

目錄

附錄一 歷次工作會議.....	1
第一節 111/1/21 第一次工作會議記錄	1
第二節 111/3/1 第二次（聯合）工作會議記錄.....	7
第三節 111/3/22 第三次工作會議記錄	10
附錄二 口述歷史訪談逐字稿（依姓氏筆畫排序）	15
第一節 林秉勳組長.....	15
第二節 郭瓊瑩主任.....	45
第三節 張長義教授.....	75
第四節 簡連貴副院長.....	91
附錄三 座談會相關資料.....	111
第一節 111 年 4 月 21 日第一場座談會議程.....	111
第二節 111 年 4 月 21 日第一場座談會簡報.....	158
附錄四 相關歷史法案參考.....	177
第一節 86 年行政院函送立法院之《海岸法（草案）》	177
第二節 89 年行政院函送立法院《海岸法（草案）》	197
第三節 91 年行政院函送立法院《海岸法（草案）》	218
第四節 97 年行政院函送立法院《海岸法（草案）》	239
第五節 103 年行政院函送立法院《海岸法（草案）》	252

附錄一 歷次工作會議

第一節 111/1/21 第一次工作會議記錄

110 年度

「海岸管理法推動歷程實錄及策進作為之探討」

第 1 次工作會議意見回覆

修正意見		意見回覆
一、本案計畫執行進度安排		
(一)	針對五大工作項目所安排之計畫執行期程、計畫甘特圖，尚屬合理，請據此繼續進行。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 謝謝指教。 2. 本計畫將按照工作計畫書甘特圖之規劃持續進行。
二、報告書章節安排		
(一)	第二章或其他適當章節，建議增加86年以前之重要歷史過程，包含62年提制定「農業發展條例」(海埔新生地)、73年及76年行政院核定臺灣沿海地區自然環境保護計畫等背景脈絡，以及行政院80年9月5日函及國家公園組研擬法案(草案)版本。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 擬於第二章新增乙節(第一節)，記錄民國86年以前海岸管理政策過程。 2. 第二章聚焦歷次送立院審議之《海岸管理法(草案)》重點演變及其時代脈絡說明。因此，民國62年農業發展條例對於海埔新生地之規定、73年及76年台灣沿海地區自然環境保護計畫，已扼要記載於第二章第二節。 3. 民國80年9月5日行政院國家公園組研擬之《海岸管理法(草案)》版本之背景脈絡，除整理書面資料，亦將透過訪談以了解其歷史脈絡，並補充於第二章第一節。
(二)	第四章，重要政策議題分析，請檢視是否含納工作計畫邀標書所列內容；另本章節數較多，請委託團隊斟酌調整內容與節數。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本計畫已將於工作計畫邀標書所列之14項議題納入第四章，包含： <ol style="list-style-type: none"> (1) 自然海岸零損失立意及與特定區位許可之關係已列於第四章第四節。 (2) 海岸管理白皮書之立意與

修正意見	意見回覆
	<p>〈整體海岸管理計畫〉之功能定位已列於第四章第十二節。</p> <p>(3) 海岸地區規劃管理原則之立意已列於第四章第四節。</p> <p>(4) 〈整體海岸管理計畫〉應擬定內容之差異事項已列於第四章第四節。</p> <p>(5) 重要海岸景觀區及都市設計準則之立意及內涵已列於第四章第四節。</p> <p>(6) 海岸保護區及其計畫之差異分析；〈海岸防護計畫〉應載明事項及涉及海岸保護區應辦理事項之差異已列於第四章第四節。</p> <p>(7) 船舶航行影響海岸保護或肇致海洋汙染之議題已列於第四章第五節。</p> <p>(8) 刪除填海造地10年內不得變更使用之相關規定之緣由已列於第四章第二節。</p> <p>(9) 對於表揚獎勵公共利益之海岸保護事項及海岸管理基金之立意已列於第四章第九節與第十三節。</p> <p>(10) 獨占性使用管制區管制區域相關議題已列於第四章第九節。</p> <p>(11) 海岸法調整為《海岸管理法》之緣由已列於第四章第五節。</p> <p>(12) 立法院院會104年1月20日三讀通過之附帶決議背景、考量及對應條文或機制已列於第四章第十四節。</p> <p>(13) 本研究另針對《海岸管理法》重要政策議題討論新增包含：政策討論過程歷史紀</p>

修正意見		意見回覆
		<p>錄、海岸地區範圍及內涵界定、義務負擔、權利保障與補償機制、原住民族權利保障、民眾參與機制之健全。</p> <p>2. 上述初擬之第四章章節安排，將視後續研究發現，適度進行調整。</p>
三、口述歷史訪談		
(一)	口述歷史訪談，建議先確認訪談目的、主軸、政策議題方向，再據以安排適合之訪談對象。	<p>1. 謝謝指教。</p> <p>2. 目前已針對臺灣沿海地區自然環境保護計畫擬定、《海岸管理法》各草案立法背景、國家公園組草擬之海岸法歷史脈絡及《海岸管理法》未來展望等議題安排訪談對象。</p>
(二)	初擬之訪談名單，建議以王鑫、張長義、吳全安、簡連貴、陳繼鳴、郭年雄、林秉勳、廖文弘、郭金棟等為優先考量；另建議斟酌補充訪談或蒐集資料的對象，包含徐貴雀(與國家公園海埔地開發管理辦法之推動有關)、張隆盛(民國70年至民國77年擔任內政部營建署署長，替補對象如吳全安、郭瓊瑩)、黃南淵(民國84年至民國88年擔任內政部營建署署長)、林益厚(民國88年至民國91年擔任內政部營建署署長)。	<p>1. 本計畫已完成訪談，包括：前監察委員(2021年12月2日)黃煌雄王鑫教授(2022年2月22日)；張長義教授(2022年2月22日)，營建署城鄉發展分署廖文弘副分署長(2022年2月25日)。</p> <p>2. 擬於3月22日訪談前海洋國家管理處處長吳全安。</p> <p>3. 口述歷史訪談企劃，將於本次工作會議討論。</p>
四、空拍及製作紀實影片		
(一)	紀實影片以訪談立法前後史實為主，輔以受訪者敘及的海岸影像。	本研究之紀實影片由張育銘導演操刀，後續將於每次專家學者訪談由張導演陪同並進行影像紀錄，並以海岸空拍影像作為輔助畫面，製作《海岸管理法》影像紀實。

修正意見		意見回覆
(二)	空拍與攝影地點尊重委託團隊，選擇有意義、代表性、社會關心或受訪人士所提地點。另本組初步所提空拍地點建議，例如：深澳象鼻岩、外木山協和電廠、雲林縣外傘頂洲流失等，再考慮執行可行性及合適性，進一步決定空拍地點。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究初步研擬空拍與攝影地點為包含三處，為桃園觀新、大潭藻礁與天然氣第三接收站、花東海岸及澎湖吉貝島或北台石滬群。 2. 第一次工作會議建議之外傘頂洲，由於空拍機難以拍攝，後續將視技術、時間及人力等因素調整空拍地點與計畫。 3. 本研究將持續透過專家學者訪談、研究過程發現、工作會議討論，研議適合的空拍地點。
(三)	若團隊需要國土監測之衛星影像，請本組3科同仁協助取得並提供。	感謝提供資料，將持續透過承辦人協助取得相關資料。
(四)	本計畫之空拍成果，若能詳實記錄海岸現況並搭配適宜之空拍技術，可作為後續示範型空拍計畫之參考。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 張育銘導演經手許多政府委託拍攝計畫，特別是針對海岸地區具有豐富空拍經驗，其製作影片可作為後續示範型空拍計畫之參考。 2. 本研究將於後續工作會議中持續確認空拍地點，同時研擬相關空拍計畫以確保空拍成果之品質。
五、座談會舉辦構想		
(一) 座談會 討論議 題	<ol style="list-style-type: none"> 1. 座談會討論議題，宜先行設定方向並初擬改善作法，再邀請座談會出席者聚焦討論，討論議題不宜以開放式議題討論方式進行。 2. 第一場座談會，可聚焦於〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討之修正建言及《海岸管理法》施行 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本計畫已依第一次工作會議決議，初擬座談會之定位、主題及議題，並已於3月1日與郭瓊瑩老師團隊(綠野生態協會)舉辦聯合工作會議。 2. 本計畫座談會將以海岸管理政策制度之鑑往知來為主旨，第一場，聚焦於《海岸管理法》之意旨與〈整體海岸管理計畫〉修正建言；第二場，以整合性海岸管理

修正意見		意見回覆
	<p>成效；第二場座談會，則可就較為長遠或多元全面性之海岸管理議題及再出發理念之具體操作方法，進行討論。</p> <p>3. 後續視情況，安排本計畫團隊與郭瓊瑩老師團隊（綠野生態協會）之聯合工作會議，請兩團隊先初擬海岸管理座談會之焦點議題，工作會議中再進行討論及分工，以避免議題及邀請對象重複。</p>	<p>(ICZM)之策進機制及作為為主軸。</p> <p>3. 第一場座談會之具體辦理事宜，將於本次工作會議討論。</p>
(二) 座談會 名單	<p>1. 座談會名單宜待議題確定後，再邀請適當出席者。</p> <p>2. 座談會邀請名單，除學術界之專家學者，宜斟酌增加民間團體、產業界、NGO組織、媒體等相關人士。</p> <p>3. 第二場座談會初擬邀請名單，由於張長義教授與陳永森教授屬師生關係，專業知識及想法可能相近，建議再斟酌調整。</p>	<p>1. 經3月1日與郭瓊瑩老師團隊(綠野生態協會)之聯合工作會議，本計畫已修正第一場座談會議題，並依議題重點，研提邀請名單建議，將於本次工作會議討論。</p> <p>2. 第二場座談會，擬於本計畫期中後舉辦，將視研究過程發現及議題研擬重點，斟酌研提學術界、民間團體、產業界、NGO組織及媒體相關人士之與談名單建議。</p>
(三) 座談會 形式	宜由本署先行就海岸管理之政策背景、《海岸管理法》立法完成迄今之政策成果及議題，摘要報告說明後，再與會專家學者就座談會焦點議題，進行討論	<p>1. 第一場座談會之流程，將於本次工作會議中討論確認。</p> <p>2. 感謝營建署對於本研究之協助，後續將透過承辦人員協助借用營建署內會議空間與設備。</p>

修正意見		意見回覆
	及意見交流。另座談會議之邀請部分則由本署協助發文，並借用署內會議空間與設備。	
六、資料蒐集情形		
(一)	行政院、內政部及營建署之公文資料或相關會議紀錄，尤其是民國80年代前後之歷史文件，再請本組3科協助提供。	感謝各單位提供之相關公文及會議紀錄等資料。目前已透過營建署獲得部分《海岸管理法》相關之公文及會議紀錄，後續若有資料需求將透過承辦與營建署及各單位之協助，以取得相關資料。

第二節 111/3/1 第二次（聯合）工作會議記錄

110 年度

「海岸管理法推動歷程實錄及策進作為之探討」

第 2 次（聯合）工作會議意見回覆

修正意見		意見回覆
一、座談會定位		
(一)	原則同意以海岸管理政策之鑑往知來為座談會辦理主旨，以及所提兩場座談會之主題與議題方向。建議參酌海岸管理政策歷程與立法意旨之研究發現，擇定海岸管理之根本性、需要集思廣益之議題，並調整議題內容的深度及廣度。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 謝謝指教，遵照辦理。 2. 後續將持續根據計畫研究發現，適時增補或調整議題內容。
二、座談會議題		
(一)	第一場議題一：請釐清須檢討修正自然海岸定義之緣由，例如，說明當前是否有因自然海岸定義問題，影響《海岸管理法》或〈整體海岸管理計畫〉施行成效之情形。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已參酌會議意見，透過歷史及政策文件之檢視，充實及修正第一場議題一之討論內容。 2. 第一場座談會議題，將於本次工作會議討論。
(二)	第一場議題二：請參酌海岸管理政策歷程及立法意旨研究成果，釐清「環境劣化地區復育及治理」與「自然海岸零損失」之關係，以充實及修正議題內容。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已透過歷史及政策文件檢視，釐清「環境劣化地區復育及治理」與「自然海岸零損失」之關係，並充實議題內容。 2. 第一場座談會議題，將於本次工作會議討論。
(三)	第一場議題三：特定區位許可案件之累積效應議題，稍有狹隘、過於技術性討論之虞，建議從審議機制角度，充實及修正議題內容。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 考量第一場及第二場座談會之主題設定及議題重點，擬將審議機制之討論，調整為第二場「海岸地區整合管理機制」座談會之議題。 2. 後續將依計畫研究發現，持續增補並確認議題內容。

修正意見		意見回覆
(四)	第一場議題四：肯定重要海岸景觀區之議題方向，請參酌海岸管理政策歷程及立法意旨研究成果，就此議題提出更具體之陳述。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 已藉由歷史政策文件之蒐整，檢討分析現行整體海岸管理計畫有關海岸景觀之規範，充實此議題內容。 2. 第一場座談會議題，將於本次工作會議討論。
(五)	第二場座談會預計於本案例期中後舉辦，同意以整合性海岸管理(Integration of Coastal Zone Management; ICZM)為第二場座談會主軸，建議參酌海岸管理政策歷程及立法意旨研究成果，持續檢視整合性海岸管理之機制及政策演進，以進行議題內容之充實及修正。並可將海岸管理法實行前後、臺灣海岸情況差異比較納入議題設定。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本計畫以海岸管理政策之「鑑往知來」為核心理念，旨在透過《海岸管理法》政策過程分析，檢視現行海岸管理相關政策、機制及作為，是否確實回應立法意旨。 2. 將持續依研究階段成果，適時增補、調整或修正整合性海岸管理(Integration of Coastal Zone Management; ICZM)相關議題。 3. 第二場座談會之主題及議題，將於期中後提出討論。
(六)	請探討《海岸管理法》第8條第9款「有關海岸之自然、歷史、文化、社會、研究、教育及景觀等特定重要資源之區位、保護、使用及復育原則」之立法意旨，並斟酌納入座談會議題討論。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝提供寶貴建議。 2. 《海岸管理法》第8條為104年立法通過版本之新增內容，本計畫正進行各條文之立法討論檢視，將視本計畫之研究發現，斟酌將其納入議題討論。
(七)	建議參酌〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討之公展及公聽會意見，視情況納入座談會議題之討論；另，亦可增列議題「各界所關注海岸議題的可能對策與其他」，以廣徵建言。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 感謝提供〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討公聽會之錄音檔。 2. 後續將參酌公聽會之一件重點，斟酌增補或調整議題內容。 3. 擬於第二場座談會，增列「各界所關注海岸議題的可能對策與其他」議題。
三、座談會舉辦之相關事項		
(一)	第一場座談會日期，原則配合公展及海審會之日程安排，於下次工作會議討論決定。	第一場座談會之時間、地點、名單等相關事項，將於本次工作會議討論。

修正意見		意見回覆
(二)	建議預先提供座談會議題資料予與談者，以利與談者事先提供建言及對策建議。	遵照辦理。第一場座談會與會人員名單確認、會議資料發放時程等相關事項，將於本次工作會議討論。

第三節 111/3/22 第三次工作會議記錄

110 年度

「海岸管理法推動歷程實錄及策進作為之探討」

第 3 次工作會議意見回覆

修正意見		意見回覆
一、前次工作會議及聯合工作會議意見回覆確認		
(一)	同意第二場座談會以整合性海岸管理 (ICZM) 為主題。惟建議斟酌於第一場座談會初步納入 ICZM 討論，俾利充實〈整體海岸管理計畫〉之內容。	本研究團隊於第一次座談會已新增議題討論整合性海岸管理 (ICZM) 並以發展遲緩之部門協調整合為主題，分析各部門政策資源投入對象協調整合及建立跨部門整合平台之可能性，並提供相關建議。
(二)	第一次工作會議意見回覆 (議程 p.4) 之「三、口述歷史訪談 (二) 徐貴雀」資訊有誤，請修正。	已修正第一次工作會議意見回覆。
二、報告書進度確認		
(一)	報告書第二章各節之重大事件內容，建議參酌 NCDR、國土計畫、經濟部水利署網站、各直轄市、縣 (市) 之海岸防護計畫 (如：歷史災害) 等網站或資訊，持續充實內容。	關於第二章各節重大事件之內容，已參酌各平台、政府計畫彙整之海岸重大事件，包含：海岸地區歷史災害、重大社會事件等資訊，更新第二章內容。
(二)	報告書第二章第七節之表 3「《海岸管理法》歷年版本歷程綜整表」(議程 p.71、72)，請參考海岸管理白皮書確認各事件年代及內容之正確性。	已依據〈海岸管理白皮書〉彙整之事件年代，修正第二章第七節表 3 內容。
三、空拍初步規劃確認		

修正意見		意見回覆
(一)	外傘頂洲之空拍工作，請在技術可行之前提下，持續進行。	外傘頂洲之空拍工作，攝影團隊將評估於技術可行、並可獲得完整清晰影像之前提下，持續進行相關作業。
四、第一場座談會辦理事宜確認		
(一)	第一場座談會，原則預訂於111年4月21日上午於本署舉行。	第一場座談會已於111年4月21日舉辦完成。
(二)	同意所提之第一場座談會主題架構，請參酌本次工作會議建議，修正與調整各議題內容後，提送本署確認。	座談會議題已針對本次工作會議之意見進行修正，並透過承辦人員將座談會會議資料提送營建署確認。
(三)	<p>議題一內容修正建議：</p> <p>4. 有關民國102年〈永續海岸整體發展方案(第二期)〉所訂之6項處理原則，考量政策延續性，民國106年〈整體海岸管理計畫〉已適度參照，請研究團隊確認。</p> <p>5. 為避免落入自然海岸「零損失」之量化爭議，建議以「自然海岸」減少趨勢、保護自然海岸之必要性為出發點，嘗試研提自然海岸保護之多元機制（如：海岸開發審議作業），作為議題討論重點。</p> <p>6. 有關自然海岸之劃設，〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討公展草案，已初步規範自然海岸劃設原則；另綠野團隊亦已研提自然海岸特定區位之劃設建議，請研究團隊斟酌參考。</p>	<p>1. 已確認目前〈整體海岸管理計畫〉對於〈永續海岸整體發展方案(第二期)〉所訂之6項處理原則之政策延續原則。</p> <p>2. 本次座談會於各議題分析中新增「當前〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討之草案重點」，彙整目前〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討之內容，並作為後續制度精進建議之參考。</p> <p>3. 議題一之自然海岸零損失之議題討論重點，以臺灣「海岸人工化嚴重」之現象作為討論議題一之出發點，將自然海岸零損失之重點著重於「海岸地區動態平衡」之管理原則，以減少零損失量化爭議。另於未來制度精進建議，針對海岸地區提出差異化審議原則及相關審議法規之建立，考量海岸樣態多元，建立差異化審議機制。</p> <p>4. 本研究團隊已參考目前〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討公開展覽草案，並於議題一第三小節中彙整自然海岸特定區之劃</p>

	修正意見	意見回覆
	<p>7. 有關策進建議一，〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討公展草案，係透過第2階段海岸保護區之劃設，配合里山里海政策，強化保護自然海岸，初步分為海岸保護區、潛在海岸保護區及自然海岸特定區位等3類，請研究團隊參酌公展草案p.3-5及p.3-6。</p> <p>8. 有關策進建議二，當前已透過衛星遙測技術協助地方政府查處海岸違規使用，建議可納入策進建議參考。</p>	<p>設，作為後續策進建議之參考。</p> <p>5. 本團隊針對議題一提出之策進建議一，強調海岸之開發利用皆應經一定審議程序，並依特定區位之劃設意旨，設置差異化審議機制，其差異化審議原則係考量各海岸不同之「特定區位」，制定差異化審議原則，並可透過建立海岸開發利用審議法規總編及專編進行差異化規範，於特定區為之範疇中，亦可將自然海岸特定區位作為後續策進之考量之一。</p> <p>6. 針對本議題策進建議二，配合第三次工作會議之意見，提出策進建議二「守護海岸地區之跨域合作機制」。以現有之衛星監測技術為基礎，配合地方查報系統建立、部門資訊平台協調及合作等方式，提升海岸地區環境監測之完備性，配合海岸認養機制、企業社會責任落實及里山里海政策，以確保自然海岸保護。</p>
(四)	<p>議題二內容修正建議：</p> <p>1. 〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討公展草案p.5-4，已就環境劣化地區，初步三種區位：海岸防護計畫指定之海岸防護區、侵淤熱點、已受破壞之海岸地區等，並擬將國土復育促進地區納入。請參酌前開內容，調整議題二之內容。</p> <p>2. 建議將發展遲緩地區之概念一併納入議題二，以海岸地區永續發</p>	<p>3. 本研究認為透過羅列環境劣化區位，進行環境劣化相關政策資源投入，對於改善整體海岸環境劣化，尚有其不足之處，考量海岸地區發展遲緩與環境劣化樣態多元，為使海岸發展遲緩與環境劣化之議題得以整體規劃，於本議題之策進建議一中，提出發展遲緩或環境劣化樣態分析，透過不同樣態分析，促進後續政策資源投入。</p> <p>4. 第一次座談會議題二之探討主題已納入發展遲緩地區之概念，修正為「發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育及治理作為，</p>

	修正意見	意見回覆
	<p>展為主軸進行探討，並藉由座談會，徵詢專家意見，探討環境劣化地區及發展遲緩地區之定義。</p> <p>3. 除建立環境劣化地區評選機制，策進建議二所提復育環境劣化地區之差異化策略，請強化策略之多樣性，例如：透過國土計畫之鄉村地區整體規劃整合在地行動計畫，作為具指標性之示範型計畫，吸引企業投資，形成良性循環。</p>	<p>如何積極回應《海岸管理法》之海岸地區永續發展的立法意旨？」並以海岸永續發展作為議題二討論主軸。</p> <p>5. 關於本議題之策進建議二，參考本次工作會議之意見，修正策進建議內容，透過環境劣化改善及發展遲緩改善之急迫性作為策略建立之依據，指導政策資源投入之優先性，並透過多元政策資源建立發展遲緩及環境劣化之相關改善計畫，並以此為基礎吸引相關單位投入，形成良性循環。</p>
(五)	<p>議題三內容修正建議：</p> <p>1. 有關重要海岸景觀區，本署於〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討辦理過程，已著手研議由地方政府研提「地域型整體海岸管理計畫」機制，賦予地方政府就重要海岸景觀、海岸特定產業等議題，進行更細緻之規範，請研究團隊斟酌參考。</p> <p>2. 除了所提之二項策進建議，並請強化重要海岸景觀區與整體海岸管理相關機制之連結性，例如：海岸地區之開發審議（如：離岸風機或太陽光電設施），如何兼顧海岸景觀審議，避免造成海岸景觀破壞或環境衝擊？請研究團隊酌予充實議</p>	<p>1. 本研究針對重要海岸景觀區之策進建議，參酌第一次座談會中，各專家學者提供之意見，提出兩種方案，包含：</p> <p>(1) 重要海岸景觀區分級：將重要海岸景觀區區分為「國家級」、「地方級」、「一般級」，並根據其分級建立重要海岸景觀區之規範及審議機制。</p> <p>(2) 參酌第一次座談會各委員之意見，考量目前營建署已著手研議「地域型〈整體海岸管理計畫〉」機制，可透過地域型〈整體海岸管理計畫〉，制定各地方因地制宜之重要海岸景觀區之規劃原則，以達到保護海岸重要景觀之目的。</p> <p>2. 本研究團隊針對景觀審議與海岸景觀破壞或環境衝擊，除提出海岸景觀區審議機制外，亦建議各各類型海岸開發利用審</p>

修正意見		意見回覆
	題三之內容。	議案件皆須提出景觀衝擊模擬分析，透過成長管理、開發利用總量管制，避免各類型之海岸開發行為對海岸景觀造成影響。
(六)	<p>其他議題增補建議：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 建議斟酌納入「海岸整合管理」之議題，例如：部會整合議題；各層級政府整合議題；政府部門、開發者及在地民眾之整合議題，以守海有責角度探討各利害關係人之權責義務、策略與機制。 2. 建議持續蒐集各界對於海岸地區關注之議題。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究團隊已於第一次座談會之議題設定，新增議題三「如何落實《海岸管理法》之海岸整合管理立法意旨？以發展遲緩地區之部門協調整合進行初步探討。」探討各部會對於發展遲緩地區之政策資源如何透過投入對象及方式協調整合；跨部會協調平台或機制，將海岸發展遲緩地區之相關政策資源，以具整合性之方式投入海岸地區。 2. 本研究團隊持續蒐集海岸相關議題，並已酌予修正第一次座談會之議程資料，其他相關重要議題將視情況納入第二次座談會討論。
五、口述歷史訪談企劃確認		
(一)	原則同意所提之口述歷史訪談企劃，除部分共通性之議題外建議應依各受訪對象之經歷背景，設計差異化之訪綱內容。	本團隊已就訪談企劃進行修改，針對不同訪談對象將視情況修改訪綱內容，並於訪談過程中適度調整訪談之問題。

附錄二 口述歷史訪談逐字稿（依姓氏筆畫排序）

第一節 林秉勳組長

《海岸管理法》口述歷史：內政部營建署綜合計畫組組長林秉勳

訪談時間：民國 111 年 5 月 12 日

訪談地點：內政部營建署 601 會議室

-----以下為訪談內容-----

問：今天非常謝謝林組長，從過往到現在我們一起為海岸管理努力，我的感覺是所有寶貴的經驗都再您的腦袋裡。所以今天非榮幸能邀請到您。今天我們分成幾個段落：

- 一、海岸法起草之前，整個過程，稍微描述過去的工作經歷，包含西圖公司的參與細節。
- 二、在海岸法起草之前，行政院或內政部所做的工作包含哪些，例如過去有臺灣海岸地區自然保留計畫、海埔地保留辦法(海埔地開發管理辦法)。當時的概況如何？

林：很高興也很榮幸，從個人的公務生涯可以在長期的接觸同一件事物，特別海岸相關事務，特別不容易，我也很珍惜從頭到尾、從無到有參與的機會。我們從年輕到現在幾乎都可以退休了，有機會可以從頭到尾接觸，盡其所能我們可以利用的工具跟技術設計的時候怎麼樣把我們的海岸的環境做更好地機制設計。

我公務生涯三十年，營建署是民國 70 年成立，然後到現在已經 40 年，我是民國 79 年底進入，所以前 10 年我沒有參與，後面則都沒有離開，沒有離開營建署，特別是沒有離開綜合計畫組。所以有機會可以接觸海岸，或是空間計畫。綜合計畫組主責還是區域計畫，還有後面來的海岸管理業務。

主持人提到海岸法起草前的相關工作，營建署早期接觸海岸相關事務，主要還是從東北角的海蝕平台被破壞引起各界關注，甚至引起行政院的關注。大概是孫運璿孫院長的時候，在院會特別指示內政部針對環境破壞的情況趕快想辦法去做適當處理，所以後來才会有漁業資源保護區的擬定。這部份的業務分工在當時是營建署的國家公園組，由他們主要負責國家公園環境與保育

事項。所以談保育自然就是請國家公園組主政。當時負責的同仁是馬以工馬科長，當時是吳全安吳前處長。如果大家關心沿海計畫自然保護區的演變或過程我會建議可以去請教吳處長。

當時有一段因為沒有法，但當環境遭受破壞要怎樣做適當的處置，大概在民國 73 跟 76 年分別有 7 處跟 5 處，總共 12 處的自然保護區被公告。他不一定有法律的依據，但當時根據行政院의 指示去進行了比較重要、珍貴的海岸段調查，然後作規劃，那時的署長是張隆盛張署長，他非常的重視。從國家公園的建立到海岸基本制度的建立，張署長都是一個非常重要的關鍵的人物。

在當時，海岸這塊應該是全面的去篩選，找了幾個對海岸長期有關注的學術團體，也很快地就掌握了海岸應掌握的範圍或是保育的對象，所以民國 76、73 年沿海自然保護計畫已經公告，離現在也 40 年了，也就是營建署成立沒多久就開始為這件事奔走，然後有些計畫公布。

可以講沿海自然保護計畫就是在海岸法起草前一段醞釀的過程，有一個這樣的經過。自然保護計畫有一定程度的重視，會特別被外界，特別是行政機關的重視。假設是在保護區保護區，特別是自然保護區的範圍內，你要去使用就要特別謹慎小心。所以有一個這樣的一個計畫當作基礎，在做國家的建設計畫的基地篩選或評選的時候，他有一定程度的也可以參考。

然後我們把沿海自然保護區納到我們負責的區域計畫，區域計畫有所謂的限制發展地區、條件發展地區，後來又改成第一級敏感地區、第二級敏感地區。沿海自然保護計畫，自然保護區是第一級敏感地區，是不得大規模開發利用、變更分區、使用地變更，在使用地變更不論規模大小都不准，因為他有一定程度標示著這個部分不能隨便破壞。所以雖然不是法定計畫，但是他可以一定程度的做計畫指導或是環敬上使用的指導。我覺得沿海自然保護有這樣一個積極意義，到現在為止，我們都沒有去廢除民國 73、76 年的這兩部計畫，這兩部計畫都還可以用。

但當時因為沒有法律依據，公布這兩個計畫時，我們還轉頒給省政府，當時省政府跟縣市政府都還要去立公告牌，公告使用注意事項。當時有個很重要的指示是，這個資源是很珍貴的，要使用的時候一定要很小心，並依其他的法律規定去完成劃設保護區的作業程序。後來在檢討時，若我沒記錯，行政院有一個環保小組，由副院長當召集人，有指示說光有計畫不太夠，應該在法制上要加強。當時也叫海岸管理法，當時副院長很有遠見，但當時也只是

一個會議的決議，但有做成決議。

民國 79 年還是 80 年有一個全國性的土地會議，當時行政院正式函給內政部說應該要來擬海岸法，在還沒立法前，針對海岸開發，需要仔細評估相關機制。所以民國 80 年內政部就接到行政院正式函稿說要來擬海岸管理的相關法律。海岸法的草擬當然會需要比較慎重，當時是國家公園組在草擬，找了台大法律系的老師跟一些環境的老師擬定了第一版的海岸管理法。

但當時是在國家管理組的業務，所以設計的思維會比較偏國家公園管理的模式，所以他面的設計會有要在北、中、南、東，要設立 50-70 處的國家公園管理處。所假設要在各地方設國家公園管理處，比較國家公園組的管理模式，當時的行政院並沒有很支持這樣的管理模式。這樣的關係，然後國家公園管理的模式大概就是一定的範圍、有自己的計畫並以保育為主這樣的模式去進行。但這樣的模式並未受行政部門完全確認或支持。

後來因為海埔地的開發或各式各樣海岸地區的開發陸續開始。在海岸管理裡面有一個重要的時間上的分水嶺就是民國 76 年，那時臺灣解嚴。剛好我們民國 73、76 年公告保育計畫，然後到民國 76 年就解嚴。解嚴前海岸地區是軍事要地，一般民眾不能隨便越過海或在海岸自由活動，需要接受盤查。我自己就是海岸邊的孩子，以前要去海邊還要躲過班哨，不然會被攔下接受盤查，不一定會有辦法可以自由活動。但解嚴後情況就不一樣，人可以自由進出海岸，使用也可以有更大的空間，甚至開發。

過去海岸被視為邊陲土地，沒有人使用，但陸續鄰壁性的海岸設施就會走到海岸地區，例如海岸立圾處理場。臺灣地狹人稠，所以在發展上腹地不夠就會移到海岸地區，甚至比較大的腹地區要人工去創造出來，所以填海造地。像彰濱工業區或是雲林的麥寮離島工業區，那是動輒幾千公頃的填海造地規模。

所以行政民國 80 年的函釋說，過去雖然有海埔地開發辦法，民國 72 年行政院也頒布一個海埔地開發辦法，當時的這個主要負責單位是農委會，是依農業發展條例訂定的海埔地開發辦法。他是為了比較低度的農業使用、林業使用、漁業使用這些性質，一定去規範使用範圍，但基本上還是以農、漁為主的使用型態。解嚴後海岸的使用型態改變，不只農漁業，有些迎毗性的使用社區需要比較大規模的發展腹地。所以各種多元的使用，紛紛移到海岸地區。所以行政院表示，這種多元的利用型態，行政院必須去做適度的規範。在

還沒立海岸法之前，針對海埔地開發辦法要去立適當的行政命令去規範。所以我們當時選擇了先定海埔地開發辦法，再去擬海岸管理法。

中間過程是，原本海岸管理再國家公園組，以國家公園組的思考模式去草擬海岸法，後來民國 80 年行政院來個函說要定海岸法，同時也要定海埔地開發辦法。而事實上在營建署的分工上，規劃與開方管理其實大分會區域計畫或是都市計畫，比較大的面積或低度開發或沒有開發的地方，大部分會在非都市計畫，所以業務就交給營建署的綜合計畫組。綜合組接到海岸管理這個指示，我們一方面去了解過去國家公園組或各界對海岸關注的議題，一方面也在考慮行政院交付的任務是非單一保育傾向，必須進步到開發管理。甚至海島常出現的颱風等海岸災害，所以怎麼把保護、災害的防護跟利用的管理融合到整個海岸管理的機制，特別是開發管理，整個海岸開發陸續在進行，不能等法通過在開始。

海埔地大規模的開發常會有突堤效益，所以先擬定海埔地開發管理辦法。在民國 82 年頒布實施，頒布後大規模的海岸開發就必須按照我們的辦法進行申請，他會有一定的開發計畫、施工計畫的審查，還有分不同階段。辦法還有規定，特別要提的是，假設已經在做的，計畫已經通過的，但後面的程序都還沒有，那你還是要按照開發管理辦法的規定，要做好適當施工規劃，才能去進行。雖然沒有母法授權依據，但依照法規、行政命令、法規命令的性質，針對一定程度的填海造地跟開發建設就要依照這個辦法去執行。當然辦法是一個行政命令，他沒辦法這麼細的去擬定詳細的內容，所以我們後面有陸續的配套，像海埔地開發許可的審議規範跟施工許的作業的相關規定。針對大規模填海開發案件，我們就有一定的規範。

所以就如主持人提到，立法前，環境被破壞，各界覺得這樣的情況要有效地去做防範，對於保護資源的事情需要有些政策與計畫上的指導。針對海岸的陸續開發，如果沒有去做適度規範或有效的指導，對海岸將會是一個災難，會比解嚴前更糟糕，因為戒嚴期間海岸是不動的，會一定程度去維持住，所以解嚴以後沒有待搭配相關或管制機制，海岸確實會面對環境和安全上面沒有辦法去維護的風險。所以我們是在這樣的背景下去擬海岸法，先把海埔地開發管理辦法推出來。

後面有一段是法還沒擬出來，但海埔地開發管理辦法操作的也還算順暢，開發者可以接受按海埔地開發管理辦法規定來申請開發使用。後來有段時期，

國家很重視法治上的行政程序，所以我們有在行政程序上公布，但行政程序法有一個很重要的概念是，假設政府要定法律來約束私人行為或財產，這是憲法可賦予的，但一定要用法律定，若無母法授權，一定時間內會失效。包含當時在直行的海埔地開發管理辦法，沒有母法的，在一定期限就會失效。海埔地管理辦法是民國 82 年公布，期限是到民國 90 年，第八年以後不能在用了。但那時我們的母法海岸法還沒通過怎麼辦，所以當時就透過民國 89 年區域計畫法的修法，建立了一個開發許可制度。第十五條之一有一個開發許可制度，根據變更須要經過區計畫委員會審議，有一套審議規範。我們把海埔地辦法規範的相關內容放到區域計畫法授權訂定的非都市的區域計畫審議規範裡面去，所以本來該由海岸法認養的，它的母法就變成了區域計畫法。通過區域計畫法，針對大規模的開發需要申請許可，如果是填海造地的形式，他也要符合填海造地審議的規範，所以對於填海造地等於是已經有了規範。所以大概是有這樣的一個背景。

中間有段過程是，填海造地案件中間已經造完了，沒有按照規定來的。其實有很多陸陸續續的開發案件，很多帶頭做開發的都是政府部門，或是準政府部門，像是公用事業，台電、中油等這些事業單位。是政府帶頭去開發勝制造成環境的問題，所以當時區域計畫的規範都是區域計畫的規範，依照北、中、南、東去做，可是陸續有政府單位、事業單位去造地。我舉個例子，像南部嘉義填海造地了好幾案，有漁港、有遊艇港有商港的，當然商港有法律規定。但該案是港都先造了再來補程序，甚至連區域計畫土地的合法性都沒有拿到，所以到區域計畫委員會來，所以我們跟他們說要按照相關辦法來補程序，前面程序雖然准了，後面程序還是要找我們規範的規定。這有個插曲，在區域計畫委員會討論時，提到既然該案不在區域計畫範圍內，那填海造地為什麼要受你的拘束？所以這個過程會變成是區域計畫法有沒有權可以去審議海埔地開發案件。不在區域計畫範圍內，因為區域計畫當時是說所有行政轄區都在區域計畫範圍，縣市轄區聯集加起來就是我的區域計畫範圍，可是行政轄區沒有包括海域，所以你能不能審？當時大家討論是說，如果我無權審查，那就必須把區域計畫擴大把海域也包含進來，再加上那時中間有幾個內政部負責管行政區劃的是地政司，管土地使用編定的是地政司的編定管制，後面有兩個科一個是方域科、編定管制科。當時出了兩個公文，讓我們覺得如果區域計畫若沒有把海域包含進來，這個區域計畫管理是不足的，是有缺陷的。

民國 87 年有一個函，按照區域計畫的規定，他必須按照區域計畫的公布實施、製作分區圖、編定使用地才能夠進行管制，所以區域計畫既然這樣寫，當時 87 年內政部的復函是說假設他沒有劃設區域、沒有編定用地，我們是不能管制與處罰的。所以當時原本嘉義的幾個港我們是要去處罰的，你沒有按照規就先去做了，先斬後奏，現在我們要給你補程序，當然行政機關罰行政機關的意義不大，但象徵的意義是你要去遵守法律。可是內政部的部函這樣說，我們就不能去罰，師出無名，只能先把三個港都先納入區域計畫的範圍，但是不能處罰。

另一個部函又說，行政轄區不及於海域，非行政轄區，不是省政府，也不是縣市政府的管轄的行政區。也就是說既然不是行政區，也沒有區域計畫法可以處罰，所以只要在海域所所有使用行為，我們的土地使用最上位的區域計畫法是沒有辦法可以管的。所以我們意識到說，假設我們沒有辦法定海岸法，那就一定要把海域納入我們區域計畫法的管轄範圍，所以這段沒有海岸法的情況下，區域計畫法要怎麼去擴充，把海域先納進來。區域計畫怎麼納管？

在民國 99 年，區域計畫第一次通盤檢討把海域納進來了，當時區域計畫的施行細則也訂了海域區，海域用地，在一百零二年，在同年我們也公告了區域計畫的管轄範圍，也就是各縣市的海域管轄範圍我們都把他公告出來，所以最外圍的部分就是我們的區域計畫範圍。自此以後的填海造地計畫就是區域計畫規定必須要來提申請，才能夠來做開發，所以新的填海造地案件就沒有問題了，我們可以來納管了。但是對於其他的開發行為，對於災害的防護，對於保護的整合沒有法就還是沒有辦法去執行。所以對於海岸管理，還是有立法的必要。

這段過程，一方面是資源保護的需要，一方面是開發管理上面有些缺陷，或部分無法符合在管理上面機制的設計，所以雖然沒有法，還是朝那個方向在前進，透過行政命令或是現行的既有法規，是有這樣的一段過程。

在立法前，我們一直在做海岸管理的準備，民國 79 年我到營建署其實是做開發許可的審議，其實以前沒有開發許可，但後來陸續因為農地的開放，或是開發上面的需要，大規模開發陸續出來。營建署綜合企劃組有兩科，一個是審議科負責開發審議，一個是計畫科負責區域計畫。我當時在審議科，當時最多的是住宅社區，特別是坡地的住宅跟高爾夫球場，所以我們針對住宅社區跟球場也有兩套審議規範。光是這兩套審議大家就疲於奔命，但是至少有

一定程度的相關辦法跟審議的機制。當時在管制規則是定說，如果是超過 10 公頃的變更，便跟前後須原本就區經主管機關同意，但大規模需要送區域計畫法審議，這就是開發許可的前身，所以那個時候大規模的開發案件都要送區域計畫法。那時我剛好是區域計畫的幕僚，有機會去接觸這些審議的作業，那是一個做為公務人員很好去歷練行政事務的時候，因為審議的作業需要去了解各個法規，然後審議上要去注意什麼事情。當時環評法、水土保持法都還沒有立法，所以審議事項很高度的依賴在區域計畫法去審議，當時會去算逕流歷線，水是怎麼流，我們還要學一點水土保持上立線是怎麼算。審議時有水保、有環境、有地質，都需要在開發審議時一定程度的去照顧，去做妥適的規劃，審議時必須讓他們提出一些適當的規劃措施，才會得到許可。所以有這樣機會的歷練，對於審議這件事會有一定的概念，這跟後面我們在設計海岸的審議機制也很有關係。

在審議機制的參與以及後來海埔地開發審議的經驗都發現越深入這一塊，越無助於整個機制，因為你只能針對開發案件去做必要的規範，還是沒有積極性的去做指導。再加上審議的案件通過，好像在幫別人做嫁，像一個開發商拿到許可權，整個機制沒有辦法對大環境做妥善的引導，所以還是會覺得很需要上位計畫的指導與規範。我在審議科大概待了兩年，後來被改到海岸科，當時海岸科還沒有成立時，是我們審議科科長是連榮寬科長，後來升副組長，兼任我們第三科審議科科長，那時連副組長很用心指導我們這些後輩。

雖然當時海岸科成立之初我們不是這麼熟悉，可是因為有土地使用管理經驗、有審議經驗，好像也一定程度的很快就上了軌道。裡面有做了幾件事情，一個是計畫上面的規劃，剛剛有講到西圖，西圖是一個美商公司。當時營建署是潘禮門署長，他把國家公園管海岸的業務就移到綜合計畫組來，因為好像成立各處這個方法行不通，加上行政院指示除了保護還要整合開發利用等多元使用，那就不適合國家公園的權責去做處理，所以就移到綜合計畫組。

所以第一個怎樣去啟動一個計畫是可以比較全面去掌握、了解臺灣的海岸地區環境的情況跟開發的現況，所以當時潘署長一次就編了三千萬要去做整體海岸管理計畫，從來沒有一個行政部門的委託研究案是這麼大規模，後來我是覺得假設真的有要再來一次的機會其實不一定要編這麼多錢，因為一年工作的時間內要完成很難，除非在工作分工上非常清楚。西圖整理的管理規劃後來在相關管理機制的設計都有一定的參考性，因為幾個參考到的第一個是海岸地區的海岸範圍如何界定？海岸範圍的環境是怎麼回事？後來他出了一

本圖，海岸地區相關保護區的圖，包含沿海自然保護計畫，我常常會使用，當保護區的定位和整理管理計畫的定位參考。同時他也參考了國際上海岸地區如何定義，像夏威夷就是一百公尺，日本就比較淺，強調防災，美國則各州情況都不一樣。所以海岸如何去做管理，其實整體海岸計畫都給我們做了很多的參考。

第二個是，我們對應保護的資源有個全面性的盤點。當時國家保護的法令也只有十幾個，當時邱老師也協助我們去盤出來。其實國家保護的主觀機關還不少，管理的法規也蠻多的，但盤點後發現管理的程度寬嚴不一，有的很嚴例如文資法自然保留區經劃定公告就都不能動。還有一些相反的例子是一經劃定公告就沒有他的事，空有保護區之名但沒有實質的管理。所以在保護的分類，保護的等級區分，在保護管理的手段、措施是不是足夠，都在整體管理計畫做了必要的盤點，並以指標去做評定作為一個客觀的標準，當時把等級也區分出來了，甚至地點與範圍都有一定程度的去指認出來。

第二個是災害，針對災害這件事情當時是沒有共識，到底針對海岸的災害歸誰管，我們有水利法，也有海堤管理辦法和後來管理的規則，但其實海岸的災害管理沒有明確的主管機關。那整體海岸計畫針對明確的海岸災害的種類、海岸災害的影響程度會有一個判斷準則。後來的整體管理計畫就沿用整體管理計畫災害的種類跟準則，作為公布法定的海岸防護計畫很重要的參考。但當時對氣候變遷的因應比較沒有這麼深入，但當時以納入氣候變遷算是很先進的概念。我們跟聯合國農糧署要了一些資料把它涵蓋進來，所以防護相對的會被高度引用。

另外一個就是整體管理計畫中，擬了初步的草案。我那時是承辦人，草案擬定後我們還要到區委會做報告。報告完後委員也都蠻支持的，但也僅此支持，因為他沒有一個法律依據，沒有法律計畫，不能變成有效要去指導的政策工作，所以也就大概這樣放下了。

當時既然有計畫也有指出那些要去做保育，後來有啟動一個，有找到珍貴區域應於以保護但還沒到那個程度的情況時，對資源的掌握，如果要做保育，我們有一個海岸的保育、復育示範計畫，也成立了一個服務團，邱老師跟其他老師也有協助。那時陸陸續續把珍貴需要保育的幾個點先做鎖定。所以在沒有法的情況下，我們一直鴨子划水的在做海岸的保育跟復育的示範計畫。所以民國 93-98 年年，幾個比較中意的示範案例我們也匯集成冊。後來因為

執政黨更替，就改成「水與綠」，但下面的標題還是海岸的復育跟景觀改善。後來陸續透過這樣的方式，假設要做保護區，資源要怎麼去掌握，假設沒做保護區，那能做什麼？當時沒有法，但是有股熱誠，想說海岸要做什麼事情才能護住、留住，所以當時就陸續往下做。所以當時回過台來看，沒有法的機制，這塊還是可以著力。我們等一下來談在地行動計畫。所以正因為有這樣示範計畫的基礎，行動計畫要怎麼啟動，要怎麼跟在地合作？當時「雲與藍」出版，好像就知道後面一定會用得到，所以就陸續在做這樣的操作。所以在法前，會有些示範案例的操作。

有段時間，邱文彥邱老師跟郭瓊瑩郭老師的協助，我們推動了永續海岸行動方案。剛剛有講到海岸的破壞，海岸的開發建設很多都是公部門，特別是漁港、商港，當時統計臺灣本島有 270 幾座漁港，離島更多，5-7 公里就有一個港，其實當時現在或後來在看，都很多都沒有必要。如何能讓閒置的漁港去做能夠去活化甚至去做環境教育。所以我們當時擬了永續海岸整體發展方案報行政院去。有幾個指標，應該是要做堤的，要做港的，然後要作人工設施的，這些都必須要符合永續方案的指導原則。

當時永續方案的指導原則有講，必須海岸線零損失為目標。因為自然海岸人工化非常嚴重，盡量讓自然海岸不受破壞。假設是政府帶頭要去做這些開發的話，例如漁港、海堤、觀光遊憩、海埔地開發，這些使用型態就必需要符合永續海岸整體發展方案。

永續海岸整體發展方案是要看什麼，看你這個是否有經過評估符合所以他補助的單位，中央目的事業主管機關，假設是漁港就是農委會漁業署，要補助前要檢視符不符合我們的準則。假設有一些已經開發了，他有沒有符合這個規定，我們怎麼知道？我們從民國 90 年開始，有一個國土利用監測網，每天衛星監測臺灣地區土地上面的變異，假設我們發現變異，我們就會 pass 給權責機關，讓他們去查清楚。如果發現新蓋漁港，那就會問你符不符合這個永續方案？有沒有中央主管機關經過核准的時候有沒有符合，假設沒有符合，中央主管機關又給了，那這就必須要去做檢討。所以新要核給經費，我們會建議經建會(國發會前身)在政策新提撥經費前，必須要重新檢討。所以有衛星監測，有這樣的準則去做監控。海岸的主管機關在根據永續發展方案一定程度去掌握用續開發案件有沒有符合永續原則，會不會造成自然海岸的破壞。

在法之前，大概會有這些相關的行政作為，一定程度的去約束行政部門。但

是私部門我們還不見得一定有辦法。或者是新的計畫是他不是填海造地，不是在海域的。因為海域現在會有所謂的永續方案，在陸地上比較難著力，只能靠區委會，那區委會就需要有一定程度的開發許可，他才會需要去申請。

在還沒有海岸法之前，大概有這段過程，我們嘗試去做這些努力，法是民國104年通過，所以在我們手上，大概就是二十幾年的時間，大多是透過行政規定，借區域計畫法在運作，勉強維持海岸地區比較高度可能去破壞或潛在安全上面的疑慮，會有些行政計畫或協調，免強的維持住，大概是這樣的情況。

問：我們非常謝謝組長如數家珍描述海岸法立法前，對海岸保護的努力，提供非常明確且詳細的說明。剛剛組長有特別提到，每個縣市都有海域管轄地區，及區域計畫法的海域區。海域區的執法基本上是從區域計畫法來的，地方上面的權責，地方上有沒有這個能量？這也是回應到未來，我們有些討論，有些專家學者在討論地方是不是需要有整體海岸主管計畫，或是海岸主管機關，這個當然有可能連動到行政院最近拍板的國家公園署，現在這個版本有可能濕地跟國家公園管理都在國家公園署職責，有沒有可能未來結合地方上面假設成立分署，或地方的主管機關，這個未來在海岸法的推動甚至是修法，有沒有可能是未來方向？

林：邱老師提到的是實際的管轄及管理權責。當時，如果是海岸法，或是海岸的主管機關當然也包含縣市層級的主管機關，是有權也有責要去進行管理的。現在因為海域的管理地方比較沒有經驗，所以當時海岸法的設計，審議權特別是海岸管理法特定區位的審議權，這都還是留在中央。假設有機會修法，審議權也不排除作必要的調整。

大家操作比較熟悉經驗像是區域計畫授權地方審議。以後的國土計畫是中央跟地方的分工會越明確，假設上位計畫可以很清楚的去指導，哪些地方可以開放那些地方不應該開放，當計畫其實已經很清楚了，那不論由中央審議或是地方審議，那都是同一套審議標準，那分工就會更明確。如果是開發審議這個部分，應該會慢慢從那個方向。

像邱老師是留學美國，美國高度尊重各州，都是以各州自己的規定為主。所以假設有機會，地方要做自己的整體規劃，要做自己的管理，中央就應該要慢慢放手，就是要讓地方政府去做自主管理。但中央要管政策架構，要給資源。跟政策比較相符的，我們就要去給它補助，讓他們可以做得更好。中央

慢慢要轉型到輔助或是協助上面的角色，跟地方應該是有夥伴關係的。

海岸管理以後應該會是蠻明確的，但審議權要比較明確的劃分的話就要修法。可以考慮委託給縣市政府審議，假設計畫越來越清楚，整體關係越來越清楚，整體發展，什麼開發類型可以做什麼不能做，可以明確區分的話，也可以透過受權的方式。但海域管理這一塊，目前地方想要接管的意願不是很高，再加上我們現在有一個新成立的單位海洋委員會。海委會想管海域，在進行海域管理法的立法，這塊地管理能量，有沒有執法的能量，地方政府要不要接手，地方政府接手後有沒有能量可以做適當的處理。這個也是地方政在斟酌的。但不管怎麼樣，海域、海岸管理都還是應該要歸地方，地方要有一定程度的管轄。

我已經公告了直轄市縣市政府海域管理範圍，中間有個插曲是海岸法賦予它的管理範圍，不是行政區裡面的海域行政區界。因為當談到行政區界就會寸土不讓，最典型的就外傘頂洲，外傘頂洲到底是雲林縣還是嘉義縣，它現在的門牌是雲林縣，但它的區位其實是在嘉義的外海。所以對外傘頂洲的管轄權，這兩個縣市從來都不肯退讓。所以管行政轄區的，內政部也無法去協調，到目前為止也都還沒有一個定案。所以海域不是行政界線，但海岸管理它必須要有行政界線，所以我們就公告了海岸地區的行政界限。

後來連漁業署在核發專用漁業權時，也參考內政部一海岸管理法公告的的海岸地區行政界線；國土法也參考了海岸法去區分了界限。大概海岸管理這個作業其實讓大家有一定的公信力，所以大家要畫界線時，會參考海岸法的訂定，當然陸地上有些界線會跟區域計畫法不太一樣，但到海域最後就會跟海岸法，平均高潮線當作海域範圍，以後叫做海洋資源地區。所以海岸跟海域情況大概是有這樣的區分，所以海域這塊其實是有我們待努力的空間，讓地方政府也跟得上是未來重要的項目。

海岸法中，地方的政體管理計畫也沒有相關的管理機制。但地方政府也在做示範計畫，我們的做法是這樣，我們委請專家學者服務團，先去評估哪些地方值得做，然後我們會提改善方案或是建議方案，地方有意願的，你來跟我合作，示範計畫可以討論調整，但是整體發展方向要有共識。有認同海岸這樣照顧方式，服務方式的，我們就補助經費給他做。

也有一部分的縣市政府，像桃園，他說他想先做一個桃園的海岸整體規劃，整體規劃完，做一個海岸的健診，那個時候是李永展李局長的時候，很可惜

它現在已經過世了。當時他們想要申請補助經費，我們很同意應該要有一個計畫，但沒有法源的依據。所以各縣市政府要做整體海岸規劃評估的、要做個案富裕的我們都很歡迎。但是現在還沒有相關的海岸法相關機制可以讓地方政府來擬定地方的整體海岸管理計畫，所以政策上我們可以鼓勵、給資源去做規劃，但它還不是一個有法定的計畫。假設有機會去修法，我們不排除可以再來考慮。

剛剛主持人提到以後要成立國家公園署，又會有一個國土管理署，現在都是在營建署下面，以後組改就會分出去兩個署。組改這件事情好像就是對國家公園的重視，所以讓她升格變成一個專責的單位，這個專責的單位我們叫 NPA (National Park Agency)，那我有一次問國家公園組說 NPA 等於 NP (National Planning)嗎？你現在的國家公園署是不是只管國家公園？應該不是，因為濕地跟海岸也要進來，國家公園的思考邏輯會跟一般的管理不太一樣。在座海岸規劃，在做保護區規劃時，會參考 IUCN 的保護區分類系統，按照該系統國家公園還不是第一類，還有一個叫做嚴格的自然保留區，國家公園算第二類。所以國家公園本來是保育系統其中的一部分，我認為國家公園儘管以保育為主軸，還是要把它打開來，它的分類要更多樣。所以現在國家公園就是類似，像台江公園也不是純保育，它要高度跟在地居民、地方政府合作的；假設是高山型的國家公園也必須要跟原住民合作去做在地共榮。

所以它現在是要朝我們現在說的里山里海方向，它才能去做保育。不是說硬塞給人家要做高強度保育，要做絕對管制。我們有幾個國家公園像是台江跟墾丁，都很難去做管制型的保育。國家公園必須要去轉型，轉型成跟地方怎麼去做合作，共生、共榮、共好這件事情，這是世界各國的趨勢。所以海岸法也是，你硬保護沒有辦法往下走，必然要調整與在地合作，共同朝環境永續去維護，但要兼顧他們生計上的需要。殊途同歸都在朝同一個方向前進。

所以假設國家公園跟國土計畫分開來，我覺得沒有絕對，跟組改好不好一樣，有時而窮，沒有辦法切的怎麼乾淨。我們的海岸管理的工作讓我有一個體會，就是關鍵不在一個法它可以多厲害來取代人家，光是保護相關的法規有十幾個，你定一個法就可以取代保護的主管機關嗎？當時我們就有這個意識是說我們不可能去取代文資法、野動法、各式各樣的法規的。各主管機關也不見得管得不好，因為他們有自己的管理標的分需要。那我要做什麼？我們去做整合。臺灣不缺管理機關，缺的是整合管理機制，海岸法看到的是缺乏整合管理的機制才是重點。假設組改，將分工更明確，大家的事權不會重複那

也對，但它還是沒有辦法達到整合功能。比如說海域，海域越管越細，海委會把海域拉出去，海委會在管海域我們就不管嗎？國土計畫就不管海域嗎？海岸法就不管海域嗎？過去有國土三塊論，陸地的、海域的、海岸的，但其實沒有辦法這樣去絕對分割。大部分的使用是從陸地來，但海岸的使用其實是供給陸地的需求，陸域的汙染排到海域，所以環境是密不可分的。海岸地帶與陸地接壤，是海域交界，是路與海相互影響的地方，使用會互相影響，是天然的，滄海變桑田，桑田變蒼海，這是一個自然的定律和現象，是無法切割的。

最近海洋委員會提了海域管理法草案到行政院去，行政院做了一個決定，既然已成立海域的專責單位，那海域的管理就不要國土計畫法管，應該就要歸海洋委員會用海域管理法管。這是行政院主持的政務委員的決定，我覺得這跟我們認識的海跟陸是沒有辦法完全區分的理念是決然違背的。所以現在海委會現在要重新制定海域管理法是這樣的思考邏輯，我覺得會縣道整合上怎麼辦的困境。

我們在台海岸的防護，海岸法很特殊，我們在看各種法規，只有海岸法第 14 條提到海岸的災害的防護，包含海岸的侵蝕海岸侵蝕、海岸洪氾溢淹、海岸暴潮溢淹，地層下陷、其他潛在災害，嚴重者應進行得視其嚴重情形劃設為一級或二級海岸防護區，並分別訂定海岸防護計畫，做積極的災害防護管理。這個幾類災害的主管機關是水利單位，雖然整部海岸法中央是內政部管，但海岸法明確指書這幾個海岸災害防護事像，是海岸法管。所以有關海岸的計畫應該就是水利署經濟部。所以在行政院協調時，我們吳政務委員說林署長你這樣地說法我不同意，你總是海岸的主管機關吧，儘管是災害，也是你要去做整合。我一聽，我完全接受，因為立法的目的就是要去做整合嘛。所以後來轉一個角度來看災害的時候，你回過可以去指導。海岸法說他是海岸主管機關，從整合角度來看，他會有他看不道的視角，會有單位本身的侷限。所以我可以來指導保護、可以來指導防護，因為從整合的角度來看，他還是會看不到。

組織再造，不管是國土管理署，或是國家公園署，或者是整個內政部或其他文資部也好，或其他部會，我覺得沒有辦法做完美。過去有說水土林要整合成環境資源部，也許沒有辦法完全，整合是好事，太遷就現實是不對的。但是比較沒有辦法去做整合的，那就要設計整合機制，不是說要怎麼把機關去切割，因為切割還是一定沒有辦法窮盡。所以國家公園署也好，國土管理署

也好，還好都在一個內政部下面，在整合上比較沒有問題。但我會傾向完善整合機制，特別是計畫整合上很值得做。

當我們在談海域管理，我們常會去會你應該要有一個海域的管理的綜合計畫。計畫跟計畫中間就可以比較容易去做整合，但是法的規定的權限定死時就很難去整合，因為我不能自己去放棄我法定權責。但是我的計畫可以跟別人分工，這是可以談的。所以假設國家公園的海域管理，或者是海委會的海域管理，可以跟整體海岸管理計畫，可以跟國土計畫裡面的海域管理其實可以有些整合的。國土法第 21 條已經預留了，假設有海域管理的需求或需要，可適度融入海域管理計畫。假設有朝一日，海洋委員會有海域的管理計畫，已經指出來海域上的使用如何區分，那這個部分也表示是經過各界協商後有一訂的共識，那我們也可以參考。

不過海岸法跟國土法都有一個好處，我們很明確強調各界參與，一起來訂這個計畫法。在還沒有之前要去座談、說明，法之後要辦公聽、公展，然後二級、二審，假設民眾有意見的話，在這個兩極的審議過程都可以去做討論跟主張。那我們就必須跟對不同的主張去做討論，訂在這個法訂計畫裡面來。所以我就跟海委會說，假設你們有計畫，要隨便改我們的計畫也不見得有辦法。因為我們是高度的民眾參與，請問你們有沒有高度的民眾參與機制？如果沒有民眾參與計畫，只找幾個機關協商完後決定，訂完後要我們改計畫，我們也不建得能夠照單全收。但是基本上正和透過計畫這件事情是可以達成的。以國土計畫的高度，現在國土計畫有三大塊：國家公園、都市計畫、兩者以外(非都市計畫，由區域計畫管轄)。以後的國土計畫是這三大塊都管，但直接管的就是非都市計畫這塊。那其他是要指導國家公園、都市計畫，必須要遵守國土計畫的指導的使用原則，因為他也是國土的一部份，所以我可以去指導他。

國家公園會慢慢變成不是絕對保育型的國家公園，郊野型(郊區跟野外)的國家公園還是有需要。臺灣土地面積不大，但卻是世界多樣性最高，多樣性特質最明顯的地區，所以同時我們現在再作生活地景的盤點跟規劃，國家公園其實就是屬於這塊。簡單來說透過國土計畫可以去整合，可以去指導，雖然分出去了，計畫還是有指導的作用，海洋委員會成立也沒關係，他也必須接受國土計畫的指導。但現在政務委員是說他不必須要接手指導，可以獨立一快，那我覺得這個部分還需要徵詢更多的外界共識。國家要有一個整體的國土，包含陸地，包含海域這塊藍色國土，所以在國土計畫的架構下面，他可

以有更專門的法律，像在海岸地區他有陸地，有海域，在海岸地帶他是國土計畫下面的一支。到底海岸法、海域法、國土計畫法、區域計畫法的關係是什麼？最上位的空間計畫就是國土計畫。

國土必須要承載這麼多的使用，可以分為幾類不同的使用，一種是保育型的，森林法、海岸法、野動法等，以保育為主的就是國土規劃的基底，自然就是內化在規劃的時候，要劃國保區嗎？不劃國保區的話那座使用還是要很小心，因為有這些資源。所以海岸法也是國土法的一種保育類型，他是資源管理類的法規，假設是發展型的，那當然一定要有國土計畫的指導。假設是海域型的，我們問海洋委員會，你是哪一型？如果你是發展為主的，那你要高度受國土法指導，假設你是保育型的，那你要更深入的比我們更懂海洋跟海域，你對海域資源複雜的情況理解清楚嗎？海洋保育署只管白海豚嗎？是不是要更擴大你的保育要照顧的範圍，更深入地去瞭解，最重要的是機智上面的設計要跟上，沒有機制性沒辦法。所以最上位的應該是國土法。然後會有不同類型的法規，開發類型的、保育類型的、使用類型的，那個種不同類型的有些是既存的，既存的你怎麼去照顧他的使用權，新加進來的，先來後到要怎麼去做整合。

海域的管理，地政司說我們沒有管轄權，所以我們趕快把海域公告為區域計畫，開始要去做海域的審議的規劃。公告了以後，我要比照樣陸地開發許可那樣這麼高密度的嚴謹的審查嗎？海域其實他的特性是高度相容得，海中海上海下大家都可以互不干預的各取所需的使用，我不一定需要陸地上那樣絕對的權力，陸地上變更改地、用區，是獨享，只能給工業區、住宅區使用這種絕對的使用權。至少相對蠻專屬的。但海域不一樣，你很難給一個獨立的使用權，他有無害通過權。所以我們在設計海域管理的時候，不是以高度管理的概念，所以在管制規則訂了 6-2 條，設計了一個只審議區塊。當大家相安無事時，我通通都給使用權，當使用上要決定先後的時候，那我要保留協調權力。這是因為當時在海域空間上的使用碰到一個問題是漁業權，根據漁業法，漁業權是準財產權。準財產權是說我畫了一個區域，叫專用漁業權區，然後我給各地方漁會這個權力，這個權益就是他的財產。當政府要用的時候，或是政府要用的時候，要根據漁業法跟他買回來這個財產，要去補償。包含政府要做公共利益使用時，他沒有這個權力，他要付出代價才能去拿回這個權力，所以我們就覺得這個不對。在管空間使用的單位，對這個部分應該要有主導權，不能漁業發了後，就不能做共利益使用。當時基隆貢山子分洪，

到瑞芳出水後，就是新北的漁業權，聽說花了幾億才買回這個權力。請問漁業權是誰給的？漁業權是政府給的，是農委會漁業署發給漁會這樣的權益，那政府為了公益使用還要出錢把權力買回來才能做公益使用，這樣不對。

所以我們的海域的管理有這樣的歷史背景，所以現在設計是，假設過去已經給了，現在既有使用，有加入的，誰先誰後，重新再來。所以專用漁業權也一樣，十年到期，現在已經陸陸續續到期了，有些新申請的，需要跟我們申請使用海域區的權利，當我們發給他的時候，要假設有國家使用、保育使用，這個權力不是你可以獨享的，必須要再協調，政府要保留事後為國家利益、公共利益使用所需的協調權力，政府要保有整合協調的彈性。國土計畫法的海域區就是這樣的概念下誕生的，區塊性可以使用的權力，但不是絕對的權力，這是區域計畫時代海域區的使用權。區域計畫時代前給的海域區使用權，我們都視同許可，民國 105 年有效期限內要提出來，否則要當作新的接近來申請，我們會審查。

以後國土法的海洋資源地區他對等的空間範圍是海洋資源地區，但管理方式會有點不太一樣，都必須尊重海域的使用特性，所以海洋資源地區會區分為功能分區，海洋資源地區第一類之一屬保育範疇的(如自然保留區、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、水產動植物保護區)；海一之二屬既有使用的排他區(如定置漁業權範圍、區劃漁業權範圍、漁業設施設置範圍)；海一之三為政府心有所屬的重大計畫，但是必須要透過海洋資源地區許可申請，才能拿到這樣的權力；於直轄市、縣（市）國土計畫核定前，經行政院或中央目的事業主管機關會商有關機關核定重大建設計畫區域，其使用需設置人為設施之計畫範圍。海二為專用漁業權範圍、水域遊憩活動範圍、航道及其疏濬工程範圍等。海三為臺灣本島及已公告領海基線區域，自平均高潮線至領海外界線範圍，以及未公告領海基線區域，自平均高潮線至該地區之限制、禁止水域範圍。

所以海洋資源地區會跟海域區資源使用區有點不一樣，他比較會像是高密度，但不至於跟陸地一樣這麼高密度這麼強的管制的審議模式。中間會有些區隔，但是還保留著如果要進行比較重大的開發，還是保留高度審議。而且是要計畫先行，就是用計畫先來區分，如果你是海一之一，那你就應該要以保育為主。但保育為主也不一訂都不能使用，像現在海保署公告跟野動法公告的重要棲息環境，都是海一之一，如果都不能利用，那就會變得很嚴重，因為劃設範圍大。如果使有白海豚可以用大家都不能用，這也太過猶不及。所以這

邊是空間計畫上面要先去做整合的，在國土計畫裡面其實已經做了相關的安排。原則上讓土地跟海域適地適用、適海適用這樣的前提之下去做相關規劃。

問：我幫張容瑛老師問兩個問題，民國 99 年海岸法草案裡面的海埔地相關的規定刪除掉，當時理由是什麼？民國 86-103 的海岸法草案都有規定整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫，都要結合國土審議機制，當時區域計畫委員會，到民國 104 年，並未設立海審會來負責，這個過程可否說明？

林：海岸法的立法過程是變化最大的，從國家公園那版不談的話，從綜合組的版本去看的話，變化最大的就是民國 104 那幾個版本。這個是我們內政部五進五出立法院的過程中，一直在思考的。就是這部海岸法到底有沒有作用？或是他自己本身能否解決問題？一直持續不斷思索。光我們內部，你有一個區委會，有一個國審會，然後另外審查後又要成立一個組織嗎？審查事項有沒有重疊？特別是針對大規模的填海造地，那個衝擊會比較大。大規模填海造地到底是要海洋管理法來管？還是區域計畫法或是國土計畫法管？我們自己覺得兩個都要審，會重複。當時沒有在法條寫清楚，但是在審議時，會併到同一個區委會或是國土審議會去審，開發審議就是併到這裡面來。我們也擔心故多的審議組織會疊床架屋，所以內部就特別把開發利用的審議的事權歸屬釐清了一下。

特別是民國八十多年九十年，已累積了很多開發許可審議經驗，所以談開發許可應該要回到空間計畫，回到土地使用計畫。區域委員會同意後他就可以做開發了，到現在為止都這樣的形態。所以假設填海造地准了，他就去填海造地了。所以開發利用應該要回土地利用主管機關，包含海埔地的審議也是。區域計畫法授權下面定的審議規範就訂有海埔地專章，現在就在這樣操作。所以審議的事權歸土地使用主管機關，這個我們越談越清楚應該要回去。那保護也歸他嗎？但區委會成員又不一定是這方面專長的，或是這麼深入了解，他有產業部門的，有各種部門的需求，空間計畫的組成是很多樣的，所以不同背景的委員組成是有需要的。但是海有他相對獨特的知識或參與的委員，所以認為保護跟防護需要有自己的審議規劃，需有自己獨立的成員，我們認為應該要獨立運作。

假設海埔地都給區委會審議了，那我們要審什麼？我們是不是開發利用就不管了，當時我們覺得假設大部分開發都是在空間計畫的系統，裡面有分區變更的，有使用地變更的，有容許使用，他都有一定的機制。假設比較影響不

大的，海岸開發利用就不要管，那假設某一個地帶是特別敏感，我們需要特別關注的，所以設計了海岸需特別關注的特定區位，我們在整體管理計畫中還要指出需要特定關注的區位在哪裡，要去公告出來，那這個特定區位不是就海洋主管機關一定要管？特定區位一定的規模以上我才管，所以開發利用歸土地使用主管機關，可是我會宣告特別需要關注的特定區位，而且是規模比較大的我才管。當然有一些是性質特殊的，例如汙水排放，雖然可能排放的不多但是對海域衝擊很大，外部性區要去做特別照顧的，那叫性質特殊，那我也要管。所以不是全面式的審議，但只要是特定區位，然後一定規模以上的，我就必須要去處理，所以當時把開發的權責主要歸土地利用主管機關，但是保留特定區位還要海岸主管機關來關注審議，但是保護跟防護海洋的主要核心事項，他必須要保留在海岸管理機關。然後他要有一個整體管理計畫的指導，對保護事項的指導，對防護事項的指導，對特定區位利用管理的指導，他必須要照海岸管理法。所以一定程度的跟土地利用管理機關進行的區隔，但是保留了海岸，因為立一個法你總是對海岸的關注要能照顧的到，假設照顧不到，我要你這個法要作何用？

所以當時是有區分開來，主要是比較大衝擊的開發利用，海岸主管機關應該還是要有審議權可以去主導，可以去引導。所以民國 104 年，區委會跟國審會要一併審查，現在為什麼不要，大概是這樣的思考。海埔地當時也是這樣，海埔地是我們主要關注審議。海岸法有一度推的不是很順，因為原來有一度是由以保育為組的國家公園組負責，碰到以開發為主的綜合計畫組，其實我們有點原罪。綜合計畫組其實不是以開發為主的，但開發要做什麼樣必要的規範，非都開發許可要做怎麼的規範，對開發造成的衝擊如何做有效控制，特別是當時那個年代，環評法跟水保法都沒有的情況之下，他就變成主要把關的機制。所以一路下來，綜合組累積了相當的審議規範跟技術，這也一定程度的影響到後面海岸審議機制的操作跟推動。

海岸法通過以來，慢慢累積經驗最多的就是特定區位許審查，稍後報告。所以海埔地的審議，剛剛提到八十二年公布的海埔地開發審議辦法，是參考日本公有水面埋粒法(大正十年法律第五十七号)，他有一定的比例要去做公有，海域就是公共財。要在公共財裡面去做開發，那就有一定的比例要回饋公家，要捐贈。所以海埔地的開發區位是否適當要有些評估，要確保它的安全性外，一部分的開發完成後的土地要歸公家使用，有這樣的設計，這個部分也放到海岸法裡面。只是後來財產的歸屬是不是要放在海岸法裡面去做訂定，大家

有不同看法。

我剛剛提到的原罪是說，大家認為海岸法是大規模的在談開發規範，開發許可，就是一個海岸開發法。大家就是這樣認為，所以海岸法的推動反對最厲害的就是保育的學界，怕變成海岸開發法。但就我們當時的立場是覺得開發要去做規範，很多權力事項你不在法裡面定是沒辦法做這樣的要求，所以海岸開發定的最細緻最明確，所以照外界的說法是說你看這部條文有三分之二都是在講海岸的開發，就是一部海岸開發法，所以有段時間那部海岸法是沒有辦法出內政部的門。

後來大家了解了，理解了，然後在往外送的時候，民國 92 年已經有一度在立法院進行審議了，後來也是因為漁民團體，當時親民黨，鄭美蘭委員，聽到海岸管理法會對漁民權益有所影響就反對。我們還特別開了幾次公聽會跟他們做說明，但最後親民黨還是反對，就停止協商，我覺得很可惜。讓我感觸很深的就是，一個法的推動真的很不容易，一個前輩講過立法院就是比力氣的地方，看誰的票數多誰的力氣大。但後來隨著海岸法、國土法的通過，好像也不見得，有些是溝通的問題。也很感謝邱老師，那時候是邱委員的溝通統合，學規劃的統合性都很高，因為他必須要關照各種不同程度的需求，要一定程度的去溝通，去妥協這種需求。我們當時比較偏重自己的規劃思考，這些厲害關係人，焦點團體有溝通，但沒有這麼到位。所以那時候的法沒有辦法很順利地通過，有點可惜。

最後會通過有幾個關鍵因素，包含我們有很擅長溝通，很專心溝通，長期關係海岸的委員，邱文彥邱委員。也剛好那時齊柏林導演的看見臺灣，裡面有很多篇幅是看見海岸這一塊，看到海岸破壞嚴重，威脅存在。當時行政院其實很重視，當時的行政院院長是江宜樺院長，當時他是做內政部部長。內政部裡面比較關心國土計畫跟海岸的有兩個部長，一個是江宜樺部長長期關心國土，一個是葉俊榮部長。其他不是不關心，但是這麼深入了解跟支持的，就是這兩位部長。特別是江院長任內，為了齊柏林導演拍的影片，行政院成立國土保育小組，下面很多分組，其中有一個海岸小組，有海岸災害的，保育的，各種使用的。這塊在當時，也引起行政部門跟各界認為海岸立法是有必要的，江院長應該是民國 103 年就任，後因為太陽花提早卸任，非常可惜，其實江院長是很有理念的人。他支持海岸應該要立法外，他也支持國土法，並支持裡面要有永續基金，獨排眾議，而且要編組，至少要十年編五百億，這一定程度去影響到後面國土計畫推動。我認為海岸是國土的一部分，所以

用國土基金去支援海岸的需要也對。所以我覺得一定程度去影響我們後面的推動，相對會比較有資源去推動，我覺得可以有些關鍵人物，包含邱老師在立法院的努力，跟行政機關長官的重視，那個時候大家在立法院都推了一把，讓它通過。通過後我們工作才開始。

問：謝謝組長。剛剛從海岸法的從無到有，然後慢慢建立制度的過程。現在我們先跳過立法不同版本的轉折，先請教組長海岸法立法之後，我們到底跟沒有法之間的差別是什麼？我們主要的功能、價值、貢獻或是成就在哪裡？覺得還不足的地方有哪些，哪邊還需要繼續加強？

朱：謝謝，海岸法民國 104 年通過到現在已經六年的時間了，法一通過時，大家手忙腳亂。雖然已經準備了二十幾年了，但是因為我們的法治規定是半年內要執法通過。海岸管理法其實高度依賴計畫，我是覺得他應該比較像是海岸管理計畫法，他是依附在計畫下面的。所以我們海岸法第八條有一個整體國土管理計畫，計畫裡面談三大塊，即海岸保護、海岸防護跟海岸利用管理。稍早我稍微說明過，我們需要盤點海岸哪邊是值得保護要劃保護計畫的，去加強保育管理；防災就是特定區位、指定區位。所以整體管理計畫跟執法馬上就要推，整體管理計畫是兩年，法是一民國 104 年通過，所以整體管理計畫是民國 106 年就要去公布。

所以通過跟沒有通過最大差別是他有一個法治的基礎，做什麼樣的要求都是法律的規定。比如說整體區位公告了，你一定要來申請，如果沒來申請，我是依海岸法可以去處罰的。甚至最近有一個室內養殖的申請案件，他還沒有申請，高雄市政府就發了建照，就是違反海岸法 25 條，必須要經過海岸後面的目的事業主管機關的許可才可以發。所以我可以根據海岸法 36 條可以去處罰。所以法律規定在這邊，讓行政機關、公司部門須要依法行事，不然他就會有使用上的權力不足或甚至是違法，要接受處罰的問題，有法跟沒有法就差在這邊。

另外，海岸法其實高度依賴計畫，整體管理計畫下面的架構，他會有些功能跟作用可以發揮出來。我先講海岸管理的架構，以海岸白皮書去看，他會有保護、防護、利用管理的架構。有計畫系統的就是保護、防護，整體管理計畫下面有保護計畫，有防護計畫。計畫系統的，整體管理計畫會指定，按照海岸管理第八條，指定哪裡需要保護，由誰保護，會指定擬定機關。一級的中央要去擬定，二級的要地方政府去擬定。所以要把區域指出來，誰來擬訂

也要指出來，而且是限期要擬訂計畫去做保護。所以整體管理計畫是這樣寫的，要叫誰，由誰去擬，要限期去完成。所以法是賦予我可以在計畫上面去指定並限期去完成，一定程度發揮指導橫向的功能。但是有的根據野動法畫的好好的，根據森林法畫得好好的，我就是不要畫，也有可能。但我們也保留了可以判定不足請他做加強的權力，或是他不做，根據海岸法第 13 條，我還可以有一個加強版的，加強管制保護計畫。經過整體性評估，有寬嚴不一的我們可以請他去做加強，甚至可以請他從新擬計畫。從保育這部分來看，我可以去指導他不足之處。所以最近在談的白海豚重要棲息環境保育區要不要降級，或是要不要調整等級，海岸法是賦予海岸的主管機關可以去做比較衡平的，比較客觀的整體性評估，保育到底夠還是不夠，他的等級到底要怎麼樣去評定。

剛剛提到西圖的保護管理規劃，當時有一定的評定的準則或是標準。不過很可惜的是兩年就頒布實施，所以整體管理計畫針對評定，後來沒有按照整體管理計畫那一套，那是參考區域計畫裡面所謂的第一級敏感地區跟第二級敏感地區，就直接沿用，他是沿用海岸的第一級跟第二級。但他是指出區位，主要目的地是分級由誰來擬定，由誰來負責。但外界把他解讀說是降級了，其實是假設重棲降成第二級的區位，應該就是地方政府去擬定保護計畫就可以了。這個部分原來就有法設計的精神，等級上面只是整體管理計畫被賦予誰要去指出區位以及誰來擬定這件事情要有些指導，後面才接者去擬計畫，這是保護部分。經過五年時間，這個保護是一個架構，但有沒有做得更好，有法跟沒有法有沒有變得比較好？這個問題我也是一直持續不斷在問自己。在做海岸管理的人要一直不斷問自己，有法就變得比較好嗎？做了這麼多有比較好嗎？捫心自問，設計這麼多機制是疊床架屋讓機關更麻煩，讓老百姓更麻煩而已嗎？還是真的對海岸管理是有正面助益，這件事情我們也不斷在檢討，所以假設程序太麻煩複雜，假設申請的程序、書圖提供要求太過複雜，我們有簡化空間就會想辦法去做簡化。但是海岸主管機關該去關注的，法賦予我要去關注的，這是不能退讓的。所以假設保護這件事情有必要去做指導，我還是會傾向該調整就去調整。目的如果是為了加強保護需求管理，選擇哪種保留方是我們還是保留各種選項，目前是擬了三個方案陸陸續續會往下走。還有些情況是就算擬去畫保護區，還是會有些不足的地方我們可以去檢討，例如有些很重要的資源他沒有納入保護區怎麼辦？或是沒有納入真的夠格的保護區層級怎麼辦？所以我們會有所謂的優先劃設保護區，或是潛在的保護區，在整體管理計畫裡面是有這個。所以他是已經夠格了，但是還沒有完成

法定程序變成保護區那怎麼辦？這就是我所謂的第三階段，沒有畫要為互助會有點困難。

剛提到很多開發都是政府主動去開發的，我過去有舉例，如象鼻岩是我們的優先劃設保護區，但行政院在選電廠開發區位時，我們有提醒他這是優先區位保護區喔，最好不要去碰，在內部會議時我們有提出這樣的意見。後來行政院有位組長跟經濟部去現場看，也認為象鼻岩很珍貴，不應該開發，所以行政院做決定時有參考我們的建議，一定程度的在行政部門會有些影響。或者是大家覺得這個資源真的很珍貴，有得選的時候，還是可以有些選擇性去避開，我覺得還是有些作用，但他畢竟不是真正的保護區。另外一種是說，假設他不是這麼珍貴的，但也值得留意保護的，那我們就要跟在地合作。我們轉變一種方式，假設保護區硬保護是不行的，就跟在地合作。所以有段時間，我們在談跟在地的行動計畫怎麼做整合，跟在地的團體，跟在地的學校，在地的地方政府。所以當時有一個看見臺灣的在地行動計畫，陸續有些合作案例，也有紀錄片，反響不錯。海的維護不是只有政府單位，在地人應該比中央更在意他鄰近的環境。所以假設這些人在意的話，那就互助了。所以守護海岸要跟在地有共識，跟他們一起守護海岸，這件事情就是在地行動的根本精神。

啟動上要有點功夫，是要跟他關心的團體、關心的對象溝通。第一階段是跟在地很多的學校，特別是臨海小學，像東北角有個中角國小，他每天都在海邊上課，海就是他的生活，就是他的環境，假設是這樣的海岸小學，就是我們想要優先合作的對象。他們小怎麼跟海互動，想怎麼互助海，所以先跟海岸的小學、社區合作，假設他願意，那海岸的主管機關可以去協助他們，就是里山里海精神。里仁為美，跟他一起合作，一起共好，滿足他的需求，然後回過來照顧海岸的環境，大概是這樣的精神。所以在這樣的精神下面，我們讓保護區轉一個彎，不是去硬畫保護區，是轉過頭來跟大家一起合作，一起保護環境，不畫保護區一樣可以保護住。所以在這次的整體海岸管理計畫通盤檢討。我們有一個方向是說，假設可以畫保護區我們還是盡量去畫，不能畫的時候，自然海岸是屬於自然的要先守住。假設自然海岸還沒有辦法往下走，那就去公告特定區位，特定區位一定規模以上開發就要來申請許可。那怎樣跟在地合作還是持續要跟人家去做互動跟合作，總有一天海岸不是停留在營建署的海審會裡面，他必須要回到地方區。地方比我們更在意的時候，我們就放手。剛剛邱老師提到，讓地方自己管對不對？我是認為當然要讓地

方自己管。保護會有一些方向策略上面的調整，但還是朝那個目標方向前進。

第二個是防護。法通過以後，最明顯的就是防護計畫被當一回事了。為什麼要立海岸法也是臺灣天災地變不斷，氣候異常已經變成常態了，隨便一場雨都改寫了過往降雨平均量。假設氣候異常變成常態，災害變成常態，要怎麼因應計畫，就需要防護計畫。陸續我們都知道災害發生的地點，我們常常看到颱風一來，SNG 車就跑去林邊，或是其他地方，等著海水倒灌。常發生災害的地區有各種滿足條件，例如地層下陷，或是他地勢本來就比較低，或是防護不夠，海水本來就會倒灌，或潰堤。所以我們在整體防護計畫，會訂定各種防護政策的準則，然後在這裡面比較常發生災害的分一級、二級，要做怎麼的災害防護措施，在防護計畫要談清楚。既然已經常發生災害，那就盡量不要高度的投入建設，盡量不要在災害高風險地區投入過多的政府資源，那怕是民間資源也不要過度投入。政府有責任，假設發生災害的是重要建設基地，政府還是要去救災，那為什麼不告訴他這個地方不該過多投入？假設沒有計畫的指導就會發生這樣的事情。假設有防護計畫，原則上勁量避免，當開發區位有得選、開發基地有得選時，應該要避開保護跟高災害潛勢區，現在海審會也是這樣的邏輯。

在防護計畫基本上已經盤出災害風險程度跟區位，有災害風險情勢圖，疊上國土利用調查，他這是都市計畫、住宅區、商業區，非都的鄉村區、各種特定區，假設是，那就是高潛勢，既有的使用災害來了要怎麼去做防災、應變。假設新要投入，你有沒有能力屆時的應變、搶救？我過去年輕時，曾經跟監察委員去看過八里的汙水處理廠，監察委員問了一個問題，你們營建署搞什麼，把大台北都會區處理汙水的這麼重要的設施擺在海岸地區，一天到晚在侵蝕，要不斷要丟消波塊，被沖走怎麼辦？那時我就覺得，當我們有得選的時候，為什麼我們不能先指出來哪邊海岸危險，那邊不應該去做重大建設，就把他跳過，避開？我看到現在政府好像還是沒有這樣的警覺跟概念，多是因為土地取得方便，是台糖的地，這邊沒有人陳情抗議，所以就來做基地規劃。但是他若當那塊地有災害風險，那我就必須付出更高的代價才能去維持。富貴險中求，但我們一定要走這條路嗎？所以整體管理計畫是有這樣的價值，我們要去指出那裡是適合發展，那些不能發展，哪些風險高，那些是一定程度還是可以控制得住的，防護做的就是這件事情。

但在擬防護計畫時，我發現海岸法第 14 條，防護主管機關是水利單位，可是他們畫的時候非常保守，說這個都市計畫反對啦，大鵬灣管理處說我管的好

好的，幹嘛把我畫進去？工業區也反對，我工業區管得好好的幹嘛把我畫進去？然後只要有使用的人都反對，最後就只有畫海域，假設我的防護計畫是只有海域，海域都畫災害防治區，但這麼個防護的意義在哪裡？他能足夠去因應氣候變遷，或是未來災害發生時的預為因應嗎？如果我的防護計畫就是在海裡面，沙搬來搬去，那到底意義在哪裡？

所以在送到內政部裡面時的版本，大部分都只有海域沒有陸地，但我們覺得要因應氣候變遷，不能只有這樣，所以進行協調，就還是那進來也要參與防護計畫，但是不是把他包進來以後一定要加強管制一定要去審議。都市計畫還是回到都市計畫法，但是必要時要做檢討，如果在都市計畫要做住宅區要做工業區要新增的，要考慮在這個環境情況下面適合嗎？甚至通盤計畫要去調整，強度是不是不要這麼高，假設強度要做調整，維護要怎麼去安排？一樣可以檢討，工業區也是，日本 311 事件就是很好的參照。因為最近幾年都無風無雨，我們對災害太過輕忽。防護這件事在計畫面，在基本上要去提前注意，是我們的使命。是法賦予我們要去做的。這幾年經過我們海岸主管機關的協調，有很多防護區有納入，因為納入也有很多開發利用都要去審議。

我想最後這塊，法以後最大的不同就是特定區位許可審查的這件事情。法是 104 年通過，法令是六個月，所以 105 年陸續五個子法、細則都通過了。民國 105 年海審會都還沒有成立，就有一個離岸風機的示範計畫急需審議。民國 105 年雖已公告海審會審議要點，但委員還沒有聘任。那時竹南有一個上緯離岸風機示範計畫申請，老闆很有誠意要按照海岸法來，但是他很急，因為法通過就要審核，但他準備不急，因為已經跟外國廠商訂好了工作船，一天要就要幾百萬，假設沒有辦法在一周內過審，公司會倒閉。但我們當下是沒辦法，因為過去的審議經驗告訴我們，審完還要發給許可，但現在連委員會都還沒成立，沒有兩周做不到，甚至超過兩周我們都沒有把握。因為那時綠能政策，那時部長是陳威仁部長，陳部長很支持，指示既然是這樣趕快籌組，趕快審議。所以委員會還沒成立，相關案例也還沒有經驗，但就是全力去做，後來趕了兩周提大會審議通過。但是該審的，該檢視的內容重點我們都都沒有遺漏。所以一百零五年是這樣趕鴨子上架，做了第一案審議。上緯的老闆很尊重我們，後來他寫一本迎風而上，交代了這一段跟海審會互動的過程。我們的堅持是說，事務官要依法行政，再急也要照程序來，依法要成立委員會審議，不能不按照海岸法來。他們建立了一個典範，海審要怎樣申請，要經過什麼樣的程序才能去做開發。他是風機的第一個案例。也不得不

稱讚經濟部，離岸風機有件事做對了，他們先去做臺灣哪些地區適合做離岸風電的區位盤點，去做政策環評，把適合的區位標出。分三階段有示範風機、示範風場再來是潛力區塊，有一套還蠻清楚的推動作法。

海審會一直很支持要先有計畫，計畫指導，適合不適合，區位指認是否清楚，這樣就比較會獲得海審會支持，離岸風機是這樣子。後來陸上風機就不是這麼回事，陸上風機到處插，就區位也沒辦法提出一個正面的指導。我們大概每兩年會碰到一個風暴，民國 107 年是離岸風機大軍壓境。能源政策是每年獲公告躉售價格，今年年底前通過就是會用舊的，比較好的價格，國家來買電。所以很多廠商搶著要在年底前一定要得到許可，可是特定區位是現在才宣布，海岸法要審查也是現在才宣布，但其實一百零五年就知道了，一百零七年就碰到大规模離岸風機群要來海審會審查許可。

海岸法碰到很多危機，但我們不要浪費每次碰到危機，如果是海岸法，我們要怎麼把每次碰到危機，從經驗中去讓機制更成熟，做更好的設計。在離岸風機大量審查時，這麼多財力雄厚的申請人，他只有時間的壓力，他沒有規劃或是設計要求的壓力，那我們為什麼不要求？綠能政策大家都支持，所以有政策環評，在哪個區位，這個是確定的。在審議時，我們做了一點處理。每個風場可能會有七、八個廠商，都要拉覽線上案，這個會有八條纜線上岸，每條纜線都是個危機，因為中間有航道，有商港的，有漁港的。像航港局就說，我們每艘船都有可能有緊急情況要下錨，下錨要錨定時可能會勾到，可不可以不要這麼密集的在航道上面去鋪設纜線？所以我們就去協調，可不可以統合纜線共同廊道上來岸上，審議是去看能否集中，不要造成海域影響這麼大。

過去在做開發許可審議，我總是有種感覺是說，我們很認真在設計審議機制，可是有點像在幫別人做嫁，開發商拿到許可可以去做開發使用，但開發完以後呢？我們環境有沒有變好？社區有門有變好？所以我們希望風機開發商承諾與地方要共榮共好，要他們承諾如果地方政府有里山里海計畫，都要盡力配合。但廠商承諾了，卻等不到政府的里山里海計畫，所以現在也就是承諾在那裡。最近有一些變更申請，所以我們也在盤點一次，陸陸續續有些示範計畫。剛提到早期沒有法時，有海岸復育跟景觀計畫，當時的作法加上所謂現在有在地行動，陸續所謂的里山里海計畫慢慢形成可行的處理方式。這些承諾不是沒有，有些廠商也用心，像是哥本哈根基金的設立，但政府就沒有計畫，所以有人來敲竹槓，要不樂之捐，他們也不想給，有好的計畫基金就

會支持。

民國 107 年的大風暴現在也都審查通過了，講大風暴有點怪，但審議機制本來就是要有人來申請，才會累積更多經驗。現場要去現勘，專業小組要組成，審查都是按照正常程序。後來有人跟我說能源局因為政策急著推動，有些沒有照順序來，反而問題很多。海審則沒有很多問題。碰到危機就是慢慢看如何讓審議越來越有機制，越來越上軌道。

民國 109 年又來一波，也是綠能，大面積的太陽光電要在各種農地、魚塭上面設立，但很多在海岸防護區上面。一百零九年有六個一級防護計畫公布，只要是防護計畫範圍內的，那怕是緩衝區，非緩衝區沒有立即危險的，也還是特定區位。保護區、防護區都是特定區位，一定規模以上就一定要來申請。一定規模以前是兩公頃，現在改成五公頃，超過就要來申請。那這麼多案件怎麼辦？委員都很辛苦，要組小組審議。在行政院協調，綠能很難說不快點推動，協調時，曾文生次長就問我說，林組長，我在魚塭上面，魚塭還是做魚塭，我在上面去架太陽光電，架的時候也只架百分之四十，你們海審要審什麼？我後來想一想，不要把它當一般案件看，協調又說他們可不可以自己審查就好？後來決定是說假設魚塭維持原來的地形地貌跟使用，他有一個要求是建蔽率百分之四十，而且養殖收成率要百分之七十，因為你不能光成就電養殖其實沒有在養，就是要真養殖，不是假養殖。真養殖，真種電，不能假養殖，真種電。所以這樣農業單位、漁業單位後面也可以一定程度去掌控，讓他堅持住，不用都海審自己審。但是法沒有說我可以放棄審查權，假設一樣要照顧海岸法裡面的審議條件，那我可不可以來審上位計畫，請他們來擬一個可行性規劃。只要有一個範圍內，可行性規劃裡面要講一件事情，以後審議要按照我的許可條件去審，審議的條件要經過我們的任可，然後要放在申請的可行性規劃，而且能源局的審議要到位。

能源局說他們不只是審議，還有一個環境社會檢核，因為太陽光電幾乎是沒有環評，他們自己做環境跟社會衝擊，議題的辨認跟衝擊因應措施，他有這個機制。最關鍵還是要維持原始使用型態，所以在海審會我們建議是說我們就審上位計畫，審議內容他修了電業登記規則，他修法要審議，然後要去追蹤。

所以一百零九年的光電也一樣式風暴，我們擋不住，但就把她轉換成可行性規劃審查，審議的權責在經濟部，但他們不能不按照審議規則去進行，審議

時各界也要去監督。所以一百零九年，大批的太陽光點審查案件我們也審了一部份，當時修了審議規則，要簡化審查速度、審查說明、可不可以併案，我們到處去辦說明會。業者後來也進來，後來用可行性規劃方式也解決了問題，也在審議機制創立了上位計畫要怎麼去要求，來達到一樣的目的，也達到整合分工的目的。

最後是，民國 110 年，另外一個風暴又來了。好像每兩年就有一個試驗我們的大規模案例。現在是在魚塢上面，要蓋房子做室內養殖，而且是要申請建築執照。是要比照一百零七年讓他們自己審查的方式嗎？現在還在協調討論，但目前是說他要降低建築比例，一定程度在農業單位審查，在漁業單位審查的時候要怎麼去兼顧環境。假設是以綠能之名，把一塊地整完了，但卻蓋成完全不透水的；或假設是以綠能之名，把山坡地的民林樹都砍掉，那還可叫做綠能嗎？我們會有這個疑問。

所以這個能夠兼顧的情況下要怎麼去進行，這是還在進行中。所以審議的機制我們想要在這裡面去做適度的規範。所以這是海岸法告訴我們的，他有一個法在那裡，但你要不斷的去思考他的本意是什麼，你要不斷的去想辦法要達到目的要做什麼適度調整，那些是不該打折扣，不該退讓的。所以整合保護區，讓大家怎麼有比較好的，一致的整合利用跟保護維護。

對開發利用，不一定都要海審會來審查，因為太多開發案件了。所以我才常說成事不必在我，但一定要成事。誰來做，誰來審查，假設可以達得到一樣的目的，都可以成得了事，都可以來思考。

在海岸法通過以後，最多的試煉，對我們的考驗，最多的就是特定區位的審議。當然還好一開始我們幾位有經驗的委員協助我們把機制建立起來，陸續有些考驗，我們不斷在精進。所以反而做的比較多的，做的比較完整的就是特定區位的審查這塊。沒有完美的業務，這個部分都還可以再精進的，特定區位還有很多案例可以報告，有機會在跟大家多分享。

問：陸域的風電、光電發展，現在基本上很多審查，基本上就是開發業者提出開發需求。那未來主管機關可否就直接畫定那些地方不能開發？放在整體海岸管理計畫裡面。例如剛剛提到的一級保護區、二級保護區的問題。那一級保護區的中央主管機關是不是可以主動，這是一個議題。那跟風電、光電有關，像藻礁、外木山等，像這樣的議題要如何去擬定通盤的解決對策？

林：這真的很值得思考。有些開發案件到底要不要有很明確的上位計畫的區位指

導。我五月六號到立法院談的就是再生能源跟空間計畫的整合規劃。所有的與會專家學者跟機關都支持要先主動規劃，預留專區或是指定優先地區。那誰來做？可不可能有海岸的主管機關先來劃？

這個事情多次在海審會附帶決議，區域委員會附帶決議，就是能源主管機關無法迴避這樣的責任。鋪天蓋地的去設立太陽光電，找到不適合的地方，然後把它否決或是免強通過都不是好辦法。所以應該是明確指出那些地方不適合，或是那些條件適合。讓業者去找符合條件的基地才做。另外一種是說，告訴大家不適合的地方。

好幾個案例，一樣是光電，在台 26 要到墾丁必經的景觀道路，旁邊做了一大片光電板，引起很大的爭議，區委會在導論這到底符不符合國土計畫，符不符合設置原則。假設重要景觀道路旁不應該去設，那就是屬於能源單位要先去提。那審議單位是假設國土計畫沒有審議的，我們審議時要更嚴格去檢視，變成是下不為例，但已經有例了。另外一種是原始林砍光去種電的，還有沒有整體規劃，零零星星的，像是知本太陽光電，面積很大，鬧得沸沸揚揚，後來該案是 BOT 案停了。哪些條件是一級的，哪些是二級的，你就應該要去拆掉。

當時在審陸域風機時，我們就有提建議，他們有採納，放入行政院的山海風機四年推動計畫裡面，所以會有保護區，會有河口、潮間帶，把不適宜的都先指出來，這個方向是我們當時建議的。但要不要由海岸主管機關來指定有待商議，能源發展方向有什麼樣的需求，但環境上面行不行。像水利署在管河川，他認為河口設立也很好，但在海岸主管機關看來，河口是重要的環境或是生態地區，在防災上面也有安全上的需求，不論在保育跟防災都有特殊意義，怎麼會變成可以開發，所以後來討論他們也修正了河口還是不要。所以這裡五會建議由能源主管機關，或是能源主管機關結合環保、保育或海岸主管機關合作去指認，還是要去指出來，會比較有指導作用。

藻礁的情況有點特殊，因為它屬於工業區，他在工業計畫上面已經有定位了，合法取得定位的工業區要再去調整，大概空間計畫單位或是海岸計畫主管單位比較難。但如果一個新的，外木山要去做，雖然現在降等了，很多環保團體還是很關心。其實持平來看，他是重要的魚類繁殖區，可以說我要開發，把範圍劃小一點，把他剷除掉就好了嗎？這是哪門子的一級管理？這叫做一級的管理好像真的很有問題。但不是說為了外木山開發案，量身訂做去把它

降級，反而是要怎麼去加強管理才是重點。剛剛提到的是敏感區位要怎麼先做指認，其實通盤管理檢討時要去指出那些種要、珍貴需要優先保護的地區要先去做指認。在審議的時候，假設要在海審審查時，假設在這種區域，他是不是區位如果替代我們要來高度檢視，沒有替代的空間一定要遠這個地方他就沒有正當性。這是審議時我們處理的案例，如果確立了他保護區的地位或資源條件，在審議上面應該就會有可以著力的地方。所以最後問到說要不要去指出那些敏感地區，或是不適宜的地區，這就是整體管理計畫的責任。我希望我們能夠去指出來，去往下做必要的規範。但是現在看起來，保護的主管機關不見得像我們一樣這麼敢衝。我們有很多實做計畫，建議林務局你要不要劃保護區，河口要不要劃保護區，大家都有困難，不太願意。所以我們才轉向，如果不劃保護區，保護區不是唯一的選項，如果不劃，還是有其他選項可以朝保護目標前進。

問：謝謝組長非常詳細的說明。組長提供非常多珍貴的資料，可否同意拍照影紀錄，留下珍貴的過程。

林：可以的。最後我想講一段話。一個公務人員生涯投入的過程，我很感謝有這個機會，不是每個人都有這個機會。內政部跟內政部的長官都很支持，至少可以放手讓我們在機制的設計上有發揮空間。但我有很深的感觸是，剛剛舉了一個例子，行政院的态度是什麼？他的态度很難講，誰代表行政院？以前事業計畫，先行計畫的審議權是經建會跟國發會，然後計畫預算的核定等都有一定的討論跟審議。但現在是大行政院，小國發會，所以誰代表行政院？

剛剛舉的海岸跟海域管理，兩個政務委員看法不一樣，一個認為海岸主管機關要去整合，另外一個政委對國土法跟海岸法是嗤之以鼻。所以行政院不是完全支持，反而還怕海審會不要出什麼簞子，審議的時候讓政策推不動。

所以最後想說，我希望我們事務官來做一個示範，當一個專業，有尊嚴的事務官。一個制度可以透過我們的手去建立，讓規範更有意義，讓我們去做的事情更有意義，這更重要。所以我是很珍惜我們有機會可以接觸，可以去做機制的設計。我希望這一整套，三十年來，從無到有，現在機制的基礎越來越完整，我們做的事情是讓海岸朝向更永續的方向前進。我跟同仁說，我們應該去投國家永續發展獎，這件事情如果可以獲得大家的肯定，表示說我們做的事情真的可以對永續有貢獻，代表我們是做對了，不是說要去拿這個獎。當外界肯認，後面接手的人可以持續往這個方向前進，可以讓這個機制更鞏

固。

單靠某一個人，這個機制是不夠穩定，不夠健全的，我們太人治的話是沒有辦法確保後面海岸的永續發展。我有這個想法，以後有機會也許可以試試看。甚至整個國土法，都是朝永續發展方向去年進，不是說編一筆錢，給誰去做一個漂漂亮亮的計畫。這是一點一滴累積起來的，不是每個長官都認為這件事情很重要，但我們覺得很重要，因為我們在乎。

因為疫情關係，我每年年底都會送同事一點小禮物跟一張卡片，今年年底最後我有句話是說，我的心念是：(一) 我希望保持對知識的好奇，讓人生可以不斷前進。(二) 希望大家對專業可以保持熱誠，你是無可取代的。政務官不會比我們更深入專業細節。持續有熱誠，事務官就可以長期持續讓專業發揮，工作就會變得很有意義。(三) 假設對土地，對環境有關懷，這件事就可以找到出路。這是我對自己的期許，也是對同仁的期許。對海岸，對國土都是這樣的看法。我很希望後面接手的人可以有這樣的理念，或是可以進一步的這樣去發揮。因為我現在是隨時都可以退休的人，有些話，有些機制可以透過我們的手來試試。假設不能做，就不要做，如果長官支持可以繼續往下，我們就會往下堅持。我們很歡迎年輕人，新的同仁一起加入這塊，雖然很辛苦，但是很有意義，請大家一起來加入來協助，謝謝！

問：謝謝組長。三十年來貢獻良多，奉公守法，國之棟樑，非常敬佩。今天真的收穫很多，謝謝組長。

第二節 郭瓊瑩所長

《海岸管理法》口述歷史：中國文化大學景觀系郭瓊瑩

訪談時間：民國 111 年 5 月 11 日

訪談地點：郭瓊瑩院長研究室

-----以下為訪談內容-----

郭：我請她印一個我上次寫一個張(隆盛)委員紀念的 PowerPoint，PowerPoint 有一些圖片是他最早去跟一些專家去看海岸的圖片。

問：太好了。這個其實最早的時候，我跟營建署綜合組提到，我說台灣的海岸管理的制度，從無到有，以前沒有法嘛，那這個過程到底是怎麼樣？

郭：我看著這個？

問：看著我就好，輕鬆一點。

郭：好，我看你，我看你。我知道，你們都不在。

問：他們都很厲害的，主任也接受過很多的訪問。我跟主任就先聊一下，就是當時我就覺得年輕的時候在營建署，那時候就看張署長，真的是很厲害、很認真，非常投入，而且非常聰明的一個人。

郭：他反應很快，認真很快。

問：對阿，所以我就覺得蠻難得的，我就跟林秉勳講說：「我們要趕快訪問。」其實，三年前我就提出口述歷史，我就跟他們講口述歷史，而且國土計畫法也是這樣，後來張容瑛老師他們就先作國土計畫法，但是海岸管理的部分就一直還沒有動；我最想訪問的是張署長，因為我們以前都是他的屬下，有一個想法就是想趕快把它紀錄起來，這是最重要的。

今天還有一個比較重要的，就是海岸制度的整個發展過程當中，您參與很多，也有很多想法，包括最近的在地連結，都是您承辦主導所有的計畫；另外，就是這個海岸法其實有一些想法，但是海岸管理其實現有一部分碰到困難，比如說風電發展，我想您曾景觀專業的角度，到底看到了什麼？我覺得景觀這部分被忽略了。

郭：就那幾個問題嘛，好。

問：這個可以給您參考一下，在開始之前，我們還是先奉上束脩。還有上次專家座談的。所以我覺得有點可惜，三年前我就跟他們提了，後來我問了廖美莉，我還跟她要了電話，問了（張）景青，我就說我要去拜訪張署長，但是很可惜，就是...

郭：對丫，那時候我也跟美莉講，妳現在開始要錄音，聊天記一點東西。

問：這些也給妳作些參考，大概是我羅列了一些想法。

首先，我們謝謝院長、主任、學姊，給我們這個機會，這個工作其實就是回首起來也是蠻長的過程，我們也希望說今天留下的紀錄，不只是說給營建署一個交代，而是說我們幫台灣海岸的管理史，作個記錄，所以您可以盡可能的來發言，不一定針對說今天這個部分，就是從您的角度來盡可能發言。

當然，剛開始的時候，還是由您來簡單的敘述一下，因為您在國家公園組待了很久，參與過那麼多的計畫，那大概那些工作參與哪些部分，稍微說明一下。

郭：因為我剛回國進入營建署的時候，營建署才剛成立沒有幾年，所以他們很多的業務都還很新；那個時候好像聽說最早還沒有國家公園組，是綜合組，所以國家公園計畫、國土的都是 under 綜合組，那時候的組長好像叫林子瑜。那我記得最早跟海岸有關的參與，是那個時候，行政院在推，因為那時候謝孝同、劉小如幾位專家學者，或者是說林耀松他們，對於那個賞鳥等等有興趣，因此那時候他們就發現台灣的海岸或濕地，有很多不是在傳統的都市計畫、國土計畫或區域計畫裡面被關注的。

那時候我最早、最早看到他們在做的，就是張署長就會邀集一群專家學者，這裡面包括師大、台大好多學校，像呂光洋老師，那時候還有林俊義、劉小如、林耀松、王鑫、王穎、呂光洋，都是一些跟生物有關的專家，他們就開始討論台灣的紅樹林保護，或者是海岸的一些變遷。

張署長很特別，他可能也看很多書，他自己也訂 National geographic，所以他很快就連接到，那我們是不是可以針對台灣的海岸，我記得我們那時候去過一個地方，就是外傘頂洲。那他開始就去訪問漁民，去瞭解漁業，我記得我們還坐漁船，去沙洲去看他們的捕蚵，蚵架那種東西；然後最早最早，我們公園組有一個叫賴光臨先生他在所謂的農林航測所（專門管台灣地圖）工作，所以他那時候就有那種空照圖，跟我們現在空拍圖不一樣，是空照圖；

那個圖以前都要買，還蠻貴的。所以他就開始把那個圖拿出來看，開始看台灣海岸的變遷。

慢慢的，張署長透過瞭解海岸，他就已經學會一件很重要的事情，就是中華民國自然生態保育方案，送給行政院核定，我覺得張署長做事情很有策略跟戰略，因為人家會問營建署管這個幹嘛？所以他就擬一個叫做自然生態保育方案，送給行政院核定之後，就依這個可以編列預算，可以做一些事情；所以開始就請吳全安他們做海岸的調查，然後開始請張長義老師去做沿海保護區，本來是六個，後來變十二個這樣，我想因為有這樣，才有這樣。

所以如果我們今天回顧起來，張署長在做公共政策的部分，第一個他很積極，第二個他可以很敏感的感受得到，你看我們現在談什麼氣候變遷、海岸退縮，民國 70 幾年，應該快 40 年前，他 40 年前就已經有遠見，去 predict 說這些事情是該做的。然後他覺得該做就會去做，不會猶豫很多說上面沒有交辦我，他反而會去爭取，我想大概就是像這樣一個開始。

問：所以我覺得張署長是我見過的長官裡面，非常難得，他的確很有遠見、很有規劃，非常有承擔，我是覺得是非常難得，然後很持續，然後他也非常聰明，可以運用各種不同專長的人，包括國外的瑪哈（賓州大學教授），我是覺得非常難得。

在這整個過程當中，當然我們都學習蠻多的，我們現在就回到台灣海岸的部分，尤其台灣的美，或者是我們發現台灣的海岸有哪些特色？或者是您這幾年來，參加這麼多海岸相關的勘查或相關計畫，您覺得台灣海岸有沒有哪些讓您印象深刻？或者是張署長覺得要解決的問題？

郭：我記得那時候我們陪張署長去了幾個地方去看，像好美寮、布袋、朴子、東石，等於我們現在講發展比較遲緩的地區，那時候陪我們去的，他還找了一個日本教授，我記得以前有個很有名的研究，台灣廖一久，養殖的，可能是透過這些留日的關係，他們也推薦一些對海岸瞭解，早期還有張崑雄老師，他也是留日 - 東京大學，所以有這些人推薦，他就引薦一些日本的專家，我們就去看海岸，去看漁港；你知道那個年代，張署長就說東石港為什麼港做那麼大，沒有漁船，漁船到哪去？漁船停在原來的地方，他就已經看到漁港閒置的問題，所以那時候，也很佩服是說，他為什麼可以很快的連結可能會發生的事情？

所以那時候我們看海岸的時候，紅樹林、沙洲的時候，我們可以看到那時候

很漂亮，你知道我們最早還去過哪裡？去過鰲鼓，你看鰲鼓從那個時候到今天，今天變成林業文化園區，可是那個時候的鰲鼓，那時候是屬於台糖管的，好像還沒有破堤，所以濕地還沒有進來，那時候張署長就說，這個海岸，因為有突堤效果，所以未來一定會有問題，果然後來就變成這個樣子了；所以後來張署長就一直希望鰲鼓的溼地可以恢復，還地於海，他那時候就有那個想法，早於我們劃定沿海保護區，他就已經把復育的概念帶進來。

那時候我們看的時候，我們還看了九棚沙洲，九棚是屬於滿州鄉公所管的，那滿洲鄉公所，為了要賺錢，引進了很多沙灘車，還有吉普車，飆沙去玩，去收費；還有佳洛水，佳洛水那時候也是屬於滿州鄉在賺錢的，所以署長就透過各種關係，納為國家公園管理的一部分，不然它應該是被切割出去的。

所以這些海岸你去看的時候，是不是覺得很漂亮，還有一個就是，他最早想做的是蘭嶼，蘭嶼當然不只是海，還有文化，然後我記得那時候我們還去訪問了一個叫做徐瀛洲先生，徐瀛洲先生好像是家裡還算不錯，他的興趣是蒐集蘭嶼雅美族的船跟老物，所以他就拍了很多的幻燈片，所以在 198 幾年的時候，有一個 UNESCO-IUCN 的會議，張署長第一次參加那個會，他的講題就是要怎麼樣設立蘭嶼國家公園。我記得那時候我還幫他做了所有幻燈片，那時候還是幻燈片、簡報，那因為很多幻燈片都是跟徐瀛洲老師借來的，所以我印象很深刻，那我們也去過蘭嶼，那時候的蘭嶼還很漂亮，什麼野銀部落等等，都還很 Natural，然後迷你豬還在路上跑等等。

那我們今天去看了蘭嶼的海岸，也是防波堤，也是架這麼高，也是變了很多，所以那時候的海岸的美，我的感受是說，其實我們小時候在地理課本都沒見過，我們只有看過白沙灣，可是你有看過離島，還有那麼 Natural 的一個環境，更不要講外傘頂洲、沙洲這樣的東西，所以我印象很深刻，到今天都還保留下來。

問：我記得張署長是一個很特別的人，他的確有規劃師的一個特質，他可以兼容並蓄，訪問到不同的人才，我記得有一點，應該是現在一般的學工程，因為基本上像學都市計畫都是在工學院裡面、設計學院，(他也是，他是學建築的)，但他會觀察到人文，這是很特別、很特別；我也記得曾經有次展覽，是蒐集豬，陶豬，還有小狗，他還有去了南極拍了企鵝，然後又關心蘭嶼，這個人文的部分；那我也知道您跟他去過印度、西藏，好像很多地方。不曉得這個部分，他對於人文的關懷或關注，或者是他的概念到底是什麼？有什

麼樣讓您印象特別深刻？比如說你們以前去印度，那些那個 Varanasi 他拍照片，看過他拍的敦煌，因為他的攝影也很厲害，他曾經給我看一張他拍出來的，有一次他 print out 出來，剛好我去他辦公室，他在看他拍的那些敦煌佛像，他說你看這個怎麼樣，我說很好呀，然後我就很敬佩他，覺得好厲害。所以像您過去跟他一起，常出出入入一些國內外很多地方，有沒有特別的回憶，是不是可以帶我們補充一下？

郭：我先補充一下，張署長的人文關懷這一塊，他很特別，他的朋友是光譜很大，你知道他跟專家學者很好，他也認識很多骨董商，他喜歡逛光華商場，我記得快下班，他會問我說要不要一起，因為那時候他住的離我們家住的很近，就跟他一起去逛光華商場，然後他又跟誰很熟呢？跟吳美雲，那時候漢聲雜誌的社長黃永松是攝影師，他跟這些人又很熟，然後，又跟心岱，又跟一些藝術家、文學家很熟，應該不能說熟，應該說他關注這些人的作品，然後會邀請他們，所以就變朋友；所以你知道他為什麼會邀請梁丹丰，畫很多國家公園的畫，我覺得很少看一個學工程的人，他不是只有靠攝影，他會邀請他們去，我們談什麼駐地藝術家，他 40 年前就做了，所以梁丹丰他好像去年過世，他為陽明山畫一個這個大的一個水彩畫，我覺得那是無價之寶。

那他就會請那些藝術家駐地去畫，然後請攝影師，就像莊明景去玉山去拍，拍兩年，現在沒有一個政府會用這樣一個委託案，找一個攝影師，你想那時候兩百萬應該很多，但他認為值得，可是我們現在不是阿，要跟你競標、要跟你砍價，所以就有很多這樣的東西出來，那因為他涉略很廣，第一個我覺得他很有天賦，第二個他很用功，他其實他要去印度、南極，就看了很多書，他做的功課都比所謂的專業導遊還要深厚，所以他常常是他想好他要去哪裡，他做好 research，做好讀書單，然後再找一個旅行社的 leader 說我要去這裡，你幫忙安排行程，所以他跟我們一般人出去玩不一樣，他做功課做很多。

然後他還有一個優點，就是有一件事情應該是未來可以做，他寫日記，不過他寫日記是他去到哪裡玩，一定會記錄，所以我聽說他過世以後，他女兒去幫他整理辦公室，他日記可以疊這麼高，可是那個東西如果有人整理的話，當然有些知識，可以變成我們近代國土發展，包括你講的溼地各方面的 history 的故事都在裡面。

問：哇，非常難得。

郭：對，他記日記，而且你知道嗎？每次開會，我就記得他有一個筆記本，他會

把會議裡面在講，他馬上寫，寫完之後，會議結論他馬上就很 precisely 地的把他講出來，這個我很少看到長官，一邊開會一邊做筆記，我知道馬英九有時候會做筆記，可以有時候他那個決策沒有像張署長那樣明快，所以他就很快融會貫通，我想這些不管日記或筆記，可能未來像口述歷史，或做文獻回顧，應該要去把他挖出來。

問：我覺得蠻值得去探討。我就想到過去在署長那邊，因為我是負責建管，而且我稍微早一點進入，在營建司的時候，就進去了，我覺得這個可能是我們 UPenn (賓州大學) 的驕傲，他的辦公室掛了兩個證書，一個是 UPenn 的畢業證書，一個是艾森豪獎的證書，然後還有一張小小的水彩畫，是石川欽一郎，那是日本最早美術史的那個，所以早期台灣美術史的都是他的學生，所以他對人文的素養，真的是非常非常令人印象深刻。

還有一個他送我的一個，他去南極的那兩本書，他是有一次跟我說，他去了七次還是幾次，最後還拍到有一種企鵝，就是這樣子，他說為了那個再去一次。我是覺得這麼有毅力的一個人，非常難得。那所以這樣子看，無怪乎他對海岸的關注是長期的持續，而且是精確的。

那當時我也當然了解一些，民國 73 年、76 年的時候，我們北海岸因為九孔池的開發，所以當時我覺得應該是有些背景，當然東北角的破壞是一個，那因為那時候我也跟著去，那時候是兩個署長租了一個大巴士，去到東北角，看到九孔池的濫墾，一個是營建署張署長，一個是何恩廷，警政署署長，所以那時候我們都一起去看，所以當時海岸法會草擬，基本上就是說他看到一些亂象，他知道說應該要有一個法律，但是可能在法律還沒立法之前，會有一些計畫會出來，所以才有台灣沿海地區自然環境保護計畫，這個計劃出來，但是那個過程當中，我沒有知道這個計畫進行當中，可能也碰到一些討論的思考，就是說像柯澤東老師在國家公園組起草這個法案，那時候你在那裏嘛，而且他當時為什麼找了馬以工，馬老師他們一起？我不知道當時從計畫到開始起草，那時候過程到底怎麼樣？

郭：柯澤東我比較不熟，可是馬以工我知道她原來在觀光局，後來張署長把她找來當科長，但好像待了也不久，可是馬以工也是一個奇女子，很聰明，然後她認識的 network 也很廣，所以馬以工也認識像樊曼儂這些人，所以那時候會做「保護候鳥之歌」，他就請樊曼儂作曲，請韓韓寫書、請心岱寫書，所以也就是說張署長本身，他對專業以及一些事情，他的敏銳度很高，然後

觸角很廣，所以他可以很快的把問題蒐集，而且不會偏頗，因為他很廣，所以相當的宏觀跟客觀。

那去海岸的時候，我記得那時候他就講台二線正在拓寬，如果台二線沒有拓寬的話，有很多沙丘會被保護，可是因為拓寬之後，不只是九孔養殖池，你應該記得，那邊還有一些海岸的別墅就出現了，有些像太空艙，就丟在那邊N久嘛，那個年代台灣好像慢慢開始呼籲，就很多的飯店跟旅館出現，不管我們現在講海岸第一線的這邊或是這一邊都有，可是很多都是違建，那違建有的被查報，有的沒有被查報，被查報的就停了，停了就丟在那裏，一丟就是三十年；所以他也認為是說不管是建管，或是把警政署找來是有關連性的，因為有很多不是靠保護、保育，而是要靠執法。

問：所以他在機關的整合協調能力是非常強，當然過去是在行政院有費驊政務委員的支持，不過我覺得說他比較厲害的是他可以統籌這些人，這是非常難得的，尤其是海岸地區本來背景就是非常複雜，所以這個部份我想我們先告一個段落，就進到下面一個部分了。

從景觀的角度，我們其實是看到蠻多問題的，比方說我們現在看到台灣沿海地區的風光電的發展，那山坡上也是破壞，現在沿海地區也是，濕地、鹽田也都蓋了很多，可是在環評的部分，好像當然有些環評大規模的化整為零，很多都不需要環評，所以現在鹽田地區等等，那到海邊的話，離岸風電發展也是一樣的問題，有的離岸風電還不是遠離，貼的很近，所以景觀的評估，其實是很大的問題；當然海岸法還有一個規定，就是我們要劃定海岸的重要景觀地區，那雖然我們過去景觀法沒有通過，但是我們都把這些觀念放在相關法令，像這個海岸地區的開發，在景觀的保護方面，你們有哪些建議或看法嗎？

郭：如果說就景觀來講，一般人會覺得說眼睛看到的叫景觀，會比較容易從視覺景觀的視角去看它，那可是我個人是覺得說，景觀這兩個字，應該是完整的叫景觀環境生態的一個整體，所以說你說景觀不好看，比方說我們那時候去看太魯閣七星潭那一帶，我們就發現說防風林越來越薄，而且在那個年代，大家喜歡做開發環境，像黃金海岸，包括高雄、台南，我記得還有秋茂園，有沒有，都要叫黃金海岸，那黃金海岸在做什麼？基本上就是在我們現在講的林務局的海岸林裡面，不管是防風林，或是木麻黃林裡面，弄步道，弄一些野餐、烤肉的地方等等，就變成了海岸遊憩區，所以這是一個看到的問題；

第二個看到的問題，就是說我們的地方政府很喜歡把垃圾丟在海岸，所以那時候我們就去看基隆，你知道基隆八斗子最早就是丟垃圾的，更好笑的是，金山鄉在濱海岸，他們那時候還沒什麼地方可以丟垃圾，你知道他們把垃圾丟到哪裡？送到陽金公路，丟在八煙的邊坡，所以陽明山國家公園成立的時候，我們第一件事情做的是什麼？把八煙的垃圾山清掉，再把它運到山下掩埋，你就知道大家以前認為海岸、溪溝，就是沒有人管的地方，垃圾可以亂丟，而且還是鄉公所在做的。

張署長有一個有趣的事情，是我們在講景觀，他也很喜歡在台灣旅行，他不是坐在辦公室的人，他講海岸，他就說好，他會把各組有關，他覺得這個人可以幫忙，我記得他是最早成立 Task Force 的人，我記得那時候做都會公園，我就是被抓去跟郭年雄還有幾位成立一個小組，去幫他看很多的問題，他會善用一些人的專長或經驗去看這件事情，我們就因為這樣，也是一個 Team work，我們是跨域，每個人看到的不同，所以就開始看到一些問題，把這些問題 feedback 回來以後，由綜合組郭年雄他們，最早應該是他們，開始寫說台灣要怎麼保護，從區域計畫的角度去做，這是我看到最早的。

所以這樣去看的話，海岸景觀，你看觀音山從淡水河口看過去，我們也去看觀音山，那個時候的問題就是濫墾，還有濫造，所以景觀對張署長那時候的 policy 是說，不是看哪個點被迫壞，是看整體，所以他也認為觀音山的天際線被破壞，海岸的七星山要蓋的一個雷達站，天際線也會被破壞，那這點點滴滴就可以證明是說，看海岸是國土的一環，而且國土的 frontier，它是第一線的保護，應該是整體的，不是點狀的。

問：所以我想我們多少都吸收到張署長的一些精隨，因為他很多智慧的精隨，其實是非常難得的。剛剛提到像垃圾掩埋場的問題，像這個整個視角、視域的問題，我們都放在海岸管理法裡面，都有提到這個部分，所以謝謝學姊，當時也給我們很多的指點，所以我們有這個想法。

其實台灣有很多的海岸破壞跟海岸的開發，當然還有一些更多的開發，我覺得有兩件事情，是不是再請院長給我們說明一下。

第一個就是美麗灣，您也寫過很多的文章，那我是覺得這個問題很值得討論，我們兩個看法都一樣，以現在的解決方式都不是最好的，但是為什麼蓋在那裏？另外一個當然現在很熱門，就是南部橫貫公路，南橫要通車，現在要通車塞爆了，回顧起來，其實當時新中橫的開發，張署長是很有意見的，他是

把它擋住了，還包括以前王永慶要蓋六輕，在宜蘭，當時他請了我們賓州大學的老師瑪哈 (Ian McHarg) 一起來，所以那個過程到底是怎樣？因為我沒有實際上參與，您是不是能再幫我們回顧一下？

當然也評論一下美麗灣，這樣重要的景觀地區，我們應該怎麼來推動，或來進行相關的工作？

郭：提到美麗灣，我先講一段故事，我記得蘇成田是東海岸管理處處長，那時候還沒有美麗灣這件事情，我剛剛有提到第二個很重要的方案，是張署長跟行政院報上去核定，叫做「中華民國國民休閒生活發展方案」，你看這東西應該是觀光局要做的，不是營建署要做的，那他應該發現什麼問題，他說他現在到東海岸看到一些小別墅、土雞城就出現了，所以他也很敏銳就說那我們應該阻止也很難，但能不能正向鼓勵健康的休閒發展方案，我記得那時候就我跟他還有綜合組的林子瑜，還有蘇成田幾位，我們台灣跑了一周去看有沒有機會，先從東部開始，那他去做國民休閒生活發展方案，他推一件事情就是建設都會公園，那再來就是說，那時候有區域計畫法，區域計畫法其實有一個東西沒有被執行，就叫做區域公園，那時候台灣有兩個區域公園，一個是觀音山，一個就是在樹林（三峽）的鳶山，是被指定，可是一直沒有被收購、徵收等等，所以那時候我們去看說，可不能去找台糖的土地，因為台糖至少是半公家的，去跟他 negotiate 我們就讓國民的休閒能夠正面的發展，所以我們就一個一個去找。

那為什麼有這個東西呢？因為那個時候又開始，大家去開發高爾夫球場，所以那我們就想說如果有正當的不錯，其實高爾夫球場無罪，是你開發的地點不對，因為大家都喜歡在山坡地開發高爾夫球場，可是台糖有很多平地，所以我們那時候就跑都蘭那一帶，有好多台糖的農場，其實都廢耕了，我們就一個一個去找，可惜那個時候這個做休閒發展方案，只有兩件事情成功，一個就是都會公園的開發，因為這樣而建立，第二個是開始做自行車道的發展，他是最早、最早做自行車道，這個也很特別。

那用美麗灣來看的話，他也認為說海岸不應該有這樣的建設，但是後來因為這個過程老師也知道，因為早期的就已經被核定了，他有建照等等，就變成一團亂，所以他對海岸第一線，他也看到侵蝕的問題，我記得他最早講一句話是說，三仙台不應該蓋那個橋，為什麼要？我們遠觀就好，為什麼要近玩？他說我們人走過去之後，又帶了垃圾，又沒有蓋廁所，可是當初的縣長，他

們就喜歡說帶動觀光，花了很多錢蓋，但我們現在去看的話，是落伍的，是有障礙的，那個橋老年人也不能走，無障礙的也不能走，所以他那時候反對蓋那個，可是那時候地方的民意，跟地方的縣長或鎮長，概念是不同的。所以你也可想而知，美麗灣為什麼會在比較東部那裏，因為他們覺得東部需要被關注。

然後還有一個，他有 negotiate 一個案子，現在大家都忘記，它叫東部發展方案，有個這樣的東西，有點像是我們現在在做離島建設，現在叫做東部永續發展方案，他就開始做這件事情，他覺得東部的發展應該跟西部不一樣，應該把保護、保育、生態旅遊等知性旅遊的東西帶進來，這個是那個時候從休閒遊憩的角度來看，然後在這個同時，剛好成立了墾丁國家公園，第二個就玉山、再來是陽明山，第四個就是太魯閣國家公園；那在成立太魯閣國家公園的同時，他覺得說太魯閣國家公園的地形是跟一般不一樣，像陽明山國家公園有一條穿越的公路，它是台八線，那陽明山台二線，它是 through traffic，所以不像美國國家公園，我有前面、後面各一個位置可以控制、收費，因為那是屬於工務局管的，任何車都可以經過，所以他就說太魯閣國家公園的 Zoning，應該跟其他國家公園不一樣，你今天看太魯閣國家公園的 Zoning Map 很特別，它是一個廊帶，大部分都是生態保護區，它只有幾個點天祥、幾個小點是遊憩區，其他都是特別景觀區、生態保護區，還有少數的原住民文化保留區，跟史蹟保存區，那因為這樣，為什麼那條路重要，因為它是立霧溪，又是台八線那條貫穿的公路，他就想說，我們可不可以在還沒完成 Zoning 的時候，我們先找專家來看，然後當時因為王永慶要開發水力發電跟水泥廠，又想到永續發展，所以他就聯絡瑪哈 (Ian McHarg) 來，那瑪哈他們來，一看當然就認為說，怎麼可能在這麼漂亮的立霧溪峽谷裡面去發電，然後把那個水攔起來，到時候那個溪流就沒水了，就沒有生物、沒有魚了，他覺得說更不應該在崇德那個地方做水泥廠，這就是這樣請瑪哈過來的，那時候我記得我還陪瑪哈跟張世典副署長拜訪王永慶，那瑪哈那時候就跟王永慶說，他認為他就是台灣最有錢的人，企業家，他說他應該像那個 Rockefeller，要成立基金，要做什麼事情，結果王永慶就惱羞成怒，很生氣，我還記得他用台語罵很多，我不敢翻譯；他意思是說，作為一個企業家，要有我們現在講的企業社會責任，你可以做什麼，然後你可以做怎樣的事情，或是說如果要做水泥廠開發的話，不應該像和平那邊是露天開採，你可以用相對的從後面打樁，他說你可以用不同的方式，那當然王永慶當然那時候是從效率考慮，可以因為這件事情，所以後來有記者卓亞雄他們報導等等。

後來我覺得蠻有趣，那時候的經濟部長是趙耀東，結果他支持說不要蓋水泥廠，支持不要開發中橫公路，這裡面我覺得很特別的是，張署長他為了要達成他的目標，他會想盡辦法，第一個他會說服我們這些小毛頭去做功課，第二個是他會說服上面，想盡辦法去說服政務委員，而且他不是只有說服一個，是各個，他會找到那個 connection 或 network，然後去說服趙耀東先生等等，所以包括孫運璿、王章清，因為我覺得他有一個關係，是他以前在經建會做過，那他們都是經合會系統出來的，所以就很容易去說服他們，而且我記得他很會做簡報，他說服別人有他的方法，他一定要 right to the point，然後這些人就被說服了，可是我覺得我們現在很多政務官，少了這一股傻氣、傻勁或非要做到不可，他常常會 complaint 說是因為什麼原因，所以我做不到，而不是我就是要做到給你們看，我覺得這是最大的不同。

問：我覺得非常難得，因為他是一個我們看到非常有格局，而且是寬廣的，而且是接納不同領域的人，所以他不會說自己來獨斷獨行，所以他是一個融合各方面的專家。我覺得我也學到一點點，他這一種方式，其實是會非常迂迴，他非常聰明的，比方說他會用一個觀光遊憩的角度、另外一個方案、自然保育的方案，來包裝，因為基本上營建署能做的，也有他權責的限制，所以他真的是伸不出去；這有點像，我後來也學到一點，就是在我過去在環保署的時候，環保署只能管環境汙染，可是你要跟各部會一起合作的時候，我就找到一個點我可以切入，就是國家永續發展委員會，環保署是它的幕僚機關，我是副執行長，而且它是跨部會的，所以我就可以各部會一起來協作，所以這是從張署長那邊學來的，我是覺得這點真的蠻難得的。

那他這個在當時，因為卓亞雄昨天在臉書上提那個新中橫，不曉得當時新中橫那個部分，雖然跟我們現在海岸管理沒有直接關係，但是我是覺得他當時的一些決策，一些想法，到底是怎麼樣？

郭：那時候我剛在作玉山國家公園的規劃，那時候葉世文是處長，那新中橫的開發非常有趣的是什麼，是因為那時候謝孝同是主席，那因為謝孝同很喜歡賞鳥，所以他會深入山區去拍鳥，他也會記錄，結果他有一次經過八通關，經過中橫的時候，他就發現了藍腹鵲，他就很 surprise，因為一般已經很久沒有見過藍腹鵲，然後他又進一步，聽說了公路局已經在測量了，已經要開發這一段了，因為他跑到山區，看到野生動物的足跡，他就覺得說這個事情很嚴重，因為那個就是他們講的國家公園的心臟，所以謝孝同回來就跟張署長說，我們應該要 do something，張署長就問說我們可以怎麼作，他就說我

可以幫你介紹那時候 Dr. Roberts (James A. Roberts)·Dr. Roberts 很有趣，他是學地理學的，然後他當過 Sacramento 的環保局局長，所以他寫 EIA，他做環評，他也做這個，他請他來台灣，因為新中橫一代的地質跟地理很特殊，所以 Dr. Roberts 就來台灣，那時候也很特別，我就很感謝謝孝同、亞洲基金會也出了錢，你知道我們現在找顧問，都是因為有案子找他來，然後開一個研討會就回去了，那個時候不是，他來來了三個月，第二趟來一年，他來三個月就是全省跑一趟，去看所有的問題，Dr. Roberts 也很厲害，他寫東西很快，而且幫忙寫了一些 proposal 說中橫該怎麼做，那邊不應該開，然後就請了張署長，利用這一個 document 找了政務委員去看現場，然後也把公路局、各個都找去，其實根本不用到核心點，他們只要在邊坡，所有的都在邊坡上滑下來，所有的政務委員就一目了然，所以回去再做行政院有什麼報告，還有經建會去做報告的時候，所有就一致通過，那個通過不是說不開發，而是說暫停這個 project，只是這個暫停，已經給他一個喘息的空間，even 到今天，今天應該沒有人敢說要開發，這個就是那個時候很特別的。

那第二個就是，有關這個保護跟保育的工作，張署長有一件事情我覺得也很棒，他覺得 Dr. Roberts 在這一塊很棒，所以他就找了 Roberts 再來一次，然後他又推薦了叫做 John Bright，John Bright 是美國國家公園署，有三個中心，一個是訓練解說、一個是做 GIS，一個是做 physical planning，John Bright 是做 physical planning 的副主席、副主任，副主任是管實習的工作，他訂全國國家公園的設施規劃設施準則，他也是把 John Bright 找來，跑了很多國家公園，那我也跟他跑了很多地方，然後我們是全台灣第一個做步道 training 的人，我們那時候在合歡山辦全國步道的研習會，而且你知道來的人不只是國家公園的人，有觀光局的、有林務局的、有各個相關單位的人來，那結果那次發生了一次不幸，剛好有颱風，那很多人就在合歡山裡面 workshop，然後不知道什麼事情，有一個負責的同仁說有事情他要下山，然後就要把 John Bright 幾個人帶下山，還有包括郭育任幾個人，你知道中橫很危險，他們到德基水庫再往下的時候，剛好一個洞，翻車，結果就好幾個人過世，四個人包括 John Bright。你大概聽過。

問：而且還有個司機，說姓王。

郭：王文貴，對；那郭育任是很幸運，爬出來了。

問：他游出來的。

郭：他游出來，很厲害。那我必須要說一件事情，John Bright 對我們的幫助也很大，因為是 Landscape Architect，所以我就跟著他跑了很多地方，他是最早倡導要用 GIS 用在國家公園規劃的人，然後他過世的時候，這時候台灣人就開始埋怨怎麼樣、怎麼樣，結果他最後，跟他的家人聯繫，我那時候在韓國開 IFLA 大會，我們就跟他的太太聯繫，他太太說就先...我記得好像是火葬，然後再把骨灰帶回，然後她說：「喜愛大自然跟國家公園，是 John Bright 一生的最愛，I'm pleased 他可以跟著它長眠。」

然後大家都非常的感動，她一句埋怨都沒有，所以國家公園在那個年代會有這樣的人來，我都覺得第一個主管有遠見、有包容心，他願意吸收各種知識，所以我覺得那時候我們都成長的很快，真的是這樣。

問：確實是蠻感動，因為那件事情我也記得。其實，張署長對過去有很多的想法包括步道，另外剛剛妳提到的關山自行車道跟豐原的自行車道(東豐鐵道)，都是他開始的；而且，他以前當署長的時候，他用空污費，非常多環保的公路，那時候我們都在推動，一起來協助，所以我就覺得非常難得，因為他會思考怎麼樣可以轉個彎，去提出問題，而且他也非常有承擔，因為那時候我在建管，那時候他自己是營建的最高主管，他就講：「台灣要拿到建築執照要十四個紅包。」，哇~軒然大波呀！

郭：居然他敢這樣講。

問：他敢這樣講，這個就是真的面對問題，所以我覺得蠻難得的，我想真的是很懷念他，也很感念他。

那我們就接下來，現在有幾個議題，其實包括鹽田、濕地這種開發保育的問題；還有一個就是這些年產生一個爭議，就是上次我們開會討論，白海豚的保護區、外木山他要降級，營建署才能夠審查，這個部分覺得蠻奇怪的，不曉得這個部分將來是不是能做景觀？我們在沿海地區，整個 Zoning 是不是會有點改變？有些地方乾脆先劃保護區，特別是重要景觀地區，或是說營建署的想法是劃成特定區位，來劃保護。

不曉得這個部分，怎麼樣盡可能的在現行的制度，或未來的修、減法，或未來推動的時候，稍微更謹慎一點，在景觀的保護，當然不只景觀，景觀就像妳剛剛講的，景觀是一個很大的系統，是不是在這個部分，有沒有什麼看法？

或是建議？

郭：我想在談這個之前，還是要很感謝邱老師，在當立委的時候，我想真的很少有一個立法委員，在那麼短的時間內，通過那麼多法案，我所知道應該不只那四個，應該有十幾個。

問：十二個。

郭：十二個，從環境教育好多的法案都是在那麼短的時間通過，我相信你也傳承了很多張署長做事情的那種沒有私心，只為公益做事情，沒有這樣的心，不太可能做這樣的事情，我想你是全台灣第一名。

所以今天海岸保護法能夠過，我覺得我們是不需要再去質疑為什麼過去那樣訂，現在這樣訂，因為我們先跨出那一步的話，就不會有第二步，所以每一件事情一定都有不是一百分的時候，可是你必須要掌握時間跟契機，它能夠推的時候，就趕快推，我想我們所有的人，都要感謝邱委員。

那海岸保護法因為有時間的壓力，所以那個時候在劃定保護區的時候，當然今天也很多民間團體會說：「太草率了吧，你們就這樣做。」，可是那是沒有辦法，因為你沒有用最快的方法，先把所有的各部會政府能夠掌控的法令，所管轄的保護區先框住的時候，你就跨不出第二步，我覺得那個也算是那個時候的抉擇，也不算是不明智，可是我覺得是必須要做的。

那當然，在那個時候，我們會發現一個現實的問題，就像白海豚，因為白海豚從文資法、野生動物保護區或保留區的觀點，當然是範疇越大越好，但是不要忘了一點，就是組長所說的，林務局以前都是管的都是陸域，沒有管到海域，陸域很好管，很清楚，假設我這棵樹在這裡，我的 boundary 很清楚，但是海域跟陸域不一樣，你看不到那個 boundary。所以說，它要用那樣的海岸法，去管野生動物保護，又是在海岸、海洋資源是有困難，確實是有困難。

那你說要把它降級，這個名字也是不好聽，但是這兩個字就被誤解，說你好像棄守，那我是覺得，政府應該可以說明白，我講的說明白是圖文並茂，去說我可以做什麼、不可以做什麼，因為你只是寫兩個降級，人家就開始在質疑你了。

舉例來講，我們最近碰到一個問題，就是這個北投石，北投石在北投溪，它也是根據文資法裡面被定位為自然保留區，北投石自然保留區；可是你知道

文資法是非常嚴格的，什麼都不能碰，結果北投溪上游有溫泉，有些人會排一些汙水，或有些很酸性的水進來；然後每次颱風來，上游的東西就會沖下來，然後就會變成怎麼樣呢？水利單位還有文化單位，還有管兩邊公園的公園管理處單位，都說因為有北投石自然保留區，我們都不能碰，我只要做任何事都要報上去。

可是我覺得都變成藉口，本來是好意要保留，結果今天淤積了，他說：「我沒有便道下去，我的機具不能下去。」。然後現在就變成怎麼樣呢？專家就說北投石是因為北投特殊，全世界唯一的北投石，結果呢？北投石的溫度必須要在 60 度到 80 度中間，它會增長，可是現在沒辦法增長，為什麼？第一個污泥淤積，第二個，上面的山泉水跟溫泉排下來，把它的水溫降低了，所以它就一直不能增生，所以這個問題就會覺得很荒謬，本來好意要保存的，結果就被無心的人，沒有想要做事的人，就會說因為這樣所以我不能做。

那我覺得這是類似，這個保留區是倒過來，就我劃定了，但是別人要開發，我不能開發；那北投石是我有這個保留區，但是我想清都不能清。那表示是說，我們的法令不應該是那麼僵化，在不同的時間、地點跟空間，我覺得應該要有所詮釋跟解釋，但是今天我們也犯了一個問題，好像沒有人敢擔當，沒有人敢說我來詮釋這件事情是可以做或不可以做，那不然我覺得不應該變成降級，大家都怕當壞人，是不是，我一旦降級就罵我們，或是我乾脆就不要動了，可是你今天不動的話，你沒有解決問題呀，所以我現在就面臨到這種很奇怪的社會現象，或是一種 governance 的一種心態，那個 attitude 不是正確的。

問：那這個有沒有可能，我們不去談那個降級，也的確是二級單位或特定區位的話，營建署就可以來審查，可是我們也有一級保護區，一級保護區基本上還是看各個部會，劃定以後我們來收納，然後一級保護區禁止開發。如果從這個角度，其實海岸主管機關可不可以多劃一些保護區？一級保護區，他會不會主動來劃？主動劃應該就沒有問題，可是的確過去這部分是執行的比較少，您有沒有看過營建署主動來劃一級保護區？好像還沒有？

郭：好像還沒有。

問：對，所以這個部分，我們也期待，營建署如果在一級保護區的地方，他有所作為，它就不用降級，該劃就劃；比如說像過去我也提過，藻礁那個地方，應該劃，也會有爭議，那就部會協調，因為不同部會之間會有意見是常有，

那行政院就是協調做出一個折衷的方案，所以我覺得這個部分，還有努力的空間。

那另外就是，主任這邊也參與過基隆很多的相關計畫，像這個照片，這邊漁港的色彩計畫就是妳很大的成就，也變成打卡的熱點；那基隆現在大家都關心的就是外木山，那外木山以自然環境保護，您的看法是怎麼樣？基隆的一般民眾或相關機關的看法是怎麼樣？或是說妳的專業角度，外木山應該怎麼處理？或者是妳有什麼看法或建議？

郭：我覺得外木山跟深奧那個有點像，象鼻岩外面就是民眾最喜歡去的地方，其實外面還有可以潛水的，還有一些漁業資源保護的地方，那我也看過那個台電的圖，它弄個三十幾公尺的 tower 煙囪，就是為了要運煤，然後進來液態石油要幹嘛；可是大家都忘記了，妳為了要蓋這個東西，不是只有那個點，你要推出去的卸坡道等等，是延伸到外面很多，那可是政府現在，我應該這樣講，就是說現在的專業，我認為台電應該是專業單位，中油也是專業單位，可是專業單位現在都不講專業術語，專業單位都是講政治術語，這是我覺得有失職責的地方。

就是說就你的專業來講，你要不要 energy，你需不需要 energy，你需要多少，你應該用你專業的數字去說服你的長官；可是現在台灣有個現象變成說 has to say no to 對你的長官，他講了好像我不得不做，所以我發現現在台灣的問題是說，不要講正義，正確的聲音出不來，或沒有人敢說。

那以外木山來看，當然是那三個煙囪閒著已經在那個地方了，那應該是說那個是不是唯一可以蓋的點，有沒有其他的 alternately？那就像桃園藻礁，那時候大家不是也說為什麼台北港不行？那大家為了趕所有的目標就是 2025，可是今年已經是 2022 了，那根本就是不可行，那為什麼不可行的東西大家不能誠實面對，一定要很假的去說我要堅持到底，將做就錯，我覺得這個會危害到台灣的國土跟生計，這是我個人這樣覺得啦。

那現在大家都不說真話的問題在哪裡呢？你如果私下問那些 engineer，你私下問那些中油的人、台電的人，他會說.....這就不要放了，他會跟你講說其實是達不到，可是他在政策面，他不會說，那到底是聲音說不出去呢？還是說決策者根本也想聽？還是他也知道自己就是一意孤行？我們現在的執政，或是說治理國家，就變成這個樣子，就是沒有替選方案，可是我們學規劃的，一定會有替選方案，可是現在幾乎是沒有。可是你想想看，你一直在那邊繞，

你繞了三圈回來之後，說不定那邊已經蓋好了，可是你還在那邊原地踏步，那是因為你堅持嘛！所以我覺得這個就很荒謬，所以外木山我覺得，你看基隆，我不曉得你有沒有去外木山那邊看過夕陽？美極了。

問：有，還有日出。

郭：然後你遠遠看到野柳，然後那個海岸，我覺得基隆是最美的；然後再從那邊看回來和平島，哇～還有基隆嶼，非常漂亮。那我覺得那個海岸線應該是一個整體的，可是我們把他切割嘛，說因為已經有都市計畫，就不要，當然這也是我們在劃保護區裡面的權宜之計。

所以我覺得外木山的問題，我覺得還不錯，這個林右昌有意識到，那所以我們那時候在討論的時候，海岸法到底要不要管都市計畫地區的時候，大家都說不要。但是這幾年來，林右昌他們在，因為基隆就那麼小，能夠用的地就是 hover 那一塊，他就發現問題了，第一個港務局不用你，國防部還好，慢慢的可以，那港灣公司也不用你，所以他就很難操作；那 finally 他覺得說好，要訂定一個景觀自治條例，他本來是要詮釋式訂，就像台北市，可是因為議會被杯葛，所以最後他就退而求其次，他先訂海岸、海灣這一條，第一個就是景觀自治這個過了，我是覺得很棒，後來我跟講為什麼，第一個，你這個港務局這個也做了，東岸碼頭也做了，然後海軍也要移過去，然後整個海洋廣場也在做了，然後包括新的火車站等等，都已經差不多ㄇ字型都出來了；我說你要很小心喔，包括你空橋的顏色，就要有一個自治條例去管，他們知道這個關鍵，所以我覺得算起來林市長還算是蠻勇敢的，他還是在推，推就推成了，當然像他們副市長，還有徐燕興等，他們都還不錯；說實在，當你願意去做慢慢看到一點成果之後，大家會 be quiet，我看市民滿意度也還蠻高的，所以就要用這個去做，所以我也很希望說，外木山這塊，林市長也應該可以著力，他應該有能力，而且應該 do something，說點實話，因為我相信他說的話，民眾會支持，因為民眾已經支持他，覺得他建設的不錯，所以他應該要借力使力，或打鐵趁熱，趁他還在的時候，把一些該訂的規範，趕快訂出來。

問：我其實以前有一個想像，當然主任剛剛也有提到了，我們當然是需要有更多的政治人物，他是有遠見、有擔當，當然林市長是表現的不錯，以前張署長也留下很多的典範。但是我以前有一個想像，就是基隆有山、有海、有島嶼，然後還有很多人文古蹟，他是一個非常有特色的海港都市；如果假設我們可

以由山到海有一個纜車，有點像箱根、福岡，香港也是這個樣子，這樣整個上去看到半山腰，看到的山、海、看到那個港，一定是非常漂亮，可是我們以前比較少看海景，或者是由海看台灣，看內陸這種角度；所以我不太清楚，未來在景觀的發展，當然不是只有景觀，海岸地區的永續發展，這是海岸管理很重要的觀點，有沒有一些，哪些地點應該是來推動，譬如說遲緩、劣化的地區，或者是基本上景觀有再發展的條件？那您有沒有看到一些東西？因為您有很多在地連結的計畫，地方上應該也有意識，這幾年來您的看法是怎麼樣？

郭：我覺得以這樣來講的話，譬如說水湳洞，金水九那個水湳洞那一帶，那個以前台電留下來的宿舍，還有礦工的宿舍，你從那邊看，看那個海非常漂亮，所以如果用張隆盛先生那個叫做休閒方案為一種手段的話，我覺得我們應該就像邱老師講的，所以為什麼我們一直在推可不可以有藍色海上公路、海上 water taxi，你知道你一直在跟民眾說你要保護，要保護它的時候，他沒辦法聽進去，可是如果你給他機會，他可以從海上坐船，從海上再看回來的時候；或有幾個制高點，就像水湳洞；或者是白米甕砲台，你去看你的海，到陽明山看下去的時候，每一個人會被感動，那這種感動甚於你跟他說教，他就會開始保護。

所以我那時候，我記得我也跟郝龍斌當市長的時候，他那時候推了一件事情是，讓小學生可以坐藍色公路不要錢，所謂不要錢是他補貼給船公司，然後讓小學生可以坐船去看回去台北的天際線，你知道所有的人，不要講小學生，我帶我的學生，我們的那個謝師宴，不要大飯店，我們把一艘船租下來，我們就在海上一個晚上，很多學生就回來跟我講說，第一次這樣回頭來看台北，你知道每一個人我根本不用跟他們上課，他們每一個人都感動，他說我這一生第一次坐船，有人這樣講，然後我回過頭看到台北，看到大屯天際線，我看到文化大學，他們就覺得台灣很漂亮。

所以我也是在覺得說，我們現在有環境教育基金，我們有好多那些基金，可是我們用的錢都是用在硬體建設，而不是用在洗滌心靈，我們講說洗腦也好，你看我們現在政府給錢給誰呢？里長，然後就是進香團，租遊覽車去哪裡吃一頓，你為什麼不可以補助給藍色公路？讓他們去？現在可以環島，以前可以到花蓮，以前有花蓮輪，現在沒有了，可是現在有從蘇澳到花蓮，再回來的，那為什麼會沒有，就是因為沒人坐，我覺得政府應該挹注錢，在做這種我想是耳濡目染的環境教育工作，然後他們也受益，他們的受益也可以被感

動、被影響，而不是只有去吃喝一頓，或去拿個紀念品，可是這種事情，我也不曉得為什麼沒有人願意挺身出來推，政府也可以委託給像什麼海洋學會，或者是什麼生態旅遊協會也可以，你讓他來帶國人去認識台灣的海、山，我覺得這個東西絕對會感動人的，所以我覺得這樣的一個環境教育，應該有一些錢要在經常門上，而不是只有資本門。

那我們現在的政府預算的編列，那個天秤是太傾斜了，所以這一塊明明可以做得好，輕易可以做得好，可是沒有錢，沒有人做，然後又丟一大堆的錢，去做那些不太有用的東西，真的是我覺得很矛盾的地方。

問：我其實有類似的經驗，當年在海洋大學的時候，我協助我們前副總統呂秀蓮，辦了一次環台灣一圈，那坐郵輪，包下一座郵輪，她一直覺得說我們雖然說我們是一個海洋的國家，可是我們海洋的子民，從來很少有機會由海上看台灣，所以那時候我們從基隆出發以後，就到了北方三島，然後跑到澎湖那些比較比較小的離島，然後跑到七星岩，然後蘭嶼、綠島，然後經過我們的清水斷崖看，我的印象裏頭，張隆盛署長曾經講說：「你如果從海上看台灣，尤其在清水斷崖，那整個山立起來是千呎高，覺得說那很壯觀。」

我印象那時候去找瑪哈的時候，他的辦公室就擺了兩本書，他的書都這樣擺，其中兩本書是翻開的，一個是墾丁國家公園，一個是太魯閣，所以我的印象非常深刻。所以這是蠻重要的一個想法，就是說我們其實在陸上看海以外，海上看台灣這個方面應該要多加強，尤其海洋的教育，你只有知海、愛海、親海，才會愛。

那我是覺得有一個環境教育的基金，當時我們規劃的時候，是環境教育法的時候，預算差不多可以算是 4 億，但是後來是到了周儒老師跟我講說，已經到了 12 億，所以那個錢不知道哪裡去了。所以我是覺得那個行政機關的小金庫，真的很可惜，將來基金的運用，如果可以多一點對自然保護的這個，或是環境教育，特別是親海的活動，就是非常好的。

另外一點，我是覺得前年龍洞灣，因為我們下海致敬，很多游泳客、潛水客，浮潛就跳到龍洞灣，那漁船跑來跑去，非常危險；所以將來是不是海域的這種規劃，海洋空間規劃，是不是應該要更加的重視？妳覺得這一方面是不是可以跟海岸管理的推廣可以做結合？

郭：對，所以剛剛邱老師有講說我們做在地連結的時候，我也好幾個很感動的事情。一個就是宜蘭的岳明國小的校長，你知道岳明國小，他是一個本來要廢

校的學校，然後這個校長很年輕，很有心，他就經營這個學校，用他的關係，去企業界募款，他就說我要訓練我的小孩們能夠游泳、潛水，接下來要划獨木舟，最後畢業的時候，畢業旅行去哪裡呢？架帆船到石垣島去，我覺得這個好感動，然後他就屹立不搖，然後會去爭取預算。

所以到後來，他的教育理念，後來我們就找一個年輕的記者，林芳怡（訪談者口誤為林怡君，查證後修正）去幫他拍一個紀錄片，可惜後來林芳怡就過世了，她還為了拍片，去宜蘭租房子住一年，所以我們就可以很感動說，這是有感覺的，林芳怡的師傅是一個大導演，他家就住在頭城，所以他說，他們認為拍這種東西要好幾百萬，我們那時候其實很少的錢請他做，他說我訓練我這個年輕的小助理變成導演，然後她就自己一個女生，搬到岳明國小附近去租了一個房子住。

那今天岳明國小反而變成很多外面的學校，想要把孩子送進來，因為他看到他們小朋友們，男男女女，他說四年級以上就要會什麼，五年級畢業典禮要幹嘛，結果家長也支持，然後他也因為小孩帶動家長，所以他們就帶小孩去淨灘；後來我們就請了林宗儀老師還有幾位，還有那個宜蘭大學老師，帶著小朋友們，還有 USR 就是那個研究生包括大學生，教他們去測量沙丘的變動，我覺得這都是很棒的環境教育，可是說實在的，這些需要天時、地利、人和，而且這些老師們、校長們、家長們，都要有心，但是我也很感動，因為有這樣，就變得可以做。

第二個在地連結，我們做的是在桃園，桃園的有一個海岸，草漯再過去一點，他們以前有釣魚，宜蘭的鰻魚苗是跑去那邊撈，他們不是，他們是架竹竿，然後去釣，許厝港那邊，後來那邊有個發展協會，他們跟里長也不錯，他們說可是鰻魚季過後，這邊又蕭條了，所以我們就幫他們辦了一個活動，其實也沒有花很多錢，就是他們請藝術家，還有請一些藝術大學的學生，去幫他們釣鰻魚的欄杆或竹竿、木架，去做彩繪跟公共藝術，所以就變成說我們可以騎腳踏車，去看沙丘跟海岸的變化，那個其實沒有花很多錢，那為什麼要這樣做？把他帶動起來，讓民眾去認識海、親海，去看沙丘的變化，去看那邊有幾個土地公廟，那其實那邊還有一些海岸保留的還不錯，所以這樣的一種在地連結，花的錢不多，但需要在地有心人，但是我覺得台灣現在有朝比較陽光面發展，因為如果有人做，有成效的話，我發現在地人會有驕傲感，開始有人來了，有觀光客來就可以賣些東西，所以我覺得這個還是跟經濟發展有關，等於說我把地方創生跟保育、保護能夠適度連結的時候，是好的，

是可為的。

問：我覺得桃園這幾年的發展，確實是耳目一新，以前李永展老師請我去里海學堂，可是很可惜李老師過世了，我覺得蠻遺憾的。

那我想您也參加過桃園海岸管理的審議會，那我覺得地方政府是不是應該有在海岸管理方面扮演一點角色，因為現在基本上海岸管理的權責都中央，那地方也曾經像柯澤東老師、張長義老師就主張，地方應該也有海岸的主管機關，那不曉得我知道最早的時候，因為妳也在國家公園組，國家公園組的海岸法的版本，就特別提到有一個叫做海岸管理的專責單位，所以我是覺得說，就地方上的管理權責，將來有沒有可能應該，或妳有沒有什麼建議，應該多設？還有一個，我昨天也提醒營建署，你們現在也要關注一下，內政部在組改，國家公園署將來會管海岸。

郭：是，還有濕地。

問：對，如果是管海岸的話，你的組織法就是應該要寫，就是我們光海岸保育署我當時就列了，海岸保育署得設分署，可能北部、東部、南部，所以國家公園有分署的時候，他就會以主管機關，我不曉得這樣的看法，您有什麼樣的建議？

郭：我想邱老師是很有遠見的，是應該這樣做，因為他現在教育部也在推海洋教育，好像海洋大學也是其中的一個基地。

問：他是海洋教育中心。

郭：對，而且有四個基地，北、中、南、東都有，那我覺得這裡面也有趣，我們先不管鄭文燦做的好不好，可是呢，如果有人會跟他建議，他能接受就做了，所以桃園是台灣第一個設海岸工程管理處的單位，但是我們當時問他，為什麼會加工程兩個字，我現在可以諒解或理解，他說其實因為有工程兩個字，他們就可以領工程什麼什麼獎勵金加給，那也 OK，可是我覺得那個關鍵除了是鄭文燦之外，這個當處長（林義昌）的人很有心，他很年輕，他覺得他做這件事情是很有成就感跟責任感，他就一直推，一直推；那我去年有參加一個他們的活動，好像他們不知道成立多少年，就辦了一個慶祝的活動，他居然租了中央大學最大的禮堂，來了三、四百個人，比我們營建署辦國際會議的人還多，那當然他們也是有些目的，我覺得也 OK，你如果是為了選舉也沒有關係，可是他就請所有的社區都來參與，里長都來，然後他做了一件

事情我覺得很棒的是，我們講親海、知海、愛海，有四個步驟，知海、親海、愛海，還有一個什麼海？他寫了十二個步驟，那每一個海都有一個 panel 他們去 display，然後就跟地方的社區連結，我覺得他們是有策略的，然後他還會貼居民的照片，有參與的居民他就很大的弄出來，所以每一個他們來的阿公、阿嬤就很開心，看到自己。

我是覺得說這種活動，就算你花了幾百萬辦都值得，因為他已經帶動了一種置入性行銷，那個海洋跟海岸的保護，置入那些沿海社區的觀念裡面，然後他又頒獎給那些參與有功的人。所以我覺得像這樣的事情，對於那些比較偏遠地區的社區，其實是很大的鼓勵，而且是正面的，所以以桃園來講，他們是做得是很棒的，真的應該被獎勵。

那如果說像剛邱老師所提，如果未來改組國家公園署，可以有分署的時候，你以前在講的說，應該像 Parks Canada 有個像 Parks Taiwan，他是一個 system，美國有 National seashore、National recreation area 等，什麼方向都有，我覺得我們要朝這個方向走。所以我們的 Natural Park 只有壽山是國家級自然公園，我覺得我們應該善用法令，你可以重複給身分，就像我們現在文化景觀裡面，可以有歷史建築，可以有古蹟，那些在我海岸保護區裡面，我可不可以有一個國家級自然公園？可以呀，而且自然公園的名字，會比保護區民眾所容易接受，所以我覺得明明你有工具，但是我知道營建署會覺得我現在沒錢、沒人，所以他不敢推，我覺得應該要走出去，因為你看那個林務局就很厲害，你幫他們弄了一個都市林，然後就開始推，都市林協會、樹藝師，就是有這個才推的呀，你看他們多會善用工具。

可是我覺得我們在國家公園這一塊，有點比較保守，你明明有工具，我可以開始劃、開始設，那你給他一個自然公園，我再幫你爭取預算，我相信以張政務委員，張景森的那種大格局，他說你錢太少了，他希望做大，那就把它做大，做大沒有不好，你說自然公園，我說象鼻岩可以變成自然公園，可以呀，國家級自然公園，可是你現在把他變成保護區，大家就開始有意見了，所以我覺得工具要善用，然後你帶兩頂帽子都沒有關係，因為你可以有雙重身份，雙重保護跟雙重保障，可是不是限制，所以民眾就可以。就像你講的，轉個彎那你就成了嘛，為什麼硬要這麼走？對不對。

問：所以向象鼻岩、老梅，都可以變成自然公園，那另外民間團體，像類似彰化環保協會，他們就最希望這個大成濕地，因為國光石化沒蓋嘛，那邊有一個

蚵寮這些相關的一些資源，又是全台灣最好的泥質灘地，為什麼不能變成國家公園？

郭：是國家級自然公園，我們先有工具，有法令呀。

問：對，國家級自然公園，還包括像都蘭灣，你把這幾個飯店卡死了，這也不是個辦法，你是不是變成一個整體規劃，所以當時都蘭灣的問題，我在環保署曾經開會，我說都蘭灣做一個整體的景觀規劃，總體的總量管制，你把每一個這個相關的這些飯店，他的景觀、設計、材質、顏色，都做一個協調，為什麼不能開發？

郭：其實我個人並不反對海岸有一些優質的遊憩區，可是你就是說我們都可以請大師來蓋偉大的歌劇院，為什麼不能請一些大師來蓋優質的海岸休閒渡假村、渡假區，它可以是很低調的，可以融入大自然，那因為我們都沒有嘗試，都說 NO 的時候，你永遠沒有技術或審美觀念，或者是材料可以被引進，所以我覺得，建設不 always 是罪惡，是看你怎麼做，但是我們現在常常變成黑白兩派，不是 Yes，就 No，不然就是零和遊戲，我覺得這個好可惜喔。

問：事實上就是，海岸管理法裡面強調的一個是整合，整合很重要，我就想到，以前陳定南當縣長的時候，他不是請了新加坡一個規劃師－劉太格，他就專門做整體規劃，整個宜蘭縣的整體發展計畫；所以海岸地區應該選不同的區段，如果這個地方真的是很漂亮，比方說我們重要景觀地區，他除了劃設以外，應該是有個整體規劃，這個部分我是覺得海岸法的這個怎樣去落實 21 條的規定，應該還有一個空間。

郭：我舉例來講，我去過日本九州的竹富島，竹富島那個村是被劃為 UNESCO World Heritage Site (聯合國世界遺產)，然後它跟我們澎湖長得很像，它就是咾咕石的圍牆，房子都是小小的，那很有趣，它被劃為世界遺產地的時候，其實很多人去旅遊，它那裏面沒有大旅館都是民宿，有一家就是星野，現在最有名的星野，他是昂貴，可是他做的很低調；然後我們去旅行的時候，老闆會開車到機場來接你，然後到了他們巷口，你得走路進去，因為車子不能進去，然後整個道路很窄，大概就只有這樣，你知道鋪什麼？就是貝殼呀，就是沙，然後就是所有的東西就很 Natural，可是大家就又想去看那邊體驗，所以我覺得像這樣的東西，第一個他也是渡假聖地，他又是世界遺產，他應該規格會更高呀，可是民眾會配合，appreciate 這樣的事情，所以會自己扛行李，或老闆幫你扛行李進去，你得走一段路，然後還有一個是用牛車，

用牛車載客人，所以像這樣的東西，我們應該可以做得到，不是做不到。

所以海岸的休閒發展，沒有一定要蓋成像美麗灣那個樣子，你矮矮的像峇厘島那種，你也可以低調的奢華，可是你也可以非常的平實，可是你可以是跟環境是友善的，那這個就是我覺得就是要有典範，我們現在一直沒有典範，我們現在就是兩極，就是環保人士說不能做，然後一旦不能做，就沒有人敢做，可是我覺得這樣永遠不會進步，你把污水弄好、把環境弄好，為什麼不能享受大自然？去看星星或幹什麼的？這個就是要培養對 Wildness 的 appreciation，荒野之美的感知，現場能力有的時候，你就不會想要去住 holiday inn，我要去住 Sheraton。

問：當然也要恭喜學姊，當選亞洲景觀學會的理事長、主席，那我也知道 IFLA 在 2024 要到台灣來，所以有沒有可能，當然我們昨天也在談城鄉大展，但是我覺得我們現在好像都比較偏重在陸域的城市規劃，那麼像比方說我剛提到像彰化大成濕地，有沒有可能開始有國際規劃，或是像大型會議會勘的場所，就是 IFLA 來，2024 的時候大家一起集思廣益，或者是說像都蘭灣，假設某一個區段，或者被海岸哪個段落，甚至包括澎湖的吉貝島，那麼多石滬，這些石滬呢，都有非常多的人文、歷史價值，他有永續漁業的表徵，所以不曉得這個部分，能不能結合起來？那尤其是像您有那麼多在地連結成功的經驗，是不是在台灣這個部分，可以多做一點？

郭：太好了，我跟你想的是一樣的，我們這次主題已經定了，是以海為主。

問：哇！太棒了！

郭：所以我們現在就在把亞洲的跟海有關的 issue 做為第一個，然後我們請了我們系上有一位 Alex (Alessandro Martinelli)，我們系上，是義大利人，我們還有一個 Maritime Archaeology，我們希望從海洋的，海視這一塊能夠出來，那我覺得你剛剛講的也很好，我們也可以辦競圖，我們可以丟一些題目，是以海岸的發展等等，給國際的學生；甚至我們可以特別邀請一些，對海有專長的專家過來，那 maybe 會後或怎樣，再特別邀他們幾個小 group 去看一下，然後我想我可以說服政府說，能不能有幾個競圖，不一定中央政府，假設台東縣長願意的話，舉例來講，或澎湖縣長願意的話，我相信他們也出得起這種錢，我就幫你 introduce 最好的人，幫你蓋，你不能 always 說不能蓋什麼什麼旅館，我可以蓋呀，我可以蓋很好的這種旅館。

所以我到時候，我們也要有個 session 邀請邱老師幫忙主持，因為我覺得這

一塊很重要，那大家也都認為說，在亞太地區，你看台灣、韓國、日本、馬來西亞、印尼、菲律賓、越南，幾乎都有海，包括中國大陸，還有印度，都有海，所以我覺得我們這一次就是 focus 在海，我們用一個很特殊的名字，我有點忘了，我再寄給你。我們是以海，我本來想海島，就是以海為主的議題，是我們這次 2024 的主題。

問：我可以介紹一個朋友 (Bill Jeferry)，他是關島大學的一個老師，他是做水下考古，他的專長是人類學方面，他一直在說一個 cultural identity 文化認同，特別是從海洋文化的認同，那他對澎湖的石滬特別有興趣，所以我們都會常常聯繫，如果到時候有需要，其實我可以邀請他過來；那對石滬這個部分，以前大概關注的比較少，我們張育銘導演，他是專注在石滬的 3D 建模、空拍，他有相關的技術，所以像石滬的部份，是不是在將來海岸保護或海岸管理納入，變成一環。

郭：有，我想石滬的 skill 重建也是我們在做在地連結裡面很重要的，我們在宜蘭也辦過，好像桃園也有，新屋也有，其實淡水也有，六塊厝那邊也有；但是後來我們就發現是說那個耆老會跟我們講說，以前來拉的都好多人，現在族群越來越少了，那不過我覺得這塊，如果用 3D 建模，應該...

問：牽罟。國語是 ㄍㄨㄢ ㄍㄨ，台語是 qiān gǔ。

郭：姍琪(王姍琪)都有跟他們一起去，然後那他們體驗也很好，體驗是非常關鍵的，那他們也講，以前網到的魚都好大一條，現在 size 都越來越小，那我記得那個時候，邵廣昭他也寫了一本，海洋那個魚，他也很用心在關照這一塊。

我是覺得說，剛剛你提到就是說，你要拚近海、你要保護海，必須要有 skill 跟 knowledge，所以我覺得我們現在的課，現在教育部有戶外教育的經費跟課程，可是因為流於去戶外觀摩或參觀而已，而不是真正的體驗或去學習一些東西，那我是覺得說，吳夏雄呼籲要有登山學校、獵人學校，那我覺得海岸的學校也需要，你看你是有多少人，我們上次有做過問卷，明明在台南，那你問那些小學生，會游泳的有多少，不多欸，他就說爸爸、媽媽不讓他們去海邊；阿公、阿嬤不讓他們去；而且真的很多學校，學生真的不會游泳欸！就是在海邊的學校，那我覺得這個是需要有專門的人，去教，然後政府應該，你看我們現在有多少老師是流浪教師，為什麼在這個戶外遊憩的教育，不能夠生根？而且我覺得要玩，也要懂得玩，會玩，我們是喜歡玩，但是不會玩，這個會是要有技巧，你要知道海象，你要知道山上的天氣，這是要 knowledge，

這是個學校欸！這是一門課欸！但是我們並沒有教他們這一塊。可是我覺得這個有無限的機會，比如說有 12 億的錢，這一塊該做。

問：但是有一點可惜，有一次我參加海洋委員會開會的時候，談到海洋教育，環保署立刻講說，這個不在我們範圍裏頭，海洋教育、環境教育基本上是什麼都要談的，還有其他的領域的，其實人文、藝術包括海洋，都是。

郭：那邱老師你能不能再回去當環保部部長呀？

問：哈哈哈哈哈。

郭：他們也是，他們有工具嘛！你有工具在手，你不會用，其實那時候張隆盛就是很會用工具，他空污費做了多少不是一般人認為要做的污染整治的事，他認為說我帶動騎自行車，就是降低空污，這合理，而且大家皆大歡喜，對不對，他沒有懲罰你，是讓你騎腳踏車，去體驗。

問：我覺得，以前我們有一個共同的概念，就是台灣將來會是變成一個國家步道，你的看法是怎樣？

郭：有有有！所以我現在鼓勵國家公園署說，美國有 National trail，可是現在國家步道是林務局在推，可是他沒有法律，那我覺得國家公園署有國家公園法，可以說我有 National trail、National river、National waterfront 都可以，然後訂規範，可是主管單位可以別人嘛，錢也可以編給他們，你不一定要全包嘛！所以我可以說我從國家公園到都會公園，可是都市公園還是應該要有一個大的架構規範，才会有 network 出來，然後都市公園就是都市計畫那些縣政府在做，可是還是按著內政部呀，所以這個國家公園署署長，我們也蠻期待的，要有宏觀的思維，然後呢，不是要成立環保署要成立什麼研究院？

問：氣候變遷的研究所、研究院還是什麼。

郭：就像那個，國家公園也可以有一個研究院，然後你的人不一定要高考的人，有 researcher 那種，就像林試所。

問：這是技術人員任用條例，用那個方式，而且不用高普考。

郭：是，因為有興趣的人，他就可以去。你知道在美國，我看過在國家公園那些人都對他的專業很有興趣，他有一種使命感，他把他當成一輩子的事，但當我們高考之後，他不見得會把他當成一輩子的事情。

那你這樣才能夠找到，有人就專門研究隨便講，有人研究蝙蝠、有人研究黑熊，他可以一輩子做那件事情的話，這些是我們要鼓勵的，讓這些人有這樣的機會。

問：最後一個問題想請教，就是您主持這個海岸復育跟在地連結，這幾年的概況是怎麼樣？有沒有幾個特別值得說明跟介紹？

郭：我們去了幾趟不一樣的地方，我們去了佳冬，林邊那裏，去看地層下陷，然後去了小琉球，最近小琉球也很夯，因為變成大家喜歡去的地方，那又去了大鵬灣那一帶。然後去小琉球那邊很感動的是，你知道嗎，當地很多的居民跑來說，我不要那麼多的觀光客，他說太多了，然後他們有一個老闆很棒，他的旅館就是叫環保旅館，他自己去蒐集很多烏龜的一些東西，他也倡議保護綠蠵龜，然後他還出版東西，他自己做導覽解說，帶我們去看東西，他說我們其實，他們在地還成立一個海洋保護協會，那很多都是那些民宿的老闆，他們就說我們要的是這種觀光旅遊型態，而不是外面那種型態，我覺得那也是讓我蠻感動，那我們那天去的時候，他們就在報告說他們做了哪些事情，這個是很棒。

另外一個我在林邊看到的是，因為他們地層下陷嘛，還有因為小林村一些問題，就有點沒落，可是我們現在看到有很多年輕的回來，那年輕的回來跟以前的不一樣了，以前的漁夫或養殖是很辛苦的，那現在的就真的把我們的智慧漁業、智慧農業帶回去，這個年輕人，我看他很年輕，才 30 歲出頭，他說他們現在也不用抗生素，他們就跟好像哪個學校，我忘了好像是中興大學還是屏科大合作，他們用一種益生菌，放到池子裏面去，第一個那是無害的，對那些生物沒什麼害處，那當然這益生菌可能花的錢，比買藥貴，可是他們幾年下來，他是覺得他們開始做生產履歷，他說他們不管養的吳郭魚或是石斑，他有生產履歷，他們也開始很科學的監測水質，所以他們現在都會用 APP 或用小的電腦 ipad，開始建置很多，我覺得這個很棒欸！他說我也不用每天到魚塢去，他們現在就看表看紀錄，我覺得這就叫做新一代，用他新的科技他們有新的管理方式，而且他們都是斜槓人生，他一邊幫家裡養殖，一邊還可以做別的事業，我覺得這很棒；可是這東西就是政府要鼓勵，真的政府真的要鼓勵，因為他說要去買益生菌，還真的不是那麼容易，而且不便宜，然後他們得自己去載，就是說我們現在沒有那個管銷系統，就是你要認識誰，然後他會配給你，可是如果說政府有一個研發中心，我們南部不是也有一個什麼農業科學園區，他們就應該做這種事情是你做的東西是漁民要的、農民

要的，而不是自己在做一些關在這個溫室裏面的作業，他們要的是這些，我怎麼樣可以去更好的對我的環境是有幫助的。

然後我在大鵬灣也看到幾個年輕人，他帶我們划獨木舟，去參觀紅樹林等等，我覺得這個也很棒呀，他說他一個禮拜也只是工作兩、三天而已，然後他自己喜歡跑車什麼沒關係，可是他回來去做這件事情，帶遊客去划獨木舟，然後你知道，我以前不知道大鵬灣那邊他有一些秘境，他可以划船帶我們進去看紅樹林解說、賞鳥，他一邊還賣啤酒，在岸上。

問：這你的最愛。

郭：對，想起來，現在這個年輕人可以做很多事情，可是他又自己喜歡，我覺得很棒，所以我覺得時代有在改變，可是我覺得要發現這些人還不太容易。

然後，還有一個是在基隆，有一個年輕的女生回去，她也是回去幫家裡做一些海岸的相關工作，然後他們都是很年輕，大概 2、30 歲而已，然後還有的是說兩個好朋友就在那邊建一個什麼民宿，可是他同時去做海岸林的復育，那這個我覺得在年輕的世代開始在發生，只是我覺得我們報導還不夠；所以像導演趕快去拍，如果能夠有這樣的網路讓他們知道，其實我覺得日本他們在拍創生的時候，是用很多拍電影的手法、拍連續劇什麼，但我們一直沒有這樣的東西，我覺得那個故事真的太多，可以很有趣的去拍，你也可以去找幾個俊男、美女都可以，然後去找一個點，我覺得台灣要拍這個真的太多了，但是不曉得是不是沒有人出錢，或是怎麼樣？還是說現在的機器好像每個人都可以當演員，也可以當導演，我覺得應該有這樣的機會，然後一個故事，然後有人 follow 的時候，就會被感動。

問：韓國、日本很多這種聚集，海岸、鄉村，我覺得應該是多鼓勵。就是說環境劣化，或是發展遲緩的地區，其實如果多加關注，吸引更多的青年返鄉，或者是有更多創意的行銷，要協助他們，這個部分其實是蠻好的。

那另外有一點我覺得蠻重要的，就是剛剛談到國家公園署，其實美國國家公園或是其他國家公園，發展都非常注意到研究，那我們的海岸管理法談到很多管管管，事實上研究是少。我曾經碰過一個日本的研究人員，他的博士論文是把北海道的海岸，做一個仔細的研究分析，他是用走的，每一段路就去走去紀錄海岸的特質，然後作為他將來做海岸規劃，他當時的想法是做海岸汙染應變，因為海岸如果哪個地方有船擱淺，你礫石有礫石的處理方法，珊瑚礁有珊瑚礁，沙灘有沙灘的，所以那個基礎的研究調查，是蠻重要的；那

海岸管理法有特別提到說我們要建立海岸資料庫，但是我是覺得說，那個部分的資料其實好像沒有很大的落實，其實這個部分，將來應該，假設有國家公園署，也管海岸，我覺得研究方面的應該要強化，他不只是研究國家公園的事務，那海岸、濕地，比方說濕地藍碳的議題，對未來淨零碳排一定是很有幫助。

那這次跟您學到很多，我想時間的關係，如果我們兩個繼續聊，一定三天三夜沒得完。

郭：我還得請老師吃飯才行。

問：最後我想這樣子，就是有沒有其他，就是對我們這個研究或將來海岸的事務有沒有其他的建議？

郭：我舉一個例，我開始對海有興趣，感到很興奮，是有一年也是張隆盛當署長的時候，我記得他派我一個工作，就是叫我去接待一個人，你知道我去哪裡接嗎？我去基隆港，去基隆港接一個博士，一個女的研究人員，然後，她是做什麼事情呢？那時候有海上學府號，那就是殷之浩的給全世界一些好的那個，那個研究人員就在那個船上當教授，然後停留在基隆的時候，然後不知道為什麼就跟營建署聯絡上了，所以署長就要我去接她，帶她去台北的北海岸去看一下，我們那時候就好羨慕，我就問她說，那你這個船？他說我這個船是可以一學年在海上學習，我也可以三個月，也可以是半年，那當然那個很貴，可是我有 sponsor，就是說有得到什麼獎學金，或企業贊助的，那個船就是非常優秀的菁英，你想想一年下來，他們多厲害，他們都是跟各國的菁英中的菁英，他們可以鏈結，所以他們是做什麼的，他們學地理課，他們到關島就下來看，到哪裡下來，所以那種學習實在很有趣。

那我當然我們現在沒辦法做到世界上的海上學府號，可是就像你剛剛講的，台灣為什麼不可以呢？對不對，如果我現在有一艘船，政府現在做什麼偉大的軍艦，這種東西，錢拿一點過來，蓋海上學府號，Formosa 號也可以，我們就可以讓全省對海有興趣的學生，不管高中生或大學生都可以，他們船上有實驗室跟顯微鏡他們會撈東西做，等於教室該有的他們都有，他們學習就是在船上，那我覺得台灣環島，環島大概要多久？如果慢慢環的話？

問：大概兩三天就可以。

郭：可是你也可以說我一年都在海上，我到了大鵬灣就下來，我到了宜蘭就下來

的話，那不得了，那就是很有趣的學程，所以我是覺得可以更靈活，更有趣，學習應該是好玩的，不應該是有壓力的。所以或許現在說是要取消當兵，因為現在又說不夠，我覺得我們應該是要做這個方向。

問：我的大媳婦，曾經就在那個海上大學當過老師。

郭：噢！真的！！

問：對，所以她非常有經驗，所以這個方面...

郭：欸！可以把她找回來。

問：因為她是加州大學的博士，研究海洋跟二氧化碳的關係，她現在在柏克萊的研究中心，她解說，所以目前柏克萊最新的研究，因為太專業了，必須要透過她來轉譯，所以一般民眾才聽得懂，所以這個太有趣了。的確有很多東西還是可以繼續努力。

郭：我期待我們有邱部長。

問：沒有。今天真的非常謝謝我們院長，也是我非常敬重的學姊，撥出寶貴的時間，讓我們學習到很多，非常感謝。

郭：謝謝，謝謝。我們希望海岸更好。

問：對，希望海岸更好，謝謝。

郭：謝謝你們喔。

第三節 張長義教授

《海岸管理法》口述歷史：前國立臺灣大學地理系教授張長義

訪談時間：民國 111 年 2 月 22 日

訪談地點：法鼓德貴學院

-----以下為訪談內容-----

問：首先謝謝張老師，我們今天非常榮幸有這個機會來拜訪你，您是在台大的地理系任教，對台灣的海岸保護，還有包括地質景觀等研究都非常精道，那是不是可以看看您覺得從研究的領域，為什麼會開始關注到海岸這一塊，那麼台灣的海岸到底有沒有哪些特別的地方，值得我們去保護，才會促成我們後來的一些法規的制定，或相關相關計劃的制定，不知道能不能請老師針對台灣海岸的一些特色，還有您為什麼特別關心這個議題，可以給我們一個說明。

張：我主要研究的領域是地理學，地理有一個很重要的領域就是海岸地區，那台灣四面環海，而且台灣的海岸非常具有不同的特色，從北、西、南、東，每個區域的海岸都有他的特色，所以我在美國唸書的時候，我也稍微涉略一些海岸的研究，覺得回來台灣以後，察覺台灣的海岸研究是可以發展的一個非常重要的項目。

問：最早的時候，除了美國的背景與瞭解之外，台灣有沒有哪些地方很特別，特別引起你的關注；或是在當時有沒有什麼樣的情況，比如說東北角九孔池的破壞等，所以就引起台灣各界的關心，所以您才參與這個工作，那個過程與背景當時到底是怎麼樣，是不是可以請張老師幫我們說明一下。

張：台灣的海岸其實具有非常不同的特色，跟國外的相關海岸來講，台灣北部是沉降海岸、西部是泥石灘地海岸、東部是斷層海岸、南部是珊瑚礁海岸，所以每個區域有它的特色；在國外可能就是一個大範圍，就只有一種海岸的特質，台灣就是小小一個三萬六千平方公里的土地，它的海岸是非常具有多元性，所以在這樣的情況下，海岸的保育跟經營管理是非常重要的。

那剛好我回國 1976 年從美國回來以後，就是 1976 年代，我在台大開了一門環境資源經營管理，是台灣第一個開設這門課程的老師，所以就開始，剛好吳全安是大學三年級，他來修我的課；那吳全安畢業以後，他就進了營建署國家公園組，就是 1982 年的時候進去；在營建署國家公園組之前，剛好 1980 年，台灣開始對環境生態議題開始越來越重視，不管是學者專家，或是

政府的官員開始對生態保育開始有相當的關注。

剛剛你提到的九孔養殖，就是 1980 年初的時候，行政院院長孫運璿，特別指示東北角海岸的九孔養殖應該要處理，不能隨便破壞東北角的海岸景觀，所以當時責成內政部來做這件事情，1982 年營建署成立以後，當然就由營建署接手這件事；在營建署張隆盛署長他任內，除了國家公園的規劃跟調查，在這方面著力很深以外，其實很多人不曉得，他對於台灣海岸的保護，做了很多先驅的工作，所以在那個時候，1982 年成立營建署後，網羅了很多人才進去，包括現在剛退休許文龍署長，他也是那時候進營建署，跟吳全安都是同一批在營建署，開始在國家公園組裡面工作。

張隆盛責成吳全安負責這個事情，當時的科長是馬以工，就是前監察委員，她當時就是當科長，然後吳全安在她底下做，其實這個科主要就是負責海岸的調查，海岸相關的保育工作。所以從 1982 年開始，營建署就接手這個事情，一直到 1983 年的時候，調查了七個沿海保護區，那個時候不叫海岸保護區，叫做沿海保護區，就是調查完畢七個沿海保護區，以這個台灣地區沿海保護區的自然保護區法，這樣一個計劃進行。所以 1984 年，行政院先公布了七個沿海保護區，到 1986 年再宣布後續的五個沿海保護區，所以營建署就在短短五年之內，做了這個工作，當時就是這樣起的頭。

當時做調查的時候，籌組的一個學者專家委員會，當時就啟動了台灣自然環境調查的計劃，所以當時有不同領域的學者，除了我是地理的之外，還有植物、動物、海洋，甚至還有人文史蹟的調查人員，當時進行調查，就到台灣的海岸地區去看，由於當時還沒解嚴，所以我們去的時候就要帶海岸通行證(需事先申請)，照相都還必須避開一些軍事設施，所以當時在做三年的調查工作，實際上就把台灣海岸地區大概都跑遍了，所以才決定要做十二個沿海保護區，就把沿海保護區的範圍確立。

當時因為這個計劃是在地理系，所以我們就透過地理系擅長的畫地圖，所以當時就調出十二個沿海保護區，航空測量的地圖 (1:5000 大比例尺的圖)，把保護區的區域劃定，所以吳全安就是負責統籌這個事情。當時，馬以工當時已考進台大的城鄉研究所要就讀，所以開始這個計劃的時候，由於我 1982 年出國，所以就請城鄉研究所的王鴻楷教授，來負責我這個部分，我是做土地利用調查，所以就是由王鴻楷 (當時馬以工的指導教授) 接手，所以當時第一年就請他這樣做；我 1983 年回來之後，就開始進行後續的調查，當時

的基地還是在台大地理系。

問：解嚴之前，我們應該都有相同的經歷，你到海邊基本上是禁止測繪、照相、描繪。

張：照相不行，我們要照相的時候都要跟海防講，說我們不會照你的軍事設施，可以同意我們照海岸，有的地方是可以，有的地方的海防是絕對不行，他們是說這個是軍事地代步行照相。

問：那十二個保護區到地是怎麼劃出來的？我們當然知道當時有個團隊，有沒有特別什麼樣的考慮，特別是因為保護區的地理、環境、景觀、生態有比較特別，才把它劃進來？

張：對，主要是地景，就是地理景觀，還有它的生態特色，尤其是植物的；像我們劃十二個保護區，第一個是竹圍紅樹林，就在北部，因為主要它是胎生的紅樹林，就是保護水筆仔；然後還有東北角是它的海岸剝蝕盆地型，還有懸崖峭壁，就是很特別的地形抬升的證據，所以這個專家的會議討論後，覺得應該被保護下來，所以每個地區我們都會去跑。甚至是到屏東東海岸的九棚沿海保護區，九棚是有沙丘跟原生珊瑚礁的海岸，都值得被保護的地形；以及珊瑚礁上面的植物，也是比較具有特色，當時找中興大學的陳明義教授，他看沿海的植物覺得需要保護，他就提意見，提意見的話當然就是有些地區必須要保護的，我們就會劃入保護區的範圍；包含北門、布袋等，像台南的北門有沙丘也有紅樹林。

問：所以當時的主管機關營建署、內政部、行政院，都非常尊重學者。

張：那是張隆盛特別偏重學者的意見，張隆盛完全放手讓我們去做調查，然後由學者專家做決定，劃定範圍也是由學者專家討論意見，他是劃完之後尊重專家的意見，然後他送行政院。

問：我覺得以張署長的特質，他也是我的老長官，我自己的感覺是他非常尊重專業，他協調能力很好，有美感、有藝術修養，非常投入。另外，我覺得他在爭取行政院高層支持，包括以前行政院政務委員費驊，他都是關鍵人物，所以當時他們的互動跟行政院協調，您的印象可否幫我們補充一下？

張：像行政院的支持很重要，剛好那時候費驊擔任政務委員，張隆盛能夠當營建署署長，他以前是司長，在邱創煥的時候是司長，後來營建司升格為營建署；當然後面的推動費驊很重要，就是張隆盛成立營建署後，他把國家公園納到裡頭來做，當時也爭取李國鼎的同意；當然，費驊是完全支持他，所有的決

策，他做過的幾乎費驊都支持，所以在行政院沒有問題，張隆盛所有的議案，做完後送到行政院，大概都沒有什麼問題，因為費驊會幫他講話。

問：我印象非常深刻，因為我也是在營建司的時候進去的，但我是在建管組，不是在計畫組(那時候還沒有國家公園組，國家公園組是在營建署成立後才有)。所以我是從營建司的時候就進去到營建署，大概營建司有一年，營建署有三年的時間，當然也想被調到國家公園，但因為編制上沒辦法，所以只好出國。那時候曾經有一件事情我印象很深刻，張署長說過一句話：「台灣要拿到一張建築師執照要送出十四個紅包」。

全國最高的營建署長自己這樣說，表示他對時務非常的瞭解，他也勇於挑戰，我覺得這是很不容易的，所以每次在這種情況下，也要補述一下，張署長在施政跟魄力上的表現，您的印象是怎樣？

張：我是覺得他是一個非常難得的事務官，營建署署長的時候還是事務官，他當政務官的時候，做決定我也覺得非常難得，台灣要找到像他這樣的政務官跟事務官是很不容易的。他的眼光非常精準，覺得應該要做的事情就會去做，不會說為了奉承上意，就委屈他的重要意見，他覺得應該做就會去做。

據我觀察是如此，所以像我們做沿海保護區的計畫，他就跟著我們跑；我跟著他，在旁邊觀察，他真的是非常難得，他就是要瞭解實際的狀況，就你剛剛說他是尊重我，他就是看了之後跟我們討論，討論的結果他會尊重大家的意見。

問：非常難得有這樣的長官，他尊重大家的專業，他協調的能力非常的好，推動國家公園在當時是新的、非常重要的國家政策，但是地方上的反應跟阻力也不小，在這個過程中，您是否瞭解他跟相關的權益人，或者是地方政府是如何去溝通？另外，在海洋保護也是一樣，因為海岸的事務涉及很多部會，他有沒有在協調上面，特別的關注，或是有什麼樣的方式去處理？

張：他實際上剛好也蠻幸運的，剛好在國家公園要成立的時機，當時剛好是台灣戒嚴，戒嚴一直到 1987 年才解嚴，所以 1987 年成立四個國家公園，都是在戒嚴時期成立的，他不像現在要溝通什麼很麻煩，當時經過學者專家的調查，最後提到行政院去討論，然後行政院支持國家公園的建設，不管是墾丁國家公園、玉山國家公園、陽明山國家公園或太魯閣國家公園，這四個國家公園，都是在戒嚴時期成立的，所以很快地就可以通過（行政院的決議），然後地方那時候的聲音很小，台灣真的很幸運，剛好張署長任署長時期，對

這件事情非常關注，你看解嚴之後要成立國家公園就很不容易了，因為地方的溝通各方面是很不容易的。所以即使四個國家公園成立，在解嚴後溝通的問題，就需要管理處來處理這樣的事情。

所以台灣很幸運，他也是蠻幸運的，他剛好在這個時候推動這個，然後是可以成立得了。後來的都非常困難，後來成立的國家公園都有它的背景，雪霸國家公園是把所有的聚落全部劃設出去，沒有爭議的問題；金門國家公園是因為有戰地政務，管的比國家公園海緊，所以當時金門縣政府也同意，才會通過；後來東沙國家公園也沒有其他的居民，這些都不是跟當時成立國家公園的情形一樣，所以我認為 1980 年代，戒嚴時期很快通過這四個國家公園，算是很幸運的。

問：所以從戒嚴到解嚴，這段時間是比較關鍵的，前面的問題相對比較單純，後面解嚴後，問題可能就複雜了，所以當時為什麼提到說海埔地開發要變辦法，我們沿海地區要做計劃，甚至後來要立法，到底那時候行政院或是張署長的想法到底是怎麼樣？您還記得當時的狀況是怎樣？

張：我是覺得，張署長他的立場很清楚，他覺得環境跟資源是需要保育的，就是說對生態的破壞或資源的利用，基本上需要要考慮環境的問題，所以他的主要立場，從環境資源的保育立場出發，跟這個有牴觸的話，他會盡量來擋，所以大家信得過他，因為這些學者大多都是對環境保育或生態保護都是比較關心的，大家信得過他，會在後面當他的支持者，在這樣的情況下，他就比較容易推動，所以他就很會協調這些學者專家，尤其是媒體、記者也會幫忙他。當時，在做國家公園規劃的時候，他就網羅了一些非常熱心的記者，包括中國時報、聯合報（卓亞雄）這些記者，實際上當然不只卓亞雄，其他記者在這方面也都非常熱心，他就把比較熱心的媒體記者，網羅當做他的朋友。就透過記者，報紙寫文章，然後記者幫忙宣導這樣，所以早期比較容易溝通。

問：我也覺得很多事件的處理，他其實滿有智慧的，例如以前跟王永慶的六輕，還有太魯閣發電廠、立霧溪的發電廠等。

張：對，王永慶他就找了美國學者瑪哈（Ian McHarg），跟王永慶對上，最後王永慶也灰頭土臉，最後沒有成，沒有開放大理石礦，還有立霧溪的臺電的水力發電廠，當時的電視非常重要，上電視媒體很重要，讓這個議題透過討論來提相關的意見，然後跟王永慶和瑪哈鬧得非常不愉快，最後王永慶就退堂鼓；台電也一樣，台電找了學者專家辯論，也是一樣，包括張石角，跟以前的老師王源，王源是替臺電說話的。

問：所以張（石角）老師是協助張署長？對，要找張石角去幫他講話也不容易，所以張署長的溝通能力，對人親切，說服人讓人為他講話也不容易。根據老師過去幾十年對海洋問題深入的研究，您對台灣的海岸有沒有特別關注的地區、地點或什麼樣的事件？

張：其實台灣各個地方的海岸都有它的特色，我是對台灣海岸的每個地區都有不同的關注，像是現在談的桃園藻礁、南部墾丁的珊瑚礁海岸、東部的斷層海岸，比如說清水斷崖，都是不一樣的，都有它非常好的特色，所以說沒有什麼特別，只要把環境破壞，就回不來。

你看清水斷崖，我去過世界很多的海岸，他們號稱是義大利的阿瑪菲海岸，是很漂亮，那跟清水斷崖不一樣，清水斷崖很自然，阿瑪菲海岸幾乎就是被開發的，那整個海岸跟我們清水斷崖是不同的，清水斷崖是很雄偉的。美國的西海岸一號公路也是號稱是很漂亮，但是清水斷崖是有自己的特色，跟他們又不一樣。

問：所以像去年藻礁公投，當然現在已經過去了，我們當然可以就事論事，這中間的過程當中，我是站在環境保護的立場上，不管哪一個方案，是比較恰當的，所以不曉得老師的觀察，不知道過去是否有提到藻礁的問題，就現在我們瞭解到藻礁這一塊，假設我們從重新來過一次，您都用哪一個角度看這個問題？您覺得這邊開發建設是否適當？還是我們應該優先的保護它？

張：實際上藻礁這個議題，當初跟桃園縣政府委託計劃做調查，當時我們有去關注這個問題，特生中心有一位劉研究員，叫做劉靜瑜，她很早就在做藻礁的研究，覺得藻礁是特別的礁石，是植物的，跟珊瑚礁是動物的不同；所以她就寫了一些書，並且一直在宣導，希望一直保護藻礁。可是那個時候，那個時候政府並沒有給予藻礁特殊的關注，所以藻礁在桃園因為工業區的設置，工業區的開發已經使藻礁死一大片，沿海藻礁很難存活，這個問題一直存續到最近事情爆發，其實在十幾年前就已經有小學生寫信要政府保護，但是基本上政府對這塊並不是給與非常深切的關注，所以一直發展到最近有三接等問題。我是不知道三接這個是把面積縮小變成十分之一，然後位置不在原來藻礁棲地比較重要的地方，到比較外面去，會有什麼影響，我是不曉得；但是一開始，政府就應該注意這個事情，不然的話這個沒辦法保護。

問：像我們最近也關注到象鼻岩，老師應該知道，在東北角基隆那邊，現在有很多學界、民間團體都希望把它劃保護區，像類似這種比較特別的地質景觀，是不是應該從海岸保護的角度，應該把它劃成保護區？您的看法是怎樣？

張：其實劃保護區，是一個對於環境資源保護非常重要的手段，保護區劃了之後，才會有管理單位重視這個問題，並給予適切的幫忙。當然，劃保護區有它的條件，不是你要劃就是馬上劃成保護區，一方面要考慮它的範圍，保護區通常有一定的面積跟範圍，如果只有一個小地方、一個雕塑的塑像一樣，你要把它劃為保護區，應該有另外的做法，不是有說所有地區有應該要保護的東西，就劃成保護區，那妳可能用其他的方式來做保護的劃設，像野柳的女王頭，基本上它不是在保護區裡頭，它是屬於觀光風景特定區域，所以用不同的方式來處理這個問題。

保護區是一個手段，可以把保護區劃成一級保護區、二級保護區，如果是一級保護區，就是自然保護區，受嚴格保護的；二級保護區的話，允許它相容的運用型態，就是以前是怎麼運用，會允許繼續在那邊抓魚、捕魚等，用不同的方式來做。

問：所以我想，有一點蠻重要就是海岸的保護不是只有劃設保護區，地方民眾意識也很重要，社區的參與也很重要，像這部分，我知道像郭瓊瑩老師她們就有跟在地連結，跟地方上一些互動；像這個部分，老師能不能提供一些看法呢？像是海岸的教育或是社區的參與，這兩個部分，您是否可以給我們建議，作為未來海洋保護的參考？

張：其實這個是一個趨勢，在民主社會本身就是要地方參與，剛你提到民眾的參與，其實是所有的規劃，不管是海洋規劃或是其他規劃，在這個過程裡頭非常重要的一個部分；所以我們談海岸的相關計畫要執行時，本來就必須要做在地溝通，所以民眾參與是必要的，民眾如果是反對這個計畫，那這計畫絕對執行不了，因為在民主社會的發展上，民眾支持是必要的條件。所以我說像我們做海岸管理相關的研究，其實每到世界的趨勢就是這樣，我們講說 Integrated Coastal Zone Management (ICZM) 其實本身很重要的就是民眾參與，從義大利的學者他們開始發動 ICZM，本身就是這個是非常重要的部分。那現在連國家公園都一樣，其實不只是海岸地區的保護計畫，像台江國家公園，基本上被認為是第二代的國家公園，就是跟地方溝通，地方的老百姓不支持，也很難。

問：其實我們也觀察到，台灣除了保護重點之外，海岸的侵蝕也是一個很大的問題，不管是外傘頂洲，還是嘉義的好美寮，我想老師應該都跑過，那大概這幾十年來的狀況到底是怎樣？而且我其實對以前好美寮的狀況不知道，我只知道原來那裡有防風林，但防風林倒掉了。海岸的侵蝕，像高雄的蚵仔寮也

是侵蝕得很厲害，堆了很多消波塊，但成效好像都不是很好，那對地形的變遷、海岸侵蝕，甚至有可能之後的氣候變遷，您是覺得未來我們的海岸保護，或是海岸管理，應該有什麼樣的地方應該是我們要去關注或是努力的？

張：其實，海岸的侵蝕跟堆積，是自然現象，只是說是台灣海岸的變動性很大，是因為人為的設施或人的活動，而造成海岸的改變，跟原本自然的狀況有所不同，所以台灣的侵蝕海岸，根據我們調查比較中，有六個地方比較嚴重，包括台北港、台南馬沙溝、高雄蚵仔寮，嘉義好美寮那邊有侵蝕也有堆積，因為它的嘉義布袋的漁港，建立堤防使得海流改變，所以有些地方變成侵蝕海岸，有些地方變成堆積海岸，像這些都是實際上人為的活動造成的問題，築堤防造成突堤效應，所以像好美寮自然保護區域，它的海岸已經有所改變了。那另外，蚵仔寮是在高雄，彌陀海岸本身是個侵蝕海岸，當時也是因為建堤防，突堤效應造成這個問題；不只是西海岸，東海岸也有，像是宜蘭的頭城海岸，包括台東的太麻里海岸，也都是侵蝕海岸，所以這些都是實際上台灣的海岸侵蝕，跟自然侵蝕海岸是有不一樣，但是它是順著人為的活動，造成海岸侵蝕加速，或是有些地方應該堆積變成侵蝕，所以有這樣的現象，當然這樣的事情，應該是可以預防，因為人為的開發是主要的影響因素。

問：所以當時台灣會有建那麼多漁港，然後有很多工程建設？

張：還有天然氣接收站(台南、高雄、永安的接收站等)實際上都要做突堤，讓船可以進來。

問：當時為什麼會有建那麼多漁港？

張：漁港是台灣特有的，每七公里就有一個小漁港，基本上沿著海岸的漁民，要從事漁撈的，當然就是希望有漁港可以避風，這是很自然形成的。

問：是不是也是因為有些政治人物，他希望有些業績？

張：這個我就不清楚了。但主要是地方的需要，但有些漁港真的也不能用了，像淤積的問題什麼的，漁港建好之後也不能用了。

問：其實行政院、營建署也很關心外傘頂洲，不知道老師從過去到現在的觀察，您覺得外傘頂洲的前景，或我們能做什麼？

張：外傘頂洲是一直在消退，主要是因為河流出口的泥砂淤積量越來越少，主要是在上游被擋住了，所以台灣的水壩建的越多，這些在河口或海岸的沙洲就不會增加，就慢慢消退，那外傘頂洲我們做調查有上去過，每年就是退縮十幾公尺，就是這樣退，基本上是這樣，泊子寮也好，這些主要是補充的沙源

越來越少，就沒有辦法，那沿海又建了很多堤防，堤防外海如果海流是從南面來，那南面是堆積的，北面就變成侵蝕的，所以就無法堆下來，所以像外傘頂洲消退是可預期的。

問：行政院其實有兩個不同的看法，召集相關部會學者，學者裡面主要是海洋工程學者，他們是認為應該要做點事情，建堤、沙腸啊等工法；但有一批人認為這就是自然現象，不要去保護，不曉得老師從地裡學的角度，或是海岸保護的角度，我們應該要怎麼去思考這個問題？

張：我是覺得像是外傘頂洲的消失，應該是台灣人為活動的各方面都會影響，其實應該讓它自然，不要動它，越動它越麻煩，就是自然的活動。

問：剛剛有提到很多地方都丟了消波塊，海岸都破壞了，當然生態環境也破壞了，現在有些研究計劃，像是郭瓊瑩老師，還有以前我記得蔡勳雄署長的時候，他後來當政務委員，他當時指派我去做一個工作，叫海岸復育方案，那從復育的角度，不曉得老師有沒有能提供什麼做參考？

張：我覺得消波塊是一個問題，非常大的一個問題，台灣消波塊依賴太深，消波塊從日本引進後，就一直認為有問題就丟消波塊，實際上不必然要用消波塊來解決，現在的工程方法，為了防止侵蝕就丟消波塊，像台中海岸，幾乎都是人工海岸，那對自然海岸是沒有幫助的。

問：我們也看到很多地方開始做生態工法，或是自然工法，像類似中山大學，他們在西子灣海岸就做了兩個彎的堤，變成人工峽灣來保護；安平港好像也有，所以以後在海岸復育的部分，在工程的角度，應該有更多思考是放在那種近自然的工法？

張：沒有錯，應該是這樣，而且不是只有看局部性，要看整個區域，整個區域，如果是有跟這個區域相關建設，很容易影響到該地的海岸，海岸的侵蝕跟堆積，其實是變化很快的，隨著海流的變動，會造成海岸的堆積現象或侵蝕現象，所以台灣的南部海岸變化很大，即使在墾丁附近的海岸，也是有很大的變動。

問：老師這個看法真的是真知灼見，因為我們後來也發現說，過去就是頭痛醫頭、腳痛醫腳，就某個地方只是做相關的設施或工法，但海洋是流動的，所以後來海岸法裡面，我也特別加了這麼一個東西，將來進行任何的工程建設的時候，要從通盤的角度，從整個區域的觀點，讓我們侵蝕、淤積等因素都納進來考慮。

張：所以你建議一個堤防，必須要考慮到整個區域的影響，所以對環境的影響是很大的。

問：對，難就是難在這裡。海岸工程的角度，其實應該是多面向的，比較全面性的。我再回到前面的一些問題，比如說當年我很好奇，雖然我有去看過那個九孔池，當年那個張署長、警政署署長何恩廷，我們曾經做了一個大巴到現場，九孔池問題，那時是怎麼結束的？

張：取締呀，全部取締打掉，你現在看海岸還有九孔池的遺跡在那裏，其實全部打掉了。那時孫運璿擔任行政院長的時候，其中大破立作法，全部違法，違法全部打掉。當時是這樣的，因為當時就在剝蝕棚上面挖九孔池，那就是行政院下令要取締，當時戒嚴時期，所以老百姓也不會示威遊行抗議，因為是他們理虧，這個是屬於未登錄的國有地。

問：有個蠻有趣的是老師們在進行這個台灣沿海地區自然保護計劃的時候，這個計劃通過了，我也看過那些文字，覺得蠻有意思的，例如以前張署長也會提到海岸地區，生態環境的敏感，一經破壞甚難恢復，他的用詞都這樣，所以我有時候會引述他的一段話；那個時候有這個計畫，為什麼還要立法？

張：那是連動性的，因為你沒有法就沒有辦法執行管理，所以有這個法，才依法有據，所有的政府官員都是依法行政，你沒有法的話，你沒辦法行政；所以張署長，他最後一定會希望立法。所以我們調查十二個保護區之後，就希望立法，所以就找了柯澤東律師，請他寫相關海岸法，由他來執筆。

海岸法我在這裡要特別講，我們那時候非常希望海岸法裡頭有明文規定，有要成立海岸的專責機構，你沒有專責機構就很難管，所以像國家公園有國家公園管理處，專責機構可以管，所以每個國家公園就很清楚，有個管理處可以管；像海岸法裡頭，沒有專責機構，要管理很困難，所以當時，我們 1980 年代的時候，在海岸法擬定時，我們就希望說海岸法裡頭，有明文書寫，白紙黑字的寫說要成立專責機構，有專責機構才能執行海岸法，才能夠擬定相關的沿海保護計劃，然後做相關的執行措施；你沒有專責機構，這個其實就 idle 在那裏呀。

問：這個我有點印象，柯澤東我有印象，當時是著名的法界人士，參與環保。

張：對，最後我們是總期程請他擬定海岸法。

問：所以我剛剛去找那個版本，老師提到這個讓我想起柯澤東。

張：對，那是最早。我不曉得他現在在哪裡，但是早期都請他幫忙。

問：海岸管理專責機構，確實是很重要的，因為當時的理念，跟國家公園的制度差不多，重要地區就是要有一個管理機構，這樣的話就北、中、南、東就會各有一個管理區，管理處。後來海岸法沒有把它延續下去。

張：沒有延續下去是蠻可惜的，實際上當初是我們的堅持，希望專責機構一定要，海岸法要訂定，專責機構要成立，這樣的話後續才能夠長遠的處理海岸管理問題，因為有專責機構就可以提計畫，這個計畫可以作調查等各方面，每個區域將來的發展是什麼，專責機構可以幫忙很大，沒有的話就很難。到現在為止我都不是很樂觀。

問：因為這牽涉到太複雜的權責單位。

張：對呀，會踩到人家的紅線，你管到別人；海岸的專責機構，原則上海岸的都歸它來管，別的單位就是來幫忙，現在就是有好處，管到海岸的單位有好處，他不願意把權讓出來。但是如果政府有魄力，就是應該成立專責機構，每一個沿海保護區，有一個區域有專責的機構管理，起碼保護區是由他們來執行，這樣海岸不會蠶食鯨吞破壞。

問：對對對，這幾個字我也記得，是出現在自然環境保護計劃裡面，老師講的我有印象，當時講的是海岸、濕地——地被鯨吞蠶食，我記得這句話。

有一個非常好奇的，當然最後就是沿海地區自然保護計劃，畢竟是行政命令，沒辦法有法源依據，所以不得不要立法，當時老師有沒有印象，當時是誰說要立法？誰倡議或是誰提起的？怎麼樣這個氛圍就形成了？當時的狀況是怎樣？

張：我們那時候沒有考慮是誰提起的，我們覺得這很自然而然，覺得這個要立法，跟國家公園一樣，有法的話，你政府官員才能依法行政，官員沒有法，他不會去執行，於法無據，你要怎麼執行。所以我們作完調查，當然希望官員有一個法，讓他們來執行，所以我想張隆盛署長心裡應該也這樣想，就是應該又有法，這樣依法行政，這樣對執行的官員來講，他比較容易執行相關的工作。

問：所以在當時是張署長召開相關的會議，還是林益厚署長？

張：應該早期都是張署長他們決定的，然後林益厚他只是副署長，從當國家公園處處長到主任秘書，然後升上來當副署長，他也是跟著這樣的腳步上來的，所以這個決定應該都是上面的決定，當然我們有給意見，基本上我們也是朝這個方向去思考，應該是要有法，沒有法就是沒有，所以為什麼一直在立法

院推動，最後才讓它通過，大家都很高興，因為好不容易這個法能夠通過，不管他有沒有專責機構，但是這個法在那裏，公務員依法行政才能夠有依據，基本上是這樣。

問：我想老師已經有參與過柯澤東或是國家公園裡的第一個版本，除了專責機構外，還有沒有其他當時很關注的議題？

張：關注議題就是海岸法裡面的宗旨，海岸法裡面有幾個宗旨，第一個當然是保護生態系，然後很重要我覺得是當時大家討論的，就是所謂的海岸的公共通行權跟親水權的問題，這兩個是非常重要的，因為海岸如果被開發，就是有些海岸一般人進不去，比如說你把海岸劃給觀光旅館，來建觀光設施，他就把它圍起來，這樣是不對的，所以當時有很大的討論，很多的討論就是親水權，然後公共通行權這些問題，這是海岸法裡頭，除了保護生態環境外，很重要跟人有關的部分。

問：這個部分的確我沒有把它放在海岸法，當然可能過去是有點歷史的背景，或者是一些案例，像墾丁的夏都飯店。

張：對對對，後來被要求，我們就要求他，我們就跑到行政院環保署當環評委員，當時去看他就有很多違規，其中一個就是我們要求他要海岸開放，不能把那個地方圍起來私有化，因為那個是公有的。而且他從海那邊看是四層樓，這樣是違規的，在國家公園法中，最多只能有三層樓，他是四層樓。

問：老師有當過環評委員喔？那對於台東美麗灣飯店，當然後來也很長的官司，但也確實是在海岸地區的開發，那我們都覺得蠻有問題，不曉得老師？

張：那是大問題，不是小問題，那個其實是除了在海岸保護區裡頭外，他是屬於環境敏感地帶，他也是山坡地，又是原住民的傳統領域，所以本來那個地方本來就不應該開發的，尤其是在馬路靠海那邊，他是屬於環境敏感地方，不應該開發的，所以詹順貴是那個案子的律師，他最後打贏，是台灣唯一的案例，葉俊宏都是這個案例是一個非常好的案例，可以對台灣的海岸開發來講，可以作為示範的例子，他（台東美麗灣）本來就不應該開發的地方。我是台東的環評委員，那個案子我也印象深刻，最後把我換掉，然後第二個月就通過了，縣政府縣長指示的，那個女的縣長。

問：喔喔，那個鄭麗貞。

張：對對對，他的先生也是縣長，後來被關。然後，她就請副縣長來開會，當時就是開了最後一次會，她反對就像是她在決定，11 個環評委員，10 個換掉，

剩下 1 個，然後第二屆開會就通過了，通過以後，所以詹順貴就當律師，幫他們打官司，就把他翻過來，就是通過沒有用，就是不准再建。

問：但是我也很好奇，所以再請教老師，這個案子基本上是違法的，也就是說他是違法通過。

張：因為縣政府同意他，縣政府選手兼裁判，縣政府允許他去建，他是分兩期，第一期不需要環評法，4.99 公頃，5 公頃要環評，4.99 公頃不用環評，所以第一次的建設，4.99 公頃他把它建滿，都是旅館，建滿後申請第二期，第二期就是 10 幾公頃，那就根據環評法制，前一期的開發在旁邊的話，第二期的開發就要做環評，而且要一起合併來做環評，所以才被發現，他如果第一期通過他就不開發第二期，他就通過了，結果就是第二期他要申請，申請以後就連第一期都不能通過，目前就還廢在哪裡，還不能動。

問：那現在最近的情況，我是看報導，台東縣政府要賣 40 幾塊地，公有地籌錢大約 6-8 億左右，要在把它買回來，我是覺得說他原本就是違法在先，但是為什麼還要政府買單？政府買單等於是全民買單，等於是買回一個違法建築，這真的邏輯上講不過去，不曉得老師的看法怎樣？

張：這個是政府的事，因為我們只看事實，基本上就是違法，這個開發案是違法，不能放任他通過，不應該這樣。

問：除了本島之外，有些離島也很特別，例如像馬祖、金門，像馬祖的芹壁、澎湖的石滬，不曉得老師跑那麼多地方，有覺得這些地方該怎麼被保護？

張：現在都是風景特定區域發展管理處在管，所以基本上風景特定區域發展條例在哪邊管理，所以這是屬於那個部份，他也不能隨便亂蓋，因為芹壁是一個很有特色的地方，然後其他澎湖的石滬這些，大概不會改變，因為那本身就是他們的賣點。

問：不曉得有沒有一些特別的人文資產，可以來考慮考慮保護的，比如說有些聚落蠻特別的，老的聚落，像東北角的馬崗那些石頭屋，像類似這種地方，將來從地理或從海岸的角度，我們應該怎樣思考，怎樣來保護他？

張：其實談這個，如果是有一個風景特定區，他一定有管理處，所以他們有計劃，基本上是應該要做什麼用途，是不是要從事保護，他們有一套東西在那裏，我們不需要擔心他不受保護，因為他要發展觀光，可能就要靠那個做他最重要的基礎。

問：我們的海岸管理法，大概後面，最後的版本，關注三個主題，第一個是生態

環境的保護，第二個是海洋災害的保護，就是海洋災害的部份。

張：其實，人文史蹟也是很重要的，像是台江國家公園，其實大部分很多跟人文史蹟有關，所以不是只有自然生態，其實自然生態、歷史史蹟跟文化保存，其實是一起的。

問：對，這一點蠻重要的，因為尤其是台江，他其實很多的歷史文化是最早的，清朝的時候是台江內海，後來慢慢淤積了，滄海桑田就變成了今天的七股潟湖，但是有很多東西就埋在底下，現在台南市政府跟成大，因為台南王城，以前荷蘭人 1624 年來台，到 2024 年是來台灣四百年，所以熱蘭遮城建城四百年，所以他們在準備一些活動，將來要策劃 2024，所以人文資產是重要的，過去在這個部份，有沒有什麼特別的討論？

張：其實我們做海岸調查的時候，有一個陳仲玉，你可以去訪問他。

問：喔喔，是考古，中央研究院研究員。

張：是，陳仲玉，是中央研究院史語所的研究員，他現在退休了，他還在，他年紀還比我大 10 歲以上，身體還不錯，我每天有跟他問好，他實際上做了很多的調查，所以我們做海岸計畫的時候，他是對於考古、歷史史蹟，他是負責這個部份。

問：當時有沒有什麼特別的發現？

張：可能要問他，還有現在比較當紅的，大概是劉益昌，他對於台江的部份，他其實涉獵很深，尤其是他現在也在成大。

問：對，成大考古所。

張：對，他當所長，他計畫還不少，他做了不少計劃，所以台江國家公園也有委託他做計劃。所有的考古跟歷史史蹟的調查，他負責，應該是有不少發現。

問：除了營建署這批的重要團隊之外，包括劉小如老師。

張：劉小如之後才加入的，劉小如倒沒有那個，她主要是黑面琵鷺，她是鳥專家，她對七股黑面琵鷺，她是比較有涉獵，但是對海岸的沿海保護區的調查，她到後來才有關心，主要是因為黑面琵鷺的關係，所以她對海岸這個部份，當然她對生態方面很重視沒有錯，但是在前期的沿海保護區計畫，她是沒有參與的，她後來才回來，大概 1985 年以後。

問：老師參與過環評，所以不曉得有沒有接觸到濱南工業區，或是鹿港的反杜邦時代？

張：鹿港反杜邦那個是環保運動的一個轉戾點，那個台大化工系的施信民發帶動的，那是另外一回事，但是剛剛提到的，濱南工業區是有提環評，杜邦沒有提環評，濱南工業區提了環評，審了一百多次，沒有通過，但政府想讓他通過，就一直讓七股潟湖開發面積縮小，縮小到可接受的程度，所以那時候張隆盛署長在擔任環保署署長的時候，就因為這個案子下臺。

問：喔，為什麼？

張：因為他反對開發，結果蔡動雄接手，他提了一個方案，我開發但是不破壞潟湖，全部的潟湖他可以開發多少，他提出一個案子，結果他就去接環保署長，那時候是李登輝當總統的時候。

問：那後來結果是？

張：後來就是沒辦法開呀，那個主角都跑到大陸去了。

問：陳由豪。

張：對，七輕的燐隆是鋼鐵廠，七輕就沒辦法成，他的主其事陳由豪跑到大陸去，不敢再回來了。

問：原來是這樣，因緣際會。

張：對呀，當然就沒有辦法開發。

問：所以張署長是挺身而出。

張：對，張署長是一直壓著，張署長在當署長的時候，是所有的環評開發案通過率最低的，他很多案子都檔下來，在他任內，在所有署長任內，他是通過率最低的，就說是有問題的案子通過率；那個時候有去調資料，把資料清出來後發現，他當署長的時候是，其他署長都是百分之九十幾通過的。

問：從這麼多年的這個經驗，未來的海岸管理，當然我們現在也有法了，有法依法沒錯，但以老師的經驗，不知道有沒有什麼建議？是我們應該要努力的方向？

張：其實我剛剛已經跟你談過了，就是說這個基本上，海岸法的宗旨，就說是當然要考慮到生態保育、人文史蹟資源的保育，另外就是有親水權跟公共通行權的問題，另外就是很重要，你要執行海岸法，應該要有專責機構，海岸保護區劃設以後，就應該要成立專責機構，專責機構沒有成立的話，就是空的。

問：其實我一直覺得，我自己心理都有一個很粗淺的想法，比如說當時您幾個專

家學者都把彰雲嘉這個地方，劃成保護區，彰雲嘉這個地方是台灣最重要、最大的泥質灘地。

張：其實現在已經不是保護區了，現在已經開放了，後面的六輕也開了，所以整個都破壞了，彰雲嘉保護區重新要檢討。

問：當然現在六輕也破壞了，還好是國光石化沒有開，所以還保留了芳苑、大城那一塊。

張：對呀，七股潟湖那個整個保護下來，台灣最後一塊最大的潟湖就在那裏。

問：對，七股潟湖還有彰化的芳苑、大城，那邊都是泥質灘地，本來都是國光石化的預定地，那這個地方，我心裡頭一直想說，他有沒有可能成立國家公園的條件，或是海岸保護區管理處的條件？

張：那個地方，大概看起來是不容易，因為沒有特殊的層次比較高，需要保護的生態系，像黑面琵鷺，他是明星物種，你可以喊得出來，那為什麼雪霸國家公園七家灣溪，這個櫻花鉤吻鮭就是要保護，因為你喊得出來，因為瀕臨絕種就沒有了；但是在彰雲嘉海岸，找不出像類似這樣可以喊得出來的生態系，明星的物種可以讓你可以成立一個國家公園保護下來，不容易。

問：我們該請教的大概也就這樣。

張：沒有，討論，沒有請教啦。

第四節 簡連貴副院長

《海岸管理法》口述歷史：國立臺灣海洋大學工學院副院長簡連貴

訪談時間：民國 111 年 5 月 14 日

訪談地點：中華民國海洋及水下技術協會

-----以下為訪談內容-----

問：我們到目前為止訪問過吳全安、張長義、廖文弘、郭瓊瑩還有林秉勳組長，跟它們談了一些比如說地理景觀等等。我們今天借重您們的專長，比較偏向是航務工程，還有一些您們過去參與過的空間規劃、海域區域整體管理計畫。前半段的部分就是從無到有，談這個海岸法還沒有之前，當然在制定海岸法的時候，可以看到我們臺灣填海造陸的一些規範，從我們的專長再來做一些評論。海岸法實施之後，有一些審議過程大概可以三段論，當然中間很多，您非常有經驗，包含水下文化資產。現在營建署也是非常關心，就是海岸帶風光電的發展，這是一個議題，看看從這邊有沒有什麼意見。

今天不是針對海岸法的口述歷史，而是說我們展望未來的海岸管理，根據各自的專長提出建議。我其實不只看到現在把這段歷史整理好，更早以前還有訪問張隆盛張署長，現在我們訪問郭瓊瑩郭老師，他給了我們很多他過去在東北角整理的一段一段的史料。所以當時我會提出的這個構想也是大概三年多年，我就跟林秉勳組長講說這個項目其實很重要，不是必須要我做，就是說還要把國土三法提出口述歷史所以我那時候最想訪問的就是張隆盛張署長。但是很可惜他去年過世了，還是來不及補充一些相關的敘述。否則的話大家以後只看到條文搞不清楚這個法為什麼要立，然後立了以後那個歷程是什麼，整個法的觀念是甚麼。今天非常感謝簡連貴副院長接受我們訪問，你在河海工程及海域管理有非常多的經驗，現在也是環評委員、水下文資的委員，學經歷都非常豐富。是不是剛開始的時候先簡要的回顧一下過去參與的一些重大工作或研究計畫。

簡：非常感謝邱老師及所領導的團隊進行這次的回顧，推動海岸管理法的歷程，可以在整個推動的歷史中留下一個重要的紀錄。過去也曾追隨過文彥兄很多相關的議題。這個訪談的提綱裡面，讓我想起 20 年前，進行了相當多有關海岸管理法的部分。我記得當時從我國近岸的海域跟未登記土地的先期規劃開始，探討我國海岸的特性、海岸地區的未登記土地、向外海延伸我國主權能管理的部分做一些規劃，後續就擴張到整個海域功能管理的工作。其實海

域功能區劃的參與，讓我們了解到整個海岸地區既有的使用是非常多的，而且他又是非常的敏感，所以那個時候我們也提出了很多不同類型的使用狀況。

接下來配合整個潮間帶整體發展的方案，在潮間帶比較敏感的地區去界定它的範圍，然後了解到潮間帶裡面土地的現況，所以可以了解到我們臺灣潮間帶裡面，事實上有很多環境非常敏感的區域。後續就把整個海域區域土地的使用，把它做一些管理或制度的建議。同時配合整個海岸管理法草案的推動，對整體土地的防護，也做了一些研究。

當然站在營建署的立場，他還是依據法定的幾個災害，但是站在水力主管機關(的角度)，當初在擬定的時候，他的考量還是有些不同。在民國 102 年全國區域計畫第二次通盤檢討的時候，那時候是要彰顯海洋國家，但是卻沒有把海的部分納進來。我那時候剛好也是委員，所以我就舉手了，我說要彰顯海洋國家，但是你區域規劃卻沒有包含海域，應該要去把海域區域納進來。

民國 102 年 10 月 17 號的時候，把海域區域規劃也就是各個行政區海域區域的劃設，因為當時也反應到地方對於海並不這麼了解，應該要由中央進行統籌管理。104 年 5 月的時候依照區域計畫法完成了 17 個縣市海域區域的劃定。根據過去的研究，在海域區域裡面，把他的類型結合到整個國土計畫裡面做一些適當的銜接。另一個重要的部分就是在依照海岸管理法裡面，必須要透過海岸管理白皮書，主管機關才能來推動一些事情。因為目前海岸管理計畫五年才通盤檢討一次，假如能透過海岸管理白皮書訊息的揭露，可以提供相關單位整理海岸管理計畫動態的資訊，這些就是海岸管理法他在推動的一些過程。

過去在草案的過程中，為了能落實永續海岸，推動了兩階段計畫，剛好我也能榮幸的參加到海岸服務團的工作，對全省或離島的海岸也做了一些了解。從這些瞭解裡面，我發覺永續海岸是非常重要的，從過去利用海岸的時候中我發現許多問題，因為並沒有長時間的去做一些調查，所以對於裡面海岸生態系統跟環境資源的掌握，是比較缺乏的。

另外一部分就是海岸防護的部分，先前有協助水利署，對於海岸防護的先期規劃做了一些研究。這個也是配合海岸管理計畫裡的海岸防護區劃設原則，在四個法定災害裡面，透過資料重整，把一、二級海岸防護區空間範圍裏面的海岸段提出來，當作之後一、二級海岸防護區畫的參考。在這三年期的計畫裡，也藉由屏東的海岸做一個示範。所以當時也希望透過這樣一個防護計

畫，能做到把災害所影響的範圍界定出來，這樣的話在這個界線以外的區域，他所受到的影響比較小，所做的國土計畫發展就比較不會受到災害的侵襲。同時也因應氣候變遷，協助水力主管機關，對海岸的觀念也做了一些改變，像是海岸防護工程的標準及非工程的措施。氣候變遷以後，很多工程的手段實際上不能再提升，必須透過非工程的手段來達成，讓海岸的土地也能在風險的考量之下，做一些永續的經營管理，同時結合一些長時間的調查與監測，特別一些災害緩衝區的設計，來確保海岸區土地利用的類型。

最近在民國 109 年，為了協助海委會推動海域管理法，進行海域分區劃設及分期使用管理的研究。這個部分就是近期比較重要的研究。在科技部的部分，過去一、二十年來我們也推動了很多海岸特別是氣候變遷裡面的整合型計畫，包括極端氣候下複合型災害的研究，特別是在河口及海岸地區的災害防治的技術探討，另外還有氣候變遷對於海岸的國土及城鄉的風險評估跟管理，以及海岸地區的都市跟聚落受到海岸變遷的整合管理跟調適。這些大概就是過去一些比較重要的議題。

問：真的非常不容易，簡老師對於整個環境變遷及海岸防護做了非常大的貢獻，我就接續請教一些比較細節的問題。我最近有參加一些討論，昨天還跟陸曉雲老師討論一些濕地的問題。現在很多專家學者一開始的就會提到氣候變遷，因為在氣候變遷的衝擊之下，臺灣海岸有它自己的特性，我記得簡老師以前也有學生做海岸脆弱地的研究，如果要根據臺灣海岸的特性，因應氣候變遷的防護工程或計畫，我們應該要用怎樣的思維做怎樣的一個規劃，因為我有一次在一個國際研討會的時候，他們事先做模擬，例如兩百年的頻率是怎樣，將來可能會到達哪些地區，這些範圍內的使用就必須撤退了。所以我們到底是怎樣劃設防護區的範圍，以臺灣海岸的特性來因應氣候變遷，我們到底應該要注意怎樣的事情來請教一下老師。

簡：氣候變遷是現在聯合國永續發展目標的其中之一，特別是第 13 項 Climate Action，也就是要積極的去回應氣候變遷帶來的一些影響。氣候變遷對臺灣來講，相對於其他國家，是更為嚴苛的。因為臺灣是一個海島型的海洋國家，很多地區都在海岸地區，本身又是地盤下陷，所以氣候變遷的影響之下，颱風跟下雨的頻度是在改變的。所以 2000 年以後我們可以看到氣候變遷的變化其實是非常明顯的。前年我也看到一個滿特別的奇觀，那年竟然沒有颱風，從這邊可以看出來他有震盪的變化是我們特別要去關心的。所以臺灣要如何去因應氣候變遷裡面土地利用的調適，可能是在後續整理海岸區域管理計畫

非常重要的一個部分。因為我們現在海岸防護區是利用災害潛勢而不是災害風險來評估，過去的研究也可以看出來，海岸地區裡面的風險必須要考慮到不同的災害所帶來的危害，以及土地本身脆弱的狀況。特別在臺灣許多地區可能因為人為或不當開發，使得生態環境遭受到破壞和海岸環境產生變化，這個包括了我們剛才談的地盤下陷，其實也是一種變化的現象。

最近這幾年因應氣候變遷，還有幾個很重要，就是本身耐災和調適的能力，非工程的手段要把它納進來風險管理裡面。所以前幾天，天下雜誌對於這個議題也很重視，特別來拜訪我。所以我覺得後續因應海岸氣候變遷的思維可能要改變，也就是由傳統的抑制災害產生轉變為依照土地耐災能力，只做一些必要的調適。但政府必須要善盡告知的責任，同時對於土地的使用類型，應該要有一些大的策略來輔導轉型，以達到永續海岸的目的。

問：根據簡老師跟你的團隊的經驗，這一二十年來臺灣哪邊的海岸最脆弱風險最高，可否舉幾個例子？或是最特別最具有代表性的？

簡：其實跟目前劃設的一級海岸防護區是有關係的，臺灣面對的是複合型的災害，因為氣候變遷的關係我們剛才談過有海岸的侵蝕跟地盤下陷或是暴潮這些複合型的災害，在雲林嘉義台南還有部分在屏東，這其實是非常需要去關注的。特別是這幾個地區有些是特別重要的經建地區，像是雲林的離島工業區。我前幾天才去麥寮，去看他們天然氣的接收站，我們有很多的養殖漁業都在海岸地帶，所以只要是嚴重地盤下陷區和暴潮易淹比較影響的一級海岸防護區，也許在後續拍攝時做一些關注，至於詳細的地點後續會提供做為參考。

問：我們以前都希望抑制災害，所以過去在防護區或海岸工程方面的想法需要做一個改變。過去傳統的工法與現代的新工法中間的差別是甚麼？政策應該要怎麼投入在這個上面？

簡：其實大概就我們臺灣跟其他國家想比較特別，因為臺灣很小，從過去的案例可以看出，我們有很多環境生態非常敏感的地區，旁邊可能就是正在推動的重要工程建設，本身也是一個特別要去防護災害的地方，所以臺灣在推動這樣一個防護的時候，就必須要把生態環境納進來做考量。一般來講，採用的防護措施應該要跟周圍生態環境融合，可能就要採用生態工程的手段，同時也要考慮到景觀的衝擊，這可能是我們過去比較缺少的部分。所以生態工程跟防護做結合，可能是未來防護工程所要納入的必要設計條件，當作生態檢核的重要部分。

問：剛才簡老師提到一個重點，就是防護工程跟生態的一個結合，海岸法當時在起草的時候，我也把這個概念放進去，因為當時我看到台電在整個海岸工地的建設和堤防建設，裡面的濕地和紅樹林都給他弄死，上次專家會議時有一個校長在問，他說我們的海岸保護區再施作海岸工程到底要怎麼去做協調，所以剛剛你提到的剛好反證了幾件事情，過去確實我們是做得比較少。

簡：剛才文彥教授所談的，也就是我們現在真的要積極去落實的，整個海岸的保護區跟海岸保護的計畫，目前都還沒有一級或二級的海岸保護計畫，這個計畫也要跟世界去接軌，因為海岸保護計畫不是都不能動的，可能要去做一些長期海域生態調查，然後去辨識哪些是需要確實保育的核心區，周圍也需落實確保緩衝區的概念。濕地保護法他是明智利用，在這個核心保護緩衝以外，還加了一個發展利用區。所以未來的保護計畫裡面，也可以參考這樣的精神，至少核心區周圍要有一些緩衝區，來確保核心區保護的範圍不受到外界的干擾。

從過去的觀塘工業區和工業港在施工的過程中，我們就可以看出來，因為它鄰近藻礁的生態敏感區，在施工的過程中，因為我們過去的經驗都在港灣地區，但是對海域這種開闊性比較沒有遮蔽的這樣的工程，實際上是比較缺乏的。因此對於海域施工可能產生的風險，他並沒有完全考慮，所以就造成東北季風超過工作船本身的耐波，使船斷錨漂流，讓周圍生態遭受破壞。從這邊我們可以學習到，如何透過緩衝或風險的評估管理，來確保在施工或營運的過程中，不會影響到這些生態敏感的保護區，我覺得這個部分是很重要的。

問：簡老師的說明引起我莫大的興趣，因為我對於藻礁的部分一直有一個質疑，就是藻礁這個地方依照海岸管理法，可以畫成一級保護區，可是我們到目前為止包含後面產生的外木山、白海豚重棲降級的事情，都顯示了為何我們的一級保護區都依賴其他部會的劃設。然後套用近來，主管機關為何沒有自己劃設一級的海岸保護區，這是我一直在質疑的。藻礁這個地方基於主管機關的權責，基於保護的目的他當然可以劃設，內政部的說法是那邊是工業區，如果有兩個不同的機關有兩個不同的看法，那就是行政院去做協調，那這樣可能就可以協調出一個比較周延的解方出來。我一直覺得這個地方，當然三接外推的方案的确是比較理想，可是我也看過他們對於水工模型模擬的結果，為了讓船舶近來靠泊，雖然適用棧橋的方式來連接，但是外推還是會用沉箱，所以看他模擬的結果沉積是會增加的，這樣藻礁是不是就會影響到。我是不想得現在環評的進展是怎麼樣，為了北部的用電，外木山跟這邊是可以一起

來思考的，找出一個比較好的方案。從藻礁的保護到三階四階的問題，簡老師是不是從你的專業，從海岸學者的角度提出個人的意見。

簡：這個大概有兩個很重要的議題，一個就是保護區，目前保護區分兩個階段來劃設，基本上都是回到目的主管機關根據他的職掌，把她納入一級保護區。但是我覺得海岸管理法的中央主管機關可以本著他的職權，去要求各個主管機關提出一級海岸的保護計畫到海審會裡面來，做適當的處理。比較次級的部分，我覺得可以由海岸管理法的主管機關來進行，特別是在保護區以外的重要資源地區，可以用類保護區的方式來處理，這可能是後續滿重要的一個部分，因為中央主管機關跟各個目的事業主管機關還是彼此要合作。但是整體海岸管理計畫應該要有一個統籌，這也是非常重要。目前這個部分我感覺上是還缺乏去連結所以需要加強。

第二個部分是提到外推方案，因為是屬於公投的議題，當初在主持環評工作小組的時候，就有去思考，那個外推方案對於環境的友善就在於它的航道，因為外推以後水深會變深，所以航道跟迴旋池就不必浚深，同時對於周圍的影響經過評估，跟原來縮小的方案也沒有顯著的差異。開發單位也願意承擔外推後的風險，我們也認為開發商應該要善盡社會責任，因為他是鄰近一個生態敏感區域，所以建議成立生態保育小組或是類似的平台，使得在開發或營運過程中有補償或維護生態的機制，讓這樣一個生態敏感地區同時又是二級海岸保護區，能夠做一個典範，讓民眾也可以做一個環境教育，可以做到多贏。同時我記得當時還有要求他外推的防波堤要朝生態防坡堤做規劃設計，跟傳統的海堤有點不一樣，這方面是回應了剛才文彥兄關心的兩個議題。

問：我個人對外推的堤防還是有點保留，外推的堤防基本上還是朝遮蔽的效果，雖然有棧橋在那邊，但是港內水流效果還是會減緩，水流減緩就會沉積，久了還是需要浚深，這還要時間驗證，我們自己也沒有答案。另外一方面來說，雖然它是工業區，上次請教郭瓊瑩郭老師，有一個地點用兩種機制去畫成保護區，並不是不好，因為各有各的職責。也許到最後可以看哪個是更嚴格的，從嚴執行。剛剛您提到，營建署或是中央海岸主管機關，到目前為止都沒有看到海岸保護計畫。假設是可以靠其他機關提出，雖然我們做統籌，但營建署做為海岸主管機關，本來就該自己畫。所以很早以前，在三接還沒有爆出來之前，我們在整體海岸管理計畫海審會的時候，我就說你就把它畫進去。現在雖然它是工業區，也不代表它不能畫。營建署可以去把它畫，變成有兩個主管機關。當有兩個主管機關，他的管理機制就更複雜了，會更嚴格去看

待，不見得是壞事情，這是我的想法。

過去我也參與過田秋堇委員他們監察院的勘查，東坪 8 號工作船飄移，在藻礁刮出很深的痕跡，中油就是一副無所謂的樣子，他就躲躲藏藏。所以把生態保護的工作交給中油，我覺得它的意願不是很高。最近監察院也在糾正它，我們最近也去參觀這個案子。

簡：這個在東坪 8 號也發生過一次，可以看的出來，我們在開闢海域做施工，還是缺乏風險的評估跟管理，我認為是一種警惕，尤其是在環境更敏感的區域，應該要更嚴謹的進行，在審議的過程當中，在環評的過程中，應該都要有一些要求。

問：這個就是我的顧慮，當然不是完全否定它，他們也做過一些努力。

簡：但是很早以前，觀塘由東鼎集團提出來的時候，它是根據區域計畫來填海造地，進行工業區跟工業港。慢慢因為海岸的侵蝕，所以才有藻礁的浮現，所以有時候我常在想，侵蝕也不都是壞處，讓這些裸落的藻礁能重現天日。但是我們也看到另外一個問題，就是它本身是一個藻礁保護區，我很久以前就有去看，中油的 LNG 管線就直接從藻礁通過，如果能往南一百公尺就能避開，表示當時對於生態保育的概念是很缺乏的。這也算一種很好的借鏡典範，在生態保護區裡面，就直接去進行開挖，而不是用其他的工法穿越，這個過程都是多虧很多好朋友和 NGO 團體持續進行觀察，所以原來開發的規模一直持續在縮小，同時又透過大家的努力把它推出一點，當然這裡面對整體生態環境產生的衝擊，確實如同剛才文彥兄所談的需要一些長期的觀察。因為你外推了以後，它的近岸的漂砂、海流的環境可能會改變，影響到它生長的环境。

另外一個議題就是，我們中央有所謂的整體海岸管理計畫，在海岸管理計畫之下，一級管理計畫跟二級管理計畫已經完成，特定區以外的地方要去運用，基本上可透過整體海岸管理運用說明書來申請。那因為每個海岸段都不一樣，所以我建議不只中央要有整體海岸管理計畫，地方因為它的海岸段的特性，應該也要有屬於那個地方的整體海岸管理計畫，去扣合中央的保護計畫跟防護計畫。二級的防護計畫過去都是由地方政府來執行，我們也知道地方政府也沒有海洋的專才，所以那時候我就建議中央主管機關把地方負責的二級管理計畫整理跟有一個整體的規劃，然後再由地方去執行二級的海岸防護計畫的研擬。所以後續為了落實永續發展，中央主管機關也許可以來支持一些比

較敏感的海岸段，給地方政府去推動屬於地方的整體海岸管理計畫。我覺得這是可以去努力的。

過去一般好像也沒有這樣去推動，那為什麼呢，因為從海岸管理計畫公布後，從 104 年到 106 年我們的人力跟資源並沒有增加很多，這其實是我一直很擔心的部分，因為它在推動的時候，你沒有很多的資源去支持，也缺乏對口單位，能做的大概就是各部會的支援跟主管機關去結合海岸地區的熱心團體做執行，這是不夠的。所以我覺得國家資援的有效利用跟支持對推動整體海岸管理計畫能不能真正落實是非常重要的。落實的話最少要從對口單位去執行，但營建署本身就沒有獨立完整的海岸管理機制在裡面，只在一個組裡面的一個科去做管理，人也很不夠的。

地方也一樣，跟都市計畫類似，都市計畫可能還好，大部分都有相關的對口單位。目前看起來只有在桃園市的環保局底下，有一個海岸管理工程處是比較明顯的對口單位，其他都沒有。過去在基隆市還有一個叫海洋發展處現在也改名了。我們是一個海洋國家，卻從這點可以看出來，在現行的組織架構之下，並不重視這件事，連海岸都不重視，那海域區跟國土的部分跟未來海域管理的部分要如何去對接，我覺得透過這次可以請文彥兄去統整一下重要議題，可慢慢地去形成一個政策，否則我覺得五年過去了，下一個五年也差不多。

問：我也一直在擔心，我們的海岸管理或市海洋事務權責都在中央，但中央主管審議基本上都是被動的審查，在實際上的規劃沒有做出來，海洋委員會的海域資源處提出的海域管理法，基本上還是依靠各目的事業管理機關提出用海計畫，但他自己也沒有提出，所以我們這個規劃是有問題的。

第二個就是執行是有問題的，因為我們沒有人力，像海岸管理在內政部是綜合組裡面的一個科，地方政府就只有桃園的海洋局，我是覺得我們海洋事務的推動，在人力資源方面執行的能量實際上非常少，希望將來我們大家分頭努力。簡老師如果有在適當的場域也可以建議一下，地方政府也要有整合型的海域管理計畫，更重要的是要有專責的管理單位，沒有單位就沒有用人沒有考試，我們這些海洋界的學生沒地方去。另外一個是我覺得現在很多思維都有走在前面，但是配套不夠，例如行政院說我們營建署要改組成立國家公園署，要管海岸還要管濕地。但是昨天我去看組織法的草案，營建署的草案只想到各個國家的國家公園管理處，它沒想到海岸是連起來的，在這種情況

之下，我建議他們設分署，分成北部區域中部區域等等。否則的話國家公園是一個點一個點的，它其實是管不了的。

簡：對，因為海岸地區它比較特別，它是陸地與海洋區域的一個橋樑，所以我們從濱海陸地到潮間帶到近岸海域，特別是潮間帶，因為它是變動的。所以它的土地利用跟風險跟一般陸地比起來是更為敏感的，必須要有一個環境生態互相融合的規劃來達成永續的目標，這是很重要的。

問：您剛剛提到說海岸會變動，就讓我想到說，目前的海岸法劃設的基準是平均高潮線，當然從海岸工程的角度來看是沒問題的。但是當時我也覺得說用最低低潮線，當時我也覺得說從海洋學的角度為什麼這樣子來設定，在整個氣候變遷的影響之下，這個線可能不太精準，因為它會變動。所以我當時建議說，因為會變動所以只是參考線，重要的是外海的部分不能可沿著自然曲線的方式，所以後來加了幾個座標，執行的時候就依據這個。可以來回顧一下當時平均高潮線的界定合不合理，將來有沒有必要在做調整。

簡：因為海岸管理法海岸地區的界線，目前所看到的只有平均高潮線來界定濱海陸地跟近岸海域之間的範圍，其實當初在討論潮間帶的時候，基本上只考慮它的範圍，大概就是利用最高潮位跟最低潮位之間變化的範圍，這是當時在劃設潮間帶的範圍時所做的考量。那時候也有考慮到暗漩或是海圖裡面的基準線，但是海圖主要是為了航行安全，所以它是用最低低潮線。當初在填海造陸工程的時候，習慣上是採用平均高潮線，當你可以把敏感地區涵蓋的時候，我們就覺得還可以，就沒有特別提出討論，假如以最低低潮線的話，它的濱海陸地的範圍可能會增加，潮間帶的範圍可能不會去涵蓋，以現在是用平均來看，大部分的潮間帶都可以被涵蓋。

不過不管用哪種方式，觀念都要改變，特別是因為我們有都市計畫的團隊在裡面，當時我們在海域區域研究的時候，我發現中國它把海洋功能區劃發揮的淋漓盡致，我們到現在還是用陸地的觀念來看海域的土地。所以回顧過去可能就是從這個角度切進來的。

問：談到潮間帶，簡老師做了非常多的遠見，我也想到有一件開發案件，是英華威在潮間帶設立風機，當時海審會還在為這件事在討論，後來也是因為剛剛簡老師做的這個潮間帶界定的問題，潮間帶的重要性到底是怎樣，我們當時到底為何把這塊地劃定出來，作為一個未來管理的依據呢？

簡：因為潮間帶本來就是大家所熟悉的，生態系統比較敏感的地區，裡面有很多

海岸濕地，生態豐度高的地區大概都在潮間帶範圍，它同時也原來民國 73、76 年劃設保護區的部分。民國 90 年重新劃了沿海保護區，那時把它畫得很大，最後沒有被採用，不了了之，就回歸到民國 73、76 年所劃設的範圍，但在全臺灣跟離島的潮間帶也還是繼續盤點。所有開發都會被要求避開環境敏感區，英華威的案件是，當時他們在桃園，鄰近桃園國際機場，受飛航高度限制，所以這時基本上就沒辦法取得相關主管機關的許可，特別是民航局，應該是麗威風場，所以當時能源局沒有發許可。

目前我們盤點過來，所有風場都排除在環境敏感區，特別是中華白海豚種要也生棲息地，從苗栗延伸到外傘頂洲。海岸鄰近地區的風場幾乎是沒有，現在就是海纜，會通過，會穿越近岸海域。若沒有記錯，應該是文彥兄提出，我也非常贊同，當時提出從桃園到竹南到台中，然後到彰化到雲林，假設沒有共同廊道，如果海纜佈滿海岸線，那這對永續海岸，對整體海岸管理計畫的目標跟精神是不符合的。所以我非常贊同要求能源局有一個共同廊道的劃設。所以在風場比較集中的彰化縣，它就劃設共同廊道，從彰濱工業區跟台電的變電站並聯在一起，後續發展階段我也會建議朝這麼方向去做。第三階段第一期已經開始，風場越來越多，過去是沒有風場的劃設，現在已經很多風場慢慢開始在營運，未來也有很多陸續要開放，對於整個空間裡面的應用，我認為要加強。

風場本身跟海岸，還有風場跟鄰近的風場對環境造成的衝擊應該要加以評估，特別在環評也好，在海岸的審議也好，這個非常重要，目前缺乏這樣的概念。過去海審會在審查竹南，我覺當初 Formosa 1 跟 Formosa 2，做了一個蠻好的討論，也就是讓它海域地質的變化跟影響從風場一直延伸到竹南的中港溪口做了詳細討論。這也是未來海域或海岸使用者，它應該去強化它本身對於海岸或海域環境可能產生短、中、長期的影響加以評估。對於海岸、濱海陸地這些環境劣化的地區跟發展比較遲緩的地區，應該去扣合當地歷史海岸的文明，去幫助它，善盡社會責任，這是後續我們應該去做的。

問：您擔任風能協會理事長，對於臺灣離岸風場發展跟陸域風場發展有相當的了解，目前我們風能發展，不論陸上、海上，蓋況如何？有哪些爭議？未來我們要做哪些事情，可以去促進更好的發展、保護、社會公平正義？

簡：謝謝，發展、保護、社會正義這些都非常重要。目前推動離岸風電或太陽能光電，在離岸風電基本上分成三個階段有些推動策略，有示範風機、示範風場、潛勢場址，到現在第三階段的區塊開發，當然它已經提出了政策環評。

當時提出政策環評是在潛勢場址時提出，等邁入第三階段第一期時，我們盤點過，它過去主要是考慮到我們的施工以及各方面能力，都是在比較淺水的地方，也就是水深小於五十公尺，然後有避開所謂的環境敏感區跟航道。尤其是以航道以西到水深五十公尺以為主，由近到遠，第三階段以後，風場慢慢會到水深五十公尺以外到鄰海外界線，水深超過五十公尺的地方。所以這時他可能遭遇到對環境衝擊就會有很大的不同，因為水深大面對的就是風機的大型化，它採用的設施基礎刑事就不一樣。甚至在水深更深的地方，超過七十公尺以上，需要採用浮動式的風機系統。對於環境或資源可能的影響，跟過去固定式風機，或水深比較淺的風場，對於環境的衝擊，可能會有不一樣的地方，所以對環境資源的影響要更進一步評估。

另外一個很重要的是整體海域空間規劃，目前是侷限在現在領海範圍，這是根據能源局得相關法規，這當然可能是因為扣合現在的國土計畫範圍，我認為這部分要把它打開。目前各國對海洋空間規劃的基本主張大概都會侷限在領海或鄰接區，大部分都外推到經濟海域。臺灣比較辛苦，擴展出去的往西外面就是對岸，北邊有日本跟南邊的菲律賓，當然我覺得這個部分可以透過協商做處理。這個部分最重要的是，海洋空間規劃是國家非常重要的政策工具，很可惜的是過去應該就只有我們做過的一個海洋功能分區的計畫。未來假如要真的推動海洋產業，海洋空間規劃應是非常重要的手段，把海洋資源跟產業做最明智的，最適當的一個規劃利用。因為它必須要考慮到整個海域環境，跟陸上一樣，必須要考慮到整個環境的乘載能量，這個部份我們現在是沒有考量的，只是扣合 2025 或是 2050 的整個非核家園或是淨零排放，所謂必須達成的能源轉型的需求，我覺得很可惜，這個部分必須強化。

整體海域空間規劃，目前國土主管機關還沒有做，上次我們有做過，但都不是針對這個部分進行處理。能源局目前的作法，是把環境敏感區，跟各主管機關的禁止去把它排除，但是這個不是我們所要的海洋功能規劃概念。海洋功能規劃若從能源角度來看，誠如文彥兄剛所談的，它必須還要配合陸上本身的供電的系統，也就是台電在整個供電的併能點，對於區域的供電需求。就好像高速公路從交流道下來時，假如區域的路網沒有辦法去做銜接，是沒有辦法發揮高速公路它的匝道跟交流道的功能，是下不來上不去的。這個部分很值得大家思考，很可惜的是這件事提了很多次，但基本上沒有辦法去落實。沒辦法落實的原因可以想像，因為定了時程在那邊，根本沒有學習的空間，沒有評估的空間，這個是很可惜的。

過去在推動離岸風電，我為什麼很積極的投入，就是因為一輩子很希望看到海洋產業在臺灣有機會去發展。從民國 83 年第 13 屆的科技顧問會議開始，那時扣合六年國家建設，把海洋和國家科技相關的部會，應該要去配合科技產業發展，那個平台，各部會扮演相當的角色然後落實下來，我記得那一次剛好就是最成功的政策的落實。我很佩服當時的先進，包含李國鼎那時的長輩，他們有這樣的智慧。這樣政策的落實才有今天的中央氣象局，才有海洋測報中心，才有水利署跟相關單位的配合，也才有海洋及水下技術協會的成立。

問：海下協會也在您的努力下變成全國最優秀的社團法人，每年都得獎，非常恭喜。但在產業上同時我也看到很多的報導，很多的離岸風場的投資者大概很多都是外國廠商，先前有轉單到韓國的情況，現在的情況讓人蠻憂慮的，最後外國廠商來臺灣賺了第一桶金，我們自己的產業鏈還上不來，跟很多的調查資料也不見得能要求廠商提供，涉及國家安全問題，這也是當時我們為什麼要起草海域管理法的目的之一，就是國家海域安全資訊問題，外國廠商好像就是如入無人之境。

我們的產業鏈還沒有完全能夠接上，就像您剛剛提的，我們沒有時間。我也跟外國離岸廠商聊過，它認為臺灣雖然有規劃大區塊，但是沒有路徑圖(Roadmap)，每個階段其實是不一樣的。就像 2050 要淨零碳排，要怎麼達成，每個階段其實應該要是不一樣的，它不是一個直線，是上上下下的。非核家園，為什麼那時候提 2025，因為那時候是核三廠要除役，那一年應該是最緊張的。

那到底我們離岸風電的發展，您的看法是怎麼樣？

又您剛剛提到一個重點，海陸域的規劃非常重要，國外搞海洋空間規劃時，都特別強調海陸交會作用(land sea integration)，所以我常跟他們講說我們現在規劃人才都在搞都市計畫，都在陸上，海上的規劃人才少。從產業鏈，從人才培育的角度，包括我們海洋大學，以前有造船系，現在叫造船與系統工程，學生都跑到資工系去了，沒有人要搞海洋的基礎產業。我記得我們有位陳宗邦理事，他跟我講說他買了一個很大的起吊船，人員設備都剛進來，還沒有辦法能完全操控，但政府急急忙忙去弄，最後發現應付不了。外國廠商老早就想好有個小包，就直接進來，認為這樣我們的產業根本就發展不起來。所以有沒有這種政策上面的落差？您是風能協會理事長，最清楚這個情

況。我們真的很擔心臺灣的海洋產業鏈跟人才的培育會不會接不上？會有這樣的憂慮嗎？

簡：這是很重要，也非常擔心的問題。大概在前面階段發展所推動的在地化是著重在製造供應鏈上。過去臺灣離岸風電產業著重在製造的供應鏈上是時尚是缺乏經驗，要在國際上能接軌，取得認證跟技術能量是沒有的。過去專業銲接技術要求標準是很高的，在這方面的人才是極度缺乏。因為離岸風電的開發商都有期限限制，同時開發過程又碰到 Covid-19，所以現在一戴口罩，所產生財務跟施工製造的風險是很高的。因為有些風場的開發商他的供應鏈在國外，有些配合在地化是在國內製造，但可能需要國際專業人員協助。所以受到開發時程的壓力跟疫情的影響，有些開發商為了履行契約，跟能源局之間的承諾，所以只好轉移到國外去。

國內的供應鏈的製造商，基本上也承擔了蠻大的風險。因為我們的風場的規模跟風機都越來越大，所以他也必須要跟著擴張，在擴張過程中，他的風險就產生了。過去缺乏供應鏈整體性規劃，他底下的分包是很複雜的。分包人員的整合，達到離岸風電能源產業的標準，依照我過去的觀察，我們在整個能源工程製造產業風險的管理是缺乏的，還好經過過去幾年的努力慢慢追上，但我認為人才還是不夠，風險還是存在的。特別是後續，2023-2025 會進入到高峰期，我們的供應鏈可能會跟不上來，那風險就產生了。

另外在海事工程部分也是一樣，過去海事工程比較著重在港灣，現在把它推到外海，所以他的船舶，施工的船機、能量都會跟過去完全不一樣，同時他的投資也遠遠高於製造業。以台船來看，他一個工作船投資大概接近 70 億台幣左右，假如沒有長期穩定的市場行銷，他很難去做處理。這個就是您剛剛談的宏華營造陳宗邦陳總經理，另外成立了東方科技公司，他們的風險蠻大的。第三階段我們就有強調真的要落實在地化，除了原來在地化產業的檢討、供應鏈的檢討以外，也應該擴大到上游的規劃設計。假如規劃設計沒有辦法落實，基本上在海事產業的製造就沒有辦法發揮在地化的能量。

再來就是運維的部分，整個離岸風電運維時間很長，大概是二十年。一般離岸風力產業，前面製造兩三年，包含設計、規劃跟施工大概兩三年可以完成，中間就是二十年的運維，後面就是一兩年的除役。所以他基本上就是二十到二十五年循環的綠能產業。所以假如國家好好規劃，我認為他是值得取代的。因為臺灣的風能潛力，相較全球其他區域，他是有這優勢的。所以這個大概

是我回應您剛剛的部分。

人才培育部分，特別是培育這塊，很多行業人才現在是缺工，特別是被高科技產業吸收掉了，所以各行業其實都找不到人，特別是海事這方面的人員相對缺乏。假如參考國外推動離岸風電產業，他們的高階技術人員，他們是由跨國專業人才組成，這部分國內是沒有的。所以高階的海事工程或是相關的管理，離岸風電裡面是跨領域的人才，所以幾乎是樣樣都缺。下周我要參加一個由丹麥辦事處，他們對於臺灣學生，由過去所支持的，提供臺灣同學獎學金，大概有 20 名來自臺灣本身或是臺灣到國外去讀書的年輕朋友，給他們有機會與臺灣離岸風電。所以這個是他們在做的，我是覺得我們的主管機關，教育部，各個大學，特別是海洋大學，對這個區塊應該要當仁不讓。把需要的人才做有系統的結合，分階段，有些是有息急迫性的，他等不及你從學校畢業，如何去培育既有的第一線人員能夠銜接到離岸風電產業裡面，這很重要。

海岸、海域作業很重要的一點大概是海域的作業安全，這個是過去所忽略的。這個部分，海洋大學的團隊已經協助勞動部擬定安全指引出來，也是我的團隊。我覺得這是很難得，讓國外的開發商去接收臺灣擬定的作業安全指引，也算是跨出一小步。所以有關於離岸風電人才培育，從未來的發展需求來看，大概是非常急迫的。

問：您剛剛有提到說現在的一些工程建設，像離岸風電在生態檢核機制裡面對景觀部分探討比較少。例如蘇格蘭會特別規範風機設計的景觀評估會是怎樣的表現，讓民眾比較可以接受，一般其他區域是沒有這樣的經驗。另外一方面是他也會注意高度，風機越做越大，現在是與住宅要至少 250 公尺距離的限制，他們得作法是至少四倍到五倍，就是如果風機是 100 公尺的高度，那距離至少 400 公尺。這個部分我們會部會規範的太少，未來如果在海岸帶，我們在發展風、光電的時候，除生態檢核機制外，我們一直強調的生態容錯區塊，比如蝙蝠飛來飛去，鳥飛來飛去被打下來之外，重要海岸景觀地區也都有相關的條文。我是覺得景觀這塊很少人重視，請教簡老師看法？

簡：海岸地區的景觀，開發對整體環境的容可性非常重要，過去我們習慣由陸上看海上，當我們從海上看陸上，感受會完全不同。我記得有一次我在淡水河口，我從海上看淡水河口跟西濱公路，你會發現到真的是衝擊太大。所以在上一次整體海岸管理計畫擬定的過程，就已經把視覺景觀納進來。那時特別參考了新北市淡水河口重要景觀區，旁邊又是有很重要的地標，未來有跨海

大橋，現在主要是觀音山、大屯山，基本上他是用一些視覺景觀點，透過都市計畫裡面的都市設計去做一些處理。

未來在海岸地區的濱海陸地或是近岸海域，應該要有些機制，去把景觀融合，把它納入審議重點。因為我現在也剛好是新北市都市設計審議委員，剛好淡水河口網這一區都是我們負責召集的。在海岸地區的特色就是風景很好，但是這時你不能被獨善，特別是從海上來看，未來我們要發展海洋遊憩、海洋觀光或是各方面的永續利用，如果你沒有辦法加強的話，未來你都沒有辦法符合各方面的永續利用，這真的很重要。同時要結合當地海洋歷史的文化脈絡，因為這部份對於歷史脈絡衝擊也是蠻大的，這部分也是我們過去很少去觸及的。

問：謝謝簡老師，再跟您請教兩個問題：

- 一、因為簡老師現在主持整體海岸管理計畫，也在地方辦理說明會。請教簡老師整體海岸管理計畫修正的重點，跟地方上的反應大概有哪？
- 二、現在有國土計畫法，有海岸管理法，海洋委員會現在草擬海域管理法，我個人是比較喜歡叫做海域空間規劃法。內政部跟海洋委員會將來要怎麼樣去合作，要怎樣去互動，請問您怎麼看待這樣的問題？

簡：目前在整個海岸管理法第一次通盤檢討過程，我們也到北、中、南、東去進行說明，發現大家對整體海岸管理的概念還不是特別的清楚。但是對於整體海岸管理計畫怎麼行程，大家還是非常支持。特別是這次通盤檢討主要扣合的基礎，大概就是把整體海岸管理計畫公告以後，五十幾次的大海審會，他的有些決議幫他做些綜整。

同時也去扣內政部他所推動的相關計畫，去把它扣合在一起。目前大致看來過去五年的推動成效，看起來還不錯。但是我們剛才提到，他的海岸保護計畫，事實上是還可以去強化。但值得肯定的是，他在一級海岸保護區以外的特定區位重要景觀去，他去推動類保護區，也就是其他有效的保護區，這樣的作為，這個部分結合當地在地化的推動我認為這個部分是非常值得肯定的。

這次推動的過程當中，大概有幾個重點：(一)保護區，特別是水產保護、中華白海豚保護區，原本在中央主管機關他是劃設成一級保護區。一級保護區的話，基本上是沒有辦法把它納入整體海岸管理計畫進行審查。根據我們的理解，事實上，當初我們提了三個方案給營建署參考。他們從海岸主管機關的角度，認為應該要把這樣的部分加嚴處理，像把它納入做審議，但很可惜沒

辦法被關心海岸保育的相關團體跟好朋友認同。他們認為對海岸保護區的調整是有疑慮的。我要說明一下，根據也保法規定，其實他只要透過環境影響評估，他就可以去做土地開發利用。目前是這樣的情況，我們也把中央目的事業主管機關的權責做的盤點，這是說明會時大家很關心的。

(二) 保護區、防護區以外：保護區、防護區以外如何能有特定區位的性質，或者是範疇的調查項目，能否做有效管理方式？這是我們原先談的，在地方，除了所謂中央的整體海岸管理計畫，地方應該也有一些屬於他們海岸段的一個整體的海管理計畫來推動。有些地區，特別是東部的時候，有些關心的民眾，他們可能是要服務土地開發在海岸地區的，他們就比較期待開發能夠跟地質做整合。因為現在個資法的限制，我們也不能夠把這些地質相關的資料來揭露，但是事實上這些資料都市有地。有查詢需求是可以處理的，但非公開資料，這是我們在地方看到地方民眾關心的其中一項議題。

另外一個就是公有自然沙灘獨占性問題，也是文彥兄在立法院推動的，近岸海域跟公有自然沙灘獨占性問題。有許多當地縣市政府，對公有自然沙灘獨占性原則跟審議的機制事實上是比較不清楚，這個部分剛好也是海洋大學團隊過去已經協助營建署有做的，過去有些考量，所以可能我們宣導可能不太夠。

經過盤點以後，沿海自然保護區經過劃設以後的退場機制，只剩下比較少部分。所裡面在討論時，也比較嚴謹。各目的事業主管盤點，看看沒有在範圍內的現況。經過調查後，假如確定要排除，就可以排除，他有些機制在那邊。以上就是幾個在這幾次公聽會中，民眾所關心的議題。

問：整體海岸管理計畫有沒有哪些地點被新增為保護區，比如說像鼻岩、老梅？

簡：有，那些都列為潛在的保護區。因為他不是屬於各個目的事業主管機關法定劃設的保護區。當然現在我看因為同時也是因為桃園市有些地景，有些相關的審議委員會，有些單位他並沒有把它劃定為保護範圍裡面。但是主管機關他很積極的透過這次盤點，把潛在的、重要的資源地區，雖然他沒有在保護區的範圍涵蓋，但他也透過類保護區，透過在地連結去確保他的資源。

談到象鼻岩我就很懷念，民國 77 年以前，他是軍事管制區，所以才能讓那個區保護的比較完整。解嚴後，海岸開放後如何去扣合銜接，我覺得這個是比較重要的，特別是透過海岸管理法，整體海岸管理計畫，值得大家去努力。這次公聽會，特別是降級的部分，後續可能還可以再去做些協調。如果還有

餘力的話，我認為可以回到中央目的事業主管機關，但是中央主管機關在審議時可以加嚴，去要求禁止跟限制使用，因為在海岸管理法本來就賦予他這樣的權責，我認為可以朝這個方向努力。

問：最後一個問題是，內政部跟海洋委員會，他們在後面的合作、協作您有什麼看法或建議。

簡：內政部的幾個法本來就有些重疊，因為他是同一個單位，區域計畫法的海域區跟國土法的海洋資源地區銜接沒有問題，因為我的團隊有協助研究，從開發許可銜接到使用許可，這個沒有問題。然後中間的海岸的，近岸海域的環境敏感區，雖然都同一個機關，但有些重疊，他的標的使用上是不一樣的。所以海域區跟海洋資源地區，他的範圍都包含近岸海域。那近岸海域是環境更敏感，這個部分是加嚴處理，透過整體海岸管理計畫，保護區的劃設，或是符合整體海岸管理計畫的原則，我認為是沒問題的。

接下來是海域管理法，海域管理法根據過去我們協助海委會或是文彥兄協助國海院推動的計畫，我們給了很完整的架構。但是海域管理法裡面的架構不太一樣，裡面有海域安全跟海域管理的部分，跟我們原來期待的事實上有蠻大的落差。但綜整起來我們有給他們一些建議，國土的管理機關是內政部，那海洋事務的統籌機關是海委會，可以從這兩個角度去思考。海洋空間部分未來是海委會提出，那個我認為也可以；由國土主管機關做海洋空間計畫，我認為也可以。如果講海洋事務的話，我是覺得可以由海委會可以去推動海洋空間規劃，甚至是海洋空間管理法都可以，這樣去把它做單純化，去彰顯我們海洋國家。

就目前階段，海域管理法還沒通過，目前是國土管理法，由區域計畫法併行。那區域計畫法併行的話，一個是區位許可，未來進行到第三階段的國土計畫，可能會採用使用許可。這個部分就可以回歸到國土計畫裡面的使用許可，在海洋事務的統籌裡面，去徵求海洋委員會。這個看法是根據地質法，因為他的中央目的事業主管機關是經濟部的中央地質調查所，所以他對於整個地質的環境敏感區是他主管的，所以他開發利用的時候，可以徵求他看看那邊有沒有環境敏感地區。那現在海洋的海域區域許可，未來由統籌機關，各目的事業主管機關同意，但因為他是有很多重疊的，我認為應該要以更高的海洋主管機關根據他的大的海洋產業、國家的發展，去架構出來，去徵詢的他意見，然後去把它納入國土計畫裡面的海域的許可，去做結合。這個部分是當初在既有架構裡面的建議。

有競合時，海洋委員會可以根據海洋基本法去扮演海洋事務統籌協調角色，這樣的話可以去做處理。假如不銜接的話，就要切開，就要部會協商。看看內政部跟海委會去協商看看，整個部分切給海委會嗎？還是怎麼處理，或是海域管理法就在領海以外，做國際跟相關事務的協調，也是選項之一。假如完全不銜接，我認他必須符合海洋空間規劃的原則，這樣國家才有戰略，因為國家海洋空間規劃是政策工具，我覺得很可惜，都沒人來用。因為過去區域計畫，平常沒人來用，但有時你會發現他其實還挺好用的，他有警惕跟罰則的機制，可以去限制。這個部分大概就是可以由海洋委員會，未來在使用上面，根據海洋空間規劃，必須要取得他的同意，去落實整個海洋空間規劃，這是跟他權責相符。要怎麼推動我是沒有意見，但是要協商，目前進度未明，可能還有蠻大的空間能夠真正落實海洋國家，特別是現在已經有海域基本法，在海洋的部分要有海洋管理法或是海域空間規劃法的推動，讓我們能真正的成為海洋國家，這是我初步的看法。

問：非常謝謝簡老師。其實我對後續的發展有點憂慮，因為那天跟林秉勳組長在訪談時，他提到行政院有兩個政委的看法其實是不一樣。一個是說，你們兩邊去協調，海洋委員會還是跟海洋空間規劃跟國土計畫法兩個在好好協商。另外一位是斷然切開來，內政部部要在管海洋資源，國土計畫法那塊切掉。如果這樣的話，就跟我們當時的想法不是很相符。但海洋界，胡念祖教授的想法是內政部去管陸上，海洋委員會去管海上。但我認為人為的界線沒有太大意義，因為海洋是相連的，像海岸帶，是一個生態上逐漸改變跟推移的過程，一刀兩切不見得是好事情。

簡：其實當初在還沒有海洋基本法時，我們的想法是你既然有整體海岸管理計畫，那你必須也要有海域的整體管理計畫，透過管理計畫通盤檢討，這是審議的委員會去處理這個事情。但現在情況比較複雜。但我覺得環保署就處理的不錯，海汙就回到海保署去了，野生動物海域的部分也就把他畫到海保署。但是業務過去，資源也要跟著過去才有辦法推動，所以目前如果海域業務過去海委會，但資源沒有過去，我認為海域管理要推動真的非常困難，有他的限制條件。

整體海岸管理計畫後續要推動的部分，我早上也特別考慮了一下，其實真的有蠻多必須去推動的部分。我覺得整體海岸管理計畫或是海域管理法，必須要去扣合所謂的聯合國永續發展目標去盤點，至少要有永續發展目標的 SDG 13 氣候行動、SDG 14 保育海洋生態、SDG 15 保育陸域生態。另外一個就

是跟氣候變遷要連結，推動海岸的風險管理，這是很重要的。另外一部分是你的資源不夠，整個跨部會的資源很重要，另外就是去推動整個海岸的使用者，讓他去善盡社會責任，這個部分也很重要，讓他善盡責任，就是讓他能夠跟在地連結。特別是針對海岸發展遲緩或是海岸環境劣化地區，能夠有些實際行動，去做認養，實現他的社會責任。

我在過去十幾年環評委員經驗中，我覺到最多的就是環境成本，也就是你使用環境，你應該要對環境負責，所產生的環境衝擊，應該要納入環境使用裡面去，這個是你的義務是你的責任，然後資訊分享公開，我認為非常重要。像海洋大學有進步這個不錯，他在八尺門二港口到八斗子漁港中間有個實驗區，所以我們可以提供一些海洋氣象條件的資訊，另外在區域裡面他可以去串聯周圍的環境。所以現在很多的步道都已經到校園裡面來的，就是確保公共通行權。未來甚至會有些生態敏感地區的生態廊道去做銜接，這是很重要的。另外就是我剛剛談的，中央有整體海岸管理計畫，因為海岸段的特性跟多元發展，除了海洋保護區、海洋防護區以外，地方應該要有一個整體性的管理計畫，以扣合在地需求，當然一定要到中央裡面去做審議或報備。

同時，過去臺灣到目前為止，我們沒有一個長期海洋環境監測生態的綜合計畫(master plan)，都是片段性的，因為主管機關他沒有辦法自己去做。這可以透過一些平台，用各部會去協調，把它納入到各部會裡面，他必須去推動的，一方面滿足他本身業務需求，另一方面也可以跟整體海岸管理計畫來銜接，落實一個比較長期的，對於海域生態環境演替的資料。特別是海岸保護區跟海岸防護區的劃設，必須要掌握到，因為他是一個變動性的，所以劃設範圍是一個生態系統性的，我認為目前非常需要去推動的，所以整合資源真的很重要。整合很重要，特別是過去發展遲緩，或是環境變化的地區，能去結合他在地的連結，包括他的傳統文化，包含海域資源，包括海域利用，包括海岸社區整合，我認為如果這樣的話，整體海岸風貌，會有蠻大的區別。

其他部分剛剛已經談過，過去因為在一級跟二級海岸的防護計畫我認為還有蠻多可以去檢討的，他的劃設原則，可以從災害的潛勢慢慢轉移到災害的風險，然後讓更多的利害關係人能夠進來。目前災害的防制區大概都是在海堤以外，陸地根本沒有影響，所以災害的潛勢區大多都變成緩衝區，大家對災害風險防治的警覺可以再加強，未來也會慢慢能夠接受，這部分可以去做檢討。

另外在一級、二級海岸防護區的劃設過程，我們也陪著主管機關全程走過，經過實際上的盤點，很多不在原來的一級、二級海岸防護區範圍裡面，那假如鄰近部分我們已經把它納入了。不在鄰近的區域我們可以透過比較長期的調查，在把納入一級、二級，是後續可以努力的地方。

最後就是要推動這些政策，必須要有一定資源的挹注。原來的海岸管理計畫，您裁定時，有一個海岸管理基金，假如沒有的話我覺得行政院應該要提撥一筆基金進來，這樣中央跟地方就會有權責，有誘因去輔導，也許就能夠真的去落實大家所期待的永續海岸。以上就是今天的回應。今天的考題非常深入，以上就是我初步的看法跟建議，希望能夠滿足邱老師跟團隊的需求，以上說明，謝謝大家。

問：非常感謝簡老師，貢獻良多。您傳播的知識我們會忠實地記錄下來。未來有機會我們希望製作這幾年相關專家的寶貴建議，為後續留下珍貴的記憶。

附錄三 座談會相關資料

第一節 111 年 4 月 21 日第一場座談會議程

附件 1

海岸管理鑑往知來之制度策進系列座談會 – 第 1 場

壹、會議背景說明

依 104 年 2 月 4 日施行之《海岸管理法》，〈整體海岸管理計畫〉業於 106 年 2 月 6 日公告實施，並擬於 111 年完成第 1 次通盤檢討，宣告我國海岸永續發展與整合管理之開展。

本系列座談會以海岸管理政策之「鑑往知來」為核心理念，旨在透過《海岸管理法》立法原意、政策討論過程之探究，檢視現行海岸管理相關機制、作為及實踐之重點議題，並參酌國際學術、政策趨勢及倡議，邀集專家學者、相關部會、地方政府及民間團體，聚焦討論海岸管理之策進方向及重點。本場次為第 1 場座談會，期集思廣益，就〈整體海岸管理計畫〉第 1 次通盤檢討及相關法令修訂，提供建言。

貳、論壇主題：海岸管理鑑往知來之制度策進座談會 – 第 1 場

參、會議時間：111 年 4 月 21 日(星期四)上午 9 時 30 分

肆、會議地點：內政部營建署 601 會議室(亦可選擇採線上參與)

伍、主持人

內政部營建署綜合計畫組 林秉勳組長

國立臺灣海洋大學 邱文彥榮譽講座教授

國立臺北大學 張容瑛副教授

陸、聯絡人

國立臺北大學 洪茹薇

聯絡電話：0915765731

柒、邀請對象：海岸管理業務相關之專家學者、各部會機關、地方政府及民間團體等。

捌、座談議題（議題說明詳附錄 1；議題資料綜整詳附錄 2）

《海岸管理法》第 1 條明定立法目的為：「為維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展，特制定本法。」為促成立法原意之落實，本場座談會擬請與會專家學者，就下列議題提供意見，俾利作為〈整體海岸管理計畫〉第 1 次通盤檢討及相關法令修訂之參考：

- (一) 〈整體海岸管理計畫〉如何確實回應《海岸管理法》「維繫自然系統、確保自然海岸零損失」之立法意旨？
- (二) 發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育及治理作為，如何積極回應《海岸管理法》之海岸地區永續發展的立法意旨？
- (三) 如何落實《海岸管理法》之海岸整合管理立法意旨？以發展遲緩地區之部門協調整合進行初步探討。
- (四) 如何透過〈整體海岸管理計畫〉及《海岸管理法》相關法規制度之精進，落實重要海岸景觀區之立法意旨？

玖、會議議程：

時 間	內 容	與 談 人
9:30-9:40	主席致詞	內政部營建署 林組長秉勳
9:40-10:20	議題說明	國立臺灣海洋大學 邱文彥榮譽講座教授 國立臺北大學 張容瑛副教授
10:20-11:30	專家與談	與會專家學者
11:30-11:50	綜合座談	與會專家學者及機關代表
11:50-12:00	會議總結	

時 間	內 容	與 談 人
12:00	會議結束	

拾、邀請座談名單（依姓氏筆畫排列）：

郭一羽（前中華大學校長）

郭瓊瑩（中國文化大學景觀系主任）

張長義（前國立臺灣大學地理系教授）

許泰文（國立臺灣海洋大學校長）

黃斐悅（地球公民花東辦公室主任）

簡連貴（國立臺灣海洋大學工學院副院長）

附錄 1、議題說明（議題資料綜整詳附錄 2）

壹、議題一：〈整體海岸管理計畫〉如何確實回應《海岸管理法》「維繫自然系統、確保自然海岸零損失」之立法意旨？

說明：

臺灣自民國 73 年之〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉，即開始針對自然海岸景觀保護制定相關策略。然而，隨海岸地區受人為開發影響嚴重，自然景觀受到破壞，依據 95 年〈國土利用監測計畫-土地利用變遷偵測管理系統（第五年）規劃建置計畫〉之監測結果顯示，臺灣本島自然海岸線比例已不足 50%。有鑑於此，營建署因此在《海岸管理法》三讀通過前，於 96 年制定〈永續海岸整體發展方案〉，作為政府部門研訂及審議海岸地區實質利用計畫之最高指導原則，並以自然海岸零損失及海岸永續發展為核心目標。延續前期計畫之策略機制，102 年接續制定〈永續海岸整體發展方案（第二期）〉，研擬相關工作內容。

104 年《海岸管理法》公布施行，第一條明定立法目的為：「為維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展，特制定本法。」爰此，106 年〈整體海岸管理計畫〉檢視既有海岸管理相關計畫，除確認自然海岸定義，宣示以動態平衡為核心觀念之自然海岸零損失政策，並於第一次通盤檢討草案，增列自然海岸劃設方針、原則以及推動第二階段保護區劃設。

惟，檢視既往海岸管理之政策討論過程，現行〈整體海岸管理計畫〉對於「維繫自然系統、確保自然海岸零損失」立法意旨之回應，尚可提出更加完整之策略（相關資料及說明詳附錄 2）。

建議：

一、建議一：透過特定區位許可審議制度之策進，採積極保護與差異化審議原則

- (一)為維繫自然系統、積極落實自然海岸零損失之立法意旨，建議所有海岸地區之開發利用，皆應透過一定審議程序。
- (二)採差異化審議原則設計，依據不同「特定區位」之劃設意旨，規範差異化之審議原則及重點（詳見圖 1）。
- (三)參考《非都市土地開發審議作業規範》制定或修正海岸開發利用審議法規，除於「總編」明定海岸地區開發利用之通案性原則，並制定「各特定區位專編」之差異化規範。
- (四)推動海岸地區成長管理、開發利用總量管制，充分考量開發利用強度、開發利用之累積效應、自然海岸動態平衡、回復自然海岸之可能性等因素，進行審議作業，以達維繫自然系統、確保自然海岸零損失之目標。

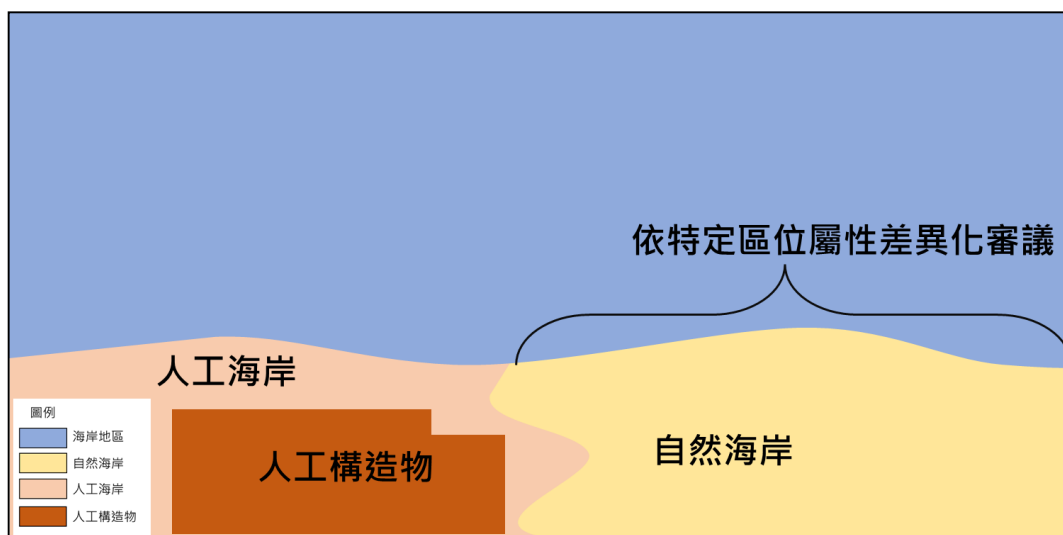


圖 1 特定區位差異化審議示意圖

二、建議二：於〈整體海岸管理計畫〉明定衛星監測、地方查報、部門協調、海岸認養等制度之建立

建議於現行「國土利用監測」政策基礎上，進一步推動下列機制，並明訂於〈整體海岸管理計畫〉中，確保自然海岸之保護。

- (一)衛星監測與地方查報並行：透過「國土利用監測」，定期追蹤海岸地區環境變化，配合目的事業主管機關、海巡機關等相關單位巡查變化較大之海岸地區，查報不法利用之自然海岸；同時，在地民眾或相關團體若發現海岸地區之不法利用，亦可透過地方舉報機制向相關單位檢舉。
- (二)部門協調及合作：除營建署辦理之「國土利用監測」，相關部會亦有因應不同目的而建立之監測計畫或平台（如：農委會之農業及農地資源盤查結果查詢圖台、環保署之北部地區陸空聯合稽查），建議透過各部門監測資訊之協調與整合機制，提升海岸地區環境監測之完備性。
- (三)海岸認養機制：推動自然海岸認養機制，鼓勵企業、民間團體、學校或在地社區認養海岸，並透過淨灘、違規舉報及海岸監測等方式協助維護自然海岸環境。
- (四)企業社會責任落實：要求地方企業負社會責任，作為社會領導之力量，進行海岸地區保護活動，達到企業、社會及自然三方永續發展之目標。
- (五)結合里山里海之政策：將里山里海、保全活用之概念導入海岸地區及周邊社區，提升海岸地區周邊社區與海岸自然環境之連結，促使社區居民對於海岸之認同感，達到自主維護效果。

貳、議題二：發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育及治理作為，如何積極回應《海岸管理法》之海岸地區永續發展的立法意旨？

說明：

96 年營建署之〈永續海岸整體發展方案〉，以海岸自然生態系統為主軸，基於自然海岸零損失概念，指出海岸『環境劣化』議題，除提出海岸環境劣化地區復育之永續發展行動方針，並以「復育劣化生態資源—評選劣化之重要海岸；採取自然方式，回復海岸生機」為發展策略，著眼自然海岸之積極回復。延續該計畫，102 年〈永續海岸整體發展方案（第二期）〉進一步制定具體工作內容，指出須建立準則、據以指認環境劣化地區。

104 年公布施行之《海岸管理法》，整合考量海岸地區自然環境、人文與社會經濟之永續發展，明定〈整體海岸管理計畫〉應提出『發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育與治理原則』。是以，106 年〈整體海岸管理計畫〉之第五章就『發展遲緩地區』與『環境劣化地區』分別提出定義，並初步指出『發展遲緩地區發展原則』與『環境劣化地區復育及治理原則』；於此基礎上，當前通盤檢討草案內容，分別增列『發展遲緩地區』與『環境劣化地區』之可操作方式。

檢視既往海岸管理政策討論過程，現行〈整體海岸管理計畫〉及其通盤檢討草案內容，雖已「分別」指出『發展遲緩地區』與『環境劣化地區』之定義、原則及可操作方式，惟，並未綜合考量兩者之策略整合性及各策略之優先性，對於「整合考量海岸地區自然環境、人文與社會經濟之永續發展」立法意旨之回應，尚有可精進之空間（相關資料及說明詳附錄 2）。

建議：

一、建議一：海岸發展遲緩或環境劣化地區樣態分類

為整合考量海岸地區自然環境、人文與社會經濟之永續發展，促成政策資源投入之精準性及有效性，建議就『發展遲緩或環境劣化地區』之樣態，進行分類，釐清發展遲緩或環境劣化之區位、原因及情形（圖2 為評選機制示意圖），作為〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉及相關政策資源投入之重要參據。

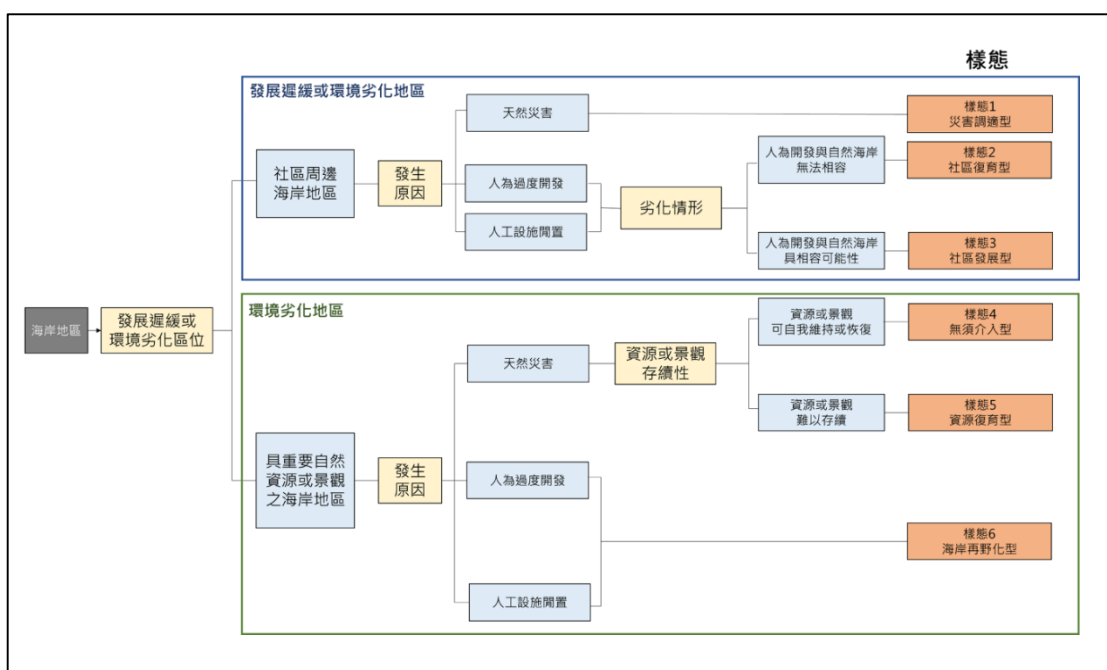


圖2 發展遲緩或環境劣化地區評選機制示意圖

二、建議二：海岸地區永續發展樣態之差異化策略

結合前開評選機制，就不同樣態之發展遲緩或環境劣化地區，擬定差異化策略。例如：依環境劣化與發展遲緩之改善急迫性，區分為四向度策略，投入適宜之政策資源（參見圖3）。

（一）環境劣化與發展遲緩改善急迫性皆高（圖3 第一象限）：

政策資源應優先投入之地區，宜透過里山里海保全活用策略，以海岸地區自然環境維護、復育為主，結合在地社區人文特色，提出綜合性發展策略。

(二)環境劣化改善急迫性較高(圖3第二象限):以海岸地區再野化為發展主軸,優先規劃自然海岸復育策略,回復受破壞之海岸地區,並研擬後續成果監督計畫,確保未來不再劣化。

(三)發展遲緩改善急迫性較高(圖3第四象限):社會經濟發展遲緩地區,當地海岸自然環境未受明顯破壞,或海岸地區劣化情形較不明顯,宜以滿足當地基礎建設為優先考量,提出在地產業復興計畫。

(四)環境劣化與發展遲緩改善急迫性皆低(圖3第三象限):發展遲緩或環境劣化情形較不明顯,為因應全球氣候變遷,宜透過長期監測策略,確保自然海岸動態平衡。

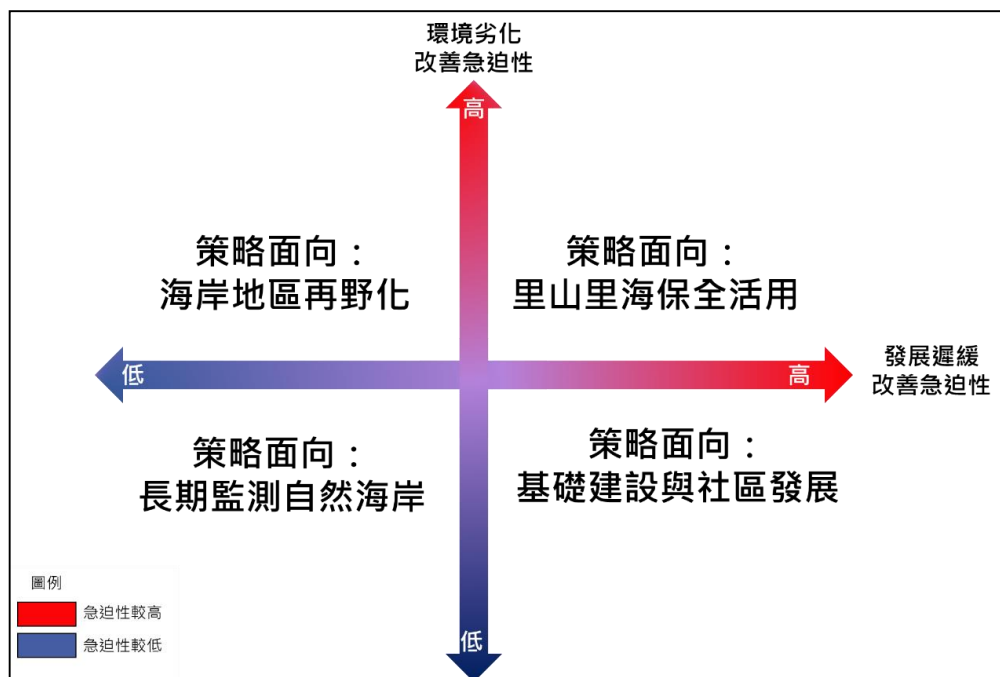


圖3 海岸永續發展樣態之差異化策略示意圖

參、議題三：如何落實《海岸管理法》之海岸整合管理立法意旨？以發展遲緩地區之部門協調整合進行初步探討。

說明：

《海岸管理法》為整合我國海岸經營管理之法案，103 年行政院送立法院審議草案之立法總說明即指出：「海岸地區之管理，因管理組織紛歧，權責時有重疊或不足，且管理方法寬嚴不一，缺乏全面性及有效應管理手段。為促進海岸地區土地之合理利用，健全海案管理，爰針對國內現有管理癥結，參酌國外管理制度，擬具『海岸法』草案」。

整合性海岸管理(Integrated Coastal Zone Management; ICZM)之概念涉及海岸地區之規劃、管理及執行等相關環節，自 1992 年 Agenda 21 簽訂以來，已成為各國海岸管理之重要觀念，亦為我國《海岸管理法》與〈整體海岸管理計畫〉之核心理念，是以，應透過更完善之機制設計，確保部門整合之重要性。

依《海岸管理法》第 11 條第 2 項：「依整體海岸管理計畫指定之發展遲緩或環境劣化地區，主管機關得協調相關機關輔導其傳統文化保存、生態保育、資源復育及社區發展整合規劃事項。」因此，本座談會以『發展遲緩地區』之發展機制，做為部門政策資源協調整合的初步探討對象。

現行〈整體海岸管理計畫〉第五章明定「為避免發展遲緩或環境劣化之海岸地區環境持續惡化，危害人民生命、財產安全之虞，透過中央計畫輔導、經費補助或協調整合相關資源、經費（如離島建設基金、農村再生基金）等方式，依本計畫加以指導，以維持該地區之基本生活水準、促進地方永續發展」。研議中的通盤檢討草案，進一步提出指標系統，指認 43 個鄉鎮區，除強調與

「里山里海」及「地方創生」之政策結合，並新增各目的事業主管機關應辦及配合事項。

議題討論：

一、各部門政策資源投入對象及方式之協調整合？

面對全球化伴隨的社會經濟轉型與地方發展問題，近年諸多部門已積極透過各式政策加以回應，各部門大多依其政策目的，各自建構指標系統，指認政策投入之對象（參見表3）。

表3 地方發展之相關政策資源

部會	資源投入對象名稱	政策資源
國發會	優先推動地區	〈地方創生戰略計畫〉
營建署	（優先規劃）鄉村地區	《國土計畫法》
營建署	發展遲緩地區	《海岸管理法》
農委會	農村再生推動地區	《農村再生條例》

資料來源：本計畫彙整

惟，各部門政策目的、指標系統、資源投注方式，是否存在政策競合之疑慮？例如：國發會指認之地方創生優先推動地區，與〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討草案指認之43個鄉鎮區為海岸『發展遲緩地區』（表4），存在何種關係？

為使政策資源之有效利用，實有必要就各部門政策投入對象、資源挹注方式，進行協調整合（相關政策資源，參見表5）。

二、建立發展遲緩地區之跨部會協調平台或機制之可行性？

為落實《海岸管理法》第11條第2項之立法意旨，建議透過『發展遲緩地區』跨部會協調平台或機制之建立，促成跨部會政策協調、提升部門政策資源投入及執行之效能。

表 4 海岸發展遲緩地區與地方創生優先推動地區之重疊地區

發展遲緩地區 〈整體海岸管理計畫〉通檢草案盤點	國發會地方創生優先推動地區 I 農山漁村、II 中介城鎮、III 原鄉 ¹
新北市(<u>貢寮區</u> 、 <u>瑞芳區</u> 、石門區、萬里區、金山區、三芝區)	新北市(<u>平溪區 I</u> 、 <u>貢寮區 I</u> 、 <u>瑞芳區 II</u>)
苗栗縣(後龍鎮、通霄鎮、苑裡鎮)	苗栗縣(南庄鄉、獅潭鄉、泰安鄉)
臺中市(大安區)	臺中市(新社區、石岡區、大安區、后里區、外埔區、和平區)
彰化縣(<u>線西鄉</u> 、 <u>芳苑鄉</u> 、 <u>大城鄉</u>)	彰化縣(<u>線西鄉 I</u> 、 <u>芳苑鄉 I</u> 、 <u>大城鄉 I</u> 、埔鹽鄉、二水鄉、田尾鄉、埤頭鎮、芬園鄉、竹塘鄉、溪州鄉、和美鎮、田中鎮、二林鎮、福興鄉、秀水鄉、花壇鄉、埔心鄉、永靖鄉、社頭鄉)
雲林縣(<u>臺西鄉</u> 、 <u>四湖鄉</u> 、 <u>口湖鄉</u>)	雲林縣(<u>臺西鄉 I</u> 、 <u>四湖鄉 I</u> 、 <u>口湖鄉 I</u> 、古坑鄉、林內鄉、水林鄉)
嘉義縣(<u>東石鄉</u> 、 <u>布袋鄉</u>)	嘉義縣(<u>東石鄉 I</u> 、 <u>布袋鄉 I</u> 、大埔鄉、阿里山鄉)
臺南市(<u>北門區</u> 、 <u>將軍區</u> 、 <u>七股區</u>)	臺南市(<u>北門區 I</u> 、 <u>將軍區 I</u> 、 <u>七股區 I</u> 、鹽水區、後壁區、東山區、大內區、西港區、玉井區、楠西區、南化區、左鎮區、關廟區)
高雄市(<u>茄萣區</u> 、 <u>彌陀區</u> 、 <u>旗津區</u>)	高雄市(<u>茄萣區 I</u> 、 <u>彌陀區 I</u> 、 <u>旗津區 I</u> 、燕巢區、田寮區、阿蓮區、六龜區、甲仙區、內門區、林園區、大樹區、旗山區、茂林區、那瑪夏區、桃源區)
屏東縣(<u>新園鄉</u> 、 <u>林邊鄉</u> 、 <u>佳冬鄉</u> 、 <u>枋寮鄉</u> 、 <u>枋山鄉</u> 、 <u>車城鄉</u> 、 <u>滿州鄉</u> 、 <u>牡丹鄉</u>)	屏東縣(<u>新園鄉 II</u> 、 <u>林邊鄉 I</u> 、 <u>佳冬鄉 I</u> 、 <u>枋寮鄉 I</u> 、 <u>枋山鄉 I</u> 、 <u>車城鄉 I</u> 、 <u>滿州鄉 III</u> 、 <u>牡丹鄉 III</u> 、九如鄉、鹽埔鄉、高樹鄉、萬巒鄉、竹田鄉、新埤鄉、崁頂鄉、南州鄉、琉球鄉、東港鎮、萬丹鄉、內埔鄉、來義鄉、獅子鄉、三地門鄉、霧臺鄉、瑪家鄉、泰武鄉、春日鄉)
宜蘭縣(頭城鎮、 <u>蘇澳鎮</u> 、 <u>南澳鄉</u>)	宜蘭縣(<u>大同鄉</u> 、 <u>蘇澳鎮 II</u> 、 <u>南澳鄉 III</u>)
花蓮縣(<u>壽豐鄉</u> 、 <u>豐濱鄉</u>)	花蓮縣(<u>壽豐鄉 III</u> 、 <u>豐濱鄉 III</u> 、鳳林鎮、玉里鎮、光復鄉、瑞穗鄉、富里鄉、萬榮鄉、卓溪鄉、秀林鄉)
臺東縣(<u>長濱鄉</u> 、 <u>成功鎮</u> 、 <u>太麻里鄉</u> 、 <u>大武鄉</u> 、 <u>達仁鄉</u> 、東河鄉)	臺東縣(<u>長濱鄉 III</u> 、 <u>成功鎮 III</u> 、 <u>太麻里鄉 III</u> 、 <u>大武鄉 III</u> 、 <u>達仁鄉 III</u> 、鹿野鄉、關山鎮、卑南鄉、池上鄉、達仁鄉、延平鄉、海端鄉、金峰鄉、蘭嶼鄉)

資料來源：本計畫彙整

¹ 農山漁村對策：輔導青年返鄉創業，發展產業六級化，改善聯外交通，強化高齡照護設施，完善地方基本生活機能等方向辦理；中介城鎮對策：強化中介服務功能，鏈結都市與農山漁村(或原鄉)，活化既有老舊街區，提升地方商業活動機能等方向辦理；原鄉對策：協助當地就業或創業，媒合專業人才發展產業，強化教育、醫療照護及聯外交通等公共服務或設施等方向辦理。

表 5 發展遲緩海岸地區之相關資源：各部門政策盤點

部會	相關部會計畫
國發會	地方創生戰略計畫
營建署	國土計畫鄉村地區整體規劃
經濟部	社會創新政策、小型企業創新研發計畫(SBIR)、全國水環境改善計畫、發在地型產業園區計畫、智慧城鄉生活應用補助計畫等
林務局	里山里海（國家生態綠網）
農委會	農村再生計畫、農村社區企業經營輔導計畫、漁業多元化經營建設計畫等
教育部	大學社會責任實踐計畫、高教深耕計畫、營造休閒運動環境計畫等
科技部	人文創新與社會實踐計畫
文化部	文化生活圈建設計畫、歷史與文化維護發展計畫、社區營造及村落文化發展計畫等
交通部	體驗觀光-地方旅遊環境營造計畫、公路公共運輸多元推升計畫、生活圈道路交通系統建設計畫等
勞動部	多元培力就業計畫等
衛福部	公共服務據點整備之整建長照衛福據點計畫、建構 0-2 歲兒童社區公共托育計畫、獎助布建住宿式長照機構公共化資源計畫、整建長照衛福據點計畫等
原民會	原住民族產業創新價值計畫、原住民族部落特色道路改善計畫等
客委會	推動客庄產業創新增值計畫、客庄創生環境營造計畫等
通傳會	普及偏鄉寬頻接取基礎建設計畫
海委會	促進地方政府推動海洋事務補助計畫

資料來源：本計畫彙整

肆、議題四：如何透過〈整體海岸管理計畫〉及《海岸管理法》相關法規制度之精進，落實重要海岸景觀區之立法意旨？

說明：

《海岸管理法》第 11 條明定：「依整體海岸管理計畫劃定之重要海岸景觀區，應訂定都市設計準則，以規範其土地使用配置、建築物及設施高度與其他景觀要素」。檢視「重要海岸景觀區」之立法討論過程，依 103 年 10 月 31 日邱文彥立法委員國會辦公室召開《海岸法》版本整合第一次研商會議、及 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，歸結「重要海岸景觀區」之立法意旨為：

- 一、重要海岸景觀區屬公共資產，應由全民共享。
- 二、需整合考量自然地形、建築型態及視覺感受。
- 三、宜審慎思考與建築、都市計畫或其他相關制度之區隔或關聯。

依據《海岸管理法》之指導，現行〈整體海岸管理計畫〉將「重要海岸景觀區」列為海岸管理需特別關注之「特定區位」，除初步指認〈全國區域計畫〉或〈全國國土計畫〉載明之文化景觀敏感類型之環境敏感地區，並於 108 年 3 月 25 日公告「內政部重要海岸景觀區景觀道路類則（第 1 階段）範圍」。於此基礎上，研議中的通盤檢討草案，進一步規範：針對海岸地區「重要景觀區」除符合都市設計準則，並進行景觀衝擊模擬分析外，應依本法第 7 條及第 11 條之規定辦理，提出整體景觀計畫與周遭環境相容性、建築量體與周遭景觀及自然天際線和諧性，不造成景觀道路視覺衝擊等分析內容，並提內政部海岸管理審議會議確認。

惟，為積極落實前開「重要海岸景觀區」之三點立法意旨，仍有制度策進之必要。

建議：

一、建議一：建立重要海岸景觀區之評選機制

「重要海岸景觀區」不限〈整體海岸管理計畫〉所定之「特定區位」，宜建立評選機制，根據不同之重要海岸景觀價值，綜合考量其生態保育、美學原理、景觀要素、資源保護等特性之豐富程度及重要性，評定為三級別：國家級、地方級及一般重要海岸景觀區。

二、建議二：建立各層級海岸景觀區之規範及審議機制

以前開評選機制為基礎，針對不同級別之重要海岸景觀區，研議相應之規範及審議機制（參見表 6），以落實《海岸管理法》之立法意旨，達到維護重要海岸景觀之核心價值與目標。

表 6 重要海岸景觀區級別與規範及審議機制

級別	規範及審議機制
國家級重要海岸景觀區	內政部海審會之特定區位審議
地方級重要海岸景觀區	(1)都市計畫之都市設計審議
一般重要海岸景觀區	(2)各縣市之《景觀自治條例》
備註：國家級或縣市級風景特定區之範圍內，若有涉及國家級、地方級、一般之重要海岸景觀區者，應與中央或地方主管機關共同研商海岸景觀審議重點。	

資料來源：本計畫繪製

三、建議三：各類型海岸開發利用審議案件皆須提出景觀衝擊模擬分析

鑒於綠能政策之推動，離岸風機申請案件持續攀升，惟現行相關審議機制，除缺乏景觀考量（例如：生態檢核機制未納入景觀檢核等相關內容），輿論並指出，離岸風機之區位及數量，有化整為零之疑慮，恐嚴重破壞海岸地區之景觀及生態系統。是以，

建議推動海岸地區成長管理、開發利用總量管制，並規範所有海岸開發利用審議案件，皆應檢具整體景觀計畫、辦理景觀衝擊模擬分析（參考審議重點參見表 7）。

表 7 海岸景觀審議重點參考

景觀現況調查	1 開發行為基礎資料說明 2 開發行為之景觀調查範圍 3 開發行為之景觀調查範圍景觀資料調查 4 景觀現況調查時間/頻率說明 5 景觀調查資料來源取得說明
景觀現況分析	1 可見視域範圍調查與分析 2 景觀控制點選取 3 景觀現況分析結果
景觀影響預測	1 開發前、中、後視覺景觀模擬 2 開發前後景觀變化程度分析操作 3 景觀影響預測

資料來源：行政院環保署，2013，景觀評估技術規範研商公聽會簡報檔

附錄 2、議題資料綜整：

議題一：〈整體海岸管理計畫〉如何確實回應《海岸管理法》「維繫自然系統、確保自然海岸零損失」之立法意旨？

一、 既往立法過程討論重點

（一） 自然海岸保護之政策沿革及理念

70 年代因北海岸海岸景觀受到破壞，政府始對於海岸資源保護有所意識，因此民國 73 年及民國 76 年〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉，以自然海岸景觀保護為主要目標。

鑑於臺灣海岸地區受人為開發影響嚴重，造成海岸地區自然景觀明顯變化，另受全球氣候變遷、海平面上升等影響，進行海岸線變遷之調查實為當務之急，民國 95 年營建署推動〈國土利用監測計畫-土地利用變遷偵測管理系統（第五年）規劃建置計畫〉，計畫中提出海岸線數化規則，將臺灣海岸線區分為人工海岸線及自然海岸線，並應用遙測技術收集並分析海岸線變化情形，其結果表明民國 94 年臺灣本島自然海岸線比例為 48.5%，未達臺灣本島海岸線的一半。

90 年代中期，由於海岸地區之開發利用缺乏整體海岸環境之資料評估，於人為設施興建後，造成海岸地區天然海灘消失，並加速海岸侵蝕、地層下陷、土壤鹽化、生態棲地消失等環境議題。為使臺灣海岸地區得有一管理法規及計畫，於《海岸法（草案）》立法同時，民國 95 年營建署擬定〈整體海岸管理計畫（草案）〉，其發展構想是為兼顧海岸土地之保護、防護與開發管理，劃設海岸保護區及防護區，配合開發許可制度，引導海岸發展。透過自然海岸線與人工海岸線之界定，明確劃定各海岸保護區及防護區，以達到海岸地區永續發展之目的，於計

畫中配合〈國土利用監測計畫-土地利用變遷偵測管理系統（第五年）規劃建置計畫〉之海岸線數化規則，將人工海岸之定義為：「海岸地區構築人工構造設施者，均屬人工海岸。」而自然海岸則定義為：「扣除人工海岸部分者屬自然海岸。」

由於《海岸法（草案）》尚在立法階段，營建署始擬訂〈永續海岸整體發展方案〉，並於民國 96 年由行政院核定，方案中指出民國 95 年臺灣本島地區自然海岸線比例僅剩約 44.7%，致使海岸地區生態資源、自然棲地與海岸自然景觀受到嚴重破壞。故於計畫中規範：未來涉及海岸地區之相關施政計畫，應優先考量海岸生態資源保育、海岸防災、環境復育、景觀改善、生態旅遊等價值，作必要之調整，其目的是為於《海岸法（草案）》通過前，作為政府部門研訂及審議海岸地區實質利用計畫之最高指導原則。計畫中針對自然海岸定義為：「海岸地區構築人工構造設施者，均屬人工海岸。」而自然海岸則定義為：「扣除人工海岸部分者屬自然海岸。」民國 102 年〈永續海岸整體發展方案（第二期）〉延續前期計畫策略方針，並提出優先實施項目及執行準則。

（二） 自然海岸零損失之政策沿革及理念

自然海岸零損失之概念於海岸管理之討論過程中自民國 93 年開始受到重視，其政策討論過程分述如下：

1. 天然海岸比例概念：

民國 93 年，行政院國家永續發展委員會首次發布「臺灣永續發展指標系統」，其中海岸地區主要著重於天然海岸比例作為其永續指標。配合臺灣〈國土利用監測計畫〉，發現臺灣本島自然海岸未達 50%，且比例逐年下滑，顯示臺灣海岸地區受人工設施影響甚鉅。

2. 具體機制策略：

民國 96 年，營建署制定〈永續海岸整體發展方案〉，計畫中提出永續海岸願景與發展策略，研訂永續海岸短期及長期發展策略。其短期及長期策略分別為：「自然海岸線零損失」及「永續海岸行動方針」，其策略包含：

- (1) 宣告海岸保育基本政策以保育為原則。
- (2) 調查自然海岸區位。
- (3) 嚴格審核海岸重大計畫。
- (4) 建立地方巡守查報機制。

民國 102 年延續民國 96 年之永續海岸整體發展方案，內政部擬定〈永續海岸整體發展方案（第二期）〉，其短期發展策略延續民國 96 年永續海岸整體發展方案，定為「自然海岸零損失」，並針對漁港、海岸公路、海堤、觀光遊憩、海埔地及海岸保安林營造復育等六項工作，訂定執行準則，其中多以「原則不再新建」、「減量及環境保護」及「環境復育」為原則。自此，對於自然海岸之保護及零損失之探討，形成具體策略，以因應自然海岸比例逐漸下降之趨勢。

(三) 「維繫自然系統」與海岸地區動態平衡

根據《海岸管理法》第 1 條立法目的，條文內「維繫自然系統」一目的，是為維持海岸自然系統運作之動態平衡，促進海岸地區永續發展，並於《海岸管理法》第 7 條之海岸規劃管理原則中，明訂對於生態保育與維護海岸地形之海岸動態平衡管理原則。

二、 現行〈整體海岸管理計畫〉之機制設計

（一）〈整體海岸管理計畫〉對自然海岸定義：由「線」之概念調整為「面」之概念

民國 102 年〈永續海岸整體發展方案（第二期）〉對於自然海岸之討論以民國 95 年〈國土利用監測計畫-土地利用變遷偵測管理系統（第五年）規劃建置計畫〉為基礎，因遙測作業之進行海岸線分類，需有明確操作定義，故將海岸地區簡化為「海岸公路所在區位向海一側如有人工設施，則判定為人工海岸線」，區分自然及人工海岸線，以海岸「線」之概念為基礎，簡化人工海岸與自然海岸之定義。

民國 106 年〈整體海岸管理計畫〉之計畫目的是根據《海岸管理法》，達到促進海岸地區社會、經濟及環境之永續發展，以保護、防護、利用及管理海岸地區土地。由於過去以海岸線定義自然及人工海岸，與《海岸管理法》之自然海岸概念有所落差，考量臺灣海岸地區利用樣態多元，人工化程度有所差異，故於〈整體海岸管理計畫〉中修訂自然海岸定義為：「指無人為設施之海岸段，或最接近海岸之人工構造物向海側屬自然環境特性之地區，例如，河口、潟湖、沙洲、沙丘、海灘（泥灘、沙灘、礫灘）、濱台（海蝕平台、波蝕棚）、海崖、岬角、岩礁、生物礁體（珊瑚礁、藻礁）、紅樹林、海岸林等。」將海岸分類自「海岸線」之概念轉化為「海岸地區」面之概念。

（二）自然海岸零損失政策逐漸具備「動態平衡」之概念

民國 106 年〈整體海岸管理計畫〉依據民國 104 年《海岸管理法》第 7 條之海岸地區規劃管理原則訂定，其中第 9 款明確規範：「海岸地區管理應優先保護自然海岸，並維繫海岸之自然動態平衡。」表明〈整體海岸管理計畫〉除優先保護自然海

岸外，亦應以自然動態平衡為規劃原則。

另於《海岸管理法》第 26 條 1 項第 5 款：「因開發需使用自然海岸或填海造地時，應以最小需用為原則，並於開發區內或鄰近海岸之適當區位，採取彌補或復育所造成生態環境損失之有效措施。」條文內容基於自然海岸零損失，建立自然海岸開發應遵守之事項。除《海岸管理法》外，《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第 6 條²亦基於《海岸管理法》第 26 條 1 項第 5 款，規範最小需用原則及自然海岸損失之彌補或復育措施。

〈整體海岸管理計畫〉遵循上述法規之規範，於第一章之計畫目的對於自然海岸零損失工作重點中表明，因應臺灣海岸地區人工結構物致使自然海岸逐漸消失，考量海岸地區高度脆弱性與不易回復之特性，應優先保護自然海岸，並維繫海岸地區之自然動態平衡，避免開發利用；若自然海岸地區具開發之必要性，則須實施衝擊減輕、異地補償或生態補償，確保自然海岸零損失，並於第三章規劃「海岸永續利用原則」，規範海岸地區開發之必要性、資源保護、景觀維護、災害防治及海岸復育等內容，對於自然海岸零損失之詮釋自「不再開發自然海岸」轉變為「自然海岸動態平衡」

² 《一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則》第六條：本法第二十六條第一項第五款所定採取彌補或復育所造成生態環境損失之有效措施，其許可條件如下：一、最小需用原則：(一) 改變自然海岸之長度或面積最小化。(二) 填海造地之開發基地形狀，以接近方形或半圓形為原則。(三) 應以整合、集中、緊密之方式規劃。二、彌補或復育所造成自然海岸損失之有效措施：(一) 彌補或復育之面積比例原則應達到一比一，其面積比例不足時，應提出其他替代方案，並維持海岸之沙源平衡與生態系穩定。(二) 應優先於申請範圍內營造同質性棲地。前項彌補或復育措施，經其他機關核准者，得依核准之措施辦理。

（三）自然海岸零損失之配套機制檢視

由於臺灣海岸地區相關計畫自民國 96 年起便陸續形成，〈整體海岸管理計畫〉作為海岸整體經營管理之計畫，應檢視其是否符合民國 102 年〈永續海岸整體發展方案（第二期）〉之自然海岸零損失之策略（詳見表 1）。

表 1 〈整體海岸管理計畫〉策略回應對照表

	民國 102 年 〈永續海岸整體發展方案 (第二期)〉	民國 106 年 〈整體海岸管理計畫〉	回應 情形
宣告海岸地區以保育為原則	海岸地區以保育為原則，除行政院專案核准之重大計畫外，不再受理設施行海埔地及海域之開發申請計畫。	於〈全國國土計畫〉第九章第四節中已針對海岸地區土地使用建立指導原則 ³ ，並配合〈整體海岸管理計畫〉指定土地使用主管機關應辦事項。	○
調查劃定自然海岸區位	依據遙測影像資料，並經現地複查，確定自然海岸線，作為禁止破壞之依據。	目前〈整體海岸管理計畫〉已定義自然海岸，並依〈海岸線變遷偵測暨數化作業〉統計自然海岸線長度。計畫中將自然海岸區位全面盤查納入後續相關單位應辦事項。	△
嚴格審議海岸重大計畫	於《海岸法（草案）》架構下，擬定〈整體海岸管理計畫〉規劃基本利用事項。於上開法案完成立法前，推動區域計畫，落實土地使用管理指導機制；檢討修訂相關法規，建立嚴格審查機制。	《海岸管理法》於 104 年三讀通過，其規範〈整體海岸管理計畫〉、〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉及海岸地區特定區位之開發計畫，各重大計畫之審議程序與機制。〈整體海岸管理計畫〉對於重大計畫審議配合《海岸管理法》之相關規定進行相關作業。	○
建立地方巡守查報機制	結合當地海巡單位、漁村社區、NGOs 等組織，就近巡邏海岸，負舉報之責，再由地方警力或主管機關依法辦理。	目前〈整體海岸管理計畫〉並未規劃地方巡守查報機制，於直轄市、縣（市）政府應辦及配合事項亦未指導相關部門規劃地方巡守機制。	△

備註：○：完全回應

△：未完全回應

X：未回應

³ 〈全國國土計畫〉海岸地區土地使用指導原則：直轄市、縣（市）國土計畫中，針對擬進行填海造地範圍，以「行政院專案核准之計畫」或經中央目的事業主管機關核准興辦之電信、能源等公共設施或公用事業，並經直轄市、縣（市）國土計畫指定為城鄉發展地區者為限。

三、 當前〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討之草案重點

(一) 新增自然海岸劃設方針及範圍劃設原則

1. 劃設方針：

- (1) 以連續性、系統性概念進行劃設。
- (2) 合理完整涵蓋自然地景群落或其他重要海岸地質、海景環境等之帶狀空間。
- (3) 包容現存之點狀、低度使用之人工構造物或土地使用，並儘可能維持自然海岸之完整性。

2. 範圍劃設原則：

■ 陸側界限：

- (1) 無人為設施者：以最接近海岸之山脊線為主。
- (2) 有人為設施者：以下列各項設施靠海側之界線（不含設施本身）為主。
 - A. 第一條濱海道路：指現況已開闢最接近海岸線之鐵路或可供汽車通行之道路，及其附屬設施。
 - B. 堤防：指河堤、海堤（含一般性海堤、事業性海堤）及其附屬設施。
 - C. 建築物及其（以水泥或柏油為鋪面之）建築基地，或以固定式圍牆圍繞之範圍。
 - D. 持續使用中之農田、養殖魚塭。
 - E. 其他經內政部指定之設施。

■ 海側界限：指近岸海域之向海側範圍線。屬下列情形之一者，得不納入前項「人為設施」適用範疇，意即仍視為自然海岸範圍：

- (1) 未與前項第一款「人為設施」直接相鄰之人行步道或自行車道。
- (2) 潮位測站或風機等點狀設施。
- (3) 為復育、保育或研究自然生態，並以自然材料設置

之人工構造物，如堆砂籬、防風網、定砂籬、土砂堤、人工魚礁、人工浮床等。

(4) 未與陸地直接連接之離岸堤。

(5) 廢棄且不再提供通行使用之舊有道路。

(二) 推動第二階段保護區之劃設

本次〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討中，於第三章之海岸保護區議題與對策，因應第 1 階段保護區劃設公告後，應推動第 2 階段海岸保護區劃設作業，考量劃設保護區有其困難度，第 2 階段保護區劃設（海岸潛在保護區）之階段性具體可行之資源保護策略，包括：

1. 盤點〈整體海岸管理計畫〉第 2 階段保護區，篩選優先保護之區位，並分為 3 類檢討

(1) 第 1 類，已確認資源價值之地區：應積極協調目的事業主管機關劃設海岸保護區（如老梅綠石槽、象鼻岩、七星潭海岸），未依法定程序公告前，應有積極維護作為，審議時應更謹慎。

(2) 第 2 類，列屬本計畫第 2 階段保護區（海岸潛在保護區），屬自然海岸且資源價值較優之地區：應檢討為新潛在保護區。

(3) 第 3 類，列屬本計畫第 2 階段保護區（海岸潛在保護區），屬自然海岸且資源價值次優之地區：劃設為特定區位（如自然海岸或重要海岸景觀區），透過特定區位審查許可機制予以把關。

(4) 以上 3 類皆得以里山里海方式，藉由與地方共同合作達成保護目的。

2. 啟動自然海岸調查及監測計畫，利用現勘或空拍影像瞭解自然海岸現況，並透過示範性之在地連結參與機制，落實自然海岸永續經營。
3. 延續里山里海精神與地方合作：與地方產業、社區、NGO 團體、學校及地方政府結合，研提相關保護策略，發揮在地力量共同守護自然海岸。

四、 未來制度精進建議

（一）建議一：透過特定區位許可審議制度之策進，採積極保護與差異化審議原則

1. 為維繫自然系統、積極落實自然海岸零損失之立法意旨，建議所有海岸地區之開發利用，皆應透過一定審議過程。
2. 採差異化審議原則設計，依據不同「特定區位」之劃設意旨，規範差異化之審議原則及重點（詳見圖 1）。
3. 參考《非都市土地開發審議作業規範》制定或修正海岸開發利用審議法規，除於「總編」明定海岸地區開發利用之通案性原則，並制定「各特定區位專編」之差異化規範。
4. 充分考量開發強度、開發之累積效應、回復自然海岸之可能性等因素，進行審議作業，並以海岸地區成長管理、開發總量管制之概念，達到維繫自然系統、自然海岸零損失之目標。

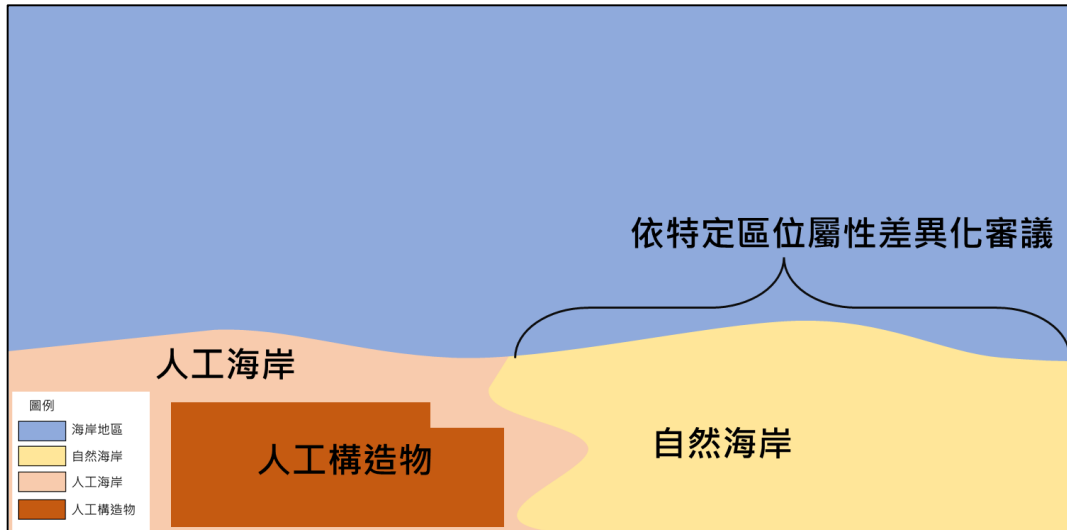


圖 1 特定區位差異化審議示意圖

(二) 建議二：於〈整體海岸管理計畫〉明定衛星監測、地方查報、部門協調、海岸認養等制度之建立

建議於現行「國土利用監測」政策基礎上，進一步推動下列機制，並明訂於〈整體海岸管理計畫〉中，確保自然海岸之保護。

1. 衛星監測與地方查報並行：透過「國土利用監測」，定期追蹤海岸地區環境變化，配合目的事業主管機關、海巡機關等相關單位巡查變化較大之海岸地區，查報不法利用之自然海岸；同時，在地民眾或相關團體若發現海岸地區之不法利用，亦可透過地方舉報機制向相關單位檢舉。
2. 部門協調及合作：除營建署辦理之「國土利用監測」，相關部會亦有因應不同目的而建立之監測計畫或平台（如：農委會之農業及農地資源盤查結果查詢圖台、環保署之北部地區陸空聯合稽查），建議透過各部門監測資訊之協調與整合機制，提升海岸地區環境監測之完備性。

3. 海岸認養機制：推動自然海岸認養機制，鼓勵企業、民間團體、學校或在地社區認養海岸，並透過淨灘、違規舉報及海岸監測等方式協助維護自然海岸環境。
4. 企業社會責任落實：要求地方企業負社會責任，作為社會領導之力量，進行海岸地區保護活動，達到企業、社會及自然三方永續發展之目標。
5. 結合里山里海之政策：將里山里海、保全活用之概念導入海岸地區及周邊社區，提升海岸地區周邊社區與海岸自然環境之連結，促使社區居民對於海岸之認同感，達到自主維護效果。

議題二：發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育及治理作為，如何積極

回應《海岸管理法》之海岸地區永續發展的立法意旨？

一、 既往立法過程討論重點

（一）環境劣化地區復育：自然海岸零損失之永續發展方針

96 年營建署之〈永續海岸整體發展方案〉，以海岸自然生態系統為主軸，基於自然海岸零損失概念，指出海岸『環境劣化』議題，除提出海岸環境劣化地區復育之永續發展行動方針，並以「復育劣化生態資源—評選劣化之重要海岸；採取自然方式，回復海岸生機」為發展策略，著眼自然海岸之積極回復。

民國 102 年〈永續海岸整體發展方案（第二期）〉延續行動方針，制定具體工作內容，包含：

1. 建立準則，評選生態功能顯著但逐漸劣化之海岸，兼顧環境、經濟和文史上之價值，推動復育和恢復工作，以重現生機與風華。
2. 鼓勵各級政府機關，採取近自然工法或生態工程，並評選拆除不必要之消波塊、堤防和人工結構物，盡可能回復自然海岸與多樣性棲地

上述工作內容對於環境逐漸劣化之海岸之復育，除針對海岸自然環境價值外，亦考量海岸之經濟及文史價值，納入海岸地區人文、經濟之恢復，已達成永續海岸發展。

（二）發展遲緩與環境劣化地區之整合討論：海岸永續發展觀念

民國 104 年《海岸管理法》第 11 條第 2 項針對環境劣化地區之規定：「依〈整體海岸管理計畫〉指定之發展遲緩或環境劣化地區，主管機關得協調相關機關輔導其傳統文化保存、生態

保育、資源復育及社區發展整合規劃事項。」其立法原意是為避免發展遲緩或環境劣化地區持續惡化，透過〈整體海岸管理計畫〉之綜合治理，以維持基本生活水準及適性發展，避免自然海岸受環境劣化之影響而有所損失。

在民國 104 年《海岸管理法》中，將環境劣化地區與發展遲緩地區一併討論，遵循《海岸管理法》海岸自然與人文環境永續發展之立法目的，將傳統文化保存及社區發展等規劃事項納入〈整體海岸管理計畫〉中擬定海岸發展策略。

二、 現行〈整體海岸管理計畫〉之機制設計

（一）發展遲緩與環境劣化地區之定義與策略方針

民國 106 年〈整體海岸管理計畫〉第五章已定義何謂發展遲緩及環境劣化地區，並制定發展、復育及治理原則，以維持地區基本生活水準、促進地方永續發展為目標。

1. 發展遲緩地區：依地方人口、就業、公共設施等指標評定，並透過政策資源投入，輔導地方發展，其發展原則以維護自然景觀、保護自然與文化資產優先，並以「改善地方基礎設施、制定發展及輔導策略」為主。
2. 環境劣化地區：是指因天然災害、人為過度開發等因素導致環境生態受到破壞，並危害人民生命財產之地區，需透過改變土地利用；減緩開發及環境改善計畫以回復海岸生態機能，其發展原則以「避免現有環境持續惡化，回復自然海岸風貌」為主。

（二）發展遲緩與環境劣化地區對於海岸永續發展之回應

根據《海岸管理法》第 11 條對於海岸地區發展遲緩及環境劣化地區之規定，係透過〈整體海岸管理計畫〉指導並加以綜

合治理，以維持基本生活水準，並達到海岸永續發展之目的。目前〈整體海岸管理計畫〉中發展遲緩與環境劣化地區目前發展原則主要針對指定劃設之地區，且皆以優先保護海岸自然環境、文化資產為原則。發展遲緩地區之發展原則是基礎建設、觀光、產業發展為主，而環境劣化地區則以自然海岸保護及復育為主，兩者分別規劃相關發展策略，而針對海岸永續發展目標及策略，未綜合考量發展遲緩與環境劣化兩種地區之策略整合及各策略優先性。

(三) 以 102 年〈永續海岸整體發展方案（第二期）〉檢視現行整體海岸管理計畫

民國 102 年〈永續海岸整體發展方案（第二期）〉針對海岸環境劣化地區制定相關工作內容，指導後續相關計畫，並以此檢視民國 106 年〈整體海岸管理計畫〉之策略（詳見表 2）。

表 2 〈整體海岸管理計畫〉策略回應對照表

理念	民國 102 年 〈永續海岸整體發展方案 （第二期）〉	民國 106 年 〈整體海岸管理計畫〉	回應情形
評選劣化之重要海岸，並採取近自然方式，回復海岸生態。	建立準則，評選生態功能顯著但逐漸劣化之海岸，兼顧環境、經濟和文史上之價值，推動復育和恢復工作，以重現生機與風華。	於計畫中定義環境劣化地區，並未於計畫中建立準則，評選環境劣化地區之區位。	△
	鼓勵各級政府機關，採取近自然工法或生態工程，並評選拆除不必要之消波塊、堤防和人工結構物，盡可能回復自然海岸與多樣性棲地	歸納分析環境劣化地區之類型，以「減量」、「復育」及「環境整理」等方式， 逐步回復自然海岸。計畫中並未說明劣化地區類型評選之機制，及後續對應之回復手段選擇指導。	△

備註：△：未完全回應

X：未回應

三、 當前〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討之草案重點

- (一) 增列發展遲緩地區評定操作方式，依據人口成長率、就業機會、地方財政收支及公共建設等指標，所評定劃設之地區，並與農村再生、鄉村地區、地方創生條件比對。於本次通檢選出 12 縣市 43 鄉鎮區之海岸發展遲緩地區。
- (二) 增列環境劣化地區操作方式，可依據海岸防護計畫指定之海岸防護區（災害防治區及陸域緩衝區）、13 處侵淤熱點及已受破壞之海岸地區，進行環境劣化地區的盤點作業。並增加生態環境劣化地區（生態環境已嚴重破壞退化地區），將國土計畫法第 35 條規定劃設之國土復育促進地區者納入本計畫環境劣化地區。有關生態環境劣化地區及已受破壞之海岸地區，亦保留中央及地方土地管轄單位自行呈報範圍之機制。

四、 未來制度精進建議

(一) 建議一：海岸發展遲緩或環境劣化地區樣態分類

為整合考量海岸地區自然環境、人文與社會經濟之永續發展，促成政策資源投入之精準性及有效性，建議就『發展遲緩或環境劣化地區』之樣態，進行分類，釐清發展遲緩或環境劣化之區位、原因及情形（圖 2 為評選機制示意圖），作為〈海岸保護計畫〉、〈海岸防護計畫〉及相關政策資源投入之重要參據。

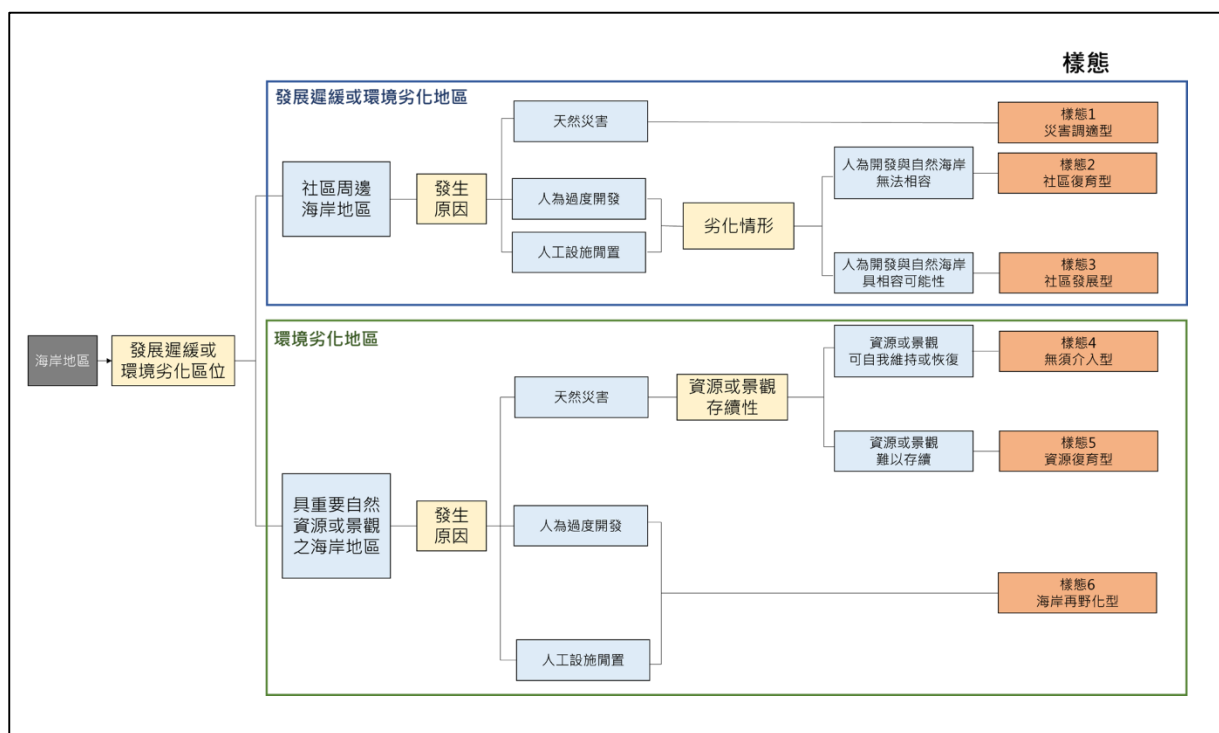


圖 2 發展遲緩及環境劣化地區評選機制示意圖

(二) 建議二：海岸地區永續發展樣態之差異化策略

結合前開評選機制，就不同樣態之發展遲緩或環境劣化地區，擬定差異化策略。例如：依環境劣化與發展遲緩之改善急迫性，區分為四向度策略，投入適宜之政策資源（參見圖 3）。

1. 環境劣化與發展遲緩改善急迫性皆高(圖 3 第一象限)：政策資源應優先投入之地區，宜透過里山里海保全活用策略，以海岸地區自然環境維護、復育為主，結合在地社區人文特色，提出綜合性發展策略。
2. 環境劣化改善急迫性較高(圖 3 第二象限)：以海岸地區再野化為發展主軸，優先規劃自然海岸復育策略，回復受破壞之海岸地區，並研擬後續成果監督計畫，確保未來不再劣化。
3. 發展遲緩改善急迫性較高(圖 3 第四象限)：社會經濟

發展遲緩地區，當地海岸自然環境未受明顯破壞，或海岸地區劣化情形較不明顯，宜以滿足當地基礎建設為優先考量，提出在地產業復興計畫。

4. 環境劣化與發展遲緩改善急迫性皆低(圖3第三象限):
發展遲緩或環境劣化情形較不明顯，為因應全球氣候變遷，宜透過長期監測策略，確保自然海岸動態平衡。

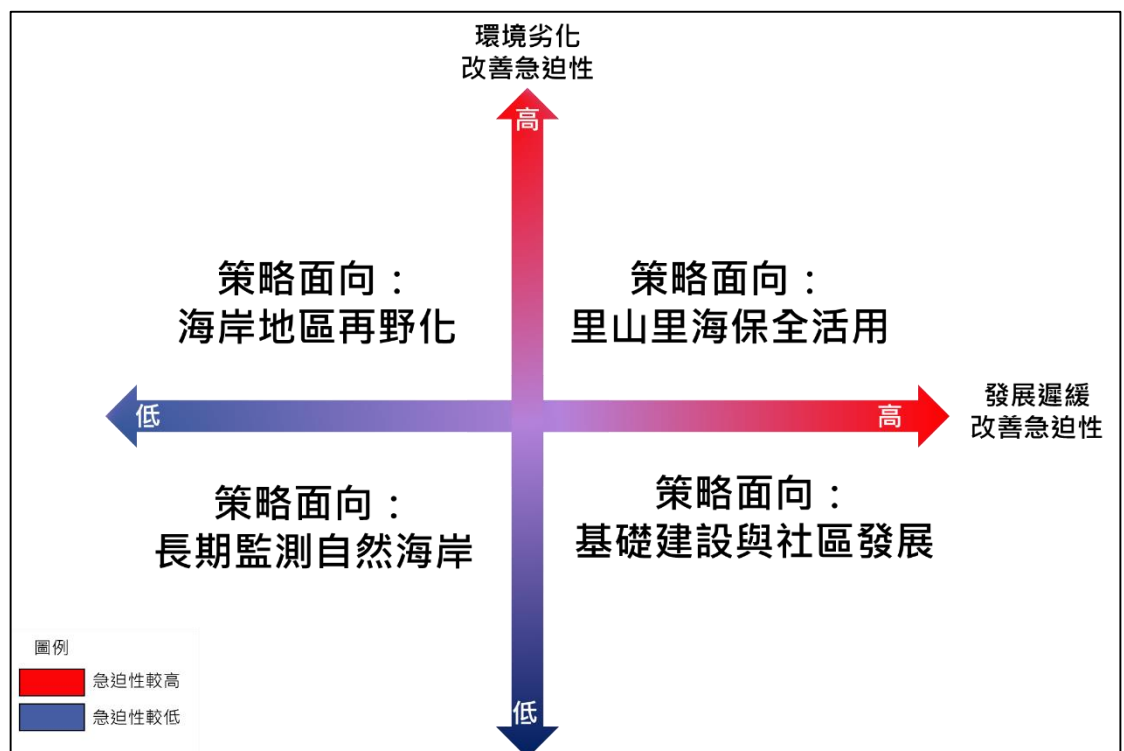


圖3 海岸永續發展樣態之差異化策略示意圖

議題三：如何落實《海岸管理法》之海岸整合管理立法意旨？以發展 遲緩地區之部門協調整合進行初步探討。

一、 既往立法過程討論重點

自民國 86 年至民國 103 年行政院五度函送立法院之《海岸法（草案）》版本之立法總說明，明定：「海岸地區之管理，因管理組織紛歧，權責時有重疊或不足，且管理方法寬嚴不一，缺乏全面性及有效應管理手段。為促進海岸地區土地之合理利用，健全海案管理，爰針對國內現有管理癥結，參酌國外管理制度，擬具『海岸法』草案」。因此，定位《海岸管理法》為一部海岸經營管理整合之法案。

整合性海岸管理(Integrated Coastal Zone Management; ICZM)之概念涉及海岸地區之規劃、管理及執行等相關環節，自 1992 年 Agenda 21 簽訂以來，已成為各國海岸管理之重要觀念，亦為我國《海岸管理法》之立法意旨⁴、以及現行〈整體海岸管理計畫〉之核心概念，是以，應透過更完善的機制設計，確保部門整合之重要性⁵。

基於此，本案以發展遲緩地區之整合性政策協調作為初步探討對象，有關發展遲緩地區之立法原意，依據《海岸管理法》第 11 條第 2 項：「依整體海岸管理計畫指定之發展遲緩或環境劣化地區，主管機關得協調相關機關輔導其傳統文化保存、生態保育、資源復育及社區發展整合規劃事項。」

⁴ 《海岸管理法》第一條內容：立法目的為推動「海岸整合管理」，並促進海岸地區之永續發展。

⁵ 《海岸管理法》第二十七條內容：區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫在海岸地區範圍者，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫審議機關於計畫審議通過前，應先徵詢主管機關之意見。

二、 現行〈整體海岸管理計畫〉之機制設計

〈整體海岸管理計畫〉第五章明定為避免發展遲緩或環境劣化之海岸地區環境持續惡化，危害人民生命、財產安全之虞，透過中央計畫輔導、經費補助或協調整合相關資源、經費（如離島建設基金、農村再生基金）等方式，依本計畫加以指導，以維持該地區之基本生活水準、促進地方永續發展。

（一） 發展遲緩地區之定義：

指依據人口成長率、就業機會、地方財政收支及公共建設等指標，所評定劃設之地區。可透過資源投入或政策指導等，適性輔導地區有效發展。

（二） 發展遲緩地區之發展原則：

為落實區域均衡發展之目標，有效輔導發展遲緩地區適性發展，在符合〈整體海岸管理計畫〉之基礎上，研訂發展遲緩地區之發展原則，包含產業政策推動、觀光發展策略、完備地區基礎建設等面向。

進一步，發展原則需透過中央主管機關、直轄市、縣（市）主管機關推動整合相關建設、輔導、改善計畫，中央及各目的事業主管機關配合協助執行，並由主管機關成立海岸管理基金，投注加強地方基礎建設，有效輔導推廣在地化產業，促進地方永續發展。

（三） 中央及地方政府部門應辦及配合事項：

為落實上述發展原則，〈整體海岸管理計畫〉第六章明定內政部應於〈整體海岸管理計畫〉公告施行後 3 年內，依據《海岸管理法》第 11 條規定，指定發展遲緩或環境劣化地區，協調

相關機關輔導其傳統文化、生態保育、資源復育及社區發展整合規劃等事項，而直轄市、縣（市）政府應經常辦理依據人口成長率、就業機會、地方財政收支及公共建設等指標，指定轄管地區之發展遲緩地區，並提報中央主管機關。

三、 當前〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討之草案重點

有效引導發展遲緩地區或環境劣化地區之積極管理作為為本次〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討之重點工作項目之一，對此，目前〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討草案之相關內容包含：

（一） 建構並依據指標系統具體指認發展遲緩地區：

海岸地區之發展遲緩地區篩選區域，將以各直轄市、縣（市）之市鄉鎮之行政轄區為單元進行盤點，並依據人口成長率指標、就業機會指標、地方財政收支指標、公共建設指標等四項指標系統確認海岸地區發展遲緩地區區位，初步篩選出位於海岸地區者共計 12 縣市及 43 個鄉鎮區。

（二） 強調與「里山里海」及「地方創生」政策結合：

〈整體海岸管理計畫〉通檢草案第五章之海岸永續利用之議題與對策中，針對海岸使用者應善盡海岸管理義務與責任之作法，強調參考里山里海倡議形成創生願景，亦即透過部會合作，結合海岸地區公用事業或重大建設計畫之主辦（管）機關、海岸開發商（例如：綠能產業）資源投入，位於發展遲緩地區或環境劣化地區者，並整合海岸地區「發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育及治理原則」及海岸管理實務需要項目，將漁村產業創生與海岸環境永續共榮納入合作議題，以實踐臺灣里海創生願景。

(三) 新增發展遲緩地區之發展原則：

〈整體海岸管理計畫〉通檢草案第五章提及，依「一級海岸保護區以外特定區位申請許可案件審查規則」第2條第3款第4目「有助於促進鄰近地區之社會及經濟發展。位於發展遲緩地區或環境劣化地區者，應訂定具體可行振興或復育措施」。修正發展遲緩地區之發展原則，俾利後續海岸主管機關協調相關機關資源投入及輔導其傳統文化保存、生態保育、資源復育及社區整合規劃事項，其中新增之發展原則如下：

1. 規劃採行具體有效之海岸管理措施，支持在地里山里海行動計畫或方案，以促進地方共榮發展。以在地連結方式維護自然海岸，鼓勵實際利用海岸之目的事業權責單位及企業，以實際行動認養海岸，實踐其社會責任。
2. 發展遲緩地區與環境劣化地區重疊區域，應以劣化地區之復育治理措施為優先。

(四) 新增各目的事業主管機關應辦及配合事項：

各目的事業主管機關經常辦理有關開發利用者回饋地方之項目及辦理方式，協議內容應與海岸保護、防護或永續利用具關聯性，各目的事業主管機關應協助監督開發利用者所提振興或復育措施；協助監督開發利用者落實企業責任，應承諾支持公私部門辦理海岸地區發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育相關推動工作，將里山里海納為申請人之承諾事項，以及每年定期提送辦理紀錄至中央主管機關備查。

(五) 新增直轄市、縣（市）政府應辦及配合事項：

直轄市、縣（市）政府經常辦理有關開發利用者回饋地方之項目及辦理方式，協議內容應與海岸保護、防護或永續利用

具關聯性，地方政府應協助監督開發利用者所提振興或復育措施；協助監督開發利用者落實企業責任，應承諾支持公私部門辦理海岸地區發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育相關推動工作，以及每年定期提送辦理紀錄至中央主管機關備查。

四、 未來制度精進討論：

（一） 各部門政策資源投入對象及方式之協調整合？

面對全球化伴隨的社會經濟轉型與地方發展問題，近年諸多部門已積極透過各式政策加以回應，各部門大多依其政策目的，各自建構指標系統，指認政策投入之對象（參見表 3）。

表 3 地方發展之相關政策資源

部會	資源投入對象名稱	政策資源
國發會	優先推動地區	〈地方創生戰略計畫〉
營建署	（優先規劃）鄉村地區	《國土計畫法》
營建署	發展遲緩地區	《海岸管理法》
農委會	農村再生推動地區	《農村再生條例》

資料來源：本計畫彙整

惟，各部門政策目的、指標系統、資源投注方式，是否存在政策競合之疑慮？例如：國發會指認之地方創生優先推動地區，與〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討草案指認之 43 個鄉鎮區為海岸『發展遲緩地區』（表 4），存在何種關係？

為使政策資源之有效利用，實有必要就各部門政策投入對象、資源挹注方式，進行協調整合（相關政策資源，參見表 5）。

（二） 建立發展遲緩地區之跨部會協調平台或機制之可行性？

為落實《海岸管理法》第 11 條第 2 項之立法意旨，建議透過『發展遲緩地區』跨部會協調平台或機制之建立，促成跨部會政策協調、提升部門政策資源投入及執行之效能。

表 4 海岸發展遲緩地區與地方創生優先推動地區之重疊地區

發展遲緩地區 〈整體海岸管理計畫〉通檢草案盤點	國發會地方創生優先推動地區 I 農山漁村、II 中介城鎮、III 原鄉 ⁶
新北市(<u>貢寮區</u> 、 <u>瑞芳區</u> 、石門區、萬里區、金山區、三芝區)	新北市(<u>平溪區 I</u> 、 <u>貢寮區 I</u> 、 <u>瑞芳區 II</u>)
苗栗縣(後龍鎮、通霄鎮、苑裡鎮)	苗栗縣(南庄鄉、獅潭鄉、泰安鄉)
臺中市(大安區)	臺中市(新社區、石岡區、大安區、后里區、外埔區、和平區)
彰化縣(<u>線西鄉</u> 、 <u>芳苑鄉</u> 、 <u>大城鄉</u>)	彰化縣(<u>線西鄉 I</u> 、 <u>芳苑鄉 I</u> 、 <u>大城鄉 I</u> 、埔鹽鄉、二水鄉、田尾鄉、埤頭鎮、芬園鄉、竹塘鄉、溪州鄉、和美鎮、田中鎮、二林鎮、福興鄉、秀水鄉、花壇鄉、埔心鄉、永靖鄉、社頭鄉)
雲林縣(<u>臺西鄉</u> 、 <u>四湖鄉</u> 、 <u>口湖鄉</u>)	雲林縣(<u>臺西鄉 I</u> 、 <u>四湖鄉 I</u> 、 <u>口湖鄉 I</u> 、古坑鄉、林內鄉、水林鄉)
嘉義縣(<u>東石鄉</u> 、 <u>布袋鄉</u>)	嘉義縣(<u>東石鄉 I</u> 、 <u>布袋鄉 I</u> 、大埔鄉、阿里山鄉)
臺南市(<u>北門區</u> 、 <u>將軍區</u> 、 <u>七股區</u>)	臺南市(<u>北門區 I</u> 、 <u>將軍區 I</u> 、 <u>七股區 I</u> 、鹽水區、後壁區、東山區、大內區、西港區、玉井區、楠西區、南化區、左鎮區、關廟區)
高雄市(<u>茄萣區</u> 、 <u>彌陀區</u> 、 <u>旗津區</u>)	高雄市(<u>茄萣區 I</u> 、 <u>彌陀區 I</u> 、 <u>旗津區 I</u> 、燕巢區、田寮區、阿蓮區、六龜區、甲仙區、內門區、林園區、大樹區、旗山區、茂林區、那瑪夏區、桃源區)
屏東縣(<u>新園鄉</u> 、 <u>林邊鄉</u> 、 <u>佳冬鄉</u> 、 <u>枋寮鄉</u> 、 <u>枋山鄉</u> 、 <u>車城鄉</u> 、 <u>滿州鄉</u> 、 <u>牡丹鄉</u>)	屏東縣(<u>新園鄉 II</u> 、 <u>林邊鄉 I</u> 、 <u>佳冬鄉 I</u> 、 <u>枋寮鄉 I</u> 、 <u>枋山鄉 I</u> 、 <u>車城鄉 I</u> 、 <u>滿州鄉 III</u> 、 <u>牡丹鄉 III</u> 、九如鄉、鹽埔鄉、高樹鄉、萬巒鄉、竹田鄉、新埤鄉、崁頂鄉、南州鄉、琉球鄉、東港鎮、萬丹鄉、內埔鄉、來義鄉、獅子鄉、三地門鄉、霧臺鄉、瑪家鄉、泰武鄉、春日鄉)
宜蘭縣(頭城鎮、 <u>蘇澳鎮</u> 、 <u>南澳鄉</u>)	宜蘭縣(大同鄉、 <u>蘇澳鎮 II</u> 、 <u>南澳鄉 III</u>)
花蓮縣(<u>壽豐鄉</u> 、 <u>豐濱鄉</u>)	花蓮縣(<u>壽豐鄉 III</u> 、 <u>豐濱鄉 III</u> 、鳳林鎮、玉里鎮、光復鄉、瑞穗鄉、富里鄉、萬榮鄉、卓溪鄉、秀林鄉)
臺東縣(<u>長濱鄉</u> 、 <u>成功鎮</u> 、 <u>太麻里鄉</u> 、 <u>大武鄉</u> 、 <u>達仁鄉</u> 、東河鄉)	臺東縣(<u>長濱鄉 III</u> 、 <u>成功鎮 III</u> 、 <u>太麻里鄉 III</u> 、 <u>大武鄉 III</u> 、 <u>達仁鄉 III</u> 、鹿野鄉、關山鎮、卑南鄉、池上鄉、達仁鄉、延平鄉、海端鄉、金峰鄉、蘭嶼鄉)

資料來源：本計畫彙整

⁶ 農山漁村對策：輔導青年返鄉創業，發展產業六級化，改善聯外交通，強化高齡照護設施，完善地方基本生活機能等方向辦理；中介城鎮對策：強化中介服務功能，鏈結都市與農山漁村(或原鄉)，活化既有老舊街區，提升地方商業活動機能等方向辦理；原鄉對策：協助當地就業或創業，媒合專業人才發展產業，強化教育、醫療照護及聯外交通等公共服務或設施等方向辦理。

表 5 發展遲緩海岸地區之相關資源：各部門政策盤點

部會	相關部會計畫
國發會	地方創生戰略計畫
營建署	國土計畫鄉村地區整體規劃
經濟部	社會創新政策、小型企業創新研發計畫(SBIR)、全國水環境改善計畫、發在地型產業園區計畫、智慧城鄉生活應用補助計畫等
林務局	里山里海（國家生態綠網）
農委會	農村再生計畫、農村社區企業經營輔導計畫、漁業多元化經營建設計畫等
教育部	大學社會責任實踐計畫、高教深耕計畫、營造休閒運動環境計畫等
科技部	人文創新與社會實踐計畫
文化部	文化生活圈建設計畫、歷史與文化維護發展計畫、社區營造及村落文化發展計畫等
交通部	體驗觀光-地方旅遊環境營造計畫、公路公共運輸多元推升計畫、生活圈道路交通系統建設計畫等
勞動部	多元培力就業計畫等
衛福部	公共服務據點整備之整建長照衛福據點計畫、建構 0-2 歲兒童社區公共托育計畫、獎助布建住宿式長照機構公共化資源計畫、整建長照衛福據點計畫等
原民會	原住民族產業創新價值計畫、原住民族部落特色道路改善計畫等
客委會	推動客庄產業創新增值計畫、客庄創生環境營造計畫等
通傳會	普及偏鄉寬頻接取基礎建設計畫
海委會	促進地方政府推動海洋事務補助計畫

資料來源：本計畫彙整

議題四：如何透過〈整體海岸管理計畫〉及《海岸管理法》相關法規

制度之精進，落實重要海岸景觀區之立法意旨？

一、 既往立法過程討論重點

《海岸管理法》第 11 條明定：「依整體海岸管理計畫劃定之重要海岸景觀區，應訂定都市設計準則，以規範其土地使用配置、建築物及設施高度與其他景觀要素」。檢視「重要海岸景觀區」之立法討論過程，依 103 年 10 月 31 日邱文彥立法委員國會辦公室召開《海岸法》版本整合第一次研商會議、及 103 年 11 月 19 日立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 23 次全體委員會議，歸結「重要海岸景觀區」之立法意旨為：

- (一) 重要海岸景觀區屬公共資產，應由全民共享。
- (二) 需整合考量自然地形、建築型態及視覺感受。
- (三) 宜審慎思考與建築、都市計畫或其他相關制度之區隔或關聯。

二、 現行〈整體海岸管理計畫〉之機制設計

經查目前〈整體海岸管理計畫〉係將「重要海岸景觀區」列為海岸管理需特別關注之「特定區位」，共同談論。首先定義何謂重要海岸景觀區，接著訂定重要海岸景觀區之劃設原則，其中包含文化景觀敏感區類與景觀道路類，進一步規定重要海岸景觀區之土地利用原則及都市設計準則。

(一) 定義：

景觀資源豐富，需特別加以規劃、保育、管理及維護，或

景觀混亂，需特別加以改善之海岸地區進行劃設。

（二） 劃設原則：

中央主管機關劃設重要海岸景觀範圍時，應考量生態、美學、景觀、資源保護，維持生態系統、重要景觀及其視域之延續性及完整性（〈整體海岸管理計畫〉，2017：4-37）。

1. 文化景觀敏感區類：指全國區域計畫中文化景觀敏感類之環境敏感區。包括：古蹟保存區、遺址、聚落保存區、重要聚落保存區、歷史建築、文化景觀保存區、地質敏感區（地質遺跡）、國家公園內之史蹟保存區、一般管制區及遊憩區等 9 種敏感區範圍。現階段暫不訂定劃設原則，其範圍（含數量），以依各目的事業法公告、劃設或指定者為準。
2. 景觀道路類：現階段先以非都市土地開發審議作業規範附表七，區域計畫指定之景觀道路為參據。其劃設係自道路邊界（不含路權範圍）兩側 1 公里範圍內或至最近山稜線之範圍內，並擇取其中範圍較小者。
 - （1） 重要海岸景觀區之「景觀道路」，應先確定其景觀標的，並據以適修「都市設計準則」。
 - （2） 依據景觀標的，確認景觀道路之實際路段，無保護標的者，得予刪除，例如：已開發完成之「都市計畫區之都市發展用地」或「非都市土地之設施型使用分區」。
 - （3） 重要海岸景觀區之「景觀道路」，有明確景觀標的者，得納入本計畫一併公告；景觀標的須再確認者，由內政部會商有關機關後，另案劃定公告。

3. 其他經中央主管機關會商有關機關認定應納入之地區。

進一步參考“前述現行及相關規範”，初步規定重要海岸景觀區之土地利用原則及都市設計準則。

三、 當前〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討之草案重點

經查〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討草案仍維持，透過特定區位保護重要海岸景觀區之機制設計，進行檢討重點如下：

（一） 調整劃設原則：

〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討（草案）第四章針對海岸管理須特別關注之特定區位之重要海岸景觀區之劃設原則進行調整，為配合〈全國國土計畫〉中文化景觀敏感類型之環境敏感地區，將文化景觀敏感區類之範圍調整為 11 種。現階段暫不訂定劃設原則，其範圍（含數量），以依各目的事業法公告、劃設或指定者為準。

另景觀道路類則依據內政部 108 年 3 月 25 日台內營字第 1080803463 號公告之「內政部重要海岸景觀區景觀道路類（第 1 階段）範圍」所訂定之重要海岸景觀區景觀道路類（第 1 階段）劃設原則如下：

1. 屬非都市土地開發審議作業規範附表七、區域計畫指定之景觀道路（不含路權範圍）。
2. 經會商有關直轄市、縣（市）政府及目的事業主管機關確認景觀道路之實際路段及其景觀標的，並據以適修「都市設計準則」者。
3. 重要海岸景觀區景觀道路類得分段公告，並得將無保護標的者，予以刪除。

（二）重要海岸景觀區之審議景觀模擬分析：

〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討（草案）第三章提出海岸永續利用之議題與對策。過去以安全為考量的海岸工程，易忽略海岸工程對地景的破壞問題，致海岸景觀漸漸失去自然之美，對此，應維護自然海岸零損失與改善海岸自然景觀紊亂現象，因應對策為針對海岸地區「重要景觀區」除符合都市設計準則，並進行景觀衝擊模擬分析外，應依本法第7條及第11條之規定辦理，提出整體景觀計畫與周遭環境相容性、建築量體與周遭景觀及自然天際線和諧性，不造成景觀道路視覺衝擊等分析內容，並提內政部海岸管理審議會議確認。

（三）土地利用原則之新宣示：

〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討（草案）第三章針對海岸地區特定區位之土地利用原則新增一項新宣示，明定依本法第25條規定應檢具海岸利用管理說明書之申請許可案件，其許可條件包括「符合整體海岸管理計畫利用原則」。為審議申請許可案件，應訂定海岸地區特定區位土地利用原則，作為審議之裁量標準。位於「特定區位」內之土地利用除應符合前述「海岸地區永續利用原則」外，亦須符合土地利用原則，其中(十四)當開發利用申請案件有較大面積或量體之設施，應保留相當緩衝範圍，避免造成海岸環境或景觀衝擊。

四、未來制度精進建議

（一）建議一：建立重要海岸景觀區之評選機制

「重要海岸景觀區」不限〈整體海岸管理計畫〉所定之「特定區位」，宜建立評選機制，根據不同之重要海岸景觀價值，綜合考量其生態保育、美學原理、景觀要素、資源保護等特性之

豐富程度及重要性，評定為三級別：國家級、地方級及一般重要海岸景觀區。

（二）建議二：建立各層級海岸景觀區之規範及審議機制

以前開評選機制為基礎，針對不同級別之重要海岸景觀區，研議相應之規範及審議機制(參見表6)，以落實《海岸管理法》之立法意旨，達到維護重要海岸景觀之核心價值與目標。

表6 重要海岸景觀區級別與規範及審議機制

級別	規範及審議機制
國家級重要海岸景觀區	內政部海審會之特定區位審議
地方級重要海岸景觀區	(1)都市計畫之都市設計審議
一般重要海岸景觀區	(2)各縣市之《景觀自治條例》
備註：國家級或縣市級風景特定區之範圍內，若有涉及國家級、地方級、一般之重要海岸景觀區者，應與中央或地方主管機關共同研商海岸景觀審議重點。	

資料來源：本計畫繪製

（三）建議三：各類型海岸開發利用審議案件皆須提出景觀衝擊模擬分析

鑒於綠能政策之推動，離岸風機申請案件持續攀升，惟現行相關審議機制，除缺乏景觀考量(例如：生態檢核機制未納入景觀檢核等相關內容)，輿論並指出，離岸風機之區位及數量，有化整為零之疑慮，恐嚴重破壞海岸地區之景觀及生態系統。是以，建議推動海岸地區成長管理、開發利用總量管制，並規範所有海岸開發利用審議案件，皆應檢具整體景觀計畫、辦理景觀衝擊模擬分析(參考審議重點參見表7)。

表 7 海岸景觀審議重點參考

景觀現況調查	1 開發行為基礎資料說明 2 開發行為之景觀調查範圍 3 開發行為之景觀調查範圍景觀資料調查 4 景觀現況調查時間/頻率說明 5 景觀調查資料來源取得說明
景觀現況分析	1 可見視域範圍調查與分析 2 景觀控制點選取 3 景觀現況分析結果
景觀影響預測	1 開發前、中、後視覺景觀模擬 2 開發前後景觀變化程度分析操作 3 景觀影響預測

資料來源：行政院環保署，2013，景觀評估技術規範研商公聽會簡報檔

第二節 111 年 4 月 21 日第一場座談會簡報

110年度營建署委託專業服務案(110A-080) 海岸管理法推動歷程實錄及策進作為之探討

海岸管理鑑往知來 制度策進系列座談會

〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討議題討論

計畫主持：邱文彥 榮譽講座教授（中華民國海洋事務與政策協會）

協同主持：張容瑛 副教授（國立臺北大學都市計劃研究所）

簡報日期：民國 111 年 4 月 21 日

內政部區委會Webex Meetings 視訊會議注意事項

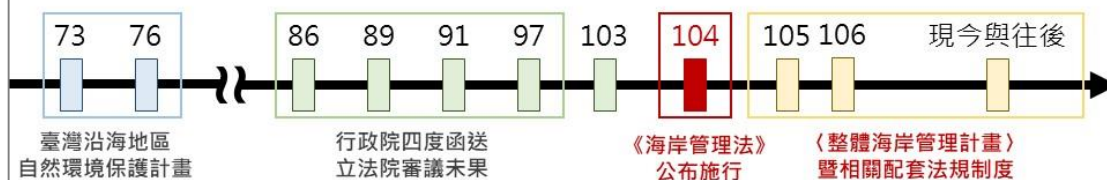
- ① 委員、與會人員進入會議時，請於聊天室簽到。
- ② 為利會場秩序，參與者統一靜音，擬發言請按舉手圖示以示意發言，待主席同意後再開啟系統麥克風發言，發言完畢請關閉麥克風。
- ③ 如擬共用螢幕或檔案，於操作視訊功能前，應向主席說明並獲得主席同意後操作。
- ④ 委員內部討論時間，由主持人將申請人移至大廳等候。

第一次座談會流程

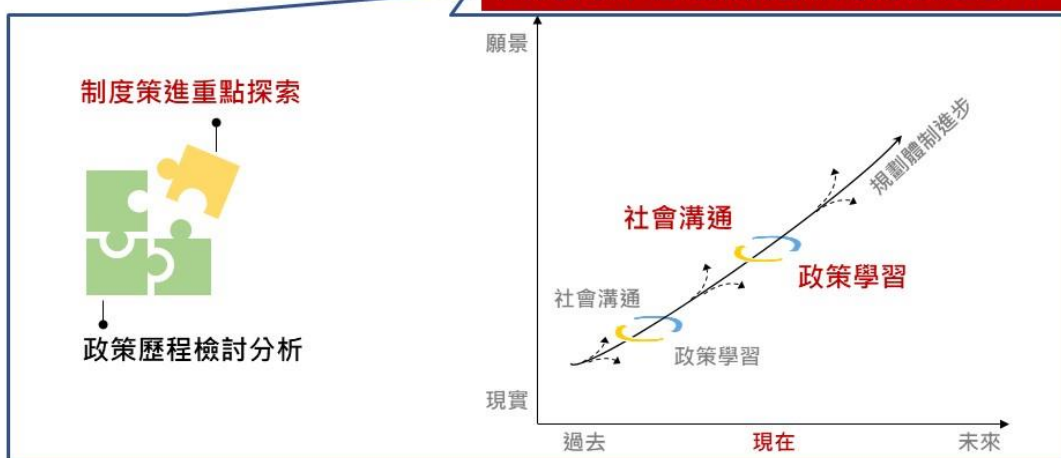
時間	內容	與談人
9:30-9:40	主席致詞	內政部營建署林組長秉勳
9:40-10:20	議題說明	國立臺灣海洋大學邱文彥榮譽講座教授 國立臺北大學張容瑛副教授
10:20-11:30	專家與談	與會專家學者
11:30-11:50	綜合座談	與會專家學者及機關代表
11:50-12:00	會議總結	
12:00	會議結束	

3

系列座談會理念：海岸管理的鑑往知來



臺灣海岸管理制度如何持續進步？



4



簡報大綱

CONTENTS

系列座談會 場次一

〈整體海岸管理計畫〉通盤檢討議題討論

1 背景說明

2 討論議題

5



6



《海岸管理法》立法意旨

為維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展，特制定本法。



檢視〈整體海岸管理計畫〉對於立法意旨之回應

議題一、〈整體海岸管理計畫〉如何確實回應《海岸管理法》

「維繫自然系統、確保自然海岸零損失」之立法意旨？

議題二、發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育及治理作為，

如何積極回應《海岸管理法》之海岸地區永續發展的立法意旨？

議題三、如何落實《海岸管理法》之海岸整合管理立法意旨？

以發展遲緩地區之部門協調整合進行初步探討。

議題四、如何透過〈整體海岸管理計畫〉及《海岸管理法》相關法規制度

之精進，落實重要海岸景觀區之立法意旨？

7



8

〈整體海岸管理計畫〉如何確實回應《海岸管理法》

「維繫自然系統、確保自然海岸零損失」

之立法意旨？

2-1

議題一

9

議題一

既往討論：自然海岸保護

民國70年代
北海岸景觀破壞嚴重

民國73、76年
〈臺灣沿海地區自然環境保護計畫〉

民國95年
〈國土利用監測計畫〉
臺灣本島人工海岸線超過50%

民國96年/102年
〈永續海岸整體發展方案〉
於《海岸管理法》通過前
制定海岸保護與復育策略



10

既往討論：自然海岸零損失

比例概念

機制策略

動態平衡

□ 93年《臺灣永續發展指標》

天然海岸比例為臺灣永續發展指標

□ 96年、102年〈永續海岸整體發展方案〉

- 原則宣告：海岸保育基本政策原則
- 區位調查：自然海岸區位
- 開發審議：嚴格審核海岸重大計畫
- 巡守查報：建立地方巡守查報機制

□ 104年《海岸管理法》

- 以維繫自然系統為立法目的
- 海岸規劃應考量自然海岸動態平衡

11

現行機制：初步推動自然海岸動態平衡

自然海岸定義

■ 106年〈整體海岸管理計畫〉

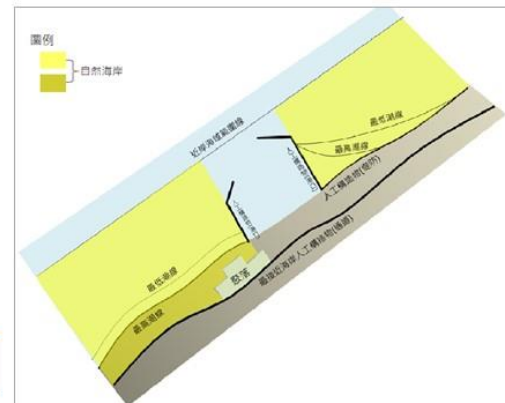
- 海岸『線』概念
- 海岸地區『面』之概念

自然海岸零損失：動態平衡

■ 104年《海岸管理法》第26第5款

■ 106年〈整體海岸管理計畫〉

- 開發利用，應以最小需用範圍為原則
- 對生態環境產生衝擊者，應提出彌補或復育等生態補償措施



12

現行機制：自然海岸零損失之配套策略檢視



對照102年〈永續海岸整體發展方案〉

- ☑ 原則宣告：海岸保育基本政策原則
- ☑ 開發審議：嚴格審核海岸重大計畫
- 區位調查：自然海岸區位指認
- 巡守查報：建立地方巡守查報機制

106年〈整體海岸管理計畫〉CH6 應辦及配合事項

項目	應辦及配合事項	主辦機關	辦理時程
十、自然海岸劃設及相關事宜	為確保自然海岸零損失，應辦理下列事項： 1. <u>劃設自然海岸</u> 。 2. 將自然海岸納入 <u>國土利用監測計畫</u> 之監測範圍。	內政部	本計畫公告實施後2年內

13

通檢草案：自然海岸劃設方針 & 加強保護機制

自然海岸劃設方針及範圍劃設原則

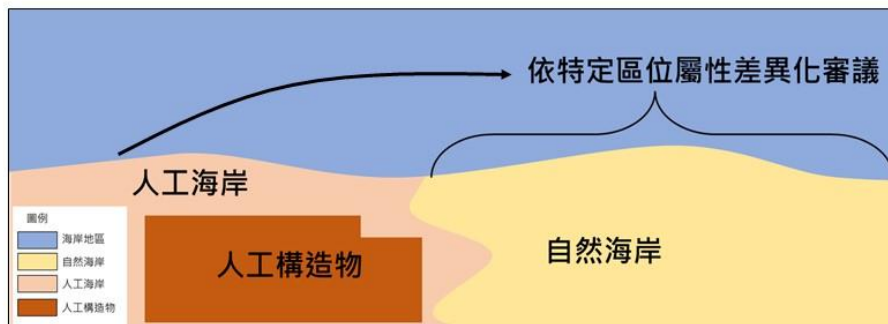
- 劃設方針
 - ☐ 以連續性、系統性概念劃設
 - ☐ 完整涵蓋重要海岸景觀帶狀空間
 - ☐ 包容現存點狀、低度使用之人工構造物
- 自然海岸之陸側界線與海側界線範圍劃設原則



14

策進建議一：自然海岸系統積極保護 & 差異化審議

- 自然海岸系統之積極保護
 - 海岸地區之開發利用行為，皆應透過一定審議程序
 - 依開發利用區位之**環境系統特質**，踐行**差異化審議**
 - 海岸地區成長管理
- 建議研議〈海岸地區開發利用審議作業〉
 - 總編：通案性原則
 - 各『**特定區位**』專編：充分考量各該劃設意旨與環境系統特質



15

策進建議二：守護海岸地區之跨域合作機制

衛星監測與地方查報、部門合作、海岸認養、企業社會責任、里山里海



16

發展遲緩或環境劣化地區之

發展、復育及治理作為，

如何積極回應《海岸管理法》之

海岸地區永續發展的立法意旨？

2-2

議題二

17

議題二

既往討論：海岸地區永續發展



永續海岸：自然系統

- 96年、102年〈永續海岸整體發展方案〉
 - 自然海岸零損失之永續發展方針
 - 海岸地區『環境劣化』之復育策略

永續海岸：自然-人文-社經系統

- 104年《海岸管理法》第8條及第11條
 - 海岸『發展遲緩』或『環境劣化』地區之發展、復育及治理策略

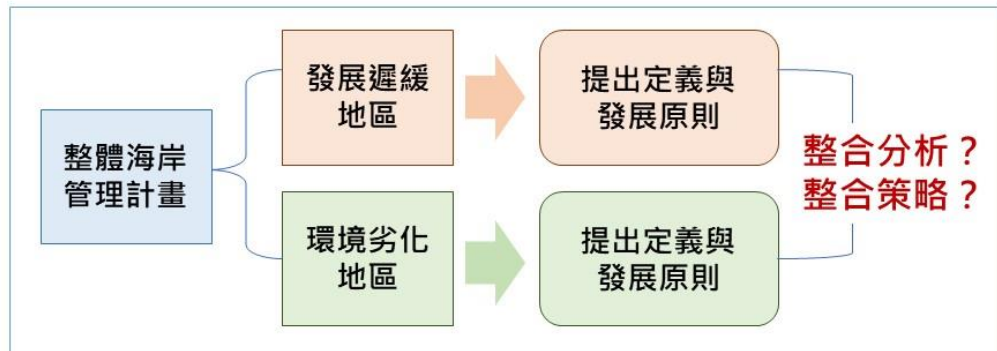
18

現行機制：分別規範發展遲緩『或』環境劣化



對照102年〈永續海岸整體發展方案〉

- ☒ 環境劣化地區評選準則？
- ☒ 不同環境劣化型態之海岸復育手段？

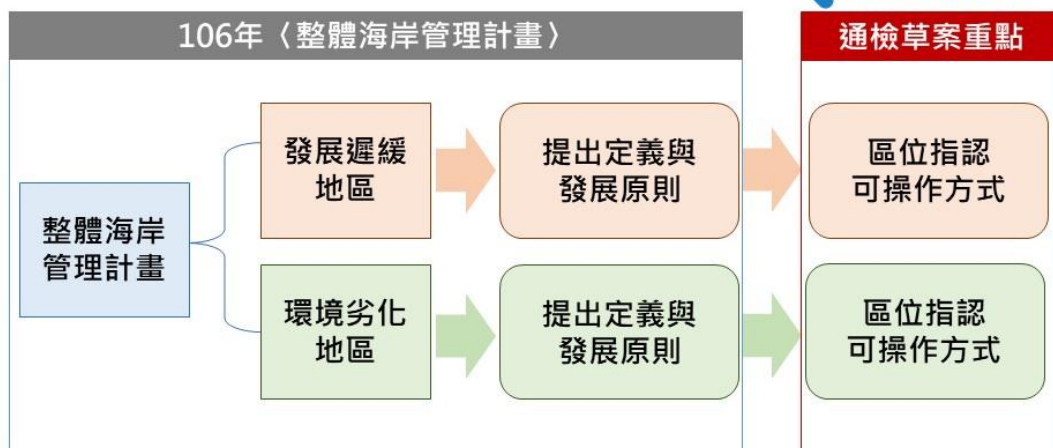


19

通檢草案：分別強化發展遲緩『或』環境劣化機制



整合分析？
整合策略？

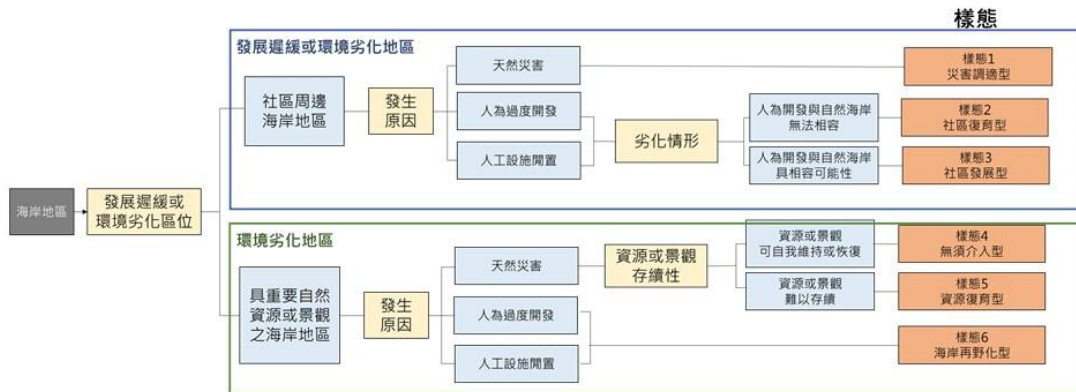


20

策進建議一：『發展遲緩或環境劣化』樣態分析

■ 治理策略之精準性與有效性

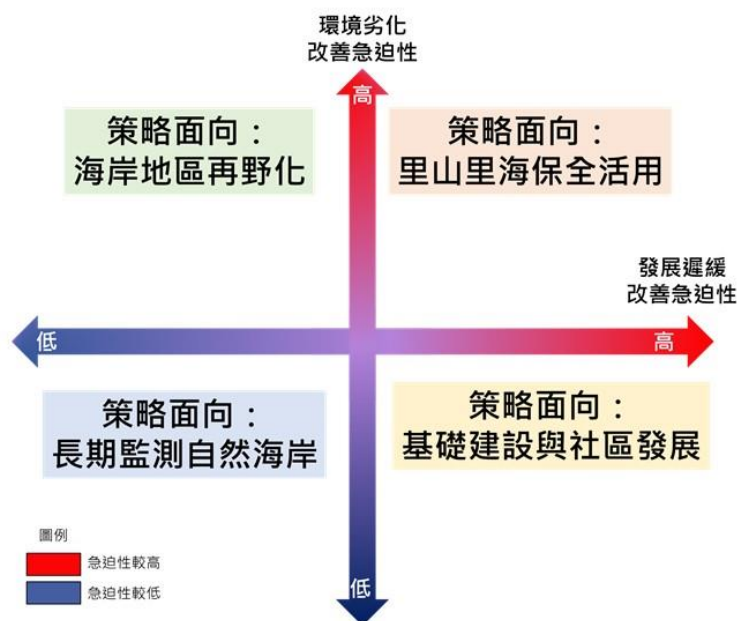
- **區位**：在哪裡？
- **原因**：為什麼？
- **路徑**：如何發生？
- **評估**：衝擊？風險？



21

策進建議二：『永續海岸』之差異化策略

基於樣態分析，依改善急迫性，策略性資源投入



22

如何落實《海岸管理法》之

海岸整合管理立法意旨？

以發展遲緩地區之部門協調整合進行初步探討。

2-3

議題三

23

議題三

既往討論：海岸整合管理觀念

86年《海岸法》草案立法說明

我國現有海岸地區之管理，
因管理組織紛歧，
權責時有重疊或不足，
.....；
管理方法寬嚴不一，
缺乏全面性與有效性之
管理手段...

整合性海岸管理 (ICZM) 觀念
Integrated Coastal Zone Management

立法院議案關係文書
中華民國八十四年九月二十日起編發
院總第二四八號 政府提案第五五四號
案由：行政院函請審議「海岸法草案」案。
行政院函 中華民國八十六年六月十日
台八十六內字第三五二九號
受文者：立法院
原本收受者：內政部
主旨：函送「海岸法」草案，請查照審議。
說明：
一、內政部函以，海岸地區為海陸交匯之帶狀區域，涵蓋陸域與海域二大地理區，兼具陸生生態體系之特性。台灣地區四面環海，海岸線長約一、五〇公里，擁有廣大面積之海岸土地。近年來，隨著社會、經濟、人口快速成長，海岸地區已成為我國國土開發中不可或缺之開發空間。惟海岸地區之土地利用有其全面性與不可逆性，其土地之保護、防護開發，須有正確之判斷與綜合性之觀點，始能兼顧三者之和諧。而經檢視現有海岸地區之管理，管理組織紛歧，權責時有重疊或不足，土地使用、利用、管理、利用之情形複雜，地層下陷嚴重，海岸災害頻繁，管理方法寬嚴不一，缺乏全面性與有效性之管理手段。為促進海岸地區土地之合理利用，健全海岸管理，並針對國內現行管理組織，參酌國外管理制度，擬具「海岸法」草案，請核轉貴院審議。
二、經提本（八十六）年五月二十二日本院第二五二八次會議決議：「修正通過，送請立法院審議」。
三、檢送「海岸法」草案（含說明）三份。
院長 連戰

24

現行機制：主管機關『得協調』相關機關

- 以發展遲緩地區之部門協調整合初步探討

104年《海岸管理法》第11條第2項

依〈整體海岸管理計畫〉指定之『發展遲緩』或環境劣化地區，
主管機關得協調相關機關輔導其
傳統文化保存、生態保育、資源復育
及社區發展**整合規劃事項**。



如何協調？

協調重點？

整合途徑？

25

現行機制：〈整體海岸管理計畫〉政策宣示

5.1.2 發展遲緩地區發展原則

- 一、符合整體海岸管理計畫
- 二、產業政策推動
- 三、觀光發展策略
- 四、完備地區基礎建設
- 五、由**中央主管機關、直轄市、縣(市)主管機關推動整合**相關建設、輔導、改善計畫，**中央及各目的事業主管機關配合協助執行**。
- 六、**主管機關成立海岸管理基金**，投注加強地方基礎建設，有效輔導推廣在地化產業，促進地方永續發展。

6.1 內政部應辦及配合事項

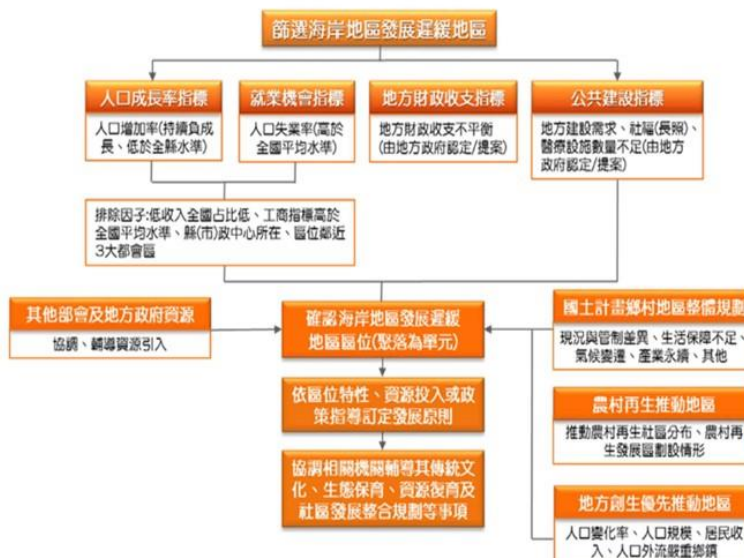
項目	應辦及配合事項	主辦機關	辦理時程
八、輔導發展遲緩或環境劣化地區	依本法第 11 條規定，指定發展遲緩或環境劣化地區， 協調相關機關輔導其 傳統文化、生態保育、資源復育及社區發展 整合規劃等事項 。	內政部	本計畫公告實施後 3 年內

26

通檢草案：發展遲緩地區之盤點、指認及對策宣示

CH 3 海岸永續利用對策：實踐臺灣『里海創生願景』

CH 5 發展遲緩地區之指標及指認：共計12縣市及43個鄉鎮區



27

通檢草案：發展遲緩地區相關之應辦及配合事項

6.1 內政部應辦及配合事項

八、輔導發展遲緩或環境劣化地區

6.2 各目的事業主管機關應辦及配合事項

十、發展遲緩及環境劣化地區辦理原則

協助監督開發利用者落實企業責任...

將里山里海納為申請人承諾事項...

6.3 直轄市、縣(市)政府應辦及配合事項

七、發展遲緩地區之指定

九、發展遲緩及環境劣化地區辦理原則

協助監督開發利用者落實企業責任...

研擬在地化里山里海行動計劃或方案...

28

策進討論：部會政策資源投入對象及方式協調整合？

■ 對象指認之『指標系統』協調整合？

部 會	資源投入對象	政策資源
國發會	優先推動地區	〈地方創生戰略計畫〉
營建署	(優先規劃) 鄉村地區	《國土計畫法》
營建署	發展遲緩地區	《海岸管理法》
農委會	農村再生推動地區	《農村再生條例》

■ 政策資源之分工？競合？綜效？

發展遲緩地區 〈整體海岸管理計畫〉通檢草案盤點	國發會地方創生優先推動地區 I農山漁村、II中介城鎮、III原鄉
新北市(貢寮區、瑞芳區、石門區、萬里區、金山區、三芝區) 彰化縣(線西鄉、芬蘭鄉、大城鄉) 雲林縣(古坑鄉、四湖鄉、口湖鄉) 嘉義縣(東石鄉、布袋鎮) 臺南市(北門區、將軍區、土城區) 高雄市(茄寮區、蓮花區、橋頭區) 屏東縣(麟蹄鄉、麟寮鄉、佳冬鄉、枋寮鄉、枋山鄉、車城鄉、滿州鄉、牡丹鄉) 宜蘭縣(頭城鎮、蘇澳鎮、南澳鄉) 花蓮縣(壽豐鄉、豐濱鄉) 台東縣(長濱鄉、成功鎮、太麻里鄉、大武壠鄉、達仁鄉、東河鄉)	新北市(平溪區、貢寮區、瑞芳區II) 彰化縣(線西鄉、芬蘭鄉、大城鄉、瑞芳鄉、二水鄉、田尾鄉、埤頭鎮、芬蘭鄉、竹塹鄉、溪州鄉和興鄉、田中鎮、二林鎮、福興鄉、秀水鄉、花壇鄉、埔心鄉、永靖鄉、社頭鄉) 雲林縣(古坑鄉、四湖鄉、口湖鄉、古坑鄉、林內鄉、水林鄉) 嘉義縣(東石鄉、布袋鎮、大埔鄉、阿寮山鄉) 臺南市(北門區、將軍區、土城區、鹽水區、後壁區、東山區、大內區、西港區、玉井區、橋西區、南化區、左鎮區、龍巖區) 高雄市(茄寮區、蓮花區、橋頭區、橋頭區、田寮區、阿蓮區、六龜區、甲仙區、內門區、林園區、大樹區、橋山區、茂林區、那瑪夏區、桃源區) 屏東縣(麟蹄鄉、麟寮鄉、佳冬鄉、枋寮鄉、枋山鄉、車城鄉、滿州鄉、牡丹鄉、九如鄉、萬埔鄉、高樹鄉、萬里鄉、竹田鄉、新埤鄉、麟蹄鄉、南州鄉、琉球鄉、東港鎮、萬丹鄉、內埔鄉、來義鄉、獅子鄉、三地門鄉、麟寮鄉、瑪家鄉、義興鄉、春日鄉) 宜蘭縣(大同鄉、蘇澳鎮II、南澳鄉II) 花蓮縣(壽豐鄉II、豐濱鄉II、鳳林鎮、玉里鎮、光復鄉、瑞穗鄉、富里鄉、萬榮鄉、卓溪鄉、秀林鄉) 台東縣(長濱鄉II、成功鎮II、太麻里鄉II、大武壠鄉II、達仁鄉II、鹿野鄉、關山鎮、卑南鄉、池上鄉、達仁鄉、延平鄉、海端鄉、金峰鄉、關山鄉)

29

策進討論：發展遲緩地區之跨部會協調平台或機制？

■ 發展遲緩海岸地區之相關資源：部會政策盤點

部會	相關部會計畫
國發會	地方創生戰略計畫
營建署	國土計畫鄉村地區整體規劃
經濟部	社會創新政策、小型企業創新研發計畫(SBIR)、全國水環境改善計畫、發在地型產業園區計畫、智慧城鄉生活應用補助計畫等
林務局	里山云海(國家生態綠網)
農委會	農村再生計畫、農村社區企業經營輔導計畫、漁業多元化經營建設計畫等
教育部	大學社會責任實踐計畫、高教深耕計畫、營造休閒運動環境計畫等
科技部	人文創新與社會實踐計畫
文化部	文化生活圈建設計畫、歷史與文化維護發展計畫、社區營造及村落文化發展計畫等
交通部	體驗觀光-地方旅遊環境營造計畫、公路公共運輸多元推升計畫、生活圈道路交通系統建設計畫等
勞動部	多元培力就業計畫等
衛福部	公共服務據點整備之整建長照衛福據點計畫、建構 0-2 歲兒童社區公共托育計畫、獎助布建住宿式長照機構公共化資源計畫、整建長照衛福據點計畫等
原民會	原住民族產業創新價值計畫、原住民族部落特色道路改善計畫等
客委會	推動客庄產業創新價值計畫、客庄創生環境營造計畫等
通傳會	普及偏鄉寬頻接取基礎建設計畫
海委會	促進地方政府推動海洋事務補助計畫

30

如何透過〈整體海岸管理計畫〉

及《海岸管理法》相關法規制度之精進，

落實重要海岸景觀區之立法意旨？

2-4

議題四

31

議題四

既往討論：重要海岸景觀區之立法意旨

■ 公共資產，全民共享

■ 整合考量

- 自然地形
- 建築型態
- 視覺感受

□ 制度區隔或連結

- 建築
- 都市計畫
- 其他相關制度



重要海岸景觀區潛力點

資料來源：<https://hiking.biji.co/index.php?q=news&act=info&id=20314>、Google map、海岸管理白皮書、北觀國家風景區網站、墾丁國家公園網站、臺南國家風景區管理處網站

32

議題四

現行機制：重要海岸景觀區『特定區位』

- 一、文化景觀敏感區類(國土計畫、區域計畫)
- 二、景觀道路類(非都審議)

108年公告重要海岸景觀區景觀道路類(第1階段)



資料來源：<https://hiking.biji.co/index.php?q=news&act=info&id=20314>、Google map、海岸管理白皮書、北觀國家風景區網站、墾丁國家公園網站、臺南南濱海國家風景區管理處網站

33

議題四

通檢草案：景觀衝擊模擬分析 & 永續利用原則

3.3.1 海岸永續利用對策

重要景觀區之景觀衝擊模擬分析

3.3.2 海岸永續利用原則

一般性利用管理原則

海岸各種設施興建...應避免...對視覺景觀之衝擊。

特定區位土地利用原則

當開發利用申請案件有較大面積或量體之設施，應保留相當緩衝範圍，避免造成海岸環境或景觀衝擊。

6.2 各目的事業主管機關應辦及配合事項

項目	應辦及配合事項	主辦機關	辦理時程
六、綠能整體推動政策	1. 再生能源發展為國家當前重大政策，惟海岸地區之環境容受力與景觀衝擊因素，亦應予適當考量，請目的事業主管機關提出太陽能、風力發電機組相關整體政策需求及評估，俾得以辦理後續相關太陽能、風力發電審議作業。	經濟部能源局及相關目的主管機關	經常辦理

34

策進建議：重要海岸景觀區之『評選與審議』機制

■ 建議一：建立重要海岸景觀區之評選機制

- 『國家級』重要海岸景觀區
- 『地方級』重要海岸景觀區
- 『一般級』重要海岸景觀區

■ 建議二：建立各層級重要海岸景觀區之規範及審議機制

級 別	規範及審議機制
國家級重要海岸景觀區	內政部海審會之特定區位審議
地方級重要海岸景觀區	(1)都市計畫之都市設計審議
一般級重要海岸景觀區	(2)各縣市之《景觀自治條例》
備註：國家級或縣市級風景特定區之範圍內，若有涉及國家級、地方級、一般之重要海岸景觀區者，應與中央或地方主管機關共同研商海岸景觀審議重點。	

35

策進建議：『景觀衝擊模擬分析』之制度確立

■ 建議三：各類型海岸開發利用審議案件皆須提出景觀衝擊模擬分析

■ 現況

- 國家綠能政策

■ 議題

- 現行審議機制缺乏景觀考量
- 離岸風機化整為零
- 生態破壞與景觀衝擊

■ 對策

- 成長管理與總量管制
- 所有海岸開發利用審議案件皆應檢具『整體景觀計畫』、辦理『景觀衝擊模擬分析』



彰濱工業區風力發電站



臺中港風力發電站

圖片來源：上：<https://www.flickr.com/photos/kechinyuan/50053009946>；下：https://www.flickr.com/photos/lu_s/4716473953

36

簡報結束 敬請指教

37

焦點議題



檢視〈整體海岸管理計畫〉對於立法意旨之回應

- 議題一、〈整體海岸管理計畫〉如何確實回應《海岸管理法》
「維繫自然系統、確保自然海岸零損失」之立法意旨？
- 議題二、發展遲緩或環境劣化地區之發展、復育及治理作為，
如何積極回應《海岸管理法》之海岸地區永續發展的立法意旨？
- 議題三、如何落實《海岸管理法》之海岸整合管理立法意旨？
以發展遲緩地區之部門協調整合進行初步探討。
- 議題四、如何透過〈整體海岸管理計畫〉及《海岸管理法》相關法規制度
之精進，落實重要海岸景觀區之立法意旨？

38

附錄四 相關歷史法案參考

第一節 86 年行政院函送立法院之《海岸法 (草案)》

0022

立法院議案關係文書

(中華民國四十一年九月起編號)
中華民國八十六年九月二十日印發

院總第二四八號 政府提案第五八五四號

案由：行政院函請審議「海岸法草案」案。

行政院函

中華民國八十六年六月十日
台八十六內字第二三五二九號

受文者：立法院

副本收受者：內政部

主旨：函送「海岸法」草案，請查照審議。

說明：

一、內政部函以，海岸地區為海域與陸域交接之帶狀區域，涵蓋陸域與海域二大地理區，兼具海陸生態體系之特性。台灣地區四面環海，海岸線長約一、一五〇公里，擁有廣大面積之海岸土地。近年來，隨著社會、經濟、人口快速成長，海岸地區已成為我國國土開發中不可或缺之新開發空間。惟海岸地區之土地利用有其全面性與不可逆性，其土地之保護、防護與開發，須有正確之判斷與綜合性之觀點，始能兼顧三者之和諧。而綜觀我國現有海岸地區之管理

立法院第三屆第四會期第四次會議議案關係文書

報三七一

立法院第三屆第四會期第四次會議議案關係文書

報三七二

，管理組織紛歧，權責時有重疊或不足，土地競用、誤用、濫用之情形普遍，地層下陷嚴重，海岸災害頻繁；管理方法寬嚴不一，缺乏全面性與有效性之管理手段。為促進海岸地區土地之合理利用，健全海岸管理，爰針對國內現有管理癥結，參酌國外管理制度，擬具「海岸法」草案，請核轉 貴院審議。

- 二、經提本（八十六）年五月二十二日本院第二五二八次會議決議：「修正通過，送請立法院審議」。
- 三、檢送「海岸法」草案（含總說明）三份。

院長 連

戰

海岸法草案總說明

海岸地區為海域與陸域交接之帶狀區域，涵蓋陸域與海域二大地理區，兼具海陸生態體系之特性。台灣地區，四面環海，海岸線長約一、一五〇公里，擁有廣大面積之海岸土地。近年來，隨著社會、經濟、人口的快速成長，海岸地區已成為我國國土開發中不可或缺之新開發空間。惟海岸地區土地利用有其全面性與不可逆性，其土地之保護、防護與開發，須有正確之判斷與綜合性之觀點，始能兼顧三者之和諧。而綜觀我國現行海岸地區之管理，管理組織紛歧，權責時有重疊或不足，土地競用、誤用、濫用之情形普遍，地層下陷嚴重，海岸災害頻繁；管理方法寬嚴不一，缺乏全面性與有效性之管理手段。為促進海岸地區土地之合理利用，健全海岸管理，爰針對國內現有管理癥結，參酌國外管理制度，擬具本法草案，其要點如次：

一、明定本法之立法目的、各用辭定義及主管機關。（草案第一條至第三條）

二、明定海岸地區之劃定程序與劃定原則。（草案第四條）

三、明定整體海岸管理計畫之擬訂、變更機關、核定程序及計畫內容要項。（草案第六條、第七條）

四、明定海岸保護區與海岸防護區之劃設原則及其劃設或變更、廢止之機關與核定程序。（草案第八條、第十條、第十二條）

五、明定海岸保護計畫與海岸防護計畫之擬訂、變更、廢止之機關與核定程序及其計畫應具備之內容要項。（草案第九條、第十條、第十三條）

六、明定為實施海岸保護、防護計畫，計畫主管機關得派員進入或臨時使用公有土地、拆遷土地改良物或協議變更、撤銷、停止漁業權或礦業權；並對因而發生之損失於必要時給予適當之補償。（草案第十五條）

七、明定海岸保護區、防護區與原有計畫或使用之配合修正、防護工程受益費之徵收、施工基準之訂定、兼用設施之工程實施與維護管理等。（草案第十四條、第十六條至第十八條）

立法院第三屆第四會期第四次會議議案關係文書

報三七三

立法院第三屆第四會期第四次會議議案關係文書

報三七四

- 八、明定海岸地區之開發應經主管機關許可，開發人或開發管理計畫變更應再經許可。（草案第十九條、第二十條）
- 九、明定施工應經許可及未依施工許可內容施工者之處理。（草案第二十一條、第二十二條）
- 十、明定施工期間，發現有不合規定或有引起公害之虞者之處理，以及因故停工之善後處理。（草案第二十三條、第二十四條）
- 十一、明定主管機關應收取開發影響費，作為海岸地區環境改善之費用。（草案第二十五條）
- 十二、明定開發完成之海埔地所有權取得與土地使用移轉限制。（草案第二十七條至第二十九條）
- 十三、明定在海岸保護區及海岸防護區內有違規行為、嚴重毀壞保護標的與防護設施；或致釀成災害者之處罰規定。（草案第三十條至第三十二條）
- 十四、明定在海岸保護區與海岸防護區以外之海岸地區，有違反許可規定而開發或施工者之處罰規定。（草案第三十三條）
- 十五、明定違規行為除處罰行為人外，並對該法人或自然人科以罰金；另除罰鍰外，應令其停止使用、開發或施工，並視情形限期恢復原狀或拆除設施；不遵行者得連續處罰，且所生、所得或所用之物沒入或沒收。（草案第三十四、第三十五條、第三十七條、第三十八條）
- 十六、明定得減輕刑責之規定與逾期不繳納罰鍰之處理。（草案第三十六條、第三十九條）
- 十七、明定本法施行前已經核准或許可之開發計畫應如何處理之過渡條款。（草案第四十一條）

海岸法草案

條	文	說	明
<p>第一章 總 則</p> <p>第一條 為保護、開發及管理海岸地區土地，防治海岸災害，促進海岸地區天然資源之保育利用，特制定本法。</p> <p>本法未規定者，適用其他法律之規定。</p>	<p>章 名</p> <p>一、闡明立法宗旨。</p> <p>二、海岸地區屬環境敏感地區，其土地利用需兼顧保護、防護與開發之和諧及海岸地區天然資源之保育。</p> <p>三、所謂海岸災害，本法第二條第四款有清楚之定義。</p>	<p>第二條 本法用辭定義如下：</p> <p>一、濱海陸地：指依第四條第二項第一款劃定之土地及地下水域。</p> <p>二、近岸海域：指依第四條第二項第二款劃定之水域與水域下之海床及底土。</p> <p>三、平均海面：指十九年期間中水位記錄之平均高程。</p> <p>四、海岸災害：指在海岸地區因地震、海嘯、暴潮、波浪、地盤變動或其他自然及人為因素所造成之災害。</p> <p>五、海岸防護設施：指海岸地區內之堤防、突堤、護岸、胸壁與其他防止海水侵入及海水侵蝕之設施。</p> <p>六、能源活動：指提供能源資源之探測、生產、轉換、儲存、移轉、加工或運輸等活動。</p> <p>七、海埔地：指海岸地區經自然沈積或施工築堤涸出之土地。</p>	<p>一、說明本法各用辭定義。</p> <p>二、第一款敘明濱海陸地在空間上包括土地及其地下水域。</p> <p>三、第二款敘明近岸海域在空間上包括水域與其水域下之海床及底土。</p> <p>四、天體運動以十九年為一周期，故第三款以十九年期之平均中水位值計算平均海面，變異值小，具相當穩定性，有助於海岸地區之劃定。</p> <p>五、第四款參考日本海岸法海岸災害之定義，周延說明海岸災害之類型。</p> <p>六、第五款參考日本海岸法海岸防護設施之定義，周延說明海岸防護設施之類型。</p> <p>七、第六款參考美國海岸地區管理法之定義，說明能源活動之意義。</p> <p>八、第七款參考現行海埔地開發管理辦法之定義，說明海埔地之意義。</p>

<p>第三條 本法之主管機關，在中央為內政部，在（省）市為（省）市政府，在（縣）市為（縣）市政府。</p>	<p>一、明示本法之主管機關。 二、海岸地區之土地利用為國土利用之一環，為避免管理系統之疊床架屋與紛歧，本法之主管機關與國土利用之主管機關一致。</p>
<p>第四條 中央主管機關應依環境特性及管理需要，會商（省）市政府、（縣）市政府及有關機關劃定海岸地區，並於當地直轄市或（縣）市政府及鄉（鎮、市、區）公所公告三十日。其變更或廢止時亦同。</p> <p>前項海岸地區包括濱海陸地及近岸海域，其劃定原則如下：</p> <p>一、濱海陸地：以平均海水面至最近之山稜線，或至地形、植被有顯著變化之處，或至濱海主要公路、行政區界、溝渠、宗地界線明確之處為界。</p> <p>二、近岸海域：以平均海水面至等深線三十公尺，或平均海水面向海六公里處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍。</p>	<p>一、明定海岸地區之劃定程序及劃定原則。 二、海岸地區為海岸線兩側海陸相鄰之帶狀地區，包括濱海基地及近岸海域，前者為海水或鹽分等海岸因子影響所及之陸地，後者為陸地或大陸棚上之自然或人為作用影響所及之海域。二者之劃定原則應考慮自然與社經生態體系之完整性、國家發展政策及行政管理之可行性等，並非單一之原則。</p>
<p>第五條 中央主管機關應會同有關機關建立海岸地區之基本資料庫，從事海岸研究。</p> <p>為建立前項基本資料庫，中央主管機關得會同有關機關設必要之測站或相關設施，各有關機關並應配合提供必要之資料。</p>	<p>一、第一項明定中央主管機關應會同有關機關建立海岸地區之基本資料庫與從事海岸研究，以為海岸管理之基礎。 二、海岸地區之基本資料庫包括地象（如地形、地質、土壤、地震、斷層……等）、海象（如潮汐、波浪、海流、海岸漂砂、水體等……等）、氣象（如氣溫、降雨、蒸發、風力、颱風……等）、水文（如河系、河川逕流、輪砂、水質、地</p>

	<p>第二章 海岸地區土地之整體規劃</p> <p>第六條 為保護、防護及開發管理海岸地區土地，中央主管機關應會商有關機關擬訂整體海岸管理計畫，送經中央綜合發展計畫審議委員會審核通過，報請行政院核定後實施。其變更時亦同。</p>
<p>章名</p> <p>下水……等）、資源、災害、與人文社經等資料。</p> <p>三、海岸地區基本資料庫之建立與海岸研究之進行，有賴於測站或相關設施之設立與相關資訊之交流，爰作第二項規定。</p>	<p>一、海岸地區兼具海陸域生態體系特性，除具高經濟生產力外，並因受海流、潮汐及波浪等作用力影響，具高度敏感性，一經破壞即易產生環境災害，威脅人民生命財產安全。故為確保海岸地區土地之永續利用，達成最大之土地總利用效益，明定中央主管機關應擬訂整體性海岸管理計畫，透過海岸地區分區之管理方式，有效指導、規範海岸土地之利用方向，兼顧海岸地區土地保護、防護與開發之和諧。</p> <p>二、海岸管理是一綜合性之事務管理，涉及之部會權責很多，且整體海岸管理計畫範圍涵蓋臺、澎、金、馬地區，爰明定應由中央主管機關會商有關機關擬訂後，送由中央綜合發展計畫審議委員會審核，並於報行政院核定後實施，變更時亦同，以齊一各部會對於海岸管理之作法。</p> <p>三、中央綜合發展計畫審議委員會係依國土綜合發展計畫法案第五條規定設置，其組織準則由行政院定之。其功能在協商各有關機關就各部門計畫於整體性海岸管理計畫中或有衝突之處，先行協調解決，以利規範海岸土地之保護、防護及開發管理。</p>

<p>第七條 前條整體海岸管理計畫應包括下列各款內容：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、計畫範圍。 二、計畫目標。 三、自然資源與社會、經濟條件。 四、海岸地區分區之劃定。 五、保護、防護及開發管理原則。 六、其他與整體海岸管理有關事項。 	<ol style="list-style-type: none"> 一、明定海岸管理計畫應包括之內容要項。 二、海岸土地利用屬於國土利用之一支，其管理計畫之層次，係在國土利用政策中為海岸地區建立一整體之發展構想。透過海岸地區分區，保護、防護及開發管理原則之確立，有效指導下級計畫之訂定，健全海岸管理。
<p>第三章 資源保護與海岸防護</p> <p>第八條 海岸地區中具有下列情形之一者，得劃設海岸保護區，訂定海岸保護計畫加以保護管理：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、重要水產資源地區。 二、珍貴稀有動植物地區。 三、特殊景觀資源地區。 四、重要文化資產地區。 五、重要河口生態地區。 六、其他依法規定應予保護之地區。 <p>前項海岸保護區依其價值區分為一級、二級海岸保護區。</p> <p>一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用。但依海岸保護計畫為從來之使用者或為維護、管理、學術研究、公共安全需要，經中央主管機關許可者，不在此限；二級海岸保護區得依海岸保護計畫為相容之使用。</p>	<p>章名</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、第一項明定海岸保護區之劃設原則。海岸保護區目的在保護自然或人文環境中具稀少特性之資源，該等資源具維持人類生態體系平衡與提供環境教育或國民休閒育樂之功能。 二、第二項明定海岸保護區劃定時，必須定時針對各保護區之資源特性與保護需求，考量包括原生林、沿海溼地、河口及潟湖、紅樹林生態系、珊瑚礁生態系、海灘系統（含沙丘與沙洲）、地質地形景觀、重要水產繁殖區、野生動物棲息地及文化古蹟等資源種類及評估因子，區分作一級、二級海岸保護區，訂定海岸保護計畫加以保護管理，以落實海岸管理計畫之資源保護目的。 三、為妥善維護海岸保護區內各項資源，第三項明定一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用。但依海岸保護計畫為從來之使用者或為維護、管理、學術研究、公共安全需要，經中央主管機關許可者，不在此限；二級海岸保護區得依海岸保護計畫為相容之使用。

<p>第九條 海岸保護計畫應載明下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、保護標的及目的。 二、海岸保護區之位置及面積。 三、禁止或相容之使用。 四、保護與復育措施及方法。 五、事業及財務計畫。 六、其他與海岸保護計畫有關事項。 	<ol style="list-style-type: none"> 一、明定海岸保護計畫之內容要項，以統一海岸保護區之管理，具體落實海岸保護區之保護目的。 二、海岸保護計畫必須以書圖明確指陳海岸保護區範圍、保護標的及具體之保護與復育措施、明定禁止或相容之使用、事業及財務計畫，及其他與保護計畫有關事項等，以積極地指導海岸保護區之土地使用，達成資源保育目的。
<p>第十條 為防治海岸災害，預防海水倒灌、國土流失，保護民眾生命財產安全，得於海岸地區劃設海岸防護區，訂定海岸防護計畫，加以防護管理或禁止開發。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 一、海岸防護區是為防治海岸災害而加以劃設並予特別防護之地區。海岸地區之災害除導致海堤、道路、橋樑損壞，影響公共設施安全外，並造成海水倒灌、積水不退、國土流失、威脅民眾生命財產安全等問題，故應劃設海岸防護區加以防護管理或禁止開發。 二、明定海岸防護區劃設時，必須同時針對各海岸防護區之防護需求訂定海岸防護計畫，以落實海岸防護目的。
<p>第十一條 海岸防護計畫應載明下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、防護標的及目的。 二、海岸防護區之位置及面積。 三、禁止或相容之使用。 四、防護措施及方法。 五、海岸防護設施之種類、規模與配置。 六、事業及財務計畫。 	<ol style="list-style-type: none"> 一、明定海岸防護計畫之內容要項，以統一海岸防護區之管理形式，具體落實海岸防護區之國土防護目的。 二、海岸防護計畫必須以書圖明確指陳海岸防護區範圍、防護標的規劃具體之海岸防護設施、規模、配置、禁止或相容之使用、事業及財務計畫，及其他與海岸防護計畫有關事項等，以積極指導海岸防護區之土地利用，達成海岸防護目的。 三、為避免海岸防護工程破壞或減損海岸防護區之環境生態與

立法院第三屆第四會期第四次會議議案關係文書

報三八〇

<p>七、其他與海岸防護計畫有關事項。</p> <p>海岸防護區中具有第八條第一項各款情形之一者，海岸防護計畫之訂定應顧及其需要。</p>	<p>價值，在技術與經費條件允許下，海岸防護工法之採用與設計，應儘量顧及海岸保護區之需要，避免造成不必要之資源浪費。</p>
<p>第十二條 直轄市或縣（市）主管機關應依整體海岸管理計畫與第八條及第十條之規定，劃設海岸保護區及海岸防護區，屬報中央主管機關會商中央目的事業主管機關後核定。</p> <p>海岸保護區或海岸防護區跨越二以上縣（市）行政區域時，由省主管機關劃設，報請中央主管機關會商中央目的事業主管機關後核定；跨越二以上省（市）行政區域時，由中央主管機關劃設，報請行政院核定。</p> <p>劃設機關關於劃設海岸保護區或海岸防護區時，應徵求、參考有關機關、團體及個人之意見，連同劃設成果報請核定。</p> <p>經核定之海岸保護區及海岸防護區之範圍、圖說應函送當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公告三十日。直轄市或縣（市）政府並應同時轉知地政機關將公告之範圍測繪於地籍圖上。</p> <p>依前四項規定應辦理而未辦理者，上級主管機關得逕為辦理。</p> <p>海岸保護區及海岸防護區之變更、廢止，適用前五項規定。</p>	<p>一、明定海岸保護區及海岸防護區之劃設、變更與廢止之機關及程序。</p> <p>二、本於海岸保護區及海岸防護區之劃設，影響人民之權利義務及各該目的事業主管機關之權責甚大，為透過規劃消弭土地利用之衝突，明定各該區於劃設過程中，劃設機關與各有關機關及人民之間應充分溝通，以利計畫之推動實施。</p> <p>三、海岸保護區及海岸防護區之圖表規格之製作，另以行政命令規範之。</p>

<p>第十三條 直轄市或縣（市）主管機關應會商有關機關，分別擬訂海岸保護計畫及海岸防護計畫，層報各該中央目的事業主管機關會商中央主管機關後核定。</p> <p>海岸保護區或海岸防護區跨越二以上縣（市）行政區域時，由省主管機關擬訂計畫，報請中央目的事業主管機關會商中央主管機關後核定；跨越二以上省（市）行政區域時，由中央目的事業主管機關擬訂計畫，報請行政院核定。</p> <p>計畫擬訂機關於擬訂海岸保護計畫或海岸防護計畫時，應徵求、參考有關機關、團體及個人之意見，連同計畫書圖報請核定。</p> <p>經核定之海岸保護計畫及海岸防護計畫之計畫書圖應函送當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公告三十日後實施。</p> <p>依前四項規定應辦理而未辦理者，上級主管機關得逕為辦理。</p> <p>海岸保護計畫及海岸防護計畫之變更、廢止，適用前五項規定。</p>	<p>一、明定海岸保護計畫及海岸防護計畫之擬訂、變更與廢止之機關及程序。</p> <p>二、海岸保護計畫及海岸防護計畫是整體海岸管理計畫之下位計畫及具體執行計畫。為落實「中央指揮監督，地方執行管理」之權責分工原則，海岸保護計畫及海岸防護計畫之擬訂與執行均以直轄市或縣（市）機關主管為原則，省或中央機關主管為例外。</p> <p>三、本於海岸管理是綜合性之事務管理，為透過規劃消弭土地利用之衝突，明定此一階之計畫於擬訂過程中，各有關機關應充分溝通，以建立計畫之推動管理與分工之共識。</p> <p>四、海岸保護計畫及海岸防護計畫之書圖規格之製作，另以行政命令規範之。</p>
<p>第十四條 前條計畫擬訂機關應於計畫公告實施後，協調有關機關修訂不符海岸保護計畫或海岸防護計畫之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫或非都市土地使用編定。</p>	<p>海岸保護計畫與海岸防護計畫是指導海岸地區資源保護與災害防護之具體執行計畫，為求落實計畫目的，於計畫公告實施後，計畫區內之土地使用自應與其密切配合，故區內原有之土地使用計畫或使用編定不符計畫規定者，海岸保護計畫或海岸防護計畫之主管機關自應協調有關機關依規定予以修訂之。</p>

<p>第十五條 為擬訂及實施海岸保護計畫或海岸防護計畫，計畫擬訂及實施機關得為下列行為：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、派員進入公私有土地實地調查、勘測。 二、與土地所有權人、使用人或管理人協議，將無特殊用途之公私有土地為臨時作業或材料放置場所。 三、拆遷有礙計畫實施之土地改良物。 四、協調漁業主管機關依漁業法規定變更、撤銷漁業權之核准或停止漁業權之行政。 五、協調礦業主管機關禁止採、採礦或採取土石，已設定礦區或已核准之土石區依規定劃定禁採區，禁止採礦或採取土石。 <p>因前項行為致受損失者，計畫擬訂及實施機關應給予適當之補償或實施維持、恢復原設施機能之補償工程。</p> <p>前項補償方式或金額由雙方協議之；協議不成，由計畫擬訂及實施機關報請上級主管機關核定之。但其他法律另有規定者從其規定。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 一、第一項及第二項明定為擬訂及實施海岸保護或海岸防護計畫，計畫擬定及實施機關得派員進入公私有土地實地調查、勘測或協議使用公私有土地、拆遷有礙計畫實施之土地改良物，變更、撤銷、停止漁業權之行使、禁止採、採礦或採取土石；並對因而發生之損失給予適當之補償或實施維持、恢復原設施機能之補償工程。 二、第一項第一款之「進入」或第二款之臨時作業使用，僅限於與計畫有關之調查、測量或有不得已需要之情形。其得進入或臨時作業之人員，為計畫擬定及實施機關代表或受前者委託之調查、測量、工程人員。第二款「無特殊用途之土地」指未被積極使用之土地，具體而言，即指曠野、空地等。 三、第三項明定補償方式或金額之決定程序。但其他法律另有規定者從其規定，例如對第一項第四款之補償，漁業法第二十九條第三項規定應由目的事業主管機關或由請求變更、撤銷、停止者，協調予以相當之補償；協調不成時由中央主管機關決定。
<p>第十六條 因海岸防護計畫有關工程而受直接利益者，計畫擬訂及實施機關得於其受益限度內徵收防護工程受益費。</p> <p>前項防護工程受益費之徵收，依工程受益費徵收條例規定辦理。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 一、第一項明定計畫擬訂及實施機關得向海岸防護有關工程而直接受益者，於其受益之限度內，徵收防護工程受益費。 二、海岸防護設施之新設、改善或維護工程，係為防護海岸免於遭受海嘯、暴潮、波浪、侵蝕及地形變動等災害。而由於海岸防護設施有關工程，可使特定之個人住屋、工場等設施或工作物受到防護，享受特殊利益，而此等特殊利益係源於

	<p>納稅人負擔該海岸防護設施有關工程而來。故自公平之觀點而言，該受益者自應按其受益程度負擔該海岸防護設施有關工程所需費用之一部份。</p> <p>三、所謂「受直接利益者」，係指因計畫擬定及實施機關實施之海岸防護設施有關工程，而讓其受到之利益超過通常可期待之利益，且其程度極為明顯而言。</p> <p>四、第二項明定防護工程受益費之徵收，依工程受益費徵收條例規定辦理。</p>
<p>第十七條 中央主管機關應考慮海象、氣象與地形、地質、地盤變動、侵蝕狀態、其他海岸狀況與因波力、設施重量、水壓、土壓、風壓、地震及漂流物等引起之振動與衝擊，訂定海岸防護設施之施工基準。</p>	<p>為避免同一地區之海岸段，其海岸防護設施之建造，因施工單位不同，施工標準不同，而引起施工較弱處發生災害，明定中央主管機關應訂定海岸防護設施之施工基準，以確保海岸防護設施之施工品質及安全。</p>
<p>第十八條 海岸防護設施如兼有道路、水門、起卸貨場等其他設施之效用時，主管機關得與其他設施之主管機關協議，由其實施該海岸防護設施之工程並維護管理。</p>	<p>海岸防護設施如兼有道路、水門、起卸貨場等其他設施之效用時，基於機能一體與由該兼用設施之主管機關實施、維護、管理該海岸防護設施為適當之考慮，海岸主管機關得與該兼用設施之主管機關協議，由其實施該海岸防護設施之工程，並維護管理該海岸防護設施。</p>
<p>第四章 海岸地區之開發管理</p> <p>第十九條 在一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區為開發行為者，開發人應擬具開發管理計畫，申請取得主管機關許可，始得為之。</p>	<p>章 名</p> <p>一、依當前海岸地區之各相關管理法令規定，海岸地區管理，主要係建立在因應各目的事業管理需要之許可制度，其許可內容各異，許可尺度寬嚴不一。爰綜合考量現行體制之需要</p>

立法院第三屆第四會期第四次會議議案關係文書

報三八四

<p>前項開發管理計畫之受理申請機關為開發地區當地直轄市或縣(市)主管機關。但開發地區跨越二以上縣(市)行政區域時，應向省主管機關申請，跨越二以上省(市)行政區域時，應向中央主管機關申請。</p> <p>第一項開發行為之項目與適用範圍、申請許可之程序及期限、許可與撤銷許可之條件及其他應遵循事項之管理，由中央主管機關會同有關機關定之。</p>	<p>，歸納建立涵蓋各類開發行為之許可制度，以呼應整合當前海岸地區各相關管理法令之管理方法，彌補當前海岸管理法令規定之不足，維持海岸管理之完整性與一致性，並主動協調現行各有關機關間之海岸管理與開發之衝突。</p> <p>二、第一項明定開發人在海岸地區為開發行為，應擬具開發管理計畫，取得主管機關許可始得為之，以維繫海岸管理計畫之完整性。</p> <p>三、第二項明定主管機關為海岸地區申請開發之單一窗口，以簡化開發案件之申請程序。</p> <p>四、第三項明定開發行為之項目與適用範圍、申請許可之程序及期限、許可與撤銷許可之條件及其他應遵循事項之管理，應由中央主管機關綜合現行各有關法令規定與實際需要會同有關機關定之。</p>
<p>第二十條 開發人於取得開發許可後，變更開發管理計畫或開發人者，應依前條之程序辦理。</p> <p>開發人違反前項規定時，主管機關得視情形撤銷其開發許可或限期令其補正；逾期不補正者，撤銷其開發許可。</p>	<p>明定開發人於取得開發許可後，變更開發主體或開發管理計畫時，應依第十九條規定程序辦理。違反者得限期令其補正，逾期不補正者，撤銷其開發許可。</p>
<p>第二十一條 經主管機關許可之開發管理計畫涉及工程部分，除目的事業主管機關有規定者，依其規定辦理外，開發人應擬具施工計畫，於規定期限內向主管機關申請施工許可。逾期未申請或施工許可經撤銷者，得撤銷其開發許可。</p>	<p>一、明定經主管機關許可之開發管理計畫涉及工程部分，開發人應擬具施工計畫，於規定期限內向主管機關申請施工許可。逾期未申請或施工許可經撤銷者，主管機關得撤銷其開發許可。</p> <p>二、明定開發管理計畫之工程部分，若目的事業主管機關已有</p>

<p>第二十二條 經主管機關許可之施工計畫，非經主管機關許可，不得變更其計畫內容。但情勢緊急者，得於事後限期補辦手續。</p> <p>違反前項規定者，主管機關得撤銷其施工許可。</p>	<p>規定，開發人擬具之施工計畫仍應依其規定辦理，如商港法明定經許可之施工計畫，未依計畫內容施工者，主管機關得撤銷其施工許可。但屬情勢緊急者，如施工之時發生海岸災害而必需迅速補救者，則以其事實所必需，得於事後在規定期限內補辦手續。補辦之期限於施行細則或相關子法中再予明定。</p>
<p>第二十三條 經主管機關許可之施工計畫，主管機關應於施工期間會同有關機關隨時抽查，發現有不合規定或有引起公害之虞者，應令開發人限期改善、停工或拆除；如有損害，並由開發人負損害賠償之責。其不依限辦理者，主管機關得撤銷其施工許可。</p>	<p>一、明定施工檢查管理之必要及對施工不當之處理方式。 二、所謂改善包括變更施工設計及施工方法等防治公害之措施。</p>
<p>第二十四條 經主管機關許可之施工計畫，開發人於施工期間，因故停工者，主管機關得視情形限期令其復工或回復原狀。其不依限辦理者，主管機關得撤銷其施工許可，必要時並得逕予接收繼續施工或回復原狀。</p> <p>因前項情形所生之損害賠償或回復原狀所需之費用，由開發人負擔。</p>	<p>一、第一項明定施工期間因故停工之善後處理，以避免施工期間因施工中斷造成更大的災害。 二、限期復工之期限於施行細則或相關子法中訂定。 三、第二項明定施工期間因故停工所生之損害賠償或回復原狀所需之費用，由開發人負擔。</p>
<p>第二十五條 依本法取得開發許可者，主管機關應於許可時向開發人收取開發影響費，作為對海岸地區環境改善之費用。</p> <p>前項開發影響費之收費範圍、標準及其他相關事項由中央主管機關定之。</p>	<p>一、第一項明定開發影響費之收取對象及用途。 二、所謂海岸開發影響費係指在海岸地區從事海岸開發，造成環境衝擊，所衍生各項環境改善之費用。其徵收之目的，在將外部成本內部化之方式，補償因海岸開發所造成之損失。</p>

立法院第三屆第四會期第四次會議議案關係文書

報三八六

<p>第二十六條 依本法許可於海岸地區開發者，得申請租用公有土地。</p>	<p>，改善開發人與地方居民之關係。 三、所謂環境改善係指能確保生產機制、生活功能及生態環境三大體系之正常運作。 四、第二項授權開發影響費之收費範圍、標準及其他相關事項由中央主管機關定之。</p>
<p>第二十七條 依本法開發完成之海埔地，開發人得依許可之土地分配比例辦理土地所有權登記或租用。但海岸一定限度內，依法不得私有之土地，不得登記為私有。 前項開發完成之海埔地，其公共設施所有權登記，依下列規定辦理： 一、其屬中央機關開發者，登記為國有。 二、其屬地方政府開發者，登記為省（市）或縣（市）有。 三、其屬民間開發者，登記為直轄市或縣（市）有。 第一項開發完成之海埔地扣除開發人所有土地及公共設施土地後之剩餘土地，依前項規定分別登記為國有、省（市）有或縣（市）有。 第一項土地分配比例，指依開發成本抵算之等值土地面積；該等值土地之區位，開發人有依其開發計畫優先選擇之權利。</p>	<p>明定依本法許可於海岸地區開發者，得申請租用公有土地，以排除現行國有非公用海岸土地放租辦法只限定供觀光、浴場、養殖事業、造林使用之規定。 一、第一項及第四項明定依本法開發完成之海埔地，開發人得依經許可之土地分配比例辦理土地所有權登記或租用，並規定開發人有依其開發計畫優先選擇區位之權利。 二、第二項及第三項明定公共設施及剩餘土地應登記公有及其所有權登記原則。</p>

<p>第二十八條 前條剩餘土地之面積，以不低於填出土地總面積百分之三十且其坵塊能維持最低經濟規模使用為原則。</p> <p>第二十九條 經許可開發完成之海埔地，自土地使用編定公告之日起十年內，除政府實施國家經濟政策或公共需用外，不得變更使用。</p>	<p>明定造地完成之海埔地，開發人應提供最少百分之三十之土地，作為海岸管理之財源。</p> <p>為防杜土地投機、確保造地安全，明定經許可開發完成之海埔地，自土地使用編定公告之日起十年內，除政府實施國家經濟政策或公共需用外，不得變更使用。</p>
<p>第五章 罰 則</p> <p>第三十條 在一級海岸保護區內未經中央主管機關許可，擅自使用或改變原有狀態者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。</p> <p>因前項行為嚴重毀壞保護標的者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。</p> <p>因第一項行為致釀成災害者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣六十萬元以下罰金。</p> <p>第三十一條 在二級海岸保護區內為下列行為之一者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰：</p> <p>一、未依海岸保護計畫為相容之使用，或為禁止之使用。</p> <p>二、未依第十九條第一項或第二十一條規定申請許可，逕行開發或施工。</p> <p>三、經主管機關撤銷許可後，仍繼續開發或施工。</p> <p>因前項行為嚴重毀壞保護標的者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三十萬元以下罰金。</p>	<p>章 名</p> <p>明定在一級海岸保護區發生違規行為，及該違規行為造成一級海岸保護區保護標的嚴重毀壞或致釀成災害者之處罰規定，以貫徹保護一級海岸保護區之精神，落實海岸管理。</p>
<p>明定在二級海岸保護區發生違規行為，及該違規行為造成二級海岸保護區保護標的嚴重毀壞或致釀成災害者之處罰規定，以貫徹保護二級海岸保護區之精神，落實海岸管理。</p>	

<p>因第一項行為致釀成災害者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣五十萬元以下罰金。</p>	
<p>第三十二條 在海岸防護區內，為下列行為之一者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰：</p> <p>一、未依海岸防護計畫為相容之使用，或為禁止之使用。</p> <p>二、未依第十九條第一項或第二十一條規定申請許可，逕行開發或施工。</p> <p>三、經主管機關撤銷許可後，仍繼續開發或施工。</p> <p>因前項行為嚴重毀壞海岸防護設施者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。</p> <p>因第一項行為致釀成災害者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣六十萬元以下罰金。</p>	<p>明定在海岸防護區內發生違規行為，及該違規行為造成海岸防護區內防護設施嚴重毀壞或致釀成災害者之處罰規定，以貫徹防護海岸防護區之精神，落實海岸管理。</p>
<p>第三十三條 在海岸保護區及海岸防護區以外之海岸地區，為下列行為之一者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰：</p> <p>一、未依第十九條第一項及第二十一條規定申請許可，逕行開發或施工。</p> <p>二、經主管機關撤銷許可後，仍繼續開發或施工。</p> <p>因前項行為嚴重毀壞相鄰海岸保護區或海岸防護區之保護標的或防護設施者，或致釀成災害者，依第三十條至第三十二條規定處罰。</p> <p>因第一項行為致在海岸保護區及海岸防護區以外之海岸地區釀成災害者，處五年以下有期徒刑、拘役、或科或併科新臺幣五十萬元以下罰金。</p>	<p>一、第二項明定在海岸保護區與海岸防護區以外之海岸地區發生違規行為，及該違規行為造成相鄰海岸保護區與海岸防護區之保護標的與防護設施嚴重毀壞或致海岸保護區及海岸防護區釀成災害者之處罰規定，落實海岸管理。</p> <p>二、第三項明定在海岸保護區與海岸防護區以外之海岸地區發生違規行為，及該違規行為致在海岸保護區及海岸防護區以外之海岸地區釀成災害者之處罰規定。</p>

<p>第三十四條 主管機關對前四條之行為，除處以罰鍰外，應即令其停止使用、開發或施工；並視情形限期令其回復原狀、拆除設施或增建安全設施。不遵行者，按次連續處罰，並得為適當之處理。</p> <p>因前項情形所生之損害賠償及處理費用，由行為人負擔。</p>	<p>一、明定主管機關或目的事業主管機關除對前四條行為人處以罰鍰外，應即令其停止使用、開發或施工；並視情形限期令其回復原狀、拆除設施或增建安全設施。不遵行者，按次連續處罰，並得由主管機關為適當之處理。</p> <p>二、明定因第一項行為所生損害賠償及處理善後費用，由行為人負擔。</p>
<p>第三十五條 法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯本法之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金。</p>	<p>明定法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯本法之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金之連帶處分，以明該法人或自然人未盡管理責任之處罰。</p>
<p>第三十六條 犯第三十條至第三十三條之罪，在言辭辯論終結前已作有效回復或補救者，得減輕其刑。</p>	<p>明定犯第三十條至第三十三條之罪，在言辭辯論終結前已作有效回復或補救者，得減輕其刑之規定，以鼓勵犯錯者作有效回復或補救措施，減輕海岸之毀壞程度。</p>
<p>第三十七條 因違反第三十條第一項、第三十一條第一項、第三十二條第一項、第三十三條第一項規定之行為所生或所得之物及所用之物沒入之。</p>	<p>明定因違反第三十條至第三十三條第一項規定行為所生或所得之物及所用之物應沒入之規定，沒入物之處理，則於施行細則中明定。</p>
<p>第三十八條 犯本法之罪，其所生或所得之物及所用之物，沒收之。</p>	<p>配合前條規定，明定犯本法之罪，其所生或所得之物及所用之物，沒收之。</p>
<p>第三十九條 依本法所處之罰鍰，經限期繳納逾期未繳納者，移送法院強制執行。</p>	<p>明定依本法所處罰鍰，經通知限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。</p>

立法院第三屆第四會期第四次會議議案關係文書

報三九〇

第六章 附 則	章 名
第四十條 主管機關依本法受理申請許可及核發證照，應收取審查費及證照費，其收費標準由中央主管機關定之。	明定主管機關依本法受理申請許可或核發證照者，應收取審查費與證照費及其收費標準之訂定機關。
第四十一條 本法施行前已核准或許可之開發計畫，其涉及填海造地未申請施工許可者，及已核准或許可施工計畫而未施工者，其以後之程序依本法之規定辦理。	明定本法施行前已經核准或許可開發計畫之處理方式。
第四十二條 海岸地區各級主管機關應置海岸管理專責人員，經辦海岸管理業務。	為有效推動海岸行動，明定海岸地區各級主管機關應設置海岸管理專責人員，經辦海岸管理業務。
第四十三條 本法施行細則，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定。	明定本法施行細則之擬訂及核定程序。
第四十四條 本法自公布日施行。	明定本法之施行日期。

第二節 89 年行政院函送立法院《海岸法（草案）》

0279

立法院議案關係文書

（中華民國四十一年九月起編號）
中華民國八十九年三月廿五日印發

院總第一六〇三號 政府提案第七〇一七號

案由：行政院函請審議「海岸法草案」案。

行政院函

中華民國八十九年二月廿四日
台八十九內字第〇五六七五號

受文者：立法院

主旨：函送「海岸法」草案，請查照審議。

說明：

一、內政部函以，鑑於我國海岸地區之管理權責時有重疊或不足，土地競用與濫用情形氾濫，海岸災害頻繁，為保護、開發及管理海岸地區土地，防治海岸災害，促進海岸地區天然資源之保育利用，爰擬具「海岸法」草案，請核轉立法院審議。

二、經提八十九年二月十七日本院第二六六九次會議決議：「通過，送請立法院審議。」。

三、檢送「海岸法」草案（含總說明）。

立法院第四屆第三會期第三次會議議案關係文書

政六九

正本：立法院
副本：內政部、法務部（均含附件）

立法院第四屆第三會期第三次會議議案關係文書

政七〇

副院長	院長
劉	蕭
兆	萬
玄	長
代行	請假

海岸法草案總說明

海岸地區為海域與陸域交接之帶狀區域，涵蓋陸域與海域二大地理區，兼具海陸生態體系之特性。臺灣地區，四面環海，海岸線長約一、五六公里，擁有廣大面積之海岸土地。近年來，隨著社會、經濟、人口之快速成長，海岸地區已成為我國國土開發中不可或缺之新開發空間。惟海岸地區之土地利用有其全面性與不可逆性，其土地之保護、防護與開發，須有正確之判斷與綜合性之觀點，始能兼顧三者之和諧。而綜觀我國現有海岸地區之管理，管理組織紛歧，權責時有重疊或不足，土地競用、誤用、濫用之情形普遍，地層下陷嚴重，海岸災害發生頻繁；管理方法寬嚴不一，缺乏全面性與有效性之管理手段。為促進海岸地區土地之合理利用，健全海岸管理，爰針對國內現有管理癥結，參酌國外管理制度，擬具本法草案，其要點如次：

一、本法之立法目的、各用辭定義及主管機關。（草案第一條至第三條）

二、海岸地區之劃定程序與劃定原則。（草案第四條）

三、整體海岸管理計畫之擬訂、變更機關、核定程序及計畫內容要項。（草案第六條及第七條）

四、海岸保護區與海岸防護區之劃設原則及其劃設或變更、廢止之機關與核定程序。（草案第八條、第十條及第十二條）

五、海岸保護計畫與海岸防護計畫之擬訂、變更、廢止之機關與核定程序及其計畫應具備之內容要項。（草案第九條、第十一條、第十三條）

六、為實施海岸保護、防護計畫，計畫主管機關得派員進入或臨時使用公私有土地、拆遷土地改良物或協議變更、撤銷、停止漁業權或礦業權；其對因而發生之損失於必要時給予適當之補償。（草案第十五條）

七、海岸保護區、防護區原有計畫或使用之配合修正、防護工程受益費之徵收、施工基準之訂定、兼用設施之工程實施與維護管理。（草案第十四條、第十六條至第十八條）

立法院第四屆第三會期第三次會議議案關係文書

政七一

立法院第四屆第三次會議議案關係文書

政七二

- 八、海岸地區之開發應經主管機關許可，開發人或開發管理計畫變更應再經許可。（草案第十九條及第二十條）
- 九、施工應經許可及未依施工許可內容施工者之處理。（草案第二十一條及第二十二條）
- 十、施工期間，發現有不合規定或有引起公害之虞者之處理，以及因故停工之善後處理。（草案第二十三條及第二十四條）
- 十一、主管機關應收取開發影響費，作為海岸地區環境改善之費用。（草案第二十五條）
- 十二、開發完成之海埔地所有權取得與土地使用移轉限制。（草案第二十七條至第二十九條）
- 十三、違反本法相關規定之處罰及未繳納罰鍰之強制執行。（草案第三十條至第四十條）
- 十四、本法施行前已經許可或許可之開發計畫應如何處理之過渡規定。（草案第四十二條）

海岸法草案

條	文	第一章 總則	章 名	第一條	第一條	第二條	第二條						
		第一條 為保護、開發及管理海岸地區土地，防治海岸災害，促進海岸地區天然資源之保育利用，特制定本法。	一、闡明立法宗旨。 二、海岸地區屬環境敏感地區，其土地利用需兼顧保護、防護與開發之和諧及海岸地區天然資源之保育。 三、所謂海岸災害，本法第二條第四款有清楚之定義。	本法未規定者，適用其他法律之規定。	一、說明本法各用辭定義。 二、第一款敘明濱海陸地在空間上包括土地及其地下水域。	本法用辭定義如下： 一、濱海陸地：指依第四條第二項第一款劃定之土地及地下水域。 二、近岸海域：指依第四條第二項第二款劃定之水域與水域下之海床及底土。 三、平均海水面：指十九年期間中水位紀錄之平均值。 四、海岸災害：指在海岸地區因地震、海嘯、暴潮、波浪、地盤變動或其他自然及人為因素所造成之災害。	一、說明本法各用辭定義。 二、第一款敘明近岸海域在空間上包括水域與其水域下之海床及底土。 三、第二款敘明近岸海域在空間上包括水域與其水域下之平均中水位值計算平均海水面，變異值小，具相當穩定性，有助於海岸地區之劃定。 四、天體運動以十九年為一周期，故第三款以十九年期之平均中水位值計算平均海水面，變異值小，具相當穩定性，有助於海岸地區之劃定。 五、第四款參考日本海岸法海岸災害之定義，周延說明海岸災害之類型。 六、第五款參考日本海岸法海岸防護設施之定義，周延說明海岸防護設施之類型。 七、第六款參考現行海埔地開發管理辦法之定義，說明海埔地之意義。			六、海埔地：指海岸地區經自然沉積或施工築堤涸出之土地。			

<p>第三條 本法所稱主管機關：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。</p>	<p>一、明示本法之主管機關。 二、海岸地區之土地利用為國土利用之一環，為避免管理系統之疊床架屋與紛歧，本法之主管機關與國土利用之主管機關一致。</p>
<p>第四條 中央主管機關應依環境特性及管理需要，會商直轄市、縣（市）政府及有關機關劃定海岸地區，並於當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公告三十日；其變更或廢止時，亦同。</p> <p>前項海岸地區，包括濱海陸地及近岸海域，其劃定原則如下：</p> <p>一、濱海陸地：以平均海水面至最近之山稜線，或至地形、植被有顯著變化之處，或至濱海主要公路、行政區界、溝渠、宗地界線明確之處為界。</p> <p>二、近岸海域：以平均海水面至等深線三十公尺，或平均海水面向海六公里處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍。</p>	<p>一、海岸地區之劃定程序及劃定原則。 二、海岸地區為海岸線兩側海陸相鄰之帶狀地區，包括濱海陸地及近岸海域，前者為海水或鹽分等海岸因子影響所及之陸地，後者為陸地或大陸棚上之自然或人為作用影響所及之海域。二者之劃定原則應考慮自然與社經生態體系之完整性、國家發展政策及行政管理之可行性等，並非單一之原則。</p>
<p>第五條 中央主管機關應會同有關機關建立海岸地區之基本資料庫，從事海岸研究。</p> <p>為建立前項基本資料庫，中央主管機關得會同有關機關設必要之測站或相關設施，各有關機關並應配合提供必要之資料。</p>	<p>一、第一項明定中央主管機關應會同有關機關建立海岸地區之基本資料庫與從事海岸研究，以為海岸管理之基礎。 二、海岸地區之基本資料庫包括地象（如地形、地質、土壤、地震、斷層等）、海象（如潮汐、波浪、</p>

政七四

<p>第七條 前條整體海岸管理計畫，應包括下列各款內容：</p>	<p>一、海岸管理計畫應包括之內容要項。 二、海岸土地利用屬於國土利用之一支，其管理計畫之</p>
<p>第二章 海岸地區土地之整體規劃</p> <p>第六條 為保護、防護及開發管理海岸地區土地，中央主管機關應會商有關機關擬訂整體海岸管理計畫，送經中央區域計畫委員會審核通過，報請行政院核定後實施。其變更時，亦同。</p>	<p>章名</p> <p>一、海岸地區兼具海陸域生態體系特性，除具高經濟生產力外，並因受海流、潮汐及波浪等作用力影響，具高度敏感性，一經破壞即易產生環境災害，威脅人民生命財產安全。故為確保海岸地區土地之永續利用，達成最大之土地總利用效益，明定中央主管機關擬訂整體性海岸管理計畫，透過海岸地區分區之管理方式，有效指導、規範海岸土地之利用方向，兼顧海岸地區土地保護、防護與開發之和諧。</p> <p>二、海岸管理是一綜合性之事務管理，涉及之部會權責很多，且整體海岸管理計畫範圍涵蓋臺、澎、金、馬地區，爰明定應由中央主管機關會商有關機關擬訂後，送由中央區域計畫委員會審核，並於報行政院核定後實施，變更時亦同，以齊一各部會對於海岸管理之作法。</p>
	<p>三、海岸地區基本資料庫之建立與海岸研究之進行，有賴於測站或相關設施之設立與相關資訊之交流，爰作第二項規定。</p> <p>海流、海岸漂砂、水體（等）、氣象（如氣溫、降雨、蒸發、風力、颱風等）、水文（如河系、河川逕流、輸砂、水質、地下水等）、資源、災害、與人文社經等資料。</p>

<p>一、計畫範圍。</p> <p>二、計畫目標。</p> <p>三、自然資源及社會、經濟條件。</p> <p>四、海岸地區分區之劃定。</p> <p>五、保護、防護及開發管理原則。</p> <p>六、其他與整體海岸管理有關事項。</p>	<p>政七六</p> <p>層次，係在國土利用政策中為海岸地區建立一整體之發展構想。透過海岸地區分區，保護、防護及開發管理原則之確立，有效指導下級計畫之訂定，健全海岸管理。</p>
<p>第三章 資源保護及海岸防護</p> <p>第八條 海岸地區中具有下列情形之一者，得劃設海岸保護區，訂定海岸保護計畫加以保護管理：</p> <p>一、重要水產資源地區。</p> <p>二、珍貴稀有動植物地區。</p> <p>三、特殊景觀資源地區。</p> <p>四、重要文化資產地區。</p> <p>五、重要河口生態地區。</p> <p>六、其他依法律規定應予保護之地區。</p> <p>前項海岸保護區，依其價值區分為一級、二級海岸保護區。</p> <p>一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用；但依海岸保護計畫為從來之使用，或為維護、管理、學術研究、公共安全需要，經中央主管機關許可者，不在此限。二級海岸保護區得依海岸保護計畫，為相容之使用。</p>	<p>章 名</p> <p>一、第一項明定海岸保護區之劃設原則。海岸保護區目的在保護自然或人文環境中具稀少特性之資源，該等資源具維持人類生態體系平衡與提供環境教育或國民休閒育樂之功能。</p> <p>二、第二項明定海岸保護區劃定時，必須同時針對各保護區之資源特性與保護需求，考量包括原生林、沿海溼地、河口及潟湖、紅樹林生態系、珊瑚礁生態系、海灘系統（含沙丘與沙洲）、地質地形景觀、重要水產繁殖區、野生動物棲息地及文化古蹟等資源種類及評估因子，區分作一級、二級海岸保護區，訂定海岸保護計畫加以保護管理，以落實海岸管理計畫之資源保護目的。</p> <p>三、為妥善維護海岸保護區內各項資源，第三項明定一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用。但依海岸保護計畫為從來之使用或為維護、管理、學術研究、公共安全需要，經中央主管機關許可者，不在此限；二級海岸保護區得依海岸保護計畫為相容之</p>

<p>第九條 海岸保護計畫應載明下列事項：</p> <p>一、保護標的及目的。</p> <p>二、海岸保護區之位置及面積。</p> <p>三、禁止或相容之使用。</p> <p>四、保護與復育措施及方法。</p> <p>五、事業及財務計畫。</p> <p>六、其他與海岸保護計畫有關之事項。</p>	<p>第十條 為防治海岸災害，預防海水倒灌、國土流失，保護民眾生命財產安全，得於海岸地區劃設海岸防護區，訂定海岸防護計畫，加以防護管理或禁止開發。</p>	<p>第十一條 海岸防護計畫應載明下列事項：</p> <p>一、防護標的及目的。</p> <p>二、海岸防護區之位置及面積。</p> <p>三、禁止或相容之使用。</p> <p>四、防護措施及方法。</p> <p>五、海岸防護設施之種類、規模及配置。</p> <p>六、事業及財務計畫。</p>
<p>使用。</p> <p>一、明定海岸保護計畫之內容要項，以統一海岸保護區之管理，具體落實海岸保護區之保護目的。</p> <p>二、海岸保護計畫必須以書圖明確指陳海岸保護區範圍、保護標的及具體之保護與復育措施、明定禁止或相容之使用、事業及財務計畫，及其他與保護計畫有關事項等，以積極地指導海岸保護區之土地使用，達成資源保育目的。</p>	<p>一、海岸防護區是為防治海岸災害而加以劃設並予特別防護之地區。海岸地區之災害除導致海堤、道路、橋樑損壞，影響公共設施安全外，並造成海水倒灌、積水不退、國土流失、威脅民眾生命財產安全等問題，故應劃設海岸防護區，加以防護管理或禁止開發。</p> <p>二、海岸防護區劃設時，必須同時針對各海岸防護區之防護需求訂定海岸防護計畫，以落實海岸防護目的。</p>	<p>一、明定海岸防護計畫之內容要項，以統一海岸防護區之管理形式，具體落實海岸防護區之國土防護目的。</p> <p>二、海岸防護計畫必須以書圖明確指陳海岸防護區範圍、防護標的規劃具體之海岸防護設施、規模、配置、禁止或相容之使用、事業及財務計畫，其他與海岸防護計畫有關事項等，以積極指導海岸防護區</p>

<p>七、其他與海岸防護計畫有關事項。</p> <p>海岸防護區中具有第八條第一項各款情形之一者，海岸防護計畫之訂定應顧及其需要。</p>	<p>第十二條 直轄市或縣(市)主管機關應依整體海岸管理計畫與第八條及第十條之規定，劃設海岸保護區及海岸防護區，報中央主管機關會商中央目的事業主管機關後核定。</p> <p>海岸保護區或海岸防護區跨越二以上直轄市、縣(市)行政區域時，由中央主管機關劃設，報請行政院核定。</p> <p>劃設機關於劃設海岸保護區或海岸防護區時，應徵求、參考有關機關、團體及個人之意見，連同劃設成果報請核定。</p> <p>經核定之海岸保護區及海岸防護區之範圍、圖說，應函送當地直轄市或縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所公告三十日。依前四項規定應辦理而未辦理者，上級主管機關得逕為辦理。</p> <p>海岸保護區及海岸防護區之變更、廢止，適用前五項規定。</p>
<p>之土地利用，達成海岸防護目的。</p> <p>三、為避免海岸防護工程破壞或減損海岸保護區之環境生態與價值，在技術與經費條件允許下，海岸防護工法之採用與設計，應儘量顧及海岸保護區之需要，避免造成不必要之資源浪費。</p> <p>一、海岸保護區及海岸防護區之劃設、變更與廢止之機關及程序。</p> <p>二、本於海岸保護區及海岸防護區之劃設，影響人民之權利義務及各該目的事業主管機關之權責甚大，為透過規劃消弭土地利用之衝突，明定各該區於劃設過程中，劃設機關與各有關機關及人民之間應充分溝通，以利計畫之推動實施。</p> <p>三、第四項明定經核定之海岸保護區及海岸防護區之範圍、圖說，應函送當地直轄市或縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所公告三十日。至海岸保護區及海岸防護區實際範圍應測繪於地籍圖上等相關規定，於施行細則或相關子法中再予明定。</p>	<p>第十三條 直轄市或縣(市)主管機關應會商有關機關，分別擬訂海岸保護計畫及海岸防護計畫。</p>

政七八

<p>第十四條 前條計畫擬訂機關應於計畫公告實施後，協調有關機關修訂不符海岸保護計畫或海岸防護計畫之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫或區域計畫之使用分區或用地編</p>	<p>計畫，報各該中央目的事業主管機關會商中央主管機關核定。</p> <p>前項海岸保護計畫或海岸防護計畫之內容，涉二以上中央目的事業主管機關權責時，報中央主管機關會同各該中央目的事業主管機關核定。</p> <p>海岸保護區或海岸防護區跨越二以上直轄市、縣（市）行政區域時，由中央目的事業主管機關擬訂計畫，報請行政院核定。</p> <p>計畫擬訂機關於擬訂海岸保護計畫或海岸防護計畫時，應參考有關機關、團體及個人之意見，連同計畫書圖報請核定。</p> <p>經核定之海岸保護計畫及海岸防護計畫之計畫書圖，應函送當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公告三十日後實施。</p> <p>依前五項規定應辦理而未辦理者，上級主管機關得逕為辦理。</p> <p>海岸保護計畫及海岸防護計畫之變更、廢止，適用前六項規定。</p>
<p>海岸保護計畫與海岸防護計畫是指導海岸地區資源保護與災害防護之具體執行計畫，為求落實計畫目的，於計畫公告實施後，計畫區內之土地使用自應與其密切配合，故區內原有之土地使用計畫或使用編定不符計畫規</p>	<p>二、海岸保護計畫及海岸防護計畫是整體海岸管理計畫之下位計畫及具體執行計畫。為落實「中央指揮監督，地方執行管理」之權責分工原則，海岸保護計畫及海岸防護計畫之擬訂與執行均以直轄市或縣（市）機關主管為原則，中央機關主管為例外。</p> <p>三、本於海岸管理是綜合性之事務管理，為透過規劃消弭土地利用之衝突，明定此一階之計畫於擬訂過程中，各有關機關應充分溝通，以建立計畫之推動管理與分工之共識。</p>

<p>定。</p>	<p>政八〇</p>
<p>第十五條 為擬訂及實施海岸保護計畫或海岸防護計畫，計畫擬訂及實施機關得為下列行為：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、派員進入公私有土地實地調查、勘測。 二、與土地所有權人、使用人或管理人協議，將無特殊用途之公私有土地作為臨時作業或材料放置場所。 三、拆遷有礙計畫實施之土地改良物。 四、協調漁業主管機關依漁業法規定，變更、撤銷漁業權之核准或停止漁業權之行使。 五、協調礦業或土石採取主管機關，於已設定礦區或已核准之土石區依規定劃定禁採區，禁止採礦或採取土石。 <p>因前項行為致受損失者，計畫擬訂及實施機關應給予適當之補償或實施維持、恢復原設施機能之補償工程。</p> <p>前項補償方式或金額，由雙方協議之；協議不成，由計畫擬訂及實施機關報請上級主管機關核定之。但其他法律另有規定者，從其規定。</p>	<p>定者，海岸保護計畫或海岸防護計畫之主管機關自應協調有關機關依規定予以修訂之。</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、第一項及第二項明定為擬訂及實施海岸保護或海岸防護計畫，計畫擬訂及實施機關得派員進入公私有土地實地調查、勘測或協議使用公私有土地、拆遷有礙計畫實施之土地改良物，變更、撤銷、停止漁業權之行使、禁止採、採礦或採取土石；並對因而發生之損失給予適當之補償或實施維持、恢復原設施機能之補償工程。 二、第一項第一款之「進入」或第二款之臨時作業使用，僅限於與計畫有關之調查、測量或有不得已需要之情形。其得進入或臨時作業之人員，為計畫擬定及實施機關代表或受前者委託之調查、測量、工程人員。第二款「無特殊用途之土地」，指未被積極使用之土地，具體而言，即指曠野、空地等。 三、第三項明定補償方式或金額之決定程序。但其他法律另有規定者從其規定，例如對第一項第四款之補償，漁業法第二十九條第三項規定應由目的事業主管機關或由請求變更、撤銷、停止者，協議予以相當之補償；協議不成時由中央主管機關決定。 <p>一、第一項明定計畫擬訂及實施機關得向海岸防護有關</p>
<p>第十六條 因海岸防護計畫有關工程而受直接利</p>	

<p>第十八條 海岸防護設施如兼有道路、水門、起卸貨場等其他設施之效用時，主管機關得與其他設施之主管機關協議，由其實施該海岸防</p>	<p>第十七條 中央主管機關應考慮海象、氣象與地形、地質、地盤變動、侵蝕狀態、其他海岸狀況與因波力、設施重量、水壓、土壓、風壓、地震及漂流物等引起之振動與衝擊，訂定海岸防護設施之施工基準。</p>	<p>益者，計畫擬訂及實施機關得於其受益限度內，徵收防護工程受益費。 前項防護工程受益費之徵收，依工程受益費徵收條例規定辦理。</p>
<p>海岸防護設施如兼有道路、水門、起卸貨場等之效用時，基於機能一體與由該兼用設施之主管機關實施、維護、管理該海岸防護設施為適當之考慮，海岸主</p>	<p>為避免同一地區之海岸段，其海岸防護設施之建造，因施工單位不同，施工標準不同，而引起施工較弱處發生災害，明定中央主管機關應訂定海岸防護設施之施工基準，以確保海岸防護設施之施工品質及安全。</p>	<p>工程而直接受益者，於其受益之限度內，徵收防護工程受益費。 二、海岸防護設施之新設、改善或維護工程，係為防護海岸免於遭受海嘯、暴潮、波浪、侵蝕及地形變動等災害。而由於海岸防護設施有關工程，可使特定之個人住屋、工場等設施或工作物受到防護，享受特殊利益，而此等特殊利益係源於納稅人負擔該海岸防護設施有關工程而來。故自公平之觀點而言，該受益者自應按其受益程度負擔該海岸防護設施有關工程所需費用之一部分。 三、第一項所稱「受直接利益者」，係指因計畫擬訂及實施機關實施之海岸防護設施有關工程，而讓其受到之利益超過通常可期待之利益，且其程度極為明顯而言。 四、第二項明定防護工程受益費之徵收，依工程受益費徵收條例規定辦理。</p>

<p>護設施之工程，並維護管理。</p>	<p>管機關得與該兼用設施之主管機關協議，由其實施該海岸防護設施之工程，並維護管理該海岸防護設施。</p>
<p>第四章 海岸地區之開發管理</p>	<p>章 名</p>
<p>第十九條 在一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區為開發行為者，開發人應擬具開發管理計畫，申請取得主管機關許可，始得為之。</p> <p>前項開發行為之項目與適用範圍、申請許可之受理機關、程序與期限、許可、廢止與撤銷許可之條件及其他應遵循事項之管理，由中央主管機關會商有關機關定之。</p>	<p>一、依當前海岸地區之各相關管理法令規定，海岸地區管理，主要係建立在因應各目的事業管理需要之許可制度，其許可內容各異，許可尺度寬嚴不一。爰綜合考量現行體制之需要，歸納建立涵蓋各類開發行為之許可制度，以呼應整合當前海岸地區各相關管理法令之管理方法，彌補當前海岸管理法令規定之不足，維持海岸管理之完整性與一致性，並主動協調現行各有關機關間之海岸管理與開發之衝突。</p> <p>二、第一項明定開發人在海岸地區為開發行為，應擬具開發管理計畫，取得主管機關許可始得為之，以維繫海岸管理計畫之完整性。</p> <p>三、第二項明定開發行為之項目與適用範圍、申請許可之受理機關、程序及期限、許可、廢止與撤銷許可之條件及其他應遵循事項之管理，應由中央主管機關綜合現行各有關法令規定與實際需要會商有關機關定之。</p>
<p>第二十條 開發人於取得開發許可後，變更開發管理計畫或開發人者，應依前條之程序辦理。</p> <p>開發人違反前項規定時，主管機關得視情形廢止其開發許可或限期令其補正；屆期不補正者，廢止其開發許可。</p>	<p>開發人於取得開發許可後，變更開發主體或開發管理計畫時，應依第十九條規定程序辦理。違反者得限期令其補正，屆期不補正者，廢止其開發許可。</p>

<p>第二十一條 經主管機關許可之開發管理計畫涉及工程部分，除目的事業主管機關有規定者，依其規定辦理外，開發人應擬具施工計畫，於規定期限內向主管機關申請施工許可；屆期未申請或施工許可經廢止者，得廢止其開發許可。</p>	<p>一、明定經主管機關許可之開發管理計畫涉及工程部分，開發人應擬具施工計畫，於規定期限內向主管機關申請施工許可。屆期未申請或施工許可經廢止者，主管機關得廢止其開發許可。</p> <p>二、明定開發管理計畫之工程部分，若目的事業主管機關已有規定，開發人擬具之施工計畫仍應依其規定辦理，如商港法。</p>
<p>第二十二條 經主管機關許可之施工計畫，非經主管機關許可，不得變更其計畫內容。但情勢緊急者，得於事後限期補辦手續。</p> <p>違反前項規定者，主管機關得廢止其施工許可。</p>	<p>明定經許可之施工計畫，未依計畫內容施工者，主管機關得廢止其施工許可。但屬情勢緊急者，如施工之時發生海岸災害而必需迅速補救者，則以其事實所必需，得於事後在規定期限內補辦手續。補辦之期限於施行細則或相關子法中再予明定。</p>
<p>第二十三條 經主管機關許可之施工計畫，主管機關應於施工期間會同有關機關隨時抽查，發現有不合規定或有引起公害之虞者，應令開發人限期改善、停工或拆除；如有損害，並由開發人負損害賠償之責。其不依限辦理者，主管機關得廢止其施工許可。</p>	<p>一、明定施工檢查管理之必要及對施工不當之處理方式。</p> <p>二、所謂改善包括變更施工設計及施工方法等防治公害之措施。</p>
<p>第二十四條 經主管機關許可之施工計畫，開發人於施工期間，因故停工者，主管機關得視情形限期令其复工或回復原狀。其不依限辦理者，主管機關得廢止其施工許可，必要時並得逕予接收繼續施工或回復原狀。</p> <p>因前項情形所生之損害賠償或回復原</p>	<p>一、第一項明定施工期間因故停工之善後處理，以避免施工期間因施工中斷造成更大的災害。</p> <p>二、限期复工之期限於施行細則或相關子法中訂定。</p> <p>三、第二項明定施工期間因故停工所生之損害賠償或回復原狀所需之費用，由開發人負擔。</p>

<p>狀所需之費用，由開發人負擔。</p>	<p>政八四</p>
<p>第二十五條 依本法取得開發許可者，主管機關應於許可時向開發人收取開發影響費，作為對海岸地區環境改善之費用。</p> <p>前項開發影響費之收費範圍、標準及其他相關事項，由中央主管機關定之。</p>	<p>一、第一項明定開發影響費之收取對象及用途。</p> <p>二、所謂海岸開發影響費係指在海岸地區從事海岸開發，造成環境衝擊，所衍生各項環境改善之費用。其徵收之目的，在以將外部成本內部化之方式，補償因海岸開發所造成之損失，改善開發人與地方居民之關係。</p> <p>三、所謂環境改善係指能確保生產機制、生活功能及生態環境三大體系之正常運作。</p> <p>四、第二項授權開發影響費之收費範圍、標準及其他相關事項，由中央主管機關定之。</p>
<p>第二十六條 依本法許可於海岸地區開發者，得申請租用公有土地。</p>	<p>依本法許可於海岸地區開發者，得申請租用公有土地，以排除現行國有非公用海岸土地放租辦法只限定供觀光、浴場、養殖事業、造林使用之規定。</p>
<p>第二十七條 依本法開發完成之海埔地，開發人得依許可之土地分配比例，辦理土地所有權登記或租用。但海岸一定限度內，依法不得私有之土地，不得登記為私有。</p> <p>前項開發完成之海埔地，其公共設施所有權登記，依下列規定辦理：</p> <p>一、其屬中央機關開發者，登記為國有。</p> <p>二、其屬地方政府開發者，登記為直轄市或縣（市）有。</p> <p>三、其屬民間開發者，登記為直轄市或縣</p>	<p>一、第一項及第四項明定依本法開發完成之海埔地，開發人得依經許可之土地分配比例辦理土地所有權登記或租用，並規定開發人有依其開發計畫優先選擇區位之權利。</p> <p>二、第二項及第三項明定公共設施及剩餘土地應登記公有及其所有權登記原則。</p> <p>三、其他目的事業相關法律若基於各該目的事業管理需要，對公共設施之設置及所有權登記方式與本法不一致而有特別規定之必要者，應逕於各該法律中另定對本法之排除條款。</p>

<p>(市)有。</p> <p>第一項開發完成之海埔地扣除開發人所有土地及公共設施土地後之剩餘土地，依前項規定分別登記為國有、直轄市有或縣(市)有。</p> <p>第一項所稱土地分配比例，指依開發成本抵算之等值土地面積；該等值土地之區位，開發人有依其開發計畫優先選擇之權利。</p>	
<p>第二十八條 前條第三項剩餘土地之面積，以不低於填出土地總面積百分之三十，且其區塊能維持最低經濟規模使用為原則。</p>	<p>一、造地完成之海埔地，開發人應提供最少百分之三十之土地，作為海岸管理之財源。</p> <p>二、其他目的事業相關法律若基於各該目的事業管理需要，對捐贈或回饋之規定與本法不一致而有特別規定之必要者，應逕於各該法律中另定對本法之排除條款。</p>
<p>第二十九條 經許可開發完成之海埔地，自土地使用編定公告之日起十年內，除政府實施國家經濟政策或公共需用外，不得變更使用。</p>	<p>為防杜土地投機、確保造地安全，明定經許可開發完成之海埔地，自土地使用編定公告之日起十年內，除政府實施國家經濟政策或公共需用外，不得變更使用。</p>
<p>第五章 罰則。</p> <p>第三十條 在一級海岸保護區內未經中央主管機關許可，擅自使用或改變原有狀態者，處新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰。</p> <p>因前項行為毀壞保護標的者，處六月以</p>	<p>章 名</p> <p>明定在一級海岸保護區發生違規行為，及該違規行為造成一級海岸保護區保護標的毀壞或致釀成災害者之處罰規定，以貫徹保護一級海岸保護區之精神，落實海岸管理。</p>

<p>上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。</p> <p>因第一項行為致釀成災害者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣六十萬元以下罰金。</p>	
<p>第三十一條 在二級海岸保護區內為下列行為之一者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰：</p> <p>一、未依海岸保護計畫為相容之使用，或為禁止之使用。</p> <p>二、未依第十九條第一項或第二十一條規定申請許可，逕行開發或施工。</p> <p>三、經主管機關撤銷或廢止許可後，仍繼續開發或施工。</p> <p>因前項行為毀壞保護標的者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三十萬元以下罰金。</p> <p>因第一項行為致釀成災害者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣五十萬元以下罰金。</p>	<p>明定在二級海岸保護區發生違規行為，及該違規行為造成二級海岸保護區保護標的毀壞或致釀成災害者之處罰規定，以貫徹保護二級海岸保護區之精神，落實海岸管理。</p>
<p>第三十二條 在海岸防護區內，為下列行為之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰：</p> <p>一、未依海岸防護計畫為相容之使用，或為禁止之使用。</p> <p>二、未依第十九條第一項或第二十一條規定</p>	<p>明定在海岸防護區內發生違規行為，及該違規行為造成海岸防護區內防護設施毀壞或致釀成災害者之處罰規定，以貫徹防護海岸防護區之精神，落實海岸管理。</p>

<p>申請許可，逕行開發或施工。</p> <p>三、經主管機關撤銷或廢止許可後，仍繼續開發或施工。</p> <p>因前項行為毀壞海岸防護設施者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。</p> <p>因第一項行為致釀成災害者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五十萬元以下罰金。</p>	
<p>第三十三條 在海岸保護區及海岸防護區以外之海岸地區，為下列行為之一者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰：</p> <p>一、未依第十九條第一項或第二十一條規定申請許可，逕行開發或施工。</p> <p>二、經主管機關撤銷或廢止許可後，仍繼續開發或施工。</p> <p>因前項行為致釀成災害者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五十萬元以下罰金。</p>	<p>明定在海岸保護區及海岸防護區以外之海岸地區，發生違規行為，及該違規行為致釀成災害者之處罰規定，落實海岸管理。</p>
<p>第三十四條 主管機關對第三十條第一項、第三十一條第一項、第三十二條第一項或第三十三條第一項行為，除處以罰鍰外，應即令其停止使用、開發或施工；並視情形限期令其回復原狀、拆除設施或增建安全設施。不遵行</p>	<p>主管機關除對第三十條第一項、第三十一條第一項、第三十二條第一項、第三十三條第一項行為，處以罰鍰外，應即令其停止使用、開發或施工；並視情形限期令其回復原狀、拆除設施或增建安全設施。不遵行者，按次連續處罰，並得由主管機關為適當之處理。</p>

<p>者，按次連續處罰，並得為適當之處理。</p>	<p>明定因第三十條第一項、第三十一條第一項、第三十二條第一項或第三十三條第一項之違規行為，毀壞各該相鄰一級、二級海岸保護區之保護標的或海岸防護區之防護設施者，或致在各該相鄰一級、二級海岸保護區、海岸防護區或以外之海岸地區釀成災害者之處罰規定，以落實海岸管理。</p>
<p>第三十五條 因第三十條第一項、第三十一條第一項、第三十二條第一項或第三十三條第一項行為，毀壞各該相鄰一級、二級海岸保護區之保護標的或海岸防護區之防護設施者，視受毀壞保護標的或防護設施之區域，分別依第三十條第二項、第三十一條第二項或第三十二條第二項規定處罰。</p> <p>因第三十條第一項、第三十一條第一項、第三十二條第一項或第三十三條第一項行為，致在各該相鄰一級、二級海岸保護區、海岸防護區或以外之海岸地區釀成災害者，視災害發生之區域，分別依第三十條第三項、第三十一條第三項、第三十二條第三項或第三十三條第二項規定處罰。</p>	
<p>第三十六條 法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯本法之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金。</p>	<p>法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯本法之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金，以明該法人或自然人未盡管理責任之處罰。</p>
<p>第三十七條 犯第三十條至第三十三條之罪，於第一審言詞辯論終結前已作有效回復或補救者，得減輕其刑。</p>	<p>犯第三十條至第三十三條之罪，於第一審言詞辯論終結前已作有效回復或補救者，得減輕其刑，以鼓勵犯錯者作有效回復或補救措施，減輕海岸之毀壞程度。</p>
<p>第三十八條 因第三十條第一項、第三十一條第一項、第三十二條第一項或第三十三條第一項</p>	<p>因第三十條至第三十三條等各條第一項之行為所生或所得之物及所用之物，例如開發物、工作物、施工材料、</p>

第三十九條 之行爲所生或所得之物及所用之物，沒入之。 犯本法之罪，其所生或所得之物及所用之物，沒收之。	查獲之動物、植物、礦物、文化資產或其他海陸域資源、產製品及使用之機具應予沒入，沒入物之處理，則於施行細則中明定。
第四十條 依本法所處之罰鍰，經限期繳納，屆期仍未繳納者，移送法院強制執行。	配合前條規定，犯本法之罪，其所生或所得之物及所用之物，例如開發物、工作物、施工材料、查獲之動物、植物、礦物、文化資產或其他海陸域資源、產製品及使用之機具，沒收之。
第六章 附則 第四十一條 主管機關依本法受理申請許可及核發證照，應收取審查費及證照費；其數額，由中央主管機關定之。	章 名 主管機關依本法受理申請許可或核發證照者，應收取審查費與證照費，並定明其數額之訂定機關。
第四十二條 本法施行前已核准或許可之開發計畫，其涉及填海造地未申請施工許可者，及已核准或許可施工計畫而未施工者，其以後之程序依本法之規定辦理。	本法施行前已經核准或許可開發計畫之處理方式。
第四十三條 海岸地區各級主管機關應置海岸管理專責人員，經辦海岸管理業務。	爲有效推動海岸行政，明定海岸地區各級主管機關應設置海岸管理專責人員，經辦海岸管理業務。
第四十四條 本法施行細則，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定。	本法施行細則之擬訂及核定程序。
第四十五條 本法自公布日施行。	本法之施行日期。

第三節 91 年行政院函送立法院《海岸法（草案）》

0528

立法院議案關係文書

（中華民國四十一年九月起編號）
中華民國九十一年六月十五日印發

院總第一六〇三號 政府提案第八六六八號

案由：行政院函請審議「海岸法草案」案。

行政院函

受文者：立法院

速別：最速件

密等及解密條件：普通

發文日期：中華民國九十一年六月四日

發文字號：院臺內字第九一〇〇二〇九三六號

附件：如文（20936-0.TIF）

主旨：函送「海岸法」草案，請查照審議。

說明：

一、內政部函以，鑑於我國海岸地區之管理權責時有重疊或不足，土地競用與濫用情形氾濫，海岸災害頻繁，為保護、開

立法院第五屆第一會期第二十二次會議議案關係文書

政五九

立法院第五屆第一會期第二十二次會議議案關係文書

政六〇

發及管理海岸地區土地，防治海岸災害，促進海岸地區天然資源之保育利用，爰擬具「海岸法」草案，請核轉立法院審議。

二、經提本（九十一）年五月二十九日本院第二七八八次會議決議：「通過，送請立法院審議。」

三、檢送「海岸法」草案（含總說明）三份。

正本：立法院

副本：內政部 法務部（均含附件）

海岸法草案總說明

海岸地區為海域與陸域交接之帶狀區域，涵蓋陸域與海域二大地理區，兼具海陸生態體系之特性。台灣地區，四面環海，海岸線長約一、五六六公里，擁有廣大面積之海岸土地。近年來，隨著社會、經濟、人口之快速成長，海岸地區已成為我國國土開發中不可或缺之新開發空間。惟海岸地區之土地利用有其全面性與不可逆性，其土地之保護、防護與開發，須有正確之判斷與綜合性之觀點，始能兼顧三者之和諧。而綜觀我國現有海岸地區之管理，管理組織紛歧，權責時有重疊或不足，土地競用、誤用、濫用之情形普遍，地層下陷嚴重，海岸災害發生頻繁；管理方法寬嚴不一，缺乏全面性與有效性之管理手段。為促進海岸地區土地之合理利用，健全海岸管理，爰針對國內現有管理癥結，參酌國外管理制度，擬具本法草案，其要點如下：

一、本法之立法目的、各用辭定義及主管機關。（草案第一條至第三條）

二、海岸地區之劃定程序與劃定原則。（草案第四條）

三、整體海岸管理計畫之擬訂、變更機關、核定程序及計畫內容要項。（草案第六條及第七條）

四、海岸保護區與海岸防護區之劃設原則及其劃設或變更、廢止之機關與核定程序。（草案第八條、第十條及第十二條）

五、海岸保護計畫與海岸防護計畫之擬訂、變更、廢止之機關與核定程序及其計畫應具備之內容要項。（草案第九條、第十一條、第十三條）

六、為實施海岸保護、防護計畫，計畫主管機關得派員進入或臨時使用公私有土地、拆遷土地改良物或協議變更、撤銷、停止漁業權或礦業權，並對因而發生之損失於必要時給予適當之補償。（草案第十五條）

七、海岸保護區、防護區原有計畫或使用之配合修正、防護工程受益費之徵收、施工基準之訂定、兼用設施之工程實施與維護管理等。（草案第十四條、第十六條至第十八條）

立法院第五屆第一會期第二十二次會議議案關係文書

政六一

- 八、海岸地區之開發應經主管機關許可，開發人或開發管理計畫變更應再經許可。（草案第十九條及第二十條）
- 九、施工應經許可及未依施工許可內容施工者之處理。（草案第二十一條及第二十二條）
- 十、施工期間，發現有不合規定或有引起公害之虞者之處理，以及因故停工之善後處理。（草案第二十三條及第二十四條）
- 十一、主管機關應收取開發影響費，作為海岸地區環境改善之費用。（草案第二十五條）
- 十二、開發完成之海埔地所有權取得與土地使用移轉限制。（草案第二十七條至第二十九條）
- 十三、違反本法相關規定之處罰及未繳納罰鍰之強制執行。（草案第三十條至第四十條）
- 十四、本法施行前已經許可或許可之開發計畫應如何處理之過渡規定。（草案第四十二條）

條	文	第一章 總則	章 名	第一條	第一條
<p>第二條 本法用辭定義如下：</p> <p>一、濱海陸地：指依第四條第二項第一款劃定之土地及地下水域。</p> <p>二、近岸海域：指依第四條第二項第二款劃定之水域與水域下之海床及底土。</p> <p>三、平均海面：指十九年期間中水位紀錄之平均值。</p> <p>四、海岸災害：指在海岸地區因地震、海嘯、暴潮、波浪、地盤變動或其他自然及人為因素所造成之災害。</p> <p>五、海岸防護設施：指海岸地區內之堤防、突堤、護岸、胸壁與其他防止海水侵入及侵蝕之設施。</p> <p>六、海埔地：指海岸地區經自然沉積或施工築堤圍出之土地。</p>	<p>一、闡明立法宗旨。</p> <p>二、海岸地區屬環境敏感地區，其土地利用需兼顧保護、防護與開發之和諧及海岸地區天然資源之保育。</p> <p>三、所謂海岸災害，本法第二條第四款有清楚之定義。</p> <p>一、說明本法各用辭定義。</p> <p>二、第一款敘明濱海陸地在空間上包括土地及其地下水域。</p> <p>三、第二款敘明近岸海域在空間上包括水域與其水域下之海床及底土。</p> <p>四、天體運動以十九年為一周期，故第三款以十九年期之平均中水位值計算平均海面，變異值小，具相當穩定性，有助於海岸地區之劃定。</p> <p>五、第四款參考日本海岸法海岸災害之定義，周延說明海岸災害之類型。</p> <p>六、第五款參考日本海岸法海岸防護設施之定義，周延說明海岸防護設施之類型。</p> <p>七、第六款參考現行海埔地開發管理辦法之定義，說明海埔地之意義。</p>	<p>為保護、開發及管理海岸地區土地，防治海岸災害，促進海岸地區天然資源之保育利用，特制定本法。</p> <p>本法未規定者，適用其他法律之規定。</p>	<p>一、說明本法各用辭定義。</p> <p>二、第一款敘明濱海陸地在空間上包括土地及其地下水域。</p> <p>三、第二款敘明近岸海域在空間上包括水域與其水域下之海床及底土。</p> <p>四、天體運動以十九年為一周期，故第三款以十九年期之平均中水位值計算平均海面，變異值小，具相當穩定性，有助於海岸地區之劃定。</p> <p>五、第四款參考日本海岸法海岸災害之定義，周延說明海岸災害之類型。</p> <p>六、第五款參考日本海岸法海岸防護設施之定義，周延說明海岸防護設施之類型。</p> <p>七、第六款參考現行海埔地開發管理辦法之定義，說明海埔地之意義。</p>	<p>第一條 為保護、開發及管理海岸地區土地，防治海岸災害，促進海岸地區天然資源之保育利用，特制定本法。</p> <p>本法未規定者，適用其他法律之規定。</p>	<p>一、闡明立法宗旨。</p> <p>二、海岸地區屬環境敏感地區，其土地利用需兼顧保護、防護與開發之和諧及海岸地區天然資源之保育。</p> <p>三、所謂海岸災害，本法第二條第四款有清楚之定義。</p>

<p>第三條 本法所稱主管機關：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。</p>	<p>一、明示本法之主管機關。 二、海岸地區之土地利用為國土利用之一環，為避免管理系統之疊床架屋與紛歧，本法之主管機關與國土利用之主管機關一致。</p>
<p>第四條 中央主管機關應依環境特性及管理需要，會同直轄市、縣（市）政府及有關機關劃定海岸地區，並於當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公告三十日；其變更或廢止時，亦同。</p> <p>前項海岸地區，包括濱海陸地及近岸海域，其劃定原則如下：</p> <p>一、濱海陸地：以平均海水面至最近之山稜線，或至地形、植被有顯著變化之處，或至濱海主要公路、行政區界、溝渠、宗地界線明確之處為界。</p> <p>二、近岸海域：以平均海水面至等深線三十公尺，或平均海水面向海六公里處，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍。</p>	<p>一、海岸地區之劃定程序及劃定原則。 二、海岸地區為海岸線兩側海陸相鄰之帶狀地區，包括濱海陸地及近岸海域，前者為海水或鹽分等海岸因子影響所及之陸地，後者為陸地或大陸棚上之自然或人為作用影響所及之海域。二者之劃定原則應考慮自然與社會生態體系之完整性、國家發展政策及行政管理之可行性等，並非單一之原則。</p>
<p>第五條 中央主管機關應會同有關機關建立海岸地區之基本資料庫，從事海岸研究。</p> <p>為建立前項基本資料庫，中央主管機關得會同有關機關設必要之測站或相關設施，各有關機關並應配合提供必要之資料。</p>	<p>一、第一項明定中央主管機關應會同有關機關建立海岸地區之基本資料庫與從事海岸研究，以為海岸管理之基礎。 二、海岸地區之基本資料庫包括地象（如地形、地質、土壤、地震、斷層等）、海象（如潮汐、波浪、</p>

<p>第七條 前條整體海岸管理計畫，應包括下列各款內容：</p>	<p>一、海岸管理計畫應包括之內容要項。 二、海岸土地利用屬於國土利用之一支，其管理計畫之</p>
<p>第二章 海岸地區土地之整體規劃</p> <p>第六條 為保護、防護及開發管理海岸地區土地，中央主管機關應會商有關機關擬訂整體海岸管理計畫，送經中央區域計畫委員會審核通過，報請行政院核定後實施。其變更時，亦同。</p>	<p>章名</p> <p>一、海岸地區兼具海陸域生態體系特性，除具高經濟生產力外，並因受海流、潮汐及波浪等作用力影響，具高度敏感性，一經破壞即易產生環境災害，威脅人民生命財產安全。故為確保海岸地區土地之永續利用，達成最大之土地總利用效益，明定中央主管機關擬訂整體性海岸管理計畫，透過海岸地區分區之管理方式，有效指導、規範海岸土地之利用方向，兼顧海岸地區土地保護、防護與開發之和諧。</p> <p>二、海岸管理是一綜合性之事務管理，涉及之部會權責很多，且整體海岸管理計畫範圍涵蓋臺、澎、金、馬地區，爰明定應由中央主管機關會商有關機關擬訂後，送由中央區域計畫委員會審核，並於報行行政院核定後實施，變更時亦同，以齊一各部會對於海岸管理之作法。</p> <p>三、海岸地區基本資料庫之建立與海岸研究之進行，有賴於測站或相關設施之設立與相關資訊之交流，爰作第二項規定。</p>

<p>一、計畫範圍。</p> <p>二、計畫目標。</p> <p>三、自然資源及社會、經濟條件。</p> <p>四、海岸地區分區之劃定。</p> <p>五、保護、防護及開發管理原則。</p> <p>六、其他與整體海岸管理有關事項。</p>	<p>層次，係在國土利用政策中為海岸地區建立一整體之發展構想。透過海岸地區分區，保護、防護及開發管理原則之確立，有效指導下級計畫之訂定，健全海岸管理。</p>
<p>第三章 資源保護及海岸防護</p> <p>第八條 海岸地區中具有下列情形之一者，得劃設海岸保護區，訂定海岸保護計畫加以保護管理：</p> <p>一、重要水產資源地區。</p> <p>二、珍貴稀有動植物地區。</p> <p>三、特殊景觀資源地區。</p> <p>四、重要文化資產地區。</p> <p>五、重要河口生態地區。</p> <p>六、其他依法律規定應予保護之地區。</p> <p>前項海岸保護區，依其價值區分為一級、二級海岸保護區。</p> <p>一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用，但依海岸保護計畫為從來之使用，或為維護、管理、學術研究、公共安全需要，經中央主管機關許可者，不在此限。二級海岸保護區得依海岸保護計畫，為相容之使用。</p>	<p>章名</p> <p>一、第一項明定海岸保護區之劃設原則。海岸保護區目的在保護自然或人文環境中具稀少特性之資源，該等資源具維持人類生態體系平衡與提供環境教育或國民休閒育樂之功能。</p> <p>二、第二項明定海岸保護區劃定時，必須同時針對各保護區之資源特性與保護需求，考量包括原生林、沿海陸地、河口及潟湖、紅樹林生態系、珊瑚礁生態系、海灘系統（含沙丘與沙洲）、地質地形景觀、重要水產繁殖區、野生動物棲息地及文化古蹟等資源種類及評估因子，區分作一級、二級海岸保護區，訂定海岸保護計畫加以保護管理，以落實海岸管理計畫之資源保護目的。</p> <p>三、為妥善維護海岸保護區內各項資源，第三項明定一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用。但依海岸保護計畫為從來之使用或為維護、管理、學術研究、公共安全需要，經中央主管機關許可者，不在此限；二級海岸保護區得依海岸保護計畫為相容之</p>

<p>第九條 海岸保護計畫應載明下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、保護標的及目的。 二、海岸保護區之位置及面積。 三、禁止或相容之使用。 四、保護與復育措施及方法。 五、事業及財務計畫。 六、其他與海岸保護計畫有關之事項。 	<p>使用。</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、明定海岸保護計畫之內容要項，以統一海岸保護區之管理，具體落實海岸保護區之保護目的。 二、海岸保護計畫必須以書圖明確指陳海岸保護區範圍、保護標的及具體之保護與復育措施、明定禁止或相容之使用、事業及財務計畫，及其他與保護計畫有關事項等，以積極地指導海岸保護區之土地使用，達成資源保育目的。
<p>第十條 為防治海岸災害，預防海水倒灌、國土流失，保護民眾生命財產安全，得於海岸地區劃設海岸防護區，訂定海岸防護計畫，加以防護管理或禁止開發。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 一、海岸防護區是為防治海岸災害而加以劃設並予特別防護之地區。海岸地區之災害除導致海堤、道路、橋樑損壞，影響公共設施安全外，並造成海水倒灌、積水不退、國土流失、威脅民眾生命財產安全等問題，故應劃設海岸防護區，加以防護管理或禁止開發。 二、海岸防護區劃設時，必須同時針對各海岸防護區之防護需求訂定海岸防護計畫，以落實海岸防護目的。
<p>第十一條 海岸防護計畫應載明下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、防護標的及目的。 二、海岸防護區之位置及面積。 三、禁止或相容之使用。 四、防護措施及方法。 五、海岸防護設施之種類、規模及配置。 六、事業及財務計畫。 	<ol style="list-style-type: none"> 一、明定海岸防護計畫之內容要項，以統一海岸防護區之管理形式，具體落實海岸防護區之國土防護目的。 二、海岸防護計畫必須以書圖明確指陳海岸防護區範圍、防護標的規劃具體之海岸防護設施、規模、配置、禁止或相容之使用、事業及財務計畫，其他與海岸防護計畫有關事項等，以積極指導海岸防護區

<p>七、其他與海岸防護計畫有關事項。</p> <p>海岸防護區中具有第八條第一項各款情形之一者，海岸防護計畫之訂定應顧及其需要。</p>	<p>第十二條 直轄市或縣(市)主管機關應依整體海岸管理計畫與第八條及第十條之規定，劃設海岸保護區及海岸防護區，報中央主管機關會同中央目的事業主管機關後核定。</p> <p>海岸保護區或海岸防護區跨越二以上直轄市、縣(市)行政區域時，由中央主管機關劃設，報請行政院核定。</p> <p>劃設機關於劃設海岸保護區或海岸防護區時，應徵求、參考有關機關、團體及個人之意見，連同劃設成果報請核定。</p> <p>經核定之海岸保護區及海岸防護區之範圍、圖說，應函送當地直轄市或縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所公告三十日。依前四項規定應辦理而未辦理者，上級主管機關得逕為辦理。</p> <p>海岸保護區及海岸防護區之變更、廢止，適用前五項規定。</p>
<p>三、為避免海岸防護工程破壞或減損海岸保護區之環境生態與價值，在技術與經費條件允許下，海岸防護工法之採用與設計，應儘量顧及海岸保護區之需要，避免造成不必要之資源浪費。</p>	<p>一、海岸保護區及海岸防護區之劃設、變更與廢止之機關及程序。</p> <p>二、本於海岸保護區及海岸防護區之劃設，影響人民之權利義務及各該目的事業主管機關之權責甚大，為透過規劃消弭土地利用之衝突，明定各該區於劃設過程中，劃設機關與各有關機關及人民之間應充分溝通，以利計畫之推動實施。</p> <p>三、第四項明定經核定之海岸保護區及海岸防護區之範圍、圖說，應函送當地直轄市或縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所公告三十日。至海岸保護區及海岸防護區實際範圍應測繪於地籍圖上等相關規定，於施行細則或相關子法中再予明定。</p>
	<p>第十三條 直轄市或縣(市)主管機關應會同有關機關，分別擬訂海岸保護計畫及海岸防護計畫。</p>

<p>第十四條 前條計畫擬訂機關應於計畫公告實施後，協調有關機關修訂不符海岸保護計畫或海岸防護計畫之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫或區域計畫之使用分區或用地編</p>	<p>計畫，報各該中央目的事業主管機關會商中央主管機關核定。</p> <p>前項海岸保護計畫或海岸防護計畫之內容，涉二以上中央目的事業主管機關權責時，報中央主管機關會同各該中央目的事業主管機關核定。</p> <p>海岸保護區或海岸防護區跨越二以上直轄市、縣（市）行政區域時，由中央目的事業主管機關擬訂計畫，報請行政院核定。</p> <p>計畫擬訂機關於擬訂海岸保護計畫或海岸防護計畫時，應參考有關機關、團體及個人之意見，連同計畫書圖報請核定。</p> <p>經核定之海岸保護計畫及海岸防護計畫之計畫書圖，應函送當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公告三十日後實施。</p> <p>依前五項規定應辦理而未辦理者，上級主管機關得逕為辦理。</p> <p>海岸保護計畫及海岸防護計畫之變更、廢止，適用前六項規定。</p>
<p>海岸保護計畫與海岸防護計畫是指導海岸地區資源保護與災害防護之具體執行計畫，為求落實計畫目的，於計畫公告實施後，計畫區內之土地使用自應與其密切配合，故區內原有之土地使用計畫或使用編定不符計畫規</p>	<p>二、海岸保護計畫及海岸防護計畫是整體海岸管理計畫之下位計畫及具體執行計畫。為落實「中央指揮監督，地方執行管理」之權責分工原則，海岸保護計畫及海岸防護計畫之擬訂與執行均以直轄市或縣（市）機關主管為原則，中央機關主管為例外。</p> <p>三、本於海岸管理是綜合性之事務管理，為透過規劃消弭土地利用之衝突，明定此一階之計畫於擬訂過程中，各有關機關應充分溝通，以建工計畫之推動管理與分工之共識。</p>

<p>定。</p>	<p>第十五條 為擬訂及實施海岸保護計畫或海岸防護計畫，計畫擬訂及實施機關得為下列行為：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、派員進入私有土地實地調查、勘測。 二、與土地所有權人、使用人或管理人協議，將無特殊用途之私有土地作為臨時作業或材料放置場所。 三、拆遷有礙計畫實施之土地改良物。 四、協調漁業主管機關依漁業法規定，變更、撤銷漁業權之核准或停止漁業權之行使。 五、協調礦業或土石採取主管機關，於已設定礦區或已核准之土石區依規定劃定禁採區，禁止採礦或採取土石。 <p>因前項行為致受損失者，計畫擬訂及實施機關應給予適當之補償或實施維持、恢復原設施機能之補償工程。</p> <p>前項補償方式或金額，由雙方協議之，協議不成，由計畫擬訂及實施機關報請上級主管機關核定之。但其他法律另有規定者，從其規定。</p>
<p>定者，海岸保護計畫或海岸防護計畫之主管機關自應協調有關機關依規定予以修訂之。</p>	<p>第十六條 因海岸防護計畫有關工程而受直接利</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、第一項明定計畫擬訂及實施機關得向海岸防護有關

<p>第十八條 海岸防護設施如兼有道路、水門、起卸貨場等其他設施之效用時，主管機關得與其他設施之主管機關協議，由其實施該海岸防護設施之施工基準。</p>	<p>第十七條 中央主管機關應考慮海象、氣象與地形、地質、地盤變動、侵蝕狀態、其他海岸狀況與因波力、設施重量、水壓、土壓、風壓、地震及漂流物等引起之振動與衝擊，訂定海岸防護設施之施工基準。</p>	<p>益者，計畫擬訂及實施機關得於其受益限度內，徵收防護工程受益費。 前項防護工程受益費之徵收，依工程受益費徵收條例規定辦理。</p>
<p>海岸防護設施如兼有道路、水門、起卸貨場等其他設施之效用時，基於機能一體與由該兼用設施之主管機關實施、維護、管理該海岸防護設施為適當之考慮，海岸主</p>	<p>為避免同一地區之海岸段，其海岸防護設施之建造，因施工單位不同，施工標準不同，而引起施工較弱處發生災害，明定中央主管機關應訂定海岸防護設施之施工基準，以確保海岸防護設施之施工品質及安全。</p>	<p>工程而直接受益者，於其受益之限度內，徵收防護工程受益費。 二、海岸防護設施之新設、改善或維護工程，係為防護海岸免於遭受海嘯、暴潮、波浪、侵蝕及地形變動等災害。而由於海岸防護設施有關工程，可使特定之個人住屋、工場等設施或工作物受到防護，享受特殊利益，而此等特殊利益係源於納稅人負擔該海岸防護設施有關工程而來。故自公平之觀點而言，該受益者自應按其受益程度負擔該海岸防護設施有關工程所需費用之一部分。 三、第一項所稱「受直接利益者」，係指因計畫擬訂及實施機關實施之海岸防護設施有關工程，而讓其受到之利益超過通常可期待之利益，且其程度極為明顯而言。 四、第二項明定防護工程受益費之徵收，依工程受益費徵收條例規定辦理。</p>

<p>護設施之工程，並維護管理。</p>	<p>管機關得與該兼用設施之主管機關協議，由其實施該海岸防護設施之工程，並維護管理該海岸防護設施。</p>
<p>第四章 海岸地區之開發管理</p> <p>第十九條 在一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區以外之海岸地區為開發行為者，開發人應擬具開發管理計畫，申請取得主管機關許可，始得為之。</p> <p>前項開發行為之項目與適用範圍、申請許可之受理機關、程序與期限、許可、廢止與撤銷許可之條件及其他應遵循事項之管理，由中央主管機關會商有關機關定之。</p>	<p>章 名</p> <p>一、依當前海岸地區之各相關管理法令規定，海岸地區管理，主要係建立在因應各目的事業管理需要之許可制度，其許可內容各異，許可尺度寬嚴不一。爰綜合考量現行體制之需要，歸納建立涵蓋各類開發行為之許可制度，以呼應整合當前海岸地區各相關管理法令之管理方法，彌補當前海岸管理法令規定之不足，維持海岸管理之完整性與一致性，並主動協調現行各有關機關間之海岸管理與開發之衝突。</p> <p>二、第一項明定開發人在海岸地區為開發行為，應擬具開發管理計畫，取得主管機關許可始得為之，以維繫海岸管理計畫之完整性。</p> <p>三、第二項明定開發行為之項目與適用範圍、申請許可之受理機關、程序及期限、許可、廢止與撤銷許可之條件及其他應遵循事項之管理，應由中央主管機關綜合現行各有關法令規定與實際需要會商有關機關定之。</p>
<p>第二十條 開發人於取得開發許可後，變更開發管理計畫或開發人者，應依前條之程序辦理。</p> <p>開發人違反前項規定時，主管機關得視情形廢止其開發許可或限期令其補正；屆期不補正者，廢止其開發許可。</p>	<p>開發人於取得開發許可後，變更開發管理計畫或開發人者，應依第十九條規定程序辦理。違反者得限期令其補正，屆期不補正者，廢止其開發許可。</p>

<p>第二十一條 經王管機關許可之開發管理計畫涉及工程部分，除目的事業主管機關有規定者，依其規定辦理外，開發人應擬具施工計畫，於規定期限內向主管機關申請施工許可；屆期未申請或施工許可經廢止者，得廢止其開發許可。</p>	<p>一、明定經王管機關許可之開發管理計畫涉及工程部分，開發人應擬具施工計畫，於規定期限內向王管機關申請施工許可。屆期未申請或施工許可經廢止者，主管機關得廢止其開發許可。</p> <p>二、明定開發管理計畫之工程部分，若目的事業主管機關已有規定，開發人擬具之施工計畫仍應依其規定辦理，如商港法。</p>
<p>第二十二條 經王管機關許可之施工計畫，非經主管機關許可，不得變更其計畫內容。但情勢緊急者，得於事後限期補辦手續。</p> <p>違反前項規定者，主管機關得廢止其施工許可。</p>	<p>明定經許可之施工計畫，未依計畫內容施工者，主管機關得廢止其施工許可。但屬情勢緊急者，如施工之時發生海岸災害而必需迅速補救者，則以其事實所必需，得於事後在規定期限內補辦手續。補辦之期限於施行細則或相關子法中再予明定。</p>
<p>第二十三條 經王管機關許可之施工計畫，王管機關應於施工期間會同有關機關隨時抽查，發現有不合規定或有引起公害之虞者，應令開發人限期改善、停工或拆除；如有損害，並由開發人負擔損害賠償之責。其不依限辦理者，王管機關得廢止其施工許可。</p>	<p>一、明定施工檢查管理之必要及對施工不當之處理方式。</p> <p>二、所謂改善包括變更施工設計及施工方法等防治公害之措施。</p>
<p>第二十四條 經王管機關許可之施工計畫，開發人於施工期間，因故停工者，王管機關得視情形限期令其复工或回復原狀。其不依限辦理者，王管機關得廢止其施工許可，必要時並得逕予接收繼續施工或回復原狀。</p> <p>因前項情形所生之損害賠償或回復原</p>	<p>一、第一項明定施工期間因故停工之善後處理，以避免施工期間因施工中斷造成更大的災害。</p> <p>二、限期复工之期限於施行細則或相關子法中訂定。</p> <p>三、第二項明定施工期間因故停工所生之損害賠償或回復原狀所需之費用，由開發人負擔。</p>

<p>第二十五條 依本法取得開發許可者，主管機關應於許可時向開發人收取開發影響費，作為對海岸地區環境改善之費用。</p> <p>前項開發影響費之收費範圍、標準及其他相關事項，由中央主管機關定之。</p>	<p>一、第一項明定開發影響費之收取對象及用途。</p> <p>二、所謂海岸開發影響費係指在海岸地區從事海岸開發，造成環境衝擊，所衍生各項環境改善之費用。其徵收之目的，在以將外部成本內部化之方式，補償因海岸開發所造成之損失，改善開發人與地方居民之關係。</p> <p>三、所謂環境改善係指能確保生產機制、生活功能及生態環境三大體系之正常運作。</p> <p>四、第二項授權開發影響費之收費範圍、標準及其他相關事項，由中央主管機關定之。</p>
<p>第二十六條 依本法許可於海岸地區開發者，得申請租用公有土地。</p>	<p>依本法許可於海岸地區開發者，得申請租用公有土地，以排除現行國有非公用海岸土地放租辦法只限定供觀光、浴場、養殖事業、造林使用之規定。</p>
<p>第二十七條 依本法開發完成之海埔地，開發人得依許可之土地分配比例，辦理土地所有權登記或租用。但海岸一定限度內，依法不得私有之土地，不得登記為私有。</p> <p>前項開發完成之海埔地，其公共設施所有權登記，依下列規定辦理：</p> <p>一、其屬中央機關開發者，登記為國有。</p> <p>二、其屬地方政府開發者，登記為直轄市或縣（市）有。</p> <p>三、其屬民間開發者，登記為直轄市或縣</p>	<p>一、第一項及第四項明定依本法開發完成之海埔地，開發人得依經許可之土地分配比例辦理土地所有權登記或租用，並規定開發人有依其開發計畫優先選擇區位之權利。</p> <p>二、第二項及第三項明定公共設施及剩餘土地應登記公有及其所有權登記原則。</p> <p>三、其他目的事業相關法律若基於各該目的事業管理需要，對公共設施之設置及所有權登記方式與本法不一致而有特別規定之必要者，應逕於各該法律中另定對本法之排除條款。</p>

<p>(市)有。</p> <p>第一項開發完成之海埔地扣除開發人所有土地及公共設施土地後之剩餘土地，依前項規定分別登記為國有、直轄市有或縣(市)有。</p> <p>第一項所稱土地分配比例，指依開發成本抵算之等值土地面積；該等值土地之區位，開發人有依其開發計畫優先選擇之權利。</p>	
<p>第二十八條 前條第三項剩餘土地之面積，以不低於填出土地總面積百分之三十，且其坵塊能維持最低經濟規模使用為原則。</p>	<p>一、造地完成之海埔地，開發人應提供最少百分之三十之土地，作為海岸管理之財源。</p> <p>二、其他目的事業相關法律若基於各該目的事業管理需要，對捐贈或回饋之規定與本法不一致而有特別規定之必要者，應逕於各該法律中另定對本法之排除條款。</p>
<p>第二十九條 經許可開發完成之海埔地，自土地使用編定公告之日起十年內，除政府實施國家經濟政策或公共需用外，不得變更使用。</p>	<p>為防杜土地投機，確保造地安全，明定經許可開發完成之海埔地，自土地使用編定公告之日起十年內，除政府實施國家經濟政策或公共需用外，不得變更使用。</p>
<p>第五章 罰則</p> <p>第三十條 在一級海岸保護區內未經中央主管機關許可，擅自使用或改變原有狀態者，處新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰。</p> <p>因前項行為毀壞保護標的者，處六月以</p>	<p>章 名</p> <p>明定在一級海岸保護區發生違規行為，及該違規行為造成一級海岸保護區保護標的毀壞或致釀成災害者之處罰規定，以貫徹保護一級海岸保護區之精神，落實海岸管理。</p>

<p>上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。</p> <p>因第一項行為致釀成災害者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣六十萬元以下罰金。</p>	
<p>第三十一條 在二級海岸保護區內為下列行為之一者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰：</p> <p>一、未依海岸保護計畫為相容之使用，或為禁止之使用。</p> <p>二、未依第十九條第一項或第二十一條規定申請許可，逕行開發或施工。</p> <p>三、經主管機關撤銷或廢止許可後，仍繼續開發或施工。</p> <p>因前項行為毀壞保護標的者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三十萬元以下罰金。</p> <p>因第一項行為致釀成災害者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣五十萬元以下罰金。</p>	<p>明定在二級海岸保護區發生違規行為，及該違規行為造成二級海岸保護區保護標的毀壞或致釀成災害者之處罰規定，以貫徹保護二級海岸保護區之精神，落實海岸管理。</p>
<p>第三十二條 在海岸防護區內，為下列行為之一者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰：</p> <p>一、未依海岸防護計畫為相容之使用，或為禁止之使用。</p> <p>二、未依第十九條第一項或第二十一條規定</p>	<p>明定在海岸防護區內發生違規行為，及該違規行為造成海岸防護區內防護設施毀壞或致釀成災害者之處罰規定，以貫徹防護海岸防護區之精神，落實海岸管理。</p>

<p>申請許可，逕行開發或施工。</p> <p>三、經王管機關撤銷或廢止許可後，仍繼續開發或施工。</p> <p>因前項行為毀壞海岸防護設施者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。</p> <p>因第一項行為致釀成災害者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五十萬元以下罰金。</p>	
<p>第三十三條 在海岸保護區及海岸防護區以外之海岸地區，為下列行為之一者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰：</p> <p>一、未依第十九條第一項或第二十一條規定申請許可，逕行開發或施工。</p> <p>二、經王管機關撤銷或廢止許可後，仍繼續開發或施工。</p> <p>因前項行為致釀成災害者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五十萬元以下罰金。</p>	<p>明定在海岸保護區及海岸防護區以外之海岸地區，發生違規行為，及該違規行為致釀成災害者之處罰規定，落實海岸管理。</p>
<p>第三十四條 王管機關對第三十條第一項、第三十一條第一項、第三十二條第一項或前條第一項規定行為，除處以罰鍰外，應即令其停止使用、開發或施工，並視情形限期令其回復原狀、拆除設施或增建安全設施。不遵行者，</p>	<p>王管機關除對第三十條第一項、第三十一條第一項、第三十二條第一項、第三十三條第一項行為，處以罰鍰外，應即令其停止使用、開發或施工；並視情形限期令其回復原狀、拆除設施或增建安全設施。不遵行者，按次連續處罰，並得由王管機關為適當之處理。</p>

<p>第三十五條 按次連續處罰，並得為適當之處理。</p>	<p>明定因第三十條第一項、第三十一條第一項、第三十二條第一項或第三十三條第一項之違規行為，毀壞各該相鄰一級、二級海岸保護區之保護標的或海岸防護區之防護設施者，或致在各該相鄰一級、二級海岸保護區、海岸防護區或以外之海岸地區釀成災害者之處罰規定，以落實海岸管理。</p>
<p>第三十二條第一項、第三十一條第一項、第三十二條第一項或第三十三條第一項規定行為，致在各該相鄰一級、二級海岸保護區、海岸防護區或以外之海岸地區釀成災害者，視災害發生之區域，分別依第三十條第三項、第三十一條第三項、第三十二條第三項或第三十三條第二項規定處罰。</p>	
<p>第三十六條 法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯本法之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金。</p>	<p>法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯本法之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金，以明該法人或自然人未盡管理責任之處罰。</p>
<p>第三十七條 犯第三十條至第三十三條之罪，於第一審言詞辯論終結前已作有效回復或補救者，得減輕其刑。</p>	<p>犯第三十條至第三十三條之罪，於第一審言詞辯論終結前已作有效回復或補救者，得減輕其刑，以鼓勵犯錯者作有效回復或補救措施，減輕海岸之毀壞程度。</p>
<p>第三十八條 因第三十條第一項、第三十一條第一項、第三十二條第一項或第三十三條第一項</p>	<p>因第三十條至第三十三條等各條第一項之行為所生或所得之物及所用之物，例如開發物、工作物、施工材料、</p>

<p>第三十九條 犯本法之罪，其所生或所得之物及所用之物，沒收之。</p>	<p>查獲之動物、植物、礦物、文化資產或其他海陸域資源、產製品及使用之機具應予沒入，沒入物之處理，則於施行細則中明定。</p>
<p>第四十條 犯本法所處之罰鍰，經限期繳納，屆期仍未繳納者，依法移送強制執行。</p>	<p>配合前條規定，犯本法之罪，其所生或所得之物及所用之物，例如開發物、工作物、施工材料、查獲之動物、植物、礦物、文化資產或其他海陸域資源、產製品及使用之機具，沒收之。</p>
<p>第六章 附則</p>	<p>章 名</p>
<p>第四十一條 主管機關依本法受理申請許可及核發證照，應收取審查費及證照費；其數額，由中央主管機關定之。</p>	<p>主管機關依本法受理申請許可或核發證照者，應收取審查費與證照費，並定明其數額之訂定機關。</p>
<p>第四十二條 本法施行前已核准或許可之開發計畫，其涉及填海造地未申請施工許可者，及已核准或許可施工計畫而未施工者，其以後之程序依本法之規定辦理。</p>	<p>本法施行前已經核准或許可開發計畫之處理方式。</p>
<p>第四十三條 海岸地區各級主管機關應置海岸管理專責人員，經辦海岸管理業務。</p>	<p>為有效推動海岸行政，明定海岸地區各級主管機關應設置海岸管理專責人員，經辦海岸管理業務。</p>
<p>第四十四條 本法施行細則，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定。</p>	<p>本法施行細則之擬訂及核定程序。</p>
<p>第四十五條 本法自公布日施行。</p>	<p>本法之施行日期。</p>

第四節 97 年行政院函送立法院《海岸法（草案）》

0208

立法院第 7 屆第 1 會期第 11 次會議議案關係文書

收文編號：0970002239

議案編號：0970507070100100

立法院議案關係文書 （中華民國 41 年 9 月起編號）
中華民國 97 年 5 月 14 日印發

院總第 248 號 政府提案第 11263 號

案由：行政院函請審議「海岸法草案」案。

行政院函

受文者：立法院

發文日期：中華民國 97 年 5 月 5 日

發文字號：院臺建字第 0970085097 號

速別：最速件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：如文

主旨：函送「海岸法」草案，請 查照審議。

說明：

- 一、本案經提本（97）年 4 月 30 日本院第 3090 次會議決議：「通過，送請立法院審議。」
- 二、檢送「海岸法」草案（含總說明）1 份。

正本：立法院

副本：內政部（含附件）

政 1

海岸法草案總說明

海岸地區為海域與陸域交接之帶狀區域，涵蓋陸域及海域二大地理區，兼具海陸生態體系之特性。臺灣地區四面環海，海岸線長約一千五百六十六公里，擁有廣大面積之海岸土地。近年來隨著社會、經濟、人口之快速成長，海岸地區已成為我國國土開發中不可或缺之新開發空間，惟海岸地區之土地利用有其全面性與不可逆性，其土地之保護、防護與開發，須有正確之判斷及綜合性之觀點，始能兼顧三者之和諧。綜觀我國現有海岸地區土地競用、誤用、濫用之情形普遍，地層下陷嚴重，海岸災害發生頻繁。此外，海岸地區之管理，因管理組織紛歧，權責時有重疊或不足，且管理方法寬嚴不一，缺乏全面性及有效性之管理手段。為促進海岸地區土地之合理利用，健全海岸管理，爰針對國內現有管理癥結，參酌國外管理制度，擬具「海岸法」草案，其要點如次：

- 一、本法之立法目的、用詞定義及主管機關。（草案第一條至第三條）
- 二、海岸地區及各直轄市、縣（市）主管機關管理之近岸海域範圍之劃定程序。（草案第五條）
- 三、整體海岸管理計畫之擬訂、變更之權責機關、核定程序及計畫內容。（草案第七條及第八條）
- 四、海岸保護區與海岸防護區之劃設原則及海岸保護計畫、海岸防護計畫之內容。（草案第九條至第十二條）
- 五、海岸保護計畫與海岸防護計畫之擬訂、變更與廢止之權責機關及核定程序。（草案第十三條）
- 六、整體海岸管理計畫、海岸保護計畫及海岸防護計畫公布實施後，其應定期通盤檢討之時間及得隨時檢討變更之情事。（草案第十四條）
- 七、海岸保護計畫、防護計畫公告實施後，計畫擬訂機關應協調有關機關，修正或變更其他相關土地使用計畫。（草案第十五條）
- 八、為實施海岸保護、防護計畫，計畫主管機關得派員進入或臨時使用公有土地、拆遷土地改良物，或協議變更、廢止、停止漁業權或礦業權，並對因而發生之損失，於必要時給予適當之補償。（草案第十六條）
- 九、海岸地區之重大開發利用，應擬具海岸管理措施說明書，徵得主管機關許可。（草案第二十條及第二十一條）
- 十、為保障公共通行及公共水域之使用，近岸海域原則上不得為獨占性使用及禁止設置人為設施。（草案第二十四條）
- 十一、在一級海岸保護區內，未經中央主管機關許可，擅自使用或改變原有狀態與在海岸防護區內，為海岸防護計畫禁止之使用及在二級海岸保護區內，為海岸保護計畫禁止之等違法行為，或因而造成防護設施毀壞或致釀成災害者之罪責。（草案第二十五條至第二十七條）
- 十二、行為人違反本法第二十五條至第二十七條，其行為所生或所得之物及所用之物得予以沒入；犯本法之罪，其行為所生或所得之物及所用之物予以沒收。（草案第三十三條及第三十四條）

海岸法草案

條	文	說	明
第一章 總 則		章名	
第一條	為促進海岸地區之永續發展，保護、利用及管理海岸地區資源，防治海岸災害及環境破壞，特制定本法。	一、本法之立法宗旨。 二、海岸地區屬環境敏感地區，其土地利用，需兼顧保護、防護之和諧與海岸地區各種天然及人文資源之保育。	
第二條	本法用詞定義如下： 一、海岸地區：指中央主管機關依環境特性、生態完整性及管理需要，就合於下列情形之一者，劃定公告之土地、地下水域、水域與水域下之海床及底土： (一)濱海陸地：以平均高潮線至第一條省道、濱海主要公路或山脊線之陸域為界所劃定之土地及地下水域。 (二)近岸海域：以平均高潮線往海洋延伸至三十公尺等深線，或平均高潮線向海六公里所涵蓋之海域，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍之海域與其海床及底土。 (三)離島海岸地區得視其環境特性及實際管理需要劃定，於不超過領海範圍內，不受前二目劃定原則之限制。 二、海岸災害：指在海岸地區因地震、海嘯、暴潮、波浪、地盤變動或其他自然及人為因素所造成之災害。 三、海岸防護設施：指堤防、突堤、離岸堤、護岸、胸牆與其他防止海水侵入及海岸侵蝕之設施。	一、本法之用詞定義。 二、第一款所稱海岸地區，包括濱海陸地及近岸海域，另離島海岸地區，則由中央主管機關依環境特性及管理需要，參酌濱海陸地及近岸海域之劃設原則予以劃設。 三、第二款參考日本海岸法海岸災害之定義，周延定義海岸災害之類型。 四、第三款參考日本海岸法海岸防護設施之定義，周延定義海岸防護設施之類型。	
第三條	本法所稱主管機關：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。	一、定明本法各層級之主管機關。 二、海岸地區之土地利用為國土利用之一環，為避免管理系統之疊床架屋與紛歧，本法之主管機關與國土利用之主管機關一致。	
第四條	依本法所定有關近岸海域之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理，主管機關並得主動辦理。	一、地方政府於近岸海域執法普遍缺乏執法工具（如船舶）及專門人員，故於近岸海域範圍內，違反本法所需進行之執行取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理。 二、配合以衛星監控海岸破壞行為，主管機關	

<p>第五條 中央主管機關應會商直轄市、縣（市）主管機關及有關機關，劃定海岸地區及各直轄市、縣（市）主管機關管理之近岸海域範圍，並於當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所公告三十日；其變更或廢止時，亦同。</p>	<p>仍應具備取締、蒐證、移送等權限。</p> <p>一、海岸地區之劃定程序。</p> <p>二、目前地方政府行政轄區並未包含海域，爰劃設地方政府於近岸海域之管理分界線，俾作為地方政府執行本法之依據。</p>
<p>第六條 中央主管機關應會同有關機關建立海岸地區之基本資料庫，以供海岸研究。</p> <p>為建立前項基本資料庫，中央主管機關得會商有關機關設必要之測站或相關設施，除涉國家安全者外，各有關機關並應配合提供必要之資料。</p>	<p>一、第一項明定中央主管機關應會同有關機關，建立海岸地區之基本資料庫，以供海岸研究，並作為海岸管理之基礎。</p> <p>二、海岸地區之基本資料庫包括地象（如地形、地質、土壤、地震、斷層等）、海象（如潮汐、波浪、海流、海岸漂砂、水體等）、氣象（如氣溫、降雨、蒸發、風力、颱風等）、水文（如河系、河川逕流、輸砂、水質、地下水等）、生態、資源、災害及人文社經等資料。</p> <p>三、海岸地區基本資料庫之建立與海岸研究之進行，有賴於測站或相關設施之設立與相關資訊之交流，爰作第二項規定，因所建立之資料係供各相關單位使用，各有關機關應配合提供，惟涉及國家安全機密資料部分，仍予以排除。</p>
<p>第二章 海岸地區土地之整體規劃</p>	<p>章名</p>
<p>第七條 為保護、防護、利用及管理海岸地區土地，中央主管機關應會商有關機關擬訂整體海岸管理計畫，並選聘（派）學者、專家、機關代表以合議方式審議，報請行政院核定後實施；其變更時，亦同。</p>	<p>一、海岸地區兼具海、陸域生態體系特性，除具高經濟生產力外，並因受海流、潮汐及波浪等作用力影響，具高度敏感性，一經破壞即易產生環境災害，威脅人民生命財產安全。故為確保海岸地區土地之永續利用，達成最大之土地總利用效益，中央主管機關應擬訂整體性海岸管理計畫，透過海岸地區分區之管理方式，有效指導、規範海岸土地之利用方向，以兼顧海岸地區土地保護、防護及利用之和諧。</p> <p>二、海岸管理為綜合性之事務管理，涉及之部會權責甚多，且整體海岸管理計畫範圍，涵蓋臺、澎、金、馬地區，應由中央主管機關會商有關機關擬訂後，報行政院核定後實施，其變更時亦同，以齊一各部會對於海岸管理之作法。</p> <p>三、鑒於整體海岸管理計畫實屬國土（區域）</p>

	計畫之一環，整體海岸管理計畫擬訂後，應結合國土計畫審查機制，本於公平、公開原則，以合議方式審議。
<p>第八條 前條整體海岸管理計畫，應包括下列內容：</p> <p>一、計畫範圍。</p> <p>二、計畫目標。</p> <p>三、自然資源及社會、經濟條件。</p> <p>四、海岸地區分區之劃定。</p> <p>五、保護、防護及利用管理原則。</p> <p>六、其他與整體海岸管理有關之事項。</p> <p>整體海岸管理計畫擬訂後，應公開展覽三十日及舉行說明會，並將公開展覽及說明會之日期及地點，登載於政府公報、新聞紙及網際網路，或以其他適當方法廣泛周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向中央主管機關提出意見，併同審議。</p>	<p>一、海岸管理計畫應包括之內容要項、公開展覽及舉行說明會之程序。</p> <p>二、海岸土地利用屬於國土利用之一環，其管理計畫之層次，係在國土利用政策中為海岸地區建立一整體之發展構想。透過海岸地區分區（即海岸一、二級保護區與海岸一、二級防護區）與保護、防護及利用管理原則之確立，有效指導下級計畫之訂定，健全海岸管理。</p>
第三章 資源保護及海岸防護	章名
<p>第九條 海岸地區中具有下列情形之一者，劃設為一級海岸保護區，其餘有保護必要之地區，得劃設為二級海岸保護區，並分別訂定海岸保護計畫加以保護管理：</p> <p>一、重要水產資源地區。</p> <p>二、珍貴稀有動植物地區。</p> <p>三、特殊景觀資源地區。</p> <p>四、重要文化資產地區。</p> <p>五、重要河口生態地區。</p> <p>六、其他依法律規定應予保護之重要地區。</p> <p>一級海岸保護區禁止改變其原有狀態或使用。但依海岸保護計畫為從來之使用，或為維護、管理、學術研究、公共安全或國家重大建設需要，經中央主管機關許可者，不在此限。二級海岸保護區不得為海岸保護計畫禁止之使用。</p> <p>前項許可條件、程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。</p>	<p>一、海岸保護區目的在保護自然界或人文環境中具稀少特性之資源，該等資源具維持人類生態體系平衡及提供環境教育或國民休閒育樂之功能，爰於第一項明定一級、二級保護區劃設原則。</p> <p>二、海岸保護區係以計畫管制使用，依個別計畫性質之保護目的加以管制。為妥善維護海岸保護區內各項資源，第二項明定一級海岸保護區及二級海岸保護區禁止及例外許可使用原則；一級海岸保護區例外許可使用，如預期使用強度有影響保護標之虞者，仍應依第十四條規定程序辦理。</p> <p>三、一級海岸保護區係重要環境敏感地區，為資周延，如依第二項但書規定申請例外許可使用，在目的事業主管機關核發開發利用許可前，應先徵得海岸主管機關許可，其許可條件、程序及其他應遵行事項之辦法，於第三項授權由中央主管機關定之。</p>
<p>第十條 海岸保護計畫應載明下列事項：</p> <p>一、保護標的及目的。</p> <p>二、海岸保護區之範圍。</p>	有關海岸保護計畫之內容要項，以統一海岸保護區之管理，具體落實海岸保護區之保護目的。

立法院第7屆第1會期第11次會議議案關係文書

<p>三、禁止及相容之使用。</p> <p>四、保護、監測與復育措施及方法。</p> <p>五、事業及財務計畫。</p> <p>六、其他與海岸保護計畫有關之事項。</p>	
<p>第十一條 為防治海岸災害，預防海水倒灌、國土流失，保護民眾生命財產安全，屬國土復育促進地區而有下列情形之一者，應劃設為一級海岸防護區：</p> <p>一、海岸侵蝕。</p> <p>二、洪氾溢淹。</p> <p>三、暴潮溢淹。</p> <p>四、地層下陷。</p> <p>五、其他潛在災害。</p> <p>國土復育促進地區以外範圍，具前項各款情形之一者，得劃設一級或二級海岸防護區。</p> <p>第一項第一款至第四款之目的事業主管機關為水利主管機關。</p> <p>海岸防護區不得為海岸防護計畫禁止之使用。</p>	<p>一、海岸防護區為防治海岸災害而加以劃設並予特別防護之地區。海岸地區之災害，除導致海堤、道路、橋樑損壞，影響公共設施安全外，並造成海水倒灌、積水不退、國土流失、威脅民眾生命財產安全等問題，故應劃設海岸防護區，並訂定海岸防護計畫，加以防護管理。其中屬國土復育促進地區而有第一項各款情形之一者，應劃設為一級海岸防護區。</p> <p>二、海岸防護區劃設時，必須同時針對各海岸防護區之防護需求訂定海岸防護計畫，以落實海岸防護目的；其計畫明定於第四項及第十二條。</p> <p>三、第二項明定第一項屬國土復育促進地區以外且具第一項情形之一者，得劃設為一級或二級海岸防護區。</p> <p>四、第三項明確區分本法中央主管機關及水利主管機關權責，其中，第一項第一款至第四款之目的事業主管機關為水利主管機關，並依水利相關法規，本其權責辦理；至第五款所稱之其他潛在災害，因海岸地區可能發生之災害，按災害防救法第三條已明定各類災害防救之主管機關，經檢討有必要依本法劃設海岸防護區者僅第一項第一款至第四款情形，且該四款均無專屬法源，故於本法明定，其餘災害，於災害防救法已規範，且無劃設防護區必要，故第一項第五款所稱之其他潛在災害，係備用條款，其性質參照災害防救法第三條第一項第六款規定，視其災害之性質，指定該管主管機關辦理。</p> <p>五、海岸防護區係以計畫管制使用，應依個別計畫性質之防護目的，進行管制。</p>
<p>第十二條 海岸防護計畫應載明下列事項：</p> <p>一、防護標的及目的。</p> <p>二、海岸防護區範圍。</p> <p>三、禁止及相容之使用。</p> <p>四、防護措施及方法。</p>	<p>一、第一項明定海岸防護計畫之內容要項，以統一海岸防護區之管理形式，具體落實海岸防護區之國土防護目的。</p> <p>二、第一項第四款所稱防護措施及方法，包括以防護工程及非工程方法，或以土地使用</p>

<p>五、海岸防護設施之種類、規模及配置。</p> <p>六、事業及財務計畫。</p> <p>七、其他與海岸防護計畫有關之事項。</p> <p>海岸防護區中具有第九條第一項各款情形之一者，海岸防護計畫之訂定，應考量其需要。</p>	<p>管制方式等，皆屬之。</p> <p>三、為避免海岸防護工程破壞或減損海岸保護區之環境生態及價值，在技術及經費條件允許下，海岸防護工法之採用及設計，應儘量考量海岸保護區之需要，避免造成不必要之資源浪費，爰訂定第二項。</p>
<p>第十三條 依整體海岸管理計畫與第九條及第十一條規定，劃設一、二級海岸保（防）護區，應徵求、參考有關機關、團體及個人之意見，擬訂海岸保（防）護計畫；其擬訂、審議及核定，依下列規定辦理：</p> <p>一、海岸保護計畫之擬訂、審議及核定：</p> <p>（一）一級海岸保護計畫：由中央目的事業主管機關擬訂，送請中央主管機關審議核定。但涉及二以上目的事業之一級海岸保護計畫，由主要業務之中央目的事業主管機關會商有關機關擬訂，或由中央主管機關會商有關機關擬訂，經中央主管機關審議後，報請行政院核定。</p> <p>（二）二級海岸保護計畫：由直轄市、縣（市）主管機關擬訂，送請中央目的事業主管機關核轉中央主管機關審議核定。但跨二以上直轄市、縣（市）行政區域者，由相關直轄市、縣（市）主管機關協調擬訂，或逕由中央目的事業主管機關擬訂。</p> <p>（三）二級海岸保護計畫涉及二以上目的事業者，直轄市、縣（市）主管機關擬訂後，應送請主要業務之中央目的事業主管機關會商有關機關後核轉，或逕送中央主管機關會商有關機關後審議核定。跨直轄市、縣（市）行政區域且涉及二以上目的事業者，由直轄市、縣（市）主管機關擬訂後，送請中央主管機關會商有關機關審議，或由中央主管機關會商有關機關逕行擬訂審議，並報請行政院核定。</p> <p>二、海岸防護計畫之擬訂、審議及核定：</p> <p>（一）一級海岸防護計畫由中央目的事業主管機關擬訂後，送請中央主管機關審議核定。</p>	<p>一、海岸保（防）護區之劃設及海岸保（防）護計畫之擬訂、審議及核定程序。</p> <p>二、海岸保（防）護區範圍劃定與海岸保（防）護計畫之擬訂、審議及核定程序，應考量機關權責、審議核定之效率及衡平性，分就一、二級海岸保（防）護計畫，涉及二以上目的事業計畫及跨二以上直轄市、縣（市）之海岸保（防）護計畫，規範擬訂報核程序。</p> <p>三、第二項明定第一項各款海岸保（防）護計畫之審議，應送現行內政部區域計畫委員會審議之。</p> <p>四、第三項明定經核定之海岸保（防）護計畫應予公告。</p> <p>五、第四項明定依第一項及第三項規定應辦理而未辦理者，上級主管機關得逕為辦理。</p> <p>六、第五項明定經核定之海岸保（防）護計畫之變更、廢止程序。</p>

<p>(二)二級海岸防護計畫由直轄市、縣(市)主管機關擬訂後，送請中央目的事業主管機關核轉中央主管機關審議核定。</p> <p>中央主管機關審議前項海岸保(防)護計畫時，應遴聘(派)學者、專家、機關代表以合議方式審議之。</p> <p>經核定之海岸保(防)護計畫，應函送當地直轄市或縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所公告三十日，並由直轄市、縣(市)主管機關實施管理。</p> <p>依第一項及前項規定應辦理而未辦理者，上級主管機關得逕為辦理。</p> <p>海岸保(防)護計畫之變更、廢止，適用前四項規定。</p>	
<p>第十四條 整體海岸管理計畫、海岸保護計畫及海岸防護計畫經公布實施後，擬訂機關應視海岸情況，每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得隨時檢討變更之：</p> <p>一、為興辦重要保育措施。</p> <p>二、為防止重大災害。</p> <p>三、配合國家重大計畫。</p>	<p>海岸環境常隨時間產生變化，海岸相關計畫實施一定期限內，宜作必要之檢討，以符實際保護或防護需要。</p>
<p>第十五條 第十三條計畫擬訂機關應於計畫公告實施後，協調有關機關修正或變更不符海岸保護計畫或海岸防護計畫之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫或區域計畫之使用分區或用地編定。</p>	<p>海岸保護計畫及海岸防護計畫，為指導海岸地區資源保護與災害防護之具體執行計畫，為求落實計畫目的，於計畫公告實施後，計畫區內之土地使用自應與其密切配合，故區內原有之土地使用計畫或使用編定不符計畫規定者，海岸保護計畫或海岸防護計畫之主管機關自應協調有關機關依規定予以修正或變更之。</p>
<p>第十六條 為擬訂及實施整體海岸管理計畫、海岸保護計畫或海岸防護計畫，計畫擬訂及實施機關得為下列行為：</p> <p>一、派員進入公私有土地實地調查、勘測。</p> <p>二、與土地所有權人、使用人或管理人協議，將無特殊用途之公私有土地作為臨時作業或材料放置場所。</p> <p>三、拆遷有礙計畫實施之土地改良物。</p> <p>四、協調漁業主管機關依漁業法規定，變更、廢止漁業權之核准或停止漁業權之行使。</p>	<p>一、第一項及第二項明定為擬訂及實施整體海岸管理計畫、海岸保護或海岸防護計畫，計畫擬定及實施機關得派員調查、勘測或協議使用、拆遷土地改良物，及變更、撤銷、停止漁業權之行使、禁止採、採礦或採取土石等措施，並對因而發生之損失，給予適當之補償。</p> <p>二、第一項第一款之「進入」或第二款之臨時作業使用，僅限於與計畫有關之調查、測量或有不得已需要之情形；其得進入或臨時作業之人員，為計畫擬訂及實施機關代</p>

<p>五、協調礦業或土石採取主管機關，於已設定礦區或已核准之土石區依規定劃定禁採區，禁止採礦或採取土石。</p> <p>因前項行為致受損失者，計畫擬訂及實施機關應給予適當之補償。</p> <p>前項補償金額或方式，由雙方協議之；協議不成者，由計畫擬訂及實施機關報請上級主管機關核定。但其他法律另有規定者，從其規定。</p>	<p>表或受前者委託之調查、測量、工程人員。第二款「無特殊用途之土地」，指未被積極使用之土地，具體而言，即指曠野、空地等。</p> <p>三、第三項明定補償金額或方式之決定程序。但其他法律另有規定者從其規定，例如對第一項第四款之補償，漁業法第二十九條第三項已有規定，則從其規定。</p>
<p>第十七條 因海岸防護計畫有關工程而受直接利益者，計畫擬訂及實施機關得於其受益限度內，徵收防護工程受益費。</p> <p>前項防護工程受益費之徵收，依工程受益費徵收條例規定辦理。</p>	<p>一、海岸防護設施之新設、改善或維護工程，係為防護海岸免於遭受海嘯、暴潮、波浪、侵蝕及地形變動等災害。而由於海岸防護設施有關工程，可使特定之土地及其改良物受到防護，享受特殊利益，而此等特殊利益係源於納稅人負擔該海岸防護設施有關工程而來。故自公平之觀點而言，該受益者自應按其受益程度，負擔該海岸防護設施有關工程所需費用之一部分。</p> <p>二、第一項所稱「受直接利益者」，係指因計畫擬訂及實施機關實施之海岸防護設施有關工程，而讓其受到之利益超過通常可期待之利益，且其程度極為明顯者而言。</p>
<p>第十八條 中央水利主管機關應會商相關目的事業主管機關考慮海象、氣象、地形、地質、地盤變動、侵蝕狀態、其他海岸狀況與因波力、設施重量、水壓、土壓、風壓、地震及漂流物等因素與衝擊，訂定海岸防護設施之設計準則。</p>	<p>一、為避免同一地區之海岸段，其海岸防護設施之建造，因施工單位不同，施工標準不同，而引起施工較弱處發生災害，明定中央水利主管機關應會商相關目的事業主管機關，訂定海岸防護設施之設計準則，以確保海岸防護設施之施工品質及安全。</p> <p>二、配合第十一條內容，有關防護設施之設計準則，由中央水利主管機關會商相關目的事業主管機關訂定，以符實際業務分工。</p>
<p>第十九條 海岸防護設施如兼有道路、水門、起卸貨場等其他設施之效用時，水利主管機關得與其他設施之主管機關協議，由其實施該海岸防護設施之工程，並維護管理。</p>	<p>一、海岸防護區內之防護設施如兼有道路、水門、起卸貨場等其他設施之效用時，基於機能一體之考量，應該兼用海岸防護設施之水利主管機關基於實施、維護、管理該海岸防護設施，為適當之處理，水利主管機關得與該兼用設施之主管機關協議，由其實施該海岸防護設施之工程，並維護管理該海岸防護設施。</p> <p>二、配合第十一條規定第三項規定，海岸防護設施兼其他效能之協議，由水利主管機關</p>

	為之，以符施工管理權責。
第四章 海岸地區之利用管理	章名
<p>第二十條 在一級海岸保護區及禁止開發之海岸防護區二者以外之海岸地區從事開發利用，且變更非都市土地使用達一定規模者，申請人應檢具海岸管理措施說明書，申請主管機關許可後，始得施工。</p> <p>前項申請，未經主管機關許可前，各目的事業主管機關不得依其他法規核發開發利用許可。</p> <p>第一項計畫位於近岸海域或屬填海造地開發者，其申請人，以政府機關（構）為限。</p> <p>第一項非都市土地使用達一定規模適用範圍與海岸管理措施說明書之內容、申請程序、期限及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。</p>	<p>一、在非禁止開發之海岸地區從事開發利用，現行土地使用管制已有相關審查規定，惟考量海岸管理需要特別關注之事項，第一項爰明定改變非都市土地使用達一定規模者，增加海岸主管機關許可機制，以維護海岸資源。</p> <p>二、未達第一項規模之土地使用改變行為，對海岸環境影響較小，故依現行土地使用管制規定辦理即可。</p> <p>三、第三項配合國土復育策略方案暨行動計畫中，海岸地區公有土地不得放租放領政策，並考量海域工程及填海造地工程之安全性，爰限定近岸海域及填海造地工程開發申請人以政府機關（構）為限。</p> <p>四、第四項授權中央主管機關訂定第一項申請許可等相關事項之辦法。</p>
<p>第二十一條 依前條第一項規定申請開發利用案件，經審查符合下列條件者，主管機關始得許可：</p> <p>一、符合整體海岸管理計畫利用原則。</p> <p>二、符合海岸保護計畫、海岸防護計畫管制事項。</p> <p>三、保障公共通行或具替代措施。</p> <p>四、對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施。</p> <p>五、因開發需使用自然海岸或填海造地時，提供開發區內一定比率之土地或鄰近海岸之適當土地，採取彌補或復育該開發使用生態環境損失之有效措施。</p>	為利海岸主管機關依第二十條規定許可，明定海岸主管機關許可之條件，俾使該利用行為不致對海岸造成重大影響。
<p>第二十二條 屬填海造地開發完成之土地，自土地使用編定公告之日起十年內，除政府實施國家經濟政策或公共需用外，不得變更使用。</p>	明定填海造地開發完成之土地，在一定期限內之使用限制。
<p>第二十三條 區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫在海岸地區範圍者，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫審議機關於計畫核定前，應先徵詢主管機關之意見。</p>	海岸地區範圍之區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫，審議機關於核定前，應先徵詢海岸主管機關意見。主管機關得就所關切之海岸地區整體規劃、海岸保護區、防護區管制規範等內容與該計畫之影響，於計畫核定前為意見之表達。

<p>第二十四條 為保障公共通行及公共水域之使用，近岸海域不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施。但為國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究、重要產業發展及其他公益性事業之必要，依法律規定容許使用、設置，或經專案向主管機關申請許可者，不在此限。</p> <p>前項專案申請許可之程序、應具備文件、許可條件、法律規定容許使用、設置之範圍及應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。</p>	<p>一、海岸地區近岸海域屬環境敏感地區，應管制獨占性使用及設置人為設施，俾供不特定對象之大眾進入使用，以保障公共通行及公共使用，維護民眾親海權益及自然環境資源，落實自然海岸零損失概念。</p> <p>二、至於從海岸地區濱海陸地進入近岸海域之公共通行及公共使用，亦應保障，可依土地法第十四條規定劃定為不得私有土地，並得依法徵收，納入公產管理，以兼顧私有財產權保障。</p> <p>三、為顧及國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究、重要產業發展及其他公益性事業之必要，近岸海域獨占性使用或設置人為設施，依法律規定容許使用、設置，或經專案許可者，不在此限；其許可相關作業規定事項之辦法，授權中央主管機關定之。</p> <p>四、至於依其他各目之事業法規，於海岸地區為獨占性使用或設置人為設施，如國家安全法、要塞堡壘地帶法、商港法、漁業法、區域計畫法、水利法、海岸巡防法及本法第九條、第十一條及第二十條等規定，則納入第二項有關法律規定容許使用、設置之範圍。</p>
<p>第五章 罰 則</p>	<p>章名</p>
<p>第二十五條 違反第九條第二項規定，在一級海岸保護區內未經中央主管機關許可，擅自使用或改變原有狀態者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。</p> <p>因前項行為毀壞保護標的者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。</p> <p>因第一項行為致釀成災害者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣六十萬元以下罰金。</p>	<p>在一級海岸保護區內，未經中央主管機關許可，擅自使用或改變原有狀態之違法行為，或造成保護標的毀壞或致釀成災害者，於本條明定其罰責。</p>
<p>第二十六條 違反第十一條第四項規定，在海岸防護區為海岸防護計畫禁止之使用者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。</p> <p>因前項行為毀壞海岸防護設施者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。</p>	<p>在海岸防護區內，違反海岸防護計畫禁止使用之管制，或造成防護設施毀壞或致釀成災害者，於本條明定其罰責。</p>

立法院第7屆第1會期第11次會議議案關係文書

因第一項行為致釀成災害者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五十萬元以下罰金。	
第二十七條 違反第九條第二項規定，在二級海岸保護區內為海岸保護計畫禁止之使用者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。 因前項行為毀壞保護標的者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三十萬元以下罰金。 因第一項行為致釀成災害者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣五十萬元以下罰金。	在二級海岸保護區內，違反海岸保護計畫禁止使用之管制，或造成保護標的毀壞或致釀成災害者，於本條明定其罰責。
第二十八條 違反第二十條第一項規定，未經主管機關許可逕行施工者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並命其限期改善或回復原狀，屆期未遵從者，得按次處罰。	本條就違反第二十條第一項規定，未經主管機關許可逕行施工者，明定其處罰方式。
第二十九條 違反第二十四條第一項規定，在近岸海域為獨占性使用或設置人為設施者，經主管機關制止並命其限期恢復原狀，屆期未遵從者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。	違反第二十四條第一項規定，未經許可在近岸海域為獨占性使用（指排除不特定對象使用權益之行為）或設置人為設施妨礙公共通行者，於本條明定其罰責。
第三十條 主管機關對第二十五條第一項、第二十六條第一項或第二十七條第一項規定行為，除處以罰鍰外，應即令其停止使用或施工；並視情形限期命其回復原狀、拆除設施或增建安全設施，屆期未遵從者，得按次處罰。	主管機關對第二十五條第一項、第二十六條第一項或第二十七條第一項規定行為，除得對行為人處以罰鍰外，並應即令其停止使用或施工及視情形限期命其回復原狀、拆除設施或增建安全設施，以防治海岸地區環境破壞。
第三十一條 法人之代表人、法人或自然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯本法之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金。	法人之代表人、法人或自然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯本法之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金，以明該法人或自然人未盡管理責任之處罰。
第三十二條 犯第二十五條至第二十七條之罪，於第一審言詞辯論終結前已作有效回復或補救者，得減輕其刑。	犯第二十五條至第二十七條之罪，於第一審言詞辯論終結前已作有效回復或補救者，得減輕其刑，以鼓勵犯錯者作有效回復或補救措施，減輕海岸之毀壞程度。
第三十三條 因第二十五條第一項、第二十六條第一項或第二十七條第一項之行為所生或所得之物及所用之物，得沒入之。	因第二十五條至第二十七條等各條第一項之行為所生或所得之物及所用之物，例如開發物、工作物、施工材料、查獲之動物、植物、礦物、文化資產或其他海陸域資源、產製品及使用之機具，由主管機關視情況需要予以沒入，沒

	入物之處理，將於本法施行細則中明定。
第三十四條 犯本法之罪，其所生或所得之物及所用之物，沒收之。	為有效保全本法保護標的及海岸防護設施，犯本法之罪，其所生或所得之物及所用之物，例如開發物、工作物、施工材料、查獲之動物、植物、礦物、文化資產或其他海陸域資源、產製品及使用之機具應予沒收。
第六章 附 則	章名
第三十五條 本法施行細則，由中央主管機關定之。	本法施行細則之訂定機關。
第三十六條 本法施行日期，由行政院定之。	本法授權中央主管機關及中央水利主管機關訂定相關法規命令，上開法規命令非與本法同時施行，本法之執行將有窒礙之虞，爰授權行政院訂定本法之施行日期。

第五節 103 年行政院函送立法院《海岸法 (草案) 》

0117

立法院第 8 屆第 6 會期第 1 次會議議案關係文書

收文編號：1030005034

議案編號：1030710070100300

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)
中華民國103年9月10日印發

院總第 310 號 政府提案第 15039 號

案由：行政院函請審議「海岸法草案」案。

行政院函

受文者：立法院

發文日期：中華民國 103 年 6 月 26 日

發文字號：院臺建字第 1030139257 號

速別：最速件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：如文

主旨：函送「海岸法」草案，請查照審議。

說明：

一、本案經提本（103）年 6 月 19 日本院第 3403 次會議決議：通過，函請立法院審議。

二、檢送「海岸法」草案（含總說明）1 份。

正本：立法院

副本：內政部（含附件）

政 117

海岸法草案總說明

海岸地區為海域與陸域交接之帶狀區域，涵蓋陸域及海域二大地理區，兼具海陸生態體系之特性。臺灣地區四面環海，海岸線長約一千五百六十六公里，擁有廣大面積之海岸土地。近年來隨著社會、經濟、人口之快速成長，海岸地區已成為我國國土開發中不可或缺之新開發空間，惟海岸地區之土地利用有其全面性與不可逆性，為維護自然海岸資源，海岸地區之保護、防護與開發，須有正確之判斷及綜合性之觀點，始能兼顧三者之和諧。綜觀我國現有海岸地區土地競用、誤用、濫用之情形普遍，地層下陷嚴重，海岸災害發生頻繁。此外，海岸地區之管理，因管理組織紛歧，權責時有重疊或不足，且管理方法寬嚴不一，缺乏全面性及有效性之管理手段。為促進海岸地區土地之合理利用，健全海岸管理，爰針對國內現有管理癥結，參酌國外管理制度，擬具「海岸法」草案，其要點如次：

- 一、本法之立法目的、用詞定義及主管機關。（草案第一條至第三條）
- 二、海岸地區及各直轄市、縣（市）主管機關管理之近岸海域範圍之劃定（草案第五條）
- 三、整體海岸管理計畫之擬訂、變更之權責機關、核定程序及計畫內容。（草案第七條及第八條）
- 四、海岸保護計畫及海岸防護計畫之擬訂機關。（草案第九條）
- 五、海岸保護區與海岸防護區之劃設原則及海岸保護計畫、海岸防護計畫之內容。（草案第十一條至第十四條）
- 六、海岸保護計畫與海岸防護計畫之審議及核定程序。（草案第十六條）
- 七、整體海岸管理計畫、海岸保護計畫及海岸防護計畫公告實施後，應定期通盤檢討之時間及得隨時檢討變更之情事。（草案第十七條）
- 八、整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫公告實施後，各事業計畫主管機關，應配合修正或變更其他相關土地使用計畫。（草案第十八條）
- 九、為實施海岸保護計畫、海岸防護計畫，計畫擬訂或實施機關得派員進入或臨時使用公私有土地、拆遷土地改良物，或協議變更、廢止、停止漁業權或礦業權，或禁止建築，並對因而發生之損失，於必要時給予適當之補償。（草案第十九條）
- 十、海岸地區之特定區位內之重大開發利用、工程建設、建築或特殊使用，應擬具海岸管理措施說明書，徵得主管機關許可。（草案第二十三條及第二十四條）
- 十一、為保障公共通行及公共水域之使用，近岸海域原則上不得為獨占性使用及禁止設置人為設施。（草案第二十七條）
- 十二、在一級海岸保護區內，違反本法第十一條第二項所定改變資源條件之使用，或為海岸保護計畫、海岸防護計畫禁止之違法行為，因而造成保護標的、防護設施毀壞或致釀成災害者，應課予罰責。（草案第二十八條至第三十條）

立法院第8屆第6會期第1次會議議案關係文書

- 十三、海岸地區之特定區位內之重大開發利用、工程建設、建築或特殊使用，未經許可或未依許可內容逕行施工者，或在近岸海域為獨占性使用或設置人為設施者之罰責。（草案第三十一條及第三十二條）
- 十四、行為人違反本法第二十八條至第三十條，其行為所生或所得之物及所用之物得予以沒入；犯本法之罪，其行為所生或所得之物及所用之物予以沒收。（草案第三十六條及第三十七條）
- 十五、整體海岸管理計畫及海岸保護計畫、海岸防護計畫執行有疑義時之協調。（草案第三十八條）

海岸法草案

條	文	說	明
第一章 總 則		章名	
第一條	為促進海岸地區之永續發展，保護、利用與管理海岸地區資源，防治海岸災害及環境破壞，特制定本法。	一、本法之立法宗旨。 二、海岸地區屬環境敏感地區，為維護自然海岸，促進海岸地區之永續發展，其土地利用，需兼顧保護、防護之和諧與海岸地區各種天然及人文資源之保育。	
第二條	本法用詞，定義如下： 一、海岸地區：指中央主管機關依環境特性、生態完整性及管理需要，依下列原則，劃定公告之土地、地下水域、水域與水域下之海床及底土： （一）濱海陸地：以平均高潮線至第一條省道、濱海主要道路或山脊線之陸域為界。 （二）近岸海域：以平均高潮線往海洋延伸至三十公尺等深線，或平均高潮線向海六公里所涵蓋之海域，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍之海域與其海床及底土。 （三）離島濱海陸地及近岸海域：於不超過領海範圍內，得視其環境特性及實際管理需要劃定。 二、海岸災害：指在海岸地區因地震、海嘯、暴潮、波浪、地盤變動或其他自然及人為因素所造成之災害。 三、海岸防護設施：指堤防、突堤、離岸堤、護岸、胸牆、滯（蓄）洪池、地下水補注設施、抽水設施、防潮閘門與其他防止海水侵入及海岸侵蝕之設施。	一、本法之用詞定義。 二、第一款所稱海岸地區，包括（含離島）濱海陸地及近岸海域；鑑於離島濱海陸地及近岸海域地理環境特殊或尚未公告領海範圍等因素，故於不超過領海範圍內，中央主管機關得依環境特性及管理需要，參酌濱海陸地及近岸海域之劃設原則予以劃設。 三、第二款係參照日本海岸法海岸災害之定義。 四、第三款參考日本海岸法海岸防護設施之定義，並考量目前海岸防護已由「工程」手段逐漸轉為「綜合治水」理念，如以地下水補注設施減緩地層下陷問題、生態工法設置人工濕地兼具滯（蓄）洪功能改善低地淹水情形等納入相關設施定義，以期周延。	
第三條	本法所稱主管機關：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。	一、本法各層級之主管機關。 二、海岸地區之土地利用為國土利用之一環，為避免管理系統之疊床架屋與紛歧，本法之主管機關與國土利用之主管機關一致。	
第四條	依本法所定有關近岸海域違法行為之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理；主管機關並得主動辦理。	一、地方政府於近岸海域執法普遍缺乏執法工具（如船舶）及專門人員，故於近岸海域範圍內，違反本法所需進行之執行取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理。	

立法院第8屆第6會期第1次會議議案關係文書

	<p>。</p> <p>二、配合以衛星監控海岸破壞行為，主管機關仍應具備取締、蒐證、移送等權限，故亦得主動辦理之。</p>
<p>第五條 中央主管機關應會商直轄市、縣（市）主管機關及有關機關，劃定海岸地區及各直轄市、縣（市）主管機關管理之近岸海域範圍，並應將劃定之海域範圍圖於當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，並經常保持清晰完整，以供人民閱覽；其變更或廢止時，亦同。</p>	<p>一、海岸地區之劃定及公開展覽程序。</p> <p>二、目前地方政府行政轄區並未包含海域，爰劃設地方政府於近岸海域之管理分界線，俾作為地方政府執行本法之依據。</p>
<p>第六條 中央主管機關應會同有關機關建立海岸地區之基本資料庫，以供海岸研究及保護管理。</p> <p>為建立前項基本資料庫，中央主管機關得會商有關機關設必要之測站或相關設施，除涉及國家安全者外，各有關機關應配合提供必要之資料。</p>	<p>一、第一項定明中央主管機關應會同有關機關，建立海岸地區之基本資料庫，以供海岸研究，並作為海岸保護管理之基礎。</p> <p>二、海岸地區之基本資料庫，包括地象（如地形、地質、土壤、地震、斷層等）、海象（如潮汐、波浪、海流、海岸漂砂、水體等）、氣象（如氣溫、降雨、蒸發、風力、颱風等）、水文（如河系、河川逕流、輸砂、水質、地下水等）、生態、資源、災害及人文社經等資料。</p> <p>三、第二項定明海岸地區基本資料庫之資料取得方式。因海岸地區基本資料庫之建立與海岸研究之進行，有賴於測站或相關設施之設立與相關資訊之交流，目前經濟部水利署、交通部氣象局等機關均已建置相關海岸、海洋觀測測站，中央主管機關應整合各機關資源共享。有關測站設置之位置、密度、觀測項目、觀測頻率、資料分析方式等，應依預算經費、人力配置妥為考量之。因所建立之資料係供各相關機關使用，各有關機關應配合提供，惟涉及國家安全機密資料部分，仍予以排除。</p>
第二章 海岸地區之規劃	章名
<p>第七條 為保護、防護、利用及管理海岸地區土地，中央主管機關應擬訂整體海岸管理計畫；其計畫內容應包括下列事項：</p> <p>一、計畫範圍。</p> <p>二、計畫目標。</p> <p>三、自然資源及社會、經濟條件。</p>	<p>一、海岸地區兼具海、陸域生態體系特性，除具高經濟生產力外，並因受海流、潮汐及波浪等作用力影響，具高度敏感性，一經破壞即易產生環境災害，威脅人民生命財產安全，故為確保海岸地區土地之永續利用，達成最大之土地總利用效益，爰定明</p>

立法院第8屆第6會期第1次會議議案關係文書

<p>四、永續發展及氣候變遷調適策略。</p> <p>五、保護及防護之區位劃設指導、基本管理原則及其計畫擬訂機關、期限。</p> <p>六、整體自然資源環境保護管理原則。</p> <p>七、防止或減輕海岸災害之策略及使用原則。</p> <p>八、歷史、文化及重要景觀之區位指導及使用原則。</p> <p>九、發展遲緩或環境劣化地區之發展原則。</p> <p>十、其他與整體海岸管理有關之事項。</p>	<p>中央主管機關應擬訂整體性海岸管理計畫，透過海岸地區分區之管理方式，有效指導、規範海岸土地之利用方向，以兼顧海岸地區土地保護、防護及利用。</p> <p>二、海岸整體管理計畫應包括之內容要項，係考量海岸地區土地使用複雜性及相互影響性，參酌歐盟「海岸綜合管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM)計畫之整合指導精神及對氣候變遷調適、自然災害、水土流失、海岸侵蝕、資源保護與恢復、自然資源利用、基礎設施發展、產業發展(如農業、漁業、觀光遊憩、工業等)、沿海地景維護、海島管理等事項之重視，以及英國海岸規劃對於自然遺產海岸(Heritage Coasts)之歷史、文化價值及景觀風貌等關注，於整體海岸管理計畫中建立海岸整體利用之基本原則，包括基本資料收集調查、海岸自然環境維護、氣候變遷調適、災害預防、公共通行保障及歷史、文化、重要景觀維護等事項，並關注發展遲緩或劣化地區之發展，以促進整體海岸永續發展。</p> <p>三、為促進海岸地區永續發展及維護海岸自然風貌所建立之整合性政策，行政院已核定「永續海岸整體發展方案」，包括漁港、海岸公路、海堤、觀光遊憩、海埔地及海岸保安林等事項之發展策略及執行準則，另「永續發展政策綱領」及「國家氣候變遷調適政策綱領」對海岸地區皆有指導性原則，爰檢討納入「整體海岸管理計畫」作為海岸地區各政府部門及其計畫實施之上位指導，於第四款定明海岸整體管理計畫應包括「永續發展及氣候變遷調適策略」。</p> <p>四、第五款規定於整體海岸管理計畫對海岸一級、二級保護區、防護區之區位範圍提供指導，以及定明各該海岸保護計畫、海岸防護計畫應擬訂之機關及期限，並確立保護、防護及利用管理原則，以有效指導海岸保護計畫、海岸防護計畫之訂定，健全海岸管理。有關海岸保護區、海岸防護區之區位指導，擬訂機關於擬訂各海岸保護</p>
--	---

立法院第8屆第6會期第1次會議議案關係文書

	計畫、海岸防護計畫時，再依實際調查情況劃定計畫範圍。 五、第五款保護計畫、防護計畫擬訂機關應依第十一條至第十六條規定劃設保護區或防護區。
<p>第八條 整體海岸管理計畫之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，並選聘（派）學者、專家、機關代表以合議方式審議，報請行政院核定後公告實施；其變更時，亦同。</p> <p>整體海岸管理計畫擬訂後於依前項規定送審議前，應公開展覽三十日及舉行公聽會，並將公開展覽及公聽會之日期及地點，登載於政府公報、新聞紙及網際網路，或以其他適當方法廣泛周知；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向中央主管機關提出意見，併同審議。</p> <p>前項審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。</p> <p>整體海岸管理計畫核定後，中央主管機關應於接到核定公文之日起四十天內公告實施，並函送當地直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，並經常保持清晰完整，以供人民閱覽。</p>	<p>一、第一項定明整體海岸管理計畫之擬訂及審議之民眾參與程序。海岸管理為綜合性之事務管理，涉及之部會權責甚多，且整體海岸管理計畫範圍，涵蓋臺、澎、金、馬地區，應由中央主管機關廣詢學者、專家及民間團體意見及會商有關機關擬訂後，本於公平、公開原則，以合議方式審議，並報行政院核定後公告實施，其變更時亦同，以齊一各部會對於海岸管理之作法。</p> <p>二、第二項及第三項定明海岸整體管理計畫公開展覽、舉行公聽會及資訊公開等程序。</p> <p>三、第四項定明經核定之整體海岸管理計畫應予公告及公開展覽。</p>
<p>第九條 第七條第五款所定計畫擬訂機關如下：</p> <p>一、海岸保護計畫：</p> <p>（一）一級海岸保護計畫：由中央目的事業主管機關擬訂，涉及二以上目的事業者，由主要業務之中央目的事業主管機關會商有關機關擬訂。</p> <p>（二）二級海岸保護計畫：由直轄市、縣（市）主管機關擬訂。但跨二以上直轄市、縣（市）行政區域或涉及二以上目的事業者，由相關直轄市、縣（市）主管機關協調擬訂。</p> <p>（三）前二目保護區等級及其計畫擬訂機關之認定有疑義者，得由中央主管機關</p>	<p>一、第一項定明海岸保護計畫、海岸防護計畫之擬訂機關。海岸保護計畫、海岸防護計畫之擬訂，應考量機關權責，就一級、二級區分、涉及跨二以上直轄市、縣（市）行政區域或涉及二以上目的事業之海岸保護計畫、海岸防護計畫，規範其擬訂機關。</p> <p>二、第一項第一款第一目所稱主要業務之中央目的事業主管機關，另於本法施行細則中補充定明。</p> <p>三、第一項第一款第三目定明海岸保護區等級及其計畫擬訂機關因涉及不同目的事業範疇或轄區而認定有疑義者，得由中央主管機關協調指定或逕行擬訂。</p>

立法院第8屆第6會期第1次會議議案關係文書

<p>協調指定或逕行擬訂。</p> <p>二、海岸防護計畫：</p> <p>(一)一級海岸防護計畫：由中央目的事業主管機關協調有關機關後擬訂。</p> <p>(二)二級海岸防護計畫：由直轄市、縣(市)主管機關擬訂。</p> <p>(三)前二目防護區等級及其計畫擬訂機關之認定有疑義者，得由中央主管機關協調指定。</p> <p>整體海岸管理計畫公告實施後，有新劃設海岸保護區或海岸防護區之必要者，得由中央主管機關依前項規定協調指定或逕行擬訂。</p>	<p>四、第一項第二款第一目之有關機關，指與防護計畫範圍所涉其他目的事業防護設施之機關(如商港、漁港、保安林、事業海堤之主管機關)。</p> <p>五、第一項第二款第三目定明海岸防護區等級及其計畫擬訂機關之認定有疑義者，得由中央主管機關協調指定。</p> <p>六、第二項定明整體海岸管理計畫公告實施後，新增劃設之海岸保護區、海岸防護區之等級及擬訂機關，得由中央主管機關協調指定，俾利整合管理海岸事務，並持續掌握海岸保護、防護情況及執行。另考量海岸防護計畫涉及各項目的事業之中央與地方權責劃分，其認定有疑義時，由中央主管機關協調指定防護區等級及其計畫擬訂機關。</p>
<p>第十條 依整體海岸管理計畫指定之發展遲緩或環境劣化地區，主管機關得協調相關機關輔導其傳統文化保存、生態資源保育及社區發展整合規劃事項。</p>	<p>為避免發展遲緩或環境劣化之海岸地區持續惡化，透過計畫輔導、經費補助或協調整合相關資源、經費(如離島建設基金、農村再生基金)等方式，依整體海岸管理計畫指導加以綜合治理，以維持基本生活水準及適性發展。</p>
<p>第十一條 海岸地區具有下列情形之一者，應劃設為一級海岸保護區，其餘有保護必要之地區，得劃設為二級海岸保護區，並應依整體海岸管理計畫分別訂定海岸保護計畫加以保護管理：</p> <p>一、重要水產資源地區。</p> <p>二、珍貴稀有動植物重要棲地。</p> <p>三、特殊景觀資源地區。</p> <p>四、重要文化資產地區。</p> <p>五、重要河口生態地區。</p> <p>六、生物多樣性資源豐富地區。</p> <p>七、其他依法律規定應予保護之重要地區。</p> <p>一級海岸保護區應禁止改變其資源條件之使用。但有下列情況之一者，不在此限：</p> <p>一、依海岸保護計畫為相容、維護、管理及學術研究之使用。</p> <p>二、原有使用不合海岸保護計畫規定，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用，或改為妨礙較輕之使用。</p> <p>三、為國家安全、公共安全需要，經中央主管機關許可。</p>	<p>一、海岸保護區目的在保護自然界或人文環境中具稀少特性之資源，該等資源具維持人類生態體系平衡及提供環境教育或國民休閒育樂之功能，爰於第一項定明一級、二級海岸保護區劃設原則。第一項所列地區依其資源之自然性、代表性及稀有性等因子評估其高、中、低等級，據以劃分一級、二級海岸保護區，相關作業事項於整體海岸管理計畫中定明。</p> <p>二、海岸保護區係以計畫管制使用，依個別計畫性質之保護目的加以管制。為妥善維護海岸保護區內各項資源，需嚴格管制具極珍貴自然資源之一級海岸保護區之使用，惟考量保護標的與社經環境背景相容性之趨勢、原使用權益，以及國防、海巡、公共安全等需要，爰於第二項定明一級海岸保護區禁止及例外許可使用原則。一級海岸保護區例外許可使用，如預期使用強度有影響保護標的之虞者，仍應依第十七條規定程序辦理。</p> <p>三、第二項第一款定明在一級海岸保護區內之</p>

立法院第8屆第6會期第1次會議議案關係文書

<p>前項第二款不合海岸保護計畫之認定及第三款許可條件、程序、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。</p>	<p>原有使用，屬海岸保護計畫相容使用者，得繼續使用。第二項第二款定明原有使用不符合海岸保護計畫規定者，為保障原使用人原有合法現況使用之權益，在政府令其變更使用或拆除建築物前，得為從來之使用。</p> <p>四、一級海岸保護區係重要環境敏感地區，為資周延，除依海岸保護計畫相容使用外，因應國家安全、公共安全需要之使用，應先徵得海岸主管機關許可，其許可條件、程序、廢止及其他應遵行事項，以及「原有使用不合海岸保護計畫規定」之認定所涉各目的事業使用型態、認定程序或是否進行會勘等事項之辦法，於第三項授權由中央主管機關定之。</p>
<p>第十二條 海岸保護計畫應載明下列事項：</p> <p>一、保護標的及目的。</p> <p>二、海岸保護區之範圍。</p> <p>三、禁止及相容之使用。</p> <p>四、保護、監測與復育措施及方法。</p> <p>五、事業及財務計畫。</p> <p>六、其他與海岸保護計畫有關之事項。</p> <p>依其他法律規定納入保護之地區，符合整體海岸管理計畫基本管理原則者，其保護之地區名稱、內容、劃設程序、辦理機關及管理事項從其規定，免依本法規定辦理。</p> <p>前項依其他法律規定納入保護之地區，為加強保護管理，必要時主管機關得依第一項第三款規定，擬訂禁止及相容使用事項之保護計畫。</p>	<p>一、第一項定明海岸保護計畫之內容要項，以統一海岸保護區之管理，具體落實海岸保護區之保護目的。</p> <p>二、依第一項第一款於海岸保護計畫內載明之保護標的，係具有代表性、自然性、稀有性之有體物；其保護標的，應指第十一條第一項海岸保護區內需保育之重要水產資源物種、珍貴稀有動植物、特殊景觀物、重要文化資產標的、重要河口生態物種或多樣性生物之物種等。</p> <p>三、第一項第三款所列禁止及相容之使用事項，包括海岸保護區內禁止、相容使用行為及土地使用相關事項。</p> <p>四、第二項定明已依保護型態之法律，如國家公園法、文化資產保存法、森林法、野生動物保育法、漁業法、濕地保育法等相關法律規定納入保護之地區，在符合整體海岸管理計畫使用原則下，其保護之地區名稱、劃定程序、內容、辦理機關及管理事項，得依各該法律規定進行管理，無須重新擬訂海岸保護計畫，亦無須劃分海岸保護區之等級，以避免行政程序之重複。</p> <p>五、考量海、陸交互作用之海岸地區土地使用複雜，為整合及彌補海岸地區各法律保護規定寬嚴不一或闕漏之情形，以達海岸保護目的，爰於第三項定明必要時中央及地方主管機關得擬訂禁止及相容之使用（含</p>

立法院第8屆第6會期第1次會議議案關係文書

	禁止、相容使用行為及土地使用應遵行事項) 彌補之；其擬訂、民眾參與、審議及核定程序依第十五條、第十六條規定辦理。
<p>第十三條 為防治海岸災害，預防海水倒灌、國土流失，保護民眾生命財產安全，海岸地區有下列情形之一者，得視其嚴重情形劃設為一級或二級海岸防護區，並分別訂定海岸防護計畫：</p> <p>一、海岸侵蝕。</p> <p>二、洪氾溢淹。</p> <p>三、暴潮溢淹。</p> <p>四、地層下陷。</p> <p>五、其他潛在災害。</p> <p>前項第一款至第四款之目的事業主管機關，為水利主管機關。</p> <p>第一項第一款因興辦事業計畫之實施所造成或其他法令已有分工權責規定者，其防護措施由各該興辦事業計畫之目的事業主管機關辦理。</p> <p>第一項第五款之目的事業主管機關，依其他法律規定或由中央主管機關協調指定之。</p>	<p>一、海岸防護區係為防治海岸災害而加以劃設，並予特別防護之地區。海岸地區之災害，除導致海堤、道路、橋樑損壞，影響公共設施安全外，並造成海水倒灌、積水不退、國土流失、威脅民眾生命財產安全等問題，故於第一項定明得視其嚴重情形劃設海岸防護區，並訂定海岸防護計畫，加以防護管理。</p> <p>二、因災害防救法第三條所定災害防救主管機關，未就本條第一項第一款至第四款之項目定其主管機關，爰於第二項定明第一項第一款至第四款之目的事業主管機關為水利主管機關。</p> <p>三、第一項第一款「海岸侵蝕」係因其他目的事業計畫實施所造成或其他法令有分工權責規定（如商港、漁港、海岸地區保安林及其他目的事業之防護事項），仍應依各法令規定由興辦事業計畫目的事業主管機關辦理防護措施。</p> <p>四、第一項第五款之其他潛在災害，參照災害防救法第三條第一項第六款規定，視其災害之性質依其他法律規定或由中央主管機關協調指定有關機關辦理，爰作第四項規定。</p>
<p>第十四條 海岸防護計畫應載明下列事項：</p> <p>一、防護標的及目的。</p> <p>二、海岸防護區範圍。</p> <p>三、禁止及相容之使用。</p> <p>四、防護措施及方法。</p> <p>五、海岸防護設施之種類、規模及配置。</p> <p>六、事業及財務計畫。</p> <p>七、其他與海岸防護計畫有關之事項。</p> <p>海岸防護區中涉及有第十一條第一項海岸保護區者，海岸防護計畫之訂定，應徵詢海岸保護計畫擬訂機關意見。</p>	<p>一、第一項定明海岸防護計畫之內容要項，以統一海岸防護區之管理形式，具體落實海岸防護區之國土防護目的。</p> <p>二、第一項第四款所稱防護措施及方法，包括傳統防護工程及以生態工法緩衝、調適、迴避、遷移作為等非工程方法，或以土地使用管制方式等，皆屬之。</p> <p>三、為避免海岸防護工程破壞或減損海岸保護區之環境生態及價值，在技術及經費條件允許下，海岸防護工法之採用及設計，應儘量考量海岸保護區之需要，避免造成不必要之資源浪費，爰訂定第二項。</p>
第十五條 依整體海岸管理計畫、第十一條及	一、第一項定明海岸保護區、海岸防護區之劃

立法院第8屆第6會期第1次會議議案關係文書

<p>第十三條規定，劃設一、二級海岸保護區、海岸防護區，擬訂機關應將海岸保護計畫、海岸防護計畫公開展覽三十日及舉行公聽會，並將公開展覽及公聽會之日期及地點，登載於政府公報、新聞紙及網際網路，或以其他適當方法廣泛周知；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向擬訂機關提出意見，其參採情形由擬訂機關併同計畫報請中央主管機關審議。該審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。</p> <p>前項海岸保護計畫之擬訂，涉及限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，審議前擬訂機關應與當地原住民族諮商，並取得其同意。</p> <p>經核定之海岸保護計畫、海岸防護計畫，擬訂機關應函送當地直轄市或縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，且應經常保持清晰完整，以供人民閱覽，並由直轄市、縣（市）主管機關實施管理。</p> <p>依第一項及前項規定應辦理而未辦理者，上級主管機關得逕為辦理。</p>	<p>設及海岸保護計畫、海岸防護計畫之民眾參與程序。</p> <p>二、第二項規定係依原住民族基本法第二十一條第二項規定，保護計畫涉及限制原住民族利用原住民族地區之土地及自然資源時，於該項納入計畫審議前由擬訂機關與當地原住民族諮商及取得同意規定。</p> <p>三、第三項定明經核定之海岸保護計畫、海岸防護計畫應予公開展覽。</p> <p>四、經核定之海岸保護計畫、海岸防護計畫，其各相關機關之執行，除依第四條、第十二條第二項辦理外，海岸保護計畫及海岸防護計畫之實施管理、行政處分由直轄市、縣（市）政府辦理。</p> <p>五、第四項定明依第一項及第三項規定應辦理而未辦理者，上級主管機關得逕為辦理。</p>
<p>第十六條 前條海岸保護計畫、海岸防護計畫之審議及核定，依下列規定辦理：</p> <p>一、海岸保護計畫：</p> <p>（一）中央主管機關擬訂者，由中央主管機關會商有關機關審議後，報請行政院核定。</p> <p>（二）中央目的事業主管機關擬訂者，送請中央主管機關審議核定。</p> <p>（三）直轄市、縣（市）主管機關擬訂者，送請中央目的事業主管機關核轉中央主管機關審議核定。但涉及二以上目的事業者，主要業務之中央目的事業主管機關會商有關機關後核轉，或逕送中央主管機關會商有關機關後審議核定。</p> <p>二、海岸防護計畫：</p> <p>（一）中央目的事業主管機關擬訂者，送請中央主管機關審議後，報請行政院核</p>	<p>一、第一項定明海岸保護計畫、海岸防護計畫之審議及核定程序：</p> <p>（一）考量海岸保護計畫之擬訂及審議採二級制，爰於第一款定明依第九條第一項第一款第三目或第二項由中央主管機關擬訂計畫時，報請行政院核定；由中央目的事業主管機關或地方主管機關擬訂者，送請中央主管機關審議核定之規定。</p> <p>（二）海岸防護計畫因涉及中長程計畫經費預算及跨部會協調治理之整合性質，爰於第二款定明由中央目的事業主管機關擬訂者，由中央主管機關審議後，報請行政院核定；由地方主管機關擬訂者，送中央目的事業主管機關核轉中央主管機關核定之規定。</p> <p>二、第二項定明第一項各款海岸保護計畫、海岸防護計畫之審議機制，並規劃結合國土</p>

立法院第8屆第6會期第1次會議議案關係文書

<p>定。</p> <p>(二)直轄市、縣(市)主管機關擬訂者，送請中央目的事業主管機關核轉中央主管機關審議核定。</p> <p>中央主管機關審議前項海岸保護計畫、海岸防護計畫時，應邀聘(派)學者、專家、機關代表以合議方式審議之。</p> <p>海岸保護計畫、海岸防護計畫之變更、廢止，適用前條、前二項規定。</p>	<p>空間計畫審議機制(現為區域計畫委員會)審議之。</p> <p>三、第三項定明經核定之海岸保護計畫、海岸防護計畫之變更、廢止程序。</p>
<p>第十七條 整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫經公告實施後，擬訂機關應視海岸情況，每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得隨時檢討變更之：</p> <p>一、為興辦重要保育措施。</p> <p>二、為防止重大災害。</p> <p>三、配合國家重大計畫。</p>	<p>海岸相關計畫公告實施後，海岸環境常隨時間產生變化，海岸相關計畫實施一定期限內，宜作必要之檢討，以符實際保護或防護需要，爰定明其應定期通盤檢討之時間及得隨時檢討變更之情事。</p>
<p>第十八條 整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫公告實施後，依計畫內容應修正或變更之開發計畫、事業建設計畫、都市計畫、國家公園計畫或區域計畫，相關主管機關應按各計畫所定期限辦理變更作業。</p>	<p>為求落實整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫，並確保其具體執行，於計畫公告實施後，計畫區內之土地使用及相關事業建設自應密切配合。故區內原有之土地使用、編定或事業建設不符計畫規定者，各該事業計畫主管機關應於整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫規定期限內辦理變更作業。</p>
<p>第十九條 為擬訂及實施整體海岸管理計畫、海岸保護計畫或海岸防護計畫，計畫擬訂或實施機關得為下列行為：</p> <p>一、派員進入公私有土地實地調查、勘測。</p> <p>二、與土地所有權人、使用人或管理人協議，將無特殊用途之公私有土地作為臨時作業或材料放置場所。</p> <p>三、拆遷有礙計畫實施之土地改良物。</p> <p>四、協調漁業主管機關依漁業法規定，變更、廢止漁業權之核准或停止漁業權之行使。</p> <p>五、協調礦業或土石採取主管機關，於已設定礦區或已核准之土石區依規定劃定禁採區，禁止採礦或採取土石。</p> <p>前項第一款調查或勘測人員進入公、私有土地調查或勘測時，應出示執行職務有關之證明文件或顯示足資辨別之標誌；於進入</p>	<p>一、第一項及第三項明定為擬訂及實施整體海岸管理計畫、海岸保護計畫或海岸防護計畫，計畫擬訂或實施機關得派員調查、勘測或協議使用、拆遷土地改良物，及變更、撤銷、停止漁業權之行使、禁止採、採礦或採取土石等措施，並對因而發生之損失，給予適當之補償。</p> <p>二、第一項第一款及第二款僅限於與計畫有關之調查、測量或有不得已需要進入或臨時作業等情形。</p> <p>三、第一項第二款「無特殊用途」之土地，指未被積極使用之土地，具體而言，即指曠野、空地等。</p> <p>四、第二項定明進入設有圍障土地實地調查、勘測前之事先通知土地所有權人、占有人及使用人或管理人等規定。</p> <p>五、第四項定明補償金額或方式之決定程序。</p>

立法院第8屆第6會期第1次會議議案關係文書

<p>設有圍障之土地調查或勘測前，應於七日前通知其所有人、占有人、管理人或使用人。</p> <p>因第一項行為致受損失者，計畫擬訂或實施機關應給予適當之補償。</p> <p>前項補償金額或方式，由雙方協議之；協議不成者，由計畫擬訂或實施機關報請上級主管機關核定。但其他法律另有規定者，從其規定。</p> <p>海岸地區範圍內之土地因海岸保護計畫、海岸防護計畫實施之需要，主辦機關得依法徵收或撥用之。</p> <p>海岸地區範圍內之公有土地，主辦機關得依海岸保護計畫、海岸防護計畫內容委託民間經營管理。</p>	<p>但其他法律另有規定者從其規定，例如對第一項第四款之補償，漁業法第二十九條第三項已有規定，則從其規定。</p> <p>六、第五項及六項定明主辦機關為海岸保護計畫、海岸防護計畫之實施，得徵收海岸地區範圍私有土地或撥用該範圍內公有土地，並得依保護計畫內容委託民間經營管理公有土地。</p>
<p>第二十條 因海岸防護計畫有關工程而受直接利益者，計畫擬訂及實施機關得於其受益限度內，徵收防護工程受益費。</p> <p>前項防護工程受益費之徵收，依工程受益費徵收條例規定辦理。</p>	<p>一、海岸防護設施之新設、改善或維護工程，係為防護海岸免於遭受海嘯、暴潮、波浪、侵蝕及地形變動等災害，而由於海岸防護設施有關工程，可使特定之土地及其改良物受到防護，享受特殊利益，而此等特殊利益係源於納稅人負擔該海岸防護設施有關工程而來，故自公平之觀點而言，該受益者自應按其受益程度，負擔該海岸防護設施有關工程所需費用之一部分，爰作第一項規定。</p> <p>二、第一項所定「受直接利益者」，指因計畫擬訂及實施機關實施之海岸防護設施有關工程，而讓其受到之利益超過通常可期待之利益，且其程度極為明顯者而言。</p> <p>三、第二項定明防護工程受益費之適用法律。</p>
<p>第二十一條 中央水利主管機關應會商相關目的事業主管機關考慮海象、氣象、地形、地質、地盤變動、侵蝕狀態、其他海岸狀況與因波力、設施重量、水壓、土壓、風壓、地震及漂流物等因素與衝擊，訂定海岸防護設施之設計手冊。</p>	<p>一、為避免同一地區之海岸段，其海岸防護設施之建造，因施工單位不同，施工方式不同，而引起施工較弱處發生災害，爰定明中央水利主管機關應訂定海岸防護設施之設計手冊，以確保海岸防護設施之施工品質及安全。</p> <p>二、配合第十三條第三項海岸防護措施之分工權責，有關防護設施之設計手冊，由中央水利主管機關會商相關目的事業主管機關訂定，以符實際業務分工。</p>
<p>第二十二條 海岸防護設施如兼有道路、水門、起卸貨場等其他設施之效用時，由該其他</p>	<p>海岸防護區內之防護設施如兼有道路、水門、起卸貨場等其他設施之效用時，基於機能一體</p>

立法院第8屆第6會期第1次會議議案關係文書

設施主管機關實施該海岸防護設施之工程，並維護管理。	之考量，由該兼用設施之主管機關依海岸防護計畫及相關規定實施該海岸防護設施之工程，並維護管理該海岸防護設施。
第三章 海岸地區之利用管理	章名
<p>第二十三條 在一級海岸保護區以外之海岸地區特定區位內，從事一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者，申請人應檢具海岸管理措施說明書，申請主管機關許可。</p> <p>前項申請，未經主管機關許可前，各目的事業主管機關不得為開發、工程行為之許可。</p> <p>第一項特定區位、一定規模以上或性質特殊適用範圍與海岸管理措施說明書之書圖格式內容、申請程序、期限、廢止及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。</p>	<p>一、在非禁止開發之海岸地區從事開發利用，現行區域計畫法非都市土地使用管制已有相關審查規定，惟考量海岸地區之特定區位（例如潮間帶）管理需要特別關注之事項，增加海岸主管機關許可機制，以維護海岸資源，爰於第一項定明應向海岸主管機關申請許可適用範圍為「一定規模以上之開發利用、工程建設、建築或使用性質特殊者」，以資周全。第一項所稱「特定區位」，應考量對自然環境、災害影響或重要人文景觀範圍需要關注之地區，至原合法申設之既有設施所在範圍（如漁港、商港之現有防波堤外廓內等），考量該範圍內或有法定計畫且不致產生外部性衝擊，將不納入「特定區位」內。未達第一項規模或非屬特殊性質之土地使用改變行為，對海岸環境影響較小，故依現行土地使用管制規定辦理即可。</p> <p>二、第二項定明未依第一項申請許可前之其他目的事業之開發、工程許可限制。</p> <p>三、第三項授權中央主管機關訂定第一項申請及廢止許可等相關事項之辦法。</p>
<p>第二十四條 依前條第一項規定申請許可案件，經主管機關審查符合下列條件者，始得許可：</p> <p>一、符合整體海岸管理計畫利用原則。</p> <p>二、符合海岸保護計畫、海岸防護計畫管制事項。</p> <p>三、保障公共通行或具替代措施。</p> <p>四、對海岸生態環境衝擊採取避免或減輕之有效措施。</p> <p>五、因開發需使用自然海岸或填海造地時，提供開發區內一定比率之土地或鄰近海岸之適當土地，採取彌補或復育該開發使用生態環境損失之有效措施。</p> <p>前項許可條件及其他相關事項之規則，由中央主管機關定之。</p>	<p>一、為利海岸主管機關依第二十三條規定許可，以踐行整體海岸管理計畫利用管理原則及海岸保護計畫、海岸防護計畫管制事項，爰於第一項定明海岸主管機關許可之條件，俾使該利用行為不致對海岸造成重大影響。</p> <p>二、為保護自然海岸及生態資源，避免因開發案件任意破壞，爰於第一項第四款及第五款定明應予迴避、減輕或彌補、復育之規定。</p> <p>三、第二項授權中央主管機關訂定審查規則。</p>

立法院第8屆第6會期第1次會議議案關係文書

第二十五條 屬填海造地開發完成之土地，自土地使用編定公告之日起十年內，除政府實施國家經濟政策或公共需用外，不得變更使用。	填海造地開發完成之土地，在一定期限內之使用限制。
第二十六條 區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫在海岸地區範圍者，區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫審議機關於計畫審議通過前，應先徵詢主管機關之意見。	海岸地區範圍之區域計畫、都市計畫主要計畫或國家公園計畫，審議機關於審議通過前，應先徵詢海岸主管機關意見。主管機關得就所關切之海岸地區整體規劃、海岸保護區、防護區管制規範等內容與該計畫之影響，於計畫審議通過前為意見之表達。
第二十七條 為保障公共通行及公共水域之使用，近岸海域不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施。但為國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究、重要產業發展及其他公益性事業之必要，依法律規定容許使用、設置，或專案向主管機關申請許可者，不在此限。 前項法律規定容許使用、設置之範圍、專案申請許可之程序、應具備文件、許可條件、廢止及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。	一、海岸地區近岸海域（平均高潮線以下包括潮間帶及水域）屬環境敏感地區，應管制獨占性使用及設置人為設施，俾供不特定對象之大眾進入使用，以保障公共通行及公共使用，維護民眾親海權益及自然環境資源，落實自然海岸零損失概念。 二、至於從海岸地區濱海陸地進入近岸海域之公共通行及公共使用，亦應保障，可依土地法第十四條規定劃定為不得私有土地，並得依法徵收，納入公產管理，以兼顧私有財產權保障。 三、為顧及國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究、重要產業發展及其他公益性事業之必要，近岸海域獨占性使用或設置人為設施，依法律規定容許使用、設置，或經專案許可者，不在此限，爰為第一項規定；第二項定明其許可及廢止相關作業規定事項之辦法，授權中央主管機關定之。 四、第一項所定依法律規定容許使用、設置，包括本法第十一條、第十二條、第十四條及第二十三條等，以及其他法律如國家安全法、要塞堡壘地帶法、全民防衛動員準備法、商港法、漁業法、區域計畫法、水利法、海岸巡防法等規定，於海岸地區為獨占性使用或設置人為設施，納入第二項有關法律規定容許使用、設置之範圍。
第四章 罰 則	章名
第二十八條 在一級海岸保護區內，違反第十一條第二項改變其資源條件使用或違反第十二條第一項第三款海岸保護計畫所定禁止之	一、考量保護標的係保護區最重要資產，毀損保護標的將產生不可回復之重大損失，故在一級海岸保護區內，違反第十一條第二

立法院第8屆第6會期第1次會議議案關係文書

<p>使用者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。</p> <p>因前項行為毀壞保護標的者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣四十萬元以下罰金。</p> <p>因第一項行為致釀成災害者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣六十萬元以下罰金。</p>	<p>項所定改變資源條件之使用或違反第十二條第一項第三款所定一級海岸保護計畫內禁止事項之違法行為，或造成保護標的毀壞或致釀成災害者（行為人），應課予定明其罰責。</p> <p>二、具體保護標的應於海岸保護計畫載明。</p>
<p>第二十九條 在海岸防護區內違反第十四條第一項第三款海岸防護計畫所定禁止之使用者，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。</p> <p>因前項行為毀壞海岸防護設施者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三十萬元以下罰金。</p> <p>因第一項行為致釀成災害者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五十萬元以下罰金。</p>	<p>在海岸防護區內，違反海岸防護計畫禁止使用之管制，或造成防護設施毀壞或致釀成災害者，課予其罰責。</p>
<p>第三十條 在二級海岸保護區內違反第十二條第一項第三款海岸保護計畫所定禁止之使用者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰。</p> <p>因前項行為毀壞保護標的者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以下罰金。</p> <p>因第一項行為致釀成災害者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣四十萬元以下罰金。</p>	<p>在二級海岸保護區內，違反海岸保護計畫禁止使用之管制，或造成保護標的毀壞或致釀成災害者，課予其罰責。</p>
<p>第三十一條 違反第二十三條第一項規定，未經主管機關許可或未依許可內容逕行施工者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並令其限期改善或回復原狀，屆期未遵從者，得按次處罰。</p>	<p>就違反第二十三條第一項規定，未經主管機關許可或未依許可內容逕行施工者，爰定明其處罰方式。</p>
<p>第三十二條 違反第二十七條第一項規定，在近岸海域為獨占性使用或設置人為設施者，經主管機關制止並令其限期恢復原狀，屆期未遵從者，處新臺幣一萬元以上五萬元以下罰鍰，並得按次處罰。</p>	<p>就違反第二十七條第一項規定，未經許可在近岸海域為獨占性使用（指排除不特定對象使用權益之行為）或設置人為設施妨礙公共通行者，定明其罰責。</p>
<p>第三十三條 主管機關對第二十八條第一項、第二十九條第一項或第三十條第一項規定行為，除處以罰鍰外，應即令其停止使用或施工；並視情形令其限期回復原狀、拆除設施或增建安全設施，屆期未遵從者，得按次處</p>	<p>除處以罰鍰外，本條定明主管機關對於第二十八條第一項、第二十九條第一項或第三十條第一項規定行為之處理，以防治海岸地區環境破壞。</p>

立法院第8屆第6會期第1次會議議案關係文書

罰。	
第三十四條 法人之代表人、法人或自然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯本法之罪者，除處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金。	因執行業務犯本法之罪者，行為人及該法人或自然人應併同處罰，爰定明該法人或自然人未盡管理責任之處罰。
第三十五條 犯第二十八條至第三十條之罪，於第一審言詞辯論終結前已作有效回復或補救者，得減輕其刑。	犯第二十八條至第三十條之罪，於第一審言詞辯論終結前已作有效回復或補救者，得減輕其刑，以鼓勵犯錯者作有效回復或補救措施，減輕海岸之毀壞程度。
第三十六條 因第二十八條第一項、第二十九條第一項或第三十條第一項之行為所生或所得之物及所用之物，得沒入之。	為有效保護海岸地區自然人文資源及防治災害，並遏止違規獲益超過罰鍰金額所產生之投機性違規使用，因第二十八條至第三十條等各條第一項之行為所生或所得之物及所用之物，例如開發物、工作物、施工材料、查獲之動物、植物、礦物、文化資產或其他海陸域資源、產製品及使用之機具，由主管機關視情況需要予以沒入。
第三十七條 犯本法之罪，其所生或所得之物及所用之物，沒收之。	為有效保全本法保護標的及海岸防護設施，犯本法之罪，其所生或所得之物及所用之物，例如開發物、工作物、施工材料、查獲之動物、植物、礦物、文化資產或其他海陸域資源、產製品及使用之機具應予沒收。
第五章 附 則	章名
第三十八條 整體海岸管理計畫及海岸保護計畫、海岸防護計畫涉及相關機關執行有疑義時，得由主管機關協調；協調不成，由主管機關報請上級機關決定之。	考量海岸地區多涉跨域及跨部會整合事務，爰建立整體海岸管理計畫及海岸保護計畫、海岸防護計畫執行有疑義時之協調平台，促使海岸業務順利推動。
第三十九條 本法施行後三年內應完成整體海岸管理計畫之擬定。	整體海岸管理計畫之擬定期限。
第四十條 本法施行細則，由中央主管機關定之。	本法施行細則之訂定機關。
第四十一條 本法施行日期，由行政院定之。	考量本法授權訂定之相關法規整備及整體海岸管理計畫之規劃，應與本法同時施行，以利本法順利施行，爰本法之施行應有相當之準備期間，乃由行政院另定本法之施行日期。

