

「國家公園法修正研究」委託專業服務案

機關交流座談會會議紀錄

壹、時間：115年4月13日（星期一）下午2時

貳、地點：本署第1會議室

參、主席：張副署長維銓、何副教授彥陞 紀錄：黃國誌、呂亞靜

肆、出席人員：詳簽到表

伍、主席致詞：(略)

陸、業務單位報告：(略)

柒、會議結論：

非常感謝各位機關代表參與本次座談會議，並提供相關寶貴意見；有關本次各單位所提意見（詳附錄），請受託單位納入後續研究參處。

捌、臨時動議：無

玖、散會：下午3時30分。

附 錄

一、國防部（書面意見）

- （一）修訂條文第 8 條，增訂公私土地不得拒絕，建議比照國土計畫法第 18 條條文增訂但書：「但進入國防設施用地，應經該國防設施用地主管機關同意。」以確保國防設施安全。
- （二）修訂條文第 19 條，增訂為實施國家公園計畫需要，有取得土地、建築物或設施之必要者，應由主管機關、各目的事業主管機關或地方政府依法價購、徵收或辦理撥用。惟由各目的事業主管機關或地方政府實施國家公園計畫似有衝突，建議再確認文字。

二、財政部國庫署

- （一）有關本次會議資料所提國家公園保育費制度之建立，說明中使用者付費及受益者付費等概念，惟經洽詢貴署承辦單位表示，該費用並非屬規費性質，而係依個案對環境影響程度，由開發方繳交之回饋性費用，屬開發影響費之特別公課性質。基於特別公課與規費於法律定義及徵收目的上均有差異，建議釐清國家公園保育費之法律性質，並相應調整其徵收目的之說明，刪除使用者付費及受益者付費等相關文字，以避免收費性質混淆。
- （二）關於草案第 34 條修正條文，將「違反本法罰鍰收入」列為國家公園基金來源之一，依財政紀律法第 7 條規定：「各級政府及立法機關制（訂）定或修正法律、法規或自治法規時，不得增訂固定經費額度或比率保障，或將政府既有收入以成立基金方式限定專款專用。」爰建議該條文應依相關規定及「因應財政紀律法設立非營業特種基金之執行原則」審慎檢討辦理；另基金設置及管理涉及行政院主計總處權責，建議併同該機關意見綜整研議，以符法制並兼顧實務運作。

三、財政部國有財產署

- （一）關於草案第 19 條第 1 項規定：「為實施國家公園計畫需要，有取得土地、建築物或設施之必要者，應由主管機關、各

目的事業主管機關或地方政府依法價購、徵收或辦理撥用。」就議題四所涉委任、委辦及委託事項是否包含本條之適用範圍，本署原則無意見，惟建議予以釐清，依草案第 2 條第 2 項規定：「主管機關得委任所屬機關、委託或委辦其他機關（構）辦理本法所定之事項」，如其適用範圍包含第 19 條之撥用程序，則相關申請應以主管機關名義為之，不宜由受任、受託或受委辦機關逕行申請，俾符權責歸屬。

- (二) 另如草案第 2 條之委任、委託及委辦規定未涵蓋第 19 條所涉國有不動產撥用事項，建議於條文或立法說明中明確界定其適用範圍及辦理主體，以避免實務執行產生疑義。

四、原住民族委員會

- (一) 關於國家公園法修正草案第 28 條，現行條文已就原住民族部落建築物之特殊性，於建築管理部分簡化相關規定，本會仍持正面肯定立場。惟依本會與內政部於國土計畫制度下就原住民族土地使用管制所建立之政策共識，針對 105 年 5 月 1 日以前既有住宅，應朝輔導合法化方向辦理，且該原則已納入全國國土計畫之指導原則，並明示國家公園範圍內涉及原住民族之居住及生活發展，應進行整體檢討並提出相應之土地使用管制配套。然查第 28 條草案規定僅著重建築管理，對土地使用管制部分尚無明確著墨，另第 26 條亦未就原住民族土地使用為特別規範，僅概括承認國土計畫實施前之既有使用，恐致制度銜接不足。建議於相關條文中補充原住民族土地使用之整體規劃與檢討機制，以確保與國土計畫體系之政策一致性。
- (二) 有關草案第 32 條規定，未來國家公園區內土地使用管制將可能透過計畫內容加以規範，惟其第二項僅就經營管理內容及原住民族參與為原則性規定，尚未明確納入原住民族土地利用方式之規範。鑑於全國國土計畫已明確宣示原住民族土地應有一致之制度處理原則，建議於該項中，將原住民族土地利用及其使用方式納入計畫內容規範事項，以避免不同土地制度間規範差異過大，影響行政機關實務執行及對外說明，並強化制度銜接與衡平

性。

(三) 關於草案第 27 條之修正方向：

- 1.文字部分：現行條文第二項所載「原住民族基於傳統文化」，建議參照原住民族基本法第 19 條之用語體例，酌作文字修正，以符合法制一致性。
- 2.規範內容部分：依原住民族基本法第 19 條規定，原住民得於原住民族地區及經公告之海域，從事獵捕野生動物、採集野生植物及菌類、採取礦物與土石及利用水資源等非營利行為；相關自然資源利用權利，於野生動物保育法、森林法、土石採取法及水利法等法規中，亦已有相應規範。惟本草案僅列舉於一般管制區獵捕野生動物及於生態保護區外採集野生植物或菌類二項，尚未涵蓋原基法第 19 條其他依法得為之行為，未來恐生適用疑義，建議研議與原住民族基本法規範圍之銜接。
- 3.另就狩獵管理實務而言，目前多由地方鄉（鎮、市、區）公所受理申請，並需經土地管理機關同意始得進行，惟實務上常有國家公園管理機關不同意原住民族進入管理範圍狩獵之情形。建議於制度設計上，明確規範國家公園管理機關之審認依據，提升制度明確性與可操作性。
- 4.關於森林資源之利用，現行森林法已就森林主、副產物之採取訂有相關規定，建議相關條文用語可參照既有法規體例予以調整。

五、農業部漁業署

有關議題一：

- (一) 修正條文第 11 條：考量國家公園可能涉及海域使用權益，如國家公園計畫涉及海域範圍，建議參考「海洋保育法」第 8 條第 2 項規定，明定審議會成員包含漁民團體及其代表人數之比例。
- (二) 修正條文第 20 條：
 - 1.第 2 款：「獵捕野生動物」如涵括「漁船採捕海洋生物」，建

請參考第 1 款增加得為從來使用之但書規定。

2. 第 7 款：「人、車輛、船舶或其他載具，未經許可進入國家公園管理處公告禁止進入之區域」，參依說明係視經營管理需要而公告似非訂定計畫或計畫時即存在之規劃區域，爰建議納入徵詢利害關係人意見之程序。

(三) 修正條文第 22 條：

1. 生態保護區係指生物多樣性高之區域，特別景觀區係指無法以人力再造之「地理」景觀，史蹟保存區係指重要建築、遺跡等景觀，三者之保護目的與標的不同，應有不同的行為管制。
2. 考量劃設國家公園可能涉及海域範圍，建議如涉及海域範圍之特別景觀區及史蹟保存區，應維護水產養殖及對環境友善之釣具類等漁業作業之從來使用權益。

(四) 修正條文第 24 條：

1. 遊憩區係指野外育樂活動，並准許有限資源利用之地區；一般管制區係指不屬於任何分區之土地及水域，包括既有小村落，並准許原土地、水域利用型態之地區。
2. 考量劃設國家公園可能涉及海域範圍，建議如涉及海域範圍之遊憩區及一般管制區，應維護對環境友善之釣具類等漁業作業之從來使用權益。

有關議題二：

討論內容提及「...嚴重的捕撈、獵魚或其他行為...」，惟並未對於何謂「嚴重的捕撈」有所定義，建請貴署釐明。

有關議題三及議題四：

尊重相關規定，本署無意見。

六、農業部林業及自然保育署（書面意見）

有關議題一：

- (一) 有關「國家公園法」修正草案（第 27 條）就原住民族依該法申請狩獵之規範，建議同草案第 22 條或第 23 條之規定，

以「國家公園署」或「國家公園管理處」為區域內受理狩獵許可機關，或依草案第 2 條第 2 項規定，委任、委託或委辦其他機關辦理，以維護該法之特殊法律位階，並兼顧行政執行之在地性與便利性。

- (二) 另原住民族申請狩獵範圍跨越國家公園區域與本署轄管之國有林班地時，建議依現行獵捕野生動物之准駁方式，採「分權管轄」原則，各依其法律授權受理與准駁申請案，以符合各分區(如國家公園或國有林班地)保育管理目標，並明確行政權責與訴願管轄機關，以示對原住民族傳統文化慣俗之尊重與負責。

有關議題二：

- (一) 查草案內容對入侵種動物或野生動物危害之處理，似無相對應條文。受限於草案第 20 條第 1 項第 2 款禁止獵捕野生動物等之規定，若於國家公園區域範圍內，出現入侵種動物或有野生動物族群量過盛而危害生態等情形時，須進行獵捕移除控制時，是否會受到限制而無法處理？建議予以考量。
- (二) 草案第 20 條「除依本法經許可外，不得為焚燬草木等 8 款行為」之規定：進行上述所列行為時，是否須依草案第 22 條規定，申請許可後，始得為之？建議予以釐清。
- (三) 草案第 24 條增修「遊憩區及一般管制區內，經國家公園管理處許可，得為下列行為：一、公私建築物、道路、橋梁或其他設施之建設或拆除。」建議補充說明「其他設施」所含設施內容。
- (四) 本署於 114 年 9 月 8 日「國家公園法修正草案相關部會研商會議」曾提議，鑑於民眾對遊蕩動物之餵養(食)行為，已形成棲地保育之重大困擾，建議增列明定「餵食動物」等共同禁止事項，可免除各園區尚須逐予公告禁止之行政作業，並可妥處國家公園範圍內餵食動物之問題，仍請予以考量。

七、農業部農村發展與水土保持署

有關「國家公園法」修正草案第 28 條規定排除「水土保持法」規定之意見：

- (一) 依水土保持法第 1 條規定，水土保持法的精神，係透過「水土保持處理與維護」，達到保育水土資源、涵養水源、減免災害、促進土地合理利用及增進國民福祉等五大目標。因此，水土保持法就其架構而言，於立法當初就已確定，亦即有「一般水土保持」與「特定水土保持」等二領域，分別課予水土保持義務人（即土地之經營人、使用人或所有人）應負擔的行為或不行為義務。
- (二) 「一般水土保持」係針對山坡地的開發利用行為，透過專業技師的規劃、設計及監造，先擬具水土保持計畫送主管機關審核後實施，違反者，除處以新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下之罰鍰，另可限期改正、令其停工、強制拆除及清除工作物等，如有致生水土流失或竊占行為，則可移送法辦，有關法令要件、行為義務及違反義務的制裁均相當完備。
- (三) 「特定水土保持」係針對亟須加強實施水土保持處理與維護的土地，劃定公告為特定水土保持區，劃設後區內禁止任何開發行為，並由管理機關擬定長期水土保持計畫進行治理，以確保安全，治理完成後，其一部或全部無繼續存置之必要時，即可由管理機關提出廢止計畫，並依程序公告廢止。
- (四) 綜上，有關「國家公園法」修正草案第 28 條排除水土保持法全部或一部之限制乙節，倘國家公園區域內之開發行為無水土保持處理與維護措施，恐將造成土砂災害，另排除後仍須會同水土保持相關機關審查乙節，將造成審查過程中「無水土保持法」可依循，亦有前後矛盾之虞，爰建議本條規定應刪除涉及「水土保持法」之文字。

八、文化部文化資產局（書面意見）

- (一) 考量「史蹟」係為文化資產保存法中，有形文化資產之其中一項類型，爰建議修正草案內容中有關「史蹟」一詞以「文化資產」替代。

- (二)修正草案第 23 條第 3 款有關古物、古蹟修繕之許可規定，文化資產保存法已有特別規定，宜回歸該法規定辦理即可，爰建議該款規定應予刪除。

九、海洋委員會海洋保育署

有關議題一：

- (一)有關草案以環境容受力作為土地使用管制基礎，考量海洋環境具高度動態性及不可分割特性，建議於評估基準中納入在地社區及原住民族所提供之環境調查資料，使環境容受力評估兼具在地知識與科學數據基礎。另因應氣候變遷對生態環境之影響，建議建立環境容受力之滾動式檢討機制，透過年度監測資料適時調整相關計畫內容，以提升制度調適能力；並建議建置長期且即時之監測系統，持續蒐集水溫、鹽度、溶氧量及葉綠素等基礎海洋資料，作為判斷海域生態動態及承載量之依據。
- (二)關於生態保護區之劃設與管理，建議納入生態系統管理概念，強化整體環境檢視與規劃，並重視陸域、河口、岩礁至近海棲地之連續性，以落實山海一體之整體性管理架構。

有關議題三：

- (一)建議研議結合政府預算、企業社會責任及民間投資等多元資金來源，建立長期且穩定之財務基礎，以持續支持保育工作之推動。
- (二)關於草案第 30 條補助及補償機制，建議優化其誘因設計，優先提供誘因予受管制措施影響之原住民族及在地社區，鼓勵其參與保育工作，將管理衝突轉化為永續合作之夥伴關係。
- (三)有關罰鍰收入之運用，建議強化其與生態修復之連動機制。原則支持將罰鍰納入基金來源，惟應明確規範其專款專用於受損棲地之緊急修復，以建立執法處分與生態補償之即時因應機制。

有關議題四：

- (一) 建議透過委辦方式賦予在地巡守隊或部落實施實質的執法輔導權，並結合專業職涯規劃，創造並留住在地青年的就業機會。
- (二) 委託專業導覽人員進行解說服務時，建議納入具備社工專業之人員，協助連接科學專業知識與在地溝通，以降低政策執行溝通中的社會衝突及誤解。

有關會議簡報：

第 22 頁之跨機關協力整合部分，建議補充海洋保育法與海洋污染防治法。

十、行政院主計總處

- (一) 關於國家公園基金來源納入罰鍰收入之規劃，雖現行國土計畫法、環境教育法及空氣污染防治法等法規均有將罰鍰納入基金來源，惟其立法或修正時間均在財政紀律法施行（108 年）前。另罰鍰收入屬公權力行使所得，具公共性，原則應納入國庫總收總支；現行國家公園法之罰鍰收入亦已納入國庫，屬政府既有收入，與財政紀律法相關規定尚有落差，建議審慎評估其納入基金之妥適性。
- (二) 有關新增財源部分，規劃以保育費作為基金來源，惟實務上尚無收取相關費用之制度，且涉及人民權利義務，其可行性尚待釐清；至於保育費之性質究屬規費或特別公課，建議依主管機關意見審慎認定。另「國家公園事業收入」及「氣候變遷調適措施收入」之可行性及規模尚未明確，缺乏具體量化基礎；罰鍰收入及基金孳息收入則屬非穩定財源，亦未評估其是否足以支應基金運作，整體財源適足性仍有疑義。
- (三) 依財政紀律法第 8 條第 2 項規定：「前項基金屬新設者，其特（指）定資金來源應具備政府既有收入或國庫撥補以外新增適足之財源，且所辦業務未能納入現有基金辦理。」經檢視，本草案所列環境教育、遊憩服務及氣候變遷調適等支出項目，與氣候變遷因應法及環境教育相關基金之用途似有部分重疊，建議再予釐清業務分工及設置必要性。

- (四) 另草案第 35 條所列基金用途中，「國際合作交流」及「補助或補償」等項目之範圍及內容尚未具體明確，建議進一步檢討其實際需求、可行性及必要性。

十一、內政部國土管理署

- (一) 有關討論議題一涉及國家公園分區管理、許可制度、原住民權益與既有使用之處理：

1. 經檢視國家公園法修正草案第 13 條第 2 項關於「開發計畫」等用語，屬現行區域計畫法規，是否納入國土計畫法實施後土地使用相關文字（如：使用計畫），建議視國家公園法修正時程評估必要性。

2. 另有關原住民族權利之保障部分，建議同一部落如尚涉及非都市土地或都市計畫範圍，宜將鄰近地區之土地使用規定一併納入參考，以避免同一部落內規定落差過大，引發爭議。

3. 涉及建築管理相關條文：

(1) 查建築法第 1 條、第 2 條規定：「為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。」、「主管建築機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。在第 3 條規定之地區，如以特設之管理機關為主管建築機關者，應經內政部之核定。」

(2) 關於國家公園法修正草案初稿新增第 28 條，於國家公園區域之公共建築物及原住民族部落建築物之建造，其建築管理不受建築法及其相關法規全部或一部之限制部分：

A. 揆其修正草案條文說明「……二、第一項考量國家公園內有原住民族部落建築物或各種不同態樣公共建築物如山屋、避難小屋等，因客觀條件限制，無法完全依照現行建築法、水土保持法、消防法及其相關規定辦理，爰應有相關之因地制宜彈性處理機制，以便利設置向山致敬之公共服務友善設施及回應部落居民之建築需求，降低原住民族建築及土地成本。……」原

則無意見，惟第 28 條所稱「公共建築物」、「原住民族部落建築物」分別所指為何？是否即條文說明所述「向山致敬公共服務友善設施」、「部落居民之建築」？茲因國家公園法未見其規範，建請補充說明或於條文定明，以資妥適。

B.關於新增之第 28 條第 3 項「國家公園管理處應會同建築、水土保持、消防及相關機關審查……」，經查本部前指定各國家公園管理處（陽明山、雪霸、玉山、太魯閣、墾丁、台江、海洋及金門國家公園管理處）分別為各國家公園之特設主管建築機關，故條文所擬「國家公園管理處應會同建築……機關審查」將形同「國家公園管理處應會同國家公園管理處（建築）……機關審查」，文字建請再酌。

- (二) 有關討論議題三涉及國家公園基金與財務永續性，經檢視修正草案第 33 條立法說明提及，係參考國土計畫法第 28 條國土保育費之規定，如二者基於類同收費目的或意旨，本署無意見。
- (三) 除以上項目，請貴署持續參考本署於 114 年 9 月 8 日「國家公園法修正草案相關部會研商會議」所提供之書面意見辦理。

十二、內政部地政司

- (一) 有關本草案 19 條第 1 項：「為實施國家公園計畫需要，有取得土地、建築物或設施之必要，應由主管機關、各目的事業主管機關或地方政府依法價購、徵收或辦理撥用。」鑒於用地取得手段眾多，且各目的事業法令規定各有不同，建議法條文字將「應」改為「得」，俾保留用地取得彈性。
- (二) 又本草案第 2 條第 2 項明定主管機關得委任所屬機關、委託或委辦其他機關（構）辦理本法所定事項，本司原則尊重，惟討論議題四就 19 條第 1 項有關土地徵收究竟得否以委任、委託或委辦方式辦理，因土地徵收作業包含前置作業步驟及執行事項眾多，包括用地勘選作業、公聽會及協議取得說明會等等，鑒於委任、委託及委辦事項應就特

定事項為具體授權，且涉及後續徵收登記及公產管理依法應為需用土地人，其與委任、委託及委辦事項權限之間，權責分工及權限如何劃分？應請規劃單位釐清究竟哪些特定事項欲以委任、委託或委辦，以免滋生後續爭議。

十三、內政部警政署保安警察第七總隊

有關違反國家公園法案件之執行現況，說明行政違規案件係配合主管機關辦理查處；涉及刑事責任者，則依地檢署檢察官指揮辦理偵查。至於本次修法草案所涉罰則規定，原則尊重主管機關之規劃。

十四、臺北市政府

- (一) 對於同一土地上所發生之行為，若不同單位之裁罰標準不一，恐影響執法一致性與公平性，建議予以整體檢視並加以釐清。
- (二) 關於草案第 20 條第 1 項第 3 款及第 5 款，分別規範「砍伐或採集野生植物或菌類」及「損壞、加刻、塗抹文字或圖形於植物、岩石或設施」之行為，建議就其違規態樣及影響程度進一步區分，以利實務適用。
- (三) 另草案第 20 條第 1 項第 8 款及第 24 條第 1 項第 8 款均以「其他」概括規定，惟對應第 41 條及第 42 條之處罰內容尚欠明確，建議再予以明確化。

十五、臺中市政府

有關草案研擬執法、裁罰權等公權力執行委由地方辦理部分，涉及地方制度法並未賦予地方政府國家公園管理權責，各縣市政府無專責窗口，且土地建管權責在國家公園署，委託地方辦理涉及管理權限與認定等問題，建議國家公園署先依現行制度架構檢討執行困難，再與地方政府溝通協調。