

文化資產自然地景、自然紀念物的指定新規定

王中原

林務局保育組技士

一、什麼是自然地景、自然紀念物

位於菲律賓海板塊及歐亞大陸板塊交界處的臺灣島，是板塊擠壓作用下的產物，造山運動相當旺盛，同時颱風、豪雨等侵蝕作用力也特別劇烈，因此琢磨出豐富多變的地質地景景觀，宛如地球科學博物館，處處展現自然營力的鬼斧神工與上天造物的驚奇。

在許多具科學、美學、教育或經濟價值的地景資源中，更不乏特別稀少、珍貴或脆弱的地景，例如苗栗火炎山、澎湖柱狀玄武岩、南投九九峰、北海岸野柳及其最負盛名的女王頭、燭台石等等。然土地也提供了生物棲息繁殖的空間，因此保育地景，除保護特殊的地質或地形，也保護固著於該土地上賴以生存的生物群系，例如森林植群、野生動物集群等各種生物群落組成，甚至是生態系。岩石、土壤、水就是生態系的基本組成，多樣的地形變化，造就了各種微棲地環境與生物多樣性，地景與生態棲地保育是相輔相成，保育地景，就如同張開一面大傘，上面的野生物也跟著被保護。或許大家不知道，澎湖海上的玄武岩島嶼，看似只有石頭且了無生機，卻棲息著多種保育類海鳥及瀕臨絕種的黑嘴端鳳頭燕鷗，這些特殊地景及生物資源，有可能是世上獨一無二，具有世界遺產價值而彌足珍貴，為了讓世人珍視這些珍貴的地景，避免不必要的開發破壞，國家必須運用適當的保育對策進行保護，而「文化資產保存法」就提供了依法保護的法源依據。

文化資產保存法（以下簡稱文資法）是1982年制定，主要目的在於「保存及活用文化資產，充實國民精神生活，並發揚多元文化」，為臺灣規範文化資產（人文資產與自然資產）的專法，而當時各類文化資產中的「自然文化景觀」，即規定了自然資產的保存維護，其定義為「指產生人類歷史文化之背景、區域、環境及珍貴稀有之動植物」，依特性區分為「生態保育區」、「自然保留區」及「珍貴稀有動植物」等3種，主管機關為經濟部（農業局），由經濟部會同內政部、教育部與交通部審查指定。1984年7月經濟部公告的第一批自然文化景觀，是3種珍貴稀有動物，然同年經濟部的農業局與行政院農業發展委員會合併成行政院農業委員會（以下簡稱農委會），因此在1986年、1988年、1989年及1992年陸續公告的15處自然保留區、11種珍貴稀有植物及20種珍貴稀有動物，都是由農委會與經濟部會銜公告，主管權責也逐漸轉移給農委會，此即為我國自然資產（Natural Heritage，翻譯慣稱自然遺產）的代表。後續又因野生動物保育法於1989年施行，並將前述珍貴稀有野生動物陸續公告為保育類野生動物，為避免法令重複規定及競合問題，2000年已全數解除文資法公告之23種珍貴稀有動物。

至2005年，文資法進行整體性與結構性的大幅修正，「自然文化景觀」名稱改成「文化景觀」與「自然地景」，文化景觀由行政院文化建設委員會（文化部前身）主

管，自然地景由農委會主管，並開始賦予地方政府公告自然地景的權責，法規中將自然地景定義為「具保育自然價值之自然區域、地形、植物及礦物」，且自然地景依其性質，區分為「自然保留區」及「自然紀念物」，自然紀念物包括珍貴稀有植物及礦物。生態保育區及珍貴稀有動物則於該次修法時刪除。

為因應新增文化資產類別，及保存原住民族文化資產實務上需求，並與世界遺產公約接軌，文資法在2016年再次進行全文修正，自然資產類別除原本的自然地景，又增列了「自然紀念物」，也就是把原先歸屬於自然地景下的自然紀念物，直接提列成一類文化資產，讓自然紀念物與自然地景有所區別。文資法修法後，第3條第1項第1款第9目將「自然地景、自然紀念物」定義為：「指具保育自然價值之自然區域、特殊地形、地質現象、珍貴稀有植物及礦物」，其中自然地景區分為「自然保留區」及「地質公園」2種，自然紀念物區分為「珍貴稀有植物」、「珍貴稀有礦物」、「特殊地形及地質現象」3種。本次修法針對地質、地形增加更多元之保存方式，因此，文資法授權訂定的相關子法，即指定自然地景、自然紀念物的相關規定，必須隨之調整修正。另因文資法第8條增訂公有文化資產之保存、修復及管理維護，主管機關得予以補助之規定，所以配合修正子法中有關自然地景、自然紀念物獎勵補助之規定。

二、自然地景、自然紀念物相關子法新修正之內容

（一）自然地景與自然紀念物指定及廢止審查辦法

文資法第81條第4項規定自然地景、自然紀念物之指定基準、廢止條件、申請與審查程序、輔助及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之；同法第78條規定「自然

地景依其性質，區分為自然保留區、地質公園；自然紀念物包括珍貴稀有植物、礦物、特殊地形及地質現象」，因本次修法後自然地景新增「地質公園」，自然紀念物新增「特殊地形及地質現象」，因此於2006年1月6日訂定發布之「自然地景指定及廢止辦法」，必須修正相關規定以符新文資法規定，爰將名稱修正為「自然地景與自然紀念物指定及廢止審查辦法」（以下簡稱指定廢止辦法），修正條文共計13條，並由農委會於2017年7月28日發布施行。本次主要修正重點有：

1. 配合母法修正授權依據，並將自然紀念物納入規定。
2. 修正自然地景、自然紀念物之指定基準。
3. 修正自然地景、自然紀念物之指定審查程序。
4. 增訂自然地景、自然紀念物增加或減損價值時之辦理程序。
5. 修正自然地景、自然紀念物評估報告應載明之內容。
6. 增訂中央主管機關輔助直轄市、縣（市）主管機關之方式。
7. 增訂自然地景、自然紀念物之所有人、個人、團體提報程序及提報表內容。

指定廢止辦法第2條規定自然地景之新指定基準，讓大眾更瞭解什麼是自然保留區，什麼是地質公園。自然保留區，是我國「國家保護區系統」內管制最嚴格之自然保護區域，為保護此最自然、最具代表性且沒有人為干擾的區域，文資法第86條已經明確規定「自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態」，且非經主管機關許可禁止進入，只供科學研究及少部分環境教育，如果改變或破壞自然保留區，依法處6個月以上5年以下有期徒刑，得併科新臺幣50萬元以上200萬元以下罰金，如果未經申請即進入，必須處新

臺幣3萬元以上15萬元以下罰鍰。

新修正之自然保留區指定基準，為具有自然、保存完整及下列條件之一之區域：

1. 代表性生態體系，可展現生物多樣性。
2. 獨特地形、地質意義，可展現自然地景之多樣性。
3. 基因保存永久觀察、教育及科學研究價值。

自然地景的第2種為地質公園，地質公園是為因應在地民眾及專家學者保育及發展在地地景資源之期待與需求，而修入文資法，在修法前，農委會早在2004年11月即協助雲林縣政府及在地居民成立「雲林草嶺地質公園」，林務局也在2011年起推動4處地質公園示範區，逐漸獲在地民眾認同，加上交通部觀光局成立的「野柳地質公園」已成為國際遊客必造訪景點，進而大家有一致共識認為地質公園必須立法，才有執行的依據。

在農委會主管的保育法規中，臺灣目前（截至2017年8月）依文資法指定自然保留區有22處，依森林法公告6處自然保護區、野生動物保育法公告20處野生動物保護區及37處野生動物重要棲息環境；另外，內政部營建署則依國家公園法公告9處國家公園與1處國家自然公園。這些依法公告的95處自然保護區域構成了「國家保護區系統」，雖有不少珍貴的地景資源已經位於國家保護區系統中，但仍然還有許多沒有被保護。因為近年來，國際上保育地景的方法與工具已有新的概念被提出，其中以1999年聯合國教科文組織（UNESCO）所提倡的地質公園，逐漸被許多歐洲、亞洲國家採納，紛紛致力於地質公園的設置，特殊的國家級地質公園，即被選拔成為「世界地質公園」，並組成世界地質公園網絡（GGN），目前地質公園已被認為是自然遺產中的地質遺產。臺灣雖不是聯合國會員，但亦掌握國際趨勢，林務局已輔

導「雲林草嶺地質公園」、「澎湖海洋地質公園」、「臺東利吉泥岩惡地地質公園」及「高雄燕巢泥岩惡地地質公園」示範區，結合觀光局成立的野柳地質公園等5處，共計9處地質公園示範區組成「臺灣地質公園網絡（TGN）」，由林務局輔導在地社區定期學習與交流，期望提升地質公園的動能。

地質公園有四大核心價值，包括「地景保育」、「環境教育」、「地景旅遊」及「社區參與」，也因此地質公園是一個相對較大的區域，除了核心區的珍貴地景，也包含在周邊在地社區的日常生活範圍，因此，相較於自然保留區，地質公園之管制相對寬鬆，文資法並無罰則，係藉由在地民眾的自主守護，或運用其他具管制力的保護法規規劃為核心區管制，指定廢止辦法新增訂地質公園指定基準，是具有下列條件之區域：

1. 以特殊地形、地質現象之地質遺跡為核心主體。
2. 特殊科學重要性、稀少性及美學價值。
3. 能充分代表某地區之地質歷史、地質事件及地質作用。

至自然紀念物的新指定基準，其中珍貴稀有植物的指定基準為：「本國特有，且族群數量稀少或有絕滅危機」，是以整個物種為概念，而不是指定單株植物為自然紀念物。

珍貴稀有礦物的指定基準為：「本國特有，且數量稀少」，這也是以整個礦物種類為概念，不是單一顆礦物就可被指定為自然紀念物。

另為因應小區域地景保存的需求，因無須像自然保留區應嚴格管制進入，爰本次文資法修法增訂自然紀念物「特殊地形及地質現象」，未來小區域或特定的地景點，類似野柳女王頭的單一顆蕈狀岩，或大霸尖山峰頂裸露，型似金字塔的四陵砂岩，都可被指

定為自然紀念物，也可與地質公園搭配成為地質公園的核心區。其指定基準為具有下列條件之範圍：

1. 自然形成且獨特罕見。
2. 科學、教育、美學及觀賞價值。

無論是自然地景或自然紀念物，均有國定（國家級）跟直轄市定或縣（市）定（地方級）的區別，因文化資產保存事務亦屬地方自治事項，且因地方文化及地域性而有特殊之關聯，具有由下而上及因地制宜之特性，爰應遵循「地方優先、上升分配」之原則，由直轄市、縣（市）主管機關啟動審議程序，就管轄範圍內具有文化資產價值者，經審議通過後指定公告為直轄市定、縣（市）定文化資產，後續如因保存價值提升，再由中央主管機關擇已公告指定為直轄市定、縣（市）定之自然地景、自然紀念物予以指定為國定。直轄市定、縣（市）定者，是各直轄市、縣（市）政府就轄內具自然地景或自然紀念物價值者進行評估與指定；而國定者，則係以國家角度，比較評估各已經直轄市、縣（市）主管機關公告之直轄市定、縣（市）定自然地景或自然紀念物，將具有國家級或國際級價值者指定為國定。因此，修正後指定廢止辦法（第4條）明確的將指定程序規定為下列5個步驟：

1. 現場勘查，並應召開說明會或公聽會。
2. 擬具評估報告。
3. 經審議會審議通過，並作成指定處分之決定。
4. 辦理公告。
5. 直轄市定、縣（市）定者，報中央主管機關備查。

另外針對個人或團體申請提報指定自然地景、自然紀念物部分，也於第12條增訂應填列「具自然地景或自然紀念物價值者提報

表」及檢附相關資料的規定，並提供提報表格式，讓民眾勾選提報自然地景、自然紀念物之類別，並填列相關資料後，送所在地的主管機關受理。

（二）自然地景及自然紀念物獎勵補助辦法

文資法第九章規定獎勵的相關條文，農委會前於2006年3月17日訂定發布「自然地景保存獎勵補助辦法」，因應2016年修正之文資法新增自然紀念物，又於第8條增訂公有文化資產之保存、修復及管理維護，主管機關得予以補助之規定，因此公有文化資產原先未被列入自然地景保存獎勵補助辦法的規定內，須配合修正納入，爰將名稱修正為「自然地景及自然紀念物獎勵補助辦法」（以下簡稱獎勵補助辦法），修正條文共計14條，並由農委會於2017年7月27日發布施行，本次主要修正重點有：

1. 配合母法修正授權依據。
2. 增訂自然紀念物給予獎勵之規定。
3. 修正獎勵方式並增訂請獎事實表。
4. 修正自然地景、自然紀念物得給予補助之項目。
5. 增訂個人、團體或法人申請補助之程序。
6. 增訂主管機關得廢止並追回獎勵或補助，及不得獎勵或補助之情形。

修正後獎勵補助辦法，第2條規定主管機關得給予獎勵的情形有4種，其中捐獻自然地景、自然紀念物的土地，以私有地為限：

1. 捐獻自然地景、自然紀念物予政府。
2. 發見具自然地景價值之區域或自然紀念物，並即通報主管機關經指定公告。
3. 維護或保育自然地景、自然紀念物具有績效。
4. 闡揚自然地景、自然紀念物保存有顯著貢

獻。

獎勵的方式依不同程度而有區別，第4條修正規定獎勵方式區分如下：

1. 農業專業獎章。
2. 獎金。
3. 獎狀、獎座或獎牌。
4. 其他獎勵方式。

至於補助的部分，則規定於第9條並修正為主管機關得就自然地景、自然紀念物所支出之下列費用，給予補助：

1. 監測研究及管理維護事項。
2. 地質公園或自然紀念物保存展示空間及設施設備之修復或活化利用計畫。
3. 保存、記錄、調查研究、出版、教育宣導、人才培訓。
4. 其他專案計畫。

本次新增之規定尚包括，中央主管機關就國定自然地景、自然紀念物之費用得優先給予補助，而個人、團體或法人申請補助費用時，應檢具計畫說明書於主管機關公告之期限內，提出申請。另依獎勵補助辦法接受獎勵或補助者，如將補助經費移作他用、未履行補助計畫說明書之應辦理事項，或查有損害或破壞自然地景、自然紀念物之情形時，主管機關得視違反情形，廢止全部或一部之獎勵或補助，並通知限期返還。如最近一年內曾因違反文化資產保存相關法令規定而受處分者，就不得給予獎勵或補助。

三、目前的自然地景、自然紀念物有哪些

臺灣自然資產目前的分類及指定公告數量如表1，其中自然地景的自然保留區，從1986年開始指定公告，至2005年文資法修法前，計公告19處，因只有中央主管機關有公

告權限，所以屬國定，例如「鴛鴦湖自然保留區」、「苗栗三義火山自然保留區」、「插天山自然保留區」、「大武山自然保留區」、「烏山頂泥火山地景自然保留區」等等。2005年修法後，地方政府也有公告權限，因此截至目前有直轄市定1處、縣定2處，包括台北市公告的「北投石自然保留區」，澎湖縣政府公告「澎湖南海玄武岩自然保留區」，及屏東縣政府公告的「旭海-觀音鼻自然保留區」，也就是相當有名的阿塹壹古道及臺灣沒有公路通過的最後一段自然海岸，全國總計22處自然保留區。

自然紀念物的珍貴稀有植物，1988年公告了11種，2001年公告廢止3種，2002年又廢止3種，截至目前的珍貴稀有植物包括「臺灣穗花杉」、「臺灣油杉」、「南湖柳葉菜」、「臺灣水青岡」及「清水圓柏」等5種，均為國定，如果想更近一部瞭解自然保留區及珍貴稀有植物的內容，請參閱自然保育網「地景保育」內的說明（網址：<http://conservation.forest.gov.tw>）。

由表1也可以發現，地質公園、珍貴稀有礦物、特殊地形及地質現象目前均尚未公告，這就是修法後，未來各級主管機關要持續努力的方向，雖然目前地質公園有示範區，但都尚未依文資法公告，因此必須陸續

表1. 臺灣自然資產公告數量現況

自然資產類別	種類	目前數量
自然地景	自然保留區	全國計 22 處 國定 19 處 直轄市定 1 處 縣定 2 處
	地質公園	尚未公告 (目前推行示範區 9 處)
自然紀念物	珍貴稀有植物	5 種
	珍貴稀有礦物	尚未公告
	特殊地形及地質現象	尚未公告

完成指定公告的法制化作業，成為文化資產後，方於法有據。而地質公園2016年7月修正入文資法後，更凸顯重要且深遠的意義，除展現大家共同推動地質公園的決心，更重要的是，讓在地社區透過地質公園的運作，營造更綠色、更永續的生活環境與發展。

農委會林務局為深化里山倡議精神，2018年度將推動「國土生態保育綠色網絡建置」計畫，保育淺山地區的重要綠色廊道，串聯東西向河川、綠帶，連結山脈至海岸，編織「森、里、川、海」廊道成為國土生物安全網，現有9處原本就具有「社會-生態-生產地景」的地質公園示範區，希望都能陸續完成公告，成為生態綠網的其中一環。而地

方政府、在地NGO團體及各權益關係人都是為臺灣地景保育工作注入更強力道的助力，也能讓國內地質公園發展更跨進一大步，成為政府的左右手，也期臺灣地質公園能在國際上發光發熱。也因為自然地景、自然紀念物屬於國家的自然資產，如具有世界級的傑出普世價值時，無疑將被列為臺灣的世界遺產潛力點，待時機成熟後，可向UNESCO提報成為「世界地質公園」或「世界自然遺產」，這可說是自然棲地保育的金牌獎與最高榮耀，期望未來在大家共同努力下，臺灣自然資產名列為世界地質公園或世界自然遺產的一天，能夠早日到來！



圖1. 位於臺東的利吉惡地，是板塊擠壓裸露出深海地質的區域，也是國際地質學家必定造訪的地景點，惡地景觀足以指定為自然紀念物的「特殊地形及地質現象」，包含在地居民居住的整個大區域目前已規劃為地質公園示範區，將來也會依文資法法制化。