

非都市土地海域區區位許可機制探討

議題二：非都市土地海域用地使用 性質獨占或相容認定原則

主講人：中華民國海洋及水下技術協會
許智翔技師

一、海域區目前使用概況

海域區使用範圍特性

- ▶ 領海：敏感性較低
- ▶ 內水：使用頻繁與競合度高
- ▶ 潮間帶：生物多樣性與敏感地區

海域區使用型態

潮間帶

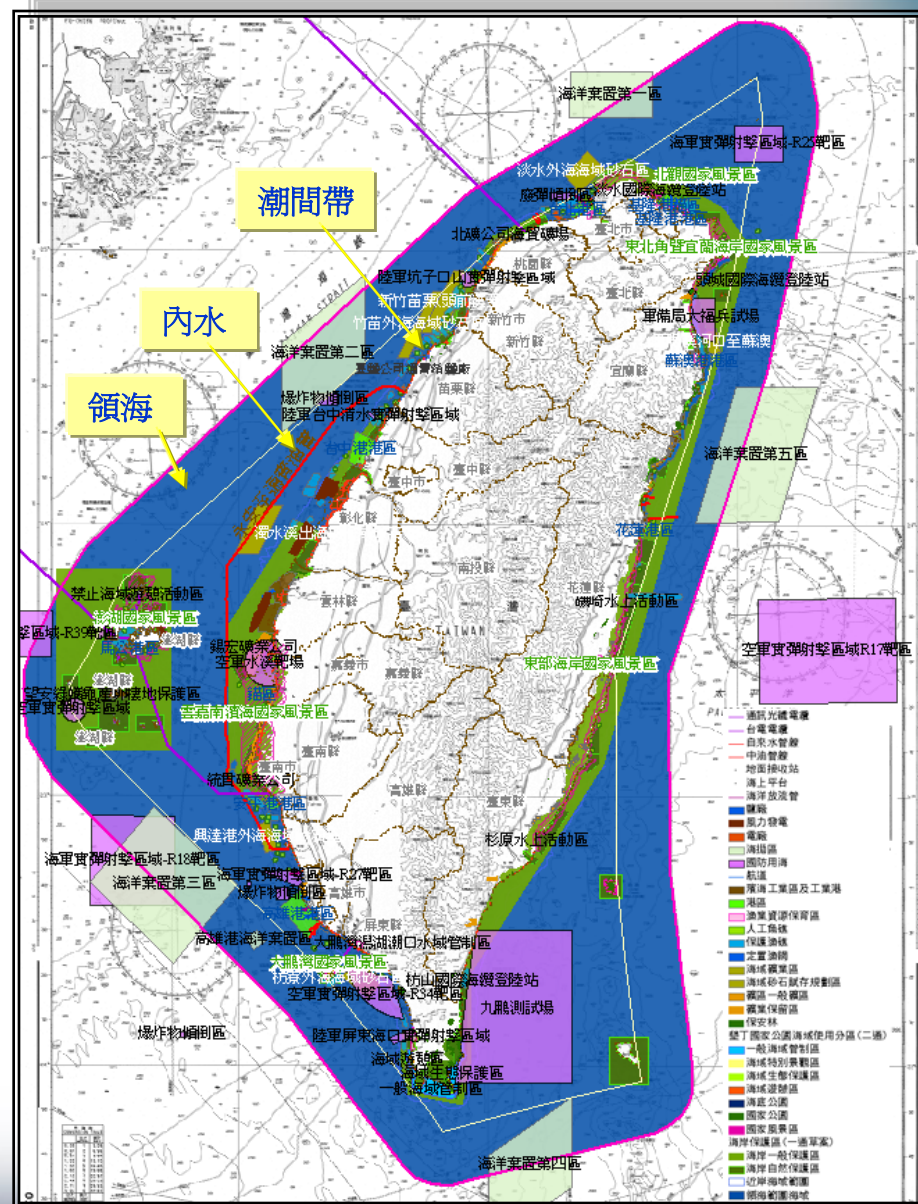
- **自然型態**
沙灘、砂礫、
溼地、潟湖、
珊瑚礁岩、紅樹
林、礁岩
- **人工使用型態**
礦業、林業、水
產養殖、農業
水利、港口、軍
事、遊憩等

内水

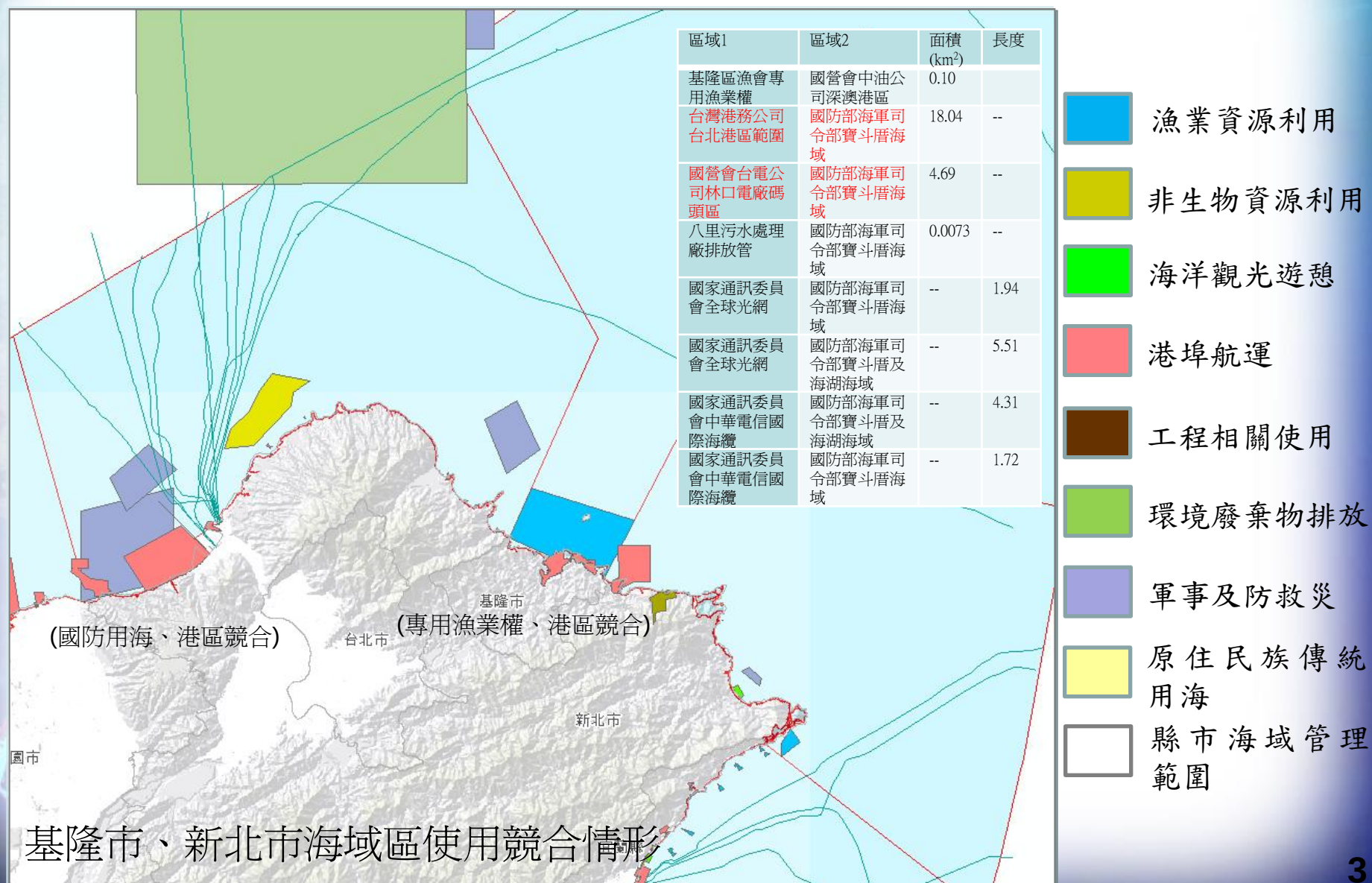
- 運 航 港 港
用 使 漁 務
源 能 業 業
憩 遊 光 礦
護 保 態 觀
港 廠 生 電
工 業 港
國 防 演
海 洋 棄
管 線 纜
海 事 工 程 等

領海

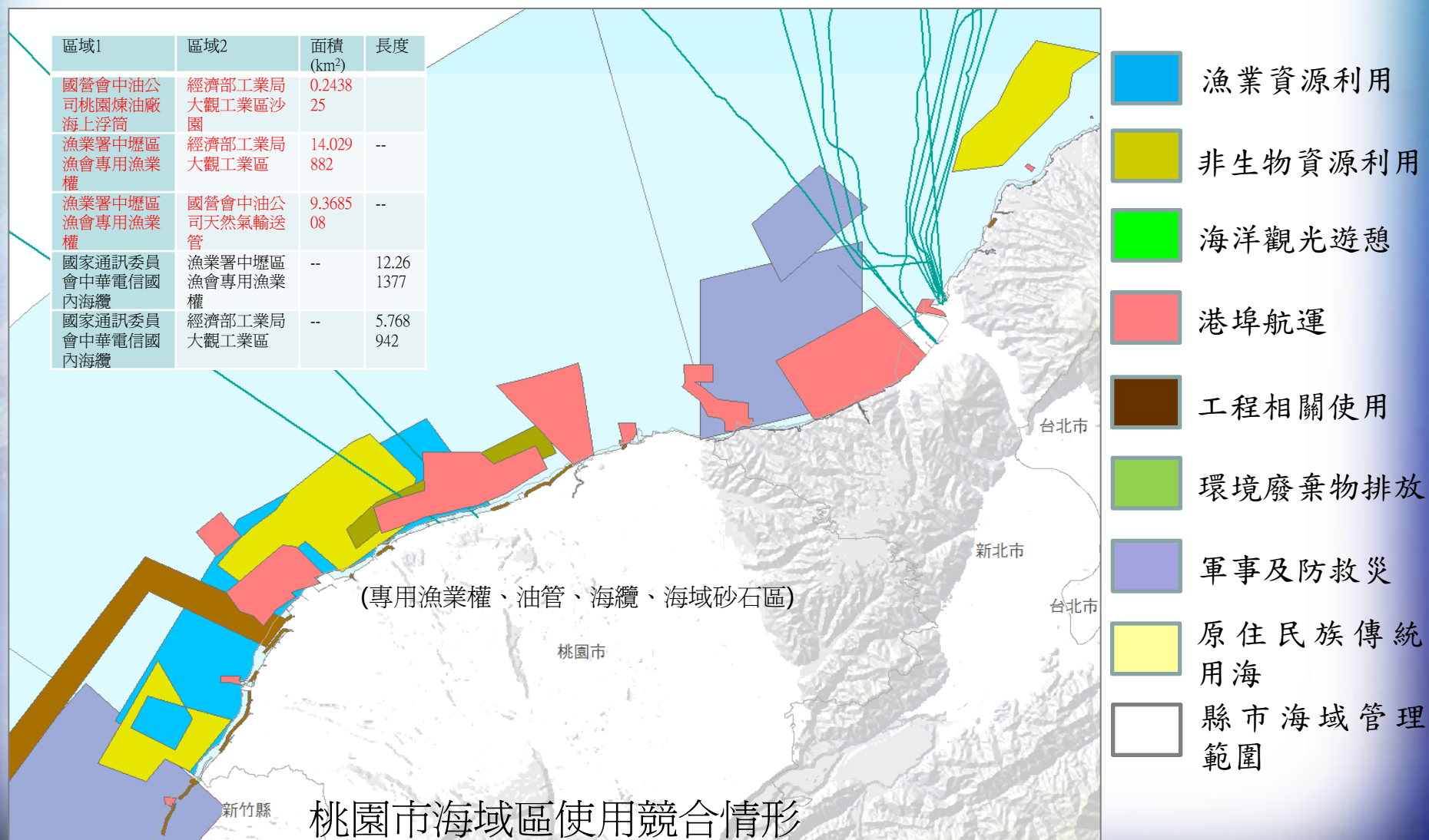
- 區台
礦平
油採
石開
域油
海石
國防
海軍
管線



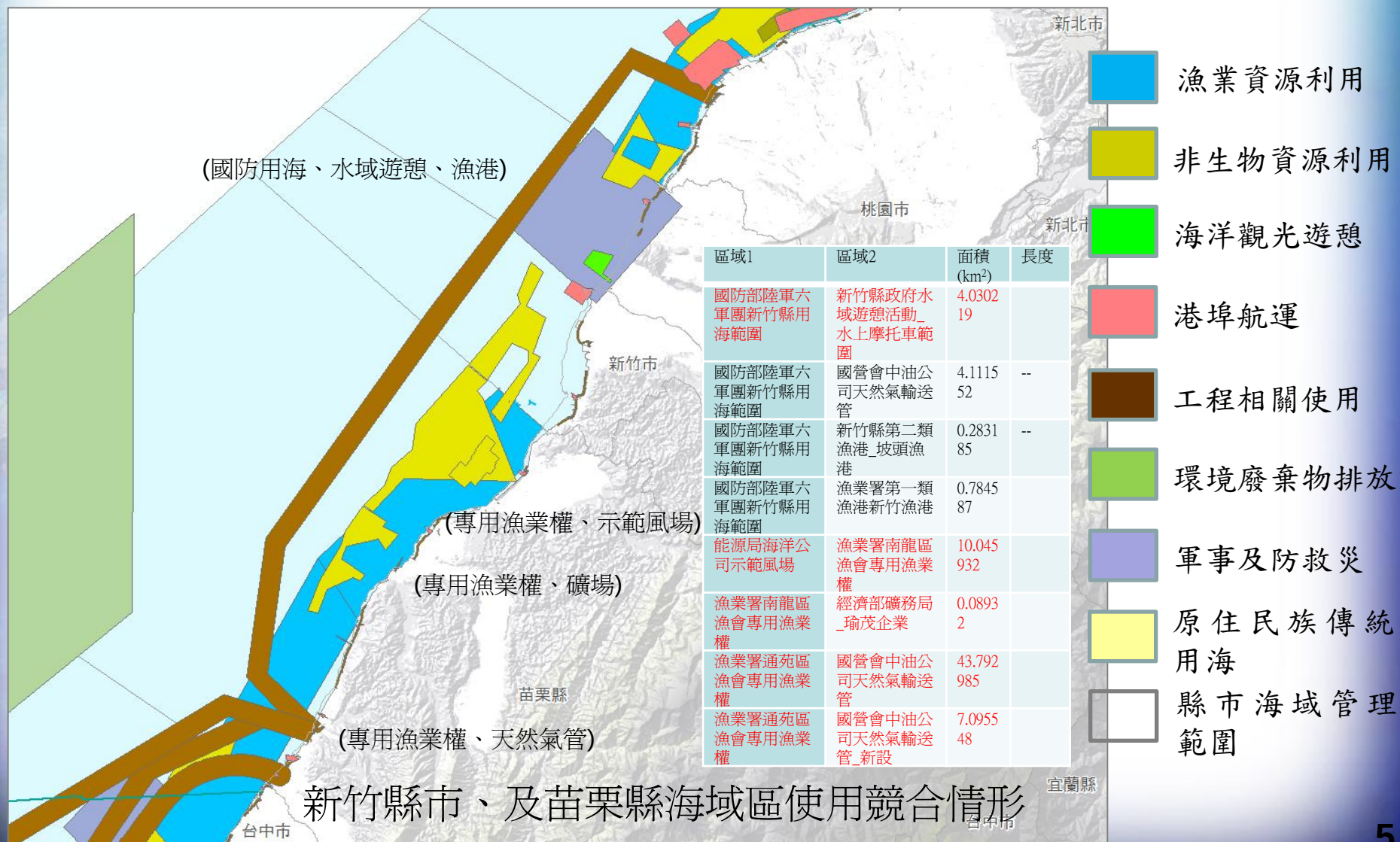
二、各縣市海域區目前使用及競合概況(1/12)



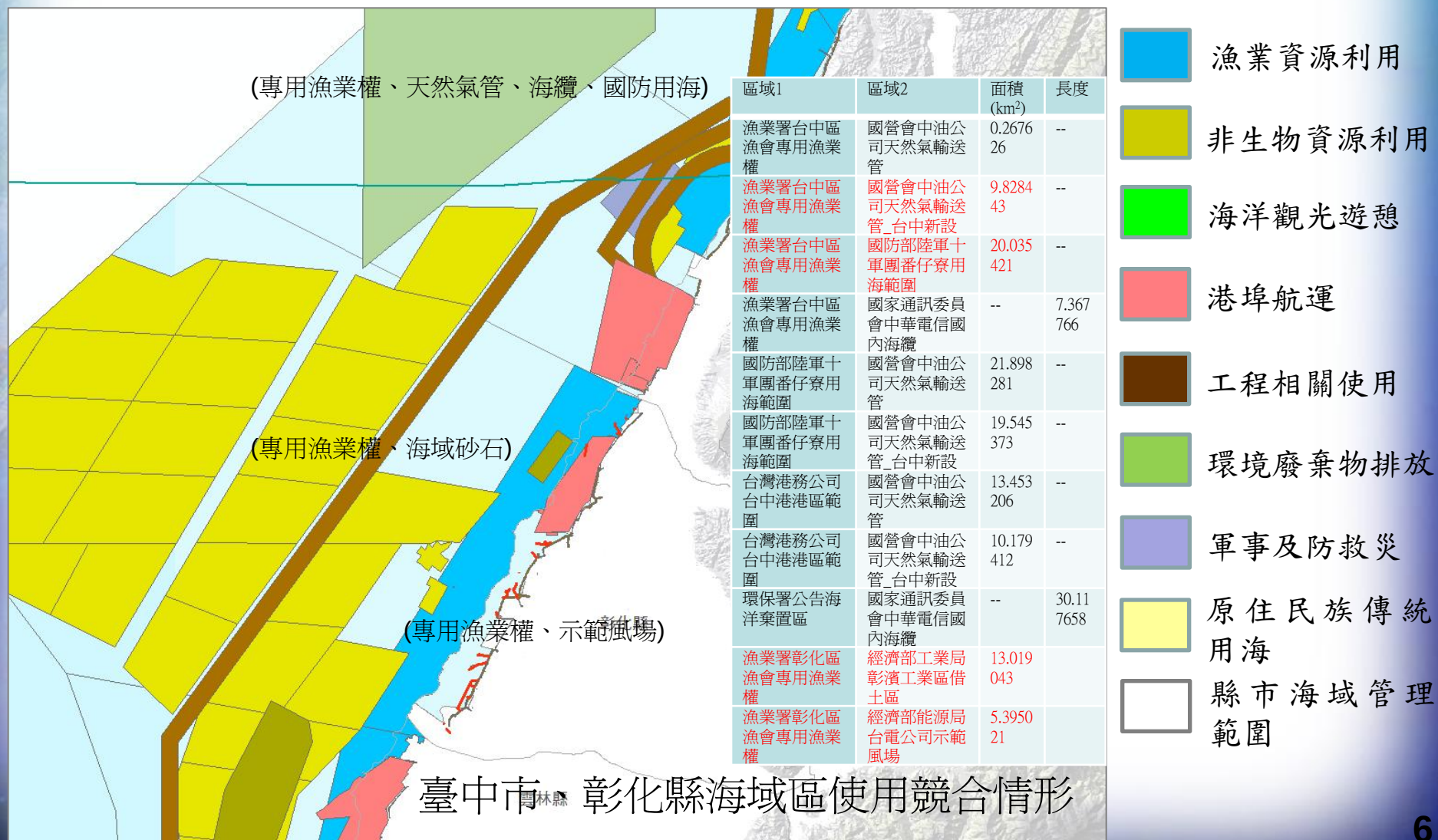
二、各縣市海域區目前使用及競合概況(2/12)



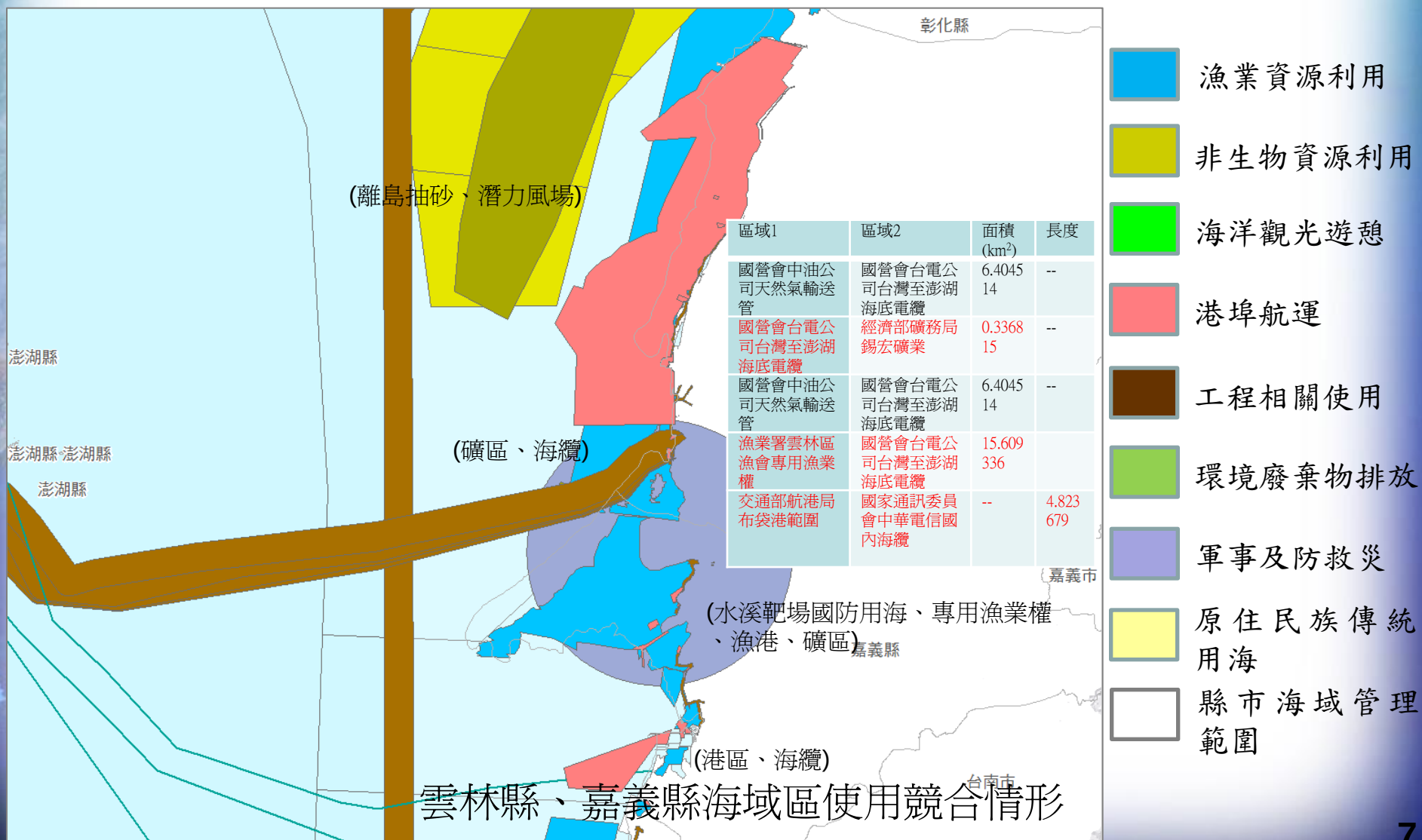
二、各縣市海域區目前使用及競合概況(3/12)



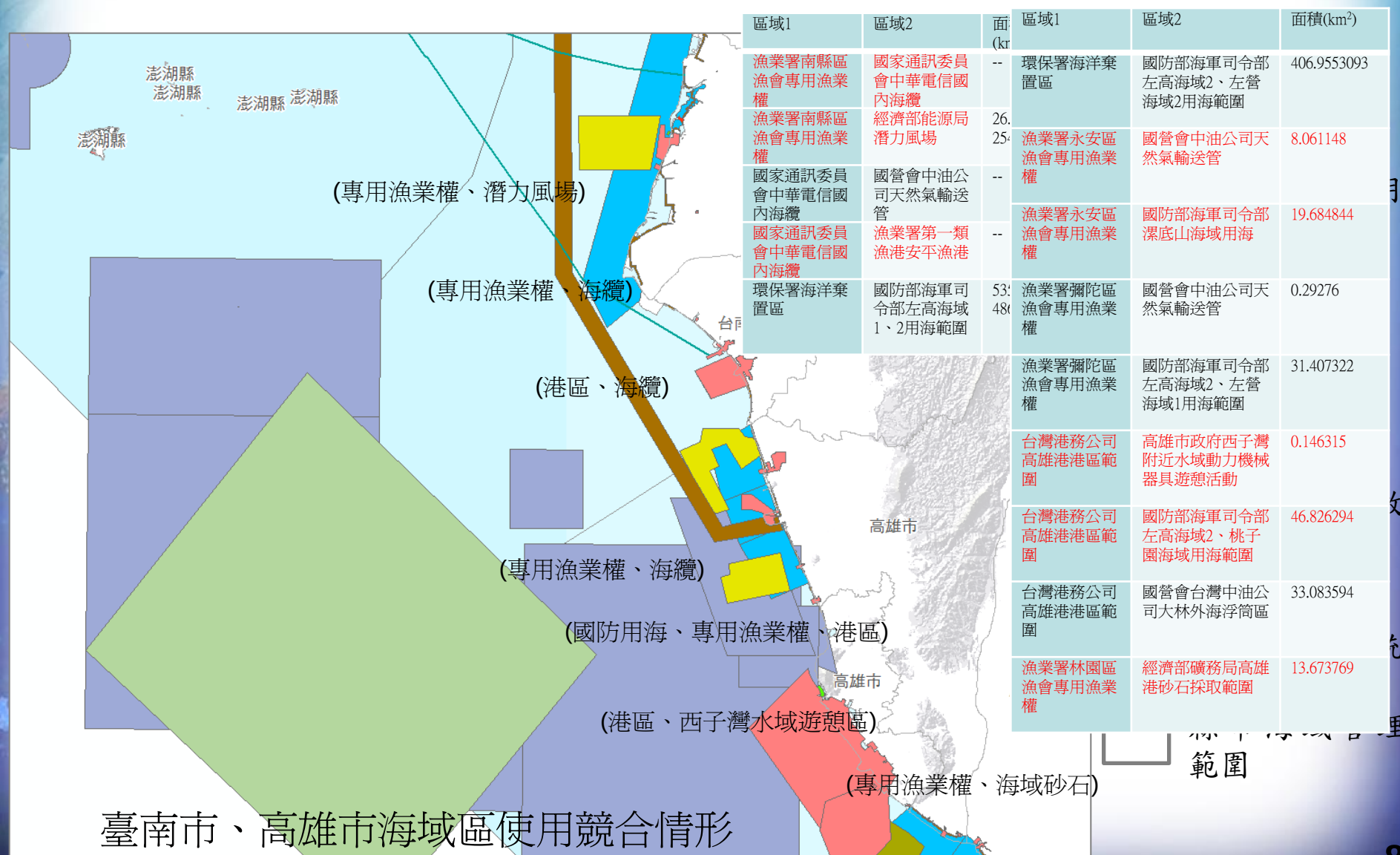
二、各縣市海域區目前使用及競合概況(4/12)



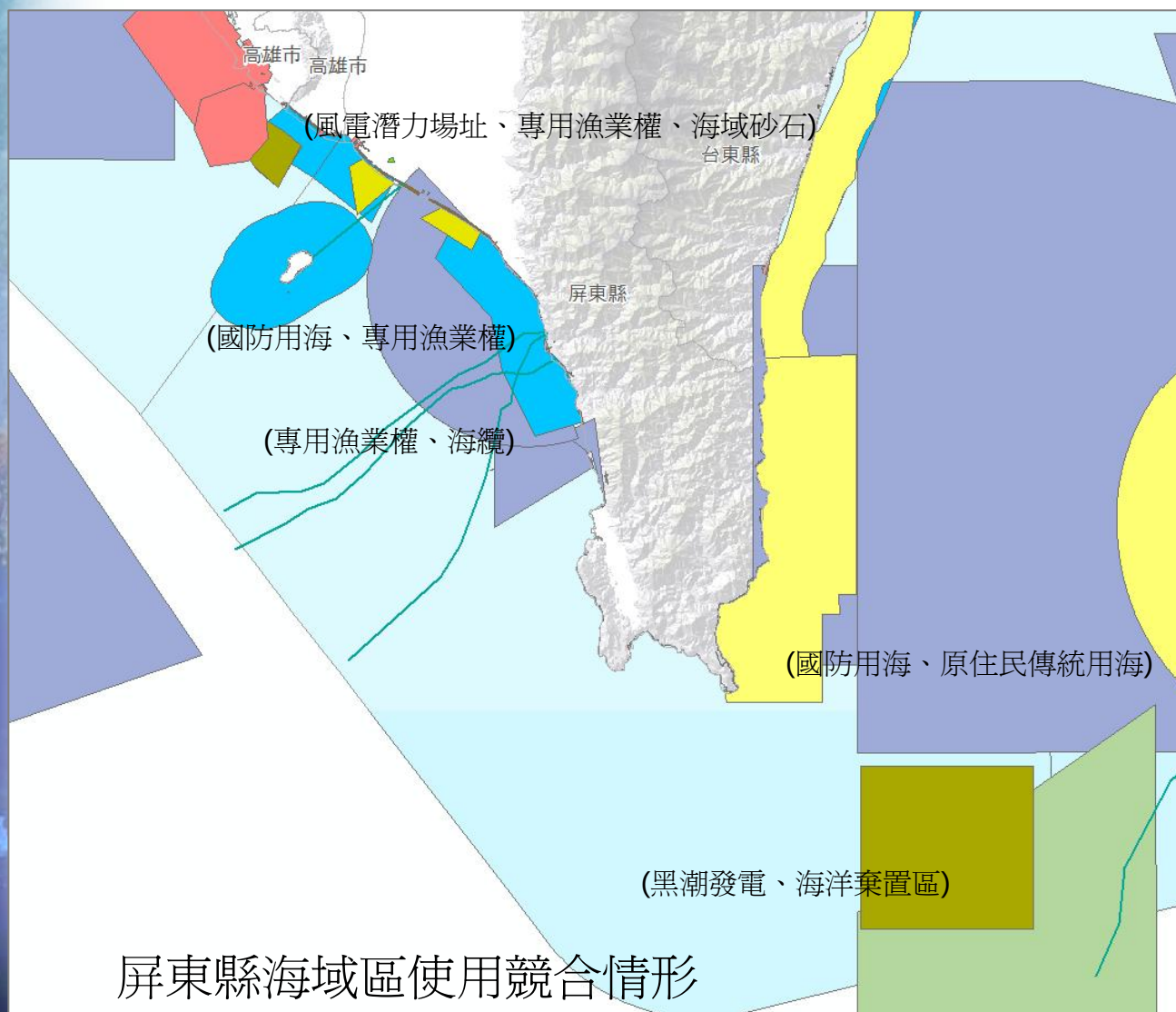
二、各縣市海域區目前使用及競合概況(5/12)



二、各縣市海域區目前使用及競合概況(6/12)



二、各縣市海域區目前使用及競合概況(7/12)



區域1	區域2	面積 (km ²)	長度
漁業署東港區漁會專用漁業權	國家通訊委員會中華電信國內海纜	--	2,906 719
漁業署琉球區漁會專用漁業權	國家通訊委員會中華電信國內海纜	--	6,726 142
漁業署琉球區漁會專用漁業權	中央氣象局小琉球海氣象浮標	0.0153 65	--
漁業署琉球區漁會專用漁業權	國防部空軍枋寮鄉枋山靶場	0.2441 89	--
漁業署枋寮鄉漁會專用漁業權	國防部空軍枋寮鄉枋山靶場、海軍司令部加祿堂海域、陸軍八軍團屏東用海區2	215.00 2246	--
國家通訊委員會中華電信國際海纜	漁業署枋寮鄉漁會專用漁業權	--	14.21 5099
國家通訊委員會中華電信國際海纜	國防部空軍枋寮鄉枋山靶場、海軍司令部加祿堂海域、陸軍八軍團屏東用海區2	--	51.98 9633
國家通訊委員會全球光網	國防部空軍枋寮鄉枋山靶場、海軍司令部加祿堂海域、	--	23.06 7236
教育部成功大學黑潮發電試驗區	環保署海洋棄置區	180.58 0179	--
原住民族屏東傳統用海範圍	國防部海軍司令部九鵬海域用海範圍	358.45 487	--

利用

利用

憩

用

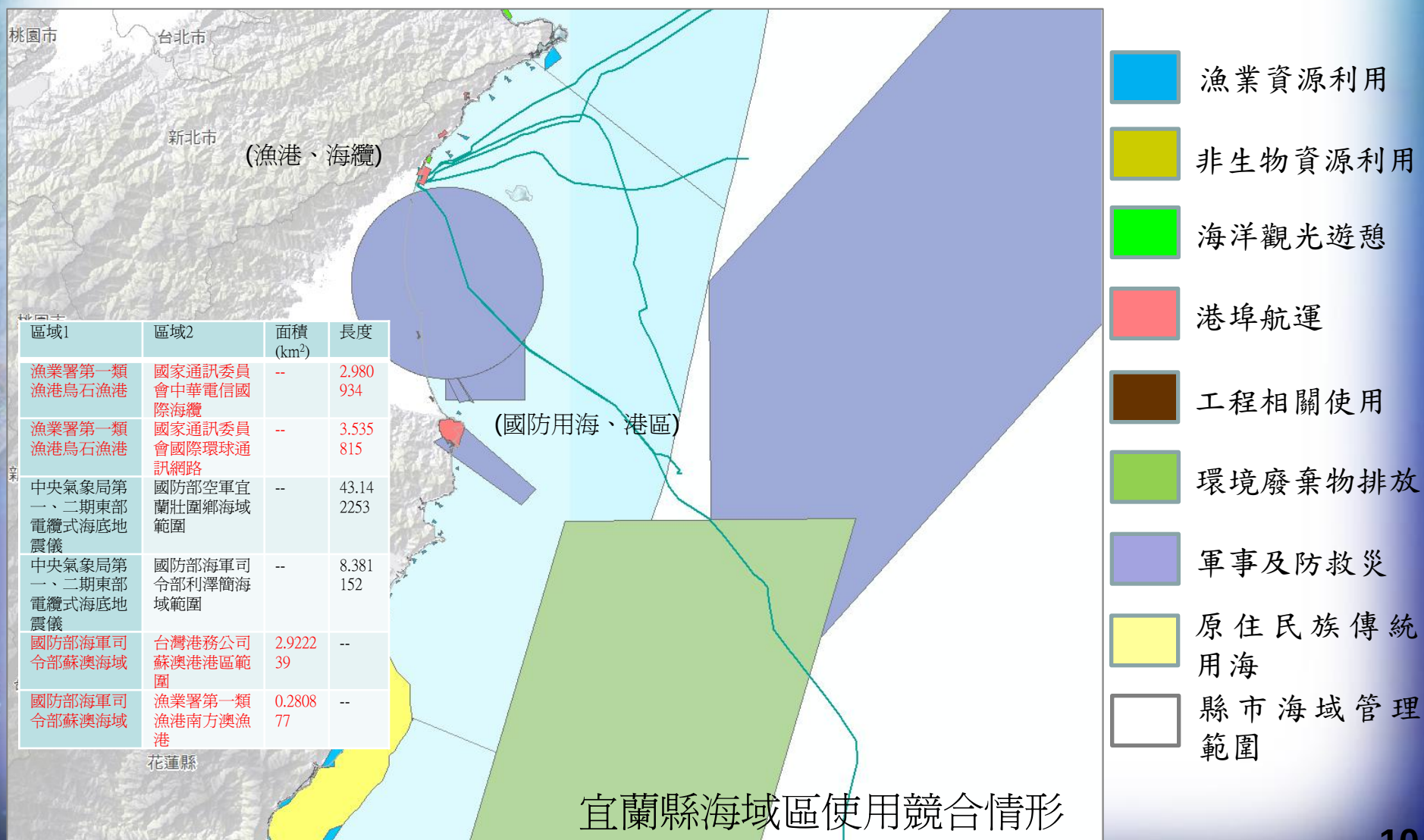
排放

災

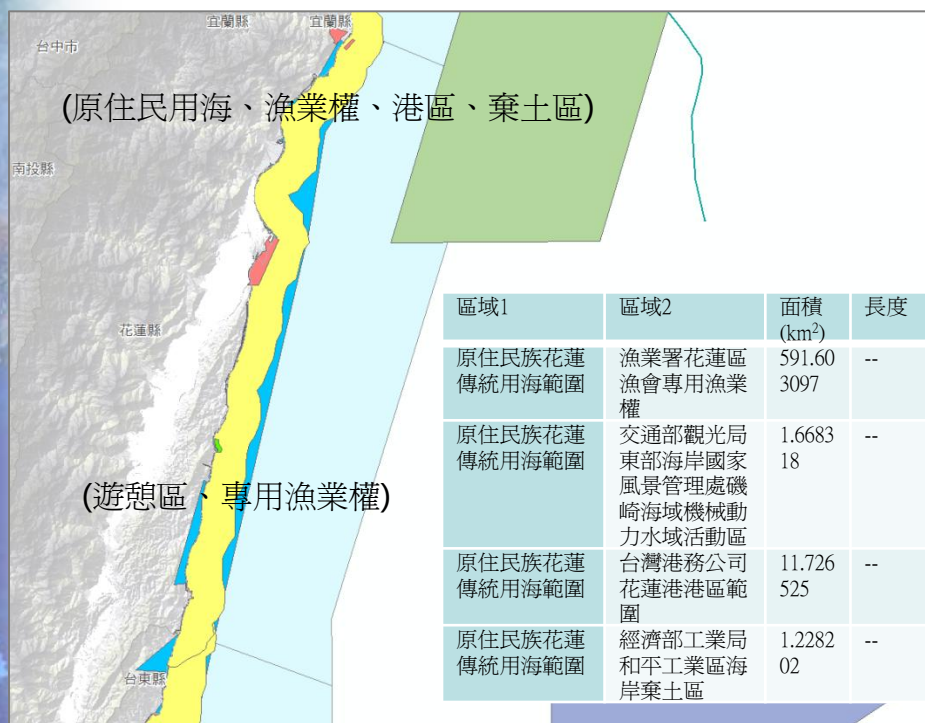
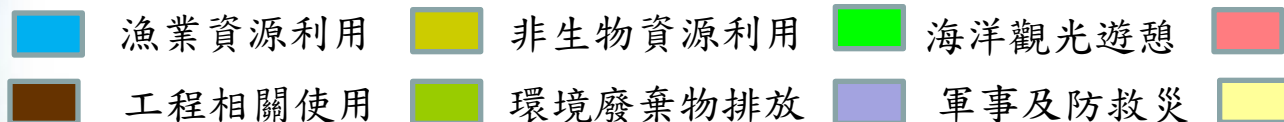
傳統

管理

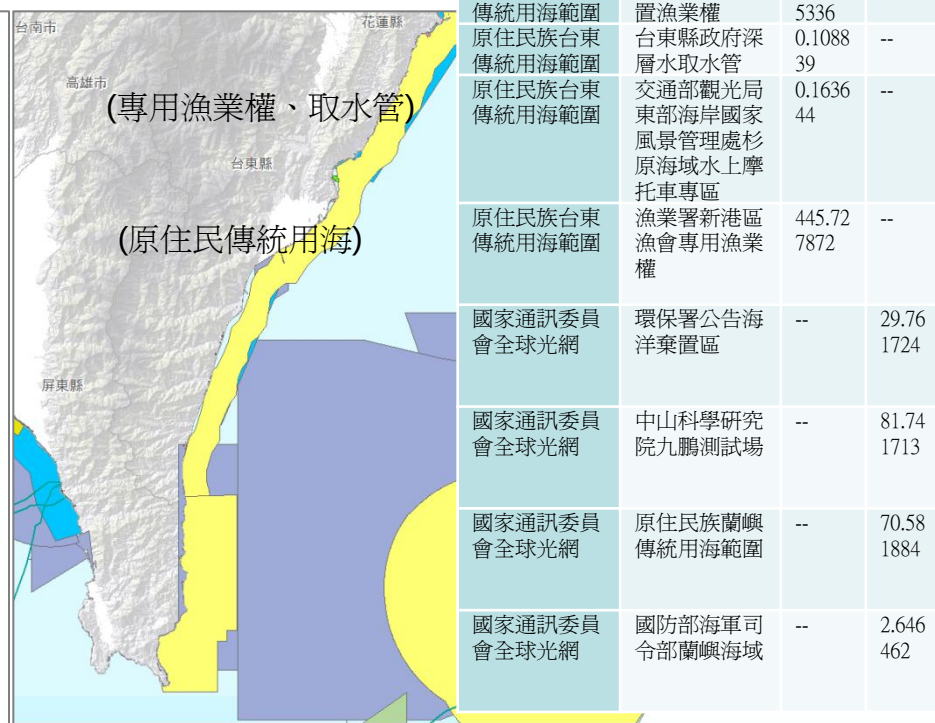
二、各縣市海域區目前使用及競合概況(8/12)



二、各縣市海域區目前使用及競合概況(9/12)

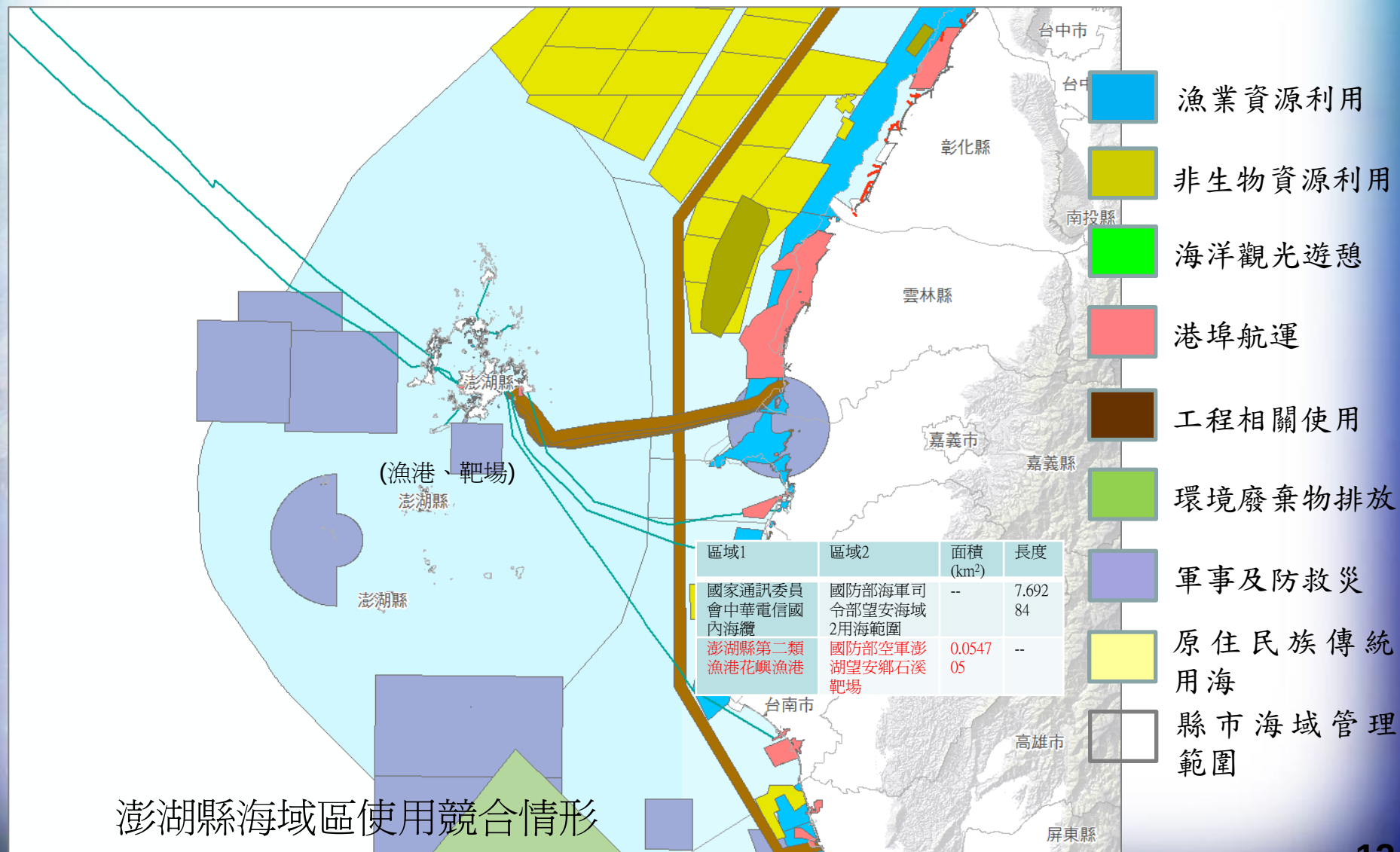


花蓮縣海域區使用競合情形

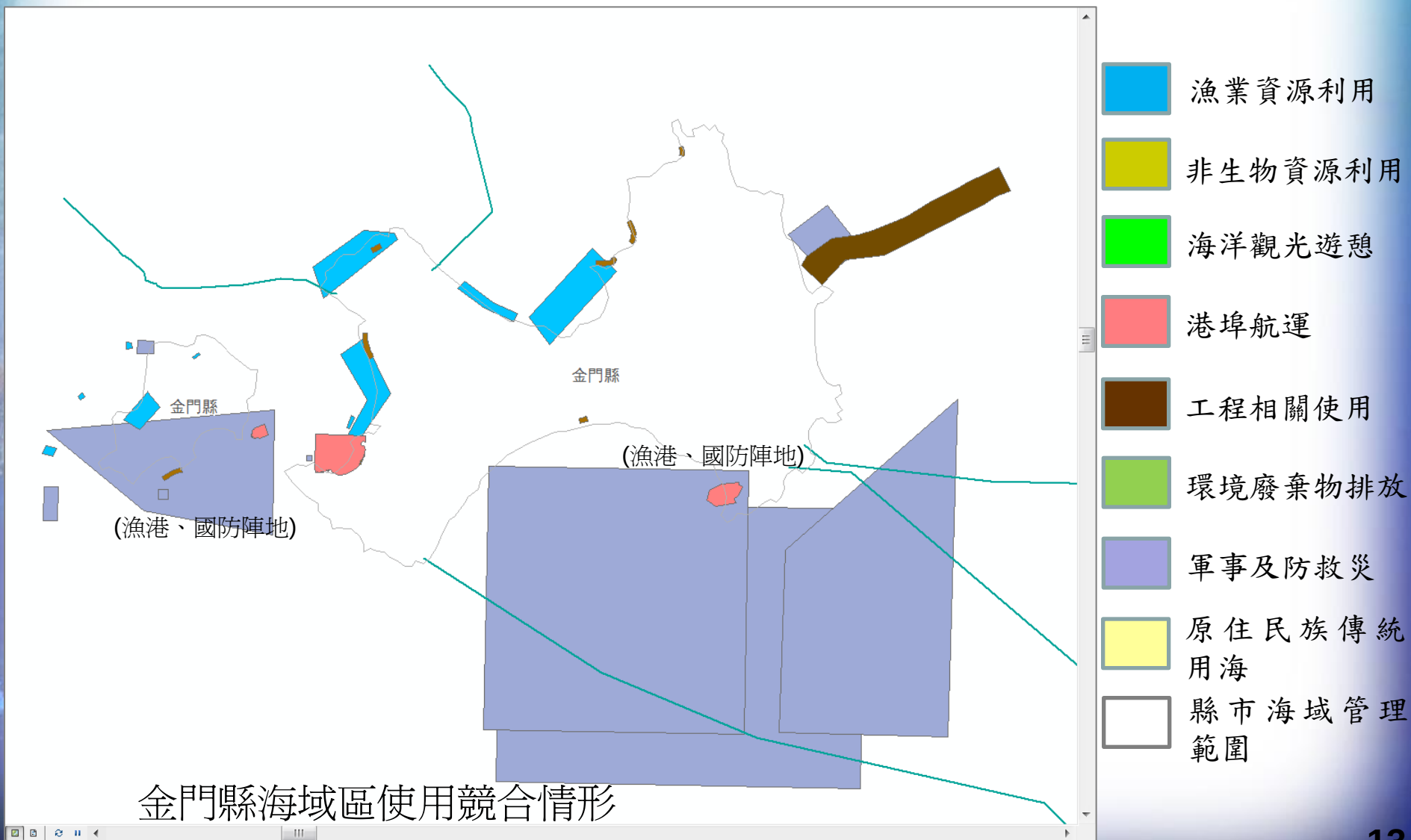


臺東縣海域區使用競合情形

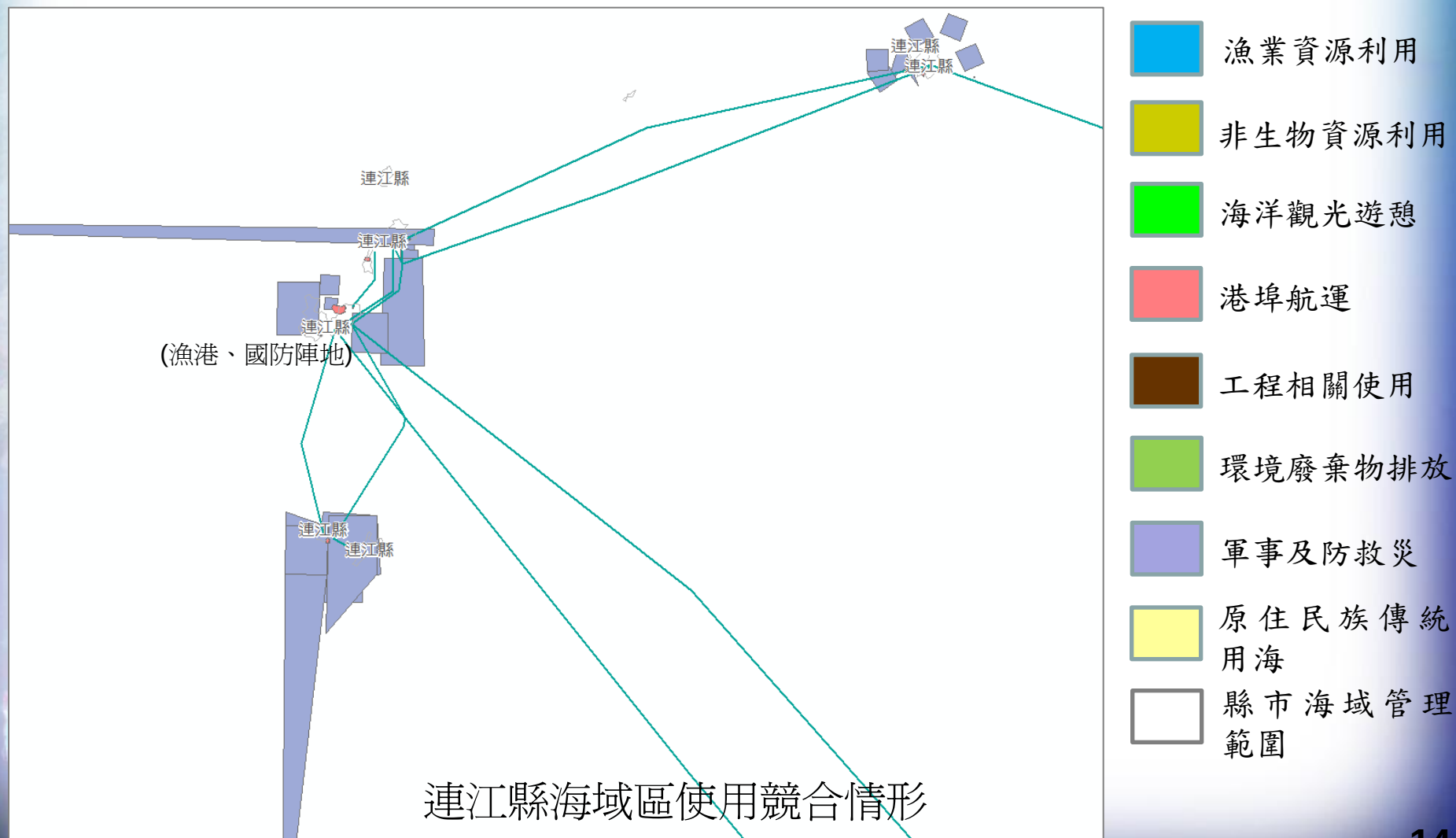
二、各縣市海域區目前使用及競合概況(10/12)



二、各縣市海域區目前使用及競合概況(11/12)



二、各縣市海域區目前使用及競合概況(12/12)



三、海域區使用競合關係探討

國防演習區競合

- ▶ 國防研習區、靶場與鄰近漁港、專用漁業權、礦區、遊憩區，在演習期間為完全排他，非演習期間為相容。

港區與管線、遊憩競合

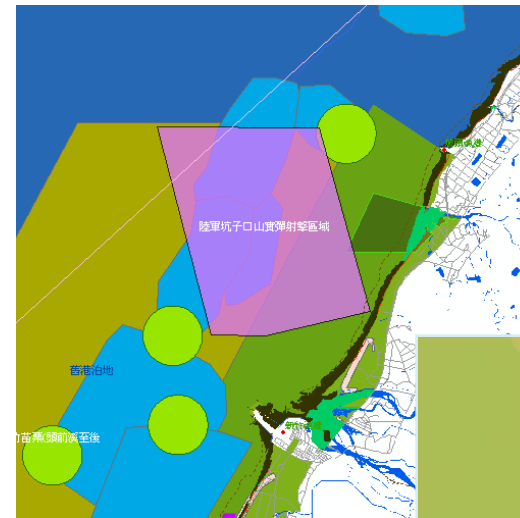
- ▶ 港區範圍內與鄰近管纜、海洋放流管為排他，放流管水質排放應避免污染港區及影響河口生態，下錨區應避免破壞經過之海底管纜。
- ▶ 港區與鄰近水域遊憩區為排他

漁業與管線、風電及礦區競合

- ▶ 漁業與海纜為部份排他，應避免作業方式破壞海纜。
- ▶ 漁業與風力發電場域、礦區、砂石抽砂區、深層海水取水管具有排他性
- ▶ 風電廠具有獨占及潛力風場可能之衝突

工程用海競合關係

- ▶ 海底油管(或其他管纜)與鉋錨區為衝突，於海底管纜通過區一定範圍內應禁止鉋錨以避免破壞管纜。
- ▶ 部份海底管纜之上岸段為獨占，與海岸保護區、如藻礁海岸生態為衝突。



國防演習(排他)，非演習期間為相容



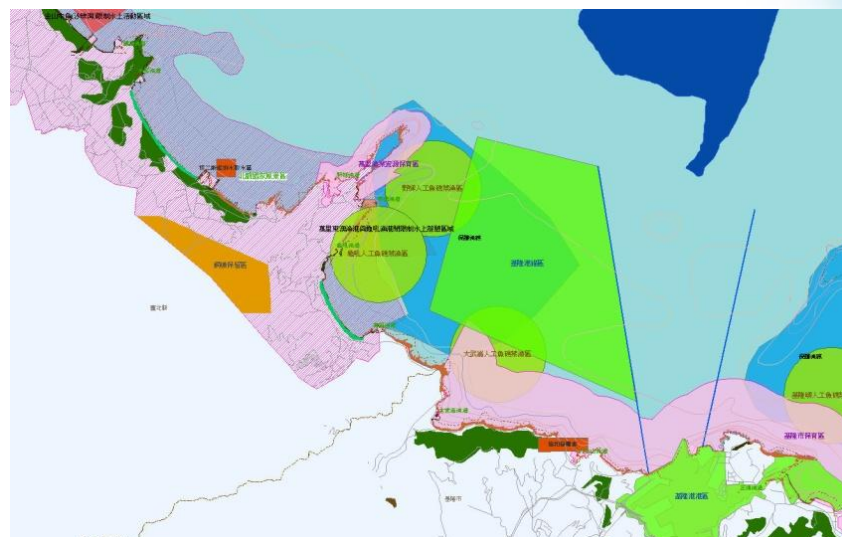
港區與管纜、遊憩競合

海底管線與其他使用競合

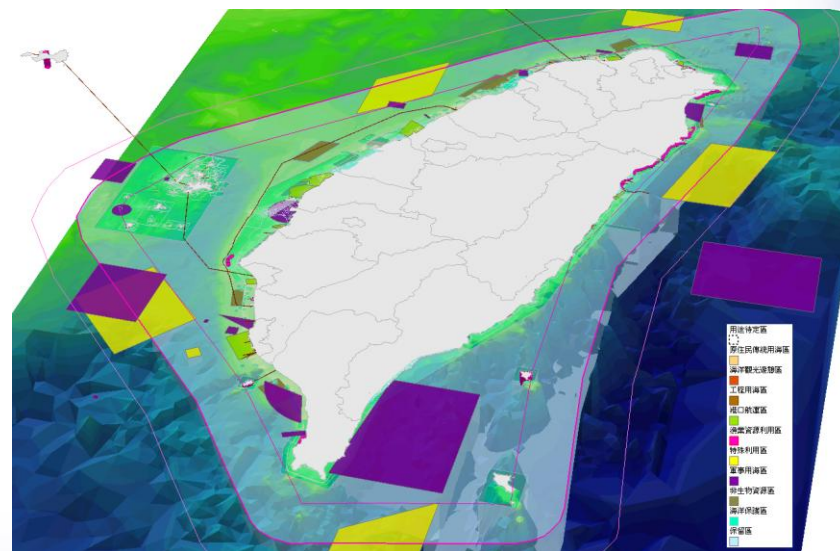
四、海域區使用特性分析(2/3)

◆ 海域區使用競合應考量因子

- ▶ 使用特性
(永久性、專屬性)
- ▶ 使用強度
(使用規模、使用頻率)
- ▶ 多功能使用
(相容、部份排他、排他)
- ▶ 立體使用
(海面、海水、底土)
- ▶ 時間管制
(使用時間、使用季節)
- ▶ 績效管制
(如訂定廢棄物排放標準)
- ▶ 潮間帶及沙灘公共通行



多功能使用(相容、條件容許、排他)



立體空間管理(海面、海水、底土)

使用性質獨占或相容認定原則

● 海域區使用原則探討

- 海域區具有**多功能使用**之特性，各種使用之競合包括相容、部分排他（或有條件相容）、排他（完全排他、獨占）等，應**以相容為原則、排他為例外**
- 對於獨占性使用，有關海岸管理法第31條規定，**為保障公共通行及公共水域使用**，近岸海域及公有沙灘不得為「獨占性使用」，並禁制設置人為設施

● 相容、部份排他、排他及獨占之認定

■ 相容

- 無土建、機具、或臨時設施，可與其他使用相容共存者

■ 部份排他

- 僅有簡易設施
- 有特定存續時間排他，其他期間可相容使用
- 使用範圍外之海域其他立體空間（海水面、水體、底土）可有條件相容使用

■ 排他

(1)排他

- 有土建或固定機具設備
- 使用範圍包含海域立體空間（海水面、水體、底土）**或與其他使用不相容**

(2)獨占

- 有土建或固定機具設備，**具有專屬性、永久性**
- 使用範圍包含海域立體空間（海水面、水體、底土）或陸域空間（潮間帶、沙灘）並具有排他性，**且已影響公共通行及公共水域之使用**

五、海域區使用特性分析(1/3)

容許使用項目	許可使用細目		專屬性或多功能使用	使用規模	立體使用	使用時間
	免經申請區位許可使用細目	需經中央主管機關區位許可及目的事業主管機關許可使用細目				
(一)漁業資源利用	1.漁撈範圍		相容	--	水面、水體、底土	季節性
		2.漁業權範圍	專用漁業權為相容或部份排他； 區劃漁業權及定置漁業權具排他性或部份排他	專用漁業權：數百平方公里 區劃漁業權：數十至數千公頃 定置漁業權：數十公頃。	水面、水體、底土	全年
		3.漁業設施設置範圍	如漁船作業停泊碼頭等，具排他性	無一定規模	水面、水體、底土	全年
(二)非生物資源利用		1.潮汐發電設施設置範圍	屬長期使用提供電能設施，具排他性	數百公尺之線狀分佈	水面、水體	全年
		2.風力發電設施設置範圍	風機設置屬長期使用提供電能設施，具獨占、排他性	視風機設置規模，10支風機約400公頃(德國案例)	水面、水體、底土	全年
		3.海洋溫差發電設施設置範圍	屬長期使用提供電能，具排他性	海上型約1000公尺，陸上型約數千公尺	水面、水體	全年
		4.波浪發電設施設置範圍	屬長期使用提供電能，具排他性	數百公尺(至少150公尺以上)	水面、水體	全年
		5.海流發電設施設置範圍	屬長期使用提供電能，具排他性	一百至數百公尺	水面、水體	全年
		6.土石採取設施設置範圍	具排他性	依土石採取法規應在100公頃以下。	底土	全年
		7.採礦相關設施設置範圍	具排他性	依據採礦性質不同	底土	全年

五、海域區使用特性分析(2/3)

容許使用項目	許可使用細目		專屬性或多功能使用	使用規模	立體使用	使用時間
	免經申請區位許可使用細目	需經中央主管機關區位許可及目的事業主管機關許可使用細目				
(二)非生物資源利用		8.深層海水資源利用及設施設置範圍	具排他性	數十~數百公頃	水面、水體	全年
		9.海水淡化設施設置範圍	具排他性		水面、水體	全年
(三)海洋觀光遊憩	1.非機械動力器具之水域遊憩活動範圍		相容	--		
		2.水域遊憩活動範圍	相容、部份排他	無一定規模	水面、水體	季節性
		3.海上平台設置範圍	部份排他		水面、水體、底土	全年
(四)港埠航運	1.船舶無害通過範圍		相容	--		
		2.航道及其疏濬工程範圍	具排他性	線狀	水面、水體、底土	全年
		3.錨地範圍	具排他性	視港口大小而定	水面、水體、底土	全年
		4.港區範圍	具獨占、排他		水面	全年
(五)工程相關使用		1.海底電纜或管道設置範圍	部份管道上岸段具獨占特性、部份排他	數萬公里	底土	全年
		2.海堤區域範圍	部份排他	數百公里	水面、水體、底土	全年
		3.資料浮標站設置範圍	部份排他	數百公尺	水面、水體	全年

五、海域區使用特性分析(3/3)

容許使用項目	許可使用細目		專屬性或多功能使用	使用規模	立體使用	使用時間
	免經申請區位許可使用細目	需經中央主管機關區位許可及目的事業主管機關許可使用細目				
(五)工程相關使用		4.海上觀測設施及儀器設置範圍	部份排他	漂浮站直徑約2.5公尺	水面、水體	全年
		5.底碇式觀測儀器設置範圍	部份排他		底土	全年
		6.海域石油礦探採設施設置範圍	具排他性	依據礦業法第七條規定，以2公頃至250公頃為限	水面、水體、底土	全年
		7.跨海橋樑範圍	具排他性	數公里至數十公里	水面、水體、底土	全年
		8.其他工程範圍	具排他性、部份排他	無一定規模		
(六)海洋科研利用		海洋科學與水下文化資產研究活動設施設置範圍	部份排他	無一定規模	水面、水體、底土	不定期
(七)環境廢棄物排放或處理		1.排洩範圍	部份排他	無一定規模	水面	不定期
		2.海洋棄置指定海域範圍	部份排他	無一定規模	水面	不定期
(八)軍事及防救災相關使用		1.軍事相關設施設置範圍	部份排他	無一定規模	水面	不定期
		2.防救災相關設施設置範圍	部份排他	無一定規模	水面	不定期
(九)原住民族傳統海域使用		原住民族傳統海域使用範圍	相容、部份排他	無一定規模	水面、水體	不定期

六、重疊使用優先處理原則研擬

- 考量功能分區特性與競合關係，以相容為原則、排他為例外

	漁業資源利用	非生物資源利用	海洋觀光遊憩	港埠航運	工程相關使用	海洋科研利用	環境廢棄物排放	軍事及防災	原住民族傳統使用
漁業資源利用	○	X	△	X	△	△	X	△	○
非生物資源利用		○	△	X	△	△	○	X	△
海洋觀光遊憩			○	X	△	○	X	△	△
港埠航運				○	△	△	X	X	X
工程相關使用					○	△	○	X	△
海洋科研利用						○	△	△	○
環境廢棄物排放							○	○	X
軍事及防災								○	△
原住民族傳統使用									○

○相容 △部份排他 X完全排他

- 依據海岸管理法第31條

- 第31條：為保障公共通行及公共水域之使用，近岸海域及公有自然沙灘不得為獨占性使用，並禁止設置人為設施。
- 但符合整體海岸管理計畫，並依其他法律規定允許使用、設置者；或為國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉之必要，專案向主管機關申請許可者，不在此限。
- 獨占性之認定原則可參考前述「海域地區相容/排他特性分析表」

- 參考使用競合優先次序處理原則說明。

使用競合時優先次序處理方式

- ➡ 1. 海域的區位、自然資源和自然環境等自然屬性，為分區劃設之優先原則。
- ➡ 2. 在不影響海域永續利用之前提下，尊重現行之使用。
- ➡ 3. 多功能使用之海域，以公共福祉最大化之使用優先。
- ➡ 4. 相鄰之使用間，以相容性較高之使用優先。
- ➡ 5. 有爭議之使用間，由相關部會研商協調確定其使用。
- ➡ 6. 爭議未決之海域，得交由上級機關協商或暫時擱置或劃設為「用途待定區」。
- ➡ 7. 業有新事證足以證明自然環境有明顯威脅者，現有使用應經協商檢討，以永續觀點變更之。

涉及重大政策或認定疑義或有爭議處理原則

● 如何判定涉重大政策或認定疑義

- 涉重大政策之判定：當使用行為與海域國土規劃或土地使用管制規定競合時
- 涉認定疑義之判定：
 - 經目的事業單位許可，但不同使用間產生競合衝突而有疑義者。
 - 位於環境敏感區，對於海域脆弱性及敏感性產生疑義者。
 - 位於近岸海域及公有沙灘為獨占性使用，影響公共通行及公共水域使用產生疑義者。

● 如遇有疑慮之案件，初步建議可由目的事業主管單位說明不相容之使用或行為。

● 參考前述競合優先次序處理原則(五)有爭議之使用間，由相關部會研商協調確定其使用及(六)爭議未決之海域，得交由上級機關協商或暫時擱置。

● 為解決相關海域區使用之競合問題，可進行海域區功能區空間規劃作業，藉以釐清與建立海域區用海秩序。

議題討論

1.

針對海域區區位許可使用是否為獨占性之認定條件及原則定義，請討論。

2.

針對涉及重大政策及認定疑義或有爭議者之處理原則，請討論。

參考借鏡國外海洋功能區劃案例

- 建議為解決相關海域區使用之競合問題，可進行海域區功能區空間規劃作業，藉以釐清與建立海域區用海秩序。
- 參考借鏡德國「北海海域計畫」

國家	區劃名稱	劃設依據	管理機關	可參考借鏡之管理措施
歐洲	歐盟整合海洋政策通訊(2007)	海洋政策	歐盟執行委員會	1. 歐盟整合海洋政策(2007) 2. 促進使用可再生能源指令及其修正與後續廢止 2001/70/EC與2003/30/EC指令(2009) 3. 藍色成長:海洋及海事永續成長的機會訊(2012) 4. 建構海域空間規劃架構指令(2014)
德國	北海海域計畫	聯邦空間規劃法(1997-2004) 海洋發展計畫-整合性德國海洋政策策略(2011)	BSH(德國聯邦海事暨水文局)	1. 解決發展風力發電與海洋環境保護及傳統用海產業間之衝突，同時確保海運及海底管道與電纜之發展 2. 針對海運及管道與電纜列為海域空間規畫重點。 3. 依據各項目之重要性與各功能區內之優先順序而設定不同之規範。
英國	海域空間規劃	海洋與海岸使用法、再生能源發展計畫(2009)、英國海洋政策聲明(2011)	海洋管理組織(MMO)以及計劃海域之各政策執行機關	1. 將可能涉及漁業活動、生物資源保育以及再生能源開發與建設等三大項目之協調與整合。 2. 各主管機關雖有訂定計畫之權力，但在訂定計畫時，須遵守英國海洋政策聲明之基本政策方向與要求。 3. 將海域劃分為八大區塊，由各海域主管機制定並執行之 4. 英國已將海域能源開發納入其海洋空間規畫之項目中，並以其作為達成英國環境與能源目標的首要措施。

海洋功能區劃建立流程圖

