

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」

期 中 報 告 書

中華民國海洋及水下技術協會

台北市大安區建國南路一段 160 號六樓之 3 Email: cuta@ms8.hinet.net

TEL:(02)8771-6708 FAX:(02)8771-6709

中華民國一〇六年五月

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫 期中報告書

目 錄

第一章 緒 論	1
1.1 計畫緣起	1
1.2 計畫時程與範圍	2
1.3 工作內容與項目	3
1.4 研究流程	5
1.5 計畫辦理情形	6
1.5.1 會議記錄及說明	6
1.5.2 重要工作事項與記錄	6
1.5.3 期中報告辦理重點	7
第二章 海岸管理相關文獻探討	8
2.1 整合性海岸管理 ICZM 相關文獻	9
2.1.1 國外整合性海岸管理(ICZM)計畫	11
2.1.2 海岸防護風險管理	21
2.1.3 海岸防護策略案例研析	24
2.2 海岸白皮書相關參考資料	34
2.3 近岸海域及公有自然沙灘獨占性類型使用統計分析	39
第三章 研訂海岸管理白皮書(草案)	46
3.1 引言	46
3.2 海岸管理白皮書及整體海岸管理計畫關係及定位探討	47
3.3 海岸管理白皮書架構、更新及發布方式探討	54
第四章 研訂獨占性使用特殊案例認定原則	56
4.1 公有自然沙灘認定原則	56
4.2 獨占性使用認定原則研擬	65

第五章	近岸海域及公有自然沙灘得獨占性使用之管理機制	72
5.1	彙整近岸海域或公有沙灘既有合法使用相關資料.....	72
5.2	研訂得獨占適用項目之處理原則	75
第六章	舉辦座談會	90
6.1	第一次座談內容	90
6.2	議題討論(詳細書面背景資料如附錄六).....	91
6.3	綜合意見摘要(專家委員意見發言及回應，詳如附錄)	95
第七章	期中成果與後續推動工作	97
7.1	期中成果	97
7.2	後續推動工作	99
參考文獻		100
附錄一	評選委員審查意見及處理說明	104
附錄二	期初報告書審查意見及處理說明	113
附錄三	營建署工作會議紀錄	125
附錄四	內部工作會議紀錄	136
附錄五	第一次座談會建議	149
附錄六	座談會議題及背景資料	157

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫 期中報告書

圖 目 錄

圖 1.2-1 任務甘梯圖	3
圖 1.3-1 本研究工作流程圖	5
圖 2.1-1 ICZM 的概念	11
圖 2.1-2 整合性管理之架構	14
圖 2.1-3 英國洪水風險地圖	23
圖 2.1-4 英國洪水警示地圖	24
圖 2.1-5 日本海岸保全基本方針	25
圖 2.2.1 南非行動計劃流程圖	36
圖 2.3-1 我國近岸海域使用現況	40
圖 2.3-2 我國近岸海域具獨占性使用分佈	40
圖 2.3-3 海域區既有許可面積與資料筆數統計圖	41
圖 2.3-4 台灣海岸地區潮間帶範圍內之沙灘分佈概況	42
圖 2.3-5 整體海岸管理計畫潮間帶範圍之土地權屬面積統計圖(公頃)	44
圖 2.3-6 海岸地區濱海陸地範圍之土地權屬面積統計圖(公頃)	45
圖 3.2-1 海岸管理法與白皮書關係示意圖	49
圖 3.3-1 本計畫初步規劃之海岸管理白皮書(草案)架構示意圖	54
圖 4.1-1 公有自然沙灘範圍定義	58
圖 4.1-2 依據地籍圖屬性界定公有土地範圍	59
圖 4.1-3 依據劃設原則界定公有自然沙灘之前灘及後灘範圍	60
圖 4.2-1 自然海岸與人工海岸核心區範圍定義	68
圖 4.2-2 海域區示範風場與相關使用競合情形-以彰化為例	71
圖 4.2-3 公有自然沙灘與風機設置情形	71
圖 5.1-1 近岸海域既有合法使用情形	72
圖 5.1-2 近岸海域及公有自然沙灘得獨占性案件申請概況	74

圖 5.1-3 近岸海域或公有自然沙灘既有合法基本資料庫建置作業方式.....	75
圖 5.1-4 近岸海域及公有自然沙灘既有使用資料庫彙整-以台中海岸為例	75
圖 5.2-1 海岸管理法得獨占性之適用性及認定原則.....	79
圖 5.2-2 提送項目判定示意圖	85
圖 6.4-1 第一次座談會情形	96

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫 期中報告書

表 目 錄

表 1.5-1 重要工作事項辦理日期與內容摘要彙整.....	6
表 2.1-1 各國災害防護管理制度及作法一覽表.....	9
表 2.1.2 國外洪氾風險區劃設依據表.....	22
表 2.1-3 日本海嘯防治概念.....	30
表 2.1-4 海岸防護策略相關建議.....	31
表 2.1-5 氣候變遷下海岸防護策略.....	33
表 2.3-1 台灣地區潮間帶範圍土地利用分類成果.....	42
表 2.3-2 台灣及離外島地區潮間帶土地(含已使用部份)土地分類統計表....	43
表 2.3-3 整體海岸管理計畫潮間帶範圍之土地權屬面積統計表.....	44
表 2.3-4 海岸地區濱海陸地範圍之土地權屬面積統計表.....	45
表 4.1-1 海岸管理法第 31 條規定事項.....	56
表 4.1-2 潮間帶土地利用現況分類標準.....	56
表 4.1-3 公有自然沙灘案例探討.....	60
表 4.2-1 近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法第 2 條.....	65
表 4.2-2 近岸海域之排他性使用初步分類.....	65
表 4.2-3 風機設置案例設置原則探討.....	69
表 5.1-1 海域區各相關單位使用類型報表彙整(第 3 條第 15 款適用項目)..	73
表 5.1-2 海域區各相關單位使用類型報表彙整(第 4 條適用項目).....	73
表 5.2-1 近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法第三及第四條規定	76
表 5.2-2 「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管辦法」第 3 條第 15 項提案彙 整表.....	82
表 5.2-3 「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管辦法」第 4 條提案彙整表	86
表 5.2-4 近岸海域及公有自然沙灘得申請興辦之公共設施項目彙整表.....	88

第一章 緒 論

1.1 計畫緣起

我國四面環海，是典型的海島國家，海域與陸域交接之帶狀區域，具有高度敏感、脆弱、多元及不可逆等環境特性，一經破壞，甚難復原，為促進海岸地區之永續發展，保護、利用及管理海岸地區之資源，防治海岸災害及環境破壞，於 104 年 2 月 4 日公布施行「海岸管理法」。海岸管理法係以「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、保育與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區的永續發展」為立法目的。主要透過「整體海岸管理計畫」明訂海岸地區整體利用指導原則，引導及整合海岸地區之管理，且以所訂「海岸保護計畫」、「海岸防護計畫」積極保護自然資源及防治災害，並指導建構海岸地區開發建設之審查許可機制，以及進一步管制近岸海域獨占性使用及人為設施興建，以保障公共通行及公共使用。

配合海岸管理法之推動實施，內政部(以下簡稱 貴部)已於 104 年 8 月 4 日公告海岸地區範圍、105 年 2 月 1 日發布「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法(以下簡稱本辦法)」等 5 項子法，並研訂完成整體海岸管理計畫(草案)，預計於 106 年 2 月 4 日前公告實施。除前揭海岸管理業務，尚有第 6 條「海岸管理白皮書」、第 31 條「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用適用項目」……等相關配套機制及措施亟待完成，俾能依法管理及執行。綜上，海岸管理為長期而持續管理的工作，為利海岸管理業務之順利推動，營建署爰編列經費辦理本計畫。

中華民國海洋及水下技術協會(以下簡稱 本協會)近年已完成內政部營建署(以下簡稱 貴署)委託之「非都市土地海域區區位許可機制探討」、「海岸地區土地使用整體防護策略研究」、「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」、「永續海岸整體發展方案-潮間帶劃設及其土地利用現況調查與分類」、「海埔地及海域開發審議機制之檢討」、「我國近岸海域及未登記土地之土地先期規劃」、「海域功能區劃與管理工作」等研究計畫，在此，提供本團隊之構想及專案實施方式，期能落實計畫目標及成果。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

1.2 計畫時程與範圍

本計畫執行期程為1年(自簽約日105年12月28次日起算至106年12月28日止),預計完成之工作範圍包含:

- 一、文獻回顧
- 二、研訂「海岸管理白皮書」(草案)
- 三、研訂「獨占性使用」特殊案例之認定原則
- 四、近岸海域及公有自然沙灘得獨占性使用之管理機制
- 五、邀集學者、專家、相關部會、民間團體等舉辦座談會
- 六、參與 貴署召開有關「海岸管理白皮書」及「近岸海域及公有自然沙灘得獨占性使用」等議題之相關會議
- 七、配合 貴署會議時間定期召開工作會議

故自簽約日起啟動排程,並於契約時限前完成本計畫所交付之任務,執行期間除各應辦事項外,各階段提送成果將依契約規定期限辦理,共有五項查核點如下。

- 一、查核點一:簽約後15日內(106年1月12日)提出工作計畫書。
- 二、查核點二:自簽約日次日起2個月內,提送期初報告書(106年2月28日)。
- 三、查核點三:自簽約日次日起5個月內,提送期中報告書(106年5月28日)。
- 四、查核點四:自簽約日次日起9個月內,提送期末報告書(106年9月28日)。
- 五、查核點五:自簽約日次日起11個月內,提送總結報告書初稿(106年11月28日)。

任務甘梯圖如圖 1.2-1。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

項次	工作項目	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
		106 年											
		1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月
1	工作計畫書	▲											
2	ICZM 及海岸管理白皮書相關文獻												
3	近岸海域及公有自然沙灘獨占使用統計												
4	海岸管理白皮書及相關計畫探討												
5	研訂獨占性公有自然沙灘範圍可操作原則												
6	期初報告書		▲										
7	研訂獨占性使用特殊案例之認定原則												
8	研訂獨占性使用簡化之申請程序												
9	近岸海域及公有沙灘得獨占使用管理機制												
10	獨占性使用所引發之課題彙整與策略研擬												
11	彙整既有合法使用之相關案件資料												
12	第一次專家座談會												
13	期中報告書					▲							
14	白皮書與海岸管理法及相關計畫區隔探討												
15	白皮書之修正、發布頻率												
16	研議白皮書宣導或發表方式												
17	完成海岸管理白皮書(草案)												
18	第二次專家座談會												
19	期末報告書									▲			
20	總結報告書											▲	
預定進度累計百分比		10	15	20	30	40	50	60	70	80	90	95	100

圖 1.2-1 任務甘梯圖

1.3 工作內容與項目

本計畫執行期間之工作項目及內容分述如後：

一、文獻回顧：(※期初至期中應辦事項)

(一) 蒐集歐美等國「整合性海岸管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM) 之內容及海岸管理白皮書相關案例。

(二) 近岸海域及公有自然沙灘，進行獨占性使用與設置人為設施之類型統計分析。

二、研訂「海岸管理白皮書」(草案)：參考歐美國家案例，並參酌本法與相關子法之立法意旨，及「整體海岸管理計畫(草案)」政策方向等，辦理下列事項：(※期

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

初至期末應辦事項)

- (一) 完成海岸管理白皮書(草案)。
- (二) 白皮書與海岸管理法相關子法及「整體海岸管理計畫」之區隔探討。
- (三) 白皮書之修正、發布頻率。
- (四) 研議白皮書宣導或發表方式。

三、研訂「獨占性使用」特殊案例之認定原則：依據本辦法第 2 條針對獨占性使用之定義「海岸管理法第 31 條第 1 項所稱獨占性使用，指於特定範圍之陸地、水面、水體、海床或底土，設置或未設置人為設施，進行一定期間或經常性，管制或禁止人員、車輛、船舶或其他行為進入或通過之排他性使用。(第 1 項)前項所稱人為設施，指以人造方式施設之浮動式或固定式構造物及工作物。(第 2 項)」，探討下列事項：

- (一) 「公有自然沙灘」範圍之可操作性認定原則。
- (二) 研議屬下列情形者，是否應歸屬「獨占性使用」之認定原則：1.設施規模或占沙灘比例：如風力發電機組。2.獨占時間：包括祭典(如原住民海祭)、育樂活動(如音樂祭、沙雕、沙灘排球…)等臨時性活動。3.特殊類型：如管線或管道。
- (三) 研定臨時性活動簡化之申請程序

四、近岸海域及公有自然沙灘得獨占性使用之管理機制：依 貴署函請相關目的事業主管機關及直轄市、縣(市)政府，就本辦法第 3 條第 15 款及第 4 條，所提供之建議項目與資料為基礎，辦理下列事項：

- (一) 本辦法第 3 條第 15 款及第 4 條，研訂得獨占適用項目之處理原則：1.第 3 條第 15 款：探討整體海岸管理計畫(草案)第 5.2 節「因具特殊性、必要性或區位無可替代性」相關內容，參照 貴部海岸管理審議會之審查個案，研提修正建議。2.第 4 條：分別針對國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉等 6 項目，逐一探討訂定。(※期初至期中應辦事項)
- (二) 依上開處理原則，彙整本辦法 105 年 2 月 1 日發布實施前已於近岸海域或公有自然沙灘，存在或核准之既有合法使用之相關資料。
- (三) 各直轄市、縣(市)海岸，因獨占性使用所引發之課題彙整與策略研擬。

五、邀集學者、專家、相關部會、民間團體等舉辦座談會(預計 2 場，期中前、期末前各召開 1 場，每場出席專家學者至少 6 人，預計參與人數 50 人；地點以 貴署場地為優先，每場時間預估為半天)(※期初至期末應辦事項)

六、參與 貴署召開有關「海岸管理白皮書」及「近岸海域及公有自然沙灘得獨占性使用」等議題之相關會議。(※期初、期中、期末階段及期末簡報後應辦事項)

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

七、配合 貴署會議時間定期召開工作會議至少 6 次（以每月召開 1 次為原則，召開期初、期中、期末簡報會議之月份除外），每次提供會議資料 10 份，並整理會議紀錄及回應處理情形納入各階段報告書。（※期初、期中、期末階段及期末簡報後應辦事項）

1.4 研究流程

本研究案將蒐集國外文獻及參考歐美國家案例研訂「海岸管理白皮書」（草案）及研議白皮書宣導或發表方式；依內政部 105 年 2 月 1 日公告之「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」，並依據海岸管理法第 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。」，研訂「獨占性使用」特殊案例之認定原則，對於符合「因具特殊性、必要性或區位無替代性」之申請案件，透過審查機制之執行，以確認得獨占性使用，並彙整建檔既有合法使用資料供管理查核。

工作期間於期中、期末前各召開 1 場座談會，同時參與 貴署召開有關「海岸管理白皮書」及「近岸海域及公有自然沙灘得獨占性使用」等議題之相關會議，及配合 貴署時間定期召開工作會議至少 6 次，藉由期初、期中與期末審查委員意見及兩場座談會各專家學者、相關機關團體單位之意見，以綜整具體建議，提供 貴署未來檢討修法之參考依據，落實推動海岸管理工作。研究流程詳如圖 1.3-1。

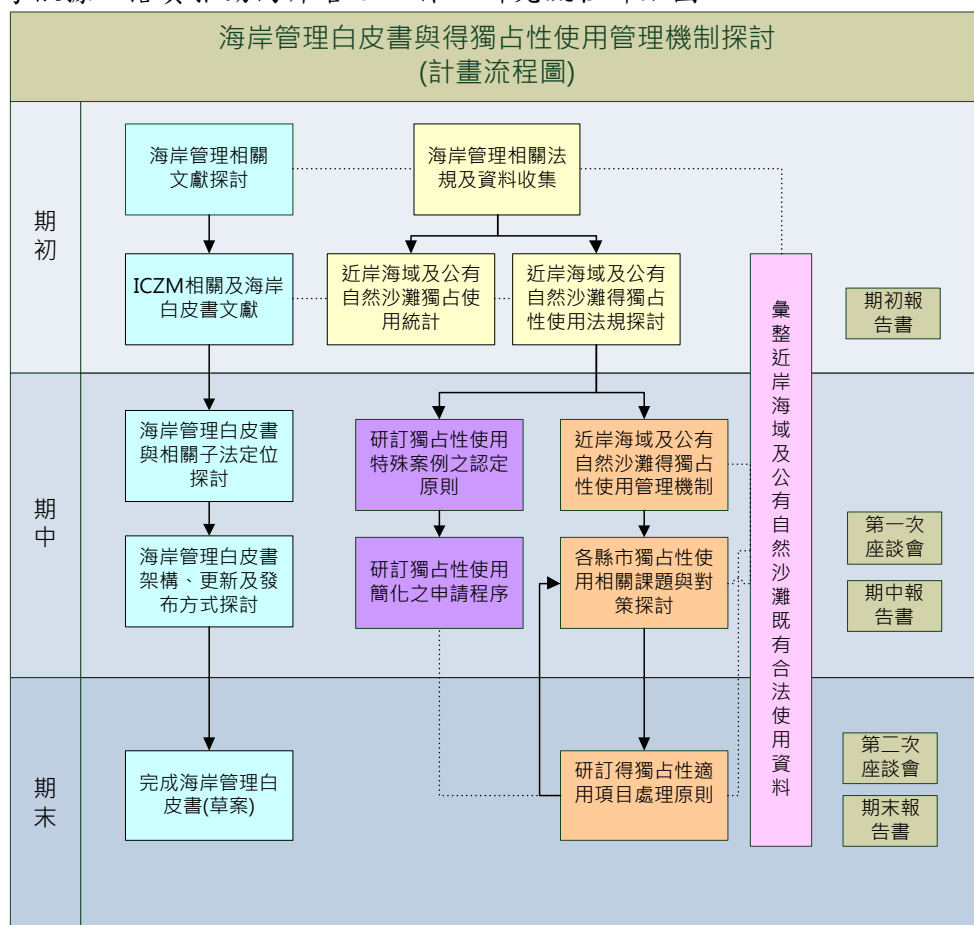


圖 1.3-1 本研究工作流程圖

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

1.5 計畫辦理情形

1.5.1 會議記錄及說明

本計畫針對於105年12月20日辦理的評選審查意見回覆及辦理情形，詳如附錄一；另以於106年2月15日、2月21日、4月19日、5月17日等分別辦理第一次工作會議、營建署研商會議、第二次工作會議、第三次工作會，有關報告事項、討論議題與會議結論詳如附錄二；計畫內部會議討論事項詳如附錄三；同年5月12日第一次座談會之討論議題與會議結論詳如附錄四。

1.5.2 重要工作事項與記錄

針對1.5.1 節會議紀錄及內容摘要，彙整如表1.5-1。

表 1.5-1 重要工作事項辦理日期與內容摘要彙整

日期	會議名稱	內容摘要
105 年 12 月 20 日	評選審查會議	制定研究範圍及內容。
106 年 01 月 04 日	內部工作會議(1)	1.本次會議主要針對評選會委員的重點回應至工作計畫書之內容。
106 年 02 月 07 日	內部工作會議(2)	1.討論計畫推動方式、計畫重點項目內容。 2.2 月 13 日前提交第一次工作會議議題。 3.討論撰寫期初報告書內容，包括(1) 文獻回顧及相關統計、白皮書與相關子法關係探討，(2)行進度、內容及預期工作成果，(3)畫書審查委員通過之紀錄。並於 2 月 24 日前提送 70 本報告。
106 年 02 月 15 日	第一次營建署工作會議	議題討論： 1.議題一：「公有自然沙灘」範圍之可操作性認定原則。 2.議題二：「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第 4 條規定訂定公告之「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」適用項目。
106 年 02 月 21 日	營建署研商會議	「近岸海域及公有自然沙灘獨佔性使用管理辦法」第 3 條第 15 款及第 4 條適用項目研商會議。
106 年 03 月 08 日	內部工作會議(3)	針對期初簡報彙整內容進行研討。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

日期	會議名稱	內容摘要
106 年 03 月 28 日	期初審查會議	1. 本案期初報告審查通過，請規劃單位參酌各委員及單位意見，納入期中報告書修正，並研製意見回應處理情形表。 2. 本案主要有「海岸管理白皮書」及「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用」等 2 大主軸須處理，請規劃單位後續依契約規定之事項及時程辦理。其中獨占使用認定原則為各單位關注重點，建請規劃單位儘早研提，俾利個案之適用及處理。
106 年 04 月 09 日	內部工作會議(4)	針對期初報告審查會議意見處理之初步彙整內容進行研討，審查會議之意見處理，請各分項納入期中報告書進行修正。
106 年 04 月 19 日	第二次營建署工作會議	議題討論： 1. 議題一、「公有自然沙灘」定義及認定原則與劃設程序。 2. 議題二：陸域風機設置原則探討。 3. 議題三：海岸管理白皮書之定位研析。
106 年 05 月 12 日	第一次座談會	議題座談： 1. 議題一、「公有自然沙灘」定義及劃設原則。 2. 議題二：陸域風機設置原則探討。 3. 議題三：海岸管理白皮書之定位研析。
106 年 05 月 17 日	第三次營建署工作會議	討論海岸管理法第 31 條第一項規定所述前項但書與後項但書疑義。

1.5.3 期中報告辦理重點

依據工作計畫期程，期中報告辦理重點包含：

- 一、ICZM 及海岸管理白皮書相關文獻蒐集。
- 二、海岸管理白皮書及相關計畫探討。
- 三、近岸海域及公有自然沙灘獨占使用統計。
- 四、彙整既有合法使用之相關資料。
- 五、研訂獨占性公有自然沙灘範圍可操作原則。
- 六、第一次專家座談會。

第二章 海岸管理相關文獻探討

我國現行與海域管理制度相關的法規有區域計畫法、國土計畫法、海岸管理法等，相關政策與計畫包括國土空間規劃、海堤管理辦法、水患治理特別條例、易淹水地區水患治理計畫、地下水管制辦法…等，然上述規範對象不同，且各司其主管機關。

「國土計畫法」於 105 年 1 月 6 日公布，為落實國土永續發展，加強海域、海岸地區資源保育及土地使用管制，「國土計畫法」將台灣土地分為國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區、城鄉發展地區，係以現行土地使用管制制度為基礎，分別將土地使用管制範圍延伸至領海及近岸海域，以確立主權、突顯海洋國家特色。

同時為配合「海岸管理法」之執行及利於區域計畫（第二次通盤檢討）落實海域使用管制，營建署先後於 95、96、97、99、101、105 年度委託辦理「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」、「海域功能區劃管理工作」、「永續海岸整體發展方案－潮間帶劃設及其土地利用現況調查與分類」、「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」、「海岸地區土地使用整體防護策略研究」、「非都市土地海域區區位許可機制探討」。

其中「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」已就未登記土地之面積與區位進行統計及數化，蒐集彙整近岸海域重要環境資源資料，建構海域及未登記土地使用管制之法制化機制，並提出土地測量登記操作技術之具體建議。

「海域功能區劃與管理工作」就我國目前海域各種使用現況資料進行蒐集建置，評估海域目前使用現況之適宜性，研擬海域功能分區劃設準則與管理策略，劃設海域功能分區，同時針對現行及研擬中之法規制度進行檢討。

「永續海岸整體發展方案－潮間帶劃設及其土地利用現況調查與分類」則針對潮間帶範圍加以界定，蒐集建置潮間帶土地使用現況及屬性予以分類。

「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」利用各國在海域空間規劃之過程所提出之原則、策略及流程等，找出可供借鏡部分，並據此研擬在台灣海域各項功能分區規劃原則及其競合，以作為後續海域功能區劃實際執行之參考方針。

「海岸地區土地使用整體防護策略研究」為因應氣候變遷下之極端氣候常態化與複合型災害的產生，藉以研擬台灣海岸整體防護策略及模擬沿海地區(都市及建築)發展界線之探討，藉由進行國內外海岸防護文獻及案例蒐集探討，並就現況以檢討台灣地區海岸防護區劃設原則及進行圖資更新作業，予以研析海岸防護區管理原則與土地使用管制規範。

「海岸管理白皮書與得獨佔性使用管理機制探討」計畫

「非都市土地海域區區位許可機制探討」計畫，考量於 104 年 12 月 31 日發布施行之「非都市土地使用管制規則」，以維持用海秩序。依上開管制規則規定，「區位許可」包含既有合法使用（無需重新申請）及新申請案件（「區位」由內政部審查、「使用行為」回歸目的事業主管機關審查）二部分。本計畫於確認區位許可優先順序與期間、許可案件相關資料彙整建檔供管理查核，並協助檢視「非都市土地使用管制規則」有關海域區區位許可機制及許可機制之內容合理性與完備性及檢視現行審查方式，一併提出修法建議，作為未來檢討修法之參考。

本計畫將延續並參考先前委託案蒐集建置資料及規劃成果，持續蒐集國內外整合性海岸管理之內容及海岸管理白皮書相關案例，初步釐清國內外海域規劃與管理之差異，並且參考國外海岸管理白皮書案例，作為研擬本土化之海岸管理白皮書草案及近岸海域與公有自然沙灘得獨佔性使用管理機制之參考。

2.1 整合性海岸管理 ICZM 相關文獻

本章節主要蒐集國內外海岸綜合管理(ICZM)之文獻，藉由研析國內外先進國家之文獻與資訊以供後續進行海岸管理白皮書以及相關研究時做為參考。

整合性海岸地區管理（Integrated Coastal Zone Management, ICZM）係指人類利用海洋不能僅由單一思維(如經濟利得、工程建設)出發，而應在生態保育、環境保護、公眾親水、研究教育或漁業生產等多方面，都應該有整合性的考慮，才能滿足人類發展之不同需求，同時也不致毀損人類存續的自然基盤。其運用整合、連貫和互動的過程，探討海岸地區複雜的資源管理問題，因此 ICZM 可說是未來人類永續利用海岸地區最重要的管理方法(Cicin-Sain. B. and Knecht. R. W., 1998)。英國目前之洪水及水治理草案(2009)亦正採納整合型海岸地區管理原則進行風險管理，各國災害防護管理制度及作法如表 2.1-1。

表 2.1-1 各國災害防護管理制度及作法一覽表

國家	管理制度及作法
歐盟	洪水法(EU Flood Directive)洪氾管理制度：引進風險管理概念，分三階段完成。 (1)洪水風險估定：於 2011 年底前完成，包括對人類健康、環境、經濟活動、文化傳承等衝擊均應評估。 (2)洪水風險劃設：於 2013 年底前完成，依洪水發生機率劃設三級洪氾區，除中級為 100 年洪水重現期距外，另外二級由各國自行決定。劃設方式分為淹水範圍圖（Flood Hazard Map）與淹水風險圖（Flood Risk Map） (3)洪水風險管理計畫：於 2015 年底前完成。除一般熟知之「Prevention, Protection, Preparedness」及早期洪水預警系統建制外，並應盡可能推動非工程防洪措施以減少洪水災害。
美國	配合保險、洪泛區開發與治理、防洪工程建設管理和蓄滯洪區土地管理等，非工程手段辦理社區洪泛區和海岸帶建設、規劃、工程整治；制訂 100 年頻率和 500

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

	年頻率防洪設計的標準，及制訂具有法律效力的洪水風險圖。
英國	(1)創造水域空間（Making Space for Water, MSFW）政策導向轉為「風險管理」，強調天然防護法的優點。計畫主要目標如下： • 以風險為導向的整合性方式防治洪水和海岸侵蝕； • 解決氣候變化帶來的海岸危機； • 針對海岸開發壓力、危機和耗費等議題提供有效的指導方針。 (2)洪水及水治理草案（Draft Flood and Water Management Bill） 草案也將採納「整合型海岸地區管理」（Integrated Coastal Zone Management, ICZM）原則，匯集各種不同政策，與利益相關者進行建設性對話以提高其在海岸管理事務上的影響力。
日本	日本除以細膩之工程防洪概念，以「特定都市河川浸水被害對策法」於都會區建立總合治水制度外，日本河川法並規定應劃設「河川保全區域」，其性質近似我國之洪水平原，功能上相近於美國近年洪災保險改革法案對「重大設施」外之防護劃設規定。
荷蘭	(1)水政策行動治理方案每項子計畫裡，期程依實際狀況有所調整，整體計畫預計30年全部完成。其行動方案包含維持現況(Asusual)、無悔(No regret)及還地於水(Room for water)等三個階段行動方案。 (2)「氣候不侵之荷蘭」報告中，面對極端氣候，荷蘭也開始改變「人定勝天」的思維。新的國家目標是成為氣候不侵、大水不侵的國度，更將過去填海造陸的水利策略改為「與水共生」新思維。

而各國於海岸防護過程中多採納「整合型海岸地區管理」(ICZM)原則，匯集各種不同政策，與利益相關者進行建設性對話以提高其在海岸管理事務上的影響力，如歐盟-洪災風險管理與評估防護計畫(2007)、美國聯邦緊急管理總署-洪泛區風險計畫(2009)、美國阿拉斯加海岸-海岸侵蝕風險評估(2009)、英國-海岸管理計畫(2009)、日本-國土形成計畫(2009)、荷蘭-水政策行動治理方案(2004)；氣候不侵之荷蘭(2007)等例。

針對海岸防護策略，有鑑於整合性海岸管理（Integrated Coastal Zone Management, ICZM）已成為國際間一致認同的海岸管理策略，觀念為運用整合、連貫和互動的過程，探討海岸地區複雜的資源管理問題，可透過整合性評估(Integrated Assessment, IA)的方式來考量各種層面，包括生態保育、環境保護、公眾親水、研究教育或漁業生產等多方面因素(如圖 2.1-1)，以利決策人員制定有效的政策，解決日益低落之海岸環境品質。本計畫以歐盟、美國、英國、日本及荷蘭的經驗作為施行整合性海岸地區管理之借鏡，藉整理國內外整合性海岸管理的相關文獻後，從眾多不同組織團體實行 ICZM 的經驗中，歸納出適合台灣海岸防護管理原則。

目前世界各國對海岸防護的最新觀念係引進風險管理應用於海岸地區受氣候

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

變遷而導致之災害風險地圖規劃管理，如歐盟、英國、美國等國正以此概念為導向逐步調整洪水與海岸侵蝕危機的管理政策和方向。

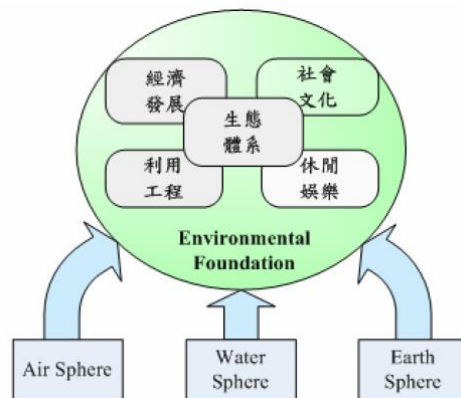


圖 2.1-1 ICZM 的概念

2.1.1 國外整合性海岸管理(ICZM)計畫

隨著人類內陸開發的需求增長與內陸土地之不足，都市發展逐漸往海岸方向進行。再者，過去經濟發展優先之原則下，海岸地區的開發需求日益增加。以台灣為例，自解嚴以來，海岸地區的土地功能利用日趨多樣化，如都市發展用地、一般工業用地、海岸休憩與娛樂用地、能源設施等。過去之開發行為皆以個別利益為主，並無考慮到自然之永續發展與保護海域生態環境。而同時，歐美各國也遭遇相同情況。因此，1992 年之地球高峰會(The United Nations Conference on Environment and Development, UNCED)，以永續發展為主的整合性海岸管理(Integrated Coastal Zone Management, ICZM)便被眾人所認同。各國針對整合性海岸管理，均有不同見解與方法。本章節主要蒐集國內外海岸綜合管理(ICZM)之文獻，藉由研析國內外先進國家之文獻與資訊以供後續進行海岸管理白皮書以及相關研究時做為參考。以下將介紹各國海岸管理之手段與管理原則。

美國海岸管理局(Office for Coastal Management)隸屬於國家海洋及大氣總署(National Oceanic And Atmospheric Administration)，其作為海洋與海岸管理之負責機構，主要功能在於規劃、管理、保育與研究等。美國的海岸管理局(Office for Coastal Management)依照海岸管理法(Coastal Zone Management Act of 1972, CZMA)於 1972 年制定海岸管理計畫(The Coastal Zone Management (CZM) Program)。海岸管理法(Coastal Zone Management Act of 1972)成立之目的在於保護現有海岸、恢復自然海岸、永續且多樣化的海岸發展。而為了達成上述目標進而創立海岸管理計畫(The Coastal Zone Management (CZM) Program)，其計畫宗旨在於將聯邦政府與各州之湖泊與海岸進行管理並依照各州所制定之沿岸區域管理計

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

畫進行館與與執行。其計畫為實現海岸管理法(Coastal Zone Management Act of 1972)之目標，決定採用整合性海岸管理(ICZM)之方法來處理沿海資源管理之相關問題，由於經濟發展與自然保育常互相衝突與矛盾，因此美國的海岸管理局(Office for Coastal Management, National Oceanic And Atmospheric Administration)針對更細節的部分，如海岸與河口濕地保育(The Coastal and Estuarine Land Conservation Program)、加強特殊海岸地區之管理等進行更詳細之推動計畫說明。

美國之海岸管理計畫(The Coastal Zone Management (CZM) Program)之相關重要目標如下：

- 1.保護自然資源
- 2.高自然風險地區之發展管理
- 3.海岸地區土地利用之優先發展順序
- 4.提供民眾公共休憩之空間
- 5.協調聯邦政府與各州縣市之間之海岸地區管理

除了訂定國家級海岸管理計畫外，各州也會規劃各自的海岸管理計畫，在由聯邦政府許可後執行。執行期間聯邦政府會依照各州之海岸管理執行狀況進行定量之評估與政策討論。例如，緬因州之海岸計畫(The Maine Coastal Program and the National Coastal Zone Management Program)在 2015 年時提出 2016-2020 年之緬因州未來海岸計畫之展望(Maine Coastal Plan- STRATEGIC OUTLOOK 2016 – 2020)，內容主要針對其過去在執行相關海岸管理計畫時所遭遇之困難與定量評估目前政策成效性，進而去規劃未來該州在執行海岸計畫時應須加強與重新規劃之重點。此外，各州亦會針對需要特別加強海岸管理之海域提出相關海岸管理與評估。例如，舊金山灣之 2016-2020 之海岸管理評估與展望(San Francisco Bay-Coastal Management Program Final Assessment and Strategy for 2016-2020 Enhancement Cycle)，該評估計畫主要針對九大需要特殊加強之項目進行評估與規劃，其加強項目如下：

- 1.濕地
- 2.海岸災害
- 3.民眾休憩
- 4.海邊與海上之廢棄物與殘骸

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

5. 累積性與次要之人為影響
6. 特殊區域(脆弱度高區域或休憩用地)之管理
7. 海洋與湖泊資源管理
8. 能源發展(風力發電)與政府設施(軍事用地)之用地管理
9. 漁業

加拿大作為全世界海岸線最長的國家，其海岸線占全世界海岸線總長之16%。因此，加拿大政府相當重視海岸管理，不論是其座右銘「從海洋到海洋(From Sea, to Sea)」抑或是海岸線之整治，皆可以理解其政府對於海洋政策方向之明確性。此外，加拿大政府注重整合性經營(濕地、海岸與海洋環境)、各機構間之合作(政府、民間組織與海岸居民之合作)以及需求(生態環境、經濟發展及社會文化)之整合，利用合作之方式以解決利益衝突者之間的糾紛以達永續發展之目的。加拿大海洋與海岸計畫之發展歷史如下：

- (一)1996 年加拿大政府制定（1997 年施行）海洋法（Ocean Act），其主要訂定海域空間與司法管轄區，且設立整合性海岸與海洋管理之架構與原則。其主要原則在於永續發展、整合性管理與謹慎執行，以生態發展為核心，並且與社會大眾進行合作。
- (二)2002 年之加拿大海洋策略(Canada' s Oceans Strategy)，其宗旨為「確保海洋之安全、健康與繁榮，希望能夠帶給未來的每一世代一個美好的海洋環境」。本策略建立在海洋法（Ocean Act）之基礎上，且秉持相同原則。其建立一長遠之海洋政策指引，主要針對濕地、海岸地區以及海洋生態環境。內容主要包含，環境影響問題、目前之管理機制與手段探討、海岸地區之社區、海洋產業等。此外，提出整合性管理之架構(圖 2.1-2)，希冀其增加各利益者之間之交流與合作機會，並尊重政府之決策與管理單位。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

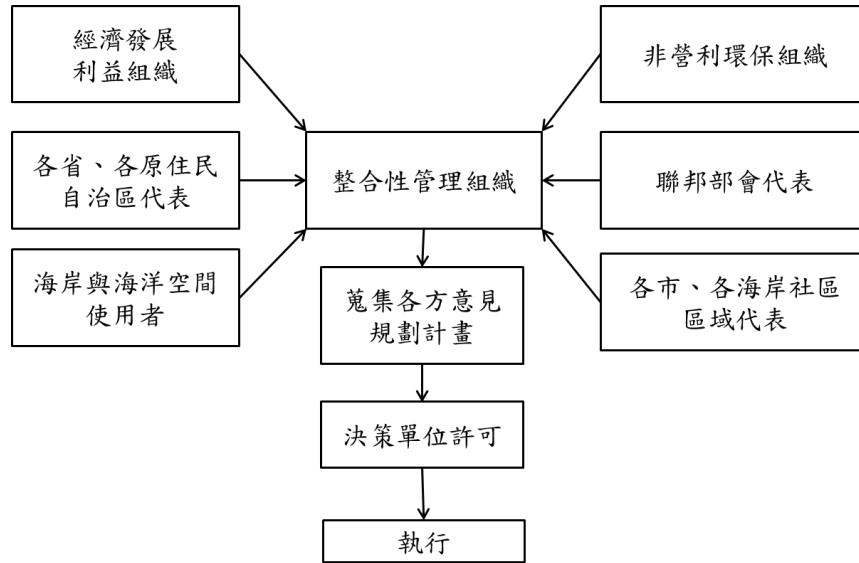


圖 2.1-2 整合性管理之架構

(三)2005 年公布加拿大海洋行動計畫(Canada' s Ocean Action Plan)，亦建立於海洋法 (Ocean Act) 之基礎上，主要針對海洋環境與資源，主要重點在於以下幾項，如領土與海權、整合性海洋管理(Integrated Oceans Management)、經營健康之海洋環境，海洋科學與技術之探討。

(四)漁業暨海洋部於 2014 年公布區域海洋計畫(Regional Oceans PlanRegional Oceans Plan)更進一步將整合性海洋資源與海洋管理納入加拿大重要計畫當中。

澳洲政府為解決多重管轄的問題，於 1998 年 12 月發布澳洲海洋政策 (Australia' s Ocean Policy, AOP)，提出以區域為基礎的海洋政策計畫與管理系統，企圖將管轄權整合並將其區域化，然而迄今澳洲之海域管理仍以部門為基礎，分散於聯邦、州與領地政府間。現行海域使用管理規範及制度主要係為 1999 年環境保護與生物多樣性保育法案。並於 2011 年通過 2011 年澳洲再生能源局法 (Australian Renewable Energy Agency Act 2011)，並於 2012 年 7 月 1 日設立澳洲在生能源局，以推動澳洲再生能源技術之發展與能源供給。澳洲 ICZM 成功案例典範首推大堡礁文化遺產保護，澳洲在 1975 年通過大堡礁公園法旨在保護大堡礁，管理過程分成 2 個階段：第 1 階段劃設管制帶區域，目標是規範大堡礁公園使用活動，並保有部份列為自然狀態區，第 2 階段是為生態系統發展設立短期(5 年)與長期(25 年)目標，進行規劃、保護、資源利用、溝通、監測乃至法制管理措施。分析澳洲大堡礁 ICZM 成功原因，讓『公眾參與』(大約 60 單位參與這項計畫)是一項很重要機制，社區教育幫助讓 ICZM 一些措施能被接受並落實，監測與科學評估數據，利害關係人都參與研究，以期研究成果與管理建議之同意。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

另外，『單一管理當局』專注於 ICZM 之目標完成與全方位執行是另一項重要因子，大的管制諸如底拖補魚對生態影響而予以規範、管制區劃設控管、小到管制如釣竿上的魚鉤數目皆受控管。其中，有些議題甚至需仰賴多年累積數據基礎，才具說服力。澳洲 ICZM 基本目標是維持、恢復或改善海岸生態系統。澳洲政府並於 1988 年制定國家海洋政策，以生態永續發展為方針，約束海洋使用單位如漁業、石油礦業等，此整合海洋政策推動，且在國際間擁有很高評價。

歐盟於 1999 年推動歐洲海岸管理計畫(European Code of Conduct for Coastal Zones)，其為早期將整合性海岸管理納入計畫當中之代表。其海岸管理主要由歐盟成員推動，除尊重各國應地制宜之海岸管理計畫外，亦於特定海域提出相關之海岸管理計畫，如地中海與黑海等。歐洲海岸管理計畫有主要以下管理原則：

1. 謹慎決策，決策前應具備相當完善之資訊以作為決策基礎。
2. 避免危害自然環境，需要經過詳細之海岸環境評估以避免危害環境。
3. 以生態為主，盡可能減少發展所給予的環境衝擊。
4. 盡量避免在高風險與生態資源豐富之海域進行開發，若欲開發地區經評估後為上述高風險或高資源環境，則需挑選其他地區進行開發。
5. 若人為發展可能危害到該環境，則需進行補償機制，盡量最小化的減少環境損害。
6. 維護其生態系統之完整性。
7. 若該環境經評估後為重要生態區，則須保存其生態環境之多樣性，並採取手段以維護環境。
8. 允許海岸管理與生態保育相關之科學研究進入特定區塊進行研究。
9. 若有使用到海洋資源或海岸，則需使用者付費原則，不得無償使用。
10. 公共公開之資源與資訊，以提供社會大眾了解。

此外，歐盟於 2014 年 4 月 17 日通過建立海域空間規劃架構指令(Directive of establishing a framework for maritime spatial planning(MSP))，主要因應現今發展所面臨的問題，如再生能源、水產養殖與其他海洋相關產業之競合關係。

其計畫目的在於：

1. 減少衝突並使各個利益者有合作之機會

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

- 2.鼓勵海洋產業之投資，清晰的政策走向與法規可以使投資者更有興趣。同時也可以催化再生能源的發展、設立海洋生態保護區以及天然資源，如石油與天然氣等之採集等。
- 3.增加各地區與中央政府之間之海洋管理手段交流
- 4.增加各國與各國之間之合作，例如有些硬體設施會跨地域，如海纜、管線、貨運航線與風機安裝施工等
- 5.保護環境，以永續經營之手段去保護海洋環境。

其朝向以海域空間規劃作為其海域使用管理規範之上位政策工具值得我國學習借鏡。近年熱烈推廣 ICZM，除了成員國家參與，更有公民團體積極加入，許多網路平台建構提供多元資訊且相當豐富，本報告將在下節選取歐盟建立 ICZM 的執行指標及氣候變遷調適作為案例介紹。

英國為解決其國內日漸增加之海域需求，首次於 2002 年提出海域空間規劃之提案，並於 2009 年通過 Marine and Coastal Access Act 2009 該法案揭櫫有關海洋規劃、海洋許可、海洋保護區及海岸通行等相關規；且前開海洋許可部分，另有 Guidance On Marine Licensing under Part 4 of the Marine and Coastal Access Act 2009 (March 2011 by Defra) 針對應申請海洋許可之畫範疇、許可機制(包括:許可組織扮演角色、海洋規劃、申請流程、諮詢、審查時間規範及費用)、申訴、免經許可、註冊等詳細規定;其主管機關為環境食物及鄉村事務部(Defra, Department for Environment, Food and Rural Affairs)。故英國有關海洋或海岸地區之規劃或使用許可等，並非納入空間規劃體系，而係由環境主管機關另訂專法及計畫方式進行管理。至於中央主管機關與地方主管機關之管轄權如何劃分管理權限部分，其地方政府通常係以平均低潮位(low-water mark of medium tides) 為界。海洋管理組織 (Marine Management Organization, MMO) 於 2010 年 4 月設立，作為英國海域使用管理規劃之非政府部門的公共機構，職掌海域空間規劃相關事宜，擁有協助籌備、審理與批准海域計畫架構與內容之權力，其主要將可能涉及漁業活動、生物資源保育及再生能源開發與建設等三大要項之協調與整合。此外，於 2010 推出海岸手冊(Coastal handbook)，其主要為英國環境保護署(Environmental Agency)與各地區之地方政府共同合作之計畫準則。其清楚表達，因海岸地區為隨時都在變遷之環境，因此參與海岸計畫與海岸相關產業之工作者亦為非常重要之一環。而這些參與者在參與海岸相關產業時，可能需要遵守的原則或是作業手段等。其主要針對以下重點進行說明：

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

- 1.環境保護署與相關海岸產業組織在海岸管理時所扮演之角色
- 2.氣候變遷之影響
- 3.短中長期之海岸管理手段
- 4.科學研究許可與開發許可
- 5.海岸監測系統與評估
- 6.國家海域土地之規劃
- 7.海岸管理之手段與工具

紐西蘭政府主要依照 the Resource Management Act 1991 之原則，建立紐西蘭海岸政策宣言 2010(New Zealand Coastal Policy Statement 2010,NZCPS2010)，其目的在於解決紐西蘭海岸環境之相關問題，例如海岸環境相關特別的需求與挑戰，或者是海岸相關的關鍵議題。並針對重要議題或是挑戰提出原則性之論述。紐西蘭海岸政策宣言(NZCPS)之應用，主要依據 the Resource Management Act 1991 所建立，本宣言是需要進行專家諮詢後進行修改。本宣言與國家相關法規之相互關係主要有：

1.國家目前公布的相關地域性海岸管理計畫 regional policy statements, regional plans 和 district plans 皆須要落實紐西蘭海岸政策宣言(NZCPS)之原則。

2.各地域性之海岸管理政策宣言亦須依照紐西蘭海岸政策宣言(NZCPS)進行修改與調整。紐西蘭海岸政策宣言因將氣候變遷與全球暖化納入考慮，因此值得我們借鏡。

紐西蘭所面臨之海岸管理之挑戰：

- 1.城市周圍海岸的自然變遷，例如海岸線的後退是否需遷移在地居民。
- 2.現存的城市發展往海岸方向。
- 3.紐西蘭現存交通設施在全球暖化與氣候變遷之下可能會受到影響，例如機場、鐵路、海底電纜、港口與濱海公路等位於海岸鄰近地區。
- 4.天然資源之保存，考慮到人類與自然共存之環境，並且保護生態之多樣性。
- 5.海岸地區的外在條件吸引力充足，例如生態豐富、風景美麗等。導致其海岸地區之人口密度增加，進而影響到原本海岸地區之生態。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

- 6.內陸的開發所產生的廢棄物，例如廢水、殘留物等。經由排放而影響到海岸地區的海水品質和海岸環境。
- 7.氣候變遷下，更強的降雨強度、更大的風暴、更極端的氣候型態會導致海岸地區劇烈的侵蝕或是更極端的自然災害等。
- 8.海岸開發如水產養殖，近海捕撈、砂石採集或是海下資源採集等。這些因應社會發展所需要之人為開發也會對海岸地區之資源造成影響。

紐西蘭海岸相關之重要議題：

1. 要有效的去管理海岸地區需要詳細的去了解海岸的發展以及變遷趨勢。如果沒有辦法去了解海岸人為活動或人為開發活動對海岸環境變遷之影響，則較難去訂定有效之海岸管理計畫。
2. 自然景觀的消失，如沙丘，鹽沼或是天然懸崖等。這些景觀會隨著人為開發往海岸地區移動漸漸消失而被改變成人為計畫開發用地或是居住用地等。
3. 海岸地區生物多樣性、生物棲息地與生態系統等，這些也會因為人為的開發而被去除。例如，海岸周圍植被和潮間帶等，這些都是海岸生物之棲息地，去除這些棲息地不只生物會消失也會間接影響到當地水質或是破壞原先生態平衡等。
4. 人類對海岸開發之需求如近海捕撈或是養殖等。同時也包括海岸周圍之計畫用地(度假村)或是新興能源開發工址等。這些都會加重海岸開發對海岸地區之負擔。
5. 海岸地區之汙染問題，原先的單點汙染(出海口之漂流垃圾或是工業排放水)會因為海流交替進而產生多重汙染。加重汙染當地海岸周圍之水質。
6. 日益低落之海岸環境與水質會對海岸生物造成危害，同時也會影響到海岸休憩娛樂之功能。
7. 氣候變遷之下，海岸地區之侵蝕與其他自然災害加重導致現存設施(交通設施如機場、鐵路、港口與濱海公路等位於海岸鄰近地區之現存設施，以及其他私人用地或是私人財產等)。
8. 海岸周圍之交通運輸工具所產生之環境危害(噪音，汙染等)會對海岸地區之休憩與生態造成影響。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

中國海洋 21 世紀議程

聯合國《21 世紀議程》指出：海洋是全球生命支持系統的一個基本組成部分，也是一種有助於實現可持續發展的寶貴財富。

1994 年 11 月 16 日《聯合國海洋法公約》正式生效，標誌著現代國際海洋法律制度的建立，為全球海洋資源與環境的可持續發展奠定了國際海洋法律基礎。1990 年第 45 屆聯合國大會做出決議，敦促世界各國把開發海洋、利用海洋列為國家的發展戰略。1992 年聯合國環境與發展大會通過的《21 世紀議程》把海洋作為重要的組成部分之一。

中國政府根據 1992 年聯合國環境與發展大會的精神，制訂了《中國 21 世紀議程——中國 21 世紀人口、環境與發展白皮書》，確立了中國未來的發展要實施可持續發展戰略。中國既是陸地大國，又是沿海大國。中國的社會和經濟發展將越來越多地依賴海洋。因此，《中國 21 世紀議程》把“海洋資源的可持續開發與保護”作為重要的行動方案領域之一。

中國擁有 18000 多公里的大陸岸線，依照《聯合國海洋法公約》中 200 海裡專屬經濟區制度和大陸架制度，中國可擁有約 300 萬平方公里的管轄海域；沿海島嶼 6500 多個；4 億多人口生活在沿海地區；沿海地區工農業總產值佔全國總產值的 60% 左右。中國近海和管轄海域蘊藏著豐富的海洋資源，包括生物資源、油氣資源、固體礦物資源、海水資源、海洋能源、海洋旅遊資源等。各種海洋資源開發活動分別形成了不同的海洋產業，傳統的海洋產業有海洋捕撈業、海洋交通運輸業、海水製鹽業；新興的海洋產業有海水增養殖業、海洋油氣工業、海濱旅遊業、海水直接利用業、海洋藥物和食品工業等；另外還有一些正處於技術儲備階段的未來海洋產業，如海洋能利用、深海採礦業、海洋信息產業、海水綜合利用等。海洋產業已成為沿海經濟的重要內容之一，經過多年發展現已初具規模。據不完全統計，中國海洋經濟總產值目前已達 1400 億元人民幣。另外，海洋環境影響氣候變化、降雨量分佈和自然災害的發生，從而可能直接或間接地影響沿海地區乃至內陸地區的經濟與社會發展。因此，開發海洋、保護海洋已成為中國環境與發展的不可分割的重要組成部分。

現代海洋開發活動在迅速展現其巨大的經濟效益的同時，也帶來了一系列的資源與環境問題。比如，近海漁業資源嚴重捕撈過度使海洋生物資源破壞嚴重；入海污染物總量不斷增加，致使某些海域環境污染加劇，生態環境趨於惡化；缺

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

乏高層次的規劃和協調機製造成用海行業之間矛盾突出，開發利用不合理；沿岸段經濟發展不平衡，個別地區還沒有完全擺脫貧困狀態，而在經濟發達岸段，也存在著諸多的環境問題；全球氣候變化及沿海地區經濟活動增加使海洋性災害頻率增高，範圍擴大，經濟損失程度也相應增加，後果更嚴重。此外，國際海洋事務出現了新的形勢，維護海洋權益面臨繁重任務；各國都在加強海洋科學技術研究、開發和應用，以增強國際海洋競爭能力。中國的海洋事業正面臨著巨大的挑戰和機遇。發展海洋事業，迎接被譽為海洋時代的 21 世紀，是中華民族責無旁貸的使命。

為了在海洋領域更好地貫徹《中國 21 世紀議程》精神，促進海洋的可持續開發利用，特製定《中國海洋 21 世紀議程》。這個議程是《中國 21 世紀議程》在海洋領域的深化和具體體現，因而也是《中國 21 世紀議程》很重要的組成部分之一，可作為海洋可持續開發利用的政策指南。

《中國海洋 21 世紀議程》闡明了海洋可持續發展的基本戰略、戰略目標、基本對策，以及主要行動領域。各章均設導言和方案領域兩部分。導言部分闡述各章的中心內容、主要依據、現狀和問題、趨勢展望等。每個方案領域包括三部分：行動依據，說明該方案領域的國際、國內法律根據，要解決的主要問題及解決問題的時空可行性等；目標，主要說明該領域採取各種行動要達到的目標和目的；行動，實現目標需要採取的各種措施和行動。

《中國海洋 21 世紀議程》共分十一章：

1. 第一章戰略和對策；
2. 第二章海洋產業的可持續發展；
3. 第三章海洋與沿海地區的可持續發展；
4. 第四章海島可持續發展；
5. 第五章海洋生物資源保護和可持續利用；
6. 第六章科學技術促進海洋可持續利用；
7. 第七章沿海區、管轄海域的綜合管理；
8. 第八章海洋環境保護；
9. 第九章海洋防災、減災；

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

10. 第十章國際海洋事務；

11. 第十一章公眾參與

2.1.2 海岸防護風險管理

(一) 歐盟

歐盟訂定洪災風險管理與評估防護計畫的目在於管理並且降低洪水的危害，並藉由繪製洪災風險地圖的方式，減少未來洪水對於歐盟各國之人命、健康、環境、財產和經濟活動的損失。計畫涵蓋所有可能的洪災類型，包括河水泛濫、海水溢堤或倒灌造成的洪災、甚至其他可能的災害原因也一併考量，例如都市的洪水和下水道洪水。此計畫中提及之防災措施主要包括初步洪災風險評估、洪災風險地圖的繪製以及訂定洪災管理計畫三部份。各會員國在擬定方針之前，廣泛接受各界的建議，從各地區的政府部門、各國水文學和地質學方面的專家，甚至到和災害相關的保險業都是訪談的對象。

(二) 美國

美國 FEMA 於 2003 年間，曾出版洪氾危害地圖之綱要及規範說明(Guidelines and Specifications for Flood Hazard Mapping Partners)，其中包含海岸地區之洪災分析及地圖繪製綱要，提供一般性之海岸洪氾危害分析及洪水高程建置方法(Base Flood Elevations, BFEs)，可適當應用於大西洋、墨西哥灣及北美五大湖等區域。美國阿拉斯加州的海岸管理計畫主要是由自然資源部、漁業及遊憩部、環境保育部共同負責，有關海岸的開發案必須送交到這些部門各自審理，依據州定標準作為判斷依據，此外，各地方政府可根據本身的環境條件及發展目標制定更嚴格的標準，換言之，地方政府及當地社區可透過此機制達到參與海岸計畫審核之目的。

依據上述海岸管理計畫規定，安克拉治市於 1979 年提出該市海岸管理計畫，2003 年由於穆考斯基州長修改相關規定，所以安克拉治市於 2007 年提出新版本的海岸管理計畫，共計六大章，61 頁 (MOA, 2007)。有關該市海岸區域的劃定，是以 100 年沿海洪水區再往水平方向內延 1,320 英尺 (約 407 公尺)，沿海河川亦以 100 年洪災區再往河道兩側水平延長 1,320 英尺，直至海拔 1,000 英尺 (約 308 公尺) 處，在此範圍內均納入海岸區域。

美國非工程防洪措施的主體「全國洪水保險計畫」於 1968 年開始推行，工程措施與非工程措施並舉的防洪策略形成。全國洪水保險計劃不僅是一個風險分擔的措施，更重要的，該計畫是一個洪水風險區管理政策，它通過法律和經濟的手段強制獲取風險利益者承擔風險費用，限制洪水風險區不合理開發，防止開發者將洪水風險轉嫁到他人身上，實現了公共政策的效率與公平原則。

(三) 英國

根據 2009 英國氣候預測 (the UK Climate Projections 2009) 的分析，未來氣

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

候變化和土地自然變動都將造成海平面上升、暴風侵襲激增，提高岸邊侵蝕和洪水的威脅，而未來海岸地的開發計畫更會加速這些問題的惡化，若不及時擬定海岸管理方案，影響所及將危及岸邊社區和棲息地。氣候變化可能會造成海平面上升、暴風侵襲激增，提高海岸侵蝕、洪水氾濫的危機。為了面對這些挑戰，英國正逐步調整洪水與海岸侵蝕危機的管理政策和方向。

(四)法國

法國國家級的防洪策略主要實現在非工程措施方面。法國自 1935 年開始制定洪水風險區規劃，並早於西元 1982 年透過法令將天然災害保險制度法制化，明確限制在洪水（或災害）風險區的開發並規定了採取防洪對策的原則。法國國家政府基本上不承擔防洪的責任，防洪工程的建設主要由當地居民（地主）或當地政府承擔費用，這與洪水發生、洪泛區開發利用具有地域性的特點相適應。對於具有地域性的社會問題，由當地政府或組織制定公共政策，由當地投入資源來解決或緩解通常是有效率和公平的。目前法國針對洪氾風險區可分為土地利用規定、洪水警報、天然災害保險制度及洪氾區劃設及防洪中心構想四個部份進行劃設管理。

綜合上述，由於洪災災損在整體天然災害災損占極大比例（法國為 54%）諸多國外先進國家針多針對洪氾風險區進行劃設以保障沿海居民之生命財產，如表 2.1.2，洪災保險制度成為成立天然災害保險制度時最重要之參考對象，洪水風險亦為主要之納保風險。

表 2.1.2 國外洪氾風險區劃設依據表

國家	洪氾風險區劃設
歐盟	依洪水發生機率劃設三級洪氾區，除中級為一百年洪水重現期距外，另外二級由各國自行決定。劃設方式分為淹水範圍圖（Flood Hazard Map）與淹水風險圖（Flood RiskMap）
美國	FEMA 將洪氾區域主要分為三種危險區： 1. 特殊洪災區(Special Flood Hazard Areas)：為百年洪水區 2. 緩和洪災區(Moderate Flood Hazard Areas)：為百年至五百年洪水邊界之間的區域 3. 最低洪災區(Minimal Flood Hazard Areas)：為地形高程在五百年洪水區邊界以上的區域
英國	1.自然洪氾風險區(Floodplain) 洪氾區是個自然會受到溢淹災害區域，如果一條河流上升到高於其河畔，或是高潮位和暴潮造成在沿海地區產生溢淹。有兩種不同類型的區域可以顯示在洪水地圖上。它們可以被描述如下：

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

深藍色 ：顯示如果沒有防洪者，該地區可能會受到洪水，無論是從河流或大海。這個區域可以被洪水淹沒：從海上洪水，每年發生的機率有 0.5%或更高。或從河流的洪水，每年發生的機率有 1%或更高。

淺藍色 ：顯示了從一個極端洪水河流或大海額外延伸的範圍。這些偏遠地區可能會受到大洪水，每年發生的機會多達 0.1%。

這兩種顏色顯示自然洪氾區(natural floodplain)的範圍，如果沒有防洪設施系統或其他一些人工的結構物和渠道的改善。

2. 防洪風險區(Flood Defences)

紫線 ：顯示所有的防洪設施建於最近 5 年，以防止每年發生 1%的河水氾濫機率，或是洪水從海上以每年發生 0.5%的機率。

劃線陰影區 ：顯示受益於防洪設施，在一條河流的洪水事件每年發生 1%的機率，或從洪水從海上以每年發生 0.5%的機率。如果這些防洪設施不存在的話，這些地區將被淹沒。

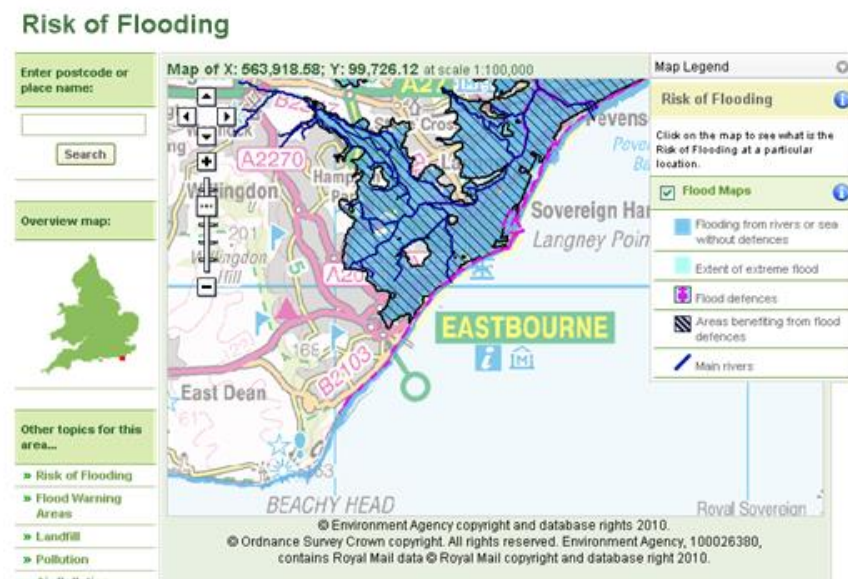


圖 2.1-3 英國洪水風險地圖

(資料來源：<http://www.environment-agency.gov.uk/default.aspx>)

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

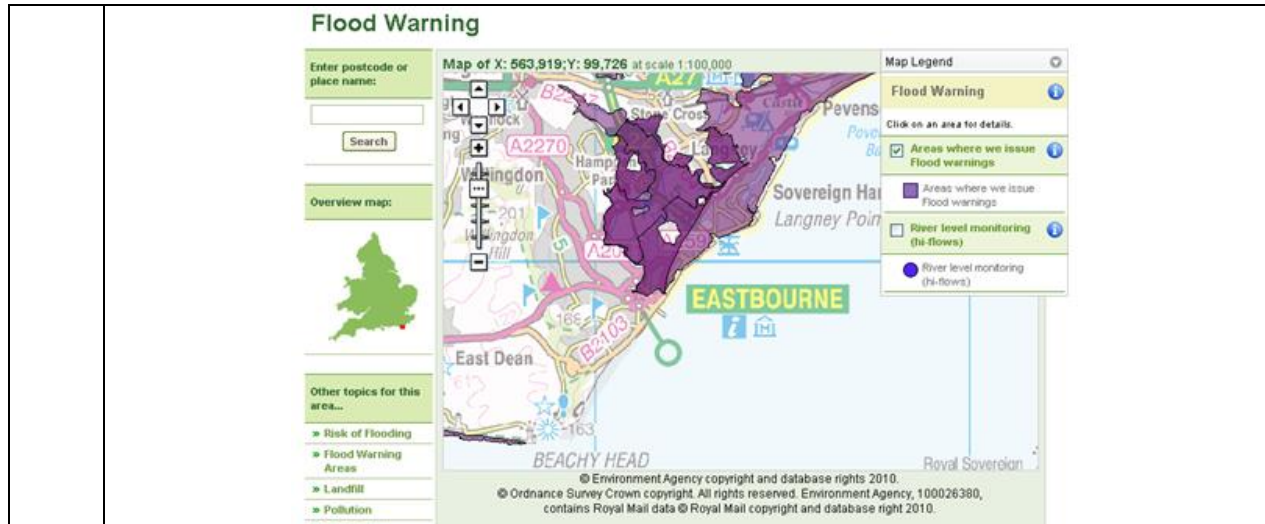


圖 2.1-4 英國洪水警示地圖

法國	紅色區域：淹水危險度高，個別的防範措施不能符合經濟效益，禁止新建建築物，但對於以保護既有結構物為目的的工程可以核准。 藍色區域：淹水危險度稍高，經判斷此區域以既存及新建結構物為對象而實施個別管制防範對策。就本區而言，危險區內的（得以用天然災害保險補償的）資產價值之 10%，將被強制用作實施建築物加高工程、裝設防水板、及其它可減輕災害的措施。 白色區域：全無可預料到的危險，係指一百年頻率洪水氾濫區外之範圍。
----	---

2.1.3 海岸防護策略案例研析

國家災害防救科技中心(NCDR, 2011)根據莫拉克風災案例，省思氣候與環境變遷之可能衝擊有三項：極端氣候常態化、複合型災害規模遠超乎預期、超過現有防護能力；經建會(2012)說明海岸領域受氣候變遷之衝擊與挑戰有五項：海平面上升、颱風暴潮、極端降雨事件、海水暖化、海岸地區不當使用與人工化，由此可知沿海地區為受氣候變遷衝擊顯著之區域，可能面臨海平面上升、暴風侵襲激增，提高海岸侵蝕、洪水氾濫的危機。

依營建署營建署「海岸地區土地使用整體防護策略研究」計畫(2012)，以災害類型分類，回顧國外海岸地區防護相關案例，說明其災害防護背景及建議做法。

1. 複合型災害

(1) 美國-夏威夷州海岸帶管理計畫

- 防護背景：美國夏威夷州海岸帶管理計畫，源自於 1972 年美國海岸帶管理法案(Coastal Zone Management Act of 1972)，該計畫依海洋環境保護與海洋經濟永續發展並重之原則，將夏威夷海岸地帶區劃為 10 類型的使用區域，並給予不同管理目標與管理政策，其中「海岸災害防護區」之目標即為降低海嘯、暴潮、洪水、侵蝕、淤積與污染等災害對人民生命與財產所造成的威脅。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

- 防護對策：針對較為敏感之區域，則進一步劃為特別管理區(Special Management Area, SMA)，並透過許可制度進行管理。特別管理區內之所有使用方式與活動，在未獲得使用許可時，除了緊急狀況外，皆是被禁止的。(營建署，2010)

(2) 日本-海岸保全基本計畫

- 防護背景：日本於 1953 年制訂「海岸法」，該法的目的地是防止海嘯、風暴潮、海浪及其他海水或地基變化帶來的災害(Isobe, 1998)。1999 年提出新的修改法案，增加海岸保護基本方針、海岸保全基本計畫、海岸保護區行為的限制及海岸管理者等許多項目，新法中強調許多海岸保護的基本方針政策(Terashima and Hayashi, 2005; 宋與蔡，2007)，以海岸保全基本計畫為例，日本現行之海岸保全基本計畫係採用整合型海岸地區管理原則，強調海岸地區之永續發展，整合形成三大基本方針(圖 2)，此系統亦可結合氣候變遷議題，延伸闡述在氣候變遷下海岸防護策略之新思維。
- 防護對策：以有明沿岸海岸保全基本計畫為例，其海岸防護方針係以創造、維持安全及舒適的海岸為目標，藉由海岸現況、防護歷史、海岸課題等議題探討後，鎖定此海岸保全方向為防護海岸受風暴潮、海嘯、海岸侵蝕等影響，並建議下述防護對策：1.實施對應的工程及非工程防護措施以減少傷害；2.堤防高度不足者需整備；3.整備並檢視閘門、排水溝、排水站等設備，以防止海水倒灌及內水溢淹；4.面的防護亦積極考慮環境面與利用面；5.若外部力量大於防災功能，需將傷害降到最低；6.其他。

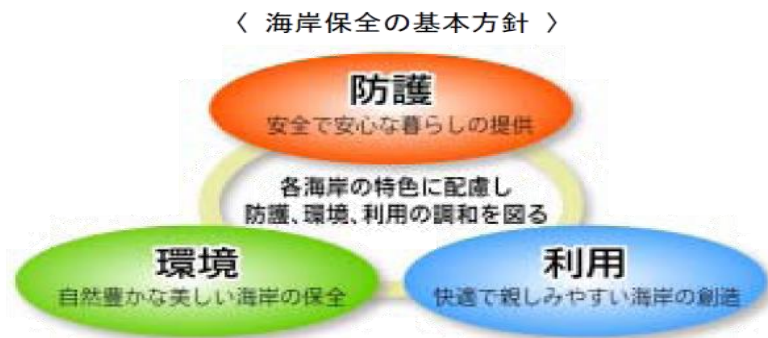


圖 2.1-5 日本海岸保全基本方針

(資料來源:伊豆小笠原諸島沿岸海岸保全基本計畫)

2. 海岸侵蝕

(1) 美國阿拉斯加海岸-海岸侵蝕風險評估(2009)

- 防護背景：阿拉斯加州面積 570,374 平方英哩，約為 40 個台灣大小，總人口數 60 萬人，安克拉治市即佔一半。美國海岸線全長 12,383 英哩，約近 2 萬公里，其中阿拉斯加就佔 6,640 英哩，為全部的 53.6%，所以海岸環境的經營管理對阿拉斯加而言甚為重要。近年來，阿拉斯加沿海社區都遭遇到海岸

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

侵蝕之威脅，許多房舍、港口及公共設施都岌岌可危，以基奈半島的基奈市為例，近 60 年來海崖已後退至少 60 餘公尺，由於氣候變遷因素，海浪及潮流不斷地侵蝕，復因暴雨造成大量的地表逕流，尤其是 1964 年阿拉斯加的大地震，造成沿海區域嚴重受創，以致於當地海岸線快速後退。坦納根海灣（Turnagain Arm）地層下陷 2.4 公尺，而科迪亞克市（Kodiak）附近地殼則被抬升 9.1 公尺，地表水平位移 15~20 公尺，可見當時地震的巨大破壞。

- 防護對策：美國政府部門與顧問公司於 2007 年起著手調查侵蝕的風險評估，針對各個社區之需求發展出侵蝕資訊報告，內容包括侵蝕情況及位置、原因、歷史事件、侵蝕範圍圖、離侵蝕海岸線的公共設施及距離、保護措施及花費、受創設施清查及估價、侵蝕地點照片等，目前已完成 162 個社區侵蝕資訊報告，提供政府緊急防救災之用（廖學誠，2009）。

3. 洪水災害

(1) 歐盟-洪災風險管理與評估防護計畫

- 防護背景：1998 和 2004 年間，歐洲遭受超過 100 場洪水侵襲，造成約 700 人死亡、50 萬人的受傷的災情，經濟損失亦超過至少 250 億歐元。因此為了減少洪災損失及因應未來全球暖化而加劇的威脅，歐盟會員國開始討論如何透過積極的管理來降低未來洪災的危害。但由於歐洲的大多數河流是流經多個國家，所以管理洪水的問題必須有整體性的考量，再加上洪災對於各國所帶來的經濟衝擊也不同，因此唯有透過各會員國的協調並制定共同的管理辦法，方能有效的管控及減少洪水的可能帶來的影響。
- 防護對策：在經過多方討論之後，終於在 2007 年 10 月 23 日的歐洲議會中通過洪水風險管理與評估的計畫。（國家災害防救科技中心，2008）

A. 初步洪災風險評估

會員國必須在 2011 年 12 月 22 日以前為領土內的每個流域或者次流域進行一次最新的洪水風險評估。這評估工作包括重新確定領土內流域之邊界位置、蒐集過去發生過的洪水災情資料、評估未來洪水可能發生的機率和影響的結果等。根據此評估結果，會員國必須將每個流域根據其發生洪災的風險大小予以分類。這評估及分類的結果必須於 2018 年 12 月 22 日以前公佈，並且每 6 年檢視更新一次。

B. 洪災風險地圖的繪製

會員國必須將位於洪水潛勢區中的人口、重要設施、環境等項目確實的繪製於風險地區中，並且以高、中、低三種風險的分類方式表示洪水可能發生機率。此風險地圖繪製的結果必須於 2013 年 12 月 22 日以前公佈，並且每 6 年檢視一次。於 2013 年底前完成，依洪水發生機率劃設三級洪氾區，

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

除中級為 100 年洪水重現期距外，另外二級由各國自行決定。劃設方式分為淹水範圍圖（Flood Hazard Map）與淹水風險圖（Flood Risk Map）。

C. 洪災管理計畫

會員國對於境內的每條流域必須訂定洪災風險管理的計畫，並設定適當的保護標準，以確保可以達到管理效果。管理的計畫必須集中在降低災害可能發生的機率及潛在的損失，且必須包含某些必要的內容，包括保護的標準、施行計畫、洪災風險地圖、後續的管理計畫、及後續所要進行的評估工作。洪水風險地圖和管理計畫要符合相關指令，特別是流域特性、集水區的管理計畫、公眾協商和訊息傳遞的部份。

若流域的範圍含跨多個國家時，請相關的會員國盡量提出一份簡單且操作性高的管理計畫，便於和他國合作。同時，各國的洪水管理計畫除非已和鄰國協調且獲得同意，不然不得在增加鄰國洪災風險的情況下施行管理計畫。全部相關的成員都必須以適當方式參與整體的管理計畫。這些管理計畫必須於 2015 年 12 月 22 日以前完成並且公佈，往後每 6 年必須檢視一次。

(2) 美國聯邦緊急管理總署-洪泛區風險計畫(2009)

- 防護背景：美國江河洪水極其頻繁，受洪水威脅的面積約佔國土面積的 7% 左右，影響人口約 3000 萬以上。美國沿海地區受颶風、颱風、風暴潮影響比較嚴重，洪水災害是最受美國政府關注的自然災害。
- 防護對策：美國國會早在 1968 年就成立全國洪災保險計畫（NFIP），規定住在洪泛區（Flood-Prone）的居民須強制投保，法國與挪威也以天然災害綜合保險方式，強制民眾投保。美國規定洪泛區居民須強制投保，據 businessweek.com 報導，美國聯邦緊急管理事務署（FEMA）正在從事洪泛區的地圖資料更新，預計二〇一一年完成，包括路易斯安納、俄亥俄、佛羅里達、德州的 El Paso County 等，都可能被列入洪泛區。在 1977 年，美國前總統卡特簽署了著名的 11988 號總統令，要求所有聯邦機構共同協調，就減災工作推動統一管理。之後由美國國家科學基金會，集合了全國 20 多個科研和管理部門的 60 多位專家，全面評估國家防洪減災政策及行為，提出「美國防洪減災總報告」。這部文獻向社會大眾公開了國家防洪減災的國策、水災歷史和現狀，以及對亟待解決的重大問題的建議，此為後來美國防洪減災工作，進入新的時期亦奠定了基礎。

1980 年 10 月，聯邦緊急管理總署（Federal Emergency Management Agency，FEMA）成立，執行國家洪水保險計畫（NFIP），並負責統籌有關洪水保險計畫、水災預防、災時救援及災後重建等工作；同時，並配合保險、洪泛區開發與治理、防洪工程建設管理和蓄、滯洪區土地管理等，非工程手段辦理社區洪泛區和海岸帶建設、規劃、工程整治；制訂 100 年頻率和 500 年頻率防

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

洪設計的標準，及制訂具有法律效力的洪水風險圖。而在進行災時救援中，負有對國民兵的調動和提供總統緊急決策依據之責任。(張廣智，2004)

(3) 英國-創造水域空間 (Making Space for Water, MSFW)

- 防護背景：根據洪水及水治理草案 (Draft Flood and Water Management Bill)，基本目標是妥善管理水資源以解決未來氣候變化所造成的相關危機，所提的治理方式正是達成 MSFW 計畫和歐盟洪水危機指令的重要執行工具。
- 防護對策：其中，MSFW 計畫由英國環境暨食品農業部 (Department for Environment, Food and Rural Affairs, Defra) 於 2005 推動，該計畫秉持風險只能降低不能根除的理念，政策導向從過去的「堅守海岸線」和「硬式防禦法」轉為「風險管理」，強調天然防護法的優點，鼓勵在適合地點採行海岸線重造。(駐英科技組，2010)計畫主要目標以風險為導向的整合性方式防治洪水，民眾可於英國環境保護署網站查詢洪水風險地圖(如**錯誤！找不到參照來源。**)。

A. 自然洪氾風險區(Floodplain)

洪氾區是個自然會受到溢淹災害區域，如果一條河流上升到高於其河畔，或是高潮位和暴潮造成在沿海地區產生溢淹。有兩種不同類型的區域可以顯示在洪水地圖上。它們可以被描述如下：

深藍色 ■：顯示如果沒有防洪者，該地區可能會受到洪水，無論是從河流或大海。這個區域可以被洪水淹沒：從海上洪水，每年發生的機率有 0.5%或更高。或從河流的洪水，每年發生的機率有 1%或更高。

淺藍色 □：顯示了從一個極端洪水河流或大海額外延伸的範圍。這些偏遠地區可能會受到大洪水，每年發生的機會多達 0.1%。

這兩種顏色顯示自然洪氾區(Natural Floodplain)的範圍，如果沒有防洪設施系統或其他一些人工的結構物和渠道的改善。

B. 防洪風險區(Flood Defences)

紫線 ■：顯示所有的防洪設施建於最近 5 年，以防止每年發生 1%的河水氾濫機率，或是洪水從海上以每年發生 0.5%的機率。

劃線陰影區 ■：顯示受益於防洪設施，在一條河流的洪水事件每年發生 1%的機率，或從洪水從海上以每年發生 0.5%的機率。如果這些防洪設施不存在的話，這些地區將被淹沒。

(4) 法國-氾濫危險區域計畫

- 防護背景：為防範沿河地區因築堤、填土、或設置其它結構物，影響區域內河川流路的通暢及洪水平原洪水調節功能，1935 年法國政府頒佈氾濫危險區域計畫(La Plan de Surface Submersible，簡稱 PSS)，訂定要求各氾濫區域內土

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

地利用的相關義務。

- 防護對策：自 1935 年劃分氾濫範圍至 1982 年建立洪災保險制度，至 1990 年法國已完成一百五十個地區之洪水災害範圍圖，洪氾範圍依淹水之危險程度分為三區：(1)紅色區域：淹水危險度高、(2)藍色區域：淹水危險度稍高、(3)白色區域：全無可預料到的危險，或是淹水或然率僅有 1%的地區。並依規定高度危險區內個別的防範措施不能符合經濟效益，禁止新建建築物，但對於以保護既有結構物為目的之工程可以核准；中度危險區內既經判斷此區域以既存及新建結構物為對象而實施個別管制防範對策。就本區而言，危險區內的（得以用天然災害保險補償的）資產價值之 10%，將被強制用作實施建築物加高工程、裝設防水板、及其它可減輕災害的措施；低度危險區係指一百年頻率洪水氾濫區外之範圍。（梁與許，2002）。1977 年法國以都市計畫法 R-111-3 項為基礎訂定都市計畫限制條例，該法在天然災害危險地區內所實施之建築「不許可」或「有條件許可」，也適用於洪水氾濫危險區域。

(5) 荷蘭-水政策行動治理方案(2004)；氣候不侵之荷蘭(2009)

- 防護背景：西元 1953 年，荷蘭發生了一次嚴重的海水倒灌，西南部的萊茵河三角洲地區約有 80%的地區淹沒在海水之中，荷蘭政府宣示不再讓類似的悲劇再次發生，決心推動「三角洲計畫」(DELTA PLAN)。
- 防護對策：主要採取的辦法像是補強加高現有海堤，並在各個海灣出口建構海堤，將海岸線拉成直線，縮短海岸線的長度，使治水工作變的較為單純。荷蘭預計在 2030 年完成國土規劃，藉由地下水、集水分區、區域排水系統、土地利用分區等基本背景圖說資料，作為判讀分析工具，以水資源為主要訴求來進行土地重新規劃作業，並將空間規劃、社經影響、環境再造及景觀地貌等一併納入評估，並有經與民眾團體、有關機關、政府單位等多次溝通討論而定。

A.計畫期程

計畫以 30 年期程進行土地重劃，預計在 2030 年完成該治理方案。

B.行動方案

每項子計畫裡，行動方案期程依實際狀況有所調整，整體計畫預計 30 年全部完成。其行動方案包含維持現況(Asusual)、無悔(No Regret)及還地於水(Room for Water)等三個階段行動方案。

C.治理策略

為因應水政策所展開的三階段行動方案，以空間規劃、社經影響、自然

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

環境及景觀地貌等不同層面帶來正面效應，進行水資源的土地劃分規劃。

2009 年出版的《氣候不侵之荷蘭》(Towards a Climate-Proof Netherlands) 報告書，荷蘭向全世界揭示了兩項新的治水思維：一為不把水視為發展的限制因素。固然過多的水會造成水災；然而，水也是農業發展及支持都市、產業發展的重要資源。除此之外，水本身還負有文化、遊憩、交通等功能。因此，在水災議題的處理上，應該要兼顧到多目標的原則，而不是處理水患的單一議題。在這樣的思維下，產出了漂浮建築與新型態的滯洪池；二為與水共處的空間發展原則，亦即還空間於水。在河川及海岸地帶，本身就有環境風險，若尚未開發利用，就限制其發展，如此可避免更多風險暴露；同時也可維持既有都市的緊密發展。而部分沿海岸及河岸的已發展區域，就要考量水文及水災的風險，必要時，政府會編列預算，採取徵收遷村的方式將這些有潛在危險的地方讓出給水。(林育慈，2010)

4. 海嘯災害

(1) 日本-311 海嘯防治概念

- 防護背景：2011 年 3 月 11 日下午在日本東北地區外海發生芮氏規模 9.0 的地震，旋即引發大海嘯，並對日本東北及北海道沿岸城鎮造成嚴重災情，災情尤以東北地方岩手縣陸前高田市、宮城縣氣仙沼市、南三陸町和福島縣南相馬市最為嚴重，除了沿海地區被海嘯沖擊造成的泥水流淹蓋、大量漁船、民房被沖毀、數處發電廠停止運作導致供電不足之外，更引發核能發電廠災害。
- 防護對策：針對海嘯災害防治，陳吉紀(2012)指出日本為制訂因應海嘯侵襲之防災對策，將海嘯分為兩個等級：1.發生頻率低，最大等級海嘯高度、2.發生頻率高，海嘯高度較低；本計畫將兩個等級分別對應之減災及防災目標與策略，彙整如表 2.1-3 所示。

表 2.1-3 日本海嘯防治概念

	等級 1	等級 2
狀態	發生頻率低，最大等級海嘯高度	發生頻率高，海嘯高度較低
減災與防災目標	1. 保護人命 2. 減少經濟損失 3. 防止大型的二次災害 4. 使設施早日復原	1. 保護人命 2. 保護財產 3. 能持續進行經濟活動
減災與防災策略	● 以居民避難為主軸，配合土地利用、避難設施、防災設施等有效整合 ● 整合地區防災計畫、都市	● 對既有整建的海岸防護設施，應以相對發生頻率較高的海象為對象設定 ● 以發生頻率高，海嘯高度較低之

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

	計畫等相關計畫 ● 建立海嘯觀測、監測、警報發佈、避難誘導、避難路線等完整體制 ● 舉辦聯合防災演習、地區防災研討會等活動周延防災教育、訓練 ● 結合鄉鎮區公所、警察局、消防隊等單位，配合防災對策辦理	海嘯高度作為海岸保護設施整建設計標準較為實際 ● 海岸防護設施應為韌性很強的結構，以因應超過設計標準之海嘯
--	---	--

綜合國內外氣候變遷於海岸之調適基本策略(保護性技術、後撤性技術、適應性技術)對應各國因應不同災害類型之相關防護作為，得知目前趨勢以適應性技術為主，包括災害風險分析、災害保險、新型態建築形式及強化災害預警監測系統等；保護性技術為符合國內永續海岸整體發展方案「回復海岸自然風貌，保護自然海岸線不再損失」之願景，應採取整合性海岸管理、非工程措施等，而後撤性技術則需考量台灣目前沿海土地利用情形，建議以土地利用管制、土地利用型態調整或建立緩衝區等方式，參考本團隊水利署水利規劃試驗所「海岸防護工程保護標準與非工程措施研究(2013)」，相關建議借鏡案例如表 2.1 所示。

表 2.1-4 海岸防護策略相關建議

國家	計畫	災害管理方式	建議借鏡方式
美國	海岸帶管理計畫	制訂特別管理區，未獲許可即禁止所有使用方式與活動	制訂特別管理區管制開發行為
日本	東日本大地震復興基本方針	1.在限定地區給予管制措施的特例及創設採取經濟支援措施的復興特區 2.創設地方政府使用自由度高的補償金實施架構	
法國	土地利用計畫(POS)	在天然災害危險地區內所實施之建築「不許可」或「有條件許可」	
美國	颶風引發的墨西哥灣海岸侵蝕災害國家評估	制訂不同等級颶風對海岸侵蝕可能影響機率圖，海岸改變等級分為侵蝕、淹沒、氾濫/洪水等三種	● 制訂風險地圖 ● 災害分級 ● 災害保險
美國	國家洪水	1.制訂洪水風險地圖，依洪水可能發生機率分為三	

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

	保險計畫 (NFIP)	區 2.制訂 100 年頻率和 500 年頻率防洪設計的標準 3.制訂具有法律效力的洪水風險圖 4.規定洪氾區居民須強制投保 5.對社區主動執行減災措施規範者即有財務補助的獎勵	
歐盟	洪災風險管理計畫	1.依洪水發生機率劃設三級洪氾區，除中級為 100 年洪水重現期距外，另外二級由各國自行決定 2.針對減低對居民健康、自然環境、文化遺產及經濟行為帶來的負面影響，提出適當、主動之減災行為 3.考慮成本利益、淹水範圍及淹水路徑、潛在淹水地區、水土保持、空間規劃、土地利用、自然保育、航行及基礎建設等 4.針對災害預防、防護及整備工作，提出風險管理觀點，包括洪水預報與洪水預警系統，及土地的永續利用	
法國	氾濫危險區域計畫 (PSS)	1.制訂洪水災害範圍圖，依淹水之危險程度分為三區 2.建立洪災保險制度	
美國 (加州)	三角洲計畫-洪水風險管理 (DELTA PLAN)	1.三角洲堤防現有堤防標準和指導包括 DWR、FEMA、Public Law 84-99、FEMA Hazard Mitigation Plan (HMP) Guidance 等四種 2.洪水管理納入生態系統功能考量 3.洪氾區和渠道用於適應洪水流量 4.優先投入資金興建並維護堤防，以保護居民、農業用地、供水、能源、通信及交通設施 5.優先考慮採取臨時措施，在可行的狀況納入棲息地與生態系統之價值 6.灘區土地利用規劃	● 土地規劃管理 ● 新型態建築形式
荷蘭	水政策行動治理方案	1.土地重劃 2.漂浮建築與新型態的滯洪池 3.若尚未開發利用，就限制其發展 4.沿海岸及河岸的已發展區域，必要時採取徵收、遷村的方式	
法國	天然災害標示計畫 (PER)	1.明確規定天然災害防治與救濟的公共機構權責，相關主管機關並需將可預測的天然災害情況告知居民 2.危險地區內的土地使用人負起防範的義務	預警或預報系統
英國	海岸變化政策	1.整合型海岸地區管理原則 2.鼓勵地方政府利用基金創辦不同防治措施，協助社區適應 3.三項土地管理試辦計畫	● 整合性海岸管理 ● 非工程防護措施
日本	海岸保全基本計畫	1.整合型海岸地區管理原則 2.結合氣候變遷議題	

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

		3.實施對應的工程及非工程防護措施 4.海岸保全設施整備	
--	--	---------------------------------	--

(資料來源:水利署水利規劃試驗所「海岸防護工程保護標準與非工程措施研究(2013)」,本研究整理)

依據營建署「海岸地區土地使用整體防護策略研究」計畫(2012),針對氣候變遷下之海岸調適策略基本策略彙整,知目前趨勢以適應性技術為主,包括災害風險分析、災害保險、新型態建築形式及強化災害預警監測系統等。各國海岸地區防護概念皆是以保護生命與財產的安全為出發點,由相關案例可彙整歸結目前海岸地區防護基本策略多採納風險概念的角度,依危險程度將土地分區管理,遂配合國情採取不同措施,如結合保險(法國)或政府出資買地(荷蘭、英國)等方式轉嫁民眾受海岸災害之風險,亦或直接規範嚴重區域內建築「不許可」或「有條件許可」,或以既存結構物及新建結構物為對象依不同危險標準採取防範管制。針對後續台灣海岸整體防護方案建議如下:

1. 針對現有無法規可依循、防護相關法令分散且事權不一之課題,建議以區域性層級之法規專責管理海岸防護區,其土地管制部分則考量利用分區管制條例方法,依據防護目的不同,並配合海岸防護區之災害類型而有所區分。
2. 海岸因應氣候變遷調適之策略及依災害類型防護方式,依類型建議落實本土化時,國內可採用之防護策略如表 2.1-5。

表 2.1-5 氣候變遷下海岸防護策略

風險控制	基本策略	防護措施	適用範圍/災害類型	國家
降低(強化)	保護性	工程或非工程防護措施	海岸防護區、海岸侵蝕、洪水災害、海嘯	日本、美國
降低(預防)	適應性	制訂災害管理計畫(非工程)	洪水災害、海嘯	歐盟、美國、日本
		災害風險評估	海岸侵蝕、洪水災害	美國、歐盟、法國
		相關機構協調與公眾協商	洪水災害	歐盟、荷蘭
		公眾教育機制(訓練)	海嘯	日本
規避	後撤性	保持海岸線與公共設施距離	海岸侵蝕	美國
		撤退遷村(避開區位)	洪水災害	荷蘭
		土地重劃(替代方案)	洪水災害	荷蘭
轉移	適應性	建築規範(契約)	洪水災害	法國
		保險制度(保險)	洪水災害	美國
承擔	後撤性	許可制度(計畫)	海岸防護區、洪水災害	美國、法國
		持續監測災害(警告)	海岸侵蝕、海嘯	美國、日本
		災害預警及避難路線(警告)	海嘯	日本

(資料來源:營建署「海岸地區土地使用整體防護策略研究」計畫(2012))

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

2.2 海岸白皮書相關參考資料

根據海岸管理法第 6 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，定期更新資料與發布海岸管理白皮書，並透過網路或其他適當方式公開，以供海岸研究、規劃、教育、保護及管理運用。為建立前項基本資料庫，中央主管機關得商請有關機關設必要之測站與相關設施，並整合推動維護事宜。除涉及國家安全者外，各有關機關應配合提供必要之資料。」本計畫持續蒐集國外之海岸管理白皮書相關案例與國內相關文獻(簡連貴，2016；邱文彥，2002)，提出海岸管理白皮書草案可借鏡之具體建議。

加拿大於 1996 年制定（1997 年施行）海洋法（Ocean Act）作為建立海洋和沿岸水域之決策與規畫的政治及法律基礎，分別於 2002 年 7 月訂定加拿大海洋策略(Canada' s Oceans Strategy)，其政策之三大目標為：

- (1) 增進對海洋的瞭解與保護海洋生態環境
- (2) 建立海洋經濟的永續發展策略
- (3) 引領世界上其他國家在國際海洋相關事務上之趨勢

並於 2005 年公布加拿大海洋行動計畫(Canada' s Ocean Action Plan)，以階段性的方式規劃與執行中、短期之海洋施政，以期達到其海洋法與海洋策略中所訂之長期目標。漁業暨海洋部於 2014 年公布區域海洋計畫（Regional Oceans Plan）係由背景與計畫描述與實施優先順序：2014-2017 兩份文件所組成。區域海洋計畫將空間規畫與管理列為加拿大的海洋與海岸管理政策目標。加拿大雖無海岸管理相關之白皮書，但於 2016 年提出了「Canada' s Marine Coasts in a Changing Climate」，其內容包含氣候變遷與海平面上升發生之情形，針對不同情形海岸地區之應對方式，未來海岸管理白皮書也可參考此部分，依據不同時間海岸地區之現況，即時動態更新所使用之海岸管理保護及防護計畫。

歐盟自 2007 年 10 月發布「歐盟整合海洋政策通訊(Communication on an Integrated Maritime Policy for the European Union)」，提出數據與資訊、海域空間規劃與整合性海岸地區管理、整合海域監控等三大海洋治理工具之規畫與目標，歐盟三大工具為其整合性海洋政策，並藉以改變會員國海洋決策模式，促進各會員國海洋事務的跨部門政策整合，以利歐盟國家後續推動發展藍色經濟的目標。同時相繼 2012 年與 2014 年發布藍色成長：海洋與海域永續成長機會之通訊

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

(Communication on Blue Growth: opportunities for maritime and maritime sustainable growth)與藍色經濟的創新：實現我們海洋的潛力以創新工作機會與成長通訊 (Communication on Innovation in the Blue Economy: realizing the potential of our seas and oceans for jobs and growths)。以便致力於發展海域空間規劃的原則與內涵，並順利於 2014 年 4 月 17 日通過建立海域空間規劃架構指令 (Directive of establishing a framework for maritime spatial planning(MSP))，並最遲於 2021 年 3 月 31 日以前完成海域空間規劃相關計畫之訂定。歐盟雖無海岸管理白皮書，但於 2009 年提出因應氣候變遷之歐洲行動框架白皮書(WHITE PAPER: Adapting to climate change: Towards a European framework for action)中提到未來海洋與海岸之策略應考慮氣候變遷之影響，並應有綜合且一致之政策，進而有具體的政策和措施，而為了確保海洋與海岸地區的適應工作能採取協調一致之做法，並考慮到跨界問題，歐盟委員會將制定相關適應準則，此一致的策略方式為台灣所需之理念，為未來撰寫海岸管理白皮書草案之參考。

英國為解決其國內日漸增加之海域需求，首次於 2002 年提出海域空間規劃之提案，並於 2009 年完成海洋與海岸使用法之立法工作。海洋管理組織 (Marine Management Organization, MMO) 於 2010 年 4 月設立，作為英國海域使用管理規劃之非政府部門的公共機構，職掌海域空間規劃相關事宜，擁有協助籌備、審理與批准海域計畫架構與內容之權力，其主要將可能涉及漁業活動、生物資源保育及再生能源開發與建設等三大要項之協調與整合。英國環境機構(Environment Agency)於 2010 年 6 月推出海岸手冊(The coastal handbook)，匯集了針對海岸規劃或海岸管理之相關資訊，目的為幫助與指導海岸管理者進行管理。此手冊內容包含相關法條、管理計劃、海岸監測及調適策略等，未來在規劃海岸管理白皮書時可參考之。

德國於 2011 年 7 月通過海洋發展計畫-整合性海洋政策策略，為海域提供海域使用整合性之目標、關鍵領域與執行架構。北海與波羅地海之海域功能區劃已分別於 2009 年 9 月及 12 月通過實施，以北海海域計畫為例，該計畫反映出 BSH 作為德國水文調查與海運安全之主管機關的特性，以解決發展風力發電與海洋環境保護及傳統海洋產業間之衝突，同時確保海運及海底管到與電纜之發展。考量重要性與各功能區內之優先順序而設定不同規範值得我國推動海域區使用學習參考。

南非過去海岸是無個別獨立之法規，以分段且彼此間不協調的方式進行管理；現今將海岸視為一個整體系統，考慮生態、經濟、社會制度之相互關係，注

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

重彼此間之協調，促進整合性之海岸管理。並於 2000 年 4 月提出「White Paper for Sustainable Coastal Development in South Africa」，是以 1998 年 9 月所提出之「Coastal Policy Green Paper」及 1999 年 3 月所提出之「Draft White Paper for Sustainable Coastal Development in South Africa」為基礎，此白皮書提及為了有效執行海岸管理之政策，制定了行動計劃，如圖 2.2.1 所示，未來所制定之海岸管理白皮書可參考此白皮書進行擬定。

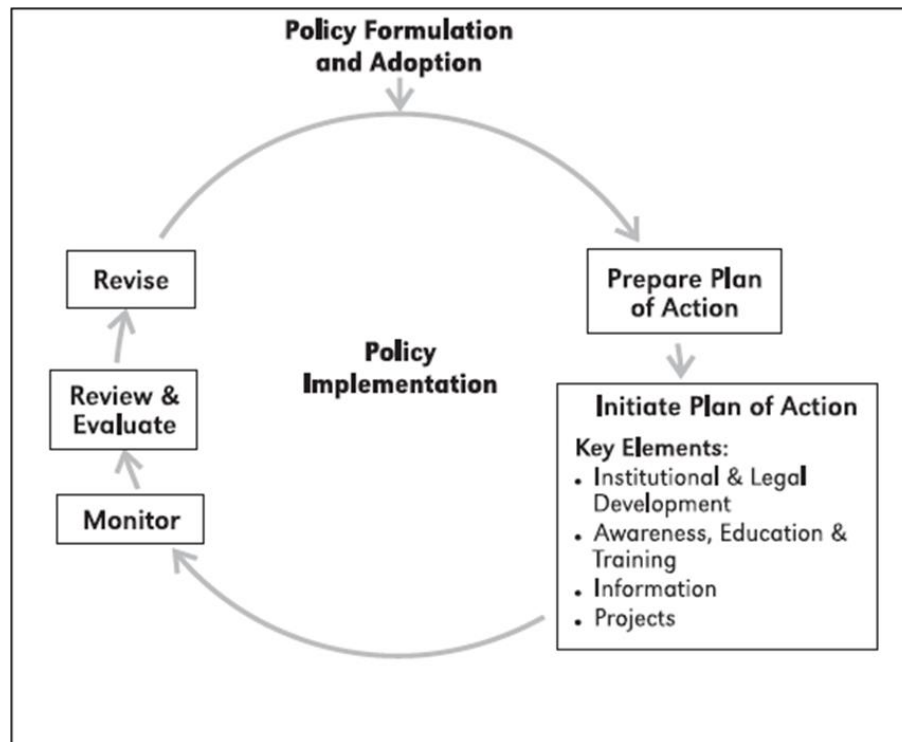


圖 2.2.1 南非行動計劃流程圖

日本不斷推出新的海洋政策、海洋戰略以及海洋法律，以積極推動其確立的由「島國」轉變為「海洋國家」的「海洋立國」綜合戰略。日本參議院全體會議 2007 年 4 月 20 日通過「海洋基本法」。國土管理主管機關為國土交通省，目前就其主管業務所發表之白皮書，包括「土地白皮書」、「國土交通白皮書」、「交通政策白皮書」、「觀光白皮書」及「首都圈白皮書」，雖無「海岸管理白皮書」，但為落實海洋基本法第 25 條，隸屬於國土交通省之沿岸域總合管理研究會於 2003 年提出「沿岸域總合管理研究會提言」，其之內容包括日本海岸管理之問題，例如環境、土地利用及防災對策等，並個別提出相對應之對策，且為整體海岸計畫之上位提言，故本計畫將預計參考此提言之撰寫方式。2013 年成立海岸管理方法檢討委員會，此委員會於 2015 年提出修改方案，其中針對海岸管理減災做了規劃；而相對於海岸管理法第 6 條為海岸白皮書之依據，日本土地白皮書之法律依據為土

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

地基本法(1989 年制定)第 10 條(國土交通網站, 2015a)。

澳洲政府為解決多重管轄的問題, 於 1998 年 12 月發布澳洲海洋政策 (Australia's Ocean Policy, AOP), 提出以區域為基礎的海洋政策計畫與管理系統, 企圖將管轄權整合並將其區域化, 然而迄今澳洲之海域管理仍以部門為基礎, 分散於聯邦、州與領地政府間; 並於同年成立海洋政策科學諮詢組 (OPSAG), 後改為以確保海洋科學有助於解決澳洲面臨之挑戰, 並整合社會和經濟因素使策略可達成之國家海洋科學委員會 (The National Marine Science Committee, NMSC), 此委員會於 2015 年以 2013 年「海洋國家 2025: 支持澳洲藍色經濟之海洋科技 (Marine Nation 2025: Marine Science to Support Australia's Blue Economy)」為基礎, 於國會啟動「國家海洋科學計劃 (2015-25) (National Marine Science Plan (2015-25))」, 為利用白皮書與研討會成果制訂而成之計畫, 白皮書的部分分成主權、安全和自然災害, 能源安全, 食品安全, 生物多樣性, 氣候變化, 最優資源分配, 都市沿海與基礎設施八大領域, 其中以都市沿海為例, 詳細闡述對應挑戰之機制, 對基礎設施的需求, 設施, 培訓, 資金, 協調, 信息獲取和知識轉移等需求找到互補和協同, 使達到成效最優先化。現行海域使用管理規範及制度主要係為 1999 年環境保護與生物多樣性保育法案, 並於 2011 年通過 2011 年澳洲再生能源局法 (Australian Renewable Energy Agency Act 2011), 及於 2012 年 7 月 1 日設立澳洲再生能源局, 以推動澳洲再生能源技術之發展與能源供給。

紐西蘭於 1990 年制訂資源管理法, 此法之宗旨為「推動自然與實質資源的永續管理」, 以達到維繫自然與實質資源滿足今後世代可預見的合理需求, 守護空氣、水、土壤和生態系等維生能力與避免、減輕或減緩任何活動對於環境的負面影響。1994 年為落實資源管理法提出「紐西蘭海岸政策說明書 1994 (New Zealand Coastal Policy Statement 1994)」, 此政策著重重要生態環境的保護, 同時兼顧原住民權益; 由於 1994 年之政策說明書中有提出需於九年內由環境保護部長 (the Minister of Conservation) 進行覆檢, 故於 2004 年提出覆檢成果, 成果為許多政策已無效, 且政策尚未充分發揮作用, 故覆檢者建議調查委員應考慮修改和補充 NZCPS1994, 以更有效促進紐西蘭之海岸災害管理。2010 年提出「紐西蘭海岸政策說明書 2010 (New Zealand Coastal Policy Statement 2010)」, 此政策說明書提出 29 項政策, 其中包括污染物排放海岸災害風險領域之劃分、使用和開發, 針對海岸災害之自然防禦等, 亦有 7 項政策, 如有害水生生物 (Harmful aquatic organisms)、海岸環境之程度與特點 (Extent and characteristics of the coastal environment) 等為 1994 年尚未考慮, 且 2010 年建立了 7 大政策目標, 如鼓勵恢復

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

海岸環境，保障海岸環境之完整性，考量氣候變遷之海岸災害風險與確保海岸環境之管理與海岸及海洋區域之國際義務等。紐西蘭制定覆檢機制與政策目標為本計畫可借鏡之處。

2002 年 9 月 6-7 日，第一屆「海洋與臺灣學術研討會」在高雄召開，會後出版《海洋與臺灣》系列叢書，並發表《高雄海洋宣言》，啟動了政府積極發展海洋台灣之序幕，並揭示全民知海、愛海、親海的必要性。基此，監察院於 2004 年完成《海洋與臺灣相關課題總體檢調查報告彙編》，對於我國海洋事務之發展提供前瞻之方針。行政院隨之於 2004 年成立「海洋事務推動委員會」，2006 年發布《海洋政策白皮書》，2007 年教育部復發布《海洋教育政策白皮書》；為進一步推動海洋事務，2009 年 4 月 24-25 日，第二屆「海洋與台灣學術研討會」在台北召開，發表了《台北海洋宣言》，同時亦出版了第二套《海洋與臺灣》系列叢書。海洋空間在本質上具有多元使用的重疊議題，其處理上深具衝突性，使得跨部會整合難度與複雜度較高，行政院研究發展考核委員會繼 2001 年 3 月出版海洋白皮書後，依 2004 年 3 月 31 日海洋事務推動委員會第一次委員會議決議，研提「國家海洋政策綱領」，並著手修訂白皮書。行政院研考會爰敦請海洋事務推動委員會各分組副召集人協助審定，俟經與各主管部會多次輪動修訂，於 2005 年 12 月 19 日奉行政院核定。第二版白皮書係以國家海洋政策綱領為架構，內容由第一版白皮書的 5 篇 10 章，擴增為 8 章 29 節，內容涵蓋國際權益與國家發展、安全、環境與資源、產業、文化、教育與科研等 7 大主題，內容包含現況、重要性、政策目標、策略與工作項目。同時，建立海洋白皮書檢討機制為訂定每 5 年通盤檢討 1 次。

目前國際上雖較少單獨提出海岸管理白皮書，但仍可借鏡國外之案例，例如：

- 一、加拿大依據不同時間海岸地區之現況，即時動態更新所使用之海岸管理保護及防護計畫
- 二、歐盟以海域空間規劃作為其海域使用管理規範之上位政策工具
- 三、德國考量重要性與各功能區內之優先順序而設定不同規範值得我國推動海域區使用學習參考
- 四、南非制定行動計畫
- 五、日本之白皮書為整體海岸計畫之上位
- 六、紐西蘭制定覆檢機制與政策目標

綜上，本計畫將參考我國海洋白皮書，國土計畫法白皮書與國外案例研擬，

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

以我國海岸管理白皮書可根據海岸管理法之立法旨意，落實整體海岸管理為目標撰寫海岸管理白皮書草案。

中國依據《海洋環境保護法》、《海域使用管理法》，以及《海氣相互作用業務體系發展規劃(綱要)》等，國家確定了海洋領域應對氣候變化業務體系的建設目標和內容，建立了綜合管理的決策機制和協調機制，努力減緩與適應氣候變化的不利影響。加強海岸帶和沿海地區適應氣候變化的能力建設。開展海氣相互作用調查研究，深化海氣相互作用的認識，初步建成海洋環境立體化觀測網絡，提高海洋災害防禦能力。

中國將進一步建立健全海洋災害應急預案體系和影響機制，全面提高沿海地區防禦海洋災害能力。建設完善海洋領域應對氣候變化觀測和服務網絡，開展海洋領域對氣候變化的分析評估和預測。建立海平面監測預測分析評估系統，進一步做好海平面變化分析和影響評價。提高近海和海岸帶生態系統抵禦和適應氣候變化能力，推進海洋生態系統的保護和恢復技術研發以及推廣力度，強化海洋保護區的建設與管理，開展沿海濕地和海洋生態環境修復工作，建立典型海洋生態恢復示範區，大力營造沿海防護林等。加強海岸帶管理，提高沿海城市和重大工程設施的防護標準，控制沿海地區地下水超抽和地層下陷，採取陸地河流與水庫調水、以海水淡化等措施，應對河口海水倒灌和潮汐現象。

2.3 近岸海域及公有自然沙灘獨占性類型使用統計分析

一、近岸海域使用概況

台灣海域區使用，可初步依據各區域不同特性歸納分析，北部區域資料調查豐富，海域使用多元化，競合關係複雜。中部區域潮間帶大並多海埔地之開發利用，多大型開發案且富涵海域砂石資源。南部區域觀光遊憩資源豐富，既有海域使用多已進行管理以兼顧觀光遊憩與保育。東部區域由於地形特殊，富含海水資源與海洋能源，使用行為單純。依據潮間帶、內水、領海範圍之使用型態，本計畫整理如下，如圖 2.3-1，

潮間帶範圍：屬於自然型態，可分為沙灘、礫石海岸、溼地、潟湖、珊瑚礁岩、紅樹林、礁岩等。屬於人工使用型態，可分為礦業、林業、水產養殖、農業、水利、港口、軍事、遊憩等。

內水範圍：港務航運、漁業使用、礦業能源、觀光遊憩、生態保護、電廠、工業港、國防演習、海洋棄置、管線纜線、海事工程及其他等。

領海範圍：海域石油礦區、石油開採平台、國防演習、海洋棄置、管線纜線

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

等。

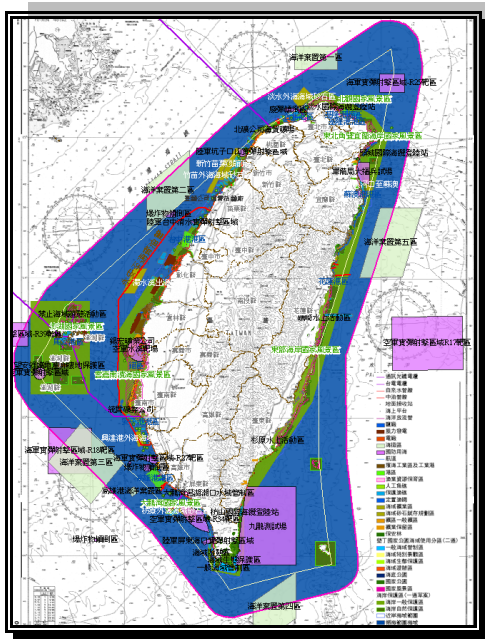


圖 2.3-1 我國近岸海域使用現況

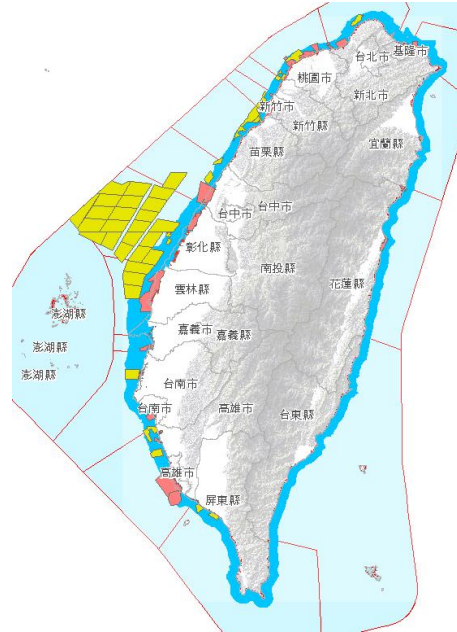


圖 2.3-2 我國近岸海域具獨占性使用分佈

依據營建署 2016「非都市土地海域區區位許可機制探討」計畫，對於海域區既有海域區位許可之資料類型可依面積及長度進行計算，如圖 2.3-3。經統計結果，以容許使用項目(八)軍事及防救災相關使用之範圍為最大，其次為(七)環境廢棄物排放或處理。另外，在(五)工程相關使用中，海底纜線或管道設置範圍長度約為 2805.17 公里，主要為國家通訊委員會國際及國內海纜。其中經研究歸類納具有獨占使用特性者，並建議於國土計畫分區歸納於海洋資源地區第 1-2 類之使用項目為(二)非生物利用資源- 風力發電設施設置範圍、及(四)港埠航運等。而風力發電設施與漁業權、既有管道及管纜(上岸段)之競合關係為目前面臨之主要課題，如圖 2.3-2 及圖 2.3-3(簡連貴，2016)

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

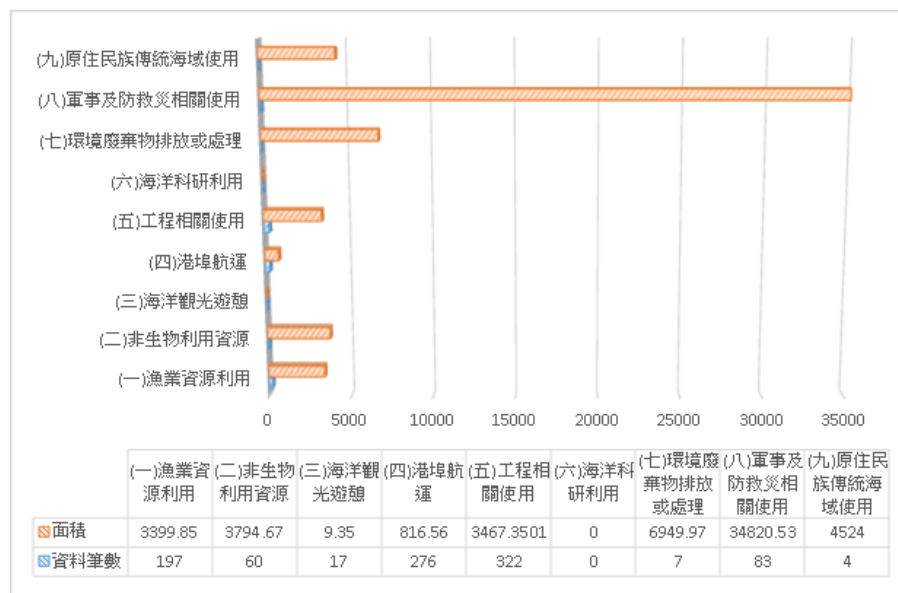


圖 2.3-3 海域區既有許可面積與資料筆數統計圖

二、公有自然沙灘分佈及潮間帶使用概況

依據營建署 2008「潮間帶劃設及土地利用現況調查與分類」計畫研究，台灣海岸使用情形，北部由台北縣、基隆市至宜蘭線為北海岸及東北角及宜蘭海岸國家風景特定區範圍，漁業、觀光、旅遊、港區、工業、電廠十分發達且多元化，如基隆港、海博館、深澳電廠、北觀風景區等，北部海岸石門與桃園觀音海岸一帶之藻礁海岸，為台灣獨特生態景觀，營建署已劃為保護區加以保護。台中縣大甲溪以南至雲林彰化一帶，為西部潮間帶範圍最大地區，目前劃設有高美溼地保護區、大肚溪口保護區等，同時本區工業發達，如彰濱、離島工業區、台中港區等，目前規劃中之大城工業區位於本區濁水溪口北側潮間帶範圍內(即彰化溼地未定地)。嘉義縣外傘頂洲至台南縣沿海地區的溼地，包括了潟湖、沙洲、鰲鼓溼地、鹽田、魚塭等，亦有豐富之生態旅遊資源，如黑面琵鷺保護區、雲嘉南風景區、大鵬灣國家風景區、墾丁國家公園等。花東海岸自花蓮縣和平溪以南延伸至台東縣，本區立霧溪以北之清水斷崖為連續斷崖，崖高 300-1200 公尺，花東海岸平直，花蓮港以南至花蓮溪口、富岡至大武漁港一帶多為人工海岸。本區海岸多屬東部海岸風景區管理處管轄範圍，自花蓮溪口(北口)至小台東小野柳(南口)，著名漁港包括成功漁港、富岡漁港等。

其中根據該研究定義分類，潮間帶依據自然屬性，可分為沙灘、砂礫、溼地、潟湖、珊瑚礁、紅樹林、礁岩等類別，本次研究針對「公有自然沙灘」

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

部份，係以沙灘類別為主，依據營建署整體海岸管理計畫公布之潮間帶資料進行統計，經初步統計潮間帶範圍內具有沙灘屬性者(含灘地、沙洲、沙丘者)，分佈範圍如圖 2.3-4 所示。



圖 2.3-4 台灣海岸地區潮間帶範圍內之沙灘分佈概況

表 2.3-1 台灣地區潮間帶範圍土地利用分類成果

主分類	次分類	潮間帶面積 (公頃)	百分比
潮間帶 自然分類	沙灘	21313.22	55.77%
	砂礫	35.56	0.09%
	溼地	8164.90	21.36%
	潟湖	7243.84	18.95%
	珊瑚礁岩	85.88	0.22%
	紅樹林	61.07	0.16%
	礁岩	1312.73	3.43%
	合計	38217.21	

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

表 2.3-2 台灣及離外島地區潮間帶土地(含已使用部份)土地分類統計表

分類(公頃)	宜蘭縣	基隆市	新北市	桃園市	新竹市	新竹縣	苗栗縣	台中市	彰化縣	雲林縣	嘉義縣	台南市	高雄市	屏東縣	台東縣	花蓮縣	澎湖縣	金門縣	連江縣	總計
沙灘	218.15	1.02	493.05	677.15	100.84	219.67	696.39	703.64	8381.27	3812.98	3898.27		46.72	240.26	766.68	453.19	213.55	1311.26	24.84	22475.92
砂礫		0.31	17.01										0	0	10.81	4.57			0.80	33.51
溼地	151.88		10.97		1013.05	68.96		602.08	1388.72	89.47	227.61	860.7	18.59		34.33	8.44	0.04		1.59	4476.44
潟湖					10.07							0	1.56							1671.02
珊瑚礁岩			20.16	85.88								0	0				512.96			619.01
紅樹林			55.06					0.80	4.77			0	0							60.63
礁岩	111.89	33.83	219.44							0.03		0	0.24	302.63	400.51	82.92	1048.53	173.45	327.54	2701.02
礦業用地	0.01										0.10	0.28	0		0.01	0.51				0.93
林業用地	25.28	0.07	6.95	2.15	2.73	0.96	1.12	27.23	16.19	3.23	53.48	36.57	0.02	15.64	18.43	18.53	15.59			244.15
水產養殖	0.29		4.15		41.34	0.05	0.04			477.64	3055.32	1659.56	0.29	0.46	1.40	1.17	1.27	120.12	0.57	3704.28
農業用地	0.27		14.92	0.09	2.42		0.16	124.60	30.56	5.49	0.58	36.72	0.04	4.06	28.57	2.25	0.03			250.75
堤防	15.65	8.17	26.91	23.15	18.30	11.41	35.67	52.02	105.31	62.98	330.88	68.95	63.54	46.51	44.74	40.29	21.40	9.39	1.69	986.96
河道	30.59		111.85	22.56	81.42	62.33	42.60	87.17	1297.24	574.06	75.59	243.09	3.71	66.27	190.00	155.89	0.22			3044.57
水道沙洲灘地	61.16		4.74	0.30	48.42	6.71	5.55	145.95	5.54	1.88		64.78	53.38	41.69	82.98	279.68		2.64		805.41
防汛道路	0.77		0.37	1.08	3.36	0.13	0.28	3.18	13.53	0.64	2.71	2.26	0.04	0.40	0.97	0.02	0.05			29.80
水利設施					0.10					0.12	0.03	0.08	0.01	0.02	16.15	0.02				16.52
港口設施	7.44	4.09	56.94	5.94	0.49	0.32	2.33	26.43	4.07	56.15	40.16	0	15.61	9.53	6.42	3.81	10.83	2.21	0.68	253.45
遊憩用地	0.31	0.15	55.12	0.77	3.18	0.93	7.02	2.41	0.24		0.01	11.61	0.58	0.53	18.00	0.51	0.99	31.84		134.21
其他使用	2.22	1.17	4.16	0.92	3.70	0.59	0.93	7.55	16.92	3.44	4.49	4.51	17.15	1.60	11.51	5.23	5.51			91.59
空地	10.15	3.88	26.20	5.15	8.88	2.03	1.17	86.58	115.29	93.41	1.81	31.94	3.5	9.74	25.04	31.86	17.53	9.61	0.00	483.79
總計	636.06	52.70	1128.01	825.15	1338.29	374.10	793.25	1869.62	11379.65	5181.51	7691.03	3238.04	224.98	739.36	1656.58	1088.88	1848.50	1660.53	357.71	42083.95

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

表 2.3-3 整體海岸管理計畫潮間帶範圍之土地權屬面積統計表

縣市	總面積(公頃)	公有(公頃)	私有(公頃)	公私有(公頃)	未登記(公頃)
基隆市	85.77	73.12	12.51	0	0.14
臺南市	1249.29	1099.22	149.68	0	0.39
高雄市	700.44	608.60	68.00	11.57	12.27
新北市	679.30	579.74	87.04	0.82	11.69
宜蘭縣	732.75	711.16	18.12	0.20	3.28
桃園市	758.41	525.81	232.60	0	0
新竹縣	146.61	145.71	0.90	0	0
苗栗縣	444.65	430.99	13.51	0	0.15
臺中市	467.17	352.22	47.56	0	67.39
彰化縣	1866.71	1718.12	140.92	4.98	2.69
雲林縣	2609.84	2583.16	26.39	0.28	0
嘉義縣	444.74	384.75	59.99	0	0
屏東縣	2084.14	1734.86	346.98	1.16	1.13
花蓮縣	745.63	698.11	27.92	0.56	19.05
臺東縣	3587.98	3553.47	34.11	0	0
金門縣	846.53	752.17	40.88	0	53.48
澎湖縣	--	--	--	--	--
連江縣	--	--	--	--	--

註:依據營建署「整體海岸管理計畫」辦理特定區位劃設之潮間帶資料(106.04) 及 105 年地籍圖進行統計

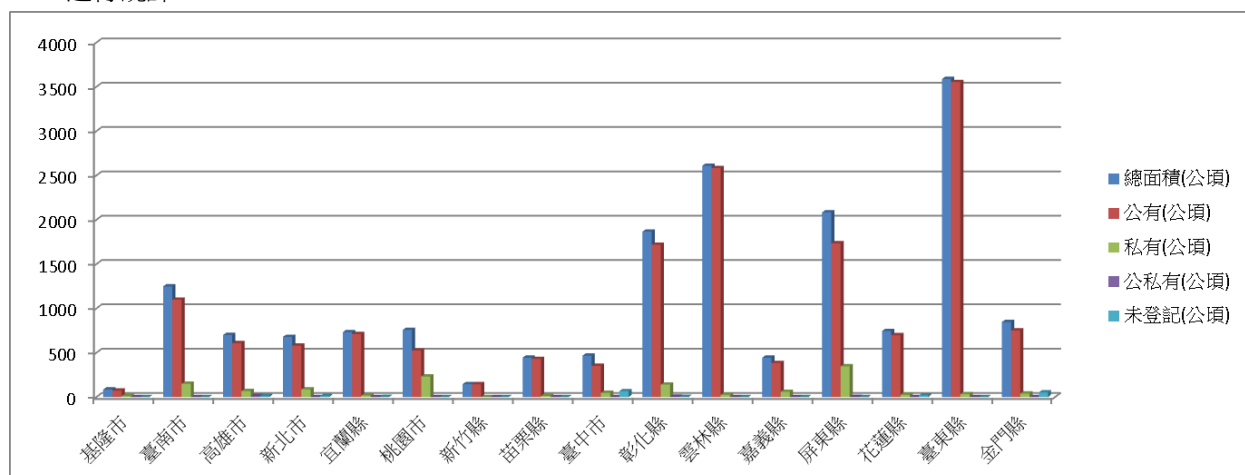


圖 2.3-5 整體海岸管理計畫潮間帶範圍之土地權屬面積統計圖(公頃)

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

表 2.3-4 海岸地區濱海陸地範圍之土地權屬面積統計表

縣市	總面積(公頃)	公有(公頃)	私有(公頃)	公私有(公頃)	未登記(公頃)
臺北市	730.58	212.28	467.05	25.43	25.82
基隆市	3012.38	1688.32	1231.07	79.26	13.74
臺南市	14608.33	8753.06	5756.67	77.27	21.33
高雄市	12980.46	5982.35	6349.88	517.72	130.50
新北市	19035.74	5794.14	12518.12	196.63	526.84
宜蘭縣	20368.92	9727.68	10428.15	24.52	188.57
桃園市	8074.52	758.07	5627.17	52.36	19.19
新竹縣	2012.10	3280.07	1228.22	24.23	1.58
苗栗縣	10511.59	4184.97	7103.81	13.90	113.81
臺中市	8465.96	6196.83	4171.18	22.48	87.33
彰化縣	16784.57	7778.60	10452.48	66.28	69.98
雲林縣	8320.16	3643.84	10087.15	115.31	339.10
嘉義縣	6836.42	5149.89	3154.40	20.55	17.63
屏東縣	34222.2	22859.09	3153.94	13.88	7.15
花蓮縣	33355.69	28918.41	11029.61	238.13	95.37
臺東縣	66002.53	50928.41	4010.03	13.47	413.77
金門縣	11233.29	5812.37	5277.37	2.94	140.61
澎湖縣	12415.07	5200.71	6752.36	38.41	423.58
連江縣	2980.74	1429.46	284.41	3.28	1263.58

註:依據營建署「海岸管理法」104.08 公佈之海岸地區及 105 年地籍圖進行統計

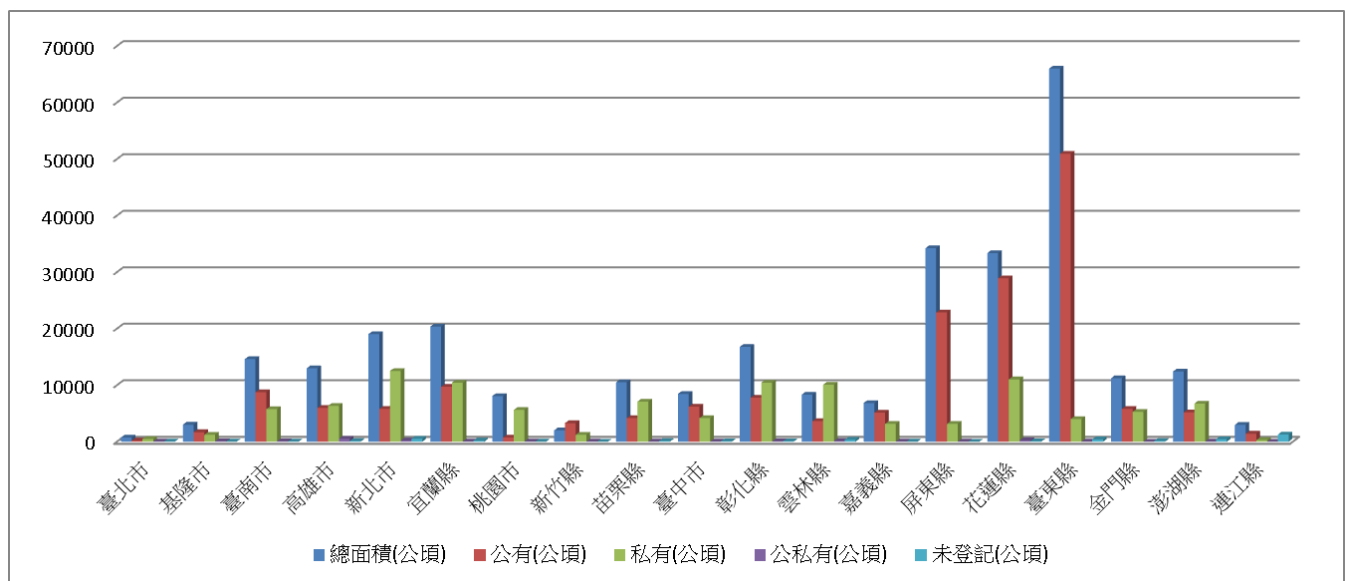


圖 2.3-6 海岸地區濱海陸地範圍之土地權屬面積統計圖(公頃)

第三章 研訂海岸管理白皮書(草案)

本章參考歐美國家案例，並參酌海岸管理法與相關子法之立法意旨，及「整體海岸管理計畫(草案)」政策方向等，完成海岸管理白皮書，並探討海岸管理白皮書與本法相關子法及「整體海岸管理計畫」之區隔，白皮書之修正、發布頻率，以及白皮書宣導或發表方式研議等。期中報告則依據期初審查委員建議，初步研擬提出三種不同海岸管理白皮書之定位方案，並於第一次座談會針對海岸管理白皮書定位研討台灣針對海岸管理白皮書之定位。

3.1 引言

海洋是全人類共同的資產。海洋對於氣候調節、生物繁衍、文化形塑、經濟生產、航運交通、觀光休閒及教育研究等都扮演十分重要的角色，海洋資源帶給人類無窮的功能和利益，也是臺灣世代子民生存發展的重要資產。因此，聯合國於 1992 年地球高峰會議中，通過了《二十一世紀議程 (Agenda 21)》，對於由大洋、近海與海岸地區所構成的「海洋環境 (Marine Environment)」稱譽為「地球環境不可分割的一部分，也是人類永續發展機會的所在。」

政策，是導引決策和達到理性結果的系統性指導原則；政策可表徵在政治、管理、財務和行政機制上，也可應用在政府、私部門或團體。政策與法令不同，法令可以強迫或禁止人民，但政策則在指引行動，邁向預期結果。白皮書被視為政府對國民正式發布訊息、資料和政策的一種手段。白皮書是政府重要政策或提議落實前而正式發表的官方報告書。

海洋政策的研究範疇，則包括國際、區域和國家政策，以及海洋活動（如漁業與航運、衝突解決、海洋環境與污染、海洋資源的保育與利用）的管理體制與法令規範。

以美國烏茲荷海洋研究院的「海洋政策中心」為例，該中心整合了經濟學、政策分析和法律等專業，進行海岸水域營養源污染、海洋觀測系統經濟學、外海風力、生態保育、國際漁業管理等議題之研究。換言之，海洋政策的範疇非常廣泛，關涉海洋環境現況的社經風險分析，海洋管理生態系統方法，從國際、區域到國內的海洋管理法律，海洋空間規劃，海洋治理體制，以及氣候變遷的不確定性因應。

日本「海洋政策研究財團」自 2004 年發行「海洋白皮書」以來，每年出版 1 冊，針對日本與世界有關海洋事務的動態作資料的彙整與分析。以 2016 年最新所發行的「海洋白書 2016」為例，第一部分就「席捲世界海洋的重大變化與日本的努力」為題說明，其中包括：

一、第一章為海洋綜合管理(最近國際公海管理動向及發展、日本專屬經濟海域的開

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

發、保護及利用、沿岸域綜合管理、以及離島保護及管理)

二、第二章為北極、東亞與太平洋管理議題(太平洋周邊海域保護和海島的管理、東亞區域合作與海洋管理、以及北極地區的國際合作與治理)

三、第三章為海洋資源開發利用和海洋產業推廣(海洋能源和礦產資源開發、海洋可再生能源發展、水產業及海洋觀光振興工作)

四、第四章有關確保海洋安全(在東亞地區的海上安全、海上交通的安全性、沿岸海域防災和確保海洋環境意識安全)

五、第五章為海洋體系對人類活動的變化(聯合國氣候變遷大會的締約國公約)

六、第六章為相對應國際海洋問題的人材養成(海洋日、在學校的海洋教育、海洋教育人材育成)。

白皮書第二部分就該年度日本、世界各國、重要國際組織有關海洋的動向予以整理。白皮書第三部分收錄新的重要參考文件資料，包括綜合海洋政策總部參加會議的書面意見、對離島的海洋管理、保護和管理的方式基本方針、對於在北太平洋進入公約生效對保護和公海漁業資源的管理、2015 年東亞海域可持續發展戰略協議、以及地球海洋綜合評估第一版等資料。雖然各國國情與需求不同，但這些領域或內涵，仍可供台灣研擬海岸管理白皮書之參考。

3.2 海岸管理白皮書及整體海岸管理計畫關係及定位探討

海洋管理是長期的工作，必須有穩健的制度。政策在引領未來的發展方向，法律制度則是政府依法行政、維繫恆常權益關係最主要的依據。從法制面而言，海洋保育牽涉到國際公約、區域協定和國家法令。

例如，《1982 年聯合國海洋法公約 (UN Convention on the Law of the Sea)》和《生物多樣性公約 (The Convention on Biological Diversity)》屬於國際性重要條約，前者被譽為「海洋憲章」，規範了國家對於海洋擁有的權益與管理的責任，後者旨在保育生物多樣性，並規範生物多樣性資源的永續利用與公平分享；《規範捕鯨國際公約 (International Convention for the Regulation of Whaling)》則是約束捕鯨特定活動的國際性條約。海洋對於氣候調節、生物繁衍、形塑文化、經濟發展、航運交通、觀光休閒及教育研究等都十分重要，海洋資源帶給人類無窮的功能和利益，也是臺灣世代子民生存發展的重要資產。《1982 年聯合國海洋法公約》生效後，各國莫不紛紛建立機制、採行具體行動，積極保護與發展海洋。

簡稱《波昂條約 (Bern Convention)》的《歐洲野生動物及自然棲地公約 (Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats)》，以及《南太平洋禁止延

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

繩釣漁捕公約 (Convention for the Prohibition of Fishing with Long Driftnets in the South Pacific)》，則屬於區域性協約。

為了保護海洋或海岸，各國也紛紛制定相關法律。如美國的《海岸地區管理法 (Coastal Zone Management Act)》、日本的《海洋基本法》、中國大陸《海域使用管理法》，以及臺灣通過的《濕地保育法》和《海岸管理法》，均屬於國內法。

1998 的「世界海洋年」間，我國行政院與學界召開研討會，著手研擬國家海洋政策，相當程度上回應了國際趨勢和海洋事務的內涵。為了響應國際上如火如荼的海洋保育行動，與因應聯合國「海洋法公約」的發布，行政院研究發展考核委員會於 2001 年公布的《海洋白皮書》和 2006 年的《海洋政策白皮書》。前者在第三篇「永續經營海洋資源」中，涵蓋海洋環境保護與污染防治、海岸管理、海洋資源之利用與管理、與海域觀光遊憩與管理等，提供各相關單位研擬海洋保育政策之具體方向；後者在第四章第三節「永續經營海洋資源」，就永續漁業、自然海岸與生物棲地、減緩開發衝擊和進行復育工作等，提出許多政策目標。

教育部於 2007 年也公布了《海洋教育白皮書》，作為我國推動海洋教育的參考依據；可惜的是，我國海洋教育的推動仍然困難重重，加上人才出路受限，「教、考、用」整合的策略成效依然有限，致使我國海洋人才業已出現明顯的斷層，使海洋實力的推進面臨巨大挑戰。

臺灣亦舉辦過三屆「海洋與台灣研討會」，歷次宣言或行動綱領，都一再呼籲，國家應籌設海洋主管機關，主要目的在回歸台灣四面環海、世代依賴海洋生存發展的事實，進而期待整合海洋事務，強化保育機制，提升海洋意識，進而維護國家海洋權益。

綜上，目前世界各國「海洋政策」均是強調以「政府整合機制」、「科學為基礎的決策模式」及「以生態為導向的規劃方式和管理機制」為建構其「海洋政策」之主軸和基本精神。

依據海岸管理法第 6 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，定期更新資料與發布海岸管理白皮書，並透過網路或其他適當方式公開，以供海岸研究、規劃、教育、保護及管理運用。」與第 8 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。」，另依據本法第 18 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，擬定機關應視海岸情況，每五年通盤檢討一次，並做必要之變更。」。據此，可了解海岸管理白皮書與整體海岸管理計畫之目的皆為保護及管理海岸地區土地，但海岸管理白皮書仍須保有海岸研究、規劃及教育運用之目的，故設定其為海岸管理計畫之上位，不僅提供政府機關參考，仍應成為全民之海岸管理重要資訊，使海岸管理可有效落實。依據本法發布海

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

岸管理白皮書，並透過網路或其他適當方式公開，以供海岸研究、規劃、教育、保護及管理運用之意涵，期可提供海岸管理計畫定期通盤檢討之參考依據，架構關係圖如圖 3.2-1 所示。

本研究收集相關國內相關白皮書(如國土計畫法國土白皮書，海洋白皮書等)之功能與定位，及國外海岸與海洋管理相關案例，考量海岸管理白皮書其功能與目的，進一步評估探討海岸管理白皮書之定位研析，以作為後續研擬海岸管理白皮書架構之依據，本研究初步參考目前國內外白皮書之定位，大致可分為以下兩類型：

- 一、作為海岸管理政策綱領，依據海岸管理白皮書與整體海岸管理計畫之關係，作為整體海岸管理計畫之上位指導。
- 二、海岸管理利用相關現況與動向，以及主管機關就海岸管理利用所採取之各項基本施政措施。

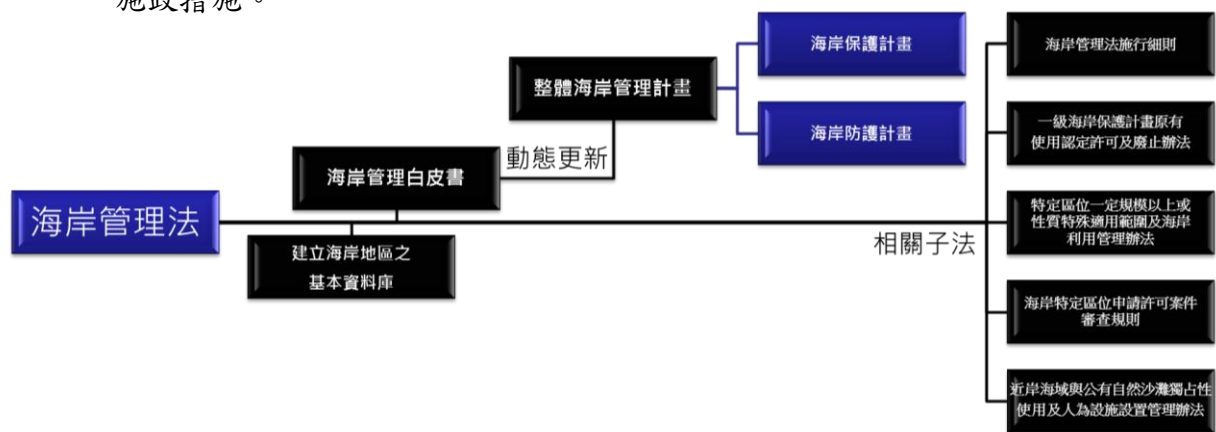


圖 3.2-1 海岸管理法與白皮書關係示意圖

參考台灣過去於 2001 年及 2006 年公布之兩版海洋白皮書，國外海岸白皮書之案例，國內國土白皮書、環保署「環境白皮書」、2016 年災害防救白皮書等內容及精神，期初委員建議，及海岸管理法第六條：「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，定期更新資料與發布海岸管理白皮書，並透過網路或其他適當方式公開，以供海岸研究、規劃、教育、保護及管理運用。」，期中階段研擬提出以下三種不同海岸管理白皮書之定位方案供研討。

一、方案一：以上位指導政策方向為定位，輔以動態檢討更新資訊

更新頻率：每兩年或每年更新一次

1. 國內案例

攸關國土永續發展的「國土計畫法」已於 2016 年 1 月 6 日公布，為讓該法順利執行，「國土計畫法施行細則」草案進一步訂定相關細節及程序等規

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

定，未來內政部應每 2 年公佈一次國土白皮書，讓國人了解國土的使用情況。各級國土計畫年期不得超過 20 年，並授權地方政府因地制宜進一步細分國土功能分區。此外，施行細則也明訂，為加強國土保育，如由城鄉發展地區變更為更嚴格的國土保育地區時，可以隨時辦理；國土復育地區內已有的聚落或建築設施，有安全疑慮者，應研擬完善安置及配套計畫；復育計畫如涉及原住民族土地，劃定機關應邀請原住民族部落參與等。

定期公布之國土白皮書的內容是進一步公布國土相關數據、調查資料及土地使用狀況，像是四大功能分區的面積各有多少以及分佈在哪些區域，讓全國民眾都能了解，例如，目前台灣整個國土裡面，國土保育區有多少？城鄉發展地區有多少？農業發展地區面積有多少？分佈在哪一些區域？還有各年來，這些土地使用變動的狀況，這些數據都可以在國土白皮書裡面，來定期發布，讓國人了解整個國土利用的狀況。

2. 國外案例

日本土地白皮書為落實土地基本法第 10 條於 2002 年起逐年編修，參考 2016 年(平成 28 年)版土地白皮書，內容分為 2015 年的發展趨勢與 2016 年土地基本財政的基本措施兩部分，第一部分包括地價及土地利用狀況的動向，東日本大地震 5 年後災區的恢復狀況與土地利用變化，與社會條件的變化對土地的影響與對策，第二部分則為對 2015 年之發展趨勢了解後 2016 年政府應採取之基本措施。

二、方案二：作為海岸管理政策綱領，定位為上位指導位階

更新頻率：每五年更新一次或視國家政策調整更新

1. 國內案例

我國自 2001 年 3 月首度出版第一份「海洋白皮書」後，再依 2004 年 10 月所發布的「國家海洋政策綱領」為基礎，就其架構內容進行修訂，並於 2006 年 3 月再出版第二份「海洋政策白皮書」。自第二版「海洋政策白皮書」發佈以來，由於政府之整體國家發展策略目標及施政方針，已多所更迭。

海洋白皮書係以國家海洋政策綱領為架構，內容由第一版白皮書的 5 篇 10 章，擴增為 8 章 29 節，內容涵蓋國際權益與國家發展、安全、環境與資源、產業、文化、教育與科研等 7 大主題。呈現的架構更為完整：以國家海洋政策綱領為基礎架構，內容包含 現況、重要性、政策目標、策略與工作項目，同時，建立白皮書檢討機制：訂定每 5 年通盤檢討 1 次。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

2. 國外案例

- (1) 英國於 2010 年海岸手冊(The coastal handbook)，匯集了針對海岸規劃或海岸管理之相關資訊，目的為幫助與指導海岸管理者進行管理，內容包含相關法條、管理計畫、海岸監測及調適策略等。
- (2) 歐盟 2009 年提出因應氣候變遷之歐洲行動框架白皮書(WHITE PAPER：Adapting to climate change: Towards a European framework for action)中提到未來海洋與海岸之策略應考慮氣候變遷之影響，並應有綜合且一致之政策，進而有具體的政策和措施，而為了確保海洋與海岸地區的適應工作能採取協調一致之做法，並考慮到跨界問題，歐盟委員會將制定相關適應準則，此一一致的策略方式為台灣所需之理念。
- (3) 美國 2004 年提出 21 世紀海洋藍圖 (An Ocean Blueprint for the 21st Century)，明確揭示該份白皮書之主要特色為：
 - 白皮書為一力求客觀、平衡、實際可行，而又深具整合性的「國家海洋政策」建議，其所涵蓋的內容是全體委員們的共識。
 - 強調海洋及海岸帶對國家經濟產值和民生福祉的重要性。
 - 委員會強烈提出以下三大訴求：A.政府行政部門中與海洋事務相關的各權責單位（包括中央及各州政府單位）必須加以有效整合；B.有關「海域資源的利用和開發」的決策，必須建立在高度可信賴的科學知識和數據上；C.重新建構並落實一全方位的海洋教育新思維和課程重整。
 - 為達成以上目的，增加海洋相關事務之預算，迫在眉睫。但其未來之回收，絕對是值得的。委員會也建議立法建立一「海洋政策基金（Ocean Policy Trust Fund）」用以挹注所需預算之缺口。
 - 白皮書的最終目的是為我們子孫後代保留一個淨潔（clean）、安全（safe）、可永續經營使用的海域空間及海岸帶。
 - 日本落實海洋基本法第 25 條，隸屬於國土交通省之沿岸域總合管理研究會於 2003 年提出「沿岸域總合管理研究會提言」，其之內容包括日本海岸管理之問題，例如環境、土地利用及防災對策等，並個別提出相對應之對策，且為整體海岸計畫之上位提言。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

三、方案三：定位為動態資訊更新之年報性質

更新頻率：每年更新一次

1. 國內案例

- (1) 我國環境白皮書係整合歷年編纂之「環境保護年鑑」及「中華民國臺灣地區環境資訊」自 86 年開始每年出版，並自 88 年涵括「國家環境保護計畫」中之改善目標、策略、措施及執行績效檢討，期使得內容更能展示整體環境保護之工作軌跡。

環境白皮書內容除了公害防治外，並包括自然保育與全球環保趨勢，整體架構共計 3 篇 9 章，包括環境政策與現況、環境保護策略與措施檢討、以及配合計畫與展望，期以宏觀論述，作為我國環境保護鑑往迎來，規劃新猷之依據，並建立環境保護整體資訊系統。

- (2)「災害防救白皮書」之編定，依據災害防救法第 17 條第 3 項規定：「行政院每年應將災害防救白皮書送交立法院」，用以說明政府災害防救施政成果、災害防救體系平時整備與臨災應變作業、政府災害防救預算配置情形及年度新興施政課題等。

為揭露國家災害防救基本方針及計畫、國土保（復）育策略、災害防救機制、防災與治水預算、相關法律制（修）定進度，藉以降低各項災害人命傷亡及財產損失，特此編撰災害防救白皮書。

以「民國 105 年災害防救白皮書」為例，共分為五大章節，為呼應災害防救基本計畫之施政方向，綜整政府在災害防救施政之重點及努力，希望精進各項災害防救業務，提升災害防救工作效率，以改善災害防救機制，將災害風險及損失降到最低以保障人民生命財產。

2. 國外案例

日本「海洋政策研究財團」自 2004 年發行「海洋白皮書」以來，每年出版 1 冊，針對日本與世界有關海洋事務的動態作資料的彙整與分析。以 2016 年最新所發行的「海洋白書 2016」為例，第一部分就「席捲世界海洋的重大變化與日本的努力」為題說明日本海洋管理、保護、開發及人才培育等內容。第二部分就該年度日本、世界各國、重要國際組織有關海洋的動向予以整理。白皮書第三部分收錄過去一年新的重要參考文件資料。

而於 106 年 05 月 12 日舉辦本研究第一次座談會中，由多方專家學者及

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

各級機關針對本章所提出海岸管理白皮書之定位適用方案進行研討後，綜整各專家學者及各級機關建議後，擬採方案一以參考國土白皮書原則，海岸管理白皮書作為上位指導政策方向，輔以動態檢討更新基本資料庫為定位可作為滾動性修正，亦能作為輔助和指導整體管理計畫之不足，並適時以動態檢討更新基本料庫內容納入管理計畫。此方案可和目前公布之國土計畫法精神有一致性，並與海岸管理法第六條之立法意旨相互銜接。

3.3 海岸管理白皮書架構、更新及發布方式探討

一、海岸管理白皮書(草案)的架構

本研究參考國外海岸白皮書之案例、國土三法、2013 年內政部營建署之海岸地區土地使用整體防護策略研究計畫及 2016 年災害防救白皮書，及考量臺灣目前海岸管理現況，本研究初步規劃海岸管理白皮書(草案)的架構示意圖(如圖 3.2-1)，後續將依據海岸管理白皮書之定位，及配合主管機關邀請海岸管理審議會委員及本研究諮詢顧問，召開相關海岸管理白皮書之會議研商修正其架構與內容，作為我國「海岸管理白皮書」應載明之內容依據。

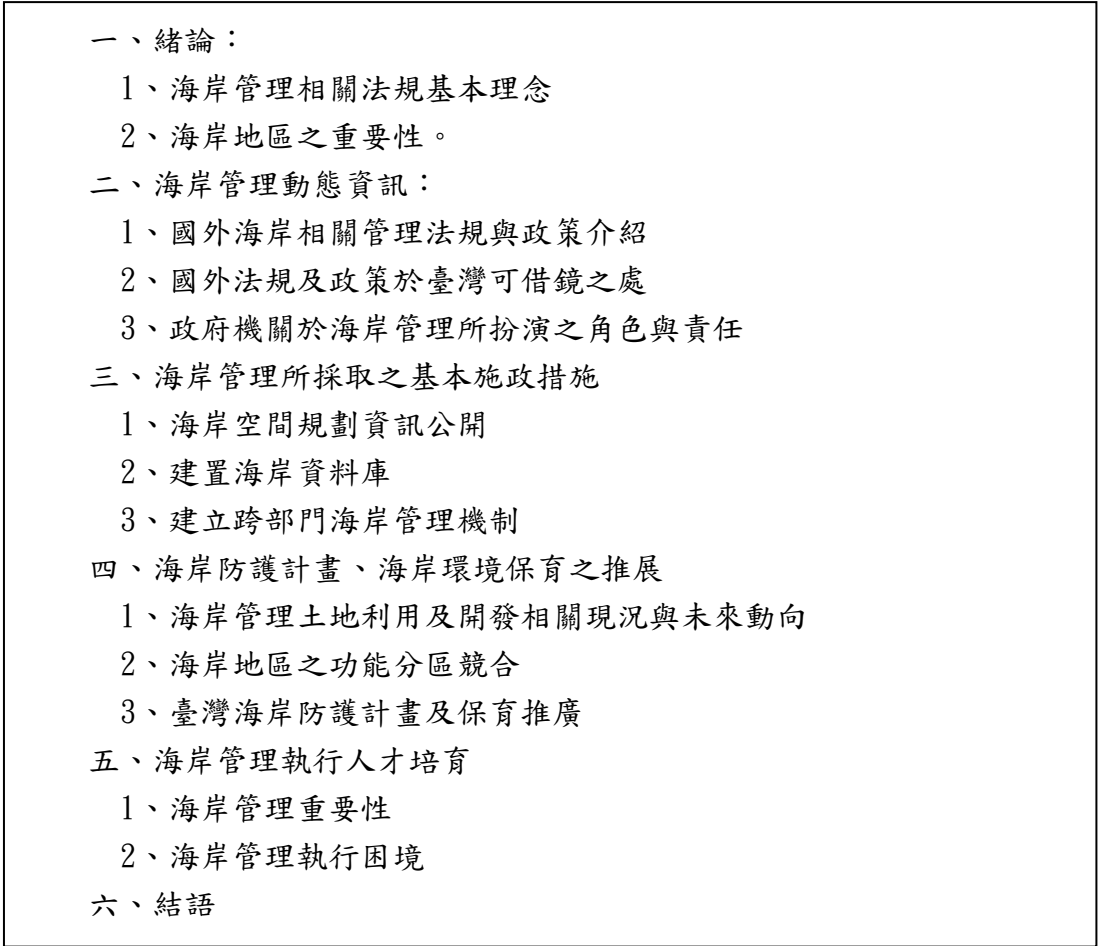
- 
- 一、緒論：
 - 1、海岸管理相關法規基本理念
 - 2、海岸地區之重要性。
 - 二、海岸管理動態資訊：
 - 1、國外海岸相關管理法規與政策介紹
 - 2、國外法規及政策於臺灣可借鏡之處
 - 3、政府機關於海岸管理所扮演之角色與責任
 - 三、海岸管理所採取之基本施政措施
 - 1、海岸空間規劃資訊公開
 - 2、建置海岸資料庫
 - 3、建立跨部門海岸管理機制
 - 四、海岸防護計畫、海岸環境保育之推展
 - 1、海岸管理土地利用及開發相關現況與未來動向
 - 2、海岸地區之功能分區競合
 - 3、臺灣海岸防護計畫及保育推廣
 - 五、海岸管理執行人才培育
 - 1、海岸管理重要性
 - 2、海岸管理執行困境
 - 六、結語

圖 3.3-1 本計畫初步規劃之海岸管理白皮書(草案)架構示意圖

二、海岸管理白皮書的更新及發布方式

根據海岸管理法第六條規定「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，定期更新資料與發布海岸管理白皮書，並透過網路或其他適當方式公開，以供海岸研究、規劃、教育、保護及管理運用。」即其辦理程序係由中央主管機關應

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

會同有關機關擬定後公告，尚無需提請海岸管理審議會級陳報行政院核定，且公開程序係透過網路或其他適當方式公開，尚無須比照法規命令公告方式，登載於政府公報。

依海岸管理法第六條海岸白皮書之功能與目的為提供海岸研究、規劃、教育、保護及管理運用，針對海岸管理白皮書公布時機，考量我國應定期公布海岸管理白皮書之制度建置初始及其定位，尚需適應時期，且應考量與整體海岸管理計畫推動情形進行檢視，相關海岸地區基本資料蒐集須有一段期間，因此參考國土計畫法施行細則第三條「本法第五條所定之國土白皮書，中央主管機關應每二年公布一次。」之公告。本研究於 106 年 05 月 12 日舉辦本研究第一次座談會中，由多方專家學者及各級機關除針對海岸管理白皮書之定位適用方案外，另進行更新頻率研討後，本研究建議以每二年更新一次海岸管理白皮書，以符合海岸管理之現況，可和目前公布之國土計畫法精神有一致性，並與海岸管理法第六條之立法意旨相互銜接，並得到充分之海岸地區基本資料，供後續海岸管理白皮書及計畫使用。

第四章 研訂獨占性使用特殊案例認定原則

本章將依據「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第 2 條針對獨占性使用之定義，探討本法之公有自然沙灘認定原則、獨占性認定原則、以及臨時性活動簡化申請程序等。

4.1 公有自然沙灘認定原則

依據海岸管理法第 31 條規定，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。(如表 4.1-1)。

表 4.1-1 海岸管理法第 31 條規定事項

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。

前項法律規定允許使用、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。

其中有關近岸海域及濱海陸地，依據海岸管理法第 2 條已有明確之範圍定義，而依據營建署「永續海岸整體發展方案-潮間帶劃設及土地利用現況調查與分類」，潮間帶土地利用類型可考量海岸地形特性(沙灘、砂礫、溼地、潟湖、生物礁、紅樹林、礁岩等)，其中公有自然沙灘，為海岸地形之其中一種類型，如表 4.1-2 定義如下。

表 4.1-2 潮間帶土地利用現況分類標準

主分類	次分類	備註
潮間帶類型	沙灘	如灘地、沙洲、沙丘等
	砂礫	如礫石海岸
	溼地	
	潟湖	
	生物礁	如珊瑚礁岩、藻礁海岸
	紅樹林	
	礁岩	砂岩、頁岩等

近岸海域：以平均高潮線往海洋延伸至三十公尺等深線，或平均高潮線向海三哩涵蓋之海域，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，但不超過領海範圍。

濱海陸地：係以平均高潮線至第一條省道、濱海道路或山脊線之陸域為界。

潮間帶：可以潮水漲、退潮之間的區域稱概稱為潮間帶，而潮水漲、退之間有各

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

種不同的定義，包括利用平均高低潮位；大潮平均高潮，大潮平均低潮；最高高潮、最低低潮；甚至有些定義為大潮絕對高潮，絕對低潮等。依據內政部 106 年 2 月 6 日公告實施之「整體海岸管理計畫」，建議以最高潮位及最低潮位之間範圍，來表示自然海岸潮間帶之定義。

海灘：沉積物未經壓密之海濱通常稱為海灘或灘地。範圍自乾潮線向內至底質或自然地理有顯著變化之處或至持久性植被生長之界線(通常為暴風浪影響之有效限界)。海灘之外界，除有特別指明，至平均乾潮線為止。海灘包括後灘及前灘。

後灘：海濱或海灘上，自海岸線至前灘之部份，僅於氣候惡劣時受波浪衝擊，尤其滿潮時發生。

前灘：海濱上介於灘臺頂部(滿潮時波浪沖刷之高浪)與尋常乾潮位之部份，亦即隨潮汐之漲退，波浪上衝與後衝經越之地帶，亦稱為灘面(Beachface)。

本研究依據期初審查會議委員、第一次座談會專家學者及各目的事業主管機關之建議，提出公有自然沙灘相關定義，並提出劃設流程，作為後續研判案件是否位於公有自然沙灘之研判原則，說明如下：

一、公有自然沙灘之定義

(一)公有之定義：包含未登記土地、及地籍圖中屬公有及公私共有之土地。

(二)關於「自然沙灘」之定義：指受潮汐、海流、波浪及漂沙作用自然形成、近岸人工養灘、突堤或離岸堤設置後所產生之新沙灘或河口輸砂淤積而形成沙灘系統者。

二、針對「公有自然沙灘」之認定原則

(一)「公有」係指地籍圖上尚未完成登記為私有土地者。

(二)沙灘係指以平均高潮線為界，向海側延伸至最低潮位部分屬「前灘」，向陸側延伸至自然地形有顯著變化處或人工設施部分屬「後灘」。如圖 4.1-1。

- 1.自然地形有明顯變化處：指地表高程有顯著差異，致沙灘系統之連結無法有效延續者。如階地、坡地或河流等。
 - 2.人工設施：指建物、堤防或道路等固定式構造物。
 - 3.植被未阻斷沙灘系統之連結者，仍應認定為沙灘範疇。例如屬地面攀爬之馬鞍藤，或未成林之木麻黃等喬木。
 - 4.沙灘與礫石、礁石混雜者，得認定為沙灘範疇。
 - 5.石槽、礁岩或海岸防護設施後灘經潮汐、海流、波浪自然形成之沙灘系統，則納入自然沙灘範圍。
 - 6.近岸人工養灘、突堤或離岸堤設置後所產生之新沙灘。
-

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

7. 沿岸、岬角，岬灣或沿岸內岬灣堆積之淤沙海灘。

8. 河灘若與海灘有延續性，而形成沙灘系統，則納入自然沙灘範圍。

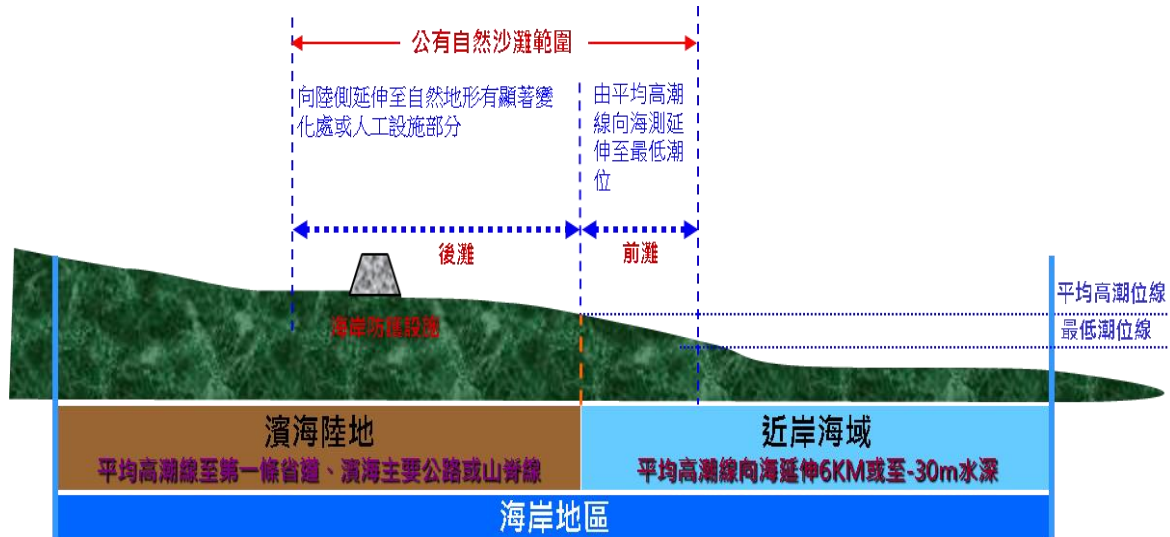


圖 4.1-1 公有自然沙灘範圍定義

三、針對「公有自然沙灘」之範圍判定，初步先排除私有土地，再依據航照影像或衛星影像為基礎進行初步判定，以界定公有自然沙灘之分佈。說明如下：

- (一)以 105 年地籍圖資為基礎，藉由地籍圖套繪中首先將私有土地予以排除，以界定為公有土地範圍，如圖 4.1-2。
- (二)藉由航照圖或 Google 衛星影像地圖，及土地利用現況圖判定是否屬於自然沙灘屬性，使否屬於「於近岸海域或濱海陸地於潮汐作用中自然形成之沙灘系統」。
 - 1.受潮汐、海流、波浪及漂沙作用自然形成之沙灘系統。(如案例 4)
 - 2.沙灘與礫石、礁石混雜者，得認定為沙灘範疇。(如案例 1、2、3)
 - 3.近岸人工設施或結構物施設後自然淤積，或河口輸砂淤積而形成沙灘系統者。(如案例 9)

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

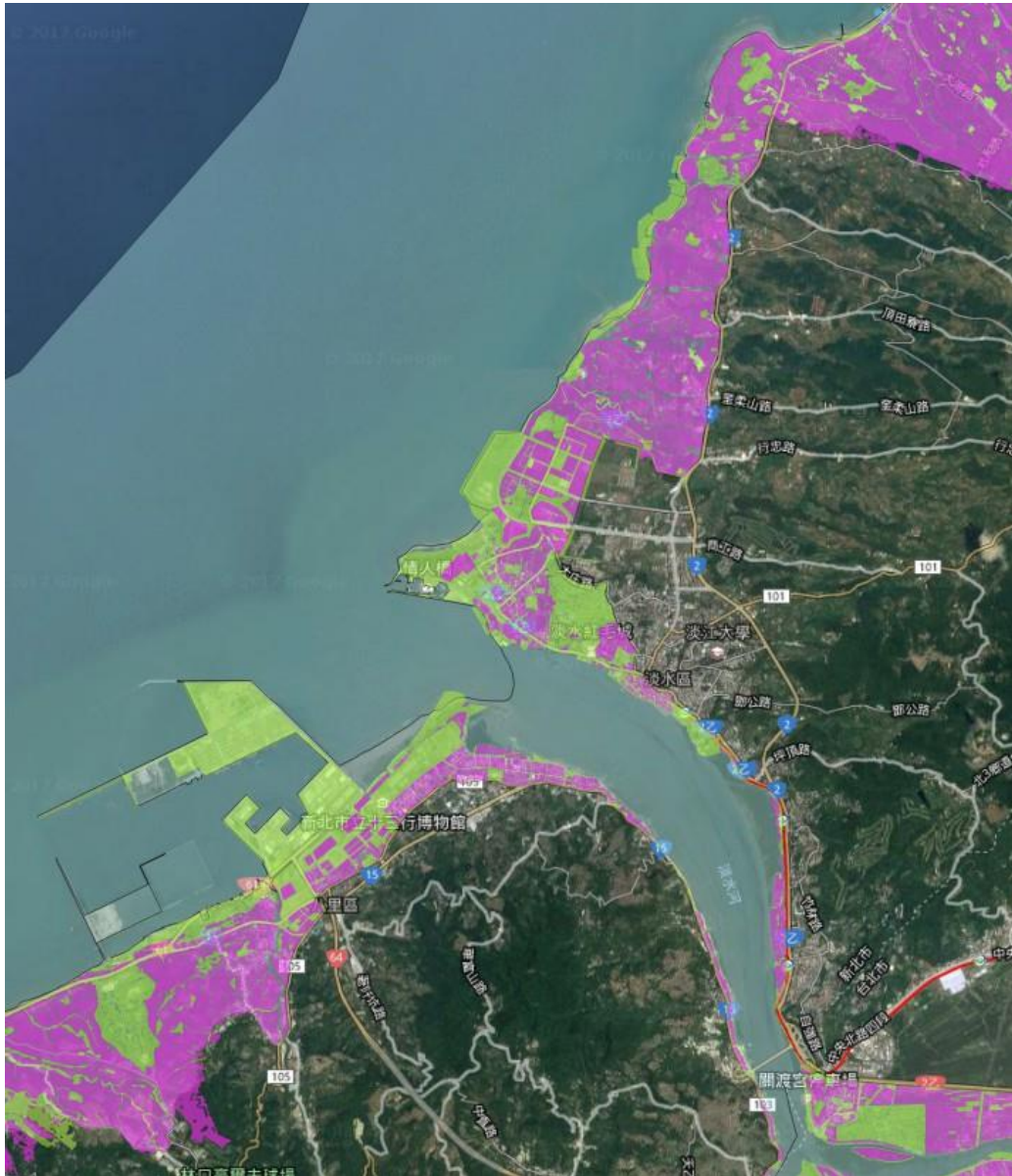


圖 4.1-2 依據地籍圖屬性界定公有土地範圍

(三) 界定公有自然沙灘之前灘及後灘範圍。

1. 前灘範圍由平均高潮線及最低潮位線予以界定。

2. 後灘範圍藉由航照圖或 Google 衛星影像地圖，地形圖，公有自然沙灘類型依據劃設原則及類型，以下列原則劃設因地制宜界定劃設界定。

(1) 自然地理有顯著變化處。

(i) 海岸地形有明顯變化時，以起始變化處劃設界線(如案例 6、9)

(ii) 沙灘與防風林銜接處以防風林前緣劃設界線(如案例 7)

(2) 以人工結構物(如建物、堤防或道路等固定式構造物)為界。(如案例 8、10、11、12)

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

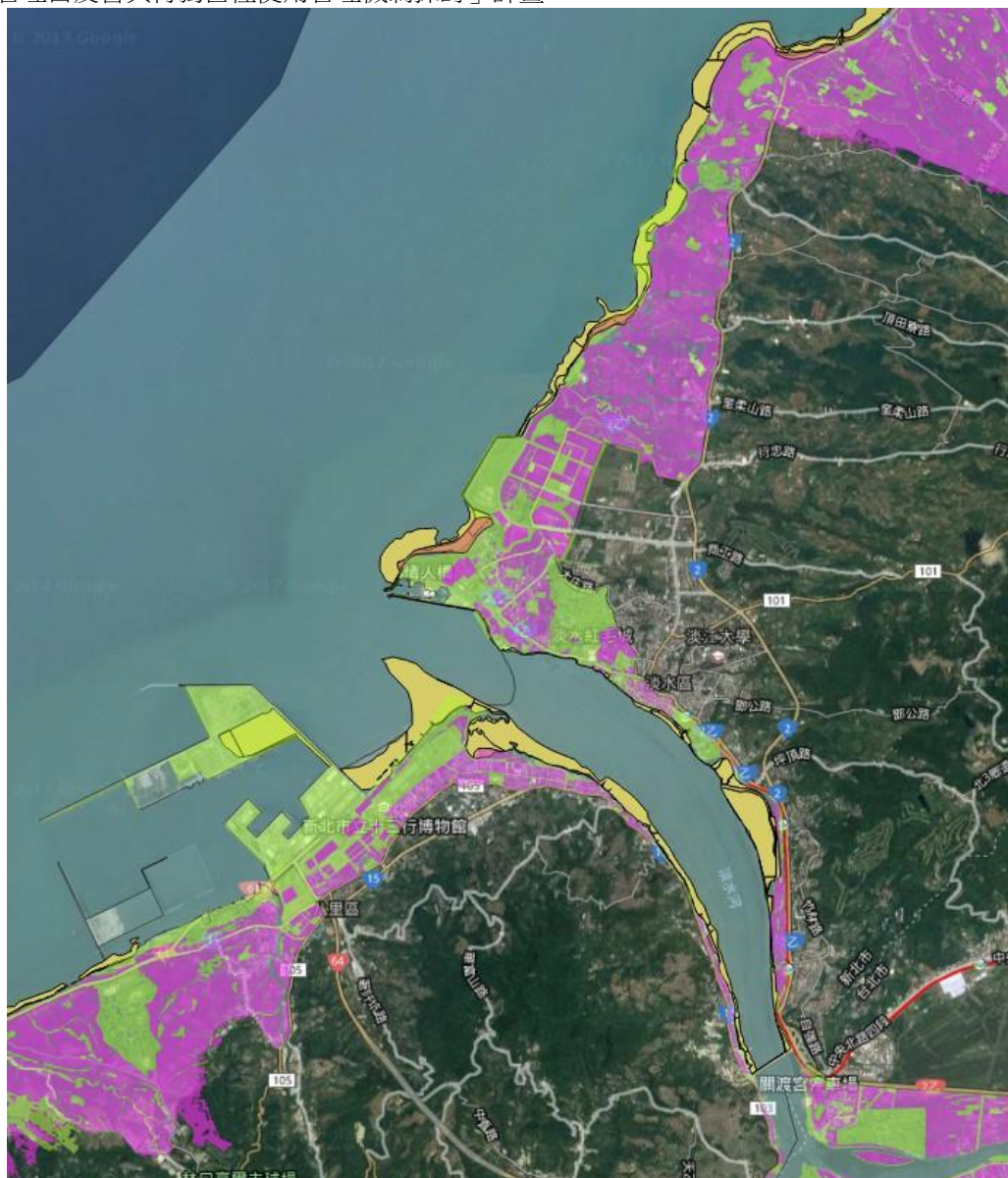


圖 4.1-3 依據劃設原則界定公有自然沙灘之前灘及後灘範圍

表 4.1-3 公有自然沙灘案例探討

類型	劃分原則及理由
(一) 石槽是否納入自然沙灘範圍？若要排除，如何切分？ 	依據自然海灘之定義，因石槽後方包含沙灘，故本項建議宜納入劃設範圍。

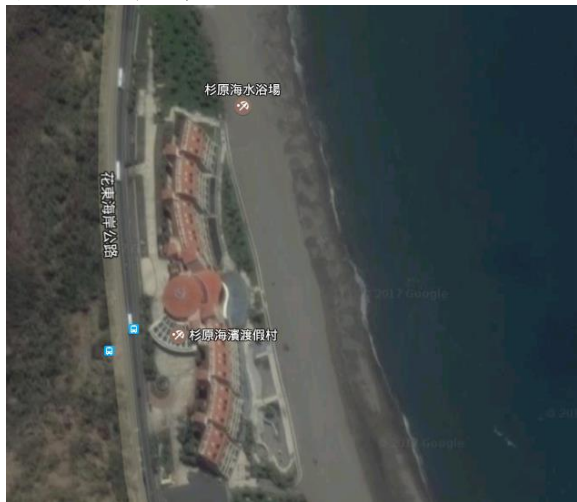
「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

類型	劃分原則及理由
(二) 同一海岸同時有岩岸、沙岸（且沙岸上岩塊），如何切分？ 	本案例礁石後方因自然形成之沙灘，建議劃設至沙灘邊緣之自然地理有顯著變化處。
(三) 沙灘上（或沙灘邊）有石塊，如何切分？ 	本案例屬於濱海自然形成沙灘系統之沙夾礫石類型，屬於公有自然沙灘範圍。
(四) 河口沙洲是否納入範圍？ 	本案例之河灘與海灘有延續性，屬於自然形成之連續性沙灘系統，建議納入範圍
(五) 植被是否納入沙灘範圍？若要排除，如何切分？ 1. 植被在沙灘外緣？ 2. 植被在沙灘中間？	依據公有自然沙灘定義，建議避免以植匹分佈範圍界定以免造成爭議。建議如植匹範圍無地形明顯變化則一併考量納入劃設。本案建議植匹納入公有自然沙灘範圍劃設。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

類型	劃分原則及理由
	
(六) 植匹範圍是否包含沙灘範圍？ 	承上說明，因本案例植匹範圍有明顯地形變化，建議公有自然沙灘範圍劃設至 (1) 自然地理有顯著變化處。
(七) 防風林範圍是否包含沙灘範圍？ 	本案例防風林與沙灘有明顯界線，建議公有自然沙灘可考量劃設至防風林前緣。
(八) 人工海岸植匹及設施物界線？ 	本案例公有自然沙灘範圍劃設至人工結構物(海堤)。
(九) 離岸堤及人工設施物劃設範圍	本案例為近岸人工設施或結構物施設後自然淤積形成之沙灘建議納入。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

類型	劃分原則及理由
	
(十)高美濕地之沙灘 	本案例為受潮汐、海流作用自然形成之沙灘系統，建議劃設至人工設施物(海堤)範圍。
(十一)美麗灣渡假村 	本案例位於臺東杉原，為受潮汐、海流作用自然形成之沙灘系統，因該區已開發渡假飯店，建議劃設至人工設施物(階梯或圍牆設施處)。
(十二) 大鵬灣青洲濱海遊憩區	本案例位於屏東大鵬灣，為受潮汐、海流作用自然形成之沙灘系統並有人工遊憩設施，建議劃設至人工設施物為止。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

類型	劃分原則及理由
	
(十三)墾丁風吹沙 	本案例位於屏東墾丁風吹沙景點，因其位於海崖上係屬於陸域風化形成之沙灘，非屬於本案自然沙灘之定義範疇，故建議予以排除。

4.2 獨占性使用認定原則研擬

依據「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第 2 條，針對獨占性使用之定義(含第 1 項及第 2 項)，包括設置或未設置人為設施、一定期間或週期性、浮動式或固定式構造物等排他性使用設施，如表 4.2-1，研議屬下列情形者，是否應歸屬「獨占性使用」之認定原則：

- 1.設施規模或占沙灘比例：如風力發電機組，本研究已初步提出經第一次座談會議進行討論，初步建議風力發電機組應整體規劃並納入審查為宜，並且不宜位於公有自然沙灘為原則，並從沙灘寬度、所佔比例提出初步原則。
- 2.獨占時間：包括祭典（如原住民海祭）、育樂活動（如音樂祭、沙雕、沙灘排球...）等臨時性活動。本研究初步定義臨時活性活動，可為時間 3 個月以上或未有固定設施或活動結束能回復海岸現況。
- 3.特殊類型：如管線或管道。本研究初步建議管線應依據海底管線或管道所在區位分段探討，由於部分管道於上岸段具排他特性、其他為部分排他，排他行為屬空間排他，因此管道上岸段之獨占性初步建議可納入第 3 條審查通過後辦理。

表 4.2-1 近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法第 2 條

第 2 條
本法第三十一條第一項所稱獨占性使用，指於特定範圍之陸地、水面、水體、海床或底土，設置或未設置人為設施，進行一定期間或經常性，管制或禁止人員、車輛、船舶或其他行為進入或通過之排他性使用。
前項所稱人為設施，指以人造方式施設之浮動式或固定式構造物及工作物。
第一項獨占性使用，除本法另有規定外，應優先保障原有之合法使用。

一、近岸海域獨占性使用分析探討

依據營建署「非都市土地海域區區位許可機制探討」研究，初步將海域區 9 大類 33 小類使用，依據排他、獨占、條件相容等特性加以分類，其中第 1 類為排他、第 2 類為相容性使用，第 1 類排他使用再依據其屬性，如時間排他、空間排他、或時間及空間排他進一步加以分類，如表 4.2-2。

表 4.2-2 近岸海域之排他性使用初步分類

海洋資源地區分類		非都市海域功能區劃		專屬性或多功能性
類型	屬性	容許使用項目	容許使用細目	
第 2 類		(一)漁業資源利用	1.漁撈範圍	
第 2 類			2.漁業權範圍（專用漁業權）	專用漁業權具條件相容性
第 1 類	3 時間及空間排他		2.漁業權範圍（區劃、定置漁業權屬之）	區劃、定置漁業權具部份排他性

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

海洋資源地區分類		非都市海域功能區劃		專屬性或多功能性
類型	屬性	容許使用項目	容許使用細目	
第 1 類	2 空間性 排他		3.漁業設施設置範圍	如漁船作業停泊碼頭等，具部份排他性
第 1 類	2 空間性 排他	(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，具部份排他性
第 1 類	3 時間及 空間排他		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，具排他性
第 1 類	2 空間性 排他		3.海洋溫差發電設施設置範圍	屬長期使用提供電能，具部份排他性
第 1 類	2 空間性 排他		4.波浪發電設施設置範圍	屬長期使用提供電能，具部份排他性
第 1 類	2 空間性 排他		5.海流發電設施設置範圍	屬長期使用提供電能，具部份排他性
第 1 類	2 空間性 排他		6.土石採取設施設置範圍	具部份排他性
第 1 類	2 空間性 排他		7.採礦相關設施設置範圍	具部份排他性
第 2 類			8.深層海水資源利用及設施設置範圍	條件相容
第 2 類			9.海水淡化設施設置範圍	條件相容
第 2 類		(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
第 2 類			2.水域遊憩活動範圍	相容
第 2 類			3.海上平台設置範圍	條件相容
第 2 類		(四)港埠航運	1.船舶無害通過範圍	相容
第 1 類	1 時間性 排他		2.航道及其疏濬工程範圍	具部份排他性
第 1 類	1 時間性 排他		3.錨地範圍	具部份排他性
第 1 類	3 時間及 空間排他		4.港區範圍	具排他性
第 1 類	2 空間性 排他	(五)工程相關使用	1.海底電纜或管道設置範圍	部分管道上岸段具排他特性、其他為部分排他
第 1 類	2 空間性 排他		2.海堤區域範圍	具部份排他性
第 2 類			3.資料浮標站設置範圍	條件相容
第 2 類			4.海上觀測設施及儀	條件相容

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

海洋資源地區分類		非都市海域功能區劃		專屬性或多功能性
類型	屬性	容許使用項目	容許使用細目	
			器設置範圍	
第 2 類			5.底碇式觀測儀器設置範圍	條件相容
第 1 類	2 空間性 排他		6.海域石油礦探採設施設置範圍	具部份排他性
第 1 類	2 空間性 排他		7.跨海橋樑範圍	具部份排他性
第 1 類或 第 2 類			8.其他工程範圍	具排他性或部份排他
第 2 類		(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	條件相容
第 2 類		(七)環境廢棄物排放或處理	1.排洩範圍	條件相容
第 2 類			2.海洋棄置指定海域範圍	條件相容
第 2 類		(八)軍事及防救災相關使用	1.軍事相關設施設置範圍	條件相容
第 2 類			2.防救災相關設施設置範圍	條件相容
第 2 類		(九)原住民族傳統海域使用	原住民族傳統海域使用範圍	條件相容
第 3 類		尚未規劃或使用	--	

二、公有自然沙灘獨占性分析以風機設置為例

因應立法院決議內容「配合政府推動綠能政策，兼顧我國海岸管理宗旨，因缺電問題在即，恐嚴重影響人民之公共利益與福祉，相關再生能源發電設施應屬合於海岸管理法第 31 條第 1 項但書之規定，得於近岸海域或公有自然沙灘設置。內政部應研議於必要時納入相關子法明文規範」。以風機設置為例，就其獨占性及認定原則加以探討：

(一)依據海岸管理法第 31 條、106 年 2 月 6 日整體海岸管理計畫、及 106 年 2 月 21 日內授營綜字第 1060802290 號函，針對風力發電設施之設置區位，建議如下：

1. 「陸域風機」及「離岸風機」建議依照能源局之定義為主，本案僅考量風機是否設於近岸海域或公有自然沙灘，並依整體海岸管理計畫相關規定辦理。
2. 「離岸風機」不宜位於海岸保護區，另位於近岸海域，須申請特定區位許可。若超出近岸海域範圍，則須依區域計畫法海域區區位許可相關規定辦理。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

3. 「陸域風機」應有區位整體規劃並經能源主管機關同意，且不宜位於下列地區：

- (1)公有自然沙灘：依海岸管理法第 31 條規定，公有自然沙灘不得獨占，並禁止設置人為設施，但如符合「特殊性」、「必要性」及「區位無替代性」，並經審查同意者，不在此限。對於會影響沙灘公共使用或公共通行之風機，應於電業籌設階段即予以否准，避免造成業者投資浪費。
- (2)河口：河口之水流緩慢，為維持河水之流通及循環，任何可能妨礙水流之行為，如結構物興建或改變地形地貌等，應盡量予以避免。
- (3)潮間帶：潮間帶為水陸交互影響的環境敏感地區，生態資源豐富，且為落實海岸管理法自然海岸零損失目標之關鍵區域，應已避免施設人工設施為原則。如因區位無可替代性，須使用潮間帶，則開發及利用行為應實施衝擊減輕、異地補償或生態補償等措施，以降低對潮間帶生態環境之衝擊。

(二)針對「公有自然沙灘」風機設置區位與原則探討

1. 甲案（完全排除）：公有自然沙灘範圍不得設置風機，如圖 4.2-1。

- (1)屬於自然海岸之核心區範圍，為維護自然海岸零損失，自然海岸不宜再設置人工設施物，濱海陸地之公有自然沙灘範圍內應避免設置風機，以保護海岸景觀、增進國人親近海岸之機會。
- (2)屬於人工海岸者，為避免影響海岸防護設施功能，海岸防護設施向海側之公有自然沙灘範圍內應避免設置風機。

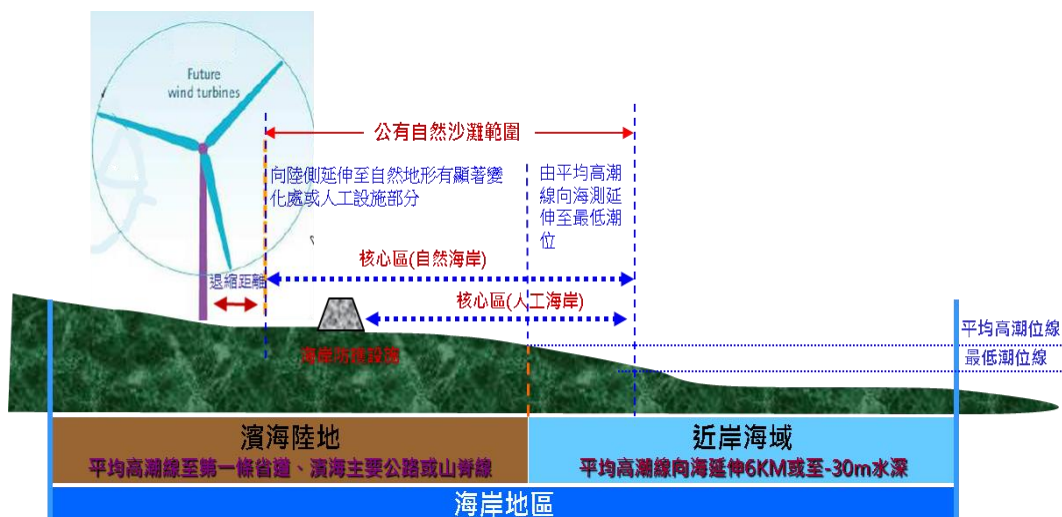


圖 4.2-1 自然海岸與人工海岸核心區範圍定義

2. 乙案（部分排除）：位於公有自然沙灘一定規模以下應避免設置；惟若沙灘

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

達一定規模以上，且符合得設置風機數量或規模之條件者，且經審查許可者，得設置之。

- (1)沙灘寬度在一定規模以下應避免設置(沙灘寬度小於風扇直徑)。
- (2)如沙灘在一定規模以上(沙灘寬度須大於風扇直徑，且風機投影佔沙灘寬度比例小於 1/3，且以設置於沙灘邊緣為原則)，且符合得設置風機數量或規模之條件者，經審查許可者得設置。
- (3)如陸域風機之基座位置位於公有自然沙灘核心區以外，且基座位置與鄰近沙灘之退縮安全距離應達葉扇半徑 1/2 以上，經審查許可者得設置，以維持公共使用與公共通行之安全。

表 4.2-3 風機設置案例設置原則探討

類型	劃分原則及理由
(一) 位於河口沙洲中央之風機是否符合？ 	本案例之風機位於河口區域，且設置於投影寬度比例大於 1/3，且未設置於沙灘邊緣，有影響公共通行及河口防洪安全之虞，不符設置原則。
(二) 位於沙灘邊緣外之風機是否符合？	本案例之沙灘寬度大於風機直徑，但沙灘投影寬度比例大於 1/3，建議宜退縮設置，以避免影響公共通行。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

類型	劃分原則及理由
	
(三) 位於沙灘邊緣後方沙丘之風機是否符合？ 	本案例之風機位於沙灘核心區域邊緣外且沙灘投影寬度比例小於 1/3，符合設置原則。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

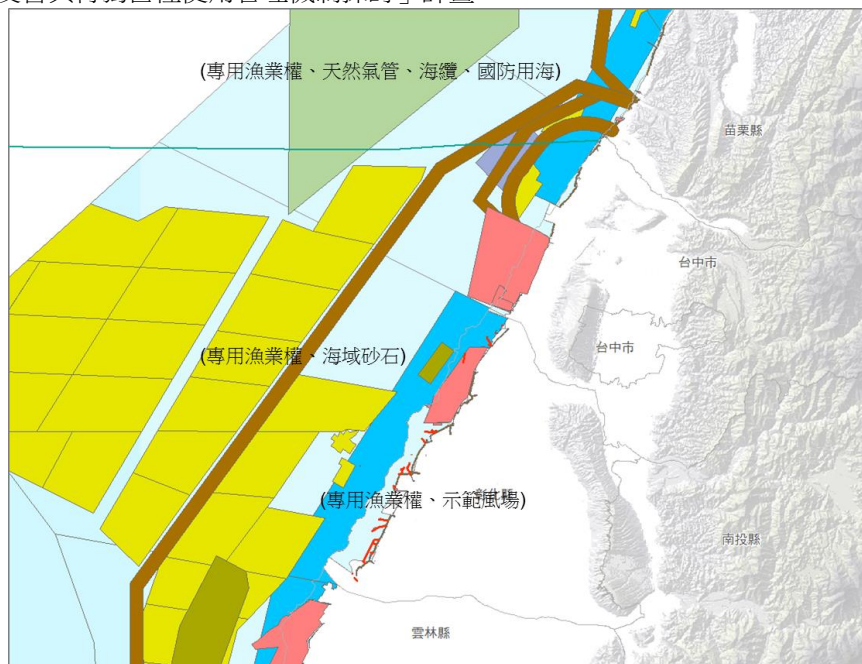


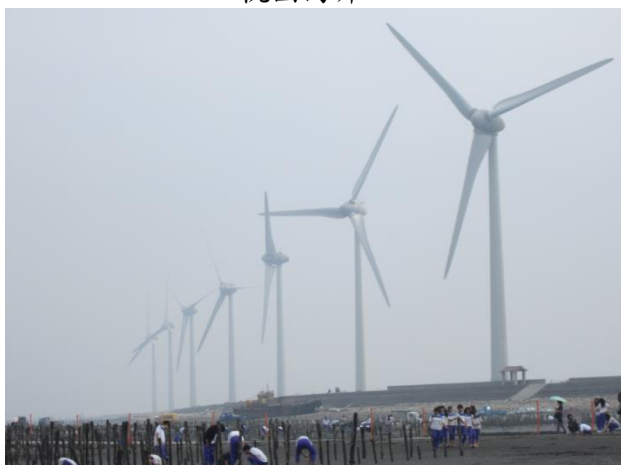
圖 4.2-2 海域區示範風場與相關使用競合情形-以彰化為例



桃園海岸



桃園海岸



彰化海岸



彰化海岸

圖 4.2-3 公有自然沙灘與風機設置情形

第五章 近岸海域及公有自然沙灘得獨占性使用之管理機制

本章將探討近岸海域及公有自然沙灘得獨占性使用之管理機制，依據營建署署函請相關目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府，就「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第3條第15款及第4條，所提供之建議項目與資料為基礎進行探討分析。

5.1 彙整近岸海域或公有沙灘既有合法使用相關資料

一、既有近岸海域合法使用範圍與公有沙灘合法使用範圍資料

1.既有近岸海域合法使用相關資料彙整

本研究將蒐集前述既有合法使用之相關資料，並定期提報營建署以掌握資料建置成果，本團隊過去執行營建署「非都市土地海域區區位許可機制探討」，曾彙整各用海相關單位目前用海現況、未來用海計畫、與各單位已使用之海域面積、公告使用相關規定等。未來新申請之區位許可案件資訊可再予以納入，近岸海域合法使用情形如圖 5.1-1。

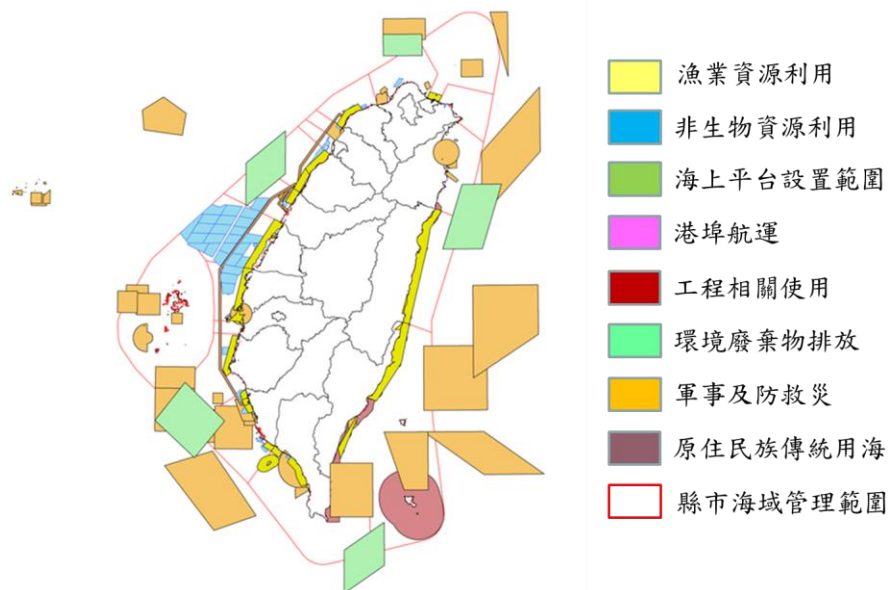


圖 5.1-1 近岸海域既有合法使用情形

2.公有自然沙灘既有合法使用資料彙整

營建署為辦理近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理一案，自 105 年 2 月 1 日發布實施前已於近岸海域或公有自然沙灘，將由營建署協助發函各縣市政府及目的事業主管機關將各管法令既有合法使用之資料，提送營建署進行相關資料之彙整與建置。提送結果彙整表如表 5.1-1、表 5.1-2，各縣市提送之案件數量如圖 5.1-2 所示，提送案件分類結果如表 5.2-2 及 5.2-3。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

表 5.1-1 海域區各相關單位使用類型報表彙整(第 3 條第 15 款適用項目)

編號	法律依據	項目名稱	目的事業主管機關	區位範圍/規模/數量	理由 (特殊性、必要性或區位不可替代性)
1	海岸巡防法第十二條： 巡防機關執行第四條所定事項，應配置設備及性能適合執行任務之艦艇、航空器、車輛、武器、彈藥、高科技監控系統及其他必要之器械。	海巡岸際雷達系統	海岸巡防署 (105.2.23 函)	臺灣本島、金門、馬祖、澎湖、彭佳嶼、基隆嶼、龜山島、小琉球、綠島、蘭嶼、東沙及南沙等地區，共計 78 座。	一、海巡岸際雷達為本署執行海岸巡防法第四條所定事項之重要工具，爰須設置於我國沿海地區。 二、海岸巡防法第四條執行事項： (一)海上交通秩序之管制及維護事項。 (二)海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項。 (三)漁業巡護及漁業資源之維護事項。 (四)海洋環境保護及保育事項。 【備註】： 雷達系統相關基礎設施包含通信鐵塔、天線機組、發電機等設備。
2	水下文化資產保存法	列冊之水下文化資產及水下文化資產保護區	文化部 (105.2.26 函)	(目前尚未劃設)	保護水下文化資產之完整性。

表 5.1-2 海域區各相關單位使用類型報表彙整(第 4 條適用項目)

編號	項目名稱	目的事業主管機關	符合項目(請打○，可複選)						區位範圍/規模/數量	目的及理由 (特殊性、必要性或區位不可替代性)
			國土 保安	國家 安全	公共 運輸	環境 保護	學術 研究	公共 福祉		
1	海岸防護資料調查	經濟部(水利署 105.3.3 函)	○				○	○	視地區實際需求	配合海岸防護計畫擬訂前置作業需求
2	海岸防護工法現地試驗	經濟部(水利署 105.3.3 函)	○				○	○	視地區實際需求	配合海岸防護計畫擬訂前置作業需求
3	海水淡化設施	經濟部(水利署 105.3.3 函)						○	將視地區供水需求適時規劃適當區位與規模	因應地區用水供需情勢興建海水淡化廠穩定供水 【備註】： 含海水取水及鹵水排放設施
4	海岸水庫	經濟部(水利署 105.3.3 函)						○	將視地區供水需求適時規劃適當區位與規模	因應地區用水供需情勢興設海岸水庫穩定供水
5	海岸人工湖	經濟部(水利署 105.3.3 函)						○	將視地區供水需求適時規劃適當區位與規模	因應地區用水供需情勢興設海岸人工湖穩定供水
6	深層海水取排水設施	經濟部(水利署 105.3.3 函)					○	○	視地區產業開發需求規劃適當區位與規模	因應產業發展研究需要興建深層海水研究中心或園區，供應產業研發或製造需求 【備註】： 含深層海水取水及排水設施

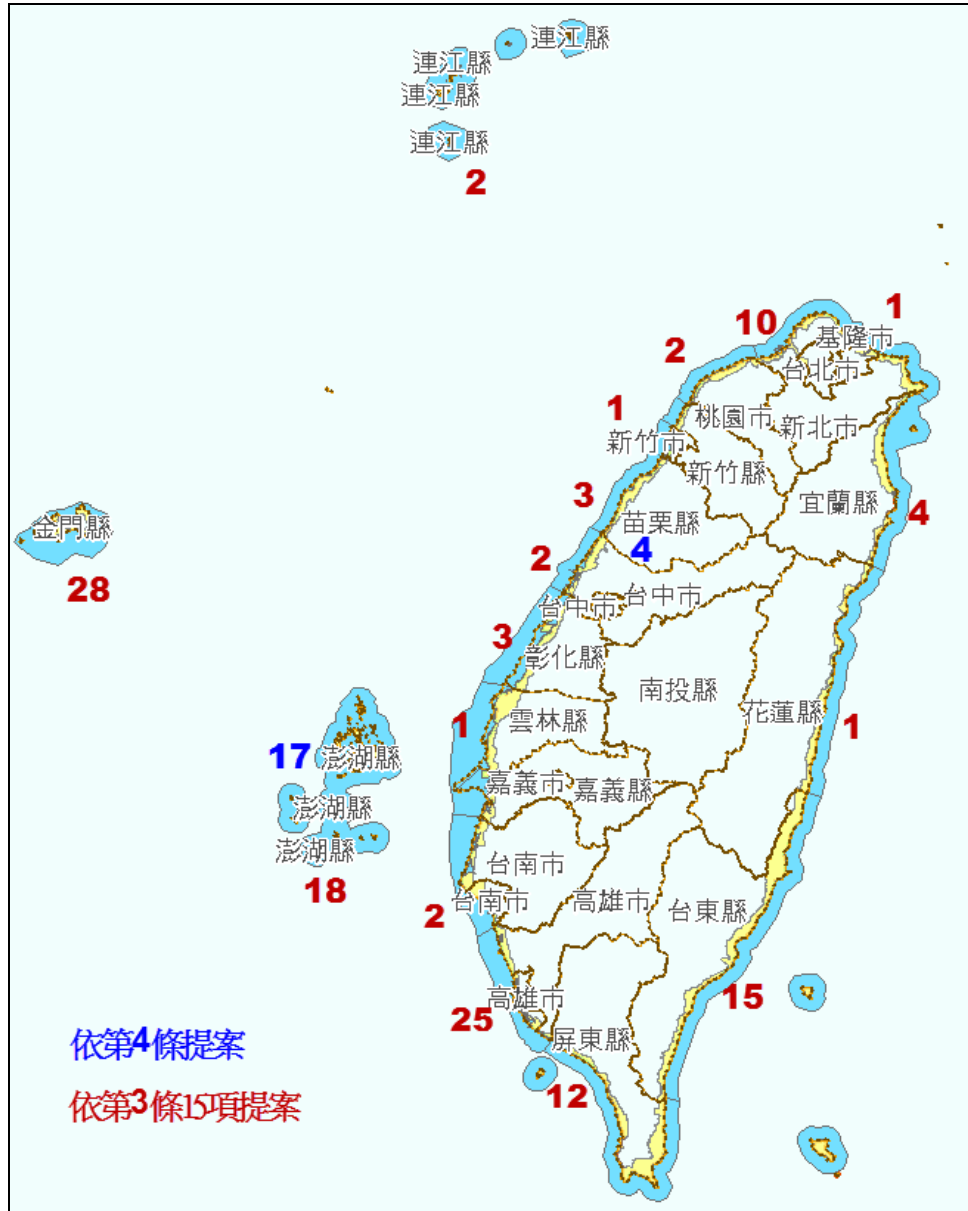


圖 5.1-2 近岸海域及公有自然沙灘得獨占性申請案件數量分佈概況

二、近岸海域及公有自然沙灘資料收集與研判

本計畫之資料收集範圍包含近岸海域及公有自然沙灘範圍，並將依據是否符合公有自然沙灘原則進行研判，本研究將就示範區進行公有自然沙灘範圍數化，並研判是否符合，作業程序包括數化圖層分類、座標轉檔、圖資數化、屬性建置及資料檢核等步驟進行，各程序作業內容說明如下(圖 5.1-3)。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

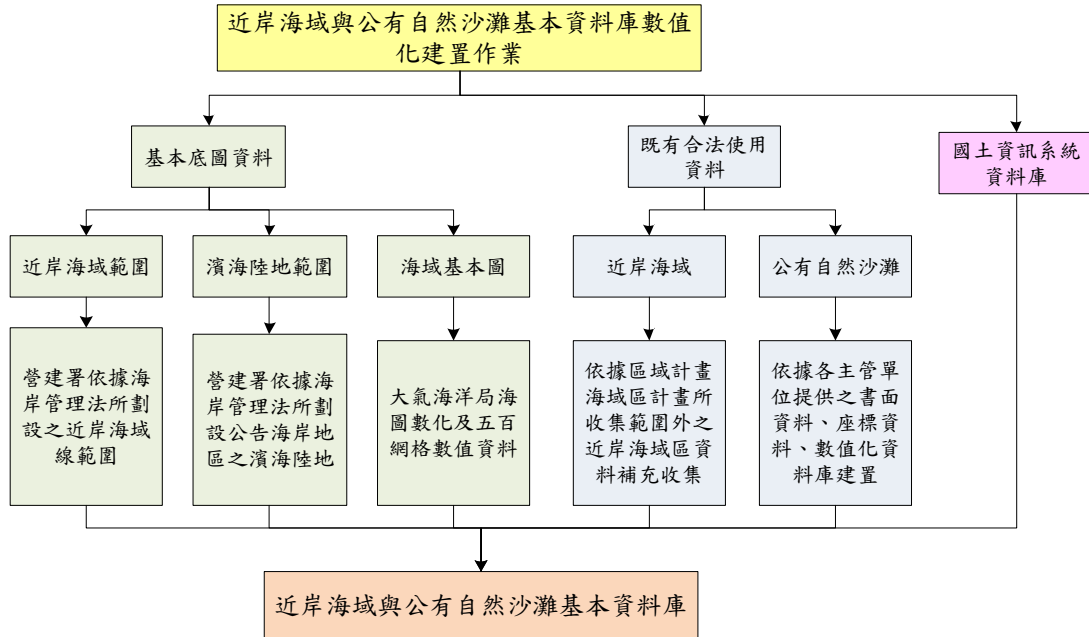


圖 5.1-3 近岸海域或公有自然沙灘既有合法基本資料庫建置作業方式

本計畫將蒐集近岸海域既有合法資料，由空間排他、時間排他等面向加以分析近岸海域之使用情形，並與本計畫之公有自然沙灘資料加以整合，如圖 5.1-4。藉由上述資料彙整與分析工作，以掌握近岸海域與公有自然沙灘基本資料，以減少海域不當使用情形，充分發揮海域使用管理工作的效能，讓海域得以永續利用。

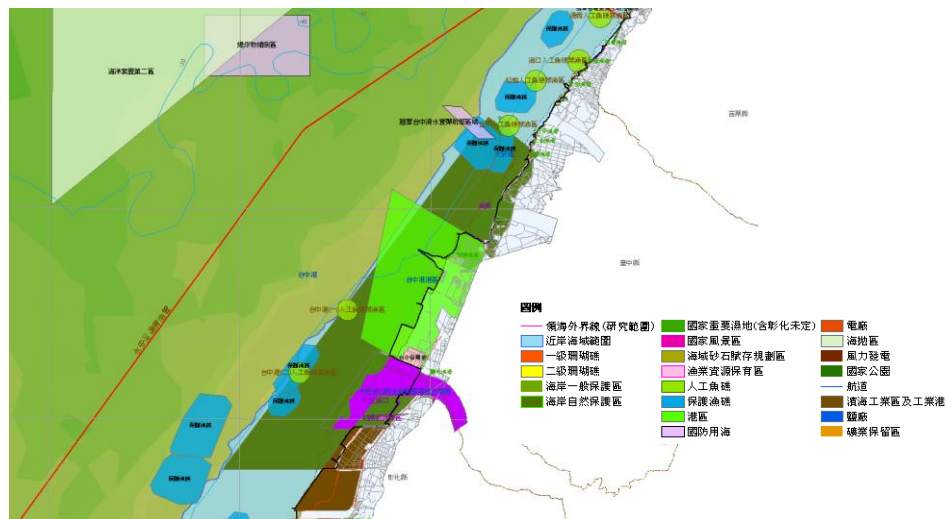


圖 5.1-4 近岸海域及公有自然沙灘既有使用資料庫彙整-以台中海岸為例

5.2 研訂得獨占適用項目之處理原則

由於海岸管理法業經總統 104 年 2 月 4 日公布施行。為保障公共通行及公共水域之使用，本法第 31 條第 1 項規定：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（以下稱但書前段）；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

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

社之必要，專案向主管機關申請許可者（以下稱但書後段），不在此限。

本研究將探討近岸海域及公有自然沙灘得獨占性使用之管理機制，依據營建署函請相關目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府，就「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第3條第15款及第4條(如表5.2-1)，所提供之建議項目與資料為基礎進行探討分析，本團隊將協助參與研商並提供相關之建議。

- 1、第3條第15款(但書前段):由於第1款~第14款已明定14項允許符合之項目，其中第15款為其他法律所允許之項目，並符合整體海岸管理計畫第5.2節「因具特殊性、必要性或區位無可替代性」相關內容者，適用本條款認定。
- 2、第4條(但書後段):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，適用本條款認定。

表 5.2-1 近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法第三及第四條規定

第三條

本法第三十一條第一項但書前段所定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，其範圍如下：

- 一、依國家安全法第五條劃定公告之管制區。
- 二、依海岸巡防法第二條第四款劃定公告之海岸管制區。
- 三、依要塞堡壘地帶法第三條公告、第十八條訂定之要塞堡壘地帶。
- 四、依全民防衛動員準備法第二十七條公告之演習區域。
- 五、依商港法第四條公告之商港區域及第十條核准之商港設施。
- 六、依漁業法第十四條公告之漁場設施、第十五條核准之漁業權及第四十五條指定公告之水產動植物繁殖保育區。
- 七、依漁港法第五條劃定公告之漁港區域及第七條建設之漁港基本設施及公共設施。
- 八、依水利法第四十六條核准興辦之水利事業、第六十三條之六公告之海堤區域、第七十八條之二公告之河川區域、第七十八條之四公告之排水設施範圍。
- 九、依海洋污染防治法第二十五條第二項投設之人工魚礁。
- 十、依國家公園法第七條劃定公告之史蹟保存區、特別景觀區及生態保護區。
- 十一、依文化資產保存法第十四條指定之古蹟、第十五條登錄之歷史建築、第十六條登錄之聚落、第四十條指定之遺址、第五十四條登錄之文化景觀及第七十九條指定公告之自然地景。
- 十二、依野生動物保育法第八條公告之野生動物重要棲息環境、第十條劃定公告之野生動物保護區。
- 十三、依濕地保育法第十一條公告之重要濕地，並符合本法第十五條第一項第八款所允許之明智利用項目。
- 十四、依發展觀光條例第十九條劃定之自然人文生態景觀區。
- 十五、其他法律所允許之項目及區位範圍，因具特殊性、必要性或區位無替代性，經中央主管機關認定得為獨占性使用。

第四條 依本法第三十一條第一項但書後段規定，專案向主管機關申請許可案件之適用項目，由中央主管機關會商各目的事業主管機關，依近岸海域及公有自然沙灘分別訂定並公告之。

一、第三條第15款相關定義探討：

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

依據海岸管理審議會 105 年 6 月 23 日第 2 次會議通過有關獨占性認定之特殊性、必要性、區位無替代性之認定原則包括：

1. 「特殊性」指該獨占性使用或設置之人為設施，屬下列「依海型活動設施」範疇之一者：
 - (1)海洋能、火力、離岸發電設施。
 - (2)深層海水利用設施。
 - (3)海水淡化設施。
 - (4)工業專用港及其附屬設施。
 - (5)海底電纜或管道。
 - (6)海域(岸)遊憩活動。
 - (7)其他經中央目的事業主管機關認定者。
2. 「必要性」指符合下列各款條件者：
 - (1)屬前項特殊性項目之必要或相關附屬設施。
 - (2)如不設置將對經濟、社會或環境之永續發展造成重大影響。
 - (3)符合各目的事業主管機關所訂定之發展總量(含數量及面積)。
3. 「區位無替代性」指符合下列各款條件者：
 - (1)無法於其他地區使用或設置之完整評估。
 - (2)對於近岸海域或公有自然沙灘之衝擊影響，提出具體可行之彌補或復育措施。

二、第四條相關定義探討：

依據第四條，依海岸管理法第三十一條第一項但書後段規定，專案向主管機關申請許可案件之適用項目，由中央主管機關會商各目的事業主管機關，依近岸海域及公有自然沙灘分別訂定並公告之。分別針對國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉等 6 項目，逐一探討訂定，以利後續各縣市政府提送彙整之資料研判。本研究依據法令、文獻蒐集等方式，初步提出之界定如下。

1.國土保安：

- (1) 泛指為保育自然環境與資源，包括水土保持、水資源保育、河川治理、森林保育、野生動物保育、海岸地區管理等，以維護國土之永續發展。(資料來源：國土保安與環境敏感地區之經營管理)

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

- (2) 國土保安用地為謀求土地及天然資源之合理保育利用，以充分發揮土地之經濟效能，防止自然災害，俾達到地盡其利之目的，容許使用包括一、水源保護及水土保持設施。二、林業使用及其設施。三、公用事業設施。四、隔離綠帶。五、綠地。六、再生能源相關設施。(資料來源：非都市土地使用管制規則)
- 2.國家安全：泛指為維持國家領土的完整與獨立自主，透過經濟、軍事、政治、外交等各種手段，來維護國家的持續存在。(資料來源：維基百科)
- 3.公共運輸：所稱大眾運輸，係指具有固定路（航）線、固定班（航）次、固定場站及固定費率，提供旅客運送服務之公共運輸。(資料來源：發展大眾運輸條例)
- 4.環境保護：泛指保護自然環境的行為，避免經濟發展導致環境污染問題過於嚴重，損害生態環境，包括環境廢棄物，空氣污染、水資源污染等。(資料來源：維基百科)
- 5.學術研究：泛指針對自然科學、或社會及行為科學之所進行之調查、試驗等相關研究等。(資料來源：維基百科)
- 6.公共福祉：
- (1) 公共福祉與公共利益有密切關係，為達到公益性最大化，社會中各成員之事實上利益，經由複雜交互影響的過程，所形成理想整合之狀態，必要時應由公開討論形成共識。(資料來源：行政法之公益原則)
- (2) 公共福祉(本項來自日本憲法第13條)，尊重個人、幸福追求權、公共福祉)，即共同利益之闡述，不能違背國家的基本人權原則，如尊重個人追求幸福、健康的權利、以及對弱者的保護。

綜上，本團隊各縣市政府提送彙整之資料研判，並依據上述原則及是否符合國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉等 6 項目加以分類，作為後續獨占性使用之管理基本資料，初步將第四條或第三條第 15 款探討之流程圖，繪製如下圖 5.2-1。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

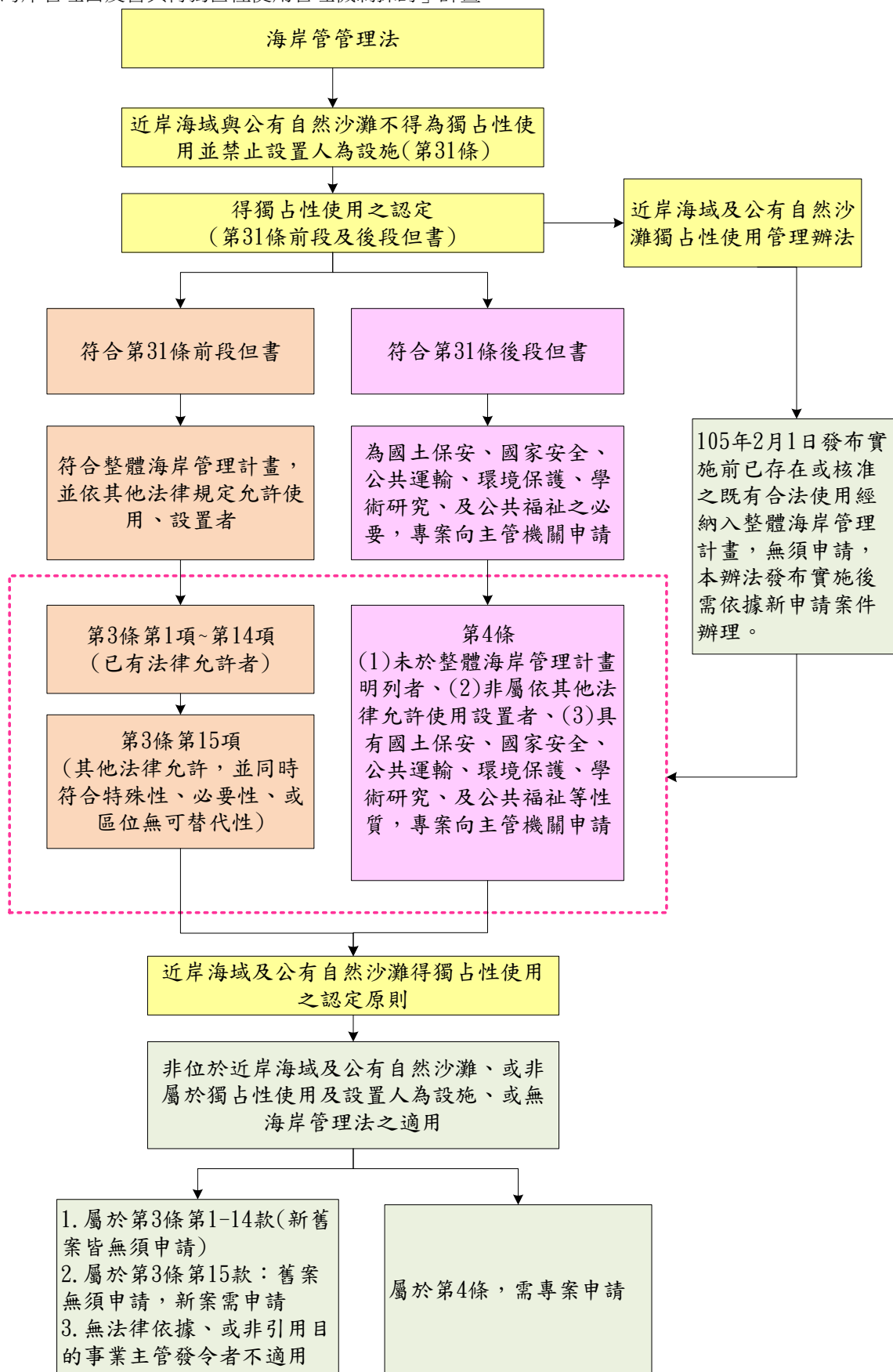


圖 5.2-1 海岸管理法得獨占性之適用性及認定原則

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

三、第 3 條第 15 款及第 4 條之適用項目原則探討：

依據 105 年 7 月 13 日內政部營建署召開「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第 3 條第 15 款及第 4 條適用項目研商會議，針對『近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法』第 3 條第 15 款及第 4 條之適用項目進行研商，其認定之整體性原則說明如下，本研究並繪製流程圖輔以說明，如圖 5.2-1。

1. 若非位於近岸海域及公有自然沙灘，或非屬獨占性使用及設置人為設施者，無海岸管理法（以下簡稱本法）第 31 條及「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」（以下簡稱本辦法）之適用。
2. 本辦法前後但書適用項目之處理方式如下：
 - (1) 屬第 3 條第 1 款至第 14 款者：無論新、舊案件皆無須申請。
 - (2) 屬第 3 條第 15 款者：舊案無須申請，新案須申請（查核是否符合認定原則）。
 - (3) 屬第 4 條者：須依本辦法第 5 條至第 18 條規定專案申請。
3. 各項目優先適用本辦法第 3 條第 1 項第 1 款至第 15 款，若無法律依據者，再評估適用本辦法第 4 條，不重複提列。
4. 各單位若對於「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法第 3 條第 15 款之認定原則」仍有意見，可再提供營建署參研酌修。
5. 海岸管理法第 31 條是否可排除非獨占性之人為設施，另案釐清。

(一)第 3 條第 15 款之適用條件

依海岸管理法第 31 條第 1 項但書前段「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；…，不在此限。」其適用條件如下：

1. 性質條件：須屬「獨占性使用」或「設置人為設施」者。
2. 區位條件：須位於「近岸海域」或「公有自然沙灘」者。
3. 依據條件：須依「其他法律」規定允許使用、設置，該法律係指依中央法規標準法第 4 條規定經立法院通過，總統公布之法律，且非引用目的事業主管法令。

各單位於 105 年 2 月 16 日內授營綜字第 1050801991 號函，檢送之資料，後續依據以下原則認定。

1. 擬認定符合整體海岸管理計畫者：

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

(1)屬國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉等，且與本辦法第 3 條第 1 款至第 14 款性質相近，近期新訂定之法律，如水下文化資產保存法。

(2)依其核准日期區分：

A. 基於法律不溯及既往原則，本辦法 105 年 2 月 1 日發布實施前已存在或核准之既有合法使用者。

B. 本辦法發布實施後新申請案件，經本部查認符合「近岸海域及公有自然沙灘得為獨占性使用之認定原則」者。

2. 擬不予納入評估者：

(1)性質：非屬獨占性使用或設置人為設施者。

(2)區位：非位於近岸海域或公有自然沙灘。

(3)依據：

A. 無法律依據。各單位本於權責，或依直轄市、縣（市）政府自治條例設置者，建議改列本辦法第 4 條適用項目。

B. 非引用目的事業主管法令。而僅引用土地法、土地管理相關法令（含區域計畫法、都市計畫法、國家公園法）、中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法等者。

依據前述原則，初步將各縣市所提送之案件資料予以分類檢視，如屬於（一）其他法律允許，並擬認定符合整體海岸管理計畫者，建議納入第 13 條第 15 項申請，（二）其他處理方式，包含不屬於獨占性，或非位於公有自然沙灘者，建議不適用本項申請，而「無法律依據」、或「非引用目的事業法令者」，建議補充法令依循後再納入，相關彙整如表 5.2-2。本團隊利用地籍圖套繪申請案檢核是否位於公有自然沙灘之檢核範例，如圖 5.2-2 所示。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

表 5.2-2 「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管辦法」第 3 條第 15 項提案彙整表

項次	類別	說明	備註
(一)其他法律允許，並擬認定符合整體海岸管理計畫			
1	屬國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉等，且與本辦法第 3 條第 1 款至第 14 款性質相近，近期新訂定之法律	(1)依水下文化資產保存法列冊之水下文化資產及水下文化資產保護區(編號 2)	
2	依其核准日期區分： (1)基於法律不溯及既往原則，本辦法 105 年 2 月 1 日發布實施前已存在或核准之既有合法使用者。 (2)本辦法發布實施後新申請案件，經本部查認符合「近岸海域及公有自然沙灘得為獨占性使用之認定原則」者。	(1)海巡岸際雷達系統(編號 1) (2)礦場(編號 4、5) (3)土石採取場(編號 6、7) (4)海底通信光纖電纜(編號 8) (5)淺海牡蠣及文蛤養殖區(編號 9) (6)石(卸)油管線(編號 10) (7)電業設施(編號 11)、再生能源發電設備及其相關附屬設施(編號 12)、風力發電離岸系統示範獎勵計畫籌設範圍(編號 13)、離岸風力發電 36 處潛力場址(編號 14) (8)海洋棄置指定海域(編號 15) (9)電廠(編號 16、20) (10)進水口堤岸(編號 31-35) (11)煉油廠港輸油浮筒及附屬設施(編號 36-38) (12)液化天然氣接收港(編號 39) (13)國家公園一般管制區或遊憩區(編號 42) (14)海水浴場(編號 43、96)、遊艇港/浮動碼頭(編號 44、45、52) (15)休(遊)憩區/溫泉區/步道/露營區/濱灣(地質)公園/停車場/水上遊憩活動平台/遊艇港區/濱海服務區(編號 46 至 51、54 至 72、編號 80) (16)都蘭鼻開發基地(編號 53) (17)下水道系統(編號 79)	

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

項次	類別	說明	備註
(二)其他處理方式建議			
1	性質-是否獨占性使用或設置人為設施	(1)原住民族獵捕野生動物、採集野生植物及菌類、採取礦物土石、利用水資源等行為(編號 78) (2)漁業禁止及限制事項(漁業管理行為)(編號 92 至 95)	
2	區位-是否位於近岸海域或公有自然沙灘	(1)都蘭鼻開發基地(編號 53) (2)垃圾衛生掩埋場(編號 74、81 至 90) (3)竹南鎮紫斑蝶生態解說教室(編號 76)	
3	(1) 無法律依據-(須依「其他法律」規定允許使用、設置，該法律係指依中央法規標準法第 4 條規定經立法院通過，總統公布之法律，且非引用目的事業主管法令。) (2) 非引用目的事業主管法令	- 建議補充法令依循後納入第 3 條第 15 項認定，如無明確依循或納入第四條 (1)-1 煤灰填地(編號 18) (2)-2 灰塘海埔新生地(編號 17) (2)-7 勵志樓暨周邊沙灘水域相關研究設施與海洋運動培訓基地(編號 77) (2)-8 國防營區、營地、訓練所、靶場…等(編號 97 至 150)	(2)-7 為校園範圍，建議補充法令依據後納入評估，如無明確依循或納入第四條學術研究。 (2)-8 建議補充法令依據後納入評估，如無明確依循或納入第四條國家安全。
		- 建議納入既有合法使用認定 (1)-1 發電所需溫排水渠道海堤設施(編號 19) (1)-6 澎湖縣海上平台(編號 80) (1)-9 國防部軍備局規格鑑測中心兵器試驗場火砲測試射擊作業(國軍實彈射擊通報作業程序及彈藥處理要點，編號 151) (2)-1 海底電纜或管道(編號 3) (2)-3 通霄電廠(編號 21) (2)-4 離岸風力發電第一期計畫風機風場及海纜(編號 22)、電纜線路/海纜工程(編號 23-30) (2)-5 輸天然氣管線(編號 40)	(1)-1 編號 19 為海域區既有合法使用(彰化火力 1.2 號機) (1)-6 編號 80 為海域區既有合法使用。 (1)-9 演訓為海域區短期之排他性行為，建議納入既有合法使用認定。 (2)-6 海水淡化係依據水利法第 46 條核准興

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

項次	類別	說明	備註
		(2)-6 海水淡化廠取、排水管相關設施(編號 41)	辦之水利事業，建議納入第 3 條第 8 項認定。
		● 非位於公有自然沙灘 (1)-3 竹南濱海森林遊憩區(編號 73) (1)-4 垃圾衛生掩埋場(編號 74) (1)-5 竹南鎮崎頂濱海遊憩園區(編號 75)、竹南鎮紫斑蝶生態解說教室(編號 76) (1)-7 垃圾衛生掩埋場(編號 81 至 90) (1)-8 海水養殖生產區(編號 91)	(1)-3 編號 73 (特定農業區) (1)-4 編號 74 (一般農業區) (1)-5 編號 75 非位於公有自然沙灘但未來新申請崎頂段 4 號部份位於公有自然沙灘。編號 76 非位於公有自然沙灘。 (1)-7 非屬公有自然沙灘範圍。 (1)-8 編號 91 非位於公有自然沙灘範圍(森林區)。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

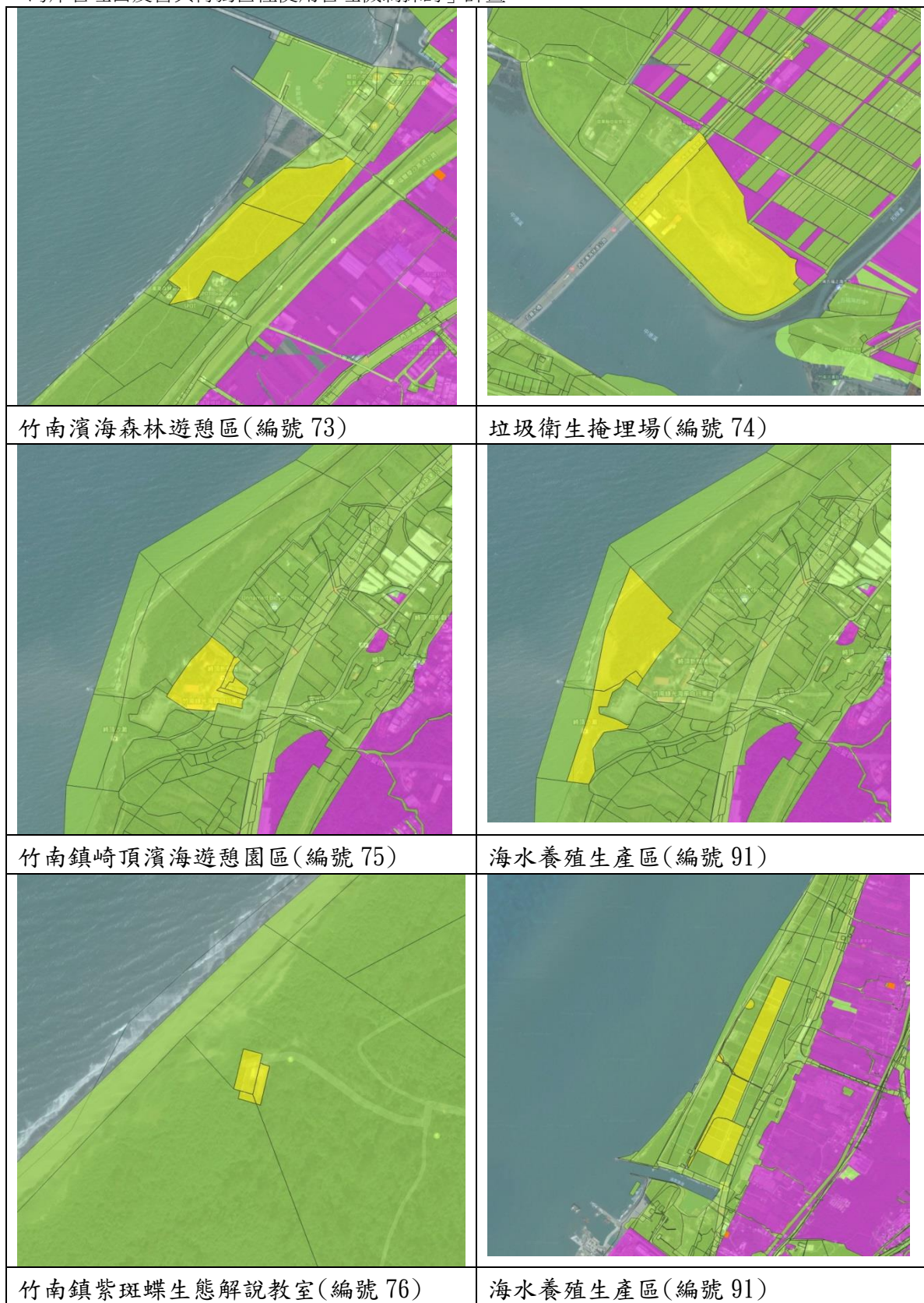


圖 5.2-2 提送項目判定示意圖

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

(二)第 4 條之適用條件

依『近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法』第 4 條規定：「依海岸管理法第 31 條第 1 項但書後段規定，專案向主管機關申請許可案件之適用項目，由中央主管機關會商各目的事業主管機關，依近岸海域及公有自然沙灘分別訂定並公告之。」所稱本法第 31 條第 1 項但書後段係指為國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉之必要者，故應以符合前揭 6 項目之一者，始得適用。

另行政院 103 年 6 月 26 日函送立法院審議之「海岸法」草案第 27 條（即本法第 31 條前身）第 1 項規定：「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。」惟於立法院審議時，將「重要產業發展」刪除，並增為「公共福祉」，故倘以「重要產業發展」為訴求者，不宜列為本辦法第 4 條之適用項目。

經初步檢核各單位於 105 年 2 月 16 日內授營綜字第 1050801991 號函，檢送之資料，各提案項目是否符合「獨占性」、「於近岸海域或公有自然沙灘」及「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」、且「非屬本辦法第 3 條第 1 項第 1 款至第 15 款適用項目」等 4 要件後，初步檢核如表 5.2-3。

表 5.2-3 「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管辦法」第 4 條提案彙整表

類別	說明	項目名稱	修正建議
(一)擬公告為適用項目			
擬公告為適用項目	(1)屬獨占性使用。 (2)位於近岸海域或公有自然沙灘。 (3)符合國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉等項目其中之一者。 (4)非屬本辦法第 3 條第 1 項第 1 款至第 15 款適用項目。	● 建議納入第 3 條認定 (1)海岸防護工法現地試驗(編號 2) (2)海水淡化設施(編號 3)、海岸水庫(編號 4)、海岸人工湖(編號 5) (3)濱海公路路基保護設施(駁坎、消波塊等)及養灘工程(凸堤、離岸堤等)(編號 15) (4)溫泉(目前已存在合法使用的)(編號 7)、溫泉供地熱發電使用(編號 8)、政府興	(1)編號 2 建議納入第 3 條第 8 項認定。 (2)編號 3、編號 4 及編號 5 依據「水利法第 46 條核准興辦之水利事業」，建議納入第 3 條第 8 項認定。 (3)編號 15 海岸防護設施建議

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

		辦之溫泉公共取供事業(編號 9) (5)澎湖縣海上平台(編號 16) (6)下水道系統(編號 33) (7)臺鹽實業股份有限公司通霄精鹽廠(含未來海水引入管設施相關修繕工程用地)(編號 34)	納入第 3 條第 8 項認定。 (6)同時提列第 3 條第 15 項，不重複提列 (7)同時提列第 3 條第 15 項，不重複提列
		● 建議納入第 3 條認定，如無相關法令或納入第 4 條認定 (1)勵志樓暨周邊沙灘水域(編號 14) (2)營區(陣地、訓場)(編號 35)、實彈射擊區(編號 36)、兵器實驗場(編號 37)	建議適用第 4 條學術研究 建議適用第 4 條國家安全
(二) 其他處理方式建議			
1. 是否屬獨占性使用？		(1)海岸防護資料調查(編號 1)	編號 1 非屬獨占性使用，如有進一步獨占使用建議納入第 3 條第 8 項認定。
2. 是否位於近岸海域或公有自然沙灘？		(1)竹南濱海森林遊憩區(編號 10) (2)竹南鎮垃圾衛生掩埋場(編號 11) (3)竹南鎮崎頂濱海遊憩園區(崎頂新樂園)(編號 12)、竹南鎮紫斑蝶生態解說教室(編號 13) (4)衛生掩埋場(編號 17 至 32)	已重複列於表 5.2-2 第三條第 15 項提案表，非屬公有自然範圍

四、近岸海域及公有自然沙灘得申請興辦之公共設施或公用事業項目分析

針對『近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法』第 3 條第 15 款及第 4 條之適用項目進行研商，初步將各縣市政府提送資料、期初階段、及第一次座談會各單位所提供之建議，初步彙整近岸海域及公有自然沙灘得申請興辦之公共設施或公用事業

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

項目表，如表 5.2-4。

表 5.2-4 近岸海域及公有自然沙灘得申請興辦之公共設施項目彙整表

類別		項目		中央目的事業主管機關
分類	位置	活動及設施項目	活動及設施細項	
國土保安	近岸海域	海岸防護相關設施	海岸防護設施、濱海公路路基保護設施(駁坎、消波塊等)、及養灘工程(凸堤、離岸堤等)	經濟部(水利署)
		防救災相關設施		
	公有自然沙灘	海岸防護相關設施	海岸防護設施、攔沙網、海岸防護資料調查及海岸防護工法現地試驗部分	經濟部(水利署)
		海岸水庫、海岸人工湖		
國家安全	近岸海域	軍事相關活動及設施	陸海空演習區、實彈射擊區、兵器實驗場	國防部
	公有自然沙灘	國防軍事設施	國防營區、營地、訓練所、靶場、海巡岸際雷達系統	國防部
公共運輸	近岸海域	漁港	航道及其疏濬工程範圍、錨地範圍、港區範圍	行政院農委會
		商港		交通部
		遊艇港		交通部
		工業專用港及其附屬設施		經濟部
		跨海橋樑設施		
	公有自然沙灘			
環境保護	近岸海域	環境廢棄物排放或處理設施	海洋棄置指定海域	環保署
			海洋放流管	內政部(營建署)
	公有自然沙灘			
學術研究	近岸海域	觀測設施	資料浮標站設施、海上觀測設施、底碇式觀測儀器	交通部
		海洋科學研究設施		科技部
		水下文化資產研究活動設施	水下文化資產及水下文化資產保護區	文化部
	公有自然沙灘			
公共福祉	近岸海域	海洋能、火力、離岸發電設施	潮汐發電設施、風力發電設施、海洋溫差發電設施、波浪發電設施、海流發電設施	經濟部
		深層海水利用、海水淡化設施	深層海水利用設施、海水淡化設施、海水引入管	經濟部(水利署)
		海底電纜或管道設施	海底電纜、石(卸)油管線、	經濟部

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

類別		項目		中央目的事業主管機關
分類	位置	活動及設施項目	活動及設施細項	
			天然氣管線	
			海底通信光纖電纜	交通部
		海域(岸)遊憩活動及設施	水域遊憩活動範圍、海上平台設置範圍、浮動碼頭	交通部
		漁業權範圍、漁業設施設置範圍		行政院農委會
		土石採取、採礦、石油探勘相關設施		經濟部
		原住民族傳統海域使用		原住民族委員會
	公有自然沙灘	陸域風電設施		經濟部
		海域(岸)遊憩活動及其附屬設施	海岸觀光及海水浴場、步道、遊憩區、溫泉區、露營區、服務區	交通部
		海岸養殖生產區域		原住民族委員會

資料來源：本研究整理

第六章 舉辦座談會

我國四面環海，是典型的海島國家，海域與陸域交接之帶狀區域，具有高度敏感、脆弱、多元及不可逆等環境特性，一經破壞，甚難復原，為促進海岸地區之永續發展，保護、利用及管理海岸地區之資源，防治海岸災害及環境破壞，於 104 年 2 月 4 日公布施行「海岸管理法」。海岸管理法係以「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、保育與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區的永續發展」為立法目的。主要透過「整體海岸管理計畫」明訂海岸地區整體利用指導原則，引導及整合海岸地區之管理，且以所訂「海岸保護計畫」、「海岸防護計畫」積極保護自然資源及防治災害，並指導建構海岸地區開發建設之審查許可機制，以及進一步管制近岸海域獨占性使用及人為設施興建，以保障公共通行及公共使用。

配合海岸管理法之推動實施，內政部已於 104 年 8 月 4 日公告海岸地區範圍、105 年 2 月 1 日發布「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法（以下簡稱本辦法）」等 5 項子法，並研訂完成整體海岸管理計畫，已於 106 年 2 月 4 日公告實施。除前揭海岸管理業務，尚有第 6 條「海岸管理白皮書」、第 31 條「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用適用項目」……等相關配套機制及措施亟待完成，俾能依法管理及執行。綜上，海岸管理為長期而持續管理的工作，完善配套機制，以利海岸管理業務之順利推動。

6.1 第一次座談內容

一、時間：106 年 5 月 12 日（星期五）9 時 30 分

二、地點：內政部營建署 601 會議室

三、與會人員：林銘崇委員、郭一羽委員、許泰文委員、劉進義委員、王瑞興委員、王雪玉委員、梁乃匡委員(書面意見)、政府相關主管單位、各縣市政府、國營單位等，共計 43 人參與座談研討。

四、會議議程

時間	座談會發表內容	主講人/參與貴賓
09：00—09：30	報到	中華民國海洋及水下技術協會簡連貴秘書長 內政部營建署 林秉勳組長
09：30—09：40	主持人致詞	

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

	貴賓致詞	
09：40—10：20	議題一： 「公有自然沙灘」定義及劃設原則」	主講人： 中華民國海洋及水下技術協會
	議題二： 「陸域風機設置原則探討」	主講人： 中華民國海洋及水下技術協會
	議題三： 「海岸管理白皮書之定位研析」	主講人： 中華民國海洋及水下技術協會
10：20—12：00	【綜合座談】主持人引言	與談人：1.與會專家、學者 2.各單位與會代表

6.2 議題討論(詳細書面背景資料如附錄六)

一、議題一：「公有自然沙灘」定義及劃設原則

1. 討論重點：

(一)公有自然沙灘是否須加以定義及定義方式為何？

(二)公有自然沙灘範圍之可操作劃設原則。

2. 建議：

本研究依據期初審查會議委員及各目的事業主管機關之建議，提出公有自然沙灘相關定義，並提出劃設流程，作為後續研判案件是否位於公有自然沙灘之研判原則，說明如下：

(一)針對「公有自然沙灘」之定義

(1)關於「公有」之定義：包含未登記土地、及地籍圖中屬公有及公私共有土地。

(2)關於「自然沙灘」之定義：指受潮汐、海流、波浪及漂沙作用自然形成、近岸人工設施或結構物施設後自然淤積，或河口輸砂淤積而形成沙灘系統者。

(二)針對「公有自然沙灘」之認定原則

(1)「公有」係指地籍圖上非屬「私有土地」者

A.沙灘係指以平均高潮線為界，向海側延伸至最低潮位部分屬「前灘」，

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

向陸側延伸至自然地形有顯著變化處或人工設施部分屬「後灘」。如圖 1-1。

(a)自然地形有明顯變化處：指地表高程有顯著差異，致沙灘系統之連結無法有效延續者。如階地、坡地或河流等。

(b)人工設施：指建物、堤防或道路等固定式構造物。

(c)植被未阻斷沙灘系統之連結者，仍應認定為沙灘範疇。例如屬地面攀爬之馬鞍藤，或未成林之木麻黃等喬木。

(d)沙灘與礫石、礁石混雜者，得認定為沙灘範疇。

(e)石槽、礁岩或海岸防護設施後灘自然形成之沙灘系統，則納入自然沙灘範圍。

(f)河灘若與海灘有延續性，而形成沙灘系統，則納入自然沙灘範圍。

(三)針對「公有自然沙灘」之範圍判定，初步先排除私有土地，再依據航照影像或衛星影像為基礎進行初步判定，以界定公有自然沙灘之分佈。說明如下：

(1)以 105 年地籍圖資為基礎，藉由地籍圖套繪中首先將私有土地予以排除，以界定為公有土地範圍。

(2)藉由航照圖或 Google 衛星影像地圖，及土地利用現況圖判定是否屬於自然沙灘屬性，是否屬於「於近岸海域或濱海陸地於潮汐作用中自然形成之沙灘系統」。

A.受潮汐、海流、波浪及漂沙作用自然形成之沙灘系統。(如案例 4)

B.沙灘與礫石、礁石混雜者，得認定為沙灘範疇。(如案例 1、2、3)

C.近岸人工設施或結構物施設後自然淤積，或河口輸砂淤積而形成沙灘系統者。(如案例 9)

(3)界定公有自然沙灘之前灘及後灘範圍。

A.前灘範圍由平均高潮線及最低潮位線予以界定。

B.後灘範圍藉由航照圖或 Google 衛星影像地圖，地形圖，公有自然沙灘類型依據劃設原則及類型，以下列原則劃設因地制宜界定劃設界定。

(a)自然地理有顯著變化處。

(i)海岸地形有明顯變化時，以起始變化處劃設界線。

(ii)沙灘與防風林銜接處以防風林前緣劃設界線。

(b)以人工結構物為界。..

二、議題二：「陸域風機設置原則探討」，提請討論

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

1. 討論重點：

- (一)陸域風機不宜設置於公有自然沙灘、河口及潮間帶範圍等區位。
- (二)陸域風機與公有自然沙灘原則探討。

2. 建議：

- (一)依據海岸管理法第 31 條、106 年 2 月 6 日整體海岸管理計畫、及 106 年 2 月 21 日內授營綜字第 1060802290 號函，針對風力發電設施之設置區位，建議如下：

- (1)「陸域風機」及「離岸風機」建議依照能源局之定義為主，本案僅考量風機是否設於近岸海域或公有自然沙灘，並依整體海岸管理計畫相關規定辦理。
- (2)「離岸風機」不宜位於海岸保護區，另位於近岸海域，須申請特定區位許可。若超出近岸海域範圍，則須依區域計畫法海域區區位許可相關規定辦理。
- (3)陸域風機」應有區位整體規劃並經能源主管機關同意，且不宜位於下列地區：

- A.公有自然沙灘：依海岸管理法第 31 條規定，公有自然沙灘不得獨占，並禁止設置人為設施，但如符合「特殊性」、「必要性」及「區位無替代性」，並經審查同意者，不在此限。對於會影響沙灘公共使用或公共通行之風機，應於電業籌設階段即予以否准，避免造成業者投資浪費。
- B.河口：河口之水流緩慢，為維持河水之流通及循環，任何可能妨礙水流之行為，如結構物興建或改變地形地貌等，應儘量予以避免。
- C.潮間帶：潮間帶為水陸交互影響的環境敏感地區，生態資源豐富，且為落實海岸管理法自然海岸零損失目標之關鍵區域，應已避免施設人工設施為原則。如因區位無可替代性，須使用潮間帶，則開發及利用行為應實施衝擊減輕、異地補償或生態補償等措施，以降低對潮間帶生態環境之衝擊。

- (二)針對「應屬合於海岸管理法第 31 條第 1 項但書之規定」部分，建議方案如下：

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

因應策略	後續處理及效果
甲案：適用但書規定，「經內政部認定符合整體海岸管理計畫或專案申請審查通過後」，得於近岸海域或公有自然沙灘設置。	1. 經申請認定符合「近岸海域及公有自然沙灘得為獨占性使用之認定原則」後，方得設置。 2. 優點：可審視「再生能源發電設施」之設置是否影響公共通行及公共使用。 3. 缺點：案量多，且區位無可替代性審認困難。
乙案：適用但書規定，且「無須申請，可直接」於近岸海域或公有自然沙灘設置。	1. 直接認定符合海岸管理法第 31 條「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」除外但書，無須逐案審查。 2. 優點：減輕審議之工作量，且不會讓相關單位以「海岸管理法」審議規定，係造成綠能發展絆腳石再有藉口。 3. 缺點： (1) 無法審視「再生能源發電設施」是否影響公共通行及公共使用。 (2) 因未排除海岸管理法第 25 條「特定區位」，開發計畫若達一定規模致須申請許可，則不如逕採「甲案」，俾塑造海岸管理主管機關立場一致性。

三、議題三：「海岸管理白皮書之定位研析」，提請討論

1. 討論重點：

- (一)海岸管理白皮書定位及與整體海岸管理計畫之關係。
- (二)海岸管理白皮書更新頻率。

2. 建議：

- (一)方案一：以上位指導政策方向為定位，輔以動態檢討更新資訊

更新頻率：每兩年或每年更新一次。

- (二)方案二：作為海岸管理政策綱領，定位為上位指導位階

更新頻率：每五年更新一次或視國家政策調整更新。

- (三)方案三：定位為動態資訊更新之年報性質

更新頻率：每年更新一次，。

6.3 綜合意見摘要(專家委員意見發言及回應，詳如附錄)

一、議題一：

1. 公有自然沙灘建議定義更為廣泛。增加礁石、礫石、植被、沙丘、人工養灘、風吹沙與突堤或離岸堤設置後所產生之新沙灘等定義，以自然海灘之概念思考更為適切。
2. 建議以台灣不同海岸類型如沙岸、沿岸、岬角，岬灣或珊瑚礁等分類。再就沿岸內岬灣堆積之淤沙海灘或礫石海灘納入考量。
3. 未登記土地推論理屬公有土地。不過，既係公私共有土地，在未分割前自不宜全以公有視之。依國有財產法第 2 條第 2 項規定凡不屬於私有或地方所有之財產，除法律另有規定外，均應視為國有財產。同法第 19 條亦規定，尚未完成登記應屬國有之土地，除公用財產依前條規定辦理外，得由財政部國有財產局或其所屬分支機構囑託該管直轄市、縣（市）地政機關辦理國有登記。

二、議題二：

1. 沙灘屬於動態平衡之地形地貌。沙灘隨外在影響因素如颱風、暴潮或巨浪前進或退縮。沙灘為海岸緩衝區，並具景觀與親水功能，宜保護自然沙灘，不宜設立風機，除非特殊原因。
2. 陸域風機設置原則建議為甲案。並請能源局整體規劃海岸陸域風場，以方便以後海審會審查。此可保護住大部分的自然海岸。
3. 無論沙灘規模大小，均可能產生動態變化，且考慮沙灘或海灘之定位，於沙灘或海灘上直接設立陸域風機並不適切，故以甲方案（完全排除）為宜。
4. 「陸域風機設置原則探討」，建議採甲案。
5. 設置陸域風機係基於公共福祉，原則上雖得適用但書規定，惟需另訂辦法具體規範之，亦即有條件許可或不許可。應該請能源局去進行定義。應該由能源局去進行整體性的分析與規劃。

三、議題三：

1. 「海岸管理白皮書之定位研析」，建議採方案一：以上位指導政策方向為定位，輔以動態檢討更新資訊。
2. 針對海岸管理去進行政策執行計畫的研訂。因此，方案三與方案一可作為一個參考。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

- 3.其內容應包括國土利用相關現況與趨勢、國土管理利用之基本施政措施及其他相關事項。為便於國土白皮書資訊掌握最新動態，海岸管理白皮書宜每年更新，作為國土白皮書參考。
- 4.方案二作為海岸管理政策綱領。定位為上位指導性文本，並比照英國海岸手冊將前述目的納入並分成各章節。兩年檢討一次。
- 5.白皮書建議合併方案一與方案二。作為輔助和指導整體管理計畫之不足，並適時將內容納入管理計畫。



圖 6.4-1 第一次座談會情形

第七章 期中成果與後續推動工作

7.1 期中成果

依據工作計畫期程，期中報告辦理重點包含：ICZM 及海岸管理白皮書相關文獻蒐集。海岸管理白皮書及相關計畫探討。近岸海域及公有自然沙灘獨占使用統計。彙整既有合法使用之相關資料。研訂獨占性公有自然沙灘範圍可操作原則。辦理第一次專家座談會。各項工作大致已完成且符合要求，茲將期中成果說明如下：

一、海岸管理 ICZM 相關文獻收集與探討

蒐集國內外海岸綜合管理(ICZM)之文獻，藉由研析國內外先進國家之文獻與資訊以供後續進行海岸管理白皮書以及相關研究時做為參考。包括歐盟、美國、英國、荷蘭、加拿大、日本、及紐西蘭等對於海岸防護、利用、整合管理之參考。

二、海岸白皮書相關文獻收集與探討

目前國際上雖較少單獨提出海岸管理白皮書，但仍可借鏡國外之案例，本計畫將參考我國海洋白皮書，國土計畫法白皮書與國外案例研擬，以我國海岸管理白皮書可根據海岸管理法之立法旨意，落實整體海岸管理為目標撰寫海岸管理白皮書草案。國外案例可參考借鏡之處包括：

- (1)加拿大依據不同時間海岸地區之現況，即時動態更新所使用之海岸管理保護及防護計畫
- (2)歐盟以海域空間規劃作為其海域使用管理規範之上位政策工具
- (3)德國考量重要性與各功能區內之優先順序而設定不同規範值得我國推動海域區使用學習參考
- (4)南非制定行動計畫
- (5)日本之白皮書為整體海岸計畫之上位
- (6)紐西蘭制定覆檢機制與政策目標

三、研訂海岸管理白皮書(草案)之定位探討

參考台灣過去於 2001 年及 2006 年公布之兩版海洋白皮書，國外海岸白皮書之案例，國內國土白皮書、環保署「環境白皮書」、2016 年災害防救白皮書等內容及精神，期初委員建議，及海岸管理法第六條：「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，定期更新資料與發布海岸管理白皮書，並透過網路或其他適當方式公開，以供海岸研究、規劃、教育、保護及管理運用。」，期中報告階段則依據期初審查委員建議，初步研擬提出三種不同海岸管理白皮書

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

之定位方案，並於第一次座談會針對海岸管理白皮書定位研討台灣針對海岸管理白皮書之定位。於 106 年 05 月 12 日舉辦本研究第一次座談會中，由多方專家學者及各級機關針對本章所提出海岸管理白皮書之定位適用方案進行研討後，綜整各專家學者及各級機關建議後，擬採方案一以參考國土白皮書原則，海岸管理白皮書作為上位指導政策方向，輔以動態檢討更新基本資料庫為定位可作為滾動性修正，亦能作為輔助和指導整體管理計畫之不足，並適時以動態檢討更新基本資料庫內容納入管理計畫。此方案可和目前公布之國土計畫法精神有一致性，並與海岸管理法第六條之立法意旨相互銜接。

另進行更新頻率研討後，本研究建議以每二年更新一次海岸管理白皮書，以符合海岸管理之現況，可和目前公布之國土計畫法精神有一致性，並與海岸管理法第六條之立法意旨相互銜接，並得到充分之海岸地區基本資料，供後續海岸管理白皮書及計畫使用。

四、公有自然沙灘可操作原則探討

依據海岸管理法第 31 條規定，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。因此為利於海岸管理對於公有自然沙灘獨占性之認定與管理，初步提出兩類型可操作之原則與定義：(1) 公有自然沙灘不宜加以限定，將廣義之海灘、河灘皆納入。涵蓋範圍包涵潮間帶及近岸海域。向內陸延伸範疇，除有特別指明，至平均乾潮線為止。(2) 沙灘分類包含廣義之定義(須有含沙之類型)，即沙灘包含灘地、沙洲等類型，沙丘因屬內陸型態，可視沙灘範圍定義再考量是否納入，並分為自然海岸與人工海岸分別討論。最大範圍以濱海陸地範圍為限。根據可操作原則之討論，作為後續討論之基礎。

五、研訂得獨占適用項目之處理原則

針對「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第 3 條第 15 款及第 4 條，有關國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉等 6 項目，提出初步原則及適用項目進行研商，初步將各縣市政府提送資料、期初階段、及第一次座談會各單位所提供之建議，初步彙整近岸海域及公有自然沙灘得申請興辦之公共設施或公用事業項目表，如表 5.2-4。

六、辦理完成第一次專家座談會

第一次座談會，於 106 年 5 月 12 日（星期五）9 時 30 分，假內政部營建署 601 會議室，由 貴署林炳勳組長與本協會簡連貴秘書長共同主持，邀請林銘崇委員、郭一羽委員、許泰文委員、劉進義委員、王瑞興委員、王雪玉委員、梁乃匡委員(書

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

面意見)、政府相關主管單位、各縣市政府、國營單位等，共計 43 人參與座談研討。針對議題一：「公有自然沙灘」定義及劃設原則、議題二：「陸域風機設置原則探討」、議題三：「海岸管理白皮書之定位研析」研討，已獲大致共識與建議，委員及機關代表意見，將作為後續推動之參考依據。

7.2 後續推動工作

一、海岸管理白皮書(草案)定位及架構內容研訂

下階段將就國外文獻與海岸白皮書與海岸管理法、整體海岸管理計畫之關係，探討海岸管理白皮書之定位及應具備之功能，提出海岸管理白皮書初步架構建議，作為海岸管理白皮書(草案)訂定之基礎。

二、研訂獨占性使用特殊案例之認定原則

持續就海岸管理法有關公有自然沙灘提出可操作之原則，進一步根據各類獨占性使用，研訂獨占性使用特殊案例之認定原則，以及獨占性使用簡化之申請程序等。

三、研提近岸海域及公有沙灘得獨占使用管理機制

下階段將彙整近岸海域或公有沙灘既有合法使用相關資料，持續就「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第 3 條第 15 款及第 4 條，有關國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉等 6 項目，及本案提出初步認定原則，提供後續逐一探討訂定。

四、舉辦座談會

下階段將規劃第二次座談會議題及邀集之專家學者與各單位，並就階段成果進行研討以完善研究計畫成果。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

參考文獻

- 1、全國法規資料庫：<http://law.moj.gov.tw/>
- 2、財團法人中華顧問工程司，2006，「我國近岸海域及未登記土地之土地使用先期規劃」，內政部營建署委託計畫。
- 3、中華民國海洋及水下技術協會，2008，「海域功能區劃與管理工作」，內政部營建署委託計畫。
- 4、台灣世曦工程顧問股份有限公司，2009，「永續海岸整體發展方案-潮間帶劃設及其土地利用現況調查與分類」，內政部營建署委託計畫。
- 5、中華民國海洋及水下技術協會，2009，「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」，內政部營建署委託計畫。
- 6、中華民國海洋及水下技術協會(2010)，「海岸防護計畫先期規劃研究(1/3)」，經濟部水利署水利規劃試驗所。
- 7、中華民國海洋及水下技術協會(2010)，「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」，內政部營建署。
- 8、中華民國海洋及水下技術協會，2014，「海岸地區土地使用整體防護策略研究」內政部營建署委託計畫。
- 9、邱文彥，2006，「整體海岸管理計畫及其配套措施」，內政部營建署委託計畫。
- 10、內政部(2015)，「海岸管理法」。
- 11、內政部(2009)，「永續海岸整體發展方案(核定本)」。
- 12、內政部(2015)，「國土計畫法」。
- 13、內政部(2010)，「海岸法施行細則(草案)」。
- 14、內政部(2010)，「濕地法(草案)」。
- 15、內政部營建署(2017)，「台灣地區海岸管理計畫」。
- 16、內政部營建署(2005)，「國土規劃前置作業辦理計畫」。
- 17、內政部營建署(2006)，「台灣沿海地區自然環境保護計畫(第一次通盤檢討)草案」。
- 18、內政部營建署(2007)，「臺灣國土災害空間劃設策略之芻議」。
- 19、內政部營建署(2009)，「永續海岸整體發展方案-潮間帶劃設及其土地利用現況調查與分類」。
- 20、行政院海洋事務推動委員會(2006)，「海洋政策白皮書」，行政院研究發展考核委員會，臺北，245 頁。
- 21、行政院經濟建設委員會(2009)，「以國土保育為先之區域重建綱要計畫」。
- 22、行政院經濟建設委員會(2012)，「國家氣候變遷調適政策綱領（核定版）」。
- 23、宋燕輝、蔡錦玲(2007)，「日本海洋政策發展與對策」政策建議書。行政院研究發展考核委員會，臺北，101 頁。
- 24、国土交通省(2011)，「国土交通省における東日本大震災の復旧・復興に向けた対応」。
- 25、国土地理院(2011)，「津波浸水範囲の土地利用別面積について」。
- 26、岩手県復興局(2011)，「岩手県東日本大震災津波復興計画・復興基本計画」。
- 27、東日本大震災復興対策本部(2011)，「東日本大震災からの復興の基本方針」。
- 28、東日本大震災復興構想会議(2011)，「復興への提言～悲慘的希望」。
- 29、東北地方太平洋沖地震津波合同調査グループ(2011)，「東北地方太平洋沖地震津波に関する合同調査報告会」。
- 30、東京都港湾局(2007)，「伊豆小笠原諸島沿岸の海岸保全基本計画」。
- 31、林育慈(2010)，「台灣救災荷蘭防災」，低碳生活部落格。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

- 32、國家災害防救科技中心(2009),「國家災害防救科技中心 98 年度成果發表會」。
- 33、國家災害防救科技中心(2010),「氣候變遷下之關鍵議題報告」。
- 34、國家災害防救科技中心(2011),「台灣氣候變遷科學報告」。
- 35、國家災害防救科技中心(2011),「複合式天然災害防治」,簡報。
- 36、國家災害防救科技中心(2012),「東日本大震災週年-日本災後重建與因應作為」。
- 37、國務院新聞辦公室(2008),「中國應對氣候變化的政策與行動」,中華人民共和國。
- 38、張志新、林又青、曾文謙、邱淑宜、簡連貴(2010),「因應氣候變遷衝擊下的海岸防災規劃與管理」,台灣災害管理研討會。
- 39、張廣智(2004),「河川防洪與整治的省思」,經濟部水資源局。
- 40、梁文盛、許盈松(2002),「洪氾區劃設管理課題之研究」,經濟部水利署水利規劃試驗所。
- 41、許長安(1997),「短週期波及長波之數值模式發展」,中興工程顧問社專案研究報告, SEC/R-HY-97-07。
- 42、許時雄(2001),「治河防洪與海岸防護」,科技圖書股份有限公司。
- 43、許泰文、廖建明和李兆鑫(1999),「以有現元素法推算台灣東北海岸之暴潮偏差」,中國土木水利工程學刊,第十一卷,第四期, 849~857 頁。
- 44、郭金棟(1992),「海岸工程」,中國土木水利工程學會。
- 45、郭金棟(2001),「台灣海岸防護現況」,海岸防護策略研討會引言輯。
- 46、郭金棟(2004),「海岸保護—海岸環境創造序論」,科技圖書股份有限公司。
- 47、陳吉紀(2012),「日本 311 東北地震的省思與檢討」,研究報告。
- 48、陳賜賢(2011),「日本東北大地震之海嘯災害對台灣海岸工程之啟示」,學術天地, P.95-101。
- 49、黃怡婷(2009),「應用 GIS 於海岸颱風災害資訊系統建置之研究」,碩士論文,國立臺灣海洋大學河海工程所。
- 50、雷人傑(2012),「氣候變遷下本土化海岸地區脆弱度評估與調適策略之研究」,碩士論文,國立臺灣海洋大學河海工程所。
- 51、廖學誠(2009),「海岸環境資源經營管理之探討(三)—美國阿拉斯加海岸」,台灣林業期刊 35 卷第 5 期。
- 52、劉家承(2011),「海岸地形變遷之探討-以福隆海岸為例」,碩士論文,國立中山大學海洋環境及工程學系。
- 53、蔡佩岑(2011),「臺灣海洋與海岸管理制度安排之研究」,碩士論文,國立高雄海洋科技大學漁業生產與管理系。
- 54、駐英國台北代表處科技組(2010),「海岸管理」,英國科技簡訊,新聞剪影。
- 55、蕭代基、李欣輯、郭彥廉、楊惠萱、范裕康、黃成甲、廖楷民、李洋寧(2008),「歐盟洪災風險管理與評估簡介與全文翻譯」,災害防救電子報。
- 56、蕭代基、楊之遠、柳中明、王京明等人(2010),「我國氣候變遷之調適願景與調適政策建構之基礎研究」,98 年度環保署/國科會空污防制科研合作計畫。
- 57、謝勝彥、許榮中、郭一羽(2006),「海岸環境改造」,中華技術專輯。
- 58、白皮書：中國應對氣候變化的政策與行動(2008 年 10 月)
- 59、Cicin-Sain. B. and Knecht. R. W.(1998), "Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices".
- 60、EU(2007), "Adapting to Climate Change in Europe –Options for EU Action", Brussels.
- 61、G.P. van de Ven, editor(2004), "Man-made lowlands: History of water management and land reclamation in the Netherlands".
- 62、GEF/UNDP/IMO(2007), "Regional Programme on Building Partnership in Environmental Management for the Sea of East Asia(PEMSEA)".

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

- 63、HM Government(2006), "Climate change: The UK programme 2006".
 - 64、IDS (Institute Of Development Studies)(2007), "Adapting to Climate Change Challenges and Opportunities for The Development Community".
 - 65、IPCC(2007) , "Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change".
 - 66、IPCC(2011), "Special Report on Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation".
 - 67、Isobe, M. (1998). Toward integrated coastal zone management in Japan. Energy-related Marine Issues in the Sea of Japan. Tokyo, Japan.
 - 68、Michiel van Drunen, Aalt Leusink, Ralph Lasage(2009), " Towards a Climate-Proof Netherlands".
 - 69、New Indicators of Vulnerability and Adaptative Capacity(2004), Adger, Neil W., Nick Brooks, and Granham Bentham, eds.
 - 70、Terashima, H. and M. Hayashi (2005). National Ocean Policy: Japan. In The Ocean Policy Summit. Lisbon, Portugal.
 - 71、UN/ISDR(2002), "Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives".
 - 72、UNEP(2005), "Assessing Coastal Vulnerability: Developing a Global Index for Measuring Risk", United Nations Environment Programme.
 - 73、UNESCO(2000), "Guidelines for Vulnerability Mapping of Coastal Zones in The Indian Ocean".
 - 74、UNFCCC(2006) , "Technologies for Adaptation to Climate Change".
 - 75、UNFCCC(2007), "Climate Change: IMPACTS,VULNERABILITIES AND ADAPTATION IN DEVELOPING COUNTRIES".
 - 76、UNFCCC(2008), "Nairobi Work Programme on Impacts, Vulnerability and Adaptation to Climate Change-Understanding Vulnerability, Fostering Adaptation".
 - 77、(http://unfccc.int/adaptation/sbsta_agenda_item_adaptation/items/3633.php)
 - 78、US Congress US Congress U. S. Congress(1972) , "The Coastal Zone Management Act ".
 - 79、USAID(2007) , "Adapting to Climate Variability and Change: A Guidance Manual for Development Planning".
 - 80、Vivek Anand Voora and Henry David Venema(2008), "The Natural Capital Approach: A Concept Paper", IISD.
 - 81、全國氣候變遷-公民會議資訊平台，<http://unfccc.epa.gov.tw/epacafe/reason.html>
 - 82、美國地質調查局(USGS)，<http://woodshole.er.usgs.gov/project-pages/cvi/>
 - 83、英國環境保護署網站(Environment Agency)，
<http://www.environment-agency.gov.uk/default.aspx>
 - 84、英國環境食品與鄉村事物部網站(Defra)，
<http://www.defra.gov.uk/environment/flooding/manage/index.htm>
 - 85、荷蘭氣候變遷研究計畫網站(National Climate Research The Netherlands)，
<http://www.climate-research-netherlands.nl/>
 - 86、經濟部水利署易淹水地區水患治理計畫專屬網站，<http://fcp.wra.gov.tw/default.asp>
 - 87、歐盟委員會(European Commission) 氣候變遷網站，
http://ec.europa.eu/dgs/clima/mission/index_en.htm
 - 88、歐盟委員會(European Commission) 區域政策網站，
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/index_en.htm
 - 89、澳洲海岸資訊網站(OzCoasts)， http://www.ozcoasts.gov.au/search_data/index.jsp
 - 90、環保署氣候變遷調適資訊平台網站，<http://ccas.utrust.com.tw/>
 - 91、Day, J. C. (2002), Zoning: lessons from the Great Barrier Reef Marine park. Ocean & Coastal Zone Management.
-

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

- 92、Integrated Management Plan for the North Sea 2015 (2005), Interdepartmental Directeurenoverleg Noordzee – IDON.
- 93、Maritime Opportunities-Blue Growth for a Green Future (2015), Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries.
- 94、Marine Spatial Planning Initiative : <http://www.unesco-ioc-marinesp.be/>
- 95、Courteny, F. and Wiggin, J. (2003), Ocean Zoning for the Gulf of Marine: A Background Paper, Marine : GMCME.
- 96、Hopley, D. (1989),The Great Barrier Reef, ecology and management, Australian Geographical Issues, Sydney : Longman Cheshire Pty Limited,pp.53
- 97、Coastal Zone Management Act(1972), Office for Coastal Management, USA
- 98、The Maine Coastal Program and the National Coastal Zone Management Program(2015), Office for Coastal Management, U.S.A
- 99、San Francisco Bay-Coastal Management Program Final Assessment and Strategy for 2016-2020 Enhancement Cycle, Office for Coastal Management, U.S.A
- 100、Canada's Oceans Strategy : <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/publications/cos-soc/index-eng.html>
- 101、Canada's Ocean Action Plan : <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/publications/oap-pao/index-eng.html>
- 102、Canada's Regional Oceans Plan & Regional Oceans Plan : <http://www.inter.dfo-mpo.gc.ca/Maritimes/intro/oceans/ocmd/Regional-Oceans-Plan>
- 103、Australian Renewable Energy Agency Act (2011) : <https://www.legislation.gov.au/Details/C2012C00629>
- 104、European Code of Conduct for Coastal Zones : <http://www.coastalguide.org/code/cc.pdf>
- 105、Directive of establishing a framework for maritime spatial planning(MSP) : https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime_spatial_planning_en
- 106、Guidance On Marine Licensing under Part 4 of the Marine and Coastal Access Act 2009 : www.gov.uk
- 107、UK's Coastal handbook(2010) : <http://www.scopac.org.uk>
- 108、New Zealand Coastal Policy Statement (2010) : <http://www.doc.govt.nz>
- 109、South Baltic Offshore Wind Energy Regions : <http://www.southbaltic-offshore.eu/>
- 110、The Crown Estate : <http://www.thecrownestate.co.uk/>

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

附錄一 評選委員審查意見及處理說明

審查意見	參處情形說明
一、林銘崇委員	
(一) 除了沙質海岸，一般海岸尚多存有岩石海岸，其相關之水理變化迥異，議題一可能以自然海灘之概念思考更為適切。 (二) 無論沙灘規模大小，均可能產生動態變化，且考慮沙灘或海灘之定位，於沙灘或海灘上直接設立陸域風機並不適切，故以甲方案（完全排除）為宜。 (三) 一般年報含詳盡之資料與資訊，並考量海岸管理之基本定位，海岸管理白皮書以上位指導政策方向位階定位為宜。	1.感謝寶貴意見，因第 31 條係針對自然沙灘，有關自然海灘將納入第 25 條處理，將納入計畫辦理參考。 2.感謝提供寶貴意見，將納入計畫辦理參考。 3.經第三次工作會議研商，本團隊擬建議採方案一，以參考國土白皮書原則，海岸管理白皮書作為上位指導政策方向，輔以動態檢討更新基本資料庫為定位。
二、郭一羽委員	
(一) 自然沙灘是否排除泥灘、礫灘？土壤顆粒大小為何才屬沙灘？建議擴大範圍，自然沙灘名稱解釋是指哪種自然沙灘？ (二) 自然沙灘的界定是否排除防護設施？ (三) 沙丘是否屬於自然沙灘？ (四) 風吹砂乃受潮風影響，如與海灘相連。是否切割為自然海灘？ (五) 陸域風機設置原則建議為甲案。並請能源局整體規劃海岸陸域風場，以方便以後海審會審查。此可保護住大部分的自然海岸。 (六) 白皮書建議合併方案一與方案二。作為輔助和指導整體管理計畫之不足，並適時將內容納入管理計畫。	1.初步建議排除礫灘，以沙灘或沙夾泥、沙夾礫等型態為主。 2.為避免誤解，初步建議可排除防護設施，改以人工結構物以增加彈性。 3.因沙丘位置較靠近內陸部份，初步建議排除沙丘。 4.風吹沙因位於內陸，初步建議予以排除。 5.感謝提供寶貴意見，將納入計畫辦理參考。 6.經第三次工作會議研商，本團隊擬建議採方案一，即以方案二為基礎，作為輔助和指導整體管理計畫之

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	參處情形說明
	不足，並適時以動態檢討更新基本料庫內容納入管理計畫。
三、許泰文委員	
(一) 公有自然沙灘建議定義更為廣泛。增加礁石、礫石、植被、沙丘、人工養灘、風吹沙與突堤或離岸堤設置後所產生之新沙灘等定義。 (二) 沙灘屬於動態平衡之地形地貌。沙灘隨外在影響因素如颱風、暴潮或巨浪前進或退縮。沙灘為海岸緩衝區，並具景觀與親水功能，宜保護自然沙灘，不宜設立風機，除非特殊原因。 (三) 白皮書更清楚指導海岸法或國土計畫法執行方法，協助海岸複雜性研析，完善安置及配套計畫，贊成組成研究團隊完成務實性白皮書，並作為滾動性修正。	1.感謝寶貴意見，考量沙灘不宜擴大，建議可將人工養灘、突堤或離岸堤設置後所產生之新沙灘等因子納入。 2.感謝提供寶貴意見，將納入計畫辦理參考。 3. 經第三次工作會議研商，本團隊建議擬採方案一，以參考國土白皮書原則，海岸管理白皮書作為上位指導政策方向，輔以動態檢討更新基本料庫作為滾動性修正。
四、劉進義委員	
(一) 議題一 1. 台灣各海岸潮位值不同，建議訂定各海岸之代表測站及公布潮位值。 2. 後灘界線若位於沙丘趾線則因沙丘容易變動其影響需考量。 3. 建議以台灣不同海岸類型如沙岸、沿岸、岬角，岬灣或珊瑚礁等分類。再就沿岸內岬灣堆積之淤沙海灘或礫石海灘納入考量。 (二) 議題二 1. 原則上不宜設置於自然沙灘範圍。 2. 若非得用到前灘不可，則以西部海岸沙灘寬廣處之影響較可容忍接受。但風機設置會影響流域造成地形變遷，故如何維持	1.因本項已於其他計畫辦理，本計畫將納入其他計畫成果予以參考。 2.感謝委員提醒。 3.建議將沿岸內岬灣堆積之淤沙海灘型態納入考量。 1.感謝提供寶貴意見，將納入後續工作會議研商。 2.感謝委員提醒，將納入後續工作會議研商。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	參處情形說明
沙灘安定要有審查機制，其標準宜建立。若設置後灘則依照計畫之建議。 (三) 議題三 1. 海岸管理白皮書，定位依海岸管理法第六條內容主要供海岸研究、規劃、教育、保護及管理運用。宜聚焦此功能。目前所提出三個方案宜加以比較。個人以為方案二作為海岸管理政策綱領。定位為上位指導性文本，並比照英國海岸手冊將前述目的納入並分成各章節。兩年檢討一次。	1. 經第三次工作會議研商，本團隊建議擬採方案一，即以方案二為基礎，作為輔助和指導整體管理計畫之不足，並適時以動態檢討更新基本料庫內容納入管理計畫。
五、王瑞興委員	
(一) 議題一 1. 依國有財產法第 2 條第 2 項規定凡不屬於私有或地方所有之財產，除法律另有規定外，均應視為國有財產。同法第 19 條亦規定，尚未完成登記應屬國有之土地，除公用財產依前條規定辦理外，得由財政部國有財產局或其所屬分支機構囑託該管直轄市、縣（市）地政機關辦理國有登記。又同法施行細則第 15 條規定，本法第 19 條所稱尚未完成登記應屬國有之土地，係指本法第 2 條第 2 項應屬國有之下列未登記土地：一、海埔新生地。二、港灣新生地。三、河川新生地。四、廢道、廢渠、廢堤。五、其他未登記土地。前項未登記土地，除第四款所列廢道、廢渠、廢堤土地原為地方政府所有者外，應由財政部國有財產局會商該管直轄市、縣（市）地政機關先辦地籍測量，再行囑託國有登記。因此，未登記土地推論理屬公有土地。不過，既係公私共有土地，在未分割前自不宜全以公有視之。 2. 議題多處文字表述「公有」係指地籍圖	1. 將區分為公有、公私有、及私有三類，並標示不同顏色以利區分。 2. 將納入修正以斟完整。

審查意見

參處情形說明

1.感謝提供寶貴意見，將納入工作會議研商。

1. 依海岸管理法第 31 條規定，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。前項法律規定允許使用、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。換言之，設置陸域風機係基於公共福祉，原則上雖得適用但書規定，惟需另訂辦法具體規範之，亦即有條件許可或不許可。

1. 經第三次工作會議研商，本團隊建議擬以參考國土白皮書原則，海岸管理白皮書作為上位指導政策方向，輔以每二年動態更新海岸基本資料庫。

1. 依國土計畫法第 5 條規定中央主管機關應定期公布國土白皮書，同法施行細則第 3 條規定中央主管機關應每 2 年公布一次；其內容應包括國土利用相關現況與趨勢、國土管理利用之基本施政措施及其他相關事項。為便於國土白皮書資訊掌握最新動態，海岸管理白皮書宜每年更新，作為國土白皮書參考。之後再依國土白皮書之指導，作為海岸管理白皮書更新之參考，讓兩者能夠密切整合。

2.海岸基本資料庫建議仍以每二年為更新頻率為基礎。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	參處情形說明
2. 台灣四面環海，海岸屬敏感地質，加上極端氣候影響，有必要每年更新動態。	
六、王雪玉委員	
(一) 針對議題三，方案二將海岸白皮書作為政策指導綱領有一定程度之複雜性。在執行面上可能會遭遇到一些困難。另外地方政府依照中央政府所訂定出之規範進行實行時，往往會與中央政府預期的有落差。因此，若要將白皮書作為政策綱領與上位指導位階，我認為這個方案比較會遇到實際上執行的困難。但若是參考國外，將其作為兩年更新一次的調查、整理、資訊公開以及應對等。針對海岸管理去進行政策執行計畫的研訂。因此，方案三與方案一可作為一個參考。 (二) 針對議題二，個人認為應該請能源局去進行定義。應該由能源局去進行整體性的分析與規劃。	1. 感謝委員意見，兩年更新頻率較具共識，並朝向方案一辦理。 2. 將提供能源局後續辦理參考。
七、梁乃匡委員（書面意見）	
(一) 植匹是否為植被？ (二) 「陸域風機設置原則探討」，建議採甲案。 (三) 「海岸管理白皮書之定位研析」，建議採方案一：以上位指導政策方向為定位，輔以動態檢討更新資訊。	1. 將予以修正。 2. 感謝提供寶貴意見，將納入工作會議研商。 3. 方案一可和目前公布之國土計畫法精神有一致性，並與海岸管理法第六條之立法意旨相互銜接。
八、漁業署 吳建勳技正	
(一) 有關議題一「公有自然沙灘定義及劃設原則」部分，本署無意見，並建請參考相關學者意見處理。 (二) 有關議題二「陸域風機適用海岸管理法第 31 條第 1 項但書規定」部分，本署建	1. 無 2. 感謝提供寶貴意見，將納入工作會議研商。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	參處情形說明
議原則採甲案，開發個案應經海岸利用管理審議會審查決定是否同意設置；惟倘若要採乙案，則建議請風機主管機關參考離岸風場區塊開發政策，提出陸域風機區位整體規劃，送海岸利用管理審議會審查同意後，才依政策規劃辦理。有關公有自然沙灘，風機劃設區位與原則之探討部分，本署建議參考多數學者意見，採用甲案。為若要採用乙案，建議主管機關提出區為規劃或政策送海岸利用管理審議會審查。 (三) 有關議題二「公有自然沙灘風機設置區位與原則之探討」部分，本署建議參考多數學者意見採甲案；惟倘若要採乙案，建議風機主管機關提出區位規劃或政策，送海岸利用管理審議會審查。 (四) 有關議題三「海岸管理白皮書之定位研析」部分，由於海岸管理法第6條規定，對於海岸管理白皮書之定位在於資料庫之建立或資訊之公開，因此本署建議採方案三。	3.同上 4. 經第三次工作會議研商，本團隊建議擬採方案一，即整合方案二及方案三，可和目前公布之國土計畫法精神有一致性，並與海岸管理法第六條之立法意旨相互銜接。
九、經濟部水利署 蔡蟬羽助理工程司	
(一) 本案所提供定義範圍為何？與本屬河川管理辦法定義之河口區有何異同？倘若署同意範圍，惟本署於105年8月奉經濟部核定之中央管河川等申請施設風力發電使用原則第三點「以施設於河口區為優先考量」與營建署106年02月21日函示河口不宜申設風機有所不同。為利政府政策推動一致性，亦尊重海岸管理機關之規定。本署後續擬針對河口區設置事宜邀請內政部能源局召開協商會議。 (二) 河口沙洲是否影響河口防洪安全之虞，建議分析水文水理條件，建議附河防安全	1.河口區建議依據貴署劃設之明確範圍，後續將依據協商結果納入計畫說明。 2.將納入貴署意見辦理

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	參處情形說明
影響評估再審核。	
十、行政院農業委員會林務局	
(一) 有關公有自然沙灘需否定義及如何定義乙節，本局意見如次：查營建署於研訂「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法(以下簡稱本辦法)」時，各單位即已建議應訂定「公有自然沙灘」定義，以確定本辦法之規範範圍，為當時結論認為不需特別定義；嗣後營建署並請各單位限期提報既有使用舊案，逾期視為新案，需一本辦法逐案申請，爰當時各單位係自行認知「公有自然沙灘」舊案，辦理登錄。倘本白皮書另定義「公有自然沙灘」，致有原登錄之「舊案」增加(或減少)者，則該等新增舊案於本辦法之申請程序如何認定，建議營建署考量。	1.原則建議不特別從學理、地質或工程等各方面定義沙灘，但為了後續操作及認定，仍須有部份原則以利操作。
十一、交通部臺灣港務公司	

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	參處情形說明
(一) 議題一，依「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第2條及第3條第1項相關規定，保障各目的事業主管機關原有合法使用、設置區域及設施，建議公有自然沙灘認定原則考量前述各機關原有合法使用範圍，予以釐清及劃設界定。 (二) 資料 P.6 或簡報 P.16 公有自然沙灘之範圍判定，因地制宜建議劃設至人工結構物為界部份，考量直接臨海之固定式人工結構物多屬各目的事業主管機關轄管之既有合法的岸壁垂直設施(如港口、堤防或道路等)，後續將有相關構造物維護、安全防護之管理實需，維護期間有時間、空間上的部份排他使用需求，建議劃設原則可評估離人工構造物的岸邊、堤邊有一適當緩衝空間，預為各機關在可維護管理空間中進行構造物安全維養作業。	1.原有合法使用且有法律依循者將予以納入，並依據第三條或第四條辦理。 2.結構物安全維護作業，是否有獨占行為，若有建議納入第三條或第四條辦理。
十二、國防部	
(一) 獨占性使用是否會影響公共通行或是公共海域使用之情況。可否針對特定時間或地點之排他進行研議。	1.建議依據第三條或第四條辦理。
十三、桃園市政府	
(一) 議題二，依照海岸管理法第三十一條，不得獨佔。風機屬獨占性使用，需要依照但書以進行申請設置。	1.感謝提供寶貴意見，將納入計畫工作會議中研商。
十四、臺中市政府	
(一) 有關旨案會議議題二，考量本市高美溼地週邊係侯鳥季之重要棲地，且以生態保育、永續觀光為發展主軸，為降低陸域風機對過冬侯鳥的危害，建議本案應審慎評	1.感謝提供寶貴意見，將納入計畫工作會議中研商。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	參處情形說明
估設置地點及風機數量。	

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

附錄二 期初報告書審查意見及處理說明

審查意見	處理說明
一、決議事項	
一、本案期初報告審查通過，請規劃單位參酌各委員及單位意見，納入期中報告書修正，並研製意見回應處理情形表。 二、本案主要有「海岸管理白皮書」及「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用」等2大主軸須處理，請規劃單位後續依契約規定之事項及時程辦理。其中獨占使用認定原則為各單位關注重點，建請規劃單位儘早研提，俾利個案之適用及處理。 三、下列事項請規劃單位協助進一步評析及處理： （一）海岸管理白皮書非為年報型式，不宜每年更新，至如何定位及其型式請納入評估。 （二）海岸管理白皮書無法定效力指導整體海岸管理計畫，是否由海岸管理白皮書擔任整體海岸管理計畫上位指導之重責大任，請再檢討；並請先確立海岸管理白皮書之定位（如：海岸政策宣示、未來政策方向之指導），再提架構。 （三）於近岸海域或公有自然沙灘之使用範圍、規模、所佔比例…等，是否認定為獨占性使用部分，其認定原則應有所本。 （四）本案報告書之圖表請註明出處，另涉及5都合併前之資料，請整併。 四、請經濟部能源局協助提供陸域風機、離岸風機、風場等不同型態之使用需求、規模、範圍、條件、是否排除航運通行…等相關情形及建議，俾有利相關機制之檢討。	一、遵照辦理 二、遵照辦理。 三、 （一）遵照辦理，已納入第一次座談會議題討論。 （二）遵照辦理，已納入第一次座談會議題討論。擬參考國土白皮書原則，以上位指導政策方向，輔以動態檢討更新資訊為定位。 （三）遵照辦理。 （四）遵照辦理。 四、擬請協助取得資料以進一步研析，初步建議有關離岸風機、陸域風機之定義尊重能源局，本案應僅就風機之區位是否符合整體海岸管理計畫進行探討。
一、賴美蓉委員	
（一）海岸管理白皮書之定位與功能建議宜先確認。	（一）遵照辦理，已納入第一次座談會議題討論，並將持續與作業單位研

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	處理說明
(二) 個人建議海岸管理白皮書至少能扮演整體海岸發展方向之指導，因此白皮書之結論宜敘明以永續發展為基礎，並說明跨部門合作與整合管理之必要性。另外，白皮書之目的與目標也建議能表明。 (三) 海岸管理法第 6 條並未明確規範海岸管理白皮書之內涵，建議研究單位後續可提供 2 至 3 種白皮書架構供討論。 (四) 水下文化資產調查研究，未列入獨占性使用項目，建議補充。 (五) 有關獨占性使用之申請與程序檢視是否列入後續研究成果？請補充說明。 (六) 建議研究單位整合其他正進行之相關計畫內容，以增強效益。 (七) 參考文獻 15「台灣地區海岸管理計畫」是否誤植，請修正（2017 年公布的是整體海岸管理計畫）。	討，確認海岸管理白皮書之定位與功能。 (二) 遵照辦理，海岸管理白皮書擬參考國土白皮書原則，以上位指導政策方向，輔以動態檢討更新資訊為定位。 (三) 遵照辦理，研究團隊將持續與作業單位研討，確認海岸管理白皮書之定位與功能後再提出架構。 (四) 遵照辦理，後續將配合水下文資目的主管機關建議納入第 3 條第 15 項處理。 (五) 遵照辦理。 (六) 遵照辦理。 (七) 遵照辦理。
二、行政院農委會漁業署	
(一) 有關簡報第 30 頁、期初報告書第 52 頁將離岸風力發電之開發區塊，列為依據非都市土地海域區位許可之既有合法使用之範圍，查目前尚無任何離岸風力開發區塊被核准開發，請研究單位說明其納入既有合法使用海域範圍之理由；若為作為獨占性使用管理機制之探討，建議用其他適合之方式表達。 (二) 依據海岸管理法第 6 條規定，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，定期更新資料與發布海岸管理白皮書，並透過網路或其他適當方式公開，以供海岸研究、規劃、教育、保護及管理運用；因此建議參考環保署「環境白皮書」之編撰，以年報方式呈現，仍可符合海岸管理法第 6 條之規定，不一定做為整體海岸管理計畫之上位指導原則。 (三) 有關報告第 59 頁表 5.2-2「公有自然沙灘可能土地利用情形彙整表」中，	(一) 潛力風場尚未納入既有合法使用，簡報 P30 僅顯示目前風場分佈概況並未納入既有合法使用，將另敘明，有關離岸風力發電之開發區塊將依後續新案區位許可辦理。 (二) 遵照辦理，環保署「環境白皮書」之編撰及其呈現方式，將納入方案之一檢討評估。 (三) 遵照辦理，已依據各單位提送資料重新設計改以提案彙整表呈現。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	處理說明
由於養殖中之池塘非限於養殖九孔，爰建議修正為「養殖池」；另「廢棄使用設施」語意不明，其涉及範圍為何，請研究單位進一步說明。	
三、交通部航港局	
(一) 依「海岸管理法」第 6 條及第 9 條規定，「整體海岸管理計畫」擬依程序較「海岸管理白皮書」更加嚴謹，且需報行政院核定，本案受託單位(中華民國海洋及水下技術協會)在報告書第 44 頁將「海岸管理白皮書」視為「整體海岸管理計畫」之上位指導，並不適宜。 (二) 依「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第 3 條第 5 款規定，已允許商港區域及商港設施可作為獨占性使用，報告書第 60 頁表 5.2-2 第 5 項建議將商港列為上開辦法第 3 條第 15 款適用項目顯然與現行規定相牴觸，且與本案目的不符，請修正。	(一) 後續將持續檢討其定位，依海岸管理法條文精神，海岸管理白皮書似可作為整體海岸管理計畫之上位指導。 (二) 遵照辦理，將依海岸管理法子法「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第 3 條第 5 款規定規定辦理，已依據各單位提送資料重新設計改以提案彙整表呈現。
四、台灣電力股份有限公司	
(一) 簡報第 52 頁：「離岸風電」有其定義，已遠離海岸數公里以上。此所稱之「離岸」與海岸管理法談及之「離岸」意義大不相同。本頁簡報相片仍為「陸域風電」，若是「離岸風電」則遠離海岸線，不會位在自然沙灘上。建議白皮書或法規擬定時，應避免混用。(再生能源處)	(一) 遵照辦理，簡報 p52 離岸風電之照片與文字對應產生誤解將另敘明。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	處理說明
(二) 本公司所有電廠皆為既有且合法使用，且已納入整體海岸管理計畫，簡報第 35 頁所列台中火力電廠意旨為何？ (三) 另本公司並無永安電廠，請修正。	(二) 係指前期計畫使用情形，P35 僅顯示過去文獻於潮間帶之使用現況資料，已修訂文字敘述。 (三) 遵照辦理，已予以修訂。
五、財政部國有財產署	
(一) 本署 105 年 8 月 17 日清查租約存續中之國有非公用海岸土地（近岸海域及自然沙灘）使用情形調查表，其類型及辦理依據分述如下： 1. 海岸養殖租約：依國有財產法（下稱國產法）第 46 條第 2 項、國有非公用海岸土地放租辦法（下稱海岸放租辦法）放租，均有地方政府核發之漁業權執照。 2. 海岸觀光及海水浴場用地租約：依國產法第 46 條第 2 項、海岸放租辦法放租，目前僅存澎湖灣開發建設股份有限公司承租租約，地上使用現況為海域（部分為潮間帶）、沙灘。 3. 農作地、養殖地、基地租約：依國產法第 42 條規定出租。 4. 國有耕地放租契約：依國產法第 46 條第 1 項、國有耕地放租實施辦法放租。 5. 耕地、養地租約：適用耕地三七五減租條例。 6. 其他出租（例如：文化創意產業發展法第 22 條）。 (二) 本署原出租海岸觀光及浴場土地，	(一) 謝謝委員寶貴意見與資料，所列之海岸養殖、海岸觀光及海水浴場、其他產業發展，建議依據其法令研議是否符合獨占性，而農作、耕地等使用類型因無設施且無排他管制建議不屬於獨占性使用。 (二) 建議納入整體防護計畫中個案予以認定，請協助提供目前貴單位目前

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	處理說明
於租約終止後收回，現況地上留有擋土及固土、防浪衝擊、防災通路及救災通路、排水及其他設施等，經水土保持技師簽證應保留以保護土地及海岸沙灘安全，是否符合海岸管理法第 31 條第 1 項但書規定？請協助認定處理。	出租海岸觀光及浴場地資料供參考研判。於租約終止後收回，現況地上留有擋土及固土、防浪衝擊、防災通路及救災通路、排水及其他設施等，經水土保持技師簽證應保留以保護土地及海岸沙灘安全，仍應依整體海岸管理計畫防護計畫主管機關個案認定是否符合海岸管理法第 31 條第 1 項但書規定為宜。
六、行政院農業委員會林務局	
(一)報告書第 39 頁計畫團隊彙整有關「海岸海域、潮間帶及公有自然沙灘可能獨佔之類型」(表 2.3-2) 分為非生物資源設施等第 9 類，但依簡報 32 頁，林業使用等分為 10 類。林業使用類別之項目如保安林業使用、防風林，有關於潮間帶、公有自然沙灘、造林屬獨佔之行為嗎？如是，是否適用海岸管理法第 3 條第 1 項第 15 款之規定 (二)報告書第 49 頁，簡報第 49 和 50 頁。有關「公有自然沙灘之定義」，計畫團隊所擬之「自然沙灘」定義，第一案其定義較不具確定性，第二案之定義，自然海岸部分，以防風林、植被外緣。第一條或第二條道路線為界，與定義之陸域範圍，是否可能除了「自然沙灘」之外，會包括其他濱海陸地，是否於海岸管理法第 31 條所定之管制範圍。建議計畫團隊再予釐清，並探討提出其他之定義方式。	(一)有關「海岸海域、潮間帶及公有自然沙灘可能獨佔之類型」(表 2.3-2) 分為非生物資源設施等，主要是呈現目前使用現況，有關於潮間帶、公有自然沙灘、造林是否屬獨佔之行為，初步建議保安林、防風林屬於保護行為，不納入獨佔性使用。 (二)遵照辦理，已於第一次座談會及期中報告補充及釐清相關定義。
七、國防部	
(一)建議研究團隊再進一進界定獨佔、排他。報告書提及軍事使用於海域占比例最大，其實屬同心圓安全範圍，事實上使用區域不大，基於安全因素進行管制，禁止船隻、人員通過。對於演訓後使用之申請程序是否可簡化？ (二)國防軍事設施使用原則上大都屬於演訓，依海岸管理法第 31 條前段但書處理；若涉及個案需要申請專案許可，請	(一)國防使用為不定期且演習外為相容使用，建議不界定為獨佔性使用。有關申請程序後續將納入研商。 (二)國防使用於前段但書或後段但書皆有適用規定依循，如不屬於前段但書者可請貴部提供使用資料於後續進行研析界定。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	處理說明
研究團隊再界定那些屬於獨占項目。	
八、WPD 公司	
(一) Ptt 第 33 頁列出高雄縣台南縣第五都合併前的資料，顯見說資料應為 98 年左右的內容，若依此作為沙灘占比的背景，是否有資料過於陳舊而不是用現況的情況？ (二) Ptt 第 49 頁寫內陸側至平均高潮線，但圖上又寫至平均乾潮線，何者為正確？且若範圍為潮間帶及近岸海域，其陸側終止線應皆為平均高潮線，但圖的示意似乎有誤，請確認。 (三) Ptt 第 50 頁的自然海岸定義有防風林，植被外緣，道路線為界，是否只先碰到哪一個就以哪個為界？並加以定義說明，所謂外緣是指靠海還是陸側？ (四) 期初報告 P. 51 指稱 10 座風機 400 公頃，為明顯錯誤，一座風機基座面積約為 625m² 即為 0.0625 公頃，10 座風機不過 0.625 公頃，落差甚大。請惠予修正。然不知是否因此誤解。導致研究團隊初步建議。風機不得位於公有自然沙灘核心範圍內。建議應回歸海岸管理法第 31 條的精神，「為保障公共通行及公共水域之使用」且風機並與「管制或禁止」使用之行為，故是否不宜於期初報告這麼早的階級就直接先排出風機在核心範圍，其他的行為卻未見探討？ (五) 建議清楚界定「陸域」與「離岸」之風機的差別，請能源局提出說明讓研究以臻完整。	(一) P33 一節之目的為蒐集既有文獻，統計近岸海域及沙灘可能之獨占使用情形，以瞭解大致使用概況。因近期使用變化不大，如有更新文獻將與以補充。 (二) 因平均高潮線係濱海陸地與近岸海域之界線，另自然沙灘之前灘與後灘之界定，擬採平均高潮線或乾潮線以較易於區分。 (三) 已於第一次座談會及期中報告補充及釐清相關定義。 (四) 風機範圍界定不僅考量基座面積，尚須考量與其他使用行為間之安全距離、或緩衝範圍，以及管線分佈範圍內之獨占性行為。期初階段僅提出核心區概念，並以風機為例，後續將針對陸域風機在公有自然沙灘設置之區位及原則加以研析，以符合法規之精神。 (五) 公有自然沙灘主要探討為「風機」是否位於海岸管理法關注之區位，不因陸域或離岸風機定義而有所區別，此先敘明。
九、文化部文化資產局	
(一) 依「水下文化資產保存法」劃設之「水下文化資產保存區」，屬整體海岸管理計畫內之第 1 階段海岸保護區，是否適用「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第 12 條第 1 款「本法第	(一) 由於水下文化資產當時尚未劃設，故未納入整體海岸管理計畫；基本上後續若依「水下文化資產保存法」劃設之「水下文化資產保存區」，應屬整體海岸管理計畫內之

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	處理說明
13 條第 2 項，依其他法律規定納入保護而免擬訂海岸保護計畫之地區，且屬該計畫所定之措施。」得視同已予許可？ (二) 獨占性使用若屬依其他法律規定使用、設置之新申請案件，例如發現疑似遺址，主管機關需採取必要保護措施時，應由誰提出申請？	第 1 階段海岸保護區，經研商認定應適用「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第 12 條第 1 款「本法第 13 條第 2 項規定辦理。如有獨占使用建議納入第 3 條第 15 項認定。 (二) 建議可由目的事業主管機關提出，或依據主管法令據以劃設。
十、交通部觀光局	
(一) P37 圖 2.3-3 海域區既有許可面積與資料筆數統計圖，請問(三)海洋觀光遊憩 17 筆資料來源、內容為何？倘為海上平台，建議修正海洋觀光遊憩為海洋觀光遊憩(海上平台使用)。 (二) P49 獨占性使用認定原則研擬，依本案認定原則尚無法認定(1)收取清潔費之沙灘(無臨時性活動)使用、(2)沙灘上興建供公眾使用之公共設施(如步道)是否屬獨占性使用，還請規劃團隊再予納入考量。 (三) P52-53 公有自然沙灘既有合法使用資料彙整一節，本局前以 105 年 7 月 28 日觀技字第 1054000853 號函提供貴署近岸海岸及公有自然沙灘獨占性使用之彙整資料在案，惟本案僅見海域區資料，未收錄近岸海岸及公有自然沙灘獨占性使用資料；另建議海域區資料完整呈現，俾供各縣市、目的事業主管機關核閱。 (四) P57 公共福祉定義就達公益性最大化、經複雜交互影響過程、形成理想整合狀態、公開討論形成共識…等，恐有實際認定、操作困難，建議定義更具體且可認定、操作。 (五) P59 表 5.2-2 公有自然沙灘可能土地利用情形彙整表，項次 5 公有沙灘項目之濱海森林遊憩區、濱海遊憩園區與國家風景區、海水浴場文化設施、休閒設施，二項差異為何？請補充說明，倘係依	(一) 係包含交通部觀光局「水域遊憩活動相關資料限制禁止水域、限制禁止水域公告資料」及縣市政府「水域遊憩範圍及海上平台」資料。 (二) 建議提供依據法令以評估是否納入獨占適用項目。 (三) 將進行研判及呈現。 (四) 因公共福祉涉及公共利益及不否定個人追求幸福之權益，後續於座談會再擬具更具體之認定及相關共識。 (五) 遵照辦理，已依據提案彙整表修正。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	處理說明
本局先前所提資料分類，建議整併為一項；另並建議項次 3、5 之濱海遊憩園區，建議修正為濱海(海濱)遊憩區；項次 5 之國家風景區，建議修正為國家風景區相關設施。 (六)本案誤植或建議修正如次，建請更正： 1. P37-38 公有自然沙灘分布及使用概況一節，北海岸及東北角及宜蘭海岸國家風景特定區，請修正為北海岸及觀音山國家風景區、東北角暨宜蘭海岸國家風景區；及北觀國家風景區、雲嘉南國家風景區、東部海岸國家風景區(增加國家)。 2. P39 表 2.3-2 近岸海域、潮間帶及公有自然沙灘可能之獨占類型，有關觀光遊憩類之國家風景區，建議修正為國家風景區相關設施。	(六)遵照辦理，已依據提案彙整表修正。
十一、經濟部能源局(千架風機辦公室)	
(一)依據再生能源發展條例，風力發電離岸系統是指設置於低潮線以外海域，不超過領海範圍之離岸海域風力發電系統，低潮線往陸域側部分為陸域風力發電。有關風機使用範圍認定及公有自然沙灘範圍應更清楚界定，提供風機開發業者較為明確之參考基準，尤其風機使用範圍是以基座或風場面積認定，需界定清楚。 (二)在政策面，再生能源發展重要，航行安全及環境生態資源也非常重要，能源局與航港局有針對航道進行協商，責成風機開發業者必須遵守航行標誌及符合相關規定，避免船隻航行經過受風場干擾，產生安全疑慮；在環境部分，亦進行風場相關政策之環評及考慮白海豚議題，研究團隊若需相關資訊，能源局非常樂意提供。	(一)初步建議應加上基座及管線安全範圍。 (二)建請能源局就再生能源之發展提供整體規劃及資訊提供。
十二、台灣中油股份有限公司	

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	處理說明
(一) 請規劃單位針對報告書及簡報之表、圖註明出處。簡報第 53 頁呈現中油管線穿越藻礁保護區之照片有疑慮，不知是否為管線鋪設後才劃設為藻礁保護區，請釐清。 (二) 本公司目前規劃興建天然氣接收站，對於其獨占性使用方面，建議邀請相關專家學者共同討論，納入相關機制考量。	(一) 該照片僅為輔助 管線穿越說明示意，將另予以敘明。 (二) 天然氣接收站建請提供相關法令依據，建議納入第三條第 15 項評估。
十三、本署綜合計畫組	
(一) 海岸管理白皮書之定位，請參考國土計畫法施行細則第 3 條「…國土白皮書，其內容應包括國土利用現況與趨勢、國土管理利用之基本施政措施及其相關事項。」研議海岸管理之政策宣導及資訊揭露為主之相關內容。 (二) 簡報第 31 頁，「依據營建署潮間帶計畫初步統計潮間自然型態」，其中沙灘為 55.8%，係研究資料尚未確認，後續仍須依「操作性認定原則」，實地評估判斷。另請規劃單位依工作會議決議，以實際案例，劃設「公有自然沙灘」之範圍，俾驗證本案所擬「操作性認定原則」之適當性。	(一) 遵照辦理。 (二) 遵照辦理。
十四、台中市政府都市發展局（書面意見）	

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	處理說明
(一) 依本案期初報告書第 49 頁所載,「公有自然沙灘」包含「自然海岸:自平均高潮線起向陸側延伸至以防風林、植被外緣、第一條或第二條道路線為界」及「人工海岸:自平均高潮線起向陸側延伸至海岸防護設施」,其中自然沙灘將人工海岸納入,應檢討合理性與必要性,並加強說明。。 (二) 依本案期初報告書第 49 頁「4.2 獨占性使用認定原則研擬」將育樂活動(如音樂祭、沙雕、沙灘排球…)等臨時性活動納入,惟未納入 p.59「表 5.2-2 公有自然沙灘可能土地利用情形彙整」所載內容,涉獨占性使用之認定與後續管理,請釐清該等臨時性活動是否應納管。	(一) 已於第一次座談會及期中報告補充及釐清相關定義,以擬聚共識。 (二) 後續將針對臨時性活動加以探討。
十五、澎湖縣政府(書面意見)	
(一) Ptt 第 33 頁,各縣市近岸海域及公有自然沙灘使用概況,報告書內無相關數字,依據與論述(2 或 3 級離島是否納入)是否有參考國土利用監測成果。 (二) 自然沙灘之定義是否有考量離島地區之特殊性,限以最大範圍,以海陸地範圍為限,是否在加以、限制與定義,以濱海路地範圍時,已包含至離島與台灣本島之陸域範圍。 (三) 依海岸管理法第 31 條之規定,在公有自然沙灘上之步道,攔沙網等人為設施是否符合 31 條後段之公共福祉之性質,申請許可是否溯及既往,設施是否需重新申請。	(一) 參照海岸管理法公佈之範圍為主。 (二) 公有自然沙灘範圍依據地理條件應一體適用,並參考整體海岸管理計畫之原則,以維護自然海岸零損失之精神,將分自然海岸及人工海岸予以探討。 (三) 建請提供步道、攔沙網之設置依據法令,或納入第四條中評估。
十六、原住民族委員會(書面意見)	
(一) 原住民族為傳統祭儀、慶典使用近岸海域及自然沙灘,原則係為非排他性之相容使用,是以,倘無管制或禁止人員、車輛、船舶或其他行為進入或通過之排他性使用,應無「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第 2 條之適用,應認屬非獨占性之使用。	(一) 將納入參採,但是否屬於臨時性活動將於後續再研擬評估。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	處理說明
(二) 臺東縣政府於 101 年 9 月 19 日公告每年 2 月 1 日至 7 月 31 日，臺東縣蘭嶼沿岸 3 海浬海域禁止採捕飛魚一案，本會前於 105 年 7 月 21 日原民土字第 1050042434 號函提送提案表建請內政部納列屬「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第 3 條第 15 款既有合法使用之項目，建請增列於報告書第 53 頁表 5.1-1。	(二) 禁止捕魚應之管制行為，建議不納入獨占性之範圍。
十七、經濟部水利署（書面意見）	
(一) P39 表 2.3-3 水利使用(參考水利署水利用地調查分類標準)，經查本署無訂定此分類標準，此分類標準是否為內政部國土測繪中心所訂定之「土地使用分類系統表」，請查明釐清。惟本分類係屬土地使用現況分類，倘作為獨占類型之項目是否合宜，請再檢討。 (二) 得獨占性使用之適用性及認定原則，涉本署相關之項目說明如下： 1. 「海水淡化設施」自天然水域引水建造物或洩水管線、「海岸水庫」、「海岸人工湖」及「深層海水取水管線」等四項，應適用「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第 3 條第 8 款(即屬依水利法第四十六條核准興辦之水利事業)。(依據本署 105 年 9 月 30 日經水政字第 10506102910 號函及內政部 105 年 10 月 13 日內授營綜字第 1050814301 號函) 2. 另有關海岸防護資料調查及海岸防護工法現地試驗部分，建議應認屬「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第 3 條第 8 款。	(一) 僅列為參考，為避免造成疑義已刪除。 (二) 建議納入參採。
十八、臺灣港務公司（書面意見）	
(一) 報告 P.59~60 表 5.2-2 公有自然沙灘可能土地利用情形彙整或簡報 P.62 表格之項次 5 中，說明欄表示「漁港、商港、工業港、專用港等人工結構物」項	(一) 已刪除說明欄文字，並建議港區納入第 3 條第 15 項優先適用。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	處理說明
目建議以獨占性使用管理辦法第3條第1項第15款為優先適用，考量該辦法第1~14款規定之區域、設施已依法使用及設置，並保障原有之合法使用，建議再予釐清及排除。 (二) 報告 P.45 海岸管理白皮書架構提及海岸防護計畫等，考量部份內容似整體海岸管理計畫，建議再評估白皮書與整體海岸管理計畫間的關係、應宣達重點事項及定位。 (三) 報告 P.51 第4.2節獨占性認定原則僅見風力發電機組及競合範圍優先順序兩部份，建議此節再釐清說明相關獨占性類別及適用原則。另競合範圍優先順序部份，建議可評估由另一節探討及補充說明。	(二)後續將持續與作業單位研討，確認海岸管理白皮書之定位與功能。 (三)已於第一次座談會補充風機之適用原則，以擬聚共識。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

附錄三 營建署工作會議紀錄

『海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討』計畫

第一次工作會議紀錄

壹、會議時間：106 年 2 月 15 日（星期三）上午 9 時 30 分

貳、會議地點：營建署綜合計畫組會議室

參、主持人：林組長秉勳

記錄：許嘉玲、吳憶珊

肆、出席人員：

一、海下協會：簡祕書長連貴、李副祕書長汴軍、許技師智翔、王經理慶輝、
吳助理憶珊、黃助理琦紋

二、本組：廖科長文弘、許幫工程司嘉玲

伍、結論：

一、報告案部分

（一）本計畫工作項目與內容依本契約之工作計畫內容辦理。

（二）配合本計畫研擬及後續期初報告提送，目前協會團隊已召開 2 次內部工作會議，確認分工及計畫內容研討。

二、議題討論部分

（一）議題一：「公有自然沙灘」範圍之可操作性認定原則

1.本署將提供海岸管理法之立法說明及立法院議事錄，請規劃單位作為研擬公有自然沙灘認定原則及得獨占使用之適用項目等參考。

2.請規劃單位以目前彙整之自然沙灘定義資料為基礎，再協助蒐集相關學理、地理及國內外文獻，並佐以本署已提供 105 年各有關單位函復之近岸海域及公有自然沙灘使用案例，重新研提可操作之「自然沙灘」定義與認定原則，且其範圍不宜限於濱海陸地，近岸海域之適當範圍亦應納入（如同潮間帶之劃設）。另請蒐集自然沙灘之案例（用照片

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

輔助說明)，進而歸納自然沙灘之類型，並利用衛星影像或航照圖等相關圖資，劃設沙灘範圍，以驗證「自然沙灘」定義與認定原則之可行性，並利後續政策宣導說明參據。上述相關內容於下次工作會議討論。

- 3.請規劃單位收集自然沙灘獨占性使用之各類案例，如離岸風機（除風機基座外，上方扇葉是否納計獨占使用面積及其理由），俾利討論及研擬本計畫相關內容。
- 4.針對全國公有自然沙灘分布位置圖之劃設，考量海岸環境變動特性，可依後續工作時程規劃及公有自然沙灘之定義再決定是否劃設。
- 5.本署將提供海岸地區之地籍資料，以作為「公有」自然沙灘之判定參考，公有自然沙灘之界定，應考量公、私共有之情形，並請規劃單位務必善盡地籍個資保密事宜；另必要時將提供 1/1,000 海岸相片基本圖（70 年）供參。

（二）議題二：「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第 4 條規定訂定公告之「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」適用項目

- 1.本署已完成近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用適用項目之前置作業，將於下禮拜另擇時間向規劃單位說明。
- 2.依本署 105 年 7 月 13 日召開「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第 3 條第 15 款及第 4 條適用項目研商會議決議略以：「各項目優先適用本辦法第 3 條第 1 項第 1 款至第 15 款，若無法律依據者，再評估適用本辦法第 4 條，不重複提列。」
- 3.本計畫需依「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第 4 條規定，針對近岸海域及公有自然沙灘分別研訂「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」之適用項目，該等適用項目應先研提其個別定義及認定原則後，方能據以歸分；其中「國土

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究」等應有可相對應之相關法令參考而進行定義，惟「公共福祉」因屬立法院審議過程中，為免因產業發展或其他公益性事業需要即犧牲公共通行及公共海域之使用所提出，且迄未有公共福祉相關定義，故請規劃單位較為嚴謹界定其可適用之定義及項目。

陸、散會:上午 11 時 10 分

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

『海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討』計畫

第二次工作會議紀錄

壹、會議時間：106 年 4 月 19 日（星期三）上午 9 時 30 分

貳、會議地點：營建署綜合計畫組會議室

參、主持人：林組長秉勳

記錄：許嘉玲

肆、出席人員：

一、海下協會：簡祕書長連貴、李副祕書長汴軍、許技師智翔、吳研究助理憶珊、房研究助理辰陽

二、本組：廖科長文弘、許幫工程司嘉玲

伍、結論：

一、報告案部分

（一）本次報告案暫予保留，請規劃團隊研提整體工作時程及進度之詳細規劃，於下次工作會議報告說明。第 1 次工作會議與期初報告書審查會之處理情形說明表，注意事項如下，請規劃團隊修正後提下次會議確認。

1.排版需整齊一致美觀，並應載明各次會議日期。

2.期初報告審查會紀錄請採用本署核定版本，除與會委員意見外，「決議事項」請一併納入。

3.第 1 次工作會議紀錄請依本署核定版本處理。

4.辦理情形與處理說明請避免「感謝委員寶貴意見」贅字，應就實質內容詳細且謹慎回覆是否參採，若參採，則需具體說明處理方式；反之，則需敘明原因。

5.WPD 公司意見之回覆應審慎，避免爭議。

（二）近岸海域及公有自然沙灘「獨占性」探討部分，請將「非都市土地海域區區位許可機制探討案」研究成果屬「近岸海域」之延續納入，並將成果整理為「時間獨占」及「空間獨占」類型，於期中報告時呈現成果。

二、議題討論部分

（一）議題一：「公有自然沙灘」劃設原則與劃設程序

1. 本案探討「公有自然沙灘」之目的，期於實務執行時，得清楚判定現地是否屬自然沙灘，其定義可歸納如下：

(1) 公有：包括未登記土地、及地籍圖中屬公有及公私共有。

(2) 自然沙灘：指受潮汐、海流、波浪及漂沙作用自然形成、近岸人工設施或結構物施設後自然淤積，或河口輸砂淤積而形成沙灘系統者。

2. 公有自然沙灘之認定原則建議如下：

(1) 「公有」係指地籍圖上非屬「私有土地」者。

(2) 沙灘係指以平均高潮線為界，向海側延伸至最低潮位部分屬「前灘」，向陸側延伸至自然地形有顯著變化處或人工設施部分屬「後灘」。

A. 自然地形有明顯變化處：指地表高程有顯著差異，致沙灘系統之連結無法有效延續者。如階地、坡地或河流等。

B. 人工設施：指建物、堤防或道路等固定式構造物。

(3) 植被未阻斷沙灘系統之連結者，仍應認定為沙灘範疇。例如屬地面攀爬之馬鞍藤，或未成林之木麻黃等喬木。

(4) 沙灘與礫石、礁石混雜者，得認定為沙灘範疇。

(5) 河灘若與海灘有延續性，而形成沙灘系統，則納入自然沙灘範圍。

3. 請規劃單位依據上開定義與認定原則，修正圖 1-1 公有自然沙灘範圍定義。並針對不同案例，如高美濕地（步道下方有沙灘）、美麗灣渡假村（露臺下方有沙灘）、大鵬灣青洲濱海遊憩區、墾丁風吹沙等，以衛星影像或航照圖（如 GoogleMap）為底圖，進行各類型自然沙灘範圍之劃設，俾驗證認定原則之完整性與可操作性，並提供本署後續政策說明參據。

4. 請作業單位提供潮間帶範圍之最新資料，供規劃單位參考。

（二）議題二：陸域風機設置原則探討

1. 離岸風機與陸岸風機之定義依照能源局之定義為主，本案僅考量風機是否

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

設於近岸海域或公有自然沙灘。

2.針對現有或已規劃之風機利用 GoogleMap 進行案例蒐集分析討論，以釐清設置原則。

3.需說明設置核心區之原因及其區位選定基準。

4.風機設置原則之方案如下，請持續協助進行討論及分析。：

(1) 甲案（完全排除）：公有自然沙灘範圍不得設置風機。

(2) 乙案（部分排除）：沙灘一定規模以下不可設置（區位、垂直海岸線之縱深寬度、或長度等）；惟若沙灘達一定規模以上，且符合得設置風機數量或規模之條件者，且經審查許可者，得設置之。

5.此設置原則僅為第一階段篩選，仍須依照「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」前後但書規定提出審查。

6.圖 2-2 請另以平面圖呈現。

(三) 議題三：海岸管理白皮書之定位研析

1.請規劃單位將建議列為第一優先考量者，設為方案一。並提出各方案之建議原因。

2.因時間有限，故於下次再針對海岸管理白皮書之定位與更新頻率進行討論。

陸、散會：上午 12 時 15 分

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

『海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討』計畫

第三次工作會議

壹、會議時間：106 年 5 月 17 日（星期三）上午 9 時 30 分

貳、會議地點：營建署綜合計畫組會議室

參、主持人：林組長秉勳

肆、出席人員：

- 一、海下協會：簡祕書長連貴、李副祕書長汴軍、許副祕書長硯蓀、
許技師智翔、吳憶珊助理、黃琦紋助理
- 二、綜合計畫組：張簡任技正順勝、廖科長文弘、許幫工程司嘉玲

伍、討論事項：

一、報告案

(一) 第一次工作會議處理情形說明(106.02.15)

表 1 第一次工作會議處理情形說明

事項	辦理情形
一、報告案部分 (一)本計畫工作項目與內容依本契約之工作計畫內容辦理。 (二)配合本計畫研擬及後續期初報告提送，目前協會團隊已召開 2 次內部工作會議，確認分工及計畫內容研討。	遵照辦理。
二、討論議題部分 (一)議題一「公有自然沙灘」範圍之可操作性認定原則」 1. 本署將提供海岸管理法之立法說明及立法院議事錄，請規劃單位作為研擬公有自然沙灘認定原則及得獨占使用之適用項目等參考。 2. 請規劃單位以目前彙整之自然沙灘定義資料為基礎，再協助蒐集相關學理、地理及國內外文獻，並佐以本署已提供 105 年各有關單位函復之近岸海域及公有自然沙灘使用案例，重新研提可操作之「自然沙灘」定義與認定原則，且其範圍不宜限於濱海陸地，近岸海域之適當範圍亦應納入（如同潮間帶	1. 配合辦理，已納入研析 2. 遵照辦理，已納入第二次工作會議議題。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

事項	辦理情形
之劃設)。另請蒐集自然沙灘之案例(用照片輔助說明),進而歸納自然沙灘之類型,並利用衛星影像或航照圖等相關圖資,劃設沙灘範圍,以驗證「自然沙灘」定義與認定原則之可行性,並利後續政策宣導說明參據。上述相關內容於下次工作會議討論。 3. 請規劃單位收集自然沙灘獨占性使用之各類案例,如離岸風機(除風機基座外,上方扇葉是否納計獨占使用面積及其理由),俾利討論及研擬本計畫相關內容。 4. 針對全國公有自然沙灘分布位置圖之劃設,考量海岸環境變動特性,可依後續工作時程規劃及公有自然沙灘之定義再決定是否劃設。 5. 本署將提供海岸地區之地籍資料,以作為「公有」自然沙灘之判定參考,公有自然沙灘之界定,應考量公、私共有之情形,並請規劃單位務必善盡地籍個資保密事宜;另必要時將提供1/1,000海岸相片基本圖(70年)供參。	3. 遵照辦理,已納入第二次工作會議議題。 4. 遵照辦理。 5. 遵照辦理。
(二) 議題二「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第4條規定訂定公告之「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」 1. 本署已完成近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用適用項目之前置作業,將於下禮拜另擇時間向規劃單位說明。 2. 依本署105年7月13日召開「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第3條第15款及第4條適用項目研商會議決議略以:「各項目優先適用本辦法第3條第1項第1款至第15款,若無法律依據者,再評估適用本辦法第4條,不重複提列。」 3. 本計畫需依「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第4條規定,針對近岸海域及公有自然沙灘分別研訂「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」之適用項目,該等適用項目應先研提其個別定義及認定原則後,方能據以歸分;其中「國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究」等應有可相對應之相	1. 已於106年2月21日召開研商會議。 2. 遵照辦理。 3. 遵照辦理,已於期初報告提出相關定義。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

事項	辦理情形
關法令參考而進行定義，惟「公共福祉」因屬立法院審議過程中，為避免因產業發展或其他公益性事業需要即犧牲公共通行及公共海域之使用所提出，且迄未有公共福祉相關定義，故請規劃單位較為嚴謹界定其可適用之定義及項目。	

(二) 第二次工作會議處理情形說明(106.04.19)

表 2 第二次工作會議處理情形說明

事項	辦理情形
一、報告案部分 (一) 本次報告案暫予保留，請規劃團隊研提整體工作時程及進度之詳細規劃，於下次工作會議報告說明。第 1 次工作會議與期初報告書審查會之處理情形說明表，注意事項如下，請規劃團隊修正後提下次會議確認。 1. 排版需整齊一致美觀，並應載明各次會議日期。 2. 期初報告審查會紀錄請採用本署核定版本，除與會委員意見外，「決議事項」請一併納入。 3. 第 1 次工作會議紀錄請依本署核定版本處理。 4. 辦理情形與處理說明請避免「感謝委員寶貴意見」贅字，應就實質內容詳細且謹慎回覆是否參採，若參採，則需具體說明處理方式；反之，則需敘明原因。 5. WPD 公司意見之回覆應審慎，避免爭議。 (二) 近岸海域及公有自然沙灘「獨占性」探討部分，請將「非都市土地海域區區位許可機制探討案」研究成果屬「近岸海域」之延續納入，並將成果整理為「時間獨占」及「空間獨占」類型，於期中報告時呈現成果。	(一) 1. 遵照辦理，已載明會議日期 2. 遵照辦理，已納入決議事項及回覆 3. 遵照辦理，已更新如附 4. 遵照辦理，已補充修訂 5. 遵照辦理 (二) 遵照辦理，納入期中報告呈現。
二、討論議題部分 (一) 議題一：「公有自然沙灘」劃設原則與劃設程序 1. 本案探討「公有自然沙灘」之目的，期於實務執行時，得清楚判定現地是否屬自然沙灘，其定義可歸納如下：	(一) 遵照辦理，本項已補充納入第一次座談會議之議題討論。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

事項	辦理情形
(1)公有：包括未登記土地、及地籍圖中屬公有及公私共有。 (2)自然沙灘：指受潮汐、海流、波浪及漂沙作用自然形成、近岸人工設施或結構物施設後自然淤積，或河口輸砂淤積而形成沙灘系統者。 2. 公有自然沙灘之認定原則建議如下： (1)「公有」係指地籍圖上非屬「私有土地」者。 (2)沙灘係指以平均高潮線為界，向海側延伸至最低潮位部分屬「前灘」，向陸側延伸至自然地形有顯著變化處或人工設施部分屬「後灘」。 A.自然地形有明顯變化處：指地表高程有顯著差異，致沙灘系統之連結無法有效延續者。如階地、坡地或河流等。 B.人工設施：指建物、堤防或道路等固定式構造物。 (3)植被未阻斷沙灘系統之連結者，仍應認定為沙灘範疇。例如屬地面攀爬之馬鞍藤，或未成林之木麻黃等喬木。 (4)沙灘與礫石、礁石混雜者，得認定為沙灘範疇。 (5)河灘若與海灘有延續性，而形成沙灘系統，則納入自然沙灘範圍。 3. 請規劃單位依據上開定義與認定原則，修正圖 1-1 公有自然沙灘範圍定義。並針對不同案例，如高美濕地（步道下方有沙灘）、美麗灣渡假村（露臺下方有沙灘）、大鵬灣青洲濱海遊憩區、墾丁風吹沙等，以衛星影像或航照圖（如 GoogleMap）為底圖，進行各類型自然沙灘範圍之劃設，俾驗證認定原則之完整性與可操作性，並提供本署後續政策說明參據。 4. 請作業單位提供潮間帶範圍之最新資料，供規劃單位參考。	

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

事項	辦理情形
(二) 議題二：陸域風機設置原則探討 - 離岸風機與陸岸風機之定義依照能源局之定義為主，本案僅考量風機是否設於近岸海域或公有自然沙灘。 - 針對現有或已規劃之風機利用 GoogleMap 進行案例蒐集分析討論，以釐清設置原則。 - 需說明設置核心區之原因及其區位選定基準。 - 風機設置原則之方案如下，請持續協助進行討論及分析。： (1) 甲案（完全排除）：公有自然沙灘範圍不得設置風機。 (2) 乙案（部分排除）：沙灘一定規模以下不可設置（區位、垂直海岸線之縱深寬度、或長度等）；惟若沙灘達一定規模以上，且符合得設置風機數量或規模之條件者，且經審查許可者，得設置之。 - 此設置原則僅為第一階段篩選，仍須依照「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」前後但書規定提出審查。 - 圖 2-2 請另以平面圖呈現。	(二) 遵照辦理，本項已補充納入第一次座談會議之議題討論。
(三) 議題三：海岸管理白皮書之定位研析 - 請規劃單位將建議列為第一優先考量者，設為方案一。並提出各方案之建議原因。 - 因時間有限，故於下次再針對海岸管理白皮書之定位與更新頻率進行討論。	(三) 遵照辦理，已修訂並納入第三次工作會議議題討論。

(三) 期初報告書審查會議處理情形說明(106.03.28)

二、議題討論

議題一：海岸管理白皮書之定位研析，提請討論。(略)

議題二：依據第三條第 15 款及第四條研訂獨占適用項目之處理建議，提請討論。(略)

附錄四 內部工作會議紀錄

『海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討』計畫 第一次內部工作 會議紀錄

會議時間	中華民國 106 年 1 月 4 日(星期三)下午 18 時 30 分	
會議地點	海下協會會議室	
主 席	簡連貴祕書長	紀 錄：吳憶珊
出席人員	簡連貴祕書長、李汴軍副祕書長、許硯蓀副祕書長、許國強經理、許智翔工程師、曾文謙工程師、楊萬蓉組長、黃郁媚專員、吳憶珊助理、黃琦紋助理、房辰陽助理、趙翊瑄助理	

一、主席致詞：

1. 去年(105 年)營建署 105 年 2 月 1 日發布「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法（以下簡稱本辦法）」等 5 項子法，並研訂完成整體海岸管理計畫（草案），預計於 106 年 2 月 4 日前公告實施。除前揭海岸管理業務，尚有第 6 條「海岸管理白皮書」、第 31 條「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用適用項目」……等相關配套機制及措施亟待完成，俾能依法管理及執行。本計畫的獨占性的部份跟前一個計畫有些延續，主要討論適用範圍，目前於海域區是使用區位許可的方式，故於使用的部份有獨佔、相容及競合的問題，此計畫主要關注海岸地區的部份，特別是公有沙灘及近岸海域的獨占性；另一部份則是海岸管理白皮書，與海岸管理法間之相關性非常重要。
2. 感謝智翔工程師跟海大同學於去年(105 年)很短的時間完成計畫書彙整，也感謝李汴軍副祕書長代表團隊進行簡報，及許硯蓀副祕書長和祕書處去議價簽約。
3. 本次會議主要針對評選會委員的重點回應至工作計畫書之內容，若時間允許則進一步進行工作分工討論。

二、討論與決議：

1. 這個計畫已議價用印簽約完成，計畫時間從 105/12/28 至 106/12/28 截止，從簽約日(105/12/28)次日(105/12/29)開始算 15 天內(106/1/12 前)函送工作計畫書 2 本。
2. 評選會委員之意見：
 - (1)對海岸管理白皮書之位階有疑慮，是採上位指導還是反應現況。
 - (2)建議諮詢委員與審查委員間有所區隔。
 - (3)獨占性公有沙灘認定之問題，例如如何擬定認定措施，擬辦區域是否包括離島，以及公有沙灘和自然沙灘操作原則。
 - (4)對工作流程之建議，如研擬課題是否於研擬對策之前，因課題為獨佔相關管理機制之課題，故應先資料蒐集整理，再研擬課題。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

- (5)海岸管理白皮書與整體海岸管理計畫之關係，是否將營建署對海岸之研究作為海岸管理白皮書之參考。
- (6)整體計畫是否考量排他性和獨占性之問題。
- (7)建議甘梯圖應反映工作時程。
- (8)是否將中國大陸之海洋法及海洋相關研究當作借鏡。

3. 工作計畫書修正：

(1)第一章

- A. 依合約納入計畫執行期程。
- B. 依照邀標書研擬課題的部分於期中到期末階段，故將策略研擬納入標題中，改成「各縣市的獨占性使用相關課題探討與策略研擬」。

(2)第二章

- A. 納入營建署相關海岸管理計畫。
- B. 內文中之「海岸法」及「本法」皆修改成海岸管理法。
- C. 檢查內文圖表名稱。

(3)第三章

- A. 蒐集資料(日本海洋白書(全球趨勢、日本未來的趨勢、案例說明)、英國相關法規與研究、紐西蘭相關法規與研究)。
- B. 內文修正。
- C. 將原本的白皮書之架構示意圖刪除，改條列說明為架構示意圖。

(4)第四章

- A. 潮間帶生物型態修改為海岸管理法海岸地形分類(生物礁)。
- B. 沙灘認定的原則，先規範大範圍包括沙地、沙灘和沙丘等，若需要再聚焦特性、粒徑等探討評估。

(5)第五章

- A. 內容加入對策研擬，表 3.5.1 綜合寫至內文。
- B. 標題改為「各縣市的獨占性使用相關課題探討與策略研擬」。

(6)第六章

- A. 諮詢顧問名單先將邱文彥老師移除，建議後續仍邀請擔任專家委員。

(7)第七章

- A. 經費估算雖不需納入計畫書，但經費編列時需考量專任助理是否有需求及專家出席費，並修改電腦使用費。
- B. 專案管理計畫甘梯圖應反映工作項目內容。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

C. 將計畫期限及相關重要日期納入說明，如簽約日期與查核點日期等。

D. 參考過往案例做刪加減。

(8)由於時間不足，故將計畫工作分工移至下次開會研商。

三、臨時動議

工作計劃書請智翔協助修正彙整後送檢秘書長確認後，由協會秘書處於1月12日前送達營建署。請秘書處安排計畫啟動會議，並通知計畫同仁參與。

四、散會：20時10分。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

『海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討』計畫

第二次內部工作(啟動)會議紀錄

會議時間	中華民國 106 年 2 月 7 日(星期二)下午 18 時 30 分	
會議地點	海下協會會議室	
主 席	簡連貴祕書長	紀 錄：房辰陽
出席人員	簡連貴祕書長、李汴軍副祕書長、許硯蓀副祕書長、高家俊教授、郭瓊瑩教授、許國強經理、許智翔工程師、曾文謙工程師、楊萬蓉組長、黃郁媚專員、吳憶珊助理、黃琦紋助理、房辰陽助理、趙翊瑄助理(請假)	

一、主席致詞：

- 1.今天特別邀請大家參加第二次的工作會議(啟動會議)。上次為因應工作計畫書之提送，已召開過第一次工作會議。今天謝謝大家的出席，特別是高家俊教授與郭瓊瑩教授專程出席指導。今天的啟動會議主要是希望可以讓大家交換意見，讓這個計畫的推動可以很順暢。這個計畫主要分成兩個重點，一個是海岸管理白皮書。白皮書可能在海岸管理法內扮演一個相當重要的角色，海岸管理白皮書可能變成未來提供給民眾或是政府相關單位做為更了解政策或是做為指導原則。因此，海岸管理白皮書的定位可能是我們未來要探討的問題。第二個重點則是海岸管理法內對於自然沙灘的獨佔性管理使用，因為最近海審會議相關案子時已經有碰到沙灘獨佔問題，像很多的海岸地區有所謂的風機或是相關的使用。因此，這個對於營建署去進行未來的使用是非常重要的。因此，在時程的壓力上，也是對研究團隊有很大的挑戰，再次非常感謝大家來參予這個計畫。
- 2.因為已經事先將簡報及工作計畫書檔寄給大家參考，所以這個計畫內容在之後推動也希望大家多提供一點建議。

二、前次工作會議決議辦理情形

1. 本計畫相關的行政作業簽約已完成，另外，營建署承辦人員在過年前提供的資料也都轉寄給團隊各位同仁。同時，營建署已同意工作計畫書的內容。(簡連貴祕書長：建議為利計畫同仁相關資料交換，請建立本計畫之雲端資料平台，各位同仁可以將收集的資料上傳至雲端資料庫，往後若是有需要參考資料便可以直接從資料庫讀取)
2. 期初評審委員意見，大致已納入工作計畫書修訂，委員的建議意見，請適度反應在期初報告。

三、討論議題

(一)計畫推動方式研討，請研討。

說明:依照合約要求須配合辦理事項如下：

- 1.邀集學者、專家、相關部會、民間團體等舉辦座談會(預計 2 場，期中前、期末前各召開 1 場，每場出席專家學者至少 6 人，預計參與人數 50 人；地點以貴署場地為優先，每場時間預估為半天)(※期初至期末應辦事項)

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

2. 參與 貴署召開有關「海岸管理白皮書」及「近岸海域及公有自然沙灘得獨占性使用」等議題之相關會議。(※期初、期中、期末階段及期末簡報後應辦事項)
3. 配合 貴署會議時間定期召開工作會議至少 6 次(以每月召開 1 次為原則，召開期初、期中、期末簡報會議之月份除外)，每次提供會議資料 10 份，並整理會議紀錄及回應處理情形納入各階段報告書。(※期初、期中、期末階段及期末簡報後應辦事項)

決議：

1. 主要依照合約要求配合辦法事項，依往例內部工作會議原則配合營建署工作會議時程每月舉行一次。
2. 請各位同仁協助收集相關資料與文獻，並上傳到雲端，另特別請高教授協助德國及歐洲 ICZM 及海岸管理白皮書案例收集。
3. 楊組長主要負責行政相關作業及營建署聯絡窗口，海大房辰陽主要協助資料匯整，如工作會議、座談會、期初、期中、期末報告書等。
4. 其他同仁請協助各分項議題進行意見回饋與建議。

(二)計畫重點項目內容及分工，請研討。

說明：工作項目與內容(請參考工作計畫書及簡報)如下：

一、文獻回顧：(※期初至期中應辦事項)

(一) 蒐集歐美等國「整合性海岸管理」(Integrated Coastal Zone Management, ICZM)之內容及海岸管理白皮書相關案例。

(二) 近岸海域及公有自然沙灘，進行獨占性使用與設置人為設施之類型統計分析。

二、研訂「海岸管理白皮書」(草案)：

參考歐美國家案例，並參酌本法與相關子法之立法意旨，及「整體海岸管理計畫(草案)」政策方向等，辦理下列事項：(※期初至期末應辦事項)

- (一) 完成海岸管理白皮書(草案)。
- (二) 白皮書與本法相關子法及「整體海岸管理計畫」之區隔探討。
- (三) 白皮書之修正、發布頻率。
- (四) 研議白皮書宣導或發表方式。

三、研訂「獨占性使用」特殊案例之認定原則：

依據本辦法第 2 條針對獨占性使用之定義「本法第 31 條第 1 項所稱獨占性使用，指於特定範圍之陸地、水面、水體、海床或底土，設置或未設置人為設施，進行一定期間或經常性，管制或禁止人員、車輛、船舶或其他行為進入或通過之排他性使用。(第 1 項)前項所稱人為設施，指以人造方式施設之浮動式或固定式構造物及工作物。(第 2 項)」，探討下列事項：

- (一) 「公有自然沙灘」範圍之可操作性認定原則。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

(二) 研議屬下列情形者，是否應歸屬「獨占性使用」之認定原則：

- 1.設施規模或占沙灘比例：如風力發電機組。
- 2.獨占時間：包括祭典（如原住民海祭）、育樂活動（如音樂祭、沙雕、沙灘排球…）等臨時性活動。
- 3.特殊類型：如管線或管道。

(三) 研定臨時性活動簡化之申請程序

四、近岸海域及公有自然沙灘得獨占性使用之管理機制：

依 貴署函請相關目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府，就本辦法第 3 條第 15 款及第 4 條，所提供之建議項目與資料為基礎，辦理下列事項：

- (一) 本辦法第 3 條第 15 款及第 4 條，研訂得獨占適用項目之處理原則：1.第 3 條第 15 款：探討整體海岸管理計畫(草案)第 5.2 節「因具特殊性、必要性或區位無可替代性」相關內容，參照 貴部海岸管理審議會之審查個案，研提修正建議。2.第 4 條：分別針對國土保安、國家安全、公共運輸、環境保護、學術研究及公共福祉等 6 項目，逐一探討訂定。（※期初至期中應辦事項）

- (二) 依上開處理原則，彙整本辦法 105 年 2 月 1 日發布實施前已於近岸海域或公有自然沙灘，存在或核准之既有合法使用之相關資料。

決議：

一、文獻回顧：(期初至期中應辦事項)

- (一) 蒐集歐美等國「整合性海岸管理」(Integrated Coastal zone Management, ICZM) 之內容及海岸管理白皮書相關案例。

由海大辰陽與翊瑄蒐集各國 ICZM 文獻(含中國大陸)，及評選會議委員建議將營建署相關 ICZM 計畫內容摘錄。由海大憶珊與琦紋負責收集海岸管理白皮書相關案例文獻。

- (二) 近岸海域及公有自然沙灘，進行獨佔性使用與設置人為設施之類型統計分析。

由智翔工程師負責近岸海域與公有自然沙灘之分析，海灘及沙灘定義，可參考營建署提供資料，必要時可發函各縣市政府及目的主管機關協助提供沙灘使用現況。

二、研訂「海岸管理白皮書」(草案)：

本分項暫由文謙負責，憶珊與琦紋協助蒐集歐美國家的案例與台灣目前現存的案例，之後再進行彈性調整。

三、研訂「獨佔性使用」特殊案例之認定原則

本分項請智翔工程師主要負責，並請研擬營建署第一次工作會議「獨佔性使用」特殊案例之認定原則之內容，並請彙整營建署提供有關沙灘或海灘之定義。另建議發函各縣市政府及目的主管機關協助提供自然沙灘之使用現況及認定。

「海岸管理白皮書與得獨佔性使用管理機制探討」計畫

四、近岸海域及公有自然沙灘得獨佔性使用之管理機制

請智翔工程師主要負責「近岸海域及公有自然沙灘得獨佔性使用之管理機制」之部分。

四、與營建署第一次工作會議議題，請研討。

決議：106.2.13 中午 12 時前，請智翔依建議補充議題內容後，請楊組長送營建署參考。議程如附件一。

五、期初報告書內容，請研討。

說明：

(1)查核點二：自簽約次日起 2 個月內，提送期初報告書(106 年 2 月 28 日)

(2)查核內容：

期初繳交成果	期初報告及審查會議簡報	書面報告	各 70 份	文獻回顧及相關統計、白皮書與相關子法關係探討 內容涵蓋計畫執行進度、內容及工作成果工作計畫書僅查委員通過之紀錄
--------	-------------	------	--------	--

決議：1.主要依照工作計畫書的內容進行作業。

2.第一章的部分主要由李副祕及協會負責。

3.文獻回顧的部分主要由海大房辰陽負責(白皮書案例由海大憶珊與琦紋主要負責彙整)，近岸海域及公有自然沙灘，進行獨佔性使用與設置人為設施之類型統計分析，主要由智翔工程師負責。

4.白皮書的部分主要由文謙工程師負責，海大憶珊與琦紋負責彙整。

5.第三章與第四章的認定原則與管理機制主要由智翔工程師負責。

6.座談會請許副祕負責。

7.最後整體彙整完畢後，再請大家協助提供意見與討論。

8. 期初報告，各分項請於 2/17 前完成初稿後，mail 給辰陽彙整；2/20 前彙整完後，請辰陽將期初報告書傳送給計劃同仁及秘書長確認，2/23 請智翔印製，2/24 前請秘書處楊組長函送達營建署。

六、臨時動議

1.期初報告格式，應依照營建署格式(請參考工作計畫格式)。

2.請於 2/24 前完成期初報告。

3. 106 年 2 月 15 日(星期三)上午 9 時 30 分舉行營建署第一次工作會議，請智翔務必出席。

4.下次內部工作會於營建署第一次工作會議後決定。

七、散會：20:10

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

『海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討』計畫

第三次內部工作 會議紀錄

會議時間	中華民國 106 年 3 月 8 日(星期三)下午 18 時 30 分	
會議地點	海下協會會議室	
主 席	簡連貴祕書長	紀 錄：黃郁媚
出席人員	簡連貴祕書長、李汙軍副祕書長、許硯蓀副祕書長、高家俊教授(請假)、郭瓊瑩教授(請假)、許國強經理、許智翔工程師、王慶輝工程師、曾文謙工程師、楊萬蓉組長、黃郁媚專員、吳憶珊助理、黃琦紋助理、房辰陽助理、趙翊瑄助理	

一、主席致詞：

- 1.歡迎王慶輝工程師加入本研究團隊，協助本計畫有關潮間帶、沙灘等資料彙整。
- 2.本次會議主要針對期初簡報彙整內容進行研討。

二、討論與結論

1.期初簡報修正建議：

- (1)簡報第一章 將本（第三）次內部工作會議納入計畫辦理情形，檢視章節封面標題是否與內容標題一致，請修正。
- (2)簡報第二章 P17,P18 建議以表格方式呈現，另檢視表頭字體顏色清楚明示。
- (3)簡報第三章 P40 字體顏色修正清楚呈現，另請文謙補充海岸管理白皮書說明部份。
- (4)簡報第四、五章 有關海岸管理法第 31 條後段但書，有關「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」之定義建議加註引用資料來源。
- (5)請郁媚將期初簡報檔案 Email 研究團隊，依據討論決議補充修正。

- 2.請各分項將簡報修正內容於 3 月 15 日 Email 辰陽彙整，辰陽彙整後 Email 祕書長確認，俟期初審查會議時間確定後，簡報逕行送印。
- 3.資料請各分項持續蒐集，有關 ICZM(如英國海域及海岸管理法)及白皮書(如日本海洋白皮書中海岸部份)較完整或具參考資料文獻，後續請納入附件並摘錄報告及簡報。
- 4.自然沙灘統計的部份，應包含離島，後續視營建署對沙灘操作定義確定後再調整。

三、臨時動議：

- 1.期初審查會議時間，營建署已安排 3 月 28 日下午辦理，請研究團隊撥冗出席。
- 2.因期中報告需於 5 月 26 日前送達營建署，之前需召開第一次座談會，建議提供營建署座談會時間：已確認 5 月 12 日上午召開。
- 3.下次會議時間：4 月 6 日（星期四）

四、散會：20 時 15 分。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

『海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討』計畫

第四次內部工作 會議紀錄

會議時間	中華民國 106 年 4 月 6 日(星期四)下午 18 時 30 分	
會議地點	海下協會會議室	
主 席	簡連貴祕書長	紀 錄：趙翊瑄
出席人員	簡連貴祕書長、李汴軍副祕書長、許硯蓀副祕書長、郭瓊瑩教授（請假）、高家俊教授、許國強經理、許智翔工程師、王慶輝工程師、曾文謙工程師、楊萬蓉組長、黃郁媚專員、吳憶珊助理、黃琦紋助理、房辰陽助理、趙翊瑄助理	

一、主席致詞：

1. 感謝同仁在期初報告協助，圓滿順利，委員及各單位意見，及決議事項可做為後續推動參考。
2. 期初審查會議之審查意見感謝智翔及文謙工程師回覆處理說明，並且由辰陽助理初步彙整完成。
3. 本次會議主要針對期初報告審查會議意見處理之初步彙整內容進行研討，審查會議之意見處理，請各分項納入期中報告書進行修正。

二、討論與結論

1. 期初審查意見處理說明探討
 - (1) 期初報告審查會議意見回覆修正，請各分項依研討建議重新修正，於 4/19 完成修正後送辰陽彙整。
 - (2) 請各分項協助持續收集國內外 ICZM 及案例，及海岸白皮書參考文獻研析。
 - (3) 委員及各單位對白皮書之定位提出建議，如作為整體海岸管管理計畫上位指導、動態資訊提供、類似環境白皮書年報方式等，請納入白皮書不同方案比較研析(如上位指導、動態資訊、上位指導+動態資訊等方案)。基本上本團隊參考國土計畫法白皮書、日本海洋白皮書等相關安麗，初步建議將白皮書定位為海岸管理上位指導，並提供海岸動態資訊，後續將持續與作業單位研商，確立之海岸管理白皮書之定位及架構內容以利計畫推動。

註：請參考海岸管理法第 6 條，有關海岸管理白皮書之定位，「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，定期更新資料與發布海岸管理白皮書，並透過網路或其他適當方式公開，以供海岸研究、規劃、教育、保護及管理運用。為建立前項基本資料庫，中央主管機關得商請有關機關設必要之測站與相關設施，並整合推動維護事宜。除涉及國家安全者外，各有關機關應配合提供必要之資料。

- (4) 針對國有財產署 105 年 8 月 17 日清查租約存續中之國有非公用海岸土地（近岸海域及自然沙灘）使用情形調查表，其類型及辦理依據，請納入海岸土地類型參考；

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

- (a) 目前出租海岸觀光及浴場地資料供參考研判。
- (b) 於租約終止後收回，現況地上留有擋土及固土、防浪衝擊、防災通路及救災通路、排水及其他設施等，經水土保持技師簽證應保留以保護土地及海岸沙灘安全，仍應依整體海岸管理計畫防護計畫主管機關個案認定是否符合海岸管理法第 31 條第 1 項但書規定為宜。建議依循整體海岸防護計畫之規定處理。
- (5) 針對林務局提出之林業使用類別之項目，有關「海岸海域、潮間帶及公有自然沙灘可能獨佔之類型」(表 2.3-2) 分為非生物資源設施等，主要是呈現目前使用現況，有關於潮間帶、公有自然沙灘、造林是否屬獨占之行為，初步建議仍適用海岸管理法第 3 條第 1 項第 15 款之規定。
- (6) 針對國防部若涉及個案需要申請專案許可，將依個案屬性認定處理，若有案例請提供本團隊參考。
- (7) 針對觀光局提出之公共福祉認定之定義疑慮，請持續蒐集內政部審議都市計劃中公共利益之相關案例內容，再行研討。
- 2. 第二次工作會議研擬之相關議題，初步建議如下，請楊組長與嘉玲確認(工作會議資料範例，請郁媚提供給同仁參考)
 - (1) 公有自然沙灘操作定義探討(請智翔協助)
 - (2) 各縣市公有沙灘區位空間分布及面積統計研析(請慶輝協助)
 - (3) 陸域風機設置原則及操作定義(請智翔協助)
 - (4) 海岸管理白皮書之定位研析(請文謙、憶珊、琦紋協助)

三、臨時動議

- 1. 營建署規劃本案會議時程如附件，請同仁參考並納入時程規劃。
- 2. 第二次工作會議 4/19 (星期三) 上午，請秘書處盡速與營建署嘉玲確認研討議題，會議資料請於 4/16 中午前送辰陽彙整後送秘書長確認，4/17 中午前協會送印並攜帶與會研討。
- 3. 第一次專家學者座談會 5/12 (星期五) 上午，下次會議研討。
- 4. 下次內部會議時間：5 月 9 日 (星期二) 下午 18 時 30 分

四、散會：20:20

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探」案時程規劃

時間			重點事項/會議	備註
日期	星期	時段		
11/28			簽約日	
2/15	三	上午	工作會議 (1)	
2/24	五		提送期初報告書	2/28 遇假日，提前送
3/28	二	下午	期初審查會議	請印製簡報及協助會議紀錄初稿
4/19	三	上午	工作會議 (2)	
5/12	五	上午	第 1 次專家學者座談會	
5/17	三	上午	工作會議 (3)	
5/26	五		提送期中報告書	5/28 遇假日，提前送
6/14	三	上午	工作會議 (4)	
7/5	三	上午	期中審查會議	請印製簡報及協助會議紀錄初稿
7/19	三	上午	工作會議 (5)	
8/16	三	上午	工作會議 (6)	
8/30	三	上午	第 2 次專家學者座談會	
9/06	三	上午	工作會議 (7)	
9/28	四		提送期末報告書	
10/18	三	上午	工作會議 (8)	
11/01	三	上午	期末審查會議	請印製簡報及協助會議紀錄初稿
11/15	三	上午	工作會議 (9)	
11/28	二		提送總結報告書初稿	
12/06	三	上午	工作會議 (10)	
12/28	四		提送總結報告書定稿本	100 份 (含光碟) + 2 份電腦檔案 光碟

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

『海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討』計畫

第五次內部工作 會議紀錄

會議時間	中華民國 106 年 5 月 9 日(星期二)下午 19 時 00 分	
會議地點	海下協會會議室	
主 席	簡連貴祕書長	紀 錄：黃琦紋
出席人員	簡連貴祕書長、李汴軍副祕書長、許硯蓀副祕書長、郭瓊瑩教授(請假)、高家俊教授(請假)、許國強經理、許智翔工程師、王慶輝工程師、曾文謙工程師、楊萬蓉組長、黃郁媚專員、吳憶珊助理、黃琦紋助理、房辰陽助理、趙翊瑄助理	

一、主席致詞：

感謝計畫同仁協助與參與，為配合營建署作業需求，後續座談會與營建署會議資料須以奉核版為主，以利計畫推動。

二、討論與結論

1. 5/12 第一次座談會簡報研討

(1) 計畫背景說明

請將期初報告第四章前三頁內容納入座談會簡報進行研討。

(2) 議題一

建議請慶輝協助預錄 GIS 有公有自然沙灘區位空間分布，並納入座談會說明。

(3) 議題三

I. 方案背景須補充說明。

II. 方案一之建議原因可強化與國土白皮書銜接，且符合海岸管理第 6 條之精神。

(4) 請秘書準備會議出席簽名單、意見單、委員名牌、出席費及交通費。

2. 期中報告內容研討

(1) 期中報告內容主要依工作計畫書工作項目及納入前三次工作會議、期初審查意見與第一次座談會內容。

(2) 工作會議紀錄、審查意見等皆須使用奉核版。

(3) 應持續完成蒐集更多整體海岸管理(ICZM)與海岸管理白皮書等相關文獻。

(4) 公有自然沙灘認定原則之圖進行修正重新繪製，以清楚表達公私有及未登記土地狀況。

(5) 白皮書章節之內容可將座談會與第三次會議結果納入。

(6) 第二次座談會企劃。

三、臨時動議

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

1. 5/12 座談會時間上午 9：30，地點：601 會議室，請各分項於 5/10 修正完畢。
2. 5/17(三)上午 9：30 第三次工作會議，地點：綜計組會議室 4 樓，討論議題：白皮書定位(請文謙協助彙整)，將第一、二次會議奉核版紀錄、期初工作報告、決議事項回應與期初意見回覆納入資料內容，並請依工作會議格式(請智翔協助)，將資料於 5/15 前 mail 給辰陽，5/16 提供營建署參考。
3. 5/26 提送期中報告(原 5/28，因端午節提前)，請各分項於 5/21 前 mail 給辰陽彙整，5/24 送印。

四、散會：20:30

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

附錄五 第一次座談會建議

『海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討』計畫 第一次座談會意見參處情形說明

審查意見	參處情形說明
一、林銘崇委員	
(一) 除了沙質海岸，一般海岸尚多存有岩石海岸，其相關之水理變化迥異，議題一可能以自然海灘之概念思考更為適切。 (二) 無論沙灘規模大小，均可能產生動態變化，且考慮沙灘或海灘之定位，於沙灘或海灘上直接設立陸域風機並不適切，故以甲方案（完全排除）為宜。 (三) 一般年報含詳盡之資料與資訊，並考量海岸管理之基本定位，海岸管理白皮書上位指導政策方向位階定位為宜。	1.感謝寶貴意見，因第 31 條係針對自然沙灘，有關自然海灘將納入第 25 條處理，將納入計畫辦理參考。 2.感謝提供寶貴意見，將納入計畫辦理參考。 3.擬採方案一，以參考國土白皮書原則，海岸管理白皮書作為上位指導政策方向，輔以動態檢討更新基本資料庫為定位。
二、郭一羽委員	
(一) 自然沙灘是否排除泥灘、礫灘？土壤顆粒大小為何才屬沙灘？建議擴大範圍，自然沙灘名稱解釋是指哪種自然沙灘？ (二) 自然沙灘的界定是否排除防護設施？ (三) 沙丘是否屬於自然沙灘？ (四) 風吹砂乃受潮風影響，如與海灘相連。是否切割為自然海灘？ (五) 陸域風機設置原則建議為甲案。並請能源局整體規劃海岸陸域風場，以方便以後海審會審查。此可保護住大部分的自然海岸。 (六) 白皮書建議合併方案一與方案二。作為輔助和指導整體管理計畫之不足，並適時將內容納入管理計畫。	1.初步建議排除礫灘，以沙灘或沙夾泥、沙夾礫等型態為主。 2.為避免誤解，初步建議可排除防護設施，改以人工結構物以增加彈性。 3.因沙丘位置較靠近內陸部份，初步建議排除沙丘。 4.風吹沙因位於內陸，初步建議予以排除。 5.感謝提供寶貴意見，將納入計畫辦理參考。 6.方案一即以方案二為基礎，作為輔助和指導整體管理計畫之不足，並適時以動

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	參處情形說明
	態檢討更新基本料庫內容納入管理計畫。
三、許泰文委員	
(一) 公有自然沙灘建議定義更為廣泛。增加礁石、礫石、植被、沙丘、人工養灘、風吹沙與突堤或離岸堤設置後所產生之新沙灘等定義。 (二) 沙灘屬於動態平衡之地形地貌。沙灘隨外在影響因素如颱風、暴潮或巨浪前進或退縮。沙灘為海岸緩衝區，並具景觀與親水功能，宜保護自然沙灘，不宜設立風機，除非特殊原因。 (三) 白皮書更清楚指導海岸法或國土計畫法執行方法，協助海岸複雜性研析，完善安置及配套計畫，贊成組成研究團隊完成務實性白皮書，並作為滾動性修正。	1.感謝寶貴意見，考量沙灘不宜擴大，建議可將人工養灘、突堤或離岸堤設置後所產生之新沙灘等因子納入。 2.感謝提供寶貴意見，將納入計畫辦理參考。 3.擬採方案一，以參考國土白皮書原則，海岸管理白皮書作為上位指導政策方向，輔以動態檢討更新基本料庫作為滾動性修正。
四、劉進義委員	
(一) 議題一 1. 台灣各海岸潮位值不同，建議訂定各海岸之代表測站及公布潮位值。 2. 後灘界線若位於沙丘趾線則因沙丘容易變動其影響需考量。 3. 建議以台灣不同海岸類型如沙岸、沿岸、岬角，岬灣或珊瑚礁等分類。再就沿岸內岬灣堆積之淤沙海灘或礫石海灘納入考量。 (二) 議題二 1. 原則上不宜設置於自然沙灘範圍。 2. 若非得用到前灘不可，則以西部海岸沙灘寬廣處之影響較可容忍接受。但風機設置會影響流域造成地形變遷，故如何維持沙灘安定要有審查機制，其標準宜建立。若設置後灘則依照計畫之建議。	1.因本項已於其他計畫辦理，本計畫將納入其他計畫成果予以參考。 2.感謝委員提醒。 3.建議將沿岸內岬灣堆積之淤沙海灘型態納入考量。 1.感謝提供寶貴意見，將納入後續工作會議研商。 2.感謝委員提醒，將納入後續工作會議研商。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	參處情形說明
(三) 議題三 2. 海岸管理白皮書，定位依海岸管理法第六條內容主要供海岸研究、規劃、教育、保護及管理運用。宜聚焦此功能。目前所提出三個方案宜加以比較。個人以為方案二作為海岸管理政策綱領。定位為上位指導性文本，並比照英國海岸手冊將前述目的納入並分成各章節。兩年檢討一次。	1. 擬採方案一，即以方案二為基礎，作為輔助和指導整體管理計畫之不足，並適時以動態檢討更新基本料庫內容納入管理計畫。
五、王瑞興委員	
(一) 議題一 1. 依國有財產法第 2 條第 2 項規定凡不屬於私有或地方所有之財產，除法律另有規定外，均應視為國有財產。同法第 19 條亦規定，尚未完成登記應屬國有之土地，除公用財產依前條規定辦理外，得由財政部國有財產局或其所屬分支機構囑託該管直轄市、縣（市）地政機關辦理國有登記。又同法施行細則第 15 條規定，本法第 19 條所稱尚未完成登記應屬國有之土地，係指本法第 2 條第 2 項應屬國有之下列未登記土地：一、海埔新生地。二、港灣新生地。三、河川新生地。四、廢道、廢渠、廢堤。五、其他未登記土地。前項未登記土地，除第四款所列廢道、廢渠、廢堤土地原為地方政府所有者外，應由財政部國有財產局會商該管直轄市、縣（市）地政機關先辦地籍測量，再行囑託國有登記。因此，未登記土地推論理屬公有土地。不過，既係公私共有土地，在未分割前自不宜全以公有視之。 2. 議題多處文字表述「公有」係指地籍圖上非屬「私有土地」者，建議修正為「尚未完成登記為私有土地者」，因為地籍圖	1. 將區分為公有、公私有、及私有三類，並標示不同顏色以利區分。 2. 將納入修正以斟完整。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	參處情形說明
為標明各宗（筆）土地之形狀、權利四至範圍、土地使用狀況（地目）並編有地號之平面圖。係於地籍測量後，依實地測繪結果，按一定比例尺展繪而成之圖籍，無從判定權屬。 （二） 議題二 1. 依海岸管理法第 31 條規定，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。前項法律規定允許使用、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。換言之，設置陸域風機係基於公共福祉，原則上雖得適用但書規定，惟需另訂辦法具體規範之，亦即有條件許可或不許可。 （三） 議題三 1. 依國土計畫法第 5 條規定中央主管機關應定期公布國土白皮書，同法施行細則第 3 條規定中央主管機關應每 2 年公布一次；其內容應包括國土利用相關現況與趨勢、國土管理利用之基本施政措施及其他相關事項。為便於國土白皮書資訊掌握最新動態，海岸管理白皮書宜每年更新，作為國土白皮書參考。之後再依國土白皮書之指導，作為海岸管理白皮書更新之參考，讓兩者能夠密切整合。 2. 台灣四面環海，海岸屬敏感地質，加上極端氣候影響，有必要每年更新動態。	1.感謝提供寶貴意見，將納入工作會議研商。 1. 擬以參考國土白皮書原則，海岸管理白皮書作為上位指導政策方向，輔以每二年動態更新海岸基本資料庫。 2.海岸基本資料庫建議仍以每二年為更新頻率為基礎。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	參處情形說明
六、王雪玉委員	
(一) 議題二，建議請經濟部能源局研提整體性政策及設置原則，作為進一步參考。 (二) 議題三，建議方案一及方案三綜合考量，進一步探討研訂，不建議方案二作為本白皮書定位。	1. 將提供能源局後續辦理參考。 2. 感謝委員意見，兩年更新頻率較具共識，並朝向方案一辦理。
七、梁乃匡委員（書面意見）	
(一) 植匹是否為植被？ (二) 「陸域風機設置原則探討」，建議採甲案。 (三) 「海岸管理白皮書之定位研析」，建議採方案一：以上位指導政策方向為定位，輔以動態檢討更新資訊。	1. 將予以修正。 2. 感謝提供寶貴意見，將納入工作會議研商。 3. 方案一可和目前公布之國土計畫法精神有一致性，並與海岸管理法第六條之立法意旨相互銜接。
八、漁業署 吳建勳技正	
(一) 有關議題一「公有自然沙灘定義及劃設原則」部分，本署無意見，並建請參考相關學者意見處理。 (二) 有關議題二「陸域風機適用海岸管理法第31條第1項但書規定」部分，本署建議原則採甲案，開發個案應經海岸利用管理審議會審查決定是否同意設置；惟倘若要採乙案，則建議請風機主管機關參考離岸風場區塊開發政策，提出陸域風機區位整體規劃，送海岸利用管理審議會審查同意後，才依政策規劃辦理。有關公有自然沙灘，風機劃設區位與原則之探討部分，本署建議參考多數學者意見，採用甲案。為若要採用乙案，建議主管機關提出區為規劃或政策送海岸利用管理審議會審查。 (三) 有關議題二「公有自然沙灘風機設置區位	1. 無 2. 感謝提供寶貴意見，將納入工作會議研商。 3. 同上

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	參處情形說明
與原則之探討」部分，本署建議參考多數學者意見採甲案；惟倘若要採乙案，建議風機主管機關提出區位規劃或政策，送海岸利用管理審議會審查。 (四) 有關議題三「海岸管理白皮書之定位研析」部分，由於海岸管理法第6條規定，對於海岸管理白皮書之定位在於資料庫之建立或資訊之公開，因此本署建議採方案三。	4. 擬採方案一，即整合方案二及方案三，可和目前公布之國土計畫法精神有一致性，並與海岸管理法第六條之立法意旨相互銜接。

九、經濟部水利署 蔡蟬羽助理工程司

(一) 本案所提供定義範圍為何？與本屬河川管理辦法定義之河口區有何異同？倘若署同意範圍，惟本署於105年8月奉經濟部核定之中央管河川等申請施設風力發電使用原則第三點「以施設於河口區為優先考量」與營建署106年02月21日函示河口不宜申設風機有所不同。為利政府政策推動一致性，亦尊重海岸管理機關之規定。本署後續擬針對河口區設置事宜邀請內政部能源局召開協商會議。 (二) 河口沙洲是否影響河口防洪安全之虞，建議分析水文水理條件，建議附河防安全影響評估再審核。	1. 河口區建議依據貴署劃設之明確範圍，後續將依據協商結果納入計畫說明。 2. 將納入貴署意見辦理
---	---

十、行政院農業委員會林務局

(一) 有關公有自然沙灘需否定義及如何定義乙節，本局意見如次：查營建署於研訂「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法(以下簡稱本辦法)」時，各單位即已建議應訂定「公有自然沙灘」定義，以確定本辦法之規範範圍，為當時結論認為不需特別定義；嗣後營建署並請各單位限期提報既有使用舊案，逾期視為新案，需一本辦法逐案申請，爰當時各單位係自行認	1. 原則建議不特別從學理、地質或工程等各方面定義沙灘，但為了後續操作及認定，仍須有部份原則以利操作。
---	--

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	參處情形說明
知「公有自然沙灘」舊案，辦理登錄。倘本白皮書另定義「公有自然沙灘」，致有原登錄之「舊案」增加(或減少)者，則該等新增舊案於本辦法之申請程序如何認定，建議營建署考量。	
十一、交通部臺灣港務公司	
(一) 議題一，依「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法」第 2 條及第 3 條第 1 項相關規定，保障各目的事業主管機關原有合法使用、設置區域及設施，建議公有自然沙灘認定原則考量前述各機關原有合法使用範圍，予以釐清及劃設界定。 (二) 資料 P.6 或簡報 P.16 公有自然沙灘之範圍判定，因地制宜建議劃設至人工結構物為界部份，考量直接臨海之固定式人工結構物多屬各目的事業主管機關轄管之既有合法的岸壁垂直設施(如港口、堤防或道路等)，後續將有相關構造物維護、安全防護之管理實需，維護期間有時間、空間上的部份排他使用需求，建議劃設原則可評估離人工構造物的岸邊、堤邊有一適當緩衝空間，預為各機關在可維護管理空間中進行構造物安全維護作業。	1.原有合法使用且有法律依循者將予以納入，並依據第三條或第四條辦理。 2.結構物安全維護作業，是否有獨占行為，若有建議納入第三條或第四條辦理。
十二、國防部	
(一) 獨占性使用是否會影響公共通行或是公共海域使用之情況。可否針對特定時間或地點之排他進行研議。	1.建議依據第三條或第四條辦理。
十三、桃園市政府	
(一) 議題二，依照海岸管理法第三十一條，不得獨佔。風機屬獨占性使用，需要依照但書以進行申請設置。	1.感謝提供寶貴意見，將納入計畫工作會議中研商。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

審查意見	參處情形說明
十四、臺中市政府	
(一) 有關旨案會議議題二，考量本市高美溼地週邊係侯鳥季之重要棲地，且以生態保育、永續觀光為發展主軸，為降低陸域風機對過冬侯鳥的危害，建議本案應審慎評估設置地點及風機數量。	1.感謝提供寶貴意見，將納入計畫工作會議中研商。

附錄六 座談會議題及背景資料

內政部營建署辦理

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」案

第 1 次座談會

壹、計畫緣起及目的

我國四面環海，是典型的海島國家，海域與陸域交接之帶狀區域，具有高度敏感、脆弱、多元及不可逆等環境特性，一經破壞，甚難復原，為促進海岸地區之永續發展，保護、利用及管理海岸地區之資源，防治海岸災害及環境破壞，於 104 年 2 月 4 日公布施行「海岸管理法」。海岸管理法係以「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、保育與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區的永續發展」為立法目的。主要透過「整體海岸管理計畫」明訂海岸地區整體利用指導原則，引導及整合海岸地區之管理，且以所訂「海岸保護計畫」、「海岸防護計畫」積極保護自然資源及防治災害，並指導建構海岸地區開發建設之審查許可機制，以及進一步管制近岸海域獨占性使用及人為設施興建，以保障公共通行及公共使用。

配合海岸管理法之推動實施，內政部已於 104 年 8 月 4 日公告海岸地區範圍、105 年 2 月 1 日發布「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用管理辦法（以下簡稱本辦法）」等 5 項子法，並研訂完成整體海岸管理計畫，已於 106 年 2 月 4 日公告實施。除前揭海岸管理業務，尚有第 6 條「海岸管理白皮書」、第 31 條「近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用適用項目」……等相關配套機制及措施亟待完成，俾能依法管理及執行。綜上，海岸管理為長期而持續管理的工作，完善配套機制，以利海岸管理業務之順利推動。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

貳、座談內容

一、時間：106 年 5 月 12 日（星期五）9 時 30 分

二、地點：內政部營建署 601 會議室

三、會議議程

時間	座談會發表內容	主講人/參與貴賓
09：00－ 09：30 09：30－ 09：40	報到 主持人致詞 貴賓致詞	中華民國海洋及水下技術協會簡 連貴秘書長 內政部營建署 林秉勳組長
09：40－ 10：20	議題一： 「公有自然沙灘」定義及劃 設原則」	主講人： 中華民國海洋及水下技術協會
	議題二： 「陸域風機設置原則探討」	主講人： 中華民國海洋及水下技術協會
	議題三： 「海岸管理白皮書之定位研 析」	主講人： 中華民國海洋及水下技術協會
10：20－ 12：00	【綜合座談】主持人引言	與談人：1.與會專家、學者 2.各單位與會代表

參、議題討論

議題一：「公有自然沙灘」定義及劃設原則

討論重點：

一、公有自然沙灘是否須加以定義及定義方式為何？

二、公有自然沙灘範圍之可操作劃設原則。

說明：

一、依據海岸管理法第 31 條規定，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。(如表 1-1)。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

表 1-1 海岸管理法第 31 條規定事項

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。

前項法律規定允許使用、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。

二、其中有關近岸海域及濱海陸地，依據海岸管理法第 2 條已有明確之範圍定義，範圍如下：

- (一) 近岸海域：以平均高潮線往海洋延伸至三十公尺等深線，或平均高潮線向海三哩涵蓋之海域，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，但不超過領海範圍。
- (二) 濱海陸地：係以平均高潮線至第一條省道、濱海道路或山脊線之陸域為界。

三、潮間帶：

- (一) 可以潮水漲、退潮之間的區域稱概稱為潮間帶，而潮水漲、退之間有各種不同的定義，包括利用平均高低潮位；大潮平均高潮，大潮平均低潮；最高高潮、最低低潮；甚至有些定義為大潮絕對高潮，絕對低潮等。
- (二) 依據內政部 106 年 2 月 6 日公告實施之「整體海岸管理計畫」，建議以最高潮位及最低潮位之間範圍，來表示自然海岸潮間帶之定義。

建議：

本研究依據期初審查會議委員及各目的事業主管機關之建議，提出公有自然沙灘相關定義，並提出劃設流程，作為後續研判案件是否位於公有自然沙灘之研判原則，說明如下：

一、針對「公有自然沙灘」之定義

- (一) 關於「公有」之定義：包含未登記土地、及地籍圖中屬公有及公私共有土地。
- (二) 關於「自然沙灘」之定義：指受潮汐、海流、波浪及漂沙作用自然形成、近岸人工設施或結構物施設後自然淤積，或河口輸砂淤積而形成沙灘系統者。

二、針對「公有自然沙灘」之認定原則

- (一) 「公有」係指地籍圖上非屬「私有土地」者

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

1. 沙灘係指以平均高潮線為界，向海側延伸至最低潮位部分屬「前灘」，向陸側延伸至自然地形有顯著變化處或人工設施部分屬「後灘」。如圖 1-1。

(1) 自然地形有明顯變化處：指地表高程有顯著差異，致沙灘系統之連結無法有效延續者。如階地、坡地或河流等。

(2) 人工設施：指建物、堤防或道路等固定式構造物。

(3) 植被未阻斷沙灘系統之連結者，仍應認定為沙灘範疇。例如屬地面攀爬之馬鞍藤，或未成林之木麻黃等喬木。

(4) 沙灘與礫石、礁石混雜者，得認定為沙灘範疇。

(5) 石槽、礁岩或海岸防護設施後灘自然形成之沙灘系統，則納入自然沙灘範圍。

(6) 河灘若與海灘有延續性，而形成沙灘系統，則納入自然沙灘範圍。

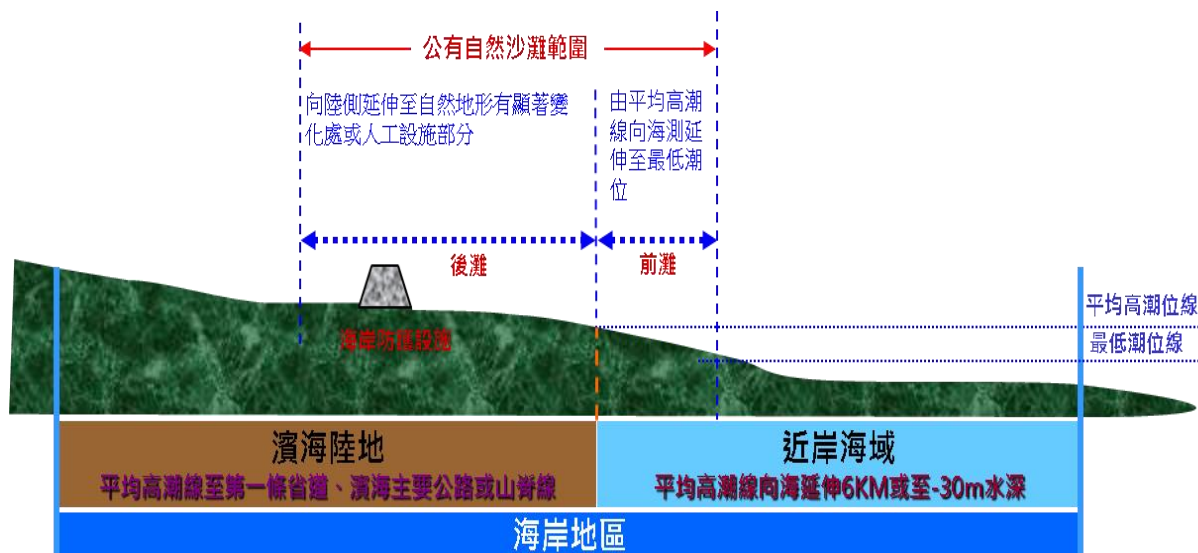


圖 1-1 公有自然沙灘範圍定義

三、針對「公有自然沙灘」之範圍判定，初步先排除私有土地，再依據航照影像或衛星影像為基礎進行初步判定，以界定公有自然沙灘之分佈。說明如下：

(一) 以 105 年地籍圖資為基礎，藉由地籍圖套繪中首先將私有土地予以排除，以界定為公有土地範圍。

(二) 藉由航照圖或 Google 衛星影像地圖，及土地利用現況圖判定是否屬於自然沙灘屬性，是否屬於「於近岸海域或濱海陸地於潮汐作用中自然形成之沙灘系統」。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

1. 受潮汐、海流、波浪及漂沙作用自然形成之沙灘系統。(如案例 4)
2. 沙灘與礫石、礁石混雜者，得認定為沙灘範疇。(如案例 1、2、3)
3. 近岸人工設施或結構物施設後自然淤積，或河口輸砂淤積而形成沙灘系統者。(如案例 9)

(三) 界定公有自然沙灘之前灘及後灘範圍。

1. 前灘範圍由平均高潮線及最低潮位線予以界定。
2. 後灘範圍藉由航照圖或 Google 衛星影像地圖，地形圖，公有自然沙灘類型依據劃設原則及類型，以下列原則劃設因地制宜界定劃設界定。
 - (1) 自然地理有顯著變化處。
 - (i) 海岸地形有明顯變化時，以起始變化處劃設界線(如案例 6、9)
 - (ii) 沙灘與防風林銜接處以防風林前緣劃設界線(如案例 7)
 - (2) 以人工結構物(如建物、堤防或道路等固定式構造物)為界。(如案例 8、10、11、12)

類型	劃分原則及理由
(一) 石槽是否納入自然沙灘範圍？若要排除，如何切分？ 	依據自然海灘之定義，因石槽後方包含沙灘，故本項建議宜納入劃設範圍。
(二) 同一海岸同時有岩岸、沙岸（且沙岸上岩塊），如何切分？	本案例礁石後方因自然形成之沙灘，建議劃設至沙灘邊緣之自然地理有顯著變化處。

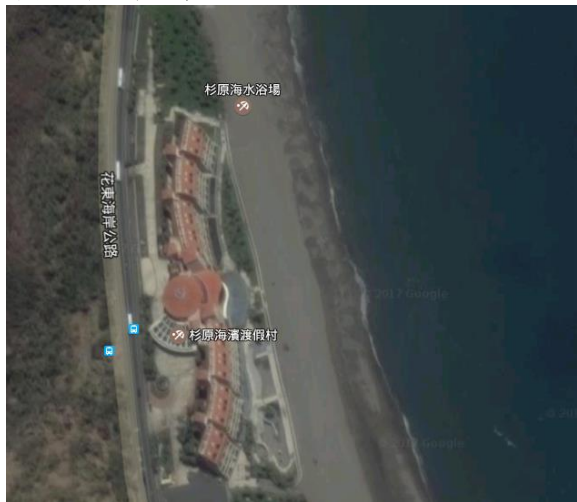
「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

類型	劃分原則及理由
	
(三) 沙灘上(或沙灘邊)有石塊，如何切分？ 	本案例屬於濱海自然形成沙灘系統之沙夾礫石類型，屬於公有自然沙灘範圍。
(四) 河口沙洲是否納入範圍？ 	本案例之河灘與海灘有延續性，屬於自然形成之連續性沙灘系統，建議納入範圍
(五) 植被是否納入沙灘範圍？若要排除，如何切分？ 1. 植被在沙灘外緣？ 2. 植被在沙灘中間？	依據公有自然沙灘定義，建議避免以植匹分佈範圍界定以免造成爭議。建議如植匹範圍無地形明顯變化則一併考量納入劃設。本案建議植匹納入公有自然沙灘範圍劃設。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

類型	劃分原則及理由
	
(六) 植匹範圍是否包含沙灘範圍？ 	承上說明，因本案例植匹範圍有明顯地形變化，建議公有自然沙灘範圍劃設至 (1) 自然地理有顯著變化處。
(七) 防風林範圍是否包含沙灘範圍？ 	本案例防風林與沙灘有明顯界線，建議公有自然沙灘可考量劃設至防風林前緣。
(八) 人工海岸植匹及設施物界線？ 	本案例公有自然沙灘範圍劃設至人工結構物(海堤)。
(九) 離岸堤及人工設施物劃設範圍	本案例為近岸人工設施或結構物施設後自然淤積形成之沙灘建議納入。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

類型	劃分原則及理由
	
(十)高美濕地之沙灘 	本案例為受潮汐、海流作用自然形成之沙灘系統，建議劃設至人工設施物(海堤)範圍。
(十一)美麗灣渡假村 	本案例位於臺東杉原，為受潮汐、海流作用自然形成之沙灘系統，因該區已開發渡假飯店，建議劃設至人工設施物(階梯或圍牆設施處)。
(十二) 大鵬灣青洲濱海遊憩區	本案例位於屏東大鵬灣，為受潮汐、海流作用自然形成之沙灘系統並有人工遊憩設施，建議劃設至人工設施物為止。

類型	劃分原則及理由
(十三)墾丁風吹沙	本案例位於屏東墾丁風吹沙景點，因其位於海崖上係屬於陸域風化形成之沙灘，非屬於本案自然沙灘之定義範疇，故建議予以排除。

討論重點：

- 一、陸域風機不宜設置於公有自然沙灘、河口及潮間帶範圍等區位。
- 二、陸域風機與公有自然沙灘原則探討。

議題說明：

因應立法院決議內容「配合政府推動綠能政策，兼顧我國海岸管理宗旨，因缺電問題在即，恐嚴重影響人民之公共利益與福祉，相關再生能源發電設施應屬合於海岸管理法第 31 條第 1 項但書之規定，得於近岸海域或公有自然沙灘設置。內政部應研議於必要時納入相關子法明文規範」。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

建議：

一、依據海岸管理法第 31 條、106 年 2 月 6 日整體海岸管理計畫、及 106 年 2 月 21 日內授營綜字第 1060802290 號函，針對風力發電設施之設置區位，建議如下：

(一)「陸域風機」及「離岸風機」建議依照能源局之定義為主，本案僅考量風機是否設於近岸海域或公有自然沙灘，並依整體海岸管理計畫相關規定辦理。

(二)「離岸風機」不宜位於海岸保護區，另位於近岸海域，須申請特定區位許可。若超出近岸海域範圍，則須依區域計畫法海域區區位許可相關規定辦理。

(三)「陸域風機」應有區位整體規劃並經能源主管機關同意，且不宜位於下列地區：

1. 公有自然沙灘：依海岸管理法第 31 條規定，公有自然沙灘不得獨占，並禁止設置人為設施，但如符合「特殊性」、「必要性」及「區位無替代性」，並經審查同意者，不在此限。對於會影響沙灘公共使用或公共通行之風機，應於電業籌設階段即予以否准，避免造成業者投資浪費。
2. 河口：河口之水流緩慢，為維持河水之流通及循環，任何可能妨礙水流之行為，如結構物興建或改變地形地貌等，應儘量予以避免。
3. 潮間帶：潮間帶為水陸交互影響的環境敏感地區，生態資源豐富，且為落實海岸管理法自然海岸零損失目標之關鍵區域，應已避免施設人工設施為原則。如因區位無可替代性，須使用潮間帶，則開發及利用行為應實施衝擊減輕、異地補償或生態補償等措施，以降低對潮間帶生態環境之衝擊。

二、針對「應屬合於海岸管理法第 31 條第 1 項但書之規定」部分，建議方案如下：

因應策略	後續處理及效果
甲案： 適用但書規定，「經內政部認定符合整體海岸管理計畫或專案申請審查通過後」，得於近岸海域或公有自然沙灘設置。	1. 經申請認定符合「近岸海域及公有自然沙灘得為獨占性使用之認定原則」後，方得設置。 2. 優點：可審視「再生能源發電設施」之設置是否影響公共通行及公共使用。 3. 缺點：案量多，且區位無可替代性審認困難。
乙案： 適用但書規定，且「無須申請，可直接」於近岸海域或公有自然沙灘設	3. 直接認定符合海岸管理法第 31 條「近岸海域及公有自然沙灘不得為獨占性

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

置。	使用，並禁止設置人為設施」除外但書，無須逐案審查。 4. 優點：減輕審議之工作量，且不會讓相關單位以「海岸管理法」審議規定，係造成綠能發展絆腳石再有藉口。 5. 缺點： (3) 無法審視「再生能源發電設施」是否影響公共通行及公共使用。 (4) 因未排除海岸管理法第 25 條「特定區位」，開發計畫若達一定規模致須申請許可，則不如逕採「甲案」，俾塑造海岸管理主管機關立場一致性。
----	---

三、針對「公有自然沙灘」風機設置區位與原則探討

(一) 甲案（完全排除）：公有自然沙灘範圍不得設置風機，如圖 2-1。

1. 屬於自然海岸之核心區範圍，為維護自然海岸零損失，自然海岸不宜再設置人工設施物，濱海陸地之公有自然沙灘範圍內應避免設置風機，以保護海岸景觀、增進國人親近海岸之機會。
2. 屬於人工海岸者，為避免影響海岸防護設施功能，海岸防護設施向海側之公有自然沙灘範圍內應避免設置風機。

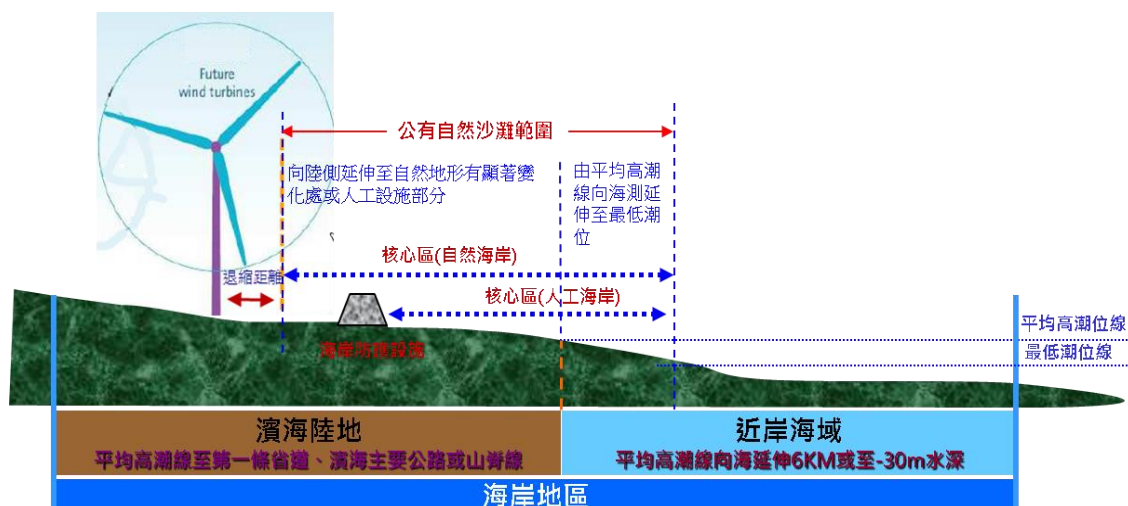


圖 2-1 自然海岸與人工海岸核心區範圍定義

(二) 乙案（部分排除）：位於公有自然沙灘一定規模以下應避免設置；惟若沙灘達一定規模以上，且符合得設置風機數量或規模之條件者，且經審查許可

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

者，得設置之。

1. 沙灘寬度在一定規模以下應避免設置(沙灘寬度小於風扇直徑)。
2. 如沙灘在一定規模以上(沙灘寬度須大於風扇直徑，且風機投影佔沙灘寬度比例小於 $1/3$ ，且以設置於沙灘邊緣為原則)，且符合得設置風機數量或規模之條件者，經審查許可者得設置。
3. 如陸域風機之基座位置位於公有自然沙灘核心區以外，且基座位置與鄰近沙灘之退縮安全距離應達葉扇半徑 $1/2$ 以上，經審查許可者得設置，以維持公共使用與公共通行之安全。

類型	劃分原則及理由
(一) 位於河口沙洲中央之風機是否符合？ 	本案例之風機位於河口區域，且設置於投影寬度比例大於 $1/3$，且未設置於沙灘邊緣，有影響公共通行及河口防洪安全之虞，不符設置原則。
(二) 位於沙灘邊緣外之風機是否符合？ 	本案例之沙灘寬度大於風機直徑，但沙灘投影寬度比例大於 $1/3$，建議宜退縮設置，以避免影響公共通行。
(三) 位於沙灘邊緣後方沙丘之風機是否符合？	本案例之風機位於沙灘核心區域邊緣外且沙灘投影寬度比例小於 $1/3$，符合設置原則。

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

類型	劃分原則及理由
	

議題三：「海岸管理白皮書之定位研析」，提請討論**討論重點：**

- 一、海岸管理白皮書定位及與整體海岸管理計畫之關係。
- 二、海岸管理白皮書更新頻率。

議題說明：

參考台灣過去於 2001 年及 2006 年公布之兩版海洋白皮書，國外海岸白皮書之案例，國內國土白皮書、環保署「環境白皮書」、2016 年災害防救白皮書等內容及精神，期初委員建議，及海岸管理法第六條：「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，定期更新資料與發布海岸管理白皮書，並透過網路或其他適當方式公開，以供海岸研究、規劃、教育、保護及管理運用。」，初步研擬提出以下三種不同海岸管理白皮書之定位方案供研討。

建議：**一、方案一：以上位指導政策方向為定位，輔以動態檢討更新資訊**

更新頻率：每兩年或每年更新一次

（一）國內案例

攸關國土永續發展的「國土計畫法」已於 2016 年 1 月 6 日公布，為讓該法順利執行，「國土計畫法施行細則」草案進一步訂定相關細節及程序等規定，未來內政部應每 2 年公佈一次國土白皮書，讓國人了解國土的使用情況。各級國土計畫年期不得超過 20 年，並授權地方政府因地制宜進一步細分國土功能分區。此外，施行細則也明訂，為加強國土保育，如由城

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

鄉發展地區變更為更嚴格的國土保育地區時，可以隨時辦理；國土復育地區內已有的聚落或建築設施，有安全疑慮者，應研擬完善安置及配套計畫；復育計畫如涉及原住民族土地，劃定機關應邀請原住民族部落參與等。

定期公布之國土白皮書的內容是進一步公布國土相關數據、調查資料及土地使用狀況，像是四大功能分區的面積各有多少以及分佈在哪些區域，讓全國民眾都能了解，例如，目前台灣整個國土裡面，國土保育區有多少？城鄉發展地區有多少？農業發展地區面積有多少？分佈在哪一些區域？還有各年來，這些土地使用變動的狀況，這些數據都可以在國土白皮書裡面，來定期發布，讓國人了解整個國土利用的狀況。

（二）國外案例

日本土地白皮書為落實土地基本法第 10 條於 2002 年起逐年編修，參考 2016 年(平成 28 年)版土地白皮書，內容分為 2015 年的發展趨勢與 2016 年土地基本財政的基本措施兩部分，第一部分包括地價及土地利用狀況的動向，東日本大地震 5 年後災區的恢復狀況與土地利用變化，與社會條件的變化對土地的影響與對策，第二部分則為對 2015 年之發展趨勢了解後 2016 年政府應採取之基本措施。

二、方案二：作為海岸管理政策綱領，定位為上位指導位階

更新頻率：每五年更新一次或視國家政策調整更新

（一）國內案例

我國自 2001 年 3 月首度出版第一份「海洋白皮書」後，再依 2004 年 10 月所發布的「國家海洋政策綱領」為基礎，就其架構內容進行修訂，並於 2006 年 3 月再出版第二份「海洋政策白皮書」。自第二版「海洋政策白皮書」發佈以來，由於政府之整體國家發展策略目標及施政方針，已多所更迭。

海洋白皮書係以國家海洋政策綱領為架構，內容由第一版白皮書的 5 篇 10 章，擴增為 8 章 29 節，內容涵蓋國際權益與國家發展、安全、環境與資源、產業、文化、教育與科研等 7 大主題。呈現的架構更為完整：以國家海洋政策綱領為基礎架構，內容包含 現況、重要性、政策目標、策略與工作項目，同時，建立白皮書檢討機制：訂定每 5 年通盤檢討 1 次。

（二）國外案例

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

1. 英國於 2010 年海岸手冊(The coastal handbook)，匯集了針對海岸規劃或海岸管理之相關資訊，目的為幫助與指導海岸管理者進行管理，內容包含相關法條、管理計畫、海岸監測及調適策略等。
2. 歐盟 2009 年提出因應氣候變遷之歐洲行動框架白皮書(WHITE PAPER：Adapting to climate change: Towards a European framework for action)中提到未來海洋與海岸之策略應考慮氣候變遷之影響，並應有綜合且一致之政策，進而有具體的政策和措施，而為了確保海洋與海岸地區的適應工作能採取協調一致之做法，並考慮到跨界問題，歐盟委員會將制定相關適應準則，此一致的策略方式為台灣所需之理念。
3. 美國 2004 年提出 21 世紀海洋藍圖 (An Ocean Blueprint for the 21st Century)，明確揭示該份白皮書之主要特色為：
 - 白皮書為一力求客觀、平衡、實際可行，而又深具整合性的「國家海洋政策」建議，其所涵蓋的內容是全體委員們的共識。
 - 強調海洋及海岸帶對國家經濟產值和民生福祉的重要性。
 - 委員會強烈提出以下三大訴求：A.政府行政部門中與海洋事務相關的各權責單位（包括中央及各州政府單位）必須加以有效整合；B.有關「海域資源的利用和開發」的決策，必須建立在高度可信賴的科學知識和數據上；C.重新建構並落實一全方位的海洋教育新思維和課程重整。
 - 為達成以上目的，增加海洋相關事務之預算，迫在眉睫。但其未來之回收，絕對是值得的。委員會也建議立法建立一「海洋政策基金（Ocean Policy Trust Fund）」用以挹注所需預算之缺口。
 - 白皮書的最終目的是為我們子孫後代保留一個淨潔（clean）、安全（safe）、可永續經營使用的海域空間及海岸帶。
4. 日本落實海洋基本法第 25 條，隸屬於國土交通省之沿岸域總合管理研究會於 2003 年提出「沿岸域總合管理研究會提言」，其之內容包括日本海岸管理之問題，例如環境、土地利用及防災對策等，並個別提出相對應之對策，且為整體海岸計畫之上位提言。

三、方案三：定位為動態資訊更新之年報性質

更新頻率：每年更新一次

（一）國內案例

1. 我國環境白皮書係整合歷年編纂之「環境保護年鑑」及「中華民國臺灣地區環境資訊」自 86 年開始每年出版，並自 88 年涵括「國家環境保護計畫」中

「海岸管理白皮書與得獨占性使用管理機制探討」計畫

之改善目標、策略、措施及執行績效檢討，期使得內容更能展示整體環境保護之工作軌跡。

環境白皮書內容除了公害防治外，並包括自然保育與全球環保趨勢，整體架構共計 3 篇 9 章，包括環境政策與現況、環境保護策略與措施檢討、以及配合計畫與展望，期以宏觀論述，作為我國環境保護鑑往迎來，規劃新猷之依據，並建立環境保護整體資訊系統。

2. 「災害防救白皮書」之編定，依據災害防救法第 17 條第 3 項規定：「行政院每年應將災害防救白皮書送交立法院」，用以說明政府災害防救施政成果、災害防救體系平時整備與臨災應變作業、政府災害防救預算配置情形及年度新興施政課題等。

為揭露國家災害防救基本方針及計畫、國土保（復）育策略、災害防救機制、防災與治水預算、相關法律制（修）定進度，藉以降低各項災害人命傷亡及財產損失，特此編撰災害防救白皮書。

以「民國 105 年災害防救白皮書」為例，共分為五大章節，為呼應災害防救基本計畫之施政方向，綜整政府在災害防救施政之重點及努力，希望精進各項災害防救業務，提升災害防救工作效率，以改善災害防救機制，將災害風險及損失降到最低以保障人民生命財產。

（二）國外案例

日本「海洋政策研究財團」自 2004 年發行「海洋白皮書」以來，每年出版 1 冊，針對日本與世界有關海洋事務的動態作資料的彙整與分析。以 2016 年最新所發行的「海洋白書 2016」為例，第一部分就「席捲世界海洋的重大變化與日本的努力」為題說明日本海洋管理、保護、開發及人才培育等內容。第二部分就該年度日本、世界各國、重要國際組織有關海洋的動向予以整理。白皮書第三部分收錄過去一年新的重要參考文件資料。