(或省(市)、縣(市)政府地政主管機關)決定。²⁹

III.1.2.2 森林經營管理

森林經營管理之主管機關，原則上視林地所有權歸屬而定。³⁰亦即，國有林由行政院農委會(得委託省(市)林業主管機關代管)；³¹公有林由所有機關(省(市)或縣(市))林務單位經營管理。惟位於集水區、國家公園、或風景特定區內之森林，則因法令競合，發生複數主管機關之情形。

一.國有林

國有林各事業區應擬訂經營計畫，報經行政院農委會核定實施。事業區內林產物年度採伐計畫及林產物之採取，皆應依其經營計畫辦理。³²

二.集水區

²⁹ 參見森林法第六條至第十條。

³⁰ 參見森林法第十二條第一項。

³¹ 實務上，依照森林之使用性質，國有林分由不同機關管理。實(試)驗林由教育部(督導學術研究單位(台大、興大)及各林產試驗所)管理；水庫集水區內森林由經濟部管理；國家公園及風景特定區內之森林則由行政院農委會會同內政部及交通部管理。

至於行政院農委會所主管之國有林，率皆委託省政府農林廳林務局經營管理。台灣省農林廳林務局，前揭(註26)書，頁70。

³² 參見森林法第十四、十五條。

集水區多位於林區，森林法第十三條規定：「為加強森林涵養水源功能，森林經營應配合集水區之保護與管理；……」此外，規範集水區森林經營之法令尚有「水土保持法」³³及「臺灣省水庫集水區治理辦法」³⁴。集水區內水土保持之主管機關在中央為行政院農委會(林業處)，在臺灣省為農林廳(水土保持局)；水庫集水區治理之主管機關在中央為經濟部(水利司)，³⁵在臺灣省為農林廳(水土保持局)，並由各水庫管理機構負責執行。實務上，上述各有關機關係按業務之性質，劃分主管事務。

1.水庫集水區應劃定為「特定水土保持區」，由行政院農委會或省(市)主管機關設置或指定管理機關，實施水土保持治理(含保護帶之劃設)。³⁶水庫集水區內森林經營計畫及伐木計畫應由林區管理經營機關會同集水區治理機關審查同意；區內森林保護及造林工作則由水庫治理機關會同林業主管機關辦理。³⁷

2.河川集水區之治理規劃，實務上係以流域劃分由各有關機關負責：河川上游由省農林廳林務局，中游由省農林廳水土保持局，下游則由省建設廳水利局主管。³⁸未來依水土保持法可望由水土保持主管機關會同有關機關擬定治理計畫，經行政院農委會核定後，分由各有關機關(機構)或水土保持義務人實施之。³⁹

三.國家公園或風景特定區

³³ 水土保持法第九條規定河川集水區之治理；第十六條至第二十一條規定水庫集水區及主要河川集水區之水土保持。

³⁴ 臺灣省政府六十五年四月二十五日府農山字第三三七二〇號令公布；七十年七月二日府農山字第四六二〇六號令修正。

³⁵ 參見經濟部組織法第十七條第五款。

³⁶ 參見水土保持法第十六條至第二十一條。

³⁷ 參見臺灣省水庫集水區治理辦法第七條至第十四條。

³⁸ 參見郭振泰等，我國水資源管理機關組織與職掌之研究，頁 11(行政院研考會委託專題研究報告，民八十三年四月)，以及本研究報告附錄三學者專家座談會陳溪洲先生指教意見。

³⁹ 參見水土保持法第九條。

為使國家公園或風景特定區範圍內之森林管理經營權責明確，行政院訂有「國家公園或風景特定區森林區域管理經營配合辦法」⁴⁰。關於國家公園或風景特定區之選定、劃設及計畫，由內政部(關於國家公園部分)或交通部(關於風景特定區部分)主管，會同行政院農委會辦理；區域內森林經營管理事項，仍由行政院農委會主管，但應會商內政部或交通部。⁴¹

四.森林遊樂區

為提供遊客休閒育樂，行政院農委會得於森林區域內劃設森林遊樂區。⁴²惟為保存區內森林生態系之完整及珍貴稀有動植物之繁衍，得劃定森林生態保育區，禁止改變或破壞原有自然狀態。⁴³

五.特定林地

位於荒山荒地、水源地等有必要為水土保持之林地，須為限期造林及必要水土保持處理。⁴⁴

III.1.2.3 保安林

一、為涵養水源、保護水庫、保育自然、保存名勝古蹟風景等國土保安之需要，行政院農委會得將某些林地編定為保安林。⁴⁵

二、保安林之經營應以社會公益為目的，⁴⁶保安林之更新，以及林區內礦藏、土石採取、開墾放牧等行為均應遵循一定準則。⁴⁷

⁴⁰ 民國七十九年五月二十五日行政院令。

⁴¹ 參見「國家公園或風景特定區內森林區域管理經營配合辦法」第三條及附表。

此外，該辦法第六條至第七條對國家公園或風景特定區內森林之採伐及更新並有所管制。

⁴² 參見森林法第十七條，森林遊樂區設置管理辦法第二條。

⁴³ 參見森林遊樂區設置管理辦法第十條。

⁴⁴ 參見森林法第二十一條。

⁴⁵ 參見森林法第二十二條第二款、第八款、及第九款。

⁴⁶ 參見森林法第二十四條第一項。

⁴⁷ 參見森林法第三十條，保安林經營準則(七十八年九月十一日行政院農委會七八農林字第八一三三八八〇號，經濟部經(七八)礦字第〇四一八五五號令)。

III.1.2.4 其他

森林法及相關法令對於森林安全防護(火災、蟲害之防止)、經營監督及獎勵並有所規定。至於位於山胞保留地內之森林，則依「山胞保留地開發管理辦法」⁴⁸由行政院農委會及地方林業主管機關負責管理。⁴⁹

III.1.3 水資源保育

水資源保育牽涉廣泛，舉凡水資源之規劃、利用、水源保護、水土保持、水污染防治皆屬之。現行法中尚無針對水資源保育而制定之專法，僅能就上述各有關事項所訂定之法規，分析其管轄機關。

大體而言，水資源規劃、利用由經濟部主管；水土保持由行政院農委會主管；水污染防治事權則大致整合由行政院環保署負責。惟水源保護部分因涉及複雜的法規競合，出現內政部、行政院農委會、經濟部、及行政院環保署分管之情形。

III.1.3.1 水資源規劃、利用

中央政府水資源規劃、利用，除農田水利部分由行政院農委會主管外，餘由經濟部主管。經濟部下設「水資源統一規劃委員會」統籌辦理水資源利用及綜合開發之規劃事宜；並設有「水利司」掌理水利建設、水利事業管理、河川整治、水庫安全、集水區治理、地下水資源管理及其他水利行政事項。析言之：

一、水資源利用及綜合開發之規劃由經濟部水資源統一規劃委員會主管。⁵⁰並由經濟部水利司(水資源科)負責推動。

⁴⁸ 七十九年三月二十六日行政院台七十九內字第0五九0一號令訂定。

⁴⁹ 參見山胞保留地開發管理辦法第三十條至第三十八條。

⁵⁰ 參見經濟部水資源統一規劃委員會組織條例第一條，經濟部組織法第十一條。

二、水利事業(及其建造物)之管理⁵¹由經濟部水利司(企劃科)主管。但重大蓄水建造物之興建，並應徵得內政部、行政院農委會或交通部之同意。⁵²

三、水庫營運管理由經濟部水利司(水庫科)主管。⁵³

四、地下水開發管制由經濟部水利司(地下水執行中心)主管。對地下水超限利用嚴重之地區，得劃定為地下水管制區，限制或禁止地下水開發以防海水倒灌或地盤下陷。管制區內之地下水開發、水井使用、鑿井等行為皆受限制。⁵⁴

五、水道(河川)管理由經濟部水利司(河川科)主管。為保護水道，對行水區內墾殖建造、砂石採取、及新生地開發等利用行為皆有管制。⁵⁵各種管制皆應會同各利用行為之目的事業主管機關辦理。

六、農田水利以行政院農委會(林業處)為中央主管機關。⁵⁶現行法中未見有關農田水利之作用法規定，僅有組織法之「農田水利會組織通則」。農田水利行政之要項包括農業水土資源調查規劃、農田水利會之督導、農田水利計畫與工程之興建、灌溉排水管運、以及農業水污染之調查防止等。

III.1.3.2 水源保護

水源保護的法源相當分散，在自來水、飲用水、水土保持及水利等相關法令中皆有所規定。各個法令所保護的事項與目的各有不同，並分屬不同的機關主管。茲就水源保護區域之劃設，保護區域

⁵¹ 水利事業人每年應將水資源利用情形報主管機關查核；水利事業建造物之興建改造拆除應經主管機關核准。參見水利法第四十六條、第四十七條、及第五十九條。

⁵² 參見水利法施行細則第九十二條至第九十五條。

⁵³ 參見水利法第五十四條之一及第六十九條之二。

⁵⁴ 參見水利法第四十七條之一及台灣地區地下水管制辦法。

⁵⁵ 參見水利法第七十八條至第八十三條，臺灣省河川管理規則第四十三條至第五十七條。

⁵⁶ 參見行政院農業委員會組織條例第七條第六款，農田水利會組織通則第四條第一項。

內水源保護，以及飲用水水源保護分述如下：

一.水源保護區域之劃設：

現行法上水源保護區域計有自來水「水質水量保護區域」、「河川集水區」及「水庫集水區」等三種，分別由內政部(營建署)、行政院農委會(林業處)、及經濟部(水利司)劃設、管理。

1.自來水「水質水量保護區域」由自來水事業申請內政部或省(市)自來水主管機關劃定公布，⁵⁷該區域內禁止一切貽害水質水量之行爲。⁵⁸凡伐林、開墾、砂石採取、廢污水排放、垃圾傾倒、家畜飼養、農藥施用等一切貽害水質水量之行爲皆在限制或禁止之列。

⁵⁹

2.「河川集水區」⁶⁰由行政院農委會會同有關機關劃定。⁶¹

3.「水庫集水區」⁶²之治理由經濟部水利司爲中央主管機關，⁶³惟目前迄無法律依據，主要根據「臺灣省水庫集水區治理辦法」辦理。

二、保護區域內水源保護

1.自來水「水質水量保護區域」內水源保護之法源，分見於自

⁵⁷臺灣地區目前計有九十六個「水質水量保護區域」，分由內政部(四個)、臺北市政府(一個)、及臺灣省政府(九十一個)所劃設，總面積達九、八〇三餘平方公里，占全省總面積四分之一強。參見「臺灣地區自來水水源水質水量保護區劃設情形統計表」，行政院環保署，環境影響評估相關法規彙編，頁 5-73(八十四年六月)。

⁵⁸參見自來水法第十一條。

⁵⁹參見自來水法臺灣省施行細則第九條。

內政部「自來水法」修正草案已將「水質水量保護區域」內之各種禁止行爲明確列舉，參見聯合報，民八十二年四月八日，第六版。

⁶⁰係指溪流一定地點以上天然排水所匯集地區，參見水土保持法第三條第四款。

⁶¹參見水土保持法第九條第二項。

⁶²係指水庫大壩全流域稜線以內所涵蓋之地區，參見水土保持法第三條第五款。

⁶³參見經濟部組織法第十七條第五款。

來水法(第十一條)及飲用水管理條例(第四條)。⁶⁴就法規言,內政部及行政院環保署皆為中央主管機關;惟實務上,該區域內污染防治係按管制行為之性質,分由各相關機關主管。例如,保護區內墾植伐林、農藥施用等行為由農政單位(如省農林廳、縣政府農業局)管理;工礦污水排放、新闢社區污水下水道系統等行為由經建單位(如省建設廳、縣政府建設局)及環保單位(如省環保處、縣政府環保局)主管;廢棄物傾倒由環保單位(如省環保處、縣政府環保局)管理。⁶⁵

2.「河川集水區」之治理計畫係由水土保持主管機關會同有關機關擬定,經行政院農委會核定後,分由各有關機關(機構)或水土保持義務人實施。⁶⁶此外,主要河川集水區應劃定為特定水土保持區,實施長期水土保持計畫。⁶⁷

3.「水庫集水區」由治理機構⁶⁸實施治理,區內伐林、開墾、建設、採採等行為皆受管制,水庫周圍並得設置保護帶。⁶⁹此外,區內之水土保持則歸行政院農委會依水土保持法主管。水庫集水區應劃定為特定水土保持區,實施長期水土保持計畫,原則上禁止任何開發行為,其周圍特定區域亦應設置水庫集水區保護帶,進行水土保持維護。⁷⁰

三、飲用水水源保護：

飲用水水源保護由行政院環保署主管,⁷¹主要法源為飲用水管理

⁶⁴皆明定禁止自來水水質水量保護區域內一切貽害水質水量之行為。

⁶⁵參見各保護區劃設公告,例如台東縣長濱等自來水系統水源水質水量保護區域管制事項暨主管機關(臺灣省政府七十六年十一月九日,七六府建六字第一五九七一二號函)。

⁶⁶參見水土保持法第九條第一項。

⁶⁷參見水土保持法第十六條至第十九條。

⁶⁸指水庫管理機關或省政府指定之有關機關,參見臺灣省水庫集水區治理辦法第二條。

⁶⁹參見臺灣省水庫集水區治理辦法第四條至第二十二條。

⁷⁰參見水土保持法第十六條至第二十一條。

⁷¹飲用水管理條例第二條明定行政院衛生署為中央主管機關。惟行政院環保署成立後,行政院釋令,除包裝飲用水衛生水質等事項之查驗,依食品衛生管理法,由各級衛生主管機關

條例。該條例分別就自來水、地面水與地下水三種水源加以保護。自來水水源保護部分，飲用水管理條例之規定與自來水法重覆，已如前段 1)(自來水「水質水量保護區域」水源保護)所述。至於地面水及地下水，則管制水源與污染源的距離。⁷²此外，水源設備之管理，則由環保機關會同營建機關主管。⁷³

III.1.3.3 水土保持

水土保持由行政院農委會(林業處)依「水土保持法」主管。「水土保持法」為新近的保育立法，⁷⁴規範應實施水土保持的範圍十分深廣，涵蓋環境敏感區位內各種態樣的開發經營行為，如能妥適實施，將成為效力強大的保育工具。以下分述其要項：

一、一般水土保持處理維護：

環境敏感區位之經營使用行為⁷⁵應經調查規劃，依水土保持技術規範實施水土保持處理與維護。⁷⁶其中重大的開發利用行為，⁷⁷水土保持義務人應先擬具「水土保持計畫」，送請水土保持主管機關核定(如屬應進行環境影響評估者，並應檢附環境影響評估審查結果)；未核可前，目的事業主管機關不得核發開發或利用之許可。⁷⁸其他就河川集水區⁷⁹、山坡地⁸⁰、及森林區⁸¹，均有水土保持要求。

主管外，飲用水管理條例各事項均由環保主管機關主管。(行政院八十年五月十日臺(八十)環一五〇〇四號函)

⁷² 參見飲用水管理條例第五條、第六條。

⁷³ 參見飲用水管理條例第七條至第十一條。

⁷⁴ 八十三年五月二十七日制定公布，同年十月二十一日大幅修正。

⁷⁵ 包括集水區、山坡地、保護區、等環境敏感區位內之開發利用、修建道路、探採礦石等行為，詳見水土保持法第八條第一項各款所列舉之事項。

⁷⁶ 參見水土保持法第八條第一項。

⁷⁷ 包括探採礦石、修築道路、以及於山坡地及森林區內之各種開發建築或開挖整地，參見水土保持法第十二條至第十三條，水土保持法施行細則第八條。

⁷⁸ 參見水土保持法第十二條及第十三條，水土保持法施行細則第九條。

⁷⁹ 河川集水區主管機關應擬定治理計畫，報行政院農委會核定實施。參見水土保持法第九條。

二、特定水土保持處理維護：

須特別保護之環境敏感區位，⁸²應劃定為特定水土保持區，經行政院農委會核定，實施長期水土保持計畫，區內原則上禁止任何開發行為。⁸³

III.1.3.4 水污染防治

水污染防治的主要法源為水污染防治法，其事權多已整合交由行政院環保署(水質保護處)主管，唯獨與水污染防治關係密切的下水道計畫、興建、監督、及下水水質管制等，仍由內政部營建署(公共工程組)依下水道法主管。⁸⁴

此外，自來水法與飲用水管理條例皆有水質管制規定。自來水水質管制係由內政部營建署(公共工程組)(及地方自來水事業主管機關)主管，管理自來水事業之工程設施、水質調查與紀錄等事項。⁸⁵飲用水水質由行政院環保署(水質保護處)訂定水質標準，地方環保主管機關實施水質檢查等管制事項。⁸⁶

III.1.4 土地資源保育

所謂「土地資源保育」係指土地利用規劃與管理，可分為使用

⁸⁰ 山坡地禁止擅墾占用，經營使用人並應實施水土保持處理與維護，參見山坡地保育利用條例第九條至第十二條；山坡地超限利用得令水土保持義務人限期改正，不改正者得收回土地或停止開發，參見水土保持法第二十二條。

⁸¹ 森林區內應為水土保持處理維護，參見水土保持法第十一條。

⁸² 包括水庫集水區、主要河川集水區、海岸、湖泊沿岸、水道兩岸、沙丘沙灘、及山坡地等，參見水土保持法第十六條第一項各款。

⁸³ 參見水土保持法第十六條至第十九條，水土保持法施行細則第二十條。

⁸⁴ 參見下水道法第三條。

⁸⁵ 參見自來水法第四十四條、第四十五條、第五十五條、及第八十四條。

⁸⁶ 參見飲用水管理條例第十二條至第十四條。

計畫(國土綜合開發計畫、區域計畫、縣市綜合發展計畫、都市計畫)、使用分區(使用區劃定)、用地分區(使用地編定)、使用管制(含建築管理)等不同的管制階段。⁸⁷此外，國家公園為具特殊性的土地區劃管制，亦併入本小節探討。

土地資源保育事權大體上已整合由內政部主管。惟為因應國家經建發展需要，最高層次的國土綜合開發計畫實際上由行政院經建會擬議協調。另就特定土地的使用管制部分，則分由行政院農委會(林地、山坡地)、經濟部(河川地、工業區用地)主管。茲分項說明如後：

III.1.4.1 國土綜合開發計畫

國土綜合開發計畫(行政實務上名稱為「臺灣地區綜合開發計畫」)為全國土地的整合性規劃，迄今尚無作用法上之法律依據，就組織法言係由內政部營建署負責策劃⁸⁸。惟國土綜合開發計畫牽涉經濟建設、區域發展、環境保護等多面向國家重大利益，由內政部營建署管轄層次似嫌過低，故實際上已由協調經濟政策的行政院經建會負責規劃，由內政部營建署負責細部策劃與執行。為賦予國土綜合開發計畫法源，並改善土地計畫層級過多的紊亂現象，行政院經建會已擬定「國土綜合開發計畫法」草案，刻由內政部審議中。該草案第二條規定，國土綜合開發計畫的中央主管機關為內政部，第七條及第八條規定行政院設置「國土綜合開發計畫審議委員會」，掌理綜合開發計畫政策訂定及審議、特定區域計畫或自然資源保育計畫審議及協調等事項，似採決策主管機關與執行主管機關分立之設計。

III.1.4.2 區域計畫、縣市綜合發展計畫與都市計畫

⁸⁷ 關於我國土地使用管制結構及內容，請參見殷章甫等，中外土地法制之比較研究，行政院經建會委託研究專題報告，頁 542 & 544(圖 4-2-1-4 及 4-2-1-5)，行政院經建會(民七十八年九月)。

⁸⁸ 參見內政部營建署組織條例第二條第一項。

區域計畫、縣市綜合發展計畫與都市計畫由內政部營建署(綜計組與都計組)主管。關於自然文化景觀所在地之區域計畫、都市計畫之訂定或變更，應徵求行政院農委會之意見。⁸⁹

III.1.4.3 土地使用管制

土地使用管制由內政部地政司主管，範圍包括使用區及使用地之編定、使用項目及方法之管制等。惟對於山坡地及農地，內政部地政司只負責使用區使用地之編定，各項使用管制由農政單位主管。⁹⁰另河川土地利用由經濟部水利司、⁹¹工業區設置規劃由經濟部工業局主管，⁹²亦屬特殊土地利用之例外主管。

III.1.4.4 建築管理

建築管理由內政部營建署(建管組)主管。⁹³

III.1.4.5 國家公園

國家公園為具有特殊自然景觀、歷史古蹟、或育樂資源，足以代表國家自然遺產，或需由國家長期保存者。⁹⁴國家公園內按土地利用型態及資源特性，得劃分為「一般管制區」、「遊憩區」、「史蹟保存區」、「特別景觀區」、及「生態保護區」。⁹⁵性質上，國家公園為一綜合性的保護區，結合生態、景觀、史蹟保護功能，與遊憩休閒、教學研究等功能。就劃定特定地域為國家公園，以及在國家公園內更為分區而言，自屬廣義土地資源保育之一環。

國家公園的主管機關為內政部營建署(國家公園組)。園區內不同的使用區有不同強度的保護管制，生態保護區要求最為嚴格，特

⁸⁹ 參見文化資產保存法第五十四條第一項。

⁹⁰ 參見山坡地保育利用條例第六條至第十七條及農業發展條例第十三條至第十五條。

⁹¹ 參見臺灣省河川管理規則第三十五條至第五十一條。

⁹² 參見促進產業升級條例第二十三條及第二十七條。

⁹³ 參見建築法第二條。

⁹⁴ 參見國家公園法第六條。

⁹⁵ 參見國家公園法第十二條。

別景觀區次之。⁹⁶

III.1.5 海岸及海洋保育

現行法中對於海岸保護及海洋資源保育並無專法加以規範，亦無專責機關；相關規定散見於地政、漁業、港務等法令中，主管機關紛歧。⁹⁷大致而言，海岸土地利用為內政部主管事項；水產資源保育由行政院農委會主管；海水污染防治則分由交通部及行政院環保署主管。

III.1.5.1 海岸土地利用

海岸地帶之土地利用，涉及的法規包括：區域計畫法、國有財產法、國家安全法、促進產業升級條例、及海埔地開發管理辦法等。各法令分屬不同機關主管，規範目的亦不相同。大致來說，海岸土地利用管制仍屬內政部執掌事項。

一、海岸土地使用區及使用地之編定：

海岸土地使用分區及用地分區由內政部地政司主管。海岸土地得劃定為風景區或其他使用區，亦得編定為養殖、鹽業、生態保育、或國土保安等使用地。⁹⁸

二、沿海自然保護區(俗稱「海岸保護區」)：

沿海自然保護區由內政部營建署(國家公園組)主管。對於沿海地區具有珍貴自然資源(含動植物資源、海洋資源、及地形地質景觀資源)者，得依據行政院「台灣沿海地區自然環境保護計畫」規劃為保護區，擬定保護措施，俾利自然資源永續保存。目前計有東

⁹⁶ 參見國家公園法第十三條至第二十條。

⁹⁷ 內政部前(民國八十三年八月)已擬定海岸法草案，刻在行政院審議中。

⁹⁸ 參見區域計畫法施行細則第十三條及十五條、非都市土地管理規則第三條。

北角海岸等十一個保護區，⁹⁹其中若干位於國家公園內。

三、海埔地開發管理：

海埔地開發管理由內政部營建署(綜計組)主管。海埔地應衡酌土地政策、經濟發展、水土資源保育、及生態環境維護等因素，擬定整體開發計畫。¹⁰⁰至於個別開發案，在開發許可前應進行環境影響評估，對環境保護、自然保育、及災害防止為通盤考量。¹⁰¹

四、海岸管制區：

爲了國防上之目的，國防部得會同內政部，劃定海岸管制區，實施出入許可、禁建限建、及採採砍伐管制等。¹⁰²

五、其他海岸土地利用管制：

國有海岸地得放租或放領，供觀光、造林、農墾、養殖等事業使用，其辦法由財政部會同有關機關擬訂。¹⁰³海埔新生地及海邊養殖地之開發應經行政院農委會統籌規畫。¹⁰⁴海岸土地經擬具可行性規畫報告及環境影響評估報告書，得由經濟部會商內政部報行政院核定，規畫爲工業區。¹⁰⁵易受海潮海嘯侵襲地區應由建管單位實施禁建。¹⁰⁶

III.1.5.2 水產資源保育

⁹⁹ 行政院環保署，中華民國臺灣地區環境資訊，頁 273(民八十二年十一月)。

¹⁰⁰ 參見海埔地開發管理辦法第四條。

¹⁰¹ 參見海埔地開發管理辦法第六條至第十一條。

¹⁰² 參見國家安全法第五條，同法施行細則第二十五條、第三十六條至第三十八條、及第四十三條。

¹⁰³ 參見國有財產法第四十六條第二項及「國有非公用海岸土地放租辦法」(民國七十年二月十六日財政部臺財產三字第一二四六號令訂定，八十三年十月十五日財政部臺財產二字第八三〇二〇三四〇號令修正)。

¹⁰⁴ 參見農業發展條例第十七條。

¹⁰⁵ 參見促進產業升級條例第二十三條。

¹⁰⁶ 參見建築法第四十七條。

水產資源保育由行政院農委會依漁業法主管。其要項包括：

一、漁業整體規劃：

行政院農委會應依據漁業生產資源，參考環境保護等公共利益，對公共水域漁業權漁業作整體規劃，並每年擬訂計畫，接受申請。¹⁰⁷

二、漁業經營之核准：

公共水域內之漁業經營，應經行政院農委會(及地方漁業主管機關)核准，並得於核准漁業經營時附加條件或限制、撤銷漁業權核准、或停止漁業權之行使，以保育水產資源。¹⁰⁸

三、水產資源保育：

行政院農委會(及地方漁業主管機關)得規定採捕限制等特定保育措施，並得指定設置水產動植物繁殖保育區，或對特定漁業實施作業狀況之調查。¹⁰⁹

III.1.5.3 海水污染防治

關於船舶廢棄物處理及排泄，由交通部航政司主管。¹¹⁰就事業廢水之海洋放流及廢棄物之海拋，則由行政院環保署主管。¹¹¹

III.1.5.4 其他海岸保育事項

海岸地區之景觀由交通部觀光局負責維持。¹¹²海砂採取由經濟部礦業司依土石採取規則加以管制。¹¹³另，經濟部水利司為防止地

¹⁰⁷ 參見漁業法第十七條。

¹⁰⁸ 參見漁業法第六條、第九條、及第二十九條。

¹⁰⁹ 參見漁業法第四十四條至第五十一條。

¹¹⁰ 參見商港法第三十三條至第三十五條、第五十條，以及「海水污染管理規則」(民國七十年三月二十三日，交通部交法(七〇)字第〇六二五〇號令訂定)。

¹¹¹ 參見事業廢水管理辦法第六條至第七條，廢棄物清理法第十九條。

¹¹² 參見發展觀光條例第十一條。

¹¹³ 為水土保持、景觀維護等公益需要，得劃定土石禁採區，或就特定地域內土石採取予以限

下水超抽所引起的海水入侵或地盤沈陷，得劃定地下水管制區，已如本節第三小節(III.1.3.1)所述。¹¹⁴

III.1.6 保存資源

保存資源(preservation resource)¹¹⁵主要的法律依據為民國七十一年文化資產保存法。文化資產保存法為一綜合性的立法，涵蓋古物、古蹟、民俗、民族藝術、及自然文化景觀的保存，分別歸屬教育部、內政部及行政院農委會主管，至策劃及共同事項，則由行政院文建會與相關部會會商決定。¹¹⁶國家公園法、森林法等相關法令亦規定各種保護區域，禁止破壞或改變自然狀態，將併同於自然生態保存部分討論。

III.1.6.1 古物保存

古物保存由教育部(社教司)主管。古物應指定文化機構保管，並應造具表冊存報教育部。古物依其文化價值，得指定為國寶或重要古物，登記列管。¹¹⁷無主古物概歸國家所有，一經發現應立即指定保管機構採掘收存，並應作成採掘紀錄及報告。¹¹⁸國寶及重要古物非為國際文化交流等特殊理由，不得運出國外。¹¹⁹

制。參見土石採取規則第二十八條及第十九條。

¹¹⁴參見水利法第四十七條之一。

¹¹⁵保存資源(preservation resource)指禁止(或限制)特定自然生態系或歷史文化資產之使用，以防免人為破壞致無法回復或再生。對保存資源而言，消極的禁止(或限制)使用即為資源利用。See e.g., GEORGE CAMERON COGGINS & CHARLES F. WILKINSON, FEDERAL PUBLIC LAND AND RESOURCES LAW 952-953 (1987).

¹¹⁶參見文化資產保存法第四條至第七條。

¹¹⁷參見文化資產保存法第九條至第十二條。

¹¹⁸參見文化資產保存法第十二條至第二十二條。

¹¹⁹參見文化資產保存法第二十三條。

III.1.6.2 古蹟保存

古蹟保存由內政部(民政司)主管。古蹟應予指定、分級，分由中央或地方政府保存，或指定所有人管理維護。古蹟之修護應報經主管機關許可，並依循一定原則。¹²⁰古蹟應保存原有形貌，不得變更。¹²¹為維護古蹟，並保全其環境景觀，必要時得劃定古蹟保存區，限制其內土地或建築物之使用或建造。¹²²此外，國家公園內為保存重要史前遺跡、史後文化遺址及歷代古蹟，得劃定為史蹟保存區，由內政部營建署國家公園管理處負責保存事宜。¹²³

III.1.6.3 自然生態保存

現行法為保留具有特殊價值的自然生態體系，維持其原有狀態，於各保育法令中定有生態保存之規定。典型者如文化資產保存法所規定的「自然文化景觀」，包括「生態保育區」、「自然保留區」¹²⁴；國家公園中之「生態保護區」、「特別景觀區」。

一、生態保育區：

指特殊動植物之生育、棲息地，應加特別保護者。¹²⁵

二、自然保留區：

指具有代表性生態體系，或獨特地形地質意義，或具有基因保存、永久觀察、教育研究價值之區域。¹²⁶

¹²⁰ 參見文化資產保存法第二十七條至第三十條；同法施行細則第四十五條、第四十六條。

¹²¹ 參見文化資產保存法第三十五條。

¹²² 參見文化資產保存法第三十六條至第三十七條。

¹²³ 參見國家公園法第十二條及第十五條。

¹²⁴ 另「珍貴稀有動植物」保護已納入III.1.1「野生物保護」討論，茲不贅述。

¹²⁵ 參見文化資產保存法第六十九條第一款。惟鑑於「生態保育區」與「自然保留區」功能類似，實務上行政院農委會並未公告劃設「生態保育區」。

¹²⁶ 參見文化資產保存法第六十九條第二款。目前臺灣地區依照文資法共劃設淡水河紅樹林等十八個「自然保留區」，參見行政院農委會，自然保育白皮書(草案)，頁17～18(民八十五年五月)。

三、生態保護區：

指國家公園內為供研究生態而應嚴格保護之天然生物社會及其生育環境地區。¹²⁷

四、特別景觀區：

指國家公園內無以人力再造之特殊天然景緻，嚴格限制開發行為地區。¹²⁸

前述各種保護區域之自然狀態，原則上禁止改變或破壞。¹²⁹文化資產保存法所定之生態保育區及自然保留區之保存，以行政院農委會(林業處)為主管機關；國家公園內之生態保護區則由內政部營建署(國家公園管理處)負責管理。

此外，其他保育領域中具有保存資源性質者尚有：「野生動物保護區」¹³⁰、「森林生態保育區」¹³¹、「沿海自然保護區」¹³²等，已分別於野生物、森林、及海岸與海洋保育等小節論述，不贅。

III.1.7 景觀資源保育

景觀資源保育的主要法令依據為「發展觀光條例」及「風景特定區管理規則」¹³³，由交通部觀光局主管。此外，國家公園法及森

另，在文資法制定施行之前，臺灣省林務局就森林區域中有生態保存必要之區域劃設為「國有林自然保護區」，目前共有觀音海岸等二十四個「自然保護區」，惟其劃設與管理並無法律依據，參見臺灣省林務局，國有林自然保護區，頁 95 ~ 100(民國八十三年十一月)。

¹²⁷ 參見國家公園法第八條第八項。

¹²⁸ 參見國家公園法第八條第七項。

¹²⁹ 參見文化資產保存法第五十二條，國家公園法第十六條至第二十條。

¹³⁰ 參見野生動物保育法第十條。

¹³¹ 參見森林遊樂區設置管理辦法第十條。

¹³² 參見行政院「台灣沿海地區自然環境保護計畫」。

¹³³ 民國六十八年十二月一日交通部交路(六八)字第二六一〇二號令，內政部臺內營字第五〇

林法亦有景觀保護的規定，分別由內政部營建署及行政院農委會林業處負責景觀維護。

一、風景特定區：

交通部(觀光局)得將重要風景名勝地區劃為風景特定區，並評鑑區分為國家級、省(市)級、縣(市)級，由各級政府專設機構經營管理。¹³⁴其中，國家級的風景特定區由交通部(觀光局)指定公告，並設置管理處管理之。¹³⁵風景特定區對丟擲廢棄物及採集、開發等行為設有管制。¹³⁶

二、觀光主管機關亦負責維護名勝古蹟及特殊動植物生態地區。¹³⁷

三、特別景觀區：

國家公園內無法以人力再造之特殊天然景緻，得劃定為特別景觀區，嚴格限制開發行為。¹³⁸由國家公園主管機關(內政部營建署國家公園管理處)主管。

四、景觀保護區：

森林遊樂區內應加保護之特殊景觀，得由省(市)林業主管機關劃定為景觀保護區，限制設施興建及營林作業。¹³⁹

III.1.8 礦產資源保育

六九一號令會銜發布，七十七年十月十五日交通部交路發字第七七二六號令修正發布。

¹³⁴ 參見發展觀光條例第九條，風景特定區管理規則第四條至第六條。

¹³⁵ 目前計設有東北角海岸、東部海岸、澎湖等風景特定區管理處。參見各管理處組織規程。

¹³⁶ 參見風景特定區管理規則第二十三條至第二十四條。

¹³⁷ 參見發展觀光條例第十六條。

¹³⁸ 參見國家公園法第八條第七款、第十六條、第十七條及第二十條。

¹³⁹ 參見森林遊樂區設置管理辦法第六條及第九條。

礦產資源不具有再生能力，其所謂「保育」或指節約使用而言，或指其開發活動之環境管理而言。現行礦業法就礦業權、國家保留礦區開發等皆有一定程度之規範。此外，土石亦為廣義礦藏之一，「土石採取規則」除就土石採取管理有詳盡規定外，亦有土石保育面的規定。例如規定主管機關為水土保持、景觀維護等公益需要，得劃定土石禁採區，或就特定地域內土石採取予以限制。¹⁴⁰礦產資源及土石資源管理之主管機關皆為經濟部礦業司。

III.1.9 環境影響評估

環境影響評估制度，旨在預防或減輕開發計畫或行為對於環境可能造成的不良影響，其中自寓有自然保育的考量。行政院環保署所發布的各項環境影響評估作業準則中，率皆要求調查開發活動是否經過「環境敏感區位」(包括各種保護區)。¹⁴¹現行法上應經環境影響評估者，包括各種工廠設立、交通建設、工業區、水利、農業、遊樂、醫療等事業之開發、及市區建設等行為。¹⁴²

環境影響評估法以行政院環保署(綜計處)為中央主管機關，¹⁴³為審查環境影響評估報告有關事項，並應設置「環境影響評估審查委員會」，負責審查環境說明書及環境影響評估報告書初稿。¹⁴⁴環

¹⁴⁰ 參見土石採取規則第二十八條及第十九條。

¹⁴¹ 以「核能電廠開發環境影響評估作業準則」為例，其附件二即為「環境敏感區位及特定目的區位限制調查表」，就開發行為是否經過各種保護區，包括「特定水土保持區」、「野生動物保護區」、「自然保留區」等共二十二項進行調查。參見行政院環保署八十四年十二月二十七日(八四)環署綜字第六九一六七號令，載行政院環保署公報第九卷第一期，頁245(民國八十五年一月)。

¹⁴² 參見環境影響評估法第五條第一項及「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」(八十四年十月十八日(八四)環署綜字第五四〇三六號令)。

¹⁴³ 參見環境影響評估法第二條。

¹⁴⁴ 參見環境影響評估法第三條、「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會設置要點」，

境影響評估程序中牽涉環保主管機關與目的事業主管機關間複雜的分工與互動，¹⁴⁵基本上，環保主管機關所掌握的即為環境說明書及環境影響評估報告書(初稿)之審查權。現行法中各項應經環境影響評估之事項如【表 3-1】。

表 3-1 環境影響評估事項主管機關與法令依據一覽表

保育事項	主管機關	目的事業主管機關	法令依據 (相關條文)	備考
破壞自然生態之開發	行政院環保署	各該目的事業主管機關	內政部「台灣地區自然生態保育方案」	
野生動物重要棲息環境內經營建設及土地利用	行政院環保署及地方環保主管機關	各該目的事業主管機關	野生動物保育法 § 8 I	必要時野生物保育主管機關得通知使用人進行環境影響評估
森林遊樂區計畫之擬定	省(市)環保主管機關	省(市)林業主管機關	森林遊樂區設置管理辦法 § 5 I 及附表 (遊樂區風景區開發環境影響評估作業準則)	
水源水質水量保護區內之開發	行政院環保署及地方環保主管機關	各該目的事業主管機關	加強推動環境影響評估後續方案(水源水質水量保護區開發計畫環境影響評估作業審查要點)	水源區包括：水源水質水量保護區域、水源保護區、水源特定區、水源特定區內水庫保護區、水庫集水區等
水源區內醫療院所之設置	行政院環保署	行政院衛生署	水源區內設置醫療院所之處理原則	並應提出廢棄物(含污水)處理計畫
水庫興建計畫	行政院環保署	經濟部	水利法施行細則 § 131(10)	

八十二年八月三十日(八二)環署綜字第四二四九七號。該委員會置委員二十一人，除行政院環保署之署長(主任委員)、副署長(副主任委員)、綜計處處長外，另包括內政部、經濟部、交通部、行政院農委會副首長，及十四名專家學者。

¹⁴⁵ 參見環境影響評估法第七條及第十一條至第十四條。

中央政府機關自然保育職權重劃之研究

新設事業水污染防治措施計畫	省(市)環保主管機關	目的事業主管機關	水污染防治法 § 13 水污染防治法施行細則 § 21	
國家公園內開發利用行為	行政院環保署	內政部	國家公園法施行細則 § 10	
風景特定區計畫之擬定	行政院環保署	交通部	風景特定區管理規則 § 7 附表二 (遊樂區風景區開發環境影響評估作業準則)	
沿海地區之開發	行政院環保署	內政部	內政部「台灣沿海地區自然環境保護計畫」	
一般事業廢棄物之海洋棄置	行政院環保署	行政院環保署	事業廢棄物貯存清除處理方法及設施標準 § 33 I (7)	應檢附廢棄物對海洋生態影響評估報告，由省市環保主管機關核轉行政院環保署核可
海埔地之開發許可	行政院環保署及地方環保主管機關	內政部及地方地政主管機關	海埔地開發管理辦法 § 7	
港灣開發計畫	行政院環保署	交通部 經濟部	環境影響評估法 § 5 I (2) (港灣開發環境影響評估作業準則)	
河川整治工程	行政院環保署	經濟部 內政部	加強推動環境影響評估後續方案 (河川整治工程環境影響評估審查作業要點)	

第三章 我國中央政府自然保育業務劃分現況

山坡地重大開發利用行爲	行政院環保署及地方環保主管機關	開發行爲目的事業主管機關	山坡地保育利用條例 § 30 II (山坡地重大開發利用行爲環境影響評估範圍及作業準則)	重大開發利用行爲包括：開發建築、興建水庫、道路(含道路拓寬)、探礦採礦、採取或堆積土石(含管建廢棄土、棄土廠)、經營遊憩用地(含高爾夫球場)、設置墳墓、處理廢棄物及其他開挖整地
山坡地開發建築	直轄市、縣(市)環保主管機關	直轄市、縣(市)建築主管機關	山坡地開發建築管理辦法 § 7(6) (山坡地開發建築環境影響評估審查作業要點)	
高爾夫球場之開發	直轄市、縣(市)環保主管機關	直轄市、縣(市)建築主管機關 教育主管機關	環境影響評估法 § 5 I (6) 非都市土地高爾夫球場開發審議規範 IV (高爾夫球場運動場地開發環境影響評估作業準則)	
山胞保留地之開發	省(市)環保主管機關	省(市)地政主管機關	山胞保留地開發管理辦法 § 23	
機場之開發	行政院環保署	交通部	環境影響評估法 § I (2) (機場開發環境影響評估作業準則)	
大眾捷運系統之規劃	行政院環保署	交通部	大眾捷運法 § 12 (大眾捷運系統開發環境影響評估作業準則)	
道路鐵路之開發	行政院環保署	交通部	環境影響評估法 § 5 I (2) (道路鐵路開發環境影響評估作業準則)	

中央政府機關自然保育職權重劃之研究

新市區建設及舊市區更新	行政院環保署及地方環保主管機關	內政部及地方建築主管機關	環境影響評估法 § 5 I (8) (新市區建設舊市區更新開發環境影響評估作業準則)
高樓建築	行政院環保署及地方環保主管機關	內政部及地方建築主管機關	環境影響評估法 § 5 I (8) (高樓建築環境影響評估作業準則)
工商綜合區開發計畫	行政院環保署	經濟部	工商綜合區開發設置管理辦法 § 5(3)
工業區設置之規劃編定	行政院環保署	經濟部(工業局)	促進產業升級條例 § 23 II (施行細則 § 44) (工業區開發環境影響評估作業準則)
工業區變更為建築或公共設施用地之許可	行政院環保署及地方環保主管機關	經濟部及地方工業主管機關 內政部及地方都市計畫主管機關	都市計畫工業區檢討變更審議規範 III (4)
零星工業區就地擴大之許可	行政院環保署 地方環保主管機關	經濟部及地方工業主管機關 內政部及地方都市計畫主管機關	都市計畫零星工業區就地擴大變更毗鄰土地為工業區使用處理原則 V (5)
特殊工業區之開發	行政院環保署	經濟部(工業局)	空氣污染防治法 § 9 特殊工業區緩衝地帶及空氣品質監測設施設置標準 § 7
固定污染源之設置變更	省(市)環保主管機關	縣(市)環保主管機關	空氣污染防治法 § 14 固定污染源設置變更及操作許可辦法 § 7

第三章 我國中央政府自然保育業務劃分現況

甲類污染性工業工廠設立之許可	省(市)環保主管機關	省(市)工業主管機關	工廠設立登記規則 § 5 附表 (工廠設立開發環境影響評估作業準則)	
污染性工廠新設及擴建	行政院環保署	經濟部	經濟部「新設工廠污染防治審核作業要點」Ⅲ、Ⅵ&Ⅸ	
金屬冶鍊工業之設廠	行政院環保署	經濟部	新設工廠污染防治審核作業要點Ⅲ (金屬冶鍊工業環境影響評估審查作業要點)	
水泥工廠之新(增)設	行政院環保署	經濟部	水泥工業長期發展方案 § 3 Ⅱ	
火力發電工程	行政院環保署	經濟部	加強推動環境影響評估後續方案 (火力發電汽電共生工程開發環境影響評估作業準則)	
禽畜糞堆肥廠之設置	省(市)環保主管機關	省(市)農業主管機關	禽畜糞堆肥廠設置要點Ⅷ(1)	
丁種建築用地變更編定為甲種用地之許可	台灣省政府環保處	台灣省政府地政處	非都市土地使用管制規則 § 14 台灣省非都市土地變更編定執行要點 X I (5)	係指特定農業區或一般農業區之丁種建築用地或取土地分以外之窯業用地
土石採取與探礦探礦	行政院環保署及地方環保主管機關	經濟部及地方礦業主管機關	環境影響評估法 § 5 I (3) (土石採取探礦探礦環境影響評估作業準則)	
營建工程廢土棄置廠之設置	縣(市)政府環保主管機關	縣(市)政府建築主管機關	台灣省營建工程廢土棄置廠設置要點 V(3)	
垃圾處理場設置之規劃	行政院環保署及地方環保主管機關	行政院環保署及地方環保主管機關	垃圾處理方案 公民營廢棄物清除處理機構管理輔導辦法 § 6 Ⅱ	含焚化爐及垃圾衛生掩埋場之設置

中央政府機關自然保育職權重劃之研究

核能電廠興建之規劃	行政院環保署	經濟部	環境影響評估法 § 5 I (10) (核能電廠開發環境影響評估作業準則)	
放射性核廢料儲存處理場所之興建	行政院環保署	經濟部	環境影響評估法 § 5 I (10) (放射性核廢料儲存處理場所興建環境影響評估作業準則)	
台灣省非都市土地申請變更作為遊憩設施使用之開發事業計畫	台灣省政府環保處	台灣省政府交通處旅遊局	台灣省非都市土地申請變更作為遊憩設施使用之開發事業計畫審查作業要點Ⅲ(5)	
台灣省非都市土地申請變更作為公路運輸交通設施使用之興辦事業計畫	台灣省政府環保處	台灣省政府交通處	台灣省公眾運輸交通設施使用土地興辦事業計畫審查作業要點Ⅲ(5)	
非都市土地申請變更為土石採取碎解洗選廠設施使用之事業計畫	台灣省政府環保處	台灣省政府建設廳	台灣省非都市土地申請變更為土石採取碎解洗選廠設施使用事業計畫審查作業要點Ⅲ(1)	
使用農業用地設立果菜批發市場之事業計畫	台灣省政府環保處	台灣省政府農林廳	台灣省設立果菜批發市場使用農業用地事業計畫審查作業要點Ⅵ(6)	

III.1.10 小結

綜上所述，本研究九個保育事項領域中，行政主管皆呈現分散狀況，其中又以水資源保育(由經濟部、內政部、行政院農委會、行政院環保署等中央部會切割分管)、海岸及海洋資源保育(涉及內政部、經濟部、交通部、國防部、行政院農委會、行政院環保署等多個中央部會)、保存資源(文建會、教育部、內政部、行政院農委

會皆有所管)事權最爲紛歧。表【3-2】總結上述九個保育事項領域的主管機關。

表 3-2 自然保育事項主管機關一覽表

	事項	中央 主管機關	中央 協辦機關	法令依據
野 生 物	珍貴稀有動植物之保護 (含保育類、一般類野生 物保護)	行政院農委會 林業處		文化資產保存法 § 53 野生動物保育法 § § 16 ~ 20
	野生物重要棲息環境保 護(含野生動物保護區)	行政院農委會 林業處		野生動物保育法 § § 8 ~ 11
	野生物輸出入管制	行政院農委會 林業處	經濟部國貿局	野生動物保育法 § § 24 ~ 27
	野生物(及其產製品)輸 出入之檢疫	經濟部商品檢 驗局		野生動物保育法 § 29 II
	野生物之防疫	行政院農委會 畜牧處		野生動物保育法 § 30
	野生物飼養繁殖之管制	行政院農委會 林業處		野生動物保育法 § § 31 ~ 38
森 林	林地編定、變更及使用 管理	行政院農委會 林業處	內政部營建署 內政部地政司	森林法 § § 6 ~ 10
	森林經營與管理	行政院農委會 林業處		森林法 § § 12 ~ 21 國有林產物處分規則
	集水區內森林經營管理	行政院農委會 林業處	經濟部水利司	森林法 § 13 臺灣省水庫集水區治理辦法
	國家公園或風景特定區 範圍內森林區域之經營 管理	行政院農委會 林業處	內政部營建署 交通部觀光局	森林法 § 16 國家公園或風景特定區內森 林區域管理經營配合辦法
	森林遊樂區經營(含森 林生態保育區)	行政院農委會 林業處		森林遊樂區設置管理辦法(§ 10)
	保安林之編訂與管理	行政院農委會 林業處		森林法 § § 22 ~ 31
	森林安全防護	行政院農委會 林業處	警察機關	森林法 § § 32 ~ 38

中央政府機關自然保育職權重劃之研究

	森林經營監督與獎勵	行政院農委會 林業處		森林法 § § 39 ~ 49
	山胞保留地內林務管理	行政院農委會 林業處	內政部營建署	山胞保留地開發管理辦法 § § 30 ~ 38
水 資 源	水資源利用開發規劃	經濟部水資源 統一規劃委員 會		經濟部水資源統一規劃委員 會組織條例 § 1
	水利事業管理	經濟部水利司	內政部營建署 行政院農委會	水利法 § § 46 ~ 63
	水庫營運管理	經濟部水利司		水利法 § § 54之1 & 69之2 ;
	地下水開發管制	經濟部水利司		水利法 § 47之1 台灣地區地下水管制辦法
	水道(河川)管理 (含河砂採取管理)	經濟部水利司	內政部地政司 經濟部礦業司 及其他目的事 業主管機關	水利法 § § 65 ~ 83 臺灣省河川管理規則
	農田水利	行政院農委會 林業處		行政院農業委員會組織條例 第七條第六款
	自來水水質水量保護區 域劃設	內政部營建署	經濟部及其他 有關機關	自來水法 § 11
	自來水水質水量保護區 域內水源保護	內政部營建署	行政院環保署 行政院農委會 及其他目的事 業主管機關	自來水法 § 11 飲用水管理條例 § 4
	飲用水水源保護 (含地面水及地下水)	行政院環保署 水保處	內政部營建署 行政院農委會 及其他目的事 業主管機關	飲用水管理條例 § § 5 ~ 6 & 15 ~ 16
	一般水土保持處理維護	行政院農委會	目的事業主管 機關	水土保持法 § § 8 ~ 15
	特定水土保持區	行政院農委會 林業處	目的事業主管 機關	水土保持法 § § 16 ~ 19
	河川集水區治理規畫	行政院農委會 林業處	目的事業主管 機關	水土保持法 § 9
	山坡地水土保持	行政院農委會 林業處	目的事業主管 機關	山坡地保育利用條例 § 30 水土保持法 § § 10 & 22
	國家公園內水土保持	行政院農委會 林業處	內政部營建署	水土保持法 § 14
水庫集水區治理	經濟部水利司		經濟部組織法第十七條 台灣省水庫集水區治理辦法	

第三章 我國中央政府自然保育業務劃分現況

	水庫集水區水土保持(含水庫保護帶)	行政院農委會 林業處	經濟部水利司	水土保持法 § § 20 ~ 21
	開發行為水土保持處理	行政院農委會 林業處	目的事業主管 機關	水土保持法 § § 12 ~ 13
	水污染防治(含事業廢水管理)	行政院環保署 水保處	目的事業主管 機關	水污染防治法 事業廢水管理辦法
	自來水水質管理	內政部營建署		自來水法 § § 10 & 77 & 101 I
	飲用水水質管理	行政院環保署 水保處		飲用水管理條例 § § 12 ~ 14
	下水道計畫、興建與下水水質管制	內政部營建署 (公共工程組)		下水道法 § § 10 ~ 30
土地	國土綜合開發計畫	行政院經建會 內政部營建署 (綜合計畫組)		行政院經濟建設委員會組織 條例 § 7 內政部營建署組織條例 § 2 I
	區域計畫	內政部營建署 (綜計組)	目的事業主管 機關	區域計畫法 § § 6 ~ 14
	縣市綜合發展計畫	內政部營建署 (綜計組)	目的事業主管 機關	縣市綜合發展計畫實施要點
	都市計畫	內政部營建署 (都計組)	目的事業主管 機關	都市計畫法 § § 13 & 14
	土地(含非都市土地)使用管制	內政部地政司		區域計畫法 § § 15 ~ 16 非都市土地使用管制規則
	山坡地、農地使用編定與變更	內政部地政司	行政院農委會	山坡地保育利用條例 § § 6 ~ 7 農業發展條例 § 13&15
	山坡地、農地使用管理	行政院農委會	目的事業主管 機關	山坡地保育利用條例 § § 16 ~ 32 農業發展條例 § 14
	河川土地利用管理	經濟部水利司		臺灣省河川管理規則
	海埔地開發管理	內政部營建署 (綜計組)		海埔地開發管理辦法
	工業區規劃設置	經濟部工業局	內政部營建署 (綜計組)	促進產業升級條例 § § 23 & 27
	建築管理	內政部營建署 (建管組)		建築法
	國家公園區劃與管理	內政部營建署 (國家公園組)	行政院農委會 林業處	國家公園法 § § 3 ~ 7&11 ~ 20 森林法 § 16 II

中央政府機關自然保育職權重劃之研究

	國家公園範圍內之水土保持	行政院農委會 林業處	內政部營建署 (國家公園組)	水土保持法 § 14
海岸及海洋	海岸土地利用管理	內政部營建署 (綜計組) 內政部地政司		區域計畫法施行細則 § § 13 & 15 非都市土地管理規則 § 3
	沿海自然保護區之設置與管理	內政部營建署 (國家公園組)		台灣沿海地區自然環境保護計畫
	海埔地開發管理	內政部營建署 (綜計組)		海埔地開發管理辦法
	海岸管制區之劃定與管理	國防部	內政部營建署 (綜計組)	國家安全法 § 5
	海岸土地工業區規劃	經濟部工業局		促進產業升級條例 § 23
	水產資源保育 (含水產動植物繁殖保育區)	行政院農委會 漁業處		漁業法 § § 44 ~ 48
	海水污染管理	交通部航政司	行政院環保署 水保處	簡港法 § § 32 ~ 34 & 50 海水污染管理規則
	事業廢(污)水海洋排放	行政院環保署 水保處	國防部 交通部	水污染防治法 § 7 海洋放流水標準 事業廢水管理辦法 § § 6 ~ 16
	海岸地區美觀之維持	交通部觀光局		發展觀光條例 § 11
	海砂採取管制	經濟部礦業司		土石採取規則 § § 18 ~ 19
地下水管制區之劃定	經濟部水利司		水利法 § 47 之一 地盤下陷方案	
保存資源	文化資產保存策劃	行政院文建會 第一處		文化資產保存法 § 7
	古物保存	教育部社教司		文化資產保存法 § § 9 ~ 26
	古蹟保存 (含古蹟保存區)	內政部民政司		文化資產保存法 § § 27 ~ 37
	生態保育區及自然保留區之保護	行政院農委會 林業處		文化資產保存法 § 52
	珍稀動物之保護 (含野生動物保護區)	行政院農委會 林業處		文化資產保存法 § 53 野生動物保育法 § 10

第三章 我國中央政府自然保育業務劃分現況

	國家公園內生態保護區、特別景觀區、及史蹟保存區之保護	內政部營建署 (國家公園組)		國家公園法 § § 12 ~ 20
	森林生態保育區之保存	行政院農委會 林業處		森林遊樂區設置管理辦法 § 10
	沿海自然保護區之設置與管理	內政部營建署 (國家公園組)		台灣沿海地區自然環境保護計畫
景觀	風景特定區劃定與管理	交通部觀光局	行政院農委會 林業處及其他 有關機關	風景特定區管理規則 § 9 森林法 § 16 II
	國家公園內特別景觀區之劃定與保護	內政部營建署 (國家公園組)	行政院農委會 林業處及其他 有關機關	國家公園法 § § 12、14、 16、17 & 20
	森林遊樂區內景觀保護區之劃定與維護	行政院農委會		森林遊樂區設置管理辦法 § § 6(3) & 9
礦產	礦產開發管理	經濟部礦業司		礦業法 § 49 ~ 50&75
	土石採取管理 (含土石禁採(保留)區)	經濟部礦業司		土石採取規則
環評	各類事業及開發行為之 環境影響評估	行政院環保署 綜計處	各目的事業主 管機關	各相關法令

第二節 各部會自然保育執掌

前節將自然保育業務區分為九個領域，分別檢索其隸屬。本節改以各部會為單位，檢視其所執掌之自然保育業務。各部會依其所負保育業務的比重，可區分為四類。

III.2.1 主要的自然保育部會

現行法上自然保育工作主要由行政院農委會、內政部、經濟部、及行政院環保署等四個部會主管。

III.2.1.1 行政院農委會

現行法中，「典型」的保育法律，如野生動物保育法、森林法、水土保持法、山坡地保育利用條例、及文化資產保存法(自然文化景觀部分)等，皆以行政院農委會為中央主管機關。其執掌的保育事項廣及野生物保育、森林保育、農田水利、水土保持、山坡地利用管理、保存資源(生態保育區、自然保留區保護)、以及水產資源保育等，涵蓋了前節所述大部分保育事項，且皆屬自然保育之「核心」事項。

進一步分析發現，上述各「核心」保育事項實際以森林保育為基礎，涵括野生物保育、水土保持、保存資源等事權，行政院農委會所掌保育事項遂多集中於所屬「林業處」。其他各處，如漁業處依漁業法負責水產資源之保育；畜牧處配合野生物防疫工作；農糧處依據組織條例，負責農業公害之防治¹⁴⁶，負擔之保育職責有限，

¹⁴⁶ 參見行政院農業委員會組織條例第六條第十款：現行農業作用法令中並未得見關於農業公

仍以農業(含漁、畜)發展為主。

III.2.1.2 內政部

內政部為國家公園法、自來水法、文化資產保存法(古蹟保存部分)、及各項地政法令(土地使用規劃與管理)之主管機關。其自然保育職權以土地資源保育為核心，由國土綜合開發計畫以降，區域計畫、都市計畫、至土地使用編定與管理皆為其執掌範疇。由土地資源保育出發，內政部兼管國家公園劃設與管理、公共建設部分之自來水水源保護，而有保存資源及水資源保育方面之執掌。內政部下各次級單位之保育執掌如下：

一、營建署：

內政部營建署執掌土地使用規劃、水源保護、及國家公園。土地使用規劃方面，綜合計畫組主管國土綜合開發計畫及區域計畫(含海埔地及海岸土地利用規劃)；都市計畫組主管都市計畫；建築管理組主管建築管理。水源保護部分，由公共工程組執掌自來水水源保護、水質管理、及下水道興建。國家公園組則主管國家公園區劃及管理，兼管依「台灣沿海地區自然環境保護計畫」所劃定之「沿海自然保護區」。此外，依據該署組織條例之規定，營建署綜合計畫組並負責保護自然環境之規劃協調事項。¹⁴⁷

二、地政司：主管土地使用編定與管理。¹⁴⁸

三、民政司：依文化資產保存法主管古蹟保存。

III.2.1.3 經濟部

為水利法令及礦業法令的主管機關。經濟部的保育職權集中在水資源的規劃利用，主管水資源利用開發之規劃、水庫(含集水區)營運治理，地下水開發管理、及河川管理等事權。此外，礦產資源

害防治之授權規定。

¹⁴⁷ 參見內政部營建署組織條例第二條第八款。

¹⁴⁸ 參見內政部組織法第十五條。

之開發管理亦由其主管。經濟部下相關次級單位執掌如下：

一、水資源統一規劃委員會：主管水資源利用開發之規劃。

二、水利司：主管水利事業、水庫營運、水庫集水區治理，並及於地下水開發管理、及河川管理等水利事項。

三、礦業司：主管礦產開發及土石採取管理。

四、工業局：主管工業區之規劃設置(涉及土地利用規劃)。

五、中央地質調查所：負責地質與礦產資源之調查研究。

六、商品檢驗局：配合野生動物進出口之檢疫工作。

III.2.1.4 行政院環保署

為水污染防治及環境影響評估之主管機關，分由所屬水質保護處及綜合計畫處執掌。

一、水質保護處：主管飲用水水源保護及水質管理，以及水污染防治事項。

二、綜合計畫處：主管環境影響評估。此外，依據該署組織條例之規定，綜計處並負責規劃、協調、推動自然保育事務。¹⁴⁹

III.2.2 特定事項保育部會

交通部與教育部雖未如前述各部會主管重要保育事項，但其職掌中亦有若干保育事項。

III.2.2.1 交通部

為發展觀光條例、商港法之主管機關，涉及景觀資源保存與部

¹⁴⁹ 參見行政院環境保護署組織條例第五條第三款。惟現行環境作用法令中並未有關於自然保育規劃之授權規定。

分海岸及海洋資源(海洋污染防治)之保育。

一、觀光局：主管觀光資源調查與維護、及風景特定區劃定與管理。

二、航政司：主管海水污染管理(僅限船舶排放者)。¹⁵⁰

III.2.2.2 教育部

為文化資產保存法(古物保存部分)、及高爾夫球場設置之主管機關，涉及部分保存資源與部分土地資源之保育。

一、社教司：主管古物(含文獻)保存。

二、體育司：主管高爾夫球場設置之核可。

III.2.3 政策研擬協調部會

此等部會因主管經濟或文化建設政策之統籌規劃，而兼有部分自然保育職權。例如行政院經建會(都市及住宅發展處)主管國土綜合開發計畫、及自然資源與環境保育之研究審議；¹⁵¹行政院文建會(第一處)主管文化資產保存之統籌規劃。¹⁵²

III.2.4 配合執行部會

其他部會雖未執掌自然保育事項，但於執行自身業務時，亦有需配合處理自然保育事務之情形。例如，財政部國有財產局主管國有土地管理、關政司(海關)主管野生物(含產製品)進出口之查驗；

¹⁵⁰ 參見交通部組織法第七條。

¹⁵¹ 參見行政院經濟建設委員會組織條例第七條。

¹⁵² 參見文化資產保存法第七條，行政院文化建設委員會組織條例第二條第六款。

法務部主管自然保育「犯罪」之追訴。

關於行政院所屬各部會之自然保育執掌，可總結如【表 3-3】。此外，我國中央政府自然保育行政機關組織架構，參見【圖 3-1】。

表 3-3 行政院各部會自然保育業務執掌

部會	次級單位	保育執掌	協辦機關	法令依據
農委會	林業處	野生物及棲息環境保護		文化資產保存法 § 53 野生動物保育法 § § 8~20
		野生物輸出入管制	經濟部國貿局	野生動物保育法 § § 24~27
		野生物飼養繁殖管理		野生動物保育法 § § 31~38
		林地編定與使用管理	內政部營建署 內政部地政司	森林法 § § 6~10
		森林經營管理 (含森林生態保育區、景觀保護區)	內政部營建署 交通部觀光局 經濟部水利司	森林法 § § 12~21 國家公園或風景特定區森林區域管理經營配合辦法 臺灣省水庫集水區治理辦法 山胞保留地開發管理辦法
		保安林編訂與管理		森林法 § § 22~25
		農田水利	經濟部水利司	行政院農業委員會組織條例 § 7(6)
		水土保持	目的事業主管機關	水土保持法
		山坡地土地使用管理	內政部地政司 目的事業主管機關	山坡地保育利用條例
		生態保育區、自然保留區之保護		文化資產保存法 § 53

第三章 我國中央政府自然保育業務劃分現況

	漁業處	水產資源保育 (含水產動植物繁殖保育區)		漁業法 § 44~51
	畜牧處	野生動物之防疫		野生動物保育法 § 30
	農糧處	農業公害防治		行政院農業委員會組織條例 § 6(10)
內政部	營建署 (綜計組)	國土綜合開發計畫	目的事業主管機關	內政部營建署組織條例 § 2(1)
		區域計畫	目的事業主管機關	區域計畫法
		縣市綜合發展計畫	目的事業主管機關	縣市綜合發展計畫實施要點
		海埔地開發規劃		海埔地開發管理辦法
		海岸土地利用規劃		區域計畫法施行細則 § 13~15
	(都計組)	都市計畫		都市計畫法
	(國家公園組)	國家公園區劃與管理 (含史蹟保存區、特別景觀區、及生態保護區之保護)	行政院農委會	國家公園法 森林法 § 16 國家公園或風景特定區內森林區域管理經營配合辦法
		沿海自然保護區之設置與管理		台灣沿海地區自然環境保護計畫
	(公共工程組)	自來水水源保護與水質管制	行政院農委會 行政院環保署 目的事業主管機關	自來水法 § 10~11
		下水道計畫、興建與下水水質管制		下水道法 § 10~30
	(建管組)	建築管理		建築法
	地政司	土地使用編定與管制		區域計畫法 § 13~16 非都市土地使用管制規則
		山坡地使用編定	行政院農委會	山坡地保育利用條例 § 6 I
民政司	古蹟保存 (含古蹟保存區)		文化資產保存法 § 27~37	

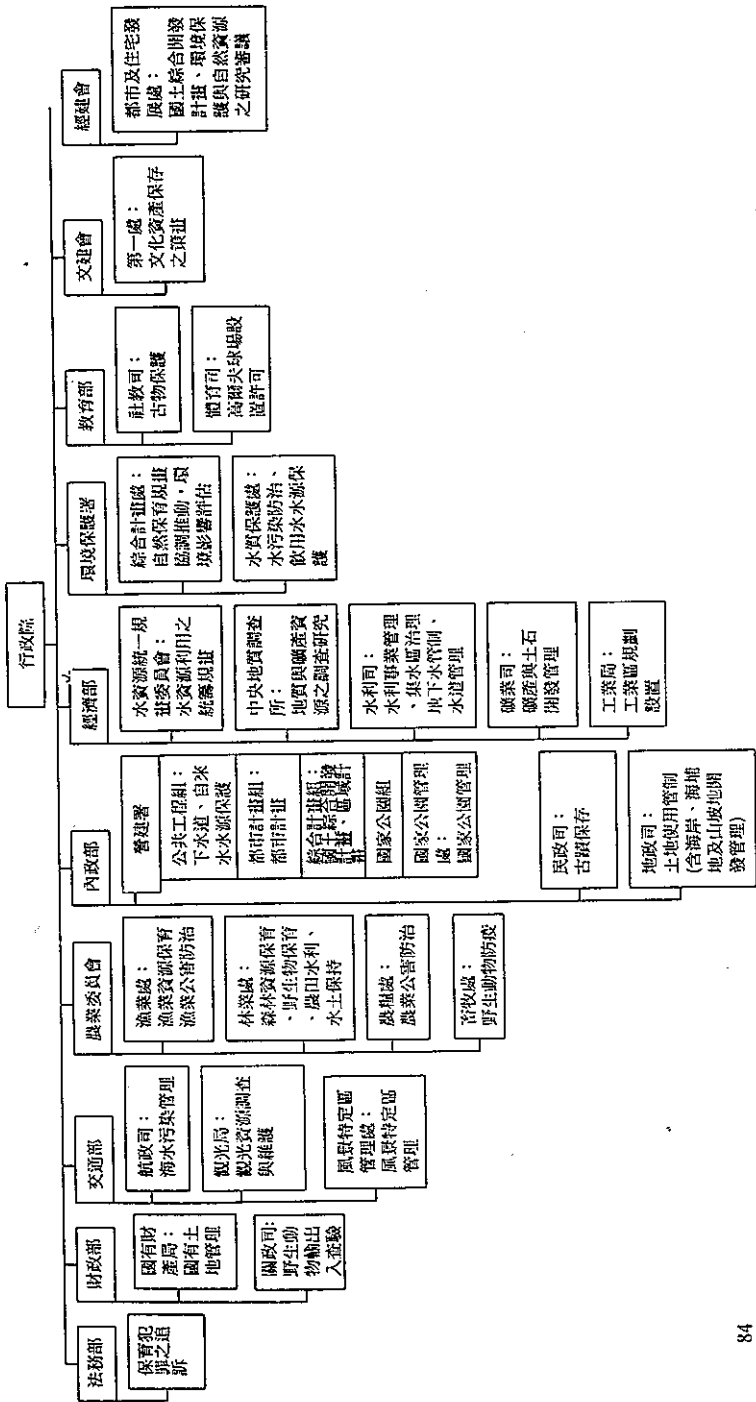
中央政府機關自然保育職權重劃之研究

經濟部	水資源統一規劃委員會	水資源利用開發規劃		經濟部水資源統一規劃委員會組織條例 § 1
	水利司	水利事業管理	內政部營建署 行政院農委會	水利法 § § 46~63
		水庫營運管理		水利法 § § 54之1 & 69之2
		地下水開發管制		水利法 § 47之1 臺灣地區地下水管制辦法
		水道(河川)管理 (含河砂採取管理)	內政部地政司 (經濟部礦業司) 目的事業主管機關	水利法 § § 65~83 臺灣省河川管理規則
		水庫集水區之治理	行政院農委會	台灣省水庫集水區治理辦法
	礦業司	礦產開發管理		礦業法
		土石採取管理 (含土石禁採(保留)區)		土石採取規則
	工業局	工業區規劃設置	內政部營建署	促進產業升級條例 § § 23&27
	商品檢驗局	野生動物(及其產製品) 輸出入之檢疫		野生動物保育法 § 29 商品檢驗法 § § 13~16
中央地質調查所	地質與礦產資源之調查 研究		經濟部中央地質調查所組織條例 § § 1~2	
環保署	水保處	飲用水水源保護 (含地面水與地下水)	內政部營建署 行政院農委會 及其他目的 事業主管機關	飲用水管理條例 § § 4~6
		飲用水水質管理		飲用水管理條例 § § 12~14
		水污染防治 (含事業廢水管理)	目的事業主管 機關	水污染防治法 事業廢水管理辦法
	綜計處	環境影響評估	目的事業主管 機關	環境影響評估法及各相關 法令

第三章 我國中央政府自然保育業務劃分現況

		自然保育之規劃協調推動	各保育事項主管機關	行政院環境保護署組織條例 § 5(3)
交通部	觀光局	觀光資源之調查與維護		交通部觀光局組織條例 § 2(6)~(7) 發展觀光條例 § 11
		風景特定區劃定與管理	行政院農委會及其他機關	發展觀光條例 § 9 風景特定區管理規則 森林法 § 16 II
	航政司	海水污染管理		商港法 § 50 海水污染管理規則
教育部	社教司	古物保存		文化資產保存法 § 9~26
	體育司	高爾夫球場設置許可	內政部營建署 財政部國有財產局 行政院農委會林業處 行政院環保署綜計處	高爾夫球場管理規則
經建會	都市及住宅發展處	都市及住宅綜合開發計畫；國土綜合開發計畫		行政院經濟建設委員會組織條例 § 7(1)
		自然資源與環境保育之研究審議		行政院經濟建設委員會組織條例 § 7
文建會	第一處	文化資產保存策劃		文化資產保存法 § 7
財政部	國有財產局	國有土地管理		國有財產法
	關政司	野生動物(及其產製品)輸出入之查驗		野生動物保育法 § 29 I
法務部		保育犯罪之追訴		各保育相關法律

圖 3-1：我國中央政府自然保育行政機關組織架構圖



第三節 現制缺失：法規面的分析

本章第一節以現行法為基礎，分析各項自然保育業務在中央各部會的隸屬情況。第二節改以各部會為單位，分析各部會所掌自然保育事項。本節根據前兩節之發現，進一步探討現制分工的缺失。

III.3.1 法規缺漏(空白)與競合(矛盾)

自然保育問題迄今未受到應有的重視，政府並無一貫的保育政策，而以「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的方式，因應層出不窮且環環相扣的保育問題。上述心態反映在現行法令上，即為保育法規的缺漏(空白)與競合(矛盾)現象。

III.3.1.1 保育法規缺漏(空白)

一、保育專法稀少

現行法中以自然保育為主要目的所制定的法律為數甚少，僅有水土保持法、野生動物保育法、山坡地保育利用條例、及國家公園法，¹⁵³規範野生物、水資源及土地資源保育等特定領域。大多數自然保育規定則散見在以其他目的(尤其是開發經營)為主的法令中。例如，森林法主要在規範林業經營，附帶及於森林保育；漁業法以促進漁業發展為主要目的，附帶及於水產資源保育；發展觀光條例旨在發展觀光事業，附帶及於風景區之景觀維護；自來水法以自來水事業之管理為重心，附帶規範自來水水源保護及水質管理；

¹⁵³ 水土保持法於民國八十三年五月二十七日制定，野生動物保育法於民國七十八年六月二十三日制定，山坡地保育利用條例於民國六十五年四月二十九日制定，國家公園法於民國六十一年六月十三日制定，各該保育專法立法皆屬晚近之事。

下水道法主要在於下水道計畫與工程興建，附帶及於排水設備聯結、下水水質管制等水污染防治有關事項；商港法原在於商港建設經營，附及船舶污染防治。整體而言，專門為自然保育制定之立法稀少，相關規定零散，缺乏整體思考，且處於相對弱勢，無法有效因應層出不窮的自然保育問題。

二、欠缺法律依據

保育法令規定稀少零散，無法滿足保育行政之需求。實務上許多保育工作在欠缺法律或法律授權之法規命令作為依據的情形下，只得以行政機關自頒之職權命令或行政規則為依據。析言之：

1. 保育事項全然欠缺法令依據者，例如「沿海自然保護區」係由內政部依據「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」劃設與管理，該方案既非法律，自不生拘束人民之效力，¹⁵⁴如何能有效管制？又如，臺灣省林務局於文資法施行前劃設之「國有林自然保護區」，與文化資產保存法之「自然保留區」功能類似，至今既未併入文資法，亦未另行建立法律依據。¹⁵⁵至於自然保育中之新興問題，須因應國際發展趨勢而規範者(例如生物基因工程管理)，更為立法者計慮所未及，全無法令可循。

2. 保育事項僅以行政機關自頒之行政命令為依據者，例如森林法第十七條授權行政院農委會得設置「森林遊樂區」，農委會訂定之「森林遊樂區設置管理辦法」中更授權各國(公)有林管理經營機關於遊樂區中劃定「森林生態保育區」、「景觀保護區」，實施保育管制。又，內政部依據其所訂定之「海埔地開發管理辦法」管制海埔地開發、造地與使用；經濟部依據其所訂立之「土石採取規則」管制土石採取，皆未有法律之授權。

按中央法規標準法第五條之規定，所謂「法律保留」(Vorbehalt des Gesetzes)原則在我國原不限於「侵害保留」。亦即，應以法律

¹⁵⁴ 參見本章第一節第五小節(III.1.5.1)。

¹⁵⁵ 參見本章前揭註 126。

定之者，或應有法律之授權者，並不限於侵害人民自由及權利之事項，甚且及於單純授予人民利益或福利之事項。¹⁵⁶縱使依照當前實務見解，¹⁵⁷並考慮將來行政程序法制定後，應可以行政程序之踐履具有保障人民權益之效果，¹⁵⁸而將「法律保留」由「重要事項保留」放寬為「侵害保留」，上述或全然欠缺法令依據，或僅有行政命令為依據，而限制人民權利，實施保育措施者，依然不能符合「法律保留」的要求。

III.3.1.2 保育法規競合(矛盾)

現行保育法令一方面有所缺漏，不足以因應實際需要；另一方面既有法令間並有嚴重的競合（甚或矛盾）。所謂「法令競合」一般係指同一事項同時存在兩個以上可適用之法令，而其內容不同（甚或矛盾），致令人無所適從。廣義地說，「法令競合」也可指涉同一保育事項領域內存有多個法令，彼此各自為政、不相配合，致妨礙保育目標之達成。法規的競合通常伴隨著主管機關的競合，使得問題更為複雜。

一、同一保育領域內之法規競合

本研究所區分的九個自然保育業務領域中皆有法規競合情形。茲以問題最為明顯的水資源保育、海岸及海洋資源保育、及森

¹⁵⁶ 此由中央法規標準法第五條第三款謂「關於人民之權利、義務者」及第四款謂「其他重要事項之應以法律定之者」觀之即明。

¹⁵⁷ 由大法官吳庚在釋字第三二四號解釋發表之「協同意見書」首段（「行政機關為執行其法定職權，得發布必要之命令，以補充法律規定之不足，為我國法制上普遍接受之原則。惟其中若涉及處罰性不利行政處分者，仍須有法律明確授權之依據，主管機關始得為之（本院釋字第三一三號解釋參照），此乃憲法上依法行政原則之當然解釋。」）觀之，似認為現制下所謂「法律保留」係指「侵害保留」，又「侵害保留」之法律授權應明確。詳見湯德宗，司法院大法官有關「權力分立原則」解釋之研析（下），政大法學評論，第55期，頁11-15（民國八十五年六月）。

¹⁵⁸ 亦即，行政程序法制化與立法授權限制間存有一種「互易」(trade-off)的關係。參見湯德宗，行政立法程序之研究：美國行政程序法本土化應用之嘗試，載行政程序法之研究，頁321以下（頁344）（翁岳生主持，民國79年12月）。

林資源保育三者為例申論之。

1. 水資源保育

水資源保育涉及水資源規畫利用、水源保護、水土保持、及水污染防治等面向，彼此互動關係非常密切。質言之，水資源規劃與水源保護做得好，可減輕水土保持、水污染防治的壓力；反之，水土保持、水污染防治奏效，水質良好，亦可適度舒解尋覓、開發新水源的壓力。然現制之下，上述各相關水資源保育工作係切割由許多個法令規範，各法令又有不同的主管機關：水資源統一規劃與利用主要依據水利法由經濟部主管，水源保護依據自來水法由內政部主管，水土保持依據水土保持法由行政院農委會主管，水污染防治依據水污染防治法由行政院環保署主管。上述各法律間鮮有相互配合的規定，而不同的主管機關更增加政策協調的困難。此種割裂式的管理設計，無法關照水資源保育的整體需要，不利於問題的通盤考量與整合解決。¹⁵⁹

典型的「法令競合」以「水源保護」為例所在多有。自來水法第十一條授權內政部(營建署)劃設、管理自來水「水質水量保護區域」，禁止該區域內一切貽害水質水量之行為。以行政院環保署為主管機關的飲用水管理條例第四條亦規定，在「水質水量保護區域」內不得有妨害水量之涵養、流通或污染水質之行為。兩個法律對於同種保護區域內所為幾乎完全相同的管制，因法令競合的結果卻產生了兩個主管機關(內政部與行政院環保署)，究竟該由何者負責管制？目前實務上係按管制之內容，分別「由各有關機關分工管理」的方式暫時隱藏了機關權限競合的問題。¹⁶⁰又，按自來水法第十一條之規定，「水質水量保護區域」應由內政部(營建署)「劃定」。惟水利法施行細則第二十一條規定，省(市)主管機關為建設水利，得設立「水源保護區」報請經濟部核定、公告之。理論上所謂「水

¹⁵⁹ 參見湯德宗，當前臺灣河川流域污染整治的制度瓶頸與突破，東吳法律學報，9卷2期，頁111以下，頁114～120(民國八十五年八月)。

¹⁶⁰ 參見本章第一節第三小節(III.1.3.2)的說明。

質水量保護區域」與「水源保護區」縱然不盡相同，想必亦多所重疊。所幸實務上經濟部等水利主管機關並未依法劃設「水源保護區」，此一法令競合乃得避免。再如，「水庫集水區」按台灣省水庫集水區治理辦法第三條之規定，係由經濟部督導水庫管理機構負責治理，¹⁶¹但水土保持法規定「水庫集水區」應劃為特定水土保持區，由行政院農委會(及其所設置或指定之管理機關)負責水土保持之維護，¹⁶²於是經濟部與農委會之執掌遂有部份重疊。此外，為保護水源尚劃有「河川集水區」，其治理係由行政院農委會依水土保持法負責。總此，上述為保護水源而劃設的各種區域在地理範圍上多有重疊，管制內容(如限制墾殖伐林、開發營建、廢水排放等)相似，卻存在四套法令，至少四個主管機關，其間困難可想而知。如果一時間不能通盤檢修相關法規，先劃交一個機關主管不失為可行的解決方法。

2. 海岸及海洋資源保育

現制下有關海岸及海洋資源保育尚無專法¹⁶³規範，有關規定散見於土地利用管制、海埔地開發、海岸保護區、海岸管制區、水產資源保育、海水污染防治等法規，其間至少涉及內政部、經濟部、交通部、國防部、行政院農委會、行政院環保署等六個部會所屬十一個一級單位。¹⁶⁴海岸地帶的使用規劃屢見因法規競合而彼此抵觸的情形。例如，新竹客雅溪口海岸即存在省建設廳海埔地造地開發計畫¹⁶⁵、省住都局污水下水道系統計畫¹⁶⁶、省旅遊局濱海遊憩區整體規畫¹⁶⁷、內政部營建署海埔地保護區計畫¹⁶⁸、省地政處生態保護

¹⁶¹ 並參見經濟部組織法第十七條。

¹⁶² 參見水土保持法第十六條、第十八條至第二十條。

¹⁶³ 參見本章前揭註 97。

¹⁶⁴ 參見本章第一節第五小節(III.1.5)及【表 3-2】。

¹⁶⁵ 參見海埔地開發管理辦法第六條。

¹⁶⁶ 參見下水道法第五條。

¹⁶⁷ 參見「臺灣地區近岸海域遊憩活動管理辦法」(交通部八十二年一月二十八日交路發字第

用地規畫¹⁶⁹，海埔地開發、污水下水道工程與生態保育有明顯的衝突，勢難並存，但上述各機關卻個個於法有據。¹⁷⁰又如，新竹市南寮地區海岸同時規劃毗鄰的垃圾場¹⁷¹、海水浴場¹⁷²與漁港，漁港海堤興建造成海岸侵蝕，致垃圾被海水沖刷污染海水浴場。¹⁷³此種切割式的管理如不加以整合，恐無法有效處理多元的海岸保育問題。

3. 森林資源保育

森林資源保育的主要法律依據為森林法，由行政院農委會主管，惟對位於水庫集水區、國家公園、及風景特定區之森林，臺灣省水庫集水區治理辦法(經濟部主管)、國家公園法(內政部主管)、及風景特定區管理規則(交通部主管)等法令亦有所規範。為加強不同主管機關間的協調聯繫，明確劃分權責，行政院訂有「國家公園或風景特定區內森林區域管理經營配合辦法」¹⁷⁴，明定各事項之主管機關與協辦機關。這種由共同上級機關訂頒辦法，劃分機關權限的作法，不失為解決當前法令競合的救急辦法。¹⁷⁵

二、不同保育領域間之法規競合

研究時為便於問題說明，固可將自然保育區分為若干領域。惟大自然實為一個整體，各種自然資源間具有互動的特性，或謂環環

八一三三號令)第三條及第五條。

¹⁶⁸ 參見區域計畫法第九條及同法施行細則第十三條。

¹⁶⁹ 參見區域計畫法第九條及同法施行細則第十五條。

¹⁷⁰ 參見聯合報，民八十四年八月二十七日，第三版。

¹⁷¹ 參見廢棄物清理法第二十條。

¹⁷² 參見臺灣省海水浴場管理規則。

¹⁷³ 參見中國時報，民八十二年六月二十六日，第七版；聯合報，民八十二年九月二十八日，第六版。

¹⁷⁴ 七十九年五月二十五日行政院令訂定。

¹⁷⁵ 蓋權限劃分明確，仍難避免同一區域重疊管轄之資源重複投資的弊病。例如，國家公園內之森林即由林務機關及國家公園管理機關重複設職管轄。參見本章第四節國內訪談記錄(四)有關國家公園內森林管理部分。

相扣亦不為過。保育立法如期有效，自應尊重此一事物之本質，力求整合。現制下各保育領域係由不同的作用法規範，各作用法既非同時制定(或修正)，彼此間多缺乏相互配合的整體考量。¹⁷⁶加以各個法律主管機關不同，更難避免各行其是的毛病，一貫的保育政策幾不可得。

各種保護區域法源不同、主管機關不同、地理範圍卻時常重疊。例如，依文化資產保存法所劃設的「自然保留區」¹⁷⁷、依國家公園法所劃設的「國家公園」¹⁷⁸、依野生動物保育法所劃設的「野生動物保護區」¹⁷⁹以及按「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」所劃設的「沿海自然保護區」實際地理區域上有相當的重疊。上述諸區域有行政院農委會主管者（「自然保留區」與「野生動物保護區」），有內政部(營建署)主管者（「國家公園」與「沿海自然保護區」），區域重疊時究竟由誰主管？如何協調各項保育目的？

實則，臺灣地區自然保育成敗的關鍵在於森林。不僅全島約五分之三的土地為森林所覆蓋，各項自然資源的保育亦多與森林密切相關，例如為保育野生動物所劃設的「野生動物保護區」、為保護水源所劃設的「水質水量保護區域」、「水庫集水區」、「河川集水區」、為保存生態所劃設的「自然保留區」、為保護景觀所劃設的「國家公園」與「風景特定區」¹⁸⁰等多位在森林內。此一事實除顯示森林「多元利用」的特性外，亦提示吾人未來如以森林主管機關為基礎，進行自然保育職權整合，當可收事半功倍之效。

依據不同法令劃設的保育區域產生重疊時，如其歸屬同一機關

¹⁷⁶ 現行法上少數規定涉及各保育領域事項之協調，例如：森林法第十三條規定森林經營應配合集水區保護管理；水利法施行細則第十七條規定水資源有關土地得劃定限度不得私有；第十八條規定與水資源保育有關林地應依森林法處理。

¹⁷⁷ 參見文化資產保存法第五十二條。

¹⁷⁸ 參見國家公園法第七條。

¹⁷⁹ 參見野生動物保育法第十條。

¹⁸⁰ 參見風景特定區管理規則第九條。

主管，尚可透過機關內部的權責劃分，化解權限衝突，彌補法令競合之缺失。例如，「自然保留區」、「河川集水區」、與「野生動物保護區」皆由行政院農委會主管，當其位於同一森林區域時野生動物保育、森林保育、水源涵養、生態保存等尚可兼顧。當多數機關對於同一區域皆有管轄權時，如何明確界定各機關的權責，避免積極(爭權)或消極(諉過)的權限爭議，則是一大挑戰。

III.3.2 事權割裂致機關相互推諉

自然保育法律(與政策)整合不力和行政組織上自然保育主管機關分散、事權不完整有密切關係。如前小節所述，現行保育法規零散，同一類保育事項常有競合管轄情形，加上各法律大都明定單一的主管機關(所謂：「本法所稱主管機關為……」)，致同一領域保育事項出現多數主管機關，造成割裂式的行政管理體系。割裂式的行政組織不僅不利於形成整合性的自然資源管理政策，¹⁸¹而且容易造成浪費(重複投資)¹⁸²或爭相諉過的現象。

機關相互推諉的情形最容易發生在法規交錯地帶。例如，山坡地重大開發利用行為環境影響評估作業準則之訂定，行政院農委會以行政院環保署為環境影響評估之主管機關，¹⁸³應由環保署負責訂定環評作業準則；而環保署則以農委會為山坡地保育利用條例之主管機關，應由農委會負責訂定相關子法(含環評作業準則)¹⁸⁴，相

¹⁸¹ 參見湯德宗，本章前揭(註159)，頁139～150。

¹⁸² 例如經濟部水資會與行政院環保署皆從事水質監測及地盤下陷的分析研究；中央與地方各有關機關皆進行水資源基本資料之蒐集、分析及調查。參見郭振泰等，本章前揭(註38)書，頁25。

¹⁸³ 依據行政院「加強推動環境影響評估後續方案」，行政院環保署為環境影響評估制度規劃執行、審查、諮詢及追蹤考核之主管機關。

¹⁸⁴ 參見山坡地保育利用條例第三十條第二項。

互推諉的結果，山坡地保育利用條例立法六年之後，始訂出環評作業準則，開始執行環境影響評估。¹⁸⁵

再以民國七十八年至八十年間的「十三行遺址」事件為例。行政院文建會以文資法主管機關之一的身份，協商各相關機關後，委託中研院史語所進行古蹟¹⁸⁶搶救。但另一主管機關內政部卻以該址已經選為國家重大建設用地，不願指定為古蹟。¹⁸⁷嗣因各相關機關對於如何保存十三行遺址未能達成協議，至成新聞焦點時，終須勞動行政院郝院長親往視察，裁示文化史蹟應儘量保存。¹⁸⁸

另，民國八十三年間發生在台北縣八里海濱的違法填海事件，其地處在林口特定區的保護區內，屬省住都局的權責，¹⁸⁹而海岸未登錄地屬財政部國有財產局管理，¹⁹⁰廢土傾棄應由環保單位（縣政府環保局）制裁，¹⁹¹至竊占保安林地則應由林業主管機關取締。¹⁹²各機關都有責任，但其他機關也有責任，本案終成「三不管」。¹⁹³

事權割裂、權責不明容易導致機關推諉卸責，即使偶有熱心改革的機關，亦往往寡不敵眾，無功而退。鑑於水庫集水區管理馬車多頭，民國八十年間行政院郝院長指示環保署研擬管理辦法，改進水源保護。環保署與相關部會長期協調後，提報「自來水水源水庫

¹⁸⁵ 參見中國時報，民八十一年八月十二日，第五版。

¹⁸⁶ 臺北縣八里鄉十三行為原住民平埔族遺址，民國七十六年由省住都局取得做為八里污水處理廠用地。七十八年中研院史語所查證該地確實存在先民遺址，經行政院文建會協商各機關緊急搶救。參見中國時報，民八十年八月三日第五版。

¹⁸⁷ 該地若被指定為古蹟，按文化資產保存法第三十三條之規定，污水處理廠興建工程應立即停止。

¹⁸⁸ 參見中國時報，民八十年八月四日，第五版。

¹⁸⁹ 參見區域計畫法第九條及同法施行細則第十三條。

¹⁹⁰ 參見國有財產法第九條。

¹⁹¹ 參見廢棄物清理法第四條及第二十五條。

¹⁹² 參見森林法第二條及第五十一條。

¹⁹³ 參見中國時報，民八十三年七月五日。

集水區保護管理辦法」，終因相關部會反對，被行政院退回檢討。稍後環保署署長易人，環保署決定「暫不訂定」該項辦法。¹⁹⁴在保守的官僚體系裡，各機關抱著多一事不如少一事的信念，除固守現有職權外，對於改變現狀的構想本能地予以抗拒。自然保育職權整合非有高層堅強的決心恐不易成功。

III.3.3 保育職能配置不當致難發揮

保育職權不彰的另一原因源於機關(或單位)內的職能衝突。過去因為保育業務不受重視，多未責成專責機關辦理，而係附屬於開發單位。將保育職權附屬於營建或開發的強勢職能下，往往使得保育觀點在機關內部決策之際即已受到壓抑(消音)，不能形成具有政治能見度的公共議題，浮上論壇供公眾思辯。

例如，內政部營建署以全國土地綜合開發計畫、區域計畫、都市計畫及營建管理之主管機關，兼管國家公園之規劃管理、自來水(含水質水量保護區內水源)及下水水質管制。「營建」與「保育」在性質上原有衝突，交由同一機關主管原期力求調和。然整體而言，自然保育僅為營建署職權的一小部分，保育之於營建恐為相對弱勢。是以內政部營建署在訂定土地開發審議規範時，各界曾質疑其有放寬水源保護區開發標準之嫌。¹⁹⁵又如，國家公園為結合生態、景觀、史蹟保育與遊憩、休閒的綜合性保護區，但保育與觀光實際存在緊張關係。民國八十二年玉山國家公園連續發生兩次火災，似警示觀光遊憩功能如無限制膨脹，國家公園的自然保育必將受到破壞。¹⁹⁶

¹⁹⁴ 參見聯合報，民八十二年二月十一日，第六版。

¹⁹⁵ 參見中國時報，民八十二年六月九日，第七版。

¹⁹⁶ 參見聯合報，民八十二年二月二十七日，第二十九版。

其他如行政院農委會以發展農業為主要職責，而兼管諸多保育業務。例如，林業處為林業發展而兼管森林保育，漁業處主管漁業發展而兼管漁源保育。¹⁹⁷近年來因社會逐漸重視保育工作，各項保育立法(如野生動物保育法、水土保持法)先後制定或大幅修正，行政院農委會的保育職權比重始漸增加(擴及水源涵養、水土保持及野生動物保育等)。加以臺灣林業政策改變，由過去的伐林輸出為主，改為以生態保育、水源涵養、水土保持為主，農委會內部「保育」與「發展」的職權比重稍趨平衡。

現制將水資源的規劃利用交由經濟部主管，係以「經濟發展」出發，考慮水資源的利用價值。然水資源之「利用」與「保育」實為一體。水資源固為經濟發展所不可或缺，但唯有做好水資源保育，方能確保豐沛的水源與良好的水質。可惜水資源保育好像只有在鬧「水荒」時才受到重視。此外，將風景特定區交由交通部管理，係看重其觀光遊憩的價值，至於景觀保存與維護實退居次要地位。早年水庫在「多目標經營」的名義下，被編定為風景特定區，水質因觀光設施的興建與開放遊覽而破壞，亦為保育目的附屬於開發目的之結果。¹⁹⁸

自行政組織設計理論而言，依目的與功能進行組織分化可收專業化、經濟效益、內部溝通便利、強化員工忠誠與滿足、強化外界接受度之效果。¹⁹⁹我國自然保育職能配置有全面檢討之必要。

¹⁹⁷ 參見行政院農委會組織規程第七條及第八條。

¹⁹⁸ 參見行政院農委會林業處副處長李三畏訪談意見，載郭振泰等，本章前揭(註38)書，頁184。

內政部營建署自民國八十一年間否決石門水庫風景特定區檢討計劃，改採將飲用水水源之水庫編定為水源特定區實施保育為原則。參見中國時報，民八十一年十二月二十九日，第七版。

¹⁹⁹ 參見本報告第二章第二節第二小節(II.2.2.1：組織的水平分化)之說明。

第四節 實務界人士訪談

III.4.1 訪談綜合分析

繼前節由法規面探討我國現制缺失之後，本節擬更補充本研究小組訪問保育實務界人士的要點，期兩相對照，真相愈明。各次訪談請教的主題有三：現制缺失的評論、「自然保育」概念的探討、以及未來保育機關職權重劃的構想等。以下第一小節歸納受訪者對於前述三個議題的意見，第二小節輯錄各場訪談的記錄。

III.4.1.1 關於現制缺失的評論

受訪的官員多坦承現制下自然保育工作確實有事權分散、權責不明的現象。其中以國家公園管理單位與林務單位就國家公園中之森林管理人員重複設置、水污染防治與下水道分管、及水污染與水源保護分管致成效不彰等三點最為明顯。大體與本章前節法規面分析所得相符。受訪官員基於種種考慮，對於現制缺失的批評較為含蓄，且不免對於自身所屬機關之自然保育職權或績效有所辯護，實可理解。

許立委添財先生批評政府自然保育缺乏整體思考，遇事輒以跨部會的協調方式謀求個案的解決，但責任歸屬益形模糊。楊教授平世先生批評目前保育職權配置不當，例如行政院經建會及內政部重視國土發展規畫，而忽視環境保護；經濟部重視水資源利用，而輕忽水資源保育。

III.4.1.2 關於自然保育的概念

1. 行政院趙秘書長守博先生：

除行政院農委會目前所執掌之自然保育事務(例如野生動物保

育、水土保持及森林資源保育)外，擴大其自然保育職權，並使之明確化。此外，環境影響評估亦為自然保育業務之一環。

2.內政部營建署林副署長益厚先生：

自然保育廣義而言可包括野生動植物保育、水土保持、森林資源保育、景觀維護、國土規劃、水資源保育、能源管理及地質調查等。但是否要由一保育專責機關執掌上述全部事項，則屬另一問題。

3. 許立法委員添財先生：

自然保育不應區分廣義、狹義的概念，而應顧及政府管制能力及成本，來決定自然保育專責機關管轄事項之範圍。

4.行政院農委會林業處陳處長溪洲先生、李副處長三畏先生：

保育專責機關的執掌事項應包括野生物保育、森林保育、水源保護及水土保持。森林為一整體，其中的保育事項不應單獨劃出歸由另一機關管理，而應連同林業經營，整體性地由保育專責機關主管。

5.行政院環保署林副署長達雄先生：

自然資源的範圍很大，故應配合國家整體業務之發展，決定管制範圍。林業管理及國家公園均因現在的主管機關的管理已經相當穩定及制度化，沒有必要歸併給保育機關管理。自然保育專責機關只須納入野生動植物保育即可。

6.行政院經建會都市及住宅發展處夏處長正鐘女士：

國土規劃不應歸由自然保育機關管理。

7.經濟部水資會主任委員吳建民、計畫組組長張哲玟先生：

水資會主要作水資源之規劃，如將來成立一水資源局，則該單位方應兼具規劃與開發職責。

8.自然生態保育協會副理事長楊平世：

保育機關的執掌應包括國家公園、水資源保育、海岸保護、及交通部所掌管的保育事項(名勝古蹟維護、風景特定區管理、稀有野生物之保育)等。

III.4.1.3關於保育機關職權重劃的構想

1.行政院趙秘書長守博先生：

在目前行政院組織法修正研議中，就行政院農委會升格為農業部已有共識。現制下行政院農委會已主管大部分自然保育業務，在考慮變動幅度不大、官僚體系抗拒程度有限，且符合政府政策發展方向的情行下，由未來的農業部主管自然保育事務是比較合適的。至於貴研究小組建議之方案一(成立「自然資源部」)與方案二(成立「自然保育署」)，在行政院組織法的研修中從未被討論過，在可預見之未來似是不可能。

2.內政部營建署林副署長益厚先生：

保育事項不一定要整併於一專責機關主管。因事在人為，分開由不同的機關管理，有時反而可以互相比較觀摩。國家公園目前最大的問題在於園區內的違建與土地使用，對此營建署較有能力處理。此外，下水道興建牽涉都市市區道路與自來水建設，營建署較環保署方便管理。不論自然保育事權如何劃分，相關機關間之明確分工與妥善協調仍然十分重要。

3.許立法委員添財先生：

主張於行政院下設立環境部，環境部下設環境保護署及自然保育署。自然保育署僅須主管行政院農委會執掌中核心的保育事權，其他與自然保育有關的事務則由其監督自然保育成效即可。

4.行政院農委會林業處陳處長溪洲先生、李副處長三畏先生：

現階段可考慮於行政院下成立自然保育署，待自然保育工作步上軌道後，次一階段再將環保署及自然保育署合併成環境部。

5.行政院環保署林副署長達雄先生：

保育機關管理之事項很多，當然可以成立一個署，但若其只是負責全國自然保育之規劃、執行一些全國性自然保育工作時，其組織可能僅需類似於環保署廢管處之大小即可。

6.經建會都市及住宅發展處處長夏正鐘：

自然保育應以環保署為中心做中央機關權責之統籌規劃。

7.經濟部水資會主任委員吳建民、計畫組組長張哲玳先生：

臺灣自然保育的問題，人民不守法大於政府職權分工的問題。世界上並無全國大小事務全部主管的政府機關，各種制度皆有其利弊，重點係在協調工作之落實。

8.自然生態保育協會副理事長楊平世：

先獨立成立自然保育署，等到有相當成果後，再將其與環保署整併成環境部。

III.4.2 訪談紀要

國內訪談記錄（一）

時間：4/9/1996 4:30pm~6:10pm

地點：行政院秘書長辦公室

受訪者：行政院趙秘書長守博先生

訪談內容紀要：

一、是否成立自然保育專責機關的考慮

是否成立自然保育專責部會，與自然保育工作能否順利推行，沒有必然的關係。考慮行政院組織調整時，必須顧及我國國情。在臺灣面積不大、人口眾多的情況下，是否有必要設立如此多的部會，行政院下的分工是否要如此細密，值得思考。此外，社會大眾關心之議題隨時在變，例如，當年為因應勞工問題而成立勞委會，有人主張為發展體育應成立體育部。是否因近年來大眾重視自然保育，政府即成立自然資源部，不無斟酌餘地。

二、關於研究小組所建議職權重劃方案的意見

目前行政院組織法修正研議，對於行政院農委會升格為農業部已經大致確定；行政院環保署是否升格為環境部則尚不明朗。關於貴研究小組建議之方案一（成立「自然資源部」）與方案二（成立「自然保育署」），從未被討論過，在可預見的未來似是不可能。現制下行政院農委會已主管大部分自然保育事務，例如，動植物保育、水土保持、及森林保育等，在考慮變動幅度不大，官僚體系抗拒程度有限，且符合政府政策發展方向的情形下，自然保育業務未

來仍由農業部主管是比較合適的。可以努力的是擴大其自然保育職權，並使之明確化。至於環境保護方面，最重要的是環境影響評估。目前外界的垢病在於環境影響評估程序費時，導致工程延宕。應究明其中原因，究竟是專家學者不足，或是部會間協調不夠。如果將來成立「環境部」，則應明確劃分其與「農業部」在自然保育事權方面的分工。亦即，貴研究小組所建議的方案三（將行政院環保署升格為「環境部」）與方案四（將行政院農委會升格為「農業部」）都可以避免增加新部會，減少行政院下轄機關的數量。實際上，在效率的考量下，一個首長指揮、統轄的單位數量是有一定限制的。

三、職權重劃與替代方案

1.改進自然保育，首先要釐清各項業務的主管權責，確定各項工作皆有主管機關，避免出現無人負責的情形。如此自然保育的工作就不會有漏洞。每項自然保育工作必然牽涉許多層面，一定有主管機關、協辦機關及其他相關機關的分別。如何透過行政組織的合理設計、法律的周延規範，使機關與機關間之協調更有效率。再者，考慮保育機關組織的調整，必須先檢討目前保育工作的問題所在。保育工作未能順利推行的原因究竟是執行人力不足？還是法律規定出了問題？還是機關組織有問題？

2.人力方面，目前政府組織的發展趨勢是由「大政府」轉向「小政府」，正在推行人力精簡政策，希望將某些傳統的政府職權委由民間負責。例如，在歐洲有關水土保持的工作，國家僅規定對樹木進行戶口普查，其後砍伐必須得到政府許可，其他皆由民間進行。如果是法令有問題，就須修法改進。如果瓶頸出在組織問題，除了制式組織的調整外，也應考慮是否可以改進機關間的協調機制，例如以任務編組或會報的方式，來解決問題，推行工作。

3.此外，組織調整應估算各個重劃方案所需花費之人力、物力資源，為政府找出一最精簡的方案，並將各項指標盡量予以量化，俾供決策者參考。最後，中央與地方保育權限的劃分與整合，也應

中央政府機關自然保育職權重劃之研究

該一併考慮。例如，省府農林廳林務局的職權是否應劃歸行政院農委會林業處？漁業局業務是否應納入行政院農委會漁業處？省水利局職權是否應併入中央，成立「水資源總署」隸屬於經濟部？

國內訪談記錄（二）

時間：1/15/1996 8:30am~9:15am

地點：內政部營建署副署長辦公室

受訪者：營建署林副署長益厚先生

訪談內容記要：

一、關於自然保育之概念

廣義言，野生動植物保育、水土保持涵養、森林資源、自然景觀維護、國土規畫、水資源、能源及地質調查等，皆可包括在自然保育工作範圍內。不過是否需要一保育專責機關執掌上述全部的事權，則屬另一事。以我國而言，現在保育事權分散，雖然環保署有可能吸收保育職權成爲環境部，但其效果仍有待評估。

二、關於保育機關職權重劃的構想

權責分散也無不妥，因爲事在人爲。分開反而有利於彼此觀摩競爭，像我們就會和觀光局互相比較觀摩。我上回參加一個行政院的案子，環保署雖提議將保育事權拿走，但國家公園還是放在內政部。我做過國家公園管理處處長，最大的困擾還是違建問題，這要建管單位去拆，在地方則要由縣市政府去拆，若不配合，就很難辦事，因此在國家公園內的違建取締事權都收回到內政部了，目前只剩屏東墾丁公園所在的屏東縣政府仍不肯放手。管理國家公園的關鍵在於取締違建及土地使用之變更，而野生動物的棲息地只要不去破壞，動物就生活得很好，像目前陽明山、太魯閣、雪霸等國家公園內的違建取締權均已收回，只剩墾丁的還未收回。雖然在國外，如夏威夷的國家公園，因常經由海潮漂來一些外地的植物種子，爲維持公園內的植物純粹是原生的，需要懂這方面的專家去摘除外來

的植物，這在我們營建署恐怕就不能勝任，但我們的問題是在遠建，若營建單位做不好，保育單位亦很難著手。

另外環保署因下水道與水污染有關，想要收回下水道的管理權，但下水道是沿著市區道路埋設，且和自來水相關，這兩者都是由內政部管理。而有些新式的大建築，依規定其排水要先在建築內經過處理才可排出，這又屬於建管單位(即內政部)管理，因所有水管線均相連，若環保署只拿走下水道的管理權，將來要埋設水管時會產生許多不能相互配合的情形，因此還是由營建單位來管較方便。

以營建署所掌管的國家公園為例，其中森林部份仍歸林務局管轄，而國家公園中的建築及水土保持，亦要適用相關的法律歸營建單位管轄，換言之，各機關原則上仍須分工。若其中有法律或管轄衝突發生時，還是以協調方式處理。如太魯閣國家公園內開礦與景觀維護產生衝突，最後仍應報請行政院協調。其實單就是否要將國家公園相關事務歸併保育機關掌理的問題而言，我認為還是保持現狀為宜。如美國之國家公園即屬其內政部管理，有些國家還將之置於環保機關（如日本、歐洲等），而加拿大則將國家公園置於文化資產部管理，不一定何者為優。而國內管理國家公園最大的問題則在於人為的建築及土地使用，如將之歸併保育機關管理，由於他們目前並無處理相關事務的職權及能力，恐怕不如由營建署處理來得方便。

國家公園內分五大區，如特別景觀區、遊憩區、史蹟保存區、生態保護區、一般管制區等，而生態保護區佔了相當大的部份，若交由其他機關管理，則國家公園所剩無幾，因此還是併歸由國家公園管理較好。基本上國內事權太亂，督導單位太多，從中央到省都是督導的人，而真正在第一線執行的人卻太少；像有一次我們去地方視察，做事的人只有兩人，而來視察的卻有一大票。協調、推動、聯繫的人太多，做事的人太少，是成效不彰的主要原因。而規定和執行的落差太大，在在需要行政首長的大力整頓。

對成立自然保育專責機關執掌範圍的建議如下：

- 方案一：成立自然保育專責機關，執掌野生動物保護區、野生動物進出口、研究、公告，森林生態保護區及其造林、水源保護區、地下水保護區、特定水土保持區、生態保育地、珍稀動植物保護區、水庫集水區及其之保護帶、河川集水區、保安林、水質水量保護區等之規畫、執行、監督。
- 方案二：成立自然保育專責機關，除執掌方案一之主管事項外，另包括森林內之水土保持區、河川砂石採取之限制、土石禁採區、一級古蹟、史蹟保存區、特別風景區（優勝美地）、海埔地之開發管理。
- 方案三：方案一之自然保育專責機關和目前之環保署合併升格為環境部。
- 方案四：方案二之自然保育專責機關和目前之環保署合併升格為環境部。

國內訪談記錄（三）

時間：3/25/1996 3:30pm~4:30pm

地點：立法委員許添財國會辦公室

受訪者：立法院許委員添財先生

訪談內容記要：

一、關於自然保育之概念

不宜隨意區分廣義或狹義的自然保育，唯有在行政規劃上，為因應規劃相關權責機構時才會有此區分。自然保育的範圍，可從目前政府能力及成本觀念來衡量管制範圍，若無法達成此目標，則管制範圍應縮小，若縮小範圍則應建立相應之準則。因此，這是相對問題，不宜以廣義或狹義來區分自然保育範圍。

今日之問題不在於準則之建立，而在於建立準則時無法做多方面的整合思考。例如在設立保護區時，僅僅單純為保護野生動物而劃設保護區，未考慮其設立目的，且往往未配合當地之經社發展需求，因此無法獲得正面之回應，這是沒有整體思考的結果。政府目前的做法是運用所謂跨部會的協調，但此種做法往往是大家皆參與，但結果卻沒有一個部會負責。

二、關於保育機關職權重劃的構想

贊成於行政院下設立環境部，環境部下設環境保護署及自然保育署。環境保護署主要在規範人類之行為，避免因人類之行為而污染了生態環境。自然保育署則著重於保育自然環境，維護自然生態。因此，自然保育署之任務在如何經營保護區，而環境保護署之任務在於如何規範自然保護區外之人類。可將現行行政院農委會核

心的自然保育職權納入自然保育署，其他自然保育相關事項仍由現行主管機關負責，由自然保育署監督、管理即可。例如：國家公園主要在於天然環境開發利用，其應用形式為公園，只要主管國家公園機關做好自然保育工作，自然保育署即允許其利用、開發國家公園。又例如經濟部水利司主要在於水資源之開發利用，與自然保育之目的不同，只有在為了開發水資源而造成環境破壞時，自然保育署可透過監督、管理、處罰等方式，並藉由機關間之相互監督、制衡等方式來達到自然保育之目的。

國內訪談記錄（四）

時間：3/26/1996 2:00pm~4:00pm

地點：行政院農委會林業處

受訪者：行政院農委會林業處陳處長溪洲先生

李副處長三畏先生

訪談內容紀要：

一、行政院農委會林業處保育工作推行情形

1. 森林培育

造林為百年大計，目前台灣森林中未曾砍伐者（天然林）占百分之72。依據第三次國土調查，森林覆蓋率佔國土百分之58.5，較第二次調查（百分之52）增加了六個百分點。顯見近年來台灣森林面積猶有增加。

2. 國家公園內之森林管理

目前依照行政院訂頒之「國家公園或風景特定區內森林區域管理經營配合辦法」，執行尚稱順暢。基本上，國家公園區域內之森林管理，例如林地編定、森林安全防護、森林火災防止、盜伐濫墾取締等事項皆由省林務局負責。國家公園管理機關依前述配合辦法，就國家公園內之森林管理居於協辦機關之地位，其因不似林務單位長久以來熟悉森林業務，亦缺乏管理所需之專業能力與統計資料，故實際上僅負責解說導覽及宣導教育工作。就國家公園區域內森林管理而言，國家公園管理機關及林務機關皆有所管，形成不必要之資源重複投資與人事浪費。若要於森林中劃定一國家公園是無妨，但森林管理之事權仍應歸由一專責單位管理為宜。甚至國家公園之規劃設立，由內政部負責亦非完全理想。例如早在民國六十二

年，林務局即有意成立玉山國家公園管理處，而目前有關之規劃實際上也是按照當時林務局之設計，若將兩單位事權合併，將有助於業務之推行。

3. 山坡地農業開發管理

開發事業必須先經過環境影響評估後，再提出水土保持計劃。即在環境影響評估時先判定其不會影響水土保持，而在開發時再要求業者提出水土保持計劃書，不同階段有不同的作業要求。另外，山坡地開發必須視其土地使用區分是否為農牧用地，若是，則無法限制其使用。目前本處有獎勵農地造林辦法，希能降限利用。

4. 河川集水區

林務局之事業區即以集水區為單元，目前有劃定二十二個主要河川集水區，一百五十二個次要河川集水區。

二、自然保育專責機關執掌範圍

1. 野生物保育

野生物屬於基因資源，其保育(含動物、植物、及微生物)應包括在自然保育之範圍。

2. 森林生態保育

森林乃一個整體，若將其一部分切割出去，交由另一單位主管，並不適宜，仍應由林業主管機關併同其他森林一起管理。

3. 保安林與森林生態保育區

保安林是以涵養水源為目標；而森林生態保育區則是為了維持當地生態之原貌，不允許人為變動。保安林於目標達成後，在維持其特徵條件下可做些許變更，如保安林中樹木之更新是允許的。不過，森林保育區中則不允許這樣做。但實務上，有一些保安林也被劃定為森林生態保育區。

4. 特定水土保持區

特定水土保持區主要目標在保護自然資源，水、土、動物等都包括在裡面，其範圍很大，甚至一個水庫都可被劃定在其中。而其另外一個目的則在於防災。從全面水土資源保育觀點來看，應該劃由自然保育主管專責機構管理。

5. 水源保護區

實務運作上若已劃有水源保護區，則無須再劃訂為特定水土保持區，只要達到保護之目的即可。劃訂特定水土保護區，基本上需要土地所有權人同意，但水源水質保護區，不需經過此種程序，因此往往會侵害人民權益。

三、關於保育機關職權重劃的構想

1. 於內政部下成立自然保育署，主管國家公園並且吸收行政院農委會林業處的保育執掌

此案的變動幅度很大，若將自然保育執掌整併至內政部，內政部將成爲一個更大的部會，同時，自然保育將不會受到重視，就如目前之國家公園管理處置於營建署之下不受重視一般。且內政部掌管事務眾多，恐亦無力兼顧自然保育。

2. 行政院下設與行政院環保署平行之自然保育專責機構

此一方案是可行的，因爲要讓自然保育受到重視，惟有將其獨立成爲一個機構，而且由其專門負責自然保育事務，較爲單純。

3. 合併公害防治與自然保育業務，歸環境部主管

這是遠程階段的目標。現階段可以先成立自然保育署，由其做好自然保育工作後，再考慮與環保署合併成立環境部。若先成立環境部，則可能發生無法同時兼顧自然保育及公害防治業務的情形。

4. 行政院農委會整併國家公園管理職權

第三章 我國中央政府自然保育業務劃分現況

此為變動幅度最小的方案。但前提條件是必須將國有林收歸中央管理。但是要將委由省政府管理之國有林收歸中央管理有其困難，因為省政府經營時間很久，形成許多利益結合。將來若成立自然保育署要將森林資源納入，也將面臨同樣困難。

國內訪談記錄（五）

時間：3/28/1996 2:00pm~3:10pm

地點：行政院環境保護署

受訪者：行政院環保署林副署長達雄先生

訪談內容記要：

一、關於自然保育之概念

依德國經驗，所謂環境保護包括：自然保護及公害防治（又稱技術方面的環境保護）。

就自然保育而言，如野生動植物保育、國家公園、自然公園、自然保留區、自然保育區、自然紀念物，甚至更進一步包括景觀資源、水土保持、水資源等，皆應屬之。因為範圍實在很大，一般考慮自然保育之範圍時，往往要配合整個國家的發展及其過程，來決定管制的範圍。

二、自然保育專責機關執掌範圍

1. 森林

目前國內有主張將林業納入自然保育者，個人認為並不適當，因為一個機關管理範圍若太大，則功能便不易彰顯。亦即，只須將一部份範圍納入環境保護機關之執掌即可。目前國內林業管理已經相當穩定、制度化，因此沒有必要將已經制度化之事項抽出放置於自然保育專責機構中。

2. 國家公園

國外有將國家公園置於自然保育機關的例子。在我國雖由內政

部掌管，但經營效果不錯，而且其性質比較獨立，故亦沒有必要將其納入自然保育專責機構當中。

3. 野生動植物保育

野生動植物保育工作因起步不久，而且從國際趨勢而言，有許多公約皆針對此一事項而來，將來勢必要繼續推行下去。至於是否適合由環保機關來管理野生動植物保育的問題，從執行面而言，環保機關去年光罰款就達到十億九千多萬，稽查之次數亦達到六十多萬次，因此環保機關之特性即為執行。農業單位之特性則兼有輔導之性質，從農林機關扮演之角色而言亦有些許衝突。而且環境保護機關之立場較一致，且從執行、人力之立場而言，目前環保機關之地方單位共有七百五十餘位執行公害防治人力，而農林機關之地方單位多屬建設單位，根本沒有足夠人力從事自然保育業務。是環保單位無論從執行面、人力面、及組織體系而言均較林業機關適合經營自然保育業務。而所掌理自然保育之範圍亦僅限於野生動物、野生植物兩項即可，其他事項則仍由原來單位負責。

4. 下水道

由內政部管理下水道業務，因其本身為首席部，主管事項太多，無法兼顧污水下水道業務，僅有少數之人力、經費管制下水道，導致多年來下水道之普及率僅有百分之3.5左右，絲毫沒有進展。從水污染整治情形來看，近年來水污染源已由先前工業、畜牧廢水占大部份比例改變成家庭廢水為大宗之情形（由百分之25增至百分之37），下水道的興建管理絕對會影響國內水污染整治，因此若要整治河川，必須配合興建下水道，並將下水道業務由內政部移交環保署，如此一來下水道問題才會受到重視。而水污染防治費之開徵，其最終用途亦是用於下水道之興建，如此才可加速推動水污染整治工作。

5. 水質水量保護區

並非單純將工作移至某機關管理，而須配合相關法令之修改，

如將整個自來水法主管機關改為由環保機關，如此一來上水道（自來水）、下水道管制兩者相互配合，交由環保機關管理才適當。

6. 環境影響評估

環境影響評估其原意是作為決策者之參考，但國內之設計則使其具有否決權之效果。至於執行情形，個人認為已經產生一定的效果，否則國內環境情形將會更不樂觀。從早期之環境保護方案至目前之環境影響評估法，環保機關往往要依環境影響評估，站在中立之立場做出一決定提供決策者參考。

三、關於保育機關職權重劃的構想

1. 層級與組織大小

需視將來自然保育專責機關所管理的範圍而定，若其管理事項很多當然可以成立一個署，但若其只是負責全國自然保育之規劃，執行一些全國性自然保育工作時，其組織可能僅類似於環保署下之廢管處大小即可。例如日本環境廳下之自然保全局、大氣保全局、水質保全局等組織架構。而且環保署將來將成立一督察大隊，可將一部份自然保育督導工作交由其執行。

2. 對成立環境部組織架構的意見

若成立環境部下設自然保育署與環境保護署，則環境部本部要扮演何種角色？因此個人認為仍應採取類似日本環境部下設立大氣保全局、水質保全局、再增設立一自然保育局的模式。此種設計較能符合其執行體系，而橫向間之聯絡，應由綜合計畫發展處為之。而且依照世界各國環保組織架構來看，尚無發現分設自然保育署與環境保護署者。再者，於行政院底下成立環境部，依目前環保署之執掌再加上自然保育署之執掌尚被認為其規模不足以成立一個部會，但一個機關本身執掌亦不宜過大，過大的話，其部份執掌功能將不能彰顯。如內政部管理下水道之情形，僅僅是營建署下之公共工程組下之公共工程課所負責，若置於環保署下，下水道業務

第三章 我國中央政府自然保育業務劃分現況

一定會受到重視，可能提昇承辦單位之層級。

國內訪談記錄（六）

時間：4/2/1996 8:30am~9:20am

地點：行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處

受訪者：行政院經建會都發處夏處長正鐘女士

訪談內容記要：

一、本會執掌與自然保育之相關性

1. 就目前本處所負責都市發展中有關環境保護與自然保育的部份，皆是在審議案中出現，例如前行政院環保小組，由行政院副院長為召集人，負責政策綱領之擬定。該小組主要為行政院之幕僚，即專門處理、審議報院案件。本處原設有環境保護組，亦專門處理審議案。由於經建會並非環境保護之主管部，而係行政院之幕僚單位，故僅僅於重大案件（如興建水庫、下水道、垃圾焚化爐等需耗資十數億元）需行政院編列預算或做最後決定者，若有爭議時加以審議。審議時常進行跨部會之協調，以高鐵興建為例，需要財政部的「錢」、內政部的「地」、勞委會的「人」，皆靠本處居中協調。本處處理案件所涉大多為公害防治，關於保育事項者甚少。

2. 關於經建會在自然資源保育上，是否扮演統籌規劃角色之問題，事實上目前經建會僅參與各委員會任委員。如國家公園管理委員會、山坡地保育委員會等跨部會組織之委員，皆有本會之參加。惟跨部會委員會所作之任何決定需行政院同意者，仍需續行一般程序。如本會同仁所參與之委員會，在做成決策前，應先經本會主管授權。

3. 關於本會所草擬，準備送行政院之「國土綜合開發計畫法」草案，係對國土的利用作一整體性之規劃，但並不作詳細用途之劃定。由於各個地區均有其主管機關，以水質水源保護區為例，主管

機關係各層級之建設單位，全國土地有四分之一係水質水源保護區，各該保護區是否太大、太小、如何檢討改進，主管機關有其權限，自行調整。國土規劃基本上亦尊重各機關之決定。如內政部曾劃定的沿海十二個海岸保護區。原則上，各機關對於劃定地區，應有其權責經營管理，本會很難介入。但如果劃定區域各主管機關發生衝突或爭執，則由本會加以協調。而部份區域，如限制發展區，除政府之重大建設（如南橫、北迴、高鐵等）需用，而以嚴格之環境影響評估與工程技術加以控制損害外，原則上以禁止開發為原則。蓋私人開發並無大方向之考量，而政府可藉由強有力之預算、工程技術克服對自然資源生態所造成的破壞。

二、關於自然保育之概念

1. 自然保育有很明確的權限劃分，法律上有規定，如勞工住宅興建規劃時，應先確定該地是否屬於水質水量保護區，若是，則無法就該地繼續規劃。惟部分民間業者並不知曉何處為水質水量保護區，故國土規劃所劃定的區域宜公告周知，以免民間業者作了相當投資後，到進行環境影響評估階段時方知該區域係限制開發區。政府部門有責任提供資料，使業者在事前得知，或至如氣象局、地質調查所等單位查詢該地區是否為限制開發區，此亦可為人民節省時間與金錢。

2. 生態保育固然很重要，但亦應與經濟之發展兼籌並顧。對於自然資源，可藉由現代科技加強工程技術、投入更多資金與環境影響評估等科技手段加以維持。目前各機關對於環境保護已有共識，但最重要的是落實於各部門。例如都市發展對環境影響亦相當重要，房屋之興建應考慮節省能源、汽車燃料應儘量不造成空氣污染。舉凡都市發展、交通建設、能源利用與日常生活，都要有保育觀念。

3. 台灣地區東西南北差距，並未如美國、中國大陸般大，而環境影響評估要求業者對於開發地區作一年四季之自然資源調

查，業者即需委託民間工程顧問公司進行，加上審議時間，通過後再由經濟部受理案件，然後土地使用變更由都市計畫委員會審理，如此重重手續自會延誤開發案時效，故審議案之行政程序似應加快。因現在開發案必須把握商機，尤其高科技產品，其生命期間很短。如行動電話生產，從前的機種相當笨重，而現在的則「輕薄短小」，如果從外國引進機器設備材料，需經環境影響評估才設廠，拖個三年五載後，則商機可能已經喪失。

4. 台灣土地總面積三分之二為山地，可供利用部份少，加上地目變更困難，土地資源更顯寶貴。國土規劃中，對於劃定為限制開發區之土地地主有所補償，以維公平原則；而劃定為可發展的地區，則作適當的開發，並建立回饋的原則。至於如何回饋，可由地方政府決定，並且與當地居民溝通協調。

三、關於保育機關職權重劃的構想

1. 將國土規劃之職權賦予一專責之保育機構，應是不可行的。獨立機關之成立固然增加了官職，無形中亦增加了許多幕僚單位。現制仍值得維持，以現行體制執行環保工作絕對足夠。環保署為專責機構，現有各部會之下有關環保事務之單位就該事務權責及人員歸併至環保署即可。環保與經濟之兼籌並顧是原則，以永續發展為前提追求國民生活水準之提昇是大目標，畢竟國家仍需維持一定之經濟成長。

2. 基於自然資源永續發展理念，環保署似較偏向公害防治，實則，現階段固然應增加投資做好公害防治，但對於自然保育之規劃統籌，應以環保署為中心做中央權責之規劃統籌，且環保署似乎並無反對意見。但以現在本處對於住宅的研究案為例，實關係到各部會，故仍應徵詢各相關部會之意見。

3. 對於國土之規劃各主管機關有其權責，例如任何一開發案件皆會涉及土地，內政部在土地利用分類劃定實扮演一把關者之角

第三章 我國中央政府自然保育業務劃分現況

色，但並非最終決定之關鍵。最終決定的做成仍有賴各部會就其權責範圍，作溝通與協調。

國內訪談記錄（七）

時間：4/2/1996 2:30pm~3:30pm

地點：經濟部水資源統一規劃委員會

受訪者：經濟部水資會吳主任委員建民先生

經濟部水資會計畫組張哲珉組長

訪談內容記要：

一、本機關執掌與自然保育之相關性

1. 本會主要作水資源的規劃，包括從資料收集、綱領計畫到較實質的水庫規劃。水庫規劃已算是最下游的規劃，原本應由省政府負責，僅因其係較大規模的計畫，所以仍由本會負責。至於水質水量保護區、水土保持計畫等，基本上非本會所主管，僅在依水利法規定作水庫規劃時，水庫集水區較緊急之水土保持等相關計畫，應一併納入規劃。一個計畫包括規劃、執行及營運，水質水量保護區係屬於營運階段，雖非本會執掌，但本會在進行規畫工作時，需擬定集水區經營管理對策之建議方案，供執行單位參考。本會對於水資源之規劃工作，原則上先訂出需求，而後作現有水源之檢討，提高現有水源利用率，以滿足需求；若無法滿足，則開發新水源；無新水源可開發，則只有降低需求（節約用水）。

2. 關於自然保育問題，基本上都產生在管理階段。本會所掌乃規劃階段，唯一與保育有關者，係本會所作之實質規劃，而依照環境影響評估法，必須作環境影響評估，其中可能牽涉生態、文化古蹟等問題，本會須提出對策，經行政院環保署審議通過後，計畫方有可能奉核定實施，在執行階段並需依行政院環保署之審議意見，辦理各項與環境保護有關之工作。故本會完全依照法律規定行事，如環評法規定應作環境影響評估、水利法規定應作水土保持計

畫。在行政院環保署中本會列名開發單位，而事實上本會係一規劃單位。如將來成立一水資源局，則該單位方係兼具規劃與開發職責。

3. 關於經濟部水利司之執掌，因水利法規定水利主管機關為經濟部，經濟部水利司係經濟部一幕僚單位，主管水利行政、政策、水利事業監督等事項。

二、關於保育機關職權重劃的構想

1. 現在關於自然保育的問題，往往是因人民不守法所造成的問題，大於政府職權分工的問題。政府組織相當重視分工的國家，以日本為例，以前日本國家公園法非常嚴格限制開發，幾乎取代環境法。工業的開發需要電力，但所有的電廠都在國家公園內，只好由機關協調溝通，最後決定可以開發，但不許改變現有景觀；又如國家公園內不能採土石，於是向台灣購買，經濟景氣時固然可負擔；經濟不景氣時，國家公園主管機關亦只好妥協。由此可見機關協調的重要性。

2. 世界上並無全國大小事務全部主管的政府機關。就水而言，如台灣為迎接二十一世紀而有許多計畫，這些計畫需要有農業、工業支持，而農業工業皆需用水，而水又與土相連，自然須加以分工合作。各種制度皆有其利弊，重點係在協調工作的落實。

國內訪談記錄（八）

時間：4/6/1996，9:30am~10:00am

地點：台大植病系館201室

受訪者：自然生態保育協會楊副理事長平世教授

訪談內容紀要：

一、關於保育機關職權重劃的構想

1.獨立成立自然保育署較能彰顯政府推行自然保育的決心。目前環保署的公害防治已做到相當的程度，因此若將自然保育事項也交由環保署來作，必然會面臨人手不足的問題，若此兩項任務要歸併整合，也該等到各自有相當的成果再說。

2.我並不贊成如環保署所主張的小幅度整合（如：國家公園即被排除在外），因為這是換湯不換藥的作法，問題仍然存在，無法整體解決。自然保育不是只有動植物，還有水、土的問題。以森林而言，森林是不可分割的，其中包含保護野生動物及水土保持等工作項目，目前單由農委會林業處管理的成效並不好，最好是由相關的單位對於業務可能重疊的部份作一整合性的政策規畫（如：林業處及經濟部水利司共同規畫水土保持區的政策）。

3.若不能將自然保育獨立成立一個署，現今的環境影響評估及水土保持計畫幾乎形同虛設。像高工局要在大武山開路，根本沒有必要。中橫也只有觀光的經濟效益；南橫更可笑，環保並非沒有彈性，但高工局偏要在那裡另開一條路，又說環保不是他們管的，實在可惡！總而言之，應獨立成立一個署，才有辦法解決。林務局過去做得不錯的應保持下來，但時代在變，必須改變一些作法。可將目前有關水資源保護項目納入自然保護署，成立一個局來管理。

4.對次核心的保育事項，自然保育署只在職權衝突發生時進行

協調即可，所以河川部份仍歸環保署管，海洋部份仍由漁業處管。關於交通部的相關業務，最好歸由自然保育署及國家公園署來管，觀光局則做好都會區的規畫。整體而言，最好在自然保育署下設國家公園局。

二、自然保育專責機關執掌範圍

1. 國土規畫

台灣國土規畫做得並不好，理論上應將保護區及緩衝區規畫好，而不是說內政部及經建會只管規畫，而不管環境保護，這是錯誤的觀念，造成台灣土地的濫用。

經濟固然是台灣的命脈，但必須適合台灣的環境來發展，一片森林要花上許多年才能形成，卻往往因為某種工業的興建開發而在短期內消失殆盡，幸好目前有國家公園制度保護。以花蓮為例，若在國土規畫時多加考慮，加強其交通及服務業，便可發展觀光業，避免設置其他工業，對當地環境造成破壞。

2. 國家公園

最好在自然保護署下，成立國家公園局。

3. 水資源

經濟部只管利用水資源，根本不管保育。我很反對將水資源的利用與保育分開管理；水對於人是何等重要，而保育水資源並不意味不能利用水資源，若只管山坡地開發，造成土壤流失，台灣的水還能用嗎？所以這純粹是心態上的問題。必須有一個機關整合，不能再交由經濟部來做。不然可在自然保護署下，將水利局、水資會的相關職司納入；如此一來，河川的上、中游便可顧到了，下游再交給環保署處理。但若沒有一個獨立的署負責，再多代表也沒用。

4. 環境影響評估

環境影響評估法有許多地方需要修改，例如在開發前應有幾年

的時間彙整資料以進行評估。而且將來必須會同自然保育署及民間等組織，在審議委員會中一定要有一定比例的環保團體代表。此外，委員會之委員應有一定任期。

三、保育專責機關與其他機關之關係

1. 環保署和自然保育署的關係

這兩單位間應有一跨部會的協調，未來勢必整合成一個部，但自然保育署若在未達到與環保署同等地位前，勉強將兩個署拉在一起，便會形成一方的弱勢，所以目前還不是時候。

2. 自然保育署與其他部會的關係

水資會負責水的供需，自然保育署將來當然也得負責，因此，屆時水資會應被裁撤掉。同樣地，工業局要取得用地，亦需尊重自然保育署的意見，除開公聽會外，尚需一定比例的地方代表，才可解決糾紛，尊重人民的聲音。

將來自然保育署的權限會很大，在跨部會的協商中居於領導地位；若要開發土地，應由目的專業主管機關自動來自然保育署進行協商。若不這樣整合，恐怕開發單位將會予取予求。

第四章 保育行政人員問卷調查

第一節 問卷調查發現

本研究計劃向國內自然保育行政人員發出調查問卷，就我國主管自然保育機關組織效能，包括組織的結構面向、組織的行為面向、與組織的情境面向，以及對本研究計劃所草擬的自然保育專責機關方案等提供意見。經過分析，我們的發現如下：

IV.1.1 我國自然保育機關（單位）的組織效能

從問卷調查結果發現，雖然有多數的保育行政人員表示對工作感到滿意，同時對機關首長與單位主管的領導統御也持肯定的態度，但是從組織的結構面與環境面觀察，我國自然保育機關（單位）的組織效能仍未臻理想：諸如機關單位內的授權情形仍有改進空間；組織橫向職權劃分情形普遍不佳，導致保育工作專業化程度不足；機關內部單位之間，以及機關之間的橫向溝通都必須再加強。簡言之，自然保育機關組織效能的再提昇應從制度面著手處理。

進一步按各組¹的性質探討結果顯示，我們發現以農業發展為主體的第四組受訪者，除了在有關職權劃分與機關首長於政府決策中的影

¹ 本問卷調查對自然保育機關性質的分組情形如下：第一組以營建開發為主；第二組以觀光休憩為主；第三組以環境保護為主；第四組以農業發展為主。各組主要機關單位請見 IV.2.3 問卷調查交叉分析。

響力兩項目中認為不佳之外，其他項目皆比其他三組為佳。換言之，第四組的受訪者對於該機關整體的組織效能表現較為肯定。【見表4-1】

表4-1 我國自然保育機關（單位）的組織效能

	第一組	第二組	第三組	第四組
授權	-	不佳	-	良好
職權劃分	-	-	-	不佳
滿意度	-	-	低	高
工作認知	-	-	低	高
機關內的溝通	-	-	-	較高
首長在政府決策中的影響力	較高	較高	較低	較低
首長主管的領導	-	-	-	較高
與保育團體的互動關係	-	-	-	較高
與其他機關的互動關係	-	-	低	高

※本表是綜合IV.2.3問卷調查交叉分析而製成。組別請見表4-24

IV.1.1.1 自然保育機關組織內部的授權情形

一、當保育行政人員認為自己所獲授權不足時也多認為工作同仁未獲充分授權；而認為自己獲得充分授權時也多認為工作同仁獲得充分授權。總體而言，調查結果顯示保育行政人員認為自己未獲充分授權情形較多，但受訪者卻也表示較肯定其他工作同仁獲得充分授權，此反應出受訪者對本身工作感受是較強的，同時保育機關有必須注意改善組織內的授權情形。

二、進一步探討各組機關單位內工作授權之認同程度，其結果不論是「受訪者」本身或以「工作單位的同仁」來討論，亦不論以反向討論（工作未獲充分授權常有無力感）或以正向討論（工作獲得充分授權），各組受訪者對工作授權最不認同者均為第二組（交通部），而對工作授權最認同者亦均為第四組（農委會、省農林廳等）。

IV.1.1.2 組織水平面向職權劃分情形

一、組織水平面向職權劃分是有關組織專門化程度的探討，本研究計劃從機關職掌範圍的廣度以及職掌內容性質是否衝突，以致影響執行績效，來詢問保育行政人員。調查結果顯示，多數的受訪者認為該機關職掌範圍太廣，近三分之一的受訪者認為機關業務內容有衝突，顯示我國自然保育機關的專業化程度仍嫌不足。

二、分組深入分析發現，第四組（農委會、省農林廳）的保育行政人員對組織工作職掌的不一致性反應最強。

IV.1.1.3 保育行政人員工作滿意度與工作認知

一、近60%的受訪者表示對目前所從事的工作感到滿意，同時也有58%的受訪者認為主管所指派的工作與自己的認知是相符合的。

二、各組機關單位的受訪者對工作大致是滿意的，其中以第四組受訪者（農委會、省農林廳）之工作滿意度最高（63.0%），第三組受訪者（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）之工作滿意度最低（44.8%）。

三、各機關單位受訪者對於職務工作內容的認知均持肯定態度，其中以第四組（農委會、省農林廳）最高（65.7%），以第三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）最低（51.7%）。

IV.1.1.4 組織內的溝通

一、大多數受訪的自然保育行政人員認為該機關內，下屬的意見皆可向主管充分陳答，但是多數的受訪者卻不認為機關內各單位間對

彼此的業務及計劃內容有相當的瞭解；換句話說，自然保育機關內部下情上達的管道較機關內部單位之間的溝通管道暢通。

二、分組探討時，各組受訪者對組織內上屬與下屬的溝通問題大多持肯定的看法，且均無明顯差異。一般而言，以第四組（農委會、省農林廳）略高於其他各組。

IV.1.1.5 首長及主管的領導能力

一、關於機關首長、或單位主管的領導能力，受訪者對於機關首長對單位意見的採納以及是否具有自然保育概念、專業能力等面向大多持肯定的態度。但是對於自然保育機關首長在政府決策過程中是否很有影響力，表示肯定的受訪者比例就變得較低。

二、分組進行探討後，以第三（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）、四組（農委會、省農林廳）對首長在政府決策過程中的影響力同意度較低，這與一般我們所了解的政府部門權力生態情形有不謀而合之處。而第四組受訪者對機關首長領導能力的意見，除了對於政策影響力的同意度較低外，其他如首長的領導方式（常採納下屬意見）及對於自然保育的專業能力及態度，同意程度均高於其他三組。

IV.1.1.6 與自然保育團體的互動關係

一、超過60%的保育工作人員認為該機關能有效掌握社會上有關自然保育活動的消息；亦有一半以上的受訪者同意自然保育團體對該機關的保育工作相當支持。

二、進一步分組觀察，以第四組受訪者（農委會、省農林廳）對於掌握自然保育的活動以及獲得保育團體的支持程度，為四組之最高，顯示其在與自然保育團體的溝通上比其他三組有更具「信心」。

IV.1.1.7 與其他機關的互動關係

一、受訪的保育行政人員對其他機關是否能配合支援保育事項，與自然保育機關的意見是否通常受到其他機關的尊重採納兩項詢問，回答同意者比不同意者多，但是後者的比例不高（39.9%，26.0%）。而關於制度面的考量，受訪者多認為該機關自然保育權責易與其他機關的權責發生衝突。

二、分組觀察後，對於各組機關單位保育工作之配合與支援，各組受訪者的看法差異很大。第四組（農委會、省農林廳）有高達57.8%的受訪者表同意，為四組最高；第三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）最低，僅10.3%。

IV.1.2 保育單位及我國保育工作未臻理想的原因

一半以上的保育行政人員認為，工作所在的單位自然保育工作無法順利推行。受訪者也指出主要的原因是法規不夠完善以及組織層級太低。分組探討後，發現第四組認為「組織層級太低」為主因，其他三組認為「法規不夠完善」為主因。關於我國自然保育工作未臻理想的原因，受訪者皆同意「各單位的保育人力不足」、「缺乏專責機關整合政策，協調執行」、「各機關（單位）職掌重疊或割裂」、與「政府施政重經濟輕保育的結果」是為主因。

IV.1.2.1 機關單位自然保育工作推行的困難與原因

一、55.6%的受訪保育行政人員表示其單位自然保育工作無法順利推行，而其原因主要為法規不夠完善與組織層級太低。

二、對於保育工作是否能順利推行、如否則主要因素為何，受訪者的回答大致無差異。表示保育工作無法順利推行的受訪者以第三組為最高（62.5%），第四組最低（49.5%）。而對於無法順利推行的原因選擇上，第四組受訪者選擇「組織層級太低」比例最高，其他三組均以選擇「法規不夠完善」為最高。

IV.1.2.2 對於我國自然保育工作不夠理想的原因

一、受訪者對於問卷臚列出我國自然保育工作不夠理想的原因，均回以相當高的贊同態度（78%以上），這些原因按同意比例高低分別為「各單位的保育人力不足」、「缺乏專責機關整合政策，協調執行」、「各機關（單位）職掌重疊或割裂」、與「政府施政重經濟輕保育的結果」。

二、分組後的觀察，並未發現各組對於問題原因有顯著的差異。

IV.1.3 未來自然保育專責機關的職掌與方案設計

有關未來自然保育專責機關設立時應統籌的職掌與方案設計，受訪者表示宜優先納入的項目，多數為本研究計劃對自然保育採取廣義定義中的核心項目，諸如生態保育區、野生動物保育、自然保留區、與森林生態保育區。有關專責機關的方案設計，以另立「行政院自然保育署」的方案較受贊同；進一步分組分析，我們發現現有自然保育機關皆贊同由該機關承擔相關的自然保育職權，成為主管自然保育的專責機關。也就是說，行政院農委會支持在農委會下設立「自然保育處」；行政院環保署贊成「環境部」的成立。

IV.1.3.1 自然保育專責機關應統籌的職掌範圍

一、問卷中詢問受訪者如果政府決定設立專責機關統籌規劃並執行各項保育工作，則何事項應交由該專責機關主管。獲得八成以上受訪者持優先態度納入的事項有生態保育區、野生動物保育、自然保留區、與森林生態保育區；而獲得較低比例持優先態度的事項有土石禁採區、海埔地開發管理、地盤下陷區（50.0% - 60.0%）。

二、分組後觀察，各組對問卷提出事項的態度並無差異，僅「限期造林及須為水土保持處理之特定林業用地」各組的看法有差異，第

三組認為應優先執行者最高（82.8%），第一組認為應優先執行的受訪者最低（63.3%）。

IV.1.3.2 未來設立自然保育專責機關的方案設計

一、受訪的保育行政人員並不認為只要行政院加強協調工作就可以做好保育工作。對於設立專責機關負責自然保育工作規劃，而實際執行仍交由各部會負責的作法，則有六成的受訪者持同意的態度。至於問卷中依據組織層級與型態草擬未來自然保育專責機關的三種方案，依所獲支持程度的高低分別是：第一、整合保育職權設立「行政院自然保育署」（62.9%）；其次、整合保育職權並整併行政院環保署，成立「環境部」（52.7%）；第三、整合保育職權，交由行政院農委會主管（其下設「自然保育處」（40.4%）。

二、進一步分組探討後發現，第一組（內政部營建署暨其附屬單位、省建設廳、北市建設局、經濟部等）與第四組（農委會、省農林廳）較傾向設立行政院自然保育署，第二組（交通部）與第三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）較傾向設立環境部。而從方案的角度來審視，「由行政院農委會主管在該下設立自然保育處」方案，除了第四組（農委會、省農林廳）有六成五表同意外，其餘各組均低於五成；對於「新設立行政院自然保育署」方案，除第三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）表同意者低於五成外，其他各組均高於五成；而「整併行政院環保署，設立環境部」方案，除了第一組（內政部、省建設廳、北市建設局、經濟部、教育部）表同意者低於五成外，其他各組均高於五成。

第二節 問卷調查分析

IV.2.1 問卷回收情形與基本資料分析

本研究計劃意見調查共發出493份問卷，回收問卷數393份，回收率為79.39%。回收問卷如果發現以下兩種情形：第一、基本資料全部沒有填寫；第二、有七題以上的勾選題沒有回答（除了允許跳答的問題外），均列為無效問卷。總計有效問卷361份，有效比例為91.86%，有效回收率為72.93%。參見【表4-1】

問卷回收率因各機關配合程度不同而有所差別。依機關別的分類來看，以行政院環保署、台北市政府、高雄市政府、以及行政院原委會、行政院文建會100%之回收率為最高，經濟部29.63%為最低參見【表4-3】。而各單位的回收率統計則參見【表4-4】。

表4-2 問卷調查回收率與有效比例

發出問卷	回收問卷	回收率	有效問卷	有效比例	有效回收率
493	393	79.72%	361	91.86%	73.23%

表4-3 問卷調查發出／回收份數統計表（機關別）

機關別	發出問卷數	回收問卷數	回收率
內政部	204	148	72.55%

第四章 保育行政人員問卷調查

經濟部	27	8	29.63%
教育部	4	2	50.00%
交通部	62	47	75.81%
行政院環保署	15	15	100.00%
行政院原委會	4	4	100.00%
行政院文建會	2	2	100.00%
行政院農委會	27	22	81.48%
台灣省政府	113	110	97.35%
台北市政府	14	14	100.00%
高雄市政府	21	21	100.00%

表4-4 問卷調查發出／回收份數統計表（單位別）

單位別	發出 問卷數	回收 問卷數	回收 率
內政部			
營建署國家公園組、公共工程組	27	16	59.26%
玉山國家公園管理處	38	38	100.00%
雪霸國家公園管理處	20	18	90.00%
金門國家公園管理處	20	20	100.00%
陽明山國家公園管理處	30	28	93.33%
墾丁國家公園管理處	30	23	76.67%
太魯閣國家公園管理處	31	0	0.00%

中央政府機關自然保育職權重劃之研究

地政司土地利用科	5	5	100.00%
民政司史蹟維護科	3	0	0.00%
經濟部			
水利司（水庫科）	3	0	0.00%
（地下水觀測暨地層下陷防治執行中心）	2	2	100.00%
水資源統一規劃委員會（計劃組）	19	3	15.79%
礦業司	3	3	100.00%
教育部			
體育司第三科（高爾夫球）	2	2	100.00%
社教司第四科（古物）	2	0	0.00%
交通部			
觀光局技術組（第一、二科）	11	9	81.82%
東北角風景特定區	17	17	100.00%
東部風景特定區	25	21	84.00%
澎湖風景特定區	9	0	0.00%
行政院環保署			
水保處（第一、三、四科）	9	9	100.00%
綜計處（第四科）	6	6	100.00%
行政院原能會			
幅射防護處環境科	4	4	100.00%
行政院文建會			

第四章 保育行政人員問卷調查

第一處第二科	2	2	100.00%
行政院農委會			
林業處（第一、二、三、四科）野生動物保護小組	27	22	81.48%
台灣省政府			
農林廳			
技術室	5	5	100.00%
林務局	25	22	88.00%
水土保持局	30	30	100.00%
特有生物研究中心	34	34	100.00%
建設廳			
水利局（企畫組）	19	19	100.00%
台北市政府			
建設局（第三科、第五科）	14	14	100.00%
高雄市政府			
建設局（第三科）	10	10	100.00%
環保局（第二科）	11	11	100.00%

就有效問卷的受訪者所任職的機關區分，受訪者任職於中央機關者有62.0%，任職於地方機關者有38.0%。此次問卷調查有效問卷的受訪者中男性佔74.0%，女性則為25.5%。受訪者中簡任官佔6.2%，薦任官佔50.1%，委任官佔36.6%。

本問卷調查受訪者年齡以三十至卅九歲為主體：二十至廿九歲者佔18.6%，三十至卅九歲者佔45.2%，四十至四九歲者佔22.4%，五十歲以上者佔11.1%，總平均年齡為卅七點五一歲。就受訪者自認其從事的工作中與自然保育工作相關的時間觀察，五年以內的佔56.2%，六至十年的受訪者佔21.9%，十一至二十年的受訪者佔12.7%，廿一年以上者佔6.9%，總平均為七點〇二年。參見【表4-5】

表4-5 有效問卷之受訪者基本資料分析

		受訪者人數	百分比
任職	中央機關	224	62.0
	地方機關	137	38.0
性別	男性	267	74.0
	女性	92	25.5
	未答	2	0.6
官等	簡任官	21	6.2
	薦任官	170	50.1
	委任官	124	36.6
	未答	46	12.8
年齡	20 - 29	67	19.1
	30 - 39	163	45.2
	40 - 49	81	22.4
	50 以上	40	11.1
	未答	10	2.8

自工	0 - 5	203	56.2
	然作	79	21.9
保年	11 - 20	46	12.7
	育資	25	6.9
	未答	8	2.2

IV.2.2 問卷意見初步分析²

IV.2.2.1 有關主管自然保育機關之組織結構面向意見分析

一、組織垂直面向授權情形意見分析

根據本研究問卷調查的結果顯示，受訪者對我國主管自然保育工作機關單位內部授權情形的看法不盡相同。【表4-6】顯示，33.9%的受訪者認為自己「未獲充分授權而常有無力感」，而30.8%的受訪者不同意此項看法；41.6%的受訪者同意其他同仁「均獲充分授權，得以發揮所長」，28.8%的受訪者否定這項看法。調查分析同時發現，認為自己授權不足的受訪者，大多數都認為工作同仁未獲充分授權，反之亦然；而認為自己獲得充分授權者也多數認為工作同仁獲得充分授權，反之亦然。總體而言，數據顯示認為機關單位授權情形不完善的受訪者較多，而多數受訪者卻也表示肯定其他工作同仁獲得充分授權，反應出受訪者對本身工作感受是較強的。

表4-6 主管自然保育機關組織垂直面向授權情形意見分析

² 為使受訪者對問卷題目的回答更為明顯且易於比較，我們將「非常同意」與「同意」合併為「同意」，「非常不同意」與「不同意」合併為「不同意」，「無意見」予以維持；同時絕大多數的題目因未填答者通常少於十，所以並計算未填答的百分比。

題 目	同 意		無 意 見		不 同 意	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
在您本身的工作職掌範圍內，因未獲充分授權而常有無力感	122	33.9	127	35.3	111	30.8
在您本身的工作職掌範圍內，因未獲充分授權而常有無力感（當受訪者同意工作同仁均獲充分授權）	30	20.1	33	22.1	86	57.7
在您本身的工作職掌範圍內，因未獲充分授權而常有無力感（當受訪者不同意工作同仁均獲充分授權）	70	67.3	25	24.0	9	8.7
在您工作的單位裡，工作同仁均獲充份授權，得以發揮所長	150	41.6	107	29.6	104	28.8
在您工作的單位裡，工作同仁均獲充份授權，得以發揮所長（當受訪者同意未獲充分授權而有無力感）	30	24.6	22	18.0	70	57.4
在您工作的單位裡，工作同仁均獲充份授權，得以發揮所長（當受訪者不同意未獲充分授權而有無力感）	86	77.5	16	14.4	9	8.1

二、組織水平面向職權劃分情形意見分析

對於主管自然保育機關單位水平面向職權劃分的情形，亦即是有關組織專門化的程度方面，受訪者的看法雖有不同但是差異不大。從【表4-7】中可以看到，36.5%的受訪者認為其工作所在的機關「職掌範圍太廣」，27.0%則持相反的看法；受訪者中32.5%同意機關職掌業

務內容「在性質上有衝突」，而影響保育機關整體的業務執行績效，24.0%的受訪者則不同意，不過亦有43.5%的受訪者沒有表示意見。上述數據透露，相對多數的受訪者認為主管自然保育機關的專業化程度似乎仍嫌不足。

表4-7 組織水平面向職權劃分情形意見分析

題目	同意		無意見		不同意	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
責機關職掌範圍太廣，以至於影響了整體的業務執行績效	131	36.5	131	36.5	97	27.0
責機關所職掌的業務內容，在性質上有衝突，以至於影響了整體的執行績效	115	32.5	154	43.5	85	24.0

三、組織形式化程度意見分析

組織的形式化主要是考慮組織內成員在進行工作規劃、取締違法行為等工作動線流程上是否受到限制，導致影響整體的執行績效。

【表4-8】顯示了20.7%的受訪者同意其工作所在的機關內部「工作流程不盡合理」，33.6%的受訪者表示不同意，但是受訪者中45.7%的受訪者沒有表示意見。此數據透露相對多數的受訪者認為主管自然保育機關內的工作績效並不受組織內的工作流程所影響。不過，受訪者具體提出有關機關內部工作流程不合理之處，仍值得相關機關單位參考改進。

表4-8 組織形式化程度意見分析

題目	同意		無意見		不同意	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
貴機關內部的工作流程不盡合理，以至於影響了整體的執行績效	74	20.7	163	45.7	120	33.6

IV.2.2.2 有關主管自然保育機關之組織行為面向意見分析

一、成員對工作的認知、滿意程度與組織內單位之間關係意見分析

組織內成員的工作內容認知與滿意度，可以反映出其是否願意繼續為該機關工作、完成任務的程度。在【表4-9】中，59.9%的受訪者同意「主管所指派的工作」與其對「職務工作內容」的認知是相符合的；58.1%的受訪者同意其對「目前所從事的工作感到滿意；對機關內的其他單位是否經常對受訪者的工作單位「抱持著敵視的態度」，僅有13.4%的受訪者表示同意，但有48.5%的受訪者不同意此項說法。這些數據顯示出，一方面多數受訪者對其工作所在之機關接受程度還算不錯，另一方面，受訪單位在其機關內遭受到其他單位敵視的情形應該不多。

表4-9 工作的認知、滿意程度與組織內單位之間關係意見分析

題目	同意	無意見	不同意

	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
您對於您目前所從事的工作感到滿意	215	59.9	93	25.9	51	14.2
主管所指派的工作與您自己對職務工作內容的認知是相符的	208	58.1	104	29.1	46	12.8
貴機關內其他單位對於貴單位的功能與角色經常抱持敵視的態度	48	13.4	136	38.1	173	48.5

二、組織內溝通意見分析

有關組織內部溝通協調情形，【表4-10】顯示，56.7%的受訪者同意「下屬的業務意見皆可向主管充分陳答」；32.4%的受訪者認為機關內單位之間對彼此的「業務及計劃內容有相當的了解」，不過36.8%的受訪者表示不同意；50.1%的受訪者則同意在同一機關內的單位之間意見不同時，「首長經常出面協調，才作成最後決定」。從上述數據發現主管自然保育業務的機關，多數受訪者同意下情上達管道是暢通的，但對單位之間的訊息交換是否順暢則意見不一，相對多數的受訪者則認為不夠充分，而多數受訪者同意單位間意見不同時，「機關首長經常出面協調，才作成最後決定」。

表4-10 組織內溝通意見分析

題 目	同 意	無 意見	不 同意

	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
在貴機關內，下屬的業務意見皆可向主管充分陳答	204	56.7	93	25.8	63	17.5
貴機關內各單位對其他單位所從事的業務及計劃內容有相當的了解	117	32.4	111	30.7	133	36.8
當貴單位的意見與貴機關其他單位的意見不同時，首長經常出面協調，才作成最後決定	181	50.1	138	38.2	42	11.6

三、對機關首長領導能力的意見分析

基本上，機關首長是扮演著推動機關功能的火車頭角色。據調查結果顯示【表4-11】，多數受訪者對其機關首長有著正面評價：44.3%的受訪者同意其所在的單位意見常獲「機關首長的重視與採納」；61.8%的受訪者同意其首長「具有自然保育的概念」；42.8%的受訪者同意當機關內開發與自然保育發生衝突時，機關首長「傾向於支持自然保育」；而受訪者中的36.6%，同意其首長「在政府決策過程中很有影響力」，不過亦有49.0%的受訪者沒有表示意見。針對單位主管具備自然保育的專業能力部份，54.8%的受訪者同意此種看法。

表4-11 對機關首長領導能力的意見分析

題目	同意		無意見		不同意	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比

貴單位的意見常獲貴機關首長的重視與採納	160	44.3	144	39.9	57	15.8
貴機關首長具有自然保育的概念	223	61.8	100	27.7	38	10.5
貴機關首長在開發活動與自然保育發生衝突時，傾向於支持自然保育	154	42.8	152	42.2	54	15.0
貴機關的首長在政府決策過程中很有影響力	132	36.6	177	49.0	52	14.4
貴單位的主管具備自然保育的專業能力	195	54.8	108	30.3	53	14.9

IV.2.2.3 有關主管自然保育機關（單位）之組織環境面向意見分析

一、與自然保育團體的溝通意見分析

有關與組織外的社會環境互動方面，62.0%的受訪者認為該機關「能有效掌握社會上有關自然保育活動的消息」；53.6%的受訪者認為自然保育團體對該機關的保育工作相當支持。從【表4-12】可以看出多數受訪者自認該機關與組織外的團體互動良好，並受到保育團體的支持。

表4-12 與自然保育團體的溝通意見分析

題 目	同 意		無 意見		不 同意	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比

貴機關能有效掌握社會上有關自然保育活動的消息	224	62.0	90	24.9	47	13.0
自然保育團體對貴機關的保育工作相當支持	193	53.6	131	36.4	36	10.0

二、其他機關的協助

至於機關之間的互動方面【表4-13】，39.9%的受訪者認為該機關所主管的保育事項，「其他相關機關皆能配合與支援」，但也有22.7%的受訪者不同意此點看法；而在部會之間的協調上，僅有26.0%的受訪者認為該機關的意見「通常受到其他機關尊重與採納」，15.6%的受訪者則不同意此項看法，高達58.4%的受訪者表示無意見，此可能是因為機關間協調多是由主管級官員主其事，所以超過一半以上的受訪者以無意見回應此題；在機關之間的衝突方面，47.0%的受訪者同意在現制下該機關的自然保育權責易與其他機關的權責發生衝突。綜合言之，相對多數的受訪者認為主管自然保育工作機關與其他機關的互動情況尚稱良好，彼此可以配合與支援，但從制度層面上來看，機關間彼此權責則易發生衝突。

表4-13 其他機關的協助

題目	同意		無意見		不同意	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
貴機關所主管的保育事項，其他相關機關皆能配合與支援	144	39.9	135	37.4	82	22.7

在部會間的協調上，貴機關的意見通常受到其他機關的尊重與採納	93	26.0	209	58.4	56	15.6
現制下，貴機關的自然保育權責容易與其他機關的權責發生衝突	166	47.0	137	38.8	50	14.2

三、機關單位自然保育工作推行的困難及原因意見分析

在瞭解各單位推動自然保育工作的努力上，如【表4-14】所示，55.6%的受訪者認為該單位「自然保育工作無法順利推行」，而44.4%的受訪者則不同意此項看法。對於保育工作無法順利推行的主因選項上，36.6%的受訪者認為「組織層級太低」，僅有19.4%的受訪者表示「機關首長不重視」是主因之一，而有44.6%的受訪者同意「法規不夠完善」是主因，16.6%的受訪者選擇「同仁態度不夠積極」，25.8%的受訪者認為「缺乏自然保育工作的技術與能力」。

表4-14 機關單位自然保育工作的推行意見分析

題目	是		否	
	人數	百分比	人數	百分比
貴單位自然保育工作無法順利推行	194	55.6	155	44.4

表4-15 機關單位自然保育工作推行困難之原因意見分析(一)

題目	同意		無意見		不同意		未答	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比

如果您認為貴單位的自然保育工作不能順利推行，主要原因是								
組織層級太低	132	36.6 (65.7)	44	12.2 (21.9)	25	6.9 (12.4)	144	45.1 (0.0)
機關首長不重視	70	19.4 (36.1)	59	16.3 (30.4)	65	18.0 (33.5)	167	46.3 (0.0)
法規不夠完善	161	44.6 (79.7)	27	7.5 (13.4)	14	3.9 (6.9)	159	44.0 (0.0)
同仁態度不夠積極	60	16.6 (30.2)	62	17.2 (31.2)	77	21.3 (38.7)	162	44.9 (0.0)
缺乏自然保育工作的技術與能力	93	25.8 (46.5)	53	14.7 (26.5)	54	15.0 (27.0)	161	44.6 (0.0)

* 本題組必須考慮比例較高的「未答」者，主因是受訪者在回答「貴單位自然保育工作無法順利推行」時如回答「否」，則無須回答本組題目。

而在【表4-16】，單獨詢問受訪者是否同意「貴單位具有執行自然保育的技術與能力」時，僅有14.1%的受訪者（51位）表示不同意，有60.1%的受訪者（217位）表示同意。經進一步分析發現，本題回答同意的217位受訪者中，有32位（14.7%）表示同意該單位自然保育工作不能順利推行的主因為「缺乏自然保育工作的技術與能力」。與【表4-15】中93位回答同意者比較，有可能是這32位受訪者認為該單位「具有執行自然保育的技術與能力」，但仍不足以順利推行自然保育的工作。在單位職掌是否完整部份，40.3%的受訪者認為該單位自然保育職掌不夠完整，「執行上難以有效達成自然保育的目標」。

表4-16 機關單位自然保育工作推行困難之原因意見分析(二)

題 目	同 意		無 意見		不 同意	
	人數	百分 比	人數	百分 比	人數	百分 比
貴單位具有執行自然保育的技術與能力	217	60.1	93	25.8	51	14.1
貴單位自然保育的職掌不夠完整，執行上難以有效達成自然保育的目標	144	40.3	144	40.3	69	19.3

從國家整體運作考量，究竟是何種原因造成我國自然保育工作未臻理想？高達82.8%的受訪者認為「缺乏專責機關整合政策，協調執行」是主因之一；79.8%的受訪者同意是「機關（單位）職掌重疊或割裂」；83.7%的受訪者認為是「保育人力不足」；78.4%的受訪者同意是政府政策「重經濟輕保育」的結果。當單獨詢問是否同意「規劃自然保育區域的主管機關眾多，且保育區域名稱混淆，以至於保育績效不彰」時，亦有78.3%的受訪者同意此項說法。【表4-17】

表4-17 我國自然保育工作未臻理想的原因

題 目	同 意		無 意見		不 同意	
	人數	百分 比	人數	百分 比	人數	百分 比
您認為我國自然保育工作未臻理想的原因是						

缺乏專責機關整合政策，協調執行	289	82.8	49	14.0	11	3.2
各機關（單位）職掌重疊或割裂	276	79.8	54	15.6	16	4.6
各單位的保育人力不足	292	83.7	50	14.3	7	2.0
政府施政重經濟輕保育的結果	272	78.4	60	17.3	15	4.3
目前規劃各種自然保育區域的主管機關眾多，且保育區域名稱混淆，以至於保育績效不彰	282	78.3	56	15.6	22	6.1

IV.2.2.4 自然保育事項範圍與整合事項優先順序意見分析

獲得90%以上受訪者同意該項業務是屬於「自然保育」範圍者依序是：森林資源保育（97.5%）、野生動物保護（96.9%）、水域生態保育（95.8%）、海洋生態保育（95.0%）、水資源保育（94.2%）、特殊地質地形保育（93.9%）、水土保持（92.2%）、濕地保育（92.0%）、國家公園管理（90.6%）。其他事項則分別獲得61.3%至71.7%的受訪者同意其屬於自然保育的範圍：依序是砂石採取管理（71.7%）、海埔地開發管理（71.3%）、國土規劃（68.9%）、地下水抽取管制（68.1%）、風景特定區管理（67.2%）、礦產資源開發管理（63.8%）、古蹟保存（61.3%）。【表4-18】

表4-18 自然保育事項範圍意見分析

題 目	同 意		無 意 見		不 同 意	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比

下列各事項，請問您同不同意其應屬於「自然保育」的範圍						
野生動物保護	349	96.9	10	2.8	1	0.3
森林資源保育	352	97.5	7	1.9	2	0.6
水土保持	331	92.2	17	4.7	11	3.1
水資源保育	340	94.2	18	5.0	3	0.8
砂石採取管理	259	71.7	57	15.8	45	12.5
海埔地開發管理	256	71.3	67	18.7	36	10.0
古蹟保存	220	61.3	72	20.1	67	18.7
國家公園管理	327	90.6	24	6.6	10	2.8
風景特定區管理	242	67.2	81	22.5	37	10.3
礦產資源開發管理	227	63.8	75	21.1	54	15.2
國土規畫	246	68.9	80	22.4	31	8.7
地下水抽取管制	245	68.1	68	18.9	47	13.1
濕地保護	332	92.0	26	7.2	3	0.8
海洋生態保育	343	95.0	17	4.7	1	0.3
水域生態保育	346	95.8	14	3.9	1	0.3
特殊地質地形保育	339	93.9	19	5.3	3	0.8

當詢問「如果政府決定設立專責機關統籌規劃並執行各項自然保育工作，何種事項應優先交由該專責機關主管？」80.0%以上的受訪者

表示應納入³的事項依序有：生態保育區（86.4%）、野生動物保育（83.6%）、自然保留區（82.5%）、森林生態保育區（81.7%）；70%至80%的受訪者表示應該者有：保安林（72.1%）、水質水量保護區（77.8%）、特定水土保持區（75.9%）、水庫集水區（77.0%）、河川集水區（73.7%）、國家公園（78.8%）；60%至70%的受訪者表示應該者有：限期造林及須為水土保持處理之特定林業用地（68.4%）、地下水禁止開發區（67.7%）、古蹟保存區（62.2%）、河川砂石禁採區（62.0%）、水產動植物繁殖保育區（63.5%）、配合國際公約確保水產動物回游路徑（65.8%）。50%至60%的受訪者表示應該者有：土石禁採區（58.4%）、地盤下陷區（59.8%）、海埔地開發管理（56.5%）。然而必須注意的是，獲得較少受訪者表示「應納入」的事項並非因為有較多的受訪者表示「暫緩或不必要」的緣故，而是有大約25%的受訪者表示無意見，可能是這些受訪者對該事項比較不瞭解所以沒有表示肯定與否的意見。參見【表4-19】

表4-19 整合自然保育事項的優先順序意見分析（一）

題 目	應 納 入		無 意 見		暫 緩 或 不 需 要	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
如果政府決定設立專責機關統籌規畫並執行各項自然保育工作，則下列事項何者應交由該專責機關主管？						
野生動物保育	300	83.6	55	15.3	4	1.1
森林生態保育區	294	81.7	54	15.0	12	3.3

³ 此處「應納入」的描述是將問卷中回答「最優先」與「優先」者合併計算而得，其目的是為了使得受訪者的意見更為明顯。

保安林	258	72.1	79	22.1	21	5.9
限期造林及須為水土保持處理之特定林業用地	247	68.4	97	26.9	17	4.7
水質水量保護區	281	77.8	71	19.7	9	2.5
特定水土保持區	274	75.9	79	21.9	8	2.2
地下水禁止開發區	243	67.7	104	29.0	12	3.3
水庫集水區	278	77.0	74	20.5	9	2.5
河川集水區	266	73.7	77	21.3	18	5.0
生態保育區	312	86.4	46	12.7	3	0.8
自然保留區	298	82.5	56	15.5	7	1.9
古蹟保存區	224	62.2	107	29.7	29	8.1
國家公園	283	78.8	63	17.5	13	3.6
河川砂石禁採區	224	62.0	120	33.2	17	4.7
土石禁採區	211	58.4	132	36.6	18	5.0
海埔地開發管理	204	56.5	128	35.5	29	8.0
地盤下陷區	214	59.8	118	33.0	26	7.3
水產動植物繁殖保育區	228	63.5	111	30.9	20	5.6
配合國際公約確保水產動物回游路徑	237	65.8	110	30.6	13	3.6

*** 「應納入」的描述是將問卷中回答「最優先」與「優先」者合併計算而得，其目的是為了使得受訪者的意見更為明顯。

當以「最優先」、「優先」的意見進一步分析受訪者贊成意見時，發現受訪者持「最優先」態度多於持「優先」態度的事項僅有生

態保育區與自然保留區兩者。受訪者對其他事項皆是持「優先」態度多於持「最優先」態度。而保安林（-23.5%）、河川集水區（-14.9%）兩項雖獲受訪者相當支持的態度（70%至80%受訪者認為應該），但是受訪者對其勾選「優先」者卻遠高於勾選「最優先」者十四個百分點以上。有關土石禁採區與海埔地開發管理兩項（獲50%至60%受訪者持肯定態度），勾選優先者亦遠多於勾選最優先者達二十個百分點以上。【表4-20】

表4-20 整合自然保育事項的優先順序意見分析（二）

題 目	最 優先		優 先		差 異	
	人數	百分 比	人數	百分 比	人數	百分 比
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)- (3)	(2)- (4)
如果政府決定設立專責機關統籌規畫並執行各項自然保育工作，則下列事項何者應交由該專責機關主管？						
野生動物保育	143	39.8	157	43.7	-14	-3.9
森林生態保育區	136	37.8	158	43.9	-22	-6.1
保安林	87	24.3	171	47.8	-84	-23.5
限期造林及須為水土保持處理之特定林業用地	106	29.4	141	39.1	-35	-9.7
水質水量保護區	126	34.9	155	42.9	-29	-8.0
特定水土保持區	116	32.1	158	43.8	-42	-11.7

地下水禁止開發區	87	24.2	156	43.5	-69	-19.3
水庫集水區	133	36.8	145	40.2	-12	-3.4
河川集水區	106	29.4	160	44.3	-54	-14.9
生態保育區	167	46.3	145	40.2	22	6.1
自然保留區	155	42.9	143	39.6	12	3.3
古蹟保存區	83	23.1	141	39.2	-58	-16.1
國家公園	131	36.5	152	42.3	-21	-5.8
河川砂石禁採區	76	21.1	148	41.0	-72	-19.9
土石禁採區	68	18.8	143	39.6	-75	-20.8
海埔地開發管理	63	17.5	141	39.1	-78	-21.6
地盤下陷區	99	27.7	115	32.1	-16	-4.4
水產動植物繁殖保育區	86	24.0	142	39.6	-56	-15.6
配合國際公約確保水產動物回游路徑	84	23.3	153	42.5	-69	-19.2

IV.2.2.5問題的解決及專責機關的層級與型態意見分析

在規劃政府組織以落實自然保育工作的提案方面，57.3%的受訪者不同意在現階段的組織狀況下，「由行政院加強協調就可以做好保育工作」，但有23.4%的受訪者表示同意；至於是否「應設立一專責機關負責規劃工作」，仍由各部會負責執行的作法，有60.7%的受訪者表示同意，21.2%受訪者表示不同意。【表4-21】

表4-21 推動自然保育工作方法意見分析

題目	同意		無意見		不同意	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
我國目前雖沒有專責機關負責自然保育工作，只要行政院加強協調就可以作好保育工作	84	23.4	68	18.8	207	57.3
為落實自然保育工作，應設立一專責機關負責規畫工作，至於執行仍由各部會負責	218	60.7	65	18.1	76	21.2

對於整合各部會自然保育職權，設立自然保育專責機關的想法，40.4%的受訪者表示應該「交由行政院農委會主管（在該部會下設立「自然保育處」）」，但是也有37.2%的受訪者表示反對；關於「設立『行政院自然保育署』（與行政院環境保護署平行）」的構想，62.9%的受訪者表示贊同，11.9%表示不同意；「整併行政院環境保護署之公害防治職權，設立『環境部』」的構想，52.7%的受訪者表示應該，14.4%的受訪者表示不應該，32.9%無意見。【表4-22】

表4-22 未來自然保育專責機關層級型態意見分析（一）

題目	應該		無意見		不應該	
	人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
您認為未來的自然保育專責機關應：						

整合各部會自然保育職權，交由行政院農委會主管（在該會下設立「自然保育處」）	137	40.4	76	22.4	126	37.2
整合各部會自然保育職權，設立「行政院自然保育署」（與行政院環境保護署平行）	212	62.9	85	25.2	40	11.9
整合各部會自然保育職權，並整併行政院環境保護署之公害防治職權，設立「環境部」	183	52.7	114	32.9	50	14.4

***「應該」的描述是將問卷中回答「最優先」與「優先」者合併計算而得，「不應該」的描述亦是合併「暫緩」與「不需要」兩項，其目的是為了使得受訪者的意見更為明顯。

進一步分析持應該態度的受訪者在最優先與優先兩項的強度時，33.8%的受訪者對「設立『行政自然保育署』（與行政院還境保護署平行）」的構想勾選最優先者，較勾選優先的受訪者多近五個百分點；而受訪者認為整併行政院還境保護署「成立『環境部』」應最優先者，也較選擇優先的受訪者多將近四個百分點；至於設立「自然保育處」交由行政院農委會主管的構想，勾選最優先的受訪者(15.6%)比選擇優先的受訪者(24.8%)少九個百分點。【表4-23】

表4-23 未來自然保育專責機關層級型態意見分析（二）

題目	最優先	優先	差異
----	-----	----	----

中央政府機關自然保育職權重劃之研究

	人數 (1)	百分比 (2)	人數 (3)	百分比 (4)	人數 (1)- (3)	百分比 (2)- (4)
您認為未來的自然保育專責機關應：						
整合各部會自然保育職權，交由行政院農委會主管（在該會下設立「自然保育處」）	53	15.6	84	24.8	-31	-9.2
整合各部會自然保育職權，設立「行政院自然保育署」（與行政院環境保護署平行）	114	33.8	98	29.1	16	4.7
整合各部會自然保育職權，並整併行政院環境保護署之公害防治職權，設立「環境部」	98	28.2	85	24.5	13	3.7

V.2.3 問卷調查交叉分析 (crosstab analysis)

此處將所有受訪機關單位區分為四組，視之為依變項 (dependent variable)，並將問卷題目設計視為自變項 (independent variable)，進行交叉分析。這四組的主要性質分別是：第一組：營建開發，主要的機關單位為內政部營建署暨其所屬單位、經濟部暨其所屬單位等；第二組：觀光休憩，主要的機關單位是交通部觀光局暨其所屬風景特定區；第三組：環境保護，主要的機關單位是行政院環保署、高市環保局；第四組：農業發展，主要的機關單位為行政院農委會林業處、台灣省農林廳暨其所屬單位。參見【表4-24】本交叉分析是採取單項

個別分析比較，俾瞭解不同功能性質之機關組織對自然保育工作的看法是否存有差異。

表4-24 我國自然保育主管機關之性質分組

組別	主要性質	機關單位
第一組	營建開發	內政部營建署國家公園組、公共工程組、各國家公園管理處、地政司土地利用科 經濟部水利司水庫科、水資源統一規劃委員會、經濟部礦業司 教育部體育司第三科 台北市政府建設局 台灣省政府建設局水利局
第二組	觀光休憩	交通部觀光局技術組、各風景特定區
第三組	環境保護	行政院環保署水保處、綜計處 行政院原能會輻射防護處環境科 高雄市環保局 行政院文建會
第四組	農業發展	行政院農委會林業處、野生動物保護小組 台灣省農林廳技術室、林務局、水土保持局、生物研究中心

IV.2.3.1 有關主管自然保育機關之組織結構面向意見分析

一、組織垂直面向授權情形意見分析

為探討我國主管自然保育工作機關單位內部之授權情形，我們設計了兩組題目訪問受訪者。當詢問「因未獲充分授權而常有無力感」（題號為I1）時，各機關單位受訪者的回答呈現極大的差異（ $P=0.00025$ ）。第二組（交通部觀光局暨其所屬）的受訪者表同意者高達55.8%，高於其他三組機關單位甚多。第一組機關單位（包括主司營建、開發之內政部、省建設廳、北市建設局、經濟部、教育部）為29.1%；第三組機關單位（包括主司環境保護之環保署、地方環保機關、文建會、原能會）為27.6%；第四組機關單位（包括以林業經營、管理、保育及保護野生動植物為主要業務之農委會、省農林廳）為34.9%。

當詢問「工作同仁均獲充分授權，得以發揮所長」（題號為I2）時，各機關單位受訪者的回答亦呈現差異（ $P=0.006$ ）。第四組主司林業經營、管理、保育及保護野生動植物為主要業務之農委會、省農林廳同意程度最高，為47.7%。本題與前一題均為探討工作組織內工作授權的問題。若將二題作一比較，則不論是以「受訪者」本身（如I1）或以「工作單位的同仁」（如I2）來討論，亦不論以反向討論（如I2，工作授權常有無力感）或以正向討論（如I1，工作充分授權），各組機關單位受訪者對工作授權最不認同者均為第二組（交通部暨其所屬），其對I1表同意者有55.8%，對I2表不同意者有39.5%，而對工作授權最認同者亦均為第四組（農委會、省農林廳），其對I1表不同意者為37.6%，對I2表同意者為47.7%。

二、組織水平面向職權劃分情形意見分析

對於「機關職掌範圍太廣，以致於影響了整體的業務執行績效」（題號為I3），各類機關單位的看法亦有差異性（ $P=0.002$ ）。第四組（農委會、省農林廳）表同意者最高，為46.3%；第三組最低，為31.0%。第一組（內政部營建署暨其所屬、省建設廳、北市建設局、經濟部、教育部）表不同意者最高，為30.2%；第三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）最低，為10.3%。另外，第三組有高達58.6的受訪者對本題不表意見。

對於「機關所職掌的業務內容，在性質上有衝突，以至於影響了整體的執行績效」（題號為I4），受訪者的回答以第三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）與其他三組機關單位差異最大（同意者10.3%，不同意者13.8%，無意見者75.9%），而其他三類回答差異不大，第一組表同意者32.6%，不同意者22.5%；第二組（交通部觀光局）表同意者35.1%，不同意者29.7%；第四組（農委會、省農林廳）表同意者36.7%，不同意者28.4%。

綜合上述各組對於組織水平面向之職權劃分情形的意見顯示，第四組（農委會、省農林廳）對其機關工作職掌的範圍與性質差異反應最強（I3, I4表同意者均居四組之冠）；第三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）則有最多的受訪者（I3為58.6%，I4更高達75.9%，均居四組之冠）對這問題不表意見。

三、組織形式化程度意見分析

對於「貴機關內部的工作流程不盡合理，以至於影響了整體的執行績效」，受訪者的回答並無太大差異。第一組（內政部、省建設廳、北市建設局、經濟部、教育部）表同意者22.5%，不同意者32.0%；第二組（交通部觀光局）表同意者20.9%，不同意者30.2%；第三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）表同意者13.8%，不同意者31.0%，第四組（農委會、省農林廳）表同意者19.6%，不同意者38.3%。

IV.2.3.2有關主管自然保育機關之組織行為面向意見分析

一、成員對工作的認知、滿意程度與組織內單位之關係意見分析

對於工作滿意與否，各組機關單位的受訪者對工作大致是滿意的，其中以第四組受訪者（農委會、省農林廳）之工作滿意度最高（63.0%），以第三組受訪者（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）之工作滿意度最低（44.8%）。

對於「主管所指派的工作與您自己對職務工作內容的認知是相符的」這題，各機關單位受訪者的回答亦大致相同，以第四組（農委

會、省農林廳)最高(65.7%)，以第三組(環保署、原能會、地方環保機關、文建會)最低(51.7%)。

當詢問「貴機關內其他單位對於貴單位功能與角色經常抱持敵視態度」，各組受訪者均以不同意居多，其中以第三組(環保署、原能會、地方環保機關、文建會)表不同意者最高(58.6%)。

上述數據透露，各組受訪者在組織內部的工作情形並無差異，一般而言是屬於「勝任愉快的」。

二、組織內溝通意見分析

對於「貴機關內下屬的業務意見皆可向主管充分陳答」中，各組機關單位受訪者以同意者居多，其中以第四組(農委會、省農林廳)表同意者最高(68.5%)，第三組(環保署、原能會、地方環保機關、文建會)最低(51.7%)。

對於「貴機關內各單位對其他單位所從事的業務及計劃內容有相當的了解」中，各組機關單位受訪者回答差異不大，第一組(內政部、省建設廳、北市建設局、經濟部、教育部)表同意者36.1%，不同意者33.3%；第二組(交通部)表同意者18.6%，不同意者(51.2%)；第三組(環保署、原能會、地方環保機關、文建會)表同意者27.6%，不同意者41.4%；第四組(農委會、省農林廳)表同意者33.0%，不同意者35.8%。

當詢問「貴單位的意見與貴機關其他單位的意見不同時，首長經常出面協調，才作成最後決定」，本題各組機關單位受訪者多表示同意，其中以第四組(農委會、省農林廳)最高(58.7%)，第三組(環保署、原能會、地方環保機關、文建會)最低(41.4%)。

上述數據透露，受訪者對組織內的上屬與下屬的溝通問題大多持肯定的看法，且各組均無明顯差異。

三、對機關首長領導能力的意見分析

「貴單位的意見常獲貴機關首長的重視與採納」，這題各組機關單位受訪者的回答具有差異性 ($P=0.04$)，而無意見者在這題的比例偏高，亦是值得注意的問題。第一組受訪者（內政部、省建設廳、北市建設局、經濟部、教育部）表同意者41.1%，無意見者42.8%，不同意者16.1%；第二組受訪者（交通部）表同意者41.9%，無意見者34.9%，不同意者23.3%；第三組受訪者（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）表同意者41.4%，無意見者58.6%，不同意者0%；第四組受訪者（農委會、省農林廳）表同意者51.4%，無意見者32.1%，不同意者16.5%。

「貴機關的首長在政府決策過程中很有影響力」，本題各組受訪者的回答情形以第一組受訪者（內政部、省建設廳、北市建設局、經濟部、教育部）及第二組受訪者（交通部）表同意者較高（第一組為41.9，第二組為42.8%）；第三組受訪者（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）及第四組受訪者（農委會、省農林廳）表同意者較低（第三組24.1%，第四組27.5%）。另外本題仍有回答「無意見」偏高的現象。

關於「貴機關首長具有自然保育的觀念」，本題受訪者大致以表同意者居多，其中以第四組最高（農委會、省農林廳）（66.1%），第三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）最低（55.2%）。

而對於「貴單位的主管具自然保育的專業能力」，各組受訪者的回答呈現差異 ($P=0.001$)，其中，第四組受訪者（農委會、省農林廳）表同意者最高（66.4%），第二組（交通部）表同意者最低（43.2%）。另外第三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）有高達51.7%的受訪者對單位主管的專業能力不表意見。

「貴機關首長在開發活動與自然保育發生衝突時，傾向於支持自然保育」，本題各組受訪者的回答亦有「無意見」者偏高的狀況，尤其以第三組主司環境保護的環保署、原能會、地方環保機關、文建會高達62.1%為最高。第四組受訪者（農委會、省農林廳）表同意者最高（50.5%），第二組受訪者（交通部）在本題的回答上的情形表同意者

為四組最低，表不同意者為四組最高（24.3%），這亦是一個值得探討的問題。

一般而言，受訪者對機關首長領導能力的意見持保留態度的情形很普遍（表示無意見者比例偏高）。然而經由【表4-25】的綜合分析，亦可發現一些有趣的現象，如第三（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）、四組（農委會、省農林廳）對首長在政府決策過程中的影響力同意度較低，這與一般我們所了解的政府部門權力生態的情形不謀而合；而第四組受訪者對機關首長領導能力的意見，除了對於政策影響力的同意度較低外，其他如首長的領導方式（常採納下屬意見）及對於自然保育的專業能力及態度，同意程度均高於其他三組。

表4-25 對機關首長領導能力的意見分析（表示同意者） 單位%

	第一組	第二組	第三組	第四組
常採納下屬意見	42.4	40.5	41.4	51.4
在政府決策過程中很有影響力	42.4	45.9	24.1	27.5
具有自然保育的概念	64.6	51.4	55.2	66.1
具自然保育的專業能力	55.3	43.2	44.8	66.4
支持自然保育	45.5	27.0	31.0	50.5

* 組別說明請參見表4-24

IV.2.3.3 有關主管自然保育機關（單位）之組織環境面向意見分析

一、與自然保育團體的溝通意見分析

對於「能有效掌握社會上有關自然保育活動的消息」，以第四組受訪者（農委會、省農林廳）的回答較其他三組「更具自信」，其同意者為四組中最高（73.4%），不同意者為四組最低（10.1%），其他三組大致上差異不大，第一組受訪者（內政部、省建設廳、北市建設局、經濟部、教育部）表同意者59.4%，不同意者12.2%；第二組受訪者（交通部）表同意者51.2%，不同意者20.9%；第三組受訪者（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）表同意者51.7%，不同意者17.2%。

「自然保育團體對貴機關的保育工作相當支持」，本題受訪者看法在四組中呈現不一致（ $P=0.03$ ）。第四組受訪者（農委會、省農林廳）表同意者最高（61.5%）。第三組受訪者（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）表同意者最低（27.6%），另外第三組有高達62.1%的受訪者對本題不表意見。

綜合上述數據，第四組受訪者（農委會、省農林廳）不論對於掌握自然保育的活動及保育團體的支持上，均為四組最高，顯示其在與自然保育團體的溝通上比其他三組更具「信心」。

二、其他機關協助

「貴機關所主管的保育事項，其他相關機關皆能配合與支援」，本題我們檢視的兩個變數關係具有高度的相關（ $P=0.0000$ ），亦即各組機關單位受訪者的看法差異很大。第四組（農委會、省農林廳）有高達57.8%的受訪者表同意，為四組最高；第三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）最低，僅10.3%。本題中第四組受訪者亦有表示同意者多及不同意者最低的情形，另值得一提的是，本題各組均有三成以上的受訪者表「無意見」，尤其以第三組最高（69.0%）。

「在部會間的協調上，貴機關的意見通常受到其他機關的尊重與採納」，這題「無意見」者偏高的情形很嚴重，各機關單位均有高達五、六成之受訪者「無意見」。而表同意者以第一組（內政部、省建設廳、北市建設局、經濟部、教育部）最高（27.9%），第三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）最低（13.8%）。

「現制下，貴機關的自然保育權責容易與其他機關的權責發生衝突」，本題受訪者的回答有差異性（ $P=0.01$ ）。第一組（內政部、省建設廳、北市建設局、經濟部、教育部）表同意者最高（54.3%），第四組（農委會、省農林廳）表同意最低（39.3%）；而本題各組均有三成以上的受訪者表「無意見」，第三組仍拔得頭籌（57.1%）。

綜合上述資料，可以看出，各組受訪者對於自然保育其他機關的協助多採保留態度（表示無意見者偏高）。

IV.2.3.4 機關單位自然保育工作推行的困難及原因意見分析

「貴單位自然保育工作無法順利推行」（題號為III9），本題各類機關單位受訪者的回答同意者以第三組最高（62.5%），第四組最低（49.5%）。

對題號III9回答「是」者，我們繼續詢問其保育工作不能順利推行的因素。綜合而言，受訪者的回答大致無差異，「組織層次太低」，「法規不夠完善」一般咸認為是保育工作不能順利推行最多的因素，而「機關首長不重視」及「同仁態度不夠積極」四組均較不認為是保育工作不能推行的因素。以各組來討論，第四組（農委會、省農林廳）對於組織層次太低表同意者最高（74.1%），第三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）對於法規不夠完善表同意者更是高達100.0%。【表4-26】

表4-26 各組認為各單位保育工作不能利推行的看法（表同意者） 單位%

	第一組	第二組	第三組	第四組
組織層級太低	66.1	58.3	42.9	74.1
機關首長不重視	37.5	33.3	35.7	34.6
法規不夠完善	82.6	82.6	100.0	67.9

同仁態度不夠積極	34.0	33.3	14.3	25.5
缺乏自然保育工作的技術與能力	44.9	65.2	57.1	39.3

* 組別說明請參見表4-24

「貴單位具有執行自然保育的技術與能力」，本題中各組受訪者的回答呈現高度差異 ($P=0.0000$)。第四組（農委會、省農林廳）表同意者最高，高達78.9%；而第三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）僅20.7%。顯示第四組受訪者對於本身執行自然保育的技術與能力最具信心。另外，第三組58.6%受訪者回答「無意見」。

「貴單位自然保育的職掌不夠完整，執行上難以有效達成自然保育的目標」，本題我們所檢視的兩個變數具有相關性 ($P=0.003$)，亦即在各組受訪者回答有差異。第二組受訪者（交通部）回答同意者最多（64.9%），第四組（農委會、省農林廳）回答同意者最低（32.1%）。第二組受訪者有回答同意最多及回答不同意最低（5.4%）的現象；而第四組亦有回答同意者最低及回答不同意者最高（25.7%）的情形，另外「無意見者」在本題中亦有偏高的趨勢，仍以第三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）最高（55.2%）。

各組機關單位對於我國保育工作未臻理想的原因大致與我們所列出的四個原因的看法並無差異，一般咸認為，缺乏專責機關、職掌重疊或割裂、保育人力不足、施政重經濟輕保育是我國保育工作未臻理想的原因。

「目前規劃各種自然保育區域的主管機關眾多，且保育區域名稱混淆，以至於績效不彰」，本題各組受訪者看法具差異性，不過多數受訪者表同意，其中以第三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）最高（93.1%），第四組（農委會、省農林廳）最低（74.3%）。

IV.2.3.5 自然保育概念與整合事項優先順意見分析

接下來，為探討自然保育的範圍，我們規劃了十六項有關自然保育的事務，訪問受訪者是否屬於「自然保育」的範圍。

各組機關單位受訪者在這16項「自然保育」的項目中，幾乎達成了「共識」，也就是說他們的回答並無差異，在一些明顯較無爭議的項目上如野生動物保護、森林資源、水土保持、水資源、國家公園、濕地保護、海洋生態、水域生態、特殊地質地型等項目上均有將近九成受訪者表示同意屬於「自然保育」的範圍，而其他如砂石採取、海埔地開發、風景特定區、礦產資源開發、國土規劃、地下水抽取等問題，各組受訪者表示同意屬於「自然保育」範圍者，亦有六、七成，其中古蹟保存各組的認知差異較大，第一組有七成（72.7%）的受訪者認為是自然保育的範圍，而第四組表同意者僅48.6%。【表4-27】

表4-27 自然保育的範圍（表示同意者）

單位%

	第一組	第二組	第三組	第四組
野生動物保護	93.8	100.0	100.0	98.1
森林資源保育	95.1	97.3	100.0	99.1
水土保持	87.5	91.9	96.6	96.3
水資源保育	91.7	100.0	93.1	96.3
砂石採取管理	68.8	78.4	82.8	70.6
海埔地開發管理	72.7	81.1	71.4	69.7
古蹟保存	73.4	64.9	57.1	48.6
國家公園管理	93.8	91.9	89.7	86.2
風景特定區管理	61.8	81.1	75.0	69.7
礦產資源開發管理	66.4	68.6	50.0	66.7
國土規畫	66.9	75.0	69.0	71.3

地下水抽取管制	66.7	78.4	75.0	67.0
濕地保護	90.3	100.0	96.6	90.8
海洋生態保育	92.4	100.0	100.0	93.6
水域生態保育	93.8	100.0	100.0	95.4
特殊地質地形保育	91.7	100.0	93.1	94.5

* 組別說明請參見表4-24

針對各項自然保育規劃執行之優先順序，大致上對於問卷中所設計的項目，受訪者一般咸認為應優先規劃執行。在我們所規劃的十九個項目中，僅有第四項「限期造林及須為水土保持處理之特定林業用地」各組的看法有差異（ $P=0.05$ ），以第三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）認為應優先執行者最高（82.8%），第一組（內政部、省建設廳、北市建設局、經濟部、教育部）認為應優先執行的受訪者最低（63.3%）（內政部、省建設廳、北市建設局、經濟部、教育部）。其餘各項目各組的認知並無明顯差異。【表4-28】

表4-28 各組對自然保育工作（認為應優先執行）的看法 單位%

	第一組	第二組	第三組	第四組
野生動物保育	80.4	88.1	86.2	86.2
森林生態保育區	78.9	83.7	86.2	84.3
保安林	67.8	69.8	78.6	78.5
限期造林及須為水土保持處理之林業用地	63.3	67.4	82.8	73.4
水質水量保護區	75.0	79.1	89.7	78.9

中央政府機關自然保育職權重劃之研究

特定水土保持區	72.8	86.0	79.3	76.1
地下水禁止開發區	65.4	74.4	75.0	67.0
水庫集水區	72.8	79.1	89.7	79.8
河川集水區	72.2	69.8	82.8	75.2
生態保育區	84.4	93.0	86.2	87.2
自然保留區	78.9	88.4	82.8	86.2
古蹟保存區	65.0	69.8	69.0	52.8
國家公園	80.0	85.7	79.3	74.1
河川砂石禁採區	55.0	72.1	75.9	66.1
土石禁採區	52.8	62.8	72.4	62.4
海埔地開發管理	52.2	51.2	69.0	62.4
地盤下陷方案	58.7	60.5	67.9	59.3
水產動植物繁殖保育區	60.3	69.0	58.6	67.9
配合國際公約確保水動物迴游路徑	63.7	69.8	62.1	68.8

*組別說明請參見表4-24

IV.2.3.6問題的解決及專責機關的層級與型態意見分析

對於「我國目前雖無專責機關負責自然保育工作，只要行政院加強協調就可以作好保育工作」，各組受訪者一般並不同意這樣的說法，其中以第四組（農委會、省農林廳）最高（62.4%），第二組（交通部）最低（45.2%）。

「為落實自然保育工作，應設立一專責機關負責規畫工作，至於執行仍由各部會負責」，本題除第三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）的回答與其他三組機關單位差異頗大外（同意37.9%，不同意41.4%），其他三組幾無差異；第一組（內政部、省建設廳、北市建設局、經濟部、教育部）同意61.7%，不同意20.6%；第二組（交通部）同意63.4%，不同意14.6%；第四組（農委會、省農林廳）同意64.2%，不同意19.3%。

至於未來應以何種層級及型態成立專責之自然保育機關，各組受訪者亦有不同的意見：

對於「由行政院農委會主管在其下設立（自然保育處）」此種型式，各組受訪者看法具差異性（ $P=0.0000$ ）。其中第四組（農委會、省農林廳）表同意者最高（65.0%），第一組（內政部、省建設廳、北市建設局、經濟部、教育部）最低（26.3%）。而持反對意見者以第一組（內政部、省建設廳、北市建設局、經濟部、教育部）最高（47.4%），第四組最低（22.0%）。

對於「設立行政院自然保育署（與行政院環保署平行）」此種型式，各組受訪者看法仍具差異性（ $P=0.002$ ）。其中第四組（農委會、省農林廳）表同意者最高（67.7%），第三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）最低（45.8%）。第三組持反對意見者最高（33.3%），最低為第四組（農委會、省農林廳）（8.1%）。

對於「整併行政院環保署之公害防治職權，設立環境部」此種型式，以第二組（交通部）表同意者最高（70.0%），第一組（內政部、省建設廳、北市建設局、經濟部、教育部）最低（47.7%），另外第一組持反對見者最高（17.0%），第二組最低（2.5%）。

由【表4-29】的綜合分析，我們可看出，第一（內政部、省建設廳、北市建設局、經濟部、教育部）、四組（農委會、省農林廳）較傾向設立行政院自然保育署，第二（交通部）、三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）較傾向設立環境部。

表4-29 各組受訪者對於設專責機關的意見分析（表示同意者） 單位%

	第一組	第二組	第三組	第四組
於農委會下設立自然保育處	26.3	48.7	28.0	65.0
設立行政院自然保育署	64.6	53.8	45.8	67.7
整併環保署，設立環境部	47.7	70.0	66.7	51.0

*組別說明請參見表4-24

IV.2.4 方案評估分析

IV.2.4.1 將農委會升格為「農業部」，並新設「自然保育處」，與原各處(畜牧處、農糧處、林業處、漁業處等)平行

根據上述對四組所作的意見分析發現，推行自然保育的工作以第四組（農委會、省農林廳）在機關組織各個面向的表現上明顯優於其他各組，諸如對工作授權、工作滿意度、組織內部的溝通、首長的領導能力、與保育團體的溝通。如果於農委會下設立自然保育專責機構，並整合其他機關單位之相關業務，或可預期在組織運作效能相對較佳的基礎上，可以減少發揮自然保育功能所需的時間考量，就農委會現行職掌含括多數的保育工作來看，亦或可以「駕輕就熟」。

為進一步探討於農委會下設立自然保育處的方案是否受到各單位等比例的支持，我們將第一、二、三組劃分為一類（包括內政部、交通部、環保署等），與第四組（農業部門）作交叉分析。結果顯示，第一、二、三組與第四組對於此方案看法具有相當大的差異（ $P=0000$ ）。第四組（農委會、省農林廳）持同意態度的受訪者高達74.7%，而一、二、三組（包括內政部、交通部、環保署等）同意者僅

40.9%。【表4-30】這項數據透露，若以此種型式成立自然保育工作的專責機構，並未受到其他機關單位的青睞。

表 4-30 第一、二、三組與第四組對農委會下設立

	自然保育處的看法	
	第一、二、三組	第四組
同意	40.9	74.7
不同意	59.1	25.3

* 組別說明請參見表4-24

IV.2.4.2將行政院環保署升格為「環境部」，除原有事權外，增加自然保育與衛生下水道職權；並重新調整其部內組織，整合水污染防治與水資源保育，成立「水資源管理處」

整併環保署，設立部級機關可宣示政府保護環境的決心，且一方面也可獲環保人士的支持。然而將環保署擴編升格為「環境部」，易生「超級大部」之顧慮，其他受影響之部會將產生抗拒之心態。本方案同時建議調整相關部會之職權，但唯一未受影響的部會為交通部（僅建議交通部配合環境部各種生態保護之劃設，全面檢討現行風景特定區之劃定與管理）。問卷分析結果【表4-28】可看出，第一組（內政部、省建設廳、北市建設局、經濟部、教育部）及第四組（農委會、省農林廳）對本方案的支持（分別為47.7%及51.0%）明顯低於第二組（交通部）及第三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）（分別70.0%及66.7%）。

IV.2.4.3行政院下新設「自然保育署」，與行政院環保署等機關平行。將現有各部會重要的自然保育職權，移交「自然保育署」。

在本研究第五章問卷調查初步分析中顯示，受訪者對本案支持程度最高（頁V-12），從【表4-29】亦可看出，各組對本案之支持程度均超過五成，唯獨第三組（環保署、原能會、地方環保機關、文建會）同意者45.8%。本報告（頁I-5）方案中其他相關部會之職權調整，實未涉三組。然而上述數據也明顯看出，第三組同意之程度比其他三組低，是否因新設之「自然保育署」與之平行，使其受到本位主義與保守心態的影響而產生抗拒。

第五章 各國中央政府機關自然保育業務劃分概況

第一節 日本自然保育業務劃分概況

V.1.1 日本環境法的發展與環境廳的成立

日本在六〇年代全力發展經濟，造成都市人口密集、工廠集中、天然資源過度開發，全國各地重大公害糾紛層出不窮，其著例有：熊本縣水俣灣至不知火海沿岸一帶，與新瀉縣阿賀野川流域所發現的水俣病，富山縣神通川流域發現之痛痛病，三重縣四日市所發生之喘息等呼吸器官疾病，合稱所謂「四大公害」。由於各工業地帶所產生的公害日漸明顯與激烈，公害被害人的抗爭日益增加，使公害問題頓時成為舉國關注的焦點¹。日本政府對抗公害的決心首先反映在一九六七年的「公害對策基本法」以及一九七〇年由所謂「公害國會」所制定、修正的各種公害防治法。²

「公害對策基本法」首先定義所謂「七大公害」--空氣污染、水質污濁（水污染）、土壤污染、噪音、振動、地盤下陷、惡臭；³其次界定事業主、國家、地方政府以及居民的義務⁴。其他重要規

¹ 參見阿部泰隆、淡路剛久編，環境法，頁 11（有斐閣，1995 年）。

² 於 1970 年 12 月召開的國會，一口氣完成了十四項主要有關於公害防治的法律，故此次的國會被稱為「公害國會」。

³ 參見該法第二條。其中「土壤污染」係一九七〇年修正時增列的。

⁴ 參見該法第三條至第六條。

定包括：環境基準之建立⁵；公害排放管制、土地利用與設施管制、公害防止設備之設置⁶；地方公共團體關於國家公害管制之實施⁷；公害防治計畫之訂定⁸；公害糾紛與受害者救濟⁹；事業者對於公害防治事業的負擔¹⁰；對於地方公共團體及事業者之補助¹¹等。本法為第一個整合公害防治基本事項的立法。迄一九九三年「環境基本法」制定公佈前，「公害對策基本法」為日本最主要的環境行政法。

日本七〇年代的環境法大體上是為了因應其時日漸嚴重的公害問題，謀求公害防治對策；至於自然保育，包括自然環境的維護、或歷史、文化、休閒環境的保存等，嚴格地說並不在「公害對策基本法」規範之列。自從「公害國會」修改「公害對策基本法」，增設第十七條之二，明定「政府依照本節之規定與其他政策，應致力於對公害防止有益之綠地保全與其他自然環境保護」後，日本政府的自然保育義務始趨於明確。

一九七二年「自然環境保全法」¹²除宣示自然環境保全的理念與方針外，並規定了具體的環境保全措施與對策。該法以為自然環境為人類健康、文化生活所不可或缺，為使當代與後世國民均能享受自然環境，必須適切保護自然。¹³本此理念，該法第二章規定自然環境保全的基本方針，並設置「自然環境保全審議會」¹⁴；第三

⁵ 參見該法第九條。

⁶ 參見該法第十條至第十七條。

⁷ 參見該法第十八條。

⁸ 參見該法第十九、二十條。

⁹ 參見該法第二十一條。

¹⁰ 參見該法第二十二條。

¹¹ 參見該法第二十三、二十四條。

¹² 公害國會雖然對於自然公園法做了一部份修改，然而該法之目的在於保護自然風景以供人類利用享受，並非以保存原生環境不受人類干擾為主要目的。因此乃有「自然環境保全法」之制定。參見阿部泰隆、淡路剛久編，本章前揭（註1）書，頁16。

¹³ 參見該法第二條。

¹⁴ 參見該法第十二條、第十三條。

章與第四章分別規定「原生自然環境保全地區」¹⁵與「自然環境保全地區」¹⁶之規畫等。

以「公害對策基本法」與「自然環境保全法」為兩大骨幹的日本環境法架構，直到一九九三年「環境基本法」¹⁷制定後，才有了改變。「環境基本法」可謂日本環境法整合的新里程碑。「環境基本法」自平成五年（一九九三年）十一月起正式施行，全文計四十六條。第一章「總則」揭示該法立法目的¹⁸、立法目標¹⁹、國際合作²⁰、以及國家、地方政府、事業主、國民之責任²¹等環境基本事項。第二章「環境保護基本政策」規定政策制訂應循之方針²²、環境基本計畫²³、環境品質標準²⁴、公害防止計畫²⁵、環境影響評估制度²⁶、全球環境保護之國際合作²⁷等環境保護的基本政策。第三章為有關「環境審議會」之職權與組織²⁸、以及「公害對策會議」之職權與組織²⁹的規定。綜觀「環境基本法」的內容，不僅吸收了「公害對策基本法」與一部份「自然環境保全法」，並嘗試整合「公害防治」

¹⁵參見該法第十四條至第二十一條。

¹⁶參見該法第二十二條至第三十五條。

¹⁷詳見阿部泰隆、淡路剛久編，本章前揭（註1）書，頁25～27。

¹⁸參見第一條（本法旨在經由闡明基本原則、確立國家、地方政府、事業者及國民責任、以及規定環境保全基本政策考量等手段，全面而整體性地促進環境保全政策）。

¹⁹參見第三條（環境保全旨在確保當代與未來世代人類皆得享有一健康且具有生產力的環境）；第四條（應以降低環境負荷的健全式經濟發展，實現環境保護與永續發展的社會）。

²⁰參見第五條（日本應以其能力與資源，積極倡議國際合作，維護地球環境）。

²¹參見第六條至第九條。

²²參見第十四條。

²³參見第十五條。

²⁴參見第十六條。

²⁵參見第十七條。

²⁶參見第二十條（國家應採取必要措施，確保事業於從事土地形狀變更、工作物之新設、以及其他類似活動時，事前進行環境影響評估，並對評估結果為適當之考慮。）

²⁷參見第三十二條至第三十五條。

²⁸參見第四十一條至第四十四條。

²⁹參見第四十五條、第四十六條。

與「自然保育」於一法，將環境問題當成全球性問題來處理。³⁰

V.1.2 各項自然保育業務之隸屬現況

本小節將依次檢視各種自然保育事項--野生物保育、森林資源保育、水資源、國土規畫、海岸及海洋資源、保存資源、景觀資源、礦產資源以及與之密切相關的環境影響評估--在日本中央的業務分工情況。

V.1.2.1 野生物資源保育

關於野生物保育政策之規畫、管制(取締)及研究機構之設立，係由環境廳自然保育局所屬「野生生物課」主管³¹。其細部職掌包括：

- 1)關於野生物自然環境之保護及整備³²基本政策之規畫與推行；
- 2)有關機關野生物保育執行之協調；
- 3)野生鳥獸之保護、繁殖與狩獵之取締；
- 4)特殊鳥類之交易，瀕臨絕種野生動、植物之交易管制；
- 5)野生鳥獸應用之調查研究等。

截至一九九二年三月為止，日本中央計設有 54 個野生物保護區(Wildlife Protection Area)、43 個特別野生物保護區(Special Wildlife

³⁰參見淺野裕司，地球環境政策と環境法における問題點，東洋法學第 38 卷第 2 號，頁 77-79 (1995 年)。

³¹參見「環境廳組織令」第二十七條規定；另見 總務廳行政管理局(監修)，(日本)行政機構圖 1995 年版，頁 262。

³²日文之「整備」係指，為使某種物品能夠立即使用，或行動可以順利進行，而為之準備、維修、保養等。中文似無貼切用語可以代替。「整備」一詞經常見於日本行政組織機關或計畫名稱，如：「環境廳自然保育局設施整備科」、「運輸省港灣局環境整備科」等，為求存真，姑予保留。

Protection Area) 及 1 個特別野生物指定區 (Special Wildlife Designated Area)。³³

V.1.2.2 森林資源保育

有關森林之保全、造林、病蟲害防治、保安林設置、森林水土保持、林木育種、及森林研究所之設置等，悉由農林水產省所屬「林野廳」負責。其細部執掌包括：

- 1) 林業行政之規畫及與其他行政機關之協調；
- 2) 林野綜合自然環境計畫、造林計畫等之規畫；森林病蟲害之防治；
- 3) 整治山林計畫之研擬；
- 4) 森林開發行為之管理；
- 5) 保安林及保安設施地區之指定及解除；
- 6) 林野保全地內防止林地崩壞事業之實施及監督；
- 7) 林木育種中心及森林綜合研究所之設立。

V.1.2.3 水資源

茲分水利、自來水、下水道三部份說明。

一、水利部份。國土廳「水資源部」負責水資源中水利的部份，例如：長期供水計畫之研擬及推行，水庫、水源區之指定、整備計畫之施行等。水資源部下設三課：³⁴

- 1) 水資源政策課：主管長期水供給基本政策之規畫及推行；水資源開發經濟效益之評估；與共同費用之分擔等事項。
- 2) 水資源計畫課：主管長期水供給基本計畫之規畫及推行；水資源開發利用之調查；為開發水資源所為水系之指定；以及水資源開發

³³參見 ENVIRONMENT AGENCY (環境廳), QUALITY OF THE ENVIRONMENT IN JAPAN 589 (1993).

³⁴參見本章前揭(註31)書,頁265。

計畫之決定及指定等。

3)水資源對策課：主管水庫之指定、水源區之指定、水源區整備計畫之決定，以及其他有關水源區之特別對策法之施行等事項。

二、自來水部份。厚生省「水道環境部」負責有關水資源中自來水事務，例如：自來水之供給計畫、自來水水道之設置、管理等。「水道環境部」下設三課：³⁵

- 1)計畫課：負責有關自來水供給之調查及規畫，「自來水水道、廢棄物處理設施整備計畫」之規畫等事項。
- 2)水道整備課：負責自來水法之執行，自來水水道之設置、維護管理事項之指導及監督，井水衛生之維護等事項。
- 3)環境整備課：負責「淨化水槽法」之施行，下水道最終處理場之管理，「廢棄物處理及清理法」之施行等事項。

三、下水道部份。下水道係由建設省「都市局」下水道課掌管。其業務包括：公共下水道、流域下水道事業之指導，災後重建工程之指導等。細部職掌如下：

- 1)公共下水道事業、都市下水道事業之調查、指導；
- 2)公共下水道事業、都市下水道事業災害重建工程之指導；
- 3)土地區劃整理事業中有關下水道整備事業之指導及推行；
- 4)流域下水道之調查及指導；
- 5)流域下水道災害重建工程之指導等。³⁶

V.1.2.4國土規劃

一般國土規劃由國土廳負責，特定區域之規畫則由其他部會負責。例如：「國家公園」由環境廳自然保護局負責，「農村地域」

³⁵參見本章前揭（註31）書，頁283。

³⁶參見本章前揭（註31）書，頁319。

由農林水產省計畫部負責，「都市計畫」部份由建設省都市局負責。茲分述如下：

一、一般國土規劃事項。

- 1)環境廳企畫調整局：主管國土利用法，作成全國計畫案中與環境保全政策有關之部分。³⁷
- 2)國土廳計畫調整局：負責國土利用計畫(全國計畫)之研擬，全國綜合開發計畫(包括重要專門事項)之研擬，國土綜合開發法之施行，國土審議會之設置，國土資訊之利用，國土利用基本政策及計畫有關機關事務之協調等。³⁸

二、農村地域

農林水產省「計畫部」負責有關農村地域之土地利用、劃分、開發資源之規畫等。³⁹其職權包括：

- 1)執行「多極分散型國土形成促進法」中農林水產省主管事項；
- 2)土地及水源等農業資源之利用區分；
- 3)土地及水源等開發資源之調查及開發事務之規畫；
- 4)土地改良事業長期計畫之建立、進度記錄之作成；
- 5)土地等開發資源之調查及適當開發地點之劃定；
- 6)土地改良事業環境保全之規畫等。

三、都市地域

有關都市地域土地之調查、開發等事務由建設省「都市局」主管。其執掌包括：

- 1)都市計畫中都市水利設施整備事業之指導、監督與推行；

³⁷參見「環境廳組織令」第六條第五項規定

³⁸參見本章前揭(註31)書，頁265。

³⁹參見本章前揭(註31)書，頁288。

- 2)都市土地開發及保全政策之規畫；
- 3)都市計畫法之施行；
- 4)都市計畫之規畫等。⁴⁰

V.1.2.5海岸及海洋資源

茲分商港、漁業、及其他等三部份說明。

一、商港。涉及商港之海岸保育事務，如：海岸保全、海岸地盤變動、海岸災害等，由建設省「河川局」海岸課與防災課負責；⁴¹有關港灣海洋污染防治，由運輸省「港灣局」所屬環境整備課及技術課負責。⁴²實言之，

- 1)建設省河川局海岸課、防災課：負責關於海岸保全設施相關事項之調查、計畫及實行；海岸之調查、改良及維持之技術指導；海岸地盤變動對策公共事業之調查、計畫；海岸災害公共事業工程之指導、監督等。
- 2)運輸省港灣局之環境整備課、技術課：負責關於港灣公害防止設施；廢棄物處理及排除港灣海洋污染公共事業之實施；船舶排出廢油之處理；排除海洋污染之船舶、設備之配置等。

二、漁業。關於捕鯨業及遠洋漁業之許可及監督等事項，由農林水產省海洋漁業部所屬遠洋課負責。⁴³

三、其他事項。對於其他海岸及海洋事項，環境廳得以環境影響評估為手段參與決策。

V.1.2.6保存資源

文化資產的保存主要由文部省「文化廳」與環境廳「自然保護

⁴⁰參見本章前揭(註31)書，頁318。

⁴¹參見本章前揭(註31)書，頁319。

⁴²參見本章前揭(註31)書，頁305。

⁴³參見本章前揭(註31)書，頁292。

局」負責。茲分述如下：

一、一般文化資產。關於保存資源中之文化財、史蹟紀念物、國寶、重要文化財建造物之指定及解除，由文部省文化廳主管。文化廳下設四課：

- 1) 傳統文化課：負責文化財保存、利用之規畫；及各種文化財（重要無形文化財、重要有形文化財、重要無形民俗文化財等）之指定及解除等事項。
- 2) 紀念物課：負責有關史蹟名勝天然紀念物、特別史蹟名勝天然紀念物之指定及解除；紀念物管理團體之指定及解除；埋藏文化財之保護等事項。
- 3) 美術工藝課：負責建造物以外之有形文化財（國寶）或重要文化財之指定及解除等事項。
- 4) 建造物課：負責重要文化財建造物之指定及解除；重要文化財建造物管理團體之指定及解除等事項。⁴⁴

二、特殊文化資產保育事項。有關皇居外苑及千島冷淵戰歿者墓苑之保存，由環境廳「自然保護局」所屬企畫調整課負責。⁴⁵

V.1.2.7 景觀資源

都市景觀維護部份，包括：行道樹之栽培、都市綠化、都市公園設施、風景區管理等事務，由建設省「都市局」公園綠地課所掌管。其執掌計有：

- 1) 都市公園整備事業長期計畫之規畫；
- 2) 栽培行道樹等公共用樹；及指導及推行其他有關都市綠化；
- 3) 維持、管理風景區之觀光設施；
- 4) 都市公園整備之指導及監督；

⁴⁴參見本章前揭（註31）書，頁280 & 281。

⁴⁵根據「環境廳組織令」第七條第五項；另見本章前揭（註31）書，頁264。

- 5) 「首都圈近郊綠地保全法」之施行；
- 6) 歷史景觀(如：古都)之保存維護等。⁴⁶

V.1.2.8 國家公園

有關國家公園區域之指定及各指定區域計畫之核可、國家公園區域內保育事項之執行、國家公園利用等事項均由環境廳「自然保護局」，依據「環境廳組織令」第七條第四項負責。其下設三課。

1) 計畫課：負責有關各種保護區、特別區（如原生自然保全區域及自然環境保全地域、野生生物保護區、海中特別區）及其禁止區之指定；各區保全計畫之核可；地方政府（都、道、府、縣）境內自然環境保全地域內特定地區、野生生物保護區之指定；國立公園、國定公園之指定、及計畫之決定等事項。⁴⁷

2) 保護管理課（國立公園課）：負責國家公園區域內各保育事項之執行。例如，原生自然保全區域、自然環境保全地域、及地方政府（都、道、府、縣）境內自然環境保全地域特定地區、野生生物保護區之保護及維護管理；原生自然保全區域、及自然環境保全地域內保全事業之執行；自然公園之保護及維護管理；國立公園事業之執行、許可及協議等事項。⁴⁸

3) 施設整備課：負責國家公園利用有關事項。例如，國民宿舍及自然公園、國民休閒度假村、國民休養等設施之興建及指導；國立公園、國定公園及溫泉地等觀光事業之指導興建；自然公園之觀光及休養之調查等事項。⁴⁹

日本現有 28 個國家公園，55 個準國家公園，301 個縣屬公園，總面積合計佔日本國土的 14.12%。⁵⁰

⁴⁶參見本章前揭（註 31）書，頁 318。

⁴⁷參見「環境廳組織令」第二十四條。

⁴⁸參見「環境廳組織令」第二十五條。

⁴⁹參見「環境廳組織令」第二十六條；另見本章前揭（註 31）書，頁 264。

⁵⁰參見 ENVIRONMENT AGENCY（環境廳），QUALITY OF THE ENVIRONMENT IN JAPAN 582 (Table

V.1.2.9 礦產資源

由於礦產性質上屬消耗性資源，無法再生，故有關規定著重在開發，談不上保育。通產省「環境立地局」環境政策課負責「促進能源使用之合理化及可再生資源利用公共事業」相關法律之施行。至於礦產開發，例如，採礦之安全、設施、技術等事項，則由通產省「環境立地局」保安課、礦山課、石炭課負責。⁵¹

V.1.2.10 環境影響評估

由環境廳「企畫調整局」環境影響評價課依據「環境影響評估實施要綱」⁵²，負責環境影響評估基本政策之規畫與推行；以及有關機關執行環境影響評估事務之協調等事項。⁵³

上述各項自然保育業務之劃分，可歸納如【表 5-1】。

V.1.3 自然保育有關機關

由前一小節說明，可知一自然保育事項，常由數個不同的省廳主管其中一部份。本小節爰改以機關為準，探討各機關所執掌之自然保育事項。

V.1.3.1 環境廳之自然保育執掌

一九六七年「公害對策基本法」制定後，各種公害防治立法相續完成，為有效執行已經整合的公害防治法，達成總合性、預防性推進公害防治行政之目標，乃於一九七一（昭和四十六）年七月設

11-2-2) (1993).

⁵¹參見本章前揭（註 31）書，頁 293。

⁵²日本目前尚未制訂環境影響評估法，僅有行政命令性質之「環境影響評估實施要綱」就「重大開發計畫」施行環境影響評估，參見阿部泰隆、淡路剛久，本章前揭（註 1）書，頁 298。

⁵³參見「環境廳組織令」第十八條；另見本章前揭（註 31）書，頁 261。

一九六七年「公害對策基本法」制定後，各種公害防治立法相續完成，為有效執行已經整合的公害防治法，達成總合性、預防性推進公害防治行政之目標，乃於一九七一年（昭和四十六）年七月設立「環境廳」，整合原分散各機關的公害防治事權。

日本為一內閣制國家，中央係由總理府與法務省、外務省、大藏省、文部省、厚生省、農林水產省、通商產業省、運輸省、勞動省、郵政省、建設省與自治省等構成內閣。「環境廳」係總理府之下的一個「外局」⁵⁴。⁵⁵日本內閣詳如【圖 5-1】。至平成七年（一九九五年）底為止，環境廳編制人數為 969 人，半數以上配置於國立公園管理事務所與環境研究所，與其他省廳相比，人數甚少。⁵⁶有關於環境廳的組織架構，詳如【圖 5-2】。

環境廳的權限主要來自「環境廳設置法」、「公害對策基本法」與「自然環境保全法」（自然環境保全法之一部與公害對策基本法已經廢止，改由環境基本法取代）。依據「環境廳設置法」，環境廳主要由企畫調整局、自然保護局、大氣保全局與水質保全局所構成，以達成公害防治、自然環境保護、整理規畫與其他環境保全之目標，確保國民健康的、文化的生活，總和地推動環境保全行政。

57

雖然日本中央有關公害防治與自然保育的主管機關同為「環境廳」，然兩者在環境廳職掌所佔比例相當不均衡。環境廳基本上是典型七公害（空氣污染、水污染、土染污染、噪音、振動、地盤下陷、惡臭）的管制機關；關於自然保育，環境廳主要的職掌僅為接

⁵⁴當時在研議設置環境廳時，對於環境廳的組織位階與職權範圍有兩派意見。一派主張環境主管機關的位階應提高到「省」（相當於我國的「部」），職權應盡量擴大；另一派則認為應設立一個協調政策與執行的機關，位階不必太高。最後，在當時首相佐藤榮作的堅持下，克服許多困難，設立了環境廳，但不是一個獨立的「省」，而是「總理府」下轄的「外局」，負責政策的協調，並備總理諮詢。參見本研究附錄一，國外訪談記錄（一）。

⁵⁵參見日本國家行政組織法，別章第一。

⁵⁶參見阿部泰隆、淡路剛久，本章前揭（註 1）書，頁 295。

⁵⁷參見「環境廳設置法」第三條。

收自厚生省（「國家公園部」）的國立公園管理權限、農林水產省的動物保護權限等，範圍極為有限。

環境廳所執掌的自然保育職權，主要集中在「自然保護局」。該局下轄「野生動物課」主管野生動物保育⁵⁸；「國立公園課」依據自然公園法，主管國家公園。至於作為自然保育監督手段的環境影響評估，則由「企畫調整局」下轄「環境影響評價課」主管。因日本中央尚未通過環境影響評估法（目前依據之「環境影響評估實施要綱」乃行政命令），環境影響評估的實施範圍僅限於重大開發計畫（不包括高爾夫球場的開發⁵⁹）；又，未通過環境影響評估並不影響開發案的進行（環境廳僅能將評估結果公佈，不能阻止開發案的核准），環境影響評估所能發揮之自然保育功能有限。

V.1.3.2 其他機關的自然保育職掌

大體而言，保存資源係由文部省掌管。景觀資源由建設省掌管。國土規劃職權則分屬環境廳、國土廳、建設省、農林水產省。礦產資源由通產省負責。水資源由國土廳、建設省及厚生省負責。海岸、海洋資源由建設省、運輸省及農林水產省負責。森林資源則由環境廳及農林水產省負責。詳情參見【表 5-2】。關於上述各機關一九九二年與一九九三年的環境保護（含公害防治與自然保育）預算，詳如【表 5-3】。值得注意的是，就「公害防治」預算而言，最多的是建設省，總理府（含環境廳者在內）次之；就「自然保育」預算而言，最多的是總理府（含環境廳者在內），建設省次之。不論是「公害防治」或「自然保育」，環境廳的預算相較於其他省（如運輸省、農林水產省），皆有不及。

V.1.4 小結—日本經驗省思

⁵⁸依據「環境廳組織令」第二十七條。

⁵⁹日本亦為高爾夫球場的過度開發所苦。參見本研究附錄一，國外訪談記錄（一）。

總結本節說明，關於日本中央政府自然保育業務劃分，吾人發現以下特點：

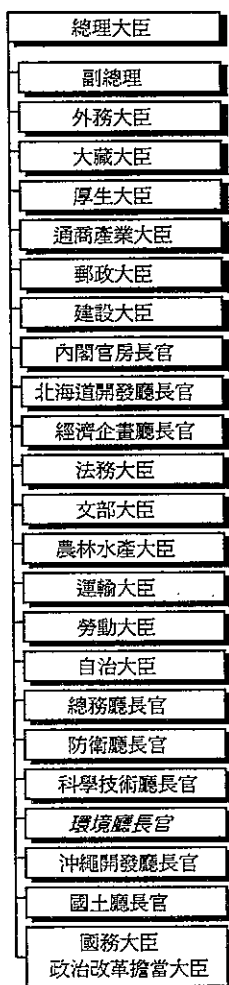
一、作用法整合在先，行政組織整合在後。日本於一九六七年先制定「公害對策基本法」，整合公害防治作用法令。而後於一九七一年設立「環境廳」，整合公害行政主管機關。一九九三年更修正自然環境保全法、廢止公害對策基本法，制定「環境基本法」，將全球環境保護、環境污染規制、自然環境保全、環境保全費用負擔、公害糾紛處理等環境保護基本事項整合其中。對於環境立法的整合工作，可謂不遺餘力。惟環境廳目前職掌仍偏重於公害防治，自然保育事權十分有限（僅國家公園與野生物保育）。大部份自然保育事權實際散布於其他機關，且未聞有（擴大）整合自然保育事權之議。

二、雖然環境廳主管環境影響評估，但因環境影響評估法迄未制定，環境影響評估適用範圍有限、評估效力薄弱，環境廳對於自然保育實際難以著力。

總之，日本在環境法立法整合方面用力甚深，惟對於建構自然保育專責機關似興趣缺缺。鑑於我國立法效率低落、立法技術拙劣之事實，整合環境立法確非易事；即使作用法整合成功，而保育行政組織未能跟進整合，各主管機關能否摒棄本位主義，通力合作，實在令人懷疑。以我國情形言，似應以行政組織（組織法）的整合帶動環境立法（作用法）的整合，較為可行。

第五章 各國中央政府機關自然保育業務劃分概況

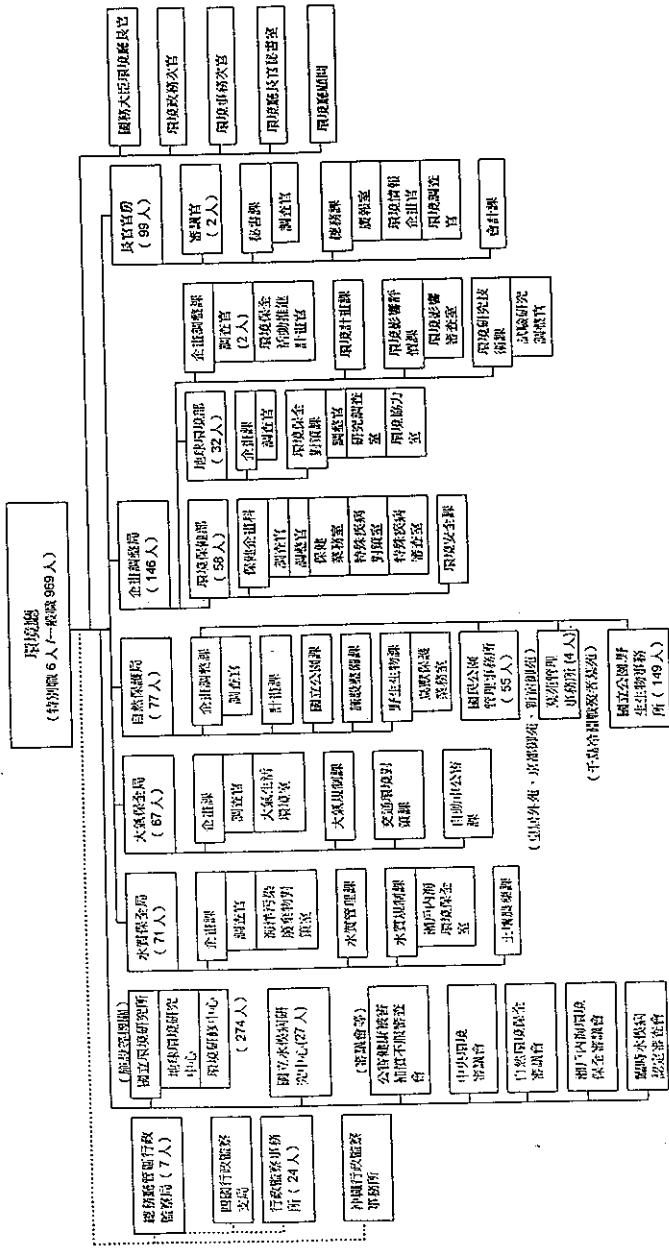
圖 5-1：日本內閣



資料來源：日本環境廳（1996）

中央政務機關自然保育職權重劃之研究

圖 5-2：日本環境廳組織架構



資料來源：日本環境廳 (1996)

表5-1 日本中央政府自然保育業務劃分一覽表

保育事項		中央政府主管機關
野生物資源		環境廳/自然保護局/野生生物課
森林資源		農林水產省/林野廳
水資源	水利	國土廳/水資源部
	自來水	厚生省/水道環境部
	下水道	建設省/都市局
國土規畫	一般國土規畫	國土廳/土地局及計畫調整局；環境廳/企畫調整局
	國家公園	環境廳/自然保護局
	農村地域	農林水產省/計畫部
	都市地域	建設省/都市局
海岸及海洋資源	商港	建設省/河川局；運輸省/港灣局
	漁業	農林水產省/海洋漁業部
保存資源	一般文化資產	文部省/文化廳
	特殊文化資產	環境廳/自然保護局
景觀資源		建設省/都市局
礦產資源		通產省/環境立地局
環境影響評估		環境廳/企畫調整局/環境影響評價課

資料來源：本研究小組整理所得。

表5-2 日本中央政府環境保護自然保育有關機關

中央政府機關	主管環保事項
總理府	關於全球環境保護會議之行政工作
警察廳	環境犯罪之控制
防衛廳	軍事基地鄰近地區之環境保護
經濟企畫廳	基本經濟政策之規畫與促進
科學技術廳	基礎科學及技術政策之規畫、設計與促進
環境廳	環境保護基本政策之規畫、設計與促進
	野生物保育
	環境影響評估
	國家公園之管理
	特殊文化資產之保存
國土廳	國土利用基本政策之與促進
	水資源之利用
外務省	外交政策與國際合作
大藏省	財政、稅務與貨幣政策
文部省	學校及成人之環境教育
	文化財及自然紀念物之保護
厚生省	自來水供應
	廢棄物處理與建築物中，潔淨環境與食物衛生

第五章 各國中央政府機關自然保育業務劃分概況

農林水產省	漁業資源管理
	國家森林管理
通產省	環保科技之研發
	能源供應
運輸省	汽車污染防治措施；飛機噪音污染防治措施
建設省	商港管理
	都市計畫
	道路與水庫之建設
	下水道系統之建設
自治省	地方公共行政之監督

資料來源：ENVIRONMENT AGENCY(日本環境廳)，ENVIRONMENTAL PROTECTION POLICY IN JAPAN 28 (1995).

表5-3 日本中央政府各機關環境保護預算一覽表

單位：百萬日圓

省(廳)	一九九二 會計年度			一九九三 會計年度		
	公害防治	自然保育	總計	公害防治	自然保育	總計
總理府	227,047	31,343	258,390	239,471	35,269	274,740
警察廳	393	0	393	389	0	389
公害等調整	539	0	539	564	0	564
北海道開發	55,027	8,888	63,915	58,806	10,094	68,900
防衛廳	105,449	0	105,449	106,091	0	106,091
環境廳	51,076	7,009	58,085	55,092	8,581	63,673
沖繩發展廳	11,526	12,105	23,630	13,878	12,921	26,799
國土廳	3,037	3,340	6,378	4,650	3,674	8,323
大藏省	691	106	797	0	0	0
文部省	4,003	11,175	15,179	4,368	12,816	17,184
厚生省	100,807	0	100,807	112,759	0	112,759
農林水產省	105,352	7,917	113,269	125,949	8,903	134,852
通產省	9,354	0	9,354	11,389	0	11,389
運輸省	40,543	16,350	56,893	47,709	17,192	64,901
郵政電信省	150.00	0	150	563	0	563
勞動省	203	0	203	199	0	199
建設省	862,253	111,481	973,734	964,885	123,476	1,088,361
自治省	6	0	6	33	0	33
聯合經營	22,628	0	22,628	25,429	0	25,429
總計	1,373,036	178,373	1,551,408	1,532,752	197,656	1,730,409

資料來源：ENVIRONMENT AGENCY(日本環境廳)，ENVIRONMENTAL PROTECTION POLICY IN JAPAN 25 (1995).

第二節 德國自然保育業務劃分概況

V.2.1 德國環境法概要

V.2.1.1 德國環境法發展歷程

雖然在長期的經濟發展過程中，生態環境不斷遭受破壞，但德國在一九七〇年以前尚未形成今日意義的環境法。其時與環境有關的法律有：水利法（1952）、核子法（1954）、舊油法（1968）等。一九七一年聯邦政府開始制定整體性的環境政策，揭示：

- 1) 保護人類健康及尊嚴生存所需的環境；
- 2) 保護土地、空氣、水及動植物免於人爲不當之干擾；
- 3) 排除人爲干擾之損害和負面影響。

自此開啓了七〇年代大量的環境立法，包括：水資源管理法（1976修訂）、廢水費法（1976）、航空器噪音防制法（1972）、含鉛汽油法（1971）、DDT法（1972）、清潔劑法（1975）、廢棄物法（1972）、公害防制法（1974）、森林法（1975）、自然保育法（1976）、化學製劑法（1980）等。其間司法對於環境法若干原則的建立，也有具體貢獻。

八十年代的環境法除個別的修訂（如環境刑法等）外，並將生態概念引進環境法中，展開另一系列的修法工作，如公害防制法、水資源管理法、廢棄物法、廢水收費法、植物保護法、自然保護法、清潔劑法等。

九十年代在歐洲法的推促下，德國於一九九〇年制訂了環境影響評估法、環境損害賠償法。未來德國環境法將加強經濟誘因管制

工具的使用、歐洲法和國際環保義務的履行、以及環境法的整合工作。

V.2.1.2德國自然保育法

德國自然保育法包括聯邦自然保護法、森林法、動物保護法、植物保護法、漁業法、狩獵法等。其中以聯邦自然保護法(Bundesnaturschutzgesetz)最為重要。該法第一條明揭：自然景觀及地區，無論是否有人居住，應依照下列宗旨加以保護、維護及發展，亦即應將自然界的承載力、自然資源的提供力、動植物及自然的多樣性、特性和美麗，視為人類生活基礎及休養的先決條件，永續地加以確保。

一、自然保育與景觀維護之原則

聯邦自然保護法第二條揭示自然保育與景觀維護之原則：

- 1)自然界的承載力應加以保存及改善；侵害應終止或彌補。
- 2)未開墾的區域應被視為自然界的承載、自然資源得利用、休養的先決條件，並且以其可發揮作用足夠大的範圍加以保存。已被開墾的土地（已被人所居住的區域）亦應視為自然及景觀的一部分，對其中的綠地加以保存、照顧及發展。
- 3)自然資源，其不能更新或再生者，應節約利用；可再生的資源應在其能永續提供使用的情況下使用。
- 4)土地應加以維護並避免沃度的損失。
- 5)在開採土地礦藏時應避免毀壞有價值的景觀；為了找尋及獲得土地礦藏而不能避免侵害自然及景觀時應經由再培植或塑造仿自然的環境，對侵害加以平衡。
- 6)水面應經由自然保育及景觀維護的措施加以保存；水域應防止被污染，其自淨能力應被維持及回復；水域的純技術擴建應儘可能的避免，而應代之以生物性的水利工程措施。
- 7)空氣污染及噪音應經由自然保育及景觀維護措施減低。

- 8)對氣候，尤其是對地方性氣候的負面影響，應被避免。無法避免的負面影響應經由景觀維護措施加以平衡或減少。
- 9)植物應合乎規範的利用，此尤其適用於森林、其餘封閉的植被及岸邊植物；未被開墾而植被已被破壞的土地，應再適當地綠化。
- 10)野生動物應視為自然界的一部分，並保護其種類的多樣性。它們生存的環境及條件應被保護、照顧、發展及回復。
- 11)為休養及休閒活動應依自然的特性和地點開闢適當的面積以供用之，並應合乎目的的發展及保存之。
- 12)對於適於民眾休養及休閒的景觀地區，應便利其通道。
- 13)具特殊性質的歷史文化景觀應加以保存。對於值得保護的文化、建築及地面紀念物的周圍環境亦應維護之，只要其對保存紀念物的特性及美觀是必要的。

聯邦自然保育法第八條所謂「自然和景觀干預」之規定（以下簡稱「干預規定」）為本法最重要的規定之一。其立法基礎為「污染（干預）者負責（付費）原則」，課污染者以避免、平衡、彌補及負擔賠償的責任。干預者的法律責任依層次，計分為避免義務、平衡義務、彌補義務及中止義務等四種。

二、各種保護區

聯邦自然保護法計設有六種保護區：自然保護區、國家公園、景觀保護區、自然公園、自然景物、與受保護的景觀部分。

1.自然保護區(Naturschutzgebiete)

自然保護區乃因其對生活共同體及野生動植物的生活地區的保存或出於科學和自然史的理由以及其稀有性、特殊性，有必要劃定保護之區域。區內禁止一切可能毀壞、侵害、改變及干擾保護區及其組成份子的行為。其所提供的是對自然及景觀最高度的保護。德國自然保護區占全國領土的 1.1%，若加上北海淺灘區，則約占 1.7%。

2. 國家公園(Nationalparke)

國家公園為一大範圍區域，具特殊性，在其大部份的範圍裏能滿足自然保護區的先決條件，且保持著未受（或少受）人類干預的狀態，可儘可能保存多數的本國動植物。國家公園原則上受到如同自然保護區的保護。但若不違背保護目的，應開放給大眾參觀。在國家公園內可設不同的保護帶，為不同等級的保護規定。

3. 景觀保護區(Landschaftsschutzgebiete)

景觀保護區是為保存或復原自然的承載力或自然物資的可被利用性，因其內景觀的多樣性、特性及美麗，或特別適於休養而劃定者。區內禁止一切可能改變區域特性或與保護目的相違之行爲。景觀保護區所提供之保護作用較自然保護區及國家公園為低；最大的不同處在於，在景觀保護區中尚可從事農業和林業的利用，如其不致破壞該區域之特性，或不致違反保護目的的話。

4. 自然公園(Naturparke)

自然公園為一應發展及維護的大範圍區域，其大部分屬景觀保護區及自然保護區，且因其景觀的條件特別適於休養者。設立自然公園的目的在於讓人們有一個休養的地方。

5. 自然景物(Naturdenkmale)

自然景物係自然界的創造物，其出於科學、自然史、地方誌或因稀少、特性及美麗的理由，而有必要加以保護者。例如，樹木、岩石、洞穴、泉水、湖泊、河流、沼澤等。自然景物和自然保護區的不同在於其範圍相當小，不足以具有一般生態上的重要性。依聯邦自然保育法第十七條第二項規定，舉凡可能排除、毀壞、侵害、改變或干擾自然景物及其周遭的行爲，皆受禁止。

6. 受保護的景觀部分(Geschutzte Landschaftsbestandteile)

受保護的景觀部分乃為保存自然界的承載力、劃分或照顧地方的景觀、防止不利的干預而予劃定保護者。若劃定為受保護的景觀

部分，被保護的將不只是自然景觀，亦包括區域中特定的景觀部分，例如沿河岸的沙丘。依聯邦自然保育法第十八條第二項規定，舉凡可能排除、毀壞、侵害或改變受保護景觀部分的行為，皆應禁止。

三、物種保護

聯邦自然保護法第二十條規定，物種保護之具體內容為：

- 1)保護動植物及其生活群體免於受到人類的干預；
- 2)物種保護區的保護、照顧、發展及其生活條件的保障；
- 3)將被危及的野生動植物移置在適宜的物種保護區中。

物種保護區又分為一般及特定兩種。一般物種保護的對象為所有非列在特定物種保護名單中之野生動植物。保護措施包括：

- 1)禁止惡意干擾或非理性地捕捉、傷害或殺害；
- 2)禁止將野生植物由其生長地摘取或利用，無理性的理由；
- 3)禁止非理性的侵害或毀壞野生動植物的生長地。

特定物種的保護對象為列在聯邦物種保護條例及華盛頓物種保護條約附錄一及附錄二中之動植物種類。此類動植物禁止利用、使用或交易。

V.2.2 德國聯邦環境保護機關

德國為內閣制國家。內閣由首相與十七位閣員組成。(參見【圖 5-3】)其中與環境保護關係最密切者為「聯邦環境、自然保護暨核能安全部」(Bundesministerium fuer Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)，其他如「營養、農業暨森林部」、「交通部」、「經濟部」等亦有牽涉。需說明的是，聯邦的環境保護職掌大多為法令之訂定、研究、諮詢和指導，主要的執行工作大多為各邦的權

限。

V.2.2.1 聯邦環境、自然保護暨核能安全部

環境部成立於 1986 年，整併了以往「內政部」、「營養、農業及森林部」、「少年、家庭及健康部」的部份職權。大體而言，該部擁有十分完整的公害防治權限，以及關於野生物保育與景觀維護的自然保育權限。該部組織架構如【圖 5-4】所示。

德國聯邦環境、自然保護暨核能安全部在部長(Ministerin)下，設有政務次長(Parlamentarischer Staatssekretaer)兩人，常務次長(Staatssekretaer)一人，以及六個處：

- 1) 中央行政管理處(Zentralabteilung)；
- 2) 環境政策之基本問題與經濟問題，國際合作處(Abteilung: Grundsatzliche und Wirtschaftliche Fragen der Umweltpolitik, Internationale Zusammenarbeit)；
- 3) 水利、廢棄物管理、土壤保護暨舊垃圾場清理處(Abteilung: Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Bodenschutz, Altlasten)；
- 4) 環境與健康、公害防治、工廠安全暨交通、化學物質安全處(Abteilung: Umwelt und Gesundheit, Immissionsschutz, Anlagensicherheit und Verkehr, Chemikaliensicherheit)
- 5) 自然保護暨生態處 (Naturschutz und Oekologie)
- 6) 核能科技設施之安全、輻射防護、核子提供暨管理處(Sicherheit Kerntechnischer Einrichtungen, Strahlenschutz, Nukleare Ver- und Entsorgung)

其中「自然保護暨生態處」與自然保育關係最密。

「中央行政管理處」下設兩個分處：「行政分處」(Unterabteilung: Verwaltung)與「計畫、內閣及國會事務、公關暨公眾參與分處」(Unterabteilung: Planung, Kabinett- und Parlamentangelegenheiten, Oeffentlichkeitarbeit, Buegerbeteiligung)。「行政分處」之下設有七個

科：

- 1)人事科(Referat: Personal)
- 2)組織、事項監督協調暨語文服務科(Referat: Organization, Koordinierung der Fachaufsicht, Sprachendienst)
- 3)預算科(Referat: Haushalt)
- 4)內部服務科(Referat: Innerer Dienst)
- 5)法制人員、安全、機密保護暨資料保護科(Referat: Justitiariat, Sicherheit, Geheimschutz, Datenschutz)
- 6)專門資料、圖書館、資訊技術暨統計科(Referat: Fachinformation, Bibliothek, Informationstechnik, Statistik)以及
- 7)人事支出、旅費、房屋津貼科(Referat: Personalausgaben, Reisekosten, Wohnungsfuersorge)。

「計畫、內閣及國會事務、公關暨公眾參與分處」之下設有四科：

- 1)社會政策基本問題科(Referat: Gesellschaftspolitische Grundsatzfragen)
- 2)內閣暨國會科(Referat: Kabinett und Parlament)
- 3)公關科(Referat: Oeffentlichkeitsarbeit)
- 4)環境法暨環境相容性(環境影響評估)基本事務與環境法統一法典科工作群(Referat: Grundsatzangelegenheiten des Umweltrechts und der Umweltvertraeglichkeit, Umweltgesetzbuch)。

「環境政策之基本暨經濟問題，國際合作處」下設兩個分處：
「環境政策之基本暨經濟問題分處」(Unterabteilung: Grundsatzliche und Wirtschaftliche Fragen der Umweltpolitik)與「國際合作分處」(Unterabteilung: Internationale Zusammenarbeit)。「環境政策基本問題與經濟問題分處」下轄六個科：

- 1)環境政策之一般暨基本事務、環境保護策略、聯邦與各邦合作、

環境部長會議科

- 2)原東德各邦生態重建暨發展科
- 3)研究暨任務計畫科
- 4)環境政策總體經濟科
- 5)與原東德各邦與德國聯邦環境基金會特殊合作事項科
- 6)環境與能源、環境與科技、產品相關環境保護工作群
(Arbeitsgruppe: Umwelt und Energie, Umwelt und Technik, Produktbezogener Umweltschutz)。

「國際合作分處」下轄五個科：

- 1)國際合作之一般及基本事務、環境與發展、國際法事務科
- 2)歐盟、歐洲議會、歐洲經濟委員會，歐洲安全及合作會議、與歐盟會員國之雙邊合作、歐洲代表科
- 3)與 OECD 會員國（不含歐盟會員國）、北大西洋公約組織(NATO)環境委員會合作科
- 4)與開發中國家暨聯合國機構合作科
- 5)與中歐、東歐各國暨新興獨立國家合作科

「水利、廢棄物管理、土壤保護暨舊垃圾場清理處」下設三個分處：水利分處(Unterabteilung: Wasserwirtschaft)、廢棄物管理分處(Unterabteilung: Abfallwirtschaft)與土壤保護暨舊垃圾場清理分處(Unterabteilung: Bodenschutz & Altlasten)。「水利分處」下轄六個科：

- 1)水利之一般暨基本事項科
- 2)水利法律科
- 3)內陸地表水保護暨水中有害物質科
- 4)廢水減量、處理暨清除科

5)地下水保護、水資源供需科

6)水利協定及海洋保護科

「廢棄物管理分處」下轄七個科：

1)廢棄物之一般暨基本事務科

2)廢棄物清理法律科

3)毒性（物質）廢棄物減量與減毒，舊垃圾場清理科

4)廢棄物減量暨減毒科

5)特種廢棄物清除科

6)一般廢棄物清除科

7)廢棄物跨國運送科

「土壤保護暨舊垃圾場清理分處」下轄五個科：

1)舊垃圾場清理及土壤保護法律，舊垃圾場清理財源科

2)舊垃圾場清理及土壤保護之一般及基本事務

3)舊垃圾場調查、評估暨清理科

4)國防暨軍事舊垃圾場清理科

5)土壤負荷暨土質目標科

「環境與健康、公害防治、工廠安全暨交通、化學物質安全處」下設兩個分處：「公害防治、工廠安全暨交通分處」與「環境及健康、化學物質安全分處」。前者下轄七個科：

1)公害防治法科

2)工廠空氣維護科

3)地區空氣維護、空氣維護監督科

4)工廠安全科

中央政府機關自然保育職權重劃之研究

- 5)交通空氣維護技術，交通計畫科
- 6)燃料、產品相關空氣維護、新動力及交通系統、空中交通科
- 7)噪音暨震動防護科

「環境及健康、化學物質安全分處」下轄五個科：

- 1)化學物質安全基本問題、化學物質法、協調科
- 2)環境對於人類健康影響科
- 3)化學物質安全、材料評估程序、生物製劑科
- 4)化學物質安全、健康影響科
- 5)化學物質安全、環境影響、臭氧層稀薄防護科

「自然保護暨生態處」下設兩個分處：「自然保護分處」與「工業及休閒之生態基本問題分處」。前者下轄五個科：

- 1)自然保護暨景觀維護一般與基本事務科
- 2)物種與生態保護區保護科
- 3)物種保護管制科
- 4)景觀規畫、對自然及景觀之干預科
- 5)自然保育暨景觀維護法科

「工業及休閒之生態基本問題分處」下轄五個科：

- 1)工業及休閒造成環境負荷之一般及基本事項科
- 2)生態基本問題科
- 3)環境及復育、運動、休閒及觀光科
- 4)生物暨基因科技之環境事項科
- 5)環境暨景觀、森林、狩獵及漁業科

「核能科技設施之安全、輻射防護、核子提供暨管理處」下設

三個分處：「核能科技設施安全分處」、「輻射防護分處」與「核能供給暨核廢料清理分處」。「核能科技設施安全分處」下轄六科：

- 1)原子能法與協調科
- 2)核能科技設施安全之一般及基本事項、管制暨核能科技安全準則科
- 3)核能科技設施安全領域內專家資格認證、核能科技設施確保科
- 4)輕水式核子反應爐營運及許可之合目的性監督科
- 5)輕水式核子反應爐以外之核子反應爐營運及許可之合目的性監督科
- 6)核能安全工作方案（含國際領域）科
- 7)核子反應設施關閉（除役）程序之合目的性監督科

「輻射防護分處」下設七個科：

- 1)輻射防護法、對於 Bfs 專業監督協調科
- 2)輻射防護之一般暨基本事項科
- 3)關於輻射防護許可及程序之監督，災變防護科
- 4)輻射防護之醫療暨生物事項科
- 5)核子生態暨周遭環境監測科
- 6)環境輻射監測科
- 7)鈾礦山建築區輻射防護科

「核能供給暨核廢料清理分處」下轄六個科：

- 1)核能供給暨核廢料清理工法科
- 2)核能供給暨核廢料清理之一般及基本事項科
- 3)核能供給、核燃料國家保管科
- 4)放射性物質處理暨運送科

5)放射性物質儲存科

6)核廢料安全防護暨最終處置科

V.2.2.2 環境相關委員會

環境保護牽涉廣泛，既不可能將所有相關職掌完全集中於「環境部」，為加強相關部會相關職掌（如「營養、農業暨森林部」所掌之農業管制、「勞工暨社會秩序部」所掌之危險物質管制、「交通部」所掌之危險物運送管制等）之協調，乃有各種委員會之設立。

內閣下有一個由總理領導的「環境及健康委員會」，成員包括環境部、空間規畫部、財政部、經濟部、營養部、外交部等部部長；另，為協調中央及地方的相關職掌，設有「環境部長委員會」，由聯邦環境部及各邦環境首長組成。

此外，德國為解決專業問題，經常成立專家委員會。與環境保護有關者，至少有三個：

- 1)環境問題專家指導小組。該小組於一九七一年由當時的內政部部长設立，負責評定德國的環境情況及發展趨勢，指出缺失，並指導避免和排除的方法。
- 2)與核能相關的三個小組：輻射防護小組、反應爐安全小組、核子科技小組。
- 3)自然保育及景觀維護指導小組。

V.2.2.3 聯邦環境辦公室(Bundesumweltamt)

該廳於一九七四年成立，設在柏林，環境部之隸屬機關，負責環境方面的專業問題，以減輕環境部及其他部會的行政工作。其具體任務包括：

- 1)研究、贊助環境問題之研究計畫；
- 2)建立環境圖書室及環境資料室；
- 3)分析環境狀況並公佈結果；

- 4)擬定環保計畫、草擬有關環保規定；
- 5)評鑑環境相關措施；
- 6)執行清潔劑法及化學製劑法規定之登記、鑑定工作。

V.2.2.4 其餘相關部會

內閣中負有環境保護業務者，還有：

- 1)聯邦營養、農業及森林部（負責執行華盛頓物種保護公約相關工作）；
- 2)聯邦少年、家庭暨健康部（負責鑑定環境中之化學物質）；
- 3)聯邦經濟部（負責能源節約等相關工作）。

V.2.3 小結---德國模式的省思

總結以上說明，吾人發現德國聯邦政府關於環境保護業務（含自然保育）的分工，具有以下幾個特點：

一、德國的環境部（「聯邦環境、自然保護暨核能安全部」）設立於一九八六年（車諾比爾事件後），較其他歐洲國家實際晚了許多年。其特色（所謂「德國模式」）在於「公害防治」（含核能安全）與「自然保育」主管合一制。

二、進一步分析其職掌，可知仍以「公害防治」為主（六個處除「中央行政管理處」外，四個處主管公害防治）。自然保育方面，環境部（「自然保護暨生態處」）實際主管野生物保育和景觀維護兩項。森林資源保育（森林管理）主要還是由「營養、農業暨森林部」主管；國土規劃（空間規畫）方面，基本上是「聯邦區域規劃、住宅暨都市建設部」主管。⁶⁰至於環境影響評估與水資源保育，基

⁶⁰ 該部組織有「國土綜合開發諮詢委員會」，負責有關國土綜合開發基本政策之顧問工作。

本上屬各邦職權。德國聯邦政府自然保育業務分工概況，略如【表 5-4】所示。

三、比較德國環境部組織（參見【圖 5-4】）與其他國家環境主管機關之組織，明顯可見其分工係以「功能」為基準，非常細膩。組織階層構造井然有序，一位部長領導三位次長，部次長領導六位處長，每處下設二至三個分處，每一分處下轄五至七個科。

成員除地方自治團體代表外，尚包括學界、邦級規劃暨都市建設、經濟、農業、林業、自然保育及景觀維護代表、雇主、受雇人及環保團體人士等。

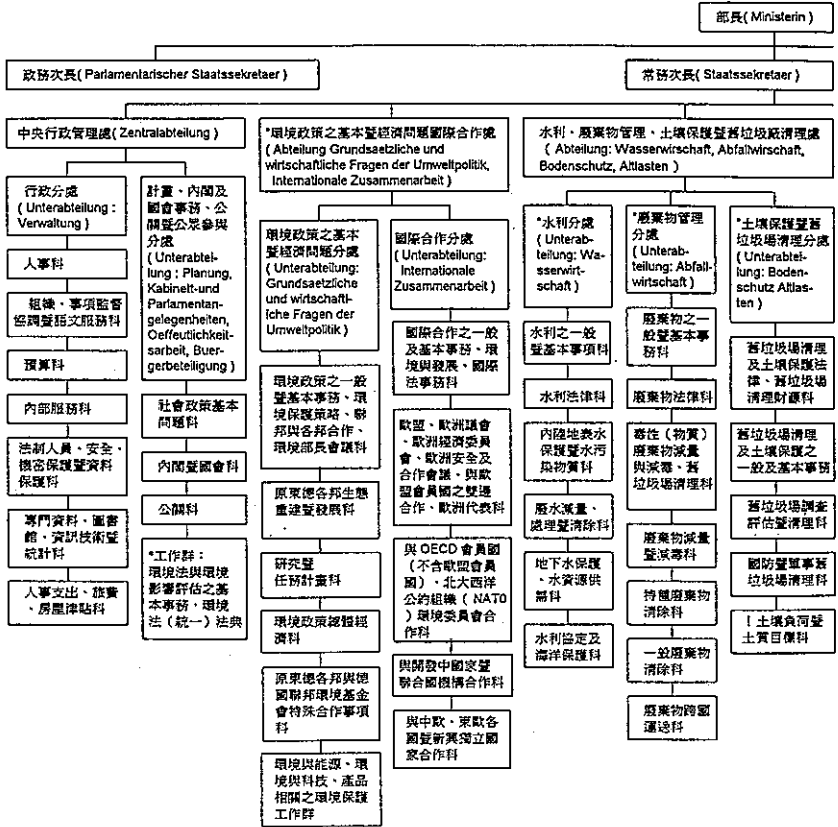
第五章 各國中央政府機關自然保育業務劃分概

圖 5-3：德國內閣

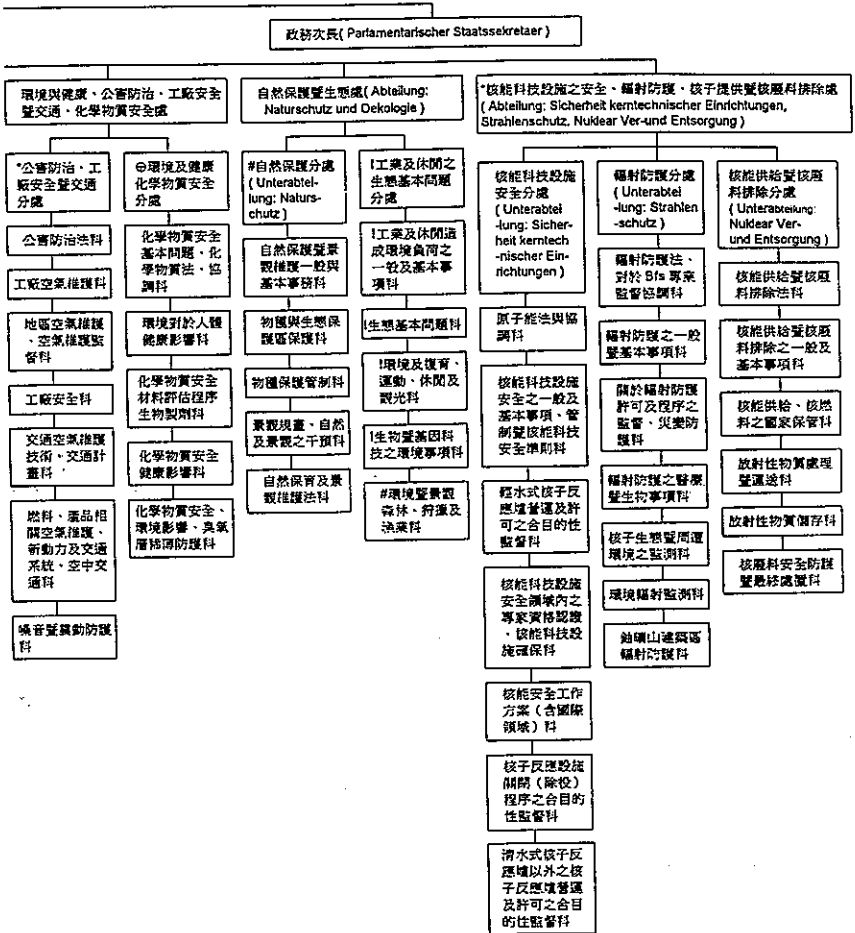
聯邦總理 (Bundeskanzler)
聯邦政府發言人 (Bundespressechef)
外交部部長 (Bundesminister fuer Auswaertiges)
內政部部长 (Bundesminister des Inneren)
法務部部长 (Bundesminister der Justiz)
財政部部长 (Bundesminister der Finanzen)
經濟部部长 (Bundesminister fuer Wirtschaft)
營養、農業暨森林部部长 (Bundesminister fuer Ernaehrung, Landwirtschaft und Forsten)
勞工暨社會秩序部部长 (Bundesminister fuer Arbeit und Sozialordnung)
交通部 (Bundesminister fuer Verkehr)
郵政暨通訊部部长 (Bundesminister fuer Post- und Fernmeldewesen)
國防部部长 (Bundesminister der Verteidigung)
少年、家庭暨健康部部长 (Bundesminister fuer Jugend, Familie und Gesundheit)
經濟合作部部长 (Bundesminister fuer wirtschaftliche Zusammenarbeit)
空間規畫、建築暨都市建設部部长 (Bundesminister fuer Raumordnung und Staedtebau)
研究暨科技部部长 (Bundesminister fuer Forschung und Technologie)
教育暨科學部部长 (Bundesminister fuer Bildung und Wissenschaft)
環境、自然保護暨核能安全部部长 (Bundesminister fuer Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)

資料來源：德國環境、自然保護暨核能安全部 (1996)

圖 5-4：德國聯邦環境、自然保護暨核能安全全部組織架構



第五章 各國中央政府機關自然保育業務劃分概況



說明：* 原隸屬內政部之單位
 # 原隸屬農業部之單位
 ⊕ 原隸屬健康部之單位
 ! 新增單位

資料來源：德國環境、自然保護暨核能安全部 (1996)

表 5-4：德國聯邦政府自然保育業務劃分一覽表

保育事項		主管機關
野生物資源		環境、自然保護暨核能安全部
森林資源		環境、自然保護暨核能安全部 & 營養、農業暨森林部
水資源		環境、自然保護暨核能安全部（僅限架構立法，餘為各邦權限） 少年、家庭暨健康部（飲用水）
土地資源	國土規畫	聯邦區域規畫、住宅暨都市建設部
	國家公園	環境、自然保護暨核能安全部
保存資源		聯邦區域規畫、住宅暨都市建設部
景觀資源		環境、自然保護暨核能安全部
海岸資源		環境、自然保護暨核能安全部，交通部，營養、農業暨森林部，經濟部等
礦產資源		經濟部
環境影響評估		屬各邦權限

資料來源：本研究附錄一/國外訪談記錄（二）

第三節 英國自然保育業務劃分概況

環境保護（含自然保育）在英國中央主要為環境部(Department of the Environment = DOE)之職掌，但環境保護並非該部唯一的職掌，甚至非該部最重要的職掌。又，英國行政組織甚具彈性，不僅行政機關間重組(reorganization)頻繁，而且許多行政任務係由非隸屬於部會的公法人組織所擔負。茲分述如下。

V.3.1 環境部(Department of the Environment = DOE)

英國環境部在一九九三至一九九四年間計有員工 7,700 名，其中約 10%負責環境保護業務。另外約有 2,500 名員工受雇於半獨立的「行政機構」(executive agencies)⁶¹，約 13,000 名員工受雇於接受環境部補助的「非政府部會之公法人組織」(Non-Departmental Public Bodies = NDPB)。⁶²

V.3.1.1 環境部成立由來

一九七〇年十月英國政府公布「中央政府重組」白皮書⁶³，將原「住宅暨地方政府部」(Ministry of Housing and Local Government)、「公共建築暨工程部」(Ministry of Public Building and Works)與「交通部」(Ministry of Transport)等三個部，合併為一個

⁶¹ 環境部所屬半獨立的行政機構有四：建築研究所(Building Research Establishment)、規畫稽查室(Planning Inspectorate)、伊麗莎白女王二世會議中心(Queen Elizabeth II Conference Center)、採購局(Buying Agency)。DOE, ANNUAL REPORT 1993, at 10 (Feb. 1993).

⁶² OECD, OECD ENVIRONMENTAL PERFORMANCE REVIEW: UNITED KINGDOM 23 (1994).

⁶³ WHITE PAPER, THE REORGANIZATION OF CENTRAL GOVERNMENT, Cmnd. 4506.

「超級大部」(a "giant" department)。因其職掌事項(公共健康、住宅、城鄉規畫與地方政府等)皆與人們生活的物理環境有關,爰命名為「環境部」(Department of Environment)。

按上開白皮書之說明,成立環境部的主要考量有:⁶⁴

- 1)將原來分屬住宅、地方政府、交通、以及土地等部會的土地利用規畫權整合為一,以期減少人力與成本,有利於功能性的整合。
- 2)縮小內閣規模、減少閣員人數,俾內閣較適合作成策略性決定(strategic decisions),其他決定則下放予內閣的各委員會,以期提昇中央政府的整體效率。

自一九七〇年成立以來,環境部經歷過三次大幅度的改組。一九七二年成立「財產勤務署」(Property Services Agency),雖仍向環境部負責,並由環境部抽調職員任事,但就其職掌之性質而言,實際已形同自環境部獨立。另,自一九七六年起交通部(Department of Transport)又回復為一獨立部會。一九九二年原屬環境部的文化資產保存工作移撥予新成立的「國家資產部」(Department of National Heritage);前能源部(Department of Energy)所屬能源效率室(Energy Efficiency Office)則改隸環境部。綜觀環境部成立二十多年來,環境保護多非「重點」工作,惟近年已有日受重視的趨勢。

65

V.3.1.2環境部的職掌與組織

環境部的首長為「環境國務大臣」(Secretary of State for the Environment),為內閣閣員(內閣現有二十三名閣員)。環境國務大臣下設三名部長(Ministers of State),分掌「建設、規畫暨能源效

⁶⁴ Paul McQuail, OIGINS OF THE DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT 3 & 37 (Dec. 1994).

⁶⁵ 負責環境保護的職員人數由一九八〇年的333人,增加至一九九二年的804人。同一時期該部職員總數不斷減少(由最初73,000人減至一九九二年的7,750人);結果環保職員的比重由一九八〇年的3.2%,增加至一九九二年的17.9%。See PAUL MCQUAIL, A VIEW FROM THE BRIDGE 3 (Oct. 1995).

率」(Construction, Planning and Energy Efficiency)、「環境暨鄉間」(Environment and Countryside)以及「地方政府、住宅暨都市更新」(Local Government, Housing and Urban Regeneration)業務。此三名部長均為「非內閣部長」(Ministers not in the Cabinet)。英國內閣成員與非內閣部長名單，詳見【表 5-5】。三位部長之下，設有三名政務次長(Parliamentary Under Secretaries of State)和一名常務次長(Permanent Secretary)。常務次長為最高級文官(一職等，Grade 1)。

環境部職掌十分廣泛，包括：⁶⁶

- 1)環境保護(environmental protection)，含各種污染防治、能源效率之提高等；
- 2)鄉間與野生物(countryside and wildlife)保育；
- 3)規畫(planning)，含土地利用規畫指導、規畫稽查等；
- 4)都市(urban)，含舊市區更新與新市鎮開發等；
- 5)住宅(housing)，含購屋暨租屋協助、住宅合作社管理等；
- 6)建築(construction)，含對建築業提供援助、建築研究所(Building Research Establishment)技術服務等；
- 7)地方政府(local government)，含對地方政府之組織審查、財務補助等；
- 8)財產保管與其他政府勤務(property holdings and other services to the government)，含(中央)政府辦公廳社的管理，交通、安全勤務的安排等。

為履行上述任務，環境部在常務次長之下分設八名副次長(Deputy Secretary)，分別領導包括「環境保護組群」(Environment Protection Group)在內的十二個一級單位：

- 1)地方政府暨規畫(Local Government and Planning)，設副次長(二

⁶⁶ 詳見DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, ANNUAL REPORT 1993 (Feb. 1993).

職等)一人主持；

2)住宅暨建築組群(Housing and Construction Group)，設副次長(二職等)一人主持；

3)城市暨鄉村組群(Cities and Countryside Group)，設副次長(二職等)一人主持；

4)環境保護組群(Environment Protection Group)，設副次長(二職等)一人主持；

5)財產保管暨中樞勤務(Property Holdings and Central Support services)，設副次長(二職等)一人主持；

6)行政資源(Administration Resources)，設副次長(三職等)一人主持；

7)組織暨建制(Organization and Establishments)，設副次長兩人(皆三職等)主持；

8)中央管理暨分析室(Central Management and Analysis Unit)，設首席經濟顧問(三職等)一人主持；

9)科技顧問群(Chief Scientist Group)，設首席科技顧問一人主持；

10)法律組群(Legal Group)，設檢察長兼法律顧問(二職等)一人主持；

11)新聞處(Directorate of Communication)，設處長(四職等)一人主持；

12)規畫稽查室(The Planning Inspectorate)，設稽查長(三職等)一人主持。

由上述編制可知，同為一級單位主管，但職等不盡相同(如「環境保護組群副次長」為二職等，「新聞處長」僅為四職等)；同屬「副次長」，官等亦有別(如「行政資源副次長」僅為三職等)，顯示英國行政組織設計務實而不泥於形式。其次，由上述各業務部

門的支出統計（【表 5-6】），可知「環境部」大部份的開支用於補助地方政府與住宅興建：污染防治與自然保育的花費非常有限（惟在有限的環保經費中，污染防治經費又為自然保育的兩倍）。

除了部本部以外，環境部在英格蘭地區並分設十個地區辦公室（東區、北區、中部東區、東南區、倫敦、西南區、麥爾賽工作小組（利物普）、中部西區、西北區、約克夏與韓柏賽），各置主任一人。英國環境部的組織架構，略如【圖 5-5】所示。

V.3.1.3 環境部所屬「環境保護組群」(Environmental Protection Group)

「環境部」的污染防治業務係由一名副次長所領導的「環境保護組群」負責。下設五個處一個室：污染稽查處(Her Majesty's Inspectorate of Pollution = HMIP)、全球環境處(Global Environment Directorate)、污染防治暨廢棄物處(Directorate of Pollution Control and Waste)、空氣、氣候暨毒性物質處(Directorate of Air, Climate and Toxic Substances)、水處(Water Directorate)及能源效率室(Energy Efficiency Office)。各處置處長一人，列三職等。各處之下分設若干組(divisions)，各置組長一人，列第五職等或第六職等。「環境保護組群」組織架構，詳如【圖 5-6】。

一九八七年成立污染稽查處(HMIP)原為整合空氣污染與放射性物質的管制與監測權。一九九〇年環境保護法(the Environmental Protection Act 1990)引進「整合性污染防治」(Integrated pollution control = IPC)觀念，強調各種環境媒體問題應通盤解決，遂決定將污染稽查處與負責水污染防治的「國家河川局」進一步整併為「環境廳」(Environment Agency)（後詳）。

V.3.2 其他環境保護相關部會

環境部為職司環境保護的主要部會，其他業務與環保有關的還有三個部會。又，各部會皆受財政部的一般審查與財務控制；某項

環保工作推行不力，有時係因財政部表示國家財力無法支持使然。

67

V.3.2.1 農業、漁業暨糧食部

農漁糧部(Ministry of Agriculture, Fisheries and Food)主管的環境相關事務包括：

- 1) 農業、林業（英格蘭地區）、漁業與糧食（含食品衛生）；
- 2) 農藥登記（註冊）；
- 3) 鄉間、海洋環境之保護（含海拋管制）；
- 4) 「環境敏感地區」(Environmentally Sensitive Areas)之劃定。

V.3.2.2 能源部

能源部(Department of Energy)負責國家能源政策。該部長期以來支持核能發電廠之興建與原油之開採。其決策與環境保護密切相關者包括：

- 1) 發電廠廠址選定與相關土地利用之規畫；
- 2) 領土暨領海之原油探勘與開採（及其環境保護）；
- 3) 核能政策與核能工業之發展。

V.3.2.3 交通部

交通部(Department of Transport)負責海上、陸上、空中之交通，並管理機場、港口、鐵路、公路（含污染防治）。長期以來該部被詬病者為醉心於「公路開發」，而忽視了其他較不干擾環境的運輸方法（如鐵路）。其主要環保工作包括：海洋污染防治、危險貨櫃管制、飛機噪音管制等。

⁶⁷ See DAVID HUGHES, ENVIRONMENTAL LAW 56-57 (2nd ed. 1992); OECD, OECD ENVIRONMENTAL PERFORMANCE REVIEWS: UNITED KINGDOM 26 (1994).

V.3.3 政府以外的公法人組織

【表 5-7】顯示「環境部」主要係以補助政府以外之公法人組織與地方政府為手段，推動各項政策。尤其，自然保育工作大都由政府以外的公法人組織來執行，環境部僅負責為經費補助、計畫核准、受理訴願（申訴）、與管制瀕臨絕種野生生物的國際貿易等。

V.3.3.1 鄉間委員會(Countryside Commission)

鄉間委員會為依照一九八一年野生動物暨鄉間法(Wildlife and Countryside Act 1981)第四十七條所成立的法人組織。其委員（含主席）係由環境部國務大臣與威爾斯國務大臣共同任命的，其他職員則由委員會提名，經相關部長同意後任命。鄉間委員會應遵照上述兩部的指示辦事，其主要任務包括：

- 1) 保育、促進英格蘭與威爾斯的自然之美(natural beauty)⁶⁸；
- 2) 鼓勵提供遊客走訪鄉間（特別是戶外休閒）的機會，並改進有關設施；
- 3) 劃定國家公園(National Parks)⁶⁹，向環境部舉薦國家公園管理局(National Park Authorities)委員，訂定國家公園評鑑準則等；
- 4) 劃定「特殊自然美區域」(areas of outstanding natural beauty)⁷⁰。

⁶⁸ 所謂「自然之美」包括該區域內野生動物、植物及地質、地形特徵之保存。§ 114(2), National Parks and Access to the Countryside Act 1949.

⁶⁹ § 6, National Parks and Access to the Countryside Act 1949. 鄉間委員會劃定後，尚需經環境部核可。英國的「國家公園」並非「國際自然保育聯盟」(International Union for the Conservation of Nature)所定義的「國家公園」，但與「受保護景觀」(protected landscape)相當。See OECD, OECD ENVIRONMENTAL PERFORMANCE REVIEWS: UNITED KINGDOM 37 (1994).

⁷⁰ 所謂「特殊自然美區域」係指國家公園以外，具有特殊自然之美之區域。其與國家公園最大之不同，在於其無促進公眾享用之積極義務。§ 87(1), National Parks and Access to the Countryside Act 1949. 鄉間委員會劃設「特殊自然美區域」之前，應諮詢有關地方政府，

V.3.3.2自然保育委員會(The Nature Conservancy Council)

一九九〇年環境保護法(the Environmental Protection Act 1990)將原「自然保育委員會」(The Nature Conservancy Council = NCC)拆分爲三：英格蘭自然(English Nature)、威爾斯鄉間委員會(Countryside Council for Wales)與蘇格蘭自然資產(Scottish Natural Heritage)。上述各委員會主要的任務包括：劃設、管理轄區內的「自然保留區」(nature reserves)⁷¹，向中央政府提供有關自然保育的建議，從事自然保育的研究與宣導等。⁷²涉及大不列顛全體之自然保育⁷³事項，則由三個委員會的代表組成「自然保育聯合委員會」(Joint Nature Conservation Committee)辦理。⁷⁴

英國的保護區可大別爲兩大類。一爲基於景觀保存與休閒目的而劃設的區域，包括「國家公園」(national parks)、「特殊自然美區域」(areas of outstanding beauty)、國家風景區(national scenic areas)等；一爲基於維持(野生動、植)物種多樣性之科學目的所劃設的區域，包括：特殊科學利益地點(Sites of Special Scientific Interests = SSSIs)⁷⁵、國家自然保留區(National Nature Reserves)⁷⁶、地方自然

並公告於倫敦公報(London Gazette)及地方報紙，表明公眾有表示意見之權利，該會有詳加考慮公眾意見之義務。委員會之劃定並應經環境國務大臣核可。

⁷¹ § 15, National Parks and Access to the Countryside Act 1949. (「自然保留區」係爲在適當條件與控制下，提供關於野生動、植物、其物理條件、地質及地形特徵研究機會，或保存此等野生動、植物，而劃設之區域。)

⁷² § 132, Environmental Protection Act 1990. 上述各委員會依法應接受環境部部長之指示，see § 131, id.; DOE Circular 4/91 on English Nature.

⁷³ 所謂「自然保育」(nature conservation)包括該區域內野生動、植物及地質、地形特徵之保育。§ § 131 & 132, Environmental Protection Act 1990.

⁷⁴ § § 128 & 133, Environmental Protection Act 1990.

⁷⁵ § 28, Wildlife and Countryside Act 1981, amended by Wildlife and Countryside Amendment Act 1985.前自然保育委員會(NCC)訂有Selection of Sites of Special Scientific Interest作爲選定之依據。

⁷⁶ § 35, Wildlife and Countryside Act 1981 (「自然保留區」中具有全國重要性者，應指定爲「國家自然保留區」)。

保留區(Local Nature Reserves)、特殊科學利益區域(Areas of Special Scientific Interests = ASSI)、環境敏感地區(Environmentally Sensitive Areas = ESA)⁷⁷、海洋自然保留區(Marine Nature Reserves)⁷⁸、依照歐體一九七九年鳥類保護指令(1979 EC Birds Directive)劃設的特別保護區(Special Protection Areas)、依照聯合國教科文組織(UNESCO)與國際自然保育聯盟(IUCN)有關規定所劃設的生態保留區(Biosphere Reserves)、依照 Ramsar 公約所指定的濕地保護區(Ramsar Wetland Sites)、與依照歐體委員會指示所劃設的生物基因保留區(Biogenetic Reserves)等。【表 5-8】與【表 5-9】顯示上述兩類保護區的數目與面積。

需特別說明的是，在英國土地絕大部份屬於私人所有，上述各種保護區的自然保育一向仰賴所謂「自願主義」(voluntarism)或「自願的原則」(voluntary principle)來進行。各相關法律授權相關組織（例如鄉間委員會、各自然保育委員會）與土地關係人（土地所有人、使用人、佔有人等）簽訂「管理協定」(management agreements)，使後者同意採取（景觀）保存、開放（休閒）等積極措施，或同意不為一定之利用等消極措施，並就其因此所受損失給予補償。⁷⁹新近立法對於保護區增加了許多強制性的限制，例如需經環境影響評估或主管機關之許可，始得為特定開發活動。

V.3.3.3 國家河川局(National Rivers Authority)

「國家河川局」(National Rivers Authority = NRA)係依據一九九一年水資源法(the Water Resources Act 1991)第一條所設立的非政

⁷⁷ § 18, Agriculture Act (為保育或促進該地區之美麗、野生動、植物、地質、地形特徵，或為保護建築物或其他考古、建築、或歷史特徵，而有限制農業活動之必要者，得劃定為「環境敏感地區」)。

⁷⁸ § § 36 & 37, Wildlife and Countryside Act 1981 (環境大臣得因有關自然保育委員會之要求，以命令指定某土地及其水域為「海洋自然保留區」，以保存海洋野生動、植物，具有特殊利益之地質、地形特徵，或提供此等事務之研究機會)。

⁷⁹ See DAVID HUGHES, ENVIRONMENTAL LAW 156-171 (2nd ed. 1992)。即使國家公園，也是「公管而不公有」(publicly administered, but not publicly owned)。

府部會之公法人組織(Non-Departmental Public Bodies = NDPS)，由環境部任命八至十五名理事組成。國家河川局擁有幾乎所有的水管制權，包括水污染防治、水資源管理、防洪、排水、捕魚、以及河運等。該局依法應接受環境部指示，致力於保育與增進內陸暨海岸水體、周邊土地、動植物之自然美與該等水體之休閒用途。⁸⁰

環境部一九九三年所補助的二十七個非政府部會公法人組織中，以國家河川局的組織最為龐大（計有 7,716 名員工），受領補助的金額僅次於國宅公司(Housing Corporation)。⁸¹因厲行「污染者付費原則」(the polluter pays principle)的結果，國家河川局由水權費、水污染排放費等收入之自籌財源所佔預算比例逐年提高（一九九〇年為 55%，一九九四年為 70%），對於政府（環境部為主）補助款的仰賴則相對降低（詳見【表 5-10】），洵足借鏡。

V.3.3.4環境署(Environment Agency)

為實踐永續發展(sustainable development)的承諾，進一步整合原先由「國家河川局」所管轄的水環境管理與管制、原由污染稽查處(HMIP)所管轄的工業污染防治、以及原先由各地方政府負責的廢棄物管制等工作，一九九五年環境法(Environment Act 1995)規定，自一九九五年八月八日起成立「環境署」(Environment Agency)，並自一九九六年四月一日起正式運作。⁸²

「環境署」為一接受環境部補助的非政府部會公法人組織(NDPB)，由八至十五名理事組成。其中三名由農漁糧國務大臣(Minister of Agriculture, Fisheries and Food)、一名由威爾斯國務大臣(Secretary of State for Wales)任命外，餘皆由環境部國務大臣任命。環境部國務大臣應自理事中指定一人為環境署主席(Chairman)，另一人為副主席(Deputy Chairman)。理事會應公開甄

⁸⁰ § 5 & 16, Water Resources Act 1991.

⁸¹ 其受補助金額為8,180萬英鎊，約佔環境部當年補助總額（30億3千9百萬英鎊）的2.7%。See DOE, ANNUAL REPORT 1993, at 10 (Fig. 7) (1993).

⁸² § 1, Environment Agency: Draft Management Statement (Dec. 6, 1995).

選執行長(Chief Executive)一人，經環境部大臣同意後任命。理事會就環境署之組織與運作，向前述三部大臣負責；執行長就該署日常事務向理事會負責。⁸³

「環境署」與前述三部大臣間是一種法定的委任關係。一方面，環境署應在環境部大臣（與其他有關大臣）所設定的環境政策架構(environmental policy framework)下活動。所謂「環境政策架構」⁸⁴包括：政府全盤性的環境策略（例如，一九九四年針對一九九〇年環境白皮書所為檢討報告書、一九九四年英國永續發展策略書等）、前述三部為協助環境署達成法定目標所發佈的「法規性指示」(statutory guidance)與各項指令(directions)、以及一份名為「管理說明書」(management statement)的合作協定（委任契約）。另一方面，環境署在界定架構下則享有廣泛的活動自主。⁸⁵環境署每年應研擬具體的工作目標（含各該目標對於環境之影響），經由年度合作規畫程序，提請上開三部同意後實施。⁸⁶

環境署的決策應符合各界期待公法人組織應有的「公開與透明標準」(standards of openness and transparency)，並依照環境資訊規則(Environmental Information Regulation)，將有關執照、許可核發之資訊登載於公報。環境署與受管制之業者間應維持一種「建設性關係」(constructive relationships)，例如，主動提供業者管制有關

⁸³ § 3, *id.*

⁸⁴ 環境部國務大臣就此政策架構對國會負責，§ 5.1, *id.*

⁸⁵ § 2, *id.* 環境署在環境管理與管制方面的主要任務包括：

- 1) 管制最具污染潛力的工業流程，確保採用「不導致過高成本的最佳可得科技」(best available techniques not entailing excessive cost = BATNEEC)，將污染減至最小；
- 2) 管制放射性廢棄物之處置、放射性物質之儲存與使用；
- 3) 管制列管廢棄物之處理、儲存、運送與處置；
- 4) 保存、改善河川、河口、海岸之水質；
- 5) 保育、重分配、增加與確保水資源之適當使用；
- 6) 全面監督防洪相關事宜；
- 7) 管制經指定為特別廠址之污染土地改善工作。§ 2.6, *id.*

⁸⁶ § 2.11 & 4.5, *id.*

建議（如何達成管制標準的建議）。⁸⁷不服環境署所為決定者，得按上述三部之職掌分工，分別向各該部提起訴願或聲明異議。⁸⁸

環境署的主要財源為規費收入與政府補助。環境署各項執掌（除釣魚、防洪外）的收費標準由該署擬定，經環境部核定後實施。程序上，收費利害關係人於環境部核定前，應有表達意見之機會；實體上，收費應符合「財政部規費暨收費標準」(Treasury's Fees and Charges Guide)，適度反映環境署處理各該事務所投入之成本。補助款原則上由環境部大臣負責撥給；防洪經費主要來自向各地方政府籌募之款項，與農漁糧大臣、威爾斯大臣提供之補助款。此外，經三部大臣與財政部同意後，環境署得為暫時性借貸或長期貸款。⁸⁹每一會計年度環境部大臣應規定一行政費用上限，在此限額內環境署得自為管理，包括決定其職員之薪俸。但，原由污染稽查處(HMIP)、國家河川局(NRA)以及其他廢棄物管制機關轉任環境署之職員，則受到「轉任規則」(Transfer of Undertakings Regulations)的保障。⁹⁰

V.3.4 小結 -- 英國經驗省思

總結以上說明，吾人發現英國中央政府關於自然保育業務的分工，具有如下幾項特點：

一、環境部為一「超級大部」，公害防治與自然保育實際尚非該部之重點工作。

二、其組織設計非常靈活（或謂「非常不規則」），不僅同級主管職等不盡相同，機關間重組頻繁，而且職掌分工非常多樣。其

⁸⁷ § 6, *id.*

⁸⁸ § 4.9, *id.*

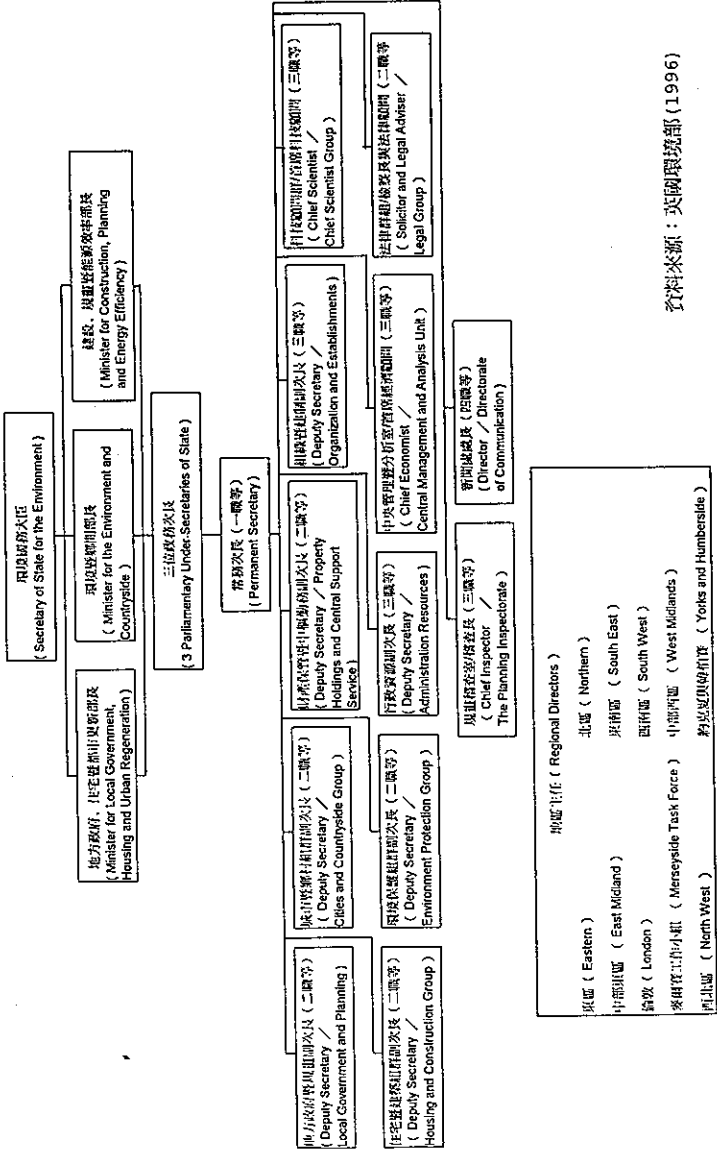
⁸⁹ § § 7.1, 7.3, 7.4 & 7.5, *id.*

⁹⁰ § § 7.10, 7.11, *id.*

中尤以原「國家河川局」(NRA)能突破「公害防治」與「資源保育」的分野，徹底整合「水污染防治」與「水資源保育」事權；為落實「整合性污染防治」(IPC)的新觀念，而將原「污染稽查處」(HMIP)與原「國家河川局」(NRA)等進一步整合為「環境署」(EA)；以及廣泛運用所謂「非政府部會之公法人組織」(NDPB)，擔負行政任務，縮減政府編制，增加效率與彈性等三事，最值注目。

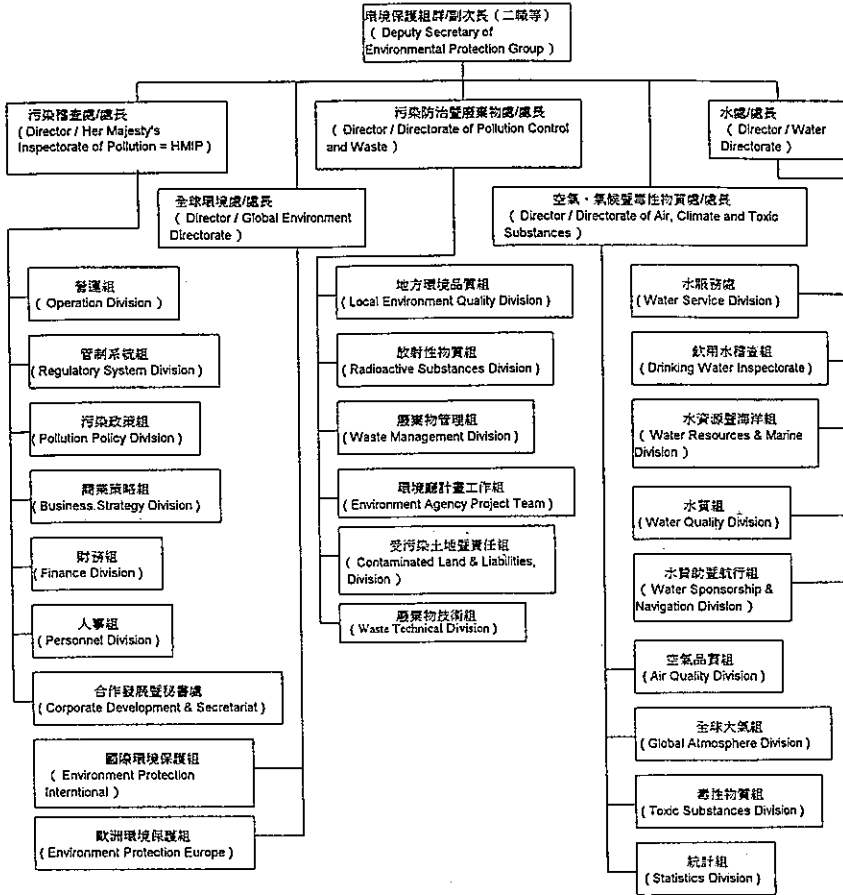
三、以本研究所寬列的自然保育事項而言，在英國絕大多數係委由政府以外的各公法人組織負責。（參見【表 5-11】）用國內熟悉的概念解釋，政府（環境部等）與其他受託公法人間，是一種法定的委辦關係。受託公法人一般有法律作為設立依據，在主管機關設定的架構下擁有相當的自主權。政府對於自然保育事項的介入，始終保持在絕對必要的範圍內，而盡可能委由其他公法人組織以柔性手段（如與土地關係人簽訂「管理協定」），促使土地關係人採取合作措施。凡此皆為我國提供了一個新的思考方向。

圖 5-5：英國環境部組織架構



資料來源：英國環境部 (1996)

圖 5-6：英國環境部所屬環境保護組群組織架構



資料來源：英國環境部(1996)

說明：各處處長原則上為三職等，各組長原則上為五職等。

表 5-5： 英國內閣閣員與非內閣部長

內閣閣員 (Members of the Cabinet)
首相 (Prime minister, First Lord of the Treasury and Minister for the Civil Service)
副首相 (First Secretary of State and Deputy Prime Minister)
最高法院院長 (Lord Chancellor)
財政國務大臣 (Chancellor Of the Exchequer)
內政國務大臣 (Secretary of State for the Home Department)
外交暨大英國協國務大臣 (Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs)
商務部長 (兼貿易暨工業國務大臣) (Secretary of State for Trade and Industry)
下議院議長 (Lord President of the Council and Leader of the House of Commons)
環境國務大臣 (Secretary of State for the Environment)
社會安全國務大臣 (Secretary of State for Social Security)
財政次國務大臣 (Chief Secretary to the Treasury)
北愛爾蘭國務大臣 (Secretary of State for Northern Ireland)
國家資產國務大臣 (Secretary of State for National Heritage)
教育暨就業國務大臣 (Secretary of State for Education and Employment)
國防國務大臣 (Secretary of State for Defense)
不管部會國務大臣 (Minister without Portfolio)
健康國務大臣 (Secretary of State for Health)
上議院議長 (Lord Privy Seal and Leader of the House of Lords)
交通國務大臣 (Secretary of State for Transport)
農漁糧國務大臣 (Minister of Agriculture, Fisheries and Food)
蘇格蘭國務大臣 (Secretary of State for Scotland)
蘭開斯特國務大臣 (Chancellor of the Duchy of Lancaster)
威爾斯國務大臣 (Secretary of State for Wales)
非內閣部長 (Ministers not in the Cabinet)
財政部政務次長 (Parliamentary Secretary to the Treasury)
財政部財務次長 (Financial Secretary to the Treasury)
經濟部次長 (Economic Secretary)
主計長 (Paymaster General)
外交暨大英國協部部長 (兼海外發展部長) (Minister of State, Foreign and Commonwealth Office) (Minister for Overseas Development)
外交暨大英國協部部長 (Minister of State, Foreign and Commonwealth Office)
外交暨大英國協部部長 (Minister of State, Foreign and Commonwealth Office)
外交暨大英國協部部長 (Minister of State, Foreign and Commonwealth Office)
內政部部長 (Minister of State, Home Office)
內政部部長 (Minister of State, Home Office)

第五章 各國中央政府機關自然保育業務劃分概況

內政部部长 (Minister of State, Home Office)
貿易暨工業部部长 (Minister of State, Department of Trade and Industry)
貿易暨工業部部长 (兼能源部长) (Minister of State, Department of Trade and Industry) (Minister for Energy and Industry)
貿易暨工業部部长 (兼消費者事務及小企業部长) (Minister of State, Department of Trade and Industry) (Minister for Consumer Affairs and Small Firms)
國防部部长 (兼採購部长) (Minister of State, Ministry of Defense) (Minister of State for Defense Procurement)
國防部部长 (兼軍隊部长) (Minister of State, Ministry of Defense) (Minister of State for the Armed Forces)
環境部部长 (兼建設、規畫暨能源效率部长) (Minister of State, Department of the Environment) (Minister for Construction, Planning and Energy Efficiency)
環境部部长 (兼環境暨鄉間部长) (Minister of State, Department of the Environment) (Minister for the Environment and Countryside)
環境部部长 (兼地方政府、住宅暨都市更新部长) (Minister of State, Department of the Environment) (Minister for Local Government, Housing and Urban Regeneration)
社會安全部长 (兼社會安全暨殘障部长) (Minister of State, Department of Social Security) (Minister for Social Security and Disable People)
社會安全部长
(Minister of State, Department of Social Security)
農漁樞部部长
(Minister of State, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food)
蘇格蘭部长 (Minister of State, Scottish Office)
北愛爾蘭部长 (Minister of State, Northern Ireland Office)
北愛爾蘭部长 (Minister of State, Northern Ireland Office)
健康部长 (Minister of State, Department of Health)
教育暨就業部长 (Minister of State, Department for Education and Employment)
教育暨就業部长 (Minister of State, Department for Education and Employment)
交通部长 (兼鐵路暨公路部长) (Minister of State, Department for Transport) (Minister for Railways and Roads)
國家資產部长 (Minister of State, Department of National Heritage)

資料來源：英國環境部(1996)

表5-6：英國環境部各部門支出一覽表

單位：百萬英鎊

	1987-88 (實支)	1988-89 (實支)	1989-90 (實支)	1990-91 (實支)	1991-92 (實支)	1992-93 (預估)	1993-94 (計畫)	1994-95 (計畫)	1995-96 (計畫)
環境保護 (Environmental Protection)	86.00	89.00	154.00	220.00	244.00	267.00	270.00	282.00	271.00
鄉間及野生動物 (Countryside and Wildlife)	92.00	93.00	98.00	110.00	89.00	110.00	127.00	131.00	148.00
都市 (Urban)	246.00	67.00	360.00	633.00	611.00	901.00	1,011	809.00	720.00
住宅 (Housing)	2,963	2,898	3,097	6,887	7,705	8,584	7,858	8,159	8,158
建築 (Construction)	21.00	15.00	16.00	20.00	24.00	25.00	26.00	27.00	27.00
地方政府 (Local Government)	18,565	19,010	19,759	20,528	28,374	31,228	29,421	30,957	32,626
部本部行政 (Department Administration)	135.00	153.00	182.00	187.00	213.00	237.00	222.00	229.00	233.00
財產保管及中樞勤務 (Property Holdings and Central Support Services)	-7.00	8.00	-78.00	-117.00	-160.00	-264.00	-274.00	-326.00	-329.00
總計 (Total)	22,101	22,334	23,588	28,468	37,100	41,088	38,551	40,269	41,852

資料來源：Department of Environment, Annual Report 1993, at 1 (Fig. 1) (Feb. 1993).

表 5-7 : 英國環境部、接受補助的公法人與地方政府之支出、人力一覽表

環境部 (Department of the Environment)	接受補助的公法人組織 (Sponsored Bodies)	地方政府 (Local Authorities)
總支出: £ 41,088 million (Total Expenditure)	總支出: £ 4,054 million (Total Expenditure)	總支出: £ 53,688 million (Total Expenditure)
直接支出: £ 614 million (Direct Expenditure)	環境部補助: £ 3,039 million (DOE Support)	環境部補助: £ 36,408 million (DOE Support)
人力: 7,750 (Manpower)	人力: 13,450 (Manpower)	人力: 1,865,800 (Manpower)

資料來源 : Department of Environment, Annual Report 1993, at 9 (Fig. 5)(Feb. 1993).

表 5-8：英國景觀保護區

名稱 (Status)	所在 (Location)	數量 (Number)	面積(km ²) (Area)
國家公園 (National parks)	英格蘭及威爾斯 (England and Wales)	10	13,729
特殊自然美區域 (Areas of outstanding natural beauty)	英格蘭及威爾斯 (England and Wales)	40	20,248
特殊自然美區域 (Areas of outstanding natural beauty)	北愛爾蘭 (Northern Ireland)	9	2,849
國家風景區 (National scenic areas)	蘇格蘭 (Scotland)	40	10,173
總計		99	47,179

資料來源：OECD, OECD ENVIRONMENTAL PERFORMANCE REVIEWS: UNITED KINGDOM 37 (1994)

表 5-9：英國各種保護區

名稱 (Status)	數目 (Number)	面積(km ²) (Area)
特殊科學利益地點 (Sites of Special Interest)(SSSIs)	5,964	18,923
國家自然保留區 (National Nature Reserves)	304	1,895
地方自然保留區 (Local Nature Reserves)	371	206
特殊科學利益區域 (Areas of Special Scientific Interest)(ASSI)	48	481
海洋自然保留區 (Marine Nature Reserves)	2	41
特別保護區 (Special Protection Areas)	77	2,640
生態保留區 (Biosphere Reserves)	13	443
濕地保護區 (Ramsar Wetland Sites)	70	3,090
環境敏感地區 (Environmentally Sensitive Areas)(ESA)	33	27,207
生物基因保留區 (Biogenetic Reserves)	18	80

資料來源：OECD, OECD ENVIRONMENTAL PERFORMANCE REVIEWS: UNITED KINGDOM 37 (1994)

表 5-10：英國國家河川局支出與補助款收入對照表

單位：百萬英鎊

	1990-91 (實支)	1991-92 (實支)	1992-93 (實支)	1993-94 (實支)	1994-95 (預估)	1995-96 (計畫)
主要功能開支 (Expenditure on core functions)	152.7	174.4	197.1	204.8	214.7	221.3
組織管理費 (Setting-up and other central costs)	26.9	20.0	18.4	11.9	12.3	12.7
總計 (Total gross expenditure)	179.6	194.4	215.5	216.7	227.0	234.0
政府補助(%) (Grant in aid)	99.5	83.9	81.8	70.4	74.9	73.9

資料來源：DOE, Annual Report 1993, at 20 (Fig.14)(1993) & DOE, Annual Report 1995, at 123 (Fig. 89)(1995)

說明：總計欄不包括「防洪」開支。

總計欄與政府補助款之差額由國家河川局自籌財源（包括水權費收入、水污染防治費收入等）支應。

表 5-11：英國中央政府自然保育業務劃分一覽表

保育事項		中央主管「機關」
野生物資源		環境部→鄉間委員會，自然保育委員會
森林資源		農漁糧部→森林委員會(Forest Committee)
水資源		環境部→環境署（原「國家河川局」）
國土規畫		環境部→鄉間委員會，自然保育委員會
海岸及海洋資源	商港	交通部
	漁業	農漁糧部
保存資源	文化資產	國家資產部
	各種保護區	環境部→自然保育委員會
景觀資源		環境部→鄉間委員會
礦產資源		能源部
環境影響評估		環境部

第四節 丹麥自然保育業務劃分概況

V.4.1 國情簡介⁹¹

丹麥位在北緯 54 度至 58 度，東經 8 度至 14 度間，為低地國(最高點僅高於海平面 175 公尺)，面積 43,000 平方公里(不包括格陵蘭島與花羅島)，由 Jutland 半島與大約 500 個小島組成。除與德國接壤的 70 公里邊界外，全國為海所包圍，海岸線總長度 7,300 公里。

丹麥全年降雨量約 700 公釐，平均溫度在 0℃ 至 16℃ 之間。全國 62% 的土地為農業用地(含花園、果園)，12% 為森林，5% 為建築用地，14% 為石南荒地、溝渠、草原、沼澤、荒漠、沙丘、湖泊、及水道等。

一九九四年丹麥人口為 520 萬，呈緩慢成長(1980 年為 512 萬)，其中約 170 萬人集中在大哥本哈根地區，全國人口密度每平方公里僅 120 人。一九九四年國民每人平均生產毛額為 19,000 美金。

丹麥主要的工業(以國內生產毛額生產因素成本計算)依次為：鋼鐵業(35%)，食品、飲料、煙草業(19%)，化學工業(14%)，造紙及印刷業(10%)，木材及傢俱業(5%)。前三者亦為主要污染源(特別是水污染源)。工業之外，丹麥主要的污染還有：農業(丹麥年產畜產品 4,000 萬噸，每年使用 30 萬噸氮肥以及 5,000 噸農藥)、都市下水道、發電廠、交通與受污染廠址等。

⁹¹See MOGENS MOE, ENVIRONMENTAL ADMINISTRATION IN DENMARK 21-27 (Danish Environmental Protection Agency, 1995).

V.4.2 環境暨能源部 (Ministry of Environment and Energy)

丹麥為一內閣制國家，多黨林立，政府通常無法掌握國會（一院制）多數。國會中設有「環境暨地區規畫委員會」(the Committee on the Environment and Regional Planning)，負責審查環境有關法案。該委員會有十七名委員，由各政黨依其在國會所佔席次（共 179 席）比例分配。

丹麥內閣除首相外，計有經濟部長暨北歐合作部長、住宅暨營建部長、農業暨漁業部長等十九位部長級閣員，其中「環境暨能源部長」主管污染防治、自然保育與能源開發。丹麥內閣組織，如【圖 5-7】所示。

V.4.2.1 環境暨能源部成立由來

一九七〇年丹麥已設有污染防治部 (Ministry for Pollution Control)，一九七三年擴編為環境部 (Ministry of Environment)，兼掌公害防治與自然保育。一九九四年十月能源部併入環境部，改組為「環境暨能源部」(Miljø & Energi Ministeriet)。能源部原係為因應一九七三年與一九七九年世界能源危機而成立，但其後因丹麥自北海取得石油及天然氣，且丹麥電廠已改用煤作為發電原料，近年來能源部的工作重點已由能源開發，逐漸移轉為環境保護，終致與環境部合併。

V.4.2.2 環境暨能源部之組織與職掌

丹麥環境暨能源部之組織，略如【圖 5-8】所示。⁹²除部長與其幕僚單位「部本部」(Ministerial Department) (又分人事、財務、環境暨自然、區域規畫等四組)外，計設有三個業務署與三個研究

⁹²關於一九九四年十月（能源部尚未併入）前之「環境部」組織及執掌，可參見行政院經建會法規小組，丹麥環境部（經社法規譯介叢書007，民76年）。

所。三個業務署分別為：環境保護署(Danish Environmental Protection Agency)、國家森林及自然署(National Forest and Nature Agency)及能源署(Energy Agency)；三個研究所分別為：國家環境研究所(National Environmental Research Institute)、地質調查所(Geological Survey of Denmark)與森林及景觀研究所(Forest and Landscape Research Institute)。整個環境暨能源部約有員工 2,000 人（不包括 25 個國有林區的 1,350 名員工）。

三個業務署中，「環境保護署」負責公害防治，「國家森林及自然署」負責自然資源保育，「能源署」負責能源保育（含提高能源使用效率）與能源導致環境污染（如溫室效應、二氧化碳排放）之因應。關於前二者之組織，本節稍後將有詳細討論。能源署下設 15 個科，分掌人事、經濟、建築物與公共部門的能源消費、工商業的能源消費、能源統計、電力供應、天然氣供應、能源之再生利用、油氣執照之核發、油氣之探勘及生產、油氣安全、能源規畫、雙邊合作、歐體及國際能源合作、研究及發展等。

三個研究所在組織地位上與三個業務署平行，但不負擔行政任務。國家環境研究所有 430 名員工，其中 160 人為科學家，分為 10 個研究組群，每年預算約一億八千萬圓（丹麥幣）。地質調查所有員工 350 人，其中 160 人為科學家，分成 8 個研究組群，每年預算約一億八千萬圓（丹麥幣）。森林暨景觀研究所有員工 85 人，其中 40 人為科學家，每年預算約三千五百萬圓（丹麥幣）。設立這些研究所的目的在於加強關於環境問題內在相互關連性的瞭解，提供政府決策（含標準訂定）的依據。⁹³

中央政府之外，丹麥全國分為 14 個地區(regional)政府----縣議會(county council)與縣政府(county administration)----與 270 個地方(local)政府----市議會(municipal council)與市政府(municipal administration)。縣、市政府在中央法律與法規命令(statutory order)

⁹³*Id.*, at 48 & THE ROYAL DANISH MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND THE MINISTRY OF ENVIRONMENT AND ENERGY, DENMARK'S POLICIES ON THE ENVIRONMENT 10, 14-15 (1995).

的架構下，享有自治權。就環境決策（包括排放許可的核發、污染排放的監測等）而言，縣、市政府實際居於主要地位。⁹⁴

不服縣、市政府之處分（決定）者，一般得向環境暨能源部所屬「環境保護署」訴願(appeal)一次；重大處分（決定）得向環境暨能源部的「環境訴願委員會」(Environmental Board of Appeals)再訴願。「環境訴願委員會」不受「環境暨能源部」部長的指示，獨立作成再訴願決定。各訴願案的環境訴願委員會係由「環境訴願委員會」的主席（或兩位副主席之一），搭配二至四名專家所組成。環境訴願委員會的主席、副主席皆為環境暨能源部的常任文官，且須為法律背景出身。所謂「專家」則由兩份名單中各選取一或二名。名單之一為工、商協會所推薦者（多為工程師與科學家），另一份為環境保護署所舉薦（多為任職於教育及研究機構之工程師與科學家）。至於環境影響評估的決定，在丹麥屬於地區規畫(regional planning)。不服縣政府的決定，僅得向「自然保育訴願委員會」(Nature Protection Board of Appeals)訴願。該委員會由主席（法律背景出身）、兩名最高法院法官以及七名政治代表所組成。⁹⁵

V 4.2.3 環境暨能源部所屬「環境保護署」

丹麥環境暨能源部下設有「環境保護署」(Danish EPA)，其主要任務包括：

- 1)向部長提供建議，含法案與法規命令之起草、國會質詢之準備；

⁹⁴以一九九一年的全國環境保護公共支出為例，中央為7,090萬歐體共同貨幣(ECU)，各縣、市為1,381,60萬歐體共同貨幣。See THE ROYAL DANISH MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND THE MINISTRY OF ENVIRONMENT AND ENERGY, ENVIRONMENTAL PROTECTION IN DENMARK 6 (1992).

按 § 82, Environmental Protection Act之規定，部長有權以案件重大為由，移轉自為管轄；實務上為尊重地方，這種移轉管轄的情形一年至多一次。MOGENS MOE, ENVIRONMENTAL ADMINISTRATION IN DENMARK 46 (Danish Environmental Protection Agency, 1995).

⁹⁵MOGENS MOE, ENVIRONMENTAL ADMINISTRATION IN DENMARK 49 (Danish Environmental Protection Agency, 1995).

- 2) 監督及建議各縣、市環境保護業務，含準則及釋示令函之發佈；
- 3) 訴願決定；
- 4) 代表丹麥參與協商歐體環境指令(Directives)；
- 5) 依據化學物質暨產品法(Chemical Substances and Products Act)與環境暨基因工程法(Environment and Genetic Engineering Act)，作成各項管制決策。

「環境保護署」置署長(Director-General)一人，配備署本部（又分經濟、人事、國際合作組等）為幕僚機構。副署長(Deputy Director-General)三人，分別督導三個組。

第一組(1st Department)設六科，分掌大氣污染防治（含氣候變遷因應）與生物科技管制（氣候暨生物科技科）、工業污染防治（含廢氣、噪音、廢水等）（工業科）、清潔科技研發與化學物質管制（清潔科技及產品科）、交通環境規畫與管制（交通科）、對東歐、中歐環境援助（東歐、中歐環境援助科）、與對開發中國家暨北極地區環境援助（開發中國家暨北極地區環境援助科）。

第二組(2nd Department)設五科，分掌一般廢棄物之管理（含回收）（一般廢棄物科）、工業廢棄物之管理（工業廢棄物科）、農藥管制（農藥科）、化學物質管制（化學物質科）、環境資訊之提供（環境資訊科）、與研究發展協調事宜（研究暨發展科）。

第三組(3rd Department)設有五科，分掌農業有關環保事宜（含淡水養殖）（淡水暨農業科）、水資源規畫暨利用、地下水保護、廢棄物處置（廢棄物處置暨地下水科）、海洋污染防治、海水養殖、下水道及污水處理場之規畫、興建（海洋暨廢水科）、國際環境合作（國際合作科）、縣市環保工作之監督與環境法案之起草（監督暨立法科）、與環境科技出口之促進（環境出口科）。

「環境保護署」之組織架構，略如【圖 5-9】所示。

V.4.3 環境暨能源部所屬「國有森林暨自然局」⁹⁶

丹麥非常重視自然保育，在環境暨能源部下特設「國有森林暨自然局」(National Forest and Nature Agency)負責保育各種自然資源與文化資產。該局組織架構，略如【圖 5-10】所示。

局長、副局長之下設十五個科(divisions)，分別掌理：人事（含在職訓練）、經濟（含會計、總務）、研究發展（含環境影響評估）、野生物管理（含狩獵執照之核發、國際鳥類暨鯨魚保護協定之執行、CITES 公約之執行等）、森林管理規畫（含採購與販售之規畫、林業統計、各種保護區之管理等）、森林政策（含森林暨農業政策之協調、國際林木交易協定等）、貿易（含林產行銷、林業活動之補貼、環境部所有土地上之狩獵、捕魚暨農業活動之管理等）、自然管理（含自然復育、生態監測、自然保育基金之管理、野生動、植物保育計畫、瀕臨絕種物種名單等）、生態（自然保育法中有關野生動、植物棲息地之保護、物種多樣化公約與 Ramsar 濕地保護公約等之執行）、文化資產（古蹟保存等）、戶外休閒（便利大眾接近鄉間與森林有關事宜、觀光事業）、海洋暨原料（含陸上與海床原料之探勘、回收原料之使用、海事活動之協調等）、列管建築物（保存列管建築物之指導與補助）、都市環境保存（搜尋值得保存之都市環境與建築物）、景觀（含沙丘保育、流沙防止、主要道路與輸電設施之核准、露營管制等）。

此外，隸屬該局的尚有 25 個國有林區與「丹麥森林學院」(The Danish Forestry College)。丹麥全國約三分之一的森林為國有林，以多元利用為經營原則。除木材生產外，並進行自然保育、提供休閒空間。國有林中的闊葉林木以保存為原則；如為砍伐，必採擇伐方式為之，並儘量進行復育（再造）。某些林區被指定為自然林，

⁹⁶See THE ROYAL DANISH MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND THE MINISTRY OF ENVIRONMENT AND ENERGY, DENMARK'S POLICIES ON THE ENVIRONMENT 12-14 (1995); MINISTRY OF ENVIRONMENT AND ENERGY, THE NATIONAL FOREST AND NATURE AGENCY (1995).

刻意避免人為干擾。政府計畫在未來一百年內將林地覆蓋面積（目前為 12%）擴大一倍，目前國有林面積每年約增加 800 公頃（主要位在都市近郊，種植闊葉林）。

V.4.4 小結 -- 丹麥模式省思

總結以上說明，吾人發現丹麥中央政府關於環境保護業務（含自然保育）的分工，具有以下幾個特色：

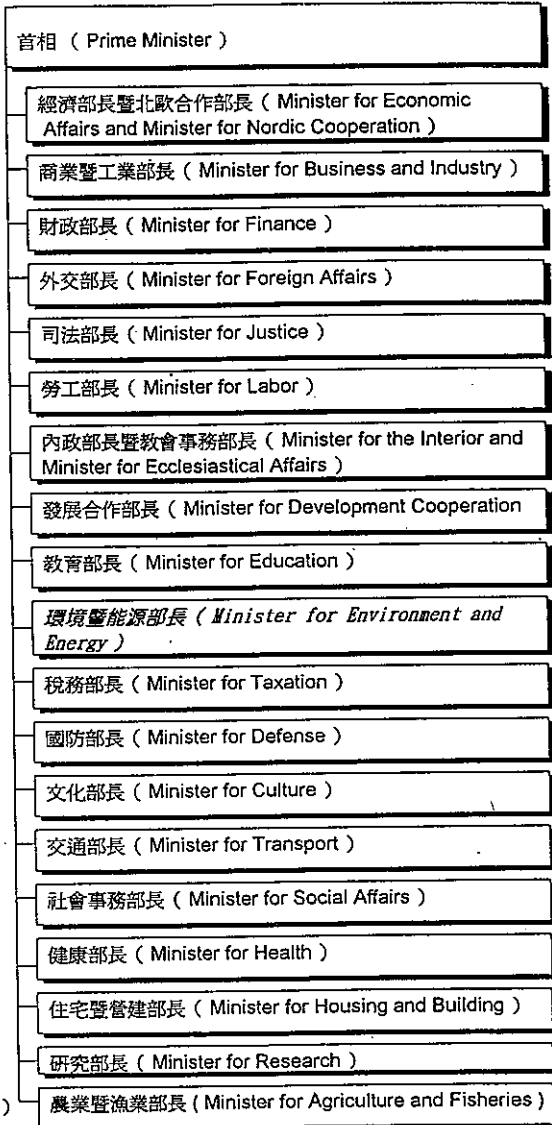
一、丹麥的「環境暨能源部」在規模上雖稱不上「超級大部」，但主管事權非常完整，集公害防治、自然保育、能源開發於一身。

二、上述三項主要職掌，反映在組織上即為三個平行的業務署，而且各署規模大致相當。該部除三個業務署外，並設有三個研究所，亦是一大特色。惟該部受訪之官員認為三個研究所宜改制為「獨立機構」，仍可接受政府補助，但應與其他民間機構平等競爭政府（公共）合約。⁹⁷

三、該部「國有森林及自然署」幾乎主管了所有的自然資源保育業務：野生物資源、森林資源、保存資源、景觀資源、海岸資源及環境影響評估。參見【表 5-12】

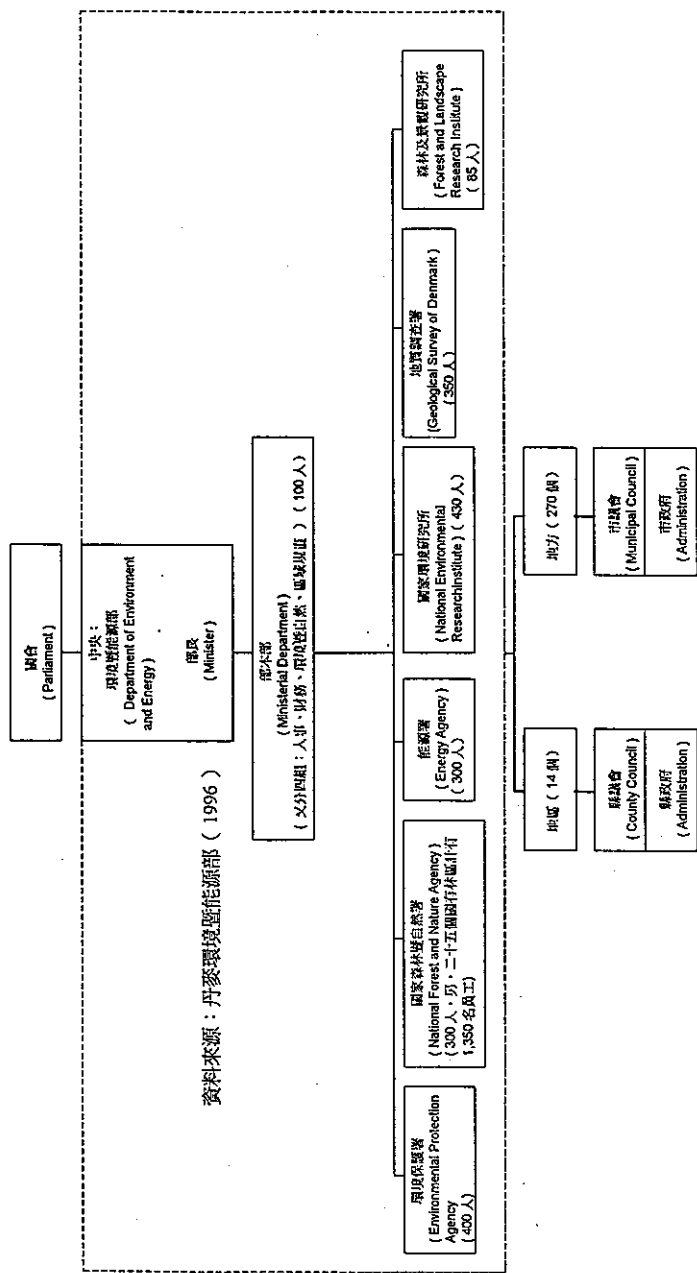
⁹⁷參見本研究附錄一，國外訪談記錄之四。

圖 5-7：丹麥內閣



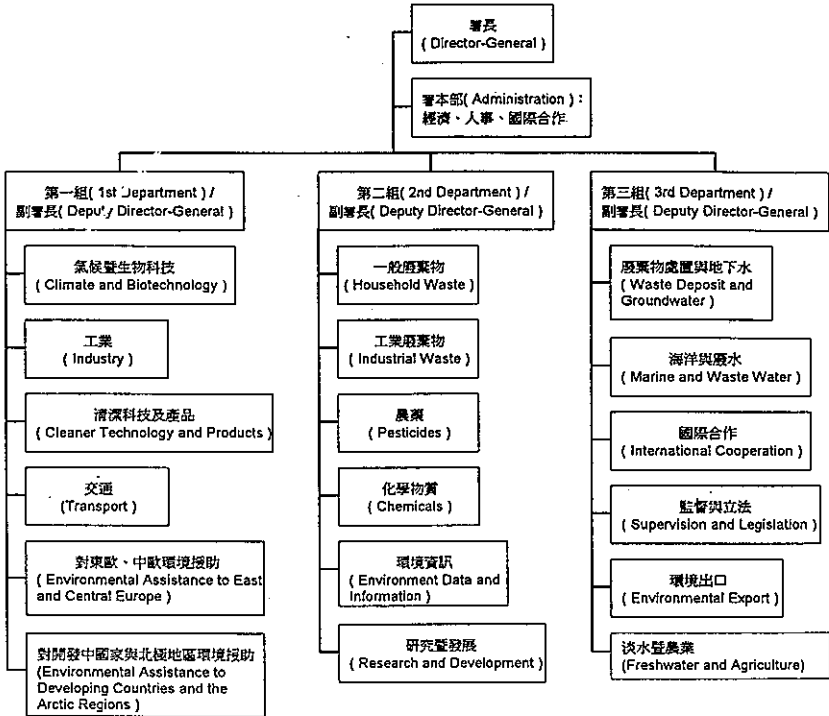
資料來源：
丹麥環境暨
能源部 (1996)

圖 5-8：丹麥環境保護行政體系



第五章 各國中央政府機關自然保育業務劃分概況

圖 5-9：丹麥環境暨能源部所屬「環境保護署」組織架構



資料來源：丹麥環境暨能源部（1996）

圖 5-10：丹麥環境暨能源部所屬「國有森林暨自然署」組織架構

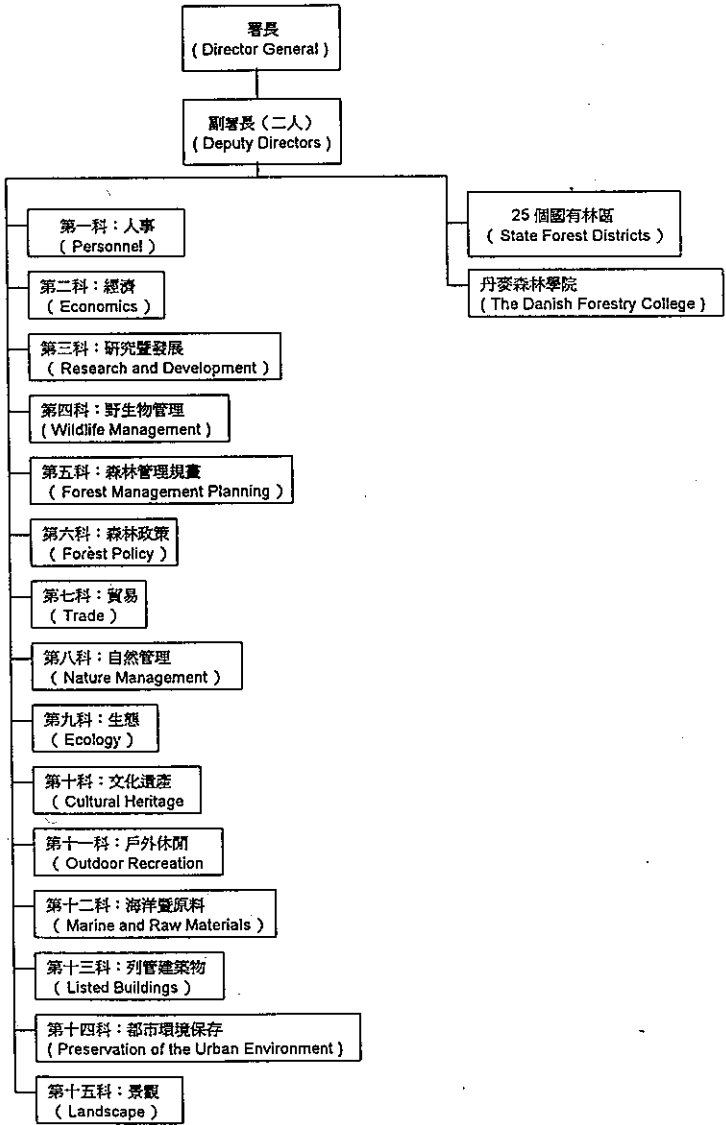


表 5-12：丹麥中央政府自然保育業務劃分一覽表

保育事項		中央主管機關
野生物資源		環境暨能源部（國有森林及自然署）
森林資源		環境暨能源部（國有森林及自然署）
水資源		環境暨能源部（環境保護署）
土地資源	國土規畫	各縣→環境暨能源部
	國家公園	環境暨能源部（國有森林及自然署）
保存資源		環境暨能源部（國有森林及自然署）
景觀資源		環境暨能源部（國有森林及自然署）
海岸資源		環境暨能源部（國有森林及自然署）
礦產資源		環境暨能源部（能源署）
環境影響評估		各縣→環境暨能源部（國有森林及自然署）

資料來源：本研究附錄一：國外訪談記錄（三）

第五節 荷蘭自然保育業務劃分概況

V.5.1 國情簡介⁹⁸

荷蘭位於北海東南岸，當萊茵河(Rhine)、米斯河(Meuse)、及謝得河(Scheldt)等三條國際河川之下游。上述三條河川既為荷蘭主要的水源，其水質水量對於荷蘭之環境產生直接影響。全國面積(41,573 平方公里)約百分之三十低於海平面，最高點為海平面 321 公尺。

荷蘭全國面積約百分之六十為農業用地(可耕地約百分之二十五，草地約百分之三十二)；其餘非農業用地中，林地以及天然區域約百分之十二，都市及道路約百分之十四，水道約百分之十五。

1993 年荷蘭全國計有人口 1,530 萬，為經濟合作發展組織(OECD)各國中平均人口密度最高者(每平方公里 407 人)。尤其在所謂環狀城市帶(Randstad)及阿姆斯特丹(Amsterdam)、哈侖(Haarlem)、海牙(The Hague)、德爾夫特(Delft)、鹿特丹(Rotterdam)、烏勒得(Utrecht)人口密度每平方公里更高達 600 至 1,200 人。

荷蘭的經濟活動密度很高，農業發展精緻程度為全歐之冠。大量使用氮肥以及牛豬密集飼養的結果，使農業成為重大的環境污染源。貨物及勞務出口約占國內生產毛額之半。由於地理位置的緣故，交通運輸為荷蘭經濟的重要項目，鹿特丹為全世界最大的港口，歐體約有百分之三十的貨物經由荷蘭的港口進出。公路及車輛的密度約為經濟合作發展組織(OECD)歐洲會員國平均值的四倍。

⁹⁸ OECD, OECD ENVIRONMENTAL PERFORMANCE REVIEW: NETHERLANDS 19-25 (1995).

荷蘭的自然及景觀目前所遭遇的主要問題為：動植物物種的持續減少、以及景觀的單調化，其原因包括酸化(acidification)、優氧化(eutrophication)、重金屬污染(contamination from heavy metals)、水位下降(尤其沿海沙丘沙漠化情況嚴重)、棲息地喪失及割裂等。目前各種保護區計有：鳥類保護區 13 個(面積 306,800 公頃)，國有森林(面積 70,620 公頃)，私有林(面積 57,548 公頃)，依照 Ramsar Convention 劃設的濕地保護區(面積 313,313 公頃)，國有自然保留區 81 個(面積 269,326)，私有自然保留區 127 個(面積 29,904 公頃)。⁹⁹

V.5.2 組織與決策

在荷蘭，環境政策之形成與執行涉及中央政府、地方政府與水利會。茲分述如下。

V.5.2.1 中央政府¹⁰⁰

荷蘭為一君主立憲國家，Queen Beatrix 為國家元首；國會與內閣分掌立法與行政權。國會分為兩院，第一院(First Chamber)有議員 75 席，每四年由省議會(provincial councils)間接選舉產生；第二院(Second Chamber)有議員 150 席，每四年由人民直接選出。重大決定，例如法案，需經兩院審議。第二院有權優先審查法案，並提出修正案，通過後送第一院審議。兩院皆有環境委員會。

內閣由首相及 13 位部長組成(參見【圖 5-11】)。其中與環境保護工作關係較密切的計有六部：

⁹⁹ LNV, FACTS AND FIGURES: HIGHLIGHTS OF DUTCH AGRICULTURE, NATURE MANAGEMENT AND FISHERIES 1994, at 66-71 (1994).

¹⁰⁰ OECD, OECD ENVIRONMENTAL PERFORMANCE REVIEW: NETHERLANDS 26 (1995); MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT (VROM), ENVIRONMENTAL POLICY OF THE NETHERLANDS 8 (March 1994).

- 1) 農業、自然保育暨漁業部 (Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries = LNV) 主管自然保育的一般政策，並直接負責有關野生動物及保護區之立法；
- 2) 住宅、空間規畫暨環境部 (Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment = VROM) 主管環境保護的一般政策，並直接負責有關空氣、土壤、噪音、廢棄物、輻射線、環境影響評估等之立法；
- 3) 交通暨水道部 (Ministry of Transport, Public Works and Water Management = V&M) 主管水的一般政策，並直接負責海水與內陸水之環境政策；
- 4) 經濟部 (Ministry of Economic Affairs = EZ) 主管能源政策，並負責整合環境政策與經濟活動；
- 5) 外交部 (Ministry of Foreign Affairs = BuZa) 負責國際環境政策之協商；
- 6) 開發合作部 (Ministry for Development Cooperation = OS) 負責開發合作案中之環境政策。

V.5.2.2 地方政府¹⁰¹

荷蘭地方分為省、市二級。全國有 12 個省 (provinces)，各省之下設市 (municipalities)，全國共計 650 個市。近十年來，強調地方分權為政治發展趨勢。中央環境立法多係所謂「架構立法」，有賴命令補充細節，而地方政府（與水利會）往往被授權發佈命令；各項環境政策亦多仰賴地方執行。

各省設有省議會 (Provincial Council)，每四年由人民選舉組成。日常行政事務由省議會互選議員（一般為六人）組成省政府 (Provincial Executive) 負責，並由國王（女王）任命「女王代表」

¹⁰¹ OECD, OECD ENVIRONMENTAL PERFORMANCE REVIEW: NETHERLANDS 28-29 (1995);
MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT (VROM), ENVIRONMENTAL
POLICY OF THE NETHERLANDS 4-5 (March 1994).

(Queen's Commissioner)爲主席。各省省議會皆有環境委員會，省政府皆設有環境保護專責機關。

各省負責在其轄境內執行環境法，包括：依據一九九三年環境管理法(Environmental Management Act)核發污染(排放)許可、管制廢水排入省有地表水體(另有國家地表水體)、有時並得監督各市與各水利會環境任務之執行。各省每四年須擬定一份省環境政策計畫(provincial environmental policy plans)與水管理計畫(water management plan)。省在空間規畫(城鄉規畫)上扮演重要角色，得於轄區內劃設特殊環境保護區及廢棄物處置場廠址。估計全國 12 個省共有 1,200 至 1,500 名員工從事環保工作。又，各省代表組織有「省協會」(Association of Provincial Authorities)，會商共同的環保事項，並向中央提供建議。

各市以市議會(municipal council)爲最高權力機關，每四年由人民選舉組成。市議會互選產生長老議員(aldermen)若干人，與由女王任命的市長，組成市政府(municipal executive)。各市皆設有環保專責機關。

市亦負有執行環境法的任務，包括：依據一九九三年環境管理法(Environmental Management Act)核發小型工廠污染(排放)許可、監測污染(檢測排放)。市還負責興建、維修下水道系統(但一般不包括污水處理廠)，以及垃圾之收集、處置。自一九八〇年以來市在清除受污染土壤上，也扮演重要角色。有些市規模太小，乃與其他市聯合組成「區域性環境機構」(regional environmental services)，共同執行環境保護任務。

V.5.2.3 水利會¹⁰²

水利會(Water Board)爲荷蘭特有的行政組織。自中世紀末以迄

¹⁰² OECD, OECD ENVIRONMENTAL PERFORMANCE REVIEW: NETHERLANDS 29 (1995); MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT (VROM), ENVIRONMENTAL POLICY OF THE NETHERLANDS 6-7 (March 1994).

本世紀中葉，水利會僅負責低窪地區填海造陸新生地(polders)的防洪與水利工作。一九七〇以後水利會開始擁有水污染防治權。各水利會為委員會組織，部份委員由國王任命，其餘由當地土地所有人與大建築物所有人選舉之。水利會轄區係按水文劃定的區域，與省界無必然關係；水利會受其當地省政府之監督。

V.5.2.4環境立法與政策¹⁰³

荷蘭最早的環境法可溯自一八七五年的公害法(Nuisance Act)。目前主要的公害防治法包括：殺蟲劑法（1962年）、地表水污染法（1969年）、空氣污染法（1970年）、海水污染法（1975年）、化學廢棄物法（1976年）、廢棄物法（1977年）、地下水法（1981年）、土壤清理法（1982年）、船舶污染防治法（1983年）、環境有害物質法（1985年）、肥料法（1986年）、土壤保護法（1986年）以及環境管理法（1993年）等。其中以一九九三年環境管理法最值得注意，該法不僅採取了單一許可制（將過去空污、水污、噪音等各種許可統一載在一張許可上），而且劃一了環境品質、環境計畫與執行的規則，可謂荷蘭環境法整合發展¹⁰⁴的代表作。主要的自然保育法有：森林法（1961年）、空間規畫法（1962年）、自然保育法（1967年）、水管理法（1989年）等。

現代荷蘭的環境政策可溯自一九六〇年代末。一九八二年「住宅、空間規畫暨環境部」成立後，開始擬定三年環保方案(Environmental Programs)，逐年更新，揭舉該部工作重點。一九八九年由四位相關部長共同簽署的「國家環境政策計畫：抉擇或失去」(National Environmental Policy Plan: To Choose or to Lose)更首次結合各級政府與目標團體，訂定全盤性環境政策。該計畫明確地設定了八個努力的主題（如氣候變遷、酸化、優氧化等）、鎖定了九個

¹⁰³ OECD, OECD ENVIRONMENTAL PERFORMANCE REVIEW: NETHERLANDS 30-34 (1995).

¹⁰⁴ 關於環境法整合發展的新趨勢，參見湯德宗，台灣環保的困境與突破——法制與政策面的解析，輯於蔡政文主編，跨世紀的生活品質策略，頁1以下（頁15-17）（國家發展研究文教基金會，民八十五年五月）。

相對應的目標團體（如農業、交通、天然氣與電力供應等）。各目標團體就各個主題應達成的目標多已量化，重要進展指標且須逐年向國會提出報告。一九九四年二月國會又批准「國家環境政策計畫之二」(National Environmental Policy Plan 2)，評估「國家環境政策計畫」執行情形，並追加若干政策與目標。

其他配合「國家環境政策計畫」擬定的部門計畫，包括：

- 1)第三次關於水管理之國家政策文件(Third National Policy Document on Water Management, 1986)；
- 2)第二次交通暨運輸結構設計(Second Structure Scheme for Traffic and Transport)；
- 3)1991年-1998年-2021年荷蘭自然政策計畫(Nature Policy Plan of the Netherlands 1991-1998-2021)；
- 4)能源保育備忘錄(Memorandum on Energy Conservation, 1990)，能源保育備忘錄（二）(Second Memorandum on Energy Conservation, 1993)；
- 5)農業結構備忘錄暨多年農作保護計畫(Agricultural Structure Memorandum and Multi-Year Crop Protection Plan, 1991)；
- 6)第四次荷蘭空間規畫報告(Fourth Report on Physical Planning in the Netherlands)；
- 7)1992年至1996年景觀政策計畫(Landscape Policy Plan 1992-2022)；
- 8)鄉間地區結構規畫(Structure Plan for Rural Areas, 1993)；
- 9)1992年至1996年國有水道管理計畫(Management Plan for State Waters 1992-1996)；
- 10)1994年至2020年森林政策計畫(Forest Policy Plan 1994-2020)。

V.5.3 住宅、空間規畫暨環境部

國土規畫、住宅興建、與公害防治等業務，在荷蘭中央統由「住宅、空間規畫暨環境部」(Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)主管。該部組織架構，略如【圖 5-12】所示。

V.5.3.1住宅、空間規畫暨環境部之組織

部長之下設有政務次長(Staatssecretaris)零至二人(目前一人)，為反映多黨政治的現實，便利籌組聯合政府，部長與次長是一種分工關係，而非嚴格的隸屬關係。¹⁰⁵ 部、次長下設秘書長(Secretaris-General)一人、副秘書長二人，督導幕僚群。幕僚群有10個單位：

- 1)財政暨經濟事務室(Financiele en Economische Zaken)
- 2)人事室(Personele Zaken)
- 3)法務室(Juridische Zaken)
- 4)國際關係室(Voorlichting en Externe Betrekkingen)
- 5)資訊管理暨組織室(Informatienmanagement en Organisatie)
- 6)會計室(Accountantsdienst)
- 7)國務會議顧問室(Bureau van de Adviseur ten behoeve van de Raad van State)
- 8)歐洲環境管理顧問室(Bureau Adviseur Beroepen Milieubeheer)
- 9)資料資訊(電腦中心)(Documentarie Informatie)
- 10)總務室(Gemeenschappelijke Dienst)。

¹⁰⁵ 參見本研究附錄一，國外訪談記錄之四。

至於主要業務則分由四個署主管：住宅署(Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting)、環境管理署(Directoraat-Generaal Milieubeheer)、空間規畫署(Rijksplanologische Dienst)、以及政府建築物管理署(Rijksgebouwendienst)。

V.5.3.2住宅、空間規畫暨環境部所屬「環境管理署」之組織

住宅、空間規畫暨環境部所屬「環境管理署」負責制訂環境政策(公害防治政策)與部份執行工作。該署組織架構,略如【圖 5-13】所示。

環境管理署的組織與其他機關不同的是,署長與三位副署長、一位稽查長共同組成管理小組(management team),督導四個業務單位:環境品質暨排放政策組(Enviornmental Quality and Emission Policy Division)、生命週期暨環境管理組(Life Cycle and Environmental Management Division)、一般環境政策組(General Environmental Policy Division)、以及環境稽查處(Inspectorate for the Environment)。管理小組的幕僚群包括兩個處:內部管理處(Directorate of International Management)與財政暨經濟事務處(Directorate of Financial and Economic Affairs)。

「環境品質暨排放政策組」下分四處¹⁰⁶:

- 1)土壤保護處(Directorate of Soil Protection),負責土壤保護政策、清理受污染土地;
- 2)飲用水、水暨農業處(Directorate of Drinking Water, Water & Agriculture),負責地下水、地表水及飲用水政策、殺蟲劑政策(以農業為目標群體);
- 3)噪音暨交通處(Directorate of Noise & Traffic),負責噪音防制政策(以交通及運輸為目標團體);

¹⁰⁶ MINISTRY OF HOUSING, SPATIAL PLANNING AND THE ENVIRONMENT (VROM), ENVIRONMENTAL POLICY OF THE NETHERLANDS 10-11 (March 1994).

4)空氣暨能源處(Directorate of Air & Energy),負責空氣品質政策(以煉油廠及能源部門為目標團體),協調因應氣候變遷與酸化問題。

「生命週期暨環境管理組」下分三處：

- 1)廢棄物處(Directorate of Waste),負責廢棄物清理及資源回收；
- 2)工業、建築、產品暨消費者處(Directorate of Industry, Building, Products & Consumer Policy),負責促進各工業部門國際環境保護事宜(以工業、建築、零售業及消費者為目標團體)；
- 3)物質、安全暨幅射處(Directorate of Substances, Safty & Radiation),負責控制因物質(包括放射性物質)所引起的環境風險。

「一般環境政策組」下分三處：

- 1)一般政策事務處(Directorate of General Policy Affairs),負責以立法或其他一般政策手段,達成一致的環境科技政策,協調地方政府環境政策；
- 2)國際環境事務處(Directorate of International Environmental Affairs),負責訂定國際環境政策,進行國際諮商；
- 3)策略規劃處(Directorate of Strategic Planning),負責觀察策略性環境政策發展之新議題,協調「國家環境政策計畫」(National Environmental Policy Plans)與各項「環境方案」(Environment Programs)。

「環境稽查處」負責督促、考核地方政府對於環境政策的執行,除總處外,並在各省設有9個分處,直接執行環境政策。

V.5.4 農業、自然保育暨漁業部

荷蘭採「自然保育」與「農業發展」(含農、林、漁、牧)主管機關合一之制,亦即,皆由「農業、自然保育暨漁業部」主管。

該部組織架構，略如【圖 5-14】所示。其主管的自然保育範疇包括：野生物資源保育、森林資源保育、國家公園管理、自然資產保存（各種保護區之保護）、景觀資源等，並得參與環境影響評估決策。

V.5.4.1 農業、自然保育暨漁業部組織

該部在部長(Minister)之下設有「行政理事會」(Executive Board)，由秘書長(Secretary-General)與兩位處長(Director-General)（分兼第一、第二副秘書長）組成，督導

「幕僚部門」(Staff Department)，作為部長之幕僚。業務部門有「中央政策部門」與「地區政策部門」，前者以功能分工，後者以地域分工。此外，還有規模龐大的「半獨立機構」（總數約 8,000 人），擔任稽查、森林管理、畜產檢驗、農技研究等任務。

幕僚部門包含：部長辦公室(Minister's Office)、人事暨組織(Personnel and Organization)、會計室(Audit Branch)、財務暨經濟事務(Financial and Economic Affairs)、資訊(Information)及設施(facilities)等單位。

中央政策部門(Central Policy Departments)分為 10 個處：農業處(Agriculture)(約 200 人)、貿易暨工業處(Trade and Industry)(約 40 人)、國際農業事務處(International Agricultural Affairs)(約 50 人)、鄉村地區暨戶外休閒處(Rural Areas and Outdoor Recreation)(約 50 人)、科學暨知識傳播處(Science and Knowledge Dissemination)(約 70 人)、自然管理處(Nature Management)(約 170 人)、漁業處(Fisheries)(約 75 人)、法務處(Legal Affairs)(約 50 人)、環境、品質暨健康處(Environment, Quality and Health)(約 60 人)與主任獸醫官(Chief Veterinary Officer)(1 人)。

地區政策部門(Regional Policy Departments)，分為北區(North)、西北區(Northwest)、南區(South)、東區(East)與西南區(Southwest)等 5 個辦公室，各有約 55 人。

半獨立機構(Semi-Independent Services)包括：稽查總處(General Inspection Service)(約 550 人)、水土利用政府服務處(Government Service for Land and Water Use)(約 850 人)、

農地管理處(Agricultural Land Management)、國家森林處(National Forest Service)(1,080 人)、國際農業中心(International Agricultural Center)(65 人)、管制執行處(Implementation of Regulations)(500 人)、生畜暨肉品國家檢驗處(National Inspection Service for Livestock and Meat)(1,550 人)、農業研究處(Agricultural Research Department)(約 2,700 人)、植物保護處(Plant Protection Service)(850 人)、以及土地開墾暨改良國際研究所(International Institute for Land Reclamation and Improvement)(25 人)等。

V.5.4.1 農業、自然保育暨漁業部所屬「自然管理處」組織

自然保育業務主要由「農業、自然保育暨漁業部」所屬「自然管理處」(Directie Natuurbeheer)主管。該處組織架構，略如【圖 5-13】所示。

在處長(Directie)之下計設有六個組、一個中心。六個組分別為：人事暨行政組(Afdeling Bedrijfs-voering)、政策發展組(Afdeling Beleids-ontwikkeling)、政策工具組(Afdeling Beleids-instrumenten)、環境政策組(Afdeling Facet-beleid)、策略暨知識組(Afdeling Strategie en Kennis)、國際自然管理事務組(Afdeling Internationale Zaken Natuurbeheer)。自然管理資訊暨知識中心(IKC Natuurbeheer)內又分六個組：自然組(Afdeling Natuur)、森林組(Afdeling Bos)、景觀組(Afdeling Landschap)、策略暨知識組(Afdeling Strategie en Kennis)、人事室(Afdeling Bedrijfs-bureau)與統計組(Afdeling Gegevensvoorziening)。

V.5.5 小結---荷蘭模式的省思

總結以上說明，吾人發現荷蘭中央政府關於環境保護業務（含自然保育）的分工，具有以下幾個特色：

一、所謂「荷蘭模式」係指「公害防治」與「空間規畫」（國土規畫）併由一個部（「住宅、空間規畫暨環境部」）主管，而「自然保育」與「農業發展」（含農、林、漁、牧業）併由另一個部（「農業、自然保育暨漁業部」）主管的組織分工型態。

二、農業發展與自然保育基本上存在強烈衝突，兩者併由「農業、自然保育暨漁業部」主管，自是希望該部能在部內化解此一衝突，避免將之提昇於部會之間。「農業、自然保育暨漁業部」所屬「農業處」（約 200 人）與「自然管理（保育）處」（約 170 人），規模大致相當。

三、「農業、自然保育暨漁業部」除了中央政策部門（含 10 個業務處）與地區政策部門（含 5 個分區辦公室）之外，並有組織龐大的「半獨立機構」（總人數約 8,000 人），擔任稽查、森林管理、畜產檢驗、農技研究等任務。¹⁰⁷

四、「農業、自然保育暨漁業部」主管的自然資源保育業務計有：野生物資源、森林資源、保存資源（自然資產部份）、景觀資源等，並得參與環境影響評估決策（參見【表 5-12】），雖略遜於丹麥環境暨能源部所屬「國有森林及自然局」，但亦相當完整。

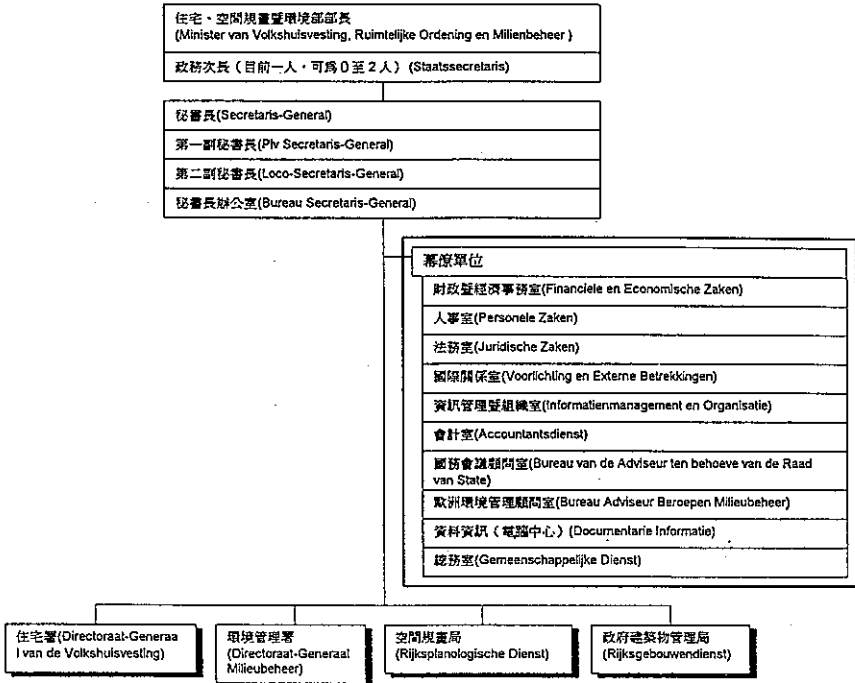
¹⁰⁷此種「半獨立機構」組織設計似為丹麥所嚮往者，參見本研究附錄一，國外訪談記錄之三。

圖 5-11：荷蘭內閣

首相 (Algemene Zaken)
內政部長 (Binnenlandse Zaken)
外交部長 (Buitenlandse Zaken)
開發合作部長 (Ontwikkelingssamenwerking)
司法部長 (Justitie)
國防部長 (Defensie)
經濟部長 (Economische Zaken)
財政部長 (Financien)
農業、自然保育暨漁業部長 (Landbouw, Natuurbeheer en Visserij)
社會暨就業部長 (Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
教育、文化暨科學部 (Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen)
交通暨水道部長 (Verkeer en Waterstaat)
健康、福利暨體育部長 (Volksgezondheid, Welzijn en Sport)
住宅、空間規畫暨環境部長 (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)

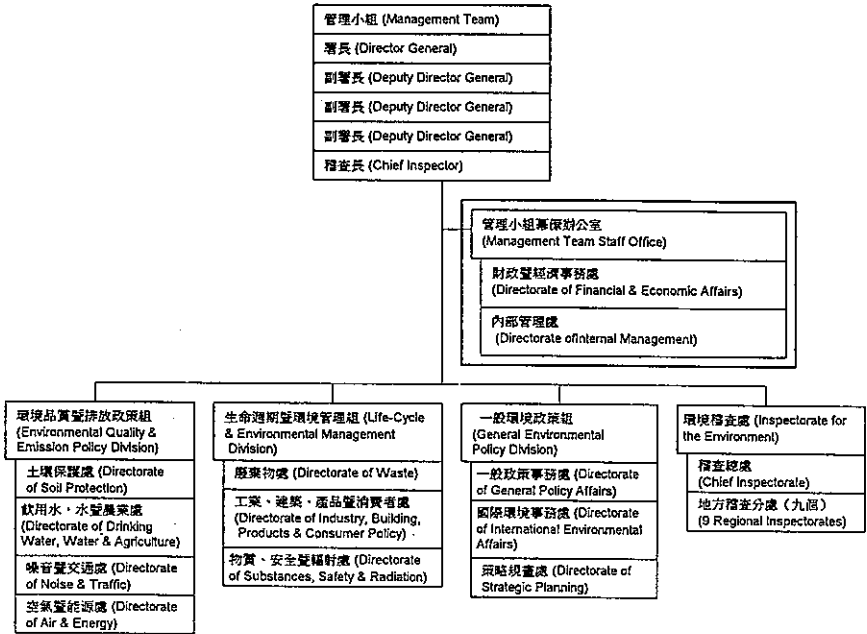
資料來源：
荷蘭「住宅、
空間規畫暨
環境部」
(1996)

圖 5-12：荷蘭「住宅、空間規畫暨環境部」組織架構



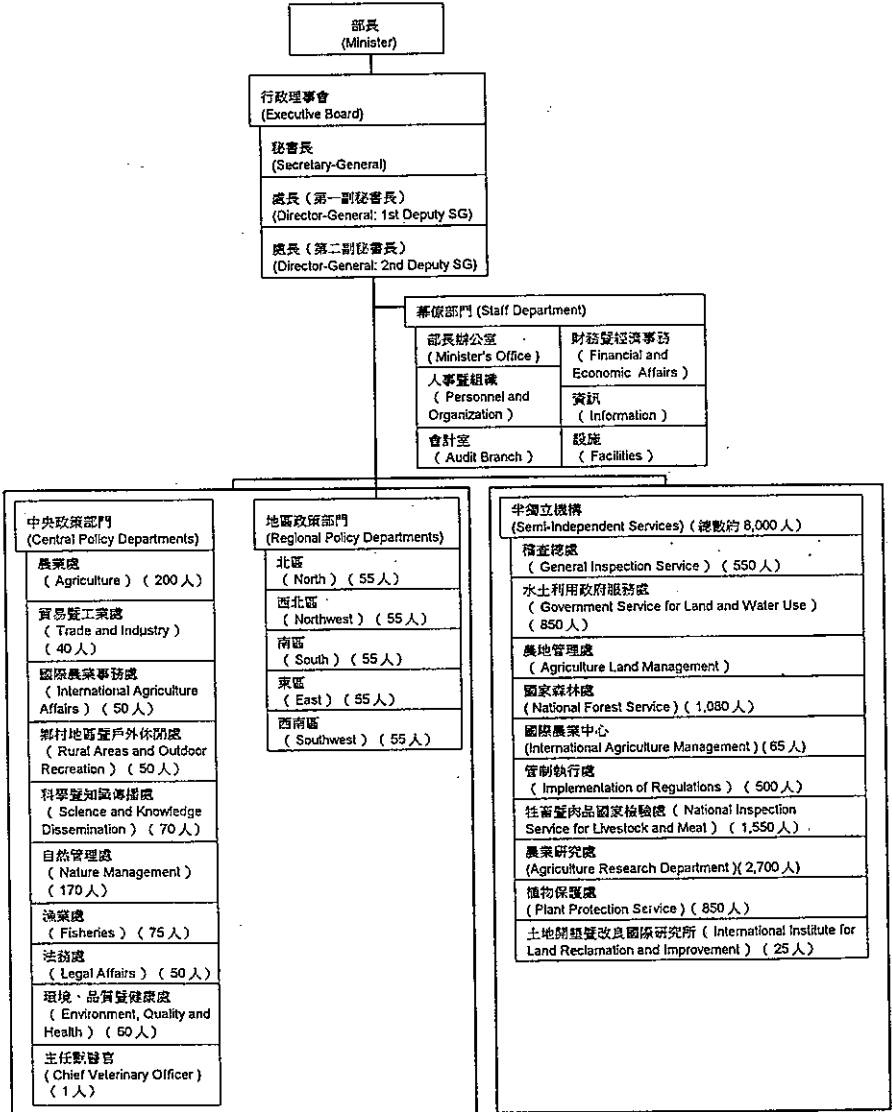
資料來源：荷蘭「住宅、空間規畫暨環境部」(1996)

圖 5-13：荷蘭住宅、空間規畫暨環境部所屬「環境管理署」組織架構



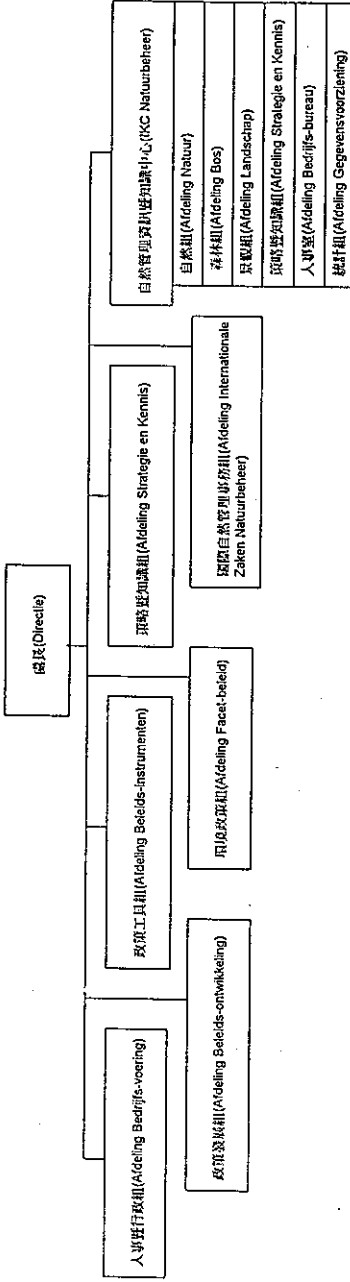
資料來源：荷蘭住宅、空間規畫暨環境部 (1996)

圖 5-14：荷蘭「農業、自然保育暨漁業部」組織架構



資料來源：荷蘭「住宅、空間規畫暨環境部」(1996)

圖 5-15: 荷蘭「農業、自然保育暨農業部」所屬「自然管理處」(Directie Natuurbeheer) 組織架構



資料來源：荷蘭農業、自然保育暨農業部 (1996)

表 5-13：荷蘭中央政府自然保育業務劃分一覽表

保育事項		中央主管機關
野生物資源		農業、自然保育暨漁業部
森林資源		農業、自然保育暨漁業部
水資源		交通暨水道部
土地資源	國土規畫	住宅、空間規畫暨環境部
	國家公園	農業、自然保育暨漁業部
保存資源	保護區	農業、自然保育暨漁業部
	文化資產	教育文化暨科學部
景觀資源		農業、自然保育暨漁業部
海岸資源		交通暨水道部&住宅、空間規畫暨環境部(商港)
礦產資源		經濟部
環境影響評估		住宅、空間規畫暨環境部(但各部皆有代表參與)

資料來源：本研究附錄一：國外訪談記錄(五)

第六章 結論與建議

第一節 中央機關自然保育職權重劃方案

過去數十年來台灣經濟成長快速，創造了舉世稱羨的經濟奇蹟。然而在經濟奇蹟的背後，實際付出了巨大的環境代價。今日國人不僅為各種公害污染所苦，天然資源超限利用、轉趨衰竭的警訊¹也已然浮現。為落實經濟發展與環境保護兼籌並顧的基本國策²，追求「可負載的發展」(通稱「永續發展」)(sustainable development)，今後政府施政必須加強環境保護，改正過往偏重開發而輕忽環保的偏失。

「環境保護」(environmental protection)大體包括「公害防治」(pollution control)與「自然保育」(nature conservation)兩個面向。「公害防治」部份，自從民國七十六年行政院環保署設立以來，原分屬中央政府各部會的事權已大致整合；³惟「自然保育」事權至今分散各部會，迄無專責主管機關。

¹ 最近賀伯颱風來襲，本島多處發生山崩，土石流掩埋村落的慘劇。自然保育問題，再次成為輿論焦點。參見聯合報，八十五年八月三日，第十一版

² 參見憲法增修條文第九條第二項（「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」）以及「現階段環境保護政策綱領」第二章二。（「基於國家長期利益，環境保護與經濟發展應兼籌並顧。」）

³ 少數猶待整合者，如與都市水污染防治密切相關的「下水道興建」仍為內政部（營建署）職掌。或正因此之故，水污染防治法(行政院環保署主管)第十二條特明定：「污水下水道興建與污水處理設施，應符合水污染防治政策之需要。」

當前自然保育工作成效不彰的原因，約可歸納為三項。一為立法觀念落後、內容粗糙、不敷應用。二為事權割裂，加以機關本位主義，致法令雖不乏機關相互協調之規定，⁴實際上各部會間協調困難、各行其事、甚至爭權諉過。三為職權配置不當，保育業務多由經建機關託管，職能衝突時輒受壓抑。作用法的整合更新原可促進機關組織的效率，然事權割裂、多頭馬車之下，企圖整合立法談何容易。是以有識之士屢屢籲請設立專責機關，統籌保育事權。值此第一屆民選總統就職、內閣大幅改組、銳意革新之際，政府允宜全盤檢討「行政院組織法」，積極整合自然保育事權，成立自然保育專責機關，以滿足人民殷切的期望，開創國家發展的新格局！

本研究小組於完成現行法規分析、保育界人士訪談、保育行政人員問卷調查、與外國法制研析後，密集研商、反覆斟酌，共得出四個成立自然保育專責機關的組織重劃方案。茲分述如下。

VI.1.1.1 方案一：行政院下新設「自然資源部」，將現有各部會有關「自然資源」保育的職權，移交該部統籌掌理。

VI.1.1.1.1 建議主管事項

「自然資源部」應主管下列事項：

一、國土規劃：國土為國家首要自然資源。為因應廿一世紀新的競爭形勢，提高國民生活品質，國土利用規劃工作應秉持「永續發展」理念，全面檢討、重新出發。建議將目前由內政部（營

⁴ 例如，森林法第十六條及「國家公園或風景特定區內森林區域管理經營配合辦法」（於森林區域內設置國家公園或風景特定區，其勘查劃定須「會同」林業主管機關為之）；山坡地保育利用條例第二條（地政單位應「會同」農政主管機關辦理山坡地地政及營建業務）；水土保持法第十四條（農政單位應「會同」國家公園主管機關，就國家公園範圍內土地實施水土保持）。

建署)與行政院經建會主管的國土利用綜合規畫職權,⁵移交「自然資源部」掌理,期有效調合土地多元利用,達成資源永續經營目標。⁶

二、野生物保育:野生動、植物為大自然的無價資產,一旦絕滅無從回復。鑑於全球物種正以人類有史以來空前的速度滅絕之中,而台灣地區得天獨厚,孕育物種甚為豐富,為克盡地球村一份子的責任,應加強保育野生物種。爰將之列為「自然資源部」的職掌。

三、水資源保育(含水資源之規畫、利用、水源保護與水土保持等):水資源為社會經濟發展不可或缺的要害,在台灣日形珍貴。目前水資源之利用規畫、水源保護、與水污染防治分屬不同部會主管,事權割裂,難以形成一貫而有效的水資源管理政策與作為。未來「自然資源部」至少應整合水資源保育相關事權,包括:水資源之規畫、利用與水源保護等。水土保持與水源涵養關係密切,⁷並關係土壤資源維護、災害防免、以及土地之合理利用等,為自然保育要項,⁸亦應劃交「自然資源部」職掌。至水污染防治(水質維護)與水資源開發利用(水量供應),原為一體之兩面;⁹惟顧及水污染防治為公害防治之一環,不宜與其他公害防

⁵ 參見本研究第三章第一節第四小節(III.1.4)之說明。

⁶ 準此,研擬中之「國土綜合開發計畫法」草案,應改由「自然資源部」負責。又,該草案第七條原擬設立之「行政院國土綜合開發計畫審議委員會」應配合改隸於「自然保育部」。

⁷ 水土保持法中直接關係水源保護的規定,如第九條「河川集水區」之治理規畫、第十六條「特定水土保持區」之劃設管理、第二十條水庫集水區保護帶之設置等。

⁸ 依水土保持法第十二條之規定,重大開發計畫應先通過水土保持計畫;同法第八條對於其他開發行為,亦有一定程度的水土保持處理與維護之要求。

⁹ 蓋河川上游的水源保護成功,可減輕中、下游的污染防治壓力;反之,成功的水污染防治可以確保水質,減輕開發新水源的壓力。關於「整合性水資源管理」(integrated water resource management)的概念,參見OECD, WATER RESOURCE MANAGEMENT: INTEGRATED POLICIES 9 (1989);湯德宗,當前台灣河川流域污染整治的制度瓶頸與突破,東吳法律學報,9卷2期,頁111以下(頁118-119)(民國八十五年八月)。

治工作分割，故仍擬維持由行政院環保署主管。未來「自然資源部」與「行政院環保署」就此應加強聯繫、協調。

四、森林資源保育：森林為台灣地區重要的自然資源，全島一半以上的面積為森林所覆蓋。森林保育與水土保持、野生物保育、水源涵養等自然保育工作關係密切。目前台灣林業經營已由「砍伐利用」轉變為以「資源保育」為主。未來森林之經營管理、森林生態之維護等，均應改由「自然資源部」主管。

五、生態保護區維護：除野生動物保育法所規定之「野生動物保護區」¹⁰屬於前述「野生物保育」範疇；森林法規所規定之「森林生態保育區」¹¹屬於前述「森林資源保育」範疇外；現行法中為保存具有特殊價值的自然生態體系（如獨特地形、地質），並劃有各種保護區。例如，文化資產保存法¹²所規定之「生態保育區」¹³、「自然保留區」¹⁴；行政院「台灣沿海地區自然環境保護計畫」所規定之「海岸保護區」；以及未來可能依照 Ramsar Convention¹⁵ 劃設的「濕地保護區」等。此等保護區皆為保護特定自然生態而設，故亦應納入「自然資源部」的職掌範圍。¹⁶

六、國家公園管理：國家公園為具有特殊自然景觀、歷史遺跡或育樂資源，而需長期保存之地域，¹⁷乃國家具有代表性的自然資產。其選定、設立及管理，均應改由「自然資源部」統籌為之。

七、景觀資源保存：「國家級景觀」而有特別維護之必要者，

¹⁰參見野生動物保育法第十二條第一項。

¹¹參見森林遊樂區設置管理辦法第六條第四款。

¹²參見文化資產保存法第五十二條。

¹³實務上迄未劃有「生態保育區」。參見本報告第三章註 125。

¹⁴含臺灣省林務局自行劃設之「國有林自然保護區」。參見本報告第三章(註 126)。

¹⁵Ramsar Convention on Wetlands of International Importance Especially As Waterfowl Habitat, 996 UNTS 245, reprinted in 11 ILM 969 (1972, as amended Dec. 3, 1982).

¹⁶至於「保存資源」中之「文化資產」（古物、古蹟），則不列入「自然資源部」的職掌。

¹⁷參見國家公園法第六條。

宜劃歸「自然資源部」主管。¹⁸至其他景觀資源之保存，則仍由地方政府負責。

八、環境影響評估：環境影響評估與自然保育關係十分密切，應改由行政院環保署「會同」自然資源部主管之。¹⁹

VI.1.1.2 相關部會之職權調整

按前述規畫的「自然資源部」職權，各部會應移交予「自然資源部」主管之事項包括：（請併參閱本研究【表 3-3】）

一、行政院農委會林業處關於野生物保育、森林保育、水土保持、以及生態保護區之維護等職權。

二、內政部營建署關於土地綜合開發計畫、國家公園、海岸保護區劃設及管理、自來水水源保護等職權。

三、經濟部水資源統一規劃委員會關於水資源規畫、經濟部水利司關於水利與「水庫集水區」管理之事權。

四、交通部觀光局關於「國家級」風景特定區的劃設與管理權。

五、行政院經建會都市及住宅發展處關於國土綜合開發規劃之職權。

VI.1.1.3 其他配合措施

一、現行「海岸保護區」乃依據行政院「台灣沿海地區自然環境保護計畫」劃設，不生拘束人民之效力，實施以來，績效不彰，應儘速制定法律（如「海岸法」），確立管制的法源。

二、未來「自然資源部」與行政院環保署應定期舉行協調會

¹⁸按風景特定區管理規則第四條之規定，風景特定區依其地區、特性與功能，劃分為國家級、省(市)級、及縣(市)級三種。

¹⁹環境影響評估法第二條規定其主管機關「在中央為行政院環境保護署；在省(市)為省(市)環境保護處(局)；在縣(市)為縣(市)政府。」未來前揭條文應配合修改。

報，會商水資源保育與水污染防治配合事項。

VI.1.1.4 利弊評估

方案一之優、缺點可評估說明如下。

一、優點

1. 「自然資源部」，顧名思義，係為保育自然資源，機關任務明確、色彩鮮明。「自然資源部」與其他行政院部（會）平行，組織位階高，自然保育議題的政治能見度亦高，不虞受制於其他強勢部會而難以發揮。

2. 「自然資源部」整合的「自然資源」涵蓋範圍相當完整（僅文化資產與礦產資源除外）；又，其主管資源的保育事權，除了水資源中「污染防治」項外，餘皆已徹底整合。如此整合之廣度與深度，當可大大提高自然保育政策的一致性與作為的有效性。

3. 設立「自然資源部」最符合「永續發展」理念，最能適應國家發展的長期需要。

二、缺點

1. 本案牽涉各部會現有職掌變動的幅度甚大（為四個方案之最），按當前官僚體系內本位主義瀰漫、保守心態普遍，預料受影響之部會將有相當抗拒。

2. 將許多重要職掌一次賦予一個新設機關，短期間內機關內部未必能整合成功，彰顯改制的績效，政治風險較高。

3. 本案需新增部級機關，如不能有效裁汰冗員、精簡編制，極易招致批評，違反當前「政府減肥」政策。

VI.1.2 方案二：行政院內增設「自然保育署」，與行政院環保署平行。將現有各部會重要的自然保育職權，移交「行政院自然保育署」。

VI.1.2.1 建議主管事項

「行政院自然保育署」應主管下列事項：

一、野生物保育：野生動、植物為大自然的無價資產，一旦絕滅無從回復。鑑於全球物種正以人類有史以來空前的速度滅種之中，而台灣地區得天獨厚，孕育物種甚為豐富，為克盡地球村一份子的責任，應加強野生物種的保育。爰將之列入「行政院自然保育署」的職掌。

二、水資源保育（含水資源之規劃、利用、水源保護與水土保持等）：水資源為社會經濟發展不可或缺的要素，在台灣日形珍貴。目前水資源之利用規劃、水源保護、與水污染防治分屬不同部會主管，事權割裂，難以形成一貫而有效的水資源管理政策與作為。未來「行政院自然保育署」至少應整合水資源保育相關事權，包括：水資源之規畫、利用與水源保護等。水土保持與水源涵養關係密切，並關係土壤資源維護、災害防免、以及土地之合理利用等，為自然保育要項，亦應劃交「行政院自然保育署」職掌。至水污染防治（水質維護）與水資源開發利用（水量供應），原為一體之兩面；惟顧及水污染防治為公害防治之一環，不宜與其他公害防治工作分割，故仍擬維持由行政院環保署主管。未來行政院「自然保育署」與行政院「環境保護署」就此應加強聯繫、協調。

三、森林保育：森林為台灣重要的自然資源，蓋全島一半以上的面積為森林所覆蓋。森林保育與水土保持、野生物保育、水源涵養等自然保育工作關係密切。目前台灣地區的林業經營已由砍伐利用轉變為以資源保育為主。未來森林之經營管理、森林生態之維護等事項，均應改由「行政院自然保育署」主管。

四、生態保護區維護：除野生動物保育法所規定之「野生動物保護區」屬於前述「野生物保育」範疇，森林法規所規定之「森

林生態保育區」屬於前述「森林資源保育」範疇外，現行法為保存具有特殊價值的自然生態體系（如獨特地形、地質），並劃有各種保護區。例如，文化資產保存法所規定之「生態保育區」、「自然保留區」，行政院「台灣沿海地區自然環境保護計畫」所規定之「海岸保護區」，以及未來可能依照 Ramsar Convention 劃設的「濕地保護區」等。此等保護區皆為保存特定生態而設，應屬「行政院自然保育署」的職掌。²⁰

五、環境影響評估：環境影響評估與自然保育關係十分密切，應改由行政院環保署「會同」行政院自然保育署主管之。²¹

VI.1.2.2 相關部會之職權調整

按前述規畫的「行政院自然保育署」職權，各部會應移交予該署主管之事項包括：（請併參閱本研究【表 3-3】）

一、行政院農委會林業處關於野生物保育、森林資源保育、生態保護區保護、以及水土保持等主管職權。

二、內政部營建署關於自來水水源保護、海岸保護區劃設等職權。

三、經濟部水資源統一規劃委員會關於水資源規畫、經濟部水利司關於水利與「水庫集水區」管理之事權。

四、交通部觀光局關於「國家級」風景特定區的劃設與管理權。

VI.1.2.3 其他配合措施

一、為改進國家公園管理，強化自然保育，內政部應將營建署

²⁰其位於國家公園中者（包括，「生態保護區」與「特別景觀區」），仍歸國家公園主管機關主管。參見下述 VI.1.2.3 之說明。

至於「保存資源」中之「文化資產」（古物、古蹟），則不列入「自然保育署」的職掌。

²¹參見前揭（註 19）。

所轄「國家公園組」改制（升格）為「國家公園署」，下轄各個國家公園管理處。又，各個國家公園管理處應整合國家公園區內的管理事權，庶幾符合設立之初衷。

二、國土規畫仍由經建部門（行政院經建會）主管，²²但經建會組織條例²³應配合「行政院自然保育署」之設立而修正，將「行政院自然保育署」署長列為經建會當然委員，參與國土規畫決策。

三、現行「海岸保護區」係依據行政命令劃設，不生拘束人民之效力，實施以來績效不彰，應儘速制定相關法律（如「海岸法」），確立管制的法源。

四、景觀維護仍由交通部觀光局主管，惟國家級的特殊景觀而有特別保存之必要者，應劃入前述各種生態保護區，由「行政院自然保育署」主管。

五、行政院「自然保育署」與行政院「環境保護署」應定期舉行協調會報，會商水資源保育與水污染防治配合事項。

VI.1.2.4 利弊評估

方案二之優、缺點可評估說明如下。

一、優點

1. 行政院「自然保育署」顧名思義，機關任務明確、保育色彩鮮明，可宣示政府保育自然的決心。該「署」之地位雖略次於「部」，但因直屬行政院，預期自然保育議題的政治能見度亦高，不必然受制於其他強勢部會。

2. 行政院「自然保育署」整合了「重要」自然資源（包括野生動物、水、森林、生態保護區等）的保育事權，且各類主管資源之保育工作，除水污染防治一項外，皆已整合。如此廣度與深度之

²²參見本研究第三章第一節第四小節(III.1.4)之說明。

²³參見行政院經濟建設委員會組織條例第十一條第二項。

整合，當可適度提高自然保育政策的一致性與作為的有效性。

3. 行政院「自然保育署」依循行政院環保署的設立模式，由現有各部會移撥部分職權，交與略遜於現有各部會之「署」級新機關，預期受影響部會之抗拒將相對較小。²⁴又，因其整合職權相對較小，預期機關內部整合當相對較易，改制的政治風險相對亦較低。

二、缺點

1. 若干自然保育事權（如公害防治、國土利用規畫、國家公園管理等）猶未能整合，決策考量面向恐未臻周延。

2. 「署」的位階仍遜於「部」，恐難擺脫「自然保育」（「自然保育署」）猶次及「經濟發展」（經濟部）之印象。

3. 本案亦須新增機關，雖「署」應較（方案一）「部」之規模為小，惟如不能有效裁汰冗員、精簡編制，仍易招致違反當前「政府減肥」政策之批評。

VI.1.3 方案三：將行政院環保署升格為「環境部」，除其原有公害防治事權應增加衛生下水道職權外，並增加自然保育事項主管權。其部內組織應重新調整，整合水污染防治與水資源保育，成立「水資源管理署」。

VI.1.3.1 建議主管事項

「環境部」除原行政院環保署主管事項外，並主管下列自然保育事項：

一、野生物保育：野生動、植物為大自然的無價資產，一旦絕滅無從回復。鑑於全球物種正以人類有史以來空前的速度消滅之

²⁴本研究計畫之間卷調查顯示，受訪者對本案支持程度最高。參見本報告頁130。

中，而台灣地區天然孕育之物種甚為豐富，為克盡地球村一份子的責任，應加強野生物種的保育工作。爰將之列為「環境部」的首要職權。

二、水資源管理（含水資源規畫、利用、水源保護、水土保持、與水污染防治）：水資源為社會經濟發展不可或缺的要害，在台灣日形珍貴。為改正目前水資源利用規畫、水源保護、水污染防治分屬不同部會主管，缺乏一貫而有效的水資源管理政策與作為的弊病，「環境部」應徹底整合水資源管理有關之事權。此不獨鑑於水污染防治與水資源利用本為一體之兩面，兼籌並顧才能發揮最大互補效益；抑且鑑於水污染整治所費不貲（特別是下水道系統之興建），而水資源利用本可收費（開徵「水權費」），兩者合併主管可反映出水資源的合理價格與水污染整治的適切程度。²⁵

三、森林資源保育：森林為台灣重要的自然資源，全島一半以上的面積為森林所覆蓋。森林保育與野生物保育、水源涵養、水土保持等自然保育工作密不可分。目前台灣地區的林業經營已由砍伐利用轉變為以資源保育為主。未來森林之經營管理、森林生態之維護，應改由「環境部」主管。

四、生態保護區維護：除野生動物保育法所規定之「野生動物保護區」屬於前述「野生物保育」範疇，森林法規所規定之「森林生態保育區」屬於前述「森林資源保育」範疇外，現行法對於具有特殊價值的自然態體系，並劃有各種保護區。例如，文化資產保存法所規定之「生態保育區」、「自然保留區」，行政院「台灣沿海地區自然環境保護計畫」所規定之「海岸保護區」，以及未來可能依照 Ramsar Convention 劃設的「濕地保護區」等。此等保護區皆為保存特定生態而設，應由「環境部」主管。

²⁵英國國家河川局(NRA)的經驗可供借鏡，詳見本研究第五章第三節；並參見湯德宗，本章前揭（註9）文。

五、國家公園管理：國家公園為具有特殊自然景觀、歷史遺跡或育樂資源，而需長期保存之地域，乃具有國家代表性的自然資產。其選定、設立及管理均應改由「環境部」統籌為之。²⁶

VI.1.3.2 相關部會之職權調整

按前述規畫的「環境部」職權，各部會應移交予「環境部」主管之事權包括：（請併參閱本研究【表 3-3】）

一、行政院農委會林業處關於林業經營、森林保育、野生物保育、生態保護區保護、水土保持等職權。

二、內政部營建署關於國家公園、自來水水源保護、下水道規畫興建、及海岸保護區劃設等職權。

三、經濟部水資源統一規劃委員會關於水資源規畫、經濟部水利司關於水利與「水庫集水區」管理之事權。

四、交通部觀光局關於「國家級」風景特定區的劃設與管理權。

VI.1.3.3 其他配合措施

一、國土規畫仍由經建部門（行政院經建會）主管，但配合「環境部」之設立，應修正經建會組織法，將「環境部」部長列為經建會的當然委員，參與國土規畫決策。²⁷

二、現行「海岸保護區」係依據行政命令劃設，不生拘束人民之效力，實施以來績效不彰，建議儘速制定法律（如「海岸法」），確立管制的法源。

三、景觀維護仍由交通部觀光局主管，惟國家級的特殊景觀而有特別保存之必要者，應劃入前述各種生態保護區，交由「環境

²⁶設有環境部之各國，其國家公園率由環境部管理。參見本研究第五章第二節（德國）、第三節（英國）、第四節（丹麥）。

²⁷依現行行政院經濟建設委員會組織條例第十一條第二項，行政院環保署署長已為行政院經建會的當然委員。

部」主管。交通部並應配合「環境部」各種生態保護區之劃設，全面檢討現行風景特定區之劃定與管理。

VI.1.3.4 利弊評估

方案三之優、缺點可評估說明如下。

一、優點

1. 「環境部」兼掌公害防治與自然保育，名實相符，任務明確。且其地位與行政院其他各部平行，足可凸顯環境保護的重要性，破除經濟發展重於環境保護的疑慮。

2. 「環境部」整合公害防治與自然保育，符合事物本來之理（蓋公害污染輒為破壞自然保育之主因），當可發揮相輔相成效果，更有效保護環境。

3. 許多環保人士已做如是主張，料可獲得相當的社會支持。

二、缺點

1. 行政院環保署成立未久，各界對其績效多有批評，再新增大量自然保育業務，能否勝任，非無疑問。

2. 擴編環保署為「環境部」，職掌擴張甚多，「超級大部」易使受影響之其他部會產生抗拒；而環境部內之整合勢需假以時日，短期內難見改制績效，政治風險較高。

3. 公害防治通常較具急迫與顯著的特性，自然保育與之合併主管後，未必能獲得應有之重視。

VI.1.4 方案四：將農委會升格為「農業暨自然保育部」，擴編原「林業處」為「自然保育署」，整合各部與該會原各處主管之自然保育職權。

VI.1.4.1 建議主管事項

「農業暨自然保育部」（所屬「自然保育署」）應主管下列事項：

一、野生物保育：野生物為大自然的無價資產，一旦絕滅無從回復。鑑於全球物種正以人類有史以來空前的速度滅絕之中，而台灣地區得天獨厚，孕育之物種甚為豐富，為克盡地球村一份子的責任，應加強野生物種的保育工作。爰列為「農業暨自然保育部」的職權。

二、水資源保育（含水源保護與水土保持）：水資源為社會經濟發展不可或缺的要害，在台灣日形珍貴。目前水資源的規劃利用、水源保護、與水污染防治分屬不同部會主管，事權割裂，協調不易，難以形成一貫而有效的水資源管理政策與作為。本方案以茲事體大，僅求最低限度的整合，即將水源保護有關事權（包括：水庫集水區、水質水量保護區之劃設與管理）以及水土保持有關事權整併，交由「農業暨自然保育部」主管。至於水資源規畫仍由經濟部水資源統一規畫委員會主管，水利（農田水利除外）²⁸仍由經濟部水利司主管，水污染防治仍由行政院環保署主管。惟未來「農業暨自然保育部」與行政院環境保護署、經濟部等應加強聯繫、協調。

三、森林保育：森林為台灣重要的自然資源，全島一半以上的面積為森林所覆蓋。森林保育與野生物保育、水源涵養、水土保持等自然保育工作密不可分。目前台灣地區的林業經營已由砍伐利用轉變為以資源保育為主。未來森林之經營管理、森林生態之維護，應由「農業暨自然資源部」主管。

四、生態保護區維護：除野生動物保育法所規定之「野生動物保護區」屬於前述「野生物保育」範疇，森林法規所規定之「森林生態保育區」屬於前述「森林資源保育」範疇外，現行法對於具有特殊價值之自然生態體系，並劃有各種保護區。例如，文化

²⁸現制下農田水利由農委會主管。參見行政院農業委員會組織條例第七條第六款。

資產保存法所規定之「生態保育區」、「自然保留區」，行政院「台灣沿海地區自然環境保護計畫」所規定之「海岸保護區」，以及未來可能依照 Ramsar Convention 劃設的「濕地保護區」等。此等保護區目前多由農委會林業處主管，未來仍應由「農業暨自然保育部」主管。²⁹

VI.1.4.2 相關部會之職權調整

按前述規畫的「農業暨自然保育部」職權，各部會應移交予該部主管之事權包括：（請併參閱本研究【表 3-3】）

- 一、內政部營建署關於自來水水源保護、及海岸保護區劃設等職權。
- 二、經濟部水利司關於「水庫集水區」之管理權。
- 三、交通部觀光局關於「國家級」風景特定區的劃設與管理權。

VI.1.4.3 其他配合措施

一、按本方案之設計，國土規畫仍由經建單位（行政院經建會）主管，但配合「農業暨自然資源部」之設立，應修正經建會組織法，將「農業暨自然資源部」部長列為經建會的當然委員，參與國土規畫決策。

二、為改進國家公園之管理，強化自然保育功能，內政部應將營建署所轄國家公園組改制（升格）為「國家公園署」。該署下轄之各個國家公園管理處並應整合國家公園園區內的管理事權，庶幾符合設立之初衷。

三、現行「海岸保護區」係依據行政命令劃設，不生拘束人民之效力，實施以來績效不彰，建議儘速制定法律（如「海岸法」），確立管制的法源。

²⁹至於「保存資源」中之「文化資產」（古物、古蹟），則不列入「農業暨自然資源部」的職掌。

四、景觀維護仍由交通部（觀光局）主管，惟國家級的特殊景觀而有特別保存之必要者，應劃入前述各種生態保護區，由「農業暨自然保育部」主管。交通部應配合「農業暨自然保育部」各種生態保護區之劃設，全面檢討現行風景特定區之劃定與管理。

五、環境影響評估仍由行政院環保署主管，但涉及「農業暨自然保育部」職掌之保育事項者，應「會同」該部為之。

六、「農業暨自然保育部」與經濟部、行政院環保署應定期舉行協調會，會商水資源保育、水資源利用與水污染防治之配合事項。

VI.1.4.4 利弊評估

方案四之優、缺點可評估說明如下。

一、優點

1.目前大部分自然保育業務已由農委會林業處主管，本案只需將在農委會升格為「農業部」時（據悉此點在行政院組織法研修小組中已獲共識），正名為「農業暨自然保育部」，並配合該部組織法修正，將「林業處」擴編為「自然保育署」即可。無需增加新部會，職權重劃的變動幅度很小，預期各部會抗拒將相對最小。

2.目前農委會林業處已經辦理野生物保育、生態保護區保護、水土保持等自然保育事項，擴編為「自然保育署」後當可駕輕就熟，內部整合困難相對最低，改制風險最低。

3.台灣地小人稠、素來以農立國，農業活動（含農、林、漁、牧）常係破壞自然環境的主要原因。整合農業發展與自然保育由同一部主管，當可強迫兩者協調，促進永續發展式的農業經營。

二、缺點

1.在農民人數眾多，組織龐大的社會，「農業暨自然保育部」勢必以農業發展為主軸，自然保育議題可能寡不敵眾，無法受到

應有的重視。

2. 「農業暨自然保育部」下設之「自然保育署」，層級偏低，似不足以宣示政府保育自然的決心。

3. 本案遷就現實，對自然保育事權僅做了最小幅度的整合，自然保育工作能否從此大步邁進，非無疑問。

第二節 重劃方案綜合評析

前述四個職權重劃方案，各具特色，各有所本。為便利決策參考，更為綜合評析如下。

【表 6-1】嘗試將前述四個職權重劃方案所規畫整合的職權內容作一比較。四案皆涵蓋的自然保育職權（「野生物保育」、「森林資源保育」、水資源保育中之「水源保護」與「水土保持」、保存資源中之各種「生態保護區」維護、以及「環境影響評估」之會同決定等），即研究小組認為「至少」應該整合的保育職權。四個方案整合的程度雖有不同，但是其中任何一案皆優於現制。³⁰即使職權最小的方案四也整合了水資源保育中的「水源保護」事權。

方案一（設立「自然資源部」）與方案二（設立「行政院自然保育署」）共同的特點在於「新設」自然保育「專責」機關。方案三（將行政院環保署升格為「環境部」）與方案四（將行政院農委會升格為「農業暨自然保育部」）共同的特點在於整合「自然保育」事權，併由某個「現有」部會執掌。

方案一（「自然資源部」）以統合「自然資源」管理為設計目標，規畫之保育職掌最廣（與方案三不相上下，參見【表 6-1】），現制（各機關現有職掌）所需配合調整的幅度相對最大。³¹方案二（「行政院自然保育署」）以統合「重要」自然保育職權為設計目標，規畫職掌較狹，現制變動幅度相對亦小。是方案一

³⁰參見前節各方案中關於「相關部會之職權調整」說明。

³¹方案三（「環境部」）兼管公害防治與自然保育，故職掌最廣。然公害防治目前已由環保署主管，將來升格為環境部時須由其他機關移撥之職權，仍較方案一（新設「自然資源部」）少。

較具長程理想性，方案二較具即時可行性。

方案一與方案二皆新設自然保育「專責機關」，惟其意涵不盡相同。方案一之設「自然資源部」寓有「自然保育」與「公害防治」長期分隸之意；方案二之設行政院「自然保育署」，與行政院「環境保護署」平行，兩署未來是否進一步合併（成爲「環境部」），猶屬未定。是方案一較具穩定性，方案二較具彈性。

方案三擴編（升格）行政院環境保護署爲「環境部」，整合「自然保育」與「公害防治」職權，大體上可謂仿「德國模式」³²。方案三係著眼於「自然保育」與「公害防治」關係密切（蓋公害污染防治不力輒爲自然資源破壞之原因），期望整合主管可收相輔相成之效。方案四整合「最起碼」的自然保育職權（其職掌爲爲四個方案中最狹者，參見【表 6-1】），併交農政機關主管，大體上可謂仿「荷蘭模式」³³。方案四係著眼於農業發展往往爲自然保育之大敵，希由整合主管促成永續發展式的農業經營。是方案三與方案四皆具有進一步整合自然保育與其他相關事權之理想性格。

惟進一步整合的理想能否實現，實務上猶需考慮現有主體機關（方案三之行政院環保署、方案四之行政院農委會）堪否擔當新增「自然保育」重責大任，以及整併後能否克服內部職能衝突問題，落實自然保育工作而定。兩方案於此皆不無質疑。其中，關於堪否擔當新任一點，鑑於當前各界對於環保署的表現頗多批評，而農委會林業處已主管了絕大部份方案四所規畫的職權，方案四似略優於方案三。至於克服職能衝突一點，因自然保育與公害防治在本質上並無衝突，而自然保育與農業發展本質上確有衝突，故以方案三爲優。

方案一（新設「自然資源部」）與方案三（升格環保署爲「環

³²參見本研究第五章第二節。

³³參見本研究第五章第五節。

境部」)同設「部」級機關,然「新設」較「升格」更難精簡編制。³⁴兩者同為位階最高之「部」級機關,自然保育議題的政治能見度預期皆高。惟方案一因更為專業專責的特性,其自然保育議題的政治能見度似較方案二猶勝一籌。

方案四(「農業暨自然保育部」)的保育職權最小,惟其目前多已屬農委會林業處主管,將來僅需於農委會升格為「農業部」時,³⁵爭取正名為「農業暨自然保育部」,以示「保育自然」與「發展農業」並重之旨;並將現有「林業處」隨同改制(擴編)為「自然保育署」即可,³⁶現制變動幅度最小。是方案四較方案二(「行政院自然保育署」)更具即時可行性。然方案四「農業暨自然保育部」之「行政院自然保育署」,組織位階遠不及方案二之行政院「自然保育署」,方案四下自然保育議題的政治能見度將不如方案二。又,方案四之機關「專責」化程度亦不如方案二,尤其自然保育與農業發展合併主管的結果,自然保育能否發揮效用,猶待觀察。³⁷

方案二(「行政院自然保育署」)與方案三(「環境部」)就主管事項之範圍廣狹而言,前者實際完全為後者所包含。然方案二「新設」一署,不牽涉「整併」之主體機關(原「行政院環保署」)表現是否受人肯定的問題;現制變動幅度亦較小。是方案二較具即時可行性,方案三較具理想性。又方案二中,公害防治與自然保育分由兩個「平行」的專責機關主管,寓有使相互競

³⁴如以為目前行政院所屬部會數目已經偏高,則升格(仍為一個部)優於新設(增多一個部)。

³⁵行政院組織法研修小組就此已經形成共識,參見 III.4.2.1(一)(行政院趙秘書長守博先生訪談記錄)。

³⁶行政院農委會「研商自然保育署組織架構座談會」會議資料(民國八十四年七月)。

³⁷方案三(「環境部」)涉及「自然保育」與「公害防治」調和問題;「自然保育」與「公害防治」雖有互補作用,兩者究非相同。方案四(「農業暨自然保育部」)涉及「自然保育」與「農業發展」調和問題;一般以為「自然保育」與「農業發展」兩者確有相當衝突。

爭，以觀後效、再作定奪的意味。是方案二較具彈性，方案三較具確定性。

【表 6-2】嘗試以「組織位階」（影響自然保育議題在政治論壇上的能見度(political visibility)）、「整合廣度」（影響自然保育政策集成性(policy aggregation)）、「整合深度」（影響自然保育政策一致性(policy consistency)）、「現制變動幅度」（影響官僚體系的抗拒程度）以及自然保育專責機關「內部功能整合難易」（與其各項職掌間相容程度與職掌廣泛程度有關）等五項基準，總合評估四項重劃方案的優劣。

綜合而言³⁸，研究小組認為前述四個方案中，以方案二（「行政院自然保育署」）與方案四（「農業暨自然保育部」）在目前最為可行。自然保育功能以方案二較佳，施行阻力則以方案四較小。是決策若偏重理想，可採用方案二；若以實際考慮為主，可採用方案四。至於方案一與方案三雖甚具理想性，立即採行恐屬非易。不妨俟自然保育初步整合（不論採取方案二或方案四），運作相當時日後，作為再次研議改制時參考。

³⁸ 職權重劃方案之評估基準原不限於上述五項；即使限於上述五項，各項之比重亦難量化。是【表 6-2】之綜合評估只能強化對各方案瞭解的深度，而不能以此推出確定的結論。

表 6-1 四個重劃方案之職掌比較

事項		機關	「自然資源部」	「行政院自然 保育署」	「環境部」	「農業暨自然 保育部」
野生物保育			○	○	○	○
森林資源			○	○	○	○
水資源	規劃		○	○	○	
	利用		○	○	○	
	水源保護		○	○	○	○
	水土保持		○	○	○	○
	污染防治				○	
國土綜合規劃			○	*	*	*
國家公園			○		○	
保存資源	生態保護區		○	○	○	○
	文化資產保 存(古物、 古蹟)					
景觀保存						
礦產資源						
環境影響評估			△	△	○	*

圖示：○表示由其主管

△表示與其他機關「會同主管」

*表示得「參與」其他機關之決策

表 6-2 四個重劃方案之綜合評估

機關	「自然資源部」	「行政院自然保育署」	「環境部」	「農業暨自然保育部」
評估基準				
組織位階／ 自然保育政治 能見度	最高： 與其他各部平行； 顧名思義，機關自然保育任務極為明確。	高： 「署」之地位略遜於「部」，惟直屬行政院，仍可參與院會決策； 顧名思義，機關自然保育任務極為明確。	高： 與其他各部平行； 自然保育僅為「環境保護」任務之一部分，能見度不若方案一高。	中： 與其他各部平行； 自然保育僅為機關任務之一部份，能見度不如方案一高。又，農業一般較保育為強勢，是保育能見度遠不及方案三。
整合廣度／ 政策集成性	最高： 「自然資源」概念所囊括之保育事項最廣（含國土規畫）。	中： 整合重要自然保育職權。	最高： 整合自然保育職權與公害防治職權。	低： 最小幅度的自然保育職權整合。
整合深度／ 政策一致性	最高： 掌理國土綜合規劃及大部分自然保育事權，足以形成一致之保育政策。	中： 僅整合重要自然保育職權，猶未能顧及「上游」（如國土規劃）與「下游」（如水污染防治）。	最高： 水資源管理徹底整合，公害防治與自然保育結合，復主管環境影響評估，當可形成一致之保育政策。	低： 僅將水源保護職掌整合，不易顧及自然保育「上下游」問題之需要
變動幅度／ 官僚體系抗拒	最大： 現有部會職掌變動最多；	小： 實際僅移撥行政院農委會林業處與內	大： 現有部會職權變動幅度之大僅次於方	最小： 維持現行行政院農委會現有架構，僅擴編

中央政府機關自然保育職權重劃之研究

	預期其他部會抗拒最大。	政部營建署、經濟部水利司、水資會之部份職掌，變動幅度不大；新設之「署」地位低於現有部會，預期阻力較小。	案一（「自然資源部」）；與環保署原有職權整併，權限大增，易引起其他部會抗拒。	「林業處」為「自然保育署」，並整併經濟部水利司部份職權而已。
內部整合／ 職權相容度	中： 職掌廣，內部整合或需假以時日，惟所掌皆涉自然資源之管理，性質相近易形成專業性。	易： 職掌並非太廣，且皆屬自然保育，任務單純、易形成專業性。	中： 公害防治與自然保育雖為環境保護之一體兩面，仍有賴整合，調和衝突。	難： 職掌農業發展與自然保育，兩者性質不同，易致衝突，有賴大力整合。

第三節 執行建議

最後，為使重劃方案得以順利採行，研究小組願不揣簡陋，提出幾點有關執行的策略性建議，供決策參考。

一、中央政府自然保育職權的整合乃提升國家競爭力，邁進二十一世紀的重要議題，關係全民利益至鉅，但因直接對若干現有機關（部會）的切身利益造成衝擊，官僚體系的抗拒勢難避免。明乎此，需在官僚體系外尋求改制的動力。建議決策當局立即將設立自然保育專責機關一事，主動提出於國會與社會論壇廣泛討論，以期集思廣益、尋求共識。民間團體（尤其環保團體）並宜把握機會，配合帶動風潮，形成壓力。行政院研考會能委託本研究小組進行獨立研究，實為明智之舉。希更主動公佈本研究報告，作為各界討論的基礎。

二、為免旁生枝節、治絲益棼，現階段討論、決策之重心應為確立基本的改制方向，暫勿涉入未來保育專責機關內部分工的問題。³⁹

三、創新立法體例，畢竟全功於一役。建議首先修正「行政院組織法」，明定：「行政院應設『自然保育署』（或其他方案擬設之機關，下同不贅），其組織以法律定之」。其次，制定「行政院自然保育署組織條例（或組織法）」，明確規定前述各項規畫之職掌；相關現行法中應配合新定、修正或廢止的條文，應併案（「行政院自然保育署組織條例」制定案）提出，一體審查。俟全案經立法院審查通過後，再依各條文之性質與來源，分別輯

³⁹是本研究前述各方案著重於確立改制之原則，至其內部組織分工細節僅最重要者，始附帶說明之。

成新法（如「行政院自然保育署組織條例」）或歸建現行法（例如，修正某某法第 X 條，或廢止某某法第 Y 條）刊行。⁴⁰如此立法方式，雖增加行政機關法案研擬的作業，卻是提昇立法效率與品質的捷徑。

四、以組織（機關）整合帶動長期的法規（作用法）整合。環境法的整合乃事物（環境管理）本質使然，為先進各國環境法的發展趨勢。作用法的整合與行政組織的整合（成立保育專責機關）本無必然關係。然鑑於我國國情特殊（尤以機關本位主義高張），從行政組織整合入手，整合有關事權、確立專責主管機關，或為達成長期環境法整合最快捷的途徑。

⁴⁰作者一向主張，為克服議事效率低落、立法品質粗糙的時弊，加速革新，應放棄現行割裂式的立法模式，改採融合組織法、作用法、程序法（必要時，以及救濟法）於一爐的綜合立法體例，俾改制所需制定、修正、廢止的所有規定，得竟全功於一役。參見湯德宗等，美國公共契約法制之研究：我國政府採購及委辦制度興革建議，頁 331-333（民國八十二年四月九月初版，行政院研考會）。

附錄一 出國訪問報告

國外訪談記錄（一）

時間：12/11/1995 10:00am~11:30am

12/12/1995 10:00am~11:00am

地點：日本環境廳（中央合同廳舍第五號館）

受訪者：日本環境廳企畫調整局環境計畫課課長一方井誠治先生
(Mr. Seiji Ikkatai)

日本環境廳長官官房總務課總括補佐清水康弘先生(Mr.
Yasuhiro Shimizu)

訪談內容記要：

一、日本一九七一年設立「環境廳」的由來

1.日本在六十年代全國各地公害污染事件層出不窮，受害人數眾多，自然環境破壞問題十分嚴重，乃有各種公害防治立法的制定。一九六七年制定「公害對策基本法」時，污染防治法律的整合已經完成。嗣為有效執行公害防治法令，乃在1971年設立「環境廳」整合各機關事權。是以法律整合實際先於機關事權整合。

2.環境廳設立時係以有效推行環境行政、執行環境法令為主要目的，並未強調「公害防治」與「自然保育」職權的整合。其時似乎尚未有此觀念。

3.環境廳設立之前，日本政府關於公害防治的職權分屬許多部會。例如，公共衛生事務由厚生省主管，開發事項由各個開發行為的目的事業主管機關主管，事權很分散。研議設置環境廳時，對於環境廳的組織位階與職權範圍有二派意見。一派主張環境主管機關的位階應提高至「省」（相當於我國的「部」），職權應儘量擴大；另一派則認為應該設立一個協調政策與執行的機關，位階不必太高。最後，在當時首相佐藤榮作的堅持下，克服許多困難，設立了環境廳，但不是一個獨立的「省」，而是位在「總理府」下的一個「外局」，負責政策的協調，並備總理諮詢。

4.目前環境廳長官因兼任國務大臣，而得參加內閣會議。理論上環境廳長官的地位略遜於「內閣官房長官」。實際上，環境廳與其他的「省」（如文部省、通商產業省、法務省）平行，惟編制較小。

二、對於環境廳設立二十餘年來之表現評價

1.除了交通噪音的防制及氮氧化物的排放管制工作尚待加強外，一般而言環境廳在公害防治方面已經獲致相當良好的績效。

2.至於自然保育方面，由於環境廳職掌有限，執行成效很難評論。

三、目前各項自然保育業務的隸屬概況

1.「環境影響評估」由本廳企畫調整局所屬「環境影響評估課」掌理。但由於日本中央尚未制定環境影響評估法，目前實施依據僅為行政命令（「環境影響評估實施要綱」）；復因其適用範圍僅限於「重大開發計畫」（不包括高爾夫球場的開發），且環境影響評估的效力有限（環境廳僅能公布評估結果，未通過環境影響評估並不影響開發案的進行），故環境影響評估所能發揮的自然保育功能非常有限。許多地方政府雖然制定了環境影響評估

法，並多將高爾夫球場的開發納入適用的範圍，但仍未能有效阻止不當開發對於環境的破壞。（按：日本的高爾夫球場總數驚人，合法設立而營業中者計有 3472 家，已經核准正在開發中者計有 1216 家。）

2. 「野生動物保育」由本廳自然保護局所屬「野生動物課」主管。該項業務原由農林水產廳主管，法律依據為「狩獵法」，自一九七一年起改如現制。

3. 「國土規劃」方面，一般事項由「國土廳」主管；但法律另有規定之特定事項由其他部會主管。後者包括：

- 1) 「自然環境保全地域」由本廳自然保護局所屬「企畫調整課」主管（法律依據為「自然環境保全法」）。
- 2) 「自然公園」（含國家公園）由本廳自然保護局所屬「國立公園課」主管（法律依據為「自然公園法」）。該項業務原屬厚生省國家公園部，一九七一年改為現制。
- 3) 「森林」由農林水產省林務廳主管（法律依據為「森林法」）。
- 4) 「農村地域」由農林水產省主管（法律依據為「農村地域振興法」）。
- 5) 「都市地域」由建設省主管（法律依據為「都市計畫法」）。

總此，環境廳在國土規劃方面僅主管一小部分。

4. 「海岸保育」方面，事權亦屬分散：

- 1) 涉及商港者，由建設省及運輸省主管。
- 2) 涉及漁業者，由農林水產省主管。
- 3) 其他領域，環境廳得以環境影響評估為手段介入決策。

5. 「下水道」業務由建設省都市局所屬「下水道部」主管。

6. 「垃圾」的主管機關，視其種類而異：

- 1)都市垃圾由各地方政府負責處理、清運，厚生省總其成。
- 2)工業垃圾由厚生省及通商產業省主管。
- 3)核廢料由科學技術廳主管。

四、是否考慮將「公害防治」與「自然保育」職權進一步整合，設立新機關或提昇「環境廳」為「環境部」？

目前政府財務吃緊，不可能設立新機關或在組織上作大幅調整。「垃圾處理」方面比較可能成為機關職權整合的切入點。（按，另位受訪人則展現了日本文官的謹慎，表示這個問題只能由居上位的政務官回答）。

國外訪談記錄（二）

時間：1/9/1996 (Tue) 14:30pm~16:30pm

地點：德國聯邦環境、自然保護暨核能安全部(Bundesministerium fuer Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)

(Room No. 65, Bernkasteler Strasse 8, Bonn, Germany)

受訪者：德國環境部「與開發中國家暨聯合國機構合作科」科長

Ms. Dagmara R. Berbalk 與

德國環境部「環境政策與環境保護策略之一般暨基本事務科」科員 Mr. Dr. Cay Friemuth

訪談內容記要：

一、德國一九八六年設立「環境部」的由來

1. 一九八六年蘇聯車諾比爾核能災變，為促成德國設立「聯邦環境、自然保護暨核能安全部」（以下簡稱「環境部」）的直接原因。德國自一九六九年以來，內政部下即設有「環境保護處」(Abteilung fuer Umweltschutz)。車諾比爾事件發生時，內政部的因應非常遲鈍，甚至還有隱瞞事實的嫌疑，人民由不滿中體認到有獨立設置環境部的必要。這是成立環境部的政治動力。

2. 其時綠黨在政治上相當活躍，對環境部的設立也有助益。

二、關於「環境部」的組織

1. 「環境部」在部長（一人）、政務次長（兩人）、常務次長

(一人)以下，分設六處(Abteilung)，各處轄二至三個分處(Unterabteilung)，各分處下設若干科(Referat)。其組織架構詳如【圖 5-4】。

2.環境部係由原聯邦內政部、農業部及健康部各撥出部分職權，整併而來。【圖 5-4】中打"×"的處(科)原先隸屬內政部(例如：核能安全、廢棄物管理、土壤污染防治、水管理及空氣污染等)；打"○"的原為農業部的職掌(主要為自然保育及景觀維護)；打"十"的原為健康部的職權(主要關於化學物質安全事項)。至於打"!"的則為環境部成立後新設的單位(皆有關生態保護方面)。

3.此外，「環境部」下還有三個直屬聯邦機關(Nachgeordnete Bundesbehoerden)：

- 1)聯邦環境辦公室(Umweltbundesamt)，位於柏林，有 1,000 名員工。
- 2)聯邦自然保護辦公室(Bundesamt fuer Naturschutz)，位於波昂，有 250 名員工。
- 3)聯邦核能防護辦公室(Bundesamt fuer Strahlenschutz)，有 450 名員工。

三、德國聯邦與各邦在環境保護方面的憲法分權：

1.聯邦專屬立法權：凡牽涉國際事務者，例如雙邊或多邊環境條約，專屬聯邦。

2.聯邦與邦競合立法權：關於廢棄物管理、空氣污染防治、噪音防制、輻射線防護、化學物質安全等五類事項，聯邦與各邦皆有立法權。

3.聯邦架構立法權：聯邦對於水管理(含水污染與水資源)、自然保護、及景觀維護等，僅有制定架構性立法之權限，進一步制

定法律補充細節之權則在各邦。

四、對於環境部表現的評價

環境部一九八六年才成立，對其表現評估，似嫌過早。

五、關於「自然保育」（按，德文 "Naturschutz" 中文直譯應為「自然保護」）應涵蓋的事項範圍

1. 物種多樣性的保護：包括瀕臨絕種的生物族類的指定(德國有所謂「紅名單」)及其貿易管制等。

2. 景觀維護，包括古蹟保存。

3. 農業活動中與自然保育有關的部分。

4. 自然保育與景觀、休閒、運動等有關的部分。

5. 關於影響自然的建築物補償事項。

六、關於本研究所列自然保育事項的主管機關

1. 野生（動、植）物保育：環境部。

2. 森林：環境部與農業部皆有主管。

3. 水資源：環境部主管，但聯邦只有架構立法權，其餘為各邦權限。飲用水部分由健康部主管。

4. 土地資源：由「聯邦區域規畫、住宅暨都市建設部 (Bundesministerium fuer Raumordnung, Wohnungswesen und Staedtebau)」主管，環境部的聯繫單位為「景觀規畫、自然暨景觀之干預科 (Referat: Landschaftsplanung, Eingriff in Natur und Landschaft)(V 2)。

5. 保存資源：亦由「聯邦區域規畫、住宅暨都市建設部」主

管，但主要權限在於各邦。

6.景觀資源：環境部主管，但只有架構立法權，其餘為各邦之權限。包括：

1)Nationalpark(國家公園)

2)Naturschutzgebiete(相當於我國「自然保留區」)，佔德國總面積的 1.8%。

3)Landschaftschutzgebiet(景觀保存區)，佔德國總面積的 15%。

4)Naturpark(自然公園)

5)Biosphaeren Reservat(生態保留區)？(包括單純密集農業及經濟活動，但要配合自然保育的需求？)參見 Environmental Policy in Germany 83 (1994)。

7.礦產資源：經濟部 (Bundeswirtschaftsministerium)主管。

8.海岸管理：事權非常分散，牽涉到環境部、交通部、農業部、經濟部、及健康部。

9.環境影響評估：屬各邦權限，參見聯邦自然保護法 (Naturschutz § 7)。

七、理想的自然保育主管機關

應將農業活動（農、林、漁、牧）與環境保護的事權整合。蓋農業活動對於自然資源（尤其野生物）的破壞最大，而實際上全歐洲普遍面臨農業生產過剩應如何調整的問題。兩者整併，當是理想的自然保育專責機關。

國外訪談記錄（三）

時間：1/11/1996 (Thu) 10:00am~12:00am

地點：丹麥環境暨能源部所屬「環境保護局」

Strandgade 29, DK-1401 Copenhagen K, Demark

受訪者：丹麥環境部顧問 Mr. Troels Madsen

訪談內容記要：

一、關於「環境暨能源部」的成立

1.丹麥在一九七一年已經設有「污染防治部」，一九七三年進一步改組為「環境部」，大致上已兼有公害防治與自然保育的職權。一九九四年又將「能源部」合併，成為今日的「環境暨能源部」(Miljø & Energi Ministeriet)。能源部原係因應一九七三年與一九七九年兩次世界能源危機而設立，但今日能源供應在丹麥已不成問題。一方面因為丹麥已由北海取得石油及天然氣，另一方面丹麥電力公司已改用煤來發電。能源部近年來的工作重點實際上已經轉移到能源開發的環境保護上。一九九四年能源部與環境部的合併，可說是自然發展的結果。

2.當初環境部設立時，認為「公害防治」與「自然保育」應該是環境部下兩個平行而獨立的部門，並期待部長來整合這兩個部門。蓋寧可部內有衝突，也不願部與部間有衝突。畢竟，化解部內各單位間的衝突乃是部長的責任；但部與部間的衝突可能會演變成政治問題。實務上，「農業部」與「環境部」長久以來為了農藥使用的問題，一直有爭執；而「公害防治」與「自然保育」

在環境部內的整合，則相當成功。

3.森林管理在一九九〇年代才由農業部移轉到環境部來。森林本身兼具生產價值（木材販售）與保育價值（涵養水源）。就調和其生產與保育兩者間的衝突而言，隸屬本部後也相當成功。

二、關於「環境暨能源部」的組織架構

1.環境暨能源部下轄三個業務署（環境保護署、國家森林暨自然署、能源署）與三個研究機構（國家環境研究所、地質調查所、森林暨景觀研究所）。組織架構詳如【圖 5-8】。中央政府外，全國十四個地區(regional)政府（含縣議會與縣政府）與二百七十個地方(local)政府（含市議會與市政府），也負擔許多環境管理的責任。

2.我不建議貴國將上述三個研究機構納入未來專責機關的組織編制，因為上述三個機構由政府取得預算，再將研究成果出售給業者，其間容易形成角色衝突。這些研究單位可改為獨立性的機構(independent agencies)，仍可接受政府的補助，但必須與民間廠商競爭。

三、對環境部表現的評估

1.就其與其他部會（特別是農業部及交通部）的協調而言，不很成功。丹麥的農業部是一個高效率的部會。全國的糧食年產量是國內所需的三倍。但其間農藥的大量使用，對環境造成很大的破壞，尤其是地表水及地下水的污染日益嚴重，成為環境部與農業部衝突的焦點。本部希望縮減農業規模，增加自然保育。但農業部似乎已變成農民的代言人。兩部迄未就此達成共識。

2.本部與交通部間的協調主要牽涉公路運輸。汽車是丹麥主要的空氣污染源，而且高速公路還不斷擴建中。鄰國（如奧地利、

德國與瑞士）也面臨公路運輸飽和的問題。但是丹麥無法發展鐵路運輸作為替代，因此私人駕駛行為很難減少。

3.不贊成將環境部與農業部、交通部進一步整併。

四、關於本研究「自然保育」事項的主管機關

1.野生物保育：本部主管。

2.森林資源：丹麥一半的森林為國有，由本部「國有森林及自然署」直接管理。另一半的私有森林，亦受本部管制。

3.水資源：由本部所屬「環境保護署」主管，範圍包括地表水、地下水及飲用水。

4.土地資源：空間規劃與區域規劃，主要為各縣之職責。中央由本部本部（按，相當於「祕書處」）主管。砂石採取必須獲得「國有森林暨自然署」的許可。海埔地開發亦同。

5.保存資源：國家博物館由文化部主管，古蹟、古堡、古建築由本部「國家森林暨自然局」負責保存。

6.景觀資源：為本部「國家森林暨自然局」職掌。

7.海岸資源：本部「環境保護局」、「國家森林暨自然局」及「農業部」三者正在進行地下水管制區的規劃。其他海岸方面的土地利用，由本部「國家森林暨自然局」負責管制。

8.國家公園：屬本部「國家森林暨自然局」主管。此外，還有「鳥類保留區」以及依照 Ramsar Convention 所劃定的 40 個溼地保護區，亦同。

9.礦產資源：已隨「能源部」改併，改由本部主管。

10 環境影響評估：本部主管。但在丹麥僅適用於新設立的污染源。

五、關於「自然保育」專責機關的組織

1. 贊成將「公害防治」與「自然保育」整併，不贊成「自然保育」與「農業」合併。後者太理想化，不可能實現。前者組織模式下，預期「公害防治」部門會佔上風，因為污染防治是一項持久而沈重的工作。當然，公害防治與自然保育間的衝突應由（環境部）部長來解決。至於設立超級大部會（例如，將環境部與農業部或交通部整併），則不是好主意，因為：每個部會都應該有環保的觀念，且自然保育工作要能成功必須要有較高的公眾能見度，隱藏在大部會中不容易發揮。

2. 建議貴國先整併「公害防治」與「自然保育」兩種事權。此一整併在水管理(包括水污染防治與水資源保育)與永續生產方面，將可以收到顯著效果。下一階段，則可考慮將能源部門與環境保護部門整併。

國外訪談記錄（四）

時間：1/12/1996 Fri. 10:00am~12:00am

地點：荷蘭住宅、空間規劃暨環境部

(Rijnstraat 8, The Hague, Netherlands)

受訪者：荷蘭住宅、空間規劃暨環境部所屬「策略規畫處」

(Directorate of Strategic Planning)副處長(Deputy Director)

Mr. W Th. P. Groen

訪談內容記要：

一、關於住宅、空間規劃暨環境部的成立

1.住宅、空間規劃暨環境部由一位部長(Minister)與零位至二位(目前為一位)政務次長(Staatssecretaris)共同領導。部長與次長間是一種平行、分工的關係，而非嚴格的隸屬關係。他們依照彼此的「協定」決定監督分工，每四年調整一次。目前政務次長主管「公共住宅」，其餘歸部長主管。這樣的領導結構與荷蘭為三黨(社會黨、基督黨、及自由黨)不過半，必須組成聯合內閣的政治生態有關。部長及政務次長之下設有祕書長(Secretaris General)，為常任文官之首。部內主要業務單位有四：住宅署、政府建築物管理局、空間規劃局、及環境管理署。詳見【圖 5-12】

2.一九七九年以前，環境保護為健康部主管的業務。一九七八年決定將環境保護、空間規劃、及住宅三項業務合併交一個部管，主要是鑑於空間規劃，由長期觀點言，是非常重要的全面性的工作；環境保護亦復如此。經過整併之後，本部仍然需要與其

他部會協調。例如，交通及水道部主管水質(water quality)，本部負責水污染，兩者密切相關。又如，農業部負責管制畜牧廢水(特別是阿摩尼亞含量過高的問題)，本部主管的水污染防治必須該部配合。部會間意見相左時，通常可經由協調而解決。此外，法律中常有由相關部會一起發布法規命令(by-laws)的規定(按，此約相當於我國法律所謂「相關部會會同發布命令」之情形)。

3.設立本部時所以未將「自然保育」事權併入，大概有二個原因。第一，污染防治工作在荷蘭已經十分繁重；第二，相較於其他國家，我國並無太多自然資源可以保育。不過，一九九四年春本屆內閣組成時，曾討論是否應將國有森林劃歸本部主管，後因考慮自然保育與農業活動的關係密切而作罷。

4.關於核廢料如何處置的問題，目前尚未作成結論。

二、對環境部表現的評估

1.整體而言，住宅、空間規劃暨環境部在污染防治方面非常成功，儘管尚未達成預定目標。目前比較嚴重的環境問題包括：汽車噪音防治、汽車氮氧化物的廢氣排放、以及湖泊、水庫優養化問題。

2.究污染防治成功的原因，在於一九八〇年代以降，人民對於污染問題有了深刻的認知。業者與人民都很支持政府所訂定的污染減量目標。污染減量目標的訂定，一般是經由熱烈的公共辯論達成。

三、關於「自然保育」的範圍

1.「自然保育」的核心事項，除野生物保育外，還應加入國土規劃。

2.「環境影響評估」在荷蘭只適用於新的開發計畫，對於現狀

的改善則無從發揮作用。

四、關於自然保育專責機關之構造

1.如將「農業」與「自然保育」整合成一個部（會），將面臨兩種挑戰。第一，部內的整合問題：如何調和(農業)生產與(資源)保育的衝突；第二，部際整合問題：如何整合交通、能源及環境保護。

2.我以為比較理想的是將「公害防治」與「自然保育」的事權整合。至於「自然保育」與「農業」整併由一個部主管則非好的構想。

國外訪談記錄（五）

時間：1/12/1996 (Fri) 1:45pm~3:30pm

地點：荷蘭農業、自然保育暨漁業部

(bezuidehouthoutseweg 73, The Hague, Netherlands)

受訪者：荷蘭農業、自然保育暨漁業部自然管理處「國際自然管理事務組」主任 Mr. M. van Genne

訪談內容記要：

一、關於農業、自然保育暨漁業部的成立

1.在到本部服務以前，我曾經在「文化、休閒暨社會福利部」服務，當時的「農漁業部」在業務上與之密切相關。一九六〇、七〇年代，這兩部經常發生衝突。其時國有林的政策由農漁業部制定，而執行則由文化、休閒暨社會福利部為之。農漁業部注重生產，文化、休閒暨社會福利部注重保育。在我國幾乎每一吋土地皆有農業利用與自然保育混合的情況。

2.一九六九年六月二十一日上述兩部部長聯名致函國會，建議設立新的國家森林處，處長之下設兩個副處長，分別由上述二部出身的人擔任，希望以此解決長久以來的紛爭。

3.一九八二年選舉產生新內閣，設立了「社會福利、公共健康暨文化部」，不再主管自然保育，而改由本部(當時稱「農漁業部」)管轄。希望能追求有效的管理。一九八九年本部改名為「農業、自然保育暨漁業部」只是時機成熟後所作的形式調整而已。本部經歷過許多「自然保育」和「農業活動」之間的衝突。農民

在我國是很有影響力的團體。

二、關於本研究「自然保育」事項的主管情形

1. 野生物的保護：本部主管。
2. 景觀維護：本部主管。
3. 森林保育：本部主管。
4. 國家公園管理：本部主管。原有五個國家公園，現已增加到十四個。
5. 水資源保育：由「交通暨水道部」主管。
6. 土地資源：由「住宅、空間規劃暨環境部」主管。
7. 古蹟維護：原屬「文化、休閒暨社會福利部」主管，一九九二年以後改由「教育、文化暨科學部」主管。
8. 礦產資源：由「經濟部」主管。
9. 海岸：由「交通及水道部」主管，商港部分由地方政府以及「住宅、空間規劃暨環境部」主管。
10. 環境影響評估：主要由「住宅、空間規劃暨環境部」主管，但本部也有部分參與。荷蘭設有「空間規劃國家委員會」(RPC)，幾乎各部皆有代表參與，負責向內閣提出建議。

三、關於自然保育專責機關的組織構造

1. 贊成一次完成整併，但應該認識：部會整併後需要一段很長的時間，才能融合各種不同的工作文化。
2. 在荷蘭，農民是主要的污染者。比較理想的作法是尋求「外在」的控制，故將農業與自然保育合併為一個部，不是好的構想。

中央政府機關自然保育職權重劃之研究

3.除了農業外，「自然保育」還與工業發生衝突，應尋求合作。

4.改進內閣會議，提高其整合的功能，亦不失為一好方法。

附錄二 問卷調查計劃書（含問卷調查樣本）

前 言

本研究計劃「中央政府機關自然保育職權重劃之研究」一方面從法規面來檢視現有自然保育法規的分散與衝突程度，另一方面也從組織面來探討我國自然保育機關組織規劃的問題。而組織面的分析除了可以從組織橫向以及縱向分化的情形來瞭解之外，尚可運用組織行為以及組織環境兩切面來進一步分析組織內外的動態面。這方面的研究，可以使用問卷調查來輔助「一般性觀察」的不足以及「訪談」可能過於主觀的缺點，成為本研究計劃的輔助資料。此外，本問卷調查也期望能從實際從事自然保育工作者中，獲得一些寶貴的意見。

一、調查方法

本研究計劃問卷調查是以書面方式，由接受調查者閱讀問卷題目，而後填寫其認為適當的回答。為維持問卷調查的品質，問卷調查進行時將有研究小組成員在場負責解說，但不宣讀問卷的題目，避免誤導接受調查者的認知與態度。

本研究計劃問卷調查的對象為政府官員，因此問卷調查預定在接受調查的工作所在地進行。

由於本研究計劃問卷調查的對象遍及台澎金馬全島，因此在大台北及大高雄都會區的問卷擬由本研究小組成員分別親赴，而其他地區將由本研究小組訓練相關科系的研究生或大學生分頭前往。

二、問卷初稿

問卷調查的內容大致上分為兩大部份，第一部份為受訪者的基本資料，諸如服務單位、從事自然保育工作時間的長短等，但不包括姓名以避免受訪者在回答時有所顧慮；第二部份乃就受訪者的瞭解與認知，對其所在的機關單位，從組織的行為與環境面向來回答問題，在第二部份也針對現行自然保育工作現況，以及為來自然保育職權重劃的可能方案或建議，請受訪者勾選，問卷在設計上以鼓勵受訪者提出具體意見以供參考。

問卷初稿如附件一。

三、樣本母體

本研究計劃主要與負責自然保育職掌的中央政府機關有關，經初步的分析與整理後，擬從各中央機關負責自然保育相關業務的政府官員中抽樣，以進行問卷調查。¹

樣本母體如附件二。

四、抽樣方法

本研究計劃問卷調查的抽樣主要是分段取樣法（Stage Sample），配合以隨機取樣法（Random Sampling）。

分段取樣法共分為兩階段，第一階段是從負有自然保育職權的政府機關中抽取若干，作為樣本的母體；第二階段是從母體中，以隨機抽樣法抽出個人作為樣本。²

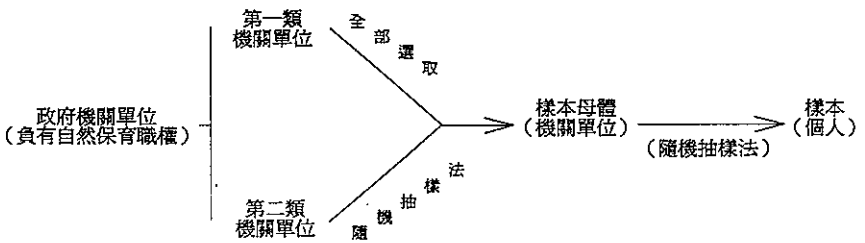
¹ 為考慮本計劃的成果能獲得地方政府的支持與提高其可行性，所以將抽樣對象擴大到台灣省、台北市與高雄市等三地方政府負責自然保育相關業務的政府官員。

² 由於時間緊迫關係，行政院研考會無法提供人員名冊，作為隨機抽樣的依據。所以在實際的運作過程中，研究小組先以電話詢問各相關單位負責自然保育業務的人數，依60%的比例決定各單位的受訪人數，再由訪員到該機關隨機進行問卷調查。

由於政府機關單位中負有自然保育職權的顯著性與代表性強度不一，所以研究小組擬將負有自然保育職權的機關單位列出，大致分為兩大類，第一類的機關單位所從事的自然保育職權較為顯著，同時也較具代表性，研究小組將把此類機關單位列為必須的抽樣母體；第二類則為其他的機關單位，以隨機抽樣法抽出若干機關單位作為樣本母體。最後，將第一類與第二類的機關單位合併成為本次問卷調查的抽樣母體，依隨機抽樣法抽出個人（五百人）作為樣本。

本問卷調查抽樣方法可以用圖一表示之。

圖一：抽樣方法



附件二：抽樣母體

	單位別
內政部	
	營建署國家公園組
	公共工程組
	玉山國家公園管理處
	雪霸國家公園管理處
	金門國家公園管理處
	陽明山國家公園管理處
	墾丁國家公園管理處
	太魯閣國家公園管理處
	地政司土地利用科
	民政司史蹟維護科
經濟部	
	水利司(水庫科)
	(地下水觀測暨地層下陷防治執行中心)
	水資源統一規劃委員會(計劃組)
	礦業司
教育部	
	體育司第三科(高爾夫球)
	社教司第四科(古物)
交通部	
	觀光局技術組(第一、二科)
	東北角風景特定區
	東部風景特定區
	澎湖風景特定區
行政院環保署	
	水保處(第一、三、四科)
	綜計處(第四科)
行政院原能會	
	核能管制處環境科
行政院文建會	
	第一處第二科
行政院農委會	

附錄二：問卷調查計劃書（含問卷調查樣本）

	林業處第一科
	第二科
	第三科
	第四科
	野生動物保護小組
台灣省政府	
農林廳	
	技術室（保育股）
	林務局森林計劃組
	林政管理組
	集水區治理組
	森林育樂組
	水土保持局保育組
	企劃組
	利用管理組
	特有生物研究中心（動物、植物、棲地生態、經營管理、 解說教育組）
建設廳	
	水利局（企畫組）
台北市政府	
	建設局第三科
	第五科
高雄市政府	建設局第三科
	環保局第二科

代表第一類的機關組織 代表抽樣後的第二類機關組織

中央政府機關自然保育職權重劃之研究問卷調查表

壹、基本資料

一、服務單位：_____

二、性別： 男； 女

三、出生年：民國____年

四、職等： 簡任； 薦任； 委任

五、您從事的工作中與自然保育工作相關的時間共 _____年

貳、請按目前您工作所在的機關及單位現況，回答下列問題：

(本問卷所謂「貴機關」是指您所隸屬的部會，如內政部、行政院農委會、行政院環保署等；所謂「貴單位」是指您所隸屬的部會內部單位，如內政部地政司、行政院農委會林業處、行政院環保署綜計處，或部會下屬的外部機關，如內政部營建署、經濟部工業局等)

I.	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
一、在您本身的工作職掌範圍內，因未獲充分授權而常有無力感	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
二、在您工作的單位裡，工作同仁均獲充分授權，得以發揮所長	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
三、貴機關職掌範圍太廣，以至於影響了整體的業務執行績效	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

您認為不適合貴機關掌管之業務項目為：(請具體說明) _____

附錄二：問卷調查計劃書（含問卷調查樣本）

	非常 同意	同 意	無意 見	不 同意	非常不 同意
四、貴機關職所職掌的業務內容，在性質上有衝突，以至於影響了整體的執行績效	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
業務上有衝突的項目為：（請具體說明） _____					

五、貴機關內部的工作流程不盡合理，以至於影響了整體的執行績效	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
現行工作流程應予改進之處：（請具體說明） _____					

<u>II.</u>					
一、您對於您目前所從事的工作感到滿意	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
二、主管所指派的工作與您自己對職務工作內容的認知是相符的	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
三、貴機關內其他單位對於貴單位的功能與角色經常抱持敵視的態度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
經常抱持敵視態度的單位及其原因為：（請具體說明） _____					

四、在貴機關內，下屬的業務意見皆可向主管充分陳答	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
五、貴機關內各單位對其他單位所從事的業務及計劃內容有相當的了解	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	非常 同意	同 意	無意 見	不 同意	非常不 同意
六、當貴單位的意見與貴機關其他單位的意見不同時，首長經常出面協調，才作成最後決定	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
七、貴單位的意見常獲貴機關首長的重視與採納	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
八、貴機關的首長在政府決策過程中很有影響力	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
九、貴機關首長具有自然保育的概念	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
十、貴單位的主管具備自然保育的專業能力	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
十一、貴機關首長在開發活動與自然保育發生衝突時，傾向於支持自然保育	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

III.

一、下列各事項，請問您同不同意其應屬於「自然保育」的範圍	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.野生動物保護	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.森林資源保育	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.水土保持	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.水資源保育	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.砂石採取管理	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.海埔地開發管理	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.古蹟保存	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.國家公園管理	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9.風景特定區管理	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10.礦產資源開發管理	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11.國土規畫	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12.地下水抽取管制	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

附錄二：問卷調查計劃書（含問卷調查樣本）

	非常 同意	同 意	無意 見	不 同意	非常不 同意
13.濕地保護	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14.海洋生態保育	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15.水域生態保育	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16.特殊地質地地形保育	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
二、貴機關能有效掌握社會上有關自然保育活動的消息	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
三、貴機關所主管的保育事項，其他相關機關皆能配合與支援	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
四、自然保育團體對貴機關的保育工作相當支持	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
五、貴單位具有執行自然保育的技術與能力	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
貴單位在自然保育技術與能力方面應再補強的是 _____					

六、貴單位自然保育的職掌不夠完整，執行上難以有效達成自然保育的目標	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
貴單位應增加的業務項目為：（請具體說明） _____					

七、在部會間的協調上，貴機關的意見通常受到其他機關的尊重與採納	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
八、現制下，貴機關的自然保育權責容易與其他機關的權責發生衝突	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
請說明經常與貴機關發生衝突的機關及其原因： _____					

九、貴單位自然保育工作無法順利推行 是 否
(如回答「是」請繼續答第十題，
回答「否」請從第十一題開始回答)

十、如果您認為貴單位的自然保育工作不能順利推行，主要原因是

- | | | | | | |
|--------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. 組織層級太低 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. 機關首長不重視 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. 法規不夠完善 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. 同仁態度不夠積極 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. 缺乏自然保育工作的技術與能力 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6. 其他(請具體說明) _____ | | | | | |

十一、您認為我國自然保育工作未臻理想的原因是

- | | | | | | |
|--------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. 缺乏專責機關整合政策，協調執行 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2. 各機關(單位)職掌重疊或割裂 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3. 各單位的保育人力不足 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4. 政府施政重經濟輕保育的結果 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5. 其他(請具體說明) _____ | | | | | |

十二、目前規劃各種自然保育區域的主管機關眾多，且保育區域名稱混淆，以至於保育績效不彰

附錄二：問卷調查計劃書（含問卷調查樣本）

	非常 同意	同 意	無意 見	不 同意	非常不 同意
十三、我國目前雖沒有專責機關負責自然保育工作，只要行政院加強協調就可以作好保育工作	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
十四、為落實自然保育工作，應設立一專責機關負責規畫工作，至於執行仍由各部會負責	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

I V.

一、如果政府決定設立專責機關統籌規劃並執行各項自然保育工作，則下列事項何者應交由該專責機關主管？ （有關保育工作法令內容可參閱本問卷最後兩頁）	最 優先	優 先	無 意見	暫 緩	不 需要
1. 野生動物保育 （現行野生動物保護法除「進出口查驗、檢疫及防疫」三項之外所有的業務）	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. 森林生態保育區 （森林遊樂區設置管理辦法第六條、第十條）	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. 保安林 （森林法第二十二條各款，但第四至第七款除外）	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. 限期造林及須為水土保持處理之特定林業用地 （森林法第二十一條）	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. 水質水量保護區 （自來水法第十一條及水利法施行細則第二十一條）	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	最 優 先	優 先	無 意 見	暫 緩	不 需 要
6.特定水土保持區 (水土保持法第十六條第一項)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.地下水禁止開發區 (台灣地區地下水管制辦法第八條 第一項)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.水庫集水區 (台灣省水庫集水區治理辦法第三 條)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9.河川集水區 (水土保持法第九條)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10.生態保育區 (文化資產保存法第四十九條第一 項)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11.自然保留區 (文化資產保存法第四十九條第一 項)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12.古蹟保存區 (文化資產保存法第三十六條)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13.國家公園 (國家公園法第六條)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14.河川砂石禁採區 (台灣省河川管理規則第四十七條 第一項)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15.土石禁採區 (土石採取規則第二十八條及第十 八至第十九條)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16.海埔地開發管理 (海埔地開發管理規則第五條)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

附錄二：問卷調查計劃書（含問卷調查樣本）

	最 優先	優 先	無 意 見	暫 緩	不 需 要
17.地盤下陷區 （地盤下陷方案）	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18.水產動植物繁殖保育區 （漁業法第四十五條第一項）	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19.配合國際公約確保水產動物回游 路徑	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
其他（請具體列舉尚應納入的項目）	_____				

二、您認為未來的自然保育專責機關應：	非常 同意	同 意	無意 見	不 同意	非常 不同 意
A. 整合各部會自然保育職權，交由行政 院農委會主管（在該會下設立「自然 保育處」）	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B. 整合各部會自然保育職權，設立「行 政院自然保育署」（與行政院環境保 護署平行）	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
C. 整合各部會自然保育職權，並整併行 政院環境保護署之公害防治職權，設 立，設立「環境部」	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D. 其他（請提出具體方案）	_____				

保育工作法令清單

一、野生動物保育 —— 野生動物保護法

二、森林生態保育區 —— 森林遊樂區設置管理辦法

第六條 森林遊樂區內之森林，視其資源特性，得劃分為左列各種使用區管理經營之。……

第十條 森林生態保育區應保存森林生態系之完整及珍貴稀有動植物之繁衍，禁止有改變或破壞其原有自然狀態之行爲。

三、保安林 —— 森林法

第二二條 國有林、公有林及私有林有左列情形之一者，應由中央主管機關編為保安林：

- 一 為預防水害、風害、潮害、鹽害、煙害所必要者。
- 二 為涵養水源、保護水庫所必要者。
- 三 為防止沙、土崩壞及飛沙、墜石、泮冰、頽雪等害所必要者。
- …
- 八 為保存名勝、古蹟、風景所必要者。
- 九 為自然保育所必要者。

四、限期造林及須為水土保持處理之特定林業用地 —— 森林法

第二一條 主管機關對於左列林業用地，得指定森林所有人、利害關係人限期完成造林及必要之水土保持處理：

- 一 沖蝕溝、陡峻裸露地、崩塌地、滑落地、破碎帶、風蝕嚴重地及沙丘散在地
- 二 水源地帶、水庫集水區、海岸地帶及河川兩岸
- 三 火災跡地、水災沖蝕地
- 四 伐木跡地
- 五 其他必要水土保持處理之地區

五、水質水量保護區 —— 自來水法、水利法施行細則

自來水法第十一條 自來水事業對其水源之保護，除依水利法之規定向水利主管機關申請辦理外，得視事實需要，申請主管機關會同有關機關，劃定公佈水質水量保護區，禁止在該區內一切貽害水質與水量之行爲。

水利法施行細則第二一條 省(市)主管機關對於各地水利建設，得按各地天然形勢及地理環境設立水源保護區，並報請中央主管機關核定公告之。

六、特定水土保持區 ---- 水土保持法

第十六條第一項 下列地區，應劃定為特定水土保持區：

- 一 水庫集水區。
- 二 主要河川集水區需特別保護者。
- 三 海岸、湖泊沿岸、水道兩岸需特別保護者。
- 四 沙丘地、沙灘等風蝕嚴重者。
- 五 山坡地坡度陡峭，具危害公共安全之虞者。
- 六 其他對水土保育有嚴重影響者。

七、地下水禁止開發區 ---- 台灣地區地下水管制辦法

第八條第一項 主管機關得視管制區內用水情形，劃定禁止開發區。

八、水庫集水區 ---- 台灣省水庫集水區治理辦法

第三條 本辦法所稱水庫集水區，係指大壩(含離槽水庫)上游全流域面積，其治理範圍由治理機關勘定，報請本府公告。

九、河川集水區 ---- 水土保持法

第九條 各河川集水區應由主管機關會同有關機關進行整體之治理規劃，並針對水土資源保育及土地合理利用之需要，擬定中、長期治理計劃，報請中央主管機關核定後，由各有關機關、機構或水土保持義務人分期分區實施。

十、生態保育區 ---- 文化資產保存法

第四九條第一項 自然文化景觀由經濟部會同內政部、教育部與交通部審查指定之，並依其特性區分為生態保育區、自然保留區及珍貴稀有動植物三種。

十一、自然保留區 ---- 文化資產保存法

第四九條第一項 自然文化景觀由經濟部會同內政部、教育部與交通部審查指定之，並依其特性區分為生態保育區、自然保留區及珍貴稀有動植物三種。

十二、古蹟保存區 ---- 文化資產保存法

第三六條 為維護古蹟並保全其環境景觀，必要時得依都市計畫訂定之程序劃定古蹟保存區，限制其土地或建築物等之使用及建造。

前項保存區內對於基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側洗之深度、寬度、建築物之形貌、高度、色彩以及有關交通、景觀等事項，得依實際情況作必要之規定。

十三、國家公園 ---- 國家公園法

第六條 國家公園之選定標準如左：

- 一 具有特殊自然景觀、地形、地物、化石及未經人工培育自然演進生長之野生或孳動植物，足以代表國幅自然遺產者。

十四、河川砂石禁採區 ---- 台灣省河川管理規則

第四七條第一項 管理機關應於河川治理計劃目標下許可採取砂石，並以穩定河床，不影響水流流向及疏濬河道，得視河床地形變遷、通水斷面及其他因素，分段劃定若干可採區及禁採區，並公告之。

十五、土石禁採區 ---- 土石採取規則

第二八條 省(直轄市)主管機關為維護水源、水利、交通安全、都市發展、環境景觀及其他公益需要，得報請中央主管機關劃定土石禁採區，交由省(直轄市)主管機關公告，並轉知所在地縣市政府分別公告。

十六、海埔地開發管理 ---- 海埔地開發管理辦法

第五條 海埔地非依本辦法或其他法令，不得開發或使用。

十七、地盤下陷區 ---- 地盤下陷方案

十八、水產動植物繁殖保育區 ---- 漁業法

第四五條第一項 為保育水產資源，主管機關得指定設置水產動植物繁殖保育區。

十九、配合國際公約確保水產動物回游路徑

附錄三 「中央政府機關自然保育職權重劃之研究」 專案研究學者專家座談會記錄

一、時間：八十五年九月三日下午二時三十分

二、地點：行政院研考會六樓簡報室

三、主席：蔣副主任委員家興

記錄：張富林、賴宇嵩

四、出(列)席人員：

(一) 民意代表：(依姓氏筆劃順序)

李慶華先生(立法委員，請假)

周 荃女士(立法委員，助理洪玉娟小姐代)

柯建銘先生(立法委員，助理馬士元先生代)

趙永清先生(立法委員)

謝欽宗先生(立法委員，助理呂岳憲先生代)

蘇煥智先生(立法委員)

(二) 專家學者：

薛 璋先生(中華民國自然保育協會總策劃，趙秘書長榮台代)

胡念祖先生(中山大學中山學術中心教授，請假，提供書面意見)

張石角先生(台灣大學地理系教授)

楊平世先生(台灣大學植病系教授)

杜善良先生(行政院第一組組長，請假)

林文山先生(行政院第三組組長，請假)

汪雅康先生(行政院第五組組長，徐參議智明代)

朱婉清女士(行政院第六組組長，莊諮議宏司代)

徐享崑先生(經濟部水利司司長，沈科長榮茂代)

陳溪洲先生(行政會農委會林業處處長，湯簡任技正曉虞隨同出席)

倪世標先生(行政院環保署綜計處處長)
陳爲立先生(行政院原能會輻射防護處處長)
成湘純女士(行政院主計處第一局簡任視察)
蕭清芬先生(內政部營建署國家公園組組長)
柯富明先生(交通部觀光局技術組組長)
顏仁德先生(台灣省特有生物研究保育中心主任)
黃瑞祥先生(台北市政府建設局第三科科長)
黃文傑先生(高雄市政府建設局第三科科長，請假，提供書面意見)
蘇錦松先生(台灣省政府農林廳技術室保育股股長)

(三) 專案研究人員：

湯德宗博士(本案主持人)
謝仁和先生(本案研究員)
宋承恩先生(本案研究員)
楊健寧小姐(本案研究員)
賴宇嵩先生(本案研究助理)

(四) 本會人員：

葉處長維銓、張副處長聰明、趙科長麗卿、張副研究員思敏

五、主席致詞：略

六、研究主持人致詞：略

七、發言要點：(依發言順序)

(一) 張教授石角：

1. 本案研究政府機關自然保育職權重劃問題，應是現制出了問題，所以有改制的必要。因此，應從「現制（零方案）缺失」

之分析著手，檢討現制運作缺失出發，而以職權重劃後可以消除此等制度上之缺失為依歸。惟本研究對「現制缺失」(第三章第三節)討論似嫌不足(僅有五頁篇幅)，且探討深度亦有待補充，可能影響研究基礎和結論。

2. 報告中第二章、第四章之內容與論證之開展，應與研究基調求得更緊密之結合，做到其等一旦抽離，全文結構將生傾倒的地步。

3. 結論之建議案內容似非研究本文論證推論之必然結果；應增加「零方案」(維持現制)一案，比較職權重劃後，何以消除現制之缺失，結論應回歸到「現制缺失」之消彌，才能得知建議案是否達到研究目的。

4. 按「依法行政」原則，職權重劃必然涉及法令之修改。建議應將各個重劃方案所須修改之法令分別列明，以利決策者評估各方案之可行性。

(二) 楊教授平世：

1. 深度訪談對象未及基層保育人員及民間保育團體之代表，建議於此次座談會後，能在立法院再辦次公聽會，並廣邀民間保育團體及其他學者參與討論，彙集各方意見。

2. 問卷調查抽樣數量較少，缺乏政府基層人員及民間保育團體之意見。

3. 應就國外制度優點和國內特點作一比較，並選取較適合我國國情之體制。

4. 四個重劃方案與所牽涉法令與組織之關係是否應修改，如何解決應作補充。

5. 建議蒐集各機關五年內自然保育之人力、經費資料，以反映國家對自然保育之重視程度。

6. 建議由四個重劃方案中選出最優先方案，推薦給決策單位。

7.個人認為第四方案層級太低，未能凸顯國家對自然保育之重視，第一及第三方案均未成熟，牽涉之法案太廣，恐一時難以解決，可在未來長期發展才考慮把自然保育業務放入，重劃方案二（成立「自然保育署」）具有變動小、內部整合最容易等優點，允宜列為現階段推動的目標。

8.目前為止，本研究為國內類似報告中最完整者，於修正之後，頗適於出版供各界參考。

（三）趙秘書長榮台：

1.本研究所討論的自然保育概念(第二章第一節)未涵括「未來立即可見之業務」，例如，生物安全性、遺傳資源管理及其與智慧財產權等。

2.深度訪問之人員選定方式應有說明。

3.宜說明問卷調查各單位取樣數之決定過程。例如，內政部問卷權數何以明顯偏高？問卷樣本代表性似顯不足，問卷對象均為政府官員，缺少私人企業、消費者、自然保育團體、自然保育專業人員宜予說明？經濟部工業局為何未予調查？

4.本研究之結論依研究流程而言，並無偏頗，惟考慮更廣泛之意見時，結論或需因應蒐集的數據資料加以修正。

5.主持人顯然考慮到可行性而提出建議，惟保育可能正在我國政策執行冷漠區（見II- 11 頁）的光景，如何讓主政者了解本案之重要與急迫性，需要相當之智慧與溝通。

6.研究報告中尚有錯別字或疏漏文字，宜在完稿時仔細校正。

7.關於“biosphere”一字從頭到尾皆譯成「生態系」是錯誤的，應改為「生物圈」；“Biosphere Reserve”應譯為「生物圈保留區」，蓋其層級遠高於一般「自然保留區」。

8.附錄部份尚待補全。

9.參考書目中有關保育書籍應加強。

10.本研究報告有參考價值，可以反映部分事實，應於補充資料後，向行政院正式提出建議。

(四) 顏主任仁德：

1.問卷調查對象若能擴及縣(市)政府保育人員當較周延。

2.V.2.2.5 問卷調查受訪者具體意見反應部分，宜僅就具代表性之意見納入。部分意見似屬少數填答人之偏見，如予照錄，恐生誤導，建請斟酌。

3.第三章第一節所稱「野生物保育」包含野生動植物，惟行文時多僅言及野生動物部分，應補充說明。

4.表 4-3 漏列預算單位；表 5-5 欠缺圖示說明。

5.附錄二(問卷調查計畫與問卷樣本)尚待印出。

6.建議重劃方案四修正為：將行政院農業委員會升格為「農業暨自然保育部」，並擴編現行「林業處」為「自然保育署」，整合各單位之自然保育職權，執掌：野生物保育、水土資源保育、森林保育、生態保護區、國家公園(以解決國家公園區域與國有林班地管轄重疊問題)、環境影響評估及海岸資源保育。

(五) 蘇股長錦松：

1.建議將本案中各先進國家自然保育人力與經費數據補齊並予表列，並對照我國情形，當可增加參考價值。

2.報告中表 4-3 應註明預算單位。第四章註 50 請查明補充。

3.報告中 V.2.2.5 受訪者具體意見，建議刪除單位名稱，並將意見重新歸類後，始對外發表。

4.個人認為，應以在行政院下成立「自然保育署」為近程目標，待其業務成長至與行政院環保署相當時，再考慮將「自然保育署」與環保署合併成立環境部。此外，因應先進國家之潮流，應將國家公園納入「自然保育署」之執掌範圍。至於在組織重劃前，則應先擴編農委會林業處保育科編制，俾加速推動保育工

作，並與重劃後之專責機關銜接運作。

5.研究發現與結論對部份職權調整或配合措施有待進一步研酌，例如國家公園予以列入自然保育署，國土規劃應移內政部等。

6.研究計畫所訪先進國家自然保育職權劃分，除荷蘭外，均歸環境部掌管，是抽樣考量？抑是考量世界大勢所趨？

（六）蘇立法委員煥智：

1.在未來整體規劃上，因應世界潮流、臺灣地狹人稠及自然資源極其脆弱等客觀條件因素，能持續臺灣在經濟維持與提高生活品質的唯一途徑是產業升級，但臺灣未來新興產業必須是比較技術密集、低自然資源密度、低能源密度產業，才能適應未來世代的海洋臺灣。

2.政府目前無一貫的保育政策，以「挖東牆補西牆」的方式來因應層出不窮而且環環相扣的保育問題。不僅反應在保育立法的稀少零散、缺乏整體思考與規劃、政策及法律面的整合不足，也一再暴露出落實自然保育工作的嚴重落差。單以水資源保育為例，期間涉及水源保護、水利用及水污染防治等面向，彼此具有上下游的連帶關係，唇齒相依缺一不可。此外，自然保育行政組織缺乏整合與協調更是造成自然保育問題「三不管」現象之重要因素。

3.以海岸及海洋資源保育及污染防治而言，即牽涉經建會、內政部營建署、地政司、國防部、經濟部工業局、水利司、礦業司、農委會漁業處、交通部航政司、觀光局、環保署等權責部會，割裂式的行政不但造成行政資源的浪費與濫用，疊床架屋的組織造成權責不清與各單位本位主義，也使得推動自然保育工作更加窒礙難行，在因應世界潮流與國內現實考量下，確實必須設立部會級的環境部來統籌自然保育業務。

4.個人贊成在環境部下設「自然保育署」，建立臺灣自然生

態資料庫，隨時偵測自然環境並供作環境影響評估時參考依據，如此較為嚴謹詳盡，也更具功能整合的作用。而以本研究報告中所提的四個重劃方案綜合評估觀之，在行政院之下成立與其他部會平行的環境部較為可行，其他先進國家也均採此作法。

5. 研究報告「現制缺失檢討」部份尚待加強。對於現制缺失究為組織問題抑或人的執行問題，亦應深入分析。

6. 表 6-2 所採取之評估基準由何而來？另應從四個方案中擇一最適方案供決策參考。

7. 研究報告中或許因研究作業時間較短，缺乏對其他國家職權重劃的歷史沿革說明及背景分析，因此綜合方案評估時難以據此比較優劣缺失。

(七) 倪處長世標：

1. 研究結論與建議事項，請再就組織效能、問卷訪查等因素深入分析。第六章結論第一節提出四個成立自然保育專責機關之組織重劃方案，若能再就每一方案之行政效能深入分析，並考量國外情況，且就問卷調查部分，廣泛從民意機關、學者專家抽樣調查，必能更加客觀。

2. 建議調整問卷調查各機關之權重，並將調查對象擴及民意代表及學者專家，以增強樣本代表性。

3. 建請對研究報告第六章第一節方案三中有關行政院環保署之評述(所謂「環保署不重視環保」等字句)請再予斟酌。

4. 建議將行政院組織法研究修正專案小組及行政院研究發展考核委員會針對「自然保育工作隸屬問題」研討之歷次會議記錄增列為附錄。

5. 環境保護包括公害防治與自然保育，從報告中五個先進國家自然保育業務概況之分析可知，除荷蘭將「公害防治」與「空間規劃(國土規劃)」併由一個部管理之外，其餘各國均將「公害防治」與「自然保育」合併辦理。因「公害防治」與「自然保育」

皆為提昇環境品質，兩者密不可分。如何針對國情、目前執行缺失之改善、未來發展等因素建立一個權責分明，效能較高的組織調整，為未來重要課題。

(八) 陳處長溪洲：

1. 深度訪談對象大部分為行政機關中級以上主管，欠缺基層行政主管、學者專家、民間保育人士，代表性不足。另該報告問卷調查對象以國內自然保育行政人員為主，似乎缺少學者專家、民間保育團體之意見。

2. 未來行政院農委會可望升格為農業部，目前農委會內部已規劃提昇現有林業處層級，設立「自然保育署」整合現有自然保育相關業務。

3. 各自然保育機關除法令賦予之任務外，事實上仍從事許多相關行政措施、調查研究、教育宣導或國際交流等工作，但報告中未曾提及。

4. 世界各國自然保育業務有隸屬於環境部門或農業部門或單獨成立，建議分析其優缺點，以為借鏡。

5. 對於建議四個重劃方案，若能成立「自然資源部」統籌自然保育與林業經營事項乃上上之策。建議現制下，衡酌人事精簡、專業養成、及指揮監督之需要，以於「農業部」下設「自然保育署」為宜。若將自然保育業務併入環境部，涉及法規及機關組織的變動過鉅，在現階段不適宜。

6. 建議參考近年來自然保育出國考察報告。

7. 綜觀國際對自然保育之趨勢，由華盛頓公約、生態多樣性公約及森林原則等規範，不斷強調生態保育及永續利用、生物基因及遺傳研究(包括眷養及野生)等引起全球性重視之議題。行政院農委會近年來積極從事此方面研究調查，逐年建立基因生物基本資料庫並納入網際網路，皆是非常重要的工作。自然保育涉及廣泛，要全部涵蓋由一專責機構統籌辦理是不可能的，如何加強協

調整合，明確法令分工、凝聚執事者之認知與全民之共識，乃當務之急。

8.自一九八〇年 IUCN、UNEP 及 WWF 共同發表「世界自然保育策略」揭櫫自然保育三大原則：一、維持基本之生態過程；二、保存基因多樣性；三、保障物種與生態系之永續利用，至一九九二年里約地球高峰會議之生物多樣性公約、森林原則等均再次強調農業與自然保育之密切關係。因此，亦有些國家之主管機關做部分調整，成立專責機關隸屬農業單位，值得我國借鏡。

9.文字修正部分：

- (1)第一章註 3：美國培利制裁迄今尚未宣佈解除，仍在觀察期。
- (2)Ⅲ.1.1.1：一般類野生動物名錄不需要指定公告。
- (3)頁Ⅲ-3 第一行應加入「與自然保留區」。
- (4)頁Ⅲ-4 第四行應加入「瀕臨絕種及」。
- (5)頁Ⅲ-6 第四行「台灣省水庫集水區治理辦法」為省單行法規，並無中央主管機關；第五行「山地農牧局」應改為「水土保持局」；第九行河川集水區之治理分工係：上游為林務局，中游為水土保持局，下游為水利局負責，而非均由水土保持主管機關統籌辦理。
- (6)頁Ⅲ-8 農田水利在自然保育上扮演相當重要角色，如對地下水之補助、綠色植物之維護、灌溉排水、水污染影響農漁業等，註 41 應予補充。
- (7)頁Ⅲ-10 第十五行「山地農牧局」改為「水土保持局」。
- (8)表 3-1 第一欄「破壞自然生態之開發」，目的事業主管機關並非內政部，而係「各該目的事業主管機關」；又「方案」不具法律效力，應予註明。
- (9)表 3-2 事項尚有「特殊地質地形景觀之保育」、「生物(營養、野生)基因保存」、「中藥使用野生動物」等，均

與自然保育有關。

(10)Ⅲ.2.1.1 中，行政院農委會尚負責生物基因保存與永續利用、野生物疾病防治、植物病蟲害防治等工作。

(九) 沈科長榮茂：

1.訪談對象在經濟部缺少水利司，以致引用相關執掌規定及工作項目多所誤解。

2.自然保育包括水、空氣、土壤等，而水資源部份最為複雜。應先解決水資源保育權責分工，再談自然保育整合。

3.本研究報告四項建議方案現況不易執行，應有短、長期目標之具體建議。

(十) 柯組長富明：

1.方案二、三、四之配合措施均提及：景觀維護仍由交通部觀光局主管，惟國家級之特殊景觀而有特別保存之必要者，應劃入各種生態保護區，由「自然保育署」、「環境部」、或「農業暨自然保育部」主管。但風景區屬於空間區域之管理，如切割由不同機關主管，除非新設單位能確實執行保育工作，且權責劃分十分明確，恐生無人管理之弊端。不如維持現有管理模式，並強化各機關執行界面之整合及基層人力之規畫。

2.新設「自然資源部」(方案一)涉及部會職掌及法規變動最多，可能遭遇之抗拒與改制變數亦多，不適宜採行。現階段以設立「自然保育署」(方案二)較為可行，既可兼顧自然保育工作之推展，預期阻力亦較小。

(十一) 蕭組長清芬：

1.建請搜尋聯合國、國際自然保育聯盟(IUCN)及美國之相關資料，俾掌握世界自然保育趨勢。

2.問卷調查抽樣對象、數量及問卷樣本應增補於附錄，以顯

示調查整體架構。

3.建請補列參考書目。

4.各方案之評估應更具體說明。

5.本案四項建議方案中，「自然資源部」及「自然資源署」為新設機關，雖具較完整自然資源業務之整合性，惟涉相關部會之整合，在現階段是否可行不無疑慮；另環保署升格為環境部所涉問題亦多；而方案四，即由行政院農委會升格為「農業暨自然保育部」，係將農業經營與自然保育兩項極不相容、衝突性極大之職掌劃歸同一部會，極易造成社會大眾對自然保育觀念及成效之誤解。

6.對我國自然保育而言，資源保育雖極為重要，惟其棲息環境更直接影響物種、基因庫之保存，而棲息環境保護仍須賴國土規畫與使用管理，且觀諸現今保育工作面臨之問題，當以人為的建築及土地使用等問題為首要，此等問題如無國土規畫之職權相配合，無法達成任務。故針對自然保育機關隸屬，除本研究方案外，建議報告結論中增列以下兩方案：

(1)方案五：配合國土規劃業務，整合自然保育職權，於內政部下設「國土資源(管理)署」。

(2)方案六：零方案，即維持自然保育業務分屬各機關職掌之現況。

7.全國土地綜合開發計畫(國土計劃)之策劃事項，依內政部營建署組織條例第二條第二款，為本署之執掌；又，水質水源水量保護區之劃設屬於國土規劃範疇，仍應維持由內政部主管。至下水道規劃建設在各國皆屬都市建設之一環，故不應由建設部門劃出，以免徒增協調困難。

(十二) 陳處長為立：

1.研究報告表 3-1 所列「核能電廠興建之規劃」及「放射性核廢料儲存處理場所之興建」，其目的事業主管機關應為經濟

部，而非行政院原能會。

2.研究報告頁 V-33 及頁 V-51 之「核能管制處環境科」應改為「輻射防護處環境科」。

3.若以「自然保育」為主體，並考量「長程理念」，方案一最理想，方案二較務實。

(十三) 徐參議智明：

1.本案對自然保育業務範圍由廣義立論，牽涉部會相當多，難免出現遺漏的情形，例如畜牧污染由農委會畜牧處主管，農田水利由農委會林業處主管。

2.表 3-3 所列行政院各部會自然保育業務執掌，應作為檢討各改制方案之檢查清單，據以析論結論一章各重劃方案之機關職權變動。

3.第II-7 頁對「自然保育」採最廣義觀點，是否切合國情，值得斟酌。

4.本研究報告雖提出四個方案，但未建議優先順序。

(十四) 莊諮議宏司：

1.問卷內容中有關「我國自然保育機關的組織效能」部份，似為行政機關組織效能之一般性調查，與本研究主題關係較弱。

2.問卷樣本均為相關保育行政人員，具一定代表性。(地方單位人員僅為執行者，著重執行上之缺失及困難，就中央政府自然保育之權責歸屬而言，似非有效樣本)。

3.報告第二章若能加上我國現制缺失之理論分析，第四章若能加強各該國家職權劃分方式之缺失，當更具參考價值。

4.報告第四章註 50 待補。

5.第六章第一節方案三之缺點論述，似有待修正。環保署績效是否未著，仁智異見，難以推論其是否能勝任新增保育業務。受權責調整之部會本會有抗拒之心，「超級大部」用語，似為譏

諷玩笑之語，不宜列為原因。

6. 結論中所列方案尚稱妥適，為如能再增加於環保署下增設一至三個自然保育機關有關處局，則於實際及理想層面考量下的可能方案均已列出，本結論似更為完整。

7. 對已列方案意見：

- (1) 方案一設立「自然資源部」，雖能凸顯重視自然保育，惟以台灣之幅員，似無單獨設置部之經濟規模。再者，環境事權本應從上游之規劃保育，至下游之污染防治，如能結合於一部會，則在協調整合、分工合作上，可產生事半功倍之效果，如單獨設部，雖提高發言權，卻也增加溝通協調之單位，於實際考量上似不宜採行。
- (2) 方案二設立「自然保育署」，單獨設署除增加人事、會計、總務等共同單位，有違組織精簡之旨外，在環境事權協調上，徒增溝通協調單位，就我國官僚文化而言，事倍功半。
- (3) 方案三環保署擴編升格為環境部，統一環境事權，自上游規畫保育至下游污染防治，政策完整，事半功倍。
- (4) 方案四農委會林業處擴編為自然保育處，變動最小，屬保守的改革方案，可略為提昇自然保育工作成效，惟其於利用與保育衝突時，可能因農政業務重於利用之本質而受較不利之結果。方案四最具即時可行性，惟第三章第三節認為行政院農委會執掌農業發展，與其保育執掌有所衝突，而本方案復中選，似有矛盾。

8. 個人建議理想方案：自然保育職權重劃方案之依優先次序列舉如下：

- (1) 最理想方案：研究報告方案三最為理想，環保署擴編升格為環境部，除原有職權外增加研究報告中自然資源部之職掌，內部組織劃分，或是否成立水資源管理署等問題則再研究。理由：

- A.自然保育與公害防治均為環境保護之事務，彼此利益相乘，較不具衝突性，兩者合一環境事權較為完整。
- B.兩者合一，溝通協調亦較為容易，上下游密切配合事半功倍。

(2)次理想方案：環保署內增設自然保育處局（或就其職掌分類區分為一至三個處），盡量涵蓋自然保育職掌。理由：

- A.宣示環境事權統一之方向。
- B.影響層面較小；比保守方案佳，農委會專職於農業之發展利用，環保單位則結合自然規劃保育及污染防治，可為更完整之政策考量，且在環境影響評估案件中，可增加對保育之考量。

9.本報告具參考價值，其中並無機密或偏頗之處，無是否適宜出版之問題，惟此純屬中央機關特定權責劃分問題，與一般大眾似關係不大，似無出版之實益。

（十五） 成湘純女士：

1.研究報告第六章第一節方案二之職權調整，請考慮將經濟部掌管之水資源規劃及水利業務納入。

2.請補齊附錄二至附錄五。

3.建議事項應屬具體可行，據參考價值，個人認為方案二及方案三較優，惟方案排列次序，請參酌審查人員意見後再作調整。

（十六） 趙立法委員永清：

1.中央與地方職權之縱向整合，應為本案研究以外的另一個重點。

2.於未來整合方向，個人較傾向支持第三案。蓋自然保育與公害防治乃一體之兩面，無從分割，又從外國趨勢、民意、政治

之角度而言，方案三為最理想。

(十七) 黃科長瑞祥：

1. 研究之範圍若能擴及地方政府，當有助於未來制度之推行與落實。

2. 研究報告頁Ⅲ-6 第五行「山地農牧局」應改為「水土保持局」。

3. 四個重劃案中以「自然保育署」在近期較為可行。

(十八) 黃科長文傑：(請假，提供書面意見)

1. 問卷調查之範圍若能擴及縣市政府人員，當更具代表性。訪談對象若增加民意代表及學者專家更佳。

2. 若能將地方政府組織現況資料納入研究分析，歸納而出之結論當更為務實而周延。

(十九) 胡教授念祖：(請假，提供書面意見)

1. 我國近年來所面臨之最大挑戰，在於環境與資源上所出現的問題已然超越 (overwhelm) 以功能取向分工的政府組織職能，使得政府行政組織無論在回應問題、內部決策、機關協調、乃至於法律體系均充滿了無力感或錯誤短視的作為。譬如海洋、海岸、水土、自然環境動植物保育等等，政府之政策作為明顯落後於國際要求與社會認知之後，此種嚴重的政策落差，不僅使得國家經常遭到國際制裁之壓力，更使得我們自己安身立命的環境遭到破壞，生活品質亦落後於應有之水準。

2. 研究報告中第六章所提出四項政府組織重劃方案均採「部」或「署」之首長制機關模式，似亦應考慮採行合議制(委員會)組織之可能性。合議制機關可藉委員之組成，達到廣納意見的效果，故當某一特定政策議題有超越單一「部」之職能，需要藉機關協調或社會共識達成最終決策時，委員會即為較適當之組織

型態。

3. 研究報告第五章問卷調查及深度訪談中，似已提出預設模式供受測(訪)者進行選擇，於邏輯上似有不妥，原先預設之組織型態選擇有多少種？又是在研究過程中「何時」及「如何」預先設計的？在「應然面」上，研究人員自己之傾向又為何？如果研究人員屬意「自然資源部」，又應如何說服決策者及利益相關者接受此一變動幅度「可能」最大的政策選擇？

4. 行政院秘書長及經濟部水資會之意見未出現在 V.1.1 之綜合整理。

5. 問卷調查受測者機關之分布與官等之比例之意義應予說明，另太魯閣國家公園管理處、水利司等單位無人填答回應，代表意義為何？為何要調查省、市地方政府之人員，卻又未調查真正執行業務之縣、市、鄉、鎮政府人員之意見？

6. 國外考察所挑選之國家是基於何理念為之？是因其為聯邦制、總統制？或是其地理特色與我國相似？抑或其自然保育實績卓越？另各國之組織模式與決策運作方式又有何值得我國借鏡比較之處？在廣泛蒐集資料後，似乎可在時間允許下，多所著墨。

7. 研究報告 II.1.2.2 所列美國立法，Coastal Barrier 係指「海岸沙洲」，Marine Sanctuaries 係為「海洋保護區」，Mining 為「採礦」，Coastal Zone 宜譯為「海岸區域」，Outer Continental Shelf Lands 宜為「外大陸架土地」(指州政府在領海外界內管轄權以外之大陸架的海床與底土)。此外，似可依美國相關立法時間先後順序加以排列，以探討美國社會及政府對環境、資源認識與反省之智識發展過程。

8. 本研究案之主題是我國近年所面臨之嚴重政策議題，希望此研究結果能獲得行政院高層決策人士之重視，並能在政策、法規、與組織上予以具體變革，方才得見實效。

八、研究主持人綜合答覆：

本人代表研究小組再次感謝各位的指教與肯定。限於時間，謹就大家指教的高見，綜合說明如下。

(一) 關於研究報告的結構方面：

本小組將依照各位提示的方向，於定稿時盡力謀求改進。

1. 「現制缺失」一節將予補強，以凸顯「現行相關法令競合(矛盾)或缺漏(空白)」、「事權割裂致機關相互推諉」以及「保育職能配置不當致難發揮」等問題。另外，關於現制的缺失除了「法規面的分析」外，原擬由國內實務界人士訪談中，獲得一些「實證面的分析」。奈何執行結果有所差距。

2. 章節方面考慮做若干調整，以強化前後的關連性。

3. 初稿結論中各重劃方案關於「相關部會之職掌調整」的說明，實際上是對照著第三章【表 3-3】的次序進行的。定稿時將再補強。

4. 各章的研究發現將盡量匯集到結論的各重劃方案中。

(二) 關於研究結論(四個重劃方案)部份

1. 本研究確實係由現制出發，結論中所提出的重劃方案確實亦皆在改進現制的缺失。定稿時，將強化各重劃方案與現制的對照說明。

2. 重劃方案中沒有列「零方案」(維持現制)，是研考會委託進行本研究案的前提使然，亦即本計畫原以探討改制方案(重劃方案)為目標。未來決策之際，決策者會將「零方案」(維持現制)與各種重劃方案列入一齊考慮，事屬當然無庸置疑。

3. 本研究探討的問題並沒有標準答案。我們能做的只是研擬可行的改制方案，並儘可能提出具體的判準，分析各中的利弊得失，提供決策參考。這是社會科學本質上的限制，不宜用自然科學的觀點衡量，更不可誤會研究人員在迴避選擇。研究小組在「重劃方案綜合評析」一節，對於這個仁智互見的問題，已經盡力提出自己的意見：以方案二為最優先、方案四為次優先。

4.關於方案四「自然資源處」是否改為「自然資源署」一點，我們的原意著重在參考丹麥模式(參見IV-73 頁)，主張將來如成立「農業部」應該將名稱改為「農業暨自然資源部」，以示農業發展與自然保育並重外，並要注意該部部內各單位之衡平，使自然保育單位與農業發展單位位階平行，人力、經費大體相當。因此，如果將來「農業暨自然資源部」下設之一級單位為「署」，則應成立「自然資源署」。

(三) 關於問卷調查部份

1.本研究之對象主要為中央主管機關中負責自然保育業務之公務員，所以對他們作調查。至於增加對學者、其他人士的問卷調查，應是為增加對不同群體間之意見的瞭解，似與所謂的代表性無關。

2.沒有對縣市政府員工進行問卷調查，一方面因為問卷份數有限(僅 500 份)，且時間緊迫(本研究為期僅六個月)；另一方面因為本研究計畫的主題限於「中央政府機關」。後經與研考會協調，酌加省政府與兩直轄市員工為問卷對象。

3.內政部問卷是否過多？由 V-32 頁中之統計可知，內政部負責自然保育業務的單位較多，樣本母體較大，所以樣本數較多。

4.經濟部工業局何以沒有問卷？工業局業務雖與自然保育業務相關，然而非自然保育執行單位，故未將其納入。

5.經濟部水利司不配合填答問卷，所以沒有資料，並非未做調查；經濟部水資源統一規畫委員會回收問卷僅有三份，併此說明。

6.V-65 頁至 V-79 頁據實陳述受訪者的具體意見，原擬提供決策者參考，如果各位以為不宜列入報告，研究小組願討論是否將之刪除。

(四) 其他

1. 附錄部份定稿時定會補齊。報告初稿未列附錄三、四、五，是因為須待本次座談會後才會產生附錄三(本次座談會記錄)，有了附錄三才能產生附錄四(各位指教意見辦理情形的說明)。定稿後附錄五(參考書目)才能確定。

2. 第四章外國介紹部份，因為各國能蒐集到的資料不盡相同，因此行文內容無法統一。有些各位關心的項目(如自然保育預算統計)，有的國家只好暫時從缺。

3. 爲了克服報告初稿中所謂的「政策冷漠」問題，研究小組始終建議本案委託機關(行政院研考會)、政府其他相關部會、以及民間團體(特別是環保團體)多多舉辦座談會、公聽會等，帶動本案研究議題的討論，才能克服「政策冷漠」問題。定稿時將增列專節提出「執行建議」。

九、主席結論：

今天非常感謝各位對本案提供寶貴意見，俟經整理後，將送請研究主持人作為修正報告之參考。有關自然保育工作隸屬問題，本院組織法研究修正專案小組前於八十四年六月十九日曾召開初審會議，雖會中決議對生態保育之政策規劃、法治、監督、稽查與協調歸併由環保機關辦理已有初步共識，執行工作則仍以維持現狀由相關機關繼續辦理，並將二個建議案修正後提報本院組織法研究修正專案小組委員會議討論，該二初步方案簡述如下：

(一) 甲案：國家自然資源保育政策之統籌規劃、法制、監督與協調，直接隸屬環境保護專責機關，而自然保育業務之執行，仍由各相關機關及地方政府負責，僅移撥農委會林業處之保育科及野生動物保育小組，台灣省特有生物研究保育中心改隸中央環保專責機關。

(二) 乙案：維持現行行政院農委會主管之自然保育業務，同時納收國家公園監督管理業務，並整合吸收交通部觀光局技術組所負責之風景特定區管理處自然資源調查與保育監督協調事務，同時將台灣省特有生物研究保育中心，提升直隸該會專職國家自然資源保育研究。

而本研究報告四個建議方案分析內容，極具參考價值，本院組織法研究修正專案小組會併前揭二案整理出可行性建議，提報本院徐副院長主持之本院組織法研究修正專案小組委員會議討論，俾作出最適的決策。

十、散會：下午五時三十分。

附錄四 「中央政府機關自然保育職權重劃之研究」 專案研究學者專家座談會指教意見辦理說明

壹、關於研究報告整體結構部份

一、章節調整

為強化論文結構，報告定稿時在章節方面做了以下調整：

1.強化現制缺失檢討部份。除補強初稿第三章第三節外，並將「實務界人士訪談」(原列初稿第五章第一節)改列為第三章第四節，期法規面之檢討與實務界人士之意見併陳對照。

2.初稿第四章(「各國中央政府自然保育業務劃分概況」)與初稿第五章(「我國現制之檢討」)次序對調，使本國法有關的討論更形集中。又，原初稿第五章「我國現制之檢討」中之第一節(「實務界人士訪談」)既已改列為定稿之第三章第四節，爰將定稿之第四章更名為「保育行政人員問卷調查」。

二、論證關連性問題

1.初稿結論中各個重劃方案中有關「相關部會之職掌調整」一欄之說明，實際上係對照著第三章【表 3-3】的次序進行的。報告定稿就此已予敘明。

2.報告定稿除加強全文各章節間的相互引證(cross-reference)外，並盡量將各章研究之發現匯集到結論的各個重劃方案中。

貳、關於我國中央政府自然保育業務劃分現況部份

一、「現制缺失」之補強

1.第三章第三節（「現制缺失：法規面的分析」）已就「法規缺漏(空白)與競合(矛盾)」、「事權割裂致機關相互推諉」以及「保育職能配置不當致難發揮」等三個問題進行補強。

2.另，除補強「法規面的分析」外，並將「實務界人士訪談」（原列初稿第五章第一節）改列為報告定稿第三章第四節，期由「實證面」提供現制批判的意見。

二、現制下自然保育業務劃分之分析（第三章第一節）部分

初稿中關於現制下各機關保育業務分工敘述疏漏之處，定稿時已按大家的指教，分別於相關部分查明更正。

三、關於深度訪談對象代表性問題

本研究為「中央機關自然保育職權重劃之研究」，故訪談對象以中央政府保育機關之主管為主。民間保育團體方面，原擬訪問前台灣環境保護聯盟會長，現台北市環保局局長林俊義先生，惜未能得見，致場次略嫌不足。不過，深度訪談勢難周延，為求集思廣益，研究小組建議行政院研考會就本研究報告舉辦公聽會。

參、關於問卷調查部份

一、關於問卷調查抽樣代表性問題

(一)本研究計畫以中央政府自然保育有關機關為探討對象，問卷調查主要目的在於瞭解自然保育機關的組織效能與權責關係，以及保育行政人員對現階段保育工作績效的看法，故僅將實際從事保育行政之人員列為調查對象。後行政院研考會顧及未來採行新制時地方政府有配合辦理之必要，爰增列臺灣省政府、臺北市政府與高雄市政府相關保育單位為問卷調查對象。惟限於本研究之經費、人力及時間，終未能將為數眾多的各縣(市)政府納入調查。

(二)至建議將調查對象擴及民意代表及學者專家，其用意應在徵得不同群體對保育職權重劃之意見。惟此與問卷調查之基本目的不同；增加該等群體為調查對象似與樣本代表性無關。

(三)關於受訪機關權數問題

1.問卷調查必須依照樣本母體數比例進行抽樣，使受訪樣本反映母體的意見。本研究計畫問卷調查樣本母體中，內政部所轄單位包括營建署國家公園組、公共工程組及六個國家公園管理處，詳見【表 4-3】，較其他機關高出甚多，故問卷權數相對較高。

2.經濟部主管水資源規劃、利用的單位均列在問卷調查受訪對象範圍內，惟受訪官員未配合填答，問卷回收率偏低（詳見【表 4-3】），致其意見未得反映。

3.經濟部工業局職掌中僅工業區之規劃設置一項與土地資源保育相關，並非自然保育業務的執行單位，故未將其列入問卷調查對象。

(四)問卷調查之抽樣對象、數量均已於研究報告第四章分析中已詳細說明(詳見【表 4-3】)，問卷內容亦於該章分析中載明。又問卷調查計畫書與問卷樣本已列為本研究報告附錄二。

二、關於問卷調查受測者機關分佈與官等比例之意義

問卷調查受測者機關絕大多數皆為執掌現行核心自然保育事權之單位，部分機關則因執掌業務與自然保育有關而列入。(詳見附錄二問卷調查計畫書)

分析官等分佈之意義在於突顯問卷受訪者的分佈情形，調查結果(簡任官佔 6.2%，薦任官佔 50.1%，委任官佔 36.6%，未答者佔 12.8%) 透露訊息：在抽樣結果充分反映母體特色的情形下，我國自然保育行政官員之職等即按此一比例分佈。

三、關於受訪者具體意見之登錄

報告初稿將問卷受訪者填答之具體意見原文照錄，原擬供決策單位參考。今為免該部分意見代表性不足，造成受訪單位之困擾於報告定稿時已將之刪除。

肆、關於外國中央政府自然保育業務劃分概況部份

一、關於外國資料部分

初稿第四章(現已改列報告定稿第五章)外國體制部份，因為各國能蒐集到的資料不盡相同，行文內容無法統一。有些各位關心的項目(例如自然保育機關之預算、人力統計等)，不得不暫時從缺。實則有關各國自然保育組織運作的資料蒐集不易，研究主持人啓程訪問前雖與國外受訪機關多次聯繫，並提出相當具體的資料請求，惟結果終難盡如人意。

二、關於外國制度借鏡問題

第五章每一節最後皆嘗試歸納各該外國制度於我國有何可供借鏡之處。但制度設計並無標準答案，外國經驗是否可取，實見仁見智（如荷蘭農業、自然保育暨漁業部代表對荷蘭整合農業與自然保育之模式即多所保留）。

三、國家公園執掌歸屬問題

國家公園由內政部執掌，主要係美國模式。美國西部近三分之一之土地為國有土地，國家公園多設在國有土地上，將其納入內政部管理可謂名正言順。而我國則無此背景，宜否比照辦理，原不無斟酌之餘地。另，日本、丹麥及荷蘭的國家公園皆歸由自然保育部會主管，可並參考。

四、「環境部」整合管理自然保育問題

雖然許多國家皆整合「公害防治」與「自然保育」的事權於所謂的「環境部」。惟深究各國「環境部」所轄自然保育事權廣度、深度則大不相同。有如丹麥將完整的自然保育事權整合由「環境暨能源部」主管者，亦有如德國僅將野生物保育和景觀維護歸環境部主管者。臺灣地區五分之三土地為森林所覆蓋，森林蘊育各種野生物、涵養水源、維護景觀，故自然保育事權整合若以森林為核心進行規畫，即可兼顧野生物保育及水土保育。

伍、關於結論（職權重劃方案建議）部份

一、關於重劃方案能否改進現制缺失問題

本研究的確實係由現制出發，結論中所提出的重劃方案確實亦皆在改進現制的缺失。報告定稿時已補強各重劃方案與現制的比較說明。又，四個重劃方案整合的程度雖有不同，但即使幅度最小的方案四，亦整合了水資源保育中「水源保護」事權，故每一個重劃方案實際皆應優於現制。

二、關於增列「零方案」(維持現制)問題

重劃方案中未列有「零方案」(維持現制)，乃因行政院研考會委託進行本研究案的目的即在探討各種可行的改制方案(重劃方案)。至於決策之際，決策者一定會將「零方案」(維持現制)與各種重劃方案一併列入考慮，自不待言。

三、關於方案選擇問題

本研究探討的問題並沒有標準答案。研究小組能做的只是努力研擬可行的改制方案，儘可能提出具體的判準，分析其中的利弊得失，提供決策參考。這也許是社會科學本質上的限制，尤其政治決策是藝術，不宜套用自然科學的觀點來衡量，更不可以此誤解本研究小組有意逃避(規避)選擇。事實上研究小組在「重劃方案綜合評析」(第六章第二節)中，對於這個仁智互見的問題，已經負責地提出綜合研判的意見。略以方案二(「行政院自然保育署」)與方案四(「農業暨自然保育部」)在目前最為可行。決策若偏重理想，可採用方案二；若以實際考量為主，可採用方案四。

四、關於方案四「自然保育處」是否改為「自然保育署」一點

方案四建議在農委會升格後，一併將現「林業處」擴編為「自然保育處」，原意著重在參考丹麥模式(參見第五章第四節第四小節(V.4.4))，認為將來成立「農業部」時應該正名為「農業暨自然資源部」，以示農業發展與自然保育並重，並要注意部內單位之平衡，使自然資源單位與農業發展單位平行，人力、經費大體相當。因此，如果將來「農業暨自然保育部」下設之一級單位為「署」，則應成立「自然保育署」。(定稿中方案四(VI.1.4)「農業暨自然保育部」下所設保育專責機關已改為「自然保育署」，為免混淆方案二(VI.1.2)所設立新機關概以「行政院自然保育署」稱之。)

五、關於增加修法可行性分析的問題

分析改制方案所涉法令變動幅度，作為評估重劃方案可行性之建議，係假定法令修改幅度與改制可行性兩者密切相關(亦即，以為需修正的法律條文越少，改制方案就越可行)。實則法律修正幅度很難做出有意義的量化。更精確地說，法規修正的幅度與改制難易，不能以「量」計，而須以「質」論。如果共識很高，即使要修正幾十條條文，也能順利審查通過；遇到爭議性高的部份，那怕只擬修正一個字，也很難通過。因此本研究討論各個改制方案時只提到其間牽涉現制變動幅度大小，而未進一步計算究竟某個方案需修正多少個法律總共多少條款。其次，改制方案即使牽動眾多法令，若能改革立法技術，採行本人所謂的「綜合立法」模式，將改制所牽涉的組織法、作用法、甚至救濟法有關修正(含新定、修正、廢止)一次全案審查通過後，再分別輯成新法或歸建現行法中，當可大大提高立法效率。(參見第六章第三節執行建議三)

六、關於未來保育專責機關採行合議制組織的問題

或因國情特殊之故，現制下我國行政機關之組織甚少採用合議

制型態，少數採用合議制型態者，其運作之結果亦偏向首長制，是本研究小組並不建議採用合議制組織型態的自然保育專責機關。然決策時並求集思廣益，在首長制下並非不可設置各種委員會，並賦予一定之決策獨立性。典型的例子如環境影響評估法第三條規定：「各級主管機關為審查環境影響評估報告有關事項，應設環境影響評估審查委員會」，同法第二條並明定行政院環保署為環境影響評估之中央主管機關。

附錄五 「研商自然保育工作隸屬問題初審會議」紀錄

一、時間：八十四年六月十九日（星期一）中午十二時

二、地點：本會簡報室

三、主持人：王主任委員仁宏 記錄：張富林

 陳局長庚金

四、出（列）席人員：

（一）出席人員：

內政部 楊次長寶發（林副署長益厚代）、蕭組長清芬、蔡科長慧敏

經濟部 楊次長世緘（徐司長享崑代）

交通部 蔡次長兆陽（張局長自強代）、柯組長富明

本院主計處 張副主計長哲琛（成視察湘純代）

環保署 林副署長達雄、董處長德波、倪處長世標

原能會 劉副主委光霽（陳處長為立代）

農委會 林副主委享能、陳處長溪州

本院第一組 杜組長善良（黃秘書文祥代）

本院第三組 林組長文山（黃秘書志聰代）

本院第五組 汪組長雅康（傅參議安平代）

本院第六組 朱組長婉清（楊秘書長齡代）

台灣省政府 吳副省長容明（徐副廳長茂樟代）、顏主任仁德、蘇股長錦松

台北市政府 陳副市長師孟（黃科長瑞祥代）

高雄市政府 黃副市長俊英（鄭處長彥信代）

(二) 列席人員：

蔣副主委家興、廖處長正村、葉處長維銓、張副處長聰明、蔡科長明吟、何科長志忠、陳科長智昌、張副研究員思敏、楊薦任科員雪萍、黃科員小秋、張科員富林

五、主持人致詞：略

六、討論事項：

擬具「自然保育工作隸屬問題之分析報告」，提請 討論。

(一) 本院第六組

一個完整的環保業務範圍，由上而下應包括環境的規劃、自然保育與公害防治，缺乏整體的環保事權，則規劃之後，與執行層面中間會脫節。研考會所擬三個方案，六組原則支持甲案。關於自然保育政策之統籌規劃、法制、監督與協調方面，放在環保專責機關比較恰當，惟執行層面不可能把保育的部分與其他有關的業務很清楚劃分開來，所以執行層面視其單位之主要業務，若屬保育應列入保育機關，若保育不是其主要業務，應維持其原來的組織。

將來環保專責機關要不要升格為「部」，或以漸進方式增設環境規劃處或自然保育處之單位，只要將來能有效執行整體環境政策與保育政策，本組並無特別意見，保育政策能夠整合由中央同一機關負責，較能發揮事半功倍效果。

(二) 行政院農委會

要探討自然保育工作隸屬問題並不容易，但這是一個新的概念，很多國家將環境保護、生態保育及公害防治歸併，理論上是相當事權統一，唯野生動物保育很難事權統一，像台灣省特有生物研究保育中心，其所牽涉到的不僅是野生動物本身，還有棲地問題，而棲地問題依附在沿海地區及海洋，與漁業密不可分，若依附在山地，又與林業密不可分，即使生態保育歸併環保署，所面臨的問題仍會與現今一樣，農委會本身探討這個問題，也是希望事權能夠更

統一，所以初步構想在設立農業部時成立自然保育署，而自然保育署也是把各有關業務整合，這個署如統一在一個部會裡運作，會比甲、乙兩案更有效率。

自民國八十一年，訂定「台灣森林經營管理方案」，限定一年只能生產二十萬立方公尺，天然林禁止砍伐後，農委會於近年曾做第三次森林資源調查，自八十一年迄今，台灣森林面積比民國六十九年第二次調查時增加三十萬公頃，材積增加至三億六千多萬立方公尺，農委會在自然環境保護工作不遺餘力在推動。

目前我們在執行野生動植物保育最大的困難，就是地方政府人力不足的問題，我們當時報行政院時，也是希望能在各縣市政府增設保育專責人力，共要求一〇五人，唯未奉准增加人力，目前各縣市都是以任務編組方式辦理，中央如能給予地方充分人力應可以做得比現在更好，本會贊成丙案，但國家公園部分仍維持現狀，由內政部辦理。

（三）行政院環保署：

環保署比較支持甲案，把業務做好，一個很重要的部分就是資源，資源包括二個部分，即人力資源及財物資源。就今天環保署規模觀之，僅只有公害防治而已，把野生動物保育部分放到環保專責機關，環保署有足夠的資源來執行該項業務，並把該項業務當作優先的工作，而農委會業務相當龐大，該項業務由農委會執行，其所需的資源是否足夠分配照顧到這一部分，可能是執行上一個問題。自八十三年環保單位執行告發金額數字觀之，全台灣地區環境保護有關公害部分告發的件數總計有十四萬四百多件，告發金額達十億零二千五百多萬元，實收金額達到七億三千四百多萬元，也就是說環保單位在執行面的做法經驗比較徹底。就執行經驗而言，環保單位切切實實在做，且環保單位執行體系也比較特別，除地方做外，中央還有督察大隊在監督是否有做好，美國也有類似的組織，如此方能確保工作的徹底執行。

環保機關目前欠缺納入自然保育的工作，環境保護與自然保

育是一體兩面，如水質未處理好，野生動物及水生生物也無法生存得很好。環境管理是講整體性，從國際環保機關發展的趨勢觀之，例如德國自然保育原屬農業部，至一九八〇年內閣改組以後，公害防治、自然保護與核能安全的部分合併成部。目前國內民眾需要的是整體環境保護的宣導，而不是環保單位講環境保育，農業單位講自然保育，使國民不知什麼叫做環境保護或自然保育，另國際宣導的部分，也需要由同一機關來做，方能使世界各國了解國內環保工作推動之整體面貌，從國際環保事務觀之，最近的情況，常以貿易制裁為手段，例如蒙特婁議定書、巴賽爾公約、甚至華盛頓公約等，目前變成兩套在作業，將來是否變成一套集中來做，值得考慮。因此，將自然資源保育政策的統籌規劃、法制、監督、協調等工作隸屬環保專責機關，比較適合現在環境的需要。

有關中央、地方整個行政系統業務之調整移撥，過去已有案例可循，早期水污染部分，屬經濟部主管，台灣省部分屬於建設廳系統，在台北市屬建設局主管，但是一旦該業務歸併到環保機關後，組織職掌部分亦配合調整，噪音也是一樣，以前是內政部主管，後來歸衛生署主管，現在由環保署主管。自然生態保育與公害防治業務合併，是一種趨勢，像環境影響評估現由環保署主管，若自然保育與公害防治分開，分屬不同機關辦理，在協調上對保育方面觀念的看法會有些差距，既然是環境保護，宜站在保護環境及保育為主，也許很多機關做得很久，對保育認為就是現在這樣，但如從整體規劃，不是只有目前這幾項工作而已。

（四）台灣省政府：

目前本省自然保育工作因保育法規散見不同法律中，各有其主管機關，致權責分散，加上野生動物保育人力不足，影響保育成效，本案擬議予以適當整合分工，確有其必要性。

有關自然保育業務如何隸屬分工，經就案內所擬甲、乙、丙三案，檢討分析結果，似以丙案較為可行，其理由如左：

1. 甲、乙二案，擬將自然保育業務劃歸環保機關主管，因牽

涉中央及地方權責機關甚多，職掌變動幅度甚大，並需配合修改相關法規，不但造成人力、物力之浪費，且在調整過渡期間，對保育業務之執行恐有不利影響，另外地方機關因業務之歸併，恐將造成環保組織過於龐大。

2.自然保育業務，亦涉動植物資源之專業性，且由農政單位推動數年，粗具規模，若將國家公園業務及風景特定區內之自然資源保育一起合併入農委會，可達事權統一之功能，該會也可利用其現有組織、人力及經驗，駕輕就熟，有效推動。

3.自然保育業務目前在地方上，由台灣省政府農林廳及所屬特有生物研究保育中心、林務局、林試所及縣市政府農政單位執行。若由農委會統一主管，可免因將該項業務移撥其他機關而面臨之機關組織、人員移撥之困擾。

4.自然保育大都於國、公有林、海岸、河川、山坡地區執行，由農委會主管便於與相關農林機關協調配合。

5.由農委會主管並統一事權，對於違反保育法令案件之處理取締，可協調、結合目前林務單位巡視人員，國家公園警察、地方政府警力等予以靈活運用，或分區分工，強化功能，不必再重新組訓保育警察大隊。

有關擬將台灣省特有生物研究保育中心提升改隸中央一節，查省縣自治法實施後，省屬各機關組織編制案件，均須送請省議會審議或備查，除有違中央考銓法規外，中央對上開案件僅有備查權限，且不能逕行修正。另省議會審議本府組織規程時附帶決議「屬於省自治事項之機關不得因經費短缺等因素歸併中央」，因此，本案擬議將本府所屬特有生物研究保育中心調整改隸中央，以目前情形，將會在省議會遭遇困難，且同意的可能性極低，而就該中心目前之功能運作，隸屬在省，並無窒礙之處，均可配合中央推動保育工作，因此不宜將該中心改隸中央。

(四)交通部觀光局：

不論歸農業單位或環保單位專責管理，就事權統一來講，是非常好的方向，例如分析報告前言提到，執行權責如何劃分非常難，很多地方是有重疊的，以觀光局幾個風景區來講，像國家風景區管理組織通則今年甫完成立法，其中職掌第一款含觀光資源之調查、規劃、開發、保育，保育工作在國家風景區只是一個方法而不是目的，風景區係以開發建設為主，在開發建設當中一定兼顧保育，若說保育職掌從風景區組織通則中拿掉，就事權統一來說非常好，但是在開發建設當中常涉及保育問題，因此，風景特定區內任何開發都須經管理處同意。如果保育業務職掌自我們這邊切出去，我們會減少很多困擾，東北角最有名的九孔養殖場，或澎湖綠蠵龜等都是在開發建設中遇到相同問題，為求事權統一，應讓觀光局也有權責兼顧保育問題。

（五）內政部：

贊成甲案理由如下：

我國國家公園的制度很多與美國相近，美國國家公園的特色為在中央設有專責單位，解說系統及公園警察，也重視資源的管理及保育，本報告已參考很多國外資料，所以甲案將國家公園仍隸屬於內政部，本部持贊同立場。

乙案係採大環境部構想，丙案將國家公園放在農業部似不宜，因國家公園系統本來就是這部分移撥出來。

（五）台北市政府：

目前台北市面積有將近五五%以上是山坡及保安林，由台北市政府建設局三科與五科負責林業及水土保持，自然保育的工作目前主要分兩大類，一類針對物種的保護，如建設局配合相關警察單位執行查報取締。另一類是棲地的保護，大部分係在陽明山國家公園內，本府認為維持丙案，對地方配合中央政策，落實執行比較能一致，因為自然保育業務與農林系統較有相關性，在整合相關業務上比較沒有問題，所以比較傾向丙案。

(六) 經濟部：

生態保育業務需要一個專屬之行政體系，目前究應隸屬環境保護或是農業體系，單從環境保護觀點而言，環境保護應包括生態保育，將生態保育政策移由環境保護機關主管非常重要。本部贊成甲案，惟建議將甲案中「自然資源保育」文字修正為「自然保育」。

自然資源含開發利用，也有保育，所以經濟部早期以開發利用為主，最近生態保育與開發利用兼籌並顧，例如水庫集水區，也是朝保育方向著手，由各相關機關負責執行，整個政策由國家環境保護主管機關研訂，是不錯的體系。

農委會林業處保育科，如要移撥，因該科可能還有其他任務，應保留部分人力辦理有關林業保育工作，這部分應再斟酌。

(七) 高雄市政府：

因為政府是整體的，業務如何調整移撥，高雄市政府都願意配合執行，若甲、乙、丙案是選擇題，一定要選出答案，本府贊同丙案。

(八) 本院第三組：

關於交通部觀光局部分，因國家風景區管理處組織通則，已在今年一經總統令發佈施行，交通部於七月一日，將東北海岸風景區特定管理處等，改成國家風景區管理處，這三個國家風景區在開發觀光資源發展觀光時能兼顧自然保育工作，多年做下來，成果還不錯，如果維持現狀應無問題。

(九) 本院第一組：

本組認為採甲案漸進的方式比較好，甲案將自然保育政策的統籌規劃、法制、監督與協調歸併環保專責機關辦理，已能符合立法委員以及民間團體代表的意願。

(十) 本院人事行政局：

採甲案，至於將來執行人力問題，因省縣自治法及直轄市自

治法已公佈實施，所以地方將來在人力運用上有更大的彈性，各級政府之組織規程與編制員額，都是送地方議會審議通過後，由地方政府核定，送上級自治監督機關備查。

(十一) 本院研考會：

贊成採甲案包括本院第一、六組及人事行政局，環保署、經濟部、內政部等六個機關（單位），採丙案者包括農委會及三個省市府機關，另交通部及本院第三組認為維持現狀，本會將參酌各位所提意見將甲案、丙案略作修正，乙案則予刪除，再提副院長召開之委員會議討論。

七、主席結論：

本次會議對生態保育之政策規劃、法制、監督、稽查與協調歸併由環保機關辦理，大家已有共識，至於執行工作則仍以維持現狀由相關機關繼續辦理。本會將參酌與會代表意見，修正甲案、丙案後，提副院長召開之專案小組委員會議討論。會後若有書面資料補充，可送至本會。

甲案、丙案所涉及台灣省特有生物研究保育中心改隸中央問題，涉及台灣省議會是否同意移撥，尚待進一步協調，請本院農委會協調了解後提書面說明於委員會議一併報告。

八、散會：下午二時十分。

附件「自然保育工作隸屬問題之分析報告會議討論」節錄

六、有關自然保育業務究應如何隸屬分工，謹擬具甲、乙、丙三案如后：

甲案：國家自然資源保育政策之統籌規劃、法制、監督與協調，直接隸屬環境保護專責機關，而自然保育業務之執行，仍由各相關機關及地方政府負責，僅移撥農委會林業處之保育科及野生動物保育小組，台灣省特有生物研究保育中心改隸中央環保專責機

關。

優點：

1.中央負責自然保育統籌規劃、法制監督與協調，各相關事業主管機關及地方政府配合實際狀況執行保育業務，落實中央與地方權責分工。

2.適合我國情，對有限之自然資源，能作自然保育與公害防治兼顧之政策規劃，藉由對破壞自然環境資源者課徵公害污染的費用，可支援作其他自然保育及環境復育業務經費之用，可減輕政府行政財源負荷。

3.自然保育與公害防治等環境保護政策規劃、監督事權統一，兼顧環境資源之維護與永續經營，且僅涉及相關組織業務、人員調整移撥，行政成本消耗較少。

4.「環境影響評估法」已頒布施行，若能將自然保育工作與環境影響評估業務結合，當更能落實環境保護之成效。

缺點：

1.自然保育規劃監督業務移由環保專責機關主管，事涉相關權責機關如國家公園、台灣省特有生物研究保育中心等之組織、人員及業務移撥以及法令修訂，特別亟需制定自然保育法，作為自然保育指導方針。

2.有關國有林之經營管理以及動植物之培育、防疫等業務工作係由農林體系機關主管，而國家公園與風景特定區之經營管理業務由分隸內政部及交通部轄下，若自然保育規劃監督業務移由專責公害防治業務之環保機關辦理，未來與農政、內政與交通主管機關間，有賴充份協調。

3.自然保育業務具專業性除原各該承辦人員熟悉該項業務外，目前環保機關人員均未如農林機關人員熟稔，未來於人力調度上將有困難。

4. 保育業務能否有效執行，需賴地方政府財務與執行能力，財力較弱之偏遠地方政府需仰仗中央政府支援或自募經費。

乙案：農委會維持主管之自然資源開發利用經營管理業務，惟其所掌自然資源保育監督規劃及現農委會林業處轄下保育科、野生動物保育小組所掌業務，併同國家公園事務及國家風景特定區之自然資源保育監督協調事務，移由環境保護專責機關掌理，同時設環境保育審議委員會，台灣省特有生物研究保育中心提升改隸中央環境保護專責機關。

優點：

1. 符合立法委員及一般民間環保團體輿論要求。
2. 符合先進國家如日本、英國、德國等之設置體例。
3. 自然保育業務均屬野生動植物及森林資源之保護（育），相關業務如林產、畜產等係屬農政單位主管，若自然保育業務移由環境專責機關主管，則可與開發、利用型業務相區分，可避免球員兼裁判之嫌，當更能落實保育業務。
4. 適合我海島型國情，對有限之自然資源，能作自然保育與公害防治兼顧之政策規劃與執行，藉由對破壞自然環境資源者課徵公害污染的費用，可支援作其他自然保育及環境復育業務經費之用，可減輕政府行政財源負荷。

缺點：

1. 自然保育業務移由環保專責機關主管，事涉相關權責機關如國家公園、風景特定區、台灣省特有生物研究保育中心等之組織、人員及財產移撥以及法令修訂，耗時費力。
2. 地方層級相關之保育單位與環保機關（處、局）歸併，恐造成組織過於龐大。

3.有關國有林之經營管理以及動植物之培育、防疫等業務工作係由農政機關主管，若自然保育業務移由專責公害防治業務之環保機關辦理，未來與農政機關有賴充份協調。

4.自然保育業務具專業性除原各該承辦人員熟悉該項業務外，目前環保機關人員均未如農林機關人員熟稔，未來於人力調度上將有困難。

丙案：維持現行行政院農委會主管之自然保育業務，同時納收國家公園監督管理業務，並整合吸收交通部觀光局技術組所負責之風景特定區管理處自然資源調查與保育監督協調事務，同時將台灣省特有生物研究保育中心，提升直隸該會專職國家自然資源保育研究。

優點：

1.主要自然保育業務均由農委會主管，該會可利用其現有組織人力及經驗調整運用。

2.自然保育業務目前在地方上由台灣省政府農林廳所屬特有生物研究保育中心、林務局、漁業局、林業試驗所及縣市政府農政單位執行，自然保育業務仍由農委會主管，可省因該項業務移撥其他機關將面臨之機關組織、業務、人員移撥之困擾。

3.目前保育業務除野生動植物保育原屬農政機關主管外，國家公園業務亦因國家公園事涉國有林管理及保育均與農林機關業務相關，自然保育業務由農委會主管便於與相關農林機關協調配合，利於業務之推展。

4.違反自然保育規定情事之管理取締，可透過農林單位林業保育巡查人員及國家公園警察配合現有地方警力執行，有利於減少重新組訓保育警察大隊組織等之行政成本。

缺點：

1.不符立法委員及一般民間環保團體之輿論要求。

2.有關自然保育專責機關，先進國家如日本係設於總理府下之環境廳而非設於農林水產省，英國、德國、丹麥等亦均設於環保機關，惟我國獨設於農政機關，較不符合先進國家之體例。

3.開發與保育職掌同納於一機關辦理，易生球員兼裁判之角色衝突。

參 考 書 目

一、中文部份

王雲五，雲五社會科學大辭典，第七冊：行政學，民國五十九年十二月。

行政院研考會，自然保育工作隸屬問題之分析報告，民國八十四年六月。

行政院研考會，行政院設置環保專責機關之分析報告，民國八十三年十月。

行政院經建會，德國聯邦自然保護法，經社法規譯介叢書 106，民國八十二年。

行政院經建會法規小組，丹麥環境部，經社法規譯介叢書 007，民國七十六年。

行政院環保署，環境影響評估相關法規彙編，民國八十四年六月。

行政院農委會，自然保育白皮書(草案)，民國八十五年五月。

行政院農委會，「研商自然保育署組織架構座談會」會議資料，民國八十四年七月。

李茂興譯，Stephen P. Robbins 著，管理概論，民國七十五年。

苗淑菊等編，環境科學知識辭典，民國八十四年六月。

胡念祖等，我國海洋事務專責機構之設計與定位，行政院研考會，民國八十二年二月。

中央政府自然保育機關職權重劃之研究

侯家駒校定，Peter F. Drucker 著，管理學（下），民國七十四年九月。

殷章甫等，中外土地法制之比較研究，行政院經建會，民國七十八年九月。

陳德禹，行政管理，民國八十二年八月。

郭俊次，組織設計學，民國七十二年。

張金鑑，行政學典範，民國六十八年。

湯德宗，當前台灣河川流域污染整治的制度瓶頸與突破，東吳法律學報，9卷2期，民國八十五年八月。

湯德宗，司法院大法官有關「權力分立原則」解釋之研析（下）：個案評釋，政大法學評論，第55期，民國八十五年六月。

湯德宗，台灣環保的困境與突破----法制與政策面的解析，輯於蔡政文主編，跨世紀的生活品質策略，國家發展研究文教基金會，民國八十五年五月。

湯德宗等，美國公共契約法制之研究：我國政府採購及委辦制度興革建議，行政院研考會，民國八十二年九月。

湯德宗等，我國加入國際環保公約途徑之研究，行政院環保署，民國八十二年六月。

湯德宗，行政立法程序之研究：美國行政程序法本土化應用之嘗試，載行政程序法之研究(行政院經建會經社法規研究報告 1007)，民國七十九年十二月。

二、外文部份

阿部泰隆、淡路剛久編，環境法，有斐閣，1995年。

淺野裕司，地球環境政策と環境法における問題點，東洋法學第38卷第2號，1995年。

總務廳行政管理局（監修），（日本）行政機構圖1995年版。

Bolman, L. G. & Deal, T. E., *Reframing Organizations* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1991).

Browne, C. G., *Communication Means Understanding*, in Davis, K. & Scott, W. G. (eds.), *Readings in Human Relations* (New York: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1959).

Coggins, G. C. & Wilkinson, C. F., *Federal Public Land and Resources Law* (Mineola, New York: The Foundation Press, Inc., 1987).

Daft, R. L., *Organization Theory and Design* (St. Paul: West Publishing Company, 1986).

Department of the Environment, *Annual Report 1993* (London: HMSO, 1993).

Edwards III, G. C., *Implementing Public Policy* (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1980).

The New Encyclopaedia Britannica (Chicago: Encyclopaedia Britannica, 1993).

中央政府自然保育機關職權重劃之研究

Environment Agency(環境廳), *Quality of the Environment in Japan* (1993).

Ganguli, H. C., *Structure and Processes of Organization* (New York: Random House, 1964) .

Garnett, J. L., *Reorganizing State Government: The Executive Branch* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1980).

Gibson, J. L., *Organizations: Sturcture, Process, Behavior* (Dallas, Texas: Business Publications, Inc., 1991) .

Grosse, W. J., *The Protection and Management of Our Natural Resources, Wildlife and Habitat* (New York: Oceana Pub., Inc., 1992).

Hall, R. H., *Organizations: Structure and Process* (New York: Prentice-Hall, Inc., 1983).

Haimann, T., *Professional Management: Theory and Practice* (Boston: Houghton Mifflin Co., 1962).

Hughes, D., *Environmental Law* (London: Butterworths, 1992).

IUCN Commission on Environment Law, *Draft International Covenant on Environment and Development* (Gland, Switzerland: IUCN, 1995).

Jarass, H. D., Kloepfer, M., Kunig, P., Papier, H.-J., Peine, F.-J., Reh binder, E., Salzwedel, J. & Schmidt-Assmann, E., *Umweltgesetzbuch: Besonderer Teil* (Umweltbundesamt Berichte 4/94, 1994).

Kloepfer, M., Reh binder, E., Schmidt-Assmann, E. & Kunig, P., *Umweltgesetzbuch: Allgemeiner Teil* (Umweltbundesamt Berichte 7/90, 1990).

- Kramer, L., *EEC Treaty and Environmental Protection* (London: Sweet & Maxwell, 1990).
- Lawrence, P. R. & Lorsch, J. W., *Differentiation and Integration in Complex Organization*, ADMINISTRATION SCIENCE QUARTER (1967).
- MacDonnell, L. J. & Bates, S. F., *Natural Resources Policy and Law: Trends and Directions* (Washington, D.C.: Island Press, 1993).
- McQuail, P., *Origins of the Department of the Environment* (London: Department of the Environment, 1994).
- Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries (LNV), *Facts and Figures: Highlights of Dutch Agriculture, Nature Management and Fisheries 1994* (The Hague: LNV, 1994).
- The Ministry of Environment and Energy, *The National Forest and Nature Agency* (Copenhagen: The Ministry of Environment and Energy, 1995).
- Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (VROM), *Environmental Policy of the Netherlands* (The Hague: VROM, 1994).
- Moe, M., *Environmental Administration in Denmark* (Danish Environmental Protection Agency, 1995).
- Morgan, G., *Creative Organization Theory* (Newbury Park: Sage Publications, Inc., 1989).
- Mintzberg, H., *The Structuring of Organization* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1979).

- OECD, *OECD Environmental Performance Reviews: United States* (Paris: OECD, 1996).
- OECD, *OECD Environmental Performance Reviews: Netherlands* (Paris: OECD, 1995).
- OECD, *OECD Environmental Performance Reviews: United Kingdom* (Paris: OECD, 1995).
- OECD, *OECD Environmental Performance Reviews: Japan* (Paris: OECD, 1994).
- OECD, *OECD Environmental Performance Reviews: Germany* (Paris: OECD, 1993).
- OECD, *Water Resource Management: Integrated Policy* (Paris: OECD, 1989).
- Rodgers, W., *The Environmental Laws of the United States: Poison to be Ahunned or Nourishment to be Embraced?* in 中美環境公害問題之法律與管理學術研討會論文集（高雄市：國立中山大學，民國八十二年五月）。
- Reid, C. T., *Environmental Law in Scotland* (Edinburgh: Sweet & Maxwell, 1992).
- The Royal Danish Ministry of Foreign Affairs & the Ministry of Environment and Energy, *Denmark's Policies on the Environment* (Copenhagen: The Royal Danish Ministry of Foreign Affairs & the Ministry of Environment and Energy, 1995).
- The Royal Danish Ministry of Foreign Affairs & the Ministry of Environment and Energy, *Environmental Protection in Denmark* (Copenhagen: The Royal Danish Ministry of Foreign Affairs & the Ministry of Environment and Energy,

1992).

Szanton, P. (ed.), *Federal Reorganizaiton: What Have We Learned?* (Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1981).

Dennis Tang (湯德宗), *New Developments in Environmental Law and Policy in Taiwan*, 6 (2) PACIFIC RIM LAW & POLICY J. (forthcoming).

Dennis Tang (湯德宗), *The Environmental Laws and Policies of Taiwan: A Comparative Law Perspective*, 26 VANDERBILT J. TRANSNATIONAL LAW 521 (1993).

White Paper, The Reorganization of Central Government (London: HMSO, Cmnd. 4506).

國家圖書館出版品預行編目資料

中央政府機關自然保育職權重劃之研究／行政院研究發展考核委員會編．--初版．--臺北市：行政院研考會；民87

面；公分

參考書目：

ISBN 957-02-3195-5（精裝）． --ISBN 957- 02-3196-3（平裝）

1. 行政院 2. 自然保育，行政

573.58

88000655

中央政府機關自然保育職權重劃之研究

編 著：行政院研究發展考核委員會

出版機關：行政院研究發展考核委員會

地址電話：台北市濟南路一段二之二號六樓

網 址：<http://www.rdec.gov.tw/> (02)2341-9066

展售處地址電話：

正中書局：台北市衡陽路 20 號三樓 (02)2382-1394

三民書局：台北市重慶南路一段 61 號二樓 (02)2361-7511

三民書局：台北復興北路 386 號四樓

網址：<http://sanmin.com.tw>

五南文化廣場：台中市中山路 2 號 B1 (02)2500-6600

新進圖書廣場：彰化市光復路 177 號三樓 (04)226-0330

青年書局：高雄市青年一路 141 號三樓 (04)725-2792

經 銷 商：紅螞蟻圖書有限公司 (07)332-4910

印 刷 者：冠順印刷事業有限公司 (02)2657-0132

地址電話：台北市羅斯福路三段三〇〇號九樓 (02)2369-7783

中華民國八十七年十一月初版

定 價：（平裝）新台幣 450 元 （精裝）新台幣 550 元

GPN:023029870141

ISBN 957-02-3196-3（平裝）

ISBN 957-02-3195-5（精裝）